

郷土の境界
農村土地収用問題の比較から
蕭 仕豪 (Xiao Shihao) *

中国の「都市化」進展の加速に伴い、都市の縁辺の拡張は土地に対して強烈な需要を生み出し、農村労働力の流出は土地の放置を生じさせ、大量の農村の土地は受動的であれ能動的であれすさまじい勢いの「発展」過程へ巻き込まれ、同時に幾多の社会問題を引き起こした。これに対して、歴史上日本もかつて同様に急速な都市化を経験し、現今の日本も労働力不足がもたらす農地の荒廃問題に直面しており、この意味では、日本は中国農村の土地収用制度を考えるための参考になり得る

本研究ではまず農村土地問題の特殊性を論述し、この領域における日中両国が現在あるいはかつて面している問題および両国間の比較可能性について指摘する。次に、中国と日本の現行の土地収用制度について紹介し、その基本的規定を整理し、両国の現行制度の比較を行い、両者の運用ロジックについて述べる。これらをふまえて、筆者は日中両国の現行土地収用制度の形成過程を整理し、両国の制度的差異の原因を明らかにし、中国の現行制度について考察する。

一、境界についての再考

過去半世紀以上の時間の中で、中国は都市化進展の加速を経験し、世界銀行の世界開発指標の統計データ¹に拠れば、2014年までに中国の都市人口はすでに54.41%を占めるに達しているが、改革開放初期の1980年においてはこの数値は19.36%に過ぎなかった。都市人口の絶え間ない増加は、一方では都市住民の絶え間ない再生産によるものではあるが、その一方で農村人口の都市への流入によるものでもある。この直接的結果は都市領域の絶え間ない拡張であり、農村の領域と人口の縮小でもある。工業文明を代表する都市に対して、農業文明を代表している農村は往々にして遅れを取られ、消極的な型通りの印象を与えられ、中国社会においては体系的な「賤農主義」観念（張玉林，2010）さえ存在している。しかし、指摘しなければならないのは、「美しい」都市風景に対するあこがれは農村自身に対する関心を見えなくさせるべきではないということである。

戸籍制度を基礎とする都市農村二元体制のもとでは、農村人口が土地から引きはがされ都市住民へと転ずる過程には潜在的な政治リスクが潜んでいる。1980年代以降、開発建設ブームから始まった中国版「囲い込み（圈地運動）」は、8,300万畝（訳注：553万ha）以上の農地が飲み込まれ、少なくとも140万の自然村と1億2,700万人以上の小農が消え去った（張玉林，2015）。このために引き起こされた集団的事件の公的統計が存在しないとは言え、ある「関係者」のリーク報道では「土地収用により引き起こされた農村の集団的事件は全国の農村で起きた集団的事件の65%以上をすでに占めている」²としている。

これだけではなく、国家全体についても、農業、農村および農民の重要性は都市のため

* 南京大学社会学院社会学系、修士課程。

¹ 世界銀行ホームページを参照。<http://data.worldbank.org/products/wdi/>，最終閲覧2015年12月24日。

² 網易新聞中心を参照。<http://news.163.com/06/0223/02/2AK5JMAF00011GGG.html>，最終閲覧2015年12月24日。

に膨大で必須の資源を供給することになお求められている。世界人口の 21%が世界の可耕地面積の 7%を占める中国に暮らしていることについて、「誰が中国を養うのか？」というレスター・ブラウン（Brown 1995）の疑問は明らかに目をそらせないものとなっている。2008 年に発表された「国家食料安全中期計画要綱（2008-2020 年）」は中国食料自給率は基本的に 95%以上を維持していると述べているが、中央農村耕作指導チーム副長の陳錫文は、実際には中国食料自給率全体では 90%を切っていると述べた³。1996-2008 年の国家土地調査データに対する計量分析を通じて、研究者は質の良い農地は絶え間なく開発され、それを補完しているのは主に新たに開墾された質の悪い農地であると指摘した（Wang J. et al., 2011）。実際には、すでに早い段階で流失した耕地がより多く集中しているのは肥沃な土地で、二期三期作ができる東部であり、新たに開墾された土地は比較的土壌が貧弱で一期作しかできない西部の省に集中していると指摘されている（Ash & Edmonds, 1998）。

このため、都市と農村の間の境界は現代中国が向き合うべき重要な課題であるはずである。この問題において、比較の視点は有益であり、日本はよい比較対象である。中国とは急速な都市化過程において類似しており、明治維新以降、都市化が始まった日本は、第二次大戦後の黄金の十年で急速な発展を達成し、都市人口は 1960 年には 63.27%に達し、2014 年までにこの割合は 93.02%に達した。都市と農村の境界の遷移は問題をもたらし、両国の間には相当の共通性が存在しており、たとえば数十年にわたり争議が続いている「成田空港問題」は農村の土地収用問題により引き起こされたものであり、これだけではなく、日本の農林水産省の統計データに基づく、日本の食料自給率は 1961 年以来低下し続け、78%だったのが 2014 年には 39%にまで低下した⁴。もとより日本国内には山地が多く、可耕地が少ないという地理的環境にも関連しているが、確かに都市化がもたらした負の面が現れている。

筆者の見る限り、都市と農村の境界の遷移の枢要は実際には農村の土地収用制度にあり、土地収用を通じるだけで農村の土地は都市の土地へと転換でき、その土地の農民は都市住民となる。以下では中日両国の農村の土地収用制度の比較を切り口として議論を進めたい。

二、中国：農村土地収用制度

語源について言うと、中国の法律の「土地徴収」は日本の法律の中の「土地収用」に由来し、『明鏡国語辞典』によれば、日本語の「徴収」は「法律あるいは規定に基づいて金銭を集めること」である。平松弘光（2012）の考証によれば、中国の法律が「収用」ではなく「徴収」を用いる理由は、清末に派遣された大量の留学生が当時「収用」と「徴収」を混同して中国語に持ち込んだためである。（訳者注：現在の中国大陸部では「徴」の意を「征」と表記するが本稿では「徴」に戻した。また、以下、「徴収」はすべて「収用」と翻訳した。）

中国の土地収用制度を理解するためには、新中国の土地政策の変遷を顧みるべきであり、これまでの改革が確定した土地の所有権構造、土地市場制度および組み合わせられた土地政策はこの検討の起点である。1949 年から今日までの中国の土地政策は三つの時期に分けられる。1949-1982 年までの草創期、1982-2004 年の移行期、2004 年以降の完成期である。

³ 網易財經を参照。<http://money.163.com/12/0725/01/877LUBL300253B0H.html>, 最終閲覧 2015 年 12 月 24 日。

⁴ 日本国農林水産省ホームページを参照。http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/013.html, 最終閲覧 2015 年 12 月 24 日。

第一段階において、中国の土地政策のふたつの重要な特徴が形成された。すなわち収用主体を人民政府に限定することと、収用理由を公共の利益に限定することである。新中国における最も早い土地政策「鉄路留用弁法」の中では「地方政府を通じて購入[購買]あるいは買上[徴購]する」として主体の制限が明確化された。土地収用目的の制限のはじまりは不明だが、1953年の「国家建設徴用土地弁法」は「私営経済企業と私営文教事業用地」を含む理由をひろく列挙し、「公共の利益」にはまだ限定していなかった。しかし、1954年の憲法の修正では「都市と農村の土地」を収用する制限を「公共の利益」とするようになった。第二段階の土地政策は1982年に始まった市場経済改革に即しており、この段階で中国の都市農村の二元的土地権利帰属制度および土地所有権市場が確立した。1982年の憲法では、「都市の土地は国家の所有に属する」、「農村と都市郊外の土地は、法規で国家の所有に属するものを除いて、集団所有に属する」という権利区分が明確化された。市場経済改革の継続にともない、土地市場の開放は需要を呼び起こし、1988年の憲法修正案では、「土地の使用権は法律に照らして譲渡できる」と規定し、その後、1998年の「土地管理法」の修正では耕地保護政策、土地用途管理、上告権などの農村の土地収用に対する制限措置が明確化された。2002年には「農村土地請負経営法[農村土地承包経営法]」が全面的に農村の土地請負経営権の譲渡が規定された。第三段階において、2004年以降の土地政策立法は、詳細化と修正補足に集中し、憲法の中の「公民の合法的私有財産」は侵犯を受けず、収用にあたっては「補償をすべき」という規定のように、「国有地上の家屋の収用補償条例[国有土地上房屋徵收補償条例]」を通じて、都市家屋の収用を整えるようになったが、農村の土地収用については依然停滞している。

ゆえに、中国では農民集団による土地所有権所有、農民の土地の請負経営権所有、宅地使用権といった農村土地所有権構造、および人民政府が主導する農村土地収用制度が形成された。その制度の特徴は、以下のとおりである。人民政府が唯一の収用主体であり、公共の利益が唯一の収用理由であり、農村土地所有権市場における唯一の購入者は政府であり、同時に政府は使用権市場の唯一の購入者であり、土地収用補償は人民政府が農業生産力に基づいて決定する。

三、日本：「土地収用」と「農地転用」

注意すべきは、日本には中国式の都市農村の二元的土地権利帰属構造は存在せず、このためその土地収用制度は都市と農村では統一されており、独立した「農地収用」制度も存在していない。これに対応しているのは、公共の利益のための「土地収用」制度および農地を別の用途に転用する許可手続きである「農地転用」制度である。このふたつの制度を理解するには、日本の農地制度の変遷と結びつけて解釈する必要がある。日本の現行農地制度は、第二次大戦後の占領軍司令部が採用した日本民主化政策の一つに属し(S. SHOJI, 2012)、1961年の「農業基本法」を節目として、その発展過程は二つの時期に分けることができる。第一段階の重点は、農地改革[農地革命]と自作農制度の確立である。農村の困窮と生産力の回復を解決するために、「農地法」を通じて地主の土地を小作人や小規模経営者への配分を強行し、「農地耕作者主義」を精神とする制度を確立した。50年代の中期には、日本は高度経済成長期に入り、工業と農業の間で次第に収入格差が増大し、重大な社会問題となり、このため日本の農地制度は自作農対策からは後退し、土地の流動性を高め

る方向へと向かっていった。1961年の「農業基本法」は農地を調整し、生産量を増大させることで農民の収入を増大させることを主旨とした。しかし、都市の拡張や地価の高騰は多くの農民に土地を調整する力を失わせ、兼業農業によって農地を維持する道を選択させた。これに対して、1970年の「農地法」の修正は農地貸借の規制を緩和し、1980年の「農用地利用増進法」は農地貸借の幅をさらに拡大し、2009年には新「農地法」が「有効かつ効率的農地利用」を定め、自作農の地位をさらに弱めた。

日本の土地収用制度は、憲法第29条第3項「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」に基づき、「土地収用法」を基本的枠組みとした。1951年の公布から今に至るまで、土地収用の法律の変化はおもに「公共の利益」と「正当な補償」のふたつの概念の完成にあり、かかる案件は数多くある。しかし全体的発展の趨勢は「公共の利益」はますます「適当かつ合理的」、「正当な補償」は「収用当時の経済状態で合理的に算出される充分な金額の支払い」へと向かっていった。その他、特に言及すべきなのは、公共の利益のための用地取得は通常は民法上の売買契約となるが、双方の合意が形成されないときや、公共事業の完成期限が切迫している時には、「土地収用」の道がとられることになる。

農地転用政策の本質は、農業内部の優良地の保存と外部への土地開発需要の平衡にある。2009年の農地法修正まで、日本の農地転用政策は数次の修正を経ても、一貫していたのは、類型、規模、級別の絶え間ない緩和であった。着目すべきは、2009年の修正が農地転用の制限を始め、許可を要しない事由を縮小し、違法転用に対する行政代執行措置を増加させ、違法転用に対する罰金と懲役を重くした。要するに、日本の農村土地制度は農民に所有権が帰属する形式であり、公共の利益のために政府が例外的に収用権を有し、正当な補償の約束がなされ、さらに農民は一方で農地使用権市場の売り手であり、同時に農地転用制度によって土地所有権市場の売り手ともなり得る。

四、結論：比較の意義

中国の農村土地収用にはどうしてたくさん問題が存在しているのかは、実際には社会学者がすでに説得力のある解釈を提出している。官吏昇進の「競技大会[錦標賽]体制」（周飞舟，2009）と分税制下での地方政府の「土地財政」（孙秀林、周飞舟，2013）が重要なポイントである。地方財政の一部分が中央財政に献上しないといけないので、地方官吏は強者生存の競争に直面し、しばしば「近視眼」的な手段で成績をあげようとし、都市建設を推し進める。中国の都市化の迅速な進展、地価暴騰の前提の下、国家が土地使用権市場の唯一の売り手として巨大な利権空間を擁し、地方が自ら管理していた土地の賃貸料は財政の潜在的な源としている。ひとたび農村の土地が国有に帰すると、農業生産額を代価として将来の土地の貸出のための伏線が張られることになる。したがって、地方政府官吏が違法な手段も惜しまず、大規模に農村土地収用を推進することも理解できないわけではない。

中国の農村土地収用制度についての検討は盛んであり、そこにおのずと現われる社会矛盾は関心に値し、また一方でこのテーマは法律と社会の接点に位置し、その議論の空間はとても広い。法学研究者は通常理論構造の角度から思考することを習慣とし、「公共の利益」の完備、「正当な補償」の導入（章剑生，2009；陈小君，2012）を呼びかけているが、海外

の立法の事例を参照しながら比較研究を行うのも数多くある⁵。しかし法学研究者の思考はしばしば陥穽に陥る。もし中国の土地収用制度と海外の制度を比較するなら、それ以外にさらに多くの解釈を提供することは不可能であり、比較は目的ではなく、手段であると言えなくなるし、また、このような比較に意義があるとは言い難い。日中両国農村土地収用制度比較を例として、筆者はこのような不足を指摘することを試みた。

前述のとおり、日中両国の農村土地収用制度の最も大きな違いは、「公共の利益」や「正当な補償」という概念定義の差異にあるわけではない。もちろん、合理的な概念定義は制度の完成において重要ではないとは言えないが、これら差異に対する過分な関心は注意力を分散させてしまうだろう。実際には、両国の間の最も根本的な差異は、土地収用の後ろに隠れている土地市場の仕組みにあり、まさに国家や農民がこの市場の中に占める位置が同じではないので、さらに多くの細かい差異の増大の余地を残した。まず、日本の農村の土地は、使用権の流動を通じて変化でき、また自ら農地転用を申請することで所有権市場へと変わることもできる。公共の利益のためという例外な要求の場合にだけ正当な補償によって収用される。これに対して、中国の農村の土地は請負経営権の流転でしか変化できず、あるいは政府が農業生産額の対価によって収用するのを受動的に待つのみである。日本政府は土地所有権市場の参加者として存在するだけだが、中国政府は土地所有権の壟断者および土地使用権市場の独占的売り手として存在する。その中で、農民と政府の地位の落差は明らかである。もしこの落差を改変しないならば、仮に日本の「土地収用法」全文を取り入れたとしても、農民の利益の保護であれ、政府の暴利への動機の抑制であれ、何もできないはずである。

さいごに、中国の制度を検討する時の参照物として、日本の制度も当然ながら完璧なものではない。日本の農村の土地が有する変化の余地により、農民が土地を譲渡する動機はとても弱い。すでに以前から農地転用の未来は悲観的であるという指摘があり(神門善久, 1996)、さらにある研究者はこれが個人の権利の過度の保護によるものだと指弾した(Godo Y., 2015)。ここからわかるように、農地使用権の流動化の促進は止むを得ず、日本政府が行った政策と考えられる。少子高齢化が深刻化する状況下で、いかに農地の保護と土地流動、都市拡張の平衡を保つかは、関心を抱き続けるべき課題である。

参考文献：

- Ash R F, Edmonds R L.1998. China's land resources, environment and agricultural production[J]. The China Quarterly, 156: 836-879.
- Brown. 1995. Who will feed China[J]. Washington, DC: World Watch Institute.
- Godo Y. 2015. The Failure of Land-Use Planning in Japan[M].Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy. Springer International Publishing, 115-123.
- S. Shoji. 2012. Rural land reform and agricultural land committee in post war Japan[J]. 社会科学, 94: 141-147.
- Wang J, Chen Y, Shao X, et al.2012. Land-use changes and policy dimension driving forces in China:

⁵ CSSCI 引用データベースだけでも「土地徵收制度比較研究(土地収用制度比較研究)」に関する論文は、2015年12月27日までで70篇以上ある。

- present, trend and future[J]. Land Use Policy,29(4): 737-749.
- 陈小君. 2012. 农村集体土地征收的法理反思与制度重构[J]. 中国法学,1: 33-36.
- 大西敏夫. 2010. 農地転用制度の現況と課題[J]. 和歌山大学経済学会研究年報,14: 269-280.
- 黄宇骁. 2015. 日本土地征收法制实践及对我国的启示——以公共利益与损失补偿为中心[J]. 环球法律评论,37(004): 121-145.
- 平松弘光. 2012. 日本法からみた中国の土地収用制度[J]. 総合政策論叢,24: 85-102.
- 神門善久. 1996. 農地流動化, 農地転用に関する統計的把握[J]. Japanese Journal of Farm Management, 34(1): 62-71.
- 孙秀林,周飞舟. 2013. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. 中国社会科学,4: 40-59.
- 张玉林. 2012. 流动与瓦解: 中国农村的演变及其动力[M]. 中国社会科学出版社.
- 张玉林. 2015. 大清场: 中国的圈地运动及其与英国的比较[J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 1: 003.
- 章剑生. 2009. 行政征收程序论[J]. 东方法学, 2.
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 3(5): 4-77.

(翻訳 中山大将、巫靚)