

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 4 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2011

課題番号：20530003

研究課題名（和文） 中国における司法改革とその実態にかんする調査研究

研究課題名（英文） The judicial reform and the present conditions in China

研究代表者 田中 信行（TANAKA NOBUYUKI）
 東京大学・社会科学研究所・教授
 研究者番号：70217058

研究成果の概要（和文）：

2002年に誕生した胡錦濤政権のもとにおける司法改革の状況について、調査研究した。調査によって、1990年代に進展した司法改革が、同政権のもとではほとんど進展せず、かえって後退した状況が確認された。研究成果では、その原因について初歩的な分析を加えた。

研究成果の概要（英文）：

I researched about the status of judicial reform under the Hu-Qintao administration, which was born in 2002. I was confirmed the following facts by investigation. Judicial reform has progressed in the 1990s, but under the the Hu administration, without little progress, a step backward rather. The report was carried out rudimentary analysis about the causes of the recession

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1000000	300000	1300000
2009年度	900000	270000	1170000
2010年度	700000	210000	910000
2011年度	700000	210000	910000
年度			
総計	3300000	970000	4290000

研究分野：

科研費の分科・細目：

キーワード：外国法、中国法、司法改革

1. 研究開始当初の背景

2002年の中国共産党第16回大会は、前年末にようやく実現したWTO加盟を受けて、諸外国から要請されていた法治主義の一層の強化を実現するために、その一環として司法改革に取り組む方針を明らかにした。ただし司法改革は、国外から強く要請されていた

だけでなく、国内にもそれ以上に深刻な必要性が存在していたため、すでに1990年頃から少しずつすすめられていた。

本研究では、中国で現在展開されている司法改革の実態を解明することにより、それが法治主義の強化にとってどのような役割を果たそうとしているのか、言い換えれば、それは諸外国が期待するような方向での改革

となっているのか、という点について検討する。

現在につながる一連の司法改革は、中国が GATT への加盟を決断した 1992 年に遡るが、それが本格化したのは 1997 年に最高人民法院が「第 1 次 5 年改革綱要（1999～2003 年）」を決定してからといえる。したがって現在は「第 2 次 5 年改革綱要（2004～2008 年）」の最終段階にある。この改革が、それ以前の歴史上の司法改革と大きく異なっているのは、それがたんに手続き的な改革にとどまるのではなく、司法制度の構造改革を目指している点にある。

中国は最高人民代表大会を頂点とする中央集権体制を採用しており、三権分立は否定している。だがそれと同時に、憲法は裁判機関が独立して裁判権を行使することも認めている。三権分立の否定は、人民代表大会が裁判機関に対して監督権をもつことに示されている。したがって憲法の定めるところによれば、裁判機関は人民代表大会を除いてはいかなる機関の指導、関与も受けないはずだが、実際には党の指導に服している。これはすべての国家機関に共通する関係であり、中国ではこれを「党による一元的指導の原則」と呼び、党規約に明記している。

中国では法律の執行にかかわる機関を政法機関と呼ぶが、国の政法機関を指導しているのは党の政法委員会である。政法委員会は党の中央委員会だけでなく、各級地方党委員会にも設置されており、各政法機関の党組書記などによって構成されている。政法委員会は裁判、検察機関を含む政法機関全体を指導しており、中央の政法機関は中央政法委員会に、地方の政法機関は各々の地方の政法委員会に指導されている。政法委員会の裁判、検察機関に対する指導は、他の国家機関とは異なり、中央から地方へと上下の関係にあるのではなく、各地方政法委員会がそれぞれ担当する地方の裁判、検察機関を指導するという、地方主導の体制に特徴を有している。この体制は、中国の裁判に地方保護主義の弊害を生み出す根源になっているとして、国内でも強く批判されている。

地方保護主義とは、地元の国有企業、有力者などが当事者となった民事、経済紛争などで、地元側に有利な判決が下されることを指している。この問題は 1980 年代から一貫して指摘されながら、今日に至るまで解消されないままにおかれている。地方保護主義は、その延長線上に、地元側に不利な判決の強制執行に法院が消極的になる「執行難」という問題を抱えており、判決はただの紙切れに過ぎないという批判は、民衆の根深い司法不信をつのらせている。こうした地方保護主義を温存させる権力構造は、同時に司法腐敗の源泉でもあり、悪徳ブローカーのように暗躍す

る弁護士なども巻き込んで、腐敗を増殖させる原動力となっている。

また、地方党委員会が人事権を掌握していることの弊害は、裁判官や検察官の人事が、司法幹部としての能力を基準にするのではなく、党幹部としての能力を基準にする傾向に表れていると指摘されている。党幹部としての忠誠心は、党の指導を保障する証となるが、それは裁判に対する党の介入をやりやすくするという点において、地方保護主義を保障する証ともなる。財政権が地方党委員会に握られていることも、さらにこれを助長している。

現在すすめられている改革の主なねらいは、司法活動を地方党委員会が主導する体制を改め、裁判、検察機関の独立性を保障する体制に移行させるところにあるが、これは中国における党・国家体制の構造改革につながる問題であるため、容易に進展が見られない。しかし一方で、国内に高まる司法腐敗への不満、司法不信は、各地に暴動を生み出す要因ともなっており、これを放置しておくわけにはいかない状況でもある。そこで党中央は 2003 年 5 月に中央司法改革指導小組を発足させ、司法改革の指導に直接当たらせることを決定した。この措置は、同時に中国の WTO 加盟に対応するものでもある。

2. 研究の目的

1990 年代に WTO 加盟を目指した中国では、法制度の整備に合わせて、司法改革が一定の成果を上げた。しかし、2002 年に成立した胡錦濤政権のもとでは、それらの成果が失われ、司法改革は大きく後退した。

司法改革がなぜ後退したのか、その後の中国の司法体制はどのような方向へと進むのかが、重大な関心事となった。

WTO 加盟にともなう外圧が消滅した中国では、法制度における社会主義原則の見直しが行われ、グローバル化一辺倒の方向性に修正が試みられた。司法改革の見直しもその一環にほかならず、政治制度における党の指導性を重視する体制へのシフトが進んだ。

本研究では、胡錦濤政権時期の司法の実態を調査し、司法改革が後退した要因とその後の実態を分析し研究することを目的とした。

より具体的なテーマとしては、以上のような司法改革の課題とその現状を踏まえ、裁判、検察機関に対する党の指導のあり方について、具体的にその実態を解明しようとするものである。訴訟案件の受理から判決の形成に至る過程で、どのように党の指導がおこなわれているかについて、裁判所内の訴訟規則を手がかりに、具体的に解明していく。これらの訴訟規則は多くの場合、地方ごとに作成されているので、その解明にはこれらを広く収

集することが不可欠である。

また、裁判官、検察官の人事制度の面で、これを党がどのように管理しているかについても、明らかにする。中国の人事制度は「党管幹部制度」と呼ばれ、すべての公務員は党によって管理されている。裁判官、検察官については、1995年に法官法、検察官法が制定されたのち、司法改革の進展に合わせてたびたび改正されてきたが、これらの法改正が実現した人事制度の改革が、党の指導のあり方にどのような影響をもたらしているかについても検討する。

これらの問題を中心に、2つの「5カ年改革綱要」の間におこなわれた改革の成果を検証し、その成果がもたらした新しい諸制度の枠組みを明らかにすることと同時に、残された改革の課題と将来の可能性について検討することが、本研究の課題である。

3. 研究の方法

中国の司法改革については、国内外での関心が非常に高く、これに関する研究論文、著作は数多い。いっぽうで、その実態に関する調査研究には、政治的にナーバスな問題が含まれているため、多くの困難があり、とりわけ外国人研究者が直接に実態を調査することは不可能に近い。多くの場合、それは関係者に対するインタビューとして実施されるのが一般的である。しかし中国国内の研究には、近年になってわずかではあるが、社会学的な手法で実態を調査した文献も登場するようになってきている。

本研究では、これら既存の研究資料を最大限に利用しつつ、補足的に現地調査を実施することにより、現時点において可能な限りでの実態解明に努力した。

研究によって明らかにしようとした問題の柱は、以下の2点である。

1. 司法改革にかんする方針、政策、およびその具体的な内容

これらは主として関係資料の収集を通じておこなわれる。あわせて、その内容を確認するため、関係機関に対してヒアリング調査を実施する。

2. 司法改革の進展状況についての実態調査（とりわけ地方の状況について）

上記の課題を実行するため、文献、資料の収集にもとづく動向分析を基礎として、毎年1~2回（各1週間程度）の現地調査をおこない、実情の調査を実施した。

現地調査には、中国社会科学院法学研究所、北京大学、中国人民大学、南開大学、司法部など、中国の研究機関および研究者の協力を得た。ヒアリングの対象として、各人民法院の裁判官および弁護士に協力していただいた。

4. 研究成果

研究の成果として確認できたのは以下の点である。

① 司法改革が後退した重要な要因は、党の政法委員会についての人事方針が変更されたことにある。

② 社会騒乱の増大に対応するため、地方党委委員会を中心とする態勢が強化されたことにより、裁判の紛争解決機能が制約され、司法の独立性が著しく損なわれた。

③ ただし、2010年頃から①、②の問題に対する見直しがおこなわれるようになり、①の人事方針は再度変更されている。

④ 以上の点については、政治改革に対する取り組みが重要な要素となっており、ポスト胡錦濤体制がどのような方針を打ち出すかが、司法改革の方向性にも大きな変化が生ずる可能性がある。

以上の結論を導く前提として、まず1990年代以降の司法改革の動向を踏まえておく必要がある。

1990年代に一定の成果を積み上げてきた司法改革は、それらを整理して新しい制度構築を実現するため、1999年に最高人民法院が「人民法院5年改革綱要」を、2000年に最高人民検察院が「検察改革3年実施意見」をそれぞれ作成し、具体的な改革の目標を設定してその実現に乗り出した。その成果の一部は2001年に、法官法および検察官法の改正となって表れている。

両法の改正点のなかで最も注目されるのは、法官および検察官ともに専門性が強く求められるようになってきていることである。任官にあたっての学歴、職歴の条件が引き上げられ、さらに在職中の考査、再教育などを通じて能力検定を厳しくおこない、場合によっては免職もあることが規定された。とりわけ重要な意味を持つのは、院長、副院長について、「法官またはその他法官の条件を備える者の中から優秀な者を選ばなければならない」と明記した点であろう。これは、各級の院長が当該地方党委委員会に設置されている政法委員会の構成員であるという点が優先的に配慮され、司法業務とは関係のない党委委員会幹部が任命される例が多い現状を改めようとするものである。1995年の法官法制定のときに果たせなかった、院長を含めた法官の専門職化、ないしは人事管理の主導権を地方党委委員会から最高人民法院に移す試みへの条件づくりが、これらの規定には伏在していた。

もとより改革綱要が具体的に提示している課題は多岐に及んでいるが、その中心は法官の業務水準を引き上げ、法院内部での裁判官の地位を確立することによって裁判官の

独立性を高め、その延長線上に党の指導、管理からの自立化を見据えた点にある。これらの改革が実現されてはじめて、真の意味での裁判の独立を達成する条件が整うことになるであろう。

「人民法院5年改革綱要」はその後、「第2次人民法院5年改革綱要」(2004~2008年)、「第3次人民法院5年改革綱要」(2009~2013年)へと引き継がれたが、2002年に成立した胡錦濤政権が後述のように方針を転換したため、第3次の改革は制度改革より、管理システムの改善などに重点が移行することになった。

このような変化をもたらした原因には、いくつもの問題がかかわっていると推測されるが、そのうち最も重要と考えられるのは、司法制度における党の指導体制である。

中国の司法関係機関、すなわち法院、検察院、公安などは、すべて党の政法委員会という機関によって指導されている。1990年代以降の政法委員会においては、その責任者を公安機関の責任者が兼任していた体制から脱却することが目指され、少なくとも中央および省レベルではそれが実現していた。しかし、2003年の全国公安会議においてこの方針が覆り、各地方の政法委員会書記が公安局長によって兼任される体制へと移行した。その結果、中国の司法活動は公安主導の体制が確立され、法院、検察院の独立性が失われることになり、必然的に「裁判の独立」も失われてしまった。

このような体制が構築されたのは、胡錦濤政権が、「和諧社会」の実現を標榜して、社会秩序の維持を最優先課題としたためであるが、しかし、このような強権的な体制が、社会秩序の維持にとってかならずしも効果的ではなく、かえって混乱の要因を自ら作り出すものであることが、次第に明らかになっていった。中国の経済発展は地域の再開発を加速させ、農村における土地の収用、都市における強制立ち退きなどの問題を急増させたが、こうした行政の措置に対する民衆の不満も、急速に拡大し、高まっていった。

とりわけ2007年に制定された物権法が、市民の財産保護に明確な規定を設けた影響を受けて、市民の権利意識が高まり、行政の違法行為に対する反発、抵抗は、集団化するとともに、暴力を含む強硬な手段の行使へと発展していった。これに対抗するため、行政はしばしば公安機関を動員して、ときには暴力的な弾圧をおこなった。それを可能にしたのは、党委員会=政法委員会=公安という権力の一体性であると考えられる。

2000年代後半に、こうした市民の行政に対する抗議行動が、大規模化するとともに過激化したことにより、数千人規模の社会騒乱が全国各地で急増するようになった。こうした

事態を受け、胡錦濤政権はようやく大公安体制の見直しに着手した。2010年4月に党中央組織部は、省級の党政法委員会書記が同級公安機関のトップを兼任する体制を廃止する通知を出した。2011年8月には、都市の治安管理問題を担当してきた中央社会治安総合管理委員会〔中央社会治安综合治理委员会〕を、中央社会総合管理委員会〔中央社会管理综合治理委员会〕に改称したが、同時に、公安を中心とした旧委員会の体制から、社会管理にかかわる関係機関がすべて参加する体制へと移行した。胡錦濤政権の末期になって実施されたこれらの改革は、まだ動き出したばかりで、どこまで進展するか不明であるが、今後の動向が注目される。

一方、公安中心の指導体制が復活した影響は、たちまち法院の裁判活動にも及んだ。「独立した裁判権」は委縮し、自立的な判断が困難になってしまったのである。その結果、多少とも政治的な意味合いを持つような案件、社会的な影響が大きな案件については訴訟を受理しない、という驚くべき対応が取られるようになった。具体的な内容には各地方でばらつきがあるが、近年増加している農村土地紛争、強制立退き、労働争議、環境汚染などの集団的〔群性〕紛争（一方の訴訟当事者が10人を超える紛争）などについては、基本的に受理しないとの方針が高級人民法院から通知されており、これらの紛争は司法的な救済の道が閉ざされた状態に置かれている。

法院としては、法にしたがって違法な行為は違法と判断したいところだが、行政行為を違法と判決することは非常に困難で、党委員会の許可が必要である。党委員会の許可が得られずに、仮に合法と判決することを求められれば、法院としては立場がないことになってしまう。そのような問題には、はじめからかわらないようにした方が良く、というのが、こうした対応の考え方である。たとえば山東省高級人民法院が2006年に通知した、「新類型に属し、政治的に微妙で、疑わしい案件の受理についての意見（試行）」は、「受理後の執行がきわめて難しく、党委員会、政府が処理した方が都合がよい案件は、受理しなくともよい」と規定している。

法院が自らの責務を放棄し門戸を閉ざしてしまった結果、行き場を失ったこれらの紛争は、場合によっては直接的な救済を求める行動へと発展するほかない。2010年頃から各地で続発する大規模な社会的騒乱は、法院のこうした対応が助長しているといっても過言ではないであろう。

これらの研究成果の一部は、すでに公表された成果のなかに反映されているが、全体をまとめた報告書を準備中である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 件)

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計 3件)

田中信行「胡錦濤時代の和諧社会と騒乱」、
毎日新聞社『中国年鑑』2012年版、57～62
ページ

田中信行、小口彦太、成文堂『現代中国法』
(第2版)2012年、1～118、379～463
ページ

田中信行編、弘文堂『最新中国ビジネス法の
理論と実務』、2011年、380ページ

〔産業財産権〕

○出願状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

○取得状況(計◇件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

<http://tanakacnlaw.sharepoint.com/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 信行 (TANAKA NOBUYUKI)

東京大学・社会科学研究所・教授

研究者番号：70217058