

土地の国有化が難しいのはなぜか？——深圳を事例に

◆ 大東文化大学国際関係学部教授
岡本信広

深圳は二度の土地国有化を通じて、農民、農村が存在しない都市化に「成功した」都市である。この経験から導かれる教訓は、土地需要の増加で発生した土地価値の利益分配のない国有化はうまくいかず、都市農村の二元構造は残ったままになるということである。

中

国の土地はすべて全人民所有制、いわゆる国家や集団のものだ。一九八二年の憲法改正、一九八八年の「土地管理法」の公布以来、都市では国有地、農村では集団所有地となっている（譚など二〇〇六）。国有地は国家のものであるので、都市計画通りの開発が進められるし、その土地の上に建てられた箱物の権利関係も明確になっている。例えば住宅であれば土地の使用権は七十年、工業用地であれば五十年となっており、土地の使用権は法律で守られ、したがって市場で合法的に流通することが可能である。

一方農村の集団所有地は複雑である。一九七〇年代末より人民公社主体の集団農業体制から生産責任請負制に代表される家族営農制に移行した。集団所有制とは農村の戸籍のある農民全員が農村の土地を所有しているという形をとる。土地自体は農村と

いう集団によって厳格に管理されているが、農地の請負権は各農民に分配されている。ただ請負権は使用権と違い、法律的には曖昧な権利である。

都市化のために農村の土地が必要になると、集団所有地は一旦国有化を行ってから開発することが義務づけられることとなった（一九九八年の「土地管理法改訂」）。したがって、都市化を進める中国は多くの農村の土地を国有化しなければならない。

しかしここで疑問がわく。それは、党政府の強い中国であれば国有化は容易なのではないか、土地をさっさと国有化すれば、都市化や都市農村の二元構造は簡単に解決できるのではないかという疑問だ。

実際、国家権力を背景に国有化に「成功した」都市がある。それが深圳だ。その事例をみてみよう。

深圳は全国でも珍しい都市住民率一〇〇

%、国有地一〇〇%の都市である。二度の土地国有化を通じて都市化がなされた（譚など二〇〇六）。

一九九二年に深圳は経済特区内の国有化を行った。経済特区内の六十八の行政区、百七十三の自然村を都市居民委員会に変更し、四万人以上の農民を都市住民とした。集団商工業用地や宅地を国有として、使用権は使用者が持つこととなった。

二〇〇四年には第二次国有化が行われる。特区外の宝安区、龍崗区の十八の鎮、二百十八の村民委員会、二十七万の農民を都市化した。農民戸籍を都市戸籍とし、存在した城中村（都市の中の村）などの土地もすべて国有化したのである。

当然それともなっていて、農民に都市戸籍を与え、社会保障制度も一体化させた。

このように深圳は法律一本で農村集団所有地と農村戸籍をなくし、国有地と都市住

民を生むことに「成功した」都市である。

国

有化により、形式上、都市、農村の二元構造はなくなったが、現実はいまだに二元構造のまま。それは二つの問題を抱えているからである。

一つは農民や農村の生活を変えるのは容易ではないということである。国有化、都市化によって失地農民が生まれた。そのため、一九九四年の時点では接収した土地の三―四％を元農民に返すとともに、集団商工業用地も集団組織に返却している（譚など二〇〇六）。

もう一つの問題は、農民や農村集団の「占有」問題である。経済発展に伴う土地需要の増加は土地もっている価値を上昇させる。農村は高層ビルを建て、企業を誘致する。また「小産権」住宅を建て、販売、賃貸する（小産権とは、集団所有地に建てられた都市住宅。国有地でないので財産権売買がしにくい）。農民は城中村でみられる多くの「違法」建築を建てて、増加する出稼ぎ労働者の住居を提供している。二〇一〇年の統計によれば深圳市で許可手続きを踏まずに建築されている建築物は総建築面積の三九％にのぼる（『経済参考報』）。

また農村集団が占有しているので商用の建設用地も国家が自由に使えるわけではない。二〇一一年の深圳市建設用地のうち、元農村集団所有地であった建設用地は四二・五％にのぼる（『経済参考報』）。

すなわち法律で土地を国有化したといっても実際には農村集団や農村株式会社（集団企業が株式化したもの）が所有している実体は変わっていない。つまり農民が宅地を「占有」し、農村集団が国有地を「占有」している状態だ。

結局、法律一本で国有地化したために、農民の生活補償はおざなりになり、あるいは集団所有という所有権の曖昧さを残したままに国有地化をしたために、現状維持を認めることとなった。現状維持を認めることは、農村集団が国有地を「占有」しているということである。

また、「国有地」とはいえ、国家は何の利益も得ていない。農民の宅地利用について国有地使用の賃料をとることはない。また集団所有地で発生している利益は社区（元の農村）で株式会社を設置し、元の戸籍をもつ農民の権利にそって利益を配分するようにしている。

なぜ国有地化は難しいのか。私有化にせよ国有化にせよ、所有権転換には金銭的な取引なしにはできないという当たり前の事実が存在し、それを無視して、法律一本で解決はできないということである。

また集団所有財産権の曖昧さが、補償問題を複雑にする。集団所有地を国有地化するには、集団所有地の権利を確定しなければならぬ。現在社区株式会社で元戸籍農民が株を持つ形ではあるが、農民たちはは

都市化で散り散りになり、その権利の確定は容易ではない。

土地取引を自発的に行わせるのを期待するのが私有化であり、土地取引を国が目的をもって行うのが国有化である。

国有化はコストが高い。国有も集団所有も全人民所有だからといっても集団所有によって発生している利益補償をしなければならぬ。土地需要の高い深圳ではなおさら補償金額があがってしまうし、「誰に」補償するかも問題だ。

私有化の方がコストが低い。それは権利を確定することによって、各自が自由に取引するために、必要なものを必要なだけ市場価格で取引すればいいからだ。

しかし社会主義市場経済国・中国にとって、法律上都市は国有地である以上、都市化のためには農村の土地を国有化するしか方法は残されていない。集団所有地で発生している利益を補償できないかぎり、政府による国有化は困難を極めるのである。

●参考文献

「深圳土地国有化転製造留問題漸頭 産権複雑」『経済参考報』二〇一三年六月十四日。<http://news.xinhuanet.com/house/2013-06/14/c_124853003.htm>

譚啓宇・王仰麟・趙苑・彭建・蔡玉梅二〇〇六「快進城市化下集体土地国有化制度研究——以深圳市為例」『城市規劃學刊』二〇〇六年第一期總第六百六十一期、九十八―百一頁。