

中国の土地制度及びトラブル事例

- 一．始めに
- 二．中国の土地制度
 - 1．土地は国のもの
 - 2．土地は厳格に管理されている
 - 3．土地管理に関する最近の動向
- 三．中国における土地「使用」権
 - 1．土地「使用」権
 - 2．国有土地使用权
 - 3．集団土地使用权
- 四．土地使用权の払下
 - 1．払下げの方式
 - 2．払下げ手続
- 五．トラブル事例集
 - 1．立退要求への対応
 - 2．工場建設予定の未了によるトラブル
 - 3．土地使用权・建物所有权登記未了によるトラブル

一．始めに

2006 年に大きく報道された、上海市嘉定区における立退騒動を始め、日系企業が様々な場面で土地・建物に関するトラブルに遭遇している。

この中には、中国の土地制度に関する知識がないために、トラブルになってしまったケースも少なくない。そこで、本稿においては、まず中国の土地制度に関する整理を行うと共に、問題となりやすいケースを挙げて、検討を行う。

二．中国の土地制度

1．土地は国のもの

中国では、社会主義公有制の下、中国の全ての土地は、次のとおり、①全人民所有、すなわち国家所有又は②農民の集団所有に属するとされている。具体的には、土地管理法第 8 条では、「都市の中心区域の土地は、国の所有に属する。農村の土地及び都市の郊外地区の土地は、法律の規定により国の所有に属する場合を除き、農民集団所有に属する。宅地、自留地及び自留山は農民集団所有に属する」と規定する。

このように、中国の土地制度は、土地の私有が認められる日本の制度と、大きく異なることを認識しなければならない。

①国家による所有、又は

②農民による集団所有

2．土地は厳格に管理されている

中国では、土地利用の全体計画を定め、各土地の利用に関して、農業用地、建設用地、未利用地に分け、土地の用途を定めると共に、農業用地と建設用地のバランスや各地域の土地利用方法についてコントロールしている。この利用計画に基づいて確定された土地の用途については、一般には変更することができず、土地の用途を変更する必要がある場合は、法律に従って関連の行政主管部門の許可を経て土地登記変更手続をしなければならない（土地管理法第 12 条）。

そのため、農業用地を建設用地として利用したい場合には、農業用地を建設用地に転換する手続をとらなければならないが、当該計画によって建設用地の総量が制限されている等の理由から、簡単に行うことはできない。

なお、後述のトラブル事例 3 のように、中央政府によって建設用地の総量が制限されていることにより、積極的に農業用地を建設用地に転換して外資誘致を進めたい地方政府の思惑との不一致が原因でトラブルが生じるケースがある。

3．土地管理に関する最近の動向

中国においては、急速な経済発展を実現するため、様々な優遇を与えて外国企業を誘致してきた。土地使用に関する優遇もその一つである。しかし、2000 年以降、土地使用権の

取引、土地の乱開発等をめぐる問題が増えてきたことから、中国政府は、土地管理を強化するため、2004 年頃から複数の法令を公布してきた。

その中でも注目すべきは、遊休土地の扱いに関する以下の法令である。

(一)「国土資源部の休閒地処理を強化することに関する通知」【国土資電発（2007）36 号】（2007 年 9 月 8 日公布、施行）

この通知は、特に地方の開発地域に多く存在する、いわゆる「休閒地」に対する処理を強化する旨を規定している。

「休閒地」とは、土地使用者が、用地許可をした原人民政府の同意を得ることなく、規定した期限を超過してもその建設開発に着工しない建設用地をいう（「休閒地処理弁法」第 2 条参照。なお、着工していても休閒地と見なされる場合があるが、その詳細については、後述のトラブル事例 2 を参照いただきたい）。後述するとおり、土地使用者の払下を受けるに当たって、土地の利用計画・建設予定を提出しなければならないが、特に進出が順調にいかない場合に、当初の計画と異なり工場建設を延期し、着工が遅れるケースや、工場自体を縮小して建設し、その結果土地に余剰が出るというケースが多い。

(二)「國務院の土地利用の節約と集約を促進することに関する通知」【国発（2008）3 号】（2008 年 1 月 7 日公布、施行）

この通知は、土地利用の節約と効率化のために、土地使用者に関わる様々な方針を定めている。具体的には、例えば、割当用地の範囲の厳格な管理、都市のインフラ設備等に対する有償使用の積極的な導入、工業用地の入札・競売・公示払下制度の実施等を規定している。

その中でも、特に休閒地の回収等に関する規定（第 6 条）は重要である。

この規定は、休閒地の有効活用という観点から規定されたものであるが、具体的には、1 年以上 2 年未満の休閒地に対しては払下価格等の 20%の休閒費用を徴収し、2 年以上の休閒地に対しては無償回収する旨を定めている。

このような休閒地に対する休閒費用の徴収や長期間不使用の場合の無償回収は、都市不動産管理法等で規定されていたが、外資誘致にとっては障害となることもあり、実際に実施されることは少なかった。

しかし、本通知の第 6 条では、さらに各地方の関連部門が休閒地について調査の上國務院に対して報告することを義務づけており、休閒地に対する政府の厳格な姿勢が明確になった。

三. 中国における土地「使用」権

1. 土地「使用」権

中国の土地使用者には、以下のような種類がある。

- ①国有土地使用权
 - (i) 私下土地使用权
 - (ii) 割当土地使用权
- ②集団土地使用权

以下、各土地使用权について説明するが、上記二．１．において述べたとおり、中国の土地は国家所有又は農民の集団所有となる。そして、日系企業が土地を使用する場合、国家からその土地の利用権限を与えられるにすぎない点に注意する必要がある。

２．国有土地使用权

（一）私下土地使用权

私下土地使用权とは、国家により一定期間を定めて土地使用者に払い下げられ、土地使用者が国家に対して払下金を支払うことにより取得する国有土地使用权をいう（都市不動産管理法第 8 条）。

私下土地使用权を取得した場合、私下契約で定めた使用期間内において、対象土地の使用权を譲渡、相続、賃貸し、あるいは抵当権の設定などの処分を行うことができる。

（二）割当土地使用权

割当土地使用权とは、割当方式によって取得した国有土地使用权をいう。

割当方式とは、県レベル以上の人民政府による許可に基づき、当該人民政府が対象区画の土地を土地使用者に引き渡して使用させることである（都市不動産管理法第 22 条 1 項）。

人民政府により割当が認められるのは、①国家機関の用地、軍用地、②都市インフラ用地及び公共事業用地、③国が重点的に支援するエネルギー、交通、水利等のプロジェクト用地等の公益的な性質を有する使用形態に限定される（都市不動産管理法第 23 条）。

割当土地使用权にはその公益的な性質に基づく様々な制限があるため、原則として外商投資企業が割当土地使用权を取得することはない。

３．集団土地使用权

集団土地使用权とは、各農村にある経済組織に属する農民が、法律に基づいて共同で所有する集団所有地を占有し、使用し、その土地からの収益をあげる権利をいう。

集団土地使用权には、以下のような制限があることに注意が必要である。

（１）利用範囲の限定

集団所有地は、専ら農業用地として利用されることが多いが、それだけではなく農民の住宅地、郷鎮企業の建物建設等の建設用地として使用することも可能である。

しかし、建設用地として使用する場合は、郷鎮の土地利用総合計画や土地利用年度計画に適合し、かつ農業用地から建設用地への転換手続及び県レベル以上の人民政府による許

可が必要である（土地管理法第 59 条）。

（２）処分の禁止

集団土地使用权は払下、譲渡、又は非農業建設用への賃貸が禁止されている（土地管理法第 63 条）。そのため、集団土地使用权の払下、譲渡等の必要がある場合には、国家による収用手続を経て国有土地に転換し、その国有土地の土地使用权について払下げを受けなければならない。

従って、外国企業が、集団所有地の土地使用权を取得して工場を建設するような場合には、まず国家の収用手続を通じてその集団所有地を国有土地に転換し、その後で払下方式により当該国有土地の使用权を取得することになる。

四．土地使用权の払下

日系企業が中国において工場を建設する場合、払下方式により土地使用权を取得し、工場の建設に関する許可を得なければならない。

１．払下げの方式

払下げにより土地使用权を取得する場合、その払下の方式としては、従来、（i）競売、（ii）入札募集、（iii）当事者双方による協議方式が認められていた（払下譲渡暫定条例第 13 条）。

しかし、地方政府が企業を積極的に誘致して地方の経済を発展させるために、（iii）の方式を通じて、不当に払下価格を引き下げて土地使用权の払下を行う等、土地使用权の流出が問題となったため、現在では、工業用地の土地使用权の払下げについては、上記（i）、（ii）のほかは、公示による方法を採用しなければならなくなり、従来認められていた上記（iii）が禁止されることになった（2007 年 4 月の「工業用地の入札募集、競売、公示による払下制度の実行に関する問題についての通知」（以下、「払下通知」という）第 2 条、2007 年 9 月の「入札募集、競売、公示による国有建設用地の払下げに関する規定」（以下、「払下規定」という）第 24 条）。

２．払下手続

土地使用权の払下の基本的な手続きは、以下の通りであるが、払下方式については、各地方で具体的な地方規定を公布していることがあるため、若干手続が異なる可能性がある。

従って、実際に払下を受ける場合には、それぞれの地方の政府機関に手続を問い合わせる必要があることにご注意頂きたい。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①各市、県人民政府国土資源部行政主管部門による年度払下計画の作成・公表②土地払下方案の作成③公告④参加申請及びこれに対する通知⑤入札募集、競売、公示払下げ |
|---|

- ⑥落札通知、取引成立確認
- ⑦土地使用権払下契約書の締結
- ⑧払下契約の登記
- ⑨土地の使用及び変更

五. トラブル事例集

土地・建物をめぐっては様々なトラブルがあるが、以下、特に頻繁に生じるトラブル、具体的には、①立退、②休閒地問題、③土地・建物登記未了について検討を行う。

1. 立退要求への対応

【事例】

日本企業 A 社は、中国企業 B 社と X 省 Y 地区において合弁企業 C 社を設立することにした。合弁企業の設立に当たって、B 社は、自社所有の土地使用権を現物出資した。しかし、C 社の設立後 1 年も立たないうちに、C 社は、Y 地区の再開発のため 1 年以内の立ち退きを要求する旨の通知を受領した。C 社は、できる限り立ち退きを回避するため、Y 地区の開発区管理委員会と協議を行い、どうしても立ち退く必要がある場合、移転費用や代替土地等の条件について、できる限り有利な条件を引き出したいと考えていた。しかし、Y 地区からは、B 社との間で既に移転補償契約を締結し、B 社に対して補償を支払ったとの回答を受けた。A 社から派遣されている C 社総経理が慌てて土地使用権登記を確認したところ、B 社から現物出資を受けた土地使用権については、B 社から C 社への移転登記がなされておらず、土地使用権証の名義人は B 社のままになっていたことが分かった。

立退によって工場を移転しなければならない場合、生産能力に応じた移転先が確保できるか不明であり、確保できたとしても、移転先において優遇条件がない可能性があるほか、①移転先での工場建設、設備の再取得・搬入、及び②移転期間中の操業停止といった、生産計画への影響や、さらには、現在の工場所在地と移転先の距離が遠い場合には、③現在の工場所在地で従業員の整理を行い、移転先での採用を行い、新規従業員へは改めて訓練を行わなければならない、といった様々なデメリットがある。そこで、C 社はできれば立退を拒否したいが、以下のとおり、立退を拒否することはできない。

(1) 立退の根拠

土地管理法第 58 条 1 項では、①公共利益のために土地を使用する場合、②都市計画実施により旧市街地区に対して改築を行う必要がある場合等には、土地行政主管部門は、元の土地使用を許可した人民政府又は許可権を有する人民政府の許可を経て、国有土地の土地使用権を収用することができる旨を規定する。

(2) 立退に伴う補償

もっとも、国有土地使用权を収用する場合は、土地使用者は補償を受けることができる（土地管理法第 58 条 2 項）。

補償の内容は、代替土地の提供であったり、金銭的な補償であったり様々である。

しかし、本件では、C 社ではなく、B 社が移転補償契約を締結し、補償金を受領してしまった。B 社は土地使用权の現物出資をしているものの、その移転登記手続を行っていないため、土地使用权証上、B 社が正当な土地使用者であるからである。

C 社の損害については、別途、B 社に対して損害賠償を請求していくことになる。この際、B 社が当該土地の収用計画があることを知りながら現物出資を行った場合には、補償金を返還させるだけでなく、移転費用その他の損害賠償を請求する余地がある。

（3）対策

中国企業と合弁会社を設立することのメリットの一つとして、当該中国企業が既に有する土地、建物、設備、人的資源及び販路等を利用できるという点がある。

合弁契約中にも、土地使用权の現物出資に関し、B 社に対して必要な手続を行うことを義務づける規定があったと推測されるが、そうだとした場合、本件では、新たな土地使用权証などにより、実際に移転手続が行われたかどうかを確認しなかった点に問題がある。また、本件のように、地区開発が間近に迫っている場合、事前に都市計画を確認すれば、その時点で立退要求を察知できた可能性が高い。従って、これらの調査や確認を怠らなければ、本件の問題は防げたと思われる。

なお、通常の場合、当事者の出資が完了した後、出資の完了を確認するため、会計士より「验资報告書」が作成される。本件の場合には、この验资報告書の内容が十分であったかも確認する必要がある。新たな土地使用权証が発行されていないにもかかわらず、验资報告書で現物出資が完了した旨が記載されているのであれば、会計士の報告にも問題があったということになる。

2. 工場建設予定の未了によるトラブル

【事例】

日本企業 A 社は、X 省 Y 開発区において現地法人 B 社を設立し、工場を建設する予定だが、Y 開発区の周辺は農家が多く、A 社による投資誘致のため、Y 開発区管理委員会が用意した土地も、元々農業用地だという。B 社は、Y 開発区管理委員会との間で 2006 年 5 月に「プロジェクト入園協議書」を締結し、土地管理部門との間で 2006 年 12 月に「私下契約書」を締結した。その後、建設会社とのトラブルにより、当初予定していた工事の 2 分の 1 が終了した時点で工場建設が中断した。そして、2008 年 3 月には、土地管理部門から「2008 年 4 月末までに工事を完了しなければ 2 年間の土地使用权の放置となり、払下げた土地使用权を無償回収する。」との通知を受けた。この場合、A 社は、土地使用权を無償回収され

るのか。

中国において工場建設を行う場合には、開発区との契約書や払下契約において、土地の利用・建設計画を明らかにし、投資強度、建築容積率、建設密度、緑地比率等の諸条件を定めたり、「〇〇年までに第一期工事を行う」等の建設スケジュールを明らかにすることが多い。

しかし、これらの建設スケジュールは、あくまで予定であり、資金計画や収益の多寡によって変更せざるを得ない場合がある。

本件は、当初の建設スケジュールと異なることを理由に、土地使用权の回収を示唆されたケースである。

（一）土地使用权の無償回収の法的根拠

（１）土地管理法第 37 条

農耕地を建設目的で使用した場合、①建設が 1 年以上未着工である場合には休閒地費用を徴収され、②2 年連続して未使用の場合にはその土地が無償回収される（土地管理法第 37 条 1 項）。また、都市計画区範囲内での不動産開発についても同様である（土地管理法第 37 条 1 項、都市不動産管理法第 25 条）。

（２）休閒地処理弁法第 2 条

休閒地処理弁法第 2 条第 2 号は、「既に建設に着工しているが、その建設面積が建設総面積の 3 分の 1 に満たない場合、若しくは投資額が総投資額の 25% を満たさず且つ建設中止の批准を経ることなく 1 年間が経過している場合、休閒地とみなすことができる。」と規定する。このように、着工していても、休閒地と見なされる場合があることに注意が必要である。

本件では、いずれの法令によっても、B 社は既に工事の 2 分の 1 を終了しており、少なくとも上記建設面積に関する基準を根拠に休閒地と判断されることはないと考ええる。

（二）土地管理部門の主張について

本件では、土地管理部門は「①**2008 年 3 月末**までに②**工事を完了しなければ**」2 年間の土地使用权の放置となる旨を主張しているが、上記（一）の法的根拠に照らして妥当なのだろうか。

（１）①について

「2008 年 3 月末」との主張は、2006 年 4 月の「プロジェクト入園協議書」締結日を基準にするものである。

しかし、「プロジェクト入園協議書」は、土地払下の権利を有していない Y 開発区管理委員会と契約にすぎず、正式な土地払下契約ではない。従って、土地管理部門との正式な払

下契約の締結日である 2006 年 12 月を起算日として計算する必要がある。

(2) ②について

上記(一)に述べた法令は、いずれも期間内に「着工」することを義務づけており、工事完了までを要求していないため、土地管理部門が工事の「完了」までを要求する根拠はないと考える。

(3) その他の注意点

①及び②の主張は、上記(一)の法令に照らすと根拠がないように思われる。

しかし、前に述べたとおり、土地私下契約においては、土地の利用の仕方だけではなく、工場建設スケジュールも規定しているケースが少なくない。

そこで、プロジェクト入園協議書又は土地私下契約において、2008 年 3 月末日までに、工場建設を完了することを約定していないかを確認する必要がある。このような約定がある場合、土地関連法令上の問題はないとしても、契約違反を根拠として、これらの契約が解除され、その結果、土地が使用できなくなる可能性があることに注意が必要である。

進出に当たっては、当事者も当局もバラ色の計画を立てることが多いが、建設計画に関しては、このような問題があるため、慎重に、無理のない形で計画を立て、かつ私下契約等においては、できる限りスケジュールに関する約束をしないよう注意する必要がある。

3. 土地使用权・建物所有权登記未了によるトラブル

【事例】

日本の機械メーカーA社の中国現地法人B社は、X省のY開発区で自社製品の製造工場を建設するために、Y開発区管理委員会との間で「土地使用权私下協議書」を締結して、工場建設を開始し、既に工場が建設されている。にもかかわらず、土地使用权証は未だに発行されていない。

当該土地は登記上農業用地のままであり、建設用地に転換されていないため、土地管理部門との正式な私下契約が締結できず、土地使用权証も発行されていないようだ。

開発区管理委員会との関係も良好であるため、開発区の「しばらく待つて欲しい」との言葉を信じてこの問題を放置していたが、1年後、B社の生産能力を拡大するため、工場を拡大する計画が持ち上がった。しかし、土地・建物登記がされていないため、工場の増改築に関する許可が取れないという。

(一) 開発区との契約はどういう位置づけか？

開発区管理委員会は、開発区で各種の優遇措置を実施し、各開発区のインフラを整備する等の権限を持っている。しかし、開発区として認められた場所の土地使用权の払下げについては、各開発区の開発区管理委員会や各地方政府の経済貿易所管部門が権限を持って

おらず、国務院から土地管理権限を授権されている土地管理部門が直接に管轄している。このことは、最高人民法院の「国有土地使用者に関する契約紛争事件の審理における法律適用問題に関する解釈」の第 2 条でも「開発区管理委員会が払下側として譲受人と締結した土地使用者払下契約は、無効と認定しなければならない」と規定している。

従って、Y 開発区管理委員会との契約には「土地使用者払下協議書」とのタイトルがついているが、正式な土地使用者払下契約ではない。

（二）なぜ、払下が行われなかったのか？

中国の土地は、それぞれ用途が定められているため、農業用地を建設用地として使用するためには、その用途の変更をしなければならず、その場合、農業用地転換の審査許可手続を経る必要がある（土地管理法第 44 条 1 項）。

そして、審査許可にあたっては、①土地利用の全体計画及び土地利用年度計画中に確定された農業用地転換指標に合致すること、②農業用地転換の対象が都市並びに村落及び集鎮の土地である場合、さらに都市計画並びに村落及び集鎮計画に適合していること、が必要である。そして、①、②に適合しない場合は、農業用地から建設用地への転換は許可されない（土地管理法实施条例第 19 条）。

中国においては、上記二、２．に述べたとおり、土地を有効に利用する名目で、建設用地の総量が制限されており、1 年間に農業用地から建設用地に転換できる土地の面積は中央から省級の土地管理部門に、更に開発区レベルに割り当てられる。

本件の場合には、建設用地として外国資本を呼び込みたい開発区の思惑が先走り、割り当ての範囲を超えて土地使用者に関する契約を締結してしまったのではないかと推測される。

開発区の方で、農業用地を転換する場合、農民に対して補償を行わなければならない、その資金を確保するために、先に外国資本から土地使用者の払下代金を取得し、それをもって農民に対して補償を行うという考えであったのかもしれない。しかし、本件のように農業用地から建設用地転換が遅れる場合、様々なトラブルが発生するため、建設用地に転換済みであることを確認して払下を受けることが必要である。

（三）なぜ、増改築ができないのか？

工場建設に当たっては、土地使用者を得るだけでなく、①国土資源局による建設プロジェクトの審査、②建設プロジェクトの環境に与える影響を分析する環境評価等を経て、建設工事計画許可を取得しなければならない。

その際、土地使用者証と増築の場合には建物所有者証を提出する必要があるが、B 社はいずれも有していない。

既に、工場が建設されているようであるが、そもそも、正式な払下契約を締結していないため、当該土地について B 社を使用者とする土地使用者証が発行されておらず、建設

許可、環境・消防に関する評価も取得していないものと思われる。

この場合、工場自体が違法建築であり、無償で工場を取り壊すことを要求されるリスクがある。

（四）対応策

今回のケースでは、B社は、開発区管理委員会との間で「土地使用权払下協議書」を締結しているものの、土地管理部門との払下契約ではない以上、その協議書は土地使用权証の取得に対しては何らの効力も有していない。そのため、B社が土地使用权証を取得するためには、改めて土地管理部門との間で当該土地使用权についての払下契約を締結する必要がある。

Y開発区管理委員会に対しては、契約不履行等を理由に、損害賠償の請求を求めていくことが可能であるが、Y開発区で今後も生産を継続する場合、Y開発区と全面的に対立すべきか否かという点も考慮しなければならない。