

報告番号	※ 乙 第	号
------	-------	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目  
氏 名

中国における行政復議制度の考察

許 順福

## 論 文 内 容 の 要 旨

行政復議の制度は、公民の権利利益を保護するとともに、行政機関の法による職権の行使を保障し、監督することを目的とするものである。中国の場合は、ようやく一九九〇年に制定された国務院の「行政復議条例」により、はじめて統一的な法制度を持つこととなり、そして、一九九九年に至って、初の法律として「行政復議法」が制定された。

中国は、一九七八年から実施された経済体制改革・開放政策により、従来の社会主義計画経済体制から社会主義市場経済体制に移行し、著しい経済発展を迎えた。計画経済体制から市場経済体制への改革は、国有企業だけではなく私企業も発展させ、これによって生じた工業化および都市化に伴い、国民の権利意識も高まり、従来なかった新しい紛争も登場し、かつ、それは多様化することとなった。このような状況のなかで、計画経済体制を土台とする旧い法制度は、社会のこうした変化に適合できなくなり、代わって、市場経済体制に適合する新しい法制度の整備が要求された。そして、この時期、初めて、行政が国民の権利利益を侵害し、それにより公民が損害を被る場合、公民の権利利益を法的に保護、救済することが必要であると考えられるようになった。このような時代状況を背景として、本稿が検討する行政復議制度を含む行政救済制度は、中国においても、公民の権利利益の法的救済を目的とする制度へと変化し、発展していくこととなる。

どこの国でも、行政復議制度には、公民の権利利益の保護と救済という目的とともに、行政権の適正な行使を保障するという目的があり、この点では、行政復議制度は、行政内部の監督の制度として設けられているものである。とくに、中国の行政復議制度は、近代中国のたどった歴史の制約により、先進諸国と共通の特徴（＝普遍）もあるとはいえ、中国に特殊なものも多いのである。

例えば、今日の中国でも、行政機関の様々な行政活動の中で、公民等の権利利益が侵害された場合、外部統制である法院の監督ではなく、行政機関の内部統制による監督を通して、公民の権利利益が保護、救済されなければならないと考える伝統的な中国特有の思考は強い。そのような思考に基づく制度の一つとして、歴史的には中国の行政復議制度は設けられ、運用されてきた。したがって、中国では、行政機関の違法または不当な行政行為を上級行政機関の監督を通して、行政機関自らが是正することにより、その結果として、公民、法人またはその他の組織の法律上の権利利益を、行政機関による侵害から救済する、そして、何よりも、その中心的使命としては、行政機関が適法な行政職権を行使することを保障するという行政監督の目的につかえる制度として位置づけられてきたのである。

本稿は、このような中国独特の特徴をもつ行政復議制度について、その歴史、法制度およびその運用実務の分析・検討を通して、これまでの行政監督を主な目的とする制度から、公民の権利保護、すなわち、行政救済の目的を実現する制度へと変化しつつあるという、過渡期の姿を描く。そして、そのダイナミックな制度変化とそのなかに登場する新しい制度の生成を明らかにするものである。

一 まず、行政復議制度の歴史を概観することによって、この制度が、行政監督の制度として中国に導入されたものの、その後の戦争・内戦・革命の歴史のなかで、その発展を阻まれ、挫折し、そして、再び復活し、今日、公民の権利保護にも応える制度へと変化しつつある姿を明らかにする。中国における行政復議制度が、今日では、伝統的な古い行政監督の制度から、改革開放後の社会経済発展に対応した新しい行政紛争の解決、そして、行政監督の制度を通じた新しい公民の権利保護の制度へと、徐々に変化しつつあるという過渡的な姿を明らかにする。

この間発表された中国復議法制に関する既存業績には、確かに、この制度の歴史、とくに、改革開放後の当該制度の発展の歴史を検討するものは多い。そして、これらの業績は、近代化に失敗し、半植民地・半封建の段階にとどまったという中国近現代史が有する歴史的な制約を受けて、復議法制の歴史について、欧米諸国のそれとは異なり、制度の失敗・挫折として、また、この歴史の特殊性について、これをもっぱら否定的なものとして描く、そして、改革開放後、復活した行政復議法制の歴史についても、改革による制度変化・進化の遅れと歪みをはらむ問題として描くものであった。本稿は、もちろん、これらの既存業績が否定的に描く中国の復議法制の後進的特殊性および近時の制度変化の遅れと歪みを否定するものではない。しかし、この一面では後進的で否定的なものとして考えられがちな中国の行政監督を目的とする復議法制が有する特殊性が、公民の権利保護という欧米諸国と共通の普遍的な目的を有する制度へと変化・進化することを、実は、その法制度整備、学説および裁判例の展開において促すという、肯定的な契機ももつという姿を描く。

二 このように、中国における「特殊」のなかから生成・発展する「普遍」を徴候的に分離・析出するという視角からみると、中国では、行政復議に関して、今日、新しい学説や裁判例が登場し、新たに行政復議法実施条例が制定され、そこでは、古い行政監督の形式を用いて(特殊性)、新たな公民の権利利益の保護を実現すること(普遍性)により重点をおいた、すなわち、個別具体的な事案に即した救済の試みが行われるという変化を明らかにしたい。

とくに、この行政復議を用いた権利保護のあり方には、中国におけるこの制度が行政監督から制度進化したものであるという歴史の制約をうけて、中国独特の権利保護制度としての生成、発展がみられること、すなわち、上級行政機関に下級行政機関に対する監督権限を行使させることで、公民の権利保護という目的の実現を図るという二つの新旧の目的の接合のなかに、行政監督を行うという伝統的な旧い法思考と権利保護を実現するという新しい法思考とが接合する独特の法思考様式があることを明らかにする。

既存の業績は、改革開放後の中国における行政復議法制をめぐる制度改革を紹介する、その時々改革された制度の個々の仕組みを解説する、これを解釈する学説の分岐を説明するなど、制度と学説をそれぞれ検討するものであった。これに対して、本稿は、上記の視角から検討を行うことを通して、制度および学説、さらには、近時は裁判例がこれらに加わって、行政復議法制を構成するこれらの三つの要素が、それぞれ独立しつつ、相互に影響しあい、中国の行政復議制度を発展させているという過渡的な動的プロセスを明らかにするものである。

このように、近時、制度、学説および裁判例がそれぞれ独立しつつ接合することで構成されるようになった中国行政復議法制を検討することを通して、そこに、制度とその仕組み、そして、新たな制度改革の紹介、その部分部分の説明にとどまっていたこれまでの中国行政法が、新たな段階へとブレークスルーする徴候的な姿を展望する。

本稿では、以上の問題意識と問題設定に基づいて、検討、分析を行った結果、以下にかかげる結論をえた。

まず、行政復議制度の歴史を概観することによって、この制度が、どのように行政監督制度として生まれ、その発展を阻まれ、その後、挫折し、そして、改革開放後、再び復活し、今日、公民の権利保護にも応える制度へと変化しつつあるかを明らかにした。

第一章では、次のことを明らかにした。

法治主義の考え方も制度も存在しなかった革命前の中国では、近代的な行政法は存在しなかった。中国行政復議制度の前身である清朝および中華民国政府の訴願制度も、したがって、当然、旧来の「徳治主義」の法原理の影響を強く受けた伝統的な行政監督の制度であった。この歴史的制約のなかで行政法を発展させなければならないとい

う宿命を負った中国では、行政復議についても、長期にわたって、挫折と失敗、そして、制度変化を経験しなければならなかった。革命前の時代の訴願制度とよばれた行政復議のなかには、確かに、一部ではあるが、口頭弁論の可能性や訴願審議委員会の設置などを盛り込む進歩的なものもあったが、それは、行政の監督を目的とする制度であって、公民の権利保護を目的とする制度ではなかったのである。

しかし、もちろん、半植民地・半封建社会であった革命前の中国が、立法を整備し、不十分ながら近代化の道に踏み出し、行政復議法の発展の萌芽がこの時期みられたことは、看過すべきではないだろう。ただ、一九四九年の中華人民共和国の成立による国民党六法全書の廃棄によって、行政復議を発展させるという道を進むことも、再び断絶することとなったのである。

他方、「中国における社会主義法の形成の過程をたどるならば、中華ソビエト時代に芽生え、辺区政権をへて解放区にひきつがれ、中華人民共和国の成立によって全国的展開をみるにいたる」と、かつて、浅井教授が解放後の中国法の進化について述べていたことも、革命後の中国における今日に至る行政復議制度の進化をみると、今日なお傾聴に値する。なぜなら、行政復議制度もまた、革命根拠地の政策とその制度を引きつぎ、革命前の歴史と並んで、その制約も背負って発展したものだからである。

第二章では、次のことを明らかにした。

革命後の中華人民共和国の行政復議制度の歴史は、各時期における中国の法制および法治主義に関する考え方の変化および行政法の生成と挫折の過程と密接な関連をもって展開した。まず、新中国の行政法は、革命前の中国に西側諸国から輸入された古い行政法理論と制度を破棄し、新たな社会主義的行政管理のために、個別の法律および法規の制定とその法実践のなかで生成したものであり、かつ、廃棄した古い行政法理論と制度の影響も受けながら生まれたものであった。行政復議制度も、同様に、革命根拠地時代以来の個別法令の諸制度とそれらの実践のなかで、旧制度の制約も受けつつ生成したものである。この視角からみると、中国の行政復議制度は、新旧二つの中国において、一貫した共通の目的を持っていたのである。それは、主に、行政紛争を処理するための制度として、行政機関の内部統制の仕組みを用いて、行政に対する監督に目的の中心をおき、権利保護は付随的なものとして位置づける制度であった。

行政機関の活動は、まず、建国初期、法律および条例というよりむしろ、綱領、決議および政策を根拠に行われていた。このような法制度の中では、行政復議制度は、建国後に設けられた信訪制度とともに、行政機関と公民との間における紛争を政策的に解決することを通して、行政機関による内部監督の目的を達成するためのものであった。そこでは、行政復議制度は、個別法令で設けられたものにすぎず、行政全般におよぶものではなかった。そして、文化大革命の時期に至ると、この半端な行政復議諸制度さえ廃止されてしまい、行政上の紛争は、主に、信訪制度によって解決された

のであった。

こうした革命後の中国における行政復議制度の挫折・失敗という歴史を経て、行政復議制度を再び復活させ、その発展の軌道へと導いたのは、改革・開放後の中国に登場する「法治」の考え方であった。中国の行政復議制度の新たな発展は、それまでの「法制」から新たな「法治」へという法思想の転換とともに始まった。一九七八年の憲法制定後、中国で再び重視されるようになった。まずは、法制の構築という政策のなかで行政法も発展し始めるが、そのなかで、行政復議制度も、個別法令が設けるものとして再び登場し、かつてと同様、行政監督という機能を果たすこととなった。しかし、一九八九年の行政訴訟法の制定が画期となって、旧い行政監督だけではなく新たに公民の権利保護にも言及する行政復議条例が公布、施行される。ただ、基本的には、相変わらず行政紛争の解決および行政監督を主たる目的としたこの行政復議条例は、実務上、行政訴訟との関係で矛盾を露呈し、公民の権利保護の目的もより積極的にもりこむことが必要となった。そこで、この条例制定から九年後には、行政復議法が公布、施行され、ようやく公民の権利保護にも一定の配慮がなされることとなり、公民の権利保護もまた、行政監督とならぶ行政復議の新たな目的となる。しかし、法律にこの新しい目的が規定されたとしても、直ちに、その目的が実現するものではない。実践上は、やはり依然として、行政監督に重点が置かれていたのであり、公民の権利保護は、副次的なものにとどまったのである。

このような状況において、二〇〇七年に公布、施行された行政復議法施行条例は、ようやく中国でも、行政復議制度を権利保護の目的へと更に接近させるために、行政復議審査における聴聞、行政復議における不利益変更の禁止を定めるとともに、個別法領域や中央政府の部門だけではなく、広く地方政府に行政復議委員会を設置する試みも始めた。これは、行政復議制度が、依然として行政監督をその主な目的としながら、公民、法人またはその他の組織の権利保護を目的とするものへと接近したことを示すものであった。

第三章では、次のことを明らかにした。

このような行政復議制度の歴史的概観から分かることは、中国の行政復議制度が、依然として今日なお、中国のこれまでの歴史に制約されて行政監督を主な目的としているが、改革開放後の社会の変化とその需要に応じて、公民の権利保護を目的とする制度にも新たに挑むという過渡的な制度変化のなかにあるということである。

中国行政復議制度は、九〇年代以降、行政復議条例の制定とその実践の経験から始まり、行政復議法の制定とその運用によって、ようやく実務上、定着した制度となった。ところが、改革開放後の経済の著しい発展と、それに対応する行政と公民の関係の多様化に伴い、行政監督を中心とする行政復議制度では、公民の権利利益を必ずしも十分に保護できないことが明らかとなった。こうした状況に直面した中国では、新

しい学説・解釈が生みだされ、新たに行政復議法実施条例が制定され、そのなかでは公民の権利利益の保護により重点をおいた公正で実質的な救済の仕組みや手続を設ける試みが行われるようになる。先に述べたように、それは、行政復議委員会の設置の試み、行政復議聴聞制度の導入、さらに、行政復議の対象となる具体的行政行為に関して拡大解釈を試みる学説などであった。これらは、旧い法制度の形式的な文言解釈ではなく、中国では初めて、個別具体的に公民の権利利益を保護するという観点から、行政復議制度の進化をめざすものであった。

第四章では、次のことを明らかにした。

例えば、行政復議の対象となる行政復議の受理範囲は、少なくとも不利益的行为については、まず、行政復議法六条が概括的列記主義をとった結果、大幅に拡大することとなった。さらに、法二条に関する学説上の拡大論もこの動きを進める上で大きな貢献をした。現在の中国では、学説の法解釈によって、より広く具体的行政行為にあたる行政活動を認める傾向が生まれているのである。このような法実践は、行政復議の対象を拡大し、公民の権利が保護される範囲を拡大することへとつながっている。

中国の行政復議制度には、このように、旧い行政監督から新しい権利保護の制度への変化がみられるとともに、この行政復議を用いた権利保護のあり方には、中国におけるこの制度が行政監督から制度進化したものであるという歴史の制約をうけて、中国独特の権利保護制度としての生成、発展がみられる。すなわち、本稿が紹介したいいくつかの裁判例から分かるように、例えば、行政復議における行政機関の法定職責の不履行を追及する事件では、当該不作為庁の不作為それ自身を行政復議を用いて直接争うのではなく、当該不作為庁の上級庁が当該不作為庁に対する監督権限を行使しないこと、すなわち、上級監督庁の不作為の方を争うという方法によって、権利の救済が求められているのである。このような方法を用いて権利保護を求める中国の行政復議制度のあり方には、下級行政機関に対する監督権限を上級行政庁に行使させることで、権利保護という目的の実現を図るという、中国特有の伝統的な法思考が権利保護を実現するという新しい法思考と接合する姿をみることができる。また、民事上の権利をめぐる紛争であっても、当該権利の存否等について民事訴訟で直接争うのではなく、この問題を所管する行政機関による権利の確認、そして、この決定に対し不服があると行政復議を求めるという、行政復議および行政訴訟で争う方法が用いられている。ここには、民事上の権利の保護の問題でさえ、わざわざこれを民事事件から行政事件に転換して、行政復議によって争わせるという、これもまた、行政機関自身に権利確認権限を行使させることによって公民の権利の保護を図るという、中国独特の監督権限行使による権利保護の実現という法実践がみられるのである。

行政復議と行政訴訟の実務においては、例えば、具体的行政行為という概念は、これまでのような形式的な行為形式概念としてではなく、個別具体的な行政事件の実務

の集積のなかで、徐々に生成・発展する概念へと変化している。こうした裁判例の動向をみると、中国の行政行為も、ようやく、このような裁判例の展開を前提にした概念へと発展することになるだろう。

すでにその徴候はあらわれており、例えば、都市区画整理計画における裁判例をみると、これまでであれば具体的行政行為として争うことができなかつた補償基準に関する通知が、今では「具体的行政行為」と解されている。実際の事件における個別具体的な権利利益の内容を実質的に検討して、公民の権利保護の視点から、その具体的行政行為性を認めた点が注目されるのである。裁判例は、補償基準に関する行政機関の命令、決定について、それが土地利用権者の権利利益に直接、個別具体的に影響を及ぼす「具体的行政行為」にあたりと判断しており、これは、中国の行政法においては、大きな意義がある新しい具体的行政行為に関する判断アプローチを開いた判決である。なぜなら、具体的行政行為に当たるか否かについて、その行為による実質的な権利利益の侵害の個別具体的な態様と程度を、具体的行政行為性の判断基準にしているからである。また、公民の権利利益を直接個別具体的に侵害する場合には、行政機関の内部行為についても、これを「具体的行政行為」と解し、行政復議の対象として救済できると判断する裁判例も登場している。この判断も、中国では大きな意義をもつ新しいアプローチである。これまで、その行為形式としては抽象的行政行為とされていた行政活動について、裁判例は、具体的な事件の審理を通して、個別具体的に公民の権利利益を侵害しているという具体的行政行為性をそこにみだしており、これは、行政復議制度について、行政監督目的を維持しつつも、個別具体的な権利利益の保護を目的とする制度へと転換しつつあることを、そこに見出すことができるのである。

さらに、これまでは具体的行政行為ではないため行政訴訟では直接争うことができないとされてきた行政上の契約についても、まず、上級行政機関の監督権行使を求めて、この指揮監督権の不行使という権限不行使を「法定職責」に関する不作為という「具体的行政行為」にあたるものであると解して、これを訴える行政訴訟を認める裁判例が登場している。ここにも、契約が公民の権利利益を侵害しているという点に注目して、監督権不行使という不作為を争うという方法を用いて、この契約を争うことで、行政復議の対象を拡大させているのである。

中国の歴史をみると、行政の監督権行使が、行政の適法性コントロールにおけるきわめて重要な仕組みであると考えられてきた。そして、今日もそのように考えられているという点に注目するならば、これらの裁判例のように、形式的には、行政監督権の行使を求めるものではあるが、実質的には、権利利益の保護という内容をこの監督権行使という形式のなかに充てんして、公民の権利利益を救済することをめざすというコントロール手法は、もちろん中国が実際の法実践のなかであみだした独特のもの

ではあるとはいえ、今日の中国にふさわしい一つの権利利益保護機能の発展を、そこにみいだすことができる。すなわち、中国独特の行政監督の仕組みのなかに、権利利益の保護という新たな普遍的な機能が生まれているのである。

このように、中国の行政訴訟および行政復議制度における具体的行政行為に関する近時の拡大傾向は、法律に列記されていない具体的行政行為、そして、本来具体的行政行為にはあたらない行政契約や事実行為について、形式的には行政監督権限の行使を通じて、内容的には権利保護を図るというアプローチを採用し、監督権の不行使（不作為）を争うという方法を用いることで、結果的に、具体的行政行為性の拡大を図っている。このような中国の具体的行政行為の拡大論には、行政の行為形式を重視する思考から、行政の相手方である公民の権利利益について個別具体的な判断を行うことを通して、公民の訴えの利益を重視するという思考への転換があり、ここに、今日の中国が、権利保護という目的を達成するための行政訴訟法および行政復議法を新たに構築しようとしている姿をみいだすことができるのである。この点では、近時の日本における処分性拡大論と共通の思考も、中国にみいだすことができる。

第五章では、次のことを明らかにした。

中国の行政復議制度における聴聞制度および行政復議委員会制度の導入についても、行政復議制度が行政監督を目的とするものから、公民の権利保護を目的とするものへと制度変化する徴候をしめすシンボルとして、これらを位置づけることができる。

第一に、聴聞制度は、近時の中国では、公民の権利保護にとって公正で実効性のある制度として重要な役割を果たす制度として期待され、行政復議の新しい審理手続として注目されている。特に、二〇〇四年に国務院が公布した「全面的に法による行政を推進する実施要綱」に基づいて、黒龍江、海南、雲南等の省および税関、国土、環境保護などの行政部門において、行政復議の審理方式が改革され、公開審理、聴聞などの方式を用いて行政復議事件は審理されるようになったことは、画期的な改革である。

また、中国の裁判例も、この聴聞制度について、公民の権利保護のための制度として、どこまでこれを法的に要求すべきかという問題に関して具体的な実際の事案に即して、積極的な判断を行っており、この改革をあと押ししている。ある裁判例は、土地使用权という公民の重要な権利に関して、地方法令に聴聞が規定されている場合、行政機関による聴聞の告知義務違反が具体的行政行為の実体的法効果の取消事由となると判断しており、公民の重要な権利に関わる場合、積極的に適正手続の法的意義を認め、手続違法が実体違法を導くことを判示している。また、別の裁判例は、行政復議聴聞制度が法令に明文の規定をもたない場合であっても、家屋所有権という公民の重要な権利に関わる行政復議の審査を行う際には、正当な手続に基づき、利害関係を有する第三者に通知して意見を聞くべきであると判示したのであった。この判決の考



え方は、後に、行政復議実施条例のなかに、行政復議聴聞制度が正式に盛り込まれるきっかけとなったといわれるほどのものである。

適正手続に関するこれらの裁判例がとる共通のアプローチは、公民の重要な権利利益を侵害する具体的行政行為を行うに際しては、法律の明文の規定の有無にかかわらず、憲法上の要請として、告知・聴聞等を内容とする適正手続が取られなければならないと考えていることである。すなわち、土地所有権・家屋所有権のような公民の重要な権利に関する審理に際して、裁判例は、これらの重要な公民の権利利益に関する審査が、告知・聴聞等、適正手続をとることを求め、当該手続を怠るときは、手続違法にとどまらず、当該具体的行政行為の取消原因たる実体的な瑕疵を有すると判断したのである。この手続違法が実体違法を導くアプローチは、法院が、行政に対する監督権を用いて、適正手続保障の観点から行政手続をコントロールすることを通して、結果として公民の権利保護を実現することをめざすものとなっている。このアプローチに注目するとき、ここにも、監督の仕組みを用いて、公民の権利保護の実現をはかるという中国特有の権利保護のためのコントロールの発展をみることができるのである。

行政復議法実施条例は、行政組織の面においても、第三者機関である行政復議委員会制度を試行的に導入している。現在、中国の行政復議委員会は、部門または地方政府に設置されているが、第三者機関として一定の独立性、専門性をもち、外部の専門家が加わって判断することによって、行政復議事件を解決しており、ここでも、一般行政部門自身が閉ざされた手続で行うという行政監督の目的をはたしてきた行政復議機関について、ある程度の独立性と専門性を有し、公民の権利保護にとって公正で中立的な第三者機関としての行政復議機関へと制度変化する姿を、そこに、みることができるのである。

最後に、つぎの結論を述べることで、本稿の「おわり」とした。

中国における行政復議制度の改革は、本稿が明らかにしたように、旧い行政監督の目的につかえるものから、新しい権利保護の目的につかえるものへと漸進的に移行させることをめざしている。この改革の方向は、二〇一四年一月に改正された中国の新しい行政訴訟法がめざす方向でもある。これらの改革のなかにあつて、本稿が明らかにした近時の裁判例が採用する中国特有のコントロールのアプローチ、すなわち、行政監督の形式を用いた公民の権利保護の実現をはかるというアプローチは、今後、ますますその適用事例を拡大すること、そして、その理論を精緻化することが期待されている。

そこで、本稿が行政復議制度について明らかにした、行政監督を目的とする制度から公民の権利保護を目的とする制度への展開、それをいっそう促す中国特有の裁判実務の展開という視角から、この行政復議制度の変化・展開と同様の改革の軌道のなか

に今日ある中国の行政訴訟制度についても、その法整備の歴史、理論の展開、そして、改革を支え促す裁判例を検討することは、筆者の次の課題となる。

その際、本稿が明らかにしたように、今日の中国では、ようやく、法制度の整備、法理論の展開、そして、裁判実務の集積とコントロール手法の生成・発展という三つの要素が揃いはじめており、これらの三要素が構成する新しい中国行政法が、行政復議法領域に登場し、展開し始めている。次の検討領域である行政訴訟法領域においても、筆者は、この新しい中国行政法の姿を明らかにしていくことになる。