

中国の農地収用制度に関する法的諸問題

徐 学英

はじめに

中国の土地管理法第4条の規定によれば、土地は用途に従って農地、建設用地、未利用地に分けられ、農地は、「農業生産に直接使用する耕地、林地、芝生、耕地の灌漑と排水に関する事業の用地、養殖水面等を含む」ものと定義されている。また、中国国土資源省が2001年8月21日発布し、2002年1月1日から施行した「全国土地分類（試行）」の規定によると、農地は、耕地、園地、林地、牧草地、その他の農地を含むものとされている¹。いずれにしても、耕地は農地に占める面積が最も大きく、農地の最も主要かつ基本的な構成部分である²。したがって、この論文にいう「農地」とは、原則として耕地を意味するものである。

中国の憲法および土地管理法等によれば、農地の所有形態としては、国家所有と農民集団所有の2種類しかない³。国家所有の土地を国家が収用することはないから、農地の収用が問題となるのは、農民集団所有の土地に関してだけということになる⁴。中国の農民集団と集団構成員である農民にとって、農地は一番大切な財産であり、農家の生産や生存に欠かせない生活保障の基盤であるから、農地に対する権利は一番大切な

権利である。農地の収用によって、農民集団は収用された農地の所有権を喪失し、農地を耕作する農民は耕作権（土地請負経営権）を喪失する。したがって、農地の収用は、農地所有者である農民集団の利益と密接に関係しているだけでなく、農民とその家族の利益とも密接に関係している。

農地は限りある資源であり、国家にとって不可欠な資源である。農地は、農業生産の機能のほか、食糧安全保障、国土保全、水源涵養、自然環境保全など、多方面の機能を有するものである⁵。また、農地は再生できないし、一旦非農地化されれば、回復の可能性がきわめて少なくなるものである。このような農地の特性からして、農地の収用は国の耕地面積の減少をもたらすから、国家の利益にも密接に関連していると言える。しかし、中国の現状からすると、経済発展や工業化の進展に伴って、農地を非農地化し、土地を農業以外の用途に利用することが必要とされている。そのため、大量の農地が収用によって農業以外の用途に用いられるようになり、農地の流失は激化し、農地を失った農民の生活状態は急激に悪化してきている。統計によると、中国では毎年20万ヘクタールの土地が収用され、約200数万人の農民が農地を失ってお

1 「全国土地分類（試行）」（中華人民共和國資源部、2001年8月21日）の既述に拠っている。

2 王存学『中国农村经济法律基本問題』（法律出版社、1998年）84頁。

3 憲法第10条、土地管理法第8条の規定に拠る。

4 農地の大半は農民集団所有である（梁慧星『中国物権法研究』（法律出版社、1998年）622頁）から、収用をめぐる問題の発生は少なくないと思われる。

5 大澤正俊『農地所有権の理論と展開』（成文堂、2005年）280～281頁、加藤正男「農地法にいわゆる農地の意義」民商法雑誌29巻4号（1954年）284～291頁参照。

り、収用によって農地を失った農民の数は約4000万～5000万人にのぼるとのことである⁶。ちなみに、政府機関に対する陳情件数のほぼ3分の1は、土地収用に起因するものである⁷。

このような状況からして、中国の農地収用に関する法制度および制度運用の実際には、多くの問題があるものと思われる。それ故、本稿では、これらの法的諸問題について検討することとし、そのために、中国の農地に関する法制度を概観するとともに、農地の収用制度と収用にに対する補償制度および問題点を概観した上で、若干の検討を加えることとしたい。

I 中国の農地に関する法制度

1 農地制度の歴史

中華人民共和國⁸の成立以前、封建地主土地所有制の下で、農地の所有権と使用権は分離されていた。すなわち、封建地主は土地の所有権を用いて、契約の形で小作関係を確立し、農民達は先祖代々にわたって土地に固く縛りつけられ、高額の地租と非常に重い労役を強いられたのである⁹。こ

のような制度は、基本的に中華人民共和国が成立するまで続いていた¹⁰。

中華人民共和国の成立以降、三度の大きな農地改革が行われた：①第一次土地改革は、1946～1949年の解放戦争時期の解放区で全面的かつ安定的に始まり、1953年に完成した¹¹。この改革によって、地主は消滅し、農地は耕作農が所有し、農業生産は互助合作によって行われることとなった¹²。②第二次土地改革は、1956年から1958年まで行われた。この改革によって、農地は農民所有から農民集団所有に変更され、農業経営も農民集団によって統一的行われるようになった¹³。③第三次土地改革は、1970年代の末から1980年代の初頭に行われた¹⁴。この改革によって、農地の所有関係は変更されなかったが、統一的な農業経営は家庭経営¹⁵となった。これが、現行の農地制度である。

2 農地所有権の帰属

農地は、憲法、民法通則、土地管理法の規定によれば、法が特別な規定をおく場合を除いて、農民集団の所有に帰するとされている¹⁶。しかし、現行農地所有権制度に

6 「中国毎年征用农民土地将近20万公顷」中国新聞網 <http://www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-02-22/8/693785.shtml> (2008/06/23 11:25)。

7 莫应川「中国土地征收征用的若干问题」<http://www.civillaw.com.cn> (2008/6/22 17:10)。

8 1949年、中国共産党が中華民国（国民党政権）を倒し、「中華人民共和國」を建国した。

9 陳明『農地產權制度創新与農民土地財產權利保護』（湖北人民出版社、2006年）71頁。

10 張紅宇『中国农村的土地制度变迁』（中国农业出版社、2002年）36頁。

11 張晋藩『中国法制史』（群衆出版社、1983年）516頁。

12 張晋藩・前掲（注11）520頁。

13 中国農地制度课题组『中国農村土地制度的變革』（北京大学出版社、1993年）14～15頁。第2次農地改革以後、第3次農地改革の前に、農村では、生産隊を基礎とする労働組織單位が統一的に経営を行い、社員達は集中して勤務した。生産品は合作社集團が占有・支配し、合作社は生産原価、税金を控除し、公益金と積立金を積立てた後の剰余を、労働点数（報酬を計算する單位）によって社員達に分配した。

14 廖洪乐・习银生・张照新等『中国农村土地承包制度研究』（中国财政经济出版社、2003年）、王景新『中国农村土地制度的世纪变革』（中国经济出版社、2001年）、迟福林主编『走入21世纪的中国农村土地制度改革』（中国经济出版社、2000年）など参照。

15 第3次農地改革以後、農地は集團が所有し、農戶は家庭を單位として、物權の性質を有する土地請負經營權を享有し、農業經營を行っている。

16 中国の憲法第10条、民法通則第74条、土地管理法第2条の規定に拠る。

は、以下の弊害がある。①所有権の主体の虚構性：現状では、農民は集団所有権を行使する組織的な形式とプロセスに対する知識が乏しく、集団所有権を行使する動機さえ失ってしまっている。農地の集団所有といっても、実際には、郷や村の幹部の個人所有になっている。また、一部の地区においては、政府が集団所有の農地に対する制限や関与を強化しすぎて、農地の農民集団所有が有名無実化している現象も見られる。②農地の利益率の低さ：農業生産によって得られる利益は相対的に低い。すなわち、農業生産経営コストの上昇が、農民の収益、特に食糧生産の収益を減少させ、生産は増えているのに収益が増えないので、再生産のための農民の投資意欲と能力を減退させる結果となる。③農地の荒廃：農地の荒廃には主に三つの理由があると言われている¹⁷。一つ目は、見境のない開発区の開発や建設によって、開発や建設が中途半端な状態で終わってしまうため、農地が荒廃する。二つ目は、農業収入が低いため、農民は都会に出稼ぎに行き、時間的にも距離的にも農地を耕作することができなくなる。しかし、都会でのアルバイトは一時的な仕事でしかなく、また農村における社会保障給付等が整備されていないため、

万が一のことを考えて農地を手放そうとせず、農地が荒廃する。三つ目は、農民は農地の所有者でないため、彼らは農地の将来について無関心だからである。

このような状況に対する対策として、学説上4つの方策が提案されている。①農地を国有化する方策¹⁸、②農地を私有化する方策¹⁹、③農地の集団所有権を完徹させる方策²⁰、④多種類所有権並存の方策である²¹。私としては、現段階では、農地の所有権制度の改革は、農地の集団的所有権制度を更に改善して整備する方向で進めて行くしかないと考えている。具体的には、集団所有権の主体の明確化、農家の農地使用権の明確化と権利保障、農地管理体系の整備などの方法によって、集団所有権制度に内在する種々の弊害を取り除き、農家の生産意欲を高めるとともに、個人と集団の利益のバランスをはかり、農地資源の保護と有効利用、農業と農村の調和的な発展を実現するのである。もっとも、将来的には、農地制度を根本的に変革する条件が整えば、農地は私有化されるものと考えている。

3 農地所有権の主体（形態）

憲法などによると、農地の集団的所有権は、「集団的経済組織」が享有する単独所

17 農地の荒廃理由に関して、王衛國『中国土地権利研究』（中国政法大学出版社、1997年）100～104頁、黄卫紅「我国農村土地抛荒現象透视」甘肃农业2004年12期、楊涛等「对農村耕地抛荒現象的透视」中国人口与環境2002年2期参照。

18 李兆棟「農村集団土地实行国有」農村展望1989年2期、楊经伦「农村土地制度的变革与创新」农业经济问题1987年7期、王小映「土地制度变迁与土地承包物权化」中国农村经济2000年1期、安希「论土地国有永佃制」中国农村经济1988年11期、李平「土地国有、租赁经营」农业经济问题1988年12期、赵东新「全方位改革土地使用制度是保护耕地的根本出路」地政月报1996年9期、『中国農業家庭経営制度』（中国経済出版社、2005年）171～180頁参照。

19 楊经伦「农村土地制度的变革与创新」农业经济问题（1987年7期）、王思铁「对实行土地的“三田制”的初探」农村经济1989年2期、王振友「适应市场经济、加快土地制度建设」中国农村经济1992年12期、高一雷「谈土地永包制、独子继承制与土地使用权流转市场」农业经济问题1993年4期参照。

20 夏玉華「制度变迁的内在逻辑」農業經濟導刊2006年11期72頁、王衛國・前掲（注17）109頁、白永秀「堅持集團所有制是農村土地制度改革的前提」漢中師院學報（哲社版）1992年11期、鄭金水「我國農村土地所有制結構問題的思考和對策」學習月刊1986年11期、漢中師範學院學報（哲學社會科學版）1992年4期参照。

21 王衛國・前掲（注17）109～110頁。

有権ではなく²²、一種の総有である。すなわち、①多数の人が結合した団体が一つの所有権を享有し、一定の範囲内に属する農民の集団が一つの所有権を享有する²³。②重要事項については、個人ではなく、集団で決定を行う。集団が決定を行う際には、「平等で自ら志願して、議決一致」という原則を実行する²⁴。③農民集団の成員は、集団財産に対して使用、収益権を享有する²⁵。その権利の内容は非常に広範である。例えば、集団成員の権利には、集団財産上に自らのために優先的に他主物権を設定すること、家庭経営のために集団のサービスを受けること、有償あるいは無償で公共施設を使用すること、優先的に集団の企業で就労すること、集団の物的援助と救済を受けること、集団の福祉待遇を享受することなどが含まれている。これによって、集団の利益は、最終的に集団成員の個人々に環状され、公益性の確保によって、公有制の目的が実現される。④集団成員は、総有財産について潜在的持分を有するにすぎず、具体的持分を有しないから、分割・相続・譲渡を請求することはできない。

しかし、この総有は以下の特徴をもっており、日本における入会権のような総有で

はなく、いわば新型の総有とでも言うべきものである。①構成員の資格：日本の入会権の規定²⁶とは異なり、中国では、一定地域内に居住している人は、原則として当該農民集団の成員である²⁷。②集団議決の方式：伝統的な総有の多くは、全員一致で議決する原則をとっている²⁸が、中国の農民集団所有の下での総有は、絶対多数（三分の二以上）で議決する原則をとっている²⁹。

4 農民集団所有権の行使

農地の集団所有権の主体は農民集団であるので、一定の組織を通じてその意思決定が貫徹できるようにしなければならない。2007年に施行された物権法第60条の規定によると、集団経済組織または村民委員会、村民グループは農民集団を代表して農地の所有権を行使することができる³⁰。しかし、①現実の生活において、郷（鎮）農民集団経済組織は既に存在しなくなっている³¹。村および村内の集団経済組織の多くは有名無実の状態になっており、一部は解体状態にまでなってしまった³²。②実践中に新たに発展してきた農工商総公司や、農民土地株式合作制の郷（鎮）集団制企業は、明らかに法定の農地所有権の行使主体

22 民法通則第74条、土地管理法第10条の規定に拠る。

23 温世扬「集体所有土地諸物権形态剖析」民商法学1999年6期20頁、韩松「我国农民集体所有權的享有形式」法律科学1993年3期50～58頁参照。

24 土地管理法第14条、第15条、農村土地請負経営法第18条などに拠る。

25 土地管理法第14条、農村土地請負法第4条などの規則に拠る。

26 日本の入会権については、川島武宣『注釈民法（第7巻）』（有斐閣、1968年）556～558頁参照。

27 吳興国「集体组织成員資格及成員權研究」法学雜誌2006年2期92頁。

28 例えば、日本民法第251条の規定参照。

29 土地管理法第14条、第15条、農村土地請負経営法第18条などの規定に拠る。

30 物権法第60条は、「集団所有の土地と森林、山、草原、荒地、平瀬などに対して、以下の規定に基づいて所有権を行使する。（一）村農民集団が所有するものに対しては、村集団経済組織または村民委員会が集団を代表して所有権を行使する。（二）村内の二つ以上の農民集団が別々に所有するものに対しては、村内の各集団経済組織または村民グループがそれぞれの集団を代表して所有権を行使する。（三）郷鎮農民集団が所有するものに対しては、郷鎮集団経済組織が集団を代表して所有権を行使する」と規定した。

31 張安毅「論農村集団土地所有權的行使」法学雜誌2006年5期149頁。

32 張安毅・前掲（注31）149頁。

または代表資格を具備しないのである³³。
 ③村民委員会に関しては、村民委員会組織法の規定によると、それは経済組織ではなく、村民の自己管理、自己教育、自己奉仕の大衆的な自治組織で、一部の行政管理職能を兼有する準行政主体である³⁴。このような状況では、村民委員会が民事主体の身分で、集団を代表して所有権を行使することは非常に困難である。

このような現状からして、私見では、農民または農民集団成員の大会ないし代表大会を設立し、農民集団の権力機関とすること³⁵、常設の管理機関（管理機関は村長、村民グループ長が担当する）を設置して、農民集団の日常の事務を処理すること、監督機関を設置して（監督機関は村民委員会が担当する）、管理機関の行為を監督することが必要であると考えている。

5 農民集団の成員資格および認定

農地は農民集団が所有し、農民集団は農地に対して総有の性質を持つ所有権を享有する。農民集団の成員権を享有する農家は、成員権に基づき土地請負経営権を取得し、集団の選挙・議事・意思決定などに関与すべきである。成員権は、権利者が一身専属的に有するものであり、譲渡・贈与・相続することはできないが、しかし放棄することはできる³⁶。

（1）農民集団成員資格の認定

集団成員資格の認定基準について、学説は主に登記主義、事実主義、折衷主義の3つに分かれている³⁷。登記主義は、戸籍が当該村・グループに所在するか否かを当該集団成員資格の確定基準（すなわち「戸籍所在地基準」）にすべきであると主張する。事実主義は、実際に当該村・グループで長期にわたって生活しているか否かを基準として（すなわち「居所地」基準）、成員資格を確定すべきであると主張する。折衷主義は、戸籍登記を原則としつつ、居住の事実状態も勘案して成員資格を確定すべきであると主張する。

私としては、成員資格の認定は戸籍を原則とすべきであり、とりわけ原始の戸籍が本村・グループにある者の成員資格を保護すべきであるが、それと同時に、居住の事実があるかないかをも考慮すべきであると考えている。居住の事実がなく、名ばかりの村民に対しては、成員資格を認定すべきではない。もっとも、多くの地域の青壮年農民は都会に出稼ぎに出ており、こうした労働力の流動化が都市部と農村部の経済発展に有効に働いている現状からすると、居住事実がないからといって彼らの成員権を剥奪することは、多くの人に不安を感じさせ、労働力の流動化に悪影響を与えることになりかねない。したがって、これらの人達の成員権は剥奪せず、留保することが必

33 民法第74条、土地管理法第10条の規則によって、農民集団所有権の行使する主体は「農村集団経済組織あるいは村民委員会」「村内各該農村経済組織あるいは村民小組」「郷鎮農村集団経済組織」である。

34 村民委員会組織法第2条の規則に拠る。

35 現在、農民集団の権力機関に関して、例えば、農村土地請負法は、請負方法の制定と調整などの重大な事項については、本集団経済組織成員の村民会議の三分の二以上の成員、または三分の二以上の村民代表の同意を得なければならないと規定している。また、土地管理法などの法律にも関連規定がある。しかし、法律は「村民会議」は農民集団の権力機関であるとは明確に規定していないのである。農民集団行為の規範化のために、法律は農民集団の各種の機関の地位と権限を明確にすべきである。これは各機関の活動の展開にも有利に働くのである。

36 吳興国・前掲（注27）93頁。

37 吳興国・前掲（注27）92頁。

要であると思われる。

（2）農民集団成員資格の取得と喪失

農民集団成員の資格取得は、原始取得と承継取得の二種類に分けられる。原始取得の場合、出生したときから成員権資格を享有する³⁸。承継取得の場合、一般的には、まず成員会議または成員代表会議の同意を得て、後に戸籍移転の手続を行う。

農民集団成員の資格喪失は、通常は、①死亡、②戸籍の移転、③長期にわたって戸籍所在村・グループに居住せず、しかも関連の義務を履行しないことにより生じる³⁹。

6 土地請負経営権

（1）概念と名称

土地請負経営権とは、請負経営権者が、集団または国が所有し、集団が法律に則って使用する耕地、林地、草地、その他の法律によって農村で使われる土地などの自然資源に対して、請負契約に基づいて享有する使用・収益の権利を意味する⁴⁰。

この種の権利は、当初から「土地請負経営権」という名称で呼ばれており、国の大部分の法律・法規および政策においても今日までこの名称が使用されてきたし、また学者達もこの名称を使用してきた⁴¹。しかし、中国では、農業生産経営における請負農家の投資シェアは拡大し続けており、種子・化学肥料・農薬その他の生産用具の費用は、請負農家が自己負担しているのに対し、集団は土地以外に特に投資をすること

はない⁴²。したがって、農家が実際に有する権利は、農地の請負経営権ではなく、農地の使用権である⁴³。

（2）特徴

用益物権である土地請負経営権は、以下の特徴を持っている。①農地の占有を前提とする権利であり、使用・収益を目的とする他主物権である。土地請負経営権の客体としての請負地が消滅させられると、土地請負経営権も消滅する。②農地を目的物とする他主物権であり、耕作・養殖を具体的な内容として、他人の所有する農地を使用する権利である。③土地請負経営権は、法律の規定と請負契約の規定によって発生する他主物権である⁴⁴。④土地請負経営権者が権利を行使する際、請負地提供者は、土地請負経営権者の生産経営活動に対して、一定の管理・監督権を有する⁴⁵。

（3）取得

農民集団の成員は、自身の身分に基づいて、家庭経営の方式で、農地の所有権者である集団から土地請負経営権を直接取得することができる⁴⁶。如何なる組織や個人も、農民集団の成員が土地を請け負う権利を剥奪もしくは不当に制限してはならない⁴⁷。請負の当事者双方は、土地請負経営契約を締結し、法律の定めた抽象的な権利を具体化する。物権法第127条も、「土地請負経営権は土地請負経営契約が発効するときに設定される」と定めている。

このほか、農民集団の成員だけでなく組

38 孙宪忠「我国物权法中所有权体系的应然结构」法商研究2002年5期23～25頁。

39 韩松「论成员集体与集体成员——集体所有权的主体」法学2005年8期41～51頁。

40 民法通则第80条参照。

41 梁慧星・前掲（注4）622頁。

42 梁慧星・前掲（注4）709～710頁。

43 梁慧星・前掲（注4）701～718頁。

44 物権法第127条、農村土地請負法第5条の規定に拠る。

45 土地請負法第13条（二）の規定に拠る。

46 同法第5条第1項の規定に拠る。

47 同条第2項の規定に拠る。

織外の者も、入札・競売・公開協議などの方式で、農民集団から荒山・荒溝・荒丘・荒瀬などの農地の請負経営権を直接取得することができる⁴⁸。

（４）移転

土地請負法第32条は、移転の形式について、「家庭請負によって取得した土地請負経営権は、下請け⁴⁹、リース（レンタル）⁵⁰、互換⁵¹、譲渡⁵²、その他の方法⁵³で移転することができる」と規定している。

（５）抵当権設定と相続

土地請負経営権に対する抵当権の設定は、法律の規定に基づき、家庭請負の土地請負経営権の場合にはできない⁵⁴。しかし、他の方式によって取得した土地請負経営権の場合には、抵当権設定の対象とする

ことができる⁵⁵。

相続については、相続法と土地請負法の規定に従って、土地請負経営権により生じた収益は相続できるが、土地請負経営権それ自体は相続できない⁵⁶。

II 中国の農地収用制度とその問題点

1 農地収用の概念

農地収用とは、国が社会公共利益の必要のために、法律の定めたプロセスと批准権限に従い、法定の行政機関の批准を経て、法律に則って農民集団と農民に補償を支払った後、農民集団所有の土地を国有土地に変更する行政行為である。農地の収用は、以下の要件を満たさなければならな

48 土地請負法第三章の規則に拠る。

49 下請けとは、請負者が一部または全部の土地請負経営権を、一定の期限付きで当該集団経済組織の他の農家に下請けさせて農業生産経営に従事することである。下請け後、元の土地請負関係は変わらず、元請負者は引き続き元の土地請負契約が定めた権利・義務を履行し、下請者は下請け時に約定した条件に基づいて元請負者に対して責任を負う。

50 リース（レンタル）とは、請負者が部分または全部の土地請負経営権を、一定の期限付きで他人（当該集団経済組織の成員またはその組織以外の者）に貸し出し、農業生産経営に従事させることを指す。レンタル後も元の土地請負関係は変わらず、元請負者は引き続き元の土地請負契約において定められた権利と義務を享有する。賃借人は請負経営権者（賃貸人）のレンタル契約によって権利を享有し、義務を負う。賃借人の享有するこの農地使用権は債権的性質を有する。

51 土地請負法第40条によって、互換とは、請負者同士が耕作の便宜またはその他の目的のために、同じ集団経済組織に属するそれぞれの請負地を交換し、同時に土地の請負経営権をも交換することを指す。

52 土地請負法第41条の規定によって、譲渡とは、請負者が安定した非農業の職業、あるいは、安定した非農業の収入源を有している場合に、請負者が申請し、請負に出す側の同意を得て、一部または全部の土地請負経営権をほかの農業生産経営に従事する農家に譲渡し、譲渡先の農家が相応の土地請負経営契約の権利と義務を履行することを指す。譲渡後、元の土地請負関係は自動的に終了し、元請負者の請負期間内の土地請負経営権は部分的にまたは全部滅失する。

53 例えば、土地請負法第42条の規定によって、株式化とは、請負者同士が農業経済の発展のために、自ら志願して土地請負経営権を株式化し、株式互助制農業企業を設立することを指す。

54 担保法第34条第2項は、「耕地、自留山、自留地などの集団所有土地の使用権は抵当不可の財産範囲に属する」と規定した。「農業請負契約の紛糾案件の審理における幾つかの問題に関する規定（試行）」の第18条でも、「請負者が請負経営権を既に取得した土地などを用いて債務に当てる行為について、人民法院はその行為は無効であると認定しなければならない」と指摘されている。明らかに、現行法は家庭請負の土地に抵当権を設定することについて、否定的な態度を取っていると思われる。

55 土地請負法第49条は、「入札、競売、公開協議などの方式で農村の土地を請け負い、法律に則って登記して土地請負経営権証書または林地権証書を取得した場合」、その土地請負経営権は抵当権設定の対象とできると規定した。

56 相続法第4条は、「個人の請負で得るべき個人の収益は、本法律の規定に従って相続される」と規定した。土地請負法第31条も、「請負者が得るべき請負収益は、請負法の規定に則って相続される」と規定した。

い。①国家の公共利益の必要のために行われる。土地収用行為は、他人の所有権に対する「剥奪」であるため、この行為は公共利益の目的で行われるという前提の下でのみ合法的である。②一定の手続きにより行われる。③農民集団および農家に対する補償を行わねばならない⁵⁷。すなわち、土地収用は、無償で土地所有者の所有権を剥奪する行為ではなく、有償の行政強制行為である。

2 農地収用制度に関する法律の概要

中国の土地収用および補償に関連する法令のうち最初に登場したのは、土地公有制時代の1944年1月に公布された「陝甘寧辺区地権条例」である。この条例は、公共利益の目的のために、国家は他人所有の土地を収用することができる⁵⁸と規定した。すなわち、「国防工事の構築、交通道路の建設、市政の改良、その他公共利益を目的として辺区政府の批准を得た事業などを行うために、政府は、如何なる人民または団体所有の土地をもリース（レンタル）し、収用し、または他の土地と交換することができる⁵⁹」と定めたのである。

中華人民共和国が成立した後、最も早く土地収用を規定したのは、中央人民政府政務院が1950年6月24日公布した「鉄道留用弁法」⁵⁹と中央人民政府の「鉄道留用弁法に関する幾つかの解釈」⁶⁰であった。政務院が1950年11月に制定した「都市郊外土地改革条例」も、「国家が市政建設または他の需要で私人所有の農業土地を収用するとき、

適切な代価を支払うか、もしくはそれに相当する国有土地と交換しなければならない。その土地を耕作した農民を、適切に安置しなければならない。また、当該土地における生産・投資（例えば、井戸、植樹など）、その他の損失に対しては、公平かつ合理的な補償を与えなければならない⁶¹と定めた。これは、土地収用の原則および公平で合理的な補償の原則を確立したものであった。しかし、これらの諸規定の大半は、土地収用および補償制度について原則的な事項を規定したにすぎず、しかも長い間「土地使用」と呼ばれ、土地の収用と使用は区別されてこなかった。例えば、土地管理法は「国家は公共利益の必要のために、法律に基づいて集団所有の土地を使用することができる⁶²と規定したが、「土地管理法实施条例」は「国家が法律に基づいて徴用した土地は」国家が所有する⁶³と規定した。明らかに、ここでの「土地使用」は、実際には「土地収用」を意味している。集団所有の土地が収用され国家所有となった場合、その土地の権利の帰属関係が変わるのであるから、その行為は使用ではなく収用とすべきである。それに対して、「使用」の範疇に属すべきものを「収用」の制度において規定したケースもある⁶⁴。

そして、2004年になって初めて、中国では、私有財産権と補償の概念が明確に法律で規定されるとともに、収用・使用という二つの異なる土地の移動方法が明確に区分されたのである。同年3月14日に、第10期全国人民代表大会第2回会議で通過した憲

57 憲法第13条、土地管理法第2条の規定に拠る。

58 「陝甘寧辺区地権条例」第13条規定。同条例第18条は、「有下列情形之一者、政府征收人民之土地：（一）交通道路所必需者；（二）军事上需要者；（三）公共之建筑」と規定した。

59 「中央人民政府政務院关于鉄道土地留用办法」（1950年6月24日）第6条の規定に拠る。

60 「中央人民政府政務院关于鉄道留用土地办法的几点解释」（四）（1956年9月16日）参照。

61 都市郊外土地改革条例第14条。

62 原土地管理法第2条4項。

63 「1991年土地管理法实施条例」第2条。

法修正案は、第10条第3款を修正し、「国家は公共利益の必要のために、法律に基づいて土地を収用または使用し、補償を与えることができる」と規定した⁶⁵。この規定は、その後における農地収用および補償制度の樹立と完備のために、憲法上の根拠と保障を与えた。そして、同年8月28日には、土地管理法の関連条文の修正も行われた⁶⁶。これらによって、中国の土地収用および補償制度は、徐々にではあるが完備されてきている。

3 農地収用の目的

現在、土地収用は、各国の土地法上における最も重要な制度である。各国における土地収用の名称は統一的ではないが、公共の利益のために、国家が土地収用権を行使するという意味では同じである。土地収用権の本来の意味は、国が、土地の所有者あるいは使用者の同意を要することなく、他人の土地を公共目的に使用する権利である。その権利の核心は、土地所有者や使用者の同意が不要であること、国家が強行的に土地の所有権を取得することである。したがって、土地を収用する規則と土地所有権を保護する規則とが衝突することは避けられない。それ故、一般に各国の法律は、土地収用の最も重要な前提は公共目的の需要であるべきであり、そうでなければ随意

に収用することは禁止されると規定している⁶⁷。

1982年に公布された憲法は「国家は公共利益の必要のために」土地を収用することができる⁶⁸と規定したが、1986年に公布された土地管理法は土地収用の目的を拡大する規定を設けた。同法第21条は、「国家は経済、文化、国防の建設と社会公共事業を行うにあたって」⁶⁹土地を収用できると定めている。明らかに、この規定は「公共利益」の範疇を超えている。1998年の土地管理法はこれを修正し、原則的に国家は「公共利益の必要」⁷⁰のために土地を収用することができる⁷⁰と規定した。これは、土地収用の目的をより厳しく制限するという立法者の意図を表している。しかし、依然として「公共利益」については、明確に定義されなかった。「公共利益」についての明確な定義がなければ、土地収用権の濫用は避けられない。

そのほか、現行土地管理法における具体的な諸規定の一部は、憲法の定めた「公共利益」の目的にも抵触している。すなわち、「農民集団と個人が郷鎮企業または村民の住宅を建設する場合を除いて、如何なる組織と個人も農民集団所有の土地を使用して建設を行ってはならない。明らかに農民集団所有の土地を使用する必要がある場合には、土地徴収のプロセスを経て、国家

64 例えば、土地管理法は「国家建設用地」の章の第57条で、「地上線路の架設、地質探査などは臨時的に国有土地または農民集団余剰の土地を使うことができると同時に、土地の臨時使用の補償費を支払わなければならない」と規定している。このような制度の本質は、収用ではなく使用であるにもかかわらず、収用の範疇に属する「国家建設用地」の章（実は「臨時建設用地制度」とすべき規定）の中に規定されている。

65 2004年憲法修正案第20条。

66 2004年土地管理法修正案第1条の規定によって、第2条第4項を修正し、「国家は公共利益の必要のために、法律に基づいて土地を収用または使用し、補償を与えることができる」と規定した。修正案第2条の規定によって、第43条第2項、第45条、第46条、第47条、第49条、第51条、第78条、第79条の「使用」は「収用」になっている。

67 梁慧星・前掲（注4）723頁。

68 1982年憲法第10条第3項。

69 1986年土地管理法第21条。

70 1998年土地管理法第2条。

が農民集団所有の土地を国家所有の土地に転化した後、譲受または行政的譲渡の方式を通じて国有土地所有権を取得しなければならない⁷¹と規定したのである。この規定によると、ほとんどの農地の非農化は土地収用のプロセスを踏む必要があり、しかも国家はそのプロセスを自ら開始することができるのである。明らかに、これは正当とはいえない。

市場経済の下、建設事業は商業的なものと公益性の高いものに分けられる。公益性の高い建築というのは、国防・環境保護や公益事業の需要のために建てられる建物である⁷²。商業的な建築というのは、経営目的のために建てられる建物である。商業的な建築物の所有者の利益の性質は、農地所有者である集団の利益あるいは土地請負経営者の利益の性質と異なる⁷³。国家は、公共的利益の目的のためにのみ、しかも必要であるときに限り、集団の農地を収用し、土地請負経営権の返還を要求できるにすぎない。国家は、一部の権利主体のための商業的利益を目的として、他の権利主体の財産を収用することはできない。また、公共的利益のために必ずしも収用が必要でないときにも、集団所有の農地を収用したり、土地請負経営権を返還させたりすることはできない。

したがって、現行法は、まず厳格に公益性のある用地の範囲を定義し、土地収用権は、公共利益の必要のために行使すべきものであることを保障しなければならない。そこで、どのようにして、公益性のある用地の範囲を定義するかが問題となる。それ

については、世界の多くの国々が採用している「総則プラス列举式」という立法方式が参考となる。その上で、私は、公共利益のために使用する土地の範囲について、以下の種類に厳格に限定すべきであると考えている⁷⁴。すなわち、①軍事用地、②国家の政府機関、公益事業および研究機構の用地、③炭鉱、道路、空港などのエネルギー、交通用地、④水道、電力、ガスなどの公共施設の用地、⑤三峡ダム、食糧貯蔵倉庫などの国家重点プロジェクトの用地、⑥学校、病院、敬老院などの公益・福祉事業の用地、⑦貯水池、保護林などの水利、環境保護用地、⑧公認または裁判所が裁定したその他公共利益の用地などである。

現行法は、建設用地を公益性のあるものと商業的なものにと厳格に区分し、土地収用を公益性のある建設用地に厳格に限定すべきであるとしている。公益性のある建設用地だけが、土地収用を通じて取得できる土地であると明確に定めるべきである。商業的な建設用地の問題は、二つの方法により解決することができる。①現有の国有土地を有効に利用することである。すなわち、国有土地市場を開放し、土地の利用者は、譲渡やレンタルなどの方法で土地管理部門または他の国有土地使用权者から国有土地の使用权を取得することができるようにするのである⁷⁵。②適切な方法で、農民集団が所有する非農地である建設用地を市場に組み入れることである。すなわち、商業目的のために農地を必要とするとき、農地所有者である集団と農地請負経営権者が、農地の使用を望む者と合議して、契約

71 土地管理法第43条。

72 梁慧星・前掲（注4）参照。

73 梁慧星・前掲（注4）参照。

74 同旨のものに、王克先「土地征收の公共利益界定探究」<http://www.wkxls.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=30>（2008/05/21 12:00）、李強「中国土地征收法律制度研究」中国民商法律網 <http://www.civillaw.com.cn>（2008/05/21 12:00）がある。

75 土地管理法第2条の規定によって、使用权を譲渡できる。

内容に合意した上で、土地主管部門に土地の使用を申請するのである。この場合、商業目的の経営のために土地を必要としている者が取得するのは土地の使用権である。中国の土地は公有制であるから、当該土地の所有権は、依然として農民集団に帰属する⁷⁶。

そのほか、法律は土地収用目的の合法性の審査を行うメカニズムを樹立し完備しなければならない⁷⁷。まずは、土地管理法の規定した土地収用審査批准制度⁷⁸を厳格に執行しなければならない。國務院または省の人民政府は、土地収用目的の合法性に関する事前審査を強化すべきである。つぎに、土地収用目的が合法でないときのための救済制度を設け、土地収用目的の合法性に関する事後審査を強化すべきである。被収用者は、土地収用の目的が合法的でないと思う場合、土地収用行為について、関連する行政機関に対して行政再議を提起するか、または裁判所に行政訴訟を提起することができる⁷⁹。

4 農地収用のプロセス

土地管理法の規定による、土地収用のプロセスは次のとおりである。

(1) 土地収用方案の制定

土地収用方案は、収用対象の土地所在地の県・市の人民政府またはその土地行政主

管部門が制定する⁸⁰。そのうち、城鎮⁸¹土地利用全体企画の確定した都市建設用地区域内において、統一的に企画して開発する土地の収用に関しては、県・市の人民政府が土地利用計画と建設用地に対する需要状況に基づいて収用の方案を制定する⁸²。建設項目に基づいて、都市建設用地区域外の、エネルギー・交通・水利・軍事施設に使用される土地の収用に関しては、県・市の人民政府の土地行政主管部門が、建設単位または建設主管部門の建設用地申請に基づいて収用方案を制定する⁸³。土地収用方案の内容は、土地収用の目的と用途、収用土地の範囲・地類・面積・地上付着物の種類と数量、収用土地と地上付着物および青田に対する補償、労働力安置の方法、原土地の所有権者と使用権者の状況などである⁸⁴。

(2) 審査批准

土地収用方案制定後、土地行政主管部門の審査を経て、土地管理法の規定した批准権限に従い、人民政府に提出して批准を取得する。そのうち、農地の収用に関しては、規定によりその農地の転用の批准権限が國務院にある場合、國務院は農地の転用を批准すると同時に、土地の収用をも批准する⁸⁵。農地の転用と収用の批准権限が省人民政府にある場合、省人民政府は同時に農地の転用と土地の収用を批准する⁸⁶。農地転用の批准権は省の人民政府にあるが、

76 梁慧星・前掲（注4）参照。

77 李強「中国土地征收法律制度研究」中国民商法律網 <http://www.civillaw.com.cn>。
陳应診「试论土地征收的理念重构与制度完善」理论月刊2007年第1期。

78 土地管理法第5章の規則参照。

79 王克先・前掲（注74）参照。

80 「土地管理法实施条例」第20条（一）の規定に拠る。

81 「城鎮」は都市と「郷鎮」の総称である。郷鎮というのは、農村部における比較的小規模な町のことである。

82 「土地管理法实施条例」第22条の規定に拠る。

83 同条例第23条の規定に拠る。

84 同条例第25条の規定に拠る。

85 土地管理法第44条第2項、第45条第1項の規定に拠る。

86 同法第44条第4項の規定に拠る。

土地収用の審査批准権が国務院にある場合には、農地転用の審査批准を同時に行う⁸⁷。

（3）土地収用方案の公表

土地収用方案が法定プロセスを経て批准されたあと、県以上の人民政府が当地で公表する⁸⁸。被収用土地の所有権者と使用権者は、公告によって定められた期限が到来する前に、土地権属証書を持参して当地の人民政府の土地行政主管部門で土地収用補償登記を行わなければならない⁸⁹。

（4）土地収用の補償・安置方案

県、市の人民政府の土地行政主管部門は、批准を得た土地収用方案によって、土地所有権者、使用権者および地上附着物などについて、さらに調査を行って、土地収用人員の安置および地上附着物の立退きなどについての具体的な方案を制定する⁹⁰。

（5）土地収用の補償・安置方案の公表と実施

土地収用における補償と人員安置の方案が決定されれば、関連の地方人民政府はこれを公表しなければならない⁹¹。その後、被収用土地の農村集団と農民の意見を聴衆し、土地収用における補償と人員安置の方案について修正と補充を行い、土地が収用される農民集団と農民に関連費用を支払い、人員安置および地上物の立退き方案を実行する⁹²。

（6）土地の整理および土地収用の実施

土地収用における補償と人員安置の方案が実施された後、県・市人民政府の土地行政主管部門は関連組織を組織して被収用土地を整理し、土地の収用と交付を実施する。

土地管理法の定めた収用プロセスは土地の正常な収用を基本的に保障しているが、幾つかの問題点も存在する。第一の問題点は、必要な監督メカニズムの欠如が土地収用権の濫用をもたらしたことである。土地管理法の規定によれば、行政機関は土地収用の決定者であり、かつ、土地収用の執行者でもあり、絶対的な優位に立っている。例えば、土地収用範囲の決定権⁹³、土地収用の審査権⁹⁴、収用方法の確定権⁹⁵などについては、何れも行政機関が自主的に決定し、自らが具体的に実施するのである⁹⁶。現行の土地収用プロセスは、あまりにも簡単であって、必要な監督メカニズムもない⁹⁷。行政権力を厳しく監督しなければ、行政機関の独断や職権濫用など行政権限の濫用を防げず、土地収用の円滑な進行ができなくなる。その結果、政府と人民との信頼関係が破壊され、社会の安定と繁栄が脅かされることになってしまいかねない。したがって、土地収用の執行機関には、独立した監督機関を設立すべきである⁹⁸。

第二の問題点は、土地収用の透明度が低く、農民の権益が侵害されやすいことであ

87 同法第45条第2項の規定に拠る。

88 同法第46条第1項の規定に拠る。

89 同法第46条第2項の規定に拠る。

90 同法第48条の規定に拠る。

91 同法实施条例第25条第1項の規定に拠る。

92 同条例第25条第3項の規定に拠る。

93 同条例第20条（一）の規定に拠る。

94 同条例第20条（二）の規定に拠る。

95 同条例第20条（二）の規定に拠る。

96 同条例第20条（三）の規定に拠る。

97 土地管理法の規則、参照。

98 蔡惠燕「我国土地征收程序的完善」<http://www.studa.net/jingjifa/070725/1555473-2.html>（2008/05/21 16:14）。

る。土地を収用される者は、土地収用の全過程において、受身に劣勢の地位に置かれている。例えば、補償方法の決定は、行政機関が審査して実施する⁹⁹ため、ブラック・ボックスの中での操作行為が発生しかねず、収用プロセスの公正性・公明性が保障されない。また、土地管理法の規定によると、土地収用の補償方法が決定された後、関連する地方政府は、土地を収用される者の意見を聞くことと規定されている¹⁰⁰。しかし、土地収用の補償方法が既に決められたあとで、土地を収用される者の意見を聞くことに、どれほどの意味があるのだろうか。むしろ、土地収用の補償問題以外の他の事項に関しても、意見を述べる機会が与えられるべきであろう。

したがって、法律は被収用者の保護に関するプロセスを追加すべきである¹⁰¹。具体的には、①土地収用の公表または通知プロセスを確立し、農民の知る権利を保障する。土地の権利者は、土地収用過程の公開プロセスに参加し、土地収用の調査、土地収用補償費の協議と分配、労働力の安置、土地使用の監督などの過程において、自己の権利を行使する。すなわち、土地権利者の参与権と異議権を保障するのである。②公聴会制度の設立を追加し、土地収用過程における被収用者の参与を保障する。すなわち、収用目的、収用の範囲、収用の補償方法・補償額および補償費用の使用・管理などについて、被収用者が十分に意見を述べられる機会を与え、十分な措置を取るこ

とによって、被収用者の合法的な権利を保障する。③被収用者に対する救済措置を追加する。被収用者が土地収用の合法性や補償方法などについて異議のある場合には、彼らが意義を申立て、行政再議などの措置を取ることが認められるべきである。これらの措置が彼らの権利を保障できない場合には、彼らが行政訴訟を起こすことを認め、権利侵害があったときに、権利者が十分な救済を受けられるようにすべきである。

Ⅲ 中国の農地収用に対する補償制度とその問題点

1 補償の受領主体

現行法の規定によると、国家は農地の収容に対して補償を行う際、所有権を有する農民集団、および地上の付着物や青田の作物の所有者である農民に対する補償は行いが、土地請負経営権者に対する補償は行わない¹⁰²。農民は、単に集団の一員として、地上の付着物や青田の作物の所有者として補償されるにとどまり、土地請負経営権者としては補償されないのである¹⁰³。このような規定は明らかに合理的ではない。その理由は次のとおりである。

①土地請負経営権は、農地所有権から独立した財産的権利である（物権法は、これを用益物権であると明確に定めている）¹⁰⁴。したがって、農民は農民集団の一員であると同時に、用益物権者として、農地所有権者である集団から独立した一つの法主体で

99 「土地管理法实施条例」第20条の規定に拠る。

100 土地管理法第48条の規定に拠る。

101 倪兰「当前土地征收中存在的主要问题及完善对策」中国法院網 <http://www.chinacourt.org>（2008/05/21 16:22）。

102 2007年に制定された物権法によって、土地請負経営権者は独立の補償受領主体になったが、しかし具体的な規定がなされていない。土地管理法では、未だ土地請負経営権者が独立の補償受領主体になるよう改正されていない。

103 「土地管理法实施条例」第26条の規定に拠る。

104 物権法第11条の規定に拠る。

ある。

②農地が収用される場合、農民集団の所有権が消滅するだけではなく、土地請負経営権者の土地請負経営権もそれによって消滅する¹⁰⁵。土地請負経営権者は、財産的権利の権利者として、その財産的権利が消滅する場合、一定の補償を請求し、これを獲得する権利を有する¹⁰⁶。農地収用によって、土地請負経営権者である農民の生活と生産経営が受ける影響は、農地所有者である農民集団に与える影響よりも遥かに大きいことは言うまでもない。土地請負経営権者が侵害される利益は生存に関わる利益であるが、農民集団が侵害されるのは資本に関わる利益にすぎない。現代民法の観点からすれば、生存に関わる利益は、資本に関わる利益よりも手厚く保護されなければならない¹⁰⁷。したがって、農民集団の利益も保護されなければならないが、しかし、土地請負経営権者である農民の利益は、それ以上に保護されなければならない。

③農地収用が、農民集団の各構成員に及ぼす影響はそれぞれ異なる¹⁰⁸。単に農民集団が補償の受領主体として補償を受け、その補償金を集団の構成員に平等に分配するだけでは、妥当とはいいがたい結果が生じる可能性がある。

④農地収用の場合、農民集団だけが補償を受けることになると、土地請負経営権者の利益が無視されることがある。すなわち、農民集団は関係機関と収用の補償について協議し談判することができるが、しか

し、農地の土地請負経営権者の利益に十分配慮をしないことがある。

これらの問題点を解決するために、私としては、土地請負経営権制度は、以下のように規定されるべきであると考えている。すなわち、国家による土地収用が行われる場合、農地の土地請負経営権者が自主的に協議に参加することができるようにする。そして、農地の請負経営権者が国家の収用によって土地請負経営権を喪失する場合には、独立の権利主体として、国家から補償を受けることができるものと規定すべきである。

2 補償原則

各国の現代的な土地法によれば、土地収用の権力を行使するためには、公共目的であることが必要とされる。また、公正な補償が行われなければならない。収用に対する保障の原則に関する理論として、各国の研究者により主張されている学説の主なもの、以下のとおりである¹⁰⁹。

(1) 完全補償論

完全補償論（完全賠償論とも呼ばれる）は、収用される対象となる財産の客観的価値に基づいて、全額補償を行うべきであるとする立場である¹¹⁰。さらに、全額補償に加え、収用に伴うすべての付帯的損失、例えば、移転費用や営業上の損失などをも加算して、当事者の合法的な利益が、損失前の原状に回復するようにすべきであると主張する者もある¹¹¹。その理由は、土地収用

105 農地は収用されれば建設地となるので、農地に対する農地請負経営権の客体自体が存在しなくなる。

106 物権法第132条の規定に拠る。

107 梁慧星・前掲（注4）参照。

108 農民集団所有の農地の一部分を収用する際、農地請負経営権を失う農家がある一方で、農地請負経営権を保有し続ける農家もあるためである。

109 林來梵「論個人財産権的憲法保障」法学1999年3期4頁 <http://www.jcrb.com/zyw/n275/ca259336.htm> (2008/05/21 17:17)。

110 日本の土地収用法第70条、71条の規定に拠る。

111 日本の土地収用法第74～85条の規定に拠る。竹村忠明『土地収用法と補償』（清文社、1992年）418頁。

の受益者は、当事者本人を含む国民全体であるから、平等原則から見れば、社会の多数の者が利益を受けるのであれば、収用行為によって特別に犠牲を強いられた当事者に対しては、受益者全員が損失の完全補償責任を負担するのが公平であるというのである¹¹²。

（2）適切補償論

適切補償論は、「所有権の社会義務性」という観点から、財産権は社会的義務を負うから、その権利は絶対的なものではなく、公共利益の必要性に基づき、財産権を法律によって制限することができる。しかし、財産権を制限できる範囲を超える場合には、合理的な補償をしなければならぬとする立場である。この説の主張者は、合理的な補償がなされなければ、財産権の補償は一片の紙きれになってしまう¹¹³とする。

（3）相当補償論

土地収用に対する補償は、全額補償である必要はなく、補償を行う時点における社会通念に基づいて、合理的で相当な補償額を算定して補償すれば足りるとする立場である¹¹⁴。この見解は、「特別犠牲」の基準は、相対的かつ流動的であるので、収用行為に対する補償を決定するときには、公共の利益と当事者の利益との公正なバランスを図り、状況に応じて完全補償または不完全補償の原則を取るべきであるとする。この説によれば、多くの場合には、特別な犠牲に対する完全補償を与えるべきである

が、しかし特別な事情があるときは、不完全補償を行うことができるということになる¹¹⁵。

（4）私見

中国の憲法、土地管理法などの関連法規は、収用の補償に関する原則について特に決めていない¹¹⁶。土地管理法の具体的な規定から見れば、土地収用に対する補償は、収用前の土地の用途に基づいて行われ、土地の市場価格は考慮されない¹¹⁷。現実的に言えば、中国の現在の経済力にはまだ限りがあり、完全補償の原則を採用することは、国力的には時期尚早であり、不可能であると思われる。したがって、「相当補償論」による補償原則を採るのが適切であると思われる。ただし、現在の補償原則では考慮されていない土地の市場価格は、相当に考慮されるべきであると考えている。

3 補償の範囲と標準

（1）日本の規定

世界各国の法律の具体的な規定から見れば、収用に対する補償範囲は大体同じである。以下、日本の収用法の規定を概観する。日本の収用法の規定によって、以下のようなのが含まれる¹¹⁸。

①土地補償¹¹⁹：土地所有権は、土地収用における最も主要な対象であるから、土地に対する補償は、土地収用の補償における最も重要な部分である。

②地上物補償¹²⁰：地上物は、主に建築物

112 呉行政「我国農村土地徵収補償法律制度問題研究」中国民商法律網 <http://www.civillaw.com.cn> (2008/05/21 18:31)。

113 沈开举「中国土地征收补偿标准研究」中国民商法网 <http://www.civillaw.com.cn> (2008/05/21 18:31)。

114 西莖章・田辺愛壺『損失補償法』（一粒社、2000年）35～36頁〔西莖章〕。

115 呉行政・前掲（注112）参照。

116 憲法、土地管理法の規則を参照。

117 土地管理法第47条の規定に拠る。

118 呉行政・前掲（注112）参照。

119 日本の土地収用法第71条の規定に拠る。

120 同法第80条の規定に拠る。

と農作物である。地上物が土地とともに収用された場合、地上物に対しても補償すべきである。収用された土地およびその地上建築物に設定されたその他の権利に対する補償も行わなければならないが、その補償額は、土地または建築物を取得するのに必要な金額を上限とする。

③移転費¹²¹：土地が収用された後、収用されなかった地上物、既存の生産設備、水産・畜産などの物品を移動させなければならない。そのために必要な移転費が、被収用者に支払われる。

④隣接地損失補償¹²²：一方では、土地収用は、残存土地または隣接地の価格の下落またはその他の損失をもたらしかねない。このような損失に対して補償しなければならない。他方では、土地が収用されたため、残存土地は、収用前の使用目的に使えない状態になってしまう。このような損失の場合には、土地所有者は、全部の土地を収用するよう要求することができる。

（2）中国の補償範囲・基準の問題点と解決策

土地収用の補償範囲について、土地管理法第47条は、「耕地収用に対する補償費用は、土地補償費、安置補助費、および地上附着物と青田の補償費を含む」と規定している。諸外国と比べて、明らかに中国の補償項目は少なく、日本法の土地補償、地上物補償、離職者または失業者に対する補償しか設けていないので、被収用者のすべての損失をカバーするには非常に不十分である。また、土地請負経営権者を独立した補償受領の主体として取扱うことも、土地請負経営権の滅失に対する補償を規定することもしていない。先進諸国の経験を参考に

して、土地徴収の補償範囲を拡大すべきである。現在の国情を考慮したとしても、少なくとも土地請負経営権者を独立した補償受領主体として取扱い、土地請負経営権の滅失に対する補償をすべきである。その後、隣接地損失補償、間接的な取得可能利益の損失に対する補償などの項目を、段階的に加えていくべきである。

土地収用の補償基準について、土地管理法第47条は、「土地収用補償金と安置補償の総和は土地を収用される以前の3年の平均の生産額の30倍を超過することを禁じる」と定めている。この規定は、制定当時の土地請負経営権の存続期間が30年であったことに基づくものである。したがって、①土地の年平均総生産を補償基準とすることに、科学的根拠はない¹²³。政治経済学の原理によると、地租の格差は土地の肥沃さ、地理的な位置、労働生産性などの要素により決定される。年平均総生産は、最も直接的に土地の肥沃さを反映しているが、土地の地理的な位置や労働生産性などは、明確に反映することができない。しかし、年平均総生産は変動しやすく、統計が不正確などの欠点がある。同様に、単位面積の生産を標準として推計することも、農作物の品種が異なり、物価変動などの要因もあって、科学的に推計することができない。その結果、土地収用の補償費の差異と不均衡をもたらしかねない欠点がある。②土地管理法に定められた上記の補償基準は、土地の市場価格と比べ極めて低い¹²⁴。それらの補償基準は、土地を単に農民の生産財の一種として扱い、土地の財産的価値・市場的要素・土地の潜在的価値などを考慮していない。しかも、政府は、比較的

121 同法第77条の規定に拠る。

122 同法第74条の規定に拠る。

123 土地管理法第47条第1項の規定に拠る。

124 同法第47条第2項の規定に拠る。

低い補償費で農民から土地を収用しておきながら、高い譲渡費で土地を市場に回し、相当に大きい差益を得ている現状がある。実質的に、これは政府の農民に対する搾取である。実際に、土地の補償費が低すぎるため、大量の土地が収用される事態を招いており、1997年から2001年の間に収用された全国の土地の面積は90.07万ヘクタールにもぼっている¹²⁵。また、大多数の収用された土地は有効利用されず、大量に放置されて、土地を失った農民は大きな不満を抱いている。統計によると、全国の開発区の企画面積は3.5平方キロメートルにも達し、占有した耕地は43%も使用されずに放置されている¹²⁶。

したがって、私としては、市場価格を補償の基準にしなければならないと考えている。時価補償は土地自体の価格により合致するとともに、「年平均総生産」を計算する煩雑さを回避することもできる。現在の国情からして市場価格それ自体を採用することはできないとしても、少なくとも市場価格を参考にすべきである。市場経済の下で、確実に農民の利益を保護し、完備された土地市場メカニズムを樹立するために、世界の大多数の先進国や地域のやり方を参考にして、土地の市場価格を土地徴収の補償基準にするとともに、補償範囲を拡大し、公正な補償を実行すべきであると考えている。さらに、被収用土地の買戻制度を新設することを提言したい。買戻権とは、収用が成り立つ公益目的が実現できなかった場合、被収用土地の原所有者がその土地を買戻すことを要求する権利である。このような権利の設定は、土地の随意的な収用を有効的に防止し、土地利用率の向上にも

有効に機能するであろう。

4 土地補償費の分配と管理

土地管理法第47条は、「耕地収用に対する補償費用は、土地補償費、安置補助費、および地上附着物と青田の補償費を含む」と規定した。「土地管理法实施条例」第26条は、「土地補償費は農村集団経済組織の所有に帰属する。地上附着物および青田の補償費は地上附着物および青田の所有者の所有に帰属する。……安置が必要な人員を農村集団経済組織が行う場合、安置補助費は農村集団経済組織に支払う。統一安置の必要がない場合には、安置補助費は被安置人員の個人に支払うか、または被安置人員の同意を得て彼らの保険費用に当てる。市、県および郷（鎮）の人民政府は安置補助費の使用状況に対する監督を強化すべきである」と規定している。

これらの費用の分配について、国土資源部は、2004年11月に発布した「土地収用補償安置制度の完備に関する指導意見」において、「土地補償費は主に土地を収用された農家に使うという原則に基づいて、土地補償費を農村集団経済組織内部で合理的に分配しなければならない。具体的な分配方法は省の人民政府が制定する。全部の土地が収用され、しかも農村集団経済組織が撤去された場合、土地補償費の全額を、土地を収用された農民の生産生活安置に使わなければならない¹²⁷」と規定した。各省の制定した具体的な方法の多くは、土地補償費は、原土地所有権者である農民集団の所有に帰属し、その資金の使用は土地行政主管部門の監督を受けると規定されている。しかし、現状を見ると、一部の県と郷鎮政府

125 潘開拳「土地徴用問題嚴重」中国民商法律網 <http://www.civillaw.com.cn> (2008/05/22 12:00)。

126 同上。

127 国土資源部「关于完善征地补偿安置制度的指导意见」(国土资发〔2004〕238号)(2004年11月3日)の一(四)に拠る <http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/706119.htm> (2008/05/21 12:10)。

も補償収益の分配に参加したため、集団経済組織と農民個人の得られる補償が減少している。さらに、土地補償費および安置補助費の使用・管理に対する必要な制約や監督が欠如しているため、農民集団の所有に帰属するはずの補償費は、しばしば村の幹部の個人所有になってしまう。そのほか、農民集団が行う補償費の分配にも多くの問題点がある。例えば、補償費の分配は、その集団経済組織に登録された戸籍単位で行うのか、それとも土地請負経営権者の単位で分配するのか、これらの点について、法律は具体的に規定していない。また、嫁いだ娘、婿入りした婿、新生児なども分配権を有するのか、どの位の分配権を有するのかなどについても、法律は具体的に定めていない。このような問題についても、さらに法整備を行う必要がある。

5 農民に対する安置

企業雇用制度の市場化が進んでいること、農村労働力の全体的な質が相対的に低いため、以前の計画経済下で行われていた工場労働者として配置する方法は日々減少し、一時金という金銭補償が現在における土地徴収補償安置の主要な方法になっている。しかし、この方法では、市場経済の下で失地・失業した農民に十分な補償と生活保障を提供することができない。そして、土地収用の補償について、政府、集団および個人が共に保険料を納付する方法を採用して、失地農民を社会保障体系に取り入れるという東南沿海地域の成功例を参考にして、中国は農民に対する社会保険補償方式を重視すべきであるとの指摘がある。例えば、浙江省寧波市は、既に2002年に、失地農民を社会保障体系に取り入れることを定

めていた¹²⁸。そのほか、国務院が2004年10月に発布した「土地管理を厳格にし、改革を深めることに関する国務院の決定」¹²⁹、および国土資源部が2004年11月に発布した「土地収用の補償安置制度の整備に関する指導意見」¹³⁰は、農民の安置について、農業生産安置、再就業安置、持分配当安置、異地移民安置などの新しい安置ルートを規定した。また、労働・社会保障部門は、他の関連部門と共同で、土地を収用された農民に対する就業訓練と社会保障制度の樹立に関する指導的意見を提出するよう要求した。これら新規定の実現は、土地を収用された農民に対する安置に積極的な役割を果たすであろう。

ところで、実際には、地方政府が自分の利益のために、土地管理法などに違反する事件が時々ある。例えば、2002年の初め、民営企業である江蘇省鉄本有限公司（以下鉄本と称する）は、常州市で新北区魏村鎮、鎮江揚中市西來橋鎮で新しい大規模な鋼鉄プロジェクトを建設すると計画した。このプロジェクトの設計能力は840万トンで、総投資は105.9億人民元と概算されていた。2002年5月、鉄本の法人代表戴国芳は前後して7個の合資（独資）会社を設立するとともに、このプロジェクトを22のプロジェクトに分けて、許可を申請した。2002年9月～2003年11月、常州の国家高新技术産業開発区管理委員会、江蘇省發展計画委員会、揚中市發展計画と經濟貿易局は、自分の権限を越え規則違反をして、相前後して鉄本の申請を審査し許可した。鉄本は、許可前の2003年6月に、現場に入って既に施工した。2003年6月から鉄本は、436.07ヘクタールくらいの農地（そのうち、305.67ヘクタールは耕地である）を不

128 賀敏傑「失地農民老有所養－寧波被徵地農民保障基金」国土資源報2002年12月20日。

129 「国務院关于深化改革严格土地管理的決定」（2004年12月24日）の（十三）の規定に拠る。

130 前掲（注127）の二（六）の規定に拠る。

法占拠し、4000人余りの農民を立ち退かせたため、農民の中には、掘っ立て小屋、橋の下の空洞、廃棄された漁船に住むなどする者もいた。2004年3月、江蘇省政府は、全面的な差し止めを命令した。このような実例からしても、農地収用に関する法制度を改善する必要がある、また運用の実際においても法律を遵守させるために必要な措置を講じなければならないと、私は考えている。

おわりに

現在の中国の法律と政策は、国家が公益の目的で農地に対して収用と使用を行うことを認めている。法律は農地収用の目的、プロセス、補償制度について規定し、これらの規定の多くは中国の国情と国際慣例に合致している。しかし、現行法の諸規定には、まだ多くの問題点がある。例えば、①土地管理法は憲法と一致しておらず、また収用の範囲も広すぎる。②収用のプロセスが透明性を欠いており、農民が収用のプロセスに参加できていない。③補償原則が規定されておらず、補償範囲が狭く補償基準も低い。農民を独立の補償受領主体としていないなど、農民の権利を侵害する問題が数多く存在している。

今後、これらの問題点については、段階的に以下のように改善していく必要があると考えている。すなわち、①現行の土地管理法を修正して、収用は公共目的のみのために行われることを明記する。普通の建設用地は、農地所有者である農民集団と実際に耕作をしている農地請負経営権者が、農地の使用を望む者と合議して、契約内容を合意した上で、土地主管部門に対して農地の転用許可を申請するとの手続きを明記する。②収用のプロセスを透明なものとし、農民がプロセスに参加できるようにする。被収用者に対する救済措置を追加的に規定する。③土地請負経営権を持っていた農民が、収用によって農地を失う場合、独立した補償の受領主体になる。市場価格を参考にして、補償の基準を引き上げる。④農地の所有者である農民集団が受領した補償費の分配、管理および農民の安置などについても、法規定の整備を行う必要がある。これらの法規定の整備にあたっては、日本の土地収用法と農地法が大いに参考になるものと考えており、日中における農地の所有関係や利用関係の違いを考慮しつつ、今後更に詳細に検討を重ねて行きたいと思っている。

（筑波大学人文社会科学研究科社会科学専攻）