

中国高度成長を支える地域間競争の構造と課題

—— 開発区による土地の囲い込みを事例に ——

周 牧 之

20 数年にわたる急速な経済発展によって、中国は巨大な工業生産力を有し、世界経済に大きな影響力を持つ国となった。長期にわたる高度経済成長が中国の国力と人々の生活レベルを大幅に向上させたことは疑う余地もない。とはいえ、この間中国経済の高成長を支えた発展モデル上に見え隠れしていた問題点も、次第に突出してきた。

例えば、土地問題では、「開発区」¹⁾の名のもとに大規模に行われた土地の囲い込み運動により、全国で数万平方キロの農地が破壊され、数千万人にも及ぶ農民たちが土地も職も社会保障もない「三無農民」へと追い込まれた²⁾。

農村と都市との間では、億単位の「農民工」³⁾と呼ばれる農村から都市への出稼ぎ労働者がさ迷い続けている。出稼ぎ労働者第一世代が都市で十数年にわたり奮闘努力の生活を続けているものの、いまだ彼らは都市に定住する住民として認められてはいない。

所得問題では、中国の農民と一般労働者の収入は、長期高速度経済成長に見合う程には向上していない。社会の基礎を形作るこうした人々が経済成長の恩恵を十分に受けないままである。

地域格差問題では、地域間の不均衡発展はますます顕著となり、沿海部、特に長江デルタ、珠江デルタの両メガロポリスの猛烈な発展と相反して、内陸、とりわけ大都市から遠く離れた地方は、人口流失、産業衰退の現象が日ごとに深刻さを増している。

中国は今まさに経済発展モデルを見直す時期に来ている。そのためには中国経済高度成長の構造を分析する必要がある。

一. 地域間競争がもたらす問題

中国は 1984 年に経済技術開発区の設置を開始した。その後、さまざまな名目で各種の開発区が全国に設置された。現在、中国にはほぼすべての都市に一つあるいは複数の開発区がある。国家級から省級、市級、県級及び郷鎮級（工業園区）など形態もさまざまである。投資誘致を目的に設立された各地の開発区はそれぞれ土地の囲い込みを行い、広大な規模の開発用地を獲得している。開発区による土地の囲い込みは様々な問題をもたらしている。本稿で

はなぜ開発区による土地の囲い込みが中国で横行するのかについて分析を行い、中国経済高度成長の構造を解析し、構造上の問題を整理する。

1. 開発区の弊害

中国国土資源部部長が2003年12月末、全国の国土資源局長会議で明らかにしたところによると、各種開発区は中国全体で2003年末には6015カ所を数え、計画総面積は3.54万平方キロに及んでいる。開発区はこの膨大な計画面積は、都市及び鎮⁴⁾の既存都市空間⁵⁾の総面積を超える広さとなっている。

開発区の名で行われた土地の囲い込みが、農民から農地を取り上げ、農民の利益を著しく損ね、中国13億人口の生存の拠り所となる耕地資源を著しく侵食し、中国の経済社会を捻じ曲げてきた。開発区が作り出した主な弊害は以下の通りである。

(1) 土地無き農民

1998年に改定され1999年1月1日に実施された『土地管理法』の規定によると、政府に徴収された土地の賠償金は、耕地徴収前三年間の平均年間生産額の6～10倍とされ、農民の移転にかかる補助費用は、耕地徴収前三年間の平均年間生産額の4～6倍とされていた。しかしながら実際の土地徴収の過程では当該規定が必ずしも履行されてはおらず、中国共産党中央農村工作領導小組弁公室と国土資源部(省)との合同調査チームによる報告書『土地徴収制度の改善に関する調査状況及び政策提言』が表したところでは、目下、沿海部の大部分の地域では1亩(ムー)耕地の土地徴収につき、普通、約3～5万人民币の土地徴収賠償金(土地賠償金、農産物補償金、農民の移転にかかる補助費用を含む)が、村に支払われているに過ぎない⁶⁾。実際に村から農民に支給されるのは1万元ほどのケースが一般的である。鉄道、道路など基礎インフラ整備にかかる土地徴収賠償金はさらに安く、1ムーにつき5000～8000人民币が支払われるに過ぎない。以上から見てとれるように農民が土地を徴収されたときに受け取る賠償金額は非常に低く抑えられている。こうした僅かな土地徴収賠償金は、農民が土地を失ったあとの生活の保障にはなっていない。

中国の農村では社会保障制度が実施されておらず、土地は実質上農民の生涯保障となっている。しかし開発区の土地徴収において、ほとんどの地域では土地徴収された農民に対して社会保障を与える制度が用意されていない。その結果、土地徴収された農民の大半は、土地も、仕事も、社会保障もない「三無」農民となっている。

開発区による大規模な土地徴収が数千万人もの農民の土地を奪ったのである。土地を失った農民は現在の中国において生活の保障に最も欠いた最大の弱者集団である。中国の経済発展プロセスの歪みが生み出した膨大な数の失地農民は、いまや中国の社会安定を揺るがしかねない存在となっている。

(2) 耕地の大規模破壊

中国は世界の7%を占める耕地で世界人口の22%にあたる人々を養う国家である。限られた耕地は中国にとっては非常に貴重な資源である。しかし開発区の土地の囲い込み運動が驚くほどの規模と速度で、良好な耕地を侵食している。開発区制度によって数万平方キロを超える良好な耕地が潰されたことになる。

膨大な土地を囲い込む開発区では、杜撰な土地利用が横行している。開発区による土地の囲い込みが作り上げた土地の放置と耕地の荒廃は、中国の農業生産に重大な悪影響を及ぼしている。全国の900を越える国家級、省級の開発区で、国家批准を得た計画用地は3000万ムー⁷⁾に達している。しかしこの膨大な開発区計画用地のうち、すでに開発された用地は計画用地全体の僅か13.5%に過ぎず、2600万ムーの土地が放置されたままになっている。市級、県級の開発区における土地の放置状況は、さらに深刻である。開発区による土地囲い込みが生んだ大量の土地放置と耕地の荒廃は、中国農業生産に甚大な被害を与えている。

(3) 大規模乱開発と低開発の都市空間

開発区による広大な土地囲い込みはまた、中国各地に大規模な乱開発状況を生み出している。農地を整地し、工場、住宅等の開発用地として転売することが開発区の開発モデルである。しかも開発区は制度上特別扱いされているために、ほとんどの都市において都市全体の都市計画の制約を受けない存在となっている。時間の推移とともに、開発区が巨大なスプロール空間となっているケースが全国の各都市で見られる。現在、開発区は中国における乱開発の最大の土壌となっている。

2. 土地の囲い込みをもたらした原因

上記のように様々な大問題をもたらしている開発区による土地囲い込みは、熾烈な地域間競争と中国行財政システムの歪みとの相互作用によって作り出されたものである。

中国高度経済成長の原動力は地域間競争である。しかし地域間競争は中国高度経済成長を作り上げたと同時に、開発区による土地囲い込みの横行ももたらしたのである。

(1) 地域間競争の圧力

改革・開放政策に転じて以来、とりわけ1992年の鄧小平氏の「南巡講話」⁸⁾以来、中国各級地方政府は、甚大な発展圧力を受けることとなった。地域の発展に関しては、上級政府から下級政府に対して圧力があり、各地域間においても発展競争の圧力があり、また地域住民から地方政府に対しての発展圧力もある。さらに近年中国では経済成長率、輸出総額、外資誘致総額、道路建設キロ数、一人当たり住宅の面積などいわゆる「地域経済発展指標」が氾濫している。こうした「経済発展指標」が地方政府に対する発展圧力をさらに強め、熾烈な地

域間競争が繰り広げられることとなった。

巨大な経済発展圧力が中国の各級政府の官僚を企業誘致、プロジェクト許認可、借款等の地域経済発展に繋がる活動に奔走させている。激烈な地方間競争に煽られ、地方政府は産業開発や都市開発に猛進している。

開発区はこうした背景の下、産業開発や都市開発の受け皿として各地域で大量に作られてきた。開発区の名目で獲得した土地を企業に安く提供することでプロジェクトを呼びこみ、経済発展を促進させることが中国地方経済発展モデルとなった。いわゆる開発区発展モデルである。こうした土地開発による発展モデルの定着は、開発区による土地囲い込みをさらに狂気なものにした。

(2) 行財政構造上の欠陥

開発区による土地囲い込みを横行させたもうひとつの原因は地方財政の貧窮化である。地方政府、とりわけ後進地域の地方政府の財政貧窮状態は深刻である。熾烈な地域間競争が繰り広げられている中で地域格差が拡大し、長江デルタ、珠江デルタメガロポリスや大都市の猛烈な発展と相反して、一部の内陸地域の衰退ぶりは際立っている。後者の地域の多くが財政難にある。

表1から分かるように、この十数年間、東部沿海地域、特に長江デルタと珠江デルタの両地域では猛烈な発展により、中国GDPに占めるシェアが向上してきたのに対して、内陸の中部、西部の両地域の同シェアは大幅に減少した。

地域格差が拡大し続けた結果、表2で示されるように、2004年には東部沿海地域の一人当たりGDPは18,217元であったのに対して、西部地域はその半分以下の7,216元であった。一人当たり地方財政収入の地域間格差はさらに著しく、東部沿海地域は1,421元であったのに対して西部地域はその三分の一強の539元に止まった。最も豊かな上海市と最も貧しい貴州省との間の、一人当たりGDPと一人当たり地方財政収入の格差はそれぞれ10.5倍、16.6倍に達した。

表1 中国GDPに占める各地域シェアの変化

地 域	1990年	2004年	04比90
東部沿海地域 ⁹⁾	54%	60%	+6.6%ポイント
長江デルタ地域 (上海・江蘇・浙江)	17%	21%	+4.1%ポイント
珠江デルタ地域 (広東省)	9%	10%	+1.3%ポイント
中部地域 ¹⁰⁾	30%	26%	-3.5%ポイント
西部地域 ¹¹⁾	16%	13%	-3.1%ポイント

資料：各年次『中国統計年鑑』中国統計出版社より計算して作成。

表 2 2004 年中国各地域 GDP と地方財政収入の比較

	国内総生産 (億元)	地方財政収入 (億元)	人口 (万人)	1人当たり GDP (元)	1人当たり 地方財政収入 (元)
全 国	163,231	11,693	129,415	12,613	904
東部沿海地域	98,626	7,696	54,140	18,217	1,421
長江デルタ地域 (上海・江蘇・浙江)	34,096	2,893	13,895	24,539	2,082
上 海	7,450	1,106	1,742	42,768	6,350
珠江デルタ地域 (広東)	16,039	1,419	8,304	19,315	1,708
中部地域	3,062	2,449	45,421	9,481	539
西部地域	1,544	1,548	29,854	7,216	519
貴 州	1,592	149	3,904	4,078	382

資料：『中国統計年鑑 2005 年』中国統計出版社より計算して作成。

拡大する地域格差に対して、中国では中央政府による再分配システムがまだ整備されていない。中央政府から地方政府への交付金や補助金は極めて少ない。義務教育等の行政サービスを充分に行えるか否かの財政能力の有無に関係なく、各地域では行政機能履行が要求されている。つまり、中央政府は財政上の再分配システムを持たないまま、各級政府に対し、自力で義務教育やその他もろもろの行政職務を履行させようとしている。中国行財政構造上における財源と行政職務との不一致は地方財政を大きく圧迫し、後進地域の財政窮乏状態を招いている。多くの地域で、地方政府として履行しなければならない行政職務とこれら行政職務を正常に履行していくために必要な費用と財政収入との間に、大きなギャップが存在する。この行財政構造上の問題によって、多くの地方政府が税収外財源を確保せざるを得なくなっている。

中国の地方政府が「費」と土地開発関連収入を税収以外の地方財政上重要な財源としているのは、このためである。

「費」とは地方政府が税以外に個人や企業から徴収するものである。税収源に不足している多くの地方政府は様々な名目で「費」を徴収し、それを財源に当てている。地方政府による「費」の徴収は地域住民に過剰な負担を掛け、様々な問題をもたらしている。中央政府は再三にわたり地方政府に対して「費」の徴収を規制しているにも関わらず、地方政府による「費」の徴収の規模はますます大きくなり、その名目もますます繁雑になっている。地方財源が構造的に不足している行財政システム問題に対して抜本的な改革を講じなければ「費」の徴収はなくなる。

地方政府のもう一つの重要な税収外財源は土地開発から得られる収入である。農業用地を

開発が可能な工業用地や都市用地に転用するに当たって、政府には「耕地占用税」を始め様々な名目の収入が入ってくる。さらに、地方政府は土地開発に直接、間接に参加することによる開発利益も得られる。その意味では財政難に苦しむ地方政府にとっては農地転用による土地開発を進めるインセンティブが極めて高い。しかし従来、中国政府は耕地を保護する目的で、耕地の工業用地や都市用地への転用について様々な厳しい規制を設けているため、耕地転用による土地開発は制約されてきた。そうした状況の中で、大規模な土地開発を目論む地方政府は開発区制度に目をつけた。

元々、開発区は工業振興、輸出振興のために企業誘致の受け皿として設けられた制度であった。農地転用が難しい状況の中で、各地方政府は開発区という仕組みを利用して、農業用地を工業用地や都市用地へ転用することが容易であることに気づいた。1990年代初頭、開発区の設立に関する規制が緩和されるにつれ、各地方政府が一斉に独自の開発区を設立するようになった。農地が様々な名目の開発区へと大規模に囲い込まれていった。まさに全国規模の土地囲い込み運動であった。開発区は耕地の転用による土地開発に制度上の受け皿を提供し、土地囲い込みを可能にした。

本稿は開発区による農地転用土地開発様式を重点的に分析してきたが、現在中国で行われている土地開発は農地転用に限られたものではない。政府主導による工業用地や都市用地の再開発も盛んに行われている。都市部における土地開発においても住民の利益を損なうケースが際立っている。

しかも、土地開発を財源とするのは財政難にある地域に限らない。高度成長を謳歌しているメガロポリスにおいても同域内の地方政府が土地開発を通じてインフラ整備資金を捻出する手法を採用している。土地開発による地方政府の財源捻出行為は全国規模で行われている。土地開発から生まれる莫大な収入は今日、中国の地方財政を支えていると言えよう。しかし、この地方財政の仕組みは、土地を徴収された農民たちの多大な犠牲の上に成り立っている。

地方財政の税外財源依存が常態化している中、中国では「費」の徴収で得られる収入が地方政府の「第二財政」、土地開発による収入が地方政府の「第三財政」と呼ばれるようになっている。今日、「第二財政」と「第三財政」の実際規模を検証できる統計はないものの、「第二財政」と「第三財政」が地方政府を支える重要な財源となっていることは確かである。

3. 土地公有制の問題

上記の分析から分かるように、開発区による土地囲い込みは、熾烈な地域間競争と行財政構造上の欠陥が生んだものである。さらに、開発区による土地囲い込みを可能にしたのは土地公有制という制度である。

中国の土地管理法では農村及び都市郊外の土地を村の集団所有、都市の市街地の土地を国家所有と定めている¹²⁾。土地公有制の下で、農村では農民が村から30年という期限付きで農

地を請け負って農業を営む。都市部では土地利用者が土地所有者である国家から期限付きの土地使用権を借りる。土地の使用権しか持たない土地利用者に対して、土地の所有権を持つ政府は土地を徴収する権限を持っている。

こうした土地公有制は、地方政府に、土地開発による財源獲得において制度上の可能性を与えている。

改革・開放後の中国における都市建設とインフラ整備の速度と規模は、世界経済史上の奇跡である。この奇跡を支えたのはインフラ整備用地を効率よく徴収できる土地公有制であった。

しかし土地公有制が持つ強制力が地方政府による土地開発に乱用されることによって、深刻な弊害をもたらすに至ったのである。土地公有制の下では、農民が請け負っている農地を政府が徴収することが容易であるため、土地開発のために農民から土地を取り上げる行為が開発区の形で中国全土を席卷した。また、農民に土地の所有権を認めていないため、土地開発を通してもたらされる利益が土地提供者である農民に十分に分配されていない現状をもたらした。こうした利益の大部分は地方政府と開発業者が獲得している。その意味では、土地公有制は、開発区による土地の囲い込みという形で、開発原資の獲得のために悪用されていると言わざるを得ない。

今日の土地公有制の下では政府による用地買収に対して規制する強い力が存在しないために、低水準の計画とあいまって、各地で大規模な乱開発を引き起こしている。

土地公有制の下で繰り返られる土地囲い込みと乱開発に関して中国は目下、有効な抑制メカニズムを持っていない。

二. 地域間競争がもたらす歪みの是正

中国経済発展の原動力は現在、地域間競争に由来している。しかし、世界資源の利用と世界大分業への参入を前提とする経済発展様式のもとで、深水港を持つ地域と深水港から遠く離れた地域は、発展条件上もともと差異がある。こうした差異が今日中国の地域間不均衡発展をもたらした基本原因である。発展条件上の差異を無視した地域間競争は、地域間の経済及び社会発展の格差を広げている。とくに深刻なのは、発展条件の厳しい地域が発展圧力により、制約条件を無視した発展への追求に駆り出されていることである。こうした地域の地方政府は、経済発展を促進するために、「費」の徴収や土地の開発等を通じて開発資金を集め、産業開発を推し進めてきた。企業誘致に当たっては沿海部と比べ、より緩い環境規制と、より安い土地取得などの条件を示してきた。しかし長江デルタ、珠江デルタの両メガロポリスをはじめとする東部沿海地域との競争の中で、内陸部地方政府主導の産業開発は競争力を持たない。競争力のない産業開発はもともと欠乏している地方財政をさらに厳しい事態へと追

中国高度成長を支える地域間競争の構造と課題

いやっている。地方財政の逼迫は地方政府を「費」の徴収や土地開発にさらに駆り立てる。節度を失った地方政府による土地開発と、「費」の徴収は、深刻な社会問題をもたらしている。企業誘致合戦の過熱化によって環境問題の深刻化や低密度土地利用、乱開発などの問題が引き起こされている。

四半世紀続いた中国の高度成長期は地域間競争を原動力としてきた。しかし長江デルタ、珠江デルタの両メガロポリスの急速な発展と、内陸地域の活力低下の両極現象が次第に鮮明になってきた今、地域間競争がもたらす構造問題に真剣に対応する必要がある。中国で高度成長期が今後も続けられるかどうかはメガロポリスの経済発展を促すと同時に、内陸地域の発展圧力を緩和できるかどうかによって左右される。

経済未発達地域の発展圧力を緩和するために中国は行財政の構造改革を進める必要がある。

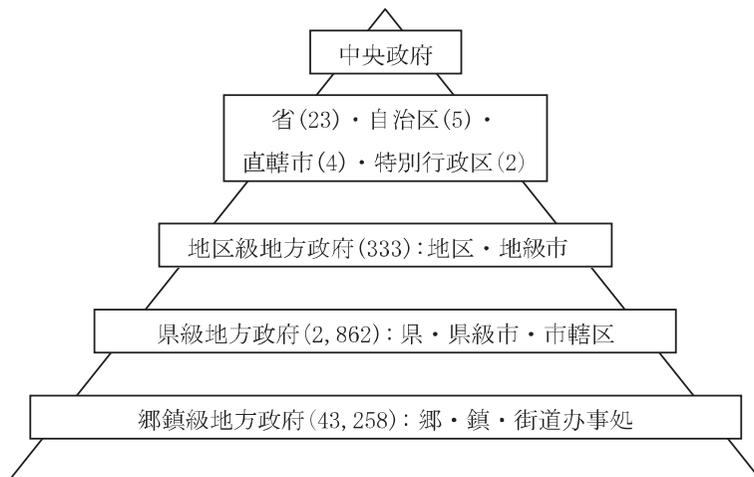
1. 地方政府階層の簡素化

中国の行財政構造改革はまず、地方政府階層の簡素化と地方政府行政エリアの調整から始められる必要がある。

現在、中国地方政府には省・自治区・直轄市（北京、上海、天津、重慶）・特別行政区（香港、マカオ）といった省級と、地区級、県級、郷鎮級という四つの階層の地方政府がある。市の中でも、北京、上海のような直轄市、蘇州、無錫のような地区級市、崑山、義烏のような県級市の三つの階層がある。各階層の地方政府における行政分業はきわめて曖昧である。重複した行政構造が、地方行政の低効率と高コストの体質をもたらし、地方財政を圧迫している。

行政効率を高め、行政コストを削減するために、地方政府階層の簡素化を図らなければならない。

図1 中国の行政階層（2004年末）



資料：『中国統計年鑑 2005 年』中国統計出版社より作成。

ない。地方政府の四つの階層を広域地方政府と基礎地方政府からなる二階層にするといった改革が必要である。地方政府階層の簡素化に関する議論は中国では近年ようやく始まったばかりである。

地方行政の効率化を図るためにはさらに行政エリアの合併も進めなければならない。1990年代半ばから合併を進めてきたのは郷鎮であった。そもそも郷と鎮の違いは、後者がより都市的な機能を持っていることにある。郷と鎮の行政エリアは元々人民公社のエリアを引き継いだものであった。郷鎮が行う行政サービスが人民公社の時代より質量とも遥かに増えてきたために、郷鎮政府の行政コストは高くなる一方となった。そこで郷鎮政府の行政効率を向上させ、行政コストを削減させるために、1990年代半ばから各地で郷鎮級政府の合併が進められてきた。その結果、1990年に5.58万だった郷鎮級地方政府は、2004年末には4.33万にまで減少した。

他方、地区級、県級の地方政府数はほとんど変化していない。地区級政府は1991年の348から2004年の333へと、僅か15しか減少していない。県級政府は、1991年の2833から2004年の2862へとむしろ29増えた。

これは改革・開放以来、地方政府の行政エリアに関しては、郷鎮級政府の数が大幅に減らされたのに対して、地区級と県級政府における行政エリアの調整は行われなかったことを表している。中国のこれからの行政構造改革は、地方政府の階層を簡素化すると同時に、地方政府の行政エリアの調整も同時に進められなければならない。

2. 再分配システムの構築

経済未発達地域の発展圧力を緩和するために中央財政による再分配システムを作り上げる必要がある。現在、義務教育、社会保障、インフラ整備などの出費は地方財政の大きな負担となっている。特に内陸地域ではこうした出費を担う財力のない地方政府が増えている。地方財政の緊迫は地方政府を開発に駆り立てる大きな原因となっている。そのために、義務教育、社会保障、広域インフラ建設など公益性の高い事業を地方財政が中心となって負担する現在の体制を改め、中央財政が軸となって負担する体制へ移行する改革を急がなければならない。さらに、中央財政が後進地域の地方財政に大規模な財政移転を行い、これを支えとして後進地域の社会経済発展を促す政策も必要である。

高度経済成長を続ける中で、経済発展成果の分配は、現在中国が直面する大問題である。中国経済発展の恩恵は、あらゆる階層と地域にまで配分される必要がある。経済発展成果の分配問題がうまく解決できれば、中国経済はこれまでの輸出主導型から内需主導型へ転換し、長期安定発展が可能となる。もしうまく解決できなければ、社会分裂が引き起こされ中国経済は減速あるいは停止状態に追い込まれるだろう。

急成長を続ける沿海部メガロポリスと遅れた内陸部との格差が拡大するなか、再分配シス

テムの構築は、中国の更なる安定発展にとっては極めて重要である。

再分配システムは、まず義務教育と社会保障体制の再構築から始まることが望ましい。

(1) 義務教育制度の改革

経済発展は労働生産性の向上によって成し遂げられる。農村労働者が大挙して都市へと流れ、農業より生産性の高い工業やサービス産業に参入することは社会の労働生産性向上の過程である。つまり、都市化は本来、経済発展の巨大な原動力である。この過程において労働力の質は、労働生産性の向上、経済社会の発展と密接に関わってくる。農業国が工業国へと向かうために最も重要なのは、国民教育水準の向上である。教育は農業労働力の素質を高め、現代社会生産活動に入る前提を形作り、人々が市民社会に向かうための鍵となる。

国民の資質向上は、中国都市化過程の健全な発展を左右する。国民の資質向上の基本は義務教育にあり、職業教育、高等教育、生涯教育はみな義務教育が基礎となる。しかし、今日の中国では義務教育の責任は、地方政府が負っている。1989年の財税制改革で農村義務教育の主な支出は郷鎮の財政が負担することになった。中央政府から地方政府への交付金や補助金が極めて少ない中国では、義務教育支出はその後の郷鎮の財政を圧迫することとなった。地方財源に頼る義務教育体制の下で、中国の地域間不均衡発展は、義務教育水準の地域間格差を招いている。農村地域の義務教育水準は低く抑えられると同時に、義務教育の地方財政への圧力は、後進地域の財政を逼迫させ、地域格差をさらに拡大させる原因となっている。こうした問題に鑑み、中国政府は2001年、農村義務教育の主な支出を県財政が負担することとした。しかし40%以上の県が財政赤字を計上している現状にあって、同改革は上記の問題の抜本的解決には結びついていない。

中国で後進地域の義務教育水準を確保し、財政を義務教育の逼迫から開放させるためには、中央財政を主体とする義務教育体制を確立する必要がある。

(2) 国民社会保障体制の形成

土地、大家族、村落共同体は何千年もの間、中国農村社会の生涯保障であり続けた。土地を支えとする大家族、村落民は相互に生、老、病、死を助け合って暮らしてきた。急速に進む都市化は人々を、土地、大家族、村と離別させ、血縁関係も地縁関係もない都市へと向かわせている。こうした人々には新たに「生、老、病、死」を保障する社会保障制度が必要となる。しかし中国はそうした意味での社会保障制度をまだ持たない。

計画経済の時代では中国の福祉は企業保障をベースとしていた。中国の福祉保障制度は現在も企業中心である。しかし企業の寿命が益々短くなり、人の寿命が益々長くなりつつあるいま、人々は生涯保障を企業にのみ任せるわけにはいなくなった。また、中国では企業保障の閉鎖性が極めて強く、企業に勤めていない人々は福祉を享受できない現状にある。特に

都市部で生活している億単位の農村からの出稼ぎ労働者は、企業保障から排除の対象となっている。企業保障体制のこうした閉鎖性、不公平性は、人々の企業間、職業間の流動を著しく阻害し、人口移動と産業の構造調整を妨害するものとなっている。同時に、企業を中心とする保障制度は企業自体に重い負担を強いている。

産業間、職業間、地域間の人の移動を前提とする公平かつ安定した社会保障システムの構築が、中国社会経済の健全な発展の根本である。社会保障システムは再分配システムの一貫として構築される必要がある。経済成長の恩恵を受けることの出来ない人々を削減し続けることで中国经济成長パラダイムシフトが初めて可能となる。膨大な人口を網羅する公平かつ開放的な社会保障システムの構築が、21世紀の中国が直面する重大課題の一つとなっている。

3. 乱開発を抑制するメカニズムの整備

中国の今日の経済高度成長は地域間競争から生み出されたと言ってよい。地域間競争がなければ今日の発展はなかっただろう。しかしこの熾烈な地域間競争はほとんど有効な制約メカニズムが働かない中で行われてきた。経済発展を追求するムードが極めて高い現在の中国では、地方の経済発展を促すインセンティブメカニズムは大きく作用しているものの、規制する制約メカニズムは欠如している。有効な制約メカニズム無き地域間競争は、多くの深刻な問題を招いている。土地問題に関して言えば、地方政府が持つ最大の資源が土地資源であるが故に、財政貧窮状況にある中、なお発展の巨大圧力を受け、地方政府は土地開発による第三財政収入をはかると同時に、土地を安く提供することで企業やプロジェクトの誘致を急いだ。よって中国では耕地資源が非常に貴重であるにもかかわらず、土地利用の効率が低く、密度が低いという矛盾した局面が形作られた。中国各地の開発区で、一つのプロジェクトが、数百、数千ムーもの土地を使用する現象がしばしば見られる。

こうした現状を鑑み、中国では地域間競争がもたらす乱開発を抑制するメカニズムの整備を急ぐ必要がある。

(1) 土地私有制の導入

中国で目下開発区等の形で繰り返される土地開発は、地方政府主導の土地開発である。このような官製土地開発を可能にしたのは土地公有制という制度である。

改革・開放後、中国における都市建設とインフラ整備の速度と規模は、世界経済史上の奇跡とあっていい。この奇跡を支えているのは土地公有制である。しかし開発区問題から見られるように土地公有制が持つ弊害もまた顕著である。

まず、土地開発を通してもたらされる利益が農民等土地提供者に十分に分配されていない問題がある。現状では土地開発利益の大部分は地方政府と開発業者が獲得している。土地公有制の下では、土地提供者の利益が保障されない。近年、中国各地では土地開発をめぐる土

中国高度成長を支える地域間競争の構造と課題

地所有者と政府との衝突が頻繁に発生している。時には大規模な流血惨事にまで発展する。土地所有者の権益を保障するメカニズムが急務である。

土地公有制の下ではさらに、政府が容易に開発用地買収を行いがちである。用地買収に対する規制の欠如は、土地の低密度利用やスプロールをもたらす乱開発を引き起こしている。

こうした状況に鑑み、中国はすでに土地私有制導入を検討すべき時期にきたと思われる。土地私有制は開発によって農民らの権益が著しく損われる現状を是正し、個人権益をより保障する制度である。さらに節度を失った地方政府による土地開発抑制にも有効な制度であると期待できる。もちろん土地私有制の議論は土地の持つ公益性にも充分配慮して行わなければならない。

もっとも中国では土地私有制の導入にはまだ時間がかかるであろう。所有制の問題が解決できない現在では、土地所有権をより尊重する制度の構築を急ぐべきである。すなわち、中国では個人の権益をより尊重する土地利用制度が必要となる。

(2) 土地利用総量計画の厳格化

横行する土地開発に歯止めをかけるためには、厳格な土地利用総量計画が必要である。中国では各地域に対して土地利用総量計画と農地総量維持原則とが存在するが、厳密さに欠けていると同時に抜け道が多い。例えば、現状では、一定の耕地を新たな土地開墾で獲得することと引き替えに同じ規模の優良農地を開発用地に転用することが許可される。しかし新しく開墾された土地は大半が農業に適さない土地であり、結果として優良な農地面積が著しく損なわれている。そのために、土地利用総量計画と農地総量維持原則があるのにもかかわらず、土地開発が横行し、農地が急速に縮小している。

中国で乱開発を規制し、農地を保護するためには、強制力を持つ緻密かつ厳格な土地利用総量計画が必要である。

(3) 質の高い都市計画の策定

中国の各都市には都市計画が備わっているものの、大多数の計画の水準は低劣で拡張的である。このような都市計画は土地開発を規制するものではなく、むしろ土地開発を促す存在となっている。

高度成長期の中国の都市建設のスピードは非常に早く、ずさんな都市計画と高速で進む都市建設の現状は、各地に低密度かつ低質な都市空間を広げている。

中国は質の高い都市計画を策定する能力を早急に高めなければならない。

(4) 固定資産税の制定

土地使用権所有¹⁴⁾に対して固定資産税を徴収する制度もいち早く導入すべきである。現

在、中国では土地使用権の取得には高いコストをかけるのに対して、土地使用権の維持にかかる税金のコストは極めて低い。このような制度は土地の低効率、低密度利用を招いている。土地価格に比例する土地利用の固定資産税が形成できれば、中国の土地利用効率は大幅に改善できるであろう。

(5) 空間計画の実施

過度な地域間競争を緩和させるためには、経済発展条件の優れた地域と発展条件の悪い地域、環境保護の必要性の高い地域などを区別し、それぞれ地域の条件に見合った役割を与え、産業、人口など要素の空間分布上の変化を考慮する全国的な空間計画が必要である。しかし中国にはこれまでこのような空間計画が存在しなかった。

中国政府は 1980 年代、五カ年計画に加え、新たな空間計画の作成を試みた。そのために当時、政府は国土局を設立させ、これが後に国家計画委員会に吸収され国家計画委員会国土司、そして今日の国家発展と改革委員会地区経済司となった。しかしこの間、中国は空間計画を形成するに至らなかった。地域間競争がもたらす地域格差の拡大等の問題が深刻さを増す中で、中国では現在、空間計画に関する議論が再び活発化している。2005 年 10 月 11 日に中国共産党第 16 期中央委員会第 5 回総会で採択された「第 11 次 5 カ年計画策定に関する党中央の提案」では各地域を最適開発地域、重点開発地域、開発制限地域、開発禁止地域に四分類し、それぞれの地域の機能的位置づけを明確にするとともに、相応の政策と評価指標を定め、特色ある地域発展を目指すことを謳った¹⁵⁾。これは、各地域が発展条件に基づいてそれぞれ特色ある地域発展を目指すべきだとする、中国政府による初めての明言であった。空間計画を持たない中国政府が五カ年計画にこのような空間問題を扱う機能を持たせたことは、非常に大きな意味を持つ。中国政府のこのような政策転換と計画体系の進化は、過度な地域間競争の緩和に寄与することが期待できる。

地域間競争は中国に四半世紀にも及ぶ高度経済成長をもたらした。他方、地域間競争は、地域格差の拡大、乱開発の横行、土地所有者の利権侵害などの問題の最大要因ともなっている。こうした問題は中国経済社会の基盤を揺るがしている。中国は脱地域間競争の経済成長パラダイムシフトを必要とする。そのためには、再分配システムの構築など行財政構造改革を断行し、乱開発を抑制するメカニズムの整備を急がねばならない。

注

- 1) 開発区制度は 1984 年に経済技術開発区の設置から始まった。当初は工業振興を目的として設けられた。しかし、その後、農地の大規模転用メカニズムとして各地政府はこぞって、さまざまな名目で各種開発区を設立した。
- 2) 中国国土資源部部長は 2003 年 12 月末、全国の国土資源局長会議で、中国全国の各種開発区が同年 6015 カ所を数え、計画総面積は 3.54 万平方キロに及ぶことを明らかにした。開発区の名で行

中国高度成長を支える地域間競争の構造と課題

われた「土地の困い込み運動」が、農民の利益を著しく損ね、中国 13 億人口の生存の拠り所となる耕地資源が著しく侵食された。開発区の実態と弊害について、詳しくは周牧之主編『大転折—解読城市化与中国経済発展模式 (The Transformation of Economic Development Model in China)』世界知識出版社、2005 年 5 月を参照。

- 3) 農民工とは農村戸籍を持つ都市出稼ぎ労働者である。
- 4) 中国には中央、省・自治区・直轄市、地区、県、郷・鎮という 5 つの行政レベルがある。都市には直轄市、地区級都市、県級都市という三つの行政レベルがある。郷と鎮の違いは、郷より鎮がより都市的な機能を有している点にある。
- 5) 中国では都市及び鎮で都市空間として認定されている空間を「建成区」と称する。
- 6) 中国の農地は村等の集団所有となっている。ゆえに、土地徴収補償費は村等の集団にまず支払われ、集団から各農家に配分する仕組みになっている。
- 7) (ムー) とは中国の土地面積単位である。1 ムーは 660 平方メートルに相当する。
- 8) 鄧小璠氏の南巡講話とは、1992 年 1 月 18 日から 2 月 23 日まで鄧小平氏が湖北省武昌市、広東省深 市、珠海市、そして上海市などを視察する過程で発表した一連の談話である。これらの談話は、天安門事件後の中国で蔓延していた改革反対論を批判し、経済発展を促す内容であった。談話をきっかけに中国政府は経済発展志向を強めた。とくに各地方政府は一気に経済発展の大競争に突入した。
- 9) 東部沿海地域とは北京市、天津市、上海市、河北省、山東省、遼寧省、江蘇省、浙江省、広東省、福建省、広西自治区、海南省を指す。
- 10) 中部地域とは山西省、内モンゴル自治区、吉林省、黒竜江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省を指す。
- 11) 西部地域とは、四川省、貴州省、雲南省、陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区、チベット自治区を指す。
- 12) 詳しくは『中華人民共和国土地管理法』を参照。
- 13) 中国国務院は 2002 年、「基礎教育改革と発展に関する決定」を公布、農村義務教育の教職員給料の支給の責任を郷鎮から県へと引き上げた。
- 14) 土地公有制の下では土地の使用権のみが所有可能である。
- 15) 詳しくは「第 11 次国民経済・社会発展 5 カ年長期計画策定に関する党中央の提案」を参照。

参 考 文 献

- 周牧之著『鼎—托起中国的大城市群 (Megalopolis in China)』世界知識出版社、2004 年発行
- 周牧之主編『大転折—解読城市化与中国経済発展模式 (The Transformation of Economic Development Model in China)』世界知識出版社、2005 年発行
- 周牧之編著『城市化：中国現代化の主旋律 (Urbanization: Theme of China's Modernization)』(中国語・英語対訳版) 湖南人民出版社、2001 年発行