

中国における治安管理条例の制定と行政処罰制度の改革

—— 中国の行政行為に関する手続と法（2） ——

葉 陵 陵

目 次

- 一 はじめに——行政処罰法と治安管理条例の位置づけ
- 二 行政罰と行政処罰の概念及び立法形式
- 三 治安管理条例の展開と法的整備
- 四 行政処罰及び治安管理条例の種類と適用
- 五 旧条例との比較における治安管理条例法の特徴
- 六 治安管理条例違反行為と行政処罰
- 1 公共秩序の攪乱行為及び処罰

- 2 公共安全の妨害行為及び処罰
- 3 人身権及び財産権への侵害行為及び処罰
- 4 社会管理の妨害行為及び処罰
- 七 治安管理处罰の執行に対する監督管理
- 八 終わりに——行政処罰法及び治安管理处罰法の実施における諸問題と今後の課題

一 はじめに

——行政処罰法と治安管理处罰法の位置づけ

行政上の義務違反に対して世界各国は例外なく処罰制度を設けているが、日本の行政法学では、それを行政上の制裁として科せられる行政罰といい、行政上の義務履行確保の手段として位置づけている。中国においても行政罰という制度がある。一見それは行政罰と類似する概念であるが、実態的にはかなり大きな差異が存する。行政罰は、行政法令や行政行為によって課された義務に違反した行政犯（法定犯）に対して科せられる罰であり、行政刑罰と秩序罰とに分けられている。行政刑罰は刑事処罰としての性質を有するものであるので、罪刑法定主義の見地からも、行政法令に特別の規定がある場合を除くほか、原則として刑法総則が適用され、裁判所が刑事訴訟手続に従って科刑する。日本と異なり、中国の処罰法体系は、刑事犯（自然犯）と行政犯（法定犯）を区別せず、刑事罰と行政処罰の二つに大別している。すべての非行を情状の軽重によって区分し、可罰性が重いものに対しては、刑事訴訟手続に従って裁判所が刑事処罰を加えるが、可罰性が軽いため刑事処罰に及ばないとされたものに対しては、

行政機関が行政事務手続に従って行政処罰（秩序罰）を科するとされている。行政処罰を科すべき非行についても、治安管理処罰法により治安処罰として科せられる非行（実は情状が軽い自然犯）と個別の行政法律、法規、規則により行政処罰として科せられる非行（実は情状が軽い行政犯）に分けられている。これらの行為の情状が重い場合には、刑事処罰が科せられることになるが、後者に対する刑事処罰はいわば行政刑罰になろう。¹⁾

中国においては、「行政処罰法」がすべての行政処罰に関する一般法として制定されているとともに、治安管理に対応する個別法としての「治安管理処罰法」が制定されており、かつ、その他の行政法律、法規等においても、それぞれの行政管理分野に対応する行政処罰の規定が置かれている。中国の行政法学では、行政処罰を行政機関が行政法規に違反した個人又は組織を懲戒する一種の行政行為としており、行政処罰の実施に関する法を行政手続法の一つと位置づけている。行政行為の概念は、日本の行政法理論上も、行政機関が公権力の行使として、行政と国民との間での法効果の発生・変更・消滅の段階で行われる法行為と定義づけられているが、それは実定法で用いられているものではなく、理論的に構想されたものである。他方、法律上は、この行政行為に類似する概念として行政処分³⁾の概念が用いられており、その定着も図られている。これに対し、中国における行政行為の概念は、国家行政機関及びその他の機関が、法に基づいて職権を行使する過程でなした法効果を生み出す行為であるとするのが通説である。行政行為がさらに特定の者に対して行われる具体的行政行為と一般的拘束力を有する規範を制定する抽象的行政行為とに分けられ、前者は公民等に直接法的効果を伴い、日本法の行政処分に相当するものであり、後者は間接法的効果を伴い、日本法の行政立法に相当するものである。¹⁾そして、具体的行政行為とは、行政機関等が法律に基づいて行政上の職権を行使する行為のうち、その行為によって、直接公民等の権利義務に関わる一方的な行為もしくはその他の行政職権の行使に当たる行為⁵⁾を指すが、この定義により行政処罰も具体的行政行為の一つで

ある。具体的行政行為の概念は、行政訴訟法等の法律でも用いられている。このように、行政処罰、行政許可といった個別の具体的行政行為に対し、単行の法律をもって規律するのは、中国における行政手続法制の特徴とも言える。

行政行為の手続的統制を法律で規律する場合は、どのような方法で法的整備を行うかについては、通常、一般法としての行政手続法を制定し、その中に主要な行政行為に関する規定を置くという立法方式、又は個別の法律をもって行政行為の手続に関する規定を定めるという立法方式が採られている。これに対し、改革・開放政策の進展に伴い、社会主義法治国家の建設を国策として憲法（第五条一項）に掲げるようになった中国では、法治行政の重要性が認識されるようになり、行政手続の適正化も国政上の課題として重視されるようになったものの、実体法を重んじ手続法を軽んじるという伝統的な法意識の影響や、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が、行政現場での実践を通して次第に深めていくプロセスも必要であるという配慮で、早急に一般法たる行政手続法を制定する時機がまだ熟していないと考えられていた。そこで、二段階に分けて行政手続の法整備を図っていく立法方式が模索されてきた。第一段階では、五年間又はもっと長い時間をかけて、市場経済に最も影響があり、かつ立法条件も比較的成熟している幾つかの行政行為の手続について、それぞれ個別の法律として立法し、一般行政手続法の制定のために経験を蓄積する。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、最終的に行政手続の基本法としての行政手続法、及びそれを補完するための若干の特別法からなる中国的な行政手続の法制化を実現する。³⁾

このような考え方に従い、一方では、七年間の議論と準備を重ねた結果として、二〇〇六年二月、行政手続に関する基本法である「行政手続法」の制定が正式に第一〇期全人代常務委員会（二〇〇三年～二〇〇八年）の立法計

画に入れられ、その法制工作委員会は、すでに当該立法に関する調査研究と意見聴取を進めている。他方では、近年、行政統制法の整備として「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）、「治安管理处罰法」（二〇〇六年）を含む一連の事前救済手続法が制定され、「行政強制法」（草案）に対する一回目の審議も、二〇〇五年十二月に開かれた第十期全人代常務委員会第十九回会議において行われ、第十期全人代の会期中に成立される見通しである。このうち、「行政処罰法」は、治安管理处罰とその他の行政法律、法規等による行政処罰に関する一般法たる性格をもつものであり、「治安管理处罰法」は、それを補完するものとして立法された治安管理处罰に関する実体法と手続法を含む個別法である。治安管理处罰は、反社会的ではあるが刑事犯罪までは構成しない行為を行った者に対して公安警察機関により行われる行政処罰である。治安管理处罰が行政処罰の一類型としての性格を有することから、「治安管理处罰法」に規定なき事項については「行政処罰法」の関連規定が補充的に適用される。

本稿では、行政処罰制度改革の改革に最も重要な意義をもつ「治安管理处罰法」を中心に、諸外国の行政罰との比較における中国の行政処罰概念の特色、治安管理处罰制度の史的展開と立法背景、行政処罰及び治安管理处罰の種類及び適用、治安管理处罰行為の種類及び処罰、治安管理处罰の手続、治安管理处罰条例を基に立法された治安管理处罰法の主な改正点、法執行の監督管理及び法的責任、ならびに実務運用上の諸問題に対する理論的かつ実証的検討を通じて、中国における行政処罰制度の全体像とくに治安管理处罰制度の特色及び今後の課題などを明らかにしたい。

二 行政罰と行政処罰の概念及び立法形式

中国において法律用語として使われている行政処罰という概念は、必ずしも国際的に通用するものではない。大陸法系諸国では「行政処罰」に類似するものとして行政罰という概念があるが、これは行政上の義務違反に対し制裁として科せられる行政刑罰又は秩序罰を意味する。行政刑罰は、行政上の義務違反に対する制裁として用いられる刑罰であり、刑法以外の法律に規定された犯罪に、刑法に刑名のある死刑、懲役、禁錮、罰金、拘留、科料、没収を科するものであるが、秩序罰は、行政上の秩序の維持のために違反者に制裁として金銭的負担を課するものである。⁶大陸法系の伝統を継受している中国の行政処罰は、行政上の秩序罰と類似する概念のように見えるが、実際には諸外国の行政罰制度とはかなり大きな相違点があり、いわば「特色のある中国式法律責任の追及形式」である。⁷

行政上の制裁としての法制度は、おおむね四つの形態に類別することができる。第一類は、行政罰を行政上の義務違反行為に対して科せられる刑罰を含む制裁であるとするものである。日本、韓国及び台湾における行政罰制度はこの類型に属するものである。第二類は、行政罰を刑法と刑事訴訟法を除く特別法の規定による処罰措置及び手続に従って行政上の義務違反行為に対して科せられる制裁であるとするものである。ドイツ、オーストリア、イタリアなどの大陸法系国家における行政罰制度はこの類型に属するものである。第三類は、行政処罰を行政管理秩序に違反した行為又は犯罪の情状が軽微であり刑罰による処罰が必要でない行為に対して科せられる制裁であるとする。

法判断権)も警察行政機関に委ねることには問題があると思われる。こうしたあり方は、幅広い裁量権を警察行政機関に与えられることとなり、犯罪と一般違反の区別が明確でないことと相まって、極めて恣意性の高い行政運営を招きかねないからである。⁹⁾

行政罰の立法形式といえば、おおむね「法典式」かまたは「分散式」が挙げられる。「法典式」は、行政罰に関する一般法としての法律を制定する立法形式をいうが、大陸法系の国においても、この立法形式を採用しているのはごく稀である。最も早く行政罰を法典化したしたのは、一九二五年に公布されたオーストリアの「行政罰法」(Verwaltungsstrafgesetz)であり、同法は、行政罰に関する実体的規定を定めた「総則」及び「手続法」からなる包括的な法律である。一九六八年に制定されたドイツ「秩序違反法」(Ordnungswidrigkeitengesetz)も、「総則」「過料手続」「個々の秩序違反行為」「終末規定」から構成される「法典式」の典型である。「法典式」の立法形式は、行政罰の実体と手続に関わる基本的な事項を網羅したことで、行政罰を規律する一般的ガイドラインとしての意義を有するとともに、分散的立法に存する基準の不一致、規定の重複等の弊害を避けられるという長所がある一方、法典は行政罰における一般的な事項しか規定できないため、行政罰における特殊性のある問題をすべて予測して法典に書き込むことが難しいのみならず、複雑多岐に及ぶ行政管理の対象や事項は常に変化しているが、相対的に安定性を有する法典は、行政罰のすべてのニーズに対応し切れないといった短所もある。¹⁰⁾「分散式」は、行政罰の罰則を個別法に分散して定める立法形式を指すが、大陸法系と英米法系のいずれの国においても、この立法形式が広く採用されている。例えば、フランスや日本では、すべての行政罰を一括した統一的法典がなく、行政罰に関する規定が個別の法律にそれぞれ定められている。英米法系諸国では、行政罰の権限は行政管理に属する当然の職権ではなく、行政機関に付与された裁判権の一種として考えられているため、行政罰の権限行使は個別の法

律による明確な授權に基づいて行使されるべきであるとしている。「分散式」の立法形式は、行政上の義務違反と罰則を関連付けて個別的に定めているため、法の執行には利便性がある一方、行政罰の規定がそれぞれ個別の法律に置かれているため、内容が煩瑣で重複する問題があるほか、具体的な運用においては、統一的な基準を欠くことにより行政罰の濫用と重複処罰をもたらし恐れもある。諸外国と比較して、従来より行政権が強大で司法権が脆弱であるため、行政処罰がとくに多用されてきた中国においては、いわゆる「併合式」又は「折衷式」の立法形式が採られている。すなわち、通則的な「行政処罰法」を制定すると同時に、具体的な秩序違反行為とそれに対する罰則については、各行政管理分野における個別の法律、法規等で定めるものとする。「治安管理处罰法」は、治安管
理分野に適用される個別法であるが、「行政処罰法」と相互補完的な関係にある。「治安管理处罰法」第三条により、治安管理处罰の手続には、本法の規定を適用する。本法に規定がない場合は、「行政処罰法」の関連規定を適用する。この「併合式」の立法形式は、「法典式」や「分散式」のデメリットを克服し、かつ、メリットを発揮させるものである。理想的な制度であると評価される一方、それは行政による人権侵害が多発している実力行使を広く行政処罰として扱い、行政処罰法の定める手続的統制の下に置いたとも指摘されている。

三 治安管理处罰制度の展開と法的整備

治安管理处罰を含む行政処罰制度は、中国の特殊な政治、経済そして社会政策を背景に生成、発展してきたものである。治安管理处罰の特別措置としての労働矯正制度の創設も、建国初期の反革命分子や反社会的分子に対する

取締運動に端を発するものであり、制度そのものは、共産党中央委員会が一九五五年七月に発布した「隠れた反革命分子を徹底して肅清することに関する指示」によって始められ、国務院が一九五七年八月に公布した「労働矯正問題に関する決定」により行政上の制裁制度となっている。当時の治安管理条例は、主に個別の行政法規や治安管理条例、又は共産党の政策によって行われ、これらを総合する治安管理条例は存在しなかった。しかし、一九五六年の社会主義社会への移行に伴って階級闘争の形態が変化したことに対応し、反革命に対する直接的な弾圧の時代から、社会の治安を防衛する統治の時代へ移行しなければならないという認識が、より体系的な治安管理条例の成立を促した。⁽¹⁴⁾ こうして誕生したのは一九五七年十月の「治安管理条例」である。

ところが、一九五七年後半から開始された「反右派闘争」⁽¹⁵⁾の影響で、同条例の成立後は、かえって階級闘争の存続を強調する観点が次第に強まり、労働矯正制度も右派分子を処罰する手段として利用された。この「反右派闘争」を転機として法律虚無主義が蔓延し、法律の地位と役割も軽視され、とくに一九六六年より十年間も続いた文化大革命の時期には、「治安管理条例」も多くの法規がそうであったように、「修正主義路線の産物」という批判を受けて、実質的な効力を失うに至った。文化大革命が収束した一九七六年以降は、社会治安の混乱に対応するために、各地方ごとに治安管理条例を成立させて法の空白状態を埋め合わせていたが、一九八〇年に「治安管理条例」が有効な現行法であることを示すために再公布されることにより、治安管理条例の再建が進められることになった。しかし、同条例はすでに成立から二十年余りを経ており、社会情勢もこの間に大きく変化し、とりわけ一九七九年から急速に展開された「改革・開放」に伴う社会の変革に必ずしも十分に対応しうるものではなくなっていた。そこで、一九八三年より同条例の改正作業が着手され、三年余りの検討を経た結果として、一九八六年九月に全面的に改正された「治安管理条例」が新たに公布され、一九八七年一月より施行されたことになったが、さらに

は一九九四年に一部改正が行われた。

一九五七年の旧条例と比較して、一九八六年の新条例（一九九四年改正条例も同じ）主な改正点は、類推規定の削除と不服申立手続の整備である。旧条例では「比照」すなわち類推適用が認められていたが、それは政策目的に従った法の弾力的な運用を保障するという当時の立法趣旨を反映した規定にはかならなかった。新条例は法の内容と構成を整備して、基本的に完成された治安管理法規の成立をめざすという改正の目的にそって類推適用を削除した。また、旧条例では、公安警察機関の決定に不服がある場合にも、不服申立が認められるのは一級上の公安警察機関に対してのみであったが、新条例では一級上の公安警察機関の裁決にも不服な場合には、さらに人民法院に訴訟を提起しうるものと改めた。これによって、従来は全く司法手続から分離されていた治安管理処罰の決定に対する不服申立が、最終的に司法手続によって審査しうることになった。この改正は、単に公安警察機関による権限の独占を排除するという点のみならず、司法手続にのせることによって、初めて被処罰者の弁護権を保障することが可能になったという点においても、大きな改善であると評価された。¹⁷⁾

新条例の実施により治安管理処罰制度改革には一定の進展が見られたものの、行政処罰に関する統一した実体法と手続法が欠如していたため、多くの行政管理分野では、行政機関がそれぞれ制定した行政規則において行政処罰を設定し、かつ自らそれを執行した。特に一九八〇年代の半ばから国民の権利義務に関わる殆どの法律、法規には行政処罰が設けられ、その種類は百以上にも達し、まさしく「世界でも有数の行政処罰の大国」¹⁸⁾となった。ゆえに行政処罰の管轄に関する個別法の規定が互いに矛盾する「管轄競合」というような現象や、著しく均衡性に欠けた行政処罰も目立っていた。ちなみに、行政処罰の実務運用上もかなりの混乱が見られ、多くの行政機関は、行政処罰を行う際に、処罰決定書に処罰の理由や法的根拠を記入せず、また聴聞や弁明の機会を与えず、出訴権の告知

などの手続さえ取らなかった。このように、民衆の権利利益が行政処罰の濫用によって侵害されることが次第に増加し、その中で最も問題となったのは、いわば行政処罰の「恣意性」、とりわけ恣意的な過料や、同一の義務違反行為に対して重複した処罰もしくは複数の部門によって処罰を科せられることは、すでに社会の一大公害となっていた。こうした現象を生じさせた主な原因については、行政処罰の設定権が不明瞭のため、行政機関だけではなく、一部の企業・事業体又は社会団体も、各自で発布した規範的文書で多種大量の行政処罰を乱設し、このうち拘留等の人身罰を設定するところがあれば、過料等の財産罰を財物の収奪手段として利用するところもあった。また、行政処罰の実施主体も混乱しているため、行政処罰権を持たない多くの組織や人員までもが行政処罰を執行できるとや、行政処罰の手続に関する統一した明確な規定がなく、有効な監督検査のメカニズムが欠如しているため、不当な行政処罰を科せられることが大量に発生し、かつ、それを速やかに是正するのも困難であることなどが挙げられていた。⁽¹⁹⁾

これらの問題を解決するために、行政処罰法の制定を求める声が各方面から寄せられ、行政処罰の一般法としての行政処罰法の制定が急務の課題となった。しかし、行政運営の実務上、行政処罰は各行政管理分野で運用されるが、各分野はそれぞれ特徴を有しており、一律に論ずることはできないため、行政管理の各分野をすべて網羅する統一的な行政処罰法を制定するのは困難である。それゆえ、中国の立法機関は部分的に行政処罰の基本法を制定することに止まった。一九九一年になって、全人代は行政処罰法の草案作成に着手し、作成した草案について社会各界の意見を徴し、かつ、一九九五年十月に開かれた第八期全人代常務委員会第十六回会議における第一回審議と十八回会議における第二回審議を経たのち、第八期全人代第四回会議（一九九六年三月十二日）において正式に採択され、同年十月一日より施行されることになった。

この行政処罰法は、行政処罰の目的、適用範囲、法原則、行政処罰の罰則の制定及び執行手続等について原則的かつ統一的内容を定め、行政処罰の運用上に現れた各分野に存する共通の問題を解決しようとした行政処罰に関する基本法と位置づけられるだけでなく、行政行為の事前的統制に関する最初の法律として、従来より手続法を軽視していた中国における行政手続法制の整備に対して画期的な意義を有するものである。そして、「行政処罰の設定及び実施を規範化し、行政機関が行政管理を効果的に実施するよう保障し、監督を行い、公共の利益及び社会的秩序を守り、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を保護する」(第一条)ことを立法趣旨としている。本法の制定は、行政機関の法による行政を規律し、行政管理を改善し、清廉な行政を強化し、社会的秩序及び公共の利益を擁護し、社会主義市場経済の健全な発展を促進することに対して重要な役割を果たせるとされ、中国における法治行政の確立に向けての重要な一歩であるといつてよい。

行政処罰法の実施に伴い、統合された行政処罰の適用基準や手続等に従って各行政管理分野における既存の行政処罰制度改革する必要もあった。治安管理条例法に関する改革は、公安部が一九九七年八月から「治安管理条例法の改正と「治安管理条例法」の起草作業に着手するときに始動した。「治安管理条例法」は、社会治安と秩序の維持、公共安全の保障、公民等の適法な権利利益の保護、犯罪の予防及び減少などにおいて重要な役割を果たしてきたものの、経済及び社会の発展に伴い、治安管理条例法においても絶えず新しい状況や問題が発生し、「治安管理条例法」に対する部分的な修正は、もはや社会治安管理条例のニーズに適合できなくなり、むしろ新たな「治安管理条例法」を制定することが待たされていた。二〇〇二年四月、大量の調査研究と論証を行い、かつ、地方及び基層公安警察機関の意見と建議を聴取したうえで作成された「治安管理条例法(修正案)」が国务院の審査に送呈された。その後、国务院法制办公室は、この審査案をもとに「治安管理条例法(修正案)」を作成し、全国三十一

の省、自治区、直轄市及び國務院に所屬する四十余りの部門から意見を徴しながら、重要な問題については専門家による論証会を開いて研究を重ねた。このような度重なる検討と修正を経たうえで作成された「治安管理处罰法（草案）」が、國務院第六十五回常務會議（二〇〇四年九月二十九日）に採択された後、第十期全人代常務委員會の審議に提出された。同常務委員會は、第十二回會議（二〇〇四年十月二十二日）において「治安管理处罰法（草案）」を、第十六回會議（二〇〇五年六月二十六日）において「治安管理处罰法（第二次審議案）」を、第十七回會議（二〇〇五年八月二十三日）において「治安管理处罰法（第三次審議案）」をそれぞれ審議した。この間、全人代常務委員會の法律委員會と法制工作委員會も、座談会を開いて地方の關係部門や民衆及び専門家からさらに意見を聴取し、全人代代表からの提案を討議したと同時に、各方面からの意見と提案に基づいて國務院法制辦公室及び公安部との意見交換を行った。そして、同年八月二十八日、最終的な修正・手直しを加えられた「治安管理处罰法（表決案）」は、再度同會議の審議に付され、可決・公布され、二〇〇六年三月一日より施行されることとなった。

この法律を正確、有効に実施するために、公安部は、二〇〇六年一月二十三日に「公安警察機關による『治安管理处罰法』の執行における諸問題の解釈」（以下、「執行解釈」と略する。）、二〇〇七年一月二十六日に「公安警察機關による『治安管理处罰法』の執行における諸問題の解釈（二）」（以下、「執行解釈（二）」と略する。）をそれぞれ發布した。「治安管理处罰条例」が一九八六年に公布されてから十九年ぶりに制定された「治安管理处罰法」及び関連規則は、行政処罰制度の改革の一環として、行政による人権侵害が最も多発する治安管理分野における行政処罰手続の適正化をいっそう推進したものである。

四 行政処罰及び治安管理条例の種類と適用

行政処罰の種類は、適用対象によって、人身罰、財産罰、行為罰、資格罰、及び誠告罰に分けられる。^① 人身罰は自由罰ともいわれ、行政上の義務違反者の人身の自由に対して制限を加え、又は剥奪することである。例えば、行政拘留、国外退去等である。強制退去は、日本で即時強制にあたるが、中国では行政処罰として扱われている。財産罰とは、行政上の義務違反者に金銭給付義務の履行を課し、又はその財産権に損害を与えあるいは剥奪することである。例えば、過料、違法所得と不法財物の没収、滞納金の徴収等である。行為罰は能力罰ともいわれ、行政上の義務違反者に対して一定の作為又は不作為を命じることである。例えば、生産又は業務停止の命令、営業改善命令、販売停止命令、権利侵害行為停止の命令、返却命令等である。この行為罰は、日本では行政罰ではなく行政の義務賦課行為と位置づけられ、つまり相手方に対する一定の作為・不作為の義務の発生を法効果とする行為である。^②

例えば、違法建築物の改善または除去の命令や営業活動の停止命令は、それ自体行政罰ではなく、行政上の不利益処分であり、その命令違反に対して行政罰が科せられる。これに対し、中国では行為罰を日本の行政罰における秩序罰にあたる行政処罰の一種と位置づけており、行政上の義務違反行為があった場合における行政の法的対応を、強制執行を除き原則として行政処罰ととらえている。資格罰は、行政上の義務違反者がある活動に従事する資格を中止するか又は剥奪することである。例えば、営業免許と許可証の差押え又は取消し、資格証書や職務証書の取消し等である。誠告罰は名誉罰ともいわれ、行政上の義務違反者に対して譴責を加え、その名声、榮譽、信用など精

神上の利益に一定の損害を与えることである。例えば、警告、通報、教育批判、榮譽称号の剥奪等である。

行政処罰法第八条によれば、行政処罰は、その手段の違いによって警告、過料、違法所得と不法財物の没収、生産又は業務停止の命令、許可証もしくは営業免許の一時的差押え又は取消し、行政拘留に分類される。警告は、情状が軽い場合、又は法により軽きに従ひ処罰するもしくはは処罰を軽減する事由がある違反行為者に対して与えられる処罰であり、譴責と訓戒の意味を持つものである。日本では警告が行政指導とされているが、中国では行政処罰とされている。警告は、違反行為者の名声に影響を与える処罰として、財産権、行為能力及び人身自由には直接的な影響を与えない最も軽い処罰でもあるが、他方では、情状が軽い違反行為に対して訓戒を行い再び義務違反をしないよう口頭で責める警告を行政処罰の一つとすることにはいかなる意義があるのかという疑問も存する。⁽²⁾

過料は、違反行為者に対し、一定の期間内に国に一定額の金銭を納めるよう強制することにより、財産的損失を被らせる処罰であり、懲戒と教育を目的とするものである。日本では過料は行政上の義務違反に対する秩序罰ではあるが、直接的には社会的法益を侵害し民衆の生活に悪影響をもたらさない軽微な形式的違反行為に対して、たとえば届出、登録、通知などの手続を怠る場合に科される制裁である。これに対し、自然犯と法定犯を区分しない中国の行政処罰法制では、過料の適用範囲が広く、行政上の義務違反を犯した法定犯に限らず、反社会的・半道義的性質の行為を行ったものの、刑罰に及ばない自然犯に対しても科せられる制裁である。

違法所得と不法財物の没収とは、行政機関は、違反行為者が違法手段により取得した金銭及び財物、又は占有している禁制品や違反行為に使用された道具を回収して国有にすることをいう。例えば、賭博で儲けた金銭、猥褻物品、麻薬の吸飲及び注射の道具、投機取引に使われた物資、知的所有権を侵害した複製品及びそれを製造するため使用された材料や設備等を没収することである。日本では没収が国民の財産権に関わるもので、刑罰として裁判

所の司法手続によっているのに対し、中国では刑罰としての財産の没収（刑法第五九条）がある一方、行政処罰としての没収もあり、行政機関の職権行使になっている。

生産又は業務停止の命令は、行政機関が違反行為者に対し、強制的に生産停止又は業務停止を命ずる処罰である。例えば、石炭採掘の作業と販売停止の命令、定期刊行物の発行停止の命令等である。この処罰は、おおむね特定の対象、たとえば中小企業又は個人事業者等に対して適用されるものであり、違反行為の情状を斟酌して全面的にもしくは部分的に生産停止又は業務停止の命令を適用することができる。

許可証もしくは営業免許の一時的差押え又は取消しとは、行政機関が違反行為者に対し、ある活動に従事する権利もしくは資格を制限し、又は剥奪する処罰である。一時的差押えは、違反行為者がある活動に従事する権利もしくは資格を一時的に中止させ、違反行為の是正を待つて又は一定の期間が経ったのち、再び許可証もしくは営業免許を交付することにより、その権利もしくは資格を回復させることである。取消しは、違反行為者の許可証もしくは営業免許を剥奪することにより、その者が引き続きある活動に従事するのを禁止することである。例えば、学校経営許可証、石炭経営資格、会計営業免許の一時的差押え又は取消しである。

行政拘留は、公安警察機関が治安管理条例違反行為者に対し、その人身の自由を短期間に制限する処罰である。人身罰は、行政処罰の中で最も厳しい種類の処罰であるため、それに対する濫用を防止するために、その設定権が全人代及びその常務委員会のみ委ねられ、その行使権が公安警察機関のみに限定されている。一方、公安警察機関は逮捕されるべき現行犯又は重大な犯罪容疑者に対し、その人身の自由を一時的に剥奪する刑事拘留を行う権限もある（刑法第六一条）。すなわち、中国においては反社会的行為であっても、その情状及び社会に対する危害の程度を重視して、行為の情状が重く社会に重大な危害をもたらしたものについては刑罰の対象になるが、行為の情状

が軽微で社会にもたらした危害の程度が大きくないものについては行政処罰の対象になる。このように、日本では司法手続により裁判所が刑罰を科すべきである反社会的な治安管理違反行為も、中国では情状の軽重により行政拘留という行政処罰として扱うことができる。このあり方については、まさしく指摘されたように、中国では権威主義的政治体制の下で、刑事政策はその権力政治を実現するために、制裁の分野において司法権の干渉をできるだけ制限し、行政官庁による簡単な手続による処罰を拡張してきたという歴史的背景が存在するためである。⁽³⁵⁾

行政処罰の種類には、基本的に行政処罰法第八条一項一号～六号に明記された六種類のものがあるほか、例外的に第六号で法律、行政法規の規定するその他の行政処罰も認められている。しかし、「その他の行政処罰」を設定する明確な基準がないため、現状では現行の法律、行政法規にはこのような「その他の行政処罰」が大量に設定されており、形式も様々で区別し難く、明記された六種類の行政処罰をはるかに超過している。例えば、批判教育〔義務教育法〕第十五条、通報批判〔会計監査法〕第四条、訓戒、監禁〔留置所条例〕第三十六条、一札入れて過ちを悔いる命令〔集会・行進・示威法の実施条例に関する国務院の返答〕第二十八条、改善命令〔労働行政処罰に関する若干規定〕第六条、資格の取消し又は除名〔職業病予防治療法〕第七十四条、奨励の取消し、奨励金の取戻し〔国家科学技术奨励条例〕第二十一条、補償と優遇の中止又は取消し〔軍人補償優遇条例〕第四〇条、奨励証明書、表彰メダル及び奨励金の撤回〔教育成果奨励条例〕第十五条、資質等級の降格〔建築法〕第六六―七六条、永久な登録拒否〔建設プロジェクト品質管理条例〕第七二条、主管者及びその他の直接責任者が一〇年以内に薬品の生産経営活動に従事してはならない〔藥品管理法〕第七六条、三年以内に教員資格試験を再度受験してはならない〔教師資格条例〕第二〇条、落札無効〔不正競争禁止法〕第二七条、許可文書の取消し、救済措置の実行〔都市緑化条例〕第二九条、学位の取消し〔学位条例〕第一七―一八条、登録の取消し

〔会社法〕第二〇六条、建設中止の命令〔都市計画法〕第四〇条、使用中止の命令〔計量法〕第二六条、開墾停止の命令〔草原法〕第一九条、幼児募集の停止〔幼稚園管理条例〕第二七条、妨害の排除〔水法〕第四四条、公開の訂正〔広告法〕第三七・四〇条、移転・営業停止・閉鎖の命令〔環境騒音汚染防止法〕第五二条、盗伐本数より一〇倍の樹木の補植〔森林法实施条例〕第三八・四一条、社会扶養費の納付〔人口と計画出産法〕第四一条、基準を超過した汚染物質排出費の徴収〔環境騒音汚染防止法〕第一六条、土地放置費の徴収と土地使用権の回収〔土地管理法〕第三七、五八、六五、七八条、海域使用の回収〔海域使用管理法〕第四三、四六、四八条、滞納金の納付〔耕地占用税暫定条例〕第一〇、一二条、図書の販売中止及び廃棄、出版社登録の取消し〔法規編集出版管理規定〕第一三条、電力供給の中止〔電力供給と使用条例〕第四〇条、期限付出国、国外追放〔外国人出入国管理法〕第三〇条、六ヶ月以内に出入国申請の不受理、滞在期間の短縮、期限付出国、強制送還〔中国公民往来台湾地区管理办法〕第三五、四〇条、労働矯正、強制治療〔売買春の厳禁に関する全人代常務委員会の決定〕、出国の不許可〔私費留学に関する國務院の暫定規定〕第一六条などがある。これらの「その他の行政処罰」のうち、確かに行政処罰に属するものもあれば、具体的行政行為や行政許可の取消し、又は強制的な教育措置に属するものもある。したがって、「その他の行政処罰」の認定基準及び範囲を確定することにより、立法上の混乱状況を是正し、法律の正確な適用を保証することは急務な課題である。

治安管理処罰の手段としては警告、過料、行政拘留、公安警察機関により発行された許可証の取消しが治安管理处罰法に定められている。そのうえ、治安秩序に違反した外国人に対しては、付加的に期限付出国又は国外追放を行うことも認められている（第八条二項）。そして、外国人に警告、過料、行政拘留に処し、かつ期限を定めた出国又は国外追放の適用を付加する処罰を与える場合は、警告、過料、行政拘留の執行が終わった後、それから

期限を定めた出国又は国外追放を執行することになっている（執行解釈第二条）。

治安管理处罰法（草案）は、行政処罰法における六種類の行政処罰を最初すべて認めていたが、一部の常務委員や諸部門から、治安事件の違法所得は、殆ど他人の財産を侵害して取得したものであり、麻薬、猥褻物、賭博の道具等の禁制品を除くほか、それらの財物を取り戻して被害者に返還しなければならないため、一概に違法所得と不法財物を没収すべきではないことや、生産又は業務停止の命令は、性質上、治安管理处罰の範囲に属するものではないので、主管行政機関の処理に委ねるべきであるといった意見が出されたため、結果としては、違法所得と不法財物の没収、生産又は業務停止の命令が治安管理处罰の種類から除外されることとなった。そして、治安管理处罰により取得した財物については、取り戻して被害者に返還しなければならないが、被害者がいない場合は、リストを作成して登録し、公開競売又は国の関連規定に従い処理し、所得した金員は、国庫に上納する。ただし、治安事件により押収した麻薬、猥褻物等の禁制品の処理について、賭博の道具及び賭博資金、麻薬の吸飲及び注射の道具、ならびに治安管理处罰違反行為に直接使用した本人の所持している道具は、没収し、規定に従い処分しなければならない（第一条）。

治安管理处罰法の適用については、処罰軽減事由と処罰加重事由が明記されている。まず、以下のような事由のいずれかがある場合は、処罰を軽減するか又は処罰を与えないものとする。①情状が特に軽微な場合、②違法の結果を避けて除去し又は軽減し、かつ被害者の許しを得た場合、③他人から強迫又は勧誘された場合、④進んで自首し、公安警察機関に自己の違法行為をありのままに陳述した場合、⑤手柄となる行為があった場合、⑥十四才以上十八才未満の者が治安管理处罰に違反した場合は、軽きに従い処罰するか又は処罰を減輕する。十四才未満の者が治安管理处罰に違反した場合は、これを処罰しないものとする、⑦十四才以上十六才未満の者、十六才以上十八才未満で初めて

の治安管理違反である者、七十才以上の者、妊娠中又は自身の一才未満の嬰兒に授乳中の者が行政拘留に処せらるべき場合でも、行政拘留の処罰を執行しないものとする（第二一条）。しかし、被処罰者の居住地における公安警察派出所は、被処罰者の職場、学校、家庭、住（村）民委員会、未成年者保護組織及び関係社会団体とともに被処罰者を教育しなければならない（執行解釈第五条）、⑧精神障害者が自己の行為を弁別できない又は抑制できないときに治安管理に違反した場合は、これを処罰しないものとする。また、盲者、又は聾啞者が治安管理に違反した場合は、軽きに従い処罰するか、又は処罰を減輕するもしくはこれを処罰しないものとする、⑨治安管理違反行為が六ヶ月以内に公安警察機関により発見されなかった場合は、処罰を行わないものとする（第二一条、第一四条、第一九条、第二二条）。⑩未遂の治安管理違反行為については、すなわち、行為者が治安管理違反行為を実施するために道具を用意して条件を作り出す場合は、これを処罰しないものとする。また、行為者が自発的に治安管理違反行為の実施を放棄したか又は治安管理違反行為による結果の発生を有効に防止し、損害をもたらしでいなかった場合は、これを処罰しないものとし、損害をもたらしでなかった場合は、その処罰を減輕しなければならない。さらに、行為者がすでに治安管理違反行為の実施に着手したものの、本人の意思以外の原因によって目的を果たさなかった場合は、軽きに従い処罰するか、又は処罰を減輕するもしくはこれを処罰しないものとする（執行解釈（二）第二二条）。

このうち、処罰を減輕する情状がある場合は、次のような規定に従って適用される。①法定の処罰種類には一種類しかない場合、当該処罰種類の幅以下において処罰を減輕する。②法定の処罰種類には一種類しかなく、当該処罰種類の幅以下において処罰をさらに減輕しようがない場合は、これを処罰しないものとする。③拘留に処し、かつ過料を併科する場合は、法定の処罰種類の幅以下において拘留と過料を単独もしくは同時に減輕し、又は法定の処罰種類の幅以下において拘留のみに処する。④拘留に処し、かつ過料を併科することもできると定められた場合

は、拘留の法定処罰の幅以下において処罰を減輕するが、拘留の法定処罰の幅以下において処罰をさらに減輕しようがない場合は、これを処罰しないものとする（執行解釈（二）第四条）。ただし、法により処罰を行わない治安管理違反行為者に違法所得がある場合は、それを追徴し、不法財物がある場合は、それを没収しなければならない（執行解釈第三条）。

次いで、以下のような事由のいずれかがある場合は、重きに従い処罰ものとする。①結果の程度が深刻な場合、②他人を教唆、強迫、勧誘して治安管理に違反させた場合、③届出人、告訴人、通報人、証人に報復した場合、④六ヶ月以内にすでに治安管理处罰を受けている場合、⑤一人で二種以上の治安管理違反行為をなした場合は、それぞれ決定し、併せて執行する（第一六条、第二〇条）。

五 旧条例との比較における治安管理处罰法の特徴

旧条例を制定する目的は、「治安管理を強化し、社会の秩序及び公共の安全を守り、公民の適法な権利利益を保護し、社会主義的近代化建設の順調な進展を保障するため」（第一条）であったが、新法は、それを「社会の治安、秩序を維持し、公共の安全を保障し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を保護し、公安機関及びその人民警察の法に基づく治安管理の職責履行を規律し、及び保障するため」（第一条）であると改め、つまり警察権の行使を監督する内容を増補した。また、旧条例を改正する指針については、①社会治安情勢の変化に応じて、治安管理处罰制度を補足、改善し、社会治安に危害をもたらす違法行為を厳しく懲罰すること、②治安管理处罰法と

刑法、行政処罰法及びその他の関連法律との整合性を注意し、法制の統一を擁護すること、③警察権の行使を規律し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益が侵害されないことを保護することであると、公式に説明された。⁽³⁾

この立法趣旨の修正をめぐって、実に紆余曲折の経緯があった。公安部が起草した最初の「治安管理处罰法（草案）」は、二〇〇四年十月に全人代常務委員会の審議にかけられた際、その内容から市民の権利利益に対する保護と警察権の行使に対する制限を軽視する立法傾向が見られたため、全人代常務委員からの厳しい質疑及び世論からの猛反発に遭遇した。このような強い民意のプレッシャーを受けて翌年の五月に提出された「治安管理处罰法（第二回審議案）」では、殆どの「欠陥条項」が修正され、そのうえ、公安機関及び警察が治安事件を処理するにあたって遵守すべき基本的な行為基準を定めた「法執行の監督管理」と題する一章も設けられたため、社会からも支持された。しかし、二〇〇五年八月に開かれた第十次全人代常務委員会第十七回会議に提出された「治安管理处罰法（第三回審議案）」では、公安部からの「部門圧力」によって、市民の権利への保護や警察権力への制限に関わる一部の条項において「後退」が見られた。例えば、行政処罰法、行政不服審査法、行政訴訟法の関係規定により、行政機関の決定に不服があった者は、まず一級上の行政機関に不服審査を申立てることができ、その裁決に不服がある場合は、裁判所に訴訟を提起することができるか、又は裁判所に直接行政訴訟を提起することもできる。すなわち、行政訴訟か又は行政不服申立かの提起について、原告側の自由選択に委ねられる。ところが、公安部の「強い要請」を受けた「治安管理处罰法（第三回審議案）」は、上級公安機関による下級公安機関への監督に有利であるという理由で、行政不服申立前置制を定めた旧条例の關係規定を再び維持しようとした。つまり、被処罰者は、治安管理处罰法の決定に不服がある場合は、まず一級上の公安機関に不服審査を申立てなければならない。その裁決に

不服がある場合は、人民法院に行政訴訟を提起することができる。この市民の訴訟への権利を制限しようとする条項が、多くの常務委員から激しく反対され、最終的には行政処罰法、行政不服審査法、行政訴訟法に定められた自由選択の原則に合致しないとの理由で、「治安管理処罰法（表決案）」において削除されることになった。新法は、「被処罰者は、治安管理処罰の決定に不服がある場合は、法に従い行政不服審査を申立て、又は行政訴訟を提起することができる。」（第一〇二条）と定めている。こうした結果は、マスメディアに「中国の立法史に前例がない民意の巨大な勝利」、「民意立法の台頭」と賞賛されたが、法案の起草が往々にして行政機関によって担当されるという立法慣行とそれに伴う「部門利益の法制化」の傾向を是正し、民衆の立法参加が欠落している立法手続を改善しようとした点から言えば、確かに「立法に対する民意の参与と主導及び決定的な役割を果たした里程碑的な出来事」であらう。³²⁾

旧条例と比較して新法の改正は治安管理処罰制度の諸方面に及んでおり、社会の急速な変革に伴う治安情勢の変化に適應するように努めた。まず、以下のような治安管理違反行為を新たに行政処罰の対象とされた。例えば、人民政府が緊急事態において法に従い公布した決定、命令の執行を拒否した行為、社会治安を攪乱して他人の人身権を侵害するような物乞い行為、大型の集団的活動の秩序を乱した行為、安全規定に違反して大型のイベントを開催した行為、偽の危険物を投棄して公共の秩序を乱した行為、暴力や威嚇又はその他の手段で他人に労働を強要した行為、他人に対する猥褻行為、強引に商品を売買した行為、家屋賃貸管理の規定に違反した行為、騒音を出すか又はその他の手段で近所の正常な生活を妨害した行為、売春を目的とする客引き行為、サービス業経営者による社会管理の妨害行為、動物を飼育して他人の正常な生活を妨害した行為などである。一方、既に消防法、道路交通安全法、住民身分証明書法といった個別法で規定された治安管理違反行為及び処罰については、重複的な規定を置かな

いものとしている。

次に、新法は、「単位」による治安管理条例違反行為及び処罰の内容を増補した。単位とは、中国で会社、企業、事業体、機関、団体（刑法第三〇条）など個人以外の組織体を指す用語である。⁽³⁾ 旧条例に基づく治安管理条例は個人を対象とするものであった（第一条）が、新法は、社会生活の中で「単位」による治安管理条例違反行為が少なくないことに鑑み、治安管理条例に違反した「単位」については、その直接責任を負う主管者及びその他の直接責任者に対し、本法の規定に従い処罰する（第一八条）。その他の法律、行政法规には、同一行為に対して公安警察機関により単位に警告、過料、違法所得と不法財物の没収などの処罰を与え、又は操業を停止して整頓する命令、取締りなどの強制措置を講じると明記される場合は、その規定に従い処理すべきである。また、法により許可証が取上げられた単位に対しては、同時にその不法財物を没収し、違法所得を追徴しなければならないとしている（執行解釈第四条）。更に、新法は、治安管理条例の種類を増やすとともに、過料の幅を拡大し、かつ、行政拘留に対する自由裁量権の幅を縮小した。旧条例に基づく治安管理条例は、警告と過料及び行政拘留の三種類であった（第一条）が、新法は、行政処罰法の関係規定に基づき、公安機関が交付した許可証の取消し、治安管理条例に違反した外国人に対する期限を定めた出国又は国外追放の付加罰（第一〇条）を加えた。そして、旧条例に定められた過料の幅は、おおむね一元～二百元であったが、新法は、十数年にわたる経済の発展、国民所得や物価水準の変化に合わせて、過料の幅を二百元以下、二百元～五百元、五百元～千元の三種類に区分している。ただし、売買春・猥褻に関連する行為、賭博行為、麻薬に関連する行為に対し、旧条例に定められた三千元以下、五千元以下の過料基準を基本的に留保している。一方、行政拘留に対する旧条例の規定は一日以上、十五日以下であったが、公安機関が行政拘留の処罰を適用する際における自由裁量権を制限し、被処罰者の人身自由権を保護するために、新法は、それを一日～五日、

五日、十日、十五日の三期間に細分化している。ちなみに、一人で二種以上の治安管理違反行為をなした場合は、それぞれ決定し、併せて執行することになっているが、新法は、行政拘留処罰を併せて執行する場合の上限を設けなかった旧条例のあり方を変え、長くても二十日を越えないものとしている（第一六条）。

また、治安管理処罰の実施手続に関する旧条例の關係規定が比較的簡略であつたため、新法は、行政処罰法の關係規定及び法治主義の原則に基づき、治安管理違反行為の調査、決定、執行及び救済について詳細な手続を定め、かつ、「治安管理処罰の実施は、公開、公正であり、人權を尊重及び保障し、公民の人格と尊嚴を保護しなければならない」（第五條二項）と強調した。例えば、治安管理違反行為者に対する尋問調査について、旧条例では、公安警察機關が召還後速やかに尋問調査を行わなければならないとのみ規定した（第三四條二項五号）が、新法は、尋問調査の時間を八時間以内に限定した（第八三條一項）。そして、治安管理処罰の決定について、旧条例では、県、市又は県級に相当する公安警察機關がそれを決定する。このうち、警告及び五十元以下の過料は、公安警察派出所それを決定することができる。農村において、公安警察派出所のないところでは、公安警察機關は、郷（鎮）人民政府に決定を委託することもできるとした（第三三條）が、末端の行政機關による処罰の濫用が多発したこともあり、新法は、治安管理処罰の決定権を県級以上の公安警察機關に限定し、警告及び五百元以下の過料については、公安警察派出所のみがそれを決定できると規定した（第九一條）。他方、治安事件の処理期間について、旧例では明確な規定もなかったが、新法では、公安警察機關が治安事件を処理する期間は、受理した日から三十日を超えてはならず、事件の内容が重大かつ複雑である場合は、一級上の公安機關の認可を経て、三十日間延長することができる（第九九條一項）。

治安管理違反行為の処理における調停手続の適用は、中国の治安管理処罰制度における重要な原則の一つである

が、新法は、訴訟外紛争解決の手段としての調停の役割をより重視し、その適用範囲と手続をさらに具体化した。すなわち、民間の紛争により生じた喧嘩、殴り合い、又は他人の財物を損壊するなどの治安管理条例違反行為について、情状が軽い場合は、公安警察機関は調停によって処理することができる（第九条）。とくに家庭、近所、同僚の間における紛争により生じた治安管理条例違反行為、たとえば騒音を出したり、ショートメッセージを送信したり、動物を飼育したりして他人の正常な生活を妨害すること、他人を脅かす動物を放任すること、他人を侮辱、誹謗すること、人を陥れるために誣告すること、他人のプライバシーを侵害すること、機動車を無断で運転するなどの治安事件について、その情状が軽く、双方の当事者が和解に同意する場合は、公安警察機関は、摩擦や紛争を取り除き、社会の安定を守り、調和がとれている社会を構築するという原則に基づき、できる限り調停によってそれを処理しなければならない。調停がよい結果を得られるために、公安警察機関は、調停を行う前に、深く丹念な事実の調査、証拠の取得を適時に行うことにより、事実を明らかにし、証拠を収集し、責任をはっきり見分けるべきである。調停が合意に達した場合は、調停書を作成し、双方の当事者が調停書に署名しなければならない（執行解釈第一条）。そして、公安警察機関の調停を経て、当事者が合意に達した場合は、これを処罰しない。調停を経てもなお合意に至らない又は合意に至ったが履行しない場合は、公安警察機関は、治安管理条例の規定に従い治安管理条例違反行為に対して処罰を与え、かつ民事紛争について法により人民法院に民事訴訟を提起することができる旨を当事者に通知しなければならない（第九条）。

このほか、新法は、民事賠償の裁決に関する規定を修正した。旧条例によれば、公安警察機関は、治安管理条例の規定を行うと同時に、治安管理条例違反によって他人に損害又は障害を生じさせた被処罰者に対し、損害賠償又は医療費負担の裁決を行うことができる（第八条）。しかも、費用の納付を拒む場合、裁決機関は所属組織に通知し、

本人の賃金から差引くか又は財物を抵当として差押えるという強制執行の権限もある（第三八条）。新法は、公安警察機関に授權して当事者間の民事賠償を裁決させるという行政権が裁判権を代行するようなやり方を改め、「治安管理違反行為が他人に損害をもたらしした場合、行為者又はその後見人は、法に従い民事責任を負わなければならない。」（第八条）のみと定めた。

最も重要な改正点の一つは、治安管理处罰と強制的な教育措置との区別を明らかにしたことである。行政上の強制的な教育措置としては労働矯正と收容教育がある。国務院の「労働矯正に関する決定」（一九五七年八月一日）、「労働矯正に関する補足規定」（一九七九年十一月二十九日）、公安部の「労働矯正試行方法」（一九八二年一月二十一日）、「労働矯正事件の処理に関する規定」（二〇〇二年四月十二日）によれば、労働矯正は、治安管理法規の関連規定に違反してしばしば教育されても改悛しない者、又は軽微な犯罪行為を犯したものの、刑事処罰に及ばない労働能力がある者に対して一年から三年（必要なきときはさらに一年延長できる）の身柄拘束を行う強制的な教育措置である。また、全人代常務委員会の「売買春の嚴禁に関する決定」（一九九一年九月四日）、国務院の「売買春人員の收容教育方法」（一九九三年九月四日）によれば、收容教育は、買春、売春行為をしたものの、労働矯正に至らない者に対して集中的な法律教育と道德教育を行い、生産労働への参加及び性病の検査と治療を組織する強制的な教育措置である。收容教育の期間は三ヶ月以上二年以下である。旧条例では、警告、過料及び行政拘留といった治安管理处罰と労働矯正という強制的な教育措置との区分が曖昧で、労働矯正がむしろ最も重い行政処罰として、情状が重いものの、刑事処罰に及ばない売買春、賭博、猥褻等の行為に適用されていた（第三〇条、第三二条）。刑事訴訟手続によらず簡略な行政手続によって行う労働矯正の期間は、一年ないし四年であり、刑事訴訟手続による刑事処罰としての管制（三ヶ月〜二年）、⁽³⁵⁾ 拘役（一ヶ月〜六ヶ月）⁽³⁶⁾ よりも重く、實質上、四年以下の有期懲役に

等しい懲罰となっている。労働矯正制度が一九五七年に全人代常務委員会の承認を経た「労働矯正に関する國務院の決定」に基づいて実行されて以来、合わせて約四百万人を収容してきた。⁽³⁶⁾現在、全国では三一〇ヶ所の労働矯正所があり、四十万人が収容されている。⁽³⁷⁾

近年、人權を無視した不公正、非人道的な制度として、その立法上の改善又は廃止を求める声が各方面から強まり、⁽³⁸⁾いわば「公安警察機關が証拠も司法機關の許可も必要なしに、まず身柄拘束を行ってそのまま数年も拘禁できるといふ制度は、國民の法感情において、その存在が許される時代ではなくなったのである」⁽³⁹⁾。労働矯正制度を違法行為教育矯正制度に改革する動きも出始め、「違法行為矯正法」の制定が二〇〇五年より全人代常務委員会の立法計画に組み入れられ、⁽⁴⁰⁾その草案も二〇〇七年度の全人代常務委員会の審議にかけられている。⁽⁴¹⁾しかし、労働矯正制度の完全な廃止が現実的には難しいと見られ、新しい制度として立法されるものは、違法な行為に対する裁判所の手続を経たより短期間の身柄拘束という軽犯罪処罰になると見られる。例えば、矯正決定が行政機關である労働矯正管理委員会の許可機構としての労働矯正審査委員会ではなく人民法院によって行われること、矯正機關を更正機關に改名し、「教育、感化、挽回」の方針に沿った矯正モデルを作り上げることにより、「第二の刑務所」と見なされた労働矯正機關に対する社会的イメージを払拭すること、労働矯正期間も半減することなどが挙げられている。⁽⁴²⁾このような動向に対応して、新法は、労働矯正を治安管理处罰に混同して適用することを廃止し、労働矯正という言葉を削除しながら、売春行為の斡旋、猥褻物の頒布等、賭博行為の協力図利といった行為を行い、幾度戒めても改めない者に対し、国の規定に基づき強制的な教育措置を講じることができる（第七六条）と定めるにとどまった。そして、執行解釈第七条によれば、新法に定められた強制的な教育措置は、現時点で労働矯正を指すものである。また、「国の規定に基づき」とは、治安管理处罰法及びその他の労働矯正に関する法律、行政法規の規定をいい、

「幾度戒めても改めない」とは、上述の違法行為によって刑罰に処せられ、執行期間が満了してから五年以内に再び上述した行為の一つを行った場合、又は過料、行政拘留、収容教育、労働矯正に処せられ、執行期間が満了してから三年以内に再び上述した行為の一つを行い、情状が比較的重いものの、刑事処罰に及ばない場合をいう。これは、労働矯正制度自体を廃止する趣旨ではなく、労働矯正が行政処罰には含まれないことを示したものと思われる。

六 治安管理違反行為と行政処罰

中国では、「社会治安秩序」の意味するところはかなり広汎多岐であり、社会生活の極めて多くの面にかかわっている。そのため、治安管理に違反して行政処罰の対象とされる行為の範囲もはなだ多種多様である。治安管理处罰法は、それらを公共秩序の攪乱行為、公共安全の妨害行為、人身権及び財産権への侵害行為、及び社会管理の妨害行為に大きく分類しながら、それぞれの処罰措置を定めている。

1 公共秩序の攪乱行為及び処罰

第一は、公共の機関や公共の場所と交通及び選挙の秩序に対する違反行為について、具体的には、①機関、団体、企業、事業単位の秩序を乱し、業務、生産、営業、医療、教育、科学研究が正常に遂行できなかったが、重大な損失をもたらすには至らなかった場合、②駅、港湾、埠頭、空港、デパート、公園、展览会又はその他の公共場所の秩序を乱した場合、③バス、トロリーバス、汽車、船舶、航空機又はその他公共の交通機関の秩序を乱した場合、

④違法に機動車、船舶、航空機及びその他の交通機関を阻止し、又は強引に乗車し、よじ登り、交通機関の正常な走行に影響を及ぼした場合、⑤法に従い実施される選挙の秩序を破壊した場合には、警告を与え、又は二百元以下の過料に処する。情状が比較的重い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる。しかし、大衆を集めて以上のような行為をなした場合は、首謀者に対して十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科することができる（第二三条）。

第二は、文化・スポーツ等の大型の大衆的活動の秩序を妨害した行為について、具体的には、①強引に場内に立ち入った場合、②規定に違反し、場内で爆竹を鳴らし又はその他の物品を燃やした場合、③侮辱的なスローガン、横断幕等の物品を掲げた場合、④審判、選手又はその他の職員を取り囲んだ場合、⑤制止を無視して、場内に物を投げ入れた場合、⑥大型イベントの秩序を乱すその他の行為があった場合には、警告を与え、又は二百元以下の過料に処する。情状が重大な場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる。そして、スポーツ試合の秩序を乱したことにより拘留の処罰に処された場合は、同時に当該者に対し、十二ヶ月以内は競技場に入り、同種の試合を観戦することを禁じることができる。規定に違反して競技場に入った場合は、強制的に現場から退場させることができる（第二四条）。

公安部の発布した「大衆的文化・スポーツ活動に関する治安管理办法」（一九九九年十一月十八日）によれば、いわゆる文化・スポーツの大衆的な活動の範囲は、公園、観光地、遊園地、広場、体育場（館）、展覧会、クラブ、公共道路、住宅区などの公共場所で開催された①演劇会、コンサートなどの文芸活動、②遊園会、灯籠祭、園芸会、竜舟祭などの民間伝統活動、③スポーツ試合、民間競技、運動気功などのスポーツ活動、④映画館、劇場で行われたその経営範囲以外の活動、⑤その他の大衆的文化・スポーツ活動を含んでおり、こうした大型の大衆的な活動に

つては行政許可制度が実施されている。具体的には、参加者が二百人以上三千人以下の大衆的文化・スポーツ活動は、県級の公安警察機関による許可が必要であり、参加者が三千人以上の大衆的文化・スポーツ活動は、地区（市）級の公安警察機関による許可が必要である。二〇〇四年に「行政許可法」が施行された後、国務院は全国の行政許可事項を整理したが、「保留すべき行政許可事項について行政許可制を設定することに関する国務院の決定」（国務院令第四一二号）により、文化・スポーツ等の大型の大衆的な活動に対する公安警察機関の安全許可制が保留されることになった。

文化・スポーツ等の大型イベントの開催において、事故発生の危険性がある場合は、公安警察機関がその活動を停止するよう命じ、直ちに解散させることができる。そして、主催者に対しては、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ二百以上五百元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処することができる（第三八条）。また、旅館、ホテル、映画館、娯楽場、競技場、展覧館又はその他の社会の公衆に活動場所を提供する経営管理者が安全規定に違反し、当該場所で事故発生の危険性を生じさせた場合は、公安警察機関がこれを是正するよう命じるものとし、是正を拒否したときは、五日以下の拘留に処することができる（第三九条）。第三は、虚偽の情報流布等の行為について、具体的には、①虚偽の風説を流布し、危険事態、疫病発生、警戒事態等の虚偽情報を流布し、又はその他の方法により公共の秩序を故意に乱した場合、②偽の爆発物、毒物性、放射性及び腐食性物質又は伝染病病原体等の危険物を投棄し、公共の秩序を乱した場合、③放火、爆発、危険物の投棄をするとの虚言を流布し、公共の秩序を乱した場合には、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（第二五条）。

第四は、挑発してもめごとを引き起こした行為について、具体的には、①集団で殴り合いをした場合、②他人を

追尾し、又は阻んだ場合、③公私の財物を強引に奪い、又は任意に損壊、占用した場合、④その他の挑発をしてもめごとを引き起こす行為があった場合には、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができ。情状が比較的重い場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科することができる（第二六条）。

第五は、宗教を悪用して不法活動を行った行為について、具体的には、①他人を組織し、教唆し、強迫し、勧誘し及び扇動して邪教、秘密結社活動に従事させる、又は邪教、秘密結社、迷信活動を利用して、社会秩序を乱し、他人の身体の健康に損害を与えた場合、②宗教、氣功等の名目を借用して社会秩序を乱し、他人の身体の健康に損害を与えた場合には、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科することができる。情状が軽い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる（第二七条）。この規定は、近年になって現れた各種のカルト集団や、以前に禁止された秘密結社の復活といった社会現象に対して定められたものと思われる。

第六は、無線電信業務の正常な運営を故意に妨害し、又は正常な運営を行っている無線電信局（ステーション）に損害を与える妨害を行い、関連主管部門の注意を受けても、有効な措置を講じて除去しなかった場合については、五日以上十日以下の拘留に処する。情状が重い場合は、十日以上十五日以下の拘留に処する（第二八条）。

第七は、コンピューター情報システムを損壊した行為について、具体的には、①国の規定に違反し、コンピューター情報システムに侵入し、危害をもたらした場合、②国の規定に違反し、コンピューター情報システムの機能を削除し、変更し、追加し、妨害し、コンピューター情報システムが正常に稼働でなくなった場合、③国の規定に違反し、コンピューター情報システムに保存、処理、転送するデータ及びアプリケーションを削除、変更、追加し

た場合、④故意にコンピューターウイルス等の破壊プログラムを作成、伝送し、コンピューター情報システムの正常な稼働に影響を与えた場合には、五日以下の拘留に処する。情状が重い場合は、十日以上十五日以下の拘留に処する（第二九条）。

2 公共安全の妨害行為及び処罰

第一は、爆発性、毒性、放射性、腐食性物質又は伝染病病原体等の危険物を製造し、売買し、貯蔵し、運送し、郵送し、携帯し、使用し、提供し又は処分した行為については、十日以上十五日以下の拘留に処する。情状が軽い場合は、五日以上十日以下の拘留に処する（第三〇条）。また、上記の危険物が、盗難、強奪に遭い又は紛失した場合に、規定に従い届出をしなかったときは、五日以下の拘留に処する。故意に欺瞞し報告しなかった場合は、五日以上十日以下の拘留に処する（第三一条）。

第二は、拳銃、弾薬又は大弓、匕首等の国が取締りを定める器具を違法に携帯した行為については、五日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる。情状が軽い場合は、警告を与え、又は二百元以下の過料に処する。また、上記の器具を違法に携帯して公共の場所又は公共の交通機関に進入した場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる（第三二条）。

第三は、インフラ施設を破壊した行為について、具体的には、①石油・ガスパイプ施設、電力電信施設、ラジオ・テレビの施設、水利・洪水防止工事施設又は水文監視測定、測量、気象測定報告、環境・地質・地震の監視測定等の公共施設を窃取し、損壊した場合、②国境の境界を示す標石、標柱及びその他の国境の標識、国境の施設又は領土、領海の標識設備を移動、損壊した場合、③違法に国境（辺境）線の走向に影響を与える活動を行い、又は国境

(辺境)管理を妨害する施設を建造した場合には、十日以上十五日以下の拘留に処する(第三三条)。

第四は、航空機のハイジャック等の行為について、具体的には、①使用中の航空施設を窃取し、破壊し、無断で移動し、又は航空機の操縦席に強引に進入した場合、②十日以上十五日以下の拘留に処する。③制止を無視して、使用中の航空機において、航路誘導システムの正常な機能に影響を及ぼす恐れのある器具、道具を使用した場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する(第三四条)。

第五は、鉄道の妨害等の行為について、具体的には、①鉄道施設、設備、機関車車両の部品又は安全標識を窃取し、損壊し又は無断で移動させた場合、②鉄道の路線上に障害物を放置し、又は故意に列車に物を投げつけた場合、③鉄道路線、橋梁、トンネルで穴を掘削し、石、砂利の採掘を行った場合、④鉄道路線上に無断で交差点又は交差道路を設けた場合には、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する(第三五条)。⑤無断で鉄道路線防護柵内に進入し、又は列車の到着時に鉄道路線内を歩きもしくは仰臥し、路線を乗り越えようとして列車の運行の安全に影響を与えた場合は、警告を与え、又は二百元以下の過料に処する(第三六条)。

第六は、無断で電線の取付等を行った行為について、具体的には、①認可を受けずに、電線を取付け、使用し、又は安全規定に合致していない電線を据付け、使用した場合、②車両、歩行者の通行場所を工事する際に、溝、井戸、窪み及び穴に覆いをかぶせず、防壁及び警告標識を置かなかつた場合、又は故意に覆い、防壁及び警告標識を破損、移動させた場合、③路上のマンホールの蓋、照明等の公共設備を窃取し、損壊した場合には、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。情状が重い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科することができる(第三七条)。

3 人身権及び財産権への侵害行為及び処罰

他人の人身権を侵害したとされる行為はかなり多岐にわたり、具体的には、①十六才未満の者又は身体障害者を組織し、強迫し、誘惑して恐怖又は残忍な演技をさせた場合、②暴力、威嚇又はその他の手段により他人に労働を強要した場合、③違法に他人の人身の自由を制限し、違法に他人の住居に進入し、又は違法に他人の身体を検査した場合には、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上千元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ二百元以上五百元以下の過料を併科する（第四〇条）。④他人を強迫し、誘惑し又は利用して物乞いをさせた場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以上の過料を併科する。他方、執拗に付きまとい、強引に請求して、又はその他の他人を困惑させる方法で物乞いをした場合も、五日以下の拘留に処し、又は警告を与える（第四一条）。この規定は、「物乞い」を金稼ぎの手段として利用するという中国社会に特有の「プロの物乞い」現象に対するものと言えよう。⑤脅迫状又はその他の方法により他人の人身の安全を脅かした場合、⑥公然と他人を侮辱し、又は事実を捏造して他人を誹謗した場合、⑦事実を捏造し、他人を誣告し、陥れ、他人を刑事追及又は治安管理処罰を受けさせるよう謀った場合、⑧証人及びその近親者を強迫し、侮辱し、殴打し又は報復した場合、⑨数次にわたり猥褻、侮辱、恐喝又はその他の情報を送りつけ、他人の正常な生活を妨害した場合、⑩他人のプライバシーを盗み見、盗撮、盗聴し、これをばら撒いた場合には、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。情状が重い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科する（第四二条）。⑪他人に猥褻な行為をし、又は公共の場所で故意に身体を露出し、情状が悪質なときは、五日以上十日以下の拘留に処する。知的障害者、精神障害者、十四才未満の者に猥褻な行為をし、又はその他情状が重い場合

は、十以上十五日以下の拘留に処する（第四四条）。⑫民族間の憎悪、差別を扇動し、又は出版物、インターネットにおいて民族を差別、侮辱する内容を掲載した場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科する（第四七条）。⑬他人を殴打し、又は故意に他人の身体を傷つけた場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ二百元以上五百元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。しかし、集団で他人を殴打し、身体障害者、妊婦、十四才未満又は六十才以上の者を殴打し、もしくは他人を殴打し、傷害を負わせた行為を複数回行った、又は一回の殴打で複数の者に傷害を負わせた場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上千元以下の過料を併科する（第四三条）。ここでいう「集団」とは二人（二人を含む）、「複数回」とは三回（三回を含む）以上、「複数の者」とは三人（三人を含む）を指すものである（執行解釈（二）第七条）。⑭家族を虐待し、被虐待者から処分を求められた場合、⑮独立できる生活能力のない被扶養者を遺棄した場合には、五日以下の拘留又は警告を与えられる（第四五条）。

他人の財産権を侵害した行為としては、①強引に商品を買し、他人を強迫してサービスを提供させ、又は他人にサービスを受けさせた場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ二百元以上五百元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（第四六条）。②他人の郵便物を違法に受領し、隠匿し、破棄し、無断で開封し又は違法に検査した場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（第四八条）。③公共又は私有の財物を窃取し、詐取し、集団略奪し、奪取し、ゆすり取り、又は故意に損壊した場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科する。情状が重い場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科することができる（第四九条）。

なお、酩酊者が治安管理に違反した場合も、これを処罰することになっている。すなわち、酩酊者が酩酊状態に

あり、本人にとって危険があるか又は他人の人身、財産もしくは公共の安全に対する脅威がある場合は、酔いが覚めるまで当該者に保護的措施を講じ、拘束しなければならない（第一五条）。

4 社会管理の妨害行為及び処罰

第一は、公務執行への妨害行為について、具体的には、①人民政府が緊急事態において法に従い公布した決定、命令の執行を拒否した場合、②国家机关公務員の法に基づく職務執行を妨害した場合、③緊急任務を遂行する消防車、救急車、工所用応急修理車、パトカー等の車両の通行を妨害した場合、④公安警察機関に設置した警戒地帯、警戒区域に強引に侵入した場合には、警告又は二百元以下の過料を併科する。情状が重い場合は、五日以上一〇日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科する。ただし、⑤人民警察の法に基づく職務執行を妨害した場合は、重きに従い処罰を与える（第五〇条）。

第二は、公務詐称行為について、具体的には、①国家机关公務員と偽り又はその他身分を偽り詐欺をはたらいた場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。ただし、②軍隊、警察の身分を騙って詐欺をはたらいた場合は、重きに従い処罰を与える（第五一条）。

第三は、公文書偽造等の行為について、具体的には、①国家机关、人民団体、企業、事業単位又はその他の組織の公文書、証書、証明文書、印章を偽造し、変造し又は売買した場合、②偽造、変造した国家机关、人民団体、企業、事業単位又はその他の組織の公文書、証書、証明文書を売買し、又は使用した場合、③乗車券、乗船券、航空券、演劇のチケット、スポーツ試合の入場券又はその他の有価証券、証明書を偽造し、変造し又は転売した場合、

④船舶ナンバープレートを偽造し、変造し、偽造、変造した船舶ナンバープレートを売買し、又は使用し、もしくは船舶のエンジンナンバーを改竄した場合には、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併科する（第五二条）。

第四は、登録、登記、許認可の違反行為について、具体的には、①国の規定に違反し、登録登記を経ずに、社会団体の名義で活動を行い、取締を受けてもなお活動を行った場合、②法に従い登記を抹消された社会团体が、なお社会团体の名義で活動を行った場合、③許可を経ずに、国が公安警察機関による許可を必要とするとする業種に無断で従事した場合には、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上千元以下の過料を併科する。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。そして、④公安警察機関の許可を取得した経営者が、国の関連管理規定に違反し、情状が重い場合は、公安警察機関は許可証を取り上げることができる（第五四条）。

第五は、財物、証拠、贓物の隠匿、売買等の行為について、具体的には、①行政法律執行機関が法により差押、封印、凍結した財物を隠蔽し、移転し、換金し又は損壊した場合、②証拠を偽造し、隠匿し、滅失し、又は虚偽の証言を提供し、事件を虚報し、行政法律執行機関の法に従った処理に影響を与えた場合、③贓物であることを明らかにしながら、これを隠匿し、移転し又は代わりに販売した場合には、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ二百元以上五百元以下の過料を併科する（第六〇条）。④質屋業の従事者が質入れする物品を受取り、関連の証明をチェックせず、登記手続を履行せず、又は明らかに違法犯罪容疑者、贓品であることを知りながら、公安警察機関に報告しなかった場合、⑤国の規定に違反し、鉄道、油田、供电、電信、鉱山、水利、測量及び都市公用施設等の廃棄処分とすべき器材を買付けた場合、⑥公安警察機関が通達した捜査対象の贓物、又は贓物の疑いのある物品を買付けた場合、⑦国が買付けを禁止しているその他の物品を買付けた場合には、五百元以上千元以下の過料に処す

る。情状が重い場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以上千元以下の過料を併料することができる（第五九条）。

第六は、旅館業従事者、家屋賃貸人の義務違反行為について、具体的には、①旅館業の従事者が、宿泊客が規定に従い氏名、身分証明書の種類及び番号によって宿泊手続をしないこと、又は宿泊客が危険物を旅館に持ち込んだことを明らかに知りながら、これを制止しなかった場合は、二百元以上五百元以下の過料に処する（第五六条一項）。②旅館業の従事者が、宿泊客が犯罪の容疑者であるか又は公安警察機関により指名手配されている者であることを明らかに知りながら、公安警察機関に報告しなかった場合は、二百元以上五百元以下の過料に処する。情状が重い場合は、五日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併料することができる（同条二項）。③家屋の賃貸者が、身分証明書を所持しない者に家屋を賃貸し、居住させた場合、又は規定に従い賃貸人の氏名、身分証明書の種類及び番号を登録しなかった場合は、二百元以上五百元以下の過料に処する（第五七条一項）。④家屋の賃貸者が、賃借人が賃貸した家屋を利用して犯罪活動を行っていることを明らかに知りながら、公安警察機関に報告しなかった場合は、二百元以上五百元以下の過料に処する。情状が重い場合は、五日以下の拘留に処し、かつ五百元以下の過料を併料することができる（同条二項）。

第七は、売買春の斡旋、猥褻物の頒布等の行為について、具体的には、①売春・買春行為があった場合、又は他人を誘惑し、收容し、紹介して売春させた場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五千元以下の過料に処することができる。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。公共の場で売春の客引きを行った場合も、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（第六六条、六七条）。②猥褻な文書、図画、映画、音響映像製品等の猥褻な製品を製作、運搬、複製、販売、リースを行う、又はインターネット、電話及びその

他の通信手段を利用して猥褻な情報を伝達した場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ三千元以下の過料を併科することができる。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（第六八条）。そして、猥褻な音響映像の放送を組織した場合、猥褻な上演を組織した場合、集団で淫らの活動に参加した場合、及びこのような活動に従事していることを明らかに知りながら、これに便宜を図った場合には、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上千元以下の過料を併科する（第六九条）。

第八は、賭博行為について、特に営利を目的として、賭博に便宜を図り、又は賭博に参加し、賭博資金が比較的多額の場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する。情状が重い場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上三千元以下の過料を併科する（第七〇条）。

第九は、麻薬の栽培、所持、使用等の行為について、具体的には、①違法に五百株未満のけしを栽培し又はその他少量の麻薬の原料となる植物を栽培する場合、②違法に少量の発芽可能なけし等の麻薬の原料となる植物の種子又は苗を売買し、運搬し、携帯し、所持する場合、③違法に少量のけしの殻を運搬し、売買し、貯蔵し、使用した場合、④違法に二百グラム未満の阿片、十グラム未満のヘロイン又はメタンフェタミン又はその他少量の麻薬を所持していた場合、⑤他人に麻薬を提供した場合、⑥麻薬を吸飲、注射した場合、⑦医療関係者を強迫、欺瞞して麻酔薬品、向精神薬を処方させた場合、⑧他人を教唆、誘惑、欺瞞して麻薬を吸飲、注射した場合には、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上三千元以下の過料を併科することができる。情状が軽い場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（第七一―七三条）。

第十は、文化財、墳墓等の損壊行為について、具体的には、①国が保護する文化財、名勝古跡を傷つけ、汚し又はその他の方法で故意に損壊した場合、②国の規定に違反し、文物保護単位の付近で爆破、掘削等の活動を行い、

文化財の安全に危害を加えた場合には、警告又は二百元以下の過料を併科する。情状が比較的重い場合は、五日以上一〇日以下の拘留に処し、かつ二百元以上五百元以下の過料を併科する（第六三条）。③他人の墓を故意に破壊し、汚損し、又は他人の白骨、骨灰を損壊し、遺棄した場合、④公共の場所に死体を放置し、又は死体を放置したことにより他人の正常な生活、業務の秩序に影響を及ぼし、制止を無視した場合には、五日以上十日以下の拘留に処する。情状が重い場合は、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以下の過料を併科することができる（第六三条）。

第十一は、騒音妨害、動物飼育における違法行為について、具体的には、①社会生活の騒音汚染防止に関する法律の規定に違反し、騒音を出して他人の正常な生活を妨害した場合、②動物を飼育し、他人の正常な生活を妨害した場合には、警告に処する。警告を受けても是正しない場合、又は動物が他人を脅かすことを放任した場合は、二百元以上五百元以下の過料に処する（第五八条、第七五条）。

第十二は、禁止水域への無断進入、無免許運転等の行為について、具体的には、①国が進入を禁止、制限している水域又は島嶼に船舶が無断で進入した場合、②他人の自動車が無断で運転した場合、運転免許を取得せずに運転した場合、又は他人の航空機、機動船舶をひそかに運転した場合には、五百元以上千元以下の過料に処する。情状が重い場合は、船舶の責任者及び関係者に対して五日以下の拘留に、無免許運転者に対して十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ五百元以上千元以下の過料を併科する（第五三条、第六四条）。

第十三は、国外逃亡者への補助行為について、具体的には、①他人がひそかに国（辺）境を越えることに協力し、又はこれを輸送した場合、十日以上十五日以下の拘留に処し、かつ千元以上五千元以下の過料を併科する（第六一条）。②ひそかに国（辺）境を越える者に便宜を図った場合は、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ五百元以上

二千元以下の過料を併料する（第六一条一項）。③ひそかに国（辺）境を越えた場合は、五日以下の拘留又は五百元以下の過料に処する（同条二項）。

第十四は、違法集団活動の扇動、調査情報の漏洩、刑務所外での服役者の違法行為について、具体的には、①違法な集会、パレード、デモを扇動し、計画した場合、②旅館業、飲食サービス業、文化娯楽業、タクシー業等の従業員が、公安警察機関が麻薬、賭博、売春、買春行為の調査中に、違法犯罪行為者のために情報を流した場合には、十日以上十五日以下の拘留に処する（第五五条、第七四条）。③法に従い管制を執行され、政治権利を剥奪され、もしくは執行猶予中、病氣治療のため一時保釈される出所中の者等刑務所外で服役中の犯罪者、又は法により刑事強制措置を受けている者が、法律、行政法規及び國務院公安部門の関連監督管理規定に違反する行為があつた場合には、五日以上十日以下の拘留に処し、かつ二百元以上五百元以下の過料を併料する（第六〇条）。

七 治安管理处罰の執行に対する監督管理

以上に述べたように、治安管理处罰は、実に民衆生活の様々な面にまで及んでおり、その処罰執行権も広く公安警察機関に付与されている。したがって、人権保障の観点からも公安警察機関及びその人民警察に対する監督管理は大きな課題である。治安管理处罰法は、第四章で調査、決定、執行を含む処罰の手続について詳細な規定を置くことにより、公安警察機関及びその人民警察の法に基づく治安管理の職責履行を規律し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を保護することに努めた。とりわけ法執行の原則としては、「公安警察機関及びその人民警察

察が治安事件を処理する場合、積極的に社会及び公衆の監督を受け入れなければならない」(第一一四条一項)、「公正、厳格、効率的に治安事件を処理し、文明的に法律を執行しなければならず、私利のために不正を働いてはならない」(第一一二条)としたうえ、「治安管理違反行為者に対し殴り、罵り、虐待し、又は侮辱することを禁ずる」(第一一二条)と明記している。

まず、調査の過程においては、①拷問による自白の強要、又は強迫、誘惑、欺瞞等の違法な手段により証拠収集することを固く禁じる(第七九条)。②治安管理違反行為者に対する召喚と尋問調査については、公安警察機関案件処理部門の責任者の認可を得て召喚しなければならず(第八二条)、尋問調査の時間は、八時間を超えてはならない。事情が複雑で、しかもその違反行為の性質や情状の軽重によって行政拘留の処罰を適用する可能性がある場合も、二四時間を超えてはならない(第八三条、執行解釈第八条)。③公安警察機関は、治安管理違反行為者と関連する場所、物、人について検査を行う際、人民警察の人数は、二名を下回ってはならず、かつ業務証書及び県級以上の人民政府公安機関が発行した検査証明文書を呈示しなければならない(第八六条)。④事件と関連する証拠として差し押さえた物品については、その場で立会人及び物品の差押えを受けた所有者とともに点検し、リストを一式二部作成し、一部を所有者に渡し、もう一部を調査の添付文書とする。差し押さえた物品を適切に保管しなければならず、他に流用してはならない(第八九条)。

次いで、処罰の決定については、①自白排除法則が適用される。すなわち、本人の陳述のみで、その他の事実を証明できる証拠がない場合は、治安管理処罰を決定することはできない(第九三条)。②事前の権利告知が義務づけられている。すなわち、公安警察機関が治安管理処罰の決定を行う前に、治安管理違反行為者に対して治安管理処罰を行う事実、理由及び根拠を知らせなければならず、かつ治安管理違反行為者が法に従い享有する陳述及び弁

明等の権利を告知しなければならない（第九四条）。③一部の事件について聴聞手続が設けられている。すなわち、公安警察機関は、許可証抹消及び二千元以上の過料に処する治安管理处罰の決定を行う前に、治安管理違反行為者に対して公聴会開催を要求する権利を有することを知らせなければならない。治安管理違反行為者が公聴会の開催を要求する場合は、公安警察機関は速やかに法に従い公聴会を開催しなければならない（第九八条）。④事件処理の期間は、受理した日から三十日を超えてはならず、事件の内容が重大かつ複雑である場合は、一級上の公安警察機関の認可を経て、三十日間延長することができる。⑤簡易手続については、治安管理違反行為の事実が明確で、証拠が揃っており、警告又は二百元以下の過料に処する場合は、その場で治安管理处罰の決定を行うことができるが、担当する人民警察は、二十四時間以内に所属する公安警察機関に届出なければならない（第一〇〇条、第一〇一条）。⑥処罰者は、治安管理处罰の決定に不服がある場合は、法に従い行政不服申立又は行政訴訟を提起することもできる（第一〇二条）。

更に、執行の段階においては、①過料決定と過料徴収の手続が分離される。すなわち、公安警察機関は、過料の処罰を実施する場合、関連の法律、行政法規の規定に従い、過料決定と過料徴収の分離を実施しなければならない（第一一五条）。処罰者が指定の銀行に過料を納付する方法のほかに、人民警察は法定の事由によりその場で過料を徴収することもできるが（第一〇四条）、人民警察がその場で徴収した過料は、過料を徴収した日から二日以内に、水上、旅客列車でその場で徴収した過料は、接岸した日、又は駅に到着した日から二日以内に、所属する公安警察機関に届けなければならない。公安警察機関は、過料を受領した日から二日以内に、その過料を指定する銀行に納付しなければならない（第一〇五条）。②行政拘留について執行暫定猶予の手続が設けられている。すなわち、被処罰者が行政拘留処罰の決定に不服があり、行政不服申立を申請し、行政訴訟を提起する場合は、公安警察機関に

行政拘留執行の暫定猶予を申請することができる。公安警察機関が、行政拘留執行の暫定猶予が社会に対して危険発生の恐れがないと判断し、被処罰者又は近親者が法定の条件に合致する保証人を提供した場合、又は一日の行政拘留につき二百元の基準で保証金を納付した場合は、行政拘留処罰の決定に対する執行暫定猶予を行うことができる（第一〇七条）。

また、公安警察機関及びその人民警察の職権濫用に関する法律責任としては、次の各号に掲げる行為のいずれかがあった場合は、人民警察に対して行政処分が与えられる。犯罪を構成する場合は、刑事責任も追及される。治安事件を処理した公安警察機関に同様な行為があった場合は、直接責任を負う主管者及びその他の直接責任者に対して然るべき行政処分を与えられる。①拷問により自供を迫り、他人に体罰を加え、又は虐待し、侮辱した場合、②尋問取調の時間を超えて人身の自由を規制した場合、③過料決定と過料徴収の分離制度を実施せず、又は規定に従い罰則により没収した財物を国庫に上納しない、又は法に従い処理しない場合、④接収、差押えた財物を私的に分配し、横領し、流用し、故意に損壊した場合、⑤被害者の財物を規定に違反して使用し、又は速やかに返却しない場合、⑥規定に違反して、保証金を速やかに返金しない場合、⑦職務上の便宜を利用し、他人の財物を接収し、又はその他の利益を獲得しようとした場合、⑧現場で過料を徴収し、過料領収書を発行せず、又は事実のとおりに過料の金額を記入しなかった場合、⑨治安管理違反行為者を制止する要求の通報を受けながら、直ちに出勤しなかった場合、⑩治安管理違反活動を取締る場合、違法犯罪行為者のために情報を流した場合、⑪私利私欲により不正を働き、職権を濫用し、法に従い法定の職責を履行しないその他の場合である（第一一六条）。そして、公安警察機関及びその人民警察が治安事件を処理する場合において、厳格に法律を執行しない又は法律、規律違反行為があるときは、いかなる単位及び個人も公安警察機関又は人民検察院、行政監察機関に告発する権利を有する。告発、告

訴を受けた機関は、職責に基づき速やかに処理しなければならない（第一一四条）。さらには、公安警察機関及びその人民警察が違法に職権を行使し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を侵害した場合は、謝罪しなければならない。損害をもたらした場合、法に従い賠償責任を負わなければならない（第一一七条）。

八 終わりに

行政処罰法及び治安管理处罰法の実施における諸問題と今後の課題

立法権、司法権より行政権が特に優位である社会主義中国では、行政処罰が最も多用される行政管理の手段であり、行政部門に対する社会各々からの不満も主に行政処罰権の濫用に集中していると言つてよい。全国の人民法院が受理した第一審行政事件では、行政処罰の決定に不服があつて行政訴訟を提起したものが最も多く、常に第一位である。例えば、二〇〇四年、二〇〇五年に受理された行政処罰事件は、提訴された具体的行政行為において一九・八八％、一八・七二％をそれぞれ占めており、いずれも第一位であつた。そして、第一審行政事件における治安、労働矯正等に関わる公安行政事件も、行政事件総数の二二・〇九％、九・九八％をそれぞれ占め、住宅の立退き・登記等に関わる都市建設行政事件、土地・林業等に関わる資源行政事件に次ぐ第三位であつた。具体的には、全国の公安警察機関が発見、受理した治安事件は、二〇〇五年に七三七・八万件、二〇〇六年に七一九・七万件もあつたが、最終的に治安管理处罰に処せられたのは、二〇〇五年に六三〇万件、二〇〇六年に六一五・三万件であつた。⁽¹⁴⁾ 二〇〇五年における六三〇万件のうち、殴打事件（一一六・四万件）が第一位で、順次に財物の窃盗事件（九二・四万件）、戸籍・住民身分証明書の管理違反事件（七八・五万件）、業務・公共秩序の攪乱事件（四八・九万件）、

賭博事件（四一・二万件）、売買春事件（二四・三万件）、公共又は私有の財物を故意に損壊する事件（一二・九万件）、詐欺・強盗・財物のゆすり取り事件（一一・六万件）、集団で殴り合い・挑発してもめごとを起こす事件（一〇・九万件）、爆発性物品の管理規定に違反する事件（四・五万件）、公務執行妨害事件（三・七万件）、有価証券・証書等の偽造・転売する事件（一・七三万件）、女性への侮辱及びその他のごろつき行為（一・六五万件）、迷信を利用して秩序を乱すか又は財物を詐取する事件（〇・八万件）、銃器管理規定に違反する事件（〇・六万件）、公共又は私有の財物を集団略奪する事件（〇・五万件）であった。⁴⁵ また、二〇〇六年における六一五・三万件のうち、一三七・八万件（二二・四％）は調停によって処理されており、治安調停は、いわゆる「民転刑」（民事紛争から刑事事件に転化する）の可能性を低下させる効果もある。⁴⁶

行政処罰法の制定によって行政処罰行為が法的に規律されるようになったが、治安管理处罰法の実施は、とくに治安管理处罰法の濫用を克服し、警察権の適法な行使を監督するために重要な役割を果たしている。治安管理处罰法が二〇〇六年三月一日に施行されてから僅か一年余りであるため、新法に基づく判例の蓄積もそれほど多くないが、次に取り上げる事件は、新法の施行直後に起きた公務執行の妨害に関連するもので、公安警察側の敗訴で終わった裁判例である。

二〇〇六年五月二十八日の午後三時頃に、中国工商银行北京市昌平貯蓄所の中で紙玩具を遊んでいた李平氏（原告、上诉人）の息子である李小平氏（未成年者）は、貯蓄所の職員と口論をしたのち、長さが三〇センチ、幅が四〇センチある一枚のガラスを打ち碎けた。貯蓄所からの通報を受けた北京市公安局昌平支局（被告、上诉人）に所属するパトロール警官である郭玉氏、袁華氏は、午後四時三〇分頃、原告の家を訪れ、李小平氏に対し、賠償の問題を解決するために、近くのポリスボックスに向かうよう知らせたが、李小平氏は出頭を拒んだため、両警官は、

召喚状を呈示せず、関係責任者の認可を得ないまま、強引に李小平氏をポリスボックスに連れ込んだ。これを知ってポリスボックスに駆けつけた李小平氏の後見人である原告は、両警官と揉めていた間に、郭玉氏の制服を引き裂け、袁華氏の身体を傷つけた。この揉め事を取り囲んで眺める大勢の道行く人によって周辺の道路も交通渋滞してしまった。その後、警官らは、原告及び息子の李小平氏を派出所に連行し、八時間の尋問調査を行った後、治安管理条例第五〇条二項に基づき、原告の行為が公務員の職務執行を妨害したものであるとして十日間の拘留に処した。この治安管理条例法の決定に不服であった原告は、六月十二日に北京市公安局に行政不服審査を申立てたが、同公安局は、同月二十六日に被告の決定を維持する裁決を行ったため、翌日の二十七日にこの裁決の取消を求めて、北京市昌平区人民法院に行政訴訟を提起した。

第一審人民法院は審理を経たところ、被告が未成年者の実施した民事侵害行為に対し、法定の後見人である原告の同意を経ず、しかも召喚状を呈示、使用しないままに未成年者を派出所に強引に連れ込んだことにより、原告との間に紛争を生じさせたため、被告の行為が公務員の職務執行に当たらない。ゆえに原告の行為も公務員の職務執行の妨害を構成しない。したがって、原告が職務執行を妨害したと認定した治安管理条例法の決定には事実の根拠が欠乏し、主要な証拠も不足するとし、原告に対する十日拘留の処罰決定を取り消すと判示した。被告は、この一審判決を不服として、賠償の問題を解決するために、原告の家に赴いてポリスボックスへの出頭を原告及びその息子に知らせること、及び原告の息子を訓戒することがいづれも公務執行行為に相当することを理由に、一審判決〔北京市昌平区人民法院（二〇〇六）昌法字第四四号〕の取消を求めて、北京市第二中級人民法院に上訴した。

第二審人民法院は、①上訴人が被上訴人の家に赴いてポリスボックスへの出頭を被上訴人及びその息子に口頭で知らせること、及び後見人である被上訴人の同意を得ないままに未成年者を派出所に連れ込むことはいずれも強制

的召喚に相当する行為であるが、治安管理条例第八二条二項に基づき、公安機関は、正当な理由なく召喚を拒む又は召喚から逃避しようとする者については、強制的に召喚することができる。しかし、被上訴人の息子は一四才未満の未成年者であるため、同法第一二条によれば、これを処罰しないものとすべきである。②治安管理条例第八二条一項により、治安管理条例違反行為者を召喚して調査を受けさせる必要がある場合は、公安機関案件処理部門の責任者の認可を得て、召喚状により召喚しなければならない。現場で発見した治安管理条例違反行為者に対しては、人民警察は、業務証書を呈示することにより、口頭で召喚することができる。したがって、召喚状を使用せずに治安管理条例違反行為者を召還することは、明らかに所定の召還手続に違反した行為である。③治安管理条例第五〇条二項により、国家機関公務員の職務執行を妨害し、かつ情状が重い場合は、五日以上十日以下の拘留に処することができる。ところが、本案の警官らは、召喚状を呈示せず、関係責任者の認可を経ず、かつ、法定の後見人である被上訴人の同意を得ないままに未成年者である被上訴人の息子を派出所に連れ込んだため、それを職務執行とは認められない。したがって、被上訴人の行為も、公務員の職務執行の妨害に当たらない、といった理由により、上訴人の請求が事実と法律の根拠を欠くものとして、一審判決を維持する第二審（終審）判決〔北京市第二中级人民法院（二〇〇六）京二中行終字第（二二二）号〕を下したのである。

行政処罰法とそれに関連する法制度の整備及び改革を通じて、行政処罰制度については一定の改善がなされたい。いえ、検討すべき課題がなお存在していることも明らかである。例えば、行政処罰の設定権に関する規定は簡略に過ぎるのではないかという問題がある。行政処罰法の規定によれば、全人代及びその常務委員会は、法律の形式をもって各種の行政処罰を設けることができる。国務院は、行政法规の形式で人身の自由を制限することを除く行政処罰を設けることができる。国務院の部・委員会の制定する規則は、いまだ法律、行政法规を制定していない行

政管理秩序に違反した行為に対し、警告又は一定額の過料の行政処罰を設けることができる。他方、省・自治区・直轄市、國務院の承認を経た比較的大きな市の地方人代及びその常務委員会の制定する地方的法規は、人身の自由を制限し、企業の營業許可証を取消すことを除く行政処罰を設けることができる。省・自治区・直轄市の人民政府及び省、自治区の人民政府所在地の市人民政府ならびに國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府の制定する地方的規則は、いまだ法律、法規を制定していない行政管理秩序に違反した行為に対し、警告又は一定額の過料の行政処罰を設けることができる（第八条、第一三条）。しかし、法律に対し、いかなる制限もなしに各種の行政処罰を設定する権限を付与するのは、法律が行政処罰を任意に設定できると理解されかねないので、その設定要件や幅などについて一定の制限を加える必要があるように思われる。

また、行政法規、地方的法規に対し、行政拘留、企業の營業免許の取消しを除く行政処罰を設定する権限を付与しているが、過料の限度額や操業停止の条件などについて一定の制限を加えていないため、行政機関は、最長で十五日以下の人身罰よりも手厳しいと受止められかねない高額の財産罰の設定などによって、公民、法人及びその他の組織の権利利益を脅かす余地が残されたように思われる。

さらに、國務院の部門規則と地方的規則に対し、國務院又は地方人代常務委員会が規定する限度額において、警告又は一定額の過料の行政処罰を設定する権限を付与しているが、國務院又は地方人代常務委員会が規定できる過料の限度額については制限がないし、「一定額の過料の設定」も幅の大きい権限であるので、行政規則による行政処罰の設定権を厳しく限定しながら次第に取り上げていくという行政処罰法の立法趣旨⁽¹⁸⁾を実現できるか否かは疑問のあるところである⁽¹⁹⁾。

このほか、行政処罰の聴聞手続をめぐる問題としては、まず、聴聞手続が一部の行政処罰事件しか適用されてい

ないという問題がある。現行の法律、法規により、聴聞手続の適用範囲は、許可証抹消及び二千元以上の過料（治安管理处罰法第九八条）、生産・営業の停止命令、許可証又は免許の取消し、比較的高額（一万元以上）の過料（行政処罰法第四二条）、「公安機関による行政事件の処理手続に関する公安部の規定」といった行政処罰に限られており、すなわち行政拘留、違法所得と不法財物の没収などが聴聞手続から排除されている。しかし、行政処罰における最も重い人身罰である行政拘留の当事者には陳述と弁明の権利を確保すべきであるし、違法所得と不法財物を没収した金額は、比較的高額の過料をはるかに超える場合も多いので、その当事者にも陳述と弁明の機会を与えるべきであろう。⁽⁵⁰⁾ また、一部の行政機関は、聴聞手続を回避するために、なるべく聴聞手続を適用すべき行政処罰を行わないことや聴聞手続を必要とされる生産・営業の停止命令、許可証又は免許の取消しなどの行政処罰を過料に変更すること、聴聞手続の適用を避けるために過料の金額を人為的に低くするといった「回避現象」⁽⁵¹⁾ も生じている。

次いで、行政処罰に関する公聴会の参加者の範囲であるが、行政処罰法の規定によれば、「公民、法人又はその他の組織は、行政機関によつて科せられた行政処罰に対し、陳述権、弁明権を有する。」（第六条）、「行政機関は、生産・営業の停止命令、許可証又は免許の取消し、比較的高額の過料などの行政処罰の決定を行う前に、当事者に聴聞を行うよう要求する権利があることを告知しなければならない。当事者が聴聞を要求する場合、行政機関は聴聞を組織しなければならない。」（第四二条）。すなわち、公聴会の参加者は、行政機関と被処罰者に限られており、双方の当事者を除く第三者の聴聞参加が認められていない。ところが、行政処罰の聴聞の公正性、全面性及び中立性を保持するために、当事者の概念に対する拡張解釈などによって、双方当事人のほかに利害関係者、たとえば当事者の利益と一致する者（補助当事者）と当事者の利益と相反する者（対立当事者）等も、第三者として公聴会に

参加できるように聴聞参加制度の整備が必要であらうと思われる。⁽⁵²⁾

ほかに、聴聞手続が果たした事実上の紛争解決機能を如何に評価するかの課題もある。行政処罰法に定められた聴聞を行う手続によれば、聴聞は行政機関が指定する本案調査員以外の者によって主宰される（第四二条四号）。したがって、聴聞主宰者等によって構成される聴聞組織は、調査員及び当事者との関係において一定の独立性を有するものである。聴聞組織は、公聴会を主宰し、聴聞の結果を書面で行政機関の責任者に報告するが、行政機関責任者は、聴聞結果に対し審査を行い、様々な状況に応じて最終的に行政処罰の決定を下す。聴聞組織の意見は、行政処罰決定の最終的な形成に拘束力を有しないものの、基本的に行政機関責任者に尊重されている。⁽⁵³⁾ また、聴聞を行うにあたっては、調査員は、当事者の違法な事実、証拠及び行政処罰の提案を提出するが、当事者は、弁明及び反対尋問を行う（第四二条六号）。違法行為が確実にある場合は、行政処罰の提案が採用されるが、その情状の軽重及び具体的な状況により、提案が部分的に変更される場合もある。違法事実が成立しない場合は、処罰しない決定が行われる。すなわち、聴聞手続の機能は、主に行政処罰決定の適法性・正当性を証明すること、当事者の適法な権利利益を保護することにある。

ところが、聴聞を行う実務においては、当事者は、軽きに従い処罰するか又は処罰を与えない結果を求めるためか、行政処罰を与えるべき違法な事実、証拠及び法律の適用等に疑義がないにもかかわらず、往々にして違法行為の成立要件と関連のないその他の理由を提出する。調査員による提案や聴聞組織による聴聞結果報告書においても違法行為の成立要件と関連のないその他の意見も多く見られる。聴聞組織及び行政機関責任者に考慮又は採用されるその他の理由と意見は様々で、例えば①本案の行政処罰に関連する行政管理の政策や制度には欠陥があると発見されたこと、②当事者には自発的に違法行為を是正する情状があったこと、③調査段階における成立要件上の瑕疵

により、事後救済手続としての不服申立又は行政訴訟が提起されるリスクを避けるために、当事者の理解を得たうえで行政処罰の提案を変更したこと、④当事者はかつて本案と関連のない顕著な事績を成し遂げたことがあり、それを証明する資料が勤務先から提出されたこと、⑤当事者の勤務先が提出した処理の提案又は保証書があったことなどがある。⁽⁵⁴⁾ 当事者は、行政処罰の決定に対し不服がある場合、不服申立又は行政訴訟を提起することができる(第六条)が、聴聞手続を経た行政処罰の決定は、事後救済手続に入ることが非常に少ないという結果から見れば、当事者は、聴聞の結果でもある行政処罰の決定を基本的に受け入れていると考えられる。⁽⁵⁵⁾ 言い換えれば、行政処罰の聴聞手続は、法に従い適法性の証明機能、権利利益の保護機能を有するほか、一種の紛争解決の効果もあり、事実上の紛争解決機能を持っていると言つてよい。このような明確な法的根拠に依らない紛争解決機能の是非については、それが法治国家の原則に相反するもので、行政処罰を決定する職権の濫用となる行政機関の違法行為であるか、もしくは行政処罰の聴聞手続の機能には紛争の解決、社会の安定を図ることも加え、それが一種の訴訟外紛争解決の手段として、行政処罰制度の改革における「中国的なデュープロセス」を構築する契機となるか、これは今後の重要な課題として、一層な学問的研究を蓄積することが必要であろう。⁽⁵⁶⁾

注・

(1) 金如根「中国における行政処罰制度の法的研究(二)」法政論集第二〇〇号一八六頁(二〇〇四)参照。

(2) 羅豪才・応松年編集／上杉信敬訳「中国行政法概論Ⅰ」二四二頁(近代文藝社、一九九五年)。

(3) 芝池義一「行政法総論講義」(第四版補訂版)一二三～一二四頁(有斐閣、二〇〇六年)。

(4) 李哲範「中国行政訴訟法における「具体的行政行為」の概念(二)・完」法学論叢第一五一巻二六四―六六頁(二〇〇二年)参照。

(5) 具体的行政行為の概念については、最高人民法院は、一九九一年五月二十九日に發布した「中華人民共和國行政訴訟法の貫徹・執行の若干問題に関する若干意見(試行)」という司法解釈の中で「具体的行政行為とは、国家行政機関及びその公務員、法律又は法規によつて授權された組織、行政機関によつて委託された組織又は個人が、行政管理の活動において、行政職権を行使し、特定の公民、法人又はその他の組織に対し、特定の具体的事項について行つた当該公民、法人又はその他の組織の権利義務に関わる一方的行為である。」(第一条)と明確に定義したもの、一九九九年十一月二十四日に發布された最高人民法院の「中華人民共和國行政訴訟法」の執行の若干問題に関する解釈の施行に伴い、この「意見」が廃止された。しかし、新しい「解釈」においては具体的行政行為の定義に関する規定が置かれていない。そこで、本稿は、最高人民法院の「意見」における具体的行政行為の概念を参考にして定義したとする李哲範氏の具体的行政行為の概念(同右注・六八頁)を引用することにした。

(5) 楊中旭「行政強制法」向建成「法治政府」邁出重要一步」中国新聞週刊二〇〇六年一月十七日。葉陵陵「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)」熊本法学第一〇七号七九―八〇頁(二〇〇五年)参照。

(6) 宇賀克也「行政法概説I・行政法総論」(第三版)二二二―二八頁(有斐閣、二〇〇六年)。

(7) 金如根・前掲注(1)一八五頁。

(8) 金如根「中国における行政処罰制度の法的研究(二)」法政論集第二〇五号七四―七七頁(二〇〇四)。

(9) 金如根・同右注九二―九三頁。

(10) 崔卓蘭『行政処罰法学』九〇一頁（吉林大学出版社、一九九八年）。

(11) 崔卓蘭・同右注二一〇二頁。

(12) 金如根・前掲注（8）七二頁。

(13) 金如根・前掲注（1）一八五頁。

(14) 小口彦太ほか『中国法入門』一三二頁（三省堂、一九九三年）。

(15) 反右派闘争は、中国共産党が毛沢東主導の下に一九五七年から五八年前半に展開した「ブルジョア右派」に反対する政治キャンペーンである。ソ連のスターリン批判及び毛沢東の「百花斉放・百家争鳴」と呼ばれる言論自由化の呼びかけに影響されて、五六年後半に、民主諸党派の指導者及び知識人・学生らが、中国共産党の急激な農業集団化政策や政治の独裁化などに反対する意見を表明した。しかし、この言論自由化の政策は党外から予想外の激しい批判を招く結果となった。

こうした状況に対し、五七年後半から、毛沢東はブルジョア右派分子が共産党の指導権を奪おうとするものだと、彼らに対する徹底的な弾圧を展開した。右派と認定する基準は、社会主義制度、共産党の指導及び政府の政策に対して批判的な立場をとったという極めて曖昧で広範なものであった。さらに、各職場や地域の党组织には一定の割合の人を右派とすることも指示された。このため、右派の範囲は拡大し、五十五万人が右派と認定された。これらの人々はその半数以上が公職を失い、農村で強制労働を強いられた。文化大革命終了後、一九七八〇年にかけて、右派分子の再審査が行われ、九九%の人が再審査で誤認と認められ、名替回復がなされたものの、中国共産党中央委員会が一九八一年六月に採択した「若干の歴史問題に関する決議」では、反右派闘争について「当時ごく少数のブルジョア右派分子が、党と新生の社会主義制度をほしのままに攻撃し、共産党の指導に取って代わろうとした。この攻撃に反撃したことは全く正しかったし、必要であった。だが反右派闘争がひどく拡大され、多数の知識人、愛国人士や党内の幹部を誤って右派分子と決め付け、

悲しむべき結果をもたらした」と評価し、とりわけ「共産党の指導」を攻撃することは絶対に許さないと強調したものと
思われる。(天児慧ほか編『岩波現代中国事典』一〇五二―一〇五三頁参照(岩波書店、一九九九年)

(16) 小口彦太ほか・前掲注(14) 一三三―一三三頁。

(17) 小口彦太ほか・前掲注(14) 一三三頁。

(18) 応松年・劉莘『行政処罰立法探討』中国法学一九九四年第五号六三頁。

(19) 全国人大常務委員会秘書長・曹志「關於『中華人民共和國行政処罰法(草案)』的說明(一九九六年三月十二日)」、中華
人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報一九九六年第三号一五頁(四月十五日)。皮純協ほか著・訳『中国行政法の理
論と實際』(中国法学全集二二 一七四頁―一七七頁(成文堂、一九九八年))。

(20) 曹志・同右注。

(21) 崔卓蘭・前掲注(10) 四七―四八頁。

(22) 芝池義一・前掲注(3) 一二七頁。

(23) 金如根・前掲注(1) 一八九頁。

(24) 原田尚彦『行政法要論(全訂第四版増補版)』二二三頁(学陽書房、二〇〇一年)。

(25) 金如根・前掲注(1) 一八八頁。

(26) 胡建森『其他行政処罰若干問題研究』法学研究二〇〇五年第一号、七〇頁。

(27) 「初めての治安管理違反である者」とは、その治安管理違反行為が初めて公安機関に発見され又は取調べを受けた者とい
う。ただし、次の各号に掲げる情状のいずれかがあった場合は、この限りではない。①治安管理違反行為があったものの、
いまだに公安機関に発見され又は取調べを受けなかったが、依然として法定の追及時効の期間内にある場合、②一六才未

満の者が治安管理に違反したものの、行政拘留の処罰を執行しなかった場合、③治安管理違反行為があったものの、公安機関の調停によって事件の片が付いた場合、④收容矯正、労働矯正を受けたことがある場合、⑤公共の秩序を攪乱し、公共の安全を妨害し、人身の権利及び財産の権利を侵害し、社会の管理を妨害した行為を行ったために、人民法院によって刑罰に処せられ又は刑事処罰を免除されたことがある場合である（執行解釈（二）第五条）。

(28) 公安部副部長・田期玉「關於『中華人民共和國治安管理处罰法（草案）』的說明（二〇〇四年十月二十二日）」、中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報二〇〇五年第六号四五四頁（七月十五日）。

(29) 田期玉・同右注。

(30) 全國人大法律委員會主任委員・楊景宇「全國人大法律委員會關於『中華人民共和國治安管理处罰法（草案三次審議稿）』修改意見的書面報告（二〇〇五年八月二十七日）」、中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報二〇〇五年第六号四六三頁（七月十五日）。

(31) 阿計「為民意決定立法叫好」、「民主与法制」二〇〇五年第十五号（八月上半月刊）一頁、氏「民意崛起、立法格局重新洗牌」、「民主与法制」二〇〇五年第二十二号（十一月下半月刊）一一頁。

(32) 同右注。

(33) 「単位」という表現は、中国社会において一般的になじみ深い用語であるため、治安管理处罰法も、刑法と同様に、民法、商法、行政法などにおける「法人資格」との混同を避けることから、「単位」という言葉を使用することになったと思われる。

(34) 管制とは、中国刑法における刑事処罰の一種類である。これは施設に收容するのではなく、通常の日常生活を大衆の監督の下に置き、政治権利の行使などに一定の制限を加えるものである。管制的期間は三ヶ月以上二年以下である。管制期

間中の労働に対しては一般労働者と同様な報酬を受けられる。

(35) 拘役とは、中国刑法における刑事処罰の一種類である。その刑期は一ヶ月以上六ヶ月以下であり、管制とは異なり居住地又は裁判地の近くにある施設に収容され、月に一―二日の帰宅が許される。拘役期間中の労働に対しては一定の報酬が支給される。

(36) 劉武俊「期待『違法行為矯正法』」法制与新聞二〇〇五年第四号一七頁。

(37) Wu Jiao, "New law to abolish laojiao system," China Daily, May 1, 2007.

(38) 張学磊「關於労働教養制度的法律思考」第八期學術討論會論文評選委員會編『行政審判疑難問題新論——全國法院系統第八屆學術討論會優秀論文選』所収・三〇―四四頁（人民法院出版社、一九九六年）。

(39) 但見亮「中国の行政拘禁制度改革——労働教養制度改廃の議論に關連して」比較法学第三八卷第一号一三九頁（二〇〇四）。

(40) 全國人大法律委員會副主任委員・周仲仁「全國人大法律委員會關於『中華人民共和國治安管理处罰法（草案）』修改情況的匯報（二〇〇五年六月二十六日）」、中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報二〇〇五年第六号四五九頁（七月一五日）。

(41) "Editorial: End legal black hole," China Daily, May 1, 2007.

(42) 「中国何時取消劳改制度？」DWNEWS.COM, 二〇〇七年二月二十五日。劉武俊・前掲注（36）。

(43) 中国法律年鑑編集部「中国法律年鑑（二〇〇五年）」一五九頁（中国法律年鑑社、二〇〇五年）、「中国法律年鑑（二〇〇六年）」一二〇頁（中国法律年鑑社、二〇〇六年）。

(44) 王關閔ほか「二〇〇六年全國社会治安大局總体穩定、人民群眾安全感有所增強」法制日報二〇〇七年二月六日。「中国法律年鑑（二〇〇六年）」九九四頁（中国法律年鑑社、二〇〇六年）。

(45) 同右注・九九四頁。

(46) 王闢闢ほか・前掲注(43)。

(47) 「李平不服北京市公安局昌平支局治安管理处罰裁決案」 <http://zhilian.lawtime.cn/chufaai/> (法律快車／治安処罰)。

(48) 全国人大常務委員会秘書長であつた曹志氏は、「中華人民共和國行政処罰法(草案)」に関する説明において、行政処罰の設定権に関する立法方針について、「いまだ法律、行政法規又は地方的法規を制定していない場合、規則は、その職責の範囲内における行政管理業務について、一部の比較的軽い行政処罰を規定することができる。法律、法規が次第に整備されることに従い、規則をもつて行政処罰を設定する範囲がますます小さくなるう。」と説明した。(中華人民共和國全国人民代表大会常務委員会公報一九九六年第三号一六頁一七頁(四月十五日)による)。

(49) 馮軍「行政処罰設定権与行政相对人合法权益的保護」孫琬鐘・江必新主編『行政管理相对人的權益保護』第八章・一四九～一五三頁(人民法院出版社、二〇〇三年)。

(50) 蔡小雪「行政処罰相对人的權利救济問題」孫琬鐘・江必新主編『行政管理相对人的權益保護』第九章・一六〇～一六一頁(人民法院出版社、二〇〇三年)。楊謙「治安拘留也应当規定聽証程序」法制与新聞二〇〇六年第一〇号五七頁。

(51) 胡錦光・劉飛宇「行政処罰聽証程序研究」一一一～一二二頁(法律出版社、二〇〇四年)。

(52) 孫琬鐘ほか・前掲注(50)三五〇～三五二頁。

(53) 上海市における行政処罰の聴聞制度の実施に関するある調査によれば、行政機関責任者が最終的に下した行政処罰の決定には、ほとんど聴聞組織の意見をそのまま採用し、それを変更したものが一つもない。(朱芒「行政処罰聴証制度的功能——以上海聴証制度的実施現状為例」法学研究二〇〇三年第五号、八三頁)。

(54) 朱芒・同右注八六～八八頁。

(55) 上海市における行政処罰の聴聞制度の実施に関するある調査によれば、聴聞手続を経た行政処罰の決定には、不服申立又は行政訴訟として訴えられたものが全体の二％に過ぎない。(朱芒・同右注七五頁)。

(56) 朱芒・同右注九二頁。