

中国の行政強制法について - 行政の法治化の観点から -

上拂 耕生

I. はじめに

中華人民共和国行政強制法（以下「行政強制法」ないし「法」とする）は、2011年6月30日に第11期全国人民代表大会常務委員会（以下「全人代常委」とする）第5回会議において制定・公布、2012年1月1日より施行された¹。同法は、「総則」「行政強制の種類及び設定」「行政強制措置の実施手続」「行政強制執行の手続」「人民法院への強制執行の申立て」「法律責任」「附則」の全7章71ヶ条で構成され、行政による強制に関する一般法としての性質を有する。

本法制定の背景は主に、行政強制の設定及び実施主体の散乱・乱発、強制権限の濫用など「散」「乱」「濫」の問題、また実効性不足という「軟」の問題を克服するため、その法制化が必要とされたことにある。ある学者は、制定の背景として、①中国的特色のある社会主義法体系の完備を推進するのに有利であること、②行政強制の「散・乱・軟」という3つの際立った問題を解決すること、③世界各国における行政強制の法治化の発展趨勢に適合させること、を挙げる²。

行政の法治化については、「依法行政」（法に依る行政）推進のもと、1989年の行政訴訟法の制定を嚆矢として、行政を法的に拘束し公民の権利を保護するための立法整備が実行されている³。行政救済法の分野では、行政訴訟法（89年）、行政復議法⁴（99年）、国家賠償法（94年）、行政作用法の分野では、行政処罰法（96年）、立法法（00年）、行政許可法（04年）、政府情報公開条例（07年）が挙げられる。また、国務院は2004年に「法に依る行政の全面的な推進実施綱要」（以下「実施綱要」とする）を発し、「合法行政」「合理行政」「手続正当」「高効率・便民」「誠実・信用」「権利と責任の統一」を、「依法行政」の基本的要求として示した。国務院はさらに2010年に、「法治政府の建設を強化することに関する意見」を発している。

¹ 行政強制法に関する訳文として、射手矢好雄編『中国経済六法2012年版』日本国際貿易促進協会2012年87頁以下、王晨「中華人民共和国行政強制法」『大阪市立大学法学雑誌』58巻3・4号（2012年）235頁以下、参照。行政強制法の概要を説明する先行研究として、宮尾恵美「中国の行政強制法の制定」『外国の立法』248巻2号（2011年）22～23頁、孫彦「行政強制法の制定について」『国際商事法務』第39巻9号（2011年）1327～1331頁。

² 袁曙宏「我国《行政強制法》的法律地位、価値取向和制度之邏輯」『中国法学』2011年第4期5～6頁。

³ 中国における行政に対する法的統制の現状と問題などについては、高見沢磨・鈴木賢『中国にとって法とは何か - 統治の道具から市民の権利へ』岩波書店2010年125～131頁、参照。

⁴ 「行政復議」は、日本法でいう行政不服申立て・行政不服審査に相当するものである。“administrative reconsideration” “administrative review” と英訳される（余叔通・文嘉主編『新漢英法律詞典』法律出版社1998年885頁）。

行政強制の現実の問題として深刻なのは、「散」「乱・濫」であり、また現代的課題としての「軟」も生じている。「散」とは、行政強制に関する規定が非常に分散しており、大量の個別法律・法規及び規章に分布している、行政強制の形式が繁多で、枚挙にいとまがないことをいう。「乱・濫」とは、①どの機関が行政強制を設定できるか不明確で、法律、法規（行政法規・地方性法規）及び規章（行政規章）いずれも（ひいてはそれ以外の規範性文書でも）恣意的に行政強制を設定できる、②行政強制を実施する主体がいくつもの行政部門や法律・法規ないし規範性文書により授権された組織に及ぶなど、執行主体が繁多で、職責が重複・衝突している、したがって、③行政強制権限が濫用されることがしばしばであることをいう。「軟」とは、市場経済化にともない、ある行政領域では、行政機関の強制手段が不足し、非効率的で、実効性不足で、法に依り職責を履行できず、公共の利益及び社会の秩序を維持し、行政目的を達成し難い状況が生じていることをいう⁵。

このような「散」「乱・濫」の状況に対して、近代的な行政法の要請から、行政権の濫用から公民の権利を保護するために、行政強制に関する統一的な法制度が必要である。「軟」に対しても、行政上の実効性確保のための法定手段をきちんと用意する必要がある。そして、そのような法制度は日本を含め世界各国において存在し、中国も行政強制法の制定により一応の法整備をし、「行政強制の法治化」という世界各国の趨勢に合わせたといえる。

同法の制定に至るまでは、全人代常委法制工作委员会（以下「法工委」とする）が1999年3月に起草作業を始めて以来、調査研究や広範な意見聴取及び草案の修正作業を重ね、公布までに12年を要した。2002年4月に作られた「行政強制法（募集意見稿）」を基礎に、2005年12月に「行政強制法（草案）」が提示され、第10期全人代常委第19回会議にて初回の審議がなされた。その後、2007年10月に第10期全人代常委第30回会議で第2次草案が2回目の審議、2009年8月に第11期全人代常委第3回会議で第3次草案の審議、2011年4月に第11期全人代常委第4回会議で第4次草案の審議を経て、その間、関係機関・専門家からの意見聴取、座談会等の形式を通して広く意見聴取を行うとともに、幾度の修正作業を行いながら、2011年6月30日、第11期全人代常委第5回会議で第5次草案を審議し、ようやく同法は可決した。

このように、行政強制法は、立法の研究・起草から12年を要し、まさに「10年の磨きをかけた剣」であり、行政強制を制限、規範化、拘束し、公民の合法的権益を保護するものである⁶。それでは、このような行政強制法について、どのように評価すべきだろうか。例えば、中国国内の「依法行政」推進の流れの中で同法をどのように定位すべきか、また、比較行政法的な観点からその規定・仕組みはどのような特質と問題があるかなど、問題関心は尽きない。

本稿は、「行政の法治化」（ここでは、行政権に対する法的拘束（実体的な授権と制約のほか、手続的統制を含む）、それによる私人の権利保護の視点も広く捉えて、この用語を用いている）という観点から、行政強制法の規定・仕組みを説示し、「依法行政」推進における定位、及び比較行政法的にみた特質・問題などを考察する。その上で、行政強制法に対してどのように評価すべきか、筆者なりの見解を示したい。もっとも、紙幅の関係上、行政強制法上の論点をすべて扱うことはで

⁵ 江必新主編『中華人民共和國行政強制法 - 条文理解与実務指南 - 』2011年18～19頁、袁曙宏主編『行政強制法教程』中国法制出版社2011年3頁。

⁶ 喬曉陽「一部規範行政権、保障公民權利的重要法律」（同主編『中華人民共和國行政強制法解説』中国法制出版社2011年所収）1頁。

きないので、本稿は、①目的規定、②行政強制の概念、③行政強制の原則、④行政強制の設定、⑤行政強制の実施手続を中心に考察する。論及できなかった規定については、末尾に全訳を付したので、併せて参照を願いたい。

II. 行政強制法の目的

法1条は、「行政強制の設定及び実施を規範化し、行政機関が法に依り職責を履行することを保障・監督し、公共の利益及び社会の秩序を維持し、公民、法人及びその他の組織の合法的權益を保護するため、憲法に基づいて、この法律を制定する。」と規定する。つまり、立法目的は、①行政強制の設定・実施の規範化、②行政機関が法に依り職責を履行することの保障・監督、③公共の利益・社会秩序の維持、④公民等の合法的權益の保護、にある。

目的規定において特異な点は、行政強制の適正な執行の「監督」だけでなく、「保障」をも目的としていることである。しかも、「監督」より先に「保障」の文言を置いている。これは、従来の行政訴訟法、行政処罰法、行政許可法などでもみられた⁷、中国法の大きな特色の1つといえる。例えば、行政訴訟法において行政権の「擁護」が目的規定の文言に盛り込まれた理由は、行政権優位の発想や現実の諸行政領域における行政執行の困難等が原因とされている⁸。もっとも、行政訴訟制度は市民の権利保護と行政に対する司法的統制を目的とするものであることから、中国の学術界では、その目的を行政権の監督と公民の権利保護と理解し、「擁護」の文言に対して批判的に捉える意見が強い⁹。中国では現在、行政訴訟法の改正が立法計画に入っているが、例えば人民大学研究グループによる行政訴訟法改正案（建議稿）では、「擁護」の文言は削除されている¹⁰。

一般論として、行政による強制は、一定の行政目的を達成し、公益の実現を図るため、行政上の実効性確保手段として、世界各国の行政法制度で認められている。しかし、行政による強制は、それが濫用されることにより人権侵害のおそれが大きく、したがって、法律で発動要件・手続を

⁷ 行政訴訟法1条は「人民法院が行政事件を正確、速やかに審理することを保障し、公民、法人及びその他の組織の合法的權益を保護し、行政機関が法に依り行政職権を行使することを擁護及び監督するため、憲法に基づき本法を制定する。」、行政処罰法1条は「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有効に実施することを保障及び監督し、公民、法人又はその他の組織の合法的權益を保護するため、憲法に基づき、本法を制定する。」、行政許可法1条は「行政許可の設定及び実施を規範化し、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秩序を維持し、行政機関が行政管理を有効に実施することを保障及び監督するために、憲法に基づき、本法を制定する。」と規定する（下線は筆者による）。

⁸ 行政訴訟法の立法目的をめぐる議論については、葉陵陵『中国行政訴訟制度の特質』中央大学出版社1998年22～26頁、南博方「中国の行政訴訟法」『紛争の行政解決手法』有斐閣1993年207～209頁、木間正道「行政争訟制度の歴史と現状」『現代中国の法と民主主義』勁草書房1995年151～153頁、王晨「中国の行政訴訟と人権保障」土屋英雄編『現代中国の人権—研究と資料—』信山社1996年254～255頁、参照。

⁹ 拙著『中国行政訴訟の研究—行政に対する司法的統制の現況と問題—』明石書店2003年30頁。

¹⁰ この改正案（建議稿）では、第1条の立法目的の規定について、行政訴訟の根本的目的である「公民の合法的權益の保護」を最初に記し、間接的な目的である「行政機関の法に依る行政の監督」を次に、直接の目的である「人民法院が行政事件を正確に速やかに審理すること」を最後に置くという文言の調整をしている。莫于川「我国《行政訴訟法》的修改路向、修改要点和修改方案」『訴訟法学・司法制度』2012年第8期5頁。

厳格に定めることにより法的に拘束・統制する必要がある。なお、2002年4月の募集意見稿は、「行政強制行為を規範化及び監督し、公共の利益及び社会の秩序を維持し、公民、法人又はその他の組織の合法的權益を保護するため、憲法に基づき、本法を制定する」とし、目的規定に「保障」という文言はない¹¹。これが含まれるのは、全人代常委法工委による第一次草案からである。

行政強制法制定の背景には、行政強制の「散」「乱・濫」の防止だけではなく、行政強制が実効性不足、非効率的であるため公益ないし行政目的を達成し難いという「軟」の現状がいわれる。「軟」問題を改善するためには、確かに、行政強制の法執行体制を整備・強化することは立法政策上ありうるだろう。その意味では、「保障」の文言を含めることは、行政訴訟法や行政処罰法等の場合と比べて、一定の合理性を有するようみえる。しかし、例えば行政上の強制執行の機能不全を踏まえ、行政のエンフォースメントを強化するための法制度を整備するとしても、その目的は公益の実現と人権保護のためであって、法定の強制措置を置くことは、当該目的を達成するための法的手段に過ぎない。したがって、行政上の実効性確保の観点から、法定の強制措置をいかに保障するかは、各国の事情により立法政策的に定めうるとしても、少なくとも法の目的とは性質を異にするとと思われる。また、中国の行政強制の「軟」¹²が、日本において、行政代執行の機能不全、行政刑罰の機能不全などから、行政上の義務履行確保に関する現行制度の不備が問題視され、新たな視点に立った法整備及び実効的な法執行が要請されていることと¹³、全く同じ次元のものとして扱ってよいかどうかは検討を要する¹⁴。

いずれにせよ、法に依る適正な法執行を「保障」することは目的規定として定めるのは、比較行政法的には特異なことであり、同時にまた、それは「依法行政」推進の中で制定された主要な法律に共通してみられる特異性といえる。この点で、行政強制法は、これまでの「依法行政」推進の枠組みに沿った立法とみることができるよう。

¹¹ 意見募集稿について、陳新民『中国行政法学原理』中国政法大学出版社2002年354頁以下。

¹² 解説書によると、「軟」問題とは、行政決定が執行されないこと及び執行難の問題を指す。ある行政機関は事なかれ主義による不作為で、違法行為を長期間見逃し、法に依り行政強制権限を速やかに実施して違法行為を制止・是正せず、好ましくない社会影響をもたらしている、と説明している（喬曉陽主編『中華人民共和國行政強制法解説』中国法制出版社2011年4頁）。

¹³ 櫻井敬子・橋本博之『行政法（第3版）』弘文堂2011年177頁、参照。

¹⁴ この点、起草者によると、行政強制の現状の問題を次の5点にまとめている。(1)どの行政機関が行政強制の措置を設定できるか、不明確である。(2)行政強制の措置の具体的形式が繁多で、同じ行政強制の措置でも多種の表述があり、規範性に乏しい。(3)強制権限を持たない行政機関が自ら強制措置を実施することがあり、ひいてはその他の組織に授權、委託して行政強制の措置を実施することがある。(4)手続的な規定を欠き、一部の行政機関は強制措置を講ずるときに恣意性が大きく、公民、法人またはその他の組織の合法的權益を侵害している。(5)行政機関が行政管理の職権を行使するとき、必要な手段を欠くため、一部の深刻な違法行為に対し実効的な処理をなしえない。そこで、問題に対処する基本的な考え方として、「依法行政」の推進、公民の權益の保護を挙げ、すなわち、行政機関に必要な強制手段を付与し、行政機関の法に依る職責履行を保障し、公共の利益及び公共の秩序を維持するとともに、行政強制行為に対し規範化を行い、権力の濫用を回避・防止し、公民、法人及びその他の組織の合法的權益を保護するとしている（「《中華人民共和國行政強制法（草案）》に関する説明」、2005年12月24日第10期全人代常委第19回会議）。主な問題点として5項目のうち、4つは「乱・濫」問題であり、「軟」は最後の1つだけである。

III. 行政強制の概念

法3条1項は、「行政強制の設定及び実施については、本法を適用する。」と規定する。行政強制の「乱」(①設定主体が多過ぎる、②設定権限が乱れている、③設定された行政強制の名称が多過ぎる¹⁵⁾及び「濫」(①実施主体がとても多い、②行政強制の概念に対する混乱、③実施手続が統一性を欠く、④行政強制の濫用¹⁶⁾)の問題状況からすると、「行政強制」の概念をどのように定義・規定するかは、法の規律対象の範囲にかかわることから、理論的に実際的にも重要である。

行政強制とは、伝統的には、行政主体が社会に危害を及ぼしている、またはまさに危害を及ぼすおそれのある人・物を予防・制止するために講じる強制措置と定義される¹⁷⁾。これに対し、行政強制法はそれを厳密に定義せず、「行政強制措置」と「行政強制執行」を含むと定める(2条1項)。前者は「行政機関が行政管理の過程において、違法行為を制止し、証拠の毀損を防止し、危害の発生を避け、危険の拡大を抑制する等のために、法に依り公民の人身の自由に対し一時的制限を実施し、または公民、法人又はその他の組織の財物に対し一時的抑制を実施する行為」(2項)を、後者は「行政機関が自ら又は行政機関が人民法院に申し立てて、行政決定を履行しない公民、法人又はその他の組織に対して、法に依り義務の履行を強制する行為」(3項)をいう。両者の違いは、次の2点にある。(1)行政強制措置は行政決定が行われる前に行政機関が講ずる強制手段で、行政強制執行は行政決定が行われた後に、当該行政決定を執行するために講じる強制手段である。(2)行政強制措置は一時的なものであるが、行政強制執行は終局的なものである¹⁸⁾。

行政強制措置は、①公民の人身の自由を制限すること、場所、施設または財物の封印、③財物の差押え、④預金、送金の凍結、⑤その他行政強制措置に分類される(法9条)。行政強制法は、4種類の行政強制措置を明確に規定するとともに、「その他行政強制措置」という包括条項(バスケットクローズ)を設けている。行政強制執行についても同様に、①過料または延滞金の賦課、②預金、送金の振替え、③封印し、差し押えた場所、設備または財物の競売または法に依る処理、④妨害の排除、原状の回復、⑤代履行と5種類を明定し、「その他強制執行の方式」の包括条項を設けている(12条)。そして、とりわけ行政強制措置については、行政強制の設定権との関係で、より広汎なオープンスペースが認められ、法の規律対象外を発生させるものとなっている。

行政強制執行は法律のみが設定でき、法律上その権限を有しない行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てる(法13条)。つまり、行政機関による行政強制執行の創出は認められず、強制執行が必要な場合、人民法院に申し立てることになる。他方、行政強制措置は「法律が設定する」(10条1項)が、行政立法たる国务院の行政法規により、封印、差押えという行政強制措置のほか、「その他の行政強制措置」(法律が定めるべき行政強制措置を除く)をも設定することができる。つまり、行政限りでの行政強制措置の設定、そして実施が可能である。この点で、行政強制法は、行政限りでの行政強制措置の可能性を広汎に認めている(ちなみに、草案の第一稿・第二稿では「法律が定めるその他行政強制措置」と規定されていた)。

¹⁵⁾ 喬曉陽主編・前掲書2～3頁。

¹⁶⁾ 喬曉陽主編・前掲書3頁。

¹⁷⁾ 北京大学法学百科全書編委会『北京大学法学百科全書 - 憲法学・行政法学 - 』北京大学出版社1999年596頁。

¹⁸⁾ 喬曉陽主編・前掲書9頁。

ところで、中国の行政法学界では、行政強制概念の理解は、大きく二行為説と三行為説に分かれる。二行為説は、「即時性強制措置」と「執行性強制措置」に分けて捉える¹⁹。前者は、国家、集団または公民の利益に深刻な影響を及ぼすおそれのある人・物について、行政機関が社会秩序の安定を維持するため、法定の職権に従い、違法行為者の財産または人身の自由に対し緊急の措置を用いて制限を行う行政行為をいう。他方、後者は、行政主体が法律、法規、規章及びその他規範性文書並びに行政機関自らの行った行政決定により確定された行政の相手方の義務の実現を保証するために、相応する義務の履行を拒否する相手方に義務を履行するように迫り、またはその他法定の方式を通して相応する義務が実現されるようにすることをいう。なお、前者の例（当時）として、收容審査、人民警察法や治安管理処罰法に基づく尋問・拘留ないし身体的な拘束、武器の使用、伝染病患者に対する強制隔離・治療措置などを挙げる²⁰。他方、三行為説は、行政強制を「行政強制執行」「行政上の即時強制」「行政調査中の強制」に分けて捉える²¹。その詳細は略するが、要するに、日本法でいう行政上の強制執行、即時強制、行政調査のうち強制調査に相応するもので、日本の伝統的な「行政強制」概念に類似する。

その定義・内容からして、行政強制法の概念の整理は二行為説に由来するものである。では、なぜ二行為説かといえ、必ずしも理論的に解明された結果ではない。理由として考えられるのは、二行為説が実態に即していたからであろう²²。すなわち、行政強制の数量・名称・主体・設定等の「乱」という現況問題に鑑みると、中国の行政当局の強制措置による権利制限は繁多であり、三行為説では、そのような強制をすべて包摂できないだろう。このほか、行政訴訟法が「人身の自由の制限又は財産に対する封印、差押え、凍結等の行政強制措置に対し不服があるとき」（11条1項2号）を出訴事項の1つとして定めるなど、行政強制措置の用語が立法上の表現として既に存在することも考えられる。

近時の行政法学界では、国外の立法経験を踏まえて、行政強制を「即時強制」と「行政強制執行」の二種類に分けるのが有力である。しかし、行政強制法が採用する「行政強制措置」は学術上の「即時強制」ではないとし、それは「わが国の立法実践における用語上の慣習と関係する」と説明している²³。また、以下のような説明もある。「執行性」措置（行政強制執行）と「管理性」措置（即時強制）の分類は、行政訴訟法における行政強制措置の含意と定位を変えており、主に国外で通用している方法と一致させるために、行政強制を強制執行と即時強制に限るのは、行政訴訟法及びその他の法律におけるわが国特有の行政強制措置を廃棄しており、重大な「調整」に当たる。この観点は、現行の行政強制措置が行政権を大きく拡大しているという現状を鑑みて、行政権の規範化と拘束にとって積極的な意義を有するが、行政訴訟法及び法執行の実践と一致しないのは明らかである。これらの言説からは、理論上の行政強制の概念・分類は法令上・実践上のそれと一致せず、その原因を立法慣行と行政強制の実態に求めていることがわかる。

¹⁹ 羅豪才主編『行政法学（新編本）』北京大学出版社1996年233頁。

²⁰ 羅豪才主編・前掲書234～236頁。

²¹ 姜明安主編『行政法与行政訴訟法』北京大学出版社・高等教育出版社1999年235頁。

²² 袁曙宏・前掲論文10頁は、「わが国の当今の法治の現状及び立法の需要を考慮して、行政強制法は“二行為説”を採用した」と説明している。

²³ 馬懷德主編『《行政強制法》条文積義与応用』人民出版社2011年7頁。

要するに、理論的には、行政強制の概念を明確に定義することで、行政強制の「乱」「濫」を法的に規範化しようとする意図があるが、行政強制法は、従来の立法慣習と行政強制の実態を踏まえて、広いオープンスペースをもった行政強制概念を採用している。しかし、それは行政強制の実践・現状を「追認」するだけであり、また行政限りでの行政強制の設定・実施を認める点で、行政強制の「乱・濫」に対する法的規律が不完全であり、實際上「抜け道」を多く残している。ある学者は、行政強制の定義及び列举類型からすると、行政強制法はすべての行政強制措置をその調整（規律対象）の範囲に含めていないと批判するが²⁴、この批判は正鵠を得ており、行政強制の法治化にとっての限界を示している。

Ⅲ. 行政強制の原則

行政強制法は、(1)合法原則 - 「行政強制の設定及び実施は、法の定める権限、範囲、条件及び手続に従わなければならない。」(4条) -、(2)合理原則 - 「行政強制の設定及び実施は、適切でなければならない。非強制的な手段を用いることにより行政管理の目的を達成することができる場合には、行政強制を設定及び実施してはならない。」(5条) -、(3)教育と強制を互いに結合する原則 - 「行政強制の実施は、教育と強制を互いに結合することを堅持しなければならない。」(6条) -、(4)濫用禁止原則 - 「行政機関及びその職員は、行政強制の権限を利用して単位又は個人のために利益を図ってはならない。」(7条) -、(5)権利救済の原則 - 「公民、法人又はその他の組織は、行政機関が行政強制を実施するにあたり、陳述権利、弁明権利を有し、法に依り行政復議を申し立て、又は行政訴訟を提起する権利を有する。行政機関が違法に行政強制を実施することにより損害を受けた場合には、法に依り賠償を請求する権利を有する。」(8条) - を規定する。

これらの原則は、(3)を除き、実施綱要における「依法行政」の基本的な要求を具体化したものである。実施要綱は、①合法行政（「行政機関は、行政管理を実施するにあたり、法律、法規、規章の規定に従い行わなければならない。法律、法規、規章の定めがなければ、行政機関は、公民、法人及びその他の組織の合法的権益に影響を及ぼし、又は公民、法人及びその組織に義務を負担させる決定を行ってはならない。」）、②合理行政（「行政機関は、行政管理を実施するにあたり、公平、公正の原則を遵守しなければならない。平等に扱う必要のある行政管理の相手方に対して、不偏不党に扱い、差別してはならない。自由裁量権の行使は法律の目的に合致し、関係しない要素の干渉を排除しなければならない。用いられる措置及び手段は必要であり、適切でなければならない。行政機関が行政管理を実施するにあたり、多種の方式で行政目的を達成することができる場合は、当事者の権益を害する方式を用いるのを避けなければならない。」）、③手続正当（「行政機関は、行政管理を実施するにあたり、国家秘密及び法に依り保護される商業上の秘密、個人のプライバシーを除き、公開をし、公民、法人及びその他の組織の意見を注意深く聴取し、法定の手続に厳格に従って、行政管理の相手方、利害関係者の知る権利、参加権及び救済を受ける権利を法に依り保障しなければならない。行政機関の職員は職責を履行するにあたり、行政管理の相手方と利害関係が存在するときは、回避しなければならない。」）、④高効率・便民、⑤誠実・信用、⑥権利と責任の統一を「依法行政」の基本的な要求とする。その内容からして、上記(1)は合法行政（法律適合性）、(2)(4)は合理行政（比例原則等）、

²⁴ 姜明安主編『行政法与行政訴訟法（第5版）』北京大学出版社・高等教育出版社2011年289頁。

(5)は手続正当（適正手続の原理）に相当する。

中国の特異性が現れているのは、教育と強制を互いに結合する原則である。これは第一次草案にはなく、第2次草案（2007年）から盛り込まれたものである。その理由として、起草者の説明によると²⁵、「行政強制は当事者に法定の義務の履行を促す手段の1つに過ぎず、目的ではない。当事者は教育を経て自主的に違法行為を改め、法定の義務を履行した場合、もはや行政強制を講じる必要はないから、行政機関が当事者の自主的な義務の履行を教育・指導することの規定を設けるべきである」という意見があったことを踏まえ、この原則を定めたとしている。解説書も、「行政強制は目的ではなく、必要な行政強制により違法行為を是正し、違法者及びその他公民に自主的に法を守るよう教育することを通して、人々が法を守り、個々人が自主的に社会秩序及び行政秩序を維持する良好な社会を形成することこそが、目的である。したがって、行政強制の実施は一面的に行政強制を強調してはならず、教育と強制を互いに結合することを堅持しなければならない。」と説明する²⁶。

教育と強制を互いに結合する原則は、行政上の制裁に関する一般法である行政処罰法にも規定がある。すなわち、「行政処罰を実施し、違法行為を是正するにあたっては、処罰と教育を互いに結合し、公民、法人またはその他の組織が自主的に法を守るように教育しなければならない。」と規定する（5条）。これは、中国特有の処罰・制裁の法体系による影響が大きい²⁷。行政処罰は過去の義務違反行為に対する制裁であり、行政強制とは概念上・理論的に区別されるが、行政管理の観点からすると共通性も多く、両者は類似するところがある²⁸。したがって、行政強制法において教育と強制を互いに結合する原則が定められたことも、中国特有の伝統的な法体系を踏まえると、特異なことではないだろう。

IV. 行政強制の設定

行政強制の設定とは、いかなる国家機関（立法機関、行政機関）が、いかなる立法の形式（法律、行政法規、地方性法規、規章）により、行政強制権限を創出することができるのか、という問題である。ここでは、まず行政強制法の規定・仕組みを確認した上で、行政の法治化という観点から、その諸問題について考察を行う。

²⁵ 全人代法律委員会『中華人民行政強制法（草案）の修正状況に関する匯報』

²⁶ 喬曉陽主編・前掲書 24 頁。

²⁷ 中国特有の処罰・制裁の法体系については、「中国では、刑事罰、行政罰、民事的制裁、その他社会的制裁や教育といった手法を組み合わせることで社会秩序を形成しようとしてきた。このことは実は他の国や地域においても同様に言えることだが、中国の場合にはこれを意識的に行ってきた」（木間正道・鈴木賢・高見沢磨・宇田川幸則『現代中国法入門（第6版）』有斐閣 2012年 280頁）、「中国は犯罪および治安管理違反行為において、社会危害性をその基準としている。社会危害性が刑罰を科すほどであれば犯罪となり、それほどでないが、治安管理処罰を行うほどであれば治安管理違反行為となる。その他の行政処罰についても治安管理違反行為と同様に考えてよい。さらに軽いものは社会的な批判・教育や民事的手段ですむことになる。」（同 315頁）、と説明される。

²⁸ この点について、とりわけ中国特有の行政強制措置は、刑事手続による措置（司法上の措置）と実際上区別し難い。例えば、身柄を拘束する強制措置は、刑事手続による措置なのか、人身の自由を制限する行政措置なのか、その区別は実際上難しい。かつての「収容審査」も行政強制措置の一種であり、今日でも公安機関等の行政当局による身柄の拘束などの行政強制措置が様々なレベルで存在する。

1. 行政強制法の規定・仕組み

(1) 行政強制措置の設定

法 10 条 1 項は、「行政強制措置は、法律が設定する」と規定する。しかし同時に、行政法規と地方性法規には、一定の範囲で行政強制の設定権が認められる。法律が制定されず、かつ国务院の行政管理の職権事項に属する場合、行政法規は、公民の人身の自由を制限する行政強制措置、預金・送金の凍結及び法律が定めるべき行政強制措置を除いて、それ以外の行政強制措置を設定することができる（2 項）。法律、行政法規が制定されず、かつ地方性法規の事務に属する場合、地方性法規は、封印、差押えという 2 種類の行政強制措置を設定することができる（3 項）。他方、規章その他の立法形式による行政強制の設定は認められない（4 項）。

法律が行政強制措置の対象、要件、種類について定めを置いている場合、行政法規、地方性法規は、拡大して定めを設けてはならない（法 11 条 1 項）。また、法律で行政強制措置が設定されていない場合、行政法規、地方性法規は、行政強制措置を設定してはならない。但し、法律が特定の事項につき行政法規により具体的な管理措置を定めると規定する場合、行政法規は、公民の人身の自由を制限すること、預金・送金の凍結及び法律が定めるべき行政強制措置を除き、その他の行政強制措置を設定することができる（2 項）。

(2) 行政強制執行の設定

法 13 条 1 項は、「行政強制執行は、法律が設定する。」と規定する。行政強制措置と異なり、行政強制執行の設定は、法律のみに留保されている（行政法規や地方性法規によることを認めない）。法律が行政機関による強制執行を規定していない場合、行政決定を行った行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てなければならない（2 項）。

ここに、中国ではいわゆる司法的執行を認めており²⁹、この点は興味深い。それ以前、行政訴訟法は、「公民、法人又はその他の組織が具体的行政行為に対し、法定の期限内に訴訟を提起せず、かつそれを履行しない場合、行政機関は、人民法院に強制執行を申し立て、又は法に依り強制執行することができる。」と規定し（66 条）、また、最高人民法院の司法解釈は、「法律、法規が行政機関に強制執行権限を付与しない場合に、行政機関が人民法院に強制執行を申し立てたときは、人民法院は受理しなければならない。」「法律、法規で行政機関が法に依り強制執行できると定められ、しかも人民法院に強制執行を申し立てることができる場合に、行政機関が人民法院に強制執行を申し立てたときは、人民法院は法に依り受理することができる。」としている³⁰。司法解釈によると、行政上の強制執行が法定されていない場合に加え、それが法定されている場合も、司法的執行を肯定している。この点は、日本法（最高裁判例）とは対照的である³¹。

²⁹ 法 53 条は、「当事者が法定の期限内に行政復議の申立て又は行政訴訟の提起をせず、かつ行政決定を履行しない場合、行政強制執行権限を有しない行政機関は、期限の満了した日から 3 ヶ月以内に、本章の規定に従い人民法院に強制執行を申し立てることができる。」と規定する。

³⁰ 「最高人民法院の『中華人民共和國行政訴訟』の執行にともなう若干の問題に関する解釈」（1999 年 11 月 24 日最高人民法院裁判委員会第 1088 回会議にて可決）第 87 条。

³¹ 最高裁判例は、前者について、行政権の主体として行政上の義務の履行を求める訴訟は、それを認める特別の法律がない限り許されず、「法律の争訟」性を欠くとして、司法的執行を否定する（最判 2002 年 7 月 9 日、学説の大多数は批判的）。後者については、いわゆるバイパス論を理由に否定している（最判 1966 年 2 月 23 日）。

(3) 参加手続, 事後的評価

行政強制の設定に関連して、公聴会等の意見聴取手続（参加手続）や事後的評価制度が定められている。法 14 条は、「法律の草案、法規の草案を起草し、行政強制を設定しようとする場合、起草単位は、公聴会、論証会等の形式を用いて意見を聴取し、かつ制定機関に対し当該行政強制を設定する必要性、生じうる影響並びに意見の聴取及び採用の状況を説明しなければならない。」と規定する。15 条は、「行政強制の設定機関は、その設定した行政強制に対して定期的に評価を行い、かつ不適切な行政強制について速やかにそれを修正し又は廃止しなければならない。」「行政強制の実施機関は、すでに設定された行政強制の実施状況及びその存在の必要性について適時に評価を行い、かつその意見を当該行政強制の設定機関に報告することができる。」「公民、法人又はその他の組織は、行政強制の設定機関及び実施機関に対し行政強制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。関係機関は、それについて真摯に検討・論証し、かつ適切な方式でフィードバックしなければならない。」と規定する。

2. 行政強制の設定と「依法行政」原則

行政強制法の立法過程において、行政強制の設定権の問題については、主に以下の点が争われた。(1)行政法規にどの程度の行政強制の設定権を付与すべきか。(2)地方性法規に行政強制の設定権を付与すべきか否か、並びにどの程度の設定権を付与すべきか。(3)規章に行政強制の設定権を付与すべきか否か³²。

これに対し、行政強制法は、次のように行政強制の設定権を配置した。法 10 条によると、①法律はあらゆる行政措置を設定することができる、②行政法規は、封印、差押え及び（法律で定めるべき行政強制措置を除く）その他の行政強制措置を設定することができる。③地方性法規は、封印、差押えの 2 種類を設定することができる。④規章及びその他規範は、行政強制を設定することができない。このような配置の理由について、次のように説明される。一方において、法律のほかに行政法規及び地方性法規に特定の行政強制につき設定権を付与することは、わが国の行政強制法制の実践から出発して慎重に設けた規定であり、法制の統一と行政の相手方の合法的権益の保護を保障すると同時に、行政機関の行政強制に対する現実の需要に適応することができる。他方において、規章及びその他規範性文書に行政強制の設定権を付与しなかったのは、短期間、関係する行政管理に何らかの不便をもたらすのが、行政強制の「乱」「濫」の問題を根本的に治めるのに有利である³³。とりわけ行政法規による行政強制の設定権を認めた理由は、行政管理の状況は複雑で、法律で行政管理に必要な行政強制措置をすべて定めるのは難しく、実践において行政法規は 4 種類以外の多くの強制措置を定めており、本法は行政法規が新たな状況、新たな問題に対応するためにスペースを残す必要がある、という意見があったからである³⁴。他方、行政強制執行の設定権は法律に統一され（13 条）、行政法規・地方性法規による設定は認められない。

行政強制の設定権に関しては、「現実への配慮」「バランスを図った」等が理由とされるが、近代的行政法の基本原則である法治行政ないし法律による行政からすると、大きな欠陥・問題を看取することができる。法律による行政の原理について、近代ドイツ行政法学を基礎づけたオット・

³² 袁曙宏・前掲論文 12～13 頁。

³³ 袁曙宏・前掲論文 13 頁。

³⁴ 喬曉陽主編・前掲書 34 頁。

マイヤーは、その内容を、法律の法規創造力、法律の優位、法律の留保の3つの原則に分けた³⁵。日本の行政法学における理解を要約的に言えば、法律の法規創造力原則とは、法律によってのみ人の権利義務を左右する法規を創造することができること、法律の優位原則とは、法律が存在する場合は、行政活動はこれに反してはならず、法律違反の行政活動は許されないこと、法律の留保原則とは、ある種の行政活動を行う場合に、事前に法律でその根拠が規定されていなければならないことをいう³⁶。かかる法律による行政の原理からすると、行政強制の設定に関しては、とりわけ行政強制措置（しかも、前述したように、その概念は曖昧なところがある）の設定を、行政立法たる国务院の行政法規に広汎に認めている点で、法律の法規創造力や法律の留保（侵害留保）は達成されていないことになる。但し、そのような問題は、理論的（「依法行政」原則）にも、制度的（行政強制法に先行する、行政処罰法、立法法、行政許可法等の規定）にも、従来から指摘されてきた問題である³⁷。

「依法行政」原則は、広義では行政法の基本原則を総称する意味で用いられ（例えば、実施綱要にいう「依法行政」の基本的要求は、合法行政、合理行政、手続正当、高効率・便民、誠実・信用、権利と責任の統一を含む）、狭義には文字通り「法律に依る行政」を指す意味（合法行政）で用いられ、その理論的な内容は論者により多様である。ここでは、狭義の「依法行政」（合法行政）を中心に論ずるが、その前に留意したい点がある。まず、「依法行政」といっても、これを近代法原理としての法治行政あるいは法律による行政の原理と同義に解してはならない。中国法にいう「法治」は、近代法の「法の支配」や「法治国家」のアナロジーとしての用語ではなく、特殊中国的な「人治」や「党治」に直接対応する概念であり、「依法行政」概念も同様に解することができる³⁸。次に、「依法行政」の意味内容が法律による行政の原理と同義でないとしても、それは決して「行政管理の道具」ではなく、行政権を法的に拘束し、公民の権利を保護することを目的とする概念として理解されている³⁹。しかし、「依法行政」の内包・理論的内容については、学術界においても一致した見解はなく、また、制度や現実に即した形での理論的研究も少ない。

実施綱要は、「合法行政」について、「行政機関は、行政管理を実施するにあたり、法律、法規、規章の規定に従い行わなければならない。法律、法規、規章の定めがなければ、行政機関は、公民、法人及びその他の組織の合法的権益に影響を及ぼし、又は公民、法人及びその組織に義務を負担させる決定を行ってはならない。」としている。解説書は、この原則の内容を以下の3点にまとめている。①ここでいう「法」は広義に理解すべきで、法律、行政法規、地方性法規と規章を含む。②行政機関は実質的に法律の定め適合すること、つまり、行政機関の活動は法律、法規または規章の規定に適合するだけでなく、その立法精神・趣旨と適合する必要がある。③侵害的

³⁵ 塩野宏『行政法Ⅰ（第5版）』有斐閣2009年68～69頁、参照。

³⁶ 宇賀克也『行政法Ⅰ・行政法総論（第4版）』有斐閣2011年27～28頁、参照。

³⁷ 例えば中国の行政立法の問題点につき、拙稿「中国の行政立法と「依法行政」原則 - 行政立法の特質と法治主義との矛盾、問題 - 」（『アドミニストレーション』11巻1・2号（2004年）1頁以下）。

³⁸ 木間正道ほか・前掲書107～108頁。

³⁹ 中国の「法治」の意義・内容について、その中枢部分に人権保障とそのため法の統制・制約が位置していることに大方の一致がある（土屋英雄「中国の人権論の原理と矛盾の展開」『ジュリスト』1244号（2003年）206～207頁）が、「依法行政」についても同様に妥当する。

な決定または不利益な決定には必ず明確な法律の根拠がなければならない⁴⁰。

学術界では、実施綱要に基づいて、行政合法原則を、(a)職権の法定、(b)法の定めによる行政、(c)法制の統一・法律の優位、(d)法律の留保に分けて論ずる見解がある。簡潔に言えば、(a)は、行政管理の実施は法律、法規、規章の定めた職権に基づくべきこと、(b)は、行政管理の実施は法律、法規、規章の定め従い行われなければならないこと、を意味する。(c)は、法律の効力は他のいかなる法規よりも高い、上位法は下位法に優先するを前提に、①既に法律の定めがある場合、行政法規、規章は法律と抵触してはならず、およそ抵触があれば、法律を準拠とする、②法律に定めがなく、行政法規、規章はそれぞれの範囲内で定めを設けたときは、一度法律がこの事項につき定めを設けたら、その他の法規は必ず法律に服しなければならない、というものである。(d)は、およそ憲法、法律が法律でのみ定めると規定する事項は、法律でのみ定めることができ、あるいは法律の明確な授權がある場合のみ、行政機関はその制定する行政機関の中で定めを設けることができる、というものである⁴¹。

ここに、中国行政法でいう「法律の留保」の意味内容は、日本法におけるそれとは異なり、ある事項につき法律の授權がなければ行政機関はそれを行うことはできないことを意味し、このような法律の留保は、「絶対的留保」と「相対的留保」に分かれる。前者は、ある事項の設定は最高立法機関のみに帰属し、いかなるその他の国家機関もそれを行行使することはできず、かつ当該事項は法律によってのみ定めを設けることができ、行政機関またはその他の国家機関に授權して行使させることができないものをいう。後者は、ある事項は本来的に立法機関が法律により設定を行う範囲に属するが、何らかの状況のもと法律は授權により行政機関またはその他の国家機関に行行使させることができるものをいう⁴²。具体的には、立法法8条は、法律で定めるべき10項目の事項を規定するが⁴³、この法律専権事項が「法律の留保」であり、このうち、犯罪及び刑罰、公民の政治的権利を剥奪または人身の自由を制限する強制措置及び処罰、司法制度等に関する事項は、行政法規に授權して定めを設けることはできないから（立法法9条）、これを絶対的留保といい、それ以外の法律制定事項を相対的留保（一般的留保）という⁴⁴。

以上の「依法行政」原則の内容から明らかになるのは、「無法行政」「越権行政」の禁止であり、すなわち、法律・法規・規章に基づく行政、その定めた規範に従い行政管理を行うべきこと、そのような規範に基づいて公民の権利制限をなすことを含意している。しかし、近代法の法律による行政の原理に照らして考えると、その特質・問題点として、(1)法律以外の法形式、特に行政立法（行政法規、行政規章）による法規（市民の権利義務に関わる規範）の創造を容認してい

⁴⁰ 王宝明主編『全面推進依法行政実施綱要学習問答』国家行政学院出版社2004年86～87頁。

⁴¹ 応松年主編『行政法』北京大学出版社・高等教育出版社2010年15～16頁、方世榮・石佑啓主編『行政法与行政訴訟法（第二版）』北京大学出版社2011年41～43頁。

⁴² 応松年主編『依法行政読本』人民出版社2001年63～64頁。

⁴³ 立法法8条が定める法律制定事項は、以下の通り。①国家主権事項、②各級人民代表大会、人民政府、人民法院並びに人民検察院の新設、構成及び職権、③民族区域自治制度、特別行政区制度、基層群衆自治制度、④犯罪及び刑罰、⑤公民の政治的権利を剥奪し及び人身の自由を制限する強制措置並びに処罰、⑥非国有財産に対する徴収、⑦民事基本制度、⑧基本経済制度及び財政、税収、税関、金融並びに対外貿易の基本制度、⑨訴訟及び仲裁制度、⑩その他全人代及びその常委が法律を制定すべきその他の事項。

⁴⁴ 応松年「《立法法》關於法律保留原則的規定」『行政法研究』2000年第3期13頁。

ること、(2)それを前提に、法律でのみ定められる専権的事項、すなわち中国における「法律の留保」が議論されること、(3)中国の「法律の優位」は他の法規範（行政法規、地方性法規、行政規章）に対する優位性、法的効力上の優先として言明されること、(4)法律の法規創造力原則は存在せず、特に行政法規による法規の創造の範囲が広いこと、(5)日本でいう法律の留保論でいえば、その範囲は「侵害留保」も守られていないこと、などを指摘することができる。

制度的にも、これまでの立法例をみると、一定範囲での行政立法（立法機関の授権に基づかない独立命令）を認めてきた。行政処罰法は、法律は各種の行政処罰を設定でき、このうち人身の自由を制限する行政処罰については「絶対的留保」事項としている（9条）。行政法規は、人身の自由を制限する以外の行政処罰を設定することができる（10条1項）。また、部門・地方規章は共に、法律・法規の定める行政処罰を与える行為、種類及び幅の範囲内において具体的な定めを設定ことができ、法律・法規がない場合には、行政管理秩序に違反する行為に対し警告または一定金額の過料という行政処罰を設定することができる（12条、13条）。立法法については、上述した通りである。なお、同法によると、行政法規は、①法律の規定を執行するために行政法規の制定が必要となる事項、②憲法89条の定める国务院の行政管理事項、について定めを設けることができる（89条）。行政許可法は、法律は必要性に応じていかなる形式の許可も設定することができる。法律が制定されていない場合、行政法規は行政許可を設定ことができ、必要なときは、国务院の決定により行政許可を設定することもできる（14条）。地方規章は、法律、法規が制定されていない場合、行政管理の必要性により、直ちに行政許可を実施する必要がある場合、臨時の行政許可を設定することができる（15条）。このような現状に対して、ある学者は、現行法の規定をみると、わが国の法律の留保原則の適用範囲は非常に限定的で、侵害留保の程度も実現されていない。とりわけ国务院に私人の権利自由を干渉する広範な権力を付与しており、古典的な法律の留保原則とは非常に大きな差異がある、と批判する⁴⁵。

以上のような「依法行政」の理論及びそれに基づく立法例に照らして、行政強制の設定に関する規定をみると、これまでの「依法行政」の理論的及び制度的な枠組みを維持している。例えば法4条は、「行政強制の設定及び実施は、法の定める権限、範囲、条件及び手続に従わなければならない。」と規定するが、これは文字通り、行政強制の設定は法に依るべきこと、すなわち職権の法定を要求し、かつ行政強制の実施も法に依り行われるべきことを要求するもので⁴⁶、実施綱要の「合法行政」を具現化したものといえる。中国法でいう「法律の留保」についても、行政強制措置について、公民の人身の自由を制限するもの及び預金・送金の凍結（+その他法律が法律でのみ定めるべきと規定するもの）については絶対的留保とされたが、それ以外の行政措置は行政法規で設定することができる。しかも、行政強制法によると、行政法規による行政強制措置の創出の範囲は極めて広範囲である。もっとも、行政規章以下の規範による行政強制の設定については、一切禁止されている。但し、これは行政強制という行政作用の性質（公民の権利侵害の程度が重いこと等）に照らして考えれば、当然のことといえる。

なお、行政強制の設定に関して注目すべきことといえば、事前の意見聴取（ヒアリング）制度

⁴⁵ 姜明安・余凌雲主編『行政法』科学出版社2010年71頁。

⁴⁶ 馬懷德主編・前掲書15頁、喬曉陽主編・前掲書18～20頁

と事後の評価制度であろう。これは、行政強制に対する民主的な統制手段として注目されるところである。もっとも、同様の規定は、既に行政許可法でも定められており（19条、20条⁴⁷⁾、また、例えば最近の中国の立法過程の動向として、審議される法律、行政法規の草案は、中国人大網や中国政府法制網などに公表され、また論証会、座談会や公聴会等の方式を通して広く民衆から意見を求めることが実際に行われている。したがって、これも「依法行政」の行政の法治化に向かう漸次的進展の傾向と捉えることもできよう。

V. 行政強制の手続

公民の権利が違法・不当な行政強制による侵害を受けないように確保するためには、行政強制の手続的規制を定めることが必要である。行政強制法は、行政強制措置及び行政強制執行の手続について、それぞれ一般的規定を設けるとともに、重要事項（封印・差押えの手続、凍結の手続、金銭給付義務の強制執行手続、代履行の手続）については、個別に相応する手続を設けている⁴⁸⁾。

行政強制の手続に関する規定の特質は、条文数の多さとかなり詳細な規定・文言に集約される。ある学者は言う。行政強制法は「第3章行政強制措置の実施手続」「第4章行政機関の強制執行手続」を置き、この2章の条文数は37に達し、全条文数のうち約52%を占める。その目的は行政強制のために正当かつ厳格な法手続を確立し、もって行政強制を規範化・抑制するためである。

「第5章人民法院への強制執行の申立て」を加え、行政強制法が行政強制を規範化する手続法であることは疑う余地がない⁴⁹⁾。その通りだが、それだけ行政強制の濫用が実態として深刻であり、詳細な手続規定を置いたということであろう（なお、行政許可法も手続規定は多い）。

1. 行政強制措置の実施手続

(1) 一般的原則

合法原則の現れとして、法定の職権の範囲内での行政強制措置の実施を求めるとともに、実施主体に関し、行政強制措置の権限の委託を禁じる。法16条1項は、「行政機関は、行政管理の職責を履行するにあたり、法律、法規の定めに従い、行政強制措置を実施する。」と規定し、17条1項は、「行政強制措置は、法律、法規の定める行政機関が法定の職権の範囲内で実施する。行政強制措置は、それを委託してはならない。」と規定する。同様の規定は、封印・差押え（22条）、凍結（29条1項）についてもみられる。

次に、合理原則の現れとして、必要性に基づいて行うことを求める。法16条2項は、「違法行

⁴⁷⁾ 行政許可法19条は、「法律草案、法規草案及び省・自治区・直轄市人民政府の規程草案を起草し、行政許可の設定を予定する場合、起草単位は、公聴会、論証会等の形式を用いて意見を聴取し、かつ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、並びに意見の聴取及び採用の状況を説明しなければならない。」と規定する。同20条は、「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13条に掲げる方式によって解決することができることを認めるときは、当該行政許可を設定した規定を速やかに改正又は廃止しなければならない。」「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。」「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。」と規定する。

⁴⁸⁾ 姜明安主編・前掲『行政法与行政訴訟法（第5版）』300頁。

⁴⁹⁾ 袁曙宏・前掲論文13頁。

為の情状が著しく軽微であり、または顕著な社会的危害がない場合、行政強制措置を講じなくともよい。」と規定する。この必要性の原則は、対象物の限定、相当性といった形で、封印・差押え及び凍結についても規定されている(23条, 29条2項)。さらに、資格を有する行政職員による行政強制措置の実施を要求し、17条3項は、「行政強制措置は、行政機関の資格を有する行政法執行職員が実施しなければならず、その他の人員はこれを実施してはならない。」と規定する。

(2) 実施手続

行政強制措置の実施にあたり、行政機関は、以下の事項を遵守しなければならない。①実施前に、必ず行政機関の責任者に対し報告し、かつその承認を得ること、②2名以上の行政法執行職員により実施すること、③法執行の身分証を呈示すること、④当事者に立ち会うよう通知すること、⑤行政強制措置を講ずる理由、根拠及び当事者が法に依り享有する権利、救済方法をその場で当事者に告知すること、⑥当事者の陳述及び弁明を聴取すること、⑦現場記録を作成すること。⑧現場記録は当事者及び行政法執行職員が署名または押印し、当事者が拒否した場合、その旨を記録に注記すること、⑨当事者が立ち会わない場合、立会人に立会いを求め、立会人及び行政法執行職員が現場記録に署名または押印すること、⑩法律、法規が定めるその他の手続(法18条)。

封印・差押えの実施にあたっては、上記の手続を履践するとともに、封印、差押え決定書及び目録を作成し、かつその場で交付しなければならない(法24条1項)。封印、差押えの決定書には、①当事者の氏名または名称、住所、②封印、差押えの理由、根拠及び期限、③封印し、差し押えた場所、施設または財物の名称、数量等、④行政復議を申し立てまたは行政訴訟を提起する方法及び期限、⑤行政機関の名称、印章及び日時、を明記しなければならない(2項)。封印、差押えの目録は一式二部とし、当事者及び行政機関がそれぞれ保存する(3項)。

預金・送金の凍結の実施にあたっては、行政機関の責任者への報告と承認、2名以上の職員による実施、身分証を呈示、現場記録の作成という法定の手続を履行し、かつ金融機関に対し凍結通知書を交付しなければならない(法30条1項)。預金・送金を凍結する場合、行政機関は3日以内に当事者に凍結決定書を交付し、決定書には、①当事者の氏名または名称、住所、②凍結の理由、根拠及び期限、③凍結する口座番号及び金額、④行政復議を申し立てまたは行政訴訟を提起する方法及び期限、⑤行政機関の名称、印章及び日時、を明記しなければならない(3項)。

(3) 期限、責任者への報告、告知・通知

法19条は、「状況が緊急であり、その場で行政強制措置を実施する必要がある場合、行政法執行職員は、24時間内に行政機関の責任者に報告し、かつ承認の手続を追完しなければならない。行政機関の責任者が行政強制措置を講ずるべきではないと認めた場合は、直ちにそれを解除しなければならない。」と規定する。また、人身の自由を制限する行政強制措置の場合、一般的手続(法18条)のほか、以下も遵守しなければならない。①行政強制措置を実施する行政機関、場所及び期限をその場で告知し、または行政強制措置を実施した後直ちに当事者の家族に通知すること、②緊急の状況においてその場で行政上の強制措置を実施した場合、行政機関に戻った後に、直ちに行政機関の責任者に報告し、かつ承認の手続を追完すること、③法律の定めるその他の手続(20条1項)。人身の自由を制限する行政強制措置を実施するときは、法定の期限を超えてはならず、行政強制措置を実施する目的がすでに達成され、またはすでに条件が消滅した場合は、直ちにこれを解除しなければならない(2項)。

法 19 条は緊急の場合、法 20 条は人身の自由の制限する行政強制措置に関する定めであるが、これらの規定には、期限、責任者への報告、告知・通知といった手続的規制をみることができる⁵⁰。同様の観点から、凍結・差押えについて、「封印、差押えの期限は、30 日を超えてはならない。状況が複雑な場合、行政機関の責任者の承認を経て、延長することができるが、但し、延長の期間は 30 日を超えてはならない。法律、行政法規に別の定めがある場合はこの限りでない。」「封印、差押えを延長する決定は、速やかに書面で当事者に告知し、その理由を説明しなければならない。」と規定する（25 条 1 項・2 項）。凍結については、「預金、送金を凍結した日から 30 日以内に、行政機関は、処理決定を行いまたは凍結解除の決定を行わなければならない。状況が複雑な場合、行政機関の責任者の承認を経て、それを延長することができるが、但し、延長の期間は 30 日を超えてはならない。法律に別の定めがある場合はこの限りでない。」「凍結延長の決定は、速やかに当事者に書面で告知し、かつその理由を説明しなければならない。」と規定する（32 条）。

2. 行政強制執行手続

（1）義務の不履行の確認・義務履行の催告

行政の相手方が遅行すべき法定の義務を履行しないことが、行政強制執行を適用する前提条件である。行政機関は行政強制執行の実施にあたり、当該前提条件が存在する事実を確認し、かつまず当事者に義務の履行を催告しなければならない⁵¹。法 34 条は、「行政機関が法に依り行政決定を行った後、当事者が行政機関の決定した期限内に義務を履行しない場合、行政強制執行の権限を有する行政機関は、本章の規定に従い強制執行する。」と規定し、そして「行政機関は、強制執行の決定を行う前に、まず当事者に義務の履行を催告しなければならない。」（35 条）、「催告を経て、当事者が期限を徒過してもなお行政決定を履行せず、かつそれに正当な理由がない場合、行政機関は強制執行の決定を行うことができる。」と規定する（37 条 1 項）。もともと、催告期間において、財物の移転または隠匿の兆候があることを証明する証拠を有する場合、行政機関は、即時強制執行の決定を行うことができる（同 3 項）。

税金など金銭給付義務の場合、行政機関は「過料又は延滞金」＝執行罰⁵²を課した上で、それでも履行しない場合、直接強制する仕組みである。法 45 条 1 項は、「行政機関が法に依り金銭給付義務の行政決定を行い、当事者が期限を徒過してもそれを履行しない場合、行政機関は、法に依り過料又は延滞金を課すことができる。」と規定する。過料または滞納金を課す基準は、当事者

⁵⁰ しかし、これらの定めは、手続的な権利保護として不完全であり、人権保護上の問題点が指摘されている。例えば、人身の自由を制限する強制措置に限っても、(1)行政強制措置の実施機関について行政機関と定めるのみで、特定されていないこと、(2)実施の期間、期限が明定されていないこと、(3)実施行政機関が公安機関の場合、市民の側に対して身柄の拘束を伴う人身の自由の制限が、法に一応定める手続を何らかの理由で踏まない可能性があること（これを防ぐための具体的な規定が見当たらない）、(4)実施の時点で身柄の拘束が行政強制措置なのか、刑事手続による強制措置なのか判断できないこと、といった問題点が指摘され、人権をめぐる人権状況を一層深刻なものにする可能性も否定できない（木間正道ほか・前掲書 134～135 頁）。

⁵¹ 姜明安主編・前掲『行政法与行政訴訟法（第 5 版）』303 頁。

⁵² ここでいう過料又は延滞金の賦課は中国の行政法学上、執行罰に当たり、間接的な強制の執行方式とされている。執行罰とは、行政決定により確定された金銭給付義務の履行を拒否する当事者に対して、新たな金銭給付義務を賦課する方式により、当事者にその履行を迫るものである（喬曉陽主編・前掲書 44 頁）。

に告知しなければならず(1項後段),その金額は,金銭給付義務の金額を超えてはならない(2項)。そして,行政機関が過料または延滞金の賦課を実施して30日を経過し,催告を経て当事者がなお履行しない場合,権限を有する行政機関は,強制執行をすることができる(46条1項)。

代履行(代執行に相当⁵³)については,まず催告(戒告)の手續を履行し,催告後になお履行しない場合に限り,代履行を実施しなければならない⁵⁴。法50条は,「行政機関が法に依り当事者に妨害の排除,原状の回復等の義務の履行を求める行政決定を行ったが,当事者が期限を徒過しても履行せず,催告を経てなお履行せず,その結果,すでに交通の安全をおびやかす,環境汚染をもたらす又は自然資源を破壊し,又は今後そうなるおそれがある場合,行政機関は代履行をし,又は利害関係のない第三者に委託して代履行をさせることができる。」と規定する。このほか,違法な建築物,構築物,施設等について,公告した後に強制撤去する仕組みに関する規定(44条),緊急の場合の即時代履行の規定(52条)も定められている。

(2) 当事者の陳述・弁明

法36条は,「当事者は,催告書を受け取った後,陳述及び弁明を行う権利を有する。行政機関は,当事者の意見を十分に聴取し,当事者が提出した事実,理由及び証拠に対し,記録,照合を行わなければならない。当事者の提出した事実,理由又は証拠が成立する場合,行政機関はそれを採用しなければならない。」と規定する。行政強制に際しての陳述・弁明権については,法8条1項も,原則的な定めを置いている。

当事者の陳述・弁明を聴取した後は,具外的状況に応じて法に依り合理的に対応しなければならない。非強制的手段を用いることにより行政目的を達成することができる場合は,行政強制執行を実施してはならない(5条)。また,当事者の具体的状況に応じて,公共の利益及び他人の合法的權益を損ねない状況のもとで,当事者と執行合意を締結し,段階的に履行することを約定することができる。当事者が代償措置を講ずる場合は,賦課する過料または延滞金を減免することができる(42条1項)。当事者が期限を徒過してもなお行政決定を履行せず,かつそれに正当な理由がない場合,また当事者が執行合意を履行しない場合,行政機関は強制執行を実施することができる(37条1項,42条2項)。

(3) 強制執行決定書の作成・交付

強制執行の決定は書面で行い,①当事者の氏名または名称,住所,②強制執行の理由及び根拠,③強制執行の方式及び時間,④行政復議を申し立てまたは行政訴訟を提起する方法及び期限,⑤行政機関の名称,印章及び日時といった事項を明記しなければならない(法37条2項)。催告書,行政強制執行決定書は当事者に直接送達し,当事者が受取りを拒否しまたは当事者に直接送達することができない場合,民事訴訟法の関係規定に従い送達しなければならない(38条)。

行政機関は代履行の決定を行うにあたり,代履行決定書を作成し,代履行の前に決定書を送達しなければならない。代履行決定書には,当事者の氏名または名称,住所,代履行の理由及び根拠,方法及び時間,対象物,費用の見積り並びに代履行人を明記しなければならない(法51条1

⁵³ 代履行とは,当事者が行政決定の義務の履行を拒否したとき,行政機関または第三者が当事者に代わって行政決定の義務を履行し,かつ当事者から履行費用を徴取する執行方式である(喬暁陽主編・前掲書46頁)。

⁵⁴ 姜明安主編・前掲『行政法与行政訴訟法(第5版)』305頁。

項1号)。代履行が3日前に再度、当事者に履行するよう催告し、当事者が履行した場合、代履行を停止する(2号)。催告を経て、当事者がなお履行しない場合、代履行を実施する(37条)。代履行の実施の監督のため、決定を行った行政機関は現場に人員を派遣し、監督させなければならない(51条1項3号)。代履行が完了したとき、現場監督職員、代履行人及び当事者または立会人は、執行文書に署名または押印しなければならない(4号)。代履行の費用は、法律に別の定めがある場合を除き、原価に基づいて合理的に確定し、当事者がこれを負担する(51条2項)。

3. 人民法院への強制執行の申立手続

当事者が法定の期限内に行政復議の申立てまたは行政訴訟の提起をせず、かつ行政決定を履行しない場合に、行政機関は、法定の期限内(3ヶ月)に法に依り人民法院に強制執行を申し立てることができる。

行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てる前に、当事者に義務の履行を催告しなければならない。催告書を送達してから10日後に当事者がなお義務を履行していない場合、所在地の管轄権を有する人民法院に強制執行を申し立てることができる(法54条)。人民法院に強制執行の申立てを行うにあたり、①強制執行申立書、②行政決定書及び決定を行った事実、理由及び根拠、③当事者の意見及び行政機関による催告の状況、④強制執行を申し立てる対象物の状況、⑤法律、行政法規が定めるその他の資料を提出しなければならない(55条1項)。強制執行申立書は、行政機関の責任者が署名し、行政機関の印章を押捺し、かつ日時を明記しなければならない(2項)。

人民法院は、行政機関の強制執行の申立てを受け取った後、5日以内にそれを受理しなければならない(法56条1項)。行政機関は、人民法院の受理しない旨の裁定に対し異議がある場合、15日以内に一級上の人民法院に復議の申立てをすることができる。一級上の人民法院は復議の申立てを受け取った日から15日以内に、それを受理するか否かの裁定をしなければならない(2項)。

人民法院は、行政機関の強制執行の申立てに対し書面審査を行う。すなわち、行政機関により提出された資料に手続的・形式的な不備がなく、かつ行政決定が法定の執行力を具備する場合には、執行を認めない事由の存在しない限り、人民法院は、受理した日から7日以内に執行の裁定を行わなければならない(法57条)。執行を認めない事由について、最高人民法院の司法解釈は、①明らかに事実の根拠を欠くとき、②明らかに法律の根拠を欠くとき、③その他明らかに違法であり、かつ被執行人の合法的權益を害するとき、としていた⁵⁵。行政強制法は、この3つの「明らかに」の場合、人民法院は、裁定を行う前に被執行人及び行政機関の意見を聴取すると定める(58条1項)。人民法院は、受理した日から30日以内に執行するか否かの裁定を行わなければならない。執行しない旨の裁定をする場合、その理由を説明し、かつ執行しない旨の裁定を5日以内に行政機関に送達しなければならない(2項)。行政機関は、人民法院の執行しない旨の裁定に対し異議がある場合、裁定を受け取った日から15日以内に一級上の人民法院に復議の申立てをすることができ、一級上の人民法院は、復議の申立てを受け取った日から30日以内に執行するか否かの裁定を行わなければならない(3項)。

⁵⁵ 「最高人民法院の『中華人民共和國行政訴訟』の執行にともなう若干の問題に関する解釈」第95条。

VI. 結びにかえて

以上、行政強制法の主な規定内容をみたが、考察の結果、「依法行政」推進という流れの中で何か目新しいものがあるかといえば特段なく、むしろ従来からの立法の枠組みに沿ったものと考えられる。他方、比較行政法的な見地から言えば、近代的な行政法の原則に照らすと、行政強制の設定権を筆頭に、大きな欠陥・問題を抱えている。但し、それらは従来から指摘された問題と同様であり、行政強制法の制定をもっても改善されていないといえる。つまり、行政強制という行政作用の中でも権利侵害性の強いものについて、それまで統一的な法律がなかったこと、実際的には、「依法行政」に反するような行政強制の「乱」「濫」という深刻な問題に対処しなければならない点で、ようやく一応の体系的な法制度が整備されたといった具合であり、「依法行政」推進の流れの中では「必然」の感もある。

1989年に行政訴訟法が制定されて以来、中国の行政の法治化は「依法行政」推進の中で着実に進んでいると思われるが、しかし、それは問題が顕著な行政領域や行政作用について、対処療法的に立法化がなされた、また立法化により行政機関の行為を法的に拘束し、公民の権利を保護することがある程度図られたというレベルであり、近代法の原理である「法の支配」ないし「法治国家」概念に照らすと、根源的な問題状況に存置されたままである。つまり、漸次的な法改革は「依法行政」推進路線の中みられるが、現行の憲法体制を前提にする限り、抜本的な改善は難しいと思われる。

(資料)

中華人民共和国行政強制法

(2011年6月30日第11期全国人民代表大会常務委員会第21回会議可決、
同日中華人民共和国国家主席令第49号により公布、2012年1月1日より施行)

第1章 総則

第1条 行政強制の設定及び実施を規範化し、行政機関が法に依り職責を履行することを保障及び監督し、公共の利益及び社会の秩序を維持し、公民、法人及びその他の組織の合法的權益を保護するため、憲法に基づいて、この法律を制定する。

第2条 本法でいう行政強制とは、行政強制措置及び行政強制執行を含む。

行政強制措置とは、行政機関が行政管理の過程において、違法行為を制止し、証拠の毀損を防止し、危害の発生を避け、危険の拡大を抑制する等のために、法に依り公民の人身の自由に対し一時的制限を実施し、または公民、法人又はその他の組織の財物に対し一時的抑制を実施する行為をいう。

行政強制執行とは、行政機関が自ら又は行政機関が人民法院に申し立てて、行政決定を履行し

ない公民、法人又はその他の組織に対して、法に依り義務の履行を強制する行為をいう。

第3条 行政強制の設定及び実施については、本法を適用する。

自然災害、事故災禍、公共の衛生にかかわる事件又は社会の安全にかかわる事件など突発的事件が発生し、又はまさに発生しようとする場合、行政機関は、応急的な措置または臨時的な措置を講ずるにあたり、関係する法律、行政法規の定めに従い執行しなければならない。

行政機関は、金融業に対し周到・慎重な監督・管理上の措置、輸出入貨物に対し強制を伴う技術的な監視・制御上の措置を講ずるにあたり、関係する法律、行政法規の定めに従い執行するものとする。

第4条 行政強制の設定及び実施は、法の定める権限、範囲、条件及び手続に従わなければならない。

第5条 行政強制の設定及び実施は、適切でなければならない。非強制的な手段を用いることにより行政管理の目的を達成することができる場合は、行政強制を設定及び実施してはならない。

第6条 行政強制の実施は、教育と強制を互いに結合することを堅持しなければならない。

第7条 行政機関及びその職員は、行政強制の権限を利用して単位又は個人ために利益を図ってはならない。

第8条 公民、法人又はその他の組織は、行政機関が行政強制を実施するにあたり、陳述の権利、弁明の権利を有し、法に依り行政復議を申し立て又は行政訴訟を提起する権利を有する。行政機関が違法に行政強制を実施することにより損害を受けた場合には、法に依り賠償を請求する権利を有する。

公民、法人又はその他の組織は、人民法院が強制執行中に違法な行為をし、又は強制執行範囲を拡大することにより損害を受けた場合は、法に依り賠償を請求する権利を有する。

第2章 行政強制の種類及び設定

第9条 行政強制措置の種類は、以下の通りである。

- (一)公民の人身の自由を制限すること
- (二)場所、施設又は財物の封印
- (三)財物の差押え
- (四)預金、送金の凍結
- (五)その他行政強制措置

第10条 行政強制措置は、法律が設定する。

法律が制定されておらず、かつ国务院の行政管理の職権事項に属する場合、行政法規は、本法第9条第1号、第4号及び法律が定めるべき行政上の強制措置を除くその他の行政強制措置を設定することができる。

法律、行政法規が制定されておらず、かつ地方性法規の事務に属する場合、地方性法規は、本法第9条第2号、第3号の行政強制措置を設定することができる。

法律、法規以外のその他の規範性文書は、行政強制措置を設定してはならない。

第11条 法律が行政強制措置の対象、要件、種類について定めを置いている場合、行政法規、地方性法規は、拡大して定めを設けてはならない。

法律において行政強制措置が設定されていない場合、行政法規、地方性法規は、行政強制措置を設定してはならない。但し、法律が特定の事項につき行政法規で具体的な管理措置を定めると規定する場合、行政法規は、本法第9条第1号、第4号及び法律が定めるべき行政強制措置を除くその他の行政強制措置を設定することができる。

第12条 行政強制執行の方式は、以下の通りである。

(一)過料又は延滞金の賦課

(二)預金、送金の振替え

(三)封印し、差し押えた場所、設備又は財物の競売、又は法に依る処理

(四)妨害の排除、原状の回復

(五)代履行

(六)その他強制執行の方式

第13条 行政強制執行は、法律が設定する。

法律が行政機関による強制執行を規定していない場合、行政決定を行った行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てなければならない。

第14条 法律の草案、法規の草案を起草し、行政強制を設定しようとする場合、起草単位は、公聴会、論証会等の形式を用いて意見を聴取し、かつ制定機関に対し当該行政強制を設定する必要性、生じうる影響並びに意見の聴取及び採用の状況を説明しなければならない。

第15条 行政強制の設定機関は、その設定した行政強制に対し定期的に評価を行い、かつ不適切な行政強制について速やかにそれを修正し、又は廃止しなければならない。

行政強制の実施機関は、すでに設定された行政強制の実施状況及びその存在の必要性について適時に評価を行い、かつその意見を当該行政強制の設定機関に報告することができる。

公民、法人又はその他の組織は、行政強制の設定機関及び実施機関に対し行政強制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。関係機関は、それについて真摯に検討・論証し、かつ適切な方式でフィードバックしなければならない。

第3章 行政強制措置の実施手続

第1節 一般規定

第16条 行政機関は、行政管理の職責を履行するにあたり、法律、法規の定めに従い、行政強制措置を実施する。

違法行為の情状が著しく軽微であり、又は顕著な社会的危害がない場合、行政強制措置を講じなくともよい。

第17条 行政強制措置は、法律、法規の定める行政機関が法定の職権の範囲内で実施する。行政強制措置は、それを委託してはならない。

『中華人民共和国行政処罰法』の規定に従い相対的に集中した行政処罰権を行使する行政機関は、法律、法規の定める行政処罰権と関係する行政強制措置を実施することができる。

行政強制措置は、行政機関の資格を有する行政法執行職員が実施しなければならない。その他の人員はこれを実施してはならない。

第18条 行政機関は、行政強制措置を実施するにあたり、以下の定めを遵守しなければならない。

い。

(一)実施前に、必ず行政機関の責任者に対し報告し、かつその承認を得ること

(二)2名以上の行政法執行職員により実施すること。

(三)法執行の身分証を呈示すること。

(四)当事者に立ち会うよう通知すること。

(五)行政強制措置を講ずる理由、根拠及び当事者が法に依り享有する権利、救済方法をその場で当事者に告知すること。

(六)当事者の陳述及び弁明を聴取すること。

(七)現場記録を作成すること。

(八)現場記録は当事者及び行政法執行職員が署名又は押印し、当事者が拒否した場合、その旨を記録に注記すること

(九)当事者が立ち会わない場合、立会人に立会いを求め、立会人及び行政法執行職員が現場記録に署名または押印すること

(十)法律、法規が定めるその他の手続

第 19 条 状況が緊急であり、その場で行政強制措置を実施する必要がある場合、行政法執行職員は、24 時間内に行政機関の責任者に報告し、かつ承認の手続を追完しなければならない。行政機関の責任者が行政強制措置を講ずるべきではないと認めた場合は、直ちにそれを解除しなければならない。

第 20 条 法律の定めに従い、公民の人身の自由を制限する行政強制措置を実施する場合、本法第 18 条に定める手続を履行しなければならないほか、以下の定めも遵守しなければならない。

(一)行政強制措置を実施する行政機関、場所及び期限をその場で告知し、又は行政強制措置を実施した後直ちに当事者の家族に通知すること。

(二)緊急の状況においてその場で行政上の強制措置を実施した場合、行政機関に戻った後に、直ちに行政機関の責任者に報告し、かつ承認の手続を追完すること。

(三)法律の定めるその他の手続

人身の自由を制限する行政強制措置を実施するときは、法定の期限を超えてはならない。行政強制措置を実施する目的がすでに達成され、又はすでに条件が消滅した場合は、直ちにこれを解除しなければならない。

第 21 条 違法行為に犯罪の嫌疑があり司法機関に移送すべき場合、行政機関は、封印し、差し押え、凍結した財物を併せて移送し、かつ当事者にその旨を書面で告知しなければならない。

第 2 節 封印、差押え

第 22 条 封印、差押えは、法律、法規の定める行政機関が実施しなければならないが、その他いかなる行政機関又は組織もそれを実施してはならない。

第 23 条 封印、差押えは、事件に関わる場所、施設または財物に限られ、違法行為と無関係な場所、施設又は財物を封印し、差し押えてはならない。公民個人及びその扶養家族の生活必需品を封印し、差し押えてはならない。

当事者の場所、施設又は財物がすでに他の国家機関によって法に依り封印されている場合、重ねて封印してはならない。

第 24 条 行政機関は、封印、差押えの実施を決定する場合、本法第 18 条の定める手続を履行し、封印、差押え決定書及び目録を作成し、かつその場で交付しなければならない。

封印、差押えの決定書には、以下の事項を明記しなければならない。

- (一)当事者の氏名又は名称、住所
- (二)封印、差押えの理由、根拠及び期限
- (三)封印し、差し押えた場所、施設又は財物の名称、数量等
- (四)行政復議を申し立て又は行政訴訟を提起する方法及び期限
- (五)行政機関の名称、印章及び日時

封印、差押えの目録は一式二部とし、当事者及び行政機関がそれぞれ保存する。

第 25 条 封印、差押えの期限は、30 日を超えてはならない。状況が複雑な場合、行政機関の責任者の承認を経て、延長することができるが、但し、延長の期間は 30 日を超えてはならない。法律、行政法規に別の定めがある場合はこの限りでない。

封印、差押えを延長する決定は、速やかに書面で当事者に告知し、その理由を説明しなければならない。

物品に対して測定、検査、検疫又は技術鑑定を行う必要がある場合、封印、差押えの期間には、測定、検査、検疫又は技術鑑定の期間を含めない。測定、検査、検疫又は技術鑑定の期間は明確でなければならない。かつ書面で当事者に告知しなければならない。測定、検査、検疫又は技術鑑定の費用は、行政機関が負担する。

第 26 条 封印し、差し押えた場所、施設又は財物に対して、行政機関は適切に保管しなければならない。それを使用又は毀損してはならない。損失をもたらした場合は、賠償責任を負わなければならない。

封印した場所、施設又は財物について、行政機関は第三者に委託して保管させることができ、第三者はそれを毀損し、又は勝手に移転、処分してはならない。第三者の原因により生じた損失について、行政機関は先に補償を行った後に、第三者に求償する権利を有する。

封印、差押えにより発生した保管費用は、行政機関が負担する。

第 27 条 行政機関は、封印、差押えの措置を講じた後、速やかに事実を調べて明らかにし、本法第 25 条の定める期限内に処理決定を行わなければならない。違法な事実が明らかで、法に依り没収すべき不法な財物については、これを没収し、法律、行政法規が廃棄すべきと定める場合は、法に依り廃棄し、封印、差押えを解除すべきものについては、封印、差押えの解除の決定をする。

第 28 条 以下の状況のいずれかに該当する場合、行政機関は、速やかに封印、差押えの解除の決定をしなければならない。

- (一)当事者に違法行為がないとき
- (二)封印し、差し押えた場所、施設又は財物と違法行為が無関係であるとき
- (三)行政機関が違法行為に対してすでに処理決定を行い、もはや封印、差押えの必要がないとき
- (四)封印、差押えの期限がすでに満了したとき
- (五)その他もはや封印、差押え措置を講ずる必要のない状況

封印、差押えを解除したときは、直ちに財物を返還しなければならない。生鮮物又はその他保管しにくい財物をすでに競売又は売却した場合は、競売又は売却により得られた金員を返還しな

なければならない。売却価格が市場価格を明らかに下回り、当事者に損失をもたらした場合は、補償をしなければならない。

第3節 凍結

第29条 預金、送金の凍結は、法律の定める行政機関が実施されなければならない。その他の行政機関又は組織にそれを委託してはならない。その他いかなる行政機関又は組織も預金、送金を凍結してはならない。

預金、送金を凍結する金額は、違法行為と関係する金額に相当するものでなければならない。その他の国家機関により法に依りすでに凍結されたものは、重ねて凍結してはならない。

第30条 行政機関は、法律の定めに従い預金、送金の凍結の実施を決定した場合、本法第18条第1号、第2号、第3号、第7号の定める手続を履行し、かつ金融機関に対し凍結通知書を交付しなければならない。

金融機関は、行政機関が法に依り行った凍結の通知書を受け取った後、直ちにそれを凍結しなければならない。それを遅延してはならず、凍結の前に当事者に情報を漏らしてはならない。

法律の定める以外の行政機関又は組織が当事者の預金、送金の凍結を求めた場合、金融機関はそれを拒絶しなければならない。

第31条 法律の定めに従い預金、送金を凍結する場合、決定を行った行政機関は、3日以内に当事者に凍結決定書を交付しなければならない。凍結決定書には、以下の事項を明記しなければならない。

- (一)当事者の氏名又は名称、住所
- (二)凍結の理由、根拠及び期限
- (三)凍結する口座番号及び金額
- (四)行政復議を申し立て又は行政訴訟を提起する方法及び期限
- (五)行政機関の名称、印章及び日時

第32条 預金、送金を凍結した日から30日以内に、行政機関は、処理決定を行い又は凍結解除の決定を行わなければならない。状況が複雑な場合、行政機関の責任者の承認を経て、それを延長することができるが、但し、延長の期間は30日を超えてはならない。法律に別の定めがある場合はこの限りでない。

凍結延長の決定は、速やかに当事者に書面で告知し、かつその理由を説明しなければならない。

第33条 以下の状況のいずれかに該当する場合、行政機関は速やかに凍結解除の決定を行わなければならない。

- (一)当事者に違法行為がないとき
- (二)凍結した預金、送金が違法行為と関係のないとき
- (三)行政機関が違法行為に対しすでに処理決定を行い、もはや凍結する必要がないとき
- (四)凍結の期限がすでに満了したとき
- (五)その他もはや凍結措置を講ずる必要のない状況

行政機関は、凍結解除の決定を行う場合、速やかに金融機関及び当事者に通知しなければならない。金融機関はその通知を受けた後、直ちに凍結を解除しなければならない。

行政機関が期限を徒過しても処理決定又は凍結解除の決定を行っていない場合、金融機関は、

凍結の期限が満了した日から凍結を解除しなければならない。

第4章 行政機関の強制執行手続

第1節 一般規定

第34条 行政機関が法に依り行政決定を行った後、当事者が行政機関の決定した期限内に義務を履行しない場合、行政強制執行の権限を有する行政機関は、本章の規定に従い強制執行する。

第35条 行政機関は、強制執行の決定を行う前に、まず当事者に義務の履行を催告しなければならない。催告は書面の形式で行い、かつ以下の事項を明記しなければならない。

(一)義務履行の期限

(二)義務履行の方式

(三)金銭の給付に関わる場合、明確な金額及び給付の方式がなければならない。

(四)当事者が法に依り享有する陳述権及び弁明権

第36条 当事者は、催告書を受け取った後、陳述及び弁明を行う権利を有する。行政機関は、当事者の意見を十分に聴取し、当事者が提出した事実、理由及び証拠に対し、記録、照合を行わなければならない。当事者の提出した事実、理由又は証拠が成立する場合、行政機関はそれを採用しなければならない。

第37条 催告を経て、当事者が期限を徒過してもなお行政決定を履行せず、かつそれに正当な理由がない場合、行政機関は強制執行の決定を行うことができる。

強制執行の決定は書面の形式で行い、かつ以下の事項を明記しなければならない。

(一)当事者の氏名又は名称、住所

(二)強制執行の理由及び根拠

(三)強制執行の方式及び時間

(四)行政復議を申し立て又は行政訴訟を提起する方法及び期限

(五)行政機関の名称、印章及び日時

催告期間において、財物の移転又は隠匿の兆候があることを証明する証拠を有する場合、行政機関は、即時強制執行の決定を行うことができる。

第38条 催告書、行政強制執行決定書は、当事者に直接送達しなければならない。当事者が受取りを拒否し、又は当事者に直接送達することができない場合は、『中華人民共和國民事訴訟法』の関係規定に従い送達しなければならない。

第39条 以下の状況のいずれかに該当する場合、執行を中断する。

(一)当事者による行政決定の履行が確かに困難であり、又は一時的に履行能力がないとき

(二)第三者が執行の対象物に対し権利を主張し、それに確かに理由があるとき

(三)執行することにより償い難い損失をもたらすおそれがあり、かつ執行の中断が公共の利益を損わないとき

(四)行政機関が執行を中断する必要があると認めるその他の状況

執行の中断事由が消滅した後、行政機関は執行を再開しなければならない。明らかな社会的危害がなく、当事者に確かに履行能力がなく、執行を中断して満3年を経過しても執行が再開されない場合、行政機関はもはや執行をしない。

第40条 以下の状況のいずれかに該当する場合、執行を終結する。

(一)公民が死亡し、執行に供しうる遺産がなく、かつ義務の承継人がいないとき

(二)法人又はその他の組織が終止し、執行に供しうる財産がなく、かつ義務の承継人がいないとき

(三)執行の対象物が滅失したとき

(四)執行の根拠である行政決定が取り消されたとき

(五)行政機関が執行を終結させる必要のあると認めるその他の状況

第41条 執行中又は執行が完了した後、執行の根拠である行政決定が取り消され、変更され、又は執行に誤りがある場合は、原状を回復し又は財物を返還しなければならない。原状を回復し、又は財物を返還することができない場合は、法に依り賠償する。

第42条 行政強制執行を実施するにあたり、行政機関は、公共の利益及び他人の合法的権益を損ねない状況のもとで、当事者と執行合意を締結することができる。執行合意においては、段階的に履行することを約定することができる。当事者が代償措置を講ずる場合は、賦課する過料又は延滞金を減免することができる。

執行合意は、それを履行しなければならない。当事者が執行合意を履行しない場合、行政機関は強制執行を再開しなければならない。

第43条 行政機関は、夜間又は法定の祝休日に行政上の強制執行を実施してはならない。但し、状況が緊急な場合はこの限りでない。

行政機関は、居民の生活に対して水、電気、暖熱、ガスの供給を停止する等の方法を用いて、当事者に関連行政決定の履行を迫ってはならない。

第44条 違法な建築物、構築物、施設等について強制的に撤去する必要がある場合、行政機関は公告を行い、当事者が自主的に撤去する期限を定めなければならない。当事者が法定の期限内に行政復議の申立て又は行政訴訟の提起をせず、かつ撤去もしない場合、行政機関は、法に依り強制撤去することができる。

第2節 金銭給付義務の執行

第45条 行政機関が法に依り金銭給付義務の行政決定を行い、当事者が期限を徒過してもそれを履行しない場合、行政機関は、法に依り過料又は延滞金を課すことができる。過料又は滞納金を課す基準は、当事者に告知しなければならない。

過料又は延滞金を課す金額は、金銭給付義務の金額を超えてはならない。

第46条 行政機関が本法第45条の規定に従い過料又は延滞金の賦課を実施して30日を経過し、催告を経て当事者がなお履行しない場合、行政強制執行権限を有する行政機関は、強制執行をすることができる。

行政機関が強制執行を実施する前に、封印、差押え、凍結の措置を講ずる必要がある場合は、本法第3章の規定に従い処理をする。

行政強制執行権限を有しない行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てなければならない。但し、当事者が法定の期限内に行政復議の申立て又は行政訴訟の提起をせず、催告を経てなお履行しない場合、行政管理を実施する過程ですでに封印、差押え、凍結の措置を講じた行政機関は、封印し、差し押えた財物を法に依り競売して、それを過料に充当することができる。

第 47 条 預金、送金の振替えは、法律の定める行政機関が決定し、かつ金融機関に書面で通知しなければならない。金融機関は、行政機関が法に依り行った預金、送金の振替えの決定を受け取った後、直ちに振り替えなければならない。

法律で定める以外の行政機関又は組織が当事者の預金、送金の振替えを求める場合、金融機関は、これを拒否しなければならない。

第 48 条 法に依り財物を競売するときは、行政機関が競売機構に委託して『中華人民共和国競売法』の規定に従い処理をする。

第 49 条 振り替えた預金、送金並びに競売及び法に依る処理により得られた金員は、国庫に上納し、又は財政専用口座に振り込まなければならない。いかなる行政機関または個人も、形式の如何を問わず、これを滞留し、私的に配分し、又は形を変えて私的に配分してはならない。

第 3 節 代履行

第 50 条 行政機関が法に依り当事者に妨害の排除、原状の回復等の義務の履行を求める行政決定を行ったが、当事者が期限を徒過しても履行せず、催告を経てなお履行せず、その結果、すでに交通の安全をおびやかす、環境汚染をもたらす又は自然資源を破壊し、又は今後そうなるおそれがある場合、行政機関は代履行をし、又は利害関係のない第三者に委託して代履行をさせることができる。

第 51 条 代履行は、以下の規定を遵守しなければならない。

(一)代履行する前に決定書を送達し、代履行決定書には、当事者の氏名又は名称、住所、代履行の理由及び根拠、方法及び時間、対象物、費用の見積り並びに代履行人を明記しなければならない。

(二)代履行の 3 日前に、当事者に履行するよう催告し、当事者が履行した場合、代履行を停止する。

(三)代履行するとき、決定を行った行政機関は現場に人員を派遣し、監督させなければならない。

(四)代履行が完了したときは、行政機関の現場で監督をした職員、代履行人及び当事者又は立会人は執行文書に署名又は押印しなければならない。

代履行の費用は、原価に基づいて合理的に確定し、当事者がこれを負担する。但し、法律に別の定めがある場合はこの限りでない。

代履行は、暴力、脅迫及びその他不法な方式を用いてはならない。

第 52 条 道路、河道、航路又は公共の場所の遺留物、障害物又は汚染物を直ちに取り除く必要があり、当事者がこれを取り除くことができない場合、行政機関は、代履行を即時に実施する旨を決定することができる。当事者がその場にいらない場合、行政機関は事後直ちに当事者に通知し、かつ法に依り処理をしなければならない。

第 5 章 人民法院への強制執行の申立て

第 53 条 当事者が法定の期限内に行政復議の申立て又は行政訴訟の提起をせず、かつ行政決定を履行しない場合、行政強制執行権限を有しない行政機関は、期限の満了した日から 3 ヶ月以内に、本章の規定に従い人民法院に強制執行を申し立てることができる。

第 54 条 行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てる前に、当事者に義務の履行を催告しな

なければならない。催告書を送達してから 10 日後に当事者がなお義務を履行していない場合、行政機関は、所在地の管轄権を有する人民法院に強制執行を申し立てることができる。執行の対象が不動産であるときは、不動産所在地の管轄権を有する人民法院に強制執行を申し立てる。

第 55 条 行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てるにあたって、以下の資料を提供しなければならない。

- (一)強制執行申立書
- (二)行政決定書及び決定を行った事実、理由及び根拠
- (三)当事者の意見及び行政機関による催告の状況
- (四)強制執行を申し立てる対象物の状況
- (五)法律、行政法規が定めるその他の資料

強制執行の申立書は、行政機関の責任者が署名し、行政機関の印章を押捺し、かつ日時を明記しなければならない。

第 56 条 人民法院は、行政機関の強制執行の申立てを受け取った後、5 日以内にそれを受理しなければならない。

行政機関は、人民法院の受理しない旨の裁定に対し異議がある場合、15 日以内に一級上の人民法院に復議の申立てをすることができる。一級上の人民法院は復議の申立てを受け取った日から 15 日以内に、それを受理するか否かの裁定をしなければならない。

第 57 条 人民法院は、行政機関の強制執行の申立てに対し書面審査を行い、本法第 55 条の規定に合致し、かつ行政決定が法定の執行力を具備する場合には、本法第 58 条の定める場合を除き、人民法院は、受理した日から 7 日以内に執行の裁定を行わなければならない。

第 58 条 人民法院は、以下のいずれかの状況に該当すると判明した場合、裁定を行う前に被執行人及び行政機関の意見を聴取することができる。

- (一)明らかに事実の根拠を欠くとき
- (二)明らかに法律、法規の根拠を欠くとき
- (三)その他明らかに違法であり、かつ被執行人の合法的権益を害するとき

人民法院は、受理した日から 30 日以内に執行するか否かの裁定を行わなければならない。執行しない旨の裁定をする場合、その理由を説明し、かつ執行しない旨の裁定を 5 日以内に行政機関に送達しなければならない。

行政機関は、人民法院の執行しない旨の裁定に対し異議がある場合、裁定を受け取った日から 15 日以内に一級上の人民法院に復議の申立てをすることができ、一級上の人民法院は、復議の申立てを受け取った日から 30 日以内に執行するか否かの裁定を行わなければならない。

第 59 条 状況が緊急な場合、公共の安全を保障するため、行政機関は、人民法院に即時の執行を申し立てることができる。人民法院の院長の承認を経て、人民法院は、執行の裁定を行った日から 5 日以内に執行しなければならない。

第 60 条 行政機関は、人民法院に強制執行を申し立てるにあたり、申立ての費用を納付しない。強制執行の費用は、被執行人が負担する。

人民法院は、振替え、競売の方式で強制執行する場合、振替え、競売の後に強制執行の費用をそこから控除することができる。

法に依り財物を競売するにあたり、人民法院は競売機構に委託して『中華人民共和国競売法』の規定に従い、処理をする。

振り替えた預金、送金並びに競売及び法に依る処理により得られた金員は、国庫に上納し、又は財政専用口座に振り込まなければならない、形式の如何を問わず、これを滞留し、私的に配分し、又は形を変えて私的に配分してはならない。

第6章 法的責任

第61条 行政機関が行政強制を実施するにあたり、以下の状況のいずれかに該当する場合は、上級の行政機関又は関係部門が改善を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分を行う。

(一)法律、法規の根拠がないとき

(二)行政強制の対象、条件、方法を変えたとき

(三)法定の手續に違反して行政強制を実施したとき

(四)本法の規定に違反して、夜間又は法定の祝休日に行政上の強制執行を行ったとき

(五)居民の生活に対して水道、電気、暖熱、ガスの供給を停止する等の方式を用いて当事者に関連行政決定を履行するよう迫ったとき

(六)その他行政強制を違法に実施した状況がある場合

第62条 本法の規定に違反して、行政機関に以下の状況のいずれかに該当する場合は、上級の行政機関又は関係部門が改善を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分を行う。

(一)封印、差押え、凍結の範囲を拡大したとき

(二)封印し、差し押えた場所、施設又は財物を使用又は毀損したとき

(三)封印、差押えの法定の期間に処理決定を行わず、又は法に依り遅滞なく封印、差押えを解除しなかったとき

(四)預金、送金の凍結の法定の期間に処理決定を行わず、又は法に依り遅滞なく凍結を解除しなかったとき

第63条 行政機関が封印し、差し押えた財物又は振り替えた預金、送金並びに競売及び法に依る処理により得られた金員を、滞留し、私的に配分し又は形を変えて私的に配分した場合、財政部門又は関係部門がこれを追徴する。直接責任を負う主管人員及びその他の直接の責任人員に対しては、法に依り重過失記録、降格、免職又は除名の処分を行う。

行政機関の職員が職務上の利便を利用して、封印し、差し押えた場所、施設又は財物を自己占有とした場合は、上級の行政機関又は関係部門が改善を命じ、法に依り重過失記録、降格、免職又は除名の処分を行う。

第64条 行政機関及びその職員が行政強制権限を利用して単位又は個人のために利益を図った場合、上級の行政機関又は関係部門は改善を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分を行う。

第65条 本法の規定に違反して、金融機関が以下の行為のいずれかをしたとき、金融業の監督管理機関が改善を命じ、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分

を行う。

(一)凍結する前に当事者に情報を漏らしたとき

(二)直ちに凍結し、振り替えるべき預金、送金に対し凍結せず、又は振り替えず、預金、送金が移転されるに至ったとき

(三)凍結し、振り替えるべきでない預金、送金に対し凍結し、又は振り替えたとき

(四)預金、送金の凍結を遅滞なく解除しなかったとき

第 66 条 本法の規定に違反して、金融機関が金員を国庫又は財政専用口座以外のその他の口座に振り替えた場合、金融業の監督管理機関は改善を命じ、かつ違法に振り替えた金額の 2 倍の過料を課し、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分を行う。

本法の規定に違反して、行政機関、人民法院が金融機関に金員を国庫又は財政専用口座以外のその他の口座に振り替えるように命じた場合、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分を行う。

第 67 条 人民法院及びその職員が強制執行において違法な行為があり、又は強制執行の範囲を拡大した場合、直接責任を負う主管人員及びその他直接の責任人員に対し法に依り処分を行う。

第 68 条 本法の規定に違反して、公民、法人又はその他の組織に対して損失をもたらした場合は、法に依り賠償を行う。

本法の規定に違反し、犯罪を構成する場合は、法に依り刑事責任を追及する。

第 7 章 附則

第 69 条 本法における 10 日以内の期間の定めは、執務日を指し、法定の祝休日を含まない。

第 70 条 法律、行政法規により授権された公共事務の管理職能を有する組織が、法定の授権された範囲内で、自己の名義で行政強制を実施する場合、本法の行政機関に関する規定を適用する。

第 71 条 本法は、2012 年 1 月 1 日より施行する。