

中国における土地収用制度と
その改善に向けた課題(1)
Compulsory Acquisition of Land in China
and the Problems Toward Its Realization (1)

江 利 紅*

目 次

はじめに

I 中国における土地収用の現状と課題

- 1 中国における土地制度
- 2 中国における土地収用制度
- 3 中国における土地収用の現状
- 4 中国における土地収用の課題——日中比較的視点から

II 中国における土地収用の適用範囲

- 1 土地収用の適用範囲——「公共の利益」となる事業
- 2 中国における土地収用適用範囲の法的仕組み
- 3 中国における土地収用適用範囲の問題点——「公共の利益」の拡大解釈

はじめに

中国では、1978年の改革開放政策の導入以後、工業化と都市化のスピードが上昇を続けることに伴い、土地に対する需要も飛躍的に急上昇している。特に、1990年代以来、経済発展及び都市化の速度の加速につれ、工業団地、高速道路、ダム、ニュータウンの建設及び既成市街地の再開発など

本論文は「中国博士後科学基金会研究助成」による研究助成の一部である。

* 江西财经大学法学院副教授・嘱託研究所員

が進み、土地に対する需要もますます多くなっている。そこで「土地収用」という問題が発生している。

土地収用とは、公共の利益となる特定の事業のために土地を必要とする場合、正当な補償のもとに土地などを所有者などから強制的に取得することである。土地収用の際、「公共の利益となる特定の事業」と「正当な補償」との二つの要件を満たす必要がある。さらに、法律の定める収用手続にしたがって、実施される事業が真に公共のために必要なものかどうかを認定し、補償の方式、補償金の額を判断しなければならない。しかし、中国の土地収用には、土地収用範囲の広さ（収用権の濫用）、補償金額の低さ、収用手続の不十分さ、救済手段の欠乏などの問題点が存在しており、農民や都市住民の権利・利益を侵害した収用事件がしばしば起きている。各級の地方政府が、土地収用制度を濫用し、経済開発、都市開発、危険老朽化家屋改築等の名目で、公正な補償も支払わず、農民の請け負う土地を強制的に取り上げ、都市住民の家屋を強制的に立ち退かせる事例が後を絶たない。また、強制的な収用に反発した農民による焼身自殺等の事件が相次いで発生し、土地収用は、地方騒乱、社会不安定等の最大の要因になっている。

土地を収用された農民や都市住民の権利・利益を保障するために、2004年に中国憲法が改正され、土地収用補償の条文を追加し（憲法10条3項）、そして、2007年に「物権法」が制定され、公共の利益のため村集団所有の土地の収用または個人所有の建物を収用、移転、撤去する場合の補償原則を明確にした（物権法42条）。そのうえで、土地管理法などの関係法律が改正された。さらに、各地でトラブルが頻発する家屋「拆遷（立ち退き）」を巡り、國務院は2011年1月21日に、「都市部家屋拆遷（立ち退き）管理条例」（1991年1月18日制定、2001年6月6日改正）を廃止し、「国有土地上家屋徵収（収用）補償条例」を制定した。これらの法制定や改正により、土地収用問題の一部が改善されたが、土地収用の現状からみれば、中国現行の土地収用制度は、収用の範囲、収用の補償、収用の手続、収用の救済などの面で未だ課題が残っている。今後、これらの課題について、その改

善策を考えなければならない。

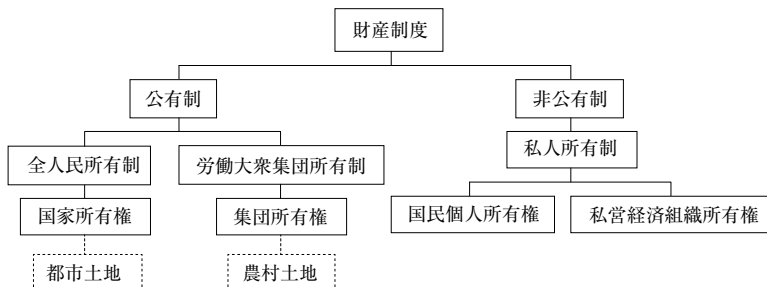
そのため、この論文では、まず、中国の土地制度及び土地収用制度を概観し、土地収用の現状を考察し、その問題点を明らかにしたうえで（Ⅰ）、中国における土地収用の適用範囲を分析し（Ⅱ）、土地収用補償の原則、範囲、基準、方式を検討し（Ⅲ）、土地収用の手続（Ⅳ）及び救済のルート（Ⅴ）を論じ、最後に「土地収用法」の制定をめぐって今後の展望を行うこととしたい（「おわりに」）。

Ⅰ 中国における土地収用の現状と課題

土地は最も重要な財産であるが、中国では、土地の私人所有制が禁止され、土地の社会主義公有制が実施されている（憲法10条）。現行憲法は、土地の売買を禁止したが、土地の使用権と所有権を分離させ、「土地の使用権は、法律の規定にしたがって譲渡することができる」と定め、土地使用権の合法的譲渡を認める（憲法10条4項、土地管理法2条3項）。そして、公共の利益のため、農村土地の所有権や都市住民の家屋を強制的に取得するという土地収用制度も認められている。

1 中国における土地制度

図1 中国における財産制度と土地所有制度



(1)中国における土地所有権

社会主義国である中国の法律では、図1のように、所有制が公有制（全人民所有制と労働大衆の集団所有制を含む）と非公有制（私人所有制）に、所有権が国家所有権、集団所有権、私人所有権（国民個人所有権と私営経済組織所有権¹⁾を含む）にわけられている（憲法6～17条、民法通則73～75条、物権法45～69条）。ところが、中国では、土地の私有が禁止され、以下のように、都市土地の国家所有制と農村土地の集団所有制が実施されている（土地管理法2条1項）。

①都市土地の国家所有

国家所有制とは、土地や資本設備などの生産資料を国家（全人民）の所有とする制度であり、「全人民所有制」とも呼ばれる。国家所有権とは、国家（全人民）が所有する財産の所有権である。国家所有の財産（国有財産）には、鉱物資源、水流、海域、都市の土地、森林、山嶺、草原などが含まれる（憲法9～10条、物権法46～52条）。国有財産としての都市土地は国家所有制が実施されている。国家所有土地の範囲は、都市の土地及び法律で国家所有に属することを規定した農村及び都市郊外の土地が含まれる（憲法10条1項、物権法47条）。

②農村土地の集団所有

集団所有制は、土地や資本設備などの生産資料を労働大衆の集団（例えば、農村の住民からなる村集団）の所有とする制度である。集団所有権は、中国特有の所有権制度として、労働大衆の集団の所有に属する財産の所有権を指す。その法的性質については、「共有」説、「総有」説、「社区」説などの学説が存在している。権利主体からみれば、集団所有は、本集団の構成員の個人的所有ではなく、本集団の構成員の集団的所有に属する（物権法59条）。集団所有の財産には、農村及び都市郊外地区の土地、森林、山地、草原、未墾地及び砂州などが含まれる（憲法9～10条、物権法58条）。

1) 憲法11条は、「個人経営・私営経済など非公有制経済は社会主義経済の重要な構成部分である。国家は、個人経済、私営経済の合法的な権利と利益を保護する」と定めている。

土地の集団所有とは、国家所有以外の土地の所有権を農民からなる村集団が行使することである。集団所有の土地の範囲については、「農村と都市の郊外の土地は、法律で国家所有に属すると規定されているものを除いて集団所有に属し、宅地、自留地、自留山も集団所有に属する」とされている（憲法10条1項、土地管理法8条）。すなわち、集団所有地は、農業用地だけではなく、農民の住宅地、郷鎮企業の建物建設などの建設用地をも含む。そして、所有権の主体からみれば、農村土地の集団所有は、農民個人ではなく、村という地域内の成員である農民全体によって構成される村集団がその地域の農村土地を所有するものである。集団所有の土地は分割してはならず、集団組織の人員の変動があっても所有権に何の移転をも引き起こさない²⁾。

③私人土地所有権の禁止

私人所有制とは、合法的収入、生活用品などの財産を個人または私的組織の所有とする制度である。私人所有権とは、法律で私人の所有に属することを規定した財産の所有権である。ここの「私人」は、国家・集団以外の個人及び私営経済組織などを指す。そのうち、私営経済組織には、法人及びその他の法人の資格をもっていない組織が含まれる。私人はその合法的収入、建物、生活用品、生産手段、原材料等の不動産と動産に対して所有権を有する（憲法13条、物権法64条）。ところが、法律で国家所有や集団所有に属すると規定する土地、森林、山嶺、草原、荒地、砂洲などの財産の私人所有が禁止されている。その理由については、「土地は再生できない重要な自然資源であり、極めて重要な生産資源である。土地の社会主義公有制は、中国の社会主義経済制度の基礎の重要な部分である。そのため、土地の社会主義公有制を保護することは、中国の各経済形式の主体である社会主義公有制経済を保護し、社会主義を保護することにつながる」とされている³⁾。

2) 王家福, 黄明川『中国の土地法』, 野村好弘, 小賀野晶一訳, 成文堂, 1996年, 32頁。

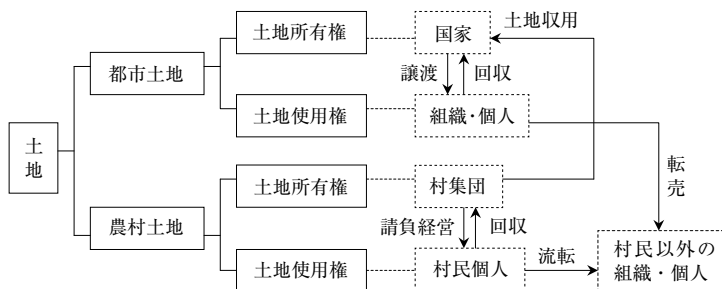
3) 王家福, 黄明川『中国の土地法』, 野村好弘, 小賀野晶一訳, 成文堂, 1996年,

(2)中国における土地使用权

①土地の所有権と使用权の「分離」

中国では、財産所有権とは、「所有者が法により自己の財産を占有、使用、収益及び処分する権利である」されている（民法通则71条）。「所有権者は自己の不動産または動産に対して、法により占有、使用、収益、処分する権利を有する」(物権法39条)。そのうち、使用权は所有権に属する権利の一つである。中国では、土地所有権の売買が禁止されるが、土地の所有権と使用权の「分離」を通じて、国家所有土地の有償・期限付きの譲渡と集団所有土地に対する農民の請負が認められる。具体的には、図2のように、国有土地については組織(法人及び法人の資格をもっていない非法人組織)または個人が経営を請け負い、村集団所有の土地については本来の集団経済組織の成員が請け負い、農耕、林業、牧畜業、漁業の生産に従事することができる（土地管理法14～15条）。これによって取得した土地使用权は、土地の所有権を前提として、その土地を占有し、使用し、その土地からの収益をあげる権利である。

図2 中国における土地の所有及び使用制度



②国家所有土地の使用权

国有土地使用权は、「無償で割当てられるもの（無償割当て土地使用权）」⁴⁾と「有償で払い下げられるもの（有償払い下げ土地使用权）」に大き

28頁。

4) 中国では、「行政划拨（行政配分）」制度といわれる。

くわけることができる。無償割当て土地使用権とは、国が一定の組織に対して土地を割当て、無期限かつ無償で使用を認めるものである。この土地の使用権の取得方式は、①国家機関の用地と軍事用地、②都市の基礎施設用地と公益事業用地、③国家が重点的に援助するエネルギー、交通、水利等の基礎施設用地、④法律、行政法規が規定するその他の用地に適用する。(土地管理法54条)有償払い下げ土地使用権とは、国家が、法律の規定によって国有土地の使用権の割当てを行う場合を除き、法律の規定にしたがい、①国有土地の使用権の譲渡、②国有土地の賃貸借、③国有土地の使用権の値付けによる(土地の価値を評価して、その評価に基づき)出資または株式の購入という方式で土地を譲渡することである(土地管理法2条5項・土地管理法实施条例29条)。国家が土地利用者に使用権を払い下げる場合には、その最長期間を用途別に定めていて、工業用地は50年、住宅用地は70年、教育、科学技術、文化、衛生、体育用地は50年、商業、観光、娯楽用地は40年、総合的なその他用地は50年と規定されている(城鎮国有土地使用権出讓轉讓暫行条例12条)。この意味で、有償払い下げ土地使用権は、「期限付きの土地使用権」であるといえる。

③集団所有土地の使用権

1982年の現行憲法は、郷政府のもとで村を単位として「村民自治」を導入し、農村の土地が村集団の所有に属すると定めている(憲法10条, 111条)。さらに、土地管理法は、「農民集団所有の土地は、本来の集団経済組織の成員が請け負って、農業、林業、牧畜業、漁業に従事する」と規定し、村集団成員である農民の土地請負経営権を認める(土地管理法14条)。農民の土地請負経営権は、村集団の構成員としての各農民が、法律に基づいて農地を使用して農業、林業、牧畜業、漁業に従事し、その土地からの収益をあげる権利をいう。土地の請負期間は、30年とする⁵⁾。

5) 1978年に土地請負制度が導入された当時、土地の請負期間は15年であった。そして、1993年に大部分の農村で請負期間が30年に変更されたが、2002年の「農村土地請負法」により、農村土地請負の期間は30～70年に変更された。具体的には、耕地は30年、草原地は30～50年、林地は30～70年と規定されている(農

請負期間中、農民が土地の使用権、経営権、収益権をもっている。このような村集団の土地所有権、村民の土地請負権及びその関係は、民法上の財産所有権、使用権及びその関係と完全に同じものではなく、民法上の所有権に関する規定にすべて適用することができない。例えば、村民は、村集団という土地所有者の構成員であるので、村の一員という身分⁶⁾のみによって村から無償で土地使用権を取得することができる。また、請負期間満了後、村民の身分がもてれば、無償で土地請負を続けることができる。このような村民の身分制限、使用無償、所有者である村の「回収権」(公共の利益を除き、勝手に村民の使用権を「回収」することができない)の制限などのことは、民法上の財産所有権や使用権と異なっている。

(3)中国における土地使用権の譲渡

①改革開放前の土地の売買、賃貸、譲渡の禁止

1982年の憲法10条4項は、「いかなる組織または個人も、土地を不法に占有し、売買し、賃貸し、またはその他の形式により不法に譲渡してはならない。」と規定している。すなわち、土地の売買、賃貸や譲渡が禁止され、政府の行政指令により建設用地を無償⁷⁾

かつ無期限で割当てする「行政划拨(行政配分)」制度が実施されている。この場合、土地使用権は土地所有権の一部として、単独に存在することが認められなかった。そのため、「行政划拨」によって土地を取得する使用者は自分の意思ではなく、政府の行政指令に基づいて土地を使用しなければならないと要求された。この場合の土地使用権は、使用者自身の利益を実現するための財産ではなく、ただ国家が下した特定の任務を完成するた

村土地請負法20条)。

- 6) 村民の身分は出生、養子縁組、結婚などによって戸籍の登録を通じて取得されるものである。中国の戸籍制度のもとで移住自由が認められていないので、村民の身分が制限されている。
- 7) 無償とは土地使用料を徴収しないことであるが、場合により、使用者に移転補償金、生活安定の費用や整地費用などを負担させることがある(不動産管理法22条)。

めに必要とする生産手段の一つに過ぎないといえる⁸⁾。

②改革開放後の土地使用権譲渡の承認

1978年の改革開放以降、市場経済体制の導入とともに、土地の合理的な配分、効率的な使用などの問題が起きた。これらの問題を解決するために、1988年4月12日、1982年の現行憲法が修正され、土地流通禁止条項を削除し、「いかなる組織または個人も、土地を不法に占有し、売買し、またはその他の形式により不法に譲渡してはならない。」と規定し、土地の売買、不法的譲渡を依然として禁止するが、土地の使用権と所有権を分離させ、「土地の使用権は、法律の規定にしたがって譲渡することができる」と定め、土地使用権の合法的譲渡を認める（憲法10条4項、土地管理法2条3項）。

さらに、都市部の国有地について、1990年の「都市部国有土地使用権出讓・転讓に関する暫定条例」や1994年の「都市不動産管理法」により、土地使用権の「出讓（払い下げ）」、「転讓（譲渡）」制度が設置される。土地使用権の「出讓（払い下げ）」とは、国家が土地所有者の身分となって土地使用権を一定の年限内において土地使用者に譲渡し、土地使用者が国家に土地使用権出讓金を支払う行為をいう。土地使用権の「転讓（譲渡）」とは、土地使用者が土地使用権を再び移転させる行為をいい、売却、交換と贈与が含まれる（都市部国有土地使用権出讓・転讓に関する暫定条例8条、19条）。これらの制度により、国家所有土地の所有権と使用権の分離が認められ、土地の使用権が所有権から離脱し、相対的に独立して存在することになる。

ところが、農村部の土地は農民にとって、普通の財産対象のみではなく、生業の保障という側面をもっているため、もし農民にその土地の使用権を自由に転売する権利を認めれば、生業ができなくなることが多いと考えられる。この状況を防止するための政策的考慮に基づき、村集団所有の土地について、使用権をもっている農民がその土地の使用権を転売することは、原則的に禁止されている。すなわち、土地の使用権が法律の規定により移

8) 王衛國『中国土地権利研究』、中国法政大学出版社、2003年、59頁。

転される場合を除き、農民の集団所有の土地の使用権は、「出讓」、「転讓」または貸し出して非農業建設用に使うことはできない(土地管理法63条)。

(4) 日中土地制度の比較

日本では、土地の私有が認められる。所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する(民法206条)。すなわち、土地の使用、収益及び処分は、土地所有者の当然の権利である。土地の所有権や使用権について、法の規定により相続と自由譲渡の標的となることができる。これに対して、中国では、土地の私有、土地の売買が禁止される。また、日本の土地所有制度には、農民個人の農地所有権が認められるが、中国のような集団所有権が定められていない。

2 中国における土地収用制度

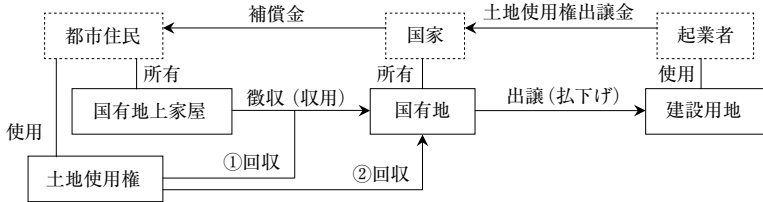
物権法は、「公共の利益が必要とされる場合は、法律に定められた権限及び手続を踏まえて集団所有の土地及び組織、個人所有の家屋、並びにその他の不動産を徴収⁹⁾することができる」と定めている(42条1項)。すなわち、中国における収用は、「集団所有の土地及び組織、個人所有の家屋、並びにその他の不動産」を対象とする。上述のように、中国の土地制度は、都市土地の国家所有制と農村土地の集団所有制とはっきりわけられている。この「二元化構造」の土地制度に相応して、中国の土地収用制度も都市国有地上の家屋の「徴収」(同時に都市土地使用権の「回収」を含む)と農村土地所有権の「徴収」(同時に農民土地使用権の「回収」を含む)の二種類にわけられている。

9) 2004年の中国憲法改正は、収用概念の混用を避けるため、「徴収」と「徵用」という二つの概念が区別される。具体的には、「徴収」は土地の所有権を対象とするが、「徵用」は土地の使用権を対象とする。このような「徴収」と「徵用」の概念は、日本の「収用」概念に相当する。

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

(1)都市土地の収用——国有土地使用权の「回収」と地上家屋の「徴収」

図3 中国における都市土地使用权の「回収」及びその地上家屋の「徴収（収用）」



①国有土地使用权の「回収」

公共の利益のために土地を使用する必要があるなどの場合、「土地行政主管部门は、元の土地の使用を許可した人民政府または許可権限を有する人民政府に報告し、その許可を受けて、国有土地の使用権を回収することができる。」(土地管理法58条、都市不動産管理法19条、物権法148条、都市国有土地使用权出讓及び転讓暫定施行条例42条)。これは「土地使用权の回収」といわれる。この「回収」とは、一度配った物や使った権利を、また集めることである。国家は国有地の所有者として、土地使用者に配った「期限付きの土地使用权」を期間内で「回収」することができる。具体的には、地上家屋がある場合、地上家屋の「徴収」と同時に土地使用权を「回収」すること（図3の①）、地上家屋がない場合、土地使用权のみを「回収」すること（図3の②）の二種類にわけられる。

土地使用权の「回収」という行為の性質については、収用に相当する行政行為とするもの、または民事上の法律行為とするものにわかれ、議論が展開されている。一方、国家が行政管理者として、公共の利益のために、公権力を行使して土地使用权を強制的に取得するという視点から、土地使用权の「回収」は農村土地の収用と同じく、土地収用に属すると認められる。他方、この「回収」行為は「ただ土地所有者の所有権の行使に過ぎな

く、土地収用ではない」という意見もある¹⁰⁾。国家が土地の所有者として、土地使用権譲渡契約によって、その所有権の一部である土地使用権を「回収」という視点から、土地使用権の「回収」は土地の所有者と土地の使用者の間の民事上の法律行為であると主張している。この法律関係において、所有者である国家と土地使用権者とは平等な民事法律関係の主体である¹¹⁾。筆者は、このような土地使用権の「回収」は、日本土地収用法5条に定められた「権利の収用」に類似し、土地収用に属することを認める。この場合、土地使用者が「回収」まで使用した年限と土地の開発、利用の実際の状況に応じた相応の補償を行わなければならない。

②都市住民の国有地上家屋の「徴収」

公共の利益のために、公平な補償のもとで、国有土地上の私人の家屋を収用することができる(国有土地上家屋徴収(収用)補償条例2条)。この「徴収」は、日本の土地収用法6条に定められた「立木、建物等の収用」に相当する。しかし、中国では、土地使用権を「回収」する際、日本のように土地と建物の権利を別々に収用することはなく、無条件に国有地使用権の「回収」と同時に、国有地上家屋をも収用しなければならない。また、その逆も然りである。「国有土地上家屋徴収(収用)補償条例」13条3項は、「家屋が法により徴収された場合、国有土地使用権をも同時に回収する。」と定めている。具体的には、まず地上建築物及びその附属施設の立ち退きを行い、その後、国有地の使用権を繰り上げ「回収」することが通常である。これは、「同時処分」の原則といわれる¹²⁾。すなわち、国有地上の建物は、一度建てられた後は、土地と一体の存在となってしまう。そのため、「都

10) 王衛国『中国土地権利研究』、中国政法大学出版社1997年、123頁参照。

11) 佟紹偉、蔡衛華「城市房屋拆遷實質是土地使用権の收回与補償」『中国国土資源經濟』2010年6号、31頁。

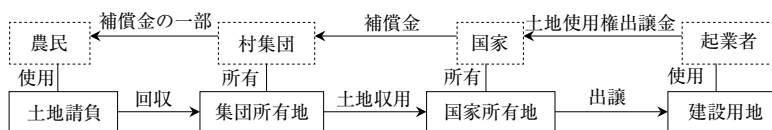
12) 土地使用権を繰り上げ回収した場合、政府は土地使用権を取得したため、必ずしも地上建築物及びその附属施設を徴収しなければならないわけではなく、保存することができる。王利明「『物権法』的实施与徴収徴用制度的完善」『法学雑誌』2008年4号、15頁参照。

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

市家屋の徴収の中身は土地所有権の回収と補償であり、「政府が土地所有権を回収し、その地上の附着物に補償する」ことである。国务院は「国有土地上家屋徴収（収用）補償条例」ではなく、「土地所有権回収補償条例」を制定すべきであるという提言もあった¹³⁾。その理由としては、土地の価値は家屋より高いとか、土地は主物であるが、家屋は従物であるとか、都市家屋の収用は土地所有権の取得を目的とするといったものがあげられている。しかし、2007年の「物権法」や2011年の「国有土地上家屋徴収（収用）補償条例」は、家屋の収用を中心として定めるが、家屋の価値を補償基準として、資格を有する不動産価格評価機関が家屋収用評価弁法（規定）に基づき、家屋の位置、用途、建築面積等の状況を考慮して家屋の価値を評価すると定めている（国有土地上家屋徴収（収用）補償条例17条、19条1項）。この「位置」の要素を考えるとみれば、土地所有権の価値も家屋の価値に含まれるとみられる。この家屋の「徴収」と補償は「家屋」のみならず、家屋と関連している国有地の所有権の「回収」と補償をも含む。国有地所有権の「回収」と補償は家屋の「徴収」と補償に吸収されるといえる。

(2) 農村土地の収用——村集団土地所有権の「徴収」と村民土地所有権の「回収」

図4 中国における農村土地の「徴収（収用）」



① 村集団土地所有権の「徴収」

中国では、図2にみるように、農村の集団土地所有権は譲渡または非農業建設用への賃貸が禁止されている。如何なる単位（組織）であれ、個人

13) 佟紹偉, 蔡衛華「城市房屋拆遷實質是土地所有権的收回与補償」『中国国土资源經濟』2010年6号, 32頁。

であれ建設に当たり、土地使用の必要性のある場合には、必ず法律の定めるところにより国有土地の使用を申請しなければならない(土地管理法43条)。すなわち、法人や個人などの起業者が農村の村集団所有の土地を直接に建設用地として利用することができず、国有地の使用のみを申請しなければならない。そのため、起業者が農村の集団土地を使用する必要がある場合には、図4のように、まず国家によって収用の手続を利用し、土地の村集団所有権から国家所有へ転換し、そして、割当て(無償配分)または払い下げ(有償使用)などの方式によって、転換された国有土地の使用権を取得することになる。すなわち、起業者が農村の集団所有地を使用する場合には、国家による土地収用という手続が必要である。

②村民土地使用権の「回収」

村民土地使用権の「回収」は村集団所有土地「徴収」の同時の村民土地使用権「回収」と村民土地使用権のみの「回収」の二種類にわけられる。まず、村集団所有土地を徴収する場合、村民の土地使用権の「回収」はその前提となる。そして、郷(鎮)、村の公共施設と公共事業建設などのために、「農村集団経済組織は、元の土地使用を許可した人民政府の許可を受けて、土地使用権を回収することができる。」(土地管理法65条)原則として、土地請負の期間内に、発注者である村集団は請負地を「回収」してはならない。但し、法律に別段の規定がある場合を除く。例えば、請負った者の家族全員が都市部に移住し、村民の身分を喪失した場合など(物権法131条、農村土地請負法26条)である。

3 中国における土地収用の現状

中国では、改革開放以前、計画経済体制のもとで、土地収用は行政権によって土地資源を強制的に分配する方式の一つにすぎなかった。1978年から改革開放政策が実施され、計画経済体制から市場経済体制へ移行を進められている。市場経済体制は、社会資源が市場を通して分配され、市場経済主体が利益を追求するように導くという制度である。その制度の導入に伴い、個人、集団、国家の利益の境界が徐々に明確になってきたが、現在

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

のところ、中国の市場経済体制は完全ではなく、過去の計画経済体制の影響を未だ受け続けている。そのため、国民の合法的権益の保護が未だ不十分であるという問題が存在している。土地収用制度に関していえば、土地収用が強烈な計画経済色彩をもつ国家行為であって、同時に集団経済組織の国家に対する一種の義務であることが強調される。具体的には、土地収用範囲の広さ（収用権の濫用）、補償金額の低さ、収用手続の不十分さ、救済手段の欠乏などの問題点が存在している。

(1)中国における土地収用の面積

表1 中国における土地収用の面積¹⁴⁾

単位：ヘクタール

		土地収用の面積	
		農業地（耕地・草原・山林など）	
		耕地	
2003年	データなし	286,026.41	203,508.89
2004年	195,655.36	156,458.78	109,687.60
2005年	296,931.29	233,369.62	161,315.41
2006年	341,643.60	253,781.04	169,706.21
2007年	301,937.28	223,116.05	148,241.15
2008年	304,010.74	223,206.05	149,112.21

表2 各時期の土地収用（1991年～2005年）¹⁵⁾

単位：%

地域 / 時期	1991—1995年	1996—2000年	2001—2005年
東部地域	13.06	26.46	60.48
中部地域	13.36	29.97	56.68
西部地域	15.14	29.99	54.96
平均	13.82	28.81	57.37

表1にみるように、中国では、年間30万ヘクタール以上の土地が収用された。また、アンケート調査によると、表2のように、1991年から1995年

14) 国土資源部『中国国土資源統計年鑑2009』、中国地質出版社、2009年、170頁。

15) 李燕琼、嘉蓉梅「城市化過程中土地征用与管理問題的理性反思—对我国東、中、西部1538個失地農戶的調查分析」『經濟學家』2006年5号、85頁。

まで収用された土地面積は、1991年から2005年まで収用された土地面積の13.82%を占めるが、2001年から2005年まで収用された土地面積は57.37%を占める。経済発展に伴い、収用された土地の面積は、年々増加する傾向がみられる。

(2)中国における土地に関する違法事件

中国では、土地使用権の合法的譲渡を認めるが（憲法10条4項、土地管理法2条3項）、この土地使用権の譲渡にあたり、行政機関による違法行為がしばしば生じている。表3にみるように、中国では、土地に関する違法事件は、確かに若干その数が減少する傾向があるものの、2010年にはなお4万件以上存在し、違法事件に関連した土地面積も3万ヘクタール以上に達する。そのうちの多くは、土地収用に関連する違法事件である。

表3 土地違法事件数¹⁶⁾

単位：件、ヘクタール

年度	本年度発見			本年度立案			本年度処理		
	件数	違法事件に関連した土地面積		件数	違法事件に関連した土地面積		件数	違法事件に関連した土地面積	
		耕地			耕地			耕地	
2006	131,077	92,237	43,408	96,133	84,082	38,680	90,340	69,559	34,231
2007	123,343	99,069	43,734	95,937	89,847	39,382	92,347	80,873	36,708
2008	100,266	57,660	21,513	60,399	46,672	17,579	60,077	50,430	19,954
2009	72,940	37,973	17,039	41,623	31,086	13,868	41,662	31,851	14,181
2010	66,373	45,124	18,030	40,795	39,279	15,833	42,140	39,330	16,230
2011	70,212	50,074	17,596	41,806	43,756	14,935	43,149	46,064	15,353

国土資源部編「2011年中国国土資源公報」より作成

16) 国土資源部編「2011年中国国土資源公報」2012年4月、42頁。

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

表4 2008年土地違法事件（違法類型別）¹⁷⁾

単位：件、ヘクタール

違法の種類	件数	違法事件に関連した土地面積	
		耕地	
売買・違法譲渡	1,485	696.14	186.22
耕地破壊	1,475	457.39	418.65
未許可で土地占用	36,185	19,847.62	8,380.71
違法用地許可	26	227.47	136.17
低価譲渡	1	0.05	
その他	934	790.83	65.31
合計	40,106	22,019.50	9,187.06

国土資源部編「中国国土資源統計年鑑2009」より作成

表4のように、違法の種類からみれば、土地に関する違法事件において、許可を受けずに土地を占用するという違法行為が最も多い。そして、違法事件の処理について、表5のように建築物の立退き、建築物の没収、土地の回収、過料の徴収・違法所得の没収などの方式がある。

表5 土地違法事件の処理結果（年度別）¹⁸⁾

年度	建築物立退き (百平方米)	建築物没収 (百平方米)	土地回収（ヘクタール）		過料・没収金額 (万元)
			耕地		
2001	134,994.17	868,068.27	3,133.67	986.07	65,056.41
2002	278,429.07	83,810.98	3,396.05	1,905.28	95,354.47
2003	264,353.28	251,280.55	58,822.76	2,671.35	120,455.52
2004	234,725.89	133,990.67	6,345.75	2,403.70	191,190.83
2005	328,910.90	547,046.09	6,992.37	2,746.41	217,573.97
2006	549,332.61	57,038.01	11,595.70	3,091.17	345,021.44
2007	1,576,182.90	1,247,543.29	8,607.57	3,760.44	336,803.27
2008	265,037.51	240,064.67	6,192.25	2,821.52	216,524.80
2009	141,085.70	192,444.82	3,754.01	1,703.32	154,136.81

国土資源部編「中国国土資源統計年鑑2009」より作成

以上の土地に関する違法事件の主要な一類型をなすものに、土地収用に

17) 国土資源部『中国国土資源統計年鑑2009』, 中国地質出版社2009年, 258頁。

18) 国土資源部『中国国土資源統計年鑑2009』, 中国地質出版社2009年, 334頁。

関する違法事件がある。例えば、全国で、開発区という名の大規模工業用地開発、あるいは都市部の大規模宅地開発が急速に進んだことで、不動産開発投資が中国のGDP増加において直接的、間接的に占める割合は2.5%以上にも達したといわれているが、特に近年、政府の土地管理規定を無視した非合法的な土地の収用、乱開発、開発区拡大は目に余るものがあり、2003年の初めより今年上半期までに中国政府が全国で摘発した土地収用、開発に関する違法行為は4.2万件、うち既に立件、裁判中の案件が3.2万件あり、また内蒙古自治区を除く全国6741ヶ所の開発区のうち4735ヶ所、実にその70%が整理、統合または撤廃されたと報道されている¹⁹⁾。

(3) 「失地農民」の問題

1987年から2001年にかけて、全国で農業以外の目的の用建設のために160万ヘクタールの農地が転用され、少なくとも3500万人の農民が土地の収用をうけた²⁰⁾。ある学者の統計によると、「失地農民」(強制収用で農地を失った農民)はおよそ4000万人であり、毎年200万人ずつ増えている²¹⁾。また、表6にみるように、1997年から2009年までに1445万人「失地農民」が増加した。以上の統計データは学者によってそれぞれ違うが、これらのデータからみれば、土地収用のために中国では多くの農民は農地を失ったことがわかる。そして、「失地農民」の就職、収入、保険などをめぐって、大きな社会問題になっている。一方、行政機関による農地の収用をめぐって、農地を奪われ生活が窮地に立たされた農民たちの抗議抗争は、全国各地で相次いで起こった。

19) 「激震が続く全国開発区の土地問題」『WALKER CHINA』2004年8月号、40頁。

20) 崔砥金等「土地を失った浙江省農民を救え」『半月談(内部版)』2003年9号。

21) 高勇「失去土地農民如何生活—關於失地農民問題的理論探討」『人民日報』2004年2月2日(理論版)。

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

表6 失地農民数²²⁾

年度	農業人口一人当たり耕地 (ム ⁻²³⁾ / 人)	年間建設用地 (万ム ⁻)	失地農民数 (万人)
1997	2.245	84.24	37.523
1998	2.237	119.92	53.608
1999	2.228	159.80	71.724
2000	2.393	187.66	78.420
2001	2.411	185.38	76.889
2002	2.439	257.04	105.387
2003	2.449	343.50	140.261
2004	2.436	439.50	180.419
2005	2.458	318.00	129.373
2006	2.477	387.00	156.237
2007	2.510	282.45	112.530
2008	2.531	287.40	113.552
2009	2.531	478.50	189.056
合計			1,444.979

(4) 「乱開発」などの土地利用の問題

企業誘致を実現するために収用された土地を、地方政府が値下げして払い下げる傾向もある。さらには、自由裁量で土地使用権譲渡金を引き下げ、無償で土地を提供する場合もある。また、農民に払う土地収用補償金と起業者から取得する土地使用費との間には莫大な差額があるので、政府財政または個人の利益を図るため、土地収用手続を利用する事例も少なくない。それに伴う巨大な利益は、土地の「乱開発」につながり、開発過熱の要因にもなっている。このように、土地収用制度が過度に濫用され、土地使用率の低下が引き起こされた。統計によると、中国全国では開発区が3000ヶ所余り建設されており、これらは耕作可能土地2300万ム⁻を占有しており、浙江省全体の農地面積に匹敵するものである。そのうち現実に開発された

22) 李亚萍「我国城市化進程中失地農民問題研究」山東大学2011年修士学位論文、18-19頁。

23) 「ム⁻」は中国の土地面積の単位である。1ム⁻は、6.667アールに相当する。

のは46.05万ムー、区画面積の2%にすぎず、98%の未開発部分があるまま放置され、投機の対象となっている²⁴⁾。

4 中国における土地収用の課題——日中比較的視点から

(1) 土地収用の範囲

日本では、個人について土地の私的所有権を認められているため、土地収用という強制手続を行う前に、売買契約という任意的手段が残されている。これに対して、中国では、土地売却が禁止されているので、起業者が農地を取得するため、土地収用が唯一の利用可能な手段となる。

土地収用の適用範囲について、日本国憲法29条3項及び中国憲法10条3項は、同じように、「公共の利益」のために、土地収用を行うことができると規定しているが、両国の「公共の利益」という概念は同じものではない。日本では、土地収用ができる事業は土地収用法3条の各号に定められている。その他の事業は土地収用という手続が適用できない。これに対して、中国では、特定の公共事業のためのみに、土地収用が行われるということではなく、農地を利用する場合に、いかなる事業のためであれ、国家による土地収用という手続を行うことができる(土地管理法43条)。つまり、中国では、土地収用という手続は、日本よりも極めて広い範囲で適用されている。

(2) 土地収用の補償

農民や都市住民に土地の所有権を認めていないため、土地開発を通してもたらされる利益が土地提供者である農民や都市住民に十分に分配されていない現状がもたらされた。こうした利益の大部分は地方政府と開発業者が獲得している。中国現行の土地収用補償制度には、「適切補償」の原則にしたがうこと、補償の範囲が狭いこと、補償の基準が低いこと、補償の方式が単一的であること、補償の手続が欠けること、救済の手段が不十分であること、などの問題が残っている。例えば、日本では、土地収用法に

24) 周林彬『物権法新論——種法律経済分析的観点』、北京大学出版社、2002年、528頁。

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

定める手続にしたがって収用されるときは、算定にあたって事業認定の告示の日を基準日とする相当な価格に権利取得裁決の時までの物価変動に応じた法定修正率を乗じた額となる。これに対して、中国では、農村土地収用の場合、その補償金は、土地の市場価格ではなく、土地の生産高を基準とする。

(3)土地収用の手続

土地管理法46条、48条及び土地管理法实施条例25条は、①土地収用計画の立案→②土地収用案の審査・報告・承認→③土地収用案の公告→④収用される農民の補償登記→⑤土地収用補償、安置計画案の策定→⑥土地収用補償、安置計画案の公告と実施→⑦補償基準に異議ある場合、政府の調停や裁決→⑧土地の整理及び収用の実施という土地収用の手続を定める。しかし、現実には、必ずしも上記の手続が厳格に実施されているわけではない。特に、土地収用補償に関する収用の目的、村集団に支払う補償金などの情報を十分に公開しないこと、被収用者の意見を十分に聞かないわけではないこと、収用双方が共同して協議するという体制も欠如していること、などの問題が存在している。

また、日本の土地収用の場合には、土地収用委員会は、土地所有者と起業者の間に立って収用にかかる裁決を行い、第三者としての中立的な立場に立っているが、中国の土地収用には、国家やその行政機関は、直接に権利主体として、一定の補償金を支払い、農村の集団所有地や都市住民の家屋を収用したうえで、起業者から土地取得費用を受け取り、その収用された土地を起業者に譲渡するが、農地所有者である村集団・農地使用者である農民は、起業者と直接に交渉しないことになる。土地収用の補償金が一般的に収用主体である行政機関が一方的に決定するものであるもので、手続は、国民の権利を十分に保障していない。

(4)土地収用の監督と救済

中国の土地収用において、受け取った市場価格に基づく土地使用費と支払った農産物の生産高に基づく補償金との差額は、時に数倍また数十倍にもなる。国家、特に地方政府は、このような土地収用の仕組みを利用し、

その差額を地方財政の重要な収入源としている²⁵⁾

それに伴う巨大な利益は、土地の「乱開発」や違法行為につながり、開発過熱や贈収賄事件などの「土地腐敗」の要因にもなっている。

土地を収用された農民の利益を保障するために、2004年に中国憲法が改正され、土地収用補償の条文を増設した。また、2007年に物権法が制定され、公共の利益のため村集団所有の土地の収用または個人所有の建物を収用、移転、撤去する場合の補償原則を明確にした。そのうえで、土地管理法などの関係法律が改正され、土地収用制度の完全化が目指された。しかし、土地収用にかかわる違法行為がしばしばなされている。今後、土地収用における違法行為を法的に統制する必要がある。

一方、土地収用補償の救済措置について、土地管理法実施条例25条3項は、「補償金に異議がある場合には、県級以上の地方人民政府によって調整し、調整ができなかった場合には、収用を許可した政府によって裁決する。」と定めているが、中央や地方政府の裁決に不服である場合に行政訴訟を提起できるかについては何らの規定もおいていないのである。被収用者は土地収用の決定や補償金額に不服がある場合、主に行政不服審査、「信訪」(民衆から国家機関への投書・陳情)などの救済手続を通じて行うこととされている。しかし、これらの救済手段は、国民の訴訟権利を制限するものであって、国民の権利の保護のために十分に機能するものではない。十分な救済を受けられないことは、中国経済、社会の大きな不安定要因ともなっている。

以下は、上述の土地収用の適用範囲、補償、手続及び監督と救済の四つの課題について、下記の改善策を検討する。

II 中国における土地収用の適用範囲

中国の現行憲法や土地管理法は土地収用を認めるが、土地収用の適用範

25) 土地公有制こそ、地方政府に土地開発による財源獲得が制度上の可能になる根源的原因であろう。

囲を「公共の利益のため」の事業に限定している（憲法10条3項・土地管理法2条4項）。しかし、「公共の利益」という概念の具体的な意味について、憲法及び土地管理法などの法律は明文で定めていない。日本の憲法や土地収用法も、土地収用の適用範囲を「公共のために用ひること」に限定しているが、日本では、土地収用の「公共性」が問題とされることが少ない。そのため、日本行政法の伝統的学説においては、土地収用における「公共の利益」は「議論の対象とされることなく」、「自明のこととして議論の前提におかれていた」²⁶⁾。

しかし、中国では、土地収用の現実からみれば、各級の地方政府が、「公共の利益」の概念を任意に拡大解釈し、経済開発、都市建設、危険老朽化家屋改築等の名目で土地収用制度を濫用する事例が後を絶たない。特に、私営会社の工場建設やマンションの開発などの商業開発事業のために、農民の土地を強制的に取り上げる事例も少なくない。一方、強制的に収用された農民は、地方政府の土地収用に反発し、大きな社会問題が生じている。これらの問題を解決し、農民の財産権を保障するために、「公共の利益」の概念を明らかにして、土地収用の適用範囲を「公共の利益」に厳格に制限することが必要である。

1 土地収用の適用範囲——「公共の利益」となる事業

(1)土地収用制度の目的——「公共の利益」の増進

道路の改築、河川の改修、鉄道の敷設といった公共事業の実施のためには、事業用地の取得が必要である。その取得方法としては、起業者が土地所有者との間に民法に規定されている売買契約を締結して取得する方法と、収用法の定める収用手続きに基づいて取得する方法とがある。前者は「任意取得」または「契約取得」といわれ、後者は「強制取得」または「収用取得」といわれる。土地収用制度は、いわゆる公共事業を遂行する者がその事業に必要な他人の土地を公権力によって強制的に取得（収用）できる

26) 遠藤博也「土地収用と公共性」、成田頼明編『行政法の争点（新版）』、有斐閣1990年、264頁。

ようにする制度である。土地収用は公用収用の代表的なものであり、また、公用収用は公用負担の一種であるというのが伝統的教科書における説明である²⁷⁾。ここで、公用収用や公用負担における「公用」とは、「特定の公共の利益となる事業の用」のことを意味する。道路の拡幅や新設、港湾の増改築、送電線の設置、通信網の整備など公共の利益となる事業を行うためには、通常は事業の施行者が、土地の所有者との間に売買契約を締結して、その土地を取得する。しかし、所有者が買収に応じない場合や所有者の所在が不明の場合には、事業の施行者はこれらの土地の取得をすることができず、事業の実現が不可能となり、社会にとって著しい不利益を生じることとなる。公共事業を円滑に実施し、「公共の利益」を増進するために、各国の法律は例外として、土地の所有者の意思いかんにかかわらず、国の公権力による土地の所有権を強制的に収奪する土地収用という手段を認める。この「公共の利益」は土地収用という国民の財産権を侵害する手段を正当化する根拠である。「公共の利益」には時として私人の利益よりも高い価値が認められることを前提にしている（私益に対する公益の優越性）。何よりも、公益は、国民の私権を剥奪・制限する正当化理由として用いられている²⁸⁾。

すなわち、土地収用制度の目的は、私人の特定の土地を公共の事業の用に提供して、その円滑な実施を図り、「公共の利益」の増進を実現することである。収用によって土地を取得するのは、その土地が直接公共の利益の増進のために役立てられるためでなければならない。

(2)土地収用の適用範囲——「公共の利益」となる事業

上述のように、土地収用は、公権力による私人土地の所有権の収奪であるが、公共事業を確実に遂行するために、私人財産権の保障の例外として法律で認められる手段である。土地収用制度は、私有財産制の保障と表裏

27) 遠藤博也「土地収用と公共性」、成田頼明編『行政法の争点（新版）』、有斐閣1990年、264頁。

28) 芝池義一「行政法における公益・第三者利益」、芝池義一等編『行政法の争点（第3版）』、有斐閣2004年、12頁。

一体の関係をなすものとして、近代法治国家の憲法のもとに誕生した。この制度は一方において「公共の利益」となる事業の遂行と、他方において私有財産の保護という二つの目的を調整する制度である²⁹⁾。

公共事業を遂行するとともに、私人の土地所有権を最大限に保護するために、土地収用の適用範囲を「公共の利益」となる事業に制限しなければならない。「公共の利益となる事業」の観念は、収用の要件の中でも最も重要な要件を構成する³⁰⁾。

土地収用の際、その事業が真に公共のために必要なものかどうかを審査する（「事業の認定」という）必要がある。その事業が「公共性」を欠く、またはその事業の目的が「公共の利益」を越える場合には、土地収用が禁止される。

(3)土地収用における「公共の利益」の概念

①「公共の利益」の概念の意味

「公共の利益」は抽象的・多義的な概念として、その定義には揺れがある。普通は「社会一般の利益」であると説明される。具体的には、①多くの市民や社会集団の共通利益(の一部)、②市民や社会集団の異なる個別利益(私益)の総和(の一部)、③国家や地方自治体等の「全体」の利益(の一部)という三つのレベルにわけることができる³¹⁾。「公共の利益」という言葉は抽象的・包括的なものであって、その内容は、時、場所、状態、性質等に依じて、様々な個別的・具体的基準にしたがって認識されるものである³²⁾。

②土地収用における「公共の利益」の概念の発展

古典的な土地収用制度は、私有財産の尊重と国家の経済秩序への可及的不干渉を基本として構成されてきた。したがって、土地収用は、私人の土

29) 小高剛『特別法コンメンタール 土地収用法』, 第一法規1980年, 18頁。

30) 高田賢造『新コンメンタール 土地収用法(新訂)』, 日本評論社1969年, 39頁。

31) 村上弘「公共性について」『立命館法学』2007年6号(316号), 364頁。

32) 日本土地法学会『転機に立つ土地収用・交通公害』, 有斐閣1979年, 14頁。

地所有権を保護する見地から、「公共の利益」の意味を狭く解釈して、必要最小限において許容されるにすぎなかった。しかし、現代福祉国家においては、国家が国民生活の福祉の向上と生活基盤の維持形成を図る責務を負うことになった。そのため、国家の国民に提供すべき責務の範囲が飛躍的に拡大して公益事業が多様化したことはいうまでもない。現代の社会国家にあっては、公共取用の根拠となる公共性・公益性の概念が、直接かつ即物的に公衆の利益に仕えるという狭い意味から解放されて、土地の合理的利用のためといった抽象的な公益概念にまで拡張される傾向にあることは、注目されなければならない³³⁾。

すなわち、「公共の利益」の意味の拡大解釈に伴い、土地収用権を付与される公共事業の範囲が拡大している。

2 中国における土地収用適用範囲の法的仕組み

土地収用は、国家的公権力の行使による私人の土地所有権の強制的取得であり、財産権の侵害である。私人財産権を保護するために、世界各国のほとんどは、法律で土地収用の適用範囲、補償、手続、救済などに関する規定を設け、土地収用権の行使に当たっては、公共の利益の増進、正当な補償、公正な手続をしなければならないと要求する。その中には、土地収用の適用範囲を制限する法的仕組みがある。

(1) 中国における土地収用適用範囲——「公共の利益」となる事業

日本国憲法29条3項は、「私有財産は、正当な補償のもとに、これを公共のために用ひることができる。」と定めている。この規定は、土地の収用など、私有財産を「用ひること」は、たとえ「正当な補償のもとに」なされとしても、「公共のため」でなければならないことを意味する³⁴⁾。

そして、日本の土地収用法2条は、「公共の利益となる事業の用に供す

33) 原田尚彦「収用の意義および性格」、中川善之助、兼子一監修『不動産法大系Ⅶ 土地収用・税金』、青森書院新社1971年、3-19頁。

34) 山田洋「土地収用と事業の公共性」、芝池義一等編『行政法の争点(第3版)』、有斐閣2004年、230頁。

中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)

るため土地を必要とする場合において、その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正且つ合理的であるときは、この法律の定めるところにより、これを収用し、または使用することができる。」と定め、土地収用の適用範囲を「公共の利益となる事業」に明文で制限している。

中国では、土地の私有を認めておらず、土地の社会主義公有制を実施している。具体的には、「都市の土地は、国家所有に属する。農村と都市の郊外の土地は、集団所有に属する。」と定められている（憲法10条1項）。国家は、「公共の利益」の必要のため、法律の定めるところにより、土地を収用することができる（憲法10条3項）。この憲法規定のもとに、土地管理法2条4項や物権法42条1項も、国家は、「公共の利益」のために、法律の規定する権限及び手続きにより、集団所有の土地を収用することができると規定している。すなわち、中国の憲法や法律は、日本国憲法や日本土地収用法と同じように、土地収用の適用範囲を「公共の利益」となる事業に限定している。

(2)中国土地収用における「公共の利益」となる事業の定め方

「公共の利益」となる事業の定め方には、これらの事業の類型を一般法である土地収用法で法定しておく制限列記主義（ないしは制限列举主義）と、個々の事業が土地を収用しうる公共性を有するかどうかを個別的に審査して立法する個別立法主義がある³⁵⁾。例えば、日本では、土地収用法は「公共の利益」の具体的な意味を定めていないが、制限列記主義をとり、3条において道路法による道路、河川法による河川などの収用をなしうる「公共の利益となる事業」を一般的に列記し（土地収用法3条）、その具体的な事業に対する適用を行政機関の判断にゆだねている（土地収用法16条以下の事業の認定）。

日本と同じように、中国の憲法、土地管理法や物権法は、土地収用の適用範囲を「公共の利益のため」の事業に限定しているが、「公共の利益」という概念の具体的な意味を明文で定めていない。中国では、「公共の利

35) 小高剛『特別法コンメンタール 土地収用法』、第一法規1980年、26頁。

益となる事業」の定め方について、日本のような制限列記主義をとらず、個別立法主義を採用し、個々の事業の目的が「公共の利益」であるかどうか、その事業が土地収用を適用しうるかどうかを個別的に審査して立法することになる。例えば、草原法38条、石炭法20条、漁業法13条、鉄道法36条、電力法16条、軍事施設法12条などの個別法はそれぞれの事業類型のために土地収用を適用することができるように定めている。しかし、これらの個別法のほとんどは、土地管理法の規定を援用するが、その事業自身が「公共の利益」となる事業であるかどうかについては明文で定めていない。現実中には、具体的な事業が土地収用を適用しうるかどうかは行政機関により判断される（土地管理法45条）。

3 中国における土地収用適用範囲の問題点——「公共の利益」の拡大解釈

土地収用の適用範囲について、日本国憲法29条3項及び中国憲法10条3項は、同じように、「公共の利益」のために土地収用を行うことができると規定しているが、両国では「公共の利益」という概念に対する解釈が異なっている。

(1) 日本における土地売買と土地収用との選択

図5 日本における土地売買

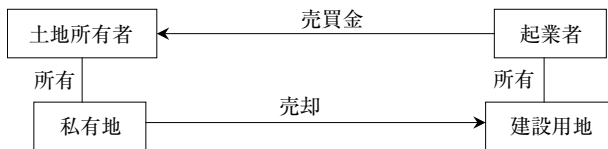
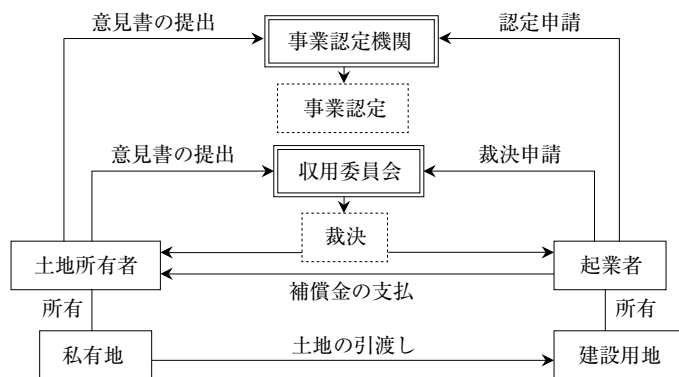


図6 日本における土地収用



日本では、個人について土地の私的所有権を認められているため、土地収用という強制手続を行う前に、売買契約という任意的手段が残されている。図5のように、起業者は、事業のために土地が必要となった場合に、通常、土地所有者や関係人と話し合い、当事者の合意に基づいて契約を結んでその土地を取得することになる。このような契約による用地取得の事業は私的利益のための事業のみならず、公共事業をも含む。日本では、公共事業に供する用地の取得の大部分は、民法上の契約の形式によって行われている³⁶⁾。当事者の合意に達せず、契約の締結ができないという例外的事態が生じた場合には、収用という強制的行為が例外的な最終手段としてのみ許される。図6のように、特定の公共事業のために、起業者が土地収用の手続をとることにより、土地所有者や関係人に適正な補償をしたうえで、土地を取得することができる。すなわち、日本では、私人の土地を取得するために、土地売買と土地収用の二つの手続を利用する可能性がある。そして、土地収用は、土地の任意売買の例外として、公共の利益のために認められる制度であるから、日本では、「公共の利益」の意味を土地収用法3条の各号で定められた事業に限定して解釈され、その他の事業のため

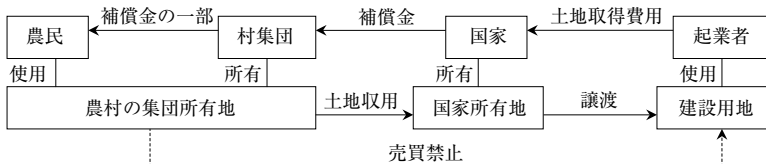
36) 小高剛『損失補償の理論と実際』、住宅新報社1997年、17頁。

に土地収用という手続を適用することは禁止される。

(2)中国における土地収用の唯一性

上述のように、中国憲法や土地管理法は、土地収用の適用範囲を「公共の利益」となる事業に制限しているが、土地管理法43条は、「いかなる単位及び個人であれ、建設を行い、土地に使用が必要な場合は、法にしたがって国有地の使用を申請しなくてはならないが、郷鎮企業の実立、村民による住宅建設が、法にしたがって認可を得て、その集団経済組織の農民が集団で所有する土地を使用する場合、または郷（鎮）の公共施設及び公益事業の建設が、法にしたがった認可を得て、農民が集団で所有する土地を使用する場合は除く。前項でいう法にしたがって使用を申請する国有地には、国家が所有する土地及び国家が収用し、元来は農民の集団所有に属していた土地が含まれる」としている。一方、中国の憲法や法律は「いかなる組織または個人も、土地を不法に占有し、売買し、またはその他の形式により不法に譲り渡してはならない。」と定め（憲法10条4項、土地管理法2条3項）、土地の売買や違法な譲渡を禁じている。

図7 中国における土地収用



農村の集団所有の土地所有権の売買、譲渡または非農業建設用への賃貸が禁止されているため、起業者が農村の集団土地を使用しようとする場合には、図7のように、まず国家による収用の手続を経たうえで、土地の村集団所有権から国家所有へ転換し、そして、割当て（無償配分）または払い下げ（有償使用）³⁷⁾などの方式によって、転換された国有土地の使用権

37) 中国では、国有土地所有権は、「無償で割当てられるもの（無償割当て土地所有権）」と「有償で払い下げられるもの（有償払い下げ土地所有権）」に大きく

を取得することになる。すなわち、起業者が農村の集団所有地を使用するために、法定手続に基づき、国による農村の集団所有の土地の収用を経て新たな土地所有権の取得を申請する以外に方法はない。したがって、土地収用は中国で建設用地を取得するための唯一の手段ともいえる。言い換えれば、中国では、起業者が農村の集団所有の土地を取得するため、すべて土地収用という手続を利用しなければならない。ここでは、土地管理法43条は憲法10条3項や土地管理法2条4項と矛盾・抵触するかという疑問が残っているが、現実には、土地管理法43条によって、あらゆる国家建設用地のために土地収用が行われることになる。例えば、工場の建設、商業用地の開発、住宅地の開発等私的な利益を目的としても、農地転用の許可を経て（土地管理法44条）、土地収用を行うことが少なくない。この意味で、中国では、特定の公共事業のためのみに、土地収用が行われるということではなく、農地を使用する場合に、いかなる事業のためにも国家による土地収用という手続を行うことができる。つまり、中国では、土地収用という手続は、日本よりも極めて広い範囲で適用されているのである。

(3)中国土地収用における「公共の利益」の拡大解釈

憲法10条3項や土地管理法2条4項は土地収用を「公共の利益」に限定するが、土地管理法43条はすべての国家建設用地を国有地に限定し、農村の集団所有の土地を使用しようとする場合に、「公共の利益」となる事業のみならず、すべての事業のために土地収用を行う可能性があることを意味する。この法律抵触の問題を解決し、現実中の建設用地の需要を満たすために、中国では、「公共の利益」の概念は拡大解釈されている。

中国では、「公共の利益」は大きくわけて、「狭義の公共の利益」と「広義の公共の利益」の二つに分けることができる。「狭義の公共の利益」とは、直接的な国家建設の需要あるいは公衆の需要である。国家が経済、文化、国防建設及び社会公共事業の起業を行う必要がある場合は「狭義の公共の利益」に該当する。例えば、国防建設、公共事業、都市建設、交通運輸、

わけることができる。

水利事業, 公共衛生事業, 教育文化事業, スポーツ事業, 社会福祉設備, 国家機関公共建築及び国家所有企業等を発展させることは「狭義の公共の利益」となる事業であるとされる。一方, 「広義の公共の利益」とは, 広義の, または間接的な国家建設の需要あるいは公衆の需要であり, 中国の工業, 農業, 国防及び科学技術の現代化の実現や社会主義経済文化, 都市建設に有益な事業をすべて含む。例えば, 集団所有企業, 外商投資企業, 私立大学と適法私人住宅の建設等がこれに該当する。「以上は国家建設の土地収用となりうる」事業とされる。その理由は, 「国家の土地収用の目的は生産力を発展させ, 大勢の農民を含めて人民全体の福祉を図ることである。しかも, 国家の各項建設事業が発展すれば, 土地の利用率と土地の生産力のために先進技術の提供を望める可能性が高いから, 農業の発展にも有効である。長い目でみると, 国家だけでなく, 集団, 個人にも有益である」とされ, したがって, 「収用された土地の集団経済組織は国家建設の需要に服し, 国家の土地収用の実現に積極的に協力しなければならない」と求められる³⁸⁾。この観点からみれば, 営利性目的のための土地使用でも, 社会雇用, 政府の税金収入, 地方経済の繁栄のための社会貢献があるから, 営利性目的の土地使用も公共の利益を有するということになる。

38) 王家福, 黄明川『中国の土地法』, 野村好弘等訳, 成文堂1996年, 117-124頁参照。