

中国行政訴訟法の改正条文等について(2)

JICA 長期派遣専門家
弁護士 白 出 博 之

第2章 新行政訴訟法の主要な改正点

第3 訴訟参加人制度の改善等

1 原告適格の明確化 (25 条)

【原告適格】

第25条 行政行為の相手方及びその他の行政行為と利害関係を有する公民・法人・その他の組織は、訴訟を提起する権利を有する。

- 2 訴訟を提起する権利を有する公民が死亡した場合は、近親者が訴訟を提起することができる。
- 3 訴訟を提起する権利を有する法人・その他の組織が終止した場合は、その権利を承継した法人・その他の組織が訴訟を提起することができる。

本条は原告適格に関する規定である（一部改正）。旧24条の原告適格に関する規定は主観的基準であり、実務においては行政事件の受理を望まない法院が、原告適格に対して過度に制限を加え、公民・法人・その他組織の訴権に影響を与えていたという事情がある。そこで本改正では原告適格に関して「行政行為の相手方及びその他の行政行為と利害関係を有すること」という客観的基準を定めている（新25条1項）。

1) 行政訴訟の原告適格について、①旧24条1項は「本法に基づき訴訟を提起した公民・法人・その他の組織を原告とする。」とし、②旧41条は「原告は具体的な行政行為が自身の合法的權益を侵害したと認識する公民、法人又はその他組織である」と定めていた。もっとも、これらの条項では原告に関する客観的基準が明確にされておらず、主観的基準が規定されているだけであり、原告が自己の合法的權益が侵害されたと「認識」したに過ぎないものである。かかる主観的「認識」は、提訴した者が原告適格を有するかどうかについて、裁判官が客観的に判断する上で明らかに不利である。また客観的基準がないことにより、様々な圧力の下、人民法院が行政事件の受理に消極的となって原告適格に過度の制限を設けるものも現れ、或いは原告を行政行為の客体としか理解せず、行政訴訟として解決すべき紛争を行政事件と見ない法院もあった。

2) 上記問題を解決するため、2000年最高人民法院「中華人民共和國行政訴訟法の執行における若干の問題に関する解釈」（以下「2000年司法解釈」という。）では、原告につき「具体的な行政行為との間に法律上の利害関係を有する公民・法人・その他の組織」と定めて原告適格認定基準の客観化が進められた。しかし何をもって「法律上の利害関係」とするかについては、法律によって明確に保護が規定された利益か、

それとも法律が保護すべき利益か、また直接的利益ないし反射的利益も含まれるか、学説・実務において依然見解が分かれている。このほか参考となる基準としては民事訴訟の原告適格があり、中国民訴法 119 条 1 号では、原告は事件との間に直接的利害関係を有する公民・法人・その他の組織と定められ、「直接的利害関係」が基準とされている。

3) 以上の状況に対して、本改正では、司法解釈における「法律上の利害関係」も、民事訴訟法における「直接的利害関係」をも採用せず、「利害関係」基準が採用された。その理由は、①法院が行政事件受理に消極的な現状にあつては、「法律上の利害関係」では見解が分かれて公民の訴権を客観的に制限するおそれがあること、②「直接的利害関係」を基準とする場合は、行政行為の相手方と解される可能性があること等により、「法律上の利害関係」「直接的利害関係」のいずれの基準にしても、現在行政訴訟において存在する「立案難」問題の解決には不適當だからである。これに対し「利害関係」を基準として採用することは、司法実務における実際の必要性に基づいて、本来受理すべき行政紛争を法院の受理範囲に入れる上で積極的に作用するものである。無論ここにいる「利害関係」の範囲は、決して無制限のものではなく、実務における具体的状況に基づく判断が必要となる。すなわち、2000 年司法解釈を参考として、本条の「行政行為との間に利害関係を有するその他の公民・法人・その他の組織」には、行政行為の相手方だけでなく、少なくとも次の場合が含まれる。すなわち、①提訴された行政行為がその相隣権又は公平競争の権利に係る場合、②提訴された行政不服審査決定との間に利害関係を有する、又は不服審査手続において第三者として追加された場合、③主管行政機関に対して法に基づき加害者の法的責任追及を要求する場合、④取消又は変更された行政行為との間に利害関係を有する場合である。さらに、本条は上記各状況以外にも、実務の必要性に基づき、その他の公民・法人・その他の組織についても原告適格拡大の余地を認める趣旨である。

※参考文献¹⁾ 前掲① p69～71, ② p72～74, ③ p51～52, ④ p56～58 参照。

2 被告適格の明確化 (26 条) [司解 6 条～8 条]

【被告適格】

第 26 条 公民・法人・その他の組織が人民法院に直接訴訟を提起した場合、行政行為を行った行政機関を被告とする。

2 不服審査を経た事件について、不服審査機関が原行政行為を維持した場合は、原行政行為を行った行政機関と不服審査機関を共同被告とする。不服審査機関が原行政行為を変更した場合は、不服審査機関を被告とする。

¹⁾ 参考文献として①全人代法工委編・信春鷹主編「中華人民共和國行政訴訟法・釈義」(法律出版社・2014 年 12 月)、文献②全人代法工委編・袁傑主編「中華人民共和國行政訴訟法・解説」(中国法制出版社・2014 年 12 月)及び文献③全人代法工委行政法室・黄薇主編「最新中華人民共和國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(中国民主法制出版社・2014 年 11 月)、文献④全人代法工委行政法室編「中華人民共和國行政訴訟法・解釈と適用」(法律出版社・2015 年 1 月)を引用する。

- 3 不服審査機関が法定期間内に審査決定をせず、公民・法人・その他の組織が原行政行為を提訴した場合、原行政行為を行った行政機関を被告とする。不服審査機関の不作為を提訴した場合には、不服審査機関を被告とする。
- 4 二つ以上の行政機関が同一の行政行為を行った場合、行政行為を共同で行った行政機関を共同被告とする。
- 5 行政機関により委託された組織が行った行政行為については、委託した行政機関を被告とする。
- 6 行政機関が廃止され、又はその職権が変更した場合、その職権を引き続き行使する行政機関を被告とする。

本条は行政訴訟の被告適格ないし被告の確定に関する規定である（一部改正）。行政訴訟の被告は、公民・法人・その他の組織の合法的権益侵害を理由として、法院に訴えを提起された行政機関と法律、法規、規章が授権した組織である。本改正では、旧 25 条を基礎として 26 条 3 項を新設し、2, 4, 5, 6 項に相応の修正が加えられている。

1 不服審査を経ていない事件では、行政行為を行った行政機関を被告とする

1) 公民・法人・その他の組織が行政行為を不服とする場合、2 種類の法定救済手段があり、すなわち、①上級行政機関に対する行政不服審査請求、及び②法院に対する行政訴訟の提起である。新 44 条及び行政不服審査法の関連規定によると、法令が不服審査前置を規定している場合以外でも、公民・法人・その他の組織が先に行政機関に対する不服審査請求を選択し、不服審査決定を不服とする場合、さらに人民法院に対して提訴できるし、直接人民法院に対して提訴することもできる。直接人民法院に対して提訴した場合、行政行為を行った行政機関を被告とする。また新 2 条 2 項の規定により、法律、法規、規章により授権された組織が行った行政行為については、当該組織を被告とする。

2) 注意すべきは、最終決定ではない行政行為につき、どのように被告を確定するかという点である。一部行政行為には法により下級行政機関又は授権された組織による初歩的審査が必要とされ、このような初歩的審査は最終決定ではないものの、行政行為の相手方の権利に対して事実上影響を及ぼすもので、司法的救済を提供する必要がある。そこで初歩的審査を不服とする場合、法により初歩的審査権を行使する下級行政機関又は授権された組織を被告とする。かかる規定の実務上のメリットは、原告による訴訟請求、及び法院による監督がよりの確になること、また理論的根拠は上級行政機関が行政過程に参加しておらず、当該機関の意思を体現していないことから、これを被告とするのは不適当なことに基づく。

2 不服審査を経た事件につき不服審査機関が原行政行為を維持した場合、原行政機関と不服審査機関を共同被告とし、不服審査機関が原行政行為を変更した場合は、不服審査機関を被告とする（本条 2 項）

1) この点、旧 25 条 2 項前段は不服審査機関が原具体的行政行為につき維持する決定をした場合、原具体的行政行為を行った行政機関を被告とする旨を規定していた。これに対し本改正では、不服審査機関が原行政行為を維持した場合、原行政行為を行った行政機関及び不服審査機関を共同被告とすることが明記された（本条 2 項前段）。その理由は、主に行政不服審査の現状では原行政行為が維持される確率が高く、是正される確率が低いという問題を解決する点にある。行政不服審査は行政紛争を解決する重要な手段であり、利用しやすさ、判断の迅速さ、コストが低い等の制度的特徴を有し、行政紛争解決のための主要ルートとすべきものである。しかし実務の状況を見ると、実態は必ずしもそうではなく、不服審査請求される行政事件の年間件数はさほど多くなく、長期にわたり不服審査機関の受理事件件数は、行政訴訟を下回り、ここ数年は行政訴訟事件の受理事件数とほぼ同数で推移している。これは主に公民・法人・その他の組織の不服審査機関に対する信用度の低いことが原因であり、その理由は①不服審査機関の中立性、権威性が不十分であり、妨害を受けることが比較的多く、受理すべき事件を受理せず、既に受理した事件につき公正に不服審査決定が行われない場合があること、及び②制度自体が合理的でないという理由もある。上記のように旧規定では、不服審査機関が原行政行為を維持した場合は被告にならず、原行政行為を変更した場合にのみ被告とされていた。このため、実務では一部不服審査機関が、専ら原行政行為を維持しており、取消すべきもの、是正すべきものを取消・是正せずに維持の結論を出す確率が極めて高い状況を招き、行政紛争解決における不服審査制度の作用が発揮できない状態にある。そこで、制度上から不服審査機関の下級機関の行政行為に対する監督、公民の権利救済という作用を発揮させるために、上記改正が行われたものである。

2) 不服審査機関が原行政行為を変更した場合、不服審査機関を被告とする（本条 2 項後段）。不服審査機関は原行政行為を行った行政機関の上級機関であり、原行政行為を変更することができる。変更後の不服審査の決定は新たな行政行為となり、原行政行為の効力は存在せず、当事者が不服審査の決定を不服とする場合、不服審査機関に対して提訴するしかなく、不服審査機関を被告とする。

3 不服審査機関の不作为については、当事者が原行政機関、不服審査機関のいずれかを被告として選択（本条 3 項）

本項は 2000 年司法解釈で追加された内容であり、同規定の効力が本項で確認されている。不服審査機関が法定期限内に不服審査決定を行わなかった場合、公民・法人・その他の組織は、原行政行為以外に、不服審査機関の不作为についても提訴することができる。本来、権利救済面から見ると、行政名宛人が原行政行為について提訴する方がより直接的、合理的であるが、行政名宛人に不服審査機関に対する提訴選択権を与えた理由は、①行政不服審査も一種の行政行為であり、作為不作為にかかわらず、司法による監督を受けるべきこと。すなわち、法院が不服審査機関の不作为に対して監督を行うことにより、不服審査機関の積極的作為を促進し、行

政紛争解決という職責の履行に役立つ。②不服審査機関の不作為は、行政名宛人の義務を加重するものではないが、行政名宛人に権利救済の機会を失わせるものであり、法院の判決を通じて、不服審査機関に審査権を行使させることにより、行政名宛人救済の機会を増やすことになる。③行政不服審査による行政名宛人の合法的権益に対する救済がより全面的になる。訴訟を通じて不服審査機関の役割を發揮させることによって、合法的権益をより適正に保護できることである。

4 2以上の行政機関が同一の行政行為を行った場合、共同被告とする（本条4項）

例えば、行政許可法26条2項では、行政許可について法により地方人民政府の2以上の部門がそれぞれ実施する場合、当該人民政府は1つの部門を確定し行政許可申請を受理し、かつ関係部門に対しそれぞれ意見を提出後、統一的に手続を進めるよう伝える、又は関係部門の共同か、集中により手続を手配できる。このとき、1つの行政許可決定が異なる政府部門で異なる法令により下される可能性があり、性質上いくつかの行政行為に分けることも可能だが、行政名宛人の便宜のために、1つの行政許可決定として下されることになるのが典型的場合である（なお共同で行った行政行為に属するかどうかの認定方法は、行政決定文書上の署名・捺印の確認による）。

5 行政機関の委託組織による行政行為の場合、委託行政機関が被告となる（本条5項）

本項では、旧25条4項前段の法令により授権された組織に関する内容を新2条2項に移している。ここに「行政機関が委託した組織」とは、主に行政機関以外の社会組織を指し、行政機関も含まれる。受託組織は自己名義によって行政行為を実施することがないため、受託して行った行政行為に対して法的責任を負担せず、行政訴訟の被告とすることはできない。理論的にも、また行政許可法、行政処罰法の規定から見ても、受託組織による行為に対し、委託した行政機関が監督義務を負い、かつ当該行為によってもたらされたマイナスの影響について法的責任を負うことが要求されるため、委託行政機関を被告とするものである。

6 行政機関の解散又は職権変更があった場合、引き続きその職権を行使する行政機関が被告となる（本条6項）

本改正では旧25条5項を基礎として「職権変更」が追加されている。改革開放以来、中国では政府の機構調整と職能転換が進行中であり、一部行政機関は解散、合併し、また一部部門の職権が調整され、従来行使していた職権を別部門が行使する状況にある。かかる状況において、行政名宛人が、原行政機関が行った行政行為を不服として提起した訴訟につき、被告を明確にする必要があるところ、本項では行政機関が解散又は職権が変更された場合、引き続きその職権を行使する行政機関を被告とする旨明記している。

※参考文献）前掲① p71～76、② p74～79、③ p52～54、④ p58～62 参照。

3 代表者訴訟制度を追加（28条）

【代表者訴訟】

第28条 当事者の一方が多数である共同訴訟において、当事者が選出した代表者が訴訟を進めることができる。代表者の訴訟行為は、その代表する当事者に対して効力を生じるが、代表者の変更、訴訟請求の放棄、相手方の訴訟請求を認諾する場合には、代表される当事者の同意を得なければならない。

本条は代表者訴訟に関する規定である（新設）。行政管理実務では1つの行政行為が多く行政名宛人に及ぶ場合があり、例えば農村土地収用、都市の家屋立退等は、往々にして数百戸以上に及ぶ場合もあるが、それら全ての者が出廷することは非現実的であり、その必要性もない。そこで、手続を簡素化し、時間・労力を節約するため、上記の状況において当事者が選出した代表者が訴訟活動を行う規定を追加したものである（中国民訴法53条参照）。

1) 本条の要点として、第1に代表者は当事者から選出されなければならない、当事者以外の者の選出は許されない。訴訟代表者による訴訟行為は代表される当事者に対して効力を生じ、その利益が一致することを必要とするからである。第2に訴訟代表者による訴訟行為は、管轄権に対する異議申立て、証拠提供、法廷弁論実施等、当事者の実体権に関わらない行為のみを指す。代表者の変更、訴訟請求の放棄又は相手方当事者の訴訟請求の承認は、当事者の実体権に属するものであり、代表者以外の当事者の同意を得なければならない、それを欠けば当事者の権利に対する侵害となる。この規定の理由は、代表者が相手方と悪意で通謀し、代表者以外の当事者の権益を害するのを防止するためである。注意すべきは、当事者の人数が非常に多い場合、必ず代表者を選出して訴訟を行わなければならないのではなく、訴訟代表者の選出に同意しない場合は、自ら出廷も可能なことである。

2) 本条は民訴法の関連規定に基づいて追加されたものではあるが、同法とは異なっており、本条の「当事者」は主に原告を指す。なぜなら、①一般的状況では、被告となる行政機関が多数という問題が生じないためであり、また②提訴された行政行為が2以上の行政機関により実施された場合でも、各行政機関の職権が異なり、行政行為の根拠も異なることから、1つの行政機関により、その他行政機関が行った行政行為の適法性を十分に反論ができない可能性があり、被告が代表者を選出して訴訟を行うのは好ましくないとの考慮に基づく。

※参考文献) 前掲① p77～78, ② p81～82, ③ p55～56, ④ p63～64 参照。

4 第三者に関する制度を具体化（29条）

【第三者】

第29条 公民、法人又はその他の組織は、提訴された行政行為と利害関係を有するにもかかわらず訴訟を提起しない場合、又は当該事件の処理結果と利害関

係を有する場合は、第三者として訴訟参加を申請することができ、あるいは人民法院が訴訟参加を通知する。

2 人民法院の判決により義務負担を命じられ、又は権益を減損された第三者は、法により上訴する権利を有する。

本条は行政訴訟における第三者に関する規定である（一部改正）。行政訴訟における「第三者」とは、原告、被告以外の者で提訴された行政行為に利害関係を有する者、又は当該事件の処理結果に利害関係を有する者であり、自らの合法的権益を維持するために既に開始された訴訟に参加する公民・法人・その他の組織である。公民・法人・その他組織以外に、行政機関も第三者となることができ、2000年司法解釈によれば、被告を追加すべきだが原告がこれに同意しない場合、人民法院は第三者の身分により訴訟に参加することを通知すべきと規定している。本条では、旧27条による第三者制度に対して、まず第1項に「当該事件の処理結果と利害関係を有する場合」を追加し、また第三者の上訴権に関する第2項を新設している。

1 提訴された行政行為との間に利害関係を有する場合

提訴された行政行為との間に利害関係を有することとは、一般的に言えば、原告適格を有することであるが、自己名義で行政訴訟を提起可能であるのに提訴せず、その他の利害関係人が提訴した場合は、第三者として訴訟に参加できる²。第三者の訴訟参加は、事件事実を明らかにし、公正な裁判を実現させることに役立ち、また同一問題を原因とする新紛争発生を回避し、事件終了と問題解決を実現し、司法効率の向上にも資する。

2 事件の処理結果との間に利害関係を有する場合

一部の公民・法人・その他の組織は、提訴された行政行為との間に利害関係がなくとも、事件の判決結果と利害関係を有する場合、自らの合法的権益を保護するため、第三者として既に開始されている行政訴訟に参加することができる³。

3 第三者の義務負担又は権益減損の判決について上訴権を有する

第三者が既に開始されている行政訴訟に参加することは、自らの合法的権益を保護するためであり、提訴された行政行為との間に利害関係を有する場合、事件の処

² 例えば、新法では農地経営権を独立した権利として事件受理範囲に加えているが、元の請負農家が自らの請け負った農地経営権を他の個人に譲渡することについて農業部門・郷鎮政府の干渉を受けた場合、元の請負農家は法院に対して提訴することができ、農地経営権を取得した個人は第三者として訴訟に参加することができる（前掲文献①79頁参照）。

³ 注2の例で、元の請負農家が自身の請け負った農地経営権を他の個人に譲渡し、農業部門又は郷鎮政府が農地経営権の取得者に対して、ある種の農作物を統一的に栽培するよう要求し、農地経営権の取得者がそれを不服とした場合、法院に提訴することができる。このとき農業部門又は郷鎮政府は元の請負農家に対しては譲渡合意の解除を要求しておらず、元の請負農家は栽培に対する干渉行為について提訴できないが、法院が農地経営権取得者に敗訴の判決を下した場合、農地経営権の取得者は農地経営権譲渡合意の解除を要求する可能性がある。この場合、元の請負農家は第三者として訴訟参加できる（前掲文献①79頁参照）。

理結果との間に利害関係を有する場合のいずれにおいても、法院がその義務負担又は権益減損の判決を下したときは、第三者は自己名義による上訴権を有する（本条2項）。

※参考文献）前掲① p78～80, ② p82～84, ③ p56～57, ④ p64～65 参照。

5 当事者・訴訟代理人の権利強化（32条）

【当事者・訴訟代理人の権利】

第32条 訴訟を代理する弁護士は、規定に基づきその事件に関する資料を閲覧し、複製する権利を有する。関係する組織及び公民に調査を行い、当該事件に関係する証拠を収集する権利を有する。国家機密、営業秘密、個人のプライバシーに関わる資料については、法律の規定により秘密を守らなければならない。

2 当事者及びその他の訴訟代理人は、規定に基づき、その事件の裁判資料を閲覧、複製する権利を有する。但し、国家機密、営業秘密、個人のプライバシーに関わるものを除く。

本条は弁護士の調査権、及び弁護士、当事者及びその他訴訟代理人の事件資料を閲覧・複製する権利に関する規定である（一部改正）。

1 代理人弁護士の権利について

本条1項による代理人弁護士の権利には2つの内容が含まれる。第1に証拠の調査、収集である。弁護士は専門の法的サービス提供に従事する者であり、証拠の調査・収集は法的サービス提供における基本的要求である。よって、法律によりその調査権を保障し、関連の事業単位、個人はこれに協力しなければならない（但し、行政訴訟における被告代理人弁護士は新法35条により、訴訟過程において、自ら原告、第三者及び証人から証拠収集を行ってはならないとの制限を受ける）。第2に、事件に関する資料の閲覧、複製の権利である。ここに資料とは証拠資料、法廷での尋問記録及び起訴状、答弁書、代理意見書等の法廷審理に及ぶ関連資料が含まれる。証拠の調査・収集及び事件資料の閲覧、複製においても、国家秘密、営業秘密及び個人のプライバシーに関わる資料であれば、弁護士は法律規定に基づき守秘義務を負う。

2 当事者及びその他の訴訟代理人の権利について

本条2項によれば、当事者及びその他の訴訟代理人は事件の法廷審理に関する資料を閲覧、複製する権利を有するが、国家秘密、営業秘密及び個人のプライバシーに関する内容については閲覧、複製することができない。注意すべきは、本項では当事者及びその他の訴訟代理人が訴訟において調査権を有すると規定されていない点であり、これは民訴法61条とは異なる。その理由は、①旧法で当事者及びその他訴訟代理人の調査権が規定されていなかったこと、②行政訴訟では主に被告が挙証を行うが、被告は原則として訴訟において再度調査し証拠収集することは許されず、原告は主に被告の不履行に対する提訴や行政賠償、補償に関する事件において挙証責任を負うが、これらの事件では原告もその他の単位・個人に対して証拠調査

を行う必要がないこと, ③行政行為に関する証拠は, 主に行政機関が掌握しており, 弁護士以外の代理人には調査権がなく, 原告及び第三者は法院に証拠の調査取得を申請できるためである。

※参考文献) 前掲① p83 ~ 84, ② p87 ~ 88, ③ p58 ~ 59, ④ p68 ~ 69 参照。

第4 証拠制度の整備

1 証拠の種類を追加 (33条)

【証拠の種類】

第33条 証拠は次に掲げるものを含む。

- (一) 書証
- (二) 物証
- (三) 視聴覚資料
- (四) 電子データ
- (五) 証人の証言
- (六) 当事者の陳述
- (七) 鑑定意見
- (八) 実地検証記録, 現場記録

2 以上の証拠については, 法廷審理を経て真実に属すると認められたものに限り, 事件事実の認定根拠とすることができる。

本条は証拠の種類に関する規定である。

1 証拠種類の追加

1) 電子データ (第4号) 電子データは本改正において追加された証拠の種類である。その理由は①電子技術, とりわけコンピュータ及びインターネット技術の発展に伴い, 電子データの数が次第に増加し, 裁判における役割も次第に大きくなってきたためであり, 現実及び将来的発展の需要に着眼し, 電子データを新しい証拠として扱う必要があること。②2012年改正の民事訴訟法においても既に電子データが証拠の種類の一つとされていること (中国民訴法 63条5号参照) である。

2) 鑑定意見 (第7号) 旧法では「鑑定結論」と表現されていたが, 本改正では「鑑定意見」に改められた。その理由は, ①結論とは「人又は事物に対する最終的な判断」であり, 終局性を有するため, 鑑定結論は往々にして特定事実を証明するための權威性を備えた証拠, ないし疑いの余地がない証拠であると捉えられていた。しかし, 鑑定人個人の認識及び判断として, 鑑定人個人の意見を表現しているに過ぎないことから, 鑑定意見という表現がより科学的で正確であり, 鑑定活動の本質的特徴により合致している。また②事件全体から見ると, 鑑定意見は数多い証拠の中の1つに過ぎず, 裁判官は事件の全ての証拠を組み合わせ, 総合的に審査した上で判断を下し, そこから正確に事件の事実認定を行い, 正確な判決を下さなければならず, 受動的に「結論」を最終判断の根拠としてはならないこと等からである (中

国民訴訟法 63 条 7 号参照)。

2 証拠が法廷審理を経て真実に属すると認められたものに限り、事件事実の認定根拠とすることができる

証拠は法定手続を経て調査した上で真実に属すると認められる必要がある。具体的には、証拠の提出、収集及び保全、質証（一方当事者から提出された証拠について相手方当事者が識別し、及び証拠に係る質問・証明をすることにより、その証明力を確認する手続。43 条参照）、審査・認定等の手続が含まれる。法廷審理を経て真実に属すると認められた証拠のみ事件事実の認定根拠とすることができ、法廷での審査を経ない証拠は、事件事実の認定根拠とすることはできない。

この点、旧法では「以上の証拠については、法廷審理を経て真実に属するものを裁判の根拠〔定案的根据〕とすることができる。」と規定していたが、〔定案〕は法律用語ではないことから、本改正では正確性を期して民訴法の関連規定と一致した表現に改められている⁴。

※参考文献) 前掲① p85～90, ② p89～94, ③ p59～62, ④ p70～75 参照。

2 挙証期限後も被告が立証を行わない場合の効果を明確化 (34 条) [司解 9 条 2 項]

【被告の挙証責任】

第 34 条 被告は、行った行政行為に対して挙証責任を負い、行った行政行為の証拠及びその根拠とする規範性文書を提出しなければならない。

2 被告が証拠を提供しない、又は正当な理由なく証拠を所定期限までに提出しない場合には、相応する証拠がないものとみなす。但し、提訴された行政行為が第三者の合法的権利・利益に関わり、第三者が証拠を提出する場合を除く。

本条は、被告が行った行政行為に関する挙証責任負担に関する規定である。

1 被告の挙証責任 (本条 1 項)

この点、民事訴訟において当事者は自らが提出した主張について速やかに証拠を提出しなければならず、「主張した者が挙証を行う」のが原則である。これに対して、行政訴訟の被告は、自らの行った行政行為について挙証責任を負うのが行政訴訟における挙証責任分配の基本原則であり、行政訴訟がその他の訴訟と区別される点でもある。

その理由は、第 1 に公平原則の徹底である。被告は行政管理活動において、支配的立場にあり、行政行為の実施において一般的に公民・法人・その他の組織の同意を得る必要がないのに対し、原告は行政管理活動において被支配的立場にあり、相対的に弱者である。挙証責任分配に関する制度設計上、被告の挙証責任負担を原告の責任より重くすることは、原告の利益保護を重視するのに役立ち、また新 8 条の定める行政訴訟当事者の法的地位の平等原則を真に體現し、法院による公正な裁判

⁴ 江必新・邵长茂「新行政訴訟法・修改条文理解と適用」(中国法制出版社, 2015 年 1 月) 118 頁参照。

を保障することができる。第2に当事者の挙証能力の格差である。この点、行政機関は行政手続において職権に基づき証拠の調査・収集を行うことができる⁵。行政機関は行政上の法執行活動において、国家を代表して行政行為を実施し、国家の強制力による保障と国家財政の支持を受け、証拠の収集、掌握の面で優位的立場にある。それに対して原告は、行政上の法律関係において終始弱い立場にあり、証拠収集も困難である。被告が挙証責任を負うことは、行政上の法執行における一般的規律に合致し、原告・被告双方の挙証能力上の格差を均衡化する点で有用である。第3に行政機関に対して法律による行政の実施を促し、職権濫用を防止するのに役立つ。訴訟において、行政機関がより多くの挙証責任を負担することは、行政機関による法執行行為に対してより高い要求を提出することでもある。すなわち、行政行為を行う際、十分に証拠を収集し、事実を把握することを要求し、行政機関の違法行政行為を減少させることにつながる。

2 証拠の失権（本条2項）

証拠の失権とは、挙証責任を負う一方の訴訟当事者が所定期間内に人民法院に対して証拠を提出できなかつた場合、挙証権を放棄したとみなされることである。行政訴訟において、被告は自ら行った行政行為について挙証責任を負い、被告が証拠を提供しない、又は正当な理由なく証拠の提出が期限に遅れた場合、相応する証拠がないものとみなされる。

まず、被告は主体的に証拠を提出し、かつ挙証期限内に証拠を提出しなければならない。挙証期限は、挙証責任を負う当事者が、法律で規定された期限内に人民法院に対して自らの主張を証明するための相応する証拠を提出しなければならないことを指し、期限を過ぎても証拠を提出しない場合、人民法院はそれを採用しない。本法では「被告は起訴状の副本を受け取った日から15日以内に人民法院に行った行政行為に関する証拠及び根拠とする規範性文書を提出するとともに、答弁書を提出しなければならない。」と規定しているが（67条）、この「15日」が挙証期限に関するものである。被告が期限を過ぎて証拠を提出する場合には、不可抗力等の正当事由が必要とされる（36条1項参照）。

次に、被告が証拠を提出しない、又は正当理由なく証拠提出が期限に遅れ、人民法院が事実の是非を確認できない場合、提訴された行政行為には相応する証拠がないものとみなされ、被告は不利な影響を受ける⁶。

⁵ 例えば行政処罰法36条は、「現場で科すことのできる行政処罰だけでなく、行政機関が法に基づいて公民・法人・その他の組織に対して行政処罰を科すべき行為があることを発見した場合、全面的、客観的、かつ公正に関連証拠に対する調査・収集を行わなければならない、必要時には、法令の規定に基づいて検査を行うことができる。」と定める。

⁶ 新70条「行政行為に関する主要証拠が不十分な場合、人民法院は取消し又は一部取消しの判決を下し、かつ被告に対して再度行政行為を実施する旨の判決を下すことができる。」の規定によると、被告が主要な証拠を提出しない、又は正当理由なく主要な証拠の提出期限に遅れた場合、敗訴リスクを負うこととなる。

さらに本条2項では、被告の証拠失権に関する例外、すなわち、訴えを提起された行政行為が第三者の合法的権益に関わり、第三者が証拠を提出する場合を証拠失権の例外と定めている。ここに第三者とは、公民・法人・その他の組織において、訴訟を提起された行政行為との間に利害関係を有するが訴訟を提起していない者、又は事件の処理結果との間に利害関係を有する訴訟参加人を指し、事件との間に「利害関係」を有することが第三者の特徴である。行政訴訟において、第三者による挙証は自らの利益主張に関する内容だけであるはずだが、一部の状況では、第三者の利益に関する主張と行政行為の適法性には密接な関係がある。例えば甲が乙を殴打し負傷を負わせ、公安機関により行政拘留に処され、甲が行政訴訟を提起して行政拘留決定の取消を求めたが、乙は行政拘留決定が適法と判断したとする。この場合、乙は第三者として訴訟参加し、かつ行政拘留に関する適法性の関連証拠を提出することができる。

※参考文献) 前掲① p90～92, ② p94～96, ③ p62～63, ④ p75～77 参照。

3 行政機関の証拠収集の制限 (35条)

【行政機関の証拠収集の制限】

第35条 訴訟手続中において、被告とその訴訟代理人は、自ら原告、第三者及び証人から証拠を収集してはならない。

本条は被告及びその訴訟代理人の証拠収集の制限に関する規定である（一部改正）。旧33条では、訴訟過程において被告は自ら原告及び証人から証拠を収集してはならないと定めていたが、新法では、①証拠収集を制限する主体に、被告に加えて「その訴訟代理人」が、②証拠収集の対象に「第三者」が追加されている。

1) 訴訟過程において、被告及びその訴訟代理人は自ら原告、第三者及び証人から証拠を収集してはならない。この規定は〔案巻〕（調書ないし事件記録）主義原則を体现している。すなわち、同原則は〔案巻〕排他主義の原則とも称され、行政機関が行政手続以外で形成した証拠は行政機関の行為の適法性を証明する、又は結論を下すための根拠とすることができないことであり、行政訴訟特有の規則である。この原則が最も早く設けられたのはアメリカであり（「連邦行政手続法」第556(e)条）、フランス、ドイツ等大陸法系国家の行政訴訟においても類似の規定がある。

行政機関は法律による行政を行い、証拠をもって自らの行政行為が認定する事実を証明しなければならず、法律を根拠として行政行為を実施することは、行政機関に対する基本的要求であり、行政機関は「先に証拠を収集し、後に決定を下さなければ」ならない。すなわち、行政機関は自らが行政行為実施時に収集した証拠によってのみ、行政行為の適法性を証明することができる。行政決定が一旦送達されて発効すれば、行政機関は再び自ら証拠を収集してはならない。よって、訴訟手続においても、行政機関が行政行為の適法性を証明する目的で再び新たな証拠を収集することは許されない。行政機関が先に行政行為を行い、行政行為に因り法院に提訴された後に、原告、

第三者及び証人から証拠を収集することは、行政機関が「先に決定を下し、後に証拠を収集できる」ことを意味し、これでは行政機関の手續上の違法行為を放任するに等しく、法律による行政原則に反する。よって、被告（及びその訴訟代理人）は、訴訟過程において再び自ら証拠を収集してはならない。このように規定することにより、「法律による行政」を促進し、行政機関による軽率で一方的な行政行為の実施を防止でき、かつ公民・法人・その他の組織の合法的權益をより適正に保護することにつながる。

2) 被告訴訟代理人は被告による委任に基づき、被告に代わって訴訟活動を行い、委任事項及び権限は授權委任状により確定し、受任者としての権限は委任者の権利を上回ってはならないところ、被告が自ら証拠を収集してはならない以上、その訴訟代理人も自ら証拠を収集してはならないことが、本改正で被告訴訟代理人が追加された理由である。

3) 被告及びその訴訟代理人が証拠収集してはならない対象には、原告、第三者及び証人が含まれる。本改正で第三者を追加した理由は、第三者が事件との間に利害關係を有しているためであり、被告は行政行為実施時において、第三者の合法的權益を十分に考慮して関連証拠を収集すべきであった以上、行政訴訟過程において再び第三者から証拠を収集してはならないことに基づく。

4) 被告が本条に違反し、自ら証拠を収集した場合、当該証拠は提訴された行政行為の適法性を認定するための根拠とすることは原則として許されない（人民法院が許可した特別な状況については新 36 条 2 項参照）。

※参考文献）前掲① p93～95, ② p97～99, ③ p63～65, ④ p77～79 参照。

4 被告立証に関する制度を整備（36 条）

【被告の証拠提出延期と証拠補充】

第 36 条 行政行為がなされた時点において被告が既に証拠を収集済みであったにもかかわらず、不可抗力等の正当事由によってそれを提供できないとき、人民法院の許可を得て、被告は証拠を補充することができる。

2 原告又は第三者が、当該行政処分手続において提出していない理由・証拠を提出したとき、人民法院の許可を得て、被告は証拠を補充することができる。

本条は被告の証拠提出延期と証拠補充に関する規定である（新設）。

1 証拠提出の延期

この点、新 67 条によれば、被告は 15 日の挙証期限内に証拠を提出できるが、被告が期限内に証拠を提出しなかった場合には、提訴された行政行為には相応する証拠がないものとみなされるのが原則である。そして、本条は特殊な状況において被告は証拠提出を延期できる旨を定める。具体的には次のとおり。

1) 人民法院の許可を得ること。被告は法定挙証期限内に挙証を行うのが原則である以上、その延期には厳格な制限を受けなければならない。被告が正当理由なく

挙証を延期し、又は挙証延期を名目として実際は違法な証拠収集が行われることを防止するため、挙証延期については人民法院の許可を得なければならない。

2) 被告が行政行為時に既に収集していた証拠であること。この要件は、被告が証拠提出延期を申請する場合、「先に証拠を収集し、後に決定を下す」原則に従うことを強調したものである。すなわち、当該証拠は法定手続に基づき行政行為の実施過程において収集したものであることが必要であり、法定手続に基づかない証拠収集は、提訴された行政行為に相応する証拠がないものとみなされ、かつ提出延期も許されない。

3) 不可抗力等の正当事由により提出できない証拠であること。「不可抗力」とは、戦争、地震、台風、水害等の、予見・回避及び克服が不可能な客観的状況であり、さらに不可抗力だけでなく、「等の正当事由」には客観的に制御できないその他の正当な理由の場合（行政機関による主観的意思により解決できる事項以外を指し、例えば証人が海外に滞在し、すぐに連絡が取れないなど）が含まれる。

2 証拠の補充

被告による証拠の補充とは、被告が法定挙証期限に証拠を提出後さらに証拠を提出する行為である。上述の新35条によると、訴訟過程において被告及びその訴訟代理人は自ら原告、第三者及び証人から証拠を収集してはならず、したがって、一般的に被告による証拠の補充提出は許されないのが原則である。これに対して本条2項は、特殊な状況において被告による証拠の補充提出を認める。具体的には次のとおり。

1) 人民法院の許可を得なければならない。主に被告による証拠補充の任意性を排除するためである。本条は被告が証拠補充できる場合を二つの状況に限定しているが、具体的認定権を法院に与えることで公正性を体現することが可能となり、また当該権限の濫用も防止できる。

2) 原告又は第三者が行政処分手続において未提出の理由・証拠を行政訴訟で提出した場合である。すなわち、証拠補充が行政機関の過失が原因ではなく、原告又は第三者が新たな理由・証拠を提出したことに起因することである。この点、原告又は第三者が行政手続において新たな理由・証拠を提出した場合の法律上の影響につき、2002年最高人民法院「行政訴訟の証拠における若干問題に関する規定」59条が、「被告が行政手続において法定手続に基づき原告に証拠提供を要求し、原告が法に基づき提出しなければならないにも拘わらずそれを拒否し、訴訟手続において提出した証拠につき、人民法院は一般にこれを採用しない。」と定めていた⁷。但し、

⁷ 例えば、行政許可法は、公民・法人・その他の組織が特定活動に従事し、法に基づいて行政許可取得が必要な場合、行政機関に申請しなければならない、申請資料は内容が揃っており、法定形式に符合しなければならないことを要求する。よって、行政許可申請過程において、申請資料に不備があった原告が、訴訟過程において新たな申請資料を提出する場合、人民法院は一般にこれを採用しない（前掲文献①101頁参照）。

次の例外がある。例えば①被告が行政手続において、原告に対して証拠提出を要求せず、原告が訴訟において人民法院に対して新たな証拠を提出した場合、及び②行政処罰法、行政強制法、行政許可法、税収徴収管理法等の法律ではいずれも行政名宛人による陳述及び釈明権の規定が定められている。当事者が行った陳述・釈明に関して、行政機関は当事者の意見を十分に聴取し、当事者が提出した事実・理由・証拠につき、審査・照合を行わなければならない、当事者提出にかかる事実・理由・証拠が成立する場合、行政機関はこれを採用しなければならない。

もっとも、実務では、一部行政名宛人が行政行為実施過程において、自らの陳述及び釈明権を軽視し、又は客観的原因により、自己に有利な事実・理由・証拠を提出せず、訴訟過程に入って初めて相応する反論理由を提出する場合がある。かかる状況で、行政機関に対して証拠補充の機会を与えない場合は、行政機関が訴訟において不利な影響を受けることになり、行政機関にとって不公平となることを考慮する必要がある。

3) このほか被告による証拠補充には一定の時間的制限が必要であり、実務においては、①人民法院が指定した期限内に補充証拠を提出するか、②人民法院が期限指定しない場合には、第一審法廷弁論の終結前に証拠の補充提出を行う方法がある。
※参考文献) 前掲① p95 ~ 97, ② p99 ~ 101, ③ p65 ~ 66, ④ p79 ~ 81 参照。

5-1 原告の挙証責任を明確化 (37条)

【原告による証拠提出】

第37条 原告は、行政行為の違法性を証明する証拠を提出することができる。
原告が提出する証拠が成立しない場合、被告の挙証責任は免除されない。

本条は、原告による行政行為の違法性証拠の提出に関する規定である（新設）。

1) 前述の新34条によれば行政行為の適法性証明に関する挙証責任は被告が負う。そして、原告は行政行為に関する挙証責任を負担しないが、原告は自らの合法的權益を保護するために、自発的に関連証拠を提出して行政行為の違法性をさらに証明し、自らに有利な裁判を下すよう促すことができる。

この規定の理由は、第1に法院が全面的、客観的に事件事実を明らかにし、正確な裁判を行うのに有用であること。すなわち、人民法院による事件審理は事実を根拠とし、多くの方面や様々な角度から証拠を取得してはじめて事件の公正な審理を保障できる。第2に原告の訴訟上の権利保護に資すること。被告は証拠提出時に、自らの利害を考慮して有利な証拠だけを提出し、不利な証拠を提出しない場合がある。また原告が行政機関に不利な証拠を所持する場合もある。よって、原告による関連証拠の提出を認めることにより、原告の勝訴可能性を高め、その合法的權益を保護することができる（例えば、行政機関職員が暴力による法執行を行った場合、原告が現場撮影した録画を提出する等）。

2) 本条は「原告は行政行為の違法性を証明する証拠を提供することができる」と規

定するが、注意すべきは「できる」とする点である。つまり、原告には行政行為が違法であることを証明する証拠を提出する責任はなく、原告による関連証拠の提出は完全に自発的行為であり、人民法院に行政行為の違法証明のための証拠は、提出しても、提出しなくてもよい点である。

3) そして、提訴された行政行為が違法であることを証明する（原告提出の）証拠が成立しなかったとしても、当該行政行為の適法性に対する被告の挙証責任は免除されない（本条後段）。被告が自らの行政行為実施に関する証拠について提出しない、又は正当理由なく証拠提出期限に遅れた場合、相応する証拠がないものとみなされ、法的に不利な結果を負うことになる。

※参考文献）前掲① p97～98, ② p102～103, ③ p66, ④ p82～83 参照。

5-2 原告の挙証責任を明確化（38条）

【原告の挙証責任】

第38条 被告が法定職責を履行しないことを理由とする提訴事件において、原告は、被告に対して申請を提出した証拠を提出しなければならない。但し、次に掲げる事由の一つに該当する場合を除く。

(一) 被告が職権に基づき法定職責を自発的に履行しなければならないとき

(二) 原告が正当な理由により証拠を提出できないとき

2 行政賠償と補償に関する事件において、原告は、行政行為から生じた損害について証拠を提出しなければならない。被告の原因により原告が挙証できなくなった場合、被告が挙証責任を負担する。

本条は原告の挙証責任に関する規定である（新設）。被告は自ら行った行政行為について挙証責任を負うのが原則であるが、原告も特定の状況下において相応する証拠を提出しなければならない。

1 被告の不作为に関する事件における原告の挙証責任

被告の不作为に関する事件では、一般的状況において原告が被告に対して申請した証拠を提出しなければならない。この点、新12条6号が「行政機関に人身権、財産権等の合法的権益を保護する法定職責の履行を申請した際、行政機関が履行を拒絶し、又は回答しないとき」を行政事件の受理範囲に属する旨を定める。申請による行政行為とは、行政名宛人が申請した場合に限って行政機関が行政行為を実施でき、その申請がなければ行政機関が主体的に行政行為を実施できないものである。申請による行政行為について、行政機関が行政名宛人の申請行為を挙証することは非常に困難であり、とりわけ行政名宛人がもともと申請を行っていない状況ではさらに挙証が困難である。よって、かかる状況では原告による証拠提出が合理的である。

原告による証拠提出には2つの例外がある。第1に、被告が職権に基づき主体的に法定職責を履行しなければならない場合である。職権に基づく行政行為は、行政

機関が法定職権に基づき主体的に実施すべき行政行為であり、その特徴は積極性・主体性にあり、行政機関は迅速かつ主体的にこれを行わなければならない、行政名宛人の申請を必要としない。行政機関が法定職責によって履行すべきであるにも拘わらずこれを履行しない場合、挙証責任は行政機関が負担する⁸。第2に、原告が正当理由により証拠を提出できない場合である。被告の申請受理に関する登録制度に不備がある等の正当理由により、原告が関連証拠を提出して合理的説明を行うことができない場合である⁹。

2 行政賠償、補償事件における原告の挙証責任

1) 行政賠償事件。国家賠償法によれば、行政機関及びその職員が行政上の職権を行使し、人身権の侵害に関わる次のいずれかに該当する場合、被害者は賠償を取得する権利を有すると定める。すなわち、①違法に拘留又は公民の人身自由を制限する行政強制措置を違法に講じた場合、②違法に拘禁又はその他の方法により公民の人身自由を違法に剥奪した場合、③殴打、虐待等の行為又は他人に殴打、虐待等の行為を教唆、放任し、公民の身体を傷害又は死亡させた場合、④武器、警備用具を違法に使用し、公民の身体を傷害又は死亡させた場合、⑤公民の身体を傷害又は死亡させたその他の違法行為、である（同法3条）。

また行政機関及びその職員が行政上の職権を行使し、財産権侵害に関わる次のいずれかに該当する場合、被害者は賠償を取得する権利を有すると定める。すなわち、①過料・許可証・免許証の取消、生産・営業停止命令、財物の没収等の行政処罰を違法に実施した場合、②財産に対して封印、差押、凍結等の行政強制措置を違法に講じた場合、③違法に財産を収用、公用使用した場合、④財産に損害を与えるその他の違法行為、である（同法4条）。

原告は、行政機関の職権行使がその合法的権益を侵害し、かつ損害を与えたと認める場合、損害事実につき相応する証拠を提出しなければならない。損害事実とは、実際は既に発生し、又は発生するであろう損害結果を指し、例えば武器、警備用具を違法に使用し、公民の身体を傷害又は死亡させた場合である。人身の傷害に対して賠償を行う場合、原告は負傷の状況を証明する病院の診断証明書、処方箋・カルテのコピー、医療費の領収書等を提出しなければならない。

行政機関は行った行政行為に対して挙証責任を負い、該行政行為に関する証拠及び根拠とする規範性文書を提出する必要がある他、自らが提出した主張に対する証

⁸ 例えば、公共の場において警察官が法律違反者による他人への殴打行為を発見したにも拘わらず制止しなかった場合、被害者が当該警察官所属の公安機関に対して提訴する場合、行政手続において保護申請を行った証拠を提出する必要はない（前掲文献①100頁参照）。

⁹ 例えば、ある公民が工商機関に対する個人事業経営許可証申請時に、工商機関に関連資料を提出したが、当該機関が全く手続を行わず、理由説明も行わずに当該公民に個人事業者経営許可証を発給しない場合、当該公民には自身が行政手続において申請した事実を証明する証拠もないが、当該公民の訴権保護のために、人民法院は工商機関に対して当日の登録申請受理に関する登録簿の提出を要求し、工商機関が提出できない場合、人民法院は当該公民が行政手続において申請を行った事実の存在を推定する（前掲文献①100頁参照）。

拠を提出しなければならない（国家賠償法 15 条）。また、賠償義務機関が行政拘留又は人身自由を制限する強制措置を講じている間に、人身自由の制限を受けた者が死亡又は行為能力を喪失した場合、賠償義務機関の行為と人身自由の制限を受けた者の死亡又は行為能力喪失との間に因果関係が存在するか否かにつき、賠償義務機関が証拠を提出しなければならない。

2) 行政補償事件。行政補償は、国家行政機関及びその職員が国家・社会公共事務の管理過程において、適法な行政行為が公民・法人・その他の組織の合法的權益に損失を与えたことにより、国家が法に基づき適正補償を行う制度である。例えば、国有地にある家屋の土地収用補償決定に関する事件において、被収用者は基本的な生活、生産経営条件の保障がないとする事実について証拠を提出して、補償を請求する。

3) 被告の原因により原告が挙証不能の場合、被告が挙証責任を負担（本条 2 項後段）

例えば、行政機関が違法建築物の強制撤去を実施し、行政名宛人は、行政機関が法定手続に違反しており期間を定め建築物撤去を要求する権限がなく、強制撤去を行う資格もないと認識して行政賠償訴訟を提起したが、当該建築物は既に行政機関により撤去されて存在せず、行政行為による損害について行政名宛人の証拠提出が不可能な場合、行政機関が法執行時に記載した違法建築物の強制撤去に関する物品リストを提出しなければならない。

※参考文献) 前掲① p99 ~ 102, ② p103 ~ 106, ③ p66 ~ 68, ④ p83 ~ 85 参照。

6 人民法院による証拠の調査取得（40 条）

【人民法院による証拠の調査取得】

第 40 条 人民法院は、関係行政機関及びその他の組織又は公民から証拠を調査取得する権限を有する。但し、行政行為の合法性を証明するために、被告が行政行為を行ったときに収集していなかった証拠を調査取得してはならない。

本条は、人民法院の職権による証拠の調査取得（以下「調取」という。）に関する規定である（一部改正）。人民法院は行政紛争を正しく解決するため、証拠によって事件事実を証明しなければならない。人民法院は十分な証拠を掌握して初めて明確な事実を基礎として法律を適用し、行政事件の正確な処理を行うことができる。中国では、人民法院による職権主義による証拠調査規則と当事者主義による証拠調査規則を組み合わせた証拠の提出及び調取に関する規則を実施している。

一般的状況では、当事者が挙証を行わなければならない、具体的には①被告は自らが実施した行政行為について挙証責任を負う。②原告は行政行為の違法性を証明する証拠を提出することができる。③被告による不作為、行政賠償及び補償事件等の特別な状況においては、原告が挙証責任を負う。但し、当事者の挙証を経てもなお十分な証拠を取得することができない場合、人民法院は事件事実を明らかにするために、関連

行政機関及びその他の組織，公民から証拠を調取する権限を有する。

1 証拠の調取の意義

証拠の調取とは，人民法院が訴訟において法定手続に従い，職権に基づき事件事実との間に関係を有する証拠について調査・収集を行う活動である。証拠の調取は，人民法院が行政裁判権を行使して行う重要な職権活動である。人民法院に対する証拠提出は関連行政機関及びその他の組織，公民が果たさなければならない義務であり，さもなければ相応する法的な不利益を負担しなければならない。人民法院による証拠の調取の目的は，当事者が提供した証拠の客観性，関連性及び適法性を確認し，事件事実を明らかにする点にある。

人民法院による証拠の調取には次の意義がある。第1に当事者のみが証拠を提出する場合の欠陥・不足を補う点で有利に作用すること。当事者の提出証拠は，十分に信頼できると言えない場合があり，当事者は事件の審理結果との間に利害関係を有することより，自らに有利な証拠を提出するが，自らに不利な証拠を隠蔽する傾向がある。よって，当事者が提出した証拠には往々にして一定の限界があり，事件事実の認定を正しく行うには，人民法院が関連証拠を調取する必要がある。第2に人民法院の迅速かつ適時の行政事件の審理終結に資する。証拠は人民法院が事件事実の認定を行う根拠であり，人民法院が正確に事件を審理するための基盤でもある。人民法院が証拠を調取することにより，事件事実に関する状況を迅速かつ全面的に了解し，正確な裁判を行うことができる。

2 職権に基づく証拠の調取及び申請による証拠の調取

人民法院による証拠の調取は，職権に基づく場合と申請による場合とに分けられる。

職権に基づく証拠の調取とは，人民法院が主体的に関連行政機関及びその他の組織，公民から証拠を調査し取得することである。司法実務において職権に基づく証拠の調取は主に次の場合に行われる。すなわち，第1に国家，公共利益又は他人の合法的權益に関わる事実認定を行う場合である。一定の状況において，当事者は自らの利益に符合する証拠のみを法廷に提出し，自らの利益と関係のない証拠は提出しない可能性がある。当該証拠が国家，社会公共利益及び他人の合法的權益に関わるのに，人民法院が主体的に証拠を調取しない場合には，取り返しのつかない損害が生じることになる。第2に職権に基づく当事者の追加，訴訟の中止，訴訟の終結，回避等の手続に関する事項に関わる場合である。

申請による証拠の調取とは，原告又は第三者が自ら収集できない場合，人民法院に対して調取を申請できることであり，新41条に具体的規定が置かれている。

3 人民法院による証拠の調取に対する制限

人民法院が証拠を調取する場合，行政行為の適法性を証明するために被告が行政行為実施時に未収集であった証拠を，調取してはならない（本条但書）。「法律に依る行政」原則によれば，行政機関は行政行為実施時に調査・証拠収集を行わなければならないが，行政機関が行政行為実施後に自ら証拠を収集した場合，当該行政行為は

違法を構成する。同様に、人民法院が訴訟中に再度この種の証拠を収集して、提訴された行政行為の適法性を証明した場合、行政訴訟の目的及び原則に違反したことになる。もっとも注意すべきは、行政行為の違法性を証明するための証拠につき、人民法院が職権に基づいて調取できる点である。

※参考文献) 前掲① p103 ~ 106, ② p108 ~ 111, ③ p69 ~ 70, ④ p86 ~ 89 参照。

7 人民法院による証拠収集に関する制度を整備 (41 条)

【人民法院に対する証拠の調査取得の申立】

第 41 条 本案と関係がある次に掲げる証拠について、原告又は第三者が自ら収集できない場合、人民法院に調査取得を申し立てることができる。

- (一) 国家機関が保存し、人民法院が調査取得しなければならない証拠
- (二) 国家機密、営業秘密、個人のプライバシーに係わる証拠
- (三) 確実に客観的な原因により、自ら収集が不可能なその他の証拠

本条は、原告又は第三者の人民法院に対する証拠の調取の申立に関する規定である(新設)。原告又は第三者が自ら証拠を収集できる場合、原則として自ら収集すべきであるが、原告又は第三者が自ら証拠を収集できない場合に限って、人民法院に対して証拠の調取を申し立てることができる。

本条の申請主体は原告又は第三者に限られ、行政機関は人民法院に対して証拠の調取を申請することはできない。その理由は、行政機関と行政名宛人は客観的に不平等な立場にあり、行政機関は十分な人員、装備等の有利な条件を有し、証拠を取得する上で有利であること。行政機関による行政行為実施に関する証拠及び根拠とする規範性文書は一般に行政機関が掌握しているところ、客観的理由により行政名宛人はそれらの調査・取得自体が不可能という状況にあるためである。

証拠の調取は人民法院の職権であり、人民法院は関連の行政機関及びその他の組織、公民から証拠を調取する権限を有する。よって、原告又は第三者が自ら証拠を収集できない場合、人民法院に申請し、人民法院が証拠を調取しなければならない。原告が調取を申請する証拠には、①行政行為の違法を証明する証拠、②行政による不作為に関する事件、行政賠償及び補償等の特別な事件において、原告が挙証責任を負って提出すべき証拠の二つがある。

原告又は第三者が人民法院に対して調取を申請する証拠は、事件と関連性が必要であり、さらに次の条件を満たさなければならない。

1) 国家機関が保存し人民法院による調取を要する証拠であること(第1号)。この種の証拠には主に档案(各種組織、機関或いは個人が業務処理を行う際に発生し保管される記録、文書、資料)等が含まれる。档案は国家機構、社会組織及び個人が政治、軍事、経済、科学、技術、文化、宗教等の活動の実施において直接形成された保存価値を有する各種文字、図表、音声・画像等の異なる形式による履歴に関する記録である(例えば、土地利用計画、建設用地、土地台帳の管理に関する档案等)。証拠

の調取を申請する場合2つの要件が必要である。すなわち、①証拠が国家機関により保存されていること、②調取が人民法院のみに限られることである（例えば、ある保存資料が対外的に公開されておらず、公民・法人・その他の組織が身分証、紹介状等の関連証明書類があっても閲覧及び取得ができないもの等）。この点、「政府情報公開条例」規定に該当し申請によって取得できる証拠であれば、人民法院に証拠の調取を申請する必要はない。他方で法に基づき行政機関への申請を通じて相応する証拠取得が可能であるにも拘わらず、行政機関がそれを拒否する場合に、人民法院に証拠調取を申請することができる。

2) 国家秘密, 営業秘密又は個人のプライバシーに関わる証拠であること (第2号)。国家秘密は国家の安全及び利益に関わり、法定手続に基づいて確定し、一定期間内において一定範囲内の者のみが知り得る事項である。営業秘密とは公衆に知られておらず、権利者に経済利益をもたらすことができる、実用性があり権利者が秘密保持に関する措置を採用した技術情報及び経営情報を指す（不正競争防止法10条3項参照）。個人のプライバシーは公民個人の生活において他人に公開されたくない、又は知られたくない秘密を指す。

3) 客観的原因により自ら収集することができないその他の証拠であること (第3号)。これは比較的範囲の広い包括条項であり、関連の規範性文書により具体的規定を定め、又は人民法院の裁量で決定することができる。但し次の2条件がある。すなわち、①客観的原因によること（主観的要素を排除するものであり、原告・第三者が証拠の収集を怠った場合、客観的原因ではない）、②自ら収集することができない証拠であること、である。

※参考文献) 前掲① p106～108, ② p111～113, ③ p70～71, ④ p89～91 参照。

8 証拠の適用ルールを明確化 (43条)

【証拠適用規則】

第43条 証拠は、法廷において提示し、当事者が互いに質証を行わなければならない。国家機密、営業秘密、個人のプライバシーに関わる証拠については、公開開廷時に提示してはならない。

2 人民法院は、法定手続に従って、全面的かつ客観的に証拠の審査と事実確認を行わなければならない。未採用証拠については裁判文書中においてその理由を説明しなければならない。

3 違法な手段によって収集された証拠は、事件事実を認定する根拠としてはならない。

本条は証拠適用規則に関する規定である（新設）。実務において、往々にして証拠の使用について規範化がなされず、裁判文書での説明も不十分という問題が存在している。そこで本改正では証拠の使用について規範化し、判決の公正さと説得力を強化するために本条を追加し、具体的には証拠の提示と質証、証拠審査、事実確認及び違

法証拠排除を含んでいる。

1 証拠の提示・質証（本条1項）

当事者が法院に対して提出した証拠及び人民法院が調取した証拠につき、事件事実の認定を行う証拠とする場合、法廷上で提示し、当事者による質証を経て、証拠の真実性、適法性及び関連性を保証し、事件事実の認定を行う証拠に誤りを生じないようにし、事実をもって根拠とする原則を真に実現しなければならない。しかし、国家秘密、営業秘密及び個人のプライバシーに関わる証拠は秘密を保持し、公開開廷時に提示してはならず、開廷前の証拠交換等の手段を通じて提示することができる。

「質証」は法廷での審理過程において、訴訟当事者及び代理人が法廷上で提示した証拠資料につき尋問、反論、識別、質疑、説明等の方式を採用し、証拠の採用可能性及び証明力等の問題に対する裁判官の心証を形成する訴訟活動を指す。当事者及び代理人は証拠の関連性、適法性及び真実性につき、証拠の証明力の有無及び証明力の程度に対して「質証」を行わなければならない。法廷での「質証」を経ない証拠は、事件事実の認定根拠とすることができない。

2 証拠の審査、事実確認（本条2項）

提示された証拠に対し、人民法院は实事求是（事実の実証に基づき物事の真理を追求する）の精神に則り、法定手続に基づいて、全面的、客観的に審査、事実確認を行い、不要な内容、虚偽の内容を取り除き、重要な内容、真実の内容を残すようにしなければならない。人民法院は事件の具体的状況に基づき、証拠が法定形式に符合しているか、証拠の取得が法律、法規の要求に符合しているか、証拠能力に影響を及ぼすその他の違法な状況が存在していないか等の点から証拠の適法性について審査を行い、証拠が構成された原因、証拠の発見時の客観的環境、証拠が原本・原物であるか、コピー、複製物が原本・原物と同じか、証拠の提供者又は証人と当事者との間に利害関係があるか等の点から証拠の信憑性に対して審査を行う。当事者双方に異議がない場合、人民法院は当該証拠の証明力を認定することができる。一方当事者から証拠に異議のあった場合、人民法院は当該証拠につき、さらに調査・確認を進めなければならない。異議のあった証拠を事件事実の認定根拠とすることはできない。

当事者が提出した証拠につき、人民法院が採用できないと判断する場合、裁判文書において不採用の理由を説明して裁判文書の説得力を強めなければならない。これによって当事者を心から納得させて訴訟を終息させ、その判断に従わせる。

3 違法証拠の排除（本条3項）

本改正過程では、行政訴訟における違法証拠排除関連ルールの制定については意見が分かれた。

法工委は、行政訴訟において違法証拠排除関連ルールの制定することには次の長所があると考えた。すなわち、第1に行政機関の「法律に依る行政」に対する意識を向上させ、法律に依る行政を促進させるのに有用である。行政機関は行政行為を

行う場合、厳格に法定手続に基づき合法的手段を通じて証拠を取得しなければならず、そうでなければ当該証拠は違法と認定され、当該行政行為も証拠による支持を失い敗訴することになる。第2に、違法行政行為の是正を徹底する上で有利である。行政機関が違法に取得した証拠を排除し、その証拠の証明力を否定し、既に存在する違法行政行為の是正を徹底することができ、特に現在実務上みられる「釣魚執法（おとり捜査）」の問題を解決できる。第3に、行政名宛人の権利保障を確実にする点で有利である。違法証拠排除については、行政上の違法行為に対する調査・懲罰に一定の影響を及ぼす可能性はあるが、行政名宛人の権利保障により資するものであり、公権力の抑制及び個人の権利尊重を一層体现できる。この点、2002年最高人民法院「行政訴訟の証拠における若干問題に関する規定」58条が「法律の禁止規定に違反又は他人の合法的權益を侵害する方法により取得した証拠は、事件事実の認定根拠とすることができない。」と規定し、これより実際上は既に行政訴訟における違法証拠排除に関するルールが採用されている。本改正では、行政訴訟においてこれまでに得てきた実務経験及び効果的な方法を吸収し、さらに進化させ、行政訴訟における違法証拠排除に関するルールとして確定するものである。

本項の「違法な手段により取得した証拠」とは、法律の禁止規定に違反し、又は他人の合法的權益を侵害する方法により取得した証拠を指し、主に次の3つの内容を含む。①法定手続に対する重大な違反により収集した証拠資料、②盗撮、秘密録音、盗聴等の手段により他人の合法的權益を侵害して取得した証拠資料、及び③利益による誘導、詐欺、脅迫、暴力等の不当手段により取得した証拠資料である

※参考文献) 前掲① p110～113, ② p115～118, ③ p72～74, ④ p93～95 参照。

第5 訴訟手続の改善（その1）

1 行政訴訟と調解（60条）

【調解】

第60条 人民法院の行政事件審理において、調解を適用しない。但し、行政賠償と補償及び行政機関が法律・法規に規定する自由裁量権を行使した事件に関するものを除く。

2 調解は自由意思により、適法であるという原則を遵守し、国家利益、社会公共利益と他人の合法的権利・利益を害してはならない。

本条は行政訴訟における調解に関する規定である（一部改正）。行政訴訟における調解とは、当事者が人民法院による主宰の下、自由意思に基づいて合意に達し、紛争を解決する行為である。この点旧法は「人民法院の行政事件審理において、調解を適用しない。」と明確に定めていた。その理由は、行政機関の行政権は法律が付与した国家の公権であり、行政機関が自らこれを処分することは許されないこと、および人民法院による行政事件審理を通じて行政行為の適法性審査を行い、判決を下さなければならないことに基づくものであり、本改正でもこの原則は維持されている（本条1

項本文)。他方で、本法施行により行政事件審理に調解を適用しない旨が定められているにも拘わらず、当事者が裁判外和解の方式により紛争を解決することが多数存在することも考慮された。裁判外和解は法院による確認を経ないなど制度的な保障がなく、行政機関が詐欺、脅迫等の違法手段により原告に訴えを取下げさせ、訴え取下げ後に往々にして以前の約束を反故にする場合もあるが、これでは当事者の合法的権益保護にも、行政紛争の効果的解決にも不利である。

行政訴訟の実務上存在する問題につき、行政賠償・行政補償等の事件では行政機関が一定の裁量権を有すること、及び調解の適用によって行政紛争をより円滑に解決し、公民・法人・その他の組織の合法的権益が保護できることを考慮して、本法改正第1次草案では、行政賠償及び行政機関による法に基づく補償に関する事件は調解を可能とする規定が追加された。第2次審議において、一部の常務委員会委員、代表、地方及び法院より、行政紛争の効果的解決のために草案中の調解の範囲について適度に拡大する意見があり、検討を経て新法には、行政機関が法律・法規に規定する自由裁量権を行使した事件が追加されている。

本条1項但書によると、調解を適用できる行政事件は、行政賠償事件、行政補償事件、法律・法規が規定する行政機関の自由裁量権行使に関わる事件の3種類であり、これらの共通点は行政機関が一定の裁量権を有する点である。

1) 行政賠償事件。行政賠償とは行政機関が職権を違法に行使し、行政名宛人の合法的権益を侵害して損害を与えた場合に、国が負う賠償責任を指す。行政賠償は国家賠償のうちの1つで、法定の計算基準はあるが、賠償義務機関と賠償請求人との間の賠償方式等に関する協議、調解を妨げない。1997年最高人民法院「行政賠償事件審理における若干問題に関する規定」において、人民法院による行政賠償事件の審理は、自由意思の堅持を前提に、賠償範囲・賠償方式・賠償金額について調解を行うことができ、調解が成立した場合、行政賠償調解書を作成しなければならないことが規定されている。2010年の国家賠償法改正の際も、賠償義務機関による賠償決定について、賠償請求者の意見を十分に聴取しなければならないと、かつ賠償請求者と賠償方式・賠償項目・賠償金額につき協議できることが追加された(同法23条1項)。同規定により法律上行政機関が行政賠償に対して一定の裁量権を有することが明確にされ、行政訴訟における調解のための実体法の基盤を構築した。

2) 行政補償事件。行政補償は行政機関が公共事務の管理過程において、適法な行政行為によって公民、法人又はその他の組織の合法的権益が損失を受けた場合、法に基づき国が補償を与えるものである。現在の中国憲法¹⁰及び一部の法律法規¹¹におい

¹⁰ 憲法第13条第3項「国は公共利益の必要のため、法律規定に基づき公民の私有財産に対する公用収用又は公用使用を実施することができ、かつ補償を与える。」

¹¹ 行政許可法8条2項「行政許可の根拠とした法律・法規・規則が改正・廃止された場合、又は行政許可承認の根拠とした客観的状況に重大な変化が生じた場合、公共利益の必要のため、行政機関は既に効力を生じた行政許可を、法に基づいて変更又は撤回することができる。これにより、公民・法人・その他の組織が財産に損失を受けた場合、行政機関は法に基づき補償しなければならない。」

て行政補償が明規されており，一部法令ではさらに行政補償は協議の上で補償協議書を締結することができる」と明記されている（例えば「国有土地上家屋公用収用補償条例」）。これらは行政機関が行政補償事件に関する一定の裁量権を有することを示す。

3) 法律法規が規定する行政機関の自由裁量権行使に関わる事件。行政賠償，行政補償以外のその他の行政事件においても，行政機関が裁量権を行使する場合がある（例えば行政処罰事件において行政機関は関連実体法の定める過料の範囲内で，自ら適切と判断する金額を選択し，過料決定を行う）。法律法規に基づく裁量権行使の範囲内において，人民法院による主宰・監督のもと，行政機関は行政名宛人と調解合意を締結することができる。

調解は，自由意思，適法の原則に従い，国家，社会公共利益及び他人の合法的權益を害してはならない（本条2項）。自由意思原則は手続・実体面を含み，手続面につき当事者は調解するか否かの決定権，及び調解開始時間，調解方式の選択権を有する。実体面では，調解合意の内容には，双方当事者の真の意思が反映され，関連実体権に対する処分は，双方の自由意思によることが必要であり，強制があってはならない。適法原則は，人民法院と双方当事者による調解活動及びその合意内容が，法律規定に適合すべきことを指し，具体的には，①人民法院が主宰して双方当事者が調解活動を行い，法律法規の定める手続に基づき進行すること，②双方当事者の合意内容は，法律法規に違反してはならず，国家，社会公共利益及び他人の合法的權益を害することは許されない。

調解の具体的手続を本条は定めていないが，新101条により民訴法関連規定が適用され，人民法院は事実が明確であることを基礎として，是非を明確に区別し，調解を進めなければならない（民訴法93条）。調解合意が成立した場合，人民法院は調解書を作成し，調解書には訴訟請求，事件事実及び調解結果を明記し，裁判官，書記官が署名し，人民法院の印章を押捺し，双方当事者に送達することを要する。調解書は双方当事者が受領署名した後，直ちに法的効力を生じる（即時履行が可能な事件については，調解書作成を省略できる）。調解合意が成立せず，又は調解書の送達前に一方が翻意した場合，人民法院は速やかに判決を下さなければならない。

※参考文献）前掲① p160～163，② p167～170，③ p99～101，④ p134～136 参照。

2 民事紛争と行政紛争が交錯する場合の処理（61条）

【民事紛争と行政紛争の交錯】

第61条 行政許可，登記，公用徴収，公用使用と行政機関が民事紛争に対して行った裁決に関する行政訴訟において，当事者が関連民事紛争を併せて解決することを申し立てた場合，人民法院は，併せて審理することができる。

2 人民法院は，行政訴訟において，当該事件の審理が民事訴訟の裁判を拠所とする必要があると認める場合，行政訴訟を中止する裁定を下すことができる。

本条は民事紛争と行政紛争が交錯する場合の処理に関する規定である（新設）。実

務では一部行政行為に起因する紛争は、往々にして関連民事紛争を伴う。この2種類の紛争につき、行訴法及び民訴法に基づいて個別に立件し、別々に審理を行うことは、司法資源の浪費であり、中には訴訟が繰り返される場合もあって司法効率に影響し、当事者の合法的権益保護にも不利益となる。

本改正では、第1に実務における行政紛争と関連民事紛争を併せて審理する方法に基づいて、行政許可、登記、公用収用、公用使用及び行政機関による民事紛争裁決に関わる行政訴訟において、当事者が関連民事紛争の同時解決を請求した場合、人民法院は併せて審理を行うことができる旨規定された（本条1項）。第2に、行政訴訟において、人民法院は行政事件審理に民事訴訟の裁判を根拠とする必要があると判断する場合、行政訴訟を中止する裁定を下すことができる旨規定した（本条2項）。行政訴訟において民事紛争を併せて審理することは、当事者の訴訟における負担軽減、紛争の迅速な解決、当事者の権益の迅速かつ適法な保護に有利に働き、司法資源の節約、司法効率の向上とともに、行政訴訟及び民事訴訟の裁判結果の矛盾衝突の防止にも有用である。

行政訴訟において民事紛争を同時に審理する場合、一定の条件を具備しなければならない。すなわち、①行政訴訟の成立、訴訟提起条件、訴訟提起期間等の規定に適合していること、②当該行政訴訟が行政許可、登記、公用収用、公用使用及び行政機関による民事紛争裁決に関わること、③当事者が行政訴訟過程において民事紛争の同時解決を請求すること、④行政訴訟と民事訴訟との間に関連性があること、である。行政訴訟と付帯する民事訴訟の関連性とは主に2件の訴訟が共に特定行政行為の適法性に関する問題に及んでいることである。

行政訴訟において民事紛争を同時に審理する制度は、訴訟の便宜のために2件の異なった性質を持つ訴訟を同時に併せて審理することが考慮されたものである。同時に審理した後も、依然として行政と民事の2種類の訴訟、2件の紛争が存在しており、2種類の手続規則を適用しなければならない。

行政訴訟において民事紛争を同時に併せて審理する事件には次の4種類がある。

1) 行政許可に関わる事件。例えば、不動産開発業者甲が住民乙の家屋付近に分譲住宅を建設することを計画部門が許可し、乙は分譲住宅建設後に通行・採光に影響があると考えて、計画部門を被告に行政訴訟を提起するとともに甲を被告に民事訴訟を提起したとする。この状況で当事者が行政紛争と民事紛争の同時解決を請求する場合、人民法院は同時に併せて審理することができる。

2) 登記に関わる事件。例えば家屋共同所有者たる甲乙につき、甲が乙に無断で家屋を丙に売却し、かつ署名偽造等の手段により家屋所有権者を丙に変更した。乙が事情を知った後、家屋の所有権変更登記に対する審査義務を果たさず、その財産権侵害を理由に不動産登記機関を被告に行政訴訟を提起して家屋所有権の登記変更を請求するとともに、甲丙の両名を被告として民事訴訟を提起したとする。この状況で当事者が行政紛争と民事紛争の同時解決を請求する場合、人民法院は同時に併せて審理する

ことができる。

3) 公用収用, 公用使用に関わる事件。例えば, 甲が自らの家屋を乙に賃貸した後、他の土地に長期滞在し、半年後に政府が当該区域の全家屋を公用収用する決定を行い、乙が所有者になりすまして自らが家屋収用部門と補償金について協議したが合意に至らず、家屋収用部門が補償決定を行い、乙は訴訟提起せずに補償金を受領した。甲が事情を知った後、補償対象が誤っておりかつ補償金額が低すぎると判断し、補償決定に対して人民法院に行政訴訟を提起すると共に乙に対して民事訴訟を提起して、不正受領した補償金返還を請求したとする。この状況で当事者が行政紛争と民事紛争の同時解決を請求した場合、人民法院は同時に併せて審理することができる。

4) 行政機関による民事紛争裁決に関わる事件, すなわち行政裁決事件である。行政裁決は主に土地, 草原, 水域, 干潟等の自然資源の所有権・使用权に関する紛争及び特許, 商標等の知的財産権に関する紛争に適用され, 土地権利帰属に関する紛争に対して行政機関が行う裁決が典型例である。土地管理法によると, 土地の所有権・使用权に関する紛争については当事者が協議の上解決するものとし, 合意に達しなかった場合, 人民政府が処理を行う。当事者は関連人民政府の処理による決定を不服とする場合, 決定通知受領日から30日以内に, 人民法院に訴訟を提起することができる。例えば甲, 乙の間において宅基地(農村の農家又は個人が住宅用地として占有し, 利用するための集団所有地)の使用権をめぐる紛争が発生し, 郷人民政府は, 宅基地使用権が乙に帰属する旨の決定を行ったところ, 甲が当該決定を不服として行政訴訟を提起し, さらに乙を被告として宅基地使用権返還の民事訴訟を提起したとする。この状況において当事者が行政紛争と民事紛争の同時解決を請求した場合, 人民法院は同時に併せて審理することができる。

本条2項によると, 行政訴訟において, 人民法院が行政事件審理に民事訴訟の裁判を根拠とする必要があると判断した場合, 行政訴訟の中止裁定を下し, 民事訴訟の裁判後に, 民事訴訟の裁判を根拠として引き続き行政訴訟手続を進めることができる。実務では, 基礎となる民事紛争を先に解決する方法は, 行政紛争と民事紛争の解決に不利となる場合がある。例えば, 民事訴訟において裁判官は登記行為の適法性審査を行わず, 逆に登記証書が民事訴訟において有利な証拠となる。したがって, 本条2項では民事訴訟を先に行うことが「できる」と定め, 強制的要求とはしていない。

※参考文献) 前掲① p163 ~ 166, ② p170 ~ 173, ③ p101 ~ 103, ④ p136 ~ 139 参照。

3 審理期限の延長 (81, 88 条)

【第一審の審理期限】

第81条 人民法院は, 立案の日から6か月以内に第一審判決をしなければならない。特別な状況により延長する必要がある場合, 高級人民法院がこれを許可する。高級人民法院が審理する第一審事件について延長する必要がある場合は, 最高人民法院がこれを許可する。

【第二審の審理期限】

第 88 条 人民法院は、上訴事件を審理する場合、上訴状を受領した日から3 か月以内に終審判決をしなければならない。特別な状況により延長する必要がある場合、高級人民法院がこれを許可する。高級人民法院の上訴事件審理について延長する必要がある場合は、最高人民法院がこれを許可する。

第 81 条は第一審の、第 88 条は第二審の審理期限に関する規定である（一部改正）。

1 第一審審理期限の延長

まず本改正では第一審事件の審理期限が 3 か月から 6 か月に延長された（81 条前段）。本改正過程では第一審、第二審行政事件の審理期限を延長すべしとする意見が多数を占めた。すなわち、行政事件は一般に複雑で調整も困難であり、旧 57 条による 3 か月の第一審審理期限では、多くの場合に事件処理を完了できずに審理期限を超過して高級人民法院に延期承認を得ることが常態化しているため、民訴法の審理期限と一致させて 6 か月に延長すべきとの提案がなされていた。他方、行政訴訟は行政秩序の安定、行政管理の有効性、及び当事者の合法的權益の迅速な保護にも関わるため、審理期限は過度に長くはならず、適切な範囲で延長すべきである。

本改正では第一審審理期限を 6 か月に延長するとともに、旧 57 条と同様に任意での延長を避けるため審理期限延長の承認手続に関する承認権を、高級人民法院及び最高人民法院に与えている（81 条後段。民訴法 149 条によれば、審理期限延長承認権は、審理を行う法院の院長が有し、延長期限は 6 ヶ月内であり、さらに延長が必要な場合は上級人民法院の承認を得て行う。これに対して第一審行政事件では審理期間をどれだけ延長できるかについても、承認権を有する法院により決せられる）。

2 第二審の審理期限の延長

本改正では第二審事件の審理期限が 2 か月から 3 か月に延長された（88 条前段）。第一審手続の審理期間が 6 か月であるのに対し、第二審手続の審理期間は 3 ヶ月と相対的に短い。この理由は、第二審事件の審理は第一審を基礎として行うものであり、大量の審査、確認及び調査、証拠収集が既に第一審人民法院で行われており、第二審事件審理の業務量は一般に第一審よりも少ないためである。さらに、新 86 条によると、文書の確認、調査及び当事者尋問を経て、新たな事実、証拠又は理由が提出されず、開廷審理は不要と合議体が判断した上訴事件は、開廷審理を行わずに直接判決を下すことができる。よって、第二審事件に第一審よりも短い審理期限が規定されることは合理的であり、実行可能との考慮に基づく。

民訴法 176 条 1 項が審理期限を第二審立案日から起算するのとは異なり、行政訴訟の第二審審理期限は、上訴状受領日から起算される。これは行政訴訟における裁判効率を向上させ、及び行政管理における効率追求の要求を満たすことができ、上

訴人の合法的權益を速やかに保護する点で有用だからである。また 88 条後段が、行政事件の第二審審理期限延長の承認について高級人民法院・最高人民法院の権限とし、民事訴訟とは異なるより厳格なコントロールを及ぼす点は上述した 81 条後段と同趣旨である。

なお 88 条は、判決に対する上訴事件の審理期限について規定しているが、裁定に対する上訴事件の審理期間は、民訴法の関連規定を適用し、第二審立案日から 30 日以内に審理を終了し、終審裁定を下さなければならない（民訴法 176 条 2 項）。※参考文献）第 81 条につき前掲① p208～209, ② p217～218, ③ p125～126, ④ p174～175。第 88 条につき前掲① p223～224, ② p233～234, ③ p134, ④ p186～187 を参照。

(つづく)