

[翻 訳]

崔卓蘭ほか著

「中国における行政の内部的統制について」

孝 忠 延 夫

目 次

- I. 行政自己規制の可能性に関する分析
崔卓蘭 = 劉福元 著 / 張瑞輝 (訳)
- II. 行政の自己規制の生成, 構築に関する検討
崔卓蘭 = 樞護鋒 著 / 潘芳芳 (訳)
- III. 行政自己規制の方法に関する探求
崔卓蘭 = 盧護峰 著 / 許順福 (訳)
- IV. 解 題

孝 忠 延 夫

I. 行政自己規制の可能性に関する分析

崔卓蘭 = 劉福元 著 / 張瑞輝 (訳)

[要旨] 行政自己規制とは、行政主体が自発的にその実施した行政行為を羈束し、合法的且つ合理的な範囲内で行政権を実行させる自主的行為を指す、すなわち、自らの違法または不当な行為に対する行政主体の自己コントロールである。近代的な政府理念と行為方式の下における [惠民] 《訳者註：[] は原語をあらわす。以下同様》理念の勃興、行政権の規範的行使、行政主体と行政方式の多元化の趨勢等は行政自己規制の実現に十分な現実的可能性を与えたのである。

[キーワード] 行政自己規制 可能性 行政主体 惠民理念 サービス行政

はじめに

「政府の樹立は完全に人による，人のための，人のために所有されているものである」（参考文献〔1〕10頁）という Leslie Lipson の名言は正に行政自己規制理論の出発点であり到達点でもある。行政自己規制は筆者が近頃提唱した行政法理論にかかる観点の一つであり，行政主体が自発的にその実施する行政行為を羈束し，合法的且つ合理的な範囲内で行政権を実行させる自主的行為の一種である。簡潔に言えば，行政自己規制は，自らの違法行為また不当行為に対する行政主体の自己コントロールであり，自己予防，自己発見，自己制止，自己是正などの一連のメカニズムを含む。その核心的要素とは以下のものを指す。社会主義調和社会を構築するという発展目標の下で，政府と国民との間の調和を図って互に利益と恩恵を受け，ともに発展していく関係を築くために，外部コントロールを肯定しつつ行政権を行使する政府に焦点を合わせるべきであり，それによって政府自身をコントロールの主体とする行政自己規制の機能，方法並びにそれを実現するためのルートを探求する必要がある¹⁾。

一方，確かに一部の学者は行政自己規制という考え方およびそれを実現するためのルートに対し，政府自身をその主体とする自己コントロールは完全に不可能なものとは言わなくても，少なくともその実現が困難であるとの疑念を抱いている。このような疑義に対して私たちは以下のように考える。かつての計画的経済体制下の，伝統的な行政法における管理理論の下においては，行政自己規制はそれを実現するのが確かに不可能であった。しかし今日，行政権が日々に深化・細分化されているという背景の下，行政理念と行政方式も日々に近代化へと変化を遂げている状況において，行政自己規制はその実現が可能であるのみならず，行政コスト，行政倫理，行政効率などの各面でその優れた役割を果たすことが可能となるであろう。具体的には，行政自己規制の可能性は主に行政理念，行政権，行政主体，行政行為などの各方面に現れているといえよう。

1) 崔卓蘭=劉福元「行政自制——探索行政法理論視野之拓展」法制与社会發展2008年第3期，98～107頁。崔卓蘭=盧護鋒「行政自制之途徑探尋」吉林大學社會科學報2008年第1期，22～30頁。崔卓蘭=盧護鋒「行政自制之生成與建構探討」社會科學戰線2009年第1期，202～209頁。崔卓蘭=劉福元「行政自制理念的實踐機制：行政內部分權」法商研究2009年第3期，48～53頁，等參照。

一 [惠民] 理念の勃興と政府役割の位置付け

行政自己規制の実現には良好な行政理念の支えが必要となる。もっとも、政府の価値方向性、求める目的、役割の明確化等という一連の精神的基盤としての行政理念は行政行為の方式と結果に大きな影響を与えている。行政主体の自己コントロールを目指そうとする行政自己規制は、[惠民] 理念を基に、政府の役割をサービス提供者と位置付ける近代的行政理念の具備を必要とする。歴史上長期間にわたって存在した管理理論を核心となす政府観の下で、行政自己規制は明らかに不可能であった。この管理理論はつねに行政行為の相手方を一方通行の、管理される対象と見なし、政府と国民との間の主たる関係を命令—服従関係と考えるとともに、強制と命令を主な行政手段であると主張してきた。この管理理論においては、一種の上から下への一方的な権力行使による国民統治活動が主張され、行政行為の相手方は権利主体ではなく、ましてや行政目的ともされていないのであって、その反面「管理し易い」ことが政府の最高の行動基準なのである。よって、自己コントロールにもとづき、行政行為の相手方の利益を最終目的とみる行政自己規制は上述のような管理理論の下では確かに生存し得ないのであった。しかし、今日にいたって、政府理念には、すでに大きな変化が生じており、[惠民] 理念とサービス提供者としての政府の役割の確立は伝統的な管理理論の下における曇った暗い影を徐々に追い払いつつ、政府行政の価値指向を再構築しつつあるのである。

1. [惠民] 理念が政府行政の立脚点の基礎となる

[惠民] 理念の内包をみると、「恵」は恵みを与え、サービスと便宜さを提供し、配慮と援助を与えることを意味する。「民」は行政行為の相手方を指すことが分かる。行政法上の均衡論および政府と国民の「平等理念」は政府と国民の法的地位の平等を強調し、両者は法の下において同等の身分を有し、対等の立場にある。政府と国民の関係は等価交換、有料サービスといった類の民事主体間における関係に類似しており、政府が国民から利益を求めることもなく、国民に恩恵を施すことでもなく、両者は互いに有償交換を行う独立かつ平等な主体である。一方、これとは異なり、[惠民] 理念が強調するのは政府からの一方通行による無償給付、無私な援助、また行政行為の相手方に利益を譲り、恩恵を施すことである。すなわち、[惠民] 理念は、単に管理理論の下で主張される行政行為の相手方に対する政府からの一方通行の強制管理、行政行為の相手方が政府の下に屈従して、ただ服従するしかないという関係を打破しているのみならず、さ

らに均衡・平等理論が主張する（民事主体間のような）互いに譲歩せず、互いに恩恵を施さず、ただの原価収益に基づく公平交換という単純な平等理論も突破した。このように、[惠民] 理念は官民との関係が厳格な意味での「平等」であることに賛同せず、政府を「恩恵を施す者」の一方に位置せしめ、政府は行政行為の相手方に譲歩し、行政行為の相手方のために無償の利益を提供すべきであって、行政行為の相手方が対価を提供しない場合に傍観して関わらず、援助を与えない存在ではない。[惠民] 理念の下で、政府は「恩恵を施す者」としての義務と使命感に導かれ、絶えず利益、援助、思いやり、配慮を行政行為の相手方に提供する、ということもできよう。したがって[惠民] 理念の中核は政府が国民に利益を譲り、社会資源の分配において自制して国民と利益を争わず、行政活動において政府自身ではなく行政行為の相手方にこそ中心を置くことにある。要するに、行政による[惠民] とは「行政主体が行政行為を行う際に、国民のために奉仕し行政行為の相手方に対して生存上の配慮をするという理念を貫き、積極的な行為を以って行政行為の相手方にできるだけ多くの実際上の便宜を提供し、便利な生活環境と良好な生存環境を備えさせ、それによって官民の関係を内から外への正真正銘の調和を実現させるように要求する」のである（参考文献〔2〕144頁）。

[惠民] 理念の確立は行政法における基本理念の変化に深い影響を与えた。概括して言えば、[惠民] 理念は行政活動の起点と到着点を行政主体から行政行為の相手方に変えさせ、それによって行政行為の相手方を行政活動の起点と到着点にならしめた。様々な伝統的な行政法理論はすべて行政主体を行政活動の起点としていた。管理理論において強調されたのは行政主体の管理権限、とりわけ行政主体の命令と行政行為の相手方の服従である。均衡論において強調されたのは行政主体と行政行為の相手方との権利義務の均衡であり、これは行政活動を行う際に必然的に行政主体と行政行為の相手方の双方の状況、訴えと請求を同時に考慮することとなり、よって行政主体と行政行為の相手方が同時に行政活動の考慮対象となる。しかし、[惠民] 理念は行政主体が行政行為の相手方にサービスを提供し、配慮を与えるよう要求し、また、民衆に奉仕するようという趣旨にもとづき、過程と結果との二つの側面から民衆の利益のために特別な配慮と保護を与えるように求め、民生を重んじ、民益を基本とすることをいっそう明確にし、かかる行政理念の下で、行政行為の相手方が行政法律関係における主体と核心となり、行政活動の起点と到着点となったのである。要するに、行政主体と行政行為の相手方との関係において、[惠民] 理念は行政行為の相手方がより多くの配慮を得られなければならない、政府が国民の利益を譲るべきであり、社会資源の分配において自制して国民と利

益を争わず、行政活動において行政行為の相手方の利益を目的とすることを強調する。

〔惠民〕理念は政府の実際活動においても鮮明に表されている。2007年9月24日に人民ネット重大ニュース部〔人民網要聞部〕と中国社会科学院政治学研究所が共催した『「〔惠民〕政策ベストテン」コンテスト²⁾』において「農村部の義務教育課程における学費・雑費を全部免除する政策」が1位になった。「農村部の義務教育課程における学費・雑費を全部免除する」政策の意義が極めて大きく、温家宝首相はこれを「当該政策は我が国の教育発展史における重要な一里塚となり、必ずや全面的に国民の資質を高めるために重大且つ深遠な影響を及ぼすであろう」と評価している。その他、農業税の廃止、都市部と農村部のすべての住民をカバーする基本衛生保障制度の確立、農村からの臨時就労者に関する問題の解決、都市部と農村部における最低生活保障制度の確立、低収入者の住宅問題の解決、新型農村協力〔合作〕医療制度の確立等などのすべては「国民を以って本と為す」を前提に、〔惠民〕理念の指導の下、国民に恩恵を施し、国民の利益を譲り、より多くの社会資源を民衆のために獲得し分配するよう尽力し、目に見え、手に触れることができる実利を全面的に庶民にもたらすことである。

2. サービス提供者が政府となるという役割決定

〔惠民〕理念が政府行政の立脚点の基礎となったという時代的要求の下、政府は行政活動においてますますサービスの意識を有するようになり、民衆もますます常に政府の役割をサービス提供機関と位置づけようとする。これは以下の点に表われている。

第一に、直接に行政とはサービスを提供する行為であると定義する。例えば、「行政とは政府、特に執行機関が大衆にサービスを提供する活動を指」し、「公共機関が公共物およびサービスを提供する活動である」。「公共行政担当者は必要とされる物およびサービスの提供をつうじて公共福祉の水準を高めようと望んでいる」（参考文献〔3〕3頁）。またここ数年来次第に提唱されてきた「新公共サービス理論」はこのことをいっそう直接的に表現している。行政官吏は行政機関を管理するとき、または公共政策を執行するときに国民のために奉仕し、国民に権力を移譲する職責を果たすよう集中すべきであり、彼らの仕事の重点は一部の優れた整合力と応対力を完備する公共機関を作り出すことにあるべきである。この理論の基本的観点は「政府の機能はサービスを提供

2) 「〔惠民〕政策ベストテン」コンテストについて、詳しくは趙秀玲「“以民为本”与政府治理——近幾年中国政府的惠民政策分析」北京科技大学学报（社会科学版）2008年第1期42～44頁参照。

することである」,「公共利益が目的であり,副産物ではない」等を含む(参考文献[4] 28~29頁)。Michael Barzelay は,行政機関の責務をサービスの提供と定義するには二つの主な理由があると考えている。まず,行政機関の責務を任務の執行,権力の行使および金銭の消耗ではなくサービスの提供と定義することによって,行政担当者が行政部門の業績に対して最も身近な体験と評価を得られ,サービス部署,サービスのレベル,可視的なサービスの質およびサービス部署のコスト純利益などの概念を使って業績の量的判断と分析が可能になる。いったん行政担当者が自分の仕事を創造と産出であると認識することができれば,自分の現在の仕事のあり方に他の潜在的な用途と効果の有無を本格的かつ真剣に検討するようになる。次に,行政担当者が自分と行政行為の相手方との関係が協力関係であるとの認識に至ったときに,彼らは如何にその相互関係を最適化するかに自分の関心を寄せ,それによっていっそう相互関係の改善と最適化を自分の仕事の価値として位置づけるようになる(参考文献[5] 116~125頁)。

第二に,サービスの深層動機を人間性のある行政に必要なものと位置付ける。一方には, Richard J. Stillman II が指摘するように,公共のために奉仕するという動機は人類の精神的欲求の一つであり,このような欲求が一部の人に強く現れ,よってこの人たちが公共のために奉仕すること,および社会生活の質を高めることを志し,公共への奉仕を自分の職業とするわけである。公共利益のために力を尽くすという活動は上述のような公共のために奉仕する希望あるいは動機を有する人たちの欲求を満足させる。公共サービスの動機はかかるプロセスに関連し,当該プロセスは個々人が公共利益のために力を尽くすのを個人の欲求を満足させる一つのルートとして機能する(参考文献[6] 514~515頁)。他方,公共のために奉仕するという動機を有する公務員は人間性のある行政を促進する原動力となる。その理由は,奉仕という動機の根本が人——特に行政行為の相手方——を以って本と為すことにあり,それによって公務員に自分の持っている奉仕の願望の中にある人間性の要素を現実的な行政行為に溶け込ませ,堅苦しい「型どおりの事務」という現象を避け,行政行為の相手方の立場に立って物事を考えるように促し,行政行為の相手方の基本的権利,人格の尊厳に対してあるべき尊重を与える。今日,人間性のある行政はすでに立法と法律の執行においてより多く現れ³⁾,このような

3) たとえば,「都市部における生活の目途が立たないホームレス・乞食の救助・管理辦法[城市生活無着的流浪乞討人員救助管理辦法]」においては「收容強制」を「救助自由」に変え,收容送還制度の強制機能と国民に対する人身自由の制限を取り消している。「中華人民共和国身分証明書法」においては,警察官が住民の身

トレンドが行政自己規制と合わせて良き循環を形成させ得る。

第三に、サービスの理念と政府のコントロールを一つに結合させる。政府のコントロールのプロセスにおいて確かに一定程度の強制性が存在するが、コントロールとサービスはますます分割し難くなっている。まさに David H. Rosenbloom が指摘するように「政府の多くの計画では、サービスとコントロールがすべて一体化されている。例えば、社会福祉政策は間違いなく政府が社会に提供するサービスではあるが、他方各受益者から見れば、これはまた一種のコントロールでもある」。現在、サービス行政の発展するトレンドは、サービスが管理の中に存在するという従来の様態から、コントロールがサービスの中に存在するという様態へと転化している。コントロールを中心としてサービス機能を行う様態から、サービス機能を中心としてコントロールする様態へ変化している。たとえば、職業免許の審査許可制度は職業従事者にとっては一種のコントロールであるが、国民が安心して医師、弁護士からのサービスを受けることを担保している。自動車免許取得制度および自動車車検制度は人々の道路使用を規制するとともに、交通安全を高めている。食品および薬物に対するコントロールは製造者を規制するとともに消費者を保護している。コントロール活動は公共利益を増進すると同時に、サービスを提供している。たとえば原子力エネルギーコントロール委員会などの各種の機関の職能は、各サービス施設の提供のみならず、消費者安全、ラジオ・テレビ放送、証券と株式並びに交通など社会生活の各方面に対する規制をも含む（参考文献〔7〕頁15～16）。公務員は公共利益にもとづいて行政活動をおこなうとき、常に社会構成員または企業の行為に対する規制との関連を有するようになり、サービスとコントロールの絶え間ない融合が、政府のすべての行為がサービス理念に注がれることを事実上意味する⁴⁾。

ㄨ分証明書を検査できる範囲について詳細な区分と制限を加え、身分証明書を所持していない外来人を「都市流入者〔三無人員〕」と看做さないようになった。南京市においては警察が犯罪容疑者を逮捕する際に手錠をかけると同時にその外側に手錠カバーを付け加えることにしている。警察が犯罪容疑者に対して強制的に逮捕を行う際には、できるだけ幼い子女が居る場合を避けることとしているが、それは子ども幼い心を傷つけないための配慮からである。詳しくは崔 卓蘭・劉 福元「立法人性化的傳承与發展」姜 明安編『行政法論叢（第11巻）』（法律出版社2008年）138～154頁参照。

4) Michael Barzelay は官僚主義的な行政とサービス行政との相違を以下のように詳細に検討している。官僚主義的な機関は自分の要求、自分の見方に関心を持ち、行政行為の相手方を動因とする機関は行政行為の相手方の要求と考え方に関心を持つ。官僚主義的な機関の役割は自分がコントロールしている資源と完成した仕事

ここで注意すべきことは、サービス意識と「惠民」理念とは互いに関連しており、両方とも行政行為の相手方を行政活動の起点と到着点とみなし、しかもサービス意識は政府に対する確かに「惠民」理念の要求の一つである、ということである。具体的に言えば、近代的な政府はまた「行政行為の相手方に御される政府」(Counterpart-Driven Government)とも称され、行政行為の相手方の要求はいわば政府行政行為の直接的な指針である。簡単に言えば、行政行為の相手方に御される政府は行政行為の相手方をサービスの対象とみなし、行政行為の相手方の心の声に耳を傾け、サービスの基準を作成しそのための保証を提供し、可能であれば行政行為の相手方にサービス提供者を選ばせ、それによって行政行為の相手方に最大の利益を与えるのである。より多くの人々は、実践において政府機関は行政行為の相手方に御される奉仕的な組織であり、政府機関もまた絶えず公共部門を、より行政行為の相手方に近寄り、行政行為の相手方に便宜を与える、活力と価値があり競争力の備わったサービス提供者に変身させる具体策を探求していると考えている。たとえば、一部の税務部門は納税し政府のサービスを受ける人を一つの集団的な相手方とみなし、そして税収業務ではそれに応じた調整を行う。例えば、税金徴収票を簡略化したり、簡潔で理解しやすい様式言語を用いたり、納税者に援助を与えたり、即時に税金の払い戻しを処理する能力を改善したり、といった具合である。そうすることで、行政行為の相手方が納税する際に、便宜を与えられ、本人自らの積極的な行動も生み出させる。税務機関のこのようなやり方は行政行為の相手方の要求を満

の量にあらわれ、行政行為の相手方を動因とする機関の役割は自分が行政行為の相手方のために挙げた成果にあらわれる。官僚主義的な機関は費用の制御のみ可能で、行政行為の相手方を動因とする機関が創出した利益は投入したコストを上回ることができる。官僚主義的な機関は慣例にしたがって物事を処理し、行政行為の相手方を動因とする機関はサービスに対する需要の変化に応じて自分の行動を調整する。官僚主義的な機関は権力を争うのに、行政行為の相手方を動因とする機関は仕事の良さを競い合う。官僚主義的な機関は既存のプロセスに准じて動き、行政行為の相手方を動因とする機関は自分が運行させるすべての仕事に対して明確な目的を備えながら選択できる余地を残しておく。官僚主義的な機関は政策と計画を公布し、行政行為の相手方を動因とする機関は政策と計画を制定・修正するに当たって行政行為の相手方との意見交換を積極的に促す。官僚主義的な機関は理論と実践を分け、行政行為の相手方を動因とする機関は窓口の行政サービス担当者に行政行為の相手方に対するサービスを改善できる判断権限を賦与する。孔憲遂ほか訳・Michael Barzelay『突破官僚制——政府管理的新願景』(中国人民大学出版, 2002年) 7～8頁。

足させる二つの主要な原則を実践に応用させた。第一に、行政行為の相手方をサービス提供のプロセスに参加させることであり、第二に、行政行為の相手方に政府が自分の要求を満足するために適切な努力を行ったと感じさせる結果、当該サービスの提供プロセスもより順調に進められることである。

[惠民] 理念にせよサービス提供者との位置付けにせよ、すべては政府が行政自己規制の方法をつうじて自身の行政行為をコントロールすることによって行政行為の相手方の要求との合致を維持させる必要を意味する。「公共事業組織における組織文化が公共サービス理想に基づく典型的な例である」(参考文献 [8] 60頁)。「惠民」理念およびサービス提供者との位置付けは次第に行政行為の基礎となりつつあるからこそ、行政主体は、行政行為の相手方とのサービス関係を確立し、良いサービス効果を追及し、サービスの公共利益という理想を実現するために、自ら積極的に自分の行為をコントロールし、自己発見、自己是正など多様な方法によって自らの誤りを訂正予防し、サービスの質を改善するとともに、サービスのレベルを最適の状態にもっていこうとする。

[惠民] 理念およびサービス提供者との位置付けが行政自己規制の理念の基礎をなしているといえる。もし政府が自らを [惠民] とサービス提供者との立場に置かなければ行政自己規制の実現は極めて困難であるといえ、逆に考えれば、現在日増しに人の心に染込みつつあるサービスの理念は行政自己規制の実現のために強力な基礎を造り上げてきたともいえる。実際、人々は「もし公共精神の準則がなかったなら、私たちの社会はいっそう暗闇に落ち、私たちの生命がいっそう貧困に陥る」⁵⁾ としばしば述べており、かつ、[惠民] およびサービス提供者との位置づけを含む行政理念の更新と進歩は行政自己規制のために提供される。ところが、さらに重要なことは、近代的行政理念を現実に実現させるためには、同じく行政自己規制が提示する様々な行為手段を用いる必要があり、国民に恩恵を施すにも、行政行為の相手方の要求を満足するためにサービスを提供するにも、自己予防、自己発見などの誤りに対応するメカニズムが必要であり、行政内部における分権などの内部権力メカニズム、および業績評価などの行政監察メカニズ

5) 公共精神の準則は民主国家の一員としての国民を教育し、また民主国家の一員としての活動を行うための権力を彼らに賦与することについての基礎を提供する。これは公務員が公務を遂行し、それによって価値を作り出す土台となる。これは公務員が利己精神を克服し、道徳的惰性及び危険を回避する能力を強化する。これは公共利益を判断し、それを実現するために活動を行う基礎となる。竺 乾威ほか訳・[米] Richard J. Stillman II『公共行政学——概念与案例』(中国人民大学出版社, 2004年) 524頁参照。

ムが必要である。近代的な行政理念と行政自己規制との関係は一方的な支持と支持される関係にとどまらず、互いに選択しあい、互いにとって必要であり、互いに支持しあう関係であり、両者を同時に進めることによってはじめて最適な行政効果をあげることが可能になる。

二 行政権は憲政と法制との枠組みの中で規律される

伝統的な行政法理論において、行政権は本性が一種の悪である権力とされ、拡張性、任意性および侵犯性を有しており、いったん用心をおろそかにすると、社会の公共利益および行政行為の相手方の合法的権利・利益を侵害する可能性が生じうる、とされる。権力は「もっとも一般的には影響、コントロール、統治および支配の同義語として使われ」、かつ「依然として強制的な意味合いを有し」、ひいては「武力を行使する能力と願望」⁶⁾であり、行政権に対する服従は、通常「懲罰に対する恐怖から」発生するものと考えられた(参考文献[9] 8頁)。

仮に事実が確かに伝統理論のとおりであったとすれば、行政権は本性が悪であり、純粹な強制的権力にすぎず、とすれば行政自己規制は確かに成り立ちようがない。しかし、社会が変遷する過程において、行政権はすでに憲政と法制の枠組みの中に規律されるようになっており、行政権そのものに行政自己規制を実現する可能性が含まれているのである。

1. 行政権は正当性の基礎を備えている

権力の性質から見れば、およそ憲政の枠組み内で、法の制約の下にある権力はすべて正当性のある権力であり、近代国家の体系下では、行政権は明らかにこの条件を満たしている。

まず、近代的行政権は憲政の枠組みの中で行使される。欧米に由来する憲政理論の核心は、行政権が憲法の指導と制約の下で行使されなければならないという点にある。我が国において行政権に対する現行憲法の規定は以下のものを含む。① 行政権は人民に由来し、人民のために奉仕し、行政権の行使は人民を根源的な目的とし、人民を真の主体としなければならない(憲法第2条「中華人民共和国のすべての権力は人民に属する」に対応する)。② 行政権は公民の普遍的な平等、国家の人権保障を基礎としなくて

6) 陸震綸 = 鄭明哲訳 [米] Dennis H. Wrong 『権力論・第3版』(中国社会科学出版社, 2001年) 序言の2~3, 6頁, 本文の3, 48頁。

はならない（憲法第33条「中華人民共和国の公民は法律の前にすべて平等である。国家は人権を尊重し保障する」に対応する）。③ 行政権を行使する目的の一つは、人身の自由、労働権、教育を受ける権利などを含む公民の基本的な権利および自由を保障することである（憲法第34～50条に対応する）。憲法は一国の根本的な法であり、行政権は憲法の制約の下で行使されることによってはじめてその合法性が認められ、したがって近代的行政権と憲法との事実上の一致は行政権が正当性のある権力であることを意味する。他の視角からみれば、憲政は法律化された政治秩序を意味する。すなわち政治権力を制限・牽制する公共規則と制度であり、憲法の最高性、分権、民主、法治、手続、人権および司法審査などの幾つかの基本的な要素を内包する。近代以来の憲政の下で確立された政治制度には国民主権および司法監督の理念が貫徹されており、行政権力の自己制約と自己抑制に一つの経常的、剛性的な「外郭」を提供した。これにより、行政権の極端な恣意を回避するとともに、行政権の周期的な誤りを回避し、このことにより行政自己規制が一種の積極的かつ主動的、自省的な自己規制になるよう十分に保障している。要するに、憲政が行政自己規制の前提となり、憲政の存在は行政権の客観的な自己規制と向上との前提であり、憲政の指導と制約の下で、行政自己規制は一貫して人を終極的な目的とし、国民を国家の真の主体にすることができる。近代的憲政理論およびその法律制度の構造は行政自己規制の形成と構築にとって根本的な役割を果たしているのである。

第二に、近代的行政権は法治の枠組みの中で行使される。法治国家の運営は、行政権の行使が国内に施行される法令に違反してはならない——行政権は法律の限界を超えてはならず、行政行為は法律に規律また制限されなくてはならないことを要求する。具体的には、法治が不断に進行する今日においては、行政権の恣意的行使はすでに不可能となり、法の適正手続、法的責任などの一連の制約メカニズムによって行政権の範囲の不明確性も解消されるようになった⁷⁾。そのなかでもっとも代表的な事例が一つある。

7) B. Guy Peters は以下のように指摘している。現代の政府機関にとって、法律とその他の命令の形で公共計画を直接実行するのはすでに不可能となり、逆に政府はその政策を実施し、また公共サービスを提供するにあたって事前に社会全体との協議を行わなければならないのである。政府にとっては、かつてのように法定手段と必要な場合には強制手段によってでもその意識を無理に国民に押し付けることは不可能となり、政府は当該政策に影響力を持つ多くの自己営利団体との共同認識を得なければその政策の執行に着手することができないのである。多数の工業化民主国家では、国家の管理はすでに一種の交渉協議と仲裁調停になってしまい、統制

「国家賠償法」の規定に基づき、行政機関はその不法行為に対して賠償責任を負わなければならない。これは法治国家の行政権に対する強力な結果制限である。伝統的な国家無答責の原理に基づけば、政府および公務員はその行った行政行為によって行政行為の相手方の権利・利益を侵害しても民法上の賠償責任を負わない。今日、このような責任が免除される特権は次第に剝奪されており、損害が発生する前に行政担当者が自らの行為が行政行為の相手方の合法的な権利を侵害する可能性があることを知りまた知り得べき場合、賠償責任を負わなければならないのである。立法および司法機関からすれば、それは被害者に補償を与えるほか、公務員自身が法律を重視し、より慎重に行動するよう促すとともに、行政行為の相手方の権利・利益を確実に保護することができる。アメリカではこのような賠償責任はさらに国民の憲法上の権利にまで拡大されている。伝統的には、アメリカのコモン・ローおよび憲法の関係規定に基づき、公共管理者は国民の憲法上の権利を侵害し、経済的損害をもたらした事件の訴訟において絶対的免責特権を有する。絶対的免責特権原則に基づき、公共行政管理者が国民の憲法上の権利を侵害したとき、たとえそれが人種差別の場合であっても、被害者は賠償請求をすることができない。またしばしば発生するケースとして、警察、FBI、麻薬中毒リハビリセンターおよびその他の法律を執行する者の高慢な態度が合衆国憲法第四修正条項に規定される違法捜査および逮捕禁止に違反して国民の権利を侵害しているというものである。ところが、1970年代に至って連邦最高裁判所は過去に一般的に採られていた絶対的免責特権を放棄して、かわりに限定的免責を採用した。今日、公共管理者の行為が合衆国憲法の保障する国民の権利を侵害したほとんどの場合、管理者個人が法律責任を負わなければならないのである。連邦最高裁判所は、公共行政管理者の最大の責任はその権力を行使する際に、より慎重に行動し、よって他人の憲法上の権利を侵害しないように心掛けることにある、と判断している。裁判所は、仮に行政管理者が当然知るべき憲法また法律上の権利を侵害するならば、その責任を負わなければならないと判断している（参考文献 [7] 86～87頁）。

2. 行政権は理性的な要素を有する

前述のとおり、近代的国家において、行政権は憲政制度の枠組み内で行使され、かつ行政法（ここでは主に外部行政法を指す）の規律を受ける権力であり、理性的に行使す

管理ではなくなっている。呉 愛明ほか訳・B. Guy Peters 『政府未来的治理模式』（中国人民大学出版社，2001年）9頁参照。

る条件を備えている。行政機関の内部規則の制定にしろ、行政担当者の自発的な積極性の発揮にしろ、すべては政府という理性的な主体のコントロールの下で行政権を実現させ、政府主体の理性的能力、道徳レベルおよび実践レベルはその他の国家機関および社会公衆に劣るものではなく、時には逆に行政実践における諸々の状況をより専門的、正確、全面的に分析することができ、その上に自己コントロールのための有効な対策を講じ、絶えない実践と是正を通して自己コントロールの手段を最適状態に高めている。

具体的に言えば、専門性が行政権の理性的要素の重要な表れの一つである。行政権が個人の生活と社会生活の細部へ浸透すればするほど、政府の行為の専門性もまた増々大きくなり、核戦力、国際貨幣流通変動および環境汚染から薬品、食品の品質基準、コンピュータインターネットワークおよび通信に対する管理措置まで、専門的知識による支えが必要とされない分野は一つもなく、行政機関の専門性は一つの顕著な趨勢になっている。行政担当者の中には相当数の専門技術者がいるのみならず、行政機関は専門性にかかわる問題を扱うときに専門家を招き、あるいは専門の科学研究団体、学術機構との間に長期にわたって密接なコンタクトをとっている。より重要なのは、行政機関はあまりにも専門性の強い行政事務に臨んだときには行政委託の方法をつうじて専門機関に移送し実行させることもできるのである。行政機関は、一般に行政事務の中で専門性にかかわる問題を明確に理解することができ、専門的な問題の中での自由裁量事項についてもより客観的かつ合理的に解決することができる。

3. 行政権は人が善良な状態に向かおうとする能力を含む

もし権力が一つの能力であるならば、行政権には人が善良な状態に向かおうとする能力を含んでいる。指導思想から見れば、政府は一連の近代的な価値観を行政権の中へ溶け込ませることができる。たとえば、行政手続きを規律することによって行政行為の相手方を平等に扱うことを確保することができる。裁量基準を模式化にすることによって行政行為の公平さを保証することができる。国民の告発、行政不服申立などの制度を設計することによって行政行為の相手方にタイムリーな救済を提供することができる、等々である。さらに、法治国家の原則から見ると、行政行為は法律の明確さ、安定性および安定化に奉仕し、行政行為の相手方にあるべき権利の具体的な内容を確定する。社会国家の原則から見ると、行政行為は行政主体が行政行為の相手方の利益のために配慮と援助を与える手段である。民主国家の原則から見ると、行政行為は行政行為の相手方が参与権、聴聞権、救済を受ける権利を行使する法的ルートである。基本的権利から見

ると、行政行為は実体法においては行政行為の相手方がその自由権を行使する条件と保障であり、手続法においては「手続による基本的権利の保護」という要求の履行である⁸⁾。政府は不断の正当な法律執行において行政行為の相手方を独立した人格を備える個人とみなし、行政行為の相手方の権利を積極的な正義とみなし、さらに行政行為の相手方を、効率、経済、機能を超えた比較的高い位置に置くことができる。

行政実務からみれば、行政権は人が善良な状態に向かおうとする能力を有するからこそ、行政自己規制は不断に実施に付される。すでに19世紀に、Maurice Hauriou (1856～1929) は「行政機関の処理・措置はそれ自身の厳格な監督を受ける。その中には一種の自発的なコントロールが存在し、その主な手段の一つは行政の直接行為は必ず手続に従わなければならないというものであり、もう一つはすべての職員は上司が常にコントロールする等級管理に従属するというものである」と指摘していた(参考文献 [10] 488頁)。とりわけ代表的なのは内部行政規則の公布についてである。内部行政規則とは「上の行政機関から下の行政機関へ、上司から部下の行政勤務要員へ公布される一般的・抽象的な命令」であり、このような規則は行政機関の内部秩序にフォーカスすることができ、また業務的行政活動にもフォーカスすることができ、行政機関およびその勤務要員に適用し、それらの行為を規律し、国家の内部範疇に繰り入れるべきである(参考文献 [11] 592頁)。法律・法規の実施細則の公布、行政処分の裁量基準の設定などは、すべて行政担当者の自由裁量権の濫用を防ぐための政府の努力である。仮に行政権が善に向かおうとする可能性を有しないとすれば、上記のような自発的に自己を制限する必要性がもともと存在せず、まさに公共利益および行政行為の相手方の需要が、政府に自己コントロールを備えさせる原動力を与えたわけである。

行政権を行使する者としての公務員も善に向かおうとする能力を有する。行政自己規制の実現は行政主体——特に公務員——が極めて強い積極性を備えていることを要する⁹⁾。自己規制が強調する「自発」とは、政府および公務員がみずから自分の行為をコ

8) 高 家偉訳・〔ドイツ〕 Hans J. Wolff 『行政法・第2巻』(商務印書館, 2002年) 11～12頁参照。

9) これも筆者が自由裁量権に過度な規律を与えるのに反対する理由である。「一人の行政官員にとって条例に束縛され、上司に監督されるなら、彼は手続を簡略化するのを恐れ、勇気をもって挑戦するのも恐れる結果になる。……よって何にも恐れながら冒険を怖がり、すべての積極性が飛んでしまう」龔 覓ほか訳・〔仏〕 Maurice Hauriou 『行政法与公法精要』(遼海出版社・春風文芸出版社, 1999年) 26～27頁。崔 卓蘭 = 劉 福元「析行政自由裁量権の過度規則化」行政法律学研究ノ

ントロールすることであり、その前提は政府および公務員が行政権を行使する前あるいは行使する際にすでにその主観において自己コントロール、公衆への奉仕への意欲と必要性を有し、その上にかかる意欲と必要性に基づき行政行為を行うことである。公務員自身のサービス精神、加えて公務員に対する教育と研修が、行政自己規制の主動性の条件を成立させるのである。

まず、多くの公務員は多くの者が想像するような、権限濫用、権勢をたのんで私利を謀ることを行為目的としていることはなく、逆に、非常に多くの公務員は素晴らしいサービス精神を備えている。「現実において、大多数の公務員は仕事上の努力家であり、喜んで国民のために貢献しようとして」おり（参考文献 [12] 73頁）、「全力を尽くして彼らの心にある公共利益を最大化させようとしている」（参考文献 [13] 32頁）、「道徳基準に従い、法律を遵守する公務員は、当然ながら公僕たる使命感を有している」（参考文献 [14] 123頁）。「確かに、一部の人が政府に勤務しようとするのは、この種の仕事が保障されているからであるが、大部分の者は公共事業を実現させることを目的としている。国有森林の管理人、警察官から予算委員会の上級管理職まで、彼らはすべて国民に奉仕するために政府で働いているのである」¹⁰⁾。

当然ながら私たちは、すべての公務員が公正無私であって個人利益を講じることはなく、また利己的な傾向もないと言っているわけではない。しかし、行政自己規制を実現する手段——たとえばインセンティブ・メカニズム¹¹⁾、業績評価など——は公務員の個人利益を実現すると同様に公共利益の実現に貢献できる。まさに Anthony Downs が述べたように、すべての官僚には一定程度の利己的な傾向が存在するが、これは決して彼らが行動する際に他人の利益を一切考慮しないことを意味するものではない。利己

↘2008年第2期16～20頁。

10) 孔 憲遂ほか訳・[米] Steven Cohen = Ronald brand 『政府全面質量管理——実践指南』（中国人民大学出版社、2002年）11頁。《権力遊戯》，劉 丹曦ほか訳・[米] Hedrick Smith 『権力遊戯』（中国言実出版社、1997年）77～78頁。

11) 行政組織の中の激励システムは公務員の行為を行政組織の目標に向かわせてプラス強化させる。行政組織の中の激励措置は人間の欲求を転化させる側面の上で構築され、内外両方からの激励手段を総合的に活用した結果である。激励の形が多様で、激励は環境の変化に応じて時間と場所に合わせて考慮されなくてはならない、つまり常に変動する。激励効果に影響を与える最も主要な要素は期待値、効果・利益、公平および強化などである。詳しくは宋 功德『行政法哲学』（法律出版社、2000年）411頁参照。

的な官僚であっても多重の目標を有しており、その中の一部の目標は彼らが特定の環境の下で自分の短期的利益を犠牲にして他人に利益を得させるよう機能する。加えて、官僚は個人の目的を追求するときでも、政治文化により生じたすでに共同認識を得ている道徳・価値観の制約を受けることがある。たとえば、自己の財産の増加に興味を持つ官僚であっても、依然として賄賂に怒りを感じ拒絶することも可能であり、彼らは必ず道徳心からの非難またその他の制約を無視して個人利益を追求していくとは限らないのである（参考文献 [15] 89, 92頁）。従って、合理的な行政自己規制制度が存在するとすれば、官僚の個人的な意欲は自らが確信する公共利益に導かれて行動するよう彼らを導くであろう。

一方、公務員の研修も彼らのサービス意識とサービスのレベルを高め得る。サービス意識の側面から、「政府が直面する主な挑戦は、公務員が精力を社会に有益な行動に集中させるように導くこと」であり（参考文献 [5] 139頁）、その導きの方法は公務員の責任感を育成することにある。公務員に自分の仕事が行政行為の相手方にとって極めて重要であると認識させ、行政行為の相手方から好評と支持を博し、かかる成果が自分の努力、創造と方策によるものであることを実感したときに、自分の仕事の重要性を実感し、それによって真剣に責任をもって仕事に取り組む責任感も育まれる。サービスのレベルの側面から、研修をつうじて行政担当者自身の資質と専門技能を高めるべきである。技術レベル、倫理道徳およびリーダーシップ能力は James S. Bowman がいう公務員の備えるべき「トライアングル・スキル（公共サービスにおける能力）」（competencies in public service）と称される。優れた技術は公務員が正確に公共サービスを完成させるために役立ち、良好な倫理道徳は公務員が正しく行動するように導き、リーダーシップ能力は異なる公共サービス提供者間の意見をまとめ、心を一つに合わせて協力して公共利益を実現させるのに必要である。公務員が上述の三つの豊富な技能を備えるなら、国民により良い品質のサービスを提供することができる（参考文献 [16] 15, 26～27頁）。一方、行政の日々の複雑化につれ、公務員は絶えず専門知識を深め更上していかなければならず、それゆえ、専門技能を高めるには公務員に定期的に研修を受けさせる必要があり、また、関係する専門知識のみならず行政の倫理道徳を培う内容も研修の内容に取り込む必要がある。それにより行政担当者は自分が行政活動を行う際に一貫して国民のためにサービスを提供し、公共利益の実現を促進することを自分の最終目的として心に銘記するようになれる。

三 行政主体と行政方式の多元化の趨勢

行政主体の多元化および非強制的行政行為を含める行政方式の多元化は行政自己規制のための主体と手段の条件を整えた。行政自己規制の主体は政府自身であり、行政行為をなす政府が主導的な立場から自身の行為に対してコントロールを行うよう、すなわち自分で自分をコントロールすることを主張することである。そのため政府主体は行政自己規制を実現することができるか否かの最も肝心な要素の一つである。ここ数年来、行政主体の多元的な発展は国民、法人またはその他の組織が各種のルートを通じて行政活動の中に参与してくることを実現した。行政主体の構成要素としての更上は自己をコントロールする可能性を具備させ、相手の立場に立って物事を考え、自身の行為を反省する可能性をも具備させることとなった。非強制的行政行為は行政行為の中でも柔軟性のある要素で、行政主体が行う行政指導、行政契約、行政奨励、行政調停、非拘束的な行政計画など非強制的な権力手段であり、法に基づいて行う行政管理の行為である。それは強制を中心とする伝統的な行政を突破し、行政方策の中に行政相手の願望と利益を取り入れ、行政行為を施行する方式の変革である（参考文献 [17] 93頁）。非強制的行政行為の広範囲での活用は、行政自己規制を前提としており、政府が自己コントロールを実現できさえすれば、強制を排除し、柔軟性のある方法を用いて行政行為の相手方の権利・利益に対応することが可能となる。

1. 行政主体の多元化

かつては、ひとたび「行政主体」に言及すれば、役所の建物と制服に身を包む公務員の姿を想起するだけであった。ところが現在では、行政国家の発展はすでに行政主体を社会の至るところにまで広げている。

行政主体の多元化は主に以下にあらわれている。「数多くの公共業務あるいは元来政府に属する仕事を公共組織、公共と民間とが混合した組織ないし完全に民間組織に委ねて完成させる」（参考文献 [3] 42頁）。行政業務の種類と数量の絶え間のない増加に伴って、政府も不断に授權、委託、請負などの方法を通じて行政業務を社会組織に委ねて処理させている¹²⁾。こうしたプロセスをつうじて、行政業務を処理する社会組織が

12) 政府活動の種類と数量の増加に伴って単一の団体にそれらを実行させることは不可能となり、そのため行政任務を「他人に分けてやらせる」ことが不可避となる。多くのプロジェクトがかかえる日々進化する技術的複雑さを理由に、政府は請負ノ

多かれ少なかれ行政主体の性質を整えてきた。民営化がこのような発展の趨勢を体現している。民営化は、民間機構により多くを委ね、政府に、より少なく依存する形で国民の要求を満足することと定義できる。それは、製品・サービスの生産および財産の所持において政府の作用を減らし、民間機構の役割を發揮させる活動である（参考文献 [18] 4頁）。民営化モデルの下で政府の多くの仕事をその他の政府機関、民間機構あるいは公共と民間が混合する非行政組織に下請けさせた。そのために民営化は「第三セクター」とも呼ばれ、これらの「第三セクター」が行政主体の規模を拡充したことに疑いはない¹³⁾。そのほか、行政主体の多元化はさらに研究者、学者、コンサルタントなどの加入まで含む。各種の研究者が政府と経常的で密接な関係をもつ一方、学術思想は国家と社会の発展に広範な影響を及ぼし、その結果、政府官吏が「しばしば学術文献に由来する思想を議論し」、著名な学者の主張がしばしば「意見聴取・集約のとき繰り返し提起され」、「行政機関が公聴会、会議およびコンサルティング調査の際に繰り返し研究者と専門家に意見を求める」（参考文献 [19] 57～58, 67～69頁）。その結果、これらすべては「政府の内部と外部との線引きを困難にさせている」（参考文献 [19] 57～58頁）。

行政主体の多元的な発展は行政自己規制を強く推進する作用を果たしている。まず、国民、法人およびその他の組織が行政主体になることは行政主体の構成の角度から自己規制を実現する可能性を産み出した。社会主体が行政主体の構成部分になったゆえ、政府官僚は社会主体の立場に立って物事を考え、社会主体の権利・利益と要求を考慮しなければならなくなり、かつてのような政府機構の一元的な立場によって物事を考えることができなくなる。換言すれば、政府が相手の立場に立ち、反対側の視角から社会主体

の形で他者に困難を解決する助けを求める魅力を感じさせている。陳 振明 = 朱 芳芳ほか訳・〔米〕 James. W. Fesler = Donald. F. Kettl 『行政過程政治——公共行政学新論』（中国人民大学出版社、2002年）340～341頁。

13) 米国における「政府法人」の登場は行政主体の多元的な発展をうまく説明する。「政府法人」は、一連の種々の連邦機関であり、主にローン、保険およびその他の業務的運営活動に携わる。これらの法人においては一部が政府に100%所有され、一部が政府と民間の共同出資の複合企業であり、一部が個人による単独資金で設立されている。これは次のことを意味する。一部の法人は営利を目的とするものの、その他の法人は非営利組織である。一部の法人は自らの収入によって運営されるものの、その他の法人は全面的また部分的に政府からの財政援助に頼る。一部の法人は統合され政府の職権部門になるものの、その他の法人は自由に動く。陳 振明 = 朱 芳芳ほか訳・〔米〕 James. W. Fesler = Donald. F. Kettl 『行政過程政治——公共行政学新論』（中国人民大学出版社、2002年）104頁。

の目線で自身の行為を反省し、自身の行為をコントロールすることが可能になる。第二に、社会組織、専門家および学者を含むその他の主体が政府に参入することは、政府がより容易かつ迅速に民意をとらえ、民意を吸収することを可能にさせるだけでなく、政府がより民主的な代表性を有し、より真実に近い民意をとらえることも可能にさせる。このとき、政府は自己規制によって政府および行政行為の相手方に共通する要求を体现することができ、政府の一方的な要求を体现することはない。第三に、行政主体の多元化は社会および行政行為の相手方の多くの意見を行政内部に取り込み、そのうえで政府自身の意見とプラス方向で競争させ、それによって政策の正確さと合理性を保障し、同時に政府の独断専行を困難にさせる。行政主体の多元化は最終的に行政自己規制という形で社会主体および行政行為の相手方からの政府に対する影響と制約を表しているともいえよう。

2. 行政政策および立法の多元化

行政主体の多元的な発展は直接に行政政策および立法の多元化を促進した。ほかの視点から見れば、行政主体の多元化は国民を行政活動の中へ参加させ、それによって国民が行政主体の一部になり、単純な管理される対象としての地位から抜け出し、自身の要求と願望を行政活動の中に反映させることを意味する。このとき、行政政策および立法のプロセスは政府および行政行為の相手方との合意した結果となる——官民が互いの意見を受け入れるそのプロセスだけではなく、官民の相互作用の結果でもある。政府は、自己規制の理念の下で公開、開放、吸収、受入、参考などの形で多元的な社会主体を政策および立法の全過程に参加させ、最終的に制定される法規および政策が政府の単独な意思ではなく、主に多元的な社会主体の意思を体现させることを実現する。

第一に、立法および政策の多元化が政府の自己規制を促進することができ、それによって政府が純粋な管理者ではなく、管理される者として立法および政策に臨み、深く全面的に行政行為の相手方の権利と利益を考慮して、最終的には行政行為の相手方の願いに適する法律および政策を形成させる。それと同時に、政府もより効果的に行政行為の相手方の批判および提案を察することができ、適宜自分の行為が法に適い理に適っているか否かを確かめ、より良く自分の行為をコントロールすることができる。

第二に、立法および政策の多元化は行政活動と行政行為の相手方との間での相互適応性を強化することができ、行政行為の相手方の行政活動と政府改革に対する理解と認知度を高め、行政行為の相手方が政府によって制定された政策を受け入れるとともに政府

がこれらの政策を推進する一助となる。民主参加とは行政行為の相手方の「政策を決定する権限の共有」を意味し（参考文献 [20] 264頁）、多元的な参加者は行政活動のためにより多くの重要な情報を持ち込み、行政活動の質を高めることができるだけでなく、行政行為の相手方の政府に対する信頼を強め、自ら進んで政府との協力を行うよう促進する。参加者がより多元化するほど、政府はより各方面からの意見を考慮することができ、より有効的に自身の行為をコントロールし、行政活動を最適化することもでき、そのうえ行政行為の相手方もますます進んで行政活動に参加するようになり、良好なサイクルが形成される。

第三に、立法および政策の多元化と行政の民主化とは相互促進の関係にある。すでに20数年前に Gabriel A. Almond は「参加の政治文化」を新たな世界政治文化の変化・発展の方向性だと見極めている。「仮にある政治革命が世界で発生したならば、それは参加の激増と称することができよう」（参考文献 [21] 4, 2頁）。民主参加の方法はさらに多様化の状態を示す。John Clayton Thomas は民主参加の六つの主要な種類を列挙した。すなわち key contacts, public meetings, advisory committees, citizen surveys, citizen contacts, negotiation and mediation¹⁴⁾ である。今日における電子通信技術と複合型 IT 技術を含む新たな情報技術の急速な発展が情報伝達を大いにアップし、行政行為の相手方にとってより多くの情報収集の手段が増え、より簡易・迅速に行政活動ないし政府政策に参加することもできるようになった。明らかに行政の民主化は、立法および政策の多元化のために条件を提供する一方、立法および政策の多元化は行政の民主化がより深く発展するよう推進している。

行政主体の多元的な発展、立法および政策の多元的な発展、および民主参加の拡大は行政主体の意味を深め、そのうえ意思表明、政策への参加などの形で行政行為の相手方の意思を行政行為の中へ溶け込ませている。このような変化において、行政主体が自身の権力をコントロールすることは同時に行政行為の相手方の行政主体に対するコントロールをも示した。行政権の最適な行使が政府および行政行為の相手方との共通の望みであれば、行政自己規制も双方にとって必要な行為様態である。

14) その中で citizen surveys は政府が国民の意見を得るための有効な方法で、public meetings は比較的複雑もしくは重要な民主的決定をなすことができる。孫 柏瑛ほか訳・〔米〕 John Clayton Thomas 『公共決策中的公民参与——公共管理者的新技能与新策略』（中国人民大学出版社、2005年）10～12, 89, 103頁。

3. 行政行為の柔軟化

行政行為の柔軟化の最も重要な表現様態の一つが非強制的行政行為の広範囲での応用である。羅豪才教授は『中国行政法治建設30年』という文で「単一的なハードローモデルがソフトロー・ハードロー混合モデルへ変化している」と指摘している（参考文献 [22] 6頁）。立法活動における主導性、指導性、激励性、協議性をもつ法規、行政裁量と司法裁量の裁量基準、標準化管理に関する各種の非強制的基準を含む柔軟性のある法律（非強制的行政行為）は我が国行政法の重要な発展目標にあたる。

実は、非強制的行政行為は行政自己規制を前提とする。政府のみが自己コントロールを実現でき、行政権の行使において自発的に自分の行為を制約し、合法的かつ合理的に権力を行使しながら職権踰越および職権濫用を防ぐことができ、はじめて強制を排除し、柔軟なやり方で行政行為の相手方の権利・利益に対処することができる。行政行為の分類の中で、強制的行政行為は行政行為の相手方の権利・利益を侵害する可能性がより高い一方、非強制的行政行為は「命令性と強制性を帯びて」おらず、「行政行為の相手方の同意と支持を得て一定の行政目的を達成するには、説得、協議、誘導、勧告などの方法のほかに頼ってはならず、自分の主観的な意思をそのまま行政行為の相手方に押しつけてはならないのである」。行政行為の相手方は「不服なら従わず」との権利を有しており、意思自治、自由選択が可能であり、さらには現在形成されつつあり、またはすでに形成された主張・決定に直接影響を与えることや変更させることも可能である（参考文献 [23] 31頁）。これはまた以下のことを意味する。非強制的行政行為はそれ自身が自己規制の性質を有しており、行政行為の相手方を侵害する可能性が極めて低く、行政行為において非強制的行為の割合を増やすことは行政行為の相手方の権利保障に資する。逆に言えば、行政自己規制も政府が侵害性のある強制的行為の数、範囲、割合を減らし、コントロールすることを要求する。非強制的行政行為は政府が自己制約、不法行為を防ぐための重要な方法の一つである。行政自己規制の中核は、行政行為の相手方にサービスすることであり、行政行為の相手方に圧力を与えることではないのである。行政自己規制が繰り返し自己コントロールを強調する理由もそこにある¹⁵⁾。ここ数年来、行政指導、行政契約、行政奨励、行政調停などの柔軟な要素のある非強制的行政行

15) 宋 功德教授は、強制的行政が唯一の必要な行政手段、行政権の核心ではなく、より多くの国民自由を実現するために、行政法が強制的行政の非理性的拡張を制限することによって強制と自由の対立を減らすべきであると指摘している。宋 功德『行政法哲学』（法律出版社、2000年）66頁。

為が広範囲で活用されていることは、官民の間の権利義務関係に新鮮な成分を注ぎ込み、行政権の自己コントロール実現のための圧力を軽減し、便利さを与えた。

非強制的行政行為の実務における際立った表現の一つは交流、協議、勧告が行政行為の構成部分になったことである。James E. Anderson は、行政行為の基本的な目標は政策を実施することであって違反者を処罰することではなく、行政機関は強制的および粗暴な行為を極力少なく選択し、制限的および強制的手段の適用は「極めて控えるとの原則に従う」べきと指摘している（参考文献 [24] 174頁）。

まず、非強制的行政行為の実施には政府が行政行為の相手方とコミュニケーションをとる必要がある。行政行為の相手方とコミュニケーションをとることは、行政相手に政府が解決しようとする問題、実施しようとする政策を理解させ、公務員が如何に仕事を完成させたかまたは完成できなかったかを説明し、さらに行政行為の相手方から自分の行為に対する考え方を獲得し、タイムリーに国民の評価を得ることに役立つ。コミュニケーションをとる前に、政府は必ず行政行為の相手方の要求を明確に理解しているとは限らない。行政行為の相手方の考え方を理解していないことは行政行為の相手方に不満を感じさせる最もよくある原因の一つである。したがって、現地調査、電話での聞き取り、訪問などの種々の手段によって行政行為の相手方とのコミュニケーションをとり、行政行為の相手方の要求と意見に仔細に耳を傾けたりすることはサービス行政の必要な前提となる。コミュニケーションの過程において、公務員はまだ行政行為の相手方が明言していない隠れた要求を理解する必要がある。その例として役所に電話をかけるとき礼儀正しい返答をうけてほしい、110番をダイヤルしたらパトカーがすぐに駆けつけてきてほしい、蛇口を開けたら水がすぐ出てきてほしい、ということすらあげられよう。このような要求を直接かつ明確に言い出す行政行為の相手方はめったにいないのだが、自分の要求は満足されないとすぐ不満を感じるものである。そのため、行政担当者ではできるだけ行政行為の相手方とたくさん話をし、彼らの声に耳を傾けるべきである。彼らの要求を理解するために、十分に質問しながらコミュニケーションをとらなければならないのである。

コミュニケーションの次は協議である。「非強制行為の中で、行政主体と行政行為の相手方との間に存在する権利義務関係は、主に双方が協議に基づき契約または承諾を形成し、それによって発生、変更また消滅する」（参考文献 [25] 194頁）。協議の目的は行政行為が行政相手方の同意の上で行われることであり、同時に行政行為の真の効力は政府が如何に行政行為の相手方の理解と同意を得るかに大きく左右される。具体的な

ケースとしては以下のものがある。① 行政機関が大規模な教育と説得を行っている。それは、ある政策に直接にかかわる行政行為の相手方に、当該政策が合理的で不可欠なものであり、社会に有益である、または合法であると信じさせるよう説得し、同時に、行政行為の相手方に当該政策の存在とその意義を教えることを意味する。② また、行政機関は宣伝をつうじて行政行為の相手方に政策への賛同を促す。政策と人々が普遍的に備える価値観および信念の賛同をつうじて人々に政策を受け入れさせる。③ 行政機関はしばしば勧告の形で人々に節制と健康を保ち、水やエネルギーを節約し、交通安全等を促す。エイズの感染拡大を予防するために、政府はほとんど強制行為をとることができず、大量の宣伝と教育を通して感染しないよう、習得した知識に基づき行動するよう勧告するほかないのである。

実務上、非強制的行政行為はすでに広範囲で応用されている。行政指導を例にすれば、1984年の中国共産党中央委員会『経済体制改革に関する決定』は、「指令的計画と指導的計画はいずれも経済計画の具体的な様式で……今後に向かって次第に一定範囲内で指令的計画の範囲を縮小し、指導的計画の範囲を拡大する必要がある」と明確に示した。1986年の国務院『外国商人からの投資を奨励することに関する規定』第2条では「国家は外国の会社、企業およびその他の経済組織または個人（以下、外国投資者とする）が、中国国内で中外合資経営企業、中外合作経営企業および外資企業（以下、外国承認投資企業とする）を設立することを激励する」と規定する。上記の目的の実現を保障するために、当該規定はさらに若干の具体的措置と手段を規定する。また1993年に制定された『農業技術普及法』では、農業技術の普及とは試験・実験・研修・指導及び相談サービスなどを通じて、農業技術を農業生産の前、中、後の全過程に普及し応用させることを指す」と規定する。また、「農業労働者の意思を尊重する」ことを農業技術の普及に当たって遵守すべき原則としている。行政指導は経済分野において広く使われるほか、非経済分野でも最も重要な行政手段として広範囲で推奨されている。たとえば、高等教育の領域において『高等教育を速やかに発展させることに関する報告書』（国家教育委員会、国家発展計画委員会、1983年）、『高等教育管理職責規定』（国務院、1986年）、『高等学校の科学技術活動を強化することに関する意見』（国家教育委員会、1991年）、『普通高等教育の改革および発展を速めることに関する意見』（国家教育委員会、1993年）、『高等教育改革を深化させることに関する若干の意見』（国家教育委員会、1995年）など十数件の指導性法規、規則および政策が存在しており、我が国の高等教育の発展を指導している。類似する行政指導は文化、衛生、スポーツ、医療・薬品など多くの非経済

分野にも大量に存在する（参考文献 [26] 68頁）。

行政指導のほか、民営化の登場および活用は行政契約の大幅な増加を促進し、科学技術の急激な発展が行政奨励をよい奨励手段とさせ、社会の多元化および個人利益の細分化が簡易な行政調停に注目を集めさせた。非強制的行政行為が広く活用される結果としては行政行為の重心をハードからソフトに転向させ、そのうえ行政自己規制が求める行政行為の相手方の権利・利益の保護という目的の実現を推進している。

ま と め

以上を総括すると、行政自己規制は政府と国民との間の調和のとれた発展を促進することを目指しており、政府の自己コントロールを強調する行政法理論の一つである。たとえ伝統的な行政法学の思考様式に基づき、行政自己規制に疑念を抱く人がいるとしても、時代の変遷によって伝統理論の土台とされる社会環境が根本的な変化を起している——今日において誰しもが知っている「サービスを提供する行政」、「民主参加」、「民意調査」、「業績評価」などの概念は、計画経済時代においてはおよそ聞いたことがないのである。「計画帝国」の「万能政府」に狙いを定めて造りだされた行政権の本質が悪であり、公務員が個人利益を求め、行政行為の相手方が抑圧されるなどの観点は、今日において的外れのものになってしまった。行政法学にとってはすでに変化し、さらに急激に変化している時代と社会に対応する全く斬新な理論が必要であり、行政自己規制理論はまさしくこの必要に対応するために提唱されたものである。

行政自己規制の可能性に関する分析において、行政理念・行政行為の変化にせよ、行政主体・行政権力の革新にせよ、完全に古い状態から近代国家に必要とされる状態に変化したわけではなく、政府および行政行為の相手方の更なる努力が必要である。すでにあげられた成果も明らかになっており、これは行政自己規制実現のための十分な可能性を与えている。さらに、一連の科学的かつ合理的な実践メカニズム（業績評価、行政分権、裁量基準定量化など）が模索され、打ち立てられ、絶えず改善されている。このような行政自己規制における実践はすでに問題のキポイントを「行政自己規制は可能か？」から「如何に設計して自己規制メカニズムがより良い効果をあげられるのか？」にまで進展させている。換言すれば、行政実務で挙げられた成果はすでに「行政自己規制の可能性」を問題としなくなってきた。現時点での行政自己規制理論はなお初期の段階にあたり、実務上においてなお不断に試行錯誤を繰り返し、経験を蓄積する必要のある細かい部分は存在するが、私たちは、絶えず進化しつつある行政自己規制理論とその

実践が必ずや政府のグッド・ガバナンスに确实かつ有効な推進力を与えると確信する。

参 考 文 献

- [1] 劉 曉ほか訳・〔米〕 Leslie Lipson 『政治学の大問題——政治学導論』（華夏出版社，2001年）
- [2] 葛 自丹「論行政惠民理念下の行政法律制度重構」遼寧大学学报，2008（6）
- [3] 陳 振明編『公共管理学原理』（中国人民大学出版社，2003年）
- [4] 王 叢虎ほか訳・〔米〕 Kenneth F. Warren 『政治体制中の行政法』（中国人民大学出版社，2005年）
- [5] 孔 憲遂ほか訳・〔米〕 Michael Barzelay 『突破官僚制——政府管理の新願景』（中国人民大学出版，2002年）
- [6] 竺 乾威ほか訳・〔米〕 Richard J. Stillman II 『公共行政学——概念与案例』（中国人民大学出版社，2004年）
- [7] 張 成福ほか訳・〔米〕 David H. Rosenbloom = Robert S. Kravchuk 『公共行政学——管理，政治和法律的途徑』（中国人民大学出版社，2002年）
- [8] 孔 憲遂ほか訳・〔米〕 Steven Cohen = Ronald brand 『政府全面質量管理——實踐指南』（中国人民大学出版社，2002年）
- [9] 林 震ほか訳・〔米〕 Michael G. Roskin 『政治学』（華夏出版社，2002年）
- [10] 龔 覓ほか訳・〔仏〕 Maurice Hauriou 『行政法与公法精要』（遼海出版社・春風文芸出版社，1999年）
- [11] 高 家偉訳・Maurer〔ドイツ〕『行政法学総論』（法律出版社，2000年）
- [12] 譚 功栄 = 劉 霞訳・〔米〕 David Osborne = Peter Plastrik 『摒棄官僚制——政府再造的五項戰略』（中国人民大学出版社，2002年）
- [13] 張成福訳・〔米〕 H. George Frederickson 『公共行政的精神』（中国人民大学出版社，2003年）
- [14] Frederick C. Mosher, Watergate 『Implications for Responsible Government』（New York・Basic Books，1974年）
- [15] 郭 小聡ほか訳・〔米〕 Anthony Downs 『官僚制内幕』（中国人民大学出版社，2006年）
- [16] 張 秀琴訳・〔米〕 James S. Bowman 『職業優勢——公共服務中的技能三角』（中国人民大学出版社，2005年）
- [17] 崔 卓蘭 = 于 立深 『行政規章研究』（吉林人民出版社，2002年）
- [18] 周 志忍ほか訳・〔米〕 E. S. Savas 『民營化与公私部門の伙伴關係』（中国人民大学出版社，2002年）
- [19] 丁 煌 = 方 興訳・〔米〕 JohnW. Kingdon 『議程，備選方案与公共政策』（中

国人民大学出版社，2004年)

- [20] 陳 振明 = 朱 芳芳ほか訳・〔米〕 James W. Fesler = Donald F. Kettl 『行政過程政治——公共行政学新論』 (中国人民大学出版社，2002年)
- [21] 徐 湘林ほか訳・〔米〕 Gabriel A. Almond = Sidney Verba 『公民文化——五個国家態度和民主制』 (華夏出版社，1989年)
- [22] 羅 豪才 「中国行政法治建設30年」 国家行政学院学報，2008 (6)
- [23] 崔 卓蘭 「試論非強制的行政行為」 吉林大学社会科学学報，1998 (5)
- [24] 唐 亮訳・〔米〕 James E. Anderson 『公共決策』 (華夏国出版社，1990年)
- [25] 崔 卓蘭 = 盧 護鋒 「契約，服務与誠信実——非強制行政之精神理念」 社会科学戦線，2005 (4)
- [26] 崔 卓蘭 = 盧 護鋒 「我国行政行為非強制化走向之述論与前瞻」 北方法学，2007 (2)

II. 行政の自己規制の生成，構築に関する検討

崔 卓蘭 = 盧 護鋒 著 / 潘 芳芳 (訳)

はじめに

外部統制は欠かせない。しかし，単純な外部統制だけでは不十分である。なぜなら，「司法上創設されたものであれ，法律上規定されたものであれ，行政法は多くのメカニズムを含んでいる。これらのメカニズムによって，効果的な行政にとって非常に重要と考えられている行政部門の自由裁量権を保護する」¹⁾。そのため，司法及び立法によって作られた各種の基準は，指導力のみを有し，内部又は深層にまで及ぶ行政を統制する能力を有しない。したがって，現実主義の挑戦は我々に行政権の適正な運用を実現するには，外部的な規範の視点を保持すると共に，具体的な形式と内容を有する自己制約と統制のメカニズムを探求しなければならないことを示した。すなわち，より良い行政権運用を実現するには，外部的な規範の視点を保持するとともに，具体的な形式と内容を有する自己制約と統制メカニズムを探求しなければならない。

内部の視点から行政権の羈束及び統制問題を検討することは，我が国では未だ試みの

1) Jerry L Mashaw (何 文偉 = 畢 竟悦訳) 『官僚的正義』 13頁，北京大学出版社，2005年。

段階にある。したがって、筆者は本文で、行政の自己規制はなぜ生成されなければならないのか、そしてその生成にはどのような条件や要因が必要なのか、生成の意義はどこにあるのか、さらには、どのようなメカニズムがその生成及び成熟を促すのか、などの基礎的な問題を検討したい。

一 行政の自己規制の生成需要

構築主義的合理主義（constructivist rationalism）によれば、制度は設計者の望む目標を包含しており、理性的な設計の結果である。ところが、このような目標は設計者の主観的な想像によって作られたわけではなく、実践の客観的な需要から生まれる。そうでなければ、制度設計は余計なものを付け加えることになってしまう。行政の自己規制は、行政権の適正な運用を規範化、制約、そして指導する自律的なメカニズム及び方式として、その生成原理も同様である。筆者は、行政の自己規制の生成に最も重要な原因は、行政行為の方式の転換、行政の専門性と技術属性の増強、及び行政自由裁量権の広範囲な享有であると考ええる。

1. 行政行為方式の転換

市場経済の発展、民主政治の成熟及び行政規模の拡大にしたがって、行政指導、行政契約、行政扶助などを代表とする非強制的な行政行為は、政府が社会を管理し、国民にサービスする重要な手段になってきた。非強制的な行政行為の大部分は、利便性、柔軟性、応急性、温情性などの個性を有する。そして、処罰、強制、命令を内容とする強制的な行政行為と比べて、非強制的な行政行為は権利義務の協議性、行政主体意思の双方向相互作用性、及び行為の自覚的履行性などの特徴を有する²⁾。法治国家建設中の中国にとって、非強制的な行政行為の実施は法律、法規の精神・原則と一致しなければならない。しかし、非強制的な行政行為にも強制的な行政行為と同様に「法律が規定しないことはすべて禁止されている」という原則に従うことを求めると、非強制的な行政行為の発展が妨げられる。通常、非強制的な行政行為は給付・サービスの性質を有する。法規によって規定された場合にしか、行政機関がこれらの給付・サービスを提供できないとすれば、積極的な行政精神が体现されなくなる。国民にサービスし、生産力の発展を推進する政府の政治・経済の趣旨からも背離してしまう。そのため、通常各国の法律

2) 崔 卓蘭，櫛 護鋒「我国行政行為非強制化走向之述評与前瞻」，北方法学2007年第2期。

は、非強制的な行政行為に対して抽象的な原則のみを規定し、行政行為の相手方の権利・利益に危害が加えられた場合でも、法律が訴訟を通じて救済を与える可能性を排除した。例えば、強制力を有しない行政指導や行政調停行為に対して訴訟は提起できない。したがって、法律規則及び司法の監督メカニズムに限界があった場合、行政行為に対して行政の自己羈束及び指導を実施することを考えなければならない。

2. 行政の専門性及び技術属性の強化

テクノロジーと科学知識が現代の行政管理に広く運用されたこともあって、行政管理はますます専門化・技術化の特徴を示している。アメリカの行政学者グリコが述べたように、現代行政管理の生成は「能力が無知に取って代わり、プロがアマチュアに取って代わり、専門家が素人に取って代わり、日増しに激化した分化と専門化が見かけ倒しに取って代わり、訓練に訓練を重ねた行政担当者が訓練の足りない新人に取って代わる」というプロセスである³⁾。このような専門化の努力によって、民主政府と科学政府の間に、社会や経済福祉を促進することのできる架け橋をつくろうとしている。行政の専門化と技術化が、立法者、行政官吏及び裁判官の間の境界を限定する必要性と可能性を提供した。立法者も裁判官も、行政管理における法律問題について権威ある判断を下すことができるが、専門性の高い事実問題の認定については無力である。このような場合には、行政官吏が出した技術的な結論を信じ、尊重することしかできない。したがって、専門的な行政活動の監督及び統制方式に対して何らかの調整を行わなければならない。すなわち、法律規則を最低基準として、行政機関は相応の専門基準、技術規則、及び行為プロセスをつくり、このような行政活動に自ら規範を設定し、自らを羈束しなければならない。

3. 行政自由裁量権の広範囲な享有

サービス行政の推進及び福祉行政が現代国家に日増しに顕著になるにつれ、行政自由裁量は次第に現代行政法治の核心になった。換言すれば、現代行政法は裁量という専門用語に支配されている。しかし、過度に広範囲にわたり、制限されていない行政自由裁量権が容易に個別ケースの正義を侵害し、法治全体の基礎を侵食することは、行政の実践によって証明された。したがって、裁量権の恣意や濫用をいかに防止するかが、現代の行政法治の主な課題となった。立法技術の改善とは、法による授権を意味し、法律の

3) 丁 皇『西洋行政学説史』109頁、武漢大学出版社、2006年。

執行に対して行政自由裁量権を有効に羈束する法規範を提供することができるし、司法機関に客観的な審査基準を提供することもできる。しかし、これはたんなる理想論である。また、外部監督は行政自由裁量権の運用の外部にとどまり、その内部及び深層に及ぶことができない。例えば、外部監督は、行政自由裁量権の行使が法律目的と合致し、基本プロセスや比例原則に従うことを要求することができる。しかし、ある具体的な行政法の執行領域に自由裁量権をいったいどのような規則にしたがって行使すべきかという点については、外部監督は答えられない。その場合、行政組織自身に頼らなければならない。デイヴィスが述べるように、「要するに、我々の命題は、行政裁量が更に厳しい制限を受けるべきだということである。いくつかの制限は立法者によって完成させられるが、大部分の仕事は行政官吏によって実現させられるべきである」⁴⁾。

二 行政の自己規制の生成条件

実際、いかなる制度の生成も、特定の現実上の条件と人間の主観的意思、進化及び設計が互いに影響した結果である。一定の現実基礎、生成土壌がなければ、人間の主観的な努力だけで解釈力や適応力の備わった制度を構築するのは不可能である。行政の自己規制といえ、その生成を促す実際の需要もあり、生成と発展を潤す現実の条件でもある。具体的にいうと、行政内容の変化、行政主体の身分的立場を換えて考えること、及び行政権観念の変遷が、行政の自己規制を可能とさせる現実上の要因である。

1. 行政内容の変化

経済体制改革の更なる推進と我が国が直面する外的環境の変化にしたがって、管理を中心とする伝統的な行政モデルは、時代の発展要求に適合しなくなってきた。行政権のサービス、保障内容は次第に強くなり、羈束、統制メカニズムは弱くなった。これは、行政審査、行政救助、行政企画及び行政処罰などの多くの領域で明白に現れた。ある意味で行政とサービスの間に等質性が現れた。ある学者が指摘したように、「行政権はサービスに運用されてこそ、合法で正当だと思われる。そうでなければ、権力の濫用となる」⁵⁾。サービス行政との関係において、行政の正当性は、行政のもつ、国民の多様化・個性化の需要を満たす能力や優良な公共財を提供する能力から生まれる。したがって、法律に基づいて行政活動をすることは、依然として行政機関及びその公務員の行為

4) 楊 偉東訳『法律与行政』214頁，商務印書館，2004年。

5) 葉 必豊『行政法的人文精神』186頁，湖北人民出版社，1999年。

の基本準則である。しかしながら、この準則に基づいて、行政機関が積極性、自発性を発揮し、更なる優良な公共財を作り出すことも非常に重要な内容である。ひいてはある状況において、後者はより決定的な意義を持つ。したがって、サービス行政にとって、肝心な問題は行政機関及びその公務員のサービス意識である。なぜなら、このようなサービス意識は行政機関及びその公務員の自発性、積極性、及び創造性の前提であり、行政組織全体のサービス能力の基礎でもあるからである⁶⁾。換言すれば、サービス行政においてサービス意識は行政権行使を指導する核心的な要素であり、サービス意識が抽象的な観念として一旦確立すれば、行政公務員の自律意識、自己規制能力及び職業倫理レベルを向上させることができる。これによって、行政の自己規制の実現にとっての直接的な促進意義が現れることに疑いはない。

2. 行政主体の役割の転換

行政法の主体は行政主体と行政行為の相手方を含む。両者の関係及びその間のトラブルは行政、行政法の核心である。したがって、行政主体と行政行為の相手方の身分や地位が異なれば、行政法の重要な内容としての監督及び制約メカニズムの構築の仕方も必ず異なる。行政主体と行政行為の相手方に関するマクロ理論モデルは抑圧型、自治型及び応対型に分けることができる⁷⁾。現代の行政は自治型でも抑圧型でもなく、応対型にしかならない。応対型行政の考え方では、行政主体と行政行為の相手方は対立しながら提携する関係である。そして、行政法の役割とは、行政権の濫用を防ぐために行政主体を制約し、権利の濫用を防ぐために行政行為の相手方を抑制することと、行政主体が積極的な行政行為を行うことを喚起し、行政行為の相手方には絶え間なく自己の潜在能力を引き出させ、行政目標と行政行為の相手方の自己利益を共に増大させることである⁸⁾。応対型行政モデルにおいて、行政主体は過度の規則的な制約から離脱すると共に、自己の羈束、統制を強化する。それによって、行政機関が柔軟で、適切で自己是正

6) 張 康之「行政道徳的制度保障」浙江社会科学1998年第4期。

7) ここでは Nonet = Selznick の「法の三種類の理想類型に関する概念」にしたがっている。行政理論モデルと法の三種類の理想類型は、外延において完全に一致しているわけではないが、本質的には整合性がある。法の三種類の理想類型の詳説については、Nonet = Selznick 著（張志銘訳）『転変中的法律与社会：邁向回應型法』（中国法政大学出版社，2004年）を参照されたい。

8) 宋 功德『行政法哲学』21頁，法律出版社，2000年。

の状態にあることが確保され⁹⁾、羈束と喚起のバランスも適度にとることができる。

3. 行政権の観念の変遷

特定の権力観念は、ある時期における行政権の運用モデル選択の支配的な要素である。行政学の基本原理により、権利観念は、権力が誰によって賦与されるのか、誰のためにサービスするのか、誰に対して責任を負うのかなどの基本問題を解決しなければならない。そして、発展の形態から言えば、我が国の権力観念は政府権力本位から政府責任本位への転換を経た。学界では権力本位と責任本位に対する解釈は完全に一致しているわけではないし、両者は少なくとも以下の二点において重大な差異がある。第一に、権力に対する態度が異なる。権力本位観念が支配する下では、国民の権利の範囲及び権利の実現は完全に政府の権力によって制約され、権利の享受と義務の履行は極めて不均衡である。そして、国民が義務を履行する目的は行政権の実現であり、国民の合理的な権利要求は、その多くが無理な要求と見なされ圧殺される。一方、責任本位観念において、政府の権力の確定及び行使が最大限に国民の権利の実現・増大を促進することが求められる。国民は政府の管理対象ではあるが、政府のサービス対象でもある。政府の行政行為の意義及び価値は、究極の意味で社会の満足度を判定の基準としなければならない。第二に、責任に対する立場が異なる。権力本位観念も責任本位観念も、相応の責任を負うという問題がある。しかし、両者の責任の区別は具体的な形式にあるわけではなく、価値の内包にある。更にいうと、前者の責任の方向は「上に向いている」。例えば、下級が上級に対して責任を持ち、地方が中央に対して責任を持つべきである。一方、後者の責任の方向は「下に向いている」。すなわち、行政公務員は、機構が実現しようとする目的及びサービスを提供しようとする国民に対して責任を持たなければならない¹⁰⁾。換言すれば、責任本位の理念において、行政の目的はその中の肝心な要素である。このような目的があつてこそ、自由裁量権が合理的な限度において行使されることが保障される。それによって、制度が倒れる危険度を軽減することができる。したがって、権力本位観念において、責任制度の核心は国民の統治にあり、責任本位観念において、責任制度の核心は公務員の統治、権利の統治にある。我が国の権力観念の転換は行政の自己規制の促進剤であり、行政の自己

9) NONET = SELZNICK 著 (張 志銘訳)『転変中的法律与社会：邁向回應型法』85頁、中国法政大学出版社、2004年。

10) 黄 小勇「行政的正義——兼对回應性概念的闡釈」中国行政管理2000年第12期。

規制が更に成長する土壌でもある。責任本位の権力理念が確立した後の行政権主体は必ず、積極的に国家の法規範に従って行政権力や行政行為の相手方の権利に対応し、誠実に社会や国民に対する公約を履行し、そして責任を回避しない。すなわち、行政主体は善良な態度で権力や行政行為の相手方の権利に対応し、理性の方式に基づいて権力を行使することも必ず実現できる。

三 行政の自己規制生成の理論基礎

ある新たな理論命題をある学科領域に取り入れることは、その学科にとって、研究範囲の拡大だけでなく、基礎理論の革新をも意味する。特に新たな理論命題と伝統的な理論が矛盾する場合、この点は明らかになる。しかしながら、新たな理論命題には、その学科の既存の基礎理論と関連するいくつかの実質的な切り口が必要である。さもなければ、既存の学科領域において新たな理論命題を検討するのは適切ではない。これは新たな理論命題をある学科に取り入れるとき、回避できない理論の問題であるのかもしれない。行政の自己規制と言えば、筆者は、既存の理論において少なくとも以下のような要素がその存在を支えうると考える。

1. 行政内部分権理論

政治学、憲法学の意味での分権理論と異なって、行政内部分権とは、行政管理職権を決定、執行及び監督という三つの部分に分けて、相対的に引き離れた上で相互補完、相互制約、相互協調の関係を形成することである。行政分権は主に第二次大戦後から始まり、70年代以来、西洋主要資本主義国家は行政権構造の最適化を内容とする公共行政改革を開始した。その中で最も代表的なものは、英国の「政府管理の改善、将来の行動方策」報告である。一方、我が国においては、主に深圳市人民政府で行政管理体制改革が行われたことによって、学界内での行政分権理論に対する関心が深まった。深圳市人民政府は西洋の経験をくみ取り、広範囲に民意を求めた上で、2003年に行政三分制の試案を提出した。その具体的な方法は以下の通りである。政府部門の機能を政策決定、執行及び監督という三つの部門に分け、複数の政策決定局、執行局と一つの監督局を設立した。そのなかで、政策決定局は執行権を有せず政策決定権のみを有し、執行局は政策決定権を有せず執行権のみを有する。一方、監察局と監査局は専門の監督部門として市長の直轄下にある。

内部行政分権は、国全体の権力システムの基本的な分業の上での行政権の新たな自

己調整である。行政内部分権を促進する要因は多種多様であるが、その中で最も直接的な原因は、行政機関が積極的に形勢の変化及び行政実践の需要に基づいて行政権の内部構造及び運用方式に対して適切な調整をすることである。内部制約メカニズムが乏しい場合、行政機能部門の権力の集中は、いわゆる「部門のブラックホール化」を極めて起こしやすい¹¹⁾。外部は内部に対して効果的に監督し、統制することができないため、国家利益の部門化、部門利益の合法化が形成されやすい。一方、行政内部分権を実行するとは、新たな権力分配及び内部制約メカニズムによって、行政集権から生まれた部門による権限の独占を取り除き、政策の決定を更に民主化・科学化し、執行を更に透明で公正なものとし、監督を更に効果的で有力なものとするものである。したがって、本質的にいえば、行政内部分権は自己統制・自己羈束の機能を強化する過程であり、行政機関が積極的に行政権の運用中のマイナス効果を解消する過程である。

2. 行政のグッドガバナンス理論

重要な理論思潮として、グッドガバナンス理論は90年代の西洋諸国で現れた。グッドガバナンス理論は過去の社会管理と異なる理念及び制度作りを提起した。その中心的な内容は、政府と国民の協力、上から下への管理と下から上への参与の結合、及び管理主体、方式の多様性を強調することである。そして、その最終目的は公共利益の最大化を実現することである。我が国において、最初にグッドガバナンス理論を系統的に論じたのは兪可平教授である。兪教授の考えによると、グッドガバナンスの本質的な特徴は、「グッドガバナンスとは政府と国民が公共生活を共同で管理することであり、政治国家と市民社会の新たな関係であり、両者の最適の状態である」ことにある。そして、グッドガバナンスの基本要素には、合法性、法治、透明性、責任、反応と効果など六つの項目がある¹²⁾。現在までのところ、グッドガバナンスの基本理論と概念については未だ論争があるが、グッドガバナンスを政治学、行政管理学及び行政法学に取り入れて一つの分析枠組みとすることは異議がない。特に近年、サービス行政を推進することや責任政府を提唱することは、当該理論の更なる研究に多くの重要な現実上の素材を提供し、理論と実践が相互に呼応するようになった。グッドガバナンスの文脈では、政府の表現方法は様々である。しかし、それを有限政府と表現するにせよ責任政府と表現するにせ

11) 劉 聖中「決策与執行的分合限度：行政三分制分析」中国行政管理2003年第6期。

12) 兪 可平「治理与善治引論」馬克思主義与現實1999年第5期。

よ又は反応型政府と表現するにせよ、いずれも行政機関の自己統制意識の生成及び統制能力の向上がなくてはならない。行政権がある領域から積極的に退却し、強制権力を慎重に行使し、自覚的に行政権の消極作用を解消することがなければ、厳密な意味での有限政府の生成は困難である。また、法律責任、内部責任、及び道德責任の結合がなければ、責任政府の実現は砂上の樓閣となってしまう。行政機関の積極的・合理的な権力運用のモデルを探求する努力がなければ、反応型政府の構築は理論的な想像物にとどまってしまう。したがって、ここで我々は、グッドガバナンスの実現の程度が政府の自己羈束や、自己統制の能力・レベルと関連すると断言することができる。

3. 行政自身の監督理論

理論上も実践上も、一つの完全な行政監督と統制システムは、外部統制と自己統制という二つの副次的なシステムを包含しなければならない。両者は協力して行政権を監督し、制約する。すなわち、効果的な自己統制システムがなければ、監督システム全体は整わない。現在までの学術研究が監督行政に言及する場合、行政不服申立、行政監察及び行政監査など自己監督の特徴を有する内容が、そのなかに取り入れられている。このような学界の状況から、行政自己羈束や行政自己統制が監督行政理論システムから排除されていなかったことは理解できる。しかし、このことによっては、行政の自己規制という命題が理論として十分な注目を集めたと推し量ることはできない。まさしく逆である。我々の考えでは、多くの研究において、学者らが行政不服申立など自己監督の特徴をもつ内容に言及したのは、問題を検討する際の全面性を求めたためである。実際、行政自己監督について理論的な自覚はなかった。そのため、当該命題の諸々の箇所について基本的な理論を整理することは不可能である。それは、国内の学界全体がこの問題について意識しなかった原因である。したがって、今後、我々はこのことを真剣に考えていかなければならない。

四 行政の自己規制生成の意義

筆者が行政法学の新たな範疇である行政の自己規制を精力的に検討したのは、理論的な共感を呼んでいるという理由からだけでなく、行政の自己規制それ自体が若干の重大な現実上の問題を解決しうるため、我々がそのなかに含まれている多くの理論問題を探索し、掘り起こすことに価値があるからである。以下、そのなかの重要な点について説明する。

1. 行政の自己規制は官民の調和及び社会全体の調和のためになる

調和のとれた社会〔訳者註：原語は和諧社会〕の諸関係のなか、公共管理の調和は最も重要である。なぜなら、政府は社会を凌ぐ権威を持つ機構であり、その制度、政策が適切に策定されているか否かは、ある時期における人と自然、人と社会の調和に直接影響を与えるからである。したがって、公共管理の調和は、調和のとれた社会の重要な構成要素であり、その他の要素の調和の決め手でもある。現在、調和が取れていない多くの現象は、そのほとんどが政府の公共管理と直接的或いは間接的に関係している。このことから、公共管理の重要性が証明されたといえる。そして、公共管理の調和を実現するために外部統制メカニズムを健全にすることが非常に重要であるが、自己統制の意義を無視してはならない。行政権の行使主体が自覚的に法律や理性的な行政習慣を遵守し、真剣に権力や相手方の権利に対応し、行政権の運用中のマイナス作用について自己反省してそれを解消することができれば、行政行為の相手方は行政機関の態度、立場及び行政機関からの配慮を感知し、受け取りやすくなる。それによって、行政行為の相手方と行政機関の間のわだかまりや対抗を効果的に減少することもできる。そして、行政機関が誤って権力を行使したときや不適切に権力を行使したとき、それによって双方の間で紛争が生じた場合でも、自己是正メカニズムによって一部の行政紛争を行政の段階で迅速かつ適切に解決することができる。これが政府と国民との間の摩擦・衝突を解消し、調和の取れた社会関係の生成を促すことに有する意義は明らかである。

2. 行政の自己規制は行政権の疎外の防止につながる

行政権は公権力的一种として、国民にサービスすることを根本的な目的とする。ところが、実際の行政管理活動において、行政権の運用が設定された本意から離脱した現象は生じやすい。いわゆる行政権の疎外〔異化〕である¹³⁾。行政権の疎外を引き起こした原因は多種多様である。人的な要因、制度や環境の要因が含まれる。人的な要因の観点からいえば、行政権の疎外は行政権の行使者個人が物質的利益を追求しすぎたために現れる。行政権は生身の人間によって行使される。そして、権力行使の過程は、人間の道徳観念や意志の性質が具体的な法律関係に作用する過程である。したがって、人間が物質的利益を追求しすぎると、権力疎外の現象が生じる可能性は極めて高くなる。一方、制度や環境要因の観点からみれば、行政権の疎外は制度構築の欠如又は社会環境全体

13) 胡 建淼主編『公権力研究』290頁、浙江大学出版社、2005年。

の影響により生じた。人間はいくつかの弱点を有するが、人間はあるコロニー、ある環境、ある地域において人間として存在していることも否定できない。同一の人間であっても、異なる職場、異なる地域又は異なる体制においては、その行為の選択に差異が存在するかもしれない。したがって、制度の構築が不徹底で、監督メカニズムが欠如し、行政職業倫理が生成しなければ、行政権の疎外は当然に生じる。行政の自己規制は、上述した行政権の疎外という現象の要因をある程度克服することができる。なぜなら、行政の自己規制は行政システム内部の制度構築を強調するからである。例えば、内部における権力運用の実施規則及び手続規則の改善を通じて権力の行使を規範化し、自己是正メカニズム及び責任追究メカニズムを通じて内部の監督を強化する。一方、行政の自己規制は、公務員の倫理や道德教育を重視し、公務員の自己教養能力と抑制能力の育成、公務員の理性的な責任意識の養成、及び行政職業倫理レベルの向上を重視する。

3. 行政の自己規制は行政を監督するコストの節約のためになる

行政権に対する統制や監督にコストがかかるのは、証明する必要がないほど客観的な事実である。したがって、比較的コストの低い統制方式を選択することこそが、我々が注目すべき課題である。我々は、外部監督よりも、行政の自己羈束・監督のコストが低いと考える。その理由は以下の通りである。まず、コストの投入という観点からいえば、主に外部の統制に頼る場合、行政システムの外に、若干の行政権の運用を監督し、統制する機構を設立しなければならない。これらの機構の正常な運用には大量の人的資源、財力の保障が必要である。一方、行政の自己規制は行政システム内部の機能の新たな整理、機構の再生によって実現することができる。大量の監督機構を増設する必要はない。それゆえ、原始コストの投下において、自己統制のほうが少ないことは明らかである。そして効率性からいえば、外部統制メカニズムは行政システムの外部にあるため、違法行政行為又は不適正な行政行為があった場合、その他の社会主体の告発又は利益関係者の請求がない限り、通常の場合外部メカニズムが短期間に違法な行政行為又は不適正な行政行為に介入しそれを是正することは極めて困難である。既にその中に介入している場合でも、厳しい手続規則に規律されるため、比較的時間がかかる。一方、自己統制においては、監督者が、行政管理活動の中で生じた各種の問題を発見、処分、及び是正することは、その基本的な日常業務である。その他の主体が行動しなくとも自ら監督権を運用することができる。手続規則が必要だとしても、比較的柔軟である。両者を比較すれば、後者のほうは効率が良い。最後に、実際の効果から見ると、現代において行政の

現実の需要を満たすため、行政機関は広範な自由裁量権を授与された。それゆえ、過度の外部監督・統制は必ずしも理想的な効果をあげることはできず、逆に、行政の柔軟性を弱め、行政管理の効率を下げってしまう可能性がある。行政の自己統制は公共行政担当者の自己監督・自己反省であり、行政効率と行政公平、個人の正義と社会的正義との間の衝突を緩和することができる。したがって、自己統制の実際の効果も更に理想的になる。

五 行政の自己規制のメカニズム構築

行政の自己規制のメカニズムは行政の自己規制の価値機能の媒体である。ある程度の生成メカニズムがないと、理論的な論証がどれほど十分であっても、説得力が足りない。厳密に言えば、メカニズムと制度は内容的に差異がある二つの概念である。メカニズムは動態的、実際の、有機的な統一体を表す概念である¹⁴⁾。制度は規則を使って、又は規則を通じて説明され、法律関係の主体としての人間がある行為を決め、又はある行為をとる根拠である¹⁵⁾。この意味で、制度は静態、蓋然的、規範的である。本稿において、筆者は行政の自己規制の「メカニズム」を主要な考察点とする。ところが、研究の手段はまったく動態的で、実際のではありえない。そのなかには静態的な制度も動態的な制度の運用も含まれる。行政の自己規制は行政権の運用の各面にかかわるので、そのメカニズム構築はまちがいなく一つのシステム・エンジニアリングである。これに対して、我々は更に専門的な研究を行う必要がある。なお、本稿において筆者は現在早急に解決する必要があるいくつかの問題について初歩的な構想を提出する。

1. 自由裁量権の適度な細分化・標準化 [格次化]

自由裁量権の細分化・標準化は、主に自由裁量権の行使基準及び規則を制定することによって実現される。これらの基準、規則とは、行政機関が下級機関に、行政長官又は指導者が部下に出した命令、指南、基準、準則、ハンドブック、及び訓練資料などである。実際、自由裁量権の行使基準及び規則を制定することは、既に西洋諸国の行政機関が自由裁量に自己羈束を行う行政法上の現象となっている¹⁶⁾。我が国においても、諸

14) 周 漢華『行政復議司法化：理論、実践与改革』198頁、北京大学出版社、2005年。

15) McCormick = Weinberger (周 葉謙訳)『制度法論』19頁、中国政法大学出版社、1994年。

16) 周 佑勇「裁量基準の正当性問題研究」中国法学2007年第6期。

行政機関は自由裁量権の行使を規範とするため、若干の基準及び規則を制定した。特に国務院が「法に基づく行政を全面的に推進する実施綱領」を公布した後、各級の地方政府及び各職能部門は「合理行政」を実施に移すため、行政裁量を最適化・正当化する努力を始めた。例えば、「厦門市の行政自由裁量権を規範化する試験工作实施方案」(2007)において、各職場〔単位〕が行政処罰又は行政許可の自由裁量権の具体的な実施方法及び裁量基準を制定し、自由裁量権の運用範囲、行使条件、裁量幅、実施の種類及び期限などを合理的に分解し、詳細化することが求められている。また、「平頂山市人民政府『行政機関の行政処罰自由裁量権の行使を規範化することに関する若干の規定』(2007)において、処罰の軽重、軽減・免除の適用条件及び範囲は明白に定められている。このように処罰裁量権がいっそう明確になった。ここで特に注意すべきことは、自由裁量権の適当な細分化・標準化と行政自由裁量権の公式化とは異なるということである。行政自由裁量権の公式化とは、数学の方程式を設計することによって自由裁量権の行使を規範化しようと試みることである。この方法は、行政の多様性や公務員の主観的能動性を抹殺しただけでなく、行政の効率を下げ、行政個別ケースの正義の実現を妨げた。したがって、普遍的な正義モデルを満たしながら、いかにして個別ケースの正義を実現することができる裁量基準・レベルを構築できるかは、我々が更に研究、検討に値する問題である。

2. 機能が単一化し、相対的に独立した内部の専門監督機構の設立

上述したように、行政の自己規制は行政システム内の自己羈束、自己抑制、自己是正、そして自己指導である。したがって、その構成内容として完全な内部監督制度がなければ、当該命題が成立しうるか否か疑問となる。また、行政の自己規制の中の他の生成メカニズムは、行政機関が自己総括、自己反省の上で、行政権の運用過程にある各種の問題を目安に設計したものである。これらのメカニズムは外部の制度といくつか関連性がある。しかし、その実施は、主に外部の監督制度ではなく、行政内部によって保障される。したがって、効果的な内部監督体系を作り上げるには、違法又は不適正な行政行為を是正しうるメカニズム及び制度が必要である。我が国において、行政機関の内部に規律檢察や監察機構が設立されたが、監督の権限及び範囲、監督機関の設置及び権限の運用方式には重大な欠陥が存在する。そのため、当該制度は形式的なものになる傾向がある。近年、行政行為の相手方と直接関連する行政の領域において、いくつかの専門的な監督機能を行使する内部機構を設立する試みが始まった。これは、

審査権のレントシーキングの防止、行政効率の向上、私人利益の保護及び促進に対して重要な意義がある。

3. 科学的な行政実績評価制度の構築

我が国の行政管理体制改革の更なる深化にしたがって、行政価値理念だけでなく、行政方式や行政規模などにも重大な変化が生じた。これらの変化は必ず直接的に行政機関の内部関係及びその統制方式に現れる。これは、実績評価制度に目標、内容及び方式の点で重要な変革が生じることを意味する。具体的にいえば、以下の通りである。

まず、評価の重点は結果から、過程と結果の統合へと変えられるべきである。行政行為の結果が評価の重要な内容となるべきであることは言うまでもないが、結果を重視しすぎる評価システムは必ず評価の疎外を生じさせる。実践において現れた若干の「政治業績プロジェクト [政績工程]」、「イメージプロジェクト [形像工程]」はその例証である。また、ある行政組織はその事業の性質が特殊であるため、結果を評価の基準とすることにまったく適していない。したがって、結果を重視すると共に、行為の過程に対する評価も重視しなければならない。いくつかの場合において、このようなやり方は、公務員のサービス意識、法律執行のレベル、及び行政組織全体に対する貢献度をより体现することができる。

さらに、評価システムは閉鎖的なものから開放的なものへと変えられなければならない。現在の実績評価は主に上司又は行政首長により行われている。行政行為に対する評価は上から下へ行われるので、比較的閉鎖的な圧力型評価メカニズムが生まれた。効果の観点からいえば、このような評価は公務員の積極性、自発性を呼び起こすこともできないし、社会全体の需要を反映することもできない。一方、開放型の評価メカニズムは、評価される対象である一般の公務員が評価のプロセスにおいて一定の発言権を持つことを求めているので、公務員は実績評価の手続を十分に理解し、評価についても自らの意見を提出することができる。そのため、評価の結果も受けられやすくなる。また、大衆、社会組織が効果的に評価の手続に参加することを重視し、大衆の満足度を重要な指標の一つとして評価のプロセスに取り入れることも求められている。

最後に、評価の指標は一元的なものから多元なものへ、普通的なものから特殊的なものへ変えられなければならない。実績評価のシステムの設計において、誤った傾向が存在する。すなわち、普遍的な適応性のある政府実績評価システムを構築して、永久に評価の科学化を実現しようと試みることである。筆者は、このような傾向が評価活動をあ

まりにも簡単に処理しすぎたと考える。「政府の機能又は作業から出発して統一的に標準的な実績評価指標のシステムを構築する方法は、全ての政府の管理環境、事業内容及び重点が同様で、全ての事業を評価範囲内に取り入れるべきであるという仮説の上で行われた。この方法は平均主義的分配の管理と類似しているため、評価を面倒な事務事業に陥らせるにちがいない。また、この方法は政府実績評価の戦略的な効能を下げ、明らかに評価の事業の量を増加させる。したがって、この方法は実践において実行できない¹⁷⁾。すなわち、法律、行政法規又は行政規章によって、基礎基準を作ることはできるかもしれないが、これらの基礎基準は評価の大まかな枠組み体系とすることしかできない。指標の体系が科学的に合理的であるか否かは、行政管理が直面する具体的な事態と結びつけなければ、評価の意味がない。

4. 行政先例制度の発展、確立

行政先例制度は、行政自己羈束原則の中心的な内容である。行政機関が行政裁量を決定する際、正当な理由がなければ、行政先例に羈束され、同様又は類似の事件に対して同様又は類似の処理をしなければならないということである¹⁸⁾。行政先例制度の基本的な効能は、行政裁量過程の平等な対応を実現することである。すなわち、行政機関が同様又は類似のケースを処理するとき、その処理の結論は種類及び手続などの面で先例とほぼ一致しなければならない。行政先例制度が一旦確立すれば、行政主体がある種の行政事態を処理する行為の方式や措置は、ある程度の確定性を有する。一方、この確定性に対する信頼に基づいて生じた行政行為の相手方の期待利益は、相応の保護を受けなければならない。したがって、行政先例制度は主に行政主体自身を対象とするが、その過程において相手方の期待利益と関わるので、実質的な意義のある法的効果が生じる。行政行為の相手方は行政機関が行った行政行為について異議があり行政不服申立又は行政訴訟を提起した場合、先例は不服申立機関又は司法機関が行政紛争を処理する上での重要な参考・根拠となる。

17) 陳天祥「政府績効評価指標体系的構建方法」武漢大学学报（哲学社会科学版）2008年第1期。

18) 楊建順「論行政裁量与司法審査——兼及行政自我羈束原則的理論根拠」法商研究2003年第1期，恒川隆生（朱芒訳）「審査基準，程序性義務与成文法化」公法研究2005年第1期，尚海竜「論行政自我羈束原則」政治与法律2007年第4期。

5. 行政内部の賞罰制度の改善

公務員の行為が委託者である人民大衆の根本的な利益と合致することを確保するため、多くの行政機関は、法規、規章、規則、指南及び技術基準を含む多種多様な予防規則、責任規則、及び制裁規則を制定した。これらの規則は、行政権の良好な運用を促進する上で重要な役割を發揮した。それと同時に、我々は奨励的な制度の意義を無視してはいけない。なぜなら、行政権の具体的な実施者としての公務員はまず「人間」であるからである。彼らは教養や職業上の素質の面で一般の人より高い能力を持っているが、「人間」としてのあらゆる先天的な基本属性もある。今日の心理学の分析によれば、人間は生理、安全、帰属意識、尊厳及び自己実現などのさまざまな需要が必要である¹⁹⁾。公務員の生理、安全及び帰属意識などの基本的な需要が満たされた場合、尊重や自己実現の需要は彼らにとって最も重要な要求となる。ところが、より高いレベルの需要は奨励的な制度によってしか実現できず、懲罰的な制度によっては実現できない。そして、公務員のこのような自尊、自重及び渴望が社会や他の人に認可され、認められ、尊敬される必要が、相応するメカニズムによって表現し、実現することができた場合、彼らの仕事の潜在能力が呼び起こされ、仕事の責任感も呼び覚まされるに違いない。それによって、行政システム内部に絶えず新たな機軸を打ち出し、絶えず進歩し、絶えず自己改善する新たな局面にいたり、行政効率及びサービスレベルも高くなる。

Ⅲ. 行政自己規制の方法に関する探求

崔 卓蘭＝盧 護峰 著／許 順福 (訳)

はじめに

過去の学術研究において、人々は常に一つの対立した言語環境において行政権の監督および制約の問題を考察し探究していた。すなわち、行政権は「悪」で、行政権を行使する主体となる行政機関と行政の相手方は一種の不均衡な敵対的緊張関係にあり、行政権の「悪」を抑制し、個人の権利利益が強勢な行政権による違法な侵害を受けることを防止するために、外部の力によって行政権を統制し抑制するしかなかった。しかし、行政の実践は行政権運用のもう一つの顔立ち、すなわち行政権を行使する主体にはある程

19) Maslow (成明編訳)『馬斯洛人本哲学』第52～57頁、九州出版社、2003年。

度の自己規制の能力があることを表している。例えば、行政主体が積極的に柔軟な法執行の手段を行使して、一方では強制的な行政がもたらした権力と権利の対抗を弱め、もう一方では行政の相手方の主体的地位を尊重しているため、相手方の知恵と知識および資源を十分に行政管理の中に統合して、行政活動の効率の引き上げを促進した。また処罰権の統合により機構が膨れ上がることや処罰権が重なる問題を適当に解決し、行政処罰における「[三乱]（訳者註：恣意的な費用徴収 [乱収費]，[乱攤派] や罰金徴収 [乱罰款] を指す）」の現象を抑制し、行政審査許可権の分化により権力濫用の可能性を減少し、行政立法上の回避制度を通じて最大限度で部門の権力利益化および利益適法化の傾向を避けたこと等があげられる。実際に、行政権および立法権は司法権と同じく、一種の独立した権力として拡大かつ濫用される可能性があるし、または自己規制と人を善に向かわせる可能性もあるが、過去の学術研究においてその善の一面は人為的に隠されていた。筆者は調和のとれた社会 [和諧社会] を構築するプロセスにおいて、行政の自己規制の潜在的能力の発揮をさらに導きかつ掘り起こすべきであると認識している。もし行政権の行使主体が自覚的に法律と理性的行政慣習を遵守し、真摯に権力と相手方の権利に対応し、自己反省するとともに行政権の運用におけるマイナス作用を解消する等の自己規制意義を有している命題が成立しない場合には、外部的拘束だけに依存して政府統治の真の調和、ひいては全体社会の調和を実現することは、単なるまぼろしの理論的現象となろう。「行政の自己規制」とは、行政権の自己拘束および自己抑制である。行政の自己規制は行政の自治とは異なり、行政自治は自治権を核心とする一種の静態的行政形態であって、法律範囲における自由および外部的干渉の禁止を表しているが、行政の自己規制は外部統制に対する一種の制約方式であり、統制の積極性と自律性を表しており、動態的プロセスを含めるだけでなく、静態的結果も含めている。動態的意義からみると、行政の自己規制が表わしているのは行政主体が行政権の運用に対する良性状態あるいは偏差的認識に基いて行政権の運用規則、行使方式、作用範囲等に対して自己調整（内部的調整）を行う活動であり、静態的意義からみると行政の自己規制が表わすのは行政権が行政主体の自己調整を経た結果または状態である。行政の自己規制は我々が注目すべき新たな理論範囲として、内包、価値、機能、方法および外部的統制との関係等の若干の内容を含んでいるが、本稿ではその方法についてのみ検討することにする。

一 自己統制の組織および権力枠組の構築

いかなる権力もすべて一定の環境と構造の中で運用されるので、行政権の内部構造は行政権運用の内部環境であり、行政の自己規制のキャリアーである。行政権の内部的構造の合理的調整とは行政管理者が自身の主観的努力によって設計かつ決定する要素を指し、主に行政組織内部の具体的形式と組織規模と構造の調整および行政権の行政系統内部における合理的な配置の二つの面を含む。

行政組織は行政管理の主体であり、国家のすべての行政管理活動の進行および行政職能の発揮の担当者であると同時に、行政組織は行政機関の公務員が作用を発揮できる物的基礎および公務員がその個人的価値と社会的価値を実現する掛け橋でもあり、このことは必然的に行政組織自身の状況と行政機能の実現への予見的可能性の間における、ある内在的関連の発生をもたらす。行政自己規制は行政系統内部の自己拘束と自己抑制であり、その基本的属性からみると行政組織の基本的機能の一つであり、すなわち自己管理の機能である（参考文献〔1〕230頁）。まさにこの意味において、行政組織の形式、構造および規模の適正化、合理化のレベルと行政の自己規制の実現レベルの間に正面的な関連関係が生ずることになった。すなわち行政組織の形式、構造および規模の設計が不合理な場合、例えば組織形式の過大な集権化あるいは分散化、組織の縦構造と横構造の関係の不調和、組織の規模の不適切等の場合、行政権の内部は一種の無秩序、緊張あるいは矛盾の状態に置かれることになり、それゆえ本稿の意味における行政の自己規制の存在は不可能となる。もう一つの角度からみると、行政の自己規制は行政組織内部の組織形式、構造および規模の合理的な調整である。一般的には、行政組織内部の具体的形式、構造および規模の設計あるいは企画活動は行政機関が自ら完成しており、法治化のレベルが高い国家であっても、立法機関の行政組織に対する統制は常に行政組織のマクロ規模に集中し、行政系統内部の具体的組織形式と構造には及ばない。行政組織の具体的形式、構造および規模は必ず行政機関の自己拘束と自己反省の能力に依存し、さもなければ行政組織の随意的設置、機構の膨れ上がり、権力の真空または権力の重複等の現象が行政組織内部において不可避的な持病となるであろう。

行政の自己規制は行政権内部に有効な制約と均衡が形成されてはじめて可能となり、行政内部の権力の過度な集中あるいは分散は理論上および実践上において自己規制の要求とはすべて矛盾している。権力の過度な集中は必然的に下級が上級のいいなりとなることや依存しすぎることをもたらし、その業務上の責任感および業務能力の育成はこの

ような高度の集権体制の下で幻となり、下級組織あるいは個人が行政組織内部管理および制約の過程において客体化することは行政機関の内部において有効な制約および監督を形成することができず、それゆえ真の行政の自己規制を形成することができない。また権力の過度な分散は必然的に上級あるいは首長の行政組織全体に対する統制力の下降をもたらし、上に政策があれば、下には対策があるということが組織内部の慣行的な事務の処理方式となり、功を争い過失を他人に転化することが行政職員の行為の結果に対する基本的な立場となり、かかる責任意識と凝集力および統制力が欠けている行政組織の環境の中で、行政の自己規制を論ずることはおろかなことである。行政権の内部における合理的な調整は行政権力の再組立と再分配を意味しており、このような分配は分散から集中への可能性または集中から分散への可能性もあるが、これらは必ず行政権の原始的配分時の状態および行政事態の発展の具体的要求によって決定される。前者について、我が国の行政実務の比較的成功したやり方としては行政の法執行のまとめ〔総合〕である。1996年に我が国初めての独立機構の都市行政綜合法執行の試みが北京で始まり、一部の地域では実務から出発して、行政における法執行の試みのまとめを行った。このやり方は行政権の重複、行政組織構造の膨張等の行政体制の問題を解決するために新たな方策を提供し、行政処罰における「三乱」現象を防ぎ、市民の適法な権利利益を保護するための有益な試みを提供した。後者について、我が国の行政管理の多くの領域では既に実践があり、例えば深圳市政府が提出した内部権力の「三分」、すなわち政策決定権、執行権および監督権の分業および制約、具体的な行政の法執行において既に初歩的な形となった処罰と執行の分離制度や集中実施されていた行政審査許可権の審査権、許可権および監督権の区分等がある。権力の調整には分散から相対的な集中へ、または集中から相対的な分散への二つのルートが存在しているが、筆者の認識によるとこの二者は道が違っただけで結果は同じであり、二者の本質は行政機関が形勢の変化の需要に従い、その職権、職責および国家法律と具体的な行政実践に対する理解に基づいて作り出した一種の反省的な活動であり、このような反省的な活動は行政機関の行政権の運用プロセスにおけるマイナス効果の自己的解消を表している。

二 自己規範の内部規則体系の完全化

自由裁量は現代行政の重要な特徴かつ動向であり、制約と監督を最も必要とし、さもなくば過度な自由裁量は行政専制をもたらしてしまう。しかし自由裁量権のコントロールの面において「一部の法律が入れ込めない、あるいは一部しか浸透できない谷間の開

放的領域が一貫して存在している。一つの政治国家の典型的な事態は、無限定な権力による統治を特徴としていないし、厳格な規範による統制も特徴としていない」（参考文献〔2〕359頁）。これらは自由裁量権に対する監督において、行政権が遭遇するあらゆる情勢および偶然的な事件にまで法律と行政政策が具体的に関与し網羅することができず、司法監督の範囲とレベルにも限界があり、必然的に、大衆参加も行政権のすべての細かい点にまで深く入り込むことができないという結果をもたらす。いかなる監督方法にも明確な限界が存在する以上、行政権の自己拘束を捜し求めることは行政の自由裁量行為が全体の行政組織および国家改革の目標と調和を保つことを確保できるし、民主社会における市民の権利との一致を維持できる有効な方法も確保できる。ボーデンハイマーは以下のように指摘する。「自由裁量における裁量の規則は立法機関あるいは司法機関による制定を可能とし、執行機構あるいは行政機構による制定も可能とする」（参考文献〔2〕368頁）。しかしダイシーは代表作である『裁量の正義』で以下のように明確に指摘している。「一口に言えば、私たちの命題は、行政裁量の限度は最も厳格な制限を受けるべきであり、ある制限は立法者により完成できるが、多くの役割はやはり行政職員により実現される」（参考文献〔3〕214頁）。自由裁量権の統制と制約は必ず行政権の自己拘束に頼って実現するが、いったいどのような方法により具体的に実施されるかは考慮すべきもう一つの問題である。筆者のみる限り、行政権、特に自由裁量権の運用の予見可能性と行政秩序の安定性を確保するために、内部規則を選択することは一つの比較的適切なルートである。

内部規則とは、行政権を行使する主体が法律の枠組の中で、自分の組織構造の特徴および直面した具体的行政事態に基づいて制定した実体的な規則と手続的な規則の総称である。行政の自己規制の意義からみると、内部規則は法的規範と良好な行政慣例の要求を表すだけでなく、法的規範を超える特質も備えるべきである。本稿の観点からすれば、法的規範を超えることは行政機関の越権行為ではなく、その意味は、法律に明確な規定が欠けているときに、行政機関はその自己統制意識と価値観念により相応する実体的な規則と手続的な規則を制定してその行為を規律することができる、ということである。また外部規定が存在する場合に、行政機関は外部規則に基づき、それ自身の特徴と結合させて更なる厳格な規則を制定しており、これは外部統制との関係で見れば、行政組織は自分に対して最も高い要求をおこなっている。筆者がみる限り、内部規則体系を構築することは以下の面から着手すべきである。

第一に、権力運用における実体規則を完全なものにする。行政系統全体から見ればそ

れぞれ異なる階級〔級別〕、異なる職能部門の間における権力属性、専門レベル、技術的要求および自由裁量の限度等は皆異なり、それゆえ「憲法」と「組織法」が行政機関に権力を授権する時点では必然的におおまかかつ曖昧であるが、これらは行政機関が具体的に権力を行使する際に必ず各自の特徴に基づき、できるだけ標準化された操作可能な規則を制定することを要求する。標準化とは、行政組織の内部規則は職能専門化、業務指標化の要求に従って規則を制定すべきであり、規則に実際に原部門、原機関の行政自由裁量権の行使のために比較的明確な指導を提供させることである。操作可能性は内部規則制定者により制定された規則が規律する相手の状況、権力の大小、業務上の任務および発生可能な偏差等の要素を総合的に考慮したうえで作られ、制定されようとしている規則がある意味における対策性、防範性および実現可能性を備えており、中身のない政治的な説教あるいは法的規範の単純な繰り返しではないということである。

第二に、権力運用の手續規則を完全なものにする。手續は恣意と対立の関係にあり、権力運用の内部手續規則が実現しようとするものは行政権運用の秩序化、効率化および理性化であり、このような規則は行政組織内部の諸要素、諸部分の間で有機的に関連し、相互調和し、相互協力して一体を形成することである。行政機関の制定した内部的手續規則が規律しなければならない関係には、主に上下級の間での命令と服従の関係、系統内部の情報交流と交流関係および意見のフィードバックと応答の関係が含まれ、これらの規則は外部手續規則の詳細化の可能性もあり、行政機関が行政効率を高めるために、法律の規定をふまえて執行し、自らに対してもっとも高い要求を行うことも可能であり、行政機関の自主的立法である。行政の審査許可を例にあげると、「行政許可法」が基本手續に対して原則的な規定をしているが、具体的な地区、具体的な地域の審査許可手續がどのように設置されているかは各審査許可権のある機関が実際の状況に基づいて確定したもので、現実には行政機関が各自の具体的状況によって設定した多くの手續制度は既に「行政許可法」の範囲を「超越」しているし、ある程度の自主的立法の属性を有している。例えば瀋陽市政府では法律による審査許可を保証することを前提に、審査許可事項は平均50%減少した。手續を簡潔にするために、瀋陽ではすべての政府部門において行政審査許可機能を備えている処・室、職員を合併して「審査許可弁公室」とし、担当リーダーが「先頭で率先」して本館に設置したので、審査許可が便利になった。それ以外にも創造的に「事例援引」の原則を実行し、同じ種類のプロジェクトの審査許可事項は、他の地域で許可されかつ安全である場合、瀋陽では原則として他地域の前例と比較して受理し、それゆえ他の都市と資源を共有し、時間を短縮しただけではなく、コス

トも節約した（参考文献 [4]）。現在、一方では行政機関が創造的にその自由裁量権の行使を規律する一定の手続規則を制定することを奨励するとともに、行政権の自己拘束を強化し、もう一方ではその内部規則に対するコントロールと監督を強化し、内部的な手続規定が行政機関の遅延の言い訳を防止している。

第三に、内部責任規則を完全なものにする。職権はいつも職責に伴い、責任をとらなければならない権力は特権である。現代政府は代議制下における責任政府であるから、特権があってはならない。行政機関および公務員の責任はその源から言うと、外部規則により受動的に押し付けられている可能性もあるし、または内部の規則に依存して積極的に創設されている可能性もある。なお前者は外部的統制の範囲に属し、後者は自己拘束と自己抑制の範囲に属している。内部の責任規則は行政機関が相応の外部責任規則に転化したもので、組織提携内部の実体的な規則および手続的規則の実行を最も有効的に保障している。したがって内部責任規則は内部規則体系の中で最も重要な地位を占めている。筆者によると、完べきな内部責任規則は少なくとも以下の内容を含めるべきである。1) 責任を追及すべき具体的範囲。例えば責任を追及するにはどのような状況があるか？ 主観的面においては故意、重大な過失あるいは一般的意義における過失があるか？ 等である。2) 責任を追及する権限と手続。例えばどの機関が規則違反者に対して責任を追及するのか、期限はいつまでか、追及される者にはいかなる権利があるか、等である。現在、責任追及される者に対する権利保護はなお十分に重視されておらず、多くの地方政府にはその内部責任規則の中に陳述権、弁明権、不服申立権等に対する保護的規定が全く存在しない。3) 責任の種類および救済方法。責任の種類には、書面検査、戒告、当時の優秀者および先進者と評価された資格の取消、処分の通達、当時の年度審査による奨励の取消、行政の法執行の証明の差し押さえまたは取消、法執行あるいは職場からの転任、免職、離職、行政処分等の多種多様な形式を含む。どのような責任種類の設置が合理的であるかは主に規則に対する行政級別、職務の性質および職能の専門性によって決められる。同時に不服申立、仲裁などの順調な救済ルートも規定しなければならない。

第四に、審査および評価規則を完全なものにする。行政システム内部の審査および評価は自己拘束の重要な手段であり、上級組織が下級組織と個人に対して監督を行う最も有効な方式であり、したがって審査と評価規則が完べきであるか否かは行政の自己規制の効果に直接関連している。わが国では既に初歩的に公務員に対する審査と評価制度を設立している。例えば2007年中国共産党中央組織部と人事部により公布された「公務員審査

規定（試行）」があるが、それは主に全国的意義を考慮しているため、相応の目標体系は比較的雑であり、操作可能性と実効性はそれほど強くなく、この規定は関連審査と評価制度の綱領的な規則としか評価できず、具体的な法執行領域における審査と評価体系は行政部門および理論界がこの枠組の中で徐々に探究しながら真摯に研究しなければならない。これに対して筆者は一つのおおまかな考え方を提起したい。すなわち審査と評価体系を構築する際に以下のような三種類の間違った傾向に反対しなければならない。

1) 審査内容の同一性の傾向に反対する。2) 審査基準の主観的傾向に反対する。3) 審査結果の形式化の傾向に反対する。審査内容の同一性とは行政機関が審査と評価体系を制定する時に、行政機関の級別、職能部門の専門性および職場の性質を区分せず機械的に「公務員審査規定（試行）」に規定された審査内容をあてはめることである。審査制度の設定は審査される相手の業務と直接関連している各項の内容に対する考察を通じて、その業務中の成績を総括するとともに、業務中における過ちも是正し、更に、審査された対象に対する奨励と監督という目的を達成することである。しかし審査内容の同一性は審査対象の各自の具体的差異をなおざりにして、それゆえ審査対象に対して真の意味における監督と制約を形成できないことになる。審査基準の主観性は行政機関が審査と評価の基準を制定する時に、すべての審査内容の間の比例関係、各項審査内容内部の具体的な組立に対して曖昧かつ大まかな用語を採用し、詳細化あるいは数字化しないことにより、審査結果が過当に審査者の主観的意思の影響を受けてしまう。このことは必然的に、被審査者が理想的審査結果を求めるために注意力を過当に審査者（一般的には所属部門の上司）の好みを自分の業務以上に重視してしまうため、行政システム内部の官僚主義の形成が容易になる。審査結果の形式化は行政組織が通常の業務の需要により審査しているが、審査結果の合理的あるいは科学的使用メカニズムを形成していないため、審査は形式に流れてしまう。

三 相互作用の自己監督体系の再構築

自己規制とは監督および統制から逸脱することではなく、監督および統制の方式と方法の変化を指している。すなわち行政の自己規制における行政機関の内部の二本立ての自己監督と自己制約は監督体系の中で重要な位置を占めている。一般的には、行政システム内部の監督は主に行政不服申立による監督、行政監察による監督、会計監査による監督および行政機関の内部責任制等のメカニズムにより実現される。ある意味から言うと、この制度は行政権の自己拘束と自己抑制を表し、行政の自己規制の実現が重要な意義を

有していることはいうまでもない。わが国の行政法制の実践が証明している通り、上述の制度は行政権の自己制約と監督を実現し、相手方の権利の保障等の面において重要な役割を果たしているが、依然として多くの欠陥が存在しているので、それゆえ上述の監督方式を堅持することを前提にするとともに最も健全で完全なものにすべきである。しかしこれ以外にも筆者は以下の内部規制もなおざりにすることができないと考える。第一は、下級の上級に対する監督と制約であり、第二は、同級の異なる機構間の監督と制約であり、第三は、公務員の上司に対する監督と制約である。

行政システムの内部で、上級の下級に対する監督と統制は証明する必要もない公理であるが、下級の上級に対する監督と制約は各種の要因から、人々に受け入れられ、理解されることは難しい。筆者がみる限り、この見方は実際に行政の自己規制を否定しており、理論の論理性にも適合しないし、行政管理の実際状態にも適合しない。ロジックからすれば、行政活動は各行政機関が一定の規則と手続に基づいて行政の相手方と相互作用した結果である。すなわち行政活動は「主体間での対話と交流を通じて引き続き共同の認識を得られない解釈を切り捨て、共同の解釈により認識の結果に対する構築を完成」（参考文献〔5〕10頁）させた結果である。行政権行使者のすべてが主体資格を有している客観的存在である場合、これらの主体は、法律により設定された各種の手続における役割によって権限を享受し、義務を担い行政活動を行うときに、相互の交渉には協議と対話の属性を備える。すなわち各主体間は平等であり、このような役割平等の意義から、各行政主体の間では相互監督、相互制約の関係の形成が可能となる。行政管理の実際からいうと、上級行政機構に如何なる知識、知恵および最後の決定的権力があるとはいえ、知っていることが極めて少ない、または何も知らない問題に直面した場合、まともにも仕事をしようとしている一人の行政職員にとって——多くの行政職員はいつも仕事を立派に完成させようとしているのだが——、その場合には下級機構が提供した情報と意見に頼ればこそ、それに対して比較的正確な方策をとることができるし、下級機構の支持と協力を得ればこそ採られた方策を貫徹して執行することができる。まさにトクヴィルが指摘したように「一つの中央政府が、如何に頭がよく、仕事が良くてできるとしても、目が鋭くどんなことでも明察できるといえないし、自分のみに頼って一つの大国生活のすべての詳細な所まで理解することはできない。（一つの政府は）この点ができない、なぜならこれらは人力が及ぶ範囲を超えているからである」（参考文献〔6〕100頁）。具体的には、我々はそれを「原則的な問題では上位機関が下位機関より先頭を切ることを必要としているが、具体的操作性の問題では上位機関は下位機関に頼る必要が

ある」からである（参考文献 [7]）。これらの操作の面からみると、下級機構の上級機構に対する制約と統制の具体的方式および方法は更なる検討を必要としているが、それを一種の認知意識に対して実質的に存在している事実とすることに疑問の余地はない。同様の原理に基づいて、同級の異なる機構の間では職能の相互補充性と交差性により、ある特定の機構は他の機構に対してある程度の依頼性を有しており、これらはそれが必然的に他の機関の監督と制約を受けることを表している。

公務員の行政機関の長に対する監督と制約は、証明しにくい理論上の問題ではないが、一つの実行しにくい実践上の問題ではある。公務員の行政機関の長に対する監督と制約を理論上証明できる理由には以下の二つがある。まず、級別官僚体制の一般関係の原理に従うと、公務員の義務の一つは行政機関の長の決定あるいは命令に服従するか行政組織に忠誠することであり、これは公務員の最も通例かつ直接の責任であり、このことは公務員の長への服従と組織への忠誠は無条件的で疑う余地もないことを表している。しかし同時に見落とせないこととして、公務員は上級の命令を執行し組織に忠誠する責任がある以外にも、社会と市民への責任もあることである。すなわち公務員は自分が違法な活動に従事しないことを保証するだけでなく、部下、同僚あるいは上司の違法または不当な行為がその身に強制されるときに、状況を把握してからできるだけ是正して、従事している社会利益を擁護することによって大衆の彼らに対する責任要求を満足させる責任がある（参考文献 [8] 203頁）。最も重要なのは後者である。後者の責任形式が最も根本的なものであって、最も終局的な意義を有している。したがって、二種の責任の間で衝突が発生する時には公務員のその忠誠義務と服従義務の範囲に対して評価する必要が生じ、これは公務員の上司の違法あるいは不当な行為に対して建議、批判あるいは検挙できる可能性を提供する。次に最も重要な点として、公務員は一つの主体性を持つ個人の存在であり、独立の意識、倫理および価値観を持ちうるし、それと上司の出した命令および与えた指示の間で内在的緊張関係が存在する場合には、公務員の個人意識はつねに意識的あるいは無意識的に抵抗し、外部的要素が付与した強制に反抗してしまう。しかし理論と実践は別々のことである。公務員が建議、批判または検挙の方式によって行政機関の長あるいは組織に対して監督と制約を行うときに、制度上相応の保障措置がなければ、公務員個人は、仕事、名誉および経済的収入等の諸方面から厳しい不利な結果を被ってしまう。すなわち公務員が行政機関の上司に対して監督と制約を行うことによりその社会と市民への責任を実現しようとする場合、必ず自身の利益が重い損害を受ける危険を冒すこととなるので、最も有効な補助的救済メカニズムを備える以外

に方法はない。わが国では初歩的な公務員制度を設立しているが、必要な規定は相当欠けている。例えば公務員の批判、検挙および建議の権利を規定してはいるが、批判者と通報者に対する保護はほとんど空白の状態である。これに対して他の国で実践されていた多くの試みは我らのために有益な参考資料を提供している。例えば、イギリスでは「文官規則」（この規則は内閣が財政と文官委員会の建議を採用して制定されたものである）の規定に基づき、常任文官はその地位において大臣に従属している。しかし、文官が現在の政府に忠誠を誓うことは無条件ではなく、むしろこのような忠誠は以下のような拘束を受けている。例えばすべての文官が合理的かつ適法的に法律を根拠に公共職責の義務を行い、正義を実施する義務および特定の倫理基準に服従する義務を支持し、もしある文官が彼あるいは彼女の適法でない、妥当でないあるいは倫理に適合しないもの、憲法慣習あるいは職業規則の違反、またはその他の管理の不善を引き起こし得る可能性がある等の方式により仕事するように要求されていると確信する場合、もし内部の手続がその提起する問題を解決できない場合、その文官は問題を文官専員に報告して、部長が文官の合理化の建議と適法な権利利益の要求を怠慢していることを避ける（参考文献〔9〕89-95頁）。アメリカでは専門的に告発者に対する保護を強めた。アメリカのメリットシステム保護委員会の下に設置された「特別顧問室」には検挙者のために守秘制度を設立し、指摘された不適切で違法な行為に対して調査を行う。なおこのようなやり方は完璧な守秘措置を提供することができないし、内部告発した公務員が再び危険に遭わないことも確保できないが、これは確実に検挙者のために以前より最も安全な保護を提供しているので、公務員の告発の危険性はある程度下がってきた（参考文献〔8〕198頁）。近年来、アメリカの公共行政協会は、一歩進んで全面的に内部告発者の権利利益を保護する方法を探っている。

四 行政倫理と道徳の自己修養

一国の行政権体系には機構、職員および制度等のハードの要素を含めるばかりではなく、この体系に基いて運用されている文化を内容とする思想基礎、価値観念、職業倫理およびその支配下における行為形式等のソフトの要素も含めており、後者は行政権にとって相対的に安定した指導的、支配的機能を持ちうる。それゆえ行政の自己統制問題を検討することは、行政権運用のハードの要素に注目するだけではなく、行政権運用のソフトの要素にも注目すべきであり、更には、ある程度において後者はもっとも長期的な意義があると思われる。ある学者が指摘しているように、行政倫理、行政道徳等を主

な内容とする行政文化は行政系統の隠性構造として表れており、一種の行政体制、行政法律と公共政策を貫く客観的精神でもあって、それは行政職員の思想観念、価値動向および道德意識のその行為に対する影響と制約の役割を果たしている（参考文献 [10]）。この意味において行政の自己規制における行政倫理と道德の役割は公務員の自己修養能力、正確な権力観念、理性的責任意識および健全な職業倫理の育成を通じて一種のグッドガバナンスの理念を形成し、グッドガバナンスの理念の指導の下で真摯に権力に当たり、善意で権力を行使する。

1. 公務員の自己修養能力を育成する

各種の外在的規範の社会関係に対する調整は人の行為を通じてこそその作用を発揮できると言うことは言うまでもない。「主体はその一連の行為と同等である。もしこの行為などが一連の価値のない作品である場合、その意思の主観性も同じく価値がないし、むしろ一連の行為が実体的性質を持つ場合、個人の内部意思も実体的性質を持つ」（参考文献 [11] 126頁）からである。マルクスが言ったように「法律にとって、私の行為以外に、私は根本的に存在してはおらず、私は根本的に法律の対象ではない。私の行為は私と法律がやりとりをする唯一の領域であり、行為は私のために生存の権利を要求し、権利の実現を要求する唯一のものであるからこそ私は現行法の支配を受けている」（参考文献 [12] 16-17頁）。しかし如何なる行為もすべて主体と客体、主観的要素と客観的要素の相互作用のプロセスで形成された結果である場合、人の意思の参与がないと、行為は行為ともいえない。この意味では公務員の内在的な面における修養能力を育成することは、その外在的規範に対して重要な意義がある。筆者がみる限り、行政機関の公務員の自己修養能力は主に自覚能力の育成、自己規制能力の育成および法律観念と法律意識の育成の三つの問題を解決しなければならない。

自覚能力は公務員が自覚的に法的規範および職業道德に依拠して、行政管理活動を行う能力をいう。本質主義の角度からみると、自律は人の自覚性の反射と描写であり、法的規範と職業道德に対する自覚的な遵守の程度の違いが直接に人の自律能力の程度とレベルを反映しているし、これは制裁に対するおそれによって仕方なく相応の規則を遵守する社会状況の中では自律があるとは言えず、したがって行政の自己規制の問題ともいえない。自己規制能力は公務員が自分の理性により自分の感情と欲望をコントロールする能力を指す。公務員の自己規制能力を育成する基本的機能はその欲望の追求と感情の突発を最小の限度にまで規制し、一種の理性的方式により利益を追求することができ、

冷静な態度を持って業務中の成績と過誤、および褒賞と批判に対応することである。現在、公務員に対する法律観念と法律意識の育成の主要な任務は、その心の深奥から法に対する信頼と尊重を生ぜしめ、法を守る自覚と積極性を増強し、特に法律意識における手続意識にある。もし行政機関および公務員が行政手続に含まれている交渉手続の要求と合意的管理方式を自身の内在行為準則に転換するならば、行政の法執行における行政主体の権力の濫用および相手方の権利を無視する現況に持続的、根本的な影響を与えるだろう。

2. 公務員の権力観念を転換する

特定の行政モデルは常に特定の権力に伴う。マクロの面から言うと、人類の歴史は統治型行政モデルと管理型行政モデル、更にサービス型行政モデルに向かう基本的な転換過程を経験している。管理型行政からサービス型行政への転換は統治型行政が管理型行政に移行するときのような革命のプロセスを必要とせず、これは社会の自然な変遷の産物である。政府の管理職能の全面的な拡張に伴い、人々の政府に対する依頼度は次第に強くなり、情報を獲得し、就職チャンスを増やし、公共施設を改善し、個性の発展を追求することなどの新しい権利への需要が生じ、これらは人々の権利の平等、自由の追求が政治、経済、文化および社会の領域に全面的に拡張されていることを意味する。また、財力、権力、階級、身分、性別を超えて追求する自己価値の実現であり、公共行政領域に反射されて作り出されなければならない一種の新たな行政価値である。すなわちサービス型行政である。わが国はブルジョア革命を経験しておらず、完全な意味における管理型行政を形成できなかったが、これは我が国にサービス型行政の発生と発展の実践条件と現実的需要がないということの意味するわけではない。1990年代、我が国では権力を論理的起点とする政治から権利を論理的起点とする政治への転換を始め、国家の一切の行為、つまり立法、行政および司法を含む行為は権利を中心に展開し始め、大衆の満足および人の全面的発展が政府行為の正当性の当否を判断する重要な基準となった。

サービス行政の主導の下で、政府は権力本位ではなく、顧客の案内役に転換した。政府の権威は権力からくるものではなく、市民の多様化と個性化の要求を満足させるとともに優良なサービスを提供する能力を持つことにあった。権力観念の変化は行政権の運用過程が自己規制理念であることを反映しており、政府は善良な意思で権力と相手方の権利に真摯に対処し、善良な方式により権力を行使する。真摯に権力に対処するということは、行政主体が憲法と法律がこの権力に設定した目的により権力を行使し、地方利

益、部門利益、団体利益あるいは個人の利益の需要により権力の初志を変更することはできないし、レントシーキング〔権力尋租〕してはいけない。真摯に相手方の権利に対応することは、行政主体に行政の相手方の行政管理における主体的地位を要求し、自覚は相手方の権利を権力行使の限界と目的にして、越権もさせないし、権力も濫用させない。善良な方式により権力を行使することは行政主体が行政管理活動において法律の範囲内で相手方に最も有利な権利の実現の方式を自覚的に選択または創造的に探究させるか、あるいは相手方の権利に対する不利な影響を最小限度にする方式により相等の管理目的を実現させる。政府権力観念の転換は行政の自己規制のために観念的基礎を提供したばかりではなく、その将来的な達成状況の理想像を描いた。客観的に言うと、行政権の運用体系における行政法の観念の中で、サービス行政およびグッドガバナンスの理念は未だに絶対的な優勢的地位を占めることができず、官本位、権力本位等の思想観念はまだ多くの政府機関の多くの行政職員の行為を支配しているモデルとなっている（参考文献 [13]）。したがってサービス行政理念、善良な統治（グッドガバナンス）理念等の先進的な行政文化を強化し発揚することは、行政職員の行政の相手方に対する誠実と信用、法の遵守、善良待遇の自律意識を増強し、我々の現在ひいては未来に至る相当長期間にわたる行政文化建設の重要な内容である。

3. 公務員の理性的な責任意識を育成する

責任は倫理学のかなめであり、法学の核心的な概念でもある。責任は始終行政権運用を貫き、アメリカの行政学者フレデリックソンが指摘するとおり「政府行政の核心問題は責任問題」（参考文献 [14] 151頁）である。政府行政の実践は一定の公務員により実現されるので、実質上の政府行政実践の核心問題は公務員の責任問題である。倫理学者クーパーの理解によると、行政責任には客観的責任と主観的責任の二種類の形式がある。客観的責任の源は法律、組織機構、社会の行政職員の役割に対する期待にあり、それには職責と尽くすべき義務の二つの面が含まれており、主観的責任は公務員の信仰、価値観と天性の特徴と理解されてるかか一部の内部的力の総合的作用の結果である（参考文献 [8] 74頁）。客観的責任と主観的責任はすべて客観的な存在であり、両者の区分は真実と虚偽の区別ではなく、存在形態と形成メカニズムの区別であり、前者は外部意思の公務員に対する主に法律意思の特定役割への要求を表し、後者は公務員の外部要求に対しての自省と反応に基づき、自身に設定した一連の責任と義務を表している。

もしわれわれが外部的他律の角度から行政権を監督し制約する場合、その客観的責任

は研究の重心であるべきで、主観的責任は単なる一種の理想的責任の実現状態を表明しているに過ぎない。もし行政の自己規制を問題分析の枠組みとすれば、我々の客観的責任は依然として一種の重要な責任形式であるが、主観的責任は後から追跡して研究する価値があることを発見できる。これに対して、私たちは主観的責任の形成メカニズムを考察する中で問題の答えを発見できる。主観的責任を構成するこれらの内部的行為法則は、必ずしも理性的または科学的であるとはいえないし、それは大衆の期待と法律の要求に適應する可能性もあるが、大衆の期待と理性的法律の要求に背離する可能性もある。内部的法則と社会の要求が一致する場合、そこから発生した行政権に対する良好な運用の内部統制力には重要な積極的意義があるが、内部法則と大衆の期待あるいは法律の要求が背離する場合、行政権運用のこの種の内部的統制力は法治を逸脱した、私人利益と公共の利益を侵害する一種の破壊的力となり得る。それゆえ、行政の自己規制を実現して到達すべき理想的状態を現実のものとするためには、公務員の職責および各種の異なる役割に基づいて発生する価値観、信仰あるいは感情等の責任意識の有効な導きとコントロールを無視することができない。

4. 公務員の行政職業における倫理レベルを高める

職業倫理は公務員のプロフェッショナル化と緊密に繋がっており、公務員のプロフェッショナル化がなければ完全な意味における職業倫理も存在しない。プロフェッショナル化は官僚制度の基本的な要求と核心内容であり、一部の学者が行政のプロフェッショナル化の趨勢に対して疑問を抱いているとしても、官僚制度は確かに欧米における1970年代以来の公共行政の多くの発展における最も意義ある実践となっている。職業道徳と職業倫理は公務員のプロフェッショナル化に対して重要な意義がある。例えばヴェーバーが近代官僚の発生時に見抜いたように「近代官僚集団は廉潔正派から考慮すると、一種の高度の身分的栄耀意識を発展させているが、このような意識がないと、恐ろしい腐敗と醜いブローカーと化し、この団体に致命的な脅威をもたらす。このような廉潔正派がなければ、国家機構の純粹技術的な機能まで脅威を受けるだろう」(参考文献 [15] 68頁)。すなわち、公務員のプロフェッショナル化のプロセスは、公務員の職業道徳、職業素質と職業意識が緊密に徐々に強化される過程でもあり、また公務員の自己規制能力が徐々に増強される過程でもある。

行政担当者の二重的身分は、彼らが普通社会のメンバーとしての一般倫理を備えるだけでなく、公共行政の担当者としての職業倫理も備えることを必要とし、この二種類

の異なる倫理はその適用主体、発生する作用の方式および評価基準等の面において比較的大きな差異が存在する。行政倫理と行政権力の関係からみると、行政倫理が関心を持つのは公共行政主体が如何に適宜に公共権力を行使し、把握している公共権力を利用して社会における各種の利益関係の問題を如何に合理的に調節するかであり、それゆえ本質上は、行政倫理的基本問題は依然として権力と利益の関係問題となる（参考文献 [16] 39頁）。構成内容からすると、行政職業倫理は行政的義務と行政的良心、行政他律と行政自律の有機的な統一であるが、行政良心と行政自律はこのような統一体における主導面であって、行政義務と行政良心では行政良心を主にして、行政良心は行政義務を反映し遵守する。また行政他律と行政自律では行政自律を主にして、行政自律は公務員の外部的他律性規範に対する承認および内在化であり、それを基に自的に立法することである。公務員の行政職業倫理を高める目的は公務員の行政義務を履行する責任感と自己評価能力および相互に衝突する道徳の中で分別と選択の能力を行使し、現代行政の需要に適合し、現代人文精神を表す行政人格を育成することである。

むすびにかえて

法学の角度から行政の自己規制問題を検討することは今なお新しい課題である。法学界がこの問題に対して集団的に無意識な状態にある原因は人々の行政権に対する不信感にあり、外部的な力を利用して行政権力の権限および活動を社会が受忍できる範囲内に限定させようとしていることにある。客観的にいえば、権力に対する不信感是人に対する不信感をもたらしたもので、権力は単なる抽象的客観的存在であって、その具体的運用と社会資源に対する支配力の発揮は必ず具体的な者の行為と人為的に設計された制度に依拠しなければならないし、この意味においては人の善悪が権力の善悪を決定する。しかし、実際に人の性質とは元来中性的客観的存在であるため、絶対的悪でもないし、絶対的善でもないことから、この意味では立法権と司法権を行政権に比してより絶対的に信頼できる理由はない。ある論者が言うように、立法機関が行政機関に比してより国家主義に傾いているとすれば、立法機関が行政機関に対して「民主的統制」を行うことには喜びと心配が半々となることであろうし、法院の自由に対する尊重が行政機関のそれに及ばない場合には司法の独立は禍の基になることであろう（参考文献 [9] 343頁）。ここで筆者は立法権と司法権の行政権に対する監督と制約の重要な価値を否定する学術的な意図はないが、単に我々が絶えず行政権外部の統制メカニズムを整え、より完全なものにすると同時に、行政権自らが構造からはじめて自己拘束と自己抑制の問題をさら

に検討するならば、政治統治の調和を実現するために有益な新たな方法を提供できるであらう。

[参 考 文 献]

- [1] 傅明賢『行政組織理論 [M]』(北京, 高等教育出版社, 2000年)。
- [2] ボーデンハイマー『法理学: 法律哲学と法律方法 [M]』, 鄧正来訳(北京, 中国政法大学出版社, 1999年)。
- [3] キャロル・ハーロウ, リチャードローリングス『法律与行政 [M]』, 楊偉東他訳(北京, 商務印書館, 2004年)。
- [4] 何勇「瀋陽新一輪行政審批改革擱効率 [EB/OL]」[2007-06-08]. http://news.xinhuanet.com/local/2007-05/10/content_6078205.htm.
- [5] ハーバーマス『交際行動理論 [M]』, 洪配郁=蔭青訳(重慶, 重慶出版社, 1994年)。
- [6] トクヴィル『アメリカの民主を論ずる [M]』, 董果良訳(北京, 商務印書館, 2002年)。
- [7] 関保英「論行政権的自我コントロール [J]」, 華東師範大学学报(哲学社会科学版), 2003年(1)。
- [8] テリー・L・クーパー『行政倫理学: 実現行政責任的途径 [M]』, 張秀琴訳(北京, 中国人民大学出版社, 2003年)。
- [9] テレンス・ダンティス, アラン・ベス『憲政中の行政機関——構造, 自治与内部的コントロール [M]』, 劉剛他訳(北京, 高等教育出版社, 2006年)。
- [10] 張康之「行政文化の行政人格の塑造における役割 [J]」, 青海社会科学, 1999年(1)。
- [11] ヘーゲル『法哲学原理 [M]』, 範揚=張企泰訳(北京, 商務印書館, 1995年)。
- [12] マルクス=エンゲルス『マルクスエンゲルス全集: 第1巻 [M]』(北京, 人民出版社, 1956年)。
- [13] 胡玉蘭「調和社会の構築と行政文化建設 [J]」, 理論学刊, 2005年(8)。
- [14] ジョージ・フレデリックソン『公共行政的精神 [M]』, 張成福訳(北京, 中国人民大学出版社, 2003年)。
- [15] マックス・ヴェーバー『学術与政治 [M]』, 馮克利訳(北京, 生活・読書・新知三聯書店, 1998年)。
- [16] 王偉=鄧愛紅『行政倫理学 [M]』(北京, 人民出版社, 2005年)。

IV. 解 題

孝 忠 延 夫

2010年8月5日、中国・長春理工大学で開催されたシンポジウム「行政自制と行政法治」に出席し、「日本における行政の内部的統制と議会（国民）による統制（日本国対行政的内部統制和議会（国民）統制）」と題する研究報告を行なった。2009年の日本公法学会総会のテーマが長年研究テーマとしてきた「行政の統制」に関するものであり、この機会に改めて「政府・行政に対する統制」の問題について考えてみようと思ったからでもある。ここで訳出・紹介した崔卓蘭教授（吉林大学）らの「行政自制」に関する見解は、上述シンポジウムの基調ともなっていた。

「行政の内部的統制」の位置づけについては、その「行政」のあり方そのものを異にする日本と中国の論議を単純に比較することはできない。日本においては、「法律における行政の原理」に基づいて行なわれる行政の「司法的統制」を当然の前提としたうえで、裁量論、政策形成・評価機能、内部的統制、そして自浄作用などが論じられてきたからである。しかし、中国における論議は、その社会・経済体制の違いもあり、その位相を大きく異にしている。ただ、主権者＝国民をその終局的な正当性・正統性の根拠として、行政の内部的統制、不断の自浄作用を果たしていくための制度構築、方法、その可能性を考察していこうとする姿勢には共通の問題意識と関心もあると思われるので、訳出・紹介した次第である¹⁾。

ここでは、崔卓蘭教授らの「行政の内部的統制（行政自制）」に関するこれまでの公表論文のなかから3つの主要論文を紹介してみた。「行政自己規制の可能性に関する分

1) 政府・行政への議会的統制は、主権者＝国民による主権的統制の重要な内容をなすという私見に対しては、杉原泰雄から「主権論」をどのように理解しているのか、という問いかけがなされてきた。明確な解答を用意できたわけではないが、「無から新たな法秩序を創造し、統治権力の正当性を付与するという主権論」ではなく、共和主義的な政治秩序の正統性論をとるドゥオーキンが、主権に言及するのが、「公職者に対する有権者全体による統制原理をいうものである」とことなどを手がかりの一つに考えてみたい（詳しくは、小泉良幸「政治的責務と憲法」『法哲学年報2009』（2010年）192頁などを参照）。

析」(原題:「行政自制的可能性分析」西北政法大学学报『法律科学』2009年第6期所収)、「第一論文」と略記する。),「行政の自己規制の生成,構築に関する検討」(原題:「行政自制之生成与构建探讨」『社会科学战线』2009年第1期所収)(第二論文),そして「行政自己規制の方法に関する探究」(原題:「行政自制之方途径探寻」『吉林大学社会科学学报』2008年第1期所収)(第三論文)である。

第一論文(本稿Ⅰ)では,行政自己規制とは,「行政が自主的・自発的にその行為を羈束し,適法かつ合理的な範囲で行政権を行使する自主的行為であり,自らの違法または不当な行為に対する自己統制(コントロール)である」と定義される。憲法と法制の枠組みの中で規律されるものとされる「行政権」そのものの中に,その実現可能性が含まれるこの行政自己規制は,近代的政府行政理念,行為形式のもとでの〈惠民〉理念の展開,行政権の規範的行使,行政主体と行政方式の多元化の発展などによって,その実現の現実的可能性が出てきており,その実現は,グッド・ガバナンスの実現に資するものであると説かれる。

第二論文(本稿Ⅱ)では,外部的統制のみならず,内部的統制が不可欠ではあるが,未だ試行的な段階にあることをふまえて,その必要性,そのための条件,要因,さらにはその意義が論じられる。論議の前提としての中国の権力観の変遷にともない,「行政権」の観念は,「政府権力本位から政府責任本位」へと転換したとされる。行政自己規制のメカニズムとしては,(1)自由裁量論の細分化,標準化,(2)独立した内部専門監督機関の設立,(3)科学的な行政実績評価システムの確立,(4)行政先例制度の確立,そして(5)行政内部の賞罰制度の改善,が挙げられる。

第三論文(本稿Ⅲ)では,行政の自己規制が,行政権の有効適切な運用の必要条件であるばかりでなく,外部的統制が有効に機能するためにも必要なものであると説かれる。行政権は,他の権力機関と同様に濫用の可能性をもつが,同時に自己規制と〈向善〉の可能性をも有するので,司法的統制,市民的統制のみならず,行政権の構造と自己規制の問題を検討しなければならないとされている。社会と市民に責任を負う責任政府では,「職権はつねに職責を伴ない,責任を伴わない権力は特権である」とされ,そのための,いわゆる「内部告発・通報制度」にまで論及する。そして,政府行為が正当であるか否か(重要な基準)は,人々の満足と全面的発展をはかるものであるかどうか,すなわち国民の権利を中心に考えるべきだとされる。

『公法研究』第72号(日本公法学会,2010年)は,「議会と行政」というテーマの下

に開催された研究総会での研究報告を収録している。

政府・行政に対する議会的統制については、これまで著わした論稿のなかで、① それをたんに「議会による行政外部的統制」、「機関間の統制（コントロール）」と位置づけるのではなく、主権者＝国民への情報提供，不断の評価・統制，そして最終的には選挙による主権者＝国民の判断・評価，というサイクルのなかに位置づけることの重要性，② 議会の「決定権」と一応は区別されるがその決定権を弱め，軽視するのではなく，「決定をも包み込んだ」統制という広い概念で考えていくことの意義²⁾，さらには，③ 「統制を受ける」ということは，その権限の正当性（民主的正統性および「法の支配」による）を強化するものでもある，などの点を指摘してきた³⁾。これらのことが、『公法研究』第72号所収の論稿の幾つかで引用され，共通の理解ともなってきたように思われる。また，これらの点は，行政の内部的統制についても応用できる。とりわけ，①と③の点は，内部的統制については，より一層あてはまり，その具体化，理論化の作業が進められてきた⁴⁾。このように考えると，中国における「行政自制」，すなわち行政の内部的統制の論議も，日本での論議と一定の「共通の土俵」で論じることが可能ではないだろうか。

訳出は，張 瑞輝氏，潘 芳芳氏，許 順福氏（いずれも名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程）にお願いした。また，宇田川幸則教授（名古屋大学・中国現代法）には，訳文を検討いただき，適切な法律用語，日本語を提示していただいた。最終的には私が内容を変えない範囲内で日本語として適切で「こなれた」表現に改めた。中国語は，日本同様漢字表記であるため，同様の表記でも異なった意味をもつものも多い。また，中

2) 高橋 滋「政官関係の変化における議会と行政——議会による統制とその周辺」『公法研究』72号（2010年）64，66-7頁。

3) 孝忠延夫「議会の機能の強化」『ジュリスト』1133号（1998年）105頁，「国政調査権の現状」同1177号（2000年）87頁などを参照されたい。

4) ①の点については，「PDCA（Plan, Do, Check, Action）のサイクルによって，法律を含め議会によるコントロールを及ぼすことになれば，『法律による行政の原理』が目指した効果や機能を果たすことになるであろう。」（亀田健二「行政法学から見た『法律による行政の原理』」『公法研究』72号23，26頁）。また，榊原秀訓「議会外の行政統制」同188頁等参照。榊原は，行政の内部的統制に，「議会や国民による統制をどのように組み込むか」（192頁）という課題について検討する。③の点については，原田一明「議会の調査・監督機能——国会による『政府』統制の意義と限界」（同151頁）など参照。

国語的表現をそのまま残す日本語訳もしばしばみられるが、これらのことが、中国語からの翻訳文献を読みづらくしており、「外国」文献を正確で読みやすい日本語に翻訳するという十分な作業を怠りがちではなかったか、と考えていた。今回、その作業に携わって、その困難さの一端を感じる事ができた。かなり工夫したつもりではあるが、不十分なところも少なくない。すべて、私の責任である。本論文訳出の意義をふまえてご寛容いただきたい。