
■ 日中学術シンポジウム ■

中国ビジネス活動における行政の役割

— 行政許可法の規定を中心に

浙江大学光華法学院教授

章 劍 生

(朱 曄 訳)

一、はじめに

立憲主義体制においては、行政は一つのきわめて重要な国家の活動であり、とりわけ、現代社会の中で、行政は国家権力の中心として、現代国家の代名詞となっていると言っても過言ではない。

中国憲法の規定によれば、国家権力は立法権、行政権、裁判権、検察権および軍の職権に分けられている。そして、行政は国家権力の中においてきわめて重要な構成部分となっている。

1979年、中国は、徐々に健全な市場経済体制を構築することを目指し、経済の領域では改革開放政策を実行した。この過程において、政府は常に経済改革、開放の進捗度をコントロールしていたため、行政は経済と社会の発展において、西側諸国のそれとは全く異なる機能を果たしてきた。

本報告は、2003年「行政許可法」の規定に基づいて、まず、歴史的観点から、1979年前に中国の計画経済における行政の地位を検討し、そして、1979年の改革開放制度転換後の変化、特に「行政許可法」実施後におけるビジネス活動に対する影響を明らかにしたい。以上の検討により、現段階において、ビジネス活動において行政は“小政府”の責務を守ることができず、強い行政のサポートがなければ、円滑にビジネス活動を行うことができないことを明らかにしたい。

二、1つの歴史の視角：計画経済から市場経済へ

1979年の改革開放前の中国政府は、王土王民の思想が強く、政府と個人間ではいびつな等級社会関係が構築されていた。行政は、高圧的な姿勢をもって人々の活動を規制し、一部の人は付与された権力により他人を凌駕し、職場は、個人情報、住宅の配分、物品の配給量、教育、婚姻および育児などを管理していた。こうした状況では、個人の活動は行政の統制下にあるため、個人は支配の客体となっており、個人の自由と社会の発展を犠牲にして、行政と個人との関係の安定性が保たれ

ていた。

この時期には、経済上の計画性の維持および政治上の階級闘争が国家行政の主な任務となっており、実際、階級闘争は計画経済より優先され、そのため、70年代後半、国の経済は破綻する直前にあった。そして、マルクス主義法学の影響で、法律は階級を統制する道具として利用され、法治国家で理解されている行政権を制約するような考え方が必要とされており、行政法そのものも必要とされていなかった。また、「治安管理条例」や「戸口登記条例」などが制定されているが、その基本機能は階級闘争の維持であり、適正な手続き、国家賠償などの理念はあり得なかった。「国家はあっても社会はなし」という状況の中で、行政は「単位」を通じて個人をコントロールし、個人の活動が禁止され、活動は国家、集団により独占された。つまり、計画経済のもとで、資本主義の逆襲を防ぐために、私人の経済活動は厳しく制限されていたのである。

1979年は国家行政の大きな転換点となり、変更そのものは平和的であったが、行政理念の変化は顕著であった。つまり、体制変更の間に、いわゆる搾取階級という言葉は使われなくなり、行政は階級の「統治」から国の「統制」へ移行するようになった。1979年—84年は、農村における経済自由化の改革が行われ、1984年以後は都市部において国有企業の私有化が進められた。93年は市場経済体制が樹立し、1998年は民間企業の地位が法的に承認され、資産家の共産党入党も認められた。そして、2001年のWTOの加盟以降は、ビジネス活動の活性化が促進され、行政は、従来の「統治」から市場経済体制に基づく「統制」へと転換してきた。

三、行政によるビジネス活動の規制

行政理念の変更、すなわち、実質の政治体制改革は、新しい経済体制の成功を左右するため、中国の国家行政は変化してきている。この革新は、単なる機構数量の削減ではなく、「法のもとでの行政」、「健全な手続き」、「合法性の審査」、「政府情報の公開」などの職権行使上の変化として重要である。現在、指令による計画案の実施が廃止されたとはいえ、中国は完全に市場経済へ移行しておらず、官僚による経済および民間企業活動への干渉は未だに強く残っている。そして、2003年に誕生した行政許可法は、行政によるビジネス活動を規制する法律として重要である。その詳細は次の通りである。

(1) 行政許可を必要としない事項

市場経済の原動力は個人の自由であり、その自由は行政の規制下にある。そして、市場経済における行政権は一定の制限を受けている。行政許可法の13条2項は、私人が自由に行えるビジネス活動の範囲を明確にし、「市場競争のメカニズムが効果的に調節できる場合」は、行政による干渉を制限している。例えば、河南省鄭州市は、飲食業のメニューについて、料理の名前、規格、原材料

と調味料の重量、価格が明記されるものを統一しようとしており、そして、レストランが自らメニューを作成しようとする際には、行政による一週間ほどの審査が必要とされている。これは市場競争原理により解決すべき問題であり、行政の干渉は不必要であろう。

(2) 行政によるビジネス活動の許可に関する内容

1) 主体

市場経済は自由経済ではあるが、その自由が無制限であるわけではない。私人は自己のビジネス活動に対し法的責任を負わなければならない。そして、いざという時にその私人に責任を負わせるために、その資質を事前に審査する必要がある。法人、「个体工商户」の登録に関する許可制は、それに該当する。例えば、泰州市の事案では、営業許可証を取得せず農業製品が販売されていた場合、その営業活動の差止めは、行政処罰ではないため、聴聞手続きを経る必要性がないという判決が出された。

2) 活動

資格を取得した企業および「个体工商户」は許可された範囲内にて活動を行わなければならない、これによりビジネスを行う者の責任を負う能力を保証する。つまり、国は経済、社会の発展程度、国家の安全、社会の安定などの要素を考慮した上で、企業および「个体工商户」の経営範囲を確定し、それを登記に記載させる。そして、経営範囲を逸脱した業務を行った場合は、違法な経営として行政処罰を課す。例えば、四川省の事案では、試作された農薬のテスト販売は販売としてみなされ、1万元の行政処罰が行われた。

また、実務では、従来審査を行うべきビジネス活動が、法律の改正により事後告知でもよいとされた場合、そのビジネス活動を行ったとしても経営範囲に逸脱した活動と見なされない判決が下されている。

3) 制裁

事前に許可された活動であっても、企業、個人がそれを違法に行った場合、法律の制裁を受ける。96年に制定された行政処罰法は、行政処罰の手続きに関するものであり、具体的に違法行為がどのような制裁を受けるかは、例えば製品品質法のような具体的な法律の規定に従うとしている。このような企業、個人の違法行為に対する制裁は、その性質からすると事後の規制であり、いわゆる行政上の義務履行確保の制度に相当する。

四、行政規制の強化と緩和

グローバルな視点からすると、20世紀の1930年代から世界規模の経済危機が生じたため、自由放任の経済理論が見直され、行政による市場への干渉が重要視されるようになった。その後、行政干渉の理論は西側国家の一つの主流の経済学理論となった。しかし、行政権の過度な拡張が個人の自由を制限することが問題視された1970年代以来、英米を中心として、緩和を目的とする行政改革が行われた。この動きが多くの賛同を得られている。

翻って、中国は長期間に渡って計画経済と集権的な政治体制が実施されたため、行政の力が過度に膨張し、個人の自由および社会発展の活性化が阻害されてきた。そして、改革が行われ、個人の自由への規制が緩和されたとはいえ、未だに社会の発展に対応できず、とりわけ、経済領域以外の個人の自由は、行政の規制を受け続けている。また、1979年以降の行政改革は、行政規制の範囲を縮小し、個人の自由を拡大することが模索され、一方の行政許可は、ビジネス活動を規制する方法として誕生し、社会発展から生まれた個人自由の需要に対応しようとしている。

(1) 予防的規制

私人のビジネス活動は、他人又は社会に危害を与える可能性がある。これに対し、行政は、事前に一定の条件を設けるような予防的規制、あるいは不法な行為を事後に制裁するような追罰的規制をもって対応することができる。両者を比較すると、管理コストおよび社会への影響に鑑みた場合、予防的規制の方が優れている。

予防的規制の基本方式は行政許可である。その最大の目的は社会の安定化を図ることである。この前提を欠くのであれば、政府は制度の実施ができなくなる。政府による社会統治の方法として行政許可を採用すると、危険の防止は行政許可の最も重要、かつ基本的な機能となる。要するに、仮に私人または組織の行為が社会に完全に無益であれば、国家は法律によりこれを禁止し、追罰的規制をもって実現する。しかし、かかる行為に有益、有害の両側面があれば、この行為を規制した場合、益を残しつつ害を阻止する目的が達成できなくなる。したがって、行政許可のメリットは、事前に合理的に一定の法定条件を設け、これらの条件を利用して行為の危害を抑止し、有益な部分を残すことができる点にある。それと同時に、行政許可は法定条件を設けることにより、私人または組織に有益な行為を促し、社会の発展を促進させる。そこで、重要な問題はどのような事項が予防的規制の対象となりうるかであり、この問題は私人行為の危害性の判断基準に関わるものである。例えば、中国の計画経済の時代、長距離運送販売は、国家経済体制の計画を攪乱したため、投機的行為として法律により禁止された。しかし、改革開放後、長距離の運送販売は、商品の流通に有利であるとされ、法律により推奨された。つまり、かかる基準の制定は立法判断であり、行政許可の対象は国家の立法機関が立法手続きにより確定される。それは立法政策の問題でもある。さらに、

これらは経験による判断であり、すなわち、行政許可に関する事項はその危害がすでに生じており、行政許可による規制は、類似する危害の再発を防止することができるわけである。

(2) 統制と善の統制

現代行政の統制方式は、常に変革されていく状況下にある。こうした状況は、社会発展による需要がもたらしたものであり、ビジネス活動の正常な行いは、行政の対応を促す。そして、多くの政府は、行政改革を統制を改善する方法として採用している。政府改革の経験からして、各国の普遍的な傾向としては、市場経済の需要に応じて政府の機能を変更したり、規制緩和、政府と市場の関係調整、市場原理を公共管理の領域に導入したりと、政策変革の実現が顕著にみられる。中国は社会体制移行期にあるため、行政の社会をコントロールする力が不足し、その方法が有効でないような事象が見受けられる。このことが、改革開放以来の行政機構の改革のような行政変革を促進させた。これらの行政が行ってきた努力は、あるべき統制方法への模索でもあり、行政と市場、社会と個人間の関係を良きものにするを図ろうとしている。行政と市場、社会と個人間の関係処理について、その問題の中核は、規制の緩和または廃止にある。この問題はすでに浮上してきているが、如何に解決するかは難問である。規制の廃止は発展途上国、および体制転換中の国家にとって必要かどうかは明らかではない。しかし、これらの国家の政府では規制の色彩が非常に濃く、これは想像力の発揮を抑止しているのみならず、政府と人々との付き合いに対して多くの問題をもたらしていると言われている。

統制の変更する方向は善へ向かわなければならない。善の統制は、実際の国家の権力が社会へ復帰することであり、その過程は、政治を民間に帰還させる過程である。善の統制は、国家と社会、あるいは規制と公民との間の良き協力であることを意味している。社会全体を見ると、善の統制は政府が必要としているが、それより公民の力が欠かせない。そして、行政許可は、規制を緩和させる方法であり、個人の自由を制限するものではなく、個人の自由選択を可能にするシステムである。すなわち、個人の自己決定を可能にするものである。このシステムでは、個人の自由選択は、国家強制力に基づく決定に取って代わり、個人は、行政権の支配対象ではなく、独立した主体となる。行政許可を通じて実現する善の統制は、個人の意思を尊重するものである。個人権利への尊重は、行政権の恣意的な拡張を制限する力である。そのため、行政統制社会は善の統制を学ばなければならない。統制方法は多種多様であるが、そのすべてが善の統治を実現できるとは限らない。その実現にあたって、行政側の要素もあれば、社会、私人側の要素もあり、本質的には、行政が如何にして善の統制への道を選択するかにある。行政許可を通じて、社会に対する行政の規制を緩和することは、行政にとって賢明な選択である。なぜなら、現代において、社会と私人が必要としているのは規制ではなく、自由だからである。

(3) 規制緩和による善の統制の実現

中国は、1949年以降、計画経済体制および権威的な政治統制を行い、私人の自由がぎりぎりの所まで制限され、社会発展の活力を阻害した。1979年の改革開放政策が実施されて以降、行政は、農民の耕作の自由など、私人の自由の回復を試みた。その結果、同様な人および土地において、その生産の効率性が全く異なり、これによって自由の力が広く知られるようになった。そこで、規制緩和を基本的な指導思想とする国有中小企業の改革が行われ、これらの企業が再生されるようになった。さらに、民間企業は、国が独占していた領域への進出が認められ、行政が全面的に社会発展を推進するという決意が現れるようになった。そして、社会に対する規制緩和こそ、私人に基本的な自由を与え、中国の経済およびその他の領域に著しい発展をもたらすことができたことは、現実状況の変化によって証明された。しかしながら、中国規制緩和の速度が遅く、他の国と比較すると、中国において、独占的な業界への規制は依然として厳しく、規制緩和が不十分のため、その成果を顕著な形で表すことができなかった。

中国の計画経済体制においては、すべての重要な権力が中央政府およびその所属部門に集中する状況が誕生し、社会の各領域および個人活動に対する全面的な干渉が行われた。こうした規制は、社会秩序を整然たるものにすることができるとはいえ、個人の自由を失わせ、社会発展の内在的原動力を喪失させる。民間社会に国家権力が過度に介入すると、民間の協議の形成を阻害し、経済学者フリードリヒ・ハイエクがいう「自発的秩序」の構築が妨げられる。そのため、国家の社会管理コストを増加させると同時に、国家権力の拡張にその正当な理由を与えてしまう。歴史上、ヨーロッパの封建社会において、「協議」がよく見られ、国家権力の拡張に一定の歯止めをかけた。これに対し、中国は、都市の自治、教会の対抗、商人の造反が生じるような歴史を持っていなかった。

中国の改革開放以降、経済の発展は、従来の利益構造を再構築させ、市場経済は、政府にすべての社会資源が独占されてきた状況に強い衝撃を与えた。その結果、一部の資源が市場によって再配分されることを余儀なくされ、行政権力の放出は、行政システム改革の基本内容となった。社会構造がますます複雑化になるとともに、行政機構が持っていた情報取得と人材資源の優勢が徐々に喪失し、行政官僚は、当事者の協力を得られることができなければ、行政決定、政策を実現することができなくなる。他方、行政機関が行政処分を通じて政策を実現しようとする従来のモデルは、それに硬直した部分があるため、各具体的な状況に対応しきれなくなり、規制に要するコストを増加させ、無駄を生じさせる。そのため、中国政府は、社会各領域の行政権力を計画的に撤廃し、経済発展につれ生じた問題を、解決方法に基づき、市場と私人にその解決を任せる。こうした方法によって、規制の強制力を緩和させ、善の統制を実現しようとする。しかしながら、政治体制改革が遅延しているため、権力と金銭の癒着によって利益集団が誕生し、これが中国規制緩和および善の統制の実現を阻止する最大の力となっている。

市場経済と民主主義的政治の発展にとって欠かせないのは、社会の多くの領域における基本の自由である。これが欠如しているため、行政による社会への規制緩和を必要としている。しかし、規制緩和は規制を放棄することを意味しているわけではない。それを行う際に守らなければならないのは社会安定の確保である。行政許可は、行政を緩和する基本的な手段として、守らなければならないのは、絶対的な自由ではなく、私人に適宜な自由を与えることである。さらに言えば、行政にとって最も困難なのは、規制を緩和することではなく、規制緩和と適宜な自由との間に、その均衡点を探ることである。善の統制を行う政府は、往々にしてその均衡点を見つけ、社会の全面的な発展を促進させる政府である。行政による社会の統制は、その本来の職務であり、善の統制は統制の理想状態である。そして、善の統制は、公共の利益を最大化にする過程である。善の統制の本質は、政府と公民の協力により公共生活を管理することであり、国家と公民社会の新しい関係であり、両者にとってベストの状態である。善の統制を行う政府は、有限の政府でなければならない。しかし、単一性の国家形態が採用されている場合には、有限の政府を構築するにあたって、必然的に地方自治との間に解消できない張力が生じる。また、西側諸国の経験からして、有限の政府の実現は、円熟した地方自治の協力が必要である。円熟した地方自治が存在しなければ、政府の職権を大幅に制限することで、一部の社会領域において、強力な権威が存在しないことを起因とする正常な秩序の喪失が生じることとなる。これにより、正常なビジネス活動にも影響を及ぼす。したがって、現在、社会自治の勢力の育成は、規制緩和にとって非常に重要であろう。

五、結語

行政権と公民権との連携を調節する行政許可は、企業、私人のビジネス活動を規制している。そして、企業、私人にとって、行政手続は、相対的に優れた制度上の保障である。行政手続は、人々が公平だと理解する方式によって決定を行わせることができ、為政者は、これらの決定に関するより多くの賛同を獲得することができ、決定を容易にさせることができる。また、行政手続は、対立する意見の誕生を保障し、自己の利益を守るため絶えず行政権行使時の問題点を浮上させ、行政の最終決定を行う際の過ちを最少にすることができる。中国は、未だに統一した行政手続法は制定されていない。しかし、行政許可法は、行政が合理的にその権力を行使するための、行政聴聞制度を基本とする行政手続制度を設けた。このような合理的、簡素な行政許可に関する手続きは、企業、私人がビジネス活動を行うにあたって、基本的な行政手続上の保障を提供していると言えよう。

行政許可法条文抜粋

第十二条 下記の事項は行政許可を設定できる

- (一) 国家の安全、公共の安全、マクロ経済調整、生態環境の保護に直接関わり、人身の健康、生命と財産の安全等に直接関わる特定活動など、法定条件に基づき承認を必要とする事項。
- (二) 限りある天然資源の開発利用、公共資源の配置、および公共の利益に直接関わる特定業種の市場参入許可等、特権の賦与を必要とする事項。
- (三) 公衆にサービスを提供するとともに、公共利益に直接関わる職業、業種など、高い信用と評判、特殊条件、特殊技能等の資格、資質を確実に備えていなければならない事項。
- (四) 公共の安全、人身の健康、生命と財産の安全に直接関わる重要な設備、施設、製品、物品など、技術基準、技術仕様に基づき、検査、検査測定、検疫等の方法により審査決定を行わなければならない事項。
- (五) 企業、またはその他組織の設立等、主体資格を明確にしなければならない事項。
- (六) 法律、行政法規に定められた規定により行政許可を設定できるその他事項。

第十三条 本法第十二条に定める事項が、以下の方法によって規則化できる場合、行政許可を設定しなくてもよい。

- (一) 公民、法人、またはその他組織が自主的に決定できる場合。
- (二) 市場競争のメカニズムが効果的に調節できる場合。
- (三) 業界組織または仲介機関が自律的に管理できる場合。
- (四) 行政機関が事後監督等、その他の行政管理方法を採用して解決できる場合。

なお、以上の中国行政許可法の日本語訳は、公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）が公開した翻訳（http://www.jitco.or.jp/send_law/pdf/china_j01.pdf）を引用したものである。