

島根県立大学 総合政策学会  
『総合政策論叢』第24号抜刷  
(2012年8月発行)

〈研究ノート〉

## 日本法からみた中国の土地収用制度

平松弘光

<研究ノート>

## 日本法からみた中国の土地収用制度

平 松 弘 光

1. はじめに
2. 土地所有権と土地収用
3. 中国の土地所有制度と土地収用
  - (1)都市の土地の所有と利用
  - (2)農村の土地の所有と利用
  - (3)二つの土地所有制と土地収用
4. 都市の土地使用权回収と家屋の収用
  - (1)家屋収用補償条例の制定以前
  - (2)エポックメイキングな家屋収用補償条例の制定
  - (3)日本の土地収用法から見た家屋収用補償条例の主要な規定
  - (4)残された問題点
5. 農村の土地収用と補償
  - (1)農地の収用
  - (2)農地の収用補償についての規定
  - (3)農地の収用と補償の問題点
6. おわりに

### 1. はじめに

数年前から、中国では農地の収用が大変な社会問題となり、政治問題化しているようで、我が国のマスコミでもときどき報道されている。最近は、問題はかなり国家レベルの大問題に発展してきていて、実際の運用面に強い関心をもっているようである。例えば、2010年5月に、中国の全国人民代表大会常務委員会が日本の土地収用<sup>1)</sup>の実態を調べるための調査団を派遣してきた。全国人民代表大会常務委員会は、全国人民代表大会において法律を具体化する権限を有する中国の立法機関の中核部門で、その常務委員会が法令の運用面を調査するために調査団を派遣するということは、よほどのことと思われる。その際に、私に早稲田大学から広島大学の先生を介して調査団との研究会に出席してほしいとの依頼があったが、あいにく当日は別の研究会で報告する先約があったため、調査項目に文書回答のみをしたということがあった。

その約半年後になって中国政法大学と中国人民大学の先生から、大学院生や学部学生達に日本の土地収用法について話をしてもらえないかとお誘いを受けた。私のような実務家上がりの者に話を頼むと言うことは、当然理論的な話ではなく、実際的な話を聞きたい

ということであろうから、教育現場においても学問レベルで参考にしたというのではなく、実際の運用面で参考になるものに関心があるということなのであろう。

ともあれ、2011年9月に10日間にわたり、上記の二つの大学のほか上海交通大学、四川大学の計四つの大学で、日本の土地収用手続きについて、と題する講演をするため、北京、成都、上海を旅した。そこで、通訳を介して、あるいは日本留学経験のある何人かの先生方から農村の土地収用問題の深刻さを聞くことができた。

中国は、1970年代末（1978年）に改革開放政策に舵を切り、その後、社会主義市場経済を標榜するに至る。1993年に社会主義市場経済を実行すると謳った憲法改正を行ってから今年で18年を経過し、市場経済は広く社会に浸透し、GDPは昨年度日本を抜き世界第2位の経済大国になったが、今、農地の収用問題で苦悩し呻吟しているようである。

そこで、わずかな期間で、狭い範囲であるが見聞した中国の収用問題を踏まえ、「日本法からみた中国の土地収用制度」を検討することとしたい。先般の中国旅行では、中国の収用問題は、特に農地の収用問題は大変な混乱状態にあり、マスコミなどで言われている単なる官僚組織の腐敗の問題を超えて、中央と地方のあり方や、土地所有権と市場経済に関する理論の本質に根ざしているかのような印象を受けた。そのときの印象を混ぜながら本稿をまとめることとする。

## 2. 土地所有権と土地収用

フランス革命で市民が王侯貴族や教会から権力を奪取して近代立憲国家を樹立し、近代市民社会を完成させた際に、真っ先に打ち立てた法規範は、権利能力の平等、個人の財産権の不可侵、とりわけ個人の土地所有権の絶対性と契約の自由を公認することであった。その結果、個人と言わず国家でさえも、新たに土地所有権を取得するには、原則として、その土地の所有権者と売買契約を締結しなければならないことになった。

近代市民社会以前の封建時代には個人の土地所有権の絶対性は認められていなかったもので、支配権力はその必要にまかせて随意に個人を居住地から追い立て、その土地を好き勝手に使い、個人の不平不満に対しては、権威や武力で沈黙させてきた。江戸幕府の「上げ地令」のような事例がそれに近いと言ってよいであろう。

ところが、土地所有権の絶対性と契約の自由の公認の結果、国家が事業に必要な土地を取得するには、原則として、その土地の所有権者との売買契約をすることに限られるということになると、国家が私人の土地をも使って国防基地や道路や堤防を建設しなければならない際に、その建設の成否が用地の所有者の意思に振り回されることになりかねないことになる。国家の側からみると、個人の勝手気ままを防止し、しかも個人の不満を抑える方式が必要になる。そこで用地を相当な対価で強制的に買い上げる制度、すなわち強制売買が制度化されることになった。

フランスに遅れて市民社会を形成し、国家統一を成し遂げ形式的にしる立憲主義を掲げたドイツでは、売買契約による承継取得がどうしても帯びてしまう法的障壁を完全に排除するために強制売買の形式から、行政行為により私的土地所有権を剥奪・消滅させうえで、起業者をして補償金の支払いと引き替えに土地所有権を原始取得させる形式を考案した。これが公権力による用地の強制取得制度で、土地収用制度といわれるものである。

日本は、明治初期には、フランス方式の強制売買方式を導入したが、明治22年、同33年

に、ドイツ法の構成を継受し、旧土地収用法を制定した。ただ、旧土地収用法に対しては、日本の憲法学、行政法学の創始者の一人で天皇機関説で有名な美濃部達吉博士により「官権的傾向」という手厳しい批判がなされていた。

戦後、日本国憲法が制定され、私有財産の保障がうたわれ、同時に「正当な補償と引き替えに私有財産を公共の用に供することができる（29条3項）」という原則を打ち建てたことは周知のとおりである。また、憲法は適正手続きの保障（31条）も宣言している。この憲法31条は直接的には刑法の罪刑法定主義の規定であるが、国家権力が国民に不利益を与える必要があるときは適正手続きで行わなければならないと言う権力行使の一般法理をも鮮明にしたものと言えると思われる。土地収用のような強制的な権力発動においては、手続きは適正に行われなければならないということが憲法の趣旨に添うものといえるであろう。

そして憲法で言う「正当補償」については、最高裁判所は収用に伴って生ずる損失に対して、収用の前後で財産に過不足がない程度に補償することであると判決している（1973（昭48）年10月18日最高裁判決参照）。

以上のことから、日本の土地収用法を理解する上で、重要なことは、適正手続きと正当な補償の二つの側面を理解することであろうと考えている。この視点から、中国の土地収用制度を次に見て行くことにしたい。

### 3. 中国の土地所有制度と土地収用

#### (1) 都市の土地の所有と利用

中国は土地の所有形態は国有を旨としていて、都市の土地は国有であるが、歴史的経緯から農村の土地は国有ではなく集団所有となっている。住宅は私的所有が認められている（物権法47条、64条）ので、都市の場合、私人や私企業が家屋等を建てて土地を使う際には、一般の市、県級人民政府から国有地の使用権を有償で設定（出讓）してもらうことになる。使用期間は居住用地は70年、工業用地は50年、教育・科学・文化・衛生・体育用地は50年、商業・観光・娯楽用地は40年、綜合又はその他用地は50年とされている（都市国有土地使用権出讓及び転讓暫定施行条例（1990年。以下「暫定条例」という）12条）。有償での使用権設定は、協議、入札、競売の方式がある（暫定条例13条）。農村の場合は、集団所有地に住宅のための土地使用権が無償で設定されている（物権法152条）。

国有地における有償の土地使用権は讓渡（転讓）が認められ、買い主の取得する使用権の期間は当初に設定された使用期間の残存期間となる（暫定条例19条、22条）。地上の建築物等の所有者又は共有者は当該建築物等を使用する範囲内の土地使用権を有し、建築物等の所有権が讓渡されるときはその土地使用権も随伴して讓渡される（地上建築物等と土地使用権の一体性の原則。暫定条例24条）。

都市の土地を公共の用に供する場合、そもそも国有なので、所有権を消滅・剥奪するという土地収用の概念が成立する余地はない。都市の土地を公共の用に供するに当たっては、事業主体が政府関係機関であるなら、そのことを理由にして国有地に無償の使用権を割当ててもらえば足りる。私企業であるなら、上記のように土地利用計画を政府に認めてもらい、同様に有償の土地使用権を設定してもらえば足りる。

ただ、その対象地に私人の土地使用権が先に付着している関係があるなら、その土地使

用権を消滅させて完全な国有地にしたうえで、公共の用に供することが必要となる。中国法はこの既存の土地使用権を消滅させることを土地使用権の回収と言っている。土地使用権の回収は行政行為で、割当方式で設定された土地使用権の回収は無補償だが、有償使用権の場合は有補償回収となる（土地管理法58条2項）。この有補償の土地使用権の回収が土地収用に類似するものということになる。もっとも、日本法でいう権利収用と理解することも可能かもしれないが、無償の土地使用権の回収を考えると若干疑問がのこる（土地収用法5条参照）。

以前は、Aの場所の土地使用権を回収して、新たに家屋を建てるためにBの場所に土地使用権を設定してやるのであるから、というわけで、土地使用権の回収については補償すべきか否か、法律には明記されていなかった。しかし、導入された市場経済の深化は、譲渡性を認められた土地使用権に対して市場価値を発生させる。いわゆる交換価値である。都心の土地の使用権と郊外の土地の使用権では売買価格に大きな差が生じる。そうすると、使用権の回収には補償を伴うということは当然であるということが常識化するの其自然の流れになる。

かつて、北京では四合院、上海では里弄住宅といわれる個人住宅が一般的であったが、開放後は高層のマンション（集合住宅）の建設が著しく、最近では、中国の都市の住民はそのほとんどが分譲の集合住宅の区分所有者として居住している。そこで、都市の住宅はほとんど集合住宅であるか、そうなりつつあるという現状を踏まえて、市街地に公共事業を実施する際に土地使用権を回収する必要性が生じたときは、家屋を収用し、それと一緒に土地使用権を回収する手法を2011年1月に国務院は「国有土地上家屋収用及び補償条例（以下「家屋収用補償条例」と略す。）」を公布して制度化した。

## (2) 農村の土地の所有と利用

農村の土地は集団所有である（土地管理法8条）が、かつて所有主体は人民公社であったが解体されたので、現在は集団経済組織としての村民小組や村民委員会が所有主体の中心となっているようである。日本法でいえば集落単位での農民集団の所有に近いと言って良いのだろうか。もちろん、上で述べたが、個人の住居は私有が認められている（物権法64条）。そして、農民集団の所有である農村の土地の使用権は、土地請負に伴う農地使用権（耕地、その他の農地等）と宅地使用権（個人住宅用地等）に区分され、いずれも無償で設定されている（物権法152条、農村土地請負法23条）。

なお、集団所有制も相当に崩れ事実上村の幹部達の共有やはなはだしくは有力幹部の個人所有に近い実態になっているところもあると言われている。ここでは集団所有制の問題点に触れる余裕はないので、法制の建前どおり集団所有制が維持されている前提で話を進めることとする。

ところで、中国は、社会主義市場経済制度を導入して以来、私企業の経済活動を自由化しただけでなく、後押しする政策を強めてきた。先にも触れたが、2010年にはGDPが日本を抜き、世界第2位の経済大国となり、世界の工場の地位を確固としたものにしたが、その背景には、人口増による都市化の拡大と活発な経済活動のために農地を大量に工場用地や商業施設用地に転換する動きがあったといわれている。その動きに大きな役割を果たしたのが、中国の土地収用制度である。

先に述べたように、土地収用というのは土地を公共の用に供するために、支障となる土地の私的所有権を剥奪・消滅させることに本質がある。中国では、農村の土地は農民集団の所有権の下にあるので、公共の用に供するには、強制的に集団所有権を消滅させ、国有地にしたうえで、公共事業の実施主体に土地使用権を設定し、公共事業を実施させることになる。

言い換えると、開発業者による工場や商業施設等を建設する土地開発事業が公共事業であると公に認められる場合、土地収用制度は、用地造成計画が国に承認されることを契機とした、有償使用権による土地開発を目的とした農地の国有地化制度であると言いたくなるような仕組みに転化していると言ってよいのかも知れない。

そのことは法的制度としても黙認されていると言わざるを得ないのではないかと思われる。すなわち、企業が地方政府の誘致に応じ若しくは自ら農村に工場や商業施設等を建設して進出しようとしても、農地の所有権の移転は禁止され（憲法10条）、土地使用権も耕作のための請負権の移転に伴う移転を除いて禁止されている（物権法128条）ので、企業は民々間の売買契約等で農地を取得することはできない。企業が工場や商業施設等を建設するには国有地に有償使用権を設定してもらう必要があるので、農地が国有地に転化するなら、問題は解決する。そこで、対象の農地の集団所有権及び農民の土地使用権を収用して消滅させ、国有地とし、企業に有償使用権を設定することになる。土地収用制度は農地を国有地に転化し、企業が有償使用権を取得できる唯一の手段ということになる。その結果、残念ながら企業の土地開発事業は公共性があるか否かという判断が行政の権限ということになると、汚職の温床となりかねないという危惧を抱かざるを得ない。

では、公共性の判断を限定する条項を新設すれば、その危惧は少なくなるのか。そのような条項の新設は必要であることは確かであるが、それだけで充分と言うことはないだろう。集団所有者の個々の構成員である農民個人に十分な補償を確保することが避けて通れないと思われる。農民も補償が充分であれば、真の公共事業に反対するものではないとのアンケート結果があるといわれている。

日本法の場合、農地は農民間での売買でも農業委員会の許可が必要であり、農民でない者が取得することは強く規制されている（農地法3条）。農地の所有権移転は、中国に劣らず厳しい制限がかかっている（農業振興地域の整備に関する法律15条15参照）。

日本では、過去には成田空港建設反対とか、原発建設反対といった個々の施設建設の公共性を問うという反対運動があった。ただ、2・3の例外を除くと、そのほとんどが事業の公共性に疑念をもった地元住民に、外部から政治的信念で賛同した人々が参加して燃え上がった反対運動であった。とは言うものの、特に現在は、土地収用に対して農民が大規模に反対することはほとんどない。これは、何も事業の公共性の認定がうまくいっているからだというのではない。公共性が正面から問われる事業が少なくなったこと、そして、日本農業の不振という社会的背景があるが、なによりも事業対象地の所有者である個々の農民に正当な補償がなされているからであるといえるのではなからうか。

話は変わるが、上で述べたように、中国では、農地を含む全ての土地の所有権は譲渡が禁止されている（憲法10条）。国有地の有償土地使用権は譲渡（転讓）が認められている（暫定条例19条）が、農地に対する土地使用権は請負経営権の譲渡に伴う移転以外に譲渡は認められていない（物権法128条）。その結果、集団所有権の農地の価値は市場経済の埒

外にあることになり、農地の収用に係る損失補償は農地の生産力に依拠した計算式で算定すること（土地管理法47条参照）は、必然の成り行きになる。

しかるに、農地は農民の全生活を支える基盤で、農地を離れた農民は生活手段を喪失してしまうので、他に生活の糧を得る手段を確保しなければならないが、この問題の解決には都市住民と農民を截然と分ける中国特有の戸籍問題が絡んでくる。また、農民に対する社会保障は充分でないとされている。それだけに農民達の農地の収用に對する強い反発、及び補償に對する増大する不満、これが今中国社会を大きく動揺させている大問題の背景とって良いだろう。そこに人的な要因、例えば集団所有制の崩壊や官僚組織の腐敗の問題等が重なり、問題の本質を一層分かりにくくしているように思われる。

### (3)二つの土地所有制と土地収用

以上をまとめると、国家所有の都市の土地について、上記の憲法及び土地管理法（1988年第一次改正）は、土地使用権という土地を利用する権利を法定し、家屋の私有を明文で認めたが、収用については明確に規定していなかった。ただ、現実には収用は行われていたようである。そこで、1995年制定の「都市不動産管理法」は、土地使用権について補償付きの回収制度を規定したが、補償額の算定基準については黙したままであった。

現行土地管理法（1998年第二次改正）は、国有土地使用権の回収には「適当な補償」を与えなければならない（同法58条2項）と規定したが、「適当な」という中身は明らかにされていなかった。

2004年には憲法が改正され、「補償して収用」の原則が規定された（13条2項）。その後、激論の末、2007年に制定された物権法において、「家屋、その他の不動産を収用する場合には、法に基づき、立ち退き補償を与えなければならない、被収用者の合法的な權益を擁護しなければならない。」と規定したが、詳細は未定であった。

そして、2011年1月に国務院が公布した「家屋収用補償条例」は、収用対象家屋の所有権者に公平な補償を行わなければならないとする公平補償の原則をうたう（条例2条）とともに、「家屋が収用された場合、国有土地使用権も同時に回収される」と規定した（条例13条3項）。これは、暫定条例が採用した地上建築物と土地使用権の一体性の原則（同条例24条）を使った家屋収用という方法で、土地使用権の回収を実現することを鮮明にし、家屋の収用補償が土地使用権の回収補償とリンクすることで、都市の国有地の土地使用権の回収に伴う補償問題の解決を図ることをねらったものといつてよいだろう。詳細は後に述べる。

他方、集団所有の農村の土地について、1982年制定の憲法は土地収用を認めたが補償については沈黙していたし、土地管理法においても制定当初（1986年）は、集団所有の農村の土地を補償して収用できるとする基本原則を定めただけであった。1998年の第2次改正の土地管理法は、収用補償の具体的な基準を規定した。詳細は次に述べるが、その基準で算定された補償に對して農民達の不満は増大する一方のようである。

2004年の憲法改正後は、国務院や国土資源部は相次いで、農地の収用に関する補償についての行政立法を制定し、憲法、法律に規定にされている原則に對する農民層の不満を解消させる努力をしているという。

例えば、2004年10月の国務院通達は、被収用地に係わる農民が土地管理法に定める補償

額算定基準の30倍を支払ってもらっても元の生活水準を保持できないときは、地元の地方政府は、国有土地有償使用金から一定の補助をすることができるとした（2004年10月28日「土地管理厳格化の推進に関する決定」）。また、国土資源部は土地収用について土地収用聴聞会制度を実施し、政府が補償基準を制定するときは、被収用者に発言権と補償費用の確定に対する関与権を与え、相互協議を経て補償金額を確定することとしているという。

以上のように、集団所有地の農地の土地収用については、農民の反対運動の高まりに押されるかのように弥縫的に補償額の引き上げが続けられているようである。

#### 4. 都市の土地収用権回収と家屋の収用

##### (1) 家屋収用補償条例の制定以前

先に述べたように、以前は、中国では都市の土地を公共の用に供するために、既存の土地使用権を期間満了前に回収する際には、土地使用者に土地を使用した実際の年限及び土地開発の実情に基づき、相応する補償を与えることができると規定されていた（暫定条例42条）が、この相応の補償という曖昧さが多くの問題を生み出し、都市でも社会的混乱を招いていたようである。それに対処するための1998年の土地管理法においては、「国有土地使用権を回収する場合、土地使用権者に対しては、適当な補償を与えなければならない（58条2項）」と規定したが、各地の省、自治区、直轄市の条例等で移転補償的なものが定められた外、土地使用権回収の補償自体に対しては具体的な内容は何も規定されなかった。そして、2004年改正の憲法及び2007年制定の物権法に、収用は補償を伴うことが明規されたが、なお、補償の具体的な内容は未定であった。

しかし、都市の国有地上の家屋は私的所有権が認められているので、その所有権を剥奪・消滅させる収用の対象とすることが可能となる。すなわち家屋収用である。そこで2011年1月に制定公布された国务院の家屋収用補償条例は、都市の国有地上の家屋の収用手続きと補償について、初めて本格的に規定したものになった。

##### (2) エポックメイキングな家屋収用補償条例の制定

家屋収用補償条例の第1条は、高らかに「国有土地上家屋の収用と補償活動を規範化し、収用対象家屋の所有権者の適法的權益を保障することを目的として、本条例を制定する」とうたっている。

そして、家屋を収用するに当たっては、まず、収用対象家屋の所有権者に公平な補償を行わなければならないとする公平補償の原則（家屋収用補償条例2条）、並びに収用と補償は民主的な意思決定、正当な手続き、及び結果の公開の原則（同条例3条）を遵守することを規定している。

一般の市、県級人民政府はその行政区域内の家屋収用と補償作業に責任をもち（家屋収用補償条例4条1項）、実際の実施作業は、当該市、県級人民政府が確定した家屋収用部門が行うこと（同条例4条2項）を原則としている。そして、上級人民政府は下級人民政府の家屋収用と補償作業に対する監督を強化すること（家屋収用補償条例6条1項）を規定し、「市、県級人民政府及び家屋収用部門の職員が、家屋収用と補償作業中に本条例規定の職責を履行しない、又は職権を濫用し、職責をおろそかにし、私利を図った場合、上級人民政府又は本級人民政府が是正を命じ、通達を發し譴責する。損害をもたらした場合、

法により賠償責任を負う。直接責任を負う主管人員及びその他直接責任者を法により処分する。犯罪を構成した場合、法により刑事責任を追及する（同条例30条。）と規定している。頻発する収用問題に対する国务院の厳しい姿勢が伺われる。

また、これまでは、収用権を発動できる事業については、どのような事業がそれに当たるのか、法文の上では明確ではなく、国务院や省、自治区、直轄市人民政府が申請に基づいて許可するか否かで、そのプロジェクトの用地が収用に値するか否かが決まる仕組みであった（土地管理法44条参照）。このやり方は、時々の行政需要、行政政策、政治判断に大きく依りかかるようになっており、収用が社会問題、政治問題化する傾向を強める原因の一つになっていたといえよう。

しかし、家屋収用補償条例は、例え、具体的且つ詳細だとはいえないにしても、次に述べるように家屋収用を必要としている公共の利益とは何かが分かるように例示した（同条例8条）。上にのべたような中国流の中で、エポックメイキングなものといえるのではないか。

### （3）日本の土地収用法から見た家屋収用補償条例の主要な規定

ところで、この家屋収用補償条例の規定内容には、刮目して見なければならぬような部分が随所にある。これまで、日本の土地収用法について、私も気がつき次第、改正も視野に入れるべき問題点がいくつかあると指摘したことがある<sup>2)</sup>。しかし、中国のこの家屋収用補償条例はそれらを見事に、言うまでもなく中国の土地所有制と国情にあわせてであるが、解決しているように見える。我が国にも参考にしてよいような規定が散見される。以下、いくつか特徴的な点を概観することにした。

#### 1) 収用適格事業について

家屋の収用が必要な場合、次のような「公共利益の需要」がある状況では、市、県級人民政府が家屋収用の決定を行うと規定している（8条）。国防、エネルギー、教育、防災等と公共利益の需要を例示している。土地管理法に、①公共の利益のために土地を使用する必要があるとき、②都市計画を実施し、旧都市区を改築するために土地の使用を調整する必要があるとき等は、土地行政主管部門は国有土地使用権を回収できると規定されている（同法58条1項）が、家屋収用補償条例はこの土地管理法の規定を念頭においてより具体的に制定したものであろう。

ただ、日本法のように収用適格事業をその根拠法単位で限定列挙すること（土地収用法3条）に比較して、まだ行政の裁量に任されている面が強いといっても過言ではない。

なお、第1号に「国防の需要」を規定しているが、日本法の場合、戦前の旧法では、収用適格事業の第一に掲記されており、「国防その他兵事に要する土地（明22年法）」又は「国防その他軍事に関する事業（明33年法）」とあった。戦後では、日本国憲法が戦争放棄を謳った手前、現行収用法にはこのような規定はない。例外は、自衛隊の防衛出動時における物資の収用（自衛隊法103条）と、展開予定地内の土地の使用（自衛隊法103条の2）と、土地使用特措法で駐留米軍基地の土地使用情况が国防に係わる収用といえる。

#### 2) 収用及び補償の決定手続き

家屋収用補償条例は、家屋の収用手続きを進めるには、民主的な意思決定、正当な手続き、結果の公開の原則（3条）の三原則を定めている。そして、収用手続きの実施責任者は一般の市、県級人民政府（4条1項）とし、実施作業者はその人民政府が確定する家屋収用部門（4条2項）としている。日本法に例えるなら一般の市、県級人民政府は事業認定庁（国土交通大臣又は知事）と裁決庁（収用委員会）を兼ねたもので、家屋収用部門は起業者に当たると言えようか。そして、一般の市、県級人民政府は家屋収用部門が作成した収用補償方案を検討し、公布し、30日以上の間を定めて公衆に意見募集し（10条2項）、意見募集状況及び公衆の意見に基づき修正した状況を速やかに公表することとしている（11条1項）。

日本法でも、事業認定申請書や裁決申請書は公告縦覧され、利害関係人や当事者は意見を述べることができると定められている（土地収用法25条、43条、47条の4参照）が、意見を述べることができる者は公衆ではなく、また、意見に基づき原案を修正すべきか否かは明記されていない。まして仮に意見を取り入れて原案を修正しても、修正案を公表することは期待されていない。

家屋収用補償条例が事業認定庁と裁決庁とを兼ねたような規定をしている点で、行政権力の優越性を強化しているように感じられるかも知れないが、公衆の意見提出を認め、その意見で原案を修正し、修正案を公表するということは、日本法に比較して驚くべきことといってよく、最初に述べた三原則を応用し行政権力の優越性・独善制を規制しようとする姿勢が窺えないだろうか。

### 3) 収用補償の内容

家屋収用補償条例は、損失補償の原則を「公平な補償」を行うことと規定している（条例2条）。日本法は「正当な補償」を原則にしている（憲法29条3項）が、最高裁判所は土地収用における正当な補償とは、収用の前後で被収用者の財産に増減がないこと、すなわち完全な補償のことを言うとしている（最判1973(昭48).10.18）。家屋収用補償条例の「公平な補償」の具体像が、「正当な補償」あるいは「完全な補償」とどのような点で相違があるのか、ないのか、比較検討してみる価値はありそうだ。

ところで、日本の土地の補償の場合、不動産鑑定士の鑑定評価を参考に収用委員会が決定するが、鑑定士が評価の際に従う不動産鑑定評価基準は、国土交通省が作成する。中国法の場合、家屋収用補償条例によれば、補償すべき収用対象家屋価値については、資格を有する不動産価格評価機関が、國務院住宅都市農村建設主管部門が制定する家屋収用評価弁法に基づいて評価の上確定するとされている（条例19条1項）。ここまでは行政機関の役割としては両国にさほど大きな相違はない。ただ、注意すべきは、國務院が家屋収用評価弁法を制定する際には、社会にパブリックコメントを募集しなければならない（家屋収用補償条例19条3項）としている点である。

それに対して、日本では国土交通省は専門家を集めた委員会を立ち上げて議論はしているが、評価基準を作成する際に、パブリックコメントを募集したということは寡聞にして知らない。どちらが、民主的な意思決定等の三原則に忠実であるか、いうまでもないと言ってよいようだ。

さて、家屋収用補償条例には、一般の市、県級人民政府が家屋収用で対象者に行う補償

は、①収用対象家屋価値の補償、②立ち退き、臨時配置の補償、③生産、営業停止に伴う損失の補償の三種の補償が定められている（同条例17条）。次にそれぞれについて見てみたい。

まず第一に、収用対象家屋価値の補償についてである。補償すべき収用対象家屋価値は、不動産価格評価機関が家屋収用評価弁法に基づき評価の上確定するが、家屋収用決定の公告日の収用対象家屋に類似する不動産の市場価格を下まわってはならないとされている（条例19条1項）。

日本法では、土地収用が原則なので、家屋に関しては移転に要する費用が補償（収用法77条）される。それに加えて移転に伴う通損、すなわち移転雑費補償、仮住居補償及び営業補償といった補償（収用法88条）が考えられている。家屋についての移転補償は、現在価値の家屋と同程度の家屋の再築費用が金銭で補償される。ただ、例外的に家屋の収用が行われる（住宅地区改良法11条参照）場合には、移転補償ではなく、家屋の現在価値が補償されることになるが、その場合には、家屋収用補償条例と類似した補償が行われることになるだろう。

第二に、立ち退き料、臨時配置の補償についてである。立ち退き料は金銭で補償される。家屋収用補償条例では、収用対象者が、立ち退き料の金銭補償ではなく、家屋財産権の交換という現物補償を選択した場合、臨時配置費を補償するか又は仮住居を提供しなければならないとされている（家屋収用補償条例22条）。なお、まだ弁法を見ていないため、残念ながら臨時配置費の補償の具体的内容は承知していない。

日本法では、移転補償で仮住居が必要であるなら、金銭で仮住居補償が支払われることになり、仮住居が現物提供されることはないが、実務的には公営住宅等の空家の斡旋などが行われている。

第三に、生産、営業停止に伴う損失の補償についてである。「家屋収用により生産営業停止となった場合の損失の補償は、家屋収用前の効益、生産営業停止期間等要素により確定する。具体的弁法は省、自治区、直轄市が制定する。」とされている（家屋収用補償条例23条）。

日本法では、営業補償は収用に伴い通常生ずる損失（通損）の一種として、営業休止補償、営業規模縮小補償、営業廃止補償の区別がある。家屋収用補償条例は、営業休止補償だけを考えているようだが、営業は場所を選ぶので、営業休止だけでは不十分であろうと思われる。もっとも、具体的な弁法がどうなっているか、今のところ詳細は承知していない。

#### 4)補償協議書

家屋収用補償条例を読んでいて最も驚かされるのは、この補償協議書のことである。すなわち、「家屋収用部門と収用対象者は本条例の規定に基づき、補償方式、補償金額及び支払期間、財産権交換に供する家屋の場所、面積、立ち退き料、臨時配置費用又は仮住宅、生産営業停止に伴う損失、立ち退き期間、移行方式、移行期間等の事項について補償協議書を締結する（家屋収用補償条例25条1項）。補償協議書締結後、一方当事者が補償協議書約定の義務を履行しなかった場合、他方当事者は法により提訴することができる（同条2項）。」とある。そして、家屋収用部門が作成した収用補償案に定めた期間内に家屋収用

部門と収用対象者が補償協議書を締結しなかったり、対象家屋の所有権者が不明である場合、家屋収用部門は、一般の市、県級人民政府に対して、収用補償案に基づき補償決定を行うこと且つ家屋収用範囲内に公告を行うことを要請すると規定されている（家屋収用補償条例26条）。

また、一般の市、県級人民政府は、家屋収用部門が作成した収用補償方案を検討し、公布し、30日以上期間を定めて公衆の意見を募集し（家屋収用補償条例10条2項）、意見募集情况及び公衆の意見に基づき修正した状況を速やかに公表することとされている（同条例11条1項）。この収用補償方案の公布、または修正案の公表が、日本風に構成するならば、家屋を収用する法的効力を生じさせる行政行為であり、それに必然的に生ずる補償問題は補償協議書の締結で完成するというように説明すれば良いのだろうか。

日本法では収用委員会の行う裁決で、「収用する土地の区域、土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失補償、権利取得の時期（以上権利取得裁決。収用法48条1項）、その他の損失の補償、明渡しの期限（以上明渡裁決。同法49条1項）」の各事項が確定し、当事者に裁決書が送付される。しかも、裁決は行政処分であるため、裁決取消訴訟によって取り消されない限り強制力を有している。ただ、補償に関しては、取消訴訟ではなく形式的当事者訴訟として別途争うことになる。また、当事者が合意すれば、起業者と被収用者の間で和解が成立し（収用法50条）、収用委員会で和解調書が作成されるが、その和解調書に記載される内容は裁決書と全く同じ内容である（同法50条2項）。以上が一般的な説明である。

中国法では、補償協議書が収用・補償問題のメインであり、補償案の決定、公告はサブであるという構成だが、それに対して、日本法では、裁決がメインで、和解はあくまでもサブの扱いというように実に対照的な仕組みになっているといえよう。

##### 5) 家屋収用の実行と効果

家屋収用補償条例には、「家屋が法により収用された場合、国有土地所有権も同時に収用（「回収」の誤訳かー引用者注）される。」と規定されている（同条例13条3項）。この規定は、前に述べたが、地上建築物と土地所有権の一体性の原則（暫定条例23条）を反映したもので、収用を法的効果の面から権利消滅と言い換えるならば、家屋の収用に伴い「土地所有権も回収」されるということを注意的に規定したに過ぎないものようである。

日本法では、土地と家屋は別個の不動産とされているので、原則として、土地の収用で土地所有権が剥奪・消滅しても、家屋の所有権が剥奪・消滅することはなく支障物件ということで除却・移転の対象となるだけである。ただ、建物区分所有法の専有部分と敷地利用権との分離処分禁止の原則（同法22条1項）が、家屋収用補償条例の規定に類似しているように思われる。もっとも区分所有法が分離処分禁止原則を規定していても、収用法にはそれに相当する規定がないし、まして専有部分を収用できるという規定もない。そのため敷地の一部を収用の対象とした場合、民法の共有理論とも絡むが、専有部分をどのように扱うべきか全く理解不能な事態が生じている。マンション敷地の収用は、土地収用法における最大の未解決問題となっている<sup>3)</sup>。

この家屋収用補償条例のこの規定は、注意的な規定とは言え、その重要性は、土地所有権の回収における補償問題の解決に大きく寄与していると考えられることである。すなわ

ち、先に、収用対象家屋の価値は、市場価格で評価し、それに基づいて補償されると述べた。家屋の価値を市場価格で評価するとすると、床面積、構造、階層、建築経過年数といった家屋それ自体の質的なものが価格形成要素であることは間違いない。それ以上に価格形成要素として市場が注目するものはその家屋の立地位置である。どんな古ぼけた家屋であろうと人間が居住できる程度のものなら、交通の便利なところにある家屋は、山間僻地にある同程度の規模の立派な新築家屋より、市場では高価に評価されることが多いであろう。もちろん、立地位置が全てでないにしても、価格形成要素の重要な要素となることは疑いのない事実であろう。

国有土地使用権は、先に述べたように、公共の利益のために土地を使用する必要があるときは回収することができる（土地管理法58条1項）、回収の際は、土地使用権者に対して、適当な補償を与えなければならないとされている（同法58条2項）。ただ、問題は、集団所有土地の収用の際の補償はその算定基準が規定されているのに対して、国有土地使用権の回収の際の「適当な補償」の内容はどのようなものであるかは、土地管理法には規定されていない。しかし、少なくとも、国有土地使用権の取引価値は、その位置がどこであるかが、その価値を決定づける最も大きな要素と考えられるので、それをどのように算定するかが問題になるはずである。

地上建築物と土地所有権の一体性の原則の下では、「家屋の売買」は家屋のみならず土地所有権をも含んだ価格設定となる訳なので、土地所有権の価値を決定づける位置の問題は家屋の評価価格に化体していると考えられることができるだろう。その結果、土地所有権の「適当な補償」の問題は、家屋の収用補償の問題に溶融することになるといえる。このように考えると、家屋収用補償条例の「家屋が法により収用された場合、国有土地所有権も同時に回収される（13条3項）」との規定は、収用対象家屋価値は市場価格を下回ってはならないとする同条例19条1項の規定とあわせて理解する必要があるといえる。

次に、家屋収用補償条例は、家屋収用を実施するにあたっては、先ず、補償してから立ち退きを行わなければならないと規定している（同条例27条1項）。この点は、日本法でも、事前補償が原則なので、違和感なく理解できる。ただ、家屋収用補償条例は補償せずに立ち退きを強制することは、損害賠償責任、刑罰、又は懲戒処分を課すことをもって、禁止している（同条例31条）。日本法では、事前に補償しないときは、収用裁決自体が失効するという構成になっている（土地収用法100条）。

さらに、家屋収用補償条例には、「収用対象者が法定期間内に行政不服再審査を申し立てない又は行政訴訟を提起せず、補償決定規定の期間内に立ち退きをしない場合、家屋収用の決定を行った一般の市、県級人民政府が法により人民裁判所に強制執行を申し立てる（28条1項）」とある。日本法では、収用地又は収用地にある物件を占有している者が、明渡裁決で定められた明渡しの期限までに、土地若しくは物件を引き渡し、又は物件を移転しないときは、起業者は権利取得裁決で土地所有権を取得した者として、当然裁判所に建物収去土地明渡請求訴訟及び強制執行を申し立てることができる。ただ、土地収用法は、このような場合、その義務が履行不能のときは、市町村長に代行を求めることができ（同法102条の2第1項）、履行遅滞若しくは不完全履行のときは知事に代執行を請求できると規定している（同法同条第2項）。土地又は物件を引き渡すというのは、本来、非代替的作為義務なので、強制執行が本則で、代執行は収用法が特に認めた手段であるが、一般に

起業者は、安易に代執行にばかり頼っている。これは、戦前の旧収用法の行政権力万能の考え方を引きずっているといつてよいであろう。それに対して、家屋収用補償条例は、強制執行のみと規定していて、この方が理論に忠実であるといえるだろう。

#### 6) 救済手続き

収用対象者が一般の市、県級人民政府が行った家屋収用決定、又は補償協議の代わりに家屋収用部門の行った補償決定に不服である場合は、行政不服再審査を申し立てることができ、又行政訴訟を提起することもできるとされている（条例14条、26条3項）。

日本法では、事業認定及び収用裁決はいずれも行政処分であるから、行政不服申立の対象とも、取消訴訟の対象ともなる。ただ、補償に関する事項は、当事者訴訟でのみ争うことができるとされている（土地収用法132条、133条）。

最後に、あまり目立たないが、家屋収用補償条例には日本法にはない重要な規定がある。それは、家屋収用部門は法により家屋収用補償記録ファイルを作成し、かつ世帯別補償状況は家屋収用範囲内において収用対象者に公表しなければならないという規定である（条例29条1項）。

日本法では、収用委員会の審理は公開されており（収用法62条）、かつては裁決書もそのまま裁決例集として公開されていた。それは、審理公開の原則とならんで収用行政という権力行政における権力濫用に対する一種の歯止めという意味があった。しかし、公文書公開が条例化、法制化される過程で、収用裁決の中身は「個人情報」そのものであるという考えの下ですっかり秘匿されるようになった。この点は権力行政に対する国民の監視という面からは問題が多いだけでなく、土地は公共のものという「土地基本法」の理念にも悖ることであると思っている。

#### (4) 残された問題点

先に述べたように、かつて戦前には、北京は「四合院」、上海は「里弄住宅」といった個人家屋が一般的だったようだが、現在は、タクシーやホテルの窓などから見る限り、高層の集合住宅が一般的なようだ。観光客として、個人住宅を新築しているところは見たことがないが、個人住宅を壊して集合住宅を建設している景色は街のなか至る所にみることができる。

そのことはさておき、地上建築物と土地所有権の一体性の原則は、集合住宅の専有部分の売買契約においてももっとも明瞭に納得できる原則といえるだろう。それだけに、前に述べたように、家屋を評価する際、その位置、面積、部屋数、建築年数、階層等の個別的要素を加味して評価すること、とりわけ位置を要素として含ませていることは、土地所有権の評価を兼ねていることに違和感を感じずに定着するかも知れない。

ただ、位置を評価の個別の要素であると言っても、位置は住宅の建築年数に影響しない固定的な要素であるだけに、中古住宅では他の要素の低さで、その場所の位置の優位性が打ち消されてしまう可能性がないわけではないので、不満の残るものとなる可能性はあるかと思う。特に、古い一戸建て住宅が群集している住宅地域のクリアランスでは問題になるかも知れない。その点、日本法のように、土地所有権の価格をストレートに評価し、建物の価格は位置ではなく建築に要する価格を基に評価する手法が問題を少なくするので

はないだろうか。

## 5. 農村の土地収用と補償

### (1) 農地の収用

集団所有の農村の土地に、私企業等が大規模な工場を建設しようと計画したり、大規模な商業施設の建設を計画したとき、あるいは、地元の郷・鎮の人民政府がそれらの誘致による経済活性化策をたてたときは、土地利用計画を作成し、省・自治区・直轄市の人民政府の政府機関に提出し、計画の承認を求める。事業の規模によっては、國務院に計画の承認を求める必要がある（土地管理法44条、45条）。

計画が承認されると、一般の市・県級人民政府が対象地の農地の収用を実施する旨の公告を行い、併せて、実施機関が組織される。他方、土地を収用される所有権者、使用権者は、公告が規定する期限内に、土地権所属証明書を持って、当該人民政府の土地行政主管部門に出向き、土地収用補償登記の手続きをしなければならない（土地管理法46条）。収用に当っては、農民の集団所有権は消滅させられるので、当然、損失補償が支払われるが、そのための土地収用補償登記ということになる。

そして、所定の期限が来ると、収用が実施され対象地の集団所有権は消滅し、国有になる。その後、その地方政府の土地行政主管部門は、開発計画が認められた企業に対して、その国有土地に有償土地使用権を協議あるいは入札により設定する。有償土地使用権を手にした企業は、対象地に工場や商業施設を建設するという流れになる（土地管理法55条参照）。なお、国家機関の用地や都市インフラの用地のような所定の事業用地は、割当方式で無償の土地使用権を取得できるようになっている（土地管理法54条）。

農地の収用補償金は収用した一般の市・県級人民政府が負担するが、他方、この一般の市・県級人民政府は、国有化した対象地に有償土地使用権を設定して相手企業から多額の土地使用設定費用を受け取る。補償として支払う金員と、使用権設定費用として受け取る金員との差額が関連地方政府の財政上の重要な歳入となる（土地管理法55条参照）。この差額が大きければ大きいほど、その地方政府の収入は大きくなり、その地域のGDPの数値を押し上げることになる。

他方、農地の集団所有者＝農民＝は、生活の基盤たる農地（耕地と居住用使用地）を失うということになる。先にも触れたが、農民は失業保険のような社会保障は不十分であるし、また農民戸籍のままでは、都会で出ても賃金の低い仕事にしか就くことができない。それだけに農地を失った農民にとって、支払われる補償が充分か否かが、死活問題になる。その補償の内容を次に見てみたい。

### (2) 農地の収用補償についての規定

2004年の改正憲法は、公共の利益の必要のために、私有財産を収用するには補償を要すると規定した（憲法13条）。2007年制定の物権法は、私有財産の保護を明確に規定する（同法4条）、その一方で集団所有地を収用するには、土地補償費、安置補助金（生活安定補助費）、地上物および青田の補償費などの費用を不足なく支払い、かつ、土地が収用された農民に対してその社会保障費を手配し、その生活を保障し、その合法的な権益を擁護しなければならないと定めたが、補償額の算出基準の詳細は規定していない（同法42条）。

それ故、実際には、先に制定されている土地管理法（1998年）の規定が適用されることになる。

土地管理法（1998年）は、土地補償費、安置補助金（生活安定補助費）、地上物および青田の補償費については、次のように定めている（同法47条）。

#### A 耕地の収用の場合

- ・土地補償費：当該耕地の収用前3年間の年平均生産額の6倍から10倍とする。
- ・安置補助金（生活安定補助費）：生活安定を必要とする農業人口数により計算する。生活安定を必要とする農業人口一人当たりの安置補助費（生活安定補助費）の基準は当該耕地の収用前3年間の年平均生産額の4倍から6倍とする。但し、収用される耕地1ヘクタール当たりの安置補助費（生活安定補助費）は、最高でも収用前3年間の年平均生産額の15倍を超えない。
- ・地上物および青田の補償費：基準は、省、自治区、直轄市が決定する。

#### B その他の土地の収用の場合

- ・土地補償費や安置補助金（生活安定補助費）：基準は、省、自治区、直轄市が耕地収用の土地補償費と安置補助金（生活安定補助費）の基準を参考にして決定する。

#### C 耕地の収用補償の特例

- i 土地補償費と安置補助費（生活安定補助費）を支払っても、なお、生活安定を必要とする農民が元の生活水準を保持できない場合は、省、自治区、直轄市の人民政府の許可を得て、安置補助費（生活安定補助費）を増額することができる。但し、土地補償金及び安置補助費（生活安定補助費）の総計は、土地収用前3年間の年平均生産額の30倍を超えないものとする。
- ii 国務院は、社会、経済発展レベルに基づき、特殊な状況の下では、耕地収用の土地補償金及び安置補助費（生活安定補助費）の基準を引き上げることができる。

### (3) 農地の収用と補償の問題点

土地収用は、元来、営利を伴わない公共事業の実施のために制度化されたものである。従って、公の道路の整備、鉄道の整備、河川の堤防建設等のために、私有財産たる土地の所有権を剥奪・消滅させて公共事業の用に供することとするものである。

しかるに、中国の農地の収用については、企業が最終的には営利活動をする目的で大規模な工場や大規模な商業施設の建設を計画して、その計画を原則として地方政府が認めれば、土地を収用して国有地化し、企業に有償土地使用権を設定してやることが認められている（土地管理法44条参照）。

企業の進出は地域の開発や工業化、都市化を強く推進する契機となるので、膨大な人口を抱え、まだ人口増を続け、農村に対して都市化の圧力が続いている中国においては、地方政府が農地の収用を積極的に推し進めることは、都市化の圧力を受け流すための公共事業の一種とみなすという政策が採用されているのかも知れない。

また、中国での農地の収用補償金の支出は、当該農村の地方政府の支出とされているが、逆に有償使用権の設定費の30%は中央政の70%は当該地方政府の収入となるとされている（土地管理法55条）。この点からみると、農地の収用に伴う支出と収入の差額は、当該地方政府の財政基盤を強化するものとなる。このような仕組みの下では、地方政府の意向は農

民に支払うべき補償はできるだけ低く抑える方向に動くことが危惧される。農民の補償金に対する不満、ひいては収用への反対の意思表示に対して地方政府が冷たく接するなら、農民の不平不満は増大の一途になりかねないだろうと思われる。

ところで、前に述べたように、中国では土地使用権の譲渡は原則として許されているが、農地の集団所有権の譲渡は禁止されている（憲法10条3項参照）。また、農地の土地使用権の移転は厳しく規制されていて市場取引は形成されていないようである。それゆえ、収用に係わる補償額の算定基準は、上でみたように農地の生産高をベースにせざるを得ない。このように農地に対する補償額の算定基準が農地の生産力に依拠した基準であるということは、言い換えれば、農地をその使用価値でのみで評価しているといつてよいだろう。

それに対して、収用の結果、企業が有償の国有土地使用権の設定を受けて手にした土地（旧農地）の有償土地使用権は、権利の存続期間の問題を除いて、売買にも担保提供にも供することが可能な市場価値を具有しているということになる。

すなわち、中国の農地の収用問題は、要約して言えば、収用された旧農地が国有地になることで有償使用権の対象となる宅地となり、収用の前後で土地の価値が使用価値から市場価値に大きく転換することであると説明できるのではないか。しかも、このような価値の転換が人々の経済活動ないし労働を投下した結果ではなく、収用という権力行為、行政の行為の結果として行われるという点に注目することができる。この点に、中国の農地の収用の問題の本質があるのではないだろうかと考えられる。

上で述べたような地方財政制度を前提にして、しかも同一の土地が収用決定を境に使用価値から市場価値に転換したという現象をどう理解すべきか。私は、この問題に対する解答が、おそらく中国の農地の収用問題を解く鍵となるのではないだろうかと予想している。

農地については、このまま集団所有制が強化されて存続することになるのか、一律に国有化されるのか、それとも集団所有制がなし崩し的に個人所有化されるのか、将来、制度的に変化することがあった場合、その変化にはこの収用による土地の価値の転換の現象が大きな影響を及ぼすことになるのではないか。

この現象をどのように理解し把握すべきか、これまでの法律学では考えたこともない難題であるように感じている。もちろん私自身にも、まだ、解答するだけの用意は全くできていない。ただ、農地それ自体の問題に限定して考えるなら、都市近郊の農地は、収用後は有償土地使用権の設定により都市的施設が建設されて、間違いなく都市化の流れの中で宅地化する訳なので、日本法の評価理論で言うところの「宅地見込地」とか「宅地移行地」とみなし、耕作用の純農地とは異なった評価方法を適用することが考えられるかも知れない。ただこの場合、現在の農地について、都市化することを認める農地と都市化することを認めない農地という区分けをする制度の存在が前提になるので、たいへんな政治問題を引き起こす可能性がある。

現行の土地利用の全体計画（土地管理法17条以下）がどこまで遵守されているのか、私は承知していないが、この全体計画にどこの農地を使用価値から市場価値へ転換することを認めるのか、どこの農地は認めないのかといった具体的な計画があり、その中に農地の収用補償を考えるためのヒントの一つを見つけることができるのかも知れない。

## 6. おわりに

ところで、土地収用制度の法的な仕組みについては、法文や既刊の書籍・判例集等である程度までは研究することが可能である。だが、収用というのは、実は、実際の運用面が一番の問題である。いかに、実情と法的な制度の仕組みとの乖離があるのか、その点は、書物の記述でも、判決文でも、そう簡単に明らかにならない部分である。

中国は、都市の国有地に関しては家屋収用補償条例というすばらしい法規を制定したが、それが実際に機能するか否か、実際の運用面でどのような問題が出てくるのか、今後とも注視して行きたい。

他方、集団所有地の農地の収用に関しては、まだまだ解決すべき課題が山積しているようである。土地の所有制度が、国有と集団所有という二元制になっていることから、土地使用権も複雑多岐な構造になっていて、それにあわせて、土地収用の課題自体も複雑な構造となっていることが解決を困難にしているようである。

ただ、中国の収用法制は、手続きの統一が図られていないためか、多くの国民の目には、知らないうちにいきなり収用が行われるといった印象を与えているようにみえる。広義の収用制度に関して統一的な法律が制定されておらず、行政立法が弥縫的にたびたび制定改廃されているようだが、そのことも国民を困惑させ、収用に対する理解をますます困難にさせ、社会に混乱をもたらしている要因でもあるのではないか。

はやく、これらの課題を整理し、手続きを統一して適正な手続きと正当な補償により、中国法における収用法制が安定することを切に願っている。

## 注

1) 中国法の土地徴収と日本法の土地収用について。中国法では土地収用のことを「土地征收」というが、「征」の字は「徴収」の「徴」の字の簡体字であるので、日本風に書くと「土地徴収」となる。日本では、徴収という用語は、「税金の徴収」とか「負担金の徴収」のように主に金銭を国家権力が召し上げる際に使っていて、土地や建物のような不動産には使用していない。不動産には収用という用語を使用している。

中国の清朝は、その末期に、日本の明治時代後半の一時期、日本法を介して欧米の近代市民法を取り入れようとして、日本に大量の留学生を派遣したことがある。その頃は、まだ、日本でも徴収と収用が混用されていた時代であったため、当時の中国人の留学生達が持ちかえった徴収の用語がそのまま中国法に定着したものと思われる。という訳で、現在の中国憲法の下では、「土地征收」も補償の支払が要件とされているので、日本法に言う「土地収用」と同じ意味合いだという前提で話を続ける。なお、「土地征用」というものもあるが、これは事業のための公用が終了した後は土地は所有者に返却されるものとされていることから日本の土地収用法に言う「土地使用」に当てはまると考えられる（拙稿「土地収用と損失補償－日中比較」日本土地法学会『転機に立つアジアの土地法』（有斐閣、平成17年6月）29頁以下参照）。

2) 拙稿「改正土地収用法の概要とその問題点及び課題」大浜啓吉編著『公共政策と法』早稲田大学出版部、2005年、158-186頁、参照。

3) 詳細については、拙稿「分譲マンション敷地の土地収用」丸山英気・折田泰宏編『これからのマンションと法』日本評論社、2008年、84頁、参照。

〔付記〕

私は、2000年に開学した島根県立大学に赴任した際、広島大学名誉教授で日本土地法学会会長であられた故石外克喜先生のお誘いを受けて、日本土地法学会中国支部に参加させていただいた。それ以来、日本土地法学会中国支部の皆様の知遇を得て、親しくお付き合いさせていただいた。しかし、2012年3月をもち、規定により大学を退職することになった。皆様がたに黙ってお別れするのも心苦しく、これまでのご厚誼に感謝の気持ちをお伝えする方法は何かないものかと、支部長の鳥谷部先生にご相談したところ、定例研究会で、研究報告またはそれに代わる何か、話をするのでいかがでしょうかとお話があった。そこで、2011年12月17日の日本土地法学会中国支部の定例研究会で講演をすることにした。

本稿は、もともとが講演原稿としてまとめたものであるもので、注を掲記することは最小限にしてあることを予めご了承ください。ただ、研究会当日は、他の有益な研究報告の後で、残された時間が予定より少なくなり、本稿に基づいて講演することが難しくなった。そこで急遽、講演原稿の作成にあたり先に覚え書きとして作成していた中国の関係法令の抜粋と、家屋収用補償条例の各条文にあわせて日本法の規定の概略を一覧表形式でメモしていたものをコピーして配付し、それに基づいて話をし、講演の責めを塞ぐに至った。そのため、結果的にだが、本稿は未発表ということになる。そこで、『総合政策論叢』編集委員会の求めに応じて、講演用原稿に加除訂正を加え、発表することにしたものである。

なお、本稿で使用した中国の憲法及び法令は、JETROや唐山市日本事務所が翻訳してインターネットで公表しているものを適宜用いた。

キーワード：中国の土地所有制度と収用

(HIRAMATSU Hiromitsu)