



ISSN 1345-7586

札幌国際大学地域総合研究センター TECHNICAL REPORT

No. 0040 AUG. 2000

---

## 中国における土地法の整備と最近の土地政策

*The upgrading of land law and recent land policy in China*

張 貴民      菊地 俊夫

Gui-Min ZHANG      Toshio KIKUCHI



# 中国における土地管理法の整備と最近の土地政策

## The land law and recent land policy in China

張 貴民 Gui-Min ZHANG

菊地 俊夫 Toshio KIKUCHI

### 1. はじめに

周知の通り、1980年代から始まった中国の改革開放は、中国の農村と都市に大きな変化をもたらしてきた。農村地域においては、農業請負制の導入によって、農地の使用権<sup>1)</sup>を手に入れた農民たちは、短期間で中国農村を大きく変えた。農村市場に農産物が溢れるようになり、「万元戸」<sup>2)</sup>に象徴されるように、中国の農民も大金持ちになれるようになった。中国政府は人民公社の集団経営方法だけを変えたことで、農村生産力を開放し、農村地域に変革をもたらした。従来の社会主義計画経済と異なり、社会主義市場経済という枠組みの中、市場の原理は農民の農業経営や土地利用を大きく左右するようになった。伝統的な農村地域では、政府に割り当てられた食料を生産すると同時に、換金作物も栽培するようになった。一方、大都市周辺の農村地域では、市場に近い立地条件を生かして、大都市向けの野菜や果樹を多く栽培するようになった。農業的土地利用の構成や立地は著しく変化してきた。

もう一方、都市域においては、都市化や工業化に伴い、住宅・商業・工業・道路などの都市的土地利用は増大し、都市域は急速に周辺の農村地域まで拡大してきた。近郊地域の良質な農地が大量に転用された。また、仕事を求めて周辺農村地域から安い労働大軍が都市に流入し、急速な工業化を支えている。また、人口の急速な社会増加は交通・住宅や生活用水などの供給を圧迫し、都市周辺での農地の不法占拠や治安悪化の要因にもなっている。

著者らは地理学の視点から、中国における土地利用の変化および変化のメカニズムなどを研究してきた。研究の中で痛感したのが、中国における土地利用変化のメカニズムを解明するため、中国の土地管理法や土地政策の変化を整理・分析することはきわめて重要である。筆者らは法律の門外漢ではあるが、土地管理法や土地政策が地理学の重要テーマである土地利用の変化に対する影響というポイントに焦点を絞って、中国における土地法の整備過程や最近の土地政策を分析し、その問題点を指摘したい。さらに、ここ数年で現地調査してきた北京市の土地政策をあわせて分析する。

## 2. 中国における土地政策の形成

### 2-1 土地関連法律の制定

世界の最も多い人口を抱える中国としては、人口問題と並んで、農業問題は最も重視されてきた課題である。農業問題の中には特に土地政策は、常に中国農業問題の核心的な問題であった。中華人民共和国建国直後の1950年から1952年にかけて行った土地改革運動は、全国土を国有地とし、農民に農地の使用権を与えた。農地の使用権を得た農民は、地主の搾取から解放され、自分のために働けるようになった。農村地域の労働生産性が大幅に向上し、食料不足の問題はかなり解消された。その後、農民の生産組織として互助組・初級農業合作社・高級農業合作社を経て、農業経営の集団化が進められてきた。そして人民公社の設立によって、農地の所有権が人民公社という集団に移され、農地の使用権も農民個人から生産隊という組織に移された。農村地域における農民の経営組織の編成と同時に、土地政策も大きく変化してきた。計画経済下の人民公社では、食料生産が農業経営の中心であったため、土地利用の類型はきわめて単純であった。農地の殆どは食料生産用地であった。

1978年以降、人民公社が解体され、農民の生産請負制が導入された。農民が土地の使用権を与えられ、自由に経営できるようになった。その結果、農業生産性が向上し、「万元戸」が増え、農民は豊かになり、市場には農産物も溢れるようになった。中国の農村問題や食料問題は解決したかのようみえた。

その一方、対外開放政策の実施によって、農業を取り巻く環境は大きく変わった。急速な都市化や工業化により、都市近郊での農地転用は目立つようになった。沿海地域においては、都市部はもちろんのこと、農村部でも現金収入の得られる郷鎮企業が急成長し、それに伴う工業用地は増加した。その結果、農地面積は急減してきた。都市的土地利用と農業的土地利用との競合は激しくなってきた。

社会主義市場経済体制においては、もはや社会主義計画経済体制での行政命令による土地管理方式は通用しなくなった。中国政府は土地管理法の整備を着手した。1987年に初めての「中華人民共和国土地管理法」を制定した。1991年に「中華人民共和国土地管理法实施条例」を公布した。中国政府は1992年に「全国における基本農田保護に関する通知」を出して、食料生産するための農地（基本農田）の保護を指示した。1993年に「全国土地利用計画綱要（草案）」を発表し、この土地利用計画は2020年と2050年の土地利

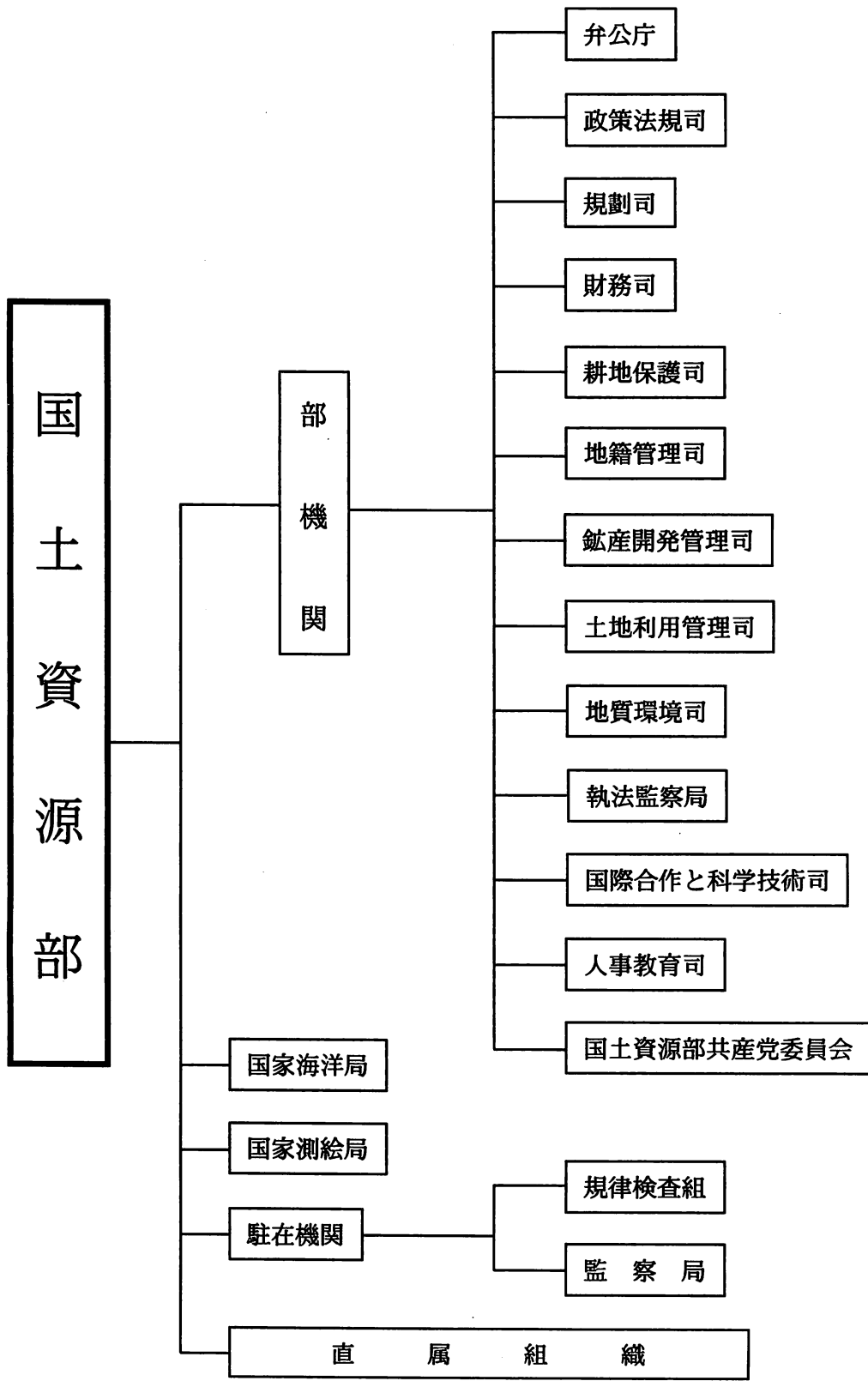
用についても展望している。1993年に公布した「中華人民共和国農業法」は、県以上の地方政府に基本農田保護区の設置と保護を義務づけ、農地保護の責任をより明確した。

「中華人民共和国農業法」と「中華人民共和国土地管理法」に従い、政府は1994年に「基本農田保護条例」を制定し公布した。この条例は、基本農田保護区の設置・保護・監督管理・罰則などをより具体的に規定し、その効果も期待されていた。しかし、農地の転用はむしろ以前より多くなった。

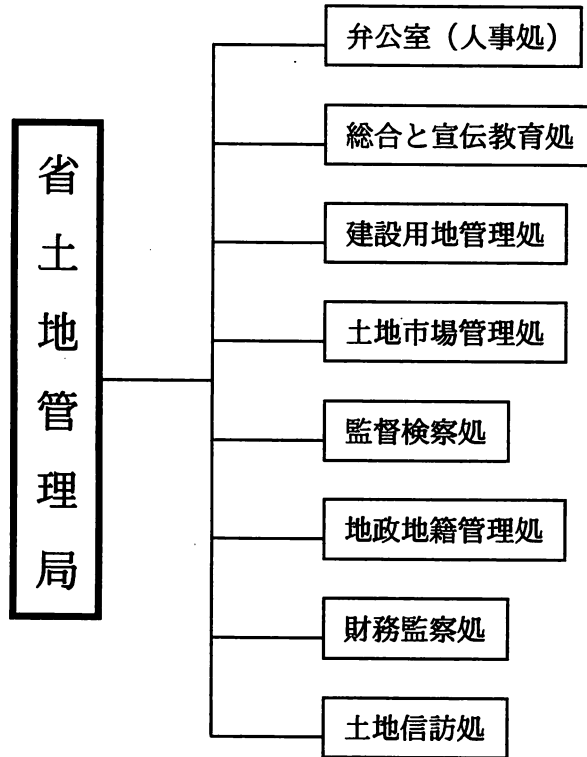
このような現象に対して、中国政府は1997年に「土地管理を更に強め、耕地を確実に保護するに関する中共中央國務院の通知」を出した。その主要内容は非農業建設用耕地を1年間凍結するというものであった。これに基づき、国家土地管理局は「非農業建設用耕地を1年間凍結するに関する規定」を制定し、1997年5月20日に公布し、即日施行された。その内容は、非農業建設用耕地の許可、使用期間、監督検査および罰則などについて具体的に規定している。また、農村部でも、1997年9月1日以降、すべての農民住宅の新築も凍結されている。

中国では、食料生産を確保するために農地を保護しなければならない。その一方、都市化や工業化に伴う農地の転用は避けられない。この問題を解決するため、「耕地面積の動態的平衡」という考え方が出された。すなわち、「基本農田保護条例」によって、基本農田保護区が保護されている。地域開発の際、まず旧市街地を再開発し、土地利用の合理化を図る。やむを得ない場合は、農地の転用が認められる。ただし、この場合は、農地を転用する前に、転用農地面積と同じ面積あるいはそれ以上の広さの農地を新たに開墾しなければならないと義務づけられている。つまり、耕地総面積は維持ないし増加していく、という仕組みである。しかし、新たに開墾された農地の質（土地生産性）については疑問視する声がある。つまり、転用されていく農地は殆ど都市近郊地域に分布しており、その土地生産性の高さにしても、都市（農産物の市場）に近いという有利な立地条件にしても、新たに開墾された農地より遥かに優れているからである。

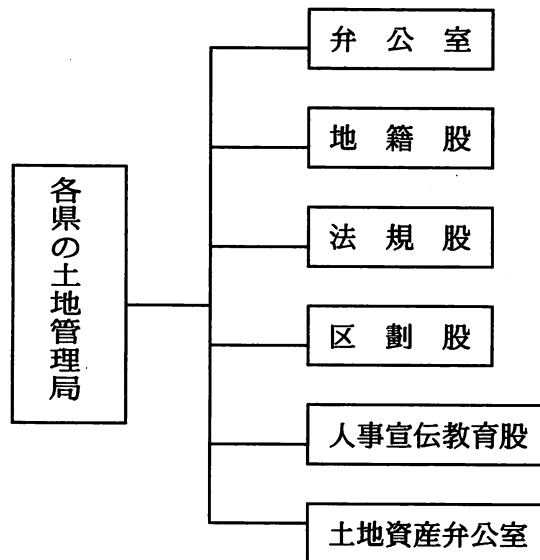
新しい問題を解決し、新しい局面に対処するため、土地管理法を改正する必要があった。1998年8月29日に中国全国人民代表大会（国会）常務委員会第4回会議で「中華人民共和国土地管理法」を改正し、土地管理をより厳しくした。



第 1 図 中国の国土资源部の組織図



第 2 図 各省の土地管理局の組織図 (河北省の場合)



第 3 図 各県の土地管理局の組織図 (湖南省宜章県の場合)

## 2-2 土地管理組織の改革

一方、土地管理の行政組織改革も行われた。1998年3月10日国务院の政府省庁改革法案は全人大（国会に相当する）を通過した。この法律に基づき、地質鉱産部・国家土地管理局・国家海洋局と国家測繪局を統合して新しく国土資源部を設立した。国家海洋局と国家測繪局を国の機関として国土資源部に所属する。新設した国土資源部の機能は、土地資源・鉱産資源と海洋資源などの自然資源の計画・管理・保護と合理的な利用である。新設した国土資源部は、「中華人民共和国鉱産資源法」、「中華人民共和国土地管理法」、「中華人民共和国海洋法」と「中華人民共和国測繪法」などの法律と法規に従って、その行政機能を果たす。国土資源部の組織構成は第1図に示した通りである。

各省・直轄市・自治区にも土地管理局（あるいは国土資源庁）が設置され、県には土地管理局が、郷鎮には土地管理事務室がそれぞれ置かれた。中国政府は中央政府から地方の一番末端の郷鎮政府まで土地管理組織を置き、土地問題を重視する姿勢を示した。省・直轄市・自治区レベルでは、土地管理局や国土資源庁という違いがあるが、組織の規模や機能が大幅に強化されている（第2図）。実際に、土地管理の実務では、最も重要な役割を果たす土地管理局は各県の土地管理局である。県の土地管理局の組織は第3図のようになっている。

## 2-3 リモートセンシングによる土地利用変化の監視

地方から中央政府に報告してきた土地に関する統計データにはかなりの水増しがあると批判されてきた。国土資源部は1999年から北京市・上海市など50万人以上の都市（全国で計66都市）の土地利用を、リモートセンシング技術を中心に航空写真も併せて使って監視した。監視を受けた土地面積は71.4万平方キロで、耕地面積は3.76億 $\mu$ <sup>3</sup>に及んだ。その結果、8の都市から報告してきた面積より実際に占用した土地面積は大きいことを明らかにされた。同時に、許可を受けずに土地を転用した事例は19件で、違法して2,800 $\mu$ の土地を占用したことも判明された<sup>4)</sup>。この技術を利用した土地利用変化に関する監視はかなり有効であることを示した。

一方、地方政府も動き出した。遼寧省大連市は2000年5月中旬から6月中旬にかけて、リモートセンシング技術を利用して土地利用変化を監視した。その結果、監視を受けた167ヶ所の中には、許可された転用土地面積より実際に占用した土地面積が広いところは3ヶ所で、そして67ヶ所が許可を受けずに違法で土地を占用していることを判明した。



今回の調査で、19ヶ所については関係者の刑事責任を追及することになった<sup>5)</sup>。

この方法の有効性は明らかである。統計データのチェックだけでなく、土地利用の空間的な変化に対するチェックもきわめて重要である。中国のような国土面積が広くて地籍図が十分整備されていない現在、リモートセンシング技術を応用した土地利用変化に対する監視は不可欠である。今後、もっと広範囲で監視し、そして持続的に行うことが望まれる。

#### 2-4 土地政策の宣伝と法律教育

土地利用における様々な問題を解決するため、中国政府は限られた土地資源の大切さを国民に訴えてきた。毎年の6月25日を「全国土地の日」と定め、全国的に宣伝活動を行い、国民の土地保護意識を高めようと努めている。2000年6月25日は中国の10回目の「土地の日」であり、テーマは「素晴らしい明日のため耕地を保護しよう」である。限られた土地資源を大切に有効に使うと国民に呼び掛けている。

### 3. 北京市の土地利用政策

1949年新中国建国までの約2,000年の長い間、北京は主に軍事防衛と政治の中心地であった。建国初期、北京の農村地域でも、土地改革が行われた。市街地の周辺に、典型的な近郊農業地帯が広がり、北京市場へ食料や野菜などを提供していた。

1953年から1960年にかけての時期は、主に工業の発展に伴う土地利用の変化である。「消費都市から生産都市へ」という政策もあって、都市インフラ整備と同時に、工業を優先的に発展させた。この時期、都市的土地利用は平均13.62平方kmの年速度で増加していた。その一方、首都としての北京市は、市街地の外側に農地・果樹園・林地などは60%を残すという厳しい政策をとっていた。1960年代に入ってから1970年代の終わりにかけての時期は、中国では政治的に不安定な時期であり、経済発展が低迷していた時期でもあった。工業立地は無計画で、その多くは市街地に集中し、生活区や緑地に混在していた。

1980年代に入ってから、従来の社会主義計画経済は社会主義市場経済へと移行した。土地の所有権と使用权が分離され、土地使用权の有償移転が認められるようになった。都市地域とその周辺で土地開発が盛んになった。市街地周辺では、住宅開発、オフィス

ビルの開発、商業地区や工業地区の開発などで、従来の農業的土地利用が消失し、都市地域の範囲は広がりつつある。一方、北京市の農村地域とくに近郊地域では、郷鎮企業の発展によって、従来の単一な農業経営の構造は変革したばかりでなく、土地利用の面でも郷や鎮の政府所在地やその周辺でも工業用地を中心とした非農業的土地利用が目立つようになった。

北京市は中国の首都であるため、他の都市と異なる土地政策を実施している。土地資源の利用と保護に関して様々な条例を制定した。1983年3月から2000年4月にかけて、北京市は132の条例を制定したが、うち、土地利用や土地資源に関しては、次のものがある。すなわち、「北京市郊区植樹造林条例」(1988年9月2日公布、以下同様)、「北京市城市緑化条例」(1990年4月21日)、「北京市実施『中華人民共和國土地管理法』弁法」(1991年3月19日)、「北京市水資源管理条例」(1991年11月9日)、「北京市城市規劃条例」(1992年7月24日)、「北京市基本農田保護条例」<sup>6)</sup>(1994年5月21日)、「北京市農村集体所有荒山荒灘租賃条例」(1994年9月9日)、「北京市農村林木資源保護管理条例」(1995年8月3日)、「北京市農業承包合同条例」(1998年8月3日)、「北京市城市河湖保護管理条例」(1990年4月21日)、「北京市森林資源保護管理条例」(1999年9月16日)、である。

都市的土地利用と農業的土地利用と激しく競合する北京市は、「中華人民共和國土地管理法」や北京市の条例などによって、農地の減少をある程度食い止めた。しかし、土地利用を考えると、土地の広さだけでなく、その土地を取り巻く条件も重要である。北京市は、農業的土地利用の制約要因として、水問題がある。1999年北京の年間降水量はわずか349.1mmで、平年の60%に満たない。北京市は水問題の最も深刻な都市でもある。一人あたりの水保有量は300立方メートルで、中国全国平均の8分の1、世界平均の32分の1である。生活用水を優先的に確保されているため、農業灌漑用水は十分確保されない。北京市は、今後5年以内に、全市域に節水型の農業灌漑技術を導入すると同時に、大量な水を必要とする水稻を栽培しないことを決めた。それに、市街地を囲む形で、面積で10万ムーのグリーンベルトを建設し、丘陵山地で20万ムーの水源林を栽培する方針である<sup>7)</sup>。水問題は北京市の土地利用政策を変えたといってもよい。

#### 4. 中国における土地政策の諸問題

人口大国の中国にとって、人口増加を抑制すると同時に、農業を発展させ食料を確保しなければならない。1978年から導入された改革開放政策は中国経済を確かに大きく発展させてきた。それに伴い、農業とくに土地利用に大きな問題が生じているのも事実である。地籍調査も始めたばかり、耕地面積や土地利用現状を正確に把握できていない。例えば、1995年北京市の耕地面積は、北京市統計局の数字では347,419.5haで、国家統計局の数字では399,500.0haである。52,000haの差があり、誤差にして大き過ぎる。また、土地利用の変化に関してもはっきりしていない部分が多い。国務院は1984年5月16日に「土地資源調査に関する通達」を出して、各地方に実態調査を命じた。しかし、この調査の結果は満足するものではなかった<sup>8)</sup>。因みに、1984年から1996年にかけて行った全国土地利用現状調査の結果によると、中国全国の耕地面積は13,003.92万ha、果樹園面積は1,002.38万ha、林地面積は22,760.87万ha、牧草地面積は26,606.48万ha、都市と工業用地は2,407.53万ha、交通施設用地は546.77万haである<sup>9)</sup>。

耕地面積の減少を食い止めるためには課題が多い。1999年は改正「土地管理法」が実施された1年目であった。国土資源部のデータによると、1999年に「土地管理法」を違反した案件は168,309件に達して、関連した土地面積は28,731.84haで、そのうち、耕地面積は10,983.42haであった。土地犯罪のうち、許可を受けず違法で土地を占用した案件は、件数も土地面積も最も多い。違法して土地を売買した案件は第2位を占め、しかも増える傾向にある。政府およびその部門による土地犯罪は15.3%を占めている。また、土地犯罪の地域分布をみると、経済が急速に発展し、建設投資が多く土地需要の多い地域では土地犯罪率は多い。個人による土地犯罪の多くは農村住民の住宅用地の問題で、人口密度の大きい地域や豊かな都市近郊地域は多い<sup>10)</sup>。

増えつづける土地犯罪に対して、どのようにその犯罪を認定するかは、最高人民法院（最高裁判所に相当する）は次の解釈を行った。すなわち、「中華人民共和国刑法」第228条、第342条と第410条では、土地所有権の違法譲渡・売買、耕地の違法占用、土地の違法徴用・占用、違法して国有土地所有権を低価格で譲渡したことに対して、刑事責任を追及する。具体的に、違法して基本農田5ムー以上を譲渡・売買した場合は、土地所有権の違法譲渡・売買罪で処罰する。違法して基本農田5ムー以上を占用した場合は、あるいは違法して基本農田以外の耕地10ムー以上を占用した場合は、耕地の違法占用罪で処罰する。国家公務員が違法して、基本農田10ムー以上の徴用・占用を許可した場合は、土

地の徴用・占用の違法許可罪で処罰する。土地使用権の違法譲渡・売買罪で処罰する。また、国家公務員が違法して、面積が30ムー以上の国有土地の使用権を低価格で譲渡し、しかも国が決まった最低標準価格の60%より低い場合は、国有土地使用権の低価格譲渡罪で処罰する<sup>11)</sup>。

しかし、地方政府や公務員による法律違反は増える傾向にある。このような現象はもはや放置してはならないほど蔓延している。財政部と国土資源部と共同で公布した「新たに増加した建設用地の有償使用費の徴収・使用・管理方法」<sup>12)</sup>の執行状況について、2000年5月末現在、有償使用費の徴収率はわずか15%であると国土資源部が発表している。国土資源部は規定に違反して、新たに増加した建設用地の有償使用費を納めなかった地域に対して、今後農地転用と土地徴用の審査・許可を一時停止すると厳しく警告している<sup>13)</sup>。

一方、土地管理法の目標の1つは食料の安定的供給だといっても過言ではない。近年、食料収穫量は安定ではない。2000年夏の食料収穫量は10,750万トンで、1999年より1,100万トン減少した。中国国家統計局の分析によると、食料減産の原因は、食料作付面積の減少と、長期間の早魃による面積あたりの生産量の減収である<sup>14)</sup>。土地を有効に利用するため、単に土地面積（農業部管轄）の問題だけでなく、結局、農業インフラの問題（農業部）や水の問題（水利部）など、多方面に関係しあって問題を解決しなければならない。各省庁の利益だけを考慮して制定した政策は、当然こういった問題をうまく解決できない。国土資源部の機能強化は大事であるが、各省庁が協力してこの問題を取り込むことも不可欠である。

## 5. おわりに

本研究は中国における土地関連法律の制定、施行の状況および問題点、そして北京市における土地政策なども整理してきた。土地管理法および関連法律の制定は、社会主義市場経済条件で土地管理の必然的な結果である。近年、中国における土地関連の法律や条例が多く制定され、法に従い土地を管理・利用するようになりつつある。限られた土地資源を保護し、工業化と都市化を進めながら、持続的な農業土地利用を展開し、12億の国民に安定的に食料を提供する。これは人口の最も多い中国にとって唯一の選択肢である。

しかし、土地管理法の運営にあたり、多くの問題が存在している。行政命令を受けて行動することに慣れてきた官僚や公務員は、法律の条文より上からの圧力で行動しがちである。時には目先の利益や地方の利益を最優先することがある。如何に「土地管理法」に従い厳しく土地資源を管理するかは、最も重要な課題である。地籍図などを含めて詳細な土地資源に関する情報の公開、土地犯罪に対する取り締まりの強化、国民・輿論による監督は不可欠である。一方、リモートセンシングや地理情報システムなどの新技術を導入し、大量かつ変化の激しい土地情報を正確に迅速に処理することは、「土地管理法」の実行状況をチェックするための有効な手段である。現在、進められている「デジタル国土プロジェクト」の早期完成とその効果を期待したい。

本研究は、平成10年度～11年度文部省科学研究費補助金奨励研究A「日中大都市地域における持続的土地利用に関する比較研究―北京市と東京都を例として―」（研究代表者：張 貴民）の一部を使用した。また、本研究の一部はLU/GECプロジェクト（研究代表者：大坪国順）の一環として行われた。

## 注

- 1) 1980年9月の中共中央「農業生産責任制の強化と整備についての若干の問題」に基づき、人民公社が解体され、農業生産責任制が導入された。農家が家族単位で農業に従事するようになった。ただし、農民が請け負った農地は農民の私有になったわけではなく、憲法では土地と基本的な生産手段は集団所有に属すると規定されている。そのため、農民は請け負った農地の使用権だけをもっている。
- 2) 農業生産責任制の導入によって、農民の生産意欲が増大し、農業総生産額は年平均7.5%ずつ増加した（1980年～1982年）。全国平均を何十倍も超える年収1万元以上の農家が続出した。このような農家を「万元戸」といい、中国農民の目標であった。
- 3) 1ヘクタール(ha)は15ムーに相当する。
- 4) 国土資源部ホームページ, <http://www.mlr.gov.cn/>, 2000年7月21日。
- 5) 国土資源部ホームページ, 2000年7月24日。
- 6) 文末の資料を参照すること。なお、「北京市基本農田保護条例」の日本語訳は著者らの手によるものであり、最終的な責任は著者らにある。
- 7) 北京晨報, 2000年6月2日。
- 8) 人民日報, 1997年1月1日。
- 9) 中国新聞社, 1999年11月3日。
- 10) 国土資源部ホームページ, 2000年5月17日。
- 11) 国土資源部ホームページ, 2000年6月28日。
- 12) 財総字(1999)第117号通達である。ここでいう新たに増加した建設用地とは、法律に従って批准した、農業用地と未利用地から建設用地に転用した土地のことである。新たに増加した建設用地の有償使用費が国家基金予算に組み入れられ、耕地開発のため使用される。これは中国における最も厳しい土地管理制度の現れである。
- 13) 国土資源部ホームページ, 2000年6月14日。
- 14) 人民日報, 2000年8月2日。

## 参考文献

- 吳 傳鈞・郭 煥成編著, 張 貴民・菊地俊夫編訳(1998): 1980年代の北京市における土地利用の展開. 秋田経済法科大学経済学部経済研究所所報, 26, 79-88. 吳 傳鈞・郭 煥成(1994): 『中国的土地利用』, 科学出版社(北京), 190-197.
- 国家統計局 農村社会経済調査総隊編(1996): 『中国農村統計年鑑 1996年』 中国統計出版社(北京), 532p.
- 国家土地管理局土地利用規劃司編(1994): 『全国土地利用総体規劃研究』, 科学出版社(北京), 279p.
- 張 貴民(1997): 北京の都市形成とその空間構造. 秋田経済法科大学経済学部紀要, 25, 1-13.
- 北京市統計局(1997): 『北京統計年鑑 1997年』, 中国統計出版社(北京), 542p.
- Kikuchi, T., Zhang, G. M. and Guo, H. C. (1997): Land use changes and their driving force in the Beijing metropolitan area, China. *Geographical Reports of Tokyo Metropolitan University*, 32, 43-57.

## 【資料】

### 北京市基本農田保護条例

(1994年5月21日に北京市第10期人民代表大会常務委員会第10回会議で通過、

1994年5月21日に公布、1994年5月21日から実施)

(北京市人民代表大会常務委員会第17号公告 1994年5月21日)

#### 第一章 総則

第1条 耕地資源を確実に保護し、基本農田に特殊な保護を行い、農業を持続的に安定的に発展させるため、「中華人民共和國土地管理法」と「中華人民共和國農業法」に基づき、さらに北京市の事情を考慮し、本条例を制定する。

第2条 本条例でいう基本農田とは、国民経済と社会発展および人口増加の需要を根拠に、法律に基づき画定し、保護し、長期的に安定させる耕地を指す。

本条例でいう耕地とは、食糧作物・食用油作物・野菜・飼料作物とその他の農作物を栽培する土地のことである。

第3条 本条例は、北京市の行政区域における基本農田の画定・保護・建設と監督管理に適用する。

第4条 すべての組織と個人に基本農田を保護する義務があり、そして基本農田を占有・破壊する行為に対して、検挙・告訴する権利がある。

第5条 市・区・県の各人民政府は基本農田の保護に関する指導を強化しなければならない。

市・区・県の行政管理部門と農業行政管理部門は、本条例で定めた職責に従い、該当行政区域の基本農田の保護を監督・管理する。

また、郷と鎮人民政府は責任を持って該当行政区域の基本農田を保護・管理する。

#### 第二章 基本農田の画定

第6条 基本農田を確定する際、北京市の実情を十分考慮し、国民経済と社会発展および人口増加の耕地に対する需要を科学的に予測しなければならない。

第7条 基本農田の画定プランは、国務院が批准した北京市都市総合計画に従わな



なければならない。同時に、区と県の区域計画や、村鎮計画に協調しなければならない。

第8条 市人民政府は基本農田面積をコントロールする。市の土地と農業行政部門は市の基本農田計画プランを作成し、市人民政府に報告し批准してもらう。

区と県人民政府は市の基本農田画定プランに基づき、その地域の事情を考慮し具体的なプランを制定して、市人民政府に報告し批准してもらってから実行する。

如何なる組織や個人は基本農田画定プランを変更することはできない。変更する必要があった場合は、当プランを批准した機関に報告し批准してもらわなければならない。

第9条 基本農田には以下のものがある。

1. 国务院の関係部門や市人民政府は批准し確定した食糧作物・食用油作物の生産基地。
2. 市人民政府は批准し確定した野菜生産基地。
3. 市人民政府は批准し確定した種子生産基地。
4. 行政区域内にある面積あたりの収量が高く安定し、良質な農田。
5. 名産・特産・良質や新しい農産物の生産基地。
6. 農業に関連する教育や科学実験基地。
7. 市と区や県の人民政府は必要と考え画定したその他の耕地。

第10条 郷と鎮の人民政府は基本農田の画定を行う。画定した基本農田の面積は区や県人民政府に指示された指標を下回ることはできない。同時に、基本農田に関して、作図・登記・製本をして、書類を作成し保存する。

区や県人民政府は画定した基本農田を批准し、公表する。

### 第三章 基本農田の保護と管理

第11条 区・県と郷・鎮人民政府は基本農田の保護活動を政府の目標管理責任制として、その上級の人民政府の監督検査を受ける。

土地・農業行政の主要部門は各自の職務範囲において、基本農田に関して年1回の調査をしなければならない。調査を受ける組織や個人は関連する状況や資料を正確に提供しなければならない。

第12条 農村集団経済組織は市場の需要と供給に応じて、作物の作付面積の構成を調整することができる。しかし、基本農田で次のこと禁止する。即ち、養魚池を掘ったり果樹を栽培したりすること、砂の採取・土の採取・レンガ作り・墓の建造・採石・採鉱・建築物の建造などの非農業的建設と生産経営活動、ゴミや建築廃材などの廃棄物の廃棄・未処理廃水の廃棄、である。

第13条 基本農田の転用・占用を厳しく制限する。国務院と市人民政府が批准した国家重点プロジェクト以外、その他の建設用地として基本農田の転用・占用を禁止する。やむをえなく基本農田を転用・専用する場合、農業行政部門の意見を添付して、「中華人民共和国土地管理法に関する北京市の実施方法」で定めた審査・許可権限と方法で手続きを行う。

第14条 権限なく基本農田の転用・占用を批准することを厳しく禁止する。越権して基本農田の転用・占用を批准することを厳しく禁止する。違法で批准した書類は無効とし、占用した土地を違法占用とする。

第15条 基本農田を転用・占用した組織は、法律に従い土地転用費を支払わなければならない。そのうち、土地補償費と土地の転用に伴う農業労働力の安置補助費は「中華人民共和国土地管理法に関する北京市の実施方法」で定めた上限で計算する。また、地上に付着する建築物と栽培中の作物に対する補償費は市人民政府の規定に従い行う。

第16条 基本農田を転用・占用した組織は、耕地占用税の外に、基本農田を開発するための基本農田開発建設基金を納めなければならない。

市人民政府は基本農田開発建設基金の徴収基準と方法を制定する。

第17条 基本農田の転用・占用は、「転用した面積と同じ面積の農田を開発し補う」の原則に従う。農業集団経済組織は新たに開発した基本農田を建設し、その費用は基本農田開発建設基金から補助する。

土地・農業行政部門は新たに開発した基本農田を検査し、合格すれば、基本農田の管理方法に従って管理する。

第18条 基本農田を耕作放棄することを厳しく禁止する。基本農田を耕作放棄した場合、農村集団経済組織は期限を決めて、やめるよう指導できる。基本農田を1年以上に耕作放棄させた場合は、農地耕作放棄費を納めなければならない。北京市人民政府は徴収基準と方法を制定する。

第19条 郷・鎮人民政府と区・県土地行政管理部門は基本農田の監督管理を重視し、基本農田の違法占用や破壊を適時に摘発し、その上級の人民政府と上級の土地行政管理部門に報告する。

#### 第四章 基本農田の建設

第20条 北京市各地方の人民政府は、基本農田建設計画を制定し、農村手段経済組織を組織して農業水利・耕作道路と防風林を建設する。風害と砂の被害を減らし、水と土壌の流失を防ぎ、土壌を改良し地力を高める。基本農田を面積あたりの収量が高く安定した良質な農田に作り上げる。

第21条 土地の等級基準に従って基本農田を区分し、地力補償制度を導入する。有機肥料を使用し地力を高める基本農田の経営者を奨励する。請負期間において、集団経済組織は地力を向上させた経営者を奨励する。逆に地力を低下させた場合、経営者は賠償する。

市農業行政部門は基本農田の等級区分基準を制定する。

第22条 市と区・県農業行政部門は基本農田地力の観測網を設置し、それぞれの人民政府に定期的に基本農田の地力状況とその維持方法を報告すると同時に、基本農田の経営者にも技術指導を行う。

第23条 市と区・県農業行政部門は、環境保護部門と協力して着本能田の環境を観測・評価し、定期的にそれぞれの人民政府に基本農田の環境状況およびその変化傾向を報告する。

#### 第五章 法律責任

第24条 本条例を違反して、基本農田を占用したり破壊したりする場合、「中華人民共和国土地管理法」と「中華人民共和国土地管理法に関する北京市の実施方法」に従って、土地行政管理部門はその土地から立退かせ、その土地に建てた建築物や施設を撤去させ、土地の現状を回復させることができる。更に違反者に罰金を科する。

第25条 本条例を違反して、基本農田の不法占用を許可した直接な責任者に対して、所属する組織あるいはその上の組織は行政処分する。犯罪の場合は、法律に従って刑事責任を追及する。

第26条 土地・農業行政管理部門の職員が責任を果たせず、勤めをおろそかにし、私情にとらわれて悪いことをした場合は、所属する組織あるいはその上の組織は行政処分する。犯罪と見なされた場合は、法律に従って刑事責任を追及する。

第27条 本条例を違反して、汚染物質を排出し、基本農田を汚染させ経済的被害を与えた場合は、「中華人民共和国環境保護法」に従って処罰する。

## 第六章 附則

第28条 本条例で定めなかった事項および基本農田以外の耕地の保護管理について、「中華人民共和国土地管理法」と「中華人民共和国土地管理法に関する北京市の実施方法」に従って実施する。

第29条 本条例の実施に伴って生じた問題について、市土地行政部門と市農業行政部門は解釈する。

第30条 本条例は公布された日から実施する。

[執筆者紹介]

○ 張 貴民 (ちょう きみん)

札幌国際大学観光学部助教授 人文地理学

○ 菊地 俊夫 (きくち としお)

東京都立大学大学院理学研究科助教授 人文地理学



Gui-Min ZHANG, Toshio KIKUCHI, The upgrading of land law and recent land policy in China / TECHNICAL REPORT, No.0040 Aug.2000, The Sapporo International University Regional Studies Center.

[執筆者紹介]

- 張 貴民(ちょう きみん)  
札幌国際大学観光学部助教授 人文地理学
  
- 菊地 俊夫(きくち としお)  
東京都立大学大学院理学研究科助教授 人文地理学

---

2000年8月10日刊行

編集：札幌国際大学地域総合研究センター

発行：学校法人札幌国際大学 和野内 崇弘

---

〒004-8602 札幌市清田区清田4条1丁目4-1 TEL (011) 881-8844 FAX (011) 885-3370

---

