

中国における行政許可法の制定と行政管理体制の改革

——中国の行政行為に関する手続と法（二）——

葉
陵
陵

- 一 はじめに—行政許可法の位置づけ
- 二 行政許可制度の現状と立法背景
- 三 行政許可法における基本的制度とその特色
 - 1 行政許可の意義と分類
 - 2 行政許可の設定範囲と設定権
 - 3 行政許可の実施主体と実施手続
 - 4 行政許可の実施に対する監督検査と法的責任

四 行政許可法がもたらす影響と挑戦

一 はじめに——行政許可法の位置づけ

現代国家の行政は、国民生活のあらゆる面に浸透し、その行動形式もますます複雑化し、多様化する傾向にある。しかし、これら多種多様な行政活動の中でも、行政行為は依然として行政の典型的な行動形式である。行政行為は、行政機関が法令の定めに基づき、その一方的な判断によって国民の権利・義務を具体的に決定する行為であるため、その成立過程の適正化、すなわち行政過程にあらかじめ法的統制を及ぼそうとする事前的統制としての行政的統制、とくに行政的統制の中心をなす手統的統制は重要である。

「行政手統の適正化」の見地から行政行為の手統的統制を法律で規律する場合は、どのような方法で整備するか、各主権国家の異なった歴史的・政治的・社会的背景の下で、ひとまずその憲法や国内体制を素材としての政策上の判断に従うので、それぞれ独自の体系として形成・発展してきたが、実際にはおおむね二つの立法形式が採られている。その一つは、一般法としての行政手統法を制定し、その中に主要な行政行為に関する規定を置く「法典式」である。例えば、アメリカ行政手統法（一九四六年公布、一九六六年「合衆国法典」第五章に編入）が、規則制定手統とそれ以外の行政庁の最終行為に関する審判手統と許可手統を含んでいる。ドイツ行政手統法（一九七六年）は、行政行為手統（公法契約締結手統を含む）及び計画確定手統をその規律対象にしている。日本行政手統法（一九九三年）は、行政行為（行政処分）及び行政指導の手統に関する法律で、その中でも、許認可等の申請に

対する処分については、審査基準と標準処理期間の設定・公表、申請の審査・応答義務、理由提示、必要に応じた公聴会の開催などが規定され、また、特定の名宛人に対する不利益処分については、処分基準の設定・公表、意見陳述手続（聴聞及び弁明の機会の付与手続）、理由提示、文書閲覧などの規定がある。韓国行政手続法（一九九六年）は、行政処分、行政立法予告、行政計画予告、行政指導に関する手続を規律するもので、とくに行政処分について、処理期間や処分基準の設定・公表、事前通知、意見聴取（聴聞、意見提出及び公聴会を含む）、理由提示、処分方式、告知などの手続を詳細に明記している。オーストリア行政手続法（一九二五年制定、一九五〇年再公布、一九九一年改正）は、施行法のほか、一般行政手続法、行政処罰法及び行政執行法からなり、行政行為の手続を規律する一般行政手続法が第一次的事前手続法を、その他の二法が第二次的事前手続法をそれぞれ形成する。

もう一つは、個別の法律により行政行為の手続に関する規定を充実させていくという「分散式」である。例えば、自然的正義の原則を基盤に手続法理をいち早く発展させてきたイギリスや、大陸型行政法の母国ともいうべきフランスでは、行政活動の事前手続に関する一般法が存在しない。しかし、イギリスでは、準司法的機能を営む多数の審判所が各個の法律で設置されるとともに、大臣の最終決定に先立って審査官が聴聞を経て大臣に勧告を行う制定法上の審問制度が発達し、フランスでは、利益代表制審議会による諮問手続制度が充実しているほか、諮問調査手続や処分の理由附記制度などが個別の法律に設けられている。したがって、これらの国では、一般法の不在がただちに行政手続の軽視を意味しないのである。¹⁾

以上に対し、計画経済から市場経済への移行期にある中国では、経済体制と行政管理体制に対する改革の深化に伴って、適正な行政手続によって行政の違法・不当な活動から民衆の権利利益を保護する行政手続法の重要性が認識され、その中に手続規定を設ける法律、法規も見られるようになった。しかし、中国における行政手続立法の始

動が比較的遅く、実務経験も少ないため、市場経済下における政府の機能や行政運営の法則に対する認識は、行政現場での実践を通して次第に深めていくプロセスが必要であり、ただちに一般法たる行政手続法を制定する立法条件がまだ成熟していないことに鑑み、二段階に分けて法律による行政手続の整備を図っていく、いわゆる「小売り」をもって「卸売り」に代える方法が模索されてきた。まず第一段階では、五年間又はもっと長い時間をかけて、民衆の身近な利益に密接に関連し、行政現場でも問題が生じやすく、民衆からの不満も比較的多く、立法条件が比較的成熟している行政行為の手続について、それぞれ個別の法律を制定し、実務上の切迫している要請に応えながら一般行政手続法の制定のために経験を蓄積する。そして、第二段階では、二〇一〇年までに行政手続法の法典化を実現させることにより、行政手続のスタンダードを示す基本法としての行政手続法、及びそれを補完するものとしての個々の行政活動の独自性を考慮して制定された幾つかの個別法からなる完備した行政手続の法体系を整備する。¹²⁾これは「単行通則式」と呼ばれ、「行政手続法試擬稿」もこの立法形式を採用している。¹³⁾

このような考え方に従い、一方では、全人代の行政立法研究グループは、二〇〇〇年から「行政手続法」の起草準備作業に取り掛かり、二〇〇三年に「行政手続法試擬稿」を完成しているが、他方では、近年「行政処罰法」(一九九六年)「行政監察法」(一九九七年)「行政許可法」(二〇〇三年)といった特別法が制定されており、「立法法」(二〇〇〇年)「農村土地請負法」(二〇〇二年)などの個別法においても行政立法、行政契約に関する手続の規定が設けられている。そのほか、「行政費用徴収法」と「行政強制法」の起草作業も進められており、二〇〇五年末までに成立される見通しである。¹⁴⁾このうち、行政罰、行政許認可といった個別の行政行為に対し、単行の法律をもって規律しているのは中国における行政手続の法整備の特徴と言つてよい。とくに許認可という行政行為を規律するために、専ら「行政許可法」を制定した中国は世界でも唯一の国であると言われている。¹⁵⁾

「法典式」か「分散式」によつて制定された行政手続法には、その性格から見て、アメリカ、日本、韓国などのように、行政行為を分類して、各類別の行政行為に適用されるそれぞれの手続のみを定める手続法の性格をもつものもあるが、ドイツ、オーストリア、イタリア、スペイン、ポルトガルなどのように、行政手続法は純粹の手続法ではなく、行政行為等の実体的限界に関する実体法の性格をもつものもある。さらに、オランダのように、単独の基本行政法典を制定し、その中には行政活動に関する実体法と手続法の内容が含まれている。

このうち、行政行為の種類に基づいて異なる手続を規定するアメリカ、日本、韓国などの国がある一方、行政行為の過程を分解して対応する手続を規定する国もある。例えば、イタリア行政手続法は、行政手続を開始、発展、終結という三つの段階に区分し、各段階に適用されるべき手続をそれぞれ定めている。スペイン行政手続法では、行政手続が開始、按排、審理、終結、執行に分けられ、それぞれの手続に対応する規定が置かれている。オーストリア行政手続法は、行政行為の進展過程に応じて調査手続、裁決手続及び法的保護手続を規定している。また、多くの国は、行政手続を一般行政手続と特別行政手続とに区分する方式を採用している。例えば、スイス行政手続法は、一般行政手続のほか、訴願手続及び連邦行政委員会の手続を、ドイツ行政手続法は、一般行政手続及び特殊行政手続（正式行政手続と計画確定手続を含む）を、ポルトガル行政手続法は、行政手続の一般規定と特別行政活動（行政立法、行政執行、及び行政救済手続を含む）をそれぞれ規定している。諸外国と比較して、まだ統一的な行政手続法を制定していない中国の場合には、むしろ「行政許可法」を許認可という「複効的行政行為」に対する個別法として、「行政処罰法」を行政罰という「侵益的行政行為」に対する個別法として理解することもできよう。この二つの法律は、実体法と手続法の両面から許認可または行政罰という行政行為を規律する性格をもつものである。また、「行政許可法」は、その実施手続についても一般行政手続と特別行政手続を設けている。本稿では、起草か

ら採択まで七年間を要した「行政許可法」を中心に、中国における行政許可制度の現状と立法背景、行政許可の分類、設定範囲及び設定権、行政許可権を行使する実施機関と実施手続、行政許可の実施に対する監督検査と法的責任、行政許可法の施行が中国社会にもたらす影響及び今後の課題などについて検討を行うことにする。

二 行政許可制度の現状と立法背景

行政許可法制定の胎動は、一九九六年、第九期全人代常務委員会が本法の制定を立法計画に入れ、かつ、国務院による法律草案の提出を決定したときに始まる。国務院法制弁公室は、全人代常務委員会法制工作委员会の作成した「行政許可法（意見徴収案）」をもとに、二〇〇〇年初から行政許可法案の起草作業に取組み、また、三回の座談会を開いて国務院各部門、地方政府と人代、法学者などから意見を徴し、さらに、国内外の専門家を招いて論証会を開催し、主としてアメリカ、ドイツ、日本及び台湾の行政許可制度を中心に検討を重ねた。このように、各方面からの意見に基づいて幾度の修正を経た行政許可法草案が、第九期全人代常務委員会に提出された。同常務委員会は、第二九回会議（二〇〇二年八月二三日）において「行政許可法（草案）」を、第三一回会議（二〇〇二年一月一九日）において行政許可法（第二次審議案）」を審議した。その後、全人代常務委員会の法律委員会と法制工作委员会も、数回の座談会を開いて中央の関係部門、各地方、企業及び法学者などの意見をいっそう聴取した。そして、第一〇期全人代常務委員会は、第三回会議（二〇〇三年六月一八日）において「行政許可法（第三次審議案）」を、第四回会議（二〇〇三年八月一九日）において「行政許可法（第四次審議案）」を引き続いて審議した。

同年八月二十七日、最終的な修正・手直しを加えられた「行政許可法（表決案）」は、再度同会議の審議に付され、可決・公布され、二〇〇四年七月一日より施行されることになった。これにより、長年に待望された「中華人民共和国行政許可法」がようやく成立したのである。

この行政許可法は、「行政許可の設定及び実施を規律し、公民、法人及びその他の組織の合法的權益を保護し、公共の利益及び社会の秩序を守り、行政機関による実効的行政管理の実施を保障し、監督する」（第一条）ために制定されたもので、行政処罰法、行政監察法、行政不服審査法、行政訴訟法、国家賠償法などに続く、行政行為に対する法的統制の中でも特に重要な事前的統制に関する法律として、中国の行政手続法制の整備に向けて画期的意義を有するものである。本法の制定により、行政権による適正な裁量基準の設定と適用、適正な手続等を初めて法律の形で示され、法治行政の拡大・定着への大きな一歩であるといつてよい。

政府の活動と市民の生活に計り知れない影響を及ぼす行政許可法の立法の背景には、改革・開放政策の積極的推進に伴う社会的・時代的ニーズがあったと言える。まず、社会主義市場経済の体制をいっそう整備するためである。中国の経済改革が旧来の計画経済体制の打破と新しい市場経済体制の確立を目指すものである。しかし、計画経済から市場経済への転換の過程において、計画経済に適応していた行政許可手続は、すでに市場経済を推進する際における重大な体制上の障害となつているため、現行の行政許可手続をいかに改革するかは緊急の課題となつている。というのは、経済、社会及び文化等の各分野において政府の許認可を要する項目が氾濫して災いとなり、市場経済の形成にとつて極めて不利であったからである。例えば、広東省深圳市の場合、ハイテク関係の企業を創立するには、二〇余りの行政部門による許可を得る必要があるため、五〇以上の公印が押され、三〇回以上の費用が徴収されたことがある。また、河南省鄭州市の場合、饅頭を生産、販売する企業又は個人が、市及び区の「饅頭生産販売

「管理事務所」に対し、それぞれ許可証を申請しなければならず、かつ、市の「饅頭生産販売管理事務所」に一一〇元、区の「饅頭生産販売管理事務所」に一六〇〇元をそれぞれ納めなければならなかった。⁵⁾統計によれば、二〇〇三年現在、國務院各部門は、合計三、九四八もの許可事項が存在し、各省政府の許可事項も、多い場合には二、〇〇〇以上あり、少ない場合にも一、〇〇〇以上ある。⁶⁾下級行政機関の制定した規則には、上位法の設定していない事項を行政許可の設定対象とする「横だし」⁷⁾のもの、または上位法に定める行政許可条件に反するその他の条件を増やす「上乘せ」⁸⁾のものも少なくない。例えば、化粧品⁹⁾の経営許可の条件について、①國務院が一九八九年九月二六日に発布した「化粧品衛生監督条例」によれば、化粧品の経営者は、「化粧品生産企業衛生許可証」を取得していない企業の生産した化粧品、品質合格証を持たない化粧品、商品説明書が関係規定に合致しない化粧品、使用期限が切れた化粧品などを販売してはならないのみである。しかし、②四川省政府が二〇〇〇年一月二六日に発布した「四川省化粧品衛生監督管理方法」では、化粧品専門店を開設し、非特殊用途の化粧品を生産し、初めて四川省で特殊用途化粧品や輸入化粧品を販売するにあたり、省衛生行政部門に届出るべきである。上記の規定に違反したときは、警告を与え、是正を命じ、かつ五百元以上五千元以下の過料を課することができるとした。この地方的規則に基づき、③四川省衛生庁は、二〇〇〇年五月七日に「四川省化粧品経営者届出規定」を発布し、その中で、化粧品専門店（化粧品の経営を主とする卸売・小売業者又は個人、美容美髪院及び一〇以上の化粧品販売カウンターを設けているデパートも含む）は、化粧品を経営するにあたり、県以上の衛生行政部門に報告して届出るべきである。衛生行政部門は、届出の申請条件に符合する者に対し、届出を許可して届出登録証を発行する。届出登録証が四年ごとに更新し、毎年一回再検査を受けなければならないという内容を附加した。この規定を受けて、④成都市衛生局は、二〇〇一年二月一四日に「成都市における『四川省化粧品経営者届出規定』の執行に関する実施意見」

を發布した。その中では、二〇〇一年六月三〇日以降に「四川省化粧品経営者届出登録証」を取得していない業者が、一律に成都市行政区区域内において化粧品の経営活動に従事してはならないと定められた。そして、⑤成都市衛生防疫所も、二〇〇一年二月一九日に「成都市衛生防疫所の『化粧品経営者届出』の実施に関する通知」を發布し、その中でさらに、初めて成都市場で特殊用途化粧品や輸入化粧品を販売する経営者が、國務院衛生行政部門の発行した衛生許可証を持って、成都市衛生行政部門に報告して届出るべきであり、成都市において化粧品博覧会や展示会を催す場合も、市衛生行政部門に報告して届出るべきであると付き加えた。⁸⁾化粧品の経営許可について、國務院の条例を「横だし」たり、又は「上乘せ」たりした四川省の各級行政機関による上記の規定は、明らかに化粧品を生産・販売する企業の正常な経営活動を妨害した行為である。

以上のように様々な行政部門によって設定された膨大な数の行政許可は、正常の市場競争を制限し、生産経営のコストを増加させ、独占や腐敗を生じさせ、市場経済の発展の妨げとなっていることは言うまでもない。その原因については、①行政許可の設定権が不明瞭のため、一部の県、郷政府も行政許可事項を濫設することにより、企業及び公民の権利益を制限し侵蝕すること、②行政許可の設定事項が不明確のため、行政管理を強化しようと言えば、往々にして許認可という手法を好んで用いること、③行政許可の実施手続が複雑で、処理期間も不明確な場合が多いので、許可の申請を放置し、審査を遅延する現象が深刻であること、④許可を重視し、監督を軽視する傾向があるため、市場に参入する許可を得ることは難しいが、一旦参入してから有効な監督措置が欠如していること、⑤一部の行政機関は、行政許可を利権との取引手段として利用している。一方、行政許可を得るために、贈り物などをする企業や個人も少なくないので、事実上腐敗の蔓延を助長していること、⑥行政許可の実施にあたって、行政機関が往々にして「許可の権限を持つが、監督の責務を持たない」という状況に置かれ、許可権を行使すること

に対する有効な監督メカニズムを欠いていることが挙げられている。⁹³⁾

次いで、政府の機能を転換させ、行政管理体制の改革をいっそう推進するためである。従来より中国の行政管理体制における弊害として、①行政管理の分野においては、「政府と企業の権限を分離しない」、「政府と社会の機能を分離しない」状況が存在すること、②行政管理の方式が立ち後れており、「規制を重んずるが、サービスを軽んずる」や「事前の許可を重視するが、事後の監督指導を軽視する」のは一般的な傾向であること、③政府の機構設置とその権限配置には合理性が欠けるため、組織の機構が過大膨張し、職務の割に職員が多すぎることに、④行政の権限と責任が離脱していることにより、職権を持つているのに、責務を負わない現象は深刻であること、⑤権力と利益がリンクしていることにより、行政管理体制には経済利益を追求する傾向が顕著に現れていることなどが指摘されている。⁹⁴⁾このうち、現行の行政許可制度は、最も多用される行政管理方式の一つとして、こうした問題を集中的に反映したものであるため、「政府機能を転換させる際の妨げになっている」⁹⁵⁾。したがって、行政許可制度の改革は、政府機能の転換を促進し、行政管理体制を改革するための突破口でもある。

さらに、行政許可制度の改革の成果をいっそう強化させるためである。近年、行政許可制度の整理へ向けての改革が急速に進められたことにより、初歩的な成果を収め、一定の経験を蓄積したのである。例えば、国務院の各部門は、費用を徴収できる許可事項の大幅な削減を切り口として、行政許可制度の改革を推進し、二〇〇二年一〇月に初めて八〇四種の許可項目の取消し、二〇〇三年二月に四一四種の許可項目の取消しを決定したとともに、八二種の許可項目の管理方式を調整した。各地方政府も、国務院の指示に従って、続々と行政許可制度の改革を開始した。これにより、数多くの行政許可項目が取消され、留保された行政許可項目の手続が簡略化され、行政許可行為に対する監督措置を強化する試みも見られた。しかし、こうした改革の中では、「避重就軽（重大な点を避けて枝

業な点ばかり採り上げる」、「刃減刃増（減少しながら増加する）」、「各行其是（それぞれ勝手に振る舞う）」といった問題も現れた。¹³ これらの問題を解決するためには、行政機関による許可事項の削減だけでは明らかに不十分である。そこで、法律をもつて行政許可制度に対する改革の原則と基準を明確にし、監督措置と責任メカニズムを強化する必要性が生じたのである。

また、腐敗の発生を根本から予防・抑制するためである。行政許可は経済収益を伴うことが可能であるため、行政機関の間で許可権限をめぐる争いもよく見られる。例えば、許可事項の範囲をなるべく拡大させたり、争って許可証の発行機関になろうとしたり、もしくは許可の一方となり、足をさし込み、その中で利を得ることを目論んだりする。一部の公務員は、手中の許可権を利用し、騙したり力ずくでごっそりと奪い、賄賂を要求し受取り、私利を図る。許可証が重要になればなるほど、賄賂の要求と収賄の価格は高くなり、介入する行政部門も多くなる。これにより、贈賄する必要がある対象もまた多くなる。¹⁴ 深淺市の例を見れば、一九八〇年に経済特区に指定されて以来、賄賂に絡む罪で刑罰を受けた公務員犯罪の九〇%以上は、行政許可に関わる事件であった。このうちの六七%の事件は、土地、建設工事、所有権取引といった分野に集中して発生したものである。¹⁵ つまり「行政許可はすでに腐敗を生じさせる温床ともなっている」。¹⁶ そこで、行政許可の手續を規律し、腐敗の土壤とされた過大な行政裁量権を縮小することが法的に要請されたのである。行政許可法の主要起草者の一人である汪永清氏（國務院法制辦公室副主任）も、行政許可の過程における腐敗問題を予防し抑制することは、行政許可法を制定する最も基本的な着眼点であったことを認めている。¹⁷ 行政許可法の制定は、腐敗の抑制及び「地方保護主義」の一掃に大いに益するものと思われる。

最後に、中国のWTO加盟に伴う国内関連法制の見直しのためである。中国は、二〇〇一年一二月に足掛け一六

年にわたる世界貿易機構（WTO）への加盟を果たしたが、この時点で、中央政府だけでは少なくとも二八、〇〇〇余りの行政許可事項を保留していると公式統計で推量された。¹⁵ WTO加盟は、中国にとって広範な市場開放、貿易障壁の減少及びWTOルールの遵守を意味しているので、こんな膨大な数の行政許可事項が自由貿易の大きな障碍となっていることは明らかである。中国のWTO加盟議定書及び作業部会報告書によれば、中国政府は、行政許可の実施について、もつと透明性のある方式と適正な手続で規律することを約束している。例えば、輸出入許可について、議定書第七条四項は、「輸出入の禁止および制限ならびに輸出入に影響を与える許可証の要求は、国家当局および国家当局から承認を受けた地方政府当局のみがこれを課し、執行する。これらの措置のうち、国家当局および国家当局から承認を受けた地方政府当局が課しているのではないについては、実施されまたは執行されてはならない。」と明記しているが、これは明らかに行政許可の設定権と実施機関に関わる問題である。また、第八条一項に基づき、中国は、「輸入許可手続に関する協定」の規定を実施するに当たって、次の措置をとることを確認した。（a）中国は、この議定書第二条（C）2の公的刊行物に次に掲げる事項を定期的に掲載する。（b）中国は、加盟後も効力を有するすべての輸入許可および輸入割当要求をWTOに通報する。（c）中国は、その輸入許可手続に関する通報を輸入許可に関する委員会に対して行う。（d）中国は、最低有効期間を六ヶ月とする輸入許可証を発給するものとする。¹⁶ 一方、WTO中国作業部会報告書では、「VI. サービスの貿易に影響を及ぼす政策」において、まず「1. 許可」という項目が設けられ、その中で「作業部会構成国のうち若干のものは、…中国の現行サービス制度、特に中国市場においてサービスを提供するために必要とされる許可その他の承認の取得、延長、更新、拒否および終結ならびに当該措置の上訴の要件（以下「中国の許可手続および条件」という）が透明性を欠いていることについて懸念を表明した。作業部会構成国は、議定書案および中国の約束表を含むWTO協定の規定との合

致を図るためには、中国の許可手続および条件がそれ自体で市場アクセスの障壁として作用すべきでなく、必要以上に貿易制限的であるべきでないことに留意した。これらの国はまた、加盟の時点で、中国が(1)中国が特定の約束を行ったサービス分野の承認、認可または規制を所管する当局のリスト及び(2)中国の許可手続および条件を公表すべきであるとの見解を表明した(三〇六条)と明記されている。これらの要請に対し、「中国代表はまた、加盟の時点で、中国の許可手続および条件が市場アクセスの障壁として作用せず、必要以上に貿易制限的とならないことを中国が保証することを確認した。…中国の約束表に含まれるサービスについて、中国は以下のことを確保することを確認した。(a)中国の許可手続および条件は、その効力発生より前に公表される。(b)当該公表において、中国は、中国の許可手続および条件についてのすべての関連当局による見直しおよび決定のための合理的な時間的枠組みを特定する。(c)申請者は、個別の勧誘によらず許可を要請することができる。(d)徴収されるいかなる手数料も、申請を処理する行政費用に見合った水準となる。(e)中国の権限のある当局は、申請の受理後、当該申請が中国の国内法および規則に基づき完全と判断されるか否かについて申請者に通知し、申請が不完全である場合には、当該申請を完全なものとするために必要とされる追加情報を特定し、かつ、欠陥を是正する機会を与える。(f)決定は、すべての申請について迅速に行われる。(g)申請が終結または拒否される場合、申請者は当該措置の理由について書面により、かつ、遅滞なく通報される。申請者は、終結または拒否の理由に対処した新たな申請を自己の裁量で再度提出する可能性を有する。(h)申請が承認される場合、申請者は書面により、かつ、遅滞なく通報される。当該許可または承認が得られれば、申請者は、企業を財政上その他類似の行政目的でSAICに登録することによって、商業活動を開始することができる。この登録は、公表されたSAIC規則の規定するところにより、中国の約束表に従って、完全な申請書の提出から二ヶ月以内に完了される。(i)中国が専門職業

サービスの許可に当たり試験を必要とする場合、当該試験は合理的な間隔で予定される」(三〇八条¹⁹)。こうしたWTO加盟議定書及び作業部会報告書における要請は、主に輸入許可手続に関するものであるが、中国の行政許可制度全般に対しても間違いなく大きな挑戦である。そして、これらの承諾を履行するために、中国はWTOルールに従い、現有の法律、法規及び規則を改正または撤廃して、WTOルールと政府の約束と一致させなければならない。とりわけ行政許可の設定権を規律し、行政許可の取得条件と基準を明確にし、行政許可手続の透明度を高め、行政許可費用の合理化を実現することが喫緊の課題とされた²⁰。現行の行政許可制度を見直す行政許可法が、まさしくそのWTOルールに沿った国内法制の見直しへの取組みにおけるさし迫った責務として、しかもWTOに加盟した翌年という「合理的な時間的枠組み」において成立されたのである。

二〇〇四年三月に開かれた第一〇期全人代第二次会議で採択された憲法修正案には、「物質文明、政治文明及び精神文明の協調的な発展を促進する」という内容が前文に加えられた。「法による行政を推進し、法治政府を建設しよう」というモットーも、政治文明を促進する重要な目標として掲げられている。この目標を達成するためには、従来のいわゆる「全能政府」に代わって「有限政府」の理念を重視し、とくに規制型からサービス給付型への政府機能の転換を実現させなければならない。行政許可法の制定は、正にこのような法治国家、法治政府および法治社会の建設へ向けての時代的なニーズでもあった。温家宝総理がこの「政府の共同行為を規律する重要な法律」の意義について、「我が国の社会主義民主と法制の建設における大きな出来事であり、政府の経済社会事務に対する管理がいつそう制度化、規範化、法制化に向かって進歩したことを示している」と強調したように、行政許可法は、中国の政府活動及び社会に非常に深く大きい影響をもたらすものである。

三 行政許可法の概要及び特色

1 行政許可の意義と分類

行政許可概念とその意義については、人の本来自由な活動領域について予め禁止しておき、一定の要件を備える
と、申請に基づきその禁止を解除、つまり自由の回復を図る行為をいうが、中国の行政法学界においても、行政許
可とは、申請に基づき、法律による一般的制限または禁止（禁止義務）を解除し、行政の相手方に特定の活動に従
事できる権利・資格を付与する行為であると、一般的に理解されている。行政許可法は、行政許可の意義について、
「行政許可とは、行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づき、法による審査を経て、これらの者に特
定活動に従事することを許可する行為を指す」（第二条）としている。この行政許可は、行政機関による外部管理
行為であるため、「関連行政機関によるその他の機関又はその直接管理する事業体の人事、財務、外事等の事項に
ついての審査認可（審批）には、本法を適用しない」（第三条二項）ことになっている。

行政許可の類型は、行政活動の多様性に応じて甚だ多様である。現行の法律、法規に定められた行政許可の名称
は、七〇種類以上にも及んでいる。³⁴⁾ 行政許可法を制定する過程において、これらの行政許可をどのような基準で分
類するかの問題については、①申請者に対して特別な制限を加える必要があるか否かによって、行政許可を一般許
可と特別許可に区分する。②行政機関による審査を必要とするか否かによって、行政許可を普通許可と登録に区分

する。③行政機関による自由裁量権の大小によって、行政許可を審査認可（審批）、認証（核準）及び登録の三つに分割する。④行政許可の性格、機能及び適用事項によって、行政許可を普通許可、特許、認可、認証、登録の五つに分割する、といった意見もあったが、最終的には④の分類法が採用されることになった。「行政許可法（草案）」では、「行政許可の種類…普通許可、特許、認可、認証、登録」（第一六条）と明記されていたが、正式の「行政許可法」は、現行の法律、法規に使用されている各種の行政許可用語との整合性を考慮して、具体的名称の明記を避けたものの、この分類法の内容を實質上留保している。

普通許可は、行政機関が公民、法人又はその他の組織には特定活動に従事する条件を備えているか否かについて確認を行う行為である。²⁵ 普通許可は、最も広汎に使用される行政許可として、「直接、国の安全、公共の安全、経済のマクロコントロール、生態環境の保護に関わる特定活動、及び直接、人の健康、生命又は財産の安全等に関わる特定活動であつて、法廷の条件に従つて認可を行う必要がある事項」（第二二条一項一号）に適用される。

特許は、行政機関が国を代表して被許可人に特定の権利を付与する行為である。²⁶ 特許は、「有限自然資源の開発利用、公共資源の配分、及び直接、公共の利益に関わる特定業種の市場参入等であつて、特定の権利の付与を要する事項」（第二二条一項二号）に適用される。

認可は、行政機関が申請者に対し特定技能を備えているか否かを認定する行為である。²⁷ 認可は、「公衆サービスを提供し、かつ直接、公共の利益に関わる職業、業種であつて、特殊な信用、特殊な条件又は特殊な技能等の資格又は資質を備えていることを確定する必要がある事項」（第二二条一項三号）に適用される。

認証は、行政機関がある事項に対し特定の技術基準、経済技術規範に達したか否かについて判断、確定を行う行為である。²⁸ 認証は、「直接、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に関わる重要な設備、施設、製品、物品

であって、技術基準、技術規範に従い、検査、点検、検疫等の方式により査定を行う必要のある事項」（第一二条一項四号）に適用される。

登録は、行政機関が個人、企業又はその他の組織の特定の主体資格を確立する行為である。²⁹ 登録は、「企業又はその他の組織の設立等であって、主体資格を確立する必要のある事項」（第一二条一項五号）に適用される。

2 行政許可の設定範囲と設定権

従来の行政許可氾濫の根本的原因是、どの部門も設定権を持っていること、設定範囲が不明であること、設定手続も整備されていなかったことにあるので、この重複許可の問題を解決するためには、行政許可の設定事項、設定権及び設定手続を明確に規律しなければならない。そこで、行政許可法は、「行政許可の設定及び実施は、法定の権限、範囲、条件及び手続に依らなければならない」（第四条）としたうえ、「行政許可の設定は、経済及び社会の発展の法則に従い、公民、法人又はその他の組織の積極性、自発性を発揮させるのに寄与し、公共の利益及び社会の秩序を守り、経済、社会及び生態環境の調和のとれた発展を促進するものでなければならない。」（第一条）ことを行政許可設定の基本的原則として掲げている。

(1) 行政許可の設定範囲

まず、行政許可法は、行政許可の領域が広く、政治、経済と社会生活の各方面に及んでいるが、行政許可を設定する必要があった一部の事項は、社会経済の発展と行政管理手段の改善によって、次第に設定しなくてもよい³⁰、いわゆる「発展的に解消していく」可能性も存在することに鑑み、設定事項について、それを詳細に列挙するのではなく、行政許可を設定できる基本的な事項のみを定めると同時に、行政許可を設定しなくてよい適用除外の事項も

定めるといふ規定方法を採用している。

行政許可法がその設定を認める行政許可事項は、前述した普通許可、特許、認可、認証、登録にそれぞれ適用される5分野に限定されている。

第一に、申請者が特定活動に従事する条件を備えているかを確認する必要がある事項については、普通許可を設定することができる(第一二条一項一号)。主として危険の防止と安全の保障のために設定された普通許可は、具体的に①汚染とその他の公害の防止及び生態環境の保護、②高度の社会的信用に関わる金融・保険・証券等の業界への市場参入と経営活動、③財政資金又は政府の担保による外国政府・国際組織の融資を利用した投資プロジェクト、④産業分布の調整と産業構造の最適化及び経済のマクロコントロールを実現するための投資プロジェクト、⑤爆発性、可燃性、放射性、毒性、腐食性のある危険品の生産、蓄積、運輸、使用、販売及びその他の人の健康、生命又は財産の安全等に関わる製品の生産と販売活動、⑥新聞出版及び放送映画テレビ機構の設立と活動などに適用される。普通許可は、①法定の条件に適合する公民、法人又はその他の組織が、上記の特定活動に従事する権利がある、②行政機関が、法定の条件に基づき許可申請に対して認可を行う、③普通許可を行う行政機関には自由裁量権がない、④数量上の制限がなく、法定の条件さえ合致すれば、許可をしなければならぬ、⑤この類の事項は直接、国の安全、公共の安全に関わり、公共の利益に密接な関連があるものである、といった特徴を有する。

第二に、被許可者に特定の権利の付与を要する事項については、特許を設定することができる(第一二条一項二号)。主として希少資源の配分のために設定された特許は、具体的に①自然資源の開発と利用(例えば、国有土地・海浜使用権の譲渡)、②公共資源の配分(例えば、航空航路、無線周波数の配置)、③公共の利益に関わる特定業種の市場参入(例えば、水道、ガス、電力、電信、郵政等の公用事業サービス業への参入)に適用される。特許は、

①申請者が特許権を取得するためには、一定の費用を支払う必要がある、②数量上の制限がある、③特許権を付与する行政機関には自由裁量権がある、④特許権を取得した申請者が一定の公益責務を負う必要がある。例えば、被許可者は、自然資源開発利用の義務、公共資源利用の義務を有する（第六六条）。公共の利益に関わる特定業種の市場参入についての特許権を取得した被許可者は、利用者に安全で、便利で、安定した、適正価格のサービスを提供し、かつ全面的サービスを行う義務、無断で休業、廃業してはならない義務を有する（第六七条一項）、といった特徴を有する。

第三に、特殊な技能等の資格又は資質を備えているかを認定する必要がある事項については、認可を設定することができる（第二二条一項三号）。主として従業水準や技能または信用を高めるために設定された認可は、具体的に①個人に発給される職業資格の認定（例えば、弁護士資格、公認会計士資格、教師資格）、②企業と組織に発給される業種の資格又は資質の認定（例えば、建築企業に対する資質審査）に適用される。認可は、①公衆サービスを提供し、かつ直接、公共の利益に関わる特定の職業、業種に限る、②これらの職業、業種に従事するためには、国により認定される特殊な信用、特殊な条件又は特殊な技能等の資格又は資質を備えている必要がある、③その資格又は資質が通常、試験、考査等の方式によって付与される、④数量上の制限がなく、試験、考査の成績が所定の基準に達した場合、認可をしなければならない、⑤認可を行う行政機関には自由裁量権がない、といった特徴を有する。

第四に、技術基準、技術規範に従い、検査、点検、検疫等の方式により査定を行う必要がある事項については、認証を設定することができる（第二二条一項四号）。主として危険の防止と安全の保障のために設定された認証は、具体的に①直接、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に関わる重要な設備、施設的设计、建造、据付と使

用に対する検査（例えば、昇降機の取付と運行に対する点検、竣工したダム工事に対する検査の上引き取ること）、
 ②人の健康と生命の安全に関わる重要な製食品、物品に対する検証（例えば、家畜屠殺検査、生鮮食品検査）に適用
 される。認証は、①既定の技術基準、技術規範に従って査定を行うため、強い専門性、技術性及び客観性を有する、
 ②現場での検査測定、検証、検査の結果に基づいて判断を行う、③数量上の制限がなく、技術基準、技術規範に適
 合したすべての物に対し、認証を与えなければならない、④認証を行う行政機関には自由裁量権がない、といった
 特徴を有する。

第五に、企業又はその他の組織の主体資格を確立する必要がある事項については、登録を設定することができる
 （第二二条一項五号）。登録行為の性格については、行政許可法の立案過程において、登録が単なる確定行為に過ぎ
 ず、行政許可に属するものではないという意見もあった。しかし、多数意見は、数多くの登録の中で、不動産登記、
 船舶登記などの事後確認の性格を持つものがあるのに対し、関連活動に従事する資格を取得するために登録を行う
 ものもある。後者は、行政許可に属するものであるとした。³⁵ 主として申請者の市場主体資格を確立するために設定
 された登録には、①企業がその市場主体資格を確立するために行う企業法人登録、②社会団体、事業体、民営非企
 業体等がその社会活動に従事する資格を確立するために行う社会組織登録がある。³⁶ 登録は、①適法な登録によって
 特定の主体資格又は身分を取得せずに、企業又は組織の設立等に関連する経済・社会活動に従事する場合が違法と
 なる、②数量上の制限がなく、所定の条件・基準に適合する申請をすべて登録させなければならない。③申請書に
 ついて形式的審査のみを行い、一般的にはその場で登録を許可するか否かの決定を下す、④登録を行う行政機関に
 は自由裁量権がない、といった特徴を有する。

しかし、上記の事項のうち、次の方式によって規律することができる場合、すなわち、①公民、法人又はその他

の組織が自ら決定できる場合、②市場競争メカニズムによって実効的に調節できる場合、③業種組織又は仲介組織が自主管理できる場合、④行政機関が事後監督等その他の行政管理方式を採用することによって解決できる場合においては、行政許可を設定しなくてよいものとされている（第一三条）。なぜ「設定しなくてよい」という曖昧な文言を使った理由としては、目下、市場経済体制への移行、行政許可制度の改革、政府機能の転換がまた進められている途上にあるため、現時点で適用除外の事項について一律に設定してはならないとするのがまだ現実的ではないことが挙げられている。行政許可の設定範囲を縮小したこの規定は、「市民自立優先」、「市場優先」、「民間組織自律優先」、及び「事後規制機能優先」の原則を體現し、中国の行政許可制度の改革方向を示すものと言える。

(2) 行政許可の設定権

行政許可法は、「立法法」の確立した立法体制に従いつつ、法律、行政法規、國務院の一般的拘束力のある決定、ならびに法定の条件に基づく地方法規及び地方政府規則に限って行政許可を設定できるとし（第一四條、一五條）、それ以外の規範的文書（國務院各部門の規則を含む）による行政許可の設定を禁じた（第一七條）。この規定は、国及び国から承認を受けた地方政府の課している許可証の要求のみが実施されまたは執行される、という中国の「WTO加盟議定書」第七條四項の約束を履行したものである。これにより、行政許可を設定する権限を有する機関は、①全人代及びその常務委員会、②國務院、③省、自治区、直轄市、計画単列市の人民代表大会及びその常務委員会、④省、自治区、直轄市の人民政府に限定されるようになった。

すなわち、①全人代及びその常務委員会は、行政許可法第一二條に掲げる事項について、法律で行政許可を設定することができる。②法律が制定されていない場合において、國務院は、行政法規で行政許可を設定することができる。必要なときは、國務院は、決定を公表する方式で行政許可を設定することができる。しかし、実施後、臨時

の行政許可事項を除き、国務院は、遅滞なく全人代及びその常務委員会に法律の制定を求め、又は自ら行政法規を制定しなければならぬ（第一四条）。③法律及び行政法規が制定されていない場合において、省、自治区、直轄市、計画単列市の人民代表大会及びその常務委員会は、地方法規で行政許可を設定することができる。④法律、行政法規及び地方法規が制定されていない場合において、行政管理の要請により、直ちに行政許可を実施する必要があるときは、省、自治区、直轄市の人民政府規則で臨時の行政許可を設定することができる。臨時の行政許可の実施が満一年に達し、実施を継続する必要があるときは、同級人民代表大会及びその常務委員会に地方法規の制定を求めなければならない（第一五条一項）。

具体的規定の設定権については、①行政法規には、法律の設定した行政許可事項の範囲内で、当該行政許可の実施について具体的規定を置くことができる。②地方法規には法律、行政法規の設定した行政許可事項の範囲内で、当該行政許可の実施について具体的規定を置くことができる。③規則には、上位法の設定した行政許可事項の範囲内で、当該行政許可の実施について具体的規定を置くことができる。しかし、④法規、規則に置かれる、上位法の設定した行政許可についての具体的規定は、行政許可を増やしてはならず、行政許可条件についての具体的規定は、上位法に反するその他の条件を増やしてはならない（第一六条）。すなわち、上位法が設定していない事項を行政許可の設定対象とする「横だし法規・規則」、及び上位法に定める行政許可条件に反するその他の条件を増やす「上乘せ法規・規則」の制定が禁止される。

他方、統一的な市場ルールを確立し、市場参入のコストを下げるために、また、一部の地方政府が、行政許可の設定権を他地区の個人又は企業による現地生産・経営への参入や、他地区の商品の現地市場への流入を制限する手段として利用し、正常の市場競争を阻害する、いわゆる「地方保護主義」を防止するために、行政許可法は、地

方法規及び省、自治区、直轄市の人民政府規則に対する設定の禁止として、①国が統一して確定すべき公民、法人又はその他の組織の資格、資質の行政許可を設定してはならない。②企業又はその他の組織の設立登記及び事前行政許可を設定してはならない。そして、地方法規及び省、自治区、直轄市の人民政府規則によって設定された行政許可は、③その他の地区個人又は企業が当該地区で生産経営に従事すること及びサービスを提供することを制限してはならない。④その他の地区の商品が当該地区の市場に流入するのを制限してはならない、と規定している（第一五条二項）。

いずれにしても、行政許可法は、設定事項について、基本的に概括的判断基準しか規定しておらず、具体的な判断は行政許可の設定機関に委ねている。そのため、設定機関が行政許可法の立法趣旨を十分に把握できない場合は、本法の原則的な規定は画餅に帰する虞があることも確かに否定できない。

(3) 行政許可の設定手続

行政許可法は、設定事項、設定権から行政許可の設定を規律するほか、行政許可の設定手続を規律するための制度も幾つか設けている。その一つは事前意見聴取制度である。すなわち、「法律草案、法規草案及び省、自治区、直轄市の人民政府規則草案を起草し、行政許可の設定を予定する場合、起草部門は、聴聞会、論証会等の形式を用いて意見を聴取しなければならない」（第一九条前段）。もう一つは、事前理由説明制度である。すなわち、起草部門は、行政許可を設定する法律、行政法規、地方法規及び地方規則の「制定機関に当該行政許可の設定の必要性、経済及び社会に生じる可能性のある影響、並びに意見の聴聞及び採用の状況を説明しなければならない」（同条後段）。三つ目は事後評価制度である。この評価が、行政許可の設定機関、実施機関及び公民、法人又はその他の組織によって行われ、かつ、設定機関が改廃権を、実施機関が報告権を、公民、法人又はその他の組織が意見及び建

議の提出権を有する。すなわち、①「行政許可の設定機関は、その設定した行政許可について定期的に評価を行わなければならない。既に設定した行政許可について、本法第一三条に掲げる方式によって解決することができる」と認めるときは、当該行政許可を設定した規定を遅滞なく改正又は廃止しなければならない」（第二〇条一項）。②「行政許可の実施機関は、既に設定された行政許可の実施状況及び存続の必要性について適時に評価を行い、かつ意見を当該行政許可の設定機関に報告することができる」（同条二項）。③「公民、法人又はその他の組織は、行政許可の設定機関及び実施機関に対し、行政許可の設定及び実施について意見及び建議を提出することができる」（同条三項）。四つ目は、実施中止制度である。すなわち、「省、自治区、直轄市の人民政府は、行政法規の設定した経済事務に関わる行政許可について、当該行政区域の経済及び社会の発展状況に基づき、本法第一三条に掲げる方式によって解決することができる」と認めるときは、國務院の認可を得て、当該行政区域内で当該行政許可の実施を取りやめることができる」（第二二条）。この規定に基づき、行政許可の実施を中止させる要件としては、①省、自治区、直轄市の人民政府しか停止させる権限を持たないこと、②経済事務に関わる行政許可事項であること、③公民、法人又はその他の組織が自ら決定できる場合、市場競争メカニズムによって実効的に調節できる場合、業種組織又は仲介組織が自主管理できる場合、行政機関が事後監督等その他の行政管理方式を採用することによって解決できる場合に限ることが必要である。

3 行政許可の実施主体と実施手続

行政許可を設定するときには、行政許可の実施機関、条件、手続、期間を定めなければならない（第一八条）。しかし、行政許可の実施機関の混乱、行政許可の実施手続の煩雑さや行政機関の業務処理の遅延等は、現今の行政許

可の実施に共通する問題点である。これらの行政効率の低下原因を解消し、許可実施過程の透明度を高めるために、行政許可法は、事務処理の効率性と公衆の利便性という原則に基づき、行政許可の実施機関と手続について、「許可権の相対的集中化」、「処理機構の一本化」、「補正内容の一括告知」、「申請の電子化」、「聴聞の開催」、「理由説明の義務」及び「期間・費用法定主義」などの重要な制度を確立したのである。

(1) 行政許可の実施主体

行政許可の実施主体は、法定の行政機関、授権組織及び受託行政機関の三つに限定されている。具体的には、①行政許可権を有する行政機関がその法定の職権の範囲内で行政許可を実施することができる(第二二条)。すなわち、國務院及びその各部・委員会、県級以上の地方各級の人民政府及びその主管部門は、法律、法規、規則に定められる行政許可事項に相応する職権の範囲内において、行政許可権を行使する実施機関となる。②法律、法規で権限を付与された公共事務管理職能を備えた組織は、法定の授権範囲内で、自らの名義で行政許可を実施するものとする(第二三条)。ここにいう公共事務管理職能を備えた組織とは、設立の目的によって社会团体、事業者及び企業組織に分けられるが、行政許可の権限を付与された組織としては、公認会計士協会、弁護士協会、新聞記者協会等の社会团体、証券監督管理委員会、保険監督管理委員会、銀行監督管理委員会等の事業者、鉄道局等の企業組織がある。そのほか、直接、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に関わる設備、施設、製品、物品に対する検査、点検、検疫は、法律、行政法規で行政機関が実施すると定めるものを除き、段階的に、法定の条件に合致する専門技術組織に実施させることになっている(第二八条)。行政機関に関する規定が、授権組織にも適用されるため、これらの授権組織は、自らの名義で実施した行政許可の結果について法的責任を負わなければならない。③行政機関は、その法定の授権範囲内で、法律、法規、規則の規定に従い、その他の行政機関に行政許可の実施を委

託することができる（第二四条一項）。受託行政機関は、委託の範囲内で、委託行政機関の名義で行政許可を実施するものとする（同条三項）。例えば、樹木伐採許可証について、「農村の住民が自留山又は個人で請け負った集団の樹木を伐採するときは、県級の林業主管部門又はその委託を受けた郷鎮人民政府が審査して、伐採許可証を交付する」（森林法第二八条五項）ことになっている。委託行政許可の実施にあたっては、幾つかの特徴を有する。その一は、委託を受けて行政許可を実施できる主体が、行政機関でなければならず、その他の組織又は個人に行政許可の実施を委託してはならない（第二四条一項前段）。その二は、委託行政機関が、受託行政機関及び委託を受けて実施される行政許可の内容を公告しなければならない（同項後段）。これは、行政許可法第五条に定める行政許可の設定と実施における公開、公平、公正の原則を具現化した規定でもある。その三は、委託行政機関と受託行政機関との間が一種の代理関係に過ぎないため、受託行政機関は、委託により法定の行政許可実施権を得ることができない。したがって、受託行政機関は、委託の範囲内で、委託行政機関の名義で行政許可を実施しなければならず、しかも、その他の組織又は個人に行政許可の実施を重ねて委託してはならない（同条三項）。また、委託行政機関は、受託行政機関による行政許可実施行為について監督を行い、かつ当該行為の結果について法的責任を負わなければならない（同条二項）。

行政許可実施の効率化を高めるために、行政許可の実施機関を「統一化」させる措置も取られた。その一つは「行政許可権の相対的集中化」である。すなわち、「国務院の認可を受けて、省・自治区・直轄市の人民政府は、簡素、統一、効果の原則に従い、一つの行政機関を定め、関連行政機関の行政許可権を行使させることができる」（第二五条）。もう一つは「処理機構の一本化」である。すなわち、①行政許可を行政機関に設けられた複数の機構が処理する必要がある場合、当該行政機関は、一つの行政機関を定め、行政許可の申請を一元的に受理させ、行政

許可の決定を一元的に送達させなければならない。^②行政許可を法により地方人民政府の二つ又は二つ以上の部門が別々に実施する場合、同級人民政府は、一つの部門を定め、行政許可の申請を受理させ、かつ関連部門に通知してそれぞれの意見を出させた後に一元的に処理させ、又は関連部門を取りまとめて共同処理、集中処理を行わせることができる（第二六条）。これは、世界貿易機関の「輸入許可手続に関する協定」第一条七項に定める「申請者が当該申請に関連する一つの行政機関のみに折衝する必要があるとされるべきである。一つ以上の行政機関に折衝することが確実に避けられない場合には、申請者が三つ以上の行政機関に折衝することを必要とされるべきではない。」という義務を履行するためでもある。

近年、行政許可を実施する過程において各種の不正行為が蔓延していることはよく知られたところである。行政機関及びその職員は、申請者に対し、指定商品の購入や有償サービスの受入れを強制したり、財物を要求又は收受したりすることによって、商品又はサービスの提供者から間接的に経済利益を得ることは、最も典型的な事例とも言える。例えば、消防管理部門は、指定の消防設備を購入しない申請者に対して消防許可証を交付しないこと、交通管理部門は、「車検」を受ける申請者に対し、その自動車に問題がなくても、指定の修理工場で強制的な有償補修を受けさせること、資格試験を実施する行政機関又は業種組織は、受験者に対し、強制的に試験前講習を受けさせ、指定の教材又は参考資料を買わせること、行政機関の職員は、申請者の財物を要求又は收受することがよく発生する^③。あるアンケート調査によれば、「市民が政府に物事を為すことを求めるのに贈り物をする必要があるか」との質問に対し、調査を受けた者のうち、七二％は必要、一四％は状況を見て決定する、四％は知らないと回答したが、贈り物をする必要がないと答える者はなかった。^④このような腐敗現象を根絶する対策として、行政許可法は、①行政機関は、行政許可を実施するにあたり、申請者に対し、指定商品の購入、有償サービスの受入れ等、

不当な要求を行つてはならない（第二七条一項）。②行政機関の職員は、行政許可を処理するにあたり、申請者の財物を要求又は收受してはならず、その他の利益の獲得を図つてはならない（第二七条二項）。もし行政機関の職員が行政許可の処理又は監督検査の実施にあたり、他者の財物を要求し、收受し、又はその他の利益の獲得を図り、犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する。犯罪を構成するに至らないものについては、法により行政処分⁴³に処する（第七三条）。③行政機関又は業種組織は、事前に資格試験の申込条件、出願規則、試験科目及び試験要綱を公布しなければならない。但し、強制的な資格試験の試験前講習を行つてはならず、教材又はその他の参考資料を指定してはならない（第五四条二項）。④被許可者が詐欺、増賄等の不正手段によつて行政許可を取得した場合、行政機関は、行政処罰⁴⁴に処さなければならない。取得した行政許可が公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に直接関わる事項に該当するときは、申請者は、三年間当該行政許可を再度申請してはならない。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する（第七九条）、というような不正行為の禁止条項を設けることとした。

(1) 行政許可の実施手続

行政活動は、実質的な面において適法なものでなければならぬが、手続的な面においても、適法であるのみならず、適正なものであることが要請されている。つまり実体法的規律のほかに、その実施手続を適正なものとすることによって、法律による行政の原理、その背後にある法治国原理は実現されることができると考へることができる。そして、行政許可行為を全般的に規律する行政許可法においては、適正手続の実現が重要な課題であることは言うまでもないところである。現在の行政許可の実施手続においては、透明性と公正性の欠如、処理期間の不明確、裁量権の濫用、行政機関と申請者の権利・義務が対等でないといった問題がよく指摘される。行政許可権を適正に行使させる

ためには、その実施手続を公正・透明なものにすることが重要である。

行政許可法は、各種の行政許可の特徴に応じて一般手続と特別手続を設けている。一般手続が普通許可に適用されるのに対し、特別手続が国務院の実施する行政許可、特許、認可、確認（核準）、登録及び数量制限のある行政許可に適用される。両者の関係については、特別手続の法的効力が一般手続のそれより優位にある。すなわち、特別手続の規定があるものについては、特別手続の規定を適用するが、特別手続の規定がないものについては、一般手続の関連規定を適用する（第五一条）ことになっている。

まず、普通許可に適用される一般手続は、申請及び受理、審査及び決定、期間、聴聞、変更及び期間延長という段階に分けられる。この手続には幾つかの重要な制度が初めて法的に確立された。その一は「補正内容の一括告知」である。すなわち、申請者の提出した申請資料に不備がある場合又は法定の形式に合致しない場合、行政機関は、その場で又は五日以内に、補正を要する全ての内容を一回で申請者に告知しなければならない。期間内に告知しないときは、申請資料を受領した日に受理したものとす（第三二条一項四号）。この規定は、申請資料に補正を要する内容が行政機関により一部ずつ告知されることがあるため、申請者が行政許可を申請するために、何度も申請資料を補正し、行政機関の執務場所に向かわざるを得ないとの問題に対処するものである。

その二は「申請の電子化」である。すなわち、行政機関は、関連制度を確立し、整備し、電子事務処理を推進し、行政機関のウェブサイトで行政許可事項を公布し、申請者が電子データ文等の方式を用いて行政許可申請を提出する便利を図らなければならない（第三三条）。具体的には、書簡のほか、電報、テレックス、ファクシミリ、電子データ交換及び電子メール等の方式で行政許可の申請を行うことができる（第二九条三項）。

その三は「聴聞の開催」である。行政機関は、行政許可を実施するにあたって、申請者や利害関係者の意見を十

分に聴取せず、随意に行政許可の決定を行う場合、申請者もしくは利害関係者の権利利益、又は公共の利益が損われる恐れがある。行政許可の決定に先立って聴聞手続を設置することにより、申請者及び利害関係者に陳述、弁明及び証拠質疑の機会が付与され、その権利利益の擁護を全うできるとともに、行政機関にも事実を確認したうえで行政許可決定を行う基礎が与えられ、一方的な判断で誤った行政許可決定がなされるのを防止することができる。したがって、聴聞手続は、行政許可の実施手続の適正化のための最も基本的な手段である。

行政許可法は、行政機関が自ら開催すべき聴聞として、①法律、法規、規則により行政許可の実施にあつたての聴聞が義務付けられている事項、②行政機関が聴聞の必要性を認めるその他の公共の利益に関わる重大な行政許可事項を予定している。この二種の事項について、行政機関は、公告を行い、かつ聴聞を開催しなければならない（第四六条）。このような公共の利益に関わる重大な行政許可事項の公聴会に参加する資格を有する者の範囲は、申請者及び利害関係者に限らず、当該行政許可事項に関心を持つその他の一般住民も含まれることになる。また、行政機関が申請に応じて手配すべき聴聞として、③行政許可が直接、申請者と第三者との間の重大な利益関係に関わる場合、行政機関は、行政許可決定を行う前に、申請者及び利害関係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。申請者、利害関係者が聴聞の権利について通知された日から五日以内に聴聞の申請を提出した場合、行政機関は、二〇日以内に聴聞を手配しなければならない（第四七条一項）。

聴聞は、おおむね次のような過程で公開して行われる。すなわち、告知手続として、行政機関は、聴聞開催の七日前に聴聞開催の期日、場所を申請者及び利害関係者に通知し、必要であれば公告しなければならない（第四八条一項一号）。また、主宰者に一定の独立性を持たせるために、行政機関は、当該行政許可の申請を審査した職員以外の者を聴聞の主宰者として指定しなければならない。申請者及び利害関係者も、主宰者と当該行政許可事項との間

に直接の利害関係があると認める場合、回避を申し立てる権利を有する（同項三号）。さらに、聴聞手続では、聴聞を開催するときは、当該行政許可の申請を審査した職員は、審査意見の証拠及び理由を提示しなければならず、申請者及び利害関係者は、証拠を提出し、かつ弁明及び証拠に対する質疑を行うことができる（同項四号）。そして、聴聞終了後、行政機関は、聴聞記録に基づき、行政許可の決定を行わなければならない（第四八条二項）。

その四は「理由説明の義務」である。すなわち、申請者の申請が法定の条件、基準に合致する場合、行政機関は、法により行政許可を与える旨の書面による決定を行わなければならない（第三八条一項）。ところが、行政機関は、法により行政許可を与えない旨の書面による決定を行う場合、理由を説明し、かつ申請者に法により行政不服審査を申し立て、又は行政訴訟を提起する権利があることを告知しなければならない（同条二項）。この理由説明は従来、少数の個別法律しか定められていなかった。例えば、「集会行進示威法」第九条は、「主管機関は、集会・行進・示威申請書を受け取った後、申請挙行日の二日前に許可又は不許可の決定を当該責任者に書面で通知しなければならない。不許可の場合には理由を説明しなければならない。」と定めている。しかし、どのような形式で理由を説明するかについては明らかにされていなかった。行政許可法の制定により、すべての不許可決定について書面による理由の提示が義務づけられるようになった。これにより、理由説明の制度は、行政許可を実施する手続の一つの仕事組みとなり、新たな発展段階を迎えることになった。

この理由説明の制度は、①不許可決定の理由を申請者及び利害関係者に知らせることによって、行政不服審査や行政訴訟を行う上での便宜を与えるものである。②行政許可の決定を行う行政機関の判断の慎重さと正確さを高めることに資するものであり、行政許可の実施手続の適正化を督促するという役割がある。③「WTO中国作業部会報告書」第三〇八条（g）に定める「申請が終了または拒否される場合、申請者は当該措置の理由について書面に

より、かつ、遅滞なく通報される。」という承諾を履行するものでもある。また、④説得力のある理由が示されれば、申請者及び利害関係人は、不許可決定の内容を納得し、不許可決定に対する不満を持つことが少なくなる可能性もあり得る。¹⁰⁾

しかし、権利保護の見地からみても、理由の説明が要請されるのは不許可決定だけではない。積極的な許可決定であっても、生態系保護に関わる汚染物質排出の許可や、公共資源の配分に関わる路線バス経営権の特許、及び公共の利益に関わる重要な公共施設の建設の確認（核準）のように第三者である一般住民の関心が強いものについては、同じく理由説明の必要性があると考えられる。上記の理由説明義務がこのような許可決定にまで及んでいないのは、行政許可法の限界の一つの表れであると言えよう。

その五は「処理期間法定主義」である。「行政許可を実施するにあたっては、公衆の利便に資するという原則に従い、事務処理効率を高め、優れた品質のサービスを提供しなければならない」（第六条）。しかし、行政許可を設定している現行の法律、法規、規則においては、処理期間に関する規定の欠如や不明確、又は処理期間が長すぎるといった問題が存在し、これは行政機関の不作為や処理の遅延及び処理効率の低下という状況を招いた主な原因でもある。そこで、行政許可法は、明確、合理、効率の原則に基づき、行政許可申請の処理期間を明記し、最長で三〇日（一般的な処理期間）及び六〇日（複数の行政機構による処理期間）とした。具体的には、①行政機関は、行政許可の申請について審査を行った後、その場で行政許可の決定を行う場合を除き、法定の期間内に所定の手続に従って行政許可の決定を行わなければならない（第三七条）。②行政機関は、行政許可の申請を受理した日から二〇日以内に行政許可の決定を行わなければならない。二〇日以内に決定を行うことができないときは、当該行政機関の責任者の承認を得て、一〇日間延長することができるものとし、かつ期間延長の理由を申請者に告知しなければ

ばならない(第四二条一項)。(3)行政許可について一元的処理又は共同処理、集中処理を採用する場合、処理期間は四五日を超えてはならない。四五日以内に処理を完了させることができないときは、同級人民政府の責任者の承認を得て、一五日延長することができるものとし、かつ期間延長の理由を申請者に告知しなければならない(第四二条二項)。(4)法により予め下級行政機関の審査を経た後に上級行政機関に決定を求めるべき行政許可については、下級行政機関は、自らが行政許可の申請を受理した日から二〇日以内に審査を完了させなければならない(第四三条)。他方、例外として(5)法により聴聞、入札、競売、検査、点検、検疫、鑑定及び専門家による評議審査が必要とされる場合、これに要する期間は、標準処理期間に算入しない。行政機関は、これに要する期間を書面で申請者に告知しなければならない(第四五条)。

しかし、法定の処理期間を過ぎても行政許可の決定が下されていない場合、許可とみなすことができるかの問題について、行政許可法には明文の規定がなく、個別法の規定に委ねられることになっている。⁹³これは行政許可法のもう一つの限界の表れであるとも言える。この問題については、「黙示許可」の方式を採用すべきである意見も主張されている。すなわち、行政機関が法定の期間内において拒否の決定を行わなかった場合には、期限が満了した後、許可されたと推定する。⁹⁴この許可方式のメリットは、行政機関がその決定を不適切に遅延するのを予防することにより、申請者の利益を保護することができる。

その六は「費用法定主義」である。行政機関及びその職員が、行政許可を利用して無断で費用を徴収するという問題を根本から解決するとともに、徴収される手数料は、許可申請を処理する行政費用に見合った水準となる、という「WTO中国作業部会報告書」第三〇八条(d)の約束を履行するために、行政許可法は、原則として(1)法律、行政法規に別段の定めがある場合を除き、行政機関は、行政許可の実施及び行政許可事項に対する監督検査の実施

にあたり、いかなる費用も徴収してはならない（第五八条一項）。しかも行政許可申請書の所定の書式を提供するにあたり、費用を徴収してはならない（同条二項）としたうえ、例外的に②法律、行政法規に従い費用を徴収する場合も、公布された法定の項目及び基準に従って費用を徴収しなければならない（第五九条前段）とした。また、徴収した費用の処理については、③徴収した費用をすべて国庫に納めなければならない（第五九条前段）とした。また、形式の如何を問わず、滞留させ、流用し、私的に配分し、もしくは形を変えて私的に配分してはならない。④財政部門は、形式の如何を問わず、行政許可の実施にあたって徴収した費用を行政機関に戻し、又は形を変えて戻してはならない（第五九条後段）と明記している。さらに、費用に関する手続違反の法的責任として、⑤行政機関が行政許可の実施にあたり、無断で費用を徴収し、又は法定の項目及び基準に従わずに費用を徴収した場合、その上級行政機関又は監察機関が違法に徴収した費用の返還を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法により行政処分にする（第七五条一項）。⑥行政許可の実施にあたり、法により徴収した費用を滞留させ、流用し、私的に配分し、もしくは形を変えて私的に配分した場合、これを回収し、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法により行政処分に処する。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する（第七五条二項）、という厳しい罰則を設けている。

次いで、行政許可の特別手続の適用対象には、国務院の実施する行政許可、特許、認可、認証、登録、数量制限のある行政許可がある。行政許可法は、国務院が実施している行政許可には、重大、複雑な事項に関わるものが多いため、行政許可法に定める受理、審査、決定、期間、聴聞という一般手続に従って行うのが困難であること、及び国務院が行政許可を実施する際に依拠する現行の法律、行政法規には、実施手続に関する規定が不備な場合もありながら、おおむね置かれていることに鑑み、「国務院が行政許可を実施する手続については、関連の法律、行政

法規の規定を適用する」(第五二条)としたが、その目的は、国務院が行政許可を実施する場合における特殊性に配慮を払うとともに、今後の行政許可を設定している法律、行政法規における手続法の更なる整備を法的に要請することにある。⁹²

特許手続とは、行政機関が入札、競売等の公平競争の方式を通じて特許を与えるか否かの決定を行うことをいう。すなわち、行政機関は、有限自然資源の開発利用、公共資源の配分、及び直接、公共の利益に関わる特定業種の市場参入といった特定の権利の付与を要する事項に対して特許を実施するにあたって、入札、競売等の方式を通じて決定を行わなければならない(第五三条一項)。そして、行政機関は、入札、競売手続に従い落札者、買受人を確定した後、行政許可を与える決定を行い、かつ法により落札者、買受人に行政許可証明書を発行しなければならぬ(同条三項)。また、行政機関が入札、競売方式を採用せず、又は入札、競売の手続に違反し、申請者の合法的權益を侵害した場合、申請者は、法により行政不服審査を申し立て、又は行政訴訟を提起することができる(第五三条四項)。

認可手続とは、行政機関が試験の成績又は考査の結果に基づいて認可を与えるか否かの決定を行うことをいう。すなわち、公民に特定の資格を付与し、法により国家試験を行うべき場合、行政機関は、試験の成績及びその他の条件に基づいて認可の決定を行い、また、法人又はその他の組織に特定の資格又は資質を付与する場合、行政機関は、申請者の専門人員の構成、技術条件、経営業績及び管理水準等の考査結果に基づいて認可の決定を行う(第五四一条一項)。そして、公民の特定の資格の試験は、法により行政機関又は業種組織が実施し、公開して行う(第五四二条一項)。

認証手続とは、行政機関が設備、施設、製品、物品に対する検査、点検、検疫の結果に基づいて認証の決定を行

うことをいう。すなわち、行政機関は、直接、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に関わる重要な設備、施設、製品、物品に対して確認を行う場合、技術基準、技術規範に従って検査、点検、検査を行わなければならないが、その結果に基づいて認証の決定を行う（第五五条一項）。そして、行政機関は、検査、点検、検査の結果に基づき、行政許可を与えない決定を行った場合、行政許可を与えない根拠とした技術基準、技術規範について書面で説明しなければならない（第五五条二項）。

登録手続とは、行政機関が、企業又はその他の組織の設立等の主体資格を確立する必要がある事項を実施するにあたり、申請者の提出した資料に不備がなく、法定の形式に合致している場合、行政機関は、その場で登録しなければならぬ（第五六条）ことをいう。申請資料の実質的な内容について事実確認を行う必要があるときは、行政機関は、二名以上の担当者を任命派遣して事実調査を行わなければならない（第三四三条三項）。

数量制限のある行政許可を実施する手続については、二名又は二名以上の申請者の申請がいずれも法定の条件、基準に合致する場合、行政機関は、行政許可の申請を受理した順序の前後に基づいて行政許可を与える決定を行う（第五七条）ことになっている。

4 行政許可の実施に対する監督検査と法的責任

行政機関は、行政許可を実施するにあたり、往々にして事前の許可を重視し、事後の監督検査を軽視する、いわゆる「許可を重んずるが、監督を軽んずる」という監督権不履行の傾向がある一方、様々な名目に基づく頻繁な検査によって利益の獲得を図るといふ監督権濫用の現象も存在している。監督権の不履行により、被許可者の企業にとっては、市場へ参入するための許可を得ることが難しいものの、一旦参入してから監督検査を受けることが少な

いため、行政許可の範囲を超えて活動を行う者も多く見られる。他方、監督権の濫用により、被許可者の企業の通常の生産経営活動が妨害され、法外の費用が徴収されることも少なくない。最近、とくにクロースアップされているのは、人の健康、生命に直接関わる食品の生産・販売に対する監督検査の問題である。安徽省阜陽市で起きた悪質な粉ミルクによる赤ちゃんの死亡事件、山東省煙台市で製造された発ガン性物質を含む「龍口粉絲」事件は、正にその典型的な事例である。①二〇〇四年四月、栄養成分不足の大量な粉ミルクが、阜陽市の卸売市場から阜陽の農村の販売所に流入した。これにより阜陽市では、一八九人の嬰兒が軽中度の栄養失調、一二人の嬰兒が死亡した。死因は、蛋白質の不足から脳の肥大などの合併症を引き起こしたことによるものとされた。被害はさらに中国全土に波及し、重慶市、広州市などでも頭部が肥大した乳児が見つかり、うち三人が死亡した。この事件を受けて、國務院の派遣した調査チームが大々的な調査に乗り出した結果により、阜陽市では四二種類以上の検査不合格の悪質粉ミルクが確認され、そのうち出所が明らかにされた二三種類は、いずれも同市から河南省鄭州市、浙江省義烏市、江蘇省徐州市、安徽省蚌埠・合肥・亳州の各市に輸送されたが、これらの悪質粉ミルクの生産者には、非合法業者のほか、生産経営の許可を受けた乳製品メーカーもあることが明らかになった。この事件をめぐって、粉ミルクの生産・販売及び食品安全に対する阜陽市政府、市工商局と衛生局の監督検査の責任はそれぞれ問われることになった。⁹⁴②二〇〇四年五月、山東省の名産品の一つである龍口粉絲（グリーンピースを原料とした春雨）に発ガン性物質が含まれていたとして、香港の百佳、惠康、華潤の大手スーパー三社は、その販売を一時差し止めた。発ガン性物質が確認されたのは、山東省煙台市で製造された龍口粉絲であった。その後、煙台市内のすべての生産メーカーに対する全面的品質検査を行った結果、メーカー六社の製品およそ二〇トンに問題があることが発覚し、処分された。こうした悪質な製品が市場に出回るようになった背景には、無秩序な市場競争と監督検査の不在があると指摘

された。龍口粉絲の生産メーカーは、本場の山東省だけでも一八〇社に上り、中国全土でも多数の「龍口粉絲」が生産されている。また、二〇〇二年には龍口粉絲に関する国家基準が制定されているものの、関係行政機関による監督検査が殆ど行われていないこともあって、この基準に従わない企業は後を断たず、メーカーの一つは、禁止されている添加剤、果たしては漂白剤を使用するなど、問題を深刻化している。¹⁹⁾

このような「許可の権限を持つが、監督の責任を持たない」状況を改善し、健全な監督検査メカニズムを整備するために、行政許可法は、行政機関内部における上下級の監督、被許可者に対する行政機関の監督という二つの側面から監督制度を確立したとともに、その法的責任も明確にした。

まず、上級行政機関としては、下級行政機関による行政許可の実施に対する監督検査を強化し、行政許可の実施における違法行為を遅滞なく正さなければならない(第六〇条)。具体的には、各級の人民政府はその所属部門が実施する行政許可行為、上級人民政府は下級人民政府が実施する行政許可行為、上級人民政府の業務主管部門は下級人民政府の関連部門が実施した行政許可行為の適法性に対して監督検査の職責を履行しなければならない。この監督検査は、主に行政許可の設定、申請、決定及び監督の過程における違法行為に対して行われる。

第一は違法に設定された行政許可の取消である。すなわち、規範的文書による行政許可の設定を禁じた第一七条の規定に違反して設定された行政許可については、関連機関は、当該行政許可を設定した機関に是正を命じ、又は法により取り消さなければならない(第七一条)。

第二は行政許可の申請における手続違反に対する監督である。すなわち、行政機関及びその職員が、①法定の案件に合致する行政許可の申請を受理しなかった場合、②執務場所に法により公示すべき資料を公示していない場合、③行政許可の受理、審査、決定の過程で、申請者及び利害関係人に対して法定の告知義務を履行していない場合、

④申請者の提出した申請書類に不備があり、法定の形式に合致しない場合において、補正の必要な全ての内容を申請者に一度告知しなかった場合、⑤行政許可の申請を受理しない、又は行政許可を与えない理由を法に従って説明しなかった場合、⑥法により聴聞を開催すべきであるにもかかわらず、聴聞を開催しなかった場合、その上級行政機関又は監察機関が是正を命じる。情状が重いときは、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法により行政処分処する（第七二条）。

第三は行政許可の決定についての手続違反に対する監督である。すなわち、行政機関が行政許可の実施にあたり、①法定の条件に合致しない申請者に行政許可を与え、又は法定の職権を超えて行政許可を与える決定を行った場合、②法定の条件に合致しない申請者に行政許可を与え、又は法定の期間内に行政許可を与える決定を行わなかった場合、③法により入札、競売の結果に基づき、又は試験の成績優秀者を選抜して行政許可を与える決定を行べきであるにもかかわらず、又は入札、競売の結果に基づかず、もしくは試験の成績優秀者を選抜せずに行政許可を与える決定を行った場合、その上級行政機関又は監察機関が是正を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法により行政処分に処す。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する（第七四条）。

第四は監督権の不履行又は濫用に対する監督である。行政許可法は、監督権不履行について、行政機関が、法に従って監督職責を履行せず、又は監督が不十分で、深刻な結果をもたらした場合、その上級行政機関又は監察機関が是正を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法により行政処分に処する。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する（第七七条）とし、かつ、監督権濫用について、行政機関は、監督検査を実施するにあたり、被許可者の通常の生産経営活動を妨害してはならず、被許可者の財物を要求してはならず、收受してならず、その他の利益の獲得を図ってはならない（第六三条）としたほか、公共の安全、人の健康、生命又は財

産の安全に直接関わる重要な設備、施設に対する定期的な検査が法律、行政法規に明記されるものに限るという定期検査法定主義（第六二条二項）も明確化された。

以上のように、行政機関が違法に行政許可を実施し、当事者の合法的權益に損害をもたらした場合には、国家賠償法の規定に従って賠償をも行わなければならない（第七六条）。

次いで、被許可者に対する監督検査は、主に以下のような方式と措置によって行われる。第一は書面検査である。すなわち、行政機関は、被許可者が行政許可事項である活動に従事する状況を示す関連資料の確認調査を通じて、監督責任を履行しなければならない（第六一条一項）。また、公衆は、行政機関の監督検査記録を閲覧する権利を有する（同条二項）。

第二は抜取検査、検査、点検及び実地検査である。すなわち、行政機関は、被許可者が生産経営する製品に対して法により抜取検査、検査、点検を行うことができ、その生産経営場所に対して法により実地検査を行うことができる（第六二条一項）。また、行政機関は、法律、行政法規の規定に基づき、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に直接関わる重要な設備、施設に対して定期的に検査を行う。検査に合格した者については、行政機関は、然るべき証明文書を発行しなければならない（同条二項）。この規定は、上記の「悪質粉ミルク事件」と「有毒龍口粉絲事件」のような不祥事の発生を防止するために大きな意義がある。

第三は期限付きの是正命令である。これは特許権を取得した被許可者に対する特別の監督である。すなわち、①被許可者が法に従って自然資源開発利用義務を履行しない場合、又は法に従って公共資源利用義務を履行しない場合、行政機関は、期限付きで是正を命じなければならない。被許可者が所定の期限までに是正しないときは、行政機関は、関連の法律、行政法規の規定に従って処理しなければならない（第六六条）。②公共の利益に関わる特定

業種の市場参入についての行政許可を取得した被許可者が、国の定めるサービス基準、料金基準及び行政機関が法により定める条件に従い、利用者に安全で、便利で、安定した、適正価格のサービスを提供し、かつ全面的サービスをを行う義務、行政許可の決定を行った行政機関の認可を受けずに、無断で休業、廃業してはならない義務を履行しない場合、行政機関は、期限付きで是正を命じ、又は法により実効的な措置を講じてその義務の履行を督促しなければならぬ（第六七条）。

第四は被許可者の自己検査である。すなわち、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に直接関わる重要な設備、施設について、行政機関は、設計、建造、据付及び使用する機構が然るべき自己検査制度を確立するよう督促しなければならない（第六八条一項）。また、行政機関は、監督検査を行う際に、公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に直接関わる重要な設備、施設に安全面の隠れた欠陥が存在することが判明した場合、建造、据付及び使用の停止を命じ、かつ設計、建造、据付及び使用する機構に直ちに是正するよう命じなければならない（第六八条二項）。

第五は第三者による監督である。被許可者に対する監督検査は通常、行政許可の決定を行った行政機関によって行われるが、以下のような特殊な場合において、第三者としての個人や組織、又はその他の行政機関による監督も認められている。すなわち、①個人及び組織は、違法に行政許可事項である活動に従事する状況を見出した場合、行政機関に告発する権利を有し、行政機関は、遅滞なく事実を確認し、処理しなければならない（第六五条）。②被許可者が行政許可決定を行った行政機関の管轄区域外で違法に行政許可事項である活動に従事した場合、違法行為発生地の行政機関は、法により被許可者の違法事実及び処理結果の報告の写しを、行政許可決定を行った行政機関に送付しなければならない（第六四条）。

行政機関は、被許可者に対する監督検査を行うにあたって、被許可者に①行政許可証明書を改竄し、転売し、有償貸与し、無償貸与し、又はその他の形式で行政許可を違法に譲渡する行為、②行政許可の範囲を超えて活動を行う行為、③監督検査を担当する行政機関に関連の状況を隠し、虚偽の資料を提供し、又はその活動状況を示す真実の資料の提供を拒否する行為のいずれかがあると発見した場合、法により行政処罰に処さなければならない。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する（第八〇条）。また、行政機関には、無許可の活動を制止する責務も課されている。すなわち、公民、法人又はその他の組織が行政許可を経ずに、無断で、法により行政許可を得得べき活動に従事した場合、行政機関は、法により措置を講じてこれを制止し、かつ法により行政処罰に処さなければならない。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する（第八一条）。

四 行政許可法がもたらす影響と挑戦

国務院は、二〇〇四年三月に「法による行政を全面的に推進する実施綱要」を發布し、その中で、一〇年前後の絶え間ない努力によって、法治政府の建設を基本的に実現させるという目標を確立した。この「綱要」は、すでに各級の政府の法による行政を指導する綱領的文書と位置づけられている。⁽⁵⁰⁾ 行政許可法は、正にこの「綱要」を具現化した重要な法律として制定されたのである。したがって、行政許可法の施行が中国政府から非常に重視されており、本法の正式な施行に取り合わせるために、二〇〇四年七月一日前後、行政許可法をめぐる報道キャンペーンが全国の主要メディアによって大々的に行われたにとどまらず、国務院も特に、六月二十八日に「全国における法によ

る行政テレビ電話会議」を開いた。この会議では、温家宝総理が「法による行政を全面的に推進し、法治政府を建設しよう」という講話を発表し、その中で、行政許可法を厳格に執行し、政府職能の転換と管理体制の改革を推進することが、政府が力を入れてやり遂げるべき任務の一つとして掲げられ、具体的には、政府機能と管理方式を迅速に転換すること、行政許可制度の改革を引き続き深化させること、法により行政許可を厳格に設定、実施すること、行政許可に対する監督検査を強化することが強調された。⁶¹⁾また、中央及び地方政府の要員らに行政許可法の趣旨と内容をいっそう理解させるために、國務院は、各省・自治区・直轄市の主要責任者を召集して、行政許可法の実施に関する会議を開いたのみならず、國務院の法制弁公室は、行政許可法の執行に携わる國務院各部門及び地方政府の基幹担当者一五六二人を対象に、五回の「行政許可法研修班」を開設した。⁶²⁾さらに、國務院の要求により、全国数百万の公務員は、六月末までに行政許可法に関する研修と試験を受けるべく、合格できない者は離任することになっている。⁶³⁾一つの法律の施行のために、総理をはじめこれほど大規模な宣伝と学習キャンペーンを行うのは、中国の立法史において極めて異例なことである。行政許可法の力を借りて、政府機能を転換させ、法による行政を推進し、法治政府・責任政府を建設しようとする中国政府の決心をここから見る事ができよう。

行政許可法を実施する最も重要な一環として、中央及び地方の行政機関は、まず現存の行政許可事項と行政許可実施主体に対する整理、削減の力を入れている。國務院は最近、四九五種の行政許可事項を取り消し、又は調整したが、それに以前二回に分けて取り消され、又は調整された一、三〇〇種の行政許可事項を加えて、國務院の行政許可事項は既に四八・九%を減少した。また、國務院の各部門も、一、三六〇件の規則と規範的文書について整理を行ったが、そのうちの六三五件を廃止し、又は改正した。さらに、行政許可実施主体に対する整理も行われ、八三の國務院部門と関係機構が行政許可を実施する権限を有する主体として確定された。⁶⁴⁾一方、國務院は、行政許可

法第一四条二項の「必要なときは、国務院は、決定を公表する方式で行政許可を設定できる」との規定に基づき、法律、行政法規を除くその他の規範的文書で設定された五〇〇種の行政許可事項について、厳格な審議と論証を経たうえ、これらの行政許可事項が、行政許可法第一二条に定める設定事項、つまり国の安全、公共の安全、マクロコントロール、生態環境の保護、有限自然資源の開発利用、公共資源の配分、公共の利益、及び人の健康、生命又は財産の安全等に関わる特定活動に属するものとして、留保し設定する決定を發布した。⁶⁵⁾

各地方の行政機関も、現行の地方的法規、規則及び規範的文書で設定されている行政許可事項と行政許可実施主体について入念な整理を行った。例えば、上海市人民代表大会及びその常務委員会、市政府及びその所屬部門は、二〇〇三年一月から地方的法規、規則及び規範的文書における行政許可事項に対する整理作業を開始した。ちなみに、その結果は、上海市人大と市政府が二〇〇四年二月に共同で成立した「『行政許可法』の貫徹・実施作業に関する協調グループ」による査定を経なければならぬ。そして、整理の結果としては、上海市の設定した二〇二種の行政許可事項の五〇%を占める一〇一の行政許可事項が取り消されることになった。このうち、上海市人民代表大会及びその常務委員会の制定した地方的法規で設定されている行政許可事項は三六種であり、市政府の制定した地方的規則及び規範的文書で設定されている行政許可事項は六五種である。残りの一〇一種の行政許可事項のうち、ひとまず処理しない八種のものを除き、九三種のものが継続実施されることになっている。そのうち、一二種が上海市政府の制定した地方的規則で設定されるものとして、市人民代表大会常務委員会の確認を経たうえで引き続き実施される。五種が留保されるものの、許可方式を変更する必要がある。六九種が地方的法規で設定できるものであるが、許可条件と手続等が行政許可法の規定に適合しないと、適当な時期に修正することが必要である。七種が修正する必要がないものとされている。⁶⁶⁾

上海市第一二期人民代表大会常務委員会第一三回會議（二〇〇四年六月二三日）において、「当市の地方的法規の設定した若干の行政許可事項の執行を停止することに關する決定」と「市政府の規則で設定されている公共安全防備工事の設定・施工機構に対する審査許可等の一二種の行政許可事項の実施継続を確認することに関する決定」が採択され、行政許可法の施行日に合わせた同年七月一日より施行されることになった。これにより、二二の地方的法規で設定された三六種の行政許可事項の執行が停止され、それに関連する地方的法規も適当な時期に改正されることとなり、他方、上海市政府の制定した地方的規則で設定されている「犬類の養殖・販売・飼育に対する許可」や「建設プロジェクトにおける節水施設の設計案に対する審査許可」といった公共利益に関わる一二の行政許可事項が留保されることになった。³²⁾

行政許可法の關係規定に合致しないとして取り消された二二の地方的法規において設定された三六の行政許可事項は、主に①同法第一五條二項に反し、地方的法規、規則で設定してはならない行政許可事項（国が統一して確定すべき公民、法人又はその他の組織の資格・資質の行政許可、企業又はその他の組織の設立登記及び事前行政許可）を設定したもの（例えば、「上海市製品品質監督條例」第六條により設定される「重要製品の生産許可証の審査発給」、「上海市環境保護條例」第四八條により設定される「工業・農業製品に關する「環境マーク製品證書」の審査発給」など）、②同法第一五條二項に反し、地方立法で制限してはならない行政許可事項（その他の地区の個人又は企業が上海地区で生産經營に従事すること及びサービスを提供すること、及びその他の地区の商品が上海地区の市場に流入するのを制限する行政許可）を設定したもの（例えば、「上海市建築市場管理條例」第八條により設定される「他省・他市の建設企業の上海における施工許可証の審査発給」など）、③同法第一六條四項に反し、上位法で設定されていない行政許可事項を設定したもの、又は上位法の設定した行政許可事項のほかに増設したもの

(例えば、「上海市における「義務教育法」の実施に関する方法」第八条により設定される「義務教育の段階において自ら学校を創立・経営した機構による学生募集範囲の審査許可」など)がある。その他、「上海市植樹造林緑化管理条例」第二五条により設定される「街路樹の上で品物を掛けることに関する許可」、「上海市出棺・埋葬管理条例」第二〇条一項により設定される「遺体の火葬を延期するための審査許可」、「上海市都市・農村における定期市の食品衛生管理規定」第五条(四)号により設定される「定期市における食用家畜血の生産・経営に対する許可」などの行政許可事項も取り消された。

次いで、多くの中央及び地方の行政機関では、行政許可法をよりよく執行するための付帯制度の整備も始動されている。例えば、国家財政部は、七月一二日に全国の行政費用徴収に対する全面的な整理を行う通知を発した。整理の対象は、①明確に取り消された行政許可事項に基づく費用徴収、②費用を徴収できる法的根拠があるものの、上位法の関係規定に合致しない費用徴収、③統一市場の確立に反する「地方保護」的な費用徴収、④企業、市民からの不満が強い費用徴収、⑤法律、行政法規で設定されていない行政許可事項に基づく費用徴収、⑥法律、行政法規に定めるものを除き、行政許可事項に対する監督検査に基づく費用徴収、⑦行政機関が行政許可申請書を提供するための費用徴収などである。⁵⁹⁾ また、国家工商総局は、行政許可法第一二条一項五号に定める企業等の設立に必要な登録に関する具体的な手続を整備するために、行政許可法の施行日に合わせて、「企業登録手続規定」、「企業名称登録管理実施方法」、「会社資本金登録管理規定」を制定し、又は改正した。⁶⁰⁾ さらに、国家農業部は、行政許可法第二六条に定める処理機構の統一化を實行するために、中央行政機関の中で率先して「行政許可総合事務室」を設立し、七月一日から正式に運営している。複数の機構による処理が必要な行政許可申請を一元的に受理して処理するこの総合執務機構は、「政務スーパールーム」とも呼ばれ、これまでの七ヶ月間の運営試行期において、三九〇〇余り

の行政許可申請を受理したが、九八%の申請が一〇日から一五日以内に処理を完了させたのである。同じような申請は、以前に数ヶ月から半年ぐらいかかるのは普通であった。⁶³⁾ ちなみに、各地方の行政機関においても、名称がそれぞれ異なるが、性格が「政務スーパー」に似通っている制度を確立する試みも見られた。例えば、一四の省・直轄市に分布している数百の県クラスの行政機関は、数年前から試行的に「許可サービスセンター」のような総合執務機構を設立した。⁶⁴⁾ このような行政許可の総合執務機構を正式の「政務サービス局」として設置すべき提案も出された。⁶⁵⁾ 一方、北京市政府も、行政許可法の施行と同じ日に、「行政許可受理制度（試行）」、「行政許可告知制度（試行）」、「行政許可公示制度（試行）」、「行政許可審査与決定制度（試行）」、「行政許可監督検査制度（試行）」、「行政許可責任追及制度（試行）」を公布した。⁶⁶⁾ 「行政許可責任追及制度（試行）」では、特に無断で費用を徴収する行政許可事項を設定し、若しくは費用徴収の範囲を拡大し、又は費用徴収の基準を高めた行為、行政許可を通じて被許可者に賄賂を要求し、又は收受した行為、法定の手続と条件に違反し、又は職責を履行しない行為に対し、重点的に取り調べて厳罰するとした。⁶⁶⁾

さらに、行政許可法は、団体自治や市場競争を促進させ、政府機能を「事前許可」から「事後監督」へと転換させるという体制上の根本的な改革に法的根拠と条件を提供したことにより、多くの行政許可事項が行政許可法の規定により廃止されたため、公民、法人等の自主決定、市場競争メカニズムによる調節、業種組織等の自主管理によって解決できる領域における政府の責任は、サービス又は指導を提供することに止まることになった。行政権力の関与が市場から立ち去ることはむしろ、業種組織又は仲介組織に成長の空間をもたらしているが、政府の市場からの撤退と民間自治組織の成熟との間には、いわゆる「管理の空白」が生じる可能性もある。そのため、各種の業種組織、仲介機構、民間団体を育成し、その自律機能を強化することが急務となつているとともに、行政による監督・

管理が依然として必要とされる公共の利益、人の健康、生命又は財産の安全に関わる領域においては、その他の間接的・代替的な管理メカニズムも模索し始められている。例えば、「上海市建設工事資材管理条例」第四条二項により設定された「上海市建設工事資材使用許可証の審査許可」が取り消された代わりに、主管行政部門への事前の届出（備案）により、建設工事に使用される資材の品質管理を図る事前監督の方式や、「上海市血液条例」第二三条により設定された「救急を行う医療機構による臨時的な血液採取の審査許可」が取り消された代わりに、衛生管理部門への事後の届出を要請する事後監督の方式などが考案されている。⁶⁶⁾

一方、行政許可法の施行は、中国の社会にも大きな反響を引き起こしており、人々はこの「行政機関の自己革命」⁶⁷⁾「法による行政を全面的に推進する一里塚」と称賛される法律に対して大きな関心を寄せ、これまで「当たり前」や「仕方がない」と思ってきた社会現象や政府行為についても疑問の目で改めて質そうとしている。その中でもは行政許可法という「武器」をもって行政機関を訴える者も現れ、行政許可をめぐる訴訟事件が急増する兆しを見え始めている。行政許可法の施行に伴う行政訴訟の新しいピークの到来に対して、すでに圧力と危惧を感じている行政機関も少なくない。⁶⁸⁾北京市の初めての行政許可訴訟として報道された次の事件は、行政側の敗訴で終わったのである。北京市海淀区にある「富潤家園」という住宅団地の第七棟は、当初の建設工事計画許可証の中で、その用途が団地の生活付帯施設としての「幼稚園、変電室」と記載されたが、団地の開発商である「北京富潤不動産開発有限公司」（第三者）はその後、第七棟の面積が公共サービス付帯施設としての「幼稚園」の建設基準における最小規模の要求に満たせないことを理由に、「幼稚園」建設の取消を提案した海淀区教育委員会の「富潤家園の付帯施設に関する意見書」を根拠としたうえ、北京市計画委員会（被告）に対し、第七棟の用途を「商業、変電室」に変更しようとする内容の建設工事計画許可証の変更請求を提起し、かつ、二〇〇二年二月二六日に許可された。その

後、第三者は、数千万元を投じて、商業施設の基準に従って第七棟を改修し、しかも建物の販売と経営の請負に關する契約も結んだ。二〇〇三年一月、第七棟が間もなく「スパセンター」として開業されることを知った「富潤家園」に住む住宅所有者一四九人（原告）は、二〇〇四年三月に、第三者の変更請求を認められた被告の「二〇〇二規建字一七八九号建設工事計画許可証」の取消を求めて、北京市海淀区人民法院に行政訴訟を提起した。原告側の理由は、①被告が当初の建設工事計画許可を変更し、「幼稚園」という生活付帯施設を取り消した行為は、公共サービス付帯施設が完成された後にその用途を変更してはならないと定めた「北京市新築改築住宅区公共サービス付帯施設建設指標」に違反し、形を変えて第三者による上記の建物の販売及び「スパセンター」の開設に必要な条件を提供し、誠実信用の原則に違背した被告の行為を助長したとともに、住宅所有者の権利利益を侵害した。②被告は、当初の建設工事計画許可を変更する際に、利益関係者である住宅所有者からの意見を聴取するための聴聞を開催しなかつたため、法定の手続に違反した。これに対し、被告は、①当初の建設工事計画許可における公共サービス付帯施設としての「幼稚園」の建設が、建設基準における最小規模の面積を満たさないで、海淀区教育委員会の意見を聴取したうえ、商業用途への変更に同意したことは違法ではない。②第三者の変更請求は、当初の建設工事計画に対する小さな調整に過ぎないので、住宅所有者の権利利益に何らの不利な影響も与えていないため、聴聞を開催する必要がないと反論した。海淀区人民法院は、審理を経て、①被告が自ら行った変更決定に対して全部の立証責任を持つべきであるが、法定の期間内において、公示した許可手続に基づく立件、新たな審査に関わる証拠を提示しなかつた。②「行政訴訟法」の關係規定及び最高人民法院の「行政訴訟の証拠における若干問題に関する規定」に基づき、被告である行政機関は、法定の期間内に証拠を提示しないか、又は正当な理由がなく期限を過ぎて証拠を提示した場合、訴えられた具体的行政行為は相応する証拠がないものと見なされる。そのため、被告の建設

工事計画変更許可行為も証拠がないものと見なされるべきである、と判断したうえ、二〇〇四年七月一〇日に被告の発行した「二〇〇二規建字一七八九号建設工事計画許可証」を取り消す判決を下した。¹⁰⁾この事件からも見られたように、行政許可をめぐる訴訟は、いったん行政機関が敗訴すれば、被許可者側に大きな損失をもたらす可能性もあるという特徴を持つているので、裁判所が行政許可事件をより慎重に審理しなければならぬ。最高人民法院も、行政許可事件に対する裁判活動を指導するための「行政許可事件の審理における『行政許可法』の具体的な適用に関する若干問題の解釈」を近いうちに発布する見通しである。この司法解釈には、主に行政許可事件の範囲、原告適格、被告適格、提訴できる範囲、提訴期限、証拠の認定、適用する法律の選択、行政賠償の範囲と準用の範囲などの内容が含まれている。¹¹⁾

他方、「政府の自己瘦身」¹²⁾とも称される行政許可法に基づき、行政許可制度に対する大幅な改革を本格的に推進していく場合には、必然的に関係行政機関の権限が制限され、一部の行政部門が簡素化され、関係人員が削減される結果に繋がるものと考えられる。中国政府の規制緩和計画によれば、二〇一六年までには中央政府の規制事項が二八〇〇種に減少しなければならない。これは、今後の一〇数年の間に、各行政部門の業務量の九割が減らされ、それに伴い、公務員の定員編成の約九割も縮小されるべきであることを意味するものでもある。¹³⁾この意義から言えば、行政許可法の実施は、確かに行政機関及びその公務員に空前の挑戦をもたらしたと言ってもよい。しかし一方、「許可権」とその背後にある経済利益の喪失に甘んじない一部の行政機関とその官吏らが、計画経済時代における行政の慣性や部門及び個人の切実な利益に駆けられ、この改革に抵抗心を持つことも推して知るべしであろう。これらの実権を握る者は、もし何かの集団的行動を取ろうとすれば、「マグニチュード八の政治大地震」を引き起こしかねないという可能性も指摘されたほどである。¹⁴⁾数年前、行政部門に対する社会各々からの不満は、主に行政処

罰権の濫用に集中していたが、行政処罰法（一九九六年）の公布・施行に従って、行政処罰行為が法的に規律されたことにより、この問題が次第に克服されている。しかし、その後、制限された「処罰権」が「許可権」という新しい「顔」で現れ、行政許可が「雨後の竹の子」のように氾濫し災いとなり、行政処罰法はまさしくその「雨」であった。すなわち、中国では、異なる制度の間には一種の「連動的効果」があるようで、政府の権力を制限する新しい法律が登場するたびに、往々にして法的に整備されていない他の分野への権力拡張を引き起こし、関係行政機関とその官吏らが、依然として最終の利益獲得者である。⁵⁵行政許可法の公布・施行によって、行政許可行為も法的に規律されるようになったが、制限された「許可権」が今後、どこへ拡張するのか、体裁だけを変えた新しい「顔」で現れてくることも十分に考えられよう。特に、届出、報告等の手続を複雑化させることにより、失われた行政許可権を實質上存続させようとすること、頻繁な検査、評定による合格判定権をもって、企業又はその他の社会経済組織を引き続き政府の従属物として扱おうとすること、又は留保されている行政許可権を無責任に濫用することなどについては、相当な警戒心を持つべきであることがすでに指摘されている。⁵⁶実際のところ、一部の地方行政機関では、このような動きがすでに現れ始めている。例えば、山東省臨沂市政府は、現行の地方的規則及び規範的文書で設定された行政許可事項に対する整理を行った際、いわゆる「沈黙の抵抗」に出くわした。つまり、整理作業の手順として、まず各部門から現存の行政許可事項の数字を報告する必要があるにもかかわらず、いわゆる「許可経済」に頼ってきた諸部門及び行政機関の委託を受けた諸機構が、期日を引き延ばして報告しないか、又は明らかに行政許可法の規定に違反した行政許可事項を「適法化」するために、あえて様々な理由や根拠を付けて、「留保事項」として報告したのである。⁵⁷行政許可法を実施する過程において、臨沂市のような現象は全国で決して稀なことではないように思われる。また、重慶市のある投資主管部門は、廃止された「固定資産項目の投資許可」の事実

上の継続実施に法的根拠を提供するために、「固定資産投資項目登録届出暫定方法（草案）」という規範的文書を起草し、その中で、行政許可に属さない届出行為に対し、行政許可に同じような法的効力を与え、「登録・届出を行うべきにもかかわらず、それを行わなかったプロジェクト、又は建設工事が登録・届出の内容と一致しないプロジェクトに対し、土地管理部門が土地使用権を提供してはならず、その他の関係部門が許可手続を行ってはならず、各商業部門が融資を貸し付けてはならず、証券監督部門がその企業の上場を認可してはならない。」とした。このような形を変えた行政許可の濫設行為が、明らかに行政許可法における設定範囲と設定権の関係規定に違反したものととして、最終的には上級行政機関に否定された。¹⁹⁾しかし、このような既得の利権を温存させるために行政許可法の規定を様々な方策を講じて回避しようとする行為は、むしろ行政許可法の実効性に警鐘を鳴らしたのである。温家宝総理が「天下之事不難於立法而難於法之必行（天下事の難しい点は立法ではなく法の執行にある）」と指摘したように、行政許可法の確実な実施は、必ずしも國務院の重視や民衆の期待によって決まるものではなく、むしろこの法律を執行する行政機関及びその公務員の意識変革にかかっている。すなわち、旧来の「規制型行政」から「サービス型行政」へ、「権威型行政」から「民主型行政」へ、「人治型行政」から「法治型行政」へ、「秘密型行政」から「透明型行政」へ、「随意型行政」から「信用型行政」へとといったように理念の転換は不可欠であろう。

(1) 高田敏編著『行政法—法治主義具体化法としての—』〔改訂版〕、有斐閣ブックス、一九九五年。

(2) 全人代常務委員会法制工作委员会副主任・張春生「中国行政程序法制建設的發展与展望」、『東アジア行政法研究会第三回年会及び行政手続法国際シンポジウム論文集』九頁、一九九八年一月。楊海坤・黃学賢「中国行政程序法典化—從比較法角度研究—」一八二頁、法律出版社、一九九九年。

- (3) 応松年・王錫鏞「中国的行政程序立法：語境、問題与法案」『中国法学』二〇〇三年第六号、四七頁以下。
- (4) 「專家呼吁早日出台行政程序法規範具体行政行為」『中国新聞社』二〇〇四年七月七日付。
- (5) 王光澤「行政許可法：劃清權力与市場的边界」『二世紀經濟報道』二〇〇四年七月四日付。
- (6) 國務院法制办公室副主任・汪永清主編『中華人民共和國行政許可法教程』二二頁、中国法制出版社、二〇〇三年。
- (7) 同右注。
- (8) 張興祥「中国行政許可法的理論和實務」三九頁以下、北京大学出版社、二〇〇三年。
- (9) 國務院法制办公室主任・楊景宇「關於「中華人民共和國行政許可法（草案）」的說明（二〇〇二年八月三日）」による。
- (10) 汪永清・前掲注（6）一三頁。
- (11) 楊景宇・前掲注（9）。
- (12) 汪永清・前掲注（6）一四頁。
- (13) 上杉信敬訳「中国の行政手続法に関する調査報告」、東亜經濟研究第六一卷第二号（二〇〇一年）、九四頁。
- (14) 万興亜「行政許可法今日実施：見証政府的自我革命」『中国青年報』二〇〇四年七月一日付。
- (15) 楊景宇・前掲注（9）。
- (16) 陳永苗「扼死「細節上的魔鬼」行政許可証与憲法權利」『南方週末』二〇〇四年七月八日付。
- (17) 季衛東「從審批到審計：法治政府在行動」『中国民商法律網（<http://www.civilaw.com.cn>）—程序法学』（二〇〇四年八月一四日）。
- (18) 荒木一郎・西忠雄『全訳中国WTO加盟文書』五〇頁以下、蒼蒼社、二〇〇三年。
- (19) 同右注・一〇五四頁以下。

- (20) 宓松年・王錫鏗「WTO与中国行政法律制度改革的幾個關鍵問題」《中国法学》二〇〇二年第一期、一四頁。
- (21) 温家宝「全面推進依法行政建設法治政府」《新華社》二〇〇四年七月五日付。
- (22) 塩野宏「行政法Ⅰ」(第二版) 九六頁、有斐閣、一九九四年。
- (23) 宓松年「行政法学新論」二四四頁以下、中国方正出版社、一九九八年。羅豪才「行政法学」(新編本) 一七五頁以下、北京大學出版社、一九九六年。胡建森「行政法学」二五四頁以下、法律出版社、二〇〇三年。
- (24) 汪永清・前掲注(6) 七頁。
- (25) 楊景宇・前掲注(9)。
- (26) 同右注。
- (27) 同右注。
- (28) 同右注。
- (29) 同右注。
- (30) 全人代法律委員會副主任・喬曉陽主編「中華人民共和國行政許可法釈義」八六頁、中国物価出版社、二〇〇三年。
- (31) 汪永清・前掲注(6) 四九頁以下。
- (32) 汪永清・前掲注(6) 五〇頁。
- (33) 喬曉陽・前掲注(30) 八三頁。
- (34) 喬曉陽・前掲注(30) 八四頁。
- (35) 同右注。
- (36) 同右注。

- (37) 喬曉陽・前掲注(30) 八六頁。
- (38) 舒雲「中国における行政許可法の制定について」『国際商事法務』Vol.31, No.10(二〇〇三) 一四六〇頁。
- (39) 喬曉陽・前掲注(30) 一二二頁以下。
- (40) 上杉信敬訳・前掲注(13) 九五頁。
- (41) 行政処分は、行政規則に違反した公務員に科せられる行政機関内部の懲戒処分であり、具体的には警告、過誤記載、大過記載、降級、免職、除籍に分類される。
- (42) 行政処罰は、公民、法人又はその他の組織の行政管理秩序に違反した行為に科せられる一種の行政罰であり、具体的には警告、罰金、違法所得・不法財物の没収、生産・業務の停止命令、許可証・鑑札の一時的差押え又は取消し、行政拘留などに分類される。
- (43) 汪永清・前掲注(6) 一五八頁。
- (44) 例えば、「集會行進示威法」第九条では、「主管機關は、集會・行進・示威申請書を受け取った後、申請舉行日の二日前に許可又は不許可の決定を当該責任者に書面で通知しなければならない。…期間を過ぎても通知がない場合には、許可とみなす」と定めている。
- (45) 袁曙宏・楊偉東「論建立市場取向的行政許可制度」『中国法学』二〇〇二年第五号、六六頁。
- (46) 現行の法律、法規等に定められる各種の行政許可費用は、様々な名称を付けられているが、おおむね①汚染物質排出費(危険廃物排出費、ゴミ傾倒費など)、②資源補償費(特許権使用費、土地使用権譲渡費など)、③点検費(衛生検査費、定期検査費など)、④コスト費(証書材料費、資料費など)、⑤手続費(申請手続費、設立登録費など)という五つの類別に分類することができる。

- (47) 汪永清・前掲注(6) 一一七頁。
- (48) 「中国新聞社」二〇〇四年四月二五日、二八日、六月九日付記事。
- (49) 「北京青年報」二〇〇四年五月六日付記事。
- (50) 温家宝・前掲注(21)。
- (51) 同右注。
- (52) 「行政許可法」將實施服務型政府浮出水面」二一世紀經濟報道」二〇〇四年七月四日付。
- (53) 顧錢江ほか「行政許可法實施給中国各級政府帶來空前挑戰」新華社」二〇〇四年六月二〇日付。
- (54) 温家宝・前掲注(21)。
- (55) 「國務院保留五百項行政審批事項」中国新聞社」二〇〇四年七月一日付。
- (56) 許凱「上海一〇一項違規行政許可被清除」外灘畫報」二〇〇四年六月二日付。許曉青ほか「上海『破去』逾百項行政審批、提升『公章』含金量」中国新聞社」二〇〇四年六月二日付。
- (57) 「上海法制報」二〇〇四年六月二四日付記事。
- (58) 王宵岩「三六項行政許可擬取消」上海法制報」二〇〇四年六月二五日付。
- (59) 史宝華「發改委財政部發通知清理全国行政事業收費」京華時報」二〇〇四年七月一三日付。
- (60) 劉長忠「国家工商總局按『行政許可法』要求推出四個規章」中国新聞網」二〇〇四年七月二日付。
- (61) 顧錢江ほか「行政許可法實施給中国各級政府帶來空前挑戰」新華社」二〇〇四年六月三〇日付。
- (62) 馬克「政務超市」突破与困拔併存」南方週末」二〇〇二年五月二三日付。
- (63) 袁曙宏ほか・前掲注(45) 六五頁。

- (64) 郭曉軍「北京發改委出台六項行政許可配套制度」『新京報』二〇〇四年七月一日付。
- (65) 于晶波「北京建立行政許可責任追究制度索賄受賄將重辦」『中國新聞網』二〇〇四年七月二日付。
- (66) 韋一心「市建委・拆審批「閘卡」力度大」『上海法制報』二〇〇四年六月八日付。
許凱「上海一〇一項違規行政許可被清除」『外灘畫報』二〇〇四年六月二日付。崔紅「北京市取消一三七項行政許可不
會出現「管理真空」」『北京晨報』二〇〇四年七月三日付。季明ほか「上海防止行政許可調整出現「管理真空」」『新華網』
二〇〇四年七月七日付。
- (67) 万興亞「行政許可法今日實施・見證政府的自我革命」『中國青年報』二〇〇四年七月一日付。
- (68) 子曰「給中國「行政許可法」深飄冷水」『議報』一五四号（二〇〇四年七月一日）。
- (69) 崔麗「專家：行政機關不応懼怕應對行政許可法訴訟高峰」『中國青年報』二〇〇四年八月一日付。
- (70) 李京華「北京行政許可法第一案 一四九名業主贏了市規劃委」『新華社』二〇〇四年七月一日付。「未舉行聽証
小区幼兒園改成洗浴中心 違法批復被判撤銷」『北京青年報』二〇〇四年七月一日付。
- (71) 万興亞「行政許可法」司法解釋將在兩三個月內出台」『中國青年報』二〇〇四年七月一日付。
- (72) 「行政許可法・將給我們的生活帶來哪些變化？」『法制日報』六月二八日付。
- (73) 季衛東・前揭注（17）。
- (74) 同右注。
- (75) 楊中旭「『行政許可法』限權之後須防擴權」『新聞週刊』二〇〇四年七月八日付。王光澤「『行政許可法』・劃清權力與市
場的边界」『二十一世紀經濟報道』二〇〇四年七月四日付。
- (76) 丁錫國「關注行政許可法・警惕「點頭權」的變相出現」『新華網』二〇〇四年六月三〇日付。

說

論

- (77) 万興亞「行政許可法今日實施…見証政府的自我革命」《中國青年報》二〇〇四年七月一日付。
- (78) 弗深「重慶—行政主管部門用『辦法』規避行政許可法」《新華網》二〇〇四年七月六日付。
- (79) 万興亞·前掲注(77)。