

要 旨

中国社会は、今、市場経済の導入によって個人の自立と自由が「単位」社会に取って代わり、社会主義計画経済の下で維持してきた行政・命令・動員による人治社会秩序が次第に崩れつつある。そのために、今までの人治社会に代わる法治社会の構築が求められるようになってきた。特に注目される出来事は、89年に制定された行政訴訟法である。それまで、「政府は人民の利益の代表者」として位置付けられ、「政府は正しい存在」と考えられ、国民が政府を訴えることはありえないとされてきた中国社会にとっては大きな衝撃であった。行政訴訟制度の中国での実施は初めてのことであるだけに、この10年間の実績は正に模索の過程だったといえよう。

本稿では、行政訴訟法の施行から10年の間に行われた人民法院の行政裁判に関するデータに基づいて、行政訴訟の「請求と処理」状況を考察し、そこに存在する問題点とその原因の解明を試みる。そして、行政訴訟事件数の推移、行政訴訟事件の種類、裁判所による行政訴訟事件の処理状況に対する、具体的考察と分析を通じて、以下の見解を示す。

第1に、この10年間の行政訴訟事件数の推移から見た場合、中国では、毎年新規受件数の記録を更新している。行政に対する訴訟制度のスタートからわずか10年経ただけで、一年間の新規受件数は9万件以上にのぼっている。この状況は、行政訴訟法の実施に伴い、より多くの国民が行政訴訟を通して自分の権利救済を図っているという状況を反映しているともいえよう。もっとも、人口の割合から見れば、実際の行政訴訟事件数は、せいぜい100万人当たり25件程度に止まっていること、また、全国の各法院が受理する件数は毎年平均で7~8件に過ぎないこと、法院の受理している事件総数の中で行政訴訟事件が占めている比率は極めて低いこと、などから単に数の増加を根拠に行政訴訟の実効性を評価することはできないと考える。特に、行政処罰と行政上の強制措置が中国社会に大量に存在し、その濫用が深刻である状況から見た場合、今の行政訴訟請求数は、必ずしも多いとはいえず、国民の権利救済の主な手段としての機能を発揮しているとは結論しにくい。

第2に、行政事件の内容から見た場合、行政の相手方の重大な権利利益に関わる、しかも一時的性質を有する公安、土地、都市建設関係の行政訴訟事件に集中していることが分かる。更に、その訴訟対象となる具体的行政行為は、行政処罰と行政上の強制措置が多く、民主主義において意義を持つ公害、環境などに関する訴訟は見られない。これは中国の現代型行政訴訟が未発達であることを表しているといえよう。

第3に、裁判所の行政訴訟事件に対する処理状況から見れば、取り消し率（被告行政機関の具体的行政行為を取り消す判決の占める比率）が低迷に陥っているのに対して、取り下げ率が大きく伸びていること、かつその比率が高いことが最大の特徴である。そして、その「本来取り消しし判決によって処理されるべき行政訴訟事件が取り下げによって処理されてしまう」という実態からは、実際の行政救済ができなくなってしまう裁判所の事件処理状況が窺える。

第4に、中国の裁判所の事件審理期間の統計によれば、表面上、かなり能率的に処理されているように見えるが、事件の内容、特殊性、取り下げ率の高い状況などから総合的に見た場合、額面どおりに受け取ることはできない。もっとも、この統計からは、裁判期限の法定化、裁判組織と人員の専門化などの裁判の効率を図る工夫が、裁判コストを下げ、行政救済の実効性を高めるのに一定の効果があったことを反映しているとも考えられる。

中国における行政訴訟

—請求と処理状況に対する考察—

SGRA 研究員・慶応義塾大学大学院法学研究科博士課程

呉 東 鎬

はじめに

中国では、歴史的に権力分立の原理を採用してこなかったこと、建国後 30 年間の政策指導型の秩序において行政府による法規範の制定慣行が形成されたこと、1980 年代より近代的法規範をゼロから確立しつつあること、並びに比較的短期間に「現代化」を達成しようとするための強力な行政府が必要であることなどから、行政権の優越性が国家運営上確立されてきた¹。にもかかわらず、80 年代初頭からの経済政策の根本的変換に伴い、基本法の制定、司法機構の確立など社会主義法制の「健全化」を図るとともに、法の二面性に対する認識²の下で、法の持つ権利保護機能を重視し、「人民の民主的権利を保障するために、必ず社会主義法制を強化し、民主主義を制度化・法律化せしめ、このような制度及び法律に安定性、連続性並びに大きな権威性を有せしめ、拠り所の法があるのみならず、法があるからには、必ずそれに依り、法を執行するからには必ず厳正に、法の違反は必ず追及する」³という社会主義法制の方針を打ち出した。その一環として行政分野においては、「法による行政」原則が確立された。そして、大量の行政法令を制定し、特に行政処罰と行政強制措置に基づいて、国民や各種組織⁴に対する取締りを強化した。一方では、

行政が法によって行われなければならないことを保障し、かつ国民や組織の権利利益を違法な行政活動の侵害から保護するために、行政活動に対する法院（裁判所）の司法審査・是正の法制度を確立した⁵。89 年に制定され、その翌年に実施された行政訴訟法が正にこの制度の中核である。そもそも法治主義伝統が乏しい中国において、このような民主主義の発展と深く関わる法制度の確立は、歴史上の大きな出来事であるに違いない。行政訴訟法制度の中国での実施は初めてのことであるだけに、この 10 年間の実績は正に模索の過程だったといえよう。行政訴訟制度が更なる発展に向かいつつある今日、この 10 年間の行政訴訟の実態を総括することは、理論上及び実務上の有益な発展への手がかりを得ることになると考える。

本稿では、行政訴訟法の施行から 10 年の間に行われた人民法院の行政裁判に関するデータに基づいて、行政訴訟の「請求と処理」状況を考察し、そこに存在する問題点とその原因を解明する。またこうした研究を通して、今後の行政救済の改善と向上に有益な示唆を与えることを目的とする。

¹ 張勇『中国行政法の生成と展開』（信山社、1996 年）284 頁参照。

² 中国では、過去の約 30 年の間、「法は『階級支配の道具』、又は党の政策を実現する道具である」という認識が維持され、法の持つ権利保護の機能は無視された。張勇・前掲注 1 16 頁参照。

³ 『十一届三中全会以来重要文献選読』上冊（人民出版社、1987 年）

⁴ 広辞苑によれば、「公民」 私有を許されない国家（天皇）の人民。 国政に参与する地位における国民。市民。「国民」 国中の民。 国家の統治権の下にある人民。国家を構成する人間。国籍を保有する者。国権に服する地位では国民、国政にあずかる地位では公民又は市民と呼ばれる。「人民」 国家・社会を構成する人。特に、国家の支配者に対して被支配者をいう。 官位をもたない人。とあり、この 3 つの概念はそれぞれ異なる視角から理解することができる。しかし、「国政に参与する地位」という視角からは「国民」と「公民」は互いに置き換えて使える。また、「国家を構成する人」という意味では「国民」と「人民」は互いに置き換えて使える。ところが、中国では法律の条文の中で、「国民」を使わず「公民」あるいは「人民」

を使う。この原因は、「マルクス主義に基づく社会主義国家の建設という国家像」を確立してきた、中国の独自の歴史事実にあると思われる。つまり私有制を否定して公有制という経済制度を確立したために「公民」という用語を、また、「階級理論」に忠実にするために「人民」という用語を使い、それによって、特に、政治的色彩を強調したと考える。一般に、国家を構成する人間という意味で理解される「国民」には「階級性」や「公有制」が表れず、中国の社会的特性が表れないだけに、中国では、「国民」という用語を避けてきたと思われる。ただ、このような歴史背景を論じず、「公民」を法律用語として単に「国籍を保有する者」と解釈することができるので、日本語で馴染みの深い「国民」に置き換えた。

⁵ 張勇・前掲注 1 32 頁参照。

行政訴訟事件数の推移と国民の行政訴訟制度の利用状況に対する評価

[表 1] 中国法院における行政訴訟事件第一審新受数（新規受件数）推移表

年次	新受数	増加率
89 年	9,934	
90 年	13,006	39.92%
91 年	25,667	97.40%
92 年	27,125	5.68%
93 年	27,911	2.9%
94 年	35,080	25.70%
95 年	52,596	49.92%
96 年	79,966	52.04%
97 年	90,557	13.24%
98 年	98,350	8.61%
平均数	46,019	

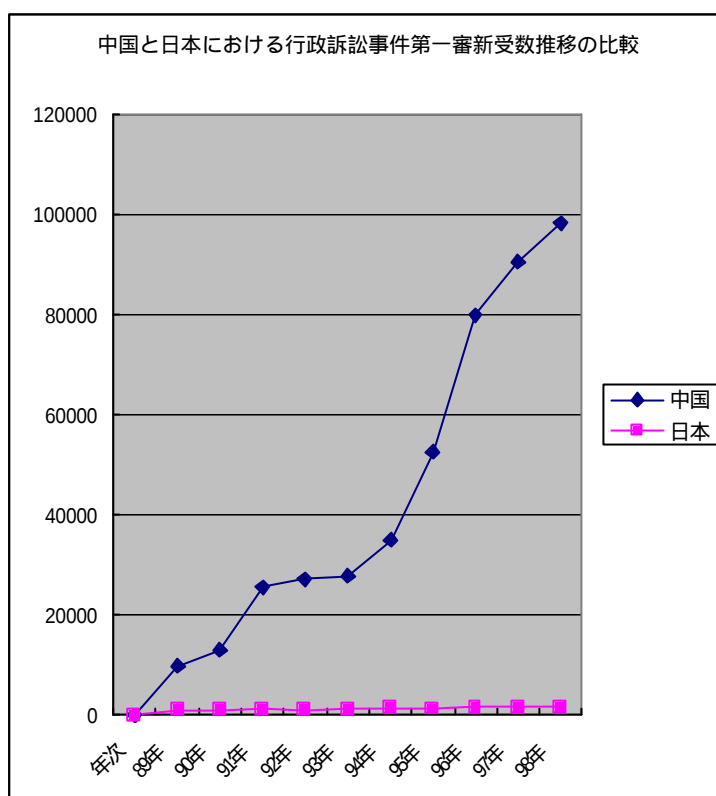
出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

[表 2] 中国と日本における行政訴訟事件第一審新受数推移の比較

	中国	日本
年次	新受数	新受数
89 年	9,934	1,131
90 年	13,006	1,198
91 年	25,667	1,286
92 年	27,125	1,145
93 年	27,911	1,310
94 年	35,080	1,457
95 年	52,596	1,372
96 年	79,966	1,586
97 年	90,557	1,711
98 年	98,350	1,748
平均数	46,019	1,394

出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計と日本の最高裁事務総局行政局「平成 10 年度行政事件の概況」（『法曹時報』51 巻 9 号 78 頁）の統計に基づいて著者作成。

[グラフ 1] 中国と日本における行政訴訟事件第一審新受数推移の比較



出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計と日本の最高裁事務総局行政局「平成 10 年度行政事件の概況」（『法曹時報』51 巻 9 号 78 頁）の統計に基づいて著者作成。

1、行政訴訟事件の受理状況

中国では、82 年に制定された民事訴訟法において行政に対する訴訟が認められるようになったが、法令整備が始まった時期ということもあり、行政訴訟事件の数は少なかった⁶。その状況が 89 年の行政訴訟法の制定をきっかけに急変した。統計によれば、89 年 4 月の行政訴訟法公布以来 90 年 9 月末に至るまで、全国各級人民法院が受理した一審行政訴訟事件数は 17,247 件に達しており、それは、83 年 1 月から 89 年 3 月までの 6 年近い期間内に受理した一

審行政訴訟事件の総数に相当するとされる。また、90 年 10 月 1 日から 91 年 9 月末までの一年間に全国各級法院の新受数は 23,876 件に上り、この数字は前年一年間の受件数 10,424 件より 2.29 倍も増加したのである⁷。上記の [表 2] と [グラフ 1] から明らかなように、行政訴訟事件数は、低い推移で安定した状態にある日本のそれとはかなり違って、92 年、93 年を除いては、毎年急増を続けた。特に、94 年からからの伸びが著しく、これは、国家賠償法が、同年 4 月 12 日に公布され、10 月に正式に発効されたということにその原因があると考えられる⁸。また、

⁶ 例えば、1983 年から 1986 年までの 4 年間の全国第一審行政訴訟事件の受件数は 5,000 件余りであった。1987 年と 1988 年度の 2 年間、全国の各級人民法院による行政に対する訴訟事件の第一審新受件数は 14,513 件であり、平均 1 年間の事件数は 7,250 件余りであった。于安『行政訴訟法通論』（重慶出版社、1989 年）55 頁。

⁷ 夏勇主編『走向権利的時代』[修訂版]（中国政法大学出版社、2000 年）554 頁。

⁸ 例えば、94 年の行政事件新受数 35,080 件の中には 1,069

96年には増加率が過去最高の52.04%まで達しているが([表1]参照)、これは96年の行政処罰法の制定に伴い、大量の行政処罰に対する不服事件が殺到したことにその原因があると思われる。このように、行政に対する訴訟制度のスタートからわずか10年を経ただけで、一年間の新受件数は9万件以上にも上り、今後も引き続き増加していくと考えられている。この状況は、行政訴訟法の実施に伴い、より多くの国民が行政訴訟を通して自分の権利救済を図っている状況を表しているとも考えられる。

もっとも、人口の割合から見れば、実際の行政訴訟事件数は、せいぜい百万人当たり25件程度に止まっていること⁹、また、全国の各法院が受理する件数は毎年平均で7~8件に過ぎないこと¹⁰、法院の受理している事件総数の中で行政訴訟事件が占めている比率は極めて低いこと¹¹、特に、行政処罰¹²・行政強制措置¹³に関する事件が行政訴訟事件の大半を占めている¹⁴という中国行政訴訟対象の特殊性から見

件の国家賠償訴訟事件が含まれており、この数は全体の3%に達している。また、98年には国家賠償訴訟事件が5270件であり、全体の5%を上回っている(統計の数字は『中国法律年鑑』(1995年、1999年)によるものである。)

⁹ この数字は、93年の行政訴訟事件新受件数に基づいて、中国の人口を11億として計算した場合のデータである。

¹⁰ 1993年度の統計によれば、全国には、3330個の法院が行政訴訟事件の管轄権を持っており、当時、法院全体の行政訴訟事件新受数は27,911件で、各法院が受理した事件数は平均でわずか8.38件であった。夏勇・前掲注7 554頁。

¹¹ 1993年1月から11月までの統計によれば、全国の法院において受理した各種類の一审事件数は2,807,027件に上り、その中で、行政訴訟事件は22,662件で、わずか全体の0.08%しか占めていない。夏勇・前掲注7 555頁。

¹² 行政処罰は、行政機関が行政管理法規に違反した国民、法人及びその他の組織に対して行った行政上の制裁措置である。国民や組織が行政管理上の義務違反をしたものの、刑罰に及ばない場合には、関連法律、法規によって行政処罰または行政強制措置が科されることになる。葉陵陵『中国行政訴訟制度の特質』(中央大学出版部、1998年)38頁。

¹³ 行政強制措置は、行政機関及び官僚が行政管理活動において、行政相手方に対し、職権により強制的手段でその権利の行使を制限、又は一定の義務を履行させるものである。それは、刑事処罰に及ばない違法行為に対する行政上の制裁措置であるという点で、行政処罰と同質ではあるが、行政強制措置は、行政処罰の対象となる違法行為より、社会への侵害度や危害性がもっと重大な違法行為を対象とするものであるため、行政処罰より一層厳しい制裁措置であるとも言える。葉陵陵・前掲注12 57~58頁。

¹⁴ 張勇・前掲注1 159頁。

れば、単に数の増加を根拠に行政訴訟の実効性を評価することができないと考える。

以下では、中国の行政訴訟対象における特殊性をキーワードにしてこのような考え方を検証する。

2. 中国の行政訴訟対象の特殊性と行政訴訟請求

中国の行政訴訟法には行政訴訟対象として、行政処罰行為、行政強制措置、行政許可、その他の行政処理行為(保護義務の不履行、弔慰金の不給付、義務履行要求)など4種類の具体的行政行為を列挙しているが、その主要な対象となるのは、行政処罰と行政強制措置である。これは正に中国の行政管理¹⁵における特殊性を反映していると思われる。

以下では、中国の社会、政治的背景をベースに、中国の行政管理における特殊性を明らかにし、それを基に統計上の行政訴訟請求状況を分析・評価したい。

中国では、80年代初頭に農村における請負生産責任制が実行され始め、80年代後半に法律の定めている範囲における個人的ビジネスの経営が認められ、ついに93年の憲法改正によって社会主義市場経済への移行が行われた¹⁶。この過程で、中国社会では、計画経済体制から市場経済体制への移行に伴い、新しい体制に相応する制度や観念がいまだ完全には確立されていないが、一方では古い制度と観念が既に適用できなくなったこともあって、社会秩序や経済秩序を損なう様々な行為が大量に増加してきた¹⁷。例えば、法意識が十分に醸成されないまま個人経営を認めたため、遵法精神に欠ける国民がもっぱら私的利益を追求するために法を守らないという現実が正にそれである。このような現実の下で、社会秩序を維持し、行政上の義務履行を確保するために、行政側

¹⁵ 中国では、社会主義国家の建設において、長期にわたって、政府の権威、経済の回復と発展、社会の秩序と紀律を強調する政策をとり、そのため社会全般に対する政府の管理・統制機能の強化を強調してきた。それを支える理論として存在したのがいわゆる「(行政)管理論」である。姜明安主編『行政法与行政訴訟法』(北京大学出版社、1999年)75~76頁参照。

¹⁶ 張勇・前掲注1 32頁。

¹⁷ 葉陵陵・前掲注12 40頁。

は行政処罰を含む多くの行政上の制裁措置を加えざるを得なくなったとされる¹⁸。

一方で、中国では、従来から、法律は、一定の支配階級の利益を保障する道具と見なされており、「法そのものが紛争の救済手段の総体というよりも、強制手段の総体(支配の道具)であった。」¹⁹のである。つまり、「法は人民を拘束するものだけではなく、人民の権利利益をも保護しなければならない、人民のみならず国家機関も法を遵守しなければならない」という点は無視された。実際、80年初頭までの中国では、法は『階級支配の道具』、又は党の政策を実現する道具であるという認識が、そのまま維持されてきた²⁰のであり、「単に階級支配の道具であるに過ぎないということが強調され、法の持つ救済機能は無視された」²⁰。このように、中国では、法の統治の道具としての面が強調された結果、法律は単に官が民を支配するに用いる手段としての色彩を帯びてしまい、法律の中に、行政処罰・行政強制措置が大量に存在することを可能にする土壌が作られたのである。

また、中国では、国民の権利自由を制限する新たな法律は国民を代表する議会が法律の形式をもって定めなければならないという法治主義の原理が存在せず、全国人民代表大会からの包括的な授權又は法律の委任を受けて國務院により制定された政令には罰則の設置が制限されていない。法律を執行するために政令を制定する場合でも、その政令に罰則を設けることができるか否かについては全く言及されていないのが一般的である。つまり、中国には、特に法律で個別具体的に委任した場合を除いて、政令の中で罰則を設けることができないという議会立法中心主義の原則が存在せず、行政は、幅広い罰則の制定権を有するのである。その上、行政機関独自の判断で行政罰を執行する権限も同時に与えられており、行政機関による行政罰に関する事件について、第一次的にそれを裁断する権限もまた行政に付与されている²¹。

その結果、中国では、数多くの行政法規の中に行政処罰と強制措置に関する規定が設けられ、また、その射程はほとんどの行政領域に及び、国家各方面の行政実務において最も広く用いられる行政手段の1つになってきた²²。そして、理論的には、行政処罰を人身罰（行政拘留、労働矯正）、財産罰（過料・違法所得・非法財産²³の没収）、行為罰（生産・営業停止、許可証・免許証の停止・取り消し）、戒告罰（警告）、など4種類に分けている²⁴が、実際、ある統計によれば、中国の各種法律、行政法規、地方性法規、行政規章に定められた行政処罰の種類は100種類も上回っているとされる²⁵。また、行政強制措置を見た場合でも、人身の自由を制限するものである收容、抑留、強制麻薬吸飲禁止、強制治療、強制隔離、強制送還、などが存在し、財産の流通と使用を制限するものである財産の封印、財産の差押え、貯金の凍結、家屋の強制撤去、滞納金の強制取り立て、強制振替、強制買収と売却²⁶など数多くの強制措置が行政法規、行政規章の中に定められている。中国の行政処罰の状況についてある学者は次のように説明している。「中国の行政処罰には『五多』の特徴がある。つまり、行政処罰を設けている法律法規が多いこと、行政処罰の権限を持つ行政機関が多いこと、行政処罰の数量が多いこと、行政処罰の種類が多いこと、行政処罰に不服のある場合が多いことである」²⁷。

確かに、中国独自の社会背景の下では、大量の行政処罰と行政強制措置の存在する土壌があり、また、それが、社会秩序の安定化、法律執行の促進という積極的な役割を果たしたことは否定できない。問題は、このような具体的行政行為が直接国民の人身の自由、財産権を制限するにもかかわらず、法治主義、罪刑法

¹⁸ 応松年ほか「行政立法検討」中国法学 1994 年第 5 号、葉陵陵・前掲注 12 40 頁。

¹⁹ 浅井敦「比較法の中の中国法」比較法研究 45 号（1983 年）138 頁引用。

²⁰ 張勇・前掲注 1 16 頁。

²¹ 張勇・前掲注 1 56 頁参照。

²² 周佑勇『行政法原論』（中国方正出版社、2000 年）217 頁。

²³ 非法財産とは、生産、販売、貯蔵を禁じられているもの及び違法行為に用いたものである。

²⁴ 方世榮主編『行政法与行政訴訟法』（中国政法出版社、1999 年）233~234 頁、姜明安主編『行政法与行政訴訟法』（北京大学出版社、1999 年）221~224 頁参照。

²⁵ 方世榮・前掲注 24 233 頁。

²⁶ 黄傑・白鋼『行政訴訟法及配套規定新釈新解』（中国民主法制出版社、1999 年）130 頁。

²⁷ 袁曙宏「行政処罰——一個重要的行政法学範疇」中国法学 1994 年第 6 号。

定主義という現代法治国家理念が確立されておらず、制定権、執行権ともに行政機関に集中され、その結果、権限の濫用が起り、国民の権利利益の侵害が大量に生じたのである。例えば、社会秩序を維持し行政上の義務履行を確保するという名目で、行政法規、命令及び地方的命令などの法規範の中に、行政上の拘留、罰金、営業停止、許可証の取り消し及び行政上の強制措置など大量の行政手段を必要以上に設けたこと、権限のない行政機関又は一部の社会团体や企業でさえ、行政罰及び行政上の強制措置を随意に設けることもしばしば存在していたこと、行政罰及び行政上の強制措置を課することのできない機関又は個人がそれらを課することがよくあり、かつ処罰するときの手続や処罰に対する監督手段が欠けていたこと、一部の行政罰を完全に財源確保の手段として用いることがあったこと、などである²⁸。このような状況は、行政罰の公正さを損ない、国民の法律上の権利利益を侵害してきた。

実際、13 億という人口を有している大国だけに、中国では、単に行政処罰事件だけでも、全国で、毎年約何千万件発生するとされる。仮に低く見積もって一千万件としても今の9 万件あまりの行政訴訟請求数は、その 1% にも満たないことを考えれば決して請求数は多くない考える。

3. 中国において行政訴訟請求数が少ない原因

中国において行政訴訟請求数が比較的少ない原因については様々な分析が行われているが、主に次のようなことが挙げられている²⁹。

まず、行政訴訟制度の歴史が短く、国民の訴訟意識が弱いことが挙げられる。

日本では、行政訴訟事件の数が少ない原因としては、「わが国民性として訴訟沙汰を好まず、特に『お上』を相手に争うなどということは大変なことである」という意識は、一昔前の話ではなく、現在でもしばしば見られるところである。このような国民の権

利意識が公権力の行使を争う障害となっている³⁰と述べられているように、権利義務という観念が欠如又は未発達なままであるという日本人の法意識の特徴に求められている。

この日本人と同様の法意識は、中国でも根強く、中国国民の法意識の弱さが正に行政訴訟事件の少ない主な原因の 1 つであることが挙げられている。つまり、中国では、「民不与官闘」（民は官と争わない）という伝統的観念がいまだに強く残っており、公権力の行使を争う障害となっている。法治主義の伝統が欠如した中国においては、今世紀の 80 年代末までに、本格的な行政訴訟制度が事実上存在したことがなかったため³¹、急に「官」を相手どって争える制度ができたにしても、国民は、当該制度を利用して自分の権利利益を守ることができることを知らず、またたとえそれを知っていても、行政機関の報復を恐れ、あるいは裁判所と行政機関との結託（いわゆる[官官相護]）を考えて、あえて行政機関を相手にして訴訟に踏み切ることにはしない傾向がある³²。中国の行政訴訟実務において、住民の文化的・知識的素質が都市部より低い農村には行政訴訟事件が少ないこと³³、また、行政訴訟事件の内容において、行政処分の相手方の重大な権利利益にかかわる人身の自由や土地関係の行政訴訟事件が、長期にわたって行政機関の管理統制下に置かれている税務や商工関係の行政訴訟事件より多いこと³⁴、などはこのような法意識を反映していると言えよう。

次に、国民側の訴訟意識が弱いのに加えて、行政

³⁰ 浜秀和「行政救済の実効性」山田幸男ほか編『演習行政法』（下）（青林書院新社、1979 年）所収、200 頁。

³¹ 1982 年から行政に対する争訟が認められたが、ここでいう「本格的行政争訟制度」の確立は、1989 年 4 月から行政訴訟法が実施されたときからである。また、中華民国の大陸での支配の時代に行政争訟制度が導入されたが、実際にはうまく機能しなかったため、1989 年 4 月にスタートした行政争訟制度は、中国史上初めての行政争訟制度である。

³² 張勇・前掲注 1 164 頁。

³³ 董？整理「行政訴訟理論与实践研讨会综述」『法学論文集・行政訴訟法 1』（中国政法大学図書館編、1991 年）所収 52 頁参照。

³⁴ 仲桂才「浅議行政訴訟中的新情况、新問題」『法学論文集・行政訴訟法 1』（中国政法大学図書館編、1991 年）所収 62 頁参照。

²⁸ 張勇・前掲注 1 66 頁参照。

²⁹ 張勇・前掲注 1 162 頁以下参照。

機関側にも、行政訴訟制度に対する認識が不足しており、様々な訴訟回避行為により国民の訴訟請求活動を妨げているということも行政訴訟事件数が少ない原因の1つであるとされる。

日本の場合は、行政訴訟事件が少ない原因の1つとして、行政側が温情的な行政行為形式又は非権力的行為である事前の行政指導を行うことにより、権力的行為の行使に伴う事後の行政訴訟が回避されているという行政機関による積極的な訴訟回避行為が指摘されている³⁵。これは、ある意味で行政救済の理念の実現について積極的意義を持っていると考える。これに対して、中国の場合は、長期にわたる法ニヒリズム³⁶の影響で、人々が今まで慣れてきたのは、「官告民」(刑事訴訟において検察官が犯罪者を訴追すること)という消極的訴訟形態であったため、裁判にかけられるのが非常に悪いことであるというイメージを持つようになった。そこで、数多くの行政機関は、被告として訴えられるだけでも面目がつぶれ、もし敗訴となれば一層威信を失うことになることとみて、国民や組織に訴訟上の権利のあることを告知しなかったり、法律執行の度合いを意識的に低めて、行政管理者に妥協的態度を取らせたり、あるいは訴訟の相手方を威嚇したり、利益誘導して訴訟を取り下げさせたりする³⁷とされる。これは、行政機関の「消極的訴訟回避行為」と呼べ、日本の場合と対称的である。

このほか、日本では、伝統的な学説及びそれに依拠した判例が国民の出訴を躊躇させていることが指

摘されている³⁸。これに対して、中国では、学説や判例よりも、法律自体が行政訴訟を裁判の入り口で拒む場合が多いと考えられる³⁹。たとえば、行政訴訟法の制定当時に、すでに、いわゆる「内部的行政行為」が法院による司法審査の範囲に属さないという「特別権力関係論」⁴⁰に基づいて、公務員に対する賞罰や任命に関する事件が行政訴訟の対象から排除された(行政訴訟法 12 条 3 号)。また精神的自由に関する事件も訴訟の対象とされなかった(同 4 号)のである。つまり、行政訴訟立法は国民の訴訟請求の範囲を制限したのである。

更に、行政争訟制度自身の問題も行政訴訟事件数

³⁸ 行政訴訟の提起を入り口の段階で拒むような効果を生ぜしめた伝統的な学説の1つは、権力分立の形式的理解に基づき行政に対する裁判的統制の限界を主張したいわゆる司法権の限界論であった。これは、長期にわたって、行政訴訟の判例に対して大きな影響を与えた。市橋克哉「行政訴訟の現状とその実効性」(法の科学 1987 年 15 号所収) 53 頁。

³⁹ 「以事實為根拠、以法律為準繩」は、中国の裁判原則の1つである。また、中国では、全国統一的に、全国各審級の裁判例の編集や整理を行う制度が存在せず、行政事件の裁判例に関しては、現在のところ、学者や実務家などが教学のために選択的に行政事件の裁判例をまとめた「判例集」が散見される。しかしながら、それらの「判例集」の中で取り扱われる行政事件の裁判例のほとんどには、事件の発生地又は法院の所在地、当事者(法人も含む)の姓名、場合によって事件あるいは判決の時間などが不明又は未公開のままである。特に、行政事件の「判例集」の中には、行政罰及び行政上の強制措置に関する事件以外のものは、ほとんど見られない。故に、今のところ判例の将来に発生する事件に対する影響力や、「判例集」の法学研究の利用価値などは少ないと考えればよいと思う。差し当たり、次の何冊かの「判例集」を挙げておく。張樹義主編『生活中的行政法』(時事出版社、1991 年)、姜明安等主編『行政案例精析』(中国人民大学出版社、1990 年)、姜亜行『行政案件套案評価』(陝西人民教育出版社、1991 年)、蔣勇主編『典型行政案例評析』(法律出版社、1997 年)などの文献を挙げておく。

⁴⁰ 中国の行政訴訟理論には、特別権力関係という用語が使用されていないものの、一般的には、行政行為を内部的行政行為と外部的行政行為とに2分し、更に内部的行政行為を内部組織管理行為と内部人事管理行為とに2分して、それぞれ行政機関組織法と公務員法によって調整する。行政機関がその機構の設置、職務の内容、権限の区分などについてなす内部組織管理行為は、明らかに司法審査の対象とならないが、行政機関がその組織の属す官僚に対してなす賞罰、任免などの内部人事管理行為に該当する決定は、行政訴訟の受理範囲に属しない、とするのが通説である。黄傑・白鋼『行政訴訟法及配套規定新釈新解』(中国民主法制出版社、1999 年)164 頁、姜明安主編『行政法与行政訴訟法』(北京大学出版社、1999 年)319 頁参照。

³⁵ 阿部泰隆「行政訴訟の基本的欠陥と改革の視点」(公法研究 52 号所収)152 頁参照。

³⁶ 中国では、長期にわたって、政策を偏重し、法を軽視して、政策をもって法に代え、「政策が法である」、「政策があれば法はいらない」「政策を法より高い位置におく」などの思想が、人々や国家公務員の間に浸透していたため、行政機関又は国家公務員は、一般的に「行政法規」を党あるいは国家の一時的な政策としか見なさず、それを主に宣伝と教育の方式で執行し、その背後に国家の強制力が必要であることは認識しなかったのである。彼らは、法を遵守することは単に憲法を遵守すること又は法院が事件を審理する際、裁判法を遵守することだけであると考え、彼ら自身が行政管理活動をなすときに法令に従うべきものとは考えなかった。江平等『経済法・行政法講義綱要』(黒龍江新聞出版局、1988 年)95 頁。

³⁷ 皮純協・呉徳星・馮軍『中国行政法の理論と実際』(成文堂、1998 年)312 頁。

の少ない原因の 1 つであるとされる。これは、日本と中国両国ともに抱えている問題である。両国の行政訴訟制度には、いずれも、国民の権利救済に不利な制度が置かれているといわれる。日本の場合は、行政訴訟制度自体に内在する問題として、訴訟遅延、挙証の困難などの問題が、しばしば挙げられる⁴¹。これに対して、中国においては、教示制度及び仮の救済制度の欠如、出訴期間の極端な短さ⁴²(38 条 2 項、39 条)、自由選択主義の形骸化⁴³などが、行政訴訟による権利利益の救済を阻止していると指摘される。

このように、行政訴訟事件数の少ない原因は数多く存在し、とりわけ、訴訟前の段階における行政機関と国民双方の訴訟への拒否反応及び立法政策による訴訟対象の制限などが大きく影響していることが分かる。

⁴¹ 浜秀和「行政救済の実効性」山田幸男ほか編『演習行政法』(下)(青林書院新社、1979 年)所収、201,202 頁を参照されたい。

⁴² 行政訴訟法 38 条が定めた出訴期間は 15 日だけである。更に、もしただし書の「法律及び法規に特別の定めがある場合を除く」という規定によって、「公安管理処罰例」39 条に定められる審査提起期間及び出訴期間は 5 日間だけである。

⁴³ 行政訴訟法 37 条の規定によって、原則としては自由選択主義を採用している。しかしながら、37 条のただし書が設けられ、行政訴訟法制定後も自由選択主義に合わせて関係する法令の整理は行われておらず、依然として不服審査全治を定める数多くの法令が存続しているため、いわゆる自由選択主義は、事実上は骨抜きの状態にあるといっても過言ではない。張勇・前掲注 1 134 頁。

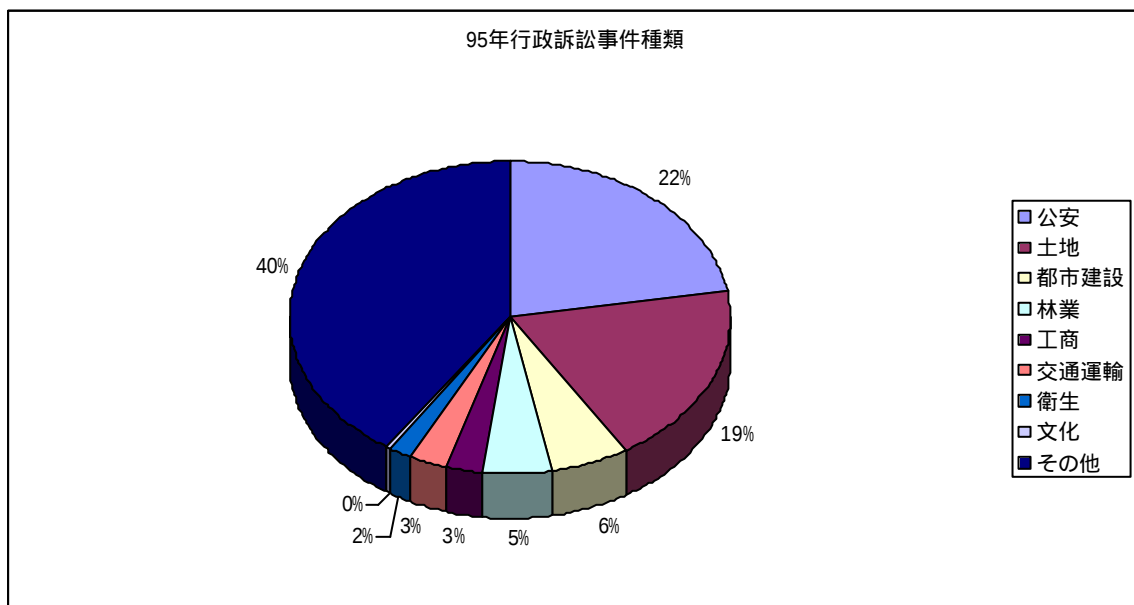
．行政訴訟事件の種類における特色

[表 3] 中国の法院における行政訴訟事件種類別新受件数の推移表

年次	総数	事件の種類												
		公安	工商	衛生	租税	文化	土地	林業	都市建設	環境保護	交通運輸	計画出産	技術監督	その他
90 年	13,006	4,519					4,038							4,449
91 年	25,667	7,720					8,162							9,785
92 年	27,125	7,863	710	548	166		8,330	1,861	1,362	165	324	387	180	5,229
93 年	27,911	7,018	571	456	194	58	8,063	1,971	2,038	260	331	393	193	6,365
94 年	35,083	8,624	886	601	316	72	7,962	2,159	2,303		507	683	344	10,626
95 年	52,596	11,633	1,556	916	613	190	10,012	2,561	3,062	1,153	1,385	772	550	18,193
96 年	79,966	15,090	1,486	1,388		423	13,932	2,727	4,526	1,781	1,869	1,083	755	34,906
97 年	90,557	14,171	1,817	1,334		403	12,986	2,854	4,848	3,016	2,094	1,286	820	44,928
98 年	98,350	14,288	2,640		2,069		15,121	2,357	6,232		2,645			52,998

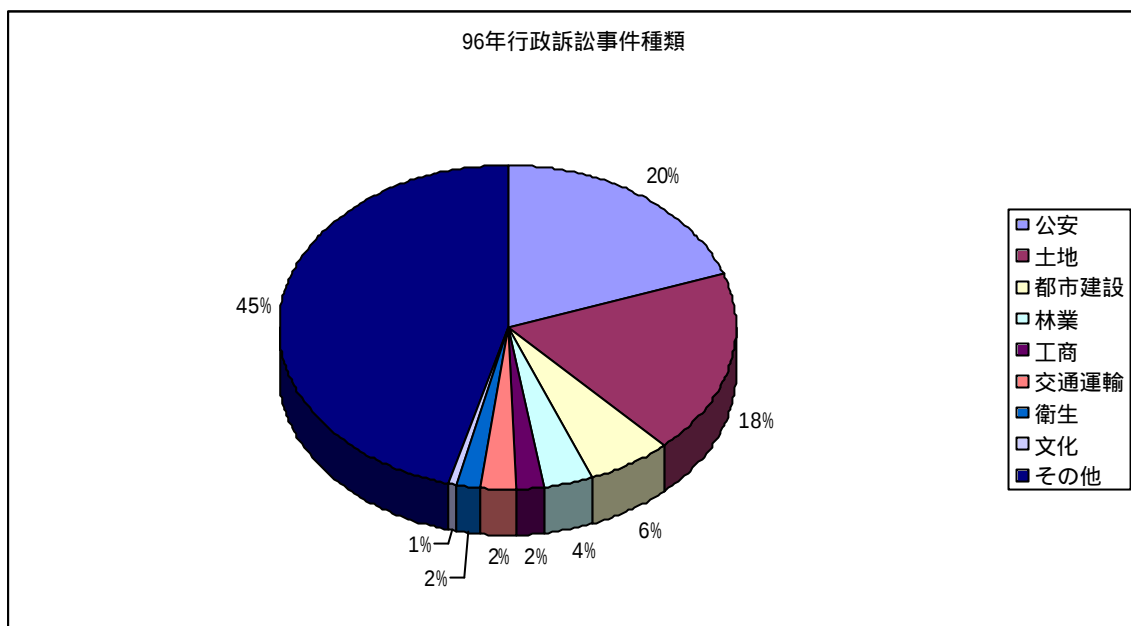
出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

[グラフ 2] 95 年の行政訴訟事件の種類



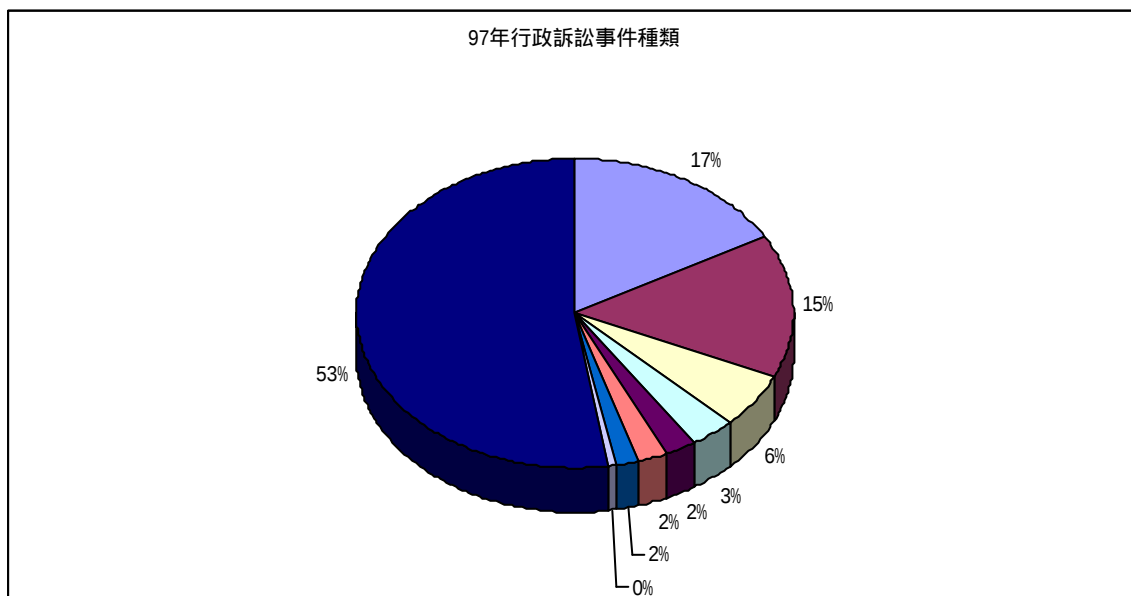
出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

[グラフ 3] 96 年の行政訴訟事件の種類



出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

[グラフ 4] 97 年の行政訴訟事件の種類



出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

1、概観

上の〔表 3〕と〔グラフ 2〕〔グラフ 3〕〔グラフ 4〕に現れている状況を説明すると次のとおりである。中国では、96 年までは、公安（警察）、土地、

都市建設、林業に関する事件数が総事件の半分を占めていたが、97 年からはこれら 4 種類の伝統的な行政訴訟事件の割合が減る一方で、ほかの新しい種類の割合が急速に増加しており、訴訟内容の多様化が進んできた。例えば、公安に関する事件の割合は、

90年には事件総数の3分の1を占めていたが、次第にその割合が減っていき、98年には約14%に止まった。また、土地に関する事件の割合も、90年には31%であったものが次第にその割合を減らし、98年には15%に止まった。これに代わり、新たな種類の行政訴訟事件が次第に増えてきており、97年の統計によれば、50種類余りの事件が存在するとされた⁴⁴。行政訴訟事件が多分野に広がっているということは、行政訴訟実効性の向上という観点からすれば望ましい。もっとも、公安、土地、都市建設、林業といった伝統的な行政管理部門に関わる事件の割合は依然として全体の3分の1という高い比率を維持している点は見逃せない。つまり、これは行政罰や行政上の強制措置に関する伝統的な行政管理によって個人の権利利益が侵害される事例が依然として多いということを意味する。

2. 分析

公安に関する事件を見ると、中国では、公安機関による許認可などの行政行為（拒否又は不作為）に不服して提起される訴訟もあるが、その数は非常に少なく、むしろ公安機関による行政処罰に不服で提起された訴訟事件が公安関係事件の多数を占めている。統計によると、広東省では、1989年10月から1990年6月までの9ヶ月間に処理された103,778件の治安事件に関わる239,532人の中で、警告されたのは42,494人、過料を課されたのは133,542人、拘留に処されたのは32,134人であった⁴⁵とされる。これだけを見ても行政罰の多さが分かるだろう。また、事件にかかる239,532人の中で、実際に不服審査を請求した者はわずか892人であったが⁴⁶、治安事件については一般的に不服審査前置主義が採用されているため、行政訴訟を提起したものはもっと少ないものと推察できよう。

次に、土地関係事件について見ていく。土地の国有制と集団所有制を取っている中国では、土地関係事件の大部分が行政訴訟の対象とされる。これは、公用負担関係などの極少数のものでも行政訴訟の対象となるだけに⁴⁷、一般的に民事事件として処理されている日本とは大きく異なる。中国の「土地法」2条4項は、「国有土地及び集団土地の使用権を法により譲渡することができる」と規定しており、その実施細則として国务院により制定された「城鎮国有土地の使用権の譲渡に関する暫定令」（7条）では、「土地の使用権の譲渡、賃貸、抵当、終了及び当該土地の上の付属建築物に関する登記などについては、土地管理機関及び不動産管理機関がそれを管理する」と規定している。仮にそれらの行政行為に不服がある場合には行政訴訟を提起することができるのである。ただし、「国家に土地を徴収された単位（又は個人）は国家の需要に服従しなければならない」（土地法23条）という規定から、公共事業のための土地徴収又は収用の行為に不服があるときであっても、訴訟を提起することができない。現在、中国では、土地関係の行政訴訟事件数は、公安事件に次いで、毎年2位を占めている⁴⁸。

このように、中国の行政訴訟事件の種類において、行政処分の相手方の重大な権利利益にかかわる一時的性質を有する公安関係や土地関係の行政訴訟事件が、長期にわたって行政機関の管理統制下に置かれている長期的性質を有する税務や商工関係の行政訴訟事件より多くなっている⁴⁹。とはいうものの、治安、土地に関する事件も訴えの幅が狭められており、潜在的な事件数は相当なものになるであろう。そうした背景には、正に、行政機関の報復を恐れ、あるいは裁判所と行政機関の結託（いわゆる「官官相護」）

⁴⁴ 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑(1998年)』（法律年鑑社、1999年）134頁。

⁴⁵ 張少全・方新文「公安行政訴訟若干問題的思考」『法學論文集・3』（中国政法大学図書館編、1991年）所収。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 最高裁事務総局行政局報告「平成2年度労働関係民事・行政事件の概況」『法曹時報』43巻7号所収、140~141頁。

⁴⁸ 1991,1992年「最高人民法院工作報告」によれば、1990年度における土地関係の行政訴訟事件と警察関係の行政訴訟事件との数を併せれば、前年度の行政訴訟事件総数の65%を占め、1991年度の警察や土地関係事件の上昇率は100%以上という。

⁴⁹ 仲桂才「淺議行政訴訟中的新情況、新問題」『法學論文集・行政訴訟法1』（中国政法大学図書館編、1991年）所収62頁参照。

を考えてあえて行政機関を相手にして訴訟に踏み切ることはしないという中国一般国民の訴訟意識も反映されているといえよう。

更に、中国の行政訴訟事件の種類全体から見ると、日本とは違って、公害・環境訴訟などのような、市民集団が原告となる訴訟の例は余り見られない。また、求められる救済もほとんど既に被っている権利侵害に対するものであり、将来生じるであろう侵害の防止を求める訴訟も存在しないことが分かる。その原因としては、第 1 に行政訴訟制度の歴史が短いこと、第 2 に地方の住民による地方政府の財政に対する監査や国民や組織の知る権利の保障として情報公開といったような行政の民主的統制の制度がまだ確立されていないこと、第 3 に西側の「民主主義制度」が存在しない土壌において、国民や組織が議員（人大代表）の選挙に対する関心は薄いこと、第 4 に公害・環境訴訟に見られるような原告による精神的苦痛や侵害に対する救済の請求が行政訴訟法の訴訟対象から排除されたことなどが指摘される⁵⁰。このように、現代型行政訴訟がまだ登場していない中国において、今日の日本で問題となっているような課題はまだ意識されていないのである。

⁵⁰ 張勇・前掲注 1 162 頁。

・裁判所による行政訴訟事件の処理状況に対する考察

[表 4] 日本の行政訴訟事件 終局内容別 既済件数 -第一審- (平成 6 年～10 年)

年次	総数	裁判によるもの					その他					
		総数	判決			決定・命令	総数	和解	放棄	認諾	取り下げ	その他
			認容	棄却	却下							
平成 6 年	1,412 (100)	1,076 (76.2)	93 (6.6)	599 (42.4)	285 (20.2)	99 (7.0)	336 (23.8)	12 (0.8)	0	1 (0.1)	318 (22.5)	5 (0.4)
7 年	1,243 (100)	936 (75.3)	142 (11.4)	552 (44.4)	208 (16.7)	34 (2.8)	307 (24.7)	18 (1.5)	0	0	280 (22.5)	9 (0.7)
8 年	1,345 (100)	980 (72.9)	142 (10.6)	603 (44.8)	191 (14.2)	44 (3.3)	365 (27.1)	30 (2.2)	0	1 (0.1)	328 (24.4)	6 (0.4)
9 年	1,564 (100)	1,091 (69.8)	161 (10.3)	645 (41.2)	237 (15.2)	48 (3.1)	473 (30.2)	29 (1.8)	1 (0.1)	6 (0.4)	429 (27.4)	8 (0.5)
10 年	1,816 (100)	1,367 (75.3)	219 (12.0)	805 (44.3)	288 (15.9)	55 (3.0)	449 (24.7)	25 (1.4)	0	4 (0.2)	413 (22.7)	7 (0.3)

(注)括弧内の数字は総数に対する百分比である。

出所：最高裁事務総局行政局「平成 10 年度行政事件の概況」『法曹時報』51 巻 9 号 82 頁。

[表 5] 中国法院における行政訴訟事件第一審処理状況

年次	新受数	既済数	処理状況				
			維持	取り消し	変更	取り下げ	その他
89 年	9,934	9,742	4,135 (42.44)	1,346 (13.81)	587 (6.02)	2,960 (30.38)	690 (7.08)
90 年	13,006	12,040	4,337 (36.02)	2,010 (16.69)	398 (3.30)	4,346 (36.09)	947 (7.86)
91 年	25,667	25,202	7,969 (31.62)	4,762 (18.89)	592 (2.34)	9,317 (36.96)	2,562 (10.16)
92 年	27,125	27,116	7,628 (28.13)	5,780 (21.31)	480 (1.77)	10,261 (37.84)	2,967 (10.94)
93 年	27,911	27,958	6,587 (23.56)	5,270 (18.84)	430 (1.53)	11,550 (41.31)	4,121 (14.73)
94 年	35,080	34,567	7,128 (20.62)	6,547 (18.94)	369 (1.06)	15,317 (44.31)	5,206 (15.06)
95 年	52,596	51,370	8,903 (17.33)	7,733 (15.05)	395 (0.76)	25,990 (50.59)	8,349 (16.25)
96 年	79,966	79,537	11,549 (14.52)	11,831 (14.87)	1,214 (1.52)	42,915 (53.95)	12,028 (15.12)
97 年	90,557	88,542	11,230 (12.68)	12,279 (13.86)	717 (0.80)	50,735 (57.30)	13,581 (15.33)
98 年	98,350	98,390	13,036 (13.24)	15,214 (15.46)		47,817 (48.59)	22,323 (22.68)

(注)括弧内の数字は既済総数に対する百分比である。

出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

1、概観

[表 5]によれば、維持率(請求の棄却率)は 89 年には 42%を上回っていたが、毎年次第に減ってきており、98 年には 13%程度まで下がってきた。それに対して、取り消し率(請求の容認率)は、89～92 年の間に

は上昇し続けてきたが、それ以降は次第に下がって 98 年には 15%程度に止まっている。行政罰及び行政強制措置に関する訴訟が行政訴訟事件数の大半を

占めており⁵¹、行政管理実務上その濫用が多いという状況に照らして見た場合、裁判所の下す維持判決の比率の低下と、取り消し判決の比率の上昇は行政訴訟制度の良き発展傾向を表しているとも考えられるが、大幅に下がりつつある維持率に比べれば、取り消し率が最初の三年間に小幅な上昇を見せながら、その後は下がり続け、10年間の比率を平均してもせいぜい16%に止まっていることは、国民の権利救済に不利な裁判処理状況を意味しているとも考えられる。

判決により直接具体的行政行為が変更したことを反映する変更率は89年には6%も上回るという高い比率であったが、その後、毎年下がり続けてきており、97年には、1%にも達していない。これは、中国の行政訴訟法制度においては一応その特色として変更判決という行政権に対する司法権の牽制を表す形態が定められているものの、実務においては、余り機能していない実態を表していると考ええる。

裁判所の処理状況において、最も特徴的なのは、原告による取り下げ率の上昇である。89年時点で既に30%を上回るという数値になっていたにもかかわらず、その後もその比率は上昇し続けており、98年には50%近くにまで上っている。維持率は大幅に減少し続けているにもかかわらず、取り消し率は低迷しており、その代わりに取り下げ率が大幅に上昇しているという現象は、正にある論者が指摘したように、「裁判所は、本来であれば取り消すべき具体的行政行為につき、取り消し判決を下していない。では、これらの事件はどのように処理しているのか。それは訴えの取り下げを勧めるという方式で処理されている。」という事実を反映しているだろう。

それでは、なぜ中国の行政裁判において取り下げ率が高いのか、なぜ中国の裁判所は、取り消し判決を避けて訴えの取り下げを勧める方式で事件を処理しようとするのか。以下では、このような問題意識の基に、訴えの取り下げにより決着付けられた事件について具体的検討を行う。

2、取り下げ事件に対する検討

(1) 訴えの取り下げの要因

取り下げ要因から見た場合、訴訟請求の取り下げには以下のようなものが存在するとされる⁵²。

原告が人民法院に提訴した後、行政機関が自発的に元の具体的行政行為を取り消したため、あるいは変更したため、原告が訴えを取り下げるケース。

これは、一般に、行政機関が厳格に「法による行政」の原則に従うのではなく、職権を濫用して違法な具体的行政行為を行った場合の訴訟においてよく現れる事例である。この場合、いったん原告が提訴すると、行政機関はおおよそ原具体的行政行為の違法に気付き、不利な訴訟結果の負担を避けるため、自発的に原具体的行政行為を取り消すあるいは変更する。そこで、原告は自分の訴訟請求の目的を達成したと認め、訴えを取り下げるのである。

原告が敗訴を恐れて訴えを取り下げるケース。

これは、行政機関の具体的行政行為に違法性が存在しているにも関わらず、人民法院と行政機関が結託（いわゆる「官々相護」）している状況の下では、勝訴するのは難しく、最後に敗訴するよりむしろ先に取り下げの方がましであるという原告の訴訟心理が働き、結局原告が自主的に訴えを取り下げてしまう場合である。

原告が行政機関の圧力に屈服して取り下げるケース。

一部の行政機関は「民不可告官」（民は官を訴えることができない）という古い觀念に陥っており、自己の具体的行政行為が違法かつ不当であることを知りながらも、自発的に適時に修正せず、逆に原告に対して圧力をかけたり、威嚇したり、又は報復行為を行う。これに対して、原告は、今後も被告の行政管理と監督の範囲内にいる以上、1つの訴訟に勝つことで継続的に不利益を被ることは、損得が合わないと思ひ込み、将来の安全を考慮して訴えを取り下げ

⁵¹ 張勇・前掲注1 159頁。

⁵² 覃丹「行政案件撤訴的原因及对策」（『人民日報』1997年3月3日、9版）参照。

る。

原告が法院の「協調」（協議・調停）によって訴えを取り下げるケース。

一部の人民法院は行政事件を審理する際、特に行政機関が敗訴する可能性がある事件を審理する際、法院の人事、財政が行政機関にコントロールされている状況、あるいは、事件に様々な国家機関・組織（例えば、人民代表大会、党委員会）との利害関係が絡んでいる状況を考慮して、裁判員が積極的に水面下の「協調」工作を行い、原告に訴えを取り下げるよう原告を説得する。このような処理方式は、迷惑を減少するだけではなく、お互いの感情も傷つことがないとして法院はその利点を大きく取り上げている。しかし、これは、政治的要因により不利な立場に置かれている原告にとっては、精神的負担となり、原告は、更なる不利を招くことを避けて訴えを取り下げる。また、このような処理方式は、裁判員が、単に早く事件を終局させて自分の裁判任務を完了するために用いる場合もある。

原告が具体的行政行為の合法・正当性を認識し、自発的に訴えを取り下げるケース。

これは、そもそも原告が具体的行政行為に関わる法律・法規の存在を知らずあるいは存在を知りながらもその認識を誤っている場合である。つまり、原告が、裁判員あるいは第三者から正確な法制について教示され、行政機関の具体的行政行為は自分の合法的權益を侵害していないこと、あるいは、行政機関の具体的行政行為は正確かつ合法である反面、自分の行為は違法で行政機関の処分を受けるべきであることを認識し、自発的に訴えを取り下げる場合である。

原告が法律の適用を避けて訴えを取り下げるケース。

これは、本来ならば、原告がより重い行政処罰あるいは刑事責任を受けるべきであったにも関わらず、行政機関の業務上のミスで、原告に単に軽い行政処罰を与えた場合である。つまり、具体的訴訟過程において、原告が自分の行為の重大さに気付き、訴訟を続けていくのは自分に不利であることを認識して、訴えを取り下げる場合である。

（２）検討

以上、訴えの取り下げの要因について紹介したが、次に、行政救済の視点からそれらについて更に検討を加える。

上記の６つのケースの中で、行政機関が自発的に違法な行政処分を撤回したことで、原告が、自分の訴訟目的に達したと認め訴えを取り下げる第１のケースと、原告が具体的行政行為の合法・正当性を認識したことで又は自分の違法性に気付いたことで、自発的に訴えを取り下げる第５のケースにおいては、国民の権利利益の救済を妨げる問題は生じず、法秩序の回復・維持に資するものである。特に第１のケースは実質的に原告勝訴の事例であり、行政救済に適うものである。ちなみに第６のケースは、法治主義の観点からは疑義が生じるものの、国民の権利を重視する行政救済という点からすれば、許容しうるものとする。

これに対して、行政側の圧力と威嚇を受け、原告が行政機関の報復を恐れてやむを得ず訴えを取り下げる第３のケースと、人民法院が自己の人事・財政を行政機関にコントロールされている状況を考慮して、あるいは人民代表大会、党委員会の圧力を受けて、訴訟の水面下で原告に訴訟撤回を求める工作を行い、原告が訴えを取り下げざるを得なくなってしまう第４のケースは、共に、原告が納得して自発的に訴えを取り下げるのではなく、外圧によってやむを得ず訴訟を撤回してしまうものである。これは、法治主義秩序の下では考えられない異常な社会現象にほかならず、行政訴訟の趣旨に反するのはもちろん、結果的に行政救済の原理を破壊してしまう。

なお、行政側に違法性が存在しているにも関わらず、原告が敗訴を恐れて自発的に訴えを取り下げる第２のケースは、一部の原告の訴訟心理を反映しているもので、これも、国民の権利利益の救済を妨げる１つの要因であろう。

このような、諸事例に現れた現象は、中国社会の法治主義意識の貧弱さとともに、行政裁判実務の不適切な運用実態の問題も反映している。上記の第３

のケースで現れているような、裁判員が自己の人事・財政を行政機関にコントロールされている状況を考慮して、あるいは人民代表大会、党委員会の圧力を受けて、原告に対して行ういわゆる「勸導」(忠告) 司法実務においては、この種のやり方のことを「協調」とか「協商」「廷外工作」などと称している) は正にそれである。

もっとも、外部からの干渉を完全に排除することができないという現在の行政裁判の状況を考えれば、「訴えられている具体的行政行為が明らかに違法あるいは不当であり、本来ならば取り消し判決が下されるべきであるにもかかわらず、裁判所は行政機関による阻害や干渉を減らし、またその面子を守るために、行政機関に自発的に具体的行政行為の取り消しや変更を行うように勧告する。そして、それによって、原告に取り下げを迫る。」という妥協的裁判のあり方は、ある意味では行政の相手方の権利の保護に有利であり、合理的であるともいえよう⁵³。

行政訴訟事件の審理期間に関する比較的考察

1、概観

[表六][表七]からは次のようなことがいえる。

平成 6 年から平成 10 年までの日本の地方裁判所による行政訴訟事件の処理状況によれば、6 ヶ月以内に処理された事件数は(平均して)わずか全体の既済数の約 30%であり、一年以内に処理された事件数は(平均して)全体の既済数の約半分に止まっている。そして、処理期間が 2 年以上かかった事件数は(平均して)およそ全体の既済数の半分を占めており、処理期間が 5 年を超えた事件数は(平均して)全体の既済数の約 7%を占めている。

これに対して、中国の裁判所の行政事件処理能率を示す既済率⁵⁴は常に高い推移を維持している。例えば、96 年度の既済率は 94.59%、97 年度は 93.1%、98 年には 94.5%であって、これは、毎年新しく受理する事件数の 9 割以上の件数が同年内に処理されるという裁判所の高い処理能率を示している。また、その中で三ヶ月という法定期限内に処理される事件数も、(平均して)既済総数の約 7 割以上を占めているのである。

[表 6] 日本の行政訴訟事件 審理期間別 既済件数 - 地方裁判所—(平成 6 年～10 年)

年次	既済総数	6 月以内	1 年以内	2 年以内	3 年以内	5 年以内	5 年超
平成 6 年	1,147(100)	439(38.3)	192(16.7)	194(16.9)	118(10.3)	118(10.3)	86(7.5)
平成 7 年	954(100)	264(27.7)	165(17.3)	220(23.1)	113(11.8)	102(10.7)	90(9.4)
平成 8 年	997(100)	279(28.0)	168(16.9)	231(23.2)	112(11.2)	133(13.3)	74(7.4)
平成 9 年	1,214(100)	315(25.9)	234(19.3)	314(25.9)	138(11.4)	116(9.5)	97(8.0)
平成 10 年	1,366(100)	387(28.3)	257(18.8)	320(23.4)	189(13.8)	141(10.3)	72(5.3)
平均	1135(100)	336(29.64)	203(17.8)	255(22.5)	134(11.7)	122(10.7)	83(7.3)

(注)括弧内の数字は総数に対する百分比である。

出所：最高裁事務総局行政局「平成 10 年度行政事件の概況」『法曹時報』51 巻 9 号 82 頁。

⁵³ 皮純協・呉徳星・馮軍・前掲注 37 313 頁以下。

⁵⁴ 新規受件数全体において占める既済数の割合

2、分析

確かに数字だけ見れば、中国の裁判所の行政事件処理能率は日本より遥かに高い。しかし、既に上述のように、中国の行政事件の大半は行政処罰

と行政強制措置に関する事件であり、その特徴の一つは、事実関係が簡単で処理しやすいということである。したがって、このような事情から見た場合、一概に中国の裁判所の行政事件処理能率が日本より高いとは言えない。

[表 7] 中国の行政訴訟事件 既済率 法定期限内の処理率

年次	既済率	法定期限内の処理率
93 年		67.68
94 年		73.72
95 年		72.49
96 年	94.59	74.72
97 年	93.1	69.74
98 年	94.59	93.11

出所：中国の法律出版社が毎年発行する『中国法律年鑑』による統計に基づいて著者作成。

また、既済数の中には、実際、原告が訴えを取り下げた事件の数も含まれており、しかも、その数はおよそ全既済数の半分以上を占めていること、取り下げ事例の多くが行政救済理念に反していること、という事情から見れば、上記の高い数字を裁判所の行政救済の水準を反映しているものということとはできない。

一方、[表 7]で示されているような、高い推移を維持している既済率と法定期限内の処理率は、行政訴訟における中国の裁判システムの特色を表しているとも考えられる。つまり、中国では、行政訴訟法に一審裁判所の事件審理期間を原則 3 ヶ月と定める(57 条)ことで、事件審理の迅速性を制度的に保障しようとするとともに、各裁判所に行政裁判廷を設置し、行政裁判員を配置したことで、事件審理の専門性を保障しようとしたのである。そもそも中国の人民法院組織法には、中級人民法院、高級人民法院及び最高人民法院に、民事、刑事、経済法廷の他、需要に応じてほかの裁判廷を設置することができるという旨が定められている(同法 24 条、27 条、31 条)。この規定を根拠に、86 年以降、地方各級人民法院においては、行政事件を管轄する行政裁判廷が相次い

で設置され、88 年 9 月には最高人民法院にも行政裁判廷が設置されたのである。統計によれば、行政訴訟法が施行された 90 年末までに、全国の 30 箇所の高級法院がすべて行政裁判廷を設置し、343 箇所の中級法院中の 99.13%の法院が、2904 箇所の基層法院中の 91.74%の法院がそれぞれ行政裁判廷を設置したとされる。また、それに伴い、全国の各級法院には合わせて 9723 人の行政裁判員が配置されたといわれる⁵⁵。このような措置は、行政裁判組織の専門性を高め、それがまた、行政訴訟の能率の向上にもつながったともいえよう。

⁵⁵ 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑(1991 年)』(法律年鑑社、1992 年)21 頁。

・ 結びに

以上、中国におけるこの 10 年間の行政訴訟の請求状況と裁判所の行政訴訟事件処理状況を考察してきたが、その要点をまとめ、結びに代えたい。

第 1 に、この 10 年間の行政訴訟事件数の推移から見られるように、中国では、毎年新規受件数の記録を更新している。行政に対する訴訟制度のスタートからわずか 10 年経ただけで、一年間の新受件数は 9 万件以上に上っているのである。この状況は、行政訴訟法の実施に伴い、より多くの国民が行政訴訟を通して自分の権利救済を図っている良き状況を反映していると思われる。

もっとも、人口の割合から見れば、実際の行政訴訟事件数は、せいぜい 100 万人当たり 25 件程度に止まっていること、また、全国の各法院が受理する件数は毎年平均で 7～8 件に過ぎないということ、法院の受理している事件総数の中で行政訴訟事件が占めている比率はきわめて低いこと、などから単に数の増加を根拠に行政訴訟の実効性を評価することができないと考える。特に、本文で重点的に分析してきた、中国行政訴訟対象の特殊性からすると、国民の行政訴訟請求の数は決して多くない。中国では、80 年代初頭から始まった経済政策の転換に伴い、社会秩序を維持し、行政上の義務履行を確保するために、大量の行政処罰と行政上の強制措置を取らなければならなかった。しかし、法治主義の理念が存在せず、行政機関に幅広い罰則の制定権と執行権を与えたために、行政処罰、行政上の強制措置が氾濫する状態になってしまい、国民の権利利益の侵害が多数発生したのである。このような状況の下で、法院による審査システムである行政訴訟制度が確立されたのだが、行政処罰と行政上の強制措置がその主な対象となったのである。このように、行政処罰と行政上の強制措置が中国社会に大量に存在し、その濫用現象が深刻である状況から見た場合、今の行政訴訟請求数は、必ず多いとは言えず、国民の権利救済の主な手段としての機能を果たしているとは結論しにくいと思われる。

第 2 に、行政事件の内容から見た場合、行政の相手方の重大な権利利益に関わり、しかも一時的性質を有する公安、土地、都市建設関係の行政訴訟事件に集中していることが分かる。更に、その訴訟対象となる具体的行政行為は、行政処罰と行政上の強制措置が多く、民主主義において意義を持つ公害、環境などに関する訴訟は見られないのである。これは中国の現代型行政訴訟の未発達を表しているといえる。

第 3 に、裁判所の行政訴訟事件に対する処理状況から見れば、取り消し率が低迷に陥っているのに対して、取り下げ率が大きく伸びていること、かつその比率が高いことが最大の特徴である。そして、その「本来取り消し判決によって処理されるべき行政訴訟事件が取り下げによって処理されてしまう」という実態からは、実際の行政救済ができなくなってしまう裁判所の事件処理状況がうかがえる。その背景には訴訟意識など社会的問題とともに、行政裁判実務の不適切な運用問題もあると思われる。

第 4 に、中国裁判所の事件審理期間の統計によれば、表面上、かなり能率的に処理されているように見えるが、事件の内容、特殊性、取り下げ率の高い状況などから総合的に見た場合、額面どおりに受け取ることはできない。もっとも、この統計からは、裁判期限の法定化、裁判組織と人員の専門化などの裁判の効率を図る工夫が、裁判コストを下げ、行政救済の実効性を高めるのに一定の効果があったことを反映しているとも考えられる。

付録：中国の裁判制度について

中国憲法 123 条の規定によれば、中華人民共和国人民法院は国家の裁判機関であり、訴訟活動の進行を主宰し、指導する。

中国の人民法院は三つの部分から構成される。第 1 に**最高人民法院**で、中国最高の裁判機関である。第 2 は**地方人民法院**であり、それは 3 つの法院により構成される。すなわち、県、県級の市、市管轄区などの県級の行政区画内に設置される基層人民法院、地区級の市、地区、自治州などの地区級行政区画内に設置される中級人民法院、省、自治区及び直轄市に設置される高級人民法院である。第 3 に**専門法院**であり、現在、軍事法院、鉄道運輸法院及び水上運輸法院が設置されている。

各級人民法院は刑事事件、民事事件、行政事件のいずれも扱い、刑事法廷、民事法廷、経済法廷、行政法廷を開廷し、2 審終審制がとられている。

中国では、建国以来、西欧型の権力分立制と対立的な民主集中制を取っており、すべての国家権力は全国人民代表大会に集約される。したがって

国家の裁判機関である人民法院は、人民代表大会によって組織され、そして人民代表大会に対して責任を負い、その監督を受ける(中国の憲法第 3 条)。つまり、日本のような司法権の独立は認められていない。とはいっても、中国の憲法第 126 条では、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会団体及び個人による干渉を受けない」と規定して、いわゆる「人民法院の独立裁判原則」を確立している。しかし、これは、日本のような「裁判官の独立」とは異なるものであり、しかも、この原則の支えとなる理論と制度の構築は不十分で、実務においても、内部・外部上数多くの問題点を抱えているとされる。特に、人民法院組織内部における上下関係、人民法院の人事・財政権問題、人民法院の内部集団指導による裁判システムなどは批判的になっている。

著者略歴

呉 東鎬(ご とうこう)

1971 年中国吉林省生まれ。1994 年延辺大学法学部卒業、同年延辺大学法学部助手、在職中同学部修士課程に入学、1998 年修士課程修了。

1999 年 4 月に来日して、慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程に入学、2003 年 3 月博士(法学)学位取得見込み。SGRA 研究員。

専攻は憲法学。博士課程における研究対象は、中国の行政救済法制度。

主な論文に、「中国の行政争訟法における行政救済—日本との比較を念頭に—」(学位申請論文)、

「図們江航行条約の締結をめぐる法律構想—航海の回復を目指して—」(中国語、1996 年 5 月)、

「我が国の違憲審査の現状と存在する問題」(中国語、1998 年 6 月)がある。

SGRAレポート No. 0015

投稿レポート

「中国における行政訴訟—請求と処理状況に対する考察—」

編集・発行 関口グローバル研究会(SGRA)

〒112-0014 東京都文京区関口 3-5-8 (財)渥美国際交流奨学財団内

Tel : 03-3943-7612 Fax : 03-3943-1512

SGRA ホームページ : <http://www.aisf.or.jp/sgra/>

電子メール : sgra-office@aisf.or.jp

発行日 : 2003 年 3 月 7 日

発行責任者 : 今西淳子

印刷 : 藤印刷

? 関口グローバル研究会 禁無断転載 本誌記事のお尋ねならびに引用の場合はご連絡ください。