

中国の行政許可手続に関する考察（一）

—中華人民共和国行政許可法の規定を中心として—

上 拂 耕 生

はじめに

第1章 行政許可と行政許可手続の法定化

第1節 行政許可の意義

1. 行政許可の概念と特色
2. 行政許可の分類

第2節 行政許可手続の法定化の要因

第2章 行政許可手続の内容

第1節 行政許可手続の概要

1. 行政許可法における許可手続の基本構造
2. 行政許可手続の基本的制度

第2節 申請及び受理の手続

1. 行政許可の申請の概念と意義
2. 申請方式の多様化
3. 申請者の義務
4. 行政許可情報の公示等
5. 申請の受理の義務と一括補正の原則
6. 行政許可の申請に対する処理に関する規定（以上、本号）

第3節 許可の審査・決定の手続

第4節 期限に関する規定

第5節 聴聞手続

第6節 行政許可の変更及び延長

第7節 公衆参加手続

はじめに

『中華人民共和国行政許可法』（以下「行政許可法」とする）は、2003年8月27日に全国人民代表大会常務委員会（以下「全人代常委」とする。同様に、全国人民代表大会については「全人代」とする）において成立し、2004年7月1日より施行された¹。同法は、①行政許可の設定及び実施を規律すること、②公民、法人及びその他の組織の合法的權益を保護すること、③公共の利益及び社会秩序を維持すること、④行政機関の実効的な行政管理の実施を保障し、監督することを目的としている（1条）。その構成は、「第1章 総則（第1条～第10条）、第2章 行政許可の設定（第11条～第21条）、第3章 行政許可の実施機関（第22条～第28条）、第4章 行政許可の実施手続（第29条～第57条）、第5章 行政許可の費用（第58条～第59条）、第6章 監督検査（第60条～第70条）、第7章 法的責任（第71条～第81条）、第8章 附則（第82条～第83条）」となっている。

中国では現今、行政法制の整備・改革及び法治行政（「依法行政」）の推進が実行されているが、そのなかで行政許可法は、行政訴訟法、国家賠償法、行政処罰法及び行政不服審査法に続き、政府の行為を規律する法律として重要な意義を有している²。同法の制定以前においては、数々の悪弊がみられた。まず、

¹ 中国の行政許可法については、舒雯「行政許可法の制定について」『国際商事法務』第31巻第10号（2003年）1458～1461頁、上杉信敬「中国の行政許可法の制定（2003年）」『東亜経済研究』第63巻第2・3号（2005年）131頁以下、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（一）——」『熊本法學』107号（2005年）77頁以下、参照。また同法の日本語訳については、射手矢好雄・張和伏編『中国経済六法（2005年版）』日本国際貿易促進協会2005年72頁以下、参照。

² この点について、北京大学法学院姜明安教授は、行政許可法の成立は、「法治行政の構築にとっての一大事であり、そのことは政府の行政許可行為を規律し、従って政府の行政管理の体制、目標、方式、手続の改革を促進し、政府及び政府の公職者の執行意識の転換を促進し、法治政府を構築するにあたって重要かつ深遠な効果をもたらすであろう」と評している（姜明安「邁向法治政府的重要里程碑」同主編『行政許可法条文精積与案例解析』人民法院出版社2003年前書1頁）。

どの行政部門でも行政許可を設定することができ、その結果として政府の許認可を要する項目が氾濫し、広汎かつ過度の政府規制が行われていた。また、一部の行政部門又は地方政府は許認可権限を悪用して「乱収費」を行うなど権力や利益をむさぼり、「地域封鎖」（地方保護主義の立場から、他地域の商品等の流入を制限すること）及び行政部門間での対立をもたらし、従って腐敗と権力濫用の温床となっていた。さらに、実際に運用される行政許可決定の過程が不透明であり、また行政許可手続の煩雑さや許可業務処理の遅延等の問題により、申請者側（公民）に多大な負担を課していた。

そのような状況の中、行政許可法の成立は、行政許可にまつわる様々な問題を解消し、それを法的に規律することによって「法治政府」の確立を企図するものであり、次のような重要な意義をもつと考えられる³。

第1に、許認可等による政府規制を縮減・緩和した。すなわち、行政許可を補充的なものと位置づけ、行政許可の設定を一定の範囲（公共上必要とされる許可事項）に限定した⁴。その背景には、規制から給付サービスへと政府機能を転換し、理念的には「全能政府」に代わり「有限政府」が重視されるようになって

³ 姜明安「〈行政許可法〉促進法治政府」『憲法学・行政法学』2003年第6期25頁・70頁、姜明安・前掲「邁向法治政府的重要里程碑」前書き1頁～8頁参照。

⁴ 行政許可法は、行政許可の設定を認める事項について、以下の6つに限定している（12条）。①国家の安全、公共の安全、経済上のマクロ調整、生態環境保護に直接関わり並びに人身の健康、生命財産の安全等に直接関係する特定の活動で、法定の条件に従って許可を与える必要のある事項、②有限の自然資源の開発利用、公共資源の配置並びに公共の利益に直接関係する特定業種の市場参入等、特定の権利を付与する必要のある事項、③公衆にサービスを提供しかつ公共の利益に直接関係する職業、職種で、特殊な信用、特殊な条件又は特殊な技能等の資格、資質を具備することを確定する必要のある事項、④公共の安全、人身の健康、生命財産の安全に直接関係する重要な設備、施設、製造品、物品で、技術上の基準、技術上の規範に従って、検査、測定、検疫等の方式を通して審査・決定を行う必要がある事項、⑤企業又はその他の組織の設立等、主体資格を確定する必要のある事項、⑥法律、行政法規が行政許可を設定できると定めるその他の事項。さらに、行政許可法は上記の事項のうち、次の基準を満たすものは、行政許可を設定しなくともよいとしている（13条）。①公民、法人又はその他の組織が自ら決定しうる事項、②市場競争メカニズムによって実効的に調節できる事項、③業種組織又は仲介機構が自主管理できる事項、④行政機関が事後監督等その他の行政管理方式を採用することにより解決できる事項。

たことが考えられる。

第2に、行政許可を設定しうる機関を明定した。行政許可法は、中央政府の行政部門（外交部、教育部など日本の省庁に相当するもの）の行政規程による行政許可の設定権を廃止し、行政許可は法律・行政法規、（一定の条件の下）地方性法規・地方行政規程に限り制定できるものとし⁵、但し、地方性法規や地方人民政府の行政規程に基づく許可設定権については、厳格な制限を加えている（14条、15条）⁶。

第3に、腐敗を防止し、透明・廉潔な政府を構築するため、行政許可の公開原則を定めた。行政許可法は、行政許可に関係する規定は公表しなければならず、未公表のものは行政許可を実施する根拠としてはならないとするとともに、国家機密、商業上の秘密又は個人のプライバシーに及ぶものを除き、行政許可の実施と結果を公開しなければならないとしている（5条2項）。なお、行政許

⁵ 「法律」とは、国家の立法機関である全人代ないし全人代常委が制定する法形式のことであり（憲法62条3号、憲法67条2号、立法法7条2・3項）、「行政法規」とは、最高行政機関である国務院が制定する法形式のことである（憲法89条1号、立法法56条）。なお、法律の委任に基づくことなしに、国務院は独立的に行政法規を制定することができる。「地方性法規」とは、省・自治区・直轄市級の人民代表大会及びその常委が制定する法形式のことである（憲法100条、立法法63条）。同じく省級の地方人民政府が制定する法形式のことを「行政規程」（地方行政規程）をいう（立法法73条）。このほか、国務院各部・各委員会（日本の省庁に相当する）も「行政規程」（部門行政規程）を制定することができる（憲法90条2項、立法法71条）。

⁶ 行政許可法14条1項は、「本法第12条に掲げる事項については、法律で行政許可を設定することができる。法律が制定されていない場合、行政法規で行政許可を設定することができる。」と規定する。同15条1項は、「本法第12条に掲げる事項については、法律及び行政法規が制定されていない場合、地方性法規で行政許可を設定することができる。法律、行政法規及び地方性法規が制定されていない場合において、行政管理の要請により、直ちに行政許可を実施する必要があるときは、省、自治区、直轄市の人民政府で臨時の行政許可を設定することができる。臨時の行政許可の実施が満1年に達し、実施を継続する必要があるときは、同級人民代表大会及びその常務委員会に地方性法規の制定を求めなければならない。」と規定する。同2項は、地方性法規及び地方人民政府の行政規程で「国が統一的に確定すべき公民、法人又はその他の組織の資格、資質の行政許可を設定してはならず、企業又はその他の組織の設立登記及び事前行政許可を設定してはならない。」と規定する。

可法は公開とともに、公正・公平を行政許可の原則とし（同条1項）、申請者に対する差別的取扱いを禁じている（同条3項）。

第4に、許可手続について、簡易・利便・迅速性を要求している。行政許可法は、多くの簡便、迅速かつ便利な許可方式を定めることにより民衆のために便宜を図るとともに、行政許可の実施の効率化を企図している。例えば行政許可法の中には、処理機関の一本化(26条)、補正内容の一括告知(32条1項4号)、電子申請(33条)、行政許可の処理期限の規定(42条)、聴聞(公聴会)手続(46条)などの規定がみられる。

このように行政許可法の制定には数々の重要な意義があるが、中国における法治行政（「依法行政」）の推進との関係においては、「行政作用の適正手続化」を本格的に要求していることが挙げられる。行政許可という行政作用の実体的な適法性が保障されるだけでなく、行政作用を行うにあたって踏襲すべき手続を明定し、かつその手続の適正さが保障されるように、数々の手続的規定が設けられるに至ったことが注目される。

ところで、中国では、「行政手続法」という名称の一般的法律（法典）はまだ制定されていない⁷。ただ個別法においては、事前の行政手続に関する規定が若干存在する⁸。代表的なものとして、1996年制定の行政処罰法は、生産・営業停止の命令、許可・免許の取消し、高額の過料などの重大な行政処罰決定（日本の行政手続法にいう「不利益処分」に相当する）を行うに際しての事前の聴聞に関する規定を設けている（46条）。また、行政立法全体に通じる一般原則を規定した行政法規制定手続条例と行政規程制定手続条例（共に2001年制定）は、

⁷ もっとも、統一的な行政手続法の制定に向けた研究調査や準備は進められており、現在は行政立法研究調査チームによる提案稿が出されており、広く意見を求めて検討が行われているところである（その例として、応松年「〈行政程序法（試擬稿）〉評介」『政法論壇』2004年第5期23頁）。なお、この点について翻訳されている参考文献として、上杉信敬「中国の行政手続法に関する調査報告」『東亜経済研究』第61巻（2003年）2号87頁以下、同「中国における行政手続法の立法提案」『東亜経済研究』第61巻3号（2003年）107頁以下、参照。

⁸ 中国を含めたアジア諸国の行政手続法の制定状況については、宇賀克也『行政手続法の解説（第5次改訂版）』学陽書房2005年27頁、参照。

行政法規・行政規程を制定するに際しての論証会や公聴会等による意見聴取の規定を設けている⁹（行政法規制定手続条例12条、行政規程制定手続条例14条）。

このほか、国務院が2004年4月に公布した『法による行政の全面的推進の実施綱要¹⁰』は、「法による行政」（原語「依法行政」）の基本的内容として、「手続の正当」を掲げている¹¹。そこでは、「行政機関の行政管理の実施は、国家機密及び法に基づき保護される商業上の秘密、個人のプライバシーを除き、公開されなければならない。公民、法人及びその他の組織の意見を聴取しなければならない。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、参与権及び救済権を法に基づいて保障する必要がある。行政機関の職員が職責を履行するにあたって、行政管理の相手方と利害関係があるときは、回避しなければならない。」としている。

ここに「行政許可」とは、行政許可法によると、「行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づき、法による審査を経て、これらの者に特定の活動に従事することを許可する行為」のことである（2条）。行政許可の概念については後述するが、行政許可は、申請→審査→（許可・不許可の）決定というプロセスを経るものとなっており、日本の行政手続法にいう「申請に対する処分」に相当するものと理解することができよう。

そのような行政許可手続に関する規定を概観すると、日本における申請に対する処分手続に相当するないし類似する関連規定が数多く設けられている。例えば、行政許可に関連する事項の公示（行政許可法30条1項）、不許可決定に際しての理由の提示（同38条2項）、行政許可手続の処理についての期限に関する規定（同42条）、形式的要件を備える申請に対する行政機関の受理義務（同32条

⁹ 上杉信敬「中国における行政手続令」『東亜経済研究』61巻4号（2003年）175頁以下、参照。また、意見聴取手続について、拙稿「中国の行政立法と「依法行政」（法による行政）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』第11巻1・2号（2004年）32～34頁、参照。

¹⁰ 『人民日報』2004年4月21日。

¹¹ なお、「実施要綱」に掲げられた「依法行政」の基本的内容は、合法的行政、合理的行政、手続の正当、効率と便民、信頼保護、権限と職責の統一である。

1項) や一括補正の原則(同項4号)、利害関係者に対する聴聞(原語「听証¹²⁾) 手続(公聴会ないし意見聴取手続)などが定められている。このほか、申請に対する処理機関の一本化の規定(26条)や電子申請(33条)の規定も設けられている。

本稿は、以上に述べたような行政許可法について、とりわけ行政許可手続を対象として考察を行う。中国における「行政作用の法治化」という観点からすると、行政許可法は数多くの内容を含んでいるが、今回は行政許可手続に限って考察の対象としたい。ただ、行政許可手続に限ってみても、1つの章(29ヶ条)からなり、法規定の量は決して少なくない¹³⁾。よって本稿では、行政許可手続の具体的内容とその特徴・問題点を中心として、比較法的考察を行うものとした。

第1章 行政許可と行政許可手続の法定化

第1節 行政許可の概念

1. 行政許可の概念・特色

行政許可法は、「行政許可」について、「行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づき、法による審査を経て、これらの者に特定の活動に従事す

¹²⁾ 「听証」とは、英語の“hearing”の訳である。したがって、行政処罰法における「听証」手続は「聴聞手続」と約するのが妥当であろうが、行政許可法においてはその位置づけや性格からして「公聴会」とするほうがよいだろう。但し、「听証会」という用語もあり、これは公衆が参加する公聴会と利害関係者の意見を聴く聴聞会の2種類を含んで使用されているようである。

¹³⁾ 比較法的にみて、(主に欧米諸国の行政手続法との比較において)日本の行政手続法については、「比較法的にみて、行政手続の中で申請について、ここまで詳細な定めをした行政手続法は珍しい」(宇賀克也・前掲『行政手続法の解説(第5次改訂版)』85頁)とされるが、条文ないし規定の数だけからすると、中国の行政許可手続に関する規定の多さは、「異常」なものとも言えよう。

ることを許可する行為」と定義している（2条）。行政許可の概念・定義を巡っては、従来から見解の一致をみず、その表述は論者により異なっていた。そこで、行政許可法は、行政許可という用語の統一性を図り、かつ法の規律対象を明確にするために、上述のような定義を置いたものとされている¹⁴。

従来、行政許可の概念・性質を巡っては、大きく3つの考え方に分かれた。一つは、行政許可について、相手方である公民等にある種の活動に従事する権利・資格を付与する授益的な行為であるという側面を強調する見解である（権利賦与説）。例えば、行政許可とは、「行政主体が行政の相手方の申請に応じて、許可証・免許等の交付という形式を通して、行政の相手方にある種の活動に従事する法的資格又はある種の行為を実施する法的権利を法に基づき付与する行政行為である」、「行政機関が行政管理の相手方の申請に基づいて、それらの者に法律により禁止されたある種の事項に従事する権利及び資格を法に基づき付与する行為である」といった定義がなされた¹⁵。

これに対して、一般的禁止に対する解除という側面を強調する見解もある（解禁説）。この説によると、行政許可について、「法律・法規により設定された一般的禁止の制度であり、行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づいて、それらの者に法律・法規により一般的に禁止された事項又は活動に従事することを許可する行政行為であり、行政機関が法に基づき公民、法人又はその他の組織の行為に対して法的統制を行う行政上の法的手段である」といった定義をしている¹⁶。

そして、上述した両者の性質を併せ持つとする見解（折衷説）も存在した。すなわち、行政許可とは、「行政機関が相手方の申請に基づいて、書面の証書又

¹⁴ 行政許可法が本文のような行政許可の定義を置いた理由として、行政許可法の解説書は、次のように説明している（姜明安主編『行政許可法与条文精积与案例解析』人民法院出版社2003年11頁）。第1に、「行政許可」という概念には様々な用法があり、それぞれの学者の定義をみても、その表述に完全なる一致をみないこと。第2に、上記定義は「行政許可法」の最も基本的な概念であって、「行政許可法」性質、内容及び対象を定める支柱的概念であること。

¹⁵ 羅豪才主編『行政法学（新編本）』北京大学出版社1996年175頁。

¹⁶ 張歩洪「論行政許可的範圍」『行政法研究』1997年第2期72頁。

はその他の方式により相手方にある種の行為に従事することを許し、ある種の権利を確認し、ある種の資格と能力を与える行為である」とした上で¹⁷、「相手方が許可を申請することにより取得する権利は、一般的権利であるかあるいは特許権であるかを問わず、一般人に対してはすべて一般的に制限又は禁止され、このような活動に従事することを許可することを経ずにこのような権利を行使することは違法であり又は制限を受ける。行政機関は条件を設けて条件に適合する申請人に対し禁令を解除し又はその権利を確認するだけである。圧倒的多数の場合において、許可はこのような権利が実現されることを保障する主要な手段である。」としている¹⁸。

行政許可法は、このような行政許可の概念を巡る見解の不一致が存在していたことから、前述した定義を置いた。この定義は、中国の行政法研究の成果を踏まえたものである。したがって、行政許可の概念は、次のように把握されている。「行政許可とは、法律による一般的な禁止を前提にして、行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づき、法に基づく審査を経て、許可証又は免許等の交付という形式を通して、その者が特定の活動に従事することを認める行為である¹⁹。」

このような概念からすると、行政許可には、以下のような特色があるとされている²⁰。第1に、行政許可は申請に基づく行政行為の一種である。行政機関は行政許可を実施するにあたって必ず相手方の申請の提出を前提としなければならない。相手方の申請なしに、行政機関は主体的に行政許可行為を実施してはならない。

第2に、行政許可が存在する前提は法律による一般的禁止であり、許可は禁止に対する解除である。すなわち、行政許可は一般の人々に対する禁止を特定人に対して禁止を解除する行為である。ここで禁止とは絶対的禁止ではなく、

¹⁷ 応松年主編『行政法学新論』中国方正出版社1998年244頁。

¹⁸ 応松年主編・前掲『行政法学新論』249～250頁。

¹⁹ 姜明安主編『行政法与行政訴訟法（第2版）』北京大学出版社2005年257頁、方世榮・石佑啓主編『行政法与行政訴訟法』北京大学出版社2005年209頁。

²⁰ 方世榮・石佑啓主編・前掲『行政法与行政訴訟法』209～210頁。

一般的な禁止であり、相手方は行政機関の許可を経ずに、ある種の活動に従事することを得ない。

第3に、行政許可は授益的な行政行為の一種である。それは、行政の相手方に対し義務又は制限を課し相手方のある種の権利を剥奪するものではなく、行政の相手方にある種の権利又は資格を付与する行政行為である。

第4に、行政行為は外部的行政行為の一種である。行政許可法3条2項は、「関係行政機関によるその他の機関又はその直接管理する事業単位に対する人事、財務、外事等の事項についての審査認可には、本法を適用しない。」と規定する。当該規定に基づき、行政許可とは、行政機関が公民、法人及びその他の組織に対して行う管理行為の一種であり、行政機関が経済及び社会事務を管理する外部行為である。行政機関によるその他の機関（党の機関、その他の国家機関、人民団体等）又はその直接管理する事業単位（教育行政部門が直接管理する学校、文化行政部門が直接管理する文芸団体、衛生行政部門が直接管理する医療単位等）の人事、財務、外事等の事項に対する審査認可に至っては、内部的管理行為に属し、行政許可に含まれない。

第5に、行政行為は要式的行政行為の一種である。行政許可は必ず法定の形式に従って、正規の文書、格式、日時、印章等により許可、認可及び証明をしなければならず、必要なときは相応する補助的文書を附加しなければならない。

2. 行政許可の分類

行政許可は実定法上、「一般（普通）許可」、「特許」、「認可」、「認証」、「登録」の5つに分類されている²¹。『「中華人民共和国行政許可法（草案）」に関する説明』においても、行政許可の種類を上記の5つに明確に分けている。そして、行政許可法第4章は通常の手続について一般規定を置く（「第1節 申請と受理」（第29条～第33条）、「第2節 審査と決定」（第34条～第41条）、「第3節 期限」（第42条～第45条）、「第4節 聴聞」（第46条～第48条）、「第5節 変更と延長」（第49条～第50条））が、これと同時に、いくつかの特殊な状況に応じ

²¹ 姜明安主編・前掲『行政法与行政訴訟法（第2版）』261頁。

て特別規定を置き、すなわち考課、入札、競売等の特別手続を規定している（「第6節 特別規定」（第51条～第57条））。各種行政許可のそれぞれの特色を考慮して、一般（普通）許可には一般的手続が適用され、特許、認可、検認、登録等の特殊な各種行政許可には特別手続も適用されるものとしている²²。

上記5種類の行政許可は、それぞれ次のような内容を意味すると考えられている²³。まず「一般許可」とは、申請者が法に基づき主管の行政主体に申請を行い、権限ある主体による審査を経てそれが法定の条件に合致することを確認されれば、当該申請者は一定の活動に従事する権利又は資格を得ることができる、申請者に対して特殊な制限のない許可であって、例えば自動車運転免許、営業許可等である。「国の安全、公共の安全、経済上のマクロ調整、生態環境保護に直接関連する特定の活動、並びに人身健康、生命財産安全等に直接関係する特定の活動であって、法定の条件に従って承認をする必要のある事項」（行政許可法12条1号）について設定される許可は、すべて一般許可の範疇に属する。一般許可については、申請者の申請が法定の条件、標準に合致するときは、行政機関は法に基づき行政許可を与える書面の決定をしなければならない。

次に、「特許」とは、直接相手方に対して権利能力、行為能力、特定の権利又は包括的な法律関係を設定する行為であって、例えば海域使用許可、無線の許可、タクシー経営の許可、廃棄物処理の許可等である。すなわち、行政、社会又は経済上の需要に基づき、本来国家又は行政主体に属するある種の権利（権力）を私人に付与する行政行為である。行政許可法上の特許は、行政機関が国家を代表して被許可者にある種特定の権利を付与するもので、主に「有限自然資源の開発利用、公共資源の配分、並びに公共の利益に直接関係する特定業種の市場参入等であって、特定の権利の付与を要する事項」（行政許可法12条2号）に適用される。特許の主な機能は稀有な資源の配分であり、一般に数量上の制約がある。特許事項については、行政機関は入札、競売等の公平な競争の方式

²² 湛中樂主編『行政許可法実用解答』中国檢察出版社2003年138～139頁。

²³ 汪永清主編『中華人民共和國行政許可法教程』中国法制出版社2003年8～10頁、姜明安主編・前掲『行政法与行政訴訟法（第2版）』261～263頁、参照。

を通して特許を与えるか否かを決定しなければならない（同法53条1項）²⁴。

第3に、「認可」とは、行政機関による申請者が特定の技能を具備しているか否かについての認定であり、「公衆サービスを提供し、かつ公共の利益に直接関係する職業、業種であって、特殊な信用、特殊な条件又は特殊な技能等の資格、資質を具備していることを確定する必要のある事項」（行政許可法12条3号）に適用される。弁護士資格の許可、会計士資格の許可等がこれに当たる。認可の主要な機能は、従業者の従業水準又はある種の技能、信用を高めるために設けられたものであり、数量上の制限はない。認可事項については、行政機関は一般に考課、考査の方式を通して認可を与えるか否かを決定する（同法54条）²⁵。

第4に、「認証」（原語「核准」）とは、ある事項が特定の技術基準、経済的な技術規範に達しているか否かについての行政機関による判断、確定であり、「公共の安全、人身の健康、生命・財産の安全に直接関係する重要な設備、施設、製品、物品であって、技術基準、技術規範に従い、検査、点検、検疫等の方式により査定を行う必要のある事項」（行政許可法12条4号）に適用される。消防

²⁴ 行政許可法53条は、特許に関する手続について、次のように規定する。「行政機関は、入札、競売等の公平な競争の方式を通して特許を与えるか否かを決定しなければならない。但し、法律、法規に別段の定めあるものについては、その規定による。」（1項）、「行政機関は、入札、競売等の方式を通して行政許可決定を行う具体的な手続を通して、関係する法律、行政法規の規定に従う。」（2項）、「行政機関は、入札、競売の手続に従って落札者、買受人を確定した後は、行政許可を与える決定を行い、併せて法に基づき落札者、買受人に行政許可証書を交付しなければならない。」（3項）、「行政機関が本条の規定に違反して、入札、競売の方式を採らず、あるいは入札、競売の手続に違反して、申請者の合法的権益を害したときは、申請者は法に基づき行政再審議を申請し又は行政訴訟を提起することができる。」（4項）。

²⁵ 行政許可法54条は、認可に関する手続について、次のような規定を置く。「公民に特定の資格を付与し、法に基づき国家試験を行うべき場合は、行政機関は、試験の成績及びその他法定の条件に基づいて行政許可決定を行う。法人又はその他の組織に特定の資格、資質を付与する場合は、行政機関は申請者の専門人員の構成、技術的条件、経營業績及び管理の水準等の考査結果に基づいて行政許可の決定を行う。但し、法律、行政法規に別の規定があるときは、その規定に従う。」（1項）、「公民の特定の資格の試験は、法に基づき行政機関又は業種組織が実施し、公開で行う。行政機関又は業種組織は、事前に資格試験の出願条件、受験方法、試験科目及び試験要項を公表しなければならない。」（2項）。

検診、エレベーター据付検認、生豚屠殺の検認等がこれに当たる。検認の主な機能は社会的危険を防止し、安全を保障するためであり、数量上の制限はない。検認事項については、行政機関は一般に技術基準、技術規範に従い検査、点検、検疫を行い、かつ検査、点検、検疫の結果に基づいて行政許可の決定を行う必要がある（同法55条）²⁶。

第5に、登録（原語「登記」）とは、行政機関が個人、企業又はその他の組織の特定主体資格を確立することであり、例えば商工企業の登録、社団登録等である。登記事項には数量上の制限がなく、行政機関は一般に申請登録の資料について形式的審査を行うだけであり、申請者の提出した資料に不備がなく、法定の形式に合致すれば、行政機関はその場で登録をしなければならない（行政許可法56条）。

第2節 行政許可手続の法定化の要因

前述したように、行政許可法は8章83ヶ条から成り、行政許可に関する事前手続等に関しても1章29ヶ条から成り、分量的にはかなり多くの規定が置かれている。では、なぜ許可手続の法定化・規準化をはじめ、行政許可に関する法律が必要とされたのであろうか。ここでは、その立法化の背景を国内的要因と国際的要因に分けて説明したい。

まず国内的要因について言えば、大きく行政許可制度それ自体に内在する問題と行政許可制度の運用に際して存在する問題があると考えられる²⁷。それらの

²⁶ 検認を実施する手続について、行政許可法55条は、「行政機関は検査、測定、検疫を実施するにあたっては、申請を受理した日から5日以内に2名以上の担当職員を派遣して技術的基準、技術的規範に基づいて検査、測定、検疫を行う。検査、測定、検疫の結果についてさらなる技術的分析を行う必要がなく即座に設備、施設、製造物、物品が技術的基準、技術的規範に適合するか否かを認定することができる場合、行政機関はその場で行政許可決定を行うことができる。」（2項）と規定し、「行政機関は検査、測定、検疫の結果に基づいて、行政許可を与えない決定を行うときは、行政許可を与えないことの依拠となる技術的基準、技術的規範を書面により説明しなければならない。」（3項）と規定する。

²⁷ 行政許可制度やその運用についての問題には概して、次のようなことが指摘されている。

問題を列挙すると、以下の通りである。

第1に、行政許可制度の設定について、国務院各部・各委員会の行政規程により多数の行政許可が設けられ、あるいは地方の下級行政機関（例えば郷・鎮人民政府）により勝手に行政許可が設定されるなど、行政許可の根拠が不明確であった。例えば、ある地方の下級行政機関は非法定の「許可権」を設定・行使して、道路を通行するにあたり料金をとる現象も頻発していた²⁸。中央政府についても、国務院法制弁公室が2001年国務院に報告した『行政許可の整理に関連する状況に関する報告』を分析したところ、行政許可設定の根拠は法律、行政法規、部門規程だけでなく、中国共産党中央及び国務院の文書、国務院の部門の文書があり、また国務院の部門内に設けられた部局の文書があり、ひいては45項目の行政許可にはいかなる文書上の根拠もなかったという²⁹。

第2に、行政許可事項が過多であり、千差万別の行政許可事項が存在していた。不確実な統計であるが、中国の法律・法規のなかで100近くの法律、400余りの行政法規が行政許可に関係しており、法律・法規・規程による全国的な許可項目は4000余り、地方（各省・自治区・直轄市）では2000以上存在するといわれた³⁰。許可事項については、例えば砂糖の定価から各種企業の資質の認証まで、広州交易会の出店場所から39度以上の白酒の広告まで、審査許可事項は多種多様で、含まれないものはないほどであった³¹。

第3に、行政許可を得るための手続が非常に煩雑であった。すなわち、許可をもらうのに同じ行政機関に何度も足を運んだり、多くの部門に赴いたりしな

行政許可の設定権限が不明確であること、②行政許可事項が無規準で統一性がないこと、③行政許可の実施が非常に多くの部門によって行われ、手続が煩瑣で長時間を要し、また「密室操作」がなされていたこと、④許可する際は厳しいが、その後の監督・管理は放置されること、⑤行政機関のなかには行政許可権限を利用して、少なからぬ企業、個人に対し利益の供与を強要し、腐敗の蔓延を助長していたこと、⑥行政許可に対する公開かつ実効的な統制のシステムを欠いていたこと、などである（『人民日報評論：改革現行政許可制度的重大举措』『人民日報』2003年8月28日）。

²⁸ 高雲才「收費？凭什麼！」『人民日報』1997年3月7日。

²⁹ 楊解君・汪自成「行政許可法的原则解讀」『南京社会科学』2004年第1期。

³⁰ 劉曉林「行政許可帶來給我們什麼」『人民日報海外版』2003年9月6日。

³¹ 「行政許可法草案通過：從審批型政府走向服務型政府」『中國青年報』2003年8月28日。

ければならなかった。例えば、広西チワン自治区玉林市の羅中氏（65歳）の場合、花の市場を開くため10以上の窓口を行き来して奔走し、ある窓口に手続をするために86回も赴くことになったという³²。また、許可の申請手続に際しては、幾つもの公印、多額の手数料、その他多くの手続が必要とされた。例えば、①ある建築工事プロジェクトの行政許可には100以上の部門を必要とし、ある設備を改めるためには、17の部門に赴き、34種の手続を行い、公印を52回押さなければならぬほどであった³³。②ある投資商が西部のある市で建築材木場をやろうと思ったが、3年のうちに数100万元払っても、（申請受理の）公印さえ押してもらえないことがあったり、浙江省金華のある農民が養鶏場を営もうと思って、2年あまりあちこちをまわり、270余りの印鑑を押すなど手続を済ませた頃には、市況が変化したことにより時期を逸したりしたという³⁴。③河南省鄭州市の6つの区では饅頭弁公室（事務所）が設置され、饅頭を生産する企業は市に1100元を払い、区に1600元払わなければならないという規定があったという³⁵。

第4に、行政許可の処理手続の過程が不透明であり、かつ公正さを欠いていた。行政機関がその許可権限を濫用して利益の供与を強要するなど、行政腐敗の温床となり、また申請者（公民）側に多大な負担を強いていた。

行政許可の不透明性に関連して、行政許可手続に存在する問題については、次のように要約されている³⁶。①許可手続が不統一であり、同一の事項につき、各地で各地の方式で行われていた。②許可の処理期限についての規定が少なく、許可機関が処理を引延ばす現象が深刻であった。③許可手続が公開・透明性を欠いており、行政許可の実施が「密室操作」で行われ、申請者は行政許可の法的根拠、条件、権限、手続、過程と結果を理解するのが困難であった。④許可手続は公平なメカニズムを欠き、例えば聴聞制度、理由説明制度等の規定がな

³² 前掲「行政許可法草案通過：從審批型政府走向服務型政府」。

³³ 李立「行政許可法打造法治政府」『法制日報』2003年12月31日。

³⁴ 袁祥 吳坤「政府權力的法律約束——写在行政許可法頒布之際」『光明日報』2003年8月28日。

³⁵ 前掲「行政許可法打造法治政府」。

³⁶ 応松年主編『行政法学新論』中国方正出版社2004年190～191頁、王勇『行政許可手続理論与適用』法律出版社2004年32～33頁。

く、これにより行政機関の行政許可の恣意性が大きくなっていた。⑤許可手続が煩瑣過ぎて、許可機関の手続違法の責任が不鮮明であった。⑥一部の行政機関は行政許可を権力的に「貢物を求める」一手段としていた。

他方、国際的要因として考えられるのが、中国のWTO加盟である。WTO加盟により、中国は、市場の更なる開放、貿易障壁の軽減、さらにWTOルール、すなわち国際的な貿易に関するルールの遵守が要求される。膨大な数の行政許可事項許、認可権限の不明確性、許可審査の不透明性は自由貿易にとって大きな障壁となり、行政許可に関する透明かつ公正なルールを定立することにより、WTOルールを遵守する必要がある。このような背景に基づき行政許可法は制定され、許可手続も規定されることとなった。

これらを踏まえて、行政許可法は、行政許可に関して公開・公正の原則を規定し（5条）、行政許可の設定範囲を縮小し（12条、13条）、行政許可の設定権を限定した（14条、15条、16条）。すなわち、行政許可の設定範囲を公共上必要とされる一定範囲の許可事項に限定し、また行政許可の設定権者については、中央政府の行政部門の行政規程によることを廃止し、法律又は行政法規によることを通常とし、但し一定の条件の下、地方性法規、地方人民政府の行政規程に限り定めることができるものとした。

また、同法は、行政許可権限の濫用を防止し、許可処理手続の透明性を確保するために、行政許可に関する事前手続についても多くの規定が設けている。その詳細は後述する（本稿第2章）が、許可手続が法定化されたことの意義としては、以下のことが挙げられる³⁷。①行政許可決定の正確性の確保。合理的な行政手続を定めることにより、行政機関が行政許可行為を行うにあたっての恣意性を防止し減少させることができる。②行政効率、便民サービスの促進。合理的な手続を法定化、制度化し、かつ不必要な手続を省き煩瑣な手続を簡素化することにより、行政管理活動の効率化、便民サービスを促進することができる。③行政権に対する統制。行政許可の実施手続の法定化により、行政機関の裁量権の濫用を制約することになる。④行政過程への参加。行政許可に際して

³⁷ 汪永清主編・前掲『中華人民共和國行政許可法教程』105～106頁。

の利害関係人の意見聴取、「听証」の開催等は、公衆の行政管理活動への参与を促進することができ、良好な政と民の関係を築くのに有利である。

第2章 行政許可手続の内容

第1節 行政許可手続の概要

1. 行政許可法における許可手続の基本構造

行政許可手続とは、行政許可の実施機関が行政許可の申請受理から付与、拒否、中止、変更、取消等の行政許可決定を行うまでの段階、方式及び時限の総称である³⁸。行政許可手続は、「一般（普通）許可」に適用される一般的手続と、「特許」「認可」「認証」「登録」といった特殊な行政許可に適用される特別手続に大きく区別される。両者の関係はいわば一般法と特別法の関係のように、特別手続は一般的手続の例外であり、一般的手続は特別手続の適用に際して補充的役割をもつとされている³⁹。行政許可法51条は、「行政許可の実施手続について、本節（「第6節特別規定（51条～57条）」）に規定があるものについては、本節の規定を適用し、本節に規定がないものについては、本章（「第4章行政許可の実施手続」）のその他の関連規定を適用する」と定めている。

一般的手続は、以下のように構成されている⁴⁰。行政許可は、①申請→②受理→③審査→④決定という4つの段階があり、行政許可法は各々の段階において適用される手続的ルールを規定している（「第1節申請及び受理（29条～33条）」、「第2節審査と決定（第34条～第41条）」）。行政機関は、許可申請を受理して審査、決定を行うまでの一連の手続の過程において、一定の期限までに必ずその処理を終えなければならないという制約が課せられている⁴¹（「第3節期限（第

³⁸ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』103頁。

³⁹ 湛中樂主編・前掲『行政許可法実用解答』139頁。

⁴⁰ 応松年主編『行政法与行政訴訟法学』法律出版社2005年187～189頁、参照。

⁴¹ この点については、劉華「《行政許可法》扩充了依法行政的内涵」『行政法研究』2004

42条～第45条)」。そして、行政許可に関連する聴聞（聴証）手続については、許可手続中の重要な内容の一つとして規定されている（「第4節聴聞（第46条～第48条)」。このほか、許可を取得した後に適用される後続の手続として、行政許可の変更及び延長に関する手続規定が置かれている（「第5節変更と延長（第49条～第50条)」。

意見聴取（「聴証」）の手続について、行政許可法は、①許可に関わる立法の段階、②許可申請の審査の段階、③許可の実施後の段階、という3つの段階において規定を設けている⁴²。行政許可の設定手続について、行政許可法19条は、「法律の草案、法規の草案及び省・自治区・直轄市の人民政府規程の草案を起草し、行政許可の設定を予定する場合、起草単位は、聴聞会、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。

また、許可決定に際しての公聴会（「聴証」）開催の手続として、同46条は、「法律、法規、規程により行政許可の実施にあたり聴聞が義務付けられている事項、又は行政機関が聴聞の必要性を認めるその他公共の利益に関わる重大な行政許可事項については、行政機関は、公告を行い、かつ聴聞（「聴証」）を行わなければならない。」と規定する。さらに、許可の状況に関する事後的評価の手続として、同法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。」とした上で、「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。

本稿ではこのうち、日本の行政手続法を念頭に置いて、行政許可の一般的手続に関する規定及び公衆からの意見聴取の手続を中心として、その分析・検討を行うものとする。

年第2期10頁。

⁴² 劉華・前掲「《行政許可法》擴充了依法行政的內涵」9頁。

2. 行政許可手続に関する基本的制度

行政許可法に定められた手続上の基本的制度としては、（1）行政許可の申請方式の多様化、（2）行政許可事項の公開の制度、（3）陳述・弁明及び意見聴取の制度、（4）告知及び理由説明の制度、が挙げられる⁴³。

（1）行政許可の申請方式の多様化 行政許可の申請者は、多種多様な方式により行政機関に対し許可申請を行うことができる。行政許可法29条3項は、「行政許可の申請は、書簡、電報、テレックス、ファクシミリ、電子データ交換及び電子メール等の方式により行うことができる。」と規定する。行政機関は、申請方式の多様化を実現するため積極的に条件を整備し、電子政府を推進しなければならない、「行政機関のウェブサイト上で行政許可事項を公表し、申請者が電子データ文等の方式を用いて行政許可申請を行う便宜を図り、その他の行政機関と行政許可に関連する情報を共有し、事務処理の効率を高めなければならない」と定められている（同33条）。これらの規定の目的は、現代的な電子科学技術、情報技術を利用して、行政許可の申請方式の多様化のため不断に新しい道を開くことにあるとされている。

（2）行政許可事項の公開制度 法律の規定により公開を除外されるものを除き、行政機関は、必ず公民に行政許可の範囲、主体、管轄、程度、法効果等に関係する資料、情報を提供しなければならない。行政許可法30条1項は、「行政機関は、法律、法規、規程に定める行政許可に関する事項、根拠、条件、数量、手続、期間及び提出を要する全ての資料の目録及び申請書の模範書式等を執務場所に公にしなければならない。」と規定する。また、前述した33条は、行政機関のウェブサイト上に行政許可事項を公表しなければならない旨を定める。このほか同40条は、「行政機関が行った行政許可を与える決定は公開しなければならない、公衆は閲覧する権利を有する。」と規定する。

（3）陳述・弁明及び意見聴取の制度 行政機関の許可業務中の関係する活動及びその決定が申請者、利害関係人の重大な利益に関わるときには、申請人、利害関係人に事実を陳述し、理由を弁明することを認め、かつその意見を聴取

⁴³ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精釈与案例解析』108～109頁。

し、考慮しなければならない。行政許可法36条は、「行政機関は、行政許可の申請について審査を行った際に、行政許可事項が直接第三者の重大な利益に関わることが判明した場合、当該利害関係人に告知しなければならない。申請者及び利害関係人は、陳述及び弁明を行う権利を有する。行政機関は、申請者及び利害関係人の意見を聴取しなければならない。」と規定する。また同46条は、「法律、法規、規程の規定により行政許可の実施にあたり聴聞を行わなければならない事項、あるいは行政機関が聴聞の必要性を認めるその他公共の利益に関わる重大な行政許可事項については、行政機関は、公告を行い、かつ聴聞を行わなければならない。」と規定する。

(4)告知及び理由説明の制度 行政機関は行政許可決定に対して理由を説明し、かつ行政許可の関係する情報、資料、並びに申請者、利害関係人の実体的権利と手続的権利をそれらの者に告知、解釈しなければならない。まず行政許可法32条は異なる状況に応じて、以下のような規定を置いている。「申請事項が法に基づき行政許可の取得を要しないものである場合は、直ちに申請者に受理しない旨を告知しなければならない」(1項1号)。「申請事項が当該行政機関の職権の範囲内に属しないものである場合は、直ちに受理しない旨の決定を行い、かつ申請者に当該行政機関に申請するように告知しなければならない」(同2号)。

「申請資料に不備がある場合又は法定の形式に合致しない場合、その場で又は5日以内に、補正を要する全ての内容を1回で申請者に告知しなければならない」(同3号)。さらに、行政許可法38条2項は、「行政機関は、法に基づき行政許可を与えない旨の書面による決定を行う場合、理由を説明し、かつ申請者に法に基づき行政再議を請求し、又は行政訴訟を提起する権利があることを告知しなければならない。」と規定する。

これらのほかにも、行政許可法は多くの手続的規定を設けているが、例示すると、次のようなものがある⁴⁴。

⑦回避制度 行政許可の領域について言えば、行政許可法は、行政許可の審査、決定及び聴聞等の手続において、行政機関の職員が行政許可事項と直接利

⁴⁴ 王勇・前掲『行政許可手続理論と適用』55～64頁。

害関係がある場合は、回避しなければならない、申請者はその者に回避するよう要求する権利がある旨、明確に規定している⁴⁵。回避制度の目的について、「私情に偏ることを防止し、公正さを保障する」、「実体的な結果の公正を保障するだけではなく、手続的な形式の公正を保障する」、「国家の公権力の運用の過程において、手続的正義を体現し、公正な決定を妨げうる要素を最大限度に排除するために、関係当事者に自己の利益に関わる決定の定立又は事務の処理に参加しないように求める」ことにあるとしている⁴⁶。

④記録に基づく決定の制度 記録に基づく決定の制度は行政許可の重要な制度の1つであり、その主な内容は、行政機関は行政の相手方の権益に影響を及ぼす行為をするにあたり、その過程は記録されなければならない、その最終的に形成される意見表示は書面による決定でなければならない、かつ相手方に送達し、相手方に受領されなければならないというものである⁴⁷。例えば行政許可法は、「聴聞については記録を作成しなければならない、聴聞の記録は、聴聞の参加者に誤りがないことを確認させた後、署名又は捺印させなければならない」とし（48条1項5号）、その記録が作成された場合、「行政機関は、聴聞記録に基づき、行政許可の決定を行わなければならない。」と規定する（同条2項）。

⑤期限の制度 行政許可法は、行政許可の審査、決定、公聴会の開催等の手続について期限を定めている。通常の行政許可の処理について、「行政機関は、行政許可の申請を受理した日から20日以内に行政許可の決定を行わなければならない。20日以内に決定を行うことができないときは、当該行政機関の責任者の承認を経て、10日間延長することができものとし、かつ期間延長の理由を申請者に告知しなければならない。」と規定する（行政許可法42条1項）。また、「法に基づき予め下級行政機関の審査を経た後に上級行政機関に決定を求めるべき

⁴⁵ 行政許可法48条1項3号は、「行政機関は、当該行政許可の申請を審査する担当職員以外の職員を聴聞の主事者として指定しなければならない、申請者及び利害関係者は、主事者と当該行政許可事項との間に直接の利害関係があると認める場合、回避を申し立てる権利を有する。」と規定している。

⁴⁶ 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』60頁。

⁴⁷ 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』61頁。

行政許可については、下級行政機関は、自らが行政許可の申請を受理した日より20日以内に審査を完了させなければならない。」と規定する(43条)。このような期限制度の目的は、以下の点にあるとしている⁴⁸。①行政行為が遅滞なく行われることを保障し、行政行為の遷延・遅延により相手方の権益に対する損害をもたらすのを避ける。②行政効率を高める。③行政機関に行政行為を遅滞なく行うように促すことにより、時間的遷延による関係証拠の散失、毀損等を防ぐ。④行政管理秩序及び社会秩序の安定に有利である。

第2節 申請及び受理の手続

1. 行政許可の申請の概念と意義

行政許可の申請とは、「公民、法人又はその他の組織が行政機関に対し法に基づき行政許可の取得を要する活動に従事しようとする意思表示を行う」ことである⁴⁹。この定義は、行政許可の申請を行政許可という法行為を構成する重要な構成要素の1つと捉えるが、これに対し、行政許可の申請という法的に意味のある独立した行為と捉えるべきという観点から、「行政許可の申請とは、申請者が行政機関に対し許可を要する活動に従事すること又はある種の資格を付与することの承諾を要求する行為」と定義する見解もある⁵⁰。なお、日本の行政手続法は、「申請」について、「法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分……を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもの」と定義する(2条3号)。これによると、申請の概念の中心的要素は、許可、認可、免許など自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める私人の行為であって、そのなかでも法令に基づいて行われ、また申請に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもののみが、これに該当するとされている。

行政許可法29条は、「公民、法人又はその他の組織は、特定の活動に従事する

⁴⁸ 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』62頁。

⁴⁹ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』112頁。

⁵⁰ 張歩洪「行政許可」 応松年主編『当代行政法・上巻』中国方正出版社2005年745頁。

にあたり、法に基づき行政許可の取得が必要である場合、行政機関に申請を行わなければならない。」と規定する。行政許可の申請は行政許可機関が許可行為を実施する前提条件であり、それは行政許可手続の開始を表している⁵¹。すなわち、公民、法人又はその他の組織が申請を行わなければ、行政機関はその申請を審査する義務はなく、行政許可機関は主体的に特定の者に対し行政許可を発することはできない⁵²。

行政許可の申請手続は申請者が自ら申請権を行使することにより開始されるが、申請行為は必ず以下の要件に適合しなければならない。第1に、申請行為は必ず行政許可権をもつ行政機関に対し行わなければならない。第2に、申請者に明確な意思表示行為があること。すなわち、公民、法人又はその他の組織が特定の活動に従事し、法に基づき行政許可を取得する必要があるときは、行政機関に明確な申請を行わなければならない。第3に、申請者は所要の関係資料を提出しなければならない。申請者は行政許可を申請するにあたって、ありのままに行政機関に關係資料を提出し真実の状況を報告しなければならない、またその申請材料の実質的内容の真実性について責任を負う⁵³。

このような行政許可の申請は、申請者の権利と義務の統一という二重の性質をもつとされている。およそ行政許可を得て、許可を必須とする事項に従事しようとする公民等は、必ず行政許可機関に対し申請を行わなければならない、さもなければ行政許可を取得することはできない。逆に、およそ要許可事項に従事しようとする公民等は、すべて法律、法規又は規程の規定に従って、行政許可機関に申請を行う権利を有し、行政許可機関は審査を基礎として、認めるか否かを決定しなければならない⁵⁴。

このほか、行政許可の申請は通常、一種の要式的行政行為であり、公民、法人又はその他の組織は申請を行うとき、行政許可機関に対し要求に従って記載した申請書を提出しなければならない。申請書は一般的に許可を申請する事項、

⁵¹ 胡建森主編『行政法学』復旦大学出版社2003年180～181頁。

⁵² 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』113頁。

⁵³ 応松年主編・前掲『行政法与行政訴訟法学』187頁。

⁵⁴ 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』71頁。

当該事項を申請する理由、当該事項に従事する能力と条件などの内容を明記し、法律、法規、規程の定める要求に従って関係資料を提出しなければならない⁵⁵。行政許可法は、「申請書に所定の書式を用いる必要があるときは、行政機関は、申請者に行政許可申請書の所定の書式を提供しなければならない」と定めている（29条1項）。

2. 申請方式の多様化

行政許可法は、「申請者は、代理人に委託して行政許可の申請を行うことができる。但し、法に基づき申請者が行政機関の執務場所に赴き行政許可の申請を行わなければならない場合を除く。」と規定する（29条2項）。また、「行政許可の申請は、書簡、電報、テレックス、ファックス、電子データ交換及び電子メール等の方式を通して行うことができる。」と規定する（同3項）。かかる規定は、公民、組織が法に基づき行政許可の申請を行うルールを定めるものであるが、行政許可法は許可の申請の方法について厳格な要求をせず、どのような方式でもよいものとして、申請方式の多様化を定めている。このような申請方式の多様化に関する規定は、公民等の法に基づき許可申請を行う権利を保障し、また公民の行政許可の申請の便宜を図るという原則を具現化するために設けられたものである⁵⁶。

まず、申請者自らが行政機関に出向き申請を行う必要はない。許可の性質上、申請者が自ら行政機関の執務場所で申請を行わなければならないものを除いて、行政許可の申請は代理人に委託して申請を行っても、あるいは書簡、電報、テレックス、ファックス、電子データ交換及び電子メール等の方式を通して行ってもよい。けだし、基本的に申請資料さえ揃っていれば、行政機関は申請に対する審査を行うことができるからである。逆に、申請者に対して必ず行政機関に赴き申請を行うように要求することは従来、拝金主義や腐敗の温床となり、また申請者側に多大な負担を強いていた⁵⁷。

⁵⁵ 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』71～72頁。

⁵⁶ 張歩洪・前掲「行政許可」745頁。

⁵⁷ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』113～114頁。

次に、行政許可の申請が所定の書式を用いる必要があるとき、行政機関は申請者に許可申請書の所定の書式を提供しなければならない。かつ、申請書の所定の書式には、行政許可の申請事項と直接関係のない内容を含めてはならない（行政許可法29条1項後段）。万一、所定の書式に行政許可の申請事項と直接関係しない内容を含んだときは、いわゆる「他事考慮」、すなわち政機関は具体的行政行為を行うとき、考慮してはならない要素を考慮し、あるいは考慮すべき要素を考慮していないことにより、職権の濫用に該当し違法の評価を受けると解されている⁵⁸。当該規定の目的としては、一方において、申請書式の統一化を通して、文書内容を規律し事務処理の効率を高め、もって公民の申請の便宜を図ることにあり、他方において、申請の登録管理を健全にし、申請があったことの証拠資料を証明することに資することにある⁵⁹。

さらに、行政許可法は、書簡、電報、テレックス、ファックス、電子データ交換及び電子メール等の方式による申請を認め（29条3項）、ここに電子申請を定めている。それは、現代電子科学技術の発展、とりわけインターネット化の進展に適応した形で相応の改革を行い、行政手続の効率化と民衆の許可申請の利便を実現するためのものであり、またこれら新しい申請方式が広く運用されることにより、行政許可のコストを大幅に省略し、行政許可手続の事務処理の効率を高めることが期待されている⁶⁰。このように、現代通信技術やインターネットの発展にともなって、申請者は、書簡、電報、テレックス、ファックス、電子データ交換及び電子メール等の方式を通して行政機関に申請を行うことができるが、但し、電子データ交換、電子メール等の方式を通して行政許可の申請を行うことは多くの点でまだ新鮮なことであり、資料の秘密性、署名の真実性、資料の安全性など多くの問題に直面し、並びに相応する人・財・物の面において課題があり、具体的な手続運用の上で改善が待たれるとされている⁶¹。

このほか、申請の方法は任意であるから、書面によることに限られず、口頭

⁵⁸ 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』74～75頁。

⁵⁹ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精积与案例解析』112頁。

⁶⁰ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精积与案例解析』112～113頁。

⁶¹ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』114頁。

によることも可能である。すなわち、行政許可の申請は書面の形式に限られず、比較的簡単な行政許可については口頭で申請を行うことが認められる⁶²。ただ、証拠力と申請処理の便宜からすると、なるべく書面の方式により行われるのが望まれ、申請者が口頭の方式で行政許可申請を行ったときは、行政機関の職員は申請者に書面の方式で行うように要求するか、あるいはその口頭による申請を記録した後にその確認を要求すべきであるとしている⁶³。

3. 申請者の義務

申請者は行政許可の申請に際して、虚偽申告禁止・真実申告の義務を負う。行政許可法は、「申請者は行政許可の申請にあたり、実際のとおり行政機関に關係資料を提出し真実の状況を報告するとともに、その申請資料の実質的内容の真実性に対して責任を負わなければならない。」と規定する(31条1項前段)。申請者が行政許可の申請を行う目的は、当該申請が法定の条件に合致し、行政許可を取得する権利があることを証明することにある。したがって、法定の条件に合致するか否かを行政機関が審査する便宜のために、申請者は実際のとおり關係資料を提供し、真実の状況を報告しなければならず、關係状況を隠蔽し、虚偽の資料を提供してはならないとされる⁶⁴。

申請者は、申請資料の実質的内容の真実性に対し責任を負わなければならない。申請者は不正確な資料等を提出した場合、当該許可申請は不受理ないし不許可という結果となり、重大なときは行政処罰、ひいては刑事制裁を受けることになる⁶⁵。この点につき、行政許可法78条は、虚偽の申請に対する処置について、「行政許可の申請者が関連の状況を隠し、又は虚偽の資料を提供して行政許可を申請した場合、行政機関は、受理しない又は行政許可を与えないものとし、かつ警告を与える。行政許可の申請が公共の安全、人の健康、生命又は財産の安全に直接関わる事項に該当するときは、申請者は一年間、当該行政許可を再

⁶² 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精釈与案例解析』111頁。

⁶³ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』114～115頁。

⁶⁴ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』115頁。

⁶⁵ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』115～116頁。

度申請してはならない。」と規定する。さらに、同法79条は、不正手段による許可の取得に対する制裁として、「被許可者が詐欺、贈賄等の不正手段によって行政許可を取得した場合、行政機関は行政処罰に処さなければならない。取得した行政許可が公共の安全、人の健康、生命又は財産に直接関わる事項に該当するときは、申請者は三年間、当該許可を再度申請してはならない。犯罪を構成するときは、法に基づき刑事責任を追及する。」と規定する。このように、行政許可法は罰則を課すことにより、申請及びその内容の真実性についての申請者の義務を担保しようとしている。

なお、ここでいう「行政処罰」なり「刑事責任の追及」について、具体的にどのような罰則が課されるのかについては法文上明示されていない。このような規定は中国の法律では珍しいことではないが、行政処罰法にいう「処罰の法定」「処罰の明確性」等の原則からしても、行政機関側に広汎な裁量権を与えるものとして問題のある規定ではないかと思われる。

4. 行政許可情報の公開等

公民等の行政許可の申請権を保障するために、行政許可法は、行政機関に対して行政許可に関する公示の義務を課している。具体的には、(1)行政許可に関する規定や関係資料の公示の義務(30条1項)、(2)公示内容についての説明の義務(30条2項)、(3)申請書の模範書式の提供(30条1項)とその費用の不徴収(58条2項)、(4)行政許可に関係しない資料の提出を求めてはならない義務(31条)、(5)電子申請のための条件の整備と事務の効率化(33条)、である。

(1) 行政許可事項に関する公示の義務

行政機関は、行政許可事項に関係する規定及び資料を公にしなければならない。行政許可法30条1項は、「行政機関は、法律、法規、規程に定める行政許可に関する事項、根拠、条件、数量、手続、期限及び提出を要する全ての資料の目録並びに申請書の模範書式等を執務場所に公にしなければならない。」と規定する。このような公示の義務を行政機関に課す趣旨・目的は、行政許可の過程における透明性を向上させ、「密室」での決定を防止し、腐敗の発生を食い止め

ることにある。このほか、行政許可の申請に関する情報に通暁していない申請者に必要な情報を公開することにより、申請者の許可申請の便宜を図り、事務処理の効率を高めることも重要な目的の1つとされているが、最大の目的はやはり行政許可の透明性の向上という点にある⁶⁶。

それでは、行政機関は行政許可についてどのような内容を公示しなければならないのか。行政許可法は公にすべき内容として、「法律、法規、規程に定める行政許可に関する事項、根拠、条件、数量、手続、期限及び提出を要する全ての資料の目録並びに申請書の模範書式等」と定めるが、これは行政許可の実体的内容を含むだけでなく、行政許可の手続的内容及び形式的要求をも含むとされている⁶⁷。もう少し敷衍すれば、次のように説明されている。行政機関は、当該機関が実施する行政許可と関係する、申請者が行政許可を申請するにあたり理解する必要のある全ての資料を公にしなければならない。すなわち、行政機関が公にすべき内容は、行政許可の実施に際して根拠となる法律・法規・規程の関係規定を含むだけでなく、行政機関が行政許可を実施するために設けた申請及び受理、審査の手続についての具体的規定をも含む。その内容は行政許可の事項、根拠、条件、数量、手続、期限、費用及び提出を要する全ての資料目録、行政許可申請書の模範書式など、行政許可の申請と関係する全ての情報を包摂しなければならないとしている⁶⁸。

行政許可法において、行政許可に関する規定の公開の義務を定める条項は、上記の30条1項以外には見当たらず、したがって日本の行政手続法における審査基準＝「申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」（2条8号ロ）のようなものを作成しかつ公にすること（5条）について、行政許可機関は直接的には明文により規律されていない。ただ上述の説明によると、公にすべき内容として、「行政機関が行政許可を実施するために設けた申請及び受理、審査の手続についての具体

⁶⁶ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精釈与案例解析』114頁、汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』116頁、王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』77頁、参照。

⁶⁷ 張武揚主編『行政許可法積論』合肥工業大学出版社2003年131頁。

⁶⁸ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』117頁。

的規定をも含む」としていることからして、審査基準のようなものについても、公にしておくべき事項の1つとして考えられているようである。

行政機関は、その執務場所において行政許可に関する規定等を公にしなければならない。これは、日本の行政手続法が「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならない。」

（5条3項）と定めるのを参酌した部分もあるようである。執務場所に公示する所以として、一つは公示内容の權威性を強め、情報の歪みを防止するためである。二つ目は、公民、法人又はその他の組織が固定の場所で比較的便利に行政許可に関する規定を閲覧することができるように便宜を図るためである⁶⁹。

なお、執務場所に法に基づき公にすべき資料を公にしていない場合、当該行政機関は、その上級の行政機関又は監察機関により是正を命じられ、情状が重いときは、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法に基づき行政処分に処すると規定されている（行政許可法72条2号）。

（2）公示内容についての説明の義務

行政機関は公にされた行政許可事項について、行政許可の申請者の疑問に答えなければならない。行政許可法30条2項は、「申請者が行政機関に公示内容について説明、解釈を求めた場合、行政機関は、説明し、解釈し、正確かつ信頼しうる情報を提供しなければならない。」と規定する。

この規定が置かれた理由として、行政許可の申請者はその文化程度、専門的水準、理解能力等の原因により、公にされた情報に対して全面的に、正確に理解することが困難であること、あるいは行政機関の公にされた情報それ自体に曖昧な、不完全な、矛盾する箇所があるときは、もし関係行政機関が説明、解釈を行わなければ誤解を生じやすく、許可手続に障害を及ぼしかねないこと、が挙げられている⁷⁰。また、行政許可機関が公示及び教示の職責を切実に履践してはじめて、申請者は関係する行政情報を得て、従って自己の申請をできるだ

⁶⁹ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』116～117頁。

⁷⁰ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精積与案例解析』114頁。

け満足させることができるという、公示と教示の相結合性にも求められる⁷¹。

行政機関は、申請者が提起した問題に対して、正確で、信頼しうる情報を提供しなければならない。ここで言う「正確で信頼しうる情報」について、申請者が行政機関の提供した情報に照らして行政許可の申請を行った場合、行政機関は当該申請を規定に適合するとみなすべきであり、受け取るのを拒絶してはならないと解されている⁷²。

(3) 申請書の模範書式の提供とその費用の不徴収

行政許可の申請に所定の書式を用いる必要がある場合、行政機関は、申請者に申請書の所定の書式を提供しなければならない（行政許可法29条1項）。行政機関の定めた申請書の所定の書式について、その内容は簡単明瞭で、通俗的で分かり易いものでなければならない⁷³。また、行政機関は申請書の所定の書式に記入するように指導したり、関係申請書にどのように記入するか模範を示したりすべきであり、また行政許可申請書の模範書式を公開すべきである（同30条1項）。さらに、行政機関は行政許可申請書の所定の書式を提供するにあたり、費用を徴収してはならない（同58条2項）。

(4) 行政許可に関係しない資料の提出を求めてはならない義務

行政許可法31条は、「申請者は行政許可の申請にあたり、実際のとおり行政機関に関係資料を提出し真実の状況を報告するとともに、その申請資料の実質的内容の真実性に対して責任を負わなければならない。行政機関は、申請者にその申請した行政許可事項と全く関係しない技術資料及びその他の資料を提出するように要求してはならない。」と規定する。本条は、一方において申請者側に申請資料の真実性について責任を負わせ、他方において、行政機関側に許可に関係する事項についてのみ資料の提出を求めるべきことを規定している。

当該規定は、行政許可法30条とともに、行政許可の実施に際しての行政機関の恣意性を排除するために設けられたものとされる。すなわち、30条は行政許可の申請にあたり必要とされる事項の公示を義務づけ、提出すべき申請資料を

⁷¹ 関保英主編『行政許可法教程』中国政法大学出版社2004年136頁。

⁷² 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』118頁。

⁷³ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』119頁。

明確にすることにより、許可機関と申請者が折衝する機会を減らし、行政機関が不合理な要求を行うことを排除しようとするのに対し、31条は、行政機関が許可の申請と関係しない資料の提出を求めることを直截的に禁止するものである。そして、行政機関が公示した行政許可の申請にあたり提出すべき資料目録中に明記されていないものは、すべて行政許可の申請事項と関係しないとみなすべきとされている⁷⁴。

（5）電子申請と事務の効率化

行政許可法33条は、「行政機関は、関連制度を確立し、整備し、電子行政事務を推進し、行政機関のウェブサイト上で行政許可事項を公表し、申請者が電子データ文等の方式を用いて行政許可の申請を行う便宜を図らなければならない。また、その他の行政機関と共に行政許可に関連する情報を共有し、事務処理の効率を高めなければならない。」と規定する。本条は、行政機関が情報技術を利用して、電子行政事務を推進し、情報の共有を実現することを趣旨とした規定である。

本条の意義については、次のように説明されている。行政許可業務の中で電子行政事務を推進することは、一方において事務処理の効率を高め、一定程度のペーパーレスの事務処理を実現するのに有利であり、業務における物質的コストを下げるのに有用である。他方において、行政許可業務の透明度を強め、社会公衆が許可機関に対し監督を行い、意見をフィードバックする道を切り開き、行政の民主化の過程を推進するのに有利である。さらに、各行政機関が行政許可業務に関する情報を共有することも要求されるが、これもまた事務処理効率の向上につながる⁷⁵。

但し、現段階では、電子メール、電子データ交換等の電子形式の文書は、その真実性、安全性及び秘密性等のインターネットの安全上の問題と技術的なセキュリティ上の問題について、法制度上解決を要する一連の問題がある。同時に、中国各地の経済、社会、文化の発展の水準は一致せず、全面的に電子行政

⁷⁴ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』120頁。

⁷⁵ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精析与案例解析』121頁。

事務を推し進めるにはまだ日時が待たれる。したがって、電子申請に関する当該規定は義務的なものではなく、努力目標的な規定であると解されている⁷⁶。

5. 申請受理の義務と一括補正の原則

行政許可の申請の受理とは、行政機関が公民、法人又はその他の組織によりなされた申請に対する形式的な審査を経て、行政許可の申請事項が法に基づき当該行政機関の職責の範囲に含まれ、申請資料に不備がなくかつ法定の形式に合致すると認められる場合、その申請を接受する行為であるとされる⁷⁷。このような受理は、行政機関の義務であると解されている。すなわち、行政機関の職責の範囲に属し、かつ法定の形式に合致する行政許可の申請について、行政機関は受理を行い、かつ書面の受理証憑を交付しなければならない⁷⁸。逆に、行政機関は申請を受理するか否かを審査するにあたって、申請資料等に対し形式的な審査を行うだけである⁷⁹。

行政許可の申請者の権利を保護し、行政許可の申請者に便宜を図るため、行政許可法は行政許可の申請の受理について事細かな規定を設けている（32条1項）。その詳細は後述するとして、行政機関には申請に対する受理が義務づけられ、すなわち行政許可の申請応答と一括告知の制度が設けられている⁸⁰。つまり、

⁷⁶ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』121頁。

⁷⁷ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』121～122頁。

⁷⁸ 胡建森主編・前掲『行政法学』181頁。

⁷⁹ 汪永清主編・前掲『中華人民共和国行政許可法教程』122頁。

⁸⁰ 行政許可の申請応答と一括告知の制度については、次のように説明されている。「申請者が提出した申請に対して、行政機関は許可するか拒絶するかを問わず、すべて相応する応答をしなければならない。過去の実践においては、一部の行政機関は申請者の行政許可の申請を受け取った後、申請者の行政許可が法定の形式、格式に適合するか否かを告げず、また申請者に行政許可の申請資料を受け取ったか否かを告げないこともあった。また一部の行政機関は故意に申請者を困らせ、申請資料に誤りがあり、法定の形式に不備があり、又は合致しない場合に、一度にどの申請資料を補充、修正する必要があるか及びどのように補充し、修正すべきかを告知せず、毎回申請者に申請資料において修正、補充する必要がある部分の内容を告げるだけで、申請者が何度も資料を修正、補充するようにさせていた。このため、行政許可法は、許可申請の応答の制度及び一括告知の制度を規定している。」

行政機関は行政許可の申請に対して、許可するか拒絶するかを問わず、すべて相応する応答をしなければならず、申請の形式的要件さえ具備していれば必ず申請を受理しなければならず、形式的要件が具備しない場合にも、その補正を一括して求めなければならない。

行政許可法32条2項は、「行政機関は、行政許可の申請を受理するかあるいは受理しないかを問わず、当該行政機関の専用の印章を押捺しかつ日付を注記した書面の証憑を発行しなければならない。」と規定する。当該規定の目的は、申請者のために、申請を提出したこと並びに受理されたこと又は拒絶されたことの証憑を提供し、後に提起しうる行政不服審査、行政訴訟において証拠として使用する便宜を図り、立証できずにその者の訴訟上の権利の有効な行使が阻害されるのを避けることにある⁸¹。

なお、①行政機関が法定の条件に合致する行政許可の申請を受理しなかった場合、及び②申請者の提出した申請資料に不備があり、法定の形式に合致しない場合において、補正の必要な全ての内容を一度に告知しなかった場合には、当該行政機関は、その上級の行政機関又は監察機関により是正を命じられ、情状が重いときは、直接責任を負う主管人員及びその他の直接責任者を法に基づき行政処分に処すると規定されている（行政許可法72条1号・4号）。

6. 行政許可の申請に対する処理方法に関する具体的規定

行政許可法32条1項は、それぞれの状況を区別して、行政機関が行政許可の申請を受け取った後の審査義務及び相応する処理を行う義務を規定している。（1）申請事項が法に基づき行政許可の取得を要しないものである場合は、直ちに申請者に受理しない旨を告知しなければならない（1号）。（2）申請事項が法に基づき当該行政機関の職権の範囲に属しないものである場合は、直ちに受理しない旨の決定を行い、かつ申請者に關係する行政機関に申請するよう告知しなければならない（2号）。（3）申請資料にその場で訂正しうる誤りがある場合

（張歩洪・前掲「行政許可」746～747頁）。

⁸¹ 姜明安主編・前掲『行政許可法条文精積与案例解析』119頁。

は、申請者にその場の訂正を認めなければならない(3号)。(4)申請資料に不備がある場合又は法定の形式に合致しない場合は、その場で又は5日以内に、補正を要する全ての内容を1回で申請者に告知しなければならない。期限を徒過しても告知しないときは、申請資料を受領した日に受理したものとする(4号)。(5)申請事項が当該行政機関の職権の範囲内に属し、申請資料に不備がなく、法定の形式に合致する場合、あるいは申請者が当該行政機関の要求に従い全ての補正申請資料を提出したときは、行政許可申請を受理しなければならない(5号)。また、行政機関は、行政許可の申請を受理するかあるいは受理しないかを問わず、当該行政機関の専用の印章を押捺しかつ日付を注記した書面の証憑を発行しなければならない(同条2項)。

上記の行政許可法32条の規定は、次のようなルールを確定している⁸²。第1に、行政許可の申請の受理又は受理しないかはその場で行うことを原則とする。行政許可の取得を要しない場合には、受理をせず、直ちに申請者に告知しなければならない。もし申請資料にその場で訂正しうる誤りがある場合、行政機関は申請者にその場で訂正することを許可しなければならない。第2に、受理・不受理の決定に際しては書面の証憑の方式を採用しなければならない。第3に、行政許可機関には告知の義務がある。申請事項が行政許可機関の職責の範囲に属しない場合、許可機関は直ちに不受理の書面の決定を行い、申請者に関係行政機関に申請を行うように告知しなければならない。加えて、行政許可機関はその申請を受理することのできる具体の行政機関を告知しなければならない。当該規定の趣旨は行政機関の責任を重くし、申請者の負担を減らすことにある。

このほか、行政許可の申請に対する受理については、処理機関の一本化・統一化が図られなければならない。すなわち、「1つの窓口による応対」(ワンストップ・サービス)の制度であり、具体的には、①行政機関の内部において1つの機関が統一的に行政許可を受理する制度、②行政機関が共同で又は集中的に行政許可を処理する制度が設けられている⁸³。これに関連して、行政許可法26

⁸² 王勇・前掲『行政許可手続理論与適用』79～81頁。

⁸³ 張歩洪・前掲「行政許可」747頁。

条は、「行政許可を行政機関内に設けられた複数の機関が処理する必要がある場合、当該行政機関は、1つの機関を定め、行政許可の申請を一元的に受理させ、行政許可の決定を一元的に送達させなければならない。」（1項）とし、また、「行政許可を法に基づき地方人民政府の2つ又は2つ以上の部門が別々に実施する場合、当該人民政府は、1つの部門を定め、行政許可の申請を受理させ、かつ関連部門に通知してそれぞれの意見を提出させた後に一元的に処理させ、あるいは関連部門をとりまとめて共同処理、集中処理を行わせることができる。」と規定する（2項）。