

「四級法院審級職能の位置付け改善改革試行に関する実施弁法」の理解と活用

中央全面深化改革委員会で審議、採択された「四級法院審級職能の位置付け改善に関する改革方案」および第 13 期全国人民代表大会常務委員会第 30 回会議で決定された「最高人民法院による四級法院審級職能の位置付け改善改革試行業務の組織実施に対する授權の決定」（以下、「授權決定」という）を浸透させるため、最高人民法院はこのほど「四級法院審級職能の位置付け改善改革試行に関する実施弁法」（以下、「試行実施弁法」という）を印刷配布した。ここに、「試行実施弁法」の起草背景、基本的な考え方、主な内容と実施推進において把握すべき重点問題について以下に説明する。

一、「実施弁法」の起草背景と基本的な考え方

（一）起草状況

「四級法院職能の位置付けの明確化」は、中央政府の「政法分野の全面深化改革に関する実施意見」で定める重要な改革任務であり、関連業務の要求は「法治中国建設計画（2020～2025年）」にも盛り込まれている。上述の任務を達成するため、綿密な調査・論証を経て、最高人民法院は関連する改革方案の草案を中央政府に提出した。2021年5月、中央全面深化改革委員会は、「四級法院審級職能の位置付け改善に関する改革方案」（以下、「審級改革方案」という）を採択し、6月に中央司法体制改革指導グループによって印刷配布された。

四級法院審級職能の位置付けが不明確で、事件のボトムアップ的なフィルタリング・階層分け機能が不十分であるなどの問題を受けて、「審級改革方案」では、民事・行政事件の等級管轄制度の改善、事件管轄権の移管と提級（事件を上級審に昇格させる——訳注）審理の仕組みの改善、民事・行政事件の再審申請の基準と手続の改革、訴訟費用制度の改善、最高人民法院の裁判権運用の仕組みの改善などの重大改革措置を提起している。このうち、行政事件の等級管轄制度の改善と民事・行政事件の再審請求の基準・手続の改革に関する2つの内容は、関連する法律の適用を調整するものである。中央政府の「重大改革には必ず依拠する法律がなければならない」という要求に従い、8月17日、最高人民法院は、全国人民代表大会常務委員会に対し、同法院および北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、山東、河南、広東、重慶、四川、陝西の12の省・直轄市における期間を2年間とする試行実施の授權を要請した。8月20日、全国人民代表大会常務委員会は「授權決定」を出し、試行の実施を認可し、試行法院に対し、試行期間中、「民事訴訟法」第199条、「行政訴訟法」第15条および第90条の適用を調整することに同意した。

（二）通知の性質

「授權決定」が出された後、一部の訴訟法律条文は試行法院で一時的に適用が調整された。各訴訟活動が「審級改革方案」に従い秩序正しく行われるようにするため、行政事件の等級管轄基準の確定、および民事・行政事件における最高人民法院への再審請求の基準

や手続を改善する法的根拠として、「試行実施弁法」を制定する必要がある。「試行実施弁法」の一部の内容は立法の授権に基づき、最高人民法院第 1846 回裁判委員会で審議・採択され、全国人民代表大会常務委員会に報告し備案されており、試行法院の業務を導く重要な規範性文書である。従前の関連司法解釈や司法指導性文書の規定と一致しない場合は、「試行実施弁法」に従い実施する。

(三) 基本的な考え方

四級法院審級職能の位置付けの改善は、一つの体系的なプロジェクトであり、各改革措置の組み合わせと連携、相互補完、相乗効果の形成がなければならない。「審級改革方案」の決定における基本的な考え方は以下のとおりである。

第一に、「下への戻し」と「上への引き上げ」の両輪で、紛争のボトムアップによる効果的なフィルタリングと的確な提級を推し進める。民事事件の等級管轄基準を改善することで、第一審の民事事件は主に基層の人民法院が審理し、中級人民法院による審理は段階的に少なくなる状況を段階的に実現する。同時に、金融法院、知的財産権法院、海事法院などの専門人民法院における第一審の民事事件の等級管轄基準を科学的に定め、党と国家の重大戦略に奉仕し、それを保障するという機能を十分に発揮させる。県級、行政区または市級人民政府を被告として提起された第一審の行政事件の管轄範囲については、地方的要因の影響を受ける可能性の程度に応じて、合理的に定める。裁判の焦点の地方分散化を実現させると同時に、提級管轄の基準と手続の改善を通じて、規則的意義を持ち、重大利益に関与し、「訴訟における身びいき」と地方保護主義の打破に資するような事件が、より上級の法院で審理されるよう推進する。

事件の「下への戻し」については、単に「戻して終わりとする」のではなく、下級人民法院の人員編制、裁判能力、事件圧力などを総合的に考慮した上で、訴訟源のガバナンスに参与し、複雑なものと簡素なものに分けることを強化し、人員の定数編成を調整し、資源配置を最適化することで、第一審の強固な基盤を作り上げ、大多数の事件が基層・中級人民法院で公正かつ効率的に審理され、事実・法律係争が両審以内で実質的に解決されることを実現する。「上に引き上げる」事件については、より上級の人民法院が、管轄区域の状況に熟知し、外部干渉に対抗する能力が高いなどの優位性を十分に発揮し、複雑な事件の精密審査、類似事件の同一判断、リスクの予防と制御、案例の転換などの仕組みを補完・改善し、「一件審理、数件指導」を段階的に実現し、その実証・指導的意義を強化する。

第二に、「構造調整」と「職能の位置付け」であり、最高裁判機関が受理する事件の種類を継続的に最適化する。事件のタイプ、訴訟のメカニズム、審理方式、権力の運用の面から、最高人民法院の最高裁判機関としての憲法的地位をさらに鮮明にする。最高人民法院に再審請求する事件の範囲を適正に調整し、最高人民法院が再審、提審する（上級の法院が下級の法院の裁判について自ら裁判する——訳注）場合の基準と手続を改善する。特定類型の事件を審理することにより、最高人民法院の法制統一、監督指導、政策制定、社会

管理面での職能を十分に発揮させる。最高人民法院の判決を直接指導事件に転換する業務の仕組みを確立し、関連判決が司法解釈の制定方式と内容の最適化、および司法解釈の改正と廃止のための重要な来源となるよう推進する。

第三に、「最適化」と「補完の強化」であり、訴訟制度改革を通じて、機関の仕組みをより科学的なものにする。四級法院の事件構造を調整することにより、段階的なフィルタリング、階層的に適切な事件分布構造を構築し、正確な事実究明と実質的な紛争解決に重点を置く基層人民法院、第二審の効果的な最終審理と紛争の歯止めとなるポイントの的確な決定に重点を置く中級人民法院、再審における法に基づく誤りの訂正と審理基準の統一に重点を置く高級人民法院、全国の裁判業務を監督指導し、法律の正確かつ統一的な適用を確保する最高人民法院、という構造の実現を促進する。

上述の業務を踏まえ、審級職能に見合った編制、人員の定数配置と機関の設置をさらに改善する。最高人民法院に再審請求された事件については、弁護士による強制代理人制度を段階的に検討・構築し、対応する法律援助の仕組みを補完・改善する。「訴訟費用納付弁法」の改正を推し進め、再審請求事件の費用前納制度の構築を模索し、訴訟費用制度のレバレッジ調整作用を十分に発揮させ、訴訟行為の濫用を抑制し、国民にかかる訴訟負担を軽減させる。

「試行実施弁法」は、「審級改革方案」の実施文書の一つであるが、その内容はどちらかというと訴訟制度の設定に重きを置いている。機関の編成調整、訴訟費用制度の改善、民事事件の等級管轄制度の改善、法律適用上の相違を解決する仕組みの改善などの内容にかかわり、中央の関連職能部門と協力して推進する必要があるものもあれば、特別に規範性文書を研究・制定し、関連する問題については別途規定する必要があるものもある。

二. 「実施弁法」の主な内容

(一) 行政事件の等級管轄制度の改善

「行政訴訟法」第15条1項によると、県級以上の地方人民政府が行った行政行為に対して提起された第一審の行政事件は、中級人民法院の管轄となる。実務においては、県級以上の地方人民政府を被告とする行政事件もあるが、審理の難易度は高くはなく、基本的に地方の介入はないため、基層人民法院の管轄とすれば、係争や紛争の実質的な解決にさらに資するものである。

「審級改革方案」と「授權決定」に基づき、「試行実施弁法」第2条では、県・行政区または市級人民政府を被告とする以下の第一審行政事件を基層人民法院の管轄とすることを明記している。

1. 政府の情報公開事件
2. 法定職責の不履行があった事件
3. 行政再議機関が再議請求を受理しない、または手続上棄却する場合
4. 土地、山林などの自然資源権紛争行政判決事件

「行政訴訟法」第 18 条 2 項に基づき、地域管轄のほか、上述の 4 種類の事件については行政区画の管轄を跨ぎ、関連行政事件を集中的に管轄する基層人民法院で審理することが可能である。その他の要因で基層人民法院の審理に適さない事件があっても、「試行実施弁法」第 4 条に定める提級管轄の基準に従い、「行政訴訟法」第 24 条 2 項により中級人民法院に送致して審理を仰ぎ、事件の特性および当事者の訴求を考慮し、当事者の合法的權益を十分に保障することが可能である。

実務においては、土地・家屋の収用、徴用、補償、生産・営業停止命令、関連許可証の取り消しなど、当事者の合法的權益に重大な影響を与える可能性のある行政行為に起因する第一審の行政事件は、依然として中級人民法院の管轄とし、事件の公正な審理を確保する。ただし、事件の等級管轄を判断する時には、「最高人民法院による県級以上の地方人民政府の行政訴訟の被告資格の正確な確定における若干問題に関する規定」（法釈 [2021] 5 号）に厳格に基づき、「行為者が被告」という被告確定ルールを正確に理解しなければならない。

（二）事件の提級管轄の仕組みの改善

三大訴訟法では、「重大な影響」「重大、複雑」などの事件の等級管轄基準が比較的抽象的であるため、各級人民法院が民事事件の等級管轄を定める基準は、主に訴訟対象金額であり、刑事事件は主に罪名と刑罰の種類であり、行政事件は主に行政行為を行う機関の等級であるとする。実務においては、規則的意義を有する、または「訴訟における身びいき」現象が存在する可能性がある事件は、訴訟対象金額などに影響され、より上級の法院による審理の範囲に入ることが難しいものもある。このため、裁判の焦点の地方分散化を推進すると同時に、上述の「特殊な種類の事件」の提級管轄の仕組みを改善することが一層必要であり、これは、高級・最高人民法院の事件構成を最適化し、上・下級法院の審級の良好な相互作用を実現するための重要なプロセスでもある。

事件の提級管轄の仕組みについては、民事訴訟法第 38 条 2 項、刑事訴訟法第 24 条、行政訴訟法第 24 条 2 項にいずれも規定がある。最高人民法院が印刷配布した「上下級人民法院の裁判業務関係の規範化に関する若干の意見」（法発 [2010] 61 号）でも、関連の仕組みの運用に関する要求が示されている。「試行実施弁法」の第 4 条から第 10 条は、三大訴訟法の関連規定の枠組みの下で「特殊な種類の事件」の識別基準と「ボトムアップ移転」のプロセスの運用フローをさらに明確にしている。

第一に、「特殊な種類の事件」の基準の明確化である。「特殊な種類の事件」は五つの状況に区分する。このうち、第一種と第二種は、基層人民法院が中級人民法院に審理を付託する範囲の事件（以下、「基層→中級」という）にのみ適用され、第三、第四、第五種は、「基層→中級」の範囲と中級人民法院が高級人民法院に審理を付託する範囲の事件（以下、「中級→高級」という）の両方に属するものである。「中級→高級」事件は、一審を高級人民法院で行った後、第二審法院を最高人民法院とし、より厳格な提級管轄条件を設定する

必要がある。前述した五つの状況とは、以下のとおりである。

1. 重大な国家利益、社会公共利益に関わるもので、基層人民法院の審理に適さない事件。場合によっては、訴訟対象金額や影響力は大きくないが、判決結果が重大な国家利益、社会公共利益に影響を及ぼす可能性があるため、中級人民法院が方針を把握し、利害を評価し、統一的に調整することが審級の手配においてより適切であると考えられる。ここでいう「重大な」利益とは、「基層人民法院の審理に適さない」ことと並列しており、実務においては、関連利益の関わる広さ、関連の深さ、対象集団、方針根拠、方針制定部門、事件審理の難易度など複数の要素を統一的に考慮し、中級人民法院の管轄に引き上げるべきか否かを総合的に判断する。

2. 管轄区域内で新しい種類に属し、かつ状況が困難で複雑な事件。中国の国土が広大で、事件の分布に大きなばらつきがあることから、ここでいう「新しい種類」は「管轄区域内」、つまり、関連する基層人民法院または上位の人民法院の管轄区域内において新しい種類に属し、かつ状況が困難で複雑な事件に限定する。例えば、インターネット新業態、革新的な金融商品に関する事件は、沿海地域や経済の発達した地域の基層人民法院ではよく見られるものであるが、中部や西部地域の一部では新しい種類の困難な事件に属する。これらの種類の事件が現地の中級人民法院の第一審に付託されると、管轄区域内の他の基層人民法院が今後同様の事件を審理する時の模範を示すことができるだけでなく、高級人民法院・最高人民法院が後続の上訴・再審の手続において新たな状況や問題を適時に発見することにも資する。一般的ではない新しい種類の事件に属するものであって、事件の状況が比較的単純で、審理がそれほど困難でない場合は、基層人民法院が管轄できる。

3. 普遍的な法律適用の指導的意義を有する事件。主に法律、司法解釈の規定が不明確または司法解釈の規定がなく、司法裁定を通じて法律の適用を明確にしなければならない事件を指し、これも提級管轄方式で上級の人民法院に付託するのに最も適切な種類の事件である。このような事件の審理は、最高・最高人民法院が、経済社会の発展情勢に基づき、法律の抜け穴を適時に埋め、法律上の相違を解決し、裁定規則の確立に資する。関連する判決は、指導的判例や参考判例を選別、確定、廃止するための重要な材料にもなり得る。

実務においては、最高人民法院が印刷発行した司法解釈や司法指導文書の制定時に依拠する客観的状況に重大な変化が発生し、その適用を継続することが明らかに公平と正義に反する状況が発生する可能性がある。このような事件については、上級の人民法院に送致して審理を仰ぐこともできるが、地方の各級人民法院と専門人民法院は、当該事件を処理する時に、司法解釈と司法指導文書の効力について否定的な評価を下してはならない。最高人民法院はこのような事件を審理することで、関連する司法解釈や司法指導文書を改正・廃止するか否かを検討できる。

4. 直近3年間で判決が発効した同種の事件について、上位の人民法院またはその管轄区内の同級の人民法院の間で重大な法律適用の相違が存在し、事件の審理時点までになお解決されない事件。ここでいう「上位の人民法院」とは、裁判業務において直接監督関係に

ある上級の人民法院をいう。実務においては、上位の人民法院のそれぞれの裁判機関による判決には、「類似の案件について判決が異なる」現象が存在する可能性がある。もし、早期に統一しなければ、管轄区域の法院はどこに従えばいいのか分からなくなる。また、類似の事件の処理において、管轄区域の同級の人民法院の間で法律の適用に重大な相違がある場合があり、関連する判決が上位の人民法院で支持された場合、法律の統一的適用に不利となり、司法のイメージと公信力にも深刻な影響を与える。上述の事件が提級管轄の対象となりうることを明確にすることは、下級人民法院が上位の人民法院を規制する機能を発揮することにも資するほか、上級の人民法院が当法院および管轄区域の各法院における法律の統一的適用をさらに重視し、法律の適用における相違を適時に解決するよう促すこともできる。「直近3年間」を強調する理由は、法改正・改善や法制度統一の進捗に基づき合理的な期限を確定したためであり、実務においては、事件が受理された日から起算できる。

5. 第一審を中級法院または高級人民法院で審理した方が公正な審理に資する事件。主に、地方的要因の影響が比較的大きいもの、または「訴訟の身びいき」現象により、基層法院または中級法院による管轄権の行使に適さない事件。このような事件はより上級の法院で審理されることで、外部干渉を防止し、司法の公信力を高めるのに資する。なお、「試行実施弁法」の条文において「訴訟の身びいき」、「行政区画の管轄を跨ぐ」などの表現が用いられていないのは、このような状況が複雑であり、地域をまたがるなどの単一の要素だけでは判断できないためであることに留意する必要がある。例えば、同じく当事者が省、自治区、直轄市を跨ぐ事件は、電子商取引紛争でもあり、外国投資紛争でもあるが、前者は一般的に地方の介入現象が存在しないため、当事者が複数の場所に分かれている状況をすべて「訴訟の身びいき」と称するのは適切ではない。

第二に、事件の提級管轄の移転手続を改善する。「試行実施弁法」に基づき、下級人民法院が管轄する第一審事件について、「特殊な種類の事件」に属すると判断した場合、上位の人民法院に送致して審理を仰ぐことができる。上位の人民法院は、当法院が審理する必要がある事件を自らの判断で提級管轄を行う権利も有する。「下から上に付託」された事件については、本院院長の認可を得なければならない。法律の適用に関わる問題は、上位の人民法院に審理を付託するか否かを決定する前に、院長が裁判委員会に付託して討議を行わなければならない。その他の問題がある場合、院長は関連裁判組織の意見を十分に聴取した上で、適宜決定できる。注意すべきは、上述の検討は「提級する」か否かを中心に行われたものであり、管轄権を有する人民法院が特別な理由から管轄権を行使できずに、上級の人民法院に報告して他の同級人民法院に管轄を指定する必要がある場合は含まれないということである。

過度の遅延を避けるため、「下から上に付託」する事件は、少なくとも法定審理期限満了の30日前までに届出をしなければならず、一般に審理期限延長後の報告はしてはならない。すでに審理が開廷している事件については、提級管轄はより慎重に行い、かつ当事者への

説明を適切に行わなければならない。試行開始当初は、提級管轄は主に下級人民法院の付託に頼っていた。次の段階では、条件と基盤が整った人民法院は、当事者が提級管轄を申請する仕組みの構築を模索し、当事者の監督作用を発揮できるが、必ず等級管轄に対する異議申し立ての仕組みと区別し、権利濫用を防止するよう注意を払う必要がある。

今回の試行では、「特殊な種類の事件」の上方移転を奨励しているが、やはり実務においては、金融法院、知的財産権法院などの専門法院、インターネット法院が、専門管轄と集中管轄において優位性を発揮することを重視すべきであり、このような法院が優先的に新しい種類、ルールベースの事件を審理し、その模範的役割を十分に発揮すべきである。

第三に、事件の提級管轄の処理方式を改善する。事件の提級管轄後は、上訴・再審の手続を経て、上級の法院が審理を行うことができる。上位の人民法院が「下から上への付託」の申し立てを受けた場合、立件法廷が関連裁判法廷に審査を移管した後、提級管轄に同意するか否かを 10 日以内に決定しなければならない。「関連裁判法廷」への審査の照会を重視するのは、事件が管轄区内で「新しい種類」属するか否か、または「普遍的な法律適用の指導的意義を有する」か否かについては、下級審を監督・指導する具体的な責任を負う裁判法廷の方が状況を熟知しており、それによる審査のほうが、提級管轄の是非を的確かつ効率的に判断するのに有利であるからである。

高級・最高人民法院が「特殊な種類の事件」の移転状況を把握しやすくするため、中級・高級人民法院の提級管轄の事件は、上位の人民法院の立件法廷に報告し備案して、関連裁判法廷に定期的に回付して知らせなければならない。普遍的な法律適用の指導的意義を有する事件について、審査の結果、中級人民法院が審査した後、さらに高級人民法院の管轄に付託する必要があると考える場合、その届出手続は厳格に管理されるべきであり、一般的に最高人民法院の認可を受けなければならない。上級・下級人民法院の間の事件の移転に審理期間を奪うべきでないため、提級管轄事件の審理期間は、上位の人民法院が立件した日から改めて計算する。上位の人民法院への届出期間および上位の人民法院による審査・処理の期間は、原審事件の審理期間に算入されない。

現行の訴訟文書様式の要求に基づき、下級人民法院が上級人民法院に提級管轄を付託する場合は稟議書を使用し、上級の人民法院が付託に基づき審理を自ら行うことを決定する場合は、民事事件には裁定書、刑事・行政事件には決定書を使用する。意見が一致しない場合は、民事事件には承認書、刑事・行政事件には決定書を使用する。上級の人民法院が職権により審理の提級管轄を決定した場合、民事・行政事件には裁定書、刑事事件には決定書を使用する。試行期間中、各級人民法院は、上述の文書様式を踏襲して関連事件を処理できる。

(三) 再審手続の改革

民事訴訟法第 199 条および行政訴訟法第 90 条に基づき、当事者の再審請求は原則として「一級上への上訴提起」が受理される。立法では、再審請求に対応する法院の階層と基準

がさらに細分化されていないため、中には、結審後、敗訴した当事者が判決の是非を考慮せずに、「一級上への上訴提起」が判決の効力を変える可能性を高めるというだけで勝手に再審請求を行うケースがある。このようなやり方は、有効な判決の權威を維持することに寄与しないだけでなく、最高・高級人民法院の多くの司法資源を奪っている。ここ数年来、最高人民法院が受理した再審請求事件の件数は急速に増加し、民事・行政再審請求事件の件数は2016年の8,884件から2020年には2万2,383件に急増しているが、再審請求の却下率は常に90%を超えており、「手続の空転」という現象がより深刻になっている。

「審級改革方案」の意見募集の期間中、関連部門、専門家、学者らは、現行の訴訟法の「再審の訴え」に関する再審制限制度の設計は、中国の国情に概ね合致しているが、2つのレベルで改善する必要があるとの見解で一致した。第一に、任意に再審請求が提起されることに対する制約システムを構築し、「敷居が低い」「コストがゼロ」という理由での濫用的な訴訟行為が秩序を乱し、公共資源を過度に圧迫して、有効な判決の既判力や真に「誤りの訂正」が必要な人の權益を損なうことを防止することである。第二に、最高人民法院の最高裁判機関としての憲法上の地位を十分に強調し、高級人民法院への再審請求と最高人民法院への再審請求の基準や手続を適切に区別し、最高人民法院が提審する基準を明確にし、「事件を選んで審理する」を段階的に実現し、全国の裁判業務を監督指導し、法律の正確かつ統一的な適用を確保するという核心的な職能にさらに焦点を当てることである。

「審級改革案」は上述の提案を十分に吸収し、焦点を定めた措置を打ち出した。第一に、最高人民法院の民事・行政再審請求の審査手続の改善である。第二に、最高人民法院に再審請求された事件については、弁護士による強制代理人制度の構築を段階的に検討する。第三に、再審請求事件の費用前納制度の構築を模索し、有効な判決に対し、審査を経て確実に誤りが存在するため再審手続を開始した場合には、納付した再審請求受理费を還付し、訴訟費用の減額、免除、納付猶予の措置を補完・改善する。

「審級改革方案」と「授權決定」に基づき、「試行実施弁法」第11条から16条では、民事・行政訴訟法における再審請求を原則「一級上への上訴提起」とした規定を調整し、最高人民法院への再審請求の基準や手続をさらに改善した。

第一に、最高人民法院に再審請求を行う事件の範囲を調整する。試行業務の開始後、高級人民法院が下した民事・行政上の有効な判決に誤りがあると考えた当事者は、高級人民法院に再審請求を行うことができる。次のいずれかに該当する場合に限り、最高人民法院に再審請求を行うことができる。1. 再審請求人が原判決・裁定で認定された基本的な事実や主要な証拠、訴訟手続に異議はないが、法律の適用に誤りがあると考えた場合。2. 原判決・裁定が高級人民法院の裁判委員会の討議を経て決定された事件である場合。

上述の調整における主な考慮点は、第18回党大会以降、新しい裁判権運用の仕組みがより成熟、定型化するに伴い、「三つの規定」の鉄則が段階的に効果を発揮するようになり、高級人民法院の再審における誤りを訂正する能力が大幅に強化されたことである。民事訴訟」第200条および行政訴訟法第91条に規定する事実認定、証拠採用、訴訟手続、汚職・

収賄行為、私利を図る行為、法を枉げた裁判行為に関する事由により再審請求があった事件については、原審の高級人民法院が別途に合議制法廷を構成して審査することは、「自ら審査して自ら是正する」リスクがなく、また、管轄区域の状況に熟知し、事実関係の調査を容易にし、各当事者を統一的に調整し、紛争を実質的に解決するという高級人民法院の優位性を発揮するのに資するものでもある。もちろん、原判決・裁定が裁判委員会で討議され決定されたものであれば、高級人法院は自ら是正を審査することは適切ではない。

ここで強調しなければならないことは、中級・専門人民法院が下した民事・行政上の判決・裁定に誤りがあると考える当事者は、民事訴訟法第 199 条および行政訴訟法第 90 条に基づき、高級人民法院に再審請求ができることであり、「試行実施弁法」第 11 条の適用を参照してはならないことである。各高級人民法院は、本法院に再審請求する事件の範囲をいかなる形式でも調整してはならず、また本法院が審査する再審請求事件について、管轄地域の中級・専門人民法院に審査請求を行ってはならない。

「試行実施弁法」第 11 条 1 項 1 号に基づき最高人民法院に再審請求を行う事件は、必ず次の二つの条件を同時に満たさなければならない。第一に、再審請求人が原判決・裁定で認定された基本的な事実や主要な証拠、訴訟手続に異議はないこと、第二に、法律の適用に誤りがあると考えること、である。ここでいう「異議はない」とは、原判決・裁定で認定された基本的な事実、事実認定に用いられた主要な証拠、適用された訴訟手続に異議がないことをいう。事実、証拠、手続に問題がある場合は、たとえ新たな証拠があったとしても、原審の高級人民法院が審査して是正するのが適切である。ここでいう「法律の適用に誤りがある」と、後述の「法律の適用に確かに誤りがある」は、共に行政事件における適用法規に誤りがある場合を含む。「法律の適用に確かに誤りがある」に該当するか否かについては、「最高人民法院による『中華人民共和國民事訴訟法』の適用に関する解釈」（法積 [2015] 5 号、以下、「民事訴訟法の司法解釈」）第 390 条に明記されており、行政事件においても参照できる。

最高人民法院の立件法廷、巡回法廷、知的財産権法廷訴訟サービスセンターが再審請求資料を適時かつ効率的に審査し、事件に関わる法的問題を正確に審査できるようにするため、「試行実施弁法」第 12 条は再審請求書の形式に対する要求を強化した。民事・行政の再審請求において、当事者は、「民事訴訟法の司法解釈」第 378 条および「最高人民法院の行政再審請求事件の立件手続に関する規定」（法積 [2017] 18 号）第 7 条で要求する記載事項を提供するとともに、原審の事実、証拠、手続上の問題に対して異議がないことを宣言しなければならない。同時に、再審請求書には、事件に関わる法律の適用の問題の紛争焦点、有効な判決の適用法律に誤りがある旨の論証の理由と根拠を明記し、必要に応じて類似の事件の検索報告書を添付しなければならない。再審請求書が前述の要求を満たさない場合、最高人民法院は十分な指導と説明を行わなければならない。再審請求人が正当な理由なく期限を過ぎても訂正しない場合は、請求を撤回したものとして処理することがある。

実務においては、再審請求人の多くは法律問題を抽出し、法律の誤りを論証する能力を

備えていないことを考慮し、「試行実施弁法」第 16 条では、最高人民法院の立件法廷や訴訟サービスセンターなどの「窓口部門」が、当事者に対し、弁護士を訴訟代理人に任命する必要性を説明し、前段業務の効率を高めるよう要求している。

第二に、再審請求事件について高級人民法院に審理を付託する仕組みを構築する。実務においては、事実認定や証拠の使用、または手続の適用において、法律関係の認定に直接影響する問題が発生する場合がある。仮に法律の適用に誤りがあったとしても、法律適用の指導的意義においても「有無」と「強弱」は区別されるため、そのすべてを最高人民法院が審査・是正することは適切ではない。「試行実施弁法」第 13 条 1 項では、民事・行政再審請求事件が原審の高級人民法院に審査を付託される場合について、次の 2 種類を明記している。

1. 事件の基本的な事実が不明確であり、訴訟手続が違法であり、訴訟の申し立てに遺漏がある可能性のある場合。これは主に、事件の事実や手続に明らかな欠陥または瑕疵があり、かつ適用法律に誤りがあるか否かの認定に対し、前提条件や因果関係がある場合をいう。例えば、融資取引において、原審では、当事者を追加することで貸借か売買かを認定すべきであったが、当事者を追加しなかったため、両当事者の契約内容から売買としか判断できず、定性的な誤りが生じている。また、一見、事実認定に見えるが、実際は立証責任の分担に関する規則の適用を問う問題もあり、高級人民法院の審査に付すか否かの決定には、特に慎重でなければならない。

2. 原判決・裁定では、適用法律に誤りが存在する可能性があるが、法律適用の指導的意義はない場合。これは主に、関連する法律の適用の誤りが比較的明白であるが、規則的意義を備えておらず、最高人民法院による審査と是正を必要としない事件をいう。例えば、「民法典」が正式に施行される前に、その法律が判決の根拠として事件に直接適用された場合。このような、失効または未施行の法律の適用や、法律の適用規則に明らかに違反する低レベルの誤りは、原審の高級人民法院が自ら是正することが適切である。

最高人民法院への再審請求の範囲が調整されたため、試行開始後、最高人民法院は、行政再審請求事件について、原審の高級人民法院の審査に付すか否かを決定する時は、「試行実施弁法」第 13 条 1 項で定める基準に従い決定しなければならない。これ以上範囲を広げることは適切でない。業務の連携不備を防ぐため、最高人民法院が事件について原審の高級人民法院の審査に付すことを決定した場合、10 日以内に決定書、再審請求書、および関連資料を原審の高級人民法院の立件法廷に送付しなければならない。裁判法廷または裁判監督法廷に送付するのではない。

第三に、最高人民法院が提審すべき事件の範囲を明確にする。試行業務の開始後、最高人民法院で再審を決定した事件については、提審を原則とし、指令再審（下級の法院に再審を命ずる——訳注）を例外とする。「試行実施弁法」第 14 条 2 項では、最高人民法院が提審を決定すべき事件の範囲を明記している。すなわち原判決・裁定における法律の適用に確かに誤りがあり、かつ以下の状況のいずれかに該当する場合である。

1. 普遍的な法律適用の指導的意義を有する場合。原審事件の第一審が法律適用の問題により提級管轄があったものについては、特に注意しなければならない。

2. 直近3年間で判決が発効した同種の事件について、最高人民法院または異なる高級人民法院の間で重大な法律適用の相違が存在し、事件の審理時点までになお解決されない事件。これには主に2種類の事件を含む。第一に、最高人民法院内の各裁判機関の間で「類似の案件について判決が異なる」場合である。第二に、それぞれの高級人民法院の間での法律の適用の重大な相違を解消し、統一する必要がある。類似の事件において、高級人民法院の有効な判決と最高人民法院の有効な判決との間で法律の適用に重大な相違がある場合、それらも再審・提審の範囲に含めることができる。

3. 最高人民法院が提審すべきと判断したその他の状況。これは主に、重大な外部干渉がある場合や「訴訟の身びいき」現象など、関連する利益、社会的影響、各事件の状況から、最高人民法院の提審がより適切である場合をいう。

最高人民法院が全国の法院の裁判業務を監督指導することを容易にするため、「試行実施弁法」第14条2項では、特別な状況において職権で再審を提起する場合を定めている。最高人民法院が、地方の各級人民法院、専門人民法院に対し、すでに法的効力を生じた判決・裁定について、確かに誤りがあることを発見し、かつ前述した提審すべき状況のいずれかに該当する場合、民事訴訟法第198条2項、刑事訴訟法第254条2項、行政訴訟法第92条2項の規定に基づき、提審を決定する権限を有する。前述の「判決・裁定」には、民事・刑事・行政の判決を含む。

第四に、再審請求事件に関する高級人民法院の審査処理手続を改善する場合。実務においては、法に基づき高級人民法院に再審請求すべき事件や、原審の事実認定、証拠採用、訴訟手続に問題があるために、最高人民法院に再審請求をする条件に該当しない事件がある。「試行実施弁法」第15条に基づき、高級人民法院は審査の過程で、原判決・裁定における法律の適用に確かに誤りがあり、かつ最高人民法院の再審・提審の基準を満たすと判断した場合、裁判委員会の討議と決定を経て、事件を最高人民法院に送致して審理を仰ぐことができる。「裁判委員会の討議と決定を経て」と要求する理由は、報告手続の厳肅性を確保するためと、高級人民法院が事件に関連する問題点と報告の必要性に対する総合的かつ慎重な検討に資するためである。

試行の開始後、以下の3種類の民事・行政事件について、高級人民法院は、裁判委員会の討議と決定を経て、最高人民法院に送致して審理を仰ぐことができる。第一に、管轄地域の中級または専門人民法院が有効な判決を下した事件で、当事者が法に基づき高級人民法院に再審請求を行った場合。第二に、高級人民法院が有効な判決を下し、当事者が「試行実施弁法」第11条に基づき、原審の高級人民法院に再審請求を行った事件。第三に、当事者が最高人民法院に再審請求を行い、最高人民法院が予備審査を行った後、高級人民法院の審査に付すことを決定した事件。このような事件が「下級法院に付された」後、最高人民法院に送致して再審を仰ぐことができるか否かについては、二つの見解がある。第一

の見解は、最高人民法院がすでに高級人民法院に審査を付すことを決定しているため、後者が前者に再度送致して審理を仰ぐことを許可するのは手続の重複であり、実務においてはこれを許可すべきではないというものである。第二の見解は、最高人民法院が本件を高級人民法院の審査に付すという判断は、あくまで予備審査の後の判断であり、高級人民法院が審理の過程で、なお最高人民法院による審理に適した別の状況を発見することを妨げるものではなく、制度設計上、送致のさらなる拡充を可能にするというものである。しかも、関連する請求は、高級人民法院の裁判委員会の審議と決定を経ており、その手続は十分に慎重であり、許可されるべきものである。慎重に検討した結果、我々は第二の意見に同意した。

上述の事件は、高級人民法院が送致し、裁判委員会の討議を経たものであるため、最高人民法院は、申し立てを受けた後、再審の審査手続の開始を繰り返さず、自ら審理する必要があると考える場合には、直接提審を決定し、その逆の場合は、提審に同意しない承認を出すことができる。

(四) 最高人民法院の裁判権運用の仕組みの改善

試行事業の全面開始後、最高人民法院が受理する民事・行政事件の数や種類が大きく変化し、特殊な種類の事件の審査・識別、裁判組織の構成人員、新設手続の管理監督、法的差異の調整・解決などについて新たなより高い要求が生じ、裁判権運用の仕組みをさらに改善する必要がある。「試行実施弁法」第17条から19条では、関連措置について以下の手配を行う。

第一に、再審請求事件の予備審査の仕組みの改善である。最高人民法院は、民事・行政の再審申請を受理した日から30日以内に、本院または有効な判決・裁定を下した高級人民法院が審査することを決定しなければならない。そのため、再審請求資料の審査の分担や連携の仕組みを手配する必要がある。

最高人民法院の立件法廷、巡回法廷、知的財産権法廷訴訟サービスセンターは、再審請求資料を收受し、関連法律、司法解釈および「試行実施弁法」第12条の規定に基づき、形式審査を行い、資料の完備を確保する。資料に不備がなければ、さらに関連法廷の裁判官の審査に付す。審査員は、裁判官補佐の協力の下、「試行実施弁法」第13条の規定に基づき、事件を関連する高級人民法院の審査に付すべきか否かについて意見を述べる。審査員は、事件に関わる法律の適用の問題を専門裁判官会議に提出して討議する必要があると考える場合、手続に従い申請できる。次の段階として、事件の配分方法、チーム編成方法、定期的なローテーションの仕組みを改善し、院長・裁判長の管理監督、専門裁判官会議、裁判委員会などの重要な制度を総合的に運用し、要所でのリスクの防止とコントロールを確実に、「事件の入り口」で規律違反や違法問題が発生することを断固として防止しなければならない。

第二に、裁判機関を跨ぐ合議制法廷の構成や専門裁判官会議の仕組みの改善である。最

最高人民法院の再審・提審の基準を決定する上で重要な考慮点は、事件が最高人民法院内の各裁判機関や、それぞれの高級人民法院の間での法律の適用の重大な相違を解消することに資するか否かということである。前者の種類的事件では、理想的な裁判組織の形式は、関連する裁判法廷や巡回法廷の裁判官が、裁判機関を跨ぐ 5 名以上の合議法廷を編成し、共同審理や合議体への参加を通じて、コンセンサスを十分に凝集し、部門を跨ぐ法律適用上の相違、または分野を跨ぐ重大な法律適用の問題の解決を推し進めるというものである。最高人民法院院長が確かに必要であると認めた場合、特定の事件について裁判機関を跨ぐ合議法廷の編成を直接要求し、かつ裁判官 1 名を裁判長担当として指名できる。

合議法廷の編成の形式を改善するほか、裁判機関を跨ぐ専門裁判官会議を開催することで、前述の問題を解決できる。「最高人民法院による人民法院専門裁判官会議の作業メカニズム改善に関する指導意見」（法発〔2021〕2 号）に基づき、裁判機関を跨ぐ専門裁判官会議は院長またはその委託を受けた副院長、裁判委員会専門委員、裁判長が主宰し、主に各裁判機関、裁判専門分野間で法律の適用を統一する必要がある事件について研究・討議できる。

「試行実施弁法」第 18 条、第 19 条には、最高人民法院の裁判管理弁公室が関連業務を具体的に実施することが明記されている。関連裁判組織が主体的に申請し、主管院長・裁判長の職権により提案を行うほか、裁判管理弁公室も、当事者およびその他の訴訟参加者が人民法院による法律適用の不一致の問題を反映する仕組みに依拠し、裁判機関を跨ぐ専門裁判官会議の開催を適宜開始することもできる。裁判機関を跨ぐ専門裁判官会議の討議を経ても、法律適用の問題が解決されない場合、裁判管理弁公室は、それを院長に上申し、裁判委員会の討議に付すことができる。

第三に、最高人民法院での事件の審理方式の改善である。試行業務の開始後、最高人民法院で開廷審理を行う事件は、法律適用の問題の解決により重点を置くことになる。大多数の事件の当事者は原審の事実、証拠に異議がないため、立証、質証（証拠調べ——訳注）のプロセスも状況に応じて圧縮される。したがって、合議制法廷は、事件の状況を踏まえて法廷審問手続を最適化し、事件に関わる法律適用の問題の紛争焦点に重点を置き、最高裁判機関の職能の位置付けと事件の特性に適した法廷審問方式を段階的に形成していくことができるのである。

三. 重点的に説明が必要ないくつかの問題

(一)「試行実施弁法」の内容の適用範囲について

「試行実施弁法」第 20 条では、本弁法の適用範囲を明記している。今回の試行は、中央全面深化改革委員会で審議、採択された「審級改革方案」に厳格に基づき実施されるものである。このうち、現行の法律制度の調整・適用に関する措置については、実施をする前に全国人民代表大会常務委員会の授権を必要とする。ただし、「審級改革方案」で特定された試行措置は、「授権決定」の内容に限定されるものではない。そのため、「試行実施弁法」

の一部の内容は「授権決定」で限定された地域のみ適用され、一部の内容は各級人民法院に適用される。例えば、「試行実施弁法」の提級管轄に関する内容（第4条から第10条）は、現行の法律と決裂することなく、地方の各級人民法院と専門人民法院のいずれにも適用できる。試行期間の満了後、実践が可能であることが証明された場合、他の制度的成果の形成を推進できる。ただし、「授権決定」に基づき、行政事件の等級管轄調整に関する内容（第2条、第3条）は、北京市、天津市、遼寧省、上海市、江蘇省、浙江省、山東省、河南省、広東省、重慶市、四川省と陝西省（市）の高級人民法院管轄区域内の中級、基層人民法院にのみ適用される。

再審制度改革に関する内容（第11条から第16条）は、最高人民法院と高級人民法院に適用され、上記の12省・市に限定されないことを明確にしておく必要がある。主な考慮点は次のとおりである。「授権決定」に基づき、最高人民法院も試行法院であり、試行内容は主に、最高人民法院への再審請求の基準と手続の改善であり、個別の省にのみ適用すると、一部の地域の当事者が民事・行政訴訟法の「一級上への上訴提起」の規定に従って再審請求することになるため、一部の地域では、当事者は「試行実施弁法」に定められた基準と手続に基づき再審請求を行うことになり、最高人民法院とその巡回法廷、知的財産権法廷も、2組の基準、2種類の方式、2種類の文書に基づき再審請求を処理しなければならない。このような「二重制度」の運用方式は、統一的な政策実施に資するものではなく、最高人民法院の事件構成、運用方式、職能の位置付けを最適化するという試行の効果を真に実現することができない。

以上のことから、試行業務の開始後、全国の各高級人民法院の有効な民事・行政判決に誤りがあると考えた当事者は、再審請求は高級人民法院に対し行わなければならない。「試行実施弁法」第11条の規定に合致する場合に限り、最高人民法院に対し再審請求ができる。同時に、最高人民法院も、再審請求事件に関連する高級人民法院の審査に付す仕組みと、高級人民法院からの提審を仰ぐための送致を受理する仕組みを補完・改善する。

（二）法律問題と事実問題の切り分けと区別について

四級法院審級職能の位置付け改善改革の一つの重要な目標は、規則的意義や法律の適用価値を有する事件が、より上級の法院で審理されるよう推進することである。「試行実施弁法」第4条から第6条、第11条および第14条に列挙する事件の類型は、法律の統一的な適用に資するものであり、適用の差異を解消するものである。上級の人民法院が提級管轄または再審・提審によって当該類型の事件を審理し、模範的な判決を下し、適用の相違を解決した後でも、当該事件について、等級管轄基準に基づき審理法院を確定できる。

ここで説明が必要なのは、「試行実施弁法」第11条1項1号では、最高人民法院に再審請求する事件を「再審請求人が原判決・裁定で認定された基本的な事実、主要証拠、訴訟手続に異議はないが、法律の適用に誤りがあると考えた場合」に限定されているが、最高人民法院への再審の提訴が「法律審」を意味するわけではないということである。「法律審」

とは、三審終審制の上に確立しており、まだ発効していない判決に関わる法律の適用に関する問題に対する審理である。これに対し、最高人民法院に再審請求される事件の大半は、すでに二審級の審理を経て、高級人民法院で判決が発効しており、再審審査や審理で実際に検討されるのは、誤りがあるか否か、どのように誤りを訂正するかという問題である。「試行実施弁法」は、最高人民法院と高級人民法院の職能を踏まえ、国民の訴訟と法院の審査を容易にすることを考慮し、原審の事実、証拠、手続の問題の審査は高級人民法院に移管して完成させ、最高人民法院は主に法律適用の問題の審査に責任を負い、提審の決定後も法に基づき全面的に審理を行う。

中国の司法の伝統では、事実認定の問題と法律適用の問題が別々に検討されることはほとんどない。実務においては、法律適用の問題は、事実認定の問題と絡み合っており、または互いに影響し合っていることが多く、純粋な法律適用の問題を抽象化することは困難である。第18回党大会以降、専門裁判官会議制度、裁判委員会制度、人民陪审员制度の関連改革措置は、具体的な事件から法律適用の問題をいかに抽出し、切り分けるかについて模索し、「人民法院組織法」第1条2項、「人民陪审员法」第22条などの制度的成果を挙げている。「試行実施弁法」実施後、各級人民法院は、前期の経験を総括し、司法規則を厳格に遵守した上で、証拠の確定と手続の適用に関する問題が法律適用の問題に転化できるかを明確にし、法律適用の問題を識別、抽出、統一する仕組みをさらに改善しなければならない。

(三) 高級人民法院の再審裁判の審理能力配分について

現在、各高級人民法院における再審裁判の権力運用の仕組みは大きく異なる。控訴審審査法廷で再審請求が審査され、提審の決定後、裁判監督法廷に移管されて審理される場合と、立件法廷から直接関連裁判法廷に移管されて審査され、提審の決定後、元の合議制法廷で審理が継続される場合とがある。試行業務の開始後、高級人民法院が下した民事・行政の判決・裁定ですでに法的効力を持つものの圧倒的多数は、自ら審査して是正する。専門性の高い事件が多いため、一律に高級人民法院の裁判監督法廷や元の裁判法廷以外の裁判機関で審理することを求めると、人員の配置に一定の困難をもたらす。試行業務を円滑に推進するために、「試行実施弁法」では、強制的な義務付けは行わない。高級人民法院は、本院の判決が発効した事件について、法に基づき別途に合議制法廷を構成し、再審を決定した事件については、当該の合議制法廷で審理を継続できる。

試行の開始後、各高級人民法院は、再審請求事件の任務量の変化に基づき、「最高人民法院による行政再審請求制度の改革に関する補完業務のさらなる整備に関する通知」（法[2021]141号）の浸透を踏まえ、裁判資源の配置方法と制度職能の改善を統一的に決定し、かつ最高人民法院に報告し備案する。今回の試行を契機として、立件法廷、控訴審審査法廷、裁判監督法廷、および各裁判業務部門の職能と関係を合理化し、再審の審査・審理と下部組織の裁判業務への指導との間に食い違いが生じないようにする必要がある。

(四) 新しいタイプの裁判文書の様式について

試行では、高級人民法院の提審送致、送致に基づく最高人民法院の提審決定、関連する高級人民法院への審査付託の決定などの新しい手続が設けられており、運用を容易にするために、試行に関わる新しいタイプの裁判文書の様式が「試行実施弁法」と同時に印刷公布され、最高人民法院、高級人民法院の試行業務における使用に供する。試行業務の終了後、法律改正の状況に応じて、対応する裁判文書の様式を使用する。(劉崢 何帆)

出所：最高人民法院ウェブサイト 2021年9月27日

<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-324661.html>

※本資料はジェトロが作成した仮訳となります。ジェトロでは情報・データ・解釈などができる限り正確に記載するよう努力しておりますが、本資料で提供した情報などの正確性についてジェトロが保証するものではないことを予めご了承下さい。