

中国行政不服審査法の主要内容とその問題点

— 特に行政復議範囲における刑事措置と具体的行政行為についての考察

The Inherited Flaws of Chinese Administrative Reconsideration Law

— The Investigation of Criminal Behavior and Administrative Behavior in the Administrative Reconsideration Range

法学研究科法律学専攻博士前期課程修了

周 琛

Chen Zhou

I 序論

II 中国復議制度の歴史

III 中国大陸復議法の主要内容

1. 行政復議の基本原則
2. 行政復議の基本制度
3. 行政復議の範囲

IV. 行政復議範囲における刑事措置と具体的行政行為との関係

1. 公安機関の刑事行為の範囲
2. 刑事捜査権と行政職権の区分
3. 刑事捜査権と行政職権の区別に関する事例分析
4. 【最近の学説】
5. 【小括】

V. 結 論

I. 序 論

行政不服審査制度は違法又は不当な行政行為に対する救済制度の一つである。行政不服審査制度は、行政機関が行った具体的行政行為によりその適法である権利を侵犯されたことが認められた場合に、公民、法人及びその他の組織が法律で定められた手続と条件に基づき、その行政行為を行った行政機関の上級機関或はその他機関に申請書を提出し、申請を受理した機関が当該行政行為に対して審査し

行政不服審査の決定を下すという制度である。この制度は世界中幅広く使われているが、各国の歴史、政治制度及び法律文化の違いにより、行政不服審査制度の名称、規則及び手続についてさまざまな態様がある。

なぜ中国では「行政復議」という名称になっているのか。この点については、「『行政復議』という言葉は、1980年代に中国行政法と行政法学が興り発展するのに伴って使われるようになった言葉であり、行政法学者は、行政機関が行政争議を審査し裁決する法律制度を行政復議と総称した。『復』とは、改めて、または、もう一度ということであり、『議』とは審議並びに決定することである。前に冠した『行政』は、行政機関が行政争議について照合し、審議し並びに決定することを表明したものであり、それゆえ『行政復議』とした」¹⁾と説明されている。「中国語の『行政復議』の語を目にすると、漢字に慣れ親しんでいる日本人にとっては、ほぼ同様の意味に理解することはさほど困難ではなく、また、日本の法制度との違いを意識できるという利点もあるため」²⁾、本稿では原則として「行政復議」・「復議」の語をそのまま使用する。

行政不服審査制度は重要な行政救済制度であり、行政機関の自己監督制度でもある。行政不服審査制度が適切に運用されれば、行政訴訟の負担を減らすことは言うまでもなく、国民の経済的負担も軽減できる。行政不服審査制度は行政機関が正確に行政行為を行い、公民、法人とその他組織の権利確保及び社会の安定を守ることにも役立つ。

周知のように、現在中国の経済は急速に発展しているが、さまざまな法的諸問題が生まれている。行政問題で言えば、行政訴訟の案件数が急増する一方、復議案件数が年々減少している。復議制度の欠点を是正して、社会安定を維持することは差し迫っている。中国の復議法改正は時代の趨勢であると思われる。そうした過渡期において中国行政復議の問題について分析することは、今後の中国社会の法的発展になんらかの示唆を与えるものと考えられる。

II. 中国復議制度の歴史

中国の行政不服審査制度の歴史は、はるか前にまでさかのぼることができる。清末、憲政運動が起こって、ヨーロッパ及び日本から「行政裁判制度」を導入する動きがあった³⁾。

清が滅亡した後、国民党を与党として中華民国が成立した。1914年7月20日、「訴願法」が公布された。全文は18条である⁴⁾。その「訴願法」の規定により、北洋国民政府時期⁵⁾の行政訴訟制度が確立された。

¹⁾ 応松年、劉莘、『中華人民共和國行政復議法講話』、1頁。

²⁾ 尹龍澤、『東アジアの行政不服審査制度—韓国・中国・台湾そして日本』、199頁。

³⁾ 蔡志方、『行政救済與行政法学（一）』、244頁。

⁴⁾ 蔡志方、『行政救済與行政法学（三）』、148頁。

⁵⁾ 北洋政府時期は1912年3月から1928年12月まで、北洋軍閥が中国を統治している時代のことである。

1949年中華人民共和国が成立した。50年代には、行政復議制度に関するさまざまな法律、法規が規定され、行政復議制度は一応の成果を収めた。20世紀60年代から70年代まで、「文化大革命」の悪い影響を受け、中国の行政復議制度は停滞していた。1979年に至って、行政復議制度は法制改革の重要な内容として再び重視された。1979年から1985年までの間に、制定された法律、法規は41条である。行政復議の範囲が広がって、各領域に拡大した。

1989年4月4日に、「行政訴訟法」が発布された。行政訴訟制度の実施と合わせるため、1990年に国務院⁶⁾が「行政復議条例」を公布した。「行政復議条例」の公布と実施は中国行政復議制度の発展を促進し、これは、中国の行政復議制度の新たな時代に入ったことを象徴した。「行政復議条例」を公布した後、行政復議案件の数は大幅に上昇した。統計によれば、1991年1月から1997年まで、全国の行政復議案件は凡そ22万件であり、年平均約3万件であった。その間、行政復議条例は行政機関を監督することと国民及び法人の権利を守ることに貢献をしたが、さまざまな欠点もあらわになった。そこで、1999年4月29日に、全国人民代表大会常務委員会が「中華人民共和国行政復議法」を公布した。その法律の発布と実施は中国で独立した行政復議制度の誕生を象徴し、中国行政復議制度が発展したといえる。

Ⅲ 中国大陸復議法の主要内容

ここでは、中国の行政復議について、1. 行政復議の基本原則、2. 行政復議の基本制度、3. 行政復議の範囲について検討していきたい。

1. 行政復議の基本原則

(1) 適法原則

主体が適法である上に、復議案件に関するすべての根拠は合法であること、証拠が確かではない場合には、復議を申請することができないこと、復議機関が下した裁決も法（憲法、法律、法規、規則及び上級機関が法律により制定したその他の規範的な公文書を指す）に遵わなければならないこと、そして、手続が適法であることが必要である。

(2) 公正原則

公正原則の趣旨は、行政相対人の権利を保護するため、行政復議機関は行政機関が行った行政行為の適法性を審査する一方、その行政行為の合理性も審査しなければならないということである。

⁶⁾ 中国の「国務院」は中央政府の呼称であり、日本の内閣に相当する。

(3) 公開原則

公開というのは「行政争議を処理する際に、行政復議機関はさまざまな行動を当事者やその他の参加者、社会に公開し、公民の傍聴を許可し、マスコミのインタビューも許可すべきである」⁷⁾ ことをいう。具体的にいえば、その公開は復議審査過程の公開と復議結果の公開である。結果の公開は当然であるが、審査過程の公開は注目すべき点である。

(4) 効率原則

効率原則というのは法律が定めた期限内に、行政復議機関が復議決定を作成し、審査の効率を高めることを目指して、できる限り早く案件を終わらせることである。

(5) 便利原則

中国では「人民の利益は何より大切」という原則をもつ社会主義国であり、国民に便宜をはかるのは国の責任である。行政復議審査もできる限り、国民に便宜をもたらすべきである。行政復議法の規定ではこの原則を詳しく定められている。

(6) 行政行為不停止原則

行政行為不停止原則というのは申請人の復議申請の提出にかかわらず、行政復議機関が変更或いは取消裁決を下す以前には、具体的行政行為の実行は停止しないという原則のことである。

2. 行政復議の基本制度

(1) 一級復議制度

一級復議制度というのは、具体的行政行為を行った行政機関の上級機関が行政復議案件を審査し、最終裁決を出すことである。申請人がその裁決に不服である場合には、一般的に上級行政復議機関に復議を申請することができず、法律に基づいて人民法院に行政訴訟するしかない。一級復議制度は復議審査機関の効率を高め、行政機関の予算を減らすことに資するし、国民の時間と精力の負担を軽くする。

(2) 書面復議制度

書面復議制度というのは、行政復議申請人が提出した申請と被申請人⁸⁾の抗弁、及び被申請人が行った具体的行政行為に関する規範的文献と証拠について、公開せずに、行政復議機関が審査を行い、

⁷⁾ 宋雅芳、『行政復議法通論』、46頁。

⁸⁾ 被申請人というのは、行政復議審査を受ける行政機関のことである。日本語では、行政不服審査法第3条にいう処分庁ないし不作為庁のことである。

その結果に基づき行政復議決定を下す制度である。書面復議制度は行政復議の効率を高め、申請人と被申請人の対立関係を治め、平和に行政争議を解決することが期待できる制度であると考えられている。

3. 行政復議の範囲

(1) 規定方式

行政復議の範囲の規定方式については、列挙主義と概括主義の結合を採用している。

列挙主義というのは行政復議の対象とすることのできる具体的な行政行為を法律の条文で明らかに規定し、法律に列挙していない事項は行政復議として申立てを行うことができないという主義のことである。例えば、「行政復議法」第6条第1項～第10項の規定は列挙主義を採用した⁹⁾。

概括主義というのは、当該行政行為が行政復議の対象となるか否かについて、法律により原則と基準のみが規定され、この原則と基準に一致している行政行為に関して申請人は行政復議を申請することができるということである。

列挙主義の長所は、明確かつ具体的であり、国民が理解しやすい点である。しかし、全部の事項を列挙することができないので、時代の流れとともに行政復議救済を得るべき場合が生じても復議申請の法律根拠が規定されていない状況が生じるだろう。

一方、概括主義の長所は、包括性であり、列挙主義の欠点を補うことができるが、概念範囲が広いので国民が判断しにくいこともある。従って、単に列挙主義或いは概括主義のどちらかを採用することをせず、両方を融合させて行政復議の範囲を規定することが、公民、法人とその他の組織の権利を守ることになると考えられる。

(2) 行政復議を申請することができる具体的な行政行為の範囲

「行政復議法」第6条の規定により、次に列挙する状況の内1つに該当する場合は、公民、法人及びその他の組織は、この法律により行政復議を申請することができる。全部で11条から成る。

「行政復議法」の第6条第1項～第10項には公民、法人及びその他の組織の法的権利を侵害するさまざまな具体的な行政行為を列挙しているが、現実的には行政機関のその他具体的な行為により侵害される可能性がある権利はまだ多く残っている。例えば、言論、出版、デモの自由など政事権利、そして通信の自由と通信の秘密など人身の自由の権利である。労働権、休憩権、知的財産権などは社会、経済、文化的権利である。それぞれの権利を全部規定することは不可能であるので、公民、法人及びその他の組織は行政機関の具体的な行政行為によりその適法な権利が侵害されたと考えさえすれば、行政復議を提出することができる。

⁹⁾ 「中華人民共和国行政復議法」、第6条1項～10項。

(3) 行政復議申請を提出することができる抽象的行政行為の範囲

「行政復議法」第7条の規定では「公民、法人及びその他の組織は、行政機関の具体的行政行為が依拠した以下に掲げる規定が不適法であると認める場合には、その具体的行政行為に対する行政復議の申請のときに併せて行政復議機関に、当該規定に対する審査を申請することができる。1、国務院の各部門の規定。2、県級以上の地方各級人民政府及びその業務部門の規定。3、郷、鎮人民政府の規定。前項に掲げた規定には、国務院の部及び委員会の規則並びに地方人民政府の規則を含まない。これらの規則の審査は、法律及び行政法規により取り扱う」。

中国の復議法は、具体的行政行為とその不作為だけでなく、一部の「抽象的行政行為」（日本の行政立法のことである）までも行政復議の対象としているが、具体的行政行為については、復議法では何ら定義されていない。日本においては、行政機関による自己統制としての性格のために、行政不服審査機関には法令審査権はなく、明示の規定（参照、日本国税通則法99条）がないかぎりには上級機関の発する通達の適法性に関する審査権を有しないと解されているのである。復議法がたとえ一部であれ抽象的行政行為を行政復議の対象に含めたことは比較法的に見ても大変珍しいものである。中国の場合は、抽象的行政行為を行政復議の範囲に入れることで、やっとな行政立法についての過渡的な司法監督の制度が成立したというべきであろう。

IV. 行政復議範囲における刑事措置と具体的行政行為との関係

行政機関が行政職権を有し、その職権の行使による具体的な行政行為は、いうまでもなく行政復議の範囲に属するが、別な行政機関は行政職権を持つにとどまらず、刑事司法権をもつことを重視しなければならない。中国には3つの次のような行政機関が存在している。それは公安機関、国家安全機関、そして監獄機関である。このような行政機関が行った法律行為はすべて行政行為であるか否か。そして、行政行為と認められない場合には刑事行為とみなされるか。もし該当行為が刑事行為であれば行政復議の範囲に属さないであろう。以下、刑事行為と具体的行政行為の関連について検討していく。

1 公安機関の刑事行為の範囲

「中華人民共和国刑事訴訟法」第3条は「刑事案件における捜査、拘留、逮捕、予審については公安機関が行う」と規定している。同法第4条は「法律規定により国家安全機関は国家安全に危害をきたす刑事案件を処理し、公安機関と同様の職権を行使する」。つまり、公安機関が刑事案件を処理する職権を持っているということである。その職権は刑事訴訟法上の刑事案件を処理する職権である。

その刑事職権の性質について同法第18条の規定には「刑事案件についての捜査は公安機関で行う。但し、法律が別に規定している場合を除く。」と定められている。つまり、公安機関の刑事職権は具体

的には刑事訴訟に基づく刑事案件についての捜査権ということになる。「刑事訴訟法」第82条によると、捜査というのは公安機関・人民検察院が刑事案件を処理する際に、法律に従って専門的な調査を行い、及びそれに関する強制的な措置を執行することである。

また、1991年6月11日に発布された「收容審査をコントロールする通知」によって公安機関は、收容審査を行う権限も有する。收容審査権は行政上の強制措置を行う権限である一方、犯罪容疑者の犯行を調査し必要な証拠を得る権限も含まれるので、刑事拘留の補充措置として使われている。そのほか、公安機関は召喚、押収、差押などさまざまな強制手段を使うこともできる。このような強制手段は行政上の強制措置であるとともに刑事上の強制措置であるともいえる。公安機関は1つの行政機関でありながら2種類の強制措置を行う権限を有することになる。では、その強制措置の性質は刑事であるかまた行政であるか。それを区別するのは非常に困難であるが、以下にさらに検討を加えたいと思う。

2 刑事捜査権と行政職権の区分

公安機関は行政機関であるが、刑事捜査権と行政職権という2つ異質の権限をもっている。「復議法の制定過程で、公安部門を含めるか否かで争いがあった。すなわち、国務院に提出された行政復議法（草案）と二次審議稿では、『県級以上の地方人民政府の公安部門の行政拘留の決定に対して不服がある場合は、一級上の公安部門に復議を申請する』との規定があった。これに対して、全国人民大会常務委員会と学者、さらにはこれらの実際部門に従事する者までも強烈に反対し、結局、公安部門についても申請人に復議管轄の選択権を与えることになったのである。1999年4月24日に全国人民代表大会法律委員会が行った報告は『行政拘留は公民の人身権に及ぶものであり、実施過程においていくつかの問題が出現したのであるから、同じ級の人民政府がこれについて実施監督に当たるべきであり、一級上の公安部門だけに行政復議を申請することを許すべきではない。このため、法律委員会は、公安部門の行政拘留の不服についてはただ一級上の公安部門にのみ行政復議を申請することができるの特例規定を削除した』（「全国人大法律委員会關於『中華人民共和國行政復議法（草案）』審議結果的報告」365頁）と述べている¹⁰⁾。現在中国では、どのように公安機関の行政行為と刑事行為を区別すべきかについて論争が繰り広げられている。以下、諸説について述べる。

（1）行為の種類あるいは形式を基準とする区別

これは、刑事捜査について公安機関が行った行為はすべて刑事行為であるとはせず、法律で明らかに規定されているところの刑事行為の範囲を超えた行為のみを行政行為に属するとし、刑事捜査の過程で取られた処罰措置、例えば、刑事拘束、監視などは刑事行為ではなく行政行為であるとする考え

¹⁰⁾ 尹 龍澤、前掲書、39頁～40頁。

方である。

この説では、刑事法律で規定されている刑事行為の種類を基準にして、公安機関の行為を明らかに区別することができるが、不明な点も残る。つまり、行政行為は公安機関の基本的な職権であることを認め、刑事行為はその他特殊な行為であると考えるのである。例外行為として明確に規定していないものは原則的に行政行為であるとするのである。

(2) 手続きの種類による区別

この考え方は、公安機関は、行政行為を行うときは行政手続に従って行い、同様に刑事行為を行う際には刑事手続に従わなければならないというものである。つまり、刑事行為は刑事手続にしか存在しないわけである。手続上で問題の中心となる事柄は、公安機関の案件受理手続に関することであるが、公安機関が事件を刑事案件として受理する場合にとられた強制措置は刑事行為と認められ、公安機関が該当事件をその他違法案件¹¹⁾として受理する場合に、該当事件について行った行為は行政行為と考えられるというものである。

問題は、同一案件について、刑事手続と行政手続が並存する可能である。その場合には刑事行為と行政行為を区別することはもっとも困難となる。仮に公安機関が不適当な手続きがとられたとしたら、その誤った手続きを根拠にして該当事件に関する行為の性質を判断することはできないだろう。つまり、行為の性質の判定を行政機関の受理手続の種類に帰せしめることは正しくないということになるのである。

(3) 公安機関の内部機構の異なる機能に基づく区別

この説は、公安機関の内部機構に着目する。行政権と刑事権はそれぞれ専門の部門で執行されている。例えば、治安課、戸籍課、交通課と消防課などの部門は行政法に従って行動する。一方、刑事捜査課、経済犯罪捜査課、予審課などの部門は刑事案件を調査する権限をもっており、このような部門がとった措置は、もちろん、刑事行為となる。

しかし、ここで注意すべき点は、公安機関内部の各部門の分業は法律上の定めではなく、作業が混乱しないように分けられているにすぎないし、公安機関各部門の設置と分業は調整できるということである。例えば、現在中国の公安機関が経済紛争に介入する場合、その経済紛争というものは、行政復議機関が審査する範囲の性質のものであり、行政行為の範疇に入るはずであるが、実は、公安機関の内部機関である経済犯罪捜査課がこの種の紛争を担当している。つまり、刑事案件捜査機関で担当するということは、その行為は刑事行為であると理解されるのである。従って、内部機構の機能に着

¹¹⁾ ここに「その他違法案件」というのは刑事案件ではなく、民事案件などその他の案件のことである。つまり、刑事案件以外のすべての案件のことである。

目したこの考えかたは、理論的に成立できなくなる恐れすらあるのである。

(4) 案件の結果による区別

公安機関は、犯罪者に罰を加える任務と社会治安を維持するという任務を兼ね備えている。つまり、手続きの最終結果について、複数の可能性があるが、それを決める機関によって、該当行為の性質もかわっていくことになる。公安機関が案件を検査院に移送すれば、中国の検査院が最終結果を出すことはできるが、公安機関が検査院に移送せず自己判断で結果を下すこともできる。また、不服がある場合には、訴訟を行い、裁判所が最終的に判断することも可能である¹²⁾。しかし、行った行為の性質は案件を審理する機関の違いによってかわることはないので、最終結果に基づいて行為の性質を決めることは妥当ではないだろう。

(5) 違反した法律の規定を基準にする区別

この第5の理論の骨子は、違法の程度に応じてそれぞれ処罰するとするものであるが、案件を処理する際には、刑事法律と行政法律のどちらを適用するかについて公安機関が自己の判断に基づくことになり、これは結果的に、公安機関の主観的判断で案件の性質が決められることになるので、この第5の基準は単なる形式論となってしまうのである。

さらに、犯罪行為と行政違法行為が入り交じっている場合には、この基準で行為の性質を判断することはできなくなる。例えば、密輸犯罪は税関法・刑法に係わり刑事責任を追及されると同時に、商工あるいはその他関連する行政法の規定にも違反しているからである。1つの案件で違う性質の処罰が並存している状況に対して、この第5の見解には限界があるといえるだろう。

3 刑事捜査権と行政職権の区別に関する事例分析

前述の通りに、刑事行為と行政行為の区別について、学説が分かれており中国では統一した判断基準がないのである。したがって、現実的に各復議機関と法院¹³⁾はこの問題についてどのように処理しているのだろうか。次では、中国最高人民法院の「最高人民法院報」に掲載された事件を分析して、行政行為と刑事行為の区別の原則を検討していく。ここに列挙する事件は中国最高人民法院審判委員会の討論を経たものであり、各地方の法院の審判に影響を与えているので、分析する価値があるものと思われる¹⁴⁾。

¹²⁾ 姜明安主編、『行政訴訟与行政執法的法律運用』、124頁。

¹³⁾ 法院というのは裁判所のことである。

¹⁴⁾ 楊小君、『我国行政復議制度研究』、54頁～59頁。

事件 その1

【事件の概要】

1987年11月28日、原告張曉華が経営している東陽市湖溪曉華石炭粉碎工場は盤安県燃料会社と石炭粉を加工する契約書を結んだ。契約書によれば、毎月盤安県燃料会社は曉華石炭粉碎工場に500トン原炭を提供し、原炭が着いてから半年後曉華石炭粉碎工場から原炭の代金を受け取る。原炭の単価は40.82元であり、契約期間は1年半である。契約期間中、盤安県燃料会社は曉華石炭粉碎工場から2万円の管理費を受け取るとされた。

契約が成立した日から、両社は契約に従わなければならないが、1988年10月、張曉華が石炭粉碎工場を義烏市稠城鎮¹⁵⁾東風村に譲り渡したため、工場の名前は義烏東風燃料石炭粉工場に変わった。すなわち、東風燃料石炭粉工場は東風村住民委員会が所有し、張曉華はマネージャーとしてその工場を管理した。1989年4月、盤安県燃料会社は原炭の単価を60元に上昇したことによって、両者に紛争が起こった。張曉華はその値上がりに反対し、一部の代金を支払わなかった。するとその後、1992年12月24日、盤安県公安局は義烏市城中派出所が短期滞在人口を調査するのを口実に、張曉華を騙して家から誘い、強制的にパトカーに乗せて盤安県安文派出所へ護送した。当日夜10時ごろ、盤安県公安局は張曉華に勾引状を出し署名することを命じた。しかし、張曉華は、「陳局長は、私が詐欺行為を行ったと言ったので、私は署名を拒否する」と書いた。同年12月28日、盤安県公安局は、張曉華が盤安県燃料会社に対してまだ382560.14元が未返済であるという借用書を用意して、張曉華に署名することを命令した。張曉華の署名を得た後、直ちに義烏市にある東風燃料石炭粉工場から2031.38トンの原炭を強制的に没収した。1993年1月4日、盤安県公安局はなお盤安県燃料会社に8357元の現金を返していないという借用書を用意し、張曉華に署名することを命じた。張曉華は署名した後、保釈された。

その後、張曉華が法院に訴訟を提起したため、1993年4月20日、盤安県公安局は義烏市で張曉華を逮捕しようとした。逮捕状の時間を4月13日に繰り上げたが、張曉華はすでに行方不明となった。1993年6月21日、義烏市検査院の指令により盤安県検査院は張曉華を逮捕することを取り消した。その理由として、当該紛争は経済紛争であり犯罪ではないというものであった。

【判決内容】

義烏市人民法院は次のように判示する。張曉華と盤安県燃料会社の紛争は経済契約紛争であり詐欺犯罪に属するものではない。その上、事実は明らかであるし証拠も確かである。公安部の「公安機関の不法な越権による経済紛争案件の干渉禁止の通知」第1条では、「業務中、経済犯罪と経済紛争を明確に区別されなければならない。経済紛争を詐欺など経済犯罪として処理してはならない。明らかに区分できない場合には、慎重に審査した後報告し、指示が下されるまでは決定してはならない。受動

¹⁵⁾ 鎮というのは県、自治県の下に位する行政区画単位のことである。

的あるいは取り返しのつかない結果に導く人身自由を制限する強制措置は軽率にとつてはならない」と規定している。

また、同通知第2条では「経済紛争については、それに関する企業及び行政主管部門、仲裁機関と人民法院が処理する。公安機関はこれら経済紛争に干渉しないほうが望ましい。さらに、詐欺などを理由に経済犯罪を取締まる体裁をもって人を拘束あるいは留置するなど不法手段を加えることをしてはならない」と規定する。

盤安県公安局は公安部の通知の趣旨に頓着せず、越権して経済紛争に干渉したうえ、刑事捜査の名義にかこつけて原告人張曉華の人身自由を制限し、財産を差し押さえ、張曉華の自身権と財産権を侵害した。これは「行政訴訟法」第54条第2項第4号に規定された「職務の権限を越える」行為に属する。行政機関の具体的行政行為によって張曉華の適法な権利が侵害されたため、「行政訴訟法」第67条第1項の規定により賠償請求を提出することが認められた。1993年8月17日、義烏市人民法院は以下のように判決する。

盤安県公安局が1992年12月24日、原告である張曉華に実施した人身自由の制限と1992年12月28日財産を差し押さえた具体的行政行為を取り消す。盤安県公安局は2031.38トン原炭の代金である374243元を張曉華に返還する。原告の事業遅滞に対して盤安県公安局は張曉華に600元の損害賠償を支払う。

1審判決後、被告である盤安県公安局は金華市中級人民法院に上訴し、原判決の取消しを求めた。上訴理由は、「盤安県公安局が実施した行為は刑事捜査行為であり、具体的行政行為に属しないため、義烏市人民法院は当該案件を誤って審理した」というものである。

2審では、金華市中級人民法院は次のように判示した。張曉華は盤安県燃料会社と原炭を粉碎して加工する共同経営協議をしたが、双方は原炭の値上がり問題で紛争が起こったため、協議を中止することになった。張曉華はなお盤安県燃料会社に一部の代金を払っていないことは事実であり、適当な手続きで解決すべきであった。しかし、上訴人である盤安県公安局は刑事捜査の名義にかこつけて被上訴人張曉華を12日間強制的に拘禁して、張曉華の人身権を侵害し、そのうえ、盤安県燃料会社の代金の弁済に当てるため、張曉華に属する原炭を強制的に没収した。当該行為は具体的行政行為に属し、取消さなければならない。かつ、公安局は張曉華が受けた損失を賠償すべきである。義烏市人民法院の判決において事実は明らかであり、適用した法律と法規は正確であり、手続きは適法である。よって、金華市中級人民法院は「行政訴訟法」第61条第1項の規定により、1993年12月15日に、上訴人である盤安県公安局の上訴を却下して原判決を維持した¹⁶⁾。

¹⁶⁾ 「最高人民法院公報」、1994年 第4期。

事件 その2

【事件の概要】

1993年4月、被上訴人である黄梅振華会社は黄梅県工商聯建安会社と鋼材の注文についての契約を結んだ。契約の規定によると、被上訴人は1993年4月24日までに黄梅県工商聯建安会社に200トンの鋼材を提供しなければならない。同年4月5日、被上訴人は信用金庫から74万円の貸し付けを受けた。被上訴人は、4月12日、鄂州市で193.27トン鋼材を購入し、二艘の船に積み込んで鄂州市熊家洵埠頭に泊まっていた。当日午後3時ごろ、上訴人である黄石市公安局に属する刑事捜査分遣隊が、黄梅振華会社に招聘された副総代理人である張売席を拘束した。また、刑事捜査分遣隊が埠頭の管理部門に2艘船を埠頭から離してはならないことを通知した。被上訴人の法定総代理人桂林楓は、通報を受けて即座に該当貸付金の使用状況を監督する責任者と共に黄石市に行った。4月13日、上訴人から張売席が収容された理由を知らされた。その理由というのは、張売席は黄梅県建材供銷会社の代理人である期間に、瑞安生資会社など機関・団体との経済活動を行ったが、代金の返済については支払いを延滞したので詐欺容疑を理由に張売席は収容され、その取り扱っている鋼材は押収された。

これに対して桂林楓が即刻上訴したところ、上訴審は理由を次のように判示した。黄梅振華会社は1992年11月に設立され、張売席は1993年2月に本社に採用された。つまり、瑞安生資会社など機関・団体との業務上の交際は、黄梅振華会社が成立する前のことであるが、差押えられた鋼材は黄梅振華会社が受け取った貸付金で購入されたものである。したがって、鋼材は張売席が上訴された行為と関係がない。

また、上訴人は、信用金庫の貸付証明書および鋼材の領収書などそれに関する証明資料を提供したうえで、押収された鋼材の返済を請求した。しかし、上訴人はこれに取り合わず、1993年4月15日に「押収品物目録」を出し、二艘の内、一艘に積み込んだ全部の133.38トン鋼材を黄石市に運び、差押ええ続けた。その後、被上訴人は何度も押収の取消しを請求したが、上訴人は取り消さなかった。その間、収容された夫が保釈できるように、張売席の妻が10万円の資金を集めて上訴人に渡したが、上訴人は40万円を要求した。上訴人である黄石市公安局は黄石市で鋼材を売りたいが、できなかった。そして、黄石市公安局は瑞安生資会社に収容された鋼材の購入を進めた。それゆえに、被上訴人に鋼材を瑞安生資会社に売ることが強迫した。

1993年4月29日、瑞安生資会社は張売席との債務勘定をまだ清算していないにもかかわらず、上訴人は瑞安生資会社と被上訴人に上訴人のオフィスで契約を結ぶことを通知した。ちなみに、黄石市公安局は契約を強制的に結び、監督機関としてその契約に印鑑を押した。鉄鋼の値段、運輸費用及び送金額などはすべて上訴人の意思によって決められた。同年5月12日、瑞安生資会社は24万円を上訴人の口座に振り込んだ。同日上訴人は張売席の拘束を取り消した。したがって、5月20日、被上訴人に知らせず、上訴人が押収した鉄鋼は全部瑞安生資会社に渡った。その後、被上訴人は何度も上訴人に代金を請求したので、上訴人は3回に分けて被上訴人に13.3万円を返却した。しかし、残額は上訴人が

管理したまま、その一部を使ってしまった。

【判決内容】

最高人民法院は以下のような判決を下した。上訴人である黄石市公安局は張売席が詐欺容疑で收容されたことによって、刑事捜査が必要であるという理由をもって被上訴人である黄梅振華会社が購入した鉄鋼を押収した。

このような行為は事実的にみて刑事訴訟法に規定している捜査措置¹⁷⁾に属していない。上訴人が張売席を收容すると同時に、同じ事実と理由で被上訴人の財産を押収したことについて、被上訴人が財産の押収に不服がある場合には行政訴訟を行うことができる。このようなことは「行政訴訟法」第11条第1項第2号に規定している受理範囲に属している。しかし、押収された鉄鋼は罪証でもない。さらに、その鉄鋼は被上訴人の適法な財産であり、該当案件にかかわっていない。上訴人はこれらのことを承知していながら押収を続け、返却の請求を拒否した。そのうえ、いかなる経済上の関係もない被上訴人と瑞安生資会社の経済契約を結び、他人の債務を弁済するために被上訴人の適法な財産を使い、その結果、「中華人民共和国刑事訴訟法」及び「公安機関の不法な越権による経済紛争案件の干渉禁止の通知」に違反した。「刑事訴訟法」第8条の規定では「押収された品物、文書、郵便物、電報は検査されたうえ、案件との関係がないことが確認できる場合に、すみやかに元の所有者あるいは元の郵便・電信機関に返さなければならない」。「公安機関は不法に越権して経済紛争案件を干渉してはならないことについての通知」第2条の規定では、「経済紛争について、それに関する企業及び行政主管部門、仲裁機関と人民法院が処理する。公安機関はこれら経済紛争に干渉しないほうが望ましい。さらに、詐欺などを理由に経済犯罪を取締まる体裁をもって人を拘束あるいは留置するなど不法手段を加えることをしてはならない」とある。これらの規定に違反したため被上訴人が経済的な損害を受けた場合には、「行政訴訟法」第67条第1項の規定により、上訴人はその損失を賠償しなければならない¹⁸⁾。

【2事例の分析】

以上2つの事件の特徴は、公安機関が職権によって実行した強制的措置はすべて刑事的強制措置ではなく行政的強制措置に属すると判断されたことである。以下に、前に述べた刑事行為と具体的行政

¹⁷⁾ 「中華人民共和国刑事訴訟法」第82条の規定により、捜査というのは公安機関、人民検察院が刑事案件を処理する際に、法律に従って行った専門的な調査とそれに関する強制的措置のことである。その強制的措置について、同法第50条の規定では「人民法院、人民検察院と公安機関は案件の状況によって、犯罪容疑者あるいは被告人に対して勾引、保釈あるいは監視することができる」とある。したがって、この規定により、公安機関が以下の権限をもっていることは明らかである。それは召喚、勾留、勾引、聴取、検証、検査、解剖死体、人身捜索あるいは強制的捜索、現場検証、捜索、物的証拠の押収、預金と送金の調査と凍結、指名手配など。

¹⁸⁾ 「最高人民法院公報」、1996年 第1期。

行為の区分について、すでに述べた5つの理論は実際にどのように機能するかについて検討していく。

(1) 手続きの性質及び公安機関内部機構の異なる機能で行為の性質を区分する理論は、当該2つの事件の判断規準にならなかった。

上記2つの事件において、公安機関はすべて刑事案件の手続きに基づいて処理した。事件1について、被告である盤安県公安局は盤安県燃料会社についての刑事事件届、刑事案件受理登録表、勾引通知書と逮捕決定書などを提供した。事件2について、黄石市公安局が上訴人であるが、それに従属している刑事偵査分遣隊は当該案件の担当になり、詐欺容疑で張売席を勾留して、鋼材を差押さえた。つまり、黄石市公安局は刑事訴訟手続きに従って当該案件を処理した。しかし、法院の判決によって、盤安県公安局と黄石市公安局が執行した強制的措置は刑事措置として判断されなかった。したがって、事件を処理する手続と担当する機関内部の部門による行為の特性を区別することは正しくないのではなからうか。

(2) 強制的措置の形式あるいは種類は刑事行為と行政行為を区別する基準にならない。事件1において、公安機関は勾留・財産押収など行為をもって判断の基準とし、事件2においても収容・押収などの措置を実行した。すなわち、公安機関は刑事捜査手続をとっただけではなく、刑事訴訟法に規定されている行為もとった。これらの事実にもかかわらず、当該行為は刑事行為であると認められず、行政訴訟の提起から逃れることができなかった。換言すれば、行為の種類と形式を根拠にすることは法律上に認められないのである。

(3) 行政機関が実行した強制的措置が提訴され得る具体的行政行為であるか否かを判断する主体は行政機関ではなく人民法院である。言うまでもなく、行政復議においては、その主体は行政復議機関である。そして、行政機関は法に従って案件を処理することは行政事務であり、法院には無関係である。しかし、一旦、訴訟になると、その行政行為の性質を判断するのは法院である。

(4) 「事実及び法律に従って判断する」ことは刑事行為と行政行為を区別する要となる。事件1を分析すると、この事件は刑事案件に属する経済詐欺にかかわりが無いことについて多くの事実が挙げられた。例えば、法院が「張曉華と盤安県燃料会社の紛争は経済契約に関する紛争であり、詐欺犯罪に至らない」と強調した。事件2にも「押収された鉄鋼は贓物ではないし、物的証拠にもならないことについて公安機関が承知していることは事実である」と明示した。

それゆえに、事件の客観的事実を土台にして、法律に従って事件の性質を判断するのは非常に大事なことである。そして、事件の特性を根拠にすることによりその行為の特性を認定することができる。

しかし、事件2について、張売席が詐欺容疑にかかわっていることを審理しなかったのは注目され

るべきである。法院は詐欺容疑が事実であるか否かを無視して、それにかかわっている財産の押収という強制的措置に絞って審査した。その理由は、当該措置は事実上あるいは法律上刑事行為に属しないため、物的証拠の押収にならないとされた。つまり、事件の特性だけで行為の特性を決めることは正しくないということである。法律の規定に違反したものは刑事事件であっても、それに関する行為がすべて刑事行為であるとは限らない。この点について、事件2は事件1よりいっそう慎重に検討されたと思われる。

4. 【最近の学説】

現在、中国では行政復議と行政訴訟に関して、「授權標準論」という学説が提示されている。この説によると、行政機関がとった措置は「刑事訴訟法」の規定によって授權されている措置の範囲に属すれば、その行為はすべて刑事行為であるとするものである。そして、「刑事訴訟法」に規定されていない場合に限って、採用された措置は行政行為あるいはその他の行為であると認められると考えるのである。しかし、ここにおける「授權」という概念は「授權標準論」では狭義の「授權」概念のようである。なぜなら、司法上の「授權」というのは以下の3つの条件を欠くことができないからである。

(1) 刑事的司法行為の主体は公安機関、国家安全機関、税関、刑務所など特定な機関に限られている。(2) 実施した行為が「刑事訴訟法」に基づき明確に権限を与えられた行為であること。例えば、搜索、勾留、逮捕、予備審問、勾引、保釈、監視、指名手配、捜査、物的あるいは書面な証拠の押収、預金の凍結、保外就医¹⁹⁾などである。(3) 没収物あるいは違法勾留などの行為は「刑事訴訟法」に規定されていないため、刑事的司法行為に属しない。

一方、「目的標準論」説も主張されている。これは、行政機関がとった行為の目的に着目し判断の基準にする説である。そして、刑事的目的である行為は刑事行為と認められ、刑事的目的ではない行為はすべて行政行為であると認められるというものである。「目的標準論」は刑事行為と行政行為を区別するには重要とは思われるが、なにが刑事的目的なのか明瞭ではなく、あらゆる行政復議機関が明確な判断を下すことは難しいのではないかと考えられている。

さらに、「授權標準論」および「目的標準論」の他に、新たな学説が主張されている。それは、「案件は刑事案件として受理できるかできないか」という視点を中心においた説である。つまり、必要な証拠が提出されたか、当事者は犯罪容疑者に至るかあるいは案件にかかわる物品は押収されるべきであるか、またその案件は刑事案件となるか。以上3つの条件が行政行為と刑事行為を区別する基本であるとする考えである。この説では、案件の特性がどのように変化しても、この3つ条件に従えば正確に行為の性質を判断することができると考えられている。

¹⁹⁾ 「保外就医」というのは、服役中、重病のため保証人を立てての一時的出所のことである。

5 【小括】

公安機関は行政機関であるが、その刑事捜査行為は行政復議および行政訴訟の範囲に属していない。公安機関が職権を利用して経済あるいは民事紛争に干渉し、刑事捜査の名義にかこつけて行政復議および行政訴訟から逃れることを防止するため、刑事行為と行政行為とを区分することはもっとも深刻な問題である。以上の分析をまとめ、強制的刑事措置と行政措置は以下のように区分してよいと考えられよう。

(1) 刑事法律の定めである刑事案件についての専門的な調査と強制措置を除いて、その他の措置種類、例えば、容疑者を監禁して審査することなどはすべて復議申請が提出できる具体的行政行為である。

(2) 公安機関がとった強制的措置は刑事法律に規定されている種類と形式に属しているが、公安機関は刑事案件の手続きに従わなかった、あるいは受理する前に強制的措置を行ったいわゆる「事前調査」を行った場合には、該当行為は具体的行政行為であり、復議を申請することができる。

(3) 公安機関がその他の目的を持ち、刑事案件ではないにもかかわらず、刑事案件の手続きに従って審査を行った場合には、当該強制的措置は復議申請の範囲に属する。つまり、その公安機関の行為は具体的な行政行為である。

(4) 公安機関が刑事案件の手続きに従って案件を処理したが、捜査の進展とともに、案件の特性が変わり、刑事案件に至らないことが明らかになった場合には、当該案件に採用された強制措置は刑事行為ではなく、具体的行政行為とみなし、その行為について行政復議を申請することができる。

(5) 案件が明確に刑事案件であり、とられた手続きも刑事手続きであり、採用された手段も刑事強制的手段に属しているが、公安機関が採用した強制的措置が適法な限度・範囲・対象を越えた場合には、当該強制的措置に対して復議申請を提出することができる。例えば、被告人あるいは容疑者以外のその他の関係者を収容することなどである。

(6) 刑事案件の捜査権を有していないその他の行政機関が、刑事案件の被告人・容疑者あるいはその他関係者に対して行った強制的措置は刑事行為と認めない。例えば、税務局が脱税容疑者に対して人身の自由を制限するなどの強制的措置はすべて刑事行為ではなく、具体的行政行為と考える。

V. 結 論

周知のとおり、中国の経済は驚異的なスピードで発展しているが、行政機関が行ったさまざまな行為によって国民は著しく影響を受けている。復議法の制定に際して、その制定作業を担当した国务院法制事務室主任の楊景宇氏は全国人民代表大会常務委員会で「行政復議法(草案)」の説明を行った。そこでは復議法の制定の背景及び理由として、復議条例の実践のなかで少なからざる問題点が存在するが、その主なものは次のようなものであると指摘している。「1. 復議の申立てに際する規定や制限

が多く、公民、法人及びその他の組織が復議を申し立てるについて利便性が低い。2. ある行政機関は被告になることを恐れたり面倒がったりして、復議の申立てを受理すべきであるのに受理しない場合がある。3. ある行政機関は『官官相護』（官同士で庇いあい）して、違法な具体的行政行為については取り消すべきなのに取り消さず、不当な具体的行政行為については変更すべきなのに変更しないということがある。そして、楊景宇氏は、迅速、有効に違法または不当な具体的行政行為を是正し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を的確に保護するために、『行政復議条例』の実践の経験を真剣に総括した基礎の上に、行政復議法を制定し、制度上において行政機関の内部で自ら過ちを是正する監督構造を一步でも完全にすることが切実に必要とされていたのである」と述べている²⁰⁾。

一方、中国の行政復議法が制定されて以降、全国各級行政復議機関が受理した行政復議件数は、行政復議法施行（1999年10月1日）の翌年である2000年では、1999年の2倍以上の74,448件であった。翌2001年は、最多の83,487件に達したものの、2002年には、8.4%減少した。内訳は、地方で平均8.3%、國務院門で13.2%がそれぞれ減少した。統計上に挙がっている31の省、自治区、直轄市で受理件数が増加したかまたは前年度とほぼ同じ数値となった地方は8地方である。残りの23地方のすべては、減少した。特にチベット、寧夏は50%以上、貴州、青海、四川、内モンゴル、湖南省、甘肅、新疆、北京は20%以上、山西、広西、天津、江西、河北は10%以上の減という結果となった²¹⁾。

さまざまな原因でこの現状が引き起こされてきているが、国民の失望はより根源的な要因から生じてきている。それは、中国の行政復議制度が不完全であるだけでなく、行政機関がその職責を完全に果たさないことによって、国民の行政機関に対する信頼が失われているという点である。その具体的事例が公安機関に関する問題である。公安機関は捜査権および行政管理権という2つの職権を持っているので、国民の公安機関に対する信頼を高めるためには、公安機関の行う行為が明確に区別されなければならないのである。

公安機関の刑事捜査権は刑事案件に対する捜査権であるが、同時にそれはまた行政職権に属している。その理由としては、法律的に権力の特性を決めるのは権力の行使の対象と行使の内容ではなく、法律の規定と分類である。つまり、公安機関の捜査権は公安機関が権力を行使する際の1つの手段であり、公安機関が行政機関である限り、刑事捜査権は行政職権の1つにすぎないと考えられる。例えば、検査院が捜査権をもっているが、その捜査権が検査権の1つである。

本論文で検討した中心的課題は、刑事捜査権は刑事案件に対する捜査権であると同時に行政職権に属するが、刑事捜査権から生じた刑事強制措置は行政復議と行政訴訟の対象にならないということであった。刑事捜査行為とは行政権が刑事犯罪案件における捜査手続きに従って、権力を行使する一手段である。捜査とは、明らかでない事実、及び根拠がある疑いに対して調査することである。その一方、行政復議と行政訴訟は、明確である事実に対して、その是非を判断することである。

²⁰⁾ 尹 龍澤、前掲書、268頁。

²¹⁾ 尹 龍澤、前掲書、279頁。

ところが、最近、公安機関が刑事捜査の名目で経済紛争案件に干渉することが益々増えてきた。会社および個人の利益を侵害することを防止するため、また公安機関の威信を固めるため、行政機関における刑事措置と行政措置を明確に区別しなければならない時期に中国は入っている。

結論的に言うならば客観的事実を慎重に検討した後、適用法律の面から案件の性質を決め、さらに案件の目的を勘案にして、最終的に当該行為の特性を認定することが必要であると思われる。経済紛争における公安機関の不正行為はその隠蔽性があるため、刑事事件として案件を処理される可能性がある。しかし、それにかかわる行為はすべて刑事行為であるとも限らないことに注意しなければならない。現行「行政復議法」には具体的行政行為が列挙されているが、その他の具体的行政行為がまだまだ多く存在することを忘れてはならない。したがって、刑事案件に含まれている具体的行政行為の認定については「行政復議法」に新たな章を設けて規定すべきであろう。公安機関のような特別行政機関が実行した強制的措置と行政復議の範囲との関係は明確に説明されるべきである。こうすることにより、中国国民の適法な権益を保護する一方で、公安機関を監督することができるのである。刑事強制措置が法律によって監督される程度は、行政行為が行政復議および行政訴訟によって監督される程度ほど厳密ではないことは、現代中国の今後に残された重要課題というべきであろう。