



Title	調停好き神話の崩壊 (2・完) : 現代中国紛争処理手続利用の変化が意味するもの
Author(s)	王, 冊; WANG, Ce
Description	研究ノート
Citation	北大法学論集, 58(1), 250[241]-211[280]
Issue Date	2007-05-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22563
Type	departmental bulletin paper
File Information	58(1)_250-211.pdf



調停好き神話の崩壊（2・完）

——現代中国紛争処理手続利用の変化が意味するもの——

王 冊

はしがき

第1章 人民調停の制度的枠組の変遷

第2章 人民調停と裁判の利用の変化 (以上、57巻2号)

第3章 人民調停衰退の原因と立て直しの動き

1. 人民調停はなぜ利用されなくなったのか

- (1) 人民調停の利用者が変化したこと
- (2) 人口の移動によって紛争の処理基準が共有できなくなったこと
- (3) 紛争の内容が大きく変容したこと
- (4) 調停委員の（法的）資質が欠けて、複雑多様化した紛争に対応できなくなったこと
- (5) 調停協議が法的効力を有しないこと

2. 人民調停制度の再生

(1) 2002年意見

- (a) 人民調停組織の再建
- (b) 人民調停委員の資質向上
- (c) 人民調停手続の規範化
- (d) 人民調停協議への法的効力の付与
- (e) 人民調停活動に対する法院と司法行政機関の指導

(2) 2002年司法解釈

- (a) 人民調停協議の性質と効力
- (b) 人民調停協議成立後、法院は当該事件につき裁判できるか
- (c) 調停協議の無効確認、または変更、取消の訴え
- (d) 拳証責任
- (e) 調停利用と時効中断

- (f) 人民調停に対する法院による指導
 - (3) 2002年規定
 - (a) 人民調停委員会組織
 - (b) 人民調停委員
 - (c) 手続の規範化
 - (d) 調停の効力と調停協議の履行
 - (e) 人民調停活動に対する指導と協力
 - 3. 制度改革に対する批判的評価
 - (1) 人民調停と訴訟との連携強化の理論的基盤が薄弱であること
 - (2) 一部の規定が現行法律と衝突していること
 - (3) 設定した紛争処理の範囲が限定的であること
 - (4) 改革した制度を全国的に適用させるのが困難であること
 - (5) 人民調停制度の政治的な影響が強いこと
 - 4. 人民調停の最近の動き
 - (1) 人民調停李琴事務所
 - (2) 工事現場人民調停委員会
 - 5. 小 括
- おわりに
- 1. ま と め
 - 2. 今後の課題 (以上、本号)

第3章 人民調停衰退の原因と立て直しの動き

人民調停利用の総件数が激減している中、2002年には新たに規定、司法解釈の公布など一連の措置が採られ、人民調停の利用を取り戻すための改革が行われた。また、これらの規定、司法解釈の公布にともない、司法部長ないし最高人民法院長などが、人民調停活動を評価し、再び利用するようと呼びかけた¹。

¹ 2002年9月28日から北京で開かれた全国人民調停活動会議では、蕭揚（最高人民法院長）、曹建明（最高人民法院副院長）、張福森（司法部長）、段正坤（司法部副部長）、羅幹（中央政治局常務委員、國務委員、中央政法委員会書記）などが参加し、それぞれが行った「講話」の中で、人民調停制度を評価しその利用を呼びかけた（人民法院報2002年9月28、29日、法制日報2002年9月28、29日人民調解2002年11期11-23頁）。

本章では、まず、改革以前に学界において指摘されていた人民調停制度の問題点について整理を試みる。そして、2002年に公布された人民調停制度に関する一連の規定、司法解釈などを概観し、何が変化したかをまとめる。最後に、今回の改革の意義がどこにあったのか、残された問題点は何かを考えたい。

1. 人民調停はなぜ利用されなくなったのか

中国の裁判外紛争処理手続を研究している范愉教授²は、人民調停制度が、最近の紛争に対応できなくなった原因を主に以下のように整理している。①地域または職場を中心とする社会が、人口の移動によって解体している。人々の関係も、従来の親密な信頼関係から、相対的に互いに独立した関係になりつつある。したがって、説得中心の人民調停は機能しなくなった。②農村では古い住民管理システムは解体したが、新しい村民自治体制ははまだ未完成のため、人民調停組織網（ネットワーク）に抜け穴ができ、また運営に障害が起きている。③人民調停は、制度の権威性、確定性ないし強制性を欠く。それゆえ、制度利用者は、調停手続のコストや時間を考慮して、訴訟手続に抜本的な解決を求める傾向がある。④人民調停制度の手続に関して、挙証責任、調停協議書の書式、司法補佐員や法院による審査などについて規定がなく、手続の規範化が欠けている。⑤調停委員の資質に問題がある（とりわけ法律知識が乏しい）ため、[依法調解（法に依拠して調停を行う）]ができず、利用者の調停に対する不信感を招いている。⑥市場経済の中、「報償を期待せず、公益事業に熱心で公正かつ清廉な」調停委員は、（経済面において）甚大な犠牲を払っている。制度に与えられている国家予算も限られているため、有能な人材を確保できず、調停委員の資質向上に問題が起きている。⑦社会的価値観が変化し、法治主義が求められる中、訴訟は権利実現の唯一の方法とされ、その利用が推進される一方で、調停は軽視されるきらいがある。⑧近年、法院判決が認定した損害賠償金は高額化しており、紛争当事者には訴訟をすればもっと賠償をとれるという射倂心理が生まれ、調停よりも訴訟が選択される。⑨法整備にともない法律が増え、同時に紛争が複雑化し、調停委員が紛争処理過程でとまどいを感じて

² 范愉教授は、日本への留学経験があり（名古屋大学・法学博士）、帰国した後、日本ないし欧米のADR制度をリアルタイムに紹介し、中国でADRブームを引き起こした。

いる³。以下、范愉教授が提示した諸点を中心に、人民調停制度の問題点について筆者なりに整理を試みる。なお、訴訟に関連する問題は、本稿の2章4節に既に触れたので、ここでは人民調停制度に関してのみまとめる。

（1）人民調停の利用者が変化したこと

人民調停は、主に個人の間で起きる紛争を調停する制度であった。しかし、経済システムの転換にともない、以下のように従来であれば想定されていなかった主体による紛争が頻繁に持ち込まれるようになっていく。①労働者と企業との紛争。例えば、浙江松門鎮の人民調停では、労働者と企業がらみの紛争は、全体の23%も占めている⁴。②私人と共産党の幹部との紛争。1996年、1997年河北省において行われた調査では、党幹部とかかわりのある紛争は、全体の29%にも上っている⁵。③私人と社会組織との紛争。例えば、人民調停委員会の母体である村民委員会が紛争当事者になるケースも増えている⁶。さらに、

³ 范愉『非訴訟糾紛解決機制研究』（中国人民大学出版社、2000）506-509頁。同『非訴訟程序（ADR）教程』（中国人民大学出版社、2002）246-247頁。

⁴ 中国司法2001年8期55頁。また極端な例として、広東省佛山市での調査では、地域住民間の紛争は1割にとどまっているのに対し、企業がらみの紛争は9割にも達している（蔡家榮＝林有志＝毛聯合「公司企業轉制時期人民調解工作的思考」中国司法2001年4期48頁）。労働者と企業との紛争の原因は、主に①企業の破産、合併などによるレイオフ、収入減、生活水準の低下、または、企業を通して加入した医療保険に関わるもの、②退職した労働者に与えられた住宅や医療補助などの社会福祉に関わるもの、③企業の組織転換に関する法律、法規、政策の矛盾が引き起こすもの。それゆえ、企業が実行する際にとまどいを感じ、労働者との意見対立によるもの（同上）。

⁵ 許新軍＝徐茂明＝韓学書「当前人民内部矛盾糾紛的狀況、成因及化解」当代司法1998年12期、34頁。その他、山東省各市で開設した電話による法律相談サービスの統計でも、自然人と地方幹部に関わる紛争は12.9%にも達しているという。当代司法1999年8期45頁。

⁶ 村民委員会の任務とは、自治的任務と行政的任務と二つに分かれている（杉田憲治「中華人民共和國村民委員会」修道法学第12巻2号8頁以下参照）。したがって、一方では、人民調停や公共事業などの自治的な活動を行いながら、他方では徴兵、計画出産、土地管理、埋葬改革（火葬の普及）などの施政にも協力しなければならない（同上、9-12頁）。たとえば、計画出産や埋葬改革

全国的な経済発展に伴い、以前と比べて、一つの紛争における当事者の数も増加する傾向にある⁷。

(2) 人口の移動によって紛争の処理基準が共有できなくなったこと

経済システムが転換し、経済活動の活発化につれて、農村部から都市部への出稼ぎ労働者が増えたほか、都市間の人口移動も激しくなっている⁸。

都市部では、土地再開発によって、これまで維持されてきた地域の共同体構造も解体しつつある⁹。そうした中で、人民調停制度を利用するそれぞれの当事者、および当事者と調停者との関係が変化してきている。すなわち、双方の当事者、当事者と調停者とは、必ずしも以前のように顔見知りであるとは限らず、慣習的規範に基づく紛争処理基準を共有することが難しくなっている。

他方、農村部では、出稼ぎ後、再び農村に戻った労働者によって都市部の「価値基準」や「習慣」、すなわち新たな「紛争処理基準」が持ち込まれるケース

のような最も紛争が起きやすい行政任務を、村民委員会が担当すれば、村民と村民委員会との間に紛争が起きる可能性が極めて高いと思われる。

⁷ 許新軍ほか・前掲注5、34頁。河北省で行われた調査では、調停の中で、解決が困難と判断された事案では、当事者が5人以上の事案が80%ほど占めていることが分かった。また、多い時は当事者が100人以上を超える事案もあるという。

⁸ 2000年の中国国勢調査〔人口普查〕では、出稼ぎ労働者を含め流動人口は1億4千万ほどあることが明かになった（叶裕民＝黄壬侠「中国流動人口特徴与城市化政策研究」中国人民大学学報2004年2期75－81頁）。なお、これまでの国勢調査〔人口普查〕の資料分析を通じて、これからの中国では、流動人口はますます増えていくと予測する研究もある（楊雲彦「中国人口遷移的規模測算与強度分析」中国社会科学2003年6期97－107頁）。また、手稼ぎ労働者が農村部から都市部に移動することによって、中国では都市化が急速に進んでいると指摘する研究もある（胡鞍鋼「城市化是今後中国经济發展的主要推動力」湖南社会科学2003年6期78－84頁）。

⁹ 都市部では、住宅制度改革や土地開発が進む中、平屋〔平房〕の住民がマンションに引っ越したり、農村部からの出稼ぎ労働者が都市部に定住している中、居民委員会や村民委員会では「戸籍はあるが管轄に住んでいない」、または「管轄に住んでいるが戸籍がない」という現象が起きている（王緒倉「適応市場經濟探求人民調解工作的新路子」当代司法1994年7期23頁）。

が増えていると考えられる。これにより、これまで閉鎖的な農村部であったからこそ維持しえた慣習的規範が紛争解決の基準として機能しなくなりつつあると想像される。こうした変化のため、紛争処理に際しては、調停よりむしろ裁判に頼るしかないという場面が増加しているのだと考えられる。

（3）紛争の内容が大きく変容したこと

農村部、都市部の経済システム転換によって新たな紛争の種類が現れている。農村部では、農地請負、計画出産、宅地管理、土地収用、資源開発利用、環境汚染、税金徴収などの紛争が現れ、都市部では、レイオフ人員の再就職、労資、土地再開発による住宅の〔折遷〕（立ち退き・移住）、不動産、マンション管理などに関する紛争が起きるようになってきている¹⁰。また、複数の組織・機関の間で起こる紛争が増え、その処理は一層困難なものになっている¹¹。このように、複雑多様化した紛争を処理することは、人民調停委員会の能力をはるかに超えていると思われる。

（4）調停委員の（法的）資質が欠けて、複雑多様化した紛争に対応できなくなったこと。

89年条例においては、調停委員は一定の法律知識と政策に対する一定水準の理解を要求されている（4条）。しかし、法律に通じた調停委員はほとんどいないのが現状である¹²。そのため、調停の現場においては、調停委員の資質が

¹⁰ 許新軍ほか・前掲注5、34頁。または、黄小川「従当前広東基層矛盾糾紛看加強人民調解工作的必要性和重要性」中国司法2003年3期56—57頁。なお、〔折遷〕とは公的建設事業のための土地収用により、立ち退き、移住を命じられること。高見澤磨『現代中国の紛争と法』（東京大学出版会、1998）132頁。

¹¹ 許新軍ほか・前掲注5、34頁。河北省の調査では、紛争の起因が二つ以上の機関、団体にあり、処理するには連携作業が必要となる事案が増えている。調停の中で、困難と判断された事案は、紛争の原因は二つ以上の機関、団体にあるものが50%以上であったという（同上）。

¹² 例えば、89年条例下の調停委員について、以下の特徴があるという指摘もある。①ほとんどが定年退職した高齢者である、②中学校卒業以上の学歴を持つ人が少ないが、社会生活経験が豊富である、③人柄がよい、地域の人々に尊敬されている、④長年当該地域に住み、地元の人々の生活状況ないしその性格、

問われかねない様々な問題も起きている¹³。また、従来、調停委員による調停が重視してきたのは、「三靠」[靠感情維持、靠輩份压制、靠行政関与（感情の維持に頼る、年齢の差に頼る、行政の関与に頼る）]、「四頭」[地頭、村頭、炕頭、嘴頭（田畑のあぜ道、村の出入り口、オンドルの上、口頭で説得し、調停すること）]であったと言われていたように、法律の理解は必ずしも必要とされていなかった¹⁴。しかし、近年、紛争は複雑多様化し、調停委員の[依法調停（法に基づく調停）]が要求されるようになった。にもかかわらず、調停委員が法的資質を欠いているため、当事者の信任を得られず、結果的に調停が利用されなくなったといわれている¹⁵。

(5) 調停協議が法的効力を有しないこと。

89年条例下では、調停協議は、解釈上においては法的な効力がなく、仮に、

興味などについてもよく把握している。楊磊「中華人民共和国における人民調停制度」修道法学第12巻2号38頁。高見澤磨・前掲注10、38-39頁。

¹³ 例えば、法律知識が乏しいため、法に反する調停が行われる例として、以下のようなものがある。夫をなくしたAが子供を連れて再婚を考えていた。子供を連れ去りかつ相続によって得た財産を持ち去ることについて、先夫の実家から猛烈な反対にあった。調停委員の「一生懸命な調停」によって、Aは子供の養育権と相続した財産を放棄することによって、再婚することができた。すなわち、調停委員は法律知識がないため、再婚の自由という基本的な権利を守るところか、法律によって守られるべき相続権、養育権さえ失わせたとする事案である（謝秋明＝邱長福「農村民事調解的誤区」中国民政2000年3月号、33頁）。また、ある夫婦の離婚調停で、調停委員会が「離婚に同意する」という村民委員会の判子付きの意見書を出した、調停委員も当事者もそれを法的な効力があると信じていた。しかし、後に女性の当事者が再婚しようとしたところ、危うく重婚罪となるところだった（同上）。さらに、刑事事件を調停した例もある。強姦の被害者に対して、調停によって加害者は300元の「治療費」と五卓の酒席で済ませたという（高見澤磨・前掲注10、202頁）。

¹⁴ 王章玉「探索民調工作新機制」中国司法2001年6期53頁。

¹⁵ 范倫・前掲注3、507-508頁。法律の理解水準のほかに、調停委員の学歴の低さも指摘されている。例えば、北京市石景山区の2279名の調停委員の中、短大卒以上は228名、高卒レベルは446名、中卒以下は1605名となっている（同上、508頁〔注1〕）。

調停委員の努力によって、調停協議に至ったとしても、法的には当事者がそれに拘束されず、後に翻意することが認められてきた¹⁶。それゆえ、利用者は、翻意されるリスクを負うのであれば、最初から訴訟の利用を選択するという傾向がある¹⁷。また、苦勞して得られた調停協議が、後に裁判になると証拠にすらならないというのでは、「調停委員会の苦勞が結局無意味な労働になる」と人民調停の現場から不満が出ており、調停に対する調停委員のインセンティブもなくなりつつある¹⁸。

以上、人民調停制度が利用されなくなった主な原因を整理した。これらの原因の意味を考察するにあたって、戦後日本社会の法化を分析した六本佳平教授の見解が参考になる。六本教授は、戦後の日本社会の構造上の変化を以下のようにまとめている。すなわち、「①地域の居住集団がその中で起きている紛争について自ずから（ママ）第三者として情報を得、関与するという条件がなくなること、②技術の発展や生活様式の変化とともに、行為の指針となり争い処理の基準となる自明の習慣的規範が有効性を失い、人為的で明示的な法規範に基準を求めざるをえなくなること、③紛争行為を一定の限界内にとどめ、当事者の間に立って交渉を仲介したり、解決を指導したりする調停者の役割を担いうる名望家が少なくなり、法的な専門能力に依存せざるをえなくなる」¹⁹。これは、いずれも現在の中国社会に当てはまるものではなからうか。六本教授によって提示された「法化」²⁰の概念によれば、人民調停制度が利用されなくなっ

¹⁶ 中国民事訴訟法においては、「当事者が達成した調停協議を履行すべきである」としつつも、「調停を望まず、調停が不成立或いは翻意したときは、人民法院に対し訴えを提起することができる」とし（16条2項）、人民調停協議に対する当事者の翻意が認められている。また、人民調停協議が翻意され、提訴された場合、人民調停協議書は証拠としてさえ認められていない（劉忠定「人民調停協議書審核制的試行及實踐意義」上海政法管理幹部学院學報2001年1期57頁）。

¹⁷ 范倫「当代中国非訴訟糾紛解決機制的完善与發展」學海2003年1期80頁。

¹⁸ 何兵「糾紛解決機制之重構」中外法學2002年14卷1期17頁。劉忠定・前掲注16、57頁。

¹⁹ 六本佳平『日本の法システム』（放送大学教育振興会、2000年）108頁。または、六本佳平『法社会学』（有斐閣、1986年）248-249頁。

²⁰ 「社会構造に内在する秩序装置が力を失って、当事者を直接にとりまく人々

た原因は、中国において「社会秩序の法化」現象が起きているからだということになる。

また、日本社会の「法化」現象に対する以下のような六本教授の指摘も、同じく現在の中国にあてはまると考えられる。すなわち、「ここで『法化』という概念は、社会秩序が法システムへの依存性を高めるといふ、客観的な条件を指すものであることに注意しておきたい。それは、紛争処理のために法の要素が必要になるということを示すにすぎないのであって、人々の意識や行動様式や法システムの在り方などが法的秩序に適したものとなるということを示すものではない」²¹。つまり、調停よりも裁判という中国の現状は、経済システムが転換する中、従来の紛争処理手続が弱体化し、国家が用意する裁判手続への依存度が高くなったにすぎないといえる。

2. 人民調停制度の再生

人民調停制度の利用総件数が減少し、訴訟の利用が急増するなか、中国共産党中央委員会（以下、中共中央という）、最高人民法院と司法部は人民調停について改革を行い、制度の再生をはかろうとする動きを見せている。具体的には、人民調停制度に関わる三つの文書、規定が制定された。すなわち、2002年9月5日に最高人民法院が公布した「人民調停協議に関連する民事審理に関する最高人民法院の若干規定」（以下、2002年司法解釈という）²²、同年9月24日に中央委員、国務院が転送した「新時期の人民調停活動をさらに強化することに関する最高人民法院・司法部の意見」（以下、2002年意見という）²³、司法部が9月26日に公布した「人民調停活動に関する若干の規定」（以下、2002年規定という）²⁴である。以下、この三つの文書、規定の性質と主な内容、またこれらの新たな規定によってどのような問題が解決されようとしているのかを概

からなる紛争準拠集団の機能が低下し、国家の法システムの規範や手続や制裁力によらなければ、紛争の解決が困難となる傾向を社会秩序の〔法化〕と呼ぶ」（六本佳平・前掲注19（『法社会学』）250頁）。

²¹ 六本佳平・前掲注19（『法社会学』）250頁。

²² 人民法院報2002年9月19日1面。

²³ 『中国司法行政年鑑2003』（法律出版社、2003年）635—637頁。

²⁴ 法制日報2002年9月28日2面。

観する²⁵。

（1）2002年意見

2002年意見の性質は、党、法院、司法行政の政策文書とみるべきである²⁶。転送先は、各省、自治区、直轄市党委員会と人民政府、中央と国家機関各部委、軍委総政治部、各民間団体である。さらに、末端の組織である県クラス、新疆生産建設兵団クラスまで送達し、居民委員会、村党支部、村民委員会まで伝達するよう定めた。内容は九つの項目²⁷に分かれ、最高院人民法院と司法部による人民調停活動に関する包括的な改革意見ないし指示が述べられている。

人民調停制度改革の理由ないし必要性について、本意見は以下のように指摘する。「社会主義市場経済システムの樹立と発展、各種利益関係の調整にとともに、新たな対立・紛争、紛争主体が現れ、紛争の内容も益々多様化、複雑化している。数多くの紛争は、時機を損なわずに即時に解決〔疏導化解〕しなければ、大衆の騒動にまで発展する可能性があり、刑事犯罪に「激化」する場合もある。（こうした場合）党と政府の中心活動を著しく妨害することになり、

²⁵ 公布の順番は、最初は2002年司法解釈（最高人民法院）、そして2002年意見（中共中央辦公庁、國務院辦公庁転送）、最後は、2002年規定（司法部）となっている。しかし、2002年意見は、最高人民法院と司法部が共同で作成し、中共中央辦公庁・國務院辦公庁が転送（認可）したものである。それゆえ、今回の改革に関する最高人民法院、司法部、中共中央と國務院の四つの部門の改革の意図を反映していると思われる。それゆえ最初に紹介する。

²⁶ 当該意見は、最高人民法院と司法部が共同作成したものであるがゆえ、司法解釈でもあり、行政規則でもある（逆に厳密に言えば、どちらでもない）。また、中共中央辦公庁・國務院辦公庁が「転送」した点では、党内文書と行政法規という性質もある。

²⁷ すなわち、①新時期の人民調停活動の重要性、緊迫性を十分に認識すること、②新時期の人民調停活動の改革と発展を積極的に推進すること、③多種多様な人民調停組織を強化・整備・発展させること、④人民調停活動の規範化、⑤法律に基づいて人民調停協議書の法的効力を確認すること、⑥人民調停委員の資質を向上させること、⑦人民調停の社会安定維持の作用を十分に発揮させること、⑧人民法院による人民調停委員会に対する指導を切実に強化すること、⑨人民調停委員会活動に対する指導を司法行政機関の重要任務として強化すること、である。

社会の安定[社会穩定]と経済の持続的発展に影響を及ぼすことになる」。また、調停組織の積極性を引き出し、紛争を即時有効に処理することは「国家の恒久的な安定[長治久安]を維持し、党の政權党としての地位を強固なものとする[鞏固党的執政地位]」うえて重要な意義があるとした。

2002年意見では、まず现阶段の人民調停活動の状況をまとめ、それを肯定的に評価した後、人民調停活動は時代と共に前進し、絶えず現状に即した改善[創新]がなさらなければならないとした。その上で、国内のここ数十年の成功した経験をまとめたほか、諸外国の有意義な経験を学び、新たな体制を打ち立て、新しい状況を研究し、際立っている問題を解決しなければならないと指示した²⁸。

以下、その具体的な内容を五つにまとめて紹介する。すなわち、人民調停組織の再建、調停委員の資質向上、手続の規範化、法的効力、法院・司法行政機関による指導、である。

(a) 人民調停組織の再建

これまで、村民委員会と居民委員会に設置されてきた人民調停委員会、または企業・事業単位に設置されてきた人民調停委員会について、後述するようにその組織を強化し、活動の規範化を図るとともに、活力を高めることを指示した。その上で、組織建設について新たに以下の三点を指示した。①郷鎮、街道にも人民調停委員会を新設することを積極的に推し進めること²⁹。②現有の郷鎮、街道の司法調停センター³⁰を逐次に人民調停制度の範疇に編入すること。

²⁸ 諸外国の経験を学ぶよう指示した点は注目に値する。従来は、人民調停制度は諸外国にない、中国だけの優れた制度として「東方経験」や「東方の一輪の花[東方一枝花]」として欧米に対し喧伝し自賛してきた。たとえば、1981年に中国に訪問したアメリカ連邦最高裁のパーカー長官が人民調停委員会を視察した後以下のようにした発言がよく文献などに紹介されたりする。「世界のどの都市でも市民のあいだには、いざこざが絶えないが、どこも徹底的な解決法を見出していない。中国の調停委員会はすばらしい。このやり方だと、多くの小事件を前もって解決することができるので、裁判所の負担が軽くなる。ぜひとも中国の状況をアメリカに紹介したい」人民中国編集部編『中国の民事調停』（人民中国、1984）5頁。しかし、2002年意見では、ここで諸外国の経験をも参考すべきだと指示した点は、大きな意識変化であるといえよう。また、諸外国の経験とは、後述するように諸外国のADR制度を指している。

²⁹ 郷鎮・街道とは、末端の行政機関である（国家組織法68条）。

³⁰ 司法調停センターとは、1999年に山東省陵県で初めて組織され、司法所を

③積極的、妥当かつ確実に、業界、地域の自律的な人民調停委員会を発展させること。これらの三点の組織建設に関する指示の狙いは、組織網の整備、拡大にあると思われる。

(b) 人民調停委員の資質向上

これまでも調停委員の資質向上の必要性が指摘されてきたが、2002年意見では、その具体的な方法を提示した。すなわち、①人民調停委員会の類型ごと、クラスごとに、その活動範囲の特徴・要求に基づいて、各調停委員が備えるべき法知識レベル、学歴を明確にすること。②人民調停委員の総合的資質を向上させるため、定期的に教育・研修〔培訓〕を行うこと。③新設する郷鎮、街道の人民調停委員会については、民主的な選挙と任命制度を結合させ、人民調停組織の構成員をより優れたものにする、こと、である。

調停委員の資質の向上に関して、最も注目すべき点とは、郷鎮、街道人民調停委員会の構成員に関する任命制度と、行政官である司法補佐員³¹の参加である。2002年意見において、郷鎮・街道の人民調停委員会は、退職裁判官・検察官、弁護士、法学者及び司法補佐員の参加を奨励した。法律専門家を調停委員に加える狙いは、人民調停制度に法的要素を補填することにあると考えられる。また、司法補佐員の直接調停参加は、人民調停に対する行政による指導監督を強化するためであると考えられる。

(c) 人民調停手続の規範化

社会における信頼〔公信力〕を高めるため、調停委員会の活動方式、手続などを「規範化」という改革方向が示された。しかし、2002年意見では具体的な方法については調停を公開するという点以外に、従来の人民調停制度の三

主体に、郷鎮党委員会、政府の幹部（郷鎮副書記が主任を兼任、司法所長が常務副主任を兼任）を構成員とする紛争処理機関である。性格は行政調停である（紀徳偉＝李耐勇「關於陵県經驗的兩則背景資料」『民間法〔第一卷〕』〔山東人民出版社、2002年〕312－315頁）。2000年4月に開かれた全国基層司法行政會議において、この陵県の試みが「陵県經驗」と名付けられ、各地において建設（推進）するよう指示された。その後、全国的に普及させたという（許錫福「全国郷鎮司法調解中心迅猛發展」人民調解2000年11期13頁、同「繼續推進郷鎮司法調解中心建設」人民調解2000年12期6頁）。

³¹ 司法補佐員とは、末端政権の司法行政工作員である。「司法補佐員工作暫定規定（司法部、1981）」2条。

つの原則³²などを改めて挙げるにとどまっている。すでに定められた原則を新たに強調する必要があったのは、これらの原則がこれまでの厳格に守られていなかったという解釈もできる³³。この制度の規範化の動きは、人民調停を形式的、外見的により正式なものにするためであり、調停に法的効力を与える前提となっていると思われる。

(d) 人民調停協議への法的効力の付与

後述するように、2002年司法解釈は人民調停協議の法的効力を明示した。2002年意見では、その司法解釈を援用し、各クラスの人民法院とくに末端の人民法院と派出人民法廷に対し、2002年司法解釈を貫徹し、執行するように重ねて指示した。

法的効力を明示した狙いは、人民調停を利用した当事者の翻意を防ぎ、制度の権威性、または効果を高めることにあると考えられる。

(e) 人民調停活動に対する法院と司法行政機関の指導

法院と司法行政機関による人民調停活動への指導の強化を指示し、具体的な方法について規定した。2002年司法解釈と2002年規定と重複する部分については後に紹介するが、そこで言及されていない点についてのみふれておく。①人民法院は人民調停委員に対して研修を実施すること。法知識の教育と調停方法の指導の一環として、基層人民法院および派出人民法廷は、研修会 [培訓班] などの方法で人民調停委員に対する教育を行う。②人民調停委員に裁判における事案の審理の準備手続に参加させ、審理を傍聴させることを通じて教育を行うこと。③経験のある人民調停委員を陪審員として招聘すること、である。

法院、司法行政機関による指導の強化の狙いは、調停委員の資質向上のみならず、制度の規範化も含まれている。また、研修会で各委員会の委員、裁判官と顔を合わせる機会などが増え、情報交換が進むことによって、結果的に人民

³² すなわち、合法原則、自由意思による参加、調停前置をとらない、である。

³³ 例えば、当事者の訴訟する権利を尊重するという原則が掲げられているが、しかし、多くの文献では、「当該地域では、数年内訴訟がなかった」ことを、人民調停活動が成功した証拠として紹介している。例えば、「調解之花放異彩、25年糾紛不出村」中国司法2001年2期50頁、など。このように「訴訟がなかった」ことを評価基準とするならば、調停委員による調停の押しつけを誘発し、当事者の裁判を受ける権利を害する可能性が高くなると考えられる。

調停と裁判、人民調停組織間の連携強化にもつながる。

2002年意見では、このように人民調停の改革行動指針（ガイドライン）を提示した。

（2）2002年司法解釈

2002年司法解釈は、司法解釈³⁴であるがゆえに、全国各クラス法院の裁判活動を拘束する。その内容とは、13カ条によって構成され、人民調停協議の法的効力を明示し、後に当該紛争が法院に持ち込まれた際の処理方法を定めたものである。当該司法解釈の起草過程では、国内のみならず、国外においても調査研究が行われ、各国の成功経験を参照したという³⁵。2002年司法解釈の起草背景を紹介する文献では、これまで人民調停協議に法的効力を付与しなかったことについて以下のような記述があった。すなわち「これまで民事訴訟法16条においては、人民調停の協議の性質と効力について明確な規定を設けていない。それゆえ、調停協議に達した場合でも、一方の当事者が翻意し、法院に提訴した際、法院は調停協議の効力を認めず、原紛争について判決しなければならぬ。このため、人民調停委員会の機能が十分に発揮させることができない。また、人民法院が常に紛争処理の最前線に立たされてしまい、社会において発生する対立を即時に処理できず、社会秩序の安定と経済の持続的發展に影響を及

³⁴ 司法解釈とは、最高人民法院と最高人民検察院が発する文書である。「実際の裁判の場でもっとも重要な役割を果たしている法源」といわれている。

³⁵ 国内では東部、中部と西部において調査研究を行い、全国各クラス人民法院、司法行政機関、一部の人民調停委員会委員と学者の意見を集約した。国外ではノルウェー、スウェーデンの調停制度に対する専門調査団を派遣した。また、制定過程では、UNCITRAL（国際商事仲裁モデル法）の関係する規定を参考にし、アメリカ、ノルウェー、スウェーデンなどの経験を参照したという（人民法院報2002年9月29日1面）。さらに、草案ができた段階では、梁慧星教授（中国社会科学院法学研究所）、王利明教授（中国人民大学）をはじめ、学者の意見を聞き、各クラスの法院、司法部関係部署、人民調停委員の意見も取り入れたという（最高人民法院民事審判第一庭＝司法部基層工作指導司編『關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定』『人民調解工作若干規定』講話』〔中国社会科学出版社、2002〕49頁）。しかし、学界、法院などから具体的にどのよう意見が出され、また、UNCITRALのどの条文、諸外国のどのよう経験が参照されたなどについては不明である。

ばす結果になっている」³⁶。最後に、このような問題を解決するため、「法に基づいて人民調停協議の効力を明確にさせることが極めて重要」であると結んだ³⁷。2002年司法解釈の主なポイントは以下の通りである。

(a) 人民調停協議の性質と効力

人民調停委員会での調停を経て作成され、民事上の権利義務にかかわり、当事者双方が署名または捺印した調停協議は、民事契約としての性質をもつことを明確にした（1条）。その上で調停協議に基づく強制執行について、債権的内容を有し、公証機関が法律に基づいて強制執行効力を付与した場合には、債権者は被執行人の住所地ないし財産所在地の人民法院に強制執行を申請することができる」と規定した（10条）³⁸。

(b) 人民調停協議成立後、法院は当該事件につき裁判できるか

これまでは、人民調停協議の性質が不明であったため、その履行、変更などを求める訴えについて、法院は受理しなかった。2002年司法解釈によって、調停協議が民事契約とみなされたことを受け、①当事者が、相手に対し調停協議に基づく履行を求め、法院に提訴した場合（2条1項）、②当事者が、調停協議書の変更または取消、無効確認について提訴した場合（2条2項）、法院はそれを受理しなければならないと定めた。つまり、調停が成立しても、裁判の可能性が自動的に排除されるわけではない。

³⁶ 最高人民法院民事審判第一庭＝司法部基層工作指導司編・前掲注35、48頁。

³⁷ 最高人民法院民事審判第一庭＝司法部基層工作指導司編・前掲注35、48頁。

³⁸ この条文によって、人民調停協議にもとづき強制執行できるようになったと一般的に理解されている。しかし、実質的には、現有の公証制度を活用したにすぎず、執行に関して人民調停協議に何らかの新たな効力が付与したわけではない。これ以前にも下記三つの要件さえ備わっていれば強制執行を申請すると規定されていた（「公証機関が強制執行効力を付与した債権文書の執行に関する最高人民法院と司法部の連合通知（2000年9月1日）」1条）。三つの要件とは、公証を受ける文書が、①金銭、物品、有価証券の給付に関する内容を有すること、②債務債権関係が明白であり、かつ債権者と債務者は当該文書について異議がないこと、③「債務者は債務を履行しない、また履行が不完全の場合、強制執行に服する事を承諾する」という記載があることである。つまり、2002年の司法解釈が出される以前でも、人民調停協議が公証手続を経由すれば、同じく強制執行効力を得ることが可能であった。したがって、今回の改革には、単にこうした方法をあらためて提示したという意味しかない。

人民調停協議にかかわる民事事案の審理は、末端の人民法院、またその派出機関である人民法廷が担当する（11条1項）。審理は、簡易手続を適用する（11条2項）。

(c) 調停協議の無効確認、または変更、取消の訴え

2002年司法解釈では、まず、下記三つの要件を備えていれば、その効力を認めるとした。すなわち、①当事者が完全な民事行為能力を有すること、②意思表示が真意であること、③法律、行政法規の強行規定または社会公共利益に反しないこと（4条）。ただし、①国家、集団ないし第三者の利益を損なう、②合法的な形式で非合法的な目的を隠している、③公共の利益を損なう、③法律、行政法規の強行規定に反する、④人民調停委員会に調停を強迫（強要）された、のいずれにあたる場合も調停協議は無効となると定めた（5条）。

調停協議の変更、取消については、以下のいずれにあたる場合も認められるとした。①当事者が重大な誤解に基づいて達成した調停協議、②著しく公平性を欠いた状況のもとで達成した調停協議、③詐欺、脅迫の手段をとったり、あるいは、当事者の真意に反する状況下で合意に達したりした調停協議（6条）。さらに、取消権の消滅についても条文を設けた³⁹。

また、これらの訴えを法院において審理する際は、「当事者が（調停協議の）変更を請求した場合、法院は（調停協議を）取消してはならない（6条3項）」、「調停協議が部分的に無効の場合、その他の部分の効力に影響を与えず、その他の部分は依然として有効とする（8条後段）」などとして、法院による判断に一定の制限を課した。

(d) 挙証責任

訴訟における挙証責任については、調停協議の履行を求める訴訟では、その履行について異議がある当事者が、または、無効確認、あるいは変更、取消を求める訴訟では、無効、変更を求める当事者が、それぞれ挙証責任を負う（3条）

(e) 調停利用と時効中断

³⁹ 取消権を有している当事者がその権利について、知り、または知りうる時点から一年以内行使しない場合（7条1項）、取消権を有している当事者がその事由を知った後、明確に表示、または行動をもって取消権を放棄した場合（同2項）は、取消権が消滅する。

人民調停の利用と訴訟時効の中断についても条文を設けた。調停協議に関する訴訟時効は、民法通則135条が適用されるとし（9条1項）、原紛争の訴訟時効は、人民調停委員会の調停開始によって中断する（同2項）。判決によって調停協議が取消ないし無効とされた場合、時効は、取消ないし無効の判決が発効した日より新たに計算される（同3項）⁴⁰。

(f) 人民調停に対する法院による指導

法院による人民調停活動への指導については、条文において、「判決によって、人民調停協議が変更、取消または無効と確認された場合、適切な方法で当該地域の司法行政機関、または人民調停委員会に通知する（12条）」と定めるにとどまった⁴¹。

以上、2002年司法解釈を概観した。これは現行民事訴訟法が規定する「当事者は調停による協議を履行しなければならない」（同法16条）というあいまいな文言についての解釈であるといえる。これまであいまいだった人民調停協議の性質について、民事契約としての性格があることを明らかにし、加えて時効の中断効、強制執行効力を得る方法も明記した。この司法解釈からは、紛争処理における人民調停の位置づけについて、法院の意識が大きく変化したことが読み取れる。

こうした変化の背景には、人民調停をより効果的な紛争処理機能を発揮させ、大量の紛争をふるいにかける、法院にまで持ち込まれないようにしたいとの意図があったのではないかと想像される。

判決よりも調停によって紛争を処理しようとする姿勢は、同時期に行われた法院内部の改革においてもみられる。この点においては法院調停に関する范倫教授による実証調査に基づく研究論文がある⁴²。ここでは司法機関が、判決の

⁴⁰ これまでは、人民調停の利用と訴訟時効に関わる問題について指摘した報告は見当たらない。訴訟時効の中断に関する条文を設けたのは、いわゆる「諸外国の経験を参照した」ことによるものと思われる。

⁴¹ 前述（2002年意見）したように、法院は調停委員の職業訓練も行い、また、法院調停の準備作業にも調停委員に参加させるなど、実際には、ネガティブな「通知する」とどまらず、ポジティブな指導も期待・指示されている。

⁴² 范倫「調解的重構（上）（下）」法制与社会发展2004年2期113-125頁、3期90-108頁。

みによる紛争処理に限界があることに気づき、法院調停を再評価し、再び重視する傾向があることが指摘されている⁴³。つまり、法院は訴訟の決着の付け方についても、判決よりも法院調停という方向へ転換しようとしている。2002年司法解釈は、まさにこのような、訴訟よりも人民調停、判決よりも法院調停という流れの中で登場したものである。

第二章では、改革・開放路線への転轍以後、紛争当事者が紛争処理手続として人民調停よりも訴訟、また訴訟内では法院調停よりも判決が選択される傾向があることを指摘した。そうした風潮に一定の歯止めをかけ、人民調停を再生させたいうで、改めて訴訟との適切な役割分担を模索しようとしたのが、2002年の改革の意図であったと思われる。

(3) 2002年規定

2002年規定は司法部が公布したものであり、その性格は行政規則である。したがって、その拘束力が及ぶ範囲は、司法部の所轄内に限られる。全部で45カ条によって構成され、人民調停について規定している89年条例（行政法規）に対する細則的位置づけにあると解される⁴⁴。2002年規定を解釈する文献の中に、人民調停制度の役割について、以下の論述がある。「改革開放という新たな歴史条件の下、民間紛争と社会対立が益々増え、かつその内容は日々多元化、多様化、複雑化しつつ、社会の安定が著しく脅かされている。（それを）単に人民法院の訴訟ルートをもって解決するには、法院のキャパシティを超えることになり、国家、社会と群衆の紛争処理にかかるコストが高くなるわりには、効果は必ずしも高いとはいえない。（中略）人民調停制度の『第一の防御線』としての機能を特に発揮すべく、民間紛争を萌芽状態の段階で即時に解決し、『激化』する前に解決すべきである。人民調停制度と訴訟制度を相互補助、相互協

⁴³ また、蕭揚氏（最高人民法院の院長）も、「人民法院はさらに訴訟調停を強化しなければいけない。当事者の思想工作を真剣〔認真〕に行い、辛抱強くかつ緻密〔耐心细致〕な説得・教育〔説服教育〕を通じて、当事者の自由意思で調停協議をまとめさせ、法院調停による終局率を高めることに努めなければならない」と指摘した（人民法院報2002年9月28日）。

⁴⁴ 2002年意見の中では、人民調停委員は89年条例に規定されている規律を遵守しなければならない、との記述があるため、89年条例は廃止されていないと思われる。

力させることで、社会秩序を維持するシステムを構築すべきである」⁴⁵。

以下、2002年規定によって変更された諸点についてのみ、五つにまとめて紹介する。すなわち、調停組織、調停委員の資質向上、手続の規範化、効力・履行、指導である。

(a) 人民調停委員会組織

従来の人民調停委員会の上に、郷鎮・街道人民調停委員会の設置を定めた(10条)。また、必要ならば地域または業界に人民調停委員会を設置するという条文を設けた(10条)。その設置と構成員について上級機関に報告し、記録に残すことを義務づけた⁴⁶。また、村民委員会、居民委員会および企業・事業単位の調停委員会は、ニーズに応じて、さらに小規模な組織にあたる自然村、[小区(楼院)]、作業場[車間]などを単位として、調停班を設け、調停員を任命することができるものと定めた(12条)。

村民調停委員会、居民調停委員会または企業・事業単位の調停委員会が調停できない難しい紛争、あるいは複数の地域ないし企業にまたがっている複雑な紛争は、郷鎮、街道の人民調停委員会が受理し調停を行う。あるいは、関係する人民調停委員会が共同で調停を行う(21条2項)。

つまり、タテの方向としては、従来の村民・居民委員会調停委員会(下級調停)の「上」に郷鎮・街道調停委員会(上級調停)を設け、「下」には自然村・小区・作業場調停班を設けることができるとした。ヨコの方向としては、関係する各調停委員会による共同調停の道を広げている。このように従来の人民調停委員会組織をタテ、ヨコに広げ、ネットワークの構築と各組織間の連携を目指していることが明白であろう。

(b) 人民調停委員

調停委員について、村民・居民委員会などにおけるレベルでは、女性を委員に含めるべきとの内容を加えた以外(11条3項)、89年条例とほぼ変化して

⁴⁵ 最高人民法院民事審判第一庭＝司法部基層工作指導司編・前掲注35、109－110頁。

⁴⁶ 人民調停委員会では、郷鎮・街道司法所(科)に、郷鎮・街道の人民調停委員会では、県クラスの司法行政機関に対し、それぞれ報告し記録に残す(10条2項)。これは、人民調停委員会に対する司法行政機関の管理強化の一環であると思われる。

いない。また、新たに設置を定めた郷鎮・街道の人民調停委員会の委員については、以下の人員が就任すると定めた。①当該郷鎮・街道の管轄内の村民委員会、居民委員会および企業事業単位の人民調停委員会主任、②当該郷鎮・街道の司法補佐員⁴⁷、③郷鎮・街道の管轄内に住み、法知識を有し、または専門知識がある人民調停活動に熱心なボランティア（13条）。④郷鎮・街道の調停委員については、高校卒業程度以上の学歴を備えるべきであると定めた（14条2項）。

調停委員の選出方法として、新たに任命制度を設けた（2条2項）。任命する権限は、村民・居民委員会レベルの人民調停委員会の場合は、村民委員会と居民委員会にある。郷鎮・街道調停委員会の場合は、郷鎮・街道の司法所（科）が任命する。地域ないし業界に設置した調停委員会の場合は、当委員会を設置した組織が任命を行うと定めた（15条）。任命する調停委員の基準・対象については、特に定めはない。しかし、2002年意見にあるように、その任命対象としては、主に退職裁判官、退職検察官、弁護士、法学者などの法律家を有力な選択肢として想定していると思われる。

調停委員の資質を向上させるために、各クラスの司法行政機関は、多種多様な形式で人民調停委員に対する教育・研修を行い、調停委員の資質向上に努めるとの規定も設けたが（40条）、具体的な方法は明示していない。

このように調停委員に一定の学歴を要求したり、法律家を任命したり、または、調停委員の研修についての規定を設けたりすることは、人民調停委員の資質を向上させるだけでなく、人民調停制度における法的要素をより一層色濃く印象づける効果を狙っているとの見方もできよう。

（c） 手続の規範化

89年条例が、調停手続に関してはほとんど規定を設けていないのに対し、2002年規定では手続について詳細に規定し、制度の規範化を図っている。例えば、調停の開始について、89年条例と同じく、①当事者の申請または、②調停委員会の判断で開始すると定めた（23条1項）が、②については当事者が異議を申し立てた場合、中止するとの内容を付け加えた（同1項）。また紛争を受理した際には、登録しなければならないと内容が盛り込んだ（同3項）。さらに、

⁴⁷ 89年条例では、司法補佐員は人民調停委員会を管理する任務にあっていたが、2002規定では、新たに設置した郷鎮・街道の調停に直接参加することが加えられた。

調停に際しての当事者の権利と義務を規定し（6条、7条）⁴⁸、調停を開始する前に、書面または口頭で人民調停の性質、原則、効力を当事者に告知しなければならないと定めた（30条）。

調停を行う調停委員の人数については、調停委員会が一人の調停委員を指定して行い、必要に応じて複数の調停委員が調停に参加することができるとした（25条1項）。また、当事者が担当する調停委員の忌避を求めた場合は、それに応じなければならないとの定めも設けた（25条2項）。調停の準備段階では、調停委員会が両当事者に対して交互に事情調査を行う、または、必要に応じて当事者以外の関係者も調査対象とし、事実関係を確かめる（26条）。調停は基本的に専用に設置された場所で行うが、必要に応じ、当事者の便宜を計らうため、ほかの場所で調停してもよい（28条）。調停を行う際は、必要に応じて公開で行うことができる。ただし、当事者のプライバシーや商業秘密に関わる場合、または当事者が反対した場合は非公開で行う（29条）。調停は一般的に一ヶ月以内に終了する（33条）。人民調停活動で用いられる各種書式は、司法部が統一制定する（44条）⁴⁹。

このように、2002年規定では、手続における詳細な規定を設け、制度の規範化を図った。これは、人民調停協議に民事契約という性質をもたせるために、手続をよりフォーマルなものとする必要があったためと思われる。また、手続をより厳密に規定することによって、調停の質を向上させ、均一化する狙いもあると考えられる。さらに、調停手続について明確かつ厳密な規定を与えることは、行政機関による管理・監督・指導を容易にする狙いもある。

(d) 調停の効力と調停協議の履行

人民調停協議を民事契約とみなすとした2002年司法解釈を根拠に、2002規定

⁴⁸ 当事者の権利とは、①人民調停の中では、自分の意思によって調停を開始しまたは中止する、②調停委員の忌避を求めることができる、③抑圧・強制を受けず自分の意見を述べ合理的な要求を提出することができる、④自由意志によって調停協議を達成する（6条）。義務とは、①紛争の真実を述べなければならない、②調停規則を遵守しなければならない、③紛争・矛盾を激化させてはならない、④人民調停協議を自覚的に履行しなければならない（7条）。

⁴⁹ 司法部は2002年11月にその書式と使用説明を印刷して配布した。『中国司法行政年鑑2003』（法律出版社、2003）641—649頁。

では人民調停協議の効力とその履行について規定を設けた。まず、人民調停協議が民事契約の効力を有することを再確認した上で（5条）、調停した紛争が民事上の権利義務関係を有する場合、または当事者が希望した場合は、調停協議書を作成しなければならないと定めた（34条）。また、当事者はその調停協議を自ら進んで履行しなければならない（36条1項）。その履行状況を把握するため、人民調停委員会は随時、紛争当事者を訪問し〔回訪〕、その履行状況を記録するとした（36条2項）。

当事者が調停協議の任意履行をしなかった場合の対応についても規定した（37条）⁵⁰。調停協議に至ったにもかかわらず、当事者が履行しない時は、調停委員はその履行を促す。調停内容について、問題があると当事者が主張し履行を拒否する場合は、その内容について委員会が確かに不適切と判断すれば、両当事者の同意を得て再度調停を行う。その後も不履行の場合は、当事者に対して人民政府ないし法院による処理などを提言する。

当該紛争が人民法院に提訴された場合、調停を行った調停委員会が、法院における審理に協力しなければならない（38条）という条文も設けた。2002年規定では、調停協議の効力を規定しただけでなく、その履行に向けて協力、監督することまで、調停委員（会）の仕事の範囲に入れた。

（e）人民調停活動に対する指導と協力

人民調停活動の質の水準を高めるために、各クラスの司法行政機関がその地域の人民調停委員会に対する指導を強化することを定めた（39条1項）。同時に、その指導においては、人民法院との協調と協力を強化すべきとした（同2項）。また、郷鎮・街道の司法所（科）、司法補佐員による人民調停活動に対する指導監督を強化すべきと定めた（43条）⁵¹。その他、人民調停委員会の任務につ

⁵⁰ ①正当な理由なく当事者が協議を履行しない場合は、その自主履行を督促する、②当事者が調停協議書の内容が不適切であると申し立てたり、人民調停委員会が調停協議書に不適切な部分があることを発見したりする場合は、双方当事者の同意を得た後、原調停協議の変更または取消のために再度調停を行い、新たに調停協議を作成する、③督促をしても履行しない場合、当事者に末端人民政府に処理を求めることが可能であること、調停協議の履行、変更、取消について人民法院に提訴することが可能であること、を告知する（37条）。

⁵¹ 具体的には、郷鎮・街道の司法所（科）、司法補佐員は、調停委員会あるいは紛争当事者からの人民調停活動に関連する問い合わせ、相談または苦情など

いて、新たに「村民委員会、居民委員会、所属企業、または末端人民政府に活動報告をしなければならない」という条文も設けた（3条3項）。これらも、行政による指導を強化するための措置であると考えられる。

人民調停活動の資金について、各クラスの司法行政機関は、人民調停活動の指導または表彰の経費を保障すべき（42条）、人民調停委員会の活動経費と人民調停委員の手当を確実に確保するために、司法行政機関は、村民委員会、居民委員会、企業事業単位と協調し、または督促しなければならない（42条）と定めた。

以上、2002年規定を概観した。当該規定よりうかがえる制度改革の狙いとは、以下の諸点にあるといえる。すなわち、①人民調停委員会の整備、各人民調停委員会間の協業体制を強化することによって、衰退している組織網の再整備を行い、人民調停がカバーする範囲を拡大する。また、地域を跨いだ複数当事者がかかわる紛争の調停を可能にする。②新たに設置する郷鎮・街道調停委員会に、調停委員として法律家を迎え入れ、紛争処理の基準に法的要素を注入し、いわばミニ裁判としての性格も持たせ、紛争を法的に処理する。③司法補佐員が直接に郷鎮・街道で行われる調停に参加し、行政による関与を強化する。④制度の規範化を推し進め、調停協議の法的効力を明確化するとともに、人民調停をより一層正式な制度にする。⑤法院・司法行政機関の指導監督を強化し、人民調停による紛争処理の結果の正当性を補完する。

以上、2002年改革の中核となる三つの文書・規定の解説を中心にして改革を概観してきた。改革のガイドラインとして出された2002年意見からは、立法者が感じている危機がうかがえる⁵²。人民調停を再び機能させれば、危機回避に

に回答し、処理する。調停委員会の要請または必要に基づき、具体的な調停活動に協力、参与する。人民調停委員会の主宰で達成した調停協議が、法律、法規、規定と政策に反しているか否かを審査し、問題を発見した場合はそれを正す。人民調停活動の経験や情報を交流させ、民間紛争の特徴・法則を研究し、人民調停委員会活動の改善・進歩に役立てる（43条）。

⁵² すなわち、「数多くの紛争は、時機を損なわずに即時に解決〔疏通化解〕しなければ、大衆事件まで発展する可能性があり、刑事犯罪に「激化」する場合

寄与するものが大きいという意識のもとで⁵³、今回の改革が行われたといえよう。また、近年、大量の紛争が法院に持ち込まれ、事実上既に法院のキャパシティを超えている。紛争処理において人民調停に「第一の防御線」としての機能を発揮させ、紛争をある程度、人民調停で振り落とすことは、法院にとって切実な要望となっている⁵⁴。

以上まとめると、今回の改革の狙いとは、人民調停を再度活性化させ、それにより治安の維持、社会の安定を図ることと、法院の負担軽減にあるといえる。

改革の基調とは、主に人民調停制度に法的要素注入することと、行政関与の強化である。法的要素の注入では、具体的に、人民調停を利用した場合、裁判に近い効果が得られるようにするため、2002年司法解釈では、人民調停協議を民事契約とみなすと明示した。また、調停の開始に、時効の中断効が付与され、公証手続を経た調停協議を強制執行する方法まで条文において提示した。さらに、調停の過程において、法律有識者を調停委員として参加させ、そして調停手続の規範化を図ったように、人民調停手続をいわばミニ裁判的に再構成する狙いがうかがえる。

行政関与の強化は、主に以下二点に集約することができる。すなわち、①こ

もある。（こうした場合）党と政府の中心活動を著しく妨害することになり、社会の安定〔社会安定〕と経済の持続的発展に影響を及ぼすことになる」（2002年意見）。

⁵³ 人民調停制度が再生されれば、「人民調停組織の積極性を引き出し、活動の優勢を発揮させれば、新しい時期の社会対立・紛争を即時かつ有効に処理できる」。そして、「（人民調停が）紛争を即時有効に処理することは『国家の恒久的な社会安定〔長治久安〕を維持し、党の執政地位を強固なものとする〔鞏固党的執政地位〕』に重要な意義をもつ」（2002年意見）。

⁵⁴ 2002年改革が行われた際、蕭揚氏は、「人民調停活動が順調に機能すれば、人民法院が公正かつ効率的に事件処理するために、良好な基礎を提供することになる。『公正と効率』という法院活動の目標を実現することが可能になる。人民法院は、紛争処理の最後の防御線となる」蕭揚「在全国人民調解工作會議上の講話」法制日報、2002年9月28日2面。そもそも、1991年民訴法改正の際も、「人民調停委員会の調停活動がうまくいけば、法院に持ち込まれる民事事件が減少する」という論調がすでにあつた。最高人民法院民事訴訟法培訓班編『民事訴訟法講座』（法律出版社、1991年）32頁。楊榮新＝陳桂明編『新民事訴訟法講話』（中国政法大学出版社、1991年）32頁。

れまで人民調停を指導する立場であった司法補佐員という行政官を、調停委員として直接人民調停に参加させると規定したこと、②郷鎮・街道レベルの末端人民政府に、郷鎮・街道人民調停委員会を新たに設置したこと。当該委員会は、既存の人民調停委員会の上級組織にあたり、村民・居民委員会レベルの人民調停委員会で解決できない紛争を処理すると規定した。

このような改革が行われた結果、人民調停協議の正当性は、これまで同様に「当事者の合意による」という点から調達すると同時に、新たに法的要素の導入と、調停手続への行政関与によって補強されている。つまり、人民調停制度に持ち込まれた紛争は、行政関与のもと、あたかも法的に処理され、当事者が自ら調停協議に合意することで解決されるようになった。

3. 制度改革に対する批判的評価

人民調停に関する司法解釈が公布されたことや、人民調停協議は民事契約とみなされるようになったことは、2002年の十大法院ニュースと十大法制ニュースとして選ばれ、社会的に注目された⁵⁵。また、調停協議を民事契約とみなす点について、学界においても好意的な評価が与えられ⁵⁶、既に改革の一部は実行に移されつつある⁵⁷。しかし、他方では、今回の改革の問題点を指摘し、改

⁵⁵ 法制日報2003年1月2日2面（法院十大ニュース）、法制日報2003年1月9日1、2面（法制十大ニュース）。

⁵⁶ 尹田（北京大学法学院教授）「人民調解協議應視為民事合同」、張衛平（清華大学法学院教授）「人民調解の新發展」、楊榮新（中国政法大学教授）「拓寬人民調解業務範圍・確定人民調解協議効力」、王衛國（中国政法大学民商經濟法学院長、教授）「人民調解制度具有廣範的可適用性」（法制日報2002年9月28日4面）。または、范愉「淺談当代『非訴訟糾紛解決』的發展及其趨勢」比較法研究2003年4期36頁。

⁵⁷ 例えば、郷鎮・街道の人民調停委員会の設立に関して、北京市司法局は、2003年9月までに市のすべての街道（郷鎮）に人民調停組織するよう指示した（李剛編『人民調解概論』〔中国檢察出版社、2004年〕310頁）。また、2004年9月2日に、上海市保險同業組合〔同業公会〕では、はじめて業界の人民調停委員会を設置し、保険に関する紛争を処理するようになった（「上海金融動態」上海金融2004年10期64頁）。法院による人民調停への指導に関しても、裁判官による人民調停委員の指導が行われていると紹介する記事があり（「江蘇省宿豫県法院充分發揮對人民調解組織的指導作用」人民法院報2003年6月4日）、また、

革は不十分であると批判する声もある。

上海市黄浦区人民法院の曹光曜副院長らは、今回の人民調停制度の改革について、以下五つの問題点があると指摘する⁵⁸。すなわち、①人民調停と訴訟との連携強化の理論的基盤が薄弱であること、②一部の規定が現行法律と衝突していること、③設定した紛争処理の範囲は限定的であること、④改革した制度を全国的に適用させることは困難であること、⑤人民調停の行政による管理的な色彩が濃いこと。以下、これらの問題点を中心にして、他の論者の主張も参照しつつ、今回の改革の問題点について考えてみる。

（1）人民調停と訴訟との連携強化の理論的基盤が薄弱であること

今回の改革の主旨の一つは、人民調停と訴訟手続の連携強化である。すなわち、人民調停が民事契約とみなされる調停協議を作成し、その調停協議を司法審査の範囲に入れることにより、調停協議の法的効力の問題の解決を図ろうとしている。これに対し、論者はこのような両手続の連携強化による解決方法は、人民調停制度の発展に寄与するものがあり、「司法資源」の節約にもなるが、しかし、その「理論的な基盤が薄弱である」と指摘する⁵⁹。つまり、その連携の理論基盤を、司法手続がどのように「民事契約」を処理するかにとどまっている点に不足があり、裁判における人民調停協議という特殊な「契約」の処理に独自の理論基盤を持つべきとの指摘である⁶⁰。

法院と司法行政機関が共同で人民調停組織を指導しているとする報道もある（「讓調解發揮更大作用—上海市長寧區着力強化民間糾紛調解機制」法制日報2004年4月3頁3面）。さらに、調停協議書の効力を認定したことを紹介する記事もあれば（「法院認定人民調解協議有效」人民法院報2004年4月17日）、逆に法律に反する調停協議書を無効にしたことを紹介する記事もある（「内容違反法律強制性規定、曲靖中院確認—人民調解協議無効」人民法院報2004年11月16日）。

⁵⁸ 曹光曜＝金権「人民調停制度改革の不足与反思」法治論叢（2003）18巻5号45－48頁。

⁵⁹ 曹光曜＝金権・前掲注58、46頁。

⁶⁰ 曹光曜＝金権・前掲注58、46頁。論者は、「人民調停は民・商事契約を生産するマシンでもなければ、どの民・商事契約が法院は受理しなければならないと規定している必要性もない」と指摘したにとどまり、人民調停と司法手続との連携に関する理論的基盤をどのように整備すべきかについて、具体的な提案が出されていない。

論者の指摘には、二つのポイントが含まれていると思われる。すなわち、①人民調停協議を民事契約とみなすことが妥当なのか、②人民調停と訴訟手続との連携を強化すべきなのか、である。

調停協議を民事契約とみなすことについては、学界では、当事者の翻意を防ぎ、人民調停の紛争処理手続としての有用性を高めるためであると考えられ、この方法は適切であるとする見解が存在する一方⁶¹、他方では、以下のようにその妥当性に問題があるとの指摘もある。すなわち、調停協議とは、第三者である人民調停委員会の積極的な関与のもとで得られるものであり、当事者の完全な自由意思による合意ではなく、民事契約とみなすには妥当性を欠くとする指摘⁶²、また、人民調停協議は、仲裁や行政による紛争処理とは効力は異なるものの、一定の手続によって得られた結果であるがゆえに、単純な民事契約とするのは妥当でないとする指摘である⁶³。

また、人民調停と訴訟手続の連携強化を図るべきか否かについては、学界では、「司法資源の節約」という視点から以下のような消極的な意見がある。最近、法院調停が再び重視される中、法院調停は、裁判と人民調停との連携の接点として重視されるようになった⁶⁴。紛争処理の現場においては、当事者は、まず法院の指導のもとにある人民調停手続を利用し、不調ないし翻意の場合、法院調停を利用して紛争の処理を目指す場合が多いと思われる。このような人民調停と裁判の連携こそ、「司法資源」の浪費であるとの指摘である⁶⁵。

⁶¹ 例えば、尹田「人民調解協議応視為民事合同」法制日報2002年9月28日4面。

⁶² 秦国栄「人民調解制度：法律性質、文化成因及現代意義分析」蘭州大学学报（社会科学版）（2004）32卷3期93-94頁。

⁶³ 江偉＝廖永安「簡論人民調解協議的性質与効力」法学雑誌24卷2期（2003年）11頁。

⁶⁴ 范愉「調解的重構（上）－以法院調解的改革為重点」法制与社会發展2004年2期120-121頁。

⁶⁵ 王晶「対人民調解原則作為民事訴訟基本原則的質疑」塩城工学院学报（社会科学版）2003年1期10頁。つまり、人民調停と法院調停は、調停手続内容が重複である可能性が高く、実質に同じレベルの調停が、二回も行う点において、「資源の浪費」であるという。なお、実態調査に基づいた研究では、「法院調停と村・郷の人民調停の方法、結果はほぼ同じである」と指摘する研究もある（劉広安＝李存捧「民間調解与權利保護」〔夏勇編〕『走向權利的時代〔1999年修訂版〕』〔中国政法大学出版社、2000〕280頁）。

人民調停と裁判の連携については、最高人民法院の楊永清裁判官も以下のように指摘した。すなわち、連携に注目するのであれば、まず、それぞれの役割分担をはっきりさせ、各自その役割を果たすことが重要である⁶⁶。つまり、むやみに「連携」して紛争の「処理」を図るよりも、各手続の質の保障ないし向上が大事であるという。

その他、私見においては、両手続の連携は、人民調停が成功する可能性とその質を低下させる危険があると考え。すなわち、当事者が人民調停を利用する際に譲歩すれば、将来裁判になった場合、自分にとって不利になる可能性があると考え、（リスク回避のために）譲歩に消極的な態度を示すこと（率直な話し合いをしない、自白的陳述をしない）になりかねない。その他、当事者が後になって調停協議の変更、取消などで訴訟を起こした場合、調停を担当した委員会は、裁判による当該案件の審理に協力すべき（2002年規定38条）との条文にも問題を感じる。当該紛争を調停し、内容を把握している調停委員を法院審理に協力させるのは、確かに効率的である。しかし、審理の対象は、紛争そのものではなく、むしろ調停協議の合法性・妥当性と、調停の過程において不正や抑圧があったか否か、である。ゆえに、調停委員を裁判官側の「協力者」として位置づけ、参加させることは、手続保障上、深刻な問題が潜んでいるといえよう。

（2）一部の規定が現行法律と衝突していること

人民調停協議に関する法院の審理では、管轄に関して現行民訴法に抵触する恐れがあると論者が指摘する⁶⁷。つまり、民事契約の管轄は、現行民訴法上では、被告の住所地または契約の履行地の裁判所となっている（民訴法24条、土

⁶⁶ 楊永清「人民調解与法院訴訟關係之研究」中国司法2004年2期52頁。楊裁判官によれば、調停委員による調停の質が高ければ、人民法院の審理の質と効率も高くなる。また、人民法院が、調停協議にかかわる紛争の審理を公正・慎重に行えば、調停委員の実質的な指導になるだけでなく、調停委員の積極性を引き出すこともできるという（同上）。なお、楊裁判官は、経験豊富な人民調停委員を陪審員として招聘すべきと提案しつつも、審理を公正に行われるため、紛争を調停した調停委員が、同じ紛争が訴訟になった場合に、陪審員として訴訟に参加することは避けるべきと指摘した（同上、53頁）。

⁶⁷ 曹光曜＝金権・前掲注58、46頁。

地管轄)。これに対し、調停協議に関する変更または取消の訴えが提起された場合、人民法院による人民調停委員会の指導、監督のため、当事者は当該人民調停委員会の所在地の法院にしか提訴できず、現行法と衝突する可能性がある⁶⁸。また、逆に、法院が管轄を理由に受理しない紛争でも、当事者が当該地域の人民調停を利用することによって、法院が受理しなければならないという事態も生じかねない⁶⁹。

その他、私見においては、2002年規定では、末端の行政機関である街道、郷鎮に人民調停委員会を設置し、行政官である司法補佐員を調停委員として人民調停に参加させる内容を定めた（10条2項、13条2項）条文に問題を感じる。これは、憲法（111条）、民事訴訟法（16条）によって定められている人民調停委員会の「大衆自治組織」という性格に抵触することは明白であろう。また、現行法と衝突しているとまではいえないものの、2002年司法解釈では、調停協議に関連する紛争において、法院はまず人民調停が正当に行われたかどうかを審理するにとどまり、争っている事実についてまでは審理しないとしている。場合によって、当事者の裁判を受ける権利を妨害することにもなりかねない。

（3）設定した紛争処理の範囲が限定的であること

今回の改革は、人民調停の範囲を従来の「民間紛争の調停」（2002年規定3条）という原則を維持したうえで、その紛争を「自然人と自然人、自然人と法人あるいはほかの社会組織との間の、民事権利・義務に関連する各種紛争」（20条）とした。これに対して、人民調停の範囲は、例えば道徳に関する紛争も含め、その範囲を拡大すべきであると論者が指摘する⁷⁰。

私見では、処理される紛争の範囲を条文によって決める狙いとは、これまでのように刑事事件も人民調停によって処理してしまう問題を防ぐためである。扱う紛争の範囲については、人民調停制度の「住民自治」という性格から考えると、当事者による要請があり、かつ当該紛争の調停が法に抵触していなければ、当事者が「大衆自治組織」である人民調停委員会に調停を申請し処理を求

⁶⁸ 江偉＝廖永安「簡論人民調解協議的性質与効力」法学雑誌24巻2期（2003年）11頁。

⁶⁹ 曹光曜＝金権・前掲注58、46頁。

⁷⁰ 曹光曜＝金権・前掲注58、46頁。

めることは、何ら問題が存在しないといえよう。

（4）改革した制度を全国的に適用させるのが困難であること

広大な国土を有する中国においては、地域によっては、起きている紛争の実態（内容・質）が異なり、また、それを解決するために人民調停制度が果している役割も異なっている。このような状況の中、全国レベルの条文を制定し、それをもって制度改革を実現させ、制度の発展を図るのは非現実的と論者が指摘する⁷¹。

論者は経済発展が比較的遅れている中・西部と、急速に発展している沿海部という二つの地域を取り上げ、分析を通じて上記の指摘を裏づけた。すなわち、経済が発展途上にある中・西部地域では、人口移動が比較的少なく、生活水準が低く、「法制観念」も薄い。よって、紛争の類型も単一的であるため、従来の「道德教化」型紛争処理が効果的である⁷²。しかし、調停委員は年長者が多く、その資質も不十分であると同時に、経済発展が遅れているため、調停を行う場所の確保、設備の購入が困難であり、時には調停協議書を発行することさえできないのが実状である。これに対し、東部沿海地域では、人々は教育水準が高く権利意識も高い。また人口移動も活発であるため、紛争は複雑多様である。しかし、人民調停組織は、古くからある「和を貴ぶ」という調停観に束縛され、そこから逃れることができない。そして、事実審査もせず、無原則的に当事者に互譲をもとめることで紛争の処理を図ろうとしている。このような紛争処理は当事者のニーズに応えておらず、選択されなくなりつつある⁷³。

論者と同じく、私見では、人民調停が機能しなくなった原因は地域によって異なる。地域ごとにその発展の程度が異なり、貧富の差が激しいと指摘されている中国では、一つの規則をもって全国一律に人民調停制度の改善を図ることは困難であることは明白であろう。場合によっては、逆に制度の硬直化を引き起こしかねないと考え⁷⁴。

⁷¹ 曹光曜＝金権・前掲注58、46頁。

⁷² 曹光曜＝金権・前掲注58、47頁。

⁷³ 曹光曜＝金権・前掲注58、47頁。

⁷⁴ 人民調停をこれまで規制してきた89年条例は、17条しかなく、内容は綱領的であるがゆえに、地域によって柔軟な運用が可能であった。2002年規定は、

(5) 人民調停制度の政治的な影響が強いこと

第一章において紹介したように、これまでの人民調停制度には、行政による関与が常に存在し、政治的な影響が濃く存在していた。今回の改革では、その点が改善されないままであり、このような政治的な影響は人民調停制度の発展を妨げていると論者が主張する⁷⁵。すなわち、「人民調停制度の（社会の治安を維持し、党の統治地位を強固なものにするという）政治的な機能を過度に強調するあまりに、人民調停制度の性質について誤解を招きかねないと同時に、紛争を処理する過程で当事者の自由意志が軽視される恐れがある。終わりのない調停、または調停の強要が生じ、人民調停制度のさらなる発展が阻害されかねない。紛争処理手続の多元化が求められている今、人民調停制度の改革と発展を、政治的な任務として捉え、取り込むべきでない。また、単純に社会安定の維持、社会治安総合統治・管理の強化という角度から宣伝すべきではない。人民調停制度に過度な圧力をかけるべきではない」という⁷⁶。

論者の記述を、筆者なりに整理すると、以下のようなものになる。要するに、人民調停が社会の紛争や対立を迅速に処理することは、いわば治安対策の一環であり、党の執政地位の維持に寄与するものがある。社会・国民統治にも利用されやすく、それゆえ今回の改革に関して党や関係機関も積極的であった。しかし、このような政治的な位置づけないし利用推進は、逆に、党が自らの地位を維持するために、人民調停を介して、利用者を抑圧する危険性をはらんでいることも指摘せねばなるまい。

4. 人民調停の最近の動き

本稿はここまで、人民調停と欧米・日本で議論されているADRを結びつけて議論することを避けてきた。その理由は、人民調停制度は外見上、確かに「裁

45条にまで増えている。詳細な規定を設けることは、制度運用の全国統一、または指導監督には有意義であるが、しかし他方では、調停における調停委員の活動を制限することにもなり、事案ごとに柔軟な対応ができなくなる恐れもある。これを回避するために、いくつかの省が各自の条例を作成する動きもあったが（たとえば、「湖北省人民調停活動規定（2003年9月）」、杭州市人民調停条例（2005年9月）など）、しかし、その内容はほぼ2002年規定と同様であった。

⁷⁵ 曹光曜＝金権・前掲注58、48頁。

⁷⁶ 曹光曜＝金権・前掲注58、48頁。

判外」であり「代替的」な手続であるが、しかし、欧米・日本において一般的に論じられているADRの役割や理念などとは大きく異なっていると考えたからである。とはいえ、改革の内容からは、調停協議の効力、制度利用による中絶効、執行力の付与に関して一応の規定を設けた点は、むしろ世界のADR潮流の先端に走っているかのようにもみえる。

しかし、制度設計者が「紛争は社会秩序を乱す『悪』とみなし、経済発展の攪乱要素であり、直ちに処理しないと党と政府の中心活動を妨害することになる」という意図で改革を行った点、中国の裁判制度がいまだ成熟しておらず、十分に機能していない点から⁷⁷、あえて人民調停をADRと呼ばない必要性があると考える。中国の裁判外紛争処理と外国のそれらの制度を並べて議論することが危険だと指摘する研究があるように⁷⁸、錯覚を招くような「人民調停＝

⁷⁷ たとえば、現時点の中国では、民法典の整備が行われている最中である（渠涛「中国における民法典審議草案の成立と学界の議論（上）（下）」ジュリスト1249：114－123頁、1250：190－197頁）。現行民事訴訟法（1991年）も時代遅れとされ、その改正の必要性が議論されている（江偉＝徐継軍「民事訴訟法典修訂的若干基本問題」中国司法2004年2期19－23頁、趙鋼＝劉学在「關於修訂『民事訴訟法』的幾個基本問題」法学評論2004年2期3－21頁）。そして、裁判について、「独立性の欠如、腐敗の蔓延、行政的な法的決定システム、法院の行政機関化など、中国の裁判所は実に多くの問題を抱えている」という指摘もある（鈴木賢「〔補論〕中国の法曹制度」（広渡清吾編）『法曹の比較法社会学』（東京大学出版会、2003）355頁）。また、裁判官の資質向上を図るために、裁判官法改正（2001年）にともない2002年より司法試験制度が発足したばかりである（同上）。これらの実状からは、中国の裁判の機能が成熟し、欧米・日本のように機能しているとは言い難い。

⁷⁸ 高見澤磨教授は、「代替的紛争解決論が、先述のように訴訟制度を一定程度整えた社会が、それ故に隘路に陥っている状態を抜け出すための議論であると理解するならば、それと最初から訴訟制度を十分には整えられず、調停的解決に委ねてきた中国と並べて議論する危うさも感じる」（高見澤磨・前掲注10、12頁。初出：「中華人民共和国における紛争と紛争解決（一）」立命館国際研究〔1995〕8巻1号95頁）と指摘した。中国の現象を代替的紛争解決論的に議論するのは、「やはりある程度無理な接木」であるとした（同上5頁）。また、中国の現状をポストモダンの語るのは、「周回遅れのライナーが先頭集団と並走しているのを見て先頭集団にいるという勘違いをしているのではないか」と批判した（高見澤磨「〔書評〕季衛東『超近代の法—中国法秩序の深層構造』」

A DR」という表現は避けるべきであろう。

中国の社会では、いまだ日常世界と法的領域が垣根なく地続きになっていると言われている⁷⁹。法的領域の創出ができていない、あるいは、西洋法的な裁判制度がまだ確立されていない点を考慮すれば、「裁判外手続」を強調するあまり、人民調停が、近代市民法によって否定された前近代的な調停に戻る（あるいは維持される）危険性さえ感じる。本来、人民調停制度をどのようにネーミングするのは、さほど問題ではない。とはいえ、拙速にネーミングすることで、諸外国のADR経験が遮断される恐れがある場合には、やはり慎重を期すべきであろう。

とはいえ、近時、限られた地域に、ADR的な人民調停活動も見られるようになった。以下紹介する。

(1) 人民調停李琴事務所

2004年5月に上海長寧区の江蘇路街道辦事処は12万元を出資し、人民調停委員であった李琴氏と紛争処理業務の請負について契約を交わした⁸⁰。中国においては政府が紛争処理サービスを購入することになり、話題を呼んだ。具体的に、江蘇路街道辦事処は、李琴氏に対し、毎年12万元を支払い、部屋二つを事

社会体制と法、創刊号〔2000年〕108頁）。

⁷⁹ 鈴木賢「北東アジア法文化圏—中華人民共和国と中心として」比較法研究60号（1998年）40頁。中国では、素人的直感が法の素人のみならず、そのまま法の世界でも通用しているのであり、法院で扱われる紛争にも法的再構成は厳格に要求されていない、という（同上）。また、「法的領域」が形成できていない原因について、鈴木教授は以下のように推測する。「西洋型の法では、法技術的な囲い込みが社会的尊重を獲得し、権威あるものとされているのに対して、中国法ではあえて法独特の思考を採らずに、日常感覚をそのまま法の世界にも持ち込むことで、逆に法の権威を保持しようとしているのではないだろうか。〔中略〕ただでさえ社会的ステータスの低い中国の法（律家）は、民衆の意識に近づくことでかろうじて民衆に受容されているのであり、独自の法の帝国を築いてもそっぽを向かれるだけであろう。」（鈴木賢「〔書評〕 変わらぬ中国法の『からくり』—高見澤磨『現代中国の紛争と法』」社会体制と法、創刊号〔2000年〕112頁）。

⁸⁰ 范倫「社会転型中の人民調解制度—以上海市長寧区人民調解組織改革の経験為視点」中国司法2004年10期55頁。

務室として提供する⁸¹。その代わりに、李琴氏は、当該地域に起きている、簡単な紛争の40%、複雑な紛争90%の処理を行う。なお、処理を行った簡単な紛争のうち95%、複雑な紛争のうち80%の調停の成功率を達成しなければならないとした。そのほか、毎週四回以上（半日）居民委員会を訪問し、紛争状況の把握に努めなければならない、毎年2回以上、居民委員会の調停委員に対し、教育・研修をしなければならないとした⁸²。このように、紛争処理業務を商品化し、紛争処理に市場理論を導入することでより良き手続を整備する動きは、注目に値する。

（2）工事現場人民調停委員会

もう一つは「建築工事現場の人民調停委員会」である。建設ラッシュとなっている北京では、数多くの建築工事現場がある。そこでは、建築工事にともない常に労使紛争、付近住民との雑音ないし交通にかかわる紛争などが起きている。そこで、北京市朝陽区政府では、工事現場に人民調停委員会を設立させ、建築工事に関連する紛争を集中的に処理することを目指した⁸³。

工事現場人民調停委員会の業務内容とは主に以下4つである。①建築現場において、建築施工に関する法律を周知し、調停活動の基礎を作る、②労働法及び関係する法律・法規を周知し、法律に基づいて開発業者や施工企業に賃金の支払いなどについて説明させ、その具体的な内容を労働者に公告し開示させる、

⁸¹ 上海市司法局「上海市積極推進人民調解專業化、社会化建設」中国司法2004年10期63頁。なお、李琴は、居民委員会の主任を務めたことがあり、20年ほどの調停経験をもつという。また、数回にわたり全国優秀人民調停員に選ばれ、司法部より「全国模範人民調停員」という名誉称号が授与された。なお、当該地域は6万人が居住しており、1人2元という計算式で12万円となった。

⁸² 上海市司法局「上海市積極推進人民調解專業化、社会化建設」中国司法2004年10期63頁。「上海長寧区：街道辦12萬元買服務首開該市先河」領導決策信息2004年6月22期。なお、現在ではこのような制度が、上海市司法局によって上海市において推し進められている。たとえば、徐匯区天平路街道では、28万円を出資し、退職裁判官と基層法律服務者計5人を招聘し、紛争処理業務にあてた（上海市司法局「上海市積極推進人民調解專業化、社会化建設」中国司法2004年10期63頁）。

⁸³ 李剛編『人民調解概論』（中国檢察出版社、2004）322-324頁。

②建築工事が始まる前に、工事の内容、施工企業名や施工期間などを付近住民に開示し、施工企業に対する意見・要求を募る。施工企業と住民との協議を促し、意見が一致したところ、「文明施工共建協議書」を作成し施工企業と住民代表に署名させる、④工事中、施工企業と住民の間に紛争起きた場合、「文明施工共建協議書」を基準・根拠に、司法所が工事現場人民調停委員会、当該住民委員会、住民代表を招集し、解決案について協議させ解決を図る。

工事現場人民調停委員会という試みの魅力とは、事前に当事者間が協議する場を設け、紛争を未然に防ぐ、あるいは紛争が起きた際の処理方法について交渉させ協議書の作成を促す。結果的に、紛争予防することができ、仮に紛争が起きた場合でも速やかな処理が可能となる。

このように、近時、限られたケースとはいえ、人民調停制度もいろいろな可能性を見せはじめている。

5. 小 括

本章では、2002年改革の内容をみてきた。一章において、法的効力と制度の性格について、行政の関与が強化された場合は、法的効力があるという方向に移動するとの仮説を出した。今回の改革についても、図3と図4で示されているように、この仮説は当てはまると思われる。人民調停の性格は、相対的に「住民自治的」から「行政的」へ移動したといえる。それにより、行政の介入度合いが高まることで、法的効力も、相対的に「ない」から「ある」へと移動した。

また、3章の1節では、訴訟が増えた原因は社会秩序の「法化」であると導きだした。今回の改革において、このいわゆる社会の「法化」に対して、立法者が出した処方箋とは、人民調停手続に法的要素を取り入れ、ミニ裁判的に制度を再構成することであった。つまり、人民調停制度は少なくとも表面的には、それぞれの争点に対し法的根拠に基づき判断を下し、またその結果においても裁判と同程度の強制力を持った効果が得られるような制度へと変貌を遂げようとしている。

しかし、2002年の「改革」後にも、データ上、人民調停の利用が回復する兆しはない。2001年の人民調停利用件数（4,860,695件）と比べて2002年では、4,636,139件となり減少し続けている。2002年に公布された改革の諸規定が発効したのは11月1日であったため、改革の効果がまた反映されていなかったも理解できる。しかし、2003年においても、4,492,157件と利用回復の兆しは現

調停好き神話の崩壊（2・完）

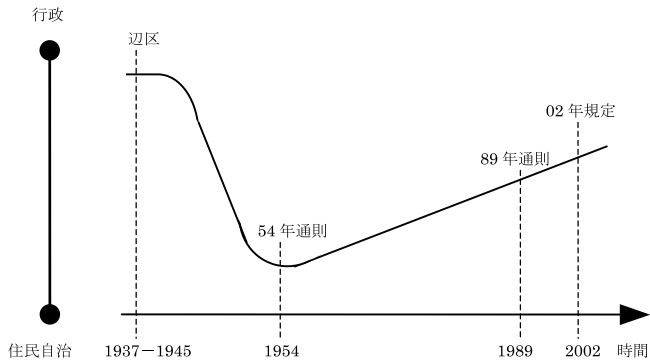


図3. 人民調停の性格

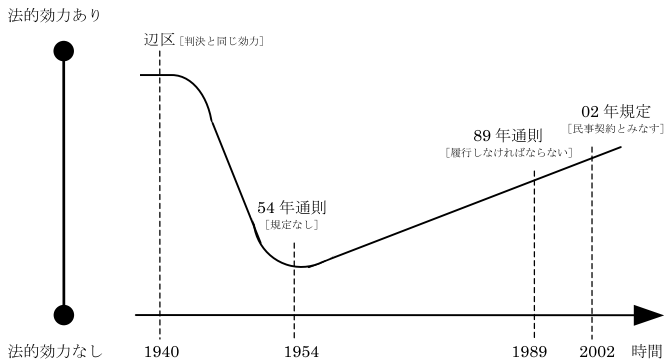


図4. 人民調停の法的効力

れなかった。また、2004年も4,414,233件と減り続け、減少幅は少し縮小したとはいえ、改革によって人民調停利用の減少傾向に歯止めがかかったとは到底いえない。これを受けて、2004年2月に、最高人民法院と司法部が主催した全国人民調停活動座談会では、最高人民法院長や司法部長らが講話を行い、再び人民調停の重要性を強調するとともに、利用を呼びかけた⁸⁴。このような動員

⁸⁴ その講話は、中国司法2004年3期に収録されている。羅幹（中央政治局常務委員、中央政法委員会書記）「充分發揮人民調解作用創造穩定和諧社会環境」

が必要となったことは、改革に期待された成果を得られなかった証拠でもあると考えられる。

おわりに

1. ま と め

本稿では、課題である2002年改革が行われた原因および狙いを探るために、人民調停制度の歴史的経緯を整理し（一章）、人民調停と訴訟利用のデータを比較したうえ（二章）、2002年改革を紹介した（三章）。いわば、「人民調停制度はどこから来たか」「どうなっているのか」「どこへ行こうとしているのか」という順で論を進めてきた。

その中で、①「住民自治的であるか・行政的であるか」と「法的効力の有無」の動態的相関関係、これまでの制度に関する二者択一的分析の問題点を指摘し、②調停の退潮・訴訟の隆盛をデータの示し、中国では、社会の「 legalization」現象、つまり人々が裁判に頼らざるを得なくなりつつある現象が起きているではなからうかとまとめ、③条文の分析によって立法者の意図を探り、改革の問題点を整理した。

本稿の「2002年改革の背景と狙いを探る」という課題に対する筆者の結論は以下通りである。今回の改革のきっかけは、人民調停の利用件数が激減したことである。改革の狙いとは、人民調停制度を再び機能させ、その利用を増加させることである。具体的な改革手段とは、人民調停に対する行政関与の強化と法的要素の注入である。これらの手段によって、当事者にとって裁判と同じ効果を得られる制度へ、いわばミニ裁判への変身が試みられた。人民調停制度がこのように変化し、再び機能すれば、紛争が訴訟まで発展したり、社会における対立が顕在化したりするまえに、また、既に発生した民事紛争が激化して刑事事件に変質するまえに人民調停による処理が可能となる。その意義とは以下三

6－8頁、肖揚（最高人民法院長）「人民法院应加强对人民调解工作的支持与指导」9－11頁、張福森（司法部部長）「充分发挥人民调解三大职能努力开创人民调解工作新局面」12－14頁、胡澤君（司法部副部長）「大力加强司法建设努力做好新时期人民调解工作」15－16頁、黃松有（最高人民法院副院長）「大力抓好人民法庭建设切实加强对人民调解工作支持和业务指导」17－19頁。

点考えられる。①社会における対立を即時に取り除き、社会の安定・秩序の維持ができること、②法院に持ち込まれる紛争を減らし、法院の負担を軽減させること、③社会の安定・秩序が維持され、訴訟件数が減少すれば、党の執政地位を強化できることである。

今回の改革において、もう一つ注目すべき点とは、改革は欧米・日本のADR潮流の中で行われ、立法者には人民調停をADRへ変身させるという意識があったことである。そのため、今回の改革目的は、人民調停の利用を増加させ、従来の使命を取り戻すだけでなく、それを実現するために、人民調停制度にADR理論という新たな命を吹き込もうとしていることが読み取れる。

2. 今後の課題

本稿においては、主に人民調停制度に関する規定の分析を通じて、制度設計者の意図を探ってきた。そのため、実務における人民調停の運用の実態については、なお明らかにされていないところが多い。とりわけ、調停活動に行政が具体的にどのように関与しているのか、どのような人が調停委員になり、調停が具体的にどのように行われたのか、なぜ法的効力が必要か、つまり、なぜ当事者が一旦合意した後に翻意するのか、などである。また、最近出版された人民調停案件集⁸⁵では、「紛争の経緯」「調停の過程」「調停の結果」「調停の法的根拠（条文）」「評釈」という順で事案調停を紹介している。これは、むしろ「法に準拠して調停を行う」という動きの現れである。これまでと同じタイプの事案は、その処理方法がどのように変わったのか、事案研究を通じて、人民調停制度の変容を探る必要性も感じている。

本稿では、2002年改革後も、なぜ人民調停の利用が回復していないのかという究極の問いに明確な答えを示すに至らなかった。その原因については、むしろこれから調停者、調停利用者へのインタビュー調査などを通じて実務レベルで探らなければならない。

本稿の冒頭では、「中国人は和を貴ぶのか」、「そのために調停が好まれるか」という文化的な考察まで深入りしないとした。「和を貴ぶ＝（調停が好まれ）裁判を使わない」という法文化的説明について、高見澤磨教授は、現に中国に

⁸⁵ 呉玉華編『人民調解案例』（中国檢察出版社、2006）。

において数多くの紛争が裁判所に持ち込まれている事実を挙げ、「和を貴ぶから裁判はない、ということはない」と指摘した⁸⁶。しかし、そもそも中国人は、和を貴ぶという習慣があるのか⁸⁷。またそれが調停、訴訟利用とどう関係しているのかも明らかにする必要があるだろう。

一方、近時の日本では、日本人の法意識や訴訟回避傾向について、再び議論が活性化している⁸⁸。いずれも欧米と比較して、日本の訴訟利用がなぜ少ないのかに着目して論を進めている点が特徴的である。しかし、比較法的な研究の対象として、欧米の影響が薄く、古くから文化を共有してきた中国の現状（訴訟と調停利用状況）を引証基準にし、「なぜ日本の訴訟が少ないか」との問題にアプローチする手法もありうるのではないか。

その他、前述したように、欧米・日本のADR潮流に乗り人民調停とADRとする研究がある。これは、裁判外紛争処理手続の利用という共通点に力点をおき、中国を欧米・日本の法学と同じスタートラインに立たせ研究を進めるとの発想からくるものであろう。たしかに、中国にとってたとえば、戦前の日本のように、調停が肯定的に使われた時代から、戦後の「『全面的否定論』から『現実的消極的容認論』を経て『理論的積極的肯定論』へ」⁸⁹との過程は、「回り道」に受け止められてもやむを得ない。調停の再建に力点をかければ、中国も一気に紛争処理のポストモダンになれるとの発想があってもおかしくない。しかし、中国が人民調停を再建すれば、果たして本当にポストモダンになれるのかどうかについては疑問を感じる。こうした中、むしろ、日本の「『全面的否定論』から『現実的消極的容認論』を経て『理論的積極的肯定論』へ」との過程を模

⁸⁶ 高見澤磨「中国の社会と法」（河合隼雄＝加藤雅信編）『人間の心と法』（有斐閣2003）243－261頁、

⁸⁷ たとえば、儒教思想の伝統と言われる中国において、古くから「和を貴ぶ」という強い価値観に支配されてきた結果、実生活においても「中国人は和を貴ぶのだ」という錯覚に至っているのではないか、という説明もあり得る。

⁸⁸ たとえば、五十嵐清「西洋法学者が見た日本法——『日本人は裁判嫌い』は神話か？」『現代比較法学の諸相』（信山社、2002年）271－292頁。馬場健一「訴訟回避傾向再考——『文化論的説明』へのレクイエム」和田仁孝＝櫻村志郎＝阿部昌樹編『法社会学の可能性』（法律文化社、2004年）123－146頁。

⁸⁹ 田中成明『現代社会と裁判』（弘文堂、1996年）46頁。

調停好き神話の崩壊（2・完）

索する必要がある。つまり、このような「回り道」をたどることが、法が社会に浸透し、根付くことにどのような意義があるのかを探るためである。これらの問題について、今後の研究課題としたい。

※本稿の執筆にあたり、鈴木賢教授（北海道大学）からご教示を得た。ここに記して謝意を表したい。

※本稿は、2003年度～2005年度の日本学術振興会科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果である。