

第2章 中国における行政の裁判的統制

著者	周 作彩
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	165
雑誌名	中国の開発と法
ページ	49-70
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014424

第 2 章

中国における行政の裁判的統制

I 人治から法治へ

1. 旧政治体制の特徴

1978年12月の中国共産党第11期中央委員会第3回総会（第11期3中総）を一つの転換点として、それまでの政治体制の特徴を大雑把に捉えていうならば、高度の集権体制と人治主義（人の支配）との2点が挙げられよう。その集権体制は、国民を種々さまざまな「単位」または「組織」の下に統轄し、それらの「単位」や「組織」を相応の国家機関に従属せしめ、国家機関をさらに共産党の支配下に置くという、他国には類をみない権威的なものであった。党ないし国による管理・統制は、国民経済の運営のみにとどまらず、国民生活の隅々にまで浸透していた。国民は国家機関から特権ないし恩恵を受けることはあっても、そのような絶対的権力からの自由・権利を享受することは、ほとんど不可能であった。

このような政治体制の下では、国家対個人の一般統治関係がすべて行政的従属関係となり、近代的な意味での法律の成立する余地がなく、政策、ひいては指導者個人の命令や言論が人々の行動を規律する最高の準則として跳梁してきた。即ち、中国では、建国以来の30有余年の間、法治主義の原理がこ

とごとく否定され、いわゆる「按政策辦事」、つまり政策により事を辨ずるという原則が妥当していたのである。この「按政策辦事」の原則の下で、行政機関の違法または不当な行政管理活動により生じた行政上の争いは、党と国の政策に従って内部規律違反事件として処理され、公務員の行為が犯罪にあたる場合を除いては、裁判による解決に付されることはなかった。国民は、行政機関の処理に不服があっても、個人の権利救済のための行政訴訟を提起することが許されず、恩恵を施す行政の組織系統を通じて上級機関に苦情を申し立てるほかはなかった⁽¹⁾。

しかし、周知のように、過度の権力集中および人治主義を特徴とするこれまでの政治体制の行きつくところは、「文化大革命」のような内乱、およびその結果としての長期間にわたる社会的、経済的停滞であった。

2. 法治主義の形成

そこで、文革期における法ニヒリズムの蔓延およびそれに伴う法秩序の崩壊に対する深刻な反省のうえに立って、中国共産党は、1978年の第11期3中総において経済建設を中心とする近代化路線への転換を宣言するとともに、その保障としての「民主と法制」の強化の方針を打ち出した。それ以来、国家機構の再建に必要な各組織法や刑法、刑事訴訟法および各種経済法規の制定にみられるように、法律の制定、法制度の整備が急ピッチで進められることになった。それは、経済の再建には、とりもなおさず法秩序の回復、完備した法制度の構築が当面の課題とされたからにほかならない。この意味で、転換の初期における「法制」の強化は、未だ国民の権利保障を目的とする近代的法治主義の確立には及ばず、せいぜいその前提条件の一つである実定法規範・制度の整備を意味するにとどまらざるをえなかった⁽²⁾。

ところが、経済体制改革の進展に伴い、経済の自由化が大きく促進され、農村ではいち早く家庭請負経営責任制が普及し、郷鎮企業が発展し、都市部では1984年の「経済体制改革に関する中共中央の決定」を機に、私的所有⁽³⁾

を含めた多種多様な所有形態、企業の自主経営権が認められることになった。こうした経済体制改革の成果を受けて、また商品＝市場経済のさらなる発展に法的基礎を提供するために、経済契約法、特許法、相続法、婚姻法など単行の民事法および民事訴訟法（試行）の立法化に次いで、1986年には、民法全般にわたる基本的問題を規定した民法通則が制定された。これによって企業など経済活動の実体に法的主体性が付与され、かかる法的主体に帰属すべき権利義務が比較的体系的に定められるにいたった。民事法律関係の主体は、公民（自然人）と法人とに分けられるが、公民の特殊な組織形態として個人工商業者、農村請負経営者および個人組合が認められ、法人には企業法人と国家機関、事業体および社会团体法人が含まれるとされた。また、民事上の権利については、経済体制改革が進行中であるため、権利の実体的内容にはなお不確定の要素が含まれているとはいえ、財産所有権および財産所有権と関係のある財産権（使用・収益権、企業経営または請負経営権など）、債権、知的財産権（著作権、特許権、商標権、発見権および発明権）および人身権（生命健康権、氏名権、名称権、肖像権、名誉権、荣誉権、婚姻自主権）が体系的に定められた。このことは、従来は行政組織の一環たるにすぎなかった「単位」およびその構成員である個人が、漸く権利能力を具えた法の主体として登場してきたことを示しているといえよう。

このような民事権利の確立およびその裁判による保障が、私人相互間のみならず、人身権・財産権などの国家権力（とりわけ行政権力）からの独立、自由化の傾向を促進せしめたことはいうまでもない。なぜならば、商品＝市場経済を確立し、商品の生産および交換が円滑に行われるためには、財産に対する排他的な支配およびその主体の人格の独立ないし自由が、私人相互間の関係において保障されているのみならず、国家権力による恣意的な支配や干渉をも受けないということが、必要不可欠の前提条件であると考えられるからである。商品＝市場経済の発展およびそれに適応した社会関係や社会意識の生成は、法治主義の形成にとって強固な経済的、社会的および文化的基盤をなすといわれる所以である⁽⁴⁾。

かくして、商品＝市場経済の導入を軸とする経済体制改革の進展につれて、中国でもようやく法治行政の原理が重視されるようになり、そして行政の法適合性を確保するために、違法な行政行為について人民法院への出訴を認める行政法規が多数制定され、行政訴訟が認められるにいたった。なかでも、特に民法通則採択公布（1986年4月12日）後の1986年9月5日に公布された治安管理处罰条例が、社会の秩序と公共の安全を維持するための法的手段として多用され、かつ、国民の身体および財産に直接侵害を及ぼす危険性のある治安管理处罰について行政訴訟を認めた（同条例第39条）ことは、法治行政の原理の確立にとって大きな一歩を踏み出したものと受け止められた。これを機縁として、86年末以降、各級人民法院には相次いで行政事件を管轄する行政裁判廷が設置され、行政事件の提起件数も急増した⁽⁵⁾。

3. 行政訴訟法の制定

このような経済改革の進展、行政訴訟の活発化を背景に、統一的な行政訴訟法の制定が各方面から求められた。そこで、1986年10月、全人代法律委員会のもとに行政立法研究小組が設置され、行政訴訟法案の起草作業が進められることになった。そして、87年10月には、第13回共産党全国代表大会において、「高度の民主、健全な法制」の確立を目標とする政治体制改革の一環として、行政訴訟法制定の方針が決定された。これを受けて、全人代常務委員会法制工作委员会は、上記行政立法研究小組により作成された行政訴訟法試案をもとに、88年7月、行政訴訟法（徵求意見稿）を作成し、広く各級法院、行政機関、社会团体、法律専門家などの意見を徴し、検討・修正を加えた後、行政訴訟法（草案）を作成した。同草案は、全人民の討議に付され、寄せられた意見に基づき、さらに多くの修正を経た後、89年4月4日第7期全国人民代表大会第2回会議において可決、成立し、90年10月1日から施行された⁽⁶⁾。

II 行政訴訟と合法性の司法審査

1. 行政訴訟の特殊性

行政上の紛争に関する裁判は、これを行政訴訟と名づけるかどうかは別として、行政権の行使として行われた行政機関の行為の適否を裁判所が審理判断する作用であるから、まったく平等な私人相互間の権利義務関係の紛争を解決する民事訴訟や犯罪を認定し刑罰を科する刑事訴訟に比べ、多かれ少なかれ特殊な性格をもっている、ということが一応可能であろう。ただ、どういふところに、またどれだけ、これに特殊性を認め、特別の訴訟手続を課するかはすぐれて立法政策の問題であり、制度の形成の仕方やその具体的な形態は各国の法体制およびそのよって立つ社会的、歴史・文化的基盤の相違によってかなり異なっている。

ごく大まかにいえば、フランスをはじめとする大陸法系の諸国では、伝統的に存在した統一的・集権的な行政権を前提として、一般私法とは異なった行政に特殊固有な法＝行政法が形成され、そして行政権の自律性を保障するために、その行政法は司法権によってではなく、行政権自身の手によって運用され、それにより生じた行政上の紛争も司法裁判所とは別系統の行政裁判所によって審理裁判されてきたのである。かくして成立した行政裁判制度は、当初は司法権に対する行政権の独立の保障という政治的要請に端を發したものであるが、その後の展開において行政の政策的判断と専門技術的知識経験の必要性にその存在意義が認められてきたのである。

これに対し、英米法系の諸国においては、従来、徹底した法の支配の原則のもとに、公法と私法、行政事件と民事事件との明確な区別がなく、およそ「法律上の争訟」であるかぎり、すべて通常の法（コモン・ロー）と通常裁判所の裁判に服するのを原則とし、特殊の行政争訟制度の發達をみることはな

かった。ところが、自由放任主義を基調とする司法国家形態によっては、19世紀末葉から20世紀にかけて新しく発生した社会的経済的問題に対処することが困難となり、従来の司法手続による解決方法に代わって行政手続による解決方法がとられることとなった。そうして、かかる行政過程の統制については、統一的な行政訴訟法を制定するにはいたらなかったものの、直接司法審査制が発達するに伴い、部分的ながら、特殊の訴訟形態が形成されてきたことを、われわれはここにもみることができるのである。

中国では、行政訴訟法が公布施行されるまでは、行政事件についても、民事訴訟法（試行）（1982年3月8日）が適用されていた。即ち、同法第3条第2項により、「法律により人民法院が審理すると規定されている行政事件については、この法律の規定を適用する」とされ、行政事件は、形式上民事事件として民事訴訟手続に従って審理裁判されていたのである。しかし、これは、司法国家的な一元的救済制度を目指したのではなく、行政訴訟の出訴事項が極端に制限されていた状況のもとで、付随的、暫定的に定められたものというべきである。それゆえ、出訴事項の拡大、訴訟件数の増加に伴い、立法および司法機関は、行政訴訟について全面的に民事訴訟法を適用することが、行政事件の特質に鑑み、困難かつ不相当であると認め、民事訴訟法の原則的適用を認めつつも、法令または司法解釈によりこれをある程度修正し、特則を設けざるをえなかった⁽⁷⁾。また、学者の間でも、民事訴訟法の適用に対して、多くの疑問が出され、行政訴訟は民事訴訟とは本質的に異なるものであり、したがって、民事訴訟法とは独立別個の行政訴訟法を早急に制定すべきであるとの主張が有力であった⁽⁸⁾。

そこで、出訴事項をさらに拡大し、訴訟手続の不統一を解消するため、過去数年間にわたる人民法院の行政事件審理の経験を総括し、さらに諸外国の行政訴訟制度の有益な内容を参考にして、現行の行政訴訟法（以下、行訴法と略記する）が制定施行されたわけである。同法は、具体的な行政訴訟手続の整備充実をはかるとともに、行政訴訟の特殊性を考慮して、特に行政訴訟に特有の原則や制度を定めている。その主要なものを挙げると、次のとおりで

ある。

(1) 行政訴訟の目的と基本原則

行訴法は、その第1条において、「人民法院が正確、迅速に行政事件を審理することを保証し、公民、法人およびその他の組織の合法的権利利益を保護し、行政機関が法により行政権を行使するよう擁護し、かつ、監督するため、憲法に基づき、この法律を制定する」と定めて、本法の立法目的を明らかにしている。これによると、訴訟手続を定める行政訴訟法の本来の目的である正確・迅速な審理の保証を別とすれば、行政訴訟の目的または存在意義は、公民、法人またはその他の組織（以下、公民等という）の合法的権利利益の保護と行政権の擁護、監督との2点に認められるということになる。即ち、行政訴訟は、一方において公民等の主観的な権利利益を保護するとともに、他方では行政法規の適用の客観的な適正を保障し、行政法秩序を維持するという意義をも有するのである。

総則においてその法律全体を指導する役割を有すべき基本原則を定めるのが中国の立法スタイルであるが、行訴法も、それに従い、第3条から第10条まで行政訴訟に適用すべき基本原則を規定している。そのなかで、すべての裁判活動に共通するところの、裁判の独立（第3条）、「事実を根拠とし、法律に準拠する」原則（第4条）、当事者の地位の平等（第7条）、人民検察院による法律監督（第10条）などの一般原則ならびに合議、回避、公開裁判および二審終審の基本的な制度（第6条）のほか、行政訴訟に特有の原則として、「人民法院は、行政事件の審理にあたり、具体的行政行為が合法であるか否かについて審査を行う」（第5条）とする、いわゆる合法性審査の原則が定められている（詳しくは後述参照）。

他方、民事訴訟に特有の原則ともいうべき処分原則（1991年4月9日公布施行の民事訴訟法第13条）や調解（調停）原則（同第9条）⁽⁹⁾は、行政事件の審理にあたっては、適用されないものとされている⁽¹⁰⁾。

(2) 行政再審査の前置

行政訴訟を提起するためには、民事訴訟法には見られない、法律の定める

行政再審査の前置および出訴期間の要件を充たさなければならない。行政訴訟と再審査請求との関係については、行訴法第37条は、法律、法規に別に定めがある場合を除いては、「公民、法人またはその他の組織は、まず一級上の行政機関または法律、法規の規定する行政機関に再審査（原語：復議）を申請し、再審査に不服がある場合に、再び人民法院に訴訟を提起することができ、直接人民法院に訴訟を提起することもできる」と定めて、一応、公民等の自由選択に委ねている。しかし、実際には、個別法において再審査前置が義務づけられている場合が非常に多く、今後の立法もこの傾向にあるものと思われる。

(3) 出訴期間

出訴期間は、再審査決定に不服がある場合と直接訴訟を提起する場合とに分けて定められている。再審査決定に不服がある場合には、申請人は、再審査決定書を収受した日から15日以内に人民法院に訴訟を提起することができるが、再審査機関が法の定める再審査期間（原則として2カ月。第38条第1項）を経過しても決定をしないときは、その期間満了の日から15日以内に提訴することができる（同条第2項）。直接人民法院に訴訟を提起する場合には、出訴期間は、原則として具体的行政行為がなされたことを知った日から3カ月である（第39条）。

(4) 執行不停止

行政管理活動の公共性、連続性という特質から、行訴法第44条は、「訴訟期間は、具体的行政行為の執行を停止しない」と執行の不停止を原則としている。例外として、次の場合には執行停止をする（同条但し書）。即ち、①被告が執行を停止する必要があると認めるとき、②原告が執行停止を申請し、人民法院が、当該具体的行政行為の執行が回復しがたい損失をもたらすおそれがあり、かつ、執行停止が社会公共の利益を害しないと認め、執行停止の裁定をしたとき、③法律、法規により執行を停止すると規定するとき、である。

(5) 拳証責任

民事訴訟では、権利関係の発生、変更、消滅等の法律効果を主張する者が要件事実の挙証責任を負うのが一般的である⁽¹¹⁾が、行政訴訟では、弱い立場にある原告の防御権を保護し、当事者の地位の実質的平等をはかるため、「被告は、その具体的行政行為についての挙証責任を負担し、具体的行政行為をなすための証拠およびその根拠とする規範的文書を提示しなければならない」(第32条)と被告側の挙証責任が明定され、かつ、「被告自らは、訴訟の過程において、原告および証人に対して証拠を収集することができない」(第33条)旨定められている。

以上、要するに、行政訴訟は、単に当事者間の紛争の解決や当事者の合法的権利利益の保護・救済に尽きるものではなく、違法行政を是正し、行政の合法性・法的安定性を保障しようとする行政統制の目的をも有するために、裁判権と行政権との関係を考慮せざるをえず、したがって、当然、平等な権利主体間の紛争の解決と利害の調整を目的とする民事訴訟と異なった取扱いを受けなければならないということである。なかでも、いわゆる合法性審査の原則が、行政訴訟の本質を集約的に具現したものであるといわれる。そこで、以下では、この原則について多少詳述することにする。

2. 行政の合法性の司法審査

(1) 合法性審査の原則の由来

中国における行政訴訟の歴史は浅く、したがって、その本質の理論的解明が不十分であることはいうまでもない。行訴法の立法過程では、行政訴訟の性格を明確化し、行政訴訟の各段階を通じて指導的意義を有する基本原則をどのように規定すべきかをめぐって、種々の見解があった⁽¹²⁾が、合法性の審査を挙げるものはなかった。また、立法過程におけるいくつかの草案にもそれが規定されていず、本法採択直前の草案に突如として挿入されたもののように感じられる。しかし、実務のうえでは、当初より、行政事件の裁判を人民法院による行政行為の合法性の審査として捉えていたようである。

そのことは、最初は1985年11月6日最高人民法院の発した「人民法院が経済行政事件の審理にあたって調解を行うべきでないことに関する通知」⁽¹³⁾において示されていた。即ち、最高人民法院は、同通知において、行政裁判の実質が人民法院による行政処罰およびその他の行政処理決定の合法性の審査にあるとしたうえで、行政事件の審理にあたっては当事者の自由意思に基づく調解（調停）を行うべきでないと宣言したのである⁽¹⁴⁾。

また、治安管理処罰条例の公布（1986年9月5日）に伴い、86年10月24日に最高人民法院が発布した「人民法院による治安行政事件の審理をめぐる法律の具体的適用の若干問題に関する暫定規定」⁽¹⁵⁾においても、合法性の審査が言及されていた。同暫定規定は、治安行政事件訴訟の管轄、当事者、裁判組織、審理期間、審級、裁定などにつきいくつかの特例を定めたものであるが、そのなかで、治安行政事件の裁定に関して、「人民法院は、公安機関の再審査裁決（原語：後一次裁決）が事実合致しているか否か、および合法的であるか否かについてのみ審査を行い、法に基づき維持または取消しの裁定を下す」旨定めていた。これによると、治安行政事件においては、①審査の対象は上級公安機関の再審査裁決であること（行政再審査の前置）、②審査の範囲は公安機関の裁決の合法性に限定され、したがって人民法院は公安機関の裁決を変更してはならず、これを取り消すことができるにとどまること（経済行政事件においては変更判決が認められていたことに注意）、および、③人民法院の判断は裁定という形式で下されること、が注目されることである。

こうした規定の法的根拠が何であるかは必ずしも明らかではないが、一審終審の規定（同暫定規定の二）と併せ考えると、おそらく、治安行政事件に関する人民法院の判断を民事・刑事訴訟における上訴審の原判決維持または破棄の裁定（民事訴訟法第153条第1項第3、4号、刑事訴訟法第136条第1、3号参照）に類比して定められたものではないかと推測される。つまり、治安行政事件の裁判は、平等な当事者間の実体的権利義務関係を対象として行われるのではなく、上級公安機関の再審査裁決（一審相当）の合法性を審査し、確認するものであるから、実体的権利問題について判断を下す場合に用いられ

る判決ではなく、上下審級間の手続問題について行われる裁定という形式を適用すべきだというわけである。

このように、最高人民法院は、調解原則の適用および司法変更権の有無との関連において、間接的ながら、行政（事件）裁判の実質が司法審査にあることを明らかにしたのである。これを受けて、行訴法は、さらに一步進んで、「人民法院は、行政事件の審理にあたり、具体的行政行為が合法であるか否かについて審査を行う」（第5条）旨を明定し、具体的行政行為の合法性審査を行政訴訟の基本原則として掲げたのである。これは、行政の合法性の担保手段としての行政裁判の性格をより明確にするとともに、調解の排除、司法変更権の制限、さらには執行不停止や被告の挙証責任、行政再審査の前置など行政訴訟に特有の個別的な制度や原則を根拠づけ、本法に具体的な定めのない問題が生じた場合には、かかる問題の解決に解釈の指針を与えようという趣旨に出たものであると思われる。

（2）審査の対象

具体的行政行為の合法性の審査とは、具体的行政行為（不作為を含む）が法律に適合して行われたかどうかを人民法院が審査し、その結果に応じて判決をするということである。これにより、一方では行政事件に対する人民法院の審査権が明示され、他方ではその審査の範囲と程度も画定されることになる。即ち、法律の規定する行政事件については、人民法院はこれを受理し、審理裁判する最終的権限を有するが、人民法院の審査は、具体的行政行為の合法性の審査に限られ、行政機関が裁量権の範囲内でした行為の当否については、その審査は及ばないということである。

「具体的行政行為」とは、「抽象的行政行為」（行政機関が行政法規、規則など一般的拘束力を有する規範的文書を制定する行為）に対する語で、行政機関が特定の人または事件につき、一方的に行う直接の法律効果を生ずる行為をいい、日本法にいう行政処分に相当する。少し敷衍すると、以下の特徴を挙げることができる。①行政機関の行為。行政機関以外の機関または公民による行為は、行政行為ではなく、したがって行政訴訟の対象とはならない。ただ

し、法律、法規の授權、または行政機関の委託を受けた組織または個人⁽¹⁶⁾の行為は、行政行為とみなされ、行政訴訟の対象となる（行訴法第25条第4項参照）。②特定の人または事件を対象とする行為。したがって、行政機関が行政法規、規則など一般的拘束力を有する規範的文書を制定する行為、即ち抽象的行政行為は、司法審査の対象とはならない。③行政機関により公権力（行政権）の行使として一方的になされる行為。公権力の行使とは、行政機関が一方的に事実を認定し、法律、行政法規を解釈適用して行為をするということである。したがって、行政機関の行為であっても、一方性に欠ける民事行為は、民事訴訟の原因たりうるが、行政訴訟の対象とはなりえない。④直接の法律効果を生ずる行為。即ち、その行為によって、行政上の法律関係の発生、変更、消滅が法律上認められているものである。

(3) 審査の基準

人民法院は、行政事件の審理において、何を基準に具体的行政行為の適法、違法を判断するのであろうか。行訴法第54条の規定によれば、人民法院は、次の各項目を基準に、具体的行政行為が合法的になされたか否かを判断し、それに対応した判決を下す。即ち、①主要な証拠が充分であったかどうか、②法律、法規の適用が誤っていないか、③法定の手續に違反していないか、④職権を踰越したか否か、⑤職権を濫用したかどうか、⑥法定の職責を怠ったかどうか、⑦行政処罰が著しく公正を失するものであったかどうか、である。人民法院は、これに基づいて具体的行政行為の合法性を審査判断し、それぞれの状況に応じて維持判決、取消または部分的取消判決、義務づけ判決、職責履行判決、変更判決をすることができるのである。

(4) 審査の準拠法

行訴法第52条により、人民法院は、行政事件の審理を通して、具体的行政行為の合法性を審査するときは、法律、行政法規、地方的法規を準拠とする。地方的法規は、当該行政区域内に発生する行政事件に適用する。また、民族自治地方における行政事件の審理にあたっては、同時に、当該民族自治地方の自治条例および単行条例を準拠とする。

しかし、國務院各部・委員会が制定発布する規則（憲法第90条第2項）、省・自治区・直轄市、省・自治区の人民政府所在地の市、國務院の承認を経た比較的大きな市（重慶市、大連市、常州市等13の市）の人民政府が制定発布する規則（地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法第51条第1号）については、これを参照するにとどまる。ここに「参照」とは、法律、行政法規の規定に適合する規則は、人民法院がこれを参考にして行政事件を審理することはできるが、判決の根拠規定として判決文に引用したりすることはできないことを意味すると解される⁽¹⁷⁾。また、人民法院が規則を参照して行政事件の審理にあたる過程で、規則相互間に不一致があると認めるときは、最高人民法院に報告し、最高人民法院が國務院に送付して、解釈、裁決を求めることとされている（行訴法第53条）。

國務院各部・委員会および地方各級政府が制定発布する規則が裁判の基準となるか否かについては、行訴法の立法過程において、大きな論争があった。國務院各部・委員会および地方各級政府の規則制定権は憲法および地方組織法上認められているから、規則は、法律に抵触しないかぎり、法律上の拘束力を有し、裁判の基準となると解すべきであろう⁽¹⁸⁾。しかし、法律の授權なくして処罰および強制措置が規定されていたり、規則相互間に矛盾があるなど、規則に多くの問題が含まれているのも事実であり、これを無条件に裁判の基準とすることは確かに問題である⁽¹⁹⁾。現行法の規定は、いわば人民法院に規則の違憲違法審査権が認められない⁽²⁰⁾がゆえの苦肉の策といえよう。

III 行政事件に関する人民法院の権限

1. 総説

現行中国憲法は、「中華人民共和國人民法院は、国家の裁判機関である」

(第123条)と規定するが、裁判権そのものの範囲内容については言及していない。そこで、人民法院の行使する裁判権は、そもそもいかなる事件または人に及ぶかが問題となる。人民法院組織法(1979年)第3条は、人民法院の任務として、「刑事事件および民事事件の裁判を行う」ことを明記しているから、問題は、行政事件の裁判が人民法院の裁判権の固有の範囲に属するものかどうかにかかっている。

憲法第5条は、「すべての国家機関、武装力、政党、社会团体および企業・事業体は、憲法および法律を遵守しなければならない。憲法および法律に違反する一切の行為は、その責任を追及されなければならない」(第3項)、「いかなる組織または個人も、憲法および法律を超越する特権を有することはできない」(第4項)と定めている。これにより、行政はすべて憲法および法律に基づいて行われなければならない、憲法および法律に違反する行政行為は、法律上効力を生じないものとしてその責任を追及されなければならない。

「憲法を解釈し」、「憲法の実施を監督する」権限が全国人民代表大会およびその常務委員会に付与されている(憲法第62条第2号、第67条第1号)から、憲法秩序の維持機能は、最終的には全人代およびその常務委員会が担うことになる。しかし、このことは、具体的な事件の裁判による人民法院の法秩序維持の機能を否定するものではないというべきであろう。人民法院組織法は、行政事件の裁判を明記こそしなかったものの、その裁判活動を通じて、公民の権利の保護とともに「社会主義の法秩序」の守護を人民法院の任務として定めている(第3条)。

また、憲法第5条第1項には、「国家は、社会主義的法制の統一と尊厳を擁護する」とする、「法制の統一」の原則が定められている。この「法制の統一」の原則とは、司法面に即していえば、司法権行使の統一、法適用の統一および司法制度の統一を意味すると解されている⁽²¹⁾。したがって、この「法制の統一」の原則のもとでは、人民法院の組織体系の問題(行政事件を専門的に管轄する行政法院が存在するかどうか)とはかかわりなく、裁判権は、最高人民法院を頂点とする人民法院によってのみ行使することができ、かつ、

一切の法律上の争訟に及ぶべきはずである。

しかし、だからといって、人民法院は、行政機関のすべての行為のいかなる側面についても審査できるというわけではない。行政事件に関する人民法院の権限には、制度上、立法政策上および事実上の種々の理由により一定の限界が存することはいうまでもない。

まず、政治体制や裁判制度に基づく限界が考えられる。裁判の性質に基づくものとして、例えば具体的事件性を欠くものや高度に政治的な「国家行為」または「統治行為」が人民法院の審理の対象とならないことは、日本などにおける同じであるが、いわゆる民主集中の原則に基づく人民代表大会制のもとでは、人民法院は、具体的事件の審理につき、その前提問題としても、行政法規（抽象的行政行為）の違法を審査することができず、また、具体的行政行為の審査にあたっては、合法性審査の域を越えて裁量の範囲内でなされた行為の不当性を審査したり、行政機関に代わって行政処分をしたりすることが許されないと解される。しかし、中国では、日本と異なり、人民法院が行政機関に対して新たな行政行為をするよう義務づける判決、一定の期間内に法定の職責を履行すべき旨の判決および行政処罰が著しく公正を失する時の変更判決をしても、行政権に対する侵害とはならないとされている。

次に、立法政策に基づく限界がある。後述のように、行訴法は、行政事件の受理範囲の規定の仕方について依然として列記主義を採っており、人民法院への出訴事項を政策的に制限している。

さらに、事実上の限界が考慮されなければならない。つまり、人民法院による裁判権の行使は、立法（行政実体法）の不備⁽²²⁾、人民法院の負担能力（裁判員の人数、業務資質、法院の財力）などにより、現実には一定の制約をこうむらざるをえない。

2. 行政事件の受理範囲

中華人民共和国建国以来長期間にわたり、公民が国家を訴えることは許さ

れていなかった。行政事件について人民法院への出訴を個別法により認めただのは1979年以降のことであり、しかも、人民法院に訴えることのできる行政行為の種類は、主として行政処罰行為などごく少数のものに限られていた⁽²³⁾。

このため、行政事件の受理範囲を拡大することが、行訴法制定の主たる目的の一つであった。しかし、受理範囲をどこまで拡大し、また、これをどのように定めるべきかについては、意見の分かれるところであった⁽²⁴⁾。

行訴法は、結局、次の3原則にのっとり、行政事件の受理範囲は漸次拡大していくべきであるとする多数意見を採用した。即ち、①憲法および13期党大会の趣旨に従い、公民等の合法的権利利益を保障するうえで、適切に人民法院の行政事件受理範囲を拡大すること、②裁判権と行政権との関係を正しく処理し、人民法院は、法により行政事件を審理しなければならないが、行政機関による効率的な行政管理を保障するため、法律、法規の定める範囲内における行政機関の行政行為に干渉してはならず、行政機関に代わって行政権を行使してはならないこと、③行政法が整備されていないこと、人民法院行政裁判廷が完全に整っていないこと、および新しい制度への順応力、意識変革の問題の存すること等のわが国の現実を考慮すれば、受理範囲が広すぎるのは好ましくなく、行政訴訟制度を根づかせるため、将来に向かって漸次拡大していくべきこと、である⁽²⁵⁾。

行訴法第11条が列举する行政事件の受理範囲は、他の法律、法規により訴訟を提起することができると規定される行政事件のほか(第2項)、①拘留、過料、免許および許可証の取消し、生産営業の停止、財物の没収等の行政処罰を不服とする事件、②人身の自由を制限し、または財産を封印し、差し押さえ、凍結する等の行政強制措置を不服とする事件、③行政機関により法律の定める自主経営権を侵犯されたとする事件、④法定の条件に適合し、行政機関に許可証および免許の発給を申請したにもかかわらず、行政機関が発給を拒否し、または回答しない事件、⑤行政機関に対して人身権、財産権を保護すべき法定の責務の履行を申請したにもかかわらず、行政機関が履行を拒

否し、または回答しない事件、⑥行政機関が法の定める弔慰金の給付を怠ったとする事件、⑦行政機関による義務履行の要求が違法であるとする事件、⑧その他行政機関により人身権、財産権を侵犯されたとする事件、の8項目に及んでいる(第1項)。行訴法制定前に比べると、受理範囲が大幅に拡大されていることが看取される。なかでも、特に人身権、財産権の侵害に関するすべての事件、許認可行政における拒否処分または不作為および法定の責務の不履行について人民法院への出訴を認めたことが注目される。

なお、人民法院は、①国防、外交等の国家行為、②行政法規、規則または行政機関が制定し、発布する一般的拘束力を有する決定、命令、③行政機関が行政機関の職員に対してなす賞罰、任免等の決定、④法律の規定により行政機関の最終的裁決に委ねられる具体的行政行為、について提起される訴訟は受理しないとされている(行訴法第12条)。これらの行為はいずれも、制度上、人民法院の審査の対象とするに適しない性質の行為であるといえよう。

しかし、受理範囲に関する行訴法の規定には、憲法との関係で重大な問題が含まれていることを指摘しておかなければならない。ここでは、次の二つの点を挙げておくにとどめる。

第1は、受理範囲を定めるにあたって、受理範囲の拡大は憲法の要請するところであるとしながらも、憲法の解釈によることなく、種々の立法政策上の理由により受理範囲を制限しようとする思考が働いていることである。受理範囲拡大の根拠とされたのは、「中華人民共和国公民は、……いかなる国家機関およびその職員の違法行為または職務怠慢に対しても、関係国家機関に申訴……する権利を有する」とする憲法第41条の規定である。この申訴権は、憲法上、公民の基本的権利として規定されており、かかる基本的権利に対して制限を課するには相当な理由がなければならないはずである。しかるに、行訴法の起草過程において、憲法に関する解釈論はまったくなく、もっぱら立法政策上の問題として議論が展開されているのである⁽²⁶⁾⁽²⁷⁾。

第2は、人身権、財産権に関するかぎりにおいて概括主義が導入されたにとどまり、これ以外の権利侵害事件については、なお列記主義により制限さ

れていることである。人身権、財産権に関する概括主義的な規定自体は歓迎されるべきことであるが、ここでも、やはり憲法との整合性の問題は残る。つまり、行訴法は、民事上の権利である人身権、財産権⁽²⁸⁾の保護に厚いものに対して、憲法の定める表現の自由、集会・結社の自由、労働の権利、教育を受ける権利などの基本的権利には裁判による保護を与えないという奇異な現象が生じている。例えば、集會行進示威法(1989年10月31日)は、集會・行進・示威中における治安管理処罰条例違反に対して行われる拘留等の行政処罰については人民法院への出訴を認めている(第31条)のに対し、集會・行進・示威の申請そのものに対する主管機関の不許可処分については同級人民政府に再審査を申請することができると定めるにとどまり、人民法院への出訴を認めていないのである(第13条)。

むすびにかえて

中華人民共和国建国以後30有余年の間、高度集権体制が構築され、かつ、人がすべてを支配していた(「人治」)ため、法治主義の妥当する余地はなかった。違法行政を是正するための手段としての行政訴訟は、公務員の行為が犯罪にあたる場合を除いては、人民法院にこれを提起することは許されなかった。ところが、1978年の中国共産党第11期3中総において近代化路線が打ち出されて以来、特に経済体制改革の進展につれて、各種の民事権利およびその裁判による保障が認められるようになり、法治主義の土壌ができつつあった。今回、体系的な行政訴訟法が制定施行されたことは、生成中の法治主義に制度的保障が与えられることを意味するものであり、中国法制史上画期的な意義を有することといわねばならない。

本法が、人民法院による具体的行政行為の合法性審査を行政訴訟の基本原則とし、人身権、財産権に関しては包括的に人民法院への出訴を認めたこと、行政機関の挙証責任を明定したこと、取消判決のほか、義務づけ判決、職責

履行判決、変更判決を認めたこと等は、国民の権利救済および行政の合法性の確保という観点からみて高く評価されるべきであろう。

しかし、他面において、受理範囲が人身権、財産権の侵害事件に限られ、憲法の定める基本的権利の侵害事件に及んでいないこと、裁判の基準となるべき実体行政法規が未整備であること、および裁判の独立が脆弱であり、裁判員の資質が低いこと等々、問題も少なくない。今後、これらの問題がどこまで改善されるかが、中国における法治主義の成熟度を示すパラメーターとして注目されよう。

注(1) そのための制度として、「信訪」(信書と訪問による苦情申立て)制度がある。違法または不当な行政行為により不利益を受けたものは、信訪機関を通じて各主管部門に不服を申し立て、救済を求めることができるが、信訪機関は裁決機関ではないうえ、不服申立人、申立期間、審査手続等についての規定も存在しないため、救済率はきわめて低かった。南博方・周作彩「中国行政訴訟制度の動向と現状」(『一橋論叢』第101巻第1号, 1989年), 8ページ参照。

(2) 当時、「法治と人治」をめぐる論争において、「法治」と「法制」(両方とも fazhi と発音する)という二つの概念のいずれを使用するかについて、活発な議論が交わされたが、後者を主張する意見が優勢を占めた。もっとも、「法制」のなかに「法治」との意味を読み込もうとする者もあったが、その本来の意味は法律制度であり、「法制」強化論の強調せんとするところは、国民による法律の遵守にほかならなかった。王勇飛編『法学基礎理論参考資料(第3冊)』, 北京大学出版社, 1981年, 1ページ以下参照。

しかし、最近では、「法制」を法律制度(legal system)とし、「法治」を制度の運用原理・原則(=Rule of Law)とする理解が有力であるように思われる。例えば、羅豪才編『行政法論』, 光明日報出版社, 1988年, 27ページ参照。

(3) これを法的に認めたのは1988年憲法修正案第1条である。即ち、「国家は、私営経済が法律の定める範囲内において、存在し発展することを認める。私営経済は、社会主義的公有制の経済を補完するものである。国家は、私営経済の合法的権利および利益を保護し、私営経済に対して誘導、監督および管理を実行する。」

(4) 中国におけるこの点での議論として、張文頭「中国歩人法治社会的必由之路」(『中国社会科学』1989年2号), 181ページ参照。

(5) 1988年末までに、すでに26の高級人民法院, 242の中級人民法院(中級法院の63.5%), 1154の基層人民法院(基層法院の39%)において、行政裁判廷が

設置され、88年9月5日には最高人民法院にも行政裁判廷が正式に設置された。また、87年から88年までの2年間、人民法院が受理した行政事件は1万4513件に上り、その範囲も治安、土地管理、税関、食品衛生、医薬、環境保護、工商業管理、税務等々の分野に及んでいる。

ちなみに、判決済の1万3428件のうち、維持は6698件(49.9%)、訴えの取下げは3354件(25%)、取消しは1321件(9.8%)、変更または部分的変更は674件(5%)であった。『中国法律年鑑・1989』、法律出版社、9ページ。

- (6) 本法の内容と特色については、南 博方「中国行政訴訟法——その内容と特色の検討——」(『行政法の諸問題(中)・雄川一郎先生献呈論集』、有斐閣、1989年)、501ページ以下所収が詳しい。
- (7) 南 博方=周作彩、前掲書、13ページ以下参照。
- (8) 朱維究「我国应当建立独立的行政訴訟制度」(『政法論壇』1987年3号)；張尚鶯「尽快建立健全我国的行政訴訟制度」(『人民口報』1988年1月18日)；熊先覺編『中国行政訴訟教程』、中国政法大学出版社、1988年、17～19ページ；柴榮邦編『当代行政訴訟基本問題』、中国人民公安大学出版社、1989年、35～44ページなど参照。
- (9) 調解原則については、今回改正された民事訴訟法によって、「調解重視」(原語：「着重調解」、民事訴訟法(試行)第9条)から「自由意思と合法の原則に基づく調解」(民事訴訟法第9条)に改められたことに注意すべきである。
- (10) 調解原則の不適用は、行訴法第50条において明定されている。処分原則についての明文の規定は存しないが、それが適用されないことは、行政訴訟法(徵求意見稿)に関する説明(全人代常務委員会法制工作委员会主任・王漢斌)が、調解不適用の根拠として行政機関が任意に白らの行政権限を処分できないことを挙げていることから推測されよう。なお、熊先覺、前掲書、55～58ページ参照。
- (11) ただし、中国の民事訴訟については、従来、実体的真実主義および職権探知主義がとられてきたため、そこにいう「挙証責任」(民事訴訟法(試行)第56条第1項参照)は、単に「当事者が自らの主張する事実を証明すべき責任」となり、必ずしも「裁判所がある事実の存否を確定できない場合に、その結果として、判決において、その事実を要件とする自己に有利な法律効果の発生または不発生が認められないことになる当事者の一方の危険または不利益」を意味するものではなかった。なぜなら、「人民法院は、法定手続に従って、証拠を全面的、客観的に収集し調査しなければならない」とする民事訴訟法(試行)第56条第2項により、当事者は、その「挙証責任」を果たさなくても、自己に不利な事実認定や敗訴といった危険を負わないで済むからである。しかし、近年來、経済改革に伴う民事・経済紛争の増加を背景に、裁判所の負担軽減の観点から、当事者の挙証責任を強化する試みがなされ、その結果、「民事訴訟法

- (試行)」を改正のうえ制定された「民事訴訟法」(1991年4月9日公布施行)は、人民法院の収集すべき証拠を「当事者およびその訴訟代理人が客観的原因により自ら収集できない証拠」と「人民法院が事件の審理に必要であると認められた証拠」に限定し(第64条第2項)、当事者の挙証責任を強化することとなった。なお、中国の民事訴訟における「挙証責任」概念の変遷については、王亜新「中国の民事訴訟における職権探知方式とその変化(一)(二・完)」(『民商法雑誌』第103巻第6号)、64ページ、(第104巻第1号)、62ページ参照。
- (12) 許崇徳＝皮純協『新中国行政法学研究綜述(1949～1990)』、法律出版社、1991年、613ページ参照。
- (13) 「關於人民法院審理經濟行政案件不応進行調解的通知」(『最高人民法院公報』1985年4号)。
- (14) 同上。いわく、「この種の行政事件の原告は行政処罰またはその他の行政処理を受けた企業・事業体その他の組織または個人であり、被告は国家の管理権能を行使する主管行政機関である。人民法院によるこの種の行政事件の審理は、原告被告間の民事権利義務関係の問題を解決するのとは異なり、事実を根拠にし、法律に準拠して、行政機関により職権に基づいてなされた行政処罰決定またはその他の行政処理決定が合法かつ正確であるか否かを審査し、確認するものである。したがって、人民法院は、調解を行ってはならず、事情を明らかにしたうえで公正な判決を下さなければならない。即ち、主管行政機関のなした行政処罰決定またはその他の行政処理決定が正確かつ合法であるときは、原告の起訴を棄却すべきであり、主管行政機関の行政処罰決定またはその他の行政処理決定がその事実認定、法律適用につき確かに瑕疵あるときは、それを取り消し、または変更すべきである。」
- (15) 「人民法院審理治安行政案件具体応用法律的若干問題的暫行規定」(『最高人民法院公報』1986年4号)。
- (16) これには次のようなものがある。①「行政的公司」(原語：行政性公司)——名目上は会社であるが、その多くは、政府主管部門を改組して設立されたものであり、実際にはなお全部または部分的に行政管理の権能を有している「政(府)企(業)合一」の組織である。例えば、中国石炭統配總公司(中国石炭省より改組)がそれである。②事業体——営利を目的とせず、教育、科学、医療衛生、体育、文化事業等を行う組織をいうのであるが、それらが法律法規の授權により一定の行政管理権能を行使する場合がある。例えば、県級以上の衛生防疫センターまたは食品衛生監督検査所は、そうした意味での事業体であるが、食品衛生法(試行)第31条により食品衛生監督機関に指定され、同第33条に定められる諸種の権限を行使することができる。③企業——「政企不分」の現実、または法律法規の授權により、企業も一部の行政権能を行使する場合がある。④組合、婦女連合会などの社会組織・団体。⑤末端大衆自治組織——例えば、

村民委員会が土地管理法の規定により村民に土地使用証を発給するごときがこれである。⑥個人——例えば、市場管理員。張尚鷺『走出低谷的中国行政法学——中国行政法学綜述与評価』、中国政法大学出版社、1991年、100～102ページ。

- 17) 黄傑『行政訴訟法釈論』、中国人民公安大学出版社、1989年、114ページ；最高人民法院「關於人民法院制作法律文書如何引用法律規範性文件的批復」(1986年10月28日) 参照。
- 18) 行政訴訟法(徵求意見稿)に関する説明、行政訴訟法(草案)に関する座談会における張尚鷺氏意見(『法制日報』1989年2月3日)。
- 19) 行政訴訟法(徵求意見稿)に関する座談会における國務院法制局関係者意見(『法制日報』1988年8月30日)、行政訴訟法(草案)に関する座談会における劉家興氏意見(同前注)。
- 20) 憲法は、國務院各部・委員会および地方政府の不適当な規則を変更し、または取り消す権限をもつばら國務院に与えている(第89条第13、14号)ことから、人民法院は、これらの規則の違憲違法審査権を有しないと解されている。
- 21) 熊先覚『中国司法制度』、中国政法大学出版社、1986年、85ページ。
- 22) 行政訴訟法(徵求意見稿)は、法律の根拠なくして行われた行政行為であつて、依拠すべき法がないため違法であるか否かが明らかでないものは、これを受理しないと定めていた(第9条第7号)。
- 23) 南 博方=周作彩、前掲書、10ページ以下。
- 24) これに関する論争については、南 博方、前掲書、512ページ。
- 25) 全人代常務委副委員長、法制工作委员会主任・王漢斌による行政訴訟法案説明、『人民日報』1989年4月10日。
- 26) 列記主義を主張するものとして、韋宗=阿江「行政訴訟立法要論」(『中国法学』1988年6号)、11ページ；熊先覚、前掲書、76ページ以下。
- 27) 概括主義の導入を主張するものとして、例えば、張樹義「行政訴訟法(草案)若干争論問題再思考」(『法学』1989年3号)、8ページ。
- 28) 行訴法の定める受理範囲には、「人身の自由」を制限する行為が含まれるから、ここにいう「人身権」は、民法通則の定める「人身権」と同じであるかどうか疑問であるが、少なくとも「人身権」という概念は憲法上の概念ではない。また、財産権も憲法の定める基本的権利には含まれていない。