

中国における行政復議管轄制度改革を めぐる議論

——「行政復議管轄権の集中」を中心に——

楊 帆^{*}

- I はじめに
- II 行政復議管轄制度の枠組み
- III 行政復議管轄制度改革と行政復議管轄権の集中をめぐる議論
- IV おわりに

I はじめに

(1) 中国においては、1999年に公布された行政復議の一般法である中華人民共和国行政復議法（以下、「法」という）により、行政復議の対象となる行政行為をした行政機関ごとに、行政復議の申請をすべき行政機関が列挙されている。また、2007年に公布された、中華人民共和国行政復議法实施条例（中華人民共和国国务院令第499号、以下、「实施条例」という）は、行政復議法の定めを踏まえ、行政復議の申請をすべき行政機関についての補足規定をした。行政復議法、行政復議法实施条例および個別法令の規定により、中国における行政復議管轄制度が構築されている。

(2) 中国における「行政復議（行政不服審査に相当する）管轄」¹⁾は、行政訴訟における「管轄」²⁾の概念を参考にして形成された概念である。代表的な学説によれば、行政復議管轄とは、「行政復議案件を受理する各行政復議機関間の具体的な分業を指し、換言すれば、行政復議申請が提出された場合、どの行政復議

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第18巻第2号 2019年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程修了（2018年9月）

機関が行政復議権を行使すべきであるかを指す」ものと定義されている³⁾。

なお、中国における「行政復議機関」と「行政復議機構」は、日本の行政法理論にない独特の組織法上の区別であることから、これについて補足を加えることにする⁴⁾。「行政復議機関」とは、法律の規定により、行政復議申請を受理し、当該行政行為に対し合法性・適当性審査を行い、行政復議決定を下す権限を有する行政機関である。また、「行政復議機構」とは、行政復議機関内部に設置された行政復議案件の受理、審査と裁決業務を担当する機構である（日本の行政法では行政機関の事務局、補助的組織に当たる）。

(3) 行政復議管轄制度は、①原則として、行政復議の被申請人になる行政機関の直近上級行政機関が行政復議機関になりうること、および②行政復議機関の分散的設置⁵⁾が認められること、に大きな特徴があるとされている。

上記の①について説明を加えると、大多数の地方人民政府のなかに、行政機関たる部門が複数設置されていることが挙げられる。これらの部門は、行政復議の被申請人または行政復議機関になりうる。これらの部門において、当該部門の直近上級の主管部門⁶⁾（以下、「直近上級主管部門」という）および当該部門の属する地方人民政府は、当該部門の直近上級行政機関に当たる。

- 1) 中国における行政復議管轄制度に関する代表的なものとして、次のものをあげておく。
羅豪才＝湛中樂主編『行政法学（第四版）』（北京大学出版社、2016）500頁以下〔莫紀宏〕、楊建順主編『行政法総論（第二版）』（北京大学出版社、2016）300頁以下〔許兵〕、姜明安編著『行政法与行政訴訟法（第6版）』（北京大学出版社・高等教育出版社、2015）385頁以下〔章劍生〕、田思源『行政法与行政訴訟法学』（清華大学出版社、2010）256頁以下、楊建順『行政規制与權利保障』（中国人民大学出版社、2007）552頁以下、楊小君『我国行政復議制度研究』（法律出版社、2002）101頁以下。
- 2) 行政訴訟における「管轄」とは、学説上、「行政案件の第一審の受理において、人民法院間の職権分業のことを指す」と定義されている。姜・前掲注1）433頁〔章劍生〕。なお、「人民法院」は、日本における裁判所に相当する。
- 3) 例えば、姜・前掲注1）384頁〔章劍生〕。
- 4) 参照、楊帆「中国における行政復議委員会の試行（1）」自治研究91巻11号（2015）110頁以下。
- 5) 行政復議法のもとでは、地方人民政府の中において、行政復議機関が分散して存在することを指す。参照、楊・前掲注4）112頁以下。
- 6) 「主管部門」（または「業務主管部門」、「行政主管部門」）について、「下級部門の業務等に対して、業務指導または指揮監督をする上級部門」の意味を用いられている。山東省の人民政府に属する業務部門を例にとるならば、山東省公安庁は、山東省青島市公安局の主管部門に該当する。

(4) このような行政復議管轄制度について、中国においては、学説上、次の二つの問題点が指摘されてきた。

第一に、直近上級主管部門が行政復議機関として位置付けられることによって、行政復議組織、すなわち、行政復議機関・行政復議機構・行政復議人員の独立性が不十分なものとなるため、行政復議の公正性・中立性が損なわれるとの見解である⁷⁾。

第二に、行政復議機関が分散して存在すること、特に、行政復議管轄権が地方各級人民政府の各部門に分散的に配置されていることによって、行政復議資源⁸⁾、特に人的資源が分散することである。こうした行政復議資源の分散的配置は、行政復議能力に乏しい行政復議機関を生むことにつながったと指摘されている⁹⁾。

(5) 中国の学説においては、行政復議管轄制度について指摘されている上記の問題点を踏まえて、地方各級人民政府の部門に付与されている行政復議管轄権を地方各級人民政府に集中させること、すなわち、「行政復議管轄権の集中」という改革の可否及びあり方について、活発に議論がなされてきた。この改革の主な目的は、①行政復議資源を集中させ、行政復議機関の行政復議能力を全面的に向上させることと、②原則として、直近上級主管部門の管轄を地方人民政府の管轄へと変更し、行政復議組織の中立性を向上させること、である。

このような諸議論を踏まえ、2008年以降、行政復議の組織及び手続に関わる法の規定を改正するための実務上の準備、そして、これを踏まえて議論を見直すための試行が開始されている。とりわけ、行政復議管轄権の集中は、改革の重要課題の一つとされているものである¹⁰⁾。

7) 楊小君・前掲注1) 137頁以下。

8) 中国における行政復議資源は、「行政復議の職責を果たすために必要な行政資源」の意味を用いられている。このような行政資源は、人的資源、財政資源、物的資源、及び情報資源を指す。ただし、行政復議管轄権の集中をめぐる議論において、「行政復議資源」の概念を取り扱う場合、主に人員の事を指すことであると考えられる。

9) 石佑启＝王成明「論我国行政復議管轄体制的缺陷及其重構」環球法律評論1期(2004) 48頁。

10) 2008年に開始された行政復議に関わる改革の試行は、以下の3つの内容が含まれている。a. 行政復議委員会を設置し、b. 行政復議管轄権を集中させ、c. 案件審理手続を改革する。劉莘＝陳悦「行政復議制度改革成效与進路分析——行政復議制度調研報告」行政法学研究2016年5期(2016) 50頁。

(6) 以下、本稿においては、中国における上記の動向を踏まえ、法及び実施条例の下における行政復議管轄制度の法的枠組みを概説した上で（Ⅱ）、行政復議管轄制度における問題点、さらに行政復議管轄制度の改革及び行政復議管轄権の集中をめぐる議論を考察する（Ⅲ）。最後に、本稿の総括として、今後の課題を述べていくこととしたい（Ⅳ）。

Ⅱ 行政復議管轄制度の枠組み

1. 行政復議管轄の法的枠組みの概説

行政復議管轄権の集中をめぐる議論を検討する前提として、はじめに、法および法の実用性の向上を目的とする実施条例の条文を紹介しつつ、行政復議管轄の法的枠組みを概説しておきたい。

なお、以下においては、本稿の問題関心との関係から、行政復議管轄権の集中をめぐる議論の対象¹¹⁾となっている地方各級人民政府の部門が行政復議の被申请人になる場合の行政復議管轄を中心に整理を行うこととする。したがって、その他の場合の行政復議管轄の解説は、本稿の議論に必要な範囲の最小限のものにとどめることにしたい。また、法に定める行政復議管轄については、既に複数の先行文献があることから、この点についても、本稿の叙述のために必要な最小限のものにとどめる¹²⁾。

2. 中央レベルの行政復議管轄——国務院の各部

法14条¹³⁾によれば、国務院（中国における中央政府）の各部（省庁に相当する）により行われる具体的行政行為¹⁴⁾が行政復議の対象となる場合、すなわち、国務院の各部が行政復議の被申请人になる場合には、当該部が行政復議機関とな

11) 行政復議管轄制度は、中華人民共和国建国（1949年）以来、行政復議についての初めての一般法（令）として認められる行政復議条例（国令第70号、1990年、1999年に廃止）が制定された以来、幾度かの改正を経た。ただし、本稿の考察対象である行政復議管轄権の集中をめぐる議論は、現行制度をもっぱら念頭に置いているため、行政復議管轄制度が辿った沿革については、本稿では割愛したい。本稿は、明記した場合を除き、現行法及び現行制度の説明に限定したい。

る。これは、「原機関管轄」¹⁵⁾と呼ばれている。一方、同条は、この場合に行政復議機関が下した行政復議決定に不服があるときには、行政復議の原則である「一級復議制」¹⁶⁾の例外として、行政訴訟の提起、または、行政復議機関たる國務院の裁決を求めることを選択することが可能であると定めている¹⁷⁾。ただし、國務院の裁決を求めた場合においては、その裁決は「最終裁決」となり、元の行

- 12) 中国の行政復議制度に関する日本語による先行研究として、次の文献をあげておく。許順福「中国における行政復議制度をめぐる理論と実践 (1)～(4・完)」名古屋大學法政論集 257 号 (2014) 33 頁、同 259 号 (2014) 133 頁、同 261 号 (2015) 75 頁、同 262 号 (2015) 303 頁、許順福「中国における行政復議制度の歴史 (1) (2・完)」名古屋大學法政論集 253 号 (2014) 195 頁、同 256 卷 (2014) 67 頁、但見亮「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」一橋法学 11 卷 3 号 (2012) 897 頁、湛中樂 (國谷知史訳)「中国行政不服審査制度の歴史と発展」法政理論 42 卷 3・4 号 (2010) 38 頁、尹龍澤「中国の行政不服審査法 (行政復議法) の主要内容と問題点について (その 1) (その 2・完)」創価法学 32 卷 1・2 号 (2002) 23 頁、同 32 卷 3 号 (2003) 1 頁、尹龍澤「中国行政不服審査法 (行政復議法) の解説と全訳」創大アジア研究 23 号 (2002) 55 頁。
- 13) 本稿の行政復議法の条文翻訳に際しては、尹・前掲注 12)「全訳」55 頁、小高剛＝申順芬「資料 中華人民共和國行政不服審査法」名城法学 49 卷 2 号 (1999 年) 285 頁、室井力＝張勇「中国の行政不服審査法令」(1993 年) 法律時報 65 卷 5 号 (1993 年) 24 頁を参照した。法 14 条においては、「國務院の部門又は省・自治区・直轄市の人民政府の具体的行政行為に対して不服のある場合は、当該具体的行政行為を行った國務院の部門又は省・自治区・直轄市の人民政府に行政復議を申請する。その行政復議の決定に不服のある場合は、人民法院に行政訴訟を提起でき；又は國務院に裁決を申請することもでき、國務院はこの法律の規定に基づき、最終裁決を下す」と規定されている。
- 14) 中国における具体的行政行為の概念につき、ある学説は、「行政管理の過程において、特定する人や事に対し、具体的な措置を行い、かつ、その措置の内容及び結果はある人や組織の權益に影響を与える」と説明している。羅＝湛・前掲注 1) 125 頁 [湛中樂]。また、学説において、行政復議の対象たる「具体的行政行為」の概念は、行政機関の不作為も含むと認識されている。例えば、姜・前掲注 1) 193 頁 [葉必豊] は、「(前略) 具体的行政行為は、行政作為及び行政不作為に分けられる」と述べている。
- 15) 原機関管轄において、行政復議機関は自分が行なった具体的行政行為に対し行政復議を行うことから、行政復議における中立的な手続を担保できず、自然的正義 (Natural Justice) の原則に反する、と批判する学説がある。参照、王青斌『行政復議制度的変革与重構——兼論〈行政復議法〉的修改』(中国政法大学出版社、2013) 122 頁以下。
- 16) 「一級復議制」については、通説は、行政復議制度において、ある行政復議機関の復議を経た場合には、当該行政復議機関あるいはその他の行政機関に復議され、または再審査 (中国語では、「復核」) されることができず、行政訴訟を提起ことのみができると、用いられている。例えば、姜・前掲注 1) 372 頁以下 [章劍生]。
- 17) 同条によれば、省級人民政府により行われる具体的行政行為が行政復議の対象となる場合は、上記と同様である、後述Ⅱの 3 の(1)。

政復議決定に対しても、國務院の裁決に対しても、行政訴訟を提起することはできなくなる。

3. 地方レベルの行政復議管轄——地方各級人民政府

(1) 省級人民政府（省・直轄市・自治区）

法14条¹⁸⁾によれば、省級人民政府の行った具体的行政行為が行政復議の対象になる場合の行政復議管轄については、國務院の各部が行政復議の被申請人になる場合（上述）の行政復議管轄と同様となる。すなわち、原機関管轄が採用され、さらに、その行政復議決定に対し不服があれば、行政訴訟の提起、または國務院の最終裁決を求めることを選択することが可能である。ただし、この場合も、國務院の裁決を求めた場合には、國務院の最終裁決が最終的なものとなる。

(2) 省級より下級の地方各級人民政府

法13条1項¹⁹⁾によれば、省級より下級の地方各級人民政府が行政復議の被申請人になる場合は、直近上級の地方人民政府が行政復議機関となる。ただし、同条2項²⁰⁾によれば、行政復議の対象たる具体的行政行為を行った県級地方人民政府に省または自治区が設立した「派出機関」²¹⁾が存在する場合は、例外的に当該派出機関を設立した省・自治区の地方人民政府が行政復議機関となるものとさ

18) 参照、前掲注13)。

19) 法13条において、「地方各級人民政府が行った具体的行政行為に対して不服のある場合、直近上級の地方人民政府に行政復議を申請する」(1項)、「省・自治区が法に基づき設立した派出機関の属する県級地方人民政府が行った具体的行政行為に対し不服のある場合、当該派出機関に行政復議を申請する」(2項)と定められている。

20) 参照、前掲注19)。

21) 「派出機関」の概念について、学説上、「県級以上の地方人民政府が、権限を有する機関からの批准を得たうえで、一定の区域内に設置する行政機関である」と定義されている。また、派出機関を、この場合において、派出機関は、一級政府ではないものの、実際に一級政府の職責を履行し、行政主体の資格を有すると指摘されている。例えば、羅=湛・前掲注1)75頁[楊建順]。そして、「中華人民共和国地方各級人民代表大会和地方各級人民政府組織法」(以下、「地方組織法」という)67条によれば、中国における派出機関は以下の3種類が存在する。それは、①省または自治区人民政府は國務院の批准を得て設置する「行政公署」、②県または自治県人民政府は省、自治区または直轄市人民政府の批准を得て設置する「区公署」、および③市轄区または区を設置しない市人民政府は直近上級の人民政府の批准を得て設置する「街道弁事処」である。

れている。

4. 地方レベルの行政復議管轄——県級以上の地方各級人民政府の部門

(1) 「業務部門」²²⁾・「中央垂直領導」²³⁾部門・「省以下垂直領導部門」——概説

県級以上の地方各級人民政府の部門が行なった具体的行政行為に係る行政復議管轄については、法 12 条²⁴⁾及び実施条例 24 条²⁵⁾に規定されている。

これらの条文においては、業務部門・中央垂直領導部門・省以下垂直領導部門の概念が用いられている。これらは、中国特有の概念であるため、まず、これらの各概念について確認しておきたい。

① 業務部門と「二重領導」：学説によれば、業務部門とは、憲法及び関係法律に基づき、a. 県級以上の地方各級人民政府に設立され、b. 当該地方人民政府の一部の行政事務に関わる管理職能を担う部門である、と定義されている²⁶⁾。

業務部門は、地方組織法 66 条²⁷⁾によれば、当該業務部門の属する地方人民政

22) 中国語では、「工作部門」あるいは「職能部門」である。

23) 中国の行政組織法上の「領導」の概念については、狭義と広義の使い分けがある。狭義の「領導」とは、指揮、命令と監督といった、上級行政機関が下級行政機関に対して権限を有する関係のことを指し、日本における「指揮監督」に相当する概念であると考えられる（ただし、中国における行政機関間の上下関係は、地方人民政府と当該政府の業務部門との間の関係も含む）。例えば、地方組織法 66 条においては、「主管部門からの業務指導または領導を受ける」という規定があり、これは、狭義の領導に当たる。これに対して、広義の「領導」とは、上記の狭義の「領導」及び業務指導のことを指す。例えば、前述の「二重領導」は、広義の「領導」に該当する。そこで、本稿は、広義の「領導」を「領導」にし、狭義の「領導」を「指揮監督」にする。

24) 法 12 条において、「県級以上の地方各級人民政府に属する業務部門の具体的行政行為に対して不服のある場合は、申請人の選択により、当該部門の属する人民政府に行政復議を申請することも、又は直近上級主管部門に行政復議を申請することもできる」(1 項)、「税関、金融、国税、外国為替等垂直領導を実施する行政機関、及び国家安全機関が行った具体的行政行為に不服のある場合、直近上級主管部門に行政復議を申請する」(2 項)と定められている。

25) 実施条例 24 条において、「國務院の批准を得て省以下垂直領導を実施する部門が行った具体的行政行為に不服のある場合、申請人の選択により、当該部門の属する地方人民政府または直近上級主管部門に行政復議を申請できる；省、自治区、直轄市に別の規定がある場合、省、自治区、直轄市の規定に基づいて処理する」と定められている。

26) 例えば、楊建順・前掲注 1)『総論』81 頁以下〔趙銀翠〕。また、山東省青島市の人民政府に属する業務部門を例にとるならば、青島市人民政府は、市教育局、市体育局、市財政局、市公安消防局及び市統計局等の 38 の業務部門を設立している。

府から指揮監督を受けるとともに、当該部門の上級主管部門から業務指導または指揮監督を受けることとなっている²⁸⁾。すなわち、地方各級人民政府の業務部門は、「二重領導」を受けることとなる²⁹⁾。

② 垂直領導部門と「垂直的な領導」：学説において、垂直領導部門は、二重領導を受ける業務部門とは区別して捉えられ、当該部門の上級主管部門である國務院の部門または省級人民政府から、「垂直的な領導」を受ける部門、と定義されている³⁰⁾。

すなわち、垂直領導部門は、当該部門の属する地方人民政府からの領導を一切受けず、当該部門の上級主管部門である國務院の部門または省級人民政府の部門からの指揮監督・業務指導を受けることになる³¹⁾。前者は中央垂直領導部門と呼ばれ、後者は省以下垂直領導部門と呼ばれている³²⁾。

27) 地方組織法 66 条においては、「省、自治区、直轄市の人民政府の各業務部門は、(当該業務部門の属する) 人民政府の統一的な指揮監督を受け、かつ、法律または行政法規の規定に従い、國務院に属する主管部門からの業務指導または指揮監督を受ける。自治州、県、自治県、市、市轄区の人民政府の各業務部門は (当該業務部門の属する) 人民政府からの統一的な指揮監督を受け、法律または行政法規の規定に従い、上級人民政府の主管部門からの業務指導または指揮監督を受ける」と定められている。

28) 領導・被領導という関係の観点のほか、事務管理の観点から見れば、当該業務部門の人・財・物は、当該部門の属する地方人民政府によって管理される一方、その業務は、当該部門の上級主管部門によって管理される。

29) 二重領導を受ける公安部門を例にとるならば、青島市公安局の人・財・物は、青島市人民政府に管理され、青島市人民政府からの指揮監督を受ける。他方、当該公安局の業務については、上級主管部門である山東省公安厅及び中央政府の公安部が管理しており、その業務指導が及んでいる。

30) 楊建順・前掲注 1)『総論』83 頁 [趙銀翠]。また、垂直領導を受ける国税部門 (中央垂直)・地稅部門 (省以下垂直) を例にとるならば、山東省青島市に設置される国家稅務局は、國務院の部門たる国家稅務總局からの指揮監督および業務指導を受ける。山東省青島市に設置される地方稅務局は、山東省地方稅務局からの指揮監督および業務指導を受ける。

31) また、領導・被領導という関係の観点のほか、事務管理の観点から見れば、当該業務部門の人・財・物およびその業務は、当該部門の上級主管部門である國務院の部門または省級人民政府の部門によって管理される。

32) また、権限の由来という観点から見れば、中央垂直領導部門が担う業務に関して行使される権限は中央専属のものであり、他方、省以下垂直領導部門が担う業務に関して行使される権限は省級人民政府の地方権限である。曹康泰主編『中華人民共和國行政復議法實施条例釋義』(中国法制出版社、2007) 107 頁 [張越 = 霍海梅 = 孫長亮 = 秦沛蓓]。

(2) 県級以上の地方各級人民政府の部門と行政復議管轄

① 業務部門における行政復議管轄：上述のとおり、県級以上の地方各級人民政府の部門は、業務部門、中央垂直領導部門及び省以下垂直領導部門に分類される。以上の整理を踏まえ、各部門に関する行政復議管轄について考察する。

県級以上の地方各級人民政府に属する業務部門が行政復議の被申請人になる場合につき、法 12 条 1 項³³⁾は、当該業務部門の属する地方人民政府、あるいは直近上級主管部門が行政復議機関になると定めている。また、いずれの行政機関が行政復議機関となるかについては、行政復議の申請人に自由選択の余地が認められている（申請人の自由選択制）³⁴⁾。

② 中央垂直領導部門の行政復議管轄：同条 2 項³⁵⁾は、税関、金融、国税、外国為替等——垂直的領導を受ける行政機関（中央垂直領導部門のことを指す）が行政復議の被申請人になる場合、当該部門の直近上級主管部門が行政復議機関となると規定している³⁶⁾。

③ 省以下垂直領導部門における行政復議管轄：法が立法された時期（1998 年～1999 年）が省以下垂直領導に関わる制度改革（1998～）の開始時期と重なっていたため、法の条文には、省以下垂直領導部門の行政復議管轄に関する明確な規定は置かれていなかった。

このため、省以下垂直領導部門が行政復議の被申請人になる場合において、法 12 条 1 項および同条 2 項のいずれが準用されるのかが、実務上の問題になったことが指摘されていた³⁷⁾。このような状況に対処するため、各省級人民政府の判断によって、省以下垂直領導部門に関わる行政復議管轄が定められることになった³⁸⁾。

33) 参照、前掲注 24)。

34) 楊小君・前掲注 1) 112 頁。

35) 参照、前掲注 24)。

36) また、同項によれば、国家安全機関に関する行政復議管轄について、所管する業務と職権に特殊性が存在し、かつ、国家の安全を担保するという趣旨を踏まえ、直近上級主管部門の管轄にされたものと考えられている。曹・前掲注 32) 78 頁〔青鋒〕。

37) 劉道筠「半垂直領導行政機関行政復議管轄問題探討」律師世界 2003 年 8 期（2003 年）41 頁、楊樺「省以下垂直領導機關的行政復議權評析」湖北警官学院學報総第 105 期（2008 年）18 頁。

こうした実務における対応状況を踏まえ、2007年に実施条例が制定されることとなった。この点につき、実施条例24条³⁹⁾は、省以下垂直領導部門が行政復議の被申請人になる場合、法12条1項⁴⁰⁾が準用されることを原則にした上で、省・直轄市・自治区人民政府の判断によって12条2項⁴¹⁾が準用されることも認めるという、玉虫色の規定として定められた。

5. 小括

法および実施条例は、行政復議管轄制度における行政復議管轄の関係につき、行政上の従属関係に基づいて規定をしている。

具体的に述べれば、行政復議機関になる行政機関は、原則として、行政復議の被申請人になる行政機関の直近上級行政機関である。例外として、直近上級の行政機関が国務院となり、a. 国務院の部門、b. 省級人民政府が行政復議の被申請人になる場合、当該行政機関が行政復議機関として位置付けられる。これらは、中国における中央集権の形態および「層級化」の行政管理仕組みに一致するものと指摘がある⁴²⁾。

また、地方各級人民政府の部門が行政復議の被申請人になる場合の行政復議管轄関係についてみると、当該部門は業務部門・中央垂直領導部門・省以下垂直領導部門のいずれが該当するかに関わらず、例外を除き、当該部門の直近上級主管部門に行政復議管轄権が付与されることになる。

中国における行政復議制度の沿革からすると、「直近上級主管部門の管轄」は、従来からの制度の特徴であったといえる⁴³⁾。直近上級主管部門が行政復議に関

38) 法12条1項の準用を採用した例として、2000年に公布された「雲南省行政復議条例」9条において、「地税、工商、質量技術監督など、省以下垂直管理を実施する部門が行った具体的行政行為に不服を有する場合、直近上級主管部門に行政復議を申請する」と定められた。他方、法12条2項の準用を採用した例として、2003年に公布された「山東省行政復議条例」11条において、「省以下垂直領導を実施する行政機関が行った具体的行政行為に不服を有する場合、直近上級主管部門に行政復議を申請することができ、当該行政機関の所在地たる県級以上の人民政府に行政復議を申請することもできる」と定められた。

39) 参照、前掲注25)。

40) 参照、前掲注24)。

41) 参照、前掲注24)。

42) 楊小君・前掲注1) 116頁。

する管轄権限を有することに対して、学説においては、業務領域ごとの専門性の確保⁴⁴⁾、及び「地方保護主義」⁴⁵⁾に伴う弊害⁴⁶⁾の解消というメリットがあるものと評価されている。

しかしながら、直近上級主管部門が行政復議機関になることに対しては、行政復議機関・機構の独立性に欠けること、行政復議能力が乏しい行政復議機関を生むことになる⁴⁷⁾などの、マイナスの影響が生ずるおそれも指摘されてきた⁴⁸⁾。このため、地方人民政府の部門が行政復議の被申請人になる場合について、原則として、当該部門の属する地方人民政府を行政復議機関として位置付けることによって、(1) 行政復議機関の独立性を向上させ、さらに、行政復議機構を再構築し、行政復議組織の独立性を向上させるべきこと、および (2) 行政復議資源を

43) 従来から、地方人民政府に属する部門が行政復議の被申請人となる場合、直近上級主管部門が、行政復議に関する管轄権を付与されてきた。1991年以降に制定された行政復議に関する一般法令も同様であり、さらにそれ以前においても、中華人民共和国の建国期より存在していた特別法が、直近上級主管部門を行政復議に関する管轄権を有するとされてきた。参照、湛・前掲注12) 39頁以下。

44) 業務部門が行う行政行為には、高い専門性及び技術性が要求される。直近上級主管部門は、地方人民政府に比べて、行政復議に関する領域毎の専門性を持つ。すなわち、直近上級主管部門は、下級部門が行う業務の法的根拠に詳しく、また、各領域に関する専門的な知識を有する人材を多く抱えている。こうした観点から、多くの学説においては、直近上級主管部門が行政復議に関する管轄権を有することを通じて、行政復議における各業務領域の専門性が確保され、行政復議案件を迅速かつ効果的に処理できる、と考えられている。楊建順・前掲注1)『權利保障』564頁。

45) 中国における「地方保護主義」の概念を考察する文献として、周作翰＝李風化「論地方保護主義的含義」湖南文理学院学報(社会科学版)29巻5期(2004)24頁、王金元「新時期地方保護主義的哲学分析」甘肅社会科学2002年3期(2002年)77頁を挙げておく。両説に相違点があるものの、共通点として、a. 地方人民政府は、地方の利益を確保または獲得するため、b. 国務院(中央政府)の法令や政策に違反し、c. 行った地方人民政府の経済行為は「地方保護主義」に該当するといえるであろう。

46) 中国において、伝統的に中央集権的な色彩が濃い国家体制が敷かれてきた。そして、この伝統は中華人民共和国にも引き継がれ、1949年の建国当初から、行政権限は主として中央政府に集中されてきた。しかし、そうした中国でも、1980年代から、「権限下放」という名の下、一部の分野において分権改革が進められ、地方権限を拡大させた。ところが、こうした地方権限の拡大に伴って、地方保護主義が蔓延するという好ましくない影響を生じていた。具体的には、「二重領導」の体制の下で、地方各級人民政府は当該政府に属する業務部門に対する「人、財、物」に関する権限を行使することによって、業務部門の業務に介入し、国の法令・政策の統一性が損なわれている影響のことを指す。地方保護主義に関わる具体的な事例を述べる新聞記事として、陳澤偉「冷観政府垂直管理」瞭望新聞週刊2006年46期(2006年)30頁。

集中し、行政復議機関の行政復議能力を全体的に向上させるべきこと、が学説において指摘された⁴⁹⁾。

このような学説上の議論を踏まえ、2008年から、一部の地方人民政府において、行政復議管轄権を部分的に集中させる試行、及び、行政復議機構あるいは諮問機関としての位置付けを有する行政復議委員会の設置についての試行が開始されることとなった。そして、これらの試行を通じて、法改正のための実務上の準備や、これらの動きを踏まえた議論の見直し等がされている。

次に、行政復議管轄制度について指摘されてきた二つの問題点を整理し、その上で、これらの問題の解決を目的として展開された行政復議管轄制度改革をめぐる諸議論について分析する。

Ⅲ 行政復議管轄制度の改革と 行政復議管轄権の集中をめぐる議論

1. 行政復議管轄制度の問題点

(1) 行政復議機関・機構の独立性

① 行政復議機関の独立性：上述のとおり⁵⁰⁾、地方人民政府の部門は、直近上級主管部門からの指揮監督または業務指導を受けることとなる。このような上下

47) 直近上級主管部門が行政復議機関になりうることによって、地方人民政府のなかには行政復議機関が分散して存在することとなる（すなわち、「行政復議機関の分散的設置」）。行政復議機関の分散的設置に対しては、行政復議にかかる資源（人事、財政等）が分散することにより、効率性等が低下する、といった実務上の問題が指摘されている。参照、楊・前掲注4）113頁以下。こうした実情を踏まえ、直近上級主管部門が管轄を有することにより理論的には領域毎の専門性が担保しやすくなる一方で、実務的には行政復議機関として期待される機能を十分に果たすことができない主管部門が多く存在するとの見方が、学説においては定着している。後述、Ⅲの1の(2)。

48) 劉莘「行政復議之重——關於復議機構的重構」行政法研究2期（2012）40頁。

49) 王・前掲注15）131頁以下、阮超「論我国行政復議管轄体制的缺陷及其完善」法制与社会35期（2010）148頁、周振超＝李安增「政府管理中的双重領導研究——兼論当代中国的『条塊關係』」東岳論叢30巻3期（2009）134頁。劉恒＝陸艷「我国行政復議条条管轄制度之缺陷分析」法学研究2004年2期（2004年）156頁、石＝王・前掲注9）47頁、楊小君・前掲注1）116頁以下。

50) 参照、Ⅱの4。

関係に照らして、実務においては、上級主管部門は下級部門の業務に対して強い影響力を有していると評価されている⁵¹⁾。

一方、下級部門に対し強い実務上の影響力を有する直近上級主管部門が行政復議機関として位置付けられている行政復議管轄制度の現状に関しては、行政復議機関の中立・独立性を確保することを重要な課題としなければならないことが学説上認識されている⁵²⁾。学説においては、地方各級人民政府の部門の具体的行政行為は当該部門の直近上級主管部門の同意を得てから行われる場合が少なくないことが指摘されている⁵³⁾。また、直近上級主管部門からの同意を得て行われた具体的行政行為に対し行政復議を申請する場合について、当該行政行為は、実際には直近上級主管部門の意思を示すものであると考えられるため、直近上級主管部門が行政復議機関となることは、自然的正義の原則に反し、中立性が損なわれるおそれがあるということも指摘されている⁵⁴⁾。

他方、事前に直近上級主管部門からの同意を得ていない場合についても、上下級部門の間に緊密な利益関係が存在することからすれば、行政復議機関の独立性は必ずしも保障できるものとはいえない⁵⁵⁾。

以上のように、地方人民政府の部門に対して、直近主管部門管轄は、行政復議機関としての中立・独立性を欠くという問題点を有している。このため、学説に

51) 具体的に、直近上級主管部門が下級部門に対して以下のような実務上の影響力を有すると指摘されている。第一に、下級部門は、その業務の範囲内に重大な業務が生じた場合に、速やかに上級主管部門に報告しなければならない。第二に、国務院に属する上級主管部門は、規章等を制定することによって、下級部門の業務に指導を行う。また、上級主管部門は、下級主管部門が行なった政策実施の過程における不当な行政行為に対して、是正権を行使できる。第三に、下級部門は、常に、業務を行う際に生じた問題について、上級主管部門、さらに、国務院に属する上級主管部門に対し、指導や同意等を求めなければならない。周＝李・前掲注 49) 134 頁。

52) 石＝王・前掲注 9) 49 頁以下。

53) 周＝李・前掲注 49) 134 頁。

54) 石＝王・前掲注 9) 50 頁、劉＝陸・前掲注 49) 156 頁。

55) 具体的には、行政復議機関たる直近上級主管部門は「下級部門の業務を支援し、下級部門を支える」との見地から、下級部門の利益を過度に重視する傾向がある。そのため、審理および審査を経て、申請に基づいてした具体的行政行為が違法若しくは不当であると判断した場合であっても、当該具体的行政行為を維持する行政復議決定を下す例は少なくない指摘されている。袁曙宏『社会变革中的行政法制』（法律出版社、2001 年）312 頁。

においては、法に基づいて直近上級主管部門に付与される（地方各級人民政府の部門が行った具体的行政行為に対する）行政復議管轄権を、行政復議の被申請人たる部門の属する地方各級人民政府に集中させることによって、行政復議機関の中立性・独立性を向上させる措置が妥当であるとの主張がなされてきた⁵⁶⁾。

② 行政復議機構における独立性：行政復議機関と行政復議の被申請人との間の組織上の関係から、直近上級主管部門は行政内部の利益を保護することを目指し、申請に基づいて行った審理または審査の結果に異なる行政復議決定を下す場合が存在することは、制度に起因する問題であり、行政復議組織の中立・独立性を損なうおそれがあることについては、上述した通りである。

これを踏まえて、次に、行政復議機関内部の関係、すなわち、行政復議機構と行政復議機関との関係の視点から、行政復議機構の中立・独立性の組織上の問題を検討していく。

行政復議機構は、学説上、「行政復議機関になりうる行政機関に設置される、行政復議案件の受理・審査・裁決に関わる業務を担当する内部機構」と定義されている⁵⁷⁾。法3条⁵⁸⁾により、行政復議機構には、行政復議の申請を受理し、案件を審査し、行政復議決定を起草するなどの職責が付与されている。

法28条⁵⁹⁾には、行政復議機関は、行政復議機構に起草した決定についての意

56) 劉・前掲注48) 43頁、王・前掲注15) 126頁。

57) 姜・前掲注1) 384頁 [章劍生]。

58) 法3条において、「この法律に基づき、行政復議の職責を遂行する行政機関は、行政復議機関である。行政復議機関に属する法制業務を担当する機構が、具体的に行政復議に関わる事項を取り扱い、下記の職責を果たす。(1) 行政復議の申請を受理する。(2) 関係組織及び人員に対し調査して証拠調べをし、文書及び資料を査閲する。(3) 審査された行政復議の対象になる具体的行政行為が適法かつ適当であるか否かについて審査し、行政復議決定を起草する。(4) 法七条に列挙する関係規定に対する審査の申請を処理または移送する。(5) この法律の規定に違反した行政機関の行為について、規定された権限及び手続に基づいて処理意見を提出する。(6) 行政復議決定に関し不服があって、行政訴訟が提起された場合の応訴事項を取り扱う。(7) 法律、法規に定めるその他の職責」と定められている。

59) 法28条においては、「行政復議機関に属する法制業務を担当する機構は、被申請人が行った具体的行政行為に対し審査を行い、意見を提出しなければならない。行政復議機関の責任者からの同意または集団討論による採択を経た後に、次にあげる規定に基づき、行政復議決定を下す」と定められている。

見に基づいて、行政復議機関の責任者の同意を得たうえで、または集団討論を経たうえで、行政復議決定を下すとの規定がある。すなわち、行政復議機関が行政復議決定を下すに際して「首長責任制」が採用され、最終的な決定権は行政復議機関の責任者に置かれているということになる。このように、行政復議案件の実際の審査等の業務を担当するのは行政復議機構であるものの、最終的に行政復議決定を決定するのは、行政復議機関、あるいは、行政復議機関の責任者ということになる。

行政復議機構と行政復議機関との関係という観点から、独立性の問題について、以下、二点について、検討する。

第一に、行政復議機構は行政復議機関が設置した内部機構であり、行政復議機構に従事する行政復議業務担当職員（以下、原語に基づき「行政復議人員」という）は行政復議機関の職員でもあるため、組織法上の観点から、行政復議機構および行政復議人員は行政復議機関または機関の責任者からの影響力を排除することが困難であると考えられる。この点については、実務上、行政復議機構が上記の案件を審査し、行政復議決定を起草するなどの業務を行う際に、行政復議機関からの十分な中立・独立性を保障できないおそれがあるとの指摘がある⁶⁰⁾。

第二に、仮に、行政復議に関わる業務を行う際に、行政復議機構は行政復議機関からの影響を完全に排除し、中立・独立性を十分に有する行政復議決定に関する意見を起草することができると想定した場合にも、次のような問題点が残る。すなわち、前述の通り、行政復議機関には首長責任制が採用されているため、事実上の決定権は行政復議機関の責任者に置かれている。さらに、手続的な保障の観点からみても、行政復議機構は行政復議に応じる独立・中立性を有する特殊な位置づけや手続などが定められていないため、行政復議機関と行政復議機構の関係は内部機構における一般的な位置づけおよび手続に準ずると考えられている⁶¹⁾。したがって、行政復議機構は行政復議決定に関する決定を起草する業務を行うものの、行政復議決定の内容については、行政復議機関の責任者の判断に完全に従わなければならないということになる。このような状況は、中立・独立

60) 石＝王・前掲注9) 48頁

61) 王・前掲注15) 140頁。

性の観点からみた場合、行政復議機構のあり方について、その組織および手続についての再検討の必要性を示唆している、ということがいえよう。

以上のように、総じて、中国の学説においては、行政復議機関および行政復議機構の独立性は不十分であるとの認識がある。このため、行政復議管轄関係を改革し、行政復議機構を再構築するなどの改革を通じて、行政復議組織の独立性を向上させるべきであるとの見解が学説において主張されており⁶²⁾、実務においても、これらの主張を踏まえた試行がなされている。

(2) 行政復議機関の行政復議資源・能力の不足

行政復議組織の独立性に関わる（上記に述べた）課題の他にも、直近上級主管部門が原則として行政復議機関として位置づけられる行政復議制度に関して、行政復議機関が分散的に配置されていることにより（行政復議に関わる人的資源等の）行政復議に関する行政資源および行政復議能力の乏しい行政復議機関が、数多く存在するという問題点⁶³⁾をえていることも、学説上の通説的な見解となっている⁶⁴⁾。

行政復議機関の人的資源および行政復議能力の法的枠組みを確認すると、次のようなものとなっている。実施条例2条⁶⁵⁾及び4条⁶⁶⁾の規定に基づき、行政復議機関は専任の行政復議人員を行政復議機構に置かなければならない。また、行政復議機構に置かれる人員においては、行政復議業務と適合する能力を備えることが確保されなければならない。このように、これらの規定の下では、行政復議管轄制度において、県級より上級の地方各級人民政府の部門は原則として行政復

62) 劉・前掲注48) 42頁。

63) 楊小君・前掲注1) 114頁。

64) 劉・前掲注48) 43頁。

65) 実施条例2条において、「各級行政復議機関は、行政復議の職責を真剣に履行し、かつ、当該機関に属す法制業務を担当する機構（以下行政復議機構に略する）が法に基づき、行政復議に関する事項を取扱うことに対し、領導及び支援するべきである。そして、関係規定に応じて、行政復議を担当する専任人員を配置し、充実させ、調整し、人員の行政復議機構の案件処理の能力を業務任務と適合させなければならない」と定められている。

66) 実施条例4条において、「行政復議を担当する専任の人員は、担う行政復議職責に適合する品行、専門知識及び業務能力を有し、かつ、これらに応じる資格を獲得しなければならない。その具体的な方法においては、國務院の法制機構と國務院に属す関係部門が合同で規定する」と定められている。

議機関として位置づけられることになっていることから、同一地方人民政府の範囲内において限りある人的資源を、各部門の間にどのように合理的な形で配置するかが、重要な検討課題となる。

実務の現状においては、同一地方人民政府において行政復議機関となる各部門の間には、行政復議の案件数に大きな差が存在している⁶⁷⁾。一方、法及び实施条例は、(行政復議機関として位置付けられている) 地方人民政府の部門には一定の能力を有する専任の行政復議人員を配置することを義務付けている。この義務付け規定によって、行政復議案件数が非常に少ない部門にも相応の人的資源を配置しなければならないということになる。このような諸要原因のために、行政復議案件が比較的多数にのぼる部門においては配置された資源が不足となり、行政復議案件の処理要求に応えるだけの能力を確保しきれていないという状況が生じてしまうということになる⁶⁸⁾。このような現状については、学説上、人的資源の浪費であり、合理的な資源配分とはいえず、行政復議能力の足りない行政復議機関を生むことに繋がるということが指摘されている⁶⁹⁾。

不合理な資源配分という問題は、より下級の部門となるほど深刻となる。というのは、地方人民政府が抱える行政復議に関する資源は、上級から下級へといくにつれ減少する一方⁷⁰⁾、実務の現状においては、行政復議の案件数は上級から下級へといくにつれ増加するという傾向にあるからである⁷¹⁾。つまり、相対的に下級の部門においては、行政復議に関する資源がより乏しいにもかかわらず、

67) 部門・領域間に存在する行政復議案件の格差に触れる文献として、王・前掲注 15) 121 頁を挙げておく。具体的に、工業や商業、そして計画等の業務を担当する部門には行政復議案件が集中している一方、租税や科学技術、文化等を担当する部門に抱える案件数は少ない。

68) 石 = 王・前掲注 9) 48 頁。

69) 張攀 = 任東方「我国行政復議管轄体制的若干思考」黄河科技大学学報 10 卷 1 期 (2008) 84 頁。

70) 2007 年のデータを挙げるならば、省級人民政府に配置されていた専業の行政復議人員は平均 5.1 人、地級人民政府に配置されていた専業の行政復議人員は平均 2.2 人、県級人民政府に配置されていた専業の行政復議人員は平均 0.2 人である。田昕「以科学发展觀為指導以科学发展觀為指導努力實現行政復議工作的創新与发展 (科学的發展觀を基づいて、行政復議業務における創新及び発展に努力する)」(注:「以科学发展觀為指導」の 2 回入力は、サイトの入力ミスであると考えられる)、参照、<http://www.ahfzb.gov.cn/content/detail/566a8ab1f3cd010f3e2024a0.html> (最終アクセス: 2019 年 2 月 10 日)。

実際に受ける行政復議の案件数はより多いものとなる。

以上の状況からは、直近上級主管部門の管轄において、行政復議資源の不合理な配置が生じていること、このことを原因として行政復議能力の大きな差がもたらされていることを看取することができよう。さらに、最下級の地方人民政府（多くの県級地方人民政府と一部の地市級人民政府）に属する部門において、行政復議に関わる人的資源および行政復議能力の配置が極めて不合理となっているという点も指摘することができよう。こうした実情を踏まえ、地方各級人民政府、特に、相対的に下級の地方人民政府に帰属する部門は、行政復議機関として期待される機能を十分に果たすことはできないのではないかとする懐疑的な見方が、学説において定着している⁷²⁾。

このようななか、行政復議管轄権を地方各級人民政府に統一的に行使させることを原則とすることによって、人的資源などの行政復議資源を集中・再配置することを期待すべきであるとの議論が学説においてなされ⁷³⁾、かつ、このような学説上の議論に沿う形での試行がなされている⁷⁴⁾。

2. 行政復議管轄制度にめぐる改革の試行

(1) 行政復議委員会における試行⁷⁵⁾

2008年に開始された行政復議委員会の試行例において、代表的なものとしてきたのは、北京市行政復議委員会に代表される諮問機構型の行政復議委員会、および黒竜江省ハルビン市行政復議委員会に代表される案件議決型・一部集中型の行政復議委員会である。その他の試行例については、その地域・組織に独自の

71) 2007年に申請された行政復議の案件数は、全国で計86,288であり、その内訳は、被申請人が地級人民政府の部門である案件数は24.47%を占める一方、被申請人が県級人民政府の部門である案件数は42.68%に及ぶ。「07年全国行政復議案件85.77%的被申請人は基層機関（2007年、全国における行政復議案件の内、被申請人が末端である案件は85.77%を占めていた）」、参照、<http://news.qq.com/a/20080619/000704.html>（最終アクセス：2017年4月30日、失効）。

72) 王・前掲注15) 120頁以下。

73) 劉・前掲注48) 42頁。

74) 後述、Ⅲの2の(2)。

75) 行政復議委員会における試行について、楊帆「中国における行政復議委員会の試行（2・完）」自治研究92巻1号（2016）93頁を参照。

特色が認められるものがあるが、委員会の位置づけに着目すれば、前述の二つの類型のいずれかに分類することができるものといえよう。

第三者機関に相当する諮問機構型の行政復議委員会と異なり、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会は、当該委員会に属する地方人民政府の「新たな行政復議機構」として位置付けられている。

行政復議機構においては、行政復議機関の職員でもある行政復議機構の職員が審査を行った上で、行政復議決定に関する意見を起草し、行政復議機関はその責任者の判断によって行政復議決定を下し、審査を行う⁷⁶⁾。

案件議決型・一部集中型の行政復議委員会においては、多数決制を採用する案件審議会議等を開催することが可能になる。この場合、案件審議会等の審議を通じて、行政復議決定意見書を作成し、行政復議機関に提出することになる。行政復議決定意見書は、行政復議機関が下す行政復議決定に強い拘束力を有すると考えられている。さらに、諮問機構型の行政復議委員会との共通点として、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会において、大学、研究機関や社会团体等の行政機関の外部に所属する専門知識の有識者を「外部委員」として登用すること、すなわち、「外部人材の活用」が、改革試行の特徴の一つである。

専門知識を有する外部人材の活用は行政復議の専門性の担保に有利を有するとともに、これらの外部人材は行政復議機関からの指揮監督または行政上の管理を受けずに行政復議業務に直接に参加することになるため、この点からすれば、行政復議機構の独立性の向上にも資するものとなる。しかしながら、改革の試行においては、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会における多数決を採用する案件審議会議等と、法に基づく行政復議決定における首長責任制とが併存している状況にある。行政復議決定意見書と行政復議機関の責任者の判断との関係に関わる制度設計は、行政復議機構の独立性向上に関わる重要な課題である⁷⁷⁾。

(2) 行政復議管轄権の集中と行政復議資源の集中

2008 年前後における地方人民政府での行政復議管轄権の集中の試行は、「管轄権を相対的に集中する」作業と称されており、その主眼は、原則として、地方各

76) 前述、Ⅲの1の(1)の②。

77) 後述、Ⅲの3の(1)。

級人民政府の各部門に分散してきた行政復議管轄権を、被申請人になる部門の属する地方各級人民政府に行使させることであった⁷⁸⁾。ただし、中央垂直領導部門及び国家安全機関、すなわち、法12条2項に基づいて行政復議管轄を与えられた各部門については、集中から除外されている。これらの措置が、これまで述べてきた行政復議機関の分散の問題と踏まえ、行政復議機関の能力を高めて、行政復議機関の独立性を確保し、併せて、行政復議に対する国民の信頼を確保することに資することを期待⁷⁹⁾して行われたものであることはいうまでもない。試行の成果において、まだ摸索中の段階にとどまっているものの、行政復議機関の分散的設置や人的資源の合理的分配等の面で良好な成果を残していることについては、学説上も指摘されている⁸⁰⁾。

しかしながら、行政復議管轄権を原則として地方各級人民政府に集中させた場合に、直近上級主管部門の管轄によって担保されてきた行政復議に必要な専門性を担保する仕組みのあり方が重要な課題になることには注意しておく必要がある⁸¹⁾。

3. 若干の検討

(1) 部門間の上下関係と行政復議の公正・中立性

行政不服申立制度には、行政の内部統制の機能が認められるほか、申立人の権利救済の機能も同時に認められる。このため、不服申立を審査する行政機関にある程度の独立性を担保することが、多くの国において重要な課題と見なされている⁸²⁾。

中国においては、上述のように⁸³⁾、地方各級人民政府の部門において、直近上級主管部門は下級部門の行政行為に対し非常に強い実務上の影響力を有している。このため、これらの直近上級主管部門については行政復議機関に求められる

78) 劉＝陸・前掲注49) 155頁。

79) 劉＝陳・前掲注10) 55頁。

80) 劉＝陳・前掲注10) 54頁。

81) 後述、Ⅲの3の(2)。

82) 曹鑒「五国行政復議制度的啓示与借鑑」行政法學研究 2017年5期(2017) 13頁。

83) 前述、Ⅱの4、Ⅲの1の(1)。

独立性および行政復議決定の公正・中立性が損なわれているのではないかという懸念が生じていると考えられる。中国における行政復議改革の議論・試行においては、行政復議委員会の設置および行政復議管轄権の集中の改革を通じて、公正・中立性についての従来の懸念が解決され、行政復議の公正・中立性の向上に向かうことが、学説上期待されている⁸⁴⁾。

行政復議管轄権の集中においては、地方各級人民政府に属する部門が行政復議の被申請人になる場合、原則として⁸⁵⁾、当該部門の属する地方人民政府のみを行政復議機関とすることで、直近上級主管部門の管轄により行政復議機関の独立性が損なうとの懸念を解決することが期待される。ただし、確かに行政復議管轄権の集中によって部門保護主義による弊害の解消は期待できるものの、地方人民政府の管轄による地方保護主義の弊害が拡大するおそれがあることには注意を要しよう。このことからすれば、行政復議管轄の改革を進める一方、行政復議機関の内部にある行政復議機構に関する改革を進めることも必要となろう。

行政復議管轄権の集中改革を含む案件審議型・一部集中型の行政復議委員会の設置という方法においては、上記に述べてきた権限集中の改革を含む同時に、行政復議委員会と行政復議機関の首長との抑制と均衡（チェックアンドバランス）によって、行政復議機構（案件審議型・一部集中型の行政復議委員会が設置された場合、当該委員会）の独立性を向上させることも期待されており、これらの方法により、行政復議決定の公正・中立性を向上させることが目指されている。

繰り返しとなるが、行政復議案件に対する審理および審査を行うのは行政復議機構であるが、最終的な行政復議決定権を有するのは行政復議機関の責任者である。すなわち、そこでは、首長責任制が採用されている⁸⁶⁾のであるが、この制度設計には、以下の問題点がある⁸⁷⁾。まず、a. 行政復議案件を審理・審査業務を担当する行政復議機構の人員は、行政復議機関の職員でもあるため、多かれ少なかれ行政復議機関の責任者からの影響を受けるおそれがあり得る。次に、b. 行政

84) 前述、Ⅱの4。

85) 例外として、中央垂直領導部門が行政復議の被申請人になる場合、法12条2項に適用する。

86) 前述、Ⅲの1の(1)の②。

87) 張 = 任・前掲注69) 85頁。

復議機構は行政復議決定案を起草するものの、最終的な決定権は行政復議機関にあるため、審理・審査を通じて起草された決定案が無駄になる懸念が生じる。

上記の問題点を解決するために、案件審議型・一部集中型の行政復議委員会の設置に関して理論上・実務上講じることのできる工夫として、外部人員に該当する「非常任委員」を登用することが考えられる。具体的には、行政復議決定意見について行政復議委員会会議の多数決を採用した上で、非常任委員の人数を全体委員の過半数にさせる、または行政復議の申請人に委員を選択することを認めるという工夫をすることなどである。行政復議機関に属する職員に比べ、外部人員は行政復議機関の首長から受ける影響が低いと考えられる。よって、行政復議機構の中立性・独立性を向上させることが期待できる。

しかしながら、行政復議法と改革の試行が併存している現時点において、最終決定権が行政復議機関の首長にある限り、「最終的な決定権は行政復議機関にあるため、行政復議機構は審理・審査を通じて起草された決定案が無駄なものとなる懸念が生じる」との問題が解決したとはいえない。

この点に関して、第一に、これまでの試行においては、行政復議委員会が下した行政復議決定意見について、行政復議機関の責任者がそれを否決する難易度を高める工夫をした例があり、学説の注目を集めている⁸⁸⁾。第二に、諮問機構型・行政復議委員会においては、行政復議機構として位置づけられる案件審議型・一部集中型の行政復議委員会とは異なり、委員会の下す行政復議決定意見には法的拘束力を認めることはできない。しかしながら、過半数の外部委員を含む案件審査会議の多数決を通じて下した行政復議決定意見は、事実上一定の拘束力を有するものとはいえる。さらに、情報公開などの観点から、行政復議決定意見を公開するなどの手続上の工夫をすることを通じて、行政復議決定意見の拘束力を向上させることが期待できる。

上記のように、行政復議管轄権の集中は、地方各級人民政府の業務部門が行政復議の被申請人になる場合に、原則として、地方人民政府を行政復議機関と位置

88) 「(前略) 同一案件に対する委員会決定について、首長は1回のみの方決権を有する。再び委員会の決定を否定したい場合、政府の常務会議を通じなければならない」。劉=陳・前掲注10) 53頁。

づける改革である。これらの改革を通じて、直近上級主管部門からの影響を減少させ、行政復議機関の独立・中立性を向上させる一方、行政復議委員会の設置を通じて、行政復議機構の独立・中立性を向上させる制度上の工夫がされているといえよう。

(2) 領域毎の専門性の担保

行政復議管轄権の集中に係る試行において、地方人民政府の部門の具体的行政行為に対して行政復議が申請された場合は、原則として当該部門の属する政府の管轄とされることとなる⁸⁹⁾。そこで、直近上級主管部門の管轄により確保されてきた領域毎の専門性は、地方人民政府の管轄によって確保することができるか否かが、問題となる。

この点、これまで学説においては、直近主管部門の管轄によって、業務領域毎の専門性を確保することが期待されてきた⁹⁰⁾。中国における行政復議制度の沿革を遡るならば、1990年に制定された行政復議条例11条1項においては、原則として、当該部門の直近上級主管部門のみが行政復議機関として位置づけられており⁹¹⁾、行政復議条例の改正を経て(1994年)、1999年に法が公布され、申請人の自由選択制が採用されることになった。地方人民政府の管轄とされた場合に領域毎の専門性をいかに確保するか、という課題は、当時から議論の対象とされても良かったように思われる。しかしながら、現在にいたるまでこの点についての十分な検討はなされたとはいいいがたい状況にある。

行政復議管轄権の集中をめぐる議論は、領域毎の専門性の確保という問題に主眼を置くものではないが、集中をめぐる議論のなかでは、行政復議委員会に領域毎の専門知識を有する外部人員を登用することによって、行政復議の領域毎の専門性を確保すべきであるという主張は見られていた⁹²⁾。しかしながら、このよ

89) 前述、Ⅲの2の(2)。

90) 前述、Ⅱの4。

91) 1991年に施行された行政復議条例(1999年に廃止)11条において、「県級以上の地方各級人民政府の業務部門が行った具体的行政行為に不服であり申請された復議に対して、直近上級主管部門が管轄する。ただし、下記の場合に該当する場合、当該級人民政府が管轄する。(一)直近級に主管部門がない場合。(二)法律または法規の規定によって人民政府が管轄する場合」(1項)、「国务院の各部門が行った具体的行政行為に不服であり申請された復議に対して、具体的行政行為を行った部門が管轄する」(2項)と定められていた。

うな主張に対しては、次のような限界があることが指摘されている。

第一に、行政復議機構の人員には限界があるという点である。これは、行政復議委員会の組織法上の意義は、法律的な専門性や公正性等を確保することにより、領域毎の専門知識を有する人員を登用できる人数には限界があることを否定できない。さらに、従来数十もの地方部門に要求されてきた領域毎の専門性を、一つの機構によって確保できるかは疑問であるとする意見もある⁹³⁾。

第二に、仮に、行政復議委員会による外部人材の活用によって、直近上級主管の管轄によって確保してきた領域毎の専門性を担保し続けることが理論的には可能であるとしても、実務上、行政復議委員会に任用される外部委員は、非常勤のため、自己の職務で多忙であることが多く、実際に、委員としての職責を専門的な事項を含めて果たすことを期待することは困難ではないかと思われる。加えて、領域毎の専門知識を有する外部人員の登用によって、領域毎の専門性の確保を期待することは困難ではないかとの指摘もある⁹⁴⁾。また、地方各級人民政府の間において、外部委員として登用できる人的資源には差異の存在することも指摘できる。このような状況を踏まえるならば、専門知識を有する人材を十分に確保できない地方人民政府が生じ得ることは否定できまい⁹⁵⁾。そして、学説も領域毎の専門性の確保の重要性を認めているものの、多数の論者は、現段階においては、領域毎の専門性の確保の問題よりも法律監督・権利救済機能の向上等の問題の解決を優先させるべきであるとする立場をとっていることも注目される⁹⁶⁾。

議論的に述べることは、行政復議機関たる地方各級人民政府に属する行政復議委員会の設置によって、(試行開始以前に)直近上級主管部門の管轄によって確保されてきた領域毎の専門性を担保し続けることには限界があることは否定できない。行政復議管轄権を原則として地方各級人民政府に集中させた場合における「領域毎の専門性の担保」の問題については、今後も、慎重に見守る必要があろう。

92) 劉＝陳・前掲注10) 56頁。

93) 温欣「完善我国行政復議委員会制度研究——基于实践与比較法的視角」遼寧警察学院学報97期(2016)18頁。

94) 劉＝陳・前掲注10) 56頁以下。

95) 参照、楊・前掲注75) 107頁。

IV おわりに

1. 行政復議管轄制度（地方各級人民政府の部門）

(1) 総括にかえて

以上、本稿においては、第一に、中国における行政復議管轄制度改革をめぐる議論を取り上げ、行政復議資源の集中と行政組織の独立性の確保の問題に焦点を当て、その観点から、議論の背景にある行政復議管轄制度の問題点を検討してきた。その上で、第二に、直近上級主管部門の管轄の仕組みにおいては、行政復議機関・行政復議機構に行政復議能力が不足していること、及び独立性が十分でないことという二つの問題点につき、分析・検討を加えた。第三に、これらの議論、および議論を踏まえて開始された行政復議管轄権の集中における試行を分析することを通じ、その制度設計上の工夫および限界について考察し、分析・検討を加えた。

(2) 制度改革の意義

これまでに論じてきたように、現在の行政復議管轄制度について最も深刻な問題として受け止められているのは、行政復議組織の中立・独立性、および行政復議組織の行政復議能力に関わる問題である。

本稿の考察対象は、地方各級人民政府の部門が被申請人になる場合の行政復議管轄の改革に限られたものである。しかしながら、この点に関わる改革こそ、中国の行政復議制度の「最も深刻な問題」を解決するため、様々な議論の上で実施されてきたものであり、中国の学説等においても高い関心を集めている法的素材

96) 例えば、石＝王・前掲注9) 51 頁において、「(垂直領導部門の行政復議権まで地方人民政府に設置された行政復議委員会に集中することによって、) 行政復議に必要な専門性問題が解決できないのではないのではない、と心配する読者もいるかもしれない。確かに、上級主管部門（からの）『条条管轄』を実施することから、解決されにくい専門性及び技術性（日本における領域毎の専門性に相当する）問題（の解決）に役に立つ。但し、行政復議において、最優先に考慮すべきことは専門性の問題ではなく、法律監督の問題である（中略）復議機関が行政紛争を解決することは、人民法院（日本における裁判所に相当する）が行政紛争を解決することとは同様に、専門的な問題である先に、実は法律上の問題である。よって、豊かな法律知識及び高い法律のレベルが（高い専門知識または技術に関する知識）より要求されている」と指摘されている。

といえる。

2. 行政復議管轄改革による制度上の工夫

(1) 行政復議管轄権の集中

これまで確認してきた問題を解決するために考えられたのが、分散配置されている行政復議管轄権を地方各級人民政府に集中させ、直近上級主管部門に付与されている行政復議管轄権を、原則として地方各級人民政府に行使させる（ことによって、直近上級主管部門の管轄に関する上記問題を解決する）という工夫であった。

しかしこれは、行政復議管轄権を集中させることによって、直近上級主管部門の管轄により確保されてきた領域毎の専門性の担保が継続しうるのか、という新たな問題を浮上させることになった。この点については、これまでに検討してきた通り、現時点においては、地方レベルの行政復議機関の行政復議能力を向上させることが最優先であると考えられている。したがって、領域毎の専門性の担保は、「今後の重要な課題」と位置づけられるものになる、といえよう。

(2) 行政復議委員会

行政復議委員会の設立によって目指されたこととして、行政復議機関と行政復議機構の間の関係における独立性の問題を解決するための工夫は、以下の通りにまとめることができる。

第一に、行政復議委員会の設置である。行政復議機構を再構築し、外部人材を活用し、かつ、多数決制を採用して審査を行うことや、行政復議委員会および委員会が開催する案件審議会に過半数の外部委員を配置する等の工夫をすることによって、行政復議機構の中立性・独立性を向上させることが期待できる。

第二に、手続における工夫である。具体的には、行政復議委員会の審査を経て作成された行政復議決定意見書の拘束力を向上させる規定を定めることによって、行政復議委員会の審査を通じて、行政復議機関および機関の責任者との抑制と均衡（チェックアンドバランス）を保つ仕組みを設けることにより、行政復議決定による公正性および公信力を向上するための工夫が注目に値する。

3. 行政復議機関と指揮監督関係（今後の課題）

中国における行政復議管轄権の集中という改革、すなわち、現行法上行政復議機関となりうる地方各級人民政府の各部門に有する行政復議管轄権を、原則として当該地方人民政府に集中させ統一的に行使させるという改革は、行政復議機関と原処分機関（「行政復議の対象になる具体的行政行為を行った行政機関」）の関係を再整理する改革であると言える。

中国においては、地方各級人民政府に属する部門が被申請人になる場合の行政復議管轄について、原則として、直近上級主管部門あるいは当該地方人民政府が行政復議機関になるという申請人の自由選択制が採用されている。そして、そのような管轄方法は、それらの部門が原則として二重領導を受ける行政体制と一致している。このような体制は、法が採用した行政復議の内部監督説⁹⁷⁾（行政復議制度は、行政機関の過誤を内部で修正する監督制度であると解する見解）の結果ともいえよう。

地方レベルの政府に属する部門は原則的に二重領導を受け、さらに、二つの行政機関からの管轄の下にあることが原則となっている状況が行政復議管轄制度の現実である。日中両国は行政体制が異なるものの、直接的な指揮監督関係と行政復議機関（行政庁等）との関係の視点から見ると、日本の旧行政不服審査法においては、「直近上級主管部門」と類似する概念として、「直近上級行政庁」という概念が存在し、中国における「直近上級主管部門」という概念と類似するように、上下行政機関の間の直接的指揮監督関係を前提としていたことがうかがわれる。

これに対し、日本において改正された行政不服審査法（以下、「行審法」という）においては、原処分庁に複数の上級行政庁が存在する場合、原則として、最上級行政庁（主任の大臣、地方公共団体の長等）が審査庁になると定められている（行審法4条）。最上級行政庁が審査庁になり得るとされていることについても、その根拠は上級庁としての一般的な指揮監督関係を有することに求められよう。この点に、日中両国の法改正・制度改革において、行政復議ないし行政不服審査は行政機関内部の自己監督・自己統制権の行使である理解が法制度の根底に

97) 参照、楊・前掲注4) 105頁以下。

あることが示されていると言えよう。換言すれば、日中両国とも、行政不服審査制度は、行政の内部監督に重きを置く制度を改変し、内部監督ならびに権利救済等という多元的な側面を重視する制度へと変革する流れのなかにある、といえそうである。

これを、中国における改革に即して敷衍して述べるならば、中国においては、行政復議管轄権は、行政復議に関する権限の一つとして行政上の領導関係による監督権から由来するものと認識されてきた⁹⁸⁾。行政復議の審査を通じて、行政行為の取消または撤回が可能であるため、その審査に関する権限は、監督権を有する上級の行政機関に付与されなければならない。しかしながら、時代が下るに従って、監督権を有する行政機関は必ずしも行政復議管轄権を付与されるべきであるとはいえないと考えられるようになった。そもそも、行政復議機関が審査手続を開始する前提は、行政機関が違法または不当な行政行為を適正なものに修正しようとしたということではなく、申請人からの行政復議の申請を受けたことにあるはずである⁹⁹⁾。このように考えるならば、行政の内部的監督という要素に比して、申請人に対する権利保護のための制度という要素が、より優先的なものであると考えられるべきであるということになる。したがって、中国においては、行政復議の対象となる行政行為を行なった行政機関の直近上級主管部門は当該行政機関に対する監督権を有するものの、申請人の権利保護の達成のために行政復議機関を十分に機能させるという観点から、行政復議管轄権を政府に集中させることについての一定の理論的根拠を見いだすことが可能となる。

このような観点からすれば、行政復議管轄権の集中という中国における改革について、それらを、直接的な指揮監督関係（直近上級行政機関からの二重領導）と行政復議の管轄権とを分離させる流れの端緒となり得るものと位置付けること。これまで中国においては、直近上級主管部門は、下級部門に対して直接的な指揮監督関係を有することから、その下級部門の行政活動につき強い影響力を有してきた。したがって、これらの直近上級主管部門に行政復議権限を行使させるならば、行政復議機関としての中立性を十分に確保できるかは疑問であり、行政復議

98) 王・前掲注15) 126頁。

99) 楊小君・前掲注1) 129頁。

の公正性が十分に担保されないおそれがあるといえるのではないだろうか。

もっとも、現在の改革は、あくまでも「分離させる流れの端緒」であって、「分離」とは評価し得ない。何故ならば、地方人民政府も、原則として、当該政府に属する部門の直近上級行政機関であり、一般的な指揮監督関係を有するからである。地方各級人民政府の部門は当該部門の属する地方人民政府からも指揮監督を受けることから、それらの地方人民政府を行政復議機関とすることについては、行政復議権の行使の公正性・中立性の観点からはなお疑問が残ることになる。

この問題の解決は、行政復議委員会の外部性・独立性およびその判断の拘束力の確保に求められることになるといえそうであるが、この点についての検討は今後の課題にしたい。

[付記]

本稿は、一橋大学大学院法学研究科提出の博士論文の一部に、加筆修正を行った。

博士論文の執筆にあたっては、恩師高橋滋法政大学法学部教授、野口貴公美一橋大学法学研究科教授、但見亮一橋大学法学研究科教授から、ご指導を賜りました。

この場を借りて、深く感謝申し上げます。