

## 中国農村の居住福祉

### 農村の土地利用の現状と課題

山口 幸夫\*

## Housing Well-being in Rural Chinese Village

The study of the rural land-use in China

Yukio YAMAGUCHI

\* 国際居住福祉研究所主席研究員・日本福祉大学福祉社会開発研究所研究員

Abstract : Rapid industrial development and urbanization transfer caused radical changes in the land-use pattern. Unfortunately, rural land seizures exploits by alliances of local officials and real estate developers “quandi (enclosure)” happens frequently in China. China’s rural land rights regime is being reformed. But the strengthening of villagers’ land rights is insufficient.

This article analyzed that rural land rights reforms and land use in China.

Keyword : land use , urbanization , village planning

キーワード : 土地利用、都市化、農村計画

### はじめに

中国では 1990 年代から既成市街地の再開発とともに都市近郊や内陸農村で工業団地、ダム建設、リゾート等の開発がおこなわれ、多くの農民が立ち退きにあった。計画経済期からの地方政府の強力な土地収用権はそのままに不動産の市場化だけが先行し、公共のためとして非公益事業についても低い補償での土地収用がおきた。

これは中国の「新天地囲い込み運動(圈地運動 enclosure movement)」とまで呼ばれるようになった。地方政府の開発独裁により農民の居住福祉の基盤である農地やすまいの収奪がおこった。90年代以来、全国で毎年300万人の土地なし農民(失地農民)が生まれ、その累積は4000-5000万人とされ、内2割、1000万人近くは完全に農地を失い、失業中、社会保障も受けていない。

中国の政府もこれを重視、2005年に国務院は経済体制改

革においては農村の土地請負制度の保護・初等教育の無償化・農村医療保障制度構築が最重要課題と指摘している。(2005年 国務院関与 2005年深化経済体制改革の意見)

本論では中国の農村部の土地利用の現状と課題について居住福祉の視点から分析する。

### I 土地囲い込みの社会的要因

#### 1. レントシーキング (政府・官僚の権力を悪用しての市場介入)

土地囲い込みは制度の不備につけ込んだレントシーキングと市場化移行期の脱法的慣行、名義借り企業の不明朗な企業活動、農村地域での脱法的開発が土壌となっている。市場経済導入期には農村が豊かになるための突破口となった、企業や土地管理制度の曖昧な部分が、現在は制度の脆弱性として農民を搾取するために使われている。

中国の官僚による不正は80年代の市場経済移行初期は公定価格と市場価格との差額を利用した転売(官倒)であった。90年代の国有企業の株式会社化が進んだ頃は未公開株の取得やインサダー取引であった。2000年代には土地収奪が不正の主要な舞台になってしまった。

中国は市場経済導入にあたって住宅不動産を育成して住宅、不動産開発を経済政策の柱の一つとしてきた。近年、地方財政が土地売却益への依存を高める「売地財政」化がすすみ、不動産開発に関わる中央・地方官業権益複合グループが形成され、不動産業界の潤沢なマスコミ対策費(公共関係資金)によって一部のマスコミを操作していると言われはじめた。

## 2. 農村(郷鎮)の名義借企業

80年代、個人で出資・会社経営を目指す者、は個人企業にくらべ許認可・融資・税法上多くの優遇をうける地方の集団所有企業の名義を借り、会社経営をすることが頻繁に行われた。市場経済移行期のこうした方法は、多くの私営企業の発展に一定の寄与をした。しかし企業の規模が大きくなるにつれて、その所有権を巡って、実質上の創業者と名目上(法律上)の所有者である地方政府と企業との間でトラブルが多発するようになった。出資者・実質上の経営者は自己の資産、経営権の保全をはかるため、会社資産を流用して匿名性の高い不動産購入(自己や親族名義の別荘購入)したり、官僚へ贈賄したりしている。また一部の企業は公的看板を利用し官と癒着し不法な不動産開発の温床となっている。

## 3. 農村の土地管理の脆弱性

農村部では脱法的土地売買や農地の無許可での用途変更利用が黙認されてきた。70年代に計画経済が行き詰まり、食料や都市住宅の不足が深刻化したとき、中央の強い規制を受ける都市の土地と異なり、土地管理が比較的柔軟な郷政府(以前の人民公社)所有の農村部の土地が解決策に使われた。当時こうした管理の緩やかな農村の土地を利用し農民がヤミで請け負って食料を作ったり、「町村の企業が都市の企業と合併し農地を不法に転用して工場を建設」「農民が離農して自分の使っていた土地に住宅、工場、倉庫等を建設し、賃貸・売却」する形式での土地「ヤミ売買」が多行われた。これが市場経済導入期の経済発展に少なからざる寄与をした。その後農村の土地は国有地として登録すれば合法的な使用权売買ができるようになった。しかし町村は上級部門に

土地利用のため煩瑣な申請をしても認可されるかわからず、「ヤミ売買」は続けられた。このため近年でも地元企業の工場や倉庫が開発区外(赤線外)の農地に建っていることがよくある。

## II 土地制度の不備

### 1. 土地法制度 -土地請負権の曖昧・脆弱性-

中国では《憲法》で都市の土地はすべて国家の所有、農村部の土地は村の集団所有(公有)と定められている。また「国家は公共の利益のため、法律によって土地収用を実行することができる」とあり、農地の収用は公共目的と限定されている。しかし現行の《土地管理法》においては「農村の建設用地は必ず国有の土地に編入し、その後、2級市場(民間市場)で売買できる」とある。その土地用途は「法律に基づいて申請し使用する国有土地は、国家が所有する土地と国家が収用したものと農民の集団所有の土地を含む」とあり、農地を収用し市場で売ること公共目的との限定が十分なされていない。またなにが公共目的かは行政が一方的に決める。こうした土地法制度の曖昧・脆弱性に対して一部の地方政府が職権を乱用して農村の土地を収奪している。

### 2. 土地所有 -所有組織のソーシャルキャピタルの脆弱性-

集団資産である農地は村民委員会(かつての生産大隊)や村民小組(かつての生産隊)が所有し、農民がそれを請け負って耕作している。1984年に人民公社は崩壊し郷政府となった。農業経営は農家請負と農村合作社の二重経営になったとされた。しかし多くの村では合作社は形骸化し、実質的には農家の戸別営農体制となっている。村民委員会などの組織は経済組織ではなく単なる官製的な自治組織で、農村水利施設や農地の管理、農民の農地請負権を守る機能も弱体化している。貧しい村ほど共有の資産・運用益は少なく、ソーシャルキャピタルが脆弱で農地管理の規範・管理能力は弱い。このため貧しい村ほど土地請負権の侵害も起こりやすくなっていると考えられる。

### 3. 土地収用補償の不備と不履行

計画経済期の農地収用は離農する人に数年分の作物生産補償とともに、土地収用する企業等が農民を雇用して就業保障をしてきた。しかし90年代半ばから農地収用も金銭補償

になった上多くは低額であったり、補償が履行されず補償金が未払いであったりした。住宅や家畜小屋などの建造物やそこでの経営補償も非常に低い。土地収用された者のその後の生活が困難となった。

#### 4. 土地請負制度の不合理的

農民は都市居住者とちがいで、家族の互助があるだけで何の公的社会保障の対象にもなっていない。土地請負制の農家にとって自分の家を持ち、耕作する農地の権利を持っていること、それを子どもに相続させ扶養されることが社会保障である。このため出稼ぎに行く場合も脱法的に親戚への又貸しで権利を保全する。80年代からの均田制では人口増加・均等相続によって少ない耕地がさらに零細化した。85年以降耕地面積が減少するなか、農家世帯は25%増え、圃場が分散した小規模零細農家が増加した。また当時の15年という短い農地請負期間のため土壌改良や水利灌漑設備などへの長期的投資がなされず、収奪的農業経営が多く見られた。このため請負期間が終了した90年代に契約期間を30年として、均田制を飯米田(口糧田、人口割)と請負田(労働力+入札)の両田制にあらためた。しかし村においては実質的には従来の均等分配に近い農地請負が続いている。農業以外の目的での「売買・賃貸」は一部でそのまま黙認され、脱法的土地利用がおこなわれてきた。しかし法的な農地の「売買」はできず、農地請負権も転売や抵当権の設定ができないなど合法的な流動性に欠ける。

#### 5. 都市ごとの土地利用 -都市と農村の土地二元管理-

80年代から90年代までは大都市への人口集中をさけるため、小都市の開発が重視された。広域土地利用計画のないまま、それぞれの小都市ごとに小さな工業団地開発や別荘・住宅地開発を行った。都市化が進行し、居住地が郊外に広がる一方、大・中都市、近郊農村の別々の行政管理がおこなわれ、新たな矛盾を生むこととなった。移住労働者は、河川敷、高圧高架線の下などの不法占拠のスラム、都市近郊農村で農民が建てた違法住宅などに居住し、都市内農村「城中村」が形成された。これらは居住地管理が十分おこなわれず、保健衛生や治安上も問題となってきた。

### III 農民の国民待遇からの排除

#### 1. 都市と農村の戸籍管理 -農民の二等国民待遇-

都市と農村の格差は多くの国に存在する。しかし中国で特徴的なのは、国が法律を作ってこれを固定化してきたことにある。中国は60年代以降米ソ二超大国と対峙した国際環境の中、工業化、国防産業振興の原資を農村からの収奪でまかなった。徹底した都市・農村戸籍(住民票)管理を行ない、農村から都市への人口の移動を禁止し、食糧配給制の崩壊やスラムの発生を防止してきた。都市戸籍者にのみ国家の管理する就業分配、住宅・食糧配給や社会保障を行った。農村戸籍を持つ農民は地域で食糧を生産し自給および国家へ上納し、住宅を自立建設した。農村は初等教育、保健衛生などの社会サービスも都市と違って国家財政は投入されず村の資金でできる範囲で行ってきた。過剰就業者を抱えながらも、人民公社による農民の移動・離村規制がなされた。

経済改革以後、農民の地方中小都市への移住・就労や都市戸籍取得は緩和された。しかし、移住労働者が大都市の都市戸籍をとることは極めて困難で、子弟の教育・医療などの社会サービスからも排除され、家族で都市に定住することは困難である。また農村部の義務教育無償化、医療保障や老齢年金制度の構築は未端緒に終わったばかりである。

#### 2. 都市部への移住・就業・居住保障からの排除

中国の就業人口7億4400万人のうち農村就労人口は4億8800万人、その内1億人を超える農民が移住労働者として都市部に出稼ぎにでている。地方政府は地域の労働者を保護するため労働市場をコントロールし、移住労働者に対して業種を制限して労働市場の開放度合を決めてきた。経済成長の著しい上海や広東などの大地都市では全般的に人材が不足し、移住労働者の数は増えている。2000年上海の人口センサスでは上海の常住戸籍人口1342万に対して380万人の流動人口(非上海戸籍)が確認された。都市郊外では移住者人口が区人口の5割以上に達している。

地域の戸籍をもたない移住労働者は医療や失業、労災保険などの社会保障から排除されている。都市部や豊かな都市近郊小都市の戸籍保持者と結婚しても戸籍は原籍のまま都市戸籍取得は困難である。子女を随伴しても多くの都市部の公立学校は地域の戸籍をもたない越境入学者に対して高額な越境学費を要求する。このため一部では移住労働者

のための私設学校を作っているが施設は貧弱である。

多くの移住労働者は私有賃貸住宅や宿舍、飯場などに暮らしている。SARSの時期には北京で建設現場の移住労働者の居住条件を改善するため、大部屋を禁止し、小部屋で一間は15人以下、一人あたり2㎡以上、通風をよくすることなどが通知された。しかし一般に移住労働者の居住区は居住・衛生状況が悪く、治安上も問題とされるが居住環境の改善のための施策はあまりとられていない。しかし、こうした移住労働者を都市の居住保障から排除することはもはや、社会の安定と発展上不合理になってきている。

#### IV 基本的対策

##### 1. 農民の居住の権利獲得

政府は農民の土地請負の権利を認め、それを保護し、公正に法が執行される体制を作らなければならない。そのためにも政府は就業、住居、教育、医療など農民の居住環境向上に積極的に関与、農民の政治権利・経済・生活向上をはかる必要がある。政府は居住の主体である住民が地域の農業や居住福祉計画策定に参画することを積極的に保障しなければならない。政府は農民が農村協同組合や居住計画への参画を通じて、ソーシャルキャピタルを高め、住民の「住む能力」と公民権・居住権意識を向上するよう促進すべきである。

##### 2. 土地法の整備-公正な法執行-

法整備とともに不動産投資の加熱をおさえるマクロコントロールと綱紀粛正、官僚の不正摘発を強化している。農地については国務院から2004年「厳格な土地管理改革の深化に関する決定」が出され、地方政府による違法な乱開発を防ぐため、土地利用に関する全体計画の厳格な遵守、農業用地の転用や土地の審査・認可の権限の明確化、農業用地の占用に対する補償制度の実施、土地価格の減額による投資誘致の禁止について定めた。

綱紀粛正については近年多くの高官が逮捕された。2003年2月には国有地転売や収賄罪で逮捕された安徽省(上海に隣接する人口6148万人)の前副省長の死刑が執行された。さらに同年10月には国の土地管理最高機関である国家国土资源部の大臣が収賄等で罷免・逮捕された。2006年はオリンピック、都市住宅建設を担当する北京副市長が摘発されている。

##### 3. 土地収用制度の整備と執行

2004年には「農地転用と土地収用審査・批准事務を改善する意見に関する通知」「土地収用に係る補償制度を改善する意見に関する通知」がだされた。これらの中で農用地転用と土地収用の厳格な基準を示し、補償基礎となる農作物の年間生産額標準や収用地区の総合地価の策定や土地収用に際して情報の公示、公聴会開催の義務、補償金の滞滞なき支払いなどの指針を示した。村と農民の意見を尊重した上で、その地域や他地域に移住させ、継続して農業生産に従事させる。土地収用された農民に無償で労働技能訓練を提供し、就業を斡旋する。土地を使用する部門がまずその農民を優先して雇用する。都市部の土地収用では、失地農民を都市・町の就業体系に組み入れ、社会保障制度を確立しなければならないとされた。

4月以降、国土資源部等の中央政府部門が直接調査・監督し、全国の農民への立ち退き補償金の未払い解消に取り組んだ。年末までに農民への立ち退き補償金の未払いはの内9割が農民に支払われた。

##### 4. 広域土地利用計画と開発区の見直し

1980年代に市場経済制度の導入とともに、都市計画や建築関連法制度の整備が進められた。その後中国では急速な都市化が進み、全人口に占める都市人口は1980年の19%から2003年には41%となった。こうした急速、大規模な都市化に対応するため、1984年には都市計画条例、さらに1990年には都市計画法が施行され、総合計画(マスタープラン)と地区詳細計画を柱とする都市計画が法制化された。大都市については広域計画にもとづく土地利用が行われるようになった。大都市の行政区を併合して広域行政区を敷き市区・郊区を拡大し、近郊の集団所有地も都市の国有地に組み入れ総合的に土地利用をおこなうことが推進されてきた。上海では200近い町村が合併で131になり、大都市の中心部は再開発して商業利用し、都市縁辺に住宅、近郊に工業用地を配し、遠郊に農地を移すことが計画されている。点在する居住地や一町にひとつといった小規模工業団の再編・集積が進められている。一方こうした土地利用は大都市の経済性の視点からすすめられ、都市周辺の農民は地域の土地利用から排除されつつある。

市場経済導入期の中国では多くのことが法整備されぬまま行政の判断ですすめられ、後追いで制限や禁止措置がとら

れている。開発区についても長年にわたって全国で国、省、県などいろいろな政府レベルの開発が黙認されてきた。2003年に国は省より下の政府レベルの承認だけの開発は規定違反とした。2004年2月には中央政府主導で開発区の統廃合を行うことを決定、7月までに各種の開発区6866件、3.54万km<sup>2</sup>が調査され、全計画の7割近い4813件、2.49万平方キロの開発が不許可となった。

## V 包摂的土地の保障

### 1. 地域農村の組織化

農民の農村民間経済組織への参画によってソーシャルキャピタルを高め、農村で互助的な機能をもった各種民間団体の発展を促していくことが期待されている。財政部、農業部共同で全国に種々の農村專業合作組織の試点が設けられている。これらは従来の官製の政治、経済的機能を併せ持ったものではなく日本の農協に似た民間の経済的組織である。超級村などとよばれる、郷鎮企業から発展した優良大企業の存在する村では社長と村長が兼任で村が企業、農地の統一管理をしている例もある。

農家の土地請負権を保護し農業の構造改善を進めるために農地の請負権売買を合法化する方法も試みられている。町村レベルで都市計画を策定し、計画的土地利用をおこない、利益の一部を社会保障の費用に充てることを条件に、農村の土地使用権売買をみとめることが考えられる。

居住地、宅地管理については2004年11月に国土資源部が「農村の宅地管理を強化する意見」の通知を出し、農地転用を抑制し、農家一世帯一軒の住宅に制限することなどを行っている。上海では、近年こうした散在する農家と集落をまとめる統合が非常に勢いで進み、3500あった自然村は2002年に減らされた。経済的土地利用に偏重した農村の集約計画は、歴史文化、生態環境によって形成された自然村、農村集落を画一的な住宅団地と工業団地の広がる地域に変えた。住民参画により地域の歴史文化・生活・生態系に配慮した居住地計画がのぞまれる。

また移住労働者によって農村の居住区や都市近郊にインフォーマルに形成された集住地域の撤去をはかっている。無許可の土地利用・違法建築・無登記住宅であるインフォーマルな居住に対する強制退去は無保証となる。またこうした居住者の多くは移住労働者で地域での制限付き居住者でそもそも居住保障や社会保障から疎外されている。

上海郊外の馬陸鎮でも移住労働者の人口が急増したが、多くの企業は宿舍を準備できず、地域農民の半数が宅地や自留地に違法賃貸住宅を建て「城中村」が形成されていた。鎮政府は2003年に民工公寓を試験的に建設、さらに違法建築を取り締まるとともに、違法建築のない世帯を加入条件に出資を募り農村合作社を作った。出資金と地域政府の財政支持とで合作社は民工公寓と貸し工場を作って貸し出し、配当を農民に配った。違法建築取り締まりと配当金、移住労働者向け低家賃アパートの供給増によって不法建築アパートから収入を得る農家を減らしている。

この事例は政府の政策、財政支援によるところが大きいと考えられるが、移住労働者の居住条件は改善され違法建築の数も減りつつある。

### 2. 都市化 離農者の権利保障

大都市ではその近郊の土地を市街に組み入れ、市が一括して土地管理をおこない、農地を保全しつつも、土地を農業などの伝統部門から商工業などの近代部門で利用することが進められている。農業人口を減らし、離農者を都市の就労体系、社会保障制度に組み入れ、あわせて農業経営を大規模・産業化することが計画されている。

すでに大多数の農業戸籍者(農民)が非農業部門に就労している上海では、積極的にこうした非農業部門就労者とその子弟の戸籍を都市戸籍に切り替えている。2001年から16歳以下のすべての農民戸籍者を都市戸籍に切り替え、市内の学校への就学、保健衛生や社会保障など上海都市戸籍者と同じ待遇を与えた。土地の使用権を債券化し、離農した個人請負の土地を土地センターで集中管理・運用し、65歳以上の農民の農地については本人が離農したい場合、土地センターで預かり、運用して老齢年金を支払うことを計画している。

### 3. 都市部の包摂的居住保障

移住労働者にとって安心できる適切な住居と子供の教育がもっとも大きな問題である。一部の大都市では地域政府と雇用先企業の共助によって移住労働者のための民工公寓などの建設が行われている。また公的助成で遊休住宅の改建、低廉な旅館の改造整備を行う試みもなされている。

移住労働者の子弟の就学についても国は越境学費等の徴収禁止の通知をだし、こうした児童の就学受け入れや予防接

種への補助などがされ始めている。上海の年限付きの「上海居住証」の対象は大卒の若年層ではあるが、取得者は社会保障・失業保険・健康保険に加入でき、子女の義務教育、予防注射等の保健衛生サービスについても上海市民と同待遇をうけられる。

#### むすび

農村では計画的な土地利用がなされず、乱開発がおこなわれ、工業化、都市化によって農地を失い離農し、新たに就業もできず社会保障もない農民が大量に生まれた。農民の土地請負の権利を保障し、その権利と居住保障を含め包摂的な社会保障と制度の構築がのぞまれる。農民が農村民間経済組織への参画によってソーシャルキャピタルや「住む能力」を高めていくことが期待される。

都市においては都市化にともなう離農者や移住(非戸籍保持者)をどのように都市の就業・社会保障制度に迎え入れ、包摂的な居住保障をおこなっていくのが今後の課題である。

#### ■参考文献

小島 麗逸 1978.11『中国の都市化と農村建設』龍溪書舎  
巖 善平 2002.10『シリーズ現代中国経済2 農民国家の課題』名古屋大学出版会

呉 軍華 2006.3「中国における不動産バブルの生成背景と行方」財務総合政策研究所中国研究会第5回講事録

鄭 浩瀾、堀口 正 2002.5「中国における農地収用過程と土地所有権制度の欠陥」『アジア経済』第43巻第5号  
pp30-44

新家 増美 1997.10「中国の居住環境形成と市場化」(石原享一、内田知行、篠田隆、田島俊雄編『途上国の経済発展と社会変動』緑蔭書房、pp179-201)

赵晓 2005「浅谈中国土地现代产权制度」『蓝筹地产评论』

中国社科院农发所、国家统计局农调大队編 2005.6『农村经济绿皮书』社会科学文献出版社