

中国における行政手続規定違反の 効果をめぐって

鹿 嶋 瑛

はじめに

I 行政処罰法における手続規定

1 行政処罰法制定の経緯

- (1) 行政手続法整備の議論
- (2) 行政処罰法の制定過程
- (3) 行政処罰法の内容

2 行政処罰に関する手続規定

- (1) 簡易手続
- (2) 一般手続
- (3) 聴聞

II 手続規定違反の効果

1 学説

- (1) 有効説
- (2) 取消説
- (3) 折衷説

2 裁判例

- (1) 河北省平山県労働就業管理局が地方税務局を訴えた事件
- (2) X 保健院が湖北省宜昌市工商行政管理局を訴えた事件
- (3) X 社が雲南省昆明市計画局を訴えた事件

結びに

はじめに

行政手続の意義または機能としては、行政決定の民主的正当性を与えること、行政決定にあたっての行政機関の慎重さを確保すること、行政機関による権利侵害の発生を事前に防止すること、等が挙げられる。法治行政を徹底するために、行政手続法を整備することが必要となる⁽¹⁾。

中国では、1989年に行政訴訟法、1990年に行政不服審査条例、1994年に国家賠償法など事後手続法が整備されたのに比して、行政行為に関する事前手続の法制化は大幅に遅れていた⁽²⁾。しかし、1996年に行政処罰法が制定されたことを契機に、2003年に行政許認可に関する手続法として行政許可法が制定され、近年統一的な行政手続法を制定する機運が高まっている⁽³⁾。

本稿では、中国行政手続立法において、初めて法制化された行政処罰法を考察の対象とする。行政処罰とは、国家行政機関が行政法令に違反した相手方に対して一定の制裁を与えることができると定義される⁽⁴⁾。中国では行政処罰が公安、交通、衛生、工商、海関および文教など各領域にわたり、行政機関が行政管理を実施し、経済秩序及び社会秩序を維持するための重要な制度となっている。その種類には、訓戒〔警告〕⁽⁵⁾、過料、違法所得及び〔非法財物〕（違法行為を実施するための道具や違法行為に関する物品などを指す。例えば、密輸した物品、販売した偽薬など）の没収、生産、営業停止命令、許可証及び免許の取消または一時停止、行政拘留等が含まれる。行政処罰は行政運営において使用する頻度が最も高く、処罰の範囲も広い。そのため行政処罰の行使は市民の権利・利益を最も侵害しやすいといわれる。

それゆえ、行政処罰法が行政処罰に対して実体的だけでなく、手続も初めて統一的に規定し、また手続規定に違反する行政行為が無効としている点も特筆に値する。問題は、本法の規定する手続の実効性を考えるうえで司法審査が適

切に行われているか否かである。なぜなら、裁判所における審理の過程で、行政行為については、その手続に瑕疵があるが、実体的判断は正しいということが生じる。このような場合に結果は正しいが手続が誤っているとして、当該行為を取り消すべきかどうかという問題が惹起される。この問題について、実務ではどのように運用されているのだろうか。

中国の行政処罰制度及び行政手続に関する解説、研究についてはある程度蓄積されていることと比較すると、行政手続的観点から行政処罰法の内容を紹介し、この法律が規定する手続に違反した行政行為がどのような効果をもつのかという議論の展開は、これまでのところ発展途上にあるといわなければならないだろう⁽⁶⁾。そこで本稿では、まず行政処罰法における行政処罰に関する手続規定を中心に述べ、次に行政行為の手続規定違反の効果について、関連する学説を整理し、裁判例を考察することにする。

I 行政処罰法における手続規定

1 行政処罰法制定の経緯

(1) 行政手続法整備の議論

1983年に高等学校法学試用教材として出版された『行政法概要』は、行政手続に関する内容に触れていない⁽⁷⁾。しかしその後、行政手続に対する研究が学者によって始められた。例えば、江必新・周衛平が「行政程序法芻議」と題する論文の中で、行政手続法の役割を次のように説いている⁽⁸⁾。

一つは、合理的な行政手続は、行政活動の合理化をもたらし、行政効率を高める。

二つは、行政機関の職権濫用を防止し、行政活動の公正性を確保する。優れた行政手続法は行政の自由裁量も抑制できる。

三つは、現代の行政手続法は、いずれも聴聞に関する規定をおいている。行

政処分を下す際に、必ず事前に相手方の意見および弁明を聴取しなければならない。このような制度の下では、市民が行政過程に参加することによって、行政の独断専行が避けられ、行政の民主化を促進する。

四つは、行政の権利侵害を事前に防止し、市民の権利を保障する。行政関係において行政機関と市民とが不平等な地位にあるため、市民の権利を保障できるさまざまな制度を確立しなければならない。現代の行政手続法は、事前または事中に行政機関による権利侵害を減少させることができる。例えば、聴聞制度は、行政機関に慎重な職権行使を促すことによって、行政機関の違法行為が行政過程において避けることが可能である。

中国では、「治安管理条例」⁽⁹⁾ や「行政法規制定程序暫定条例」⁽¹⁰⁾ などがあるほか、全体的にみれば、行政手続に関する立法はなお弱い部分であると指摘し、かかる状況を打開するために、早急に行政手続法の法制化に取り組まなければならないと提言する⁽¹¹⁾。

学者による行政手続法の研究成果は、1989年に高等学校法学試用教材として再出版された『行政法学』が、第9章において専門に行政手続法を扱っている⁽¹²⁾。その中で、「すべての国家機関及び国家公務員は、必ず人民の支持に依拠し、常に人民の意見と提案に耳を傾け、人民の監督を受け入れ、人民への奉仕に努めなければならない」という現行憲法27条2項が行政手続法を制定するための憲法上の根拠規定であると主張していることが興味深い⁽¹³⁾。

次に、行政手続法の法制化を加速させたのが、行政訴訟法（1989年4月4日第7期全国人民代表大会第2回会議採択、1990年10月1日施行）の制定である。行政訴訟法第54条が、具体的な行政行為を維持する場合、当該行為の法令の適用が正しいだけでなく、法定の手続に合致することも要件の一つであるとともに、法定の手続に違反した具体的な行政行為を取消することができる規定している。つまり、具体的な行政行為が手続違反という理由だけで取消事由となるのである⁽¹⁴⁾。

行政訴訟法が行政行為の手続違反を取消事由と規定したことは、「実体を重んじ、手続を軽んじる」という伝統的な観念を打破し、当事者の合法的な権利・利益を保障し、行政手続法の整備を促進し、行政における官僚主義を克服するうえで大きな役割を果たすと評されている⁽¹⁵⁾。

当時法律として「治安管理处罰条例」が治安処罰の手続を比較的詳細に規定し、「特許法」及び「商標法」が特許及び商標の申請、許可の手続規定を置いている。また行政法規及び規則では各領域にかかわる手続を個別に規定しているものも多い。しかし、全体的に見れば、行政手続に関する法令の数が乏しく、法令間の齟齬、規定内容の不備不統一等多くの問題を抱えていた⁽¹⁶⁾。

そのため、人民法院が手続の観点から具体的行政行為の合法性を審査することが極めて難しいと指摘され、行政裁判を実のあるものとするためにも行政手続法の法制化が急務であると実務からも切望されていた⁽¹⁷⁾。

(2) 行政処罰法の制定過程

論者の中に、行政権の濫用を防止し、相手方の権利・利益を保障するために、中国の法制の発展状況を考慮し、外国の行政手続法の法制化という成功経験を参考にすれば、統一的な行政手続法典を制定すべきと提唱する意見もあった⁽¹⁸⁾。

しかし、改革・開放以来、人口十数億人を抱える中国では法整備作業が緒についたばかりで、理論的にも実践的にも統一的な行政手続法典を制定することに大きな困難があり、問題を一挙に解決することができないと考えられていた。そこで、行政管理において深刻な問題を抱え、市民から最も不満を抱いている行政処罰に関する立法から着手することとなった⁽¹⁹⁾。

馬懐徳の指摘によれば、当時行政機関による行政処罰の濫用が深刻な事態が生じていた。彼は行政処罰をめぐる問題点として、4つ挙げている。

一つは、行政機関が法定の幅を踰越する人身罰、財産罰を恣意的に規定し、過料が濫用されている。多くの県、郷及び区では各種の処罰を設け、法秩序の

統一を破壊し、市民の権利・利益を侵害している。

二つは、過料の幅の欠缺または規定の範囲が幅広いことにつけ込み、相手方に対して明らかに公正さに失する処罰を下している。「過料で法の執行を養い」、過料で賞金、福利を解決する地方すら出現している。

三つは、行政機関の処罰の管轄が不明確であるため、多くの機関が一つの処罰権を奪い合う問題が生じている。例えば、海関、公安及び工商局が密輸に対する処罰、食品衛生庁と品質監督庁が食品管理に対して権限争いが起こっている。多くの機関が処罰を実施したことで二重処罰を招き、市民に不公正な結果を与えている。

四つは、行政処罰が厳格な手続規定及び証拠規定を欠く結果、過料を科しながら領収書を交付せず、許可証を取消したにもかかわらず理由を説明しないといた現象が起こっている。

人民法院が受理した行政訴訟事件の中で処罰に不服して提起された事件が非常に多い。行政処罰法が整備されていないために、人民法院もまた行政処罰をめぐる訴訟を審理することが困難な状態にあった。それゆえ、行政処罰法を制定することが、行政権を監督し、抑制し、市民の権利・利益を保障するうえで重要な意義を有すると力説する⁽²⁰⁾。

行政処罰法の立法作業は、行政訴訟法が制定されたのち全国人大常務委員会法制工作委員会が行政立法チームに委託したことにより始まった。行政立法チームは、中央関係部署及び地方政府において広範な調査研究をへて、行政処罰における主要な問題を分析し、草稿を作成した。興味深いことに、この時期に國務院法制局が行政法規として行政処罰条例も起草していた⁽²¹⁾。

かかる状況に立ち、全国人大常務委員会が行政処罰法を立法計画に入れ、1995年に全国人大常務委員会による審議が決定された。1995年に全国人大常務委員会法制工作委員会が中央関係部門、地方人大常務委員会及び地方政府、専門家など各方面から意見を徴し、正式に初稿を起草した。それから、全国各

省、自治区及び直轄市、中央関係省庁に意見を求め、さらに初稿を大幅な修正を行い、行政処罰法草案という形で第8期全国人大常務委員会第16回会議に上程された⁽²²⁾。

常務委員会が草案を討議したのち、中央省庁、地方人大常務委員会、地方政府及び専門家を招き、座談会を開き、行政処罰の設定権、実施主体及び処罰の手続等について討論を重ねた。全国人大法律委員会が法制工作委員会の修正意見を参考にし、草案を修正し、第8期全国人大常務委員会第18回会議に審議結果と修正草案を提出した。常務委員会が修正草案について議論したうえ、第8期全国人民代表大会第4回会議に提議することを決定した⁽²³⁾。

第8期全国人民代表大会第4回会議に付託された行政処罰法草案に対して、全国人大法律委員会が全国人大代表から提出された意見に基づき、草案に修正を施し、1996年3月17日「行政処罰法」が採択され、1996年10月1日から施行された⁽²⁴⁾。

(3) 行政処罰法の内容

まず、本法の全体的構成について概観しておく⁽²⁵⁾。本法は、8章64条からなる。1章総則では、本法の目的が「行政処罰の設定及び実施を規律し、行政機関が行政管理を効果的に実施することを保証し、監督し、公共の利益及び社会秩序を維持し、市民、法人またはその他の組織の合法的な権利、利益を保障するために、憲法に基づき、本法を制定する」(1条)とする。本法が行政処罰における一般法であり(2条)、行政処罰の根拠法令は必ず公開しなければならず(4条)、処罰を受けた者が陳述権及び弁明権を有し(6条)、とりわけ第3条が、「法定の根拠がなく、または法定の手続を遵守しない場合、行政処罰は無効である」と規定していることが手続重視の表れと言えよう。

2章行政処罰の種類及び設定では、第8条が行政処罰について、訓戒、過料、違法所得及び[非法財物]の没収、生産、営業停止命令、許可証及び免許の取

消または一時停止，行政拘留の6種類を明定し，「法律，行政法規が規定したその他の行政処罰」も含まれる。行政処罰権の設定が混乱している状況を是正するために，法律，行政法規，規則及び地方性法規がそれぞれ規定できる行政処罰およびその限界について詳細な規定を置いている（9条～13条）。

3章行政処罰の実施機関は，行政処罰権を有する機関のみ行政処罰を下すことができ（15条），また一定の要件を満たせば，公益事務組織に行政処罰を授権することもできる（17条～19条）。

4章行政処罰の管轄と適用では，違法行為発生地 of 行政機関が処罰の管轄権を有し（20条），管轄権に争いがある場合，指定管轄についても規定している（21条）。管轄権を明確にしたことで，処罰機関による越権処罰および二重処罰を避けることができるとともに，行政機関の職務懈怠を抑制し，違法行為が適切に処理されることも期待できるという⁽²⁶⁾。

5章は，行政処罰に関する手続を規定しているが，次節で詳述する。

6章行政処罰の執行は，当時「現場処罰」を与えた者が同時に過料を徴収しているため，徴収した過料が国庫に全額納めることができず，個人による着服の温床となっていることが指摘され⁽²⁷⁾，第46条が過料決定機関と過料受領機関とが分離しなければならないと規定する。

7章は，法律責任と称し，本法の実効性を確保するために，行政処罰において本法を遵守しない法執行職員に対して[行政処分]を与えることができる。

8章附則では，過料決定機関と過料受領機関について国务院に実施細則を制定することを委任し，本法の施行期日を1996年10月1日とし，経過措置として，本法の規定と適合しない行政法規及び規則について，1997年12月31日までに修正することを義務付けている。

2 行政処罰に関する手続規定

(1) 簡易手続

簡易手続とは、違法の事実が明らかで、法定の根拠があり、処罰が比較的軽い行為について、法執行職員が「現場処罰」を下すときに適用される手続である⁽²⁸⁾。簡易手続を規定した理由は、行政効率を確保するためであるという。例えば、北京市で年間 970 万件の行政処罰が実施され、そのうち 90% 以上が「現場処罰」であると報告されている⁽²⁹⁾。

「現場処罰」について行政処罰法第 33 条が、「違法の事実が明らかで法定の根拠を有し、市民に対して 50 元以下、法人又はその他の組織に対して 1000 元以下の過料または訓戒の行政処罰を決定する場合、その場で行政処罰決定を行うことができる」と規定する。本条の意味するところは、以下のとおりである⁽³⁰⁾。

第 1 に、「現場処罰」を下す際に、法律、法規及び規則の規定に基づかなければならない。法令に明確に規定していない場合は、違反者に行政処罰を決定することができない。

第 2 に、事件が簡単で、違法の事実が明らかで、証拠が確かで、新たに事件を調査し、証拠を集める必要がない。法執行職員がその場で発見した事件か、または容易に事実を把握できる事件が該当する。例えば、自動車が赤信号を無視したことを交通警察が発見した場合、交通規則に違反したことが明らかで、「現場処罰」を下すことができる。

第 3 に、一定の過料及び訓戒に該当する処罰のみ決定することができる。市民に対しては 50 元以下、法人に対しては 1000 元以下の過料又は訓戒の処罰である。たとえ違法の事実が明らかで、法定の根拠もあり、市民に 50 元以上の過料を科するときは、「現場処罰」を決定することができず、行政処罰法の規定する一般手続を適用しなければならない。

「現場処罰」に値する違法行為を発見した場合、第34条の規定を手かがりに、その執行の過程を見ていこう⁽³¹⁾。

a 法執行職員が相手方に自らの身分証を提示しなければならない。この行為が行政処罰を下す主体が権限を持つことを意味し、処罰行為が外観的に適法であると証明する。

b 法執行職員が相手方に違法行為を指摘し、行政処罰を与えた理由及び処罰の根拠を説明する。必要な場合、現場証拠を取る。

c 法執行職員が相手方に陳述及び弁明を行う権利、行政不服審査及び行政訴訟を提起できることを告知しなければならない。当事者の陳述及び弁明を聴取することが簡易手続にとって重要な要件であり、行政処罰が適法であるために経なければならない手続である。法執行職員が告知義務に違反した場合、行政処罰は無効となる(41条)。当事者が陳述及び弁明の権利を行使することを保障するために、行政機関は相手方が弁明したことを理由で行政処罰を加重してはならない(32条2項)と規定している。

d 行政処罰決定書を作成し、その場で相手方に交付する。行政処罰決定書は行政機関があらかじめ作成した書式でなければならない。処罰決定書には、当事者の違法行為、行政処罰の根拠、過料の額、時間、場所及び行政機関の名称、法執行職員の署名または捺印を明記されなければならない。

e 法執行職員が「現場処罰」を決定したのち、所在の行政機関に事件を登録しなければならない。これは、「現場処罰」を決定した法執行職員の行為を事後に審査し、問題を発見すれば直ちに解決することを目的としている。

f 「現場処罰」の執行。法執行職員は以下の要件に該当する場合、その場で過料を徴収することができる。一つは、過料が20元以下またはその場で徴収せず後になって執行が困難な場合である(47条)。もう一つは、辺地、海上、交通不便な地区において、当事者が銀行で振り込むことが困難で、相手方は申し出る場合、法執行職員がその場で過料を徴収することとなる(48条)。その

場で過料を徴収する際、相手方に一級行政区の財政部門が統一的に作成した領収証を交付しなければならない。領収証を発行しない場合、相手方は過料の納入を拒否することができる（49条）。

相手方が「現場処罰」に不服のときは、行政不服審査を申請し、または行政訴訟を提起することが可能である（35条）。

（2）一般手続

行政処罰法が、複雑な事件、処罰が比較的重い事件については、一般手続を適用しなければならないと規定している。具体的には、以下の事件が一般手続を適用することとなる⁽³²⁾。

一つは、処罰が比較的重い事件である。行政処罰法の規定によれば、生産、営業停止命令、違法所得及び[非法財物]の没収、許可証及び免許の取消または一時停止、行政拘留及び比較的大きい額の過料事件とされる。

二つは、経緯が複雑な事件である。行政機関が調査を経て、事実を明らかにし、初めて処罰を決定できる事件については、簡易手続を適用せず、一般手続に従って処理しなければならない。例えば、法執行職員が書店でわいせつな書籍を発見した場合、ただちに「現場処罰」を決定することができず、一般手続に従ってわいせつな文書の出所、販売数量及び出版等の問題を調査したうえで処罰を下さなければならない。

三つは、相手方が行政機関の下した「現場処罰」の事実認定に異議を唱えたことにより処罰を実行できなかった事件である。確かに法執行職員が軽微な事件について、「現場処罰」を決定することができる。しかし、相手方がその認定した事実が間違いと主張し、「現場処罰」決定を実施できない場合、一般手続に基づき、調査し、証拠の収集を経て、事実を明らかにしたうえで処罰を決定する。

一般手続は、調査および証拠の収集、弁明の聴取及び聴聞の実施、処罰決定

の三段階に大きく分けられる。ただし、行政処罰法では一般手続を開始するための端緒について規定を置いていないが、工商関係の処罰事件について、市民からの告発、不服申立て、苦情、他の機関からの移送等を通じて、違法行為を発見したばあい、事件を登録したことにより[立案]、事件を調査し、証拠の収集が開始されるとなっている（工商行政管理機関行政処罰手続規則 16 条～18 条）。

以下では、一般手続における各段階について略述する。

（i）調査及び証拠の収集

行政処罰法 30 条が、「市民、法人及びその他の組織が行政管理秩序に違反した行為について、法に基づき行政処罰を与えなければならない場合、行政機関は必ず事実を明らかにしなければならない。違法の事実が明らかでない場合、行政処罰を与えてはならない」と規定する。つまり、行政処罰事件の事実を明らかにし、当事者の違法行為を確定することが行政処罰を実施する前提となる。「違法の事実が明らかでない場合、行政処罰を与えてはならない」とは、一つは、違法の事実を明らかにする前に、すなわち調査及び証拠の収集を開始する前に、行政機関が行政処罰を与えてはならない。もう一つは、行政機関が調査、証拠の収集を経てもなお違法の事実を解明できなかった場合も、行政処罰を決定してはならないという⁽³³⁾。

調査及び証拠の収集について、行政機関が「全面的に、客観的に、公正に調査し、関係証拠を収集しなければならない」（36 条）。調査を行う際、法執行職員が 2 名以上必要とされ、当事者または関係者に証明書を提示する義務がある（37 条 1 項）。調査の対象は、主に当事者、証人及び利害関係人とされ、尋問記録を作成し、後の行政処罰を決定する根拠の一つとする⁽³⁴⁾。公正な調査を担保するために、「法執行職員が当事者と直接の利害関係を有する場合、回避しなければならない」（37 条 3 項）。

収集する証拠について、民事訴訟法及び行政訴訟法の規定する法定証拠に準拠し、書証、物証、現場記録、証人の証言、当事者の陳述、鑑定結果等が含まれる⁽³⁵⁾。証拠隠滅の恐れがある場合、行政機関の責任者の承認を得れば、証拠を保全することができる（37条2項）。

行政機関が調査し、証拠を収集する際、必要な場合、法律、法規の規定に基づき、検査することができる（36条）。例えば、当事者に対する身体検査や家宅捜索などがそれである。

（ii）弁明の聴取及び聴聞の実施

行政処罰は相手方に不利益を与えるため、行政機関が自らの事実認定のみで行政処罰を決定することができず、相手方に防御の権利として、第32条は次のように規定する。「当事者は陳述及び弁明を行う権利を有する。行政機関は当事者の意見を十分に聴取しなければならない。当事者が提出した事実、理由及び証拠について、再審査しなければならない。当事者が提出した事実、理由及び証拠が成立する場合、行政機関は採用しなければならない」と。また行政処罰が生産、営業停止命令、許可証及び免許の取消、及び比較的大きい額の過料に該当し、当事者が聴聞を請求した場合、聴聞を実施することも必要となる（後述）。陳述権と弁明権との差異について、次のように理解されている。陳述権とは、行政機関が行政処罰を下す際に認定した事実及び適用法令が正しいか否かについて、自らの見解を提出する権利をいう。他方弁明権とは、当事者が不利な指摘や証拠に対して自らの意見を主張し、互いに尋問し、正当な手段をもって行政機関の指摘に反駁する権利をさす⁽³⁶⁾。既述のように、陳述権及び弁明権の行使を保障するために、「行政機関は当事者が弁明したことにより処罰を加重してはならない」（32条2項）。一般手続では、行政機関が行政処罰を決定する前に、当事者はいつでも陳述し、弁明することができる。法執行職員は当事者の陳述および弁明について記録をとらなければならない。記録は法執行

職員及び当事者が署名または捺印し、後の行政処罰を決定する根拠の一つとなる⁽³⁷⁾。

行政機関が行政処罰を決定する前に、「当事者に行政処罰の事実、理由及び根拠を告知せず、または当事者の陳述、弁明の聴取を拒否した場合、行政処罰決定は成立しない」(41条)。つまり、行政機関が告知義務に違反し、または当事者の陳述及び弁明の聴取を拒否した場合、行政処罰は無効となる。

(iii) 行政処罰の決定

行政処罰法では、一般の行政処罰事件と重大な行政処罰事件について、異なる決定手続を規定している。一般の行政処罰事件について、調査及び証拠の収集が終了後、行政機関の責任者が調査結果を審査し、確かに行政処罰を受けるべき違法行為があった場合、事件の性質に応じて行政処罰を決定し、違法の事実が証明できない場合、行政処罰を与えてはならない(38条1項)。他方、重大、複雑な行政処罰事件については、「経緯が複雑なまたは重大な違法行為に対して比較的重い行政処罰を与える場合、行政機関の責任者が集団討論を経て決定しなければならない」(38条2項)。このように規定した理由は、重大、複雑な行政処罰事件を処理する際によりいっそう慎重な態度をとり、行政処罰決定の正しさを確保するためである。ここにいう集団討論とは、多数決によるのではなく、行政首長が各意見を聞いたうえ最終決定を行うこととなる⁽³⁸⁾。

行政機関が行政処罰を与える場合、行政処罰決定書を作成しなければならない。行政処罰決定書には、①当事者の氏名、住所、②法律、法規又は規則に違反した事実及び証拠、③行政処罰の種類及び根拠、④行政処罰の履行方法及び期限、⑤行政処罰決定に不服した場合、行政不服審査を申請し、又は行政訴訟を提起する方法及び期限、⑥行政処罰決定を下した行政機関の名称と日付、等の事項を明記し、行政処罰を決定した機関の公印も捺印されなければならない(39条)。

中国における行政手続規定違反の効果をめぐって

行政処罰決定書が作成されたのち、相手方が出頭した場合、処罰決定の内容を知らせ、その場で行政処罰決定書を交付する。相手方が出頭しない場合、7日以内に行政処罰決定書を送達しなければならず、送達の方式については、民事訴訟法の関連規定に準拠し（40条）、直接送達、委託送達、郵送送達及び公示送達等がある⁽³⁹⁾。

（3）聴聞

（i）聴聞の意義

聴聞は、行政活動の透明性をたかめ、行政機関の公正・客観的な決定を齎すとともに、市民の権利保障にとっても有利である⁽⁴⁰⁾。

しかし、「行政処罰法」の制定過程において、行政処罰手続に聴聞を導入するかどうかの一つの論点であった。最初の草稿では、調査と決定手続の章で専門に聴聞に関して1節をおき、聴聞の適用範囲、聴聞の主宰者及び聴聞の具体的な操作規定について6カ条あった。ところが、その後の初稿では、聴聞を1カ条に圧縮され、当事者が単に尋問する権利を有すると変更された。しかしながら、全国人民代表大会に提出した草案では、聴聞を復活させたのである。行政処罰法が聴聞制度を確立したことは、中国行政手続の民主化にとって大きな一歩を踏み出したと高く評価されている⁽⁴¹⁾。

行政処罰において聴聞を実施することは、多くのメリットがあるという⁽⁴²⁾。

第1に、聴聞において、行政機関の調査人が市民と平等な地位にあり、互いに弁論し、尋問する。相手方が調査人に対して処分理由、証拠の提出を求め、また自らの意見を陳述し、証拠を提出し、その処分理由に反論することもできる。このような手続の下では、行政機関が調査人の意見を一方的に聴取するという欠陥を避けられ、双方の意見を聞き入れ、証拠の信用性を審査することで、事件を正確に処理することができる。

第2に、聴聞は、行政処罰の合法性、公正さを担保する。事件の調査人及び

事件と利害関係を有する者が聴聞の主宰者を担当することができず、聴聞において主宰者が中立な立場で双方の意見を聴取する。聴聞の終了後、行政機関が聴聞調書で認定された証拠に基づいて処罰を決定しなければならない。

第3に、聴聞は行政上の争いを減少し、行政の効率を高めることができる。行政処罰において聴聞を導入すれば、大量の聴聞を招き、時間及び費用を浪費し、行政効率を妨げると考える論者がいる。このような見方は聴聞に対する全くの誤解である。複雑な聴聞こそが行政効率を妨げるところか、むしろ行政効率を高めるのに効果がある。その理由は以下のとおりである。

一つは、あらゆる行政処罰事件が聴聞を経なければならないわけではなく、聴聞には一定の制約がある。他方、聴聞が可能な行政処罰事件でさえ、すべての当事者がこの権利を行使するとは限らない。当事者が聴聞に時間がかかり、行政機関の決定に異議がない場合、聴聞を請求しないかもしれない。

二つは、聴聞の厳格さ、公正さが処罰の合法性、公正さを担保できるから、行政処罰決定の段階で当事者が行政機関の決定に心から納得することで、行政不服審査や行政訴訟の提起を減少させる。

三つは、聴聞は準司法手続ともいわれ、行政機関に公正なイメージを抱き、市民の行政機関に対する信頼を高めることができる。このことは市民の対抗的感情を抑え、行政機関が業務を順調に展開することを確保し、結果的に当事者が行政機関に対する信頼から聴聞を請求しないことも考えられる。

第4に、行政機関に対する監督及び行政機関の自律を強化することができる。聴聞では、市民が行政機関と直接に対峙し、自らの見解を発表し、行政機関の意見、理由に反論する。行政機関は市民の陳述、弁明を聴取したのち、決定を下さなければならない。このような制度の下では、市民が直接に全面的に行政機関を監督することができる。同時に、市民の直接参加によって行政機関が多く挑戦に直面することとなるため、行政機関は自らの主張の合理性、合法性、証拠の信用性を全面的に審査しなければならないはずである。でなければ聴聞

において相手方の反論には歯が立たなくなり、勝つこともできない。それゆえ、行政機関が多くの挑戦を受け止めるためには、自らの決定の合法性を証明できるように、自らを抑制せざるを得ない。

(ii) 聴聞の範囲

行政処罰法の制定過程において、聴聞の範囲について制限を設けるべきか否かについて、争いが生じた⁽⁴³⁾。

否定説は、聴聞は行政手続の民主化のメルクマールであって、市民に利害関係を有する行政行為が聴聞を経ないならば、その合法性、公正性を確保することが困難である。それゆえ、法に基づき「現場処罰」を除き、行政処罰の種類にかかわらず、相手方が聴聞を請求した場合、行政機関は聴聞を実施しなければならないと主張する。その理由は、相手方が行政機関と対面して尋問し、弁論することによって、事実を明らかにすることができ、処罰決定の恣意的な判断を防止し、市民の権利・利益の保障に資する。相手方に確かに違法行為があった場合、聴聞を行うことで法教育の機能も果たし、相手方が心底から処罰を受け入れることもできる。

これに対し賛成説は、聴聞制度は確かに優れた行政手続ではあるが、目下中国では聴聞制度を実施するための制度的、社会的基礎を具備しておらず、聴聞の範囲について制限を設けるべきと反論した。

立法者は賛成説を採用し、第42条が、「行政機関が生産、営業停止命令、許可証及び免許の取消、及び比較的大きい額の過料など行政所処罰を決定する前に、当事者に聴聞を請求する権利があることを告知しなければならない。当事者が聴聞を請求した場合、行政機関は聴聞を組織しなければならない」と規定している。その理由は、生産、営業停止命令、許可証及び免許の取消、及び比較的大きい額の過料の3種類の行政処罰が当事者の権利・利益に影響を及ぼすところが大きく、この範囲内で聴聞を実施することで、当事者の権利・利益を

保障することができる⁽⁴⁴⁾。「比較的大きい額の過料」の基準について行政処罰法が具体的に規定していないが、例えば治安管理处罰法では過料の額が2000元以上の場合、市民が聴聞を請求できるとしている（98条）。

しかし、市民の権利保障及び行政処罰法の立法目的から聴聞の範囲を生産、営業停止命令、許可証及び免許の取消、及び比較的大きい額の過料の3種類に限定することなく、むしろその範囲を徐々に拡大することが望ましいと主張する論者が多い⁽⁴⁵⁾。実際、違法所得及び[非法財物]の没収については、市民が聴聞を請求できると規定している法令もある⁽⁴⁶⁾。

(iii) 聴聞の実施

中国では、聴聞はいまだ見新しい制度であり、実践的な経験を持たず、行政処罰法は聴聞について原則的な規定しかおいていない。そこで、行政処罰法42条に依拠し、「工商行政管理機関行政処罰聴聞規則」（以下、規則と略称する）を参考にして、実際の聴聞の流れについて概述する⁽⁴⁷⁾。

a 工商行政管理機関が生産、営業停止命令、許可証及び免許の取消、過料が市民について3000元以上、法人について30000元以上に該当する行政処罰を決定する前に、相手方に聴聞を請求する権利を告知しなければならない（規則6条）。

告知する際、行政処罰の原因となる事実、理由、根拠及び処罰の内容を通知しなければならず、告知の形式について口頭でなされたときは、告知記録をとり、書面による場合、直接交付するか郵送することもできる（規則7条）。

b 当事者が行政処罰の内容に異議があるばあい、行政機関の告知を受けた日より3日以内に口頭または書面で聴聞を請求しなければならない。告知した日より15日以内請求がない場合、聴聞の放棄と見なされる（規則8条）。ただし、行政機関が必要と判断した場合、当事者の同意を得れば、聴聞を実施することもできると解される⁽⁴⁸⁾。

中国における行政手続規定違反の効果をめぐって

c 当事者から聴聞請求があった場合、工商行政管理機関内部の法制部門が聴聞を組織し（規則4条）、聴聞の7日前に、当事者に聴聞の場所、時間を知らせなければならない。

d 国家機密、商業秘密およびプライバシーを除き、聴聞は公開を原則とする。公開とした理由は、市民が行政機関に対する監督が可能であり、公正を確保するためである。

e 工商行政管理機関の責任者が1ないし3名の聴聞の主宰者を指名し、事件の調査人が主宰者に担当することができない（規則10条）。主宰者が事件と利害関係を有する場合、回避を求められる。これも公正な聴聞を担保するためである。行政処罰法が出る前に、中国では事件の調査及び処罰の決定が同一の人間が行い、内部による分業と抑制の制度が構築されておらず、行政処罰の相手方にとって非常に不利であったからである⁽⁴⁹⁾。

主宰者は、聴聞の時間、場所を決定すること、事件の事実、証拠及び処罰の根拠等について尋問すること、聴聞の秩序を維持すること、等の権限を有し（規則14条）、聴聞を公正に行わなければならない、相手方の陳述権、弁明権の行使を妨害してはならない（規則15条）。

f 当事者は自ら聴聞に参加し、または弁護士に委託することもできる。事件と利害関係を有する第三者が聴聞の参加を申請することができる（規則18条）

g 聴聞を進行する際、まずは調査人が相手方の違法の事実、証拠及び処罰の根拠を述べる。次に相手方がこれに対して弁明し、その場で証拠を提出することもできる。そして調査人と当事者との間で弁論が行われてから、相手方が最終陳述を行う。

h 聴聞について、聴聞記録を作成しなければならない。聴聞記録は相手方に確認させ、記録に脱漏または間違っているところがあれば、修正することができる。異議がない場合、主宰者、当事者及びその代理人が記録に署名または捺印する。聴聞記録は行政機関が行政処罰を下す根拠の一つであり、当事者が行

政処罰を不服として行政訴訟を提起した場合、行政機関が人民法院に提出する証拠の一つとなる。

i 主宰者が聴聞の終了後5日以内に聴聞報告をまとめ、聴聞記録と一緒に工商行政機関の責任者に提出し（規則41条）、行政機関の責任者が前述の行政処罰の決定手続に従って処理する（43条）。

II 手続規定違反の効果

行政機関が行政処罰において手続規定に違反した法的効果について、行政処罰法3条が「法定の手続を遵守しない場合、行政処罰は無効である」と明定し、行政機関及び法執行職員が行政処罰を決定する前に、相手方に行政処罰を与えた事実、理由及び根拠を告知せず、または相手方の陳述、弁明の聴取を拒否した場合、行政処罰決定は成立しない（41条）。また行政訴訟法54条では、行政行為の手続規定違反が取消事由であるとすでに述べたとおりである。

1 学説

行政行為の実体的判断が誤り、手続にも違反している場合、当該行為を取消すことについて異論がない。しかし、行政行為の実体的判断が正しく、手続規定に違反した場合、当該行為を取消すべきかどうかについて、見解が分かれている。学説はおおむね三つに整理することができる。

(1) 有効説

有効説は、行政行為が法定の手続に瑕疵があるのみで、実体的判断が正しい場合、法院は訴訟コスト及び行政効率の観点から、当該行為を維持すると判決することができるという。人民法院が法定の手続違反を理由に具体的な行政行為を取消したとしても、行政機関が法定の手続をへて、原処分と同じ内容の処

分を決定できることを根拠とする⁽⁵⁰⁾。

(2) 取消説

取消説は、行政行為が法定の手続に違反すれば、その程度を問わず、相手方の権利・利益を侵害したか否かを問わず、当該行為を取消さなければならないと主張する。その主たる論拠は、次の通りである。一つは、法治行政は、行政処分の実体的な判断が適法であるだけでなく、手続上も行政手続を遵守しなければならない。行政手続の目的は、行政権の濫用を防止し、市民の合法的な権利・利益を保障することにある⁽⁵¹⁾。行政行為の手続違反は相手方の手続的権利を侵害している。手続的権利を侵害した場合、往々にして実体的権利も侵害される恐れがある。しかし実践では、行政行為が法定の手続に違反したが、相手方の権利侵害が生じない場合がある。このような場合、厳格な法治主義からいえば、当然当該行為を取り消さなければならない⁽⁵²⁾。

二つは、人民法院が行政行為の合法性を審査する際、行政手続法と行政実体法とが同等の法的効力を有しているとみなさなければならない。法定の手続に違反した具体的な行政行為を取り消すことについて、行政訴訟法 54 条がいかなる例外も認めていない⁽⁵³⁾。

(3) 折衷説

折衷説は、有効説では手続の軽視を招来し、他方取消説はあまりにも理念的であり、行政の効率を確保できないと批判し、手続規定違反の行政行為について一律に取消す必要がなく、具体的な状況に応じて判断しなければならないと説く。しかし、論者の主張する要件が一致しているわけではない。以下、代表的論者の見解を取り上げるにとどめる。

一つは、手続違反が実体的権利を侵害したか否かを要件とする。この見解の骨子は、次のとおりである。法定の手続規定に違反した行政行為が一律に無効

だろうか。我々の行政手続立法の目的が行政効率を確保することも目的の一つと捉えるならば、この問題に対して具体的に論じなければならない。法定の手続に違反した行政行為が相手方の合法的な権利・利益を侵害している場合、取り消さなければならない。他方、行政機関の行政行為が法定の手続に違反したが、相手方の合法的権利・利益を侵害しておらず、または侵害の程度が著しく低い場合、当該処分を取り消す必要がない。このような精神で法定の手続違反を把握することが、中国の行政権の運営の実情に適している。法定の手続に違反した行政行為を取り消さないことが、実質的にわれわれが法治行政を押し広めるうえで支払わなければならない代償である⁽⁵⁴⁾。

二つは、具体的行政行為が授益的行為であるか否かを要件とする。われわれは、行政行為が授益的行為である場合、法定の手続に違反する行為を取り消すことを原則とする。なぜなら、「権利があるところは、必ず救済あり」は現代憲法の基本理念であり、手続規定に違反して相手方の権利を侵害した場合、法的救済を与えなければならない。しかし、取り消すことによって公益に重大な損害を及ぼす場合、維持すると考慮することもできる。ただしその場合「重大な損害」の存否は行政機関の判断によるのではなく、裁判所が客観的な基準に基づき判断され、十分な理由を説明されなければならない⁽⁵⁵⁾。

三つは、手続違反の程度が軽微な瑕疵であるか否かを要件とする。裁判所は手続違反の行政行為に対して厳格な態度で臨まなければならない。例えば、行政処罰事件において、行政行為が弁明の聴取、説明理由及び聴聞手続などに違反した場合、また主要証拠の信用性または行政決定の公正さに影響を及ぼす手続違反についても、当該行為を取り消さなければならない。しかし、実務において行政機関が些細な手続に違反したが、実体的判断が正しい場合、裁判所は個別事案の状況に基づき柔軟に処理しなければならず、一律に手続違反の行為を取り消す必要がない⁽⁵⁶⁾。具体的行政行為が二次的な証拠を欠く場合、法定の手続に違反したとして処理する必要がなく、行政機関に補充命令を出すか、

司法建議を提出することができる⁽⁵⁷⁾。

2 裁判例

以下では、最高人民法院公報に掲載されている裁判例を中心に検討する。なぜなら、人民法院公報に掲載された裁判例は、下級審に対して「指導的役割」を果たしているからである⁽⁵⁸⁾。紙幅の都合から、その中で行政処罰をめぐる事件について典型的と思われる3例を取り上げる。

(1) 河北省平山県労働就業管理局が地方税務局を訴えた事件⁽⁵⁹⁾

「事実の概要」

平山県労働就業管理局（原告）が、1994年1月から1996年10月まで、労務管理費、労務サービス費、県内臨時工管理サービス費、臨時工訓練費及び労務市場での収入を合わせて578698.4元を受け取った。1996年11月29日、平山県地方税務局（被告）が労働就業管理局に対して期限付きの納税通知書を送付した。12月2日及び7日、また期限内に31394.71元を支払うよう通知したが、労働就業管理局が納入に応じなかった。そこで、12月13日地方税務局が労働就業管理局に対して3倍の過料94184.13元を決定し、12月18日以前に納付する処罰を下した。労働就業管理局が、この処罰決定に不服し、自らは納税義務者ではなく、地方税務局の行政処罰決定は法の適用に誤り、手続上も違法であると主張し、税務処罰決定の取消を求めて、訴訟を提起した。

「判決の要旨」

中華人民共和国行政処罰法は1996年10月1日から施行されている。被告はみずからの管轄範囲内において税務に関する違法行為を処罰することができるが、しかしこのような処罰は行政処罰法の規定に基づいて行われなければならない。行政機関が行政処罰を決定する前に、行政処罰法第31条の規定に基づいて、行政処罰を下した事実、理由及び法的根拠を相手方に告知しなければな

らず、かつ相手方が陳述及び弁明を享有する権利、行政不服審査及び行政訴訟を提起する権利も告知しなければならない。行政処罰法第36条の規定に基づき、関係証拠を収集し、第37条の規定に基づき、調査記録を取らなければならない。だが、被告はこのような手続を全く経ていない。また行政処罰法第42条が、比較的大きい額の過料の場合、当事者に聴聞を請求する権利があることを告知しなければならないと規定している。その基準について、「税務行政処罰聴聞手続実施辦法（試行）」が1万元以上と規定している。この辦法は1996年10月1日から施行されたが、被告が過料を下した30日後はじめて当該辦法を知った。確かに当該辦法施行前、額について明確に規定している法律がないが、しかしながら、9万元という過料が大きな額ではないと規定している法律もない。被告が実施辦法の通知が遅かったことを理由に、当該決定は行政処罰法第42条の規定する聴聞手続を適用しないと主張していることは、支持できない。行政処罰法第41条の規定に基づき、被告は本法の規定する手続に違反してなされた行政処罰は、無効である。行政訴訟法第54条第2項の規定に基づき、当該決定を取り消さなければならない。原告がみずからは納税義務者ではなく、自らに対して課税した行為が違法であると主張している。これに対し被告が原告は納税義務者であり、法に基づき納税しなければならないと反論している。これは、行政行為の実体的判断にかかわる争いである。すでに明らかのように、当該行政処罰決定が手続上違法であり、取り消さなければならない。法院は、行政決定の実体的判断にかかわる争いを審理する必要がない。

(2) X保健院が湖北省宜昌市工商行政管理局を訴えた事件⁽⁶⁰⁾

「事実の概要」

X保健院（原告、上訴人）が薬品購入キャンペーンにおいて、薬品販売企業10社から販売促進費用58721.58元を受け取り、かかる行為が「独占禁止法」第8条1項及び国家工商局「商業賄賂行為禁止に関する暫定規則」第2条1項、

第4条の規定に違反したとして、宜昌市工商行政管理局（被告、被上訴人）から1万円の過料を科されたことに不服し、X保健院は公益事業体であって独占禁止法の調整対象ではなく、被告の行政処罰が手続上違法であると主張し、処罰の取消を求めて、人民法院に訴訟を提起した。

一審では、原告が確かに公益事業体であるが、しかしその業務内容からいえば、提供している医療サービス及び薬品販売はいずれも有償であり、それゆえ薬品の仕入れ販売は商品経営行為に当たるとし、独占禁止法の調整対象であると認定した。販売促進費用を受領したことも賄賂に当たると認めた。

原告が主張している被告の手続違反についてつぎのように判決した。被告が提出した「検査通知書」では、確かに検査の対象が「X保健医院」となっているが、これは原告X保健院の名称とは一字違いに過ぎない。工商局が調査及び処罰の事実は、確かにX保健院についてである。また、原告が調査及び処罰の事実を否定していない。それゆえ、調査の対象が間違っているとは言えず、「検査通知書」で記載した名称は、実に誤植と言わざるを得ない。

被告工商局が作成した「行政処罰決定書」では、確かに違法の事実のみを記載し、「行政処罰法」の規定に従って違法の事実を認定した証拠を明記していない。しかし、これらの証拠は処罰を決定する際に既に存在していた。また、原告が事実認定について異議を有しているのであって、事実それ自体について否定していない。このように、行政処罰決定書が内容において不備があったと説明しているにすぎない。被告の行政処罰決定書は、事実認定が明らかで、法の適用が正しく、確かに内容に不備などところがあるが、しかし法定の手続に違反したとはいえず、維持しなければならないと判決したため、X保健院は被告が聴聞手続違反を追加理由に上訴した。

「判決の要旨」

二審では、工商局の処罰決定の実体的判断が適法と認定した一審判決を支持し、手続違反について次のように判決した。

被上訴人工商局が専門の検査機関として、上訴人 X 保健院に対して処罰を下す前に、事件の登録を行い [立案]、調査し、証拠を収集したうえで、行政処罰決定書を送付している。その中で陳述および弁明の権利を告知した。その処罰の手続は適法である。被上訴人の処罰決定書では X 保健院の違法行為を認定した証拠を具体的に明記していないことが、処罰決定書の内容に不備を招き、行政行為の軽微な瑕疵である。この瑕疵は行政管理の相手方の合法的権利・利益を侵害する程度に達しておらず、かかる処罰決定の効力に影響を及ぼさない。それゆえ、工商局の行政行為が手続違法と認定することができない。

行政処罰法第 42 条が、「行政機関が生産、営業停止命令、許可証または免許の取消、比較的大きい額の過料等行政処罰を決定する前に、当事者に聴聞を請求する権利があることを告知しなければならない。当事者が聴聞を請求した場合、行政機関は聴聞を組織しなければならない」と規定している。国家工商行政管理局が制定した「工商行政管理機関行政処罰聴聞暫定規則」第 6 条 3 項によれば、工商行政管理機関が法人またはその他の組織に対して 5 万元以上の過料を科すさい、当事者に聴聞を要求する権利を告知しなければならないとなっている。宜昌市工商局が X 保健院に対して 1 万元の過料を科したので、「比較的大きい額の過料」に該当せず、聴聞を適用しないことができる。工商局が聴聞を適用していないことが行政処罰法に違反するという X 保健院の主張理由は認めることができない。

(3) X 社が雲南省昆明市計画局を訴えた事件⁽⁶¹⁾

「事実の概要」

X 社（一審原告、上訴人）が小龍通りに建築した東華街道事務所（第三者、建物が地下 1 階、地上 5 階）について、行政計画庁から建築許可を得ていないことが「都市計画法」32 条、「雲南省都市計画管理条例」27 条に違反したとして、昆明市計画局（被告、被上訴人）が「都市計画法」40 条および「雲南省

都市計画管理条例」41条に基づいて、X社ではなく東華街道事務所に対して、2006年10月12日自ら違法建築した総合ビル工事を2006年10月31日までに取り壊す旨の行政処罰を決定した。X社は、総合ビル工事は自ら投資し建築したもので、昆明市計画局の処罰決定の事実認定が明らかでなく、手続も違法であると主張し、処罰の取消、及び処罰を過料に変更し手続を補正する旨判決を求めて、訴訟を起こした。訴訟の過程で、被告が2007年10月11日当該処罰決定を撤回した。

「判決の要旨」

一審では、「行政処罰法」第32条の規定によれば、行政機関が行政処罰を決定する前に、相手方に行政処罰決定となる事実、理由及び根拠、法に基づき享有する権利も告知しなければならない。ところが、被告が行政処罰を決定する前に、第3者である東華街道事務所処罰決定の事実、理由、根拠及び享有する権利を告知していないことが、手続上違法である。「都市計画法」40条が次のように規定する。「都市計画区域内において、建築許可証を取得せず、または建築許可証の規定する内容に違反して建築し、都市計画に重大な影響を及ぼす場合、県レベル以上の地方人民政府都市計画主管庁が建築停止命令をだし、期限内に違法建築物、構築物またはその他の施設を取り壊しまたは没収する。都市計画に影響を及ぼし、是正措置をとることが可能な場合、県レベル以上の地方人民政府都市計画主管庁が期限内に是正命令をだし、かつ過料を科す」と。このように、建築許可証を取得せずまたは建築許可証に違反して建築した行為に対する処罰の対象は建築者であって、また違法建築が「都市計画に重大な影響を及ぼす」に該当する場合のみ、期限内に取り壊しの処罰を決定することができる。しかし被告が提出した証拠では、小龍通り総合ビル工事の建築者が東華街道事務所であり、またその違法の程度が「都市計画に重大な影響を及ぼす」事実を証明することができない。具体的行政行為をなした主要な証拠が不十分である。したがって、本件の行政行為が証拠不十分で、手続にも違法し、取り

消さなければならない。

訴訟の過程において、被告が処罰決定をすでに撤回しており、原告が「昆明市計画局の処罰措置を過料に変更し手続を補正する旨判決を請求している」という主張が成立せず、却下したため、X社が上訴した。

二審では、一審判決が妥当であると維持され、判決内容もほぼ変わっていないため、判決の要旨の紹介を割愛する。

結びに

行政手続の実効性を考えるうえで、行政行為が手続違反と主張された場合、次の論点が提起される。一つは、裁判所が手続の適法性のみ審査できるのか。それとも行政行為の実体的判断も合わせて審理する必要があるか否か。もう一つは、手続違反と取消判決を受けた行政行為について、行政機関がしかるべき手続を実施して同一の処分を決定できるか否かという問題である。

まず第1の論点について検討する。裁判例1では、行政機関が告知義務及び聴聞手続に違反した場合、人民法院が行政行為の実体的判断の適法性を審査することなく、手続違反という理由で行政処罰を取消している。これに対し裁判例3では、行政機関が告知義務に違反したことが手続違反に当たると認定しながら、さらにその処罰決定の実体的判断についても審理している。裁判例2では、先に行政行為の実体的判断の合法性を審査し、次に行政処罰決定書が違法行為を認定するための証拠を明記しなかったことが軽微な瑕疵にあたり、相手方の権利を侵害したとはいえないとして行政処罰を維持している。このように、行政行為の手続違反の態様によって、人民法院の審査基準が必ずしも一定しているわけではない。告知義務および聴聞手続違反については、厳格な態度で臨み、いわば「絶対的取消事由」と認めるが、他方行政処罰決定書の内容の不備を軽微な瑕疵であると捉え、相手方の権利を侵害しない限り取消事由に当たら

ないとされる。また、同じく告知義務違反についても、裁判例1と裁判例3とは、実体的判断の審理の有無について判断が分かれている。

次に第2の論点について考える。この点について、行政訴訟法55条が「人民法院が被告に新たに具体的な行政行為をなすべきと判決した場合、被告は同一の事実と理由で原具体的行政行為と基本的に同じ具体的な行政行為をしてはならない」と規定している。ところが、司法解釈54条では、「人民法院が法定の手続違反を理由に、具体的な行政行為を取消すと判決した場合、行政機関が新たに成した具体的な行政行為が行政訴訟法第55条の規定の制限を受けない」と解釈されている。つまり、行政機関が手続に違反したことで敗訴した場合、法定の手続を経たうえで新たに行政行為をなすさい、同様の事実と理由で同一の処分を下すことができるのである。

この解釈に対して、次のような弊害を招くとつとに指摘されている。一つは、行政機関についていえば、手続規定違反で敗訴したが、手続を実施したうえで同一の処分を決定できるので実体的判断が何ら影響を受けていない。このことは、行政機関及び公務員の手続軽視を助長する重要な原因となっている。もう一つは、相手方についていえば、訴訟では勝訴したが、同一の処分を再び受けることとなり実質的には問題が何ら解決されておらず、手続規定違反について訴訟を提起する意味が減殺される。結果的に行政機関の手続規定違反に対する監督の機会を失うこととなる⁽⁶²⁾。

この問題について告知義務及び聴聞手続違反についても認めることになるだろうか。例えば、裁判例1及び裁判例3について、仮にその実体的判断が正しなかったとすると、司法解釈54条によれば行政機関が相手方に告知義務、聴聞手続を履行したことにより同一の処罰を決定することが可能となる。これでは結果さえよければよいという手続軽視の風潮を助長することに法的根拠を与えることにもなる。手続違反により取消判決を受けた行政行為について、行政機関による同一の処分を認めなければ、確かに個別事件において実体的正義を実

現できないかもしれないが、しかし長い目で見れば、社会全体にとって手続的正義を重視する意識を高めるのに大きな意義を有するという主張がある⁽⁶³⁾。

いずれにしろ、中国における手続的正義の観念を含めてこの問題を考察する必要がある。本稿は行政処罰法の手続違反をめぐる訴訟事件に限定して紹介してきたが、行政手続に関してほかにも注目すべき裁判例があった⁽⁶⁴⁾。本稿ではこれに触れることができなかった。これらについては、今後の検討課題としたい。

- 1 本稿を作成するにあたって、行政手続をめぐる議論については、宇賀克也著『行政手続法の解説（第三次改訂版）』（学陽書房、2003年）を参照した。
- 2 中国における事後手続法については、木間正道・鈴木賢・高見澤磨・宇田川幸則著『現代中国法入門〔第5版〕』（有斐閣、2009年）第4章を参照した。行政不服審査条例は、1999年10月1日行政不服審査法が施行されたにともない廃止された。国家賠償法は、2010年4月29日に大幅な修正が行われている。なお本稿では法令に冠されている「中華人民共和国」を省略する。
- 3 例えば、学者による提案として、馬懷徳主編『行政程序立法研究—行政程序法草案建議稿及理由説明書』（法律出版社、2005年）がある。
- 4 法学詞典編纂委員会編『法学詞典（第三版）』（上海辞書出版社、1989年）366頁を参照。
- 5 本稿で使用する中国語を日本語に訳出する際、日本法もしくは日本語に直接対応させて訳出・説明が困難の場合、用語上の混乱を生じる虞があるものは、原語を〔 〕に入れて表記した。
- 6 中国の事前行政手続及び行政処罰制度に関する先行研究として、上杉信敬「中華人民共和国における行政事前手続論」、『山口大学教養部紀要』（26巻、1992年）、室井敬司「中国行政処罰法」、『亜細亜法学』（29巻2号、1994年）、上杉信敬「中華人民共和国における行政手続の立法化」、『東亜経済研究』（54巻4号、1995年）、上杉信敬「中華人民共和国行政処罰法」、『東亜経済研究』（57巻4号、1999年）、上杉信敬「中国の行政手続立法に関する調査報告」、『東亜経済研究』（61巻2号、2002年）、金如根「中国における行政処罰制度の法的研究（1～4）」、『名古屋大学法政論集』（200号、205号、211号、212号、2004年～2006年）、葉陵陵「中国に

中国における行政手続規定違反の効果をめぐって

- における行政許可法の制定と行政管理体制の改革」、『熊本法学』（107号，2005年），葉陵陵「中国における治安管理处罰法の制定と行政処罰制度の改革」、『熊本法学』（112号，2007年），注2所掲書『現代中国法入門 [第5版]』，286頁以下，等を挙げるができる。
- 7 法学教材編輯部・行政法概要編写組『高等学校法学試用教材-行政法概要』（法律出版社，1984年）は，初めての行政法教科書といわれ，当時の中国の行政法を知るうえで，貴重な文献である。
 - 8 江必新・周衛平「行政程序法芻議」、『中国法学』1988年第6期，25-26頁を参照。
 - 9 治安管理处罰とは公安機関によって科される処罰で，その種類には訓戒，過料，行政拘留，許可証の取消などがある。なお治安管理处罰条例は，2006年3月1日治安管理处罰法が施行されたにともない廃止された。
 - 10 行政法規制定程序暫定条例は，2002年1月1日行政法規制定程序条例が施行されたにともない廃止された。新法において，市民による参加手続を配慮して，國務院が市民の権利にかかわる行政法規を制定する際，公聴会を開催し，市民の意見を聴取することができる」と規定している（22条）。
 - 11 このほか，張春生・袁吉亮「行政程序法的指導思想及核心内容的探討」、『中国法学』1991年第4期，66頁以下，応松年「行政程序立法探索」、『政法論壇』1992年第3期，1頁以下，崔卓蘭「依法行政與行政程序法」、『中国法学』1994年第4期，53頁以下等も行政手続法を制定すべきと提唱している。
 - 12 法学教材編輯部編審『高等学校法学試用教材-行政法学』（中国政法大学出版社，1991年）第9章が，行政手続法概念，意義，諸国における行政手続法の発展，行政手続法の基本原則，中国における行政手続法の現状と問題点に触れながら，統一的行政手続法典を制定すべきと唱える。
 - 13 注12所掲書『高等学校法学試用教材-行政法学』，256頁を参照。
 - 14 このほか，行政訴訟法33条が「訴訟過程において，被告は自ら原告及び証人に対して証拠を収集してはならない」と規定していることも，「先に証拠を集め，後に決定を行う」という行政手続原則を確保するためであると解する論者もいる。例えば，応松年「論行政程序法」、『中国法学』1990年第1期，44頁を参照。
 - 15 羅豪才主編『行政審判問題研究』（北京大学出版社，1990年）322頁を参照。
 - 16 江必新・周衛平編著『行政程序法概論』（北京師範学院出版社，1991年）45-49頁を参照。
 - 17 孫際泉「行政訴訟呼喚行政程序法」、『中国法学』1995年第6期，25-26頁を参照。
 - 18 例えば，姜明安「我国行政程序立法模式選択」、『中国法学』1995年第6期，45を参照。

- 19 全国人大常委会法制工作委员会国家法・行政法室編著『中華人民共和国行政処罰法講話』（法律出版社，1996年）1-2頁を参照。
- 20 馬懷徳「行政処罰現状與立法建議」、『中国法学』1992年第5期，44-45頁を参照。
- 21 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，2頁を参照。
- 22 同前。
- 23 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，2-3頁を参照。
- 24 同前。なお治安管理处罰法が施行されたにともない，2009年8月28日「部分法律の修正に関する決定」により，若干の字句の修正が行われた。
- 25 本稿は行政処罰おける手続を中心に考察しているため，行政処罰制度については，注2金如根所掲論文「中国における行政処罰制度の法的研究（1～4）」を参照されたい。
- 26 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，71頁を参照。
- 27 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，136頁を参照。
- 28 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，128頁を参照。
- 29 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，115頁を参照。
- 30 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，133-134頁を参照。
- 31 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，134-137頁を参照。
- 32 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，139-140頁を参照。
- 33 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，142頁を参照。
- 34 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，144頁を参照。
- 35 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，145頁を参照。
- 36 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，22頁を参照。
- 37 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，151頁を参照。
- 38 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，159-160頁を参照。
- 39 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，163頁を参照。
- 40 応松年「行政処罰立法探索」、『中国法学』1994年第5期，70頁を参照。
- 41 楊惠基主編『聽證程序理論與實務』（上海人民出版社，1997年）11頁を参照。
- 42 楊偉東「我国行政処罰的聽證程序」，劉幸・馬懷徳・楊惠基主編『中国行政法学新理念』（中国方正出版社，1997年所収）252-255頁を参照。
- 43 注41所掲書『聽證程序理論與實務』，48-49頁を参照。
- 44 注19所掲書『中華人民共和国行政処罰法講話』，154頁を参照。
- 45 例えば，注41所掲書『聽證程序理論與實務』，68頁以下，馬懷徳「論聽證程序的適用範圍」、『中外法学』1998年第2期，15頁以下，楊海坤「行政聽證程序一中

中国における行政手続規定違反の効果めぐって

国行政聴証程序制度的重要突破」、『行政法学研究』1998年第3期、9頁以下、等が聴聞の範囲を拡大すべしと主張している。

- 46 例えば、「工商行政管理機関行政処罰案件聴聞規則」第6条4号は、違法所得及び[非法財物]の没収について、金額が市民について3000元、法人について30000万以上的の場合、市民が聴聞を請求することができると規定している。
- 47 注19所掲『中華人民共和國行政処罰法講話』、156-157頁を参照。
- 48 注19所掲『中華人民共和國行政処罰法講話』、155頁を参照。
- 49 注41所掲書『聴証程序理論與實務』、45頁を参照。
- 50 胡錦光・楊建順・李元起著『行政法專題研究』（中国人民大学出版社、1998年）330頁を参照。
- 51 方世榮主編『行政法與行政訴訟法』（中国政法大学出版社、1999年）441頁を参照。
- 52 羅豪才・応松年主編『行政訴訟法学』（中国政法大学出版社、1990年）247-248頁を参照。
- 53 注51所掲書『行政法與行政訴訟法』、442頁を参照。このほか、馬原主編『中国行政訴訟法教程』（人民法院出版社、1992年）236頁以下、姜明安著『行政訴訟法（第2版）』（法律出版社、2007年）292-295頁、等も取消説に立っている。
- 54 胡建淼著『行政法学』（法律出版社、1998年）472-473頁を参照。
- 55 楊海坤・黄学賢「違反行政程序行為法律責任比較研究」、『法学評論』1999年第5期、91頁を参照。
- 56 高樹得・宋炳安「行政程序價值論」、『行政法学研究』1998年第4期、67頁を参照。
- 57 羅豪才主編『中国司法審查制度』（北京大学出版社、1996年）383頁を参照。
- 58 最高人民法院裁判文書公布管理辦法2条2号が、「典型的意義を有し、一定の指導的作用をもつ事件の裁判文書について、不定期に人民法院報、公報に掲載する」と規定している。
- 59 『最高人民法院公報』1997年第2期所収。
- 60 『最高人民法院公報』2001年第4期所収。
- 61 『最高人民法院公報』2009年第10期所収。
- 62 注55所掲論文「違反行政程序行為法律責任比較研究」、89頁を参照。
- 63 宋雅芳「試論違反行政程序的法律後果」、『中州学刊』2007年第4期、95頁を参照。
- 64 例えば、『最高人民法院公報』2005年第3期に掲載されたXが江蘇省徐州市人民政府家屋登記行政不服審査決定を訴えた事件では、行政機関が行政不服審査において利害關係を有する第三者に不服審査の参加を通知しなかったことが、重大な手続違反と認定されている。

關於在中國違反行政程序規定的後果

鹿 嶋 瑛

行政程序的作用在於促進行政效率的提高、事先防止行政機關濫用職權、保障行政相對人的合法權益不受侵害等。在中國行政程序立法史上、具有里程碑意義的是 1996 年制定的行政處罰法。該法不僅在行政處罰的具體程序設置方面具有開拓性意義、而且明確規定、行政處罰必須依照法定程序實施、不遵守法定程序的、行政處罰無效（第 3 條）、行政機關在作出行政處罰之前、沒有向當事人告知給予行政處罰的事實、理由與依據、或者拒絕聽取當事人的陳述、申辯、行政處罰決定不能成立（第 41 條）。但是對違反法定程序的具體行政行為是否應該一律撤銷問題學界的觀點是不一的。在審判實踐中、對於違反法定程序的具體行政行為應如何作出判決。本文就以上問題先闡述關於行政處罰的程序規定、再探討具體行政行為違反法定程序的法律後果、最後提出幾點愚見。