

中国行政訴訟法における訴訟対象の特色

呉 東 鎬

一、はじめに

中国行政訴訟法第2章は二つの条文を以って「受理範囲」を規定している⁽¹⁾。いわゆる「受理範囲」とは、司法機関としての人民法院が受理できる行政事件の範囲という意味であり、法律の規定によって、一定の範囲内の行政事件を受理できるという司法機関の権限を示したものである⁽²⁾。つまり、この概念は、司法機関に主眼を置いたものであり、国民の権益に主眼を置いた日本の「訴訟対象」概念とは異なる。もっとも、この概念を、国民の側から理解することも可能であり、この場合「受理範囲」は、国民が訴訟を通して司法による行政救済を受ける行政事件の範囲という意味に転換できるであろう。

そこで、本稿では、日本の「訴訟対象」と同じように国民の視点から中国行政訴訟法の「受理範囲」を捉えて、中国行政訴訟の対象問題を論じたい。つまり、中国の国民は、どのような行政の行為を対象に行政訴訟を提起することができるのか、日本の行政訴訟制度は訴訟対象についてどのような限定をしているのか、更に、両国の制度を比較した場合、何が示唆されるのか、などの問題を解明して、行政救済から見た、中国における行政訴訟対象の特徴とその限界を明らかにすることが本節の主な目的である。

以下では、日本の行政事件訴訟法における抗告訴訟を論じつつ、比較法的視点から中国の行政訴訟法における訴訟対象の問題を検討する。というのは、中国の行政訴訟法の2条、5条、41条⁽³⁾の規定により、原告は、国民、法人及びその他の組織に限られているとともに、訴訟において原告は自分自身の具体

的な法的利益を主張しなければならず、広く社会のための不正を正すという訴訟目的はまったく認められていないからである。つまり、日本の行政事件訴訟法の訴訟類型に照らせば、基本的に抗告訴訟の特徴を有すると思われるのである。

二、訴訟対象についての規定の特色

日本の行政事件訴訟法第3条1項は「抗告訴訟とは、行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟」と規定して、抗告訴訟の対象を広く「行政庁の公権力の行使」とした。つまり、いわゆる概括主義が取られているのである。これは、行政裁判所への出訴事項について列举主義を採っていた明治憲法下の行政訴訟制度と明確なコントラストをなしている。このような規定方式の効果として、訴訟対象選択の幅が広がり、国民の権利救済の理念が最大限実現できると考える。

これに対して、中国の行政訴訟法は、「受理範囲」と名づけた一つの章において以下の二つの条文にその内容を詳細に列記している。

まず、行政訴訟法第11条1項は、「人民法院は、国民、法人及びその他の組織は次に掲げる「具体的行政行為」⁽⁴⁾を不服として提起する訴訟を受理する。

(1)拘留、過料、許可証及び免許の取消、生産及び営業の停止命令、ならびに財産の没収などの行政処罰行為、(2)人身の自由の制限、または財産の封印、差押え、および凍結などの行政上の強制措置、(3)法律及び法規に定める経営自主権の行政機関による侵害行為、(4)法定の要件に適合する許可証及び免許の発給の申請に対する行政機関の発給拒否または不作為、(5)人身の自由及び財産権を保護する法が定める行政機関の職責履行の申請に対する、行政機関による履行の拒否または不作為、(6)法による弔慰金の行政機関による不給付行為、(7)行政機関による違法な義務履行要求、(8)行政機関によるその他の人身の自由及び財産権の侵害行為」と規定している。そして、この規定に対する補充的規定として

2項は「前項の規定を除くほか、人民法院は、法律及び法規に規定するその他の訴訟を提起することができる行政事件を受理する」と規定している。

このように、中国の行政訴訟法は、具体的行政行為という抽象的概念を用いて行政訴訟の対象の枠を決めている。しかも、この枠の中身として8項目にわたる具体的事項を列挙していることが特徴である。一見、形式的には、11条1項(8)号と11条2項は、具体的事項の列挙ではなく概括的な規定であるが、実際には、最高人民法院の司法解釈と法律によってその内容は制限的になっている⁽⁵⁾。

次に、中国行政訴訟法は、上記の11条の「受理される行政の行為」と並んで、12条において、「受理されない行政の行為」も列挙している。つまり、12条は、「人民法院は、国民、法人またはその他の組織が次に掲げる事項について提起した訴訟を受理しない。(1)国防、外交などの国家行為、(2)行政法規、規則または行政機関が制定し、公布した普遍的拘束力を持つ決定・命令、(3)行政機関が行政機関公務員に対して行った賞罰及び任免などの決定、(4)法律で行政機関が最終的裁決をすると定められている具体的行政行為」と規定して、4項目にわたる人民法院の受理範囲に属しない事項を列挙している。

中国のこのような特色的な規定方式による最大の利点は、行政訴訟対象が明確になっており、救済を求める国民にとっても、事件を処理する司法機関にとっても、把握し易いという点であると考ええる。しかし、国民の権利救済を実現する幅は狭く限定されかねず、行政救済の視点から見た場合、消極的に捉えられてしまうという点も見過すことができない。

三、具体的行政行為の内容の特色

前述のように、中国行政訴訟法は行政訴訟対象を「具体的行政行為」という概念に絞っている。以下では、まず、この概念について比較法的考察を行い、次に、行政訴訟法に列挙されている「具体的行政行為」を分析・検討し、その

特色を示す。

1、中国の具体的行政行為概念と日本の「行政処分」概念

そもそも中国において、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、規章など一般的拘束力を有する規範を制定する行為）に対する語で、この分類は、中国の行政立法制度及び行政訴訟制度を研究し、理解する上で重要な意味を持つものである⁽⁶⁾。最高人民法院の「貫徹意見」（「中華人民共和國『行政訴訟法』の若干問題の貫徹・執行に関する意見」）第1条は、具体的行政行為について次のように解釈している。「具体的行政行為とは、国家行政機関及びその勤務要員、法律法規の授權を受けた組織、行政機関の委託を受けた組織若しくは個人が、行政活動において、特定の国民、法人その他の組織に対し、特定の具体的事項について、行政権を行使して行った、当該国民、法人その他の組織の権利義務に関する一方的行為を指す」⁽⁷⁾。この解釈によれば、具体的行政行為には次のような特徴がある⁽⁸⁾。

- ① 行政機関の行為であること。行政機関以外の機関または国民による行為は、具体的行政行為ではない。但し、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⁽⁹⁾の行為は具体的行政行為とみなされる。
- ② 特定の人または事件を対象とする行為であること。したがって、行政機関が行政法規、規章など一般的拘束力を有する規範を制定する行為、すなわち抽象的行為は、排除されている。
- ③ 公権力の行使として行政機関により一方的になされる行為であること。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、行政法規を適用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、一方性に欠ける行為は具体的行政行為の範囲から排除されている。
- ④ 直接の法律効果を生ずる行為であること。即ち、具体的行政行為行為によって、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ということである。

このように、中国の行政訴訟対象の確立においては、具体的行政行為概念がもっとも重要である。これに対して、日本の行政事件訴訟において抗告訴訟の対象を論ずる場合、もっとも重要なのは行政処分という概念である。この行政処分概念の解釈をめぐる日本では多くの議論がなされている。以下ではその考え方を追っていく⁽¹⁰⁾。

従来の考え方によれば、一般に行政処分には次のようなものが該当すると解される。

- ① 講学上の行政行為。日本における行政行為概念は、ドイツ法に由来する。ドイツでは「行政行為」が法律用語であるのに対して、日本では、制定法上「行政行為」という用語は使っていない。したがって、日本では、「行政行為」とは、あくまで講学上の用語である。一般に、この「行政行為」の定義について、「行政庁が、法律に基づき、一方的に市民の法的地位を具体的に決定する行為である」と解している。
- ② 継続的性質を持った公権力的事実行為。行政不服審査法2条1項が行政上の不服申立の対象として明示する、人の収用や物の留置などの継続的な性質を持った公権力的事実行為は、行政事件訴訟法上も、取消訴訟の対象として認められるとされる⁽¹¹⁾。
- ③ 法定の形式的行政処分。上記の行政行為ではないが、法律上、訴訟の方式として取消訴訟が指定されている場合、当該行為については無論取消訴訟が認められるとされる⁽¹²⁾。

このように、従来の考え方によれば、行政処分は、実際、講学上の行政行為あるいは実体上の行政処分とほぼ同じものとして捉えられており、違うのは、その範囲がやや少し拡大されているという点に過ぎないと考えられる。つまり、政省令・条例などの一般的抽象的規範の定立行為、計画の決定行為、契約締結などの私法上の行為、通達を発する行為などの行政組織内部の行為、事実上の行為などは、上の②③に当たる場合は別とすると、一応行政処分に当たらないとされる⁽¹³⁾。

ところが、こうした考え方では、行政処分の幅が狭く捉えられてしまい、国民の権利救済に不十分であるとされている⁽¹⁴⁾。そこで、次のような、行政処分概念の拡張を図る新しい動きがある⁽¹⁵⁾。

まず、学説上は「形式的行政処分論」が主張された。形式的行政処分とは、その性質上実体的な行政処分に当たらないが、訴訟上の取り扱いとして、行政処分性を認められる行為を指す。この理論は国民の権利救済を資するものとして主張されている。すなわち、「取消訴訟の救済機能」が重視され、「国民の法益救済」の必要性が形式的行政処分構成の論拠とされており、取消訴訟の権利救済機能に対する積極的評価が形式的行政処分論の前提となっているのである⁽¹⁶⁾。

また、判例上も、個々の行為の性質や各事例の特殊性を勘案して、性質上行政処分に当たらない行為を行政処分と見なして取消訴訟の提起を認めるものが現れた⁽¹⁷⁾。そこでは、行政の行為を形式的行政処分と構成している。

いずれにしても、この考え方は、理論と実践のバランスを取りつつ、国民権利救済の視点から従来の行政処分概念を見直す必要性を強く訴えているのである。その場合、行政処分の意味は、もっと複雑で広範にわたると思われる。

以上のような日本の議論に照らして考えるに、「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」と定義する⁽¹⁸⁾中国の「具体的行政行為」は、「主体としての行政庁」、「一方的な行為」、「市民の法的地位を具体的に決定する効果」などの要因または特徴⁽¹⁹⁾から見た場合、日本の講学上の行政行為に相当するといえる。しかしながら、中国にはこのような議論が存在せず、解釈論の点からみれば、中国の「具体的行政行為」論は、それに及ばないのはもちろん、行政救済の道は大きく制約されており、ここには中国行政訴訟の限界が端的に現れていると思われる。

2、中国の行政訴訟対象（「具体的行政行為」）の特色

(1) 中国の行政訴訟対象においては、行政罰及びその他の行政上の強制行為が重要な地位を占めている。

中国行政訴訟法第11条 1 項は、訴訟対象を 8 項目にわたって列挙しているが、最初の二つはそれぞれ、「拘留、過料、許可証及び免許の取消、生産及び営業の停止命令、ならびに財産の没収などの行政処罰行為」と、「人身の自由の制限、または財産の封印、差押え、および凍結などの行政上の強制措置」であって、行政罰⁽²⁰⁾と行政強制措置⁽²¹⁾を重要な行政訴訟対象としている。実際、中国では、行政罰及び行政強制措置を不服として提起された訴訟が行政訴訟事件数の大半を占めているとされる⁽²²⁾。

権力分立の原則をとっている日本においては、国民の権利義務を規定する新たな法規範は必ず民主的に選出された議員で構成する国会によって制定されなければならない。行政府が制定する行政命令は単に法律を執行するための執行命令及び法律に基づく委任命令に限られる。このようにして国民を代表する国会の意思である法律を行政の上に置くことによって、国民の権利自由を保障しようとするところに法治主義の実質的意味が見られる⁽²³⁾。これに対して、権力分立制を採用していない中国の憲法体制においては、そもそも行政府は憲法により強力な「職権立法権」（独立命令権）を持っており⁽²⁴⁾、大量の行政法規の中には、強力な行政管理⁽²⁵⁾手段として、数多くの行政罰と行政強制措置が設けられている。例えば、中国において、行政罰は「五多」、すなわち、行政罰を設けている法律・法規が多いこと、行政罰の権限を持つ行政機関が多いこと、行政罰の件数が多いこと、行政罰の種類が多いこと、行政罰に不服のある場合が多いこと、という特徴を有するといわれるほどである⁽²⁶⁾。ある調査によれば、'91年に、北京市の行政機関が行った行政処罰の数は800万件あまりであり、そのうち、過料と財物没収による金額は9000万元あまりで、警告・拘留された者は59.9万人にのぼったとされる。また、許可証と免除の取消、生産営

業の停止なども756件があったとされる⁽²⁷⁾。

中国がこのような「行政罰・行政強制措置の大国」となった原因についてある論者は次のように指摘している。「計画経済体制から市場経済体制への過渡期にある中国においては、新しい体制に相応する制度や観念がまだ完全に確立されていない一方、古い制度と観念が既に適用できなくなったこともあって、社会秩序や経済秩序を損なう様々な行為が大量に増加してきた。これに対して、行政側も行政罰を含む多くの行政上の制裁措置を加えざるを得なくなった」⁽²⁸⁾。

このように、行政罰と行政強制措置が社会秩序を維持し、行政上の目的の早期な達成を保障できるという面でその正当性は認められる⁽²⁹⁾としても、問題は、長い間中国では、この種の具体的行政行為に対する法律による統一的手続き上のコントロールが全く存せず、行政機関の自由裁量によって委ねられるようになって来たということである⁽³⁰⁾。そして、行政管理名目において、行政罰・強制措置の「濫設」(濫伐)⁽³¹⁾、執行主体の混乱⁽³²⁾、恣意的な運用⁽³³⁾がしだいに増加し、これによって国民などの権利が侵害されたということに大きな問題点がある。

このような背景と事情は、行政罰と強制措置の行政訴訟対象としての重要な位置を示しており、中国の特色ともいえるだろう。

(2)「法律及び法規に定める経営自主権の行政機関による侵害行為」を行政訴訟の対象としたのは、中国の「政企分開」政策⁽³⁴⁾の反映である。

長い間、中国は、権力が高度に集中する計画経済モデルを採用し、理論上社会主義国家において市場経済を発展させる必要性を否定し、実践においては市場経済の発展を抑制し、取り締まってきたのである。典型的な計画経済体制下では、企業その他の社会組織は、政府機関の延長すなわち政府機関に協力して、国の政策や国民経済及び社会発展計画を執行するための道具であり、独立して活動を行う自主権を有しなかった。企業その他の社会組織と政府との関係は、

法律上の権利義務関係ではなく、行政上の命令と服従の関係であった。企業その他の社会組織の責任者は国によって任命され、その財産は国または集団の所有に属し、政府が無償で振り替えることができる。企業の任務は国の定めた計画を達成することであり、市場の需給関係に従って自主的に生産を調整し、製品価格を決めることが許されなかった⁽³⁵⁾。その結果、経済は長期にわたる立ち遅れと停滞の状態に陥った。

「文化大革命」終結後、新しい世代の中国指導者等は、国家活動及び政権党の活動の中心を経済建設におかなければならないことを強調し、実務的な態度を持って国家経済建設を指導し、経済生活における価値法則の機能を重視するようになった。こうして、もともと硬直化した計画経済体制は、市場経済を取り入れることによってようやく変化の兆しを見せ、今日では新しい市場経済体制がこれによって替ろうとするところにまで来たのである⁽³⁶⁾。このように新しい市場経済体制の確立に伴って、政府による経済管理は、一步一步「ミクロ的な介入（直接な指揮）」から「マクロ的な統制」へ移行し、政府と企業が次第に分離するようになってきた。両者の関係は、かつての行政上の従属関係から法律上の権利義務関係に変わり、政府に従属していた経済組織は独立の権利主体へと変身してきたのである。このような変化は次のような二つの方面において現れている。①個人経済、私营経済及び「三資」企業（中外合資企業、中外合作企業及び外国単独資本企業）が合法的なものとして認められ、その財産は私有に属し、若しくは私有財産の性格を有する。その財産を尊重し、保護することは国家の責任であり、言い換えれば国家は、もはや私法上の財産所有者の立場で意のままにこの種の企業の財産を操ることが許されない。②国有企業に対しては、国家は、本来所有者の立場でその生産、経営活動に直接介入することができるが、計画経済体制の教訓が示すように、そうしたやり方が国有企業の活力を失わせてしまうため、国家は、具体的な生産、経営活動から手を引き、国有企業に生産経営自主権を与え、国有企業を真の独立した商品生産者及び経営者として認めなければならない。このことは、既に政権党中国共産党及

びその指導下にある政府の国民経済を活性化させるための基本政策となっている⁽³⁷⁾。

要するに、経済の発展を促進するため、政権党及びその指導下にある政府は、自己制約を行い、企業の権利利益を保障するようになったのである⁽³⁸⁾。したがって、行政は「自主経営権」を侵害してはいけない。

「自主経営権」を侵害する行政の行為を一つの行政訴訟対象として規定したのは、このような中国における政策転換を反映していると思われる。

(3) 行政による不作為も訴訟対象として列挙されている。

日本の行政訴訟法においては、「行政庁が法令に基づく申請に対し、相当の期間内に何らかの処分又は裁決をすべきにもかかわらず、これをしないことについての違法の確認を求める訴訟」(3条5項)をもって不作為の違法確認の訴えと称している。これに対して、中国の行政訴訟法においても、行政機関の不作為が違法であることを人民法院に提訴することができる。つまり、「法定の要件に適合する許可証及び免許の発給の申請に対する行政機関の発給拒否または不作為」(11条4号)、「人身の自由及び財産権を保護する法が定める行政機関の職責履行の申請に対する、行政機関による履行の拒否または不作為」(11条5号)、「法による弔慰金⁽³⁹⁾の行政機関による不給付行為」(11条6号)などの中国において大きな社会問題として注目されている行政による不作為も訴訟対象として列挙されている。

これらの行政による不作為が行政訴訟の対象となったのは、中国において繰り返し禁止しても根絶できない社会問題、すなわち「政府部門の官僚主義」現象を是正するための対策であるといつてよい⁽⁴⁰⁾。例えば、現在、中国では、行政許可行為⁽⁴¹⁾が経済、文化、社会にわたる各分野において広く行われ、しかもますます増大される一方である。しかし、多くの行政機関は、行政許可制度を集金的手段として利用し、様々な名目で許可証を発給して、高額の手続き料を徴収することによって収益を得ようとしている。それゆえ、許可証の種類

がますます多くなり、申請の手続きがますます複雑になるばかりか、許可手続き料も時々みだりに値上げされている。また、行政許可の申請条件や期限などに関する規定は、往々にして不明確なところがあるため、行政機関には、自由裁量権を行使する余地がかなりある。そこで、一部の行政機関公務員は、それを口実にして許可証の発給を遅らせ、または、回答をしないことで、申請を困らせるか、また賄賂を求める。いわゆる「権力と金銭との取引」が行われている⁽⁴²⁾。

この意味において、行政機関の不作为事件が受理範囲に定められたのは、行政機関とその公務員の職務責任感を強化し、中国的な「社会公害」ともいえる政府部門の官僚主義を克服するために重要な意義を有するものであると考える。もちろん、それと同時に、そのことが国民の権益の保護にも資するものであることは言うまでもない。

(4) 人身権、財産権の侵害に限られる。

中国の行政訴訟法11条1項(8)号の規定によれば、中国における行政訴訟対象は、人身の自由、財産権の侵害を要件としている⁽⁴³⁾。つまり、行政訴訟法で列挙した具体的行政行為だとしても、仮に、その具体的行政行為が人身の自由、財産権以外の権利を侵害した場合は行政訴訟の対象として扱わなく、人民法院への出訴権は認められないのである。例えば、政治的権利としての集会、行進、示威などの自由権の侵害行為に対して、人民法院への出訴権が認められていない。また、言論、出版、結社などの自由権も行政訴訟の受理範囲外に置かれているということである⁽⁴⁴⁾。

(5) 小括

以上、中国行政訴訟法において列挙されている行政訴訟対象（「具体的行政行為」）の内容の特色について分析したが、既に指摘したように、これらの行政訴訟対象に反映されているのは、計画経済から市場経済への大きな転換に伴

う、社会秩序の再構築という中国独特の背景の中で生じている行政作用上の諸問題である。つまり、中国では、新たな社会秩序の構築のために、行政罰を軸にした行政管理を強化してきたが、法意識と法制度の未発達による行政強制手段の濫用という社会事情が発生したこと、政府の企業に対する管理方針を従来の「ミクロ的な介入」(直截な指揮)から「マクロ的な統制」へ転換したこと⁽⁴⁵⁾、市場経済社会の構築に不可欠な個人の政府からの相対的独立と個人の諸権利の保護を強化したこと⁽⁴⁶⁾、などの中国独自の社会的事情が行政訴訟対象の確立に大きな影響をもたらしたと思われる。

その結果、中国では、社会転換の過渡期における社会問題として注目されてきた、上記のような典型的な「具体的行政行為」が行政訴訟対象として列挙され、それには司法によるコントロールが加わるとともに、これらの具体的行政行為による国民の権利侵害については、司法による救済を求める道が開かれたのである。この意味において、上記の行政訴訟対象の規定は、社会の安定と国民の権利救済に積極的な役割を果たすものと評価すべきであろう。しかし、列挙されている行政の行為はあくまで「具体的行政行為」に限られており、しかも、中国社会でのいわゆる典型的で、普遍性を持つ社会問題化されたものに過ぎず、それ以外の行政の行為による国民の権利侵害については司法による救済の道が閉ざされているのである。例えば、抽象的行政行為について周永坤氏は次のように指摘している。「中国の行政立法は混乱の現状にあり、行政法規相互間で矛盾するものが多く存在する」。したがって、「現実の生活には、国民等の権益が広い範囲において瑕疵のある抽象的行政行為によって侵害されている。このような抽象的行政行為に基づいて行われた具体的行政行為は、たとえ人民法院の審査を経て取り消されたとしても、その具体的行政行為をなすための根拠が依然として有効であるならば、同じような違法な具体的行政行為及びそれに対する行政訴訟の繰り返しという結果を招くほかない。抽象的行政行為がすべて司法審査の対象から排除されるとすれば、国民等の権利利益を救済する道が一層閉ざされ、行政訴訟の受理範囲も、実質的により一層狭くさせられ

たことになる」⁽⁴⁷⁾。また、行政訴訟の対象を国民の人身の自由と財産権の侵害行為に限定していることについて、張勇氏は次のように分析している。「精神的・政治的自由に対する侵害行為を訴訟の対象から排除したことは、(中国の)政治的構造の特質に由来したものである。すなわち、精神的・政治的自由に対する侵害行為を行政訴訟の対象にするならば、現政権の支配の安定や正統性に不利な影響を及ぼしかねないと考えられたのである。」⁽⁴⁸⁾。それゆえに、実際、中国の行政訴訟対象は国民救済の視点から見た場合、甚だ狭く限定されていると思われる。

四、結びに

以上、本稿では、中国の行政訴訟法において規定されている「受理範囲」を「国民権利救済」の視点から、形式面と内容面に分けて考察してきた。最後に、今までの分析をまとめて、若干の私見を提示する。

まず、形式上、日本の行政事件訴訟法は、抗告訴訟の対象について概括的な規定をしているのに対して、中国行政訴訟法は、専ら「受理範囲」という一つの章において詳しく「行政訴訟対象」を列挙しているのが特徴である。したがって、中国の規定は明確で、実務において把握し易い利点を持ち、いまだに法制度が未発達な中国の事情から見た場合、合理的な側面が存在する。しかし、日本のような概括規定と比べて、その行政訴訟対象は狭い範囲に止まっている。

次に、内容上、日本の学説は、抗告訴訟対象の確立において、「行政処分」という概念を打ち出しているのに対して、中国の場合は、行政訴訟対象の確立において、法律条文の中で「具体的行政行為」という概念を主な基準として用いている。もっとも、「行政処分」概念は、「具体的行政行為」のように定義化されず、学説と判例によってその内容は流動的なのが特徴である。これはまた、「国民権利救済」という理念の最大限の実現を可能にすると考ええる。実際、分析した結果、「具体的行政行為」概念は日本の「行政処分」概念に内包されて

おり、しかも、中国で行政訴訟対象となるのは、「具体的行政行為」の中の一部に過ぎないのである。

更に、中国行政訴訟法で列挙している「具体的行政行為」は、中国独特の社会事情を背景にして、今日、変化しつつある行政状況を反映している。この意味で、行政訴訟対象は、中国的特色を示しており、社会の安定と国民の権利救済に積極的な役割を果たしていると考えるが、一方で、「国民の人身の自由、財産権の保護に限定していること」や、「行政作用における典型的な具体的行政行為に限定していること」などから見た場合、「司法による国民の権利救済」は大きく制約されている。

以上、日中両国の行政訴訟対象に関する規定と内容を比較した場合、日本の行政訴訟対象における、概括的規定の利点、学説と裁判例における解釈論の発展、理論と実践のバランスなどは、中国の行政訴訟対象の改善に多くの示唆を与えていると考える。

*中国延辺大学法学部副教授、法学博士。

(1) 中国行政訴訟法は12章75条で成り立っている。

(2) 張歩洪・王万華著『行政訴訟法律解釈与判例述評』(中国法制出版社、2000年) 56頁。

(3) 第2条 国民、法人又はその他の組織は、行政機関及び行政機関の公務員の具体的行政行為がその法律上の権利利益を侵犯したと認めたときは、この法律に照らして、人民法院に訴訟を提起する権利を有する。

第5条：人民法院は、行政事件の審理にあたって、具体的行政行為が合法であるか否かを審査する。

第41条：訴訟を提起する場合には、以下に掲げる要件に適合しなければならない。

一 原告は、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国民、法人又はその他の組織であること。

二 明確な被告があること。

三 具体的訴訟上の請求及び事実の根拠があること。

四 人民法院の受理範囲及び受訴人民法院の管轄に属すること。

(4) これは法律用語であり、特定の意味をもっている。その内容については4頁参照。

(5) 目下のところ、行政訴訟法第11条2項の「その他」の具体的行政事件は、主として特許権確認の処理決定を不服とする事件、経済契約の無効確認および財産損失の処理決定

を不服とする事件、税務、会計監査などの処理決定を不服とする事件などのものに限られている。(最高人民法院がこの類の訴訟を行政事件とする法的根拠は、「工商行政管理機関が経済契約の無効および財産の損失を確認する処理決定を不服とする事件は行政事件に属すべき返事(1992年行他字第5号)」である(最高人民法院公報1992年第2号による)。また、最高裁の司法解釈によれば、行政訴訟法第11条1項8号の「その他」の行政行為は実際、「自然資源の所有権や使用権の処理決定を不服とする行政事件」「強制的補償決定を不服とする行政事件」「賠償の処理決定を不服とする行政事件」などの行政事件に限られている。

- (6) 皮純協・馮軍・呉徳星『中国行政法の理論と実際』(成文堂、1998年)139頁。
- (7) 黄杰・白鋼主編『行政訴訟法及配套規定新釈新解』(中国民主法制出版社、1999年)55頁；張歩洪・王万華・前掲注2 72頁。
- (8) 周作彩『中国における行政の裁判的統制』『中国の開発と法』(アジア経済研究所、1993年)59～60頁。
- (9) 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、実際にはなお全部又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、中国石炭統配総公司(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、文化事業など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又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、又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價』(中国政法大学出版社、1991年)100～102頁。
- (10) 芝池義一『行政救済法講義』[第2版](有斐閣、2000年)24頁以下参照。
- (11) 芝池義一・前掲注10 25頁。
- (12) 同上。
- (13) 同上。
- (14) 芝池義一・前掲注10 27頁参照。
- (15) 芝池義一・前掲注10 27頁以下参照。
- (16) 芝池義一・前掲注10 27～28頁参照。
- (17) その裁判例としては、告示の処分性を認めた東京地決昭和40・4・22(行裁例集16巻4号708頁)、行政計画の処分性を認めた最判平成4・11・26(民集46巻8号2658頁)がある。

- (18) 周作彩・前掲注8 59頁。
- (19) 金子武史著『行政法のしくみ』(学陽書房、2000年) 24頁参照。
- (20) 行政罰は、行政機関が行政管理法規に違反した国民、法人及びその他の組織に対して行った行政上の制裁措置である。行政罰の種類は、主に、人身の自由の面では、矯正労働、行政上の拘留等があり、財産及び行為の制限の面には、過料、没収、免許取消及び営業停止などがある。張勇『中国行政法の生成と展開』(信山社、1996年) 56頁。
- (21) 行政強制措置とは、社会に危害をもたらす行為の発生を予防、制止するために取られる国民、法人の人身、財産及び行為の自由を制限し、それらに一定の状態を保持させる手段である。両者の根本的な相違は、実施目的が違うことである。つまり、行政処罰の実施目的は、「違法行為に対する制裁」であるが、行政強制措置の実施目的は、「違法行為、あるいは違法な危害状態の発生に対する予防」である。張勇・前掲注19 60頁、方世榮主編『行政法与行政訴訟法』(中国政法大学出版社、1999年) 249頁参照。
- (22) 張勇・前掲注20 159頁。
- (23) 張勇・前掲注20 47頁。
- (24) 中国憲法89条1号によれば、国务院は「憲法と法律に基づいて行政上の措置を規定し、行政法規を制定し、決定及び命令を発布する」ことができ、国务院は、憲法89条により与えられた18項目の職権の範囲内で、幅広く独立立法権を行使することができると解される。
- (25) 中国では、社会主義国家の建設において、長期にわたって、政府の権威、経済の回復と発展、社会の秩序と紀律を強調する政策をとり、そのため社会全般に対する政府の管理・統制機能の強化を強調してきた。それを支える理論として存在したのが所謂「(行政)管理論」である。姜明安主編『行政法与行政訴訟法』(北京大学出版社、1999年) 75～76頁参照。
- (26) 袁曙宏「行政処罰——個重要的行政法学範疇」中国法学1994年第6号。
- (27) 馬懷德『行政法制度建構与判例研究』(中国政法大学出版社、2000年) 14頁。
- (28) 応松年ほか「行政立法検討」中国法学1994年第5号。
- (29) 張勇・前掲注20 61頁。
- (30) 葉陵陵『中国行政訴訟制度の特質』(中央大学出版部、1998年) 40頁以下参照。
- (31) もっとも問題になるのは、行政罰の設定権限が不明確のため、行政機関が独自の判断で行政罰を「濫設」(濫伐)する傾向である。ある統計によれば、1979年以後に制定された法律が280部あり、その中で行政罰に及ぶものが202部もある。また、交付された800部あまりの行政法規と4000部あまりの地方性法規においては、すべて行政罰に関する条項を定めている。各級の行政機関によって発布された膨大な各種の行政規章においても、殆ど行政罰に係る内容がある。田氷川「邁向行政立法的新世紀——国家行政学院応松年教授訪談録」中国律師、1996年6月号。
- (32) 様々な名目による行政処罰を執行する人員の不足を補うためには、法的根拠を欠いた「委託処罰」も行われていた。黒龍省を例にすれば、省内における各級、各種の行政処罰

を執行できる省内の各級及び各種の部門は2000あまりもあり、そのうち、3000あまりは企業、事業体に所属するものである。また、行政罰の執行人員は18万人あまりに達しており、その中で委託を受けた非公式の「契約工作人員」や「臨時工作人員」は16000人あまりもあったとされる。張鴻兵「依法行政、路還有多長？—写在『行政処罰法』實施之前」法制与新聞1996年8月号。また、一部の公安機関は近年、農村において「契約制人民警察」を設け、公安派出所の連絡員を担当させると同時に、村の保安にも責任を負わせている。これら「契約制人民警察」の権限は、現地の公安派出所の口頭委託によっており、正式の委託手続きがないにもかかわらず、処罰する権限がかなり大きい。鋼劍「適應市場經濟需要加快行政程序改革—市場經濟与行政程序課題調查報告（上）」中国法学、1995年第2号。

- (33) 多くの行政機関は行政処罰を行う場合に、その名宛人に理由や法的根拠の提示、意見の聴取、聴聞や弁明の機会の付与、訴訟権利の告知などの手続きを全く執らないばかりか、書面により行政処罰の決定を示すことさえなかったとされる。鋼劍「適應市場經濟需要加快行政程序改革—市場經濟与行政程序課題調查報告（上）」中国法学、1995年第2号。
- (34) 1988年3月、第7期全人代第1回会議は、政府機構に対する全面的改革を行うことを決定した。その改革の目標の一つとして政企分離（政府と企業の分離）を掲げた。皮純協・馮軍・呉徳星・前掲注6 13頁参照。
- (35) 皮純協・馮軍・呉徳星・前掲注6 108頁。
- (36) 皮純協・馮軍・呉徳星・前掲注6 110頁。
- (37) 江沢民『加快改革開放和現代化建設步伐、奪取有中国特色社会主义事業的更大勝利』（中国共産党第14回全国代表大会での報告）、（人民出版社、1992年）25頁参照。
- (38) 皮純協・馮軍・呉徳星・前掲注6 111頁。
- (39) 弔慰金とは、国家民政機関が軍人、国家機関工作人員、民兵、民工などの公用による犠牲者の家族、障害者本人の日常生活維持のために、給付する慰問的な補助金を言う。弔慰金制度に関する行政法規としては、主に「革命工作革命軍人家族優遇暫定条例」、「革命身障者軍人優遇弔意暫定条例」、「革命軍人犠牲、病没弔慰暫定条例」、「革命工作人員死傷弔慰暫定条例」、「民兵、民工死傷弔慰暫定条例」、「軍人弔慰優遇条例」などが挙げられる。
- (40) 葉陵陵・前掲注30 103頁。
- (41) 行政許可は、主管の行政機関が法により国民、法人、その他の組織の申請に対し、ある活動に従事する資格を認め、許可証や免許を発行する具体的行政行為である。葉陵陵・前掲注30 93頁。
- (42) 許可証の申請者を対象とするある調査によれば、行政機関より許可証を発給してもらうためには、多くの場合に賄賂の手段を使わざるを得ない。許可証の内容が重要であればあるほど、介入してくる行政部門が多くなり、贈賄する対象も増え、求賄額も高くなる。いわば、行政許可制度の濫用は腐敗を助長する温床となってしまう、「お役所による強奪」

と悪評されたほどである。杜鋼建ほか「関于腐敗問題的若干理論問題」蘭州法学1994年第1号。

(43) 室井敬司「日本行政訴訟法の特色—東アジアにおける抗告訴訟制度との比較を通して—」アジア研究所紀要第22号 (1996年) 122頁参照。

(44) 即ち「政治的、精神的人権は『生存権』につながる経済的、社会的人権よりも優先順位が低いという構造である。」土屋英雄「中国の人権と主権」中国研究月報1993年1号2頁。

(45) 皮純協・馮軍・呉徳星・前掲注6 111頁。

(46) 皮純協・馮軍・呉徳星・前掲注6 112頁以下参照。

(47) 周永坤「对我国行政自由裁量行為司法控制的思考」中国法学、1994年第2号。

(48) 張勇・前掲注20 152頁参照。