

# 中国行政訴訟法の改正条文等について(1)

JICA 中国長期派遣専門家  
弁護士 白 出 博 之

## [目 次]

- 第 1 章 中国行政訴訟法の改正
  - 第 1 改正の経緯と趣旨目的等
  - 第 2 行政訴訟法の改正決定
- 第 2 章 新行訴法の主要な改正点
  - 第 1 当事者の訴訟上の権利保障を強化 ~以上まで本号掲載
  - 第 2 管轄制度の整備
  - 第 3 訴訟参加人制度の改善等
  - 第 4 証拠制度の整備
  - 第 5 訴訟手続の改善
  - 第 6 判決形式の整備
  - 第 7 行政訴訟に対する裁判監督の強化
  - 第 8 行政機関が判決を執行しない場合の責任等を明確化
- 第 3 章 新行訴法施行 1 年の回顧と展望
- 第 4 章 結語に代えて

## [本 文]

- 第 1 章 中国行政訴訟法の改正
  - 第 1 改正の経緯と趣旨目的等
    - 1 改正の経緯

2014 年 11 月 1 日、第 12 期全国人民代表大会常務委員会第 11 回会議において、中華人民共和国行政訴訟法（1989 年 4 月 4 日成立、1990 年 10 月 1 日施行）の改正決定が可決され<sup>1</sup>、2015 年 5 月 1 日から施行されている。また 2015 年 4 月 20 日に最高人民法院「中華人民共和国行政訴訟法の適用における若干の問題に関する最高人民法院の解釈」（法積〔2015〕9 号）全 27 条も新法と同時に施行され、既に 1 年以上が経過している。

以下本稿では、第 1 に本改正の趣旨目的と改正決定 61 項目とを概観し、第 2 に本改正による重要な制度に関して、立法起草担当機関たる全国人民代表大会常務委員会法制工作委员会（以下単に「全人代」「法工委」という。）行政法室による条文解説等を中心に指摘し、最後に新行政訴訟法（以下「行訴法」又は「本法」という。）の施

<sup>1</sup> 全国人民代表大会常務委員会「中華人民共和国・行政訴訟法」改正に関する決定の原文につき全人代 HP の下記 URL を参照。

[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-11/02/content\\_1884662.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-11/02/content_1884662.htm)

行1年における状況等を紹介する。

## 2 本改正の趣旨目的

本改正の趣旨目的につき、全人代常務委員会は以下のように説明する<sup>2</sup>。

『行訴法は1989年に第7期全国人民代表大会第2回会議で可決され、1990年10月1日より施行された。[民告官]（民が官を訴える）法と称されるこの法律は、行政訴訟の手続を定めた基本規則であり、実施以来、行政紛争の解決、法による行政の推進、公民、法人、その他組織の合法的権益の保護にとって重要な役割を果たしている。また、社会主義体制下における民主化と法制化の推進に伴い、行政訴訟制度と社会経済成長の不調和、不適応といった問題も際立ってきている。行政訴訟をめぐる「立案難、審理難、執行難」という顕在化した問題に対する庶民の不満は強烈である。こうした顕在化した問題を解決し、法によるガバナンス、法による執政、法による行政の共同推進、また法治国家、法治政府、法治社会の一体化という新たなニーズに応えるためにも、行訴法の改正、改善が必要である行訴法行訴法（略）。

中国共産党第18期中央委員会三中全会の方針と各方面の意見によると、法改正において重視すべき点は次のとおりである。

第1に行政訴訟制度の権威性を擁護し、現実における際立った問題に対して、公民、法人とその他組織の訴訟上の権利を法に基づき保障することを強調する。第2に中国の行政訴訟制度の基本原則を堅持し、行政権の法による行使と、公民、法人、その他組織の司法救済ルートの間滑りの確保とのバランスを維持し、人民法院の法による裁判権の単独行使を保障する。第3に実情から出発し、段階的に進め、一步一步改善する方針を堅持する。第4に行政訴訟の現場での経験を総括し、実務で証明された有益な経験を法に昇華させる。

最高人民法院、国务院法制办公室等とのコミュニケーションと幾度にもわたる検討を経て、十分な考察とそこから得られた基本的合意のもとに、行訴法改正案（草案）を作成したものである。』

## 第2 行政訴訟法の改正決定

2014年11月1日になされた『中華人民共和国行政訴訟法』の改正決定は、以下の61項目である。旧法全75条から新法全103条に変化した内訳は、改正・追加・新設規定80条、削除規定3条、変更のない規定が23条である（※以下では本改正による新設規定、及び2015年4月最高人民法院行訴法司法解釈との対応を示す）。

- 1 【立法目的】 1条
- 2 【調整範囲】 2条
- 3 【人民法院による訴権保障、行政機関責任者の出廷応訴】 3条～新設[司解1条、5条]

<sup>2</sup> 中華人民共和国・行政訴訟法改正案（第1次草案）の説明につき全人代HPの下記URLを参照。  
[http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/2014/2013-12/31/content\\_1822189.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/2014/2013-12/31/content_1822189.htm)  
全人代決定に条文見出しは付されていないが、全人代法工委行政法室による条文解説を参考に筆者が付したものである。

- 4 【行政訴訟の事件受理範囲】 12 条～ [司解 11 条]
- 5 【中級人民法院管轄の第一審行政事件】 15 条
- 6 【一般地域管轄と行政区域を跨ぐ管轄】 18 条
- 7 【共同管轄】 21 条
- 8 【管轄の移送】 22 条
- 9 【管轄権移転】 24 条
- 10 【原告適格】 25 条
- 11 【被告の確定】 26 条～ [司解 6 条, 7 条, 8 条]
- 12 【共同訴訟】 27 条
- 13 【代表者訴訟】 28 条～新設
- 14 【第三者】 29 条
- 15 【訴訟代理人】 31 条
- 16 【当事者・訴訟代理人の権利】 32 条
- 17 【証拠の種類】 33 条
- 18 【被告の挙証責任】 34 条～ [司解 9 条 2 項]
- 19 【行政機関の証拠収集の制限】 35 条
- 20 【被告の証拠提出延期と証拠補充】 36 条, 【原告による証拠提出】 37 条, 【原告の挙証責任】 38 条～全て新設
- 21 【人民法院の当事者に対する証拠提出・補充の要求】 39 条, 【人民法院の証拠の調査取得】 40 条
- 22 【人民法院に対する証拠調査取得の申請】 41 条～新設
- 23 【証拠適用規則】 43 条～新設
- 24 【行政復議と行政訴訟のリンク】 44 条
- 25 【行政復議を経た場合の提訴期限】 45 条
- 26 【直接提訴する場合の提訴期限】 46 条～ [司解 12 条]
- 27 【行政機関が法定職責不履行の場合の提訴期限】 47 条～新設 [司解 4 条]
- 28 【提訴期限の控除・延長】 48 条
- 29 【提訴要件】 49 条～ [司解 2 条]
- 30 【提訴の方式】 50 条～新設
- 31 【立案登記】 51 条～ [司解 1 条, 3 条] 【立案されなかった場合の救済】 52 条～新設
- 32 【規範性文書の附帯審査】 53 条～新設 [司解 20 条]
- 33 第 7 章を五節に分け, 節名を追加し, 「第 1 節 一般規定」(54 条～ 66 条), 「第 2 節 第一審通常手続」(67 条～ 81 条), 「第 3 節 簡易手続」(82 条～ 84 条), 「第 4 節 第二審手続」(85 条～ 89 条), 「第 5 節 裁判監督手続」(90 条～ 93 条) とする。
- 34 【訴状の発送と答弁書の提出】 67 条
- 35 【訴訟による執行の不停止】 56 条
- 36 【公開審理原則と例外】

- 37 【回避・忌避】 55 条
- 38 【事前執行】 57 条～新設
- 39 【出廷拒否等の法的効果】 58 条
- 40 【行政訴訟妨害行為に対する人民法院の強制措置】 59 条
- 41 【調解不適用の原則と例外】 60 条
- 42 【民事紛争と行政紛争が交叉する場合の一括審理】 61 条～新設 [司解 17 条～ 19 条]
- 43 【審理の根拠】 63 条 3 項～ [司解 14 条]
- 44 【規範性文書の審査・処理建議】 64 条～ [司解 21 条], 【裁判文書の公開】 65 条～  
いずれも新設
- 45 【原告の訴訟請求棄却判決】 69 条, 【取消判決・やり直しを命じる判決】 70 条, 【履  
行判決】 72 条～ [司解 22 条], 【変更判決】 77 条
- 46 【給付判決】 73 条～ [司解 23 条], 【違法確認判決】 74 条, 【無効確認判決】 75 条, 【違  
法又は無効確認判決の補充規定】 76 条, 【行政合意の履行及び補償判決】 78 条～ [司  
解 15 条], 【行政復議決定と行政行為との一括裁判】 79 条～ [司解 9 条, 10 条], 【判  
決宣告の公開】 80 条～全て新設
- 47 【関係行政機関職員と被告の処理】 66 条
- 48 【第一審審理期限】 81 条
- 49 【簡易手続の適用場面】 82 条, 【簡易手続の裁判組織形式と審理期限】 83 条, 【簡易  
手続の通常手続への変更】 84 条～全て新設
- 50 【第二審の審理方式】 86 条
- 51 【第二審の審査範囲】 87 条～新設
- 52 【第二審の審理期限】 88 条
- 53 【第二審の裁判】 89 条
- 54 【当事者による再審申立】 90 条～ [司解 24 条]
- 55 【再審事由】 91 条～新設
- 56 【人民法院の職権による再審】 92 条
- 57 【抗訴と檢察建議】 93 条～ [司解 25 条]
- 58 【発効した裁判・調解書の執行】 94 条, 【強制執行の申立及び執行の管轄】 95 条, 【履  
行を拒絶した行政機関に対する執行措置】 96 条
- 59 【民事訴訟法規定の適用】 101 条
- 60 本法の関連条文中の「具体的行政行為」を「行政行為」に改める（6 条, 13 条,  
62 条 71 条, 97 条）。
- 61 第 46 条を第 68 条とし, 第 55 条を第 71 条とする。第 35 条, 第 9 章の章名, 第 67 条,  
第 68 条, 第 69 条及び第 72 条を削除する。

本決定は 2015 年 5 月 1 日から施行する<sup>3</sup>。

以上

<sup>3</sup> 本改正は全面改正ではなく一部改正 [修改] であるため, 法施行日に関連する旧 75 条の内容が変更  
されないまま新法 103 条にスライドしている (新法施行前後の適用関係につき司解 26 条参照)。

## 第2章 新行訴法の主要な改正点

新行訴法については既に多くの報道がなされ、その条文解説書等も多数公刊されているところ、新法の主要な改正点、注目点として下記項目が指摘されている。これを中国行政訴訟における「立案難、審理難、再審難、執行難」問題への対応との関連で整理すると以下のようなになる。

- I 当事者の訴訟上の権利保障を強化 ～立案難への対応
  - 1) 人民法院による当事者の訴権保障 (1, 3条)
  - 2) 受理案件の範囲拡大 (2, 12条)
  - 3) 規範性文書の適法性に対する附帯審査等 (53, 64条)
  - 4) 提訴期限の延長 (46条)
  - 5) 口頭による提訴等, 当事者の訴権行使の利便化 (50条)
  - 6) 立案登記制度と人民法院の責任明確化 (51, 52条)
- II 管轄制度の整備 ～立案難への対応
  - 1) 中級人民法院が第一審となる場合 (15, 24条)
  - 2) 行政区域を跨がる行政事件の管轄法院 (18条2項)
- III 訴訟参加人制度の改善等 ～審理難への対応
  - 1) 原告適格の明確化 (25条)
  - 2) 被告適格の明確化 (26条), 被告機関責任者の出廷 (3条)
  - 3) 訴訟代表者制度を追加 (28条)
  - 4) 第三者に関する制度を具体化 (29条)
- IV 証拠制度の整備 ～審理難への対応
  - 1) 証拠種類の追加 (33条)
  - 2) 被告が期限を過ぎても立証を行わない場合の影響を明確化 (34条)
  - 3) 被告の立証に関する制度を整備 (36条)
  - 4) 原告の立証責任を明確化 (37, 38条)
  - 5) 人民法院による証拠収集に関する制度を整備 (41条)
  - 6) 証拠の適用ルールを明確化 (43条)
- V 訴訟手続の改善 ～審理難への対応
  - 1) 行政訴訟と調解 (60条)
  - 2) 民事紛争と行政紛争が交錯する場合の処理メカニズム (61条)
  - 3) 審理期限の延長 (81, 88条)
  - 4) 簡易手続を行政訴訟に追加 (82, 83条)
  - 5) 上訴事件における開廷審理原則 (86条)
- VI 判決形式の整備 ～審理難への対応
  - 1) 原告の訴訟請求棄却の判決を以て維持判決に代替 (69条)
  - 2) 取消判決事由に「明らかに不当」を追加 (70条)

- 3) 給付に関する判決を追加 (73 条)
- 4) 違法確認・無効確認判決を追加 (74 ~ 76 条)
- 5) 判決変更の範囲を拡大 (77 条)

- VII 行政訴訟に対する裁判監督の強化 (91, 93, 101 条) ~再審難への対応
- VIII 行政機関が判決を執行しない場合の責任等を明確化 (96 条) ~執行難への対応

以下、上記整理に沿って、新行訴法の主要な改正条文について全人代法工委行政法室の説明を中心に紹介する<sup>4</sup>。

## 第 1 当事者の訴訟上の権利保障を強化

### 1 行訴法の立法目的 (1 条)

#### 【立法目的】

第 1 条 人民法院が行政事件を公正、迅速に審理することを保障し、行政紛争を解決し、公民、法人、その他の組織の合法的權益を保護し、行政機関の法に基づく職権行使を監督するため、憲法を根拠として本法を制定する。

本条は、行訴法の立法目的に関する規定である (一部改正)。

1 行政訴訟は、公民、法人、その他の組織が、行政機関及び行政機関職員が行った行政行為がその合法的權益侵害にあたりと判断して、人民法院に提起する訴訟である。行訴法は、行政訴訟活動及び行政訴訟に関する法的関係を規範化するための基本法であり、人民法院による行政事件審理及び行政訴訟参加人の訴訟活動において、必ず遵守すべき準則である。

2 行訴法の立法目的には次の内容が含まれる。

#### 1) 人民法院による公正で迅速な行政事件の審理を保障

行訴法制定の第 1 の目的は、人民法院による公正、迅速な行政事件審理を保障することにある。ここに①行政事件の公正な審理とは、人民法院が事実を調査し明確にした上で、法律・法規を正しく適用し、正確な判決、決定を下すことである。この「法律・法規の正しい適用」には、行訴法に規定された訴訟制度の正しい適用だけでなく、関連実体法・行政法規の正しい適用も含む。また②迅速な行政事件の審理とは、人民法院が行政訴訟の各段階において、行訴法で規定された期間内に事件を審理し、事件の決定遅延を回避して、公民、法人、その他の組織の合法的權益が

<sup>4</sup> 新行訴法の条文解説書としては文献①全人代法工委編・信春鷹主編「中華人民共和国行政訴訟法・釈義」(2014 年 12 月・法律出版社)、文献②全人代法工委編・袁傑主編「中華人民共和国行政訴訟法・解説」(2014 年 12 月・中国法制出版社)及び文献③全人代法工委行政法室審定・黄薇主編「最新中華人民共和国行政訴訟法条文釈義及び配套法律法規と司法解釈実用全書」上(2014 年 11 月・中国民主法制出版社)、文献④全人代法工委行政法室編「中華人民共和国行政訴訟法・解釈と適用」(2015 年 1 月・法律出版社)があり、さらに立法関連資料集である文献⑤全人代法工委行政法室編「行政訴訟法立法背景と観点全集」(2015 年 1 月・法律出版社)には実際に我が国の法整備支援事業による訪日研修・現地セミナーで取り扱われた具体的論点及びそれに関する日本法関連制度が紹介されており、これらの記載を照合すると、本改正において、法整備支援事業による協力内容が随所に活用されたことがわかる。以下、適宜これらを引用する。

司法ルートによる救済を速やかに得られるようにし、行政行為の適法性を速やかに確認できることである。

## 2) 行政紛争の解決

経済・社会の急速な発展に伴い、中国社会の利益構造は日増しに多元化、複雑化し、人民・大衆の法に基づく合法的権益保護への意識は高まり続け、行政紛争の件数増加している。行政紛争について言えば、従来の行政処罰、行政許可、行政強制に関する紛争以外に、ここ数年、都市建設、土地の収用・立退き、資源・環境、労働及び社会保障等に関する行政紛争が急増している。行政紛争の効果的解決は、人民・大衆の直接的利益に関係し、また社会の調和のとれた安定にも関係する。現在、中国における行政紛争解決メカニズムとしては、行政訴訟、行政不服審査、投書・陳情等がある。行政訴訟は司法裁判による方式であり、人民法院が訴えられた行政行為の適法性について審査を行い、適法と判断した場合は維持し、違法と判断した場合は変更、取消等を行うことにより行政紛争を解決する。

本改正で立法目的に「行政紛争の解決」を追加した趣旨は、行政訴訟を通じた行政紛争解決作用をさらに強化する点にある。法治方式により行政紛争を解決することは、公民、法人、その他の組織の法治意識を強化し、問題が発生した場合は法的手段を採用し、法に基づき合法的権益を保護する環境を構築し、「信訪不信法（投書・陳情に依存し、法を信用しない）」現象の発生を回避する上でも有用である。

## 3) 公民、法人、その他の組織の合法的権益を保護

行政管理において行政機関は行政名宛人に対して行政行為を実施し、行政管理目的を実現する必要がある。例えば、公民、法人、その他の組織の違法行為に対し行政処罰を科し、違法行為の制止、証拠隠滅の防止、危害発生の回避、危険拡大の制御等のため、公民、法人、その他の組織の人身の自由・財産に対して強制的行政措置を講じ、一時的に制御する等であるが、これらの行政行為は全て公民、法人、その他の組織の人身権、財産権に関わる。また行政行為は一旦行われれば直ちに確定力、拘束力及び執行力を生じて行政名宛人はそれに従わなければならない、さもないと行政機関は制裁又は法に基づき強制執行を行う。行政行為にはこのような特徴があるため、行政紛争における行政名宛人は往々にして弱い立場にあり、その合法的権益が違法行政行為により侵害されるおそれがある。

行政訴訟は、行政行為の適法性に対する人民法院の審査・監督を通じて、行政名宛人の合法的権益を保護し、侵害された権益に救済・回復を与えるものであり、まさにこれが行訴法の主要な立法目的である。

## 4) 行政機関による法に基づく職権行使の監督を行う

旧1条第三文が「行政機関の法に基づく職権行使の保護及び監督を行う」と定めていたのに対し、本改正では、立法目的から行政機関による職権行使の「保護」を削除し、行政機関の職権行使に対する「監督」のみを残し、これによって行政訴訟が行政行為の適法性に対する制御・監督を行い、公民、法人、その他の組織の合法

的權益を保護すべきことを強調している。その理由は、①行政訴訟の機能は、主に行政機関の職権行使に対する司法による監督であり、行政名宛人の合法的權益を行政機関の違法行政行為から保護し、行政機関の違法行政行為により侵害された当事者に法的救済を提供するためであること。②行政行為が行われれば直ちに法的効力を生じる以上、法院がこれを「保護」する必要がないこと。③旧法の「保護」という立法目的を体現していた「維持」判決が、新法では原告の訴訟請求棄却形式により代替されていること（69条）である。

※参考文献）前掲① p 1～6，② p 1～6，③ p 14～17，④ p 4～6 参照。

## 1-2 人民法院による当事者の訴権保障（3条），[司解1条，5条]

### 【人民法院による訴権保障，行政機関責任者の出廷応訴】

第3条 人民法院は，公民，法人，その他の組織が訴訟を提起する権利を保障し，受理すべき行政事件を法によって受理しなければならない。

2 行政機関及びその職員は，人民法院による行政事件の受理に干渉し，又は妨害してはならない。

3 提訴された行政機関の責任者は出廷し応訴しなければならない。出廷できない場合，相応の職員に委託して出廷させなければならない。

本条は，公民，法人その他組織の訴えを提起する権利及び行政機関責任者が出廷応訴原則に関する規定である。本条新設の理由は，主に現在行政訴訟が直面している，立案すべき事件が立案されず，受理すべき事件が受理されていないという立案難問題を解決する点にある。この問題には多くの原因，すなわち人民法院が面倒を嫌い，行政機関の機嫌を損ねることを恐れ，法に基づいて立案受理を行わない，また行政機関が被告になることを嫌がり，人民法院による立案に対して圧力をかけ，人民法院による事件受理を阻止する等がある。よって，訴訟制度面から公民，法人，その他組織の訴訟提起権の保護を強化し，人民法院による法に基づいた行政事件の受理を確保し，人民法院による行政事件受理に対する行政機関の妨害を根絶する必要がある。また，司法実務において発生している行政機関責任者が基本的に出廷・応訴せず，訴訟代理人が出廷する，さらには受任した律師のみが出廷するという，公民が[告官不見官]（官を訴えても官が現れない）問題を解決するため，本条では提訴された行政機関責任者が出廷，応訴しなければならないことが明確にされている。

### 1 人民法院は公民，法人，その他組織の訴訟提起権を保護すべき

1) 行政訴訟の訴訟提起権は，公民，法人，その他組織がその合法的權益の侵害行為に対し，訴訟を通じて司法ルートによる保護・救済を求める権利であり，公民の基本的権利である。実務の状況を見ると，中国で毎年発生する行政訴訟の件数は10万件余りであるが，かかる状況にある理由は，公民，法人，その他の組織の訴訟提起権が十分に保護されていない点にある。

2) 現在，行政訴訟が直面している立案難，審理難，執行難という「3つの困難」

のうち、立案難問題が最も顕著となっている。公民、法人、その他の組織と行政機関との間で紛争が発生した場合、行政機関は被告になることを嫌い、人民法院も行政事件受理を嫌う結果、訴訟によって解決すべき多数の紛争が、投書・陳情等の手段に依存することとなり、一部地方では〔信訪不信法〕（投書・陳情に頼って法を信用しない）現象が生じている。

3) 行政訴訟の入口を通過し易くするため、何よりも公民、法人、その他組織の訴訟提起権に対する保護を強化する必要がある。人民法院は権益侵害を受けた当事者のために司法的保護・救済を行う機関として、公民、法人、その他組織の訴訟提起権を保障し、受理すべき行政事件を、法に従い受理しなければならない。

## 2 行政機関及び職員は人民法院による行政事件受理に対し干渉妨害してはならない

実務において、一部地方政府が当地の経済発展の大局に影響を及ぼすことを理由に、人民法院による行政事件受理を妨害し、また一部政府部門は敗訴を恐れ被告になることを嫌う等、人民法院の行政事件受理に対する干渉、妨害がある。この問題を解決するため、2010年10月公布「法治政府の構築強化に関する国务院意見」は「行政による応訴業務を適切に行う。行政応訴制度を整備し、人民法院による行政審判活動に積極的に協力し、人民法院による法に基づき独立した裁判権行使を支持する。人民法院が受理した行政事件につき、行政機関は法に従って積極的に応訴しなければならない」と要求していた。

本改正では、法制度面からこの問題に対応し、行政機関及び職員は人民法院の行政事件受理に対して干渉、妨害をしてはならない旨を明記する（本条2項）。

## 3 行政機関の責任者は出廷し応訴しなければならない

1) 行政訴訟は「民が官を訴える」制度であるが、裁判実務においてはしばしば〔告官不見官〕（役人を訴えても役人が現われない）現象が生じている。行政機関側で出廷・応訴するのは往々にしてその職員、ひいては受託した弁護士しか出廷しない場合もあり、これに対する大衆の不満は大きい。そこで、2010年公布「法治政府の構築強化に関する国务院意見」では、「行政応訴制度を整備し……重大な行政訴訟事件につき、行政機関責任者は積極的に出廷・応訴しなければならない」と明確に定め、これに基づき、数年来、一部地方では行政機関責任者出廷応訴制度の制定・実施を開始し、非常に良好な社会的効果も現れ、2014年時点で河北省、北京市、広東省等10以上の地方で行政機関責任者出廷応訴制度が制定・実施されていた。

2) 本改正では次のような提案がなされた。すなわち、行政訴訟が「民が官を訴える」制度である以上、行政機関責任者が出廷し応訴するよう要求すべきである。行政機関責任者による出廷応訴は、行政紛争解決に有利であり、かつ行政機関責任者の法に基づく行政に対する意識強化につながり、数年来、一部地方で推進されてきた行政機関責任者による出廷応訴という優れた方法を総括し、行政機関責任者による出廷応訴に対する実行可能な規定を定めるべきである。かかる意見に基づき、

新法では各地の実務経験の総括をもとに、同制度のさらなる整備推進が行われ、本条3項が規定された。

3) 本条3項に基づき、行政訴訟事件で提訴された行政機関責任者は全て出廷応訴しなければならないが、これは1つの基本的原則であり、行政機関責任者に正当な理由があり、出廷応訴が不可能なことが明らかな場合、行政機関の相応の職員に出廷・応訴を委託すべきである。注意すべきは、①「行政機関責任者」とは、行政機関の正・副の指導者を指し、②行政機関責任者が出廷・応訴が不可能であることが明らかな場合、当該行政機関の相応の職員に出廷を委託すべきであり、律師に出廷応訴を委託するだけでは許されない。③行政機関の相応の職員に出廷応訴を委託する場合、法に基づき訴訟手続を進めるべきこと、である(本法31条、民事訴訟法第59条参照)。

4) 行政機関責任者出廷応訴制度の構築には重要な意義がある。すなわち、①行政紛争の効果的解決に役立つこと。行政機関責任者による出廷応訴は、司法審判活動を尊重することであり、当事者双方の訴訟における地位平等を示す。訴訟において、行政名宛人が行政機関責任者と直接対面し、自身の主張及び理由を陳述し、行政機関との対立感情を緩和することは、行政紛争解決に有利に働く。また、行政機関責任者が自ら出廷し、当該機関の行政行為の適法性について原告に直接明確に説明するとともに、直接原告側の主張及び理由を聴取することは、当事者双方が相手の立場に立って考え、相互に理解して紛争を解決し、法律効果と社会効果を共に実現するのに役立つ。②行政機関責任者の法治に対する意識向上、行政機関による法に依る行政の推進に役立つこと。行政機関責任者は行政機関の指導者として、法治に対する高い意識を有すべきであり、出廷応訴過程は、実質上1つの法制教育過程でもある。行政機関責任者は自ら法廷審理に参加することにより、関連法に関する知識を深め、当該機関の法執行活動に存在する問題を認識することで、法に依る行政に対する意識を高め、当該機関の法に基づく行政業務により貢献できるようになる。③民衆の法治に対する信用を強化し、社会全体の法治観念を高めるのに役立つこと。行政機関責任者による出廷・応訴は、行政機関の積極的な応訴姿勢を表明し、また行政機関が民衆及び法律、司法機関を尊重することでもあり、これにより良好な社会効果を生じ、良好な法治環境を構築し、民衆の法的確信を強め、法的手段を通じて自身の合法的権益を保護する習慣が構築される。

※参考文献) 前掲① p11 ~ 15, ② p10 ~ 15, ③ p19 ~ 22, ④ p10 ~ 13 参照。

## 2 受理案件の範囲拡大(2, 12条), [司解11条]

### 【本法の調整範囲】

第2条 公民, 法人, その他の組織は, 行政機関及び行政機関職員の行政行為がその合法的権益を侵害したと認めたときは, 本法により人民法院に訴訟を提起する権利を有する。

2 前項でいう行政行為は、法律、法規、規章の授権した組織のなした行政行為を含む。

**【行政事件の事件受理範囲】**

第12条 人民法院は、公民、法人、その他の組織が提起した次に掲げる訴訟を受理する。

- (一) 行政拘留、許可証及び免許証の一時押収又は取消、生産営業の停止命令、違法所得の没収、違法な財物の没収、過料、警告等の行政処罰に対して不服があるとき
- (二) 人身の自由の制限又は財産の封印、差押え、凍結等の行政強制措置及び行政強制執行に対して不服があるとき
- (三) 行政許可の申立において、行政機関の拒否又は法廷期限内に無回答或いは行政機関の行った行政許可その他に関連する決定を不服とするとき
- (四) 行政機関による土地、鉱物、水流、森林、山岳、草原、荒地、干潟、海域等の自然資源の所有権又は使用権の確認決定に対して不服があるとき
- (五) 徴収、収用決定及びその補償決定に対して不服があるとき
- (六) 行政機関に人身権、財産権等の合法的權益を保護する法定職責の履行を申請した際に、行政機関が履行を拒絶し又は回答しないとき
- (七) 行政機関が経営自主権又は農村土地請負経営権、農村土地経営権を侵犯したと認めるとき
- (八) 行政機関が行政権力を濫用し、競争を排除又は制限したと認めるとき
- (九) 行政機関が違法な資金調達、費用の割当てを行い、又は違法にその他の義務履行を求めたと認めるとき
- (十) 行政機関が法によって補償金、最低生活保障待遇又は社会保険待遇を支払わなかったと認めるとき
- (十一) 行政機関が法による履行をせず、約定によって履行せず、又は政府特許経営協議や土地家屋収用補償協議等の合意を違法に変更・解除したとき
- (十二) 行政機関がその他の人身権、財産権等の合法的權益を侵犯したと認めるとき

2 前項に定めるもののほか、人民法院は、法律・法規で訴訟提起できると規定するその他の行政事件を受理する。

新2条は本法の調整・適用範囲に関する規定であり、本改正では旧2条をもとに「具体的行政行為」から「行政行為」への変更、及び第2項の追加が行われている。

1 「行政行為」には作為、不作為及び事実行為を含む

1) 旧法では「具体的行政行為」概念が用いられたが、本改正では「行政行為」

に変更され、本法の調整・適用範囲がより包括的なものとされている。行訴法立法当時の「具体的行政行為」は、「抽象的行政行為」に対する概念で、主に提訴可能な範囲の限定が考慮されたものであり、行政機関が制定した規範性文書も対象外であった。確かに旧法では事件の受理範囲について既に明確に列記されており、受理すべき事件と受理すべきでない事件の境界が明確に定められていた。しかし、「具体的行政行為」は相対的概念であるため、非科学的で正確さに欠け、実務には行政事件受理を嫌う一部法院が「具体的行政行為」の基準を設定して本来受理すべき行政事件を受理せず、「立案難」の原因の一つであった。かかる問題に対応すべく本改正では「具体的行政行為」を「行政行為」に修正している。

2) 「行政行為」の特徴としては、まず①「行政行為」には行政機関が制定した「規範性文書」を含まないこと。この点、本改正では規章以下の規範性文書を本法の対象に組み込んではいないが、法院は附帯審査を行うのみであり、規範性文書に対しては判決を下さない点に注意すべきである。また②「行政行為」には行政の作為、不作為を含む。行政行為による公民、法人、その他組織の合法的權益侵害については、行政機関の積極的作為、行政機関の消極的不作為のいずれも該当可能である（12条1項に列記された事件受理範囲のうち、同項第3, 6, 10号等は全て行政機関の不作為による公民の合法的權益侵害に関わる）。さらに③「行政行為」には事実行為も含まれ、これによる公民の合法的權益侵害の場合も提訴可能である。④「行政行為」は行政機関による行政契約の署名、履行を含む。行政機関は行政管理・サービスの目的を実現するため、平等な主体としての資格により行政名宛人と合意を締結することができるが、行政機関が法に基づき合意を履行しない、又は約定に従って合意を履行しない場合、行政名宛人は法院に対し行政訴訟を提起できる（12条1項11号参照）。

## 2 行政行為には法律、法規、規章により授權を受けた組織の行為を含む(2条2項)

1) 「行政機関」には各級人民政府及びその職能部門を含む。旧25条4項では法令により授權された組織は被告となることができると規定し、行政機関と見なされていたが、本改正では規則により授權された組織が行う行政行為も、本法調整範囲に組み込まれている。立法及び行政管理の実務から見ると、中国における一部事業単位、社会团体も一定の行政管理を担っている（例えば中国証券監督管理委員会、中国保険監督管理委員会、中国銀行業監督管理委員会、中国気象局、中国障害者連合会等）。さらに政府の職能轉換が進むにつれ、上述の事業単位、社会团体以外の社会組織も次第に公共管理・サービスに関する職能を担っている。本改正では、社会組織が公共行政職能を行使する行為についても事件受理範囲に加え、これにより発生した紛争は、行政訴訟により解決すべきとの提案がなされた。社会組織の性質は異なっており、主に法執行の監督管理に関する職能、主に公共サービスに関する職能、また主に内部人員に対する管理実施等がある。社会組織のいかなる行為を行政訴訟の受理範囲に含めるかについては、主に法律、法規、規章に基づき管理権を

行使するものか、或いは内部規則に基づき管理権を行使するものかを基準とし、前者であれば行政行為に属し、行政訴訟事件の受理範囲に含めることができるが、後者であれば内部管理に属し、行政訴訟事件の受理範囲には含まれない。

2) 注意すべきは、①規章により授権された社会組織による行政管理権行使は、その他の法律により制限を受ける。行政処罰法、行政許可法、行政強制法の関係規定<sup>5</sup>からもわかるように、規章では社会組織に授権して行政処罰権、行政許可権及び行政強制権を行使させることができない。上記各法の立法趣旨から見ると、行政名宛人の義務追加、行政名宛人の権利制限に関する行政行為につき、規章では社会組織に授権して実施させることはできないが、授益的行政行為及びサービス行為は、規章による授権が可能である。②行政機関職員の職務履行は、行政機関の行為である。行政機関職員による職務履行以外の行為は、個人の行為に属し、その他の公民、法人、その他の組織の合法的權益を侵害した場合は、民事上の権利侵害行為に属し、本法の調整範囲に含まれない。③行政機関の内部設置機構、派出機構又は事務機構は法律による特別授権を受けない場合、自己名義により行政行為を行うことができない。それらが行った行政行為は、無効な行政行為に属し、提訴された場合はそれらの属する行政機関が被告となる。

### 3 合法的權益には人身権、財産権を含むがそれに限定されない

1) 本法にいう合法的權益につき、旧法では主に人身権及び財産権を指し、かつ「人民法院は、法令が訴え提起を可能と規定するその他行政事件を受理する」と定めて事件受理範囲を拡大できる余地を残しており、その後制定された法令において段階的に事件受理範囲が拡大し、行政名宛人の社会保障権、知る権利に関わる事件が段階的に受理範囲に加えられていた。よって、現在の立法・司法実務から見ると、行政名宛人が司法により保護される権利の範囲は既に一定程度拡大している。さらに改正過程では、社会保障権、知る権利、公平競争権、教育を受ける権利、労働権等を事件の受理範囲に加えることを明確にすべしとの提案もあった。

2) 本改正では、上記意見を採用して、保護される合法的權益の範囲が拡大されている。すなわち、①その他の合法的權益に関する状況を具体的に列記し、具体的な社会保障権、知る権利及び公平競争権が本法に組み込まれ、②旧法の「人民法院は法令で訴訟の提起が可能と規定されているその他の行政事件を受理する」規定を残して、今後の立法における合法的權益の範囲拡大の余地を認めている。

※参考文献) 前掲① p 6 ~ 11, ② p 6 ~ 10, ③ p 17 ~ 19, ④ p 6 ~ 10。

---

<sup>5</sup> 行政処罰法第 17 条は、法令により授権された公共事務の管理に関する職能を有する組織は、法定の授権範囲内で行政処罰に処することができることを定める。行政許可法第 23 条は、法律令により授権された公共事務の管理に関する職能を有する組織は、法定の授権範囲内で自身の名義により行政許可を実施し、授権された組織には本法の行政機関に関する規定を適用すると定める。行政強制法第 70 条は、法律、行政法規により授権された公共事務管理に関する職能を有する組織は、法定の授権範囲内で自己義により行政強制措置を実施し、本法の行政機関に関する規定を適用する、と定める。

### 3 規範性文書の適法性に対する附帯審査等（53, 64 条）

#### 【規範性文書の附帯審査】

第 53 条 公民, 法人, その他の組織は, 行政行為が依拠した国务院部門と地方人民政府及びその部門が制定した規範性文書が適法でないと認めて, 行政行為に対して訴えを提起する場合には, 当該規範性文書に対する審査も併せて請求することができる。

2 前項の規定する規範性文書には規章を含まない。

本条は規範性文書の附帯審査に関する規定である（新設）。規範性文書は行政機関による行政権行使の一形式であり、行政管理の強化、行政に関する法制整備及び行政効率の向上という面で必要なものだが、実務上幾つかの問題も存在し、公民の合法的權益を侵害し、法制の權威・統一に影響を及ぼしている面もある。例えば、規範性文書間の矛盾衝突が頻繁に発生し、一部の行政部門、地方が自らの利益獲得のため規範性文書制定を通じて權益を奪い合い、規範性文書を乱発して審査承認、証書発行、過料、費用徴収について違法に規定を制定する等、公民の權利を著しく侵害し、大衆の強い反発を招いている。

改正過程では規範性文書に対する附帯審査につき意見が分かれた。法院は規範性文書に対して審査できないとする消極説は、①憲法及び関連法律規定によると、県級以上の各級人民政府は所属部門・下級人民政府による不適切な決定・命令を取り消す権限を有する。また国务院及び各省、自治区、直轄市には行政機関が発布した決定、命令等の文書に対する審査制度の具体的規定がある。このように県級以上の人民政府が厳格に職責を履行すれば、抽象的行政行為の存在に関する問題は解決できる。②規範性文書は具体的な人に対して制定されたものではなく、個人の權利を直接侵害することではなく、行政行為を通じて初めて危害・結果が発生することから、公民は行政行為に対する救済により自身の合法的權益を保護できる、と指摘した。

他方、積極説は①規範性文書は行政行為の根拠・根源であることから、違法・不当な行政行為を是正するために抜本的措置を講じ、根源から審査是正を行う必要があり、②現行制度において規範性文書に対する監督メカニズムは存在するものの、その効果が芳しくないこと。③一部の地方・部門がみだりに文書公布、費用徴収、資金調達を行い、職権を利用して私利を図る等公民の利益を侵害する問題は深刻であり、公民の合法的權益は保障されておらず、④規範性文書に対する附帯審査の実施を認めることは、社会の進歩の表れである、と指摘した。立法機関において検討論証が重ねられた結果、規範性文書の附帯審査制度が規定されたものである。

#### 1 どのような規定に対して審査請求提出が可能か

1) 行政機関が制定した普遍的拘束力を有する規定の範囲は非常に広く、国务院が制定した行政法規、規章及び規章以下の規範性文書が含まれる。しかし、復議審査（行政不服審査）の対象となるのは規章以下の規範性文書のみであり、行政法規

及び規章に対する復議審査は除外されている。これは、行政法規が国務院によって制定されてそのレベルが比較的高いこと、また関連法律規定によれば国務院が制定した行政法規、決定、命令は全人代常務委員会によってのみ取消権行使が可能であることを考慮したものである。他方、規章は国務院部門、省級人民政府及び省都所在地（市）の人民政府及び国務院が承認した比較的規模の大きい市の人民政府が制定するものであり、国務院法規規章届出規定によれば厳格な届出審査制度があり、届出審査を通じて問題を解決することもできる。現在発生している問題の多くは規章以下の規範性文書に関するものである。

2) こうして、本条では公民、法人、その他の組織が規章以下の規範性文書に違法性ありと認める場合に審査請求できると規定し、請求に基づいて行政法規及び規章に対する復議審査を行うことができるとは規定していない。規章以下の規範性文書とは、本条列举の国務院部門の規範性文書、地方各級人民政府とその業務部門の規範性文書、及び郷、鎮の人民政府の規定を指す。

## 2 公民、法人、その他の組織が違法と判断する場合、いかに審査請求を提出するか

1) 行政機関が制定した普遍的拘束力を有する規定は、不特定の人・事物に対して制定されたものであり、具体的な人・事物に具体的に適用しなければ、現実的危害は生ぜず、公民、法人、その他の組織はそれらが法律に違反したと判断する場合、その他の手段を通じて申立てをし解決可能である。

2) 本条では、審査請求ができるのは当該規範性文書に基づき行われた行政行為による影響を受けた公民、法人、その他の組織のみと規定するが、このように規定することにより行政機関が絶えず紛争に巻き込まれる事態を回避できる。また、公民、法人、その他の組織が単独で規範性文書につき審査請求をすることはできず、行政行為に対する訴訟提起と併せて行わなければならない。

※参考文献) 前掲① p138 ~ 140, ② p144 ~ 146, ③ p87 ~ 88, ④ p117 ~ 119 参照。

### 3-2 規範性文書の審査・処理建議

#### 【規範性文書の審査・処理建議】

第 64 条 人民法院は、行政事件を審理するにあたり、審査を経て本法第 53 条に定める規範性文書が適法でないことを発見した場合、それを行政行為の適法性を認定する根拠とはせず、かつ制定機関に対して処理建議を提出しなければならない。

本条は規範性文書の審査・処理建議に関する規定である（新設）。

1 実務における一部行政行為による公民、法人その他の組織の合法的權益に対する侵害は、地方政府及びその部門が制定した規範性文書における越権や内容のずれ等の規定に起因する。違法な行政行為を根本から減少させるため、法院は行政行為の審査時に公民、法人その他の組織の申請に基づいて規章以外の規範性文書

に対して附帯審査を行うことができ、その結果が違法である場合は、関連機関に移送して処理を行う。これは中国の憲法・法律における人民代表大会は政府に、政府はその部門及び下級政府に対して監督を行うという基本原則に符合し、関連規範性文書の違法問題を是正する上でも有用である。

- 2 行政訴訟の実務においては、人民法院は常に関係部門が法執行の指導や行政措置実施のために制定した規範性文書に接しているが、往々にして行政機関はこれらの規範性文書を行政行為の直接の根拠としている。2004年最高人民法院「行政事件の審理における法規範の適用の問題に関する座談会紀要」では、これらの規範性文書は正式な法源ではなく、人民法院に対して法規範としての拘束力はないとする。しかし、人民法院が審査を経て提訴された行政行為が根拠とする具体的解釈及びその他の規範性文書が適法、有効かつ合理的、適切であると判断する場合、提訴された行政行為の適法性認定時にその効力を認め、かつ裁定・判決書に引用しなければならず、人民法院は裁定・判決理由の中で具体的解釈及びその他規範性文書が適法、有効、合理的又は適切か否かについて記述することができる。
- 3 改正過程では、新法53条に規範性文書に対する審査が規定されている以上、人民法院が審査を経て違法と判断する場合、取消判決又はその違法、無効確認判決をすべしとの意見が提出された。また、憲法によると、県級以上の地方各級人大常務委員会は、同級人民政府による不適当な決定・命令を取消す権限を有し、県級以上の地方各級人民政府は、所属する各業務部門及び下級人民政府による不適当な決定の変更・取消権限を有することから、人民法院が違法な規範性文書に対して直接取消判決を下すのは好ましくはないが、行政行為の適法性を認定する根拠としないことも可能との意見があった。検討の結果、新法では「行政行為の適法性を認定する根拠とはせず、かつ制定機関に対して処理建議を提出する」案が採用されたものである。
- 4 新53条で規定されている規範性文書とは、国务院の部門及び地方人民政府並びにその部門が制定した規章以外の規範性文書である。人民法院は行政事件審理において、審査を経て規章以外の規範性文書が違法であると判断する場合、行政行為の適法性認定根拠とはせず、かつ規範性文書を制定した機関に対して処理に関する建議書を提出する。人民法院は裁定・判決理由の中で規範性文書が適法であるか否かについて認定できるが、注意を要するのは、法院が規範性文書を違法と認定する場合、法に基づき行政行為に対する判決を下すことができ、事件審理を中止する必要がない点である。

※参考文献)前掲① p172 ~ 174, ② p179 ~ 180, ③ p106 ~ 107, ④ p144 ~ 145 参照。

## 4-1 提訴期限

### 【直接提訴する場合の提訴期限】

第46条 公民，法人，その他の組織が，人民法院に直接提訴する場合は，行政行為がなされたことを知り又は知り得べき日から6ヶ月以内に提起しなければならない。法律に別の定めがある場合を除く。

2 不動産を原因として提訴された事件は，行政行為がなされた日から20年を超過し，その他の事件は行政行為がなされた日から5年を超過して訴訟提起された場合には，人民法院はこれを受理しない。

本条は直接提訴する場合の一般的提訴期限に関する規定である。

### 1 提訴期限を3か月から6か月に変更

1) 旧39条は「公民，法人，その他の組織が直接人民法院に提訴する場合，具体的行政行為がなされたことを知った日から3か月以内に提起しなければならない。但し，法律で別途規定されている場合を除く。」と規定していた。改正過程では，行政訴訟の提訴期限が3か月以内では，提訴期限徒過により当事者が法院に救済を求める権利を失う状況が極めて容易に発生するため，提訴期限を適切な範囲で延長すべしとの提案があった。また，行政行為は国家，社会公共利益に関わり，対応する社会関係が長期にわたって不確定では，国家，社会公共利益を害するおそれありとも指摘された。各方面の意見を総合的に考慮し，立法機関は3か月の提訴期限を6か月に延長したが，これは当事者の訴権保護を実現する上で有利に働き，かつ行政効率に過度の影響を及ぼすものではない。

2) 6か月の起算点は「行政行為がなされたことを知り又は知り得べき日」であり，この規定は旧規定の「具体的行政行為がなされたことを知った日」を修正したものである。一般的状況では，行政機関による行政行為には例えば処罰決定，許可証，権利確認証，徴収決定等の相応の文書が存在しており，行政機関による送達手続の完了は，「知り」又は「知り得べき」ことに属する。特殊な状況では，常識及び関連証拠を共に考慮して具体的認定を行う必要がある。また「行政行為がなされたこと」には，行政行為を実施した主体及び行政行為内容の2つの要素を含む。

3) 6か月の一般的提訴期限に対し，本条ではさらに特別の提訴期限，すなわち「法律で別途規定されている場合を除く」と規定する。

### 2 最長訴訟保護期間

1) 最長訴訟保護期間とは，公民，法人，その他の組織が行政機関による行政行為の内容を知らない場合の提訴期限を指す。実務では，行政機関が行政行為を実施する際，行政名宛人及び利害関係者に対して告知しない，又はその他原因により，行政行為がなされた後に行政名宛人及び利害関係者がそれを遅れて知る状況が発生しており，これに関する事件も少なくない。かかる状況下では当事者が「知り又は知り得べき」ことが実現できず，提訴期限を起算開始できない場合，行政上の法律

関係は無期限の不安定状態となる。そこでこの問題を解決するため、最長保護期間を確定する必要がある、行われた行政行為はある時点で達した後は、当事者が知り又は知り得べきであったか否かに関係なく全ての提訴を禁じる。

2) 本条は、不動産に関する事件については行政行為がなされた日から20年を経過して提訴された場合、その他の事件は行政行為がなされた日から5年を経過して提訴された場合、人民法院は受理しないと定めるが、これは上記の考えに基づき設定された最長の提訴期限であり、民法通則137条の「訴訟の時効期間は権利が侵害されたことを知り又は知り得べきときから起算するが、権利侵害を受けた日から20年を経過した場合、人民法院は保護しない。」との規定を参考にしたものである。

※参考文献) 前掲① p121 ~ 124, ② p127 ~ 129, ③ p78 ~ 79, ④ p103 ~ 105 参照。

#### 4-2 提訴期限

##### 【行政機関が法定職責不履行の場合の提訴期限】

第47条 公民、法人、その他の組織は、行政機関に対してその人身権、財産権等の合法的權益を保護する法定職責の履行を申請し、行政機関が申請を受けた日から起算して2か月以内に履行しない場合、公民、法人、その他の組織は人民法院に提訴することができる。行政機関が職責を履行する期限について法律・法規に別段の規定がある場合、その規定に従う。

2 公民、法人、その他の組織は、緊急状況下において行政機関に対してその人身権、財産権等の合法的權益を保護する法定職責の履行を請求し、行政機関が履行しない場合、訴訟提起は、前項による期限の制限を受けない。

本条は行政機関が法定職責不履行の場合の提訴期限に関する規定である（新設）。

- 1 法定職責不履行とは、法定職責を担う行政機関が、行政名宛人による申請提出後に、履行を拒絶、遅延する又は完全に履行せず、行政名宛人の權益が守られない状況を招く違法状態である。法定職責不履行に関する事件が成立するには、次の三要件が必要とされる。すなわち、①行政機関が法定職責を担っていること。②行政名宛人が申請を行ったこと。③行政主体に履行能力があるにも拘わらず履行しないこと、である。履行能力があるとは行政主体が行政名宛人による申請提出時に、相応の行政行為を実施することができ、さらに不可抗力・実際に履行不能な状況が存在しないことを指す。
- 2 本条は2か月の提訴期限を定めるが、これは主に法令において行政機関による職責履行期間に関して規定されていないことを理由とするものであり、法令で行政機関による職責履行期間が別途規定されている場合、その規定に従う。
- 3 行政名宛人の合法的權益保護をより適正に行うため、現実における幾つもの特殊状況を考慮し、本条2項はさらに緊急状況において行政機関に対し、その人身権、財産権等の合法的權益保護に関する法定職責の履行を求めたが、行政機関が

履行しなかった場合、提訴期限は2か月の制限を受けないと規定する<sup>6</sup>。

※参考文献) 前掲① p124 ~ 125, ② p129 ~ 131, ③ p79 ~ 80, ④ p105 ~ 106 参照。

#### 4-3 提訴期限

##### 【提訴期限の控除・延長】

第48条 公民, 法人, その他の組織は, 不可抗力又は当事者自身によらないその他の原因によって提訴期限を過ぎた場合, 滞った時間は提訴期限に算入しない。

2 公民, 法人, その他の組織は, 前項規定以外のその他の特別な状況により提訴期限に遅れた場合には, 障害が除かれた後10日以内に期限延長を申請することができ, その許否については人民法院が決定する。

本条は提訴期限の控除・延長に関する規定である。提訴期限は不変期間であり、一般的状況では提訴期限を徒過した事件を、法院は受理しない。もっとも、実務では提訴期限徒過を招く原因が非常に多く、比較的複雑でもあり、主観的原因、客観的原因、自身又は他人による原因等が多種存在する。そこで当事者の訴権保障をより適正に行うため、提訴期限の控除及び延長に関する制度を規定する必要がある。旧40条は「公民, 法人, その他の組織は不可抗力又はその他の特殊な状況により法定期限に遅れた場合は、障害が除かれた後10日以内に期限の延長を申し立てることができ、人民法院がこれを決定する。」と規定し、関連司法解釈は「訴訟提起者自身によらない原因により提訴期限を経過した場合、遅れた時間については提訴期間に算入しない。人身の自由が制限を受けたことにより提訴できない場合、人身の自由に対する制限を受けた時間については出訴期間に算入しない。」と規定していたが、本条はこれらの内容を基礎として、各方面の意見を総合して定められた規定である。

##### 1 提訴期限の控除

1) 本条1項は「公民, 法人, その他の組織は, 不可抗力又は当事者自身によらないその他の原因によって提訴期限を過ぎた場合, 滞った時間は提訴期限に算入しない。」と定める。すなわち、旧40条と比べると、不可抗力又はその他の自身によらない原因により出訴期間に遅れた場合、延長できるか否かについて法院は決定を下さず、直接提訴期限から控除することになる。

2) ここに不可抗力とは、行政名宛人が予見、回避、克服することができない事由を指し、例えば地震、洪水被害、台風及び結氷等の気象災害等がある。最高人民法院は「公民, 法人, その他の組織が低温, 雨, 雪, 結氷の災害により法定の提訴期限に遅れた場合, 不可抗力と見なすと認定しなければならず, 低温, 雨, 雪, 結氷の災害の開始, 終了時間は, 原則上, 当地気象部門の判断を基準としなければな

<sup>6</sup> 例えば、公民が公安機関に対して暴徒が行っている違法侵害に対する停止、消火等を求めたが、公安機関が速やかに措置を講じなかった場合、公民, 法人, その他の組織は、直ちに人民法院に提訴でき、法院はこれを受理しなければならない。

らない。」としてその内容を明確にしている。その他の自身によらない原因は、主に不可抗力以外のその他客観的原因、例えば重病により一定期間内に正確な意思表示ができない場合等である。

## 2 期間の延長

本条2項は「公民、法人、その他の組織は、前項規定以外のその他の特別な状況により提訴期限に遅れた場合には、障害が除かれた後10日以内に期限延長を申請することができ、その許否については人民法院が決定する。」と規定し、これにより、期間の控除を基礎として、当事者の訴権保護の度合いがさらに高められている。

※参考文献) 前掲① p125 ~ 127, ② p131 ~ 133, ③ p80 ~ 81, ④ p106 ~ 108 参照。

## 5 口頭による提えの提起等、当事者の訴権行使の利便化 (50条)

### 【提訴の方式】

第50条 訴えを提起する場合、人民法院に訴状を提出し、かつ被告の人数分の副本を提出しなければならない。

2 訴状の作成が確かに困難である場合、口頭で提訴することができ、人民法院が調書を記入し、日付を明記した受領書面を発行し、かつ相手方当事者に告知する。

本条は訴え提起の方式に関する規定である（新設規定）。

1 旧法には訴え提起の方式に関する規定はなかったが、当事者の訴権行使保障の観点から、本改正では事件審理に便宜であること及び当事者の実際の能力等にも配慮し、訴状及び口頭による提訴を認める本条を追加した（中国民事訴訟法120条参照。また訴状の形式要件について本法が規定していないため民事訴訟法121条等に従う）。

2 本条2項で口頭提訴を認める「訴状の作成が確かに困難である場合」とは、主に原告本人の文化水準又は法律知識等の欠如により、自分で訴状を作成する上で確かに困難が存在するという状況を指す。また、原告が訴訟行為能力に欠け、その法定代理人が類似の原因により、訴状を作成する上で確かに困難な場合も含まれる。

※参考文献) 前掲① p131 ~ 133, ② p137 ~ 139, ③ p84, ④ p112 ~ 113 参照。

## 6-1 立案登記制度と人民法院の責任明確化 (51条), [司解1条, 3条]

### 【立案登記】

第51条 人民法院が訴状を受け取り、本法規定の提訴要件を具備する場合、登記立案しなければならない。

2 その場において訴状が本法規定の提訴要件の具備について判定できない場合、訴状を受領し、日付を明記した受領書面を発行し、かつ7日以内に立案するかどうかを決定しなければならない。提訴要件を具備しない場合には、不立

案を裁定する。裁定書には立案しない理由を明記しなければならない。原告が裁定に不服の場合、上訴することができる。

- 3 訴状の内容に欠缺又はその他の誤りがある場合、指導・釈明をしなければならず、かつ当事者に必要な補正内容を一度告知する。指導・釈明を行わずに提訴内容が要件を具備しないことを理由に訴状を受領しないことはできない。
- 4 訴状の受取り拒否、訴状受取り後の受領書面不発行、及び当事者に対して必要な訴状の補正内容を告知しない場合には、当事者は上級人民法院に苦情を申し入れることができ、上級人民法院は是正を命じ、かつ直接責任を負う主管者及びその他直接責任者を法に基づき処分しなければならない。

本条は立案登記に関する規定である（新設）。中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議（四中全会）において採択された「法による国家統治の全面的推進における若干の重大問題に関する決定」では、法院による事件受理に関する制度を改革し、立案審査制を立案登記制に変更し、人民法院が法に基づき受理すべき事件につき、事件があれば必ず立案し、訴えがあれば必ず処理することで当事者の訴権を保障することが提起されていたが、本条はこの趣旨を具体的に実現するものである。

中国の行政訴訟が直面する「立案難、審理難、執行難」問題の解決は本改正の重点課題であり、このうち「立案難」解決が最も重要とされる。本法は、中国の国情及び現段階における法治の発展度合いに基づき、実際の行政事件の受理範囲に適合するよう制度設計しており、これは人民法院の行政訴訟事件受理における法定根拠である。しかし司法実務では、立案資料受領後の対応が消極的であり、受理もしなければ裁定も下さない法院もある。また立案資料受領の際に受領書発行を拒否する法院もあり、これにより原告は該法院に訴権を行使したことが証明できなくなる。さらに別の法院では口頭で「戻って知らせを待つように」と回答する等のおざなりな対応もあり、これらの行為は客観的に行政訴訟における立案難状況を招いている。

立案難問題を解決し、当事者の訴権を保護するため、最高人民法院はかつてこの問題に特化した文書を公布し<sup>7</sup>、各級人民法院に事件の受理範囲に関する規定を全面的かつ正確に理解した上で適用し、いかなる理由であっても恣意的に事件の受理範囲を制限してはならないことを要求した。すなわち、行政訴訟に関する事件受理を制限する様々な「土政策（地方や機関、企業等が独自に制定した政策）」を断固として排除し、地方への貢献を中心とする、金融危機に対応する等の口実により、法に基づき受理すべき行政事件の受理拒否を厳しく禁じる。本法及び関連司法解釈における提訴要件、当事者適格、提訴期限に関する規定を正確に理解して厳格に執行し、法律規定以外に当事者による提訴を制限するその他の条件を別途規定してはならない。訴権と勝訴権との関係を正確に処理し、当事者の訴訟請求が明らかに成立しないことを理由に当事

<sup>7</sup> 2000年『中華人民共和國行政訴訟法』の執行における若干問題に関する最高人民法院解釈（以下『2000年行訴法執行解釈』という。）参照。

者の訴権を制限・剥奪してはならない。

最高人民法院による努力は一定の成果を上げたものの、ここ数年の事件受理件数と社会に累積する行政紛争件数とを対比すると、なお大量の行政紛争が法院外に山積しており、立案難問題が順調に解決しているとは言えない。よって、制度上において立案段階の整備を進め、立案難問題を最終的に解決するための制度上の要件を打ち立てる必要がある。

## 1 主な改正内容

本改正では行政訴訟の立案段階について次の修正を行っている。

1) 法院は訴状を受領し本法規定の提訴要件を具える場合、登記の上立案しなければならない(本条1項)。提訴者が本法49条及び提訴期限、復議請求前置により復議を行った等の条件を具える場合、法院はその場で立案しなければならない。本法規定の提訴要件具備の審査は、初歩的、形式的であることを要する。立案後、通常は当事者に対して立案通知書を発行する。今後、法院は立案段階を登記制で処理し、訴状の形式審査を中心として、大部分の事件につき当事者による訴状提出時に、その場で立案できるようにする。厳格な法執行は法院の重要な職責であり、法律の枠外で立案後に審理可能か否か、また執行可能か否か等を考慮してはならない。

2) 本法規定の提訴要件具備をその場で判定できない場合、訴状を受領し、受領日時が明記された書面の受領書を発行し、かつ7日以内に立案について決定を行わなければならない。提訴要件を具えない場合、不立案裁定を下し、裁定書には立案しない理由を明記しなければならない。原告が裁定を不服とする場合、上訴することができる(本条2項)。ここに「受領書面」とは主に当事者が法院に訴訟を提起し、法院が訴状を受領したことを証明するものである。「7日」は法院を制限する期間であり、「立案に対する決定の引き延ばし」を防止する趣旨である。提訴要件を具えない場合、不立案裁定を下すが、当然、法院に対する苦情申立て、問い合わせの意味合いを含む一部の申訴について、法院職員の指導・釈明を通じて、申訴を行った者が異議のないことを認め、自発的に苦情申立・申訴を放棄した場合は、不受理裁定を下すことができる。

3) 訴状内容に不備又はその他の誤りがある場合、指導・釈明を行い、かつ当事者に対し補正が必要な内容について一括告知を行わなければならない(本条3項)。指導・釈明を行わず、要件を具えないことを理由に訴状を受領しないことがあってはならない。同規定の目的は、法院が訴状内容に不備又はその他の誤りがあることを理由に、当事者に対して補正を要求し続けると言う手段で、形を変えて立案を拒絶するのを防止する点にある。指導・釈明を経て、当事者が速やかに補正できる場合、法院はその場で立案しなければならない。速やかに補正できない場合、当事者に対し補正が必要な内容を詳細に告知し、一括告知の要求を果たさなければならない。

## 2 関連の法的責任

法院職員が厳格に法律規定に基づき立案業務を行うことを保障するため、本条4

項では特に相応する法的責任が規定されている。訴状を受領しない、訴状を受領した後を受領書を発行しない、及び当事者に対して訴状補正が必要な全ての内容につき一括告知を行わない場合、当事者は上級人民法院に苦情申立てをすることができ、上級人民法院は是正を命じ、かつ直接責任を負う主管者及びその他の直接責任者を法に基づき処分する<sup>8</sup>。

※参考文献) 前掲① p133 ~ 136, ② p139 ~ 143, ③ p84 ~ 86, ④ p113 ~ 116 参照。

## 6-2 立案登記制度

### 【立案されなかった場合の救済】

第 52 条 人民法院が立案しない、又は不立案の裁定を行わない場合、当事者は一つ上級の人民法院に対して提訴することができる。一つ上級の人民法院は提訴要件を具えると認める場合、立案、審理しなければならない、その他の下級人民法院を指定して立案、審理させることもできる。

本条は法院が立案しない場合の上級人民法院に対する訴訟提起に関する規定である(新設)。旧 42 条は「人民法院は、訴状を受領してから審査を経て、7 日以内に立案し、又は不受理の裁定をしなければならない。原告は裁定に不服のある場合、上訴することができる。」と定めていた。しかし実務において幾つかの法院は、種々の原因から立案すべき事件の立案を拒絶し、同時に不立案裁定に対する原告の上訴を防止するために裁定書を作成せず、当事者の不服申立の途を閉ざしていた。そこで本改正では、当事者の訴権を保障するため、各方面提出意見に基づき、立案手続の進め方に関する調整が行われている。

1) 本条は、一つ上級の人民法院が提訴要件を具える提訴と認める場合、立案、審理しなければならない、その他の下級人民法院を指定して立案、審理させることもできると定める。これは、先に一つ上級の人民法院が事件を受理し、その後下級法院に移管又は指定するというやり方を変更したものであり、すなわち、一つ上級の人民法院が提訴要件を具えると認めた場合は、下級法院に立案させることができる。

2) 既に立案せず、又は不立案裁定をした法院は、一つ上級の人民法院から当該事件の審理を指定されることはできない。下級法院が、既に立案せず、又は不立案裁定をしたことが、明らかに行訴法の規定に違反する場合、当事者から言えば、当該事件について公正な立場での審理がなされると信頼することができず、公正な判決をする

<sup>8</sup> 法官法 34 条によると、処分内容は、警告、過失記録、重大過失記録、降格、免職、除名である。免職処分を受けた場合、同時に給与及び等級が下がる。また最高人民法院公布の「人民法院職員処分条例」によると、受理しなければならない事件を無断で受理しなかった、又は受理すべきではない事件を違法に受理した場合、警告、過失記録又は重大過失記録の処分とし、情状がやや重い場合は、降格又は免職処分とし、情状が重大な場合、除名処分とする。同 7 条では処分期間は、(一) 警告の場合、6 か月、(二) 過失記録の場合、12 か月、(三) 重大過失記録の場合、18 か月、(四) 降格、免職の場合、24 か月」と規定されている。処分期間中に職務、等級の格上げを行ってはならず、そのうち過失記録、重大過失の記録、降格、免職処分をした場合、給与に関する等級を上げてはならず、免職処分をした場合、規定に基づき等級を下げなければならない、とされる。

ことを期待することも困難である。そこで本条は「その他の下級人民法院を指定して立案，審理させることもできる。」と規定したものである。

※参考文献) 前掲① p136 ~ 137, ② p143 ~ 144, ③ p86 ~ 87, ④ p116 ~ 117 参照。