

【論文（特集：中国における中央と地方）】

# 「積極果敢な楽観主義者」としての地方政府： 地方主導型経済発展の変容

梶 谷 懐

【キーワード】 中国，経済発展，地方政府，土地市場，レントシーキング

【JEL 分類番号】 O

## 1. 「ナイトの不確実性」と中国の地方政府

2007年のいわゆるサブプライム問題に端を発したアメリカ発の世界的な金融危機は、グローバル化する世界のなかで、好調に成長を続けていくかにみえた経済が、金融危機の連鎖により一気に深刻な不況に陥る危険性をはらんでいることを明らかにした。そのような現代における世界経済の脆弱性を理解する上での一つの重要なキーワードが「ナイトの不確実性」であろう<sup>1</sup>。

シカゴ派の経済学の創始者ともいわれるフランク・ナイトは、例えば自動車事故のように生じる確率が客観的に判断可能であり、それゆえ保険によってカバーできる「リスク」に対して、そのような客観的な確率の計算が不可能であり、文字通り何が起こるかかわからないような状況のことを「不確実性」と呼び、明確な区別を行った（Knight 1921）。現在の世界経済は、アメリカにおけるサブプライムローン破綻以降、まさに将来どのような事態に向かうかわからない不確実な状況にあるといわれているが、そのような先に何が起こるかかわからない、将来が見えない状態では、人々は往々にして悲観的な予想をする傾向があることが知られている。

このことを実験経済学の手法により示したのが、いわゆる「エルスバーク・パラドクス」といわれるものである。実験経済学の先駆者として知られるダニエル・エルスバークは、1961年の論文で次のような実験を紹介している。

まず、被験者の前に2つ外からは中身の見えない箱を置き、1番目の箱には赤玉が50個、黒玉が50個入っていると説明する。それに対し2番目の箱には、やはり100個玉が入っているものの、赤と黒が何個ずつ入っているかはまったくわからないとする。そこでたとえばどちらかの箱を選んで玉を1個取り出し、赤が出た場合には1万円もらえろといった条件を出した場合、被験者たちはどちらの箱を選択するか、というのが実験の内容である。その結果、赤が出たら1万円もらえろという条件を出した場合、多くの人は1番目の箱、すなわち成功率50%という確率がはっきりわかっている方を選択した。さらにその後で、黒が出たら1万円もらえろと条件を変更した場合でも、やはり1番目の箱を選択する人が多かったのである。

この実験結果は、「たとえ不確実な状況でも、人は主観的に確率を判断し、それに基づいて合理的な意思決定を行うはずだ」という、主流派経済学において一般的とされている仮定に対して否定的なものとなっている。もし被験者が1回目の条件のときに、2番目の箱の赤玉の確率が50%以下であるという主観的な判断を行い、

1 以下の記述は基本的に竹森（2007）に依拠している。

その結果1番目の箱を選択したのであれば、2回目の「黒が出たら1万円もらえる」という条件に対しては、今度は2番目の箱を選ぶはずである。しかし、実際にはその逆の結果が支配的なことから、被験者がそのような主観的な確率に基づいて判断したという仮定自体が疑わしい、と考えざるを得ない。エルスバーク「パラドクス」といわれるゆえんである。

エルスバークは、この実験結果から、中にどの玉が何個入っているかわからない状態、すなわち客観的な確率が計算できない「不確実」な状況のもとでは、人々は往々にして悲観的な予想を立てる傾向があると結論付けている。すなわち、全く不確実な状況よりも、50%の確率で成功する状況を選択する人間のほうが圧倒的に多い、というのがこの実験結果の示すところである。

ところが、中には少数ではあるが、結果が不確実な2番目の箱の方を好んで選ぶ、という選択を好んで行う人もいる。再びナイトの議論に戻ると、いわゆる「企業家精神」とは、このような、不確実な状況においてもきわめて楽観的の予想に基づき、積極果敢な行動をとるという姿勢にこそ求められる。言い方を変えれば、いわゆる「超過利潤」とは、将来の見通しについて客観的な判断が行いにくい、すなわち不確実な状況において、ある種の積極果敢な行動をとることによってしか実現しない。もしあるビジネスが客観的に計算できるすなわち保険によってカバーできるリスクを差し引いて、なお超過利潤を得ることが確実にわかっているのであれば、必ずや新規の参入者が殺到し、超過利潤は減少し、ついには消滅してしまうからである。

竹森(2007)は、「ナイトの不確実」が支配する状況の下で、積極果敢にリスクを引き受ける経済主体が存在せず、ほとんどの投資家にとって国債や預金といった安全資産への志向が高まるとき(「質への逃避」)、経済全体がデフレ不況の罠に陥っていく可能性を示唆した。中国および日本を含むアジア経済にとっては、97年のアジア通貨危機とその後の数年間こそ、まさにそ

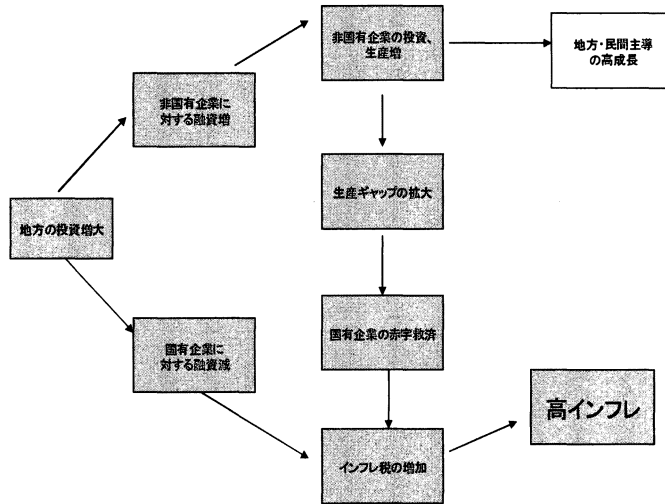
のような「不確実性」からくる「質への逃避」が深刻な不況をもたらした時期であったろう。

竹森は、1990年代後半に相次いで起こった通貨危機後、世界経済全体を「質への投資」という言葉で表現される悲観主義が覆っている状況において、それを打ち消す役割を果たしたのがグリーンズパン議長率いるアメリカ連邦準備理事会(FRB)の、「最後の貸し手」としての積極果敢な流動性供給であったとしている。それに対し現在では、むしろ中国やインドなどのいわゆる新興国が、その旺盛な国内の投資需要によって、世界経済の成長を下支えしていくことの期待が語られることが多い。かつての通貨危機後のアメリカ経済、ひいては世界経済を「悲観主義」から「楽観主義」へと大きく反転させた最大のアクターが、竹森が指摘するようにアメリカ連銀による積極的な金融緩和だったとしたら、現在までの中国経済の「楽観主義」を支えてきた主体は何であったのだろうか。

おそらく、そこで最も重要だったのは、中央銀行や中央政府でもなければ、あるいは2006年来の株式ブームでにわかに注目された個人投資家でもなかった。改革開放期の中国においては、地方政府および銀行や不動産業者などからなる「コーポラティズム」的な一種の政財複合体こそが、一貫して「積極果敢な楽観主義者」としての役割を果たしてきた、すなわち、消費需要が伸び悩む状況の下で、積極的な投資拡大行動によって高成長を牽引してきたと考えられるからである。

Brant and Zhu (2000)は、1980年代における地方主導型の成長パターンとその帰結を、図1のような形で整理している。周知の通り、この時期においては、沿海部を中心に郷鎮企業などの非国有企業が、地元政府と結びついた形で活発な投資・生産行動を行い、高成長の原動力となっていく。その一方で、非国有企業との激しい競争にさらされるようになった国有企業の業績は次第に悪化し、財政資金や国有銀行による融資によってその負債が穴埋めされることを通じて、経済全体にインフレ圧力をもたらした。

図1 1980年代地方主導型の成長パターンとその帰結



(資料) Brant and Zhu(2000).

このような形で、高投資・高成長と高インフレが共存していたのが、1980年代の中国経済であった。

国有企業に対する人民銀行の省支店を通じたファイナンス、およびそれによってもたらされるインフレ圧力は、1990年代以降の金融改革により沈静化したが、地方政府が主体になって活発な投資が行われるという構図は1990年代になっても変わっていない。図2を見れば、1990年代に入って基本建設投資に占める地方投資の比率が中央によるものを上回っており、その比率は年を追って拡大していることがわかる<sup>2</sup>。社会的セーフティネットの構築が不十分なもとで高成長を続けており、所得の上昇分に比べて国内消費が伸び悩んでいる現在の中国にとって、地方主導で行われる固定資産投資こそが、その高成長を支える国内需要の最大要因になっているといつてよい。

もちろん、このような地方政府の「楽観主義」は、「投資飢餓症」とよばれた過剰投資や、国有

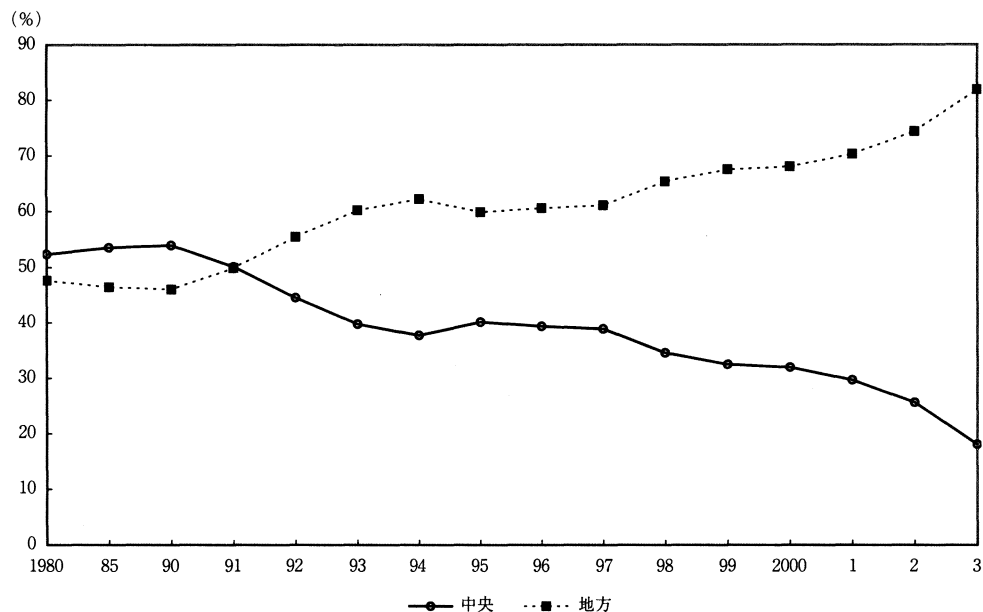
企業などに対するソフトな信用供与がインフレをもたらすなど、しばしば「暴走」とも言うべき現象をもたらした。このため、朱鎔基前首相のように、中央集権的な立場からそれになんとか「重石」を載せようと試みた指導者も存在した。しかしながら、いったん朱鎔基が退陣すると、ほぼ同時期に行われたアメリカにおける金融緩和＝超低金利政策の影響もあり、国内外の過剰流動性が資産市場に流れ込むようになり、地方政府と金融機関、それに不動産業者が結びついた形での不動産開発ブームが一気に加熱していく<sup>3</sup>。

このような事情を反映して、中央政府は、銀行ローンに対する窓口規制など、地方政府主導の経済過熱を対症療法的に冷まそうとする政策をしばしば採っているものの、本気でそれを押さえこむまでには至っていない。これは、本気で地方を押さえ込みにかかると、「ナイトの不確実性」から生じる脆弱さを抱えている中国の

2 ここで「中央（地方）に所属する固定資産投資」とは、中央（地方）政府予算による投資のほかに、それぞれの政府が管轄する国有企業などによる固定資産投資も含まれている。

3 Heilman (2005) は、朱鎔基内閣時代の中央集権的な金融政策を「レーニン的手法」と評し、彼の退陣後には金融のコントロールは再び地方政府の影響を強く受けるようになったことを指摘している。

図2 基本建設投資の中央—地方比率



(資料)『中国統計年鑑』2004年版。

市場経済において、常に「積極果敢な楽観主義者」として振舞ってくれる貴重な存在を殺してしまうことにつながりかねない、というジレンマを中央政府が抱えていることを意味していよう。

## 2. 地方主導の発展パターンの変容と土地市場

さて、一言で地方政府が「積極果敢な楽観主義者」の役割を果たしたといっても、注意しなければならないのは、改革開放初期(1980年代)の段階と、1990年代の朱鎔基らによる制度改革を経た後の中国とでは、その役割の意味合いは大きく異なっているということである。

もちろん、1980年代の地方主導の発展パターンと、1990年代以降のそれには、多くの共通点も存在していた。その特徴は、以下の三点にまとめられるであろう。

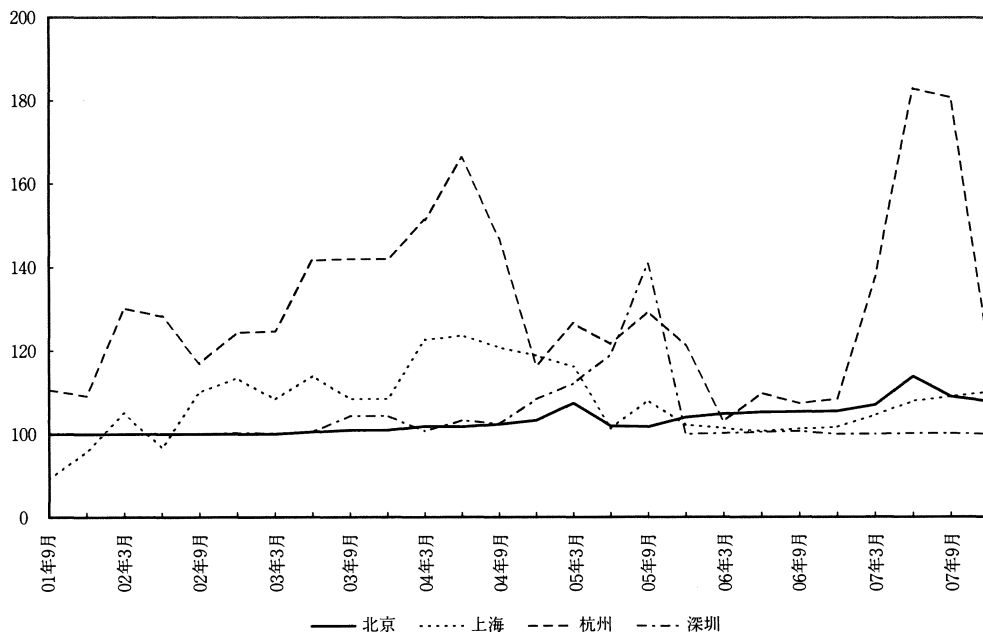
1. 市場が完全競争の状態になく、政府規制によるレント獲得の余地が絶えず存在している。
2. 正規の税収が不十分な状況の下で、地方政

府は自主財源の拡大を目標とした経済アクターとして行動する。

3. 効率的な金融システムが存在しない状況の下で、地方政府の地元金融機関への働きかけを通じた「資金動員」が、地域経済に大きな影響を与える。

しかし、両者の間にはまた大きな違いも存在している。一つ目は、地方政府が、どのような市場介入によって「レント」を生み出しているか、という点についての違いである。大まかに言うと、1980年代の発展パターンは、地方政府が地元金融機関への介入を通じて地元企業の成長を後押しする、という点が特徴的であった。たとえばジーン・オイによって「地方(政府)コーポラティズム」と名づけられた蘇南地域のモデルは、その典型的なものであった。このような1980年代の地方主導の経済発展は、時に地方に対する中央のコントロール不能をもたらしたものの、地方間の激しい競争が企業部門の生産性向上をもたらし、地域の利用可能な資金を、中央銀行からのファイナンスに頼らない形で増加させるという側面を持っていた。

図3-a 土地交易価格指数（対前年比）



（資料）『中国景気月報』各号。

それに対し、1990年代半ば以降には、地方政府の企業部門への介入が生産性向上に寄与する余地がなくなり、代わって農民への負担押し付け、あるいは土地収用を通じたレント獲得といった非生産的なレントシーキング行為が目立つようになったと考えられる。

もう一つは、郷鎮といった末端の地方政府が果たしていた役割の違いである。自主財源の獲得を目指した地域間の競い合いは、それが郷鎮政府間のような末端のレベルで行われるならば、それを通じた資源配分は比較的競争的なものになるといえるであろう。しかし、1990年代後半以降の行財政改革によって、郷鎮財政はほとんどのその権限を喪失してしまっている。このことは、後述するように、土地市場において省・市レベルに設けられた「土地備蓄センター」の権限が強まることによって、市場の独占的な構造がより強まり、土地の供給が制限される要因になっていることと対応していると考えられる。

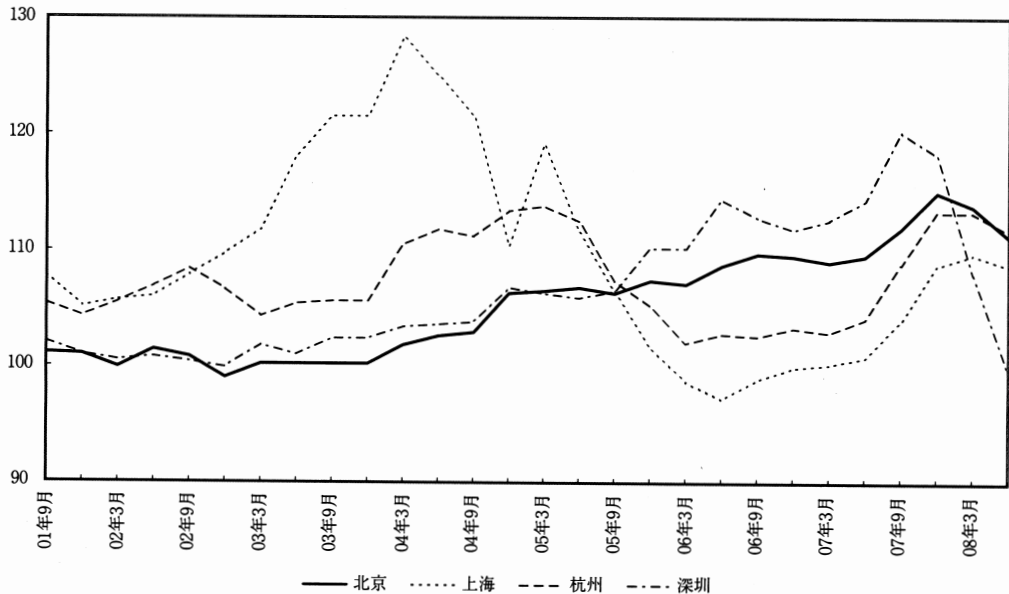
以上の認識を踏まえ、土地市場をめぐる近年の状況と地方政府とのかかわりについてみていくことにしよう<sup>4</sup>。

まず図3で、いくつかの大都市における土地（使用権）および不動産の賃貸価格の動向を確認しておこう。2004年および2007年の杭州あるいは2005年の深圳における土地価格の高騰に示されるように、特に土地の売買価格が特定の都市において明らかに投機的な要因と思われる急激な上昇を示していることがみてとれる。それに対し、図3-cに示された不動産の賃貸価格は各都市ともそれほど大きく変動していない。このようにストックとしての土地・不動産価格が変動しやすい最大の要因として、潜在的な需要の大きさに比べ供給が硬直的であることがあげられよう。そして、その背景には以下に述べるような中国の近年の不動産市場の特徴的な性格がある<sup>5</sup>。

4 中国の不動産市場をめぐる制度・政策上の変遷については、梶谷（2008）参照。

5 もっとも、中国のような高成長を記録している経済において、レンタル価格がそれほど変動しなくても、将来の期待価値が膨らむことによって不動産価格が急激に上昇することは、それ自体は合理的な現象として理解できる。この

図3-b 不動産販売価格指数（対前年比）



（資料）『中国景気月報』各号。

不動産価格に関する標準的な経済理論では、まず賃貸市場によりレンタル料が決定されたあと、そのレンタル料を所与とし、資産市場において他の投資資産との裁定によって地価が決まるとされる。しかし、中国の不動産市場の場合、そのようなメカニズムで不動産価格が決定されているとは考えにくい。その最大の要因は、現在の中国においては（地方）政府が土地、特に住宅地の供給量を独占的にコントロールしており、その結果、特に住宅地などの供給が不足気味だという点にある。

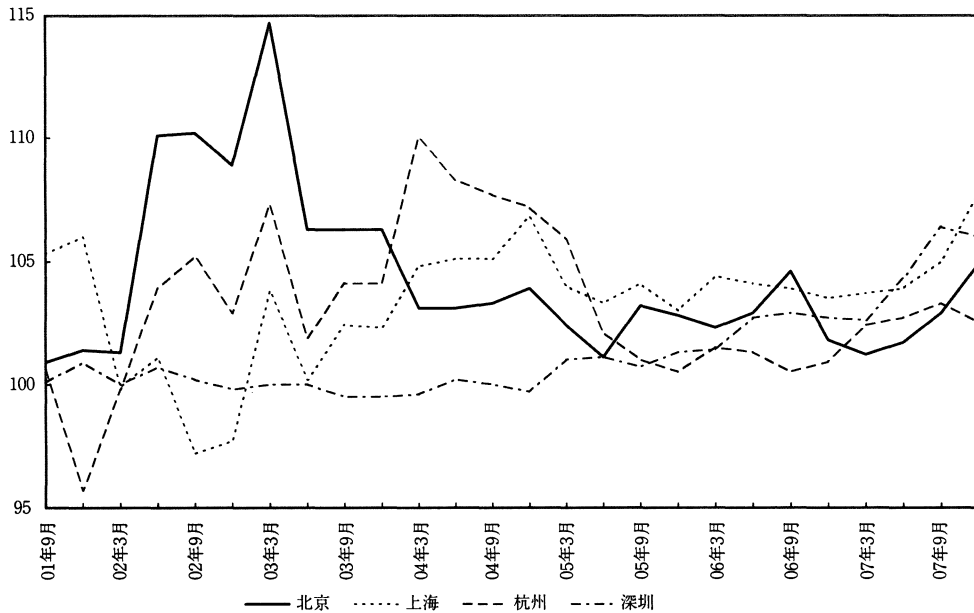
中国の不動産市場の最大の特徴は、土地が公有であり、取引が許されるのはその使用権のみであるのに対し、その上に建てられた住宅などの不動産には個人・法人の所有権が認められている点にある。このことが、中国の不動産市場を以下のようなそれぞれ性格の異なるいくつかの層からなる、複雑な構造を持つものになっている（高 2007）。

まず地方政府が、農地や都市の旧市街などの土地を収用し、その「使用権」について開発業者などに対して有償で譲渡を行う市場が存在する。これが不動産の一次市場（中国語では「一級市場」）である。次に、開発業者などが地方政府より取得した土地を開発し、マンションなど不動産を建設して、土地の使用権と不動産の所有権をセットにして個人や企業に売り出すのが二次市場である。さらに、そのように二次市場で売買された物件についての中古市場や賃貸契約は、三次市場における取引として理解できる。

このうち、二次・三次市場においては、標準的な理論が想定しているように、他の資産との裁定が働くものと考えてよいだろう。しかし、二次市場における土地ストックの総量およびその期待収益率は、一次市場における土地の供給量によって大きく影響を受けると考えられる。すなわち、地方政府が独占的な供給を行う一次市場において供給量および地価（＝不動産業者の土地の取得価格）が決定され、それらを所与として二次市場・三次市場におけるレンタル料および資産価格としての地価が決定される、と

点に関しては吉川（1996）第7章参照。

図3-c 不動産賃貸価格指数（対前年比）



（資料）『中国景気月報』各号。

考えられるのである。このように土地の供給量を政府が独占的に抑えようとする背景には、それが地方政府の収入増加に直接つながるという事情がある。重要な税収が中央に配分されているためそれほど増大が見込めず、また地方債の発行が認められていない地方政府にとって、土地所有権の有償譲渡を通じた非税収入の存在は、非常に重要なものであったからである。

ここで、改革開放以降の土地制度の変遷をざっと押さえておこう。長らく計画経済のもとで土地公有制を堅持してきた中国において、土地取引およびそれに関する法律の整備が行われるようになったのはそれほど古いことではない。まず、1986年に「中華人民共和國土地管理法（以下「土地管理法」）」が施行され、公有制を前提とした土地管理の法体系が整えられた。翌1987年には、深圳市において初めて都市における国有地所有権の有償譲渡、すなわち地方政府が土地の使用権を民間の開発業者に払い下げ、その資金をインフラなどの都市建設に投じる、という形を取った都市開発の手法が開始された。

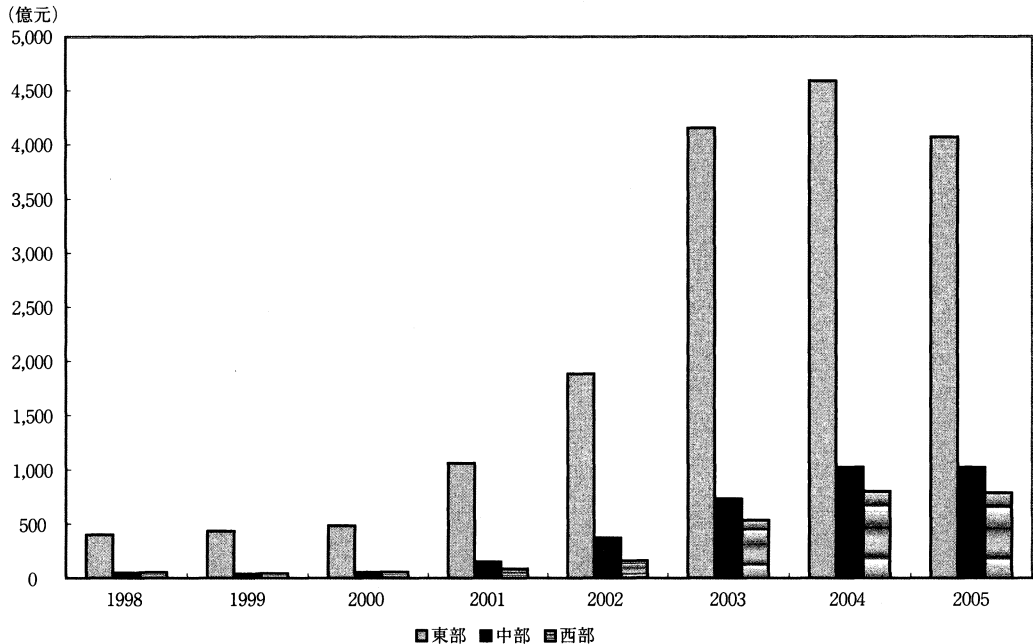
1990年代に入り、海外直接投資の増加とともに

に土地開発ブームが本格化すると、土地取引に関しても、農地などの集団所有地を政府が収用し開発がスムーズに行われるための制度づくりが進められた。まず1996年には深圳と上海で国立の土地投資会社が設立され、これらの機関（土地備蓄センター）が、地方政府から委嘱される形で開発用地を収用すると共に整地やインフラ整備などその管理も一括して行うという「土地備蓄制度」が導入され、次第に全国に広がっていった。

また1998年に改訂された新しい「土地管理法」では、農村における集団所有地の建設用地への開発にあたって、一旦政府が収用し「国有化」することを義務付けたほか、土地収用にかかわる審査・認可権を国务院と省政府に限定するなど、土地開発に関するより上級の政府による管理が強化された（高・劉 2007）。

さらに2001年に出された「国有地資産管理の強化に関する通達」では、上記の「土地備蓄制度」に基づき、土地使用権取引における公開・公平・公正性を実現することがうたわれた。それまで国有地の有償譲渡においては協議方式が

図4 国有地使用权譲渡収入



(注) 金額は、土地の利用者から政府に対して支払われる土地使用権譲渡金、土地開発費、整地費などの金額を合計したものである。

(資料)『中国国土资源年鑑』各年版。

圧倒的なシェアを占めており、価格や過程が不透明だとして批判を浴びていたが、それ以降、入札制など市場を通じた使用权譲渡の動きが本格化している<sup>6</sup>。

このように土地開発の権限が地方政府による収用と認可を通じて一元化されることによって、以下のような必ずしも中央政府が意図しないような結果がもたらされたと考えられる。

まず、政府から民間への土地の払い下げの市場（土地の「一次市場」）が、中央・省政府の認可を通じて一元化されたために、一種の独占による供給不足の状態が生じ、地価の上昇を招くようになった。第2に、それまで都市の国有地を主な対象としていた土地の「有償使用制度」

が、農地などの集団所有地に対して本格的に適用されるようになった。第3に、地方に備蓄された土地のうち市場価格で譲渡されるものの比率が増えた一方、農地などの収用に際して支払われる補償費は低く抑えられたため、その差額である地方政府の収入は大きく増加した。

このような背景のもとに、2002年ごろから第二次ともいえるべき不動産開発ブームが本格化していく。この際は1990年代の第1次ブームのときとは異なり、上述のように集団所有の農地などを地方政府が収用し、いったん国有化した上で有償譲渡を行うという手法が主流になった。このため、十分な補償もないままに土地を失ういわゆる「失地農民」の存在が社会問題として注目をあびるようになる。その一方で、地方政府が不動産業者などに土地を払い下げの際の収益金は、特に沿海部などでは財政収入の30～50%に達していた。このような土地有償譲渡収入の推移をみると、特に沿海部（東部）で2002年から急速に伸びていることがわかる（図4）。

6 例えば、2000年の全国の入札方式による土地の譲渡収益は350億元、2001年には492億元であり、年率40%の成長となった。また、入札・競売方式が同時期の譲渡された土地面積の全体に占める比率は2002年の15%から2003年の33%に増加している（黄（2006）上巻30頁）。



2003年には、このような土地有償譲渡収入の合計値は、地方財政収入の約55%に達している（『中国国土资源年鑑』『中国統計年鑑』などより筆者推計）。

このような国有地使用权の払い下げ方式には、無償のもの<sup>7</sup>と有償もの<sup>8</sup>があり、有償の中にもさらに協議方式と競売・入札方式に分けられる。このうち、「協議方式」は主に工業用地として払い下げられるものである。地元により多くの工場を誘致できれば長期間にわたる税収の増加が見込めるため、地方政府は競って経済開発区を設け、その企業への払い下げ価格を切り下げており、時には土地の取得コストぎりぎりの水準になる場合もあることが指摘されている（『土地解密』『財経』第153期）。これは、逆に言うと農民から取り上げる時にコストを安く抑えているということを意味している。また、その際の払い下げ価格の決定過程も不十分であり、政府と業者との癒着の温床になっているという懸念から、政府は近年競売・入札といった市場メカニズムを通じた払い下げ方式のほうを推奨している<sup>8</sup>。一方、競売・入札の方は、商業施設とか住宅用地の払い下げが中心となっている。表1をみると、協議方式は面積ベースで見ると国有地の有償譲渡全体の70～60%を占めているものの、金額ベースでは30～40%程度であり、払い下げ価格が低く抑えられていることがみてとれる<sup>9</sup>。

表1 国有地有償譲渡に占める協議方式の割合 (%)

	2003	2004	2005
面積ベース	72.0	71.1	65.4
金額ベース	43.4	44.7	28.7

（資料）図4に同じ。

7 無償譲渡される国有地は、基本的に政府自身によって道路・公園・緑地・文教施設などの公共財の供給のために需要されていると考えられるが、現実にはもっぱら地方政府による贅沢なオフィスビルなどの建設に用いられている、などの問題も指摘されている（蔣・劉・李 2007）。

8 2001年に出された「国有地資産管理の強化に関する通達」では、土地使用权取引における公開・公平・公正性を実現することがうたわれた。

このような土地の使用目的によって明確に異なった譲渡方式が採用されており、その価格に大きな差があるという現象は、以下のような、用途による土地需要の価格弾力性の違いによって理解できよう。

すなわち、工場などの立地に関しては常に他地域との競争にさらされるため、工業用地の需要の価格弾力性はかなり大きくならざるを得ない。その一方で、住宅地や商業用地などについては、その需要が地域に特化したものであるため、工業用地に比べ需要の価格弾力性が小さい、という性質を持つと考えられる。ここで、もし地方政府が土地供給を独占的に行っているならば、2つの土地需要に対する「価格差別化戦略」を採用することが可能である。すなわち工場建設用地においては、少しでも多くの工場を誘致し将来の税収を確保するため土地を非常に安い価格（P1）で供給するが（図5の左側のケース）、価格弾力性の低い住宅用地では高い価格（P2）によって大きな独占レントを享受しているものと考えられる（同、右側のケース）のである。このとき、図から明らかなように完全競争よりは工業用地の供給が過剰になる一方で、住宅地などの供給は過小となり、価格も完全競争水準に比べて高めになると考えられる。

以上のような価格差別化が実際に行われることを、協議方式で払い下げられた土地とそれ以外の方式で払い下げられた土地との間の、払い

これを受けて2002年には「国有建設用地使用权の入札・競売譲渡規定」が出され、商業地・住宅用地を中心に、それまで圧倒的なシェアを占めていた協議方式に代わり、入札・競売など市場を通じた譲渡をメインにしていくという方針が示された。この規定は2007年に改訂され、工業用地についても入札・競売方式を主たる譲渡方式にするという方針が明確にされた。黄（2006）および牛・李（2008）参照。

9 国土资源部の発表によれば、2008年第一四半期における商業地の全国平均価格は1平米あたり2775元、住宅地が1983元なのに対し、工業用地の平均価格は約568元となっている

（[http://www.mlr.gov.cn/sy/gd1/200808/t20080807\\_109239.htm](http://www.mlr.gov.cn/sy/gd1/200808/t20080807_109239.htm)）。

図5 土地の一次市場における価格差別化

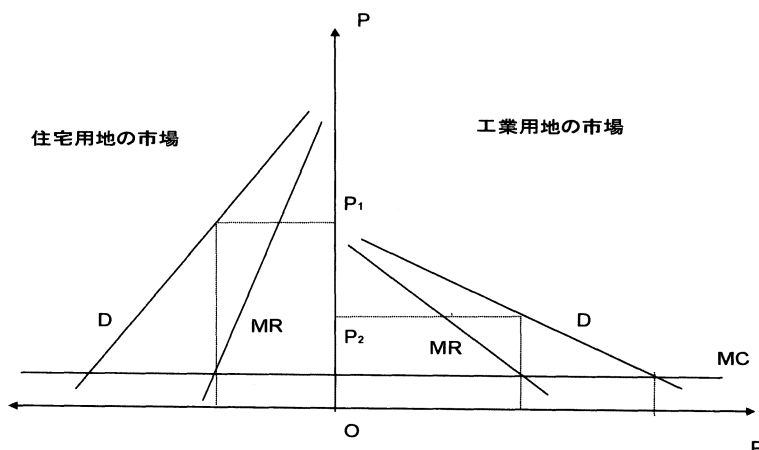


表2 異なる土地収用方法による土地需要関数の推計

	ln (PL)	ln (Y)	2004年ダミー	2005年ダミー	決定係数	サンプル数
協議方式	-0.463** (-3.22)	-0.859 (-0.59)	-0.059 (-0.22)	0.469 (-0.93)	0.896	90
協議方式以外	-0.335* (-2.32)	-0.998 (-1.03)	0.067 (-0.36)	-0.035 (-0.10)	0.922	90

(注) ( ) は t 値。\*は 5 % , \*\*は 1 % の有意水準で帰無仮説が棄却されることを意味する。

(資料) 国有地有償譲渡面積ならびに譲渡面積は『中国国土资源年鑑』各年版。1 人当たり GDP は『中国統計年鑑』各年版。

下げ価格の需要弾力性の差を比較することで確認しておこう。具体的には以下のような土地使用権の需要関数を、それぞれ協議方式で払い下げられたケースと、それ以外の方式で払い下げられたケースに分けて推定を行った<sup>10</sup>。

$$\ln(L_{dit}) = \alpha + \beta_1 \ln(P_{Lit}) + \beta_2(Y_{it}) + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

$L_{dit}$  は地域  $i$  の  $t$  年度の国有地有償譲渡面積、 $P_{Lit}$  は同じく譲渡価格、 $Y_{it}$  は 1 人当たり GDP、 $\mu_i$  は地域個別効果、 $\varepsilon_{it}$  は誤差項である。いうまでもなく、上記の式において  $\beta_1$  は土地の払

い下げ需要に対する価格弾力性を意味する。

使用した土地関係のデータは、2003年から2005年までの『中国国土资源年鑑』に記載されている、チベットを除く各省の土地有償譲渡面積および、土地有償譲渡収益金を土地有償譲渡面積で割って求めた「面積当たりの価格」を用いている。その際、協議方式以外の数値は、全体の数値からそれぞれ協議方式の数値を除いて求めた。推定にあたっては、30地域の3カ年のデータをパネル化して最小二乗法で推定したが、ハウスマン検定の結果変動効果モデルが棄却されたため、いずれも固定効果モデルを用いている。

表2より、明らかに協議方式による払い下げのケースのほうがそれ以外のケースよりも価格弾力性が高いことがわかる。このことから、上述のような価格弾力性の大きい工場地などでは高い価格を設定し、低い住宅地・商業地では供給を制限して価格を吊り上げるという「価格

10 本来は商業地・住宅用地・工業用地といった土地の用途別に価格弾力性の推定を行うべきであるが、データ上の制約ため、代替的に協議方式（大部分が工業用地）とそれ以外の方式（多くが商業地・住宅用地）という、払い下げ方式別に価格弾力性を求めて、それを比較することにした。

差別化戦略」が、現実の中国の土地払い下げ市場において行われていることが示唆されるといってよいだろう。

さて、このような形での地方政府による要素市場への介入は、1980年代における成長パターンに比べて、生産要素の供給を硬直化させ、社会的な厚生を損なう面が大きい。それは具体的には、地価の高騰や都市の市民生活の圧迫・農民の不満として現れているといえよう。また、1980年代における成長パターンとの対比でいえば、地方政府のリスクテイキングに対する姿勢が基本的に変化してきているという点も見逃せない。かつて、郷鎮企業をバックアップしていた基層政府が、激しい企業間＝地域間競争によるリスクを積極的に引き受ける存在であったのに対し、現在のような、土地市場への介入によって独占的レントを得ようとする地方政府は、むしろ政治との結びつきによってリスクを回避し、庶民に「レント」の負担を押し付けようとする存在になっていると考えられるからである。いわば政治的な手段によりリスクを回避しているため、結果としてあたかも「楽観主義者」のように見えているのにすぎないのである。

このような土地市場をめぐる状況に対して中央政府は、不動産融資を制限するなどの需要抑制政策を実施しているが、不動産価格の安定化という点では目だった効果をあげていない。というのは、本稿で見たように土地市場が構造的な供給不足の状態にある中で、2004年の上海市のケースのように中央政府による強引な引き締めが行われても、一時的に不動産価格は下がるもの、しばらくするとまた高騰を招く、といった繰り返しが起きるに過ぎないからである。そういう意味で、今後の中国の土地市場をめぐる諸問題の行方は、最終的には中国における土地所有権をどうするかということにつながってくる。2007年における「物権法」が成立したものの、まだどのように運営されるかは未知数である現状のもとで、土地利用の決定権を最終的に地方政府が独占しているという状況を今後どのように改革していくか、という問題にいずれ突

き当たらざるを得ないであろう。

### 3. 基層政府の弱体化とその復権

1990年代以降、地域主体の経済発展パターンが変容したもう一つの背景として、地方財政の主要な財源が次第に土地取引を通じたレント獲得にシフトしていく中で、郷鎮および行政村といったいわゆる「基層（末端）」の政府組織が経済的な実体を失い、弱体化していったことがあげられる。

この背景には、1. 郷鎮企業が市場において競争力を失い、民営化などの改革を行う中で、もはやその利潤が地方政府の主要な収入の源泉とはなりえなくなったこと。2. 一部の基層政府は農村からの恣意的な費用徴収により財政収入を確保しようとしたが、「税费改革」によってそれも実質不可能になり、むしろ財政的な権限の多くが県・市政府に委譲されたこと。3. 「土地管理法」の改正を通じて、農村における集体所有の土地の建設用地への転用について国有化が義務付けられるなど、土地の流動化における中央あるいは上級地方政府の管理権限が強化されたこと。

といった一連の地方行財政改革の動きが存在している。

このうち、3. の、農地の建設用地への転用の際における「国有化」の義務化は、前節でも触れたように、もともとは農村政府による農村の乱開発を防ぎ、耕地の減少に歯止めをかける目的で行われたものであった。しかし、その結果としてもたらされたのは、より上級の地方政府による土地供給の独占化であり、それによってもたらされた全国的な土地の供給不足・価格の高騰といった要素市場のゆがみであった。

このような農地の非農地への転換に伴うさまざまな矛盾に対する根本的方法としては、当然のことながら個人の土地所有権の確立があげられる。しかし興味深いのは、こういった正攻法の主張だけではなく、むしろ農村における基層政府あるいは任意団体に農地の開発に関する決

定権を積極的に認めることを通じて、競争的な土地市場の実現を目指すという、いわば農村経済における「基層の復権」とも言うべき主張が活発になされていることである。

例えば高・劉（2007）では、広東省南海市などで行われている、行政村（村民委員会）を単位として株式会社を作り、集団所有の土地の開発・レンタル・経営などを村人達が自主的に行うという「土地株式会社」の例を紹介している。これは、土地を立地条件などによって「農業保護区」「経済発展区」「住居・商業区」の3つの地域に分け、土地の資産価値を評価したうえで株式化し、株主の権利や利益配当などについて明確化するもので、土地の管理・運営は村内での明文化された規定である村憲法に従って執り行われるとされる。このようなやり方により土地の「使用权」と「用益権」を分離することで、農民の土地に対する用益権を損なうことなく、農地の建設用地への転用など柔軟な運用が可能になったと評価されている（北京天則経済研究所《中国土地問題課題組》，2007）。

また、「寧夏」土地銀行”実験”（『財経』第203期）では、寧夏回族自治区平羅県における「土地銀行」の試みが紹介されている。これは、村民が主体となって「土地信用合作社」を設立し、農民はそこに土地を預けてその引き換えに「預け賃」を受け取る一方、土地信用合作社は、大規模経営を行っている農家に対して集めた土地を貸与し、一定の「貸し賃」を受け取る、というものである。2007年に、寧夏回族自治区平羅県では13ある郷鎮の全てにおいて、合計30の「土地信用合作社」が成立しており、農業経営における「規模の経済」を推し進め、土地流動化にかかわるさまざまな問題を解決することが期待されているという。

こういった「政府」によって独占的に支配されてきた土地開発の権限を、もう一度村民委員会などの農村コミュニティの手に取り戻そうという動きは、完全な個人の土地所有権制度の確立が必ずしも現実的な選択肢ではない中で、農民の利益を保護し、土地の競争的な提供を行い

不動産価格の低下をもたらすための有力な政策として、今後の動向が注目されるといえよう。以上のような方法によっても、土地の国有化を通じた一元的な管理という従来の状況よりも、土地の競争的な供給という点でより望ましい結果が得られるはずだからである。

このような試みが全国に広がっていくことは、1980年代における郷鎮レベルの地域間の競争を通じたよりダイナミックな発展のパターンが、今後の農村において再び見られるようになるかもしれない、ということを示唆しており、その点で大いに注目に値するといえよう。このような、競争促進的で市場のリスクを積極的に引き受けるという、「積極果敢な楽観者」としての役割を、地方政府や農村コミュニティがもう一度取り戻せるかどうか、今後の中国経済の成長が持続可能なものになるかどうかの一つの鍵があるともいえるのではないだろうか。

#### 引用文献

##### 〔日本語文献〕

- 梶谷懐（2008）「中国の土地市場をめぐる諸問題と地方政府：「地方主導型経済発展」の変容—」『現代中国研究』第23号。  
 竹森俊平（2007）『1997年：世界を変えた金融危機』朝日新書。  
 吉川洋（編）（1996）『金融政策と日本経済』日本経済新聞社。

##### 〔中国語文献〕

- 北京天則経済研究所《中国土地問題課題組》（2007）「城市化背景下土地產權的實施和保護」『管理社会』第12期。  
 高波（2007）『現代房地產經濟學導論』南京大学出版社。  
 高聖平・劉守英（2007）「集体建設用地進入市場：現實与法律困境」『管理社会』第3期。  
 黄小虎（主編）（2006）『新時期中国土地管理研究（上、下）』当代中国出版社。  
 蒋省三・劉守英・李青（2007）「土地制度改革与国民經濟成長」『管理世界』第9期。  
 劉洪玉・張紅（2006）『房地產業与社会經濟』清華大学出版社。  
 牛鳳瑞・李景国（主編）（2008）『中国房地產發展報告No.5』社会科学文献出版社。

[英語文献]

- Brandt, L. and Z. D. Zhu (2000) "Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation in China under Reform," *Journal of Political Economy*, Vol.108 No.2.
- Heilmann, S. (2005) "Policy-making and Political Supervision in Shanghai's Financial Industry," *Journal of Contemporary China*, Vol.14 No.45.
- Knight, F. (1921), *Risk, uncertainty and profit*, Boston, Houghton Mifflin. (奥隅栄喜 (訳) 『危険・不確実性および利潤』、文雅堂、1959年)
- (かじたに かい・神戸学院大学経済学部)

## Local Governments as “Aggressive Optimist” in China: Transformation of “Economic Development Driven by Local States”

Kai KAJITANI (Department of Economics, Kobegakuin University)

Key Words: China, Economic Development, Local Governments, Land Market, Rent-seeking

JEL Classification Number: O.

Shunpei Takemori, professor at Keiogijuku University, insisted that when a kind of pessimism caused by “Knightian uncertainty” prevailed in the late 1990s, it was the aggressive liquidity supply by the FRB that acted as “aggressive optimist” and swept away pessimism. On the other hand, emerging economies such as China and India are expected to sustain the growth of the world economy through vitality and optimism. If so, what has been sustaining this optimism in the Chinese economy?

Likely, it is not the central bank or central government. In the reform era, it has been cooperation among local governments, local branches of major banks, and developers that have been acting as “aggressive optimist.”

The pattern of economic development in China in the reform era can be characterized as follows. First, because the market mechanism is not perfect, there is always the chance of rent-seeking. Second, under chronic fiscal deficit, local governments attempt to maximize their non-tax revenues. Third, the lack of an efficient financial system dictates that intervention by local governments into local financial markets has a strong effect on local economies.

However, in the late 1990s, when a series of fiscal and financial reforms were enacted, the type of intervention by local governments changed from that in the 1980s. Roughly speaking, the main means of rent-seeking in local economies in the 1980s was intervention into local financial markets. A representative example of this pattern of intervention is development in the Sunan area, labeled as “local state corporatism” by Jean Oi. Meanwhile, after the mid 1990s, local governments tended to intervene in local land markets, using the status of monopolistic supplier with regards to property rights for land. Compared with the pattern of intervention in the 1980s, rent-seeking through the land market has tended to distort the market and adversely effect economic welfare. In this case, local governments do not take any risk by themselves, but require opportunities for rent-seeking through political means and thrust the risk on ordinary people, especially peasants.

In short, whether or not local governments can regain the role of “aggressive optimist” in terms of aggressive risk taker and promoter of market competition will play a key role in the sustainable development of the Chinese economy in the future.