



収用補償の日中比較—生活再建補償を中心に

楊, 雅舒

(Degree)

博士 (法学)

(Date of Degree)

2018-09-12

(Date of Publication)

2022-09-12

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第7264号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007264>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士学位論文

収用補償の日中比較—生活再建補償を中心に

神戸大学大学院法学研究科

専攻：理論法学専攻

指導教授：角松生史

学籍番号：117J013J

氏名：楊雅舒

提出年月日：2018年7月10日

論文要旨

中国では、急速な経済発展による土地需要の急速な拡大に伴い、各地で土地収用問題が多発している。土地収用の範囲、規模、速度が拡大化、加速化すると共に、土地をめぐる諸問題が頻発しており、少なくない事例において、争議や紛争などの大きな社会問題となっている。現在の中国の土地収用制度には、収用手続の不十分さ、収用補償金額の低さ、救済手段の欠如などの問題点がある。

日本国憲法第29条第3項は、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と規定している。従来通説は、同条項は財産権の侵害に対する補償を定めたものである、と解してきたが、ダム建設など大規模な公共事業が行われる場合、当該地域社会は大きく変貌し、地域住民の生活基盤も大きな影響を受けることになる。そのような場合、被収用者の財産的損失に対して補償するだけでは、被収用者やその他の関係人の従前の生活が保障されたことにはならないことから、公共事業の施行に伴って生活基盤を失う者が従前の生活を維持し回復するために必要な費用や便益の供与という「生活権補償」に関する議論がなされた。

本論文は、日中両国の収用補償について、財産権補償と生活再建措置の関係という観点から比較を試みるものであり、中国における収用補償制度の問題点を整理した上で、日本法からどのような示唆が得られるかについて検討する。

本論文は十章から構成され、それぞれの内容は次の通りである。

第一章は、本研究の目的と本論文の構成について述べる。

第二章は、中国における用地取得と土地制度の現状をまとめる。中国では、憲法第10条で土地所有制の二元構造(国家所有と集団所有)、また土地管理法第2条で社会主義公有制を規定している。本章は、国有土地所有権に対する「全人民」という言葉の不自然さと、集団所有地所有権をめぐる実際的な混乱状態を指摘する。このような現状は、収用補償の混乱に繋がっている。

第三章は、中国の現在の土地政策の特徴の根源を探究するため、建国から現在に至るまでの土地収用補償制度の沿革を検討する。同章第(二)節は、法制度の変化を時系列で分析し、第(三)節はその特徴を考察する。

第四章は、中国の現行法における農地の収用と補償に関する法規定を検討する。

第五章は、射洪県柳樹電航工程を例として、農地収用補償の実務を分析し、法規定との相違点を指摘する。

第六章は、中国集団土地収用制度に関する所見を検討し、補償範囲と基準の問題に加えて、被収用者の範囲、集団の意思決定、集団と個人間の補償の配分等について問題があることを指摘する。土地補償費と安置補助費の配分については、裁判例の検討を通じて、救済手段の不足を指摘する。また、補償範囲と基準に関連して、「失地農民」問題に示されている補償の不十分さを指摘する。第七章は、都市建築物の収用と補償を考察する。2011年に公布された「国有土地上建築物収用・補償条例」をベースとして、中国国有土地上建築物の収用と補償の現状を検討する。

第八章は、謝洪鎮金華沐水小鎮を例として、都市建築物収用補償の実務を分析し、法規定との相違点を指摘する。

第九章は、日本における収用補償について検討する。憲法 29 条 3 項が求める「正当な補償」の下で、生活権補償を含む財産的損失以外の損失補償の可否についての学説・裁判例を分析する。現行法上、生活権補償を独立の項目とすることについては、基本的に否定されているが、実際の補償規定の中には生活権補償的要素が含まれることを分析する。

以上の検討を受けて、第十章は、日中の収用補償を比較し、中国法への示唆を明らかにする。日本法との対比を通して、中国の現行補償制度の基準と範囲に関して提言を行う。また、前述した日本の生活権補償に関する分析を踏まえて、中国「安置」補償改革に向けた提言を行う。第十一章は本稿の考察のまとめである。

目次

第一章	はじめに.....	1
第二章	中国における用地取得と土地制度.....	2
	(一) 収用概念.....	2
	(二) 社会主義公有制.....	3
	(1) 中国の土地所有制度.....	3
	(2) 社会主義公有制の問題点.....	4
第三章	中国における収用補償制度の沿革.....	6
	(一) 中国における収用補償制度の形成.....	6
	(二) 中国収用補償制度の変革.....	8
	(1) 第一次変革（1958年～1986年）.....	8
	(2) 第二次変革（1987年～1994年）.....	10
	(3) 第三次変革（1995年～2018年現在）.....	11
	(三) 中国における収用補償制度変革の特徴.....	14
	(1) 国家利益を優先した補償基準の明確化.....	14
	(2) 国有化構想の度々の登場と挫折.....	16
	(3) 市場価格化の限界.....	16
第四章	現行法における農地の収用と補償.....	17
	(一) 憲法・物権法・土地管理法の規定.....	17
	(二) 農地収用の手続.....	18
	(三) 耕地の収用の場合の補償規定.....	22
	(四) その他の土地の収用の場合.....	23
	(五) 安置補助費の概念.....	23
第五章	農地収用補償の実際—射洪県柳樹電航工程を例として.....	24
	(一) 射洪県の概況.....	24
	(二) 射洪県の集団所有土地収用に伴う補償に関する規定.....	24
	(三) 射洪県柳樹電航工程について.....	25
	(四) 射洪県柳樹電航工程の補償に関する諸規定.....	25
	(五) 柳樹電航工程に伴う収用補償.....	26
第六章	中国集団土地収用制度に関する所見.....	31
	(一) 被収用者の範囲について.....	31
	(二) 農民集団の意思決定について.....	32
	(三) 集団と個人間の補償の配分について.....	33
	(四) 失地農民問題について.....	38
	(1) 補償及び安置.....	39
	(2) 被収用農民の就業問題.....	40
	(3) 職業の訓練.....	40
	(4) 社会保障.....	41
第七章	都市建築物の収用と補償.....	42
	(一) 都市建築物の収用の手続.....	44
	(二) 都市建築物の収用における「公平な補償」.....	46
	(1) 「公平な補償」.....	46

(2) 補償範囲と基準.....	47
(3) 補償方式—金銭補償と現物補償の選択制.....	48
(三) 国有土地使用権の価値算定方法の問題点.....	48
第八章 都市建築物収用補償の実際—謝洪鎮金華沐水小鎮を例として.....	49
(一) 金華沐水小鎮事業.....	49
(二) 収用範囲.....	49
(三) 建築物所有権の認定及び用途の確認.....	49
(四) 被収用建築物補償面積の確認.....	50
(五) 被収用建築物の補償方式と基準.....	50
(六) 実例から見た国有土地上建築物収用補償に対する所見.....	54
(1) 「公平な補償」から見た市場性の重視.....	54
(2) 国有土地上建築物収用補償における「安置補助費」の役割の小ささ.....	54
第九章 日本における収用補償及び生活権補償.....	54
(一) 憲法29条3項の「正当な補償」.....	54
(1) 相当補償説と完全補償説.....	54
(2) 財産的損失以外の損失補償の可否.....	56
(二) 現行法における土地取得及び補償.....	56
(三) 生活権補償の概念.....	58
(四) 生活権補償の沿革.....	60
(1) 土地収用補償制度の沿革.....	60
① 明治憲法制定以前の土地収用制度.....	61
② 明治憲法の下での土地収用補償制度.....	61
③ 現行憲法の下での土地収用補償制度.....	61
(2) 生活権補償の沿革.....	61
① 補償契約.....	62
② 土地収用法.....	62
③ 資源審査会勧告.....	63
④ 電源開発損失補償要綱.....	63
⑤ 公共用地取得特別措置法.....	63
⑥ 基準要綱.....	64
⑦ 用対連基準と平成10年(1998年)改正.....	65
(五) 通損補償と生活権補償との関係・憲法上の根拠.....	66
(六) 現行制度下における生活権補償とその限界.....	69
(七) 生活権補償の憲法上の根拠.....	73
第十章 中国法への示唆.....	77
(一) 中国土地収用補償における生活権補償的発想.....	77
(1) 土地所有制の不完全.....	77
(2) 不完全な所有制に基づく補償の生活権補償的性格.....	78
(二) 補償基準について.....	80
ここまで見てきたように、中国の集団所有地に対する収用補償は、生活権補償を理念とする側面が大きい。実際にはそれは、必ずしも被収用者の生活を維持できる補償ではなかった。以下この点を検討する。.....	80
(1) 対価補償.....	80
(2) 地上付着物の補償.....	80

(3) 現物補償.....	81
(三) 補償範囲の比較.....	82
(四) 手続、救済の比較.....	83
(五) 都市建築物の収用について.....	84
(六) 現行土地収用補償制度に関する所見及び提言.....	85
(1) 収用補償協議の明確化.....	85
(2) 補償項目と算定方法の統一.....	86
(3) 公共利益の明確化.....	86
(4) 土地出讓制度の改革.....	87
(5) 土地所有制の改革.....	89
第十一章 結論.....	93

第一章 はじめに

中国では都市開発が急激に進んでいる。急速な経済発展による土地需要の急速な拡大に伴い、各地で土地収用問題が多発している。土地収用の範囲、規模、速度が拡大化、加速化すると共に、土地をめぐる諸問題が頻発しており、少なくない事例において、争議や紛争などの大きな社会問題となっている。現在の中国の土地収用制度には、収用手続の不十分さ、収用補償金額の低さ、救済手段の欠如などの問題点がある。そのため、集団所有地を奪われた農民や都市の建築物を収用された者の権利が侵害され、生活が不安定な状況に陥ることも多発しているのである。

一方、日本国憲法第29条第3項は、「私有財産は、正当な補償の下に、公共のために用ひることができる。」と規定している。従来通説は、同条項は財産権の侵害に対する補償を定めたものである、と解してきたが、ダム建設など大規模な公共事業が行われる場合、当該地域社会は大きく変貌し、地域住民の生活基盤も大きな影響を受けることになる。そのような場合、被収用者の財産的損失に対して補償するだけでは、被収用者やその他の関係人の従前の生活が保障されたことにはならないことから、生活基盤を失う者が従前の生活を維持し回復するために必要な費用や便益の供与という「生活再建措置」ないし「生活権補償」に関する議論がなされた。

この論文は、日中両国の収用補償について、「財産権補償」と「生活権補償」の関係という観点から比較を試みるものであり、中国における収用補償制度の問題点を整理した上で、日本法からどのような示唆があるかについて検討する。

本論文は十章から構成され、それぞれの内容は次の通りである。

第一章は、本研究の目的と本論文の構成について述べる。

第二章は、中国における用地取得と土地制度の現状をまとめる。中国では、憲法10条で土地所有制の二元構造(国家所有と集団所有)、また土地管理法2条で社会主義公有制を規定している。本章は、国有土地所有権に対する「全人民」という言葉の不自然さと、集団所有地所有権をめぐる実際的な混乱状態を指摘する。このような現状は、収用補償の混乱に繋がっている。

第三章は、中国の現在の土地政策の特徴の根源を探究するため、建国から現在に至るまでの土地収用補償制度の沿革を検討する。同章第(二)節は、法制度の変化を時系列で分析し、第(三)節はその特徴を考察する。

第四章は、中国現行法における農地の収用と補償を考査する。

第五章は、射洪県柳樹電航工程を例として、農地収用補償の実務を検討する。

第六章は、中国集団土地収用制度に関する所見を検討し、被収用者の範囲、集団所有地所有者の代表、土地補償費と安置補助費の配分についての問題があることを指摘する。「土地補償費と安置補助費の配分」について、裁判例の検討を通じて、救済手段の不足を指摘する。また、「失地農民」問題と社会保障制度の不足について検討する。

第七章は、都市建築物の収用と補償を考察する。2011年施行された「国有土地上建築物収用・補償条例」をベースとして、中国国有土地の収用と補償の現状を検討する。

第八章は、謝洪鎮金華沐水小鎮を例として、都市建築物収用補償の実際を検討し、実務と法規の違いを明らかにする。また同章第(七)節は、国有土地上建築物収用補償に対する所見をまとめる。

第九章は、日本における収用補償及び生活権補償について考査する。「正当な補償」の

下で、生活権補償を含む財産損失以外の損失補償の可否について、学説・裁判例を検討する。生活権補償を独立の項目とすることについては、基本的に否定されているが、現行法の補償規定の中には生活権補償的要素が含まれることを分析する。

以上の検討をうけて、第十章は、日中の収用補償を比較し、中国法への示唆を明らかにする。日本法との対比を通して、中国の現行補償制度の基準と範囲に関して提言を行う。また、前述した日本の生活権補償に関する分析を踏まえて、中国「安置」補償改革に向けた提言を行う。第十一章は本稿の考察のまとめである。

第二章 中国における用地取得と土地制度

中国の土地所有制度は、土地公有制に基づく二元的土地所有制度がとられている。中国の土地収用補償制度を検討するには、この独特な土地所有制について議論する必要がある。

(一) 収用概念

中国では、日本の土地収用法第2条の「収用」及び「使用」に当たる語として、「徴収（簡体字で「征收」）」及び「徴用（同じく「征用」）」を用いる。平松弘光の考証によれば、「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』というのものもあるが、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」¹とされる。

2004年の憲法改正で「徴収」と「徴用」が区分されたが、それまでは混用される場合も多かった。上記の平松によれば、土地の所有権、「徴用」は土地の使用権を対象とし、それぞれ日本の「収用」と「使用」の概念に相当することになる。

これに対して、渠濤は、「物権法」第42条、第44条の収用補償に関する規定は、物権法が成立する前の現行行政法に定められた内容を取り入れた上で補充したものとされ、「徴用は、社会の緊急事態のもとでの突発的に需要に基づくものであり、私権は公共の福祉に従うという民法の最も基本的な原則から私人の所有権がこれに対抗することができない……さらに徴用された財産の所有者に対する事後の処理においても国家による最終の判断に従うほかない。これに対し、収用は徴用ほどの緊急性を伴うものではなく、その中心的な問題は、国家はどのような要件に基づき所有権者の意思とは無関係にその財産を強制的に取得することができるか、および収用が認められた場合の収用財産に対する補償

¹平松弘光「日本法からみた中国の土地収用制度」『総合政策論叢24』85～102頁（101頁注（1））（2012年）。なお参照、楊官鵬『日中の土地収用制度の比較法的研究』（プロGRESS、2017年）122～123頁

の公正性という点に集約される。」²と述べ、徴用と徴収は緊急性の程度で区別されるとする。

このように「徴収」および「徴用」は、日本の「収用」及び「使用」の概念と概ね共通するが、完全に一致するものではないと言えよう。

(二) 社会主義公有制

(1) 中国の土地所有制度³

中国では、現行憲法第10条は、「都市部の土地は、国家所有に属する。農村及び都市郊外区域の土地は、法律により国家所有に属すると定めるものを除いて、集団所有に属する」と定めている。また、中国の土地に関する基本的な法律である「中華人民共和国土地管理法」（以下「土地管理法という」）第2条は、「中華人民共和国は土地の公有制を実施する。すなわち、全人民所有制と労働者集団所有制である」と定めている。中国では、土地は全て国家又は集団経済組織が所有し、私人の所有が禁止されている。基本的に都市部の土地は国家所有に属し、農村の土地は集団所有に属する。しかし、土地の一定期間内の部分使用権、収益、処分権を私人に分けることができ、所有権と使用権を分離させることができる。私人は土地の所有権を持つことはできないが、国有土地の使用権や集団所有地の請負経営権を持つことができる。国有土地・集団所有地にかかわらず、土地の運命を決定する権利を持っているのは国である（所有者である集団には、土地所有権を譲渡する権利や、用途を変更する権利は認められていない）。中国ではこのような土地所有制、いわゆる社会主義公有制が実施されている。

土地公有制は政府の主導的役割を發揮するための制度的保障を提供し、国は社会経済の発展の必要に応じて土地の統一的管理と利用を行うことができ、土地開発利用規模の総合的調整を行い、土地資源の全体的効果を十分に發揮するように、低コストで高速な経済発展を進めることができる。マルクス主義の理論によると、土地私有制は少数の人が多数の人を搾取し、大きな不公平を招くこととなる。社会主義国である中国にとって、土地の公有制は重要な特徴の一つである。

土地の国家所有とは、国家が、法律に基づき、国家の土地を占有、使用、収益及び処分することをいう。前述した憲法第10条第1項及び物権法第47条「都市部の土地は、国家の所有に属する。法律で国家の所有に属すると規定する農村と都市近郊区の土地は、国家の所有に属する。」の規定から、国家所有土地の範囲には、都市部の土地及び法律で定めた国家所有に属する農村及び都市近郊区の土地が含まれることが分かる。

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経済組織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、憲法第10条及び土地管理法第8条が「農村及び都市郊外地区の土地は、法律により国家の所有に属すると定められたものを除き、集団の所有に属する。宅基地⁴、自留地及び自留山も、集団的所有に属する。」としている。土地集団所有の第一の特徴は、当然のことではあるが、国有土地と違って、全国で統一的な所有権主体がないことである。集団所有地は、各農民集団経済組織に属する。

²渠涛「中国物権法における所有権制度—その特色と問題」『中国物権法を考える』83頁（商事法務、2008年）

³ 王利明『民法学』（民法学）（法律出版社、2000年）土地所有制度については同書参照

⁴農村部における専ら住宅用に使う土地。集団から無料で分配される。

また、第二の特徴は、所有の範囲が広いことである。前で述べた法律の条文から見ると、集団所有権は、①集団所有の耕地、②集団所有の林地、山、草原、荒地、河川付近地等、③集団所有の建築物、貯水池、水利施設、教育、文化、衛生、体育施設が占有する土地、④集団郷鎮企業建設の建設用地、⑤農民の宅基地を含むことになる。第三の特徴は、所有権の移転ができないことである。土地の使用権、処分権が集団から分離されることがあるが、これは集団経済組織のメンバーが、特定の利益のため、法によって一時の権利移転をするだけ（請負経営権の賃貸など）であり、集団所有の土地は分割してはならず、所有権の移転は何ら引き起こさない⁵。

国家所有土地については法に基づき有償で土地使用権を譲渡することができる。また、国有の土地は、法により単位（機関、団体、事業体、企業等の総称）又は個人に使用させることができる（土地管理法第9条）。いかなる単位及び個人も、建設を行い、土地を使用する必要があるときは、国有地の使用権を取得しなければならない。そして、国务院が定める土地使用権譲与金等の土地有償使用費その他の費用を納付した後でなければ、土地を使用することができない。新規建設用地の土地有償使用費は30%が中央財政に上納され、70%が関係地方人民政府に留保され、耕地開発のための特定財源とされる（土地管理法第55条）。

このように、中国では、土地の売買を禁止した上で、土地の使用権と所有権を分離させ、その「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⁶が認められているわけである。住宅は私的所有が認められている（物権法第47条、第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用する際には、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第12条）。」⁷有償での使用権設定には、協議、入札、競売の方式がある（同条例第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（物権法第152条）。そして、公共の利益のための都市住民の家屋及び農村土地の所有権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。

（2） 社会主義公有制の問題点

土地管理法第2条は、「中華人民共和国は土地の社会主義公有制、即ち全人民所有制と労働大衆の集団所有制を実行する。全人民所有、即ち国家が所有する土地の所有権は、国

⁵王家福・黄明川『土地法学的理论与实践』（土地法の理論と実践）41頁参照（人民日报出版社、第一版、1991年）

⁶土地管理法第14条は、「農民の集団所有の土地は、その集団経済組織の構成員が経営を請負、栽培業、林業、牧畜業、漁業の生産に従事する。土地の請負経営の期限は30年とする。請負発注側と請負側は請負契約を締結し、双方の権利と義務を約定しなければならない。土地を請負経営する農民には、土地を保護すると共に、請負契約で約束した用途に照らして合理的に土地を利用する義務がある。農民の土地請負経営権は法律の保護をうける。土地の請負経営の期限内において、個別の請負経営者の間で、請負う土地について適当な調整を行う場合は、必ず村民会議の3分の2以上の構成員或いは3分の2以上の村民代表の同意を経なければならない」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。その期間は30年とするが、延長はできる。

⁷平松弘光「日本法からみた中国の土地収用制度」『総合政策論叢』24号87頁

務院が国家を代表して権利を行使する。」と規定し、国有土地の所有者は人民全体であり、國務院はその代表として所有権を行使するとみなされている。土地の国家所有権、すなわち国有土地の占有、使用、収益、処分は、人民の意志によって、人民全体の利益のためのものであり、少数人の意志により少数人の利益のためのものになってならない。そのため、「全人民の意志と利益を代表する国家だけが所有権の主体になることができ、如何なる単位又は個人も土地国家所有権の主体になることはできない。法に認可された国家行政機関のみ、国家所有の土地を管理する資格がある。」⁸とされている

しかし、「全人民」という言葉は、文面上は集団経済組織に所属する農民を含むはずであるが、国有土地と集団所有土地の二元的構造を考えると、農民の二重土地所有権は不合理である。全人民所有制について、「社会主義全民所有制の全人民は、農民も含まれる。社会主義全民所有制経済は全体人民の利益のためのものであり…農民は全人民所有制経済の発展に力を貢献した。もちろん、今現在の全民所有制は農民集団所有制と併存しており、農民は集団所有制の生産資料を直接占有、支配、使用できるが、全人民所有制の生産資料を直接占有、支配、使用できない。従って、今現在の全人民所有制は、完全なる全人民所有制ではない。」⁹と述べている。

従って、「全人民」は正確な概念とはいえない。また、前述の通り、国有土地の使用は國務院が定める土地使用権譲与金等の土地有償使用費その他の費用を納付した後でなければ、土地を使用することができない。新規建設用地の土地有償使用費は30%が中央財政に上納され、70%が関係地方人民政府に留保され、耕地開発のための特定財源とされるため、その実際の利益が土地所有者である「全人民」にどのように帰属するのか、そもそも本当に帰属していると言えるのかは懸念される。

また、「集団所有地」の本来の意味は、集団に所属するメンバーの共同所有である。しかし、その実際の権利の帰属については問題が残る。この点について、石川賢作は、「村は住民の自治組織とされているが、郷・鎮政府は国家機関である。農民の集団所有の農地を郷・鎮政府の所有ということは、全人民所有を国有というのと同じ論理である。この論理とは、全人民12億人の財産にたいして、各人が12億分の1の所有権をもつというのは無意味であり、全人民所有は国有、しかも実際には各級政府の主管部門の所有に他ならないというものである。この論理に従えば、郷・鎮レベルにおける集団所有とは実際には地方政府の所有ということになる。また、多くの場合、農地は村の所有とされる。村は自治組織であり、この範囲で農民の集団所有が形成されるというものである。しかし、多くの村民委員会が郷・鎮政府の下部機構として機能していることが指摘されており、農民集団の所有が村所有の名のもとに政府所有に変質して行く危険性をはらんでいる。」¹⁰とし、国有土地と集団所有地の実質上の所有権は政府所有であると指摘している。

また、藤本昭は、「農家経営責任制が導入されたが、農地や水利施設などの農業の生産手段は依然として集団所有のままである。以前の人民公社という農村住民の集団組織（農地の所有権は公社の生産隊に帰属）に代わって、郷（鎮）政府・村がそれら生産手段の所有者となった。しかし農地は各農家の労働力或いは家族数によって分配され、各農家がその経営・耕作を請け負うことになった。したがって、そこでは生産手段の所有権と経営権（耕作権）の分離が実現されている。各農家は農地経営の成果の粗収入から国への税金と

⁸王家福・黄明川・前掲注（5）36頁参照

⁹朱光華他『政治经济学簡明題解社会主义部分』（政治経済学簡潔問題解答集社会主义部分）31頁（陝西人民出版社、1985年）

¹⁰石川賢作「中国農村における『集団所有』制—農地の所有者は誰か—」『経営研究』第13巻第3号 352頁（2000年3月）

郷村への一定の上納金を納めれば、残りはすべて手取りの自家収入となる。また農家の請負農地耕作権を保護する建前から、請負農地耕作権の有償譲渡も認められることになった。こうして人民公社の解体、農家経営請負制の導入により、生産手段（農地）の所有主体（郷村）と経営主体（農家）が分離され、各個別農家が人民公社の生産隊に代わって農業経営の基本的単位となった。」と述べている¹¹。しかし、小田美佐子は、「大多数の地区では、農民集団経済組織はすでに解体し或いは名は残っていても実は亡びており、農民は集団所有権行使の組織形式や手続きを欠き、……いわゆる地方では郷・村幹部の小集団所有となり、甚だしきは、郷・村幹部の個人所有となっているものもある。……ある地方は郷・村幹部は一代地主ボス、土豪劣紳（土地の独占者）に変身したといわれている。このような実態をふまえて、土地集団所有権は『虚有の権利（見せかけの権利）』にすぎないとか、その主体は『空席（虚位）』だとする説もあり、現実には即した検討が課題となっている。」¹²と述べている。

第三章 中国における収用補償制度の沿革¹³

本章では、中国の現在の土地政策の特徴の根源を探究するため、建国から現在に至るまでの土地収用補償制度の沿革を検討する。

（一） 中国における収用補償制度の形成

中国建国前から、中国共産党は独自の特色を持った一連の土地政策を実施していた。これらの政策は、建国後の土地政策に非常に重要な影響を与えた。

1925年10月、中共中央拡大会議では、「大地主、軍閥、官僚及び寺院の土地を没収し、農民に配る」という土地要綱を明確にして、その後毛沢東が作成した「遂川県工农兵政府臨時政綱」（1928年1月）は、「すべて地主、寺院、公共機関所有の田地、山林及びその他付属するものは……農業用地として貧しい人々及び退役軍人に分配する」とし、共産党政権最初の土地政策を確定した¹⁴。

内戦期間中であつた1947年9月13日に「中国土地法大綱」が中国共産党全国土地会議を通過し、同年10月10日に公布された。その主な内容は、「耕者有其田」（耕す者は土地を持つ）の農民的土地制度の実現、地主の土地所有権の廃止、地主の財産の接収、富農の余剰財産の徴収、土地の均分などを規定している。これは、国民党軍の解放区への全面的武力攻撃が始まったことから、封建的・半封建的搾取の土地制度を根本的に廃止して農民の要望にこたえ、その支持を得るためのものであつた¹⁵。

¹¹藤本昭・河内重蔵他『現代中国経済とアジア』112頁（世界思想社、1994年）

¹²小田美佐子『中国土地所有権と所有権』53頁（法律文化社、2002年）

¹³本章の記述は、主に李朔等「城市建设中土地征收法律制度研究」（都市建設における土地の収用法制度の研究）34～43頁（東北大学出版社、2012年）、甘藏春「社会转型与中国土地管理制度改革」（中国の社会変革と土地管理制度の改革）21～31頁（中国發展出版社、2014年）、杜聞「财产征收研究」（財産収用研究）264～266頁（中国法制出版社、2006年）に依拠している。

¹⁴劉蘭英「解读《遂川县工农兵政府临时政纲》核心内涵和现实意义」（遂川県工农兵政府臨時政綱の核心と現実意義を解説）『党史博采』（2017年第4期）14～16頁参照

¹⁵鄭志廷・焦亞葳「论《中国土地法大纲》的历史地位」（『中国土地法大綱』の歴史地位について）参照（河北大学学报、2002年第2巻）

1949年、新中国が建国されたが、一部の地域における内戦が続いていたため、不安定の社会環境の中で土地回収及び資源の集中を目的とする新政策が次々と実施された。

1950年6月24日、中央政務院により新中国最初の土地取得に関する法令「鉄道専用地措置」（鉄道留用土地办法）が施行された。その第6条は、「鉄道の建設のために、元の土地が不十分な場合、又は新しい施設のために土地が必要になった場合、鉄道局は自治体を通じて買収を行う」と規定した。また、第4条は、戦争中に破壊された鉄道が所在する土地で、現に農業に使われている土地について、「使用することを決定したら、播種前に可能な限り通知する必要がある。播種された場合は、回収のために、耕作者の生活状況に応じ必要に応じて補助金を支払う必要がある。」と規定した。

1950年6月28日には、「中国土地改革法」が中央人民政府委員会第8回会議を通過し、同年6月30日に公布された。1947年の「中国土地法大綱」よりも、土地改革法の規定は、詳細かつ具体的になっている。その第1条は、「農村生産力を解放し、農業生産を発展させて新しい中国の工業化の道を開くために、封建的な地主土地所有制を廃除し、農民の土地所有制を実施する。」と規定し、耕作主義をとることを明確にした。補償について、「祠堂、寺院、修道院、教育、学校及び他団体所有の土地を徴収する」が、「上記の土地収入に依存する学校、孤児院、老人ホーム、病院などについて、地方人民政府は適切な解決を果たすために資金を別途調達する」と規定している（同法第3条）。この時の土地取得は主に新政権の安定を維持するためのものであって、強い強制性と補償の低さが特徴的であった。

1950年9月16日の中央人民政府「鉄道専用地措置に関する解釈」（中央人民政府政務院“关于铁路留用土地办法的几点解释”）は、初めて「土地収用」という言葉を用いた。また、同年11月21日、政務院が公布した「都市郊外土地改革条例」（城市郊区土地改革条例）第14条は、「国家は都市建設及びその他の需要のために私人所有の農業土地を徴用する必要がある場合、適正な価格を支払うか、同等の国有土地と交換する。土地を耕作している農民も適切に安置しなければならず、土地の生産投資（井戸や植林など）やその他の損失が公正かつ合理的に補償されなければならない。」と規定し、法令中初めて「安置」という概念を用いた。

上記都市郊外土地改革条例は、新中国の土地収用制度を確立したが、「原則的な規定に過ぎず、明確な基準と操作性を欠いていた」¹⁶。

1949年建国後、政府は重化学工業発展戦略を採用し、急速な産業化を最優先としていたため、工業の発展とともに工場などの用地需要が高まっていった。他方で、当時の中国では、土地改革が進んでおり、土地改革法第10条は「没収された土地やその他の生産資源は、この法律の規定により国家が所有するもの以外、すべて郷農民組合によって受け入れられ、統一的かつ公正で妥当な方法で、土地がないか少ない、又は他の生産資源を持っていない農民に配分する。」とし、土地は農民個人に所有するように分配されていた。

農民から建設用地を確保するため、1953年12月5日、「国家建設徴用土地弁法」（国家建設征用土地办法）が施行された。第3条は、「建設のための土地収用は…国家建設に必要な土地を確保するだけでなく、当地の人々の利益も確保し、被収用者の生産生活を適切に安置しなければならない。一時安置できない場合、適切な安置を待つか、他の土地を収用する。」と規定し、第7条は、「徴用された土地は国有地と公有地をできるだけ使用して交換しなければならないが、その土地の調整が不可能、又は交換後被収用者の生産、生活に影響がある場合、補償金又は補助金を支給する。」補償金額については、「地方人民委員会、起業者、被収用者の共同評価によって決定する。」（同弁法第7条）一般地の

¹⁶李朔等・前掲注（13）36頁

補償基準は、「最近3年から5年間の生産総量を標準として」(同弁法第7条)決めていた。

この時期の国有土地について、1954年9月、新中国初の憲法として「中華人民共和國憲法」が公布された。同憲法第13条は、「国家は、公共利益のため、法律で定められた条件に従って、都市、農村の土地及びその他の生産資源を買収、収用、或いは国有にすることができる。」と規定し、収用された土地は直接国有土地に変わることを明確にした。

この時期の収用に対する補償は、国家建設徴用土地弁法により、以下のようになっていた。

収用対象	農村私有地	都市部私有地	公有地及び国有地
補償基準	<p>土地補償費:当該土地3~5年の総生産値</p> <p>代替地がある場合、移転料を支給</p> <p>地上付着物及び青苗補償:公平合理的代価</p> <p>墓地の場合は移転料を補償</p>	<p>地上建築物及びその他の付着物:公平合理的代価</p> <p>建築物と土地が同じ権利者に属す場合:土地は補償しない</p> <p>建築物と土地が違う権利者に属す場合:土地所有者の生活状況によって、適当な補償をする</p> <p>空き地は無償で収用する</p>	<p>当該土地で耕作した農民に対する、その生活状況によって、適当な補助金を補償する</p> <p>地上付着物及び青苗補償:公平合理的代価</p>

(二) 中国収用補償制度の変革

(1) 第一次変革(1958年~1986年)

この時期、初級合作社から高級合作社、人民公社への変遷は、土地の所有権を私有から農村土地集団所有へ変更させた。そして、中国の農業開発戦略と工業開発戦略の統合を開始するために、工業用地のための農地収用が始められた。

1958年1月6日、国家建設徴用弁法が改正され、収用補償金の基準が「最近3年から5年間の生産総量」から「最近2年から4年間の生産総量」へ変更された。その理由は、「人々の利益を守りながら、国の支出も節約する原則で」「農業合作化した後、農民の生産、生活とも改善され、本来の基準は高すぎるようになる。」¹⁷とされる。補償基準は、政治的状況が公有制を過度に強調したことにより¹⁸引き下げられてしまった。また、補償の相手方は、農業合作化が実施されたため、この改正により個人から集団へ移転することになった。同措置の第9条は補償されない場合についても規定している。「収用された集団所有地は、社員大会又は社員代表大会がメンバーの生活に影響を及ぼさず、補償が必要で

¹⁷ 国務院副秘書長陶希晋「国土建設の土地取得についての規則」修正案に関する説明(1958年)

¹⁸ 李朔等・前掲注(13)39頁

ないと認めた場合、県級人民委員会¹⁹の同意が得られれば、補償しない」、また「農業合作社が、当該合作社が使用している非社員所有の土地を収用する場合、土地所有者が農業生産に従事せず、土地収入に基づいて収入を維持しない場合、本人の同意が得られれば補償しなくても良い。」この条項を設ける理由は、「大衆の政治意識が高まるにつれて、少数の土地を収用された農業合作社は、収用が生産と生活に影響を及ぼすとは考えておらず、国家建設に対する熱意を表明するため、補償を辞退した。この精神に対して、国家は激励する。」²⁰とし、国家利益を重視する当時の考え方が原因であった。

当時、農村部にまだ私有土地が存在した。

1962年9月27日、「農村人民公社工作条例修正案」（农村人民公社工作条例修正草案）が公布された。この修正案は、「生産隊範囲内の土地は、全部生産隊に属する。生産隊が所有している土地、隊員の自留地、自留山、宅基地などを含め、賃貸及び売買は一切禁止する。」とし、土地を全部集団所有に変え、農村における私有土地を完全に廃除するものであった。これにより、農地に対する収用補償の相手は、全部個人から集団へ移転することになった。

1966年、文化大革命により中国国内の建設活動の停滞とともに、1976年までの10年間、中国の土地取得補償も基本的に停滞した。文革中の1975年、憲法が改正され、その第7条は、「……人民公社集団経済の発展及び優越性を保証する上で、人民公社社員は少数の自留地及び家庭副業を保有できる。牧畜地域には少数の自留家畜を保有できる。」とし、少量の自留地以外、土地は全部人民公社の所有とすることを憲法上で定め、「各々が能力に応じて働き、労働に応じて分配する」という工分（出勤による計算されたポイント）に基づいた分配政策及び徹底的な共産主義的な土地政策を貫いたが、農民の生産への熱意は深刻な打撃を受けた。

文化大革命が終わって間もないころ、文革の教訓から、農村部において「一大二公」（人民公社の目標は公社以前の高級農業生産協同組合に比べて、一つにはその規模をずっと大きく、二つには財産の公有化をいっそう進めなければならない）体制が終了し、他方で、1953年の「国家建設徴用土地のための措置」はもはや新しい状況に適應することができず、収用は一時に「無法状態」になってしまった。この状況を対応するために、国は、法が禁止していたにもかかわらず民間に事実上存在していた新しい土地制度—生産責任制²¹を受け入れ始めた。人民公社時代の生産隊或いは生産大隊といった集団による管理体制の形態から、各農家単位による自分で生産・分配及び経営を管理する形態へと変化していった。1978年、改革開放政策の実施により、経済は引き続き回復し、土地の必要性も高まっていくとともに、新しい土地政策を制定する必要性も現れた。

1982年5月14日、国务院の「国家建設徴用土地条例」（国家建设征用土地条例）が施行され、初めて中国における土地取得の補償の範囲を指定した²²。「条例」第9条は土

¹⁹ 1954年憲法で規定された中国各級地方行政機関、即ち今の地方人民政府である。

²⁰ 国务院副秘書長陶希晋・前掲注（17）

²¹ 農家が政府から一定量の生産を請負、それ以上生産された農作物は、個々の農家が自由に販売できるようにした制度。この制度は、50年代から既に存在したが、文革中は「資本主義の道を歩く」、「二極分化」と批判され、禁止された。生産責任制を承認した第十一回三中全会に先駆けること1978年11月、安徽省鳳陽県小崗村の農民18人は「生死状」に連判し、上級政府に内緒で村内の土地を分配し生産請負を開始した。結果として小崗村では豊作となり、1年間の生産量は過去5年間の総合生産量を超えることができ、生産請負は成功した。

²² 同時に「国家建設徴用土地弁法」は廃止された。

地補償費、住宅、井戸、樹木などの付着物補償費、第10条は安置補助費（具体的な概念については後述する）について規定している。土地補償費・付着物補償費・安置補助費というこの分類は、現在でも使用されている。その中の安置補助費については、「前述の基準に従った土地及び付着物の補償費及び安置補助費では、人々の本来の生産及び生活水準の維持を保障するに至らない場合、省、自治区、或いは直轄市人民政府の審査と承認によって安置補助費を増額することができるが、土地補償費及び安置補助費の合計で取得した土地の年間生産値の20倍を超えてはならない。」としている。即ち、安置補助費の目的は本来の生産及び生活水準の維持であるように解釈できる。しかし、土地補償費及び安置補助費は、個人が所有する付着物に対する補償及び集団の収入にする集団作物の補償以外、全て被収用団体の生産力の向上、余剰労働力の職業のあっせん及び再就業不可の人の生活を補助するために使用されなければならない、他の目的のために使用できないものとされていた（11条）。

また、収用により土地を失い、生産手段を失った農民について、県、市の土地管理機関は被収用団体、起業者及び関連組織が安置の責任を負うように組織すると規定している。

1986年2月、国家土地管理局が設置された。

（2） 第二次変革（1987年～1994年）

1987年1月1日、新中国初の土地に関する法律である「土地管理法」²³が施行された。「土地管理法」の施行は、建国以来土地取得及び補償に関する正式な法律がない時代を終わらせた。収用により土地を失う農民に対する補償について、第27条は、「国家建設のために収用された土地については、起業者は補償を支払うものとする。耕地に対する補償は、収用前の3年間の平均生産値の3倍から6倍とする。その他の土地の補償基準については、耕地補償基準を参照し、各省、自治区、直轄市が各自それぞれ決定する。土地上の付着物及び青苗の補償基準は各省、自治区、直轄市によって各自で決定する。」と規定した。また、土地に対する補償及び地上付着物、青苗補償以外に、28条で安置補償の規定も置かれた²⁴。しかしその基準について、第29条は、「前述の基準に従った土地補償費及び安置補助費では、人々の本来の生産及び生活水準の維持を保障するに至らない場合、省、自治区、或いは直轄市人民政府の承認によって安置補助費を増額することができるが、土地補償費及び安置補助費の合計で取得した土地の収用前三年間平均生産値の20倍を超えてはならない。」と規定している。その他、収用された農民の職業斡旋について、第31条は、「国建設のための土地収用による余剰労働力は、被収用団体、起業者及び関連組織による農業生産や地方企業の展開により安置するように県以上の地方人民政府が組織する。安置ができない場合、条件を充たした人を起業者、その他集団所有制機構、全民所有制機構に配属することができる。その場合、安置補助費は機構に渡す。」と規定し、生産手段を失う農民の再就業について政府が責任を負うようにした。

「土地管理法」制定の翌年、国有土地について、同法は修正された（1988年12月

²³土地管理法の日本語訳として、土地総合研究所

(http://www.lij.jp/html/jli/jli_2005/2005winter_p002.pdf) および

唐山市 (<http://www.e-tangshan.cn/houritu/tochi%20kanri%20hou.pdf>) によるものがある。なお、本論文では、「法律」は全国人民代表大会が定めた法律を指す。

²⁴ その基準は、取得した土地の収用前三年間平均生産値の2～3倍とする。ただし、ムー当たりの安置補助費は、最高でも収用前三年間平均生産値の10倍を超えてはならない。

29日)。第2条第4項で「国有土地と集団所有土地の使用権は、法律に従って移転することができる……」また、第5項で「国は法律に基づき国有土地有料使用制度を実施する。」が追加された。これにより1954年から無償で使用されていた国有土地は有料使用となった。これにより、現在でも使われている国有土地出讓制度が始まった。

改革開放により中国の都市建設と経済発展が急速に進んだ。経済発展の需要を満たすため、1990年5月19日、「中華人民共和国国有土地出讓權讓渡暫行条例」（中華人民共和国国有土地出讓權出讓暫行条例）が施行された。これにより、法律で個別に規定された場合を除き、国内外を問わず、全ての会社、企業、その他の組織及び個人は有料で国有土地の使用権を取得することが可能になった。

1991年3月22日、「都市家屋立退き管理条例」（城市房屋拆迁管理条例）が施行された。

1994年7月5日、「中華人民共和国都市不動産管理法」（中華人民共和国城市房地產管理法）が施行された。これは中国で初めての都市部土地に関する法律である。

この段階の土地収用補償制度については、「実践中現れた問題に対して適切な調整を行い、土地資源を合理的に使用するために、国家建設に必要な土地を確保し、被収用者の生活を適切に安置し、わが国の社会主義の近代化建設を促進するために重要な役割を果たし、基本的に社会経済の発展に適応することができた。」²⁵と評されている。

（3） 第三次変革（1995年～2018年現在）

1990年代以降、社会主義市場経済体制建設という方針が確定し²⁶、多種類の所有制の併存を認めた憲法改正の先導の下に、私的所有財産の保護をめぐる法律制度の整備が著しく進んだ。中国の市場経済の発展に伴い、土地の需要は年々倍増し、相対的に緩和された政策環境は中国の不動産産業の発展を促進し、様々な地方で不動産市場を育成した。その反面、開発区と不動産熱の勢いが強まり、耕地が大幅に占用され²⁷、土地浪費が深刻な状況になってしまった。そのため、1988年土地管理法の規定はもはや90年代の発展状況に合わなくなってきた。80年代から90年代末期までの間に、中国建設用地は2639万ムー²⁸増加し、そのうち81%の2138万ムーが耕地を占用したものであった²⁹。

1998年8月29日、第9回全人代常務委第4回会議で「土地管理法」が改正され、1999年1月1日に施行された。新土地管理法は、国有土地出讓權の回収について、「公共利益のため」という要件を加えた（58条）が、補償が必要という条文は加えなかった。また、収用補償の算定基準について、耕地を収用の土地補償費、安置補助費及び地上付着物及び青苗補償費を含む費用の補償の三種の区分を維持しつつ、土地補償費は、収用前3年平均産値の6倍から10倍とするなど補償算定基準が引き上げられている（47条）。これらの補償で生活水準を維持することが難しい場合の追加補償額も、旧法の「3年平均産値の20倍を超えない」から「30倍を超えない」に変更した。

当時の国土資源部部長周永康は、旧土地管理法補償基準の設定について、「二つの原則

²⁵李朔等・前掲注（13）40頁

²⁶「憲法修正案」1999年3月29日

²⁷李宗植・張潤君『中華人民共和国經濟史』（中華人民共和国經濟史）502～509頁参照（蘭州大学出版社、1999）

²⁸「ムー」（亩）は地積の単位であり、1「ムー」は1ヘクタールの15分の1である。

²⁹劉記遠等「20世紀90年代中国土地利用变化时空特征及其成因分析」（20世紀90年代中国土地利用变化时空特征及びその成因分析）『地理研究』22卷1期（2003年6月）

に従っている」とする。第一に、『国家は公共の利益の必要のために、法律の規定にもとづき、土地を収用することができる』という憲法の規定（第10条）に鑑みると、収用は国家行為であり、農民の義務でもあり、農民が土地を国家に売ることではない。国に収用された土地が再譲渡される時に得た差額は、国家投資によって発生したものであり、原則としては国に帰属すべきである。³⁰として、集団所有地取得に伴う補償の必要性を否定する。他方で、第2の原則として周は、「収用補償は被収用農民の生活水準が低下しないように設定する」と述べる。そして当時の補償基準について「土地補償金と安置補助費の合計は、土地を取得する前の3年間の平均生産値の20倍を超えることはできない。つまり、被収用集団が〔引用者注：最大額である平均生産値の20倍の〕土地補償金と安置補助費をすべて銀行に預けた場合、旧土地管理法制定時点（1986年）³¹の長期預金金利（5%）で計算すれば、所得金利は土地取得前3年間の平均収益に相当する」とし、旧土地管理法の補償原則は上記の二つの原則に従った正しいものだということである。

その上で、収用補償基準の変更について周は、「しかし、土地収用の厳格な管理及び農民の利益を守るためには、最低限の補償基準を適切に改善する必要がある。」とする。そのほか、旧法31条の収用により土地を失う農民の仕事分配についての条文は廃除され、代わりに第50条に、「各級地方政府は、土地が収用された農村集団経済組織及び農民の事業開発運営、企業設立を支援すべきとする。」とし、政府の支援義務を規定した。21世紀に入り、中国の都市化はさらに加速し、耕地収用も進んでいった一方、土地を失った農民も増え、これにより土地取得時の衝突や社会問題も増えた。

2004年3月、憲法が改正され、土地収用補償の条文が追加された。第10条3項に、「国家は公共の利益の必要のために、法律の規定にもとづき、土地を収用ないし徴用を行い、併せて補償する。」とし、収用について補償を与えることが明記された。

2004年4月29日、国務院は「土地市場規制の強化と厳格な土地管理の整備に関する緊急通知」（关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知）を施行した。その背景には、「鉄本事件」として知られる事件がある。民営企業鉄本鋼鉄有限公司の幹部が、もともとは一つの巨大鉄鋼プロジェクトを7つのダミー会社に分けて設立、計22のプロジェクトとして分割申請し、6500ムーを超える土地を不法収用した。4000戸の農民の立ち退きによってこの土地取得が可能となったという³²。この「通知」は、全国の建設用地への農地転換の承認を一時停止し、土地補償について、農民集団所有土地の補償、安置状況を検査し、補償基準の引き下げや補償金の不正流用、傍受及び延滞などの問題を是正すると、規定された。

改正された憲法との整合性を維持するため、2004年8月28日土地管理法が改正された。旧「土地管理法」第2条第4項の「収用」は主に土地所有権の変更であるが、土地所有権の変更がない場合もある。憲法と整合的な2つの異なる状況を区別するために、この条項を改正して、「国家は公共の利益の必要のために、法律の規定にもとづき、土地を収用ないし徴用し、併せて補償する。」とし、補償の条文も置かれた。

国有土地について、2001年11月1日、「補償基準が低すぎ、強制立ち退きの規定

³⁰关于「中华人民共和国土地管理法（修订草案）」的说明」（中华人民共和国の土地管理法（改正案）」の说明）（（1998年4月26日第9次全国人民代表大会常务委員会第2次会議）

³¹ 旧「土地管理法」は、1986年に制定され、1987年に施行された。

³²劉揚「失地农民的维权行为分析—以江苏省铁本事件征地案件为例」（失地農民の権利を守る行為の分析—江蘇省の鉄本事件における土地取得の事例を例に）『中国土地科学』（2006年第20巻）16頁参照

が明確でない」などの理由で、「都市家屋立退き管理条例」が改正された。旧条例の補償金は、被収用家屋の「再建時価」で計算され、実際は近傍地で同じ広さの家屋を取得することは難しく、被収用者は収用前の住居水準を維持することはほぼ不可能である。改正条例は補償金の計算について、第24条で「被収用不動産の位置と用途を考慮し、市場価格で計算しなければならない」と規定している。

2007年10月1日、「物権法」³³が施行された。この法律は、初めて農村土地請負経営権を用益物権として認めた。補償について、第42条は以下のように定めている。

「集団所有の土地及び組織又は個人の建物その他の不動産は、公共の利益の要請に基づき、法律に定める権限及び手続に従い、収用することができる。

集団所有の土地を収用する場合は、法律に従い、土地補償金、移転補償金、土地付着物と立木補償金などの費用を十分な額で支払い、被収用農民の社会保障金を措置し、被収用農民の生活を保障し、被収用農民の合法的な権益を守らなければならない。

組織又は個人の建物及び他の不動産を収用する場合は、取り壊し及び立退きを補償し、被収用者の合法的な権益を守らなければならない。個人の住宅を収用する場合は、被収用者の居住条件も保障しなければならない。

いかなる組織又は個人も、収用補償金等の費用の汚職、流用、不正分配、不正留置又は不当な支払遅延をしてはならない。」

上記の憲法・土地管理法の改正及び物権法の制定を受けて、2001年改正後の都市家屋立退き管理条例について、改正憲法の補償規定と物権法の個人の家屋を保護するための原則との間には矛盾があり、都市開発と私有財産の保護間の歪みが生じる原因になってしまったと、社会から多くの指摘を受けた³⁴。主な指摘は次のようなものである。

2004年の憲法第13条は、「公民の合法的私有財産は侵されない。国家は、法律の規定にもとづき公民の私有財産の所有権及び相続権を保護する。国家は、公共の利益の必要性のために、法律の規定にもとづき公民の私有財産に対して徴収ないし徴用し、併せて補償する」とし、私有財産を収用する時は併せて補償する旨を規定している。また、前述した物権法42条及び「都市不動産管理法」第6条の規定（「公共の利益の必要性のために、国家は国有土地上組織及び個人所有の不動産を収用することができ、併せて補償する。個人住宅を収用する場合、被収用者の住居条件を保障すべき。」）から個人所有の不動産を収用するために、①公共利益、②法に基づく、③補償する、3つの要件が必要である。しかし、都市家屋立退き管理条例の補償は、補償が未完成にもかかわらず、強制的な立ち退きが発動する点で、

³³日本語訳として、松岡久和・鄭芙蓉「中華人民共和国物権法全条文」ジュリスト1336号 49～69頁がある。原則としてこの訳に従ったが、筆者の判断で適宜修正した場合がある。

³⁴ 趙洪香「拆迁法与物权的冲突与融合」（立退き法と物権法の矛盾と統合）『西江月』（2013年、第3期）

郝建臻「《城市房屋拆迁管理条例》与《宪法》和《物权法》存有抵触之处」（「立退き管理条例」は、「憲法」と『物権法』に矛盾する）『城郷建設』（2010年、第2期）68頁

王世偉「《城市房屋拆迁管理条例》与《物权法》的冲突及解决机制」（「立退き管理条例」と「物権法」の矛盾及び解決）『平頂山学院学报』（2010年、第6期）47～50頁

上記の憲法、物権法、都市不動産管理法の規定と矛盾している。

また、憲法や物権法、都市不動産管理法の規定により、収用は立ち退きの前提になるが、都市家屋立ち退き管理条例第7条は立ち退き許可の申請手続について、「立ち退き許可を申請するには、家屋所在地の市、県人民政府の家屋立ち退き管理部門に以下の資料を提出すべき：①建設プロジェクトの承認書、②建設土地計画許可証、③国有土地使用権許可文書、④立ち退き計画及び方案、⑤預金を扱う金融機関によって発行された立ち退き補償安置資金証明書。市、県人民政府の家屋立ち退き管理部門は申請を受けてから30日以内に申請事項を審査し、審査時に家屋解体申請許可証を発行するものとする」と規定し、収用については触れていない。これによって、起業者は、収用とは関係ない上記の文書のみで、個人が合法所有する家屋を取り壊す許可を貰えることが可能になる³⁵。

このような批判に対応して、2011年1月20日、「国有土地上建築物収用・補償条例」（国有土地上房屋征收与补偿条例）³⁶が国務院常務会議で可決された。

江利紅は、「新条例は、収用の範囲（公共利益の範囲の限定）、収用の手続（収用に補償が先行すること、公衆参与の強化）、補償の基準（市場価格を下回ってはならない）、強制執行（行政強制立ち退きの取消と司法強制の執行）の面に特色がある。」³⁷と述べ、収用・補償条例は都市家屋立ち退き管理条例と比べ、大きな進歩があると述べている。

金日華は、この新条例の主な内容は、公共利益の範囲が明確に画定されることにより収用目的の明確化、「協議及び補償について、不動産開発業者の関与を排除し、政府が単独で行う」ことにより収用主体の単一化、補償方法の公正化、強制立ち退きの制限及び行政不服審査、行政訴訟により司法救済の強化であり、「『新条例』は、20年に亘って施行されてきた『旧条例』を廃止し、都市部の国有土地における不動産収用制度を目覚しく改善した。」³⁸と述べている。

（三） 中国における収用補償制度変革の特徴

（1） 国家利益を優先した補償基準の明確化

以上見てきた中国建国以来60年間の土地収用補償制度の沿革からみると、その基本的な方針は、国家利益の重視であり、国家の経済発展及び戦略が土地収用制度の変化を果たしたと言える。

計画経済の時代、国家は重工業の発展を重視し、そのために、投資、財源の分配、土地利用などの政策決定にあたり、全て都市発展に有利な政策を決定する傾向があった。この都市建設用地のための収用と農村土地の間にあった矛盾は、「国家と農民、工業労働者階

³⁵沈巋・王錫鏗・陳端洪・錢明星・姜明安「都市家屋立ち退き管理条例」の審査に関する提言（关于对《城市房屋拆迁管理条例》进行审查的建议）

<http://npc.people.com.cn/GB/14840/10553850.html>（2009年12月）

³⁶ 当該条例全文と日本語訳が以下で参照できる。

https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/asia/cn/law/pdf/others_002.pdf。同条例に言及するものとして、楊・前掲注（1）132頁。

³⁷ 江利紅「中国の土地収用における違法行為およびその法的統制の強化」49頁

『Evaluation』47号（2012年）

³⁸ 金日華「中国最新法律事情(168)中国の「国有土地上建物収用補償条例」の制定について」『国際商事法務』39（4）563～564頁（2011年）

級と農民の間の経済矛盾になった」³⁹のである。そのため、国家は法改正を手段として、国家意思を表示した。1958年には、国の経費を節約するために補償金を引き下げ、被収用農民の仕事の安置規定を廃止し、現地の農業安置手段を強調した。

改革開放路線を定めた点で重要な意義がある中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議後も、この状況は改善されなかった。1982年、土地収用の高いコストを抑えるために、農村土地を国有化する立法の試みがなされたが⁴⁰、実現はしなかった。その後施行された「国家建設徴用土地条例」は農民から建設用地を確保するためのものであり、1982年4月28日、国家建設委員会副主任呂克白は第5回全国人民代表大会第23次会議で「国家建設徴用土地条例（草案）に関する説明」⁴¹の報告をした。この報告は、同条例の背景について、「建設用地の『任意交渉』現象が現れており、実質的土地売買と土地賃貸現象もあった。これは国の建設や工農関係に多くの困難及び一連の問題をもたらした……我が国の人口が多く、耕地が少ないことは鋭い矛盾である……耕地減少と共に、収用後の余剰労働力の安置必要が大幅に増える一方、安置方法、補償金額などに関する具体的な規定がなかったため、被収用集団の生産と人の生活は適切な安置を得られなかった……多くの建設起業者は、集団或いは関係者による提案された土地取得条件を満たすことができないため、建設期間が長びき、国の建設を遅らせた。」そのため、「条例（草案）」は、「農村集団と農民は規則に従って合理的な補償、安置を受けた後、国家建設を積極的に支援する義務を負う」、「土地補償費及び安置補助費の基準は、大きな裁量の余地がある……各省、自治区、直轄市は、その地域の現状に照らして、上記の基準内に具体の基準を策定し、裁量の余地をなくすか、又は縮小させる……具体の基準は、高くなる傾向及び駆け引きを防ぐため、明確かつ具体的でなければならない。」安置について、「現地安置は安置の最も基本的な側面である。」「各地土地収用後の農業余剰労働力について、可能な限り、農業生産及び経営の多様化発展に力を入れ、これによって安置すべきである。それでも全部安置できない場合、省、自治区、直轄市の承認を得た後、集団所有制企業に雇用させ、相応の安置補助費を控除される。非農業戸籍への移行は、もっと厳密に管理すべきである。」と指摘した。

これらの考えを受け、国家建設徴用土地条例は強制性を強めた。「条例」は、1953年、1958年の「国家建設徴用土地弁法」で規定された被収用者に対して説明する義務に関する条項を廃止し、「収用された集団の幹部及び民衆は、国のニーズに従わなければならない。」と規定した。

1986年の「中華人民共和国土地法（草案）」（後で「土地管理法」に変更）は、再び農村部の土地を郷鎮所有（実質上の国有）にする条文を置いた（第9条）。しかし、「農民はまだ土地を命とみなしているため、いきなりこのような改正は彼らにとって受け入れることができず……関連部門との研究相談が繰り返され、土地管理法第8条の『集団所有土地は法に基づき村の農民共同所有に属す』という条項が生まれた。」⁴²

1994年の「90年代国家産業政策の概要」（九十年代国家产业政策纲要）は「基礎施設と基礎工業のための低コスト土地収用政策を継続する」、「中国21世紀アジェンダ」

³⁹林錚「社会主义经济内部的矛盾与商品生产的关系」（社会経済内部的矛盾と商品生産の関係）『経済研究』（1957年3月）

⁴⁰「中華人民共和国憲法修正草案」（1982年4月22日）

⁴¹呂克白「关于国家建设征用土地条例（草案）的说明」（国家建設徴用土地のための措置（草案）に関する説明）『中華人民共和国國務院公報』（1982年第10号）

⁴²宋汝禁『参加立法工作琐記上』（立法作業に参加する記録）126～129頁（中国法制出版社、1994）

(中国 21 世紀议程) は「交通、通信建設のための収用では低コスト土地収用政策を実施する。」と定めた。

1998 年 8 月 29 日に改正された「土地管理法」は、収用範囲を拡大し、旧法の協議による収用方案の制定、収用協議の契約に関する規定を廃除し、収用に関する紛争は地方政府が裁決するように規定した。その他、「土地管理法实施条例」第 25 条は、「土地収用補償、安置に関する異議は、土地収用の実施に影響を及ぼさない」と規定し、強制性を強めた。

その後、土地収用の需要の増加と共に、被収用者と政府の間の問題もますます深刻になってきた。

補償の最高額も法改正により引き上げられたが、それも次々と起こったトラブルに対応する面が大きい。行政の需要のための収用、国家利益の重視という点は、大きな変更がなかった。

(2) 国有化構想の度々の登場と挫折

前述したように、1982 年改正の憲法は、初めて土地所有制に関する規定を設けた。憲法修正案を作成する際、農村部の土地所有権について、都市部土地と同じく、「全人民所有」にする意見と、「集団所有」にする意見の 2 つに分かれた。「全人民所有」を支持する理由として、「農村の土地はすべて全人民所有に属し、集団と農民がそれを使用する。その理由は、国家が建設を行い、建設をやるために土地を収用しなければならない。国家所有に属すならば、土地利用時に有利である。」そして、国有化を実現しかつた理由は、「我が国の農民は土地に対して特別な感情があつて、もし土地の所有権を国家の所有に属すならば、農民が長期の使用権を持つても、心理的な感覚はまったく違ふ。これにより強い影響をうむ可能性があり、彼らの生産への積極性に影響することがある。そのため、私たちはソ連のように農地を国家所有に決めることなく、法律の定めにより国家所有以外は全部集団所有にした。国家は建設用地を必要とする時、収用ができる。」⁴³

そして 1986 年の「中華人民共和國土地法（草案）」の作成時、再び農村部の土地を郷鎮所有（実質上の国有）にする条文を置いた（第 9 条）。既に述べたように、この試みも、「農民はまだ土地を命とみなしているため、いきなりこのような改正は彼らにとって受け入れることではない」という理由で、実現できなかった。

度々議論になった農村部土地の国有化構想は、農民に対する配慮により、実現できなかった。しかしながら、まもなく建国 70 年になる現在も、学界の国有化についての検討は続いている。

(3) 市場価格化の限界

建国以来の土地収用制度の変革からみると、土地所有権制度の制限のため、今までの収用補償制度は調整するだけで、実質的に変化がなかったといえる。例えば、中国の土地は憲法の規定により土地は個人ではなく国家と集団に属する。この土地所有制度に基づく収用補償制度は必然的にこの範囲内で定められている。

今の都市建築物に対する収用は、市場価格に基く住宅評価価格で補償されているため、市場価格化が進展している。

しかしながら、現在市場に上場される農村土地は郷鎮企業の建設用地だけで、数が限ら

⁴³ 王漢斌「1982 年憲法の起草过程」（1982 年憲法の作成過程）
http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2011-04/07/content_2579301.htm?n

れている。また、市場に上場されても、地方の規定により譲渡、賃貸方式で取得した集団建設用地は、商品住宅の開発と住宅建設に使用することができないなど、厳しく制限されることが多い。

集団所有地市場化の制限、国有土地出讓価格の政府のコントロール、これは補償の基準を市場化することを制約する重要な要素である。

(4) 地方政府による収用権の濫用

前に述べたように、土地集団所有権、特に処分権は実際に厳しく規制されており、集団所有の土地は収用による国家所有以外は許されていない。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、土地管理法第55条は、「譲渡などの有償使用方式で国有の土地の使用権を取得した建設単位は、国務院が規定する基準と方法に基づき、土地使用権譲渡金などの土地有償使用費とその他の費用を納付した後、初めて土地を使用できる。」とし、企業が収用された土地を使用するには、使用費を払わなければならないと規定する。また、その費用は、「新たに増加した建設用地の土地有償使用費は、30%を中央財政に上納し、70%は関係地方政府に留め、全額を耕地開発に用いる」とされている。つまり、政府は農地の収用補償を負担するが、逆に補償額を通常は上回る、起業者からの土地有償使用費を獲得でき、支出と収入の差額が政府の財源となる。このような仕組みの下では、地方政府の意向は、収用をより拡大する方向に、そして農民に支払うべき補償はできるだけ低く抑えようとする方向に動く恐れがある。

第四章 現行法における農地の収用と補償

中国の現行法における農地収用及び補償についての規定は、各種文書に散在している。「農地」は、中国の常用語であり、「農村集団所有地」の略称である。

(一) 憲法・物権法・土地管理法の規定

既に述べたように、中国の土地所有は国有土地と集団所有土地の二元的構造からなるが、後者の集団所有については、憲法10条は「集団所有（集体所有）」と規定するのみであり、その具体的内容についての定めはない。民法通則第74条第2項は、集団所有の土地法律に依って村農民の集団所有に属するとし、村の農業生産合作社等の農業集団経済組織或いは村民委員会が管理・経営するものとされる。すでに、郷（鎮）の農民集団経済組織の所有に属するものは、郷（鎮）農民の共同所有に属する。農村の集団土地使用権は譲渡又は非農業建設用への賃貸が禁止されている。

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（憲法第13条）。

2007年制定の物権法は、「国家、集団、私人の物権及びその他の権利者の物権は法律の保護を受け、如何なる組織や個人もこれを侵してはならない。」とし、私有財産の保護を明確に規定する（同法第4条。その一方で集団所有地を収用するには、土地補償費、安置補助費、地上物及び青苗の補償費などの費用を不足なく支払い、かつ、土地が被収用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、その合法的な權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）。そのため、明文はないが、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。土地管理法第47条は、土地補償費、安置補助費、地上付着物及び青苗の補償費について定めている。

(二) 農地収用の手続

土地収用補償案の制定は、土地収用手続の一環であり、現存する補償に関する問題を解決するには、収用手続が経済政策に合致すると同時に被収用者の利益を保護することを保証しなければならない。

土地管理法には、土地取得手続の規定がほとんどないため、具体的な手続は国務院と国土資源省の関連文書に散在している。学界の土地取得手続に関する研究は、主に海外の収用手続との比較、土地取得における適法な手続の適用、中国の土地取得手続に存在する問題点、改善のための提案に焦点を当てている。現在の土地取得手続に関する学界の評価は厳しい。章劍生は、「現在我が国の土地収用手続は、国家本位主義に基づいて制定されたため、集団所有地の所有者、使用権所有者が法定の土地収用手続によって自分の権利を守ることが難しい。同時に、経済的利益を追求するため、各級地方政府の収用仕事に有益なはずの手続も貫徹できない。」⁴⁴程潔は、「手続の無制御は、中国における土地収用権濫用の主な理由である。収用手続の無制御の表現として、手続の曖昧さや手続上の権利に対する現実的な保障がないことがある。したがって、土地収用手続の合法化を図るためには、土地取得手続の透明性を高め、手続違反の法的影響を明確にし、司法介入の時期を早めるべきである。」と述べている⁴⁵

以下、現在一般的な土地取得手続について述べる。

(1) 市、県人民政府による収用の意思の確定

日本法の場合は、収用の第一歩は、起業者⁴⁶による収用の申請である。実際のところ、中国でも、「政府統一収用制度」を実施する前は、土地収用の第一歩は起業者の申請であった。前述した1982年国家建設収用土地条例第7条は、「起業者は、承認された建設計画案或いは上級主管機関の関連証明書類を、土地を取得する県、市の土地管理機関に提出し、県及び市の人民政府が審査し承認した後、敷地の選択をする。」とし、土地収用の第一歩は起業者の申請であることを規定した。

しかし、現行の土地取得手続によれば、市、県政府以外の単位は、土地収用の申請人になることができない。起業者が土地を使用するには、市又は県政府が行った申請について省級政府又は国務院の承認が得られた上で収用された土地について、その使用権を購入するしかない。これが現行の「政府統一収用制度」である。

1999年12月24日、国土資源部が公開した「土地収用管理業務の強化に関する通知」(关于加强征地管理工作的通知)は、「人民政府統一収用制度を確立する」ことを明確に示した。その主な理由は、土地取得権は国家権力であり、収

⁴⁴章劍生「行政征收程序论—以土地征收为例」(行政徵収プロセス論—土地収用を例にして) 22頁『東方法学』(2009年第2期)

⁴⁵程潔「土地征收征用中的程序失范与重构」(土地収用中の手続キアノミーと再構築) 62頁『法学研究』(2006年第1期)

⁴⁶土地収用法上、土地などを収用・使用することを必要とする事業を行う者

用行為は政府行為である。収用を申請する資格があるのは、政府のみになる。しかし、資源、交通、水利、鉱山、軍事施設など場所を特定されたプロジェクトについて、用地単位は土地収用を直接申請することができる。

この収用意思の確定は、政府の内部行為であり、各級党委員会及び政府会議の議事録として確定され、土地関連部署によって収用の準備をする。

(2) 収用承認前の土地収用状況の開示、地籍調査及び所有権の確認

土地管理法实施条例第25条は、「土地収用計画が承認された後、被収用地所在の市、県政府は収用を実施する。そして、承認された収用機関、承認番号、土地用途、範囲、面積及び収用補償基準、農業人員安置方法及び収用補償の登録期限等は、被収用地所在の郷（鎮）、村にて公示するものとする。」とし、収用申請が承認された後の情報開示を規定したが、被収用人は基本的に土地収用計画に参加する機会がない。被収用人は土地の収用が承認された後初めて収用の事実を知るため、土地取得の実施に大きいな抵抗をもたらした。この状況に対応するため、2004年国務院による「土地管理の厳格化及び改革の深化に関する規定」（国務院关于深化改革严格土地管理的規定）は、「収用を承認する前に、収用の目的、位置、補償基準、安置方法は、被収用農民に知らせられなければならない。土地現状の調査結果は、被収用集団及び農民によって確認されなければならない。必要がある場合、国土資源部門は、関連規定に従って聴聞会を開かねばならない。被収用農民が確認された関連資料を土地収用申請の必要な資料とするべきである。」を規定した。これを受け、国土資源部は「土地収用のための補償及び安置制度の改善に関する意見書」（关于完善征地补偿安置制度的指导意见）を施行し、収用申請をする前の3つのステップを定めた。

① 収用計画の開示

第一は、収用計画の開示。土地収用を申請する前に、地方国土資源部門は被収用地の収用目的、場所、補償基準及び安置方法などを書面で被収用集団及び農民に知らせなければならない。通知後の収用予定地上での植え付け、新しく建築した地上付着物、青苗等は補償されない。

② 収用調査結果の確認

第二は、収用調査結果の確認である。地方国土資源部門は、収用予定地の所有権、土地の種類、面積及び地上付着物の所有権、種類、数などの現状を調査すべきである。調査の結果は、被収用集団、農民及び地上付着物所有者と一緒に確認する。

③ 土地収用に関する聴聞会を開催

第三は、土地収用に関する聴聞会を開催することである。収用の承認を申請する前に、地方国土資源部門は被収用集団及び農民に、収用の補償基準及び安置方法に関する聴聞会を申請する権利を有する旨を通知しなければならない。当事者が聴聞会を申請するときは、「国土資源聴聞規定」（国土资源听证規定）に定められた手続と関連要件に従って、聴聞会を組織しなければならない。

(3) 申請のための資料の整理と提出

土地管理法は、農地を建設用地に転換する場合には、農業用地転用のための審査承認手続をするように定めたが、他の条件は規定していない。そのため、土地管理法实施条例は、市の建設用地を承認申請する前に、農地転用計画、耕地補充計画及び土地収用計画を作成する必要がある。

(4) 土地収用申請の承認

土地収用申請の承認は、承認の権限を持つ機関が土地の収用を承認し、この決定により集団所有土地を国有土地に転換されることを指す。土地管理法の規定によれば、土地収用は国务院の承認、或いは省、自治区、直轄市政府の承認を受けなければならない。国务院に記録されなければならない。国务院の承認を必要とする土地収用申請については、国务院は国土资源部に権限を委任する。省級政府の場合は、省級政府の国土资源庁は会議で審査し、庁長が署名した審査意見を提出し、申請の回答草案を省級政府に提出する。省級政府は審査後、自らの名義で土地収用許可を出すことになる。その中、国土资源庁審査段階では、地籍部、耕地保護部、計画部、法執行部、利用部の承認を経て、最後は国土资源庁の審査意見報告としてまとめ、庁長が署名することになる。国土资源庁の承認を得た申請資料は、省級政府が審査し、関係省庁が署名した意見書をまとめた後、省級政府の名義で承認を下す。

(5) 土地収用及び安置補償案の告示

土地収用告示及び安置補償計画告示は、「収用の二つの告示」(两公告)と呼ばれている。まず、土地管理法の規定により、土地収用申請が承認された後、県級以上の政府が土地収用告示を行う。「土地収用公示規則」(土地征收公告办法)によれば、市、県政府は収用承認書を受領してから10営業日以内に土地収用の公示を行う。第二に、土地収用公示から45日以内に収用補償及び安置案を策定し、公示する。

(6) 補償基準及び安置方法に対する改訂意見の募集及び承認

収用の承認を申請する前に、地方国土资源部門は被収用集団及び農民に、収用の補償基準及び安置方法に関する聴聞会を申請する権利を有する。当事者が聴聞会を要求する場合、聴聞会を開催しなければならない。確実に改善すべき点がある場合、補償案を修正する。市、県政府土地主管部門が補償案の承認を申請する時、被収用者の意見も添付し、聴聞会が開催された場合、記録も添付する必要がある。承認を得た後、被収用地の所在市、県政府は、承認機関、承認番号、目的、収用範囲、面積及び補償基準、安置方法及び補償登録の期限を合わせて公示する。

(7) 土地補償登録及び補償の実施

土地収用公示規則は、収用補償の登録手続についても規定した。被収用者は、期限内に指定場所において収用補償の登録手続をする必要がある。補償案が承認された後、一定の期間内に補償安置費用を全額支払うものとする。期限通りに支払わない場合、建設用地の承認書を発行しないとし、被収用者は工事を拒否することができる。

(8) 土地の交付

補償安置が完成後、被収用集団及び個人は、期限内に土地を交付することになる。これによって、土地は国有になり、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或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、計画した施設を被収用地に建設するという流れになる。

以上の手続によって、収用が完成することになるが、ここで問題になるのは関係当事者の役割の混乱である。

① 起業者、収用申請者及び補償義務者

中国の収用手続において、起業者の申し出は収用の第一歩であり、収用の重要な一要素である。しかし、収用の法的申請者は政府である。起業者は用地の需要があれば、政府に用地の申請をするしかない。また、収用申請者として、地方政府は省級政府又は国务院に収用申請をすることになる。

補償問題については、状況によって区別されている。学校を建てたり、商業施設を建て

るなど具体的な建設項目の場合、起業者が被収用者と直接補償契約を結び、補償義務を負うこともある。開発区の建設など大規模な土地取得活動であれば、政府が直接補償義務を負う。しかし、いずれの場合においても収用申請者は依然として政府である。

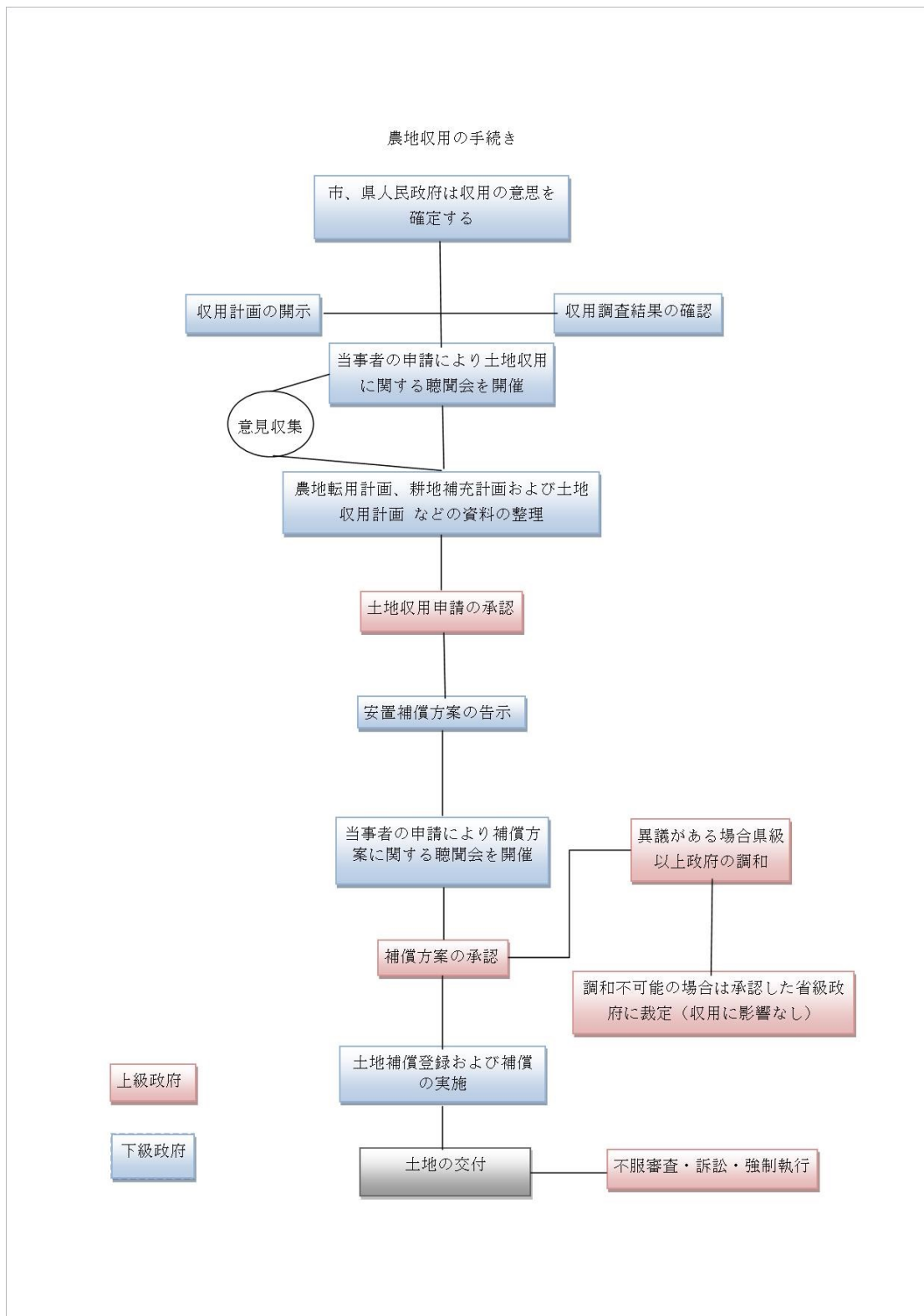
特に大規模の都市開発に伴う土地収用は、収用された後から、開発業者や民間企業に使用権を売り渡すので、収用の時点において実質上の起業者は存在しない。

② 補償義務者、収用申請者（同時に実施者）及び紛争裁定人

省級人民政府は、集団所有地の収用の最終承認者であるが、実際には、省級政府は収用に関する十分な情報を得るルートがないため、最終承認機関として正当な役割を果たすことができない場合もある⁴⁷。このような状況の下、補償義務者、承認者、実施者が一体化されてしまい、地方政府は実質上の承認者と実施者になる。

その他、聴聞会については、収用意思の確定及び安置補償計画の告示後、当事者の申請により二回行うことができる。「土地収用のための補償及び安置制度の改善に関する意見書」は、第一回の聴聞会について、「収用申請をする前に、当地の国土資源部門は、被収用予定の集団経済組織及び農民に聴聞会の開催を申請する権利を有することを知らせなければならない。聴聞会の内容は、土地の補償基準、安置方法に関するものである。」また、知らせる方法について、「国土資源聴聞規定」により、「書面で」知らせるものとする。被収用者である「集団組織」に書面で知らせても、農民に公示しないことが懸念される。また、収用申請をする前の段階であるが、収用決定に関する聴聞ではなく、補償基準と安置方法に関するだけの聴聞会が開催される。第二回の安置補償計画に関する聴聞会も、同じく集団代表に知らされないという問題が存在する。

⁴⁷その例として、山東省政府が濟寧市泗水県に対する収用承認は、承認前の社会保障費の未支払及び公示、聴聞手続きの不足があったため、国務院は該当承認を違法と裁定した事例がある。



(三) 耕地の収用の場合の補償規定

土地管理法第47条は、「土地を収用する場合、収用される土地の元来用途に照らして補償を与える。耕地収用の場合の補償費は、土地補償費、安置補助費及び地上付属物や未

収穫作物補償費を含む。」とし、耕地収用の場合は土地の価値を補償するだけでなく、安置補助費やその他耕地特有の補償項目も置かれていた。その補償基準は、

(1) 土地補償費：「耕地を収用した時の土地補償費は、当該耕地の収用前3年間の年平均生産値の6倍から10倍とする。」と規定された（同法47条）。

(2) 安置補助費：「耕地を収用した時の安置補助費は、安置を必要とする農業人口数により計算する。安置を必要とする農業人口一人当たりの安置補助費の基準は当該耕地の収用前3年間の年平均生産値の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は、最高でも収用前3年間の年平均生産値の15倍を超えない。」「安置を必要とする農業人口数は、収用される耕地量を収用される以前の収用される集団の一人当たり平均占有耕地量で割って算出する。」（同法47条）。

(3) 地上物及び青苗の補償費：「収用された土地の地上付着物や青苗補償費の基準は、省、自治区、直轄市が決定する。」（同法47条）

土地補償費と安置補助費を支払っても、なお安置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、安置補助費を増額することができる。国务院は、社会、経済発展のレベルに基づき、特殊な状況の下では、耕地収用の土地補償費と安置補助費の基準を引き上げることができる。ただし、土地補償費と安置補助費の総計は、土地収用前3年間の年平均生産値の30倍をこえないものとする（同法47条）。

(四) その他の土地の収用の場合

土地補償費及び安置補助費：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費の基準を参考にして決定する。都市郊外区の野菜栽培地を収用する場合、土地使用機関（起業者）は国家の関連規定に照らし、新野菜栽培地開発建設基金を納付しなければならない（同法47条）。

と、定めている。

(五) 安置補助費の概念

本稿の関心にとって、この「安置」概念は重要である。元々「安置」は、中国で古くから使われていた言葉であり、その意味は、「(人を適当な場所・職業に) 落ち着かせる(仕事を) あてがう」である。収用時に使われる「安置」は、職業、住宅、生活の保障など様々な中身を持ち、今日の中国の収用補償研究にとって大事な概念になっている。

しかしながら、土地管理法も他の法令も、「安置補助費」の明確な定義を定めてはいない。

武民初字第(093)号民事判決によると、「安置補助費は、国が被収用土地を主な生産資料として生活源を得る農業人口の生産、生活に必要な補助をするための費用である。」このような安置補助費の概念は、集団所有地の収用だけに用いる概念と解される。土地管理法第47条は、安置補助費の上限を定めているが、その低さがよく指摘される。安置の目的を達成するために、安置補助費はどこまで補償すべきなのか疑問が残る。

第五章 農地収用補償の実際—射洪県柳樹電航工程を例として

前章では、中国農民収用補償の関連法律法規と一般的な現状について考察した。しかし、実務上の収用補償は、地方の特性や当地経済水準等を考慮し、上記の規定とは一部異なっているところもある。本章は、中国四川省「射洪県柳樹電航工程」事業のための収用の例を取り上げ、中国の収用補償実務について紹介する。

(一) 射洪県の概況

射洪県は四川省中央部の丘陵地帯に位置し、遂寧市に属する。総面積は1,495.97 km²で、30郷鎮、592村、4719村民小組からなる。県の総人口は103.57万人、うち農村人口が77.69万人であり、県総人口の75%を占めている。

射洪県の東には南充、西に省都である成都、南に直轄市である重慶、北に四川第二の大都市綿陽がある。四川盆地の真ん中に位置し、北から南に全域を行き来しており、県を通るいくつかの道路があり、交通も便利である。

経済面を見ると、2017年のGDPは360.47億元、2016年より8.8%の増加を果たした。うち第一次産業は44.89億元増加し(3.6%)、第二次産業は189.6億元(45.7%)の増加、第三次産業は125.99億元(9.8%)の増加である。都市化率は50.5%であり、2017年に発表された「2017年度中国西部百強縣市」の中で第47位に位置し、中国の西部では工業の盛んな地域としての特徴をもち、県内には年主要業務収入が2000万元以上の工業企業が123社ある。中でも四川沱牌集团有限公司、四川美豊集団有限責任公司、四川華紡銀華有限責任公司、明珠集団有限責任公司是、この地域で最も有力な企業である。これら4つの企業は、省レベル、さらには国家レベルでその発展が重視され、製品は全国的なブランドとなっている。このため四川省の中では、財政収入に比較的恵まれた県である。

農村部に目を向けると、2017年の農民一人当たりの可処分所得は12,999元で、前年度より9.8%の増加を果たし、四川省の平均12,227元より多い⁴⁸。

文化面、「登幽州台歌」(幽州の台に登る歌)で有名な初唐の詩人陳子昂の故郷であり、また、全国で有名なお酒の「沱牌」の産地でもあることで、「詩酒の郷」の評判を持ち、二つの国家4A級景勝地と一つの2A級景勝地がある。そのため、射洪県の観光業も発達している。

(二) 射洪県の集団所有土地収用に伴う補償に関する規定

土地管理法第47条の規定により、地上物及び青田の補償基準は、省、自治区、直轄市が決定し、その他の土地の収用の場合、土地補償費や安置補助費基準は、省、自治区、直轄市が耕地収用の土地補償費と安置補助費の基準を参考にして決定するものとされている。

射洪県の集団所有土地収用補償に関する規定として、国土資源庁「調整収用補償安置基準等関連問題の意見の通知」(关于调整征地补偿安置标准等有关问题的意见的通知)、「四川省人民政府の遂寧市における土地取得のための青苗及び地上付属物の補償基準の承認」

⁴⁸ 2017年射洪县国民经济和社会发展统计公报(2017年射洪县国民经济社会发展统计纪要)

(四川省人民政府关于同意遂宁市征地青苗和地上附着物补偿标准的批复)⁴⁹、「射洪县人民政府地上附着物及青苗补偿标准的通知」(射洪县人民政府关于公布地上附着物和青苗补偿标准的通知)⁵⁰などがある。

(三) 射洪県柳樹電航工程について

沱牌鎮(旧名柳樹鎮)は揚子江の支流である涪江(フウ江)の西に位置し、射洪県中心から15kmの場所にある。沱牌鎮には中国名酒の「沱牌」の本社があり、全国工業型重点鎮にも指定されている。産業の安定的かつ持続可能な発展のためには、電力需要の満足及び水質浄化は非常に重要である。

射洪県柳樹電航工程は、射洪県沱牌鎮の涪江(フウ江)に位置する発電を主に、貯水、洪水防止、観光、船積み、生態環境の美化などの作用を持っている総合事業である。この電航工程の建設により、地元の人々の長い間フェリーで川を渡る歴史を終わらせ、年間発電量は2億kwhで、発電による年間収入は5,500万元に達し、年間税収は800万元に達する見込みである。フウ江の通航により、企業生産原材料及び製品輸送コストを削減し、輸送環境を大幅に改善することができる。

この事業の主な投資者は前述した「沱牌」社であり、建設者は中国水利水電第三工程局である。

「射洪県沱牌工業城管理委員会2015年最終勘定の説明」(射洪県沱牌工業城管理委員会2015年部門決算編制的説明)によれば、この事業のために900ムーの永久占用土地及び1983.1ムーの水没土地の収用、329世帯の立ち退きが必要となった。そのため、被収用者安置用住宅合計135棟3.6万平方メートルが建設された。

収用された土地は、洋溪鎮の白流寺村、書院村合計39.972ムー、沱牌鎮通泉村、宝竹村、双柏樹村、魏家營村、文家營村合計929.891ムー、青堤郷光華村、青泉村合計70.7265ムーであり、そのうち耕地は合計284.061ムーであった。

(四) 射洪県柳樹電航工程の補償に関する諸規定⁵¹

「柳樹電航工程収用立退き補償安置に関する補充実施細則」(柳樹電航工程征地拆迁补偿安置的补充实施细则)により、本事業の補償は、土地管理法、土地管理法实施条例、「四川省『中華人民共和國土地管理法』實施規則」、「大中型水利水電工程建設収用補償及び移民安置條例」、「四川省『大中型水利水電工程建設収用補償及び移民安置條例』實施規則」、射洪県政府「土地取得のための青苗及び地上付着物の補償基準の発佈に関する通知」の定めに基づき、現地の実情を鑑み、「柳樹電航工程土地収用、立退き、補償安置に関する関連業務に関する通知」(关于做好柳树电航工程征地拆迁补偿安置有关工作的通知)を基に「実施細則」を制定する。「通知」で「細則」と不一致がある場合、「細則」が優先する。

土地補償費及び安置補助費の基準は、「四川省人民政府『国土资源部収用補償安置標準等の調整に関する問題の意見』に関する通知」(四川省人民政府办公厅转发国土资源部关于调整征地补偿安置标准等有关问题的意见的通知)に基づいている。その支払対象及び支払方法は、直接収用された集団に支払うようにする。

青苗及び地上付着物の補償基準は、「四川省人民政府の遂寧市における土地取得のため

⁴⁹ <http://www.sc.gov.cn/10462/10883/11066/2012/5/28/10211475.shtml>

⁵⁰ http://www.shenhong.gov.cn/xxgk/zfwj/zfwj2/201304/t20130410_81690.html

⁵¹ 柳樹電航工程の収用補償に関する文書は、筆者が独自に入手したものである。

の青苗及び地上付着物補償基準の承認」(四川省人民政府关于同意遂宁市征地青苗和地上附着物补偿标准的批复)に基づいている。補償費は直接被収用農民に支払うようにする。

耕地の年生産値は、「遂寧市政府による土地収用のための統一年間生産値基準に関する通知」(遂宁市人民政府关于全市征地统一年产值标准的通知)により定められた生産値にする。

農業人員の安置方法として、金銭安置或いは社会保障安置がある。

補償の登録期限については、被収用土地の土地所有者、使用権者は収用公示が掲示される10営業日以内に、土地所有者又はその他証明できる書類を持って、関連部門で収用補償登録をする。

(五) 柳樹電航工程に伴う収用補償

以下は、柳樹電航工程に伴う収用補償について述べる。

(1) 土地収用補償

① 土地所有権の認定

収用補償の前提として、まず集団所有地の範囲を特定しなければならない。収用対象地には河川があり、中国法上河川(「水流」)は国家所有とされている(憲法第10条)ので、集団所有地との境界が問題になる。

国土資源部が制定した「土地使用権及び土地所有権の確定に関する規定」(確定土地使用権和土地所有权的若干规定)第11条は、「堤防内の土地と堤防外の保護地と堤防がない川の歴史的な最大洪水水位或いは設計洪水水位以下の土地は、土地改革時既に農民に配分されており、今まで未収用かつ今も農民集団所有に属す土地以外、全て国家に属す。」とし、堤防、又は川の土地についての所有権を規定した。本事業敷地内の堤防がない川の歴史的な最大洪水水位は渠水務部門により指定された1954年の最高洪水水位線である。

② 補償範囲

人民の利益を充分保護するために、最高洪水水位より下3メートルを国有河川付近地として補償をする。

(2) 土地補償安置補助費

国有河川付近地に対する補償は、集団所有地の収用による補償ではないが、農民の利益を保護する観点から、補償されることになる。国有河川付近地補償基準は、年に2回栽培できる土地は、6000元/ムーの土地再生費を補償する、季節性栽培の土地は、3000元/ムーの土地再生費を補償する、まとまりのない栽培土地は、500元/ムーの土地再生費を補償する。これらの補償費の中に既に青苗と付着物補償が含まれていて、栽培してない土地は補償しないとする。

集団土地が収用された場合、土地補償費と安置補助費は土地管理法の規定により計算される。「収用前3年間の年平均生産値」は、統計部門が調査公示し、省政府が承認した1330元/ムーにする。収用された耕地の土地補償費及び安置補助費の合計は、国务院の大中型水利水電工程建設収用の規定により、収用前3年間の年平均生産値の16倍にする。土地面積の計算は、水平投影面積で計算し、耕地以外の土地(干潟、河川付近地、林地、宅基地、家近くの竹林庭、農村道路、溝など未耕作の土地)の補償は、耕地の半分にする。

(3) 青苗及び地上付着物の補償

耕地は800元/ムーで補償する。地上付着物、構築物は収用された土地面積により1200元/ムー（宅基地は除外する）で補償する。

ここまでは土地管理法で定めている補償である。以下は法律上の根拠がない補償について紹介する。

（４） 臨時用地補償

事業建設のため一時耕地を制限使用する場合、春収穫は400元/ムー・年、秋収穫は600元/ムー・年の基準で補償する。地上付着物、構築物は700元/ムーで補償する。耕地以外の土地は、補償しないとする。土地使用後、土地を使用した起業者は土地の更生をするようにする。このため土地の質を変え、農作物の産量を減らした場合、600元/ムーの金額で補償する。再耕作が不可能になった場合、県農業投資有限責任会社の名義で収用申請をし、土地収用として補償する。

（５） 家屋立退き補償及び安置

① 立退き範囲

事業建設範囲内の地上構築物、建築物

② 立退き時間

事業建設用地状況によって、農村家屋立退き契約の要求により進行する。

③ 立退き方法

沱牌鎮の農村家屋立退きは、沱牌鎮政府及び県農業投資有限責任会社が「統一計画、統一設計、統一立退、統一建設、差額精算」の原則で実施する。つまり、起業者である県農業投資有限責任会社が代替地を用意し、住宅等を建設し、統一的に移転する現物補償のたちをとった上で、住宅の面積等についての精算を各世帯との間で行うことになる。

これに対して、青堤郷の農村家屋は、青堤郷政府の「統一計画、統一設計、自力解体、自力再建」の原則により、新農村建設⁵²の要求に従って自分で統一に再建するように組織するとされている。つまり、代替地は現物補償として起業者が用意するが、住宅等の建設・移転は、金銭補償に基づいて各世帯の責任で行われることになる。

企業や機関（集団）及び職員個人の家屋の立ち退きは、企業や機関各自で実施するように組織する。

立ち退きが必要な農村家屋及びその他構築物、建築物は、郷鎮政府、県農業投資有限責任会社、村民委員会及び被収用者と共にその面積を測り、確認してから、立ち退き補償基準で補償する。

補償費用は、県農業投資有限責任会社が被収用集団及び個人に支払う。

④ 家屋補償面積認定原則

補償面積：家屋の「家屋所有権証」に記載された面積を補償面積とする。実際面積は「所

⁵²「社会主義新農村」は、60年代から既にあった概念であったが、2005年10月に開催された中国共産党第16期中央委員会第五回全体会議では、当時の国家主席胡锦涛書記は、新しい目標概念として提起し、「社会主義体制の下で、新しい時代の要請に従って、農村地域の経済的、政治的、文化的、社会的側面を構築し、最終的に農村を経済繁栄、施設完備、美しい環境を持ち、文明和協の社会主義新農村になる」ことを目標とする。新農村の建設は、「生産を発展させ、生活を豊かにし、気風を改善させ、村を美しくし、民主的管理を行う」の要求に従うため、統一の計画を経てから建築を統一設計するところが多い。

有権証」より小さい場合、実際の面積を補償面積とする。歴史的な原因、又は合法的な建築手続があったが、所有権証を申請しなかった場合、実際の面積を補償面積とする。

以下の場合、補償面積として認定しない：

仮設住宅、茅舎、木造住宅、竹住宅、プレハブで増築したロフト、壁一面だけで高さ2.2m未満の建築物は補償面積として計算されない。附属施設として補償する。

違法な建物は補償算定の対象とならない。自力で取り壊すことにする。

承認期限内の臨時建築物は計算されない。附属施設として補償する。

⑤ 地上家屋及び地上附属施設の補償基準

表に定めた基準で補償する。

⑥ 住宅安置原則

青堤郷の農村家屋は金銭補償又は敷地を指定し自力で建築する方式のいずれかで補償する。沱牌鎮内の家屋は金銭補償又は統一解体・統一建築いずれかの方式で補償する。被収用者は一戸一つの補償方式しか選択できない。

⑦ 被収用範囲内住宅安置を利用できる対象

住宅安置を利用できる対象は限られている。現在農業居住者（本グループで戸籍を有し、土地、住宅及び集団経済全額分配権を持つ人）、在校大学生、在校専門学校学生、現役義務兵、法定婚姻遷入人員、合法養子及び手続済みの政策外子、非嫡出子、労働改革、再教育労働者はその対象とする。

⑧ 金銭補償安置

金銭補償を選択した被収用者は、自ら申請し、今後は本村本組の集団土地の上の家屋建築及び住宅安置要求を一切しないことを承諾しなければならない。

立ち退き補償金以外、安置人口数で一人1.2万元の外住住宅補助金を補償する。

家族全員の戸籍が既に地元から移転した場合、金銭補償のみ選択できる。その場合の補償基準は立ち退き補償基準より30%上乘せすることになる。

金銭補償した家屋は県農業投資有限責任会社が統一解体し、所在土地の所有権は所在集団により回収する。

⑨ 敷地を指定し自力で建築する安置

該当被収用者は、契約を締結し、契約が定めた期限内に自力で旧家屋を取り壊さなければならない。臨時住宅は自分で探すことにする。

移転料は、県農業投資有限責任会社が基準により分割で被収用農民に支払うことにする。

補償費は2回に分けて支払う。旧家屋全部解体後10日以内に80%を支払い、新居完成かつ検収に合格した後、残りの20%を支払うようにする。

新居を建築するための敷地は、原則として全部計画した新村内敷地内にする。土地配分の順番は、旧家屋の解体を完成する順番と同じようにする。その面積は、「土地管理法実施条例」の規定により、一人30㎡にする。3人未満は3人として、5人以上は5人として計算する。

新居建築の期限は8ヶ月とし、超過時間の臨時安置補助費は支払わないとする。

⑩ 統一解体統一建築安置

統一解体統一建築安置の被収用者は、立ち退き契約に署名し、旧家屋解体手続をする時間の前後順で新居整理番号を配布され、新居完成後、整理番号順で契約した面積の安置家屋を選択できる。

安置家屋は面積により4種類に分けて、一世帯は一種を選ぶことにする。

安置家屋の建設参加価は780元/㎡で、安置家屋面積は旧家屋面積を超える場合、1

0㎡以内は原価の880元/㎡で、10-30㎡は安置家屋割引価額980元/㎡で、30㎡以上は市場価格の1080元/㎡でそれぞれ購入するようになる。

その他、安置用家屋のフロアにより価格も差がある。

また、一つ家屋の所有権の下で、安置すべき家庭直系親族の中で、当地の長期居住者にあたる退職者、農民戸籍から非農民戸籍に転換した人及び専門学校卒業から2年以上未就職の人は、規定により住宅安置の対象になる。

また、安置用家屋は、文家営村の1社、2社、5社、12社に位置する。

⑪ 家屋補償項目、計算方法及び基準

家屋補償費は被収用家屋の合法建築面積、建築構造、新旧レベル及び選択された安置方式により補償基準を決める。

倒壊家屋は、村民委員会の評議審査後、郷鎮政府の確認を得てから対応レベルの基準の40%~60%で補償する。

附属施設の補償費は、種類、数量、規格により計算する。

移転費及び臨時住宅補助費について、臨時住宅補助費は2元/㎡・月の基準で補償する。自力解体の場合、臨時住宅補助費の支給期間は新宅基地を指定された後の8ヶ月とする。統一解体の場合、臨時住宅補助費の支給期間は旧家屋を明け渡す日から、暫定12ヶ月にする。移転料は2元/㎡で計算する（金銭補償は移転料補償しないとする）。

⑫ 賞罰

立退きを円滑に進めるために、奨励条項も設けている。

立退き動員会後10日以内に立退き契約をし、旧家屋の明け渡しを完成する者は1000元/戸の奨励がある。20日以内は600元/戸、30日以内は300元/戸とする。

また、立退きの期限内に契約を拒否する、又は契約して補償されたにもかかわらず、旧家屋の明け渡し或いは解体を拒否する場合、村民委員会及び集団経済組織が村規で処理する。事業用地の場合は法によって処理する。

以上の補償を表にすると、以下のようになる。

	数値類型	根拠	採用数値	計算・備考
1	前3年の平均生産値	「遂寧市政府による土地収用のための統一年間生産値基準に関する通知」	1330	平均年生産値は1330元/ムー
2	耕地の比例 (%)	耕地面積	9.8	284.061 ムー
3	一人平均家屋安置面積 (㎡)	「四川省『土地管理法』実施方法」	30	一人30㎡の基準
4	臨時住宅補助費		2	2元/㎡・月
5	移転費		2	2元/㎡
6	地上付着物補償	「四川省人民政府の遂寧市における土地取得のための青苗及び地上付着物補償基準の承認」		個別で計算

7	青苗補償	「四川省人民政府の遂寧市における土地取得のための青苗及び地上付着物補償基準の承認」	大春 870・小春 580	単位：元/ムー・年
8	国有河川付近地補償		3000・ 500	単位：元/ムー
9	臨時用地補償		小春 400 大春 ・600 付着物 700	単位：元/ムー・年 (付着物は1回のみ)

また、土地補償費及び安置補助費の計算については、

補償内容	根拠	平均金額 (元/ムー)	計算
土地補償費	「土地管理法」「四川省人民政府『国土資源庁収用補償安置標準等の調整に関する問題の意見』に関する通知」	11682.72	<p>当時「大中型水利水電工程建設収用補償及び移民安置条例」の規定により、合計は平均生産値の16倍である。非耕地は耕地基準の半分で補償する。この事例の耕地年平均生産値は1330元/ムーで、耕地の割合は9.8%である。</p> <p>合計＝1330x0.098x16+1330x(1-0.098)x16x0.5=11682.72</p>
安置補助費			

前述した土地管理法の補償条項に照らし、柳樹工程の補償実施に際しては、土地管理法において既に規定された土地補償費、安置補助費、地上付着物補償、青苗補償以外に、臨時住宅補助費、移転費、国有河川付近地補償、臨時用地補償の規定も設けられている。これら臨時住宅補助費等の項目は、法律上の根拠はないが、現実の必要性に鑑みた柔軟な対応のために設けられた補償だと考えられる。またこれらは、安置補助費とは別の補償として整理されている。

青苗の補償について、耕地は800元/ムーで補償する。この基準は、「四川省人民政府の遂寧市における土地取得のための青苗及び地上付着物補償基準の承認」で規定された大春870元・小春580元の基準と異なり、作物の種類と関係なく、高めの中間値をとった。また、地上付着物、構築物は収用された土地面積により1200元/ムーという規定について、宅基地を除外することは、農民の家屋はその他の地上付着物から区別して補償されることを表した。これも土地管理法の地上付着物に関する規定は家屋を含む（土地管理法第47条）ことと違っている（後述第十章の（二）を参照）。

柳樹電航工程の補償は比較的きめ細くなされていると思われるが、第一に、土地補償費と安置補助費が区分されず一括して集団に払っている点が気になる。確かに土地管理法実施条例第26条は、土地補償費と安置補助費は集団に支払うように規定している。しかしこの二つの用途は一致しないため、区分されず一括して払うことは不合理である。

第二に、土地の請負経営権に対する補償と集団に対する所有権の補償も区分されていない。土地管理法实施条例第26条は、分配について、「一括して安置する必要がない場合は、安置補助費は被収用者個人に支払われるか、或いは被収用人の同意を得て被収用者の保険費用の支払いに充当される。」と規定している。また、実務上、収用補償は集団内分で分配するのは一般的である。請負経営権を持つ人と集団メンバーの身分を持つ人は必ずしも一致しないため、農村の集団経済組織と農民個人間の分配の問題はますます深刻になり、紛争を起こす重大な原因になると思われる。

第六章 中国集団土地収用制度に関する所見

現在、中国の学界における集団土地取得に関する理論的研究は、土地取得の補償範囲と基準の問題に加えて、主に土地収用における公共利益の定義、土地取得手続の構築に焦点を当てている。他方で、被収用者の範囲、集団の意思決定、集団と個人間補償の配分等についての指摘は不十分であり、以下本章ではこれらの点を論じ、ついで、失地農民問題に示されている補償の不十分さを指摘する。

(一) 被収用者の範囲について

日本の収用手続の当事者は、起業者、収用対象となる土地や建物などの所有者及びその他の地上権、抵当権、賃借権などの土地に関する所有権以外の権利を持つ「関係人」（土地収用法8条2項）である⁵³。

これに対して、中国の収用手続において被収用者及び利害関係者の範囲はこれまで明確に定義されていない。被収用者（或いは補償すべき者）の範囲は、集団土地収用システムにおける解決すべき問題の一つとなっている。

土地所有者である集団以外で、中国の集団所有土地上の権利者としては、以下の者が挙げられる。

- ① 地上物所有者
- ② 集団土地使用権所有者
- ③ 郷、村企業工場などの建物賃借人
- ④ 抵当権の所有者
- ⑤ 株式権利者

⁵³土地収用法第8条2項は、「この法律において『関係人』とは、第二条の規定によって土地を収用し、又は使用する場合には当該土地に関して地上権、永小作権、地役権、採石権、質権、抵当権、使用貸借若しくは賃貸借による権利その他所有権以外の権利を有する者及びその土地にある物件に関して所有権その他の権利を有する者を、第五条の規定によって同条に掲げる権利を収用し、又は使用する場合には当該権利に関して質権、抵当権、使用貸借若しくは賃貸借による権利その他の権利を有する者を、第六条の規定によって同条に掲げる立木、建物その他土地に定着する物件を収用し、又は使用する場合には当該物件に関して所有権以外の権利を有する者を、第七条の規定によって土石砂れきを収用する場合には当該土石砂れきの属する土地に関して所有権以外の権利を有する者及びその土地にある物件に関して所有権その他の権利を有する者をいう。ただし、第二十六条第一項（第百三十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定による事業の認定の告示があつた後において新たな権利を取得した者は、既存の権利を承継した者を除き、関係人に含まれないものとする。」と定めている。関係人について、事業認定の告示がなされたときに固定され、事業認定の告示後に新たに権利を取得した者は補償の対象とされない。

① 地上物所有者について、物権法42条は個人の家屋及びその他不動産を収用する場合の補償について定めている。しかし、地上作物の所有者に対する補償には曖昧な点がある。

土地管理法第47条は、「収用された土地の地上付着物や未収穫作物補償費の基準は、省、自治区、直轄市が規定する」とし、地上付着物や青苗の独立の補償項目を設けたが、土地の請負経営権についての補償の規定はない。物権法第42条も地上付着物と青苗の補償について規定し、同法第132条は、「請負地を収用される場合、土地の請負経営権の権利者は、本法第42条第2項の規定に基づき相応の補償を得ることができる。」と規定している。地上付着物や青苗の所有者は同時に請負経営権の権利者であり、そのため、土地請負経営権に対する補償は、地上付着物や青苗に対する補償に吸収されると考え、請負経営権のみを有している者も「被収用者」に含まれると考えられている。

② 集団土地使用権所有者の補償については、法律で独立した権利として扱われていないが、用途別で土地の請負経営権、宅基地使用权、地役権、自然資源特許使用权などに分けられている。物権法第三編においては、土地の請負経営権、宅基地使用权、地役権、鉱山探査権、採掘権、取水権及び使用水域、養殖権、漁業権は用益物権として保護するように規定され、収用の場合は「不動産又は動産の収用又は徴収が、用益物権を滅失させたとき、又は用益物権の行使に影響を及ぼしたときは、用益物権者は、本法第42条及び第44条の定めにより相当の補償を得る権利を有する。」(同法121条)と規定されている。このため、集団土地使用権所有者も「被収用者」として考えられる。

しかし、2008年10月12日に施行された「農村改革と発展促進のためのいくつかの重要問題に関する決定」(中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定)では、「法に基づく自主的補償の原則に従って、農民は下請け、貸出、交換、株式協力などの形で土地請負経営権を譲渡することができ、様々な形態の適度な規模な事業を開発することができる。」と規定された。このように取得した土地経営権は、物権法に規定がなく、補償時の位置付けが不明である。

③ 郷、村企業工場などの建物賃借人は、収用による建物の内装損失、生産営業休止損失、生産設備の移転料などの損失が、収用補償の対象になり、「被収用者」として考えられている。

④ 土地収用における抵当権の所有者の位置付けについて、法律で直接の規定はないが、物権法第174条は、「保証期間に、担保財産の毀損、消滅又は収用などがあった場合、担保物権者は、保険金、賠償金又は補償金などの優先的な弁済を受けることができる。担保とされた債権の履行期限が到来していない場合、当該保険金、賠償金又は補償金などを供託することができる。」とし、抵当権の所有者も「被収用者」として考えられている。

⑤ 株式権利者は、土地請負経営権や建設用地使用权の株式に加入した者のことを指す。これらの権利者の権利は、収用により投資企業の利益配分や解体後資産の清算分配によって実現されるので、「被収用者」としては扱われない。

(二) 農民集団の意思決定について

集団所有地の収用における、被収用者は主に「集団」である。物権法第60条は、「集団所有の土地及び森林、山林、草原、荒地、干潟などに対して、次の規定に照らし所有権を行使する。

①村の農民集団所有に属する場合、村の集団経済組織又は村民委員会の代表が所有権を行使する。

②2つ以上の農民集団所有にそれぞれ属する場合、郷鎮集団経済組織の代表が所有権を行使する。

③郷鎮の農民集団所有に属する場合、郷鎮の集団経済組織の代表が所有権を行使する。」

とし、集団所有権の代表者は、村の集団経済組織又は村民委員会、郷鎮集団経済組織であることを定めた。

集団経済組織の主な責任者は、村或いは郷鎮の党政責任者が兼任或いは任命する。そうすると、実際に集団所有地の所有権を行使する権力は郷鎮政府や村民委員会の手に集中することになる。したがって、「所有権代表者である郷鎮政府及び村民委員会は当然に収用中の交渉権、意思決定権、補償を受ける権利を有することになる。この過程中、農民個人は除外されている。」⁵⁴

また「村民委員会組織法」(中华人民共和国村民委员会组织法)第2条は、「村民委員会は、村民自己管理、自己教育、自己サービスをするための基層自治組織であり、民主選挙、民主的意思決定、民主的管理、民主的監督を実施する。」とし、村民委員会の性質は村民自治組織であることを定めた。しかし、中国農村の現実において、村民委員会は実質の独立性と自治性を持たず、実際に多くのところで政府の従属組織とみなし、多くの村民も村民委員会は「政府の代表」と考えている⁵⁵。

このような村民委員会が、収用時において農民の代表として機能できるかが懸念される。実際に、農民と地方政府の間で発生した衝突の多くにおいて、村民委員会は政府の側に立ち、一部の衝突は最後には農民と村民委員会の間の衝突になってしまった⁵⁶。集団経済組織は事実上郷鎮政府に支配されているため、中国の集団所有土地収用では、實際上、経済発展などのために土地を使用したい上級市、県政府が下級郷鎮政府に土地収用を申請することになる。下級郷鎮政府は上級政府の要望を最大限に満足しようとするため、土地収用に対する制約が弱くなる。収用が不調な場合、村民委員会は収用機関側に立ち⁵⁷、また、農民が裁定を求める場合も、裁定機関は省級政府である。

中国は古代から「民は食を以て天と為す」という諺があり、食糧の来源である土地は農民にとって極めて重要なものである。「被収用者」の範囲の明文化と、村民委員会ではなく農民自身が参加できる収用のプロセス作りが大事である。

(三) 集団と個人間の補償の配分について

(1) 土地補償費と安置補助費の配分制度

前述したように、土地補償費は当該耕地の収用前3年間の年平均生産値の6倍から10倍とし、安置補助費については農業人口一人当たりの安置補助費の基準は当該耕地の収用前3年間の年平均生産値の4倍から6倍とし、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が所有しており、地上付着物や青苗補償は地上付着物や青苗の所有者が所有する。安置補助費は特別支出金のため安置にのみ使用するものとし、他に流用

⁵⁴李鳳章「通过“空权利”来“反权利”：集体土地所有权的本质及其变革」(「空権」による「反権」：集団土地所有権の本質及びその変革)第22頁 『法制と社会発展』(2010年第5期)

⁵⁵秦海燕「村委会的法定权力与实际运作：名实之分」(村民委員会の法定権力と実際操作：名義と実際の違い)『知識経済』45頁参照(2013)

⁵⁶政府、村民委員会、農民間の衝突について、「烏坎事件」として知られた事件がある。事件の経緯については

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%83%8F%E5%9D%8E%E4%BA%8B%E4%BB%B6> に参照。

⁵⁷秦海燕・前掲注(55)45頁参照

してはならない。安置の必要がある者には農村の集団経済組織が安置を組織し、安置補助費は農村集団経済組織に支払われ、農村の集団経済組織により管理、使用される。一括して安置する必要がない場合は、安置補助費は被収用者個人に支払われるか、或いは被収用者の同意を得て被収用者の保険費用の支払いに充当される。」と規定する。村民委員会組織法第19条により、村民委員会は、村民会議或いは村民代表会議の形で「村集団経済所得収益の用途を決める」ことができる。つまり、集団は被収用により所得した収入（前述したように、柳樹電航工程の実例では、土地補償費と安置補助費は「土地補償安置補助費」として一緒に支払われていた。第五章（五）を参照）を集団企業の設立、公共施設の建設、又は組織のメンバー個人に分配することができる。

実務では、農民の土地が収用された後、土地資源の有限性に鑑み、集団はすぐに代替土地を被収用農民に与えることができず、安置が必要な人口もすぐ安置することはできない場合が多い。集団は通常土地補償費と安置補助費を併せ、20%～30%を集団で留保した上で、残りの70%～80%（各地で少し差がある）を村民に分配する⁵⁸。

分配について、2004年の国务院「厳格な土地管理の改革を深めるについての決定」（关于深化改革严格土地管理的决定）は、「省、自治区、直轄市政府は、土地補償費は主に被収用農民のために使用される原則に基づき、土地補償費を集団経済組織内部の分配方法を制定しなければならない。」と規定し、これ以外の法律や関連文書に明確かつ具体的な規定はない。この規定は、①土地補償費の使用対象は主に被収用農民であること②土地補償費は農村の集団経済組織内部で分配することという二つの意味がある。村の土地補償費分配案は、この要件に違反しない限り、適切とみなされるべきだとされている。配分の比例は、組織の実際の原則に従って柔軟に決定することが認められている。

地上付着物や青苗に対する補償は、その帰属に明確な定めがあるため、異議を生じることが少ないが、土地補償安置補助費の配分については、明確な根拠がないため、一部の集団メンバーの権利が限定或いは取り消されたことがある。例えば、村から離れ結婚した娘、新しく嫁入りした人、又は一人子政策外の人、離婚した人、大学生又は専門学校学生、長期村外で働く人、労働改造の人などがある⁵⁹。前述したように、中国の収用手続きにおいて被収用者及び利害関係者の範囲はこれまで明確に定義されていないため、これらの人々について統一的な規定がなく、地方各自の政策により補償の配分方法も異なっている。

（2）集団内部の補償費配分の問題点

集団内部の補償費配分の問題について、以下のような議論がなされている。

黄福江⁶⁰は、配分時の主な問題として、①不合理な配分：村級組織、農村集団経済組織は本当に農民の利益の代表になっているわけではなく、土地収用補償費を着服横領する例があること。②収用補償費に関する法律や規制が不完全で、土地補償費に関する紛争解決の仕組みがないことを指摘している。

⁵⁸唐烈英『房地产法律问题研究』（不動産法律问题研究）49頁参照（华中科技大学出版社、2014年）

⁵⁹例えば、他の集団の人と結婚し、新しい土地請負経営権を取得せずに元の村に住んでいた者が、元の村の土地収用補償が分配されてなかったことに関して訴訟を提起した例がある。裁判所は、原告の生活は元の村と不可分な関係があり、また、夫が所在する集団で新しい土地の請負経営権も取得していなかったため、元の村のメンバーとして認定すべきだと判示した。黄健雄『农村土地征收征用补偿法律政策解答』（农村土地収用使用補償法律政策解答）87頁（法律出版社、2009年）

⁶⁰黄福江「农村土地补偿费分配制度存在的问题及解决对策」（农村土地補償費分配制度が存在する問題及び解決対策）『新疆農業経済』、22～24頁（2011（11））

同様に蘇亜蕊は、立法の空白、政府の有効性の欠如、村集団内部で有効かつ実現可能な配分方法の欠如及び補償費の配分に起因する紛争の基本的な司法救済措置の不足があることを指摘している⁶¹。

白呈明は、土地収用政策の進化の観点から、国家政策の理念は農地制度改革の目的と軌道とは一致していると考えている。農地制度改革により発生した請負権は特立した財産権であり、物権である。政府の農村土地改革の政策の傾向は、農民の長期的な土地利用権を守ることであり、請負権の物権化の結果として、土地補償費は主に被収用農民に渡すことが当然となる。しかし、実務上の補償費分配状況は、上のような政策の傾向とは相違しているというのである⁶²。

周林遠は、土地補償費は農村集団経済組織を通じて農民に支払うしかないことを指摘し、村人自治制度の不備は、収用補償費配分の公正さと公平性に影響を与え、地域によって補償費配分方式の多様性を招いたとする。農民間で有効な配分ができないため、村民自治により収用補償費の配分形式を規範し、収用補償費を確実に農民に支払うように、関連施策の作成が必要だと指摘する⁶³。

江帆は、土地補償費配分する前、農村土地補償費管理主体は多元性及び不確定性が存在するため、収用補償費の保留が生じる。そのため、村民委員会を唯一の法定管理主体に指定すべきと指摘する。同時に、収用補償の配分は補償費の保留と不公開、集団保留費用の比例の不統一、支払い時期の不確定など問題がある。そのため、収用補償費配分時の村民自治の強化及び司法救済制度の改善が必要であるとされる⁶⁴。

「行政訴訟法」12条は、「収用決定及び補償決定に対する不服」がある場合、行政訴訟を提起できると規定している。従って、補償に不服がある場合、農民集団は行政訴訟を提起することができるが、そのような例はあまり報告されていないようである。これに対して、集団内部の補償配分についてはどうだろうか。

(i) 行政訴訟

集団内部の補償配分について行政訴訟を提起できるかどうかという問題について、最高人民法院の2017年最高法行申349号行政裁定がある。

西戈村村民であるXら94名は、村の集団所有地（個人請負した土地ではない）が収用され、村民委員会が決定した補償費分配案は、1977年9月3日の戸籍状況を境に、その後戸籍を入れた人を外来戸とし確定し、分配された補償費が既存戸より少なくなるため、村委員会に対して行政訴訟を提起した。

中級法院は、行政訴訟の被告は行政機関或いは法律、法規、又は規則によって認可された行政権限を行使する行政機関及びその他の組織であり、村民委員会は基層人民自治組織であり、行政訴訟の被告適格がないため、本件裁定を却下した。

高級法院は、「本件土地収用補償の配分案は、村民委員会は自治組織として本村が得た収用補償を配分するための案であり、『村民委員会組織法』第24条が規定された村人の

⁶¹蘇亜蕊「征地补偿款分配存在的问题及对策建议」（収用補償費の分配に存在する問題及び対策の提案）『吉林農業』、33頁、37頁（2010（07））

⁶²白呈明「土地补偿费分配中的国家政策与农民行为」（土地補償費分配中の国家政策と農民行為）『中国农村观察』、2～12頁（2008（05））

⁶³周林遠「土地补偿“三费”分配案的问题与对策」（土地補償『三費』分配案の問題と対策）『资源人居环境』24～25頁（2007（09））

⁶⁴江帆「农村征地补偿费分配管理中存在的问题及法律对策」（農村土地補償費分配管理中存在する問題及び法律対策）『農村經濟』26～30頁（2006（08））

会議議論によって決定された村人の利益に関する事項にあたる。村民委員会は行政機関ではなく、補償配分案も行政行為ではないため、本件Xらの主張は行政訴訟の対象外であり、法律にしたがって却下すべきである」とし、中級法院の裁定を支持した。

最高法院は、『行政訴訟法』第49条第4項には、行政訴訟を提起する場合は、人民法院の事件受理範囲に属し、かつ事件を受理する人民法院の管轄であることという要件に適合しなければならない。『農村土地契約紛争事件の審理における法的問題の適用に関する最高人民法院の解釈』第1条第4項は、請負契約された土地の収用補償費配分に関する紛争は、農村土地請負に関する民事紛争に属し、人民法院は法によって民事訴訟として受け入れるべきであると規定された。農村の集団所有地収用補償を配分する行為は、村委員会が自治権の行使を行う行為であり、行政行為には属しない。当事者が補償金の配分について行政訴訟を提起するのは、行政訴訟の受理範囲に属しない。本件Xらは、村委員会が制定した土地収用補償金配分案に不服があり、訴訟を提起したが、行政訴訟の受理範囲に属しないため、一、二審の裁定は、Xらの西戈村委員会に対する起訴を却下するのは妥当である。」とし、被告適格の欠如を理由に訴えを却下した。

(ii) 民事訴訟

上記の裁定は行政訴訟の被告に関するものであり、民事訴訟についてではない。それでは民事訴訟の可能性はどうか。

考えられる受理しない理由として、土地補償費の配分は村民会議で決められ、集団自らの判断であり、均等又は差別的な処理でも村民自治の範囲に属するため、司法はこれに干渉すべきでない。

しかし、このような解釈には疑問がある。土地補償費の性質は収用により消滅された土地所有権に対する補償であり、集団土地所有権の権利者はメンバー全員である。よって、集団メンバーの資格があれば、適切な配分を貰う権利を持つべきである。村の集団経済組織が土地補償費の配分金額を決定する際に、あるメンバーの配分資格を取り消し、或いはメンバー内で配分比率が違い、メンバーがこれに異議があつて訴訟を提起する場合、人民法院はこれを受け入れるべきである、と筆者は考える。

最高人民法院の「民事訴訟規則」⁶⁵第55条は、土地請負経営権についての紛争の一部として、「請負経営権を持つ土地の収用補償配分に関する紛争」を民事訴訟の一種として明らかにした。また、上の2017年最高法行申349号行政裁定でも触れられていた、2005年最高人民法院が発行した「農村土地契約紛争事件の審理における法的問題の適用に関する最高人民法院の解釈」（最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释）がある⁶⁶。第1条第1項第4号は、法に基づいて受理しなければならない紛争として、「請負土地が収用された時の補償費用分配に関する紛争」を列挙している。

また第2項は、「集団経済組織のメンバーは、実際に土地請負経営権を取得していないため民事訴訟を提起する場合、人民法院は、関係行政主管部門に解決を申請するように当

⁶⁵ 『民事案件案由規定』（民事訴訟規則）（法〔2011〕42号）

⁶⁶ 中国の司法解釈は、最高人民法院及び最高人民検察院による制定し、法的拘束力を有し、人民法院が判決や決定に法的根拠として引用することができるいわゆる法源、法規範の一つである。1981年全国人民代表大会の「法律解釋工作进行強化する決議」（全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议）において、「最高人民法院は裁判工作中において、最高人民検察院は検察工作中において、それぞれ法律・法令を具体的に应用する問題に関して解釈を行う」と定めている。また、「法院組織法」（法院组织法）第33条は、「最高人民法院は、審判の過程においてどのように法律、法令を应用するかの問題に関して解釈を行う」と定めている。

該メンバーに告知しなければならない。」

第3項は「集団経済組織のメンバーは、分配用の土地補償費の金額について民事訴訟を提起した場合、人民法院はこれを受理しない。」と定めている。

これらの規定はどのような関係にあるだろうか。次のような例を考えてみよう。集団所有地が収用され、集団経済組織は補償費合計200万円を受け取った場合を想定する。

(例1) 村民会議を経て集団は村公共施設のため50万円を使い、残り150万円は配分用にする決めた。この場合において、特定のメンバーが200万円の全てを配分すべきと考え、訴訟を起こした。

(例2) 村民会議を経て集団は、200万円の全てを配分することに決めた。この場合において、特定のメンバーが、他のメンバーと比較して少ない額しか配分されず差別されていると考え、訴訟を起こした。

一例1については、上記解釈第3項にあたるため、裁判所はこれを受理しないことになる。この決定は集団の実際の状況を考慮し、民主的な合意によって決定されるものであり、村の自治問題（解釈第24条⁶⁷）に属し、村人の自治の妥当な範囲を超えないというのである。

一例2については、下級人民法院によって解釈が分かれる。方民一初字第333号判決は、集団の一員であるが、メンバーで均等に分配すべき補償費が分配されていなかったことに対して、上記解釈第1条第1項第4号の「請負土地が収用された時の補償費用分配に関する紛争」を集団メンバー内補償費の分配に関する訴訟を含むものと解釈して訴訟を受理した。

これに対して、上記解釈に依拠して訴訟が却下された例として、以下のようなものがある。①第一審は、「本件土地収用補償配分の紛争は集団経済組織メンバー資格の認定に係るため、村集団経済組織自主決定の範疇に属す」と解釈し、第二審は「土地収用補償費の使用及び配分は該当集団メンバーが法定プロセスによって決定されるべきである」

（同解釈第24条）と、土地補償費配分の問題であるが、上記解釈第1条第1項第4号ではなく、第1条第3項の「分配用の土地補償費の金額」についての民事訴訟に当たると解釈して、原告の請求を却下した事例⁶⁸、②「村民委員会又は村人代表会議で策定された配分案により合法的な財産権が侵害された場合、法によって当該村所在の鎮人民政府からは正命令を受けなければならない」とし、上記解釈第1条第1項第4号で定める「請負土地が収用された時の補償費用分配に関する紛争」であるにも関わらず、同解釈第1条第2項を使って請求を却下した事例⁶⁹、③請負経営した土地が収用されたが、村民大会は収用補償金を集団メンバーに均等に分けると決定されたため訴訟を提起したことに対して、法院は「集団メンバーに均等に分けることにより法的権利が侵害されたため提起した民事訴訟」は上記解釈第1条第3項の「分配用の土地補償費の金額のための民事訴訟」とみなし、請求を却下した事例⁷⁰などである。

これらの紛争に関する民事訴訟を提起できるかどうかは、結局、各地方法院における前述の「解釈」の受け止め方が一致しないため、当該地方法院の判断に任せられている。筆

⁶⁷ 解釈第24条は、「農村集団経済組織或いは村民委員会、村民小組は、法で定められた民主的合意の手続に従って、受け取った土地補償費を分配することを決定することができる。収用補償安置計画が決定された時点で既に集団経済組織に加入している者は、相応する金額の支払いを要求する場合、これを認める。」

⁶⁸ 遼寧省錦州市中級人民法院民事裁判書〔2017〕辽07民終727号

⁶⁹ 河北省黄骅市人民裁判所民事判決書〔2017〕冀0983民初637号

⁷⁰ 甘肅省慶陽市中級人民裁判所民事裁定書（2014）庆中民終字第499号

者としては、上述したように、土地補償費の性質が収用により消滅された土地所有権に対する補償であり、集団土地所有権の権利者はメンバー全員であるということからすると、上記解釈を前提としても、少なくとも「例2」の場合については、人民法院は訴訟を受理すべきであると考えられる。

2004年、国務院は「国務院による土地管理改革の深化と厳格化に関する決定」（国務院关于深化严格土地管理的決定）を施行し、同決定の第15条は、「省、自治区、直轄市人民政府は、土地補償費は主に被収用農民のために使用するという原則に従い、農村集団経済組織内部の土地補償費の配分規則を制定する。」と規定している。同決定に対応して、一部の省級政府は分配に対する定めを制定した。例えば、山西省は「山西省徴収徴用農民集団所有土地補償費分配使用弁法」（山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法）を制定し、「土地補償費は被収用農民に80%以上の割合で支払わなければならない、残りの20%は集団経済組織のために保留する」と規定する。しかしながら、弁法を制定していない地方もあり、それらの地方の土地補償費の分配は、村民大会を経て決定されることになった。

（四）失地農民問題について

前述した土地収用補償のシステムに関する問題は存在しないとしても、土地収用により土地を失った農民は、本当に補償だけで収用前の生活水準を維持できるか。

中国で土地を失った農民のことを「失地農民」と呼ぶ。彼らは、収用により生活の手段を失うだけでなく、「農民のための政府の技術や資金を含む一連の土地関連の権利と利益も失い、また土地を失うことによって村民自治に対する熱意の喪失は、最終的には民主的政治権利に対する意欲も失うだろう」⁷¹。

1987年から2011年にかけて、全国で農業以外の目的のために395万ムーの農地が転用され、少なくとも3500万人の農民が土地の収用をうけた。国家統計局は2003年に28の省、自治区、直轄市において土地を失った農家及び1人当たり耕地面積が0.3ムーしかない2,942戸の農家を対象に調査を行った。この2,942戸の農家の世帯員は全部で12,170人、そのうち労働者は7,187人いる。2,942戸のうち、43%の農家は収用により農地を完全に失い、残りの農家は一部又は相当部分の農地を失った。この2,942戸のうち、農地の収用後、それ以前に比べて収入が減少した農家は46%もある⁷²。集団所有地の範囲が減ることに伴い、耕地の大量流失が「失地農民」の問題をますます深刻化させ、「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。

土地管理法实施条例第26条は、「……一括して安置する必要がある場合は、安置補助費は被収用者個人に支払われるか、或いは被収用人の同意を得て被収用者の保険費用の支払いに充当される。」とし、社会保険により社会保障も安置の一環としている。今の段階で、農民に対する基本的な社会保障は不足しており、一定の収用補償を受けたものの、長期の生活を維持することは難しく、多くの「失地農民」は「無地、無業、無保障」の「三无」状態になってしまった。2010年、無錫、蘇州、寧波の都市で土地を失った農民の

⁷¹白呈明「农民失地问题的法学思考」（農民失地問題の法学思考）『人文雑誌』（2003年1号）

⁷²毛峰「政府该为失地农民做什么——对2942户失地农民的调查」（政府は失地農民のために何をできるか——失地農民2942戸に対する調査）『調研世界』28頁（2004（1））（参照、阮蔚「矛盾深まる中国の農地制度—経済成長に取り残された農民—」農林金融63巻8号426—439頁（431頁））

調査によると、土地のない農家の再雇用率はわずか25%⁷³で、農民は最も基本的な仕事を失うだけでなく、再雇用の機会も失うことになる。

2017年の中国人民政治協商会議12回全国委員会第5次会議で、土地を失った農民の社会保障問題についての提案があり、これに対して、人力資源社会保障部は、財政部、国土資源部など関連部門と中国将来の「失地農民」社会保障問題について回答した⁷⁴（以下「回答」という）。

（1） 補償及び安置

上記の回答は、現在関連部門は、土地管理法の改正を積極的に検討し、征地制度改革の試点を推進し、土地の収用範囲を縮小し⁷⁵、土地の収用手続きを規範化することを模索しているとしている。

現行の土地収用補償の基準は、土地の「元来の用途」に基づき計算される（土地管理法第47条）。また、「生活水準を維持する」という言葉が用いられている一方で、補償の最上限は厳しく限定されている（土地管理法第47条第5項）。前述したように、現行の補償は、一時の生活を維持できるとしても、生産手段を失った農民にとっては決して充実したものとは言えない。都市開発が急速に進展する一方で、被収用農民の土地財産に対する権利の犠牲の下で工業化都市化のコストが削減されているとも言える。

2011年、当時の国務院総理である温家宝は、中央農村工作会議で「土地収用制度改革を促進する鍵は、農民の土地財産権を保護し、土地の非農業化や都市化に伴う土地増値収益⁷⁶を配分することである。」とし、収用補償の算定を土地年生産値基準ではなく、土

⁷³李韶傑・劉桂華・郭向榮「关于失地农民弱势地位的法学分析」（失地農民の弱い立場の法的分析）『農業考古』（2010（6））

⁷⁴http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zhgl/jytabl/tadf/201711/t20171102_280509.html

⁷⁵2005年10月11日、「中共中央『十一五』計画の制定に関する提言」が通過し、「小康社会」を構築するため、社会主義新農村を建設する旨が明らかにされた。収用制度改革は、新農村建設の一部として、「耕地を保護し、被収用農民の合理的補償制度を健全させる」ことを要求した。それは、耕地を保護し、非農用建設用地のための収用及び不法占用を減少することによって、土地を失う農民に関する問題を軽減しようとする。2008年10月、第十七回三中全会が発表した「中共中央農村改革と開発促進のためのいくつかの主要問題に関する決定」（中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定）は、「収用制度改革し、公益性と経営性のための建設用地を厳格に定義し、土地収用範囲を徐々に縮小し、土地収用の補償メカニズムを改善する」とした。これに受け、2010年から国土資源部は全国33の地区で土地収用制度改革の試みをした。2013年、第十八回三中全会は「中共中央改革を全面的に深化させる重大問題の決定について」（中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定）を施行し、集団経営性建設用地の市場化を許可し、都市部と農村の統一的な建設用地市場を確立し、土地収用範囲を縮小し、土地収用制度と土地市場売買法律制度の改善を図る構想を再度明らかにした。しかし、土地収用範囲の縮小について、元国土局の企画部長である鄭振源は、「収用範囲の縮小は、大量の集団経営性建設用地が市場に入ることを基礎にして、現在市場に入れる農村土地は郷鎮企業の用地だけで、数が限られている。宅基地は集団経済組織内部で流通するのみで、農村で市場化できる土地の数が少な過ぎ、収用範囲の縮小は困難である。」と述べている。（澎湃新聞2015年7月7日）

⁷⁶土地増値収益は、農地を建設用地に転換し、それに応じて建設土地の特定の利用条件を達成することにより生じた付加価値、すなわち土地増値収益＝（土地収用補償費＋土地開発費＋都市建設費＋税金＋投資金利＋投資利益）×土地増値率をいう。土地増値率は、前数年の販売、譲渡、評価資料を参照し、専門家の意見を参考して確定するものである。

地増値収益により算定すべきという方向性を明らかにした⁷⁷。上記回答も、農民の土地の増値収益における分配割合をさらに向上させ、市場化、ダイナミックな補償計算方法を探索することは今後の目標であると強調している。また、地方の現実を考慮し、金銭補償以外に、農業生産安置、留地安置、留物業安置、社会保障安置、就業安置などの多様性のある方法を採用して、農民の長期的な生活を保障するものとされている。

(2) 被収用農民の就業問題

2006年、国務院事務庁は、労働と社会保障部の「農民の就業訓練指導と社会保障に関する通知」(关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知)を発行し、地方の各級政府が被収用農民の就業問題を政府経済と社会発展計画及び年度計画に組み入れ、有効な手段をとり、職業の訓練及び社会資金の保障を実現し、被収用農民の就業及び彼らが都市社会に溶け込むことを促進し、被収用農民の生活水準を維持し、長期の生活が保障されるようにするよう求めた。

2008年、国務院は「国務院が就業促進についての通知」(国务院关于做好促进就业工作的通知)を発行し、用地単位を優先的に被収用農民の就業を安置するよう求めた。安置の方法として、直接条件が合う農民を雇用するか、就職サービス機構と委託契約をするか、二つの方法がある。

2015年、国務院は「新たな情勢下就職創業活動に関する意見」(关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见)を発行し、被収用農民の再就業仕事について強調し、収用補償案を制定する時、被収用農民の就業斡旋に関する措置を明らかにするよう求めた。

2017年、国務院の「現在と今後の一時期の就職創業についての意見」(关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见)では、農村で常住して無職の状態にある労働者に対し、条件がある地域は常住地で失業登録を行い、相応の就業サービス及び政策の支持を提供するようにした。

(3) 職業の訓練

前述したように、1987年土地管理法、第31条は、「国建設のための土地収用による余剰労働力は、被収用団体、起業者及び関連組織による農業生産や地方企業の展開により安置するように県以上の地方人民政府が組織する。安置ができない場合、条件を充たした人を起業者、その他集団所有制機構、全民所有制機構に配属させることができる。その場合、安置補助費は機構に渡す。」と規定し、生産手段を失う農民の再就業について政府が責任を負うようにした。しかしながら、1998年の改正により、収用により土地を失う農民の仕事分配についての条文は廃止され、代わりに第50条に、「各級地方政府は、土地が収用された農村集団経済組織及び農民の事業開発運営、企業設立を支援すべきとする。」とし、政府の支援義務のみを規定した。

⁷⁷温家宝元総理の発言を受け、「土地増値収益の配分における農民の割合の増加」は、第十八回三中全会の報告書に正式に書かれていた。国務院発展研究センター農村部部長である徐小青は、「現行の土地収用制度の下で、農民は土地資本化後の増値収益を公正に共有することができず、実際に工業化、都市化の過程から切り捨てられている」と指摘した(新華網 http://www.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/08/c_113642851.htm)。その後、2017年5月、「土地管理法改正草案(意見収集稿)」の意見収集が始まった。今後の法改正の基本的な方向の一つとして、国土資源部は、「工業化、都市化、被収用農民の利益の保護を統括に考量し、都市と農村の一体化した建設用地市場を設立し、宅基地の用益物権を保護し、農民が公平に土地増値収益の共有を保障し、農村土地管理法制の継続的改善を目指す。」とし、土地増値収益の共有を取り入れている。

多くの農民の文化レベルは高くない。専門的なスキルの習得も遅れている現実の中、彼らが農業以外の仕事を見つけることは非常に困難である。現実には、多くの土地のない農民が失業しており、農業生産者が現代社会の発展に適応できない主な要因は、教育と労働スキルの欠如である。失地農民はすでに企業に雇用される形で安置されたとしても、企業の技術革新や制度の改革などによって仕事の中で受け身の立場に立たされることが多い。

このため、国は専門学校、職業専門学校、職業訓練機構に頼って、被収用農民を含む農村の労働力の職業訓練作業を積極的に展開する政策を次々と設けた。農村からの労働者が職業訓練に参加する時、規定により職業訓練補助金と職業技能検定補助金を支給する。2016年の「春潮行動」で全国で農民工の職業技能訓練人数は913万人に達した。

前述の2017年「回答」によれば、これからの職業訓練は、職業に対する対応性と有効性を向上させることが目標であるとされている。

(4) 社会保障

中国の現在の農民社会保障には、農民年金保険制度、農村協同医療制度、農村最低限の生活保障制度の3つの側面が含まれている。厳格な戸籍制度の下で、農村の社会保障と都市の社会保障の中身は異なっている。中国の社会保障システムは、1951年の「労働保険条例」の施行で確立された。しかし、当時の人口数の9割を占めた農民は、社会保障の範囲に入れられなかった。これは、国が急速に工業化国家を確立することを考慮して、給与収入のある都市住民に対する保障を行い、給与収入のない都市の貧民に対しても定期的に社会救済を行ったものである。一方、当時の中国には、人口の多い農民に保障を提供するような財政的な余裕がなかった。このように農民が社会保障制度から除外された状況は40年も続いた。

1991年1月、国務院は「県級農村社会年金保険基本案（試行）」（县级农村社会养老保险基本方案）を策定した。この案は、法律ではないため強制性がなく、農村の社会年金保険を自主的に参加するように指導するものであった。しかしながら、この案は、一時的な効果があったが、社会保障に対する認識の不足と資金の投資の増殖速度が遅いため県の財政状況が厳しくなるなどの原因で、社会保障を受ける人員の数が減り続けた。

農村協同医療制度は、1979年、衛生部が各地の協同医療の経験をまとめた上で、「農村協同医療規制」（农村合作医疗章程）を農業省と財務省と共同で発行したことにより確立し、全国で実施された。しかしながら、農村経済体制改革の発展と共に、協同医療の財源の一部である集団所有の公益金は減り、1980年から1985年の5年間、協同医療を採用している村が激減した⁷⁸。

農村における最低限の生活保障制度については、基本的に年金保険と協同医療と同じように、財政的な問題が大きく、一部は農業税から資金が出るが、他の部分は県の財政と農村集団経済投資に依存していた。また、カバーされる範囲が小さく、基準が低いため、財政が良くない地域で最低限の生活保障制度が貫徹しにくい。

2007年4月、労働と社会保障部は、「収用により土地を失う農民の社会保障に関する問題についての通知」（关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知）を発行した。

2016年末までに、全国の条件に合う多くの被収用農民に政府が補助金を与えることで社会保障の範囲に組み込んでいる。全国の31省（区、市）は、国務院の要求によって、被収用農民社会保障に関する政策又は関連規定を打ち出した。

⁷⁸蔡仁華『中国医疗保障制度改革实用全书』（中国医疗保障制度改革の実用的全書）342頁、346頁（中国人事出版社、1998年版）

① しかし、現在の政策にはいくつかの不足点がある。社会保障の水準の低さと内容の単一さ

中国の被収用農民の社会保障は、主に主に養老保障と最低生活保障であり、医療保障制度は不健全で、疾病のリスクは土地を失った農民に重い負担を与える。都市住民に比べて、中国各地の被収用農民が享受する保障待遇は低く、農民の基本的な需要は満足していない。現在、中国は失地農民の社会保障体系の建設を続けているが、各地の発展がバランスがとれていないため、全国的な統一計画を欠いていて、農民の全体的な需要を保障できない。

② 社会保障のカバー範囲の狭さ

社会保障は土地のない農民の心配を解決することができるが、被収用農民の参加率は非常に低い現状にある。被収用農民のための社会保障制度は不完全であるため、保険への参加に対する熱意は低く、参加意識は弱い。都市住民と比べて被収用農民が獲得した社会保障待遇は低く、補償金を手にしても、社会保障の重要さを意識していないため、参加することは多くなかった。

③ 社会保障資金の調達ルートの単一さ

現在、被収用農民の社会保障資金の主な財源は、被収用土地により生じた収益である。その社会保障基金は主に三つの部分から構成される：第一は集団に支払った土地補償費、第二は村の集団土地譲渡の利益、第三は政府の土地増値収益である。資金調達の割合に違いがあるが、そのルートは単一なもので、簡単である。このような資金の財源は、蓄積し難く、被収用農民が社会保障を必要とする場合、資金が不足する状況も現れた。

被収用農民を都市の社会保障体系に入れる地方もあるが、都市人口の高齢化が進むにつれて、都市住民の保障需要も拡大する一方である。農村の都市化と都市人口の保障需要の拡大化は現在中国発展の方向であり、同じ社会保障の体系で調和できない日も必ず来るだろう。

2004年の憲法改正後は、国务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、失地農民の問題を解決させる努力をしていた。例えば2004年10月28日の「土地管理厳格化の推進に関する決定」（国务院关于深化改革严格土地管理的決定）により、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倍の支払を受けても元の生活水準を保持できないときは、地方政府が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⁷⁹。

第七章 都市建築物の収用と補償

ここまでは農地の収用について述べた。この章では、都市部、いわゆる国有土地上の建築物の収用について述べる。前述したように、建築物は私的所有が認められている（物権法第47条、第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用する際には、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。

国有土地上建築物が収用される時、国有土地使用権も同時に回収されるようになっている。

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」（第58条2項）と規定したが、土地使用権回収の補償自体に対しては具体的な内容は規定されなかった。そして、2004年

⁷⁹ 平松・前掲注（7）91頁参照

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記されたが、補償の具体的な内容は未定であった⁸⁰。

中国では、1978年の改革開放政策の実施から2001年の「都市建築物立ち退き管理条例」（城市房屋拆迁管理条例）の公布、2005年「物権法」の草案の第4回審議までは、「立退き」（拆迁）という概念が使い続けられていた。元々、国家が所有している土地は、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、即ち公共の利益のために使用する必要がある場合、「土地行政主管部門は、元の土地の使用を許可した人民政府又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、物権法148条、都市不動産管理法19条、都市国有土地使用権出讓及び轉讓暫定施行条例42条）とし、土地の使用権を「回収」できると定められている。また、土地の使用権を「回収」する際、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」と同時に国有地上建築物をも収用しなければならない。物権法第146条、第147条は土地使用権或いは地上附着建築物、構築物を譲り渡す時、この両者を「同時に処分」しなければならないこと（「房地一体」の原則）を定めている⁸¹。そのため、都市建築物の収用の内容には土地使用権の回収と補償が含まれる。国家が土地使用権を回収し、その地上の建築物や工作物に補償することになる。

これにより、建築物がなく単に土地使用権を「回収」する場合⁸²と、その地上に国有で

⁸⁰ 平松・前掲注（7）91頁

⁸¹ 物権法第146条は、「建設用地使用権を譲渡、交換、出資又は贈与するときは、当該土地に定着する建築物、構築物及びその付属施設も、同時に処分するものとする。」第147条は、「建築物、構築物及びその付属施設を譲渡、交換、出資又は贈与するときは、当該建築物、構築物及びその付属施設の占有する範囲内の建設用地使用権も、同時に処分するものとする。」

⁸² 『物権法』第148条は、「建設用地使用権の期限満了前に、公共の利益の要請に基づき、当該土地を回収する必要があるときは、本法第42条の定めにより、当該土地の建物その他の不動産に対して補償をし、かつ、相応の出讓代金を返還しなければならない。」とし、建設用地の使用権は公共利益のため回収できると定めた。この規定について、いくつかの解釈がある。①収用説。この説は、早期に使用権を回収することは、性質上は収用行為である。収用の対象は不動産、動産ではなく、建設用地使用権である。建設用地使用権を早期に回収する行為は、権利者が土地を継続的に使用する権利を喪失させるだけでなく、その土地の地上財産権を強奪し、実質的には国家は組織又は個人の財産に対する収用行為である（黄松有『《中华人民共和国物权法》条文理解与适用』（中華人民共和国物権法条文理解と適用）444頁（人民法院出版社、2007））。②契約解除説。この観点は、早期の回収は収用とは異なり建設用地使用権契約を解除するだけで、収用行為ではない。この契約解除によって地上建築物が関与された場合のみ、収用規定を適用する。③建設用地使用権終止説。この見解は、早期回収は契約の解除だけでなく、建設用地の使用権を終止することであると考えている。この建設使用権の終止によって、建築物の価値を補償するようになる（王利明「物権法的実施与征收征用制度的完善」（物権法の実施と収用制度の改善）『法学雑誌』22頁（2008年第4期））。

いずれの見解においても、建築物がなく単に土地使用権を「回収」する場合に対する補償は不要となり、相応年数の出讓代金を返還するだけになる。また、国土資源部が発行した「遊休地処置弁法」（闲置土地処置办法）第14条は、「（一）未開発着工が満1年の場合、市、県国土資源主管部門が自級人民政府に提出して批准を得た後、国有建設用地使用権者に『土地放置費徴収決定書』を発行し、土地の譲渡或いは割当価格の20%として土地放置費を徴収する。土地放置費は生産コストに入れてはならない。（二）

はない建築物があつて、土地使用权を回収すると共に建築物も収用され、「立退き」が必要となる場合に分けられることになる。2011年1月に国务院は「国有土地上建築物収用・補償条例」（国有土地上房屋征收与补偿条例）（以下「収用・補償条例」という）を公布し、国有土地上の建築物の収用手続きと補償について初めて本格的に規定し、国有土地上建築物に対する「収用」という概念が用いられた。

収用・補償条例第2条は、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。

同条例には、一般の市、県級人民政府が建築物収用で対象者に行う補償は、①収用対象建築物価値の補償、②立ち退き、臨時安置補償、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（第17条）。

移転料、臨時安置補償について、移転料は金銭で補償される。建築物収用・補償条例では、収用対象者が移転料の金銭補償ではなく、建築物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（第22条）。

生産、営業停止に伴う損失の補償について、「建築物収用により生産営業停止なった場合の損失の補償は、建築物収用前の効益、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（第23条）。

（一） 都市建築物の収用の手続

（1） 収用決定

収用・補償条例の規定によれば、収用前にまず建設プロジェクトの合法性審査を行わなければならない。審査の基準として、公共利益の要件を充たすか、比例原則を充たすか、計画と一致しているか、資金が足りているか、という4つの条件がある。

まず、公共利益について、建築物の収用は新しい建設プロジェクトに用地を提供するためであり、当該新しい建設プロジェクトは公共利益のためにあるべきだとされる。収用・補償条例第8条は、公共利益を「国家安全の保障及び国家経済社会発展のような公共利益の促進の需要」と定義し、以下の6つの状況を公共利益の需要として列挙した。

（1） 防衛及び外交の需要

（2） 政府が実施するエネルギー資源、輸送、水利等基礎施設建設の需要

（3） 政府が実施する科学技術、教育、文化、衛生、体育、環境及び資源保護、災害予防及び文化遺産保護、社会福祉、地方公共団体などの公益事業の需要

未開発着工が満2年の場合、市、県国土資源主管部門が、『中華人民共和国土地管理法』第三十七条及び『中華人民共和国都市不動産管理法』第二十六条の規定に基づき、批准権を有する人民政府に批准を求めた後、国有建設用地使用权者に『国有建設用地の使用権回収決定書』を発行し、国有建設用地使用权を無償で回収する。遊休土地に抵当権が設定されている場合は、同時に関連の土地抵当権者にも転送するものとする。」と定められたため、この状況は非常に少ない。

建築物がある場合、出讓代金の返還以外、建築物に対する補償も必要となる。収用・補償条例は、庭、空き地に対する補償を定めていない。しかし、最高人民法院が発行した「最高人民法院は国有土地上建築物を収用する際に被収用者の未登記空き地及び庭に対する補償の可否についての回答」（最高人民法院关于征收国有土地上房屋时是否应当对被征收人未经登记的空地和院落予以补偿的答复）は、「国有土地上の建築物を収用し補償する際に、当事者が合法的に使用权を持つ庭、空き地の面積も評価範囲内に組み入れ、収用時の不動産市場価格に従って、一緒に収用及び補償をする。」とされる。

(4) 政府が実施する保障性住宅⁸³建設の需要

(5) 政府が「都市農村計画法」(城乡规划法)の関連規定に従って、老朽化した住宅及び基礎施設が遅れた旧市街を再建するための需要

(6) 法律及び行政法規⁸⁴で定められているその他の公共利益の需要と、定めていた。

また、物権法及びその他の法令は、不動産を公共利益のために法に従って収用できることだけ規定している。収用・補償条例は、収用の要件を、物権法及びその他の法令の「公共利益のため」から、「国の安全を保障し、国民経済と社会の発展等の公共利益の需要を促すために、下記のいずれかの状況があり、確かに建築物の収用が必要な場合、市、県級人民政府が建築物収用の決定を行う。」(第8条)に変更し、「確かに」という言葉を用いた。この「確かに」という表現は、「その他の代替手段がない」を意味し、比例原則の表現だとされる。

次に、収用・補償条例第9条は、「本条例第8条の規定に基づき、確実に収用建築物の各建設活動が必要な場合、国民経済と社会発展計画、土地利用全体計画、都市農村計画及び個別計画に適合しなければならない。保障性住宅工事建設、旧都市区の改築は市、県級国民経済と社会発展年度計画に組み入れなければならない。」とし、収用の審査要件として、5つの計画に適合する必要があると定めた。これにより、収用申請部門は、市、県政府に収用申請をすると同時に、国民経済と社会発展計画、土地利用全体計画、都市農村計画及び個別計画に適合する関連書類を提出しなければならない。保障性住宅、旧都市区の改築プロジェクトは対応の市、県の国民経済と社会発展年度計画を提出しなければならない。

(2) 収用補償計画の制定

立退きの際に起きる問題は主に補償に関する争いである。収用・補償条例が定める「公平な補償」の内容については後述するが、それに加えて、同条例は、(ア)収用補償計画の策定及び(イ)補償額の支払いが現実になされないことを防止するための規程も設けている。

(ア)について、同条例第10条は、「家屋収用部門が収用補償計画(「方案」)を策定し、市、県級人民政府に報告する」、「市、県級人民政府は係る部門を集めて収用補償計画の論証を行い公布し、公衆の意見を募集しなければならない。意見募集期間は30日を下回ってはならない。」とし、補償計画の制定及び意見収集について定めた⁸⁵。

⁸³保障性住宅は、政府が低中所得世帯に提供する、基準・価格・賃料の限定された住宅をいい、政策的賃貸住宅(廉価賃貸住宅、経済適用住宅政策の対象に含まれない低中所得世帯、立ち退き世帯、招聘された高級技術者、ほかの地域から異動になった機関幹部向けの低賃料公共住宅)、廉価賃貸住宅(低所得世帯向けの低賃料公共住宅)、経済適用住宅(低中所得世帯向けの低価格住宅)からなる。

(<http://j.people.com.cn/94476/100561/100569/7209509.html>)

⁸⁴ 行政法規は、国務院が発行した各類法規の総称である。

⁸⁵収用補償計画の制定にあたっては、まず収用する予定の地域の状況を調査し、調査報告書を作る必要がある。

その内容は、被収用地域の建築物所属権状況、建築物の種類、位置、面積、建物年数等、当地不動産の市場価格などが含まれる。また、所有権登録部門、土地関連部門などにおいて、被収用建築物の詳細について確認しなければならない。

建築物に関する状況のほか、居住人の家族構成、就職状況、生活水準、社会的矛盾を強める要因の有無、被収用地区の自然状況、交通、文化財、歴史遺跡、商業、納税、経営状況などの調査も必要とする。

その計画の内容として、収用範囲、被収用者の構成、建築物収用のための補償基準の決定と説明、被収用地域建築物の基本状況、不法建築の認定及び処理原則、被収用者の権利義務、関連手続き等が含まれる。こうした起案された補償計画の草案を市、県政府に提出し、関連する専門家と代表者の会議を経て承認することになる（第10条）。

（イ）の背後には政府資金の不足により補償費の滞納が見られることがある⁸⁶。この問題に対して、収用・補償条例第12条は、「建築物収用決定を行う前に、収用補償費用を満額確認し、特定目的のために開設した口座に預金し、指定用途のみに使用しなければならない。」と定めた。

（3）収用補償計画に対する意見聴取

補償計画を作成した後、被収用者及び利害関係者に適時に公表されるものとされている。市、県級政府は、収用する範囲内で公表するものとする。意見募集期間は、発表日から30日以上とする。公表後、被収用者の50%以上が補償計画に同意しないと判明した場合、収用聴聞手続きを開始しなければならない（収用・補償条例第10条、11条）。

被収用者及び関係者の意見によって、収用補償計画を改正し、意見採択の具体的な条項、改正計画及び理由、未採択意見に関する条項及び理由を開示するものとする。

（4）収用に関する決定の手續

市、県政府は以上の手續を経て、建築物収用の決定をし、収用する範囲内で公表する。公表すべき内容は、1）収用決定内容、2）正式収用補償計画の具体内容、3）不服審査及び行政訴訟を提起する権利、期限について公表する（収用・補償条例第13条）。

（二）都市建築物の収用における「公平な補償」

（1）「公平な補償」

収用・補償条例第2条は、「公共利益の需要のために、国有土地上の法人、個人の建築物を収用する場合、収用対象建築物の所有権者（以下「収用対象者」という）に公平な補償を行わなければならない」とし、「公平な補償」の原則を定めている。

収用補償について、土地についての補償を定める憲法第10条および私有財産一般についての補償を定める憲法13条は、単に「補償をする」とするのみであり、その内容を定めていない。また、土地管理法第58条は都市部の収用に対して「土地使用権人に適当な補償を与えなければならない」と定め、物権法第42条は農村部は「十分な額」、都市部

また、被収用地域居住者の収用に関する意見、補償安置に関する意欲、旧市街再建に対する意欲を書面で確認しなければならない。

収用地域と近傍類似地域の不動産市場の状況、取引価格、収用又は新規建設プロジェクトの有無等も含めて調査することになる。

調査報告書作成後、被収用予定地域の計画状況を確認し、保障性住宅工事建設、旧都市区の改築に当たる場合、同級人民代表大会の審議を通さなければならない。

以上の手續を経て、収用補償計画の草案を作ることになる。

王才亮『房屋征收工作指引』（建築物収用ガイドライン）3～4頁参照（中国建筑工业出版社、2013）

⁸⁶例として、（2015）新民一終字第278号判決がある。収用部門は被収用者と補償協議を結んだが、協議書上は「本協議書を結んで10日以内に補償費を全額で支払う」と明記したにも関わらず、補償資金の不足を理由とし、補償費を滞納した。これに対して一審、二審とも収用部門の違法を認定し、補償費及び利息の支払いを命じた。

は「取り壊し及び立退きを補償し」と定めているなど、実定法の定め方も様々である。

劉平は、補償の原則について、収用以外の立法例も検討し、「戒厳法」では「相応補償」、「国防法」、「防震減災法」、「防洪法」では「适当補償」等の用語が混在することを指摘するが、同時に、「我が国現在の立法において使用補償の原則として、……『适当補償』の原則を採用するのは、今現在国内学术界使用補償に対する主流的な考えである。収用補償に対して、国内の主流観点は『市場価格』に基づく『充分補償』或いは『相当補償』である。」⁸⁷と、中国収用補償の原則は市場価格に基づく「相当補償」であると述べている。司坡森は、法律法規中散在していた補償を①适当補償、②相応的補償、③合理的補償、④損害程度によって補償、⑤現在価値によって補償、⑥補償基準を定量化して制限する（土地管理法はこれに当たる）、⑦補償基準は明確しない、7つに分類し、統一的な原則はないとされた⁸⁸。

統一的な原則はないが、農地の補償に対して、1998年全国人大常委会法制工作委员会の「中華人民共和國土地管理法解釈」（中華人民共和國土地管理法釋義）は、第47条の補償規定について、「土地管理法を修正する過程では、土地収用補償の規定に二つの明らかな欠陥があることが反映された。第一に、土地収用補償の基準が低すぎる。第二に、実務上の操作が難しい。よって、……収用補償は、被収用農民の生活水準を低下させないことを原則とする。」とし、集団土地の収用補償の原則は、被収用者生活水準の維持であり、土地そのものに対する補償より生活の再建が基本理念になっている。また、これらの用語に対して、一番新しい収用・補償条例が用いる「公平な補償」の中身は、①被収用者は公平的補償をされるべきであり、定められた補償計画によって公開、公平、合理的補償をする、②収用及び収用に関わる全ての被収用者は、公平的補償をされるべき、③補償基準は市場価格と一致し、市場評価により決定する。⁸⁹市場がある都市部の建築物には适当補償ではなく、「公平な補償」の原則を用いた⁹⁰。

（2）補償範囲と基準

収用・補償条例第22条は、「建築物収用により立退きとなった場合、建築物収用部門は収用対象者に移転料を支払わなければならない。建築物財産権の交換を選択した場合、財産権交換建築物を引き渡す前に、建築物収用部門は収用対象者に臨時安置費を支払う又は仮住居を提供しなければならない。」と規定し、また第23条は「建築物収用により生産営業停止となった場合の損害の補償は、建築物収用前の効益、生産営業停止期間等の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。」と規定し、被収用建築物の価値以外に、移転料、臨時安置費、営業停止補償が補償されるものとしている。

被収用建築物の補償基準については、「国有土地上建築物収用弁法」（国有土地上房屋征收评估办法）第14条により、「収用された建築物の価値の評価は、収用された建築物の

⁸⁷ 劉平「征收征用与公民财产权保护」（収用・使用と公民財産権保護）251～252頁（上海人民出版社、2012年）

⁸⁸ 司坡森『论国家补偿』（論国家補償）231頁以下参照（中国法制出版社、2005年）

⁸⁹ 王克強・王洪衛・劉紅梅編『房地产法』（房地產法）287頁参照（復旦大学出版社、2015年）

⁹⁰ 江利紅「中国における土地収用補償制度の発展と課題」中央大学大学院研究年報39号21頁、「中国における土地収用の補償とその課題」Evaluation45号48頁は、「完全補償」原則の観点から、都市のみならず農村についても「市場価格基準」を採用すべきだとする。ただし、その「市場価格」をどのように算定すべきかは必ずしも明らかではない。

位置、用途、建物の構造、建築年数、床面積、土地利用権などの要因を考慮に入れなければならない。収用に関与する当事者間の協議により、収用された建築物の内装、機械設備の移転の費用、資材等の補償並びに生産及び事業損失の補償を決定し、交渉が失敗した場合、不動産価格評価機関は評価をすることができる」とされている。

また、収用・補償条例第19条も「収用対象建築物価値の補償は、建築物収用決定の公告日の収用対象建築物に類似する不動産の市場価格を下回ってはならない。収用対象建築物の価値は、係る資格を有する不動産価格評価機関が建築物収用評価弁法に基づき評価の上確定する。評価の上確定された収用対象建築物の価値に異議がある場合、不動産価格評価機関に評価の再審査を申し立てることができる。再審査結果に異議がある場合、不動産価格評価専門家委員会に鑑定を申請することができる。建築物収用評価弁法は国务院住宅都市農村建設主管部門が制定し、制定過程において社会にパブリックコメントを募集しなければならない。」とし、収用された建築物の補償金額が市場価格を下回ってはならないことを定めている⁹¹。

(3) 補償方式—金銭補償と現物補償の選択制

収用・補償条例第21条は、「被収用者は金銭による補償を選択することも、建築物財産権の交換を選択することもできる。収用対象者が建築物財産権の交換を選択した場合、市、県級人民政府は財産権交換に供する建築物を提供し、被収用者と収用対象建築物価値と財産権交換に供する建築物価値の差額を計算し精算しなければならない。旧都市区の改築のため個人建築物を収用し、被収用者が改築地域において建築物財産権の交換を行うことを選択した場合、建築物収用決定を行った市、県級人民政府は改築地域又は最寄地域の建築物を提供しなければならない。」と規定している。

このように収用補償の形には、金銭による補償及び建築物財産権の交換の二つがある。集団土地収用の場合の単一の補償方式とは異なり、この二つの補償方法は混合して適用することができる。単一の補償方式であっても混合補償方式であっても、公平な補償原則に反せず、補償費用を不適切に増加させることがない限り、収用関連部門は拒否できない。

(三) 国有土地所有権の価値算定方法の問題点

国有土地所有権は、「公共の利益のために土地を使用する必要がある時」に、「関連人民政府土地行政主管部門は、土地使用を許可した元の人民政府或いは許可権のある人民政府の許可を得て、国有土地所有権を回収することができる」と規定されている（土地管理法第58条1項）。回収の条件として、「上述第（一）項、第（二）項の規定に照らし国有地の使用権を回収する場合、土地の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」（同法58条2項）とされている。

しかしながら、集団所有土地が収用される際の補償は土地管理法にその算定基準が規定

⁹¹市場価格は評価価格の評価基準であり、不動産の評価は客観的に住宅の市場価格を評価又は予測すべきである。しかし、住宅評価価格は市場価格に基づいているが、住宅評価には遅延性と差異性という避けられない特徴がある。実務上、不動産の評価人員は最近半年以内の同じ区域内にある類似住宅の取引価格によって評価するが、住宅価格の動向が目まぐるしいくらい変化している今の中国社会では、半年以内の価格を参考することはかなり強い遅延性がある。また、差異性について、不動産の独特性によって、戸型に似ているとしても、地理的位置やフロア、内装などによって微妙な違いがあるため、それぞれの評価は実際に規則がなく、固定的な参考価値もない。このように評価された不動産の価値は、収用決定時の市場価格より下回ることがある。

されているのに対して、同法に国有土地の使用権を回収するために建築物を収用する時の算定基準又は「適当な補償」の中身については、規定されていない。しかし、同じ国有土地でも、大きい都市内又はその近郊と小さい都市部の建築物を収用補償する場合の大きな差がある現実に鑑み、又は土地出讓時の価格の差がかなりあることから、国有土地使用権の価値は、それ位置要素の価値の算定方法も問題になる。

第八章 都市建築物収用補償の実際—謝洪鎮金華沐水小鎮を例として⁹²

第五章では、農地収用の場合についての実例を紹介した。国有土地上建築物の収用補償も、地方によって実務上の違いが大きい。そこで、同じ謝洪鎮に位置する金華沐水小鎮事業を例として、国有土地上建築物収用に関する実務を見ておく。

(一) 金華沐水小鎮事業

前述したように、改革開放以来、射洪県は工業強県として発展し、大きな成果を果たしたが、国家経済の発展とともに、経済と社会の発展の速度を維持することは謝洪県が直面する大きな問題の一つになっている。全国各地で産業重心の転換を求め、観光業も徐々に発展のピークを迎え、その連鎖反応として観光計画、不動産事業、観光景観も次々開発されることになった。観光開発を前提に、工業強県や現代農業の発展、エコ建設、運輸開発などを統合し、第1次・2次・3次産業を調和的に発展させることが今の謝洪県の発展方向になっている。

沐水小鎮は謝洪県金華鎮に位置し、「子昂故郷文化旅行事業」項目の第一期で総投資額は60億元に達し、その面積は13,200ムーに及ぶ。事業の内容には、観光センター、仏教寺院民俗体験館、文化・娯楽地区などが含まれる。

また、この事業の目標は、東明運河の汚染を改善し、金華鎮の公的福祉施設を改善し、東明運河西岸の旧建築物を改築し、住民の生活の質を向上させ、文化観光を発展させることによって、新しい町を建設しようとするものである。

(二) 収用範囲

金華沐水小鎮の建設範囲は、凱旋社区、興隆社区、高梧社区、花園社区の四社区の所在地を含めて、取得した建築物の面積は約3万8000平方メートルで、429世帯は収用され、410世帯が建築物所有権の認定されている。

(三) 建築物所有権の認定及び用途の確認

所有権証明書（土地使用許可証を含む）を有する登録された建築物は、建築物の権利所有者として記録され、未登録の建築物は、建築物の所有権を証明するために町及び地域社会に証明書を出さなければならない。

建築物の用途について、所有権証明書又は建築物登記簿の記録に記載されている用途は収用補償の根拠になる。所有権証明書に明記されていない場合、土地使用証明書の記載に依拠して補償する。所有権証明書と土地使用証明書いずれも使用していない用途又は記載の用途が一致しない場合、合法的な建物の手続によって明記された用途を基準とする。認

⁹² この事業の収用決定は、http://www.shehong.gov.cn/xxgk/zdlyxxgk/zdcq/201607/t20160704_126884.html に参照。補償に関する文書は、筆者独自に入手したものである。

定が難しい場合は、県の計画、国土、居住などの部門によって、書面認定を行うか、或いは、「謝洪県金華沐水小鎮建築物収用範囲内に未登録建物の認定と処理の決議」（射洪县金华沐水小镇房屋征收范围内未经登记的建筑认定和处理的决议）によって認定と処理を行う。

（四） 被収用建築物補償面積の確認

被収用建築物の面積は、既に登記された建物登記事項証明書又は建築物で建築物登記簿の記載を基準とし、収用補償の根拠とする。登録されていない建築面積は、「謝洪県金華沐水小鎮建築物収用範囲内における未登録建物の認定と処理の決議」によって認定と処理が行われる。

許可期間を超えない臨時建築は、付属施設として補償し、建築物の収用補償面積に記入しない。期限を超える違法建築と認定された臨時建築は、収用範囲の公告日（2015年3月27日）までに建設されたものは付属施設として補償する。公告日以降建設されたものは補償されないものとする。

（五） 被収用建築物の補償方式と基準

収用された建築物は、建築物財産権の交換又は金銭補償の対象となり、収用された人は、2つの補償方式のいずれかを選択する。

その補償の基準は、以下の通りである。(1) 建築物が住宅でない場合と (2) 住宅の場合とに大きく分けられ、それぞれ、(a) 金銭補償の場合と (b) 財産権交換の場合について規定されている。また、(a) 金銭補償、(b) 財産権交換のいずれについても、(i) 収用対象建築物価値の補償、(ii) 立退き、臨時安置補償、(iii) 生産営業停止に伴う損失補償の3項目に分けられて規定されている。

（1） 非住宅

(a) 非住宅に対する金銭補償の場合

(i) 収用対象建築物価値の補償：建築物の確定された面積の評価価格によって、補償を与えるものとする。

(ii) 立退き、臨時安置補償：移転費は、住宅補償面積10元/平方メートルで1回の補償を行うものとする。

(iii) 生産営業停止に伴う損失の補償：収用と共に営業や生産を停止する場合の営業停止補償は、補償面積によって、同じ地域の賃金の3ヶ月分を補償するものとする。

(b) 建築物財産権の交換の場合

(i) 収用対象建築物価値の補償：原則として、財産権の交換に使用される非住宅物件の面積は、収用された物件の床面積より小さくしてはならない。市場価格の差による補償面積内の差額は清算する必要がなく、代替物件はできるだけ近い場所にする。収用された建築内の水道、電気、ガス、デジタルテレビ料金などは被収用者が清算し、その契約を保持し、移転先で再利用する時は収用実施部門が再開の手続をするようになる。新規の契約を追加する場合には、被収用者は費用を負担するものとする。

(ii) 立退き、臨時安置補償：移転料は被収用面積により10元/m²の基準で2回補償するものとする。

(iii) 生産営業停止に伴う損失の補償：収用と共に営業や生産を停止する場合の営業停止補償は、補償面積によって、同じ地域の賃金により計算し、補償期間は補償契約に

署名して被収用物件を交付する日から安置物件を引き渡す日の翌月までとする。被収用物件を交付する日に1年間の補償を受け取り、その後1年に1回支払われる。移転所要期間が計画より超過して1年未満の場合、営業休止補償金を基準額の1.5倍を支払うものとし、1年を超える場合は、2倍を支払うものとする。

(2) 住宅

(a)住宅に対する金銭補償をする場合、

被収用者は別の住宅を有することを証明書で提出しなければならない。関連部門が審査認定して署名し、収用実施部門に権利放棄の旨を書面申請して、今後いかなる安置に関する要求を提出しないことを承諾しなければならない。

(i)収用対象建築物価値の補償:建築物の価値は確定された面積の評価価格によって、1回で補償される。

(ii)立退き、臨時安置補償:臨時安置補償は、補償面積によって毎月4元/平方メートルで3ヶ月の補償を与え、移転費は、補償面積によって6元/平方メートルの補償を実施する。

(b)建築物財産権の交換の場合、

(i)収用対象建築物価値の補償

原則として、財産権の交換に使用される非住宅物件の面積は、収用された物件の床面積より小さくしてはならない。収用された建築物のフロア数が1階のみである場合、収用された建築物の認定された面積の115%が補償面積として計算され、収用された建築物が2階以上の場合、収用された建築物の面積の108%が補償面積として計算される。市場価格の差による補償面積内の差額は清算する必要がなく、面積が超過する場合は別途で清算するようになる⁹³。新建築物の選択は先に署名する人から優先選択する原則で実行する。収用された建築内の水道、電気、ガス、デジタルテレビ料金などは被収用者が清算し、その契約を保持し、移転先で再利用する時は収用実施部門が再開の手続きをする。新規の契約を追加する場合には、被収用者は費用を負担するものとする。

被収用私有建築物面積が50平方メートルより小さく、他に建築物がなくかつ住宅保障の条件を満たした被収用者に対して、補償建築物の面積は50平方メートルを下回っていけない。この場合、被収用者は50平方メートル以内の差額は清算しないものとする。

(ii)立退き、臨時安置補償:臨時安置補償費は、被収用建築物の面積により4元/平方メートル・月の基準で補償する。補償期限は、収用補償契約に署名し被収用建築物を交付する日から、安置建築物を引き渡す日の翌月までとする。被収用物件を交付する日に1年間の補償を受け取り、その後1年に1回支払われる。移転所要期間が計画より超過して6ヶ月未満の場合、臨時安置補償費は基準の1.5倍を補償し、6ヶ月以上で1年未満の場合、基準より2倍を補償し、1年以上の場合、3倍の金額を補償するようになる。移転費は、補償面積により6元/平方メートルで2回の補償を行う。

(3) 移転所要期間

⁹³ 例えば、収用された物件は60㎡で、算定された補償すべき面積は69㎡であるが、被収用者は90㎡の交換物件を選択し、 $90 - 69 = 21$ ㎡の面積の差額を精算しなければならない。しかしながら、被収用物件の100%内の補償面積の価格が被収用物件の本当の市場価格より上回る可能性もあるため、実務上は「公平な補償」原則よりも多めに補償される可能性がある。

建築物財産権の交換の場合、計画移転期間は補償契約を締結して旧建築物を交付する日から24ヶ月を超えてはならず、旧建築物は収用範囲内新築高層マンションの場合、移転期間は36ヶ月とされる。

(4) 決算方法

金銭補償を実施する場合、補償金は、被収用者が収用された建築物を交付する時に支払われる。

非住宅建築物財産権の交換の場合、新建築物の面積が収用された補償面積を超過したときは、超過分は約定された価格で精算され、新建築物面積が補償面積未満であれば残りの面積は評価価格に従って補償される。被収用者はお互いに補償面積を譲渡することはできない。

住宅建築物財産権の交換の場合、新建築物の面積が収用された補償面積を超過したとき、超過面積は5㎡以内であれば、承諾価格より毎㎡200元割りの価格で計算する。超過面積が5㎡を超える場合、承諾価格で計算する。新建築物面積が補償面積未満であれば残りの面積は評価価格に従って補償される。被収用者はお互いに補償面積を譲渡することはできない。

(5) 収用補償契約

収用実施部門と被収用者は、補償方式、補償金額、支払い期限、財産権交換建築物の位置と面積、移転料、臨時安置補助費、営業休止補償、移転期間などについて、補償契約を締結する。契約締結後、一方の当事者が契約上の義務を履行しなかった場合、他方の当事者は法律に従って訴訟を提起することができる⁹⁴。

収用された建築物について賃貸関係が存在する場合、建築物収用実施部門は被収用者と補償契約を締結し、被収用者は賃借人と賃貸関係を解除する責任を負う。

収用実施部門が収用補償実施計画で定められた契約期限内に補償契約を締結できない場合、或いは被収用建築物の所有権が不明確の場合、収用部門はその旨を市、県政府に報告し、収用補償実施計画に従って補償決定をし、収用範囲内に公示することになる。被収用者が補償決定に対して不服がある場合、法によって不服審査を申請するか、行政訴訟を提起することができる。被収用者が法定の期間内に不服審査や行政訴訟を提起せず、移転も拒否する場合、建築物収用決定をした市、県人民政府は法によって人民法院の強制執行を申請する。

(6) 奨励条項

収用・補償条例第17条は、「市、県級人民政府は補助及び奨励弁法を制定し、収用対象者に補助及び奨励を行わなければならない。」とし、収用奨励について定めた。

① 収用奨励：

契約期限内、被収用者は収用補償計画が公布された日から10日以内に建築物収用補償契約を締結し、引渡す場合、被収用者に4000元の奨励金を与える、20日以内に建築

⁹⁴ 収用・補償条例第25条は、「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害、立退き期間、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。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」と定めた。「民事訴訟規則」(民事案件案由規定)(法〔2011〕42号)第83項は、補償契約についての紛争を、「建築物収用安置補償契約に関する紛争」として、民事訴訟の一種とされた。また、補償決定についての訴訟は、収用・補償条例第26条は、「収用対象者が補償決定に不服である場合、法により行政不服再審査を申し立てることができ、又法により行政訴訟を提起することもできる」と定めた。

物収用補償契約を締結し、交付する場合、被収用者に3000元の奨励金を与える、30日以内に建築物収用補償契約を締結し、交付する場合、被収用者に2000元の奨励金を与えることにする。

② 町集団奨励：

契約期限内、町を単位として最初の収用補償契約を締結した日から30日以内、全ての世代が契約を締結し、建築物を交付する場合、一世代1500元の奨励金を与える。

収用・補償条例は、被収用建築物に対する補償、移転料、臨時安置補助費、営業損失補償、奨励金について定めた。

金華沐水小鎮の収用補償では、以下のような補償がされた。

補償内容	根拠	基準(住宅)	基準(非住宅)
建築物対価補償	収用・補償条例	金銭:評価による 財産権の交換:被収用 建築物面積の115%・ 108%	金銭:評価による 財産権の交換:被収用 建築物面積の115%・ 108%
移転料	収用・補償条例	金銭:6元/m ² 財産権の交換:6元/m ² x2	金銭:10元/m ² 財産権の交換:10/m ² x 2
臨時安置補助費	収用・補償条例	金銭:4元/m ² /月x3 財産権の交換:4元/m ² /月x安置物件交付の 翌月まで	
営業損失	収用・補償条例		金銭:近傍物件月賃 料x3 財産権の交換:近傍物 件月賃料x安置物件交 付の翌月まで
奨励金	収用・補償条例	収用奨励金と町集団 奨励金	収用奨励金と町集団 奨励金
地上構築物とその他付属施設補償		別途規定	別途規定
まばらな林木補償		別途規定	別途規定
室内内装補償		別途規定	別途規定
通信、水道、電気などに対する補償		別途規定	別途規定

収用・補償条例が定めた補償内容以外に、地上構築物とその他付属施設補償、まばらな

林木補償、室内内装補償、通信、水道、電気などに対する補償もされるようになっていた。

(六) 実例から見た国有土地上建築物収用補償に対する所見

(1) 「公平な補償」から見た市場性の重視

前述したように、収用・補償条例第2条は、「公平な補償」原則を定めている。この原則には、市場価格の重視を表している。上で見たように、金華沐水小鎮事業は、市場価格を基準として金銭補償を行っている。また、建築物所有権交換による現物補償の場合も、新しい物件の面積が補償面積を超過して精算が必要な場合でも、評価された市場価格を基準として精算している。農地の場合では平均年生産値により補償が計算されるのに対し、都市建築物の収用の場合は市場価格を基準として「公平な補償」原則に従うことは大きな違いである。

(2) 国有土地上建築物収用補償における「安置補助費」の役割の小ささ

収用・補償条例第17条は、被収用建築物の価値に対する補償及び営業補償以外に、「臨時安置補助費」の補償を定めている。金華沐水小鎮事業も、金銭補償の場合は3ヶ月、所有権交換の場合は安置物件交付の翌月まで臨時安置補助金安置補助費を補償するようにした。農地収用の場合の安置補助費は被収用者のこれからの生活を安置するという大きな役割を担うが、都市の場合の安置補償は、新居に移転するまでの一定の生活を維持する限られた役割を担うにとどまる。

第九章 日本における収用補償及び生活権補償

今まで中国の収用補償について検討したが、本章からは日本における収用補償について検討する。

(一) 憲法29条3項の「正当な補償」

(1) 相当補償説と完全補償説

憲法第29条第3項は、私有財産を公共のために用いる場合、「正当な補償」をしなければならないと規定している。そこで、「正当な補償」とはどのような意味かが問題となる。

この点について、最高裁大法廷昭和28年12月23日判決⁹⁵は、自作農創設特別措置法に基づく農地買収に対する不服申立事件において、「憲法29条3項にいうところの財産権を公共の用に供する場合の正当な補償とは、その当時の経済状態において成立することを考えられる価格に基づき、合理的に算出された相当な額をいうのであって、必しも常にかかる価格と完全に一致することを要するものでない」と解するを相当とする。」と判示し、いわゆる相当補償説を採った。

これに対し、都市計画事業地内土地収用事件に関する最高裁昭和48年10月18日判決⁹⁶は、「土地収用法における損失の補償は、特定の公益上必要な事業のために土地が収用される場合、その収用によって当該土地の所有者等が被る特別な犠牲の回復をはかることを目的とするものであるから、完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財

⁹⁵民集7巻13号1523頁

⁹⁶民集27巻9号1210頁

産価値を等しくならしめるような補償をなすべきであり、金銭をもって補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地等を取得することをうるに足りる金額の補償を要するものというべく、土地収用法72条…は右のような趣旨を明らかにした規定と解すべきである。」「右の理は、土地が都市計画事業のために収用される場合であっても、何ら、異なるものではなく、この場合、被収用地については、街路計画等施設の計画決定がなされたときには建築基準法44条2項に定める建築制限が、また、都市計画事業決定がなされたときには旧都市計画法11条、同法施行令11条、12条等に定める建築制限が課せられているが、前記のような土地収用における損失補償の趣旨からすれば、被収用者に対し土地収用法72条によって補償すべき相当な価格とは、被収用地が、右のような建築制限を受けていないとすれば、裁決時において有するであろうと認められる価格をいうと解すべきである。」と判示し、いわゆる完全補償説を採った。

学説は一般に、前者の判決は、農地改革という特別の場合に述べられたもので、正当な補償の一般的基準を定立したものではないという理解の下に、「正当な補償」の意味について、完全補償説が妥当であると解し、上記両判決の関係を整理してきた⁹⁷。

ところが、最高裁平成14年6月11日判決⁹⁸は、関西電力変電所予定地収用事件において、「憲法29条3項にいう『正当な補償』とは、その当時の経済状態において成立すると考えられる価格に基づき合理的に算出された相当な額をいうのであって、必ずしも常に上記の価格と完全に一致することを要するものではないことは、当裁判所の判例（最高裁昭和25年（オ）第98号同28年12月23日大法廷判決、民集7巻13号1523頁）とするところである。」と説示し、損失補償の算定時を事業認定時に固定する土地収用法第71条⁹⁹の規定は憲法第29条第3項に違反するものでない、と判示した。

同判決について、塩野宏は、「本判決は、下級審判決の動向をまったく無視して、昭和28年大法廷判決を維持したことの主観的意図は必ずしも明確ではない。さらに本判決の射程は一層判断し難いものがある。…本判決の実質的な判示部分は、完全補償説を基礎とした『仕組み解釈』に他ならない。判決自体『……これにより、被収用者は、収用の前後を通じて被収用者の有する財産的価値を等しくさせるような補償をうけられるものというべきである』と述べているところによれば、相当な補償とは、通常の場合、完全な補償であるということに等しい。その意味で本判決は、法律上の補償条項についての司法審査のあり方を示したところについてのみ意義を有するものと見られる。この点を明らかにしないまま、ただ昭和28年時点の大法廷判決を持ち出してきて、今後の解釈論、立法論

⁹⁷今村成和『損失補償制度の研究』39頁（有斐閣、1984年）塩野宏『行政法Ⅱ』368頁、（有斐閣、第5版、2010年）原田尚彦『行政法要論』270～271頁（学陽書房、全訂第7版、2010年）

⁹⁸民集56巻5号958頁

⁹⁹土地収用法第71条は、昭和42年改正後の規定である。改正前に規定は、「損失は、収用委員会の収用又は使用の裁決の時の価格によって算定して補償しなければならない。」（旧71条）と規定し、いわゆる裁決時主義を採っていた。昭和42年改正は、土地収用法施行後の経済社会の変動、地価の異常な高騰に対する地価対策として行われ、いわゆる事業認定時固定主義を採用した。その趣旨は、開発利益の帰属の適正化、補償価格の公平化（同一事業同一価格の原則）及びゴネ得対策による事業の円滑な施行を図ることにあった。しかし、改正後の補償額の算定方法では、事業認定の告示の時における被収用地の価格と補償額とは一致しているが、その後権利取得裁決の時までの地価変動率と物価変動率とに看過できない格差がある場合に、憲法第29条第3項の「正当な補償」といえるかが問題となる。

に資するところは乏しい。」¹⁰⁰と批判している。

(2) 財産的損失以外の損失補償の可否

憲法第29条第3項は、「私有財産」を公共のために用いる場合に、正当の補償が必要であると規定している。したがって、同条項は、財産権の侵害に対しその損失を補填するものであることは言うまでもない。問題は、財産的損失以外の損失も補償しているかである。

この点について、精神的損失の補償が争点となった福原輪中堤損失補償金増額請求事件において、最高裁昭和63年1月21日判決¹⁰¹は、「土地収用法88条にいう『通常受ける損失』とは、客観的社会的にみて収用にに基づき被収用者が当然に受けるであろうと考えられる経済的・財産的な損失をいうと解するのが相当であって、経済的価値でない特殊な価値についてまで補償の対象とする趣旨ではないというべきである。」「例えば、貝塚、古戦場、関跡などにみられるような、主としてそれによって国の歴史を理解し往時の生活・文化等を知り得るといふ意味での歴史的・学術的な価値は、特段の事情のない限り、当該土地の不動産としての経済的・財産的価値を何ら高めるものではなく、その市場価格の形成に影響を与えることはないというべきであって、このような意味での文化財的価値なるものは、それ自体経済的評価になじまないものとして、右土地収用法上損失補償の対象とは成り得ないと解するのが相当である。」「本件輪中堤は江戸時代初期から水害より村落共同体を守ってきた輪中堤の典型の一つとして歴史的、社会的、学術的価値を内包しているが、それ以上に本件堤防の不動産としての市場価格を形成する要素となり得るような価値を有するというわけでないことは明らかであるから、前示のとおり、かかる価値は本件補償の対象となり得ないというべきである。」と判示し、精神的損失の補償を否定した¹⁰²。

(二) 現行法における土地取得及び補償

(1) 土地収用法・細目政令

公共用地の取得については土地収用法の定めがある。同法は、「公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等」について定めたものである(1条)。

また、収用ができる事業として、同法第3条には49種類の事業を限定し、第4条から収用の対象、収用による消滅する権利等について規定し、第8条に起業者、土地所有者、関係人の定義を明らかにした。収用補償の場合、同法は第68条以下に補償に関する条項をおいている。

¹⁰⁰塩野・前掲注(97)369頁

¹⁰¹民集56巻5号958頁

¹⁰²この点について、塩野宏は、「わが国の民法上の不法行為において、生命侵害に際して生じた精神的苦痛については、これを賠償の対象とすることとされており、およそ精神的苦痛は法的救済の対象とならないとされているわけではない。財産侵害においても、被害者の感情に特別な侵害を与え、放置しておくことが公平に反する限り、法的救済の対象とする余地はあると思われる。わが国においては、先祖伝来の土地環境について特別の主観的感情が存在していること、通常の売買取引が成立しない場合であることからすると、独立の精神的損失についての補償項目を立てることができるように思われる。」と述べ、精神的損失に対する補償について肯定的に解している。塩野・前掲注(97)372頁

また、土地収用法88条は、土地収用に際して、土地の対価に相当する補償のほか、移転料、営業補償等の「その他土地を収用し、又は使用することによって土地所有者又は関係人が通常受ける損失」を補償（いわゆる通損補償）するとしている。

さらに具体的な基準は、同法第88条の2の委任を受けた細目等を定める政令（以下「細目政令」という）により定められている。細目政令は、土地価格を算定する際に被収用土地の位置、形状、環境、収益性を参考し、適正な補正を加えた価格を基準とした（第1条）。土地の対価以外、第2条以降は各権利の価格の算定について定めている。その他、移転料、立木補償、営業補償、仮住居、借家人補償などの算定方法も定めている。細目政令は、私有財産を公共のために用いた場合、「正当な補償」を行わなければならないと規定する憲法第29条第3項の規定を具体化したものである。

（2）任意買収と損失補償基準要綱・用対連基準細則

もともと、「制度の建前としては、（土地収用）法の適用を通じて公共用地の取得が行われることになっている」が¹⁰³、交渉に基づき、民法上の売買契約の形式による任意買収によって用地取得が困難な場合のみ、収用によるのが実態である。任意買収は、民法上の売買契約の形式によるものであるから、その対価は自由に決められるのが原則である。土地収用法及び細目政令に定める損失補償の規定は、私有財産を公権力により強制的に取得し又は消滅させる場合についての定めであるから、任意買収の場合には適用されないという考え方がひとまず成り立つ。

しかし、公共事業のための土地の任意買収は、昭和37年（1962年）6月29日に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（以下「基準要綱」という）にしたがって行うこととされている。基準要綱は、起業者を法的に拘束するものではなく、起業者に共通する典型的な項目に対して補償額算定の考えを示すにとどまるものであるが、閣議決定として、国の機関のみならず、地方公共団体やその他の起業者によっても尊重されている実態がある。基準要綱と同日の閣議了解において、各省庁は、基準要綱に定めるところによりすみやかに補償基準を制定・改正する、また、政府関係機関、地方公共団体その他の公益事業者等に対しても基準要綱の定めに基づいた補償基準の制定・改正を指導する等所要の措置を講ずるものとされた¹⁰⁴。

その後、各起業者によって組織された用地対策連絡協議会（現在では中央用地対策連絡協議会）は、昭和37年（1962年）10月12日に損失補償基準のモデルとして「公共用地の取得に伴う損失補償基準」（以下「用対連基準」という）を、また昭和38年（1963年）3月7日に具体的な運用方法として「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」（以下「用対連基準細則」という）を策定した。

損失補償基準要綱は、土地等の取得に係る補償（第7条～第18条）、土地等の使用に係る補償（第19条～第23条）、通損補償（第24条～43条）、土地等の取得又は使用に伴うその他の措置（第44条～第46条）、事業の認定を受けた起業地に係る補償（第47条）について定めている。

前述したように、各公共事業起業者は基準要綱の定めに基づいた補償基準の制定・改正を指導する等所要の措置を講ずるものとされたが、その場合の内容及び運用の統一を図るため、具体的要領として用対連基準及び同細則が定められた。用対連基準及び同細則は、

¹⁰³今村成和『損失補償制度の研究』141頁（有斐閣、1968年）

¹⁰⁴昭和37年（1962年）6月29日閣議了解「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について」第1（参照、公共用地補償研究会『公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説』（大成出版社、2013年）229頁）

損失補償の額を算定する方法以外、要綱で定めていない補償項目も13項目加えた。

(三) 生活権補償の概念

現行法における収用補償を検討したが、例えば、ダム建設など大規模な公共事業が行われる場合、当該地域社会は大きく変貌し、地域住民の生活基盤も大きな影響を受けることになる。そのような場合、私有財産を収用される者だけを対象に、その収用される私有財産(財産的損失)に対して補償するだけでは、被収用者や関係住民の従前の生活が保障されたことにはならない。前述したように、憲法で言う「正当補償」について、昭和48年判決は、収用に伴って生ずる損失に対して、完全補償、即ち収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をすることであると判決している。例えば山奥に住んでいて農業をやっている人が、その持っている土地の財産的価値はほとんどない。収用された場合、昭和48年判決の「収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償」をされども、生活を維持することは難しい。そこで、公共事業の施行に伴って生活基盤を失う者が従前の生活を維持し回復するために必要な費用や便益の供与という、いわゆる生活権補償について考察する。

論者により、「生活補償」、「生活再建補償」、「生業補償」¹⁰⁵、「生存の保障」¹⁰⁶といった類似の言葉が用いられ、また、取り上げる補償の範囲も異なるところがあるので、「生活権補償」の概念を明らかにしておくことにする。

高原賢治は、「生活補償」という言葉を用い¹⁰⁷、それを、被収用者及び関係人の「有機体である生活を従前に復して保障するための補償」¹⁰⁸と捉え、「土地等の対物補償、移転料等の対人補償、利潤補償等の生活補償及び狭義の生活補償など、すべてが含まれる」¹⁰⁹と解している。

小高剛は、「生活再建補償」という言葉を用い¹¹⁰、それを、「人の活動を可能にする条件が毀損された場合においてこれを回復する」ための補償と捉え、現物補償、狭義の生活再建措置、第三者補償(少数残存者補償・離職者補償)、事業損失・精神損失を取

¹⁰⁵高原賢治は、別の論稿で、「生活の自立を目的とする補償」ないし「公共事業の施行により土地等を収用又は買収されたために、生計がなりたたなくなった者が、生活建直しのために要求する補償」という意味で「生業補償」という言葉を用いている。「生業補償」法学教室〔第二期〕2号140頁(有斐閣、1973年)

¹⁰⁶金澤良雄「総合開発に伴う損失補償」法律時報25巻2号114～115頁(1953年)

¹⁰⁷西埜章・田辺愛壹も「生活補償」という言葉を用い、「財産を収用されることにより生活の基盤が破壊される者に対して、従前と同等の生活を復元するためなされる補償を『生活補償』という」と定義している。『損失補償法 理論と実務の架橋』92頁(一粒社、2000年)。その他、「生活補償」という言葉を用いているものとして、橋本公亘「憲法上の補償と政策上の補償」『行政法の争点』(旧版)(1980年)。松本仁「精神的損失・事業損失・生活補償」民商法雑誌83巻1号88頁(1980年)。中島徹「『生活補償』の法的性格」早稲田大学大学院法研論集28号167頁(1982年)、桐山良賢「物的補償から生活補償へ」月刊用地387号62頁(1999年)がある。

¹⁰⁸高原賢治「生活補償に関する一考察」『財産権と損失補償』163頁

¹⁰⁹高原・前掲注(108)173頁

なお、同教授は、生活補償には、生存権的性格、原状回復的性格、生活安定的性格の3つの性格がある、と述べている。177～180頁

¹¹⁰松島淳吉「行政上の損失補償の要件と内容」法学セミナー311号56頁(日本評論社、1981年)も「生活再建補償」という言葉を用いている。

り上げ、それらを財産価値補償と一元的に理解する立場をとっている¹¹¹。

これに対し、多くの論者は、「生活権補償」という言葉を用いている。例えば、以下のようである。

松島淳吉は、「公共用地の取得によって、生活再建が困難となる者について、従前の生活を再現され、或いはこれに近い生活をとりもどさせるために支払われる補償」と捉え、「一般には、『生活補給金』『生活立直し料』『更生補償』『生活再建補償』『生存補償』といった項目で与えられることが多い」と説明している¹¹²。

秋山義昭は、「生活を再建するための補償」として、生活再建補償（生活建直し補償料、生活補給金、更生資金等の名目で生活再建のための補償及び薪炭生産補償、天恵物補償、鳥獣草木採取の副業補償等の名目で実質的に被収用者の生存を確保する補償）、生活再建措置（土地や建物の取得のあっせん、職業の紹介・指導・訓練、環境の整備、融資、補償金に対する減免といった措置）を取り上げている¹¹³。

池田敏雄は、「生存を確保し、生活を立て直すための」補償と捉え¹¹⁴、被収用者に対する生活権補償として、「通常生ずる損失」の補償としての農業補償及び営業補償、現物補償、狭義の生活権補償を、また、第三者に対する生活権補償として、少数残存者補償、離職者補償を取り上げている¹¹⁵。

塩野宏は、「全体としての人の生活自体或いはその人の生活設計に着目した」補償と捉え、「土地の収用、特にダム建設等により、集落の大部分が水没するとすると、そこで失われたものは土地であり、田畑であることはもちろんであるが、それと同時に、そこに住む人々の生活それ自体である。また、少数残存者にとっては、それまで集落を形成していたところから受けていた生活上の諸々の便益を失うことになるのである。さらに、個別の財産によって得た補償金で平地に新たな土地を求めても、狭小なものしか得られない。そこで、生活の変更、職業の変更を強いられることになる」ことを問題にしている¹¹⁶。

このような用語例の違いについて、木村実は、「生活補償の流れは、憲法29条3項の『正当な補償』概念の延長上に構築される概念であるのに、生活権補償は、憲法25条に定める生存権の実現として捉えられている」¹¹⁷と、生活補償と生活権補償の区別が重要であると述べている。

しかし、多くの論者により用いられている「生活権補償」について見ても、ほとんどの場合、明確な定義がされておらず¹¹⁸、また、上記用語例の違いについて特別な意味づけが

¹¹¹小高剛 『損失補償の理論と実際』110～117頁（住宅新報社、1997年）

¹¹²松島淳吉 「正当補償条項の再検討（上）」ジュリスト491号19頁（有斐閣、1971年）

¹¹³秋山義昭 『国家補償法』187～189頁（ぎょうせい、1985年）

¹¹⁴池田敏雄 「制度上の生活権補償と問題点」関大法学31巻2・3・4号55頁（1981年）

¹¹⁵池田・前掲注（114）67～74頁

¹¹⁶塩野・前掲注（97）『行政法Ⅱ』373頁

¹¹⁷木村実「生活権補償の性格」『行政法の争点』（旧版）273頁（1980年）

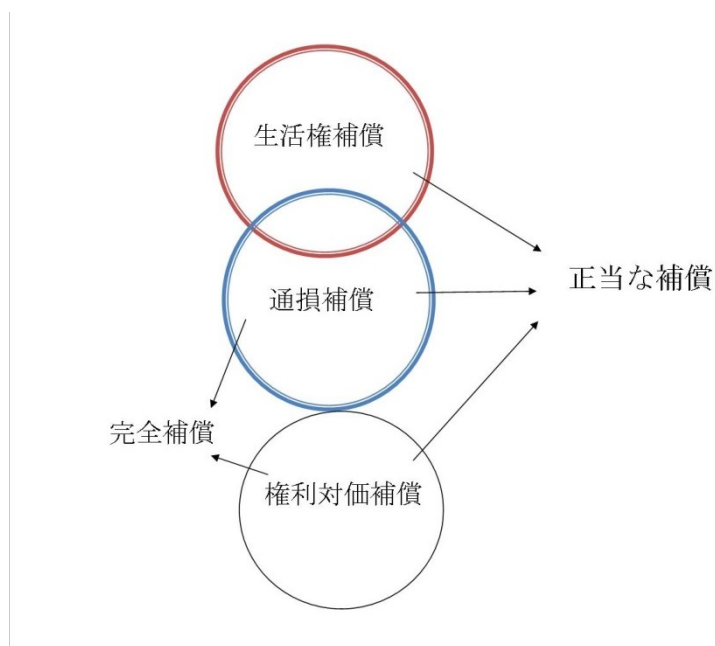
¹¹⁸例えば、杉村敏正「公共用地取得の補償基準について」法律時報34巻6号（1962年）、渡辺洋三『土地と財産権』（岩波書店、1977年）、遠藤博也「財産権補償と生活権補償に関する覚書」建設月報33巻2号（1980年）、今村成和『人権叢説』（有斐閣、1983年）は、「生活権補償」について定義をしていないし、塩野・前掲注（97）373頁は、「生活再建補償とも生業補償ともいわれる。」と述べている。さらに、松島淳吉は、前掲注（112）「正当補償条項の再検討（上）」で「生活権補償」という言葉を用いる一方、前掲注（110）「行政上の損失補償の要件と内容」では「生活再建補償」という言葉を使っている。

されているわけではない。

また、それぞれの用語の下で取り上げられている補償についても、高原賢治のように広範囲なものから、秋山義昭のように狭いものまで、広狭様々である¹¹⁹。

本論文では、一般的な用語例である「生活権補償」を用い、それを、公共事業の施行に伴って生活基盤を失う者が従前の生活を維持し回復するために必要な費用や便益の供与、と広義に解し、考察の対象から精神的損失に対する補償を除外する。

本論文における生活権補償、通損補償、権利対価補償、そして現行法上採用されている完全補償の関係は、以下のように整理できる。



(四) 生活権補償の沿革

(1) 土地収用補償制度の沿革¹²⁰

¹¹⁹狭義の生活権補償は、従前程度の生活の安定を取り戻すために、従前の財産や所得に必ずしも根拠をおかないで、主として生計費の一定期間分を支払う補償であり、生活費補償や薪炭生産者補償がその代表例である。水没補償を例にすれば、水没する有形、無形の財産や権利を対象としたものではなく、水没者が水没地において従来とて生活をしてきたという事実に対して支払われる補償、すなわち、生活補給金、生活立て直し補償料、更生資金などの名目で支払われるものがその例である。

広義の生活権補償は、より広く、生活再建的な意味合いを有すると考えられる補償の全てを指し、最広義におけるものから財産権補償（付随的損失の補償を含む）と精神的損失の補償を除いた残余の損失補償を意味する。すなわち、この意義の生活権補償では公共事業の実施に伴って生活の基礎を失うこととなる被収用者や関係人に対して行われる代替地対策、職業転換対策、生活再建のための融資・助成策、少数残存者対策、さらには地域振興策などが含まれる。

最広義の生活権補償は、土地等の対物補償、移転料等の対人補償及び狭義の生活権補償など全てを含む。すなわち、最広義の生活権補償は広義の生活権補償に精神的損失の補償及び財産権補償を合わせたものである。

¹²⁰ この部分は、主に岩手県収用委員会「岩手県収用委員会30周年記念誌」1～4ページ（1982年）、小澤道一『逐条解説土地収用法 上（第三次改訂版）』2頁以下

① 明治憲法制定以前の土地収用制度

初めて日本近代の土地収用制度を確立したのは、明治政府が成立した後の1872年2月の太政官布告で江戸幕府以来の土地の永代売買禁止が解除され、同年10月に改正された「地券渡方規則」である。同規則20条は、「総て人民所持の地、後来、御用の節は、地券に記せる代価を以て御買上相成るべき事」とし、日本初の土地収用規定となった。しかし、この規則は算定方法や具体的な手続きについて規定していなかった。

明治8年10月、輪郭太政官達第132号により「公共土地買上規則」が制定された。本規則第1則は、「公用土地買上トハ國郡村市ノ保護便益ニ供スルタメ院省使廳府縣ニ於テ人民所有ノ土地ヲ買上ルヲ」とし、その買上の代価は、「公用ノタメ買上ル地債ハ券面ニ記シタル代價タルヘシ然レトモ地價相違ヲ生セシ時ハ所有者ト買上ヘキ該廳トノ商議ヲ以テ代價増減スルコトアルヘシ」とされた（同規則第4則）¹²¹。また、土地の代価に対する補償以外、地上の植物建造物は土地の代価と別に、「其代價ハ所有者ト買上ヘキ該廳トノ協議タルヘシ」とし、移転料についても「轉移料ハ所有者ト土地ヲ買上タル該廳トノ協議タルヘシ」とされた（同規則第5、6則）。

② 明治憲法の下での土地収用補償制度

1889年2月11日、明治憲法が公布され、その第27条2項は、「日本臣民ハ其ノ所有權ヲ侵サルハコトナシ 公益ノ爲必要ナル處分ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」とし、法により公益のための所有権処分はできるとされたが、補償について触れなかった。

1889年7月3日、「土地収用法」（旧土地収用法）が施行された。同法第1条は、「公共ノ利益ノ為ノニシテ必要アルトキハ此法律ノ定ムル所ニ依リ損失ヲ補償シテ土地ヲ収用マタハ使用スルコトヲ得」とし、初めて収用という言葉を用いた。その補償は、所有者及び関係人と「協議ヲ遂グベシ」とした上で、「協議調ハサルトキハ.....土地収用審査委員会ノ裁決ヲ請フベシ」とされた（第8条）。そして、補償金額は、「所有者及関係人ヲシテ相當ノ價值ヲ得シセムルヲ目的トシテ之ヲ定ムベシ」とされた（第17条）¹²²。その他、第18条に残地補償、第20条に残地収用の請求、第22条に損失補償の制限、第23条に個別補償の原則についての規定が設けられた。1900年、土地収用法は改正され、損失補償については、移転料の補償、通常受ける損失についての補償を加えた。

③ 現行憲法の下での土地収用補償制度

1947年、現行憲法が施行され、29条3項は、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」とされた。

1951年12月1日、新「土地収用法」が施行された。本法は、金銭補償の原則（70条）のほかに、替地補償（82条）、工事代行補償（84条）、移転代行補償（85条）、耕地、宅地の造成補償（83条、86条）について規定された。その後、土地収用法は度々改正され、現行法になった。

（2）生活権補償の沿革

前で検討した収用補償に関する「正当な補償」は財産権補償に限定されたものであるが、用地取得においては、生活の基盤となっているコミュニティや自然資産などが失われることにより補償しなければならない場合、別途に代替地の提供などの「生活再建措置」を講

（ぎょうせい、2012年）を参照したものである。

¹²¹ 参照、國宗正義『土地法立法原理』（青林書院新社、1980年）41頁、橋本誠一「1875（明治8）年公用土地買上規則の成立と展開」阪大法学 149・150号（1989年）305～352頁（318頁）

¹²² 國宗・前掲注（121）86頁参照

じることされている。ここで、生活再建措置を取り入れた主な補償要綱や法律などを時系列的に見ておくことにする。

① 補償契約

第二次世界大戦が終わって間のない頃、当時の電力事情の逼迫等から、電源開発をはじめとする大規模なダム建設事業に伴う水没補償の際に、生活補給金、離作補償、感謝料、協力料、生活立て直し補償料などの名目で起業者が補償契約において生活再建措置を行ったのがその始まりであり、それらは、昭和27年（1952年）以後の、各省庁等でとりまとめられた補償基準や補償要綱の内容に重要な影響を与えることになった。

② 土地収用法

昭和26年（1951年）6月、日本国憲法の制定に伴い従来の官憲的な土地収用制度¹²³を民主的なものに改めるため、土地収用法（昭和26年6月9日法律第219号）が制定された。

同法は、①収用適格事業に関する規定を精密化し、②収用の目的物として、鉱業権、温泉利用権、漁業権その他の水を利用する権利を明定し、③一定の地方的な事業については都道府県知事に事業認定を行わしめることとし、④官憲的な収用審査会を民主的で独立性が保障された収用委員会に改め、その組織構成、会議審理についての規定を整備するとともに、⑤損失の補償に関して、替地補償等現物補償の制度を新設し、補償額算定の時点を裁決時とすること（いわゆる裁決時主義）を明定し、起業利益との相殺を禁じ、残地補償（第74条）、みぞ・かき補償（第75条）、通損補償（離作料、営業上の損失、建物の移転による賃貸料の損失等。第88条）の規定を設けた。なお、その後、土地収用法は度々改正され、補償の対象を個人財産に限定するとしうえて、生活権補償という項目を単独に設けることなく、個別の補償項目によって可能な限りの損失補償を行った。平成13年の改正により、従来個別法（公共用地の取得に関する特別措置法、水源地域対策特別措置法、その他）においては規定されていた生活再建措置に関する起業者の努力義務を、土地収用一般に共通するものとして定めるところとなり（第139条の2）、個人財産に対する補償をはみだす部分は、損失補償とは別途の措置で補完するという仕組みが採用されていた。しかし、同条は、起業者の努力義務を定めるにとどまるとともに、¹²⁴「公共用地の取得に関する特別措置法」の場合のような環境整備措置は対象とされていない等、その内容は、限定されたものである。

¹²³戦前の土地収用制度の基本法として明治22年土地収用法（明治22年7月30日法律第19号）及び明治33年土地収用法（明治33年3月7日法律第29号）が存在した。

¹²⁴土地収用法139条の2第1項（生活再建のための措置）

・・・の規定によって告示された事業に必要な土地等を提供することによって生活の基礎を失うこととなる者は、その受ける対償と相まって実施されることを必要とする場合においては、次に掲げる生活再建のための措置の実施のあつせんを起業者に申し出ることができる。

- 1 宅地、開発して農地とすることが適当な土地その他の土地の取得に関すること。
- 2 住宅、店舗その他の建物の取得に関すること。
- 3 職業の紹介、指導又は訓練に関すること。

同条2項

起業者は、前項の規定による申出があつた場合においては、事情の許す限り、当該申出に係る措置を講ずるように努めるものとする。

③ 資源審査会勧告

昭和27年(1952年)12月、総理府資源調査会は、「水資源の開発等に伴う補償処理に関する勧告」を公表し、公共事業の実施に伴う補償問題について、国等がとるべき政策の基本的な構想を明らかにした。

その中で、「生活補償」を新項目として認めるべきであるとし、その額は、「ダム建設等の水利用計画の実施によって生活の根拠、例えば生産手段、雇用の機会等を失った者が、新たな環境の下で新生活を再建できると考えられる一定年数に、家族人員に対するその地方の各職業別平均的生活水準による生活費を乗じたものとすべきである」、と述べている。また、「補償の終局的な目的は、被害者・被害産業等の原状回復ないし安定でなければならず、さらに、開発目的からすれば、生活の向上・産業の改善等の積極的考慮を加味することが望ましい。」とし、その終局的な目的を果たすために、補償の方法に金銭、代替地、施設や便宜の供与、被補償者の起業への資本的参加、労働的参加など多様な道がある、としている。

④ 電源開発損失補償要綱

昭和28年(1953年)4月、上記資源審査会勧告を踏まえた「電源開発による水没その他の損失補償要綱」が閣議了解された。

その内容は、「損失の補償は、補償を受ける者の意志を尊重し、金銭又は替地もしくは代替施設の提供その他の方法をも行うものとする。」(第7条)と金銭補償以外の補償方法を認め、替地又は代替施設の提供について、「財産を有する者の要求がある場合において、客観的にその実現が可能であり、かつ、適当であってその実現に要する費用又はその実現による便益が左に掲げる基準に照らし相当であるときは、替地又は代替施設の提供をもって損失を補償するものとする。」(第10条)、改良及び減収の補償について、第11条で、「前条の規定により替地となるべき農地(農用林その他の付帯地を除く)を提供する場合は、その改良に通常要する費用に減収補償として第二十八条に規定する離作料相当額を加算した額を支払うものとする。」(第11条)と規定している。また、補償対象を財産権のみでなく慣習上認められた利益にも広げ、「小作採草地及び小作放牧地における利用権又は入会権に基く落葉、小柴、山菜等の採取による利益の価額は、その土地を利用して得られる年収益額(小作採草地及び小作放牧地にあつては、その所有者に支払うべき地代を控除した額)を年利廻で除して得た額とする。」(第22条第2項)、「財産が薪炭の生産を営むために利用されている場合において、財産の買収によりその業務が客観的に不能となるときは、推定年間収益の一箇年分を損失補償額とする。但し、推定年間収益に乗すべき期間は、実情に応じ伸長することができる。」(第31条)と規定している。さらに、雇用者補償について、「前二条及び第六十八条第二項に規定するものの外、財産の買収のため雇用されている者が、失業する場合は年間賃金の、就労を制限されその支給される賃金が平均賃金に達しない場合はその差額のそれぞれ一箇年分を損失補償額とする。この場合それぞれの賃金に乗すべき期間については、第三十一条但書の規定を準用する。」(第47条)、少数残存者補償について、「電源開発による同一部落内の大部分の住民の移住により著しく経済的損失を受ける者に対しては、個々の実情に応じて適正に損失補償を行うものとする。」(第51条)、などが規定された。

⑤ 公共用地取得特別措置法

昭和36年(1961年)8月、公共用地の取得に関する特別措置法(昭和36年6月

17日法律第150号以下「公共用地取得特別措置法」という。)が制定された。同法は、公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する道路・鉄道・空港・通信・治水・利水・電力等8種目の事業に必要な土地等の取得に関して土地収用法の特例等を定めたものである(第1条、第2条)。

同法は、現物補償の範囲を拡げて、特定公共事業の緊急裁決の場合における仮住居による補償(第23条)、替地上にある建物による補償(第38条)、現物給付(第46条)を認めた。また、「特定公共事業に必要な土地等を提供することによって生活の基礎を失うことになる者は、前条の規定による要求をする場合において必要があるとき、又はその受ける対償と相まって実施されることを必要とする場合においては、生活再建又は環境整備のための措置で次ぎの各号に掲げるものの実施のあつせんを都道府県知事に申し出ることができる。」として、①宅地、開発して農地とすることが適当な土地その他の土地の取得に関する事、②住宅、店舗その他の建物の取得に関する事、③職業の紹介、指導又は訓練に関する事、④他に適当な土地がなかったため環境が著しく不良な土地に住居を移した場合における環境の整備に関する事、を挙げている(第47条1項)。都道府県知事は、上記の申出があつた場合において、その申出が相当であると認めるときは、関係行政機関、関係市町村長(都の特別区の存する区域にあつては、関係特別区長)、その申出をした者又はその代表者及び特定公共事業を施行する者と協議して、生活再建計画を作成するものとする(同条第3項)と規定している。また、特定公共事業を施行する者も、生活再建計画のうち、特定公共事業に必要な土地等を提供する者に対する対償となる事項を実施しなければならず(同条第4項)、国及び地方公共団体は、法令及び予算の範囲内において、事情の許す限り、生活再建計画の実施に努めなければならない(同条第5項)、と規定している。

⑥ 基準要綱

昭和37年(1962年)6月、公共用地審議会の「公共用地の取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行うための措置に関する答申」(以下「公共用地審議会答申」という。)に基づいて、従来の各省庁等において事業別に定められていた補償基準の補償項目や補償額算定方法の不備不統一を改め、それらの整理統一を図るため、基準要綱が閣議決定された。

この基準要綱の決定過程において、生活権補償の取扱いが問題になった。基準要綱と同時に閣議了解された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について」は、「この要綱に基づき補償が適正に行われるならば、いわゆる『生活権補償』のような補償項目を別に設ける必要は認められず、公共の利益となる事業の施行に伴い生活の基礎を失うこととなる者がある場合には、必要により、生活再建のため土地又は建物の取得のあつせん及び職業の紹介又は指導の措置を講ずるよう努めるものとする。また、建物等の移転に伴い、建築基準法その他の法令の規定に基づき施設の改善を要する場合の費用については、融資のあつせん等の措置を講ずるよう努めるものとする。」「従来一部において行われてきた精神損失に対する補償、協力奨励金その他これらに類する不明確な名目による補償等の措置は、行わないものとする。」と、「生活権補償」のような補償項目を別に設ける必要は認められないとしている。

しかし、基準要綱は、上記のように生活権補償に対して否定的ないし消極的な基本的立場をとる一方で、生活権的要素を含む規定もある。同要綱の第45条では、「土地等の取得又は土地等の使用に係る土地を事業の用に供することにより、生活共同体から分離される者が生ずる場合において、これらの者に受忍の範囲をこえるような著しい損失があると

認められるときは、これらの者に対して、その者の請求により、個々の実情に応じて適正と認められる額を補償することができるものとする。」と、少数残存者補償について規定する。また、第46条では、「土地等の取得又は土地等の使用に伴い、土地等の権利者に雇用されている者が職を失う場合において、これらの者が再就職するまでの期間中所得を得ることができないと認められるときは、これらの者に対して、その者の請求により、再就職に通常必要とする期間中の従前の賃金相当額の範囲内で妥当と認められる額を補償することができるものとする。」と、離職者補償について規定する¹²⁵。

なお、前述の通り、基準要綱は土地収用法に基づく収用のみをならず、任意契約による公共用地の取得等にも適用される。

⑦ 用対連基準と平成10年（1998年）改正

また、基準要綱の実施規程として、用地対策連絡協議会（現中央用地対策連絡協議会）が、前出の用対連基準（昭和37年10月12日）及び同細則（昭和38年3月7日）を制定している。この基準及び同細則は、前述の通り、収用及び任意取得両方の事実上の基準になっている。

同基準及び同細則は、「制定以来30年以上が経過している『公共用地の取得に伴う損失補償基準』について、その間の社会経済情勢の変化を踏まえ」¹²⁶、平成10年（1998年）6月、現在の社会、経済情勢の実態に適合するよう改正された（以下、基準・細則両方の改正について「平成10年改正」という）¹²⁷。この改正の趣旨は、財産権補償を中心とする従来の基準の基本的考え方を踏襲しつつも、個別の補償項目に関して全体として被補償者の生活再建を重視する観点から、財産権補償をきめ細かく規定するとともに補償内容を充実させようとしたものである¹²⁸。改正前、総合的に点検する必要があるとの観点から、建設省において学識経験者及び補償実務者からなる「損失補償基準点検委員会」が設置され、第一が「土地に関する補償」を中心に、第二が「通損の補償」を中心に、第三が「補償のあり方や生活再建措置」を中心にして、三つの研究会を設けた。平成10年改正の背景について、小高剛は、次のように述べている。

「財産権補償と収用損失補償という補償の基本に立ちながらも、権利者の生活スタイルや価値観が多様化し、また、権利意識が高まっている今日では、権利者個々の生活再建の不安を解消するためには、さらにきめ細かな対応が必要とされている。用地交渉において、公共事業によって移転を余儀なくされる権利者からは、移転先における生活上の不安を解消できるような補償についての要望が強くなっている。現在の補償基準の基本的な考え方は、公共事業に必要な財産の部分について、その損失を個別的に取り上げて評価し、補償額を算定することとしており、トータルに現在と同程度の生活を再建するという考え方には必ずしもなっていない。トータルな生活再建の考え方は、憲法上の正当な補償に加えて、どの程度まで政策的な補償措置が可能かという問題に関連するだけに、単純に結論の出しにくい問題と言える。」¹²⁹

¹²⁵ 土地収用法の一部改正に伴う「土地収用法第88条の2の細目等を定める政令」（平成14年政令第248号）規定との整合をはかるため、平成14年7月2日に要綱の一部改正が閣議決定されている。

¹²⁶ 「一般補償基準等の点検に関する調査研究」なお、この調査研究は、筆者の指導教員である角松教授が国土交通省への情報公開請求により入手したものである。

¹²⁷ 平成10年改正の解説として、補償実務研究会編（中央用地対策連絡協議会監修）『改正損失補償基準』（大成出版社、1999年）がある。

¹²⁸ 国土交通省東北地方整備局 「平成11年度建設白書」参照

¹²⁹ 小高剛「補償基準の見直し」『行政法と法の支配』185～186頁（有斐閣、1

被収用者の「生活上の不安を解消できる補償」が求められている一方で、「トータルな生活再建」のためには、憲法上の正当な補償以外の政策的な補償措置も必要になるというのである。

平成10年改正の元になった損失補償基準点検委員会の議論では、生活権補償に関する「少資産者・弱者対策」が、「財産権補償を対象とする損失補償の中に盛り込むことは適当ではないが、別途検討すべきものとして整理された項目」とされた。「借家人、老人・病弱者などは、補償金だけでは適当な移転先が確保できないことが多い。また、狭小住宅に居住している場合は、補償額が現在の資産を評価して算出されるが、市場で同程度の住宅を見つけるのが困難な場合がある。生活再建措置については水源地域対策特別措置法などに規定があるが、基本的に周辺公共施設の整備に重点が置かれており、個人の生活再建については代替地、代替住宅のあっせんにとどまっている。」¹³⁰として、従前の基準における生活再建措置の不足が指摘されている。

損失補償基準点検委員会の議論でも平成10年改正でも、「生活権補償」のような補償項目が設けられることがなかったが、平成10年改正では、残地の取得請求への対応、建物移転に係る移転工法等の認定方法の合理化、急峻な地形等の制約から斜面地を造成して移転しなければならない場合の造成費用の補償など、個別の補償項目の充実により被補償者の生活再建を充実させようとしている。

実務上、福井秀夫は、「収用法も要綱も、あえて生活権補償という用語は用いていないものの、財産権補償お枠の中で、侵害された生活権の補償が必要であることを前提に定められているとあってよい。……少なくとも行政措置としては生活再建がかなり意識されている。実務における実際的な補償内容が常に過少であるわけではない。」¹³¹と述べている。しかしながら、生活再建という観点からみて現行の補償制度にはまだ問題点があり、十分とは言えない。前述昭和48年10月18日判決は、完全補償とは「収用の前後を通じて財産価値が等しくなる様な補償であり、近傍において非収用地と同等の代替地を取得するに足る金銭の補償を要する」と判示されているが、代価補償の場合、土地の価格の算定は近傍類地の取引価格を基準とし算定されるものであり、従前地に見合う代替地が現実に取得できることの保障はない。現行の要綱に基づく財産的補償が、補償の少ない層（すなわち買収前の財産が少ない層）に対しては、従前の生活再現に不十分である。また、山村でダム建設をする場合、山村が水没され、市場価格により算定された補償額で代替地の取得は極めて難しいことである。また、要綱により営業補償（第31条～第33条）、農業補償（第34条～37条）について規定し、また、漁業等の消滅又は制限により通常生ずる損失補償（38条～40条）について規定されたが、いずれも年限（営業廃止については2年、高齢者の場合は3年以内、農業廃止については3年以内、漁業廃止については4年以内と定められている）があり、被補償者が高齢者や障害者である場合にはこの基準で果たして十分か問題がないわけではない。

（五） 通損補償と生活権補償との関係・憲法上の根拠

（1） 通損補償と生活権補償の関係

土地収用法88条は、土地収用に際して、土地の対価に相当する補償のほか、移転料、

999年)

¹³⁰ 「一般補償基準等の点検に関する調査研究」3-7

¹³¹ 福井秀夫「憲法29条3項に基づく『正当な補償』の概念」『行政法研究 第19号』18頁（2017年）

営業補償等の「その他土地を収用し、又は使用することによって土地所有者又は関係人が通常受ける損失」を補償（いわゆる通損補償）するとしている。論者により、「通損補償」以外に、「付带的損失」や「付随的損失」といった用語も用いられている。

土地収用法 88 条における通損補償の内容を示す最も代表的なものは、要綱の規定である。要綱は、「通常生じる損失の補償」として、「移転料」、「立木補償」、「営業補償」、「農業補償」、「残地補償」「その他通常生ずる損失の補償」が規定されている。

前述した損失補償基準点検委員会は、英米の代替住宅の提供について議論した上、「英米における生活再建措置は、財産権補償とは別の社会政策上の施策として制度化されている。我が国では、英米で補償外の措置として整理されているものの多くが通損として観念されており、単純に比較することはできないが、我が国においても補償基準が財産権補償を基礎としたものである以上、財産価値を超える措置を補償基準の中に取り込むことは困難と思われる。」¹³²とし、英米では社会政策上の施策である生活再建措置として行われている補償のうちの多くが、日本では通損補償の中に含まれることを指摘している。

藤田宙靖は、「土地収用法においては、先に見た通損補償の他には、特に『生活補償』に関する規定は置かれていない。しかし、これら通損補償の一種として与えられる、営業廃止補償・農業廃止補償、漁業廃止補償等が、ある程度においてこの種の生活補償的性格を持つものであることは、疑いを入れない。但し、これらの補償は、あくまでも、営業等を廃止した者が、自力で転職することを前提としているのであって、転職するまでの損失を補償するものであるに過ぎず、転職できなかった場合についてまで起業者に責任を負わせようとするものではない」¹³³と述べる。

宇賀克也も、『通常生ずる損失』の補償の対象とされているものは、私人間の売買であれば、売却した本人が負担すべきであるが、公共用地の買収の場合には、その強制的な契機に照らし、従前の生活を維持することを可能ならしめるための配慮がなされているわけである」¹³⁴と述べ、通損補償には生活権補償と関係するものがあるとする。

木村実は、これらの要綱の規定は、『精神的損失』については生活上受忍すべき損失とし、『生活権補償』も答申により『土地等の取得及びこれに伴う通常損失に対する補償が十分でない』為に生ずるものだとして、補償を否定しているのみで、理論的に一貫しているとも考えられない。おそらく『要綱』の立場は、憲法にいう『正当な補償』の解釈から、補償の要否を判断したものではなく従来実務上の必要から行われている補償の内容を整理し、その算定の方式を示したものに過ぎないであろう。したがって、『要綱』にいう補償は何らかの形で損失が算定できる、あるいは或いは算定できると擬制できる場合のみ補償の必要な損失と認め、それ以外の損失は適当な理由を付して補償の必要な損失ではないとしたに過ぎない。」¹³⁵とし、要綱で定められた補償項目だけでは、「完全補償」と言えないとされた。

前述したように、現行法は、「完全補償」をとっている。昭和 48 年 10 月 18 日判決は、完全補償とは「収用の前後を通じて財産価値が等しくなる様な補償であり、近傍において非収用地と同等の代替地を取得するに足る金銭の補償を要する」と判示されている。現行法は、財産的補償でカバーできない部分として、通損補償及び政策的措置としての生活再建措置を通じて、憲法 29 条 3 項の正当な補償を完成させることにするという考え方に立っていると言えるのではないか。

¹³²一般補償基準等の点検に関する調査研究 3 - 4

¹³³藤田宙靖『行政法総論』621～622頁（青林書院、2013年）

¹³⁴宇賀克也『国家補償法』441頁（有斐閣、1997年）

¹³⁵木村実「通常受ける損失の補償とその範囲」『都市開発』第43頁（1969. 8）

宇賀克也は、損失補償の究極の目的は「従前の生活状態を可能な限り再建する」¹³⁶ こととされた¹³⁷。

土地収用法第88条において通損補償として例示されている離作料、営業上の損失、建物の移転による賃貸料の損失は、収用事業に伴う付随的損失であるが、従前の生活水準を維持するために必要な補償であり、前述した生活権補償の概念に関する議論に鑑み、その意味で、生活権補償であるといえることができる。

(2) 通損補償の憲法上の根拠

① 憲法上の根拠を否定する見解

「私人間の土地取引においては、譲渡人は、移転料や移転に伴う営業上の損失は、(事実上譲渡価格に上乗せすることにはあるにしても)、自己負担するのが原則」¹³⁸ であることから、通損補償の憲法上の保障の有無やその根拠については争われていたところである。例えば今村成和は、「(附带的損失の補償に関する)判断は憲法問題ではなく、専ら、立法政策に委された問題である」ある¹³⁹、「完全補償の最低限としては、被侵害財産の客観的価値の補償をもって足りる」¹⁴⁰ として、通損補償は憲法上の保障を受けないとしていた。しかし、通損補償は憲法上保障されているとするのが、現在の学説の大勢であると思われる。

② 憲法第14条に基づく補償であるとする見解

遠藤博也は、「補償の要否・範囲の全体のハカリにあたるものは負担の公平ないし平等原則であり、私有財産制なり個々の財産権はこのハカリの一方に乗せられるべきもっとも代表的なもののみをみるべきであろう。」と述べ、損失補償の根拠は平等原則にあるとする¹⁴¹。そして、今村成和の論稿を引用しつつ¹⁴²、「ここにおいては、土地収用にともなう、いわゆる通損補償が憲法29条3項からではなく、むしろ憲法14条からみちびきだされるべきものである旨がしめされている。ただ、その根拠たる強制的契機の主観性のゆえをもって、必ずしも憲法の保障の枠内には入らない立法政策的なものにすぎないとする点については疑問を禁じえない。」¹⁴³と述べる。

その理由は、「土地と建物とが独立に取引の対象となり、それぞれ別個独立の不動産としてとりあつかわれることである。……土地のみを収用の対象として、その上にある建物等は移転させることを原則としている。したがって、移転料の補償にあつては、まさにこの移転の義務に対応するものであつて……移転の義務たるや、不履行のときには代執行も

¹³⁶ 宇賀克也『行政法概説II 第6版』第522頁(有斐閣、2018)

¹³⁷ その「従前の生活状態」は、「収用前の生活」と「その生活に基づく未来の生活」に分けることができる。また、木村実は、要綱で補償項目として把握されている通損の内容は、「実質的には『将来の期待利益の喪失』あるいは或いは『得べかりし利益の喪失』、『新たな費用の支出』、『精神的な損失』等であり」とし、通損補償の内容は客観的な財産権の侵害の補償の内容とは若干相異するとされた。

木村実「通常受ける損失の補償とその範囲」『都市開発』第41頁(1969. 8)

¹³⁸ 宇賀・前掲注(136)、521頁。参照、今村・前掲注(97)、39頁(「これらは、もし自由取引に伴って生じたものであるならば、当然本人の負担に帰すべきものである」)

¹³⁹ 今村・前掲注(103)、76頁

¹⁴⁰ 今村・前掲注(103)、40頁

¹⁴¹ 遠藤博也『行政法スケッチ』194頁～195頁(有斐閣、1987年)

¹⁴² 前掲注(139)、(140)に示されたような見解である。

¹⁴³ 遠藤・前掲注(141)194頁～195頁

予定されているものであるがゆえに、ここに見られる強制の契機をただたんに主観的なものとするのはむしろかきかき思われるのである。そうだとすれば、移転料の補償を全くしないことは、やはり憲法14条にてらして違憲とみるべきではないか。ただ、その範囲については、現在おこなわれているように、それが『通常生ずる損失』の補償であることにかんがみ、主観的個別的事情によってではなく、普通一般人が合理的に考えてとるであろう移転先と移転方法を想定して、ある程度典型的に判断されることは許されるであろう。」¹⁴⁴とされている。

宇賀克也も、「私人間の土地取引においては、譲渡人は、移転料や移転に伴う営業上の損失は、自己負担するのが原則であろう」が、収用の場合について、「それを強いられるわけであるから、損失の補償の基礎にある平等原則からして、全体の負担において、かかる損失を補填することが必要であろう」¹⁴⁵とし、平等原則から通損補償を基礎づけている。

③ 憲法第29条第3項に基づく補償であるとする見解

これに対し、西埜章は、通損補償の位置付けについて、「付随的損失の補償についても、『正当な補償』の範囲外で立法政策に属する問題であるとする立場があるが、付随的損失は公用収用等に通常付随するものであり、これを補償しなければ経済的損失の完全な補償とは言えないのであるから、これもまた「正当な補償」に含まれるものと解すべきであろう。」¹⁴⁶と述べ、通損補償は「正当な補償」に含まれ、憲法第29条第3項に基づくものとしている。

松尾弘も、「……通損補償はたんに権利対価補償を補完するために法政策的に設けられた補償項目というよりは、財産権補償の観点から損失補償類型として本質的に不可欠のものとして、とりわけ損失保障の基本原則である回復的正義を実現する手段として、憲法第29条第3項を直接の根拠とする補償項目であると解すべきであろう。したがって、それはたんなる政策上の補償にとどまらないし、また、憲法第14条の平等原則等を介して要請されるものと解釈する必要はないであろう。」¹⁴⁷とし、やはり通損補償は憲法第29条第3項に基づく補償であると解している。

この点について、私見としては、通損補償を認めるべき基本的な理由は、被買収者が公共のために特別の犠牲を負担することに対する、憲法14条の平等原則に基づく要請であると考えられる¹⁴⁸。しかし同時に、通損補償一般はともかくとして、移転料、立木補償、農業補償、営業補償などについては、その本来の性格は生活再建を支援するためのものである以上、生活権補償の一環として、憲法29条3項の保障も及ぶと考える。

(六) 現行制度下における生活権補償とその限界

¹⁴⁴遠藤・前掲注(141)196頁

¹⁴⁵宇賀・前掲注(136)521頁

¹⁴⁶西埜章「公法上の損失補償の原理と体系」『現代行政法大系』216頁(有斐閣、1983年)

¹⁴⁷松尾弘『財産権の保障と損失補償の法理』76頁(大成出版社、2011年)

¹⁴⁸補償を認める理由について、藤田宙靖は、「如何なる場合に補償が必要であるか、ということについては、補償という制度に『平等』の観念が付きものである以上ここでもやはり、『特別の犠牲』であるかどうか、決定的な基準とされることはいうまでもない」と述べている。藤田宙靖「財産権制限と補償の要否」ジュリスト増刊・憲法の争点(新版)120~121頁(120頁)(有斐閣、1980年)

(1) 土地収用法による生活権補償

土地収用法は、「土地を収用し、又は使用することに因って土地所有者及び関係人が受ける損失は、起業者が補償しなければならない。」(第68条)と規定し、「収用する土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の額は、近傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業の認定の告示の時点における相当な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に応ずる修正率を乗じて得た額とする。」(第71条)と規定していること等から、財産権補償を主としている。

しかし、同法で規定する以下の損失補償には、生活権補償の考え方も含まれている。

① 現物補償

土地収用法は、損失補償の方法について金銭補償を原則としているが(第70条)、第82条から第86条にかけて現物補償について規定している。

第82条第1項は、「土地所有者又は関係人・・・は、収用される土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の全部又は一部に代えて土地又は土地に関する所有権以外の権利(以下『替地』と総称する。)をもって、損失を補償することを収用委員会に要求することができる。」と、替地補償について規定している。これは、金銭補償によったのでは、従前の生活水準を維持しえない場合に認められ、生活権補償の考えに基づくものであるということが出来る。

また、第83条では耕地の造成、第84条では工事の代行による補償、第85条では移転の代行による補償、第86条では宅地の造成についてそれぞれ規定している。これらの規定も、補償金によって被補償者が自ら造成・工事を行うことが困難である場合を想定したもので、生活権補償の考えを取り入れているということが出来る。

② 通損補償

第88条は、「離作料、営業上の損失、建物の移転による賃貸料の損失その他土地を収用し、又は使用することに因って土地所有者又は関係人が通常受ける損失は、補償しなければならない。」と、いわゆる通損補償について規定している。

通損補償として例示されている離作料¹⁴⁹、営業上の損失¹⁵⁰、建物の移転による賃貸料の損失¹⁵¹は、収用事業に伴う付随的損失であるが、従前の生活水準を維持するために必要な

¹⁴⁹離作料とは、土地(農地)の収用又は使用により生ずる農業経営上の損失に対する補償をいう。これには、農業廃止の補償(農業の継続が不能になると認められるときの補償)、農業休止の補償(農業を一時休止する必要があると認められるときの補償)及び農業経営規模縮小の補償(農業の経営希望を縮小しなければならないと認められるときの補償)が含まれる。

¹⁵⁰営業上の損失は、収用地又は使用地上の建物その他の工作物が営業の用に供されている場合に工作物の移転に伴い生ずる損失に対する補償である(更地で駐車場事業や資材置場の賃貸業等が営まれている場合にも、補償されることがある)。これには、営業廃止の補償(土地の収用又は使用により適当な移転先を見出すことが客観的にみて不可能であると認められる場合に行われる補償)、営業休止の補償(収用地にある建物の移転に伴う営業休止による損失に対する補償)、営業規模縮小の補償(建物等が切取補修又は構内移転の工法により残地に規模を縮小して残存し、そこで営業が規模を縮小して継続される場合に行われる補償)が含まれる。しかし、営業上有利な位置を占めているという土地の特性は、土地価格の算定に反映されるため、特に考慮されない。

¹⁵¹建物の移転による賃貸料の損失は、賃貸の用に供している建物を移転することに伴い、建物所有者等が移転期間中の家賃収入を失うことによる損失に対する補償である。事業が予定されることに伴い、建物所有者は、新たな賃借人を探すことができず、また、既存の借家人も先を見越して事前に立退く場合があり、さらには、起業者が借家人を立退かせたり、建物所有者自ら借家人を立退かせる場合があり、このような場合に裁

補償であり、その意味で、生活権補償であるということができる。

③ 替地補償

替地補償について、金銭補償では替地の取得が難しく、従前の生活を維持することが難しい場合がある。この場合は替地による補償を要求することができる。土地収用法第82条第2項は、「収用委員会は、その要求が相当であり、且つ、替地の譲渡が起業者の事業又は業務の執行に支障を及ぼさないと認めるときは、権利取得裁決において替地による損失の補償の裁決をすることができる。」と規定し、替地補償を認めるべきか否かの判断は収用委員会に委ねられている。この点について、公共用地取得特別措置法第46条は、「その要求が相当であると認められるときは、特定公共事業を施行する者は、事情の許す限り、その要求に応ずるよう努めなければならない。」と、起業者の応諾義務を規定しているが、それは努力義務に止まっている。

④ 生活再建措置

平成13年(2001年)7月の土地収用法改正により、いわゆる生活再建措置が規定された。すなわち、第139条の2は、事業認定が告示された「事業に必要な土地等を提供することによって生活の基礎を失うこととなる者」に、①宅地、開発して農地とすることが適当な土地その他の土地の取得、②住宅、店舗その他の建物の取得、③職業の紹介、指導又は訓練という、「生活再建のための措置」の実施のあっせんを起業者に申し出ることができるとしている。

しかしながら、土地収用法第139条の生活再建措置についても、同条第2項は、「起業者は、前項の規定による申出があった場合においては、事情の許す限り、当該申出に係る措置を講ずるよう努めるものとする。」と規定し、起業者の努力義務に止まっている。

(2) 個別法による生活権補償

土地収用法以外の法令で生活権補償について規定するものとして、以下の法令がある。

国土開発幹線自動車道建設法(昭和32年法律68号)は、「産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進することを目的」(第1条)として、「国土開発幹線自動車道の建設に必要な土地等を供したため生活の基礎を失う者がある場合においては、政府は、その者に対し、政令で定めるところにより、その受ける補償と相まって行なうことを必要と認める生活再建又は環境整備のための措置について、その実施に努めなければならない。」(第9条)と規定し、これを受けた同法施行令において、職業の紹介、指導又は訓練、宅地、開発して農地とすることが適当な土地その他の土地の取得、住宅、店舗その他の建築物の取得、他に適当な土地がなかったため環境が著しく不良な土地に住居を移した場合における環境の整備の実施を政府に申し出ることができる(5条)と、いわゆる生活再建措置について規定している。

前で取り上げた公共用地取得特別措置法は、上記法令を踏襲・発展させ、生活再建措置のほか、仮住居による補償、替地上にある建物による補償、現物給付について規定している。

その他、「都市計画法」(昭和43年法律100号)第74条¹⁵²、「水源地対策特別措置

決申請前又は裁決前において生ずる家賃減収を、補償すべきか否かが問題となるが、判例及び多くの裁決例は、収用に伴う損失でないとして、それを否認している。

¹⁵²同条は、「施行者は、一般宅地について所有権、地上権、永小作権、賃借権その他の一般宅地を使用し、又は収益することができる権利を有していた者(以下この条において「一般宅地の所有者等」という。)で住宅街区整備事業の施行に伴い生活の基礎を失う

法」(昭和48年法律118号)第8条、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」第86条も、生活再建措置について規定している。

(3) 基準要綱による生活権補償

前で述べたように、基準要綱は生活権補償について、基本的には否定的ないし消極的な立場を採っているが、同時に、以下のような生活権補償に関する規定を設けている。

① 通損補償

土地等の取得又は土地等の使用により通常生ずる損失の補償として、移転料等(第24条～第28条の2)、立木補償(第29条～第30条)、営業補償(第31条～第33条)、農業補償(第34条～37条)について規定し、また、漁業等の消滅又は制限により通常生ずる損失補償(38条～40条)について規定している。

なお、上記通損補償について、前出の用対連基準は、第28条から第52条にかけて規定しており、さらに、その詳細が、基準細則の第15から第35で規定されている。

通損補償についても、営業廃止補償に例をとると、「転業に通常必要とする期間中の従前の収益相当額(個人の営業の場合においては所得相当額)とは、営業地の地理的条件、営業の内容、被補償者の個人的事情等を考慮して、従来 of 営業収益(又は営業所得)の二年(被補償者が高齢であること等により円滑な転業が特に困難と認められる場合においては三年)分の範囲内で適正に定めた額とする。」(基準細則第26の6)と、転業に通常必要とする期間を原則2年と定めている。

② 第三者補償

1) 少数残存者補償

基準要綱の第45条は、「土地等の取得又は土地等の使用に係る土地を事業用に供することにより、生活共同体から分離される者が生ずる場合において、これらの者に受忍の範囲を超えるような著しい損失があると認められるときは、これらの者に対して、その者の請求により、個々の実情に応じて適正と認められる額を補償することができるものとする。」と、いわゆる少数残存者補償について規定している。

これは、例えば、水没によって学校や病院等の公共施設が遠距離地にしか存在しなくなるとか、村民の移住により商売が成り立たなくなる等の場合に行われる補償であり、本来的に生活権補償の性格をもっている。

2) 離職者補償

基準要綱の第46条は、「土地等の取得又は土地等の使用に伴い、土地等の権利者に雇用されている者が職を失う場合において、これらの者が再就職するまでの期間中所得を得ることができないと認められるときは、これらの者に対して、その者の請求により、再就職に通常必要とする期間中の従前の賃金相当額の範囲内で妥当と認められる額を補償することができるものとする。」と、離職者補償について規定している。

被収用者に雇用されている者が職を失う場合に、その者が再就職のため通常必要と考えられる期間、従前の所得相当額の範囲内で生活費を補償せんとするもので、正に生活権補償であると言えることができる。

こととなるものについて生活再建のための措置を講ずる必要があるとき、その他特別の事情があるときは、規準、規約、定款又は施行規程で定めるところにより、一般宅地の所有者等に対して、施行者が住宅街区整備事業の施行により取得した施設住宅の一部等を譲り受ける機会を与えなければならない。」と規定しており、他の生活再建措置に関する規定と少し異なっている。

(七) 生活権補償の憲法上の根拠

上述したように、土地収用法等の法令や基準要綱等において生活権補償が規定されているが、それには限界が存在する。

そこで、生活権補償が憲法との関係でどのように解されているかを見ておくことにする。

(1) 政策的補償であるとする見解

橋本公亘は、「生活補償の主張は、憲法25条にもとづく補償であるのか、それとも立法政策上の補償であるのか、議論は必ずしも明らかではない。いずれにせよ、憲法29条の問題ではない。私は、今論じられている生活補償は立法政策により与えられる補償ではないかと考える。」¹⁵³と述べ、生活権補償を政策的補償と解している。

このような考え方に立った裁判例として、徳山ダム事件に関する岐阜地裁昭和55年2月25日判決は¹⁵⁴、

「水特法（水源地域対策特別措置法筆者注）は、ダム又は湖沼水位調節施設の建設により、その基礎条件が著しく変化する地域について生活環境、産業基盤等を整備し、あわせて湖沼の水質を保全するため、水源地域整備計画を策定し、その実施を推進する等特別の措置を講ずることにより関係住民の生活の安定と福祉の向上を図り、もつてダム及び湖沼水位調節施設の建設を促進し、水資源の開発と国土の保全に寄与することを目的とし（水特法1条）、同法4条、5条では、指定ダム等の建設により水源地域が受ける影響を緩和するため、水源地域整備計画の策定を、同法6条、7条では、右計画に基づく整備事業の実施を規定しており、同法8条において、指定ダム等の建設に伴い生活の基礎を失うこととなる者のための生活再建措置のあっせんについて規定している。」
「右規定は関係住民の福祉のため、補償とは別個に、これを補完する意味において採られる行政措置であるにすぎないと解すべきである。」

「（水特法第8条の）生活再建措置のあっせんは、憲法29条3項にいう正当な補償には含まれず、したがって、これが懈怠による何らかの損害を観念し得るとしても、それをもって、憲法29条違反による損害といえず、無名抗告訴訟として本件ダム建設行為差止の根拠となし得ない。」

と判示している。

また、新東京国際空港公団緊急裁決処分取消等請求事件に関する東京高裁平成5年8月30日判決¹⁵⁵も、

「控訴人らは、憲法25条を解釈原理とする同法29条3項は交換価値的対価のみの補償を定めた規定ではなく、生存権的価値の補償をも要求しているのであって、生活権補償がなされないことは同法29条3項に違反する主張するが、同法29条3項にいう正当な補償が財産的損失を経済的な交換価値として補償しようとするものであるから、主張するところの生存権的価値の補償を含むものでないことは既に判示したとおりであり、控訴人らは行政実務上でも営業補償等の生活権補償を行っていることを指摘するが、右のような行政措置は、同法29条3項の補償とは別異な政策的配慮に基づくものと認めるのが相当であるから、主張は理由がない。」

¹⁵³橋本・前掲注（107）177頁

¹⁵⁴判時966号22頁

¹⁵⁵行集44巻8・9号721頁

と判示している。

(2) 憲法第29条第3項に基づく補償であるとする見解

西谷剛は、「生活再建補償」について、「財産価値補償を超える補償の根拠を憲法25条や13条、14条に求める説があるが、29条3項の補償の中に人的要素が内包されていると考えることで足りるのではないか。25条1項の『最低の生活』という規定は気になるし、13、14条は抽象的にすぎる。また、29条3項という補償規定とその他の補償規定という二元構造を読みとることは形式的にも不自然であろう。補償の目的はあくまで人の状態の回復であって、補償の内容までが厳密な意味で財産の評価額のみに限られるとする理由はない。第三者補償のような政策補償を政策補償ではなく憲法上の補償と構成するため25条などを援用するという考え方もあるが、仮に政策補償を憲法上の補償と考える場合でもそれは29条3項として一元的に捉えるべきであろう。」¹⁵⁶と述べ、生活権補償は憲法第29条第3項に基づく補償であると解している。

また、松尾弘は、上記岐阜地裁判決について、「現行法令上は、生活再建措置、その実施のあっせんの努力義務等が定められている。その法的性質については、(a) 憲法25条説、(b) 憲法25条・29条結合説、(c) 憲法29条説、(d) 立法政策上の措置説がある。Y及びその主張を基本的に認める本判決は(d)説に立つものと解される。」「私見は(c) 憲法29条3項説の立場を支持する。なぜなら、生活再建のための補償は、土地等の買収・収用に伴う生計の移転等によって生じるべき損失の回復を目的とするものである、同じく物件の移転や農業・その他の経営の移転等によって生じるべき損失の回復を目的として通損補償が行われている以上、少なくともそれと同等の意味をもつということが出来るからである。したがって、生計回復を中心目的とする生活再建補償は、たんなる政策的措置に留まらず、公益創生活動たる公共事業によって生じた公益の再配当的正義の実現手段として、憲法29条3項に基づく損失補償の独立項目とみるべきである。」¹⁵⁷と述べている。

(3) 憲法第25条の生存権に基づく補償であるとする見解¹⁵⁸

¹⁵⁶西谷剛・「生活再建補償」小高編『損失補償の理論と実際』(住宅新報社、1997年)116頁

¹⁵⁷松尾弘「基本事例から考える損失補償法」(大成出版社、2015)176頁

¹⁵⁸金澤良雄は、「生存の保障と財産権の補償との関係に関しては、つぎのようなことを根本的に考えておく必要があるのではなからうか。近代憲法は、私有財産をみとめ、財産権の完全補償をみとめるとともに、職業の自由保障している。これは、財産権の完全補償が行われるならば、あとは、各人の意思なり、能力なりに応じて、自由に職業を選べばよい、あるいは、選ぶことができる、という考え方である。いわば、財産権の完全補償と職業の自由(職業選択の自由・就業機会の自由)とは、表裏をなしていると考えられるのであり、前者は、後者を前提的地盤としてはじめて意味のあることだといえる。ところが、後者が、現実的に、客観的に、不完全とならざるをえない現状(とくに、水没関係者等の場合に然り)では、前者だけで足りるとすることは不十分であろう。生存の保障が、補償問題の重要な一環としてとりあげられねばならない今日の意義は、ここにある。ただ、この問題は、根本的には、社会政策問題として検討されねばならないのかも知れない。」(金澤・前掲注(106)116頁)と、生活権補償の根拠は憲法第25条にあると解しているようにも読める。しかし、政策的補償であるとする見解や憲法第29条・第25条統一説と読むこともできる。

なお、中島徹は、『生活補償』を理論的に検討する場合には、要求されている補償項

松島淳吉は、「最近では、買取請求という新しい補償制度のあり方が注目されたということであり、生活再建補償をどう考えるかが問題となっている。ただ、生活再建補償を、憲法29条3項の『正当な補償』に含まれるとすることについては、元来、本項が財産権の客観的価値の補償を志向するものである点からいっても、経済的弱者といえない者にまで生活補償が与えられることにもなりかねないといった点からみても疑問であり、憲法25条1項に基づく立法的解決に委ねるべき問題であると解すべきであろう。」¹⁵⁹と述べ、生活権補償は憲法25条の生存権保障であると解している。

また、松尾直も、「生活権補償に関しては、その範囲及び分類内容につき諸々の試みがなされているのであるが、生活権補償のなかに第三者補償が含まれるにしても、又は逆に第三者補償のなかに生活権補償が含まれるにしても、これらが生存権との不可分の関係にあることが重要な意義を有するのであるから、日本国憲法の前文第2段及び第25条の規定を根拠として考えるべきであろうと思われる。」¹⁶⁰と述べている。

(4) 憲法第29条第3項及び第25条に基づく補償であるとする見解 (以下「憲法第29条・第25条統一説」という)

渡辺洋三は、生活権補償の根拠について、憲法第29条に第25条を含めて解している。すなわち、「収用法及び『要綱』の補償理論は、伝統的財産権補償に固執し、したがって観念的理論の上では、生活権補償を否認しつつも、実際の運用においては現実世界の生活法則を無視しえず（それを無視した場合には、実際に収用や買取が困難ないし不可能になる）、第三者補償、附带的損失の補償、事業損失補償、現物補償、生活再建措置、さまざまの名目における精神的損失の補償、借地人・借家人の権利の補償等生活権補償としての役割を実質上もつ補償を不十分ながらも認めざるをえなくなっている。そのために全体としての補償制度は、伝統的財産権補償を前提としながら、他方で生活権補償を部分的に取り入れることによって、理論的に首尾一貫しないものとなっている。このことは、伝統的財産権補償理論そのものの限界を示すものであり、今や、その根本的再検討を必要としているのである。」「伝統的補償理論の最大の弱点は、土地財産権の概念を商品所有権ないし交換価値支配権としての土地財産権として構成することによって、それを生活権と分離し対立したものとして捉えるという点にある。したがって、財産権補償と生活権補償とを別なもの、或いは対立したものと考えるといった誤りに陥っている。そうでなければ、財産権補償は認めるけれども、生活権補償は認めないというような論理が出てくるわけではない。」「しかしながら、…国民にとっては、土地財産権は、その上に人間の生活や営業が営まれている基本的財産であり、したがって土地財産権と生活権（中小自営業の営業権を当然に含む）とは表裏一体であって別なものではありえない。…したがって、土地財産権の補償は、当然に生活権の補償をその中に含まなければならない。両者を別なものとして考えることはできないのである。」「本稿の観点からすれば、財産権と生活権を分離し、土地財産権を商品所有権＝交換価値支配権に限定してとらえる考え方そのものが問題であり、この

目を『生存権』で一括してしまう前に、もう少し詳細に、各々の要求の基礎となっている法益を確定することが必要であるようにおもう。その上で、近代憲法の原則で処理できるものは処理し、あるいは『補償』の領域外でカバーすべきものはそれとして、理論的に区別することが必要であろう。」と述べ、生活権補償の根拠を憲法25条に求める見解を否定している。「『生活補償』の法的性格」早稲田大学大学院法研論集28号189頁

¹⁵⁹松島・前掲注(110)56頁

¹⁶⁰松尾直「人権と損失補償」徳山大学総合経済研究所紀要9号144頁(1987年)

ような考え方を根本的に転換して、財産権補償と生活権補償とを統一的にとらえ直すことが必要となる。この立場に立てば憲法第29条の解釈について、それを憲法の人権体系全体の中で位置づけることが重要となる。すなわち現代憲法の最も大きな特色である生活権（生存権）を人権体系の中心として考えるとき、第29条の『財産権』の解釈についても、これを第25条から切り離された古典的意味での財産権＝交換価値支配権と解釈すべきでなく、第25条の生活権を基礎にした財産権と解釈し直すべきではあるまいか。」と述べている¹⁶¹。

池田敏雄は、「伝統的な財産権補償の観念を克服して、土地財産権はその上に人間の生活が営まれる基本的財産であり、土地財産権の補償をその中に含むものとする新しい財産権補償の観念を確立することにより両者を統一的に把握する考え方に立つべきであろう。」¹⁶²と述べ、上記見解を明確に支持している。

また、財産補償を生活補償の中に入れて解する高原賢治も、同様の立場を採っていると考えることができる¹⁶³。

ところで、憲法第29条及び第25条と第13条、第14条との関係であるが、西埜章は、「憲法上の根拠規定としては、29条3項や25条のほか、13条、14条も考えられる。生活権補償は、個人の尊重や平等原則からも導かれ得るからである。学説が一般的に13条・14条を挙げていないのは、これを否定する趣旨ではなく、おそらくこれを当然の前提にしているからであろう。しかし、生活権補償の主張は25条が単に『健康で文化的な最低限度の生活』の保障を求めるものではないことを考慮すれば、13条、14条をも憲法上の根拠規定として明示することの意義は少なくないように思われる。」¹⁶⁴、と述べている。

¹⁶¹渡辺・前掲注（118）240～244頁。上記見解は、同教授の所有権思想の変化（国家独占段階における所有権の自由の制限）に関する理解を前提としている。「所有権の思想」『岩波講座現代法13』141頁～149頁

¹⁶²池田・前掲注（114）76頁

¹⁶³「補償の目的は、社会国家的見地に立って考えると、収用がなかったと同様の財産状態をつくるのみでは不十分であり、収用がなかったと同様の生活状態をつくるのでなければならない。したがって補償に際しては、被収用者及び関係人の従来と同様の生活の安定をまず考えなければならず、財産補償も結局は生活補償を目的とするものであって、財産補償はその一部分として生活補償の中に含まれると考えなければならないであろう。つまり損失補償が、財産の等価交換的価値の補償であることをやめて、有機体である生活を従前に復して補償するための補償とならなければ、社会国家の下での損失補償であるということとはできないであろう。補償の歴史、すなわち人から物へ、物から生活へという変遷の中で考えられている生活補償も、ここで広い意味での生活補償である。」と述べている。高原・前掲注（108）163頁

また、今村成和も、「個人尊重の原則を明らかにした憲法13条の趣旨からも、憲法29条のうちには、できるだけ生存権保障の趣旨を盛り込んで理解すべきではあるまいか。」（今村・前掲注（118）224～225頁）と述べ、塩野宏も、「憲法29条3項の財産権補償に関する公平負担の観念と憲法25条の国民の生活維持の理念を結合させるならば、生活権補償に対する抽象的な憲法根拠論は存在すると思われる。」（塩野・前掲注（97）374頁）と述べ、憲法第29条3項と第14条、第25条を結合させて解している。

なお、市橋克哉は、「本来損失補償は、憲法29条のみにその根拠があるのではなく、公平負担・平等原則（憲法14条）を基本とし、その『ハカリ』の上に財産権補償と生活権補償が相互に関連して互いの要素を取り込み合いつつ乗っている」と解している。「生活権補償の性格」『行政法の争点』（新版）271頁

¹⁶⁴西埜章『損失補償の要否と内容』179頁（一粒社、1991年）

この点について、私見としては、生活権補償を認めるべき基本的な理由は、憲法第29条第3項「正当な補償」に基づく要請であると考えられる。公共事業の施行に伴って生活基盤を失う者に対し、従前の生活を維持し回復するために必要な費用や便益を供与しなければならないということについては、当然なことであると思う。そのような観点から、生活権補償を憲法外の政策的補償であるとする見解は、生活権補償を行うか否か、行うとしてどのような補償を行うかを立法や行政に全く委ねる結果となるものであり、支持し難い。社会国家・福祉国家における生活権補償の必要性・重要性を認め、その法的根拠を憲法第25条の生存権の保障に求める見解は傾聴に値する。しかし、この見解では、生活権補償を実現するための立法や行政措置の指針となり、それを促すという法的効果はあるとしても、憲法第25条の生存権を根拠に具体的な生活権補償を求める権利は認められない、という問題がある。憲法第25条の生存権は抽象的権利であるから、それを具体化する法律がなければ請求権が認められない、と解するのが現在の通説である。また、25条1項はあくまでも健康で文化的な最低限度の生活しか保障しないため、被収用者の従前の生活を保障する趣旨ではない。そこで、生活権補償の具体的権利性を認めるとすれば、憲法第29条第3項に根拠を求めざるを得ないのではないかと考える。

しかしながら、前述したように、昭和48年判決は、完全補償は、「すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をなすべきであり、金銭をもって補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地等取得することをうるに足りる金額の補償を要する。」と判示した。

憲法第29条第3項に根拠を求める場合、注意しなければならないことは、憲法第29条第3項の損失補償を財産的損失に限るのではなく、社会国家・福祉国家の下での財産権には生存権的側面があり、したがって、憲法第29条第3項の損失補償請求権には生存権の保障が含まれる、という点である。具体的には憲法第29条第3項にいう「正当な補償」には生活権補償が含まれる、ということであり、また、そのように解することによって、「正当な補償」の内容が完全なものとなる、と考えられる。

第十章 中国法への示唆

日本における収用補償及び生活補償の理論について検討したが、本章では日本と中国の比較をし、中国への示唆を明らかにする。

(一) 中国土地収用補償における生活権補償的発想

(1) 土地所有制の不完全

日本の土地私有制度と比べ、中国の集団土地所有権は収益と処分の面でかなり厳格な制限が課されている。例えば、集団所有としても、集団は土地の譲渡、非農業建設への転換ができない。土地の用途を転換する場合、政府の承認が必要になる等、いろいろな制限を受けている。もちろん日本の私有土地も都市計画などによる制限は受けるが、その形成の背景、制限内容、制限方式は、中国の集団所有地に対する制限とは全く異なる。今現在の集団土地所有制は、前述したように、50年代から土地農民私有になる土地改革運動から始まり、国家の強力な政策の下で農業協力協同合作社へ変化し、初級と高級農業生産合作社から人民公社へなど一連の変化により徐々に形成されたものである。その過程の中、農民自身から、私有財産を確保するために、公有制の背景の中で公有制に対する反発的な選

択も表している。例えば政府の許可なしに始まった家庭生産責任制などがその例である。これは、国家が50年以上にわたって農民の私有領域に侵入し続け、同時に農村集団は国家と博戯をし続ける過程であると主張した学者もいる¹⁶⁵。

中国の集団所有制について、周其仁は「決して農村集団内農民間は個人財産権に基づき協力関係ではない。これは国家が農村の経済権利¹⁶⁶を制御するための一種の形式である。」¹⁶⁷とし、完全な協力関係による形成された集団所有ではなく、ただ農村部の経済権利を制御し、市場の形成を制御するためであるとされた。また、このような集団所有制と国家所有制の本当の違いは、「国家は集団経済を支配し、制御する一方で、その支配や制御により発生した結果に直接の財務責任を負わない。」「国家が国有経済を支配する時には、就業の賃金とその他の社会福祉を財政で担保する形で責任を負う。」¹⁶⁸とし、国家は集団所有権を制御するが、経済状況に関する責任を負わないものとされ、このような公有制と私有財産保護の一進一退の過程を経て歴史的に形成されたこのような不完全な所有権は、土地収用中の補償の不完全さに繋がっている。土地収用補償で補償されたのは国家が認めた集団及びそのメンバーが享受する土地に関する一部の権益だけで、日本にある完全補償のような発想による補償制度も存在しない。

(2) 不完全な所有制に基づく補償の生活権補償的性格

中国の土地は、農民にとってどのようなものなのだろうか。

「土地管理法」第10条は、「農民の集団所有の土地は、法により村民や農民の集団所有に属し、村の集団経済組織或いは村民委員会が経営、管理する。既に村内の二つ以上の農村集団経済組織の農民集団所有に各々属する場合は、村内の各当該農村集団経済組織、或いは村民のグループにより経営、管理する。既に郷（鎮）の農民の集団所有に属するものは、郷（鎮）の農村集団経済組織により経営、管理する。」とし、集団所有地の経営、管理する主体は、大きいから小さい順番で①郷（鎮）の農村集団経済組織②村の集団経済組織或いは村民委員会③農村集団経済組織、或いは村民のグループ、三つがある。財務上の独立した主体として、この三つの主体は集団所有地を経営、管理によって得た利益は主に①集団土地を請け負う農家として納付した土地税費②集団所有地を利用して地方企業を作ることによる獲得した利益③他社との合弁事業から得られた配当金及び再投資による収益などがある。これらの収益は、集団メンバー全員に属す財産であり、集団もその収入によって集団メンバーの生活を保障し、改善している。

また、もう一つ農民が土地から得られる利益として、集団土地の請負耕作によって得た利益がある。しかし、家庭生産責任制が実行した後、税と集団に納付した部分を除いて、農民が耕作により得られる収益は一部地域で発展した家庭副業の収入よりはるかに少ない現状がある。

土地の耕作を通じて、農民は基本的な生存を保障する食糧を得ると同時に、土地上で生産をすることにより集団組織の一員としての身分が確保され、集団より配分される利益を享受し、生活を維持することができる。土地を実質上所有していないし、耕作による所得

¹⁶⁵董国礼「中国土地产权制度变迁」（中国土地権利制度変遷）
<http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=6568>

¹⁶⁶ 土地市場に上場し、所有権を売買する権利、使用権を自由に譲渡する権利等を指す。

¹⁶⁷周其仁『产权与制度变迁—中国改革的经验研究』（財産権と制度改革：中国の改革に関する実証的研究）第25頁（社会科学文献出版社、2002年）

¹⁶⁸周其仁・前掲注（167）第26頁

も低すぎるこのような現状から見ると、土地は農民にとって本当は生活、或いは生存権を保障するものとしての面が大きいと言える。

前述したように、土地管理法第47条は、収用補償は、「土地の元来の用途に照らして補償する」こと、「本条の第2項の規定に照らし、土地補償費と安置補助費を支払っても、なお、安置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、安置補助費を増額することができる。」ことを定めている。

「元来の用途」とは、補償の内容が集団で土地を利用して得た利益に限定されることを意味する。たとえば耕地や水田などは基準を決めて補償するが、未耕地など経済的利益がない土地は補償されないことになる。集団所有地は勝手に譲渡、賃貸できないので、補償されるのは土地の使用権のみで、具体的な基準も土地管理法47条の規定により土地の平均年生産値によって計算され、補償の金額は土地の耕作生産値に依存することになる。事実上、長年にわたる土地統一年生産値の決定は、収用土地の位置、地域経済開発、地域のインフラ整備状況などと関連していて、市内近くに位置する耕地と遠い農村部に位置する耕地とでは、実際の年生産値はほぼ変わりがないとしても、補償の基準は違ってくる¹⁶⁹。

統一年生産値は、国土資源部の通知により、耕地の種類、質量、農民の土地に対する投入、農産物価格及び農用地レベル等の要因を考慮する上でベースを設定し、各市級政府が当地の経済発展水準、住民生活水準、被収用農民の社会保障的需要等を総合考慮して補償基準を定めるものとされている(关于开展制定征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知(統一生産値標準と収用区片の総合的地価を制定することについての通知)・国土資源部・2005年)。そもそも市場が存在すれば、前述した金額の差は市場価格の差で説明できる。また、実際の年生産値から算定されるのであれば、仮想的な市場価格に基づくものという説明も可能である。しかし前述したように、基準としての「統一年生産値」は実際の年生産地とは一致しない。、土地から耕作物が得られなくなることによる損失は同一であっても、位置、地域経済開発、地域のインフラ整備状況により、当地の経済発展水準と生活水準を考慮し、生活の基本コストも異なる。、「統一年生産値」に基づく補償基準は、市場が不在の集団所有地において、耕作不可になった土地において生活を維持するための金額の地域差を補うものとして機能していると、筆者は考える。

また、「元の生活水準を保持できない場合」の時の規定にも、補償の目的と上限は、被収用農民が元の生活水準を維持することであることが示されている。所有権はもちろん使用権についても市場取引が形成されていない農地について行われる補償は、土地価額に対する補償だと見ることはできず、生活権補償の性格を持つ補償と考えられる。また、このような地域別の「統一年生産値」の設定と生活水準の維持を目的とする補償は、生活再建を目的とするものであり、事実上、生活権に対する補償の考えが入っているのではないだろうか。

また、これまで述べてきたように、中国特有の「安置補償」は、重要な補償項目の一つとして、非常に多様な内容を含むものであるが、その本質は生活補償である。その内容は、「近年の農民の安置に対する実践の中で、各地の政府は地方の実際によって、それぞれ違う安置措置と構想を打ち出した。金銭安置を中心とした上で、職業による安置、農業による安置、土地配分安置、住宅安置、社会保障安置などの方法を積極的に模索し、被収用農民の安置問題を解決するために大量の試みをした。」¹⁷⁰とし、職業、住居も含め生活

¹⁶⁹ 于広思「改革勢在必行—対当前我国土地征用制度的思考」(改革は不可欠である—今のわが国の土地の徴用制度に対する考え)『中国土地』(2001年第9期)

¹⁷⁰ 孟憲蘭『中国土地资源科学管理工作指导 上』(中国土地資源科学管理作業の指導)628頁(人民日報出版社、2004年)

補償の色々な面を持つものであるとされた。このように、集団所有地の収用補償において、生活権補償の側面が大きいと言える。

(二) 補償基準について

ここまで見てきたように、中国の集団所有地に対する収用補償は、生活権補償を理念とする側面が大きいですが、実際にはそれは、必ずしも被収用者の生活を維持できる補償ではなかった。以下この点を検討する。

(1) 対価補償

中国の収用補償制度は、『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、補償の手続きが欠けること、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。¹⁷¹と、指摘されている。

土地の私有制を実行するため、日本の土地収用に対する補償は「収用する土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の額は、近傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業の認定の告示の時における相当な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に应ずる修正率を乗じて得た額とする」（土地収用法第71条）とされ、事業認定時の近傍類地の取引価格以外、物価の変動も反映されるものとされている。

日本と異なり、中国は都市建築物を収用する場合は市場価格によって評価される基準を採用し、耕地を収用する場合は年生産値基準で補償される。その他の土地の補償基準は地方に委任するが、基本的にも統一規定された生産値の基準を採用している。二元的土地所有権制をとる以上、都市と農村の補償対象は「使用権」と「所有権」で違うため、二元的補償基準で補償することには必要性とある程度の合理性はあるが、集団所有地に関して、その土地に関する補償以外、地上付着物や農民の住宅の補償基準についても、その低さがよく指摘される。

(2) 地上付着物の補償

地上付着物や農民の住宅の補償基準、土地管理法により地方市級政府各自で決定することになるが、「建築物の建設費用」を基準として補償するところが多い。これは実際に20世紀の計画経済時代に定められた建築物立退きの補償基準の継続である。「ある地方で建築物の最高補償基準は400元/平方メートルであり、農民が所有する住宅は、都市部のトイレより価値が低い」¹⁷²。これは農家の権利を侵害し、悪質な事件の発生を頻繁に引き起こした。問題を解決するための鍵は、土地上付着物としてではなく、独立した収用の対象として農民の住宅を補償することである¹⁷³。実務上、多くの場合は権利交換で新しく安置物件を用意することになるが、土地を収用することにより生産手段を失い、都市や他のところへ出稼ぎ先を探すようになる人も少なくない。彼らは金銭補償を望んでいるが、その補償額が低すぎる現状がある。しかしながら、農民の住宅に対する補償は検討されても、どのような基準を使用すべきかを判断することは困難である。日本で収用された時は

¹⁷¹江利紅「中国における土地収用制度とその改善に向けた課題（1）」『比較法雑誌』第46巻第4号（2013）第176頁

¹⁷²「国务院酝酿修法规范集体土地征收补偿」（国务院は集団所有地収用補償を規範するための法改正を準備する）『法制日報』（2011年4月11日）

¹⁷³申建平「对农村集体土地征收补偿范围的反思」（農村集団所有収用補償範囲に対する再考）『比較法研究』2013年第2期、108頁

「近傍類地の取引価格」を参考することにより、中国の集団所有地上の住宅を収用する場合、「被収用地の近傍」ではなく、「安置用物件の市場価格或いは近傍類似物件」を基準として補償するののも一つの考えであろう¹⁷⁴。

(3) 現物補償

前述したように、日本土地収用法は、損失補償の方法について金銭補償を原則としているが（同法第70条）、例外として、第82条から第86条にかけて現物補償について規定している。

金銭補償の原則について、中国の集団所有地の収用における補償も同じようにこの原則を従うことになる（国有土地上建築物の場合は金銭或いは現物の選択制）。

土地管理法で定められる土地に関する補償及び安置補助費は、全部平均年平均生産値基準によって計算され、金銭で一括補償するようになっている。しかし、前述した射洪県の補償事例から見た補償の実務は、現物補償も行っている。おそらく、それはわざわざ「現物補償」という項目を設けるわけではなく、あくまでも「安置補償」の一環として、安置補助費以外の住宅安置として取り上げていた政策的なものである。また、その算定方法は、不明確なところがある。

日本の現物補償は、「収用される土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の全部又は一部に代えて土地又は土地に関する所有権以外の権利をもって、損失を補償することを収用委員会に要求することができる」（土地収用法第82条）とし、現物補償の範囲は、「補償金の全部又は一部」に限定されている。即ち、補償された現物の価値は、元々算定された補償金額の枠を超えないものである。

中国の新聞紙である「揚子晩報」が、2010年9月に「南京、200人離婚。収用補償のため」を題して報道した事件があった¹⁷⁵。報道によると、土地収用が行われた南京市の江寧区に位置する大定林村は、1日で98組の夫婦が離婚し、その中の少なくとも70組の夫婦は偽装離婚である。その原因は、このプログラムの安置弁法によれば、収用により補償される安置用物件は、世帯を単位として計算し、離婚により一世帯が二世帯になり、二倍の安置物件を入手できるからである。ばかげていてコメディイのような感じがするこの報道であるが、実際に全国各地で同じようなことが見られる。各地で収用公告時の世帯状況に固定するなどの措置をしたが、根本的な解決法とは言えない。

前述したように、農民の家屋については、地上付着物として補償するのが土地管理法の一般的解釈である。現物補償について、各地の経済発展状況がかなり違いがあるため、統一的な住宅安置基準が定めていなかった。各地の住宅安置方式は主に3種類がある¹⁷⁶。一つは、土地を提供し、自ら再建する方式である。この場合は政府から一定の建築手当を与える。二つは、金銭補償。三つは、現物補償、即ち前述した代替物件による安置である。しかしながら、都市の不動産価格が高騰して一方、現物補償を選択する被収用者がほとんどになった。これらの現物補償では、前射洪県柳樹工程の実例でも行われたように、世帯数或いは一世帯の人口数により補償面積を算定することが一般的である。例えば柳樹工程の統一解体統一建築安置は、収用された建築物の面積により補償面積を算

¹⁷⁴ 筆者が調べた限り、既にこのような補償基準を用いるところがあるが、それは「ケースバイケース」の政策に過ぎないため、法律上明文化することが期待される。

¹⁷⁵ <http://unn.people.com.cn/GB/14781/21702/12720825.html>

¹⁷⁶ 洪運・陳嵐君「征地拆迁中的农村住房安置补偿制度研究」（収用による農村住宅安置補償制度研究）『经济体制改革』（2012年第3期）第79頁参照

定するが、「集団に戸籍を有する、土地を有する、住宅がない」被収用者に対して、市場価格の3分の2の値段で安置物件を購入することができる。

集団所有地のこの状況と対照し、国有土地上建築物に対する現物補償は、「収用対象者は貨幣による補償を選択することができ、又家屋財産権の交換を選択することもできる。」(収用・補償条例第21条)とされた。また、その算定も、市場価格より算定することになっている点で、日本の現物補償に近い。

(三) 補償範囲の比較

前述の通り、日本の収用補償は完全補償をとるのが一般である。そして、「土地収用法」における起業者が被収用者や関係人に対する損失補償には、以下のような様々な特徴がある。

① 起業者による補償

日本の収用補償は、中国の政府による補償と違って、起業者が補償の責任者になっている。

② 個別払いの原則

土地収用法第69条は、「損失の補償は、土地所有者及び関係人に、各人別にしなければならない。但し、各人別に見積ることが困難であるときは、この限りでない。」とし、個別払いの原則について定めた。中国の収用補償における個別払いのは、国有土地上建築物に対する補償、集団所有地の青苗補償、地上付着物に対する補償であり、土地補償費は集団に支払い、集団所有である以外、被収用者の安置のための安置補助費も集団に支払うことになる。

③ 金銭払いの原則

土地収用法第70条は、「損失の補償は、金銭をもつてするものとする。但し、替地の提供その他補償の方法について、第八十二条から第八十六条までの規定により収用委員会の裁決があつた場合は、この限りでない。」とし、日本の補償は金銭補償が基本になっている。替地補償を求める場合は、土地所有者又は関係人は収用委員会に対する申請が必要になる。この点は、金銭補償及び権利交換安置の二つの補償方式を取っている中国とは違ってくる。

④ 起業利益との相殺の禁止

土地収用法第90条は、「同一の土地所有者に属する一団の土地の一部を収用し、又は使用する場合において、当該土地を収用し、又は使用する事業の施行に因って残地の価格が増加し、その他残地に利益が生ずることがあっても、その利益を収用又は使用に因って生ずる損失と相殺してはならない。」を定めた。中国では、収用時の起業利益に対する明確な規定はない。

補償の範囲として、土地収用法にて収用する土地に対する対価補償以外、残地補償(第74条)、みぞ・かき補償(第75条)、通損補償(離作料、営業上の損失、建物の移転による賃貸料の損失等。第88条)の規定がある。これらの補償は、直接的な財産損失に対する補償でなく、収用により発生した間接的な損失に対する補償である。

中国の場合、土地管理法及び関連法規が、被収用集団に対する土地補償費、安置補助費、地上付着物及び青苗に対する補償を定めている。集団所有地を収用する時に補償するのはこの三つに限定されていて、即ち、土地に関する直接的権利は補償されるが、農民は土地を基礎として集団経営により得られる利益や残地損失など間接的な損失は無視されてい

るのである。前述したように、失地農民は収用により生活手段及び生産資料を失くし、都市で再雇用の機会を求め人が多い。これらの人のほとんど給料の安い仕事を務め、生活をギリギリに維持するが、集団所在地から離れるため、その集団メンバーとしての身分認定は問題になる。集団メンバーとして認定されない場合、集団からの分配利益はなくなるのは当然である。

実務では、日本で言う通損補償の内容に近い補償（例えば射洪県柳樹工程、金華沐水小鎮両方で補償された移転料、金華沐水小鎮で補償された営業補償等）がなされる場合もあるが、集団経営用地の収用により発生する損失についての補償は明らかでない。土地管理法で定められた補償は、「土地元来の用途」を基準とし、耕地以外の土地を収用する場合、各省級政府でその基準を定めるとされたが、その基準は低いものである。例えば四川省土地管理実施弁法は、耕地以外の土地を収用する時の土地補償費は、耕地の半分で計算するとされた。前述したように、耕地からの収入が少ない現状にある中、収用により副業（副業を営む集団経営建設用地）をなくしたが、補償された金額は耕地が収用された場合の半分しかない。このような損失に対する補償は、土地管理法及び関連法規の中で規定されていない。

（四） 手続、救済の比較

日本の収用裁決手続の始まりとして、起業者は土地調書・物件調書を作成する必要がある。これらの調書には、起業者、土地所有者及び関係人の立会いと署名（記名）・押印が必要となっているが、調書の記載事項に異議がある場合は、異議の内容を付記して署名（記名）・押印をすることができる。また、土地所有者及び関係人が署名・押印を拒否した場合や、署名（記名）・押印ができない者がある場合は、市町村長（又は市町村長が委任した市町村の職員）が立会いと署名（記名）・押印をすることになる（土地収用法第36条）。よって、土地収用の範囲が初めて明確に確定できる。

中国の場合も、収用承認前、県或いは市級政府の国土資源局により土地状況の調査及び調査書の作成が必要になる。しかしながら、収用方案の策定は、県或いは市級政府が一方的な公示をすることだけで、聴聞会の規定についてはあるが、意見収集に過ぎない。

補償について、土地収用法は、補償額については収用委員会が裁決することとしている。その根拠は、起業者と被収用者の間の合意によっては補償額が決定されない場合が多いので、公平な立場で当事者に正当な補償額を提示することにある。収用委員会は第三者として、収用裁決を下る。裁決に不服がある場合、損失補償については当事者訴訟（土地収用法第133条）、その他の不服については裁決書の正本の送達を受けた日の翌日から30日以内に、国土交通大臣に対して不服申立て（審査請求）（土地収用法第129条、第130条、第132条）或いは裁決のあったことを知った日から3か月以内に、起業者を被告として、裁判所へ裁決の取消の訴えを提起することができる（土地収用法第133条）。

また、収用は煩雑な手続を要し、当事者双方に対して負担が非常に大きいので、日本は収用前に任意買収により土地を取得することが一般である。土地収用法第3条は、当事者間の合意が成立しなかったとき、関係当事者の双方又は一方は、当該土地等が所在する都道府県の知事に対し、あっせん委員のあっせんに付することを書面で申請することができることと定めた。また、起業者と土地所有者等が対償（補償金額）についてのみ協議が成立しない場合、関係当事者の全てが合意の上、仲裁委員の仲裁により解決を図る制度も設けている。これは見識のある第三者が双方の間に入り、双方の意見を聞きながら円満な解決を見出す制度である。

中国では、県或いは市級政府部門が収用補償安置方案を作り、公示した後、当事者の申請により聴聞会を開催するように規定を置かれているが、補償方案については、異議がある場合は県級以上の政府の調和、調和不可能の場合は承認した省級政府に裁定を求めることになる。前述したように、収用の申請者、審査承認者、ないし不服の場合の裁定者とも政府になり、上級政府とはいえ、裁定者と承認者が同じになるし、また収用に異議があっても収用に影響ないことは定められたので、補償に関する異議を受け入れることが困難である。この「第三者」不在の収用制度は、不公平を生じやすい仕組みになる。

地方行政機関は承認手続きにおいて、職権を濫用し、例えば承認なしで強制収用をする場合、又は明らかに公共の利益のためではない場合等、これら具体的な行政行為に対して被収用者は不服審査や行政訴訟を提起することができる。しかしながら、土地収用の認定部門は国務院と省級人民政府であり、不服審査の結果に異議がある場合、訴訟を提起又は国務院の裁決を申請することができるが、国務院により裁決は最終的な結果になり、ほかの司法救済を求めることはできない¹⁷⁷。

(五) 都市建築物の収用について

「国有土地上建築物収用及び補償条例」第3条は、「家屋の収用と補償は民主的な意思決定、正当な手続き、結果公開の原則を遵守しなければならない。」として、民主的な意思決定、正当な手続き、結果公開の原則を定めた。

第4条は、「市、県級人民政府は本行政区域の家屋収用と補償作業に責任を負う」とし、補償の責任者は市、県政府であることを定めた。また、第8条は、「国の安全を保障し、国民経済と社会の発展等の公共利益の需要を促すために、下記のいずれかの情況があり、確かに家屋の収用が必要な場合、市、県級人民政府が家屋収用の決定を行う。」とし、収用の決定者も市、県政府である。日本の収用手続きの中、正当な補償を判断するのは収用委員会で、事業認定する事業認定庁は都道府県知事、国土交通大臣である。つまり中国の国有土地上建築物を収用する時、下級政府は事業認定と補償二つの役割を果たしている。それだけでなく、同条例第4条第2項「市、県級人民政府が確定した家屋収用部門（以下「家屋収用部門」という）が組織して本行政区域の家屋収用と補償作業を実施する。」という条文は、家屋収用作業の実施者、いわゆる起業者も、市、県級政府が組織した建築物収用部門であることを定めた。

よって、下級政府は実質上三重の役割を果たしている。

条例の第1条は「国有土地上建築物の収用と補償活動を規範化し、公共利益を擁護し、収用対象建築物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。」とし、公共利益の擁護と共に、被収用者の權益を保障することを目的とした。第2条は「公共利益の需要のために、国有土地上の法人、個人の家屋を収用する場合、収用

¹⁷⁷姜明安『行政法与行政诉讼法（第五版）（行政法と行政訴訟法）第322頁（北京大学出版社、2011）

「不服審査法」（行政復議法）第14条は、「国務院の部門又は省・自治区・直轄市の人民政府の具体的行政行為に対して不服のある場合は、申請人は当該具体的行政行為をした国務院の部門又は省・自治区・直轄市の人民政府に行政復議を申請するその行政復議の決定に不服のある場合は、人民法院に行政訴訟を提起でき、又は国務院に裁決を申請することもできるが、後者の場合には国務院は、この法律の規定により最終裁決をする。」

対象家屋の所有者（以下「収用対象者」という）に公平な補償を行わなければならない。」と、公平な補償をする原則を定めた。しかしながら、前述の政府の役割に鑑みれば、中国の収用の後ろに、日本よりもっと強い行政公権力を強調している背景が見えてくる。

前述したように、日本の土地収用法と違って、中国は集団所有地を収用する時に、公共利益の内容が不明確であるので、収用の範囲が広い。「収用及び補償条例」第8条は、建築物の収用ができる公益性のある事業を列挙し、今までの抽象的な条文と比較して画期的な進歩があると言える。

また、国有土地上建築物収用時の補償について、既に述べたように、建築物の位置要素の算定方法は不明確である。この点について、平松弘光も、「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、国有土地所有権の回収の際の「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、国有土地所有権の取引価値は、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。」¹⁷⁸と述べている。また、日本で通損補償として補償されている家賃減収補償及び借家人に対する補償は設けられていない。用対連基準第33条は、「土地等の取得又は土地等の使用に伴い建物の全部又は一部を賃貸している者が当該建物を移転することにより移転期間中賃貸料を得ることができないと認められるときは、当該移転期間に応ずる賃貸料相当額から当該期間中の管理費相当額及び修繕費相当額を控除した額を補償するものとする。」と規定し、また第34条は「土地等の取得又は土地等の使用に伴い建物の全部又は一部を現に借りしている者がある場合において、借借りを継続することが困難となると認められるときは、その者が新たに当該建物に照応する他の建物の全部又は一部を借りするために通常要する費用を補償するものとする。」と規定している。中国の場合、都市化が進んでおり、元々都心に近い旧住宅が収用されることが多い。現物補償がなされても、その位置は都心から離れ、賃貸物件としての価値は遥かに違う。借家人も、契約が収用により中止されても、移転料などの補償はしない。

（六） 現行土地収用補償制度に関する所見及び提言

（１） 収用補償協議の明確化

日本では、土地の価格は事業認定時に固定され、補償に関する協議は行われていない。任意買収の場合でも、実態は別として、補償金額は客観的に確定するのが建前である。藤川真行は、「従来から、『用地交渉』と言われている段階ですが、『交渉』というと、一般の方々にネゴシエーションで補償金額を上げることができるという誤ったイメージを与えることも多いことから、ここでは、あえて、『補償説明』という言葉を使います。¹⁷⁹」と述べ、決められた金額について被買収者に説明するものだという点を強調している。

これに対して、中国の収用・補償条例第25条は、「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害、立退き期間、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」と規定し、補償は双方の協議によって決定されるものとする。前述したように、被収用建築物の価値は、基本「関係する資格を有する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」

（同条例第19条）とされ、協議の余地があると考え難い。しかし、その他の項目、及び

¹⁷⁸ 平松・前掲注（1）96頁

¹⁷⁹ 藤川真行『公共用地取得・補償の実務』39頁（ぎょうせい、2018）

25条に示されていない内装に対する補償、奨励金の金額等について協議の余地は十分ある。同じマンションに住んでも被収用者の態度と交渉力によって補償金額が変わる可能性があるため、不公平が生じる恐れがある。

また、集団所有地を収用される際、土地管理法の規定には一見協議の余地がないが、筆者が入手していた前述柳樹電航工程の補償協議書からみると、実務上協議がなされている可能性がある。

このような協議を認めるのは、事業を円滑に進めるためであるが、公平かつ合理的な補償を実現するために、立法上協議できる範囲を明確し、限定する必要がある。

(2) 補償項目と算定方法の統一

前述したように、集団所有地の耕地以外の土地収用補償基準は、省政府各自で決定するものである。また、国有土地上建築物の補償は、建物の価値に対する補償以外は各地で統一的な算定方法がない。

例えば、国有土地上建築物の移転料について、一括に一定の金額を支払う市（前述した謝洪鎮金華沐水小鎮の実例もこれに当たる）もあるが、被収用面積より補償金額を決める市もある¹⁸⁰。

臨時安置補助費について、評価により決定する市と、市内統一的な基準を定めた市がある。営業補償は、補償総額の一定的な比率で補償する方法と、年平均収益で算定する方法等がある。

中国では、各地域の経済発展の差が激しいため、全国統一的な補償基準を作るのは確かに難しいことである。しかしながら、補償の項目と算定方法を統一することにより、補償する際の混乱を回避でき、より合理的な安置が実現することができる。

① 補償項目の統一

前で述べたように、実務上行われた補償の項目は、土地管理法および収用・補償条例より多い現状にある。また、各地で取り上げている補償項目とこれら項目の法的地位が違う。例えば営業補償を補償として認めず、政策的補助にする都市もある。被収用者の生活を維持するために、これらの補償項目を明らかにしなければならない。

② 補償算定方法の統一

前述したように、同じ補償項目でも地方によってその算定方法が違う。全国統一的補償算定方法の確立は、合理的な補償基準の制定には有利であり、不公平及び混乱を回避でき、必要がある。

(3) 公共利益の明確化

各級政府は土地が収用する「管理者」であり、国有地の財産権の代表と経営管理の「受益者」であり、これは「管理者」の権利を利用して「受益者」の利益を求める現象が現れやすい。中国も日本と同じように「公共利益」のために、土地収用を行うことができるという定めがあるが、前述の通り、中国は統一収用や都市化のために収用することも「公共利益」の範疇に入っているため、日本の土地収用法第3条で詳しく定められた35種類の事業だけ収用を発動できるという「公共利益」とは全く違う中身になっている。つまり、中国ではどんな企業でも、政府の承認を経て、収用を発動することができる。中国における収用は、日本よりかなり範囲が広いものである。これも「管理者」の権利を利用して「受益者」の利益を求め易い環境を作ってしまう。

¹⁸⁰ 例えば、面積より補償金額を決める都市は、南京市がある（南京国有土地上建築物収用補償最低限基準の通知）。

「公共利益」について「土地管理法」で言及したが、「土地管理法」や「土地管理法实施条例」いずれも公共利益の認定について定めがなく、許可を申請することによって公共利益の認定手続きを単純化、吸収しただけである。公共利益の認定手続きは、土地収用の合法性を判断する第一歩であり、政府の権限を制限し、農民を説得するための重要な措置である。したがって、この手続きが存在しないことは、中国の土地収用は最初から規範性を欠けることを意味し、その後の補償や救済手段の問題も継続で現れ、政府と被収用者の間の矛盾も深刻化した。

現在中国の土地収用補償制度は、高度な計画経済体制の背景の下で形成されたもので、特定の歴史の時期に積極的な役割を果たしていた。しかし、市場経済への移行をしている中で、「土地管理法」は1988年、1998年と2004年3回の改正を経て、収用審査手続きや補償の基準にも時代を応じて調整と向上を行ったが、基本的には計画経済体制の管理モードに沿って、市場経済の要求に適応する調整及び監督のメカニズムがない部分が多い。

日本の「土地収用法」は公共利益事業を詳しく限定することによって、収用の範囲を明確にした。日本に比べて、中国の公共利益事業の確定方式や過程は、政策方針、行政裁量などに対する依存度が高い。

前述したように、土地収用の第一歩は、土地を使用する機関は、県、市級自民政府に用地の申請をするようになっている。しかしながら、実際、土地の収用は政府により決められた土地利用計画や当時の発展状況により収用の可否を決定している。都市化計画などによる収用された土地は、収用される時点でまた土地を利用する機関が決まってないことが多い。政府は土地を収用し、具体的な事業と土地計画の状況により入札などを通じて土地の使用権を出譲する。土地の収用は、公共利益の需要のためとは言え、実際は行政の需要の面が大きである。

「国有土地上建築物収用及び補償条例」は、また充分ではないが、公共利益にあたる事業について列挙の形で限定している。しかしながら農村部の集団所有土地を収用する時、また「土地管理法」第43条、44条の規定により「如何なる単位や個人」でも建設により土地を使用する必要がある時に、申請することができる。その公益性を判断するのは、ほとんど政府の行政裁量により決められている。

「収用及び補償条例」及び「土地収用法」のように、集団所有地の収用のなかで、列挙の形で公共利益に関する事業を限定すれば、収用における行政権利の濫用もある程度制限できるだろう。

(4) 土地出讓制度の改革

政府はなぜ土地を積極的に収用するようになったのか。

前も述べたように、集団所有地を収用して、低く決められた補償を被収用者に与え、集団所有地を国有地に転換し、用地単位や個人に高額で売り渡すのが一般的である。地方政府は、この二者の間の巨額の差額を貰い、地方政府の財政収入とする。このような「土地出讓制度」¹⁸¹は、実際に香港の土地賃貸制度 (land leasehold system) を参考して作られた制度であるが¹⁸²、地方政府にとって大きな財源になるし、土地資源の市場化配置にも

¹⁸¹ 中国の「出讓」は、日本の「譲渡」とは意味の違い言葉であるが、土地市場の「出讓」は、土地取得する方法の一つであり、その他に賃貸、株、授權經營、振り向けの取得方法もある。出讓した国有土地使用権の年限が設定されており、延期の手続きが必要になる。

¹⁸² 戴衛平・顧海英「試述我国的土地批租制度及其改革」(中国の土地賃貸制度と改革に

一定の役割を果たし、ある程度は有意義である。しかし、中国の土地出讓制度は、地方政府は一度に巨額の土地譲渡収益を受け取り、一部の地方ではすでに財政収入の30%以上を占めている。巨額の土地譲渡収益は財政資金に不足し、繁雑な公共事務に疲れている地方政府にとっては早くして簡単な財政補充になる。そのため、地方政府が土地出讓制度の財政収入の機能を極めて重視し、他の機能を無視するようになった。機能の偏りは多くの副作用を招く。被収用農民は土地を失い、権利も保障できず、耕地が減少し、収入の分配の不公平と今都市部で大きな問題になった住宅の価格の高騰などの結果を果たした。

前述した公共利益事業の認定を法によって限定できれば、土地出讓制度の改革ももっと円滑にできるだろう。公共利益に適合する事業は収用を發動するが、その他の建設事業は、集団所有地の使用が必要な場合、農村集団経済組織に権利者として、土地を出讓できる権利を認めるべきである。

1988年の憲法及び土地管理法の改正は、主に国有土地について、「国有土地有償使用制度」を確立するための改正であって、農村部土地の有償使用制度について考えなかった。物権法第12章の建設用地使用権についての規定も、国有土地建設用地の使用権を対象として規定され、農村の集団所有建設用地（宅基地を含め）の使用権について定めていない¹⁸³。そのため、今の集団所有建設用地については、依然として土地管理法の規定が適用されている。

土地管理法の下では、土地使用権の出讓市場は国家によって独占される。農村建設用地は原則上市場に入る資格がなく、仮に入るとしても、色んな制限が掛かれ、国有土地における使用権と同じような経済効果を果たすことは難しい¹⁸⁴。

2013年中国共産党第十八回中央委員会第三回全体会議は、初めて「都市と農村の統一的な建設用地市場を作る」という要求を提起した。2017年10月に開催された十九大の報告はまた「都市開発と農村開発の統合のための制度と政策システムの確立と健全化」を明らかにした。また、宅基地など農民が集団のメンバーとして無料で取得した、実質的に社会保障の色がある土地の流通についても、学界でしばしば議論されるが、大きな相違がある。例えば、陳小君は、法に基づいて農村建設用の使用権の流通制度を確立し、農村の建設用の使用権を肯定し、農村の宅基地使用権を譲渡、抵当、賃貸、株に入るなどの方法を通じて、流通することの合法性を認めるべきであると指摘した¹⁸⁵。その反対の意見として、孟勤国は農村の宅基地が取引をしてはならないと考えるのは農村の宅地分配制

ついて)『新疆大学学报(社会科学版)』(2004(4))

¹⁸³「物権法」第135条は、「条建設用地使用権の権利者は、法に基づき国家が所有する土地に対して、占有、使用及び収益の権利を享有し、当該地の建造物・建築物、構造物及びその付属施設を利用する権利を有する。」を規定した。

¹⁸⁴2011年、広州市は「広州市における集団所有建設土地の使用権の流通管理のための試行措置」(广州市集体建设用地使用权流转管理试行办法)を施行した。集団所有建設用地について、「譲渡、賃貸方式で取得した集団建設用地は、商品住宅の開発と住宅建設に使用することができない」と明確に規定した。集団所有建設用地の市場化の試みとして大きな注目を浴びたが、本措置が施行され三年経っても、完成した取引は一つもなかった。他の地方も類似の集団所有建設用地を市場化する措置があるが、ほぼ同じように、用途は厳しく規制されている。周麗平「集団所有建設用地流通措置、3年連続に成功例なし」(集体建设用地流转办法试行3年无一成功入市)『南方都市报』2015年1月27日

¹⁸⁵陳小君『农村土地法律制度研究』(農村土地法律制度研究)第256頁(中国政法大学出版社、2004年)

度の有機的な構成部分であると考えている¹⁸⁶。

土地の二元所有制による土地に関する権利の差を根本的に解決することができないならば、土地の収用と補償の問題を本格的に解決するのも遠いだろう。

このため、土地の所有制改革も屢々議論される。

(5) 土地所有制の改革

中国で土地の私有権が禁止された理由としては、「土地所有権制度は、社会主義公有制経済を主体とする多種経済形式を確保するための根本的の制度の一つである。我が国の経済は、社会主義公有制経済を主体として多種経済形式が共存している経済である。社会主義公有制経済を主体とした多種経済形式を保護するため、まずは経済主体である社会主義公有制経済を保護しなければならない。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、中国の多種経済形式の主体—社会主義公有制経済を保護するであり、そして社会主義を保護することになる。」¹⁸⁷とされている。

中国の学界は、集団土地所有権の保有、改善、廃止に関して長期にわたり論争してきた。主な改革策として(1)国有化¹⁸⁸(2)私有化¹⁸⁹(3)集団所有地所有権の再構築、三つが提案される。

全部国有化と全部私有化という議論はあるが、土地の財産属性と土地の公共資源の属性は土地に固有の二重属性であり、両者の関係は法律面では私権と公権の関係である。社会主義の下で、私的権利を過度に強調し、完全な土地私有を実行すれば、必ず私権の悪用と公共の利益が損なわれることになる。しかしながら、公権力の土地への介入を過度に強調すると、土地資源の不当配分、土地の浪費などの結果を果たす。

国有化を支持する学者は、土地の国有化を実行することは、農業体制の改革の必然的な要求と中国の社会特性から必然的な選択であると考えている。土地国有化は、今の土地経済関係を整理し、最大限に土地及び資源により発生した矛盾を解消でき、国の土地に対する計画及び管理、そして大規模経営の開発もやり易くなる¹⁹⁰。朱曄は、「土地の国有化は社会主義制度の現実的な要求である……農村土地の国有化は、制度上土地使用権の独占を廃止することにより、現行集団所有制の下で生産責任制により土地社区の限界性を克服することができ、土地私有制の下で農民の財産占有心理により土地流通に対する妨害を回避することもできる……同時に、国は経済、行政手段で土地使用権を管理し、土地の流通制度の確立を促進し、土地占有関係の混乱による様々な問題を解決する権利を持つことになる。……国家は農民に対して永小作制度を実行することができ、土地の永小作権を商品化させる。実務上、今の外資企業が中国で投資する際に契約形式を通じて賃貸料を払い土地を借りる行為も、永代借地権的なものであり、そのため、土地が国有化して、永小作権制

¹⁸⁶孟勤国「物权法开禁农村宅基地交易之辩」(物权法により農村宅基地取引の禁止に関する議論)『法学評論』2005(4)25~30頁

¹⁸⁷王家福・黄明川・前掲注(5)第34頁参照

¹⁸⁸朱曄「我国农村土地所有权制度反思」(我が国の農村の土地の所有権制度再考)中央政法管理干部学院学報, 1998(1)29~31頁

¹⁸⁹陳志武「农村土地私有化后结果不会比现在糟」(農村土地私有化の結果は今より悪いことはない)『財經時報』2005年10月8日

¹⁹⁰潘華順・臧武芳「关于农村土地双重所有制的理论探讨」(農地の二重所有権に関する理論的考察)『中国軟科学』2000(7)121~123頁

度を確立することは可能である。」¹⁹¹

私有化を支持している学者は、生産責任の実施は、農民の土地に対する権利を明確し、農民個人利益を重視し、農民の積極的な耕作を激励するメカニズムを作ったと考え、「中国の農村では、現在は公権力の手には二つの大きな資源を持っている：第一は公有制の土地、第二は制約されていない税金徴収及び行政承認の権力である、この二つの資源が変わらない限り、農民は官僚に振り回されるしかない。『権利を民に返す』と『民本主義』の実現は不可能である。」¹⁹²

その他、(3) 集団所有地所有権の再構築については、①共同所有説¹⁹³②メンバー共同

¹⁹¹朱晔・前掲注(188)29～31頁

¹⁹²陳志武・前掲注(189)

¹⁹³「集団土地所有と国家所有は、両方とも土地公有制であるが、所有権形式についての規定は大きく違いがある。その原因は、国家は単一の組織であり、民法の国家法人説によると、国家は一人の特殊法人である。そのため、国有土地の所有権主体は、特殊法人である国家である、国有土地所有権の行使は、國務院に規定することは、国家法人説に合う。しかしながら、集団所有地の所有権主体と行使主体について規定をしている時、『農民集団』という組織が存在しないという問題がある。原来の三級所有、生産隊に基づいた人民公社はもう廃除され、現存の郷・鎮政府は下級政權に属するため、『農民集団』ではない。村民委員会は政治的な自治組織。郷・鎮人民政府あるいは村民委員会を集団土地所有権の主体として規定したら、憲法と土地管理法の規定に合致しない。そのため、『地元住民の全体所有』は、民法上の『総有』理論を参照したものであり、地元住民であれば、集団土地所有権の共同所有人である。集団土地所有権の行使主体については、各地の状況が違って、具体的に規定することは難しい。『所有人が選定した機関が法によって行使する』にすることは色々の状況に対応でき、法理にも違反しないだろう。」梁慧星「中国物権法草案建議稿」(中国の物権法草案提案稿)269～271頁(社会科学文献出版社、2000)

所有説¹⁹⁴③新型総有説¹⁹⁵④合有説¹⁹⁶⑤法人所有説¹⁹⁷⑥株式協力説¹⁹⁸⑦合作社所有説¹⁹⁹、等

¹⁹⁴「集団所有権の主体については、異なる意見は三つある：一つは創始者所有説……二つは集合所有説。この観点は、集団所有権の主体は労働大衆の集合であり、この集合は、企業になることも、社区になることも、村民小組になることも可能である。三つ目は、メンバー所有説である。この観点は、集団はそのメンバーからなるものであり、集団所有は集団メンバー所有すべきである。……第一種の観点は、実務的に操作しにくい……第二の観点は依然として抽象的な集団概念を使用している。……第三の観点を賛成する。即ち、集団組織メンバー所有を強調することである。集団とメンバーは不可分であり、集団所有は全人民所有と異なり、小範囲の公有であり、メンバー共同所有の権利である。しかしながら、財産は実際にメンバー所有のため分割させることはない、個人による財産の譲渡もできない。集団所有は実際に特殊な共同所有であることを明確しなければならない。」

王利明『中国物権法草案建議稿及說明』（中国物権法草案提案稿及び説明）281～283頁（中国法制出版社、2001）

¹⁹⁵「……メンバー個人を本位とした非法人集団であり、その権利義務は集団メンバー全員で負担され、個別のメンバーによって負担することにならず、集団が独立負担することもない。その主体は依然として自然人であり、自然人の特殊な形式である集団で所有権を享受する。」韓松「論総共有」（甘肅政法学院学報、2000（4））1～9頁

¹⁹⁶「合有権の主体は、一定社区範囲内に農村戸籍の全体現存メンバーである。……まず、社区農民集団メンバー資格は戸籍と関連しなければならない。社区の住民は非農業人口と農民集団以外の農業経営者を含んでいる。第二に、集団土地の所有権は、社区内農民の生存者が享有するしかない。集団財産はメンバーの脱退によって分割され、メンバーの死亡によって継承されることはない。その目的は、集団土地社会主義の公有制度と、一人ひとりの農村公民の最低限の生活福祉保障の機能を提供することにより、社会公平を実現する。……合有権の内容は、管理権、処分権、収益権、享受及び消費権を含む。」

王鉄雄「集体土地所有权制度之完善—民法典制定中不容忽视的问题」（集団土地所有権制度の整備——民法典の制定において無視できない問題）『法学』2003（2）、41～47頁

¹⁹⁷「憲法第8条と民法通則第74条の規定に従って、集団所有権は『労働大衆集団組織』が所有する権利であり、これは各種の法学著作の普遍的な解釈である。しかし『労働大衆集団』は一体誰なのか、民事主体である以上、どのような民事規則に依存して組織したものであり、その法律の形態はまた何か、これらの問題は集団所有権立法の基本的な基礎として、立法上と法律政策によって規定されていない。……農村の集団所有権は、もともと『共同労働、共同分配』、『搾取をなくす』という政治的目的で、農村集団経済組織を構築して所有権形態を形成したが、数十年の発展の後、共同労働、共同で分配する農村集団経済組織は、わが国ではほとんど存在しない。しかし、このような組織の所有権は今まで残っている。この所有権については、その所有権の元の政治的目的はほとんど議論されないが、その所有権に対する神秘的な政治的色彩が残っている。……この所有権の主体をまず明確にしなければならない。このような所有権を『集団』の所有権として定義するならば、まず集団とメンバーの間の法律関係を民商法の基本的な規則に従って規定しなければならない。過去には集団とメンバーとの関係は、法律上では規定されていないが、実践の中でとる『共同労働、共同分配』のルールは、元共産主義社会に近いモードであり、即ち氏族社会に近いモードである。このやり方はすでに実践で成功しないことを証明された。ひとつの比較的理想な方案は、集団とメンバーの間の関係を株式化して、メンバーに集団に対して本当の民法上の権利義務関係を享受させて、集団は本当に法律上の所有権を有する。このようなやり方は市場経済の要求にも合致し、民主的かつ科学的に集団財産権を運用する目的であり、普及に値する法律経験である。」

孫憲忠「确定我国物权种类以及内容的难点」（我が国の物権の種類と内容を確定するた

がある。2017年3月に施行された「民法総則」第99条は、「農村集団経済組織は、法により法人格を取得する。」と規定し、農村集体経済組織に法人格が認められたが、その影響については今後の課題としたい。

これらの学説の共通点は、土地公有制の憲法的規範が集団土地所有権制度改革の基本的な前提であることを指摘した上で、集団の所有権主体と集団構成員としての性質を保持することによって、集団構成員としての権利の拡大を確保するとともに、集団所有権の安定性を維持し、土地の公有制の実現を保障しようとしている。第二に、「共有」という概念を使って（共同所有説、メンバー共同所有説）、「総有」、「合有」、「法人所有」、「合作社」などの用語で集団所有の概念を規範しようとし、集団メンバーのメンバー権（或いは社員権）と権利の行使と民主性を非常に強調している。

農村土地を国有化することは、巨大な政治的経済的問題を生じることが避けられないだろう。一般的に言えば、土地を国有にするには主に無償の剥奪と補償付きで収用の2つのルートが考えられる。無償の場合、農民の強烈な不満を招き、激しい社会的な衝突をもたらすことが想定できる。収用の場合、国家は巨額の資金を提供しなければならない他、今まで集団所有地の経営により配当する収益もなくなり、農民の利益を損なうことになる。

私有化が主張される主な理由は、農民が土地財産への長期投資を増やし、そして土地市場の建設のために明確な財産的関係の基礎を築くことである。土地私有化を実現すれば、農民は自由に貸出することにより利用料を獲得することが保障される。中国の農地は稀少な資源であり、土地利用料は農民の収入になることは農地の減少に繋がり、農業生産コストの増加と土地流通難度の増加を果たすことになる。たしかに私有化は所有権利が最も明確にされ、一定の程度の上で農民が土地の所有権を追求する心理に依拠しているかもしれないが、全面的私有な経済環境の中でなければ、実現することは難しい。都市部人民に対する公平性、耕地などの土地資源の保護を考えの上、また何よりも社会主義の中国では、土地の私有制の実現は今の段階では不可能だろう。

だとすれば、現在の集団所有制を見直し、集団が所有権の主体となることと集団の構成員としての農民という位置づけを維持した上で、①農民の権利の明文化②権限濫用防止のための手続的制御③補償金額の上限設定の廃止④社会保障の見直し⑤土地収用の利害関係者の明文化⑥農民自身が確実に参加できる土地収用プロセスの制定⑦収用手続における第三者の参加⑧土地出讓制度の改革等の作業を行い、被収用者の生活補償の側面を重視

めの難点)『法学研究』2001(1)、50~65頁

¹⁹⁸「集団所有地の所有権性質について……集団所有権は、『個人化と法人化の合致』、集団財産(土地)は集団組織法人所有すべき、集団組織のメンバーは集団財産の株権あるいは社会権を所有する……農村集団土地所有制の下で、土地株式協同組合の形式を採用し、農村土地所有権を再建することにより、株式制と協同組合の強みを兼ね備える。」

陳小君「物権法定制的若干問題研究」(物権法の制定による若干の問題研究)王利明編『物権法專題研究』(物権法研究)(吉林人民出版社、2001)174頁

¹⁹⁹「集団所有権は、単独のタイプの所有権であり……集団所有権の主体は集団経済組織で、当該経済組織は集団のメンバーからなる。メンバーの平等の原則に従って、メンバーの大会あるいはメンバーの代表大会が民主的な方式を通じて集団の意志を形成して、集団の経済組織の実行機構を選挙して、直接集団所有権を行使して、このような形式はちょうど典型的な合作社の組織構造と財産の構成のモードである。」

馬俊駒「对我国民法典制定中的几个焦点问题的看法」(中国の民法制定におけるいくつかの焦点問題の見解)馬俊駒等『民法典探索与展望』(中国民主法制出版社、2005)377頁

することで、中国の土地収用補償問題は改善の第一歩を踏み出すことができるだろう。

第一章で述べたように、中国に生活権補償の理論はないが、収用補償の歴史的流れ、現行の「安置」補償に関する立法の目的に鑑みれば、財産権の侵害に対する補償より、被収用者の生活水準を収用がなかった時の水準に戻すという「生活」を保障する側面が重視されてきたと言える。収用補償制度に日本の生活権補償の理論を取り入れた上で中国の「安置」補償の理論的・制度的改善を試み、人民の生活状況が収用の発動により損害されないようにすることには、重要な意義がある。

第十一章 結論

本稿の検討は、以下のようにまとめられる。

- 中国の土地所有制は、全人民所有制（＝国家所有）と集団所有制の二元的所有制である。国有土地の使用権は土地出讓制度によって有償で移転することができるが、集団所有土地の権利移転は厳しく規制されている。都市住民は国有土地の使用権及び建築物の所有権を有し、集団経済組織は土地の所有権を有する。そのために、中国には都市の国有土地上の建築物に対する収用と農村の集団所有土地に対する収用という二元的収用制度が存在する。
- 日本土地収用法で言う「収用」と「使用」を表す中国語として、「徴収」と「徴用」があるが、その中身は完全に一致するものではない。
- 財産権に対する補償よりも、被収用者の生活の保障の観点が強い中国の補償制度は、歴史上独特な経緯で形成されたものである。中国土地政策は、解放戦争中における農民への土地分配政策として始まった。新中国建設後、鉄道から始まり、ついで重化学工業用地に充てるための土地収用制度が法制化された。1953年の「国家建設徴用土地のための措置」では、農村私有地・都市部私有地・公有地及び国有地についての補償基準を定め、中国の収用補償にとって重要な概念である「安置」補償が登場し、財産に対する補償ではなく、社会主義国家の下で人々の生活を保障するものとしての補償という考え方が登場した。
- 中国の集団所有地収用制度は、現行法上統一された手続がなく、各種文書に散在している。現行の土地取得手続によれば、市、県政府以外の単位は、土地収用の申請人になることができない。起業者が土地を使用するには、市又は県政府が行った申請について省級政府又は国务院の承認が得られた上で収用された土地について、その使用権を購入するしかない。この「政府統一収用制度」は、土地取得が国家権力であり収用行為は政府行為であることを強調するものであるが、この制度は、政府の起業者、補償義務者、補償義務者、収用申請者（同時に実施者）及び紛争裁定人の役割をかなり混乱させることになった。
- 集団所有地に対する補償は、土地補償費、安置補助費、青苗補償、地上付着物補償に分かれている。そのうちの土地補償費及び安置補助費は集団に支払い、青苗補償及び地上付着物は個人に支払うものである。ただし、実務上、この法の枠を超えた補償をすることが一般的である。土地補償費及び安置補助費の集団及び個人への分配が問題になるが、この問題は裁判で「村集団自治」の範疇に属すと判断されて訴訟が受理されない場合も多いため、救済が難しい現状がある。

- 中国では収用により土地を失う農民、即ち「失地農民問題」に注目が集まっている。彼らは、収用により生活の手段を失うだけでなく、再雇用の機会も失うことになる。さまざまな背景がある問題だが、安置の不十分さ、補償の低さ、補償の配分等の収用補償の不十分さも問題になっている。
- 都市部においては、国有土地の使用権を取得した上で地上の建築物を個人で所有することが認められている。ただし、土地と建物の権利を別々に収用することはなく、国有地使用権の「回収」と同時に必ず国有地上建築物も収用しなければならない（物権法第146条、第147条、「房地一体」の原則）。そのため、都市建築物の収用の内容には土地使用権の回収と補償が含まれる。国家が土地使用権を回収し、その地上の建築物や工作物に対して補償することになる。国有土地の使用権については市場が存在するため、補償基準は市場価格により算定することが一般的であり、この点で農地の収用補償と大きな違いがある。また、補償の方式は、日本の金銭補償原則と違い、金銭補償と現物補償の選択制が採用されている。基本的には市場価格で算定するが、それ以外に協議で定められている部分もあり、このグレーゾーンにおける明文の制限はない。また、都市部の収用補償には、農村の収用補償における重要な役割を果たす安置補助費が存在しないほか、日本の通損補償的な補償項目も設けられていない（移転料を除く）。
- もともと中国の土地収用補償は、財産に対する補償よりも、被収用者の生活を維持する生活権補償的考えが強い。
- 日本の損失補償は、財産的損失以外の損失補償について基本的に否定的であり、生活権補償に対して、立法・判例も今まで消極的な立場を採っている。他方、実務上は実質的に生活権補償の機能を有する補償が行われている。土地収用法・個別法・基準要綱に定める生活再建措置はもちろん、現物補償、通損補償、第三者補償、替地補償には、生活権補償的発想が含まれている部分がある。
- 生活権補償と日本国憲法の関係については、政策的補償であるとする見解もあるが、憲法第29条第3項に基づく補償であるとする見解、法第25条の生存権に基づく補償であるとする見解、憲法第29条第3項及び第25条に基づく補償であるとする見解がある。
- 中国の集団的土地所有の現状からすれば、土地補償は、財産補償というよりは集団と結びついた生活権補償的発想でしか説明できない。安置補助費は被収用者の生活の保障の上で大きな役割を果たしているが、不十分なところがある他、間接的損失も無視される。そこで、日本の通損補償と比較することは意味がある。
- 日中の収用補償は、対価補償、地上付着物、現物補償等の補償基準、補償範囲、補償の方法及び救済で様々な違いがある。
- 日本では、土地の価格は事業認定時に固定され、補償に関する協議は行われていない。任意買収の場合でも、実態は別として、補償金額は客観的に確定するのが建前である。これに対して、中国の都市建築物の収用に関する収用・補償条例第25条は、補償は双方の協議によって決定されるものとする。集団所有地が収用される際、土地管理法の明文には協議の規定がないが、筆者が検討した補償協議書の実例からみると、実務上協議がなされている可能性がある。
- 集団所有地について、耕地以外の土地収用補償基準は、各省政府が決定する。また、国有土地上建築物の補償は、建物の価値に対する補償以外にも各地で統一的な算定方法がない。全国統一的補償算定方法の確立が求められる。
- 中国の土地収用制度全般については、公共利益の明確化、土地出讓制度の改革、土地

所有制の改革も議論されるべきである。土地所有制の改革について、全体を国有化あるいは私有化することは現実的に難しいため、現在の集団所有制を見直し、集団が所有権の主体となることと集団の構成員としての農民という位置づけを維持した上で、①農民の権利の明文化②権限濫用を防止するための手続的制御③補償金額の上限設定の廃止④社会保障の見直し⑤土地収用の利害関係者の明文化⑥農民自身が確実に参加できる土地収用プロセスの制定⑦収用手続における第三者の参加⑧土地出讓制度の改革等の作業を行い、被収用者の生活補償の側面を重視するようにすることが求められる。

参考文献

<日本語文献>

<裁判例>

最高裁大法廷昭和28年12月23日判決民集7巻13号1523頁

最高裁昭和48年10月18日判決民集27巻9号1210頁

最高裁平成14年6月11日判決民集56巻5号958頁

東京高裁平成5年8月30日判決行集44巻8・9号720頁

岐阜地裁昭和55年2月25日判決判時966号22頁

<著書・論文・記事>

秋山義昭 『国家補償法』(ぎょうせい、1985年)

阿部泰隆「適正補償のための解釈論及び立法論」小高剛編『損失補償の理論と実際』(住宅新報社、1997年)61-107頁

池田敏雄 「制度上の生活権補償と問題点」関大法学31巻2・3・4号(1981年)373-396頁

石川賢作「中国農村における『集団所有』制—農地の所有者は誰か—」『経営研究』第13巻第3号(2000年3月)347-361頁

岩手県収用委員会『岩手県収用委員会30周年記念誌』(1982年)

板垣勝彦「任意買収契約に応じた後に憲法29条3項の損失補償を求めることの可否」会計と監査62巻7号(2011年)43-49頁

市橋克哉「生活権補償の性格」『行政法の争点』(新版)(有斐閣、1990年)270-271頁

今村成和『人権叢説』(有斐閣、1983年)

今村成和『損失補償制度の研究』(有斐閣、1984年)

宇賀克也『行政法概説Ⅱ(第5版)』(有斐閣、2015年)

宇賀克也『国家補償法』(有斐閣、1997年)

遠藤博也「財産権補償と生活権補償に関する覚書」建設月報33巻2号(1980年)26-29頁

遠藤博也『行政法スケッチ』(有斐閣、1987年)

小澤道一『逐条解説土地収用法 上(第三次改訂版)』(ぎょうせい、2012年)

小田美佐子『中国土地使用権と所有権』(法律文化社、2002年)

金澤良雄「総合開発に伴う損失補償」法律時報25巻2号(1953年)107-117頁

河内重蔵他『現代中国経済とアジア』(世界思想社、1994年)

木村実「生活権補償の性格」『行政法の争点』(旧版)(1980年)

渠涛「中国物権法における所有権制度—その特色と問題」『中国物権法を考える』(商事法務、2008年)71-92頁

桐山良賢「物的補償から生活補償へ」月刊用地387号（1999年）62
－69頁

國宗正義『土地法立法原理』（青林書院新社、1980年）

江利紅「中国における土地収用補償制度の発展と課題」中央大学大学院研究
年報39号（2009年）3－27頁

江利紅「中国における土地収用の補償とその課題」Evaluation45号（201
2年）43－51頁

江利紅「中国の土地収用における違法行為およびその法的統制の強化」49
頁Evaluation47号（2012年）39－49頁

江利紅「中国における土地収用制度とその改善に向けた課題（1）」比較法雜
誌第46巻第4号（2013年）157－188頁

公共用地補償機構『一般補償基準等の点検に関する調査研究』（1997年）

公共用地補償研究会『公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説』（大成
出版社、2013年）

小高剛「補償基準の見直し」『行政法と法の支配』有斐閣（1999年）18
3－202頁

小高剛「用地買収と損失補償（1）」国税解説速報第1687号（2006
年）10－13頁

小高剛『損失補償の理論と実際』（住宅新報社、1997年）

佐久間晟『実録・損失補償争訟事件事件記録と損失補償の問題点』（プログレ
ス、2009年）

塩野宏『行政法Ⅱ』（有斐閣、第5版、2010年）

杉村敏正「公共用地取得の補償基準について」法律時報34巻6号（196
2年）54－57頁

高原賢治「生活補償に関する一考察」『財産権と損失補償』158－180頁

高原賢治「生業補償」法学教室〔第二期〕2号（有斐閣、1973年）14
0－141頁

中島徹「『生活補償』の法的性格」早稲田大学大学院法研論集28号（198
2年）167－189頁

西谷剛「生活再建補償」小高編『損失補償の理論と実際』（住宅新報社、19
97年）109－143頁

西莖章・田辺愛壹『損失補償法 理論と実務の架橋』（一粒社、2000年）

西莖章「公法上の損失補償の原理と体系」『現代行政法大系6』（有斐閣、1
983年）197－220頁

西莖章『国家補償法概説』205頁（勁草書房、2008年）

西莖章『損失補償の要否と内容』（一粒社、1991年）

橋本公亘「憲法上の補償と政策上の補償」『行政法の争点』（旧版）（1980
年）174－177頁

橋本誠一「1875（明治8）年公用土地買上規則の成立と展開」阪大法学

149・150号（1989年）305－352頁
原田尚彦『行政法要論』（学陽書房、全訂第7版、2010年）
平松弘光「日本法からみた中国の土地収用制度」総合政策論叢24号（2012年）85－102頁
広瀬千晃『用地買収と損失補償の実務』（プロGRESS、2012年）
藤田宙靖「財産権制限と補償の要否」ジュリスト増刊・憲法の争点（新版）（有斐閣、1980年）120－121頁
藤田宙靖『行政法総論』（青林書院、2013年）
福井秀夫「憲法29条3項に基づく『正当な補償』の概念」行政法研究19号（2017年）1－30頁
補償実務研究会編（中央用地対策連絡協議会監修）『改正損失補償基準』（大成出版社、1999年）
松尾弘『財産権の保障と損失補償の法理』（大成出版社、2011年）
松尾弘『基本事例から考える損失補償法』（大成出版社、2015年）
松尾直「人権と損失補償」徳山大学総合経済研究所紀要9号（1987年）133－144頁
松島淳吉「正当補償条項の再検討（上）」ジュリスト491号（有斐閣、1971年）16－27頁
松島淳吉「行政上の損失補償の要件と内容」法学セミナー311号（日本評論社、1981年）54－57頁
松本仁「精神的損失・事業損失・生活補償」民商法雑誌83巻1号（1980年）73－95頁
山田準次郎「損失補償と無過失責任」公法研究第25号（1963年）119－133頁
楊官鵬『日中の土地収用制度の比較法的研究』（プロGRESS、2017年）
阮蔚「矛盾深まる中国の農地制度－経済成長に取り残された農民」農林金融63巻8号426－439頁 <https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1008re1.pdf>
渡辺洋三『土地と財産権』（岩波書店、1977年）

中国語文献

<裁判例>

甘肅省慶陽市中級人民裁判所民事裁定書（2014）庆中民終字第499号
河北省黄骅市人民裁判所民事判決書〔2017〕冀0983民初637号
遼寧省錦州市中級人民法院民事裁判書〔2017〕辽07民終727号
武隆县人民法院（2006）武民初字第（093）号民事判決
新疆维吾尔自治区高级人民法院（2015）新民一終字第278号判決

<著書・論文・記事>

「国务院酝酿修法规集体土地征收补偿」（国务院は集団所有地収用補償を規範するための法改正を準備する）『法制日報』（2011年4月11日）

「中華人民共和国憲法修正案」1999年3月29日

「中華人民共和国の土地管理法（改正案）」の説明（关于《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的说明）（1998年4月26日第9回全国人民代表大会常務委員会第2次會議）

「中華人民共和国憲法修正草案」（1982年4月22日）

『民事案件案由規定』（民事訴訟規則）（法〔2011〕42号）

2017年射洪县国民经济和社会发展统计公报（2017年射洪県国民經濟社会開発統計紀要）

人民網「經濟用語集」

<http://j.people.com.cn/94476/100561/100569/7209509.html>

人力資源社会保障部により第12回全国政治協商委員会第5回會議の第1662号（社会管理類161号）提案の返事

http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zhgl/jytabl/tadf/201711/t20171102_280509.html

白呈明「农民失地问题的法学思考」（農民失地問題の法学思考）『人文雜誌』（2003年1号）

白呈明「土地补偿费分配中的国家政策与农民行为」（土地補償費分配中の国家政策と農民行為）『中国农村观察』（2008（05））

蔡仁華『中国医疗保障制度改革实用全书』（中国医療保障制度改革の实用的全書）（中国人事出版社、1998年版）

陳小君「物权法制定中的若干问题研究」（物權法の制定による若干の問題研究）

王利明編『物权法专题研究』（物權法研究）（吉林人民出版社、2001）

陳小君『农村土地法律制度研究』（農村土地法律制度研究）（中国政法大学出版社、2004年）

陳志武「农村土地私有化后结果不会比现在糟」（農村土地私有化の結果は今より悪いことはない）『財經時報』2005年10月8日

程潔「土地征收征用中的程序失范与重构」（土地収用中の手続きアノミーと再構築）（）『法学研究』（2006年第1期）

戴衛平・顧海英「试述我国的土地批租制度及其改革」（中国の土地賃貸制度と改革について）『新疆大学学报（社会科学版）』（2004（4））

董国礼「中国土地产权制度变迁」（中国土地權利制度變遷）

<http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=6568>

杜聞「财产征收研究」（財産収用研究）（中国法制出版社、2006）

甘藏春「社会转型与中国土地管理制度改革」（中国の社会変革と土地管理制度の改革）（中国發展出版社、2014）

國務院副秘書長陶希晋「国土建設の土地取得についての規則」修正案に関する説明（1958年）

- 韓松「論総同共有」(甘肅政法学院学報、2000(4))
- 郝建臻「《城市房屋拆迁管理条例》与《宪法》和《物权法》存有抵触之处」(「立退き管理条例」は、「憲法」と『物権法』に矛盾する)『城郷建設』(2010年、第2期)
- 黄福江「农村土地补偿费分配制度存在的问题及解决对策」(農村土地補償費分配制度が存在する問題及び解決対策)『新疆農業經濟』(2011(11))
- 黄健雄『农村土地征收征用补偿法律政策解答』(農村土地収用使用補償法律政策解答)(法律出版社、2009年)
- 黄松有『《中华人民共和国物权法》条文理解与适用』(中華人民共和国物権法条文理解と適用)(人民法院出版社、2007)
- 江帆「农村征地补偿费分配管理中存在的问题及法律对策」(農村土地補償費分配管理中存在する問題及び法律対策)『農村經濟』(2006(08)) 姜明安『行政法与行政诉讼法(第五版)』(行政法と行政訴訟法)』第322頁(北京大学出版社、2011)
- 李鳳章「通过“空权利”来“反权利”:集体土地所有权的本质及其变革」(「空権」による「反権」:集団土地所有権の本質及びその変革)『法制と社会発展』(2010年第5期)
- 李韶傑・劉桂華・郭向榮「关于失地农民弱势地位的法学分析」(失地農民の弱い立場の法的分析)『農業考古』(2010(6))
- 李朔等「城市建设中土地征收法律制度研究」(都市建設における土地の収用法制度の研究)(東北大学出版社、2012)
- 李宗植・張潤君『中华人民共和国经济史』(中華人民共和国經濟史)(蘭州大学出版社、1999)
- 劉記遠等「20世纪90年代中国土地利用变化时空特征及其成因分析」(20世紀90年代中国土地利用變化時空特徴及びその成因分析)『地理研究』22卷1期(2003年6月)
- 劉平「征收征用与公民财产权保护」(収用・使用と公民財産権保護)(上海人民出版社、2012年)
- 劉蘭英「解读《遂川县工农兵政府临时政纲》核心内涵和现实意义」(遂川県工农兵政府臨時政綱の核心と現実意義を解説)『党史博采』(2017年第4期)
- 劉楊「失地农民的维权行为分析—以江苏省铁本事件征地案件为例」(失地農民の権利を守る行為の分析—江蘇省の鉄本事件における土地取得の事例を例に)『中国土地科学』(2006年第20卷)
- 吕克白「国家建設徵用土地弁法(草案)に関する説明」『中華人民共和国國務院公報』(1982年第10号)
- 林錚「社会主义经济内部的矛盾与商品生产的关系」(社会經濟内部的矛盾と商品生産の關係)『經濟研究』(1957年3月)
- 馬俊駒「对我国民法典制定中的几个焦点问题的看法」(中国の民法制定におけ

るいくつかの焦点問題の見解) 馬俊駒等『民法典探索与展望』(中国民主法制出版社、2005)

毛峰「政府该为失地农民做什么——对2942户失地农民的调查」(政府は失地農民のために何をできるか——失地農民2942戸に対する調査)『調研世界』28頁(2004(1))

孟勤国「物权法开禁农村宅基地交易之辩」(物権法により農村宅基地取引の禁止に関する議論)『法学評論』2005(4)

潘華順・臧武芳「关于农村土地双重所有制的理论探讨」(農地の二重所有權に関する理論的考察)『中国軟科学』2000(7)

澎湃新聞2015年7月7日

秦海燕「村委会的法定权力与实际运作：名实之分」(村委員會の法定権力と實際操作：名義と實際の違い)『知識經濟』(2013)

申建平「对农村集体土地征收补偿范围的反思」(農村集団所有収用補償範圍に対する再考)『比較法研究』2013年第2期

沈巋・王錫鏘・陳端洪・錢明星・姜明安「关于对《城市房屋拆迁管理条例》进行审查的建议」(「都市家屋立ち退き管理条例」の審査に関する提言)

<http://npc.people.com.cn/GB/14840/10553850.html> (2009年12月)

司坡森『论国家补偿』(論国家補償)(中国法制出版社、2005年)

宋汝芬『参加立法工作琐記上』(立法作業に参加する記録)(中国法制出版社、1994)

蘇亜蕊「征地补偿款分配存在的问题及对策建议」(収用補償費の分配に存在する問題及び対策の提案)『吉林農業』(2010(07))

孫憲忠「确定我国物权种类以及内容的难点」(我が国の物権の種類と内容を確定するための難点)『法学研究』2001(1)

唐烈英『房地产法律问题研究』(不動産法律問題研究)(華中科技大学出版社、2014年)

王才亮『房屋征收工作指引』(建築物収用ガイドライン)(中国建築工業出版社、2013)

王漢斌「1982年宪法的起草过程」(1982年憲法の作成過程)

http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2011-04/07/content_2579301.htm?n

王家福・黄明川『土地法的理论与实践』(土地法の理論と実践)(人民日報出版社、第一版、1991年)

王利明「物权法的实施与征收征用制度的完善」(物権法の实施と収用制度の改善)『法学雜誌』(2008年第4期)

王利明『中国物权法草案建议稿及说明』(中国物権法草案提案稿及び説明)(中国法制出版社、2001)

王利明『民法学』(民法学)(法律出版社、2000年)

王世偉「《城市房屋拆迁管理条例》与《物权法》的冲突及解决机制」（「立退き管理条例」と「物権法」の矛盾及び解決）『平頂山学院学報』（2010年、第6期）

王鉄雄「集体土地所有权制度之完善—民法典制定中不容忽视的问题」（集団土地所有権制度の整備——民法典の制定において無視できない問題）『法学』2003（2）

新華網 http://www.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/08/c_113642851.htm

于広思「改革势在必行——对当前我国土地征用制度的思考」（改革は不可欠である—今のわが国の土地の徴用制度に対する考え）『中国土地』（2001年第9期）

章劍生「行政征收程序论—以土地征收为例」（行政徴収プロセス論—土地収用を例にして）『東方法学』（2009年第2期）

趙洪香「拆迁法与物权法的冲突与融合」（立退き法と物権法の矛盾と統合）『西江月』（2013年、第3期）

鄭志廷・焦亞葳「论《中国土地法大纲》的历史地位」（『中国土地法大綱』の歴史地位について）（河北大学学报、2002年第2卷）

梁慧星「中国物权法草案建议稿」（中国の物権法草案提案稿）（社会科学文献出版社、2000）

周麗平「集体建设用地流转办法试行3年无一成功入市」（集団所有建設用地流通措置、3年連続に成功例なし）『南方都市報』2015年1月27日

周林遠「土地补偿“三费”分配案的问题与对策」（土地補償『三費』分配案の問題と対策）『资源人居环境』（2007（09））

周其仁『产权与制度变迁——中国改革的经验研究』（財産権と制度改革：中国の改革に関する実証的研究）（社会科学文献出版社、2002年）

朱晔「我国农村土地所有权制度反思」（我が国の農村の土地の所有権制度再考）中央政法管理干部学院学報、1998（1）