

博士論文の要旨

楊 帆

論文題目 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

日本においては、2014年に行政不服審査法が全面改正された。とりわけ、審理員制度の導入と行政不服審査会（第三者的な諮問機関）の設置は、もっとも重要な改革といわれている。他方、中国においては、2008年以後、行政復議法改正の準備作業として、行政復議管轄権限の集中および行政復議委員会の設置の改革試行が開始されている。

日中両国は、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。

このような背景を踏まえて、本論文は、中国における行政復議制度（日本における行政不服審査制度）の改革とその課題について、日本と中国との比較法的考察を行い、今後の展望を述べるものである。

第一章においては、まず、本研究の問題意識と問題の所在とを明らかにし、論文の構成について概説した。また、本研究においては、中国の行政復議制度に関する特徴的な用語がいくつか用いられるため、それらの用語と概念についての説明を加えている。

本研究は、日本における行政不服審査法の全面改正および中国における行政復議制度の改革試行の状況を概観し、そこから、日中両国の状況には、行政体制や行政不服申立に関する法制度の相違点が認められる一方、制度に対する国民の信頼回復を目標として、法改正あるいは制度改正によって、行政不服申立てに係る公正性、中立・独立性、専門性等を担保あるいは向上させようとしているところに共通点を見いだすことができる旨を述べている。

上記の考察を踏まえ、第二章・第三章においては、地方行政レベルにおける中国の行政復議委員会の試行および行政復議管轄権の集中の試行を紹介・検討している。

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、その上で、行政復議委員会について分析・検討した。

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、試行に際しての基本論点を整理した。その上で、「行政復議申請人の自由選択制」（行政復議法 12 条）に由来する行政復議機関の分散的設置等の結果として、現行制度において、行政復議機関・行政復議機構に存在する公正性の欠如、専門性の低下および行政復議資源の分散という問題点があることを指摘した。第二章の分析を通じ、本論文においては、各地方人民政府の行政復議委員会の試行例について、諮問機構型・行政復議委員会および案件議決型・一部集中型の行政復議委員会という分類を提示した。その上で、両分類の代表例といえる、北京市とハルビン市の行政復議委員会につき、組織法上の位置づけ、委員会の構成および答申手続という三つの点からの考察および両類型の比較研究をした。

これらの分析を踏まえ、第二章の結論として、次のことを明らかにした。

まず、両分類の行政復議委員会の共通点として、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ていること、委員会の全体会議等を開催する等の手段を通じて、行政内部から行政復議に関する経験を有する人材を行政復議委員会の常勤の委員として任用するほか、行政復議機関の外部から行政復議に関する知識を豊かに有する人材を非常勤の委員として任用していること、これらを通じて、案件を適切に対応・解決する基盤が確保される工夫が講じられていることを挙げた。

次に、相違として、諮問機関として位置付けられる諮問機構型の行政復議委員会と異なり、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会においては、行政復議管轄権を集中する試行内容が含まれる点を指摘した。この点につき、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会の代表例であるハルビン市行政復議委員会は、行政復議管轄権集中の改革によって地方人民政府に集中された行政復議管轄権に係る審理等の業務を、地方人民政府に属する法制担当セクションの代わりに、実際に担当する機構となっていることを分析した。行政復議管轄の集中を通じて、現行行政復議法の審理手続を大きく逸脱することなく、行政資源の集中および行政復議機構に有する行政復議能力の向上を図ることができる点が重視されていることを指摘した。

第三章においては、行政復議管轄制度の現状を整理し、行政復議管轄制度に存在する問題点を確認した上で、第二章において紹介した案件議決型・一部集中型の行政復議委員会の試行に関連する行政復議管轄権の集中について分析・検討を加えた。

まず、行政復議管轄制度を概説した上で、地方各級人民政府に属する部門が行政復議の被申請人となる場合に、当該部門の直近上級主管部門が行政復議機関になり得ること、すなわち、「直近上級主管部門の管轄」が管轄制度の特徴の一つであることを確認した。

行政復議管轄の関係は、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ように、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、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仕組みとなっている。

次に、この「特徴」を有する仕組みにおいては、業務領域ごとの専門性の担保および地方保護主義に伴う弊害の解消というメリットがあると考えられるものの、以下のようなデメリットを有することを確認した。

1) 行政復議機関の独立性・中立性に欠けること。地方人民政府の部門は、直近上級主管部門からの指揮監督または業務指導を受けることから、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、下級部門が行なった行政行為に関与する 경우가少なくはないものと評価できる。

このような上下関係および実務上の態様に照らせば、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、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。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、上下級部門の間に緊密な利益関係が有し、行政復議機関たる当該直近上級主管部門は利益を過度に重視する傾向がある行政復議決定を下すことが少なくはないことから、行政復議の独立性は必ずしも保障できるとはいえない。

2) 行政復議機構および審理等の手続を担当する職員の独立性・中立性に欠けること。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。また、行政復議制度には首長責任制が採用され、かつ、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ことから、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。

3) 行政復議能力が乏しい行政復議機関を生むこと。行政復議法実施条例2条および3条に基づき、行政復議機関には、専任でありながら行政復議業務と適合する能力を備える行政

復議人員を行政復議機構に配置することが義務付けられている。しかしながら、直近上級主管部門の管轄において、行政復議人員等の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る。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。

さらに、第三章を通じて、行政復議機関等の中立性・独立性および専門性を担保あるいは向上させ、行政復議資源の合理的配置および行政復議機構を再構築するため、地方各級人民政府の部門に配置されている行政復議管轄に係る権限を集中し、原則として地方人民政府に行使させ、案件議決型・一部集中型の行政復議委員会を設置することによって行政復議機構を再構築することが、行政復議管轄権の集中の主眼であることを確認した。

その上で、行政復議機関・機構の独立性・中立性に欠けることや、行政復議能力が乏しい行政復議機関を生むこと等のような問題を解決するために以下のような制度上の工夫が考えられることを指摘した。

a. 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、行政復議資源を地方人民政府集中させ、また、行政復議管轄関係を部門間の上下関係から分離させること。

b. 行政復議委員会を設置する等のことを通じて、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議に過半数の外部委員を配置する等を行うことによって、行政復議の公正性や専門性等を向上させること。

第四章においては、独立性・中立性、専門性、資源配分という三つの観点から、日中比較研究の手法で、第二章および第三章の結論について考察を行った。まず、前章までの分析・検討を踏まえ、行政不服申立ての審理・審査担当組織の改革について、1) 独立性・中立性の担保、2) 専門性担保、3) 資源配分の視点から考察した。

1) 独立性・中立性の担保については、行政機関の内部に対する改革（行政復議管轄権の集中および行政復議機構の再構築、審理員制度の導入）および行政機関外部からの改革（行政復議委員会、行政不服審査会等の設置）に分けて分析を行った。

行政機関内部の改革において、指揮監督と管轄との関係について、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。この改革につき、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ができる。直接的な指揮監督権を有する直近上級主管部門に、原則として行政復議管轄権を付与されないというこの改革を通じて、行政復議管轄権は、行政復議に関する権限の一つとして行政上の領導関係による監督権から由来するものと認識されてきたものの、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ことになった。このような考え方にに基づき、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。

日本において、全面改正された行政不服審査法は、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。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。

このような直接的な指揮監督関係と行政復議管轄関係（どの行政庁が審査庁になるのか）とを分離させる改革の動向を踏まえて、両国の改革においては、いずれも、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という理解が法制度の根底にあることが示され、また、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ものであるということはいい得よう。

日本における議論を参照すると、審理手続を担当する機関または人員における職権行使の独立性について、行政不服審査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。

他方、中国においては、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も期待されている。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。一方、行政復議人員の任命については、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。

b. 行政機関外部からの改革（行政復議委員会・行政不服審査会等）

行政復議委員会ないし行政不服審査会等における委員構成について、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、両国において共通する点であるといえる。

一方、両国の相違として、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ことを指摘できる。行政復議委員会は、第三者的な立場を有する外部委員を任用することによって行政復議機関からある程度の中立的な立場を有する一方、地方人民政府の法制業務を担当する副長官は、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ことから、主任委員（会長）として任用されている。その超然的な立場について、具体的に、地方人民政府の法制業務を担当する副長官は、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一方、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用する者でもない。

上記のような立場を有する者を行政復議委員会の会長にすることによって、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、かつ、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。

地方人民政府の副長官を任用することによって、中国の改革における行政復議委員会は、改革以前と比して審査の独立性は向上させることが期待できる。しかしながら、副長官を含む行政復議機関に属する公務員を任用することから、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、日本における行政不服審査会等と比べ、ある程度の中立的な立場を有するしか言えない。

それは、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学説上有力であることの結果であり、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、不適切であると考えられている。これらを踏まえると、中国においては、例えば公表等を義務付けるといった工夫をそれらの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であろう。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。

2) 専門性担保の観点に関しては、審理担当者の資質・能力の担保等の問題、審理段階における専門性の担保の問題について考察を行った。

審理段階における専門性について、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。

具体的に、まず、審理担当者の資質・能力の向上については、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と、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。

また、案件議決型・行政復議委員会の場合において、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他、外部委員を「案件審査グループ」に置かれ、委員会弁公室の職員（この場合は審理担当者に当たる）に補助すること審理手続にある程度参加させることは、改革の段階において、制度上の可能性は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、法律上の専門性をより多く有する職員（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。

審査段階の専門性について、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る。ただ、行政復議管轄権を集中させることは、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を浮上させる。この新たな問題について、現時点の改革試行においては、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ことから、直近上級主管部門の管轄から確保されてきた領域毎の専門性をいかに担保されることについては、「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。

3) 資源配分の問題については、地方における実情に応じた行政復議（行政不服審査）に係る行政資源の問題について検討した。

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、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）に利用されることから、資源の再配置を実現することが期待されている。

また、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。

論文の第五章においては、上記の研究作業を総括したとともに、行政復議委員会および復議管轄権集中の改革とほぼ同時に開始された行政復議の審理手続上の改革を、今後の一つの研究課題として挙げた。

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」をさせ、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と考えている。

（以上約9100字）