

## 第 2 章

# 中国の司法改革

### —— 人民法院改革の現状と課題 ——

#### はじめに

1997年の中国共産党第十五回全国代表大会は、経済体制改革の深化は政治体制の改革と法による国家の統治を必要としているとし、その一環として司法機関の独立・公正な裁判権行使の制度的保証など、司法改革を推進する方針を打ち出した<sup>(1)</sup>。これを契機に司法改革の問題は、政府・人民法院・法学界を巻き込んで大きな論議を呼び起こした。いずれの主張にも共通することは、現行の司法制度はあらゆる方面に問題を抱え、司法改革は急務であるという認識である。中国は改革・開放政策以降、訴訟法、法曹制度、裁判方式などの改革に漸次取り組んできたが、社会主義市場経済に向けた体制転換はさらなる司法制度の改革を要請し、問題を顕在化させた。

改革・開放政策の深化によって経済主体の多様化が進み、それにともない利害関係が複雑化し、同時に各種紛争も増加した。従来の行政的な手法による紛争解決は、国有企業改革など政府と企業の分離が進むにつれてその機能を失い、第三者的な紛争解決機関として人民法院の役割が重要性を増している。社会主義市場経済の発展および WTO 加盟にもなるとなると、この傾向はさらに強まることが予想され、経済発展に貢献する公正な裁判制度の確立が要請されている<sup>(2)</sup>。こうしたなか最高人民法院は人民法院改革を司法改革の重要な構成部分であると位置づけ、1999年に「人民法院五年改革綱要」

(以下、「綱要」)を制定した<sup>(3)</sup>。「綱要」は全50項からなり、人民法院改革の主要な短期目標を定めている。以下、本章では「綱要」が定める人民法院改革の概説を中心に、中国の司法改革の動きを検討する<sup>(4)</sup>。

## I 人民法院改革の必要性

計画経済体制から市場経済体制に向けた転換過程において、社会経済関係の変化や利益構造の調整などが起こり、これによって人民法院に提起される訴訟件数が大幅に上昇し、新しい類型の事件も増加してきた。しかし、現行の人民法院管理体制および裁判メカニズムは状況の変化に対応できず、大量の訴訟を公正かつ適時に処理することが困難であるため、「綱要」<sup>(5)</sup>は以下のような深刻な問題が存在すると指摘している。すなわち、(1)地方保護主義の蔓延によって社会主義法制の統一と権威に深刻な危害が与えられていること。一部の地方では自らの利益に駆られて地元有利な判決を下すなどの地方保護主義が発生しているが、現行の人民法院管理体制は地方政府が当地の人民法院の人事・財政を掌握する形となっているため、その克服が困難となっている。(2)拝金主義などの思想による腐敗現象や不公平な裁判が共産党および国家の威信を毀損していること。現行の裁判官管理体制では、裁判官全体の素質を専門職として要求されている水準に向上させることは困難である。(3)裁判運営に行政管理的手法を用いることは、裁判運営の性質に合わず、公正・効率を求める人民法院としての機能・役割に深刻な影響を及ぼしていること。(4)財政難および設備の遅れによって裁判活動が制約されていること、などである。こうした状況から、「綱要」は人民法院改革を断行し、法律に基づく独立・公正な裁判メカニズムを確立することによってのみ社会主義市場経済の発展および民主法制建設の要求に応えることができるとしている。

改革・開放の深化と順調な経済成長は民事・経済紛争の訴訟件数増加を招

き、従来の裁判方式では実際の需要に対応できなくなった。人民法院改革の当初の動因はここにあり、職権による証拠収集の縮小などその負担を軽減するというものであった<sup>(6)</sup>。しかし、近年は各級の人民代表大会や政治協商会議においても批判が急増するなど司法の腐敗が社会問題化し、「公正な司法」を実現することが司法改革推進の大きな動因となっている<sup>(7)</sup>。公正な司法の実現を阻害している問題としては、次の点が挙げられている。

### (1) 地方保護主義

公正な司法の実現の前提は、独立した裁判権行使の確立であるが、中国の司法機関は職権行使に際して各方面からの干渉を受けている。地方政府との隷属関係を解消し、共産党の司法に対する指導ならびに人民代表大会の司法に対する監督関係を処理し、司法の独立を確立することが課題となっている。また、地方政府との隷属関係から派生したいわゆる地方保護主義は地方の経済的利益の保護を名目に一方当事者に偏るものであり、司法システムの根底にかかわる問題となっている<sup>(8)</sup>。

### (2) 裁判官の腐敗

司法の腐敗は多様な形式で表れている。司法の腐敗が起こる原因として、司法に対する監督メカニズムが不健全であること、裁判官の選抜メカニズムが不完全であること、裁判官の職業道徳が欠けていることなどが大きな原因であるとされる<sup>(9)</sup>。反腐敗闘争において1993年から97年の間に全国各級の検察機関が捜査した汚職・賄賂事件の対象者のうち1万7214人が司法機関職員であった<sup>(10)</sup>。また、98年から2000年の間に法律違反または紀律違反で摘発された司法機関職員は合計5300人おり、このうち行政・党紀処分を受けた者は4960人、刑事責任を追及された者は340人であった<sup>(11)</sup>。これらの数は、捜査・摘発された事件であり、実際の腐敗行為はこれ以上に多いとされる<sup>(12)</sup>。

### (3) 裁判官の素質

裁判官の素質については、全国の人民法院系統に所属する約25万人の裁判官のうち、大学学部レベルの卒業者は5.6%、大学院修了者は0.25%にとどまるとする報告がある。また、従来は法律の訓練や学習をしたことがない政府幹部、退役軍人、労働者が裁判官になることも多く、法的知識がないまま裁判長になることも可能であったことが指摘されている<sup>(13)</sup>。特に、人事上のポストの問題を解決するために、共産党や政府の幹部が司法部門に転任し、院長などの要職に就くことがしばしばあった<sup>(14)</sup>。

### (4) 司法の行政化

高度に集中した計画経済体制では、司法は行政体制と一体化し、行政管理方式に則って審理が行なわれてきた。例えば、人民法院は行政区画ごとに行政機関に対応して設置され、人事異動は法律知識の有無にかかわらず役職の等級に基づいて行なわれてきた。また、判決や裁定を下すにあたって、上層部に報告してその審査・承認を請う方式がとられているが、これは上下機関の関係を処理する行政的な方式を司法領域に持ち込んだものであり、裁判上の必要性から要求された方式ではない<sup>(15)</sup>。さらに、政府が実施する犯罪行為に対する闘争や計画出産に協力するなど、司法としての性質とは相容れない任務と機能が付されている<sup>(16)</sup>。

## II 人民法院改革の目標

「綱要」が定める人民法院改革の総体目標は次のとおりである<sup>(17)</sup>。すなわち、(1)社会主義市場経済の発展および社会主義法治国家確立の要求に基づいて、人民法院の組織体系を整えること、(2)独立性・公正さ・公開度・効率性・廉潔さをさらに改善し、優れた裁判メカニズムを運営すること、(3)科学的な裁判官管理制度の下、高度な素質をもつ裁判官集団を作り上げること、

(4) 人民法院の裁判機能の履行を保証する経費管理体制を確立すること、(5) 中国の特色を有する社会主義司法制度を確立すること、である。

上記の総体目標を実現するため、「綱要」は当面5カ年の基本任務および具体的目標を次のように定める<sup>(18)</sup>。すなわち、(1) 裁判公開の原則の実現を主要内容として裁判方式改革を深化させる、(2) 合議廷および裁判官の職責強化を重点として裁判運営の特徴に合致する裁判メカニズムを確立する、(3) 裁判運営の強化を中心に裁判人員と司法行政人員の合理的配置を目指して人民法院内部の機構を改革する、(4) 共産党が幹部を監督する原則を堅持して法院人事管理制度の改革を深化させ、政治に強く、業務に精通し、仕事ぶりが良い裁判官集団を確立する、(5) 裁判事務を近代化し、裁判運営の効率および管理水準を高める、(6) 各種監督メカニズムを整え、司法人員の公正・廉潔さを保障する、(7) 法院組織体系、法院幹部管理体制、法院経費管理体制等の改革を積極的に探索し、人民法院改革の総体目標の基礎を実現する、ことである。

中国の法学界においては、「独立」「効率」「廉潔」「公正」が司法改革のキーワードとなっているが、目標についての統一の見解は形成されていない<sup>(19)</sup>。例えば、王利明は、(1) 司法の独立性の強化、(2) 司法の権威性の樹立、(3) 司法権の統一性の維持、(4) 裁判方式および手続の完備、(5) 法律職業制度の確立と裁判官全体の素質の向上、(6) 司法に対する監督制度の完備の六つを挙げており、このうち司法の独立と裁判官全体の素質の向上が最重要課題であるとする<sup>(20)</sup>。また、胡雲騰は、(1) 司法の独立の保障、(2) 司法の腐敗の防止、(3) 司法の効率の向上、(4) 公正な司法の実現を目標に挙げている<sup>(21)</sup>。

### III 人民法院改革が堅持すべき原則

#### 1. 人民法院改革の原則

「綱要」は人民法院による司法改革は中国の政治体制改革の重要な構成部

分であり、その方向性は正確でなければならないとして、次の五つの原則を列記している<sup>(22)</sup>。すなわち、(1)共産党の指導を堅持すること、(2)人民民主独裁の国体および人民代表大会制度の政体を堅持すること、(3)法に基づく裁判の独立を堅持すること、(4)国家法制の統一を堅持すること、(5)中国の国情を出発点とした、国外の裁判所および裁判官の管理に関する有益な経験の借用を堅持すること、である。特に共産党は中国社会主義事業における指導の中核であり、人民法院改革が政治的に正しく健全な方向に発展するための保証であるので、改革は必ず党の指導の下で進められなければならないことが強調されている<sup>(23)</sup>。また、中国の人民代表大会制度は西側資本主義国家が実行している「三権分立」制度とは本質的に異なり、人民代表大会制度の下では人民法院は人民代表大会に対して責を負っているので、改革は人民法院に対する人民代表大会の監督を強化する方向になければならないとされる。ただし、同時に人民法院は法律に基づき独立して裁判権を行使し、いかなる行政機関、社会团体および個人の干渉も受けないものとされている。

## 2. 司法の独立

「司法の独立」については、中国の法学界においても、中国における司法の独立と西側諸国でいう司法の独立とは明確に区別があり、西側の概念に当てはめることはできないと論じられている<sup>(24)</sup>。その根拠は「綱要」の説明で述べられているとおり、中国は人民代表大会制度を採用し、「三権分立」制度を採っていないことに求められる。中国では建国以来民主集中制が採られてきており、高度に集権的な体制が形成されてきた。国家権力機関である人民代表大会はすべての国家機関の権威の源泉であり、そのすべてを組織、監督、指導する。したがって、人民代表大会が優位する形で、その下に執行機関である「一府両院」、すなわち政府ならびに人民法院および人民検察院が設置されている。各級人民法院は同級人民代表大会から選出され、人民法院は人民代表大会に対して責を負い、その監督を受ける。中国は「三権分

立」を実行しないが、憲法の本質によれば、国家権力は分業を行ない、立法権は権力機関が行使し、行政権は行政機関が行使し、司法権は司法機関が行使し、各機関はそれぞれの権限を代替できず、この分業こそ中国における「司法の独立」の重要な根拠の一つであるとされる<sup>(25)</sup>。

また、憲法第126条は「人民法院は法律の規定に従い独立して裁判権を行使し、行政機関・社会団体および個人の干渉を受けない」ことを謳っているが、中国では一般に憲法が規定する「司法の独立」は、人民法院が一つのまとまりとして、行政機関、社会団体および個人に対して独立性を保持することを意味し、個々の裁判官が裁判業務を行なう際には独立性を有さないものとされ、これが中国と西側の「司法の独立」の概念の重要な区別であると認識されている<sup>(26)</sup>。すなわち、「司法の独立」は司法の外部に対する独立を意味し、司法内部における独立は含まれず、裁判官個人は職務を遂行する際に上層部の指導と指揮に服従するものとされる<sup>(27)</sup>。

さらに、司法の独立は、いかなる政党からの影響も受けないということではなく、中国共産党の指導の下における司法の独立に限定される<sup>(28)</sup>。共産党の指導は、政策や方針などの指導であり、直接具体的な裁判活動に関与することを意味するものではないとされているが<sup>(29)</sup>、実際には計画出産に関する事件など政治的に敏感な問題については具体的な指示が出されることがある<sup>(30)</sup>。

## IV 裁判方式の改革

### 1. 裁判方式改革の重点

裁判方式に関する改革は1990年以降徐々に進められてきたが、現在もなお人民法院改革の大きな柱となっている。この点について「綱要」は次の4点を強調している<sup>(31)</sup>。

### (1) 裁判組織の職責強化

事件処理の質を確保し、効率を向上させるために、裁判長および単独裁判官選任制度を推進し、裁判長の指揮・調整機能が十分発揮できる裁判組織運営のメカニズムを確立することが重要となっている<sup>(32)</sup>。そのために、合議廷および裁判官の職責を強化し、裁判長および単独裁判官となるための条件および責任を明確にした選任制度を確立する。院長・延長など人民法院の指導者は、人民法院や各法廷の行政管理事務のほか、合議廷の裁判長を担当することをとおして、正真正銘の裁判官としての職責も履行すべきである<sup>(33)</sup>。

合議廷の職責強化および事件処理の質の向上を前提に、人民法院内部の最高裁判組織である裁判委員会は、従来のように合議廷から伺いを立てられたすべての事件を討論するのではなく、そのうち重大・疑義のある事件の法律適用問題のみを討論するにとどめる。裁判経験の総括や裁判運営における全局的な問題の研究をとおしてその職責を規範化し、権威ある指導を果たす<sup>(34)</sup>。したがって、合議廷が法に基づいて裁判委員会に上程する重大・疑義のある事件以外は、一律合議廷が審理・判決し、院長・延長といえども合議廷の決定を個人の権限で変更してはならない。また、人民法院の幹部が具体的な事件について審査・承認する現行の慣行は徐々に改められるべきである<sup>(35)</sup>。

### (2) 「三つの分立」の全面实施

司法の公正を維持し、明確な職責、合理的な分業、効率的な運営を目指して、立案と審理の分立、審理と執行の分立、審理と監督の分立を全面的に実行する<sup>(36)</sup>。

### (3) 法廷審理方式の改革

刑事・民事・行政の各訴訟法の完全実施とそれぞれの裁判方式の改善を引き続き行なう<sup>(37)</sup>。特に、民事・経済裁判方式の改革については、従来のような人民法院の職権による証拠収集から当事者主義に基づく挙証責任制の導



入をいっそう進め、挙証時限制度や開廷前の証拠交換制度を新たに確立し、人民法院と当事者の証拠収集・挙証活動を規範化する。

法廷審理方式の改革については、当事者による挙証責任制の導入にあわせて、証拠調べと証拠の認定を制度化する。すなわち、証拠調べは裁判官が正確に証拠を認定する前提であり、いかなる証拠も法廷での証拠調べを経ないで、判決・裁定の根拠とされてはならない<sup>(38)</sup>。また、公開裁判の全面实施とあわせて、公開での証拠認定方法を模索する。

#### (4) 裁判文書の改革

判決書および裁定書は国家裁判権行使の体现であり、公正な司法の最終的な形態であるので、結論上の公正さのみならず、なぜそれが公正なのか理解できるよう詳しく理を説いたものでなければならない<sup>(39)</sup>。しかし、中国の裁判文書は長い間、証拠認定の決定理由を欠いたり、判決・裁定の形成過程が見えなかったり、当事者に対する説得力が弱く、たとえ事実や法律適用に誤りがなくても当事者を説得できず、紛争そのものを解決することができない場合があった。したがって、争いのある証拠の認定および判決文の書き方を改善することを主眼に、裁判文書を改革する<sup>(40)</sup>。

## 2. 裁判委員会

合議廷の職責強化として裁判委員会の役割が見直されているが、裁判委員会は1951年の「人民法院暫行組織条例」で設置されてから一貫して採用されてきた<sup>(41)</sup>。現行の79年の人民法院組織法は過去を踏襲し、裁判委員会を設立して民主集中制を実行し、その任務は裁判経験の総括、重大・疑義のある事件およびその他の裁判活動に関する問題の討論にあると規定している。同法は「討論」とのみ規定し、事件を審理し、決定する権限については明らかにしていないが、裁判委員会は単なる諮問組織ではなく、裁判組織である。このことは手続法の中で確認することができ、例えば刑事訴訟法第149

条は、疑義があり、複雑、重大な案件について、合議廷が院長に対して裁判委員会の討論・決定に付するよう提起する権限を認め、その場合、合議廷は裁判委員会の決定に必ず従わなければならないことが規定されている。なお、裁判委員会に事件を提起する権限は96年の刑事訴訟法改正時に院長から合議廷に移され、合議廷の職権が強化されている<sup>(42)</sup>。

中国の法学界では裁判委員会の存在は一般的に肯定的に捉えられている<sup>(43)</sup>。裁判委員会の利点としては、(1)裁判官の素質が低いため、集団の討論・決定をとおして事件処理の質を保証することが可能であること、(2)集団による討論・決定は、「人情案」や「関係案」を減少させ、個人の腐敗現象を回避・減少するのに有利であること、(3)集団による討論・決定は、裁判官個人に対する圧力など、裁判活動に対する各種の干渉を排除するのに有利であること、(4)裁判委員会は裁判官が法律知識を習得し、業務遂行能力を向上させるのに有利であること、などが挙げられている<sup>(44)</sup>。

その一方で、裁判委員会の職権が拡大しすぎ、公正な司法を阻害するなどの弊害が発生しているとする批判もある。例えば、(1)裁判委員会が討論すべき事件の範囲が不明確であり、一般の事件が上程されることがあること、(2)裁判委員会での討論・決定は、担当裁判官からの口頭または書面の報告のみに基づくので、内容の正確性が担保されないこと、(3)院長など裁判委員会を構成する一部の委員は必ずしも法的素養を有していないこと、(4)直接審理の原則に反して審理と判決が分離し、法廷審理が形骸化すること、(5)裁判活動の基本原則である、裁判の公開や回避制度に違背し、当事者の弁護権を侵害すること、などが指摘されている<sup>(45)</sup>。

裁判委員会の討論に付される事件は実際には限定的になっているとされる。例えば、ある調査によれば<sup>(46)</sup>、基層人民法院においては、民事・経済事件は少なく、地方政府の干渉がある事件や事実・法律問題は難解ではないが判決後の執行に問題がある事件などが上程されているとされる。刑事事件については、その10～15%が裁判委員会にかけられ、特に拘留、執行猶予、処分の免除はそのすべてが、また社会的な影響や批判が大きい事件、政府機

関などが干渉している事件が上程されているとされる。行政事件はほとんど上程されるが、行政訴訟そのものの数量は少ないとされている。

### 3. 「請示」制度

合議廷の職責強化に関連して「請示」制度の見直しも課題となっている。人民法院では訴訟審理の過程において裁判委員会に指示を請うだけでなく、裁判官が人民法院幹部にあるいは下級人民法院が上級人民法院に対して、事件の実体処理または手続問題について指示を請う「請示」が法律上の明文規定を有さないにもかかわらず普遍的に行なわれている<sup>(47)</sup>。これに対しては、全く法定の手続に合致せず、公正な司法の妨げになっているという強い批判がある。最高人民法院院長の肖楊も「請示」は開廷審理を蔑ろにし、当事者の上訴権を剝奪するおそれがあるので、判決前に上層部に指示を請う方法を改め、事件の事実や証拠の認定ならびに法律適用問題に対して一般に指示を請うべきでないと講話で訓辞している<sup>(48)</sup>。

### 4. 裁判方式改革の深化

中国は長年わたり、高度な集権的体制とソ連式訴訟モデルの影響の下、一種の超職権主義的な訴訟モデルを採用してきた<sup>(49)</sup>。すなわち、裁判官が証拠の調査・収集の中心的役割を担い、法廷審理は主として裁判官による糾問方式が採られ、調停は当事者の意志に関わりなく法院主導で行なわれ、当事者の裁判への関与は受動的であり、当事者の処分権が制限されてきた。しかし、訴訟件数の急速な増加にともなって人民法院の負担は加重となり、裁判の効率化を目指す裁判方式の改革が急務となっていた。そこで、1990年代以降、徐々に裁判方式の改革が開始され、当事者の挙証責任を強調して裁判官の職権による証拠収集の範囲を縮小し、法廷審理の方式を糾問式から弁論式に変更し、裁判の公開と合議廷の職権を強化する方針が打ち出されて

きた。91年の民事訴訟法の改正では、職権による証拠の収集・調査の範囲の縮小<sup>(50)</sup>、調停における当事者の自由意志の強調<sup>(51)</sup>、職権による財産保全の裁定範囲の縮小など、人民法院の職権が縮小された。最高人民法院が96年に開催した「全国法院裁判方式改革工作会議」では、裁判方式改革の指導思想は「憲法および訴訟法などの法律に依拠し、公正な裁判の保証を目的とし、裁判の公開を重心とし、法廷審理機能の強化、公訴人・弁護人・当事者の挙証責任の強化、合議廷および単独裁判官の職責の強化を内容とする」ことが示された<sup>(52)</sup>。

また、中国においては伝統的に実体を重視し、手続を軽視する傾向があり、手続的正義という概念が存在してこなかった。裁判の正当性も判決内容の正確性に重点がおかれ、事実を徹底的に明らかにした上で法律に基づいて是非を判断することが要求されてきた。したがって、判決内容の正確性を確保するために、人民法院が職権で積極的に証拠収集を行ない、判決前に裁判委員会や院長または上級裁判所などにその内容の討論・承認を要求し、判決後は裁判監督手続などによってその内容を是正するシステムが確立されていた<sup>(53)</sup>。しかし、裁判過程における手続の無視などは裁判の公正性を阻害するものであると認識されはじめ、手続法の改正など手続的公正を求める改革も裁判方式改革の焦点の一つとなりつつある<sup>(54)</sup>。

## V 裁判官制度の改革

### 1. 人事管理制度の改革

中国は長年にわたって当該法院内部から裁判官を選任する方式を採ってきた。書記官はその職に一定年限従事すると助手裁判官に昇進し、助手裁判官は数年すると裁判官に任命される制度となっていた。しかも、従来は定員管理の関係で法律知識のない軍・政府・党から裁判所に異動する者も少なから

ず存在した。「綱要」の説明によれば、このような選任方法は、幅広く人材を吸収するのに不利なだけでなく、裁判官集団の水準を向上させるのにも不利であり、目下裁判官の数が多すぎ、逆に素質は低いという状況を作った主要な原因の一つであるされる<sup>(55)</sup>。裁判官の職名を有していても、実際には裁判に従事せず、党務、人事、司法行政に従事する者も相当数おり、したがって人民法院の人事管理を改革しなければならないとしている。「綱要」は具体的に次の措置を計画している。

### (1) 裁判官採用ルートの改革

上級人民法院の裁判官を選任するにあたっては、下級人民法院の優秀な裁判官の中または弁護士その他の法律家の中から選任する制度を確立する<sup>(56)</sup>。公募試験に合格した法学部卒業生などは、まず中級人民法院または基層人民法院に勤務し、高級人民法院および最高人民法院は下級人民法院または社会の優秀な法律家の中から裁判官を選任する。

### (2) 人事交流とポスト交代の制度化

裁判官の人事交流、ポスト交代制度の実行をとおして、裁判官の理想的な相互異動および人員の合理的配置を形成する<sup>(57)</sup>。まず、裁判官の人事交流については、原則として法院系統内の異なる部署と行なうかあるいは上級下級法院間で実施する。法院の幹部については、就任地回避制およびポスト交代制を取り入れる。すなわち、院長については、長年生活してきた場所には就任させず、異なる地区に就任させる方式を実施する。副院長については、分業管理業務の交代制を実施する。延長については、類似するポストへの定期交代を実施する。

### (3) 裁判官の訓練強化

「綱要」では、2001年までに、最高人民法院は中級人民法院以上の正副院長と正副院長を、高級人民法院は基層人民法院の正副院長と正副院長を一通り

訓練することとしている<sup>(58)</sup>。また、高級人民法院は2年以内に、法律業余大学の機能を転換し、裁判官学院あるいはその他の裁判官訓練機構を設立する。2001年以降は、裁判官は必ず3年ごとに現場を離れてこれらの機関で集中的に訓練を受けなければならない。また、新任の裁判官は、現場を離れて必ず訓練を受け、専門的な法律知識と裁判業務の技能を学習するものとされた。

## 2. 裁判官の資格

裁判官の資格については、1979年の人民法院組織法第34条において、(1)選挙権と被選挙権を有する満23歳以上の公民であること、(2)政治的権利を剥奪されていないこと、(3)法律の専門知識を備えていることとのみが規定されていた。現行の裁判官制度の重大な改革として95年に制定された裁判官法は、裁判官になるための条件を明確化し、さらに任免、懲戒、辞職、免職についての規定を設けた。本法は、裁判官を含め共産党や政府の職員などが従来すべて国家幹部と呼ばれ、同一の人事管理方式にあったものを改め、裁判人員と国家公務員を分けることを意図している<sup>(59)</sup>。ただし、本法は裁判官に対する管理を専ら強調し、裁判官の身分を保障する内容にはなっていない。

裁判官法第9条が規定する裁判官の条件は次のとおりである。すなわち、(1)中国国籍を有すること、(2)満23歳以上であること、(3)中国憲法を擁護すること、(4)良好な政治・業務上の素質および良好な品行を有すること、(5)身体が健康であること、(6)大学などの法学部を卒業し、もしくは法学部以外の学部を卒業して法律専門知識を有する場合は、2年以上法律職に従事した経験を有すること。このうち高級人民法院または最高人民法院の裁判官を担当する者は、法律職に3年以上従事していること。法学修士号または法学博士号あるいは法律以外の修士号または博士号を取得し法律知識を有する場合は、法律職に1年以上従事した経験を有すること。このうち高級人民法院または最高人民法院の裁判官を担当する者は、法律職に2年以上従事していること、である。第9条の条件は2002年の国家統一司法試験の実施に向けた裁判

官法の改正において若干厳しくされた<sup>(60)</sup>。ただし、学歴条件を満足することが困難な地方に対しては、一定期間の条件緩和が認められている。

初任裁判官は、才徳兼備の基準により、国家統一司法試験に合格して資格を取得した者のなかから、裁判官の条件を具備する優秀な者を選択するものとされている。なお、それぞれ別々に実施されてきた裁判官、検察官、弁護士試験を統一した初めての「国家司法試験」は2002年3月に実施されることになった。

裁判官の解任に関しては、第5章「任免」、第11章「懲戒」、第13章「辞職・免職」に広範な事由が設けられている。職務の解除については、(1)考査を経て職務に耐えないことが確定した場合、(2)辞職または免職された場合、(3)紀律違反または法律違反で罪を犯し、職務を継続できない場合、(4)その他の理由により解職する必要がある場合など9項目の事由が列挙されている(第13条)。懲戒については、13項目の禁止行為が列挙され<sup>(61)</sup>、いずれかの行為に該当する場合は、警告、過失の記録、重過失の記録、級の降格、職務解除または懲戒免職処分を受けるものとされる(第32条)。免職事由は次のとおりである。すなわち、(1)年度考査において連続して2年にわたり職務不適格とされた場合、(2)現在の職に耐えず、かつ、別段の手配を受け入れない場合、(3)裁判機構の定員の調整または削減により業務を調整する必要があるのに、本人が合理的な手配を拒絶した場合、(4)無断欠勤または正当な理由がないのに休暇を超えて帰還しない日が連続して15日を超え、または1年以内に累計して30日を超えた場合、(5)裁判官の義務を履行せず、教育を経てもなお改めない場合、である(第38条)。上記に該当して免職させる場合は法定手続に従ってその職務を解除すると規定されているが、具体的な基準や手続については定めがなく、実際には一般公務員に準じた手続が採られている<sup>(62)</sup>。

### 3. 裁判官の養成

最高人民法院は、裁判官採用に関する歴史的な背景から一貫して裁判官に

対する養成を重視してきた。最高人民法院はまず、1985年に法学に関する専門的教育を受けていない裁判官に対して基本的な法学知識の習得と専科大学卒業の学歴を取得させることを目的に法院幹部業余法律大学を設立した。また、88年に最高人民法院と国家教育委員会が連合して中国高級裁判官訓練センターを設立し、北京大学、中国人民大学に委託して高級裁判官クラスが設けられた。裁判官法に基づき、97年には中国高級裁判官訓練センターが改組される形で国家裁判官学院が設立され、以後、裁判官を訓練する任務を請け負うものとされた<sup>(63)</sup>。

これらの機関をとおして裁判官の学歴を向上させることが目指され、1988年には「789計画」が制定され、95年を目途に全国における法院幹部の専科大学卒業以上の割合を、一般幹部70%、裁判官80%、院長・副院長90%以上とすることが目標に掲げられた。90年からは5カ年の全国法院幹部教育養成計画が作成されるようになり、95年から5年を目途に、35歳以下の高級法院幹部の90%、中級法院幹部の60%、基層法院幹部の30%の学歴が専科大学以上となることを目標とした「369計画」が制定された。98年末現在、全国の裁判人員の70%以上が専科大学卒業以上の学歴を有しているとされる<sup>(64)</sup>。裁判官は大学卒業資格認定試験、通信教育、法律業余大学、放送大学など各種の方法で専科大学または大学卒業の資格を取得しているが、ほとんどの場合は一般大学ではなく法院自身が主催している法律業余大学であると推測されている<sup>(65)</sup>。なお、「綱要」に基づいて2000年に「裁判官研修条例」が制定されている。

## VI 裁判監督制度の確立

### 1. 裁判監督制度の強化

司法の公正さ、廉潔さを保障するために「要綱」は裁判監督制度のさらな



る強化を規定している。例えば、内部による監督については、上級人民法院の下級人民法院に対する裁判監督を厳格に執行する<sup>(66)</sup>。そのために「人民法院裁判人員違法裁判責任追及規則（試行）」および「人民法院裁判紀律処分規則（試行）」を全面实施し、裁判権を利用した各種違法・紀律違反行為を厳粛に取り締まる。また、裁判監督メカニズムを強化するために、裁判監督業務を強化することに関する若干の規定を制定する。外部監督については、社会による監督の受け入れを規範化し、(1)「人民代表大会および同常務委員会の監督を受け入れることに関する若干の意見」の全面実行、(2)人民検察院による法律監督業務の受け入れのさらなる規範化、(3)メディアによる監督の制度化などを進めることとした<sup>(67)</sup>。

## 2. 裁判監督手続

民事、刑事、行政の各訴訟法はそれぞれ裁判監督手続として、法律的効力の生じた判決に対するに再審制度を用意している。例えば、民事訴訟法第16章は、(1)人民法院自身の裁判監督手続に基づく再審、(2)当事者の申請による再審、(3)人民検察院のプロテストに基づく再審の三つの再審ルートを規定している。人民法院はすでに結審し、法律的効力を生じた判決に確かに誤りがあることを発見した場合は、裁判監督手続に基づいて職権により再審を開始することができる（第177条）。当事者による再審事由は、(1)新しい証拠があり、原判決を覆すに足りる場合、(2)原判決が認定した事実の主要な証拠が不足している場合、(3)原判決の法律の適用に確かな誤りがある場合、(4)人民法院が法定手続に違反し、事件の正確な判決に影響した可能性がある場合、(5)裁判人員が当該事件審理の際に汚職収賄し、私利に惑わされ不正行為をし、法を枉げた裁判行為がある場合である（第179条）。また、中国の検察院は単なる犯罪訴追機関ではなく、社会主義的適法性の統一を維持することを職責とする国家の法律監督機関であるので<sup>(68)</sup>、その権限は裁判所による民事訴訟にも及び、検察院がプロテストした事件については必ず再審を開始し

なければならないとされている(第186条)。検察院によるプロテスト事由は、(1)原判決の認定した事実の主要な証拠が不足している場合、(2)原判決の法律適用に確かに誤りがある場合、(3)人民法院が法定手続に違反し、事件の正確な判決に影響した可能性がある場合、(4)裁判人員に当該事件審理の際に汚職取賄し、私利に惑わされて不正行為をし、法を枉げた裁判行為がある場合であり(第185条)、このうち(4)が検察院による裁判監督の重点であるとされる。1998年から2000年間の裁判監督による再審事件数は28万3742件あり、このうち検察によるプロテストは4万1491件であった<sup>(69)</sup>。

## おわりに

「綱要」は人民法院自身が行なってきた改革を基礎とした短期の改革目標であり、司法の独立、法の安定性など根本問題に対する検討は行なわれていない。重大な深層構造の改革については、理論研究を行なって順次実施すると述べるにとどまっている。重大な深層構造の改革の課題として例示されているのは、(1)人民法院組織体系の改革、(2)人民法院幹部および裁判官管理体制の改革、(3)人民法院経費管理体制の改革などであるが、突き詰めていけばいずれも司法の独立の問題にいき着くものである<sup>(70)</sup>。

憲法上、人民法院は独立して裁判権を行使し、行政機関・社会团体および個人の干渉を受けないことが保障されているが、これは西側のいう「司法の独立」とは異なる。裁判官個人は独立しておらず、前述したとおり、人民法院も相対的な独立が認められているにすぎない。「綱要」も独立・公正な裁判メカニズムの確立を謳っているが、最高人民法院が制定した改革案といえども上記の枠を超越することはできない。したがって、「現代中国における司法改革の目標は、現存する統治構造の下で司法権を強化することにある」<sup>(71)</sup>、それが中国における司法改革の限界となっている。また、WTO加盟など経済のグローバル化にともない取引の安定を求める制度変更も要請さ

れているが、現実的にはさまざまな抵抗勢力や裁判官の腐敗と素質の低さが改革の足を引っ張っており、これらは単純に制度の改革によって解決できるものではない<sup>(72)</sup>。したがって、裁判官の質的向上を緊要な課題としながらも、当面は憲法で保障された裁判権の独立の実質的確保を目標に、引き続き緩やかに改革が進められていくことになるであろう。

## 〔注〕

- (1) 江沢民「高挙鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中国特色社会主義事業全面推向二十一世紀」（中国共産党第15期全国代表大会報告，1997年9月12日）。
- (2) 「最高人民法院關於充分發揮審判職能作用為經濟發展提供司法保障和法律服務的意見」（2000年3月1日）。
- (3) 「人民法院五年改革綱要」（1999年10月20日）。
- (4) 邦文による先行研究として次の論文がある。木間正道「中国の裁判制度と『裁判の独立』原則——法学論争からみたその特徴と問題点——」（『法学論叢』第72巻第1号 1999年）1ページ以下；鈴木賢「中国における市場化による『司法』の析出——法院の実体，改革，構想の諸相——」（小森田秋夫編『市場経済化の法社会学』有信堂 2000年）239ページ以下；齋藤明美「中国の民事裁判方式改革」（『東亜法学論叢』第5号 2000年）41ページ以下；宇田川幸則「中国における司法制度改革——裁判官制度改革と『裁判官の独立』を中心に——」（『社会体制と法』第2号 2001年）39ページ以下，など。
- (5) 「綱要」第1項。
- (6) 章武生・張衛平・湯維建・劉栄軍・李浩・肖建国・呉澤勇『司法現代化与民事訴訟制度的建構』法律出版社 2000年 24～25ページ。
- (7) 俞栄根「改革司法体制 推進依法治国」（信春鷹・李林主編『依法治国与司法改革』中国法制出版社 1999年）56ページ；最高人民法院が公布した文書においても，經濟發展に貢献するために司法の公正を堅持することが強調されている（「最高人民法院關於充分發揮……」）。
- (8) 王利明『司法改革研究』法律出版社 2000年 32～34ページ。
- (9) 同上書 32～33ページ。
- (10) 「最高人民檢察院工作報告」1998年。
- (11) 「最高人民法院工作報告」各年版。
- (12) 譚世貴主編『中国司法改革研究』法律出版社 2000年 26～27ページ。

- (13) 王『司法改革……』35ページ。
- (14) 崔敏「改革司法体制 実現依法治国」(劉海年・李林・張広興『依法治国与廉政建設』中国法律出版社 1999年) 502ページ。
- (15) 王『司法改革……』33ページ；譚主編『中国司法改革……』24～25ページ。
- (16) 左衛民・周長軍『変遷与改革——法院制度現代化研究——』法律出版社 2000年 201～202ページ。
- (17) 「綱要」第5項。
- (18) 「綱要」第6項。
- (19) 劉仁文「司法体制改革的範圍, 目標与原則」(信・李主編『依法治国与……』) 46ページ。
- (20) 王『司法改革……』III—Vページ。
- (21) 胡雲騰「司法改革——問題, 目標和思想——」(信・李編『依法治国与……』) 3～4ページ。
- (22) 「要綱」第4項。
- (23) 祝銘山「關於『人民法院五年改革綱要』的說明」(1999年10月20日)。
- (24) 王『司法改革……』85ページ；章ほか『司法現代化与……』631～636ページ；魯明健主編『中国司法制度教程』中国政法大学出版社 1996年 105ページ。
- (25) 王『司法改革……』85ページ。
- (26) 同上書 87ページ。
- (27) 同上書 317ページ。
- (28) 同上書 117ページ。極端な例ではあるが, 過去1957年の「反右派闘争」においては, 党委員会はすべての事件に関与することができ, 一定の事件については判決前に党委員会の審査・承認を求めることとされ, 「裁判の独立」に名を借りてこの方法に抵抗するのは間違いであり, 厳しく糾弾されるとされていた(譚主編『中国司法改革……』383～384ページ)。
- (29) 譚主編『中国司法改革……』81～82ページ。
- (30) 劉「司法体制改革的……」48ページ。
- (31) 祝「關於『人民法院……』」。
- (32) 「要綱」第18項。
- (33) 「要綱」第21項。
- (34) 「要綱」第20項。
- (35) 「要綱」第22項。
- (36) 「要綱」第7項。
- (37) 「要綱」第15—17項。
- (38) 「要綱」第10項。

- (39) 祝「關於『人民法院……』」。
- (40) 「綱要」第13項。
- (41) 王『司法改革……』194ページ。
- (42) 田中信行「中国の司法制度(下)」(『NBL』第622号 1997年) 5～56ページ。
- (43) 王『司法改革……』195ページ；蘇力『送法下郷——中国基層司法制度研究——』中国政法大学出版社 2000年 107ページ。
- (44) 王『司法改革……』195ページ。
- (45) 同上書 96～97ページ；丁以升「關於完善審判委員會制度的思考」(王立民主編『中国審判方式改革研究』上海社会科学院出版社 1999年) 84～87ページ。
- (46) 蘇『送法下郷……』104～105ページ。ただし、裁判委員会にかけられる割合は、当該裁判所の審級、裁判官のレベル、事件の種類などによって大幅に異なる(鈴木「中国における市場化……」260ページ)。
- (47) 王『司法改革……』344ページ。
- (48) 肖楊「人民法院開展集中教育整頓的情況彙報(摘要)——在第九届全国人民代表大会常務委員會第七次會議上——」(『人民日報』1999年2月1日)。
- (49) 王『司法改革……』301ページ。
- (50) 人民法院が自ら調査収集に責任を負う証拠は、①当事者およびその訴訟代理人が客観的原因により自ら収集することができないもの、②人民法院が鑑定または検証が必要であると認めるもの、③当事者が提供した証拠が相互に矛盾し認定することができないもの、④人民法院自ら収集すべきであると認めるその他の証拠に限られた(「最高人民法院關於適用『中華人民共和國民事訴訟法』若干問題的意見」第73条)。
- (51) 調停を重視する方針から、当事者の自由意志および合意を原則とする方向へ変更された(民事訴訟法第85条以下)。
- (52) 『中国法律年鑑(1997)』中国法律年鑑社 171ページ。
- (53) 王亜新「論民事、經濟審判方式的改革」(『法学』〔複印報刊資料〕1994年第4期所収) 145ページ。
- (54) 王『司法改革……』49ページ。
- (55) 祝「關於『人民法院……』」。
- (56) 「要綱」第32項。
- (57) 「要綱」第35項。
- (58) 「要綱」第36項。
- (59) 周道鸞「法官法——現行法官制度的重大改革——」(『訴訟法学・司法制度』〔複印報刊資料〕1996年第6期所収) 37ページ。
- (60) 2001年6月30日改正, 2002年1月1日施行。旧第9条第1項(6)は「大学

などの法学部を卒業し、もしくは法学部以外の学部を卒業して法律専門知識を有する場合は、2年以上の職歴があること。法学士の学位を有する場合は1年以上の職歴を有すること。ただし、法学修士号または法学博士号を有する場合は、職歴の制限を受けない」と規定していた。

- (61) 第30条が禁止する行為は次のとおりである。①国の名誉を損なう言論を散布し、不法な組織に参加し、その趣旨が国に反対するという集会、デモおよび示威などの活動に参加し、ストライキに参加すること、②横領し、収賄すること、③私に従い法を枉げること、④自白を強要すること、⑤証拠を隠蔽し、または証拠を偽造すること、⑥国家秘密または裁判業務上の秘密を漏らすこと、⑦職権を濫用し、自然人、法人その他の組織の適法な権益を侵害すること、⑧職務を懈怠し、誤判をもたらしたまたは当事者に重大な損害をもたらすこと、⑨事件処理を遅延させ業務に誤りを残すこと、⑩職権を利用し自己または他人のために私利をはかること、⑪営利的性格の経営活動に従事すること、⑫密かに当事者およびその代理人と会見し、当事者およびその代理人の接待を受けること、⑬その他の法律または紀律違反行為。
- (62) 王『司法改革……』436ページ。
- (63) 同上書 448ページ。
- (64) 章ほか『司法現代化与……』692ページ。
- (65) 法律業余大学の卒業証書は、法律が規定する学歴の要求を満足させるためだけのものによって、最も価値がないとされている（蘇『送法下郷……』328ページ）。
- (66) 「要綱」第40項。
- (67) 「要綱」第42項。
- (68) 鈴木賢「中国における民事裁判の正統性に関する一考察——民事再審制度を素材として——」（小口彦太編『中国の経済発展と法』早稲田大学比較法研究所 1998年）381ページ。旧ソ連に倣って、以前は、検察機関はあらゆる国家機関、団体、個人の行為の法律適合性を監督する「一般監督」権を与えられていた。
- (69) 『中国法律年鑑』各年版。
- (70) 祝「關於『人民法院……』」。
- (71) Institute of Law—CASS, *China's Judicial System and its Reform*, IDE-JETRO, 2001, p.5.
- (72) 藩愉「世界司法改革的潮流、趨勢与中国的民事審判方式改革」（『訴訟法学・司法制度』〔複印報刊資料〕1998年第9期所収）44ページ。