

# 中国農民自身が 失地農民を生み出す連鎖構造

高橋 五郎

## はじめに

「中国人権民運信息中心」（中国人権民主化運動情報センター）によると、広西チワン族自治区のある鎮で警官と村民が衝突、三〇名の村民が負傷したという。その理由は鎮政府が村民に無断で一三〇ヘクタールの土地をマレーシアの企業に二〇億元以上で売却したが、村民には土地を失ったことに対して何の補償もなされなかったことにあるという（報道は『明報』加東版二〇一二年六月六日）。また山東省のある村の村長（村民委员会主任）の家が村民によって爆破され、四七歳の妻が爆死した事件が起きた。村長が村民に無断で、村の九〇ムー（二ムーは〇・〇六六七ヘク

タール）の土地を売却、代金を独り占めしたことがその理由だという（同『東方日報』二〇一三年九月五日）。

同様の事件は連日のように報道されている。全国の土地紛糾事件の全体像は不明であるが、年間八万件程度は起きているとの報告もある。これらは、農民が土地の権利を失う失地農民になる恐怖と正当な補償措置を受ける権利意識から生まれている。

本稿の目的は農村土地収用制度確立までの経過を概観し、その実態を紹介し、問題点を述べ、解決策を提示することにある。土地収用の結果起こる失地農民の背景を分析すると、農業構造の再編が進められる過程で、農民自身が農民の土地を奪う、失地農民の連鎖構造がすでに生まれ出している点が明らかになる。この点は中国の農村土地収用

問題を複雑化し、その解決をより困難なものにしている。

## 一 土地収用制度の発足と確立

### (一) 土地私有化から集団化へ

新中国誕生直後一九五〇年に公布、八七年に廃止された「中国土地改革法」は「地主階級による封建的搾取の基盤であった土地所有を排除し、農民的土地所有制を実施する」とし、事実上の農民土地私有制を樹立した。

しかしほぼ同時に農業生産の合作化も進められ、五一年の「農業生産扶助合作に関する中共中央決議」を皮切りに、五三年の「農業生産合作社の發展に関する決議」による初級合作社建設運動は農民所有土地の一部を集団所有制とする体制づくりを進めることとなり、つづく五六六年の「高級農業生産合作社のモデル規則」で、地域の農用地面積の五%を自留地として残す以外、農民のすべての私有地と役畜、大型農具等生産資材が農業生産合作社所有に換えられることになった。

このときから、中国の農村土地所有制はゆがんだ方向へ向かい始め、今日の失地農民を生み出す要因を創った。この段階で合作社すなわちヨーロッパ的な生産協同組合を創設することはあまりにも時期尚早で、農民的土地所有制

の深化こそが、進めるべき中国農業の道であった。ロシア革命以後、そしてとくに戦後、東欧各国で急速に進められた農業生産協同組合建設は例外なく、すべて失敗している。筆者の現地調査は各国に及んだものだが、無残なものではなかった記憶がある。

合作社を農業生産基盤とするこうした社会主義的農業の下で起きた大躍進運動は五八年の「農村における人民公社建設に関する問題の決議」を生み、さらに高い理念を埋め込もうとした中国式農業生産協同組合たる人民公社の広範な設立が進められた。これを機に農村の土地は人民公社所有に転化していった。文革の時代を経て人民公社は増加、改革開放が始まる七八年時点でその数五万二八〇〇、組織的基盤の生産大隊六九万、生産隊四八一六万となった。その失敗は、農民的土地所有制の深化を捨てたことに由来する。

### (二) 土地請負制度の確立

その後改革開放の契機の一つともなった「包産到戸」(家庭農業請負制)から「包干到戸」(家庭農地請負制)への転換とその後土地所有権制度の公認(一九七八年第一期三中全会)「中共中央による農業發展に関する若干の問題解決(草案)」が進む一方で、人民公社の解体の時期を迎え、八三年の中共中央、國務院「政社分解の実行と郷政府樹立

に関する通知」を嚆矢とする一連の政策が実行されていった。農村では生産大隊を基盤とする村民委員会と生産隊を基盤とする村民小組に組織的改編が行われ、いつの間にか農村土地所有の受け皿として考えられるようになった。

これに先立つ一九八二年「全国農村工作會議紀要」（一九八三年中央一号文件）で農村土地は集団公有制の下で家庭請負生産制に組み込まれ、請負期間一五年とする通知を経て、八六年、法律条文として「中国土地管理法」に明記され、正式に新しい農村土地所有制度が確立されたと同時に、同法第一二条で、集体所有または国有土地が請負対象となること、かつその土地の請負経営権（使用権）が保護されることが謳われた。

九八年の改正「中国土地管理法」及び「中国土地管理法实施条例」第二章では、土地所有権とならび土地使用権が一段と明確にされた。

そして二〇〇二年、農村土地使用権制度の仔細を定めた「中国農村土地請負法」の公布となり、農村土地の集体所有下、農民、合作社、農業企業の請負制度が、請負土地使用権の各方式による流動化を認める内容を備えて確立された。

### （三） 土地使用権の流動化

農村土地使用権制度の定着もままならないうちから、並

行的にその流動化政策と農村土地収用制度の肉付けが打ち出されていた（一九八二年「国家建設収用土地条例」第四〇五条、八六年「中国土地管理法」第二条、「農村請負契約紛糾案件に関する若干の問題についての意見」）。土地使用権の流動化の進展は、農村土地の政府による収用をしやすくし、その増加を側面から支える作用をしてきた。

また一九九三年の使用権期限を三〇年に延長する措置（中共中央・國務院「当面する農業と農村経済発展に関する若干の政策と措置」）を講じる一方で、その流動化を法的にも規定するようになっていった（一九九三年「中国農業法」）。

農村土地使用権流動化は、農民には農村集体から受けた使用権があるのみというなかで進展した（農村土地の所有者が誰なのか、いまだ明確ではない。八六年「中国土地管理法」第八〇一条は「農民集体所有」とし、その経営・管理主体は「集体経済組織或いは村民委員会」と規定しているが、「農民集体」についての実体的明記はなく、実際にも法概念的にこれに相当する組織は存在しない。最も当てはまりそうなのは合作社組織であるが、これに土地所有権を持つ集体としての権能はない。では村民委員会はどうかであるが、これも現段階のいかなる法規にも法主体的な所有者としての権能については明記されていない）。

土地使用権流動化とは、原則として土地使用権の一部ま

表1 中国の農地流動化面積の推移

年	農地流動化面積 (万 ha)	耕地面積 (万 ha)	使用権面積 (万 ha)	比率 (%)	
				対耕地面積	対使用権面積
2007	425	10,933		3.9	
2008	726	10,862		6.7	
2009	1,000	10,999		9.1	
2010	1,247	11,135		11.2	
2011	1,333	11,160		11.9	
	<1,520>		<8,516>	<13.6>	<17.9>
2012	1,800	11,191		16.1	

注：〈 〉内は中国農業部『2011中国農業統計資料』中国農業出版社、2012年による。  
出所：中国国土資源部「中国国家資源公報」、FAO 資料等から作成。

たは全部が一定の条件の下で他の農民や農業合作社（二〇〇七年「中国農民專業合作社法」公布以後は、この法に依らない農業合作社に、この法により設立された「農民專業合作社」が加わることとなった）、農業企業に対しさまざまな方式（論末資料「農地使用権流動化の方式」参照）により移転することである。原則として、というのは、やや複雑なことだが、集体もしくは国家の所有による土地で、使

用権として請負に出されていない土地もまた、流動化されることがあるからである。

土地流動化の背景には農業労働力の減少、零細農家の離農、国の農業規模拡大政策、農産物生産から加工・輸出入業務を扱う農業龍頭企業の台頭、農村の都市化政策などがある。流動化の動きは二〇〇〇年代に入ってからとくに大きくなり、表1のとおり、最近では農村土地使用権設定面積（耕地面積全体は約一億一〇〇〇万ヘクタールだが、使用権設定面積、つまり農民に使用権として請負に出されている耕地はその八〇％程度）の一八％にも達している。経済発展が進んだ地域では、この割合はさらに高くなっていくはずである。ただし、使用権設定がなされていない土地（全耕地の約二〇％）のうち、どのくらいが流動化しているかは不明である。

#### （四）「征地」（土地収用）制度の確立

不明確な農村土地所有権制度の下において農村土地の流動化が進む一方、一定の法制度的な変更を進めつつ、政府による農村土地の収用が増えていった。そして九〇年以降、失地農民の拡大は以下述べるように増えていった。

まず土地収用に関する法制度の変更の経緯の面からみておきたい。

新中国建設直後、前述した「中国土地改革法」は農民に

土地所有権を付与した歴史的意義を持つ法律であったが、はやくも、一九五三年「中央人民政府政務院国家建設取用土地に関する法律」が公布され、農村土地のうち農用地を中心とする既開発地を工業や商業、道路といった生産・生活基盤の整備に振り向ける政策が採られ始めた。この法律の第三条では「人民の耕地良田は収用せず、収用しても少ない」と書いてあるが、収用制度自体を認めたこの法律公布の意味は小さくないといえる。

ここでは、収用補償について第八〇七条で次のように規定している。まずその補償対象物件については「一般土地」「特殊土地」「公有土地」「都市地区国有土地」「地上家屋」「井戸」「樹木」「農作物」となっており、「一般土地」にあつては最近三〇五年の収穫額を基準に、「特殊土地」にあつては一定の増額を考慮、「地上家屋」等については「合理的代価」により補償、「公有土地」「都市地区国有土地」にあつてはそこで農作物を栽培している場合には生活状況を考慮して補償するとある。

しかし、補償対象物件それぞれに定義はなく、きわめて大ざっぱな内容のものとなっている。ただ、この段階では土地等の所有者は農民等であり、補償対象者も直接、農民となつているので補償金を全額取得することができていた。

その後、土地収用制度は堰を切ったように急展開する。<sup>④</sup>

尤も、土地収用制度は公共の利益を優先するとの枠を設けつつ、どの国家も備えており中国に特有の制度ではない。ただ、どの国家も土地私有制度の下での制度であり、かつ、公共性と補償方法については厳格な私権者保護政策が採られている点では制度的及び運用上の差異が認められる。<sup>⑤</sup>

その後、一九五八年「国家建設取用土地法」が成立するが、この時期は人民公社化が進められる時期と重なり、主な収用先として農村合作社や人民公社を相手とするようになる。だから収用によって、ある農民の生活基盤が直接的な影響を受けるといふことはなくなり、合作社や人民公社が緩衝体となることができた一面がある。このためか、収容に伴う補償基準は従来「最近三年から五年の合計収穫額」から「最近二年から四年の合計収穫額」へと、収穫変動のリスク分散を抑えるものに変更された。

合作社等が土地所有権者に加わつたので、ここでは補償面でも一定の複雑さがみえる。すなわち「一般土地」にあつては最近二〇四年を基準とするように変更、農作物、「茶山、桐山、魚養殖池、蓮根池、桑園、竹林、果樹園、草池等特殊土地」の場合は一定の増額を考慮、住宅、井戸、樹木、農作物は「合理的」な補償を行うとした。なお合作社の土地については土地及び農作物については「一般土地」同様に補償し、社員の生活に直接の影響がないと社

員が認めた場合は補償対象外とする、とされた。この法律においても、補償についての厳格な規定はなく、農民にとっては問題のある内容であった。

以降、文革時期になると農村土地収用に関わる法制度的な変更は一休みの時期を迎える。

そして改革開放時代に入るが、まず一九八二年、國務院は「国家建設収用土地条例」を發布した（同時に五八年「国家建設収用土地法」は廃止）。この条例の要諦は「兩權分離」すなわち所有権と使用権を分離、国家所有の都市土地と集体所有の農村土地を区分するようになったことである。都市土地の収用の背景には、すでに一定の土地開發の進展、一度もしくは数度にわたる集体所有の土地すなわち農村土地についての収用を経て、すでに農用地ではなく工業用地もしくは商業用地、宅地といった地目になった土地についての更なる収用を念頭におくという変化があった。

こうして、収用によって都市土地になったかつての農村土地は、三たび他の地目あるいは同地目ながら他の用地に収用されていくことになる。この条例の發布には、急激な經濟發展の進展が背景にあったことはいうまでもない。

この条例による補償制度は、その後の補償のあり方を規定する意味もあった。具体的には補償項目を四つに区分し、それぞれ以下のように補償内容を定めた。(1)「土地補償費」は、耕地の場合、年收穫額（収用前三年平均收穫額

を国が定める単価により計算）の三から六倍、耕地以外の土地の場合、省・自治区・直轄市政府が決定、収益のない土地の場合、無補償、(2)「農民人口移住補償費」の場合の農民一人当たり補償額はその者の耕地における年收穫額の二から三倍、ただし最高額は年当たり收穫額の二〇倍を超えてはならない。「耕地以外の移住補償費」にあつては別途規定、宅地収用に伴う移住については補償せず。なお個別の特殊事情については省・自治区・直轄市政府が審査のうえ決定し、移住補償費は増額可能だが土地補償費と移住補償費の合計額は収用する土地の年当たり收穫額の二〇倍を超えてはならないとされ、(3)「地上付属物」及び(4)「育成中農作物補償費」については省・自治区・直轄市政府の判断によるものとされた。なお、収用土地面積ごとの許可権限は表2によることとなった。

一九八六年には「中国土地管理法」（以下「八六年土地管理法」）が公布されたが、同時に廃止された八二年「国家建設収用土地条例」の内容を受け継ぎ、より権限の強い法律として明記されることになった。しかしこの法律には、すでに土地使用権保護と土地収用との矛盾が明瞭に表れていた。第一一〜一二条で「何人も土地所有と土地使用権を侵してはならない」とする一方、第二一〜二六条では經濟・文化・国防建設・社会公共事業のためとの条件付きではあるが、集体所有あるいは国有土地は収用されるこ

表2 土地収用の内容別許可権限

土地の分類	国家建設収用土地条例 (1982年5月)	中国土地管理法 (1986年6月)	中国土地管理法 (1998年8月)
耕地・園地 1,000ムー以上	国務院	/	/
耕地・園地 1,000ムー以下	県・市政府		
耕地・園地以外の土地 1万ムー以上	国務院		
耕地・園地以外の土地 1万ムー以下	県・市政府		
直轄市内土地	直轄市政府		
50万人以上都市内土地	市政府 (省政府報告・自治区政府許可)		
50万人以下都市内土地	県・市政府		
園地3ムー以上、林地・草地10ムー以上	県・市政府 (省政府報告・自治区政府許可)		
園地3ムー以下、林地・草地10ムー以下	県・市政府		
その他土地 20ムー以上	県・市政府		
耕地 1,000ムー以上	/	国務院	/
耕地 3ムー以下		県	
その他土地 10ムー以下		同	
直轄市行政区内土地		直轄市政府	
その他土地 2,000ムー以上		国務院	
基本農田	/	/	国務院
基本農田以外で35haを超える耕地			同
その他土地で70ha			同
その他土地			省・自治区・直轄市 (国務院報告)

出所：各法から筆者作成。

とを謳っている。  
 なお八六年「土地管理法」上の収用の許可権限は表2を参照されたい。以前に比べるとかなり簡略化されている。  
 しかしこの法律には、まだ多少ながら収用土地の範囲に制限があったとみることができる。すなわち収用面積の規模に、耕地の場合一〇〇〇ムーを一つの収用基準としていた点は引き継がれていた。ここには、収用した耕地は補てんする義務がある（同条例第七条）とはいえ、耕地を保護するという姿勢がまだみられていた。  
 ところが、一九九八年に改正された新しい「土地管理法」（以下「新土地管理法」）では、第四条で「農用地が建設用地に転換される」と、収用の範囲が「農用地」と一括され、収用の対象土地が簡潔な表現になったことにみられるように、小刻みな収用許可という姿勢が消えてしまったのである。  
 第四五条で規定する国務院が許可権限を持つ土地の対象として、表2のとおり「基本農田」「三三五ヘクタールを超える基本農田以外の耕地」「その他七〇ヘクタールを

超える土地」が明記されたことなどを考慮すると、「新土地管理法」では従来の自制的な収用姿勢が基本的な変更をみたといえると思う。<sup>(6)</sup>この点は同時に公布され、同法を補強した「中国土地管理法实施条例」においてより明瞭である。

また「土地使用権」を収用することについても「新土地管理法」第四六条、五五条などで初めて登場する。これには、農村土地利用をめぐる大きな客観的变化が背景にあったと思われる。

「八六年土地管理法」以前の段階では、条文から、当局が収用の対象土地を集体所有土地のうち、前述した使用権として貸し出していない土地を中心として描いていた可能性が高かった。二〇一一年時点でさえ、農用地面積のうち使用権として請負に出されていたのは八五・一五万六四二〇ヘクタール<sup>(7)</sup>で、全農用地（耕地に他の農用地を加えたもの）のおよそ七〇％にすぎなかったことを考えると、八六年以前のその割合はもっと少なかったにちがいない。逆にいうと、使用権として請負に出されていない農用地面積は、少なくとも三〇％以上あったことになる。この広大な面積を考慮すれば、先のような想像をする余地は十分にあるといえると思う。この点は「八六年土地管理法」の段階では、収用の対象土地の中心に使用権のない土地を想定していた可能性の高さを裏付ける一つの根拠とな

ろう。

しかし九八年段階になると土地使用権の流動化の全国的な進展がみられ、国家建設のために重要な土地の多くは、すでに使用権として貸し出されていた平坦地にある農用地となっていた。そのために、とくに経済開発の進んだ地域では、収用の対象とする土地を使用権のある土地を含む全農用地に拡大せざるを得なくなっていた。また筆者の上海市郊外での聞き取りでは、土地使用権の流動化によって、原使用権保持者は自分の土地を貸出し、自身は農外で就労するなどの農業ばなれも深刻化している。<sup>(8)</sup>

なお収用に伴う補償の対象項目は八二年の「国家建設収用土地条例」と基本的に同様であるが、(1)「土地補償費」の耕地の場合、年収穫額（収用前三年平均収穫額を国が定める単価により計算）の六から一〇倍、(2)「農民人口移住補償費」の場合の農民一人当たり補償額はその者の耕地における収用前三年平均収穫額<sup>(9)</sup>の四から六倍、ただし最高額は年当たり収穫額の一五倍を超えてはならない、(3)その他の土地及び地上付属物、育成中農産物の補償は省、自治区、直轄市の規定によるとした。なお土地と移住補償費については省・自治区・直轄市政府が審査のうえ増額可能であるが、その額は収用前三年平均収穫額の三〇倍を超えてはならないとした。「八六年土地管理法」に比べると、かなり改善された跡がある。

なお二〇〇四年八月には、「新土地管理法」も改正された。この改正では文言の「征用」(徴収)を「征收」(収用)に変更したが、これは大した意味はない。目立たないが第二条の改正には大きな意味がある。つまり、改正前の同法第二条は「国家は公共の利益が求めるところにより、法律の定めにしたがい集体所有の土地を収用することができるとなっていたが、改正後は「国家は公共の利益が求めるところにより土地の収用を行い、あるいは徴収を実施し、補償を与える」となった。

改正前にはなかった補償の文言が挿入されたが、補償については別の条文で記述されており、本来、あえてこの場所に加える必要性はあまりない。では、なにが改正の要諦かというと「集体所有の土地」が消え、「土地」一般となった点である。これは、収用を土地のすべてに拡大し、急速かつ広範に進んだ農村土地利用のさまざまな方式による流動化に対してその収用を実効あらしめるためと考えられる。現在でもそうであるが、中国の土地には国家所有地、集体等所有地があり、両者のうち使用権を付与して民間使用に任せている土地(耕地、建設用地など)とそうでない土地、つまり国家や集体等がみずからの用途のためもしくは空地等として所有している土地とがあるが、これらの土地を含め、収用の対象としたということに改正の意図があったと思われる。

また改正後には「征收」(収用)と「征用」(徴収)の二つの文言が並列的に使用されたことにも意味がある。他の条文では「征用」を「征收」に変えているが、第二条ではこの二つの文言を併用している。「中国物権法」を調べてみると、この二つの文言の意味を区別し、第四条では「征收」を公共の利益の求めるところにより土地・建物・その他不動産を収用するとあり、第四条では「征用」を危険回避のための緊急工事、災害等の緊急事態が発生した時に徴収する、と定めていることが分かる。

要約すると、国家は土地その他の不動産を公共の利益に供するためと、緊急事態発生時の措置として取り上げることができるとしたのである。この点には一定の意味があるが、大きな問題の「公共の利益」とは何かについては、依然として判然としないままである。

## 二 土地収用の実態

### (一) 失地(収用)面積の推移

ここで、国家等の要請により農業以外の用途の施設等の建設のために収用された農村土地利用面積の実態の推移をみておきたい。農村土地面積全体ではなく、農民の農業や生活に直接関連する耕地の収用面積に絞ってみていく。た

表3 中国全土耕地収用面積の推移

(万 ha)

時 期		収用耕地面積	新增耕地面積
1987-2000		226.4	
第10次 五カ年計画期間	2001	16.4	20.3
	2002	20.0	26.1
	2003	22.9	31.1
	2004	29.2	34.6
	2005	21.2	30.7
	小計	(109.7)	(142.8)
第11次 五カ年計画期間	2006	25.9	26.7
	2007	18.8	27.4
	2008	19.2	31.9
	2009	23.0*	26.9
	2010	21.2	37.4
	小計	(108.1)	(150.3)
第12次 五カ年計画期間	2011	25.3	35.0
	2012	25.9	46.6
2000-2030		363.5	

注：2009年の\*は推定値。1987-2000年、2000-2030年は孔祥智「我国城鎮化進程中失地農民的補償」『經濟理論与經濟管理』2004年第5期に依る。

出所：中国国土資源部「全国土地利用変更調査報告」、中国国土資源部「中国国土資源公報」等から作成。

だし、現状はこれを正確に示すデータを中国政府自身つかんでいない可能性が高い。現在は国土資源部が所管官庁であるが、とくに問題なのは収用面積の割合などを知るために必要な、正確な耕地面積の推移をみることさえ困難なこと（FAOデータでは公表されているが、断片的に知ることができる政府データとは、なぜか違いがある）、収用面積については「全国土地利用変更調査報告」があるが、こ

クター、二つの五カ年計画期間中、ほぼ同じ面積の耕地が収用にあった。以降、二〇一〇〜二〇一二年ともそれぞれ二五万ヘクタールとつづく。ある予測では、二〇〇〇〜二〇三〇年までに総計三六三・五万ヘクタールがあらたに収用される見通しという。多くは地方政府による無節操な土地開発、税収や転売利益を当て込んだ結果である。期間別の年平均値は、一九八七〜二〇〇〇年一六・二万

れまでに刊行されたのは二〇〇一、二〇〇二、二〇〇五、二〇〇八年の四回であり、時系列的な趨勢をみるには限界があること、これを補う資料として「中国国土資源公報」があるが、正確性に問題があることなど制約が少なくない。これらの制約の下で、種々のデータから作成したものが表3である。まず一九八七〜二〇〇〇年までに収用された総耕地面積は二二六・四万ヘクタール、日本の現在の耕地面積のほぼ半分に相当する大規模な面積である。以下、二〇〇一年以降をみると、毎年二〇万〜三〇万ヘクタール近い耕地が収用されている。二〇〇一〜二〇〇五年までの第一〇次五カ年計画期間は一〇九・七万ヘクタール、次の第一一次五カ年計画期間は二〇八・一万ヘ

ヘクタール、第一〇次五カ年計画期間二・九万ヘクタール、第一次五カ年計画期間二一・六万ヘクタール、期間は短いが第一二次五カ年計画期間二五・六万ヘクタール、参考までに二〇〇〇〜二〇三〇年までの予測期間をみると一・七万ヘクタールとなる見通しである。これらを合計して一九八七〜二〇三〇年までをみると約六〇〇万ヘクタールとなるが、これは、日本全国の耕地面積（四五〇万ヘクタール）を優に上回る規模である。

表3右欄には新增耕地面積という欄を設けたが、転用された耕地を補てんするための法的措置に対応するもので、ほとんどの年で収用耕地面積を上回る実績を確保している。しかし、これは、あくまでも全国数字であり、個々の地方ではその埋め合わせに苦労する例もみられると同時に、耕地として補てんされる土地が樹園地であったり、荒地やその他の農用地であったり、実質的に農用地を農用地で埋め合わせるといふ苦肉の策も一般的である。このような方式の補てんが許されるのも、中国式の農用地種目区分があるためである。

こうして名目上の耕地面積は減らず、むしろ増える現象が生まれる。しかし、その耕地はもともと地力が弱く、地理的・形状的に不利な条件にあったものが名目を変えたにすぎない土地が多く、これをカバーするために、大量の化学肥料が撒かれ、地力の弱さや地理的条件が引き金となる

虫害や土壌汚染、有益な土壌菌破壊を隠ぺいするために大量の農薬が撒かれ、もともと不適作地なので土壌の保水能力も劣り、大量の地下水が汲み上げられるという環境破壊的な状況が普遍化することとなった。中国の耕地単位当たり生産性は多くの作目で上昇する現象がみられるが、これは、このような耕地の増加と化学肥料と農薬に依存する土壌収奪型農業技術の普遍化によるものとみることができ

## (二) 失地農民——“三無遊民”の構造——

このような形で収用され耕地面積が減少すると失地農民は増える。収用された農村土地は農民サイドからみればすなわち「失地」であり、それにあつた農民がすなわち「失地農民」となる。失地農民は次のように区分される場合がある。「完全失地農民」「部分失地農民」である。前者は「完全失地・失宅」であり、すべての土地と住宅を失つた者、後者は一部失地で住宅を失つた者または一部失地で住宅は残つた者である。しかし、こうした区分法で失地農民の全体的実態は把握されていないし、事例的にも同様である。完全失地農民の数がどのくらいに上るか、やはり正確なデータは存在しない。ただし、収用面積<sup>10)</sup>ムー当たり一・五人の失地農民を生むという経験値がある。こうした経験値をもとにはじき出された数字であるが、一九八七〜二〇

〇〇年に生まれた失地農民が約五〇〇〇万人、また二〇〇〇〇〜二〇三〇年には、毎年一〇〇万人増え、八〇〇〇万人になろうという有力な数字がある。また、二〇〇八年時点で六〇〇〇万人、その一〇年後には一億人近くに達しようとの別の見方もある。このように正確なものとはいいがたいが、おおまかに共通している数字は、現在約六〇〇〇万人程度には達している可能性があるということである。

失地農民の正確な把握が困難な事情は、(1)失地しても農村戸籍を残したままであり、統計的な把握ができにくいこと、(2)完全失地や部分失地の概念は正しいにしても、それぞれの数的把握が困難なこと、(3)他の農民等に貸付けた土地使用権の実効的現保持者がその土地の収用にあつて失地農民となつたにしても原使用権の保持者が他の土地で農業を実際に営んでいたりすると失地農民は現使用権者のみが該当し、あるいは同一の土地についての現使用権者と原使用権者がダブつて失地するとのカウントが行われるなど、もともと混乱が起きやすい制度が基盤となつていゝること、などから生まれてゐる。

ところで土地収用にあつた経験がある農民は、地域のなかでどのくらいの割合を占めてゐるのだろうか。事例的なものであるが、ある調査によるとその割合は寧波八五%、無錫七九%、濰坊六五%、東莞三九%、重慶七〇%、成都九九%に上るといふ。これらの都市は農業地帯の濰坊をの

ぞぎいずれも率先して経済開発が進められた地域であり、その影響もあつてかその割合は非常に高い。とくに寧波と成都は抜きんでてゐる。この数字は完全失地農民の割合を示すものではないが、おそらく相当な割合が完全失地かそれに近い状態ではないかと思われる。

すでにみたように現在の全国の完全失地農民は六〇〇〇万人前後が見込まれてゐるが、これを参考に、部分失地農民の割合の全国平均値をかりに五〇%とすると、全農民(生産年齢農村人口)約五億人の半分、つまり二億五〇〇〇万人にも達するかもしれない。

次に失地農民の年齢別構成比についてであるが、これら全国についての正確な数字は存在しない。そこで、やはりある調査を例にとると、二〇〜二九歳五・二%、三〇〜三九歳二五・〇%、四〇〜四九歳二九・五%、五〇〜五九歳二五・〇%、六〇〜六九歳一一・三%、七〇歳以上四・〇%といふ調査事例がある。この調査に従うと失地農民は三〇〜五九歳までの層に最も多く、約八〇%に達する。

### (三) 失地後農民の経済状態

失地農民の年齢構成比をみると、働き盛り、家庭のなかで大黒柱となる年齢層の農民が最も失地農民に陥る可能性が高いといふことである。その結果、失地イコール失業、家庭没落となるが、このような農民のおかれた状況をさし

表4 失地前後の農家収支変化 (2009年)

	調査全体 (元)	失地農民 (元)	失地農民 増減率 (%)
取用前 所得	10,887	11,539	
支出	8,136	8,001	
収支差	2,751	3,537	
取用後 所得		18,371	59.2
支出		15,791	97.4
収支差		2,580	▲27.1
取用前後の収支差増減		▲957	

出所：汪暉『中国征地制度改革』浙江大学出版社、2013年、151頁から作成。

て「三無遊民」、つまり耕地無し、仕事無し、社会保障無し、と形容する場合がある。耕地をなくして農業から失業しても、社会保障が不十分で仕事もないのが失地農民の姿である。残せた場合でも耕地面積は以前の数割、もともと十分でなかった広さが猫の額ほどの面積に減る場合がほとんどである。

これらのため、失地農民の社会的地位はさらに低下、ある調査によると

「高くなった」のはわずか一・五%、「変わらず」が五三・六%、「低下した」が四五%と<sup>(15)</sup>。取用後、収入水準が上昇するが、支出がそれ以上に増え、結局農家収支は悪化する例がほとんどである。その様子を示したのが表4である。これによると、取用前の農家

収支は近隣の一般農家よりもよかったが、取用後、それは三〇%近くも減少した。その理由は、離農後、農業以外の産業や業種に就業したが、移住後の生活や生産活動条件の変化により、現金支出が増加せざるを得なかったのだと想像できる。

この例のように所得が増加せず、減少する場合も少なくない。ある調査によると失地農民の四六%は土地を取用されてから後、所得が減少したという。<sup>(16)</sup>

土地を取用された完全失地農民の就業状況を調べた調査では、「企業や個人経営での臨時工」四六%、「商工業自営」二六%、この二つの仕事で七〇%を占める例もあるという。<sup>(17)</sup>別の資料では、失地農民の七〇〜八〇%が建築業など不安定な仕事に就いている。<sup>(18)</sup>しかし、新しい仕事に就くことができたのは二一・五%にすぎないという報告もある。<sup>(19)</sup>この背景には地方や村に進出してきた企業の姿勢が問題であることも否定できない。「企業が増えると、労働者もその割で増えるわけだが、土地の農民が就職できて仕事にありつけるといふことにはならない。工場側は土地の者を雇うことを好まない。彼らには賃金を高くしなければならぬ。管理が難しいので、往々にして門前払いとなる」<sup>(20)</sup>。以上のように失地農民の経済状況は概して悪化し、生活条件の低下は否めないようである。これには土地を取用された際に受ける補償制度に大きな問題があることも事実で

ある。次にこの点をみよう。

### 三 土地収用補償制度の問題点

#### (一) 補償の対象者は失地農民にあらず

失地農民の問題は一つには土地収用に伴う補償対象物件、補償金査定の方法の問題があり、この点、上述した内容からきわめて曖昧な規定になっているなど、おおよその見当がつくと思われる。もう一つ大きな問題は補償相手についてである。上述したように、大ざっぱではあるが、それぞれの法律が補償規定を記述しているが、誰に補償するのか、という点は、とくに使用権制度ができて以降、信じられないことであるが、農民はほとんど蚊帳の外におかれるという状況になっている。今日、失地農民問題がますます大きくなっているが、それには、農民にとってきわめて不利な規定が改善されなまま放置されているという背景がある。

具体的に、関係法律の内容にしたがつてその問題点をみよう。すでに補償の内容については上述したので繰り返さないが、これらの補償措置は、実は、失地農民に対する補償ではないことが明白である。たとえば、「新土地管理法」第四七条には補償の内容は書いてあるものの、その対

象者については一言も言及していない。そこで、同法と同時に公布された「中国土地管理法实施条例」をみると、その第二六条に次のような記述がある。「土地補償費は農村集休経済組織の所有に帰属する。地上付属物件及び育成中の農作物に関する補償費はそれぞれの所有者に帰属する」。つまり、土地収用の代替となる補償費は農民には帰属せず、村の集体に帰属すること、農民に帰属するのは農作物と建物の補償費だけであるという規定である。このような補償の仕組みは、現在も変わっていない。

そして収用や補償金をめぐって、農民と当局、農民と農民の争いも絶えない。冒頭で紹介した争議もまた同様の根を持つている。中国政府は二〇〇九年、「中国農村土地承包経営糾紛調解仲裁法」を公布したが、その趣旨は事件処理のためであり何ら根本的解決が期待できるものではない。

#### (二) 農民に渡る補償金は五〇〜一〇〇%

この補償の仕組みの結果、土地の販売代金等を原資とする補償金の分配先は農村集休が二五〜三〇%で、失地農民自身はわずか五〜一〇%を受け取るにすぎない。では、残りの七〇〜六〇%は誰が受け取るのか、たとえば郷鎮政府やその上部機関等である。同様のことは、筆者が各地の農村調査で耳にすることとも符合する。つまり、農民が受け

表5 1ムー当たり補償金の地域差  
(2003年)

地域	補償金額(元)
北京市	50,000-180,000
天津市	10,000-20,000
上海市	50,000-180,000
重慶市	50,000-180,000
河北省	20,000-50,000
山東省	10,000-20,000
河南省	10,000-20,000
山西省	20,000-50,000
江蘇省	20,000-50,000
浙江省	20,000-50,000
湖北省	20,000-50,000
江西省	3,000-10,000
湖南省	20,000-50,000
安徽省	20,000-50,000
広東省	20,000-50,000
海南省	20,000-50,000
福建省	20,000-50,000
遼寧省	20,000-50,000
吉林省	3,000-10,000
黒龍江省	3,000-10,000
陝西省	20,000-50,000
甘肅省	3,000-10,000
四川省	20,000-50,000
雲南省	20,000-50,000
貴州省	10,000-20,000
青海省	3,000-10,000
内モンゴル自治区	3,000-10,000
広西チワン族自治区	10,000-20,000
寧夏回族自治区	20,000-50,000
新疆ウイグル自治区	20,000-50,000
チベット自治区	20,000-50,000

出所：王鑫「中国征地補償准探析」『城市環境設計』2007年第6期から筆者作成。

取る補償金の五〜一〇%というのは、育成中の農作物補償や古びた住宅のための補償金ということである。このような農民の権利を無視した実態を改め、補償金の分配比率を現状とまったく逆の農民七〇〜九〇%とし、集団経済五〜二五%、国家五%とすべきだとの意見が多数あることは救いである。<sup>(22)</sup>

土地取用の補償金の地域差も大きい。表5は、やや古いが二〇〇三年の一ムー当たり補償金を示したものである。金額を四つの規模に分けてあるが、五万〜一八万円が北京、上海、重慶の直轄市、二万〜五万円が河北省、山西省、江蘇省、浙江省、広東省、福建省、陝西省など、一万

〜二万が天津市、山東省、河南省、貴州省など、三〇〇〇〜一万元が江西省、吉林省、黒龍江省、甘肅省、青海省などとなっている。その後一〇年が経過し、経済発展や都市化の状況は大きく変化したので現在ではこれらの状況も大きく変化していると思われるが、補償金の地域差は依然として存在し、さらに拡大している可能性が高い。

このような地域差を生む要因として考えられるのは、(1) 主要作目の地域差、(2) 生産性の差、(3) 農産物価格の季節差、(4) 補償金算出の方法的差などである。(1)、(2)は説明を要すまい。(3)は小麦や米、野菜や果物は季節的な価格差が大きい。産地や品種によつて収穫期が異なり、それに応じ

て市場価格や取引価格には大きな差がある。これが補償金の計算単価に跳ね返るのである。(4)は地価や補償金を計算する当局あるいは現場の裁量が大きく働くことから生まれる。具体的には、単位収量、充当単価に裁量働くことが無視できない問題となる。もし計算上の収量や単価が大きければ、補償金は増え、逆の場合は減少する。

### (三) 土地収用の連鎖

失地農民は当局の土地収用がもとで起こるが、失地農民の無意識的あるいは収用の間接的効果として、あらたな収用、つまり収用の連鎖が起こることが不可避となる。このような現象が起こる理由の一つは、収用した耕地にはそれに等しい面積の土地を耕地として補てんする義務があるためである。とくに基本農田と呼ばれる土地の場合一九九八年「基本農田保護条例」「中国土地管理法实施条例」等によつて同等の質の土地が補てんされることが義務付けられている。実態は、優良な農用地を補てんすることは困難で、前述した諸問題が起きている。

こうした原則を守ろうと、収用された耕地を補てんするため、当局は地域内に住む別の農民の耕地またはその他の農用地を収用する事態が起こる。その仕組みを説明したものが表6である。これは多くの行政単位で実際に行われている例の一つである。

L市全域の土地面積は二〇一一年初時点で二二万五〇六〇ヘクタール、うち耕地は約二〇％に相当する四万一〇〇五ヘクタールである。そのうち当該年間に一五三・三六ヘクタールが収用され、表6-1(1)に示す都市建設及び交通用地に充てられ、当該耕地を収用された農民は新しい耕地を補償されないかぎり、失地農民の誕生となる。

補てんされた耕地が当該農民の近くにならないことは想像にたたくないので、失地農民の誕生は必定である。その理由は、代替される(補てんされる)土地が収用された耕地の近くにあるとすれば、そもそも、まずは耕地以外のその土地が収用されていたはずだからである。制度的にも、収用土地はまずは耕地以外を優先することとされている。したがって、耕地を収用された農民に補てんされる予定の土地は不便な遠隔地等にあることになり、労働や移動の困難さから、この農民はいかなる土地も補てんされることなく失地農民となる以外ないことになる。

さてL市の都市建設用地は表6-2)に示すように、年間に全体で一八・〇八ヘクタール増えたが、その大半は耕地の収用、そしてその行き先はサービス業、住宅など多くの用途に充たされた。なかには空地のままの状態の土地一・二四ヘクタールも含まれている。

収用された耕地一五三・三六ヘクタールは補てんされなければならない。そこで、表6-3)で示すように樹園地が

表6 L市(浙江省)の土地利用変化状況と収用連鎖の関係(2011年) (ha)

	耕地	樹園地	林地	草地	都市建設・ 鉱工業用地	交通用地	水利施設等	その他 用地	市合計面積
年初面積	41,005.26	15,669.03	122,200.04	982.62	17,124.54	3,697.65	20,251.29	4,129.86	225,060.29
年内減少	153.36	158.98	142.83	11.10	10.67	3.15	29.75	4.59	504.43
		<153.36> (本表(3)参照)							
年内増加	158.30	0.10	1.12	0.00	118.08	185.09	4.60	37.14	504.43
年間増減	4.94	▲158.88	▲131.71	▲11.1	107.41	181.94	▲25.15	32.55	0.00
年末面積	41,010.20	15,510.15	122,068.33	971.52	17,231.95	3,879.59	20,226.14	4,162.41	225,060.29

(1) 収用耕地の行き先

計	153.360
都市建設・鉱工業用地	78.777
交通用地	74.583

(2) 都市建設用地の行き先

計	118.08
サービス業	13.10
鉱工業・倉庫	22.46
住宅	34.80
公共施設	16.89
街路等	16.18
空き地	12.14
その他	2.51

(3) 収用耕地の補充元

計	153.36
樹園地	153.36

出所：L市資料から筆者作成。

収用された。そのため、年初に一万五六六九ヘクタールあった樹園地面積は一万五五一〇ヘクタールに減少した。樹園地は補てんされていないので、元樹園経営者は失地農民となる以外にない。これが失地農民の連鎖の構造の意味である。

こうした土地の増減の結果、L市年末の土地面積は二二万五〇六〇ヘクタールと帳尻が合い、地目として、樹園地一五八・八八ヘクタール、林地一三二・七一ヘクタールの減少となったのである。なおこの林地減少は年間一八五・〇九ヘクタール増加した交通用地等に回ったものと思われる。

#### (四) 改善進まぬ農村土地の権利保護

失地農民や農民の社会保障、農民工や若い農村青年の就労など、多くの面でいまだに不利な状況はほとんど改善されていない。大量の失地農民が生まれる背景には、社会経済のあらゆる面で農民の権利が過小に評価され、それが顧みられることが少ない現状がある。中国の学界では農民の「維権」(法的保障制度を伴う権利保護)問題が多くの研究者によって議論され、その解決案が建議されていることは評価される。しかし実効性ある対策は農村土地所有制度の改革、農村戸籍制度の改革なくしては不可能である。

失地農民の問題は耕地を中心とする農用地や住む家まで

もが十分な補償のないまま、突如として奪われてしまうことにある。補償の手薄さは農民の土地に関する権利の弱さの反映であり、両者はかたく結びついている。農民の土地に関する権利は、詳述したように、新中国建国後、土地の所有者から無所有者、土地使用権者へと転変し、中国経済の発展に伴伴するように、その使用権さえ奪われる時代になった。

農民の土地に関する土地使用権という権利は中国語で「産権」、日本の民法でいう財産権である。「中国物権法」に規定されているように「物権」に属する。しかし、「公共の利益」と比べるとその権利は非常に弱いものではない。既述のように「中国土地管理法」では公共の利益のためならば、土地などの不動産は国家によって収用されることを規定している。それに対する補償措置は既述のとおり当局の裁量一つで増えもし、減りもする制度の下、総額は限られ、しかも農民にはその五〜一〇%しか支払われることがない。

ここには多くの論者が指摘する「公共の利益」の定義と収用決定判断の曖昧さの問題がある。「公共の利益」のたぐいめだといえ、農民は収用を断ることはできない。たとえば陳磊は、(1)まず觀念によってどうにでもなる「公共の利益」の定義の曖昧さ、その科学的根拠のなき、(2)転居の際の補償費の曖昧さ、(3)補償手続きの曖昧さ、(4)監督制度の

曖昧さ、(5)土地収益の分配の曖昧さを指摘し、「公共の利益」については厳格な定義上の境界を設けるべきであると、収用の理由として「公共の利益」以外に、土地取引の市場化を考慮し、商業性利用について規定を設けるべきこと、補償基準を農用地の非農用地転用にともなうて生じる土地収益を基準とすべきこと、失地農民の経済・生活再生を前提とする統一モデルを適用すべきことなどを提唱している<sup>(25)</sup>。彼の見解は比較的よく見受けられる提唱なので取り上げたが、これを実現するには土地市場の制度的整備はもちろぬ、土地所有制度の見直しにも取り掛かる必要がある。

広東省汕尾市陸豊市東海街道烏坎村（人口一万一七〇〇人）で二〇一一年九月に起きた「烏坎村事件」は、農民の権利の希薄さと村の権力者の利己的行動極まりない現状を海外にまで知らしめた。この事件は烏坎村の書記が村民に無断で六三六ムーの「村民委员会有土地」を個人及び組織が農外に転用する土地として売却、それを陸豊市政府が許可したということが発端となって起きた。しかしそれまで村の書記は全村九五七五ムーのうち三二〇〇ムーを売却、今回の売却分を含めて七億元の収入を得、そのうち、農民に補償費として還元したのは一ムー当たりわずか五〇〇元程度だったという。

しかも事件の当事者である村の書記は烏坎港実業開発公司という村所有の不動産開発業の代表者を務め、売却した

土地はすべてこの公司向けであった。つまり、自分が責任者である村の土地を自分が経営する会社に売却し、七億元を村から手にしたという手品のような話である。そうして得た土地を転用・開発して高く売り、その収入は自分の経営する会社が手にし、村民に還元したのはスズメの涙ほどもないという非人道的な行為が長い年月隠されていた。真実を知った農民三〇四〇〇〇人が蜂起し、県政府におしかけたところ、そのうちの農民五人が逮捕され、うち一人が拘留中死亡する不幸が起きた。いまなお問題の根本的解決はついでないという<sup>(28)</sup>。

この事件が報道されたとき、筆者は、発売後すぐに発売禁処分とされた陳桂棣・春桃『中国農民調査』で描かれた光景を思い出した。安徽省の村で起きた土地収用事件が裏では巨大な国家権力とつながり、味方だったはずの学者までもが離反していき、この二人の作家を告訴した当局の味方だった裁判官まで所轄の裁判所から異動し、裁判自体がいまだ決着しないで宙に浮いたままの事件である。

王国林が二〇〇三年一〇月から二〇〇五年一二月まで、自転車で二年以上をかけて合計二九八回にわたり浙江省臨安地方の一県五七カ村で行った失地農民に関する農村調査の記録もまた、想像を絶する失地農民とその背景や当局の横暴を描いたものである。

この一つの事件と二冊の大部の著書は、農民が土地を無

断で収用され、農民が死に、その一方で権力者は平然とし、いまだ未解決であるなど、多くの点で似通っている。それもそのはず、中国農民のおかれた立場や条件、制度や法律、土地収用をめぐる状況は、いつも、そしてどの農村でも農民に不利なことでは共通しているからである。

#### 四 失地農民問題解決のために必要なこと

##### (一) 「集体」の存在の明確化

——「村民委員会組織法」の改正——

問題点は一九五三年以降の曖昧な農村土地所有制度と、意味が曖昧な村の「集体」にあることは明白である。そもそも「所有」とは何なのか、「集体」の組織的構成員とは誰なのか、また、その者にどのような権利があるのか、現在の中国の各種の法規では相当曖昧であり形骸化している。

すでに、中国の少なくとも農業問題研究者は土地制度の改革、農村土地私有化について真正面から向き合っている。「法律の改善を通じて農民が土地所有とその処分権を本当に獲得することができる」<sup>(29)</sup>、「農民の土地所有権は不足している。実際の問題を暴露すれば、問題は中国土地制度にある」<sup>(30)</sup>、「農民が土地の市場価値に応じた流動化に制限があり、国家は農民から収用した土地を商業目的で利用でき

の規定は不公正で、農民も土地処分を自由にすべきだ(筆者要約)。

農民個人が土地所有権を保障されることが根本的な解決法であるが、それには法的改革など、多くの制約がある。中国の土地制度は基本的にはすでに市場経済化しているが、農用地はまだしていないことが農民の自由な土地利用を奪い、市場経済の外に閉じ込めている最大の要因である。しかし、中国農民に現在起きている土地問題は、「集体」の曖昧さから起きている部分が非常に大きく、その運用の改善がさしあたっての課題である。

すなわち、第一に、現状では農村の「集体」は実在しない存在のままであり、したがって、農村に土地所有権を持つ法的主体は実在しないことになる。第二に「集体所有」そのものの語義の曖昧さである。ここには、農民以外に「集体」の構成員はいないので、集体所有者は集団としての個々の農民であるはずで、その場合、農民は土地の共同所有者となる以外にはないはずである。しかし、実際には、農民には何の持分も区分所有もなく、土地所有にはまったくかわりのない外的存在として扱われている<sup>①</sup>。

「集体所有」の土地は、「八六年土地管理法」第八条では集体の意味が不明瞭なまま村民委員会や村の農業生産合作社の「経営、管理」によると記されている。「新土地管理法」になると、第一〇条に「村民小组」がこれに追加され

る。実際、村にはそれらしき組織はこの三つしかない。村民委員会と村民小组は一九九八年公布の「中国村民委员会組織法」第二条によるかぎり農民の自治管理組織であり、やはり同法第八条で規定する「本村に属する村農民集体所有の土地を管理する」役割を持つのみで、委員会が「集体」そのものだと書かれていない。

もし委員会を「集体」とするのであれば、農村土地の所有者はその構成員たる農民以外になく、彼ら農民は土地所有者集団として認定すべきこととなる。その彼らが土地使用権を第三者に請負に出すという構図であれば、権利と義務の關係は明確な主体間の明確な取引となり、所有者が請負に出し、その請負者がその義務を負う、法的に何の問題なく成立しうる。

しかし現実には、所有者たる「集体」の実体が不明確なまま、使用権を国が物権法等の法律で保障するという、たとえれば土台のない建築物に住むような不安定な構図のままになっている。つまり、所有者の実体なき物権が中国農村土地の実情であり、それを使用権、単なる土地賃借権にすぎないものをこう呼んで絶対的な権利であるかのようなレトリックの法律をつくり、一方でその権利がいとやすやすと踏みじられるような抜け道を設け、その道を徐々に大きくするという道を歩んできた。

この問題を解決するには、「集体」を現状の曖昧な「農

「民集体」ではなく、「村民委員会」（村民小組を含む）に変えることが必要である。これには村民委員会組織法の改正を行うことが必要である。

## (二) 所有を「村民委員会の構成員」に

そして農村土地所有制度を論理的なものにするためには、その所有者を現行法のように「集体」ではなく、明確に「村民委員会の構成員」とする必要がある。そして「構成員」に資格要件を定め、たとえば「構成員」を「農業を過去一〇年以上営む者」のようにすればよい。それでは新卒者等の新規参入予定者が「構成員」になることができないうのであれば、「農業を過去一〇年以上営む親族と同居し、今後一〇年以上農業を営む者」とすればよい。もし、これに違反する場合に備え、罰則規定を設ければことは済むのである。そして「構成員」に区分所有権を与えることを明記することも不可欠である。

「集体所有」を「全村農民所有」とする説明も当局からなされているが、この言い方は村民を一つの合体組織あるいは社団としてみるもので、個人の集まり、つまり組合としてみるものではない。これでは農民個々の権利は保障されえない。

これらの点は、細かなことでは世界一の日本の農地法及び関連法規のよいところに学ぶべきことが多いと思う。

こうすることで、農村土地は市場経済の原則に則った、農民の自由な利用と処分を可能にし、農用地と非農用地ごとに存在する土地市場制度と土地所有制度の二元化問題の解決に近づくことが可能となる。

この二元化問題の解決のためには不可欠なもう一つの課題は、市場実勢を反映した地価を、耕地を含む農村土地にも与えることである。表7は全国主要地の一平方メートル当たりの地目別地価実勢の推移を示しているが、二〇一二年時点で最も高い商業用地五八四三元、次いで高い住宅用地四六二〇元、最も安い工業用地六七〇元で二〇〇〇年に比べ商業用地三・六倍、住宅用地五・一倍、工業用地一・五倍となっている。値上がりの最も高い地目は住宅用地で、農村土地需要の多くが住宅開発に当てられたことを物語っている。前年比は毎年の値上がり状況を示すが、これによっても住宅用地が最も勢いが大きいことがうかがえる。

中国ではこれらの地目をさらに高い方から八段階に分ける場合があるが、耕地を中心とする農用地には、このような区分も存在しない。取用された後、農村土地にもはじめこの三つのいずれかの地目と価格が付き、晴れて土地市場に参入できることになる。使用権の取引コストとしての、主に借地料を元本換算した価格は存在するが、それは農業収益を基礎とするもので、農外の土地に変わった以降の収益を基礎としないものであるから、とうてい市場化さ

表7 全国主要都市の地価推移（実勢と前年比）

年	実 勢 (元/1㎡)				前年比 (%)			
	総合	商業用地	住宅用地	工業用地	総合	商業用地	住宅用地	工業用地
2000	998	1,615	923	444	100.0	100.0	100.0	100.0
2001	1,033	1,666	965	454	103.5	103.2	104.6	102.3
2002	1,078	1,749	1,019	460	104.4	105.0	105.6	101.3
2003	1,129	1,864	1,070	469	104.7	106.6	105.0	102.0
2004	1,198	1,988	1,166	481	106.1	106.7	109.0	102.6
2005	1,251	2,062	1,232	492	104.4	103.7	105.7	102.3
2006	1,576	2,481	1,643	485	126.0	120.3	133.4	98.6
2007	1,751	2,742	1,941	561	111.1	110.5	118.1	115.7
2008	2,474	4,148	3,479	607	141.3	151.3	179.2	108.2
2009	2,595	4,423	3,726	617	104.9	106.6	107.1	101.6
2010	2,882	5,185	4,245	629	111.1	117.2	113.9	101.9
2011	3,049	5,654	4,518	652	105.8	109.0	106.4	103.7
2012	3,129	5,843	4,620	670	102.6	103.3	102.3	102.8

出所：中国国土資源部「全国主要都市地価観測報告」から作成。

れているとはいえない。

こうした条件下で、つまり耕地など農用地には一元的な市場経済制土地価格が存在しないなかで、農村土地の収奪Ⅱ収用がひんぱんに行われる経済的理由がある。収用された土地は補償金を控除し、残りが収用した地方政府や村民委員会に転がり込み、転売を繰り返しているは整地等の付加価値をさらに積んで高く売る。また、これを民間業者が行う場合には、多くの不動産取引税が収用として入ってくる。一九九四年の税制改正以後、土地収用は地方政府にとって大きな意味を持つようになった。さらには二〇〇六年の農業税廃止にもなう郷鎮政府や村民委員会の財政打撃の緩和の目的も持つようになった。以上は、失地農民が生まれるもう一つの背景である。

そこで所有制度の上述した変更の下で、農村土地のすべてから土地流動化の壁を排除し、自由な移動制度を実現し、同一の基準で収益計算を行い、その結果、あまった農村土地や効率の悪い農用地が排除され農用地の需給が市場原理によって調整されることを通じて農業収益も調整され、農業生産性の優劣によって土地の価格が決まるという方式が導入できる。ただし、土地の生産性は労働や技術によっても影響を受けるから、要素分配計算を基礎にすることが欠かせないことはもちろんである。

### (三) 農民自身が失地農民を創り出す

中国農業の再編は二〇〇八年第一七期三中全会「農村改革發展を推進するための中共中央による若干の重大な問題の決定について」、二〇一三年中央一号文件「現代農業の發展を速め農村の發展活力を徐々に増強するための若干の意見」によって、今後の方向性やそれにとまなう農業政策の具体的な枠組みが定まったとみてよい。

まず二〇〇八年三中全会の報告は二〇二〇年を目標に、農村改革・發展の基本目標として、農村経済体制の健全化、都市・農村経済社会の一体的發展の枠組み構築とその推進、農業近代化の推進、農業総合生産力の目に見える發展、国家食糧安全保障の確立、農民一人当たり所得の倍増と消費水準の向上、絶対貧困の基本的な解消、農村行政組織建設、村民自治制度の更なる改善、農民の民主的権利の効果的保障などの達成を謳ったものである。そして家庭農場、合作社、「專業大農」（大規模專業農家）を新型の農業生産經營主体として位置付けた。

この決定の内容は多面的であるが、それが改革開放以來三〇年を経た節目に当たると二〇〇八年の決定である点に大きな意味があるだけで、総花的に過ぎ、斬新な内容を含むものとは言いにくい。非常に大きな意味を持つ二〇一三年中央文件における具体化の伏線になったなど、評価すべ

き点も少なくない。しかし、この決定が中国の農業經濟専門家を最も落胆させたのは、根本的な問題である土地集体所有制度の改革について何も触れていなかったことである。

二〇一三年中央一号文件では「農村集体產權制度を嚴格に保護し、法により集体の收益分配權を保障する」、「土地取用制度の改革を進める。法により農民集体所有土地の取用を行い、農民に土地価値の増加收益中の分配比率を高め、取用にあつた農民の生活水準の向上を確保、長期的な生計の保障を図る」ことを謳っている。

しかし本稿で述べた取用に関する基本的な多くの課題は、まったくといっていいほど手つかずのまま放置されている。これでは失地農民の増加が止む見通しは立たない。今後、中国農業の構造は、小規模農民の土地を使用權の流動化を通じて、これらの新しく誕生した概念の担い手に集中し、經營の規模拡大を図ろうとするものにはほぼ決まった。これは農業構造の再編といつてよい。

その一方で、ますます増える農外からの土地需要に対しては従来の方法を踏襲していくというものである。農業構造が再編される過程では、小さな規模の農民の土地が大きな規模の經營者に取用を通じて移動する方式も生まれる。農用地の再編には、どこの場合もそうであるが、なかば強制的な手段に訴えることが多い。ここには、権力行使

を介して、農用地の農用地への収用、農民から農民への収用、つまり優良耕地の農業内収用が広範に広がるという、これまでにはみられなかった事態が生まれ、農民自身が失地農民を創り出す農村内部対立の芽が生まれ出る可能性が否定できない。

## 注

- 〈1〉 梅東海「現階段中国農村土地衝突現状及発展趨勢分析」『東南学術』二〇一一年八月。
- 〈2〉 廖小軍『中国失地農民研究』社会科学出版社、二〇〇五年、七二頁。
- 〈3〉 高橋五郎「深まる中国農用地使用権流動化とその矛盾」『農業と経済』二〇一三年一二月臨時増刊号。
- 〈4〉 この辺りについての歴史的整理は次に詳しい。陳広華『土地征用及失地農民入股安置制度研究』中国政法大学出版社、二〇一二年、四一―一二頁。
- 〈5〉 佐藤創「インドにおける経済発展と土地収用——開発と土地」問題の再検討に向けて」『アジア経済』第五三卷第四号、二〇一二年六月、山田洋「計画・収用・環境——ドイツにおける高圧送電線をめぐって」『一橋法学』第二卷第二号、二〇〇三年六月など参照。
- 〈6〉 中国語論文では、筆者が調べた限りではこうした見解はみられない。

- 〈7〉 中国農業部『2011中国農業統計資料』中国農業出版社、二〇一二年、一九一頁。
- 〈8〉 同様のことは次の文献でも取り上げられている。徐勇主編『中国農村調査二〇一二年卷』中国社会科学出版社、二〇一二年、三六八―三六九頁。
- 〈9〉 陳広華、前掲書、四七頁。
- 〈10〉 孔祥智「我国城鎮化進程中失地農民的補償」『經濟理論与經濟管理』二〇〇四年第五期、王慧博「失地農民社会排斥機制研究」『南京社会科学』二〇〇八年第三期。
- 〈11〉 孔祥智、前掲論文、及び廖小軍、前掲書、九九頁。
- 〈12〉 王慧博、前掲論文。
- 〈13〉 汪暉『中国征地制度改革』浙江大学出版社、二〇一三年、八六頁。
- 〈14〉 黄建偉「我国失地農民的社會資本研究」『農村經濟』二〇一〇年第一二期。
- 〈15〉 同右。
- 〈16〉 孔祥智、前掲論文。
- 〈17〉 汪暉、前掲書、一二四頁。
- 〈18〉 羅丹「解決失地農民問題深討」『現代商賈工業』二〇〇八年六月号。
- 〈19〉 黄建偉、前掲論文。
- 〈20〉 王國林『失地農民調查』新華出版社、二〇〇六年、邦訳『土地を奪われゆく農民たち——中国農村における官民の闘い』（谷川道雄監訳、中田和宏・田村俊郎訳）河合文化教育研究所、二〇一〇年、一三六頁。

- 〈21〉 劉俊芳「我国失地農民就業問題研究」『当代經濟』二〇〇二年二月（下）。
- 〈22〉 たとえば伊娟燕「我国征地收益分配失衡問題研究」『法制与社会』二〇〇八年一〇月（下）。
- 〈23〉 劉建斌「山西省沁水県征地一年産値標準測算方法」『華北国土資源』二〇〇七年第四期。
- 〈24〉 たとえば徐勇、前掲書、二九九―三〇五頁参照。
- 〈25〉 陳磊「我国集体土地征收補償機制」『重慶理工愛学学报（社会科学）』二〇一一年第三期など。
- 〈26〉 陳協平「我国法治建設進程中的問題及其出路」『山西農業大学学报（社会科学版）』二〇一二年一一期。
- 〈27〉 王國林、前掲書。
- 〈28〉 孔祥智、前掲論文。
- 〈29〉 羅丹、前掲論文。
- 〈30〉 楊志平「遼寧失地農民社會保障問題的原因及对策」『吉林工商学院学报』二〇一二年七月。
- 〈31〉 鄧微「中国転型期農村社會保障問題研究」湖南人民出版社、二〇〇六年、二五八―二七三頁。

## 資料 農地使用権流動化の方式

〔農地承包権〕（農地使用権）…「中国憲法」で保障（第八条）。農民又は集団経済組織以外の組織が、農地所有権者たる集団経済組織から「中国農村土地請負法」第二条の規定する「農村土地」のうち、一定面積を農業生産に使う目的で同法第二〇条が定める三〇年間（草地三〇～五〇年以内、林地は原則三〇～七〇年以内）請け負うことのできる権利（なお農地使用権のほか「農村土地承包經營権」（農地請負經營権）という用語がある。それぞれ「中国農村土地請負法」第一条、第六条で初出するが、両者の法概念上の区別は明記されていない）。農地使用権は物権である（「中国物権法」第一章）。

〔流動〕（流動）…農村土地承包經營権（農地使用権）が農業生産を営む農民間で移動すること。法律が定める範囲の流動方式を当事者が協議して決める（「農村土地請負經營権流動管理方法」第一〇条、「中国憲法」第一〇条、「中国物権法」第一二八条、「中国土地管理法」第二条、「中国農村土地請負法」第二二条で規定）。

〔転讓〕（讓渡）…請負農民が元の農地使用権者の同意を得て、現在請け負っている農地の一部又は全部の農地請負經營権を他の農業を営む農民に讓渡すること。新たに生まれることとなる権利・義務関係は元の権利・義務関係と法的に同等であるが、元の農地請負関係において経過した請負期間はその時点で消滅する。

〔転包〕（下請）…農地使用権を請け負った農民が、請け負った農地の一部又は全部の農地請負經營権をその農民と同一の集団経済組織（具体的には同一の村）に属する農業生産に従事す

る他の農民に対して、一定の期間（三〇年未満）を設けて再度讓渡すること。

〔互換〕（交換）…同一の集団経済組織に属する農業生産を営む農民同士が互いに有する一定の面積の農地使用権をその農地に付属する権利・義務関係の変更をすることなく交換すること。

〔出租〕（貸借）…農地使用権を請け負っている農民が、その農地の一部又は全部の農地使用権を一定の期間（三〇年未満）を設けて農業生産を営む農民に対して、請負権利・義務関係の変更をすることなく貸し付けること。貸付後においても、その農地使用権の貸し付けを行った農民と元の請負を出した者との間の請負契約において規定する権利・義務関係は継続される。

〔入股〕（株式化）…農民が持つ農地使用権を農業專業合作社等、農業生産を営む事業体に資本参加するために供出すること。

評価は農地の収益性と同等に供出することが原則である。〔転押〕（担保）…農地使用権は担保に入れることができる（「中国物権法」第一三三条、「中国土地請負法」第四九条）。主に、住宅新築等のための借入に際して供することが一般的。その担保権が実行されたとき、被担保物権である農地使用権は法的な有資格者たる第三者に移転する。

〔転租〕（転賃）…地方政府によっては許可。例えば「重慶農村土地交易所管理暫定方法」（二〇〇八年）。元の農地使用権を請け負った農民から借りた農地使用権を別の農民に又貸しすること。

（筆者作成）