

中国行政訴訟法の改正条文等について(3)

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5 訴訟手続の改善(その2)

4 簡易手続を行政訴訟に追加(82～84条)

【簡易手続の適用場面】

第82条 人民法院は、次に掲げる第一審行政事件について、事実が明らかで、権利義務関係が明確で、争いの大きくないと認める場合、簡易手続を適用することができる。

(一) 提訴された行政行為が法によりその場でなされたとき

(二) 係争金額が2000元以下であるとき

(三) 政府情報公開に属する事件のとき

2 前号規定の場合以外の第一審行政事件において当事者双方が簡易手続の適用に同意した場合、簡易手続を適用することができる。

3 原審差戻し、裁判監督手続により再審する事件には簡易手続を適用しない。

本条は簡易手続の適用範囲に関する規定である(新設)。事実が明らかで、法律関係が明確であり、争いが大きい事件について通常訴訟手続を適用すれば、当事者の訴訟コストを増し、司法資源を浪費することとなる。これに対して簡易手続は、事実が明らかで、権利義務関係が明確であり、争いの大きい行政事件と人民法院が認める場合に、人民法院が適用する一種の簡易な訴訟手続である。簡易手続は、通常手続と相対する手続であり、訴え提起手続、当事者の呼出し方式、審理手続及び審理期限等の面において簡易化されている。簡易手続によって手続を簡便に行うことは、審理方式を活発にし、通常手続関連規定による拘束を受けない特徴を有し、速やかに事件を結審すること、及び当事者の訴訟コストを少なくし、その合法的權益を保護することに有利である。人民法院について言えば、簡易手続を通じた事件の解決は、司法資源配置の効率を高め、行政訴訟の効率を高めることに資する。

1 簡易手続の適用主体

行政事件における簡易手続の適用主体は、基層人民法院及び中級人民法院である。この点、民事訴訟における簡易手続が基層人民法院及びその他の派出法廷にしか適用されないのとは異なり(中国民法 157条対照)、中級人民法院が第一審行政事件審理を行う場合も簡易手続を適用することができる。この理由は、主に行政事件の事物管轄の特殊性にある。また行政事件の受理及び裁判に対する行政機関による干渉を減らし、行政事件の公正な審理を保障するために、行政事件の事物管轄は往々

にして行政行為を行った行政機関の等級と関係しており、例えば新 15 条では「国务院部門又は県級以上の地方人民政府が行った行政行為に対して提訴された第一審行政事件は、中級人民法院が管轄する。」と規定しており、中級人民法院が管轄する一部の第一審行政事件（例えば県級人民政府が行った不動産登記関連事件、国务院各部門、県級以上人民政府による情報開示に関する事件）も、事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくない可能性の高い事件であれば、簡易手続を適用できる。他方、新 16 条、17 条ではそれぞれ高級人民法院及び最高人民法院は自身が管轄する区域内又は全国範囲における重大で複雑な第一審行政事件を管轄すると規定されていることから、高級人民法院及び最高人民法院は簡易手続を適用できない。

2 簡易手続適用事件の基準

簡易手続を適用する行政事件は、①事実が明らかで、②権利義務関係が明確で、③紛争が大きくないという三基準（条件）を満たさなければならない（本条 1 項）。①事実が明らかとは、当事者が提出した証拠が紛争事実に関する真相を比較的明確に証明することが可能で、人民法院が当事者の証拠の全面審査を行った後に事件事実を明らかにすることが可能で、かつ大量の調査及び証拠収集を必要としないことを指す。②権利義務関係が明確とは、当事者間の権利義務関係が簡単、明確であり、双方の紛争における矛盾が比較的明確で、行政紛争の発生と発展過程もそれほど複雑でないことを指す。③紛争が大きくないとは、当事者間で発生した行政紛争の事実、事件の発生原因、権利義務に関する帰属等の問題において紛争がさほど大きくないことを指す。事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくないという各条件は相互に関連しており、上記三条件が同時に存在した場合にのみ事件が簡単であるといえ、簡易手続を適用できる。

3 簡易手続適用事件の種類

上述の三条件を具える次の三種類の事件には、簡易手続が適用される。

1) 提訴された行政行為が、法に基づきその場で実施された場合（本条 1 項 1 号）。その場で行う行政行為は往々にして事実が比較的明らかで、権利義務関係が比較的明確で、あまり大きな紛争にはならず、簡易手続を適用できる¹。

2) 事件に関わる金額が 2000 元以下の場合（同項 2 号）。例えば、紛争に係る過料の金額、補償金、最低生活保障金、社会保険金の金額が 2000 元以下の事件、

¹ 例えば行政処罰法 33 条「違法の事実が確実であり、かつ法定の根拠があり、公民に対し 50 元以下、法人又はその他の組織に対して 1000 元以下の過料又は警告の行政処罰を科す場合、その場で行政処罰の決定を行うことができる。」、治安管理処罰法 100 条「治安管理に対する違反行為について、事実が明らかで、証拠が確実であり、警告又は 200 元以下の過料を科す場合、その場で治安管理処罰の決定を行うことができる。」、出入国管理法 86 条「出入国管理に対する違反行為について、500 元以下の過料を科す場合、出入国辺境防衛検査機関はその場で処罰の決定を行うことができる。」、行政許可法 34 条「申請者が提出した申請資料が完全で、法定の形式要件を満たし、行政機関がその場で決定を行うことができる場合、その場で書面での行政許可の決定を行わなければならない。」と定める。

封印，差押，凍結された財物又は紛争に係る自然資源の価値が 2000 元以下の事件等である。かかる事件は往々にして行政名宛人の権益に対する影響が比較的小さく，簡易手続を適用することができる。この点，草案ではこの種の事件に関わる金額は 1000 元以下とされていたが，審議過程で一部常務委員会委員より 1000 元の基準は低すぎるため，引き上げるべしとの意見があり，金額が 1000 元以下から 2000 元以下に修正されたものである。

3) 政府による情報開示に関する事件の場合（同項 3 号）。国务院情報公開条例の施行後，政府による情報開示を不服として提起される行政訴訟事件は年々増加し，特にここ数年は事件の増加スピードが急速で，濫用される傾向もある。審議過程では，一部常務委員会委員より，簡易手続の範囲を拡大して政府による情報開示に関する事件を簡易手続の適用範囲に加え，司法資源を節約すべきとの意見があり，これを受けて簡易手続の適用範囲に，政府による情報開示に関する事件が追加されたものである。

人民法院が職権に基づいて簡易手続を適用することができるほかに，各当事者が簡易手続適用に同意した場合，簡易手続を適用することができる（本条 2 項）。当事者が簡易手続の適用を選択する場合は，各当事者の合意を前提としなければならない。ここでの各当事者には原告，被告及び第三者が含まれ，原告，被告及び第三者のすべてが簡易手続の適用に同意した場合にのみ適用が可能となる。各当事者は第一審行政事件に限り，簡易手続の適用を合意できるが，上訴事件，裁判監督手続に基づいて再審となった事件では，当事者が簡易手続の適用を合意することは許されない。

4 簡易手続を適用できない状況に関する規定

簡易手続が適用される事件は第一審行政事件であり，上訴事件は簡易手続を適用することはできない。新 85 条によると，当事者は人民法院による一審判決に不服の場合，上級人民法院に上訴する権利を有するところ，当事者が一審判決を不服とするのは，往々にして一審判決の事実認定が不明確，又は法律適用に誤りありと判断した場合である。上訴事件は一般的に事実が明らかで，権利義務関係が明確で，紛争が大きくないという三基準を満たさないため，簡易手続を適用できない。さらに，新 86 条によると，人民法院は上訴事件について合議体を構成して開廷審理を行わなければならない，裁判官 1 名の単独審を行うことができないことから，上訴事件には簡易手続を適用できない。

差戻審事件には簡易手続は適用されない。すなわち，差戻審となった上訴事件は，第一審手続に基づいて審理を行うが，簡易手続を適用することはできない。新 89 条によると，原判決において認定した基本的事実が明らかではなく，証拠が十分でない場合，又は原判決において当事者の脱落又は違法な欠席判決等の重大な法定手続違反があった場合，原判決を取り消す裁定をし，原法院による差戻審理とする。ここからわかるのは，差戻審事件は往々にして事実が明らかでなく，権利義務関係

が不明確で、紛争が比較的大きいため、簡易手続は適用できないことである。

裁判監督手続に基づく再審事件は簡易手続が適用されない。裁判監督手続は確かな誤りがある法的効力が生じた判決、裁定又は調解書に対し、法に基づいて審理をやり直す手続である（新 90～93 条）。裁判監督手続は是正手続に属し、監督性・救済性という特徴を有し、再審事件審理はより慎重に、手続、実体等の各方面から事件の正確な裁定・判決を保障しなければならないため、簡易手続を適用するのは相応しくない。裁判実務において証明されるように、再審事件は往々にして事実が明らかでなく、権利義務関係が不明確で、紛争が比較的大きく、簡易手続を適用する事件の基準を満たさないことから、簡易手続を適用できない。裁判監督手続に基づく再審事件では、別途合議体を構成して審理しなければならず、客観的に簡易手続を適用できない。ここで強調すべきは、法的効力を生じた判決・裁定が第一審法院によりなされても、原法院が第一審手続に基づき審理を行う再審事件では、簡易手続を適用できないという点である。

※参考文献²⁾前掲① p209～213, ② p218～222, ③ p126～128, ④ p175～178 参照。

【簡易手続の裁判組織形式と審理期限】

第 83 条 簡易手続を適用して審理した行政事件は、裁判官 1 名による単独審理とし、立案日から 45 日以内に結審しなければならない。

本条は、簡易手続の裁判組織形式と審理期限に関する規定である（新設）。

1 審理方式

簡易手続の主な特徴の 1 つは、単独制で審理を行う点である。人民法院が行政事件を審理する場合の組織形態は、合議制と単独制に分けられる。行訴法制定時において、簡易手続は規定されておらず、通常手続のみが規定されたため、通常手続に基づく行政事件の審理は、合議制による審理方式を採用しなければならない。よって、旧 46 条は人民法院が行政事件を審理する場合、裁判官による合議体を構成する、又は裁判官、陪審員による合議体を構成すると規定されており、合議体構成員は 3 名以上の奇数でなければならないと定める。しかし、簡易手続を適用する行政事件の審理は事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくなり、合議制を採用する必要が乏しく、裁判官 1 名による単独審で事件の裁判の質を保証することが可能であり、司法資源の浪費を回避できる。

2 審理期限

本改正では通常手続を適用する第一審事件の審理期限が 3 か月から 6 か月に延長

²⁾ 参考文献として①全人代法工委編・信春鷹主編「中華人民共和国行政訴訟法・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「中華人民共和国行政訴訟法・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（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「中華人民共和国行政訴訟法・解釈と適用」（法律出版社・2015 年 1 月）を引用する。

され、人民法院は立案日から6か月以内に第一審判決を下さなければならない（新81条前段）。また特殊な状況により延長が必要な場合、高級人民法院が承認し、高級人民法院による第一審事件の審理において延長が必要な場合は、最高人民法院がこれを承認する（同条後段）。これに対して簡易手続を適用して審理を行う行政事件は、事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくなり、かつ通常手続の関連規定による制約を受けなくともよく、比較的短期間で裁判活動を完了できる。こうして、本条では簡易手続を適用して審理を行う行政事件について、立案日から45日以内に結審しなければならないと規定されたものである。

この点、改正過程では、一部の法院及び地方から、45日の審理期間は過度に短く、事件を結審させることが困難であり、通常手続が適用される第一審行政事件の審理期間が3か月から6か月に延長されて民事訴訟と一致している以上、簡易手続が適用される行政事件の審理期間についても民事訴訟と一致させ、3か月にすべしとの意見も提出された。しかし、行政訴訟では行政の効率を体現しなければならないという特徴を考慮すると、行政行為の効力を常に待機状態に置くことはできず、また調査によると多くの法院が、簡易手続を適用して審理を行う行政事件を45日以内に結審させることに対して問題は大きくないと考えており、さらに比較的短い審理期間が規定されることにより当事者の訴訟コストをさらに軽減でき、速やかに公民、法人及びその他の組織の合法的権益を保護することが可能となり、2010年「行政訴訟における簡易手続試行業務の実施に関する最高人民法院の通知」でも、簡易手続を適用して審理を行う行政事件につき、立案日から45日以内に結審しなければならないとしており、モデル法院では既に当該規定に基づいて処理を行っている。よって、簡易手続のメリット・デメリットの均衡を図り、現行の方法を総括して、最終的には簡易手続適用事件の審理期間を立案日から45日と規定したものである。ここで強調すべきは、通常手続を適用して審理を行う行政事件は、特殊な状況により承認を経た場合、その審理期間は延長することができるが、簡易手続を適用して審理を行う行政事件ではその審理期間が固定されており延長できないという点である。よって、審理過程において特殊な状況により確実に45日以内に結審できないことが判明した場合は、通常手続に変更する裁定を下さなければならない。

審理方式及び審理期間が通常手続と異なる以外に、簡易手続を適用して審理を行う事件では、その他の幾つかの面でも柔軟簡便な利用が可能である。例えば、当事者双方が同時に人民法院に対して紛争解決を請求することができ、人民法院は即時審理を行うことも、別途日時を定めて審理することもできる。人民法院は簡便な方式を使用して当事者・証人の呼び出し、訴訟文書の送達、事件審理を行うことができる。人民法院が簡易手続を適用して公開審理を行う事件は、公告を行う必要がなく、法廷における調査、弁論に関する順序の制限に従う必要もなく、実際の状況に基づき審理手続等を臨機応変に進行できる。もっとも、簡易手続を適用して審理を行う行政事件においても、例えば、回避、公開裁判及び二審終審制度等の行政訴訟

の基本原則及び制度に違反してはならない。また、例えば当事者の弁論権、民族言語・文字を使用して訴訟を行う権利の剥奪等、当事者の訴訟上の権利を制限・侵害することも許されない。

※参考文献)前掲① p213 ~ 215, ② p223 ~ 225, ③ p128 ~ 129, ④ p179 ~ 180 参照。

【簡易手続の通常手続への変更】

第 84 条 人民法院の審理過程において、事件が簡易手続適用に相応しくないことが判明した場合、通常手続への変更を裁定する。

本条は簡易手続の通常手続への変更に関する規定である（新設）。人民法院が簡易手続を適用する行政事件の審理過程において、事件に対する簡易手続の適用が相応しくないことが判明した場合、通常手続に変更する旨の裁定を下さなければならない。この点、改正草案では特定状況下において簡易手続を通常手続に変更する規定はなかったが、審議過程では一部常務委員会委員より、簡易手続が適用される行政事件の審理過程において、状況の変化等により事件に関する状況が複雑になる、又は人民法院が審理過程において当初は事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくないと判断していた事件が実際には事件に関する状況が複雑であったことが後に判明する可能性もあり、このような客観的状況の変化又は主観的認識の変化により、簡易手続の適用が相応しくない事件については、通常手続に変更すべきであり、簡易手続を通常手続に変更する規定を追加すべきとの意見があり（中国民訴法 163 条対照）、これに従って本条が追加されたものである。

人民法院が第一審行政事件に対して簡易手続の適用を確定した後、その審理過程において、該事件に当初知り得なかった簡易手続適用が相応しくない事情の存在することが判明した場合、又は簡易手続適用が相応しくない状況が発生した場合、通常手続に変更する旨の裁定をしなければならず、かつ当事者に対して書面で通知しなければならない。

どのような状況下において、簡易手続適用が相応しくなく通常手続への変更が必要かという点につき、立法に関する調査研究及び試行実務の状況から見ると、次の内容が考えられる。1) 当事者が簡易手続適用に対して異議を申し立て、人民法院が異議成立と判断した場合。2) 当事者が訴訟請求を変更又は追加したことにより、事件に関する状況が複雑化した場合。3) 当事者が人民法院に対して証拠の調査・収集を法に基づき申請する、証人出廷を申請する等の原因により 45 日以内の結審が困難となった場合。4) 事件が比較的簡単で、事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくないが、ある種の事件を代表するものであり、同じ事件又は類似事件の審理に影響を及ぼす可能性がある場合。5) 事件が比較的簡単で、事実が明らかで、権利義務関係が明確で、紛争が大きくないが、原告の基本的生産・生活に関わり、集団事件を誘発するおそれがある場合である。

※参考文献)前掲① p215 ~ 216, ② p225 ~ 226, ③ p129 ~ 130, ④ p180 ~ 181 参照。

5-1 上訴事件における開廷審理原則（86条）

【第二審の審理方式】

第86条 人民法院が上訴事件を審理する場合、合議体を構成し、開廷審理を行わなければならない。事件関係書類の閲覧審査、調査、当事者への尋問により、新しい事実、証拠又は理由が提出されておらず、合議体が開廷審理を不要と認める場合には、非開廷で審理することができる。

本条は上訴事件について開廷審理すべき場合及び非開廷審理が許される場合に関する規定である（一部改正）。この点、旧59条は、人民法院は上訴事件の事実が明確だと認める場合、書面審理を行うことができる旨を規定していたが、改正過程では一部の常務委員会委員、代表、地方と学者から、上訴事件について書面審理を行うことは、司法公開原則に反し、当事者の合法的権益保護に不利であるとして、人民法院の上訴事件審理は原則全て開廷審理とすべきであり、特殊な状況下においてのみ非開廷審理とする提案がなされた。当事者の訴訟上の権利をより有効に保護し、司法公開原則をよりよく体现し、裁判活動の透明度を高め、司法の公正さを保障するため、本改正では開廷審理原則、非開廷審理を例外とする制度を確立し、第二審人民法院は、上訴事件について合議体を構成し、開廷審理を行い、特殊な状況下では開廷審理を不要と規定したものである。

1 開廷審理について（本条前段）

第二審人民法院は上訴状及び事件資料を受領した後、合議体を構成して、事件を審査しなければならない。第二審人民法院による上訴事件審理については、開廷審理を行うか否かにかかわらず、合議体を構成しなければならず、裁判官1名による単独審理を行うことはできない。また、第一審手続と異なり、第二審手続の合議体は、裁判官で構成しなければならず、裁判官及び陪審員により構成することはできず、合議体構成員は、3名以上の奇数でなければならない。

公開裁判は人民法院による行政事件審理の原則であり、第二審人民法院による上訴事件審理も公開裁判としなければならない。開廷審理は公開裁判における重要な内容であることから、事実問題に及ぶ上訴事件につき、第二審人民法院は開廷審理を行わなければならない。開廷審理を通じて、当事者が十分に証拠調べ、弁論を行えるようにすることは、事実を明らかにし、是非を明確に区別することにより、司法の公平・正義を体现し、行政事件裁判の質を確保し、当事者の合法的権益を保障する上でより有利に作用する。

2 開廷審理を行わない場合（本条後段）

人民法院は事件記録の審査、調査、当事者尋問を経て、新たな事実、証拠又は理由の提出がない上訴事件につき、事実を確認して明らかになった後に、事件事実が明らかで、上訴人による請求及び理由が明確で、上訴人と被上訴人双方が提出した事実及び証拠が基本的に一致し、紛争が比較的明らかであると合議体が認める場合、

開廷審理を行わずに直接判決を下すことができる。このように規定することにより、事件裁判の質を確保するという前提で、当事者が何度も出廷する手間を省き、事件処理に要する時間を節約でき、速やかに上訴人の合法的權益を保護し、行政効率及び事件の処理効率を向上させる上で有益である。

ただし、当事者が上訴時に新たな事実、証拠又は理由を提出した場合、第二審人民法院は開廷審理を行わなければならない。

また、民事訴訟法の関連規定によれば、第二審人民法院による上訴事件の審理は、第二審人民法院で行うことも事件発生地又は原審人民法院の所在地で行うこともできるとされており（中国民訴法 169 条 2 項）³、行政訴訟にも当該規定が適用される。

※参考文献)前掲① p220 ~ 221, ② p229 ~ 231, ③ p132 ~ 133, ④ p184 ~ 185 参照。

5-2 上訴事件における全面的審査 (87 条)

【第二審の審査範囲】

第 87 条 人民法院は、上訴事件を審理する場合、原審人民法院の判決、裁定及び提訴された行政行為について全面的に審査しなければならない。

本条は上訴事件に対する全面的審査に関する規定である（新設）。行政訴訟の上訴事件について全面的審査を実行することは、第一審裁判の合法性を審査するだけでなく、提訴された行政行為の合法性審査をも必要とし、証拠が十分かどうかの審査だけでなく、法律・行政法規の適用が正確かどうか、法定手続に違反がないか等についての審査を必要とする。

行政訴訟上訴事件における全面的審査は、2つの角度から理解できる。第1に、中国の行政訴訟、民事訴訟において、上訴はいずれも事実審査のみならず、法律適用の審査も行うものであり、一部の国家における上訴審を法律審とする方法とは異なる。これは主に当事者の合法的權益をより適正に保護し、少なくとも2回の訴訟による救済の機会を提供するためである。第2に、全面的審査は行政訴訟と民事訴訟との間の重要な差異である。民事訴訟では上訴内容に対して審理を行うという原則を実行しており、法院に対しては上訴の請求範囲内で判決・裁定をすることが要求されている（中国民訴法 168 条）⁴。

行政訴訟の上訴事件において全面的審査を行うことは、法院の不告不理原則に違反することにはならない。この点、行政訴訟の上訴事件において全面審査を行うことは、法院の不告不理原則に反するとの見解もあるが、法院による不告不理原則の実行は、司法権の中立性、受動性、判断の終局性という特性によるものであり、主に訴訟の入

³ 中国民訴法 169 条 2 項は、上訴事件における事案説明及び合理的かつ適法な裁判の保障を前提に、訴訟当事者の便宜を図り、法院の審理を行い易くし、事件の処理効率を高める趣旨の規定である（全人代法工委民法室編「中華人民共和國民事訴訟法」（北京大学出版社・2012 年）282 頁参照）。

⁴ 中国民訴法 168 条「第二審人民法院は上訴請求に関する事実及び法律の適用について審査を行わなければならない。」

口で体现されるものである。すなわち、法院が主体的に社会に存在する紛争を審査することはできず、当事者が訴えを提起して初めて裁判権を用いることができるのであり、この点において行政訴訟は完全に法院の不告不理原則に従っている。また同原則は訴訟におけるその他の段階で体现することもでき、これらの手続における不告不理は、当事者の処分権に対する尊重という基盤の上に成り立っているが、不告不理は絶対的原則ではなく、具体的な各訴訟制度の固有の特徴も考慮しなければならない。このように、行政訴訟の上訴事件において全面的審査を行うことは、法院の不告不理原則に違反するものではない。

行政訴訟において上訴事件に対する全面的審査が必要である。行政訴訟は民事訴訟から派生したものではあるが、民事訴訟から分離した理由は、行政訴訟が立法の目的、制度枠組みの面で民事訴訟とは異なるからである。中国の行政訴訟は、その本質上は客観訴訟にあり、民事訴訟のような主観訴訟ではなく、当事者の合法的権益の保護のほか、行政機関による法に基づく行政に対する監督も行わなければならない。私益を考慮するだけでなく、公共利益も考慮しなければならない。この点において刑事訴訟と民事訴訟の間に位置づけられる。よって、行政訴訟は一旦開始されると、行政行為に対する適法性審査に重点が置かれ、当事者の権益保護については行政行為が取り消されるか否かにより間接的に実現される。行政行為の適法性審査については、第一審、第二審において法院により全面的に審査が行われるが、それは公民の請求範囲及び請求事項に限定されず、公民は行政行為に手続上の違法があると判断したが法院は行政行為に法的根拠がないと認定すること、或いは公民が行政行為の変更判決を求めたが法院は行政行為の取消判決を下すこと等も何ら不思議なことではない。

※参考文献) 前掲① p221 ~ 223, ② p231 ~ 232, ③ p133 ~ 134, ④ p185 ~ 186 参照。