

北京市における土地利用政策の展開過程（1949年－2009年）

－耕地保全を中心として－

張 佳 書

## 目次

序章.....	15
1. 先行研究の整理と課題設定.....	15
2. 対象地域の自然概況.....	21
3. 概念の定義.....	22
4. 研究手法.....	23
第1章 通史.....	29
1. 耕地保全政策の制定—DSR モデルに基づいて.....	29
2. 現在の中国における耕地保全政策システム.....	34
3. 耕地保全政策の段階的な変化—制度変化理論に基づいて.....	36
第2章 計画経済時代の耕地保全政策の展開（1949-1981）.....	49
1. 土地制度の確立.....	49
2. 都市拡張に伴う土地利用の展開.....	51
2.1 行政区域の変化.....	51
2.2 人口の増加.....	53
2.3 都市総体計画に沿った土地利用.....	56
3. 耕地保全政策の展開.....	72
第3章 計画経済から社会主義市場経済への転換期及び社会主義市場経済初期の耕地保全政策の展開（1982-1997）.....	80
1. 土地制度の改革.....	80
1.1 北京市における土地制度の改革の経緯.....	80
1.2 村委員会の土地収用の補償金の追及に関する事例分析—2011年3月4日～5日朝陽区H郷D村における面接調査による.....	85
2. 都市拡張に伴う土地利用の展開.....	87
2.1 人口の増加.....	87
2.2 都市総体計画に沿った土地利用.....	89
3. 耕地保全政策の展開.....	100
第4章 社会主義市場経済時代の耕地保全政策の展開（1998-2009）.....	108
1. 都市拡張に伴う土地利用の展開.....	108
1.1 人口の増加.....	108
1.2 都市総体計画及び土地総体利用計画に沿った土地利用.....	109
2. 耕地保全政策の展開.....	128
3. 第3期の政策体系の問題点.....	131
3.1 土地利用総体計画と都市総体計画のズレ.....	131
3.2 耕地占補平衡政策に対する検討.....	134
3.3 占補平衡政策に関する事例分析—2011年8月北京市国土資源局における調査資料による.....	139
4. 「政策体系は第4期へ移行するのか？」に関する考察.....	141
終章.....	145
参考文献一覧.....	149

図

図 1	2009 年に北京市の行政区域	1
図 2	1947 年に北京市の行政区域	2
図 3	1952 年に北京市の行政区域	2
図 4	1956 年に北京市の行政区域	3
図 5	1958 年に北京市の行政区域	3
図 6	1953 年の都市総体計画において北京市全市の計画図	4
図 7	1953 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図	4
図 8	1958 年の都市総体計画において北京市全市の計画図	5
図 9	1958 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図	5
図 10	1973 年の都市総体計画において北京市全市の計画図	6
図 11	1973 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図	6
図 12	1982 年の都市総体計画において北京市全市の計画図	7
図 13	1982 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図	8
図 14	1982 年の都市総体計画において北京市内城区の計画図	9
図 15	1993 年の都市総体計画において北京市全市の計画図	10
図 16	1993 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図	11
図 17	2004 年の都市総体計画において北京市全市の計画図	12
図 18	2004 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図	13
図 19	2004 年の都市総体計画において北京市空間構造の計画図	14
図 0-1	DSR の枠組み	24
図 0-2	この研究のフレームワーク	28
図 1-1	北京市における総定住人口変化(1949 年-2009 年)	30
図 1-2	北京市における耕地面積及び食糧生産量の推移(1949 年-2008 年)	33
図 1-3	北京市における土地利用政策の第 1 回目の転換	45
図 1-4	北京市における土地利用政策の第 2 回目の転換	48
図 2-1	DSR モデルの枠組みに基づく第 1 期における土地利用政策の展開過程	78
図 2-2	北京市における耕地から建設用地への転用面積(1966 年-1981 年)	79
図 3-1	北京市における定住人口の自然増加率(1982 年-2000 年)	88
図 3-2	北京市における施工した住宅の面積(1990 年-1997 年)	94
図 3-3	北京市における一人当たりの居住面積(1990 年-1997 年)	95
図 3-4	DSR モデルの枠組みに基づく第 2 期における土地利用政策の展開過程	107
図 4-1	北京市における総定住人口の自然増加率と社会増加率(2001 年-2009 年)	108
図 4-2	北京市における固定資産投資額(1982 年-2008 年)	111
図 4-3	北京市において竣工された建設用地面積の推移(1998 年-2009 年)	112
図 4-4	各区域において竣工された建設用地面積の推移 (1998 年-2009 年)	113

図 4-5	1998 年以降の北京市耕地面積および耕地保有量の設定面積の推移	119
図 4-6	京平高速道路図	122
図 4-7	平谷区山東庄鎮魚子山村	124
図 4-8	耕地の補充の方案	141
図 4-9	DSR モデルの枠組みに基づく第 3 期における土地利用政策の展開過程	143

## 表

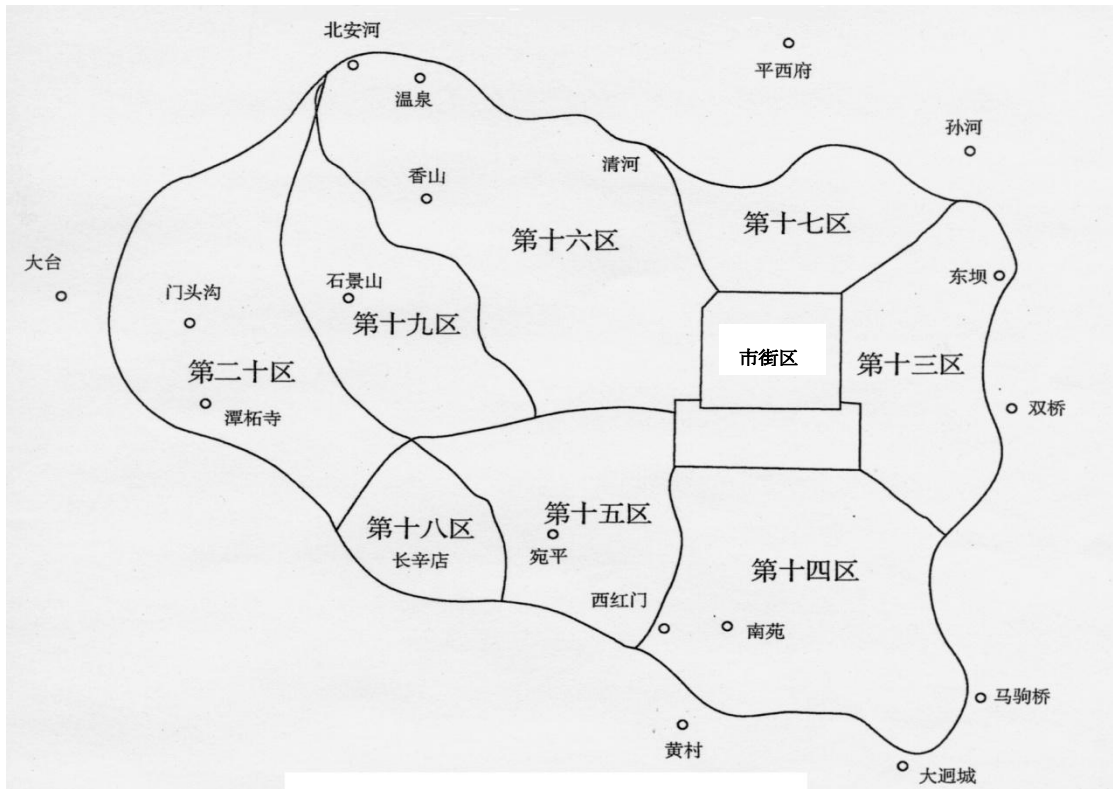
表 1-1	北京市における耕地保全に関する政策の年表	38
表 2-1	北京市の各区域の人口及び人口密度の変化(1960 年-1980 年)	55
表 2-2	北京市における各時期に新しく竣工した建物の面積	65
表 2-3	北京市主要な農産物の作付面積(1958 年-1965 年)	67
表 2-4	北京市における建設されたダム(1958 年-1965 年)	67
表 3-1	北京市の各区域の人口及び人口密度の変化(1982 年-2000 年)	88
表 3-2	北京市土地利用計画表(1982 年版)	90
表 3-3	北京市内城区土地利用計画表(1982 年版)	91
表 3-4	北京市土地利用計画表(1993 年版)	93
表 3-5	北京市における建設用地竣工面積と比重の推移	94
表 3-6	北京市における耕地面積の変化と原因(1983 年-1995 年)	98
表 4-1	北京市の各区域の人口及び人口密度の変化(2000 年-2010 年)	109
表 4-2	北京市における「退耕還林プロジェクト」の完成状況	116
表 4-3	北京市土地利用構造の調整計画表(1996 年-2010 年)	117
表 4-4	北京市各区県の耕地保有量の計画(1997 年-2010 年)	118
表 4-5	北京市で公布された耕地保全に関する政策(1998 年-2009 年)	129
表 4-6	北京市における耕地面積の増減(2005 年-2008 年)	135
表 4-7	北京市における耕地面積の減少の内訳(2001 年-2008 年)	136
表 4-8	北京市における建設用地の供給源(2005 年-2008 年)	137
表 4-9	北京市地域別の地目の変化	139
表 1	耕地保全政策システムの展開過程	146

图 1 2009 年に北京市の行政区域



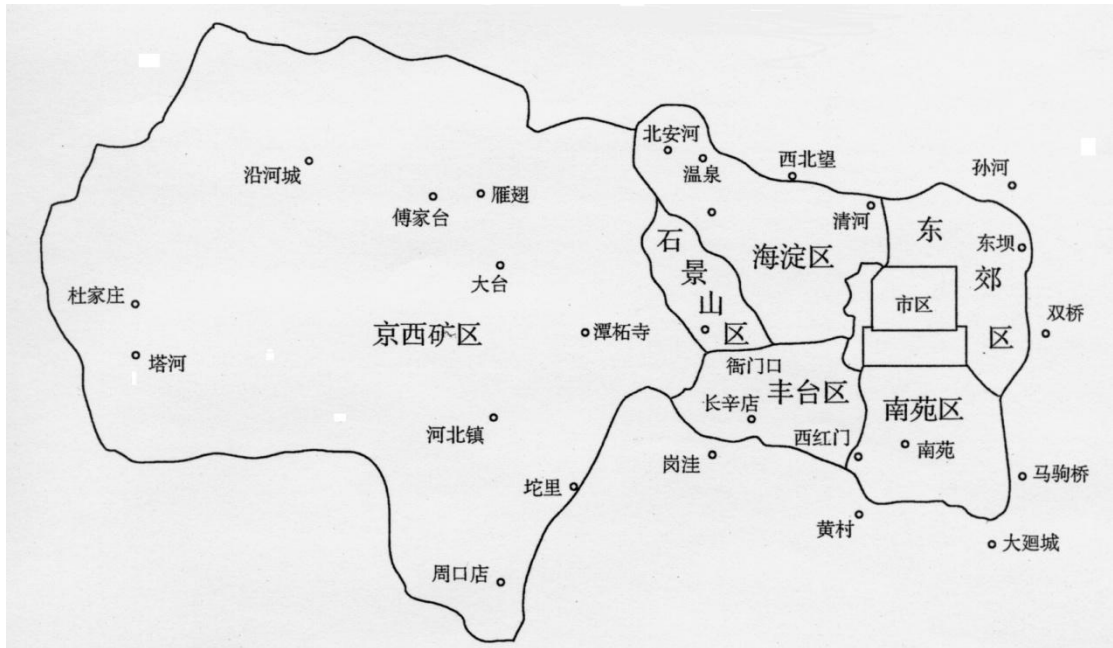
出所 : <http://image.baidu.com>

图 2 1947 年に北京市の行政区域



出所：「北京志・农业卷・农村经济综合志」

图 3 1952 年に北京市の行政区域

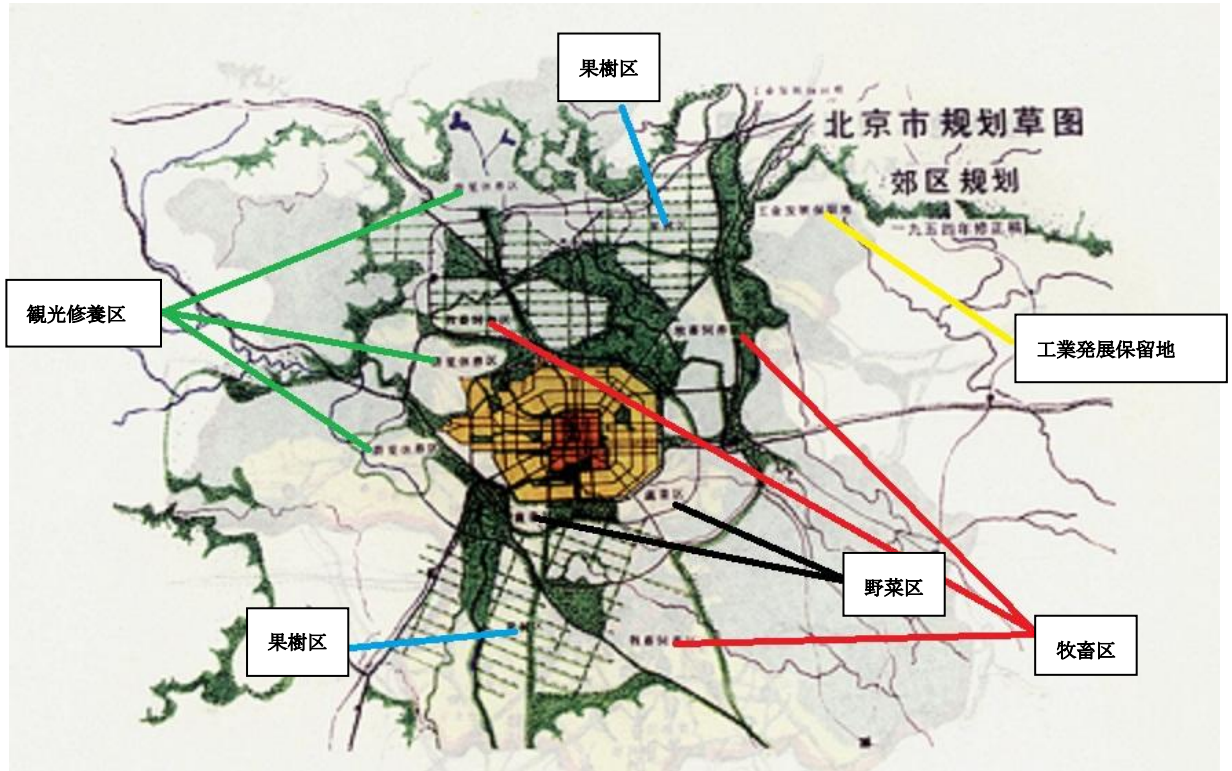


出所：「北京志・农业卷・农村经济综合志」



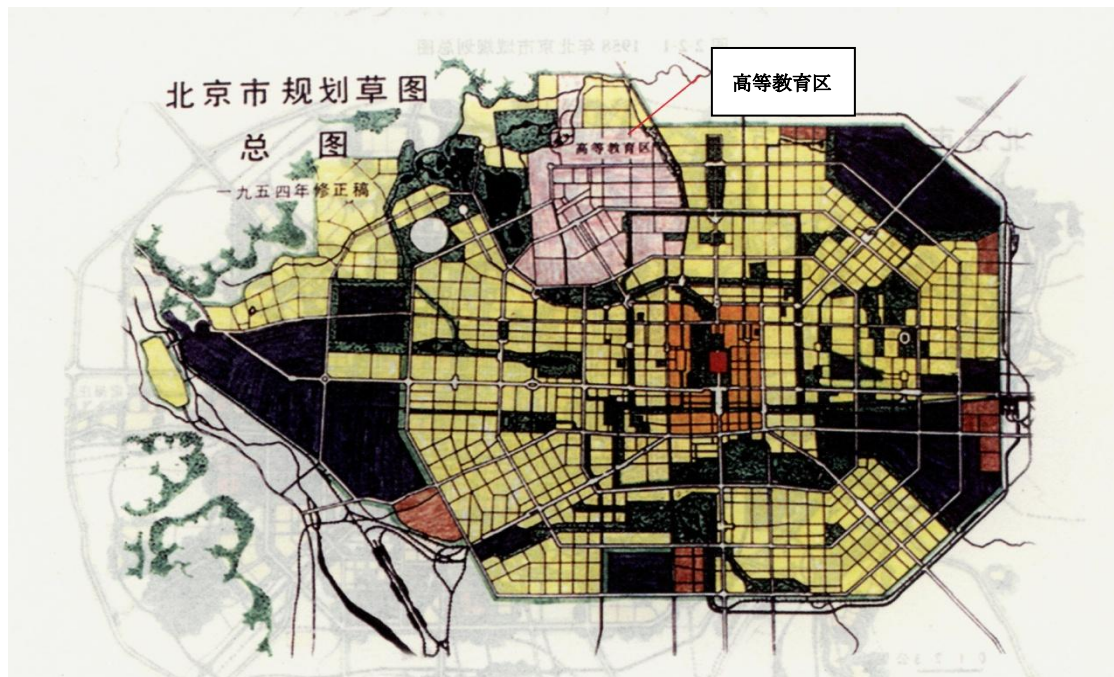


図 6 1953年の都市総体計画において北京市全市の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

図 7 1953年の都市総体計画において北京市市街区の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

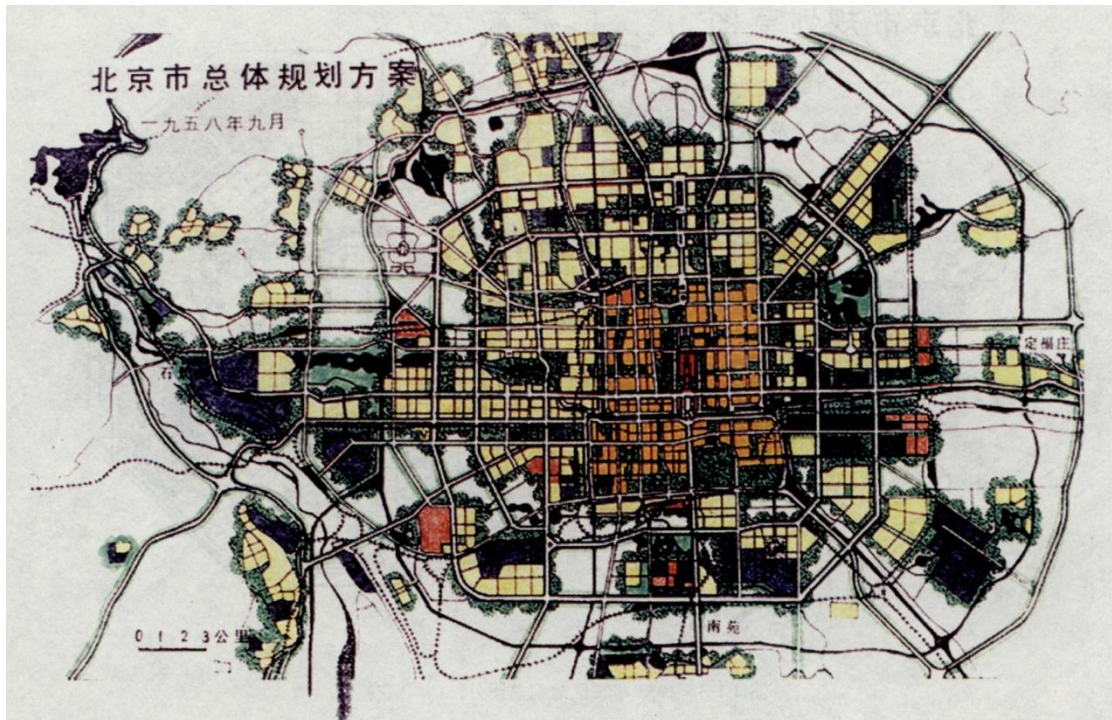


图 8 1958 年の都市総体計画において北京市全市の計画図



出所：二次文献: 刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

图 9 1958 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図



出所：二次文献: 刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

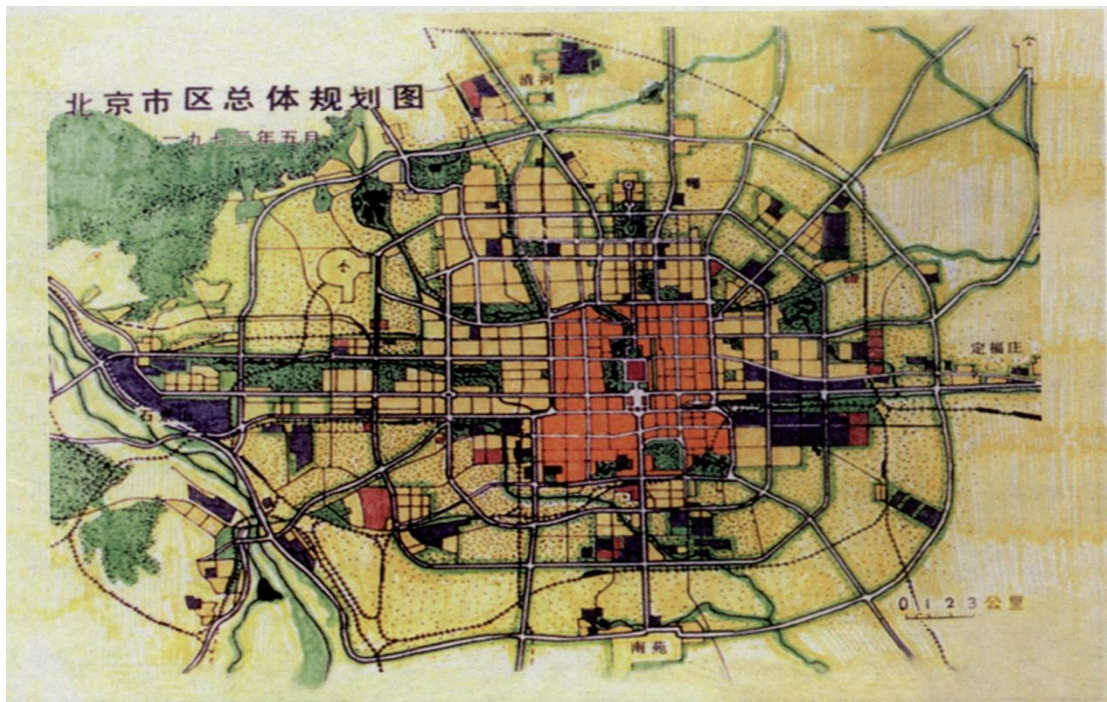


图 10 1973 年の都市総体計画において北京市全市の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

图 11 1973 年の都市総体計画において北京市市街区の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

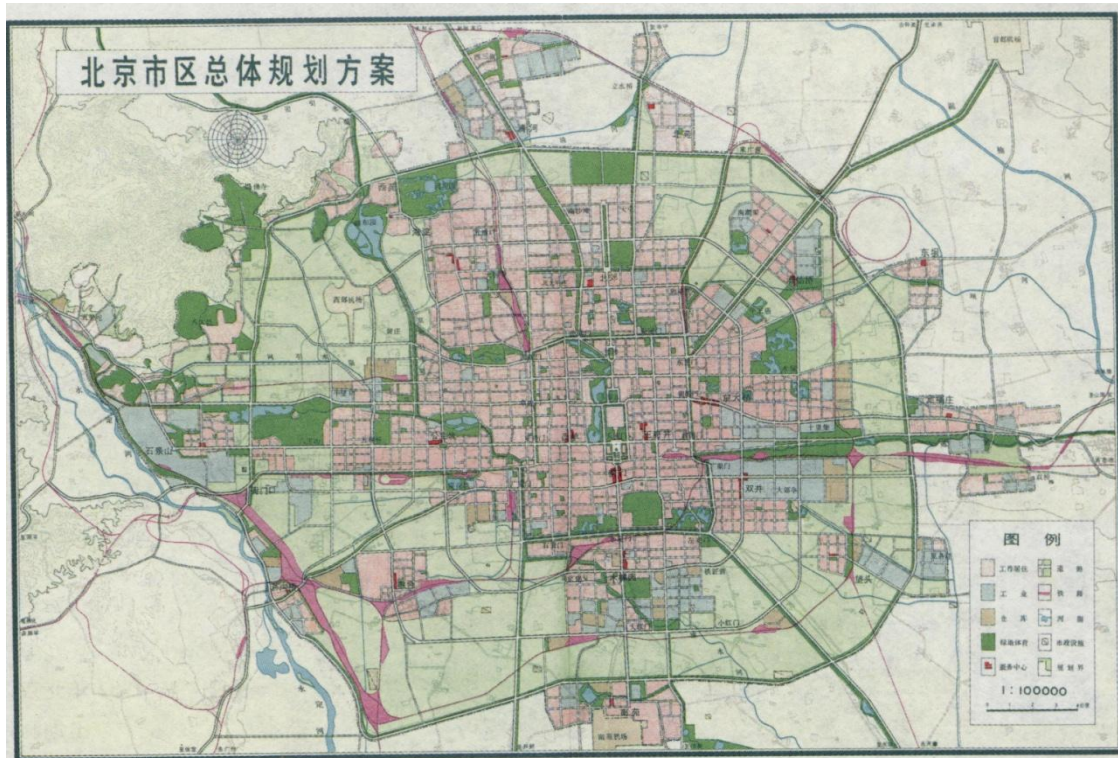


图 12 1982 年的都市総体計画において北京市全市の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

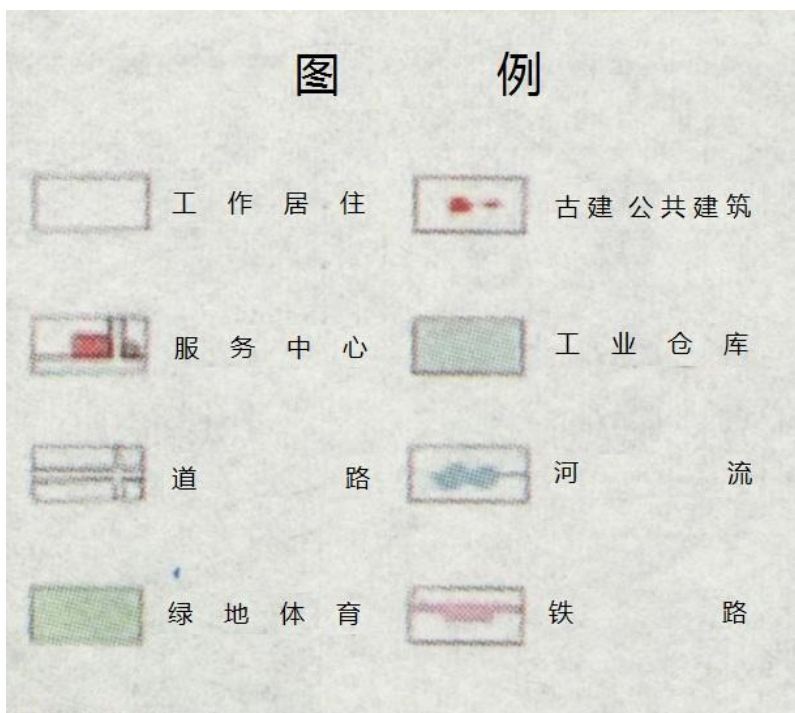
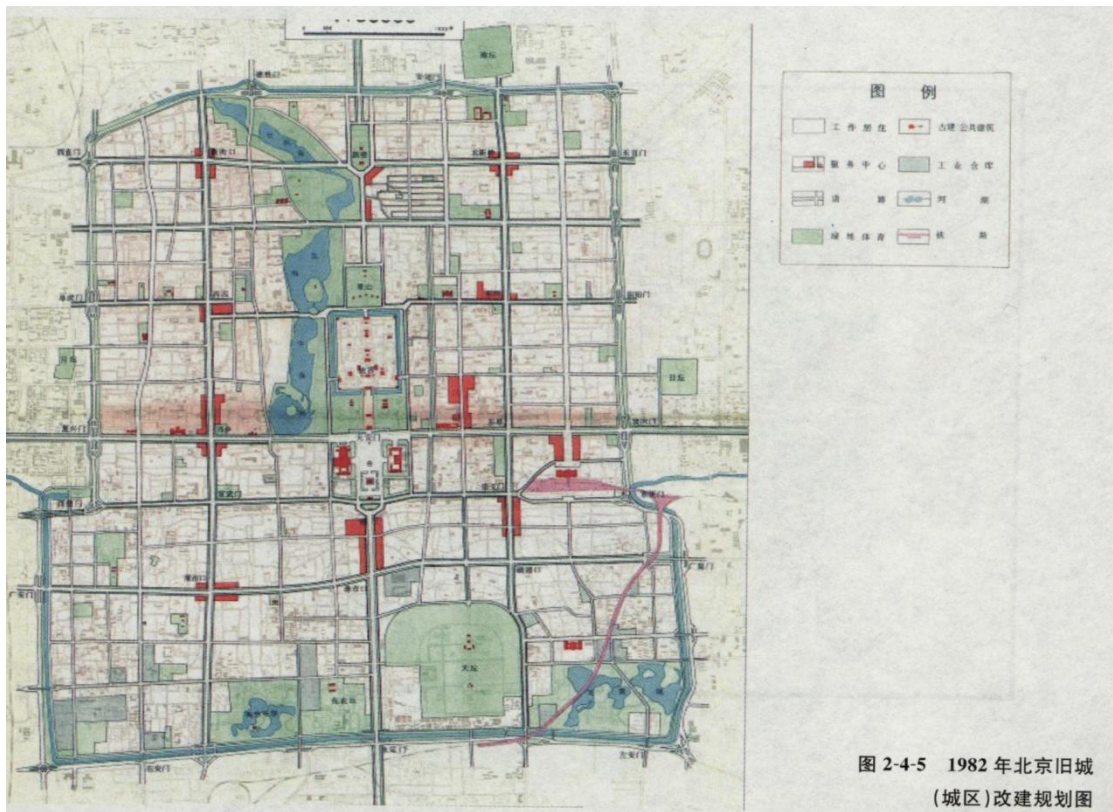
图 13 1982 年的都市総体計画において北京市市街区の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

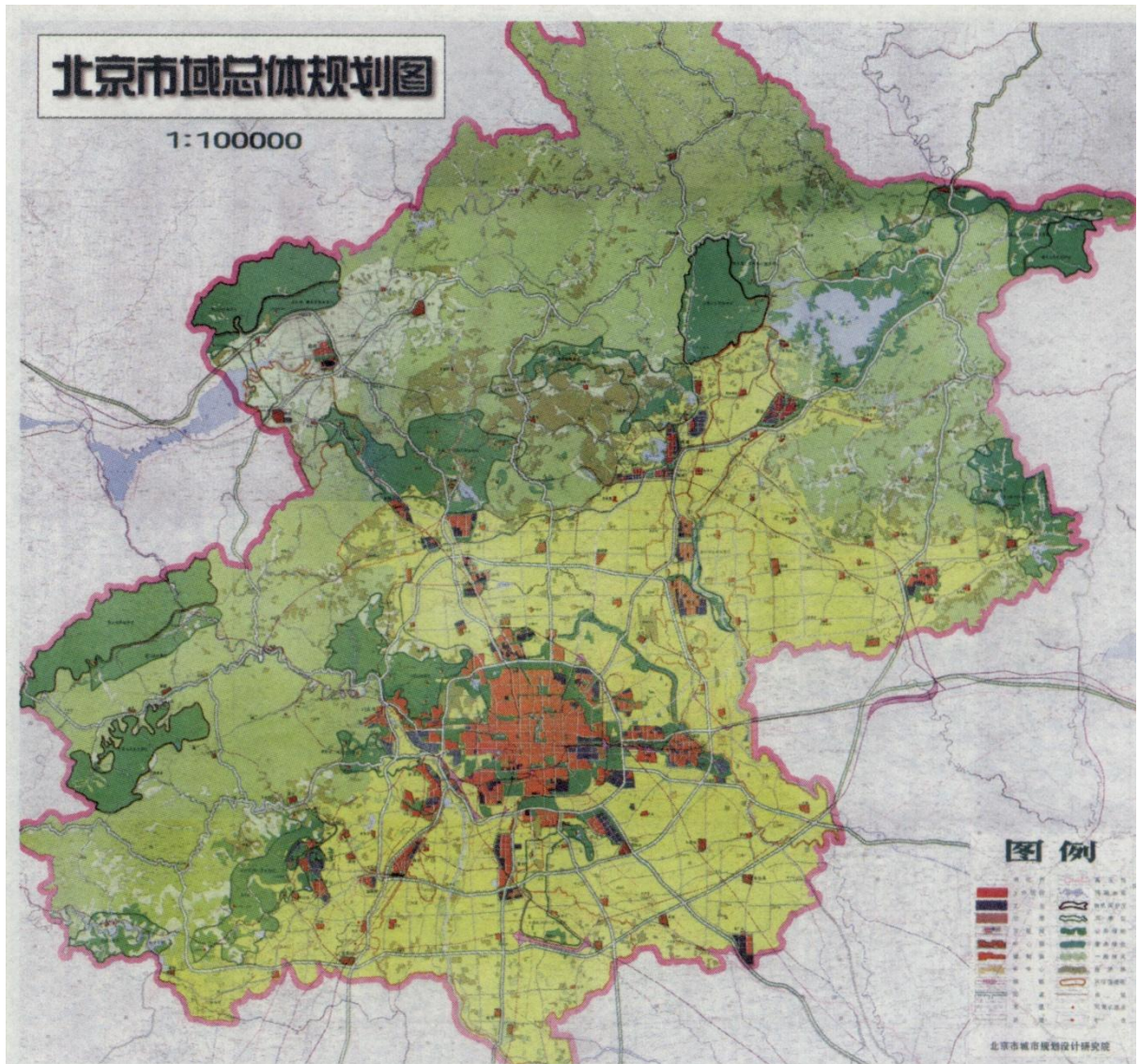


图 14 1982 年の都市総体計画において北京市内城区の計画図




出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

図 15 1993 年の都市総体計画において北京市全市の計画図



出所：二次文献: 刘欣葵等. 『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工程出版社. 原資料: 『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

註：この図の凡例は判読できないが、 は工業用地、商業用地及び居住要地であり、


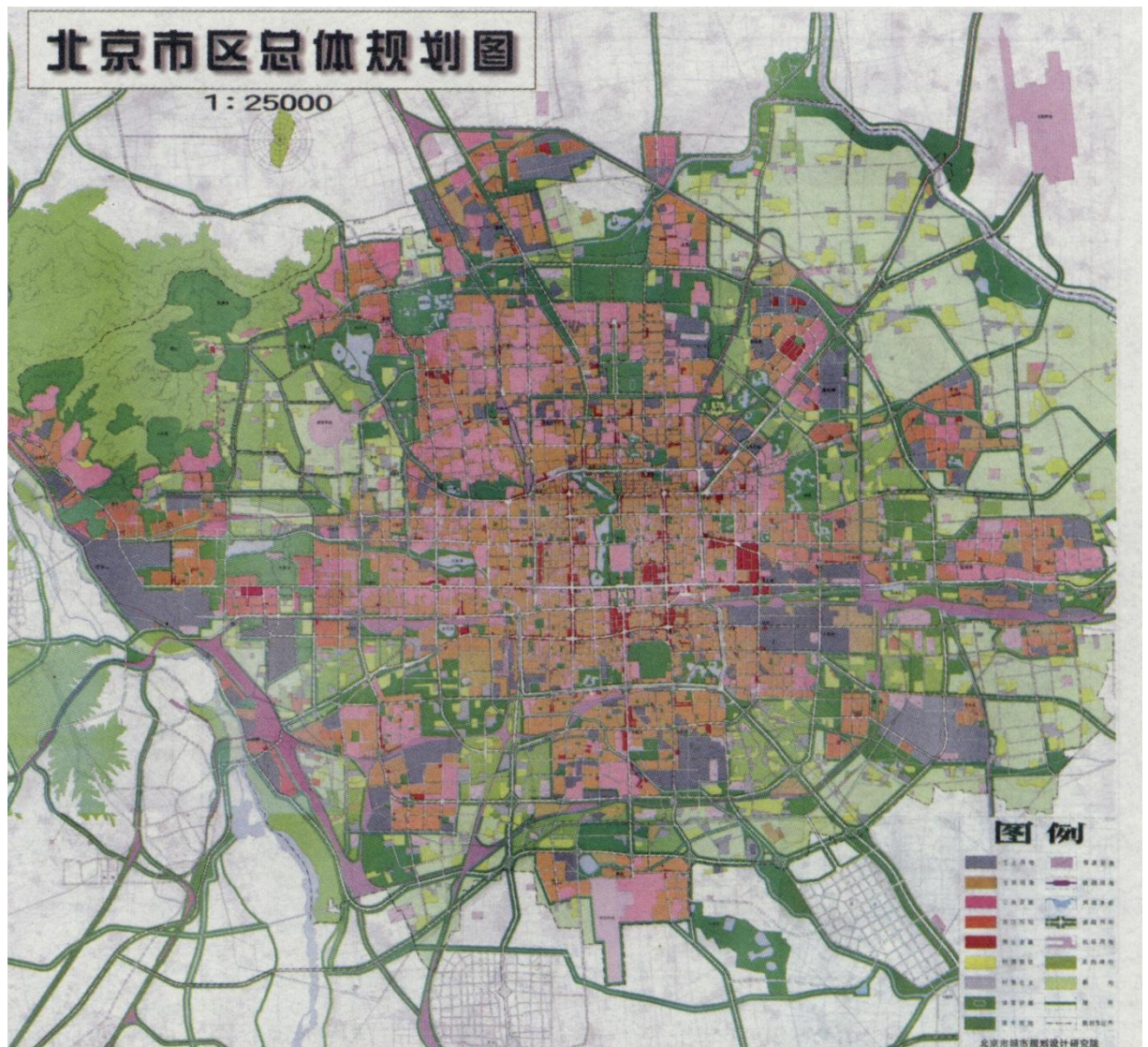
 は緑地であると推測される。



図 16 1993年の都市総体計画において北京市市街区の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等、『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社。 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会



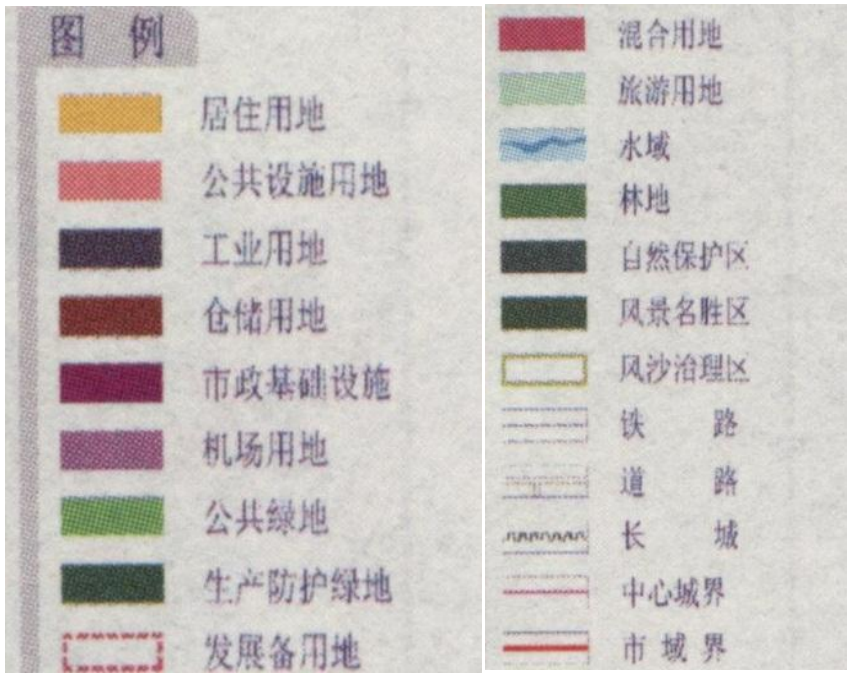
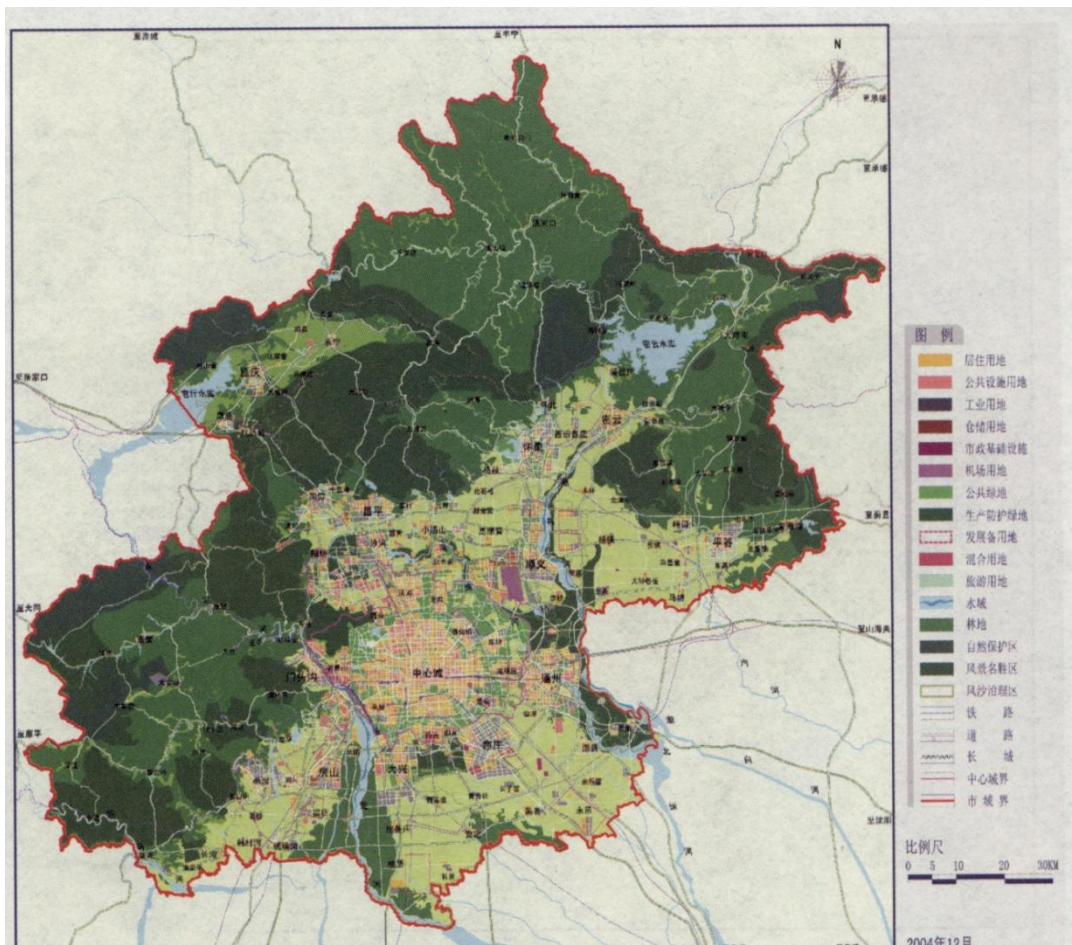
註：この図の凡例は判読できないが、  
 は工業用地、商業用地、公共用地及び居住要地であり、



は体育施設及び緑地であると推測される。



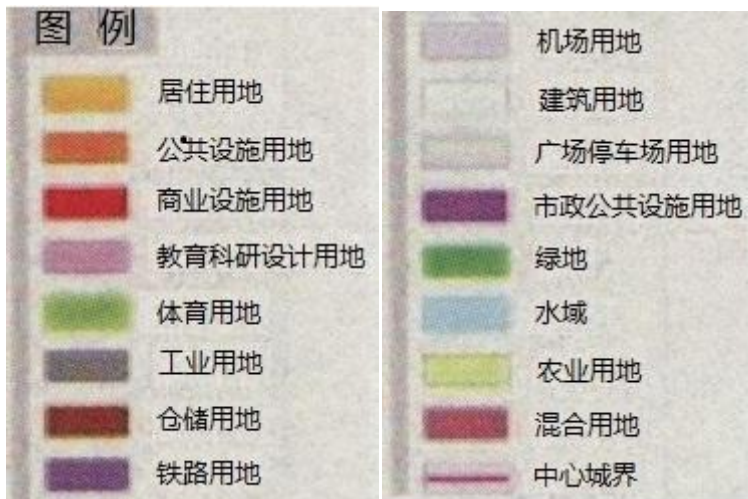
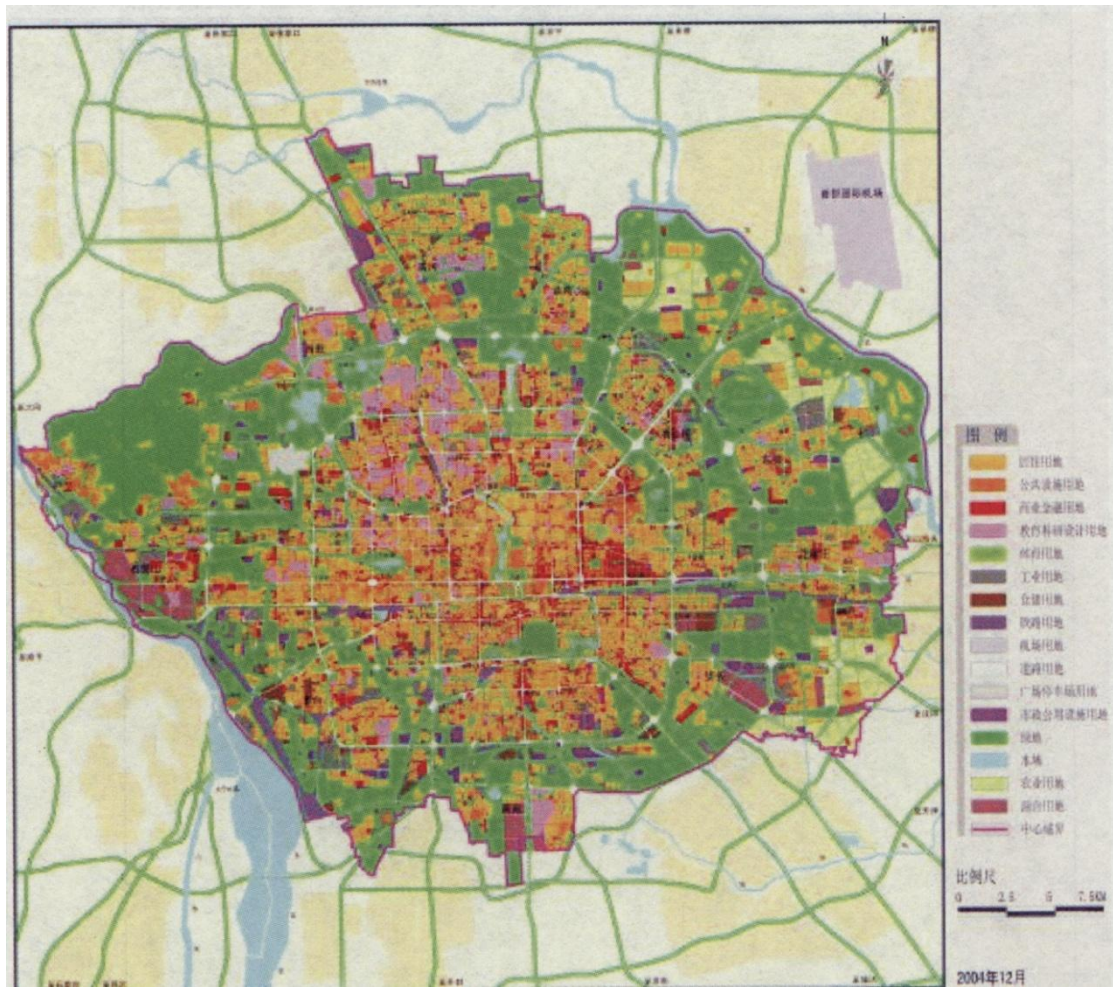
图 17 2004 年的都市総体計画において北京市全市の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会



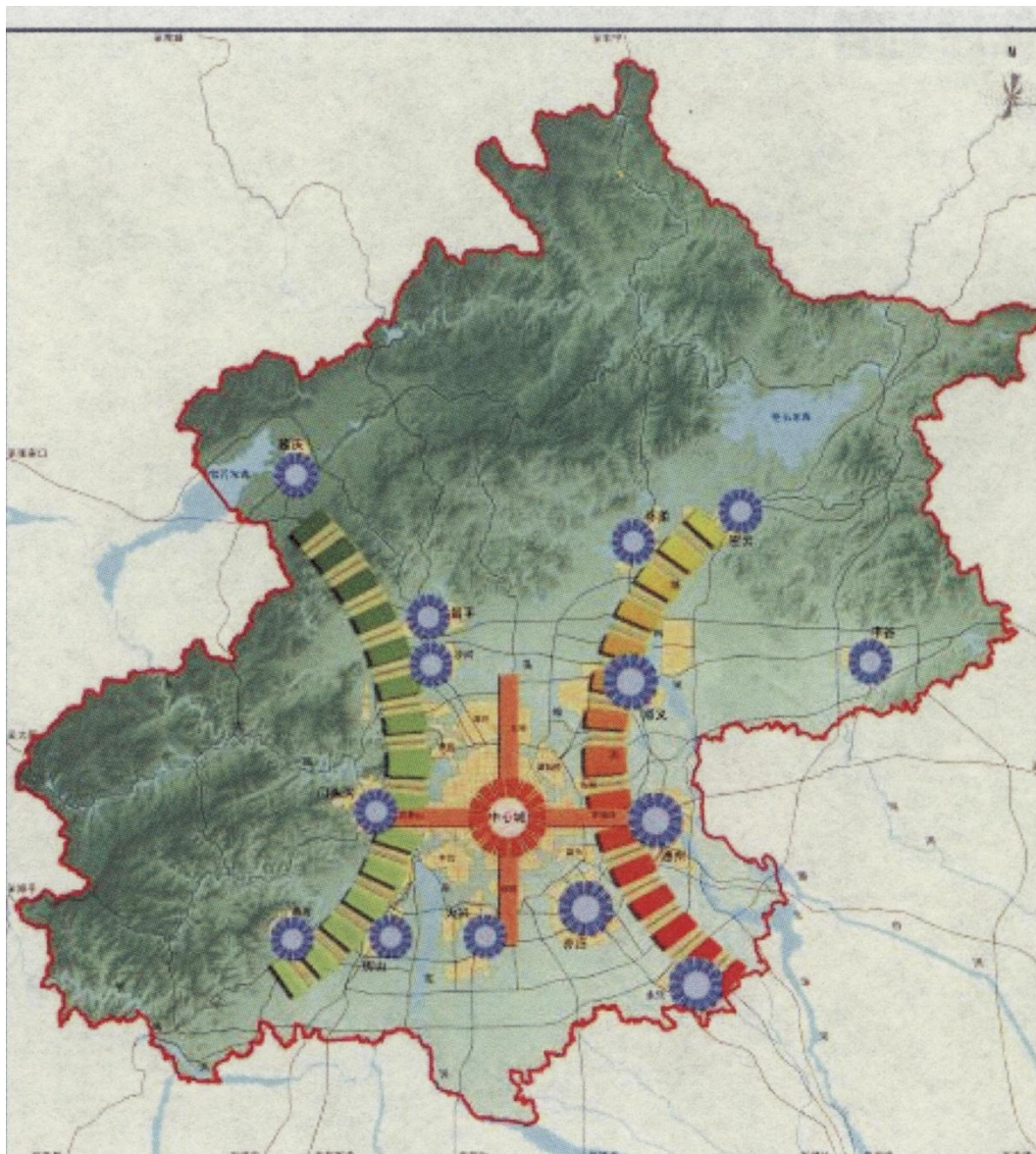
图 18 2004 年的都市総体計画において北京市市街区の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会



图 19 2004 年的都市総体計画において北京市空間構造の計画図



出所：二次文献：刘欣葵等.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社. 原資料：『北京城市规划图志(1949-2005)』北京市规划委员会・北京市城市规划设计研究院・北京城市规划学会

# 序章

## 1. 先行研究の整理と課題設定

北京市は岩手県を上回る約 16,410km<sup>2</sup>の面積を有し、総面積の約 10%を占める中心の市街区域とその周辺の広い農村地域から構成されている<sup>1</sup>。2009 年に、北京市の人口は 1,755 万人に達し、1978 年の 871.5 万人にくらべてほぼ 2 倍になった。人口密度は 1,069 人/km<sup>2</sup>で、とくに市街区では 22,849 人/km<sup>2</sup>に達している<sup>2</sup>。市街区では都市化が進展する一方で、文化遺産保護のために都市開発が制限されており、急速な人口増加は人間と土地との間の緊張関係を激化させている。近年では、北京市での都市開発の重心は徐々に郊外にシフトしてきている。北京市は中国の首都であり、都市建設において食糧<sup>3</sup>生産が取り立てて重視されることはなかった<sup>4</sup>。それにもかかわらず、耕地に対する保護は決して無視するわけにはいかないし、無視されてきたわけでもない。その理由は以下の通りである。

第一に、北京市の耕地は依然として食糧生産の責任を持っている。1995 年、米国の学者 レスター・ブラウン (Lester Brown) は「誰が中国を養うのか」(Who Will Feed China?) という本を執筆し、遠くない将来に中国で必ず食糧不足が現れて、世界的な食糧危機をもたらすと主張し<sup>5</sup>、学术界で広範な反響を引き起こした。食糧生産の大国、食糧消費の大国及び輸入の大国である中国は、食糧生産量と消費量が世界の食糧の総生産量と総消費量のほぼ 20%を占めている<sup>6</sup>ため、世界各国は中国の食糧の需給に対してきわめて敏感で、強い関心を持っている。食糧安全供給を保障するため、1986 年から中国政府は厳しい耕地保全政策を制定して、必ず全国の耕地面積を 18 億ムー (12 万 km<sup>2</sup>) 以上の水準に維持しなければならないことを定めた。いわゆる「18 億ムーの赤い線」である<sup>7</sup>。「18 億ムーの赤い

<sup>1</sup>北京市统计局,2011.『北京市统计年鉴 2011』中国统计出版社

<sup>2</sup>北京市统计局,2010.『北京市统计年鉴 2010』中国统计出版社

<sup>3</sup> 本論文は、中国語のニュアンスに即して、「食糧」を原則として耕地で栽培される穀物や野菜という意味で用いる。耕地の定義は後述する。

<sup>4</sup> 刘亚清,2002.「面对 WTO 北京农业的现状与对策」『首都经济』5,pp26-29

<sup>5</sup> Lester Brown, 1995. who will feed China. Earthscan Publications Limited.pp160. 今村奈良臣(訳),1995.『だれが中国を養うのか?: 迫りくる食糧危機の時代』ダイヤモンド社.pp200.

<sup>6</sup> 耿玉环・张建军・田明中,2007.「论我国耕地保护与粮食安全」『资源开发与市场』10, pp906-9091

<sup>7</sup> 张勇,2011.「坚守 18 亿亩耕地“红线”的探讨」『经济问题探索』2,pp53-58

線」を保障すべきなのは、耕地が一旦転用されると、元に戻しにくくなるからである<sup>8</sup>。それだけではなく、貿易だけでは食糧の安全供給を確保できないという理由もある。もし食糧の価格が大幅に上がったら、世界各国はまず自分の国民の食糧安全供給を確保するため、貿易の扉をすぐ閉めるかもしれない<sup>9</sup>。その結果、中国の食糧安全供給に対して極めて大きい脅威がもたらされるだろう。中央政府が食糧の安全保障をますます重視するのに従って、全国の地方政府は耕地保全を提唱してきたが、北京市も例外ではなかった。

第二に、第2次産業及び第3次産業の発展を主として促進している北京市<sup>10</sup>において、耕地の多くの機能の中で、生態環境を保護する効用は最も重要である。2004年の都市総体計画の中にも、北京市を「住みやすい都市」にするという目標が記されている。「住みやすい都市」の基本特徴は良好な生態環境、優美な景観と文化的基盤である<sup>11</sup>。生態系の基本的な要素の一つとして、耕地は二酸化炭素を吸収したり、酸素を生成したり、生物の多様性を維持したり、気温を調節したり、有害物質を分解したりしており、都市環境の改善に貢献する<sup>12</sup>。このような効用は北京市が「住みやすい都市」となるために不可欠な要素である。1996年から2002年までの間で、北京市における耕地の機能を換算した総価値の内、大気の成分の調節の価値は32.0%、環境の浄化の価値は36.7%、両者の合計は68.7%であり、主要な割合を占めている<sup>13</sup>。

第三に、中国の農村においては、失業保険、年金制度及び医療保険などの政策がまだ整備されていない。そのため、北京市においても都市部へ出稼ぎに行く農民が多い。それにも拘らず、これらの農民は耕地を他人に賃貸する意欲がない<sup>14</sup>。耕地は農民にとって、収入を保証する根本であり、社会保障の側面における価値が依然として高い<sup>15</sup>。

<sup>8</sup> 赵永志・郭宁・吴建平,2011。「全面科学认识推进耕地质量建设促进农业可持续发展」『蔬菜』12,pp38-43

<sup>9</sup> 范译文,2004。「对耕地保护理论与实践的思考」『北京交通管理干部学院学报』14(2),pp45-48

<sup>10</sup> 刘军萍・荣文芳・卢宏升,2006。「北京农业功能区划研究」『中国农业资源与区划』27(5),pp49-54

<sup>11</sup> 北京市人民政府,2005。『北京市城市总体规划2004—2020』

<sup>12</sup> 丁生喜,2000。「城市化与城郊耕地资源可持续利用」『西北农业大学学报』28(6),pp183-186.

<sup>13</sup> 文化,2010。「关于大城市农业定位的思考—以北京为例」『农业经济管理』2, pp19-23.

<sup>14</sup> 赵华甫・张凤荣・姜广辉・许月卿・谢志丹,2008。「基于农户调查的北京郊区耕地保护困境分析」『中国土地科学』22(3),pp28-33

後述の第4章の事例分析(3)にも参照できる。

<sup>15</sup> 温铁军,2001。「形成稳固的受惠群体—关于农地制度创新的思考」『中国土地』7,pp12-14.

杨君・郝晋民・程琴,2006。「浅析我国大都市经济发展中耕地保护问题与对策」『生态经济』9(9),pp39-41.

孔祥斌・苏强・孙宪海・张颖许・月卿,2008。「基于社会保障功能的耕地保有量测算—以北京市房山区为例」『资源开发与市场』4,pp299-302.



このように、北京市の郊外における耕地が食糧の安定供給、農民の生活の保障及び都市緑化の責任を担っているため、耕地保全は北京市政府にとって重要な課題である。一方、都市の拡張に伴う耕地から建設用地の転用も必然的に増加してきた。その結果、北京市における経済成長と都市化を保证するための耕地転用は、食糧安全及び生態環境を維持するための耕地保全との間に徐々に矛盾を引き起こしてきた。どのようにして合理的な土地利用政策を制定し、そしてこれらの政策の実施によって、この矛盾をどのように解決できるのかということは、政府の重要な課題のみならず、学者達の研究対象でもある。

今までの中国において、土地利用政策に関する先行研究は、主に 2 つの分野に集中した。一つは、いくつかの評価方法を用い、現在の土地利用政策の実施の成果を評価した研究である。もう一つは、現在の土地利用政策の実施成果が良好ではないと評価して、その背後の要因を分析する研究である。前者の内、ある研究者は回帰分析の手法を用いて評価を行った。たとえば、翟文侠・黄贤金（2003）は 1984 年から 1999 年までのデータに基づいて、中国の耕地保全政策の実施成果を評価した。彼らによると、もし 1986 年から、以前よりも厳格な耕地保全政策が実施されなければ、1999 年の耕地面積は  $1,280,440\text{km}^2$  であり、1986 年当時の  $1,291,725\text{ km}^2$  より  $11,285\text{km}^2$  の耕地面積が減少したはずであった。もし 1997 年から、以前よりも厳格な耕地保全政策が実施されなければ、1999 年の耕地面積は  $1,281,878\text{km}^2$  であり、1986 年当時の  $1,291,725\text{ km}^2$  より  $9,847\text{km}^2$  の耕地面積が減少したはずであった。张全景・欧名豪（2004）は、耕地保全に関する土地利用政策をダミー変数として、1998 年から 2002 年までの中国山東省における耕地保全の成績を分析した。彼らは、この 4 年間のあいだで、 $804.30\text{km}^2$  の耕地面積が保護されたという結果を得ている。

そして、ある研究者は DEA（Data Envelopment Analysis）という方法を使用した。たとえば、朱紅波（2007）は、まず全国を対象として 1999 年から 2004 年までの耕地保全政策の実施成果を評価し、1999 年だけ政策が有効であったという結論を得た。そして、全国の 31 の省の 2003 年のデータを分析し、各省における耕地保全政策の実施結果を評価した。黒竜江省、江蘇省、広西省、貴州省、甘肅省及び寧夏回族自治区の 6 つの省において、政策が有効であったのに対して、他の省においては、政策は無効であった。彼によると、中

国の耕地保全政策の実施成果は年々低下してきた。譚術魁・張紅霞（2010）は、2000年から2007年までの全国のデータに基づいて、耕地保全政策の実施成果を評価し、次の結論を得ている。2002年を除けば、耕地から建設用地への転用の速度が遅くなり、耕地面積の維持はほぼ実現された。しかし、2002年には、耕地から建設用地への転用面積の増加及び耕地転用に関する違法な事例の頻発から判断して、政策の成果は良好ではなかったといわざるを得ない。これは毎年公布された耕地保全政策が変更されたために、頻繁な政策の調整と再編が実施成果の相違を引き起こしたことを意味すると指摘している。

また、ある研究者はPSRモデルに基づいて政策の成績を評価した。たとえば、吳沢濱・劉衛東（2009）は、1996年から2006年まで、全国の31の省の耕地保全政策の実施成果を比較した。全国の平均成績は1.63であったが、その内、黒竜江省の成績が1.78であり、一番高い。これに対して、海南省の成績が1.56であり、一番低い。この成績は各省のGDP及び耕地に転換できる未利用地の面積との相関性が強い。

上記の研究は評価の手法及び評価の結果に着目した。これに対して、別の研究者たちは、土地利用政策の実施に影響する要因を分析した。その内、多くの学者は、中央政府と地方政府では耕地利用に対する目標と手法が異なるという視点から分析した。主な結論は次の通りである。中央政府は長期的な利益に着目して、食糧安全供給と経済成長の両方を重視する。それに対して、地方政府は短期的な利益に着目して、耕地の転用が地方の都市化と経済成長を促進すると同時に地方政府の財政にも多大な収益を与えるため、耕地保全より耕地の転用のほうを重視する。そして、地方政府にとって、耕地保全の実施も監督も政策コストがかかるため、インセンティブは高くない。その結果、中国における耕地保全政策は主に中央政府によって制定される。そして、その政策は耕地から建設用地への転用を抑制している。しかし、中央政府が厳格な規制を実施する前後に、地方政府はいつも急速に大量の耕地を建設用地へ転用する。このような地方政府の行為は耕地保全の成果を低下させた。

そして、他の研究では、政策の欠陥が耕地面積維持の困難の主要な要因であると分析された。たとえば、王徳起・曲福田（1997）は、中国における耕地保全に関する土地利用政策

の中で、建設用地の使用者の視点から耕地から建設用地への転用の抑制だけを重視したが、農家の視点から耕地を保護するためのインセンティブを付与する条項が少なかったことを指摘した。そのため、農家の兼業化のような原因によって、耕地に対する投資が減少し、耕地の生産力が低下するようになった事例が頻繁に見られた。鄭振源(2000)は、地方政府が耕地転用の許可の権力を持っているが、しかしこの権力内部の規律が弛緩しすぎているため、地方政府が権力を濫用する事例がよくあり、耕地面積の維持は難しいことを指摘した。李憲文・林培(2001)は、基本農田の判断の基準は単一であるためにしてかえって、曖昧であることを指摘しつつ、中国の面積が広大なうえに、各地域の耕地の状況が異なるため、こうした基準が合理的ではないと結論付けている。錢忠好(2003)はこう述べる。中央政府は、耕地の「特定の時点・特定の場所での静態の維持ではなく、一定の期間・一定の地域での動態の維持をしなければならない」という理論を提唱したが、「特定」と「一定」の意味の違いが曖昧であるため、耕地保護政策としては依然として不十分なままである。潘科・朱玉碧(2005)は、中央政府が主に地方政府が統計を作成した耕地面積のデータによって、地方政府の耕地保全の成績を評価していることを着目し、この監督の方法は合理的ではないと批判している。

また、別のある学者たちは、土地財産権制度や政治制度など、土地利用政策と直接的な関係がない政策が耕地保全の困難さの主要な要因であると分析した。たとえば、葉艷妹・洪名勇(2000)、蔡運龍・俞奉慶(2004)及び肖敏(2004)は、財産権の角度から分析して、土地の所有権に対する曖昧な規定が耕地保全政策の失敗の主要な原因であると論じた。これらの論文によると、「農村部の土地は集団<sup>16</sup>所有である」と規定されているにもかかわらず、具体的に誰がこの所有権に関する権利を使うかに関して、明白な規定がなかった。そのため、耕地が転用される際に、利益の分配にかかわる揉め事が頻繁に発生する。吳次芳・譚永忠(2002)は、政治制度の視点から分析した。中国において地方政府の官僚は任用が短期であり、そして経済成長が業績の評価の主要な指標とされる。そのため、官僚が成績を追求するために、短期の内に過度に耕地を建設用地に転用することが行われやすい。

---

<sup>16</sup>集団は、中国語で「集体」と言う。1978年以前は「人民公社」を指したが、現在、一般には「村民委員会」及び「農村集体経済組織」を指す。

以上のように、今までの中国における先行研究は、主に 2 つの視点から展開された。一つは、いくつかの評価手法を用いて土地利用政策の実施の成果を評価した研究分野である。つまり、政策内部からの評価である。もう一つは、政策が失敗した原因を分析した研究分野である。つまり、政策外部からの評価である。しかし、今までの先行研究には、3 つの不足がある。第一に、大多数の研究が政策の実施成果に着目し、政策の制定過程を解明してこなかったこと。第二に、分析の対象がほぼ全国規模であり、北京市に焦点を絞った研究がほとんど存在しないこと。第三に、先行研究では、主として現在の状況が分析されており、最大 1978 年から 2008 年までの 30 年間の土地利用政策の展開しか扱われておらず、その長期的な展開という分析視点が欠如していることである。

首都としての北京市は北京市政府の所在地であると同時に、中央政府の所在地でもある。中央政府が全国を対象として政策を制定する際に、北京市はいつもその政策に対応する具体的な実施の方法を制定する最初の都市である。そして、北京市における政策が実施される時、中央政府からの監督と制御は他の都市より更に厳格である。つまり、北京市政府と中央政府の関係は、他の都市より複雑である。しかし、今までの先行研究においては、北京市を特別の分析対象としてこなかったのである。

ところで、日本における北京市に関する研究も少なくない。特に 2008 年の北京オリンピックの開催を契機として、日本の学者達も北京市の急速な都市化にともなう都市部と農村部の変容に対して関心をはらうようになった。たとえば、植田政孝・古澤賢治 (2001) は、改革開放以来の北京市の都市開発、産業展開及び住民生活を論じながら、北京市の都市特徴を明らかにした。倉沢進・李国慶 (2007) は、1949 年建国以来、経済成長にともなう北京市における市街区の改造や戸籍制度の変化などを紹介しつつ、北京市の空間構造と社会構造の変貌過程を述べた。これらの研究は、北京市における都市化に伴う土地利用の変化を分析したが、主に市街区に着目して、農村部の状況に関する分析はほとんどなされていない。

そこで、本論文では、建国の 1949 年以來、北京市耕地保全に関する土地利用政策の展開過程を分析することによって、北京市政府はどのように都市開発のための耕地の転用及び

耕地保全の間でバランスを取ってきたのか、そして政策の目標を達成したのか、あるいは失敗したのかを明らかにする。なお、北京市は、中国の首都として、政策実施の先駆者となっており、北京市の土地利用政策史の分析によって、中国の大都市の政策立案者やプランナーに情報を提供し、そして、長期的な視点から、持続可能な土地利用の解決策を提案できると考える。具体的な課題設定は次の通りである。

- (1) 1949年の建国から2009年までの60年間のタイムスパンを設定し、北京市の都市化に伴う土地利用の歴史的变化と実態を分析する。
- (2) 土地利用の状況を分析する際に、耕地保全に特に着目し、土地利用に関する政策の展開過程を明らかにする。

## 2. 対象地域の自然概況

北京市は華北平原の西北端に位置する。東部は山地、西部は太行山脈、北部は燕山山脈の一部である軍都山に接しており、南部以外は山に囲まれていて全市域の約62%の面積を山地が占めている。北京市の最高峰は万里の長城が延々と続く北部山脈にある東霊山（標高2,303m）である。北京市の市街区はこうした山岳地域に囲まれた盆地の中にあり、その海拔は20mから60mまでである。そして、北京市は海河流域に属し、永定河や潮白河などが流れるが、これらの河川には普段水が流れておらず水不足が深刻になっている。北京市の気候は、亜寒帯冬季少雨気候に属する。春は乾燥していて強い砂埃の風が立つ。夏は高温多湿となり、霧や靄が降りる日が比較的多く雨は少ない。秋には雨がやや増えるが夕立など特定の時刻に集中的に降ることが多い。冬は厳しい寒波が襲うが、雪はそれほど降らない。1971年から2000年まで、1月の平均気温が $-3.6^{\circ}\text{C}$ 、7月の平均気温が $26.3^{\circ}\text{C}$ 、年平均気温が $12.3^{\circ}\text{C}$ 、年降水量は575.2mmである<sup>17</sup>。

北京市の総面積 $16,410\text{km}^2$ の内、山地が62%、平野が38%、丘陵が1.7%、台地は6.5%を

---

<sup>17</sup>申元村・李昌文, 1983. 「土地类型结构与农业综合自然区划的初步研究—以北京市为例」『地理研究』2(4), pp11-22

霍亚贞, 1989. 『北京自然地理』北京师范学院出版社

洪敏, 2004 「北京市土地利用动态变化的研究」(修士論文)中国农业大学

王新玉, 2006. 「北京市土地利用遥感信息提取与动态变化研究」修士論文 北京林业大学

占める<sup>18</sup>。北京市の土地生産力は、華北平原地区の中では上位の水準に属しているにもかかわらず、全国平均水準よりは低い。郊外の耕地の内、土地生産力が高位の耕地が 17.6%で、普通が 48.5%で、低位が 33.9%である<sup>19</sup>。そして、土地生産力が最高位なのは菜地<sup>20</sup>であり、その次に順次灌漑田、灌漑畑、天水田、そして天水畑である。山岳地帯の耕地では一毛作の穀物が主要な生産物である。平野地域では灌漑の条件が良く、二毛作を主として、多毛作の場合も多い<sup>21</sup>。北京市での主要な農産物はトウモロコシ、野菜及び小麦である。2009年に、全市の農作物の耕地播種面積は 32.0 万ヘクタールであった。その内、トウモロコシの播種面積が 15.1 万ヘクタール、野菜の播種面積が 6.8 万ヘクタール、小麦の播種面積が 6.1 万ヘクタール、綿花や果物などの他の農産物の播種面積は 4.0 万ヘクタールであった<sup>22</sup>。また、北京市の平野地域において、小麦及びトウモロコシの生産過程の中、整地、播種、灌漑、収穫などは、ほぼすべて機械化を実現した<sup>23</sup>。

### 3. 概念の定義

1. 1986年公布の「中華人民共和国土地管理法」<sup>24</sup>によって、土地は農用地、建設用地および未利用地の三大種類に分けられる。「土地利用現状調査技術規程」によって制定された土地利用の分類は下記の通りである。

(1) **農用地**：農林水産業生産を目的とする耕地、林地、園地、牧草地及び内水面などを合わせた土地の総称。耕地以外の農用地を「他の農用地」と総称する。耕地は、菜地、灌漑田、灌漑畑、天水田及び天水畑を含む。

(2) **建設用地**：建築物、構築物を建築するために使う土地。住宅と公共の施設の用地、工業と鉱業の用地、交通と水利の施設の用地などを含む。

<sup>18</sup> 苗潤蓮・蔚晓川・张红, 2011. 「北京都市型现代农业发展现状分析及对策建议」『北京农业』 9, pp9-11

<sup>19</sup> 赵永志・郭宁・吴建平, 2011. 「全面科学认识推进耕地质量建设促进农业可持续发展」『蔬菜』 12, pp38-43

<sup>20</sup> 耕地のうち、野菜が栽培される地目を菜地と呼ぶ。

<sup>21</sup> 「北京农业概况」 <http://zzys.agri.gov.cn/shenggaikuang.aspx?id=%E5%8C%97%E4%BA%AC>

<sup>22</sup> 北京市统计局, 2010. 『北京市统计年鉴 2010』中国统计出版社

<sup>23</sup> 文化, 1998. 「市场经济下北京农业的定位」『农业技术经济』 3, pp26-29.

<sup>24</sup> 「土地管理法」というのは国家が法律と行政の手段を用いて、土地の財産権制度と土地利用の管理を制御する各種の法律規範の総称である。



(3) 未利用地：農用地と建設用地以外の土地

2. 前掲図 1 で示したように、北京市の市街区（東城区、西城区、宣武区、崇文区）以外の地域（郊外）を 3 つの地域、すなわち、近郊区（朝陽区、海淀区、豊台区、石景山区）、遠郊平野区（房山区、昌平区、順義区、通州区、大興区）および遠郊山区（平谷区<sup>25</sup>、門頭溝区、懷柔区、密云県、延慶県）に分ける。遠郊平野区と遠郊山区を合わせて、遠郊区と呼ぶ。

#### 4. 研究手法

この研究はDSRモデルの枠組み及び制度変化理論に基づいて展開する。

DSRモデルの枠組みとは、1979年に、カナダの研究者のDavid J. RapportとAnthony Friendによって初めて採用され<sup>26</sup>、その後、国際連合環境計画 (UNEP) 及び経済協力開発機構 (OECD) によっても用いられるようになったPSR (Pressure-State-Response) モデルの枠組みに一部変更を加えたものである<sup>27</sup>。

DSR とは、「Driving Force」、「State」及び「Response」の頭文字を並べたものである。駆動力Driving Forceは、自然資源に影響を与える原因となる人間活動のことである。PSRのPはPressureの頭文字であるが、それは、自然資源に悪い影響を及ぼす人間活動のことを含意している。しかし、人間の活動が自然資源に与える影響は多義的であり、何が良い影響で、何が悪い影響なのか単純に分類することも困難であるため、1995年に、国連持続可能な開発委員会 (UNCSD) は、PSRモデルの枠組みにおける圧力 (Pressure) を、その根源となる活動である駆動力 (Driving Force) に置き換え、DSRモデルの枠組みとして提案した<sup>28</sup>。そして、状態 (State) は、自然資源の状態やその変化、それによる人間や生態系などへの

<sup>25</sup> 平谷区においても平野区域がある。しかし、その面積は総面積の 20%未満であり、80%以上の面積は山区であるため、平谷区を遠郊山区に区分する。

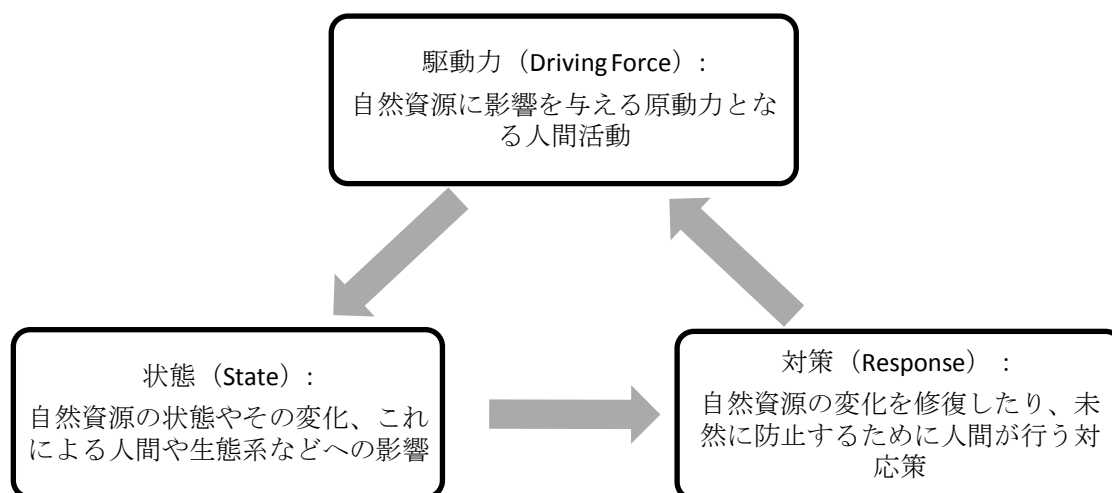
<sup>26</sup>David, J.R. and A. Friend, 1979. Towards a comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response approach. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada. OCLC No.: 13627097

<sup>27</sup>Ye, H., Y. Ma, L.M. Dong, 2011. Land ecological security assessment for Bai autonomous prefecture of Dali based using PSR model--with data in 2009 as case. Energy Procedia. 5, pp2172-2177

<sup>28</sup>H. Meyar-Naimi, S. Vaez-Zadeh, 2012. Sustainable development based energy policy making frameworks, a critical review. Energy Policy. 43, pp351-361

影響のことである。対策（Response）は、この変化を修復したり、未然に防止するために人間が行う対応策を意味する。こうした対応策は人間活動、すなわちここでいう駆動力（Driving Force）にフィードバックされる<sup>29</sup>。こうして因果関係（Causality）の環が形成される<sup>30</sup>（図0-1）。

図 0-1 DSR の枠組み



出所：筆者作成

これまでの研究においては、主としてPSR モデルまたはDSRモデルの枠組みの中で、主要な事象ごとに対応する各カテゴリの指標を選択し、これらの指標の値を分析することによって、環境問題の趨勢を評価したものが多い<sup>31</sup>。そして、別のある研究はPSR モデルまたはDSRモデルを利用し、耕地減少、都市空間構造の変化及び土地移転などのテーマに対

<sup>29</sup>佐々木健吾, 2007. 「経済・社会・環境指標間の相互関係把握に関する分析：持続可能な発展への政策実施に向けて」『財政と公共政策』 29(1),pp127-141

<sup>30</sup>中口毅博, 2000. 「持続可能な発展の指標に関する国内外の動向と課題」『環境情報科学』 29(3), pp11-15

<sup>31</sup>Bai, X.R. and J.C. Tang, 2010. Ecological security assessment of Tianjin by PSR model. *Procedia Environmental Science*. 2,pp881-887

C.H. Chen, W.L. Liu, S.L. Liaw, C.H. Yu, 2005. Development of a dynamic strategy planning theory and system for sustainable river basin land use management. *Science of The Total Environment*, 346, pp17-37

J.J. Kao, T.C. Pan, C.M. Lin, 2009. An environmental sustainability based budget allocation system for regional water quality management. *Environmental Management*, 90, pp699-709

Park, Y.S and J.J. Lee, 2003. An empirical study on the relevance of applying relative valuation models to investment strategies in the Japanese stock market. *Japan and the World Economy*. 15(3), pp331-339

Senchack, J. and J.Martin, 1987. The relative performance of PSR and PER investment strategies. *Financial Analysts Journal* pp46-56.

Ye, H., Y. Ma, L.M. Dong, 2011. Land ecological security assessment for Bai autonomous prefecture of Dali based using PSR model--with data in 2009 as case. *Energy Procedia*. 5, pp2172-2177

して、要素分析を行った<sup>32</sup>。本論文では、先行研究と同じように、DSRモデルの因果関係の環に基づいて、土地利用政策の制定過程及び実施成果を以下の通り分析する。

第一に、人間の土地利用の行為に伴う土地の状態の変化を考察した上で、土地利用政策、特に耕地保全政策の制定背景を分析する。すなわち、駆動力 (Driving Force) から状態 (State) への過程及び状態 (State) から対策 (Response) への過程に対する分析である。

第二に、これらの政策が実施されてから、人間の土地利用の行為にどのようにフィードバックするのかを分析することによって、政策の成果を評価する。すなわち、対策 (Response) から駆動力 (Driving Force) への過程に対する分析である。

DSR モデルに基づく分析の特徴は一定の時期における政策の制定背景及び実施成果の過程が解明できる点である。しかし、分析対象の期間を長く設定した場合には、駆動力 (Driving Force)、状態 (State) 及び対策 (Response) それぞれの質的・段階的な変化を観察することが重要な課題となり、DSR モデルの枠組みだけでは不十分である。1949 年から 2009 年までの 60 年間で、北京市の耕地保全に関する土地利用政策には質的・段階的な変化があったというのが、本論文の作業仮説である。こうした質的・段階的な変化を分析するために、ここで制度変化理論を導入し、DSR モデルの枠組みと合わせ、長期的で、歴史的な視点から政策の変遷を明らかにするのである。

新制度主義経済学派の代表的なアメリカの経済学者 D.C.ノースは、制度を、人間に創案された人間の相互作用を形成する強制あるいは制約、道徳及び倫理などの規範として定義した<sup>33</sup>。ノースのこのような定義を発展させ、青木昌彦は制度を以下のように概念化した。

「制度とは人々が政治、経済、社会、組織などの領域 (ドメイン) でゲーム的な (戦略的な) 相互作用をするうちに浮かび上がり、当たり前であると誰にも受け取られるようになった自己拘束的なルールである。より端的に言えば、皆が当然視するルールが制度なのである」

---

<sup>32</sup> 李晓云・张安录,2003. 「城乡生态经济交错区农地城市流转 PSR 机理与政府决策探讨」『中国土地科学』17(5),pp9-13

郑浩・宋戈, 2008. 「黑龙江省佳木斯市郊区耕地保护的 PSR 研究」『国土资源技术管理』25(5),pp6-10

刘丽华,2008. 「基于 PSR 模型的福州环城游憩带驱动因子分析」『山西师范大学学报 (自然科学版)』22(2),pp105-108

易军・梅昀,2010. 「基于 PSR 框架的耕地集约利用及其驱动力研究-以江西省为例」『长江流域资源与环境』19(8),pp895-900

<sup>33</sup> North,D.C.,1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge. 竹下公視 (訳),1994. 『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房. pp213

<sup>34</sup>。そして、ノースは制度がフォーマルな制度（成文法などの公式化・形式化されたルール）、インフォーマルな制度（社会的規範・習慣・宗教などの非公式な、暗黙のルール）及びそれらの制度の実施を含んでいると述べた<sup>35</sup>。また、ノースは取引費用の理論を制度変化に応用し、次のように論じた。政治的、経済的な行為主体、つまりエージェントは、現在の制度を維持する場合と変化させる場合のコストと便益を比較する。もし変化の便益がコストより高ければ、これらのエージェントは制度変化をそれが実現するまで推進するだろう<sup>36</sup>。本論文では、この制度変化理論を用い、北京市土地利用政策、特に耕地保全政策の歴史変遷の要因を考察する。

ここで一つの問題を取り上げたい。制度変化には2種類の基本的な形式がある。一つは、多数の人々が、利益の追求のために、自発的に提唱し、組織し、そして実行する変化である。もう一つは、政府の命令と法律によって実行される強制的な変化である<sup>37</sup>。自発的な制度変化の過程で、フリーライドなどの外部性がしばしば発生する。これらの人たちの意見が一致するためには、長時間の組織と交渉が必要である。それによって、制度変化のコストが増加し、制度のアンバランスなどの状況が出てくる。これに対して、強制的な制度変化の過程では、政府は、自分の政治的な権力と資源の分配の優位を利用して、外部性を克服することができ、新しい制度の形成に主導的な役割を果たすのである<sup>38</sup>。特に中国は、市場経済を前提とする社会主義国家であり、政府が制度を変化させる主要な行為主体である<sup>39</sup>。そのため、本論文では、北京市政府がどのように制度変化にともなうコストと便益を比較し、最終的に北京市の耕地保全に関する土地利用政策を変化させることを決断した

---

<sup>34</sup>Aoki.M,2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: The MIT Press. ISBN: 9780262011877.

pp481. 滝沢弘和・谷口和弘(訳),2003.『比較制度分析に向けて』NTT出版;新装版.pp485

金延政,2007.「制度派理論に基づく会計制度の変化に関する考察—韓国グループ会計制度の変化」『経済論叢(京都大学)』179(4),pp34-51

<sup>35</sup>North,D.C.,1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>36</sup>North,D.C.,1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>37</sup>V. Ostrom. D. Feeny. H. Picht, 1988. *Rethinking Institutional Analysis and Development*. Issues, Alternatives, and Choices. 王誠等訳, 1992.『制度分析と発展の反思-問題と抉擇』商务印书馆. pp133-152

<sup>38</sup>董亚男,2009.「制度变迁中的政府行为：理论基础与现实选择」『行政与法』1,pp24-26

邢海峰,2010.「改革开放以来我国城乡用地规划管理制度变迁」『城市发展研究』17(6),pp37-42

<sup>39</sup>杨瑞龙,1993.「论制度供给」『经济研究』8,pp46-52

陈天祥,2001.「论中国制度变迁的方式」『中山大学学报(社会科学版)』41(3),pp86-93

胡书东,2010.「论政府主导的中国制度变迁」『社会科学战线』6,pp34-42

のかについて考察する。この研究の全体的なフレームワークは図 0-2 で示しておいた。

なお、中国における中央政府と地方政府の権限に関して説明しておきたい。中国の省、市、県及び郷レベルにおいて、地方の市民の選挙によって選ばれた代議員によって構成される人民代表大会及び常務委員会は地方の権力機関である。そして、地方政府の首長などは、地方人民代表大会の投票によって選出される。改革開放以前、中央政府は地方政府に対して、絶対的な政治と経済の権威を持っていた。地方政府は中央政府の下部機関であり、両者の関係は単純な「中央政府が命令をしてから、地方政府は命令に従って実行する」というモデルであった<sup>40</sup>。改革開放以来、地方政府の権限は徐々に増大していった。1979年に公布された「中華人民共和国地方各級人民代表大会及び地方人民政府組織法」（「中华人民共和国地方各級人大和地方政府组织法」）の第 43 条、第 60 条及び 1982 年に公布された「中華人民共和国憲法」の第 100 条において、地方政府の権限は次の通りに規定された。省、自治区及び直轄市の人民代表大会は、国家の「法律」、「行政法規」に従って、省、自治区及び直轄市の「地方性法規」を制定することができる。そして、地方政府の首長と各部は、国家の「法律」、「行政法規」及び「地方性法規」に従って、「地方政府規章」を制定することができる<sup>41</sup>。また、2000年に公布された「中華人民共和國立法法」（「中华人民共和国立法法」）の第 73 条において、下記のように規定された。「地方政府規章」は、国家の「法律」、「行政法規」及び「地方性法規」を実行するために制定しなければならない事項、及び当該行政区域の行政管理に関わって、実行しなければならない具体的な事項を含む。中国の憲法において、省の地方自治に関する規定は設けられていない<sup>42</sup>。それにもかかわらず、実際には地方政府は、法律の範囲内において地方の事務を管理する広範な権力を有しているのである<sup>43</sup>。

本論文は、下記の図 0-2 のような枠組みの中で分析していく。第 1 章では、1949 年から

<sup>40</sup>李善同・刘勇,2002.「我国中央—地方权限划分与区域管理模式」『经济研究参考』14,pp2-9

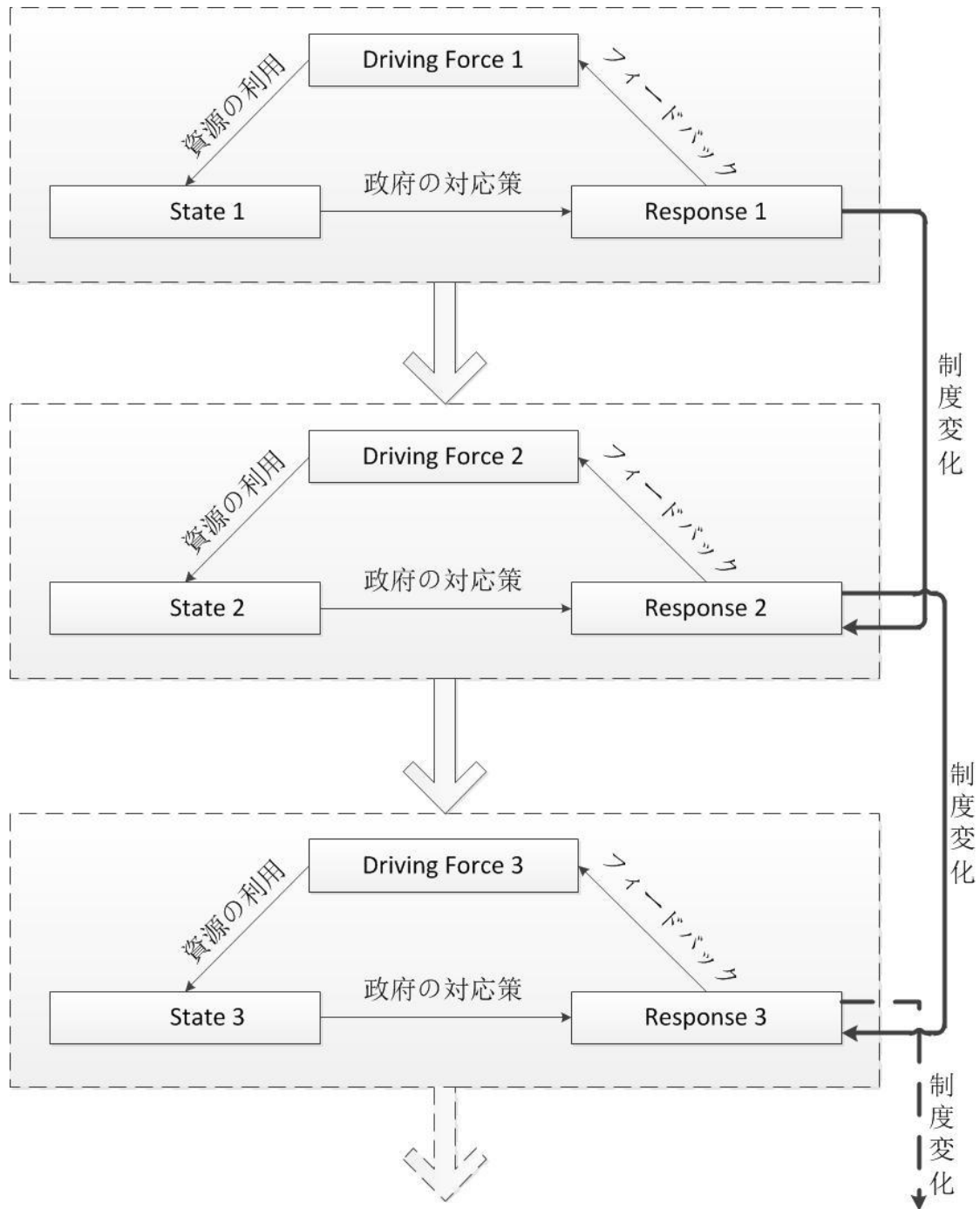
<sup>41</sup>一般的には、全国人民代表大会及び常務委員会によって制定されるのが法律である。法規は法律によって制定されるものである。國務院によって制定されるのが行政法規であり、地方人民代表大会によって制定されるのが地方的法規である。たとえば、「方法」、「規定」、及び「条例」など。法規はある程度の法律効力があるが、法律と対立すると効力がなくなる。また、地方政府、及び國務院の各部によって制定されたのは規制である（中国語で「規章」と呼ばれる）。たとえば、「通知」や「決定」など。規制は法律効力がなく、ただ行政部門内部の公文書であり、当時の政策の方向を示す。日本の「通達」に相当する。

<sup>42</sup>中国における 5 つの少数民族の自治区、及び香港特別行政区とマカオ特別行政区以外の省である。

<sup>43</sup>沈荣华,2000.「论地方政府规章的制定权限」『行政法学研究』1,pp14-16

2009年までを対象として、北京市における土地利用政策体系の展開過程を全般的に分析する。3つの時期に区分できることを示す。そして、第2章から第4章では、3つの時期それぞれの土地利用政策体系の制定過程及び実施成果を解明する。

図 0-2 この研究のフレームワーク



出所：筆者作成



## 第1章 通史

### 1. 耕地保全政策の制定—DSRモデルに基づいて

序章で述べたように、DSRモデルは以下のような因果関係を想定している。すなわち、土地利用の状態（State）は人間の土地利用行為（Driving Force）に影響され、変化する。この変化に対して、人間は対応（Response）し、また土地利用行為と土地利用の状態にフィードバックするのである。本節はこのフレームワークに基づいて耕地保全政策の制定背景を説明する。

北京市における土地利用の変化に関して、地目転換の多くは耕地と直接的な関係がある。耕地から建設用地への転用が土地利用の変化の核心である<sup>44</sup>。耕地転用の目的は国家建設を主として、農村における郷（鎮）の集団経済組織あるいは農民個人が投資する郷鎮企業と公共施設の建設、および農民の個人の住宅建設という3つの部分を含む<sup>45</sup>。

第一に、図1-1で示したように、1949年以来、北京市の人口は増加の趨勢にある。1949年から2009年にかけて定住人口<sup>46</sup>数は420.1万人から1,755万人に増加し、この60年間でほぼ4倍以上に達した。その内、1949年から1960年まで及び2000年から2009年までの2つの時期に増加の速度は特に速かった。ここで、一つの現象に注意する必要がある。それは、1964年に北京市においていわゆる「一人っ子政策」<sup>47</sup>が実施されてから、北京市の人口の自然増加率が制御されてきたことである。特に1973年から、北京市政府が「一人っ子政策」を更に強調したため、北京市における人口の自然増加率は大きく低下してきた<sup>48</sup>。つまり、1973年以来、北京市の人口の増加は主に流入人口の大幅の増加によるものである。急速な

<sup>44</sup> 孙强・蔡运龙・王乐, 2007. 「北京耕地流失的时空特征与驱动机制」『资源科学』29(4), pp.158-163.

<sup>45</sup> 国家建設は国家が集団所有の土地を収用した後、工場、鉄道、交通、水利、国防、教育などに関する工事を行う建設である。郷鎮企業と農村の公共施設の建設及び農民の個人の住宅建設は、集団所有の土地の収用という手続きを経ない。

<sup>46</sup> 定住人口は、調査地域の戸籍に登録されているか否かに関わらず、当該地域における一年以上定住している人口である。

<sup>47</sup> 「一人っ子政策」は、中国において人口を制御するために晩婚、出産の晩期化、子供を少なく生むことを提唱する政策である。

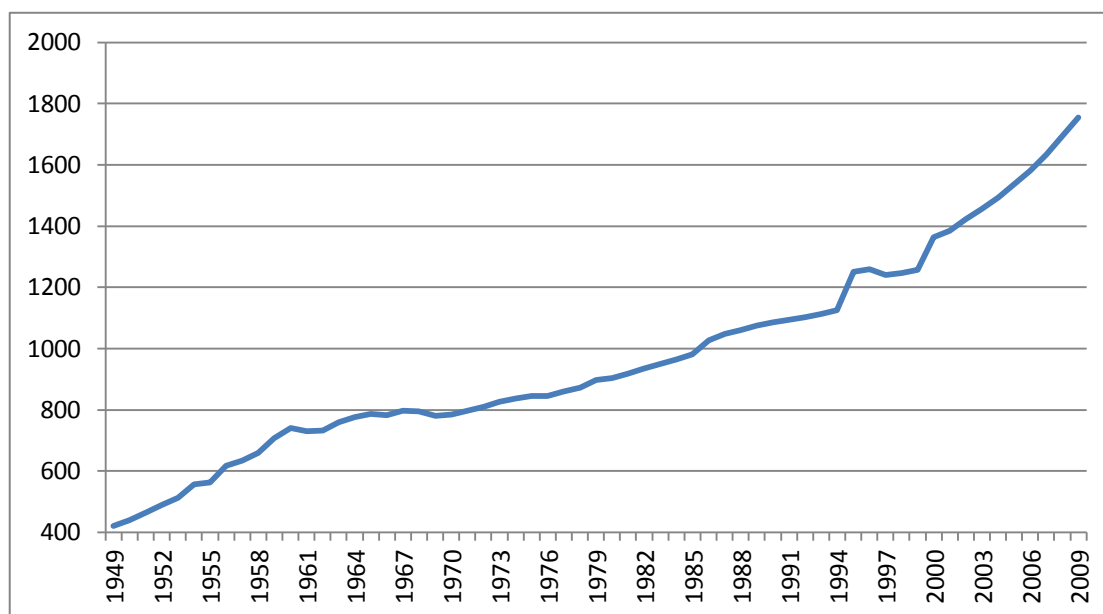
<sup>48</sup> 李正恩, 1987. 「首都城市规模控制与计划生育」. 『人口与经济』4, pp.32-33

国家统计局综合司, 2005. 『新中国五十五年统计资料汇编』中国统计出版社.

北京统计局, 2011. 『北京市统计年鉴 2011』中国统计出版社

人口増加による住宅地や生活用地の土地需要が拡大し、市の中心街から郊外への市街地の拡大をもたらした。特に1978年から2008年にかけて、北京市では市街地面積が5倍以上に拡大した<sup>49</sup>。市街地が拡大する過程において、耕地から建設用地への転用が進展することは当然である。

図 1-1 北京市における総定住人口変化（1949年-2009年）（単位：万人）



出所：国家统计局综合司,2005.『新中国五十五年统计资料汇编』中国统计出版社

北京统计局, 2011.『北京市统计年鉴 2011』中国统计出版社

註) 1977年以前のデータは『新中国五十五年统计资料汇编』から、1978年以降のデータは『北京市统计年鉴 2011』から引用した。1958年末までは、この時期に行政区域の変動が頻繁であったため、各統計資料のデータは異なる。『北京市人口统计资料汇编（1949-1987）』では、1949年から1957年までの間に、総定住人口は209.2万人から415.4万人に増加したと記録されている。これに対して、本表が用いている『新中国五十五年统计资料汇编』は420.1万人から633.4万人に増加したと記録されている。この資料は2005年で編成された資料であり、行政区域の変動の影響を考えた上で修正されたデータと推測され、より合理的であると思われる。

第二に、高度経済成長とともに、北京市民の所得が増大して、レジャーのための時間も増加していった。そのため、サービス商品の消費も増加していった。特に改革開放以来、政府は第三次産業の発展を推進してきた。さらに、1993年以降、北京市における固定資産投資額の増加速度は著しいものとなり、特に2001年に北京市がオリンピック開催地とし

<sup>49</sup>国家统计局, 2009.『中国城市统计年鉴 2008』中国统计出版社

牟风云・张增祥,2007.「基于多源遥感数据的北京市1973-2005年间城市建成区的动态监测与驱动力分析」『遥感学报』11(2),p259.

て指定された以降はそのテンポはより速いものとなった。第3次産業の発展及び固定資産投資額の増加によって、道路や建築物の新築と改築が進展していった。不動産産業と交通運輸業の急速な発展は当然ながら直接的に建設用地の需要の拡大をもたらした。その発展は北京市への人口流入を促した。それは、間接的に建設用地の需要の拡大をもたらした。また、所得の向上に伴って、市民の食生活の内容が変化した。それに応じて、穀物を主とする伝統的な農業経営から果物、畜産物を主とする現代的な多元的農業経営への転換が推進され、耕地は園地や牧草地などに変えられた<sup>50</sup>。

第三に、1980年代における国有地の使用権に関する改革によって、事業主は耕地を建設用地に転用しようとする際には、地方政府に使用料を支払わなければならなくなった。この使用料の大部分は地方政府<sup>51</sup>の財政収入となる。その結果、地方政府にとっては耕地を建設用地へ転用すること自体が利益となっていった。

このような土地利用の変化をもたらす行為、すなわち、人口増加、経済成長を促進する政策及び耕地転用に対する地方政府のインセンティブが、本論文の DSR モデルにおける Driving Force を意味している。

図 1-2 で示したように、北京市における総耕地面積は 1949 年から 1952 年まで、そして 1961 年から 1964 年までの期間を除けば、減少状態が続いてきた。1960 年代から 1990 年代初までは、耕地面積の漸減を土地生産性の上昇で補うことで、食糧（この図では穀物＋野菜）の生産量は若干の変動をとめないながらも、増加の趨勢を維持してきた。特に改革開放以降、食糧生産量の伸びが大きかった。なかでも野菜生産量伸びが大きかった。穀物生産量のピークが 1993 年であるのに対して野菜生産量のピークは 2001 年であった。食糧生産量全体のピークは 1993 年であり、それ以降は急減していった。食糧生産量の減少は、耕地面積の減少だけでなく、優良耕地を対象とした転用の進展さらには大気状態の悪化にともなう酸性雨などによる耕地の質の低下にも起因している<sup>52</sup>。

このような変化は環境を悪化させ、食糧安全保障に直接的な影響をもたらした。改革開

<sup>50</sup>陈印军・徐芳, 2002. 「北京农业结构调整方向与应注意的问题」『中国农业科技导报』 4(3), pp.57-61.

高云峰, 2001. 「现阶段北京农业结构调整现状和发展思考」『首都经济』 11, pp.19-20.

<sup>51</sup>ここでいう地方政府は、主に北京市における区レベル以下の政府を指す。

<sup>52</sup>逯进生, 2009. 「北京市退耕还林成效分析及成果巩固策略」『林业经济管理』 5, pp.44-49.

吴群, 2011. 『中国耕地保护的体制与政策研究』 科学出版社. p91

放以来、北京市においては定住人口が急増してきただけではなく、一時滞在（半年未満）する人口も増加してきた。2008年に北京市における定住人口が既に1,695万人に達し、一時滞在人口は約200万人であった<sup>53</sup>。経済成長とともに、食料消費に占める食糧消費量の比重が低下してきた。それにも拘らず、畜産の発展にともなう飼料など間接的な食糧消費量は急速に増加してきた。更に、北京市の食糧備蓄水準も年々高まってきた。そのため、食糧の需要は増加してきた。しかし、図1-2で示したように、1993年以降、北京市における食糧生産量は下落していった。その結果、北京市における食糧の自給率は年々減少してきている。呉沢斌と劉衛東の研究によると、一人当たりの最小食糧所持量300kgを標準として、90%の自給率を想定した場合には、2005年の北京市における食糧の需給ギャップは256.7万トンの供給不足であった<sup>54</sup>。2005年以降、北京市における耕地面積の減少には歯止めがかかっており、食糧生産量の減少速度も緩和されたが、食糧の自給率は依然として低い水準に止まっている。2010年に、北京市における野菜と穀物の自給率はそれぞれ39.0%と6.7%であった<sup>55</sup>。

北京市の食糧の自給率がすでに十分に低く、他省からの食糧移入に依存しており、したがって、北京市における食糧生産量の増減は北京市の食糧安全保障に重大な意味を持たないと一般的には思われている。しかし、前にも述べた通り、中国において北京市は主要な食糧生産基地ではないけれども、食糧生産の責任が免除されているわけでもない<sup>56</sup>。上記のような耕地賦存量の量的質的低下と食糧生産量の減少が続いたことによって、北京市にとって、食糧自給の任務の完遂は困難になってきたと考えられる。このように、北京市における耕地減少という実態と耕地保全という政策的課題との間の矛盾が徐々に出てきた。これが本論文のDSRモデルの中のStateを意味するのである。

<sup>53</sup> 「北京市 2008 年国民经济和社会发展统计公报」

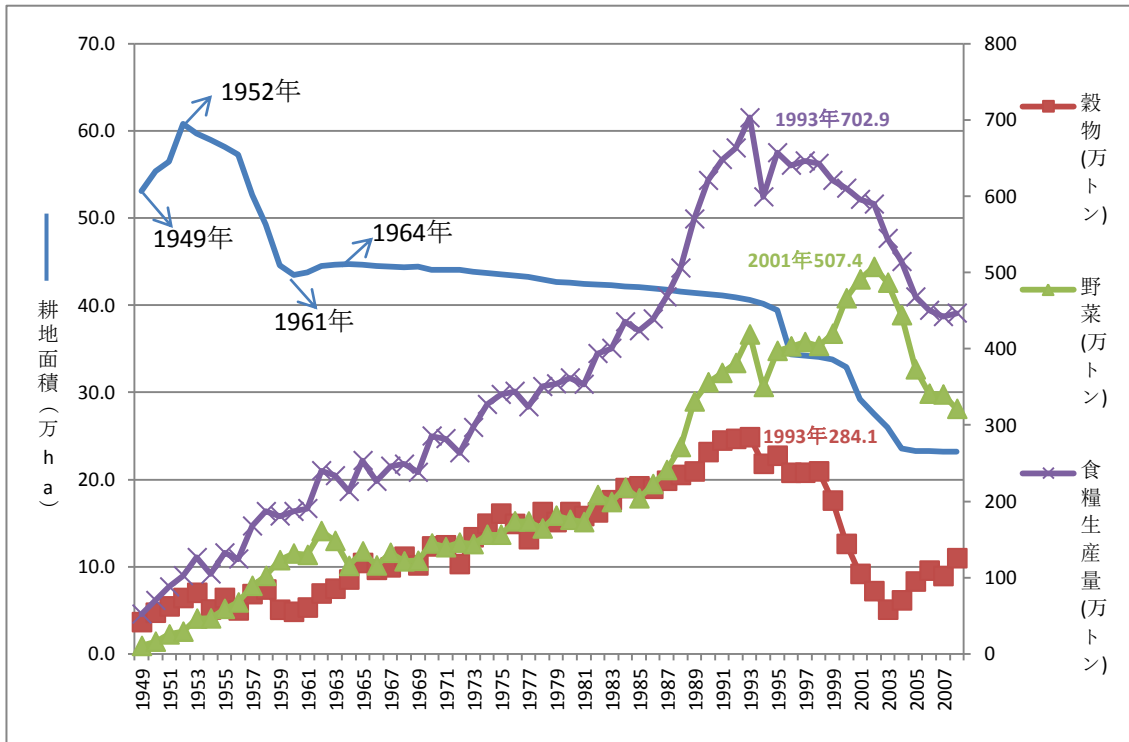
[http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-03/01/content\\_17352212.htm](http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-03/01/content_17352212.htm)

<sup>54</sup> 呉沢斌・劉卫东, 2009. 「基于粮食安全的耕地保护区域经济补偿标准测算」『自然资源学报』24(12), pp2076-2085

<sup>55</sup> Cai Jianming, GUO Hua, Larissa MULLER and Margaret ZHOU, 2012. Urban Food Supply under Constrained Land Resources in Beijing: Potential and Optimization, *Journal of Resources and Ecology*.3(3), pp269-277.

<sup>56</sup> 姜广辉・张凤荣・徐艳・宫攀, 2007. 「论北京市耕地后备资源的开发可行性」『土壤通报』38(2), pp.369-373.

図 1-2 北京市における耕地面積及び食糧生産量の推移（1949年-2008年）



出所：北京市房屋土地管理局,1996.「北京市耕地面积及其变化情况」内部資料

北京统计局,2011.『北京统计年鉴 2011』中国统计出版社

国家统计局综合司,2005.『新中国五十五年统计资料汇编』.中国统计出版社

註) 耕地面積のデータに関して、1977年以前のデータは「北京市耕地面积及其变化情况」から、1978年以降のデータは『北京统计年鉴2011』から引用した。前者によると、耕地利用に関する違法行為が多かったため、統計と実態のズレが大きく、1996年までのデータは実際の減少面積より小さかった。データの補正は困難であるが、耕地面積の変化の趨勢を示す上では十分であると判断した。また、この図でいう食糧は、穀物及び野菜を指す。1949年から2004年までのデータは『北京统计年鉴2011』から、2005年から2008年までのデータは『新中国五十五年统计资料汇编』から引用した。

北京市における穀物生産量ピークの時期に相当する1991～93年3年平均の穀物生産量を北京市登録人口数で割ると、一人当たりの食糧所持量は約256kgとなる。北京市には登録人口以外にも農村からの移入者が多く住んでいるので、実際の数値はこれを下回る。中国の研究者は、FAOが制定したカロリー基準に基づいて中国の一人当たりの食糧所持量の基準を計算している<sup>57</sup>。その結果、一人当たりの食糧所持量はできるだけ400kgを超えること、最低でも300kg以上は確保すべきであることが指摘されている。北京市の穀物生産量が上昇したとはいえ、それだけでは北京市の住民を養う水準に達していなかったことを、念のため確認しておきたい。

<sup>57</sup> 卢良恕・刘志澄,1993.「中国中长期食物发展战略」『北京：农业出版社』

陈百明・周小萍,2005.「中国粮食自给率与耕地资源安全底线的探讨」『经济地理』25(2),pp145-148.

王楠君・吴群,2006.「省域耕地资源数量安全底线测算的实证研究—以江苏省为例」『地域研究与开发』25(5),pp94-97.

王文博・许学工・蔡运龙,2008.「北京耕保底线测算和“等效面积”耕保机制」『地域研究与开发』27(4),pp89-93

冯跃・鲁春霞・马蓓蓓,2009.「京津冀地区粮食供需的空间格局变化特征」『资源科学』31(4),566-573.

この矛盾を解決するため、北京市政府は中央政府から公布された耕地保全政策を実施するだけでなく、北京市の自らの状況に応じて独自の耕地保全政策を制定しなければならない。本論文のResponseはこのような2つのレベルの政策を含むのである。そして、これらの政策の実施によって、実際にある程度耕地の急減が緩和されてきた。ただし、同時に、それらのResponseの予想できない影響があり、政策の効果が本来の政策の課題に背くこともあった。

## 2. 現在の中国における耕地保全政策システム

中国における耕地保全政策システムは、耕地の保護に関する法律、法規、規制などの政策の総体である。

中国における耕地保全政策システムに関する研究は少なくない。潘明才（2001）は、耕地保全政策システムが主に土地用途規制制度、基本農田保護政策、耕地占補平衡政策<sup>58</sup>及び土地整理整備制度から構成されると述べている。翟文侠・黄贤金（2003）によると、耕地保全政策システムは広義の意味と狭義の意味を持っている。広義の耕地保全政策システムは、すべての耕地保全に関する法律、法規を含んでいる。たとえば都市計画、郷（鎮）の住宅建設に関する条例、中央または地方が制定する通知、規定などである。狭義の耕地保全政策システムは、主に耕地の財産権と利用計画及びそれに関する管理についての政策および法律である。钱忠好（2003）によると、中国の耕地保全政策システムは主に耕地の総量の維持、土地用途の管制、耕地収用の規制という3つの部分から構成されている。葛宏元（2005）は違法事件に対する懲罰の措置が耕地保全政策システムを支えていると述べた。李雪芬（2008）は中国の耕地保全政策システムを非正式制度、正式制度及び実施手段に分けた。

総じていえば、従来の研究は中国の耕地保全政策の実施手法を以下のように分けている。すなわち、土地用途規制政策、基本農田保護政策と耕地占補平衡政策である。少数の学者は土地利用計画体系や土地整理整備政策も耕地保全政策システムのひとつの要素であり、

---

<sup>58</sup>耕地占補平衡政策は、耕地を守るために民間企業が耕地を建設用地に転用した後に、必ず同じ程度の面積の耕地を補充しなければならないという政策である（後で詳しく述べる）。

これらの政策は平行して実施され、同等に耕地保全政策システムに含まれていると考えている。しかし、この分類方法は適当ではない。

国民経済・社会発展計画、都市総体計画、そして土地利用総体計画は、中国の都市計画体系の三大部分である<sup>59</sup>。その内、都市総体計画と土地利用総体計画は土地利用計画体系を構成する2種類のカテゴリであり、都市における土地利用に関する行政管理の総則とされる<sup>60</sup>。そのため、ここでまず強調したいのは、都市総体計画と土地利用総体計画は耕地保全政策の一つの部分であるということである。

次に、土地用途規制政策は実際に独立的な政策として存在しておらず、他の要素と重複していることも見逃せない。土地用途規制政策は、国家が土地資源の合理的な利用及び経済・社会の発展と環境の調和を保証するため、土地利用総体計画を編成すること及び土地の用途のゾーニングによって規定することを通じ、土地の所有者と使用者に、厳格に、国家の確定する用途に応じて土地を利用させるように制定した制度である。これは2つの措置を含んでいる。一つは農用地、建設用地および未利用地などの土地の用途の分類によって地目を定め、土地利用計画体系に基づいて各地目の範囲を確定することである。もう一つは「中華人民共和国土地管理法」や「基本農田保護条例」などの法律や条例に基づいて耕地の転用を制限することである。このように、土地用途規制政策は他の政策から独立した政策でなく、交叉し合っているのである。

また、土地整理整備という政策の内、耕地保全に関する内容はほぼ耕地占補平衡政策と重複しているため、独立の分枝の一つとして耕地保全政策システムに入れることは適切ではない。

そのため、本論文では耕地保全政策の実施手法を以下の主要な部分によって構成されたものと見なす。すなわち、土地利用計画体系、耕地転用の審査許可制度、基本農田政策、耕地占補平衡政策及び違法事件の処理に関する政策である。この実施手法を構成しているすべての政策は「中華人民共和国土地管理法」を基礎として制定されている。

具体的には、第一に、土地の用途の分類方法、つまり地目分類と土地の等級区分の方法

<sup>59</sup>湛利民, 2007. 「北京市规划体系新构想」『投资北京』 8, pp92-95

<sup>60</sup>陈哲・欧名豪・李彦, 2010. 「现行政管理体制下的“两规”衔接」『城市问题』 11, pp76-81

によって、基本農田、基本農田以外の耕地、他の農用地、建設用地及び未利用地などに分けられる。基本農田というのは、ある時期の人口と経済発展の水準の下での農産物に対する需要を前提として、土地利用総体計画に基づいて指定され、土地生産性が良く、転用してはいけない耕地である<sup>61</sup>。そして、基本農田保護区というのは基本農田を保護するため、土地利用総体計画と法律に基づいて確定される耕地保護区域である。第二に、ゾーニングである。ゾーニングはほとんどの場合土地利用計画体系によって制定される。すなわち、土地利用計画体系に沿って各地目の面積と位置が定められる。耕地の転用が必要であれば、耕地転用の審査許可制度によって、耕地から建設用地へ転用される。第三に、耕地転用が発生した場合、耕地占補平衡政策に基づいて、どこでどのぐらいの耕地を補充するかを定める。もし転用される耕地が基本農田であれば、上記の政策だけではなく、基本農田政策にも従わなければならない。第四に、政策に違反した場合、法律に従って処罰される。

これは現在の中国において実施されている耕地保全政策システムである。しかし、この政策システムは建国以来一貫して存在してきたのではなく、1949年以降いくつかの段階的な変遷を経た後、このようなシステムとして形成されたのである。

### 3. 耕地保全政策の段階的な変化—制度変化理論に基づいて

この節では、制度変化理論に基づいて、北京市の耕地保全政策システムの変遷を明らかにする。本論に入る前に時期区分を行っておきたい。

中国土地政策史に関する今までの研究の中で、時期区分論に関する業績は少なくなかった。たとえば、農村部における土地政策の発展に着目した研究や都市部における土地利用政策の変遷を分析した研究がある。前者の多くは、1949年以來の土地政策の展開過程を3つ段階を分けた。すなわち、1958年を1つ目のメルクマールとして、農村の土地制度に私有と公有の両方が並存していた時期から集団所有の時期へ転換したと捉える（具体的には第2章で述べる）。そして、1978年を2つ目のメルクマールとして、その後、農村の土地経営権は集団から分離され、農民へ譲渡された（具体的には第3章で述べる）<sup>62</sup>。それに

<sup>61</sup> 『中华人民共和国农业法基本农田保护条例』法律出版社. 1998年.

<sup>62</sup> 姜爱林, 2003. 「新中国土地政策的历史演变(1949-1978)」『玉溪师范学院学报』19(10), pp25-31.



対して、都市における土地利用政策の変遷に関する研究の多くは、1988年における「国家土地収用条例」（「国家征用土地条例」）の公布をメルクマールとして、土地政策の展開過程を「使用権の無償の獲得・無期限の所持」の時期と「使用権の有償の獲得・賃貸<sup>63</sup>可能」の時期という2つの時期に分けている（具体的には第2章及び第3章で述べる）<sup>64</sup>。

上記の研究の全てが、農村部あるいは都市部のいずれか1つを分析するに止まっている。そして、土地の財産権だけに着目して、土地利用に関する政策、特に耕地保全政策に対する研究が乏しかった<sup>65</sup>。しかも、耕地保全政策に関する数少ない研究は、1978年改革開放以降の中国全土の耕地保全政策の変遷のみを対象とする分析であった。そして、これらの研究における時期区分論は、ほぼ1986年の「中華人民共和国土地管理法」の制定及び1998年の「中華人民共和国土地管理法」の2回目の改正をメルクマールとして行われた。

これらの研究と異なり、本論文では、まず、研究対象地域を従来の中国全土から大都市の代表としての北京市に限定した。これによって、本論文の土地利用政策は、中央政府によって制定された政策だけではなく、北京市政府によって制定された政策も含むことができる。

そして、研究時期を従来の1978年以降の30年間から1949年以来の60年間まで拡大した。後述のように、1980年代初めに、北京市における土地利用政策体系において大きな変化がもたらされた。新しい政策体系は、改革初期に現れた土地利用に関する問題を解決しようとして制定された政策であったにも拘らず、実際には、計画経済時代の政策の枠組みから抜け出すことができずに、結局は応急的な政策になってしまった。結果的にも、実施

---

石苏艳,2009.「新中国成立以來农村土地政策思考」『上海房地』7,pp12-15.

牛磊,2009.「改革開放以來农村土地政策的变迁」『首都师范大学学报(社会科学版)』pp19-21.

张志・李晓晨,2010.「建国六十年来农村土地政策、制度演变历程以及启示」『中国商界』6,pp241-242,244.

李智勇・薛新娅,2011.「我国农村土地政策的变迁与现实选择」『经济导刊』2,pp74-75.

黄花,2011.「中国共产党农村土地政策的历史变迁及展望」『中南大学学报(社会科学版)』17(5),pp141-147.

江明生,2011.「论建国以来农村土地政策演变的特征」『农业考古』1,pp253-255,258.

<sup>63</sup> 中国語での出讓を指す。事業主が政府に対して一括支払いをする使用年限分の国有地使用料を出讓金と呼ぶ。

<sup>64</sup> 中国城市土地使用与管理课题组,1992.「中国城市的土地使用制度及其改革」『中国社会科学』2,pp63-81.

王丽萍,1995.「从城市土地制度改革看现行的城市规划」『城市问题』1,pp8-10,20.

陈方南,2006.「新中国城市土地政策评价」『东北师大学报(哲学社会科学版)』6,pp89-93.

曹宇明,2010.「城市化快速发展时期的土地问题」『中国国情国力』6,pp13-15.

李恩平,2010.「中国城市土地制度改革与回望」『改革与战略』26(5),pp73-75,91.

<sup>65</sup> 唐健,2006.『我国耕地保护制度与政策研究』中国社会科学出版社

刘新卫・赵崔莉,2009.「改革开放以來中国耕地保护政策演变」『中国国土资源经济』3,pp11-13.

吴群,2011.『中国耕地保护的体制与政策研究』科学出版社.

の成果は想定した水準に達しなかった。1949年の建国から1978年改革開放以前の土地利用状況に対する分析を通じて、なぜ1980年代初期における土地利用政策体系の変化が応急的政策と評価されるものに止まってしまったのかを明らかにすることができる。そして、長期的な視点から土地利用政策の展開過程を解明することができると思う。

また、このような研究対象地域及び研究時期の変化によって、時期区分の方法も従来の研究と異なったものとなっている。前述のように、都市総体計画及び土地利用総体計画は都市の土地利用を指導する総則として、耕地保全政策の2つの重要な構成部分であり、土地利用に対して重要な意味を有する。そのため、本論文における時期区分は、「中華人民共和国土地管理法」の制定及びその2回目の改正を重視するという先行研究の結果を踏まえた上で、都市総体計画及び土地利用総体計画に対する分析を付け加えることによって、新たな時期区分を行う。特に中国の政治・経済史における1978年と1992年という2つの重要な転換点を前提として、それと土地利用政策とのズレを考量し、2つの過渡期を設定する。

まず、上記のような耕地保全政策システムの変遷に着目して、1949年から2009年までの主要な政策を整理すると下のようになる。

表 1-1 北京市における耕地保全に関する政策の年表

1950年	「都市建設のため郊外の土地を利用する臨時方法」
1953年	北京市第1回の都市総体計画
1954年	「国家の建設のため郊外の土地を収用する実施方法の細則に関して」
1956年	「国家建設用地を収用する際の土地の浪費の防止と是正に関する通知」
1957年	「農業生産合作社の土地利用計画の促進に関する通知」
1958年	北京市第2回の都市総体計画 「人民公社の土地利用計画の作業の展開に関する通知」
1962年	「北京市における国家建設用地を収用する実施方法」
1973年	北京市第3回の都市総体計画

	「国務院が指示した建設用地を節約することを執行することに関する通知」
1974年	「北京市建設用地について問題を処理することに関する通知」
1980年	「菜地の転用を厳格に禁止し、新しい菜地の建設基金を収用する臨時規定に関する通知」
1981年	「三環路の近くでむやみに土地を転用し住宅を建設する問題に対して処理の意見」 「農村の住宅建築による耕地転用の制止に関する緊急通知」
★1982年	<b>北京市第4回の都市総体計画（土地利用計画表付け）</b>
1984年	「北京市都市建設の計画と管理の臨時方法」 「北京市農村における住宅用の建設用地の暫定的な管理方法」 「北京市における国家の建設用地収用の条例の実施方法」
★1986年	<b>「中華人民共和国土地管理法」</b> 「土地管理を強化し、むやみな耕地の転用を禁止することに関する通知」 「北京市における新しい菜地の建設基金の管理の臨時条例」
1987年	「違法の転用事件の処理に関する意見」 「耕地転用税の臨時条例」
1988年	「中華人民共和国土地管理法（1回目の改正）」 「土地を整理整備することに関する規定」
1991年	「北京市における中華人民共和国土地管理法の実施方法」
1992年	「耕地のみだりな転用を厳格に禁止することに関する通知」 「開発区及び建設目的による耕地転用の荒廃防止に関する通知」
1993年	<b>第5回の都市総体計画（土地利用計画表付け）</b> 「耕地を転用して果樹や養魚池に変えることを厳格に制御することに関する通知」 「中華人民共和国農業法」 「現在の農業と農村の経済発展に関する若干の政策と措置」
1994年	「土地の違法事件の調査と処分の方法」
1996年	「中華人民共和国刑法」 「土地管理を強化し、耕地を保護することに関する通知」

1997年	「北京市違法の転用事件の処理に関する通知」
★1998年	「中華人民共和国土地管理法（2回目の改正）」 「北京市農村における住宅用地の管理の強調に関する規定（改正）」 「現在の土地利用計画の編成事業についてのいくつかの問題を明らかにすることに関する通知」
★1999年	第1回の土地利用総体計画 「基本農田保護条例（改正）」 「土地利用年度計画の管理方法」
2000年	「土地違法事件に対する行政上の処理方法に関する臨時方法」 「北京市耕地占補平衡政策の実施の確保に関する通知」 「開発区を整理し建設用地の管理を強化することに関する通知」
2001年	「北京市における未使用地の処置方法」 「北京市グリーンベルトにおける換地する方法」
2002年	「北京市耕地占補平衡事業の改善に関する通知」 「北京市で耕地の開墾費用の収集と管理する方法」 「北京市における土地管理の規定を違反した事件に対する責任を追及する方法」
2003年	「基本農田から建設用地への不法な転用を禁止することに関する通知」
2004年	第6回の都市総体計画 「中華人民共和国土地管理法（3回目の改正）」 「土地市場の秩序を整理し、土地管理を強化する事業に関する意見」 「土地利用年度計画の管理方法（1回目の改正）」 「改革を深め、厳格に土地を管理することに関する決定」
2005年	「北京市の国有建設用地の供給方法（試行）」 「基本農田保護を更に強化することに関する意見」 「補充した耕地の量と質を等級によって換算することを実施する通知」 「土地利用総体計画の編成の前期作業を徹底的に行うことに対する意見」 「土地違法事件を処理する時、監察機関と国土資源部門の協力の強化に関する通知」 「土地の違法行為を提訴する基準」 「国土資源に関する法律の執行の監察を強化することに関する通知」
2006年	「公共施設及び公益事業施設の用地の審査と管理に関する通知」 「土地管理を強化することに関する通知」 「土地利用年度計画の管理方法（2回目の改正）」

	「耕地占補平衡の審査方法」
2007年	「集団建設用地の審査に関する通知」 「中華人民共和国耕地転用税の臨時条例」
2008年	「農村において改革を促進することについて若干の重大な問題に関する決定」 「転用の許可を得たのに、建設用地を放置する事例の調査と処理に関する通知」
2009年	第2回の土地利用総体計画 「土地利用総体計画の制定及び審査方法」

筆者作成

凡例：★印を付いた政策は、本論文における特に重要な政策である。

第2節で述べたように、都市総体計画及び土地利用総体計画は土地利用を指導する総則として、耕地保全政策の2つの重要な構成部分である。

北京市において、土地利用総体計画は都市総体計画より登場がかなり遅かった。新中国が成立してから今日まで、北京市は6回の都市総体計画を編成してきた。1953年の都市総体計画では北京市を政治センター、文化センター及び経済センター（工業基地）として位置づけて、内城区<sup>66</sup>を中心として都市開発を行う方針が制定された。1958年の都市総体計画では、北京市を1,000万人の人口を抱える巨大な都市として想定し、「子母城」と「分散集団式的」という市街地配置の方針が定められ、将来50年間にわたる発展の遠景が打ち立てられた<sup>67</sup>。1973年の都市総体計画では北京市の巨大化を制限する方針が確立された。1982年の都市総体計画では北京市の位置づけが大きく転換された。つまり、経済センターとしての位置づけが放棄され、そして内城区を中心とする拡張パターンが制定された。1993年の都市総体計画では国際大都市という建設目標が定められた。2004年の最新の都市総体計画では、「2軸2帯多中心」<sup>68</sup>というキーワードのもとで、いくつかの地域を重点として見なし、集中した諸機能を分散させるという都市構成の方針が確立された<sup>69</sup>。

これに対して、土地利用総体計画は、1999年及び2009年のただ2回だけ制定されたにすぎない。ただし、それ以前の1982年の第4回の都市総体計画からは「土地利用平衡表」

<sup>66</sup>各計画の中では「旧城」とされている。

<sup>67</sup>具体的な内容は第2章で説明される。

<sup>68</sup>具体的な内容は第4章で説明される。

<sup>69</sup>施卫良, 1999. 「北京市城市规划的回顾与展望」『中外房地产导报』第5期

が加えられ、各地目の面積を量的に制限している。この変化は、土地利用に関する特別の計画が導入されたという点で、重要な意味があったのである。そのため、本論文においては、1982年の都市総体計画の修正及び1999年の第1回目の土地利用総体計画の編成は、北京市における耕地保全政策の時期区分を考える上で重要な2つのメルクマールとしたい。

ところで、全国的土地管理に関する最上位の法律としての「中華人民共和国土地管理法」の制定は、中国における土地管理政策の重大な転換といえる<sup>70</sup>。この法律制定以降、中国の土地管理事業は法律に基いて展開されることになったことを意味する。1986年に「中華人民共和国土地管理法」がはじめて制定され、その後、3回の改正があった（1988年、1998年、2004年）。その内、特に1998年になされた2回目の改正が重要である。その際、一部の規定の修正ではなく、立法の思想や主要な内容が大きく改訂されたのである。具体的に、第一に、立法主旨が建設用地の供給から耕地保全に変換され、耕地転用の抑制と耕地保全が目標として設定された。第二に、耕地保全に関する特別の章節が付け加えられ、基本農田保護制度を強化した。第三に、耕地占補平衡政策が法律として「中華人民共和国土地管理法」に取り込まれた<sup>71</sup>。そのため、本論文では1986年と1998年も時期区分のメルクマールとする。

上記の4つのメルクマールに基づいて、北京市における耕地保全政策の展開過程を1949年から1981年まで、1982年から1997年まで及び1998年から2009年までの3つの時期に分ける。その内、1982年から1986年まで及び1998年から1999年までの2つの時期を過渡期として設定する。

ここで、制度変化理論に基づいて、3つの時期の政策変遷を分析する。1979年以前、北京市の都市建設は戦争の準備を指導方針として工業の発展に重点を置き、多くの工場が近郊区において耕地からの転用によって建設された。しかし、表1-1で示したように、1949年から1981年までの第1期に、耕地保全に関する政策は少なかった。既存の政策の内、土地浪費の制御に関する政策が多く、耕地転用の禁止のような特別の耕地保全政策はほとんど存在しなかった。この時期、北京市政府の耕地保全の重要性に対する認識はまだ明確

<sup>70</sup>張傳玖,2006.「守望大地 20年—《土地管理法》成長備忘錄」『中國土地』6,pp4-8

<sup>71</sup>陳小君,2012.「我國《土地管理法》修訂：歷史、原則與制度」『政治與法律』5,pp2-13

ではなかったのである。

1979年以降、北京市に大きな変化が生じる。経済が徐々に成長し、科学、教育、文化及び医療衛生に関する事業も次第に発展していったのである。経済成長に伴い、耕地転用の事例が急激に多くなった。第1期の土地利用政策体系の中には、耕地保全に対する特別の政策が無かったため、耕地面積の減少を有効に制御することができなかった。北京市政府は、「より厳格に耕地転用を制限すべきか否か」という課題に対して、従来の都市建設及び土地利用に関する経験を踏まえた上で、以後どのような手法に基づいて政策を制定するかを真剣に考えるようになった。

もし土地利用政策体系をより耕地保全の方向へ転換させようとするれば、北京市政府にとって、そのコストが主に次の2つが想定される。すなわち、第一に、耕地転用が都市化を促進し、北京市のGDPを増大させてきた。そのため、耕地転用の制限は、北京市市民の生活水準の向上速度を遅くさせる。それだけではなく、GDPの成長は、中央政府が地方政府の成績を評価する基準の一つであるため、耕地転用の制限は北京市政府の業績評価に悪影響を与える可能性が高い。第二に、都市部における土地使用権の改革以降、耕地転用は莫大な建設用地の使用料をもたらすようになった。この使用料の大部分が地方政府の財政収入となり、地方政府にとっては重要である。そのため、耕地転用の制限は、政府の財政収入増大にとって損失である。

一方、政策の転換は重大な便益をもたらす。耕地から建設用地への転用をより厳格に制限すれば、北京市の食糧生産という任務の達成は容易になる。そして、北京市の農民にとって、耕地は基本的な生産手段であり、社会保障の機能が大きいため、耕地転用の制限は社会安定の維持という重要な政策課題の達成に連絡する。北京市政府は、上記のコストと便益を考えた上で、土地利用政策体系をより耕地保全を重視する方向へ転換させる必要性があると決断した。そして、政策体系を大きく転換させていった。

1980年4月、中央政府は北京市の都市建設に対して、以下の通りの指示を下達する。第一に、北京市は必ずしも中国の経済センターになることを目標にすべきではなく、重工業

の発展は制御されなければならない。第二に、人口は 1,000 万人を上回ってはいけない<sup>72</sup>。この 2 つの指示に応じ、北京市政府は 1982 年の都市総体計画を編成した際に、より合理的な土地利用を目指し、土地利用平衡表を都市総体計画に加えた。この土地利用平衡表によって、計画時期の始めと終わりにおける、各地目の土地面積が計画された。これは従来のような単一の都市総体計画によって北京市の土地利用政策を展開するのとは異なり、土地利用計画体系のもう一つのカテゴリである土地利用計画に関する内容の追加であり、政策の理念と手法における本質的な変化であった。

改革開放以来、北京市は全国の他の大都市と同じく、域内総生産が伸長して、都市化が急速に進んだ。都市の拡張によっても、郷鎮企業の増加によっても、農民の住宅の建設によっても、耕地は建設用地に転用されつつあった。1958 年に公布され、1982 年まで機能していた「国家建設用地収用弁法」（「国家建設征用土地办法」）は、耕地を収用される農民への補償に関する規定を設けていた。具体的には、国家が定めた基準収量に当該農産物の価格をかけ、更にその 2 ないし 4 年分を収用地価と定めている。こうした収用価格の水準は、日本の常識から考えると極めて低い水準にあるが、金利水準が高かった 1980 年代初めの中国の場合には、必ずしも低水準であるとはいえない<sup>73</sup>。ただし、収用が大規模に行われた場合には、労働力の移動が問題となる。そこで、収用補償に際しては、立地企業などに優先雇用をするというプラスアルファの特典が加えられることがあった。その時期、農工間の所得格差が大きかったため、農民は一般にこうした優先雇用を伴う耕地収用を歓迎した。その結果、1980 年代初めには、全国で土地収用が円滑に行われていた<sup>74</sup>。1980 年から 1985 年まで、全国において 3,680 万ムー（24,533km<sup>2</sup>）の耕地が減少した。特に 1985 年には、耕地減少の面積が 1,500 万ムー（10,000km<sup>2</sup>）を上回り、建国以来最も多い年次となった<sup>75</sup>。しかし、その時期に、中国政府には統一的な土地の管理部門もなく、土地管理法も制定されていなかったため、土地利用に関する紛糾が頻繁に発生した<sup>76</sup>。

<sup>72</sup>段炳仁, 1989. 『北京改革开放十年』北京出版社 pp19-20

<sup>73</sup>田島俊雄, 1982. 「中国の土地利用と労賃・地代」『アジア経済』 3, pp56-70.

<sup>74</sup>田島俊雄, 1982. 「中国の土地利用と労賃・地代」『アジア経済』 3, pp56-70.

<sup>75</sup>张传玖, 2006. 「守望大地 20 年—《土地管理法》成长备忘录」『中国土地』 6, pp4-8

<sup>76</sup>武建东, 2007. 「《土地管理法》修改：核心在改革征地制度」『中国改革』 8, pp66-67.

严金明, 2004. 「土地立法与《土地管理法》修订探讨」『中国土地科学』 1, pp9-11.



このような問題を解決するため、1986年6月に、「中華人民共和国土地管理法」が公布された。1986年に制定された「中華人民共和国土地管理法」は7章構成である。すなわち、第1章の総則、第2章の土地所有権と利用権、第3章の土地利用と保護、第4章の国家建設用地、第5章の郷（鎮）村の建設用地、第6章の法律と責任、第7章の附則であった。第20条で、「国家や郷（鎮）や村の建設は必ず土地を節約して使わなければならない、荒地を使うことができる場合は、耕地を転用してはならない。生産性が低い土地を使うことができる場合は、生産性が高い土地を転用してはならない」と規定した。そして、8月に、土地管理に関する特別な管理部門として国家土地管理局が成立した。「中華人民共和国土地管理法」の公布と国家土地管理局の成立は、中国の耕地保全を強化させて、新しい段階に入ったことを示している。「中華人民共和国土地管理法」の公布が直接に北京市政府の政策制定に影響を与え、北京市政府は北京市独自の土地利用政策を制定する際に、「中華人民共和国土地管理法」に基づいて展開できるようになった。

このように、1979年以降、改革開放のもとでの土地利用の情勢変化に対応して、中央政府の政策方針は都市化の促進から、徐々に耕地保全を重視する方向に傾いた。こうした全国レベルでの政策転換を受けて、北京市の土地利用政策も変化していった。1982年に制定された北京市の都市総体計画の中に、土地利用計画に関する内容が追加された。これは、北京市における耕地保全政策において重要な画期といえる。この画期を過渡期の始まりとすれば、1986年の「中華人民共和国土地管理法」の公布をもって、この過渡期は終了するといえる（図1-3を参照）。

図1-3 北京市における土地利用政策の第1回目の転換



出所：筆者作成

表 1-1 で示したように、1982 年から 1997 年までの第 2 期に、北京市政府は耕地保全を徐々に重視するようになり、「中華人民共和国土地管理法」を基準として多くの耕地保全政策を制定し、耕地保全政策システムを形成していった。たとえば、1987 年に「耕地転用税の臨時条例」を制定し、税金の収用によって耕地の転用を制御することを目指した。そして、1994 年に、「北京市における基本農田保護条例の実施方法」を公布し、基本農田に対する特別の保護を行った。しかし、1992 年に「開発区熱」<sup>77</sup>が高まってから、民間企業がリゾートのような開発区を名目として、耕地を転用する現象が頻繁に出てきて、耕地保全政策の実施の効果は徐々に弱くなった<sup>78</sup>。1996 年の農業センサスによると、1993 年から 1996 年まで、北京市における耕地面積は以前より加速度的に減少した。1993 年の土地調査の時、市全体の耕地面積は 408,267 ヘクタールであったが、3 年間で 64,333 ヘクタール減少し、1996 年末には、わずか 343,933 ヘクタールしかなかった<sup>79</sup>。

この変化は北京市政府の関心を引くのに充分であった。1980 年代初期に実施された第 1 期から第 2 期への政策転換の際の状況と比べて、1990 年代の後半においては、北京市の地価が急速に高騰して、耕地転用に際して、新しい建設用地の使用料が大幅に増加した。そのため、北京市政府は、「現在の土地利用政策体系を転換させて、より厳格に耕地転用を制限すべきか否か」という課題に関しては、政府の財政収入という側面において、政策転換コストが第 1 回の転換時のそれよりも高いものとなっている。これに加えて、中央政府による地方政府に対する業績評価、及び GDP 増大による市民生活の向上という 2 つの側面を与える影響という点で、第 1 回の転換期と同様のコストが想定される。

しかし、1990 年代末において、北京市における耕地転用にともなう耕地面積の減少はすでにさまざまな社会問題を引き起こしていった。その内、最も深刻なのは耕地を失った農民が政府に対する不満を持ち、社会の安定に悪影響を及ぼしているという問題であった。更に、1993 年以降の北京市の食糧生産量の急減も北京市政府に圧力をかけることになる。

<sup>77</sup> 「開発区」は経済技術開発区とハイテク産業開発区の略称である。1984 年 5 月に中央政府によって「14 の沿岸都市、4 つの経済特区と 14 の経済技術開発区を設定する」という戦略が提出されてから、地方政府は現地の経済を発展するため、「開発区」の設定に対するいくつかの優遇政策を制定し、外国資本による投資を引きつけた。全国での「開発区」の数の急増という現象を「開発区熱」と呼ぶ。

<sup>78</sup> 孙强・蔡运龙・王乐,2007. 「北京耕地流失的时空特征与驱动机制」『资源科学』29(4),pp.158-163.

<sup>79</sup> 「北京市第一次农业普查快速汇总结果公报公布」『北京统计』1998(6),pp5-6

より厳格に耕地保全を重視するという方向に政策を転換させれば、上記の社会安定の維持と食糧の安全保障という2つの重大な便益が獲得できるということが、徐々に北京市政府によって認識されるようになった。北京市政府は、政策転換の便益とコストを比較し、便益がコストより高いと決断した。その結果、政府は再び新しい耕地保全政策システムの転換を模索し始めたのである。

1986年の「中華人民共和国土地管理法」は編成し始めてから公布されるまで、わずか3ヶ月しかかからなかった<sup>80</sup>。あわただしく立法し、しかも当時の立法人の経験が不足していたため、この法律の中には、いくつかの曖昧な条項があった。たとえば、「耕地を保護しなければならない」(第1条)とか、「土地利用は社会主義現代化の建設需要に応じなければならない」(第1条)という規定があったが、しかし、耕地の保護と建設需要の満足との矛盾をどのように解決するかに関する説明はなかった。そのため、耕地保全政策の権威と拘束力は弱くなった。このような欠陥があったため、1994年に中央政府は「中華人民共和国土地管理法」に対して根本的な修正をすると決定した<sup>81</sup>。1998年になると、新しい「中華人民共和国土地管理法」が公布された。上で述べたように、その際の修正が最も重要であり、特に耕地占補平衡政策が法律として確定したことは、中央政府における耕地保全に対する重視の水準に本質的な飛躍があったということの意味する。

北京市の近郊区においては、都市化が進んでいたため、その耕地面積は激しく減少した。これに対して、北京市政府は1997年以降の都市建設の重点を遠郊区に移動し、それによって近郊区の過度に集中した人口と深刻な土地利用の問題を解決しようとした<sup>82</sup>。しかし、遠郊平野区は北京市における最も主要な食糧生産基地であった<sup>83</sup>。そのため、遠郊平野区の耕地保全は更に重要であった。北京市政府は、遠郊区を都市建設計画の対象として含めれば、これからの土地利用に関する矛盾が激しくなる可能性が高いと予測したため、土地

<sup>80</sup> 陈小君, 2012 「我国《土地管理法》修订: 历史、原则与制度」『政治与法律』5, pp2-13

<sup>81</sup> 严金明, 2004. 「土地立法与《土地管理法》修订探讨」『中国土地科学』1, pp9-11.

张传玖, 2006. 「守望大地 20 年—《土地管理法》成长备忘录」『中国土地』6, pp4-8

<sup>82</sup> 刘欣葵等, 2009. 『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社 p228

<sup>83</sup> 文化・张增艳・王爱玲・李继扬・张平・贾劲松・王亚芝 「21 世纪初北京农业结构调整对策研究」

<http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1465/n2216/n3710709/3715922.html>

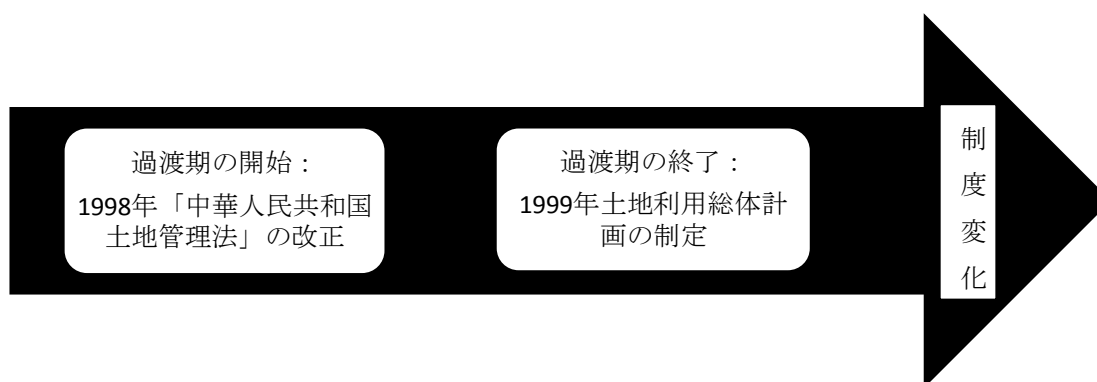
新华社 2000 年 8 月 30 日付 「关于北京现代化农业发展对策的若干建议」

<http://www.people.com.cn/GB/channel4/976/20000830/209162.html>

利用に関する計画で、都市総体計画だけでは十分ではないことを認め、新しいカテゴリの計画を導入する必要があると決断したのである。その結果、1997年に北京市政府は土地利用総体計画を編成し、1999年から中央政府の許可を得て実施した。

上で述べたように、1993年以降の北京市における耕地面積の加速度的な減少に対して、北京市政府は以下の通りに考慮した。すなわち、もし従来のように都市化の推進を続けられれば、遠くない将来に食糧生産に対して脅威が発生する可能性が高い。しかし、もし耕地保全に対していっそう重視すれば、北京市の経済成長に悪影響を与える可能性が高いことも懸念された。この両方のコストと利益をはかった上で、北京市政府は既存の耕地保全政策システムを大きく変化させ、より厳格に耕地減少を制御するように修正を行うことを決断したのである。この転換の過渡期は、1998年に「中華人民共和国土地管理法」改正法が公布され、北京市において耕地占補平衡政策が実施されてから、1999年に第1回の土地利用総体計画の公布までの、2年間であった（図1-4を参照）。その後、各方面から耕地保全政策が制定され、政策システムは徐々に改善されてきている。

図1-4 北京市における土地利用政策の第2回目の転換



出所：筆者作成

## 第2章 計画経済時代の耕地保全政策の展開（1949-1981）

### 1. 土地制度の確立

1982年12月4日、「中華人民共和国憲法」の公布により、都市部の土地が国有化されることが正式的に定められたが<sup>84</sup>、実は、1949年の北京解放の初期に、人民政府による、戦犯と反革命分子の所有地の没収、所有権者のない土地の管理などの方法によって、北京市における都市部の土地国有制度が確立し始めていたのである<sup>85</sup>。1950年代になると、「社会主義的改造」<sup>86</sup>により、北京市の都市部の土地国有制度はさらに進んだ。そして、1970年代末には、北京市の都市土地国有化は全面的に実現された<sup>87</sup>。1949年に、国有地の使用権利については、以下の通りに定められた。まず、工業化の進展を確保するため、国有地の売買は禁止され、すべての配分は政府が管理した<sup>88</sup>。次に、1954年2月に、政務院<sup>89</sup>は次のことを定めた。政府の許可によって耕地から転用された建設用地は、たとえ国有企業に配分されても、民間企業に配分されても、政府に賃金や使用料を払う必要はない。これが、国有地の無償使用の発端である。

他方で、1949年の冬から1950年の春まで、中国共産党は封建的土地制度を廃止するため、北京市の郊外で土地改革を実施した。土地改革は、農村における少数の地主が大面積の土地の所有権を持つという封建的な土地の所有制度を廃止し、すべての農民が自作農として土地を所有する制度を実現したのである。その後、北京市は、全国のその他の地方と同様に、農民の組織化を進展させ、互助組は初級合作社へ、そして高級合作社へと組織化の程度を高度化させた<sup>90</sup>。その過程で、農民の私的な土地所有権は集団的な土地所有権へ

<sup>84</sup> 侯銀萍・単勇,2010.「中国城市土地制度的产权与绩效研究综述」『中国水运（下半月刊）』10(9),pp80-81

<sup>85</sup> 許根林,2007.「建国后我国城市土地供给制度的演变轨迹与改革思路」『湖南商学院学报』14(5),pp6-8,39

<sup>86</sup> 1953年から1956年まで中国における行われた生産手段の私有制から社会主義公有制への変化である。

<sup>87</sup> 靳京,2009.「新中国成立以来北京土地使用制度改革与发展」『北京规划建设』6,pp15-19

<sup>88</sup> 許根林,2007.「城市土地供给制度变迁中的地方政府行为」『改革』2,pp28-31

<sup>89</sup> 1949年10月21日から1954年9月27日まで中華人民共和国の国家の政務を執行した最高の機関で、今の国務院の前身である。

<sup>90</sup> 互助組は農民の自分の意志に基づいて、農具の共用などによって、農家の間に生産を協力するために形成された組織であった。初級合作社は、互助組に基づいて、土地を集団で統一的に経営するという運営モデルの組織であった。高級合作社は初級合作社に基づいて、農民の土地と生産手段を無償で集団所有する組織であった。初級合作社は農民の土地に対する経営権を制限したが、農民の土地に対する所有権を保留

と再編された<sup>91</sup>。この土地所有制度は現在も存続している。

1949年に土地改革が始まった際、改革の対象地区となった当時の北京市の郊外は現在の朝陽区、海淀区、豊台区、石景山区、門頭溝区の全体及び大興区の一部にわたる264の行政村であり、64万人の人口（その内、農業人口が約40万人）と110.58万ムー（737.2km<sup>2</sup>）の耕地が存在した<sup>92</sup>。改革を実施する前に、北京市政府は詳細な調査を行い、北京市の独自の状況に応じて土地改革のための政策を制定した。具体的な特徴は下記の通りである。

第一に、土地改革の目的は、地主の全ての所有地及び富農が賃貸する土地を没収した後で、それを小作農及び狭小な土地を所有する自作農に分配することである。しかし、この分配に関して、北京市政府は、以降の都市建設のためには、多数の工場、商店、住宅及び交通施設用地が確保されなければならない、農村の全ての土地が私有であれば収用が難しくなるという懸念を抱いた。そのため、改革の最初の時点で、他省の場合と異なり、北京市農村において新たに没収された土地は国有とされることが決められた。農民は新たに分配された土地に対する使用权だけが認められ、売買は禁止された。

第二に、土地改革以前に、北京市の農村では、農業に従業しない非農業人口が多かった。他省と同じように土地が均等に分配されるとすれば、農業に従業する農民一人当たりの土地面積は少なくなる。それは農業生産にとって効率的ではなかった。そのため、政府は地主の所有地及び富農の賃貸地を没収した後で、均等な分配の代わりに、経営能力などの状況に応じて農民に分配した。

第三に、一般的な農村における自給自足経済と異なり、その時期の北京市郊外の農業生産は既に商品化傾向が現れていた。土地改革以前に、郊外における野菜栽培の温室は838箇所あり、大規模な近代化経営管理にともづいた果樹園も約1500ムー（1km<sup>2</sup>）あった。北京市の野菜と果物は市内の市場だけではなく、河北省にも移出された。このような生産状況を保全するため、北京市政府はこう指示した。「元の状態を維持し、耕作する」、すなわち、「すべての自作農の土地及び富農の自耕部分の土地に関して、従来の所有権も使用权

---

した。それに対して、高級合作社は完全に農民の土地に対する所有権を集団化し、その後人民公社になった。

<sup>91</sup>人民日報 1956年1月12日付

刘江涛,2010.「我国农村土地制度变革与产权分析」『陕西教育学院学报』26(1),pp39-41

<sup>92</sup>福建政報.1950年第12期.「北京市人民政府关于北京郊区土地改革的总结报告」

も維持する。そして、機械で耕作された土地に関して、その所有権の変化を問わず、元の耕作の状態を維持する。また、中農以下の階級の中で、労働力の不足や兼業のため土地を貸し出していた農民の土地に関して、所有権を維持する。新たに分配された土地を賃貸することもできる」<sup>93</sup>。

5 ヶ月間の土地改革を経て、北京市の郊外における、没収した地主の所有地及び富農の賃貸地の面積は 394,796 ムー (263.2km<sup>2</sup>) になった。これらの土地の土地所有権はすべて国有化され、 使用权は農業に従事する農民に分配された<sup>94</sup>。

1950 年に土地改革が完成してから、北京市において互助組が徐々に広まっていった。1952 年に、10 社の農業生産合作社が試験的に設置され、翌年にその数は 64 社まで増えた。そして、1954 年の 1 年間の普及によって、北京市の郊外における合作社は 412 社になり、その内、高級合作社は 114 社であった<sup>95</sup>。もともと北京市政府は 1959 年までの 4 年間で、郊外で全面的な高級合作社化を実現することを計画していた。しかし、1955 年に、中国共産党内で「纏足の女が歩いている」(つまり、変革のスピードが遅い)として右派が批判されたため<sup>96</sup>、全国の情勢の影響の下、北京市も 1955 年 11 月から農民に人民公社に入社するよう圧力をかけた結果、2 ヶ月の間での入社した農民世帯が全農民世帯に占める割合は 46%から 99%以上にまでのぼった<sup>97</sup>。これによって、北京市の農村における土地の自作農的所有制度が集団的な所有へ転換した。なお、使用权は、農民が引き続き保有していった。

## 2. 都市拡張に伴う土地利用の展開

### 2.1 行政区域の変化<sup>98</sup>

<sup>93</sup> 赵有福, 1992. 「京郊农村的土地改革(上)」『北京党史』2, pp34-39

赵有福, 1992. 「京郊农村的土地改革(下)」『北京党史』3, pp29-34

实业, 1992. 「试析北京郊区土地改革基本经验的现实意义」『北京党史』2, pp30-33

祝遵礪, 1988. 「北京郊区的土地改革」『北京党史』2, pp7-13

祝遵礪, 1988. 「北京郊区的土地改革(续)」『北京党史』3, pp2-7

尤国珍, 2010. 「评析解放后北京郊区土改中的富农政策」『北京党史』3, pp9-11

<sup>94</sup> 福建政报. 1950 年第 12 期. 「北京市人民政府关于北京郊区土地改革的总结报告」

<sup>95</sup> 祝遵礪, 1992. 「京郊全面实现高级合作化」『北京党史』6, pp41-45

<sup>96</sup> 沈志华, 2007. 「浅论 20 世纪 50 年代的农业合作化运动」『中南财经政法大学研究生学报』4, pp95-98

<sup>97</sup> 祝遵礪, 1992. 「京郊全面实现高级合作化」『北京党史』6, pp41-45

<sup>98</sup> この節は尹钧科, 1994. 『北京历代建制沿革』北京出版社, pp189-193、及び孟钧, 2003. 『北京行政区划』中

1949年9月21日から30日まで開催された中国人民政治協商会議の第1期の全体会議で北平市は北京市と改称され、新中国の首都に定められて現在に至っている。しかし、新中国が成立してから今日まで、市域と区と県の制度は幾度もの調整と変更を経てきた。その内、1949年から1978年までの第1期での変更が最も多かった。新しく成立した中華人民共和国は政権を強化するために、この時期の政治環境に適した行政体制の構築を追求した。他方、経済成長と都市発展のため、北京市の管轄区域が次第に拡大してきた。

具体的にみていこう。1949年の年初、北京市（その時点では北平市と呼ばれていた）の行政区域は32区あったが、6月に華北人民政府によって20区に変更された（前掲図2）。1952年6月に、北京市の市街区の数はもとの9区から7区（4つの内城区<sup>99</sup>と3つの外城区）に整理された。北京市は、7つの市街区に6つの郊外の区（県）を加えて全部で13区になった。すなわち、内城区の東単、西単、東四、西四、外城区の前門、崇文、宣武及び郊外の東郊、南苑、豊台、海淀、石景山と門頭溝である。その後、北京市の行政区域は3つの段階を経て拡大していく。

1952年9月、政務院の華北行政委員会によって河北省の宛平県の全部及び房山県、良郷県の部分が北京市に編入された。その内北安河村などの9つの村落が海淀区に編入され、他の地域が門頭溝区と合併し、京西鉱区が新たに生まれた（前掲図3）。これによって、北京市の行政区域の面積は1,961km<sup>2</sup>増加し、北京市の人口も13.1万人増加した。これは第1回の拡大であった。

1956年2月に、北京市の行政区域は再び拡大された。国務院の許可を得て、河北省通県専区の昌平県（高麗営鎮を除く）は昌平区と改称された。通県専区の所属の金盞、孫河、上辛堡、崔各庄、長店、前葦溝、北臯の7つの郷を東郊区に編入して、北京市の一部とした（前掲図4）。これによって、北京市の行政区域の面積は1,604km<sup>2</sup>増加し、北京市の人口も29.2万人増加した。当時の北京市は14区によって構成されていた。

そして、第3回目の変更は1958年になされた。北京市が河北省の管轄区域を建国以来最も多く編入したのである。1958年3月に、国務院は河北省の大興、通県、順義、良郷、

---

国社会出版社に参考した上で記述した。

<sup>99</sup>内城区は北京市の二環以内の市街区域を指し、その位置は現在の東城区と西城区にほぼ相当する。



房山と通州市を北京市の管轄区域に編入することを許可し、11点の変更が行われた。すなわち、①通県専区を分割し、薊県、平谷、三河、香河と大廠回族自治県を唐山専区へ、密雲と懷柔を承德専区へ編入したこと。②前門区を分割し、崇文区と宣武区へ編入したこと。③石景山区を豊台区へ編入したこと。④東単区、東四区を合併し、東城区を設立したこと。⑤西単区、西四区を合併し、西城区を設立したこと。⑥通県と通州市を合併し、通州区を設立したこと。⑦房山県と良郷県を合併し、周口店区を設立したこと。⑧大興県と南苑区を合併し、大興区を設立したこと。⑨順義県を順義区へ改称したこと。⑩東郊区を朝陽区へ改称したこと。⑪京西鉱区を門頭溝区へ改称したことであった。また、1958年10月、国務院の許可を得て、河北省懷柔、密雲、平谷、延慶という4つの県を北京市の管轄地域に編入した（前掲図5）。1958年の2回の拡大によって、北京市の行政区域の面積は11,988km<sup>2</sup>増加し、人口も95.0万人増加した。この時に北京市は13の区と4つの県を管轄していた。

このように、北京市の行政区域は1958年に、3回目の拡大がなされて今日に至っている。それゆえ、ある意味で北京市は1958年に正式に形成されたといつてよい。その後、3回の内部の行政区域の調整が行われた。1960年に、昌平、通州、順義、大興、周口店の5つの区が取り消され、県という行政単位を回復した。つまり、昌平県、通県、順義県、大興県と房山県が設定されたのである。そして、1967年に、石景山区が設立されて、1980年に燕山区が設立された。この時期に北京市は10の区と9つの県を管轄していた。

## 2.2 人口の増加

まず、北京市における総人口の変化を見てみよう。1980年以前の北京市の人口変化を表2-1に示した。その内、前掲図1-1を見ればわかるように、1949年から1960年までは人口増加の快速期であり、1961年から1981年までは人口増加の緩慢期であった。

1949年1月に北京市が解放された後、人民の生活を安定させるため、政府は多くの措置を取り、長年の戦争のせいで大幅に減少した人口が徐々に増えていく土台を作った。1949

年末の北京市の定住人口は420.1万人であり、出生率、死亡率及び自然成長率が順に19.40%、11.9%、7.5%であった<sup>100</sup>。その後、国民経済の回復と発展を経て、医療衛生が進歩し、死亡率が下がっていった<sup>101</sup>。そして、この時期の流入人口の中に出産適齢者の割合が多いこともあったため、北京市の出生率は増加した。その結果、北京市の人口の自然増加率が高くなっただけではなく、この時期の出産ラッシュはその後、1977年から1980年までの出生率の増加も引き起こした<sup>102</sup>。また、政府機関や企業の職を求め、地方から大量の人口が流入した。特に1958年から1960年までの3年間に、北京市において増加した工場が大量の労働者の需要をもたらしたため、流入人口の数は急速に増加した<sup>103</sup>。1960年に、北京市の人口は739.6万人であり、1949年末と比べると319.7万人増加した（前掲図1-1）。

1960年から、北京市の人口は変動しながら徐々に増加した。ただ、1960年から1961年の間に北京市の人口が10万人減少するという大きな変化が表れた。その原因の一つは「三年困難時期」<sup>104</sup>によって死亡率が高くなったことである<sup>105</sup>。もう一つの原因は、この時期の戸籍の登録と管理制度が不十分なものであることによる、特に農村部でその傾向は著しかった<sup>106</sup>。この時期の人口に関する統計の数字をそのまま受け入れることはできない<sup>107</sup>。

1958年1月9日に「中華人民共和国戸籍の登録条例」（「中华人民共和国户口登记条例」）が公布された。この条例は定住、一時滞在、誕生、死亡、転居などの7項の人口に関する登録を義務化し、戸籍による人口管理制度を整えた。その後、北京市は1959年の後半からこの「中華人民共和国戸籍の登録条例」に沿って戸籍登録に基づいて統計を作成した。これ以降、戸籍制度が整備されて、人口の統計数字の信用度が格段に向上する<sup>108</sup>。

戸籍管理制度が形成された上で、北京市政府は地方から上京する従業員及び農村部からの流動人口の数を制限した。1966年から、中国が「文化大革命」の時期に入り、地方から

<sup>100</sup> 国家统计局综合司, 2005. 『新中国五十五年统计资料汇编』 中国统计出版社

<sup>101</sup> 周进, 2011. 「北京市人口变迁 1853-1953」 (博士論文). 中国社会科学院研究生院. p93

<sup>102</sup> 李正恩. 1987. 「首都城市规模控制与计划生育」. 『人口与经济』 4, pp32-33

<sup>103</sup> 陈一夫・李豫・孙彦, 1991. 「北京人口与城市发展」. 『城市问题』 6, pp34-37, 51

<sup>104</sup> 三年困難時期というのは、中国では1959年から1961年まで全国的な食糧欠乏と飢饉が発生した時期のことを指す。

<sup>105</sup> 仇为之・范春永, 1980. 「对北京市人口增长变化的回顾与发展的意见」. 『人口与经济』 3, pp1-3

<sup>106</sup> 周进, 2011. 「北京市人口变迁 1853-1953」 博士論文. 中国社会科学院研究生院. p91

<sup>107</sup> 1951年の7月に中国公安部によって「都市の戸籍の管理に関する臨時条例」（「城市户口管理暂行条例」）が配布され。その後、1953年に全国第一回の国勢調査が行われた。それにもかかわらず、当時の中国において、戸籍制度はまだ完成されなかった。

<sup>108</sup> 罗英豪, 2012. 「上世纪五六十年代户口政策变迁探析—以北京市为例」 『北京党史』 2, pp22-25

北京市に出稼していた農民も農村に帰され、都市部に住んでいた多くの幹部や青年も農村や工場に送られ、労働に参加させられて思想改造が行われた<sup>109</sup>。1973年に「文化大革命」の後期に入ってから、政府の各部門の事業は次第に回復した。そのため、農村に送られた幹部や青年は北京に戻り、流入人口は再び増加した。それにもかかわらず、総じて言えば、1961年から1979年までの流入人口はマイナスであった<sup>110</sup>。また、1964年に「一人っ子政策」が実施されたため、北京市の人口増加のスピードは更に落ちた。その結果、1981年末、北京市における総人口は919.2万人になり、1960年末と比べて、人口増加は179.6万人に留まった（前掲図1-1）。1961年から1981年までの時期は、1949年から1960年までと比べると、期間も長く、初期の人口数も多かったが、増加した人口は半分にすぎなかった。

表 2-1 北京市の各区域の人口及び人口密度の変化（1960年-1980年）

		1960年	1965年	1970年	1975年	1980年
市街区	人口（万人）	231.3	228.7	203.3	210.6	233.7
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	26,551	26,259	23,342	24,182	26,837
	指数（1960年=100）	100	98.9	87.9	91.9	101
近郊区	人口（万人）	217.3	225.2	211.6	230.6	264.7
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	1,694	1,756	1,650	1,798	2,063
	指数（1960年=100）	100	103.6	97.4	106.1	121.8
遠郊区	人口（万人）	283.5	322	356.3	381.1	387.3
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	184	209	231	247	251
	指数（1960年=100）	100	113.6	125.7	134.4	136.6
総人口の合計（万人）		732.1	775.9	771.2	822.3	885.7

出所：北京市统计局, 1989. 『北京市人口统计资料汇编（1949—1987）』中国统计出版社

注) 原表では門頭溝区は近郊区に含まれていたが、本稿では門頭溝区を遠郊区に属するものと捉えており、原データを再構成して本表を作成した。また、データの出所が異なるため、この表の総人口は前掲図1-1のデータとは異なる。

北京市全体の総人口だけではなく、各区域の人口数と人口密度も変化した。表 2-1 で示したように、1960年から1970年まで、北京市の市街区の人口が減少したのに対して、郊外の人口が増加した。その内、遠郊区の増加の幅は近郊区より大きく、1960年から1975年まで34.4%の人口が増加した。しかし、1975年から1980年までの時期には、農村に「下

<sup>109</sup> 罗英豪, 2012. 「上世纪五六十年代户口政策变迁探析—以北京市为例」『北京党史』2, pp22-25

<sup>110</sup> 仇为之・范春永, 1980. 「对北京市人口增长变化的回顾与发展的意见」. 『人口与经济』3, pp1-3

放」された幹部や青年が北京市の都市部に戻ったことによって、市街区と近郊区における人口は遠郊区より多く増加した。その内、近郊区の増加の幅が一番大きかった。なお、遠郊区は農村地域であるため、そこでの人口増加率が同時期の他の2つの地域より大きかったものの、人口密度は近郊区及び市街区よりはるかに小さかった。

## 2.3 都市総体計画に沿った土地利用

### 2.3.1 1949年—1957年

1949年に、中央政府が「北京市を消費都市から生産都市へに転換する」という方針を決定してから、北京市は工業化を主として発展することが求められた<sup>111</sup>。このような建国初頭の都市建設の成果は以下の通りに整理できる。

第一に、道路網が改良された。1949年に北京市には8本の幹線道路があったが、その全長はわずか398kmに過ぎなかった。その内舗装された高級な路面は14kmであり、残りの96%は車の往来に支障をきたすような質の悪い泥道であった<sup>112</sup>。1949年から1952年にかけて、全長で248km、総面積177 km<sup>2</sup>の道路が建設された。都市部では長安街、崇文門外大街、宣武門外大街などの主要な道路が改築され、ほとんどの路面がアスファルトで舗装された<sup>113</sup>。1950年に919の胡同<sup>114</sup>の道路が補修され、1952年には89の胡同の道路の路面がアスファルトと防塵技術で処理された<sup>115</sup>。郊外ではいくつかの道路が新しく建設された。たとえば、西部の颐和園から香山までの颐香路、五棵松から玉泉山までの中央大路（現在の五棵松路に相当する）、東部の建国門から大望路までの建国門大街及び呼家楼から双井までの東三環路などであった。第二に、上下水道の整備である。新しい浄水場及び什刹海などの下水道が建設され、都市部に送水する金水河と長河なども整備された。第三に、1949

<sup>111</sup> 邱石, 1997. 『共和国重大事件决策实录・共和国轶事（第二卷）』. 经济日报出版社. p16

<sup>112</sup> 顔吾侁, 許勇, 劉天善, 2008. 『北京市交通史』 清华大学出版社・北京交通大学出版社, p220

<sup>113</sup> 北京建設史書編輯委員會, 1989. 『建国以来北京城市建设资料（第三卷 交通道路）』 p11

<sup>114</sup> 胡同は、北京市の特有の道路である。主要な大通りの間にある住民区をつがぐ狭くて小さな道である。

<sup>115</sup> 北京建設史書編輯委員會, 1989. 『建国以来北京城市建设资料（第三卷 交通道路）』 p17

年から 1952 年まで北京市で 157 万 km<sup>2</sup>の床面積の住宅が建設された<sup>116</sup>。建設用地の利用に際しては、申請の手続き、元の利用者に対する補償の基準及び許可の配布の基準などが、1950 年に公布された「都市建設のため郊外の土地を利用する臨時方法」（「关于市政建设使用郊区土地暂行办法」）によって定められていた。第四に、西山などの観光地で植樹が行われ、都市部で陶然亭公園や龍潭湖公園などを建設する政策によって、緑化が強化された。第五に、未利用地の開墾や土地整理などによって、1949 年から 1952 年まで 769.3km<sup>2</sup>の耕地面積が増加した<sup>117</sup>。

しかし、その時期の都市建設において、無秩序な耕地転用が多いという問題がすでに表面化していた<sup>118</sup>。そのため、都市総体計画に基づく指導の必要性が徐々に政府によって認識されていったのである。1951 年 2 月に、彭真が北京市市長に任命された。同年の 11 月から、彭真は北京市都市計画委員会の主任を兼任し、その後の 1952 年 11 月、彭真は国家計画委員会の委員に選ばれた。彼の指導によって、1953 年から、北京市における第 1 回の都市総体計画が編成された。

1953 年に、北京市都市計画委員会は甲と乙の 2 つの都市総体計画の方案を出した。この 2 つの方案は計画の年限が共に 20 年間であり、都市構造などの主要内容に関して大きな違いはなかった。同年、北京市政府は計画チームを創立し、モスクワ市ソビエトの副主席のアブラモフをはじめとして、ソ連から都市計画の制定に関する専門家を招聘し、甲と乙の方案を参照しながら、「北京市を改築・拡張する計画の草案」（「改建与扩建北京市规划草案」）を編成した。この草案は不完全な都市総体計画であったにもかかわらず、その時期の中国の都市計画の最高水準を示しており、計画体系の創始という重要な意味を持っていた。当時の北京市政府は中央政府に提出した報告の中でこの草案に関して以下のように述べていた。「この草案はただ首都の発展の遠景及び改築・拡張の方針に関するアウトラインを定めた計画であり、あまり緻密ではなく、更にはとても非科学的な計画であるといえる。なぜなら、これは主に今まで首都の総体計画の前提としての工業建設に関する計画及び大学と中央機関の建設に関する計画がまだ決定されていないからである。その上、都市建設に

<sup>116</sup> 刘欣葵等, 2009. 『首都体制下的北京规划建设管理』中国工业出版社. p74.

<sup>117</sup> 北京市房屋土地管理局, 1996. 「北京市耕地面积及其变化情况」内部资料

<sup>118</sup> 刘欣葵等, 2009. 『首都体制下的北京规划建设管理』中国工业出版社. p75

関する重大な事項に対して、私達は経験が極めて足りない。しかし、首都の建築の規模がますます大きくなるため、もし基本的な発展方向と総体計画を制定しなければ、建設の秩序は混乱し、浪費と損失を招くことになる。そのため、たとえあまり正しくないとしても、北京市の発展方向を確定し、都市建設の中のいくつかの主要問題を早く解決することが必要である。」<sup>119</sup>

1954年に、北京市政府は「北京市を改築・拡張する計画の草案」に対して修正を行い、「北京市を改築・拡張する計画の草案の要点」（「改建与扩建北京市规划草案的要点」）を編成した。これは北京市の初めての都市総体計画の綱要であった（前掲図6、図7）。この「北京市を改築・拡張する計画の草案の要点」では、9つの方面についての次のような計画が制定された。

①北京市の都市規模を20年間で面積600km<sup>2</sup>まで、人口500万人程度に拡大する。都市の中心区は北新橋-蒜市口-菜市口-新街口の一環へ拡大され、天安門広場の周囲を行政センターとして整備し、中央政府及び市政府の主要な機関を配置する。文教区域を西北部に設置し、工業区域を郊外の東部、西部および東部の郊外に設置する。ただし、中等技術学校または中小の工業は中心区および住民区域の中に設置することができる。

②従来の格子状の道路に対して適切に拡幅事業をし、南北軸通りと東西軸通り<sup>120</sup>を100m以上に、新橋-蒜市口-菜市口-新街口の一環路の幅は90m以上に拡張する。そして、放射状環状型の道路を増設し、放射状環状型の道路の交差点で交通広場を建設する。また、護城河を修繕し（後で城壁を取り除く）、その両岸を美しい並木通りにする。

③住民区域は9ヘクタールから15ヘクタールまでの範囲を一つの区画にする。統一的にゾーニングし、緑地、子供遊び用の施設および学校・幼稚園などの文化施設を配備する。

④北京市において普段は水が不足しているが、雨季になると洪水が起こりやすくなるという問題に対して、官庁ダム（後段で説明）を建設して貯水し、三家店と陳各村の周辺では貯水の工事をすることを定める。そして、永定河と潮白河の水を市内に引き入れ、昆明湖、玉淵潭、竜潭などの湖面を拡大し、河と湖の水面を一つの水系へ統一する。また、通

<sup>119</sup>北京建设史书编辑委员会, 1989. 『建国以来的北京城市建设资料（第一卷 城市规划）』 p233

<sup>120</sup>明朝および清朝時代の北京市の旧城を均等に分けた南北方向と東西方向の軸である。

恵河あるいは蕭太后河を基礎として京津運河を建設する。

⑤公園を増設し、緑地の面積を拡大し、お互いに連続し、一つの緑化システムとする。そして、西北部と北部の山間部においては、工場と住宅区の間には植林し、十分な緑地面積を維持しなければならない。また、市街区においてすべての河道の両岸、主要な道及び鉄道の両側に緑化する。

⑥北京市市内の環状の鉄道を次第に外へ移すと同時に、豊台地区の列車編成センター<sup>121</sup>を拡張する。永定門の外に客車の中央駅を設置する。

⑦市内の車道、歩道と広場を舗装し、陸上及び水上競技場を増設する。市の中心区の路面電車路線を次第に外環の幹線へ移し、トロリーバスとバスの線路を増設する。そして、浄水場を拡張し、下水道は雨水と汚水に分かれるようにする。また、火力発電所と水力発電所を増設する。

⑧早急に地下鉄の建設を計画する。

⑨早急にガスシステムの建設を計画する<sup>122</sup>。

第1回目の都市総体計画が不完全なものでもあり、中央政府の正式な許可も得ていなかったにもかかわらず、1953年から1957年までの第1次5ヶ年計画の間に北京市の都市建設はほぼそれに沿って行われた。具体的な土地利用の状況は以下の通りであった。

第一に、天安門広場が政治センターになり、その近くの長安街に司法部、最高裁判所などが設置され、中央政府が中南海に設置された。

第二に、それぞれの地域の主要な経済部門に対応して土地利用のあり方が決定された。東北部には酒仙橋（酒仙桥）電子工業区、東部には紡織工業センターと第一火力発電所が建設された。西部には石景山鋼鉄工場などが拡張された。環境に影響を及ぼし、火災や爆発の危険性の高い工業区域は南部に集中して設立された。西北部の郊外には文教区が形成された。もともと西北部郊外にあった清華大学と北京大学が大規模な拡張を行ったのである。その周りの北太平荘から五道口までの地区では、鉱業、鋼鉄、石油、地質、航空、農機具、林業及び医学に関する専門大学が建設された。また、中関村の付近には地球物理研

<sup>121</sup>列車編成センターは鉄道駅の1種であり、主に貨車の解体、操車などの作業を行う。

<sup>122</sup>北京建設史書編輯委員会, 1989. 『建国以来北京城市建设資料（第一卷城市规划）』 pp12-17

究所や電子研究所などが建設された。商業に関しては、内城区の王府井や東部及び西部の郊外においていくつかのデパートが建設されたが、デパートの規模はそれほど大きくなかった。また、工場、学校、事務区の近くにも住宅区が建設された。しかし、その時期の都市建設は工業に重点を置いたため、住宅区への投資が少なく、一人当たりの住宅面積の水準は低迷していた<sup>123</sup>。

第三に、水利と交通などの公共施設が改善された。水利に関しては、1951年10月に新中国が成立した後に初めて建設された大型ダムである官庁ダムが施工され、1954年5月に竣工された。官庁ダムは北京市の西北の永定河と妫水河が接続している所に位置し、そのダム湖は河北省の懷来県と北京市延慶県にある。このダムは懷来県の官庁村の近くに位置するため、官庁ダムと呼ばれる。ダム湖の面積は230km<sup>2</sup>であり、堤の高さは45mである。官庁ダムは、永定河の97%の流域面積の地表水を制御した。容積は22.7億m<sup>3</sup>である。この官庁ダムが建設されてから、北京市と天津市では洪水による脅威が小さくなり、京山鉄道と京漢鉄道の安全性も向上した。そして、北京市の都市用水を供給し、ダム湖内での魚の養殖や、更に廃水を利用して北京の東南郊外の約2万ヘクタールの耕地を灌漑することもできるようになった。また、ダムの沿岸には庭園が建造され、北京市の観光地の一つとなった。しかし、1980年代に沈泥が堆積したため、容積は6億m<sup>3</sup>減少し、ダムの機能が低下した。そのため、1987年から1989年まで水利部は官庁ダムの堤高を7m高めた。しかし、その後ダム湖の水は汚染され、1990年代から水質の悪化が問題となり、1997年には都市の生活飲用水の体系から撤退した<sup>124</sup>。

交通の発展については、まず、北京市首都国際空港が建設された。このプロジェクトは1950年に既に提案されており、その建設用地には東郊の孫河が選択されていた。しかしその後の朝鮮戦争のため、工事は開始しなかった。1953年に、北京市首都国際空港の建設プロジェクトが再び提出され、建設場所は順義県天竺村の北東に変更された。1955年に工事が始まり1958年3月からは正式な使用が始まった。この空港のターミナルビルは面積が

<sup>123</sup> この段落は『建国以来の北京城市建设资料』の第三巻から第八巻まで、『北京规划战略思考』、及び『北京城市建设规划篇』の第一巻から第五巻までに参考した。

<sup>124</sup> 北京人民广播电台编, 1992. 『北京实用资料大全』. 改革出版社 pp121-122

黄震东, 1999. 「北京水利建设 50 年」『北京水利』5, pp4-6  
「北京水利辉煌 60 年」『水利发展研究』2009(10), pp52-53



10,138km<sup>2</sup>で、建設経費に7,900 万元がかかり、当時の中国では最大級の最も先進的な民間専用の空港であった<sup>125</sup>。

市街区とその周りにおける道路の建設については、内城区において、天安門広場の拡張と同時に、1954年に西長安牌楼<sup>126</sup>と東長安牌楼が相次いで取り除かれた。翌年、西長安街は北へ広げられ、路面がアスファルトとコンクリートで舗装された。東郊と西郊の都市建設が展開され市街区との連絡の必要性が大幅に高まったが、当時はまだ整備された道路が存在しなかった。そのため、1954年から1957年にかけて市街区から郊外へのいくつかの道路が新しく建設された。たとえば、西単から復興門までの道路、機場路及び朝陽路などであった<sup>127</sup>。

また、郊区における道路の建設については、建国の始めに、中央政府によって北京市の西の郊外の山岳地帯においていくつかの軍事上の施設を工事することが決定された。しかし、この地域の交通は未整備で、運送が困難であったため、軍事施設工事が始まる前に道路を改築することが重要であった。その結果、中央政府によって西の郊外の山岳地帯における道路の舗装・補修にかんする計画が制定された。南雁道路はその中の一つであり、新しく建設された主要な幹線道路であった。南雁道路の起点は昌平区南口镇であり、終点は門頭溝区の雁翅であった。全長は52.9kmであり、3級の市道に属していた<sup>128</sup>。1955年に、交通省道路総局によって南雁道路の工事が施工され、1956年に竣工された。この道路は中華人民共和国が成立してから、北京市における中央の投資によって舗装された初めての山岳地帯の幹線道路であり、市街区と西の郊外の山岳地帯の交通が改善され、都市と農村の交流を促進した。そして、周口店の「北京人」の遺跡の対外開放のため、1956年に盧溝橋から周口店までの京周道路が舗装され、1957年に門頭溝から潭柘寺までの門潭道路とその支線が建設された。また、いくつかの県レベルの道路が新たに舗装された。1957年末まで、北京市内の道路の全長は1,058.8kmに達し、1949年建国時の2.7倍となった<sup>129</sup>。

<sup>125</sup> 刘欣葵等, 2009. 『首都体制下の北京规划建设管理』 中国建筑工业出版社. p108

<sup>126</sup> 牌楼とは、中国の伝統的建築様式による門の一つであり、交差点に設置されることが多い。北京市は中国のなかで牌楼がもっとも多い都市である。

<sup>127</sup> 北京建设史书编辑委员会, 1989. 『建国以来北京城市建设资料（第三卷 交通道路）』 pp13-16

<sup>128</sup> 顔吾俔, 許勇, 劉天善, 2008. 『北京市交通史』 清华大学出版社・北京交通大学出版社, p227

北京市委城市建设工作委员会, 2004. 『北京市城建系统党史资料-纪事汇编（上）』 中国工商出版社, p130

<sup>129</sup> 北京建设史书编辑委员会, 1989. 『北京志・市政卷・公路运输志』 北京出版社, p3

この時期の都市建設は、都市総体計画に基づいて急速に進められた。しかし都市の発展の一方で問題も出てきた。まず、北京市の土地利用に関する区画設定が行われ、工業区、商業区、住宅区などに分けられたのだが、それぞれの区画を決定する時、分散して配置することを重視し、集約的な土地利用の方針が立てられなかった。新中国が成立したばかりで、その時に「戦争に備える」という思想が依然として主導的で、国防のために都市建設を分散して行うことが重視されていたのである。土地利用を計画するという思想はまだなかった。当時の土地制度のもとでは、一旦建設用地の使用権を得れば、使用者が無償で無期限に土地を利用できた。したがって高い効率で利用する動機がなく、土地の「浪費」が頻繁に現れた<sup>130</sup>。1957年に北京市政府が行った土地利用の状況に対する調査によると、北京市から許可を得たにもかかわらず使用されていなかった建設用地は6,046ムー（403.1ヘクタール）、収用面積が実際の使用面積を上回っていた建設用地が1,303ムー（86.9ヘクタール）、使用開始時期と収用時期に間があった建設用地が1,223ムー（81.5ヘクタール）であった<sup>131</sup>。また、当時の内城区の改築に対して大きな論争が存在した。たとえば、城壁、牌楼に対して、大多数の市民と北京市都市建設の担当部処は、通行の邪魔であり取り除くべきだと主張した。これに対して、梁思成<sup>132</sup>などの建築家はそれらの文化財は保護されるべきであると反論した。彼らは、城壁と牌楼が北京市の文化財の重要な構成部分だと主張したのである<sup>133</sup>。しかし結局、1954年1月から牌楼は大規模に取り除かれた。また、市街区の周りに鉄道の環状線及び地下鉄を新たに作るという計画は立てられたが、実施されなかった。

このように、1953年の都市総体計画は北京市の発展にとって指導性を有する綱要として重要な意味を持っていた。すなわち、北京市の都市建設の特徴は、内城区を中心として改築・拡張を行う建設方式及び機能ごとに中央政府機関地区、教育機関地区、工業地区などの区画を確定したことであった。この都市構造と区画はその後の30年間で大きな変更が行われることはなかったのである。

---

<sup>130</sup> 人民日報 1954年3月28日付

<sup>131</sup> 北京建設史書編輯委員会, 1989. 『北京志・市政巻・房地產志』北京出版社 p341

<sup>132</sup> 梁啓超の息子である。

<sup>133</sup> 名和又介, 2005. 「北京再建と梁思成—建国当初から反右派闘争まで—」 『言語文化』 8(1), pp1-27

### 2.3.2 1958年—1965年

1953年に、中国では社会主義的改造が行われ、北京市は15年後の目標をわずか3年間で完済し、中国の中で始めて「社会主義的改造」を完成した都市になった<sup>134</sup>。その後、1958年に中国共産党は「大躍進」運動<sup>135</sup>を始めた。このような混迷する政治状況を背景として、1957年-1958年の北京市総体計画の編成と実施が進められ、「文化大革命」の開始までに北京市の都市建設と土地利用を主導していった。1955年4月には、北京市の発展を促進するため、彭真を市長とする北京市政府が、実践経験を持っているソ連の専門家を招聘し、北京市総体計画の編成を指導した。1953年の第1回の都市総体計画と同じように、第2回の計画が編成される際にも、中央政府は、計画期末の人口と面積、更に地下鉄や空港の建設などの重大な問題に対して、計画の方針を制定した。1956年に、「北京市の都市建設の総体計画の初歩的な方案」（「北京城市建设总体规划初步方案」）の原稿を完成し、1957年3月14日に実施の許可を得た（前掲図8、図9）。

この都市総体計画の主要内容は以下の通りであった。第一に、都市機能に関して北京市を工業基地として建設する目標が強調され、500万-600万人の現在の人口規模に対して1,000万人の将来の人口規模が定められた。第二に、十分に地下水を開発し、灌漑・排水システムを改善し、水利工事を実施する。また、緑地の建設も重視されるようになった。第三に、北京市の配置に関しては、「子母城」と「分散集団式」をキーワードとして、「集中した諸機能を分散させる」という構想が提出された。市街区及び近郊区にほぼ相当する地域は「計画市区」と呼ばれ、「母城」とされた。計画市区の周囲の遠郊区にはいくつかの衛星都市が配置され、「子城」とされた。そして、計画市区の中では「分散集団式」という配置がなされた。すなわち、計画市区が数十個のクラスターに分けられ、各クラスター間に農林用地及び内水面が配置されるようになった。また、計画市区と衛星都市の周りに

<sup>134</sup>江岩,2001.「北京工商业的社会主义改造高潮」『工会博览』2,pp58-59

<sup>135</sup>「大躍進」運動は、1958年から1960年まで中国で行われた極左的な運動である。この運動は生産と発展の高速度を求め、工業・農業の主要な製品の数倍、さらには数十倍の増加を目標として設定した。これらの現実にそぐわない目標は、当時の生産力の水準から乖離しており、その結果国民経済が深刻な困難の局面に陥ることとなった（後述する「三年困難時期」）。

大きな面積の農業区域も必要であるとされた<sup>136</sup>。

「大躍進」運動が始まってから、全国で製鋼業が盛んになり、人民公社の結成熱も高まった。経済と社会の発展の情勢が急激に変わってきたため、北京市政府は都市総体計画に対していくつかの修正を行った。都市部における建設用地の規模はもとの 500-600 km<sup>2</sup> から 350 km<sup>2</sup> に縮小され、その代わりに緑地の面積が増加された。内城区で 40%、近郊区で 60%の土地が緑化されることになり、緑地は森林、果樹、草花、河川、湖水だけではなく、その中で農作物も栽培しなければならなかった。都市化しつつも、農業も維持していくことがその狙いであった。これは当時のモスクワとロンドンにおける都市の周りにグリーンベルトを設置する経験を参考にした上で修正されたものである。また、1953年の総体計画の区画方法を踏まえ、1958年の総体計画では土地利用を適切に混在させる構想が提出された。たとえば、大学などの文教区域が都市部の西北部に設置された他、都市部の北部にも設置されるようになった。住民区域はなるべく衛生条件が優良な地方に設置された。従業員が便利に通勤できるように、そして学生と教師がフィールドワークを行えるように、人の生活に対して無害で、輸送量が大きくない精密工業あるいは中小工業が適切に住民区域及び大学の近くに配置されることが目標とされた<sup>137</sup>。

1958年に修正された都市総体計画は中央政府に報告されたが、公式な許可は得られなかった。それにもかかわらず、この計画は1958年から1967年にかけて北京の都市建設の基本方針として実施されていったのである<sup>138</sup>。この計画は、イデオロギー至上の時代の烙印が強く残されたものであると思われるが、「文化大革命」が始まるまで、実際に機能していたことも事実である<sup>139</sup>。その内、1958年から1960年までの間は北京市都市建設の重要な段階であった。土地利用に関する主要な変化は次の通りである。

第一の変化は、工業と文教が大幅に発展する一方で、商業が衰退したことである。1958年から、「大躍進」運動の思想に応じ、北京市人民政府は「5年間で北京市を近代化的な工

---

<sup>136</sup> 北京建设史书编辑委员会, 1989. 『建国以来北京城市建设资料(第一卷城市规划)』 pp31-35

<sup>137</sup> 董光器, 1998. 『北京规划战略思考』. 中国建筑工业出版社

<sup>138</sup> 1967年1月に「文化大革命」のため元の国家建設委員会はこの都市総体計画の実行を一時停止することに命令を下した。

<sup>139</sup> 植田政孝・古沢賢治, 2002. 『アジアの大都市[5]北京・上海』 日本評論社 p255

業基地にする」<sup>140</sup>というスローガンを提唱した。すでに形成されていた近郊区の東部と東北部の工業基地の他、近郊区の西部でも石景山工業基地が建設され、その石景山鋼鉄工場及び石景山発電所に対する大規模な拡張事業が行われた。近郊区の南部では電気分解鋳銅所と第一通用機械工場などの工場が新たに建設された。内城区でも崇文区の「218 工場」などの工場がいくつか作られた。表 2-2 を見ればわかるように、1958 年から 1960 年にかけて毎年 200 万 m<sup>2</sup> 以上の業務用の建物が建設され、改革開放以前では最も多く建設がなされた 3 年間であった。その内、100 万 m<sup>2</sup> 以上は工場であった<sup>141</sup>。次に、1958 年の都市総体計画では北京市が中国の文化センターとして建設されるという計画が提出されたため、その時期に文化教育に関する施設が多く建設された。1953 年の都市総体計画に沿って近郊区の西北部で文教区が形成されてから、中国政府は、それ以降北京市市内で独立して文教区を設立しないと決定し、1950 年代の後半に大学や博物館のような施設を分散して建設した。たとえば、北京化工学院、北京第二外国語大学、軍事博物館、自然博物館、そして民族文化宮などである。これらの施設はほぼ近郊区に置かれた。工業及び教育が重要視されていたのとは対照的に、商業は当時の左派思想の影響によって、価値を創造することができないものと考えられていた。1958 年から商業施設の従業員は大量に減少され、工業と農業に配置され、商業施設が新築されることはほとんどなかった<sup>142</sup>。

表 2-2 北京市における各時期に新しく竣工した建物の面積 (単位 万 m<sup>2</sup>)

各時期	新しく竣工した建物の面積		その内、業務用	
	合計	年平均	合計	年平均
1949 年-1952 年	385	96.3	179	44.8
1953 年-1957 年	1,744	348.8	822	164.4
1958 年-1960 年	1,142	380.7	698	232.7
1961 年-1965 年	1,056	211.2	522	104.4
1966 年-1976 年	1,811	164.6	880	80.0
1977 年-1978 年	743	371.5	333	166.5

出所：规划篇史料征集编辑办公室,1998.「北京城市建设总体规划方案」『北京城市建设规划篇』

<sup>140</sup>刘欣葵等, 2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社 p122

<sup>141</sup>刘欣葵等, 2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社 p122

<sup>142</sup>规划篇史料征集编辑办公室,1998.『北京城市建设规划篇』

张敬淦, 2001.『北京规划建设五十年』中国书店出版社. pp77-92

第二の変化は、農業に関して、前掲図 1-2 で示したように、1956 年から 1960 年まで、北京市における耕地面積が急減していった。この減少分の中では、工場及び水利建設に転用された穀物栽培用の耕地が多かった<sup>143</sup>。これによって、1958 年から 1960 年まで北京市の穀物の生産量も大幅に減少した。それに対して、その時期に野菜の生産が重視されたため、耕地の減少は菜地に影響を与えなかった。しかし、「三年困難時期」の後は、北京市は食糧、特に穀物生産を重視するようになり、農民を動員し未利用地を開墾することによって耕地を増加させた<sup>144</sup>。1961 年の野菜の作付け面積は 1960 年の 61.7 万ムー（411.3km<sup>2</sup>）から 44.9 万ムー（299.3km<sup>2</sup>）まで縮小し、減少した部分は穀物用の耕地に転換された（表 2-3 を参照）。

林業に関しては、1958 年 8 月に毛沢東主席が「私達の祖国山河の全部を緑化させ、庭園化させるべきである。至る所すべて美しく、自然を変えなければならない」<sup>145</sup>と提唱した。これに応じ、1958 年から北京市人民政府は民衆を動員し、近郊区で人工湖を開削し、青年湖、団結湖などの水面及び玉淵潭、円明園などの約 20 の公園を建設した<sup>146</sup>。遠郊区で潭柘寺や戒台寺などの景勝地を整備し、その周辺も緑化させた。そして、昌平区や門頭溝区などの 5 つの遠郊区県で森林と果樹園を整備した。1958 年から 1960 年の間に、1.86 万ヘクタールの森林及び 600 ヘクタールの果樹園が完成した<sup>147</sup>。「三年困難時期」には、市民の生活が困窮したため、すでに木を植えていた林地は徐々に耕地に戻された<sup>148</sup>。その後、1964 年 9 月に中央政府が華北林業工作会議を開催してから北京市は再び林業を重視するようになり、「大規模な植樹造林を展開し、首都の緑化を加速する決定（草案）」（「关于开展大规模植树造林，加速首都绿化的决定（草案）」）にみられるように、造林と水害・風害の防止を主要目的として遠郊山区の植林造林事業を展開した<sup>149</sup>。

<sup>143</sup>北京市农业局农业志办公室, 1997. 『北京市农业志・种植业篇』 p24

<sup>144</sup>北京市房屋土地管理局, 1996. 「北京市耕地面积及其变化情况」内部资料  
范明, 2012. 「新中国初期北京市农业政策述评」『北京社会科学』 1, pp22-27

<sup>145</sup>人民日报, 1958 年 11 月 18 日.

<sup>146</sup>张敬淦, 2001. 『北京规划建设五十年』中国书店出版社. p68

<sup>147</sup>赵健英, 2005 「北京林业 50 年回顾」『北京党史』 6, pp49-56

<sup>148</sup>王维贤, 2006 「北京农业发展 1949-1966」『北京党史』 5, pp53-57

<sup>149</sup>周一兴, 2003. 『当代北京大事记（1949-2003）』当代中国出版社. p197

表 2-3 北京市主要な農産物の作付面積（1958年-1965年）

年代	穀物の作付面積 (km <sup>2</sup> )	野菜の作付面積 (km <sup>2</sup> )	合計 (km <sup>2</sup> )
1958年	3,984.7	326.7	4,311.40
1959年	3,560.0	386.7	3,946.70
1960年	3,296.7	411.3	3,708.00
1961年	3,642.0	299.3	3,941.30
1962年	3,861.3	302.3	4,163.60
1963年	3,933.3	248.7	4,182.00
1964年	3,868.0	214.0	4,082.00
1965年	3,782.0	178.0	3,960.00

出所：北京市农业局农业志办公室,1997.『北京市农业志・种植业篇』

第三に、北京市の交通道路及び水利建設が大幅に発展した。まず、水利建設については、懷柔ダム、密雲ダムなどのいくつかのダムが建設され、そして一連の耕地に対する水利工事が完成された（表 2-4）。

表 2-4 北京市における建設されたダム（1958年-1965年）

ダム	類型	所在地	容積 (万 m <sup>3</sup> )	竣工
密雲ダム	大型	密雲県	437, 500	1960年9月
懷柔ダム	大型	懷柔区	14, 400	1958年7月
海子ダム	大型	平谷区	12, 100	1960年10月
十三陵ダム	中型	昌平区	8, 100	1958年7月
北台上ダム	中型	懷柔区	3, 830	1962年1月
崇青ダム	中型	房山区	2, 900	1960年
天開ダム	中型	房山区	1, 475	1960年4月
珠窩ダム	中型	門頭溝区	1, 430	1961年2月
桃峪口ダム	中型	昌平区	1, 008	1960年7月

出所：北京人民广播电台编, 1992.『北京实用资料大全』.改革出版社 pp121-122

密雲ダムは現在でも北京市における最大のダムである。北京市東北部の密雲県に位置し、白河と潮河の水を蓄えている。以前には、白河と潮河はよく洪水をもたらした。密雲ダムが建造されてから、徹底的にこの2つの川を水源として管理するようになった。1958年に施工し、1960年に竣工した。主堤として白河ダムと潮河ダムの2つがある。その内、白河ダムの高さは66mであり、北京市最大のダムである。その他に、5つの副堤、2つの放水



路、2つのトンネル、2つの発電所及び1つの調節池がある。ダム湖の面積は188km<sup>2</sup>であり、容積は43.8億m<sup>3</sup>である。このダムは北京市の工業用水と人民の生活用水として最も重要な水源だけではなく、灌漑、発電、養殖、観光などの方面でも収益をもたらす。そして、怀柔ダムは怀柔県の西部に位置し、懐九河と懐沙河の水を蓄えている。怀柔ダムは京密水路によって密雲ダムとつながり、多機能の大型のダムである。怀柔ダムは1958年3月に施工し、同年の7月に竣工した。その後、1964年、1976年及び1988年にわたって、3回の補修が行われた。ダム湖の面積は13km<sup>2</sup>であり、容積は1.44億m<sup>3</sup>である。また、海子ダムは平谷区の東部に位置し、北京市市街区と約100kmの距離がある。海子ダムが1960年10月に完成してから、3回の拡大の工事が行われた(1968年、1974年、1982年)。海子ダムの容積は1.21億m<sup>3</sup>であり、北京市において3番目の大型のダムである<sup>150</sup>。

そして、交通道路については、市街区では東長安街や西長安街のような幹線の拡張工事が行われただけでなく、1958年から1960年にかけて近郊区では三環路の東部、北部及び東南部の道路が作られた。また、1962年に建国路と広渠路の間の道路が拡張された。三環路の南西部を除き、全長28kmの三環路の半分以上の幅は統一され、従来の渋滞の問題が緩和された。新しい道路の建設と改築と同時に、1958年から市街区の環状鉄道線路も徐々に取り除かれていった。たとえば、1958年に前門西駅から西便門駅までの京漢線が撤去され、1959年に北京駅が落成した後、1915年に中華民国政府によって建設された北京市の市街区での環状鉄道の内、東便門駅と朝陽門の間の線路も撤去された<sup>151</sup>。

計画市区だけではなく、遠郊区でも多くの道路が建設された。たとえば、怀柔県の懐西道路、順義区の順平道路及び京順道路などである。これらの道路は遠郊区と計画市区を連絡し、山岳地帯の内部の運送の改善に一定程度貢献した。1958年から1960年まで、中国全土の「大躍進」運動の際に、北京市政府は「国民全体が交通を振興する」、「地方・大衆・普及」及び「まずは開通、次に質の向上」という方針に沿って、道路建設を広範囲で行い、整備不良の道路が濫造された。1961年から、中央政府は徐々にこういう問題を重視するようになり、北京市での道路建設プロジェクトを減少させて、工事の重点を道路の補修と管

<sup>150</sup>黄震东, 1999. 「北京水利建设 50 年」『北京水利』5, pp4-6

「北京水利辉煌 60 年」『水利发展研究』2009(10), pp52-53

<sup>151</sup>北京建设史书编辑委员会, 1989. 『建国以来北京城市建设资料 (第三卷 交通道路)』 pp13-16

理へ移転し、道路の品質を改善させていった<sup>152</sup>。

総じて言えば、1960年まで、北京市の都市建設は工業を発展させることを主目的として、多くの工場と交通道路を建設し、その結果、近郊区の多くの耕地及び遠郊区の一部の耕地も建設用地に転用されたのである。それゆえ、1964年に、国務院副総理の李富春が「北京の都市建設事業に関する報告」（「关于北京城市建设工作的报告」）において指摘した通り、「解放されてからの14年間において、北京市の都市建設事業に関する一つの問題は国家建設のための郊外の耕地の転用と都市への野菜の供給の間の対立であった」<sup>153</sup>のである。

ただし、1960年以降北京市の都市建設に関する政策には、方向転換が見られる。まず、前述のように、1959年からの「三年困難時期」には、穀物生産が重視され、農民の動員による未利用地の開墾が進められた。更に、1964年には、中央政府は「三線建設」を始めた。それは、中ソ対立の表面化及びアメリカによる侵攻に対する準備に基づく政策であった。具体的には、中国沿海地域の都市工業施設を内陸に移転すると共に、中部及び西部の13省に大規模な国防、工業及び交通などのインフラ建設をする計画であった。その後、全国の建設の重点は、いわゆる「西南大三線」と「西北大三線」の地域<sup>154</sup>及び中部の内陸の地域を含むいわゆる「小三線」にシフトした<sup>155</sup>。これらの方針転換の結果、北京市の都市建設は大幅に圧縮され、重大なプロジェクトはほとんどなく、若干の工事が行われたに過ぎなかった<sup>156</sup>。1966年に「文化大革命」<sup>157</sup>が始まり、その後北京市計画管理局が解散され、1958年に開始された都市総体計画の実施は中止された。

---

<sup>152</sup>北京建设史书编辑委员会, 1989. 『建国以来北京城市建设资料（第三卷 交通道路）』 pp13-16

<sup>153</sup>北京市档案馆编, 2006. 『北京市重要文献选编 第十六卷（1964）』

<sup>154</sup>「西南大三線」は云南省、貴州省、四川省、湖南省の西部及び湖北省の西部を含む。「西北大三線」は、陝西省、甘肅省、寧夏回族自治区、青海省、河南省の西部及び山西省の西部を含む。

<sup>155</sup>邹玉川, 1998. 『当代中国土地管理 第一编』当代中国出版社.p109.

<sup>156</sup>郭晓燕, 1998. 「对文化大革命时期北京市经济工作的反思」『北京党史研究』4, pp14-18

<sup>157</sup> 1966年から1976年まで中国において毛沢東によって発動された政治運動であり、1949年の建国から最も不安定な壊滅的段階であったと思われる。

### 2.3.3 1966年—1978年

1966年5月に「文化大革命」が始まり、1951年から北京市市長に就いていた彭真は、「北京市政府は「閉鎖的で、水をかけても漏れない」「独立王国」である」という批判を受けて、すべての職務が取り消され、身体的自由も失った。1967年に、都市計画管理局が廃止され、1958年の都市総体計画の施行も中止された。中央政府は、北京市の都市建設に対する「見縫挿針」という方針を規定した。すなわち、都市のあらゆる所を利用して、工場や住宅を建設する。その結果、都市建設の秩序は混乱するようになっていった<sup>158</sup>。

「文化大革命」のピークが過ぎた1971年6月に、元の北京市副市長万里は、再び周恩来総理によって中国共産党北京市委員会副書記に任命され、北京の都市建設の事業を主導することになった。万里の提唱によって、北京市では都市建設に関する会議が開催され、再び都市総体計画を策定する意見が提起された。1972年11月に北京市計画管理局が再び設置され、1973年に「北京市都市総体計画」（「北京地区总体规划方案」）、「北京市市街区総体計画」（「北京市区总体规划方案」）及び「北京市都市総体計画に関するいくつかの問題」（「关于北京城市建设总体规划中几个问题的请示」）が制定された（前掲図10、図11）。しかし、こうした都市総体計画は1958年の都市総体計画を継承したものであり、主要内容に関する大きな変化はなかった。

ただし、1973年の都市総体計画には、2つの意義があった。一つは、計画の編成方法に関して、従来の一つの総体計画の他に、初めて各部類の都市建設テーマの下で特定項目計画を編成したことである。また、この版の都市総体計画では初めて、北京市の発展方針が50年代の「大都市主義」、「大きな工業都市」から「都市の規模を制御する」へ移行しなければならないことが提唱された<sup>159</sup>。この変化はその時期の政治背景とかかわっていた。1969年に、中国はソ連と領土紛争に陥り、全国は戦争に備える状態になった。国防のために大規模の都市建設が中止され、特に首都としての北京市は都市の規模を縮小させる必要があった<sup>160</sup>。

<sup>158</sup> 规划篇史料征集编辑办公室,1998.『北京城市建设规划篇』

<sup>159</sup> 张敬淦,2001.『北京规划建设五十年』中国书店出版社.p147

<sup>160</sup> 周一兴,2003.『当代北京大事記（1949-2003）』当代中国出版社.p249

1966年から1976年までの10年間は建国以来の北京市の都市建設がもっとも停滞した時期であった。表 2-1 で示したように、この時期の人口が一番多く増加した地域は遠郊区であり、その内の大部分は都市部から「下放」され、農村部で農業に従業した人口であった<sup>161</sup>。その結果、人口が増加しても、北京市の都市化は進展しなかった。毛沢東主席の「人民のために戦争に備え、飢饉に備える」というスローガンの下、この時期の都市建設の重点は主に国防の施設としての交通に関するプロジェクトに置かれた<sup>162</sup>。

1965年、毛沢東主席は「北京市の地下鉄は軍事上の需要に適応しているとともに都市の公共交通でもある」という建設の方針を確定し、地下鉄の一期工事を始めた。その線路は長安街と北京城壁の南の縁に沿って西から東へ北京市市街区を貫き、西山の警備部隊の駐在地と北京駅につながっていた。工事では、開削工法を採用した。こうした地下鉄は全長23.6kmであり、19の駅と一つの車両区が設立され、1969年10月1日に開通した。北京市の地下鉄は軍備用の施設であったため、開通後も一般住民の利用は制限されており、見学または乗車のためには、紹介状を得なければならなかった。1969年から地下鉄の二期工事が行われ、その線路は北京市の建国門から復興門まで、U字形のラインであり、12の駅と一つ車両区を設置し、全長が17.2kmであった。1971年1月15日に公主墳駅と北京駅間の地下鉄は試運転され、1971年8月5日に玉泉路駅から北京駅までに延長され、1971年11月7日に古城路駅から北京駅までに延長され、1973年4月23日に苹果園から北京駅までとなった<sup>163</sup>。

そして、1966年に、軍事施設としての首都国際空港の拡張工事も行われた。駐機場も拡大され、貴賓の休憩室も増加された。その後、1974年に再び拡張の工事が行われた。最初の工事では、長さ3,200m、幅50m、積載量350トンの新しい滑走路が舗装された。1974年に2度目の拡張後は、もとの滑走路に対して長さが最大3,800m、幅が最大60mまで拡張され、積載量も500トンまで増強された。さらにターミナルと指揮塔がそれぞれ新しく建設された。全ての工事は1980年に竣工した<sup>164</sup>。

<sup>161</sup> 仇为之・范春永, 1980. 「对北京市人口增长变化的回顾与发展的意见」. 『人口与经济』 3, pp1-3

<sup>162</sup> 刘欣葵等, 2009. 『首都体制下的北京规划建设管理』 中国建筑工业出版社. p137

<sup>163</sup> 北京建设史书编辑委员会, 1989. 『建国以来北京城市建设资料（第三卷 交通道路）』 pp17-19

<sup>164</sup> 日中経済協会, 1981. 『中国工業の省別建設成果—冶金、エネルギー、化学、運輸、電子、建材—』 . p35

また、郊外の区と県、特に山岳地帯の発展を促進するため、北京市政府は農民を組織し、区と村で大規模の道路と道路橋の大規模な建設を行った。1976年には北京市の道路の全長は6,341.9kmに達し、1965年の2,200kmに比べて1.9倍の増加をみた。その内、幹線道路の全長は1965年の1,111kmから1,806kmまで増加した。また、道路の本数は1965年の173条から830条までに増加し、道路橋の数も1965年の587から808まで増加した<sup>165</sup>。

1976年に「文化大革命」が終息し、1978年に中国共産党11回三中全会が開催されたのを期に、中国は改革開放の時期に入った。北京市の土地利用も新しい段階に入っていく。

### 3. 耕地保全政策の展開

北京市の状況を分析する前に、まず中央政府の政策の制定状況を見てみよう。1949年から1978年までは、「大躍進」などの短い時期を除き、一般的に言う中国の耕地面積が増加した時代といっていよう<sup>166</sup>。この時期、政府は耕地に対して保護の意識がなかったが、1960年前後の「三年困難時期」では多くの人が餓死したため、それに危機感を持った中央政府が食糧生産量の増加を目指すべく、耕地の質の改善を重視するようになってきた<sup>167</sup>。改革開放以降、経済が復興してから、中央政府は徐々に耕地の減少を問題視するようになってきた<sup>168</sup>。しかし、経済成長が改革開放期の政策の基調であったため、耕地から建設用地への転用は当然のこととされた。その結果、改革開放期の耕地保全政策は以前の状況と同じであり、重視されていなかったと言える。中国の土地管理機関には耕地保全に関する特別な行政部門がなく、制度としても整備されていなかった。耕地保全について、ただ中央政府の事業報告や通知の中でなるべく耕地を転用しないようにと主張したのみで、具体的な政策は取られなかった<sup>169</sup>。

<sup>165</sup>北京市地方志编纂委员会,2000.『北京志・市政卷・公路运输志』P4 ;

北京市社会科学院编,1986.『今日北京』北京燕山出版社,p199

<sup>166</sup>封志明・刘宝勤・杨艳昭,2005.「中国耕地资源数量变化的趋势分析与数据重建 1949-2003」『自然资源学报』20(1),pp35-43

<sup>167</sup>尚长风,2011.「三年困难时期生产自救工作的历史考察」『党史研究与教学』.2,pp42-46.

周丽,2007.「三年困难时期陈云关于恢复农业生产的思想」『辽宁行政学院学报』9(9),pp161-162

辛逸・葛玲,2008.「三年困难时期城乡饥荒差异的粮食政策分析」『中共党史研究』3,pp83-89

<sup>168</sup>吴群,2011.『中国耕地保护的体制与政策研究』科学出版社. p93

<sup>169</sup>唐健,2006.『我国耕地保护制度与政策研究』中国社会科学出版社 pp61-62

吴群,2011.『中国耕地保护的体制与政策研究』科学出版社 pp93-97



北京市における土地利用は全国の状況とほぼ同じ勢いで変化した。たしかに、1949年から1965年における北京市の都市建設の主題は工業化を加速することであり、建設用地の一部は耕地を転用して賄った。しかし、当時の北京市政府の予算の限界から、大多数の新しい建築はもとの建設用地の上で建物を改築するにとどまり、耕地を転用した上での建設はほとんど行われなかった。そのため、耕地面積の減少はそれほど激しくなかった。1966年から1978年にかけてはソ連との緊張関係の中で、都市開発の重点は工業や商業から、戦争に備えるための地下鉄及び地下通路などの工事に転換された。これらの工事には都市部の建設用地あるいは未利用地が中心に利用された。そのため、やはり同時期の耕地面積を大きく減少させることはなかった。

そして、都市拡張の空間的配置の変化については、1958年から1960年までの3年間にわたり、北京市の近郊区で多くの工場が建設されたのが目立つ程度である。それに対して、1957年以前は内城区の改築が重視され、1961年以降は北京市全体の都市建設が停滞したため、この2つの時期における郊外への建設用地の拡張は激しくなかった。その結果、1978年まで北京市の都市建設は遠郊平野区の食糧生産基地にほとんど影響を及ぼさず、影響は近郊区の一部分に止まっていたのである。これは北京市の食糧生産に脅威をもたらさなかったといえる。

その上、この時期にまだ開発されていなかった未利用地や耕地に転換できる園地などの土地は多かった。北京市政府の農業重視政策の下で、未利用地の開墾、零細な耕地の整理が進められた。何度かの行政区域の拡張もあり、北京市における耕地面積が増加する年次さえあった。

要するに、1978年まで、北京市における土地利用に関する主要な問題は、耕地減少と耕地保全との矛盾の問題ではなく、土地浪費のような土地利用の効率の低位性の問題であった。たとえば、新しく許可された建設用地がそのまま放置され、長い期間にわたって建設が行われないことがあった。このような現象は単に建設用地にのみ関係していたように見えるが、実は、土地の濫用は計画外の耕地減少をもたらしたのである。それに対して、北京市政府は以下のような対応策を制定した。

具体的にいえば、1953年と1958年に中央政府が制定した2つの建設用地の収用条例に対応し、北京市政府は1954年と1960年にそれぞれの実施方法を制定した。すなわち、1954年2月に公布された「国家の建設のため郊外の土地を収用する実施方法の細則に関して」（「关于国家建设征用郊区土地实施办法执行细则」）及び1960年5月に公布された「北京市における国家建設用地を収用する実施方法」（「北京市国家建设征用土地实施办法」）であった<sup>170</sup>。まず、政策の制定課題に関して、「細則1954」は次のように規定した。「国家の建設に対する需要に応じて、必要な土地を保証するだけでなく、現地の人民の切実な利益を配慮し、必ず土地を収用された人の生産と生活に便益をもたらすような所へ置かなければならない。なるべく人民の耕地を収用せずに、荒地や空き地などの利用できる土地があればできるだけ利用する。」その上、「方法1960」は更に「国家の建設用地は必ず土地を節約する原則に基づいて収用するべきであり、現在進めなくてもいい工事をすべて中止する。必要であると判断された工事に関しては、土地を収用する際、必ず厳密に計画し、建築密度を制御し、本来の計画よりも広大な土地の収用、本来の時期よりも早期の収用を防止し、土地の浪費を根絶しなければならない」と強調した。

そして、土地を収用する際の手順、権限及び元の使用者に対する補償を規定した。北京市政府はこれらの規定によって、建設用地の収用を厳格に制御し、土地浪費の行為を完全に制止することを意図した。

第一に、手順については、「まず、土地を使用する者は土地の所属、位置及び数を詳しく明記している収用申請書及び建設事業の計画を北京市人民政府に提出する。北京市人民政府は審査を行い、問題がなければ、用地許可を与える。そして、区あるいは郷人民政府は土地を使用する者と元の使用者と補償計画について相談する。ただし、鉄道と道路の建設及び国防用地を申請する場合、上記の書類の提出が難しければ、提出しなくてもいい」と規定した。「方法1960」では更に工事の計画書や施工図などの資料を計画管理部門に提出する必要があると規定した。

第二に、許可審議の権限に関して、「細則1954」は次のように規定した。「全国レベルの建設事業の用地の場合には、国家計画委員会を通じて審査し、政務院が許可する。地方レ

---

<sup>170</sup>以下それぞれ「細則1954」、「方法1960」と略称する。

ベルの建設事業の用地の場合には、用地面積が 5,000 ムー（約 333.3 ヘクタール）以上あるいは移住世帯が 300 戸以上の場合、大行政区の行政委員会（華北行政区行政委員会）が許可する。用地面積が 1,000 ムー（約 66.7 ヘクタール）以上 5,000 ムー未満あるいは移住世帯が 50 戸以上 300 戸未満の場合、省または市人民政府（北京市人民政府または区人民政府）が許可する。用地面積が 1,000 ムー未満あるいは移住世帯が 50 戸未満の場合、県人民政府が許可する」。これに対して、「方法 1960」は、全国建設事業と地方建設事業のような 2 種類の区分方法は不合理であり、権限の適切な委譲が土地の合理的な利用を保証することができる」と指摘し、「建設用地が 300 ムー（約 20 ヘクタール）以下または移住世帯が 30 戸以下の場合、土地の所在地の県レベルの人民委員会に転用を申請することができる。それ以外の場合は全部土地の所在地の省レベルの人民委員会（北京市の人民政府）に転用を申請する」と規定した。

第三に、元の使用者に対する補償に関しては、「細則 1954」は次のように規定した。「補償の対象は個人農民である。補償の基準は耕地（菜園も含む）の場合には、3 年～5 年分の生産高の総価値であり、その他の土地の場合は状況によって処理することとする」。これに対して、「方法 1962」における補償の対象は農業生産合作社である。補償の基準は耕地（菜園も含む）の場合最大 3 年の生産高の総価値へと減額された。

この 2 つの建設用地の収用条例だけではなく、土地浪費に対する特別の政策もあった。たとえば、1956 年 1 月 24 日に、国務院は「国家建設用地を収用する際の土地の浪費の防止と是正に関する通知」（「关于纠正和防止国家建设征用土地中浪费现象的通知」）を公布し、以下の内容を強調した。①各級の人民委員会は、土地の収用に関する計画を審査する際は、節約の原則に基づいて建設部門の用地の量を確定した上で許可すべきである。②各建設部門は土地を収用する前に、必ず軽重と緩急を慎重に吟味した上で、節約の原則に基づいて実際の需要によって土地利用に関する計画を詳しく制定しなければならない。③各級の人民委員会はすでに収用した土地の使用状況をよく検査しなければならない。土地を浪費する状況を発見したら直すべきである。

1962 年 4 月に、国務院は「内務部によって北京、天津の国家建設用地の使用状況に関す

る報告」（「内务部关于北京、天津两市国家建设征用土地使用情况的报告」）を審査し、「土地浪費の減少を制御するために、建設用地の使用の許可審議の権限は全部北京市政府に掌握するようになる」と規定した。

1973年7月に、北京市政府は同年の6月に中央政府によって制定された「国务院が指示した建設用地を節約することを執行することに関する通知」（「关于贯彻执行国务院有关在基本建设中节约用地的指示的通知」）に対応して、近郊区において、中央政府が許可した軍事施設や大使館領事館などを建設する場合を除いて、耕地を収用し建設用地に転用することを止めるように規定した。遠郊区においても、できるだけ荒地や空き地を利用して耕地は転用しないこと、果樹園を破壊しないこと及び耕地を転用する際には、他の場所で土地を開墾しなければならないことを通知した。

1974年9月には「北京市建設用地について問題を処理することに関する通知」（「关于处理本市建设用地中几个问题的通知」）を公告し、土地を収用する際には耕作放棄地や所有者不明地や生産性が低い土地を優先的に利用し、耕地の転用をできるだけ避けることを規定した。また、耕地を収用する前に北京市改革委員会からの許可を得ることを定めた。

しかし、この時期に郊外において耕地から建設用地への転用が主に地方政府の配分によって実現されたことは、北京市政府と区（県）政府が土地に対する実質的な支配権を持っていたことを意味していた。区（県）政府は土地を収用する際の審議権限を持ち、権利の濫用の事例も出てきた。そして、土地の使用権に対して「無期限、無償」という規定があったため、使用者は一旦建設用地の使用権を得れば、そのまま土地を放置し、すぐに使わない事例もよくあった。また、当時公布された建設用地の収用に関する条例や通知を確認しても、中国政府は荒地や空き地などに関して明白な定義と範囲がなかった。その結果、土地浪費を禁止しなければならないとどれだけ警告しても、浪費は止まらなかったのである<sup>171</sup>。

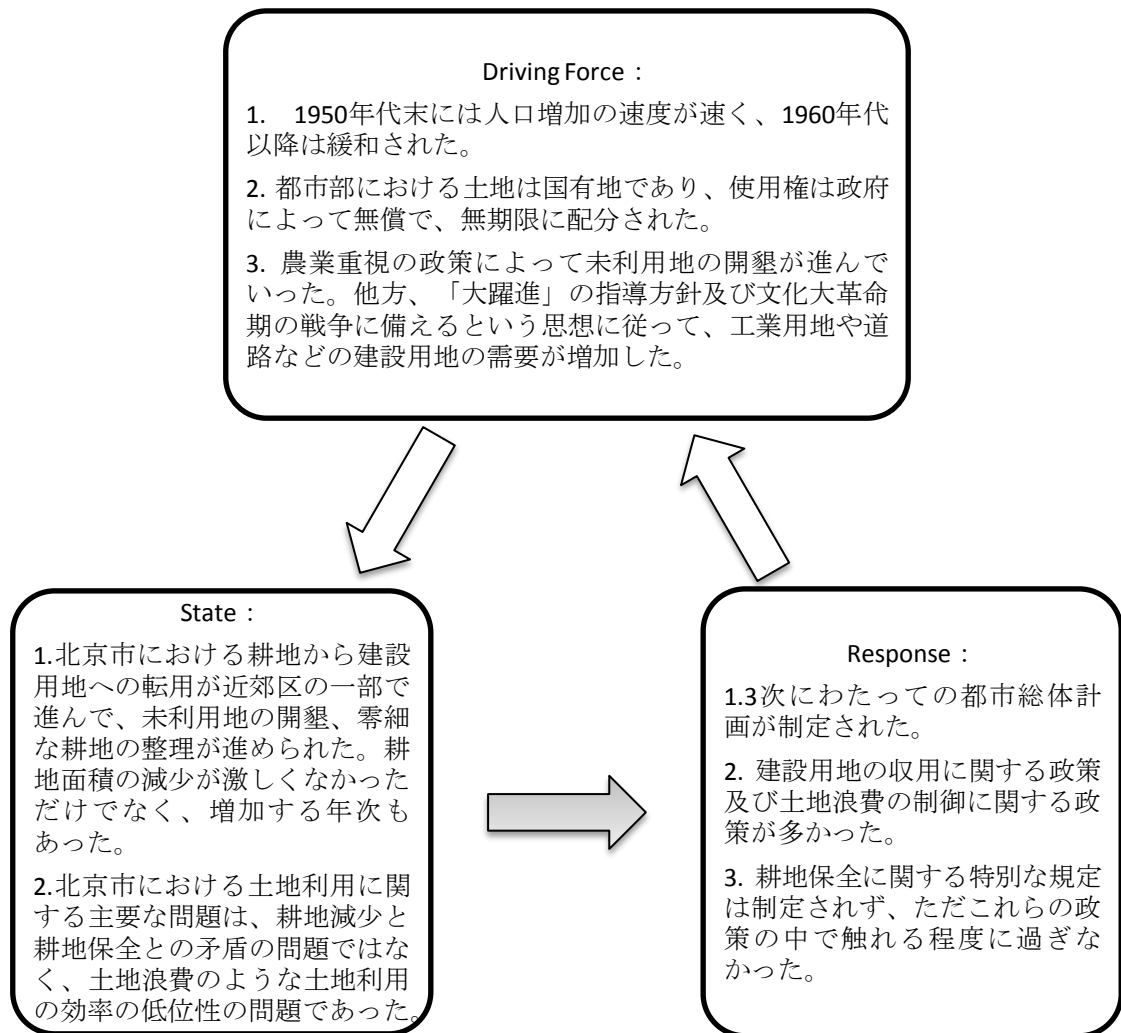
総じて言えば、1949年から1978年まで、急速な人口増加に伴って、北京市における都市開発は進展していった。しかし、都市化は遠郊区でほとんど進んでおらず、近郊区の一部にしか及んでいなかった。そして、北京市政府の農業重視政策の下で、未利用地の開

<sup>171</sup>田島俊雄,1982.「中国の土地利用と労賃・地代」『アジア経済』3,pp56-70.

墾、零細な耕地の整理が進められた。そのため、全市の耕地面積の減少は激しくはなく、増加する年次もあった。それによって、1949年から1978年まで、北京市の主要な農産物の生産量が若干の変動をともないながらも、増加の趨勢を維持してきた。北京市における土地利用に関する主要な問題は、耕地減少と耕地保全との矛盾の問題ではなく、土地浪費のような土地利用の効率の低位性の問題であった。第1期の土地利用状況を示すキーワードとしての土地浪費は、この時期の都市部の土地使用権制度に起因するものである。つまり、使用者は一旦政府から新しい建設用地の使用権を獲得できれば、無償・無期限で土地を使用できるようになっていた。このような土地の使用権制度は使用者から土地を有効に使うインセンティブを喪失させた。

こうした土地利用の状況に対して、中央政府が土地利用に関する計画の制定を提唱したけれども、北京市における第1期の耕地保全政策システムには、土地利用に関する計画という概念は盛り込まれなかった。都市総体計画が土地利用のあり方を規定していた。この時期に制定された3次にわたる都市総体計画は全体の土地利用規模を制限するにとどまり、地目別に土地利用面積を定めることはなかった。第1期は主に計画経済時期に当たるが、都市総体計画のみに基づいて土地利用が展開されたにも拘らず、北京市における耕地転用が十分に制御できる程度の低水準であり、耕地面積の減少は緩慢なレベルに止まっていた。これらの都市総体計画のほか、建設用地の収用に関する政策及び土地浪費の制御に関する政策が多く実施された。その一方で、北京市政府は耕地保全に関する特別な規定は制定せず、ただこれらの政策の中で触れる程度に過ぎなかった。このように、第1期の耕地保全政策システムはまだ未完成の状態であったといえる。第1期の土地利用政策の制定過程及び実施成果は、次の図2-1のように示すことができる。

図 2-1 DSR モデルの枠組みに基づく第 1 期における土地利用政策の展開過程



出所：筆者作成

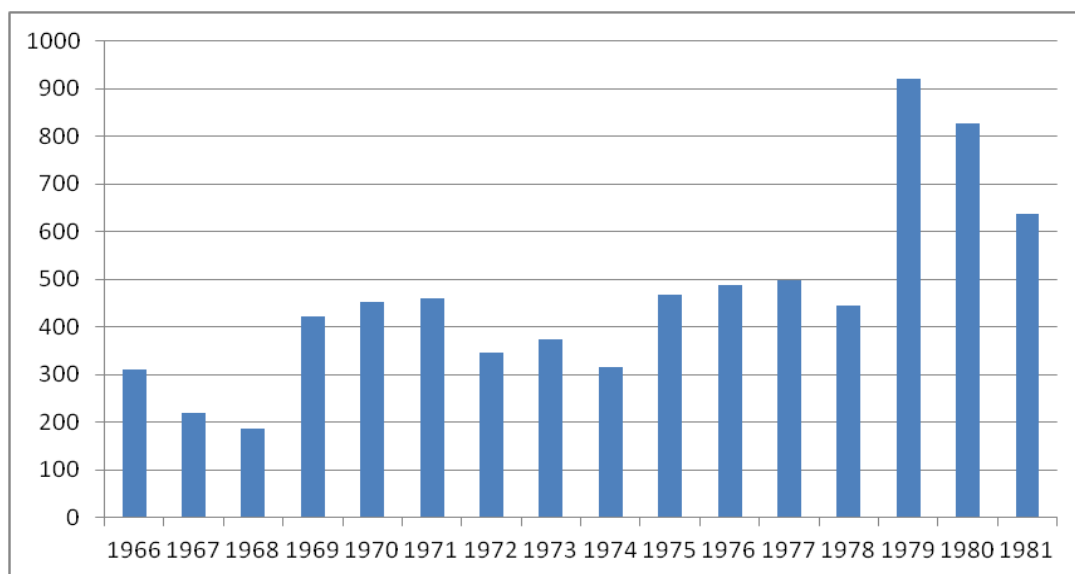
なお、北京市政府の政策的対応には以下のような傾向が見られる。すなわち、最初の政策システムの全体性を維持するという前提の下で、その中の細かい内容を修正していくという方法を優先的に考慮したということである。耕地保全政策システムの全体には本質的な修正を加えず、たとえば新たな内容、従来の内容と完全に異なる内容を導入するやり方は考えられていなかった。

1979 年以来、北京市における流入人口の増加によって、都市建設の郊外への拡張が加速していった。経済成長を背景として、建設用地への転用及び他の農用地への転換という 2



つの要因によって、耕地は急速に減少した<sup>172</sup>。図 2-2 で示したように、1966 年に「文化大革命」が始まってから 1978 年まで、北京市において建設用地へ転用された耕地の年平均面積は 383.2 ヘクタールであった。これに対して、1979 年に、耕地から建設用地への転用面積が 920.7 ヘクタールに急増し、それから 1981 年までの 3 年間の年平均面積は 794.4 ヘクタールになり、1966 年から 1978 年までの 2 倍に達した。第 1 期における土地利用政策の多くが土地浪費防止に対するものであり、耕地保全に関する政策がほとんど制定されなかった。そのため、従来の土地利用政策体系ではこの新しい土地利用の傾向に対する制限は不十分であり、耕地減少に対する制限は困難であった。そのため、新たな政策システムの採用が必要であることを北京市政府は認識するようになっていくのである。

図 2-2 北京市における耕地から建設用地への転用面積（1966 年-1981 年）（単位：ヘクタール）



出所：二次文献 北京市地方志编纂委员会,2000.『北京志・市政卷・房地产志』pp347-348.

元の出所は北京市政管理委員会・北京市统计局,1990.『北京市政统计』.

<sup>172</sup>何春阳・史培军・陈晋・徐小黎,2002.「北京地区城市化过程与机制研究」『地理学报』57(3),pp363-371

### 第3章 計画経済から社会主義市場経済への転換期及び社会主義市場経済初期の耕地保全政策の展開（1982-1997）

#### 1. 土地制度の改革

##### 1.1 北京市における土地制度の改革の経緯

1979年以降、中央政府は、都市部及び農村部において土地制度の改革を行った。北京市政府も同様の改革を行った。

まず、都市部における改革を説明しよう。建国以来徐々に整備されてきた都市部の土地制度は、工業化のための用地需要を満たすことを目的として中央政府が土地所有を独占するという制度であった。中央政府は都市部における全ての土地を完全に国有化した上で、計画に基づいて無償で使用者に使用权を与えた。一旦土地の使用权を獲得すれば、土地使用者はその土地を無期限に利用できたが、その土地の使用权を売買または賃貸することは法律で禁止された。このような土地制度の下では、使用者が効率的に土地を利用するインセンティブが働かなかったため、土地浪費の状況が深刻になったのである<sup>173</sup>。改革開放以来、中国において外資企業や私営企業などの立地が急速に増加してきた<sup>174</sup>。これに関連して、1980年に中央政府主催の「全国都市計画事業会議」において、これらの民間企業に対しては、従来の国有企業や集団企業と同等な条件の下で無償で土地を提供することは適当ではないという判断に基づいて、使用料を徴収することが決定された<sup>175</sup>。これを契機として、中国の都市部における土地制度の改革が始まった。

1988年4月、「中華人民共和国憲法」が改正され、都市部において土地の使用权を賃貸できるようになった。同年の12月に、「中華人民共和国土地管理法」における「土地の賃貸を禁止する」という条項が削除された一方、「国有の土地と集団で所有する土地の使用权

<sup>173</sup> 刘美平, 2002. 「城市土地制度的改革与优化」『当代经济研究』10, pp56-58

李文・杨继瑞, 1990. 「我国城市土地制度改革理论思考」『经济研究』8, pp39-45

<sup>174</sup> 1979年以前、中国における国有企業や集団企業以外の企業はほとんどなかった。

<sup>175</sup> 李恩平, 2010. 「中国城市土地制度改革回顾与展望」『改革与战略』26(5), pp73-91

は法律に基いて賃借することができる」及び「国家は法律に基いて国有の土地の有償による使用制度を実行する」などの条項が追加された。また、1990年と1994年に、国務院によって「中華人民共和国都市部における国有地の使用权の賃貸に関する臨時条例」（「中華人民共和国城镇国有地使用权出让和转让暂行条例」）及び「中華人民共和国不動産管理法」（「中華人民共和国城市房地产管理法」）が公布された。これらの政策の結果、従来無期限・無償で使用されていた国有地に対して使用权が確立され、売買や賃貸による使用权の移動も可能となったのである。中国都市部における土地の使用权に関する改革が完成したといえる。

北京市の具体的な状況に関して述べれば、1985年5月に、北京市政府は中央政府の政策に対応して、「北京市における外資企業及び合資企業に対する土地の使用料金の徴収に関する臨時条例」（「北京市征收中外合营企业土地使用费暂行规定」）を公布し、土地の使用料金の徴収に関する対象、基準及び管理責任者などを規定した。これが北京市における国有地の有償での使用の始まりであった。1985年5月から1988年末まで、北京市において114の外資企業及び合資企業が北京市政府と契約し、北京市政府は年平均3,300万元の使用料金を徴収した<sup>176</sup>。

その後、1988年12月、北京市政府は「北京市における「中華人民共和国国有地の利用の税金に関する臨時条例」の実施方法」（「北京市实施「中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例」办法」）を制定した。この政策では、北京市の都市部の土地が6級の等級に区分され、それによって地税の基準が設定されることになった。具体的には、「1級の土地の1平方メートル当たりの年税額が7元であり、6級の土地の1平方メートル当たりの年税額が0.5元である」と規定された。この基準は、1995年、2001年及び2004年の3回にわたって引き上げられた<sup>177</sup>。

1992年3月、北京市政府は海淀区の7区画の土地を民間企業に賃貸した。これは北京市における初めての国有地の使用权賃貸の事例であった。そして同年の8月から9月にかけて、北京市政府は4つの市街区と4つの近郊区における129の商業地区、95の住民区及び

<sup>176</sup>張佰瑞, 2008. 「北京城镇土地有偿使用制度改革贡献评价」『北京规划建设』5, pp64-66

<sup>177</sup>馬金安, 2007. 「解读城镇土地使用税相关政策规定及其沿革」『北京房地产』4, pp75-77

17の開発区の地代について調査を行い、専門家を招聘して合理的な地代の基準を制定した<sup>178</sup>。これに基づいて、「北京市基準地代」（「北京市基准地价」）を公布し、国有地の賃貸の基準を決定した。それ以降、北京市の国有地の有償での賃貸が頻繁に行われるようになった。1992年3月から1997年12月まで、北京市において、900の国有地賃貸の事例が生じ、その総面積は3,700 km<sup>2</sup>に及んだ。その内、総面積の30%、件数の60%を占める事例が、4つの市街区及び4つの近郊区で行われた。賃貸した土地面積の大きさの順に、近郊区の朝陽区、海淀区、豊台区、市街区の西城区、東城区、宣武区、崇文区そして近郊区の石景山区であった<sup>179</sup>。

総じて言えば、都市部における土地制度の改革は、土地所有権を中央政府が保持するという原則を維持したままで、使用権に対して実施した改革であった。これによって、北京市における建設用地の使用権は、政府からの配分だけではなく、入札や競売など有償による賃貸によっても獲得することができるようになった。土地の商品性が増大したことで、市場を通して土地使用権の移動が行われるようになった。その結果、北京市における土地利用の効率が向上し、従来の土地浪費の状況が改善されるようになったのである<sup>180</sup>。これは、1992年に公布された「開発区及び建設目的による耕地転用の荒廃防止に関する通知」を最後に、その後、北京市政府が制定した土地政策の中で、浪費に対する特別の政策が無くなったことから推察することができる。

次に、農村部における土地制度の改革を説明する。1950年代の後半から1979年まで、中国の農村では農業合作社と人民公社の2つの土地集団所有制度が実施されていた。このような土地の集団所有制度に2つの長所があった。まず、土地の耕作が農民の個人に分散されず、集団に集中されることは、経営規模の面で有利である。そして、集団は農民個人より、農業生産に対する資本投資の面でも有利であった。しかし、現実にはこの時期の中国全体の農業生産の発展は緩慢であった<sup>181</sup>。中国の研究者によると、これは主に以下の3つの原因による。第一に、農業の合作化の陰では利益配分において国家、集団、個人とい

<sup>178</sup> 靳京,2009.「新中国成立60年来北京土地使用制度改革与发展」『北京规划建设』6,pp15-19

<sup>179</sup> 初始,1998.「改革开放二十年北京市土地使用制度改革成效显著」『北京房地产』8,pp1-3

<sup>180</sup> 侯银萍・单勇,2010.「中国城市土地制度的产权与绩效研究综述」『中国水运』10(9),pp80-81

<sup>181</sup> 顾钰民,2009.「建国60年农村土地制度四次变革的产权分析」『当代世界与社会主义』4,pp72-76

う優先順位が存在した。その結果、農民の農業生産に対する積極性は弱かった。第二に、人民公社時代に、土地の経営規模が拡大し、政府も人民公社に農業機械や化学肥料などを提供した。しかし、人民公社の科学的な生産技術に関する知識が不備であったため、生産性を向上させることができなかった。第三に、商品流通のルートが限定されていたため、市場を通じて利益を獲得することが不可能であり、農産品の商品価値が低下した。その結果、農民の生産積極性は弱かった<sup>182</sup>。1979年に至って、この3つの問題は既に深刻であった。そのため、中央政府は農家の生産高リンク請負制（聯産承包責任制）を実施した。

生産高リンク請負制の主要内容は、集団による土地の所有権を維持した上で、経営権のみを分離し、各農家に与えたことである。生産高リンク請負制の実施によって、農民の利益は集団から分配されるのではなく、直接的に個別農家の農業経営から獲得されるようになった。まず1978年に、北京市の遠郊区の昌平区や大興区などにおいて、生産高リンク請負制の実施が試行された<sup>183</sup>。1980年に、中央政府が「農業生産の責任制の強化と改善に関する問題」（「关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题」）を公布し、生産高リンク請負制に対する従来の曖昧な態度と異なり、初めて肯定的な意見を明確に示した。それ以降、北京市の郊外においても生産高リンク請負制が普及した。1983年には、穀物の作付面積の71.1%で生産高リンク請負制が実行され、1985年になると更に96.9%に達した<sup>184</sup>。また、多くの野菜の生産が農家に請け負われ、果樹園はほぼ栽培技術を有している専門チームによって請け負われた<sup>185</sup>。このような経営権の改革によって、北京市の農民の生産に対する積極性は以前より向上し、農業の発展は大幅に促進された<sup>186</sup>。

1979年以降の土地制度に関する改革は、次のような成果を挙げた一方で、問題も抱えて

---

<sup>182</sup>孔徑源,1993。「中国农村土地制度：变迁过程的实证分析」『经济研究』2,pp65-72,16

王琢・许滨,1996。「论中国农村土地制度变革六十年」『中国农村观察』3,pp1-12

杨学成・史建民・靳相木・薛兴利,1997。「农村土地制度改革与建设的理论探索和政策设想」『农业经济问题』12,pp46-50

刘广栋・程久苗,2007。「1949年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践」『中国农村观察』2,pp70-80

王珏・孔伟艳,2009。「重建农村土地集体所有制—建国60年来土地制度改革的反思与前瞻」『经济论坛』19,pp26-28

马晓河,2009。「建国60年农村制度变迁及其前景判断」『改革』10,pp5-16

<sup>183</sup>高永成,1990。「京郊乡村集体经济的变革和发展」『中国经济体制改革』12,pp45,58

焦守田,2008。「光辉的历程，成功的实践—北京郊区改革开放三十年回顾」『农村工作通讯』20,pp32-34

<sup>184</sup>毛萌,1994。「从联产承包到规模经营—北京郊区农业适度规模经营改革概述」『中国改革』2,pp20-22

<sup>185</sup>高佐之,1998。「北京：调整所有制结构作为改革重任」『中国改革』12,pp8-10

<sup>186</sup>陈天宝,2005。「北京郊区农村集体产权制度调查」『北京农业职业学院学报』19(3),pp35-39

いた。たとえば、生産高リンク請負制によって、集団の土地の経営権が農家に配分されたものの、土地の経営権の賃貸や売買は法律で禁止されたままであった。土地の財産権制度上、農家と零細な土地が結合する伝統的な生産様式は固定化されていた。その結果、農家の経営規模の拡大傾向は低位に止まり、土地の合理的な配置には不利な状況になった<sup>187</sup>。この状況は2008年まで続く。2008年に開催された17回三中全会で、「中共中央における農村の改革と発展の促進に関する重大な問題の決定」（「中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定」）が公布され、農村部の土地の経営権の譲渡が初めて中央政府によって承認された<sup>188</sup>。

また、都市部においては、いわゆる「全人民的所有」の国有地の処分権は、実際には地方政府が持っている<sup>189</sup>。改革後に、新しい国有の建設用地の確保が耕地などの農用地の転用によって実現される場合、地方政府はまず集団からこの農用地を収用し、国有地に転換させる。そして、この土地の新使用者に使用権を賃貸する。一般的には、地方政府は新土地使用者から国有地の使用料を受領し、その内の30%-40%の部分を元の農用地の旧経営権者に与え、残りの60%-70%の部分が地方政府の財政収入となる<sup>190</sup>。このような利益の追求のため、地方政府は農用地を建設用地に転用する傾向が生じたのである。1992年3月から1997年12月まで、北京市政府は国有地の使用権賃貸借によって、260億元以上の収入を得た。この賃貸収入はすでに北京市政府の財政の重要な部分となってきた<sup>191</sup>。

しかも、このような利益の追求は以下の2点によって強化された。第一に、「中華人民共和国土地管理法」では、「国家は公共の利益のため、法律に基いて集団所有の土地を収用することができる」と規定された。しかし、「公共の利益」に対して明白な定義がないため、地方政府はこの規定を恣意的に運用することができたのである。第二に、中国にお

---

<sup>187</sup>張玉周, 2008. 「糧食生产与土地制度变迁—我国土地制度绩效分析」『郑州轻工业学院学报(社会科学版)』 9(3),pp68-71

靳相木, 2003. 「对改革开放以来中国农村土地制度研究的述评」『中国农村经济观察』 2,pp14-24

<sup>188</sup>顾钰民, 2009. 「建国 60 年农村土地制度四次变革的产权分析」『当代世界与社会主义』 4,pp72-76

刘江涛, 2010. 「我国农村土地制度的变革及产权分析」『陕西教育学院学报』 26(1),pp39-41

<sup>189</sup>李贻学, 2004. 「中国土地可持续利用的土地政策研究」(博士論文) 山东农业大学 p36

靳京, 2009. 「新中国成立 60 年来北京土地使用制度改革与发展」『北京规划建设』 6,pp15-19

许根林, 2007. 「建国后我国城市土地供给制度的演变轨迹与改革思路」『湖南商学院学报』 14(5),pp6-8,39

<sup>190</sup>中国社会科学院农发所, 2006. 『农村经济绿皮书 2005~2006 年: 中国农村经济形势分析与预测』 社会科学文献出版社

<sup>191</sup>初始, 1998. 「改革开放二十年北京市土地使用制度改革成效显著」『北京房地产』 8,pp1-3



いて、いわゆる「集団所有」の農村部の土地は、実際には村レベルの政府、つまり村民委員会が所持している<sup>192</sup>。農用地が転用される場合に地方政府から受け取る補償金の80%以上は村民委員会が手にし、個々の農家は20%未満しか得られない場合もある<sup>193</sup>。その結果、村レベルの政府が利益を追求するため、農用地の転用が促進される傾向がある。更なる例としては、村民委員会が前もって農民の土地を無償であるいは正常な補償金より低い価格で収用する場合がある。地方政府がこのような土地を収用した場合に、村民委員会は不当に多くの補償金を得ることができる<sup>194</sup>。

## 1.2 村委員会の土地収用の補償金の追及に関する事例分析—2011年3月4日~5日朝陽区

### H郷D村における面接調査による

D村は、H郷の南部に位置する農村である。建国初期には、通県第8区に属していたが、1958年の北京市行政区域の調整の際に北京市の朝陽区に編入された。1962年に農業生産の合作化が実施されてからはSQ農場に所属し、下に3つの生産大隊を有していた。1990年以降は金魚などの観賞魚の養殖が始まり、徐々にD村の中心産業となっていく。現在は、D村の観賞魚は北京市の有名なブランドとして知られている。本調査時には、農家が210戸、人口が731人、総面積は1.1km<sup>2</sup>であった。その内、耕地は0.1 km<sup>2</sup>未満、養魚池が約0.3 km<sup>2</sup>であり、他の0.7km<sup>2</sup>は住宅地、観賞魚に関する企業の取引センター及び研究開発センターなどの建設用地であった。

1990年代の初期から、D村の産業構造は、第1次産業の内では、養魚の比重が上昇していったが、総じていえば、第1次産業を主とした構造から第2次産業及び第3次産業を主とした構造へと変化していった。D村が所属する朝陽区は近郊区に位置して、北京市の市街区と近いため、都市化の程度は非常に高い。このような地理的な優位性のため、不動産業者

<sup>192</sup> 刘志強, 2010. 「我国土地权利立法的沿革和发展」『太原大学学报』 11(4), pp41-44

顾钰民, 2009. 「建国 60 年农村土地制度四次变革的产权分析」『当代世界与社会主义』 4, pp72-76

<sup>193</sup> 中国社会科学院农发所, 2006. 『农村经济绿皮书 2005~2006 年: 中国农村经济形势分析与预测』 社会科学文献出版社

<sup>194</sup> 翟翠霞, 2004. 「制度欠缺的悲剧-透视北京姜屯村罢免村官的前因后果」『农村工作通讯』 3, pp18-22

华夏时报. 2006 年 6 月 23 日付「北京地价暴涨 50 多倍的秘密: 征地“近乎零成本”

<http://view.news.qq.com/a/20060623/000062.htm>

によって多くの農用地が住宅地として開発されてきた。また、D村の観賞魚産業が有名になっていくと共に民間企業がそれに対して投資を行うことが多くなった。郷政府あるいは村委員会は観賞魚産業の発展を促進するために、民間企業の投資に対して多くの優遇政策を展開した。前もって村民から土地を収用し、それを民間企業に売り渡したり貸し付けたりする事例も多かった。その結果、D村における土地の価格は急速に上昇して、農用地から建設用地へ転用して得られた利益はますます増大していった。

2011年3月4日と3月5日に、筆者はD村の13戸の村民に対してインタビューを行った。2人の村委員会幹部を除いた全村民が村委員会に対して不満を持っていた。その内の10戸の農家によると、1983年にD村において生産高リンク請負制が実施された後は、D村の農業はほぼ稲と小麦の二毛作であり、集団によっての統一売付が実施され、収益は高くなかった。そのため、2000年にD村において集団と土地の請負を契約した際には多くの村民が経営権を放棄し、その権利を村委員会に再び移譲して、村委員会から補償金を受け取ることを選択した。こうした農民らは北京市の都市部に出稼ぎに行くことで生計を得ていた。

残った耕地や養魚池を経営する村民は村の委員会によって妨害された。1998年に中央政府は生産高リンク請負制の契約の期間を30年間延長することを定めた。しかし、2000年に、D村の村委員会は村民とただ10年間の契約をしただけであった。さらに2002年から2003年にかけては、村委員会は農業生産に必要な用水や電力の供給を止めるという事態が頻繁に発生した。その結果、耕地や養魚池は荒廃し、農民が経営することはできなくなった。その上で2010年に10年間の契約が満期になると、村委員会は土地を回収し、「既に荒れた土地であるため、村民に請け負われれば、損がある」と主張し、農民と再契約せず土地を民間企業に売った。これらの土地が商業用地または工業用地として開発されると企業から補償金が出たが、それはすべて村委員会のものになった。2011年まで、D村における大面積の農用地が建設用地に転用され、民間企業によって経営されていた。

このような村委員会が自らの利益を追求するために、村の耕地転用を促進している行為に対して、多くの村民は不満を持った。しかし、上級政府に陳情を行ったが、満足のいく回答を得ることはできなかった。

現在の北京市の農村、特に近郊区において、このような状況にある事例は少なくない。こうした行為によって、近郊区における耕地転用の面積が急増している一方、補償金の分配が不公平のため、村民と村委員会との対立は激化しつつあり、社会の安定にも影響を及ぼしている。

## 2. 都市拡張に伴う土地利用の展開

### 2.1 人口の増加

1970年以降、北京市の人口は年々増加していった。1970年から1978年までの時期に比べて、1979年の改革開放政策以来、急速な経済成長及び労働力の移動の自由化によって、人口の増加速度は70年代より高まった。1982年、1990年及び2000年の3回の国勢調査によると、北京市の総定住人口は1982年の923万人から2000年には1,357万人に増加した。その内、1982年から1990年までの8年間には、159万人も増加した（年平均増加率は2.2%）。そして、1990年から2000年までの10年間には、更に275万人が増加した（年平均増加率は2.5%）。図3-1に示したように、1982年から1990年まで、毎年の人口自然成長率がほぼ10‰であり、1970年代に比べて少し大きかった<sup>195</sup>。1991年以降自然成長率が急速に下がり、2000年まで4‰以下に留まった。特に1998年以降は、1‰未満になっている。これに対して、流入人口は1980年の初めから、増加の傾向を維持してきた<sup>196</sup>。特に1990年以降は、流入人口の増加が北京市の総人口の増加の最も主要な要因となった<sup>197</sup>。

一般的に人口の増加傾向を示した中で、地域ごとに増減の特徴は異なる。表3-1に示したように、1982年から2000年まで、市街区の人口は減少し続けた。これに対して、郊外の人口は増加した。特に近郊区の人口の増加は、遠郊区よりかなり速く、この18年間で人口が1.25倍に増加したのである。増加した人口の内、一部分は市街区から移動した人口であるが、大多数は地方からの流入人口であった<sup>198</sup>。ただし、人口密度に関しては、従来

<sup>195</sup> 『北京统计年鉴 2011』,2001年北京统计局.中国统计出版社

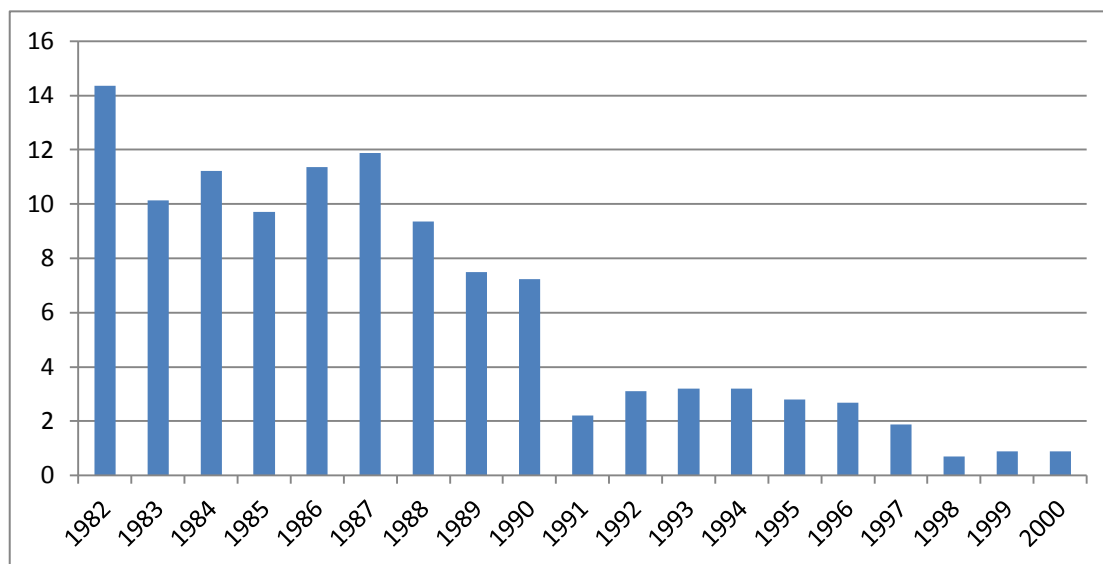
<sup>196</sup> 朱谱汉,2003.「北京人口特点及其对城市发展的影响」『北京工业大学学报(社会科学版)』3(1),pp13-18

<sup>197</sup> 崔承印,2002「流入人口对北京人口规模和分布的影响与对策研究」『规划研究』5, pp21-25

<sup>198</sup> 冯晓英,1999.「北京地区流动人口的演变及其特征」『北京党史』1,pp12-16

と同じように市街区は近郊区より、そして近郊区は遠郊区よりそれぞれ約 10 倍ずつ小さくなっている。

図 3-1 北京市における定住人口の自然増加率（1982 年-2000 年）（単位：％）



出所：北京统计局, 2011. 『北京统计年鉴 2011』中国统计出版社

表 3-1 北京市の各区域の人口及び人口密度の変化（1982 年-2000 年）

		1982 年	1990 年	2000 年
市街区	人口（万人）	241.9	233.7	211.5
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	27,551	26,607	24,072
	指数（1982 年=100）	100	96.6	87.4
近郊区	人口（万人）	283.7	398.8	638.8
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	2,203	3,101	4,958
	指数（1982 年=100）	100	140.5	225.2
遠郊区	人口（万人）	397.4	449.5	506.7
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	257	291	328
	指数（1982 年=100）	100	113.1	127.5
総人口（万人）		923	1,082	1,357

出所：北京市人口普查办公室, 1982. 『北京市第三次人口普查手工汇总资料』中国统计出版社.

北京市人口普查办公室, 1991. 『北京市第四次人口普查手工汇总资料』中国统计出版社.

北京市统计局「2000 年北京市第五次人口普查主要数据公报」

<http://wenku.baidu.com/view/b20ba10f844769eae009edd9.html>

註) この表のデータは国勢調査が元のデータであり、前掲図 1-1 及び図 3-1 の原データである『北京市统计年鉴 2011』のデータは国勢調査を修正したデータであるため、両者は異なる。

## 2.2 都市総体計画に沿った土地利用

1978年に中国共産党11回三中全会が開催されたのを期に、中国は改革開放の時期に入った。北京市の土地利用の実態も新しい段階に入ってゆく。1970年代の末から北京市計画管理局によって「北京都市建設総体計画方案」（「北京城市建设总体规划方案」）が編成されはじめ、1982年に完成、中央政府から実施の許可を得た。都市総体計画の実施を監督するために、1981年8月、北京市政府は北京市都市計画委員会を創立して、当時の北京市市長焦若愚が委員会の主任を兼任した。1982年の都市総体計画は一つの総体計画、一つの図録、および21テーマの特定項目計画を含んでいた。21テーマの内、14テーマはインフラに関する特別計画であった。これらは、北京市都市総体計画の歴史の中で初めて編成された特定項目計画である（前掲図12、図13）。この都市総体計画の主要内容は以下の通りである。

第一に、北京市の都市としての機能が経済センターではなく、全国の政治センターと文化センターであることが明白に確定された。ただし、経済の発展が都市の都市機能に適応するように、十分に重視されなければならないことが強調された。そして、用水量、輸送量及び汚染の少ない省エネルギーの工業が推進され、重工業に対しては技術改善を行うことで、省エネルギーで環境親和的な発展が目指され、工業が市街区に過度に集中している状況を変えなければならないとされた。

第二に、北京市の人口規模は厳格に制御することが提起された。2000年まで全市の戸籍上の定住人口は約1,000万人とされ、その内、計画市区<sup>199</sup>の定住人口は約400万人に制御することが規定された。そして、都市区画については、「集中した諸機能を分散させる」（「分散集団式」）という方式が再び提唱された。

第三に、古跡と文化財に対する保護の範囲を拡大することが規定された。すなわち、古い建築物だけではなく、その古い建築物の周りの環境も保護しなければならないとされた。

第四に、「内城区の改築、近郊区の整備及び遠郊区の積極的開拓を結合する」という開発方針が打ち出され、内城区の住民を近郊区に新しく建設された住宅地に徐々に転居させ、

---

<sup>199</sup>この時点の計画市区は中心地域とその周りの10個クラスターからなる。中心地域は市街区と近郊区の一部を含むと定義されている。

その代わり内城区の中の道路を拡幅し、緑地を増加させ、内城区に設置する必要がある中央政府の事務所、公共の施設を建設する方針が立てられた<sup>200</sup>。

1979年以降の北京市の都市建設は、従来と異なり、合理的な土地利用の追求という明確な目標が設定された。その結果、1982年の北京市都市総体計画以後、ゾーニングを伴う土地利用に関する計画が加えられるようになった。まず、土地利用に関する計画をみてみよう。1982年の都市総体計画における北京市土地利用計画を表3-2で、内城区土地利用計画図及び土地利用計画表をそれぞれ前掲図14及び表3-3で示した。北京市全市の土地利用計画について、住宅地、交通用地、工業用地の増加分は、内水面、林地及び園地などの面積を減少させるのではなく、主に菜地以外の耕地の転用によって賄うことが計画された。内城区での改築に関しては緑地面積の増加及び道路と公共施設の建設が主要課題とされ、既存の定住人口を徐々に郊外に分散させ、いくつかの工場を郊外へ移転させることが計画された。

表3-2 北京市土地利用計画表（1982年版）

地目分類	現状（1980年）		計画（2000年）	
	面積 km <sup>2</sup>	割合%	面積 km <sup>2</sup>	割合%
全市の土地	16,808.0	100.0	16,808.0	100.0
1. 都市部の建設用地（交通用地を除く）	478.5	2.8	740.0	4.6
(1).計画市区の建設用地	346.0		440.0	
(2).その他の建設用地	132.5		300.0	
2. 交通用地	119.0	0.7	165.3	1.0
3. 内水面	1,000.0	5.9	1,050.0	6.2
4. 林地及び園地	8,981.3	53.5	8,981.3	53.5
5. 農村部の住宅地	564.0	3.3	595.0	3.5
6. 耕地とその他	5,665.2	33.8	5,276.4	31.2
(1).耕地	4,258.0		3,964.0	
その中：菜地	236.0		267.0	
(2).その他	1,407.2		1,312.4	

出所：规划篇史料征集编辑办公室,1998.「北京城市建设总体规划方案」『北京城市建设规划篇』

註）本表の原資料名は「土地使用平衡表」である。

<sup>200</sup> 规划篇史料征集编辑办公室,1998.「北京城市建设总体规划方案」『北京城市建设规划篇』、「中共中央、国务院关于《北京城市建设总体规划方案》的批复」  
[http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/gwywj/200611/t20061101\\_155449.html](http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/gwywj/200611/t20061101_155449.html)



表 3-3 北京市内城区土地利用計画表（1982 年版）

地目分類	現状（1980 年）		計画（2000 年）	
	面積（km <sup>2</sup> ）	割合（%）	面積（km <sup>2</sup> ）	割合（%）
合計	62.5	100.0	62.5	100.0
1. 事務、大学、科学研究及び外交機関の用地	4.7	7.5	5.8	9.3
2. 大型の建設用地（大型の商業、文化、医療の施設を含む）	3.3	5.3	5.1	8.2
3. 交通道路と広場	5.8	9.2	13.0	20.8
4. 公共施設用地	1.0	1.6	0.7	1.1
5. 緑地、古い建築及びスポーツの施設の用地	7.1	11.4	11.2	17.9
6. 住宅地	35.0	56.0	24.3	38.9
7. 工業用地	4.6	7.4	2.4	3.8
8. その他	1.0	1.6	0	0

出所：规划篇史料征集编辑办公室,1998.「北京城市建设总体规划方案」『北京城市建设规划篇』

ゾーニングについては、計画市区は内城区、近郊都市建設区、近郊農村区に分けられ、遠郊区を加えたそれぞれの区域に対する土地利用に関する計画が策定された。近郊農村区の計画については、耕地や果樹園などで構成されるグリーンベルトを設定し、保護しなければならないことが定められた。また、「集中した諸機能を分散させる」という理念に対応し、都心の内城区、近郊区の都市建設区及び遠郊区のそれぞれに緑地を配置することが計画された<sup>201</sup>。しかし、この時期の都市の拡張は従来と同じように、内城区を中心として郊外へと同心円式に拡張していくパターンであった。

ただ、この計画の実施に際していくつかの問題点が生じた。1982 年の都市総体計画は 1970 年代末から編成されはじめていたため、伝統的な計画経済の体制の影響を受けていた。20 年間という長期間にわたり経済の発展を正確に予測することは困難であった。実際に、北京市の発展の速度は 1982 年に都市総体計画を編成した時の予想より速かった。上記の通り、人口は急速に増加し、計画した人口を短い期間のうちに上回った。そのため、計画市区における建設用地の規模に対する予測も大きく外れることになった。計画によると、1980 年の建設用地の面積 346km<sup>2</sup> に対して 2000 年の同面積は 440km<sup>2</sup> まで拡張すると予測

<sup>201</sup> 规划篇史料征集编辑办公室,1998.「北京城市建设总体规划方案」『北京城市建设规划篇』

されていた。しかし、1989年には既に計画市区の建設用地の面積が422km<sup>2</sup>に達しており<sup>202</sup>、遠からず440km<sup>2</sup>を突破することは確実であった。その結果、1980年代末に、この都市総体計画によっては、既に土地利用を合理的に指導することが困難になっていた<sup>203</sup>。

このような状況を改善するために、1991年から新しい都市総体計画の編成作業が始まる<sup>204</sup>。当時の北京市市長は、陳希同であった<sup>205</sup>。1992年12月に北京市都市計画・設計研究院によって「北京都市総体計画（1991年－2010年）」（「北京城市总体规划（1991年－2010年）」）が策定された。計画の期限は20年間であり、いくつかの課題に関しては21世紀中葉の発展が考慮に入れられた。1993年10月6日に、国務院の許可が得られ、同年から都市総体計画が正式に実施された（前掲図15、図16）。この計画は一つの総体計画、一つの図録及び29のテーマが掲げられた特定項目計画を含んでいた。この都市総体計画の主要内容は以下の通りである。

第一に、引き続き北京市の政治センターと文化センターとしての都市機能を重視し、「国際大都市」の建設を目指す。第二に、第3次産業とハイ・テクノロジーの発展を促進する。第三に、北京市の人口規模に対して「制御＋引導」（アメとムチ）という方針を提示し、流入人口を重要な要素として考え、市街区の人口を厳格に制御する。第四に、北京市の発展のために、「2つの戦略的転換」という方針を制定する。すなわち、発展の重点を徐々に市街区から郊外へ移動させ、市街区の建設を外部への拡張から内部構成の調整に転換する。また、北京市の東部と南部と重点的に発展させるという目標を制定する。第五に、古跡と文化財に対する保護を更に強調する。第六に、環境保護を重視する<sup>206</sup>。

1982年の都市総体計画と違い、今度の都市総体計画は初めて市場経済の視点に基づいて編成されたものであった。表3-4で示したように、都市化がこれから一層急速に進むことを考慮に入れ、1982年の都市総体計画とほとんど同じ計画の期間（20年）であったのに

<sup>202</sup>北京市规划委员会,2005.『北京市城市总体规划（1991年-2010年）』

<sup>203</sup>张敬淦,2001.『北京规划建设五十年』中国书店出版社. p191

植田政孝・古沢賢治,2002.『アジアの大都市[5]北京・上海』日本評論社 p260

<sup>204</sup>鹿璐,2005.「新中国成立以来的北京市城市总体规划」『北京党史』1,pp18-21

<sup>205</sup> 1983年4月から1995年4月まで、北京市市長を務めた。その間、中国共産党の中央政治局委員、及び中国共産党北京市委員会の書記の職位も務めた。1995年9月、陳希同は中央政治局と中央委員会から除名され、1997年に背任罪などで16年の刑罰が下された。

<sup>206</sup>北京城市规划委员会,2005.『北京市城市总体规划（1991年-2010年）』

もかわらず、今度の計画における建設用地の増加面積及び耕地の減少面積の予測はより大きな数値となっている。この点で、1993年の都市総体計画では、より現実に即した将来の予測を行ったと評価できる。そして、遠郊区の衛星都市の発展を一層強調することによって、従来の都市の拡張の方式からの変化を試みている。また、1993年の計画では、土地利用の分類が細分化された。従来の計画で用いられていた地目表示にはなかった、工業、倉庫、公共施設、居住、商業金融、スポーツ、都市の緑地などの凡例が新たに加えられた。また、計画市区の範囲が1982年の750km<sup>2</sup>から1,040km<sup>2</sup>に広げられた<sup>207</sup>。

表 3-4 北京市土地利用計画表（1993年版）

地目分類	現状（1989年）		計画（2010年）	
	面積(km <sup>2</sup> )	割合 (%)	面積(km <sup>2</sup> )	割合 (%)
合計	16,808	100.0	16,808	100.0
一、都市部の建設用地（交通用地を除く）	904	5.4	1,274	7.5
1. 計画市区の建設用地	422		614	
2. 14の衛星都市と29の中心鎮の建設用地	186		310	
3. その他の建設用地	296		350	
二、交通用地	174	1.0	569	3.4
三、内水面	795	4.7	950	5.7
四、林地及び園地	8,870	52.8	8,870	52.8
五、農村部の建設用地	1,020	6.0	1,200	7.1
六、耕地とその他	5,045	30.1	3,945	23.5
1. 耕地	4,058		3,400	
その内：菜地			400	
2. その他	987		545	

出所：北京城市规划委員会, 2005. 『北京市城市总体规划（1991年-2010年）』

註) 中心鎮とは、北京市郊外にありながら、その立地の優位性、強い経済実力及び成長可能性から、周辺部の発展を考える上で重要な鎮を指す。主に遠郊区県に属している。

1982年に都市総体計画が実施されてから1997年までの15年間で、北京市の土地利用の状況は次のような変化を示した。

まず、建設用地が大幅に増加している。特に住宅地の増加によって、市民の居住の状況は急速に変化した。表 3-5 で示したように、1982年から1992年まで、北京市において計

<sup>207</sup>北京城市规划委員会, 2005. 『北京市城市总体规划（1991年-2010年）』

約 10,506.9m<sup>2</sup> の住宅や業務用の建物が建設され、この 11 年間の面積は 1949 年から 1981 年までの 32 年間のそれよりも多かった。1990 年に、北京市において老朽家屋の大規模な改造計画が始まった。しかも、1992 年に、北京市政府は住宅制度改革を実施し、住宅の供給を従来の配給制度に代えて、徐々に市場を通じた供給を増やしていった。これは北京市の不動産開発と住宅の建設を大幅に促進したのである。図 3-2 によると、1991 年から 1992 年までに施工した住宅の面積の増加は 1990 年から 1991 年までよりも大きかった。そして、1993 年からこの増加の速度は更に大幅に上昇した。一人当たりの居住面積に関しては、図 3-3 によると、1990 年から 1997 年まで年々増加し、市民の居住状況は徐々に改善された。

表 3-5 北京市における建設用地竣工面積と比重の推移

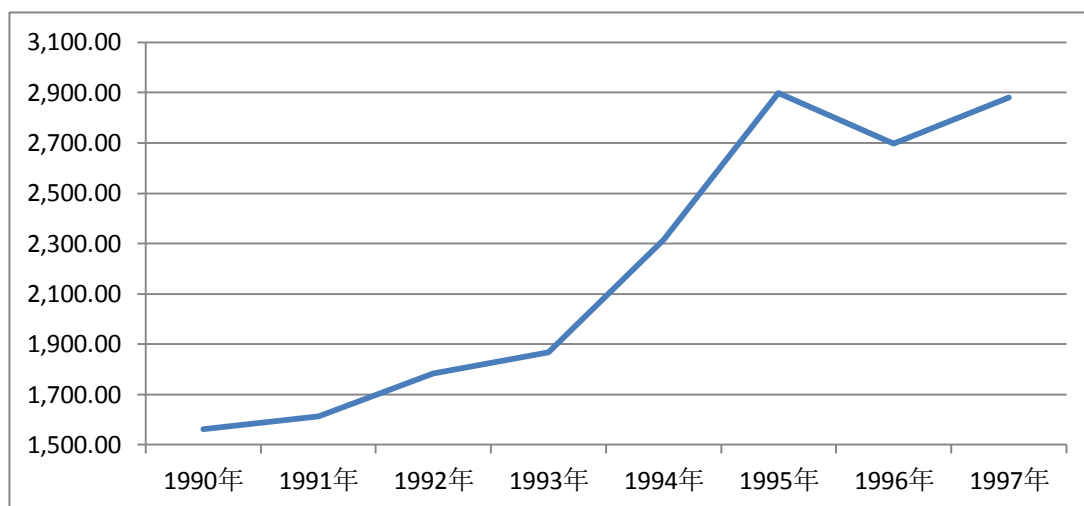
各時期	市街区		近郊区		遠郊区		合計	
	面積 (万 m <sup>2</sup> )	%	面積 (万 m <sup>2</sup> )	%	面積 (万 m <sup>2</sup> )	%	面積 (万 m <sup>2</sup> )	%
1949 年-1981 年	1,649.2	18.3	5,692.1	63.2	1,670.1	18.5	9,011.4	100
1982 年-1992 年	1,226.8	11.7	7,514.3	71.5	1,765.8	16.8	10,506.9	100
1993 年-1997 年	1,088.4	16.7	4,617.0	70.8	813.3	12.5	6,518.7	100

出所：北京市统计局,1989.『奋进的北京—北京市四十年经济和社会发展统计资料』中国统计出版社.

北京市统计局,1991.『北京社会经济统计年鉴 1991』中国统计出版社.

北京市统计局『北京统计年鉴』中国统计出版社. 1992 年-1998 年

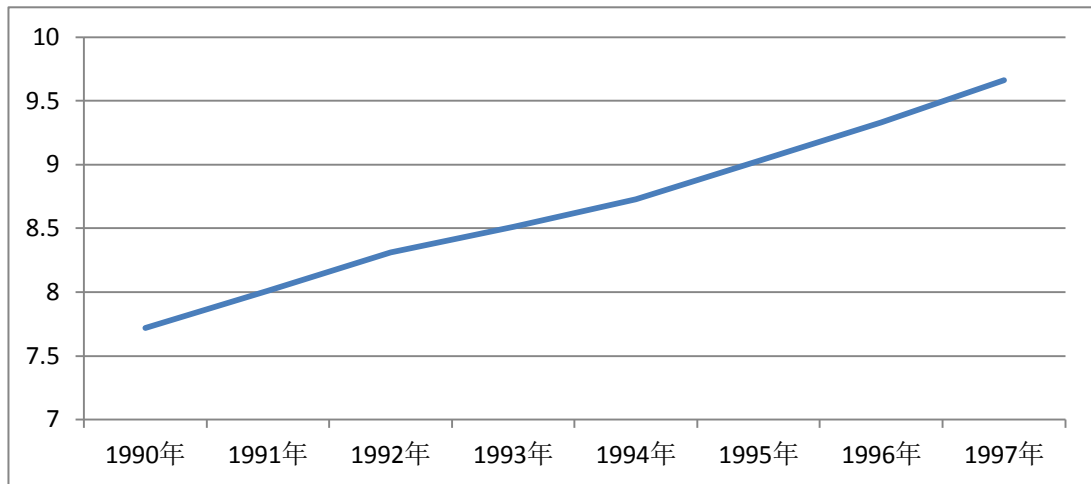
図 3-2 北京市における施工した住宅の面積 (1990 年—1997 年) (単位：万 m<sup>2</sup>)



出所：北京市统计局,1991.『北京社会经济统计年鉴 1991』中国统计出版社

北京市统计局『北京统计年鉴』中国统计出版社. 1992 年-1998 年

図 3-3 北京市における一人当たりの居住面積（1990年－1997年）（単位：m<sup>2</sup>/人）



出所：北京市统计局, 1991. 『北京社会经济统计年鉴 1991』 中国统计出版社

北京市统计局 『北京统计年鉴』 中国统计出版社. 1992年-1998年

このとき建設された住宅区域の規模は比較的大きく、2-3 万人以上が居住できる建物群が多く建設された<sup>208</sup>。場所については、従来の建設の重点であった近郊区を加えて<sup>209</sup>、グリーンベルト<sup>210</sup>の周囲の地域も新しい住宅の成長点になったのである<sup>211</sup>。これは、1994年に、北京市政府によって公布された「7号文件」政策が次の通りに規定したためである。グリーンベルトの地域では、従来の林地、園地、耕地及び内水面などの土地を維持する。そして、農民の住宅地を集約してアパート建設を行う。集約後の住宅地及び未利用地は緑化する。アパートの一部分は元の農民の住宅として用い、他の部分は不動産開発を通じて市場で売買する。この政策で許可された建築の床面積が 865.3 万 m<sup>2</sup> であり、その内の住宅の面積は 737.4 万 m<sup>2</sup> で、85.2%を占めた。

住宅地だけではなく、交通に関する施設も多く建設された。重要な道路として、学院路の交差点（現在の西土城路に相当する）を始点として終点の木樨園までの 23.4km を結ぶ西三環と南西三環路の建設が 1979 年から進められた。この 2 本の道路と接続する多くの立体交差橋も含めた全ての工事は 1981 年に竣工し、全長 48km に及ぶ第三内環状道路がす

<sup>208</sup> 植田政孝・古沢賢治, 2002. 『アジアの大都市[5]北京・上海』 日本評論社 p257

<sup>209</sup> 周星, 1996. 「北京郊区化引发的思考」 『地理科学』 16(3), pp198-206

<sup>210</sup> 中国では「緑化隔離帯」と呼ばれている。

<sup>211</sup> 田建春, 1995. 「试论北京市区绿化隔离地区的问题、原因及实施绿化规划的对策」 『北京规划建设』 1, pp38-40.

べて完成した。もう一つの重要な工事は二環路の建設であった。二環路の北の半分の輪は1980年末に竣工し開通した。その後、1987年から南の半分の輪の建設が始まり、1992年に全長33kmの二環路が完成した<sup>212</sup>。また、1990年から、四環路の建設が始まり、1999年まで北の半分及び東の半分はほぼ完成した。地下鉄に関しては、1981年に市民に開放された後、1984年と1987年にそれぞれ二期の環状線の工事及び復興門駅で折り返す線路の工事が完成した。地下鉄環状線と復興門－苹果園間の地下鉄直線がそれぞれ単独に運営されることになった。1992年から地下鉄復八線の建設が始まり、地下鉄直線は復興門駅から東へ延長された<sup>213</sup>。

また、1993年に第5回の都市総体計画が実施されてから、中央政府の行政機関と公使館などの外交事務の施設に対して拡張と改築が行われた<sup>214</sup>。そして、中央企業及び中央の投資が北京市の経済成長に果たす役割の重要性から、商務部や外交部の所在地である東部にはビジネスセンター地区が創立された。中国人民銀行及び国務院の近くにいくつかの国有大企業の本部ビルが建てられ、新金融街が形成された<sup>215</sup>。また、北京市政府は毎年重大プロジェクトを確定し、これらのプロジェクトによって都市建設の発展が推進されることを意図した。特に1997年に、67項の重大プロジェクトが選定された。その内、都市のインフラ建設に関するプロジェクトは16項であり、総投資は628.9億元であった。公共建築・社会公益事業に関するプロジェクトは37項であり、総投資は438.4億元であった。住宅地の開発に関するプロジェクトは14項であり、総投資は116.7億元であった<sup>216</sup>。

他方で、北京市の郊外の農村においては、1980年代に入ると、70年代の段階でほぼ均衡していた工業と農業生産額の比重は、大きく工業にシフトしていった。このような産業構造の変化は、北京市の近郊区及び遠郊平野区の一部における、急速な工業発展、特に郷鎮企業の設立によるところが大きい。その結果、農村工業用地の面積が増大していった。

1982年から1997年までの15年間で、北京市の都市建設の成果を挙げたけれども、いくつかの問題も存在した。たとえば、この時期の土地開発に関して、「先に主要施設、次に付

<sup>212</sup> 顔吾侑, 許勇, 劉天善, 2008. 『北京市交通史』 清华大学出版社・北京交通大学出版社. p222-223

<sup>213</sup> 北京建設史書編輯委員會, 1989. 『建國以來北京城市建設資料(第三卷 交通道路)』 pp298-305

<sup>214</sup> 劉欣葵等, 2009. 『首都體制下的北京規劃建設管理』 中國建築工業出版社. p218

<sup>215</sup> 董光器, 1998. 『北京規劃戰略思考』. 中國建築工業出版社. p289-336

<sup>216</sup> 北京市統計局, 1997. 『北京市統計年鑑 1997』 中國統計出版社

帯施設を建設する」という手順で実施されたため、まず土地が住宅や工場として開発された後で、周辺の交通道路などの施設が建設された。いわゆる「交通追随型」<sup>217</sup>であった。このような開発の手順のため、交通渋滞の現象がますます深刻になっていった。

また、この2つの都市総体計画で、都市の建設の重点は市街区から郊外に、特に遠郊区に移動しつつあった。表3-5に示したように、1982年から1992年まで、市街区で新しく竣工された住宅と業務用の建物用地面積の比率はそれ以前の時期の18.3%から11.7%に減少したのに対して、郊外の比重は確かに増加した。しかし、この増加は主として近郊区の開発によって達成された。遠郊区の比重は1981年以前よりかえって下がった。そして、1993年以降には、市街区の比重が増加したのに対して、遠郊区の比重は更に減少した。このことから、遠郊区を大幅に開発するという目標は実現できなかつたと推測できる。これは市街区の人口を遠郊区へ移動させるという計画が失敗に終わったことを意味する。当時の北京市は大都市としての整備がまだ整っていなかった。住宅地やインフラへの投資が計画市区に集中したため、建設用地の需要の制御が困難になった。加えて、市場経済が導入された直後であったため、差額地代の水準がまだ明示されておらず、計画市区の地代が低位に止まっていた。市場メカニズムは、農村部人口の市区への流入を促すように機能した。また、都市総体計画の配置は交通計画と整合的ではなかった。この時点で計画市区と遠郊区の間は主に長距離バスと列車によって連絡されていた<sup>218</sup>。これらの交通手段は駅の間隔が長い上、列車のスピードが遅く、本数も少なかった。それにもかかわらず、当時の北京市鉄道部は北京市を經由する他省への石炭運送列車及び旅客列車を重要視しており、通勤を改善するために郊外鉄道を建設する方針は採らなかつた<sup>219</sup>。この結果、計画市区における建設用地が増加しつつあったのに対して、遠郊区の都市化の速度は遅くなっていくのである。

建設用地の増加のほか、耕地の変化も表れた。表3-6で示したように、耕地は1983年から1995年にかけて年々減少した。耕地減少の要因に関しては、年ごとに比重が変動しているものの、建設用地への転用の割合が過半を占めたのである。減少した耕地の内訳を見

<sup>217</sup>陈春妹・王晓明,2006「城市发展交通观念的三大转变」『北京规划建设』6,pp42-45

<sup>218</sup>刘欣葵等,2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社.pp183-184

<sup>219</sup>张一德,1988.「关于北京城市布局与交通规划的一些看法」『北京规划建设』4,p11



ると、穀物を生産した耕地の面積が減少したのに対して、1990年まで菜地の面積はほとんど減少しなかった<sup>220</sup>。1985年に、北京市政府は「野菜の生産と販売の体制の改革に関する方法（試行）」（「关于改革蔬菜产销体制的试行办法」）を公布し、菜地の区画を適切に調整し、統一買付の廃止によって、野菜の強制的な生産計画を緩和した。同年に、北京市政府は以下のような規定も公布した。「菜地を耕作せず荒れたままにした農家に対して、1ムー（666.7m<sup>2</sup>）当たり1,000元の罰金を収用する。2年目にも依然として荒れたままにすれば、罰金を倍にする。」<sup>221</sup>これらの政策が、菜地の保護を促進したのである。

表 3-6 北京市における耕地面積の変化と原因（1983年-1995年）

年代	耕地の減少した面積 (km <sup>2</sup> )	建設用地への転用 (%)	他の農用地への転換 (%)	災害など (%)
1983年	15.35	100.0	0	0
1984年	15.36	100.0	0	0
1985年	22.52	100.0	0	0
1986年	19.29	100.0	0	0
1987年	56.36	34.3	65.7	0
1988年	31.53	34.6	65.4	0
1989年	41.28	34.2	60.9	4.9
1990年	17.46	79.9	20.1	0
1991年	36.42	47.2	33.9	18.9
1992年	31.15	87.9	12.0	0.1
1993年	39.37	84.0	16.0	0
1994年	53.91	57.0	33.2	9.8
1995年	79.42	37.0	63.0	0
合計	459.06	58.4	38.5	3.1

出所：北京市房屋土地管理局,1996.「北京市1983年以来征占用地情况汇总表」内部資料

註) その時期に、不法な耕地転用が存在した。したがって、実際の耕地の減少面積は表のデータより大きかった。

また、1983年に首都緑化委員会が創立された後、中央政府と北京市政府によって郊外での植樹が義務化される<sup>222</sup>。これによって、北京市の緑化が促進され、林地や園地の面積は増加したのである。具体的に、1982年第4回の都市総体計画が実施されてから、二環路と

<sup>220</sup>北京市农业局农业志办公室,1997.『北京市农业志・种植业篇』pp61-80

<sup>221</sup>北京市农业局农业志办公室,1997.『北京市农业志・种植业篇』.p67

<sup>222</sup>北京建设史书编辑委员会. 1989.『建国以来北京城市建设资料（第一卷城市规划）』p325

三環路などの 60 本の道路の沿線で、高木と灌木が混合する景観が形成された。京開道路や京張道路などの他省への幹線道路の両側にも、幅が 30m から 50m にわたるグリーンベルトが作られた。左家荘や團結湖などの住宅地では大量の花と木が栽培され、多くの公園も新たに建設された<sup>223</sup>。1993 年に、北京市の市区において、18.2km<sup>2</sup>のグリーンベルトがいくつかの林地を対象に設定された。その内、0.7km<sup>2</sup>以上の林地が 10 あり、0.3km<sup>2</sup>~0.7km<sup>2</sup>のものが 61 あった。その上、計画市区の周りにおける約 4.91km<sup>2</sup>の緑地及び山岳地域の従来の緑地を加えて、全市では 750km<sup>2</sup>の緑地を形成した<sup>224</sup>。

1994 年に「7 号文件」が公布されてから、北京市政府はいっそうグリーンベルトの建設を重視するようになった。1994 年から 1997 年まで、郊外の 19 の郷や村において、グリーンベルトの建設のプロジェクトが許可された<sup>225</sup>。1998 年末に、241.8km<sup>2</sup>のグリーンベルトの内、林地、園地及び内水面などの緑地の面積は 42.1km<sup>2</sup>であり、1993 年の 30km<sup>2</sup>より 12.1km<sup>2</sup>分の面積が増加した<sup>226</sup>。しかし、成果を挙げる一方で、いくつかの問題も出た。たとえば、建設用地の増加速度は緑地の増加より速かった。そして、不法な耕地転用の行為が頻繁に発生した<sup>227</sup>。1998 年末に、グリーンベルトの内に、118.5km<sup>2</sup>の建設用地があり、グリーンベルト面積の 49.1%の比重を占めた。そして、16.0km<sup>2</sup>の用途不明の土地があり、その内の多数は不法な建築であった。しかも、緑地が 12.1km<sup>2</sup>増加したのと比べると、1993 年から 1998 年まで、各種類の建設用地は 38.3km<sup>2</sup>も増加しており、増加速度が緑地の 3 倍であった<sup>228</sup>。

---

<sup>223</sup>刘欣葵等, 2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社.pp181-182

<sup>224</sup>譚求, 2008.「北京第一道绿化隔离地区规划反思和探索-以海淀区四季青镇为例」(修士論文). 清华大学. . p18、唐志伟, 1995.「浅论首都分散集团式布局与市区绿化隔离地区绿化-《北京城市总体规划》修订后的思考」『城市问题』1,pp39-43.

<sup>225</sup>譚求, 2008.「北京第一道绿化隔离地区规划反思和探索-以海淀区四季青镇为例」(修士論文). 清华大学.p19

<sup>226</sup>北京市政府研究室, 1999.『北京市规划市区绿化隔离地区调查汇报』

<sup>227</sup>柴清, 2002.「立足土地整理实施集约用地—北京城市绿化隔离地区建设土地置换政策的制定与实施」『北京房地产』6,pp5-9

程海青,2002「绿色背后的隐忧——浅谈北京市绿化隔离带建设中的问题」『建筑创作』4,pp78-80

韩西丽, 2004.「从绿化隔离带到绿色通道-以北京市绿化隔离带为例」『城市问题』2,pp27-31

<sup>228</sup>北京市政府研究室, 1999.『北京市规划市区绿化隔离地区调查汇报』.

### 3. 耕地保全政策の展開

1982年から1997年までの第2期において、北京市政府は2回の都市総体計画の中で計画期末の目標総人口数を制定した。しかし、1982年の計画で「2000年に、北京市の人口は1,000万人まで制御する」という目標は1986年に既に突破された<sup>229</sup>。そして、1993年の計画で「2010年に、北京市の人口を1,250万人まで制御する」という目標は1996年に突破された<sup>230</sup>。急速な人口増加及び都市化に伴い、北京市では近郊区を中心に土地開発が進められ、広大な耕地が建設用地に転用されたのである。しかし、人口増加に対する予測の不正確性のため、北京市政府はこの時期の土地利用の状況に対する計画を合理的に樹立することもできなかった。しかも、第1期において耕地保全に関する政策が少なかったことが、人びとの土地利用の関心に変化をもたらした。経済成長に伴い、耕地を建設用地へ転用することは、より経済的な利益につながる行為として現れるようになっていた<sup>231</sup>。その結果、転用に伴う耕地減少と耕地保全という政策課題の矛盾が徐々に露呈し始まる。こうした新たな状況に対して、1986年の「中華人民共和国土地管理法」の実施を始めとして、この時期に、中央政府や北京市政府の土地政策の中で耕地保全の理念が実体化されていった。

第2章と同じように、まず、中央政府が制定した政策が北京市耕地保全政策の展開にどのような影響を与えたのかを見てみよう。「中華人民共和国土地管理法」が公布されたことで、土地利用総体計画は法律として確定され、1997年まで徐々に全国、省、市、県の4級の計画体系が整備されていった<sup>232</sup>。第2節で述べたように、この時期に北京市における土地利用総体計画はまだなかったものの、1982年の都市総体計画には、土地利用に関する計画の内容が加えられていた。そして、1997年に、北京市の第1回の土地利用総体計画が編成され始めた。また、特別テーマに対する土地利用に関する計画も作定されるようになって

<sup>229</sup>首都规划建设委员会办公室,1992.『首都规划建设文件汇编』p5

<sup>230</sup>胡兆量,2011「北京人口规模的回顾与展望」『城市发展研究』18(4),pp8-10

<sup>231</sup>于晶晶,・余文学,2007.「农地非农化进程中利益关系分析」『安徽农业科学』35(9),pp 2762- 2763, 2778  
周京奎・王岳龙,2010.「大中城市周边农地非农化驱动机制分析—基于中国130个城市面板数据的检验」『经济评论』2,pp24-34.

胡慧,2011.「农地非农化利益驱动的博弈分析—基于中央政府与地方政府的研究」『天津农业科学』

17(3),pp66-68

<sup>232</sup>宗仁,2004.「中国土地利用规划体系结构研究」(博士論文)南京农业大学,p98

た。たとえば、第4回の都市総体計画の中で遠郊区の建設が強調されたのを受けて、1984年から1990年末まで、10の遠郊区県で総体計画が編成された<sup>233</sup>。1987年に、北京市政府は「北京市菜地の保護方法」（「北京市基本菜田保护管理办法」）を公布し、菜地に対する特別の保護を実施した<sup>234</sup>。また、1995年から、計画市区の建設用地における各地目の比重を調整するため、北京市政府は「北京市区中心区規制計画」（「北京市区中心区控制性详细规划」）を制定するようになった。

この時期には、土地利用計画体系が発展しただけではなく、基本農田に対する特別な法律も登場したのである。1990年代に入ってから、中国では全国的に基本農田保護区を設立する事業が行われるようになった。1993年7月に、中国共産党中央委員会によって「中華人民共和国農業法」が公布され、県レベル以上の地方政府は基本農田保護区を定め、厳格な保護を行わなくてはならないと規定された。1993年11月に、「現在の農業と農村の経済発展に関する若干の政策と措置」（「中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施」）によって、耕地を守るために基本農田保護区を設定することが必要であると規定された。そして1994年7月4日に、国務院は「基本農田保護条例」（「基本农田保护条例」）を公布し、基本農田を保護する制度を正式に確定した。「基本農田保護条例」では、基本農田の概念を定義し、基本農田保護区のゾーニング、維持と監督などの方法を定め、「全面的な計画・合理的な利用・利用と保護の結合・厳格な管理」という方針を徹底的に貫かなければならないと規定した。「中華人民共和国土地管理法」によって、各省、自治区と直轄市における耕地の80%以上は基本農田保護区にゾーニングされることになった<sup>235</sup>。この政策に対応するかたちで、北京市政府は1994年に具体的な実施条例を制定した。

さて、「基本農田保護条例」において、具体的なゾーニング法は次のように規定されている。第一に、4種類の耕地を基本農田保護区に入れる。すなわち、①国務院の主管部門あるいは県レベル以上の地方政府に許可された穀物、綿花、油料作物の生産基地の中の耕地。②良好な水利施設あるいは風水害防止施設が付いている耕地、または改良前の土地生産量

<sup>233</sup>北京市地方志编纂委员会,1996.「城市总体规划」『北京志・规划志（送审稿）』 pp353-355. 规划篇史料征集编辑办公室,1998.『北京城市建设规划篇』 pp416-419

<sup>234</sup>北京市农业局农业志办公室,1997.『北京市农业志・种植业篇』 .p70

<sup>235</sup>陈美球・刘成・彭丽娜,2009.「试论我国基本农田保护机制的构建」『中国国土资源经济』 9,pp21-23

が中位または低位であるが、改良可能な耕地。③野菜の生産基地。④農業の研究または教学用の耕地。更に、土地利用総体計画によって、鉄路、交通道路の沿線にある建設用地周辺の耕地は優先的に基本農田保護区に入れる。ただし、「退耕還林政策」<sup>236</sup>に適する耕地は農田保護区に入れない。

第二に、「基本農田保護条例」に基づいて、県と郷（鎮）は自らの基本農田の面積と場所を定めることができる。確定した基本農田の面積と場所によって保護を行い、変えることも転用することも原則的にできない。もし基本農田を転用しなければならないとすれば、必ず国務院の許可を得なければならない。国務院の許可を得て基本農田を転用した後、必ず同じ量と質の耕地を補充しなければならない。もし同じ量と質の耕地を補充することが難しい場合は、代わりに政府に一定の費用を支払うこともできる。だが、この費用は必ず新しい耕地の開墾に使用されなければならない。

第三に、県レベル以上の地方政府は基本農田保護の監督制度を設立し、定期的に土地行政主管部門と農業行政主管部門とその他の関連部門が基本農田の保護の検査を行うことを義務付けた。

第四に、「基本農田保護条例」で特に禁止措置をとる場合として 3 つの事例が挙げられている。すなわち、①基本農田の上で窯、墓及び住宅などを建設して、基本農田を破壊することをすべて禁止する。②基本農田を果樹園と養魚池に転用することを禁止する。③基本農田を耕作しないで荒れたままにすることを禁止することである。

ところで、土地利用計画体系及び基本農田政策の他に、中央政府はいくつかの政策を制定し、当時の耕地保全市システムを一層強化していった。

1988年11月に、国務院は26条の「土地を整理整備することに関する規定」（「土地復垦規定」）を公布し、それは1989年に1月1日に施行された。この規定によると、土地の整理整備は「誰かが土地破壊すると、誰かが開墾しなければならない」ことを理念とする。もし、土地の使用者が自ら土地を整理整備し開墾することが困難であれば、行政部門に費用を納めなければならない。そして、整理整備された土地は優先的に農業に用いるべきであるとされた。その後、1997年4月15日に、中国政府は「中発[1997]11文件」、すなわち

<sup>236</sup>退耕還林というのは耕地として開墾された旧林地を元の状態に戻すプロジェクトである

「土地管理を強化し、耕地を保護することに関する通知」（「关于进一步加强土地管理，切实保护耕地的通知」）を公布し、大都市における人口の規模も建設用地の面積も審議によって許可された都市総体計画の枠内に制御されなければならないと、再び拡大してはいけないと規定した。そして更に土地転用を厳格に審査することを規定し、人口の増加による耕地の減少を食い止めることを目指した。この2つの政策はその後公布された耕地占補平衡政策の理念とほぼ同じであった。特に、「中発[1997]11 文件」の中で初めて「占補平衡」が提唱され、耕地の総量を守るために民間企業が耕地を建設用地に転用した後に、必ず同じ程度の面積の耕地を補充しなければならないと規定された。これは、後で法律として確定された耕地占補平衡政策の基礎となる<sup>237</sup>。

また、1997年3月14日に全国第8届人民代表大会の第5回会議で改正された「中華人民共和国刑法」の中に「耕地を破壊する罪」、「不法に土地転用の審議許可する罪」及び「不法に土地を売買する罪」が付け加えられた。中国では初めての耕地保全に関する罰則付きの法律である。これらの政策は土地転用の違法事件を処理することに対する法律的根拠を提供するものであり、重要な意味を持っている。

中央政府のこのような対応策は、北京市政府に強い影響を与えた。北京市は、独自の政策を以下のように制定した。第一に、耕地を建設用地へ転用する前の審査手順が政策によって定められた。具体的には、1984年2月に「北京市都市建設の計画と管理の臨時的な方法」（「北京市城市建设规划管理暂行办法」）が公布され、建設用地を収用する際には必ず1982年に編成された「北京市都市建設総体計画方案」に従って審査の手続きを行うことが定められた。同年11月の北京市第8届人民代表大会常務委員会の第16次会議では「北京市農村における住宅用の建設用地の暫定的な管理方法」（「北京市农村建房用地管理暂行办法」）が認可され、農村における住宅用の建設用地の使用権の獲得は市、区及び県の農業局によって決定されると定められた。具体的には、まず農村で住宅を建設する場合に、土地を“節約”すること、すなわち元の住宅地や空き地を十分に利用しできるだけ耕地を転用しないことが求められている。さらに、村民の住宅用地は一戸付きに0.3ムー（200m<sup>2</sup>）を

---

<sup>237</sup>王梅农・刘旭・王波,2010.「我国耕地占补平衡政策的变迁及今后走向」『安徽农业科学』38(33),pp19034-19037, 19059

上回らないこと、郷や鎮の建設用地によって5ムー(3,333m<sup>2</sup>)以下の耕地または15ムー(10,000m<sup>2</sup>)以下の他の農用地を転用する場合は区や県の人民政府の審議を経ること、5ムー(3,333m<sup>2</sup>)以上の耕地または15ムー(10,000m<sup>2</sup>)以上の他の農用地を転用する場合、市人民政府の審議を経ることが通達された。

第二に、耕地の転用によって建設用地を使用する部門に対して、具体的な法律を制定し、税金の収用あるいはもとの利用者への補償制度を整備した。たとえば、1980年10月に北京市政府は「菜地の転用を厳格に禁止し、新しい菜地の建設基金を収用する臨時規定に関する通知」(「关于严格控制転用菜地和加征新菜田建设基金暂行规定的通知」)を公布し、事業主が許可を得て、菜地を転用した後、規定に基づいて生産隊に合理的な補償を支給するほか、新しい菜地の建設基金が収用されなければならないことが通達された。具体的には、近郊区では1ムー(666.7m<sup>2</sup>)当たり5,000元、遠郊区では1ムー(666.7m<sup>2</sup>)当たり4,000元を北京市財政に支払うことが定められた。この政策が実施された後、経済成長にともなう土地転用利益の一層の増大のため、規定された建設基金の基準では、保護の効果が弱くなってきた<sup>238</sup>。そのため、1986年10月に公布された「北京市における新しい菜地の建設基金の管理の臨時条例」(「北京市新菜地开发建设基金管理暂行办法」)では、建設基金の基準が引き上げられ、近郊区では1ムー(666.7m<sup>2</sup>)当たり3万元、遠郊区では1ムー(666.7m<sup>2</sup>)当たり1万元とされた。さらに、1987年4月に、北京市政府は「耕地転用税の臨時条例」の具体的な実施方法を制定し、近郊区、遠郊平野区及び遠郊山区における耕地を転用する際の耕地転用税をそれぞれ1m<sup>2</sup>当たり9元、8元及び7元とすることを定めた。

第三に、中央政府または北京市政府が制定した法律の違反に対する処罰を定めた法律を制定した。1981年5月に北京市政府は「三環路の近くでむやみに土地を転用し住宅を建設する問題に対する処理の意見」(「关于三环路附近乱占地、乱建房的问题的处理意见的请示」)を公布し、近郊区においては農村人民公社、生産大隊及び都市のいかなる部門も市の許可を得ることなく土地を転用、商売、譲渡、賃貸、交換または土地の不法な取引を行うことを禁止した。建設のため耕地の転用が必要である場合も必ず基本的な建設手順を履行し、北京市政府に通じて許可を得なければならないことが定められた。1987年3月には「違法

<sup>238</sup>北京市地方志编纂委员会,2000.『北京志・市政卷・房地产志』北京出版社,p346



の転用事件の処理に関する意見」（「关于处理违章占地问题的意见」）が公布され、1984年「北京市都市建設の計画と管理の暫定的方法」の公布前の事件については法律に基いて寛大に処理する一方で、「北京市都市建設の計画と管理の暫定的方法」公布後、特に1986年に公布された「中発[1986]7 文件」以降の違法事件については厳正に対処するという方針が確定された。1993年3月に公布された「耕地を転用して果樹園や養魚池に変えることを厳格に制御することに関する通知」（「关于严格控制占用耕地种果树、建鱼塘的通知」）及び1997年4月に公布された「違法の転用事件の処理に関する北京市の通知」（「北京市关于处理违法用地意见的通知」）などの政策においても、同様の方針が貫徹された。

しかし、これらの政策を制定したとき、いくつか曖昧な言葉が使われたため、実際の事件への適用力には限界があった。たとえば、「違法の転用事件の処理に関する北京市の通知」には「上級の人民政府の土地管理部門は必要な時、下級の人民政府の土地管理部門が管轄する土地の違法事件を調べることができる。同様に自分で管轄する土地の違法事件を下級の人民政府の土地管理部門に委譲し、調査と処分を委ねることができる。そして、下級の人民政府の土地管理部門が自ら管轄する土地の違法事件に対して、上級の人民政府の土地管理部門に委譲しなければならないと判断した場合、上級の人民政府の土地管理部門に報告し申請することができる」という条項があった。この条項は土地違法事件に対する審査と処理の責任者を明白に定義しておらず、違法事件がすぐに処理されずに放置されることにつながっていた。

1982年から1993年まで北京市における土地利用政策は下記の図3-4で示したように展開された。総じて言えば、第2期における土地利用の駆動力は次の通りである。第一に、近郊区における急速な人口増加が建設用地に対する需要をもたらしたため、そこで住宅地の開発や道路の建設が加速度的に進んだ。それによって近郊区では耕地転用が頻繁に発生した。耕地の内、菜地より穀物作付耕地が多く建設用地に転用された。第二に、農村部における農用地の経営権の改革も都市部における建設用地の使用権の改革も、北京市の土地利用の効率を高めていった。しかし、建設用地の使用権が有償・賃貸可能になった後、地価が上昇し、耕地転用による利益が増加した。そのため、政府にとっては耕地を建設用地

へ転用しようするというインセンティブが生じた。第三に、経済成長にともなって、不動産産業が発展し、道路の建設も進展した。これによって、建設用地の需要は増加した。また、北京市の緑化が促進され、林地や園地の面積が増加した。

そのため、この 15 年間の間に全市特に近郊区において、耕地面積は年々減少した。転用に伴う耕地減少と耕地保全という政策課題の矛盾が徐々に露呈したのである。その結果、1986 年以後、中央政府の土地政策に対応して、北京市政府は土地利用計画体系、基本農田政策、耕地転用の審査制度及び違法事件に対する政策など、多くの方面から耕地面積の減少を阻止するための北京市独自の耕地保全政策システムを徐々に形成していった。

しかし、この段階の耕地保全政策は以下の点で問題があった。まず、第 1 期と同様に都市利用総体計画のみに基づいて土地利用が展開され、土地利用に関する計画の内容は都市総体計画の中に部分的に加えられたに過ぎなかったことである。この土地利用計画表は計画終了時点における、地目別面積の予測値を設定することによって、ある程度耕地の減少を制限する機能を果たした。しかし、建設用地に転用される耕地面積の量的規制など厳格な規定がなかったため、この制限が弱かった。そして、当時に頻繁に公布された通知を見ればわかるように、この時期の耕地保全に関する政策の多くは違法事件に対応して制定された政策であり、系統的ではなかった<sup>239</sup>。

第 2 期の土地利用政策は応急的な政策といえる。1979 年から 1981 年までの第 1 期末に、北京市における土地利用の状況が急激に変化し、耕地面積の減少の制御が困難になった。このような緊急状況を早急に改善するために、北京市政府は土地利用政策を第 2 期へ転換させた。このように、第 2 期における北京市の土地利用政策は、改革開放以降の新しい土地利用状況を十分に考察した上で制定された政策ではなく、従来の計画経済時代の影響を大きく受けたため、政策の適用力が小さかった。その結果、第 2 期の土地利用政策は想定した効果を得られなかった。

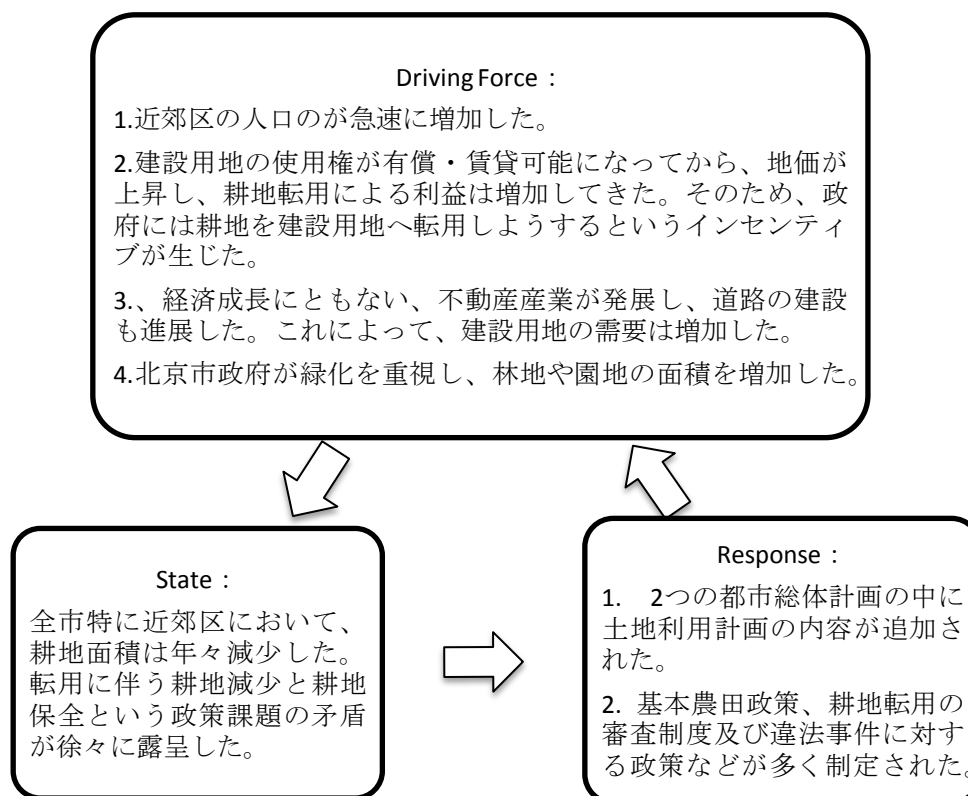
しかし、上で述べたように、近郊区の開発によって耕地が減少したにもかかわらず、遠郊平野区での耕地転用はそれほど多くはなく、食糧生産の中心的地域にまではほとんど影響を及ぼさなかった。前掲図 1-2 で示したように、1980 年代に入ってから、北京市にお

<sup>239</sup> 吳群, 2011. 『中国耕地保护的体制与政策研究』科学出版社. p94

ける食糧生産量がそれ以前の時期よりも急増していった。1993年に、穀物及び野菜の生産量はピークに達し、合計702.9万トンであった。そのため、北京市政府にとって耕地保全は緊急の政策課題ではなかった。特に土地利用総体計画を制定して各地目面積の目標値を設定し、転用の制限をするまでには至らなかった。その結果、上記のような弱点が存在したにもかかわらず、北京市政府は耕地保全政策システムに対して本質的な改正を行わなかったのである。

1992年に北京市における「開発区熱」が高まってから、民間企業がリゾートのような開発区を名目として、耕地を転用する現象が頻繁に出てきて、耕地保全政策の実施の効果は徐々に弱くなった。1993年から1996年まで北京市における耕地面積が以前より加速度的に減少し、これは穀物及び野菜生産にも影響を与えた。1994年に、食糧生産量は急減して、その後の1995年に少し回復したにも拘らず、減少の趨勢が続いている(前掲図1-2を参照)。そのため、北京市政府は既存の耕地保全政策システムを大きく変化し、より厳格に耕地減少を制御するように修正を行うことになる。

図3-4 DSRモデルの枠組みに基づく第2期における土地利用政策の展開過程



出所：筆者作成

## 第4章 社会主義市場経済時代の耕地保全政策の展開(1998-2009)

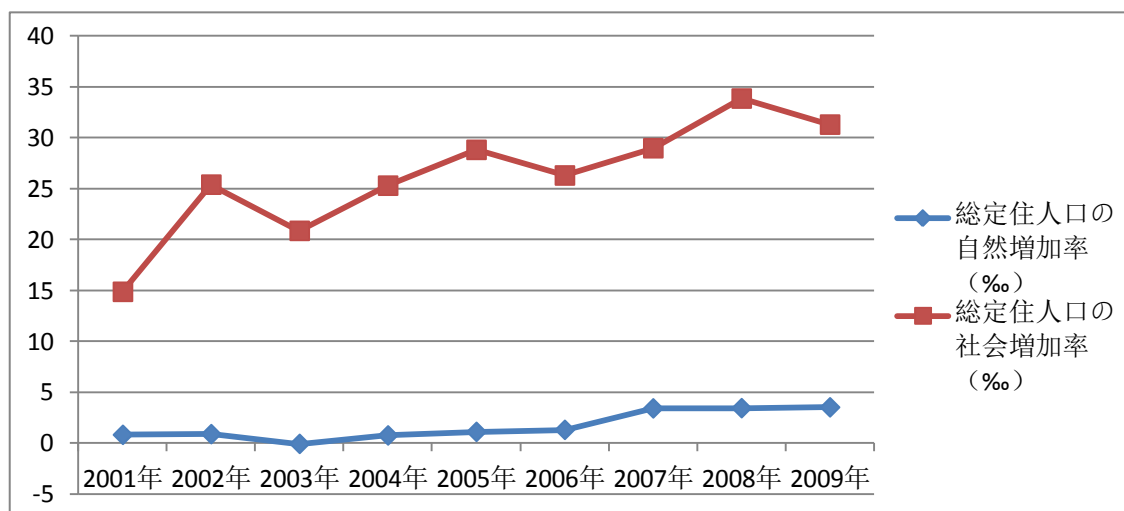
### 1. 都市拡張に伴う土地利用の展開

#### 1.1 人口の増加

2000年代に北京市の人口は急激に増加した。2001年には1,385万人であった人口が2009年には1,755万人へと増加し、2010年には1,961万人に達した。これは2004年に制定された都市総体計画で想定されていた2010年人口の1,800万人をはるかに上回るものであった。前掲図1-1で示したように2000年以降の人口増加速度は1982年から2000年にかけての人口増加速度を上回るものであった。図4-1のように、この時期の北京市の人口増加の要因は社会増加によるものが大きく、自然増加はほとんど影響を与えなかったのである。

北京市は全体として人口増加傾向にあったが、地域ごとにその人口増加の特徴は異なった。表4-1で示すように、2000年から2010年にかけて、市街区、近郊区及び遠郊区のそれぞれの地区において人口が増加した。人口の増加数そのものを比べると、近郊区、遠郊区、市街区の順である。しかし人口増加速度を比べると、市街区が2.3%、近郊区が49.6%、遠郊区は55.8%である。遠郊区の増加速度が初めて近郊区を上回ったのである。人口の遠郊区への移行政策が成果を挙げたといえる。

図4-1 北京市における総定住人口の自然増加率と社会増加率（2001年-2009年）



出所：北京统计局『北京统计年鉴』. 中国统计出版社. 各年版.

表 4-1 北京市の各区域の人口及び人口密度の変化（2000年-2010年）

		2000年	2010年
市街区	人口（万人）	211.5	216.3
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	24,072	24,618
	指数（2000年=100）	100	102.3
近郊区	人口（万人）	638.8	955.4
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	4,958	7,415
	指数（2000年=100）	100	149.6
遠郊区	人口（万人）	506.7	789.6
	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	328	511
	指数（2000年=100）	100	155.8
総人口（万人）		1,357	1,961

出所：北京市统计局「2000年北京市第五次人口普查主要数据公报」

<http://wenku.baidu.com/view/b20ba10f844769eae009edd9.html>

「北京市第六次全国人口普查主要数据公报」<http://wenku.baidu.com/view/c0c3067d5acfa1c7aa00cc95.html>

註）この表のデータは国勢調査が元のデータであり、前掲図 1-1 及び図 4-1 の原データである『北京市统计年鉴 2011』のデータは国勢調査を修正したデータであるため、両者は異なる。

## 1.2 都市総体計画及び土地総体利用計画に沿った土地利用

### 1.2.1 土地利用の展開過程

1997年の時点で、北京市の土地利用状況の特徴は次の通りであった。第一に、北京市の総面積の内、農用地が70%を占めた。他の都市と比べて、北京市における建設用地の比率は高かった。特に住宅・工業・鉱業用地及び交通用地は北京市総面積の15%を占め、全国平均の5倍であった。第二に、北京市の土地利用には輪状の構造があった。市街区域の土地利用は主に建設用地であったが、近郊区では都市部の建設用地と農村部の農用地が混合していた。遠郊区では、平野区域が食糧及びその他の食料の生産地であり、山岳区域には森林や果樹園が広がっていた。このような輪状構造は動的であり、都市化に伴い徐々に都心から遠郊区に拡大しつつある。特に近郊区において、耕地の面積が大幅に減少して、土地の総面積の内、建設用地の比率は最大数になったのである。第三に、北京市の土地利

用の程度は全国平均より高かった。未利用地は総面積の 15%未満であった<sup>240</sup>。

北京市政府は、1998 年以降の土地利用の特徴として、都市化にともなって耕地から建設用地への転用の中心地域が遠郊区に移行すると予測した上で、単に都市総体計画にそって土地利用を制御するだけでは不十分であると判断し、土地利用総体計画を付け加えた<sup>241</sup>。このように、1998 年以後の北京市の土地利用は、都市総体計画及び土地利用総体計画の両者に基づいて実施される段階に入ったのである。1997 年から 1999 年にかけて、賈慶林を市長とする北京市政府は第 1 回の土地利用総体計画、すなわち「北京市土地利用総体計画 1997-2010 年」（「北京市土地利用总体规划 1997-2010 年」）を編成し、2000 年に国務院から許可された。これは 1993 年の第 5 回の都市総体計画を参考にした上で編成されたものであった。

2003 年 4 月「新型肺炎」流行の責任を取って、市長が辞任し、王岐山が中央政府によって北京市市長として任命された。現在まで、北京市の市長であり、中国共産党の中央政治局委員及び国務院副総理も兼任している。2004 年と 2006 年に、王岐山を市長とする北京市政府は第 6 回の都市総体計画と第 2 回の土地利用総体計画をそれぞれ編成し、2020 年までの土地利用及び都市建設を計画した。

1998 年から 2009 までの 12 年間の時期、人口増加の速度が一層速くなったため、地目の転換が以前より頻繁になってきた。図 4-2 で示したように、第 2 期の期間中である 1993 年から、既に北京市における毎年の固定資産投資額が大幅に増加しはじめていた。しかし、1998 年に、中央政府が内需の拡大によって経済成長を促進するという成長戦略を制定し、これに対応して北京市政府は固定資産投資額を更に大幅に増やした<sup>242</sup>。

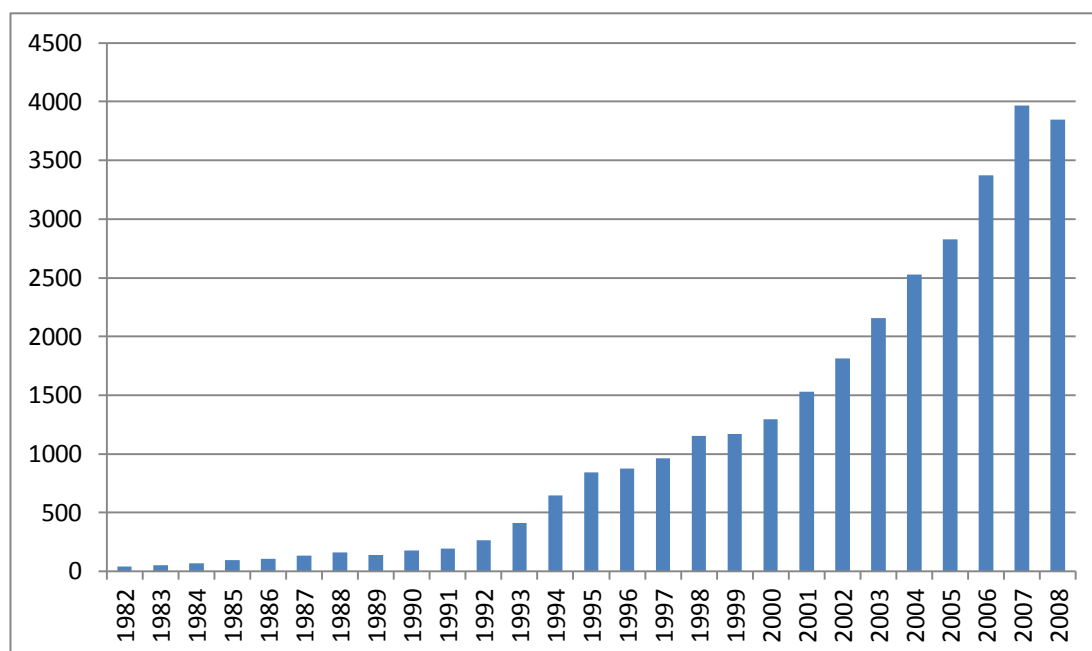
---

<sup>240</sup>この段落は、鹿心社、2001。「北京市土地利用总体规划 1997-2010 年」『全国土地利用总体规划』中国大地出版社.p95 に参考した上で作成した。

<sup>241</sup>刘欣葵等, 2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社.p228

<sup>242</sup>卢映川・李勇,1998.「关于当前北京经济形势的认识及建议」『首都经济』9,pp13-15

図 4-2 北京市における固定資産投資額（1982年-2008年）（単位：億元）



出所：北京市统计局, 2011. 『北京统计年鉴 2011』. 中国统计出版社

2001年に北京市がオリンピック開催地として指定された後、固定資産投資額が一層加速的に増加していった（図 4-2 を参照）。特にインフラに対する投資額が急増した。2001年に確定したオリンピックに対する予算総額 2,800 億元中、インフラ投資額は 1,800 億元で 64%を占めた。この 1,800 億元の 50%は北京市の交通道路の建設に投入された<sup>243</sup>。1992年から 1997年までのインフラへの投資額 770 億元と比べて、1998年から 2003年までの投資額は 2,161 億元へと増加し、2004年から 2009年までの投資額は更に 5,807 億元へと増加した<sup>244</sup>。2001年から 2008年までの投資額の大部分は 2008年北京市で開催されたオリンピックに関するプロジェクトであった<sup>245</sup>。2001年に、北京市ではわずか 53.3 km の地下鉄線路しか存在しなかったが、2008年までに地下鉄 4号線、地下鉄 5号線、オリンピック線及び空港線など計 147.5km の地下鉄が整備され、総営業路線は 200km に達した<sup>246</sup>。また、北京

<sup>243</sup>陈剑,2003.「2008年奥运会对北京率先基本实现现代化的影响」『北京社会科学』2,pp46-57.

<sup>244</sup>北京市统计局, 2011. 『北京统计年鉴 2011』. 中国统计出版社

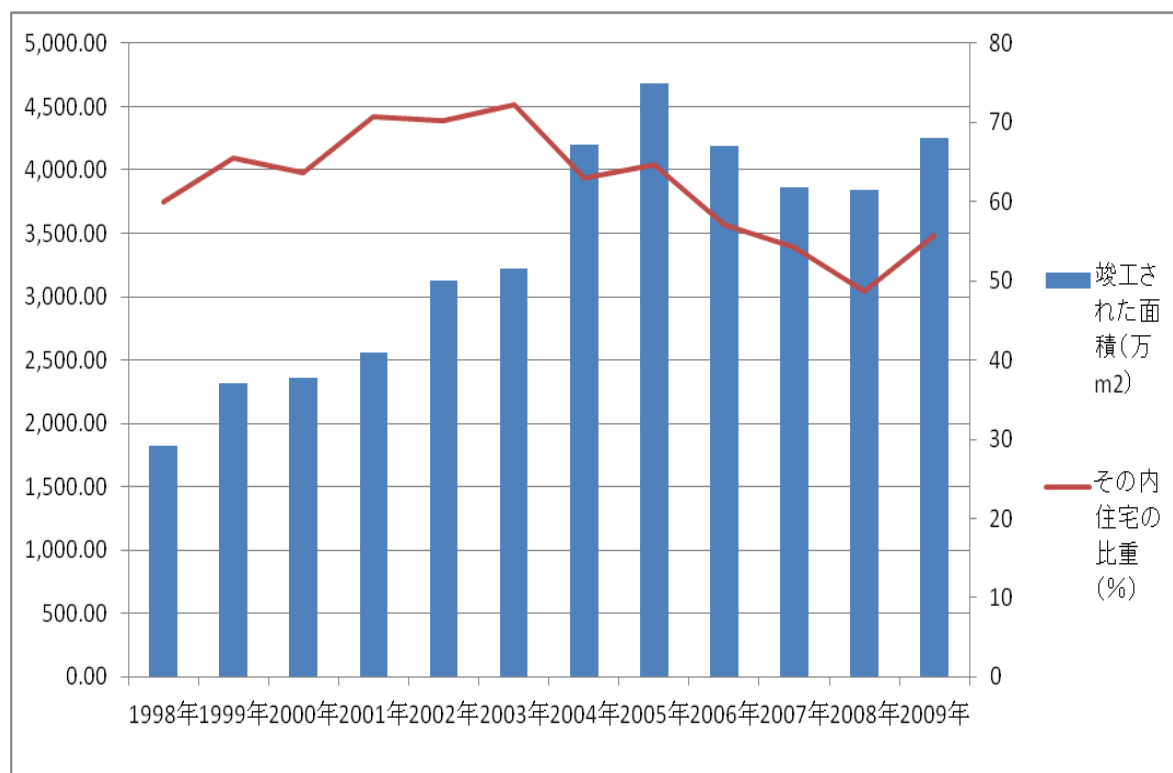
<sup>245</sup>程燕飞・邓梅花,2009.「北京奥运的投资状况与经济效益分析」『体育与科学』30(1),pp34-36

<sup>246</sup>北京日报 2008年7月18日付

市首都空港の拡大工事や国道などの道路の新築及び改築もすべてオリンピックに向けて交通状況を改善するための対策であった。その主要なものとして、空港第二高速道路、京平高速道路、首都国際空港第三ターミナル及び新北京南駅などの建設があげられる<sup>247</sup>。

インフラに対する投資額が増加しただけではなく、内需の拡大に伴う不動産の開発を主眼として住宅建設の発展も促進された<sup>248</sup>。図 4-3 で示したように、1998 年から 2009 年にかけて竣工された建設用地の面積のうち、住宅が過半を占めた。グリーンベルトの周辺が新しい住宅地の供給源になって以降、北京市政府はグリーンベルト周辺における開発を促進するため、1994 年に [1994]7 号文件という政策を制定し、その後、2000 年に再び[2000]20 号文件という政策を公布して 627.8 ヘクタールの土地を建設用地に転用することを許可した。そのうち、住宅用地の面積は 91%を占めた<sup>249</sup>。

図 4-3 北京市において竣工された建設用地面積の推移（1998 年-2009 年）



出所：北京市统计局, 2011. 『北京统计年鉴 2011』. 中国统计出版社

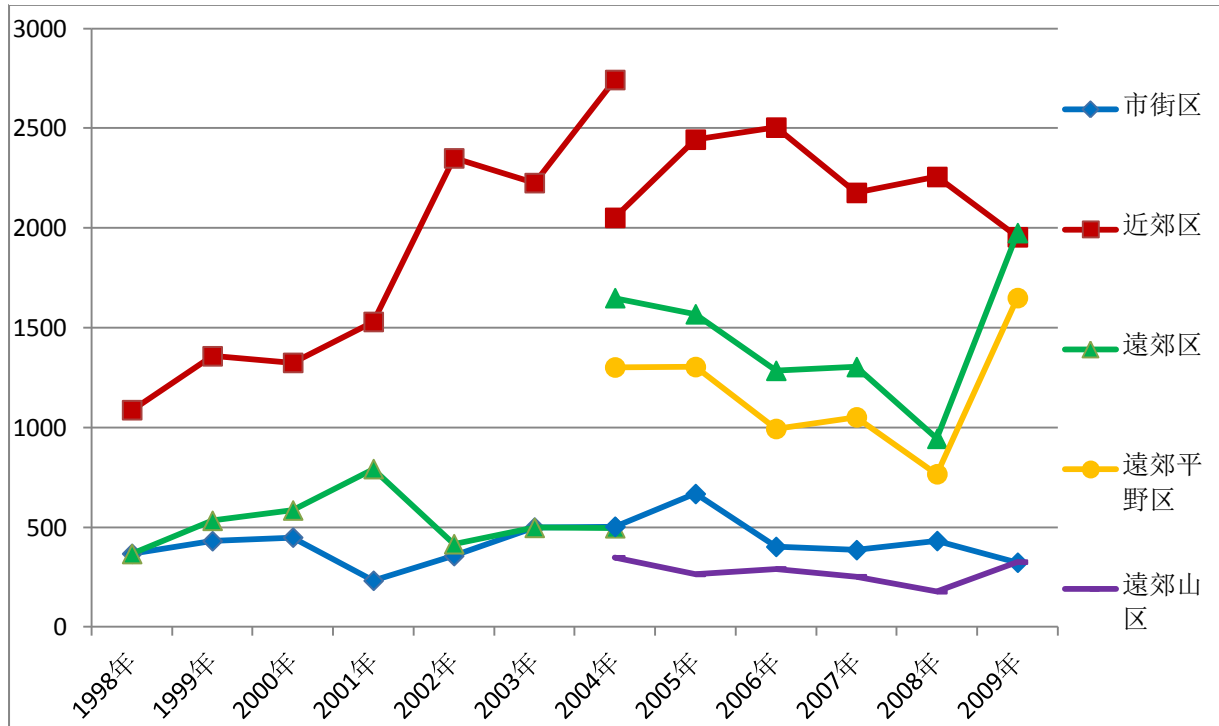
<sup>247</sup>李玉娟, 2008. 「北京交通七年之变」『数据』 8, pp12-13

<sup>248</sup>乔立娜・陈宝生・夏翊, 1999. 「1998 北京房地产」『中国建设信息』 13, p4

<sup>249</sup>韩西丽, 2004. 「从绿化隔离带到绿色通道-以北京市绿化隔离带为例」『城市问题』 2, pp27-31



図 4-4 各区域において竣工された建設用地面積の推移（1998年-2009年）（単位：ヘクタール）



出所：1999年から2010年までの『北京市统计年鉴』北京市统计局、中国统计出版社

註：本図で利用した市街区、近郊区、遠郊平野区、遠郊山区の区分は、「北京市统计年鉴」2006年版以降の「首都功能核心区」（「首都功能核心区」）、「都市功能开拓区」（「城市功能拓展区」）、「都市发展新区」（「城市发展新区」）、「生態維持発展区」（「生态涵养发展区」）にそれぞれ相当する。そのため、「北京市统计年鉴」2006年版と「北京市统计年鉴」2005年版における2004年の市街区、近郊区、遠郊区のデータは完全に一致していない。

このように、1998年から2004年にかけて建設用地は急速に増加した。しかし、この時期に北京市政府が遠郊区の都市建設を促進しようとしたにもかかわらず、図4-4を見ればわかるように、建設の重点は従来と同じく主に近郊区に止まっていたのである。1998年から2004年まで、近郊区において工事が完了した建設用地面積の急増したのに対して、遠郊区の面積は約500ヘクタール水準にとどまっていた。特に遠郊山区においては、都市化の程度が低く、そこの住民の生活は低水準に止まっていた。これは、石田浩（2001）の著書からも読み解ける。2001年に、彼は密雲県石城郷黄土梁村における調査を行った。その村の耕地面積が少ないため、1998年から村政府は林業、養羊業及び観光業を主要な産業

として促進していた。しかし、市内への道路網が未整備で運輸業が未発達であったため、商品の移出及び観光客の誘致が難しかった。その結果、村民の収入は増加せず、生活は貧しかったという<sup>250</sup>。

遠郊区での事業未進歩の状況を徹底的に改善するために、2004年に北京市政府は「北京市都市総体計画（2004年-2020年）」（「北京城市总体规划 2004年到 2020年」）を編成した<sup>251</sup>（前掲図 17、図 18、図 19）。今回の都市総体計画は、都心センターから郊外へ拡張するという従来の都市の配置を変え、「2軸 2帯多センター」（「2軸 2帯多中心」）というキーワードのもとで、「多くの地域を重点として、集中した諸機能を分散させる」という都市構造に沿って、遠郊区の新城<sup>252</sup>を重点的に発展させるという計画であった。

図 19 に示すように、「2軸」は、伝統的な南北方向の軸及びそれと垂直な東西方向の軸である。これはおよそ計画市区内の範囲についての概念である。この 2 軸によって、北京市は 5 つの部分に分けられる。すなわち、中部の歴史と古い文化の区域、東部のビジネス区域（CBD）、西部の教育文化と娯楽区域、北部の体育区域及び南部の総合職能の区域である。「2帯」というのは、通州区、順義区、懷柔区、密雲県、平谷区を含む東部区域と、大興区、房山区、昌平区、延慶県、門頭溝区を含む西部区域を指す。「2帯」は遠郊区の範囲における区画である。「多センター」というのは、北京市の機能をコントロールしたような総合的な拠点を目指す。たとえば、海淀区の「中関村先端技術地区」（「中关村高科技园区」）、順義区の「順義現代製造業基地」（「顺义现代制造业基地」）及び通州区の「通州総合サービスセンター」（「通州综合服务中心」）などである<sup>253</sup>。都市総体計画におけるこのような都市構造の変化は、遠郊区における都市建設という北京市政府の政策課題の表れだといえるだろう。

2004年に第6回の都市総体計画が実施されてから、遠郊区における都市建設は従来より一層重視されるようになってきた。その事例の一つが交通網の拡充である。2005年から2007年にかけて北京市政府は 142 億元を投資し、遠郊区における道路の古い路面の改善、

<sup>250</sup>石田浩,2001.『わがまま研究者の北京奮戦記—成長の経済と貧困の社会』晃洋書房.pp102-108

<sup>251</sup>刘欣葵等, 2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社.p234

<sup>252</sup>元の「衛星都市」である。

<sup>253</sup>新京报 2004年2月18日付「两轴两带多中心描绘京城空间新格局」  
<http://news.sina.com.cn/c/2004-02-18/09312891051.shtml>

市街区から遠郊区への道路の建設及び遠郊山区における集落の間をつなぐ道路の建設などの工事を行った。この3年間で遠郊区で建設・修繕された道路の総全長は8,771kmに達した<sup>254</sup>。これらの線路は郊外と市街区を連絡し、郊外から通勤する人びとの利便性を高めた。道路の建設だけではなく、2005年以降、遠郊区における工場や住宅地などの建築も多く建設されてきた。図4-4に示したように、2009年には、遠郊平野区に相当する「都市発展新区」（「城市发展新区」）において竣工された建築の面積は、近郊区と相当する「都市功能开拓区」（「城市功能拓展区」）と肩を並べるまでに増大したのである。図4-4で示した1998年から2004年までの近郊区中心の都市建設に対して、2005年以降は遠郊区における土地開発の平均面積が約1,500ヘクタールに達し、比重が高まっていったことが指摘できる。また、郊外農業における観光農業の比重が高くなったため、ホテルなどの施設のための建設用地の需要増加をもたらした<sup>255</sup>。

北京市の耕地は上記のように建設用地へ転用されたほか、1998年から2009年にかけて、林地、園地、養魚池及び牧草地など他の農用地へも転換されている。1998年から、農民の収入を向上するため、北京市政府は郊外農業を対象に作物の転換を促進してきたのである<sup>256</sup>。たとえば、遠郊区の平谷区では、徐々に伝統的な食糧生産からモモを中心とする高価格作物の生産への転換が行われた結果、2001年には中国農業部から「中国モモ郷」と命名された<sup>257</sup>。そして、1999年及び2001年に、怀柔区政府が「怀柔県の果物の生産に対する調整計画」（「怀柔县果品产业调整规划」）及び「怀柔県の栗を主導産業としての発展計画」（「怀柔县板栗主导产业发展规划」）をそれぞれ制定し、栗の生産を促進してきた<sup>258</sup>。1999年から2008年まで、怀柔区における栗の栽培面積は0.8万ヘクタールから1.4万ヘクタールに増加した<sup>259</sup>。また、畜産物の需要が拡大するのに伴って耕地から牧草地への転換も徐々に進んできた。

<sup>254</sup> 新京報 2008年1月16日付「北京郊区公路提级改造工程完成，高等级公路增加近一倍」

[http://www.dss.gov.cn/Article\\_Print.asp?ArticleID=265160](http://www.dss.gov.cn/Article_Print.asp?ArticleID=265160)

<sup>255</sup> 趙旭梅, 2008. 「京郊发展观光农业的问题与启示」『农业经济』4, pp22-23

劉玉・劉彥隨・陳玉福・郭麗英, 2010. 「京津冀都市圈城乡复合型农业发展战略」『中国农业资源与区划』31(4), pp1-6

<sup>256</sup> 「北京经济98回眸」『北京统计』1999(1), pp19-20

<sup>257</sup> 王愛玲・文化, 2011. 「再论北京农业的功能-大力培育服务功能和文化功能」『河北农业科学』15(7), pp60-64.

<sup>258</sup> 柴亚军, 2009. 「全面推进退耕还林打造板栗主导产业」『绿化与生活』4, pp17-19

<sup>259</sup> 王静慧・吳文良, 2005. 「北京市怀柔板栗产业化发展战略研究」『中国生态农业学报』13(1), pp167-169

李丁, 2010. 「北京干果产业发展分析」『现代化农业』11, pp23-26

なお、北京市とその周辺環境を改善するため、2000年に中央政府は「京津風沙源治理工程計画」を制定した。全国規模で実施される「退耕還林プロジェクト」もその中に組み込まれた。「退耕還林」というのは耕地として開墾された旧林地を元の状態に戻すプロジェクトである<sup>260</sup>。北京市における「退耕還林プロジェクト」は2000年の試行を経て、2002年から2004年まで本格的に実施された<sup>261</sup>。

「京津風沙源治理工程計画」にもとづいて、北京市において実施された「退耕還林プロジェクト」においては平谷区、密雲県、懷柔区、延慶県、昌平区と門頭溝区の6つの区(県)を対象として、2000年から2004年までに、46万ムー(30,666.6ヘクタール)の退耕還林とそれに組み合わせた41万ムー(27,333.3ヘクタール)の荒れ山の植林、合計87万ムー(58,000ヘクタール)で事業を完成させた<sup>262</sup>。このプロジェクトに関わった郷は79、村は1,196、農民世帯は15万3,900戸であった<sup>263</sup>。具体的な成績は表4-2の通りである。資料の系統が異なるので、統計的には正確性に欠くが、2000年初年から2004年末までの耕地面積の10.2万ヘクタール減少に対して同時期の「退耕還林プロジェクト」の完成面積3万ヘクタールは約30%に相当する。

表 4-2 北京市における「退耕還林プロジェクト」の完成状況 単位：ヘクタール

年次	2000年	2002年	2003年	2004年	合計
昌平	333.3	1,333.30	666.7	1,000.00	3,333.30
門頭溝	333.3	1,000.00	1,000.00	950.4	3,283.70
平谷	333.3	1,533.30	1,666.70	1,066.70	4,600.00
密雲	1,000.00	2,333.30	3,000.00	2,233.30	8,566.60
懷柔	666.7	1,600.00	1,000.00	1,986.70	5,253.40
延慶	666.7	2,200.00	2,666.70	96.3	5,629.70
合計	3,333.30	9,999.90	10,000.10	7,333.40	30,666.60

出所：逯進生,2009.「北京市退耕還林成效分析及成果巩固策略」『林业经济管理』5,pp.44-49

以上のように、建設用地への転用と他の農用地への転換が1998年から2009年にかけて

<sup>260</sup> 支玲・刘俊昌,2002.「退耕还林(草)的含义与实施基础的研究」『世界林业研究』15(6),pp69-75

<sup>261</sup> 崔海宁・周智・张蓬涛・朱永明,2010.「河北环京津地区退耕初步调查」『林业资源管理』2,pp1-5

<sup>262</sup> 胡俊,2007.「退耕还林后续产业开发与京郊新农村建设」『林业经济』4,pp20-22

<sup>263</sup> 逯進生,2009.「北京市退耕还林成效分析及成果巩固策略」『林业经济管理』5,pp.44-49.

の北京市における耕地面積の減少の背景であった。ただし、後述するように 2005 年を境として耕地減少の速度は大きく低下した。こうした事情について、1999 年及び 2009 年に編成された北京市土地利用総体計画をもとに以下で説明していく。

1999 年に、北京市政府はより合理的な土地利用を迫及するために、第 1 回の土地利用総体計画を編成した。この「北京土地利用総体計画 1997-2010 年」において、「厳格に耕地と基本農田を保護し、耕地が非農用の建設用地へ転用されることを制限し、占補平衡政策を実行することを堅持しなければならない」ことが原則として制定された。そして、各地目の土地利用に対して、厳格な規定が制定された。具体的な土地利用に関する計画は表 4-3 及び表 4-4 で示される通りであった。

表 4-3 で示したように、2010 年までに北京市農用地を 1,561.6km<sup>2</sup> 増加させることが計画された。その内訳は、林地面積の大幅な増加と耕地及び他の農用地の面積の維持であった。その上で、建設用地の 258.1km<sup>2</sup> 増加に対応するために、未利用地 1,819.7km<sup>2</sup> を解消することが計画された。これを実現するために、耕地から建設用地へ転用する際には同程度の面積の耕地を補充しなければならないという占補平衡政策が導入されたのである。さらに土地開発や土地整理などの方法でなるべく耕地の面積を増やすことが目標とされた。表 4-4 で示したように、近郊区の全部及び遠郊平野区の一部の耕地が建設用地に転用されることを認めつつも、遠郊山区を中心に耕地を造成する計画であった。

表 4-3 北京市土地利用構造の調整計画表 (1996 年-2010 年)

地目	現状 (1996 年)		計画 (2010 年)		面積の増減
	面積 (km <sup>2</sup> )	比率 (%)	面積 (km <sup>2</sup> )	比率 (%)	
合計	16,410.53	100.0	16,410.53	100.0	0.0
一、農用地	11,377.23	69.3	12,938.80	78.8	1,561.57
1.耕地	3,439.21	30.2	3,442.70	26.6	3.49
2.園地	993.20	8.7	980.00	7.6	-13.20
3.林地	6,308.03	55.4	7,858.00	60.7	1,549.98
4.牧草地	42.09	0.4	60.10	0.5	18.01
5.水面	594.70	5.2	598.00	4.6	3.30
二、建設用地	2,708.68	16.5	2,966.80	18.1	258.12
三、未利用地	2,324.63	14.2	504.93	3.1	-1819.70

出所：鹿心社等,2001.「北京土地利用总体规划 1997-2010 年」『全国土地利用总体规划』.北京：中国大地出版社

表 4-4 北京市各区県の耕地保有量の計画（1997年-2010年）（単位：km<sup>2</sup>）

	1996年 の耕地 面積	土地開発な どで増加す る耕地面積	計画期間に耕地を減少する面積（km <sup>2</sup> ）				耕地の 純増減 面積	2010年の 耕地保有 量	
			合計	建設用地 への転用	他の農用地 への転換	災害な ど			
全市	3,439.20	242.90	239.40	219.40	20.00	0.00	3.50	3,442.70	
近 郊 区	朝陽区	134.63	1.37	56.00	56.00	0.00	0.00	-54.63	80.00
	海淀区	87.82	1.18	23.00	23.00	0.00	0.00	-21.82	66.00
	豊台区	68.14	1.86	30.00	30.00	0.00	0.00	-28.14	40.00
	石景山区	4.40	0.0	2.20	2.20	0.00	0.00	-2.20	2.20
遠 郊 平 野 区	房山区	399.97	25.03	15.00	12.00	3.00	0.00	10.03	410.00
	通州区	511.06	14.94	14.00	14.00	0.00	0.00	0.94	512.00
	順義区	512.64	14.36	14.00	14.00	0.00	0.00	0.36	513.00
	大興区	527.86	23.14	23.00	20.00	3.00	0.00	0.14	528.00
	昌平区	246.65	18.35	18.00	16.00	2.00	0.00	0.35	247.00
遠 郊 山 区	門頭溝区	28.48	6.22	6.20	4.20	2.00	0.00	0.02	28.50
	懷柔区	155.08	20.92	10.00	7.00	3.00	0.00	10.92	166.00
	平谷区	191.00	26.00	7.00	7.00	0.00	0.00	19.00	210.00
	密雲県	241.45	28.55	10.00	7.00	3.00	0.00	18.55	260.00
	延慶県	330.02	60.98	11.00	7.00	4.00	0.00	49.98	380.00

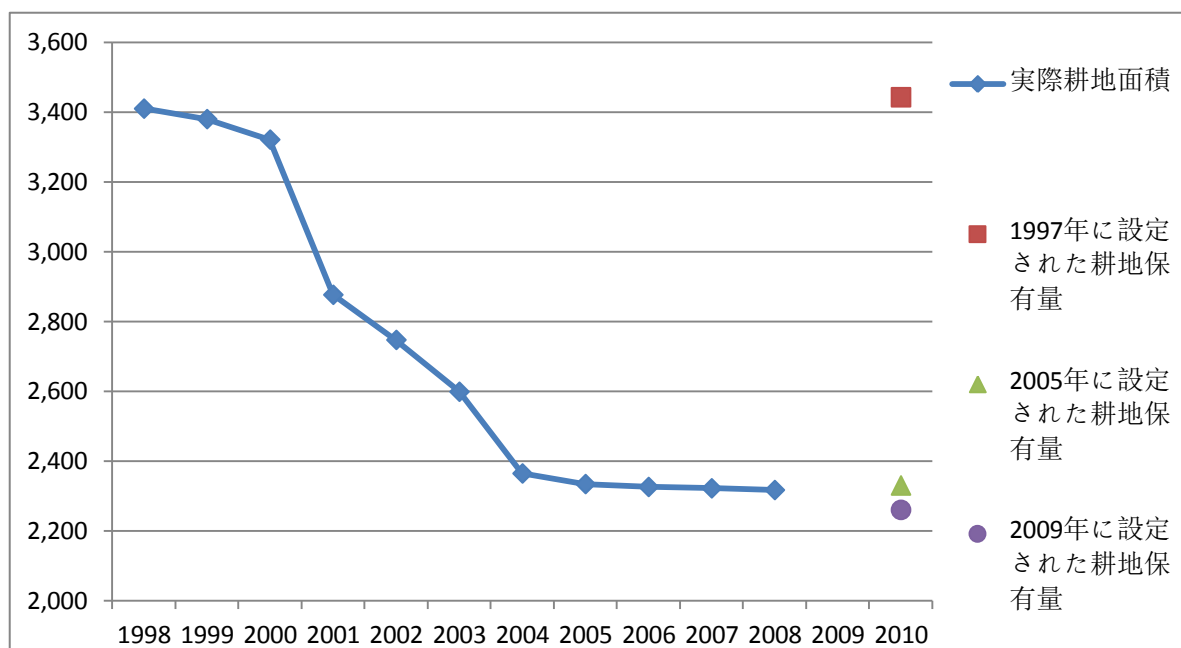
出所：「北京土地利用总体规划 1997-2010年」『全国土地利用总体规划』. 北京：中国大地出版社

このように、北京市の第1回の土地利用総体計画は耕地保全を目標として各地目の用地規模を決定し、建設用地へ転用される耕地に対して占補平衡政策に基く耕地の補償を行うことを定めた。そして、基本農田の保護も強調した。計画期間に基本農田の面積を維持すること、環境改善の目的を除いて基本農田を果樹園や養魚池などに転換しないことを定めた<sup>264</sup>。しかし、耕地保全は計画の通りに実施されなかった。

図 4-5 で示したように、特に 2000 年から 2004 年までの 5 年間で耕地の面積は大幅に減少し、2004 年の耕地面積は 2,364.4km<sup>2</sup> まで落ち込んだのである。この数値は、1997 年に第 1 回の土地利用総体計画で設定された 2010 年の計画目標の 3,442.7km<sup>2</sup> を大きく下回っている。北京市政府は、このような現象が続くと食糧の安定的供給という課題にとって脅威となることを懸念し、耕地保全を一層強調した。しかし、その効果があまり上がらなかったため、2005 年に北京市政府は 2010 年時点の「耕地保有目標量」を 2,330km<sup>2</sup> と設定した。

<sup>264</sup> 「北京土地利用总体规划 1997-2010年」『全国土地利用总体规划』. 北京：中国大地出版社

図 4-5 1998 年以降の北京市耕地面積および耕地保有量の設定面積の推移（単位：km<sup>2</sup>）



出所：国土资源部地籍管理司、「全国土地利用变更调查报告 2000—2008」.北京：中国大地出版社  
 「北京市土地利用总体规划 1997—2010 年」『全国土地利用总体规划』.北京：中国大地出版社

このように、北京市政府は、第 1 回の土地利用総体計画が既に現状に適応できなくなったことを認識した後で、2006 年から 2009 年まで第 6 回の都市総体計画を参照した上で、第 2 回の「北京土地利用総体計画 2006-2020 年」（「北京土地利用总体规划 2006-2020 年」）を編成した<sup>265</sup>。この土地利用総体計画はまず、第 6 回の都市総体計画で提出された「2 軸 2 帯多センター」という都市構造に応じて、「3 圏 9 田多センター」（「3 圏 9 田多中心」というキーワードの下で土地利用状態を構成することを計画した。「3 圏」というのは、市街区の周辺のグリーンベルトを第 1 輪、近郊区及び遠郊平野区の耕地を第 2 輪、遠郊山区の生態林地を第 3 輪とする 3 つの輪状の緑地を指す。「9 田」というのは、延慶、昌平、順義、房山などの区（県）における基本農田が比較的集中している 9 つの地域を指す。そして「多センター」というのは、中心城、新城及び他の建設用地が集中している地域のことである。

この新しい土地利用総体計画は第 1 回の土地利用総体計画より耕地及び基本農田の保護について踏み込んだものであった。計画では、2010 年及び 2020 年に、北京市の耕地保有量をそれぞれ 2,260km<sup>2</sup> 及び 2,147km<sup>2</sup> に維持することが掲げられた。既存の 1,867km<sup>2</sup> の基

<sup>265</sup> 「北京土地利用总体规划 2006-2020 年」 <http://wenku.baidu.com/view/ef887b232f60ddccda38a0dc.html>

本農田については、面積を減らさず質も維持することが定められた。また、建設用地を集約的に利用することも強調された。建設用地規模の上限についても、2010年に3,480 km<sup>2</sup>、2020年には3,817 km<sup>2</sup>と定められた。第2回の土地利用総体計画が実施されてから、2008年時点での耕地面積(2,316.9 km<sup>2</sup>)が2005年に修正された2010年の目標値を再び下回ったが、しかし、図4-5を見ればわかるように、2005年から耕地面積の減少速度が大幅に遅くなったことは確かである。

### 1.2.2 遠郊平野区における耕地から建設用地への転用に関する事例分析(1) —2012年3月2日平谷区馬坊鎮早立庄村における面接調査による

2005年以降北京市の遠郊区における耕地転用の状況を考察するために、2012年3月に現地事例で調査を行った。以下の叙述は、調査地の一つである馬坊鎮早立庄村の状況である。この事例では、京平高速道路の建設にともなう耕地から建設用地への転用の経緯に注目する。それを通じて、北京市遠郊平野区における耕地転用の実態の一端を明らかにする。村長へのインタビューによって、次の点が明らかになった。

2006年に京平高速道路の建設工事が施工され、2008年6月に竣工された(図4-6)。京平高速道路は北京市市街区から遠郊区である平谷区への唯一の高速道路であり、起点は順義区の李橋で、終点は平谷区梁杠山西垭口である。それ以前は、平谷区は北京市における高速道路が通っていなかった唯一の遠郊区であった。そのため、京平高速道路は平谷区を通ることが求められていた。その建設用地として馬坊鎮早立庄村の北西部が転用地として指定されていた。

早立庄村は遠郊平野区馬坊鎮の西南部に位置し、西では河北省三河市と隣接し、馬坊鎮政府の所在地とは4km離れている。早立庄村は総面積が約2.1km<sup>2</sup>であり、早立庄村、戴家庄村及び菜園村の3つの村落を管轄している。2012年3月の調査の時点では、全村における農家が226戸、農家人口は661人であった。

京平高速道路の計画では、道路の建設及びその周辺のグリーンベルトの建設のために、



早立庄村の土地を収用する必要があった。まず、平谷区政府は、収用する土地の上の建物を取り壊すことに関する通知を村民委員会に配布した。村民委員会は指示を受け取った後に、村内で広報して、土地の収用に関して村民に動員を行った。そして、村民委員会は平谷区政府内の土地の質や補償金の基準などに対する評価を行う部門及び建物を取り壊す工事を行う部門と共同でそれらの事業を行った。その後、村民委員会は関連する村民の名簿、土地収用の面積、評価の金額などを集計して、平谷区政府の「京平高速道路拆遷建設指揮部」まで報告した。北京市政府と平谷区政府が村民補償金の標準を確定した後は、村民委員会がその補償金の分配を行った。

収用された土地の面積は合計 1.97 ヘクタールであった。収用の前の時点では、全て耕地であり、その内の 1.2 ヘクタールが村民によって請け負われ、その他の 0.77 ヘクタールは村委員会によって所持されていた。栽培されていた穀物は小麦—トウモロコシの二毛作であった。これらの耕地からの収入は、作物の売上高の他にも、小麦が 1 ムー（約 0.7 ヘクタール）あたり 1,000 元、トウモロコシが 1 ムーあたり 400 元という中央政府から配分される作物栽培の補助金があった。これらを合計した 1 年の一戸あたりの所得は約 3,000 元であった。正確な数字を得ることができなかったが、聞き取り調査によると、耕地を収用されてから、村民が得た補償金は毎年一人当たり最大 500 元であり、一戸あたり約 1,500 元と推測される<sup>266</sup>。

京平高速道路が整備されたことで、平谷区では住宅開発のための耕地転用が増加した。多くの北京市市民は平谷区の清潔で優美な自然環境と人口密度が低い点を評価して、その住宅地を別荘として購入するようになってきた。これに対応して平谷区政府は、京平高速道路の沿線地区において居住区を建設するプロジェクトを計画し、2008 年に北京市政府に提出した。

上述の例のように、2004 年に北京市政府が新しい都市総体計画を公布し、遠郊区の都市化を一層促進して以降、市街区から遠郊区への道路の建設及び遠郊山区における集落の間をつなげる道路の建設が始まり、そこでの地目転換が頻繁になっている。つまり、農用地、特に耕地から道路の建設用地への直接的な転用だけではなく、便利な交通状況が遠郊区の

---

<sup>266</sup>請負期間に限って、毎年村民に補償金が支給されると思われる。

都市化が加速させて、その結果、耕地から住宅地や商業用地などの建設用地への転用が多く行われるようになった。

図 4-6 京平高速道路図



出所 : <http://image.baidu.com>

### 1.2.3 遠郊山区における耕地から建設用地への転用に関する事例分析 (2) —2012年3月7日平谷区山東庄鎮魚子山村における面接調査による

上述の 1.2.2 の例に加えて、遠郊山区の耕地転用の状況を示すために、北京市平谷区山東庄鎮魚子山村で調査を行った。魚子山村において、耕地から工業用地や商業用地など建設用地への転用を観察することで、北京市遠郊山区における耕地転用の実態を明らかにする。村長へのインタビューによって次の点が明らかになった。

山東庄鎮魚子山村は平谷区の東北部の狭くて長い峡谷の中に位置する周囲を山岳で囲われた農村である (図 4-7)。遠郊山区に属しており、平谷区の市街区域とは 10.2km 離れ、鎮政府の所在地とは 4km 離れている。魚子山村は総面積が約 17.8km<sup>2</sup> であり、2012年3月の調査の時点では農家戸数が約 600 戸、農家人口が 2,400 人であった。

村委員会の主任によると、1990年以前の魚子山村の産業においては、農業の比重が圧倒的部分を占めていた。1991年に「京東大峡谷」という観光地が開発されてからは、農業の比重は徐々に縮小していった。特に1998年以降は工業と観光業の比重が急速に上昇してきた。2006年に農業の生産高が総生産高の16.7%であったのに対して、工業と観光業の比率はそれぞれ33.5%と49.8%であった。そして村内の労働人口の内、農業に従業する人は20%に過ぎず、その他の80%の人口は第2次及び第3次産業に従事している。1998年に、魚子山村の全村民の出資によって「京東大峡谷株式会社」が設立された。社長は村委員会の主任である。それ以降、魚子山村の観光プロジェクトは全て同社によって開発され、村外の民間企業によって運営されている。

2006年に、村委員会は新しい観光プロジェクトを計画した。このプロジェクトを実施するために、村委員会は村の南部の約400人の村民が耕作していた11ヘクタールの農用地を収用した。その内、8ヘクタールが耕地であり、3ヘクタールは園地であった。この11ヘクタールの農用地を建設用地に転用する計画が、2007年に中国国土資源部に提出された。転用の面積が大きかったため、審査に5年間かかったが、2012年1月末に許可を得た。

なお、観光プロジェクトの計画で最大のものは「洵縁谷」という結婚・恋愛を主題とした公園とそれに関する受付センター、会議場及びホテルなどの商業ビルの複合施設である。転用地の内、8ヘクタールがこの建設用地にあてられた。他の3ヘクタールの転用地では、リムジンを持っている高所得者向けの「リムジン基地」というプロジェクト用の建物が建設される。「洵縁谷」の公園の部分は、主に未婚の男女達が合同コンパのようなお見合いのイベントをする場所である。そして、公園の付属の商業ビルの中に、レストラン、映画館及びカラオケなどの娯楽施設が設置される。また、ウェディングベールを借りたり、公園の中でウェディング写真の撮影を提供したり、結婚披露宴を開催したりする会社の事務所も商業ビル内に設置される。「リムジン基地」には、リムジン所有者が買い物したり、交流ができるように、食品や電気等の生活用品を提供する商売店及びフィットネスエリアやクラブなどの娯楽施設が建設される。

一般的には、北京市の近郊区及び遠郊平野区と異なり、遠郊山区は市街区との距離も遠

く、そこで住宅地のような建設用地への転用に適している農用地も少ないため、不動産経営者は遠郊山区に投資することに対して、興味を示していない。しかし、魚子山村のように観光業を発展させる村が多くなり、それによって建設用地の需要も増大してきた。その結果、北京市の遠郊山区における農用地から建設用地への転用面積も徐々に増加してきた。

図 4-7 平谷区山東庄鎮魚子山村



出所： [http://nx.bbn.com.cn/site\\_villagenopropick/default.php?member\\_id=1523&pmer\\_id=9&siteid=43](http://nx.bbn.com.cn/site_villagenopropick/default.php?member_id=1523&pmer_id=9&siteid=43)

#### 1.2.4 耕地から他の農用地への転換に関する事例分析 (3) —2011年3月1日平谷区馬坊鎮李蔡街村における面接調査による

前述のように、1998年からの第3期において、北京市政府は、北京市における遠郊区の発展を促進するために、当該地域の耕地から建設用地への転用を推進する一方で、耕地から園地、林地及び牧草地など他の農用地への地目転換も推進してきた。こうした農用地内部の転換状況の一端を示すために、2011年3月に北京市遠郊平野区に属する平谷区馬坊鎮李蔡街村を調査した。李蔡街村における耕地から園地（モモ）への転換の経緯を事例として取り上げ、北京市遠郊区における耕地から他の農用地への転換の実態を明らかにする。村長、村委員会の幹部及び村民からの聞き取り調査を行った。

李蔡街村は遠郊平野区に属し、馬坊鎮の西南部に位置している。2011年3月1日に調査の時点では、総面積が2.5km<sup>2</sup>であり、農家戸数が295戸、農家人口は約1,003人であった。李蔡街村における土地は全て利用されており、未利用地がなかった。農用地の内、耕地の面積は約100ヘクタールであり、その内穀物の作付面積が93ヘクタール、野菜の作付面積は7ヘクタールであった。果樹園（モモ）が約18ヘクタールであり、養魚池は約4ヘクタールであった。李蔡街村における農家の内、230数戸が穀物、20数戸が野菜、30数戸が果樹園、3戸が養魚池を経営していた。これらの農家の内、専業の農家は少なく、兼業の農家が多い。1990年代以降の李蔡街村における最も主要な地目変化は耕地から園地への転換である。

1984年に李蔡街村における生産高リンク請負制が実施され始めた。1993年に村民は村委員会と10年間の請負契約をし、1998年には中央政府の指示によって更に30年間延長された。1990年代には、主に小麦とトウモロコシが耕作され、果樹園や野菜を栽培する村民はほとんどなかった。多くの村民は出稼ぎを主要な収入としており、農業に対してあまり関心を持たなかった。農業の収穫量が多くても少なくても、出稼ぎ収入に比べるとそれほど重要ではないと思われていた。1995年頃には、従来の二毛作では手間も費用もかかるので、多くの村民は一毛作に転換していった。そのため、李蔡街村の穀物単収は周辺農村に比べて低かった。80%の村民は自給自足できず、市場で食糧を買わなければならなかった。

しかし、多くの農民にとって出稼ぎの間に穀物を栽培することは容易であったため、自分の耕地を他人に貸し出すことはなかった。その結果、大規模な穀物経営は形成されなかった。

1998年以降、北京市政府は穀物から他の農作物への転換を推進してきた。李蔡街村でも兼業農家が多いまま、耕地から園地への転換が多くなり、モモ栽培が急速に発展していった。特に2000年にビニールハウス内モモ栽培が村に導入されてからは、平谷区政府、馬坊鎮政府及び村委員会は共同でビニールハウスを設置する農家に対する優遇政策を展開した。たとえば、平谷区政府は、農家がビニールハウスを一棟設置するのに対して6,000元から15,000元までの補助金を与えた。さらに技術員を招聘して、村民に対するビニールハウス内でのモモ栽培の技術研修を行った。穀物よりモモの収益性が高く、政府からの補助金も得られるため、村委員会に申請して自分の耕地を園地に転換する村民も増加し、他人の耕地を借りて、園地に転換する村民も増加した。

C氏はそのような村民の一人である。1984年に、C氏は0.2ヘクタールの耕地を請け負い、小麦とトウモロコシを栽培していた。農産物に対して統一買付が行われ、税金などを含めると生産コストが高く、収益は少なかった。当時の様子についてC氏は「確かに生活の水準は生産高リンク請負制が実施された以前より向上した。しかし、裕福にはなれなかった」と語っている。C氏には唐山市に一人の友人がいる。この友人によると、唐山市の農村では1992年からビニールハウスのモモ栽培が発展し始め、2010年には大規模な経営が形成されてきた。この友達は6つのビニールハウスを有して、2010年の農業収益は16万元に達した。

この友人の影響と、北京市の農作物転換推進政策を背景として、C氏は1998年村委員会に申請して、0.2ヘクタールの耕地を園地に転換し、モモを栽培しはじめた。その内、0.1ヘクタールが「蟠モモ」と「油モモ」という品種であり、0.1ヘクタールは「露地モモ」という品種である。2000年には、C氏は区政府から14,000元の補助金をもらい、2つのビニールハウスを設置した。この補助金はビニールハウスの購入代金の半分に相当する。それ以降、C氏の収入は向上して、2010年の収益は5万元に達した。C氏によると、「1998

年から生活の水準が大幅に改善され、2000年以來は裕福になってきた」。

李蔡街村ではC氏のような村民が少なくない。村長によると、2011年1月に村委員会は鎮政府に約33ヘクタールの工業化農業の建設プロジェクトを申請した。このプロジェクトによって、1戸の農家当たり1つのビニールハウスを有するようになり、村民の収益を増加させることが実現できるという。

1998年以降、北京市政府は中央政府の方針に応じて、郊外の農村における伝統的な食糧生産から果物などを中心とする高価格作物の生産への転換が行ってきた。北京市政府は1970年代の日本の大分県に学んで、北京市の郊外において「一村一品」運動を促進している。特に遠郊山区においては穀物の生産力が高くないため、そこでの「一村一品」運動は更に強力に進められている。たとえば、上述の平谷区のみも、怀柔区のクリ及び密雲県のナシなどは、既に当該地域の主要な農産物になった。その結果、北京市の郊外において耕地から園地などの他の農用地へ転換される事例は増加してきた。



## 2. 耕地保全政策の展開

1990年代末以来、高度経済成長に伴って北京市における各地目間の転換が活発になると、従来の都市総体計画に基づいただけの土地利用計画では対応することができなくなっていた。建設用地に転用できる耕地は近郊区では既に稀少状態になったため、建設用地の開発の重心を遠郊区へ移行する必要があったのである。しかし、遠郊平野区は北京市の最大の食糧生産地であり、その耕地の保全は、食糧生産の確保という政策課題において重要であった。1998年以後の第3期は、耕地の転用と耕地保全との矛盾がそれ以前比べて更に激化した時期であった。北京市政府はこのような土地利用の状況に対して、一層の注意を払うようになった。その結果、北京市政府は都市総体計画だけで土地利用を計画することが不十分であったことを意識するようになった。1999年及び2006年に2回の土地利用総体計画を策定し、都市総体計画をあわせて全市の土地利用を指導したのである。

更に、1998年に中央政府が「中華人民共和国土地管理法」に対する修正を行い、耕地の占補平衡政策を付き加えたことを契機として、全国において耕地保全に対する重視程度は大幅に高まった。特に2004年に入ってから、毎年の「1号文件」（1号文件）<sup>267</sup>と「政府の事業の報告」（政府工作报告）によって耕地保全について具体的な要求を行うようになった。たとえば、2004年の「1号文件」では明確に「絶えず耕地の質を高めなければならない」、「各級の政府が最も厳格な耕地保全制度を実行しなければならない」と述べた。そして、同年の「政府の事業の報告」の中でも、法律に基いて耕地の管理を強化することと土地収用の改革を加速することを強調した。このように、中央政府が耕地保全を重視し耕地保全政策システムを改善したことに対応して、北京市政府は土地利用に関する政策システムを補完・強化するような独自の政策を打ち出したのである（表4-5）。

<sup>267</sup> 毎年の年初に中央政府によって制定される第1部の公文書であり、当時に早急に対策を講じる最重要の政策課題を指摘し、その年の政策の指導綱要である。2004年以降7年連続で農業問題（農業、農村、農民のいわゆる三農問題）の解決が掲げられた。



表 4-5 北京市で公布された耕地保全に関する政策（1998年-2009年）

<p>耕地転用の審査に関する政策</p>	<p>1998年1月—「北京市農村における住宅用地の管理の強調に関する規定（修正）」（「北京市关于加强农村村民建房用地管理若干规定（修正）」）</p> <p>2005年4月—「北京市の国有建設用地の供給方法（試行）」（「北京市国有建设土地供应办法（试行）」）</p> <p>2006年9月—「農村の住宅用地の審査と管理の強化に関する通知」（「关于加强农村宅基地审批管理有关问题的通知」）</p> <p>2006年9月—「公共施設及び公益事業施設の用地の審査と管理に関する通知」（「关于加强乡镇（村）公共设施公益事业用地审批管理有关问题的通知」）</p> <p>2007年8月—「集団建設用地の審査に関する通知」（「关于集体建设用地审批有关问题的通知」）</p>
<p>耕地の占補平衡に関する政策</p>	<p>2000年12月—「北京市耕地占補平衡政策の実施の確保に関する通知」（「北京市关于切实做好占补平衡工作的通知」）</p> <p>2002年2月—「北京市耕地占補平衡事業の改善に関する通知」（「关于加强和改进本市占补平衡工作意见的通知」）</p> <p>2002年12月—「北京市で耕地の開墾費用の収集と管理する方法」（「北京市耕地开垦费收缴和使用管理办法」）</p> <p>2004年4月—「土地市場の秩序を整理し、土地管理を強化する事業に関する意見」（「关于进一步治理整顿土地市场秩序，加强土地里管理工作的意见」）</p> <p>2005年7月—「補充した耕地の量と質を等級によって換算することを実施する通知」（「关于开展补充耕地数量质量实行按等级折算基础工作的通知」）</p> <p>2006年6月—「耕地占補平衡の審査方法」（「耕地占补平衡考核办法」）</p> <p>2008年8月—「土地の整理・開墾・開発事業の強化に関する通知」（「关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知」）</p> <p>2009年2月—「北京市の耕地転用税の臨時条例」（「北京实施中华人民共和国耕地占用税暂行条例」）</p>
<p>基本農田保護に関する政策</p>	<p>1999年1月—「基本農田条例」の修正</p> <p>2004年4月—「土地市場の秩序を整理し、土地管理を強化する事業に関する意見」（「关于进一步治理整顿土地市场秩序，加强土地里管理工作的意见」）</p>
<p>違法事件に対する処理に関する政策</p>	<p>2001年8月—「北京市における未使用地の処置方法」（「北京市闲置土地处置办法」）</p> <p>2002年8月—「北京市における土地管理の規定を違反した事件に対する責任を追及する方法」（「北京市违反土地管理规定行政责任追究办法」）</p> <p>2008年4月—「転用の許可を得たのに、建設用地を放置する事例の調査と処理に関する通知」（「关于进一步加强对照而未用闲置土地清查处置的通知」）</p>

筆者作成

表 4-5 に示したように、耕地転用の審査、耕地の占補平衡、基本農田保護及び違法事件に対する処罰などに関して多くの政策が形成された。この時期の耕地保全政策システムの特徴は次の通りである。

第一に、土地利用に関する計画の枠組みに、土地利用総体計画が付き加えられたことである。1999 年以降、北京市における土地利用は、都市総体計画だけではなく、土地利用総体計画に沿って行われなければならなくなった。土地利用総体計画は、「土地利用平衡表」に基づく都市総体計画と異なり、各地目の面積に関する目標を定めた点で耕地保全について踏み込んだ内容となっている。従来の都市総体計画が経済成長を促進するために土地開発を進めたのに対して、土地利用総体計画は耕地面積が急速に減少する状況を改善する役割を果たした。

第二に、耕地占補平衡政策が制定されたことである。この政策は、従来の耕地から建設用地への転用が単一方向であり、補充の措置がなかったという状況を変化させた。耕地の転用が一部制御されたほか、基本農田の保護によって土地の集約的利用が図られるようになった。研究史においても、この政策が実施されて以降は北京市の政策課題である耕地保全を達成することに成功し、ある程度は耕地から建設用地への転用の傾向を緩和してきたと評価されている<sup>268</sup>。

第三に、北京市政府が公布した政策の実施状況の管理と監督を重視するようになってきたことである。これは、耕地保全政策がただのスローガンではなく、実効的な政策として機能してきたことを意味している。たとえば、2009 年 2 月に、北京市政府によって「北京市の耕地転用税の臨時条例」（「北京实施中华人民共和国耕地占用税暂行条例」）が公布された。これは 1987 年から実施されてきた「耕地転用税の臨時条例」に対していくつかの改正を行って、特に現状の地代水準などに応じ課税額を高めたものである。

第四に、農用地の質の評価の規準などが統一され、耕地保全政策の制定に対して科学的な根拠となったことである。たとえば、2003 年 4 月に、国土資源部は集中的に「農用地の

<sup>268</sup> 郑新奇,1999.「耕地动态平衡的几个理论问题的思考」『中国土地科学』13(1),pp.32~34.

阎建忠,2000.「区域耕地总量动态平衡研究-以西阳县为例」『西南农业大学学报』22(1),pp.65-67.

但承龙・王群・厉伟,2002.「县域耕地总量动态平衡规划模式的构建-以江苏省启东市为例」『中国人口・资源・环境』12(1),pp72-75.

等級を分ける規程」(「農用地分等規程」)、「農用地の等級を定める規程」(「農用地定級規程」)、「農用地の価値を評価する規程」(「農用地估价規程」)及び「耕地の予備資源を調査と評価する技術規程」(「耕地后备资源调查与评价技术規程」)の4つの業界規準を公布した。

### 3. 第3期の政策体系の問題点

#### 3.1 土地利用総体計画と都市総体計画のズレ

第1章で述べたように、中国都市部の土地利用計画体系は、都市総体計画及び土地利用総体計画によって構成されている。北京市においても1998年以降、土地利用計画体系の中に土地利用総体計画が付け加えられ、都市総体計画とあわせて全市の土地利用を指導している。土地利用総体計画が実施されてから、都市総体計画のみに沿って土地利用が展開された時期と比べて、北京市における土地利用は徐々に合理的になってきたことは確かである。しかし、この2つのカテゴリの計画には多くの相違点がある。その結果、耕地保全は不完全なものとならざるを得なかった。具体的には、次の通りである。

第一に、両計画の課題と計画において地方政府の役割が異なることである。土地利用総体計画は、国土資源部門によって制定された、土地の保護と利用についての計画である<sup>269</sup>。この計画は、耕地の保全を重点として、地目別の利用面積を制限することによって継続的な土地利用を確保しようとするものである<sup>270</sup>。北京市の事例では、北京市政府は北京市国土資源局に北京市土地利用総体計画を編成させる。土地利用総体計画を編成する際に、北京市政府が各地目の面積を決定することになっているのにもかかわらず、國務院が下達した指標に従わなければならない。つまり、北京市政府は土地利用総体計画に対する権限が

<sup>269</sup>王素萍・杜舰,2004。「城市总体规划与土地利用总体规划的矛盾与协调」『中国国土资源经济』(12),pp 6-8。  
杨伟・袁哨丽・廖和平,2006。「浅析土地利用总体规划与城市总体规划的关系及其衔接与协调」『安徽农业科学』(17),pp4444-4445,4448。

<sup>270</sup>陈银蓉・梅昀・汪如民,2006。「城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考」『中国人口资源与环境』16(1),pp30-34。

张颖・王群・王万茂,2007。「关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨」『南京农业大学学报(社会科学版)』1,pp58-63

制限されている<sup>271</sup>。

それに対して、都市総体計画は、計画管理部門によって制定される都市建設についての計画である<sup>272</sup>。この計画は、都市の発展を目的として、各地目の利用面積の目標を定める。北京市の事例では、北京市政府は、北京市計画管理局（1986年以降は北京市計画・設計研究院）に北京市都市総体計画を編成させている<sup>273</sup>。都市総体計画は立案段階で国务院の許可を得る必要があるが、その運用段階においては、北京市政府は各地目の使用面積に対する審査及び許可の権限を有し、国务院の制約を受けることがない。つまり、土地利用総体計画と比べて、都市総体計画における北京市政府の権限は大きい。

第二に、両計画の法律上の地位が異なることである。中国における土地利用総体計画は1988年から一部の地方で試験的に実施されたにとどまり、1996年まで全面的には展開されなかった。そして、土地利用総体計画については1998年に制定された「中華人民共和国土地管理法」の第3章によって定められているものの、強制力を伴うものではなかった。それに対して都市総体計画は強制力を持つものであった。都市総体計画はそもそも地方政府が独自に編成してきたものであったが、これらの都市総体計画に法律的な裏付けを与えるために、1989年に中央政府は「中華人民共和国都市計画法」を制定した。同法は2008年に修正され、「中華人民共和国都市・郷計画法」（「中華人民共和国城乡规划法」）と名称を改めた。これらの法律によって都市総体計画に違反した者に対する罰則が定められた。

そして両計画の関係については、1986年に公布された「中華人民共和国土地管理法」において、次のように定められた。「都市総体計画は土地利用総体計画と協調しなければならない。都市の計画地域における土地利用は都市総体計画に従わなければならない」（第16条）。同法が1998年に修正された際、この条項は次のように改正された<sup>274</sup>。「都市（鎮・村）総体計画は土地利用総体計画と協調しなければならない。都市（鎮・村）総体計画で

<sup>271</sup>曹荣林,2001.「论城市规划与土地利用总体规划相互协调」『经济地理』21(5),pp605-608.

<sup>272</sup>朱才斌,1999.「城市总体规划与土地利用总体规划的协调机制」『城市规划汇刊』4,pp10-13.

<sup>273</sup>萧昌东,1998.「“两规”关系探讨」『城市规划汇刊』1,pp29-33.

郭宏慧・邵建英・赵小敏,2006.「土地利用总体规划失灵及其对策思考」『江西农业大学学报(社会科学版)』2,pp14-17

<sup>274</sup>「中華人民共和国土地管理法」は1988年及び2004年にも修正されたが、この条項についての改正は行われなかった。

定められた建設用地の面積は、土地利用総体計画で定められた建設用地の面積を上回ってはならない。都市の計画地域における建設用地の利用は、都市（鎮・村）総体計画に従わなければならない」（第 22 条）。法改正によって、両計画を制定する際に、確かに土地利用総体計画の重要性は強調された。しかし、両計画が実施される際に、もし矛盾が出れば都市総体計画を優先することが明記されている。

第三に、両計画において多くの概念についての定義が異なることである。北京市の事例では、第 6 回の都市総体計画は 1991 年に公布された「都市における地目分類と建設用地の計画の基準」（「城市用地分类与规划建设用地标准」）に基づいて編成された。「都市における地目分類と建設用地の計画の基準」において、地目は 10 の大類、46 の中類及び 73 の小類に分けられた。これに対して、第 2 回の土地利用総体計画は、2001 年に公布された「土地分類の試行に関する通知」（「关于印发试行《土地分类》的通知」）に基づいて編成された。

「土地分類の試行に関する通知」において、地目は 3 つの一級種類、15 の二級種類及び 71 の三級種類に分けられた。その結果、両計画を編成する際に地目の名称は同一なのにもかかわらずその土地の実態が異なる事例が生じた。たとえば、都市総体計画における「都市（鎮）建設用地」は、土地利用総体計画における「都市（鎮）建設用地」、「独立の工業・鉱業用地」、「特殊な用地」及び「交通用地」の総計に相当する<sup>275</sup>。

以上のような両計画間の矛盾が、耕地保全を困難なものとしているのである。「中華人民共和國土地管理法」において都市総体計画が土地利用総体計画より優先されるかのような曖昧な条項も定められている。都市総体計画における地方政府の権限が大きいこと、地方政府は政策課題として都市の発展を促進するインセンティブを有することによって、都市総体計画では耕地の保護はあまり重視されなかった。さらに両計画間で概念の定義が異なったため、地方政府が土地利用総体計画を恣意的に解釈できたことが耕地の建設用地への転用を後押しした。中央政府は土地利用総体計画によって耕地の保全を図ったが、都市総体計画と並立する状況下では耕地保全政策は不完全なものにならざるを得なかった。

---

<sup>275</sup>陈哲・欧名豪・李彦,2010.「现行政管理体制下的“两规”衔接」『城市问题』11,pp76-81

### 3.2 耕地占補平衡政策に対する検討

「占補平衡」という概念は、1997年に公布された「中発[1997]11 文件」の中で初めて提出された。耕地の総量を守るために民間企業が耕地を建設用地に転用した後に、必ず同じ質の面積の耕地を補充しなければならないことが規定された。1998年に改正された「中華人民共和国土地管理法」の下で耕地占補平衡政策が法律として設定され、耕地減少に関する公式な制御手段として期待されている。耕地占補平衡政策は、全国を対象とした政策であるが、都市部において耕地から建設用地への転換が急速に進行しているため、実際には北京市のような大都市こそがこの政策の主要な対象となっているとみてよい。

基本的に、耕地占補平衡政策は、それが実施されて以降、所期の課題を達成することに成功し、ある程度は耕地から建設用地への転用の傾向を緩和してきたとされている。学者たちはこの実績を認めるとともに、理論と実証の両方から耕地占補平衡政策を研究してきた。ある学者は耕地の総量平衡に着目し、耕地の面積の平衡だけを守るのではなく、質や生態などの平衡をも保護しなくてはいけないと考えている<sup>276</sup>。他方、別のある学者は換算方法に着眼し、全国で通用しうる等級による換算の方法を生み出した。すなわち、既存耕地の等級を基礎として、標準的な食糧の生産量を基準とする換算係数を設定する方法がそれである<sup>277</sup>。さらには、世代間での平衡、あるいは複数の行政区に範囲を広げて平衡を図るべきとする研究もなされている<sup>278</sup>。ただし、これまでの研究は、主に全国的な視点から耕地占補平衡政策を分析しており、この政策が実施されてきた時期ごと、地域ごとの実績の違い、そして政策自身が抱えている問題点とその原因に関する研究はまだ不十分であると考えられる。

<sup>276</sup>但承龙・王群・厉伟,2002。「县域耕地总量动态平衡规划模式的构建-以江苏省启东市为例」『中国人口・资源・环境』12(1),pp.72-75.

阎建忠,2000。「区域耕地总量动态平衡研究-以西阳县为例」『西南农业大学学报』22(1),pp.65-67.

郑新奇,1999。「耕地动态平衡的几个理论问题的思考」『中国土地科学』13(1),pp.32-34.

<sup>277</sup>林培・程焯,2001。「耕地总量动态平衡政策内涵及实现途径」『中国土地科学』15(3),pp.12-14.

刘水杏・曲波,2002。「农地分等定级与估价成果在耕地占补平衡中的应用」『地域研究与开发』9,pp.82-84.

张凤荣・张琳,2006。「耕地保护如何纳入政绩考核体系」『中国土地』8,pp.10-11.

<sup>278</sup>陈百明,2003。「试论土地资源管理的调整」『自然资源学报』18(5),pp.611-616.

毛艳玲,2002。「福建省沿海地区实现耕地总量动态平衡目标的思考」『福建农林大学学报(哲学社会科学版)』5(4),pp.47-56.

夏天,2008。「湖北省补充耕地按等级折算系数研究」(修士論文).华中农业大学.

中華人民共和国国土資源部「全国土地利用變更調査報告」によると、他の省や市に関しては「占補平衡」の任務を完成できなかったという報告が散見されるのに対して、2005年から2008年まで、北京市では毎年「占補平衡」の課題を達成している<sup>279</sup>。すなわち、建設用地に転用された耕地面積と、開発や整理などの手法によって追加された耕地面積が同水準にあった（表4-6）。この限りでは、耕地占補平衡政策の成果として耕地面積が維持されてきているとみえる。しかし、中央政府がこの政策を制定した際に、「耕地→建設用地」の過程を確実に制御することを政策課題としており、「耕地→他の農用地→建設用地」という間接的な耕地転用の過程を見落としていたと考えられるのである。つまり、耕地占補平衡政策はその目標達成に対しては逆方向のインセンティブを内包している。

表4-6 北京市における耕地面積の増減（2005年-2008年）単位：km<sup>2</sup>（%）

		2005年	2006年	2007年	2008年
減少原因	建設用地への転用	18.3 (33.1)	22.1 (49.2)	26.0 (85.3)	20.3 (81.7)
	他の農用地へ変換	34.7 (62.9)	14.2 (31.5)	3.3 (10.9)	3.7 (15.1)
	その他	2.2 (4.0)	8.7 (19.3)	1.1 (3.7)	0.8 (3.2)
	合計	55.2 (100.0)	45.0 (100.0)	30.4 (100.0)	24.8 (100.0)
増加原因	土地開発・整理	16.1 (64.6)	22.1 (60.2)	26.0 (98.1)	19.3 (97.3)
	他の農用地から変換	6.5 (26.3)	8.5 (23.3)	0.5 (1.9)	0.5 (2.7)
	その他	2.3 (9.1)	6.1 (16.6)	0	0
	合計	24.9 (100.0)	36.7 (100.0)	26.5 (100.0)	19.8 (100.0)

出所：国土資源部地籍管理司。「全国土地利用變更調査報告 2005—2008」。北京：中国大地出版社

「耕地→他の農用地」の過程は、「他の農用地→建設用地」の過程とは相対的に独立している。まず、耕地から他の農用地への転換についてみてみよう。農用地内部での地目変換を促した要因として、以下の3点を指摘することができる。第一に、北京市の食糧自給率はあまり高くなく、穀物は他省からの移入に依存している。北京市の農民にとって、伝統的な食糧生産の競争力は比較的強く、農産物市場における優位性はあまりないといえる。そこで、北京市政府は農民の所得を増加するために穀物を主とする伝統的な農業経営から果物、畜産物を主とする現代的な多元的農業経営への転換を推進し、耕地を園地や牧草地などに変えてきた<sup>280</sup>。前掲の事例分析（3）は、その代表的な事例である。第二に、急速

<sup>279</sup> 国土資源部地籍管理司。「全国土地利用變更調査報告 2005—2008」。北京：中国大地出版社

<sup>280</sup> 高云峰,2001。「现阶段北京农业结构调整现状和发展思考」『首都经济』11,pp.19-20.

陈印军・徐芳,2002。「北京农业结构调整方向与应注意的问题」『中国农业科技导报』4(3),pp.57-61.

で無制限な都市部の拡張を避けるため、北京市政府はグリーンベルトを建設してきた。この政策によって、近郊区で広い面積の耕地が林地に変換された<sup>281</sup>。第三に、生態環境を保護・改善するために、土壤浸食されやすく傾斜度の大きな耕地を計画的に林地に変える「退耕還林」政策が開始されたため、遠郊山区で林地の面積が大幅に増えた<sup>282</sup>。表 4-7 に示したように、2001 年から 2008 年まで、特に 2005 年までの 4 年間には、北京市における耕地面積減少に占める他の農用地への転換面積の比重は大きな数値となっている。

表 4-7 北京市における耕地面積の減少の内訳（2001 年-2008 年） 単位：km<sup>2</sup>（%）

	建設用地への転用	他の農用地への転換	その他	合計
2001 年	154.9 (32.8)	283.2 (59.9)	34.4 (7.3)	472.5 (100.0)
2002 年	73.3 (18.8)	307.0 (78.5)	10.4 (2.7)	390.7 (100.0)
2003 年	34.6 (18.1)	151.5 (79.2)	5.2 (2.7)	191.3 (100.0)
2004 年	76.9 (30.2)	170.3 (67.0)	7.1 (2.8)	254.3 (100.0)
2005 年	18.3 (33.1)	34.7 (62.9)	2.2 (4.0)	55.2 (100.0)
2006 年	22.1 (49.2)	14.2 (31.5)	8.7 (19.3)	45.0 (100.0)
2007 年	26.0 (85.3)	3.3 (10.9)	1.1 (3.7)	30.4 (100.0)
2008 年	20.3 (81.7)	3.7 (15.1)	0.8 (3.2)	24.8 (100.0)

出所：国土资源部地籍管理司。「全国土地利用变更调查报告 2001-2008」.北京：中国大地出版社

次に、農用地の建設用地への転用についてみてみよう。「中華人民共和国土地管理法」は、耕地を建設用地に転用した民間企業に、耕地を補充する義務を定めている。その方法には 2 種類ある。企業がみずから耕地を補充する方法と、行政主管部門に費用を納め代行してもらう方法である。民間企業は、みずから耕地開発対象地である未利用地を調達することが困難であることから、ほとんどの場合は、行政主管部門に耕地の開発費を納め、その代わりに行政主管部門が補充の義務を請け負うことが多い<sup>283</sup>。他方で、耕地補充は行政主管

董晓霞,2008.「种植业结构调整对农户收入影响的实证分析-以环北京地区为例」『农业技术经济』1,pp.10-17.

<sup>281</sup>程海青,2002.「绿色背后的隐忧-浅谈北京市绿化隔离带建设中的问题」『建筑创作』4,pp.78-80.

成旭东・张平,2005.「北京市第二道绿化隔离带建设中的土地利用补偿制度分析」『城市发展研究』12(6),pp.39-42.

<sup>282</sup>胡俊,2007.「退耕还林后续产业开发与京郊新农村建设」『林业经济』4,pp.20-22.

逯进生・胡淑萍,2007.「北京市退耕还林主要治理模式」『林业经济管理』3,pp.58-61.

<sup>283</sup>王军征,2010.「关于实行耕地占补平衡制度的调查与思考」『资源与人居环境』24,pp18-21



部門にとっても大きな行財政負担を発生させる。耕地を補充するための計画のコスト、土地改良のコスト、あるいは耕地を失った農民に対する補償金などのコストが必要であり、莫大な開発用の資金が必要となるからである<sup>284</sup>。これに対して、他の農用地が占補平衡政策の対象とならなかったため、「耕地→建設用地」の過程と比べて、負担が小さい。特に園地や牧草地などの地目は、林地より地形が平坦であるため、建設用地へ転用されやすい。

「中華人民共和国土地管理法」において他の農用地が耕地占補平衡政策の対象とならなかった理由は不明である。建設用地開発を行う企業及び耕地補充事業を行う行政にとっては、それが耕地占補平衡政策の課題遂行にとっての陥穽となりうるという認識があったとしても、他の農用地を耕地占補平衡政策の対象にあえて含めようとする動機は働かなかったと考えられる。その結果、転用しようとする事業者は占補平衡政策の対象となることを免れるために、まず耕地を他の農用地に地目転換した後で、建設用地への転用する動きが進展した。表 4-8 に示したように、2005 年から 2008 年まで、建設用地は主に農用地からの転用によってまかなわれたが、そのうち、耕地と他の農用地はそれぞれほぼ半数を占めていた。

表 4-8 北京市における建設用地の供給源（2005 年-2008 年） 単位：km<sup>2</sup>（%）

	耕地	他の農用地	未利用地	合計
2002 年	73.3 (33.3)	63.9 (29.1)	82.8 (37.6)	220.0 (100.0)
2003 年	34.6 (47.6)	33.3 (45.8)	4.8 (6.6)	72.4 (100.0)
2004 年	76.9 (66.0)	31.8 (27.3)	7.9 (6.7)	116.6 (100.0)
2005 年	18.3 (47.4)	17.8 (46.2)	2.5 (6.4)	38.6 (100.0)
2006 年	22.1 (50.7)	17.7 (40.6)	3.8 (8.7)	43.6 (100.0)
2007 年	26.0 (47.4)	25.4 (46.4)	3.4 (6.2)	54.8 (100.0)
2008 年	20.3 (39.0)	27.8 (53.3)	4.0 (7.7)	52.1 (100.0)

出所：国土资源部地籍管理司。「全国土地利用变更调查报告 2005-2008」.北京：中国大地出版社

以上述べたように、耕地から他の農用地への地目転換が進んだ一方で、他の農用地から建設用地への転用が進展したのである。前掲図 4-5 に示したように、2005 年以降、北京市

<sup>284</sup>唐菊华・吕昌河,2008.「我国城市化过程中实施耕地占补平衡的问题与对策」『安徽农业科学』36(9),pp3837-3839, 3902

の耕地面積は 1990 年代から 2004 年までのような急減ではないけれども、緩やかに減少してゆく。耕地を対象とする耕地占補平衡政策それ自体は実績を挙げたのにもかかわらず、結果的には、その政策課題を裏切っていた。

また、中国国土資源部によって推計された各省・市の土地開発の潜在力によると、北京市における予備資源<sup>285</sup>の数量は全国で後ろから 4 番目であり、上海市、天津市を下回っている<sup>286</sup>。総量がすでに少ないばかりでなく、沼沢や砂浜や干潟のような貴重な湿地は開発対象から排除しなければならないために、貧しい予備資源はいっそう稀少にならざるをえない<sup>287</sup>。耕地を増加させる方法は、未利用地の開発、以前に荒廃した耕地の再開墾および零細な耕地の整理の 3 つである。そのうち、未利用地の開発は再開墾よりコストが小さく、実施の効果が零細な耕地の整理より明らかであるため、一番選択されやすい方法である<sup>288</sup>。しかし、良質耕地となりうる予備資源はすでに開発されており、現存するものは、ほとんどが面積が小さくて、地形の条件が悪くて、かつ土地の質があまり良好ではないところである。これに対して、建設用地に転用される耕地は市街区および近郊区において、平坦で、交通が便利で、水利の条件が良く、土質が比較的肥沃な優良耕地である。このように、補充された耕地は建設用地に転用された旧耕地と比べて、面積はほぼ同じであるが、質がまったく異なっているのである。この意味で「占」と「補」は平衡していないといえる。

表 4-9 に示したように、2004 年から 2008 年まで北京市における耕地の減少は近郊区・遠郊平野区と遠郊山区とでは異なる様相を示している。近郊区と遠郊平野区において、耕地および他の農用地は、建設用地の需要が多いために大幅に減少した。これに対して、耕地の増加は遠郊山区においてのみ達成されている。遠郊山区における耕地は、傾斜度が大きく、土壤肥沃度が低く、乾燥して水分量が不足していることから、北京市総体としての耕地の質は 2004 年以前を下回っているといえる。

<sup>285</sup> 予備資源というのは開発や整理などの方法によって耕地へ転用できる未利用地である

<sup>286</sup> 张琳・张凤荣・薛永森・严良政,2007.「中国各省耕地数量占补平衡趋势预测」『资源科学』29(6),pp.114-119.

<sup>287</sup> 姜广辉・张凤荣・徐艳・宫攀,2007.「论北京市耕地后备资源的开发可行性」『土壤通报』38(2),pp.369-373.

<sup>288</sup> 卢海阳・李明月,2008.「再议我国耕地占补平衡制度」『广东土地科学』7(4),pp14-17

表 4-9 北京市地域別の地目の変化 (単位: km<sup>2</sup>)

	近郊区			遠郊平野区			遠郊山区		
	2004年	2008年	変化	2004年	2008年	変化	2004年	2008年	変化
耕地	128.1	107.9	-20.2	1,500.1	1,442.4	-57.7	736.2	766.6	30.4
他の農用地	347.9	334.7	-13.2	2,505.6	2,472.0	-33.6	5,860.5	5,836.2	-24.3
建設用地	756.4	790.9	34.5	1,550.6	1,664.9	114.3	797.9	828.9	31.0
未利用地	43.5	42.4	-1.1	739.3	716.3	-23.0	1,352.0	1,314.9	-37.1
総面積	1,275.9	1,275.9	0	6,295.6	6,295.6	0	8,746.6	8,746.6	0

出所: 北京市国土资源局. 「北京市及各区县 2004 年土地利用现状统计表」

<http://www.bjgtj.gov.cn/publish/portal0/tab3249/info58969.htm>

北京市国土资源局. 「北京市 2008 年度土地变更调查各区县地类数据汇总表」

<http://www.bjgtj.gov.cn/publish/portal0/tab3233/info57614.htm>

### 3.3 占補平衡政策に関する事例分析—2011 年 8 月北京市国土资源局における調査資料による

「北京市朝陽新城經濟適用房 (二期)」は近郊区の朝陽区の住宅建設プロジェクトであった。計画された住宅区域は面積が 44.13 ヘクタールであり、2006 年 7 月 1 日に施工され、2008 年に 6 月 30 日に竣工された。

2005 年 5 月に、北京市政府は、「朝陽区における 2005 年第 1 回建設用地に対する審査結果」(「关于朝阳区 2005 年度城市第一批建设用地区征地的批复」)(「京政地[2005]7 号文件」)を通知し、朝陽区政府の「北京市朝陽新城經濟適用房 (二期)」プロジェクトの建設用地取得の申請を許可した<sup>289</sup>。朝陽区政府は、東坝郷の単店村における 2.60 ヘクタールの林地及び 0.88 ヘクタールの農村工業と鉱業の用地、東坝郷の駒子房村における 0.30 ヘクタールの耕地、1.37 ヘクタールの園地、0.44 ヘクタールの交通用地、5.75 ヘクタールの村落工業と鉱業の用地及び 1.34 ヘクタールの未利用地、合計 12.68 ヘクタールの農村部の土地を収用した。また、都市部における 31.45 ヘクタールの建設用地も収用した。農村部の 12.68 ヘクタールの土地の内、4.27 ヘクタールの耕地、林地及び園地が建設用地に転用された。

許可された総面積 44.13 ヘクタールの土地の内、32.56 ヘクタールが北京市金隅嘉業不動産開發会社によって使用され、「北京市朝陽新城經濟適用房 (二期)」の住宅が建設された。他の 11.57 ヘクタールは北京市政府によって使用され、その内の 9.73 ヘクタールに交通道

<sup>289</sup> 「朝政文[2005]47 号文件」

路が建設され、1.84ヘクタールに道路の周囲のグリーンベルトが建設された。

土地を収用された農民に対する補償に関して、北京市政府は東坝郷の単店村の65人及び東坝郷の駒子房村の54人の農村戸籍を都市戸籍に変え、その中の72人に仕事を提供した。土地の補充に関して、4.27ヘクタールの農用地が収用されたにも拘らず、耕地占補平衡政策に基づいて補充されたのは0.3ヘクタールの耕地だけであった。開墾の費用の基準は、転用された耕地の質によって定められ、1ヘクタール当たり30万元と定められた。その結果、北京市金隅嘉業不動産開発会社が9万元の土地開墾の費用を支払い、北京市国土資源局に対して開墾事業が実施するように依頼した。本来ならば北京市国土資源局は「耕地の補充の方案」(図4-8)という資料において耕地補充の実施状況を詳しく書かなければならなかった。しかし、実際に補充したかどうかや補充の場所及び補充された耕地の質などに関する記述はまったく無かった。

北京市における耕地が建設用地へ転用される際に、耕地占補平衡政策の要求によって、民間企業は一定の開墾費用を納めて北京市国土資源管理局に開墾の事業を依頼する。最後に補充されたどうか、考証できる資料は得られなかったが、少なくとも、耕地に対して確かに補充の規定があった。それに対しては、転用された林地や園地に対して、補充の措置が何もなかった。

図 4-8 耕地の補充の方案

三、补充耕地方案				
计量单位: 公顷、万元				
补充耕地责任单位	北京金隅嘉业房地产开发公司			
补充耕地承担单位	北京市国土资源局			
对应土地开发整理项目	项目名称			
	补充面积			
补充耕地方式	委托补充			
	自行补充			
缴纳耕地开垦费情况	收费标准	30 万元/公顷		
	交纳金额	9		
已完成补充耕地情况				
已补充耕地面积	合计	其中		
		开发	整理	复垦
验收单位及文号				
计划补充耕地情况				
计划补充耕地面积	合计	其中		
		开发	整理	复垦
补充耕地实施计划	实施年度	完成面积	资金安排	

出所：北京市国土资源局

#### 4. 「政策体系は第 4 期へ移行するのか？」に関する考察

まず、前の 2 章と同じく DSR モデルの枠組みにおいて 1998 年から 2009 年までの第 3 期の耕地保全政策システムの制定過程及び実施成果をまとめよう (図 4-9)。

1998年から2009年までの間、北京市の人口は第2期より急速に増加していった。特に遠郊区の増加速度が初めて近郊区の増加速度を上回った。このような人口の変化は住宅地などの需要を拡大させ、北京市における土地利用に影響を与えた。そして、1998年から、特に2001年に北京市はオリンピック開催地として指定された以降、北京市における固定資産投資額の増加速度はより速いものとなった。それによって、新しい不動産の開発や古い建物の改築が進み、建設用地に対する需要の増大を引き起こした。また、地価の高騰に伴い、耕地から建設用地へ転用される際の利益が増大したため、政府にとって耕地転用を促進するインセンティブが第2期より大きくなった。

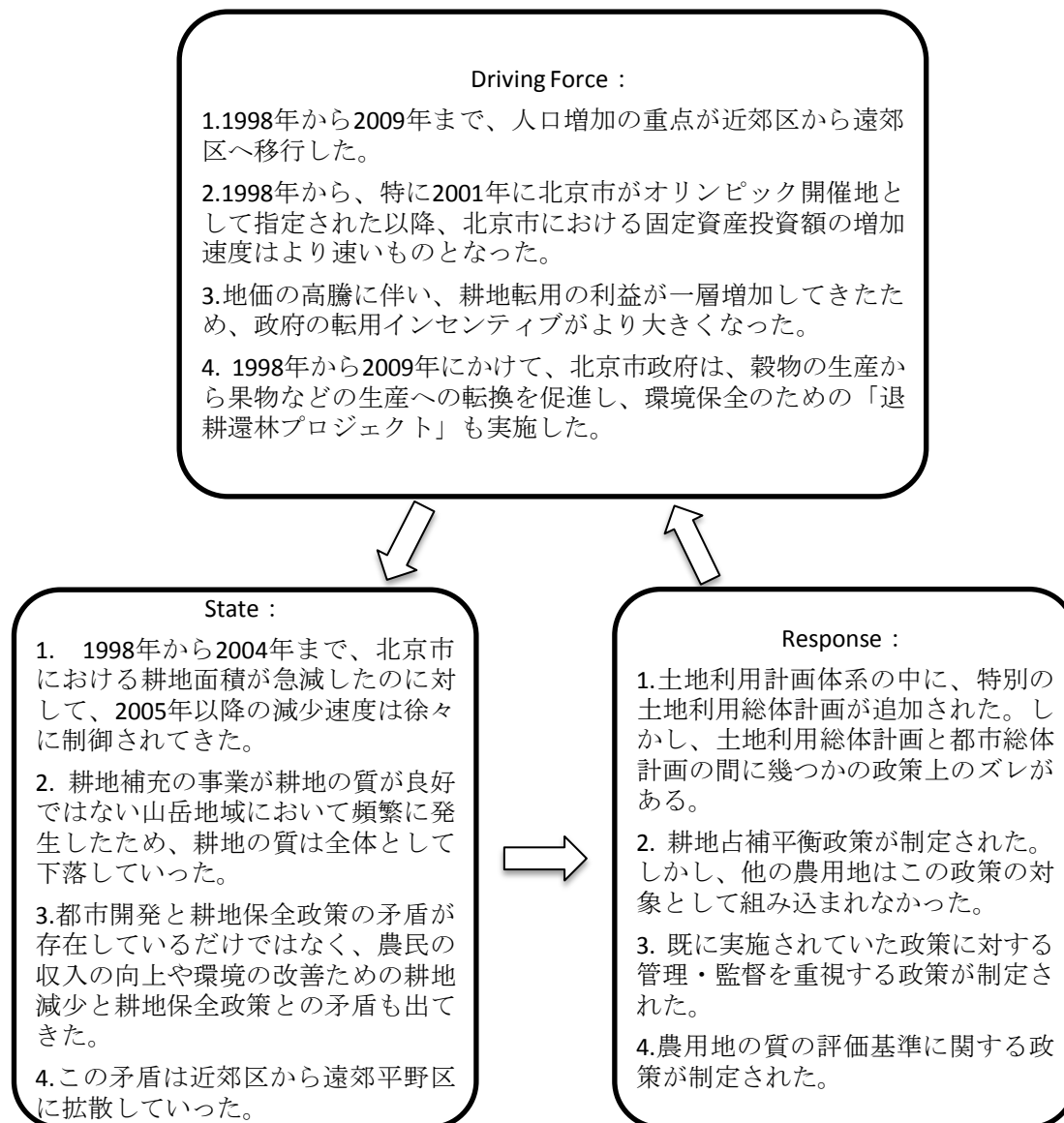
上記のように建設用地へ転用されたほか、1998年から2009年にかけて、穀物の生産から果物などの生産への転換を促進する政策及び「退耕還林プロジェクト」などによって、北京市の耕地は林地、園地、養魚池及び牧草地など他の農用地へも転換されている。耕地が減少すると同時に、耕地占補平衡政策による耕地が増加する行為は多かった。しかし、補充の事業は耕地の質が良好ではない山岳地域において頻繁に発生した。特に2005年7月に中国国土資源部が「補充される耕地の質を分等してから、等級によって評価しなければならない事業」（「补充耕地质量按等级折算工作」）を展開する前に、そのような事例は多かった。

これに対応して土地利用の状況も変化した。1998年から2004年まで、北京市における耕地面積が急減したのに対して、2005年以降の減少速度は徐々に制御されてきた。耕地の質は全体として下落していった。そして、都市開発と耕地保全政策の矛盾が存在しているだけでなく、農民の収入の向上や環境の改善のための耕地減少と耕地保全政策との矛盾も出てきた。また、この矛盾は近郊区から遠郊平野区に拡散していった。

北京市政府は、上記のような矛盾を解決するために、土地利用総体計画の追加及び耕地占補平衡政策の実施などによって耕地保全政策システムを徐々に拡充してきた。2005年以降、北京市における耕地面積の減少が緩和してきた点で、耕地保全政策システムは顕著な成果を得たといえる。そのため、2009年まで、北京市政府は現存している政策に対する大きな改正を行うことはなかった。第3期における土地利用政策は下記の図4-9で示したよ

うにの展開されていった。

図 4-9 DSR モデルの枠組みに基づく第 3 期における土地利用政策の展開過程



出所：筆者作成

しかし、上記のように、この政策システム自身は問題点を抱えている。たとえば、土地利用総体計画の実施を確保する法律が少ないこと及び耕地占補平衡政策において他の農用地に対する規定が不十分なことが挙げられる。これらの問題点は、耕地から建設用地への転用面積が土地利用総体計画の規定を超えた行為、及び質がよい耕地を転用したのに質が悪い耕地を補充する行為などを引き起こした。その結果、北京市における耕地の面積と質

を維持することは困難になった。この事態を踏まえて、北京市政府をして第3期の耕地保全政策体系に対する大幅に改革を行わせ、第4期へ転換させる可能性も否定できない。

最後に、第4期の耕地保全政策システムに向けては、次のように提案する。

第一に、都市総体計画と土地利用総体計画に関して、まず、従来の「先に都市総体計画を制定し、それを参考にした上で土地利用総体計画を制定する」という順序を変更し、両者の制定時期をシンクロナイズしなければならない。そして、2つの計画におけるいくつかの概念についての定義を統一した上で、土地利用総体計画の実施を確保するために、その法律の地位を強化し、監督管理に関する厳格な政策を制定しなければならないと考える。

第二に、耕地占補平衡政策に関して、まず、補充の対象を、耕地のみから農用地の全体へ拡大すべきである。たとえ同一の面積を補充できないとしても、他の農用地を転用した際の補充政策は制定されなければならない。そして、農用地内部での地目の変換に関して、空間的配置の合理性に注目すべきである。耕地は園地や林地よりも平坦な地形と厚い土壌を必要とするため、地目変換を計画する際には、耕地を平野地域に優先的に配置して、園地と林地を山区に配置するのがよいであろう。また、占補平衡の目標を、量の維持から質の確保へ転換すべきである。既に制定された農用地の質の評価の規準を拡充し、各地域の状況に応じて具体的な実施の方法を制定しなければならない。

現在、中国において多くの学者が、耕地の予備資源が欠乏している北京市のような省・市の場合、補充のコストを節約するために、耕地の「異地占補」<sup>290</sup>を提唱している<sup>291</sup>。ただし、もし耕地の占補平衡政策が現在の省内の占補平衡から異なる省での占補平衡に変更されれば、上述の耕地の質の評価規準をより精確に規定した上で、地力の相当分を基準として耕地を補充しなければならない。しかも、関連する行政部門がお互いに責任を逃れをするようなことがないように、補充の事業に対する監督と管理を一層厳格に行い、責任を法律によって明確化しなければならないと考える。

<sup>290</sup> 異地占補というのは、耕地の転用と補充を省内ではなく、他省で実現することである。

<sup>291</sup> 林培・程焯,2001.「耕地总量动态平衡政策内涵及实现途径」『中国土地科学』15(3),pp.12-14

刘兆顺・杨德明・王冬艳・王锡魁,2005.「我国耕地异地平衡的运行机制」『农业现代化研究』26(5),pp.386-389.

邵挺・崔凡・范英・许庆,2011.「土地利用效率、省际差异与异地占补平衡」『经济学(季刊)』10(3),pp.1087-1103.



## 終章

以上、本論文では、DSR (Driving Force -State-Response) モデルの枠組み及び制度変化理論に基づいて設定した動的なモデルを用いて、1949年から2009年までの北京市耕地保全に関する土地利用政策の展開過程を、1) 計画経済時代 (1949-1981)、2) 計画経済から社会主義市場経済への転換期と社会主義市場経済の初期 (1982-1997)、3) 社会主義市場経済時代 (1998-2009) という3つの時期に分けて論じた。更に、耕地保全政策システムが第1期から第2期へ、そして第2期から第3期へ転換した要因及び各時期に北京市の都市化に伴う土地利用の歴史的变化と実態という点を踏まえながら、土地利用に関する政策の制定背景と実施成果を明らかにした。そして最後に、政策システムが新しい第4期に移行する可能性を分析した。

第1章では、先行研究の成果を踏まえた上で、独自の時期区分論を行った。

まず、1982年の都市総体計画の修正、1986年の「中華人民共和国土地管理法」の制定、1998年の「中華人民共和国土地管理法」の改正及び1999年の第1回目の土地利用総体計画の編成を4つのメルクマールと設定し、耕地保全政策の展開過程を上記の3つの時期に分けた。その内、1982年から1986年まで、及び1998年から1999年までの2つの時期を過渡期として設定した。

そして、上記の3つの時期における過渡期に関する分析に重点をおいて、1949年から2009年までの60年間にわたって、耕地保全政策の展開過程を全般的に整理した。耕地保全政策システムが2回にわたって転換した要因は次の通りである。すなわち、北京市政府は、北京市における土地利用の状況を分析した上で、土地利用政策システムの制定方針を「都市化の進展をより重視する」及び「耕地保全をより重視する」という2種類の変化にともなうコストと便益を比較し、2回の転換とも最終的に北京市土地利用政策を「耕地保全をより重視する」という方向に変化させることを決断した。その変化は、中央政府の政策転換からも影響を受けていた。

第2章から第4章まで、第1期、第2期及び第3期のそれぞれの時期における耕地保全

政策システムの展開過程を分析した（表 1）。

表 1 耕地保全政策システムの展開過程

	第 1 期（1949-1981）	第 2 期（1982-1997）	第 3 期（1998-2009）
Driving Force	<p>①1950 年代末には人口増加の速度が速く、1960 年代以降は緩和された。</p> <p>②都市部における土地は国有地であり、使用権は政府によって無償で、無期限に配分された。</p> <p>③農業重視の政策によって未利用地の開墾が進んでいった。他方、「大躍進」の指導方針及び文化大革命期の戦争に備えるという思想に従って、工業用地や道路などの建設用地の需要が増加した。</p>	<p>①近郊区の人口のが急速に増加した。</p> <p>②建設用地の使用権が有償・賃貸可能になってから、地価が上昇し、耕地転用による利益は増加してきた。そのため、政府には耕地を建設用地へ転用しようとするというインセンティブが生じた。</p> <p>③経済成長にともない、不動産産業が発展し、道路の建設も進展した。これによって、建設用地の需要は増加した。</p> <p>④.北京市政府が緑化を重視し、林地や園地の面積を増加した。</p>	<p>①1998 年から 2009 年まで、人口増加の重点が近郊区から遠郊区へ移行した。</p> <p>②1998 年から、特に 2001 年に北京市がオリンピック開催地として指定された以降、北京市における固定資産投資額の増加速度はより速いものとなった。</p> <p>③地価の高騰に伴い、耕地転用の利益が一層増加してきたため、政府の転用インセンティブがより大きくなった。</p> <p>④1998 年から 2009 年にかけて、北京市政府は、穀物の生産から果物などの生産への転換を促進し、環境保全のための「退耕還林プロジェクト」も実施した。</p>
State	<p>①全市の耕地面積の減少が激しくなく、増加する年次もあった。</p> <p>②土地利用に関する主要な問題は、土地浪費のような土地利用の効率の低位性の問題であった。</p>	<p>①近郊区における耕地面積が年々減少した。しかし、遠郊平野区の食糧生産地まであまり影響を及ぼさなかった。</p> <p>②耕地転用と耕地保全の矛盾が徐々に露呈した。</p>	<p>①1998 年から 2004 年まで、北京市における耕地面積が急減したのに対して、2005 年以降の減少速度は徐々に制御されてきた。</p> <p>②耕地の質が全体として下落していった。</p> <p>③耕地転用による耕地減少と耕地保全政策の矛盾が存在しているだけでなく、農民の収入の向上や環境の改善のための耕地減少と耕地保全政策との矛盾も出てきた。</p>

Response	<p>①都市総体計画だけでは土地利用規模を制限した。</p> <p>②建設用地の収用に関する政策及び土地浪費の制御に関する政策が多かった。</p> <p>③耕地保全に関する特別な規定は制定せず、ただこれらの政策の中で触れる程度に過ぎなかった。</p>	<p>①土地利用に関する計画の内容が都市総体計画の中に少しに加えられた。</p> <p>②基本農田政策、耕地転用の審査制度及び違法事件に対する政策など、複数の方面から耕地面積減少を阻止する施策が作られ、北京市独自の耕地保全政策システムを徐々に形成していった。</p>	<p>①土地利用総体計画が追加され、都市利用総体計画とあわせて土地利用規模を制限している。</p> <p>②占補平衡政策の実施など耕地保全政策システムを徐々に拡充してきた。政策施行のための管理・監督を重視するようになった。</p> <p>③土地利用総体計画の実施を確保する法律が少なく、耕地占補平衡政策において他の農用地に対する規定が不十分であった。</p>
----------	---	---	---

筆者作成

表 1 で示したように、1949 年建国から 2009 年まで、北京市における都市化が徐々に近郊区から遠郊区へ拡張していったのに伴い、北京市政府は、耕地保全という政策課題を重視するようになってきた。第 1 期から第 2 期への転換期において、耕地保全政策システムの改善については、まず、土地利用に関する計画の内容が都市総体計画の中に部分的に加えられたことが重要である。そして、土地利用計画体系、基本農田政策、耕地転用の審査制度及び違法事件に対する政策など、複数の方面から耕地面積減少を阻止するための施策が作られて、北京市独自の耕地保全政策システムを徐々に形成していった。第 2 期から第 3 期への転換期には、北京市の耕地保全政策システムは更に整備されていった。土地利用総体計画が追加され、都市利用総体計画とあわせて土地利用規模を制限するようになっただけでなく、耕地保全に関する特別な政策の種類も多くなってきた。特に政策が制定された後に、実施の効果を高めるための管理と監督は第 2 期より厳格になっていった。2005 年以降、北京市における耕地面積の減少速度が緩和された。これは、耕地保全政策システム拡充の成果だといえる。

しかし、成果を得ると同時に、第 3 期の耕地保全政策システムは次のような問題点を抱いていた。すなわち、土地利用総体計画の実施を保証する法律が少なく、また耕地占補平衡政策において、耕地以外の他の農用地に対する規定が不十分であったことである。これ

らの問題点は、土地利用総体計画において規定された面積を超過して耕地から建設用地への転用が進んだり、あるいは良質な耕地を転用したのに地力の低い耕地を補充する行為などを引き起こした。その結果、北京市における耕地の面積と質を維持することは難しくなった。このような耕地占補平衡政策に対する考察は、実施過程の問題のみに着目して評価する従来の研究と異なり、政策の制定過程で生じた抜け穴にも検討を加えるものである。これは、独自の時期区分論に加え、本論文のもう一つのオリジナリティであると考えられる。

上記のような問題状況を改善するためには、北京市政府が、今後第3期の耕地保全政策体系に対する大幅に改正を行い、第4期へ転換させることが望まれる。特に耕地占補平衡政策に即してまとめれば、第1章で述べたように、北京市政府は土地利用政策体系を第1期から第2期へ、そして第2期から第3期へ転換する際に、実は「より厳格に耕地面積の減少を制限すべきか否か」という課題ではなく、「より厳格に耕地転用を制限すべきか否か」という制度変化のコストと便益を比較していた。つまり、耕地から他の農用地への転換という条件を制度変化のコストと便益の枠組みに入れていなかった。しかし、これらの過去2回の制度転換と異なり、今度の転換に対して、北京市政府は、都市化の促進と耕地の保全とのバランスをとるだけでなく、耕地から他の農用地への転換も考慮に入れなければならない。そのため、第4期への転換は以前の2回と比べるとより困難であると考えられる。

以上のように、本論文においては、1949年から2009年までの長期的なタイムスパンの中で、DSRモデルの枠組みと制度変化理論を結合させて、新しい動的な枠組みを設定し、耕地保全政策システムの展開過程を考察した。この分析が、今後の北京市政府及び中央政府の政策制定に参考になることを切に希望する。

## 参考文献一覽

### 新聞

华夏时报 2006 年 6 月 23 日付

<http://view.news.qq.com/a/20060623/000062.htm>

北京日报,2008 年 7 月 18 日付

福建政报,1950 年第 12 期

新华社 2000 年 8 月 30 日付

<http://www.people.com.cn/GB/channel4/976/20000830/209162.html>

人民日报,1956 年 1 月 12 日付

人民日报,1954 年 3 月 28 日付

人民日报, 1958 年 11 月 18 日付

新京报 2004 年 2 月 18 日付

<http://news.sina.com.cn/c/2004-02-18/09312891051.shtml>

新京报 2008 年 1 月 16 日付

[http://www.dss.gov.cn/Article\\_Print.asp?ArticleID=265160](http://www.dss.gov.cn/Article_Print.asp?ArticleID=265160)

### 統計

北京市统计局, 1989. 『奋进的北京—北京市四十年经济和社会发展统计资料』 中国统计出版社

北京市统计局, 1989. 『北京市人口统计资料汇编 (1949-1987)』 中国统计出版社

北京市统计局, 1991. 『北京社会经济统计年鉴 1991』 中国统计出版社

北京市统计局, 1997. 『北京市统计年鉴 1997』 中国统计出版社

北京市统计局, 2010. 『北京市统计年鉴 2010』 中国统计出版社

北京市统计局, 2011. 『北京市统计年鉴 2011』 中国统计出版社

北京市统计局 「2000 年北京市第五次人口普查主要数据公报」

<http://wenku.baidu.com/view/b20ba10f844769eae009edd9.html>

北京市统计局「北京市第六次全国人口普查主要数据公报」

<http://wenku.baidu.com/view/c0c3067d5acfa1c7aa00cc95.html>

北京市城市规划委员会,1981.『北京市城市建设总体规划方案(附图)』

北京市房屋土地管理局,1996.「北京市1983年以来征占用土地情况汇总表」内部资料

北京市房屋土地管理局,1996.「北京市耕地面积及其变化情况」内部资料

北京市人口普查办公室,1982.『北京市第三次人口普查手工汇总资料』.中国统计出版社

北京市人口普查办公室.『北京市第四次人口普查手工汇总资料』.中国统计出版社,1991年.

北京市国土资源局.「北京市及各区县2004年土地利用现状统计表」

<http://www.bjgtj.gov.cn/publish/portal0/tab3249/info58969.htm>

北京市国土资源局.「北京市2008年度土地变更调查各区县地类数据汇总表」

<http://www.bjgtj.gov.cn/publish/portal0/tab3233/info57614.htm>

国家统计局综合司,2005.『新中国五十五年统计资料汇编』.中国统计出版社

国家统计局,2009.『中国城市统计年鉴2008』中国统计出版社

## 著書

Aoki,M,2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: The MIT Press. ISBN: 9780262011877. pp481.

David, J.R. and A. Friend, 1979. *Towards a comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response approach*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada. OCLC No.: 13627097

North,D.C.,1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

石田浩,2001.『わがまま研究者の北京奮戦記—成長の経済と貧困の社会』晃洋書房.

日中経済協会,1981.『中国工業の省別建設成果—冶金、エネルギー、化学、運輸、電子、建材—』

植田政孝・古沢賢治,2002.『アジアの大都市[5]北京・上海』日本評論社

- 倉沢進・李国慶,2007.『北京：皇都の歴史と空間』中公新書
- 北京人民广播电台编,1992.『北京实用资料大全』改革出版社.
- 北京市委城市建设工作委员会,2004.『北京市城建系统党史资料-纪事汇编(上)』中国工商出版社
- 北京市地方志编纂委员会,2000.『北京志·市政卷·公路运输志』北京出版社
- 北京市地方志编纂委员会,2000.『北京志·市政卷·房地产志』北京出版社
- 北京市地方志编纂委员会,1996.『北京志·规划志(送审稿)』
- 北京市档案馆编,2006.『北京市重要文献选编 第十六卷(1964)』中国档案出版社
- 北京市农业局农业志办公室,1997.『北京农业志稿·种植业篇』
- 北京市规划委员会,2005.『北京市城市总体规划(1991年-2010年)』
- 北京市政府研究室,1999.『北京市规划市区绿化隔离地区调查汇报』
- 北京建设史书编辑委员会,1989.『建国以来北京城市建设资料(第一卷城市规划)』
- 北京建设史书编辑委员会,1989.『建国以来北京城市建设资料(第三卷 交通道路)』
- 北京市社会科学院编,1986.『今日北京』北京燕山出版社
- 董光器,1998.『北京规划战略思考』.中国建筑工业出版社.
- 段炳仁,1989.『北京改革开放十年』北京出版社
- 规划篇史料征集编辑办公室,1998.『北京城市建设规划篇』
- 国土资源部地籍管理司.『全国土地利用变更调查报告 2005—2008』.北京:中国大地出版社
- 霍亚贞,1989.『北京自然地理』北京师范学院出版社.
- 刘欣葵等,2009.『首都体制下的北京规划建设管理』中国建筑工业出版社
- 鹿心社等,2001.『全国土地利用总体规划』.北京:中国大地出版社
- 卢良恕·刘志澄,1993.『中国中长期食物发展战略』北京:农业出版社』
- 孟钧,2003.『北京行政区划』中国社会出版社
- 邱石,1997.『共和国重大事件决策实录·共和国轶事(第二卷)』.经济日报出版社.
- 首都规划建设委员会办公室,1992.『首都规划建设文件汇编』北京出版社
- 唐健,2006.『我国耕地保护制度与政策研究』中国社会科学出版社.
- V. Ostrom. D. Feeny. H. Picht, 1988. Rethinking Institutional Analysis and Development. Issues,

Alternatives, and Choices. 王诚等译, .1992.『制度分析与发展的反思-问题与抉择』商务印书馆

吴群, 2011.『中国耕地保护的体制与政策研究』科学出版社

颜吾侪·许勇·刘天善,2008.『北京市交通史』清华大学出版社·北京交通大学出版社

尹钧科, 1994.『北京历代建制沿革』北京出版社

邹玉川,1998.『当代中国土地管理 第一编』当代中国出版社.

张敬淦, 2001.『北京规划建设五十年』中国书店出版社

张全景·欧名豪,2008.『中国土地用途管制制度的耕地保护绩效研究』商务印书馆.

周一兴, 2003.『当代北京大事记 (1949-2003)』当代中国出版社

中国社会科学院农发所, 2006.『农村经济绿皮书 2005~2006 年: 中国农村经济形势分析与预测』社会科学文献出版社

『中华人民共和国农业法基本农田保护条例』法律出版社. 1998.

## 論文

Bai, X.R. and J.C. Tang, 2010. Ecological security assessment of Tianjin by PSR model. *Procedia Environmental Science*. 2,pp881-887

北京市人民政府, 2005.「北京市城市总体规划 2004—2020」

<http://wenku.baidu.com/view/99279e6ca98271fe910ef937.html>

「北京农业概况」 <http://zzys.agri.gov.cn/shenggaikuang.aspx?id=%E5%8C%97%E4%BA%AC>

黄震东, 1999.「北京水利建设 50 年」『北京水利』5,pp4-6

「北京水利辉煌 60 年」『水利发展研究』2009(10),pp52-53

「北京土地利用总体规划 2006-2020 年」

<http://wenku.baidu.com/view/ef887b232f60ddccda38a0dc.html>

「北京经济 98 回眸」『北京统计』1999(1),pp19-20

C.H. Chen, W.L. Liu, S.L. Liaw, C.H. Yu,2005.Development of a dynamic strategy planning theory and system for sustainable river basin land use management. *Science of The Total Environment*,346,pp17-37

CAI Jianming, GUO Hua, Larissa MULLER and Margaret ZHOU, 2012. Urban Food Supply under



Constrained Land Resources in Beijing: Potential and Optimization, *Journal of Resources and Ecology*.3(3),pp269-277.

蔡运龙·俞奉庆,2004.「中国耕地问题的症结与治本之策」『中国土地科学』18(3),pp13-17

曹荣林,2001.「论城市规划与土地利用总体规划相互协调」『经济地理』21(5),pp605-608.

曹宇明,2010.「城市化快速发展时期的土地问题」『中国国情国力』6,pp13-15.

柴清,2002.「立足土地整理实施集约用地—北京城市绿化隔离地区建设土地置换政策的制定与实施」『北京房地产』6,pp5-9

柴亚军,2009.「全面推进退耕还林打造板栗主导产业」『绿化与生活』4,pp17-19

陈百明,2003.「试论土地资源管理的调整」『自然资源学报』18(5),pp.611-616.

陈百明·周小萍,2005.「中国粮食自给率与耕地资源安全底线的探讨」『经济地理』25(2),pp145-148.

陈春妹·王晓明,2006「城市发展交通观念的三大转变」『北京规划建设』6,pp42-45

陈方南,2006.「新中国城市土地政策评价」『东北师大学报(哲学社会科学版)』6,pp89-93.

陈美球·刘成·彭丽娜,2009.「试论我国基本农田保护机制的构建」『中国国土资源经济』9,pp21-23

陈天宝,2005.「北京郊区农村集体产权制度调查」『北京农业职业学院学报』19(3),pp35-39

陈天祥,2001.「论中国制度变迁的方式」『中山大学学报(社会科学版)』41(3),pp86-93

陈小君,2012「我国《土地管理法》修订:历史、原则与制度」『政治与法律』5,pp2-13

陈印军·徐芳,2002.「北京农业结构调整方向与应注意的问题」『中国农业科技导报』4(3),pp.57-61.

陈哲·欧名豪·李彦,2010.「现行政管理体制下的“两规”衔接」『城市问题』11,pp76-81

陈一夫·李豫·孙彦,1991「北京人口与城市发展」.『城市问题』6,pp34-37,51

陈剑,2003.「2008年奥运会对北京率先基本实现现代化的影响」『北京社会科学』2,pp46-57.

陈银蓉·梅昀·汪如民,2006.「城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考」『中国人口资源与环境』16(1),pp30-34.

程燕飞·邓梅花,2009.「北京奥运的投资状况与经济效应分析」『体育与科学』30(1),pp34-36

程海青,2002「绿色背后的隐忧——浅谈北京市绿化隔离带建设中的问题」『建筑创作』4,pp78-80

成旭东·张平,2005.「北京市第二道绿化隔离带建设中的土地利用补偿制度分析」『城市发展研究』12(6),pp.39-42.

- 初始,1998.「改革开放二十年北京市土地使用制度改革成效显著」『北京房地产』 8,pp1-3
- 崔承印,2002「流入人口对北京人口规模和分布的影响与对策研究」『规划研究』 5, pp21-25
- 崔海宁·周智·张蓬涛·朱永明,2010.«河北环京津地区退耕初步调查」『林业资源管理』 2,pp1-5
- 丁生喜,2000.«城市化与城郊耕地资源可持续利用」『西北农业大学学报』 28(6),pp183-186.
- 董亚男,2009.«制度变迁中的政府行为：理论基础与现实选择」『行政与法』 1,pp24-26
- 董晓霞,2008.«种植业结构调整对农户收入影响的实证分析-以环北京地区为例」『农业技术经济』 1,pp.10-17.
- 但承龙·王群·历伟,2002.«县域耕地总量动态平衡规划模式的构建-以江苏省启东市为例」  
『中国人口·资源·环境』 12(1),pp72-75.
- Erik Lichtenberg, Chengri Ding. ,2008. Assessing Farmland Protection in China. Land Use Policy. 25,pp59- 68.
- 范译文,2004.«对耕地保护理论与实践的思考」『北京交通管理干部学院学报』 14(2),pp45-48
- 范明,2012.«新中国初期北京市农业政策述评」『北京社会科学』 1,pp22-27
- 封志明·刘宝勤·杨艳昭,2005.«中国耕地资源数量变化的趋势分析与数据重建 1949-2003」  
『自然资源学报』 20(1),pp35-43
- 冯晓英,1999.«北京地区流动人口的演变及其特征」『北京党史』 1,pp12-16
- 冯跃·鲁春霞·马蓓蓓,2009.«京津冀地区粮食供需的空间格局变化特征」『资源科学』 31(4),566-573.
- 高云峰,2001.«现阶段北京农业结构调整现状和发展思考」『首都经济』 11,pp.19-20.
- 高永成,1990.«京郊乡村集体经济的变革和发展」『中国经济体制改革』 12,pp45,58
- 高佐之,1998.«北京：调整所有制结构作为改革重任」『中国改革』 12,pp8-10
- 耿玉环·张建军·田明中,2007«论我国耕地保护与粮食安全」『资源开发与市场』 10, pp906-9091
- 郭贯成·吴群,2008«基于委托一代理理论析中国耕地保护体制障碍」『中国土地科学』 22(4),pp49-55
- 郭晓燕,1998.«对文化大革命时期北京市经济工作的反思」『北京党史研究』 4,pp14-18
- 郭宏慧·邵建英·赵小敏,2006.«土地利用总体规划失灵及其对策思考」『江西农业大学学报(社会科学版)』 2,pp14-17

- 顾钰民,2009.「建国 60 年农村土地制度四次变革的产权分析」『当代世界与社会主义』 4,pp72-76
- H. Meyar-Naimi, S. Vaez-Zadeh,2012. Sustainable development based energy policy making frameworks, a critical review. *Energy Policy*. 43,pp351-361
- 韩西丽, 2004.「从绿化隔离带到绿色通道-以北京市绿化隔离带为例」『城市问题』 2,pp27-31
- 何春阳·史培军·陈晋·徐小黎, 2002.「北京地区城市化过程与机制研究」『地理学报』 57(3),pp363-371
- 侯银萍·单勇,2010.「中国城市土地制度的产权与绩效研究综述」『中国水运（下半月刊）』 10(9),pp80-81
- 胡慧,2011.「农地非农化利益驱动的博弈分析—基于中央政府与地方政府的研究」『天津农业科学』 17(3),pp66-68
- 胡俊,2007.「退耕还林后续产业开发与京郊新农村建设」『林业经济』 4,pp20-22
- 胡书东,2010.「论政府主导的中国制度变迁」『社会科学战线』 6,pp34-42
- 胡兆量,2011.「北京人口规模的回顾与展望」『城市发展研究』 18(4),pp8-10
- 黄花,2011.「中国共产党农村土地政策的历史变迁及展望」『中南大学学报（社会科学版）』 17(5),pp141-147.
- 洪敏,2004.「北京市土地利用动态变化的研究」(修士論文) 中国农业大学
- 靳京, 2009.「新中国成立 60 年以来北京土地使用制度改革与发展」『北京规划建设』6,pp15-19
- 靳相木, 2003.「对改革开放以来中国农村土地制度研究的述评」『中国农村经济观察』 2,pp14-24
- 姜爱林,2003.「新中国土地政策的历史演变(1949-1978)」『玉溪师范学院学报』 19(10),pp25-31.
- 姜广辉·张凤荣·徐艳·宫攀, 2007.「论北京市耕地后备资源的开发可行性」『土壤通报』 38(2),pp.369-373.
- 江岩,2001.「北京工商业的社会主义改造高潮」『工会博览』 2,pp58-59
- 江明生,2011.「论建国以来农村土地政策演变的特征」『农业考古』 1,pp253-255,258.
- 焦守田, 2008.「光辉的历程, 成功的实践—北京郊区改革开放三十年回顾」『农村工作通讯』 20,pp32-34
- J.J. Kao, T.C. Pan, C.M. Lin,2009.An environmental sustainability based budget allocation system for regional water quality management. *Environmental Management*, 90, pp699-709

- 金姪玟,2007.「制度派理論に基づく会計制度の変化に関する考察—韓国グループ会計制度の変化」『経済論叢（京都大学）』 179(4),pp34-51
- 孔径源,1993.「中国农村土地制度：变迁过程的实证分析」『经济研究』 2,pp65-72,16
- 孔祥斌·苏强·孙宪海·张颖许·月卿,2008.「基于社会保障功能的耕地保有量测算—以北京市房山区为例」『资源开发与市场』 4,pp299-302.
- 林培·程烨,2001.「耕地总量动态平衡政策内涵及实现途径」『中国土地科学』 15(3),pp.12-14.
- 刘水杏·曲波,2002.「农地分等定级与估价成果在耕地占补平衡中的应用」『地域研究与开发』 9,pp.82-84.
- 刘亚清,2002.「面对 WTO 北京农业的现状与对策」『首都经济』 5,pp26-29
- 刘军萍·荣文芳·卢宏升, 2006.「北京农业功能区划研究」『中国农业资源与区划』27(5),pp49-54
- 刘丽华,2008.「基于 PSR 模型的福州环城游憩带驱动因子分析」『山西师范大学学报（自然科学版）』 22(2),pp105-108
- 刘江涛,2010.「我国农村土地制度变革与产权分析」『陕西教育学院学报』 26(1),pp39-41
- 刘美平, 2002.「城市土地制度的改革与优化」『当代经济研究』 10,pp56-58
- 刘广栋·程久苗,2007.「1949 年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践」『中国农村观察』 2,pp70-80
- 刘新卫·赵崔莉,2009.「改革开放以来中国耕地保护政策演变」『中国国土资源经济』3,pp11-13.
- 刘志强, 2010.「我国土地权利立法的沿革和发展」『太原大学学报』 11(4),pp41-44
- 刘玉·刘彦随·陈玉福·郭丽英,2010.「京津冀都市圈城乡复合型农业发展战略」『中国农业资源与区划』 31(4),pp1-6
- 刘兆顺·杨德明·王冬艳·王锡魁,2005.「我国耕地异地平衡的运行机制」『农业现代化研究』 26(5),pp.386-389.
- Lester Brown. 『who will feed China』 Earthscan Publications Limited.1995.pp160
- 李边疆·王万茂, 2006.「地方政府的博弈行为与耕地保护—一个基于公共物品私人供给模型的分析框架」『中国软科学』 4,pp39-45
- 李丁,2010.「北京干果产业发展分析」『现代化农业』 11,pp23-26
- 李恩平, 2010.「中国城市土地制度改革回顾与展望」『改革与战略』 26(5),pp73-91
- 李善同·刘勇,2002.「我国中央—地方权限划分与区域管理模式」『经济研究参考』 14,pp2-9
- 李文·杨继瑞, 1990.「我国城市土地制度改革的理论思考」『经济研究』 8,pp39-45
- 李贻学,2004.「中国土地可持续利用的土地政策研究」(博士論文) 山东农业大学

- 李宪文·林培,2001.「国内外耕地利用与保护的理论基础及其进展」『地理科学进展』20(4),pp305-312
- 李晓云·张安录,2003.「城乡生态经济交错区农地城市流转 PSR 机理与政府决策探讨」『中国土地科学』17(5),pp9-13
- 李正恩. 1987.「首都城市规模控制与计划生育」.『人口与经济』4,pp32-33
- 李智勇·薛新娅,2011.「我国农村土地政策的变迁与现实选择」『经济导刊』2,pp74-75.
- 李玉娟,2008.「北京交通七年之变」『数据』8,pp12-13
- 逯进生, 2009.「北京市退耕还林成效分析及成果巩固策略」『林业经济管理』5,pp.44-49.
- 鹿璐,2005.「新中国成立以来的北京市城市总体规划」『北京党史』1,pp18-21
- 卢映川·李勇,1998.「关于当前北京经济形势的认识及建议」『首都经济』9,pp13-15
- 卢海阳·李明月,2008.「再议我国耕地占补平衡制度」『广东土地科学』7(4),pp14-17
- 罗英豪, 2012.「上世纪五六十年代户口政策变迁探析—以北京市为例」『北京党史』2,pp22-25
- Mark W. Skinner, Richard G. Kuhn et al.,2001. Agricultural Land Protection in China: A Case Study of Local Governance in Zhejiang Province. Land Use Policy.18,pp329- 340.
- 马金安,2007.「解读城镇土地使用税相关政策规定及其沿革」『北京房地产』4,pp75-77
- 马晓河,2009.「建国 60 年农村制度变迁及其前景判断」『改革』10,pp5-16
- 毛萌, 1994.「从联产承包到规模经营—北京郊区农业适度规模经营改革概述」『中国改革』2,pp20-22
- 毛艳玲,2002.「福建省沿海地区实现耕地总量动态平衡目标的思考」『福建农林大学学报（哲学社会科学版）』5(4),pp.47-56.
- 苗润莲·蔚晓川·张红, 2011.「北京都市型现代农业发展现状分析及对策建议」『北京农业』9,pp9-11
- 牟风云·张增祥,2007.「基于多源遥感数据的北京市 1973-2005 年间城市建成区的动态监测与驱动力分析」『遥感学报』11(2),p259
- 牛磊,2009.「改革开放以来农村土地政策的变迁」『首都师范大学学报（社会科学版）』pp19-21.
- 中口毅博, 2000.「持続可能な発展の指標に関する国内外の動向と課題」『環境情報科学』29(3),

pp11-15

名和又介, 2005. 「北京再建と梁思成一建国当初から反右派闘争まで」 『言語文化』  
8(1),pp1-27

Park, Y.S and J.J. Lee, 2003. An empirical study on the relevance of applying relative valuation  
models to investment strategies in the Japanese stock market. Japan and the World Economy.  
15(3) ,pp331-339

潘科・朱玉碧,2005. 「探析耕地保护中的政府行为」 『广东土地科学』 4(1),pp14-17

钱忠好,2003. 「中国农地保护：理论与政策分析」 『管理世界』 10,pp60-70

仇为之・范春永, 1980. 「对北京市人口增长变化的回顾与发展的意见」. 『人口与经济』 3,pp1-3

乔立娜・陈宝生・夏翊,1999. 「1998 北京房地产」 『中国建设信息』 13,p4

曲福田・陈江龙・陈雯,2005. 「农地非农化经济驱动机制的理论分析与实证研究」 『自然资  
源学报』 20(2),pp231-240

Senchack, J. and J.Martin, 1987. The relative performance of PSR and PER investment strategies.  
Financial Analysts Journal pp46-56.

佐々木健吾, 2007. 「経済・社会・環境指標間の相互関係把握に関する分析：持続可能な  
発展への政策実施に向けて」 『財政と公共政策』 29(1),pp127-141

邵挺・崔凡・范英・许庆,2011. 「土地利用效率、省际差异与异地占补平衡」 『经济学（季刊）』  
10(3),pp.1087-1103.

尚长风, 2011. 「三年困难时期生产自救工作的历史考察」 『党史研究与教学』 .2,pp42-46.

沈荣华,2000. 「论地方政府规章的制定权限」 『行政法学研究』 1,pp14-16

沈志华,2007. 「浅论 20 世纪 50 年代的农业合作化运动」 『中南财经政法大学研究生学报』  
4,pp95-98

施卫良, 1999. 「北京市城市规划的回顾与展望」 『中外房地产导报』 第 5 期

实业,1992. 「试析北京郊区土地改革基本经验的现实意义」 『北京党史』 2,pp30-33

史小忆・朱道林 2008 「浅议耕地保护过程中地方政府的内部性问题」 『中国国土资源经济』  
4,pp32-34

史承非,2008. 「中央政府和地方政府关于耕地保护的利益关系博弈」 『内蒙古农业科技』  
4,pp21-22

- 石苏艳,2009.「新中国成立以来农村土地政策思考」『上海房地』 7,pp12-15.
- 申元村·李昌文,1983.「土地类型结构与农业综合自然区划的初步研究—以北京市为例」『地理研究』 2(4),pp11-22
- 孙强·蔡运龙·王乐,2007.「北京耕地流失的时空特征与驱动机制」『资源科学』 29(4),pp.158-163.
- 田島俊雄,1982.「中国の土地利用と労賃・地代」『アジア経済』 3,pp56-70.
- 譚求,2008.「北京第一道绿化隔离地区规划反思和探索—以海淀区四季青镇为例」(修士論文).  
清华大学
- 譚术魁·张红霞 2010.「基于数量视角的耕地保护政策绩效评价」『中国人口资源与环境』 20(4),pp153-158
- 唐志伟,1995.「浅论首都分散集团式布局与市区绿化隔离地区绿化—《北京城市总体规划》修订后的思考」『城市问题』 1,pp39-43.
- 唐菊华·吕昌河,2008.「我国城市化过程中实施耕地占补平衡的问题与对策」『安徽农业科学』 36(9),pp3837- 3839, 3902
- 田建春,1995.「试论北京市区绿化隔离地区的问题、原因及实施绿化规划的对策」『北京规划建设』 1,pp38-40.
- 汪阳洁·李世平,2007.「耕地非农化中的利益动因分析—基于中央和地方政府的博弈」『农村经济』 6,pp20-23
- 王爱玲·文化,2011.「再论北京农业的功能—大力培育服务功能和文化功能」『河北农业科学』 15(7),pp60-64, 76
- 王德起·曲福田,1997.「我国耕地保护机制研究」『中国土地科学』 11(1),pp15-20
- 王静慧·吴文良,2005.「北京市怀柔板栗产业化发展战略研究」『中国生态农业学报』 13(1),pp167-169
- 王丽萍,1995.「从城市土地制度改革看现行的城市规划」『城市问题』 1,pp8-10,20.
- 王维贤,2006.「北京农业发展 1949-1966」『北京党史』 5,pp53-57
- 王新玉,2006.「北京市土地利用遥感信息提取与动态变化研究」修士論文 北京林业大学
- 王琢·许滨,1996.「论中国农村土地制度变革六十年」『中国农村观察』 3,pp1-12
- 王珏·孔伟艳,2009.「重建农村土地集体所有制—建国 60 年来土地制度改革的反思与前瞻」

- 『经济论坛』 19,pp26-28
- 王梅农·刘旭·王波,2010.「我国耕地占补平衡政策的变迁及今后走向」『安徽农业科学』 38(33),pp19034- 19037, 19059
- 王素萍·杜舰,2004.「城市总体规划与土地利用总体规划的矛盾与协调」『中国国土资源经济』 (12),pp 6-8.
- 王军征,2010.「关于实行耕地占补平衡制度的调查与思考」『资源与人居环境』 24,pp18-21
- 王楠君·吴群,2006.「省域耕地资源数量安全底线测算的实证研究—以江苏省为例」『地域研究与开发』 25(5),pp94-97.
- 王文博·许学工·蔡运龙,2008.「北京耕保底线测算和“等效面积”耕保机制」『地域研究与开发』 27(4),pp89-93
- 温铁军, 2001.「形成稳固的受惠群体—关于农地制度创新的思考」『中国土地』 7,pp12-14.
- 文化, 1998.「市场经济下北京农业的定位」『农业技术经济』 3,pp26-29
- 文化, 2010.「关于大城市农业定位的思考—以北京为例」『农业经济管理』 2, pp19-23.
- 文化·张增艳·王爱玲·李继扬·张平·贾劲松·王亚芝「21 世纪初北京农业结构调整对策研究」 <http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1465/n2216/n3710709/3715922.html>
- 武建东, 2007.「《土地管理法》修改: 核心在改革征地制度」『中国改革』 8, pp66-67.
- 吴次芳·谭永忠,2002「制度缺陷与耕地保护」『中国农村经济』 7,pp69-73
- 吴泽斌·刘卫东,2009.「耕地保护政策执行力的测度与评析」『中国土地科学』 23(12),pp33-38
- 吴泽斌·刘卫东,2007.「基于粮食安全的耕地保护区域经济补偿标准测算」『自然资源学报』 24(12),pp2076-2085.
- 辛逸·葛玲,2008.「三年困难时期城乡饥荒差异的粮食政策分析」『中共党史研究』 3,pp83-89
- 夏天, 2008.「湖北省补充耕地按等级折算系数研究」(修士论文). 华中农业大学.
- 肖敏,2004.「城乡一体化进程中耕地保护问题的法律思考」『江西社会科学』 9,pp121-123
- 萧昌东,1998.「“两规”关系探讨」『城市规划汇刊』 1,pp29-33.
- 邢海峰,2010.「改革开放以来我国城乡用地规划管理制度变迁」『城市发展研究』 17(6),pp37-42
- 许根林,2007.「建国后我国城市土地供给制度的演变轨迹与改革思路」『湖南商学院学报』 14(5), pp6-8,39



- 许根林, 2007. 「城市土地供给制度变迁中的地方政府行为」『改革』 2,pp28-31
- 严金明,2004. 「土地立法与《土地管理法》修订探讨」『中国土地科学』 1,pp9-11.
- 阎建忠,2000. 「区域耕地总量动态平衡研究-以酉阳县为例」『西南农业大学学报』 22(1),pp.65-67.
- 杨瑞龙,1993. 「论制度供给」『经济研究』 8,pp46-52
- 杨伟·袁哨丽·廖和平,2006. 「浅析土地利用总体规划与城市总体规划的关系及其衔接与协调」『安徽农业科学』 (17),pp4444—4445,4448.
- 杨学成·史建民·靳相木·薛兴利, 1997. 「农村土地制度改革与建设的理论探索和政策设想」『农业经济问题』 12,pp46-50
- 杨君·郝晋民·程琴, 2006. 「浅析我国大都市经济发展中耕地保护问题与对策」『生态经济』 9(9),pp39-41.
- Ye, H., Y. Ma, L.M. Dong, 2011. Land ecological security assessment for Bai autonomous prefecture of Dali based using PSR model--with data in 2009 as case. Energy Procedia. 5,pp2172-2177
- 叶艳妹·洪名勇,2000. 「创新土地产权制度切实保护耕地的再研究」『贵州大学学报』5,pp28-33
- 易军·梅昀,2010. 「基于 PSR 框架的耕地集约利用及其驱动力研究-以江西省为例」『长江流域资源与环境』 19(8),pp895-900
- 尤国珍,2010. 「评析解放后北京郊区土改中的富农政策」『北京党史』 3,pp9-11
- 于晶晶,·余文学,2007. 「农地非农化进程中利益关系分析」『安徽农业科学』 35(9),pp 2762-2763, 2778
- 湛利民, 2007. 「北京市规划体系新构想」『投资北京』 8,pp92-95
- 张佰瑞, 2008. 「北京城镇土地有偿使用制度改革的贡献评价」『北京规划建设』 5,pp64-66
- 张传玖,2006. 「守望大地 20 年—《土地管理法》成长备忘录」『中国土地』 6,pp4-8
- 张传新,2011. 「我国当前耕地保护政策再审视」『中国国土资源经济』 1,pp35-40
- 张全景·欧名豪 2004. 「我国土地用途管制之耕地保护绩效的定量研究-以山东省为例」『中国人口资源与环境』 14(4),pp56-59
- 张勇,2011 「坚守 18 亿亩耕地“红线”的探讨」『经济问题探索』 2,pp53-58
- 张玉周, 2008. 「粮食生产与土地制度变迁—我国土地制度绩效分析」『郑州轻工业学院学报(社会科学版)』 9(3),pp68-71

- 张一德,1988。「关于北京城市布局与交通规划的一些看法」『北京规划建设』 4,p11
- 张凤荣·张琳,2006。「耕地保护如何纳入政绩考核体系」『中国土地』 8,pp.10-11.
- 张颖·王群·王万茂,2007。「关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨」『南京农业大学学报(社会科学版)』 1,pp58-63
- 张琳·张凤荣·薛永森·严良政,2007。「中国各省耕地数量占补平衡趋势预测」『资源科学』 29(6),pp.114-119.
- 张志·李晓晨,2010。「建国六十年来农村土地政策、制度演变历程以及启示」『中国商界』 6,pp241-242,244.
- 赵华甫·张凤荣·姜广辉·许月卿·谢志丹,2008。「基于农户调查的北京郊区耕地保护困境分析」『中国土地科学』 22(3),pp28-33
- 赵永志·郭宁·吴建平,2011。「全面科学认识推进耕地质量建设促进农业可持续发展」『蔬菜』 12,pp38-43
- 赵健英,2005。「北京林业 50 年回顾」『北京党史』 6,pp49-56
- 赵旭梅,2008。「京郊发展观光农业的问题与启示」『农业经济』 4,pp22-23
- 翟文侠·黄贤金 2003。「我国耕地保护政策运行效果分析」『中国土地科学』 17(2),pp8-13
- 翟翠霞, 2004。「制度欠缺的悲剧-透视北京姜屯村罢免村官的前因后果」『农村工作通讯』 3,pp18-22
- 郑娟尔,2004。「耕地保护问题的多层次性与制度创新」『城乡建设』 12,pp24-25
- 郑振源,2000。「征地制度需要改革」『中国土地』 10,pp24-25
- 郑浩·宋戈, 2008。「黑龙江省佳木斯市郊区耕地保护的 PSR 研究」『国土资源技术管理』 25(5),pp6-10
- 郑新奇,1999。「耕地动态平衡的几个理论问题的思考」『中国土地科学』 13(1),pp.32~34
- 赵有福, 1992。「京郊农村的土地改革(上)」『北京党史』 2,pp34-39
- 赵有福, 1992。「京郊农村的土地改革(下)」『北京党史』 3,pp29-34
- 支玲·刘俊昌,2002。「退耕还林(草)的含义与实施基础的研究」『世界林业研究』 15(6),pp69-75
- 周进, 2011。「北京市人口变迁 1853-1953」(博士论文). 中国社会科学院研究生院
- 周丽, 2007。「三年困难时期陈云关于恢复农业生产的思想」『辽宁行政学院学报』 9(9),pp161-162
- 周星,1996。「北京郊区化引发的思考」『地理科学』 16(3),pp198-206
- 周京奎·王岳龙,2010。「大中城市周边农地非农化驱动机制分析—基于中国 130 个城市面板数据的检验」『经济评论』 2,pp24-34.
- 祝遵璜,1988。「北京郊区的土地改革」『北京党史』 2,pp7-13

- 祝遵璜,1988.「北京郊区的土地改革(续)」『北京党史』 3,pp2-7
- 祝遵璜,1992.「京郊全面实现高级合作化」『北京党史』 6,pp41-45
- 朱红波,2007.「我国耕地保护政策运行效果与效率分析」『地理与地理信息科学』 23(6),pp50-53
- 朱谐汉,2003.「北京人口特点及其对城市发展的影响」『北京工业大学学报(社会科学版)』 3(1),pp13-18
- 朱才斌,1999.「城市总体规划与土地利用总体规划的协调机制」『城市规划汇刊』 4,pp10-13.
- 中国城市土地使用与管理课题组,1992.「中国城市的土地使用制度及其改革」『中国社会科学』 2,pp63-81.
- 宗仁, 2004.「中国土地利用规划体系结构研究」(博士論文)南京农业大学