

資 料

経済行政法理論の比較法的研究（1）

経済行政法理論研究会
（代表者 岡田 正 則）

中国の土地収用法制の改革とその問題点

楊 官 鵬

中国の土地収用法制の改革とその問題点

楊 官 鵬*

はじめに

- 1 「土地管理法」の改正
 - (1) 「公共利益」の射程
 - (2) 「公平な補償」原則の成立
 - (3) 集団所有の土地
 - (4) 収用手続き
 - 2 都市部の収用
 - (1) 制度の概要
 - (2) 使用权の回収
 - 3 集団所有土地の収用
 - (1) 歴史的沿革
 - (2) 確実な補償へ
 - (3) 新しい「土地管理法实施条例（草案）」
 - 4 司法救済制度の改善に向けて
 - (1) 「行政訴訟法」の改正
 - (2) 補償額の争い
 - (3) 司法審査について
 - (4) 強制執行について
- おわりに

はじめに

周知のとおり、中国は、土地の社会主義公有制度を採用する国であり、土地がすべて「公」に所有されている⁽¹⁾。特に国有の土地は、文字どおり国が所有

※ 楊官鵬、華東政法大学科学研究院助理研究員、早稲田大学比較法研究所招聘研究員。

(1) 「土地管理法」は、「中華人民共和国は土地の社会主義公有制度、すなわち全民所有制度と労働群衆集団所有制度を実行する」と定める(2条)。「全民所有」とは国家所有であり、國務院が国家を代表して国家に所有される土地

しているため、国は、土地の私有を認める諸外国のように、国の公権力を発動して用地取得の手続きを執る必要がないであろうともいわれる⁽²⁾。

しかし、1988年の憲法改正により、中国では初めて土地の「使用権」の譲渡が認められた。それに対応した同年の「土地管理法」改正は、国家所有の土地と集団所有の土地の使用権を譲渡できることとした。また、1990年に国務院が実施した「都市・鎮国有土地使用権譲与と譲渡暫定条例」は、都市部の土地使用権の取得期限など詳細を定め、現在まで有効な政令となっている。

一方、1995年に施行された「都市不動産管理法」は、都市部における土地使用権の取得方式を初めて成文法の形式で規定した⁽³⁾。同法60条は、「国家は、土地使用権と家屋所有権との登記制度を実施する」と定める。都市部における土地使用権登記と房屋所有権登記という不動産登記制度が、ここで正式に確立した。不動産の販売が容認され、市場価格が生じたのである。要するに、中国は公式には土地の公有制度を採用しながら、実際には、土地の使用権の譲与、家屋の私的所有・売買などを認めている。そこで、国は、公共事業などのために用地を取得しようとする際に、農村においては土地の取用、都市部においては家屋の取用という法的な手続きを執らなければならないのである。

ところで、2019年8月26日に、中国の第13回全国人民代表大会常務委員会(略称「全人代常委会」)第12次会議は、土地の基本法である「土地管理法」「都市不動産管理法」の改正案を成立させた⁽⁴⁾。それは、10年にわたる改正作業の成果であったといわれる。しかも、取用制度はもちろん、土地管理制度全体について大きな変革をもたらす、建国以来の画期的な法改正であると評価さ

の所有権を行使する。

- (2) 1998年に国務院が制定した「土地管理法实施条例」(2011年改正)2条「以下の土地は全民に所有される、すなわち国家に所有される：①都市市区の土地、②農村と都市郊外における法による没収・徴収・徴購を通じて国有化された土地、③国家は法により徴収した土地、④法により集団所有に属しない林地・草地・未開墾地・干潟など、⑤農村集団経済組織におけるすべての構成員は城・鎮住民になった場合に元集団所有の土地、⑥国家が組織した移民または自然災害などにより、農民が区域のかつ集团的に移転した後に使用しなくなった元集団所有の土地」。
- (3) 用地取得の方式は、有償での譲与(「出讓」と無償での割当(「画撥」)の2種類に分けられる。
- (4) 改正後の「土地管理法」「都市不動産管理法」は、2020年1月1日から施行された。

れた。本稿は、「土地管理法」などの一連の法改正を概観した上で、中国の土地収用制度の変遷とそこでの問題点を考察するものである。

1 「土地管理法」の改正

2019年の「土地管理法」改正の背景には、従来の農村土地の管理制度の問題があったといわれている。つまり、そこでは、市場経済の迅速な発展に相応しくない問題が数多く現れていたのである。例えば、土地収用制度に欠陥があったため紛争が多数生じたし、また、集团的に所有される農村土地に関わる権利・利益の保障が未整備であったため、集団所有の建設用地は、国有の建設用地と同等に市場に進出することができないという不平等な地位にあるという理由で、権利者が反発していた。これらのほか、「宅基地」（農村の住居用地）は利益物権としての法的保障が実質上十分には行われず、という問題も指摘されていた。

改正は、土地制度のみならず、社会全体を大きく変貌させる重大な変革であると評されている。まず、今回の法改正のうち、土地収用に関連する要点を見ておこう⁽⁵⁾。

(1) 「公共利益」の射程

中国憲法10条は、「国家は、公共の利益のために、法律の規定によって土地を徴収または徴用し、補償を与えることができる」と定める。しかし、「公共の利益」とは何かについては、明記されていなかった。

2011年に国务院が施行した「国有土地上家屋収用及び補償条例」（略称「家屋収用補償条例」）は、既に、市・県の人民政府が発動しようとする都市部の家屋収用に対して公共の利益に準ずる要件、即ち公益事業を列挙して定めている（8条）⁽⁶⁾。この条項は、中国での推移の中で、「エポックメイキングなもの

(5) 改正の内容については、全国人民代表大会常務委員会が公布した『『中華人民共和国土地管理法』『中華人民共和国不動産管理法』の改正に関する決定』（2019年8月26日）を参照した。

(6) 「国有土地上家屋収用及び補償条例」第8条：国家安全の保障、国民経済の促進及び社会発展など公共利益の必要のために、下記のいずれかの場合に当たる上で、家屋の徴収に必要が確認されれば、市・県級人民政府は、家屋徴収の決定を行うことになっている：①国防と外交の必要、②政府から行わ

といえる」と高く評価されている⁽⁷⁾。ただし、現行法上、国有地における収用は「家屋収用補償条例」に基づく。同条例8条の定める公益事業は国有地に建てられた家屋のみに対しての収用に限定されるから、集団所有の土地に対する収用は、この限りではない。

今回の「土地管理法」改正は、以下のような6つの場合を限定列挙の形式で「公共の利益のために」と明記した(45条)。即ち、①軍事・外交施設、②政府が行うインフラ整備、③公共事業、④貧困扶助移転と保障性安居の工事(福祉住宅の建設など)、⑤市街地開発建設、⑥その他の公共の利益の必要がある時の、いわゆる「公益事業」に該当する場合にしか、収用することができないということである。この条項は、未だ詳細とはいえないが、初めて集団所有の土地収用を含めて全ての公益事業を列挙し、法律の明文で示した。これ以降、公権力による一方的で強制的な土地収用は、「土地管理法」の規定する公益事業でなければ行えないものとされたのである。

(2) 「公平な補償」原則の成立

「土地管理法」は、集团的に所有される土地の収用につき、生産高を基準として補償額を算定すると定めていた。また、補償額は年の生産高の30倍を上限としていた。一方、都市部の家屋収用の際、近傍の不動産の市場価格を参照し補償額を算定することになっている。このため、農村の土地に対する収用補償は極めて低額となり、不平等だと指摘されてきた。

今回の改正法は、「土地の収用に当たって公平かつ合理的な補償を与えなければならない。被収用者である農民の生活水準の向上と長期的な安定生活を保障しなければならない」と明記した(48条)。また、改正法は旧来の補償基準を破棄して当該地域の総合地価を算定基準にした上、新しく「住宅補償費用」「社会保障補償費用」という補償類型を条文に明記した。

れたエネルギー・交通・水利など基礎施設の建設の必要、③政府から行われた科学技術・教育・文化・衛生・体育・環境と資源保護・防災減災・文物保護・社会福祉・市政公用など公共事業の必要、④政府から行われた福祉住宅建設の必要、⑤「城郷計画法」により老朽家屋が集中する、またはインフラが遅れる区域を建て替える必要、⑥法律、行政法規の規定するそのほかの公共利益の必要。

(7) 平松弘光「日本法から見た中国の土地収用制度」鳥根県立大学総合政策学会『総合政策論叢』第24号(2012年)92頁。

(3) 集団所有の土地

従来、農民は、集団所有の土地を耕作以外のために譲与または賃借することができなかった。換言すれば、国有の土地は、その使用権が市場で売買される点で「市場的地位」を有するのに対して、集団所有の土地は、市場での取引対象となる資格を有しないといわれてきた。

しかし今回の改正法は、この厳しい制限を打破した。改正法は、「集団経営性の建設用地につき、土地の所有者はそれを組織または個人に譲与または賃借することができる」と明記した(63条)。これは、今回の改正で最も注目される点として、集団所有の土地に「市場的地位」を与えようとする内容だといわれる。このような変革は、農村の土地利用の活性化を促進し、長期的な二元的土地所有制に激変をもたらす可能性があるといわれる。

(4) 収用手続

収用手続において、収用事業は、政府による承認の後に被収用者に対して公告されることになる。それゆえ、農民は政府の収用決定を受けなければならない。今回の「土地管理法」改正は、明文で土地収用について事前公開・公告及び公聴会の開催などを政府に義務付けた(47条2項, 3項)。また、政府は、収用事業が承認される以前に、被収用者との間に「収用補償協議」を結ばなければならない(47条4項, 5項)。

ところで、「都市不動産管理法」は、「都市計画区域における集団所有の土地は、法により収用され国有の土地に転換された後に限り、当該土地につき国有の土地としての使用権を譲渡することができる」と定める(9条)。このため、事業者は、事業を行うために土地を取得しようとする場合、土地を直ちに買い取ることはできず、政府に費用を出して国有の土地の使用権を取得することになっている。当該の土地が農村土地である場合、政府は、収用を通じて農村の集団土地を国有の土地に転換させなければならない。この結果、地方政府が土地使用権の有償譲渡を通じて地方の財源に当てることとなるような、いわゆる「土地財政」の施策は各地方に極めてよく見られるものとなっている。

これまで、起業者は、事業実施のために用地を取得しようとする場合、有償での譲与で政府から国有の土地の使用権をもらうルートしかなかった。しかし、今回の「土地管理法」改正は、旧来の「いかなる組織や個人も建設のために土地を使用しようとする場合、国有の土地を使用しなければならない」という内容を削除した⁽⁸⁾。この改正をきっかけに、将来、集団所有の土地の権利者

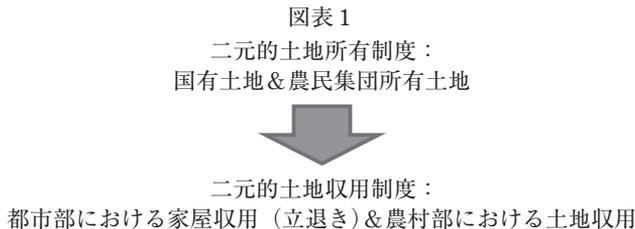
は、農用地以外の建設用地を、個人または組織へ有償で譲渡することが可能となる。それは、全国的な範囲で産業用地の増加及び農村経済の活性化をもたらすといわれる⁽⁹⁾。

2 都市部の収用

(1) 制度の概要

最初に、土地の基本法である「土地管理法」が定める土地の種類を見ておく。土地所有制度の側面を見ると、土地は、国家所有と集団所有との2種類(即ち「二元的土地所有制度」)がある(2条)。土地利用総合計画によれば、土地は農用地・建設用地・未利用地との3種類がある(3条)。一般的にいえば、都市部の土地は建設用地であり、農村部の土地は建設用地と農用地に分けられる。

これらの中で、中国の土地収用は、前記の「二元的土地所有制度」を前提として、都市部における家屋収用、及び、農村部における土地収用に分けられる。即ち「二元的土地収用制度」を採用しているのである。



しかし、国有の土地は私的所有ではなく、国家所有であるため、都市部の土地収用は、日本法に一般的に言う「土地の収用」ではなく、その実質は「使用权の回収」である。ただし、都市部不動産市場が形成されたという背景の下

(8) 補足であるが、「土地管理法」の改正内容に応じて、「都市不動産管理法」は、第9条に「ただし、法律で特殊な規定がある場合は除外される」という「除外事項」を新しく添える、という改正を行った。

(9) この点については、宋志紅「集団所有の経営性建設用地の入市規定に関する解析」中国国土资源経済2017年第6期、馬帥帥「農村集団の経営性建設用地の入市に関する法律問題の検討」上海房地2019年第12期が詳しい。

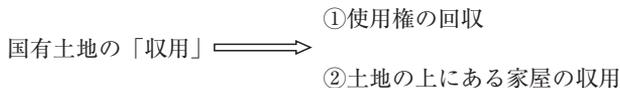
で、国家により「立ち退き」「収用」（中国側は「徴収・徴用」）の名義で公権力による用地取得が実際には行われている。

（２）使用権の回収

では、中国都市部の収用は、日本法にいう「土地収用」に該当するのであるか。

中国では、「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」と指摘されている⁽¹⁰⁾。日本の土地収用は、土地を収用の対象とし、土地の上にある建物は附着物とする。中国では、これとは異なり、一般にいう都市部における国有の土地の「収用」は、「家屋の収用」と国による「土地使用権の回収」との二重の意味を有する。

図表２ 国有土地の「収用」の二重の意味



他方、国有の土地の上に建てられた家屋などの建築物は、それ自体の私的所有が法で認められるので、その収用は國務院の制定した「家屋収用補償条例」を根拠とする。この条例に基づき、政府は家屋の被収用者に対し「公平な補償」を与えなければならない。ただし、国有の土地の回収については「適当な補償」原則に基づく。今回の「土地管理法」改正では、「国有の土地の使用権の回収」「適当な補償」という条項は改正されなかった。58条の改正前と改正後の対比は下記の表のとおりである。

図表３ 土地管理法58条改正の新旧対照表

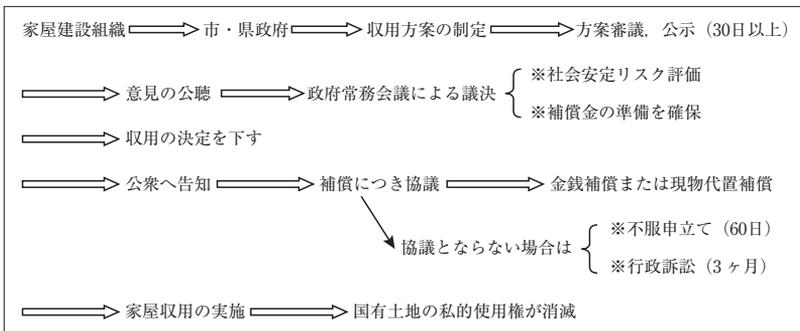
改正前の58条：	改正後の58条：
<p>以下の場合に、人民政府の土地行政主管部門は、用地を批准した人民政府または批准の権限を持つ人民政府に批准された後に、国有土地の使用権を回収することができる。</p>	<p>以下の場合に、人民政府の自然資源主管部門は、用地を批准した人民政府または批准の権限を持つ人民政府に批准された後に、国有土地の使用権を回収することができる。</p>

(10) 平松・前掲注(7) 87頁。

<p>(一) 公共利益の需要のために土地を使用する場合；</p> <p>(二) 都市計画を実施するための市街地再開発をする際に土地の使用を調整する必要がある場合；</p> <p>(三) 土地の出譲などにつきの使用期限が終了し、期限の延長申請をしない、または申請が批准されない場合；</p> <p>(四) 単位の取消し、移転などにより、国有土地の画撥による土地の使用が停止した場合；</p> <p>(五) 公路、鉄道、空港、鉱区などが批准により廃止された場合。</p> <p>前項の(一)(二)の規定に基づき、国有土地の使用権を回収する際に、土地の使用権者に適当な補償を与えなければならない。</p>	<p>(一) 都市計画を実施するための市街地再開発またはそのほか公共利益の需要がある場合；</p> <p>(二) 土地の出譲などにつきの使用期限が終了し、期限の延長申請をしないまたは申請が批准されない場合；</p> <p>(三) 単位の取消し、移転などにより、国有土地の画撥による土地の使用が停止した場合；</p> <p>(四) 公路、鉄道、空港、鉱区などが批准により廃止された場合。</p> <p>前項の(一)の規定に基づき、国有土地の使用権を回収する際に、土地の使用権者に適当な補償を与えなければならない。</p>
---	---

上記のように、国有の土地の上にある家屋が収用される場合には「公平な補償」原則が成立した一方、国有の土地の使用権が回収される場合、新法は、依然として「適当な補償」原則を採用している。それは、国家所有制度の高い位置づけを擁護し、土地の公有制を揺るぎなく堅持するという立法の原意を反映している。なお、都市部における家屋の収用手続については下記の図を参照していただきたい。

図表4 都市部における家屋収用手続の流れ⁽¹¹⁾



国務院の「家屋収用補償条例」（2011年）は既に国有土地上の家屋収用の手続きにつき詳細を定めている。今回の改正では、この点に関わる内容は少ないが、集団所有の土地の収用に関する内容は、これまで不整備な点が多かったため、大幅に変更された。

3 集団所有土地の収用

（1）歴史的沿革

さて、「集団所有」（全称「労働群衆集団所有制度」）とは、一体何であろうか。

実は、「土地管理法」2条には明確な定義がない。形式の面から、これを「農民集団所有＝村の農民による集団的に共同所有」と理解することに問題はない。しかし、村集団経済組織が、実際に集団所有の土地を経営・管理することを、認識しておかねばならない。ただし、「農村集団経済組織」に関する明文の定義規定は、「土地管理法」「農村土地請負法」「物権法」「村民委員会組織法」などの関係法には存在しない。

次に、その歴史的経緯を見ておく。

中国共産党は、解放戦争の時期に民衆の支持を最大限に獲得するために、一連の土地改革によって農民の私的土地所有を承認していた。しかし、建国後の1950年代に入って農業合作化運動が盛んに行われるようになり、高級農業生産合作社が普及してきた後（1955年頃）には、農民私有制が廃止された。その代わりに、農業生産合作社が、農村集団経済組織として、労働群衆集団所有制度の主幹となった。1958年には、人民公社運動が始まった。人民公社は農村集団経済組織であり、「政治・経済合一」と「統一的集団経営」という二つの特徴を有する。そして、農業生産合作社はほとんど人民公社に合併された。1962年前後、全国では生産手段の「三級所有」の体系が形成された⁽¹¹⁾。

1978年に、共産党の第11期中央委員会第3回全体会議が開催された後、家庭連合生産請負責任制度（原語「家庭連産承包責任制」）が全国で実施され、それに伴い、土地に関する権利は「所有権」と「経営権」との二つに分けられる

(11) 楊官鵬『日中の土地収用制度の比較法的研究』（プロGRESS, 2017年）134頁参照。

(12) 「三級」とは、公社（郷・鎮）・生産大隊（行政村, 村民委員会）・生産隊（自然村, 村民小組）との3つのレベルである。

ようになった。1980年以降、それまでの人民公社体制は崩壊した。農業の生産請負責任制度（「生産責任制」）は現在まで施行されている。農村の土地は、名目上は農民からなる集団によって所有されるが、現実には、村民委員会または村民小組によって管理されている。各々の農民個人または家庭は、農業生産などのために土地を利用しようとする時には、請負によってのみ土地を利用できるのである。

図表5 農村部の土地の管理



前述のように、農村集団経済組織は、歴史的に、「農業生産合作社—人民公社—村民委員会・村民小組」というように変化してきた。中国は社会主義の公有制度を実施しているため、集団所有の土地は、農民個人の私的所有ではなく、農村集団経済組織と郷・鎮の所有・管理を通して、実質的に国が管理しているのである。今回の改正において、集団土地の有償での譲渡などに関する新しい規定が各々の農民個人に対していかなる利得をもたらすかについての詳細は、記述されていない。

図表6 土地管理法63条改正の新旧対照表

改正前の63条	改正後の63条
<p>農民の集団所有の土地の使用権を、非農業建設のため譲与または賃借りすることはできない。ただし、土地利用総合計画に符合し、法により建設用地を取得した企業が破産・合併などによって、土地の使用権が移転された場合は除外される。</p>	<p>土地利用総合計画、城郷計画によって、工業、商業など経営的な用途に用いられると確定されて、法により登記された集団経営性建設用地につき、土地の所有者はそれを組織または個人に譲与または賃借りすることはできる。それと同時に書面的な契約をしなければならない。契約には、土地の位置、面積、建設の開始時期、使用期限、土地の用途、計画の条件、及び双方の権利・義務を載せなければならない。</p> <p>前項にいう集団経営性建設用地の譲与、賃借りなどは、当該の集団経済組織の成員の村民会議において、三分の二の数以上の成員または三分の二の数以上の村民代表の同意を得なければならない。</p>

譲与などの方式を通して取得された集団経営性建設用地につき、譲渡、交換、出資、贈与、抵当することができる。ただし、法律、行政法規に例外な規定がある場合、または、土地の所有者と土地の使用権者との間で結ばれた書面の契約に特定の約束がある場合は、除外される。

集団経営性建設用地の賃借、集団建設用地の使用権の譲与とその最長期限、譲渡、交換、出資、贈与、抵当などは、同じ用途の国有建設用地に照り合わせて実施される。具体的な弁法は國務院に制定される。

今回の改正において最も注目される点は、集団所有の土地に国有の土地と同等な「市場的地位」を与える内容だとされている。しかし、それは、農村土地の中の「経営性建設用地」に限定されている。当該土地を利用する開発事業は、土地の総合計画、城郷計画に基づかなければならない(63条, 64条)。それゆえ、商業住宅などの開発活動は除外されることになる。要するに、集団土地に「市場的地位」を与えるとはいえ、その実質は、多くの要件によって厳しく制限されているのである。

(2) 確実な補償へ

改正前の「土地管理法」は、農用地に対して補償内容と補償額の算定基準を定めていたが、補償額の算定は「農作物の生産高」を基準としていた。ただし、補償額は、土地が収用される時点をもって、その前の三年間の「平均年産値」(農作物の生産高)の30倍という上限を超えてはならないものとされていた。農地に対するこのような補償額の算定は、もはや市場価格から乖離していると考えられる。一方、都市部土地の補償額は、通常市場価格に基づいて算定されるので、両者の間には厳しい格差が生じる。農用地から都市の建設用地へと転換した場合、その実際の市場価値は、十倍から数十倍に増大する。国有の土地と集団所有土地とは、同じく「公有」の土地に属しているが、両者は同等の法的地位にあるのではないと指摘されている⁽¹³⁾。

(13) 「公有財産と私有財産との間のみならず、公有財産の内部においても、国有財産と集団所有の財産との両者に対する『差別的保護』が実際には存在する。この問題は集団所有土地への一方的な強制収用及び低額な補償額に集中

改正は、被収用土地の所在する「当該地域の総合地価」を基準にして補償額を算定する、とした。これは、農民の権利・利益の保護の向上を図った改正内容であり、補償基準という点からみれば「公平な補償」原則の成立だといえる。

ただし、農民個人への補償の分配が実際には村民委員会によって担われており、集団経済組織の成員資格の認定に関して統一した基準がないため、農民が補償金の受領資格を有するか否かについて度々紛争が生じている⁽¹⁴⁾。また、村民委員会に対する審査・監督が欠如しているため、補償金の分配に関わる不正な事件が数多く生じている。今回の改正がこの問題について具体的な規定を設けなかったことは、残念であった。

他方、学界において、市場価格での補償だけでは不十分だという見解もある。その理由は、「中国が完備した土地の取引市場を有しない」し、また「二元的土地所有制度の下で集団土地所有権の取引市場が存在するため環境が整っていない」という点にある⁽¹⁵⁾。改正後の「土地管理法」は、集団建設用地の使用権の譲与などを「同じ用途の国有建設用地に参照して実施する」と定めるにとどめ、詳細な規定を國務院に委ねた(63条4項)。今後、「土地管理法实施条例」及び「集団経営性建設用地譲与及び譲渡管理条例」など一連の関係法令も新しく公布されるといわれている。そこにおいて、特に、集団、農民個人、政府という三者間の利益をいかに分配するのかが注目される。そして、都市と農村を含めて統一的な建設用地の取引市場を建設することが、最も必要だとされている。しかし、公平で統一的な土地の取引市場は、明らかに一元的な土地所有制度という基盤を欠いた状態では実現できない。まずは、いかに農村集団

的に反映されている」。楊官鵬『財産権の平等保護における人民代表大会の作用と機制』(法律出版社、2019年)37頁。また、公有財産と私有財産に対する「差別的保護」についての論述は、童之偉「物権法(草案)は如何に憲法の門を通るのか」法学2006年第3期が詳しい。

(14) 「農村集団経済組織の成員資格は、土地収用補償の紛争の焦点である。」「農村集団経済組織の成員資格を有するか否かを判断するのは、最終的に誰が集団の資産を獲るのかに直接に関わっており、その実質は農村集団の資産の所有者を決めることである。」と指摘される(劉競元「農村集団経済組織の成員資格に関する私法的規範ルート」華東政法大学学报2019年第6期参照)。

(15) 許中縁 崔雪炜「土地収用補償制度の機能の地位」浙江社会科学 2019年第10期31頁以降参考。

経済組織の法制度を整備し、集団または農民の財産的権利・利益を確実に保障するかが、現時点で最も重要な課題であろう。

(3) 新しい「土地管理法实施条例（草案）」

改正後の「土地管理法」は、2020年1月1日から施行された。それに応じて、新しい「土地管理法实施条例」が必要とされる。自然資源部は、その条例の草案を制定し、全国で公開の意見募集手続を実施した⁽¹⁶⁾。草案は「土地管理法」の関連規定をもとに、集団所有土地の取用手続をより詳しく定めた。具体的には、土地の現状調査、事前の公開公告、社会安定リスク評価、強制執行、補償の基準などに関する定めである。

しかし、学界での評価をみると、これに対する批判的な意見が少なくなかった⁽¹⁷⁾。例えば、沈開挙（鄭州大学）は、「取用の決定手続は決して政府内部のみで決めるべきものではなく、『行政許可法』の規定を参照し、手続きの公開・透明を確保しなければならない」と強調し、関連規定が詳細を定めていないこと及び取用手続きが不透明であることを批判した。陳小君（廣東外語外貿大学）は、この条例の根拠法が「土地管理法」ではなく「立法法」であるはずであって、それにも関わらず、草案の内容が実質的に「土地管理法」の授權範囲を超えていると指摘し、行政立法権の逸脱もしくは立法技術の不足だと厳しく批判した。石佳友（中国人民大学）は、草案は改正後の「土地管理法」30条の定める利害関係者への意見聴取について規定をしておらず、それを補完すべきだと指摘した。

条例は下位法として、国务院の行政条例に過ぎないから、草案はあくまでも「土地管理法」をもとに作られたものであり、その立法権限を超えてはならない。土地取用の手続的規定は従前と比べて前進したが、結局、土地の取用は政府の政策に依存するところが多い。また、集団所有制度それ自体の曖昧さもあ

(16) 新しい「土地管理法实施条例（草案）」の詳細については、《中华人民共和国土地管理法实施条例（修订草案）》（征求意见稿）（自然資源部ホームページ <http://www.mnr.gov.cn/>）を参照。

(17) 『「土地管理法实施条例」改正の重大問題の学術研究シンポジウム』（2020年4月20日）は、今度の「土地管理法实施条例」改正草案に関して、最も大きな規模であった学術討論会だといわれる。以下の学者意見は、会議での発言を元に整理した。詳細は、「中国土地科学」誌の WeChat 公式アカウント（中国土地科学）公開記事で参照することができる。

り、国は、法的な統制だけではなく、集団土地に関しては歴史・政治的要因を考慮した面が大きいのではないかとと思われる。

4 司法救済制度の改善に向けて

(1) 「行政訴訟法」の改正

中国「行政訴訟法（行政事件訴訟法）」は、1989年に制定され、1990年10月から施行された。「2011年末までの行政事件の一審受理件数は約180万件、近年は年間10万件を超えている」、「日本の2011年度の全国地方裁判所行政訴訟事件新受件数が2287件であったと比較すれば、事件数の膨大さは歴然である」といわれる⁽¹⁸⁾。

他方で、同法は施行されてから、24年にわたって未改正のままであり、社会主義民主法制建設が深化するにつれて、行政訴訟法制度と社会経済の発展との「不調和、不適合」などの問題が深刻化していると指摘されている⁽¹⁹⁾。

しかし近年、一連の法の改正により、中国の土地収用に関する救済制度が改善されてきた。2011年に、「家屋収用補償条例」は、「被収用者が市・県人民政府のした収用決定に対して不服を有する場合、法により行政不服審査を請求しまたは行政事件訴訟を提起することができる」と定め、初めて国务院条例で土地の私的な権利者側に、土地収用の争いにつき行政事件訴訟を提起できると認めた。2014年に、「行政訴訟法」の改正（2015年から施行）をきっかけに、被収用者が土地収用につき行政事件訴訟を提起する権利が法律で認められた⁽²⁰⁾。こうしたことから、土地収用を行政訴訟で争える時代がやってきたといわれて

(18) 江藤美紀音「中国行政訴訟法・行政関連法研修報告」法務省「ICD NEWS」第52号（2012年）101頁参照。一方、何海波（清華大学教授）は、ドイツでは年間約50万件の行政訴訟が受理された例を挙げて、中国で行政訴訟事件数が極めて少ないと指摘した（何海波「行政訴訟法改正後の懸念」中国改革2014年第12期参照）。

(19) 全人代ホームページ（中国人大網）「行政訴訟法修正案（草案）に関する説明」。http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-12/23/content_1892443.htm（2013年12月23日、現在2020年1月3日）参照。

(20) 「行政訴訟法」（2015年改正）第12条：「人民法院は、公民、法人またはそのほか単位が提起した以下の訴訟を受理する……、（五）収用決定及び補償決定に対して不服である場合……、（十二）行政機関がその人身権、財産権など合法的な権益を侵害したと考える場合……」

いる。

(2) 補償額の争い

日本では、事業認定及び収用裁決はいずれも行政不服申立の対象にも、取消訴訟の対象にもなる。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²¹⁾とされている（「土地収用法」132条、133条）。

中国では、都市部の家屋収用に当たっては、被収用者は収用・補償決定について、行政不服申立てをし、または行政事件訴訟を提起することができる（「家屋収用補償条例」14条、26条）。しかし、補償に関する具体的事項について紛争がある場合に、いずれのルートを通しての救済となるかに関して明確な法規定がないため、裁判実務は混乱している。また、農村部の土地収用の際、補償基準に対する異議は、県級以上の地方人民政府によって調整される。また、調整が無効である場合に、土地収用決定を批准した人民政府はそれを解決する（「土地管理法实施条例」25条）。

実際には、収用に関する社会問題のほとんどは、補償が争点となっている。この種の紛争について、人民法院は、2019年12月10日に最高人民法院が公布した「行政協議事件の審理に関する若干の規定」2条に基づいて、公民、法人またはそのほか組織が土地・家屋収用補償協議につき提起した行政事件訴訟を受理しなければならないものとされている⁽²¹⁾。収用補償協議は、補償額など具体的な事項が記入されているから、補償額についての紛争は、行政事件として訴えられることとなる。

(3) 司法審査について

1) 審査の対象

2014年の「行政訴訟法」改正は、収用の決定または補償の決定に対する不服の訴訟、土地・家屋の徴収補償協議の不履行・違約履行または違法変更・解除を理由とする訴訟などについて、人民法院は受理すべき旨を定めた。ただし、家屋の強制的取り壊し・立退きなどの強制執行が、直ちに審査の対象に当たるか否かについては、明記されなかった。

(21) 最高人民法院ホームページ「行政協議事件の審理に関する若干な規定」
<http://courtapp.chinacourt.org/fabu-xiangqing-207581.html>（2019年12月10日、現在2020年1月3日）参照。当該規定（司法解釈）は、2020年1月1日から施行された。

また、「人民法院は行政事件を審理する際には、法律と行政法規、地方の法規を根拠とする」(63条)点にも注意する必要がある。審査の対象は「行政行為」のみであるから、行政法規・命令・決定など行政立法の性格を持つものは審査の範囲から除外される(13条)。また、授益的行政処分の取消しや撤回、行政機関の一般的決定や命令などの行政訴訟法所定の「受理範囲」から外れる一般的処分は、行政訴訟事項から除外される⁽²²⁾。

2) 審査の方式

当法は、行政行為の違法事由を、①主要な証拠の不足、②法律・法規の適用の錯誤、③法定手続違反、④職権踰越、⑤職権濫用、⑥明らかな不当、という6種類とする。しかし、審査の方式は依然として、行政行為の適当性・適法性の審査ではなく、その「合法性」にのみ対する審査に止まっている⁽²³⁾。

3) 行政事件の訴訟類型

日本法の視点からみると、中国「行政訴訟法」は「抗告訴訟」を主な行政事件訴訟の類型とする。その他の「当事者訴訟」「民衆訴訟」「機関訴訟」などに該当する類型は同法には規定がない。行政事件訴訟の判決の類型については、同法は明文の規定を設けていないが、①棄却判決、②取消判決、③義務付け判決、④給付判決、⑤違法確認の判決、⑥無効確認の判決、⑦判決の変更、との7種類に分けられる、という説がある⁽²⁴⁾。

これらを、日本法にいう抗告訴訟の類型と照らしあわせてみると、おおむね、②は処分・裁決の取消しの訴え、③と④は義務付けの訴え、⑤は不作為の違法確認の訴え、⑥は無効等確認の訴え、というように理解すれば、特に問題がないと思われる。補足として、⑤は不作為の場合のみならず、行政行為が違法であると法院が確認すべき場合も含まれる点(「行政訴訟法」74条、75条)を指摘しておく。

ただし、日本法にいう「差止めの訴え」「仮の義務付け」「仮の差止め」に当たるような内容は、中国の現行法では定められていない。それゆえ、家屋の強制的な取り壊しなど原状回復が困難である事案について、あらかじめ実質的な国民の権利保護・救済を図ることは困難なのが現状である。要するに、改正後

(22) この問題点については、尹龍澤「中国行政訴訟法の特徴と問題点について」創価法学22(1)(1992年)80頁以下を参照。

(23) 「行政訴訟法」第6条は、「人民法院が行政事件を審理する際に、行政行為が合法か否かを審査する」と定める。

(24) 郭修江「行政訴訟判決方式の類型化」中国審判、2018年7期参考。

の「土地管理法」「行政訴訟法」及び現行の「家屋収用補償条例」「土地管理法実施条例」などからなる中国の土地収用に関わる司法救済制度は、近年、特に「訴訟を提起できる」という利益の確保を中心に立法と改正の作業が進められてきたが、行政事件訴訟制度の全体をみれば、救済のルートが制限されており、依然として改善の余地が大きいといわざるをえない。また、収用という強力な公権力の行使に対して、当事者の権利・利益をいかに確実に保障するのは、改正後においても重要な課題である。

(4) 強制執行について

行政上の強制執行について、日本の行政代執行法は、代執行を行政上の強制執行の原則的手段とし、人権の侵害を防ぐために、直接強制と執行罰は個別法に規定される場合に限り認められるものとしている。収用により用地を取得する場合には、事業者の申請により、都道府県知事は行政代執行をすることができる（「土地収用法」102条の2第2項）。

中国の「行政強制法」は、行政強制を「行政強制措置」と「行政強制執行」との2種類に分けている（2条）⁽²⁵⁾。収用活動では、特に「行政強制執行」によって生じた紛争が多かった。この問題に関し、中国では、不正な強制手段による人権侵害などの社会的事件を防止するための一連の立法作業（「家屋収用補償条例」など）と司法解釈が行われてきたが、この種の事件は根絶されなかった。基本的な問題として、政府側が一方的な強制収用を行う傾向があり、特に農村土地の収用において民衆参加・公開聴取など民主的な手続きが欠如しているという点があった。今回の「土地管理法」の改正における収用手段の改善に向けた内容が今後いかなる効果をもたらすのかに、注目していきたい。

また、いわゆる「違法な建築」をめぐる補償の問題もある。現行法は、その強制的な取壊しについて「補償を行わない」ことを原則としている⁽²⁶⁾。しかし、違法な建築か否かを判断する主体も、収用活動を行う主体も、同じ行政機関である。そして、最高人民法院の2013年司法解釈によって、行政機関は、違

(25) 大雑把にいうと、「行政強制措置」とは日本法にいう「行政上の即時強制」に近い概念であり、そして、「行政強制執行」とは日本法にいう「行政上の強制執行」に当たると考えられる。

(26) 「家屋収用補償条例」第24条は、「市・県の人民政府は…違法な建築または批准された期限が終了した臨時建築だと判定した場合には、補償しない」と定める。

法な建築に対する強制的執行を、法院に執行の申請をすることなく直ちに行なうことができるのである⁽²⁷⁾。要するに、この点に関する有効かつ実質的な司法審査が欠如しているため、被収用者側にとっての救済の途はきわめて不十分なのである⁽²⁸⁾。

おわりに

中国憲法は、「社会主義市場経済を実施する」「公民の合法的な私有財産を犯してはならない」と定める（15条、13条）。前述のように、中国では、公式には土地の公有制度が採用されているが、実際には土地の使用権の譲与、家屋の私的所有や売買などが認められている。特に土地収用などの場合、強力な公権力が行使されることになるが、その過程の中でいかにして人権の侵害を防止しながら迅速に国家建設を推進し、「公」と「私」のバランスを調和させるかという点が、「社会主義公有制度を実施する」という公式見解との関係で、大きな課題となる。

二元的土地所有制度の下で、中国の土地収用制度は都市か農村かによって大きく異なっている。また、関連する法規定も度々改廃されるため、全体的にみれば複雑な構造となっている。近年、「土地管理法」「行政訴訟法」「家屋収用補償条例」などの法改正または法制定は、土地収用制度に大きな変革をもたらした。その主要な内容は、①公益事業の規定、②公平な補償原則の成立、③収用手続の改善、④救済制度の改善、であった。これらの点は、特に、強制的な行政収用に制限を加えること、農民への補償額の増加、救済の途の増加などに有益な影響を与えうることとなり、従来の不整備な土地収用制度と比べて、大幅に前進した内容だと評価できる。

ところで、中国憲法は、「社会主義経済制度の基礎は、生産手段の社会主義公有制度であり」、「社会主義の公共財産は神聖不可侵である」と定める（6条、12条）。国有の土地と集団所有の土地とはいずれも「公有」である。このような背景の下で、土地管理法は、「土地の社会主義公有制度を実施する」と唱える。近年の法改正も、この大原則を堅持したままである。また、国家が厳格な土地の用途の管理制度を実施するため、土地の使用、譲与、譲渡などを厳

(27) 2013年3月25日に最高人民法院が公布した司法解釈「違法的建築物・構築物・施設などの強制的取壊しに関する批復」を参照。

(28) 楊・前掲注(13)130頁以下。

しく制限するという点は、変わらなかった。いうまでもなく、都市部の土地は国家所有であり、そして農村部において、土地の集団所有それ自体は、法的に曖昧な点が多く、実質的にも政府の管理の下にある。このような大きな背景の下で、近年の法改正は、土地の公有制度の堅持を前提としたものであり、極めて限定的な内容に止まったと考える。

そして、司法審査の面についていえば、違憲審査制度は承認されておらず、また、現行の行政事件訴訟制度では被収用者の権利利益の救済は不十分な状況にある。今後、中国の土地制度についてどこまで抜本的な改革が行われるのかは、様々な政策が錯綜しているため、定かではないのである。