

中国における「農転非」戸籍改革の政治経済学： 四大地方実験の事例研究をめぐって（*）

陳 雲
森 田 憲

1. 研究の背景

中国における戸籍改革はふたつの側面をもつ。ひとつは、都市（「直轄市」、「地級レベルの市」、「県級レベルの市」等が該当する）あるいは省内部の都市部と農村部との間の戸籍の壁を取り除くことであり、もうひとつは、異なる都市間の戸籍の壁を取り除くこと（大都市ほど、戸籍にともなう付加価値が高い、いわば、「門戸開放」である。本稿の分析対象である「農転非」戸籍改革の四大地方実験は、そのうちの前者にあたる。

「農転非」とは、農村戸籍から都市戸籍への変更をさしている。中国では、従来公共サービスの側面において、都市戸籍の付加価値が高いため、「農転非」は農村戸籍の人びとにとっては願望だったのである。

近年、地方政府の「土地財政依存」が高まるなかであって、「土地で社会保障と交換する」むねを内容とする「農転非」戸籍改革は、地方政府の政策の重点となった。大規模に展開された「農転非」戸籍改革は、しばしば「新農村建設」とか「新型都市化」と名づけられることが多い。しかし、農村の土地収用にともなって、農民の利益が確実に保証されるのか、農民の要求がはたして尊重されるのか等々について世論の関心が集まっているのが現状である。また、都市化がすすんでいくプロセスであって、農村・農民・農業の位置づけがどのようなものなのか、あいまいにされているのもまた現状だといえる。言い換えると、「農転非」戸籍改革に関わる課題は実に複雑多岐にわたっているのである。

ふりかえってみると、1980年代における市場経済化への改革にともなって、中国の戸籍制度改革がはじまった。いうまでもなく、市場経済は、生産要素の自由な移動を前提としており、労働の自由な移動は不可欠である。ただし、戸籍制度に

は社会保障や公共サービスにおける大量の「付加価値」がともなっており、事実上多種多様な利益を付随した「身分制度」と化しているため、戸籍制度の改革とは、必然的に利益配分の大規模な調整を意味する。したがって複雑な駆け引きがくり上げられることとなる。

事実、「離土不離郷」（土地から離れても、故郷から離れない）の小城鎮戸籍改革は、すでに成果をおさめている。しかし、大都市を含む戸籍改革の一括法案は、実施されることなく、1990年代初頭に流産している。その理由は明瞭である。実際、改革の試みは、既得権益の打破を意味しており、当然のことながら、抵抗もまた大きい。大都市になるほど、その戸籍には高い付加価値が付随しており駆け引きも激しくなる。1990年代以降、大都市戸籍改革における主導権は、事実上、中央政府から地方政府へ移されることになった。しかし、地方政府主導の戸籍制度改革は、それ自体ジレンマを抱えているのである。

「農転非」戸籍改革を試みるに際して、地方政府には改革をすすめる動機が存在する。「農転非」改革をつうじて、工業化と都市化を推進させ、それによって当該地域のGDPが拡大し地方政府を主導する官僚の業績評価が上がるのである。しかし他方、地方政府には改革を抑制する要因もまた存在する。すなわち、(1) 1994年の分税制実施以降、下位にある地方政府ほど、「財政権と事務権の非対称性」が著しく、同時に(2) 地方政府に対する住民の監視メカニズム（基礎レベルの選挙制度）が欠如したままなのである。その結果、「農転非」戸籍改革において、地方政府による「経済的利益」志向の特色が鮮明に表れることとなる。一自らの私的利益の最大化を求め、地域住民である農民の利益を軽視するという特色である。「土地財政」とは、その具体的な表現といつてよい。

「農転非」戸籍改革にともなう工業化および都市化の現象は、(中国語の表現で)「新農村建設」とか「新型都市化」と名づけられた。名称がどうであれ、「土地で社会保障と交換する」という中身は変わらない。そして、農民の利益を著しく侵害する結果であることは免れない。いずれにせよ、地方政府の業績評価の向上をめざす短期的な行為であって、長く続けられるものではない。

現代化は、その根本という意味では、人間の現代化にはかならない。農民への略奪をつうじて実現される「都市化」とは、片足で走っているようなものであり、どこまで走れるのかはなほ疑問である。多くの発展途上国では、失敗した都市化の結果、農村の絶対的貧困をもたらしたのみならず、当該「農村の貧困」¹がそのまま都市部で大きく「飢える口」を開くことになった—「スラムの氾濫」である—。中国の場合には、2006年以降各地の大都市に蔓延しはじめた「群租」現象が、一種の「中国式スラム」なのである。いままでの都市化への途を反省しなければならないだろう²。

本稿は、誘発的制度改革の視点から、中国の「農転非」戸籍改革に関わる四大地方実験ならびに利益関係者の間の「非協力ゲーム」の現状を考察し、「運動式都市化」³における構造的問題の分析を試みる。そして、「協力ゲーム」に転換し得る可能性を、制度的再構築の視点から、探ってみることとする。

2. 「農転非」戸籍改革の四大地方実験

1980年代から21世紀初頭にかけて、戸籍制度改革はいくつかの段階を経ることとなった。その主要な特徴は以下のとおりである。

(1) 第1は、改革開放政策がもたらした市場経済化および都市化は、人口の移動を促し、中央

政府主導の「離土不離郷」を具体的な中身とする小城镇戸籍改革に大きな進展がみられたということである。戸籍制度の事実上の解体がはじまったのである。(ちなみに、人口の移動が許される一方で、移動した人口の市民待遇はいまだに十分に実現されていない)。

(2) 第2は、大都市を含んだ戸籍制度の全面的改革案は1992年に一度提出されたものの、実現しなかったということである。そしてその原因は、戸籍に付随する付加価値が大都市になるほど高いためである。1990年代以降に、全国的に引き続き推進されたのは障害が比較的小さい「小城镇」の戸籍改革であった。一方で、大都市の戸籍改革の主導権は中央政府から地方政府へ移った。「ブルー戸籍制度」⁴が代表する「戸籍の商品化」が各地に浸透していき、2003年までつづくこととなった—2003年から、上海のような大都市で不動産バブルが発生しはじめ、地方政府にとって、「ブルー戸籍」のようなインセンティブがもはや必要ではなくなったのである—。

(3) 第3は、2010年ごろに実施されることとなった、「全国城郷統籌総合改革実験区」(都市と農村の統合的な発展をはかる実験区)が代表する地方における実験が、戸籍制度改革の新たな段階の到来を意味したということである。

2000年以降、市場経済化がさらにすすみ、全国の移動人口が1億をこえるようになった。そして戸籍制度は要素移動の最大の障害となったのである。こうした状況のもとで、公安部は、各地で自主的に戸籍制度改革の実験を行うように提唱した。

本稿冒頭で述べたとおり、戸籍改革はふたつの側面を有する。ひとつは、都市(直轄市、「地級レベルの市」、「県レベルの市」など)あるいは省内部の都市部と農村部との間の戸籍の壁を取り除くことであり、もうひとつは、異なる都市間の戸籍

¹ 中国農村の貧困問題およびその対策については、たとえば谷口・朱・胡(2006)、とりわけ第6章、第7章参照。

² 「中国の都市にもスラムが存在するのか」という問いに対する答えは、肯定的である。中国式の「隠れたスラム」現象については、陳雲・森田憲(2011)参照。

³ 「運動式都市化」とは、地方政府が(自らの業績評価を高めるために)大規模な土地収用、工業園區の形成、企業誘致、商業施設の設置、不動産開発等「都市化」を強行していくことをさす(当然、その性急な実施によって、住民との間に摩擦が起こり、腐敗が発生し、資源の浪費が避けられず、批判を浴びることとなる)。

⁴ 「ブルー戸籍制度」とは、投資あるいは不動産購入を条件とした「入籍」制度だが、受けられるのは、「準市民待遇」である。戸籍証明書に捺される印鑑の色が、戸籍住民のような「赤」ではなく「ブルー」であるために、「ブルー戸籍制度」と名づけられた。

の壁を取り除くこと（大都市ほど、戸籍にとまなう付加価値が高い）、いわば、「門戸開放」である。

まず、異なる都市間の戸籍開放問題（主として、中小都市から大都市への移動の障害を解消する問題）についていえば、明らかに主導権は大都市に握られている。上海はその典型的な事例である。

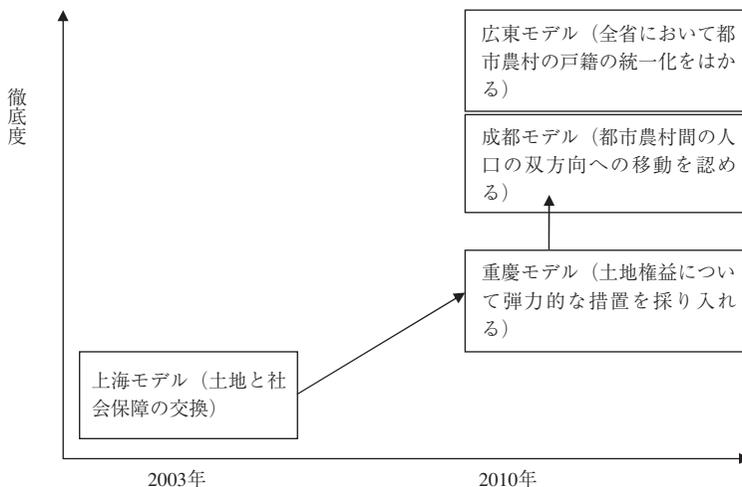
上海は、外来人口に対して、「二重政策」をとっている。すなわち、低所得の外来人口に対しては、「暫住証」（その後「臨時居住証」に名称変更）を交付したが、その目的は人口の管理であって付加価値はほとんど存在しない。しかし、高所得の外来人口に対しては、不動産購入、投資、学歴（技術能力）などを条件に、「居住証」を交付し、準市民待遇が与えられるのである。2009年以降、「居住証」を保有する人びとのなかで、上海戸籍に入籍できる新制度が導入されることとなった（「総量規制」であり「順番待ち」状態である）。呉開亜・張力（2010）は、異なる都市における戸籍改革の政策を分析し、「入籍」条件の厳しさは、都市の財政規模、消費水準、都市建設、対外依存度、経済構造などの要因に大きく依存するものと分析している。

本稿の分析対象は「農転非」政策（執行の主体は、「省」、「直轄市」、「地級レベルの市」、「県級レベルの市」等）であり、具体的には、四大地方実験に焦点をあてることとする。すなわち、上海モデル（2003年）、重慶モデル（2010年）、成都モデル（2010年）、広東モデル（2010年）である。行政区の特徴からみると、先の3地域は都市であり、4番目の広東は省である。「農転非」戸籍改革の対象範囲が広いことが理解されるだろう（図1）。

図1に示されているように、2010年ごろは地方実験が集中している時期である。そのうち、重慶市と成都市は、2007年6月とともに「全国城郷統籌総合改革実験区」に指定され、現在の法律に服しない特権を有していた。たとえば、実験区で行われた「占補均衡、増減掛鉤」⁵を内容とした土地移動制度がそれに該当する。現在の法律では、農村の宅地の売買は村内でしか行えないし、また耕地の使用権変更も県内でしか認められない。だが、重慶市でも成都市でも、実際には法的規制に服していないケースが存在し得る。

一方、実験区を含む「運動式都市化」がさまざまな「副作用」を引き起こした。運動式都市化を

図1 中国「農転非」戸籍改革の実験



出所：筆者作成。

⁵ 「増減掛鉤」とは、農村村建設用地と都市部建設用地を統合して計算し得るという制度である。すなわち、仮に農村村部で建設用地を耕地化したとすれば、その分を都市部における建設用地を増やすために使うことができる。「増減掛鉤」は当初、耕地面積の回復を奨励するとともに、都市部建設用地をめぐる障害を軽減することを目的とする政策だった。しかし、執行していくなかでさまざまな歪みが発生した。

差し止めるためには、地方政府の権力に制約を設ける制度設計が不可欠である。言い換えれば、自律的な（自己調整が可能な）地方のガバナンスを樹立することが課題であり、そうした課題の適切な分析には、政治経済学的視点が欠かせない。

本稿では、以下まず四大地方モデルの具体的特徴を述べ、その後「農転非」戸籍改革をめぐる利益の駆け引きを分析することによって、「構造的矛盾」を指摘することとする。

2-(1)。「土地で社会保障と交換する」上海モデル

上海では、2003年から「三つの集中」政策を展開してきた。すなわち、「土地を規模的経営へ」、「工業を園區へ」、「居住を衛星街へ」それぞれ集中させる政策だった。そして端的にいえば、「土地で社会保障と交換する」ことが政策の主眼であった⁶。

当該プロセスは、しばしば「新農村建設」と名づけられる。その特徴は以下の3点である。(1)第1は、農村住民たちが土地を離れ、都市住民と類似した住宅団地に住むようになり、居住形態が完全に変わったということである。しかも、(2)第2に、大半の「村」が「住民委員会」という都市部の底辺組織へと名称が変わったということである（やがて、すべて変わっていくだろう）。(3)第3に、それに応じて、農村住民の身分も都市住民の身分へと変わったが、新たに加入することとなった社会保障は、都市戸籍の住民とは明らかに一線を画する「小城鎮保険」だということである。

上海郊外の工業化、都市化は、「上海の大発展戦略」の一環であり、したがって重要な意義を有することはいうまでもない。しかし現実をみると、多種多様な問題が発生している。

たとえば、(1)第1に、農地取用後、郊外に立地する工業園區において職に就くことを求められるが、40代、50代以降の「中高年」の人びとは、技術的能力の面でも身体的能力の面でも、若い世

代の人びとより劣っており、再就職が困難な状況に陥ることになった。(2)第2に、マンション住まいとなった新住民たちは、生活に要する費用の上昇に悩まされることとなった。(3)第3に、土地と交換して得たのは「鎮保」であり、納める料金が安い代わりに保障の程度も低いということである（「都市保険」と「農村保険」の中間に位置するといえる）。たとえば上海を例にとると、4種類の住民社会保障制度が並存している状況である。すなわち、小城鎮保険（鎮保）、都市住民保険（城保）、農村住民保険（農保）、外来農民工総合保険（総保）であり、それぞれ適用範囲・対象が異なっている⁷。(4)第4に、「人戸分離」（実際の居住地と戸籍所在地の分離）問題が管理上大きな混乱を招くことになった。農地が取用された農民のうち、一部の代替用の住宅が以前の居住地域からかなり離れた地域にある場合、移住することによって、子供の学校の転校、親の通勤時間の延長など、それまでの生活圏を喪失してしまうことを意味する。結局、多くの人びとは、与えられた代替用の住宅を貸し出し、自らは以前の地域に留まることを選択したのである（家の賃借によって）。「人戸分離」現象の発生である（戸籍は新しい代替用住宅の所在地と一致している）。いうまでもなく、「人戸分離」現象は個人の生活にさまざまな費用を課するとともに、公共資源の適切な配分にも支障を生じさせている。

「上海モデル」の観察をつうじて、新たな疑問が発生するだろう。すなわち、「新農村」とは一体何なのかということである。「居住形態の都市化」が主要な中身だとすれば、「新農村」の内実とは「脱農村」、「非農村」に等しい。そうだとすれば、それはむしろ「農村建設」とは逆行するものに違いない。ところで、そうした二律背反にあって、より根本的な問題が浮上する。それは、「都市化」を推進させていくプロセスにおいて、農村の位置づけとはいったい何かということである。言い換えれば、はたして農村は存在する必要があるのだろうかということであり、農村の運命とは、結局のところ、都市化によってのみ込まれ、

⁶ 「三つの集中」政策については、陳雲（2006）参照。

⁷ 2011年7月1日、上海市は新政策を発表した。それによれば、上海で就職した外来従業員、郊外立地の企業で職に就いた従業員は、全員「都市従業員社会保険」に加入することとなった。すなわち、「総保」、「鎮保」が「城保」に統合されるのである。なお、移行のための一定の猶予期間が設けられている。

改造され、そして消滅してしまうのではないかと
いうことである。

この点についていえば、19世紀のイギリスに
おける Howard (1898) の主張⁸が参考になるだろ
う。すなわち、彼の指摘によれば、都市環境の悪
化は都市の膨張によるものであり、都市の無節操
な膨張と土地投機行為が都市を災難に導く根本的
な原因だということになる。そして、彼の構想と
は「田園都市」(garden city)であり、「田園都市」
とは、都市と農村の融合からできあがる理想都市
にほかならない。この種の田園都市はその規模が
適度であり、その目的は健康および豊かな社会生
活である。そうした田園都市の理念は、急速な都
市化が進行している中国にとって、大いに参考に
すべきものであろう。

2-(2)．弾力的な措置を強調する「重慶モデ ル」

重慶市は、1996年に直轄市に昇格した。総人
口3,100万人のうち、2,000万人余りが農村人口
である。「大都市、大農村」、「大ダム区域」、「大
山岳地域」の別称は一ほかの直轄市と比較した一
重慶市のユニークな特徴を物語っている。

2010年8月にはじまった重慶市の「農転非」
戸籍改革は、世論の大きな関心の的となった。当
該政策において、重慶市は「農民の土地権益を守
り、弾力的な措置を採り入れる」と強調している。
すなわち、従来の土地強制収用ではなく、農民の
「志願」を尊重するという意味である。2003年当
時の上海モデルに比べて、理念上一歩前進したと
いえるであろう。

実際、2010年8月に「全国城郷統籌総合改革
実験区」として、重慶市は戸籍改革案を發布して
おり、それは「2年以内に300万農民を、10年
以内に1,000万農民を、非農村人口に転換させる」
という壮大なプロジェクトである。同プロジェクト
によって、2020年の重慶における都市化率は
60%に達するといわれる⁹。

そうした壮大なプロジェクトを実現させるため
に、ふたつの段階が設けられている。

(1) 第1は、2010～2011年であり、すでに

都市部で働いている農民工および新世代（その子
供たち）の戸籍転換、ならびに取り残された「歴
史遺留問題」の処理（すなわち、以前に土地が収
用された農民、市内の学校にかよう農村戸籍の子
供たちの戸籍転換）を重点的に行うという段階で
ある。この段階では、300万人の農民の移籍を実
現させ、非農村人口比率（都市化率）を29%か
ら37%へ引き上げることが目指す。そして、移
籍人口を市街地、区県政府所在地、小城鎮という
3つの圏域に合理的に配置させることを目指して
いる。(2) 第2は、2012～2020年であり、新た
な制度設計をつうじて、土地、住宅、社会保障、
就職、教育、衛生など公共サービスによる保障能
力を高める段階である。同時に、移籍条件をいっ
そう緩和し、年間80～90万人の移籍を目指す。
それによって、2020年までに総計で700万人の
移籍が実現し、非農村人口比率（都市化率）がさ
らに60%にまで上昇する。人口の配置について
は、市街地で1,000万人、区県政府所在地で600
万人、小城鎮で300万人という計画である。

農民の移籍条件に関して、重慶市は「寛厳有度、
分級承接」（地域ごとに条件が異なる）という原
則を打ち出した。すなわち、市街地、区県政府所
在地、小城鎮の順で、入籍条件を緩和し、新住民
の「小城鎮」への移住を誘導するという政策であ
る。

「10年に1,000万人の移転」、「大都市で大農
村を引っ張る」等といったスローガンのもとで、巨
大な都市化プロジェクトを推進させる重慶市は、
比較的低い入籍条件を設置している。表1は都市
間の比較を示したものである。

2009年末までに、重慶市の常住人口で計算し
た都市化率は50%に達している。しかし戸籍人

表1 都市間入籍条件指数の比較

| 都市 | 入籍条件指数 | 都市 | 入籍条件指数 |
|----|--------|----|--------|
| 上海 | 3.1762 | 武漢 | 1.0006 |
| 広州 | 2.0549 | 重慶 | 0.5515 |
| 北京 | 2.4563 | 洛陽 | 0.5786 |
| 西安 | 1.4160 | 貴陽 | 0.3229 |
| 成都 | 1.0010 | 長沙 | 0.4740 |

出所：呉開亜・張力（2010）、24-25頁。

⁸ 近年の参考文献としては、Howard (2009) 参照。

⁹ 『中国統計年鑑』によると、2011年、常住人口で計算する中国の都市化率は51.3%に達している。

口で計算した場合には、都市化率は27%にとどまる。「人戸分離」現象が明瞭である¹⁰。先に述べたとおり、重慶市の改革第1段階の移籍目標数は338万人だが、その内訳は次のとおりである。すなわち、(1)市街地(主城区)で5年以上働いた、あるいは郊外地域で3年以上働いた農民工の数は225.6万人である。(2)市内の学校(大学、短大、職業学校等)にかよう重慶市農村戸籍の学生数は66.7万人である。また、(3)退役の農村戸籍の兵士あるいは士官(入隊後10年未満)は1.8万人である。そして(4)取り残された44~45万人の遺留問題の処理¹¹、などである。

重慶市の戸籍改革の第2段階の目標は、都市化率をほぼ40%から60%へ引き上げることである。前述のとおり、2009年の常住人口で計算した都市化率はすでに50%に達しているため、毎年1%ずつ増加していけば目標が達成される。1%の増加率は、中国における近年の平均都市化率の増加速度に相当するものであり¹²、それほど困難ではないと思われるかもしれない。しかし、真の意味の都市化率は市民待遇の平準化を前提に成立するものであろう。常住人口で単純に計算する都市化率は、「偽都市化率」と思われてもやむを得ない。

重慶市は、移籍農民の利益を保障するために、「335」という政策的枠組みを設計している。すなわち、「3年間の猶予期間」、「3項目の保留」、「5項目の参加」である。以下具体的にみてみよう。

第1は、農地・住宅用地の処分に関して、「3年間の猶予期間」を設けるということである。すなわち、農村の住民が移籍後、農地や住宅用地の処分に際して、3年間の猶予期間が設けられたのである。最長で3年の間引き続き住宅用地と耕地の使用権、収益権を保有できるということである。移籍した農民の土地への依存度が軽減され、自ら

土地を手離したいときには、「土地取引所」¹³で取引を行って代金を得る。そして、都市建設用地を必要とする企業が同取引所へ入札を行うのである。この制度は以前の「増減掛鉤」に比べて、より精緻化されたものである。重慶の創設として有名であり「地票制度」と名づけられた(図2参照)。

具体的にいえば、「地票制度」とは、農民の住宅用地、農村企業用地、農村公共施設用地など農村の建設用地を耕地化(中国語では「復耕」という)し、その耕地化された土地面積に相当する都市建設用地(実物ではなく、「指標」であることに留意すべきである)を農民が取引所をつうじて換金することができる。そして、さまざまな中間費用を除いて得た純収益を、「農民85%、村集団経済15%」の割合で配分するシステムである。その背景を簡略に説明しておこう。

近年、中国全土で、耕地の面積を減らさない厳格な耕地保護政策が打ち出されたため、地方政府は「追加的」な都市建設用地指標を手に入れるために、新しく「耕地」を作り出さなければならない—それと引き換えに、都市部で建設用地の指標を得るのである(耕地保護および毎年建設用地指標を監督するのは、上位政府とりわけ国土部門である)—。重慶市が宅地をはじめとする農村建設用地の耕地化を奨励し、さらに、新しく生まれた指標を取引する目的はここにある。入札に参加するのは、建設用地を必要とする開発業者あるいは地方政府の土地備蓄機構¹⁴、政府系投資融資機構である。後者にとって、都市建設用地は銀行融資の格好の担保となる(この点は後述)。

地方政府にとって、農村建設用地を耕地化した部分は都市建設用地の枠の拡大に使うことができ、工業化に使うことができる。それは地方政府にとって明らかにメリットである。また、農民にとっても、得た代金によって都市部でマンション

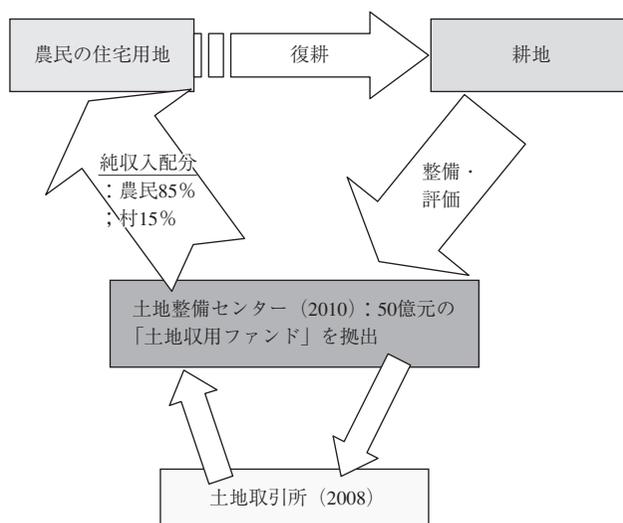
¹⁰ 範婷蘭・郭其璐(2010)、41頁。

¹¹ そのうち、(ア)32.9万人は、農地が収用されたまま非農村戸籍を与えられていない、(イ)4.9万人は大型水利や水力発電プロジェクトのため移住を余儀なくされたが、非農村戸籍を与えられていない、(ウ)0.9万人は再開発に取り残された「城中村」の農村住民であり、(エ)6万人は施設へ入居した農村貧困者(「五保戸」という)である。

¹² 2010年の中国の都市化率は47.6%であり、1992年に比べて21%増大している。それは年間平均1.1%の増加率に等しい。

¹³ 重慶市の「土地取引所」は、「実物」と「指標」の双方の取引が行われる。前者が「耕地、林地」など農業用地の使用権、経営権に関する取引であるのに対して、後者は、建設用地への「指標」の取引であり、「地票」と名づけられた。本文では、主に「地票」制度について、述べることにする。

図2 重慶市「地票」制度の仕組み



出所：筆者作成。

を買うことができ、住宅事情が改善される。一見したところ、「ウィン・ウインの関係」が成立している。2008年12月、最初の「地票」取引が行われ、300畝の復耕地が2,560万円の価格で、ある民間企業によって、落札された。予定価格の倍の額であった。

以前に行われた「増減掛鈎」に比較して、「地票制度」の特徴は以下のように整理できる。すなわち、(1) 重慶市の域内で、都市部と農村部の建設用地枠を統一的に計算できる。これは「実験区」でこそできる「特例」である。それに比べて、ほかの都市では、農地使用权の譲渡は県内、宅地の譲渡は村内においてしか行えない。(2) 建設用地の取引価格が市場の需給に対応して変動する。(3) 耕地保護という国策を最重要視し、農村の建設用地が耕地化されてはじめてその分の「指標」の取引がはじまる。

そして、「地票制度」に関しては、主として以下の3点が評価されるべきであろう。(1) 耕地面積を減らせないという状況のもとで、都市化に必

要な建設用地を確保できる、(2) 農民の土地に関する権利が商品化され、農民が財産収入を得ることができる、(3) 農村の土地の証券化が実現され、流通が容易になる。

その一方で、地票取引制度に対する疑問や反対の声も存在する。要するに、地方政府主導の制度設計なので、地方政府の利益が大きくなり、必ずしも両立し得ない「農民の利益」がほんとうに「政府の手」によって保護されるのか、という主張である。制度が運営されていくプロセスのなかで、確かにジレンマが存在している（この点は後述）。

第2は、「3項目の保留」であり、当該規定の期間中、農民の身分に付随する待遇を保留できるということである。たとえば、(1) 移籍後、引き続き林地の使用権を保有できる、(2) 戸籍移転後5年以内は、家族計画における農民の待遇（ひとり目が女の子の場合、ふたり目を生むことができる）が引き続き適用される、(3) 農地の請負から離脱する前に農村の住民が受けていた各項目の補

¹⁴ 「土地備蓄管理法」（国土資源部2007年277号文）第3条によると、「土地備蓄機構は、市県政府の批准によって作られる。独立法人格をもち、国土資源管理部門の管轄下におかれる。本行政区内の土地備蓄に携わる事業単位である」。中国の土地備蓄制度は、香港から導入された制度といわれる。その内容は、政府が「生の土地」（住民などの退出が終わっていない、電気・水道・ガスなどの供給も整っていない土地）を「熟した土地」に整備し、そのうえで、競売にかけるシステムをさす。1996年、最初の土地備蓄機構が上海に誕生し、現在、全国で2,000余りの市県においてこの制度が導入されている。

助金を引き続き受けることができる。

第3は、「5項目の参加」である。戸籍を移転した新住民は、5項目の社会福祉政策（就職、養老、住宅、教育、医療）を享受することができる、ということである。

いうまでもなく、各地で行われる「農転非」戸籍改革に際して、財政資金を確保する問題が地方政府にとって最も大きな問題である。たとえば、2001年から2004年にかけて試みられた鄭州市の戸籍制度改革も、結局は、財政資金の問題で失敗に終わった。また重慶市の場合にも、10年の間に1,000万人の移転を実現させるには、巨額の資金が必要となる。

改革がはじまって以降、重慶市政府は、第1段階の所要費用を計算している。2010～2011年の2年間における300万人の移転には、2,010億元の資金が必要となる（対照的に、2010年の重慶市の財政収入は1,990億元にとどまる）。内訳は以下のとおりである。(1) 移転後の「社会保険」の充実（前述の「5項目」参照）に、1,241億元が必要であり、(2) 農民が農地および宅地を受け取るには、769億元の代金を支払わなければならない（先に述べた「土地取引所」をつうじて）。

ただし、これらの費用は地方政府が単独で負担するものではなく、社会の分担だということである。2,010億元の内訳をみると、企業が1,229億元を負担し、移転農民自らの負担が465億元であり、重慶市政府の負担が316億元である。

なお、重慶市政府の資金源は、主として以下のふたつである。

(1) 第1は、工業化による経済成長がもたらす財政収入の増加である。そのため、重慶市は斬新な産業発展計画を立案した。その要点は、積極的に沿海部から労働集約型産業の移転を受け入れて、加工貿易を発展させるということである。それによって、重慶市が「内陸部の開放中核地域」に成長していくことが期待される。そのうち、電子情報産業が最も重視されている。重慶市は、2015年に市全体の工業生産高を2.5億元に引き上げ、そのうち、IT産業が40%を占めるという目標を明らかにしている。アジアならびに世界最大

級のPC生産基地となるために、2009年、重慶市はFoxconn（富士康）、広達、英士達など外資系、台湾系企業を誘致している。2010年4月29日、米国のCisco Systems（思科）が重慶で通信設備製造基地を設立しており、同時に、重慶に移籍して生まれた「新市民」の就職先を優先的に電子産業に誘導している。それによって、経済発展と雇用増加という目的の同時達成をはかるという計画である。「・・・われわれの工業総生産高は1兆元であり、3～5年のうちに、3兆元に引き上げることをめざしている。そして、500～600万人の雇用創出を想定している」¹⁵。重慶市政府の経済成長への楽観的な見とおしを感じ取ることができるだろう。

(2) 第2は、「売買差益」を見こんだ「土地財政」である。むろん、「地票」市場で取引された農民の宅地など農村建設用地の再耕地化が、重要な「売買差益」の源である。他の地域で行われた移籍政策に比べて、重慶市では制度設計上、「農民の利益の保障」を重視し、「都市市民化もできないし、農村へも戻れない第3種類の人びとの発生を防ぐ」という目標を掲げている。

しかし、ここで課題が再浮上することになった。地方政府の利益の最大化は農民の利益の最大化と両立せず、かつ利益調整の主導権は政府に握られているという現状のもとで、「農民の利益を守る」という「約束」の空洞化は避けられるか、という課題である（この点は後述）。

また、企業は移籍政策に伴って明らかに負担増となる。そのうち、養老保険の負担の割合は12%から20%へ、医療保険の納付率は1.5%から8.0%へそれぞれ大きく増加したのである（表2）。

それでは、大量の農民工を受け入れた企業に、どのようにして規定にもとづいた社会保険を納付させるのだろうか。実際、2009年末、重慶市の都市部に100万人単位の（重慶市の農村から移動した）農民工が働いているが、そのうち社会保険加入者はわずか40万人弱にすぎなかった¹⁶。厳しく監督すれば、企業は、逆に、市外の農民工を移動させることになるだろう。すなわち、「企業

¹⁵ 重慶市「戸籍制度改革記者会見」による（<http://www.chengwu.com/article.php?arid=18956>）。

¹⁶ 重慶市政府、「今年重慶農民工養老保険の普及が引き続き拡大」、重慶市政府情報ネット、<http://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxx/181872.htm>（2009年12月18日）より。

表2 移籍前後の企業による社会保険納付率

| 項目 | 移籍前 | | 移籍後 | |
|--------|---------------|-------|---------------|-------|
| | 企業納付率 | 個人納付率 | 企業納付率 | 個人納付率 |
| 基本養老保険 | 12 % | 8 % | 20 % | 8 % |
| 基本医療保険 | 1.5 % | 5元/月 | 20 % | 8 % |
| 失業保険 | 2 % | なし | 2 % | 1 % |
| 労損保険 | 0.5 % - 3.3 % | なし | 0.5 % - 3.3 % | なし |
| 生育保険 | 0.7 % | なし | 0.7 % | なし |

出所：「2010 億元：重慶市戸籍改革のコスト帳簿」、『領導決策信息』、2010 年 9 月（第 35 号）、26 頁。

の社会的責任」を促すインセンティブをどのように与えるかが課題となる。

2-(3). 都市農村の対向移動を奨励する「成都モデル」

2007 年、成都市は重慶市とともに、「全国城郷統籌総合改革実験区」に指定された。2010 年 11 月、成都市は、「最も徹底的な戸籍制度改革を行う」と宣言し、2012 年までに、成都市の域内で、「都市部住民と農村部住民の完全な対向移動を実現させる」¹⁷、「住民は尊厳ある生活を」、「農民の呼称は身分から職業へ変わる」等のスローガンが当該改革の旗印となった。

すなわち、農民が都市戸籍（および都市住民なみの保険）を取得するには、土地を交換に出す必要はなく、農民が「土地（農地、宅地）とともに」移籍できることとなる。同時に、都市部住民も農村に定住でき、農民の家屋を購入したり、農地を借用したりすることが可能となった。2008 年 1 月 1 日、成都市は 1 号公文書を出し、都江堰柳街鎮鶴鳴村で農村財産権制度改革の実験を行うと宣言した。位置を確認し、面積の測量を経た土地（農地、宅地、林地）に対しては土地証が交付されるのである。2011 年、成都市の域内でこのような土地に関する権益を確保するための証書の交付が基本的に完成した。

成都市戸籍改革の目標は次のとおりである。す

なわち、城郷統一的な失業登録を行い、就職支援制度を十分に機能させる。城郷統一の社会保険制度と住宅保障制度を構築する。城郷統一の「三無」（無労働能力、無生活資金、無子女）人員に対する支援基準と最低生活保障基準を作成する。城郷統一的な家族計画政策を実施する。義務教育の公平化を目ざし、中級職業学校生への支援政策を作成する。城郷統一的な退役兵士転職支援政策、義務兵役家庭優遇政策を実現させる、という目標である。

そうした目標実現のため、2007～2009 年の間に、成都市は 9 億元の財政資金を投入し、成都市全域で合計 410 の標準的の学校を作った。そして、全国に先がけて、「新型農村保険、城鎮住民基本医療保険および市所属の大学の学生基本医療保険」の統一化をはかり、城郷統一の医療保険制度を作りあげた。2009 年 7 月、成都市において、村レベルの公共サービスおよび管理体制の改革がはじまり、公共的な資源に関する城郷格差が縮まることとなった。

先に述べた目標が本当に実現されるなら、50 年以上も続いた戸籍制度に、徹底的な、終止符が打たれることになる。しかし実際には、成都モデルの実践にあたって、結局「土地で社会保障と交換する」方式から完全には脱却していないことが明らかとなった。保障型住宅と失業保険などの受領において、依然として、住民が農村で土地をもっているか否かによって変わるのである（現状で

¹⁷ 成都市は、都市農村戸籍の二重構造を打破するために何度も政策の調整を試み、次第に都市戸籍への移籍条件を緩和してきた。2003 年、成都市は移籍の年度枠を撤廃し、代わりに「条件」を設けることとした。2004 年、数十年つづいた二重戸籍登録制度を改め、「農村戸籍」と「都市戸籍」の区分のない、統一した「住民戸籍」に変更した。そして 2006 年、農村部からの農民工が、都市部で統一的に企画された住宅を借りることができる移籍制度を作った。2008 年 4 月、さらに農村部からの農民工が民間で借家することによって移籍できるような緩和が行われたのである。

は、もっている場合には受領できない)¹⁸。この点は、次に述べる「広東モデル」の場合も同様である。

土地の権利の確保と証書交付は、農民の利益の保護につながるだけに、「土地財政」に頼る地方政府との間に利益の対立が生じる。成都市の経験を全国に広げていくのは困難を極めるだろう。(実際、2014年1月10日の新華社ネットは、国土資源部長・国家土地総監視役・姜大明の談話を伝えている。すなわち、「農村宅地制度改革が土地権利の確保・登録・証書発行をベースに行われ、「1戸当たり1住宅の原則」を守り、都市住民による農村での宅地購入・家屋建設のようないわゆる「逆都市化」行為を許すことはできない)。

そうだとすれば、農民の土地は、今後もまた地方政府の独占的な「土地市場」で取引するほかないことになる(いうまでもないことだが、独占的市場が生み出すのは、独占的利益である)。

2- (4). 全省にわたって政策の統合をはかる「広東モデル」

広東モデルの特徴は、省全体が「農転非」改革の実験場となったということである。そして具体的な政策手段は、「居住証」および「点数制」である。

2010年、都市化の推進および熟練労働力を省内に留めておくために、広東省は、「農民工の点数制にもとづく入籍政策に関する指導意見」を発表し、同年6月から実施に移した。当該「指導意見」によれば、点数制の指標作りは省および各市がそれぞれ担当することとなる。省全体の統一的指標としては、個人的素質、社会保険参加状況、社会的貢献およびいくつかの減点指標(違法、犯罪行為など)から構成される。たとえば、高校卒業に該当する学歴(中等専門学校、中等職業学校)をもつ場合には、20点が加算される。各市の指標作成には、就業、居住、投資、納税などの状況が考慮される。具体的には、それぞれの市の産業発展および人材誘致政策を勘案して作られる。

広東省の計画では、2012年までに、点数制を通じて、省内180万人の農村人口を都市部に移住させ、都市化率を67.5%まで上昇させるということである。当然、大都市ほど、点数への要求が高い。現状では、中小都市および県政府所在地、中心鎮が人口移動の重点地域である一特に中心鎮へ移籍する場合、それぞれの個人が実際に獲得した点数の50%相当の点数が「奨励」として加算される一。

しかし実際に、移籍農民の待遇は、依然として農村における土地権益と関係していることが明瞭である。たとえば、広州市では、「城郷戸籍一体化」改革を3つの段階に分けてすすめると規定している。すなわち、第1段階では、農村戸籍と非農村戸籍の区別を解消し、統一した「広州市住民戸籍」とする。第2段階では、公安部門が広州市住民戸籍の原本に、本来の戸籍である「農村」と「非農村」別に、識別記号を加える。社会保険、労働就業、家族計画、国土などの部門も同様に、それぞれ識別記号を加える。それによって、異なる身分(戸籍)の人びとは異なる待遇を受けることとなる。第3段階では、各部門が制度改革を行い、城郷での同一待遇を実現させるということとなっている。それによって識別記号が消え、本来の意味での城郷戸籍一元化が実現される。しかし、当面はまだ第2段階にある。

すなわち、移籍した新住民には2種類の「住民戸籍」が存在する。ひとつは、完全な都市戸籍であり、その前提は農村での土地権利を放棄することである。もうひとつは、不完全な都市戸籍であり、「居住証+a」制度と名づけられるものである。農村での土地権利を依然として保有している移籍住民に適用される。そのうち、「a」とは、以下の9大優遇政策をさしている。すなわち、(1)同等の義務教育を受けられる、(2)子供たちが居住地において大学を受験できる、(3)子供たちが居住地において軍に入隊できる、(4)起業する人は、同等な支援策が受けられ、また各レベルの科学技術プロジェクト支援基金への申請が可能である、(5)廉価賃貸住宅および公共賃貸住宅への申請が可能である、(6)社会的支援が受けられる。

¹⁸ 国家發展與改革委員会・都市與小城鎮改革發展センター(編)、「戸籍改革実験に関する経験のまとめ(3)：成都市戸籍改革報告」、「全国城鎮發展改革実験に関する経験のまとめおよび資料集」、2013年、都市中国ネット、www.town.gov.cn 参照。

(7) 就職支援などの公共サービスが受けられる。
(8) 乗車優待証の受領が可能である。そして、(9) 地元政府の規定による他の権益および公共サービスが受けられる。

広東省の改革は、時代の変化に伴って弾力的な政策措置を採り入れたものだが、この点については、重慶モデルも成都モデルも類似している。当然だが、広東省の実験の範囲は他の都市よりも広い。また、広東省の居住証の「付加価値」は、上海の居住証の「付加価値」よりも高いように思われる（たとえば、上海市では、居住証をもつ人びとは、公共賃貸住宅の申請はできるが廉価賃貸住宅の入居者の対象にはなれない）。

それでは、広東省改革のインセンティブはいつどこから来たのだろうか。単なる外圧（たとえば、市民待遇の公平化という世論の圧力）によるものなのか、それとも内部に牽引力が存在するものなのか。われわれの考えでは、内部的な（自主的）牽引力がより大きな役割をはたしているように思われる。その理由は以下のとおりである。

(1) 第1は、広東省は市場経済の最も発達した省のひとつであり、生産要素の自由な移動の重要性を、どの省よりも痛感しているはずだということである。

(2) 第2は、「民工荒」（農民工を中心とした労働力不足）問題の発生およびその持続化がさらなる要因として働くことになったと考えられるからである。この10年以上にわたって、広東省は毎年のように「民工荒」問題に直面してきた。1980年代以降、広東省は中国全土で最も多く農民工を受け入れてきた省だが、長江デルタ地域の再開発によって、「農民工離れ」現象が発生した。その原因は明瞭である。労働賃金ならびに社会福祉に関して、長江デルタ地域が華南地域よりも高い水準を設定したのである。対照的に、1990年代以降、華南地域では、本来3年ごとに見直すべき最低賃金を10年以上も見直さなかった。農民工向けの社会福祉の面でも、長江デルタ地域のほうが手厚い。広東省における「農民工離れ」はいつこうに改善されていない。その意味では、2010年からはじまった広東省の戸籍制度改革（居住証と点数制）は、域内の熟練労働力の流出を食い止める目的があるものと思われる。

すなわち、市場経済自身のルールおよび地域間

競争が、広東省の戸籍改革の推進力として働いているものと考えられる。

3. 「農転非」戸籍改革をめぐる中央、地方、農民間の駆け引き

Hayami and Ruttan（1985）は、1970年代初頭に、誘発的技術変遷、誘発的制度変遷の理論を提示し、変革における内的要素の作用を強調している。すなわち、個人や企業の自発的な動機が最初の誘因であったとして、さらなる変化には外圧（政府の力）が必要となる。それによって、改革は個人の理性と社会の理性を一致させる軌道に沿って加速される、という意味の主張である。

中国の戸籍改革の背景は、1980年代からはじまった市場経済化への改革である。市場経済体制が、労働力を含む生産要素の自由な移動を要請するのは当然のことである。そして、資源の最適配分が保証されることとなる。1980年代の傾斜開発戦略のもとで、労働集約型産業が沿海地域で発展することになった。そうした発展が、大量の農村労働力を内陸地域から沿海地域へ移動させる要因となったのである。農村の余剰労働力がより高い所得水準を求めて沿海部の都市へ移動することは、個人的理性にもとづく行動であり、戸籍制度を解体させる内圧として働く。

個人の理性的動機と市場のニーズが、政府の積極的対応を促すことになったのである。1980年代以降、人口の移動を推進する政策が各地域で見られ、なかでも、小城镇戸籍改革のテンポがはやいといえる。

それでは、誘発的制度変遷の視点からみると、中国各地の「農転非」改革はどのように判断されるだろうか。以下の節で、中央、地方、農民の間の「駆け引き」を具体的に分析してみよう。

3-1(1). 制度変遷の推進者としての政府：主導権は中央から地方へ

戸籍改革の最初の主導者は中央政府であった。しかし1990年代初頭から、次第に地方政府へとその主導権が移り変わるようになった。本稿冒頭で述べたとおり、その理由は明瞭である。改革の

試みは、既得権益の打破を意味し、当然、抵抗も大きい。大都市になるほど、その戸籍には高い付加価値が付随しており駆け引きも激しくなる。したがって、1990年代以降、中央政府は大都市戸籍改革の主導権を、地方政府に、手渡すことになったのである。

1980年代以降、小城镇戸籍改革については、そのテンポが比較的順調にすすんだが、付加価値の高い大都市の戸籍改革は、戸籍の付加価値の高さと利益構造の複雑さから難航し、ついに主導権の変更が余儀なくされた。戸籍改革は「中央主導、地方執行」から、「地方実験、中央監督」へと代わったのである。

2007年、国家発展與改革委員会の承認により、重慶市と成都市は「全国城郷統籌総合改革実験区」となった。与えられた使命とは、都市部と農村部の協調的發展のための制度の創出であった。そのために、既存の法律に服さない実験も許されている。2009年1月、国務院は「重慶市城郷統籌総合改革と發展を推進するための意見」を出し、同年6月に、重慶市が提出した実施計画を承認した。

全国の実験区であるため、重慶市には制度を逸脱する権限が与えられた。先に述べた「3年移行期、3項目保留」も、打ち出された当時、疑問視された。既存の「農村土地請負法」に違反したからである。「農村土地請負法」第26条第3項は、以下のように規定している。「請負期間中、請負側家族全員が市区に移り、非農村戸籍に変わった場合、請け負った耕地と牧場を、財産権を保有する側に返還しなければならない」。したがって、移籍農民が土地を返すことは義務であり、農民には選択肢は存在しない。しかし、重慶市が実験地域であるため、法律に違反しても許されることになったのである。

事実上、体制移行の国ぐにでは、「改革は往々にして、違法からはじまった」といえる。実際、30年前の安徽省小崗村の改革も同様だった。そうした「違法」は時代の發展に沿ったものであり、いわば「良性的違法」といえるものである。

中国の改革に関する成功例は、つねに類似した特徴をもっている。すなわち、地方住民あるいは国民が生存と發展の隘路を感じ、積極的に体制の突破を試みるのである。そして上位の指導部は、

それらの「違法な」実験の価値を発見し、実験の範囲を拡大していく—誘発的の制度變遷が、中国の30数年にわたる改革のプロセスをつうじて裏付けられたといえる—。

3- (2). 地方政府主導型戸籍改革のジレンマ：レント・シーキングと制度變遷の發生

誘発的の制度變遷の理論によると、制度變遷の参加者が自らの収益を満足した後では、變革に対する意欲が減退し反対に経路への依存性が強まることが有り得る。同時に、變革のなかで、「ただ乗り」や「負の外部性」や「レント・シーキング」現象も發生しやすく、制度變遷にネガティブな影響を与えてしまうこととなる。こうした現象は中国の戸籍制度改革にもみられる。

確かに、地方政府という改革の推進者には、二律背反が存在する。工業化と都市化を推進するために、農村労働力をひきつける必要がある代わりに、地方政府は代償を支払うことになる。地方政府には「理性的經濟人」としての一面が存在するため、そうした代償を最小限にとどめる必要がある。その結果、(1) 第1に、地方政府は移動人口への公共サービスや社会保障などの責務を怠りがちになる。(2) 第2に、「人材・資金で戸籍（福祉サービス）と交換する」や、「土地で戸籍（福祉サービス）と交換する」ことが一般化する事態が起こるのである。

地方政府の「經濟的理性」を具体的にみてみよう。

まず、1990年代初頭からはじまったのは、「戸籍商品化」の波であった。小城镇戸籍の売買や、「ブルー戸籍制度」、投資者の入籍・不動産購入者の入籍・大口納税者の入籍等の政策が次々に打ち出された。その目的はただひとつ、増収、である。

不動産購入による入籍制度を例にとってみよう。上海市の場合、1994年に打ち出した「ブルー戸籍管理暫定規定」によると、外来者が上海市で20万米ドルあるいは100万人民币の投資を行った場合、外国人（香港、マカオ、台湾などの人びとを含む）が100平方メートルの住宅を購入した場合、あるいは専門的人材が上海市に連続3年以上雇用された場合等には、上海市公安部門に

「ブルー戸籍」の申請が可能である。上海市公安局の統計によると、1994年2月から2001年末までに、上海市は4.2万の「ブルー戸籍」を発行したが、そのうち不動産購入によるものが全体の88%を占めた。それに対して、投資類は10%、雇用類はわずか2%しか占めていない¹⁹。

21世紀以降、地方政府の「経済的理性」は、「土地で社会保障と交換する」方向へ変わった。「農転非」政策の出番である。工業化、都市化の規模の拡大は、つねに集団所有の土地の大量収用を伴った。先に述べたとおり、2003年以降、「三つの集中」をスローガンにした上海郊外の工業化、都市化（新農村建設）は、鮮明な「土地で社会保障と交換する」特色を伴った。ちなみに、この種の「農転非」政策は、最初から市民権の平等化を目ざすものではない。反対に、都市建設用地の隘路の突破を目ざし、「土地財政」を最大限に利用する実利主義がつねに働いたといえる。そして、地方政府主導の工業化、都市化（土地収用と「農転非」移籍を伴って）に巻き込まれることとなった農民の利益の喪失は深刻である。

重慶モデルのなかで、「農民の利益」が最も重視されると位置づけられたが、しかし戸籍改革に伴って、地方政府の「経済的理性」が前面に登場する。そして、地方政府の利益とは以下のとおりである。

第1に、都市建設用地指標の追加である。中国各省の都市建設用地指標は、中央政府の厳格なコントロールのもとにあり、毎年各地方に配分される。重慶市（直轄市）国土家屋管理局のデータによると、2007年以降、重慶市の毎年の建設用地の不足分は50平方キロメートルにのぼる。1,000万人の農民の「都市市民化」によって、260万畝相当の宅地が耕地化され、その分が地票制度をつうじて、都市建設用地に返還される。

第2に、地票制度をつうじて、地方政府にかなりの「収入」がもたらされる。これは、「地票制度」の運営における地方政府の独占的地位によるものである。重慶市の地票制度は、政府主導のも

とで、売手、買手から、仲介組織まで、地方政府による完全に独占的な制度的仕組みができあがっている。

売手は、政府が作った「土地整備センター」であり、「土地整備センター」の運営を支援するために、2011年、重慶市は50億円の資金を拠出しファンドを創設した。

土地取引所では、あらゆる企業（民間企業を含む）が入札に参加可能だが、唯一の売手である「土地整備センター」から売り出される「地票」（土地の量）は非常に大きく、1,000畝（1畝＝667平方メートル）を上回る地票がほとんどである。そしてそれは、通常の民間企業の需要には合致しない（また、それが可能な巨額の資金も所有していない）。その結果、「八大投」²⁰をはじめとする国有企業が主要な買手となる。「地票制度」の設計者のひとりである重慶市社会科学院地域研究所長・陳悦も認めているように、1,000畝をこえる「地票」はもともと「八大投」のような国有企業を対象にしたものである。そして、ほかに買手が存在しないため、最初に設定された価格がそのまま「入札価格」になることが多い。

実際の取引状況を見ると、「地票」の規模が小さいほど、取引価格が高くなっている。重慶市土地取引所で行われた最も高い取引単価は、30万円/畝をこえている。当該取引は、数十畝の「地票」の取引で発生した市場価格である。

成都市の「農村財産権取引所」でも同様な状況にある。2010年12月7日、売り出した建設用地「指標」が2,000畝にのぼったが、1地票当たりの規模が小さい（10～200畝）ため、当初の15万円の価格が最終的には76.47万円に跳ね上がったのである。

では、「八大投」が安値で購入した土地は何に使われるのだろうか。その点の事情は次のとおりである。

買手は、政府系投融資会社をはじめとする国有企業である。重慶市の政府系投融資会社は、俗称が「八大投」である。このような国有投融資公司

¹⁹ 季安照（2010）、28-29頁。

²⁰ 「八大投」とは、8つの分野別に作られた政府系投融資会社のことである。すなわち、重慶市水利投資（集団）有限公司、重慶市不動産集団、重慶市渝富資産経営管理公司、重慶市交通観光投資集团有限公司（元重慶ハイレベル道路建設投資有限公司）、重慶市都市建設投資公司、重慶市水道事業集团公司、重慶市高速道路発展有限公司、重慶市開發投資有限公司の8公司である。

は全国各地に普遍的に存在しており、地方政府が銀行などから融資を行うための受け皿としての機能をはたしている。

担保として銀行に出されるのはほとんど「土地」であり、「土地備蓄—融資—建設拡張（工業化、都市化）」のゲームのうち、土地の備蓄が鍵となる。当然、「八大投」は「土地取引所」で大量の土地を購入する必要がある。実際、「八大投」は、1件当たり数万畝におよぶ土地の備蓄をもち、すべて含めれば30万畝をこえる規模の土地を保有している。

「土地取引所」において、競争入札で購入された地票の面積別内訳をみると、土地備蓄機構が15.8%、その他国有企業が52.3%、民間企業が31.9%となっている²¹。

地票制度がはじまった当時、重慶市は「年間の地票取引規模を合理的にコントロールする」と表明し、原則として毎年の取引量を年度許可用地計画の20%以内におさめると述べた。しかし、2011年4月14日に公表された重慶市都市建設用地計画14.44万畝（約9,600ヘクタール）に対して、取引された地票は5.29万畝であり、全体の20%をはるかにこえる状態（36.6%）だったのである。

取引仲介の役割をはたすのは、政府出資で設立された「土地取引所」であり、2008年から2012年に、重慶市の地票取引量は、各年それぞれ1,100畝、1.24万畝、2.22万畝、5.29万畝、2.23万畝であり、2013年もおよそ2万畝の見込みである。そして、総取引量は約11万畝にのぼり、取引金額は237.5億元である。

地票取引には「保護価格」が存在する。2008年12月に行われた最初の取引では、保護価格は、4万元/畝に設定されたが、2010年には13.6万元/畝、2011年8月にはさらに17.8万元/畝に引き上げられた。ちなみに、2013年の平均取引価格はおよそ21万元/畝である。

保護価格は、土地権利者である農民および村集団（それぞれ、中間費用を除いた純収益の85%と15%を獲得する）に有利な仕組みだが、しかし実行される際には、さまざまな問題が発生する（この点は後述）。

最も底辺に存在する農民の発言力は、むしろ極

端に小さく、したがって政府主導の「地票制度」の運営に際して、農民の利益が適切に保障されるかどうかはなほ疑わしい。以下、農民の利益の保障と農民の志願性の双方について考えてみよう。

(1) 第1に、農民の利益保障問題について検討しよう。

重慶市の地票取引において、まず区県政府の傘下に置かれた土地整備センターが農民の同意を得たうえで、まとめて農民の宅地の整備を行う（耕地化する）。その後、土地整備センターが、売手の立場で建設用地指標を取引所の競売に出す。取引所で獲得した地票収入はまずこれらの土地整備センターに渡される。そして、土地整備センターの手によって、（様々な中間費用を除いて）農民と村へ配分されるのである。重慶市によって、2010年9月に作成された規定によると、先に述べたとおり、純収入の85%は農民個人へ、そして15%は村に帰属することとなる。

農民はもとより制度から除外されている。実際、地票制度設計の当初、農民が自ら土地整備センターを誘致し、整備（耕地化）を行えるのか否か、そして、農民が自ら売手となり、直接に取引所で取引できるのか否かについて、意見が分かれた。結局、最終的には政府の独占的な仕組みのもとで制度設計が行われた。それは、市場の独占の問題に加えて、「情報の非対称性」の問題を発生させることとなり、農民の利益はさらに損なわれやすいこととなったのである。

重慶市国土部門の「地票取引」データによれば、2010年の地票取引は86件であり、取引面積は2.22万畝、取引総額は33.3億元である。1畝当たりの平均取引価格は15万元に等しい。

それでは、農民の利益はどうだろうか。

重慶市江津区李市鎮孔目村は、重慶市最初の地票の供給地のひとつである。2008年に行った宅地受け渡しには、江津区の農家3,000戸余りが参加し、3,600畝の「地票」が生まれることとなった。そのうち、孔目村では、32農家が参加し受け渡した宅地は58.6畝であった。重要なのは、（『中国経済時報』の記者の調査によると）農民は、誰も「自分の土地の取引価格がいくらか」を知らなかったということである。

一方、江津区の規定では、(1) 農民の住宅への

²¹ 王静（2013）参照。

補償について、1平方メートル当たり区政府が決めた価格で補償する（荒れた家屋は、80元/m²）、(2)都市における新しい家屋購入への一括補助金として、一世帯当たり3万元が支払われる。(3)（家屋面積を除いた）宅地の補償については、6,000元/畝で計算される。なお、同時に、村集団経済に対しては、6,600元/畝の「所有者収益」が支払われることになる。

上記の規定は、実際の取引費用（その後公表された取引価格は8.53万元）に比べて、かなり低いことがわかる。すなわち、政府の手によって流失させられた「中間費用」は市場取引価格の大半を占めるのである。さらに、（孔目村での記者調査によると）上記規定のなかの補償金さえ、農民に十分に支払われていないことがわかった。また、農民が都市で購入したマンションの実際の価格は、契約価格より高くなっていて（520元/m²から650元/m²へ）。

(2)次に、農民の志願性問題について考えてみよう。

重慶市の戸籍改革の原則は、農民の「志願性」にあることを強調している。だが、いったい地方政府は巨大な経済利益を前にして、農民の「志願性」を本当に尊重するのだろうか。実際、「各区県の戸籍改革推進状況を年度目標のひとつとして監督評価する」という政府公文書が出されているが、一方で、2010年9月に、「農村戸籍の大学生が移籍を強要された」むねを発端とする騒動が、重慶市の各大学で起きたのである（重慶市は慌ただしく「再発しないように努力する」という見解を表明した）。

重慶市江津区は、地票貢献の比較的大きい区県のひとつである。2010年末のデータによると、10万5,472人の移籍農民のうち、土地を手離すことを選択した人びとはわずか661人だった。都市部へ移籍した人口の0.6%にすぎない。また、2011年11月末、重慶市の移籍農家数は76.72万戸、301.36万人にのぼったが、宅地を手離した農家はわずか3.04万戸であり、比率にして4%未満である。

重慶市農家の平均宅地面積は538.47平方メートルであり、一人当たり160.05平方メートルで

ある。付属する施設用地を含めれば、1人当たり250平方メートルとなる。全市で322万人の移籍人口、4%の志願退去率として計算すれば、およそ12.9万人が宅地を明け渡すことを選んだことになる。そして、それによって生まれる耕地はおよそ4.8万畝である。対照的に、重慶市国土部門のデータでは、2011年末までに取引された地票の総計は、8.86万畝となっている。それでは、その相違分およそ4万畝の「地票」はどこから出て来たのだろうか。知る由はなさそうである²²。

2013年末、重慶市の移籍農家の総人口は376万人に達したが、宅地の明け渡しを志願した農家はわずか9万戸にとどまった²³。（いったいなぜ、農民は移籍に積極的ではないのだろうか。この点については後述）。

3-（2）節の「まとめ」を述べておこう。先にふれたとおり、大都市主導の戸籍改革はふたつの段階を経ている。第1段階（1990年代から2002～2003年ごろまで）では、「ブルー戸籍」に代表される「戸籍の商品化」が特徴であったのに対して、第2段階（2003年以降）では、「土地財政」が特徴となった。

「農転非」改革は、終始いわば「利益」に呪われていたといえる。工業化、都市化をつうじて、GDPを増大させることが地方政府の目的である。地方政府主導の「農転非」戸籍改革は、結局のところ、地方政府の利益に向かって傾斜してしまうのはやむを得ないだろう。

地方政府の利益の最大化と農民の利益の最大化とが両立し得ないことは認めなければならない。たしかに、2000年以降、各地域の改革案は、より多くの弾力的措置を採り入れるようになり、「農民の利益を最優先に」といったスローガンが社会の進歩を示しているといえる。だが、そうしたスローガンの実現可能性は依然として疑わしい。上海モデル（2003年）から重慶モデル（2010年）、成都モデル（2010年）、広東モデル（2010年）に至るまで、いずれも「利益のロジック」が働き、「権利のロジック」がみえていないのが現実といってよい。

目まぐるしい「運動式都市化」は、結局「箱物作りの都市化」で終わる。実際、「ビル作り」に

²² この点については、楊仕省・高咏梅（2012）参照。

²³ 王静（2013）参照。

は成功しても、「人間の現代化」は取り残されてしまったのである。「人間の現代化」を実現させるには、公民権の尊重が欠かせない。経済的・社会的地位の弱体化という現象の根底には、政治的権利の弱体化が存在する（最も重要な要因は、いうまでもなく選挙権である）。これまでの「失敗」の見直しは、その逆の途への考察からはじめるのが適切であろう。

3- (3). 農民の移籍に対する「費用収益」分析および影響

時間が経つにつれて、より多くの農民が「土地が値上げされる余地」に気づいたようである。したがって、「土地で社会保障と交換する」という地方政府主導の政策に躊躇する態度を示しはじめた。受動的にみえる農民だが、彼らの移籍に対する「費用収益」の分析は、着実に地方政府の工業化、都市化戦略に影響をおよぼしているといえる。

成都市の「戸籍統一、居住自由」という政策が打ち出された際に、（それによって）「大量の農村人口が無秩序に都市へ移住し、公共サービス資源の深刻な不足を招くのではないか」という懸念の声があった。しかし実際に、そのようなことは起きなかった。

2003～2009年の間に、成都市温江区では、「土地で社会保障と交換する」改革の実験が行われた。当初の志願農家数は4,300戸にのぼった。しかし比較検討の結果、最後に残った農家はわずか257戸であった。別の調査によると、成都市で農村における資産を手離したくない農民工および農村住民の割合は、それぞれ65.99%および64.15%を占める²⁴。成都市の2008年以降の新政策では、借家をする農民工が入籍できることになっているが、2008年から2012年3月の間に、成都市金琴南路コミュニティで、わずか4戸の移籍事例しか存在していない²⁵。類似した状況は、重

慶市でも、広東市でも起きている。

各メディアの報道によると、戸籍改革後、重慶市郊外の農家は、移籍に「躊躇する」という雰囲気濃厚であった。また、立地地点の異なる農家の選択傾向も異なる。移籍戸数の最も多い地区は重慶市北東地域の雲陽県（発展が遅れた県であり、かつて国家レベルの貧困県であった）であり、最も少ない地区は市街地に近い双橋区であった²⁶。

農家の行動様式の相違は理解しやすいものである。要するに、農家の移籍決定は、移籍に伴う「費用収益」分析の結果であろう。コストの面についていえば、再就職コスト、生活コスト、家族計画政策に関する城郷の相違に伴うコスト、心理的なコストなどがあげられる。

たとえば、住宅（マンション）価格は、中心市街地に近いほど、高くなる。2011年、成都市中心地域での平均住宅価格は8,000元/㎡であり、家賃は500～600元/月であって、それより外側の圏域では、5,000元/㎡であって家賃は200～300元/月である。さらに外側の圏域に行けば、価格は3,000元/㎡まで下がり、家賃もまた100～200元/月にまで引き下げられる。

一般的に言えば、年齢層の高い農民が都市部への移住を躊躇しやすい。安定的な生計が予測できないからである。移籍に最も積極的なのは、若年層でありしかも（中心ではなく）比較的生活コストの低い外側の圏域が定住の優先的な選択肢となる。実際、成都市の調査によれば、移住を志願する農民および農民工のうち、58.02%は外側の圏域を選ぶ²⁷。

そして、家族計画に関する政策の城郷の相違も移籍農家に影響を与える（「意見」の中で、「計画外出生は、100点減点」という罰則が存在した）。移籍した新住民に対する社会保障がまだ十分でない状況のもとで、「子供をより多く生むことで、老後の生活の保障を得る」心理は、依然として根強く存在するのである。

同時に、移籍あるいは移住において、心理面お

²⁴ 季安照（2010）28-29頁参照。

²⁵ 「成都戸籍改革が10年目に入る」、『都市快報』（2012年3月4日）参照。

²⁶ 文峰（2010）参照。

²⁷ 国家發展與改革委員会・都市與小城鎮改革發展センター（編）（2013）、「戸籍改革実験に関する経験のまとめ（3）：成都市戸籍改革報告」、『全国城鎮發展改革実験のまとめと資料集』、都市中国ネット（城市中国网）、www.town.gov.cn参照。

よび感情面のコストの克服も困難な課題といえる。特に年齢層の高い農民にとって、都市部へ移住することで元の農村のコミュニティを離れ、「感情砂漠」に遭遇してしまう恐れがある。残念ながら、現在の政策はこの点をまったく考慮していない。

当然、農民が土地を手離したくない理由は、ほかにも存在する。たとえば、土地の将来の高い収益を見込んだ場合にそうした行動をとる。とりわけ都市近郊の土地は、近い将来値上がりする可能性が高いため、「理性的経済人」としては待つことを選ぶに違いない。皮肉なことに、それは地方政府の開発主義が農民にもたらした「理性的予想」というべきものである。さらに、一部の都市住民はすでに農村への逆移籍を申請している。また前述した、重慶市内の大学における農村戸籍の大学生が、移籍を強要され反発した原因も、そうした状況に求められる。

4. おわりに：協力ゲームへの転換を目指して

以上の事例でみたように、各地の「農転非」の実験は、真の城郷一体化（都市と農村、工業と農業の融合的な関係作り）とはほど遠い。地方政府の「土地財政」を内容とする運動式都市化は、理念自身が歪んでいるというほかない。GDP 万能主義に求められる評価の最大化（すなわち利益のロジック）が目的として設定され、持続可能な発展を視野に入れた理性のロジックに乏しいというべきであろう。

運動式都市化がもたらした問題は、耕地資源の浪費であり、農民の利益の侵害等である。地方政府の債務問題が深刻化するとともに、真の都市化が「ビル作り」にすりかえられて、持続可能な発展を危うい状態に陥れているのである。

「囚人のジレンマ」の状況で、双方が相手を裏切ることを選ぶ理由は、ほかでもない。信頼関係の欠如である。中国の場合、非協力ゲームは、官民の間のみならず中央地方間にも存在する。そして、社会のガバナンスにおける「パレート改善」は、利益関係者間の信頼関係にもとづいた協力ゲ

ームの結果である。いうまでもなく、協力ゲームには、ふたつの基本的条件が必要である。ひとつは、協りに伴う参加者全体の利益が、参加者それぞれ単独の場合の利益の合計よりも大きいということである。もうひとつは、協力メンバー内部の利益の配分においてパレート改善の可能性が存在するということである。したがって、協力ゲームへの移行によって非協力ゲームの場合に比べてより大きな利益が得られることとなる。

それでは、中国の都市化に向かうプロセスにおいて、「協力ゲーム」への転換を実現させるにはいったい何が必要だろうか。以下の節において、そうした問題に対するわれわれの提言について述べてみることにする。

4-1(1) 戸籍改革の方向：「利益のロジック」から「権利のロジック」へ

経済発展の視点に立てば、市場経済は生産要素の自由な移動を要請する—とりわけ労働移動はそうである—。労働の自由な移動の効果は、国民所得水準の向上ならびに所得水準の格差の縮小にある（マクドゥーガル＝ケンプ・モデル参照²⁸）。戸籍に付随する公共サービスの均質化への要請は、公民権の要請であり、産業構造高度化に伴う人的資本の高度化への要請でもある—合理的賃金の要請および福祉の必要は、人的資本への投資ならびに効率化に向かう不可欠の前提条件である—。経済の発展と政治の発展は、社会的発展のふたつの不可欠の軸であり、どちらが欠けても十分な発展は覚束ない。

本稿の分析によって明らかのように、当初の段階の「戸籍商品化」から後の「土地で社会保障と交換する」政策に変わり、地方政府主導の戸籍改革のロジックは、「利益のロジック」であり、「権利のロジック」とはいえない。時間を経るとともに、「土地で社会保障と交換する」政策により弾力的な措置が採り入れられたが、実施に移される時点でいずれは歪曲される運命に出会う。その根底には、地方政府の利益の最大化と農民利益の最大化との対立が存在するからである。しかも、公平に駆け引きを行う環境もまた存在していない。

国家は国民に均質な公共サービスの供給を行う

²⁸ この点について、とりわけ本稿の視点からは、陳雲・森田憲（2011）参照。

義務があり責任がある。確かに中国の国土は広く、人口は多い。そして地域ごとの発展の段階も異なる。しかし、そのことは、戸籍制度のような身分制度を維持する理由にはならない。むしろ、戸籍制度の改革が、よりよい発展の可能性を切り開く契機となるだろう。かつてのヨーロッパにしてもアメリカにしても、資本主義を加速する段階では、いずれも奴隷制を取り除く制度的な革命を行った。中国にとっての教訓というべき歴史的経緯であろう。

戸籍制度のような「身分制度」の解体とともに、地方の自律的なガバナンスを確立させる必要があるだろう。そして、具体的なキー概念は、いうまでもなく、基礎政府における選挙権の行使である。それによって、地方政府の責任の所在が「上位の政府」に向けられていたものから「住民」に向けられることになる。そして、地方のガバナンスにおける官民摩擦が軽減され、発展における「政府の課題」は「われわれの課題」へ変わる。言い換えれば「官民の一体感」が生まれるのである。同時にそれは、利益の配分をめぐるゲームをより公平なものに換えるだろう。すなわち、協力ゲームの実現である。

4-(2) 地方債務問題：地方の自律的ガバナンスの促進

先に述べたように、2010年、土地整備センターの運営の支援のために重慶市は50億元の財政資金を拠出し、基金を創設した。しかし、その資金の源は誰も知らない。あるいは、「八大投」が収用した土地を担保に、銀行が融資した資金かもしれない。もしそうだとすれば、その資金でさらに土地収用の規模を拡大させることになるだろう—中国式都市化に伴う「マネー・ゲーム」の一面を垣間みることとなる—。

地方政府の債務問題は、もはや看過できない深刻な状況にあるといえる。債務の不透明、問責制度の欠如が共通の特徴である。次第に膨らんでゆく地方政府の債務は「時限爆弾」のようなものであり、当然マクロ経済への影響も懸念される。

こうした状況はいったいどのように発生したのだろうか。

中国の「予算法」によると、地方政府は予算の収支均衡をはかり、赤字は許されない。むしろ地方債の発行権もっていない。しかし一方で、地方政府は、資金渴望症に罹っているといっても過言ではない。

「地方政府の資金渴望症」はどのような状況だろうか。

第1に、1994年の分税制導入以降、下位の地方政府ほど「事務権と財政権の非対称性」問題が深刻だということである²⁹、それは後の「戸籍商品化」や「土地財政」を誘発することとなった。そして、近年、(国有投融资公司をつうじて)地方債務の形で現れている。

第2に、地方債務問題には、分税制だけではなく、ほかにも誘因が存在する。ひとつは、2008年以降、金融危機に対処するために、4兆元の財政出動を行ったということである。その際に地方政府にも出資が要求され、地方の資金不足に拍車をかけることになった。ふたつ目は、第11次5カ年計画以降、民生問題(公共サービス)への支出が急増し(たとえば、連続した養老年金の引き上げ)、その出資責任は主に地方政府に求められることになったということである。三番目は、重慶市や成都市に代表される大都市では、大規模な工業化、都市化計画を作成しており、そのために大掛かりな「農転非」戸籍改革を展開してきた。そうした側面での所要資金も巨額なものになっているということである。

このように、資金渴望症に罹った地方政府が投融资公司を作り、迂回した経路で借金を行っていくことはむしろ当然であろう。中国人民銀行が2013年6月に公表した『2010年中国地域金融運営報告』によれば、2010年末までに、中国全土に地方投融资公司是1万社余り存在し、2008年末に比較して25%増加している。

地方債務の規模は深刻である。実際、審計署の統計では、2010年末における省、市、県地方政府の債務残高は10.7兆元に達している。このうち2009年の新規債務規模の拡大が顕著である(なお、隠れた債務は統計には入っておらず、また推計も困難である)。2013年8月1日から、新たな地方債務に対する審査がはじまる。予測によると省、市、県、郷鎮政府の債務規模は全体で

²⁹ この点については、陳雲・森田憲(2009)参照。

14兆元をこえる。その他の研究機関の予測では、その規模はさらに大きい。たとえば、UBS AGの研究チームは16.5兆元、Standard Chartered Bankは21.9～24.4兆元（GDPの38～42%に該当する）と予測している。

それでは、地方債務の危機的状態は、中央政府にこれまでの歪んだ制度を修正させるインセンティブとなり得るだろうか。答えは肯定的である。しかし、是正することは容易ではない。地方政府に対するインセンティブの調整は、経済体制および政治体制の再構築を不可欠とするからである。

われわれの考えでは、地方政府は地方債発行権をもつべきであり、それは国際的にも一般的なルールだといえる。しかし前提条件が存在する。それは、地方政府が「責任政府」にならなければならないということである。そのためには、具体的な制度改正をしなければならない。まず、債務規模を含む地方予算の制定権を地方人民代表大会が保持すべきである。地方議会が政府予算と債務規模を審査し監視するのである（財政部の審査だけではなく）。同時に、地方議会自身も襟を正されなければならない。すなわち、健全な選挙をつうじて、住民から権力の委託を受けるのである。これらのチェック・アンド・バランスの機能が働く「立憲政治」の樹立こそが重要である。

協力ゲームと非協力ゲームの重要な違いは、協力ゲームには、当該組織内部において情報が共有され、しかも実行力のある契約が存在する。情報が共有されかつ共通利益をもつ会員同士が共通の目標達成のために結束をするのである。そして、利益の配分については、強制的執行力のある契約によって保証されることとなる—国家にとってそれは憲法に該当する—。憲政は、協力ゲームの展開を支援していく国作りの基礎である。

4-3) 都市化：国土の均衡的発展を旨とす

Lewis (1954) は、工業部門の発展の重要性を強調している。発展途上国には、「無限」に近い労働力が存在するため、工業部門の発展（投資増大）によって、農村の余剰労働力が工業部門に吸収される。だが、やがて「転換点」を迎える。この時点で、労働力が「供給超過状態」から「供給

不足状態」へと変わり、これまで変化のなかった賃金も上昇しはじめるのである。

しかし、ルイス・モデルでは捕捉できない事態が存在するだろう。実際、工業化と都市化のプロセスにあって大量の非正規就業が存在している。こうした事態を説明するモデルを構築することとなったのは、Todaro (1969) および Harris and Todaro (1970) であり、その「3部門モデル」である。トダロ・モデルは、「非正規就業」（路上商人、日雇いなどが代表する低生産性、低賃金、不完全就業の分野³⁰⁾）の概念を導入し、都市部門をさらに「正規部門」と「非正規部門」に分けたのである。したがって、労働力が3つの部門に配分されることになる。農業部門、都市正規部門、都市非正規部門である。トダロ・モデルは、都市失業現象およびスラム現象を理解するうえで有用である。

トダロ・モデルの要点は、以下のとおりである。

第1に、移住に関する「費用収益」分析は、人口移動のミクロ的な判断基準である。第2に、都市での「期待収入」が、移住するか否かを定める基準となるだろう。なお、「期待収入」は工業部門の賃金水準および就職率によって決定される。第3に、都市農村間の格差が非常に大きい場合には、「就職率」が人びとの移住行動に与える影響は小さくなる。農村から都市への移住が加速し、都市部の吸収力をはるかにこえる場合には、深刻な失業現象が起きるだろう。そして、非正規就業が大量に生まれる—同時に、農村部では、労働力不足現象が顕著になる—。

トダロ・モデルは中国の都市化戦略に示唆を与えるものと思われる。そして、それは都市と農村、沿海と内陸の均衡的発展の重要性の強調という点にほとんど尽くされる。実際、さもなければ、都市部での失業現象（非正規就業、スラムの拡大）と農村部での絶対的貧困および労働力不足現象の並存がますます深刻化することとなる。こうした問題の解決には、農村・農民・農業の発展を積極的に支援する政策を採り、制度を供給することが不可欠である。

そうした意味では、東アジアモデル（日本、台湾、韓国）が教訓を提供しているだろう。これら

³⁰⁾ ILO (1972) 参照。

の国ぐに（地域）の工業化が順調に進んだ理由として農業政策の成功があげられる—1950年代初頭、これらの国ぐに（地域）は、土地改革を成功させ、土地の均衡のとれた配分を実現したのである—。土地制度改革の成功によって、農業部門の高度成長を実現しただけではなく、農業部門が工業化に必要な原材料、労働力、土地を供給し農工間の好循環があらわれることとなった。

特筆すべき事態は、土地改革のなかにおいて、利益の配分が明らかに農民の利益に向けてすすんだということである。1950年代初頭の台湾の土地改革を例にとってみよう。当時の国民党政権は、大地主から買収した土地を「低価格」かつ「分割払い」によって小作農に売り渡しただけでなく、それ以前に台湾政府が（日本）植民地政府から受け取ることとなった「公有耕地」も、同様な形式で小作農に配分したのである。1951年6月の「台湾省公有耕地配分、小作農を支援するための実施方法」によれば、農民に売り渡す農地価格は、その土地の年間収穫の2.5倍に相当する額と定め、農家は「農作物実物納付」の形で、10年間の分割払いが可能だった。しかも、その間、利子は計上されない（土地の生産力が高まったとしても、決められた土地の価格は変わらない）。この政策によれば、農民は年間25%の租税負担率で借りつづけ、10年後には土地の所有権が手に入ることになる。

「三七五租税減免」（1947年1月～1947年9月）、「公有土地配分」（1948年6月～1958年1月）、および「小作農扶助」（1951年1月～1953年12月）という3つの土地改革の段階を経て、台湾の自作農は急速に増加した。改革前の26.2%から、1953年の51.8%、1963年の65.7%、1979年の84.7%へと明らかに増加したのである。

それでは、土地改革の効果はどうだろうか。

第1に、台湾農業の高度成長をもたらした。1953～1968年の間、台湾農業は歴史上稀な16年間連続した成長を実現し、同時期の年間成長率は5.2%に達した。

第2に、商工業発展のための資本蓄積を促した。

土地改革以降、農地の高度集中体制が崩壊し、小作農への扶助がすすみ、地価が安定した。そのため、本来は土地に凍結された農業資本が解放され、さらに地主への補償の3割は、4大企業（セメント、製紙、農林、鉱業）の株式であったため、農業資本の商工業資本への直接の転化が実現されたのである。

第3に、農業生産力が高まり、工業に大量の原材料や、土地、労働力を供給しつづけた。

中国大陸の場合には、1978年以降の改革期においても、土地改革は現実の発展に取り残された状況であるといえるだろう。農民の土地財産権は全く不完全なままである。農民は土地所有権をもたないため、土地の資産的価値を実現できない（たとえば、銀行融資の担保にならない）。同時に、地方政府主導の運動式都市化のなかで、財産権が不完全な農民の利益は明らかに脅かされやすい（成都モデルの、土地権利の確保のための測量や土地証発行を全国に普及させることは、きわめて難しい）。そして、現在の村民自治制度の欠陥によって、村民委員会は農民の利益の代弁者になれない—意欲と能力の双方に問題が存在する—。2011年9月に発生した「烏坎事件」³¹は、きわめて象徴的な事件であり、基礎農村のガバナンスの問題点が明らかになった。

農村の貧困と衰退は、労働力の流失を加速させるだろう。農村で留守を預かる老人と幼い子供が大きな社会問題となる一方で、流動革命（大規模な人口の「離村向都」現象）は、都市を職業供給と公共サービス供給の双方から圧迫し、都市政府の戸籍改革への保守的な意識を強めることとなった—「戸籍商品化」の形で、地方政府が外来人口を一部吸収したが、大多数の低所得の農民工は基本的な生活保障がないまま沈殿してしまう—。しかも、彼らの発言力は極端に弱いため、是正される可能性も小さい。時間が経つにつれ、社会的な不安定要素に変わっていく恐れがある。

次の段階における改革の成否の鍵は、農村に存在する。中国は農村の発展のために十分な制度的供給を行わなければならない。それと同時に、農

³¹ 「烏坎事件」とは、広東省烏坎村の村民委員会の主要メンバーが、村民が知らない状況のもとで、3,200畝にのぼる集団所有の土地を開発業者に売り払い、土地の代金7億元以上が村幹部たちに奪われたという事件である。怒った農民が大規模な抗議活動を展開し、全国および海外のメディアの報道をつうじて知れ渡ることとなった。汚職行為を行った村幹部は罰せられたが、しかし土地は依然として取り戻せていない状況が続いている。

村にせよ都市にせよ、地方の自律的なガバナンスの建て直しが重要である—「協力ゲーム」を展開するベース作りという意味でも重要である—。

これまでの、30 数年にわたる改革の成功の秘訣が「譲利于民」（民に利益を譲渡する。つまり、非国有セクターの発展により、民が富を得る）にあるとすれば、今後 30 年の持続可能な発展は、「還権于民」（地方自治制度を導入し、国民に選挙権をはじめとする公民権を還すことであり、また同時に、司法の独立も重要である）が実現できるかどうかにかかっている。（中国の発展段階にあわせて、制度の精緻化に関する議論を行う余地は十分に存在するが）「還権于民」という政治的発展のプロセスは、中国社会を「協力ゲーム」の経済社会へと導いていくうえで重要な改革である。

（*）本稿に関する研究を行うにあたって、（順不同に）「中国国家社会科学基金」（課題番号：11BZZ043）、科学研究費補助金（課題番号：23530351）の助成をいただいた。上記諸事業に対して、この場をお借りして、厚くお礼を申し上げたい。

陳 雲：復旦大学国際関係與公共事務学院教授
森田 憲：広島大学名誉教授

参考文献

陳雲（2006）、「上海郊外区県の都市化、産業化および農民の所得変動—「三つの集中」方針をめぐる政策的考察」、新藤宗幸（監修）、五石敬路（編）、『東アジア大都市のグローバル化と二極分化』、東京、国際書院、71-127 頁。

Chen, Yun (2009), *Transition and Development in China: Towards Shared Growth*, Farnham, Ashgate Publishing. ,

陳雲（2010）、「中国農村における構造的貧困の政治経済学：名村モデルの事例研究および示唆」、五石敬路（編）、『東アジアの都市貧困問題研究』、東京、国際書院、99-154 頁。

陳雲（2012）、「中国山間部地域の発展課題と経

験：内的発展モデルの義烏バージョン』、『龍谷政策学論集』（3月）、59-71 頁。

陳雲・森田憲（2009）、「中国における分税制下の中央地方関係：立憲地方自治制度のすすめ』、『広島大学経済論叢』、第 33 巻第 1 号（7月）、1-48 頁。

陳雲・森田憲（2010）、『中国の体制移行と発展の政治経済学』、東京、多賀出版。

陳雲・森田憲（2010）、「長江デルタにおける経路依存と脱経路依存のダイナミックス：内的発展モデルの構築に向けて』、『広島大学経済論叢』、第 34 巻第 2 号（11月）、1-30 頁。

陳雲・森田憲（2011）、「流動革命と都市「群租」現象の政治経済学：上海の事例研究』、『広島大学経済論叢』、第 35 巻第 2 号（11月）、1-36 頁。

範婷蘭・郭其璐（2010）、「重慶市における農民工の市民化をめぐる窮境と対策」（中国語）、『現代商貿工業』（第 20 号）、41 頁。

Harris, J. R. and M.P. Todaro, (1970), “Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis”, *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 33, pp. 126-142.

Hayami, Y. and V. W. Ruttan (1985), *Agricultural development: An international perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Howard, E. (2009), *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, London, Routledge.

季安照（2010）、「阻害と対策：中国戸籍制度改革研究」（中国語）、浙江大学博士論文。

ILO (1972), *Employment, Income and Equity: A Strategy for Increasing Productive Emoplyment in Kenya*, Geneva.

Lewis, W.A. (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, Issue 2, pp. 139-191.

陸益龍（2003）、『戸籍制度：コントロールと社会差別』（中国語）、北京、商務印書館。

North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.

森田憲・陳雲（2009）、『中国の経済改革と資本市場』、東京、多賀出版。

Morita, K. and Yun Chen (2010), *Transition, Regional Development and Globalization: China and Central Europe*, New Jersey, World Scientific Publishing.

谷口洋志・朱珉・胡水文 (2009)、『現代中国の格差問題』、東京、同友館。

盛来運 (2008)、『移動それとも移住：中国農村労働力移動過程の経済学的分析』(中国語)、上海、上海遠東出版社。

Todaro, M. P. (1969), “A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries”, *The American Economics Review*, Vol. 59, No. 1, pp. 138-148.

王洪春・阮宜勝 (2004)、『中国農民工の経済学的分析』(中国語)、北京、中国商務出版社。

王静 (2012)、「農地改革の制度的模索：重慶地票実験の5年」(中国語)、『21世紀経済報道』(11月13日)。

王美艶・蔡昉 (2008)、「戸籍制度改革の沿革と展望」(中国語)、『広東社会科学』(第6号)、19-26頁。

文峰 (2010)、「戸籍改革1カ月で、1日当たりの移籍農民が1,445人」(中国語)、『重慶日報(農村版)』(9月3日)。

吳開亜・張力 (2010)、「開発主義政府と都市入籍基準：戸籍制度改革への反省」(中国語)、『社会学研究』(第6号)、24-25頁。

楊仕省・高咏梅 (2012)、「重慶市地票制度の欠陥が次第に明らかに」(中国語)、『華夏時報』(3月31日)。