

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 9 日現在

機関番号：10101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730001

研究課題名(和文)現代中国の法化社会の形成における市民参加

研究課題名(英文)Public Participation during the Legalization of Society in Modern China

研究代表者

徐行(Xu, Xing)

北海道大学・法学(政治学)研究科(研究院)・講師

研究者番号：30580005

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：現代中国における法化社会の形成過程における市民参加の現状とその背後にある法的・政治的要因を解明することが、本研究の目的である。そこで、司法分野に関しては、「人民参審員制度」に関する規定の内容、制度改革の背後にある議論および基層裁判所における当該制度の運用実態を解明した。立法分野に関しては、法律(行政法規や地方の条例を含む)の草案を公布し、社会に対して広く一般に意見徴集を行うというやり方が定着していて、制度的にも保障されていることを明らかにした。そして、いずれの分野においても、市民参加の制度が共産党政権による統治を維持する(正統性を獲得する)ための道具として利用されていることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research aims to study the present situation of public participation during the legalization of society in modern China, and to discover what kind of legal/political factors are behind it. In the judicial field, this research has clarified all the laws & regulations related to the 'People's Assessor System', reviewed the discussion concerning the reform of the system, and assessed the operation of the system in primary courts. In the legislative field, this research has revealed that the promulgation of the draft law has been established as a custom, and the system to help promote and secure public participation in legislation has also been established. Through these studies, it has been made clear that The Communist Party of China is only trying to use these public participation mechanisms to acquire its legitimacy.

研究分野：比較法

キーワード：市民参加 中国法 比較法 人民参審員制度 パブリックコメント 共産党政権の正統性 司法改革
直接民主制

1. 研究開始当初の背景

(1) 従来、中国共産党が政権の正統性を主張する際には、主に「歴史的な正統性」=日本との戦争・国民党との内戦に勝利し、中華人民共和国を成立させた歴史に基づく正統性、及び「物的な正統性」=改革開放後の経済発展とそれに伴う市民の生活水準の向上に基づく正統性を用いてきた。しかしながら、前者はあくまで過去の歴史であり、いずれ実際にそれを経験していない若い世代に忘れ去られる運命にある。後者はもっぱら経済発展に頼っていて、経済発展が停滞すれば、安定して正統性を調達できなくなる恐れがある。それらと比べて、「民主的な正統性」は再生可能・持続可能という特徴を有していて、共産党政権の維持にとっても有利であるということが最近認識されるようになった。ただし、多数政党制と民主的な選挙を導入すれば、共産党による独裁統治の基盤を根本から揺るがす恐れがあるため、代議制民主主義を採用することは到底不可能である。そこで、注目されたのは市民による立法・行政・司法への直接参加を通じて正統性を調達する、いわゆる直接参加型の民主である。中国共産党 16 期(2002 年)と 17 期(2007 年)大会の報告において、「国民の秩序ある政治参加の拡大」という目標が提起されたのはそのためである。

(2) しかしながら、具体的には、いかなる政治参加の形式・様態が想定されているのかは必ずしも明らかではない。政治主導による市民参加もあれば、市民による自発的な活動を政府が容認するというパターンもある。ただし、本研究の問題関心である「法化社会の形成」に係わる市民参加の方法は、主に立法領域における市民による発案・意見提出と司法領域における「人民参審員制度」及び「影響性訴訟」(日本で言う現代型訴訟に近いもの)の三つに絞られる。

(3) 立法における市民参加は比較的に新しいものであって、特に地方立法(地方性法規、地方的な行政規則を含む)において運用が模索されている。日本ではそれに関する先行研究が見当たらないし、中国国内でも外国の制度や実践状況などを紹介する研究がほとんどであり、例外的に特定の地方の立法に関する限定的な実証研究が見られる。「人民参審員制度」は中華人民共和国が建国する以前から存在していた制度であるが、2005 年 5 月 1 日に施行された全国人大常務委員会による「人民参審員制度の改善に関する決定」によってそのあり方が大きく変えられた。それ以降の「人民参審員制度」の運用状況に関する実証研究は見当たらない。そして、「影響性訴訟」も 2004 年に誕生した新しい用語であって、個別的な紛争解決を超えた法・政策形成を目標とする訴訟を指す。それを紹介した日本語の論文はあるが、市民参加の視座から

影響性訴訟を検討したものではない。いずれにせよ、現代中国の法化社会の形成における市民参加を共産党政権の正統性調達の方法として位置づけて、実例に関する実証研究を通じてその背後にある法的・政治的要因を析出し、中国的な特色を有する「直接民主制」の全体像を明らかにした研究成果は出ていない。

2. 研究の目的

(1) 本研究は 2 つの課題を設定し、現代中国の「法化社会」の形成過程における市民参加の現状とその背後にある法的・政治的要因を解明し、いわゆる「中国的特色」を有する「直接参加型民主主義」が中国社会にいかなる変化をもたらしているのかを明らかにすることを目的とする

(2) 課題 1 未だに明らかにされていない立法における市民参加の実像、改革後の「人民参審員制度」の運用の実態、及び市民による自発的な活動である「影響性訴訟」の現状を解明する。

立法における市民参加には市民による立法の発案と起草・審議段階における意見の提出が含まれるが、そのどちらに關しても公開されている資料が限られている。「人民参審員制度」についても同様なことが言える。「影響性訴訟」は市民が自主的に推進している分、資料の入手は比較的に簡単であるが、逆に学術的な研究が少ない。そこで、本研究は現地調査を中心とする研究手法を通じて、これまでの研究で築いた人脈関係を利用して資料を収集し、立法の発案と起草・審議段階の意見提出の実例を分析し、意見が採用される割合とその理由を解明することで、立法における市民参加の実像を描く。「人民参審員制度」の運用の実態については、一般の裁判官との比較を通じて、人民参審員の役割や制度設計の目標との対応関係などを解明する。「影響性訴訟」については、当事者に対するインタビューを通じて、訴訟の目的とその達成度を明らかにし、市民の自発的な活動と政府のガバナンスとの関係を浮き彫りにする。

(3) 課題 2 共産党政権が自主的に立法と司法における市民参加を推進し、市民の自発的な活動をもある程度容認する構造的・意識的な要因を解明し、その将来図を示す。

近年の立法と司法における市民参加の活発化の背後には、共産党の政治的な意図が見え隠れしている。民主的な正統性を調達できなければ、共産党による独裁政権がいずれ崩壊するという危機感が党大会の報告からも、政府の統治の手法の変化からもにじみ出ている。しかしながら、これはあくまで「上意」であって、市民側の意識、すなわち「民意」の影響も看過できない。民主化を求める市民活動、特にネットにおける異議の噴出はその表れである。法と政策の中に規定されている

「民意」を汲み上げる制度と手続がいかにして市民の直接参加を保障・制限しているのか、その背後にある「上意」と「民意」の相互作用がいかにして市民参加の現状を決定しているのかを解明することで、中国的特色を有する直接民主制がもたらす法化社会の将来図を示せると思われる。

3. 研究の方法

(1) 本研究は活字資料の収集・分析と中国における現地調査(フィールドワーク)を基本的な研究方法とする。

(2) 収集・分析した活字資料は、日本国内の図書館の蔵書のほか、オンラインデータベースであるCNKI(雑誌論文)やWestlaw(裁判例、法規定全般)に収録された関連文献、現地調査の際に購入した書籍や雑誌なども含む。特に、立法機関に赴き、立法における市民参加の状況について聞き取り調査を行うのは困難であるため、それに関連する事例を網羅的に収集し、一番運用が活発であるインターネット上の意見公募(パブリックコメント)システムのデータを集めた。市民参加に関する諸制度を体系的に分析し、それに関連する議論を整理・検討することで、法化社会の形成過程における市民参加に期待される役割と位置づけを析出する。

(3) 立法における市民参加に関する現地調査は、立法機関による非協力的な態度の影響で、計画通りに遂行することができなかったため、中国におけるフィールドワークは司法における市民参加に焦点を当てた。主に中国各地の法院(裁判所)に赴き、裁判官を対象に、ヒアリング調査を行った。弁護士を対象とするインタビューも同時に実施した。また、人民参審員が裁判のときに実際に果たしている役割を確認するために、複数回にわたり、刑事・民事・行政訴訟を含む各種裁判を傍聴した。ヒアリング調査を通じて、裁判官と当事者(弁護士を含む)が人民参審員制度と人民参審員が実際に果たしている役割をどう評価しているのか、制度改革が成果を上げているのか、制度設計とその運用においていかなる不足が存在しているのか、といった問題について、答えを見出そうとした。なお、訪問した裁判所は以下の通りです。

- 中国最高人民法院
- 上海市高级人民法院
- 上海市第一中级人民法院
- 上海市第二中级人民法院
- 上海市静安区人民法院(基層法院)
- 上海市黄浦区人民法院(基層法院)
- 上海市虹口区人民法院(基層法院)
- ⑧上海市徐匯区人民法院(基層法院)
- 上海市閘北区人民法院(基層法院)
- 上海市浦東新区人民法院(基層法院)
- 江蘇省高级人民法院
- 南京市中级人民法院

- 南京市鼓楼区人民法院(基層法院)
- 広東省高级人民法院
- 広州市中级人民法院
- 広州市天河区人民法院(基層法院)
- 広州市番禺区人民法院(基層法院)
- 深セン市羅湖区人民法院(基層法院)

(4) そのほか、中間報告として、現代中国法研究会、比較法学会、およびアジア法学会でそれぞれ司法改革の状況、人民参審員制度、立法における市民参加について報告を行い、研究成果の発信とともに、参加者との意見交換を行った。

4. 研究成果

(1) 中国では議会制民主主義が確立されていないため、市民参加が共産党政権の正統性を補強する役割を担っているという点を見る限り、人民参審員制度とその背後にある「大衆路線」に対する原理的な批判は可能である。立法における市民参加についても、同様なことが言える。

(2) 人民参審員制度について、本研究で得られた知見の概要は以下の通りである。

2004年に全国人民代表大会常務委員会による「人民参審員制度の完全化に関する決定」が採択されて以降、最高人民法院による積極的な推進の甲斐もあって、人民参審員の人数が大幅に増加し、参審率(合議体による第1審における人民参審員の参加の割合)も著しく向上したことは紛れもない事実である。

2004年の改革は、80年代初頭から90年代末にかけて、衰退の一途をたどった人民参審員制度の運用実態を踏まえて、裁判実務における幾つかの問題点を解決するために行われたものである。特に人民参審員の広汎性と代表性を実現することが、重要な目標として繰り返し提起され、それを保障するための手続規定も法律と最高法院による通達に盛り込まれた。

しかしながら、人民参審員制度の運用実態を検証した結果、参審率の劇的な向上の背後には、いろいろな問題点が見え隠れしている。1) 全体的に見ると、参審率は上昇傾向にあるが、法院ごとの差が大きく、同じ法院に所属する人民参審員の個人差も大きい。実際の運用においては、参審員の無作為抽出が形骸化している。2) 人民参審員の「エリート化」が進んでいて、党関係者が占める割合が高く、高学歴化の傾向も見られる。特に農民と農村出身の出稼ぎ労働者の平均的な学歴が低いため、彼らはほとんど制度的に人民参審員から排除されていると言われている。3) 改革を通じて解決しようとした問題点は依然として存在している。「法服を着ない裁判官」=常勤人民参審員の出現や[陪而不審](合議体の一員でありながら実際の裁判には参加しない)といった現象の存在は、代表

的な例としてよく取り上げられている。

結局のところ、最高法院が推進してきた人民参審員制度に関する改革の背後にある理念と実際の制度との間には、矛盾が存在していて、制度運用の過程においても、理念との「ずれ」が見られる。そのため、人民参審員制度に対する活発な運用は、司法の現状に大きな変化をもたらすには至っていない。

(3) 立法（特に地方立法）における市民参加について、本研究で得られた知見の概要は以下の通りである。

司法における市民参加は「人民参審員制度」を通じて行われていて、建国初期からの長い歴史を持っているのに対して、立法における市民参加は比較的新しいものである。また、地方立法（地方人大による地方性法規と地方政府による地方的な行政規則を含む）においても、その運用が積極的に模索されている。しかしながら、本質的には共産党が立法における市民参加を推進する根本的な目的は一党独裁の維持であって、本格的な民主化の導入を避けつつ、「民主的」に見える市民参加を演出することで、「エセ民主化」= あたかも「民主化」の試みをしているかのようなイメージを作り出そうとしているにすぎない。

中国共産党政権が立法における市民参加を推進するようになってから、まだ 10 数年しか経っていないが、制度形成と制度保障の面から見ると、すでに一定の成果をあげている。特に経済が比較的発達している沿岸部では、インターネットによる立法の情報発信及び意見徴集のプラットフォームの構築が進められていて、新興のソーシャルメディアの利用も模索されている。公聴会の開催に対してあまり積極的ではないが、市民参加の新しい方法を試す意欲は十分にある。その他の新しい動きとして、シンクタンクに依頼して、立法計画を作成することや、高等教育機関と連携して、立法諮問の拠点を形成すること、複数の部門をまたがる市民参加と事後評価を推進する専門的な部署を作ることなどが挙げられる。

しかし、実際の運用においては、全国各地で共通して指摘されているのは、市民参加の度合いの低さ（参加が表面的、形式的）や積極性の欠如といった問題点である。つまり、立法における市民参加の制度が整備されても、ほとんどの市民はそれに対して無関心である。そもそも、議会制民主主義が確立されていない中国では、立法における市民参加も所詮中央に集中した権力の末端を開いて民衆を巻き込んで、一党独裁の正統性を補強するための一手法に過ぎない。たとえ直接参加型民主としての外観を持っているとしても、それ単体では、「民主的」と評価するほどの価値がないと思われる。その上、立法における市民参加の度合いがなかなか高まらない現状を考慮に入れると、労働契約法や所得税

法といった市民の利益と深く関わるごく一部の法律を除けば、立法における市民参加は大した意味を持たず、直接参加型民主の再導入はすでに破綻していると言える。

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 7 件)

徐行、中国の地方立法における市民参加、アジア法研究 2014、第 8 号、2015 年、41～52 頁、査読なし

徐行、中国における市民の司法参加システム——人民参審員制度、比較法研究、第 75 号、2013 年、265～276 頁、査読なし

徐行、現代中国における訴訟と裁判規範のダイナミクス（5・完）——司法解釈と指導性事例を中心に、北大法学論集、第 64 巻第 3 号、2013 年、504～481 頁、査読なし、<http://hdl.handle.net/2115/53399>

徐行、現代中国における訴訟と裁判規範のダイナミクス（4）——司法解釈と指導性事例を中心に、北大法学論集、第 64 巻第 2 号、2013 年、428～382 頁、査読なし、<http://hdl.handle.net/2115/53004>

徐行、現代中国における訴訟と裁判規範のダイナミクス（3）——司法解釈と指導性事例を中心に、北大法学論集、第 63 巻第 6 号、2013 年、436～379 頁、査読なし、<http://hdl.handle.net/2115/52550>

〔学会発表〕(計 3 件)

徐行、中国の地方立法における市民参加、アジア法学会(招待講演)、2014 年 6 月 21 日、名古屋経済大学（愛知県名古屋市）

徐行、中国における市民の司法参加システム——人民参審員制度、比較法学会(招待講演)、2013 年 6 月 1 日、青山学院大学（東京都）

徐行、司法改革が人民法院を変えたのか？——現地調査に基づく分析、現代中国法研究会(招待講演)、2012 年 9 月 1 日、東京大学（東京都）

〔図書〕(計 件)

〔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：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

徐 行 (XU XING)
北海道大学・大学院法学研究科・講師
研究者番号：30580005

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：