

中華人民共和国道路法に関して〔I〕

上 杉 信 敬

はじめに

1. 中国の道路やその法制の概況
2. 行政法の体系中における道路行政法の位置づけ
3. 道路計画とその編成手続
4. 道路建設
 - 1) 道路入札制度
 - 2) 道路建設資金の収集
 - 3) 道路建設基本手続
 - 4) 道路建設の用地確保, 土地収用
 - 5) 道路建設に伴う収用の補償 (以上本号)
5. 道路補修費の新動向 (以下第60巻第3号)
6. 有料道路

資料① 翻訳「中華人民共和国道路法 (草案)」の説明に関して

資料② 翻訳「中華人民共和国道路法」(1999年修正)

はじめに

70年代末に始まった改革開放以来, 中国の経済は急成長, 急展開をとげて来た。その際, 大きな課題とされて来たものの1つがインフラ整備である。港湾については必要に一応対応できるそうであるが, 鉄道, 道路, 上下水道, 電気ガスエネルギー, 通信などなどの条件整備が決定的に遅れ (中西部では

本稿は本来なら『大林洋五先生退官記念号』東亜経済研究第59巻第4号 (平成13年3月) に登載をめざしたものであるが数ヶ月遅れの脱稿により, それに間に合わなかったものであり, ここに遅ればせながら公表するものである。

特に顕著で)、国内の統一市場作りや外国との経済流通などでの障害となり、それがネックとなっているとのことである¹⁾。そのようなことは以前から言われていたが、現在においても広大な国土においては依然課題となっている。それぞれの建設については例えば第9次の5ヶ年計画(1996年)(1996~2000年)、2010年遠景目標綱要(1997年)、第10次の5ヶ年計画(2001年)(2001年~2005年)においても課題設定されている。ここではそれらの内、道路について1997年7月制定(1998年1月1日施行、1999年修正)の中華人民共和国道路法(中国語「公路法」)の内容の特徴的なことの市場経済化への対応を加味するいくつか—主として手続や費用・負担—について見ていくこととする。中国の道路法制についてはすでにそれ以前に1987年に「中華人民共和国公路管理条例」が制定されており、その紹介も存在するが、それらと対比もしつつ見ていくこととする。²⁾

1. 中国の道路やその法制の概況

1949年の建国時、中国では車輛の通過する道路は8.07万kmであったという。第8次5ヶ年計画(1991~1995年)において改革開放以来最も速く道路建設を行い、1996年来には道路の総延長は118万kmに及ぶという。その内、高速道路は3,258km、1、2級自動車専用道路は1.7万km、2級以上の道路は10万kmに及ぶ。全国のすべての県、98%の郷鎮、80%以上の行政村に道路が通っている。道路密度は毎m²ごと0.12km(cf. 1950年毎m²ごと0.01km)であり、国の各経済の中心をつなぐ道路網はすでに形成されている、という。さらに道路がになう客、貨物輸送は他の4種類(鉄道、水路、航空及びパイプライン)の

1) 関満博『日本企業／中国進出の新時代』2000年、40頁。商事法務研究会編『日中合弁事業の実務』1995年22頁、32頁

2) 道路管理条例を検討紹介したものとしては、吉田大輔「中国における道路整備に係る2つの論点」西谷剛ほか著『比較インフラ法制研究』(1997年)49頁以下。そこでは道路整備の財源とその損失補償を中心に述べており、末尾に条例の全訳、その他2つの規程の全訳を載せている。

内、前2者の1995年でそれぞれ7.7倍と3倍になっており道路輸送はすでに中国の経済建設できわめて重要となっている。そしてこの3年間に道路建設の速度はさらに高められて来た。³⁾

現在、中国の道路状況については以下のような特徴、ないし問題状況にあるという。⁴⁾ ①道路の長さが小さく、密度が低く、東西部の発展が不均衡で、辺境貧困区の道路が発達していない。②道路の基準が低く、道路状況が劣っている。1998年春の時点で高速道は総道路延長の0.2%、2級以上の道路は車の通過する道路の延長の8.2%、等級の低い3、4級の道路が70%、まだ25万kmの道路は等級がなく、車の通る道路の21%を占める。50%の国道は車の通過量は設計能力をはるかに超過している。大部分の道路は混雑し、交通渋滞が深刻である。③道路網の水準が低く、自然災害への抵抗力が弱い。一般の道路は混合交通で動力車、人力車、通行人が行きかい、平均速度は30~40km/時であり、水準が低い。④道路の修理資金の不足が深刻で道路の発展を制約

3) 張知主編『中華人民共和国公路法通釈』1998年1頁。なおそれによれば、アメリカ合衆国は620万km、インドは160万kmとのことで、道路密度はアメリカの1/4、日本の1/24、インドの1/5で郷の2%、行政村の20%に道路が通っておらず経済発展の制約要素となっているという。ところで最近の別の報道によると、1998、99、2000年と急速に道路建設に資金、人員を投入し、2000年12月18日の中央電視台のニュースの焦点(第4チャンネル)、日本の朝日新聞の2001年1月14日の記事によれば、(閉鎖型自動車専用)高速道路はすでに2000年秋北京—上海間も開通し、2000年末で1.5万kmとも1.6万kmにも達し、2級以上の道路は13万km、10%の行政村にはまだ道路がない、という状況とのことである。高速道路についてはこの3年間の建設が急で、2003年には西部の一部を除いては全土を格子状にして主要な大都市を高速道路で結ぶことが基本的に完了する予定という。'98年~'00年の3年間に毎年2000億元以上投入し、3年間で6000億元以上(8兆円以上)が投資されたという。自動車の保有台数は1997年1,219万台、1998年1,319万台とあまり多くはない。(中国研究所編『中国年鑑』1999年版、2000年版より)。1998年初めの見つもりでは2020年の全国の自動車保有台数は7000万台で、客、貨物輸送は550億人及び400億トン、道路総延長は160万kmの予想とのことである。

ところが2001年3月の全人代において第10次5ヶ年計画綱要(2001年~2005年)が決議されたが、その道路建設の部分を見ると建設速度が大巾に上げられており前だおして2005年までの水準が定められた。つまり160万kmをそれまでに達成し、高速道路も2.5万kmにするという。「五縦七横」を早め、「三縦兩横」を実現し、西部の「八条新道」の建設をはじめるといふ。なお日本の高速道路は2000年末で6,800余km、21世紀に1.15万kmまで建設する計画ということである。

4) 張知主編前掲書2頁以下

している。⑤道路建設市場がまだ規模化されておらず、道路工事の品質が重大な問題となっている。道路建設市場管理を強める必要がある。⑥ある個人や職場では法的観念が希薄で、道路費用納付をまぬがれたり、かってに道路を占用し、道路を破壊する現象が深刻である。⑦交通部の道路管理手段が、行政処罰法の施行にもかかわらず、欠けている。⑧道路「三乱」(料金所をやたら設け、料金をやたら徴収し、過料をやたら科すく乱設卡、乱收費、乱罰款)の現象が深刻である。等々が挙げられるという。

道路法の構成

87年道路法は全条88条の法律(1999年の改正で現在は87条)である。これは管理条例が41条であったのに比べると条文数は多くなった。その構成は99年改正法によると第1章総則(§§1~11)、第2章道路計画(§§12~19)、第3章道路建設(§§20~34)、第4章道路補修(「養護」)(§§35~42)、第5章道路行政管理(§§43~57)、第6章有料道路(§§58~68)、第7章監督検査(§§69~73)、第8章法律責任(§§74~86)、第9章附則(§87)である。管理条例に比べると計画、建設と補修がいっしょであったものが第2章道路計画、第4章道路補修と第6章有料道路、道路行政管理と別に第7章監督検査の章が新たに設けられた⁵⁾。

道路の種類と管理機構

中国において道路法が適用される道路(「公路」)とは、中国国内の基準にもとづき作られた、都市間、都市と郷間、郷間で自動車の通行可能な公道をさす、という(旧道路管理条例39条、旧道路管理条例実施細則2条)。道路の

5) 中華人民共和国公路法(中国法制出版社)1999年11月、ただ道路管理条例実施細則(88年6月)には第6章に道路規定料金徴収と使用管理(§§46~53)がおかれ、路政管理と法律責任の章の間で、87年、99年法の有料道路の章に対応している。道路法に関しては、他に中国公路雜誌社編『学習《公路法》必読』1997、などもある。なお、中国の道路法の対象は、従来から道路部分や両側に加え「道路の橋梁、トンネル、渡し場」を含んでいる(第2条2項)。

種類としては、①国家幹線道路—国道、②省、自治区、直轄市幹線道路—省道、③県道路、④郷道路、⑤（自動車）専用道路、の5種類と高速道路があり、この他に等級外道路があった。そして都市における街道などはこれとは別であると考えられていた。現行法においてもこの考え方に大差はない。そして時には技術基準に照らして、高速道路、一級道路、二級道路、三級道路、四級道路にも分類される（道路法第6条）。

次に道路の管理体制は計画、建設、修理、管理などにかかわるが、3層構造となっている。まず、国务院の交通主管部門は全国の道路活動を主管する。次に、県級以上の地方人民政府の交通主管部門はその行政区域内の道路活動を主管する。国道、省道の管理活動は県級以上の地方人民政府の交通主管部門が責任をもつが、どの級のものが具体的に責任をもつかは、省の人民政府が確定する。第3に、郷、民族郷、鎮の人民政府はその行政区の郷道の建設及び修理活動のみに責任を負い、道路行政管理の職権を有せず、一般的には国道、省道、県道の建設及び修理には責任を負わない。なお、道路管理には施設管理と安全通行管理があるが、道路の円滑な通行、安全運行などに関しては公安部が管轄する。

2. 行政法の体系中における道路行政法の位置づけ

道路に関する法的問題は具体的には通常、交通法の中で位置づけられ、論じられている。70年代末からの法制化に対応した最初の体系書のところみと言われる、王珉灿主編、張尚鶯副編『行政法概要』、1983年において、「緒論」、
「総論」、
「分論」の構成の下に、「分論」には第9章軍事行政管理から第15章教育、科技、文化、衛生、体育の行政管理までの7章があり、その中で第14章は国民経済の行政管理であり、第3節に、1. 工業行政管理、2. 農業行政管理、3. 交通運輸行政管理、4. 財政金融行政管理、5. 商業行政管理、6. その他の国民経済行政管理が述べられている。3の交通運輸行政管理においては、鉄道運輸、道路運輸、水上運輸、航空運輸、管道運輸及び郵

便電信電話について述べられており、道路運輸の中で道路行政法についてふれられている⁶⁾。

その後、多くの体系書として行政法教科書が出版されたが、総論及び争訟法のみに関するものも多く、各論部分を述べたものは少ないようである。そうした中で各論部分を盛り込んだものとしては、皮純協主編『中国行政法教程』1988年、羅豪才主編『中国行政法講義』（全国法院干部业余法律大学行政法教研組編写）1992年、などが挙げられる。両者とも行政訴訟法については編集のシリーズ中の別の本でとり扱うということで、行政法の概説書の中で総論部分と各論部分（もしくは部門行政法）を説明しており、又、87年の「道路管理条例」に対応したものである。皮純協編『教程』⁷⁾においては第5編が部門行政法総論であり、第14章人事行政から第26章体育行政法まで10章を設けており、その第20章が経済行政法で、その第3節に工業及び交通行政法が述べられている。工業及び交通行政法の下に、工業（企業）、交通運輸、国家基本建設、環境保護が挙げられており、それぞれについて1. 概念、2. 行政管理機関及び職権、3. 行政管理の基本制度、4. 法律中の行政罰の項目で説明している。交通運輸の部分では①鉄道、②道路・水路、③郵便電信電話、④航空の4つの部分に分けて論じている。交通運輸については1. 集中管理、統一指揮の管理制度と2. 安全管理制度が挙げられ、後者について道路に関する法としては「汽車管理暫行弁法」（1950年）が挙げられている⁸⁾。羅豪才編『講義』⁹⁾においては第9章公安行政法から第19章海関、商検、外匯

6) 王珉灿主編、張尚鷺副編『行政法概要』1983年、特に245頁以下。なお分論の構成は、9章軍事行政管理、10章外事行政管理、11章民事行政管理、12章公安行政管理、13章司法行政管理、14章国民経済的行政管理、15章教育、科技、文化、衛生、体育的行政管理となっている。

7) 皮純協編『中国行政法教程』1988年。そこでの第5編部門行政法総論の構成をみると、14章人事行政法、15章公安行政法、16章軍事行政法、17章外交行政法、18章民政行政法、19章司法行政法、20章経済行政法、21章外貿・外匯和海关行政法、22章教育行政法、23章科技行政法、24章文化行政法、25章衛生行政法、26章体育行政法、となっている。ここでは組織法の1部である人事行政法も含まれている。

8) 皮純協編前掲書、284頁

行政法までの11章が部門行政法であり、その内第14章が交通運輸行政法となっている。その内容を見ると4節からなり、第1節は交通運輸行政法概述で、①交通運輸の意味において、交通運輸業を鉄道、道路、水路、航空及び管道による運輸の5つと郵便電信電話から構成されるとしている。②次に交通運輸行政法の概念を説明し、③第3に行政運輸行政管理機関を、鉄道、道路、水路について述べている。(以下、同様にこの3部門のみについて説明している)。第2節は交通運輸行政管理について、鉄道、道路、水路について説明している。第3節は交通運輸行政罰で、第4節は裁判所が交通運輸行政の事件を処理するのに注意しなければならない問題を論じている。(その内容は①主管機関が行政処罰権を行使する権限があるか否か、②過料などを科すことが法規定に適合するか否か、③原告が訴えを起こすに不服審査を経なければならないか否か、について説明している。) 羅編『講義』になると道路に関する説明も比較的詳しくなり具体的である。道路に関する法規としては、「公路汽車貨物運輸規則」(1973)、「公路汽車旅客運輸規則」(1980)、「関干加強路政管理保障公路安全暢通的通知」(1983)、「公路運輸管理暫行条例」(1986)、「中華人民共和国公路管理条例」(1987)などが挙げられている。公路管理機関は水路と同様に、交通部門が統一的に管理し、中央主管機関は交通部であり、地方管理機関は省、自治区、直轄市の交通庁(局)及び県(市)の交通局である¹⁰⁾。

1989年に行政訴訟法が、1990年に不服審査条例、1994年に国家賠償法、1997年に行政監察法、1998年に行政不服審査法が制定されるなど行政救済法が制定され、さらに実体法においても1996年に行政処罰法が制定され、あるいは行政事前手続法の制度が議論され、課題となった。行政法の体系もより総論部分の叙述に力点がおかれるようになった。90年代に中国においては法学の

9) 羅豪才主編『中国行政法講義』1992年。そこでの部門行政法の構成は、9章公安行政法、10章自然資源行政法、11章工商管理行政法、12章稅務行政法、13章環境保護行政法、14章交通運輸行政法、15章城市規劃行政法、16章衛生行政法、17章商標行政法、18章民生行政法、19章海関、商検、外匯行政法、からなっている。

10) 羅豪才主編、前掲書、339頁以下

学部や専門大学においては部門行政法の講義が行われなくなり、中旬以後となると行政法の体系書もしくは教科書中においては各論的な叙述は含まなくなって来た。さらに総論の内容を各領域について具体的に考察、論述するのが部門法であうろが、総論と部門法の関連もうすくなって来たということである¹¹⁾。そうした中で部門行政法的なものとして司法部法学教材編輯部編審となる「中国部門行政法系列教材」が発刊されるに至った。工商行政法以下(1993年)、土地行政法(1993年)、民政行政法、環境行政法(1993年)、海関行政法、審計行政法、公安行政法(1994年)、税務行政法、統計計量行政法、計画生育行政法、資源行政法、教育行政法、文化行政法、軍事行政法とならんで交通行政法がそれぞれ約400頁の本として10冊近く出版されたし、少なくとも出版計画が作られた。道路についても交通行政法においてとりあげられているはずであるが、筆者は(他の本のいくつかは入手しているが)交通行政法は入手していないのでその内容について述べることはできない。さらにその後、張正釗、李元起主編『部門行政法研究』(2000年)が出版されている。最近になると中国では市場経済化が進展し、産業経済は国家行政の直接の担当執行をはなれて多様な主体によってになられるようになって来たし、今後はさらにそのことが進むのではないか。従来は社会のほとんどの活動が国家行政によってになわれて来たことから行政の位置はきわめて大きく、行政法の規律対象も広範であった。それに比べ、昨今では一方では法制化、法律化の下で法規定が豊富化、複雑化するとともに、他方では行政の役割はマクロ的調整や必要不可欠な許認可、規制に限定していこうとしているようである(「政企分开」もしくは民営化)。張、李編の『部門行政法』もそのようなものに対応するものと思われる。その中で行政法の部門を5つに分けている(P. 35)。①組織と職員管理法(組織法と公務員法)、②宏観調控法(マクロ調整統制法)(計画、財政、金融、価格、輸出入)、③專業(門)經濟管理法(工業、農(林)業、交通、水利、(城市)建設、情報産業)、④政務管理法(国防、公安、国家安全、司法、監察、會計)、⑤公共事務管理法(教育)、科

11) 張正釗、李元起主編『部門行政法研究』2000年

(学)、文(化)管理、労働及び社会保障、自然資源管理)からなるとしている。(①の部分は作用法ではなく組織法である。)道路については③の專業經濟管理法の内の交通に属し、鉄道、道路、水路、航空、管道運輸の内に挙げられており、機関と職責、主要法令、今後の改善方向などが述べられている¹²⁾。前述の羅編『講義』で列挙した道路に関する法令以外の最近のものとしては、「高速公路管理暫行規則」(1990年)、「公路經營權有償轉讓管理弁法」(1996年)、「中華人民共和国公路法」(1997年制定、1999年修正)が挙げられている。(なお郵便電信電話はここでは交通とは別の情報(「情報」)産業で述べられている。さらにここではもはや工商としては具体的説明部分がないが。)¹³⁾

3. 道路計画とその編成手続

(1)道路法の規定の順序に従って見ていくと、まず道路計画が問題となる。

道路法第12条は「道路計画は国民經濟と社会發展及び国防建設の需要にもとづき編成し、都市建設發展計画とその他の方式の交通運輸發展計画と協調しなければならない」と規定し、又、第13条は「道路建設用地計画は土地利用總体計画に適合しなければならず、その年の建設用地は年度建設用地計画にくり入れなければならない」と規定している¹⁴⁾。

1)、第1に道路建設計画は国民經濟と社会發展の需要に適合しなければならない。中国の道路は従来、行政区画に従って建設を行って来ており、經濟的効益から物事を考慮することが欠けており、各級政府所在地を中心として放射状にのびており、平面的分布は不合理で、行政区を越えると道路が途断えることが多く、道路運送は回り道をしてしまい、経費が大きくなるという傾向があったという。さらに地方の分割主義や封鎖主義というものもあり、全国的流通に

12) 張正釗、李元起主編、前掲書131頁以下。特に145頁、157頁、175頁

13) 張正釗、李元起主編、前掲書157頁

14) 張知主編、前掲書では19頁以下。中国の高速道路網については、さらに中国道路交通安全協會編『中国高速公路安全行車必讀』1998年もあり、特に道路網については1頁以下で述べている。

は不利であったという。これに対して改革開放以来、全国的視点から道路計画を長期的に行い、全国的統一市場の需要にこたえるようにしようとしている、という。八五、九五計画に対応する道路の到達度についてはすでに1章や注3)において述べた。旅客輸送においては1990年に道路が鉄道を上まわり、1999年では道路5,943億人km、鉄道3,696億人km、水路120億人kmで道路が鉄道より30%以上多くなっている。(ただし貨物では1998年で水路19,406億 t km、鉄道12,312億 t km、道路5,483億 t kmであるが)。1996年から2000年の九五計画においては、道路で約11万km増加、その内で高速道路は6,000km、新設道路の60%は中西部地区とされた。そして高等級の道路を骨幹として、縦横に全国的国家的幹線道路を作るとした。1997年の2010年遠景目標綱要も同年に作られ、道路は国内の交通運輸の経済建設の重点とされ、15年の間に「道路の国道主幹線」を作るとしたものによる。その主なものは三縦両横と両条幹線の建設が言われた。三縦とは、1つが、同江から三亚への道路で黒龍江省の同江に始まり、東北地方を貫いて、大連で海を渡り山東省の煙台に至り、東南部の海岸に沿って広東省の湛江に至り、琼洲海峡を渡って海口に至り、終点が三亚である。この路線は十五計画(2001年～2005年)で完成する。2つは、北京から珠海の道路である。京冀豫鄂湘粵の6省市を通る、南北を貫く幹線である。3つは、重慶に始まり、貴州省を経て広西自治区の北海に至るもので、西南を歩いて海に出る道である。両横とは、1つは、連雲港から新疆省の霍尔果斯に至る道路で、欧亚鉄道とほぼ一致して中原と北西地区を貫き、中国カザフスタン国境に至るもので、東西の距離を縮めるもので民族、経済にとって重要である。2つは、上海から四川省の成都に至る道路で、蘇皖鄂の三省を貫き三峡を経て重慶に至り、再び成渝高速道路(これはすでに完成、通行している)を経て成都に至る。両条幹線とは、1つは北京から天津を経て、済南を歩いて上海に至る(これはすでに1987年から工事を始め2000年秋完成し通行している)、2つは、北京を経て山海関を経て瀋陽に至るものである。計画を作る時は道路を大きく発展させるよう力を入れ、重点を突出させ、盲目的発展や重複投資を避けることが重要とされている。(そして最近の遂行状況は加速化

され、さらに計画の前だおし実施がなされようとしていることについては、すでに注3)の後半部分で述べた。)

2), 第2に、道路計画は土地利用総体計画の需要に適合しなければならない。中国は人口が多く、1人当たり土地面積は少ないと言われている。とりわけ耕地面積は世界の1/7であるが、人口は世界の22%も占めている。そして最近では耕地の減少がさらに大量で、南部の耕地の減少が大、水田の減少が大、都市周辺や交通沿線の高度な耕地や野菜畑の減が大で、荒地の開発などに依存し補充することがむづかしい、という状況にあるそうである。それ故に、限られた土地の利用にあたり、他との関連も検討し、合理的・計画的に行わなければならない。そこで道路建設用地計画は、土地利用総体計画に適合しなければならず、当年の建設用地は年度建設用地計画に入れなければならない。(第13条, 第27条)。

その他の考慮すべき原則は、3), 環境保護, 文物保護, 災害防止, 水土流出の防止の要求, 資源の総合利用に有利であること, が挙げられる。施設の操業の場合と同様に道路建設においても、設計, 施行, 操業開始のそれぞれの段階において環境への影響を明らかにし対策をたてねばならない「三同時」の制度があてはまる。今後、車社会の到来を考えればこの視点はますます重要となるであろう。4), 国防建設の需要に適合すること。中国では道路の計画, 建設において軍事上の視点が確実に入っていることも重要である。5), 都市建設発展計画の需要に適合すること。6), その他の交通方式との協調も求められている。つまり鉄道, 水路, 航空, 管線(パイプ類)などとの相互関係である。

(2)道路計画編成の権限と手続

中国では道路は5種類に分類されているが(車が通らない法定外の道路(林道, 農道, あぜ道のたぐい)がこれ以外にあり), 第14条においてその計画編成権限や手続について規定している。

1), 国道の計画手続は、①国務院交通主管部門が主導して国務院の関係部

門と協議し、②国道沿線の省、自治区、直轄市人民政府と協議して編成し、③国務院に報告し、承認する、というものである。国道の最終審査許可権限は国務院にある。

2)、省道の計画手続は、①省、自治区、直轄市人民政府交通主管部門が主導し、同級の関係部門と協議し、②省道沿線の1級下の人民政府と協議して、編成し、③省、自治区、直轄市人民政府に報告して、承認を得て、④国務院交通主管部門に報告して、記録する。最終的には省級人民政府が承認して効力を生ずる。

3)、県道の計画手続は、①県級人民政府交通主管部門が同級の関係部門と協議して編成し、②県級人民政府が審査して、③1級上の(すなわち省級もしくは県を管轄する市、州級)人民政府に報告し、承認する。県級道路計画の審査許可権限は1級上の人民政府に所在する。

4)、郷道の計画は、①郷級人民政府が編成し、②県級交通部門が協力して、作成する。最終の審査許可権限は県級人民政府にある。

5)、専用道路の計画は、①道路を使用する組織が編成し、②上級の主管部門が審査決定した後、③県級以上の人民政府交通主管部門に報告して、審議する。最終的には県級以上の交通主管部門が審議し、これが実質的な意義を有する。県級以上交通主管部門が意見を提出した場合は、関係組織は採用しなければならない。

(3)各級道路計画は相互に調和しなければならない。道路計画編成において考慮すべきことは、まず、異なる階層の道路計画を編成する時は、下の階層の道路計画は1級上の交通主管部門の道路計画と配置に従わなければならない、ということである。

(4)道路計画を修正する必要がある場合は、原則として、もと承認した組織もしくは部門が審査して承認する。道路法第16条が規定するように、もとの編成機関、国務院交通主管部門と国務院関係部門が修正案を提出し、国務院に報告し承認する。さらに第10条第2項が規定するように、同様にもとの編成機関が修正案を提出し、もとの承認機関が承認する。省道計画が修正が

必要の場合は、省級道路行政部門が案を提出し、国務院交通部に報告し、承認をうける。県道計画の修正は、省級もしくは県を管轄する市、州級人民政府交通管理部門が承認する。郷道の計画の修正は県人民政府が承認する、となる。道路建設には統一計画が必要なので、各地の地方計画は国家計画に適合しなければならず、すでにある計画は軽々に変えることはできない。

4. 道路建設

1) 道路入札制度

道路建設に関して¹⁵⁾は道路法第20条にて、県級以上の人民政府の交通主管部門が道路建設の管理について権限と責任を有すると規定している。国務院の交通主管部門は全国の道路事業の管理を行い、県級以上の地方人民政府の交通主管部門はその行政区域での道路の建設、管理を行う。

道路建設は市場管理を通じ入札制度により行っている¹⁶⁾。すでに長年の運用により中国ではすでに道路建設市場制度が基本的に形成されているという。1996年10月1日から施行された「道路建設市場管理弁法」により規律されている。その内容は道路建設手続の擁護は主として、国家の関係基本建設方針、政策及び法規の執行、道路建設項目業務管理、道路工事入札管理、法律法規に違反する行為を法にもとづき調査処理することを、監督することである。その内で主要なことは建設市場中の入札管理である。そこで次に道路入札制度を見ることとする。中国では道路建設は市場での優秀者を選び、指令ではなく契約にて設計、施行業者を決めている。すなわち、まず建設項目は法人が責任を負い、次に、道路建設市場で道路入札制度を行うことを明確に規定し、第3に、工事管理制度を行っている。競争下での入札制度で従来は次の3種類のもの、①公開入札、②指名競争（「邀請」）入札（少なくとも3つの

15) 張知主編，前掲書，32頁以下。

16) 張知主編，前掲書，33頁以下。

業者が参加), ③指令入札, (工事難度大, 工期長期もしくは緊急及び情況特殊, 少なくとも2つの業者, 協議で価格などを決める), があった¹⁷⁾。

入札の法関係における客体は, 入札を実行する道路工事項目とその入札行為である。入札項目の実行の項目として次の条件に適合しなければならない。①初歩設計及び概算文書がすでに審査承認され, ②正式に道路建設計画に挙げられ, ③建設資金をすでに実施し, ④土地収用や移転がすでに完成か実行し, ⑤施行の進展度に影響しない, という。法関係の主体は発注者と入札業者である。発注者は, 法人資格を有し, 入札工事に適合的な工事管理, 予算管理, 財務管理能力, 入札文書と底値(最低額)を編成する能力, 入札者の資格審査と評定を行う能力を有しなければならない。別の主体の入札者は, 工商行政管理部門が発行した営業許可書と工事規模に適合する等級資格証書を有しなければならない。

道路工事入札手続

「道路建設市場管理弁法」によれば入札は国家計画委「工事設計入札暫定弁法」と交通部の「道路工事施行入札管理弁法」などの規定に従い行う¹⁸⁾。道路工事入札は入札募集文書と資格予審制度からなっている。入札募集組織は入札募集文書と資格予審資料を管轄権を有する交通行政主管部門に送付し審査を受ける, 建設事業者は資格審査の組織を通して入札書を送付する。同等の条件の下では国有大中型の道路專業体が優先する。連合体で入札する時は, 構成事業者はみな資(金)信(用)登記を行わねばならず, 連絡をとって不正をすることはしてはならない。道路工事施行入札手続には主として9つの段階がある。次に述べると, ①入札募集組織は入札募集文書(「招標文件」)を編成する。それには契約文書, 技術規範及び設計文書が含まれる。②

17) その後'99年制定の「中華人民共和國招標投標法」(入札法)ではその第10条において, ①の公開入札, ②の指名競争入札のみを規定し, ③の指令もしくは指名入札は規定しなかった。小型の建設項目で採用されるようだが, 公開性と競争性に欠けて問題であり, 経済犯罪の40%くらいに関係しているので, 規定しないことにしたという。下耀武主編『中華人民共和國招標投標法釈義』2000年41頁以下, 特に44頁。

18) 張知主編, 前掲書, 34頁以下。

入札募集組織は入札募集広告もしくは入札募集招聘書を発行する。招聘関係業者は入札に参加する。③入札に参加する業者は公証機関が公証したかもしくは上級の主管部門が証明した資格予審申請書を提出し、自らの任務を施行する能力を証明しなければならない。④入札募集組織は入札者の資格審査を行い、その施行担当能力の有無を審査する。⑤審査に合格した業者は入札募集文書を手し、現場の立入調査を行い入札募集文書について質問することができる。その後、入札募集文書と入札最低価格を考慮して、〆切日までに入札書を提出する。その中で、価格、施行案、施行技術、工期及び品質を明確に説明する。入札書及び説明封筒にはすべて組織の印を押し、法定代表者が署名し、二重封筒に密封して入札募集組織に提出する。⑥入札募集組織は最低入札価格を審議して決める。⑦入札募集組織は規定の期間の内に開札儀式を行い、入札評価の方法を宣布し、各入札書の内容を読みあげなければならない。⑧開札以後、非公開の入札評価段階に入る。入札募集組織が主催して、入札評価委員会を組織する。その構成は、項目設計組織、建設銀行、項目監理エンジニア、関連工事諮問機構、技術専門家である。入札書の主要内容（価格が合理的、施工方法が可能、施行技術が先進的、工期の品質確保など）や入札者の信用、提供の優遇条件について討議、評価した後、投票もしくは点数をつけることにより落札者を選出し、入札募集組織が落札通知書を発行する。⑨落札者と入札募集者が入札募集書、落札書及び有効な文書や補充封書に従い契約に署名する。入札募集者が部分的修正をする時は〆切日の15日前に応札者に書面の形式で通知しなければならない、そうせずに入札者に経済損失を生じた時は賠償しなければならない。交通主管部門は入札に関して、公開、公平、公正、等価有償、信義誠実の原則の下に監督を行う。

さらに道路工事の品質管理を行うことにしている。そのため交通主管部門は建設組織であるが、品質管理について監理組織に委託し、施行業者の工事を監督することになっている。監理組織は、交通部門が発布した品質管理規則が計画管理、品質管理、計量管理、計量と支払い、契約等で監理組織の職責や権限についての規定を有しているのに従い監督する。その場所に駐留する

監理エンジニアが責任を負い、その他に試験エンジニア、監理員、契約管理の専門員等がそれにあたる。

なお日本で主要な問題となっている独禁法第3条違反となる談合等のカルテル行為（不当な取引制限行為）については中国でも大きな議論になっている。1999年8月30日制定の中国の入札法（「中華人民共和國招標投標法」）（2000年1月1日からの施行）の制定に際しての国家發展計画委の説明において談合にわたることが多いという問題点が言及されている¹⁹⁾。不正をしてはいけないことになっており、契約不履行、手抜き工事などは当然問題となるはずであるが、不正価格談合についても、すでに反不当競争法（1993年）第15条において禁じられていたが、'99年の入札法第32条においても明文で禁止された²⁰⁾。その運用の具体的問題状況は興味ある点ではある。

2) 道路建設資金の収集

道路は資金密集型の産業であるといわれ、十分な資金が集まるか否かは重大な事項である。計画経済体制下では道路資金は完全に政府に依存し、限りある財源のもとでは道路建設の需要にとっても足りない状態であった。そこで最近では資金源の拡大のため、道路投資の主体を多元化するということが行われてきた。道路法第21条は道路資金収集の多元化を規定し、「国内外経済組織が法にもとづき建設に投資し、道路経営を行う」ことも規定している²¹⁾。そこで道路建設の資金を見ると次の6種類になるという。1. 財政支出金、

19) 下耀武主編『中華人民共和國招標投標法積義』2000年、222頁。日本の公共事業の入札制度の状況については例えば、日本財政法学会編『入札の法制度』1995年。ここでは公共工事での談合防止が最大の関心事となっている。田村計『公共工事の入札・契約の適正化をめざして』時の法令1638号6頁、2001年3月30日号。草薙耕造『公共工事契約と新履行保証制度』2001年。なお2000年11月に「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が制定されたが、談合防止の為の措置として、情報の公表を行うことで目的を達しようとしている。その他下請への「丸なげ」の禁止なども盛りこまれており、その実効性のゆくえが注目される。

20) 商事法務研究会編『日中合弁事業の実務』1995年288頁。下耀武主編、注19)書、82頁。

21) 道路建設での資金収集については、張知主編、前掲書、40頁以下。吉田大輔、前掲論文、51頁

2. 道路建設費用の徴収, 3. 国内外の金融機関もしくは外国政府からの借款, 4. 道路費用徴収経営権の譲渡及び国内外の経済組織もしくは個人の直接投資, 5. 株券, (会)社債(券)等の方法での道路建設資金収集, 6. 民衆の労働投入, である²²⁾。1. 財政支出金についてみると, その種類には中央と地方の財政支出金, と専用組織の投資等があり, 地方投資を主とし, 国家事業を補助とする方法で行い, 重点地区に配分することとして, 中西部地区, 貧困地区を重視している。2. 道路建設費用の徴収については, 国務院が定める規定にもとづいて費用を徴収するが, 実務においては, 道路補修費(「養路费」), 車輛購置附加費などが現在広く行われているものであり, それに加えて石油税(「燃油附加費」)も挙げられる。ただ, 道路補修費と車輛購置附加費は道路固定資産の減価償却費と維持補修費である。前者は毎年一定の基準の下に(詳しくは下述)徴収するが, 後者は1回きりのもので, 前者は道路の維持補修のためのもので, 後者は道路の新建設と改設のためのものという。これに加えて最近では石油税(「燃油附加費」)が立法された。これの評価については海南省の試行についても含めて後述する。3. 国内外の金融機構や外国政府からの借款については, 80年代以来, 中国は世界銀行, アジア開発銀行, 日本海外協力基金及び他の政府から50億ドルの借款を得て, 23の省, 市, 自治区で1万km近い道路や橋を建設したという。これらにより道路建設資金不足はかなり緩和されたという。これらの資金には元金のみでなく利息分も返還しなければならないが, 今後の資金の主要なものであるという。4. 道路費用徴収経営権の譲渡については, 道路, 橋梁の建設について, 外資や国内の企業, 個人の投接投資を招き, その費用徴収, 経営を委ねるものである。外国ではPFIと呼ばれる私人, 私企業により投資建設がなされ, その功罪も含めて議論を呼んでいるものも含まれる。その際, 加工工業団地や住宅団地の開発と組みあわさって道路, 橋梁の建設が行われることも多い。広東省など南部の省, 地方において行われることが多いという。5. 株券,

22) すでに87年の道路管理条例第9条において6種類の多様な資金の利用について規定している。

社債券等の方式で道路建設資金を集める、について、多くの国でBOT (Building Operating Transfer) 投資方式、株券、債券等で投資、融資する方式で基礎建設するのに成功した所が多いということだが、中国でその方式を認めるということである。6. 民衆の労働投入については、中国では、特に県道、郷道では混合交通で、住民とりわけ農民が畜力車、人力車、トラクターなどを無償で道路を使用している。そこで毎年、何日かを、道路建設もしくは道路補修に労働提供してもらうようにしている。ただしこれについては自動車専用道路に対してはできない。

いずれの多元的資金収集も、需要と可能、自発性の原則にもとづかねばならず、負担を強行することはできず、国务院の規定に従って行わなければならないことになっている。

3) 道路建設基本手続

道路建設は複雑な系統的工事であるから、各段階の間で密接な関係があり、基本建設手続に従って物事を行わなければならない。「調査しながら、設計しながら、施行する」というやり方は許されない。道路法第22条は「国家が規定する基本建設手続と関係規定に従い行う」と規定する。道路基本建設手続を規定するのは、交通部が1983年に発布した「公路基本建設管理弁法」と1989年に交通部が発布した「关于交通工程建設項目管理工作有关問題的通知」、及びそれ以外の若干の建設手続に関係する規則の規定である。これらの部門規則の規定によると、道路建設は一般に、前期準備活動作業、施行組織作業及び総結検収作業の3段階からなる²³⁾。

(1)前期準備作業

前期準備作業は次の6つからなっている。

1) まず道路長遠計画もしくは項目建設書により、その実行可能性（「可行性」）について研究を行う。

23) 張知主編，前掲書，44頁

現場調査などを通して建設項目の政治、経済、軍事、社会方面の重要性和経済、技術、環境方面の実行（可能）性について草案をかき、この基礎の上に、いくつかの建設案を提出し、互いに比較し、技術的、経済的に実行してよく、効果が高く、投資が少なく、工期が短い案を選び、実行できることに関する報告を提出する。

2) 次に、実行可能性研究にもとづき計画任務書を編成する。

計画任務書は建設工事の大綱であり、建設項目や建設方案（根拠、規模、配置、主要技術、経済面の要求）を確定する基本文章で、現場の測量調査や文書編成の主要根拠である。その内容は、①建設の根拠と意義の重要性。②路線もしくは独立の大橋の建設規模及び修理の性質、③路線の通過及び主要な制御点、独立の大橋の主要な制御点、④工事の技術基準及び主要技術指標、⑤いくつかの段階設計に従い、各段階の完成時間、⑥建設期限及び投資の見積り計算及び資金の出所の提案、時期を分けて修理する場合は毎期の建設規模及び投資見積り計算、⑦設計、施行、科学研究の力量の原則的配分、⑧路線の略図及び工事数量、鋼材、セメント、木材の見積り計算書（工事数量、投資、3材の見積り計算書は上級に報告する時だけ算入し、上級が下達する任務書には算入しない）。

3) 計画任務書の審査許可。

Ⓐ計画任務書は工事の所在地の省級計画委もしくは交通庁に報告する。Ⓑ交通部が投資する省を越えるか特殊な項目については、交通部と関係省が共同で上級に報告する。Ⓒ大型のものの計画任務書は投資従属関係に従い、交通部もしくは省計画委が、審査意見を提出した後国家計画委に報告し審査許可する。Ⓓ特殊な性質のもの、もしくは特別重大な建設は、国家計画委が審査意見を国务院に報告し審査許可する。Ⓔ中型の建設は交通部もしくは省計画委が意見を提出した後、国家計画委に報告し審査許可するか、もしくは国家計画委が交通部もしくは省計画委に委託し、そこで審査許可する。Ⓕ小型の建設については、交通部が投資する項目は交通部が審査許可する。地方が投資する建設は、省計画委が審査許可する。連合で投資する建設は、交通

部もしくは省計画委で審査許可する。計画任務書は一担承認するとかってに変更はできない。建設計画、技術基準、路線の通行などの原則を変更する時は、原承認機関に報告し同意を得なければならない。

4) 設計事業者は承認された計画任務書にもとづき、現場の測量調査を行い、初歩設計文書と概算を編成する。

国家幹線道路の内の自動車専用道路の初歩設計文書及び概算は交通部に報告し審査許可する。地方が投資する主幹道の一般道路はその初歩文書及び概算は所在の省、自治区、直轄市交通庁が審査許可する。承認された初歩設計文書と概算は国家基本建設年度計画にくみ入れられる。大中型及び限度額以上の建設項目は交通部が国家計画委に申請を提出し、国家計画委が国务院に報告し審査許可する。小型基本建設と30万元以上の技術改良項目は交通部が審査許可する。すでに承認されたものは、すみやかに施工事業者、労働力、材料及び設備をもうけ施工の組織を行い、品質を確保して期限までに完工するよう努力しなければならない。未承認の初歩設計及び概算は建設年度計画には入らず、施工することはできない。

5) 承認された初歩設計文書にもとづき、施工図及び施工図予算を編成する。

施工図及び施工図予算は建設所在の交通庁もしくは施工事業者を主管する工事局が設計事業者と会い、建設銀行が審査許可する。施工事業者が施工する。

6) 年度基本建設計画の後、施工事業者は施工前の各準備活動を行う。

(2) 施工中の組織と管理

施工事業者は施工任務を受けた後、まず各作業の準備を行う。設計文書の照合の後、補充調査や施工測量を行い、実施性施工組織設計を編成する。実施性施工組織設計は設計文書を厳格に遵守し、かってに修正することはできない。次に施工中に必要な物質を十分準備し、施工中の他の部門との連系をうまく安配する。大中型建設は工事開始前に工事開始報告を交通部もしくは

省級基本建設主管部門に報告し、そこで審査して記録する。道路法は施工事業業者に厳格な要求を出しており、事業者は計画管理、品質管理、技術管理、財務管理、物資管理、労働資源管理、安全管理等をちゃんとやらなければならない。

(3)竣工検収（「竣工驗収」）

道路工事が完成すると施工事業者は竣工図表と工事決算を編成し、竣工検収を行う。検収してない道路は使用することはできない。「公路工程竣工検収弁法」の規定により道路工事検収は交工検収と竣工検収の2つの部分からなる。

まず交工検収は最初の検収では、施行事業者が申請を提出し、設計文書を審査許可した交通部門もしくは投資した組織が主催して初驗領導小組を組織し検測検査を行う。小組の構成は主催者の他は設計事業者、施行事業者、接管補修事業者もしくは経営権を得た事業者、建設銀行、品質監督所の組織の代表と監理エンジニアである。小組は「公路工程質量檢驗評定標準」の規定にてらし、路の基盤、路面橋梁、(トンネル、排水溝)、防護工事、沿線施設さらに施行資料と財務を検査する。検査をうける各部分の工事について100点満点で採点し、優良で合格。不合格については検収しない。初検に合格した後、領導小組は初檢報告を提出し、投資の関係で上級の主管部門に竣工検収を組織することを求める。施行事業者が竣工資料を編成することを完成し初検中の関係活動を終えた後に設計竣工検収を組織することができる。

次に竣工検収とは上級の主管部門もしくは設計文書の承認組織が主催し、竣工検収委員会（もしくは領導小組）を組織して行う。その構成員は主催者の他に、主管部門、建設組織及び建設銀行の代表、設計、施工、補修もしくは経営権を得た組織の代表、初檢小組、監理エンジニア、品質監督所及び関係部門の代表である。委員会は詳細な報告を聴取し、全面検査及び重点測量、再測量再計則の方法で検査を行う。品質を優良、及第、落第の3つで評定する。検収に合格した工事に検収委員会は竣工検収鑑定書を提出し、その使用と補修について意見を提出する。

道路法は第24条において設計組織、施行事業者、工事監理組織に資格を要求している（詳細はここでは省略）。それぞれの営業許可については設計組織は工程勘測設計資格証書を持っていなければならない、設計の主管部門、施行事業者は各級の工商行政管理部の発行する営業許可証及び道路主管部門の発行する建築業資質証書、工程監理組織は交通基本建設工事監理組織監理資質証書もしくは臨時監理資質証書を各級交通部から発行してもらう。

道路建設組織は設計組織、施工事業者及び工事監理組織を工事の特徴や技術の要求から選択するが、法律、法規、規則及び道路工事技術の要求にもとづき、それぞれ契約を締結する。（第24条）

4) 道路建設の用地確保、土地収用

道路建設をする際は、まず用地を確保しなければならず、「土地管理法」の規定に従い収用手続や土地決定を行う。中国の土地はその所有権は国家に属するか耕地などは集団所有に属するかのいずれかで、一般の人、法人が使用する場合は契約や収用により使用権を取得して利用するようにしている。その際には多くは集団所有の土地（耕地など）を収用し、土地の所有権は国家に属し、土地を用いる組織はただ使用権を有するだけである。そうした場合問題となるのは土地使用の関係（道路法第27条）、水土保持や環境保全の関係（第28条）、移民の関係（第29条）、安全施工の関係（第32条）などである²⁴⁾。

24) 張知主編、前掲書、52頁、中国の土地法、収用などに関しては王家福、黄明川著、野村好弘好、小賀野晶一監訳『中国の土地法』1996年がある。これは1986年（1988年改正）の「土地管理法」に対応するものである。それについては張小華『土地行政法』（1993年）の説明も有益である。ところで中国の土地管理法は1998年に再度改正された。それに対応する解釈を示すものに、下耀武主編『中華人民共和国土地管理法釈義』1998年、全国人大法工委研究室編著、主編呉高盛『中華人民共和国土地管理法条文釈解』、劉光遠、王志彬主編『新編土地法教程』（北京大学出版社）1999年、などがある。

土地収用

その際、中国では人口増に伴う耕地の確保、拡大の必要、各種開発に伴う農耕地やその他の土地の減少、砂漠化や土石流出に伴う利用可能な土地の減少、乱開発などや無理な耕地の拡大（急斜面での柵田の拡張、湖沼の埋立て）がかえって生活環境を悪化させ災害の原因となったとして、耕地などを草原、森林、湖沼にもどすことも行われている。そうしたことから利用できる土地の余裕がきゅうくつになって来ている。そこで土地を収用し利用するにもその条件手続を厳しくするようになった。例えば、98年土地管理法第45条においては²⁵⁾ 国務院や省級政府が審査許可権をもつが該当する土地面積は小さくなってきている。まず、国務院が承認権をもつのは、①基本農田、②それ以外の耕地、35ha超、③その他の土地、70ha超、である。②の耕地については98年改正前は1000亩（ムー）（66.7ha）であったものの約半分となり、③のその他の土地も改正前は2000亩（133.4ha）の約半分が該当することとなった。次に、省級政府が承認する収用に該当するのは、①基本農田以外の耕地は35ha以下、②その他の土地は70ha以下、③基本農田以外の耕地とその他の土地の双方を含むものは70ha以下、である。改正前は、省、自治区内の土地の収用は省級政府が承認するものであったが、それ以外に小規模なものについては、①耕地については3亩（1999.8㎡）以下、②その他の土地については10亩（6,666㎡）以下、のものは県級政府が承認し、省轄市、自治州政府が承認するものは人民代表大会常務委員会が決定する、としていたのであったが①、②の小規模なもので県級政府などの承認するものは廃止された²⁶⁾。さらに総体を一度に申請するが、期間を分けてそのつど収用し、先に収用して待っているということはしないことになっていた。最後の点は改正後も変わらない。

土地収用手続①。「土地管理法」（1988年）及びその「実施弁法」（1988年）、

25) 卞耀武主編前掲書、137頁

26) 張知主編、前掲書、52頁

国土〔建〕字第169号「关于国家建設用地审批工作的暫行規定」によれば、土地収用の手続は主として次の5段階からなるとされていた²⁷⁾。

①用地申請。ア) 用地申請の先決条件は、規定に従って承認された建設項目が、その年度の固定資産投資計画にくり入れられるかもしくは承認が予備項目にくり入れられると、建設業者は用地を申請することができる。

イ) 建設業者は承認された建設項目設計任務所もしくは初歩設計、年度基本建設計画等の関係文書を持って、収用される土地が存在する県級以上の地方人民政府土地管理部門に建設用地を申請する。

ウ) 土地を使用する組織は、正式に建設用地を申請するが、土地管理部門に次に列記する附随文書を送付することが必要である。a) 承認を得た建設項目設計任務書もしくは他の承認文書、b) 建設項目の初歩設計承認文書及び字句説明、c) 設計項目総平面布置図、d) 拡張建設、改築項目のものの承認用地文書、平面布置図、土地利用現状及び関係字句説明、e) 建設項目資金の出所の証明資料及び年度投資計画、f) 環境保全等の関係部門の審査意見、g) 建設用地の諮問部に諮問する項目の諮問を経て、その報告を送付する、その他に外から入って来る組織は、自分の省政府の地点決定への同意文書などを収用地が所在する県、市の人民政府の土地管理部門に申請を提出する。

②用地の範囲を画定し、土地収用案を起草する。県級以上の地方人民政府の土地管理部門は建設用地の申請を審査し、用地の範囲画定し、建設事業者と土地を収用される組織さらに関係組織で、法にもとづき収用土地の補償、安置案を協議するよう組織し、県級人民政府に報告し承認を得る。

用地範囲画定に従い審査を行い、初歩設計の総平面布置図が完成した後に、土地管理部門はすみやかに収用される組織に土地収用の理由、収用範囲さらに関係政策について、土地の総合評価、等級決定を通して、当地の実際の情

27) 張小华編、前掲書、96頁以下。さらに王、黄著 野村監訳前掲著、115頁以下、特に126頁以下。そこでは、①申請定点、②土地収用の負担方法の制定、③許可の確定、④土地供与と証書発給、⑤国家建設の土地収用の審査、許可権限について述べている。

況に適合した補償、補助及び各項目の費用を提出し、収用費用を計算する。土地管理部門は土地使用組織及び収用される組織さらに関係部門が意見の一致の後、収用初步協定書の起草調印を主催し、同級政府に報告し審査許可を受ける。

国家や省の重点項目等に対しては、条件があれば国家の関係規定に従い収用費用の請負い（「包干」）を行う。

③用地の審査許可。土地使用組織が収用される土地の土地管理部門に正式に用地申請を提出した後、土地管理部門は建設項目の用地の広さ、用地類別、用地数量について最終的な審査を行い、審査許可意見書に署名する。その後すみやかに県（市）人民政府に提出し、審査許可を受けるか、もしくは1級上の人民政府に転送報告し、審査許可を受ける。

土地収用申請が承認された後、土地管理部門の主催の下、土地使用組織と土地被収用組織が承認された各内容にもとづき、土地収用協定書に正式に調印する。同時に「国家建設徵用土地呈報表」に記入し、県（市）人民政府の権限内で審査許可した場合は、その抄本を同級の土地管理部門に送付する。上級の政府に転送報告し審査許可を得ることが必要な場合は、すべての文書を1部もしくは数部複写して報告しなければならない。

④土地供与。建設業者の用地申請が県級以上の人民政府が法に従い承認した後、建設項目所在地の土地管理部門は用地承認文書にもとづき、建設用地批准書を発給し、さらに建設業者を通じ国家规定や承認した土地収用協定書に従い、各税項目を納付し、支給し、さらに関係部門と協議して安置措置を実施する。土地管理部門は建設進度1回分もしくは各期間分に応じて建設用地を供与し、土地を収用される組織に時に応じて土地を交付するよう督促する。

⑤土地使用証の発給。建設項目が竣工した後、建設項目主管部門は関係部門が検収（「驗収」）することで組織し、土地登記を申請し、県級人民政府の土地管理部門が実際の用地を実地調査し、認可後、土地登記手続で処理し、その後に、国有土地使用証を発給する。

以上が土地収用手続であるが、これは大中型建設項目に適用するが、用地量が少ないものについては手続を簡略化して処理することができる。ただし5段階については簡略化できないということである。次に国有の土地を供与する場合もあり、旧土地管理法第34条、98年法第46条関連で無償で提供することがあるが、その手続の詳細についてはここでは省略する。

1998年の土地管理法の規定の修正により、土地収用の手続に関しては「土地管理法」と「建設用地審査报批管理弁法」の規定に従い行うこととなり、「土地管理法」に関しては次の点が変更された²⁸⁾。

まず、第44条により、省級政府が承認する道路、^{パイプ}管線工事や大型の基地建設については、さらに国务院の承認が必要となった。次に第45条の規定により前述のように、①基本農田、②35ha以上の耕地、③70ha以上のその他の土地の収用は国务院の承認が必要で、①35ha未満の耕地、②70ha未満のその他の土地の収用には省級政府の承認が必要となり、改正までの小規模の土地の収用に対する県級以上の政府の承認は行わなくなった。したがって前述の収用手続の部分で③において収用の土地の県市政府が土地収用の案をつくり、省級政府の土地主管部門で審査許可し、国务院もしくは省級政府の承認が必要とする部分が加わることとなった。

次に第46条の規定により²⁹⁾、1項で法定手続により承認された後、県級以上の地方政府はその収用に関して公告を行う。土地管理法実施細則(98年2月27日)第25条1項。その際、第25条3項によれば、市、県の人民政府の土地主管部門は承認された土地収用案を関係部門と協議してつくり、その補償額、安置案を当地の郷、鎮、村で公告し、収用する土地の農村集団経済組織や農民の意見を聞くことになった。その後、補償額や安置案を市や県の人民政府に報告して承認を得た後、市や県の人民政府の土地行政主管部門が実施する。(これは上述の手続の④の段階に相当する。)その際、補償基準で争いがある時は、県級以上の地方人民政府が調整するが、調整が成立しないと

28) 下耀武主編, 前掲書, 133頁, 137頁

29) 下耀武主編, 前掲書, 141頁

きは、収用を承認する人民政府が裁決する。補償、安置に関する争議は土地収用案の実施に影響しない、と規定している。98年の土地管理法の改正以前は収用案に対する住民の意見聴取、反映の制度はなかったが、改正によって一応意見を述べることができるようになったことは前進であろう。しかし、その意見聴取が収用案の決定後であり、収用案の変更も可能とするほどの重要性は与えられておらず、たてまえだけの「ききおく」機会に墮することはないとは言いきれない点、住民参加を加味した点を過大評価できないようにも思われる。争議となっても収用案の実施に影響しないということは行政側の都合を優先することを明確にしているわけだが、ひるがえって考えれば住民の立場は依然弱く止められているとも言えるのではなからうか³⁰⁾。

さらに土地管理法第46条2項において、収用される土地の所有権や使用权を持つ者は、公告が規定する期限内に土地権属証書を持参して当地の政府の土地行政主管部门において収用の補償登記を行うこととなった（これも手続の③の段階で行う）。これも98年法改正において加わった点である。そこで98年法改正により土地収用手続は、①予申請、②申請、③原案を起草し上級に報告、④審査許可、⑤実施を組織し公告する、⑥収用補償、安置原案の起草、報告審査と実施、⑦証書の発布と土地登記の処理、というものになった。³¹⁾

5) 道路建設に伴う収用の補償

土地を収用したことに伴い以下の補償が必要になるという。（土地管理法(98年改正法) 第47条)³²⁾

(1) 土地補償費、地上附着物、青苗の補償費

土地を用いる組織には、土地管理法の規定に従い、土地補償費、地上附着

30) 中華人民共和国国务院公報1998年第34号1269頁以下。特に1276頁

31) 劉光遠、王志彬主編、前掲書、292頁。

32) 卞耀武主編、前掲書、144頁。1986年ないし1988年の土地管理法に対応する補償については張知主編、前掲書、53頁、張小华、前掲書101頁。王、黄著、野村、小賀野監訳前掲書、132頁 吉田、前掲論文、54頁以下

物及び青苗補償費を支払う。耕地収用の補償費は、当該耕地の収用前3年の平均年産額の6から10倍（改正前は3から6倍）である。他の土地の収用補償費は、省、自治区、直轄市が耕地補償費を基準として規定する。収用される土地の附着物及び青苗の補償基準は、省、自治区、直轄市が規定する。

(2)新菜地開発基金

都市郊外の野菜畑を収用した場合は新菜地開発基金を徴収するとしている。農業部、国家計画委、商業部（ただしこれは90年代末の行政改革で廃止され現在は存在しない）が發布した「国家建設征用菜地繳納新菜地開發建設基金暫行管理弁法」によっている。いわゆる都市郊外の菜地とはその都市には、县城、鎮及び鉅業区は含まず、都市住民の食菜に、連続3年以上年中野菜を植えたか、魚、エビなどを養殖した商品野菜畑か養殖池が該当する。基金に納金する必要のないものは、1年にただ1種の作付けをするだけか調整のために野菜を作付けする土地、まだ開発していない計画上の野菜畑、野菜の生産販売が増大し、供給が十分となり、収用後も新しく野菜畑を開発する必要がないもの、县城及びそれ以下の町の郊外の菜地。

新菜地開発基金の納入の基準は、①都市人口（郊外の県の人口を含まず、市区及び郊外の非農業人口）百万以上の市、1畝（ムー）の菜地ごとに、7000～1万元。②都市人口50万以上、百万未満の市、1畝の菜地ごとに、5000～7000元。北京、天津、上海の管轄する県においてはこの基準による。③都市人口50万未満の市、1畝の菜地ごとに、3000～5000元。各省、自治区、直轄市は国家が規定する市の内で、その管轄区の野菜の生産状況により、近郊と遠郊を区別して具体的な基準を規定する。この部分については98年法改正においても変更はない。規定の基準を越える場合は、建設組織や建設銀行は支払いを拒否できる。同一の都市では中央も地方も同一視される。

(3)安置補助費

これは土地管理法の規定にもとづき、国家建設で土地を収用する場合、土地を収用する組織が補償費を支給する以外に、支給するものである。耕地を収用する場合は農民を移住させることが必要となり、その生活安住がなされ

なければならない。その費用額は身のふりかたをつける農業人口の数をもとに計算する。個々の安置補助費の基準は、当該耕地の収用される前3年の年平均の1亩ごとの年産額の98年改正で4から6倍（改正前は2から3倍）である。ただし、最高でも収用される前3年の年平均の生産額の15倍（改正前は10倍）を超えることはできない。その他の土地の安置補助費の基準は、省、自治区、直轄市が耕地の安置補助費を基準として決める。

土地補償費、菜地青苗補償費と安置補助費の支給でも、移住する農民がもと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承認を得て、安置補助費を適当に増加することができる。ただし土地補償費、菜地補償費と安置補助費の総和は土地収用前の3年間の平均生産額の30倍（改正前は20倍）を超えることはできない。ただしこれらの補償は直接、個々の個人に支払われるわけではなく、直接にはそれらの者が属する地域の集団経済組織に支払われ、その組織において、金の使い方を検討して具体化するというように行われている³³⁾。分配の方法がいかなるものか問題として残る。さらに補償は収用、安置案が承認されてから3ヶ月以内に全額支給しなければならない（土地管理法实施条例第25条4項）。

(4)道路建設と鉄道、水路、電力、郵便電信施設保護の関係

道路第31条の規定に従い、道路建設が鉄道、水路、電力、郵便電信施設の正常使用に影響する時は、道路建設組織は事前に関係部門の同意を得ておかなければならず、道路建設が関係施設に損害を与える時は、もとの技術水準以上で復原するが、相応の補償を与えなければならない。その他にも関係規則によれば、道路の新設で鉄道と交叉し、現在の基準で立体交叉にしなければならない時は、その費用は道路部門が負担する。道路の改築の場合で、平面交叉を立体交叉にするときは、それぞれの部門の工事はそれぞれが負担す

33) 吉田大輔，前掲論文57頁。劉光遠，王志彬主編，前掲書294頁，土地管理法第49条。余談ではあるがダムなどの灌漑，水力発電施設建設に際しての収用補償については1991年の条例で対処しているが，道路，建設用地の場合と基準が違い，若干低く設定されている，とのことである。

る。道路工事で管道（パイプ）が危険になる時は、その材料費を道路部が負担する。道路建設が用水路、高圧電線網、通信施設に干渉する時は、関係部門と連絡をとり同意を得て、それらの施設を保護しなければならない。道路が縣市を貫く時は「都市には寄るが都市に入らず」で行い、縣市の要求で道路の技術水準を高め、工事規模が拡大し費用が増加する時は、高技術規模拡大の提出もしくは決定をする部門が費用を負担する³⁴⁾。

34) 張知主編，前掲書，55頁。