

# 中国の行政不服審査制度改革

## — 上海市行政不服審査委員会の調査を中心に —

但 見 亮\*

- はじめに  
I 制度概要  
II 問題状況  
III 改革の現状と課題  
おわりに

### はじめに

昨今中国では、各地での暴動の頻発という状況の改善・解消を目指し、市民からの苦情や不満に政府機関が迅速に対応し適切に処理することが再三求められている。そのような中で、行政不服審査制度の改善と活用が強調されるようになり、2007年の北京市における行政不服審査委員会（原語は『行政複議委員会』。『複議』は再審査の意<sup>1)</sup>）の成立を皮切りに、同委員会の導入を目玉とした制度改革による行政不服の活発化が全国で試行されている。

本報告は、上海で行った聞き取り調査を中心に、立法を見据えて各地で試行される行政不服審査委員会、そして同委員会の導入を主とする行政不服審査制度全体の改革の様相を概観し、その課題について検討するものである。記述に当たっては、改革の意識と課題の所在を明らかにするため、改革の試行がなされるまで

---

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第11巻第3号 2012年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科

1) 以下、原語は『 』を用いて表す。なお、本稿では、制度・法規名称及び条文・規定内容については基本的に翻訳し、引用中の論文・記事の題名については原語のままの表記としている。翻訳については、いずれも訳責は本稿筆者にある。

の(試行地域・機関以外については現行の)制度の概要と、そこで意識されていた問題状況について、簡単に紹介することとした。制度・現状の理解に資するものとなれば幸いである。

なお、上述のように原語の『行政複議』は行政再審査の意であるが、本報告では日本での用語法に合わせ、『行政複議』を「行政不服審査」と訳しており、『行政複議委員会』にも「行政不服審査委員会」との訳を当てている。また、本報告は科学研究費助成事業「中国の地方環境政策と紛争解決機能に関する研究」の一環として行ったものであること、そして考察の過程で本学の高橋滋教授にご助言・ご指導を頂いたことを、感謝を以てここに述べておきたい。

## I 制度概要

### 1. 法規の構造

中国では、1989年の行政訴訟法の施行に合わせて、1990年に「行政不服審査条例(原語『行政複議条例』。以下「条例」とする)」が制定されており、これが「我が国の大陸において最も早くに制定された行政不服審査制度」とされている<sup>2)</sup>。但し、治安管理や徴税など行政の各領域においては、個別的に、処分に不服のある者が上級機関に再審査を求める制度が早くから設けられており、「条例」が制定される以前にも、行政不服の申立とその処理は広く行われていた<sup>3)</sup>。そのため、「条例」により初めて行政不服審査制度が設けられたというわけではなく、「条例」により初めて、特に行政不服審査制度について、一般的・網羅的な規定が設けられた、というべきであろう。

この「条例」は、中央の行政府である国務院の制定した『行政法規』(原語)<sup>4)</sup>

- 
- 2) 行政訴訟法に一般的な行政不服審査制度を前提とする規定が置かれたことから、行政不服審査に関する法規の制定が必要となった、とされる。楊海坤 章志遠「中国行政法基本理論研究」(北京大学出版社2004年)501頁。
  - 3) 傅思明「中国依法行政の理論与实践」(中国檢察出版社2002年)219頁参照。
  - 4) 立法法の規定により、国家機関の定立する法規は、上から順に、立法府たる全国人民代表大会及びその常務委員会が制定するものが『法律』、行政府たる国務院が制定するのが『行政法規』、そして各省庁が制定するものが『部門規章』と順序付けられ、下位法は上位法に抵触してはならない、とされている。

であったが、同条例はその後部分的な改正を経たのち、1999年に立法府の制定による「行政不服審査法」(以下単に「法」とする)の成立を見るに至っている。さらに、同「法」制定から少し時間を経て、2007年に國務院により、同「法」適用との細則について規定する「行政不服審査実施条例」(以下「実施条例」とする)が制定されるとともに、これらの法規に前後して、各省庁及び地方政府等が「法」及び「実施条例」の具体的適用に関する個別の規定を定めており、これらの規定の総体が、現在の行政不服審査制度を構成している。

## 2. 規定の概要

### (1) 目的

「法」1条は、「違法または不当な具体的行政行為の防止と是正」「公民、法人またはその他の組織の合法的權益の保護」、そして「法による行政機関の職権行使の保障及び監督」をその目的として掲げている。これに対し、「実施条例」1条は「行政不服審査制度の行政紛争解決、法治政府の建設、社会主義調和社会の建設における役割をよりよく發揮させること」を目的としており、「法」制定から「実施条例」制定までの8年の間に、行政不服審査制度の位置づけに若干の変化が生じていることがわかる。

### (2) 「審査機関」と「審査機構」

「法」9条によれば、「行政機関の具体的行政行為によりその合法的権利・利益を侵害されたと考える者」は、「具体的行政行為のあったことを知った日から60日以内に」「行政不服審査機関」(以下「審査機関」とする)に不服を申し立てることができる、とされる。

ここで言う「行政機関」には、省以下の各地の行政府たる『人民政府』と、人民政府を構成する各部局及び國務院の各省庁が含まれる。中国では、県以上の人民政府の各部局は、自らの名義で独立して職権を行使し、それによる責任もまた同部局が負うものとされている<sup>5)</sup>。また、各級人民政府の各部局については、税関、金融、国税など中央の省庁に連なる「垂直指導」が行われるものを除き、上級部局(例えば市の環境保護局に対する省の環境保護庁)と同級人民政府(市の

環境保護局に対する同市人民政府)によるいわゆる二重指導体制がとられている<sup>6)</sup>。

このようなことから、実際にどの機関が「審査機関」になるかは、行為主体とされる「行政機関」が何であるかによって異なる、ということになり、「法」では原則として以下のような区分がなされている(12条乃至14条)。

- ①行為主体が人民政府である場合  
= 1つ上級の人民政府が審査機関となる
- ②各級政府内の部局である場合  
= 1つ上級の同種部局または同部局が属する人民政府<sup>7)</sup>
- ③関税、金融、国税等「垂直指導」体制の部局及び国家安全機関  
= 1つ上級の同種部局
- ④省政府または國務院各省庁である場合  
= 行為主体たる行政機関への異議申立

このうち、②の場合については、申立人がどちらかを選択できるもの、とされている。また、不服審査は一回完結とされ、裁決に不服の場合は訴訟を提起することとなるが、④の場合のみ、國務院への再審査請求が可能である(但し、再審査後の裁決に不服があっても、さらに訴訟を提起することはできない)。

なお、「法」3条により、不服申立の受理、必要な調査・資料収集、そして裁

---

5) この点、国家賠償などの場合に結果として責任を負うのは各部局でなく行政府なのだから、各部局を独立した「行政主体」として扱うのはおかしい、との見解も見られるが、市民が「直接やり取りをする行政機関」を「相手方当事者」とすることを望ましいとする理解が「一般的」とであるとされている。姜明安編「行政法与行政訴訟法(第三版)」(北京大学出版社2007年)113頁。

6) 中国の行政府のレベルは、上から中央→省→(市)→県→郷→鎮で構成されている。市を(市)としたのは、地域により省と県のレベルの間に市が入るところと入らないところがあるためであり、憲法上は市レベルについて規定されていない。また地方組織法の規定により、郷・鎮は部局を置くことができないため、郷・鎮の具体的行政行為は必ず郷・鎮人民政府によるものとなり、それに対する不服は上級の県人民政府に申し立てることとなる。なお、上述の省や県といった名称は行政レベルの一般的呼称であり、例えば省レベルには市(直轄市)や自治区、県レベルにも市や区など、実際には様々な名称がある。

7) 「法」15条の規定では、法により部局の出先機関が自らの名義で具体的行政行為を行うことができることとされるときは、当該具体的行政行為に対する不服は同部局かまたは出先機関の所在する人民政府に対して行うことができる、とされている。

決書の起草に至るまで、最終的な承認・決定を除くほぼすべての事項について、「審査機関」内部の法務セクションがその処理を担当することとされている。これについて、「実施条例」では、同セクションを特に「行政不服審査機構」（以下「審査機構」とする）と称して、専門的知識と業務能力を有する専従職員の配置を要請している（2条、4条）。具体的には、各級人民政府については「法制弁公室」の行政不服審査専従職員が、また各部局については、部局内法務セクションの行政不服審査専従職員が、同業務を担当することとなる。

### (3) 申立の対象

申立の対象については、「法」6条でその内容が具体的に規定されており、財産・身体に対する行政処罰、差押や封鎖などの所謂『行政強制』、土地の使用権または所有権についての確認、許可の取消、許可・給付の申請却下、不受理または不作為等が列挙されている。但し、同条11号で「行政機関のその他の具体的行政行為により合法的権利・利益を侵害されたと考えるとき」と規定されることから、10号までの詳細な列挙にかかわらず、一般的・原則的な規定が全てを覆う形になっている。

この具体的行政行為とは何か、という問題については、実務・学説に激しい議論が見られる。ここでその議論に立ち入ることはできないので、主要な行政法学の基本書の記述に照らし、行政機関またはその人員若しくは法によりその委託を受けた者が法により職権の範囲内で特定の相手方に対して行う一方的、強制的かつ外部的な行為で、相手方の権利義務の設定、変更または消滅等の法的効果を持つもの、との定義を立てておこう<sup>8)</sup>。

これによれば、一方的または強制的でない行政契約や行政指導、また特定の相手方に対するものではない法規制定行為、そして懲戒・処分などの内部行為などが、具体的行政行為から除かれることとなる。しかし、「法」の列挙事由を見る限り、直接的には相手方の権利義務の設定や変更を伴わない確認や、「経営自主

8) 姜明安編・前掲注5)・224頁以下(葉必豊教授(上海交通大学)執筆部分)。但し、ここでは具体的行政行為について明確な定義を示すのではなく、いくつかの要素が箇条書きにされている。

権の侵害」なども行政不服審査の対象とされており、理論上の具体的行政行為とは一致しないと思われるようなものも含まれている。

なお、上述のように、抽象的行政行為とされる行政立法は申立ての対象から除外されるものの、具体的行政行為の根拠となる『行政規定』の合法性に疑いがあるときは、その審査を併せて申立てることができる（「法」7条）。但し、市レベル以上の地方政府制定の『地方性規章』、省庁の発する『部門規章』、そして国務院による『行政法規』は審査の対象とならないとされるため（同条2項）、『行政規定』に該当するのはこれら以外の文書に限られる。

国家賠償については、単独では不服申立の対象とされてはいないが、具体的行政行為により生じた損害については、同行為に係る不服申立の際に、賠償請求を併せて申立てることができる（同29条）。

申立の受理要件に関して、「実施条例」では、「法の規定する行政不服の範囲」に含まれるだけでなく、「申立人が具体的行政行為と利害関係を有する」ことが求められており（28条2号、5号）、その内容が問題となる。この点、行政不服申立の教示について定める「実施条例」17条は、「権利、義務について不利な影響が生じるとき」には申立の権利についての教示を要する、と規定しており、実際の事例でも、同要件について柔軟に認めるものが散見されている<sup>9)</sup>。

#### (4) 審理・裁決

不服審査においては「原則的に書面審査の方法」がとられるが、「審査機構」が必要と考えるときは、調査・聞き取りを行うことができる、とされている（「法」22条）。また、申立人は、被申立人の提出した答弁書及び証拠その他関連資料を閲覧できるとされているが、国家機密や営業秘密、そしてプライバシーにかかわるものなどは除かれている（「法」23条2項）。

「実施条例」では、審理の過程で行う和解及び調停について規定がおかれてお

---

9) 例えば工場設置許可申請の前提として行われたフィージビリティ・スタディの審査・承認についても、周辺住民による申立が受理され、実際にそれを取り消す裁決がなされるなど、事実上の利害関係ないし影響が及ぶ者に不服申立資格が広く認められている。同事件の行政不服裁決文書については、<http://yuanyulai.fyfc.cn/art/325453.htm> 参照。なお、ネットからの引用については、2012年5月23日最終確認（以下同）。

り、申立対象の具体的行政行為が自由裁量に係るものであるとき、「審査機構」の承認を条件に和解が認められている(40条)。また、調停については、上記自由裁量の場合に加え、賠償または補償に関する紛争についても認められ、合意により作成される行政不服調停文書は法的効力を持つものとされる(50条)。

裁決については、維持(棄却)、職責履行命令、取消、変更および違法の確認が規定されており、その判断に当たっては、当該具体的行政行為の合法性だけでなく相当性についても考慮される(「法」28条)。具体的行政行為の取消または変更若しくは違法確認の裁決において、「審査機関」は、同時に賠償を命ずることもできる(同29条)。また、罰金や差押など、財産権に係る具体的行政行為を取消または変更するときは、同時に財産の返還または相応の価額の賠償を命ずることもできるとされている(同条2項)。

## II 問題状況

上述のように、「条例」から「法」に至る基本法規の立法を中心に、行政不服審査制度は一定程度整備されることとなっている。しかし、昨今行政不服審査制度の改正が声高に叫ばれていることからわかるように、同制度が期待されたような機能を果たしていない、との認識は従来から強く見られていた。以下では、規定と運用における問題点を概観し、改革が必要とされた問題状況及び意識の所在を把握しておきたい。

### 1. 規定上の問題

#### (1) 大量の「審査機関」と形骸的「審査機構」

上述のように、現在の規定では、県レベル以上の人民政府及び各部局が「審査機関」として、下級人民政府及び部局を被申立人とする行政不服を審理し裁決することになる。このような機関は膨大な数になり、近時の統計によると、全国の範囲で見ると1万8千余り存在するとされる<sup>10)</sup>。

10) 國務院法制弁公室「一部の省、直轄市で行政不服審査委員会の試行活動を展開することに関する通知」(2008年)の一、(三)参照。



そして規定上は、これらの機関の法律業務担当セクションが「審査機構」となり、そこに行政不服審査専従職員が配置され、不服の受理から審理、裁決文書の起草まで実質的な業務を担当することになる。ところが、地方の人民政府には法律業務のセクションすら置いていないところがあり、ましてや各部局となれば、法律業務の担当者すら配置していないところも少なくない<sup>11)</sup>。さらに、法律業務セクションがあるとしても、同部門は往々にして他の仕事を大量に抱え、非日常業務として行政不服審査も担当している、という状況で、専従職員など配置しようがない<sup>12)</sup>。

より重要な問題は、下級の政府機関である市や県の人民政府または部局が、行政不服審査の最も集中する「審査機関」となる、というところにある<sup>13)</sup>。このような構造のため、行政不服に対しては、法的な素養・経験の乏しい職員が、日常業務の片手間で慌ただしく処理することとなり、畢竟行政不服審査は、原局の行為を追認するだけとならざるを得ない、との弊害が指摘されているのである<sup>14)</sup>。

## (2) 「具体的行政行為」と解釈の多義性

上述のように、申立範囲を画する概念である「具体的行政行為」については、学界・実務に激しい議論が見られている<sup>15)</sup>。そのため、不服審査の受理に当たって、担当者は、それ自体定まっていない概念への該当性を判断する、という非常に困難な仕事に直面することとなる。

- 
- 11) 2009年の山西省の県レベル行政不服審査機構に関する報告では、80%の県に法律業務セクションがなく、「不服が出されても対応する者がいない」という状況がむしろ一般的になっていると指摘される。王衛星、王冠春「我省県級行政複議機構現状与对策」<http://www.sxfzb.gov.cn/Article/asp?ArticleID=286>
  - 12) 唐璨「我国行政複議委員会試点的創新与問題」国家行政学院学報 2012年1期 33頁は、同部門は「一人多用」状態で、「臨時に人を借り出す」ことでしのいでいる、と指摘する。
  - 13) 「国务院法制办行政複議司負責人指出 加強行政複議能力建設 健全市县兩級機構配置」<http://www.qhfbz.gov.cn/html/387/260086.html> は、「70%の行政不服審査の被申立人は市及び県政府の部局である」として、下級政府が行政不服審査業務を重視する必要性を説く。
  - 14) 国务院法制办公室 HP に、審査担当人員の量及び質の「分散と不足」という「体制的欠陥」が、「維持会」という評価の原因であると指摘される。「重構我国行政複議体制 行政複議委員会応運崛起」[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/01/c\\_12284209\\_3.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/01/c_12284209_3.htm)



このような困難が、上述の「審査機構」の現状と相まって、行政不服審査についての受理の棚上げ・放置と理由なき拒絶、という現象に拍車をかけている。実際に、政府の関わる事業について多くの問題を抱える地域で、受理件数が極端に少ない例が散見されること<sup>16)</sup>、また、行政不服審査の活用を強調する文書の中で、違法な不受理や受理の棚上げについての改善が再三強調されるという事実から見れば<sup>17)</sup>、このような現象は広く見られていたということがわかる。

そして、このような解釈に疑義のある概念・規定は具体的行政行為に止まるものではない。「法」「実施条例」とも、規定上そこかしこに「その他」「等」「できる」といった文言が用いられ、申立範囲や手続の選択は「審査機構」の裁量に広くゆだねられる。

さらに、「実施条例」では自由裁量に当たる事項について和解または調停を行うことができるとされるため、「審査機構」の担当者は、不服審査の進行状況に関らず、当該具体的行政行為が自由裁量に当たるかどうかを適宜判断し、調停または和解の可否を決することが求められることになる。

このほか、「公共利益」や「不利益な影響」など、解釈の困難な概念が規定上に散見されており、それが「審査機構」の形骸性ないし能力の低さととのアンバランスを一層高めることとなっている。

### (3) 原則・目的と規定のズレ

行政不服審査を行うに当たって、「審査機関」は「合法、公正、公開、迅速、

15) 楊海坤・前掲注2)・199頁では、最高人民法院も、行政訴訟法の適用に関する1991年の司法解釈において「具体的行政行為」の定義を示したものの、激しい批判を受けた結果、同2000年の司法解釈では、説明もなくただ漠然と「行政行為」または「具体的行政行為」との語を用いており、定義の問題を避ける結果となっている、と指摘されている。

16) 山西省朔州市(人口約150万)では、例年のように炭鉱事故が発生し、その度に10～60人程度が死亡し、また事故隠ぺいの問題も生じている。しかし、行政不服の申立はというと、20年間をあわせても、わずかに一桁に止まっていた、と(政府自身のサイトで)紹介されている。「論行政複議聯弁制度的実用性」

<http://sxzfz.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=1595>

17) 海南省人民政府「行政不服審査体制メカニズムの更なる刷新と行政不服審査能力の構築強化に関する意見」(2011年)では、「如何なる口実によっても受理を拒絶してはならない」として「積極・主体的な行政不服事件受理」が強調される。

人民の便宜の原則を遵守」しなければならない、とされている（「法」4条）。

しかし、「法」「実施細則」の規定には、これらの原則との抵触が疑われる規定が散見される。例えば、「法」の規定には具体的行政行為に関して和解や調停を許す規定がないのに、「法」より下位に位置づけられる「実施条例」で和解や調停の規定を置く、という構造に、「合法」原則を見出すのは困難である。実際に、従来の「条例」では、調停等は認められないということが当然視されていたのであり<sup>18)</sup>、明確にそれが認められると宣言していない「法」の下で、調停や和解の合法性が当然のように認められるとするのは如何にも無理がある。

さらに、「法」では明確に書面審査の原則がとられ、必要な場合に調査を行うことが「できる」とのみ規定する。このため、実際の審理は往々にして、「審査機構」が申立に関する文書・資料を被申立人に送り、答弁書や根拠資料等を受け取って、それに基づいて裁決文書を作成し、責任者・上層部の決済を経て終了、というだけのものになり、言うところの「公開原則」とのかい離は甚だしい。この点、「実施条例」では「重大、複雑な事件」については必要に応じて「聴聞の方式での審査を行うことができる」としているが（33条）、「重大」「複雑」にまで至っても、聴聞を行うかどうかはなお裁量に委ねられる、という規定方式に、「公開」という「原則」は微塵も感じられない。

考えてみると、上記の各原則には、例えば「公正」と「迅速」、「便宜」と「合法」といったように、一方を重視することが他方の軽視につながるという関係にあるものが少なくない。このように共生・調整の困難な理想的目的を、条文上で無造作に羅列して良しとしていることには、そもそも規定でそれを具体化する意思がないのではないか、という疑問が生じてくる。

そして、これまで述べてきたように、地位・等級も低く人員の確保すらままならない「審査機構」が、抽象的な概念への該当性を判断して受理の可否を決し、合法性だけでなく相当性についても判断して裁決を起草し、または調停を主催し和解を勧め、関連行政機関に勧告・建議を行うとともに、提訴された場合の訴訟対応まで担当する、という規定構造は、上記原則と実際とのかい離を一層高める

---

18) 王連昌編「行政法学」（中国政法大学出版社1993年）276頁参照。

こととなるのである。

## 2. 運用の現実

### (1) 申立の「少なさ」

運用に見られる問題として、しばしば申立数が非常に少ないという点が主張される。統計によれば、中国での行政不服の件数はおおむね 8 万件程度とされている<sup>19)</sup>。これは日本と比べても、人口比を考慮すると 3~4 分の 1 程度ということになる<sup>20)</sup>。但し、中国でこの数値が非常に少ないと感じられる、ということについては、さらに以下の事情を知っておく必要があるだろう。

一つは、中国における行政訴訟の件数である。中国における行政訴訟の一審受理件数は例年 10 万件を超えており、直近の 2011 年にはほぼ 13 万件にまで達している<sup>21)</sup>。これとの比率で考えると、日本における行政不服申立の多さ（訴訟の 10 倍以上）に比して、中国における少なさ（訴訟の 5 分の 4 以下）は一層際立つものと言える。

次に、中国における行政苦情・行政関連陳情の凄まじい量である。これは『信訪』と称され、法規が制定され、要件・手続・効果などが定められているが、そこでは例年、全国で 1000 万件を超える申立がなされていると言われる<sup>22)</sup>。そして、一般にそこで申立てられている苦情・陳情には、行政不服審査の対象となるものが多く含まれているとされており、人々が行政不服審査よりも苦情・陳情を選択している、という状況が強く問題視されていたのである<sup>23)</sup>。

この苦情・陳情の件数に明確に表れているように、中国では一般に、問題・紛

19) 唐璨・前掲注 12)・33 頁など。

20) 日本の行政不服審査の件数については、行政不服審査制度研究会「行政不服審査制度研究報告書」(2006 年 3 月) 2 頁参照。

21) 最高人民法院の発表による。

[http://www.court.gov.cn/qwfb/sfsj/201103/t20110324\\_19084.htm](http://www.court.gov.cn/qwfb/sfsj/201103/t20110324_19084.htm)

22) 沈福俊「行政複議委員会体制的实践与制度构建」政治与法律 2011 年 9 期 74 頁注 6。

23) 例えば、黒竜江省寧安市政府の法制弁公室による文書「県級行政複議制度実施現状与对策」<http://bsfzb.cbs.gov.cn/cmsweb/webportal/W4711/A103651.html> は、「行政不服審査の維持率が高すぎるため、人々はもう一つの救済の道——陳情を選ぶ」として、行政不服審査の改善による「社会矛盾と陳情压力の減少」が必要であるとする。

争についてはまず「政府に解決を求める」という発想が強く、裁判所は政府の言いなりで政府相手では勝ち目がなく、もし勝訴判決をもらっても執行ができずに何も得られない、との意識が強いとされる。加えて、裁判は金がかかるが苦情・陳情なら金はかからない、という事情（認識）も相まって、人々はとにもかくにも政府（とりわけ上級政府）に訴え出て解決を得ようとするのである<sup>24)</sup>。

このような点から考えれば、無料で上級機関に解決を求めることのできる行政不服の申立が、陳情・苦情はともかく、行政訴訟の件数よりも少ない、ということは、行政不服審査の不活性状況がその数字よりはるかに憂慮すべきものであることを示すもの、と言えるのである。

## (2) 維持率の読み方（効果への疑義）

このような行政不服審査の現状評価に比して、意外なのは処分等の維持率（申立ての棄却率）についての指摘である。一般に、行政不服審査の現状を批判する記述では、原処分等が維持される率が高すぎる、ということが必ずと言っていいほど問題にされている。とはいえ、維持率がおおむね50%にも達している、として批判されるその数字からは、維持率の高さよりも、むしろその他の結果がかなり多いようにも感じられる<sup>25)</sup>。

しかし、この数字を見る際には、いくつかの点を留保しなければならない。まず、個別の申立人への働きかけを行って調停または和解をすることにより申立てが取下げられる場合などでは、維持率が相対的に下がることになる。また実質的には事情裁決にすぎない違法確認や、申請に対する不作為について何らかの対応をすることを命ずるだけの職責履行命令など、申立人が実際に求めることが全く実現しない類の裁決もまた、結果的に維持率を引き下げることとなる。

更により重要な点として、維持や取消などが主にどのような具体的行政行為について行われているか、という問題がある。蓋し、「法」では申立の対象が広く

---

24) 以上の指摘については、拙稿『信訪』の二面性——制度と現実が示すもの——関西大学マイノリティ研究第7号（2012年3月）33頁以下を参照されたい。

25) 周麗「改革行政複議制度的幾点思考」青島科技大学学报（社会科学版）2010年12月97頁など。

とられ、受益的行為の申請却下や不作為から、財産の制限・没収そして身体の長期拘束まで、幅広いものが含まれるからである。情報公開請求却下処分が維持されるのと、3年の強制収容・労働決定が維持されるのとでは、問題の重大性が全く異なる。

この点、警察の行政処罰等に対する行政不服など、申立人の権利・自由に係る重大な問題で維持率が格段に高くなっていることを示す資料が見られており<sup>26)</sup>、問題は維持率の高さというよりも、申立人の切実な利益に係る具体的行政行為の取消・変更率の低さ、という点にあるように思われる。そのような数値の低さは、正に人々の意識に強く影響することとなるだろう。

### (3) 『公信力』のなさ

このような運用の現状から、一般に、行政不服審査制度には『公信力』がない、すなわち人々が同制度に信頼を置いていない、ということが、中国における行政不服審査制度の最大の問題として従来から強く意識されている<sup>27)</sup>。そこでは「官のかばい合い」や「裏取引」といった一般的なイメージが作用していることも否定できないが、上述のような規定上の問題も、人々の意識に少なからず影響を与えていると思われる。総じて、内部審査・自己審査では、公正な審査、人民の立場に立った審査がなされないのではないか、との認識が広く見られているのである<sup>28)</sup>。

もちろん、行政不服審査が行政自身による再審査という制度である以上、内部審査・自己審査という批判はある意味的外れというべき面もある。とはいえ、各級政府及び部局がいずれも『国家機関』として上級からの指導・監督を受ける（逆に、下級は上級に報告・指示願いをを行う）という構造の下、内部規則と行政

26) 2006年から2008年までの山東省公安部門の統計によれば、同省管轄の公安部門が処理した行政不服審査全体における取消、違法確認、変更及び職責履行命令の率は、合計してもわずか3%程度に過ぎない。劉鶴「公安行政複議制度發展綜述与前瞻」上海公安高等专科学校学报2010年2期76頁。

27) 行政不服委員会制度の試行根拠文書となった国务院法制弁公室の「一部の省、直轄市で行政不服委員会の試行を展開することに関する通知」は冒頭で、「行政不服制度の公信力の増強」を目的に掲げている。

28) 傅思明・前掲注3)・230頁参照。

指導を駆使し、併せてそれを担保する責任追及制度をも活用して統率が図られている現状に鑑みれば、内部・自己審査の問題性は格段に高いもの、ということもできる。

いずれにせよ、審査が内部・自己審査に止まる、という事実が、行政不服審査に対する信頼のなさの主要な原因である、ということは明らかである。それは、審査の「公正」そして「人民のための便宜」という目的を疑わせ、申立件数の伸び悩みという効果を生む。「公正」と「第三者性」を標榜する「行政不服審査委員会」が全国で試行されるに至ったのは、まさにこのような事情（または認識）の改善を目指してのことであったのである。

### Ⅲ 改革の現状と課題

#### 1. 改革の概況

##### (1) 導入の経緯

行政不服審査制度の改革については、2006年9月に、共産党中央弁公室が国務院弁公室との連名で「行政紛争の予防・解消及び行政紛争解決メカニズムの改善に関する意見」を出し、行政不服審査業務についての新しい方式・施策の探求が強調され、さらに同年10月の共産党第16期中央委員会第6回総会による「社会主義調和社会の建設に関する若干の問題に関する決定」で、行政不服審査制度の改善が明確に書き込まれることとなり、党のお墨付きを得て、制度改革が加速することとなっている。

これらのいわば政治的な方針決定によりつつ、2006年12月に開かれた国務院の全国行政不服審査業務会議では、改革の具体的な形として「行政不服審査委員会の試行」が示されることとなった。それを受けて、まず2007年に北京市で行政不服審査委員会の試行が始まり、その後2008年国務院法制弁公室の「一部の省、直轄市において行政不服審査委員会試験活動を展開することに関する通知」（以下「通知」とする）によって、まず全国の8つの省、直轄市が試行地点として認められるとともに、条件の整った他の省・直轄市・自治区等も関連の活動を行っていくこととされた。直近の資料では、2011年末までに、19の省・直轄

市・自治区で、同管轄の下級人民政府及び部局を含め、少なくとも 108 の機関で行政不服審査委員会制度の試行が行われている、とされている<sup>29)</sup>。

## (2) 改革の目的と手段

行政不服審査委員会を中心とする制度改革は、上記各文書及び各地の試行に関する文書を根拠として展開されている。これらの文書を見ると、そこではいずれも「紛争の解消（原語は『化解』）」が繰り返し強調されていることがわかる。それは正に 2007 年の「実施条例」が第 1 条で示す目的そのものであるが、行政不服委員会の導入に関する文書においてもその傾向が見られ、例えば 2011 年末の国务院法制弁公室による「行政不服審査業務の規律の建設に関する実施意見」では、意見の冒頭「重要な意義」の 1 番目に「行政紛争の解消」が掲げられている。各地の規定は一層あからさまであり、例えば海南省人民政府の「行政不服審査体制メカニズムの更なる刷新と行政不服審査能力の構築強化に関する意見」（2011 年 3 月）などは、2000 字足らずの文書中で、「紛争（矛盾）の解消」「紛争を鎮め事件を終結させる」という文言が 12 回も繰り返されている。

ただ、これらの文書をよく見ると、「紛争の解消」はそれ自体ある意味で手段であり、その究極の目的は「(社会主義) 調和社会の維持 (建設)」にある、ということがわかる。上記いずれの文書も、行政紛争やその背後にある社会矛盾の解消によって調和社会を実現する、という構造を持つものであるが、これはその他の文書・規定にも共通して見られるものとなっている。

この「調和社会」というフレーズは、昨今共産党中央が一貫して提唱するスローガンであり、これが法規・文書で繰り返されるのはごくありふれたことではある。ただ、こと行政不服審査制度について言えば、「法」の規定する理念から「調和社会」に制度の目的がシフトすることとなり、制度改革は正にこの理念を中心に展開することとなる。

これに対し、制度改革の具体的な施策・手段については、行政不服審査の低調・不人気の解消が直接問われることになる。このような意識は関連の規定・文

29) 法制日報記事「行政複議委員会試点拡大至全国 19 省市區 108 個單位」  
<http://www.qhfbz.gov.cn/html/387/260087.html>



書にも明らかである。初めて行政不服審査委員会の試験的導入を正式に規定した上記「通知」でも、まず冒頭で「行政紛争の解消」による「調和社会の建設」を謳った上で、そのためには「行政不服審査業務の質、効率を高める」ことが肝要であるとされ、そのために「識者・学者が参加する行政不服業務メカニズムの構築を探求」し、以てその「権威と公信力」を高めることが必要である、と再三強調されている。

これらの規定に明確なように、「委員会」制度の試行において、まずは「権威と公信力」を高めるような「業務の質、効率」の向上がなされたか、という点が問われることとなり、その重点は「公正」と「第三者性」、ということになる。以下本稿では、上海市への調査を一例としつつ、その他の地域の試行についても若干検討することで、全体の傾向についての大きな見取り図を示したいと考える。

## 2. 上海市行政不服審査委員会の調査

### (1) 制度の概要

上海市は、各地での行政不服審査委員会（以下、「委員会」と略称することがある）の試行開始から少し遅れて、2011年9月30日に市人民政府の「行政不服審査委員会の設立に関する決定」（以下「決定」とする）により、制度を導入することとなっている。同市法制弁公室での聞き取りでは、同市でこの時期に「委員会」が導入されたことには、他地域である程度経験が蓄積されているという後進のメリットを利用しつつ、立法が近づく中で、法的資質と処理能力の高い同市で、実現可能性の高い制度を模索するという意味がある、とのことであった。

制度上は、上記の「決定」、そして同時に出された「行政不服委員会試行地点業務の展開に関する意見」（以下「意見」とする）に方針が示され、その後やはり市人民政府による「行政不服審査委員会規定」及び「行政不服審査委員会業務規則」（以下「規定」、「規則」とする）によって運営上の細則が定められている。以下では、これらの規定の内容を参照しつつ、先行する各地の試行との相違点を概観しておきたい。

#### ① 制度の目的

「決定」「意見」いずれにおいても、「行政紛争の解決、社会矛盾の解消と社会の安定の維持」という目的が強調されている。これは国务院及び先行する各試行地域の文書と同様であるが、上海市の規定には「調和社会」の文言が見当たらなかった。これは上海市と他地域の政治的なスタンスの違いを反映するようにも思われるが、同時に「公開、公平、公正な審理を確保」し、以て「公信力を増強する」（「意見」一、）とされるなど、基本的な原則においては他地域と異なるところはない。

## ②「委員会」の位置づけ

「委員会」の位置づけに関して、先行する試行地域の状況を見ると、これを人民政府に直接属する地位に置くものと、政府の部局の下に置くものと大きく分けられる。さらに前者には、政府内の各部局は依然「審査機関」として、従来通り不服申立を受けて自ら審査・裁決するものと、従来の「審査機関」に対する不服申立も人民政府が一括して受けて、「委員会」での審理に一元化するものが見られていた<sup>30)</sup>。

上海市では、まず市政府の下に「委員会」を置き、今後区政府（県レベル）にも順次「委員会」を置くこととし、各部局への申立については当面従来の「審査機構」が処理を行うこととした。但し、各部局についても、可能などところについては部局内に「委員会」を設置していく、としている（「意見」二、）。

## ③委員の構成

「委員会」の構成については、根拠文書で「社会の識者・学者の参加」（「通知」四の第二）が強調されたこともあり、各地の試行では一定数の外部委員を置くところが多いように思われる。とはいえ、外部委員が全体の2割程度しかいない地域や、議決機関の議員など他の国家機関の関係者を「社会人士」に含めているところ、さらには中央省庁など外部委員を全く含まない例も見られていた<sup>31)</sup>。

これに対して、上海市では、外部委員制度を導入するだけでなく、その実際の機能・効果に配慮が見られる。2012年2月末段階の委員会構成人員リストによ

30) 国务院法制弁公室 HP 掲載の 2011 年行政不服審査年度業務会議における同室副主任の講話では、審査機関の人民政府への「全部または部分的集中」が「未来の発展方向」とされる。<http://www.chinalaw.gov.cn/article/xzfy/wjjh/ldjh/201201/20120100359445.shtml>

れば、全委員48名のうち少なくとも25名が外部委員（労働組合副主席など政府に近い筋を除く）であり、全体の半数を超えている。その大部分は行政法や民法などの大学教授であるが、行政機関の法執行や訴訟の現状に厳しい発言を行っている人物も見られ、また江蘇省、浙江省の著名な法学者、さらには行政法の権威とされる北京大学の姜明安教授も名を連ねるなど、所属・立場・地域という様々な意味で「外部性」の確保を意識した構成となっている。

委員の構成でより重要なのは、個別の事件審理を担当する委員の構成である。各地の試行を見ると、上記のような「外部委員」重視の傾向に応じて、その人数及び構成は様々であるが、上海市では、個別の「事件審理会議」を構成する委員数は「5から9人の単数とし、非常任委員（注：外部委員のこと）が半数以上でなければならない」（「規定」6条）と明確に規定しており、外部委員の判断が個別の事件処理においても決定的な役割を果たすよう配慮がなされている。

なお、一回ごとの事件審理を担当する委員の選択については、回避の制度を設けているところは見られるものの、当事者が担当委員を選択または指定できる、という規定は、2011年に北京市石景山区で初めて導入されるまで、他の試行地域ではほとんど見られなかった<sup>32)</sup>。上海市でも、回避については規定するものの（「規程」8条）、審理を担当する委員の選任については、「市政府法制弁公室が審理事項と委員の専門・適性に合わせて選定する」と規定するのみである（「規則」14条）。

---

31) 青海省省都の西寧市が2011年11月に公布した委員リストでは、17名のうち外部委員はわずか4名であった（「西寧市人民政府行政委不服委員会成立に関する通知」）。また国土资源省弁公庁の「行政不服委員会構成人員の調整に関する通知」（2009年4月）によれば、18名の委員は全て同省の人員である。なお議員を外部人員たる「社会人士」とする例としては、黒竜江省人民政府行政不服審査委員会など。法制日報記事「黒竜江創新行政複議方式力克“官官相護”集中受理 集中審査 集中決定」  
<http://www.njzffz.gov.cn/col9/coll18/articleinfo.php?infoid=14080>

32) これは、規定上書面審査が原則とされ、聴聞は例外的に行われるため、申立人が審理担当者・委員の選択を行う機会がそもそもない、ということに由来する面もある。実際に、上記石景山区は、「公開審理」の導入に伴って申立人に選択権を付与している。但し同区の試行では、申立人に与えられる委員選択権は1人のみであり、「委員会」がさらに非常任委員1名を指定し、行政機関の事件担当者2名とともに審査を行うため、外部委員の数が内部委員より多くなることはない。人民日報記事「19省份108単位設行政複議委員会 杜絶官官相護」<http://www.chinanews.com/fz/2012/03-28/3779138.shtml> 参照。

#### ④ 事務処理と審査対象

従来、受理から裁決の起草までほとんどの部分は、「審査機構」、すなわち政府の法制弁公室や各部局の法務セクションにより行うこととされていた。「委員会」導入後もこの構造に変化はなく、各試行地域いずれも、従来の「審査機構」が事務局として、日常業務全般を処理することとなっている。

そして、各試行地域において、基本的な業務はすべて従来の「審査機構」（法務セクション）が担当する、という点は概ね共通で、「委員会」が重大事案など一部事件について実質的の審理を行うか、またはすべての事件について裁決案の審査・承認のみを行うか、という点に違いが見られていた<sup>33)</sup>。それが重大事案にあたるかどうかという判断についても、現実的に考えれば事務局が行うこととなる<sup>34)</sup>。

これは上海市でもおおむね同様で、市法制弁公室が日常業務一般を担当し、「委員会」は、法制弁公室内で処理に議論のある事件や、重大な公益または社会的影響の大きい事件、及び法制弁公室上層部が「委員会」での審理が必要であると考えられる事件等の審理を行うこととされている（「規則」11条）。また「委員会」担当事件については、法制弁公室の担当者が、主要事実や関連証拠、そして問題の所在などについて資料を整理して「委員会」に提出し説明を行うこととされている（「規則」22条）。

但し、上海市の制度では、「委員会」担当事件について、法制弁公室は裁決の起草どころか処理意見の提案も行わず、実質的な部分は全て、外部委員が多数を形成する「事件審理会議」が決定することとされており、裁決が実質的に「委員会」に委ねられる規定となっている。

#### ⑤ 裁決と審査の効力

33) 「委員会」処理事件に「重大・困難」等の要件があるところが圧倒的に多いように見えるが、黒竜江省などでは「行政不服審査の決定権は統一して行政不服委員会が行使することとした」とされる。国務院法制弁公室 HP・前掲注 14)。

34) 規定上は、「委員会」が事件審理会議での審理が必要であると考えられる場合に「委員会」で審理を行う、とするものがある（上海市の「規則」11条1項6号など）。しかし、事務局が受理や初期審査など一連の業務全般を行うため、その提案や諮問なしに「委員会」が直接審理の必要を察知することは考えにくい。

「試行」が従来の「法」に従うことを前提としていることから、「委員会」制度を導入した地域ではいずれも、「委員会」ではなく各級人民政府または各部署が、自らの名義で裁決を発することとしているようである。これは上海市でも同様であり、裁決は市政府の名義で出される、と規定されている（「規則」28条）。

なお、上海市の規定では、「事件審議会議」の議決を経た「審議意見」の「基礎の上で」、法制弁公室が「審議報告」を作成し、それが「主任委員（副市長）」の決裁を経て市政府名義で裁決として出されることになっている（同26条～28条）。この規定からは、「審議意見」と裁決は一致するのか、また一致しない場合どのような処理が行われるのか（再審理か、法制弁公室または主任委員による判断か）、そしてそれについて「委員会」及び申立人にどのような説明が行われるのかはわからない。これに対し、各地の規定を見ると、「委員会」主任（一般に副市長など）が必要と考えるときは、市上層部などの審議にかけ、その決定を裁決とする、というものもいくつか見られている<sup>35)</sup>。

## (2) 聞き取り調査から

このような上海市の制度について、その運用の実際を知るため、2011年3月下旬に、同市の法制弁公室の担当部門と、行政不服審査委員若干名、そして行政事件に詳しい弁護士に話を伺った。その概要は以下のとおりである。

### ① 上海市法制弁公室行政不服審査部門

同室の行政法制研究所で行ったインタビューでは、「委員会」の実質的責任者である法制弁公室副主任の劉平氏、同室行政不服審査處處長の劉建平氏、そして副処長の趙徳関氏などから、制度の説明と質問への回答を得た<sup>36)</sup>。なお、インタビューの実現にご尽力頂いた上海交通大学の朱茫教授も同席し、理論的な視点からご発言頂いた。

制度説明はおおむね上記の通りであったので、主に質問への回答について述べ

---

35) ハルビン市「行政不服審査規定」55条、鶴崗市「行政不服審査委員会前提業務規則」18条など。

36) 上述のように主任は副市長、常務副主任は市政府の秘書長と法制弁公室主任であり、実際の事件処理には関わっていないようであるが、劉副主任は全体的運営だけでなく、実際の事件処理にも「事件審議会議」の一員として参加している。

ると、まず行政不服審査の現状について、上海市の一つの区だけでも多いところでは年に200件を超える申立があり、市全体では例年3000件を超える申立がある<sup>37)</sup>。「言いにくい話」として、実は昨年申立のうち1000件余りが同一人物によるもので、内部では「プロフェッショナル」などと称されている、との話もあった。

次に、日常事務を担当する法制弁公室の構成について、上海市では不服申立が非常に多いので、区・県にも法制弁公室が設置され、「審査機関」として一連の処理を行っている。市の法制弁公室については、採用・配属の際に法学の教育を受けていることが重視され（必要条件ではない）、実際に多くが法学の修士号以上を有しており、弁護士資格を有する者もいる、とのことであった（趙副処長も裁判官出身である）。

同室の業務としては、まず市政府に対する申立ての受理を行い、要件が不備であれば補正するよう求める。要件を満たす申立については担当者を定め、申立人及び行為機関から資料・証拠などの提出を求めるなどして審理を行う。事実または法律的に大きな問題がないと思われるときは担当者が裁決文まで作成し、部署責任者及び上級管理層の決裁によって処理されるが、内部で意見が分かれたり、事件が重大であると思われるとき、また管理層が必要であるときなどに、事件が「委員会」にかけられることとなる。その際は、担当者は「予備審査意見」を作成し、関連資料と共に、「事件審理会議」の一週間前までに担当委員に送付する。なお後に訴訟になった時には、その対応も同担当者が中心になって行う、とのことであった。

「委員会」の現状については、試行の開始後2か月余りで200件足らずの申立があり、増加傾向が見られている<sup>38)</sup>。既に3件の事件が「委員会」で処理されており（具体的な内容については教えてもらえなかった）、申立人の希望に沿う結果（賠償を得た）、調停による解決、そして棄却（却下?）という異なる結果が出ている。事件の種類と難しさに応じて、5人から9人の委員が担当したが、

---

37) 2010年度の統計によれば、「審査機関」は市政府と区・県政府がいずれも700件ほどで、市・区・県の各部局が2000件ほど、とされていた。

38) 但し、ほとんどの事件は「委員会」ではなく法制弁公室の担当者による処理となる。



いずれにおいても、外部委員が内部委員よりも多い構成となっていた。調停で解決した事件は、意見が割れて、最終的に副主任が調停勧誘を提案し、それで解決を見たものであるが、そこでは内部 vs. 外部という構図は見られず、維持（棄却）と取消（変更）の双方に外部委員も内部委員も含まれていた、とのことである<sup>39)</sup>。

聴聞については、担当委員が必要と考えるとき「事件審理会議」でこれを行い、担当委員が直接質問をする。聴聞は非公開とされる。上述の事件のうち、調停で解決した事件（土地収用関連）では、双方が在席する形で聴聞が行われたが、当事者間のやり取りはなされず、委員が質問して一方当事者が答える、という形式になっていた、とのことである。

弁公室の担当者の感覚では、申立人はおおむね熱心かつ丁寧で、問題の解決のために協力的であるが、行為機関（とりわけ直接の担当者）の姿勢は頑なものが目立ち、非協力的な部局もあるとのことであった。

全体のインタビューを通じて、先行する各試行を踏まえて制度・運用がブラッシュアップされている、ということと、少なくとも在席した担当者には行政サービスという意識が浸透している、との感触を受けた。また、在席の担当者は、多数決を経た「審議意見」は当然そのまま裁決となる、という認識を持っていた点には、「外部性」による「公正」確保という制度目的の浸透が感じられた。ただ、申立総数に対する「委員会」担当事件の少なさという点では、本制度改革の実効性に疑問が残るようにも思われた。

## ② 行政不服審査委員

委員へのインタビューは、特に学者の外部委員二人に対して行った（なお、上記法制弁公室の方々はいずれも内部委員である）。

そのインタビューで一つ驚いたのは、一人の委員は既に複数の事件の審理を担当していたが、もう一人の委員は事件が審理されたことすら知らなかった、ということである。これは事件の種類に合わせて担当委員が選任されるためという事

---

39) 「委員」の構成について、全体48名のうち32名が外部である、との説明を受けた。この説明からすると、政府に近い「社会团体」や政府系シンクタンク等も外部と認識されている、ということがわかる。



情によるところが大きく、また全体会議が年に1、2回しか行われないう原因もあるが、委員の負担に偏りが生じていること、そして「委員会」内部での情報共有と委員全体の積極的関与が不足しているのではないか、という点で懸念が残った。

事件を担当した委員によると、1件は住宅購入のための公的積立金が知らぬ間に引き出されていたという事件、もう1件は精神病鑑定の取消を求める事件（司法鑑定センターによる）ということであり、前者では被申立人に賠償を命じ、後者は司法管轄事項のため行政不服対象外であるとして却下された、ということであった。この内容はおおむね法制弁公室での聞き取りと合致するが、同委員は、前者の事件処理において11人の「事件審理会議」が形成されたと述べており、この点は若干異なっていた。

また前者においては、政府の管理する住宅積立金を何者かが引き出したことは確かであるが、そこで政府の責任が問えるか（引き出した者は本人の身分証や積立金の証書など持参していた）、ということが争われていた。この点、本件には具体的行政行為というべきものがなく、そもそも行政不服審査の申立対象に当たらないのではないかと、思われたが、同氏によれば、このような事件は一般に行政不服審査の対象となる、とのことであった。法制弁公室と同様、この仕組みで事実が明らかになり解決が可能なものについては処理して良いのではないかと、いう意識があるように思われる。とはいえ、何らかの意味で行政が介在している事件はすべて行政不服の対象になる、とするのは、対象を「具体的行政行為」とする現行法の規定に反しないのだろうか、という疑問が残った。

### ③ 行政事件に詳しい弁護士

上記のインタビューとは少しニュアンスが異なっていたのが、行政事件に詳しい弁護士の回答である。同弁護士は、『法律援助制度』<sup>40)</sup>を通じていくつかの行政訴訟に携わっており、また自ら所謂『公益訴訟』<sup>41)</sup>を提起して、行政の不当・

40) 経済的に困窮した者が刑事事件などで弁護士に依頼することができる制度。民事・行政については国賠や生活保護申請など、事件の種類に制限がある。

41) 中国の『公益訴訟』の現状及び理論については、櫻井次郎「中国における環境法の執行と司法の役割」89頁以下（北川秀樹編「中国の環境法政策とガバナンス」（晃洋書房2012年1月）に詳しい。

違法を問うている。同氏によれば、望ましい結果が出る蓋然性が高くはないが、行政機関が上下構造で強い監督・命令関係にあることや、行為機関に事実・証拠が集まっていること、そしてその後の訴訟の便宜のためにも、不服審査が可能な場合は積極的に行う、とのことであり、申立先も同級政府より上級の部局を選ぶ、としていた<sup>42)</sup>。

訴訟の準備という意味では、ある具体的行政行為により不利益を受けたとき、その根拠たる法的文書が何かすらわからないことが多いので、その点を明らかにするために情報公開請求を行う、とのことであった。結果として、訴訟も含めて主張が認められることは少ないが、このような経過の中で関連部局から譲歩が得られ、一定の解決が得られることもあるとのことで、そこには行政不服申立の異なる効果が見出される。

なお、「委員会」制度について、同弁護士は曖昧な認識しかもっていないようであり、既に事件処理がなされ、外部委員も一定の役割を果たしている、という事情についてほとんど知らなかった。その点についてお話しすると、外部委員の存在には期待したいが、同制度の導入により行政側の姿勢が大きく変わるとは思えない、とのことであった。

弁護士へのインタビューで感じられたのは（普遍的に言えるかはともかく）、行政不服審査制度には言われているほどの不信感はなく、そこで問題が解決すると思っていないものの、解決に至るための一ステップとして有効なものと考えられている、ということである。また、行政不服審査と一概に捉えるのではなく、土地収用や公共工事など問題の種類・位置づけにより異なる認識が見られる。さらに、情報公開請求と組み合わせられて、様々な目的で活発に用いられているとの印象も受けた。

ただ、「委員会」制度導入については、今後の状況によって認識の変化が生じてくる可能性はあるが、少なくとも現時点ではあまり評価を受けていないように

---

42) これについては、より積極的な肯定意見も目立つ。例えば、土地収用事件等に積極的に関わっている弁護士の王才亮氏は、行政不服は他の選ぶ手段と比べて公正で業務効率も高いので、できるだけ行政不服による救済を求める、としている。王才亮 王令「房屋徵収与拆遷」(北京大学出版社2011年1月)371頁。

感じられた。これは学者（委員）や行政担当者から受けた印象とは大きく異なる  
ところであり、実際に当事者として行政不服審査制度を利用する人々の間で「公  
信力」を高めるには、なお一層の努力が必要であるように思われる。

### 3. 課題と展望

上述のように、現在中国各地で行政不服審査委員会を中心とした制度改革の試  
行が行われているのだが、そこからは、制度改革に向けた展望が徐々に形成され  
るとともに、解決を要する問題も明らかになってきている。以下、これらの問題  
についての考察を通じて、今後実現するであろう行政不服審査法の改正、ひいて  
は行政紛争解決システム全体について、若干の展望を示してみたい。

#### (1) 「委員会」制度の問題点

##### ①「法」との抵触

現在各地で試行される「委員会」制度については、「試行である」というだけ  
の理由で、「法」または「実施条例」等に抵触する処理が公然と導入されている、  
という批判が多く見られる<sup>43)</sup>。

考えてみると、今行われているのは制度改革のための試行であるので、それが  
現状のやり方と異なるものであることはある意味当然であろう<sup>44)</sup>。とはいえ、  
国务院法制弁公室の試行根拠文書でも、指導原則の第一に「法による実施の原  
則」が掲げられるように、試行は「法」の枠内で行うと明言されている（「通知」  
三（一））。そのため、それが「法」の許す範囲内であるかどうかは、やはり問わ  
れることになる。

この点、「委員会」は「法」または「実施条例」の規定する「審査機関」でも  
「審査機構」でもないが、多くの試行地域で「委員会」は「審議意見」等の提出

43) 吳志紅 蔡鵬「淺議我国行政複議委員会制度改革の困境与出路」西南政法大学学報  
2010年6期57頁、唐燦・前掲注12)・37頁など。

44) 吳志紅・同上・57頁は、「行政不服審査委員会は實質的に『行政不服審査法』及びその  
実施条例に違反するものであるが、このような違法は實質的に行政不服審査の発展の趨勢  
を反映するものである」という中山大学の毛璋教授の言葉を紹介する（ただ筆者はこれに  
同意できない、として批判している）。

を行うに止まり、裁決を行う主体ではない。裁決は依然として従来の「審査機関」の責任者の決裁を経て、同機関の名義で出されており、少なくともこの点では、「法」の定める形式に反するものとはなっていない<sup>45)</sup>。

問題なのは、いくつかの地域で、政府と部局の「審査機関」を一つに統合し、外部委員等を加えて「委員会」を構成して、そこが受理から（実質的）裁決の起草に至るまで一連の業務を行っていることである。すなわち、「法」の規定により、地方政府部局の具体的行政行為に対する不服を申し立てる者は、当該部局の上級部局、または当該部局の所属政府のどちらかを「審査機関」として選択できる、とされているのに、試行地域によっては、申立先を同級政府の「委員会」に一元化し、上級部局への申立権をはく奪する、という結果になっているところが見られるのである<sup>46)</sup>。

このように、試行の現状では、違法の疑いのあるやり方も散見され、これに対する批判が多く見られる<sup>47)</sup>。ただ考えてみると、歴史上、「試行」というやり方で明白な違法・違憲の施策を認め、その広がりを見ながら改正を行ってきた中国において<sup>48)</sup>、試行の違法性を問題にするのは何か的外れな批判であるようにも思われる。

ただ、このような批判が展開される点には、立法法で法規のヒエラルキーと制

---

45) この点、呉志紅・前掲注43)・58頁は、違法の範囲を法の本質や原理にまで広げ、「法」の改正を経ずに、権限機関以外の組織による「意見」等が尊重される制度を導入することは許されない、との見解を述べる。

46) 黒竜江省、山東省などでこの方式が見られ、従来の行政不服機関が「今後は行政不服申し立てを受理しない」とされる。黒竜江省政府HP「牡丹江市建立市政府行政複議委員会告別“一言堂”」<http://www.hlj.gov.cn/zwdt/system/2010/08/26/010094601.shtml>

47) 上記の問題については、呉志紅等・前掲注43)・58頁が厳しく批判している。但し、北京大学の湛中樂教授は、上級部局が不服審査機関となることは、客観性、申立の便宜、そして行政のスリム化・効率化の点で問題があるとして、立法論としては申立先を政府に一本化することが望ましいとする。湛中樂「法治国家与行政法治」(中国政法大学出版社2002年)281頁。これに対し、弁護士はむしろ上級部局のほうが中立的で、所属政府のほうが身内をかばう傾向が強い、と考えているようである。王才亮・前掲注42)・375頁など。

48) このようなやり方には肯定・否定の激しい議論があった。肯定論として郝鉄川「論良性違憲」法学研究1996年4期89頁以下、否定論として童之偉「“良性違憲”不宜肯定」法学研究1996年6期19頁以下などがある。

定・改正権者が明確に定められる今日、行政機関の一事務局が発した文書を根拠に、立法府の制定した「法」が実質的に修正されるということは許されない、という意識の高まりを見ることもできる<sup>49)</sup>。いずれにしても、「試行」と現行法との関係については、これを政治の現実としてなし崩し的に正当化するのではなく、理論的に整理し規律する必要があるというべきであろう。

## ② 目的との齟齬

上述のように、「委員会」制度の導入は、裁決における公正かつ迅速な処理により人民の便宜を実現し、以て人民の行政不服審査制度に対する「公信力」を高め、最終的に「調和」と「安定」を実現する、という目的を掲げるものであった。しかし、試行の現状を見る限り、このような目的の実現を目指して合理的な制度が構築されている、と言えるかは疑問である。

上述のように、國務院の省庁をはじめ、いくつかの「委員会」には、外部委員が全くいないかまたはごくわずかしかない、というものが散見される。さらに、担当委員の選択に当事者を関与させるような規定は、北京市石景山区での試行で初めて導入されているが、それ以外に確認することはできなかった。このような現状には、公正を担保する仕組みとしての第三者性という意識が欠落していると言わざるを得ない。

また、「委員会」の導入は、単に審査プロセスを一つ追加するというだけでなく、当該不服に係る行政行為等に全く関与していない者が、いわば白紙の状態から双方の主張を吟味して公正な結論を出す、という一連の作業をまとめて追加する、ということとなる。しかも、昨今各地で「公開」が強調され、従来の書面審査主義原則を改め、委員による当事者への聞き取りや対審構造的な聴聞を行うことが励行されている<sup>50)</sup>。これは必然的に、審理を一層長期化させることとなり、行政不服審査の重要な利点である「迅速」を害することとなるのである。

この点、國務院法制弁公室の副主任による報告などでは、各試行地域で申立数が爆発的に増加し、積極的に受理を行い、「委員会」で質の高い審理が行われて

49) 唐臻・前掲注12)・37頁など。

50) 前掲注30)の國務院法制弁公室HPの「講話」では、遼寧省政府は受理した申立の95%について聴聞を行ったなどとして、各地での「公開」の成果が強調されている。

いる、と自画自賛しているが<sup>51)</sup>、これらが同時に実現しているとすると、それは必然的に審理の長期化・順番待ちを招くことになり、結果として「迅速」そして「人民の便宜」が害されることとなる。

このように、各地の試行では、その根拠文書においていずれも上記のようなすばらしい目的が白地手形よろしく乱発されるものの、それを如何に実現するか、またそれら相互の関係をどう調整するか、という点への配慮が見られない。

もちろん、絵花的に並べられた理想・目的は運用の際の心得・意識として提示されている面も強く、これが実際に運用にあたる担当者らに浸透していれば、それはそれで有用であると言える。とはいえ、これまでそれが実現できていないからこそ、「公信力」の再構築が叫ばれているのである。理想・目的の再整理と、その実現のための具体的な方途も、今後実現する法改正に求められることとなるだろう。

### ③ 現実的側面

上述のように、裁決は原則として「委員会」の審査を経ることとしているところもあるが、件数が非常に少ない下層の政府・部局を除くと、重大・複雑事件など一部の不服の審査のみを行うとしているところが多いように思われる。

思うに、「委員会」が一般に月に1回または2月に一回程度の開催とされ、さらに外部委員の報酬や費用、また聴聞への参加など日程調整の問題があることからすると、極端に不服申立が少ない地域以外は、「委員会」審理事件にかなり厳しい制限または要件を設けることは避けられない。しかしそうすると、大半の事件はこれまで通り、行政内部の起案と決裁というやり方で処理されることになり、結局「公信力」の問題にまたもや頭を悩ませることとなる。

逆に、すべての不服の処理を一応「委員会」の審査にかける場合には、必要な事項一切を法務セクションに任せ、最終的な承認のみを行うという程度のことしかできなくなる<sup>52)</sup>。このようなやり方が、言うところの「公正」や「専門性」、

51) 同前掲注50)。

52) 重慶市の「行政不服審査業務基本規範」21条2項では、行政不服委員会試行地域での処理方法について規定し、「行政不服審査の担当人員が行政不服審査事件調査処理意見を起草し、行政不服審査機構の責任者の決済を経て行政不服委員会で議決する」と定められる。

そして「公信力」確保につながるとは思えないが、いずれにしても、「委員会」が機能するかどうかは、やはり法務セクションの意識や能力次第、ということになる。

また、「委員会」が公正・公平を期して充実した審理を行うほど、その処理期間は長くなり、処理できる事件が少なくなる、という問題もある。実際に、外部委員の量や質において抜群の陣容を擁する上海市の「委員会」では、成立後2か月半の間に審理を行ったのはわずか3件（しかも内1件は却下）であった（同時期には200件程度の申立があったとされている）<sup>53)</sup>。

現在進められている「委員会」制度の試行は、外部委員の導入により裁決の公正を確保することで、不人気の行政不服審査制度を活性化することが目指されている。ところが現状では、ほとんどすべての申立が従来通り下級行政セクション（職員）により処理されることになっており、羊頭狗肉の感を禁じ得ない。

このように、「委員会」制度については、その目的・効果が華々しく賞賛・宣伝されるものの、実際に関与する事件ないし部分のごくわずかである。本制度が試行されている地域でも、法務セクション（一般に権力・地位が低いとされる）<sup>54)</sup>がほぼ全ての部分を担当し、上級責任者が決裁する、という構造に大きな変化はない。これは早晩「公信力」の離散につながることとなり、現在各地で宣伝される行政不服審査熱も、またぞろうたかたの夢に終わるのではないか、という懸念が、強い既視感を伴って浮かび上がってくるのである。

## (2) 陳情・訴訟とのすみわけ

上記各文書に明確に表れているように、近年行政不服審査の活発化が盛んに強調される背景には、北京を中心に過激・違法な陳情・苦情申立が大量に発生し、治安・秩序への脅威となっている、という事実ないし認識がある<sup>55)</sup>。

同制度では、国家機関・公務員等に対する苦情を広く受理して、担当部局に処理を促し、法に基づいて必要な対応を行うこととされ、受理から転送処理、そし

53) 同様に、北京でも3年でわずかに30数件の審理しか行っていない、とされる（調査に対する回答）。

54) 方軍「我国行政複議組織改革叢議」法学論壇2011年5期17頁参照。



て結果の通知などについて、各プロセスに処理期間の定めがおかれるとともに、処理の不当や悪影響について上層部に広く責任が追及され、それが共産党の紀律検査システム及び政府の行政監督システムと連動する構造がとられている。この構造に基づく上からの強権発動に期待して、毎年1000万人を越えるとされる陳情者が、中央の指導者に直接訴え出ようと、過激な直訴行為が繰り返されていたのである。

しかし、まさに業績評価に直結した責任システムのため、各地の政府は必死で陳情を抑え込もうとし、あまつさえ陳情など全く生じていないかのような外見を作り出すことに躍起になり、陳情者に対して激しい暴力や長期の身柄拘束が行われるなど、異常な対応が蔓延していた<sup>56)</sup>。

さて、この陳情制度で提起される苦情には、かなり昔のものや証拠がないものなど、他の紛争解決システムによっては解決が困難なものもあるが、一般に多くの問題は、行政不服審査など他のシステムによるべきである、と考えられている。そこで、行政不服審査の活性化によって「大陳情、中訴訟、小不服審査」（大中小は量または人気を指す）とされる現状を逆転させ、過激な直訴行為や政府の違法行為を抑制し、以て秩序の安定を確保することが目指されたのである。

この意識を反映して、試行の成果に関する記述には、行政不服審査の激増と、それによる陳情の減少を強調するものが多い<sup>57)</sup>。しかし、このような成果を担保するための施策は、やはり行政不服審査件数の指標化とそれを用いた業績評価・責任追及である（「意見」六、16）。これは結局、上からの強力な不服審査推進という要求に応えるため、全ての問題をやみくもに不服審査に回す、というやり方を招くことになる<sup>58)</sup>。

そして問題なのは、この人為的な不服審査の活性化が、かえって同制度の改革

---

55) 以下の記述を含め、中国における陳情については、毛里和子・松戸庸子編「陳情——中国社会の底辺から」（東方書店2012年）が様々の視点から分析を行っている。うち、法的な側面については、同書所収の拙稿「陳情への法的視点——制度の沿革及び規定上の問題点」を参照されたい。

56) このような事情や具体例等について、拙稿・前掲注24）・32頁参照。

57) 法制日報記事「行政複議委員会風生水起“大信訪小複議” 格局被打破」  
<http://www.gxgg.gov.cn/news/2011-12/21890.htm> 参照。

を阻害するのではないか、ということである。蓋し、従来陳情で扱われてきた有象無象の問題が行政不服審査に押し付けられれば、結局陳情制度で行われてきたような、過激かつ破壊的な陳情行為と違法な抑圧行為（または違法な懐柔行為）がそのまま行政不服審査に移りしかねないからである。

中央がある制度を奨励・提唱すると人々は雪崩式にそちらに向かう（または地方の施政者が全てをそちらに放り込む）、という現状には、法的・機能的特性・意義に基づく適正な制度構築または運用がなされていない（またはそのような意識がない）、ということが如実に表れている<sup>59)</sup>。行政不服審査制度の「公信力」の要は、法的なものが法的に正しく処理される、ということにあるはずであり、むやみに陳情の件数と結び付けて論ずる傾向には疑問を覚える。

翻って、訴訟との関係で見れば、不服審査の対象が訴訟同様「具体的行政行為」に限定される必然性は乏しく、その点では現在の拡大・柔軟化の傾向は評価できる。ただ、これは地域、部門さらには担当者による裁量を招くことになるが、それは「同案同判」<sup>60)</sup>が強調される現状に適さないばかりか、各地の政府・部局もみな「国家機関」として中央の一元的統制に服する中国の制度構造下で許容される状態ではない。

この訴訟・不服審査・陳情の関係も、試行を経た立法において、それぞれの制度の構造と機能に配慮するとともに、現状の認識とそれへの対応を踏まえながら、適宜再構築していかなければならない。

58) 人民日報記事・前掲注32)では、行政不服審査委員会導入の効果として、河南省鄭州市では1年に11000人が行政不服審査センターを訪れ、黒竜江省では2年で1500件が処理され、貴州省貴陽市では申立てが1070%増加した等々、極端な「行政不服審査業績」が多数紹介されている。また、山西省朔州市では、不服審査の過程で「その他の方法で処理された事件が30件余りに及び、200件余りの苦情・陳情を処理した」とされるなど、制度の区分という意識は全く見られない（劉衛衛「完善行政複議聯弁制度及程序的思考——朔州市人民政府在行政複議體制機制上的探索創新」政府法制2010年40頁）。

59) 程潔「信訪投訴納入行政複議範圍的法理論綱」江蘇大学学报（社会科学版）2011年6期77頁は、「信訪と行政不服審査との合理的な区分」について議論の対立が激しく、「未だ全国的範囲で一致した基準が形成されていない」との問題を指摘する。

60) 同じ事件は同じように処理されなければならない、という意味で、判例制度構築を目指して最近強く主張される。拙稿「『案例指導』の現状と機能——『中国裁判事例研究』の始にあたり」比較法学43巻3号（2010年3月）27頁以下。

(3) 「調和」最優先への疑義

上述のように、今次の制度改革の究極の目的は、紛争・衝突の防止・解消、そしてそれによる「調和」の実現というところにある。それを意識してか、各地の文書では行政不服の処理における調停・和解が重ねて強調され<sup>61)</sup>、試行地域の報告にも、ほとんどの申立が調停・和解による取下で終わったと胸を張るものが散見される<sup>62)</sup>。

この点、上述のように制度改革の究極目的は「調和社会の実現」にあるのだから、試行地域の政府がそれを実現したと胸を張るのは当然である。しかし問題は、究極目的が性急に追求され、それによりその他の目的、とりわけ「公正」や「質の向上」、ひいては「法による行政」の原則に悖り、あまつさえそれを阻害する結果を招いているのではないか、と思われることである。

例えば、各地で出される「行政不服審査における調停・和解弁法」といった規定では、問題の拡大を防ぐためにまず何より調停・和解を優先する、という意識が強く押し出され、具体的行政行為の内容とその法的問題、そして調停・和解に適する要件などはないがしろにされる傾向が見られる<sup>63)</sup>。

また、「審査機関」「審査機構」と検察・裁判所とが行政不服審査の情報共有・処理協力体制を確立し、紛争解決のネットワークを構築することが強調されるなど<sup>64)</sup>、第三者性など影も形もないあからさまな一元・一体的「調和」追求姿勢も見られる。これでは「法による行政」どころか、司法の公正・中立すら危うく

---

61) 「河北衡水市三措併拳給力行政複議」(政府法制 2011 年 13 頁) では、「行政不服審査を行うに当たり、全過程において調停を貫徹する」として、事件の登録から審理、そして採決後も当事者の和解、調停に当たるよう重ねて強調している。

62) 山東省臨朐県人民政府「立足實際 不斷完善 行政複議委員會試點工作逐步深入」  
<http://www.sd-law.gov.cn/Section/InfoDisplay.aspx?InfoId=7b1ef195-8cca-4e51-8c30-76df59aa144> によれば、同県の政府は「矛盾の解消を行政不服審査委員會の試行活動の出発点とし」、試行開始後に受理した事件の 87% が調停で処理された、とされる。

63) 山西省「行政不服審査調停和解弁法」(2009 年) と娄底市「行政不服審査調停制度」(2008 年) は、いずれも「積極的に」「当事者を誘導して互譲、和解させる」とするが、調停対象事件については、山西省の「弁法」が「行政の自由裁量事件」や「法の規定が不明確」など、法的な処理に適さないものや軽微なものを対象とするのに対し、娄底市の「制度」は「事実と法律適用の争いが大きい事件」や「複雑でどちらも十分に立証できない事件」、さらに「具体的行政行為に瑕疵があるかまたは処罰が不当である事件」など、法的かつ重大な問題をむしろ対象としている。

なる。

またこれとは別に、人民の側にも、主張が容れられなければ過激な暴力行為に訴え、時には役人・政府への強い報復心から爆破や無差別殺人などに走る、といった傾向が見られ、凄惨な事件が近年頻繁に発生している。もちろん多くの場合、その背後には長年にわたる末端政府や地域の実力者による圧制・無法があり、極端な暴力・破壊に訴えざるを得ない立場におかれた人々の悲慘があるのだが、このような行為が交渉と譲歩を引き出す手段として一般に意識されていることも確かである。そして、とにかく調停・和解で金を与えてうやむやにする、という政府側のやり方が、人民の意識・行動にさらに拍車をかけているように思われるのである<sup>65)</sup>。

近時の儒教ブームや革命・建国英雄に学ぶキャンペーンなど、統治者は思想・精神的支柱を打ち立て、人民に規律正しく行動させることに必死になっている。しかし、現状の「調和」「民の為」の強調の下で、施政者自身が則に従い自らを厳しく律する、という点はないがしろにされ、むしろ自らの違法・不当を覆い隠すことが横行しているようにも思われる。上述の交通整理ともあわせ、「合法」「公開」「公平」「公正」の原則にのっとり、過度の「調和」強調を控えて、法的问题は法的に解決していくことが、長期的に見れば統治の安定と社会の「調和」につながるのではないだろうか。

#### (4) 全体構造からの懸念

この「調和」最優先という傾向に明確に表れているように、今後の行政不服審査制度改革は、共産党中央の号令の下で、国务院以下各地の行政機関が党中央の

64) 「浙江省工商行政管理局關於貫徹實施行政複議法和行政訴訟法情況的報告」浙江人大公報版2010年3期81頁は、「行政と司法の連動協調メカニズムを打ち立て、行政と司法の良好なインタラクティヴを形成する」として、「情報共有と政策研究を強化することにより、行政紛争を積極的に予防し適切に解消する」ことにより「社会の調和と安定を維持する」としている。

65) 「大きく騒げば大きく解決、小さく騒げば小さく解決、騒がなければ未解決」との言葉がしばしば聞かれるように、中国では何事であれ力の関係・せめぎ合いで調整的・政治的に決する傾向が強い。このような様相を示すものとして、拙稿・前掲注22)・26頁以下など。

指示実現を目指して制度改革の試行を行う、という形式をとっている。

もちろん党の号令は、国务院法制弁公室や関係部署、さらには識者・学者等による議論と提案を経て形成されたものであろう。とはいえ、実際に出された根拠規定、そして規定に基づいて下部に出される訓令においては、党中央ひいては党総書記の指示に従って、そのスローガンを「貫徹実行」するため、ドラスティックな制度改革を全力で実現する、という様相が鮮明となる<sup>66)</sup>。

行政不服審査制度の「公信力」を高めるために、まずその「権威」を高めなければならない、という制度改革の意識からすれば、党中央ないし党総書記の指示を根拠とすることは理想的であり、またその「権威」によってこそ、大胆な改革も実現することができる、と考えるのも無理はない。この点からすれば、形式上党中央（党総書記）の「権威」を借りることは妥当な手段といえるだろう。

しかし、このような「権威」を後ろ盾とすることにより、改革は非常に不安定な地位におかれることになる。蓋し、党中央の方針が変われば改革の方針も変わることになり、突然改革自体が否定されることすら容易に生じうるからである。さらに、試行地域では党中央の方針の統一的かつ確実な実現を目指し、「委員会」制度の上にさらに「指導小組」を置いて、その運営を指導・監督する、というやり方が見られる<sup>67)</sup>。この「指導小組」は地域の党の指導部と行政機関の長により構成されるもので、要するに、党・政府が一体となって「委員会」の運営を監督する、という構造になっているのである。

昨今やはり党総書記の言葉として、「三つの至上」（「党の指導」、「人民の利益」、「法治」がいずれも「至上」とされる）が各所で提唱され、最高人民法院院長も

---

66) 前掲掲30)の「講話」は正に「胡錦濤総書記の重要講話の精神を真剣に貫徹」せよ、と題するもので、「各級行政不服貴校は政治的責任感と歴史的使命感を強化し、「三つの至上」など胡総書記が掲げたスローガンの下で「懸命に貢献する」よう重ねて述べている。

67) 延安市政府弁公室の「行政不服委員会試行活動指導小組の成立に関する通知」（2011年7月）など。同文書で組長の肩書の最初に掲げられたのは、「市党委員会常務委員」である。

68) 2008年8月26日の大法官「大学習、大討論」研究会での最高法院の王勝俊院長の重要講話を紹介する人民法院報の記事では、3000字ほどの文章に「三つの至上」が17回繰り返されている。「始終堅持“三個至上”實現人民法院工作指導思想的与时俱进」

<http://old.chinacourt.org/public/detail.php?id=318790>

ことあるごとにその「貫徹」を訓示している<sup>68)</sup>。この事実にも明確に表れているように、立法・行政だけでなく司法までもが、政治的理念を業務遂行上の絶対の目的に据えている。この構造により、「公正」「公開」そして「合法」といった諸目的も絶対目的に沿って変容を余儀なくされ、絶対目的に適合的なものにすり替えられていく。この構造の下で遂行される行政不服審査制度改革が、真に「人民の便宜」にかなうものとなり、その「公信力」を勝ち取ることができるのか、疑問に思わざるを得ないが、そのような問いは、少なくとも参照できた議論の中には見出されなかった。

## おわりに

現在各地で展開されている行政不服審査委員会を主とした制度改革は、いずれも「試行」という位置づけであって、それは、近い将来に予定される行政不服審査法の改正への準備のためのものに過ぎない。上述のように、いくつかの地域では法的に問題のある規定も見られるが、立法の際にはそのような点が考慮されるであろうし、少なくとも現行の「法」との関係では、「法」自体の改正によりその問題は消失することとなる。

とはいえ、試行の中に現れた諸特徴は、「委員会」制度及び行政不服審査制度の限界とその改善のための課題を明らかにするとともに、同制度の運用を阻害する様々な環境的・構造的要因を、期せずして顕にすることとなった。これらを見る限り、立法により公正・公開そして第三者性の拡充した規定が整備されたとしても、その規定が十全に機能すると信じることは難しい。

ただ、「委員会」制度が各地で導入されたという事実は、それ自体、制度を取り巻く環境を大きく変化させている。國務院法制弁公室の報告によれば、同委員会の試行が行われている地域において、行政不服の申立数が急上昇しただけでなく、取消や変更を命ずる率も格段に上がった、とされている。また、受理や処理期間などについても、各地で法の規定を遵守する傾向が高まったとの指摘も散見されている。

そして、今回の調査でも強く感じられたことであるが、行政不服審査を担当す

る公務員の意識や業務水準が非常に高くなっている、ということこそが、行政不服審査の今後の発展を示す大きな要素である。上述のように、制度改革の成功は「審査機構」たる各法務セクションに係っており、その意識と能力に向上が見られることは、同制度の可能性を大いに期待させるファクターであると言えよう。

もちろん、今回の調査は中国で最も先進的かつ開放的な上海市で行ったものであり、これが他の都市や農村部にそのまま妥当するものではないが、情報と人々の移動速度および頻度が急激に高まった現在、行政の運営の方法や発想など、ソフト面の広がりにも期待ができるだろう。筆者としても、同制度の改善と拡大の一助となるよう、今後でもできる限りコミットしていきたいと思っている。