

中国行政法の基本構造に関する観察

王 貴 松

- 一 現代中国行政法の展開
- 二 中国行政法基本構造の構成
- 三 現代中国行政法の課題

行政法は、憲法を具体化するにあたり、行政権を制御するという重要な使命を担っている。法治行政がなければ、立憲主義は完全なものとはいえない。中国の行政法は、清末民初に日本から導入されて以来、すでに二甲子（二二〇年）以上の歴史を経ており、過去とは大きな違いを呈している。本稿では、マクロの視点から、現代中国行政法の基本構造を概観し、その制度の現状を把握しながら、課題の所在を明らかにする。

一 現代中国行政法の展開

大陸法においては、通常、行政訴訟がなければ行政法も存在しないと考えられている。現代中国においては、

一九八二年の民事訴訟法（試行）第三条第二項に、「法律により裁判所が審理する行政事件については、本法の規定を適用する」と定められており、これをはじめとして、行政訴訟の幕が開かれた。行政訴訟法は一九八九年四月四日に制定され、翌年一〇月一日から施行された。同法は「裁判所は行政審判¹⁾廷を設置し、行政事件を審理する」（第三条第二項）と規定している。これで、新たな官民関係を法律により改めて構築されてきた。すなわち、これにより、私人の国家に対する主体的地位は法制度において確立された。

四〇年あまりの展開を経て、中国行政法は強権的な行政のもとで、行政権の統制する基本的制度をあらかた整備してきた。この四〇年あまりの経緯には、おおむね以下のような特色がある。

第一に、中央政府としての國務院は自己コントロールを重視している。中国政府が自己への統制は、統治と民意との均衡を保つ要因が大きく、権力分立の要請によるものではないといっている。文化大革命を経た後、一九七八年、鄧小平は中央工作會議で法制十六文字方針、すなわち「有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究（法があつて依拠でき、法があれば必ず遵守し、法の執行は必ず嚴格にし、法に違反すれば必ず追及する）²⁾」を打ち出し、改革開放時代における法制改革の方向を示した。一九九三年、國務院は「政府工作報告」の中で初めて「法による行政（依法行政）」という明確な要求を打ち出した。一九九九年、「國務院の法による行政を全面的に推進することに関する決定」（国発〔一九九九〕二三号）は、法による行政が法治国家建設における決定的意義を有することを認識し、行政機関のレベルにおいて、憲法改正により確定された「社會主義法治國家」（憲法第五條第一項）という新たな目標を推進、実現することとした。二〇〇四年の「法による行政を全面的に推進する実施要綱」（国発〔二〇〇四〕一〇号）は、これから一〇年の間に法による行政を全面的に推進し、法治政府を基本的に構築することを目指し、「合法行政」を要求するとともに、「合理的行政」「適正手続」「高効率で國民に便利」「誠実信用」「権限と責任の統一」をも要求した。二〇〇八年の「國務院の市県政府の法による行政を強化することに関

する決定」(国発〔二〇〇八〕一七号)は、法による行政の力点を基層政府に置くことを確定した。二〇一〇年、「國務院の法治政府建設を強化する意見」(国発〔二〇一〇〕三三三号)は、初めて「法治政府」を冠した國務院の文書として、法治政府建設を持続的に推進していく役割を果たした。二〇一五年以降、中共中央・國務院は「法治政府建設実施要綱(二〇一五—二〇二〇年)」「法治政府建設實施要綱(二〇二一—二〇二五年)」を公布するとともに、引き続き段階的目標を設定し、法治政府建設を加速させた。行政執法分野のいくつかの一般的制度についても、國務院の文書によって先に確立されたものがある。例えば、行政執法公示・執法全過程記錄・重大執法決定法制審查制度は國務院弁公庁のその三制度を全面的に推進することに関する指導意見(国弁発〔二〇一八〕一一八号)に確立され、二〇二一年に改正された行政処罰法にも取り入れられた。また、「國務院弁公庁の行政裁量權基準の設定・管理業務を一層規範化する意見」(国弁発〔二〇二二〕二七号)は、行政裁量權基準制度を普遍的に確立することを要求し、行政裁量基準の制度化、行為の規範化、管理の科学化を基本的に実現することを目指している。ただし、行政による自己制御は効果をえた場面もあり、一定の経験を蓄積してきたといいつても、これらの制度はすでに既成事実となり、今後の改革の妨げとなる可能性もある。

第二に、法治行政の成り行きは行政訴訟法によって押し進められたことである。改革開放初期には、地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法(一九七九年、以下「地方組織法」と略称)、國務院組織法(一九八二年)などの組織法が存在しているが、その内容は充分と云えない。行政救済法においては、一九八九年、憲法第四一條の救済權に関する規定³⁾を具体化するため、全国人民代表大会は「行政訴訟法」を制定し、まず行政救済の道筋を開き、私人の合法的權益が行政からの侵害を受けることを防止するための最後の司法的防禦線を築き上げた。行政訴訟法の関連立法として、一九九〇年に國務院は行政復議條例(行政法規Ⅱ日本の政令、行政復議Ⅱ日本の行政不服審査)を制定し、一九九九年に全人代常務委員会が行政復議法を制定した。一九九四年、国家賠償法が制

定され、私人の合法的權益が侵害を受けた際に国家賠償を受けるための法律的根拠を提供した。その後、国家は行政活動の規範化に取り組み、行政処罰法（一九九六年）、立法法（二〇〇〇年）、行政許可法（二〇〇三年）、行政強制法（二〇一一年）を相次いで制定し、行政行為の在り方を規範化する準則を定めた。このように、行政訴訟制度が法治行政の理念の形成及び行政法制度全体の構築をけん引した。もちろん、このように救済制度の成り立ちを出発点として行政の法治化を推し進めるアプローチは、問題対応型の法治に属しており、制度設計、特に組織法の面では依然として不備が存在する。

第三に、行政共通法の制定である。全人代常務委員会法制工作委员会の統計によると、二〇二五年一月二七日現在、中国の現行において有効な法律は三〇八件で、そのうち行政法は九六件であり、治安、道路、環境、教育、文化、医療、衛生などさまざまな分野の専門的な法律を含んでいる。この中において特別なのは、行政処罰法、行政許可法、行政強制法のような行政共通制度に関する法律である。「法治政府建設実施要綱（二〇二一年—二〇二五年）」はさらに、「共通行政行為を規範化する立法を強化する」と提唱している。これによれば、行政調査法、情報公開法、行政手続法などの行政共通法が今後も制定される可能性はあると思われる。行政共通法は中国行政法の大きな特色となっている。行政処罰法、行政許可法、行政強制法は、一方で行政処罰、行政許可、行政強制⁽⁶⁾の設定に関する立法権限を法律、行政法规、地方性法規（日本の条例）、行政規章（日本の省令＋地方公共団体の規則）の間で配分する（表1）。従来、行政処罰・許可・強制措置の設定方式は自由であり、法的規範ではなく、行政機関でさえあれば、一般の文書によって設定することすら可能であった。行政共通法の機能は、まず既存の立法秩序を整備することにある。例えば、行政処罰法は、処罰措置の創設を法律、行政法规、地方性法規及び規章に限定するとともに、行政法規などの制定権限を明確に制限している。行政許可法は行政許可を設定する際の考慮要素を規定し、法律の制定権限を制限するとともに、部門規章（日本の省令）の行政許可設定

表 1：行政共通法の権限分配

	行政許可		行政処罰	行政強制措置	行政強制執行
法律	○		○	○	○
行政法規	○		人身の自由の制限を除く	①法律が未制定で、国务院の行政管理の職権に属する事項、②公民の人身の自由の制限、預金、為替金の凍結、法律が規定すべきである行政による強制措置を除く	×
地方性法規	国家が統一的に確定すべき資格を行政許可で設けてはならない。企業或いはその他の組織の設立登記や、それを前提にした行政許可を設けてはならない。別の地域の個人や企業が当地域で生産、経営に従事することやサービスを提供することを制限してはならない。別の地域の商品が当地域の市場に入荷することを制限してはならない。		人身の自由の制限、営業許可の取消を除く	①法律、行政法規が未制定で、地方に関する事務に属するもの、②差し押える場所、施設或いは財物を設定し、財物を押収できる行政による強制措置	×
行政規章	部門規章	×	警告、通報批評或いは一定額の過料	×	×
	地方政府規章	①省級政府の規章、②臨時的な行政許可、③地方性法規と同様の制限			

権を廃止した。行政強制法は行政法規、地方性法規の行政強制措置設定権を厳格に制限し、行政法規、地方性法規、行政规章の行政強制執行設定権を廃止した。他方、行政処罰、行政許可、行政強制の実施に係る原則や手続きなどについては統一的に規範化している。⁽⁷⁾ 行政共通法はまた、各種行政行為に基本的な要求を規定し、立法コストを節約するとともに、法律の規定が不十分な初期のタイミングには各種行政行為に統一的な要求を提供し、司法審査において頻繁に用いられる基準となっている。行政共通法は行政法通則あるいは行政法総則の制定に向けた経験を提供しているが、その立法権限配分のあり方は立法法の一般原則に対する例外を形成し、本来あるべき法秩序の形成と地方の自主性発揮を阻害するおそれがある。

二 中国行政法基本構造の構成

中国行政法を観察する角度は多くあるが、本稿では私人と行政、行政と法律、行政と司法、中央と地方の四つの関係から中国行政法の基本構造を観察する。

(一) 私人と行政の関係

私人は国家に対する主体的地位を有している。憲法第二条第三項の規定によって、私人は行政過程において広範な知る権利と参与権を享有する。一九九六年の行政処罰法は、私人が行政機関によって科せられた行政処罰に對して、陳述権、弁明権を享有することと規定し(第六条第一項)、初めて聴聞制度を導入した(第四一条)。その後、行政許可、行政強制などの分野でも適正手続の要求が明確にされ、行政立法の分野では意見公募などの手続が採用されるようになった。二〇〇四年の憲法改正において、「国家は人権を尊重し、保障する」(憲法第三十三条

第三項)がすべての国家機関に対する要求となった。⁽⁸⁾

社会主義国家として、中国政府は社会的公平と民生保障を重視し、マクロコントロールと経済発展を重視している。生存権と発展権が最優先の基本的人權とされ、経済的、社会的及び文化的権利は政治的権利、自由権に比べて、より多くの法律規定があり、より優先的に保障されている。行政機関の職能は比較的広範で、主に経済調節、市場監督、社会管理、公共サービス、生態環境保護などの面にある(二〇二三年國務院工作規則第六條参照)、行政は私人生活のあらゆる面に介入している。これはまた、私人と行政機関との関係が日々複雑化していることを十分に示している。すなわち、侵害の排除という問題だけでなく、保護、給付、および利害調整という問題も存在しているのである。行政訴訟法の制定及び施行初期において、その主な目的は行政訴訟を通じて違法行政を是正し、私人の人身権及び財産権を保障することにあつた。二〇一四年の行政訴訟法改正により、同法第二五條第一項は「行政行為の名宛人及びその他行政行為と利害関係を有する公民、法人又はその他の組織は、訴訟を提起する権利を有する」と明確に規定し、利害調整に係る規範的問題に対して正面からの応答を示した。

行政訴訟法の規定に基づき、私人と行政機関の法的地位は行政訴訟過程において対等である(第八條)。一九九〇年の行政訴訟法施行以来、裁判所が審理する行政事件の件数は年々増加している。これは一つの側面から、行政訴訟を通じて私人と行政機関との間の行政争議を解決することが常態化し、私人と行政機関との関係が対等化しつつあることを示している。全国裁判所司法統計年報によると、一九九〇年に裁判所が審結した第一審行政事件は一万三〇〇六件で、二〇〇七年には一〇万六八三件(その中で原告が勝訴した事件は一一・九%を占める)、初めて一〇万件を突破した。二〇一六年には二二万五〇二〇件(その中で原告が勝訴した事件は一三・五%を占める)、初めて二〇万件を突破した。⁽⁹⁾二〇二四年には二九万三三四二件審結した。

憲法第四一條第三項の規定を確実に実施するため、国家賠償法は自己責任説から出発し、行政賠償の違法原則

を確定した。⁽¹⁰⁾すなわち、行政機関が職権を違法に行使し、私人の合法的権益が損害を受け、両者の間に因果関係が存在する場合には、国家賠償責任が成立するというものである。通常、客観的な違法の有無を判断するだけで、行政機関の過失を立証する必要はない。これは私人の合法的権益を保護する上で有利である。しかし実務においては、このような取り扱い方は無理な要求をする嫌いがある。そのため、「最高人民法院の行政賠償事件審理における若干問題に関する規定」第二三条は、「第三者が虚偽の資料を提供したことにより、行政機関が行政行為を違法に作出し、公民、法人又はその他の組織に損害を与えた場合、裁判所は違法な行政行為が損害の発生及び結果に与えた作用の程度に基づき、行政機関が相当する行政賠償責任を負うべきことを確定すべきである。行政機関がすでに慎重な審査義務を尽くしていた場合は、行政賠償責任を負わない」と規定している。

(二) 行政と法律の関係

行政と法律の関係は通常、法律による行政の原理によって調整され、それは法律の優位と法律の留保(行政行為の法律の留保と行政立法の法律の留保を含む)の二つの原則を含んでいる。⁽¹¹⁾法律の優位の憲法上の根拠は全人代の最高の地位にあり(憲法第五七条)、その憲法上の表現は、あらゆる行為及び規範が法律に違反してはならないことを示している(憲法第五條第四項、第六七條第七項第八項)。

法律による行政の原理の核心的指標は法律の留保にある。法律の留保原則について、立法法(二〇二三年修正)第一条は規定し、「次の事項は専ら法律を制定しなければならない。(一) 国家主権に関する事項、(二) 各級人民代表大会、政府、監察委員会、裁判所及び檢察院の発生、組織及び職権、(三) 民族区域自治制度、特別行政区制度、基層群衆自治制度、(四) 犯罪及び刑罰、(五) 公民の政治的権利の剝奪、人身自由の制限の強制措置及び処罰、(六) 税種の設立、税率の確定及び税收徵收管理などの税收基本制度、(七) 非国有財産の収用、(八)

民事基本制度、(九) 基本経済制度及び財政、税収、税関、金融及び対外貿易の基本制度、(一〇) 訴訟制度及び仲裁基本制度、(一一) 全人民代表大会及びその常務委員会が法律を制定しなければならないその他の事項」。ここでは極めて重要な事項の留保基準を採用しているようで、法律の留保の範囲は比較的狭いように見える。言い換えれば、全人代の地位又は法律による行政原理における民主主義の側面が十分に重視されていないと言える。同法第十二条は、全人代及びその常務委員会が國務院に対し行政法規の制定を授權できることを規定しているが、犯罪と刑罰に関する事項、公民の政治的権利の剝奪及び人身自由の制限に係る強制措置と処罰、司法制度などの事項については、国会の絶対的留保事項に属すると定めている。⁽¹³⁾

全国人民代表大会(定員約三〇〇〇人、年に一回召集)及びその常務委員会(定員約一六五人、通常二か月に一回開会)に構造上の限界が存在することを踏まえ、国としては行政立法に対するニーズがより強まっている。しかし立法権限に関しては、憲法及び立法法が行政立法に対して厳しい制限を設けている。憲法第八十九条第一項は、國務院が憲法と法律に基づいて行政法規を制定すると規定している。行政法規の制定に法律を根拠とする必要があるかどうかについては、理論的見解の対立ないし相違が存在しており、⁽¹⁴⁾ 現実には法律根拠を持たない行政法規も依然として少なくない。部門規章の制定には根拠が必要とされているのに対し、地方政府規章については若干緩和されている。立法法第九十一条第二項は、「部門規章の規定する事項は、法律又は國務院の行政法規、決定、命令を執行する事項に属するべきである。法律又は國務院の行政法規、決定、命令の根拠がない場合、部門規章は公民、法人及びその他の組織の権利を減損し又はその義務を増加する規範を設定してはならず、当該部門の権限を増加し又は当該部門の法定職責を減少させてはならない」と規定している。同法第九十三条第二項は、地方政府規章について、上位法の規定を執行するほか、「当該行政区域に属する具体的な行政管理事項」に関しても規定をすることができると定めている。理論上は、行政機関が自身の職権に基づいて行政規範を制定する活動を

「職権立法」と呼ぶことが多い。

全体として見れば、中国は法律による行政の原理からはまだ長い距離がある。理論上と実務で常に使われている用語は「法律による行政」ではなく「法による行政」である。たとえ侵害行政であっても、中国では法律の留保を実行するには要求しておらず、一般的には法律、法規、規章に根拠があれば実施することができる。

行政立法の民主性不足を補うため、立法法、行政法規制定手続条例、規章制定手続条例などでは意見公募、専門家意見の聴取などの方式により幅広く意見を聴取し、行政立法手続における参加手続を強化することが求められている。行政立法について、立法法は特定の国家机关（国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院及び各省、自治区、直辖市の人民代表大会常务委員会）に行政法規に対する審査要求権を付与し、その他の国家机关及び私人に審査建議権を付与している。同時に、全人代常务委員会とは抽象的審査の権限を有している。二〇二三年には「全国人民代表大会常务委員会による備案審査制度の整備と強化に関する決定」が制定され、立法法に規定された審査手続及び審査基準などが詳しく定められた。

(三) 行政と司法の関係

中国における行政権は常に強固な立場にあり、司法の独立性についても保障が不十分である。それでもなお、法律は司法が行政に対する審査を強化し、私人の合法的權益を保護することを期待しており、時として裁判所が権力分立の枠組みを超えて行政権に介入することさえ許される場合もある。

行政強制執行に関して、法律は一部の行政機関（主に公安、税務、市場監督管理、衛生、税関などの機関）に対してのみ強制執行権を付与している。行政強制執行は法律によって設定されるものである。強制執行権を有する行政機関は、自ら法律に基づいて執行を行う。一方、強制執行権を有しない行政機関は、裁判所に強制執行を申請

しなければならない。行政強制法第五八条は、裁判所が「明らかに違法」という基準に基づいて強制執行の申請を審査することを規定しており、「明らかに違法であり、かつ被執行者の合法的権益を損害する」場合でない限り、執行裁定を作出すると定めている。実務において、裁判所による執行申請の審査は依然として行政強制執行に対し一定の抑制作用を成している。例えば、二〇二四年に裁判所が処理した行政非訟執行事件は一七万三六八件。その中で、執行を裁定しない、受理されないなどで処理された行政非訟執行事件は三万八一件で、総数の一七・七%を占めている。⁽¹⁵⁾ この割合は行政訴訟事件の原告勝訴率とほぼ同程度である。

行政復議と行政訴訟の関係において、二〇二三年に新たに改正された行政復議法は従来の自由選択主義を変更し、復議前置の事項を大幅に増やしている。具体的には次のとおりである。(一) 現場で行われた行政処罰決定、(二) 行政機関がくぐだした、既に法に基づいて取得した自然資源の所有権又は使用権を侵害する決定、(三) 行政機関に法定職責の不履行がある場合、政府情報公開を申請したが行政機関が公開しない場合、及び(四) 法律、行政法規において行政復議機関に先に行政復議を申請すべきと規定されているその他の場合(第二三条第一項)。同法はまた、行政復議を「行政紛争を解決する主たるルート」(第一条)に位置づけている。二〇二四年に新法が施行されてから一年間で、行政復議案件はほぼ倍増し、新規受付件数は七四万九六〇〇件、処理済み件数は六四万一〇〇〇件となった。行政復議を経た後、九〇・三%の案件はそれ以上訴訟や信訪手続きに進むことはなかった。新しい行政復議法の総則第5条は、行政復議機関が行政復議案件を処理するにあたり、調停を行うことができる⁽¹⁶⁾と規定している。二〇二四年には、調停及び和解によって完結した案件が一六万八〇〇〇件となり、調停又は和解による完結率は二六・三%に達した。⁽¹⁶⁾ 一方、行政訴訟法第六〇条第一項は、裁判所が行政事件を審理する場合、調停を適用しないと規定している。ただし、行政賠償、行政補償、及び行政機関が法律・法規に規定された自由裁量権を行使する事件については調停が可能である。二〇二四年に調停によって完結した事件はわずか

五・二九件で、全体の約一・八%である。行政復議における調停の広範な適用は、ある意味、行政復議と行政訴訟が紛争解決において發揮する有効性に変化をもたらしている。

行政訴訟の制度設計において、法律は行政の特性に留意し、一定の方式で裁判所の審理の独立性と有効性を強化しようとしている。行政訴訟法第四条第一項は憲法の規定を再確認し、裁判所が行政事件に対して法に基づいて独立に審判権を行使し、行政機関、社会团体及び個人の干渉を受けないことを定めている。中国の行政訴訟法は訴訟類型の区分を採用しておらず、行政訴訟に提訴できるかどうかは、客観的には当該事件が行政事件の範囲に該当するかどうかによって決まる。行政事件の範囲については、私人の権利義務に實際的な影響を及ぼす行政行為を基準としており、訴訟不可の行為には次のものが含まれる。(一) 国防、外交等の国家行為、(二) 行政法規、規章又は行政機関が制定・發布する普遍的拘束力を有する決定・命令、(三) 行政機関による行政機関職員に対する奨励・処分、任免等の決定、(四) 法律により行政機関が最終的な裁決を行うことが規定されている行政行為(行政訴訟法第一三條)。管轄に関して、法律は一つの章を設けて(第三章)かなり複雑な規定を設けている。中国の行政訴訟の管轄には級別管轄の区分が存在する。基層裁判所が第一審行政事件を管轄するものの、各々の管轄区域内で重大かつ複雑な事件である場合、中等・高等さらには最高裁判所も第一審裁判所として管轄することができ。また法律は、国務院の部門又は県級以上の地方人民政府が行った行政行為に対して提訴する事件は中等裁判所が管轄すると規定している。地域管轄については、原則として最初に行政行為を行った行政機関の所在地の裁判所が管轄する。最高裁判所の許可を経て、高等裁判所は裁判業務の実際の状況に応じて、複数の裁判所が行政区域をまたいで行政事件を管轄するよう定めることができる。実務においては、集中管轄や異地管轄といった手法も採用されている。これらの手法は、裁判所の審理能力を考慮するとともに、行政機関による行政裁判への潜在的な干渉にも考慮したものである。

行政訴訟において、すべての裁判所（最高裁判所を含む）は行政機関の法の適用と事実認定を審査することができる、事実が明らかでないことを理由として行政機関に敗訴を命じる判決は行政訴訟事件の中で高い割合を占めている。⁽¹⁸⁾ 証明責任の配分に関して、行政訴訟法は行政機関に対して比較的重い負担を課している。同法第三十四条第一項は、「被告はそのくだした行政行為について証明責任を負う」と定めている。これは行政訴訟における全ての証明責任を被告に課していると解されるが、学理上は「くだした行政行為」を私人に不利な行政行為に限定すべきであるとの見解も存在する。⁽¹⁹⁾ また、第三十八条第一項は、「被告が法定職務を履行しないことを訴える事件においては、原告は自らが被告に申請を提出したことを証明する証拠を提供しなければならない」と規定している。この規定は原告に、単に申請を提出した事実の証明を要求するに過ぎず、給付条件に該当することについての証明責任を負わせていない。

判決類型について、裁判所は訴えの請求と具体的な案情に基づいて七種類の判決を作出する。すなわち、棄却判決、取消判決、履行判決、給付判決、違法確認判決、無効確認判決、変更判決である。訴えの請求と判決類型は通常対応関係となるが、例外も存在する。例えば、棄却判決は訴えの請求を棄却する判決であるが、訴えの請求が不成立となる事件全てにおいて必ず棄却判決が下されるわけではない。行政訴訟法第七十四条第一項第一号に規定される事情判決においては、原告が行政行為の取消を請求し、当該行政行為が法に基づき取消すべきものであるにもかかわらず、その取消が公共の利益に重大な損害を与える場合、裁判所は原告の取消請求に応じることができないものの、なお違法確認判決を下す。⁽²⁰⁾ 第七十四条第二項第二号に規定されている継続確認判決については、原行政行為が違法であったが被告が既に当該行政行為を変更した場合に、原告が原行政行為の違法確認を請求すると、裁判所は依然として違法確認判決を下す。おそらく行政訴訟が法による行政の監督という使命を負っているため、原告の訴えの請求が成立しない場合でも、必ずしも棄却判決が適用されるとは限らない。また、変更判

決も極めて稀な類型である。行政処罰が明らかに適切でない場合、裁判所は変更判決をすることができる。このように規定された主な理由は、名宛人が行政機関から再び行われた行政処罰に不服がある場合、また裁判所に提訴する必要がある状況を考慮したものである。当事者の訴訟による負担を回避するためには、裁判所が直接変更する方が望ましいとの判断に基づく。⁽²¹⁾二〇一四年の行政訴訟法改正において、変更判決の適用事例が拡大され、他の行政行為において金額の確定・認定に明らかな誤りがある場合にも、裁判所は変更判決を下すことができるようになった。ただし、実務上においては、この判決類型の適用は依然として少ない。二〇一五年に新行政訴訟法が施行される前の二〇一四年、全国の一審終結案件は一万三〇九六四件であり、そのうち変更判決が下されたのは八三件で、全体の約〇・〇六%にすぎない。二〇一五年の全国一審終結案件は一九万八七七二件で、変更判決は一八二件、全体の約〇・〇九%である。二〇一六年の全国一審終結案件は二二万五〇二〇件で、変更判決は三二六件、約〇・一四%となっている。⁽²²⁾

(四) 中央と地方の関係

憲法第三条第四項には、「中央と地方の国家機関の職権の区分は、中央の統一的指導の下において、地方の主動性と積極性を十分に發揮する原則に従う」と規定されている。中央による統一的な指導には、多様な実現方式を有している。⁽²³⁾第一に、国家の抜本的任務と指導思想の統一であり、これは憲法前文において明確に規定されている。第二に、憲法、法律及び行政法規の統一的な実施である。第三に、人事権の管理。党が幹部を管理する原則に基づき、中央は副省長クラス以上の地方指導幹部に対して人民代表大会制度を通して任免権を有している。第四に財政的介入。一九九四年に分税制改革を実施してから、中央財政は次第に充実し、地域間の収支均衡問題を解決するため、財政交付制度が始まり、ひいては地方の意思決定にまで影響を及ぼすに致った。

中央と地方との関係において最も重要な体现としては、立法権限の配分にある。一九八二年の憲法第一〇〇条は、地方性法規の制定権限について、省及び直轄市の人民代表大会とその常務委員会は、「憲法、法律、行政法规と抵触しない」ことを条件として、地方性法規（以下、「省級条例」と称する）を制定することができ、全国人民代表大会常務委員会に届出することが定められている。二〇一八年の憲法改正によって、新たに追加された第一〇〇条第二項は、区を設けている市に地方性法規を制定することが認められた。区を設けた市の人民代表大会及びその常務委員会は「法律の規定に基づき」地方性法規（以下「区を設けた市の条例」という）を制定することができ、法的要件として「憲法、法律、行政法规及び当該省・自治区の地方性法規と抵触しないこと」とし、手続的条件として当該省・自治区の人民代表大会常務委員会に報告して批准を受けた後に施行されるとしている。

この批准は区を設けている市の条例の発効条件であり、伝統的な行政法学における「認可」に相当する。批准は省級人民代表大会常務委員会が監督機能を履行する一方式に過ぎず、区を設けた市の条例の法的段階を変更するものではない。憲法は省級条例と区を設けた市の条例に対して大きな自主的範囲を付与している。両者の権限は類似しており、いずれも上位法と抵触しない限り立法権限を有する。ただし、省級条例は区を設けている市の条例に対して上位法を構成する。区を設けている市の下に置れている区を設けていない市・県及び郷鎮は、いずれも立法権を有さない。

憲法及び法律上、地方性法規の制定権には二つの面から制限が設けられている。一つは憲法、法律、行政法规と抵触してはならないこと、もう一つは国家の専属的事項（国会留保事項と近い）に関する規定を制定してはならないことである。また、具体的な分野や措置においては、その制定権に細かな調整が加えられている。²⁴⁾ これら二つの制限がない領域においては、国家と地方の人民代表大会の間には、一定の競争関係と相互作用を展開する余地が存在する。地方は、自らの固有の状況と実際のニーズに基づき、先に立法を行い、国家の法律制定に経験

を提供することができる。また、国家は地方の立法に対して最低限の要求を定め、各地が自らの特色を踏まえた立法を行うことを認めることができる。

三 現代中国行政法の課題

行政の実態がますます複雑化している今日にあって、立法と司法による規範化・調整能力はなお変動している状況である。しかし現段階において、行政法の安定性と予測可能性を確保するため、中国行政法が直面する最優先課題は依然として、「行政権を制御する」ことへの近代的使命の達成にある。

第一に、自由権の保障である。社会主義国家は社会権の保障を重視する一方、自由権の保障においては不備が存在する。新中国成立初期、国は計画経済体制を実施し、社会に対する統制が厳しかった。一九九三年に社会主義市場経済が憲法に規定され、二〇〇四年に「国家は人権を尊重し、保障する」との規定が憲法に追加された後、政府機能の転換を図り、社会の自由を回復することが、歴代の政府における重要な課題となっている。経済の急速な成長と社会の安全・安定を維持するという背景の下、自由権の保障は依然として長期にわたる困難な課題であり続けるであろう。自由権に対する侵害については法律留保原則を適用することが、法治国家として当然の要求である。

第二に、行政の民主性の確保である。中国では行政権の一元的な民主的正統性モデルが採用されており、行政機関は人民代表大会によって選出され、行政機関が法律を執行することによって民主的正統性を有することとなる。しかし、行政権を統制する法律は依然として不十分である。現行の行政統制制度は実用性と実効性を重視する一方、民主性についてはそれほど重視されていない。行政組織法の分野においては、現時点で「一法半部」の

法律しか存在していない。一つは国务院組織法（一九八二年制定、二〇二四年改正）であり、もう一つは地方組織法のうち地方各級人民政府組織法に関する部分である。各級政府間の職権分担が明確でない上、各政府の組成部門はそれぞれの組織法を有していない。政府機構改革が常に模索の過程にあり、改革の変動性と法律の安定性との間の矛盾を克服がたいため、組織法の制定は依然として進展していない。実行可能な方法としては、難易度に応じて段階的に進めることである。まず、外交部、公安部、審計署²⁵など組織が比較的安定した行政機関を選定し、既存の法律規定を整理した上で、それらの組織に関する法律を制定することが考えられる。

第三に、司法独立の保障である。裁判所の独立性は憲法及び法律によって保障されているものの、現実には行政機関による社会への介入が範囲も広く、密度も強いいため、裁判所も一定程度、行政機関に左右されている。さらに、裁判所自体も「大局」や公益を考慮する傾向がある。司法独立は中国全体の訴訟制度に関わる問題であり、行政訴訟の場においてはその問題が一層顕著に表れてくる。司法独立は組織法上、根本的な保障を得る必要がある。裁判所は自らの位置づけを正し、政治性や監督性を弱める一方で、法的性質と裁判機能を強化し、より明確な裁判を下し、より信頼できる規則を提供するべきである。

第四に、地方の自主性の堅持である。上位法に規定のない事項について地方が規定できるかどうかの問題に関し、裁判所は審査の際に、地方の規定に上位法上の根拠がないという理由で地方の施策を否定することが多い。全人代常務委員会法制工作委员会も、備案審査の際に同様の論理を適用することが少なくない。このような審査は、憲法の規定する「不抵触原則」に合致せず、多大な割合で地方の行動を萎縮させ、地方の自主性の発揮を制約させている。地方の自主性を維持することは、地方住民の価値を実現するだけでなく、国全体にとっても多様な経験と事例を提供する意義がある。ただし、中国のような大国において、法制度の統一性を維持しつつ地方の自主性を確保するということは、まだまだ長期的に精査する必要があるだろう。

- (1) これは中華民国初期の大統領に従属する平政院(一九一四年)、その後司法院に従属する行政裁判所(一九三三年)と区別されている。
- (2) 二〇一二年、中国共産党第一八回全国代表大会において、法治建設の「新十六文字方針」、すなわち「科学的立法、厳格な執法、公正な司法、全民的守法(科学立法、嚴格執法、公正司法、全民守法)」が打ち出された。
- (3) 憲法等四一条等一項・「中華人民共和國公民は、いかなる国家机关又は国家公務員に対しても、批判及び建言を行う権利を有し、いかなる国家机关又は国家公務員の違法行為及び職務怠慢に対しても、関連国家机关に不服申し立て、告訴又は告発をする権利を有する。但し、事実を捏造し、又は歪曲して誣告陷害をしてはならない。」
- (4) 行政処罰法(二〇二一年改正)第二条は、「行政処罰とは、行政機関が法に基づき、行政管理秩序に違反した公民、法人又はその他の組織に対し、權益を減損させる又は義務を増加させる方式で懲戒する行為をいう」と規定している。行政処罰は、日本の行政罰における秩序罰に相当するが、金銭的制裁に限らず、人身の自由の制限、企業の営業許可の取消し等の措置を含む。これは中国行政法の一つの特徴と言えるものであり、その本質は軽微な犯罪を非犯罪化とし、行政による制裁に委ねているというものである。
- (5) 行政許可法(二〇〇三年)第二条は、「本法にいう行政許可とは、行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づき、法による審査を行い、その特定の活動に従事することを許可する行為をいう」と規定している。
- (6) 行政強制法(二〇一一年)第二条は、「本法にいう行政強制制には、行政強制措置と行政強制執行を含む。」「行政強制措置とは、行政機関が行政管理の過程において、違法行為を制止し、証拠の毀損を防止し、危害の発生を回避し、危険の拡大を抑制する場合に、法により公民の人身自由に対して一時的な制限を実施し、又は公民、法人若しくはその他の組織の財物に対して一時的な制御を実施する行為をいう。」「行政強制執行とは、行政機関又は行政機関が裁判所に申請して、行政決定を履行しない公民、法人若しくはその他の組織に対し、法により義務の履行を強制する行為をいう。」と規定している。

(7) 例えば、「行政処罰法」の改正に当たったつの主な考慮事項の一つは、「通用性を把握し、行政処罰法が行政処罰分

野の通用的規範であるという出発点から、実践経験を真剣にまとめ、行政処罰の実体及び手続ルールを発展・整備させ、単行法律や法規による行政処罰の設定及び行政機関による行政処罰の実施に基本的な準則を提供することであった。許安標「關於〈中華人民共和國行政處罰法（修訂草案）〉的說明——二〇二〇年六月二十八日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上」全國人民代表大會常務委員會公報二〇二一年二號二七一頁。

(8) 小山剛教授より「快諾を得たことで、その著作の『基本権保護の法理』が中国において『日本公法叢』の一冊として、二〇二一年に呉東錦・崔東日両氏により中国語に翻訳され、中国政法大学出版社より刊行された。同書における基本権の原理に関する学説について、中国における公法理論の発展に積極的な影響を持たされてきた。

(9) 同項は、「国家機関又は国家公務員が公民の権利を侵害することにより損失を受けた者は、法律の定めに基づいて賠償を受ける権利を有する」と規定している。

(10) 刑事賠償においては、違法原則を主とし、結果責任原則を補助とするものであり、同様に主観的要件を要求しない。

(11) 王貴松（松井直之訳）「中国における『法律による行政』の原理の継受と変容」北大法學論集六八卷三号（二〇一七年）一六二頁以下参照。

(12) 委任立法に関する要求について、立法法第二十三条第一項は、「委任決定は、委任の目的、事項、範囲、期限及び受任機関が委任決定を実施するに当たって遵守すべき原則等を明確にしなければならない。」と定めている。同法第一五条第一項は、「受任機関は、委任の目的及び範囲に厳格に従って当該権限を行使しなければならない。」「受任機関は、当該権限を他の機関に再委任してはならない。」と定めている。

(13) 当該基準は必ずしも明確ではない。例えば、国務院が訴訟費用を行政事業性収入として位置づけ、訴訟費用納付弁法（二〇〇六年）を制定したことが立法法に違反するか否かについては、議論が存在する。

(14) 王貴松『依法律行政・行政法的基本構造』（法律出版社、二〇二五年）九九頁以下参照。

(15) 「二〇二四年全国法院司法統計公報」最高人民法院公報二〇二五年四号一六頁参照。

(16) 司法部「行政復議白皮書（二〇二四）」二〇二五年七月一日。

(17) 「二〇二四年全国法院司法統計公報」最高人民法院公報二〇二五年第四号二〇頁参照。

(18) 過去の統計データによると、この種の事件は二審において六・三％に達していた。詳しくは朱春華「行政訴訟二審審判状況研究——基於對8家法院三九八〇份裁判文書統計分析」清華法学二〇一三年四号一〇〇頁参照。

(19) 王貴松「行政訴訟舉證責任的再分配」法制与社会發展二〇二四年六号一〇五頁以下参照。

(20) 事情判決は日本の制度を手本としているものの、判決類型については日本とは異なる。中国における事情判決は、違法確認判決の一種であり、棄却判決ではない。

(21) 立法者は明確に分権の意識を有しているが、行政訴訟法草案の説明が指摘するように、「裁判所は……行政機関が法律・法規の範囲内で行う行政行為に対して干渉してはならず、行政機関に代わって行政権を行使してはならない。これにより行政機関が法に基づいて効果的に行政管理を行うことを保障する」ものであり、「行政機関が法律・法規の範囲内で行う行政処分が軽すぎるか重すぎるかという問題については、裁判所は変更判決を下してはならない」とされている。王漢斌「關於〈中華人民共和國行政訴訟法（草案）〉的說明」最高人民法院公報一九八九年二号一二、一四頁参照。

(22) 「二〇一四年全国法院司法統計公報」最高人民法院公報二〇一五年四号一二頁、「二〇一五年全国法院司法統計公報」最高人民法院公報二〇一六年四号一二頁、「二〇一六年全国法院司法統計公報」最高人民法院公報二〇一七年四号一四頁参照。

(23) 鄭毅「論憲法上的『中央的統一領導』」法学家二〇二一年二一三六—三九頁参照。

(24) 王貴松「地方性法規制定權限的界定方式」法学二〇二四年三三三頁以下参照。

(25) 審計署の定位に関して議論がある。一つの主張は現状を維持することで、すなわち審計署を國務院の構成部門とし、自我制御の仕組みの一環とすることである。もう一つの主張は審計署を全国人民代表大会に所属させ、人民代表大会による行政機関の財政に対する監督を強化することである。