

博士学位論文

中国における行政復議制度の組織的改革

—日本の法制度との比較を踏まえて—

2018年7月

一橋大学法学研究科博士後期課程

楊 帆

目 次

第一章 序論.....	7
一 問題の所在及び日中比較の意義.....	7
二 本論文の構成.....	8
三 用語の整理.....	9
第二章 中国における行政復議委員会の試行.....	11
一 はじめに.....	11
二 制度の沿革と委員会試行の背景.....	11
1. 行政復議制度の現状.....	11
(1) 中国における行政復議制度.....	11
(2) 行政復議制度の性質.....	12
2. 行政復議制度の沿革.....	13
(1) 「行政復議条例」制定前.....	13
(2) 「行政復議条例」.....	13
(3) 「行政復議法」および「行政復議法実施条例」.....	14
3. 法改正の論議と委員会の試行.....	15
(1) 行政復議委員会の試行の経緯.....	15
(2) 本稿の考察対象.....	16
三 行政復議委員会試行をめぐる基本論点.....	16
1. 準司法性と行政性との調和.....	17
(1) 準司法性と行政性.....	17
(2) 準司法性と行政性の関係.....	19
2. 行政復議機関と管轄の原則.....	20
(1) 上下管轄・地域管轄と申請人の自由選択制.....	20
(2) 行政復議における管轄の特徴.....	21
(3) 行政復議機関の分散的設置.....	22
(4) 現行制度の問題点.....	22
3. 小括.....	23
四 行政復議委員会の設置形態.....	24
1. 基本原則.....	24

(1) 相対的独立性原則.....	24
(2) 専門性原則.....	25
(3) 公開原則.....	26
(4) 同一性（統一性）原則.....	26
2. 試行例の類型と検討.....	27
(1) 三分法.....	28
(2) 二分法.....	29
(3) 地域区分法.....	30
3. 北京市 - 諮問機構型.....	32
(1) 組織法上の位置づけ.....	32
(2) 行政復議委員会の構成.....	33
(3) 審査手続.....	34
4. ハルピン市 - 案件議決型・一部集中型.....	34
(1) 組織法上の位置づけ.....	35
(2) 委員会の構成.....	36
(3) 審理手続.....	36
五 若干の検討と今後の課題.....	37
1. 「外部委員」の任用 - 公正性・専門性の向上.....	38
(1) 分散的設置の弊害.....	38
(2) 弊害克服の処方箋-「外部委員」の任用.....	38
2. 重大かつ解決困難な案件の処理.....	39
(1) 処理の共通性.....	39
(2) 特別処理のメリット.....	39
3. 制度の汎用性（人材の偏在）.....	39
4. 行政復議資源の集中.....	40
六 おわりに.....	41
1 行政復議委員会制度の試行.....	41
(1) 本稿の概要.....	41
(2) 制度試行の意義.....	41
2 行政復議委員会の試行類型.....	41
(1) 試行例の分類論.....	41
(2) 諮問機構型と案件議決型・一部集中型.....	42
(3) 両類型の共通点と相違点.....	42

3. 日本法への示唆等	43
(1) 日本との比較	43
(2) 本章の検討において残された課題	43
(3) 第二章、第三章の分析との関係	44
第三章 中国の行政復議制度における行政復議管轄をめぐる議論	45
一 はじめに	45
二 現行の行政復議管轄制度の枠組み—概論	46
1. 中央レベルの行政復議管轄—国务院の部門	47
2. 地方レベルの行政復議管轄—地方各級人民政府	48
(1) 省級人民政府（省・直轄市・自治区）	48
(2) 省級より下級の地方各級人民政府	48
3. 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	49
(1) 「業務部門」・「中央垂直領導部門」・「省以下垂直領導部門」—概説	49
① 業務部門と「二重領導」	49
② 垂直領導部門と「垂直的な領導」	50
(2) 県級以上の地方各級人民政府の部門と行政復議管轄	50
② 中央垂直領導部門の行政復議管轄	51
③ 省以下垂直領導部門における行政復議管轄	51
4. 小括	52
三 行政復議管轄制度の改革と行政復議管轄権集中をめぐる議論	53
1. 現行の行政復議管轄制度の問題点	54
(1) 行政復議機関・機構の独立性	54
① 行政復議機関の独立性	54
② 行政復議機構における独立性	55
(2) 行政復議機関の行政復議資源・能力の不足	57
2. 行政復議管轄制度にめぐる改革の試行	59
(1) 行政復議委員会における試行	59
(2) 行政復議管轄権集中と行政復議資源の集中	60
3. 考察	60
(1) 部門間の上下関係と行政復議の公正・中立性	60
(2) 領域毎の専門性の担保	62

四	おわりに	64
1.	行政復議管轄制度（地方各級人民政府の部門）	64
	(1) 本章の概要	64
	(2) 制度改革の意義	65
2.	行政復議管轄改革による制度上の工夫	65
	(1) 行政復議管轄権の集中	65
	(2) 行政復議委員会	66
2.	日本法との比較	66
3.	日中比較に向けて	67
第四章	日本の行政不服審査制度と中国の行政復議制度との比較検討	68
一	はじめに	68
二	日本	69
1.	行政不服審査法改正と国の行政不服審査会	69
	(1) 法改正	69
	(2) 国の行政不服審査会	71
	①位置づけと第三者性・中立性の担保	71
	②委員構成と専門委員	71
	③部会制と「迅速性」	72
	④国における資源配分	73
2.	地方公共団体に置かれる機関に関する各検討	75
	(1) 中立性の確保	75
	①組織の観点	76
	②委員構成等の観点	77
	③実務上の運営態様	79
	(2) 専門性の担保	81
	①領域専門性の考慮	81
	②行政上の専門性について	82
	(3) 資源配分	82
三	検討（日中比較の観点から）	84
1.	独立性・中立性の担保	84
	(1) 行政機関内部の改革	84

①行政復議機関・審査庁と指揮監督・管轄	85
②行政復議機構（担当部署等）・審理を担当する人員と職権行使の独立性	87
(2) 行政機関外部からの改革	89
①委員構成	90
②行政復議機関（審査庁）との関係	91
③行政性と準司法性	92
2. 専門性担保の観点	94
(1) 審理担当者と専門性（審理の段階）	95
(2) 委員会等と専門性（審査の段階）	96
3. 資源配分の観点	97
第五章 結論	99

第一章 序論

一 問題の所在及び日中比較の意義

日本においては、平成 26（2014）年 6 月に行政不服審査法が全面改正され（同年法律第 68 号）、行政不服審査制度が全面改正された。この改正により、①行政不服審査の種類が審査請求に一本化され、②処分庁から組織的に分離された公平・中立な立場で不服審査の審理を行うことを任務とする審理員が設置され、③第三者的諮問機関である行政不服審査会等への諮問が原則として義務付けられることとなり、日本の行政不服審査制度は大きく改革されることとなった¹。

とりわけ、第三者的な諮問機関である行政不服審査会等の設置は、もっとも重要な改革の一つであったといえよう。また、制度上の工夫として、審理員制度の導入と行政不服審査会等への諮問との双方の仕組みにより、審理手続における公正中立性を確保することが期待されている²。

他方、中華人民共和国（以下、「中国」という）の状況に目を転ずるならば、現行の行政復議法制度³に指摘されてきた問題に対する対応として、2008 年以降、①行政復議委員会の設置、②行政復議管轄権限の集中、③案件審理手続の改革についての試行、が開始されている。そして、これらの試行を踏まえ、現在、中国においては、行政復議法改正のあり方に関する議論に注目が集まっている。

このように、日本と中国との両国は、行政不服審査制度・行政復議制度の大きな改革に直面しているといえる。日本においては、行政不服審査法が改正されたとはいえ、改正後の法制度の実務上の運用、特に地方公共団体の運用に関する問題について、今後も継続して検討を進めていく必要があると考えられている。他方、中国においては、行政復議法改正の準備作業として、上記の試行が 10 年前から開始されているが、これらの試行の実情を、いかな

¹ 行政不服審査法の改正における解説・議論につき、次のものをあげておく。IAM＝行政管理研究センター編『逐条解説行政不服審査法』（ぎょうせい、2016）、小早川光郎＝高橋滋『条解行政不服審査法』（弘文堂、2016）、高橋滋『行政法』（弘文堂、2016）、宇賀克也『解説行政不服審査法関連三法』（弘文堂、2015）、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説』（有斐閣、2015）、小早川光郎＝曾和俊文＝稲葉馨＝高橋滋『自治体法務サポート行政不服審査の実務〔追録〕』（第一法規、2014）、橋本博之＝青木丈＝植山克郎『新しい行政不服審査制度』（弘文堂、2014）。

² 「行政不服審査制度検討会最終報告」6 頁、参照、
http://www.soumu.go.jp/main_content/000177878.pdf（最終アクセス 2018 年 6 月 16 日）。

³ 本稿における翻訳については、引用した部分を除き、訳責は筆者にある。

る形で法改正に反映すべきか等について、いまだ改正法案が制定・公布されていない状況のなかにおいて本格的に検討する余地と意義とが存在しているといえる。

両国の行政体制や行政不服申立てに関する法制度の詳細は異なっているが、地方行政の領域において行政不服申立てに係る公正性、独立性・中立性や専門性等をいかに担保し、向上させていくのか、また、国民から信頼され、かつ、実務上機能する行政不服申立ての制度としていくかなどについては共通する問題をかかえていると考えられる。これらのことを踏まえると、日本と中国の両国の制度を比較して研究することには、大きな意義があるといえよう。

二 本論文の構成

本論文においては、日中両国における行政不服申立てに係る組織上の法改正・制度改革の比較研究を行う。いずれの国においても、地方行政のレベルにおいて、行政不服申立てを担当する行政機関とは別に、第三者の立場から、処分または不作為についての裁決の客観性・公正性を高めるための組織（日本においては行政不服審査会、中国においては行政復議委員会）を置くこととされていることは前述の通りである。

本稿は、まず、中国において、2008年に開始された行政復議委員会の試行を紹介し、行政復議制度の経緯および行政復議委員会試行に係る議論を整理する。これらの経緯および議論の整理を踏まえ、次に、行政復議委員会の試行についての分類を行う。その際、本稿においては、様々な行政復議委員会の試行例の中から、諮問機構型・行政復議委員会の代表例といえる北京市行政復議委員会、また、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会の代表例といえるハルビン市行政復議委員会を、それぞれの試行の代表例として紹介する。そのなかで、それぞれの行政復議委員会の組織・運営等について具体的に考察し、それらについて分析・検討を加えることとする。このよう検討を踏まえ、第二章の総括として、両試行類型の比較分析を行う（第二章）。

第二章の検討・分析からは、行政復議委員会の試行の背景の一つとして、行政復議機関・機構の分散的設置と、行政復議管轄権の集中を特徴とする試行のあることがうかがわれる。さらに、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の試行においては、行政復議管轄権の集中の試行の内容も含まれていることが確認できる。そこで、第三章においては、中国における行政復議委員会の試行を把握するために、行政復議管轄制度の態様および行政復議管轄権の集中の試行を詳しく検討していくこととする。第三章においては、行政復議管轄制度の枠組みを整理し、行政復議管轄権集中をめぐる議論を整理・分析を加える。また、行政復議管轄権集中における試行実態について検討し、案件議

決型・一部集中型の行政復議委員会の試行について分析をしていくこととする（第三章）。

なお、行政復議委員会とは別に試行される管轄権集中の試行例も存在するものの（例えば、北京のように、諮問機構型・行政復議委員会を設置する地方人民政府においては、管轄権集中の試行は委員会と別途に行われている）、本稿の研究対象は行政復議委員会・行政不服審査会等に限定をすることとし、管轄権集中の試行例については本稿においては取り扱わないこととした。

第四章においては、日本における行政不服審査会等に関する議論を整理し、その上で、地方行政のレベルにおいて、日中両国の行政不服審査会・行政復議委員会の比較研究を行う。両国地方行政レベルの制度について、①独立性・中立性の担保、②専門性の担保、③資源配分という3つの観点から、比較分析・比較検討を行う（第四章）。

最後に、本論文の結論について述べる（結論）。

三 用語の整理

本論に入る前に、比較研究の準備作業として、本稿において取り扱う「行政主体」、および中国の行政区画の概念についての説明を加えておく。

1. 行政主体

本稿において扱う「行政主体」について、日本と中国における講学上の概念の差異について、誤解を避けるために、本稿に必要な限りにおいて整理しておく。中国行政法学における「行政主体」とは、日本行政法学における「行政機関」とほぼ同義である。ただし、同じ漢字圏の日本語論文において、中国語の原語を無視することは適当ではないと考えられることから、以下、本稿においては、「行政主体（行政機関）」の表現を用い、中国行政法学における用語法を活かしつつ、誤解を避けるための解説を論文の各所において加えておくこととする。

2. 中国の行政区画と地方各級人民政府

中国の行政区画は、①省、自治区及び直轄市、②自治州、県、自治県及び市、並びに③（県・自治県の）郷、民族郷及び鎮、（直轄市・比較的大きな市）の区及び県、（自治州の）県、自治県及び市の3段階が存在し、さらに、特例である特別行政区に区分されている（中国憲法30条、31条⁴）。

⁴ 中華人民共和国の行政区画の区分は次のとおりである。（一）全国を省、自治区、直轄市に、

このため、中国の行政法学の学説においては、「地方各級人民政府」は上級から下級に、省級人民政府—地（市）級人民政府—県級人民政府—郷級人民政府、に区分されている。また通常、同法による省級行政区・県級行政区・郷級行政区は、「基本行政区」とも呼ばれている。

本稿において取り扱う「県級以上の地方各級人民政府」とは、省級・地（市）級・県級人民政府のことを指す概念として用いている。また、「県級より上級の地方各級人民政府」とは、省級・地（市）級人民政府のことを示す概念として用いている。さらに、「省以下」とは、省級・地（市）級・県級人民政府のことを指す概念として用いている。

（二）省、自治区を自治州、県、自治県、市に、（三）県、自治県を郷、民族郷、鎮に分ける。直轄市と比較的大きな市は区、県に分ける。自治州を県、自治県、市に分ける。自治区、自治州、自治県はいずれも民族自治地域である（中国憲法 30 条）。国家は、必要のある場合は、特別行政区を設置することができる。特別行政区において実施する制度は、具体的状況に照らして、全国人民代表大会が法律でこれを定める（同法 31 条）。

第二章 中国における行政復議委員会の試行

一 はじめに

中国における行政復議制度は、行政救済上の重要な制度であるものの、行政紛争を解決する役割をこれまで十分に果たしているとはいえない状況にある。「行政復議条例」は、1990年に制定されて以来、何度かの改正を経ているが、現在においても幾つかの問題を抱えているといえる（この点については第三章で検討する）。これらの諸問題を解決するためには、現行の行政復議制度を改革し、国民から信頼される制度にしていく必要があるとする立場は、中国の学説においてますます有力な見解となっている⁵。

このような状況のなかにおいて、中国においては、地方人民政府のレベルにおいて、行政復議委員会の試行が行われている。そして、これらの試行を踏まえて、中央政府レベルも含めて、中国国内においては、行政復議法改正に向けた議論が本格化しつつある。

そこで、本章においては、まず、行政復議制度の沿革および行政復議委員会試行に至る経緯を紹介し（二）、行政復議委員会試行に際しての基本論点を整理する（三）。次に、地方人民政府レベルで試行されている二つの行政復議委員会設置形態を紹介した（四）上で、両者を比較・検討する（五）。これらの作業を踏まえ、行政復議委員会における今後の課題について考察を行うこととしたい（六）。

二 制度の沿革と委員会試行の背景

1. 行政復議制度の現状

(1) 中国における行政復議制度

中国における行政復議の制度は、行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為について、その違法、不当の有無を審査し、国民の権利保護に資する手続の一つであり⁶、行政

⁵ 代表的な文献として、次のものをあげておく。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）42 頁、金国坤「行政復議委員会：行政復議困局的突破口」国家行政学院学报 6 期（2009）25 頁。

⁶ 中国における行政復議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。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）366 頁以下 [章劍生]、応松年編著『行政法与行政訴訟法（下）』（中国法制出版社、2009）638 頁 [王学輝]、楊建順『行政規制与権利保障』（中国人民大学出版社、2007）552 頁、羅豪才編『行政法学〔2005 年版〕』（北京大学出版社、2005）446 頁以下 [莫紀宏]、皮純協編『行政復議法論』（中国法制出版社、1999）61 頁、皮純協編（西原春夫ほか訳）『中国行政法の理論と実践』

救済上の重要な制度である。行政復議制度は、人民政府が当該人民政府又は下位の人民政府若しくはそれらの業務部門を監督する制度であるため、公正性に関する国民の不信を払拭することができていない。諸外国においては、行政復議に類する制度による不服申立て件数が行政訴訟のそれをはるかに上回っているのに対し、中国における行政復議の利用実績は低迷しているとされる⁷。また、行政復議の個別具体的な妥当性についても、公正性に対する疑問が呈されている。例えば、2003年から2006年において、行政復議を経た後、さらに行政訴訟が提起された案件においては、行政復議決定の平均的な維持率は58.4%であった⁸。すなわち、行政復議により原決定が維持された場合のうち約4割について、行政訴訟によって判断が覆されている。このような状況から、中国の学説においては、行政復議制度は必ずしも十分に機能していないとの評価が一般的である⁹。

(2) 行政復議制度の性質

1999年に制定された現行の「行政復議法」制定以前は、行政復議制度の性質について三つの見解が存在していた。すなわち、第一に、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（内部監督説）、第二に、国民の権利救済の制度であると解する見解（行政救済説）、第三に、行政争議を解決する制度であると解する見解（紛争解決説）である¹⁰。これらの見解のうち、「行政復議法」については、従来、「内部監督説」を採用したとする見解が有力であった¹¹。もっとも、その後の10年間にわたる運用を経て、現在の学説においては、監督制度としての側面のみならず、救済制度あるいは紛争解決制度としての側面を併せて重視する見解が通説的な立場となっている¹²。このように、現在においては、行政復議の内部監督的側面以外の側面をも重視した法制度のあり方を探求するこ

（成文堂、1998）234頁。

⁷ 王青斌「論我国復議委員会制度之完善」行政法学研究2期（2013）15頁、沈福俊「行政復議委員会体制的实践与制度构建」政治与法律9期（2011）68頁、金・前掲注5）25頁以下。

⁸ 沈福俊＝徐涛「論我国行政復議制度基本目標的重塑」東方法学4期（2013）113頁。

⁹ 王・前掲注7）15頁、黄学賢「關於行政復議委員会的冷思考」（行政復議委員会に関する冷静な思考）南京社会科学11期（2012）104頁、劉・前掲注5）42頁、孫峰＝楊帆「論行政復議委員会的改革路徑」理論月刊5期（2012）97頁、沈・前掲注7）69頁。

¹⁰ 湛中樂「論我国『行政復議法』修改的若干問題」行政法学研究1期（2013）31頁以下、王万華『『行政復議法』修改的幾個重大問題』、参照、110法律諮詢網 <http://www.110.com/ziliao/article-300807.html>（最終アクセス2015年6月18日）、応松年「把行政復議制度建設成為我国解決行政争議的主渠道」法学論壇26卷総137期（2011）6頁。

¹¹ 湛・前掲注10）31頁、王青斌『行政復議制度的变革与重构——兼論〈行政復議法〉的修改』（中国政法大学出版社、2013）27頁以下。

¹² 応・前掲注10）5頁。

とが、行政救済法上の重要な課題と意識されるに至っている¹³。

2. 行政復議制度の沿革

中国における行政復議制度の見直しに関する議論を検討する前提として、まず、行政復議制度が辿ってきた沿革について概説しておきたい。ただし、行政復議制度の沿革については既に複数の先行文献¹⁴が存在していることから、以下の記述は、本稿の叙述に必要な範囲での最小限のものにとどめる。

(1) 「行政復議条例」制定前

1949年に中華人民共和国政府が樹立された当初は、一部の法律、法規や規則において、「復議」、「再審査処理」等の用語が使われていたものの、行政復議制度を具体的に規定する法律は存在していなかった。その後、1980年代に入ると、中国の改革開放と共に、行政復議を規律する立法例が、地方人民政府レベルにおいて特に租税領域を中心に登場してきた。しかしながら、この時点においては、行政復議制度を統一的に規定する法律・条例が制定されるには至らなかった¹⁵。

(2) 「行政復議条例」

地方人民政府レベルの個別領域において制定された行政復議に関する規範およびその行政実例を結実した成果といえるのは、1990年に公布された「行政復議条例」である。同条例には、行政復議の基本原則と基本的な仕組み、復議の対象、手続等、基本的かつ一般的な規範が設けられていた¹⁶。この「行政復議条例」が公布・施行されたことにより、中国の行政復議制度は飛躍的に発展したといえよう¹⁷。もっとも、この「行政復議条例」には、行政

¹³ 応・前掲注10) 9頁。

¹⁴ 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号(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巻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巻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巻1・2号(2002) 23頁、同32巻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。

¹⁵ 湛・前掲注10) 38頁以下、袁曙宏「行政復議制度的發展」、参照、法律教育網 http://www.chinalawedu.com/new/21606_21703_/2009_5_14_zh9814151436141590028550.shtml (最終アクセス 2015年5月8日)。

¹⁶ 湛・前掲注10) 40頁。

¹⁷ 許(二・完)・前掲注14) 413頁以下、傅美容=姜明輝「我国行政復議制度的發展軌跡、現

復議制度の法的な位置づけが明確ではなかった等、様々な問題点も存在していた¹⁸。このような問題点を踏まえ、1994年に同条例の改正が行われたものの、全面的な解決には至らなかった¹⁹。

なお、中国における「条例」は、日本で一般的に理解されている地方議会が制定する法規とは異なる。すなわち、行政復議条例の公布主体は地方人民政府でなく、中央人民政府に該当する国務院であり、その効力は全国に及ぶ。そして、中国における中央政府レベルの「条例」は、政策や法令に基づく、政治、経済、文化等の各領域にある具体的事項に関する法的な公文書としての独自の性格をもつ。つまり、「条例」とは、法律を制定するに至らない段階において暫定的に制定される法規としての法形式を含みうる、ということである。したがって、行政復議「条例」は、「行政法規」に該当し²⁰、日本における「政令」に相当するもの、ということになる²¹。

(3) 「行政復議法」および「行政復議法実施条例」

上記の行政復議条例の施行状況や問題点を踏まえ、1999年に、行政復議法が制定された。同法においては、行政復議の受理範囲を拡大し、手続面での利便性を向上させる等、行政復議条例が抱えていた幾つかの問題点の改善が行われた。しかしながら、前述の行政復議制度の公正性に関する問題点が解消されるにはいたらなかった²²。

2007年に制定された「行政復議法実施条例」は、行政復議法の施行に伴って生じた様々な問題点を踏まえ、行政復議制度に関する行政実例の視点から、その実用性を高めるために制定されたものである²³。もっとも、この行政復議法実施条例は、あくまでも行政復議法の規定を具体化する行政法規にすぎなかった。そのため、同条例は行政復議の利便性や制度への信頼性の向上を目的としたものであったものの、行政復議法に内在する理論上・実務上の

実弊端与未来展望」参照、法律図書館 http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=10395（最終アクセス 2015年6月2日）、袁・前掲注13）。

¹⁸ 湛・前掲注10) 57頁以下。

¹⁹ 湛・前掲注10) 40頁。例えば、管轄権に関する規定の改正により、中国の行政復議の制度は、特定の行政系統内部における紛争解決の仕組みから脱却し、復議を申請する者に対し、紛争解決についてのより広い選択肢を提供するものとなった。

²⁰ 周蓓「中国における国営企業の民営化改革に関する法的研究」一橋法学9巻2号(2010)490頁。行政法規の名称は、一般に、条例、あるいは規定、弁法と呼ばれている。国務院が全国人民代表大会及びその常務委員会の授権に基づいて決定した行政法規を、臨時条例あるいは暫行(暫時実行)条例とよぶ。国務院の各部門及び地方の人民政府が制定した規範は、条例と呼ばない(行政法規制定手続条例4条)。

²¹ 尹・前掲注14) 55頁。

²² 沈=徐・前掲注8) 113頁、劉・前掲注5) 42頁。

²³ 「『行政復議法実施条例』釈義」、参照、http://lvliang.gov.cn/吕梁市政府法制办公室/content/2008-10/08/content_71788.htm（最終アクセス 2015年6月19日）

問題をすべて解決するものではなかった²⁴。

3. 法改正の論議と委員会の試行

(1) 行政復議委員会の試行の経緯

現行の中国行政復議法の下における行政復議制度には、多くの問題が残されていることについては前述した通りである。これらの問題を解決するに際しては、制度の改革・改善を通じて、行政復議制度の有効性、利便性、公正性等を向上させ、国民から信頼される制度を構築することがもっとも重要であることについて、学説上の異論はない²⁵。

中央人民政府も、行政復議制度の信頼性向上に向けた各種の取り組みを行っている。まず、2004年3月には、国务院の「法に基づく行政を全面的に推進するための実施綱要」（国発〔2004〕第10号。中国語では「国务院全面推进依法行政实施纲要」）が公布された。本綱要においては、行政復議制度を改善し、行政復議業務を改善する新たな方式、措置を探求することが重要であるとの中央人民政府の認識が示されている。

続いて、2006年9月、中国共産党中央弁公室と国务院は、連名で「行政紛争の予防・解消、行政紛争解決メカニズムの整備に向けた意見」（中弁発〔2006〕第27号。中国語では「关于预防和化解行政争议 健全行政争议解决机制的意见」）を公布した。本意見は、行政復議の業務の特長を生かすメカニズム・方式について探求することを地方各級人民政府に推奨するものであった。また、本意見は、行政復議は行政紛争を解決する重要な手段であるとして、立法、司法、行政の3つのルートをもって行政紛争を解決することが重要であることを強調している。さらに、同年12月、国务院は、全国行政復議業務座談会²⁶において「条件の整った地方・部門については、行政復議委員会の試行を行うことができる」²⁷とする見解を示した。これに基づき、黒竜江省ハルビン市と北京市等をはじめとする地方人民政府において、行政復議委員会の試行が開始されることとなった。

さらに、上記二都市を含む地方における試行の状況に関する検討を踏まえ、国务院法制弁公室²⁸は、2008年9月に、「一部の省および直轄市における行政復議委員会の試行開始にか

²⁴ 湛・前掲注10) 41頁以下、応彦芬＝孫毅「理性而務実：对『行政復議法实施条例』的解读」浙江警察学院学报総105期（2008）45頁。

²⁵ 代表的な文献として、劉・前掲注5) 42頁、金・前掲注5) 25頁。

²⁶ 2006年12月、全国行政復議業務座談会は重慶市に開催され、国务委員華建敏、国务院法制弁公室主任曹康泰等が座談会に参加した（中国福建省南平市政府ホームページ）。参照、<http://www.np.gov.cn/flfg/bmgf/4823057.shtml>（最終アクセス2015年8月20日）

²⁷ 中国語では、「有条件的地方和部门，可以开展行政复议委员会的试点」である。なお、これは座談会における発言であり、正式な通知ではない。

²⁸ 「国务院法制弁公室」は、総理に協力し、法制業務を担当する機構である（中華人民共和國

かる国务院法制弁公室通知」(国法[2008]第71号。中国語では、「国务院法制办公室关于在部分省、直辖市开展行政复议委员会试点工作的通知」)を公布し、全国10の省・自治区・直辖市における行政復議委員会の試行を決定した。

2009年9月には、行政復議委員会試行業務情況交流会(行政复议委员会试点工作情况交流会)が北京で開催された。同交流会においては、試行を実施している10の地方人民政府が参加し、試行の状況や存在する問題点についての交流が行われた。その後、2011年までには、19の省・直轄市内の108の機関において、行政復議委員会の試行が行われている²⁹。

(2) 本稿の考察対象

上記の行政復議委員会の試行³⁰は、一連の人民政府による行政復議制度の信頼性向上に向けた取組みのなかでも、特に重要な意義をもつものとして注目されている。そこで、本稿においては、以下、これらの行政復議委員会の試行について考察していくこととしたい。なお、本稿の考察対象は、地方人民政府レベルにおける行政復議法の適用の問題に限定している。このため、中央政府における行政復議法の施行及び運用については対象としないことを予めお断りしておく。

三 行政復議委員会試行をめぐる基本論点

中国の学説によれば、行政復議法上の行政復議とは、①国民、法人または他の組織が自己の合法的な権利利益が行政主体の行政行為により侵害されたと思料し、提出した不服申立てについて、②行政復議機関が、③法定の手續に基づき、④争議を生じた行政行為の合法性と合目的性について、全面的に再審査・審議し、⑤復議決定を出す行政行為である、とされている³¹。行政復議の定義については、様々な見解があるものの³²、以上の要素を行政復議制度が含むものであることについては、異論がないものといえよう。

もっとも、既に述べたように、中国においては、行政復議制度の発展・展開に伴って、そ

国务院ホームページ)、参照、<http://www.chinalaw.gov.cn/article/jgzn/> (最終アクセス2015年5月8日)。

²⁹ 黄・前掲注9)105頁、但見・前掲注14)910頁。

³⁰ 中国の行政復議委員会試行について、日本の先行文献として、但見・前掲注14)。この文献は、諮問機構型(後出四)に該当する上海市行政復議委員会の実態を紹介している。ただし、本稿においては、諮問機構型の行政復議委員会の試行例として、北京市行政復議委員会を取り上げ、さらに、試行されている委員会の分類にかかる議論及び諮問機構型とは異なる行政復議委員会の試行例を紹介しつつ、考察を行うことにする。

³¹ 姜・前掲注6)366頁、楊・前掲注6)552頁。

³² 参照、前掲注6)の諸文献。行政復議の定義は様々であるが、行政復議が本文に掲げた性格を含むものであることについては、異論はない。

の基本理念をめぐる議論が精力的に行われてきた³³。また、行政復議機関がとるべき形態や、複数の行政復議機関への不服申立てが考えられる場合における機関選択のルールに関する議論も活発に行われている³⁴。そして、これらの議論は、行政復議委員会の試行実例、およびこれに対する学説の評価を正確に理解するために不可欠と思われるため、本稿においては、行政復議委員会の試行に関する分析を行う前に、これらの議論を紹介し、整理することにする。

1. 準司法性と行政性との調和

中国の行政復議制度については、日本における行政不服審査制度と同様に、権利救済の側面と行政による自己統制の側面があると認識されている³⁵。かつ、行政復議法の発展・展開に伴い、中国の学説においても、この2つの側面および相互の関係についての議論が、その都度、展開されてきた。そこで、以下ではまず、行政復議制度の二つの側面について、中国の学説がどのように把握しているのかを確認した上で、両側面相互の関係をめぐる議論について確認することとしたい。

(1) 準司法性と行政性

行政復議制度は、法定された手続および要件に従わなければならない。そして、行政復議の手続と要件は、一般的な行政手続とも裁判所の司法手続とも異なり、両者の長所を取り込んだ混合手続であり、準司法性と行政性の二つの特徴を兼ね備えているものと考えられている³⁶。すなわち、中国において、行政復議は、行政復議機関が第三者としての立場から行政行為をめぐる他の行政主体と国民との間の紛争を解決する活動である、と観念されている（準司法性）。したがって、行政復議機関と行政行為を行う行政機関とは分離されなけ

³³ 行政復議法についての基本理論をめぐる議論を紹介する中国の文献として、次のものをあげておく。姜・前掲注6) 366頁以下、湛・前掲注10) 31頁、黄・前掲注9) 104頁、応・前掲注10) 5頁、張正釗ほか編『行政法与行政訴訟法〔第4版〕』（中国人民大学出版社、2009）、楊・前掲注8）、龔祥瑞『比較憲法与行政法』（法律出版社、2003）、叶必豊編『行政法と行政訴訟法』（中国人民大学出版社、2003）、王・前掲注11）、皮・前掲注6）、劉恒『行政救済制度研究』（法律出版社、1998）、応松年編『行政行為法』（人民出版社、1993）。

³⁴ 行政復議機関の選択に関する議論を紹介する文献は、次のものをあげておく。姜・前掲注6）、陳菲「行政復議“被忘却”的首選救済途徑（忘れられた、最優先に選択されるべき救済ルートである行政復議）」人民法院報第6版（2013）、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巻1期（2008）83頁、楊・前掲注6）、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）47頁、王・前掲注7）17頁。

³⁵ 応・前掲注10) 9頁以下。

³⁶ 姜・前掲注6) 367頁以下、応・前掲注10) 5頁以下、張＝任・前掲注34) 260頁、楊・前掲注6) 555頁以下。

ればならない³⁷。なお、行政復議機関が、行政復議の対象となる行政行為を行う「行政主体」と同一である場合には、行政復議機構（後述）を改めて設置すべきこととなる。いずれにせよ、少なくとも復議に関与する職員については、直接行政行為を下す職員以外の者から選ぶべきものとされている。また、行政復議は効率性に注目しなければならない（行政性）。

行政復議手続における公正性・公平性の確保は、準司法性の重要な要素である。したがって、中国の学説において、行政復議の準司法性は、制度に対し要請される基本的な出発点であるとされている³⁸。もっとも、行政復議機関の第三者として争議を裁断する性質がしばしば強調されているものの、行政復議機関は司法機関と異なり、両当事者から独立し、公正に紛争を解決できる第三者機関とはいえない。あくまでも、行政復議機関は、当該行政行為を行う機関、行政行為を行う機関の一つ上級の機関または法に基づく他の行政機関であるとどまる³⁹。

なお、日本と中国における講学上の概念の差異について、誤解を避けるために、必要な限度において整理しておきたい。特に中国における「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、これらについて補足を加えることにする。すなわち、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、法により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」の意味において用いられている⁴⁰（その意味において、日本における行政機関概念と齟齬はないことから、「行政復議機関」の語をそのまま生かして用いることは許されよう）。そして、この点において、「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」と理解される行政復議機構（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）とは異なる概念である。したがって、行政復議機構は行政機関ではなく、自己名義で職権を行使することができず、所属する行政復議機関の名義において行政復議権を行使しなければならない⁴¹。

以上述べてきたように、まず、「行政復議機関」については、その語を本論文についてもそのまま用いても誤解を招くおそれは低い。他方、日本においては、「行政復議機関」と区別される「行政復議機構」については、これに対応する概念が日本にない。そこで、「行政復議機関」・「行政復議機構」については、中国語の表現をそのまま用いることとするが、以

³⁷ 姜・前掲注6) 363頁、楊・前掲注6) 555頁。

³⁸ 王・前掲注11) 14頁以下。

³⁹ 王・前掲注11) 12頁以下。

⁴⁰ 姜・前掲注6) 384頁以下、応・前掲注6) 647頁、羅・前掲注6) 457頁、皮・前掲注6) 238頁。

⁴¹ 姜・前掲注6) 384頁以下、応・前掲注6) 647頁、皮・前掲注6) 238頁以下。

下、「行政復議機構」に関する叙述が本稿に登場する場合には、上記のような、中国における独特の意味において、「行政復議機関」と区別される概念であることに留意されたい。

(2) 準司法性と行政性の関係

前述のように、行政復議制度の特徴として、準司法性と行政性が挙げられる。この点につき、行政復議制度の準司法性を行政性に比してより強調する見解がある⁴²。しかしながら、行政復議手続の準司法性を強調しすぎることは、準司法性と行政性の調和という行政復議制度に期待される本来の作用を果たすうえで、必ずしもプラスとはならないとするのが通説である⁴³。すなわち、行政復議制度は、処理に要する時間が裁判に比して少ないこと、独任制復議の場合が多いこと、証拠の判断・収集手段は法院とは異なり正式な手段以外の証拠方法も利用できること、等の点において、司法手続と比べて簡易迅速な手続を採用しており⁴⁴、準司法性を強調することで、これらの利点が損なわれるおそれがある。

その一方で、行政復議機関に付属する行政復議機構は、多くの場合、行政主体内部に設置されているため、復議の業務が行政主体（行政機関）からの影響を受ける可能性は排除できない。とりわけ、行政復議機関が原行政行為機関（処分行政庁）である場合には、少なくとも外観的には復議の公平性・公正性は損なわれることになる。このため、行政復議決定に対する司法救済のルートは保障されなければならないと考えるべきであろう。このことから、行政復議決定については、明文で定められた場合を除き、行政訴訟による最終的な救済が与えられている⁴⁵。

このように、行政復議の手続は、準司法的性格と行政的性格という、二つの特徴を同時に有している。行政復議手続の準司法的性格は行政復議の公正性に由来し、行政手続の行政的性格は行政復議の効率性に由来する。そして、日本と同様に、中国においても、行政復議の両側面のバランスの均衡点をどこに見出すべきか、という点については、活発な議論が展開されてきた。先に触れた通り、中国の行政法学界においては、1999年の「行政復議法」制定前から行政復議のあるべき姿について議論がなされてきた。かつ、行政復議法の立法過程においては、行政復議が有する「行政機関内部の監督体制」と「国民の権利救済体制」の二つの性質のうち、いずれが優位に立つのか、について意見が対立した⁴⁶。この点につき、当初は、「行政復議法（草案）」の立法説明（1998年）によると、「行政復議は行政機関の過誤

⁴² 周志紅「司法化：我国行政復議制度重構之根本」南華大学学报（社会科学版）8巻2期（2007）59頁以下。

⁴³ 楊・前掲注6）555頁。

⁴⁴ 楊・前掲注6）555頁。

⁴⁵ 黄・前掲注9）104頁以下。

⁴⁶ 応・前掲注10）6頁。

を内部で修正する監督制度である」との説明がなされていた⁴⁷。しかしながら、その後の10年間にわたる運用を経て、学界においては、監督制度としての側面のみならず、救済制度あるいは紛争解決制度としての側面も重視する見解が通説的な立場となったことについては既に簡潔に紹介した⁴⁸。

2. 行政復議機関と管轄の原則

(1) 上下管轄・地域管轄と申請人の自由選択制

中国における行政復議委員会の試行に関する議論の中で、さらに、行政復議機関のあり方にかかる行政復議法の現行規定、及びこれに関する学説上の見解を見ることにしたい。

中国の行政復議制度における管轄は、上下管轄（直近の上級主管部門の管轄等。中国語では、「条条管轄」）と地域管轄（当該地方人民政府内の管轄。中国語では、「块块管轄」）の区別があり、特に、本稿において対象とする地方各級人民政府レベルでの権限行使に関する行政復議については、これらの管轄原則に従って行政復議の申請（日本の行政不服審査法における「請求」に該当するが、本稿においては、行政復議法と同様「申請」を用いる）先が定まる。ただし、いずれの管轄原則に従って行政復議の申請を行うかについては、原則として、申請人に自由選択の余地が認められている⁴⁹。すなわち、「行政復議法」12条は、「県級以上の地方各級人民政府に属する業務部門のなした原処分が不服がある場合、申請人はその選択により、申請人が行政復議申請を当該部門の属する地方人民政府に提出することも、直近の上級主管部門に提出することもできる」と規定する。ただし、「税関、金融、国税、外国為替等、垂直的な管理が実施されている行政機関、及び国家安全機関の具体的行政行為に不服がある場合には、直近の上級主管部門に行政復議請求を提出する」。なお、直近の上級主管部門とは、一つ上級の地方人民政府に属する直接的な管轄権を有する業務部門のことを指す。

このように、行政復議法12条に従えば、上下管轄と地域管轄が同時に存在し、申請人は原則としてどちらの管轄原則に従うか自由に選択することができる。そのため、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不服がある場合、当該級の人民政府に申請を提出するか（地域管轄。当該級の地方人民政府内で復議が審査される）、直近の上級主管部門に申請を提出するか（上下管轄。直近上級の政府機関により復議が審査される）を、申請人の選択で決めることができる。ただし、税関、金融、国税、外国為替等、垂

⁴⁷ 湛・前掲注10) 31頁以下。

⁴⁸ 参照、第二章の二の1の(2)。

⁴⁹ 姜・前掲注6) 385頁以下、張=任・前掲注34) 83頁、楊・前掲注6) 564頁以下、石=王・前掲注34) 47頁。

直管理を実施する行政機関または国家安全機関に対し不服がある場合には、例外として上下管轄のみが適用される仕組みとなっている。その結果として、上下管轄と地域管轄の区別が主として意味をもつのは、地方各級人民政府の業務部門の具体的行政行為を対象にする行政復議案件についてとなる⁵⁰。

次に、同法 13 条は、「地方各級人民政府の具体的行政行為に不服がある場合には、直近の上級地方人民政府に行政復議請求を提出することができる」と規定する。行政復議法 12 条及び 13 条により、県級以上の地方人民政府及び当該地方人民政府に属する業務部門又は県級の人民政府は、すべて行政復議機関として位置づけられ、行政復議を行う権限を有する。その結果、2013 年当時、地方人民政府だけで 30,450 の行政復議機関があったとされる⁵¹。しかし、行政復議の実務において、地方各級人民政府が行う行政行為が復議の対象となることは、業務部門によるそれと比べるとかなり少ないとされている⁵²。これは、地方人民政府が発給する行政行為は、主に、土地、鉱産、森林等の領域に限られているためである⁵³。

(2) 行政復議における管轄の特徴

以上のように、中国の行政復議制度における管轄の特徴は、地方各級人民政府の業務部門の具体的行政行為を対象にする行政復議案件につき、上下管轄と地域管轄を併存させ、いずれに復議させるか申請人の選択に委ねている点にある。このような、中国に特徴的な行政復議案件の管轄制度が発展してきた理由としては、主として以下の二つを挙げることができる。第一に、上下管轄をとることを通じて、各業務部門がもつ専門的・技術的な長所を審査過程において適切に発揮させることが可能となる。すなわち、専門的管理が行われることにより、各部門に属する大量の技術者・専門家を活用し、迅速かつ有効に業務部門に属する行政争議を処理することが可能となる。第二に、直近の上級業務主管部門が行政争議を処理することを通じて、行政復議の公正性が一定程度保障され、「行政行為を行う行政主体（行政機関）自身が裁判官になる」ことに対する復議申請人の懸念を解消することができる⁵⁴。

他方、上下管轄には、上級部門から下級部門への保護（いわゆる、部門的保護）が生じやすいため、国民の合法的権利利益が損害されるおそれがある。そこで、上下管轄がもたらすおそれのある部門的保護の優先という事態を予防するという見地から、上下管轄・地域管轄が併存する管轄方法を採用することの意義は大きい、とする立場が有力である⁵⁵。

⁵⁰ 楊・前掲注 6) 『権利保障』 564 頁以下。

⁵¹ 陳・前掲注 34)。

⁵² 楊・前掲注 6) 564 頁。

⁵³ 楊・前掲注 6) 564 頁。

⁵⁴ 楊・前掲注 6) 564 頁以下。

⁵⁵ 楊・前掲注 6) 564 頁以下。

(3) 行政復議機関の分散的設置

上記のように、現行の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となるが、このような行政復議機関の分散的設置は、上下管轄制・地域管轄制が併存する管轄体制と行政復議の自由選択制が必然的にもたらした産物である。

もともと、中国においては、行政復議機関を分散的に設置することは制度の必然的な結果であり、それなりに合理性を有すると評価する向きもある⁵⁶。すなわち、これまでは、行政復議機関について、事案の特殊性に即した専門性・技術性を有することが重視され、かつ、直近上級の業務主管部門が事件処理をすることにより、迅速かつ有効に争議が解決されることは望ましい、と考えられてきた。このような伝統的な考え方からすれば、行政復議機関の分散的な設置はむしろ望ましいものと評することも可能であろう。

しかしながら、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、効率性が低下し、行政復議機構の復議能力も低下する、といった実務上の問題も指摘されている⁵⁷。このため、現行の「行政復議法」においては、行政復議機関内には専門的な審査機構を設置することを求めず、その代わりに、人民政府の法律業務担当セクションである法制弁公室等を行政復議機構と位置づけている⁵⁸。

(4) 現行制度の問題点

上記のように、行政復議法において、行政復議制度は行政組織面においては整備されたものではあるが、再三、指摘してきたように、行政復議が十分に重視されていない状況も散見される⁵⁹。とりわけ、他の行政復議機関に比して行政復議案件数が少ない県級地方人民政府および県級地方人民政府の業務部門に属する行政復議機構の復議能力はかなり低い、と指摘されている⁶⁰。2013年の「行政復議法執法検査報告」によれば、約38.2%の県級地方人民政府において、法制弁公室が設置されていないか、設置されたものの常任の公務員はいない状況がある。検査対象とされた15の省の1407の県では、2011年において行政復議案件を処理したことがなかった県級政府は306あり、2012年に行政復議案件を処理したことがなかった県級政府は277である。そのなかには、行政復議法制定以降に行政復議案件を一回

⁵⁶ 石＝王・前掲注34) 56頁以下、王・前掲注7) 73頁、楊・前掲注6) 565頁。

⁵⁷ 陳・前掲注34)、張＝任・前掲注34) 84頁。

⁵⁸ 尹・前掲注14)「全訳」58頁。法律に基づいて行政復議の職責を履行する行政機関は、行政復議機関である。行政復議機関は、[行政復議機関の中にある]法制業務を担当する機構が具体的に行政復議[に関する]事項を処理することに責任を負い、次に掲げる職責を履行する（以下略）（行政復議法3条）。上記の行政復議法3条による「法制業務を担当する機構」は行政復議機構の事を指す。

⁵⁹ 陳・前掲注34)。

⁶⁰ 張＝任・前掲注34) 84頁以下。

も処理したことのなかった政府もある⁶¹。

その背景には、裁判官等の法律の専門家に比べ、政府の法制弁公室の公務員の専門知識は不十分であるため、専門性が高い行政復議案件を公正かつ適切に処理できない、といった事情があると思われる。また、行政復議案件数が少ないことにより、法制弁公室に配置された職員の行政復議についての知識と経験が低いレベルにとどまっているという問題も指摘できよう。このように、現行の行政復議制度の実務においては、事実上、地域管轄による行政復議の実効性の確保についての問題があり、「行政復議法」により行政復議申請人に与えられた行政復議機関の自由選択権が十分に保障されていない、と評価されている⁶²。

以上に述べてきたことから、現在の中国において、行政復議制度が十分にその機能を発揮することができていない要因の一つとして、行政復議機関の分散的設置を原因とする行政復議の専門性と公正性の低下があることを確認することができよう。このような行政復議機関の分散的設置から生ずる諸問題について、法改正により解決すべきであるとの認識は、現在の中国において広く共有されている⁶³。このような背景から、復議制度の問題点を解決するため、2006年から行政復議委員会の試行が開始されている。これらの試行においては、公務の外にある者を含む行政復議委員会の会議において、多数決の方法により行政復議案件を審理する、等の制度設計が試みられた。また、委員会の試行類型の一つである案件議決型の組織においては、行政復議審理権を一部又は全部集中する等の制度設計が試行されている⁶⁴。

3. 小括

これまで論じてきたように、行政復議については、学説上、行政復議の準司法性と行政性の調和という問題が常に議論の対象とされてきた⁶⁵。さらに、中国の行政復議は、制度上、行政復議機関の分散的設置という課題を抱えてきた。そして、この論争について一つの方向性を示し、かつ、分散的設置の課題を併せて解決する目的をもって、行政復議の準司法性と行政性の調和を確保しつつ、行政復議機関の分散的設置による復議能力の低下を解消させる方向性において現行の行政復議制度を改善・改革することの必要性が、中国において広く認識されるに至った。

以上、行政復議委員会の試行例、及びこれに対する学説の評価を分析する前提として、基

⁶¹ 陳・前掲注 34)。

⁶² 石＝王・前掲注 34) 49 頁、王・前掲注 7) 73 頁以下。

⁶³ 石＝王・前掲注 34) 49 頁以下、王・前掲注 7) 75 頁。

⁶⁴ 参照、第二章の四の 2。

⁶⁵ 楊・前掲注 6) 555 頁。

本的な論点の整理を行ってきた。次に、上記の整理を踏まえ、実際に中国で導入された行政復議委員会の試行例、及び、これに対する学説の評価について、詳しく紹介・分析することとしたい。

四 行政復議委員会の設置形態

先に述べた現在行政復議制度に存在する種々の問題点を解決するため、中国においては、近時に、法律上・制度上、様々な試行と改革が行われている。本稿においては、その中でも、特に行政復議委員会の試行に注目することにする。まず、試行される行政復議委員会が従わなければならないとされる、現行行政復議法の基本原則を紹介し、その後、委員会試行の二つの主な類型について検討したい。

1. 基本原則

行政復議委員会が試行的に設置される際に遵守されるべき、現行行政復議法の原則としては、①公正性原則、②中立性原則、③相対的独立性原則、④専門性原則、⑤手続的原則、⑥公開原則、等が挙げられている。さらに、試行に際しての原則として、⑦同一性（統一性）原則も遵守すべき原則として挙げられている⁶⁶。

まず、公正性原則は、委員会の設置原則であるとともに、行政復議制度の基本原則⁶⁷である。また、中立性原則は公正性原則から内在的に導かれるものであり、手続的原則は制度全体に通用する原則であるといえよう。最後に、同一性（統一性）原則は、必ずしも、行政復議の基本原則から直接に導き出されるものとはいえないものの、行政復議の効率性原則の観点から、試行に際して望まれる原理として提唱されているものである。そこで、以下、本稿においては、行政復議委員会に特徴的な原則である、相対的独立性原則、専門性原則、公開原則、さらに、同一性（統一性）原則について、紹介することとしたい。

(1) 相対的独立性原則

前述のように、過去において、「政府内部の監督制度」としての性格が重視されてきたことに由来する負の影響として、行政復議機構または行政復議機関に対する国民の不信感が

⁶⁶ 李延超「我国行政復議委員会制的理論研究」黒龍江省政法管理幹部学院学報総 100 期 (2013) 36 頁、胡東=姜艶「設立行政復議委員会的制度構想」、参照、<http://www.chinalaw.gov.cn/article/xzfy/llyj/200811/20081100066709.shtml> (最終アクセス 2015 年 21 日)。

⁶⁷ 行政復議法があげる、中国における行政復議の基本原則は、合法原則、公正原則、公開原則、適時原則（中国語では、「及时原则」）と利便原則（中国語では、「便民原则」）の五つである（行政復議法 4 条）。姜・前掲注 6)『行政法』373 頁以下。

存在していた。しかしながら、地方人民政府の法制弁公室等（行政復議機構）はあくまで地方人民政府（行政復議機関）の部門の一つであり、機構の人事や財政の権限は当該人民政府に所属し、直接的な指揮監督を受ける。そのため、従来の組織を前提として行政復議制度に改善を加えても、所詮は地方人民政府内部の部門間の監督にとどまり、公正性や中立性を確保し、国民の信頼感を高めるという根本的な要請には応えられない。そこで、公正性・中立性や国民の信頼感を高めるためには、行政復議制度内の組織構成について工夫を重ねなければならない。このような観点から、行政復議委員会については、他の人民政府組織からの独立性を高めなければならない、と考えられている⁶⁸。

しかしながら、現在の中国において、行政復議委員会を地方人民政府から独立した組織にすることを通じ、行政復議委員会に対し完全な独立性を付与することは困難である。なぜなら、現行の行政復議法の下においては、行政復議委員会は、行政復議機関に対しては行政復議決定意見書を提出するという組織法的位置づけを与えられているにすぎないため、最終的な行政復議決定に対してその意見書は助言的な性格をもつにとどまるからである。そのため、現行の行政復議法の下では、行政復議機関による決定という行政復議の固有な性格または機能に根本的な変更を加えることは意図されていない。このことから、行政復議委員会は行政復議機関の管理の下に入らなければならない、それゆえ、特に、後に見るような、行政復議権を政府に集中した上で行政復議機構の権限を行政復議委員会に付与する全部(完全)集中型の試行は現行の行政復議法の下においては許されない、とする見解が有力である。

（後述本章 2）。よって、現在の中国においては、現行法制度の下では、行政復議委員会には相対的独立性を与えるのがもっとも適切である、とされている⁶⁹。

(2) 専門性原則⁷⁰

行政復議委員会が試行されていない地方人民政府においては、すべての行政復議は法制弁公室の公務員が担当する。法制弁公室の公務員は、専門知識をある程度は有しているものの、多岐にわたる行政復議案件を適切に解決するための知識は持ち合わせていない。また、復議案件が少ない地方において、法制弁公室の公務員が持つ行政復議制度の運用に関する経験も十分なものとはいえない。このように、担当する公務員の専門知識や審査経験は不足していることから、行政復議機関の専門性も低くなり、終局的な審査決定の適正も確保されにくくなる。

行政復議制度が適切に運用されるためには、担当者が十分かつ広範な法律知識を有する

⁶⁸ 胡=姜・前掲注 66)。

⁶⁹ 李・前掲注 66) 35 頁。

⁷⁰ 李・前掲注 66) 36 頁、胡=姜・前掲注 66)。

ことが要請される。行政復議案件を解決するためには、行政復議機関の高い専門性が必要となる。そのため、行政復議を担当する公務員の専門性を確保することと、公務員以外からの専門家を登用すること、という専門性を高めるための二つの手段が考慮されなければならない。第一の点については、行政復議委員会に参加する公務員について、行政復議制度に関する知識及び経験が豊富な人材を確保することが重要である。第二の点については、大学等に所属する研究者や弁護士等の法律の専門知識を有する外部の人材を行政復議委員会の委員として登用することが重要とされる⁷¹。このうち、第二の点、すなわち法律の専門知識を有する外部の人材を委員として選任することのメリットとしては、案件について当該有識者の専門的な知見を活用するという点のみならず、委員会を担当する公務員が有識者とともに案件を審査することを通じて、当該公務員の専門知識および審査経験をより豊かなものとする、という点も考えられる。

(3) 公開原則

中国において、公開原則は、行政法の基本原則の一つであり、ほぼすべての行政領域で堅持すべきものであると考えられており⁷²、行政復議制度も例外ではない⁷³。そこで、現行の行政復議法 23 条 2 項は、「国家の秘密、法により保護されるべき企業の秘密および個人のプライバシーを除き、申請人と第三者は被申請人が提出した書面上の応答、当該行政行為の証拠、根拠及び他の関係がある資料を閲覧することができ、行政復議機関は拒否することができない」として、公開原則を採用している。

また、行政復議に対する国民の信頼を高める上でもっとも有効な方法は、申請人が行政復議に関与する機会を増加させることである、とする見解もある⁷⁴。既に述べたように、これまでの行政復議は「政府内部の監督制度」と理解されてきた。かつ、このような考え方が過去において支配的であったことの背景には、行政復議が地方人民政府の業務部門間で行われ、審査結果の公表以外はすべて政府内部で行われてきたという事情がある⁷⁵。このことから、現行の行政復議制度においては、上述のように、その公開性が高められている。

(4) 同一性（統一性）原則

同一性原則とは、上級政府と下級政府の間に統一的な管理基準を設置し、統一的な行政復議管轄体制を構築しなければならないことを指す⁷⁶。行政復議制度の改正は、国民の権利利

⁷¹ 李・前掲注 66) 35 頁以下。

⁷² 楊・前掲注 6) 120 頁以下。

⁷³ 行政復議機関は、行政復議職責を果たす際、合法、公正、公開、適時、便宜の原則に従わなければならない（以下条文略）。（行政復議法 4 条）

⁷⁴ 李・前掲注 66) 36 頁。

⁷⁵ 李・前掲注 66) 35 頁

⁷⁶ 胡=姜・前掲注 66)、葛明宜「論我国行政復議委員会的構建」、参照、

益を保護し、行政復議の利便性、公正性、中立性等を高めるためのものでなければならない⁷⁷。他方で、行政復議委員会の試行においても、その性格上、様々な試行が実施されているが、後に述べるように、諮問機構型の行政復議委員会と案件議決型の行政復議委員会との間においては、行政復議委員会の組織形態、さらには、本来の行政復議機構との関係は、相当に異なったものとならざるを得ない⁷⁸。そのため、上級の地方人民政府とその下級の地方人民政府との間において異なる行政復議委員会の試行類型が採用された場合、行政復議制度の同一性が損なわれ、行政復議制度全体の効率性が低下することは否定できない⁷⁹。逆に、上級政府と下級政府との間において同一の行政復議委員会試行類型が採用された場合、行政復議委員会制度と行政復議制度上の効率性が高まると考えられる⁸⁰。そこで、行政復議委員会の試行に際し、中央人民政府は、同一性原則を重視する論者の論稿を特にホームページに掲げ、同一性原則に従って行政復議委員会の試行を行うことを、地方人民政府に対して推奨している⁸¹。

2. 試行例の類型と検討

前述のように、現行の行政復議制度に存在する問題を解決し又は解決するための実践上の経験を得る目的をもって、行政復議委員会の試行が各地において開始された。行政復議委員会の試行に際しては、各地方における具体的な状況が考慮され、各地方人民政府がそれぞれ各々の状況に適合すると思われる形の試行形式を採用している。そのため、全国的に見て、行政復議委員会設置についての統一的な試行形式は存在しないといえよう。そこで、中国の学説においては、試行中の行政復議委員会を幾つかの類型に分ける試みがなされている⁸²。以下、これらの試みを紹介することにする。

<http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=0&CurRec=2&recid=&filename=1013104585.nh&dbname=CMFD201301&dbcode=CMFD&pr=&urlid=&yx=&v=MDg3MjNmXhZUZzdEaDFUM3FUclnNMUZyQ1VSTCtmWWVsduZ5am5XNy9JvkYyNkhiSzRHdFRFcXBFYlBJUjhlWDE=> (最終アクセス 2015 年 6 月 21 日)。

⁷⁷ 王・前掲注 8)。

⁷⁸ 後述、第二章の四の 2。

⁷⁹ 胡=姜・前掲注 66)、葛・前掲注 76)。

⁸⁰ 胡=姜・前掲注 66)、葛・前掲注 76)。

⁸¹ 胡=姜・前掲注 66)。「以上の諸問題を解決するために、ある統一的な行政復議管轄体制をあらたに構築…すること…が大変必要である」

⁸² 余凌雲「論行政復議法的修改」清華法学 7 卷 4 号 (2014) 67 頁、黄・前掲注 9) 106 頁、田昕「我国行政復議制度創新：比較与展望」行政与法制 323 期 (2012) 10 頁、劉亦翔「行政復議体制改革的若干思考——以行政復議試点工作為例」東北財經大學學報 84 号 (2012) 90 頁。

なお、誤解を避けるために、予め、次の点を明らかにしておきたい。すなわち、以下の分類論においては、地方人民政府内部における行政復議委員会のあり方を想定して、議論が開かれている⁸³。そのため、上下管轄が選択された場合における(中央政府又はその業務部門での)行政復議のあり方は、議論の視野に置かれていない。前にも述べたことであるが、行政復議委員会の試行は、地方人民政府レベルにとどまるものであり、中央政府レベルの行政復議については試行の対象とはされていない。次に、学説による行政復議委員会の分類を紹介する前に、中国における行政復議権の観念について若干の整理をする必要がある。すなわち、行政復議法の下で、行政復議の手続は申請、受理、審理及び決定の、4つの段階を経る。この手続の流れの中で行政復議機関に付与された行政復議権限は、①行政復議申請を受理する権限(行政復議受理権)、②行政復議案件を審理し、原案を決定する権限(行政復議審議権又は行政復議審査権)、③自己の名義において終局的に行政復議決定を発出する権限(行政復議決定権)、という三つに分けられることとなる⁸⁴。

(1) 三分法

三分法とは、行政復議委員会の分類につき、①全部(完全)集中型、②一部集中型及び③諮問機構型⁸⁵の三つに分けることができるとする学説である⁸⁶。ただし、「三分法」及び後述の「二分法」は、筆者が便宜上付した名称である。

この三類型のうち、①全部(完全)集中型の行政復議委員会においては、行政復議決定権を含めてすべて政府に集中させ、集中された案件については、統一的に行政復議委員会を関与させ、あるいは関与させることが構想されている。この場合において、行政復議決定権までもが集中の対象とされ、行政復議の終局的な決定は、集中された人民政府の名において行われることとなる。そのため、本稿においては、中国の原語である「全部集中型」の用語を修正し、この例を全部(完全)集中型と呼ぶことにする。

次に、この論者によれば、②一部集中型とは、地方人民政府の一部の業務部門が有している行政復議権につき、行政復議決定権を除いて、地方人民政府に集中させる行政復議委員会の試行例を指す。この類型においては、集中させられた案件につき、行政復議委員会が行政復議受理権や行政復議審理権を有する形で関与することとなる。ただし、三分法を提唱する

⁸³ 余・前掲注 82) 61 頁以下、黄・前掲注 9) 104 頁以下、田・前掲注 82) 10 頁以下、劉・前掲注 82) 88 頁以下。

⁸⁴ 代表的な文献とし、姜・前掲注 6) 391 頁以下、張=任・前掲注 34) 268 頁以下)、羅・前掲注 6) 468 頁以下、皮・前掲注 6) 201 頁以下。

⁸⁵ 諮問型については、「合議委員会」型と呼ばれる場合もある。本稿は、日本の行政不服審査会等と比較しやすいように、「諮問機構型」の名を採択したい。諮問機構型を「合議委員会」型と呼ぶものとして、余・前掲注 79) 67 頁、田・前掲注 82) 10 頁。

⁸⁶ 余・前掲注 82) 67 頁、黄・前掲注 9) 106 頁、田・前掲注 82) 10 頁。

論者にとっては、一部集中型について、集中される行政復議権に行政復議決定権が含まれるか否かについては、必ずしも明らかにされてはいない⁸⁷。この点は、分類論を紹介した後の考察において、再び触れることとしたい。

上記の全部(完全)集中型・一部集中型の行政復議委員会の試行類型に対し、諮問機構型の行政復議委員会においては、現行行政復議法の下での行政復議権の所在に(その一部についても)変更が加えられない点において、差異がある。その結果として、上記の二類型とは異なり、行政復議機関に設置される行政復議機構(法制弁公室)について権限の変更はなく、これらの組織の外に諮問組織として行政復議委員会が設置される。そして、この類型の行政復議委員会は、本来の行政復議機構から諮問された案件について、行政復議権の一部である審査権と異なる形で検討を加え、諮問に対する答申を述べるにとどまる。そこで、本稿においては、このような諮問機構型の行政復議委員会の権限及び権限行使について、「答申」、「答申権の行使」と呼ぶことにする。

(2) 二分法

上記の三分法に対し、行政復議委員会の試行例について、案件議決型と諮問機構型とに分ける二分法を提唱する見解もある⁸⁸。二分法における案件議決型は、さらに、分散的決定型と、統一的決定型に分けられる。

まず、案件議決型の意義であるが、三分法と同様に、諮問機構型の行政復議委員会と区別され、(一部であっても)本来の行政復議権の所在に変更が加えられる。そのうち、分散的決定型とは、地方人民政府及び地方人民政府の各業務部門の行政復議案件を統一的かつ集中して受理、審査し、原案の議決を行った上で、現行行政復議法の定める行政復議機関(前述の地方人民政府及び地方人民政府の各業務部門を指す)が行政復議決定を行う委員会試行類型である。ただし、まず、地方人民政府、及びその業務部門のすべての復議案件が統一的な受理・審査の対象となるか否かについて、この論者は、必ずしも明確に述べていない。この点については、考察において、再び触れることにする。また、上記の記述から明らかなように、分散的決定型においては、行政復議決定権までも地方人民政府に集中する形での試行例は、視野に置かれていない。

次に、統一的決定型とは、委員会が地方人民政府及び地方人民政府の各業務部門のすべての行政復議案件を統一的に受理、審査し、原案の議決を行った上で、行政復議委員会が属する政府が、終局的な形で行政復議決定を下す形式を想定している。したがって、ここでは、

⁸⁷ 一部の復議決定権が、行政復議決定権を除く権限、すなわち、行政復議受理権・行政復議審理権のみを指す場合は、基本的に、第二の論者が提唱する諮問議決型の行政復議委員会のうちの分散型決定の類型と同一の試行類型を指すことになる(後述五)。

⁸⁸ 王・前掲注7) 16頁以下。

行政復議法に基づいて行政復議権を有するものとされた行政復議機関(具体的には、地方人民政府の各業務部門)が行政復議に参加することは想定されていない。

(3)地域区分法

第三の分類例は、行政復議委員会が試行されている地域によって類型をわけ、北京型、ハルビン型及び「我国台湾地区」⁸⁹型に分ける見解である⁹⁰。しかしながら、周知のように、国共内戦の終結から今日にいたるまで、中華人民共和国は台湾に対して実効的な支配権を有していない。そこで、この分類例については、本稿において、これ以上、取り上げる必要はあるまい。

以上、行政復議委員会の試行例について分類を試みる学説を紹介してきた。以下、若干の考察と整理を行う。

第一に、三分法の提唱における全部(完全)集中型、あるいは、二分法の論者における案件議決型・統一的決定型であれ、この類型においては、行政復議決定権を含めてすべての行政復議権が業務部門から政府へと集中することが想定されている⁹¹。

しかしながら、まず、これまで述べてきたように、現行行政復議法下においては、行政復議権が各行政復議機関に分散的に割り当てられ、かつ、上下管轄と地域管轄との間における自由選択制が申請人に保障されている。そこで、このような現行行政復議制度を踏まえるならば、行政復議決定権の実質的な変更を法改正も経ずに実施することには、試行といえども理論上の困難が伴うことを否定できない。かつ、筆者の調査の範囲においては、業務部門の一部に限定する形であっても、このような行政復議決定権の変更を伴う試行例が現存することは確認できなかった。よって、行政復議委員会の試行について経験の蓄積と整理が進んできた現時点において、行政復議委員会制度についての理論的分析を試みる本稿においては、全部(完全)集中化型について、これ以上踏み込んで取り上げる必然性はないように思われる。

第二に、三分法による分類例においては、「政府の一部の部門が有している、かつ、その一部の行政復議権」を政府に集中させることが想定されていた⁹²。ただし、その際に、「一部の行政復議権」とは何を指すのかについては、必ずしも明確に述べられてはいなかった。

しかしながら、この点につき、全部(完全)集中型について述べた上記の点を踏まえるなら

⁸⁹ 「我国台湾地区」という呼び方について、日本において疑義が提示されることは容易に想像される。ただし、本稿においては、原文を尊重し、当該表記をそのまま用いる。応松年編『行政訴訟法と行政復議法の修改と完善』(中国政法大学出版社、2013) 191頁 [劉莘]。

⁹⁰ 応・前掲注8) 190頁(85)。

⁹¹ 余・前掲注82) 67頁以下、黄・前掲注9) 106頁、田・前掲注82) 10頁以下。

⁹² 余・前掲注82) 68頁以下、黄・前掲注9) 106頁、田・前掲注82) 10頁以下。

ば、三分法を提唱する論者にあっても、「一部集中型」につき、行政復議決定権までもが集中の対象とされることを視野に置いていない、と解して良いであろう。「一部の行政復議権」の表現は曖昧であるものの、集中されるべき行政復議権に「一部の」という限定を論者が付していることから⁹³、このような理解が妥当なものと解される。かつ、以上の考察からは、行政復議決定権の変更までもが想定されていない点において、三分法の一部集中型と、二分法の案件議決型・分散的決定型とは、実質的に同一の試行類型を想定しているものと解することができよう⁹⁴。

第三に、二分法における分類例のうち、案件議決型・分散決定型については、政府及び業務部門が行うべき復議案件について、行政復議委員会において統一的・集中的に受理・審理され、原案が議決される、と述べられているのみであって、統一的・集中的に処理されるべき案件が、地方人民政府に係るすべての案件を指すのか、一部を指すのかは、明示されていなかった⁹⁵。しかしながら、二分法は、分散決定型を採用した試行例としてハルビン市を挙げているものの(参照、後出四の4)、後に紹介するように、ハルビン市においては、すべての復議案件が行政復議委員会による統一的処理に委ねられている訳ではない。したがって、この論者にあっても、三分法と同様に、一部の業務部門の復議案件のみが集中されることを想定しているものと、解して良いであろう。

第四に、三分法においても、二分法においても、諮問機構型とそれ以外の試行例とは明確に区別され、諮問機構型の行政復議委員会については、行政復議権の所在について変更を加えず、現行の行政復議法の下での行政復議機構(法制弁公室)の外に行政復議委員会が設置される、と説明する点においては共通している。

以上のことから、三分法における一部集中型は、結局のところ、二分法における案件議決型・分散決定型の試行例と同一の試行例を観念している、と結論づけることが可能である。

そうすると、結局のところ、三分法の論者と二分法の論者とは、説明の仕方は異なるものの、実質的には、i)(理念としての)全部(完全)集中型=案件議決型・統一決定型、ii)一部集中型=案件議決型・分散決定型、iii)諮問機構型、という分類を志向しているものと解されよう。

上記の考察を踏まえ、以下における具体的な試行例の紹介に際しては、諮問機構型に分類される北京市の試行例と、一部集中型=案件議決型・分散決定型(以下、表記の便宜上「案件議決型・一部集中型」という)に分類されるハルビン市の試行例とに分けて、これを行う

⁹³ 黄・前掲注9) 106頁。

⁹⁴ 王・前掲注7) 17頁。

⁹⁵ 劉・前掲注82) 88頁以下。

ことにする⁹⁶。

3. 北京市 - 諮問機構型⁹⁷

諮問機構型の典型例である北京市行政復議委員会は、次のような特色を有する⁹⁸。すなわち、①現行行政復議法の下での行政復議権の所在は変更されず、行政復議機構の法制弁公室の外に、第三者的な諮問機関である行政復議委員会が設置される。次に、②行政復議委員会の委員には、公務員等の「行政機関内部委員」（以下、「内部委員」という）と行政機関外部から登用した有識者の「行政機関外部委員」（以下、「外部委員」という）が任命される。そして、③諮問の対象は、重大かつ解決困難な案件（中国語では、「重大疑难案件」）に限られる。加えて、④行政復議委員会は、諮問に対し答申を行うものの、行政復議案件についての行政復議受理権と行政復議審理権とは有しない。かつ、このことから、行政復議委員会の答申権の行使結果である「行政復議決定意見」は、法律上の拘束力を有しない。

以上の概観を踏まえ、さらに、北京市行政復議委員会の試行実例について詳しく見ていくことにしたい。

(1) 組織法上の位置づけ

北京市行政復議委員会は、市政府およびその業務部門が行政復議権を行使すべき案件のうち、重大かつ解決困難な案件について答申権を行使し、市の行政復議制度の運用について助言を行う行政機構である（京政復議委〔2007〕1号2条）。北京市行政復議委員会は市政府に属するものの、業務の遂行について行政復議委員会に属する職員を通じて市政府によ

⁹⁶ 許（4・完）・前掲注14）も行政復議委員会の試行例として北京市とハルビン市の試行例を取り上げ、その概要と特徴を紹介している。ただし、本稿において、これで論じてきた行政復議委員会の分類論を前提に、両試行例の組織法上の位置づけ等について考察を行なっており、あらためて両試行例を取り上げることにも意義があると考えられる。

⁹⁷ 北京市の試行例については、次の文献を参考にした。「『北京市人民政府行政復議委員会委員守則』の印刷配布に関する通知」（京政復議委〔2007〕4号。中国語では、「关于印发『北京市人民政府行政复议委员会委员守则』的通知」）、「『北京市人民政府行政復議委員会案件審理會議事規則』の印刷配布に関する通知」（京政復議委〔2007〕3号。中国語では、「关于印发『北京市人民政府行政复议委员会案件审理会议事规则』的通知」）、「『北京市人民政府行政復議委員会全体會議事規則』の印刷配布に関する通知」（京政復議委〔2007〕2号。中国語では、「关于印发『北京市人民政府行政复议委员会全体会议议事规则』的通知」）、「『北京市人民政府行政復議委員会業務規則』の印刷配布に関する通知」（京政復議委〔2007〕1号。中国語では、「关于印发『北京市人民政府行政复议委员会工作规则』的通知」）、「北京市人民政府弁公庁からの、北京市人民政府行政復議委員会の設置に関する通知」（京政弁発〔2007〕58号。中国語では、「北京市人民政府办公厅关于设立北京市人民政府行政复议委员会的通知」）。

⁹⁸ 余・前掲注82）61頁、王瑞雪「对我国行政復議委員会試点的省思」天津行政学院学报16卷4期（2014）76頁、黄・前掲注9）104頁、田・前掲注82）10頁以下、劉・前掲注82）88頁。

る指導が入るとどまり、市政府から制度的に指揮監督を受ける関係にはない。そのため、北京市行政復議委員会は、市政府レベルにおける行政復議に関する諮問機関としての位置づけを与えられているものといえよう⁹⁹。

(2) 行政復議委員会の構成

前述のように、北京市行政復議委員会の委員は、公務員等の「内部委員」と行政機関外部から登用した有識者の「外部委員」の2種類により構成される。行政復議委員会の委員は、全部で、5種類に細分化される。具体的には、主任委員、常務副主任委員、副主任委員、常勤委員と、非常勤委員とである¹⁰⁰。主任委員、常務副主任委員、副主任委員及び常勤委員は「内部委員」に該当し、非常勤委員は「外部委員」に該当する。また、行政復議委員会には行政復議委員会弁公室が設置され、委員の連絡や「会議紀要」を作るなどの補助機能的な業務を行う。

北京市をはじめ、諮問機構型に属する多くの試行例においては、非常勤である「外部委員」が委員の過半数を占める。常勤である「内部委員」が地方政府の職員であるのに対し、「外部委員」は、大学や研究機関又は社会团体等の地方政府の外部に所属する法律専門知識の有識者である¹⁰¹。ちなみに、諮問機構型に属する北京市の試行例において、地方人民政府の副長官が行政復議委員会の主任委員を兼任している。北京市においては、市の法制業務を担当する副市长が行政復議委員会の主任委員を兼任している¹⁰²。また、地方人民政府の法制弁公室等の責任者や、関係する課・室の責任者が、それぞれ、行政復議委員会の常務副主任委員、副主任委員、常任委員を兼任する。北京市の場合、北京市の法制弁公室の主任が行政復議委員会の主任委員を兼任し、北京市法制弁公室副主任が副主任委員、そして他の責任者（関係ある課・室の長等）が常勤委員を兼任している。

以上のように、「外部委員」と「内部委員」が併存していることは、北京市をはじめと

⁹⁹ 劉・前掲注 82) 92 頁、国鵬「完善行政復議委員会制度研究」、参照、<http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=2&CurRec=3&recid=&filename=1012301184.nh&dbname=CMFD2012&dbcode=CMFD&pr=&urlid=&yx=&v=MTUwMDZDNEg5REVxNUVvUEISOGVYMUx1eFITN0RoMVQzcVRyV00xRnJDVVJMK2ZiK2RwRkN2aFZydkxWRjI2SEw=>（最終アクセス 2015 年 8 月 16 日）、「北京市人民政府弁公庁からの、北京市人民政府行政復議委員会の設置に関する通知」前掲・注 97) 1 頁。

¹⁰⁰ 「北京市人民政府弁公庁からの、北京市人民政府行政復議委員会の設置に関する通知」前掲・注 97) 1 頁以下。

¹⁰¹ 国・前掲注 99)。2007 年第一回北京市復議委員会の委員人数は合計 28 名であり、そのうち 18 名は「行政主体外部の委員」である。2009 年第二回行政復議委員会委員人数は合計 43 名であり、そのうち 30 名は「行政主体外部の委員」である。

¹⁰² 国・前掲注 99)、「北京市人民政府弁公庁からの、北京市人民政府行政復議委員会の設置に関する通知」前掲・注 97) 1 頁以下。

する諮問機構型の行政復議委員会の特徴の一つであろう。

(3) 審査手続¹⁰³

行政復議委員会に与えられた主な職務は、重大又は解決困難な行政復議案件について答申権を行使し、市の行政復議に関する重要な問題を検討することである¹⁰⁴。

北京市の行政復議委員会は、委員会の全体会議と審理会議において、7種類の行政復議案件につき答申権を行使する。7種類の行政復議案件とは、①事実・証拠の認定が困難である案件、②争議が大量に生ずる案件、③解決に専門的知見が必要とされる案件、④重大な利益に関わる案件、⑤当該地域において社会的影響が大きい案件、⑥法律関係が複雑な案件、及び⑦法律の適用において重大な意見対立が見られる案件である¹⁰⁵。

委員会は、毎年少なくとも一回全体会議を開き、重大な行政復議に関する問題又は課題を議論する。また、「北京市人民政府行政復議委員会行政復議案件審理会議規則」により、案件審理会議は例会として月に一回開催され、行政復議案件を検討する。もっとも、案件審理会議審理の対象になる行政復議案件は、行政復議機構だけでは解決困難な案件に限られる。案件審理会議に参加する委員9人については、非常任委員の5名以上（5名を含む）の参加が確保されなければならない。当事者の重大な利益に関わる行政復議案件を検討する場合には、審理会議は、聴聞会を開き当事者の意見を聴取することができる¹⁰⁶。

最終的に、審理会議は、委員の主要な意見を掲載した「行政復議案件審議報告」を作成し、答申権の行使の結果として所属する人民政府に提出する¹⁰⁷。ただし、当該「行政復議案件審議報告」は、政府の業務部門に対しての強制的な拘束力を欠き、行政復議決定に関する参考意見にすぎないものと解されている¹⁰⁸。

4. ハルピン市 - 案件議決型・一部集中型

上記の諮問機構型の行政復議委員会に対し、案件議決型・一部集中型の典型である黒竜江

¹⁰³ 黄・前掲注9) 106頁、後向東「2009年行政復議理論研究情況綜述」法律文献信息与研究4期(2010)104頁、「北京市人民政府行政復議委員会行政復議案件審理会議規則」前掲・注97)。

¹⁰⁴ 黄・前掲注7) 106頁、国・前掲注99)、「北京市人民政府弁公庁からの、北京市人民政府行政復議委員会の設置に関する通知」前掲・注97) 1頁以下。

¹⁰⁵ 中国語では、「事実、证据不易认定的;存在较大争议和专业性难度较大的;涉及重大公共利益的;在本区域社会影响较大的;法律关系复杂的以及法律适用存在重大分歧的」。

¹⁰⁶ 国・前掲注99)、「北京市人民政府弁公庁からの、北京市人民政府行政復議委員会の設置に関する通知」前掲・注94) 1頁以下、「北京市人民政府行政復議委員会行政復議案件審理会議規則」前掲・注97)。

¹⁰⁷ 「北京市人民政府行政復議委員会行政復議案件審理会議規則」前掲・注97) 第20条。

¹⁰⁸ 黄・前掲注9) 106頁、後・前掲注103) 105頁、国・前掲注99)。

省ハルピン市行政復議委員会試行例の特色は、次のようにまとめることができる。すなわち、①市に属する一部の業務部門に分散していた、行政復議決定権を除く行政復議権（行政復議受理権、行政復議審査権等）を市政府（行政復議機関）に集中した上で、行政復議委員会が設置される。②当該行政復議委員には、北京市行政復議委員会と同様、「外部委員」と「内部委員」が併存する。③重大かつ解決困難な案件のみならず、集中された行政復議案件のすべてが統一的処理の対象とされ、案件の難易度に即し、それぞれ異なる手続をもって処理される。④ハルピン市行政復議委員会は、市政府法制弁公室（現行行政復議法における本来の行政復議機構）の代わりに、行政復議受理権、行政復議審理権を統一的に行使する¹⁰⁹。

以上の特色を踏まえた上で、以下、ハルピン市行政復議委員会の試行の詳細について紹介することにする¹¹⁰。

(1) 組織法上の位置づけ

北京市の試行例と比べて異なる点は、ハルピン市においては、一部の業務部門に分散していた一部の行政復議審理権そのものを、市政府が設置した行政復議委員会に集中し、統一的に行使させていることにある。ハルピン市行政復議委員会は、政府に属する法定の行政復議機構に代わって、一部の行政復議権を自らに集中することにより、行政復議案件を受理・審理し、集中して決定原案に相当する決定意見を提出する組織である¹¹¹。もっとも、ハルピン市行政復議委員会の試行例においては、市に属する業務部門の行政復議審理権をすべて集中せしめているわけではない。たとえば、「農墾」と「林工」に関する審理権は集中されていない¹¹²。この試行例が、案件議決型・一部集中型に分類されるものである所以である。

以上のように、ハルピン市においては、市に属する一部の業務部門に分散されていた（行政復議決定権以外の）行政復議権について、ハルピン市行政復議委員会が、市政府及び業務部門の行政復議案件を処理する行政復議機構（法制弁公室）に代わって、行使することとされている。

¹⁰⁹ 余・前掲注 82) 62 頁、王・前掲注 98) 77 頁、黄・前掲注 9) 104 頁、田・前掲注 82) 11 頁、劉・前掲注 82) 89 頁。

¹¹⁰ 「ハルピン市人民政府からの、区人民政府で行政復議委員会試行業務の展開に関する指導意見」（哈政発法字〔2010〕10号、中国語では、「哈尔滨市人民政府关于在区人民政府开展行政复议委员会试点工作的指导意见」）、「ハルピン市政府の行政復議委員会試行業務についての案」（哈政法発〔2009〕19号、中国語では、「哈尔滨市政府行政复议委员会试点工作方案」）、「黒龍江省人民政府法制弁公室からの、省政府及び一部の市政府で行政復議委員会試行業務を展開する通知」（黒政法発〔2008〕66号、中国語では、「黑龙江省人民政府法制办公室关于在省政府及部分市政府开展行政复议委员会试点工作的通知」）。

¹¹¹ 黄・前掲注 9) 104 頁、「ハルピン市人民政府からの、区人民政府で行政復議委員会試行業務の展開に関する指導意見」・前掲注 110)。

¹¹² 劉・前掲注 82) 89 頁。

(2) 委員会の構成

ハルピン市の行政復議委員会の構成員は、主任委員、副主任委員と一般委員の三つの職からなっている¹¹³。ハルピン市行政復議委員会には弁公室も設置されているが、その職責は北京市の試行例において設置された弁公室の職責とは異なり、補助的業務のみならず、案件受理や審理権の行使に際して必要な業務をも担当している。これは、ハルピン市行政復議審査委員会がもつ、本来の行政復議機構に代替する機構としての行政復議委員会の性格に由来するものである¹¹⁴。

このような性格を付与されたハルピン市の行政復議委員会の主任委員は、政府の長官が兼任する。副主任委員は、法制弁公室の担当者が兼任する。一般委員は人民代表大会代表、政治協商会議委員、法学専門家、弁護士、行政復議実務を担当する公務員等から選任される（呼び方は異なるが、案件議決型・一部集中型の一般委員は「外部委員」に該当する）。その中には、「行政主体外部の委員」も多く含まれている¹¹⁵。さらに、委員会の委員については任期制が採用され、任期は5年である。これは、政府の職員の任期に平仄をとったものである¹¹⁶。

ちなみに、行政復議委員会の構成から見る場合、諮問機構型の行政復議委員会と案件議決型のそれとの間には大きな差異はない。しかしながら、二つの型の組織法上の位置づけ・権能が異なることにより、行政復議委員会の構成の意味は、両者の間において異なるものとなっている。すなわち、諮問機構型の行政復議委員会は特殊な第三者機関であるのに対し、案件議決型の行政復議委員会は事実上政府の行政復議機構になっている。それにもかかわらず、ハルピン市行政復議委員会においては、「内部委員」に加えて「外部委員」が任用されている。この点が、ハルピン市行政復議委員会の大きな特色の一つといえよう。

(3) 審理手続

前述の通り、ハルピン市の行政復議委員会は北京市の委員会とは異なり、一部の行政復議権を自ら行使する。そして、行政復議請求の受理にはじまり審査決定意見を提出するまでの答申権の行使は、「農墾」と「林工」等に関する事項を除き、すべて行政復議委員会の権能に属する。

より具体的には、行政復議の申請を受理した後に、行政復議委員会の弁公室(以下、「委員

¹¹³ 劉・前掲注 82) 89 頁。

¹¹⁴ 黄・前掲注 9) 104 頁、劉・前掲注 82) 89 頁以下。

¹¹⁵ 政府以外の法学専門の教授、弁護士、人民代表大会代表、政治協商会議委員等の外部委員は、全部委員の約 93%になる。後・前掲注 103) 104 頁。

¹¹⁶ 「ハルピン市人民政府からの、区人民政府で行政復議委員会試行業務の展開に関する指導意見」前掲注 110)、後・前掲注 103) 104 頁。

会弁公室」という)は、案件を解決の難易度に従い三つの類型に分類し、処理する¹¹⁷。第一の類型は、通常の行政復議案件である。通常の案件について、委員会弁公室は法定の行政復議機関に所属する公務員を含む3人の案件審査グループを、その都度、設置し、処理意見を主任委員に提出する。それを受け、主任委員が復議決定意見を作成し、行政復議委員会に提出する。そして、最終的に、行政復議委員会は、行政復議決定に関する意見を行政復議機関に提出し、行政復議機関（人民政府又は業務部門）は自己の名において復議決定を下す。第二の類型は、重大又は解決困難な復議案件である。重大又は解決困難な復議案件については、まず、案件審査グループによる調査が行われる。その後、3人から5人の委員から構成される審査委員会が、案件審査グループの調査結果を踏まえて審査を行い、処理意見を主任委員に提出する。これを受け、主任委員は、復議決定意見を作成し、行政復議委員会に提出し、最終的に、行政復議委員会が行政復議機関に提出する。第三は、第二の類型に属する案件につき、審査委員会による審査の段階で委員の間に意見の一致がなかった場合、又は復議決定意見の作成段階で主任委員が当該案件を再検討する必要があると判断した場合であり、これらのケースにおいては、案件は行政復議委員会の全体会議に提出され、そこで審理がなされることになる。いずれの類型においても、行政復議委員会の全体会議に提出され、そこで審理がなされることになる。いずれの類型においても、行政復議委員会から意見書の提出を受けた行政復議機関（ハルビン市の地方人民政府又は業務部門は）、自己の名において復議決定を下す。しかしながら、事実上、行政復議委員会の意見は、そのまま行政復議機関の決定となるものとされており、したがって、行政復議委員会の意見は、事実上、強い拘束力を有している遠いことができる¹¹⁸。

以上のように、ハルビン市行政復議委員会は、重大かつ解決困難な案件を対象に限らず、集中された行政復議案件について統一的に答申権の審査対象とした上で、案件の難易度に即し、それぞれ異なる手続をもって案件を処理している。

五 若干の検討と今後の課題

以上、前項（四）の作業を踏まえ、以下、北京市に代表される諮問機構型の行政復議委員会とハルビン市に代表される案件議決型・一部集中型の行政復議委員会について、行政復議制度改革における行政復議委員会設置の意義という見地から、若干の検討を行った上で、今

¹¹⁷ 黄・前掲注9) 104頁、劉・前掲注82) 89頁、「ハルビン市政府の行政復議委員会試行業務についての案」前掲注110)。

¹¹⁸ このことから、許・前掲注14)「中国における行政復議制度を巡る理論と実践（4・完）」39頁は、ハルビン市の行政復議委員会を「裁決型の第三者機関」と位置づける。

後の課題¹¹⁹について指摘することにした(その際、「外部委員」の確保にかかる新たな試行例の意義についても、検討することにする)。

1. 「外部委員」の任用 - 公正性・専門性の向上

(1) 分散的設置の弊害

北京市行政復議委員会に代表される諮問機構型委員会と、ハルピン市行政復議委員会に代表される案件議決型の一部集中型委員会とは、公務員等の「内部委員」とともに、行政機関外部から登用した有識者の「外部委員」を委員会の職員として任用している点において、共通点を有する¹²⁰。

前述のとおり、現行の行政復議制度については、行政復議機関の分散的設置という問題が存在する。そして、この結果、分散して設置された行政復議案件の担当者(現行法上の行政復議機関の公務員)は、十分な専門知識を備えることができていないため、行政復議案件を適切に対応することが困難となっている。加えて、行政復議機関の法律知識に関する専門性は低いレベルにとどまっており、最終的審査決定の妥当性も確保されにくくなっている、との批判がなされている。そのため、これらの行政復議案件を具体的に担当する職員について、案件を適切に処理する上で必要とされる経験及び法律知識を確保することは、行政復議制度の適正・公正を確保し、行政復議制度に対する国民の信頼を確保するためには放置することのできない重要課題であると考えられている¹²¹。

(2) 弊害克服の処方箋-「外部委員」の任用

行政復議委員に「外部委員」を任用することは、上記のような弊害を克服するための一つの有力な処方箋を提供するものと考えられている。すなわち、1)専門知識を有する人材を行政復議体制に参加させることを通じ、行政復議制度の専門性を総体として高めることができることに加え、2)行政復議案件を担当する「内部委員」または他の公務員は、有識者である「外部委員」とともに行政復議案件を処理することを通じて、「内部委員」または他の職員の専門知識および審査経験をより豊かなものにすることができる、と期待されている。

さらに、「外部委員」を行政復議手続に参加させることを通じて、今後、手続の透明性・慎重・公正が高められていく可能性に期待する論者もいる。このような論者は、行政復議の準

¹¹⁹ 但見・前掲注14)「上海市行政復議委員会」903頁以下は、行政復議委員会の試行について、①試行の現状では、違法の疑いのあるやりかたが散見され、②試行に存在する幾つの現状は、第三者性という意識が欠落し、「迅速」を害する等という行政復議委員会制度導入の目的との齟齬が存在し、③行政復議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はごくわずかである等の問題点を指摘する。

¹²⁰ 参照、第二章の四の3・4。

¹²¹ 黄・前掲注9) 108頁。

司法性を強化する梃子としての役割を行政復議委員会の制度に期待しているものといえよう¹²²。ただし、行政復議制度については、準司法的性格を強化することには限界はあるとの疑問も有力であることは、本稿において既に指摘した¹²³。

2. 重大かつ解決困難な案件の処理

(1) 処理の共通性

北京市行政復議委員会を代表例とする諮問機構型委員会においては、答申の対象は重大かつ解決困難な案件に限定され、全体会議と案件審理会議を通じて検討がなされている¹²⁴。他方、ハルビン市行政復議委員会を代表例とする案件議決型・一部集中型の委員会においても、重大かつ解決困難な案件については、通常の行政復議案件とは異なる手続によって処理がされ、全体会議において検討がなされている。このように、諮問機構型委員会と案件議決型・一部集中型の行政復議委員会とにおいて、重大かつ解決困難な案件については、他の案件とは異なる、特別な取り扱いがなされている。

(2) 特別処理のメリット

上記のような特別な処理の仕方には、次のようなメリットがあるとの指摘がなされている。すなわち、まず、現行行政復議法が予定している分散的設置による行政復議機構においては適切に解決できない重大かつ解決困難な案件について、1)委員会の全体会議等を開催する等の手段を通じて、2)行政復議に関する経験を有する人材（「内部委員」に当たる）と行政復議に関する知識を豊かに有する人材（一部の「外部委員」も該当するものの、ここでは、特に「外部委員」が想定されている）を行政復議委員会に集中することによって、適切に対応・解決する基盤が確保される¹²⁵。

加えて、私見によれば、このような重大かつ解決困難な案件は、新聞記事やニュース等のメディアを通じて国民が注視し、国民の関心が集中するものであるのが通例であると考えられる。そして、これらの案件を、特別な処理体制をとることによって適切に対応し、解決していくことは、国民からの信頼感を効果的に高めることにつながるものといえよう。

3. 制度の汎用性（人材の偏在）

前述のとおり、「外部委員」の任用は分散的設置の弊害を克服するために有益であると考えられる。もっとも、行政復議に関する豊かな知識を有している外部人材を中国全土の地方

¹²² 沈・前掲注7) 71頁。

¹²³ 参照、第二章の三の1。

¹²⁴ 参照、第二章の四の2。

¹²⁵ 劉・前掲注3) 42頁以下、劉・前掲注82) 90頁。

人民政府が確保することは容易ではない。北京や上海等、専門知識を有する人材を多く有する大都市に比べて、多くの地方においては、専門知識を有する人材が不足しがちであることは否定できない。そのため、専門知識を有する人材が不足する地方においては、「内部委員」に加え「外部委員」を行政復議委員会の委員に任用することにより、行政復議制度の専門性を高めることが可能であるかは疑問である、とする見解も有力である¹²⁶。さらに、行政復議委員会の「外部委員」と「内部委員」の併存という特徴において、全国的な汎用性に欠けるのではないか、という議論がなされている¹²⁷。

4. 行政復議資源の集中

前述のように、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会においては、諮問機構型のそれとは異なり、それぞれの部門に分散する(行政復議決定権を除く)行政復議権を地方人民政府に集中した上で、行政復議委員会はその政府の行政復議権を統一的に行使する。そのため、行政復議資源も集中されるという結果を招くこととなるが、これについては、肯定的に評価する見解と否定的に評価する見解がある。

行政資源の集中に肯定的な見解は、行政復議権の集中を通じて、行政資源の分散による行政復議機構の復議能力の低下という問題点につき、一定の解決をもたらすことができるのではないかと評価する¹²⁸。これらの見解は、ハルピン市行政復議委員会のように、現行の行政復議法において分散されてきた行政復議資源を行政復議委員会の弁公室に集中することにより、現行行政復議法の審理手続を大きく逸脱することなく、行政資源の集中を図ることができる点を重視する¹²⁹。

上記のような肯定的見解に対し、行政資源の集中について否定的に解する見解もある。これらの見解は、広大な地域を管轄する省級の地方人民政府において、省級地方人民政府または県級地方人民政府にしか行政復議委員会及びその弁公室が設置されないこととなれば、行政復議の申請人と行政復議委員会及びその弁公室との距離が離れ、行政復議の利便性が低下することを指摘する。そして、利便性を確保するには、郷級の政府について行政復議委員会を設置せざるを得ず、結局のところ、行政復議機関の分散的設置が繰り返されることと

¹²⁶ 劉莘「行政復議機構設置的基礎」南京工業大学学报 12 卷 2 期 (2013) 21 頁。一部の地方人民政府については、「外部委員」を一定割合で任用することは困難であると指摘する見解として、鋭林「行政復議委員会制度若干問題」広東廣播電視大学学报 20 卷 86 期 (2011) 69 頁以下。

¹²⁷ 黄・前掲注 9) 106 頁。

¹²⁸ 劉・前掲注 82) 91 頁。

¹²⁹ 沈・前掲注 7) 70 頁以下。

なることを懸念する¹³⁰。

上記の中国における行政資源の集中の問題と行政復議制度の利便性の確保の問題は、今後の課題として残されている。

六 おわりに

1 行政復議委員会制度の試行

(1) 本稿の概要

以上、第二章においては、中国における行政復議委員会の試行と、その背景にある現行の行政復議法制度の現状と問題点とを確認した上で、現在、中国において試行の過程にある行政復議委員会について、詳しく分析・検討した。具体的には、行政復議委員会の試行例を分類する幾つかの試みを紹介・整理した後に、北京市行政復議委員会に代表される諮問機構型委員会と、ハルピン市に代表される案件議決型・一部集中型の行政復議委員会とについて、その組織・運営等について、具体的に考察し、分析・検討を加えた。

(2) 制度試行の意義

本章において論じてきたように、現行の行政復議制度について、現在、もっとも活発に議論されているのは、行政復議機関の分散的設置の問題である。この問題は、上下管轄と地域管轄とを併存させ、かつ、行政復議の申立人に両管轄の間の自由選択を認めるという現行行政復議法 12 条の規定に由来する。すなわち、この制度の下においては、行政復議機関は、中央政府及びその業務部門から下級政府のそれに至るまで分散的に設置されることとなり、行政復議の処理に実際にあたる行政復議機構も分散的に設置されざるを得ない。そのため、行政復議資源も分散し、専門性が低く、低い処理能力に伴う適正・公正の欠如という問題点が解決されずに残されている。

本章の考察対象である地方レベルの行政復議委員会の試行は、これらの問題点を解決するために実施された試みの 1 つとして、中国の学説等において高い関心を集めている。

2 行政復議委員会の試行類型

(1) 試行例の分類論

行政復議委員会の試行に際しては、公正性、中立性、相対的独立性等の原則に従って行われるものとされるとともに、各地方における具体的な状況を考慮することの重要性が強調

¹³⁰ 応松年主編『行政訴訟法与行政復議法的修改和完善』（中国政法大学出版社、2013）91 頁。

され、各地方人民政府が各々の状況に適合すると思われる形で試行の形式を採用してきた。本章においては、試行中の行政復議委員会について、分類を試みる幾つかの学説を紹介し、結論として、現時点における試行例として取り上げるものとしては、1)諮問機構型、2)案件議決型・一部集中型がある、という結論に達した。なお、案件議決型・全部(完全)集中型については、行政復議決定権の集中までも想定し得るとする点において、現行行政復議法下の試行例の限界を超える疑いがあるとされていることに加え、筆者の調査の範囲においては、現時点での試行例の存在を確認できなかったことから、本章においては、試行の具体例を見た上での比較・分析を中心に論じることとした。

(2) 諮問機構型と案件議決型・一部集中型

以上の整理を前提として、本章においては、諮問機構型の代表例である北京市行政復議委員会試行例と、案件議決型・一部集中型の代表例であるハルピン市行政復議委員会試行例について、組織法上の位置づけ、委員会の構成及び答申手続という三つの点から、考察した。

北京市行政復議委員会は、次のような特色をもつ。1)現行行政復議法の下での行政復議権の所在には変更はなく、行政復議機構の法制弁公室の外に、第三者的な諮問機関である行政復議委員会が設置される。次に、2)行政復議委員会の委員には、「内部委員」に加えて「外部委員」が任命される。そして、3)行政復議委員会の答申の対象は、重大かつ解決困難な案件に限られている。加えて、4)行政復議委員会は、答申権を有するものの、行政復議案件についての行政復議受理権と行政復議審理権とを有しない。かつ、このことから、行政復議委員会の答申権の行使の結果である「行政復議決定意見」は、法律上の拘束力を有しない。

このような諮問機構型の組織との対比において、ハルピン市行政復議委員会は、次のような特徴をもつ。1)地方人民政府に属する部門の一部に分散させられてきた、行政復議決定権を除く行政復議権（行政復議受理権、行政復議審査権等）を市政府（行政復議機関）に集中した上で、行政復議委員会が設置され、当該部門に分散させられてきた一部の行政復議権が統一的に行使される。2)行政復議委員には、北京市行政復議委員会と同様に、「内部委員」に加え「外部委員」が任用される。3)重大かつ解決困難な案件のみならず、集中された行政復議案件のすべてが統一的处理の対象とされ、案件の難易度に即して、それぞれ異なる手続をもって処理がされる。4)行政復議委員会は、市政府の法制弁公室(現行行政復議法における本来の行政復議機構)の代わりに、行政復議受理権、行政復議審理権を行使する。

(3) 両類型の共通点と相違点

以上の組織・運営・審理手続の観点からの両類型の分析を踏まえた結論は、次のようなものである。まず、両類型の共通点として、「外部委員」を任用するとともに、重大かつ解決困難な案件については、通常の案件とは異なる特別な処理が行われている点が挙げられる。そして、このことを通じて、行政復議の専門性を向上させ、国民の制度に対する信頼感を高

めることが期待できるものと評価されている。次に、両類型の相違点として、行政復議権の集中の有無が挙げられる。すなわち、北京市においては、行政復議委員会は諮問機関としての位置づけを有するにとどまり、行政復議権を有さないのに対し、ハルビン市においては、行政復議決定権を除く行政復議権が行政復議委員会に集中されている。

3. 日本法への示唆等

(1) 日本との比較

日本においては、平成 28 年度に改正行政不服審査法（以下「改正法」という）が施行されている¹³¹。改正法は、国及び地方自治体に審査にあたって、原則として第三者機関への諮問を義務付けているが（改正法 43 条）、そのうち、地方自治体については、第三者機関として、①当該地方自治体による単独設置のほか、②他の地方自治体との共同設置（地方自治法 252 条の 7）、③他の団体等への事務の委託（地方自治法 252 条の 14）という方法を想定し（改正法 81 条 1 項）、さらに、④常時設置せず、事件ごとに設置することも認めている（改正法 81 条 2 項）。これにより、地方自治体は、第三者機関につき、当該地方自治体の規模や実情に合わせて柔軟に設置することが可能となる一方、改正法の施行に向けて、第三者機関の設置方法について選択することが求められる。他方、実務上、第三者機関を構成する適切な人材の確保という問題にも直面することが予想される。

これに関し、制度は異なるものの、地方の実情にあった仕組みづくりや専門性を有する人材の確保という点においては、中国における行政復議委員会と共通の問題を指摘することができよう。この意味において、中国における行政復議委員会の試行例や行政復議法改正の動きは、日本における行政不服審査制度のあり方に対しても一つの参考事例となろう。

(2) 本章の検討において残された課題

行政復議委員会の試行は、中国の行政復議法の改正の一つの方向性を示すものとして、高く評価されるべきものである。しかしながら、現行行政復議法の下での試行という限界もあり、これらの試行については幾つかの問題点も残されている。

まず、1)「外部委員」を任用し、審理の手続・過程をより開かれたものとするを通じ、行政復議制度の準司法性を強化することを期待できるという議論がある。しかしながら、行政復議委員会の設置によっても、行政復議制度の二つの側面のうち、行政の内部統制的な側面を完全に失わせることはできないとする見解も有力である。結局は、行政復議制度が有する準司法性と行政性のバランスをどこに求めるべきかという問題については、中国の学説

¹³¹ 改正法は、公布の日（平成 26 年 6 月 13 日）から 2 年を超えない範囲内において政令で定める日に施行される（改正法附則 1 条）。

において一致点はない。次に、2)行政復議制度に関する法的知識を有する「外部委員」を、中国全土においていかにして確保するかという、重要な実務的課題については、根本的な解決策は未だ示されていない。加えて、3)広域にわたる省級政府においては、省級以下の各級政府にのみ行政復議委員会及び委員会弁公室を設置する制度を採用することは、行政復議申請人にとって、行政復議制度の利便性を損なう結果となるという現実上の問題が残されている。

上記のような課題について、今後、行政復議委員会の更なる試行、そして、その経験の理論的整理・分析を通じて、どのような解決策を見出していくのかは、試行の継続的实施、そして、行政復議法の本格的な改正に際しての重要な課題の一つといえよう。

(3) 第二章、第三章の分析との関係

現在、行政復議法の本格的な改正をめぐっては、研究者グループによる私案が公表され¹³²、法改正についての構想を提言する文献も複数存在する¹³³。これらは、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会制度を採用することを前提として、新たな行政復議制度を構想するようである。これらの提言については、行政復議機関及びこれに付置される行政復議機構の分散的設置という現行行政復議法の問題点を克服する必要性が強く意識された結果である、と評価することができるものの、これらの案は政府が設置した機関による公式の案ではない。そして、これまでの各種の法制度改正の経緯を踏まえるならば、正式な政府の法改正案において、現時点において、いかなる種類の行政復議委員会制度が採用されるかにつき、筆者の予断を述べることは適当ではないものとする。

以上で、第二章の考察を終える。本稿においては、引き続き、第三章として、中国の行政復議制度に関する今一つの重要論点、すなわち、「中国の行政復議制度における行政復議管轄をめぐる議論」を取り上げることにしたい。その上で、第四章において、「日本の行政不服審査制度と中国の行政復議制度との比較検討」を行っていくこととする。

¹³² 『『中華人民共和國行政復議法』修改建議稿』・前掲注 130) 146 頁。なお、公表された私案は 1 部しか確認できなかった。

¹³³ 行政復議法改正についての構想を提言した文献として、次のものを挙げておく。余・前掲注 82) 61 頁、楊海坤=朱恒順「行政復議的理念調整与制度完善—事関我国『行政復議法』及相關法律的重要修改」法学評論 4 期 (2014) 18 頁、湛・前掲注 10) 31 頁。

第三章 中国の行政復議制度における行政復議管轄をめぐる議論

一 はじめに

中国における行政復議管轄制度¹³⁴においては、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ること、および②行政復議機関の分散的設置（前述、第二章）が重要な特徴である。

なお、中国における「行政復議管轄」とは、行政訴訟における「管轄」¹³⁵の概念を参考に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、どの行政復議機関が行政復議権を行使すべきであるかを指す」と定義されている¹³⁶。

また、日本の行政不服審査制度との大きな違いと考えられるものとして、大多数の地方政府（県級以上の地方各級人民政府）のなかに、複数の行政主体としての資格を有する部門が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主管部門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である。

(3) こうした現行の行政復議管轄制度において、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。まず、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足するため、行政復議の公正性・中立性が損なわれるとの見解である¹³⁷。

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¹³⁸、特に人的資源が分散

¹³⁴ 中国における現行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・前掲注6）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・前掲注6）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。

¹³⁵ 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6）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。

¹³⁶ 例えば、姜・前掲注6）384頁[章劍生]。

¹³⁷ 楊小君・前掲注134）137頁以下。

¹³⁸ 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（中国語では、「人力資源」）、財政資源、

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¹³⁹。

(4) 中国の学説においては、上記の行政復議管轄制度に存在する問題点を踏まえて、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、すなわち、「行政復議管轄権集中」という改革の可否及びあり方について、活発に議論されてきた。この改革の目的は、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行政復議法（以下、「法」という）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、行政復議管轄権集中は重要課題の一つとされているものである¹⁴⁰。

(5) 中国における上記の動向を踏まえ、以下、本章においては、法及び行政復議法実施条例（中華人民共和国国務院令第499号、2007年、以下、「実施条例」という）の下での行政復議管轄制度の法的枠組みを概説した上で（二）、現行の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権限集中をめぐる議論を考察する（三）。最後に、本章の検討の総括を行う（四）。

二 現行の行政復議管轄制度の枠組み—概論

行政復議権限集中をめぐる議論を検討する前提として、まず、法および法の実用性を向上させることを目的とする実施条例の条文を通じ、行政復議管轄の法的枠組みを概説しておきたい。以下においては、本稿との関係から、行政復議管轄権集中をめぐる議論の対象¹⁴¹と

物的資源、及び情報資源を指す。ただし、行政復議権限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。

¹³⁹ 石=王・前掲注34) 48頁。

¹⁴⁰ 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。劉華=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」行政法學研究 2016年5期(2016) 50頁。

¹⁴¹ 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、何度の改正を経た。ただし、本稿の考察対象である行政復議管轄権集中をめぐる議論は、現行制度を専念しているため、行政復議管轄制度が辿った沿革において、本稿は割愛したい。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。

なっている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、法に定められ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¹⁴²。

1. 中央レベルの行政復議管轄—国務院の部門

法 14 条¹⁴³によれば、国務院（中国における中央政府）の部門により行われる具体的行政行為¹⁴⁴が行政復議の対象となる場合、すなわち、国務院の部門が行政復議の被申請人になる場合¹⁴⁵には、当該部門が行政復議機関となる。これは、「原機関管轄」¹⁴⁶と呼ばれている。他方、同条によれば、上記の場合について、行政復議の原則として行われている「一級復議制」¹⁴⁷の例外として、下された行政復議決定に不服があるときには、行政訴訟の提起、または、行政復議機関たる国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られ

¹⁴² 中国における現行行政復議管轄制度に関する日本語による先行研究として、参照、前掲注 14)。

¹⁴³ 本稿の行政復議法の条文翻訳に際しては、尹・前掲注 14)「全訳」55 頁、小高剛＝申順芬「資料 中華人民共和国行政不服審査法」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、「国務院の部門又は省・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国務院の部門又は省・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；又は国務院に裁決を申請することもでき、国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。

¹⁴⁴ 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権益に影響を与える」と説明している。羅＝湛・前掲注 134) 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、行政機関の不作为も含むと認識されている。例えば、姜・前掲注 6) 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为に分けられる」と述べている。

¹⁴⁵ 学説において、行政復議の対象となる具体的行政行為を行った行政機関が、行政復議機関になる意味を用いられている。

¹⁴⁶ 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。王・前掲注 11) 122 頁以下。

¹⁴⁷ 「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から、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 6) 372 頁以下[章劍生]。

ている¹⁴⁸。ただし、国務院の裁決を求めた場合、その裁決は、「最終裁決」となり、元の行政復議決定に対しても、国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。

2. 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¹⁴⁹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、前述の国務院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と同様である。すなわち、原機関管轄が採用されることとなり、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、または国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、国務院の最終裁決は最終的なものである。

(2) 省級より下級の地方各級人民政府

法 13 条 1 項¹⁵⁰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¹⁵¹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」¹⁵²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。

¹⁴⁸ 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、後述二の 3 の (1)。

¹⁴⁹ 参照、前掲注 143)。

¹⁵⁰ 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。

¹⁵¹ 参照、前掲注 150)。

¹⁵² 「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から、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 134) 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国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。

3. 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」¹⁵³・「中央垂直領導¹⁵⁴部門」・「省以下垂直領導部門」¹⁵⁵—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は、法 12 条¹⁵⁶及び実施条例 24 条¹⁵⁷に定められている。

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おり、中国特有の概念である。まず、上記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¹⁵⁸。

そして、業務部門は、地方組織法 66 条¹⁵⁹によれば、当該業務部門の属する地方人民政府

¹⁵³ 中国語では、「工作部門」あるいは「職能部門」である。

¹⁵⁴ 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。

¹⁵⁵ または、「半垂直領導部門」。

¹⁵⁶ 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。

¹⁵⁷ 実施条例 24 条において、「国务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。

¹⁵⁸ 例えば、楊建順・前掲注 134) 『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。

¹⁵⁹ 「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、国务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。

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¹⁶⁰。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¹⁶¹。

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国务院の部門、または省級人民政府から「垂直的な領導」を受ける部門であると定義されている¹⁶²。

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国务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¹⁶³。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¹⁶⁴。

(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

前述のように、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を考察したい。

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¹⁶⁵によれば、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

¹⁶⁰ 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。

¹⁶¹ 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。

¹⁶² 楊建順・前掲注 134)『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)・地税部門(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税務局は、国务院の部門たる国家税務総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税務局は、山東省地方税務局からの指揮監督および業務指導を受ける。

¹⁶³ 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国务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。

¹⁶⁴ また、権限の由来という観点から、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実施条例釈義』(中国法制出版社、2007) 107 頁[張越=霍海梅=孫長亮=秦沛蓓]。

¹⁶⁵ 参照、前掲注 156)。

が行政復議機関になると定められている。また、いずれの行政機関が行政復議機関かについては、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）¹⁶⁶。

②中央垂直領導部門の行政復議管轄

そして、同条2項¹⁶⁷においては、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して位置付けられている¹⁶⁸。

③省以下垂直領導部門における行政復議管轄

法の立法当時（1998年～1999年）において、省以下垂直領導に関わる制度改革（1998～）の開始時であったため、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を置いていなかった。

よって、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、法十二条一項および同条二項のいずれかに準用するかについて、実務上問題になったと指摘された¹⁶⁹。そこで、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た¹⁷⁰。

こうした実務上の態様を踏まえ、実施条例が2007年に制定された。実施条例24条¹⁷¹において、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¹⁷²の準用を原則にする上、省・直轄市・自治区人民政府の判断によって、12条2項¹⁷³を準用することも認められるという、玉虫色の規定にされた。

¹⁶⁶ 楊・前掲注134) 112頁。

¹⁶⁷ 参照、前掲注156)。

¹⁶⁸ 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164) 78頁[青鋒]。

¹⁶⁹ 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」湖北警官学院学報総第105期（2008年）18頁。

¹⁷⁰ 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、「地稅、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である場合、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である場合、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。

¹⁷¹ 参照、前掲注157)。

¹⁷² 参照、前掲注156)。

¹⁷³ 参照、前掲注156)。

4. 小括

法および実施条例において、行政復議管轄制度における行政復議管轄の関係は、原則として、行政上の従属関係に基づいて定められている。具体的に、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は国務院である 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と指摘されている¹⁷⁴。

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注目すれば、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かに該当することにも関わらず、例外を除き、当該部門の直近上級主管部門は行政復議管轄権を付与されると言えるであろう。

中国における行政復議制度の沿革を鑑みれば、「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¹⁷⁵。学説上、直近上級主管部門が行政復議に関する管轄権限を有することに対し、業務領域ごとの専門性の確保¹⁷⁶及び「地方保護主義」¹⁷⁷に伴う弊害¹⁷⁸の解消とい

¹⁷⁴ 楊小君・前掲注 134) 116 頁。

¹⁷⁵ 従来から、地方人民政府に属す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、湛中乐（國谷知史訳）「中国行政不服審査制度の歴史と発展」法制理論 42 卷 3・4 号（2010）39 頁以下。

¹⁷⁶ 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 6) 564 頁。

¹⁷⁷ 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 卷 5 期（2004）24 頁、王金元「新时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。

¹⁷⁸ 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

うメリットをもつものと期待している。

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など、マイナスの影響が生ずるおそれも指摘されてきた¹⁷⁹。

そこで、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おいて、例外を除き、当該部門の属する地方人民政府が行政復議機関として位置付けられることによって、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であることが、学説上指摘されてきた¹⁸⁰。

上記の議論を踏まえ、2008年から、一部の地方人民政府において、行政復議権を部分的に集中させる試行、及び行政復議機構としての位置付けをもつ行政復議委員会を設置する試行が開始された。これらの試行を通じて、法改正の実務上の準備、及びこれを踏まえた議論の見直しがされている。

次章においては、現行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、これらの問題を解決する目的をもって展開された、行政復議管轄制度改正をめぐる議論、及びその試行について、分析することとする。

三 行政復議管轄制度の改革と行政復議管轄権集中をめぐる議論

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・政策の統一性を損させ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。

¹⁷⁹ 劉・前掲注5) 40頁。

¹⁸⁰ 王・前掲注11) 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卷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34) 47頁、楊小君・前掲注134) 116頁以下。

1. 現行の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

前述のとおり¹⁸¹、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。このような上下関係に照らせば、実務において、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ものと評価できると指摘されている¹⁸²。

そこで、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服管轄制度の現状に照らせば、行政復議機関の中立・独立性を確保することが重要な課題として、学説上意識されている¹⁸³。

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からの同意を得てから行う場合が少なくはないと指摘されている¹⁸⁴。

一方、直近上級主管部門からの同意を得て行なった具体的行政行為に対して行政復議を申請する場合において、その行政行為は実際に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指摘されている¹⁸⁵。

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おいて、上下級部門の間に緊密な利益関係が有するという観点から、行政復議機関の独立性は必ずしも保障できるとはいえない。

具体的に、a.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」等の発想から、下級部門の利益を過度に重視する傾向があるため、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することにも関わらず、当該具体的行政行為を維持するような行政復議決定を下す例は少なくはな

¹⁸¹ 参照、第三章の二の4の(1)。

¹⁸² 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、適時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 180) 134 頁。

¹⁸³ 石＝王・前掲注 34) 49 頁以下。

¹⁸⁴ 周＝李・前掲注 180) 134 頁。

¹⁸⁵ 石＝王・前掲注 34) 50 頁、劉＝陸・前掲注 180) 156 頁。

いことが指摘されている¹⁸⁶。

他方、b. 中国において行政組織法が十分には整備されていないことから、上下級の部門の間において利益上の紛争が生ずる場合も存在する。その場合においては、申請に基づいてした具体的行政行為に対する審理・審査の結果に従う行政復議決定を下すことに比べ、自己の利益を主張し合う決定を下す傾向が高い場合が存在すると指摘されている¹⁸⁷。

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・独立性を欠くとの問題点を有しているといえる。このため、学説においては、現行法の下において、現行法に基づいて直近上級主管部門に付与されている、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になる部門の属する地方各級人民政府に集中させることを通じて、行政復議機関の中立性・独立性を向上させる措置は妥当であるか否かについて、議論がなされてきた¹⁸⁸。

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、現行法制度に存在する問題であり、行政復議組織の中立・独立性に損するおそれがあることについては上記に検討してきた通りである。

続いて、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から、上記の問題が生ずる重要な組織上の原因になる、行政復議機構の中立・独立性を検討していく。

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（中国語では、「内設機構」である）であると定義されている¹⁸⁹。法 3 条¹⁹⁰によって、行政復議機構には行政復議の申請を受理

¹⁸⁶ 袁曙宏『変革社会中的行政法制』（法律出版社、2001年）312頁。

¹⁸⁷ 石＝王・前掲注34）50頁。

¹⁸⁸ 劉・前掲注169）43頁、王・前掲注11）126頁。

¹⁸⁹ 姜・前掲注6）384頁 [章劍生]。

¹⁹⁰ 復議法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、

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¹⁹¹には、行政復議機関は、行政復議機構に起草された決定に対する意見に対して、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ことにおいて、「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ある、ということになる。このように、行政復議案件を実際に審査する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めるのは行政復議機関、あるいは、行政復議機関の責任者である、といえる。

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、二点を検討する。

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、行政復議機構にいる行政復議業務を担当する職員(以下、原語に基づき「行政復議人員」という)は実際に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¹⁹²。

第二に、仮に、行政復議機構は行政復議に関わる業務を行う際に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るため、事実上の決定権は行政復議機関の責任者にある。かつ、手続的な保障の観点から、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¹⁹³。よって、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。

以上のように、中立・独立性の観点からすると、行政復議機構のあり方につき、その組織

法規に定めるその他の職責」と定められている。

¹⁹¹ 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。

¹⁹² 石=王・前掲注 34) 48 頁

¹⁹³ 王・前掲注 11) 140 頁。

および手続について、再検討が必要となる、ということいえよう。

前述の通り¹⁹⁴、現行法制度のもと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。そこで、行政復議管轄関係を改革し、および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との見解が学説において主張され¹⁹⁵、これらの議論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課題の他、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現行行政復議制度において、行政復議機関が分散的に配置されることによって、行政復議に関わる人的資源等の行政復議に関わる行政資源および行政復議能力は乏しい行政復議機関が多く存在するという問題点¹⁹⁶を抱えていることは、学説上、通説的な見解となっている¹⁹⁷。

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は、確認すれば、次のようなものとなっている。実施条例 2 条¹⁹⁸及び 4 条¹⁹⁹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を確保されなければならない。

ところが、現行の行政復議管轄制度のもとで、県級より上級の地方各級人民政府の部門は、原則として行政復議機関として位置づけられる態様のもとで、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は重要な検討課題となっている。

現状の実務において、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²⁰⁰。他方、法及び実施条例には、行政復議機関と

¹⁹⁴ 参照、第三章の三の 1 の (1) の①・②。

¹⁹⁵ 劉・前掲注 169) 42 頁。

¹⁹⁶ 楊小君・前掲注 134) 114 頁。

¹⁹⁷ 劉・前掲注 169) 43 頁。

¹⁹⁸ 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。

¹⁹⁹ 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、国务院の法制機構と国务院に属す関係部門が合同で規定する」と定められている。

²⁰⁰ 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 11) 121 頁を挙げておく。具体的に、工業や商業等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が義務付けられている。この義務づけによって、実務上は、行政復議案件数が非常に少ない部門にも人的資源を配置しなければならないことになる。この点については、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できていない場合が多く存在することになる²⁰¹。このような現状については、学説上、人的資源がある程度浪費され、合理的な資源配分とはいえ、行政復議能力が不足である行政復議機関を生むことに繋がると指摘されている²⁰²。

さらに、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に問題の程度は深刻になる。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²⁰³、現状の実務においては、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傾向にあるからである²⁰⁴。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乏しいにもかかわらず、実際に受ける行政復議の案件数は増加しているのである。

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は、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であるという点も指摘できる。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

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。

²⁰¹ 石=王・前掲注 34) 48 頁。

²⁰² 張=任・前掲注 34) 84 頁。

²⁰³ 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「以科学发展観為指導以科学发展観為指導努力實現行政復議工作的創新与发展（科学的發展観を基づいて、行政復議業務における創新及び発展に努力する）」（注：「以科学发展観為指導」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：2017 年 4 月 30 日）。

²⁰⁴ 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% 的被申請人是基層機關（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.htm>（最終アクセス：2017 年 4 月 30 日）。

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²⁰⁵。

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できるのではないかという点が学説上議論され²⁰⁶、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²⁰⁷。

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

2008年に開始された行政復議委員会の試行例において、代表的なものと思われるのは、北京市行政復議委員会が代表する諮問機構型・行政復議委員会、およびハルビン市行政復議委員会が代表する案件議決型・行政復議委員会である。その他の試行例において、その地域・組織に独自の特色が有するあるものの、委員会の位置づけの観点から、前述の二つの類型のいずれかに分類することができる²⁰⁸。第三者機関に相当する諮問機構型・行政復議委員会と異なり、案件議決型・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。

現行法制度のもとでの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復議機関の職員が審査を行った上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²⁰⁹。

案件議決型・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。その場合、案件審議会等の審議に通じて、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・行政復議委員会との共通点として、案件議決型・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、行政復議の専門性担保に有利に働く一方、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

²⁰⁵ 王・前掲注 11) 120 頁以下。

²⁰⁶ 劉・前掲注 169) 42 頁。

²⁰⁷ 後述、第三章の三の 2 の (2)。

²⁰⁸ 参照、第二章。

²⁰⁹ 前述、第三章の三の 1 の (1) の②

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といえよう。しかしながら、改革試行においては、案件審議型・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、および法に基づく行政復議決定における首長責任制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と考えられる²¹⁰。

(2) 行政復議管轄権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る²¹¹。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に対し、行政復議機関の能力を高め、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²¹²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、学説上、今までの行政復議管轄権集中の試行は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は、学説上も指摘されている²¹³。

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おいて、現行法において、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関わる専門性を担保する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²¹⁴。

3. 考察

(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ものである。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²¹⁵。

²¹⁰ 後述、第三章の三の三の(1)。

²¹¹ 劉＝陸・前掲注 180) 155 頁。

²¹² 劉＝陳・前掲注 140) 55 頁。

²¹³ 劉＝陳・前掲注 140) 54 頁。

²¹⁴ 後述、第三章の三の三の(2)。

²¹⁵ 曹鑒「五国行政復議制度的啓示与借鑑」行政法研究 2017 年 5 期 (2017) 13 頁。

中国においては、前述のように²¹⁶、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は行政復議機関としての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集中の改革を通じて、公正・中立性が損なわれているのではないかとの懸念は解決され、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²¹⁷。

行政復議管轄権の集中における議論の内容は、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²¹⁸、当該部門の属する地方人民政府のみが行政復議機関になる。よって、直近上級主管部門の管轄が原因である行政復議機関の独立性が損するという懸念を解決することが期待される。ただし、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させ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・行政復議委員会の設置という方法は、上記に述べてきた権限集中の改革を含んでいると同時に、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・行政復議委員会が設置された場合、当該委員会である）の独立性を向上させることも期待しうるものであり、これらの方法によれば、行政復議決定の公正・中立性を向上させることを目指すことができよう。

すなわち、繰り返しとなるが、現行法において、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、首長責任制が採用されている²¹⁹。そして、この制度設計には、以下の問題点あることが指摘されている²²⁰。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観点から、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.行政復議機構は行政復議決定案

²¹⁶ 参照、第三章の二の4の(1)、第三章の三の1の(1)。

²¹⁷ 前述、第三章の二の4。

²¹⁸ 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。

²¹⁹ 前述、第三章の三の1の(1)の②。

²²⁰ 張=任・前掲注34) 85頁。

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という懸念が生じる。

上記の問題点を解決するために、案件審議型・行政復議委員会の設置に関して理論上・実務上講じることができる工夫としては、以下のようなものがあるといえよう。

(a)外部人員に該当する「非常任委員」を登用する。具体的に、行政復議決定意見は行政復議委員会会議の多数決を採用する上、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。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が期待できるであろう。

(b) 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、最終決定権は行政復議機関の首長にある限り、上記の「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という懸念が生じる」の問題は解決したとはいえない。

そこで、第一に、これまでの試行においては、行政復議機関の責任者は行政復議委員会が下した行政復議決定意見に対し、否決する難易度を高める工夫をした例が存在するとの紹介がある²²¹。

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審議機構型・行政復議委員会とは異なり、委員会が下した行政復議決定意見には、確かに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、事実上の拘束力を有しないとはいえない。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に通じて、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であろう。

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

行政復議権限の集中に係る施行において、地方人民政府の部門の具体的行政行為に対し

²²¹ 「(前略) 同一案件に対する委員会決定について、首長は1回のみ否決権を有する。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140) 53頁。

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²²²。そこで、現行法制度のもと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、問題となるといえる。

中国における学説においては、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²²³。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いた²²⁴。そして、行政復議条例の改正を経て（1994 年）、1999 年に現行の法が公布され、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、議論の対象とされても良かったように思われるものの、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えない状況にある。

行政復議権集中の議論は、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、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²²⁵。しかしながら、このよ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（案件議決型・行政復議委員会）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であり、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というものである。さらに、従来数十もの地方部門に要求され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²²⁶。

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も、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つつも、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

²²² 前述、第三章の三の 2 の (2)。

²²³ 前述、第三章の二の 5。

²²⁴ 1991 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。

²²⁵ 劉＝陳・前掲注 140) 56 頁。

²²⁶ 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。

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いう指摘である。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のが困難ではないかとの指摘もある²²⁷。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。このような指摘を踏まえるならば、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を否定できまい²²⁸。

そして、領域毎の専門性の確保の重要性は学説も認めているものの、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²²⁹。

以上の議論をまとめると、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、ということになる。行政復議権が、原則として地方各級人民政府に集中されるとされる場合における「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るものといえる。

四 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) 本章の概要

本章においては、第一に、中国における行政復議管轄制度の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、議論の背景にある現行の行政復議管轄制度の問題点を確認してきた。その上で、第二に、直近

²²⁷ 劉＝陳・前掲注 134) 56 頁以下。

²²⁸ 参照、第二章。

²²⁹ 例えば、石＝王・前掲注 34) 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ではないでしょうか、と心配する方もいるかもしれません。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一緒に、実の所法律上の問題であり、他の専門的な問題ではない。よって、豊かである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。

上級主管部門の管轄の仕組みにおいては、行政機関に行政復議能力が不足していること、及び行政復議機関・行政復議機構の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権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、具体的に考察し、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。

本章の考察対象は、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試みであり、中国の学説等においても高い関心を集めている問題なのである。

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

現行法において、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、原則としては直近上級主管部門に行政復議機関になりうる。しかしながら、直近上級主管部門が行政復議機関になる場合においては、①上下級部門間に強い影響力を有する関係であるため、行政復議機関の中立・独立性の確保に疑問がある。また、②行政復議管轄権の分散的配置によって、行政復議資源、特に行政復議に関わる人的資源が分散的に配置されることには行政復議資源が不足する原因となる（このため、行政復議能力に乏しい行政復議機関が多く出現する）とのデメリットが存在するといえる。

このような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、現行法に基づく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おける上記の問題を解決する）という工夫であった。

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って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が浮上する。しかしながら、上述の通り、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

行政復議委員会の試行によって解決することが期待された問題として、行政復議機関外部における組織の独立性に関わる問題の他、行政復議機関内部の独立性の問題、すなわち、行政復議機関および行政復議機構の間の関係における独立性の問題も挙げることができる。この解決のための工夫は、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。現行法におけ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、行政復議機関から、より組織的に独立した行政復議機構にすることである。

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をした、ということである。

2. 日本法との比較

さて、一方、日本の制度においては、行政復議委員会（行政不服審査会）等は諮問機関とされており、行政不服審査会等の「答申書には法的拘束力が認められてはいない。しかしながら、(1) 審査庁は行政復議委員会等の答申書と異なる裁決を下す場合、その理由を記載することが義務づけられ（行政不服審査法 50 条 1 項）、(2) 答申の内容を公表するものとされ（同法 79 条）、(3) 不服申立てにつき裁決等をする権限を有する行政庁に、裁決等の内容を公表する努力義務をつける（同法 85 条）等の手続を通じて、行政不服審査会等の答申と審査庁の判断との間の抑制と均衡（とのチェックアンドバランス）をとる想定される仕組みになっていると考えられる。

日本（行政不服審査会）と中国（行政復議委員会）については、その組織の位置づけも、制度も異なっているが、手続上の工夫をすることを通じてその決定（裁決等）の公正・中立性等を向上させようとしている点が注目される。この点からすると、両組織の実務上の運用について、日本の行政不服審査会と、中国の審議機構型・行政復議委員会との間に、共通の要素と課題とを見出すことは不可能ではなかろう。この意味において、中国における行政復議管轄権集中および行政復議委員会の試行例の動きは、日本における行政不服審査制度にも一つの参考事例として位置づけることが可能であろう。

3. 日中比較に向けて

以上をもって、第三章の考察を終える。以下、続く第四章においては、第二章及び第三章の考察を踏まえての比較法的な考察を行う。特に、地方行政レベルでの制度・運用に係る議論に注目しながら、日本の行政不服審査制度と、中国の行政復議制度との比較検討を行っていきたい。

第四章 日本の行政不服審査制度と中国の行政復議制度との比較検討

一 はじめに

行政不服申立てにおける審理・審査組織の改革は、日本と中国の両国において重視されている問題である。

行政不服申立ては、行政の内部統制の一環、すなわち、「行政の適正な運営を確保」するとの目的が重視されることもあった。しかしながら、今日、日中両国ともに、行政活動の自己統制という伝統的な目的を維持することともに、申立人（国民）の権利利益救済の機能を発揮させることが、ますます重視されている。具体的には、権利利益救済機能を発揮させるとの観点から、行政不服申立てに係る制度の公正性・中立性や専門性等が不十分であることを問題視する指摘がなされ、あるいは、公正性・中立性・専門性を向上させる必要があると主張されている。

日本においては、旧行政不服審査法について、審理の対審的構造が欠如し、審理主宰者の公正性の担保に対する配慮が不十分であるとの指摘がなされ²³⁰、これらの指摘を踏まえて、行政不服審査法の改正により、新たに審理員制度が導入されることになった。さらに、審査庁の補助機関である審理員にも一定の限界はあるとの考えから、裁決の客観性・公正性をより高めるため²³¹、審理委員制度と同時に行われた改革として、審査請求について原則的に行政不服審査会等へ諮問することが義務付けられることになった。

他方、中国においては、従来から、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、すなわち、「内部監督説」が採用されたものとする見解が有力であった。しかしながら、現在の学説においては、監督制度としての側面のみならず、救済制度あるいは紛争解決制度としての側面を併せて重視する見解が通説的な立場となっている（前述、第二章）。このような背景を踏まえ、中国においても、申請人（国民）の権利救済を重視する観点から、行政復議機関と行政機関（被申請人）との間、または行政復議機関とその職員との間に指揮監督・被指揮監督の関係が依然として存在していることにつき、現行の行政復議法に基づく制度については、行政復議の中立性および裁決の公正性が不足していること、行政復議の審理・審査を担当するために十分な人的資源等を有しない行政復議機関が多く存在すること、このため、行政復議が十分に機能していないとの懸念は払拭できな

²³⁰ 小早川＝高橋・前掲注1) 67頁以下。

²³¹ 小早川＝高橋・前掲注1) 221頁以下。

い、等の様々な改革課題の存することが指摘されるに至った²³²。

そして、中国においては、これらの問題の指摘を踏まえ、それを改善すべく、諮問機構型・行政復議委員会あるいは案件議決型・行政復議委員会を設置することによって、行政復議の公正性・中立性や専門性等を向上させることが学説上議論され、これらの議論を踏まえた地方レベル政府での「試行」もなされている²³³。

以下、本章においては、中国の制度、議論、状況に関するこれまでの考察を前提として、日本と中国の制度の比較検討を行う。その際の比較の視点として、本章においては、第三者機関等の設置、および、行政不服申立てに係る審理・審査を担当する組織の資源・能力という観点に着目する。なお、本論文においては、中国の行政復議法はいまだ改正されていないという点、また、中国における行政復議委員会に関する試行は地方レベルの政府に止まっているという点に鑑み、日中比較を行う場合にも、地方行政レベルの比較検討を行うこととする。さらに、中国においては、中立性・公正性の欠如、専門性の不足といった問題は、地方レベルにおいて深刻であり、これらの課題の克服こそが「行政復議制度の中核的な改革課題」と認識された経緯がある。かつ、行財政能力に極端な格差のある日本の地方行政においても、同様な課題の存することは否定できないことから、地方行政レベルに絞って日中比較を行うことにも、一定の意義を認めることができよう。

二 日本

1. 行政不服審査法改正と国の行政不服審査会

(1) 法改正

日本においては、平成 26 年 6 月に行政不服審査法（以下、「行審法」という）が全面改正され（同年法律第 68 号）、平成 28 年に施行された。これにより、行政不服審査の種類が審査請求に一本化されるとともに、処分庁から組織的に分離された立場から、不服審査を公平・中立な立場で審理することを任務とする審理員が設置され、また、第三者的な諮問機関である行政不服審査会等への諮問が原則として義務付けられる等、日本の行政不服審査制度は大きく改革されることとなった。

ちなみに、行政不服審査法の改正にいたる経緯として、行政の公正性・透明性等に関する国民の意識が高まる等、昭和 37 年に制定された行政不服審査法（以下、「旧行審法」と

²³² 参照、第二章の二。

²³³ 参照、第二章。

いう) 施行以来の変化と、また、行政法をめぐる法制度²³⁴および関係制度²³⁵の整備・改正の動きを指摘することができる。このような変化を踏まえ、日本においては、行政不服審査制度を改正する必要性が強く意識されるようになった²³⁶。行政不服審査制度の改正にいたるまでの間には、数次にわたる検討、また、平成 20 年法案が廃案となる等の経緯があった。これらの経緯を経て、平成 26 年、公正性の向上、国民の利便性の向上、国民の救済手段の充実・拡大を目的として、行政不服審査法が改正された²³⁷。

改正された内容のうち、審理及び審査組織の改革に関していえば、審理担当者および審理組織の改革として、行政不服審査の公正性担保および透明性向上の観点から²³⁸、審理を主宰し公平な審理を行い、審査庁に審理員意見書を提出するなどの任務を行う審理員制度が新設されたことが挙げられる。ただし、審理員は、審査庁の職員から指名される補助機関であるため（行審法 9 条 1 項）、上級行政庁あるいは最上級の行政機関からの指揮監督を受けるとともに、審理の客観性は必ずしも十分に担保されないのではないかとの懸念もあった²³⁹。そこで、審理員について、利害関係に立つ者、審査請求に係る案件に関与し、

²³⁴ 行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）が制定される等。

²³⁵ 行政事件訴訟法（昭和 37 年法律 139 号）の改正等。

²³⁶ 行管センター・前掲注 1) 1 頁以下、高橋・前掲注 1) 433 頁以下、阿部泰隆「改正行政不服審査法の検討（一）」自治研究 91 号 3 号（2015）4 頁を参照。

²³⁷ 具体的には、以下のように整理しておく。①平成 18 年に公表された「行政不服審査制度研究報告書」においては、審査請求と異議申立ての二元主義の廃止、審理段階の簡素化、対審的な審理の基本構造の導入、第三者性の確保、審理担当官等の論点が提示された（平成 18 年）。②同年に公表された、「行政不服審査制度検討会最終報告—行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子」においては、不服申立ての種類一元化・審理の一段階化、審理員及び行政不服審査会の制度の導入、標準審理期間、争点・証拠の整理など改正の方向性が示された。③①と②を踏まえ、平成 20 年に、平成 20 年法案（「行政不服審査法案」及び「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」並びに「行政手続法の一部を改正する法律案」）が国会に提出された。しかしながら、政権交代のため、平成 21 年に廃案となった。④平成 23 年に、20 年法案の大幅な見直しを目指し、不服申立前置を中心にし、改めての検討を経て、「行政救済制度検討チーム取りまとめ」がまとめられた。しかしながら、再びの政権交代のため、法案の国会提出に至らなかった。⑤平成 20 年法案および前述の各検討を踏まえ、数次にわたる検討を経て、行審法が全面改正された。行管センター・前掲注 1) 2 頁以降を参照。その他、宇賀・前掲注 1) 『関連三法』2 頁以下、総務省行政管理局「行政不服審査法関連三法について」（2014）も参照。

²³⁸ 前掲注 2) 「最終報告」1 頁以下を参照。また、審理員制度導入の経緯や目的等について、大橋真由美『行政による紛争処理の新動向』（日本評論社、2015）38 頁以下に紹介されている。

²³⁹ 行管センター・前掲注 1) 230 頁以下、宇賀・前掲注 1) 『逐条解説』255 頁以下、高橋滋＝前田雅子＝島村健＝大橋真由美『「行政不服審査制度研究報告書」について』ジュリスト 1315 号（2006）60 頁以下を参照。

あるいは関与することとなる者は排除されることを明確にすることにより、審理員が公正・中立的な立場で審理を行うべきことを法制度上明らかにするとともに(法9条2項)、第三者性・中立性を担保する観点から、第三者の立場にある行政不服審査会等への諮問が義務付けられている(同法43条)。

(2) 国の行政不服審査会

①位置づけと第三者性・中立性の担保

本稿は、地方行政レベルにおいて、日中比較を行おうとするものであるがあるが、地方における行政不服審査の制度・運用に関する精確な理解の上では、国の制度・運用との対比も不可欠となることから、以下の考察においては、国における制度・運用についても、必要な限度において触れることにする。

まず、国の行政不服審査会は、行審法の規定において、「審理員が行った審理手続きの適正性や、法令解釈を含めた審査庁の審査請求についての判断の妥当性を第三者の立場からチェックし、処分又は不作為についての判断が公正かつ慎重に行われる手続きを整備することにより、裁決の客観性・公正性を高めるため、既存の第三者機関が事前・事後のいずれかの段階で関与している等の場合を除き、審査庁に、法律又は行政の有識者で構成される機関」であると解されている²⁴⁰。

旧行審法においては、審査庁による審理手続の公正さや透明さに欠ける部分があることに問題がある、と指摘されていた。これらの問題に対応するために導入されたのが審理員制度である²⁴¹が、上述の通り、審理員によっては審理の客観性は完全には担保されないと考えられる²⁴²ため、第三者性・中立性担保の観点から、第三者の立場にある行政不服審査会等への諮問が義務付けられている(同法43条)。

行政不服審査会は、内閣府に置かれることとされている(同法67条1項)。この点は、平成20年法案において、情報公開・個人情報保護審査会を行政不服審査会に統合することとされた点と異なっている²⁴³。

②委員構成と専門委員

行政不服審査会の委員は「審査会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができ、かつ、法律又は行政に関して優れた識見を有する者」から任命することとされている

²⁴⁰ 行管センター・前掲注1) 231頁。

²⁴¹ 行管センター・前掲注1) 73頁。

²⁴² 行管センター・前掲注1) 230頁以下、宇賀・前掲注1)「逐条解説」255頁以下、高橋=前田等・前掲注239) 60頁以下を参照。

²⁴³ 小早川=高橋・前掲注1) 337頁は、20年法案による「統合」において、「一部に『情報公開・個人情報保護審査会の専門的な調査審議機能が失われる』、『情報公開等に係る政策が』」

(行審法 69 条 1 項)。それは、「第三者の立場から、審理員が行った審理手続の適正性や、法令解釈を含め、審査庁（中略）の判断の適否を審査する（後略）」（同項）ためであると解されている²⁴⁴。委員の任命にあたっては、任命権者からの独立性・中立性を担保するために、国会による民主的なコントロールが必要となると解されている²⁴⁵。このため、委員の任命に関し、同法は、「両議院の同意を得て、総務大臣が任命する」と定めている（同項）²⁴⁶。

また、行政不服審査委員会に求められる役割としては、委員会とは、審理員が行なった審理手続の適正性や、法令解釈を含め、審査庁である主任の大臣等の判断の適否を審査する機関であるとされている。このため、その委員には「法解釈の専門家である法曹等や行政実務に精通した者等が審査会の委員にふさわしい」²⁴⁷との考慮から、委員構成について、「法律または行政に関して優れた職見を有する者」から委員を任命することと定められている（同項）。

さらに、行政不服審査会の委員のみでは、様々な領域（分野）・態様の案件に対応するのが困難であると想定できることから²⁴⁸、臨時的に、非常勤である専門委員を置くことができるとされている（同法 71 条各項）。専門委員の選任については、合議体の自立性の重視の観点から²⁴⁹、委員の互選により選任すること（行審法 70 条 1 項）、及び、専門委員の任命権者は総務大臣であることが定められている（同条 2 項）²⁵⁰。ただし、専門委員の場合について委員の選任にあたって規定されているような「両議院の同意」といった民主的コントロールについての規定はおかれていない。

③部会制と「迅速性」

行審法 72 条 1 項は、国の行政不服審査会の個別事案の調査審議の場合、原則として、「3 人をもって構成する」合議体による調査審議を行うと定めている。この規定については、当該合議体（部会）の議決が審査会の議決となるため、全員の合議体（同条 2 項）を改めて開

²⁴⁴ 行管センター・前掲注 1) 340 頁、小早川＝高橋・前掲注 1) 342 頁。

²⁴⁵ 小早川＝高橋・前掲注 1) 342 頁。

²⁴⁶ なお、改正法の国会審議において、「今回導入される第三者機関及び審理員制度の運用にあたっては、権利救済の実効性を担保できるようにするため、適切な人材の選任に配慮すること」との附帯決議がなされている。小早川＝高橋・前掲注 1) 342 頁。

²⁴⁷ 小早川＝高橋・前掲注 1) 342 頁。

²⁴⁸ 小早川＝高橋・前掲注 1) 346 頁。

²⁴⁹ 行管センター・前掲注 7) 343 頁。

²⁵⁰ 専門委員制度においては、専門性担保のポイントが注目され、行管センター・前掲注 1) 344 頁のコンメンタールおよび各学説において、「専門的知識」を中心に挙げられている。例えば、小早川＝高橋・前掲注 1) 346 頁において、専門委員を置く理由を、「行政不服審査会には様々な分野・態様の事件が諮問されることになることから、委員のみでは調査審議を行うことが困難な場合も想定される」と挙げている。

催する必要はないと解されている²⁵¹。なお、「適当と認める一定の場合」は、全員の合議体によって調査審議を行うものと解されている²⁵²。

同条の規定は、不服申立ての迅速性・調査審議の効率性を重視した結果であると指摘されている²⁵³。つまり、より高度な中立性を確保できると考えられる全員会議（あるいは審査会から委員1名を指名し、調査「審議」を行わせる方式）の代わりに、より高い効率性を担保しつつ、あわせて中立性を一定程度確保し得るとも考えられる「3人の合議体」の調査審議を原則にすることによって、第三者性と迅速性との調和を実現する考え方がとられているものと考えられる。

④国における資源配分

次に、資源配分のあり方について、行政不服申立てにおける審理の段階と審査の段階に分けて整理しておく。

行審法における審理段階においては、旧行審法と同様、裁決権限は審査庁に帰属するものとされており（同法44条）、したがって、審査庁の職員が、実際の審理手続・審理に関する業務を担当することとされている²⁵⁴。そして、審理員は、審査庁の補助機関として審理を担当するものであることから、審査庁の職員から指名することとなっている（同法9条1項）。

なお、審査庁になるべき行政庁については、処分庁・不作為庁に上級行政庁がない場合等²⁵⁵には、当該処分庁が審査請求をすべき行政庁になると規定されている（行審法4条1号・2号・3号）。それ以外の場合においては、処分庁等の最上級行政庁が審査請求をすべ

²⁵¹ 行管センター・前掲注1) 346頁。

²⁵² 行管センター・前掲注1) 346頁において、全員の合議体は、「合議体の意見が過去の審査会の答申に反する場合など、委員全員による調査審議を行った上で判断することが適当な場合があり得ることから、行政不服審査会が適当と認める一定の場合」に、調査審議を行うと解されている。

²⁵³ 参照、前掲注252)。

²⁵⁴ なお、旧行審法において、これらの手続・業務を担当する職員についての資格要件が置いてなかった。そこで、旧行審法の下で、原処分に関与した職員が、審理手続を行うことを排除されていなかったと指摘されている。また、当事者や参加人等の不服申立ての関係者と「密接な関係を有することが定型的に明らかな者を排除することも制度上担当されていなかった」と挙げられている。行管センター・前掲注1) 73頁。

²⁵⁵ 上級行政庁がない場合等は、「上級行政庁がない場合又は処分庁等が主任の大臣若しくは宮内庁長官若しくは内閣府設置法（平成11年法律第89号）第49条第1項若しくは第2項若しくは内閣府設置法（昭和23年法律第120号）第3条第2項に規定する庁の長である場合」を指す（行審法4条1号）。なお、内閣府設置法49条1項・2項または国家行政組織法3条2項における公正取引委員会や国家公安委員会等の委員会の場合においては、「身分の保障や職権行使の独立性を保障する規定が置かれていること」から、上級行政庁がないと解されると挙げられている。小早川＝高橋・前掲注1) 28頁。

き行政庁になる（同条4号）。

国の場合における審理段階における人的資源（実際の審理の手続・事務を担当する者）は、これら上記の条文を踏まえると、審理員を審査庁等の職員から指名することとなっていることから、国の各府庁の担当部署に分散されているということになる²⁵⁶。既に述べたように、審理員の指名については、公正な審理の確保という観点から²⁵⁷、処分に関する手続の関係者等は審理員の指名から除外されるという除外事由が定められている（同法9条2項）。ただし、いずれの職員を審理員に指名するかについては、省庁内の自律に委ねられている。

ちなみに、審査庁が委員会等²⁵⁸である場合には、審理主体は当該委員会等となり、これらの委員会に属する優れた職見を有する委員に審理を担当させることが可能となることから、前述の行審法9条1項本文の規定は適用除外とされている²⁵⁹（同条3項）。これらの場合においては、審理に関する資源は委員会等に置かれているということになるであろう。

また、諮問機関が第三者機関とされている場合、実質的に当該機関が審理を行っていると思われる場合のあることが指摘されている²⁶⁰。このような場合においては、審理員による審理手続を行わせる必要はないと。このため、整備法において、各個別法に行審法9条1項の適用除外とする旨の規定が設けられた²⁶¹。これらの場合には、審理に関する資源は、諮問機関たる第三者機関に置かれることになる。

次に、国の場合については、前述の通り、不服申立てにおける審査にあたっては、原則として行政不服審査会への諮問が義務付けられている（行審法43条1項）。よって、国においては、審査における資源は原則として行政不服審査会に集中されている。他方、行政不服審査会への諮問の義務付けの例外として、法は、同項各号において適用除外事由を定めている。これらの適用除外事由には、a.（事前に第三者機関の議を経る場合）審査請求に係る処分が他の法令により第三者機関の議を経る場合（行審法43条1項1号）、およびb.（事後に諮問する定めがある場合）行審法以外に審議会等へ諮問する旨の定めがある場合、（同項2号・3号）がある。

既に述べたことの繰り返しになるが、a.について、行政不服審査会への諮問を義務付け

²⁵⁶ 行政管理研究センター「新たな行政不服審査制度の運用に関する調査研究報告書」（2017年）1頁のデータを参照。

²⁵⁷ 行管センター・前掲注1）79頁。

²⁵⁸ 国家行政組織法3条に規定する委員会や、行審法8条に規定する審議会等のことを指す。

²⁵⁹ 行管センター・前掲注1）83頁。

²⁶⁰ 行管センター・前掲注1）86頁。

²⁶¹ 行管センター・前掲注1）86頁。

る目的は、処分又は不作為についての判断が公正かつ慎重に行われる手続を整備し、裁決の客観性・公正性を高めることである。これらの処分は、個別の行政分野の処分等が専門性の高い第三者機関による調査審議を経てなされたものであることから、処分については公正かつ慎重な判断が行われていると考えられている²⁶²。行政不服審査会への諮問することにより達成される目的は、達成されているものと考えられ、したがって、改めて裁決について行政不服審査会へ諮問する意義は認められないと解されている²⁶³。

b.については、すでに審議会等へ諮問することが定められていることから、改めて裁決について行政不服審査会への諮問を義務付ける必要がないと解されている²⁶⁴。

以上のように、日本の行政不服審査制度においては、例外を除いて、審査段階における資源は行政不服審査会に集中している。他方、国の審理員制度については、各府省に分散配分されている。現に、行政管理研究センター「新たな行政不服審査制度の運用に関する調査研究報告書」（2017年）（以下、「報告書（2017）」という）にそのデータがまとめられているが、これらによると、審査庁としての業務については、担当部署が分散していることがうかがわれる²⁶⁵。

2. 地方公共団体に置かれる機関に関する各検討

次に、本稿の中心的な考察対象である地方における制度・運用を見ていくことにする。まず、地方公共団体に置かれる第三者機関について検討をしていく。

(1) 中立性の確保

国の行政不服審査会等への諮問が義務付けられている趣旨は、前述の通り、審理員の審理からの客観性が必ずしも十分には担保されないと考えられたためであった。（第四章の一の1の（2）の①）。

そもそも、行政不服審査会制度とは、審理員の審理について客観性が担保できないおそれがあることへの対処（すなわち、審理員制度を補う制度）として設けられているものといえる。このように、行政不服審査制度においては、中立性の担保・向上を目指すことが

²⁶² 行管センター・前掲注1) 236頁以下。

²⁶³ 行管センター・前掲注1) 236頁以下。

²⁶⁴ 行管センター・前掲注1) 237頁以下。

²⁶⁵ 「報告書（2017）」において、審理員制度の運用実態に係るアンケートの回収数は、国の行政機関（25）、都道府県（47）、市区町村（1404）である。同報告書1頁は、審査庁としての業務の担当部署は、総務部局総務担当課（総務課総務担当班・係）が1（5%）、総務部局総務担当課（総務課法規担当班・係）が4（18%）、処分部局総務担当課（処分課総務担当班・係）が3（14%）、処分部局法規・制度担当課（処分課制度・法規担当班・係）が4（18%）、処分部局処分担当課が2（9%）、その他が5（23%）であった。

重要であると考えられている（前述、第四章・一・1・(2)・①）。この点について、地方公共団体に置かれることとされる行政不服審査会等について、第三者性あるいは中立性の担保に関し、組織、委員構成²⁶⁶およびその他の観点から、以下の諸点を挙げておく。

①組織の観点

行審法 81 条 1 項における「執行機関の附属機関」は、地方自治法 138 条の 4 第 3 項「自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関」に該当する。旧行審法においては、「この法律の規定によるその権限に属させられた事項を処理する機関」について、国法による自治体行政への関与の点を考慮し、旧行審法の規律が地方公共団体の行政処分に全面的に適用されることとされていた（「一律適用型」）。このため、旧行審法については、手続・組織の「上乘せ」は可能であるものの、自治体が独自の手続や組織を通じて、法律に定められる手続を迂回したり、あるいは手続を緩和したりする規定を置くことはできない、と解されていた²⁶⁷。

改正後の行審法においては、旧行審法の「一律適用型」を維持してはいるものの、本条（行審法 81 条 1 項）のように、条例による独自の規律を明文で認める新たな規定が導入された²⁶⁸。

以上の経緯を踏まえ、地方公共団体に置かれる諮問機関については、地方公共団体に置かれる諮問機関とは、審査請求の裁決の客観性・公正性を高めるために第三者の立場から審査庁である地方公共団体の長等の判断の適否を審査する機関である、と解されている。地方公共団体に置かれる機関についても、審査庁の独立性の確保や、委員の資質等については、国の行政不服審査会と同様の配慮が求められているといえよう²⁶⁹。すなわち、日本においては、地方公共団体に置かれる行政不服審査会等の場合についても、国と同様に、審査請求の裁決の客観性・公正性を確保するための仕組みである、と解されている²⁷⁰。また、国民の権利利益救済の観点から、諮問機関における手続保障は、国の行政不服審査会と同水準のものを確保すべきであると解されている。このため、国の行政不服審査会の調査審議手続は、地方公共団体の場合においても準用される²⁷¹。

もっとも、地方行政のレベルにおいては、地方公共団体の規模や、地方公共団体ごとの

²⁶⁶ 行政不服審査会等の答申等の公表、と中立性の担保との関係については、検討中である。

²⁶⁷ 小早川＝高橋・前掲注 1) 373 頁以下を参照。その他、宇賀・前掲注 1) も参照。

²⁶⁸ 小早川＝高橋・前掲注 1) 374 頁は、行審法における地方公共団体対象の独自規定において、行審法 9 条 1 項、43 条 1 項 1 号・2 号、81 条を挙げている。

²⁶⁹ 行管センター・前掲注 1) 365 頁。

²⁷⁰ 行管センター・前掲注 1) 362 頁。

²⁷¹ 行管センター・前掲注 1) 365 頁。

過去の不服申立実績等に大きな差異²⁷²がある²⁷³。このため、地方公共団体のにおける諮問機関の組織・運営については、地方公共団体ごとの実情に応じて柔軟に対応できるように、条例又は規約で定めることとされた²⁷⁴。行審法には、地方公共団体に置かれる諮問機関については、単独設置の方式の他、事務の委託、地方公共団体の組合、および事件ごとの設置について、条例または規約で定めることを可能とする規定がおかれている（行審法 81 条 2 項・4 項）。

また、地方自治の尊重という観点から²⁷⁵、設置については条例の規定に委ねられるとされている（行審法 81 条 2 項）ことに加えて、附属機関の常設を義務付けつつ、事件ごとに設置する方式も認められた（同条 2 項）。加えて、地方自治法等の関連規定に基づいて多様な組織形態を採用することも認められている（機関の共同設置・地方自治法 252 の 7、事務の委託・同法 252 条の 14、組合の種類および設置・同法 284 条）²⁷⁶。これらの多様な組織形態に関する定めは、地方公共団体の行財政能力や不服申立ての実績等、地方公共団体の各々の実情を考慮した結果であるとの紹介がある²⁷⁷。

②委員構成等の観点

委員構成の観点については、委員任命に係る具体の規律は条例に委ねられるものの、国の行政不服審査会における委員構成に関する諸規定が参考とされる²⁷⁸。

地方公共団体に置かれる機関については、住民参加に係る議論も存在している。地方公

²⁷² 行管センター・前掲注 1) 364 頁は、地方公共団体の規模、および不服申立ての件数に差異が認めると挙げているほか、「事件内容も情報公開条例など、既に諮問機関の関与がなされているものも多い」と挙げている。

²⁷³ 宇賀・前掲注 1) 「逐条解説」286 頁においては、地方公共団体の過去の不服申立ての実績に存在する差異について、総務省の平成 23 年度に行った施行状況調査の結果により、挙げている。

²⁷⁴ 行管センター・前掲注 1) 365 頁。

²⁷⁵ 小早川＝高橋・前掲注 1) 375 頁において、「国が法令により個別の行政分野毎に審議会等の設置を義務付けることは、地方公共団体における総合的な政策決定を損なうおそれがあることから」と挙げている。

²⁷⁶ 行管センター・前掲注 1) 365 頁以下。

²⁷⁷ 高橋滋「行政不服審査法改正の意義——審理員と第三者機関」自治実務セミナー650号（2016）6 頁。さらに、行管センター・前掲注 7) 364 頁以下、宇賀・前掲注 10) 286 頁等も参照。

²⁷⁸ これらの規定は、国会の同意（行審法 69 条 1 項）、委員の身分保障規定（同条 7 項）、互選による会長の選任（同法 70 条）、専門委員制度（同法 71 条）および合議体制度である（同法 72 条・73 条）。「これらの規定は、地方公共団体における行政不服審査会に相当する機関の設置・運営に際しても参考となろう」と解されている。高橋・前掲注 256) 6 頁。また、小早川＝高橋・前掲注 1) 380 頁は、地方の場合は国の規定を参考することにおいて、「同様に『法律・行政職見委員』を選任することが、穏当な選択肢となる」と解されている。

共同体に置かれる機関については、行審法における国の行政不服審査会の委員構成と同様に、『法律・行政職見委員』を選任することが、穏当な選択肢となる」と解されている²⁷⁹。他方、このような「職見要件が明定・準用されていないことから、専門家に加えて公募による住民委員の導入を積極的に位置付ける」ことも可能との見解もあることが指摘されている²⁸⁰。これらの指摘においては、「専門性」と「住民参加」との関係に焦点がおかれ、検討が加えられている。その際、権利利益救済と行政の適正な運営確保とを併せて掲げる行審法1条の規定が住民参加導入を当・不当の判断する評価要素の一つとして挙げられている²⁸¹が、このことからすれば、住民参加による中立性の確保と簡易迅速性との調和の観点についても、検討の余地はあると言えるであろう。

また、地方公共団体の場合、部会制の運用についても、各団体の条例に委ねられている。この点に関しては、東京都行政不服審査会の運用態様を踏まえ、行政不服審査会が非常勤委員のみによって構成されているために部会開催には限度があること、しかしながら、審査にあたっては慎重な（複数回を要する）審議が求められる案件が多いことという現状を鑑みて、「迅速な救済の要請と慎重かつ公正な審議の要請とをいかに調和させていくか」という点が、運用上の難しい課題になることが指摘されている²⁸²。第三者性の確保と簡易迅速性の確保とを調和させるといった観点からも、上記に指摘される非常勤の委員構成と部会開催の限度という実務上の運用態様は、運用上の困難な課題となること想定されるように思われる。

²⁷⁹ 小早川＝高橋・前掲注1) 378頁・380頁。

²⁸⁰ 小早川＝高橋・前掲注1) 381頁。住民・国民参加の可否における議論の具体例として、松村享「行政不服審査法改正と地方自治体における課題」自治実務セミナー632号(2015)15頁の17頁において、地方公共団体に置かれる機関の委員の場合においては、法律上は資格要件が規定されないことを踏まえ、刑事裁判手続における裁判員制度を参考にされ、住民参加を行う当・不当およびあり方について分析をなされている。他に、洞澤秀雄「地方自治体における行政不服審査」法律時報86巻5号(2014)100頁の103頁。

²⁸¹ 小早川＝高橋・前掲注1) 381頁において、個別法に基づく住民委員を導入した第三者不服審査機関の例、および是正請求の対象に独自の行政類型を含む多治見市是正請求条例の例を挙げられている。これらの場合において、「合議制機関を採った場合に過半数を超えない住民委員の導入は、本法（行審法）（中略）74条～79に違反しないと解される。一方で、1条の目的には権利救済とあわせて行政の適正な運営確保が措定されているところ、後者を、地方自治法上種々の直接参政権能が認められている住民たる資格で実現するという観点がある」と挙げられている（傍点筆者）。

²⁸² 高橋滋「地方公共団体における行政不服審査法の運用について—東京都の経験を中心に」自治研究93巻7号(2017)42頁。

③実務上の運営態様

これまでに紹介してきた条文解説及び各指摘を踏まえ、以下、2016年²⁸³等のデータに基づいて、その当時、行政不服審査会等の実務上の運営態様がどのようなものであったかにつき、整理しておく。

a.設置状況

都道府県のレベルにおいては、単独設置の形で行政不服審査会等を新設する団体が大多数を占めていた²⁸⁴。また、単独設置の形を採用しながら既存の審査会等を改組した団体、および市町村との共同設置は少なからず存在していた²⁸⁵。

他方、市町村のレベルにおいては、単独設置の形（既存の審査会の改組を含む）で行政不服審査会等を置く地方公共団体²⁸⁶が大多数であった²⁸⁷。また、都道府県への委託、共同設置・一部事務組合又は広域連合、および随時設置の設置方法を採用する団体もあり、また、他の市町村への委託を採用する団体も少なからず存在していた²⁸⁸。

²⁸³ 高橋・前掲注 277) 5 頁および高橋・前掲注 282) 48 頁に挙げられた「行政不服審査法への対応状況に関するアンケート」の集計結果（2016 年 4 月 25 日当時、集計途中）を参照。以下に参照したデータについて、明記した場合を除き、当該集計結果を参照したものである。

²⁸⁴ 単独設置（新設）の都道府県の一例として、東京都は、「行政不服審査法 81 条及び行政不服審査法施行条例 3 条に基づき、知事の附属機関として設置された第三者機関です」と挙げている。参照、<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/12houmu/huhukusinsakai.html>（最終アクセス 2018 年 4 月 15 日）。

²⁸⁵ 高橋・前掲注 282) 33 頁において、行政不服審査会等を単独設置（新設）する団体は 44 あり、単独設置（既存の審査会等の改組）が 2 あり、市町村等との共同設置が 1 団体あった。また、高橋・前掲注 277) 6 頁も参照。

²⁸⁶ 単独設置（既存の審査会等の改組）の市町村の一例として、狛江市は、勝浦環「狛江市における審理員と第三者機関—審理員の内部任用と行政不服審査会の設置」自治実務セミナー650号（2016）9 頁以下において、「狛江市情報公開審査会及び狛江市個人情報保護審査会（略）を改組して、狛江市行政不服審査会の設置及び運営に関する条例（平成 28 年条例 3 号）により狛江市行政不服審査会を設置し、平成 28 年 4 月 1 日から附属機関として存するところ」と挙げている。また、単独設置であるながら情報公開・個人情報保護審査会と統合しない市町村の一例として、横浜市は、中村真由美「横浜市における審理員と第三者機関—審理員の外部任用」自治実務セミナー650号（2016）13 頁において、「情報公開・個人情報保護審査会（中略）処分については、法施行後も、引き続き情報公開・個人情報保護審査会が審査を行うこと（後略）」を挙げ、また、14 頁に、「情報公開条例及び個人情報保護条例に基づく処分は行政不服審査会が取り扱う分野から外されている。よって、行政不服審査会は、これら以外の分野を取り扱うことになる」と挙げている。

²⁸⁷ 市町村レベルにおいて、単独設置の団体のうち、既存の審査会の改組し、行政不服審査会等と統合する団体は約 1 割であった。高橋・前掲注 282) 33 頁。

²⁸⁸ 高橋・前掲注 282) 33 頁に、市町村において、既存の審査会の改組を含む単独設置の形を採用する団体は 7 割強、都道府県への委託、共同設置・一部事務組合又は広域連合、および随時設置の設置方法を採用する団体はそれぞれ 1 割弱を占めていたと挙げている。

上記の地方公共団体の行政不服審査会等における設置方法の状況（特に市町村レベルの地方公共団体の状況）については、各団体の実情に応じて、多様な組織形態を採用する定め²⁸⁹を活用した結果であると指摘されている²⁹⁰。他方、既存の審査会等の改組を含む単独設置の設置方法を採用した市町村レベルの団体が大多数を占めていたことについては、「行政不服審査事務の重要性が受け止められているものと評価できよう」と指摘されている²⁹¹。

b. 委員構成

行政不服審査会等の委員構成については、各地方公共団体の「不服申立ての状況や委員の確保」等の観点から、「多様な任用形態を認める行審法 81 条 2 項が活用され²⁹²、各団体に多様な委員構成となっている。委員構成につき、以下のように整理しておく。

各地方公共団体に公布されている委員名簿において、委員には多様な属性を有することが把握できる。具体的に、行政法学者、税や社会保障等個別領域の学者、弁護士、元法制関係の公務員等、税理士や行政書士等の専門家等を、行政不服審査会等の委員として任命する団体の例が存在する²⁹³。

専門委員の利用態様については、都道府県レベルの地方公共団体には専門委員制度の利用事例²⁹⁴が多く存在していたのに対し、市町村レベルの地方公共団体については専門委員制度を置いていなかった団体が多数を占めていたとされている²⁹⁵。

²⁸⁹ 前述、第四章・一・2・(1)・①。

²⁹⁰ 高橋・前掲注 282) 33 頁。

²⁹¹ 高橋・前掲注 282) 34 頁。他に、同頁に、都道府県レベルの委員会等の設置について、「近隣の市町村との共同設置の例が注目に値する」と挙げている。

²⁹² 高橋・前掲注 282) 33 頁。

²⁹³ 各地方公共団体のウェブサイトには公布されている委員名簿において、具体例を挙げておく。東京都行政不服審査会は、行政法研究者 5 名、弁護士 5 名、元東京都選挙管理委員会事務局長 1 名により構成されている（2017 年）。大阪府行政不服審査会は、行政法研究者 4 名（そのうち、社会保障関係の職見を期待されるのは 1 名）、租税法研究者 1 名、弁護士 2 名により構成されている（2018 年）。名古屋市行政不服審査会は、行政法学者 1 名、弁護士 1 名、税理士 1 名により構成されている。横浜市行政不服審査会は、社会保障関係の社会学研究科 1 名、弁護士 1 名、税理士 1 名により構成されている（2018 年）、参照、<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/12houmu/pdf/iinmeibo4.pdf>（最終アクセス、2018 年 6 月 30 日）。

²⁹⁴ 都道府県のレベルにおいて、専門委員制度の利用の一例として、東京都行政不服審査会は、東京都の「行政不服審査法施行条例」（条例 126 号）8 条、および「東京都行政不服審査会運営規程」15 条において、専門委員について定められている。

²⁹⁵ 専門委員制度の利用態様について、高橋・前掲注 277) 6 頁は、「都道府県のレベルでは約 40 団体が専門委員の制度をおいている。他方、市町村においては、逆に、専門委員の制度を置いていない団体が、回答例では多数である」と挙げている。また、専門委員制度を置いている団体（都道府県・市町村）のうち、「租税、生活保護、精神保健・社会保険等の分野での活用が想定されていることが回答例からはうかがっている」と指摘している。

c.部会制の運用

都道府県のレベルについて、複数の部会（合議体）を設けている地方公共団体は、部会を設置しない団体とはほぼ同数であった（前者は後者よりやや少ない）。他方、市町村のレベルについては、複数の部会（合議体）を設置する団体は多くはない²⁹⁶。

(2) 専門性の担保

①領域専門性の考慮

国の行政不服審査会の場合においては、専門性担保の観点から、「法律・行政職見委員」を選任するとともに、個別分野の専門性を補うために、専門委員制度を導入されている（第四章の一の1の(2)の②）。他方、地方に置かれる行政不服審査会等については、前述のように、行審法には69条1項のような資格要件の規定は置かれておらず、条例へ委任することとされている。これは、各「地方公共団体の実情に応じて柔軟に対応できるよう」にするための規定であると解されている²⁹⁷。ただし、地方公共団体においても、「法律・行政職見委員」を選任することは「穏当な選択肢」²⁹⁸であると考えられることから、同項の規定が準用されることとなっている。特に、事件数が多いと想定できる分野においては、当該分野に係る専門知識あるいは実務経験を有する者が選任されることが望ましいとの指摘がある²⁹⁹。

さらに、個別分野の専門性を補うという観点から、法においては、専門委員制度を地方公共団体の場合に準用してはいないものの、地方自治法の各規定につき幾つかの場合においては専門委員を設置することは可能であると解されている³⁰⁰。

地方公共団体に置かれる行政不服審査会等の委員選任については地方の実情に応じて柔

²⁹⁶ 高橋・前掲注 282) 33 頁は、地方レベルの部会制運用態様において、「都道府県のレベルにおいても、複数の部会（合議体）を設置する団体（20）と部会を設けない団体（23）との割合はほぼ同数であった。市町村のレベルにおいては、複数の部会（合議体）を設置する団体は対象団体の中で 23 と、政令指定都市に相当する数にとどまっている」と挙げている。

²⁹⁷ 行管センター・前掲注 1) 365 頁。

²⁹⁸ 小早川＝高橋・前掲注 1) 380 頁。

²⁹⁹ 小早川＝高橋・前掲注 1) 380 頁においては、地方税と生活保護関係との両分野が挙げられている。さらに、行審法 81 条 2 項における事件ごとの設置の場合において、当該分野の実務経験者や専門知識を有する者等を選任することが特に望ましいと指摘されている。

³⁰⁰ 小早川＝高橋・前掲注 1) 380 頁においては、地方の場合、専門委員の可能な設置手法を 3 つ挙げている。①地方自治法 174 条・180 条の 7（「174 条の専門委員として長が選任した上で、機関の専門事項調査にあたることを長が概括的に委託し」）に基づく設置方法が考えられることを挙げている。また、同法 2 条 12 項の解釈原則に沿って、「地方自治体の自主組織権の尊重と衡量の観点から」、地方自治法における内部組織規定を柔軟な解釈を取り、②180 条の 7 を類推適用すること、あるいは③条例により、174 条における「専門委員」と別に、首長に任命される専門員ないし「行政不服審査会専門委員」を置くこと。他に、地方公共団体の場合において、第三者機関の専門性に不足である場合が想定され、それを補う制度が必要であると主張するものとして、洞澤・前掲注 280) 103 頁等。

軟な対応できるよう条例に委任をしていることについては上述の通りである。また、専門性担保の観点から、行審法における「法律・行政職見委員」の規定が準用される。さらに、個別分野の専門性を補う観点から、行審法の規定には準用の規定は存在しないものの、専門委員制度の条例による利用が可能と解されている³⁰¹。

②行政上の専門性について

上記を踏まえ、領域ごと（分野別）の専門性³⁰²（以下、「領域専門性」という）を踏まえた判断が行われることへの要請に対応する必要性を強調することに加え、審査機関には「適正に不服審査を実施することに関する専門性」（以下、「行政上の専門性」という）への要請に対応する必要があることの指摘が存在している³⁰³。後者（審査期間における行政上の専門性への対応）とは、すなわち、大所高所の見地から（審理員による）審理を審査する、法律・行政のジェネラリストのことを指していると解されている³⁰⁴。

行政上の専門性を担保するために、同一の委員を選任する方式を採用すること、あるいは、情報公開審議会等との統合の方式を採用することは一つの選択肢としてあり得るとの指摘が存在している³⁰⁵。国の行政不服審査会については、平成20年法案とは異なり、情報公開・個人情報保護審査会との統合という方式は採用されなかったものの³⁰⁶、地方の場合についてはこのような統合をとることは可能な手法であると述べる論者もある³⁰⁷。実務上の運営態様については、前述した通りである³⁰⁸。

(3) 資源配分

地方公共団体の不服申立ての審理・審査に係る資源配分については、各地方公共団体の自律に委ねている。その実務上の態様について、以下のように整理しておく。

³⁰¹ 地方レベルの専門委員の利用態様について、前掲注272)を参照。

³⁰² 小早川＝高橋・前掲注1)380頁には、「行政領域ごとの専門性」と呼ばれている。

³⁰³ 小早川＝高橋・前掲注1)380頁において、碓井光明『行政不服審査機関の研究』（有斐閣、2016）272頁、稲葉馨＝巨理格編『行政法の思考様式』（青林書院、2008）356頁が挙げられている。

³⁰⁴ 小早川＝高橋・前掲注1)380頁。

³⁰⁵ 小早川＝高橋・前掲注1)380頁。

³⁰⁶ ちなみに、国の行政不服審査会の場合において、情報公開・個人情報保護審査会と統合することについて、阿部泰隆「改正行政不服審査法の検討（三）」自治研究91巻5号20頁以下は、「総務省の組織拡大と批判されるところ」と指摘されている。

³⁰⁷ 小早川＝高橋・前掲注1)380頁。なお、地方公共団体に置かれる行政不服審査会等において、その具体例として、例えば、中村・前掲注265)13頁に、「従前、情報公開条例及び個人情報の保護に関する条例に基づく処分については、（中略）、法施行後も、引き続き情報公開・個人情報保護審査会が審査を行うこと（後略）」。ほかに、原田和彦「徳島市における審理員による審理の適用除外とすることの検討過程」自治実務セミナー650号（2016）18頁等。

³⁰⁸ 前述、第四章の一の2の②。

審理に係る資源配分（審理員の指名）については、都道府県のレベルにおいて、総務部局に所属する職員を審理員に指名する団体が多く存在し（実務上の態様において、明記した場合を除き、2016年当時の態様を示すもの）、処分部局の総務担当課所属職員あるいは処分部局処分担当課職員を指名する例もあった。また、支分部局を処分庁としている³⁰⁹地方公共団体については、本庁における処分部局法規制度担当課の職員を指名した団体が多かった。さらに、弁護士を任期付職員・特別職公務員として任用した団体もあった³¹⁰。

他方、市町村の場合については、審理員の選定を始めた団体³¹¹の内、総務部局の総務又は法規課・班・係から指名する団体が割合の多くを占め、処分部局処分担当課の職員を指名する団体は少なかった。また、弁護士を任期付職員・特別職公務員として任用することにおいて、都道府県のレベルよりも高い割合にのぼっていた³¹²。

上記の実務上の態様につき、以下を指摘しておく。

a.組織的分離の視点（審理員の職権行使の独立性）

都道府県レベルの団体については、各団体の規模等の実情を踏まえ、組織的分離の視点を重視する観点から、総務部局に所属する職員を審理員に指名する団体が多くあったことが指摘されている³¹³。また、市町村レベルの団体については、処分部局処分担当課の職員から審理員を指名する団体が少数であったとされている。この状況については、組織的分離の視点が重視されたという要因が推測されるほか、審理員に争訟業務に必要な専門知識が求められているという要因も指摘されている³¹⁴。

b.外部の専門家の任用（公平・中立性、専門知識）

都道府県のレベルの団体につき、外部の専門家を審理員に指名している団体は、少数ながらも存在している。そのうち、特に、弁護士を任期付職員・特別職公務員として任用してい

³⁰⁹ 地方公共団体における審査庁の組織体制の実務上の態様において、高橋・前掲注 261) 30 頁、「都道府県においては、本庁のする処分につき、総務部局が審査庁の業務を担当することとしている団体がある（44 団体）。しかしながら、処分部局の総務又は制度担当課が担当することとしている団体のほか（14 団体）、処分部局の処分担当課が担当することとしている団体が過半数であった（24 団体）。これに対し、市町村においては、総務部局の総務担当・法規担当が担当することとしている団体がほとんどである（回答 1556 団体中 1103 団体）」と挙げている。

³¹⁰ 上記の実務上の態様においては、高橋・前掲注 282) 31 頁を参照。

³¹¹ 高橋・前掲注 282) 31 頁は、2016 年当時のデータを踏まえ検討をするものである。そこで、当該文献において、「回答時において、選定が開始されていない団体が多かった（審理員が決まっていない団体の数は 648 にのぼっている）」と挙げている。

³¹² 同前掲注 309)。

³¹³ 高橋・前掲注 282) 32 頁。

³¹⁴ 高橋・前掲注 282) 32 頁。

る状況については、審理員の公平性・中立性ならびに、争訟事務に関する専門知識が重視された結果であると指摘されている³¹⁵。また、市町村レベルの団体には弁護士³¹⁶を任期付職員・特別職公務員として任用する団体が多く存在したことについては、中立性・専門知識を有する審理員を外部に求める必要があると考えられた結果である、との指摘がある³¹⁷。

「報告書（2017）」のデータによれば、都道府県のレベルにおいて、審査庁としての業務の担当部署を処分部局処分担当課とする団体は半数を超えている（合計 47 団体から 27 団体）。他方、市区町村レベルについては、担当部署を、総務部局総務担当課（総務担当班・係）とする団体と、総務部局総務課（法規担当班・係）とする団体との合計数が大多数を占めていた（前者 599 団体、後者 496 団地、合計 1357 団体）。これに対して、処分部局処分担当課を審査庁の担当部署にする団体は少数である（102 団体）。上記の態様（データ）は、2016 年のデータ³¹⁸と比べて団体数の総数は異なっているが、割合としてみた場合の結論（傾向）には変化はない、といえよう。

三 検討（日中比較の観点から）

1. 独立性・中立性の担保

中国における行政不服申立制度をめぐる組織上の改革・実践における、独立性・中立性、そして公正性・透明性等の担保に関する諸改革は、行政機関内部の改革と行政機関外部の改革とに分けることができる。具体的にいえば、行政復議管轄権の集中・行政復議機構の再構築、および審理員制度の導入は前者に該当し、行政復議委員会（北京・ハルビン）および行政不服審査会等への諮問は、後者に該当すると言えるであろう。そこで、この両者に分けて、以下、日中比較の観点からの分析を行う。

（1）行政機関内部の改革

中国の議論・試行においては、行政復議機関、および行政復議機構・人員という 2 つの視角から、行政復議の独立性・中立性の担保に係る諸課題が検討され、実践されてきた。一方、日本の議論においては、そのような分類は行われてはいないが、本論文においては、日中比

³¹⁵ 高橋・前掲注 282) 32 頁。

³¹⁶ また、高橋・前掲注 282) 32 頁において、市町村レベルの団体の場合、「弁護士のほかに、税理士、行政書士、公認会計士、社会保険労務士等の専門家を指名することとしている団体も、少数ながら存在している」と挙げている。

³¹⁷ 高橋・前掲注 282) 32 頁。

³¹⁸ 高橋・前掲注 282) に挙げられたデータのことを指す。

比較研究をなすという目的に基づき、日本の議論についても上記の 2 つの視角に分けて、分析を行う。

①☒ 行政復議機関・審査庁と指揮監督・管轄

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、行政復議機関になりうる、地方各級人民政府の各部門に対する行政復議管轄権（復議法）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。

第二章において明らかにしたように、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、行政復議法に採用された、行政復議の内部監督説（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。

このような中国の実情、すなわち、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を受けられることが原則となっているという中国の実情については、日本に相当する制度・概念はない。これは、日本と中国の両国の行政体制が、そもそも異なるものであることを理由としている。しかしながら、両国の状況を比較する価値がないとはいえない。すなわち、日本の旧行審法には、「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ていた。この、「直近上級行政庁」という概念と、中国における「直近上級主管部門」という概念とは、両者とも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る、という点において、共通性を認めることができる。その意味においては、旧行審法（旧行審法 5 条 2 項）とは、同様に、直接的指揮監督権を有する行政機関が、原則として、行政復議管轄権を有するとする発想を基に制度が設計されている点において、共通している。

これに対し、行審法においては、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（主任の大臣等、地方公共団体の長）が審査庁になると定められている（行審法 4 条）。最上級行政庁とされた趣旨は、審理員及び行政不服審査会等の制度が創設された以上、審査庁をどのように設計するにせよ、審査庁はこれらの者の判断に基づいて判断することになることから、制度の利用し易さの観点から、審査庁を最上級行政庁に統一することが適当である、と考えられたことによるものである³¹⁹。もっとも、最上級行政庁が審査庁

³¹⁹ 20 年法案において、「処分についての判断の慎重・合理性を担保するための事前手続が整備

になり得るのも、最上級行政庁も、上級庁としての一般的な指揮監督関係を有することに根拠が求められよう。この点に、中国とともに、日本においても、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あることが示されていると言えよう。

換言すれば、中国における管轄権集中の議論・試行は、さらに、日本における行審法の改革は、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動きのなかに位置づけられる、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、もっとも、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³²⁰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³²¹。行政復議の審査を通じて、行政行為の取消し・撤回等が可能であるため、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、行政復議機関は審査手続を開始する前提とは、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付けたことに求められるべきである³²²。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

されたことを踏まえ、内部基準等の合理性を含め公正な判断を行い得る最上級行政庁への審査請求に一元化しようとするものであり、妥当」であるという判断を挙げていた。参照、「行政不服審査制度の見直し方針」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000232877.pdf)。そして、行審法の改正においては、審理員及び行政不服審査会等の制度の創設等、審理の客観性・公正さを確保するとともに、上記の考え方を踏襲しつつも、国民に対する分かりやすさを考慮し、合わせて、審査請求人に主任の大臣等や地方公共団体の長による審理を受ける機会を確保し、統一的な処理を図る、との趣旨を踏まえて、処分庁等に複数の上級行政庁がある場合、当該処分庁等の最上級行政庁へ審査請求をすることになる。参照、齋藤博道「簡易迅速かつ公正な行政不服審査制度の実現に向けてー行政不服審査法関連3法の成立」立法と調査 356号 (2014) 16頁、宇賀・前掲注1)「逐条解説」27頁。

³²⁰ 楊小君・前掲注134) 130頁において、行政復議権を管轄権、受理権、審査権、決定権に分けている。

³²¹ 王・前掲注11) 126頁。

³²² 楊小君・前掲注134) 129頁。

が可能となった。

このような意味において、行政復議管轄権を集中するという中国における改革につき、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は許されよう。すなわち、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とされ、行政復議の公正性は十分に担保されないおそれのあることが指摘されている（利益の一致あるいは相違）。そこで、この点を踏まえ、復議管轄権を政府に集中させること（自由選択から政府の管轄へ）を通じて、上記のような問題を解消すべきであり、かつ、解消し得る、と主張する議論が存在する（前述）。

もっとも、現在の改革は、あくまでも「分離させる流れの発端」であって、「分離」とは評価し得まい。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は有するからである。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が行政復議機関として位置づけることについては、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からである。

中国のみならず、日本においても、行政復議管轄関係の改革（管轄権集中）に加えて、行政復議機構（担当部署等）および審理を担当する人員の独立・中立性における審理の独立性の向上の改革が必要であると考えられてきたのは、このことを理由とするものとする。

②行政復議機構（担当部署等）・審理を担当する人員と職権行使の独立性

旧行審法においては、審査請求の審理について専門の部署をおくことは法律上の要請とはされていなかった。旧行審法の下では、専門の職員（または特別の資格等を有する職員）が配置されていない場合が現に多く存在していたことも、既に指摘されてきた通りである³²³。さらに、旧行審法には、審理を担当する職員（審理手続の主宰者）に関する除斥要件の規定も置かれていなかった。このような状況を踏まえ、旧行審法の下では、審理を担当する職員の判断の公正性が担保されているかについて多大な疑問があるとの指摘が存在していた³²⁴。この点を踏まえ、行審法が採用したのが審理員の制度である³²⁵。

³²³ 小早川＝高橋・前掲注1) 68頁以下、(旧行審法の下で、)東京都のような例外を除き、地方公共団体の長が審査庁になる場合において、多くの場合、総務部の文書課などに届けられた審査請求書を関係事務担当の部下に回送して、審査請求の処理がなされていた。

³²⁴ 小早川＝高橋・前掲注1) 69頁。

³²⁵ 審理員制度の運営態様について、本章の一の1の(3)を参照。

法改正の作業においては、審査庁の職員から指名される補助機関である審理員について、行政不服審査の公正性担保の観点から、審理を主宰し公平な審理を行うため、職能分離に配慮することの必要性が認識されてきた。このような考え方にに基づき、行審法においては、審理員の指名基準を明確にし、除斥要件を置くこととして、職権行使の独立性を、法の仕組みから直接に保障しようとしている（行審法9条各項）。

他方、中国においては、復議法・実施条例には行政復議人員（審理手続を主宰する者）の除斥要件等が置かれておらず、日本の旧行審法と類似の状況にある。このような状況から、分散的設置および直近上級主管部門の管轄によって、行政復議機構・行政復議人員の職権行使の中立性・独立性の担保に懸念があるという問題が指摘されていた。このため、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試行が、行政復議委員会の試行とほぼ同時に開始された。

復議管轄権集中の改革は、行政復議資源の集中と合理的な配置による行政復議機関等の行政復議能力の向上を主眼としておりと同時に政府の部門、その直近上級主管部門からの直近の指揮監督による審理・裁決の中立性・公正性の担保あるいは向上につながることに ついても、学説上期待されている。このように、行政復議の対象になる行政行為を行なった行政機関と、行政復議機関として位置付けられる当該行政機関の直近上級主管部門・直接的な指揮監督関係から一定程度分離させること³²⁶によって、審理における職権行使の中立性・独立性が目指されることになっている。

また、復議法3条³²⁷および実施条例3条³²⁸によって、行政復議案件の受理や証拠調べ等の権限が、行政復議機構に付与されている。改革の試行において、行政復議機構に属する行政復議人員についての任命基準や除籍要件等については、直接、法律上の仕組みとして規定されるまでには至っていない。

³²⁶ 前述のように、二重領導を受ける部門において、当該部門の直近上級主管部門から直接的な指揮監督を受ける他、当該部門の属する地方人民政府からも直接的な指揮監督を受けることになる。つまり、行政復議管轄権を直近上級主管部門から、その直近上級主管部門の属する地方人民政府に集中させる場合において、組織的に完全に分離させるとはいえないであろう。

³²⁷ 参照、前掲注190)。

³²⁸ 実施条例3条において、「行政復議機構は、行政復議法第3条に規定される職責の他、下記の職責を果たすべきである。(1) 行政復議法第18条の規定による関係する行政復議申請の転送、(2) 行政復議法第29条に規定する行政賠償等の事項を取扱う、(3) 職責の権限に従い、行政復議申請の受理、および行政復議決定の履行を督促する、(4) 行政復議、行政応訴案件の統計、および重大な行政復議決定に係る備案登録の事項を取扱う、(5) 行政復議をせず行政訴訟を直接提起される場合の行政応訴事項を取扱い、あるいは取扱いを組み立てる、(6) 行政復議業務の中に発見した問題を研究し、改善の提案を適時に関係する機関へ提出する。重大な問題を適時に行政復議機関に報告する」と定められている。

復議管轄権集中の改革においては、地方各級人民政府に属する行政復議機構（地方人民政府に属する法制弁公室等、あるいは案件議決型の行政復議委員会）に復議管轄権・復議案件・行政復議人員を集中させ、行政復議機構の復議能力（専門性・公正性等）を全面的に向上させることが期待された。また、現行法の下での直近上級主管部門の管轄について、行政復議機関たる行政機関が原処分に対して関与することによる、行政復議決定の公正性担保への懸念を解決することが目指されていた。復議管轄権集中の改革において、行政復議機関・行政復議機構という組織の独立性担保の議論を踏まえて、地方各級人民政府に属する部門に対する行政復議につき、その審理に係る職権行使を直近上級主管部門から距離をおくことが目指されている。一方、行政復議人員の任命については、改革以前と同様に、行政復議機関たる行政機関の内部規定に任せることとし、行政復議法の改正により任命基準を明確化させる検討には至っていない。

(2) 行政機関外部からの改革

行政機関内部において行政復議（行政不服審査）の独立・中立性等を保障あるいは向上させることが期待され、その方向を模索する動きがあることは、前述の通りである。しかしながら、既に述べたように、中国における行政復議管轄権集中の改革において、二重領導を受ける地方人民政府部門の場合には、当該部門の直近上級主管部門から直接的な指揮監督を受ける他、当該地方人民政府からの直接的な指揮監督を受けることになる。このことからすれば、地方人民政府に行政復議管轄権を集中させるという行政内部からの改革のみでは、行政復議決定の公正性の保障あるいは向上は十分に達成できるとはいえない。他方、日本においては、審理員はあくまでも審査庁の職員であることから、裁決の客観性・公正性の担保の観点から、事前あるいは事後の段階において、一度法律又は行政の有識者で構成される機関等による調査審議を行う必要があると考えられている³²⁹。

行政復議決定権（行政不服審査の裁決権）は、例外を除いて行政復議の被申請人となる行政機関（処分庁）に対する監督権を有する行政機関に配置しなければならないものとされてきた。行政復議の被申請人となる行政機関（処分庁）は、行政復議機関（審査庁）との直接的あるいは間接的な指揮監督関係を有することは当然のこととされてきた。そして、行政復議機構（行政不服審査の担当部署）は行政復議機関（審査庁）に組織上係属し、審理担当者も行政復議機関（審査庁）の職員であることからすれば、行政機関内部の改革・改正（行政復議管轄権の集中、審理制度の導入）のみでは、行政復議（行政不服審査）の中立性・公正性を必ずしも十分に担保されないと考えられる。

そこで重要と考えられるのは、行政機関外部からの法改正・制度改革であるといえる。こ

³²⁹ 行管センター・前掲注1) 230頁以下。

のような行政機関外部からの法改正・制度改革として、行政復議委員会（行政不服審査会等）に係る独立・中立性等の問題について検討をしておきたい。

日本と中国の両国の共通点として、委員会等には、行政不服申立てに係る権限を有する行政機関からある程度の中立的な立場を付与されていることが挙げられる。そして、このような立場を有する組織の審議・審査の結果が決定に影響を与えるとすることを通して、裁決の公正性を担保あるいは向上させることが期待されている。この点は、第二章において、北京市行政復議委員会が代表する諮問機構型・行政復議委員会は日本における諮問機関に類似するといえる点を指摘した通りである。

そこで次に、行政復議委員会・行政不服審査会等の①委員構成と、②行政復議機関（審査庁）との関係について検討する。

①委員構成

委員構成について、外部人材の第三者的な立場を認め、それらの人材を諮問機関に任用することを通じて裁決の公正性・中立性の向上を期していることは、日本における行政不服審査会等と共通する点であるといえる。

ただし、行政不服審査会等との相違点として、以下を挙げる。前述のように、委員の選任において、「外部委員」と「内部委員」が併存していることは、中国における行政復議委員会の特徴の一つである³³⁰。具体例から見れば、北京市の運営においては、「内部委員」は北京市政府（行政復議機関）に所属する法務関係の公務員から選任されている。さらに、行政復議委員会の会長である主任委員は、市政府の任命を受け、北京市の法制業務を担当する副市長の一名が勤めている。

学説において、「外部委員」の任用について、専門性担保の観点³³¹と並びに、外部委員が有する第三者的な立場から指摘されている³³²。他方、「内部委員」の任用において、行政復議に関する業務を担当してきた課室の担当者らを内部委員として任用することは、それらの職員は行政復議に関する経験等を有する者として想定されるからである。また、地方人民政府の法制業務を担当する副長官を会長として任用することについては、行政復議に関する経験等を有する者として想定されるほか、地方人民政府の副長官は行政復議の当事者等にとって、超然的な立場を有することが想定されているからであると考えられている³³³。

³³⁰ 参照、第二章の四の3。

³³¹ 後述、第四章の三の2。

³³² 案件審議会議・全体会議における外部委員の過半数出席と多数決、参照、第二章の三の3の(1)。

³³³ 後述、第四章の三の1の(2)の②。

②行政復議機関（審査庁）との関係

日本において、地方公共団体に置かれる行政不服審査会等は、審査請求の裁決の客観性・公正性を確保するための仕組みであると解されている³³⁴。このため、行政不服審査会等は、法令解釈を含めた審査庁の審査請求についての判断の妥当性をチェックする第三者的な諮問機関と位置づけられている。

他方、中国においては、諮問機構型と案件議決型という2種類の行政復議委員会の試行が存在している。前者は諮問機関として位置づけられ、後者は行政復議機構として位置づけられている。

諮問機構型・行政復議委員会については、北京市、上海市や広東市等の人民政府で試行されている。行政復議委員会試行の両類型選択の基準や理由等については、各地方人民政府に告示されていない。また、この点に関する学説上の議論も存在していない。このため、行政復議委員会を諮問機関として位置付けることを選択するについての実務上の考慮に関する議論を整理することができる段階に至っていない。ただし、審理員は相当程度、独立性を確保する仕組みとなっており、その審理手続等に対し一度にチェックする必要がある考慮を執行する行政不服審査会等と比較するという観点から、検討しておく。

前述のように、復議管轄権集中の改革には、「管轄権集中」と「行政復議機構の再構築」という2つのポイントが含まれている。現行法の下での多くの行政復議機関において、行政復議の独立性・公正性を高めるために、行政復議管轄制度を改革するのみでは十分ではないという議論³³⁵があり、この議論を踏まえて、行政復議資源を集中させ、行政復議機構の行政復議能力を向上させるために行政復議機構を改革する（案件議決型・行政復議委員会の設置等）ことが必要であると考えられることになった。実際の試行にあたっては、諮問機構型を選択した地方人民政府は主に大都市であることから、これらの地方人民政府は、復議管轄権を集中した上、現行法の下での行政復議機構（地方人民政府に属する法制弁公室等）のみで行政復議に係る業務を十分に回せると判断されたといえるだろう。日本と比較する観点から言えば、これらの行政復議機関たる地方人民政府は、審理段階における行政復議の独立性が十分に確保され、行政復議資源も十分に有すると判断し、裁決の客観性や、専門性による公正性を確保・向上させるため、法令解釈を含めた行政復議機関の判断の妥当性等をチェックすることができ、諮問機関として位置付けられる諮問機構型・行政復議委員会として試行されたといえるだろう。

ただし、諮問機関として位置付けられるとはいえ、日本における行政不服審査会等と比し

³³⁴ 行管センター・前掲注1) 362頁。

³³⁵ 例えば、王・前掲注11) 131頁。

て、諮問機構型・行政復議委員会は行政復議機関からの完全な「第三者の立場」とはいえない。前述³³⁶のように、諮問機構型・行政復議委員会には、行政復議機関の公務員が常任委員として任用され、さらに、行政復議機関たる地方人民政府の法制業務担当の副長官が会長として任用されることによって、日本における行政不服審査会等に認められる第三者性と比べると、その立場はある程度中立的であると評価できよう。

具体的に述べれば、行政復議の被申請人が地方人民政府に属する部門であり、行政復議機関は当該地方人民政府である場合³³⁷、行政復議委員会の会長たる当該地方人民政府の副長官は、行政復議の被申請人部門の長より半歩上級（中国語では、「高半級」）の組織上の行政職別を有する。よって、行政復議委員会の地位は、被申請人たる行政機関（部門）より、半歩高いといえ³³⁸、被申請人たる部門を監督する立場にあるということになる。

一方、会長は法制業務を担当する副長官であることから、直近の下級部門が行なった行政行為に関与した者ではないと想定される。また、行政復議における「首長責任制」によって、行政復議決定権を実際に行使する者でもない。

以上のように、行政復議委員会は、会長になる者の行政職別によって、行政復議の被申請人および行政復議機関からある程度の中立的な立場を保つことができ、このことを通じて、一定程度の中立性・公正性を担保できることが期待できるといえる。

なお、諮問機構型・行政復議委員会は、日本における行政不服審査会等のような完全に第三者的な立場を付与されていないことについては、後に検討する³³⁹。

以上は、日中比較の観点から、諮問機構型・行政復議委員会の位置づけに関する、中立性と独立性に関する検討である。案件議決型・行政復議委員会についていえば、行政復議機関たる地方人民政府に属する行政復議機構として位置づけられていることから、案件議決型・行政復議委員会について、行政復議機関との関係という観点から、組織的独立性の向上について検討することは適当ではないといえよう。

③行政性と準司法性

上記の他、前述のように、中国の学説においては、行政復議について、行政復議の行政性と準司法性を調和させなければならないという見解が有力である³⁴⁰（前述、第二章の三の1）。

³³⁶ 参照、第二章の四の3の(2)、第四章の三の1の(2)の①。

³³⁷ 例外として、省級人民政府が行政復議の被申請人になる場合、当該省級人民政府（原処分機関）が行政復議機関になる。そこで、行政復議委員会の組織上の行政職別は、被申請人たる当該省級人民政府より高くはない。

³³⁸ ちなみに、行政復議機関たる地方人民政府は当該政府に属する部門より一步上級の行政職別を有する。

³³⁹ 後述、第四章の三の1の(2)の③。

³⁴⁰ 例えば、劉・前掲注5) 41頁以下。

しばしば、行政復議機関の第三者として争議を裁断する性質が強調されることがあるが³⁴¹、行政復議機関は司法機関と異なり、両当事者から独立し、公正に紛争を解決できる第三者機関とはいえない。あくまでも、行政復議機関は、当該行政行為を行う機関の一つ上級の機関または法に基づく他の行政機関であるにとどまるものと指摘されている³⁴²。このことを踏まえ、学説においては、行政復議機関から完全に独立する第三者機関に、行政復議の審理・審査に直接に参加させることは不適切であることが主張されている³⁴³。上記の議論において、「完全に行政復議機関から独立する第三者機関」とは具体的にどのような機関であるのかについては説明はされていないが、私見としては、完全に外部委員から構成された行政復議委員会の場合が含まれるべきものとする。また、現行の行政体制との関係という観点から、第三者機関が審査を行うことは、首長責任制（前述）との調和が問題になるという主張をする議論³⁴⁴、および行政復議と行政訴訟との関係という観点から、行政復議の行政性による行政救済の公平性や公正性等は損なわれる場合においては、司法ルート、すなわち、行政訴訟によって救済を与えればよいという主張をする議論も存在している³⁴⁵。

以上、これまでの議論のまとめとして、首長責任制を行政復議制度に調和させる観点から、委員会の職能は案件に対する諮問であるものの、完全に行政復議機関から独立する組織を設置することは困難である、ということとなろう。中国においても、日本と同様に、第三者の立場を有する外部人材を任用するほか、行政復議機関に所属する関係責任者等を内部委員として選任することを通じて、委員会の中立性と行政復議決定における首長責任制に対応させるという調和の工夫がなされている。さらに、学説においては、内部の職員を選任することによって、中立性向上の期待を果たせるため、外部委員を過半数任用する上、多数決で行政復議決定に関する意見を下す等の手続上の工夫を加えるとの議論がなされている。そして、それらの学説上の議論を踏まえて、試行が行われているのである。

審査手続保障の点についても、両国の比較検討を踏まえ、私見を加えておく。

現時点における行政復議委員会に関する議論あるいは試行について、審査手続保障についての両国比較を踏まえて評価するとすれば、行政復議の中立性・公正性を向上させ、さらに国民からの信頼を回復させるためには、これまで以上の工夫を講じる必要があるといえるかもしれない。審査手続保障の観点についていえば、日本においては、行政不服審査会等へ諮問する場合、行政不服審査会等はその答申の内容を審査請求人および参加人に送付し、

³⁴¹ 例えば、温・前掲注 208)。

³⁴² このような議論があると、王・前掲注 11) 12 頁以下に指摘されている。

³⁴³ 王・前掲注 11) 21 頁以下。

³⁴⁴ 例えば、張=任・前掲注 34) 86 頁。

³⁴⁵ 黄・前掲注 9) 106 頁以下。

さらに、その内容を公表することが義務付けられている（行審法 79 条）。また、審査庁の裁決が、（審理員意見書や）行政不服審査会（等）の答申書と異なる場合には、判断過程の透明性を確保し審理関係人への説明を尽くすという観点から、異なった判断をする理由を記載する努力義務が定められている。他方、中国における行政復議委員会の試行態様においては、行政復議委員会の行政復議決定に関する意見書は公表されず、または、意見書に異なる裁決を下す場合にも理由等を記載することも義務付けられていない。

これらを踏まえると、中国においては、組織上過半数の外部委員を任用する上、多数決で意見書を作成することにする等の工夫は加えられたとはいえ、中立性を高めるといった目的・期待を実務上達成させる為に、例えば公表等を義務付けるといった工夫を併せて講じておくことについて検討する必要があるといえるのではないだろうか。ただし、中国においては統一的な行政手続法典が制定されておらず、現状においては、行政手続に係る法律上の規定に不備があるといえる。この点については、今後の立法作業に期待するしかない。

これまでの分析においては、諮問機構型・委員会と行政不服審査会等とを比較し、委員会等の中立性の問題について検討を行なった。その結果、両国においてはともに、組織の位置付けおよび組織間の関係の観点から、（完全あるいは相対的）独立性を有する委員会を置くことによって、審査の公正性・中立性を向上させることを期待しているということを通じて導くことができた。また、委員構成の点についていえば、両国の議論・試行あるいは法改正とはともに、第三者の立場を有する外部人材を任用することにポイントをおいていることも、本章の考察を通じて明らかにすることができたのではないかと考える。

なお、審議機構型の行政復議委員会は、審理組織と諮問に関わる組織を一の機構に総合させるとい（審議機構型・行政復議委員会および委員会に置かれる審理業務を担当する弁公室）、中国独自の議論あるいは試行の委員会類型である。中国のこの組織体制は、日本と相違するため、直接の比較をすることは困難である。ただし、中立性向上という観点に着目した場合には、外部人材とこれらの人材に有する第三者の立場が重視されているという点において、両国には共通する部分があると言えよう。

2. 専門性担保の観点

専門性担保の点について、日本においては、①審理員制度において、十分な行財政能力をもたず、行政不服申立ての実績に乏しい団体において注目されているものの、審理員に求められる資質・能力等を確保する観点から、職員を審理員に指名するほか、任期付け職員、非常勤職員として、必要である資質・能力を有する者を任用することも可能であり、かつ、専門知識を有する者を併せて審理員として指名し、あるいは審理委員を補助する者として配

置することも考えられると指摘されている³⁴⁶（法律上の専門性）。その他、②行政不服審査会等に優れた職見と専門性を有する委員を選任するほか（法律上の専門性）、必要に応じ、専門委員制度を利用することが可能となっている（領域毎の専門性）。

上記の①及び②の点について、以下、審理と審査の段階に分けて、検討を行う。

(1) 審理担当者と専門性（審理の段階）

中国においては、行政体制は日本と異なり、また、審理員制度に相当する制度もないため、直接比較することは困難であると考えられる。前述のように（第三章の三の1）、行政復議管轄制度における行政復議権限集中に関わる議論・試行の背景の一つとして、行政復議機構に置かれる人員（審理の担当者）には、行政復議業務に適合する能力を備えなければならないと定められている。しかしながら、行政復議機関の分散的設置によって、それらの人員に求められている資質・能力の担保に問題があることについては、学説上も通説的な見解となっている。ハルピン市行政復議委員会が代表する案件議決型・行政復議委員会においては、行政復議機構として位置付けられ、その弁公室が、集中された行政復議権関わる案件の審理を実際的に担当することとされている。

上記を踏まえて、審理担当者の専門性における資質・能力の担保の問題について検討する。

まず、前述のように、現行制度における審理担当者の資質・能力については、行政復議権限が分散的に配置され、さらに、このことが原因となって行政復議機関が分散的に設置されていることから、各行政復議機関の間に行政復議能力と行政復議の実績とについて不均衡が生じていることが学説の共通認識となっている。行政復議権限集中の議論において、地方人民政府と政府に所属する部門に所属する職員の能力の差の観点から、集中された行政復議権を有する地方各級人民政府は行政復議機関となり、そして、それらに所属する職員（地方人民政府の法制弁公室等に所属する職員）は、地方各級人民政府に所属する業務部門の職員により上位の立場にあることから、審理の公正性が向上されることが指摘されている。そして、行政復議資源を集中させることにより効率性の向上が望まれる他、行政復議案件を集中させ、複数の機構の代わりに一つの機構に担当させることによって、審理を担当する者の能力も向上することが期待される、との指摘がある。

また、案件議決型・行政復議委員会の場合について、これまでに検討をしてきた通り、ハルピン市行政復議委員会を例とすると、委員会は現行の行政復議法に定められている機構の代わりに行政復議機構として（すなわち、行政不服審査に係る業務を担当する機構として）位置づけられている。この制度においては、行政復議案件に対する審理は、委員会に配置されている委員会弁公室に担当させることになっており、ハルピン市行政復議委員会の

³⁴⁶ 高橋・前掲注277) 5頁。

弁公室は行政復議機関に所属する公務員から構成されている。弁公室職員に係る具体的な選任基準は公表されていない³⁴⁷ため不明であるものの、(現行復議法における)元行政復議機構から多くの職員が選任されたことを鑑みれば、行政復議の審理に関わる業務に経験・知識を有する者から選任されることが想定し得るといえよう。そして、案件を審理するために、ハルビン市行政復議委員会の業務規則においては、「委員会弁公室は法定の行政復議機関に所属する公務員を含む3人の案件審査グループ」を必要に応じて設置し、行政復議委員会に処理意見あるいは行政復議決定に関する意見(なお、両者とも主任委員に作成してもらうもの)を提出することと定められている。この「公務員を含む3人の案件審査グループ」という文言を検討するに、委員会弁公室に所属する職員のほか、行政不服審査会に所属する外部または内部委員を案件審査グループに置かれる可能性は排除されていないと読むことができよう。そこで、審理を担当するために求められている資質・能力等を確保ために、関係する知識または経験を有するものを、審理業務を担当する職員を補助することが理論上は可能であるということになる。

このように、日本と中国の両国における改革・法改正における体制には相違が存在するものの、法律上の専門性をこれまでより有する職員(東京都総務局法務課の職員等、地方各級人民政府の法制弁公室の職員等)を審理担当者に任免する点と、法律上の知識または経験を有するものを審理担当者に補助することを可能にさせる点についてみれば、両国に共通点を見いだすことが可能であるように思われる。

(2) 委員会等と専門性(審査の段階)

日本において、審査の段階につき、専門知識を有し、非常勤である委員の任用を通じて行政不服審査の専門性を担保しようとしていることは、中国における行政復議委員会の両類型に関する議論と共通する点ということができよう(前述、第二章の五の2の(3))。法律上の専門性担保の観点からは、日本の行政不服審査会等における専門委員制度とは共通している、と考えられる。

中国の行政復議委員会の非常勤委員の選任においては、法律上の専門知識または経験を有する外部人材を登用することが、学説上議論されてきた。試行の実務において、非常勤委員の構成例について検討する議論は、まだ現れていない³⁴⁸。具体例として、2016年には、広東省佛山市(人口846万、当時)に設置される行政復議委員会において、法律専門家、弁護士や人民代表大会代表等を含む合計30名(当時)が任用されていた(常勤委員を含め、委員合計65名)。ただし、データにおいて、非常勤委員に係る具体的な分野が明示されてい

³⁴⁷ ただし、現時点において確認できていないにとどまる。

³⁴⁸ ネット上の論文用データベースに検索できる論文に限る。

ないため、本論文の検討としては、ここまでにとどまることになる。この領域毎の専門性の担保の問題については、今後の検討課題としたい³⁴⁹。

3. 資源配分の観点

行政復議（行政不服審査）に関する行政資源として、学説上、人的資源・行財政・物的資源が挙げられている。そして、行政復議管轄権の集中により、行政復議に関する行政資源を再配置し、各行政復議機関の復議能力を向上させることが期待されている。

改革の試行以前における行政復議機関の「分散的設置」という態様の下においては、専門的な行政復議機構を設置していない、あるいは専門的な行政復議機構を置いているものの、専門的な担当職員を置いてない行政復議機関が少なくはない。それは、行政区画の規模（人口や GDP 等）、行政機関（地方人民政府や政府の部門等）の規模および有する行政資源の総量や行政復議の実績（行政復議制度の利用率等）等という、様々な客観的・主観的条件による総合的な結果であるといえよう。

現行法の下で現存する多くの行政復議機関³⁵⁰を改革の対象として、一つずつ整理し、資源を行政復議機関の実情に応じて再配置させることは、非常に重い作業であることが推測される。そこで、数多く存在する行政復議機関たる地方各級人民政府の部門に付与される受理権・審査権を地方各級人民政府に移動させることに通じて、行政復議案件を受理、審理および審査に必要な行政資源を集中させ、資源の再配置を実現することが期待されている。中国における行政復議管轄権の集中という改革は、行政復議機関の分散的設置によって、行政復議の実績と資源配置等とが不対等な立場である行政復議機関の例が多く存在することを踏まえ、主に資源の再配置の観点から、行政復議に係る一部の権限を集中するものであるといえる。

集中された審理に係る資源を、現行法の下存在する、行政復議機構（地方人民政府に属する法制弁公室等）、あるいは案件議決型・行政復議委員会（の弁公室）に集中させ、統一的に行使させることによって、行政復議の資源再配分の改革が行われている。

翻って、資源の集中の視点から地方行政レベルにおける日本の現状を検討すると、行政不服申立ての実績と行財政能力とを踏まえ、各地方公共団体における行政不服審査会等の設

³⁴⁹ ただし、法律専門家の他、劉＝陳・前掲注 140) 52 頁に、「社会専門家」を非常勤委員として任用する試行の具体例があると挙げている（広東省佛山市）。しかしながら、この社会専門家は具体的に何をさしているのかについては、紹介されていない。

³⁵⁰ 2016 のデータによれば、中国全国の行政復議機関は 164909 ある。また、その内、地方各級人民政府は 67714 ある。「2016 年全国行政復議、行政応訴案件統計データ」、参照、http://www.chinalaw.gov.cn/art/2017/4/19/art_21_205154.html（最終アクセス 2018 年 5 月 24 日）。

置・運用に際しては共同設置等の多様かつ柔軟な設置形態が許容されている。また、ここまで検討してきたように、組織的分離の視点を念頭として置かれた審理員制度、および「審理員が行なった審理手続の適正性等を第三者的の立場からチェックする行政不服審査会等への諮問を原則として義務付けることを前提として、審理に係る人的資源の実務上の配分については、都道府県のレベルにおいては総務部局に属する職員を審理員に指名する団体が多く存在する一方、市町村の場合においては総務部局の総務又は法規課・班・係から指名する団体が多数を占めている³⁵¹。

日本と比較した場合、中国における復議権限集中の改革による行政復議資源の集中・再配分は、行政復議案件の実績に応じる行政復議人員を配置するという「量」の問題に係る試行段階にとどまっているといえる。

³⁵¹ 参照、第四章の二の二の(3)。

第五章 結論

以上、本論文においては、近年中国に注目されている行政復議委員会および行政復議管轄権の集中という二つの重要な改革を中心に、中国における行政復議制度と日本の行政不服審査との比較検討も含め、行政復議制度の諸問題について検討をしてきた。中国における行政復議法は、ほぼ20年前に制定されている。その後、行政復議法の実務上の運用を向上させるための行政復議法実施条例が2007年に制定されたものの、いまだ法改正は行われてはおらず、現在、行政復議法制定以降の初めての法改正に向けた議論が進もうとしているところである。本論文の「第一章・序論」において述べたように、2008年から、組織・管轄・手続という3つの改革の側面において、行政復議法改正の準備作業として、多くの地方人民政府で行政復議制度改革における試行が開始されている。

行政復議法の全面改正については、数多くの改正内容が予定されている。行政復議における組織・管轄・手続のほか、2017年に改正された「中国人民共和国行政訴訟法」に対応する諸課題に関わる改正内容についても、学説上の注目が集まっているものである。

本論文においては、これら、2008年から開始された試行を研究対象として、組織的側面を中心に、中国における諸議論を整理し、それらを踏まえた検討と分析とを行った。また、日本において、行政不服審査法が52年ぶりに全面改正されたことに着目し、日本と中国との比較検討という手法を採用した。序論において述べたように、日本においても、行政不服申立ての審理段階における改革や、行政不服審査会等への諮問等が重要な改正内容とされていた。本論文においてはこのような点に注目し、日本と中国との比較研究という視点から、両国の行政不服申立て制度を、とくに組織の側面に着目しながら、整理し、検討した。

本稿において論じた、日中両国の法改正あるいは制度改正の試行における議論および実務上の態様は、組織の側面については詳細に論じることができたとはいえ、制度全体からすれば、その全体の内容を考察したものとはいえないものである。本稿において考察した内容のほか、手続上の改革や、行政訴訟制度との接合関係等についても、重要な検討課題である。具体的には、中国においては、書面復議制度（あるいは原則）を原則とし、聴聞等の手続を例外としていた現行法の審理手続に対して、一方、審理手続の公開性や透明性等を向上させるという「手続司法化」させ、一方、口頭による審理手続を通じて審理手続の迅速性を向上させることが議論されてきた。この点を踏まえて、審理手続改革の試行として、聴聞手続を採用する案件の範囲を拡大化させる試行が行われている。これらの諸問題は、本稿の研究を踏まえ、本稿に続く検討のなかで、行政争訟制度全体を踏まえた広い視座から、今後、研究課題としていくこととしたい。