

中国における耕作地許可証取引制度の課題

名古屋大学大学院 非会員 ○倪 誠蔚
 名古屋大学大学院 会員 奥田隆明

1. はじめに

改革開放から 30 年、中国は政治、経済、文化等、様々の面から大きな発展を遂げてきた。これまで中国の GDP は 2003 年からほぼ毎年 10%増加したのに対して、農業の GDP 増加率は 2004 年の 6.3%から 2007 年の 3.2%へと減少している。かつての農業大国は、豊作貧乏、食糧生産の不安定、農民の貧困、農村における公共サービスの供給不足という「三農」問題を抱えている。また、人口増加、都市化が進む中で、中国の耕作地面積は急速に減少している。こうした状況の中で、中国政府は一定の耕作地保護が食糧の安全性確保に繋がるものとして、2020 年までに 18 億 μ (12 億 ha) の耕作地を保護することを政策目標として掲げた。また、この政策目標を達成するために、1996 年には「耕作地総量動態均衡」という考え方が提示され、市場経済を活用した「耕作地許可書取引制度」が導入された。しかし、その後 10 年が経過した現在も、中国の耕作地面積はなお減少を続けている。そこで、本研究では、こうした中国の耕作地保護政策が如何なる問題点を持つのか、その課題を明らかにすることを目的とする。

2. 従来に関連研究

「耕作地総量動態均衡」の考え方が提示された頃には、この「耕作地総量動態均衡」に関する研究が数多く行われてきている。例えば、黄賢金らや鐘京涛らは、「耕作地総量動態均衡」の意義について様々な視点から整理している。また、2002 年頃になると、この「耕作地総量動態均衡」の具体的な実施方法や、これによる耕作地保護の可能性を評価する研究が行われている。中でも、劉兆順らは「耕作地総量動態均衡」を同一省内で実施するのではなく、複数の省で実施する政策を提案している。また、黄曉峰らは市場経済を活用した「耕作地許可証取引制度」を提案し、その有効性について検討を行っている。その後、この「耕作地許可証取引制度」は実際

に行われ、近年、これに関する研究も比較的少なくなってきた。しかし他方で、これらの政策が実施された後も、中国の耕作地は減少し続けていることは事実であり、こうした状況を踏まえて、今後、この「耕作地許可証取引制度」を改善し、その有効性を高めていくことが重要であるものと考えられる。そこで、本研究では、現在、中国で行われている「耕作地許可証取引制度」の問題点について整理し、今後の課題を明らかにすることを試みる。

3. 中国の耕作地現状

近年、中国の食糧自給率はほぼ 95%を維持している。しかし、中国は 2002 年に WTO に加盟し、今後、農産物市場の開放、農産物の競争力強化が課題になるものと予想される。このとき、中国の主要食料品の単位面積当たり生産量は既に国際水準にあるものの、食料安全（国内自給）を確保するために一定の耕作地面積を確保することは重要であると考えられる。

こうした状況の中で、2006 年中国第十界全民大会第四次会議では「国民経済と社会発展第十一回五年企画綱要」が公布され、2020 年までに 18 億 μ (12 億 ha) の耕作地面積を確保することが政策目標として掲げられた。また、国務院が 2008 年に公布した「全国土地利用総体企画綱要 (2006~2020 年)」によると、それぞれの省で 2010 年、2020 年の耕作地面積、建設用地面積の目標値が示され、あわせて 2006 年から 2010 年までの 5 年間に新增建設用地が耕作地を占用する面積、これに相当する新增耕作地面積の目標値が示されている。

さらに、それぞれの省ではこの目標値を達成するために、それぞれの市（直轄市、地級市）が達成すべき目標値を定めている。例えば、浙江省では 2006 年~2010 年の新增建設用地は 8.67 万 ha、そのうち 5.33 万 ha の耕作地が建設用地に占用されるものと予測し、これと同じ面積の耕作地を新たに補填

することが目標として掲げられている。

4. 耕作地許可証取引制度

1996年、「耕作地総量動態均衡」という概念が出された。この「耕作地総量動態均衡」は次の3つの内容から成り立っている。つまり、①土地開発（荒地、アルカリ化した土地、沼等を利用して耕作を増やすこと）、②復墾整理（鉱物採掘跡地等を埋め戻し、耕作地として再生すること）③占一補一（耕作地を占用した場合には、同じ面積の耕作地を確保すること）。そして、1998年には新しい「土地管理法」が制定され、中国国内に一定の耕作地面積を確保するために、「占一補一」の考え方が明記された。また、2005年頃になると、この「占一補一」の実施方法の一つとして「耕作地許可証取引制度」が導入された。この制度は中国独自の制度であり、耕作地占用者は占用した耕作地に相当する金額で占用権（許可証）を購入し、別の耕作地供給者に新たな耕作地を確保してもらうという制度である。例えば、浙江省の省都である杭州市では、2010年までに4.95万haの新增建設用地が必要であり、そのためには2.49万haの耕作地占用権が必要である。しかし、杭州市には0.67万haの耕作地占用権しか認められていないため、耕作地占用権に余裕のある上虞市及び紹興市と、新たに耕作地を確保することができる衢州市から、合計2万haの耕作地占用権を政府指導価格で購入している。

5. 耕作地許可証取引制度の問題点

中国では土地国有化が基本とされており、かつては耕作地に関する権利の売買は禁止されていた。しかし、市場経済を活用して一定の耕作地を確保するために、耕作地に占用権を与え、これに相当する耕作地許可証を発行した上で、これを売買できるようにした。しかし、こうした「耕作地許可証取引制度」は多くの問題点を抱えている。こうした問題点を整理すると、以下の3点を指摘することができる。

(1) 耕作地の質の低下

確かに耕作地許可証取引制度は一定の面積の耕作地を確保するには有効な制度ではあるが、これによって確保される耕作地の中には質の低いもの（図-1(1)）も多いことが明らかになってきた。つまり、

生産性の低い耕作地の方が比較的容易に確保できるため、こうした生産性の低い耕作地が数多く確保される結果となっている。

(2) 耕作地の負の外部性

また、同様な理由から、本来、耕作地を確保するには適さない場所にまで耕作地が確保される場合が数多く存在する。つまり、その周辺の土地利用を考慮して耕作地を確保せず、周辺地域の景観を悪化させることも多い。また、形の上では一定の耕作地を確保したことになっているものの、実際には耕作地として利用されないような事例も多く、こうした耕作地は土壌のアルカリ化が進み（図-1(2)）、逆に周辺の耕作地に悪影響を与え、新たな環境問題を引き起こすことになる。

(3) 情報収集の困難さ

さらに、耕作地許可証を購入したい人が耕作地許可証を売却してくれ人を見つけることも決して容易なことではない。こうした取引費用の大きさも耕作地許可証取引制度の大きな問題の一つであると考えられる。例えば、2003年には江西省吉安市で耕作地許可証を購入したい人がその購入先が見つからず、江西省土地調査企画院の副院長を賄賂し、政府指導価格より1000元/ムーを水増しして耕作地許可証を購入するといった事件も起きている。



(1)耕作地の質の低下



(2)耕作地の負の外部性

図-1「耕作地許可証取引制度」の問題点

参考文献

- 1) 劉兆順ら(2005)：我が国の省間総量動態均衡の運行メカニズム（中国語）、農業現代化研究、Vol.26、No.5.