

第 2 章

中国の民主化と法

——行政救済制度の発展を中心に——

はじめに

中国は1949年に人民民主主義を標榜する国家として成立した。建国にあたって制定された「共同綱領」⁽¹⁾をはじめ、その後に制定された憲法においては、それぞれに行政争訟制度の根拠となるべき規定がおかれていた。それにもかかわらず、憲法の規定を具体化するための一般的手続法が整備されるには40年の歳月を要した。1989年4月に行政訴訟法が、翌90年11月に行政不服審査条例がようやく公布されたのである⁽²⁾。

行政争訟制度が遅々として導入されなかった主要な原因は、社会主義的イデオロギーの存在に求められる。すなわち、政府は人民の利益を代表しており、人民の利益と国家の利益は対立しえないという観念である⁽³⁾。国家体制においても実際に民主集中制がとられ、党と政府、政府と人民、立法・行政・司法はそれぞれ独立した存在としてではなく、一つの組織のなかで役割を分担しあっている構成単位であるとみられていた。したがって、このような環境の下では、たとえ憲法に明示された条項であっても、人民が行政の違法行為を訴えて救済を求める行政争訟制度が発展する余地は限られていた。

しかし、1978年の改革・開放政策の始動により、この流れは変えられた。経済発展のために経済・政治体制改革が進められ、党と政府、政府と企業な

どの分離がはかられはじめたからである。その結果、従来のイデオロギーによる束縛は緩み、個別に人民が公の手続きに基づいて行政を訴えることが許されはじめ、ついには行政訴訟法が制定されるにいたったのである。

改革・開放のさらなる深化により、行政が関与する領域はいつそう拡大し、行政過程が複雑化するにともない裁量権も増大した。行政の肥大化は、行政の相対的地位の強化をもたらし、従来にもまして行政が人民の権利利益を侵害する可能性が高まっているといわねばならない。一般に、市民が行政行為によって権利利益の侵害を受けた場合の救済方法としては次のものがあげられる。すなわち、(1)行政訴訟法による裁判上の救済、(2)行政不服審査法による不服申立て、(3)苦情処理制度による簡易な救済、(4)行政監視や議会による政治的な行政統制、(5)世論による行政への統制などである⁽⁴⁾。中国でも現在、性質は異なるが、基本的に類似した枠組みのなかで救済がはかられていると考えられる。

これらの救済方法においても、特に市民の権利が法的な権利として意味をもち得るのは、権利侵害が発生した場合に法定の救済手続きに従って争うことができる場合のみである⁽⁵⁾。その意味で、行政訴訟法と行政不服審査条例の制定によって行政争訟制度が少なくとも外形的に整ったことは、中国が民主化のプロセスをまがりなりにも歩んでいることを示しているといえよう。また、行政による侵害行為を訴える過程をとおしてであるが、行政が優越するなか、人民が行政の作為不作為に対して意見を述べ、行政過程へ参加することを権利として確保できたことも評価できよう。

本章では、中国における行政救済制度の発展を民主化のプロセスの一部ととらえ、建国後の行政救済制度がどのように形成されてきたのか、特に行政訴訟法の制定に焦点をあて考察する⁽⁶⁾。以下、まず行政訴訟法の制定にいたるまでの背景および史的展開を概観し、次に監察・信訪・不服審査の各救済制度の内容および問題点を検討し、最後に行政訴訟法の内容および運用上の問題点について考察する。

I 行政争訟制度遅延の背景

建国以来中国は民主集中制をとってきており、高度に集権的な体制を形成してきた。それを長年支えてきたのが社会主義特有のイデオロギーであり、これが行政争訟制度の導入を阻んできた。すなわち社会主義国家では、人民は国家の主人公であり、自らの代表である政府は常に人民の利益を代表しており、したがって国家の利益と人民の利益の間には根本的な利害の衝突はあり得ないとされる⁽⁷⁾。この考えに基づけば、行政と人民の利益は一致しているので、そもそも行政は人民の権利利益を侵害することはないことになる。そして仮に行政と人民の間で紛争が発生したとしても、それは「人民内部の矛盾」として処理される性格の問題として扱われるのである。

上記のイデオロギーに従い国家の体制としては、全国人民代表大会が人民に対して責任を負い、政府が全国人民代表大会に対して責任を負う民主集中制がとられ、人民の名において国家は統一的な組織として存在することになる。ここでは、党と政府、政府と企業、政府と人民、立法と行政と司法などの間には区別は存在せず、すべてが行政化しており、社会全体が行政的従属関係に従ったピラミッドを構成している⁽⁸⁾。中国では西欧型の三権分立制はとられず、党が国家を指導し、重要な決定および執行は統一的に立法、行政、司法が一体となって行い、業務に関しては国家権力機関の間で分業・協力体制がとられ、行政機関は行政権を、司法機関は裁判権を行使していた⁽⁹⁾。このような体制においては、人民も企業もすべて一つの組織の部分構成するだけであって、独立した存在ではありえなかった。したがってここで発生した行政と人民の間の紛争は、行政内部の問題として自己監督という形で解決でき、行政訴訟により外部の法院に判断を求める必要はないと考えられた。

さらに、党が国家を指導し、実際に党の政策が法律より優先されることがあった社会では、行政は行政行為を行う際に従うべき根拠は法律や規則であると認識することなく、党の政策とそれらを区別することもなかった。した

がって、法律や規則に違反しても、犯罪として立件されるほどの内容でなければ法的責任は追及されず、行政内部の紀律違反事件として処理される程度の認識しかなかった⁽¹⁰⁾。党の政策と法律などが区別なく存在し、党と行政が区別されない状況においては、行政が人民の権利利益を侵害した場合であっても、それを行政訴訟によって法院で争う権利を認めることは困難であった。なぜならば、(1)党と行政が一体化しているなかでは、行政行為は党の名義や指示で行われることがあり、その場合の責任の所在および当事者適格が問題となる、(2)行政が従ったのが党の政策あるいは法律のいずれであっても、訴訟の権利を認めるならば必然的に党の政策および指導の正確さを否定することにつながる、(3)たとえ裁判で争うことができても裁判の準拠法として党の政策も考慮に入れられ、場合によっては法律に優先されるからである⁽¹¹⁾。

このように社会主義的イデオロギーが支配し、党の指導下にある政府がいっさいの権力を掌握する高度な集権体制がとられている状況では、たとえ憲法に明示された条項であっても、人民が行政による侵害の是正や救済を求めて訴える行政争訟制度が発展する環境にはなかったといえよう。

II 行政救済制度の史的展開

行政争訟制度の萌芽は、早くも建国当初の1949年の「共同綱領」からみられる。「共同綱領」第19条後段は「人民および人民団体は人民監察機関あるいは人民司法機関に対していかなる国家機関またはいかなる公務人員の違法に職責を尽くさない行為を告発する権利を有する」と謳っている。これを受けて50年の「土地改革法」、53年の「輸出入商品検査暫定条例」などは、行政処理に不服がある場合は法院に訴えを提起できることを規定した⁽¹²⁾。また、50年に制定された財政部「財政検査機構設置弁法」は行政不服審査制度の雛形となったとされる⁽¹³⁾。

その後制定された1954年憲法においても同様に行政争訟を念頭においた規

定が盛り込まれている。54年憲法第97条は「中華人民共和国公民はいかなる違法に職責を尽くさない国家機関の勤務要員に対しても、各級国家機関に対し書面または口頭によって告発する権利を有する。国家機関勤務要員により公民の権利を侵犯されて損失を受けた者は、賠償を取得する権利を有する」と規定し、権利の救済を確実にするため国家賠償も予定していた。しかし、行政争訟制度の根拠規定となるべく憲法規定を有しているにもかかわらず、制度として具体化するにはいたらなかった。若干の個別法規において、行政に対する訴えの提起が認められていたが、実際には予定されていた行政審判廷も最高人民法院に設立されず、その運用の実態も明らかになっていない⁽¹⁴⁾。

この時期、人民と行政との間で行政上の争いが生じた場合は、法院による外部的統制ではなく、主として行政の内部的統制によって処理された。この内部統制システムが、監察制度と信訪制度である。人民が行政機関の違法な行政行為に遭遇した場合は、その提起によって当該行政機関またはその上級機関など行政内部に別に設置された監察機関が監察権を行使して内部紀律違反事件として処理するか、同様に設置された「信訪」機関が人民からの批判、建議および苦情申立てを受け、自己監督権を発揮して行政内部の問題として処理した⁽¹⁵⁾。監察制度は1950年10月の政務院「人民監察委員会試行組織条例」の制定によって、また信訪制度は51年6月の政務院「人民の投書の処理および人民との接見の業務に関する決定」の制定によって確立していくことになる。ただし監察制度は、59年に監察部が廃止されてから、文化大革命などを経て87年に復活するまで機能せず、その間は主として信訪制度が行政への苦情申立てなどを引き受けていた。また、その信訪制度も文化大革命期には救済制度としての機能を発揮することは困難であった。これらの方法によって人民は救済を受けられる可能性はあったが、いずれも直接人民の権利利益の救済を保障する目的で設けられた制度ではなかった⁽¹⁶⁾。

1978年12月に中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議が「改革・開放」政策を打ち出し、同時に「民主と法制」の強化が党および政府の重要な施策

の一つであると掲げられたことで行政争訟制度の発展が促進された。特に82年3月に制定された民事訴訟法(試行)は「法律の規定により人民法院に受理される行政事件には、本法の規定が適用される」(第3条第2項)と規定し、民事訴訟法の条文を借用する形ではあるが、行政事件に適用されるべき訴訟手続きを明らかにした。また、同年12月に制定された現行憲法においても人民の基本的権利として、人民は国家機関に対して申立て、告発、摘発する権利を有することが明記された⁽¹⁷⁾。

法院への出訴については、1979年7月の「全国人民代表大会および地方各级人民代表大会選挙法」が選挙人名簿に関する訴訟を認めたのをはじめとして、徐々に制定されていった。当初は涉外経済関係の分野で発展していったが、その後は経済分野のみならず他の行政分野へと拡大していった。特に86年9月「治安管理処罰条例」の制定は、行政争訟制度を一般的制度として確立するための重要な転換点となった。公安は広範な警察裁量権を有し、刑事罰と比しても厳しい行政処罰を科すことが可能であり、かつ治安維持のために行政処罰が現実にも多用されていたので、治安管理行政に対して司法的救済の途が開かれたことは人民の権利利益を保障する上で重大な意義を有していた⁽¹⁸⁾。条例第39条は、人民は治安管理処罰の裁決に不服がある場合は1級上の公安機関に申立てを提出することができ、さらにその裁決に不服がある場合には法院に対し訴訟を提起することができる」と規定し、これを契機に提起される行政不服申立てと行政訴訟の件数が急速に増加していった。

個別法規によって、行政不服申立ておよび行政訴訟が認められていったが、その数はなお少なく、それぞれ規定する内容も異なっていた。同じ行政不服申立てまたは行政訴訟を認める個別法規の間であっても、出訴期間ならびに行政不服申立てと行政訴訟の関係などは統一されておらず、特に出訴事項の範囲が個別法規に定められている範囲に限られきわめて狭いという問題をかかえていた⁽¹⁹⁾。また、行政訴訟に関しては民事訴訟法(試行)が適用されることになっていたが、同法をそのまま行政訴訟に適用するには訴訟内容の性質の違いから適当ではなかったので、これを修正する司法解釈などが制定さ

れ、運用上の混乱をまねいていた⁽²⁰⁾。特に、法院が行政機関の事実認定または法律適用の誤りに対して取消しまたは変更判決を下せるとする根拠は、この司法解釈のみに依拠していたので、行政との権限関係においても問題をかかえていた。このように人民の権利利益を保障する救済制度としてはきわめて不完全であったので、統一的な一般手続きを規定する行政訴訟法および行政不服申立法の早期制定が望まれていた。

改革・開放が深化するにともない、政治体制改革に対する圧力も高まり、1987年3月の共産党全国代表大会において「高度の民主と健全な法制」の確立を目標とする一環として行政訴訟法の制定が取り組むべき課題として盛り込まれた。政治体制改革のなかで、党と政府、政府と企業、政府と事業体などの分離をめざした方針がとられていくことになり、人民や企業は行政的従属関係から徐々に離脱していった。そして人民および企業は行政とは独立した人格を有する主体として、自己の独立した利益ならびにその追求が可能となったので、従来の枠組みのなかでとられていた行政紛争の内部的解決という伝統的な方式は適さなくなってきた⁽²¹⁾。そこで建国から40年経過した89年4月に行政訴訟法が、そして翌90年11月に行政不服審査条例がようやく公布されるにいたったのである。

Ⅲ 監察・信訪・不服審査制度

1. 監察制度

「共同綱領」が行政を監察機関に告発する権利を規定したのを受けて、1950年「人民監察委員会試行組織条例」が制定され、監察制度が確立していった。まず中央および地方の行政機関内部に人民監察委員会が設立され、54年には国務院の下に監察部が設置され、地方各級においても監察庁、処、組等が設置された。監察制度は50年代には、各級行政機関の政策・法規の執行

を監督し、人民の告発の受理および処理に貢献してきた。例えば、55年に全国各級の監察機関が受理した人民による告発は12万件にも上り、そのうち紀律違反事件は3万余件、違法に職責を果たさない職員の処罰は1万7000人余りあったとされる⁽²²⁾。しかし、59年には反右派闘争の影響を受けてこれらは廃止されることになり、ようやく86年になってから新しい国家行政監察制度が再開された⁽²³⁾。

監察機関は国家紀律の維持、政策・法令の完全実施および国家財産の保護のために、行政機関およびその職員の監察を行い、その任務の一つとして行政機関およびその職員の法律違反または紀律違反に関する人民からの告発の受理、紀律違反処分を受けた行政機関およびその職員の不服申立ての受理を行う⁽²⁴⁾。

監察機関が人民の告発を受理するのは、第一義的には行政機関およびその職員の紀律違反事件についてであり、行政機関の違法行為による人民の権利利益の侵害に対する訴えではない⁽²⁵⁾。監察制度によって人民の侵害された権利利益が救済されるのは、人民が監察機関にその侵害行為の排除を訴えて陳情した際に、監察機関が当該行為を国家に対する紀律違反とみなして処理した場合のみであり、反射的な利益にすぎない。監察機関は検査・調査の結果、被監察機関が人民の合法的権利利益に損害を与えまたは与えるおそれがあることを認めた場合はその行為の停止を命令し、すでに損害が生じている場合は救済措置をとるよう監察決定を出すことができる⁽²⁶⁾。しかし、これはあくまでも紀律違反が存在するからであって、行政法規に違反した案件として扱われるものではない⁽²⁷⁾。このように監察制度の目的は行政の紀律・秩序の維持にあり、あくまでも内部的統制のための制度であり、本質上人民の権利利益を救済するための制度とはなっていない⁽²⁸⁾。

2. 信訪制度

信訪は、人民による投書（来信）と訪問（来訪）を意味する。もともとは

共産党と人民をつなぐ窓口として存在していたが、1951年の政務院の「人民の投書を処理し、人民を接見する工作に関する決定」および57年の國務院の「人民の投書を処理し、人民の訪問を接待する工作を強化することに関する指示」によって建国後は一種の苦情処理制度として確立していった⁽²⁹⁾。信訪機関は初め行政機関に設置され、その後中央から地方にいたるまで各級の政府機関のみならず、人民代表大会、人民法院、共産党にも設けられ、行政に対する争訟制度が整備されなかった間は、行政と人民の間の紛争を解決する主たる制度として機能してきた⁽³⁰⁾。

信訪制度によって、違法または不当な行政行為によって不利益を被った者は、信訪機関をとおして主管部門に対して不服を申し立て、救済を求めることができた。司法救済の途が閉ざされていたなか、信訪制度は行政上の紛争解決に一定の役割を果たしてきたといえる。特に信訪制度は、行政上の苦情および紛争の処理機能という点で、人民にとって手続きが簡便であり、申立ての内容、範囲、期限、回数などに対して特段の制約がなく使用しやすいものであった。しかし裏返していえば、信訪制度は行政不服申立制度として不可欠な一般的な手続きを欠いていたことを意味する⁽³¹⁾。

苦情申立人、申立期間、審査機関、審査手続き等に関する明確な規定は存在せず、また信訪機関自身は行政争議を直接処理する権限を有さない行政機関の職能部門の一つにすぎなかったので、かねてから実行性の面で問題が存在していた⁽³²⁾。信訪機関はその機能として、投書と訪問で得た人民からの意見、要求、不服、苦情を受理し、整理して処分機関に転送することが主たる役割であった。また関係部門との協調をとおして、人民の建議・批評を受け入れ、職務不履行を是正し、法に基づいて違法な職務不履行または犯罪を処罰することがある。人民から受理した案件で特に重大な問題に関しては、信訪機関は状況報告または投書の摘要を作成して関係する指導者に報告し、その指示に基づいてその処理を関係組織に行わせ、一定期間内に処理結果の報告を要求した⁽³³⁾。

信訪制度は、1995年10月に信訪条例が公布されるまで、信訪機関が受理す

べき申立てを受理せず、受理しても決定を遅らせ、人民が信訪機関の決定に不服をもった場合にとり得べき手続きを備えていないなど、救済制度としては欠陥を有していた。信訪制度は上からの恩恵的な苦情処理制度としての性格が強かったといえるが⁶⁴⁾、行政争訟制度が整備されるまでは長期にわたって唯一の救済方法として存在し、現在なお維持、活用されているという事実には注目する必要がある。

新しく制定された信訪条例第2条によると、信訪とは公民、法人およびその他の組織が信書・電話・訪問などの形式を用いて各級政府および行政機関に対して事情を報告し、意見・建議および要求を提出し、法により関係行政機関が処理すべき活動をいう。苦情申立人は、(1)行政機関およびその職員に対する批判・建議および要求、(2)行政機関の職員の違法な職務懈怠行為の告発または摘発、(3)自己の合法権益を侵害する行為の告発、および(4)その他の苦情事項を関係する行政機関に提出、することができることになっているが、(2)と(3)に関しては法律法規に別段の定めがある場合はそれに従うとされている(第8条)。また第16条2項は、訴訟・行政不服審査・仲裁をとおして解決すべき苦情事項については信訪機関が苦情申立人に対して関連する法律法規に照らして処理するよう告知しなければならないと規定している。このように信訪条例は従来にもかも受けつけていた信訪制度を整理して、他の救済制度との間のすみ分けを明確化しようと試みている。また、苦情申立てに対する処理結果の回答期日(第30条～第32条)、処理決定に対してなお不服がある場合の再審査(第33条～第34条)など、従来制度化されていなかった条項も設け、信訪制度としての手続きの確立をめざしている。

法制建設の発展にともなって、信訪制度の比重は「批評」と「建議」に傾いてきており、政府と人民の橋渡し役の作用を発揮するように期待されている⁶⁵⁾。また、不服審査機関の設立にともない、信訪機関の一部の任務、特に人民の行政機関の具体的行政行為に対する不満を処理する「申訴」を受理する部門がそこに継承され、信訪機関は政府と人民のコミュニケーションを確保する方向に向けて発展していくといわれている⁶⁶⁾。ただし、これは人民の

「参加」または権利利益の救済を目的としているのではなく、政府・共産党の統治機能の強化にある。最近は人民の動向を察知するための情報収集機構としての重要性が再度説かれるようになり、党および指導者に関連情報の提供を行っている³⁷⁾。

3. 不服審査制度

一般に行政不服審査制度は、市民の権利利益の救済を目的とする訴訟法的性格と、行政の適正な運営の確保を目的とする行政運営上の手続きの性格を併せもっている³⁸⁾。行政不服申立ては、簡易迅速な手続きにより、市民の権利利益を保障しようとするものであり、行政の適法性の審査のほかに、合目的性の審査も可能とされる点において有用である。ただし、行政不服申立ては、行政内部の手続きにとどまり、審査機関も、直接事件に関与した処分庁または上級行政庁であるのが通例であるから、その判定の公正性に対する不信感を払拭しきれないという欠陥がある。しかし、行政訴訟制度が未だ不完全なところでは、特に重要な意義を有している³⁹⁾。中国では1990年に行政不服審査条例が制定されたことで、行政不服審査に関する一般的な手続法が整備された。以下、行政不服審査条例の内容と問題点を概観する。

(1) 目的

行政不服審査条例は、行政機関が法により行政職権を行使することを擁護・監督し、違法または不当な具体的行政行為を防止・是正し、公民・法人・その他の組織の法律上の権利利益を保護することを目的としている（第1条）。本条例は行政の適正な運営の確保と公民の権利救済の両方を目的としているが、立法機関である全人代ではなく、行政機関である国務院が自ら制定していることに注目すれば、前者にその重点があると考えられる。

(2) 請求の範囲

第2条は概括的に公民等が行政機関の具体的行政行為によってその法律上の権利利益を侵害されたと認める場合の不服審査請求権を認めているが、第9条はその具体的行政行為を限定的に列記している。したがって具体的行政行為のすべてが不服申立ての対象となるのではなく、列記された8項目および法律・法規にその旨が規定された場合に限られる。列記された項目の中心をなすのは行政処罰および強制措置に対する不服申立てであり、つづいて経営自主権の侵害、免許・許可証の発給、救済金の給付、その他人身権および財産権の侵害などが掲げられている。公務員の懲戒処分などいわゆる内部的行政行為については、行政不服審査の対象から除外されている（第10条2項）。

本条例の請求範囲は前年に公布された行政訴訟法の受理範囲を範とするものであり、その範囲を越えていない。訴訟とは異なり、あくまでも行政内部の手続きであることを考えれば、権利救済の面からは請求範囲について概括主義を採用し、より柔軟な対応が期待されるが、行政訴訟法と同様に、まずは列記主義を採用して徐々にその範囲を拡大すべきであるという意見が主流となった⁽⁴⁰⁾。

(3) 管轄と機構

本条例は異議申立てと審査請求という分類は行っていない。1級上の主管部門または同級人民政府が、人民政府の工作機関の具体的行政行為に対する不服審査を管轄すると規定されていることなどから、基本的には審査請求中心主義がとられているようである。しかし、行政行為の主要なアクターである国务院の各機関に対する不服および省・自治区・直轄市人民政府に対する不服については、その処分機関が管轄することになっている（第11条～第12条）。不服審査機関を確定するための管轄の所在については、さらに中国の実状を認識した上で、たらい回しなどの官僚主義的な弊害を防止するための比較的詳細な規定が設けられている（第13条～第21条）⁽⁴¹⁾。特に第21条は、

不服審査機関に行くべき不服申立てが人民に馴染みの深い信訪機関に持ち込まれた場合の処理について規定しており、一般的な教示制度がないなか、人民に手続きを指示する義務を定めている。

不服審査機関は不服審査にかかわる事務の必要に基づき、それを専門的に扱う不服審査機構または専門不服審査員を設けなければならないことになっている（第23条）。

(4) 請求と受理

当該条例は不服審査の請求期間を、具体的行政行為のあったことを知った日から15日以内としている（第29条）。不可抗力などがあった場合は、障害が除去された後10日以内であれば期間の延長申請ができる（第29条2項）。教示制度が存在しないなか、請求期間の妥当性自体問題のあるところであるが、同条の但書は「法律および法規に別の定めがある場合は、この限りでない」と定め、例外を認めた。これにより実態においては、わずか5日間という極端に短い請求期間を設けた法規も許されることになり⁽⁴²⁾、一般的手続きの定立および人民の権利利益の救済という本条例の趣旨を形骸化するものとなっている。

(5) 審理と裁決

行政不服審査は、法律および行政法規に他の定めがある場合を除いて一審制が採用される（第5条）。したがって、原則として再審査制度は存在しない。審理は書面によるが、不服審査機関が必要と認める場合は他の方式を採用することができる（第37条）。処分行政機関は、具体的行政行為を行った関係資料または証拠ならびに答弁書を提出する義務を負う（第38条）。

本条例は執行不停止の原則を採用している（第39条）。但書において、処分行政機関または不服審査機関が執行停止の必要があると認めるとき、請求人が執行停止を請求し、不服審査機関がその請求が合理的であると認め執行停止を裁決したときなどの場合は、執行を停止することができるとした。し

かし、この但書の規定をもって不服審査請求人に執行停止申立権が与えられたとみることはできない⁴³⁾。

審査は、法律、行政法規、地方性法規、規則ならびに上級行政機関が法により制定・公布した一般的拘束力を有する決定および命令に依拠し（第41条）、当該具体的行政行為の適法性および妥当性について行う（第7条）。行政訴訟法と同様に調停は適用されず（第8条）、請求の取下げは不服審査機関の同意を得て、事件を登録した後に認められる（第40条）。

審査の終了は裁決の形でなされ、維持裁決、義務づけ裁決、取消裁決、変更裁決および具体的行政行為の手続き上の不備に対して処分行政機関に補正を求める裁決からなる（第42条）。また、請求人が賠償を請求した場合は、法律法規の定めるところにより処分行政機関に賠償責任を負うことを命じることができる（第44条）。取消しおよび変更の裁決は理論的には、不服審査機関が処分行政機関の上級機関である場合に限らず、同レベルまたは内部にある場合でも行える⁴⁴⁾。その際、不服審査機関は処分行政機関に新たに具体的行政行為を行うことを命じることができる⁴⁵⁾とされている。注意しなければならないのは、本条例は新たな具体的行政行為が請求人にとって原処分よりも不利益になるような変更を禁止する規定をおいていないことである。したがって、不服審査機関は、職権に基づいて処分機関に原処分より請求人に不利益となる新たな具体的行政行為を命じること、また必要な場合は直接に具体的行政行為をなすことができるものと解されている⁴⁵⁾。本条例では、人民の権利利益の救済の面を加味しながらも、不服審査制度の最終局面である裁決においても、行政の優先を担保する仕掛けが組み込まれているといえる。

不服審査機関は原則として申請を受理した日から2カ月以内に裁決をしなければならない（第46条）。法律が不服審査の終局性を規定する場合を除いて、請求人は裁決に不服がある場合、裁決書を受け取ってから15日以内に人民法院に提訴することができる（第47条）。

(6) 運用上の問題点

実際の運用に関して、不服審査制度の効果的な実施を妨げる事例がいくつか発生している。行政不服審査条例によれば、請求人による申請の不受理は裁決の形式で行い、書面をもって通知しなければならないことになっている。しかし、実践のなかでは不受理はそれ以外の形で示される場合がある。例えば、①「裁決」ではなく「通知」「決定」「函」などの文書形式を用いる、②口頭で回答する、③ 回答しない、などである。その結果、次の手続きが行えず、法定の申請・出訴期間を逸し、請求人は正当な権利を行使できないまま、権利利益を侵害された状態で行政行為が確定する虞がある。このことは特に地方の下級機関で問題となっているが、規定上は本条例第35条もこのような状況を想定して、上級行政機関等による監督手続きを定めている⁽⁴⁶⁾。

不服審査機関は従来からの信訪機関の任務の一部を継承し、行政機関の具体的行政行為に対する人民の不満を処理する「申訴」を引き受ける主要な部門となることが期待されている⁽⁴⁷⁾。しかし、実際には信訪機関から転送される不服申立ての多くは行政不服審査の範疇に属さないなど、現場で混乱がある⁽⁴⁸⁾。また、江蘇省における不服審査手続きの執行状況の調査によると、人民からの不服申立ては行政不服審査条例にそった形で必ずしも行われず、いわゆる信訪制度の形で処理が進められたり、紀律違反事件として処理されるなど、未だに多様な形式がとられていることが報告されている⁽⁴⁹⁾。

IV 行政訴訟制度

行政訴訟とは、行政権の行使に対する市民からの不服や行政法規の解釈適用をめぐる紛争について、裁判所が審理判断する裁判手続きのことである。一般に行政訴訟は、行政上の紛争に関し、(1)行政権から中立性を保障された裁判所が、(2)慎重な対審手続きによって審理を進め、(3)客観的な法を適用して判断を示す作用であるから、違法な行政行為によって権利利益が侵害され

た場合の救済制度としては、最も公正で信頼できるとされる。したがって、行政訴訟制度は法治行政を終局的に担保するための必要不可欠な法制度であると考えられている⁵⁰⁾。中国においても、行政訴訟制度の導入は、恣意的な行政を阻止し、人民の権利保障を求める民主化のプロセスにとっては不可欠であった。以下、1989年4月に制定された、中国の行政訴訟法の内容と問題点を概観する。

1. 目的

行政訴訟法は、人民法院の行政事件の正確・迅速な審理を保証し、公民・法人・その他の組織の合法的な権利利益を保護し、行政機関の法による行政権の行使を擁護・監督することを目的としている（第1条）。行政訴訟法は一般には市民の権利利益の救済制度として意義を有するが、中国では現に行政権を執行する上で困難が存在しているという実情に鑑みて、行政権の擁護も謳われた。草案作成時には異論もあったが、結局は他国に類をみない特色ある規定となった⁵¹⁾。

2. 受理範囲

公民等は、行政機関の具体的行政行為によってその合法的権利利益を侵犯されたと認める場合には、本法に従って法院に対し訴訟を提起する権利を有する（第2条）。具体的行政行為とは、行政法規、決定、命令など普遍的な拘束力を有する規範的文書を定立する抽象的行政行為に対応する概念であるので、これらには審査権が及ばない（第12条(1)）⁵²⁾。第2条は具体的行政行為に対する出訴権を認めているが、第11条はその具体的行政行為を限定的に列記している。列記された項目の中心をなすのは行政処罰および強制措置に対する不服である。その他、経営自主権の侵害、免許・許可証の発給、救済金の給付、その他人身権および財産権の侵害などが掲げられている。列記さ

れた8項目に関する具体的行政行為に対する不服として訴えが提起された場合は受理される。抽象的行政行為、公務員の賞罰・任命等いわゆる内部的行政行為、法律で行政機関の最終裁決権が規定されている具体的行政行為は対象から除外されている(第12条)。

本法制定により、個別法規に依拠していた受理範囲が拡大された。特に行政優位のなか、ともすれば人民の権利利益の侵害を引き起こしていた行政処罰および強制措置がまず明記されたことに意義の一つがあるといえよう。しかし、その他は人身権および財産権について概括主義が導入されたものの、なお限定的である。人民の救済および法治行政の担保からいえば受理範囲につき一般的概括主義が望まれるが、未だ個別法規にそれを委ねており、むしろ憲法で謳われている基本的権利の保障を制限する方向で立法は進められてきている⁽⁵³⁾⁽⁵⁴⁾。

また、本法は第9章において、公民等が行政機関の具体的行政行為によってその合法的権利利益を侵害され、損害が発生した場合には損害賠償請求ができる旨、行政賠償訴訟について規定している⁽⁵⁵⁾。

3. 管 轄

級別管轄については第13条ないし第16条が規定している。第一審は原則として基層人民法院が管轄するが、事件の内容または性質により、上級法院が管轄することになっている。すなわち、中級人民法院は、①発明特許権の確認・税関処理事件、②國務院の各部門あるいは省・自治区・直轄市人民政府の具体的行政行為に対する訴訟および③本管轄区内の重大・複雑な事件の第一審を、高級人民法院は本管轄区内の重大・複雑な事件の第一審を、最高人民法院は全国的範囲内の重大・複雑な事件の第一審を管轄する。地域管轄については、原則として具体的行政行為を最初に行った行政機関の所在地の法院が管轄する(第17条)。ただし、人身の自由を制限する行政的強制措置に関する訴訟は、原告、被告のいずれの所在地の法院も管轄権を有する(第18条)。

管轄に関しては他の訴訟法と共通する問題を有している。例えば、級別管轄規定にある「重大・複雑な事件」の定義は不明瞭であり、法院外からの政治的判断の介入を予定したものになっている。また、第23条は下級人民法院が管轄する第一審事件を審理する権限を上級人民法院に認めており、管轄権が原告の意に反して行使される可能性をはらんでいる。

4. 提訴と受理

行政訴訟の提起については、1級上の行政機関あるいは法律・法規が規定する行政機関に行政不服審査を請求し、その裁決に不服な場合に訴えを提起するか、または直接人民法院へ訴えを提起するか選択することができる。すなわち行政訴訟と行政不服審査との関係においては、自由選択主義が原則として採用されている（第37条）。しかし同条の後段では、法律・法規がまず行政不服審査の請求を規定している場合は、それに従うとしている。

実際には不服審査の前置を定める個別法規が多数存在し、拡大傾向にあるので、自由選択主義は事実上骨抜き状態にあるといえる⁶⁶⁾。本来であれば、行政訴訟法の制定後に関連法規の調整がはかられるべきであるが、治安管理条例、税関法、特許法など広範囲にわたって不服審査前置主義を定める個別法規が存在する。

出訴期間については、不服審査の決定になお不服な場合は15日以内、直接提訴する場合は具体的行政行為のあったことを知ってから3カ月以内としている（第38条、第39条）。しかしいずれの場合も法律に別の規定があるものは除かれる（後段）。なお、不可効力などがあった場合には、障害が除去された後の10日以内に期間の延長申請ができる（第40条）。実際には上記の場合と同様に出訴期間を定める個別法規が多数存在しており、一般的手続きとしての意義が阻害されている⁶⁷⁾。

5. 審理と判決

被告である行政機関は訴状受領後、当該具体的行政行為に関連する資料および答弁書を提出しなければならない（第43条）。第32条によって被告の挙証責任が明示されており、行政機関は具体的行政行為の証拠と依拠した規範性文書を提出しなければならない。また、被告は訴訟過程において原告および証人に対して自ら証拠を収集することが禁止されている（第33条）。

行政が優越し、一般に人民が行政の情報にアクセスする途は閉ざされていることから、当事者間の形式的平等の原則を踏み越えた規定となっている。訴訟における実質的平等をはかるために、一方当事者である被告に行政訴訟全般における挙証責任を負担させており、規定上は訴訟の対象となっている行政行為の別を問うていない⁵⁸⁾。

本法は執行不停止の原則を採用している（第44条）。但書において、原告が執行の停止を申請し、人民法院が、当該具体的行政行為の執行は補填することのできない損失をもたらす可能性があり、かつ執行停止による社会公共の利益の損害はないと認め、執行停止の裁決をした場合は停止できるとしている。

審理は、法律、行政法規、地方性法規、および民族自治地方の場合は当該自治条例、単行条例に依拠し（第52条）、具体的行政行為の適法性について行う（第5条）。さらに、國務院の各部・委員会が制定・公布した規則、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の人民政府が制定・公布した規則も参照される（第53条）。審理は弁論主義が採用されており（第9条）、公開される（第6条）。また、調停は適用されない（第50条）。訴えの取下げは、原告の申請に基づいて人民法院がその許諾を裁定する（第51条）。

審理を経た後の判決は、維持判決、取消判決、義務づけ判決および変更判決の四つに分類される（第54条）。第11条で行政訴訟の受理範囲を限定的に

列記しているが、そのうち免許・許可証の発給、権利財産の保護、救済金の給付に関する行政の不作为に対する訴訟は義務づけ訴訟だといえる。変更判決は、行政処罰が明らかに公正を失しているときに下すことができる。

三権分立を採用していない中国では、司法権の限界など、義務づけ判決の許容性という権力分立論からの議論がみられなかった。むしろ人民の権利義務の救済および行政機関に対する監督という行政訴訟法の立法目的から、行政機関が職責を履行しない場合には法院が当然にそれを履行させる判決をすることができるのと立法者は考えていたようである⁶⁹。変更判決についても同様であり、その背景には、行政機関は行政罰および強制措置を科す強力な権限を有し、それを規律する法令が必ずしも厳格ではないために人民の権利利益が侵害されやすい状況が現に存在している、と立法当事者も認識していたことが考えられる⁶⁹。

人民法院は原則として事件登録の日から3カ月以内に第一審判決を下さなければならない(第57条)。第一審判決に不服な場合は判決書送達の日から15日以内に、裁定に不服な場合は裁定書送達の日から10日以内に、1級上の人民法院に上訴できる(第58条)。上訴事件の審理は、上訴状の受領日から2カ月以内に終審判決を下さなければならない(第60条)。

6. 執行

行政機関が判決・裁決の履行を拒絶する場合には、人民法院は次の四つの措置をとることができる(第65条)。これらは、①銀行に当該行政機関の口座から罰金の返還、賠償金の給付の振り替えをするよう通知する、②履行期限を超過した場合は、行政機関に罰金を科す、③1級上の行政機関または監察・人事機関に対して司法建議を提出する、④情状が重大で犯罪を構成する場合は法により主管人員と直接責任者の刑事責任を追及する、ことである。

この規定は行政が司法より優位にある体制のなか、司法の執行力を担保するために設けられたと考えられる。しかし、行政は履行を拒否しているので

あるから、執行にあたって行政の抵抗が予想され、現実にとれほどの効果があるか疑問のあるところである。

7. その他

弁護士以外に当事者の訴訟代理人になることができる者として、社会团体、原告の近親者、勤務先が推薦する者または人民法院の許可を受けた者を規定している（第29条）。

V 行政訴訟法の制度運用上の問題点

行政訴訟法の制定によって人民の行政を訴える権利は手続的には整うこととなったが、訴えの提起から判決の執行まで、一連の過程が公平に実施されて初めてこの権利は保障される。しかし、中国では制度への接近以前の問題として、行政訴訟の提起に対する人民の心理的抑制をみることができる。中国には伝統的に「お上」を訴える習慣が存在しなかったことも一因であるが、人民は裁判で一時的に勝訴しても、その後も同じ行政機関の管理を長期に受けることから、報復の可能性を恐れる。また法院と行政機関が同じ国家机关であるとの理由で、たとえ行政訴訟を提起しても「官官相護（官同士のかばい合い）」に終わるだろうとの疑念を抱いている⁶¹⁾。残念ながら人民のこうした危惧は、現実の制度運営上の問題点としても指摘されている⁶²⁾。

中国では訴えの提起という入口段階にたどり着く前から人民に対する有形無形の圧力が存在する。行政機関は行政訴訟の被告となることを嫌い、人民による訴訟の提起または継続を阻害する行為を直接行うことがある。例えば、①訴訟の対象となる可能性のある場合には書面での行政処分を行わずに訴訟が提起できないような証拠を作らない、②不服申立てや行政訴訟に関する教示をしない、③訴えを提起すればひどい目に合わせると脅迫をするなどであ

る⁶³。さらに、行政機関がその職権を濫用して、法院の裁判権をないがしろにする現象が起こっている。例えば、行政処罰に不服で行政訴訟を提起した原告を訴訟中に逮捕してしまう事件や行政機関が出廷、答弁、訴訟費用の支払い、判決の執行を拒否する場合が少なからず存在する⁶⁴。

憲法は法院が独立した裁判権を有し、行政機関・社会团体および個人の干渉を受けないと規定している。しかし、実際には法院は政府の副次的な小部門とみなされており、予算も裁判官の人事もすべて行政が掌握しており、上記のような問題が発生する⁶⁵。こうした力関係が存在することから、法院も主体的に行政機関の立場を考慮し、人民に不利な行動をとる場合がある。例えば、①法律に基づく人民の提訴を受理しない、②受理した場合でも行政と協議して審理を進める、③判決を下さずに訴えの取下げを促すなど、行政訴訟制度そのものの前提を覆すような現象もみられる。

法院が人民による提訴を受理しないケースは、特に世間の注目を浴びて「熱点」となっている行政案件、つまり政治的に敏感な問題についての案件に多い。例えば、①農民の加重負担の問題、②計画出産の実施にかかわる違法行為の問題、③土地収用および家屋撤去・立ち退きに関する違法行為の問題などである。いずれも市民に密接に関係がある案件であり、法院もその存在を認識しているが、敢えて受理しない状況が発生する⁶⁶。農民の加重負担とは、行政からの農民に対する寄付金・労役などの割当が多すぎ、集団内部留保金が大きすぎることを意味している。地方によっては各種の「酷税」は國務院の「農民負担軽減条例」で定める統一計画面配費および集団内部留保金の比率（5%）をはるかに超えている場合がある。このような状況は全国的に普遍に存在しており、仮にこの問題に関する行政訴訟をいったん受理したならば、多方面にわたる集団的な訴訟を惹起しかねないので、法院は各方面の圧力と配慮から当該案件を受理したがらない⁶⁷。計画出産に関しては、行政が1人っ子政策を遵守しない当事者に規定以上の重罰を科したり、当事者だけでなく周囲の者にも連帯責任を課すなどの違法行為が指摘されている。しかし、政府の指導者のなかには、計画出産は中国の基本的国策であり、

これに不服を申し立てている行政訴訟を受理すること自体国策に盾突くことだと考える者もあり、理不尽な要求を法院に課す場合がある。このような圧力の下では、人民による訴訟の提起も法院の受理も困難であり、結果として多くの違法行為が黙認されてしまっている⁽⁶⁸⁾。土地収用および家屋撤去・立ち退きが行われるのは開発区の造成や道路拡張が行われるときであるが、その際に補償の問題が発生する。しかし、事実上無償収用の場合も多く、補償があっても低額であり、社会的不満が募っている。このような社会的圧力が存在するなか、1件でも受理すれば次々に訴訟が提起される恐れがあるため、法院はあえて受理しようとしなない。また、一部の指導者は土地収容等に関する行政訴訟は国家の改革政策に盾突くことであると主張して妨害を加える場合がある⁽⁶⁹⁾。

行政訴訟の提起を受理した場合でも人民法院は自らの司法権の執行を担保するために、しばしば行政と協力的な関係を維持し、消極的な「協調（歩調を合わせる）」行動をとる⁽⁷⁰⁾。行政訴訟事件において判決や裁決を執行し、司法権を有効に行使するためには、政府の各関係方面から支持を得ておく必要が現実にはあるからである。このため法院は当該行政行為が合法でないと判断した場合は、法廷外において被告行政と協議し、行政行為の変更または取消しを勧めるか、決着の方法を話し合う。その一方で、原告の人民に対しては訴訟を継続した場合の不利益と、訴えを取り下げた場合の利益の両面から説得して、取下げを働きかけるのである。このように法院は「協調」をとおして法律以外のところで解決の糸口を見つけ、司法権と行政権が直接正面から衝突することを避けようとする。これはしばしば司法権の行政権への譲歩を意味し、その結果、人民の合法的権利利益の犠牲の上に、行政の利益が守られることとなっている。次に述べる訴えの取下げの問題も、この「協調」過程に原因が帰することが多い。

行政訴訟事件の結審時の形態を比較すると、取消率は維持率より低く、維持・取消率は取下げ率より低く、取り下げたもののうち正常な取下げ率は非正常取下げ率より低いとされている⁽⁷¹⁾。判決によらない訴えの取下げは、人

民法院が行政訴訟事件の審理を終結する際の主要な方式となっており、健全な制度運用の阻害要因となっている。原告である人民が訴えを取り下げる理由はさまざまあると考えられるが、訴えの取下げは、法律にそった形で原告が主体的に行う正常な取下げと、ある種の圧力に強制された非正常な取下げとがある。特に中国においては人民は圧倒的優位にある行政機関を相手とすることから、取下げが正常でない可能性がきわめて高いと指摘されている⁷²⁾。

非正常な取下げが行われる原因としては次のことがあげられる。(1)行政の圧力。行政は一方では各種手段により威嚇や恫喝を行い、他方では見返りの利益を提示するなどの方法で原告に対して取下げの圧力をかける。具体的には、例えば訴えを取り下げなければ現行の処罰よりさらに厳しい処罰をかけると脅したり、逆に訴えを取り下げたら今後はいろいろと便宜を提供するなど働きかけることである。(2)法院の「協調」。法院が直接原告、被告の双方に働きかける場合も多々存在する。例えば、法院は被告を説得して、当該行政行為の取消しや許認可の承認など原告の要求を満足させるような働きかけをする一方、他方では直接原告に訴えを取り下げるよう説得工作を行う。(3)法適用の回避。原告が訴えを提起した後、本来だったらもっと重い処罰だったことに気づき、当該法が適用される前に訴えを取り下げる場合がある。原告が圧力をかけられて訴訟を取り下げるのも、法院が原告に取下げを働きかけるのも、結局のところは各種資源の支配権、各種事項の決定権を握って優位に立つ行政機関を恐れているからであり、法治行政の確立が遅れているからである⁷³⁾。また、中国は伝統的に調停と和解を重視してきたこともあるが、行政訴訟事件についても法院は裁判官の能力の問題などから判決を避けようとする傾向があり、このような土壌を作り上げる一因となっていると思われる。

上記のとおり、法院は常に行政に配慮しながら裁判を行ってきたといえるが、影響力という点では共産党の力のほうがはるかに大きい。党委員会は当該地区における実際上の最高権力機関であり、法院は地方党委員会の指導を

受ける一機関にすぎない。裁判官以上の任命は、法律に定められている手続きに先立って、党委員会組織部の審査・批准を受けなければならない、しばしば法院の幹部は党员である。したがって、党委員会は行政以上に法院に対する発言権を確保していると言わねばならない。重要な行政決定の多くは実際党委員会によってなされているので、行政行為を否定することは、すなわち党委員会の決定を否定することになりかねない⁽⁷⁴⁾。党委員会の裁判活動への干渉は、正しく共産党の法院に対する指導を体現したものであるとして、法院側も干渉を干渉として認識せずを受け入れてしまう土壌が形成されている⁽⁷⁵⁾。このように表だって行政訴訟事件の審理に干渉するほか、共産党は法院に対して常に有形無形の影響力を及ぼしており、表面に現れない局面においても行政訴訟制度が歪められ、事実上市民の権利利益の救済が阻まれている場合が存在すると考えられる。

おわりに

建国以来長期にわたって、中国の行政救済制度を担っていたのは、監察および信訪制度であった。特に信訪制度は申立て事項に特段の制限がなく、手続きが簡便であったことから、人民にも一般的に受け入れられていた。しかし、一般的手続きの欠如は、同時にそれが人民の権利として確立していなかったことを意味していた。

そうしたなか、1989年に制定された行政訴訟法は、行政による権利侵害を法定の救済手続きに従って裁判で争うことを可能とした。これにより人民の「権利」は、裁判をとおして争うことができる「法的権利」としての意味をもつようになった。また、行政による侵害行為を訴える過程をとおしてであるが、行政が優越するなか人民が行政にアクセスする途が切り開かれことは民主化のプロセスとして評価できる。

ところで、中国では改革・開放が深化し、経済発展が進むにつれて、行政

はいっそう複雑・肥大となり、人民の権利益が侵害されるおそれがある場面も増加している。それにともない行政訴訟制度は人民を救済する方法として堅固に確立し、変革していかなければならないはずである。しかし、徐々に拡大するとされていた受理範囲は、人民の基本的人権を保障する方向に向かっているとはいえない。また、行政訴訟法の制定にあたっては中国の実情を踏まえて制度が十分機能するような仕掛けが組み込まれていたはずであるが、現実には予想されていた障害が克服されないままになっている。特に、訴えを提起する権利や裁判の独立など、制度の根幹にかかわる部分がなお力関係によって左右されうることが致命的である。さらに民主化が深まるためには、安定した司法制度の確立といっそう厳格な法運用が求められよう。

- 注(1) 中国人民政治協商会議第1期全体会議採択「中華人民政治協商会議共同綱領」(1949年9月29日)。
- (2) 「行政訴訟法」(1989年4月4日公布)、「行政復議条例」(1990年12月24日公布, 1994年10月9日改正)。
- (3) 木間正道『現代中国の法と民主主義』勁草書房, 1995年, 138~141ページ。
- (4) 戸松秀典「裁判権の限界」(雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系』第4巻, 有斐閣, 1983年) 193ページ。
- (5) 杉浦一孝「ソ連における「社会主義的法治国家」論とその現実態——裁判手続による市民の権利保障を素材として」(『法律時報』第62巻第12号, 1990年) 48ページ。
- (6) 先行研究として、木間、前掲書のほか、張勇『中国行政法の生成と展開』信山社, 1996年など。本章もこれらの研究と示唆に負うところが大きい。
- (7) 木間、前掲書, 140ページ。
- (8) 張樹義・湯永進「在艱難中前進——《中華人民共和國行政訴訟法》実施現況与發展方向綜合分析報告」(龔祥瑞主編『法治的理想与現實』中国政法大学出版社, 1993年; なお、邦訳として、浅井敦・間田穆・吉川剛訳『法治の理想と現實』新評論, 1996年) 219ページ。
- (9) 李福海「中西行政訴訟基本理論之比較」(『法学研究』1991年第1期) 29ページ。
- (10) 張勇「中国の行政争訟制度(二) 完—その歴史と現状」(『法政論集』第143号, 1992年) 316ページ。

- (11) 同上, 319ページ。
- (12) 秋実「我国的行政訴訟和行政訴訟法」(『政法叢刊』1989年第4期) 19ページ。
- (13) 何敏「論行政復議制度的若干問題」(『安徽法学』1990年第4期) 13ページ。
- (14) 木間, 前掲書, 141ページ。
- (15) 張尚鸞「試論我国的行政訴訟制度和行政訴訟法」(『中国法学』1989年第1期) 4ページ。
- (16) 木間, 前掲書, 142ページ。
- (17) 憲法第41条「中華人民共和國公民はいかなる国家機関および国家勤務要員に対しても, 批評と建議を提出する権利を有する; いかなる国家機関および国家勤務要員の違法に職責を尽くさない行為に対しても, 国家機関に対し申立てを提出し・告発あるいは摘発する権利を有するが, 但し事実を捏造あるいは歪曲して誣告を行い他人を陥れてはならない。／公民の申立て・告発あるいは摘発に対して, 関係国家機関は事実を精査し, 処理する責を負わなければならない。何人も圧制および打撃報復をしてはならない。／国家機関および国家勤務要員が公民の権利を侵害して損失を被った人は, 法律の規定に従って賠償を取得する権利を有する。」
- (18) 木間, 前掲書, 146ページ; 南博方・周作彩「中国行政訴訟制度の動向と現況」(『一橋論叢』第101巻第1号, 1989年) 9～10ページ。
- (19) 張勇「中国の行政争訟制度(一)——その歴史と現状」(『法政論集』第140号, 1992年) 127～128ページ。
- (20) 1985年11月6日最高人民法院「關於人民法院審理經濟行政案件不應進行調解的通知」; 1986年10月24日最高人民法院「人民法院審理治安行政案件具体适用法律的若干問題的暫行規定」など。
- (21) 張樹義・湯永進, 前掲論文, 219ページ。
- (22) 熊先覚主編『中国行政訴訟教程』中国政法大学出版社, 1988年, 31～32ページ。
- (23) 郭曉飛「我国行政法上的救済手段及其完善」(『江西法学』1989年第4期) 7ページ。
- (24) 1955年11月2日「監察部組織簡則」第2条; 1990年12月9日「行政監察条例」第19条。
- (25) 木間, 前掲書, 141～142ページ。
- (26) 「行政監察条例」第21条, 第24条。
- (27) 張尚鸞, 前掲論文, 4ページ。
- (28) 木間, 前掲書, 142ページ。
- (29) 同上; 「指示」では, それまでの信訪事業の総括が行われ, この段階ですでにいくつかの問題点が認識されていた。問題点としては, 人民からの投書

をそのまま放置し、紛失し、たらい回しにし、人民からの意見を詳しく検討・整理せずにそれを転送するなどの官僚主義的な現象の存在が指摘されている（張勇「中国の行政争訟制度（一）……」133～134ページ、注17）；

信訪機関の職務範囲は具体的行政行為に対する不服にとどまらない。「批評」「建議」「申訴」「控告」「檢舉」などがあり、行政機関と関係がありさえすれば、公民は誰でも信訪を行うことができる。「批評」は人民が行政の仕事に対して不満を表明し、改善を要求することである；「建議」は人民が行政機関およびその勤務要員の仕事、仕事ぶりに対して、改善の意見を提出することである；「申訴」は人民が行政機関の違法な職務不履行により、自分の合法權益に損害を被った場合に、行政機関にその事実と理由を告げて申し立て、処理を求める形式である；「控告」は人民が行政機関に対して、犯罪行為も含めて、各種の違法な職務不履行を告訴・告発することである；「檢舉」は人民が行政機関に対して、各種の違法な職務不履行あるいは犯罪行為を摘発することである。これらの方法は、人民大衆が行政機関に対して、意見を伝えるルートであり、また行政機関を監督する方法の一種であり、信訪の主要な内容を構成する（袁宏亮・王成棟・吳景明編著『行政復議』中国政法大学出版社、1993年、50～51ページ）。

- (30) 張勇「中国の行政争訟制度（一）……」131ページ。
- (31) 木間、前掲書、143ページ。
- (32) 郭、前掲論文、7～8ページ。
- (33) 袁ほか、前掲書、51ページ。
- (34) 木間、前掲書、143ページ。
- (35) 袁ほか、前掲書、51ページ。
- (36) 同上、52ページ。
- (37) 郭、前掲論文、8ページ；中国の論者の一部は、信訪制度は中国の特色ある社会主義的民主の体現であり、人民の直接参加制度の重要な構成部分であるとしているが、現在では民主化の動きなど政府に対抗する動きを未然に防ぐための情報収集機構としての役割が重視されようとしている（羅成徽主編『中国当代政治制度』中山大学出版社、1993年、258～259ページ；全国人大常委会办公厅信訪局編『人大信訪—全国人大信訪工作會議經驗匯編』法律出版社、1992年、8～9ページ）。
- (38) 小高剛「行政不服審査の審理手続」（雄川ほか、前掲書）23ページ。
- (39) 南博方「行政争訟総説」（雄川ほか、前掲書）5ページ。
- (40) 張勇、前掲書、110～111ページ。
- (41) 同上、116ページ。
- (42) 1986年「治安管理処罰条例」第39条、1989年「集會行進示威法」第31条など。

- (43) 張勇, 前掲書, 127ページ。
- (44) 同上, 125ページ。
- (45) 劉亜平主編『新編中華人民共和國常用法律条文闡釈』中国檢察出版社, 1992年, 1299ページ。
- (46) 翟新華「行政復議申請的不予受理以及对其監督和司法救済」(李培伝主編『行政復議概覽(1991-1992)』中国法制出版社, 1993年) 176~177ページ。
- (47) 袁ほか, 前掲書, 52ページ。
- (48) 浙江省三門人民政府行政復議弁公室「我們為什麼对行政復議案件实行公開審理」(李培伝, 前掲書) 665ページ。
- (49) 朱華「復議審理内部程序的行政化問題及思考」(李培伝, 前掲書) 182ページ。
- (50) 原田尚彦「行政訴訟総説」(雄川ほか, 前掲書) 103ページ。
- (51) 南博方「中国の行政訴訟法——その内容と特色の検討」(成田・園部・金子・塩野・小早川編『行政法の諸問題(中)』有斐閣, 1990年) 504~505ページ。
- (52) 木間, 前掲書, 153ページ。
- (53) 憲法との矛盾点については, 同上, 159~160ページ参照。
- (54) 草案作成段階では, 一般的概括主義の導入も一部で主張されたが, 最終的には次の三つの点が考慮されて受理範囲が決定された。すなわち, (1)憲法および中共十三全会の精神に基づき, 公民・法人およびその他の組織の合法的權益を保障するという観点から, 人民法院の現行の行政事件受理範囲を適切に拡大する, (2)裁判権と行政権との関係を正確に処理し, 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, 行政機関が法により効果的な行政管理を行うことを保障するため, 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, 行政機関が行政権を行使することを代替してはならない, (3)行政法が未整備で, 人民法院行政審判廷が完全に整っておらず, 行政訴訟法が規定する「民可以告官」の受容の問題など中国の現実を考慮すれば, 現在受理範囲が広すぎるのは好ましくなく, 漸次拡大していくべきである, ことなどである(「關於《中華人民共和國行政訴訟法(草案)》的說明」『人民日報』1989年4月10日)。
- (55) 1994年5月12日に「国家賠償法」が公布された。
- (56) 張勇「日本と中国の行政訴訟法に関する比較法的検討(二)」(『法政論集』第146号, 1993年) 406ページ。
- (57) 木間, 前掲書, 161~162ページ。
- (58) 張勇, 前掲書, 145, 153ページ。
- (59) 同上, 136~138ページ
- (60) 同上, 154ページ;ただし, 司法権が過度の影響力をもつことは牽制されて

いる（注54）。

- (61) 張樹義・湛中樂「前途光明，道路曲折——河南省南陽地区《行政訴訟法》實施效果調查報告」（龔祥瑞，前掲書）138～139ページ。
- (62) これらの問題点については以下で指摘するほか，行政訴訟法施行3年目に実施された全人代法律委員会の執行状況報告のなかでもすでに詳細に記述されている（「關於検査《中華人民共和國行政訴訟法》執行狀況的彙報」（1992年12月25日，第7期全人代常務委員会第29回会議にて顧明全人代法律委員会副主任委員報告），『中華人民共和國全國人民代表大會常務委員会公報』1992年，753～759ページ）。
- (63) 張勇「日本と中国の行政争訟法に関する比較法的検討（四）完」（『法政論集』第151号，1993年）434ページ；張樹義・湛中樂，前掲論文，142～143ページ；最高人民法院「關於貫徹執行《中華人民共和國行政訴訟法若干問題的意見（試行）》」（1991年5月29日）は，行政機關が決定書を作成・送達しない場合および教示を怠った場合の規定を設けている（34，35項）。
- (64) 楊海坤「擺脫行政訴訟制度困境的出路」（『中国法学』1994年第3期）52ページ。
- (65) 朱，前掲論文，14ページ。
- (66) 楊，前掲論文，51～52ページ。
- (67) 張樹義・湛中樂，前掲論文，139～140ページ。
- (68) 同上，140ページ。
- (69) 同上，140～141ページ。
- (70) 湯永進「一場靜悄悄的革命——《中華人民共和國行政訴訟法》實施現狀与發展方向調查分析報告」（龔祥瑞主編，前掲書）41～44ページ。
- (71) 楊，前掲論文，51ページ；ちなみに，1995年の行政訴訟案件結審総数は5万1370件であり，このうち維持判決は8903件（17.34%），取消し・変更判決は8128件（15.82%），訴えの取下げは2万5990件（50.59%）であった。訴えの取下げのうち，被告がまず主体的に法律に適さない行政決定を改め，後に原告が訴えを取り下げた案件は45%であったと指摘されている。残り55%については不明である（「最高人民法院工作報告」（1996年3月12日，第8期全國人民代表大會第4回会議にて任建新最高人民法院院長報告），『中華人民共和國全國人民代表大會常務委員会公報』1996年，282ページ）。
- (72) 張樹義・湛中樂，前掲論文，125～126ページ；行政訴訟法第51条は非正常な訴えの取下げが行われないよう，訴えの取下げは法院の許諾によることと規定した。その際の条件は，(1)申請者が原告であること，(2)申請が自分の意思で行われること，(3)申請が法律の規定に符合すること，(4)申請が判決または裁定の宣告前に提出されることである（《中華人民共和國法律詮釈》編写委員会『中華人民共和國行政訴訟法詮釈』人民法院出版社，1994年，156～

157ページ)。

原告による訴えの取下げの申請が不許可になった事例：

原告：黄某

被告：某県公安局

1990年12月1日某県公安局は治安管理处罰条例第22条第1項の規定に依拠して、原告である黄某が沈某を殴打したことを理由に、黄某に行政拘留15日の処罰を与える裁決を出した。黄某は「殴り合いは沈某が先に手を出したことで引き起こされたもので、私は余儀なく殴り返しただけであり、しかも自分の身体にも傷を受けているのに、公安機関は自分だけを処罰し相手を処分しないのは、明らかに公正を失っている」と考え、地区公安処に申し立てた。地区公安処は原裁決を維持した。黄某はなお不服として県人民法院に訴えを提起した。県法院が当該案件を審理している期間に、県公安局は黄某を召喚し、彼がもし訴えを取り下げなかった場合、公安局は彼に対して収容審査の決定を出すことを警告した。黄某はすぐに県法院に訴えの取下げを申請した。県法院は審査をとおして、黄某が訴えの取下げを申請したのは県公安局の圧力により強制されたからであり、訴えの取下げの条件に符合しないと認め、黄某の訴えの取下げを許可しないこと、ならびに原裁決が法に合っているか否かの審査を継続することを裁定した(同上、159～160ページ)。

- (73) 張樹義・湛中樂，前掲論文，127ページ；安徽省高級人民法院行政審判庭「行政訴訟撤訴中の幾個問題」(黄傑・李道民主編『行政審判実践与研究』中国法制出版社，1991年) 212～215，217ページ。
- (74) 袁岳「鼠不能不投，器不能不忌——四川省成都市青羊区《行政訴訟法》実施効果調査報告」(龔祥瑞主編，前掲書) 191～192ページ。
- (75) 高曉凌「法官的期望——法官卷調査報告」(龔祥瑞主編，前掲書) 260ページ。