

特集：体制移行国における裁判の独立の実態

中国における裁判の独立の実態と特徴的構造

鈴木 賢

はじめに

中国の裁判の独立性には多くの問題があり、独立の程度において国際的な水準とは著しいギャップがあること¹は、今日、中国の学者、実務家の間でもほぼ常識に属すといつてよい。司法の独立は中国人民の百年来実現されない夢であるとまで言われるほどである²。なぜ中国では今なお裁判の独立性が著しく低い水準に止まるのかについて、歴史、政治、経済、文化など各方面からその規定要因が諸々議論されている。また、最高人民法院が進める「司法改革」においても、司法の公正の実現、効率性の向上、権威の保持を基本理念としながら、「人民法院が法にもとづき独立して裁判権を行使することを保障する」ことを目指すとしている³のもそのためである。

中国における裁判の独立問題の構造は、元来、以下の3つの意味で比較法的にきわめて特殊な位相にある。第1に、中国憲法がソ連型の統治機構原理に則った権力集中システムを採用することから、「司法権の独立」を原理的に排除し、人民代表大会によって監督され、活動報告を義務づけられた「裁判の独立」を標榜していることである。このため人民代表大会からの独立は原理的に否定される⁴。第2に、ソ連とは違って、中国の裁判の独立は「裁判官の独立」ではなく、「法院の独立」とされている点である⁵。ただし、この点については、統一司法試験制度の導入などによる漸進的な裁判官の資質の向上を背景として、裁判官の独立への移行を主張する声が高まりつつある⁶。第3に、憲法が共産党を唯一不変の政権党と位置付け、党による指導を国の基本原則としていることから⁷、法院の裁判といえども共産党の指導に服すべきことが大前提とされていることである。いかに急進的な改革派であろうとも、党の指導を正面から否定する言論は公式には許容されない。しかし、後述するように、党は具体的にいかなる方式によって法院を指導すべきなのかをめぐっては、種々議論が展開されるようになっている。

こうした特殊なレジームを維持することを前提としながらも、近時はより独立性を高めるための制度的な変革が論議されるようになっている。議論の射程は広範に及び、夥しい数の論文、著書が公表されている。紙幅の限られた小論でそれらを網羅的に取り上げ、分析することは不可能である。そこで以下では、論点を①法院内部における独立問題（とくに裁判委員会）、②上級法院との関係における独立問題、③党機関による指導のありかた（とくに政法委員会）から見た独立問題の3つにしぼって、裁判の独立の現状、改革をめぐる見解の分岐、将来の展望について論じていくことにする。これらはいずれも古くから問題点として指摘されながら、その実態につい

ては十分な情報が公開されていなかった。皮肉にも廃止を含む制度改革に向けての議論のなかで断片的ながら、その実相が浮かび上がってきている。

1 法院内部における独立問題——裁判委員会を中心に

(1) 裁判委員会制度の概要

中国の各クラス裁判所（法院）には、それぞれその内部組織として裁判委員会という会議体が常設されている。個々の事件について裁判的決定を最終的に行う権限をもつのが、裁判委員会であり、その意味では裁判委員会こそが中国における裁判独立のユニットであると言える。事件の審理を直接担当する合議廷や単独審理の裁判官には最終決定権はない。審理は直接担当しないのに、実質的には裁判委員会が裁判権限を有していることにつき、これまでも原理的な背理が指摘されてきた。

裁判委員会の雛形は1930年代初めの中華ソビエト期の「裁判委員会⁸」に遡るとされ、長征後の40年代前半の辺区政府時代にもそれは引き継がれている⁹。建国後も中央人民政府最高人民法院試行組織条例（1949年）、人民法院組織通則（1950年）、人民法院暫定組織条例（1951年）での規定を経て、54年憲法下での人民法院組織法（1954年）でも、各クラスの法院には裁判委員会が組織されると規定した。最高法院に裁判委員会が設置されたのは、1955年のことであり、その後各地の法院でも設置が広がった¹⁰。文革期の混乱をくぐり抜けて再度制定された現行の人民法院組織法（1979年制定、83年、86年、06年それぞれ一部改正）にも明定され（11条）、最高法院については「最高人民法院裁判委員会活動規則」（1993年）が制定されている。

法院組織法によれば、裁判委員会の任務は、①裁判経験の総括、②重大、疑難、複雑事件についての討論、③その他の裁判活動にかかわる問題についての討論とされる。ただし、このなかで実質的に行使され、また意味があるのは、②の個別の事件についての処理方針の決定に他ならない。裁判委員会が具体的な事件について討論する場合、まず合議廷が院長に対して裁判委員会への付議を発議し、それにもとづいて院長が裁判委員会へ付議するとされる¹¹。いかなる範囲の事件を裁判委員会の決定に委ねるかについては、具体的な基準があるわけではなく、法院や時期によってまちまちである。現行の最高法院の規定では、以下の4つの類型については院長の発議を経て、裁判委員会に諮るとしている¹²。①死刑に処すべき事件¹³、②疑難、複雑、重大ないし新類型の事件で合議廷が裁判委員会へ付議して決定する必要があると判断した事件、③合議廷で法の適用をめぐる重大な意見の不一致が生じた事件、④合議廷が裁判委員会に付議して決定すべきであると考えたその他の事件、または当該法院の裁判委員会が裁判委員会により討議・決定すべきであると確定した事件。このようにやはり明確な範囲を確定する規則はない¹⁴。

合議廷は裁判委員会の決定に対して、院長を通じて1回だけ再議を求めることができるが¹⁵、最終的には裁判委員会の決定した方針に従って判決が作成される¹⁶。合議廷が裁判委員会の決定に拘束されることは、刑事訴訟法につとに規定されていたところである（刑訴法149条）。

(2) 制度の運用実態

裁判委員会は法院長が主宰し、ほかに副院長や業務庭の庭長、行政部門や研究室の責任者な

ど、行政的序列が上位にある者によって構成される。つまり、これはいわば幹部会議であり、裁判実務に通じていることは就任要件とはなっていない¹⁷。この制度が裁判の質の向上に必ずしも寄与するものではないと批判されるゆえんである。ある法院の裁判委員会の構成メンバーは、合計で11名（院長、副院長3名、政治処主任、事務室主任、刑事、民事、行政、経済、執行の各業務庭の庭長）からなっていたという¹⁸。また、S省A市にあるひとつの中級法院と管轄地域の14の基層法院で合計128名の委員がおり、最多は13名、最少で4名、平均年齢が45.58歳であったという。このうち裁判実務に従事した経験のない者が6名（4.69%）いたとされる¹⁹。裁判委員会の委員は院長の指名にもとづき、対応する人民代表大会常務委員会によって任免される（法院組織法11条2項）。また、裁判委員会には同クラスの検察院検察長が列席することができる（同条3項）。

こうして組織された裁判委員会が具体的にいかなる活動をしているか、全事件の何パーセントを実際に討議にかけているのかなどについては、秘密扱いとして統計は公表されていない²⁰。具体的な活動の実相を明らかにしないで制度の存廃を論議しても始まらないのであるが、ここでは論文に引用された2つの断片的なデータにより、さしあたりだいたいのイメージをつかむことで満足するしかない。

最初に1999年から2003年までの5年間、山東省の済寧市中級法院およびその所轄地域にある7つの基層法院の8つの裁判委員会についての統計（表1）である²¹。裁判委員会招集回数、付議する訴訟案件数はやや減少傾向にあるようにも読み取れるが、5年間で1法院あたり平均173件あまり、年間にして約25～41件程度の事件を付議していることがわかる。民事事件がもっとも多いが、総事件数との関係でいえば、刑事や行政事件の割合は民事事件を上回る。ただし、これが処理事件全体のなかでどの程度の割合を占めるのかは不明である。

【表1】山東省済寧市中級法院及び管轄7基層法院の裁判委員会開催状況（1999～2003年）

	招集回数	内 訳						
		裁判経験 総括(回数)	内規制定 (本数)	具体的事件についての討議				小計
				民事	刑事	行政	その他	
1999年	154			165	92	35	37	329
2000年	116	8	10	150	64	31	34	279
2001年	133	10	19	158	81	27	37	303
2002年	111	15	22	89	43	30	36	198
2003年	113	25	54	187	48	18	28	281
合 計	627	58	105	749	327	141	172	1,390

ついで、東部の経済発展水準でトップレベルにあるS省の高級法院、13の中級法院、107の基層法院における1997年から2002年の間の統計である²²。この間にS省の全法院において裁判委員会が討議・決定した事件は60,818件、これは終局事件総数の1.82%を占める。事件の種類別では、表2の通り刑事事件が4割を超え、最多を占めた。類型毎の全事件に対する裁判委員会付議件数の割合は、行政12.21%、刑事11.85%であるのに対して、民事はわずかに1.23%を占めるに過ぎない。行政、刑事事件が重要案件と目されているのである。刑事事件については、

重罪案件のほか、拘役、執行猶予、処分免除などの軽罪についても付議の割合が高いと言われる²³。これは別の配慮から不当に軽い罪にしているものではないことを確認するためであろう。

【表2】S省の高級法院、13の中級法院、107の基層法院での裁判委員会への類型別付議事件数（1997～2002年）

	執行	行政	民商事	刑事	裁判監督審 ²⁴
付議件数	4,229	2,149	22,460	24,573	7,407
割合%	6.95%	3.55%	36.92%	40.40%	12.18%

これを審級別に見ると、一番総事件数のうち裁判委員会に付議された事件が2.61%、二審では3.57%、再審では59.97%となっている。審級が上になるほど、重要度が増し、とりわけ再審事件は過半数が裁判委員会の討議により決定されているのである。

しかし、付議件数は地域による格差も大きい。表3は高級法院および13の中級法院とその管轄地域の基層法院において裁判委員会で決した事件数、その割合を比較したものである。市法院の数字は中級法院とその管轄下の基層法院の総計を合算したものである。高級法院は審級が上位に属すので付議の割合が15%近くとかなりの高率になっている。中級・基層法院については、わずかに0.48%（D市）から9.66%（L市）まで大きな開きがあり、裁判委員会への付議基準が一定していないことを伺わせる。

【表3】S省高級法院および管轄下中級法院・基層法院裁判委員会付議事件数・割合（1997～2002年）

	付議件数	付議割合
高級法院	1,386	14.53%
A市法院	5,126	1.51%
B市法院	2,665	0.75%
C市法院	2,178	1.18%
D市法院	1,694	0.48%
E市法院	4,859	1.31%
F市法院	2,585	1.69%
G市法院	10,704	3.89%
H市法院	6,294	2.35%
I市法院	5,550	3.85%
J市法院	2,306	1.17%
K市法院	4,359	1.95%
L市法院	6,309	9.66%
M市法院	4,803	2.94%

また、この6年間における全法院における付議件数、割合の推移を示したものが表4である。これによれば付議件数、割合は年々減少傾向にあることがわかる²⁵。合議廷限りで結論を出す事件が相対的に増えてきているということであろう。

【表 4】S 省全法院での裁判委員会付議件数、割合の年次推移（1997～2002 年）

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002
付議件数	10,272	10,961	10,940	10,156	10,317	8,172
付議割合	2.09%	2.08%	1.86%	1.71%	1.76%	1.47%

（3）対立するふたつの評価

裁判委員会制度をめぐるはその積極面と消極面がともに指摘されるなか、抜本的な制度改革がなされないまま今日に至っている。

a) 擁護論

少なくとも現状ではその存在に合理性があるとして、これを擁護する議論は実務の世界を中心として、いまだに根強い。学者で擁護論を正面から展開する著名な代表人物は蘇力（北京大学法学院長）である。

①間違った判断の防止 裁判委員会制度を擁護する最大の理由は、資質が低い裁判官が自ら判断することで誤判を生じさせることを未然に防ぐことができるというものである。中国の裁判官の低学歴、法知識の不足はつとに有名であるし、司法試験制度は始まったばかりであり、急速なレベルの向上は望めない。ましてや地域間の格差を考えると、なお当分は安心して担当裁判官に全面的に判断を委ねられる段階にはないと指摘される。そもそも中国で裁判官の独立ではなく、法院の独立という原則が採用されたのは、裁判官の資質が低いという現実に対応したものであった。こうした事情はいまだ完全には過去のものとはなっていない。

また、少数の担当裁判官だけで判断するよりも、多くのベテラン裁判官を交えて議論する方がより妥当な結論を導けるという素朴な意見も根強い²⁶。とくに裁判官の資質が低い基層法院ではその必要性が高いとする。蘇力によれば、裁判委員会は裁判官の資質向上を図る制度的装置としても期待されている²⁷。

②裁判の独立性保持に貢献 中国では法院の外部から裁判に対してさまざまな介入や干渉が加えられるが、裁判委員会はこうした外部からのプレッシャーをはねのけるうえで役に立つのだという議論である。地元出身者が多い（とくに基層法院の）裁判官は現地の人々との緊密な人的なネットワークのなかにおかれ、党や行政部門の幹部などからの干渉、知り合いからの口利きなどの攻勢にさらされることになる。知り合いの情、友情を省みず、裁判官が一人で鉄面皮を貫くことは容易ではないが、組織としての裁判委員会なら抵抗も可能となる。裁判委員会が外部からの干渉をブロックする障壁となって、法院の独立を守ることに寄与するというのである²⁸。

③裁判の腐敗や枉法の防止 担当裁判官に最終的決定権を委ねてしまうと賄賂を受け取ったり、不明朗な行為が横行しかねないが、裁判委員会があれば裁判官の腐敗に対して有効な監督、牽制を働かせることができるという。贈賄側も裁判委員会のメンバー全てを買収することは容易ではないであろうとも指摘される。もちろん、これにも痛烈な反論が提起されている。すなわち、裁判委員会があることで、個々の裁判官からは確かに収賄の機会を奪っているが、他方でそれを法院の幹部連中に集約しただけではないのかと²⁹。

b) 批判

学者はほとんどが批判的な論陣を張り³⁰、即時廃止を訴える。

①裁判の独立に違背 外部勢力は裁判委員会を通じて裁判への介入をしかけてくるのであり、その隠れたルートと化している。これを続けている限り、合議廷が形骸化し、裁判官の独立など展望すべくもない。そもそもこれは司法に特有な業務の進め方ではなく、行政的機関に親和的な決定メカニズムである。

②公正な司法の要請に背馳 裁判委員会は公開されない密室で行われ、当事者が意見を述べる機会もないブラックボックスである。裁判公開の原則に悖る。審理する者と判断を下す主体がバラバラであり³¹、直接主義の原則に反する。裁判委員会の構成員は担当裁判官から口頭で事件の概要、判決案について報告を受け、その情報をもとに結論を出すのであり、裁判委員会のメンバーはなんら直接的な審理にかかわらない。これではかえって誤判を生みやすい。また、実質的な判断者であるにもかかわらず、裁判委員会メンバーは当事者による裁判官の回避請求の対象とはなっていない。もっとも、当事者にはその構成員が誰なのか公表されてはいないのである。このように裁判委員会は、多くの司法としての基本的な原理とことごとく衝突する。

③効率を低下させる 合議廷での合議に加えて、多くの事件を裁判委員会で討議することとなれば、当然、手続が1段階増えることになり、事件処理の効率は低下する。裁判委員会への付議範囲が曖昧にしか決められていないこともあり、裁判委員会のところで事件が滞留する可能性がある。

④無責任体制の蔓延 担当裁判官の側には依頼心が生まれるし、自信のない事件はとりあえず裁判委員会にまわしかねない。集団で責任を負うというのは、実際はだれも責任を負わないことと同じである。

(4) 改革に向けた諸提言と展望

即時廃止論が学界では最有力ではあるが、改善して当面は存置すべきだとする説もある。最高法院の司法改革綱要でも存置の方針が打ち出されている³²。改革に向けた提案には以下のようなポイントがある。

①付議する事件の範囲の限定。裁判委員会に代えて、指導的判例制度による判例の統一。②裁判実務に長けた実力派裁判官によるメンバー構成に転換する。③事件の種類毎に分科会制（刑事専門委員会、民事行政専門委員会など）を導入し、裁判委員会をプロの集団とする。④定時開催の例会制をしき、事務局を設置、専門のスタッフを配置して、効果を高める。⑤当事者に構成員を開示し、回避制度を導入する。⑥裁判委員会の構成員による法廷傍聴を実施し、直接審理に触れさせる。⑦事実認定については合議廷に一任し、裁判委員会の任務は法律問題だけに特化する。⑧検察長の列席制を廃止する。

裁判委員会は共産党の意向を裁判の結果に直接的に反映させるための合法的な表ルート³³ともなっていると考えられる。実際、裁判委員会の構成員のほとんどは黨員、しかも法院党組の構成員によって占められている³⁴。そうした政治的な意図のもとで、日常的に判決統制のためにこれを活用するかどうかはともかく、その可能性を閉じてしまうことは現状では難しいのではなか

ろうか。

2 上級法院との関係における独立問題——上級法院への内部照会制度を中心に

(1) 上級法院・下級法院の関係

上級法院と下級法院は、憲法（127条2項）や法院組織法の建前上は「裁判活動上の一種の監督関係であり、行政的な指導と被指導の関係ではない³⁵」とされる。そしてこの監督権はおもには上訴や下級法院から上級法院への引き上げ審理（級別管轄の移送）や再審制度を通じて行使され、それぞれの審級において各クラスの法院は独立して裁判権を行使すべきだとされている。しかし、これと矛盾する「案件請示制度」と呼ばれる独特の判決形成プロセスが別途存在することで、現実にはこの「独立」は骨抜きにされている。

「案件請示制度」とは、下級法院が具体的な事件の審理の過程で事件の実体的判断や手続問題について、上級法院に対して口頭ないし書面で照会し、上級法院が照会事項について検討した結果を下級法院に回答するという制度で、回答を示された下級法院は通常、その方針に従って事件を処理するとされている³⁶。中国では上級法院と下級法院は、裁判業務においても実際には上意下達式の金字塔型権力構造をなしているのである³⁷。実務で裁判規範として制定法よりも重宝がられているのが、実は最高人民法院の司法解釈と呼ばれるものであるが、このうち下級法院からの照会への回答という形式をとるものが多くを占める。審級制度を無意味化させかねない由々しき事態であるが、なぜかこれまで中国でも外国でも、これについてあまり論じられてこなかったように思われる³⁸。しかし、近時その弊害が強く意識されるようになり、議論も活発化している。

(2) 内部照会制度の概要

上級法院への具体的事件処理をめぐる内部照会制度は法律に根拠をもつものではなく、建国後、早い時期から法院内部の通達により形成され、事実上運用されてきた。内部照会制度にかかわる通達として確認できるものには以下のようなものがある³⁹。

- ①最高人民法院「照会解答活動改善に関する書簡」（1958年9月19日）
- ②最高人民法院辦公庁「問題解答活動改善に関する通知」（1964年9月11日）
- ③最高人民法院辦公室「問題照会に関する通知」（1973年11月7日）
- ④最高人民法院「民事案件照会送付に關係する問題に関する通知」（1985年3月28日）
- ⑤最高人民法院「問題照会の送付に際して注意すべき問題についての通知」（1986年3月24日）
- ⑥最高人民法院「問題照会の送付に際して注意すべき問題についての補充的の通知」（1990年8月16日）
- ⑦最高人民法院經濟裁判庭「問題照会に際して注意すべき事項について」（1990年10月29日）
- ⑧最高人民法院「行政事件につきいかに上級に照会し、調査研究活動を強化すべきかについての通知」（1990年11月17日）
- ⑨最高人民法院「刑事案件照会送付の範圍および注意すべき事項についての通知」（1995年11月30日）
- ⑩最高人民法院「司法解釋活動に関する若干の規定」（1997年6月23日）

現行制度はこのうちおもに⑤～⑩に依拠している。これらによれば概要は以下の通りである。

最高法院に対する照会の対象となるのは、現在では法適用に関する問題に限られ⁴⁰、事実認定については下級法院が責任をもつべきであるとされる。内部照会の対象となる事件の範囲は、刑事については以下の5類型に限定され、これ以外の事件については高級法院限りで結論を出すべきであるとされる。1) 中央⁴¹ および最高法院が注目する事件、2) 当該省・市ないし全国または国際的に影響が大きく、大衆の激憤を招きやすく、新しい社会矛盾や外国との交渉にかかわる事件、3) 法律適用方法が明らかでない事件、4) 関係規定により照会を要するとされる涉外、香港・澳門・台湾、華僑にかかわる事件、5) 管轄が不明ないし管轄につき争いがある事件。

照会、それに対する回答は原則として書面によって行くとされているが、例外的に口頭⁴² や電話による場合もある。また、照会に当たっては高級法院裁判委員会の見解、重大事件や地元の司法関係機関の間で見解が分かれる事件については地元共産党の政法委員会の意見を明記するよう求めている。下級法院は一級上の法院に対して照会をなすのみで⁴³、最高法院に照会できるのは高級法院と解放軍軍事法院に限定される。照会に対する回答のうち、当該事件を超えて普遍的に効力を付与すべきものについては、最高法院の裁判委員会での討議を経て、司法解釈として「批復」という形式をとり、「人民法院報」に掲載、公布される。司法解釈には下級法院からの照会を介さず、最高法院のイニシアティブで下される「解釈」「規定」という形式もあるが、内部照会制度がなければ司法解釈のうちかなりの部分が存在しないことになる。

(3) 内部照会制度の運用実態

下級法院から上級法院への照会は、事件の当事者にすら秘密にされた「暗箱操作」のなかで行われている⁴⁴。それゆえ内部照会制度が実際、どの程度活用され、いかなる機能を果たしているのかについては、情報が乏しい。論文に引用される断片的な情報を整理することで、だいたいの輪郭をイメージするほかはない。

先述のように照会の対象となる事件は厳格に限定することにされているが、最近はむしろ照会事件は増加傾向にあるとの指摘もある。それは「錯案責任追究制」の影響によるものである。「錯案」とは誤判のことであり、「錯案責任追究制」とは誤判を引き起こした担当裁判官の考課にマイナスのカウントを行う仕組みである。なにもをもって誤判と判断するかが重要になるが、上訴率や上訴審での破棄率が指標とされる傾向がある。このため当事者が判決に納得していないと予想される場合や判決に自信のない場合には、リスクを避けるために念のため上級法院へ照会してしまうのだという。また、法院の外からの介入があり、一審法院が自ら処理しにくい事件では、上級法院に指示を仰ぐことにより、これをかわそうとすることがある。さらに、上級法院のなかには、頻繁に具体的な事件をめぐるコミュニケーションを求めてくることを、上級法院に対する恭順の表れと解する傾向があり、これが照会を煽っている面がある⁴⁵。

照会の内容については、最高法院に対する照会に限り、事実認定問題を照会対象から外したが、高級法院以下のレベルでは依然として証拠の分析や事実認定についての問い合わせも行われている。ある中級法院が受理した基層法院からの照会のうち、実に68.5%が事実問題に集中していたという⁴⁶。しかし、これについては事件処理の効率向上の観点から、地方法院でも照会を法律問

題に限定しようとする動きが出ている。法律適用問題とは、刑事事件を例にとれば、具体的には有罪か無罪か、罪名、量刑の問題だとされる。また、これには実体問題もあれば、手続問題もある。

高級法院から最高法院に対する照会には、自ら審理した事件についてのものと、中級法院から照会された事件（これにはさらに中級法院が基層法院から照会を受けた事件もある）に関するものがある。法院、検察、公安機関の間で意見が分かれる事件については、地元党の政法委員会のイニシアティブで「案件協調会」が開かれ、ここで高級法院から最高法院への照会を決定することもあるという⁴⁷。

上級法院は照会を受け付けると、事件の種類に応じて各業務庭に配分され、そこで回答が作成される。回答はそれぞれの事件の審理期限内に、業務庭の名義で照会のあった法院に対して送達される。最高法院では担当した業務庭が普遍的な効力を付与すべきだと判断した場合は、司法解釈制定の手續にのせられ、裁判委員会での討議を経て、司法解釈となる。最高法院からさらに立法解釈を要請するために、全国人民代表大会常務委員会に対して照会がなされる場合がある⁴⁸。

照会に対する回答は司法解釈とならない限り、理論的には下級法院を法的に拘束するものではない。しかし、回答を受け取った下級法院は、その内容に沿って事件を処理するのが通例となっている。上訴されれば、上級法院の回答通りの結論になる可能性が高いし、官僚機構化した中国の法院で上級機関の意向に反した処理を期待するのは現実的ではないであろう。そのため内部照会制度は事実上、二審制を一審終審制にしてしまっていると批判される⁴⁹。

（４）制度形成の要因

このような特異なシステムが形成されてしまったことについては、以下のような諸要因が指摘されている⁵⁰。

①法体系の未整備 周知のように裁判の根拠となるべき制定法の整備が遅れていたが、法に規定がなくても法院には構わず事件が押し寄せた。困惑した現場の裁判官は上級へ問い合わせることで、これを切り抜けようとした。

②裁判官の業務水準の低さ 長い間、法律の専門家をリクルートする仕組みをとらない中国の法院では、審級が下になればなるほど、裁判官のレベルも下がるのが通例であった。それゆえ複雑な事件になれば、上級法院、ひいては最高法院に助けを求めてしまっていた。実際、誤判を事前に防止し、迅速に事件を処理するうえで効果があるのだといわれる⁵¹。

③裁判所システムの官僚的体質 個別の法院内部、ひいては最高法院を頂点とする法院の体系そのものが上意下達の官僚システムをなしており、この組織としての体質が憲法によって規定される裁判監督関係をすっかり歪曲してしまった。

④地元党委員会、政府からの干渉への対抗 各クラスの地方法院は地元の党や政府に人事、予算の決定権限を握られ、現実にはこれらの下にある地方機関と化している⁵²。そのため党や政府のリーダーが具体的な訴訟事件について示唆や指示を与えたり、政法委員会が幹旋に乗り出すこともある。こうした状況のなかで地方法院は、上級法院への照会によりお墨付きを得て、地元の横やりをはねのけようとすることがある。これは独立を維持するためには、むしろ上級への照会が役に立つすると論理である。

⑤党の指導の必要性 文革期までは党が直接、判決の事前チェックを行っていたが、文革後これが廃止されると、党の指導を別の形で担保するために、上級法院の党組が下級法院の党組を通じて指導するシステムに代置された。このため下級法院がハードケースに遭遇すると、ためらいもなく上級法院へ照会してしまう慣習を生んだ⁵³。

こうしてみると、①と②はしだいに理由とはなしえなくなっているものの、③～⑤には基本的に変化はない。④の法院の地方機関化問題の解消には、憲法改正を含むかなり大胆な政治システムの改革が前提となる。⑤の党の問題は一党独裁という体制そのものの変革を伴わなければ解決し得ないであろう。とすれば、当面は照会制度を希求する要因が完全にはなくなることはない。

(5) 批判の高まりと制度廃止への道

裁判の独立に対する意識の高まりのなかで、学界や実務界で内部照会制度を正面から批判し、その廃止を唱える立場が登場している。批判のポイントには以下のようなものがある⁵⁴。

①裁判の独立に違背し違法 現行法が採用しているのは裁判官の独立ではないとしても、法院ごとの独立は侵されるべきではない。上級法院の裁判官の資質が下級のそれよりも勝っているといっても、下級法院の法解釈、適用権限を奪ってよいというものではない。そもそも法律上の根拠のない違法な手法である。

②上訴・再審制度の空洞化、上訴権の事実上の剥奪 照会に対する上級法院からの回答は単なる参考意見に止まらず、下級法院の事件処理に実質的な影響を及ぼし、二審法院の意見が一審法院の結論そのものとなっている。これでは上訴や再審をしても意味がないし、当事者の上訴権も空疎化する。

③当事者の訴訟上の権利を剥奪 内部照会の発動、照会・回答のプロセスに当事者はいっさい参加もできないし、およそあずかり知らないところで事実上の裁判的決定がなされる。それゆえ直接主義、裁判公開原則にも反し、当事者には意見陳述、回避請求の機会も与えられない。

③訴訟処理の効率低下 当該法院のみで処理されるわけではなく、余計な段階を挟むというだけではなく、とくに一級ずつ段階を上って照会が行われるので、手続の重複、遅延を招き、事件処理の効率が低下する。

④被告人の身柄拘束期限の超過 ③とも関連して、刑事事件で被告人の身柄を拘束している場合⁵⁵、上級法院への照会を行うことで、期限超過となるケースが多いといわれる。この点は後述するように、最高法院によっても問題視され始めた。

⑤事件処理のクオリティ向上に寄与せず 上級法院の裁判官は直接審理していない事件につき、下級法院の裁判官の口頭説明や書面の報告書をもとに短時間で結論を出しているのであり、必ずしも正しい判断ができるとは限らない。

こうした批判の声が高まるなか、制度自体の廃止ないし段階的廃止を唱える立場が有力化している。学界では以前から廃止論が盛んであったが、それが最近はより中枢部にも広がりつつある。2003年3月の第10期全国人民代表大会第1回会議の際には、人民代表から内部照会制度を廃止するよう建議がなされたという⁵⁶。また、最高法院は拘留期限が超過してしまう原因のひとつが内部照会制度にあるとして、2003年12月1日には「10項目の制度を遂行することにより、新た

な拘留期限超過を確実に防止することに関する通知」を通達し、ついにその4条で以下のような方針を打ち出した。「法にもとづく独立した裁判制度をより完璧にし、内部照会制度を規制ないし段階的に廃止する。人民法院が刑事事件を審理する際には、刑事訴訟法の規定に従い独立して裁判を行い、二審終審制を堅持する。疑難事件への法適用を除いて、上級法院に対して照会してはならない」。このように刑事事件については、照会する事件を限定し、将来は廃止を展望するとしたのである。

さらに、2004年からの人民法院第二次五年改革綱要の12条では、以下のように規定された。「下級人民法院が疑難問題の法適用につき上級人民法院に対して照会する手法を改革する。普遍的な法適用上の意義を有する事件については、下級人民法院は当事者の申し出、または職権にもとづき上級人民法院に報告して審理するよう要請することができる。上級人民法院は審査を経て条件が満足されていれば、直接審理することができる」。要するに、内部照会制度は廃止し、その代わりに照会が必要な場合には上級法院へ級別管轄を移送して、上級法院が審理を担当することとしたのである⁵⁷。

しかし、この最高法院の廃止方針が果たして順調に進むのか、いつから実施に移されるのかは予断を許さない⁵⁸。現場の裁判官には「誤判」のリスクを避けようとする心理があるし、下級法院の裁判官の業務水準が独立して裁判するに堪えうるレベルには達していないという問題もある。このため廃止を視野に入れた上で、事前の内部照会制度に代えて、事後的な報告制度や一部の裁判例に先例拘束性を認める判例制度を導入することを提案する声もあった⁵⁹。

3 党機関との関係における独立問題——地元政法委員会を中心に

(1) 共産党と裁判の独立

現行の政治システムの下では裁判といえども、一般に共産党からの独立を論ずる余地はない。むしろ「党の指導は人民法院およびその勤務要員が正しく司法裁判権を行使する政治的前提⁶⁰」と位置づけられる。それゆえ、中国における司法の独立とはあくまで「相対的な司法独立」であり、「その特色は中国共産党の政治的指導と司法の独立の結合として体现される⁶¹」といわれる。とはいえ、党の指導原則は法院が受理した訴訟事件を党が代わって処理することまでを正当化するわけではない⁶²。したがって、ここで問題としうるのは、いわゆる党の指導をいかなるシステムにより具体的に実現するのかに収斂される。

法院に対する党の指導は、具体的には上級法院に設けられた党組および同クラスの地域に組織される地元党委員会によって行使される。党組が縦の垂直的指導関係だとすれば、党委員会は横の水平的指導である。実際、裁判に対して強い影響力を行使し、その指導のあり方が論議されているのは、地元党委員会であり、とりわけ法院に対する指導を担当するのは、そこに内設されている政法委員会である。県クラス以上（基層法院は県クラス）の党委員会にはいずれも政法委員会が設置され、いわゆる「対口管理」の一貫として、法にかかわる諸機関に対する指導を担当する。党委員会の副書記ないし常務委員をその書記とし、公安、検察、法院、司法行政など（以上を政法機関と総称）のトップがそのメンバーとなる。政法委員会は政法機関の連合体であり、政法機関が合同で事務を遂行したり、協調して事件処理する場となっている⁶³。

以下では政法委員会がいかなる歴史をたどってきたか、その組織の現状、具体的にいかなる活動をしているか、存廃をめぐる展開される論争についてトレースする。政法委員会についても情報の厚いベールに包まれ、その実像は容易にうかがい知ることにはできない。本稿でも断片的情報のパッチワークを組み立てることで満足するほかはない。

(2) 政法委員会の歴史⁶⁴

政法委員会は建国以来、現在の姿に至るまで、おおよそ以下の4つの時期を経ている。

①第1段階：政治法律委員会（1949年10月～1956年7月）

これは中央（政務院）、省、地区（市）の3クラスの人民政府に設置されたもので、当時は党内の組織ではなかったが、現在の政法委員会の前身とされる。内務部、公安部、司法部、最高人民法院、最高検察院、法制委員会、中央政法幹部学校などに対する指導・連係を担当した。現在の政法委員会と違って、その権能は政法機関に対する「領導」ではなく、「指導」と「連係」であったと説明される⁶⁵。

1949年建国当初の政治法律委員会主任は董必武、副主任の一人が彭真、47名の委員から構成された。地方の委員会は1951年以後設置されていった。初の憲法が制定され1954年に国务院が発足すると、国务院第一辦公室（政法辦公室）と改称され、法院と検察院が管轄からはずれた。主任は羅瑞卿がつとめ、内務、司法、監察、秘書室の4つの部門がおかれた⁶⁶。

②第2段階：中共中央法律委員会（1956年7月～1980年1月）

法院、検察院を含む政法機関に対する党の統一的指導を図るため、党内の組織として中央から地方まで初めて法律委員会が設けられた。政法部門に対する指導、連係を担当するとされたが、職権は明確には定まっていなかったし、人員も少なかったという。その後、1958年6月、党中央に直属する財政、外事、科学、文教小組とともに、政法小組へと改組され、彭真を組長として5名のメンバーにより構成された。1966年～76年までの文革期は、司法機関の機能不全と歩調を合わせて、党の政法工作機構も機能を停止した。1978年6月になって、中央政法小組として復活、1980年1月に中央政法委員会に改組された。

③第3段階：中共中央政法委員会（1980年1月～1990年3月）

「中央政法委員会の設立に関する通知」にもとづき中央に政法委員会が設置され（彭真書記）、県クラスまでの地方にも政法委員会が設置され、事実上、各クラス党委員会の重要な職能部門、政法業務の参謀、助手として機能するようになる。80年代後半になると、政法委員会には裁判の独立の観点から批判が寄せられ、その廃止もとりざたされていた。折しも趙紫陽が推進した党政分離をスローガンとする政治改革のなかで、政法委員会は1988年5月にはいったん廃止され、中央については中央政法指導小組に縮小される。大幅な機構の縮小がなされ、機能も収縮した。ただし、廃止されたのは中央レベルであり、地方の政法委員会がすべて廃止されてしまったわけではなかったようである。とはいえ、党が個々の裁判に口を出すための仕掛けがいったんは廃止されようとしたという事実は記憶に止めておきたい。

④第4段階：中共中央政法委員会（1990年3月～現在）

ところが1989年春の天安門事件を経て、趙紫陽が失脚し、政治改革が頓挫すると、1990年3

月には中央政法委員会はあっさりとして復活する。地方の各レベルの党委員会にも政法委員会が復活し、人員も増強され、職権も拡大された。これ以後、政法委員会は建国以来、もっとも組織として充実した時期に入り、それは「各クラス政法委員会活動の春」と評されるほどである⁶⁷。行政改革で定員削減が進むなか、1995年には中央政法委員会の行政職員定員は50名余まで増員され、地方でも拡大基調であった。

より問題なのは増強された政法委員会が何をしているかであろう。1990年に中央政法委員会が復活する際には、党が個別の訴訟に介入するのではないかと懸念を意識してか、党中央から以下のような要請がなされていたという。「政法委員会が復活した後、引き続き党政の職権分離の原則を貫かなければならず、おもに政法活動に対してマクロ的な指導および調整を行い、党委員会の参謀と助手役をしっかりと務め、その事務機構はおもに調査研究活動に従事し、各部門の業務に過度に具体的に介入してはならない。各クラス政府をして、その所属する公安、安全、司法の各部門の業務に対する指導責任を確実に果たさせることで、法院、検察院が法にもとづき独立して裁判権を行使し、政法各部門が権能、役割を十分に発揮できるようにする⁶⁸」。

このように党政分離の観点から、具体的な事件を政法委員会が法院に代わって事実上、処理してしまうことには歯止めが必要であるとの認識はあったようである。

(3) 政法委員会の組織と活動実態⁶⁹

現行の党の規定によれば、政法委員会とは「各クラスの党委員会が政法部門の活動を指導、管理する職能部門」と定義される⁷⁰。「職能部門」とは、各クラス党委員会のもとに設置される事務局、組織部、宣伝部、統一戦線部と同列の、当該党委員会に「領導」された機構である。同時に上級の政法委員会の指導⁷¹にも服する。

政法委員会は中央を頂点に、省、地区（市、自治州）、県クラスの4段階に設置されている。各委員会は書記、副書記、委員、秘書長、副秘書長からなり、事務部門が設置される。書記は党委員会の副書記が常務委員が兼務するケースが多く、さらに公安局長を兼務することも珍しくない⁷²。他の委員は通常、法院、検察院、公安部門、国家安全部門、司法行政部門、軍のトップが兼務する。

中央政法委員会には、事務局、研究室、「総合治理協調室」、「総合治理督辦室」、人員充実指導室、中央新疆業務協調小組が設置されている。県クラスの政法委員会の例では、雲南省金平県には事務局、社会治安治理委員会、社会総合治理委員会事務局、社会安定維持事務局、「政工科」、「執法監督室」が設置されている⁷³。法輪功対策⁷⁴や「嚴打」という犯罪取り締まりキャンペーンのための部署⁷⁵が設置されることもあるようである。

スタッフの規模は、中央で正式行政事務定員が50数名、事業組織定員を合わせて100名程度、省クラスでは30～50名、地区クラスで10～20名、県クラスの場合は5～10名足らずだという。全国の政法委員会のスタッフを総計すると3万名余りに上る。基層政法委員会は人員が少ないばかりか、予算もきわめて限られ、専用の車の確保もままならないところもある⁷⁶。

政法委員会の職責は政法にかかわる業務を総体として組織、指導、指揮、協調することとされ、細かくは10項目が挙げられている。しかし、1項目を除いていずれもきわめて抽象的で具体的

ないイメージがわきにくい。はっきりしているのは、「意見が分かれる重大にして疑難な事件について研究し、協調する」という項目である。すなわち、具体的な訴訟事件に介入し、裁判的決定プロセスに関与するというものである。政法委員会が音頭をとって、各政法機関のトップを招集し、「党内案件協調会」を開き、事件処理方針を決めている。ある県の政法委員会で副書記を務めた者は、列記される職責のなかで、これだけが「実」ではかはずべて「虚」であるとインタビューに答えている⁷⁷。現場にいる者の正直な感想であろう。

このように政法委員会は法院などを外から指導する立場にあり、法院長は政法委員会のメンバーであり、その書記は上司だということになる。そのうえで具体的な事件について「協調」という名目でかかわるルートをもっているのである。江蘇省北部にある県では、2001年に政法委員会が「協調」を行った事件は29件あったという。当該県の同年の刑事事件総数が約300件だったというから、これは10%程度にあたる⁷⁸。しかし、1990年の復活後の政法委員会はそれ以前と比べると、具体的な事件について審査承認することは格段に少なくなっており、司法機関の独立性は大いに高まっているとの指摘もある⁷⁹。

要するに、出現する頻度と程度はさておき、「連合办案」（共同での事件処理）と言われるような実態は存在するし、党がいざとなったら有効に裁判に介入するルートを確保しているのも確かである⁸⁰。

（４）存廃をめぐる

政法委員会が80年代末にいったん廃止されたことがあるというのは、この存在にはかなり有力な疑問、批判があるということの意味するであろう⁸¹。現在も廃止論はなお有力である。理由はなんととっても、それは裁判の独立を侵し、それが事実上の準司法機関になっていると考えるからである。とりわけ、公安局長が法院長を指導できるなどというのは、根本的に司法の原理に反する間違った手法であり、国際社会の笑いものになるという⁸²。

廃止論には全面廃止論と中央政法委員会だけは存置すべきだとする意見がある。中央レベルだけは残すというのは、全廃は現実的でないこと、個々の訴訟に介入するのは多くは地方の政法委員会であることによる。その場合でも、中央政法委員会はマクロ的な政策指導、組織指導に専念し、具体的な事件については指導を及ぼすべきではないとされる⁸³。

他方で、末端の政法委員会自体は積極的に具体的事件の処理に介入できるだけの人的、物的力量を持ち合わせていないし、実際、活動はそれほど活発だとはいえないとの指摘もある。むしろ問題なのは政法委員会主任の個人的な介入の方であるという⁸⁴。

党の指導と裁判の独立というテーマは、中国にとって50年代以来、繰り返し議論されてきた古くて新しいテーマである。いつまでも同じところをぐるぐる回り続けている印象がある。

むすび

中国の裁判の独立にとっての3つのアキレス腱である裁判委員会、内部照会制度、政法委員会についての現状と議論状況を見てきた。こうした膠着が短期間に解消される見込みはないように思われる。それはやはり結局は共産党が裁判を最終的に統制しうる道を残しておきたいと考えて

いるからであるし、党にとっては裁判も（“こそ” というべきか？）秩序維持、政権保持の手段として把握されているからに他ならない⁸⁵。

変動する見込みがあるとすれば、これまた建国以来、問題とされてきた裁判官の資質の低さという問題が根底から解消することによってであろう。レベルの高い専門家集団としての裁判官で法院が埋められるようになるとき、素人としての党はこれに介入する術を失っていかざるをえない。しかし、それにはかなりの時間と予算の投入を覚悟しなければならない。

最高権力者こそが司法の最終的な決定権を掌理するのであり、却って重大事件を事実上、左右できない最高権力というものを想像することすらできないという中国の伝統が、今日も深く影響を及ぼしているとする法史学者による指摘がある⁸⁶。この重い伝統からの離脱をいかなるメカニズムにより実現するか。処方箋はいまだ深い霧のなかにある。

注

- (1) たとえば、李昌林『従制度上保証審判独立』（法律出版社、2006年）37頁以下など参照。
- (2) 譚世貴『司法独立問題研究』（法律出版社、2004）9頁以下参照。
- (3) 最高人民法院「人民法院第二個五年改革綱要（2004－2008）」中華人民共和國最高人民法院公報 2005年12期9頁。
- (4) もっとも人民代表大会がいかなる方式で法院を監督するかについては議論のあるところであり、とくに個別の訴訟事件に対する介入を是とすべきかどうかについては論争が起きている。たとえば、王利明『司法改革研究』（法律出版社、2000年）461頁、前掲註（1）252頁以下など参照。
- (5) 拙稿「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年）345頁、木間正道ほか『現代中国法入門』第4版（有斐閣、2006年）240頁以下参照。
- (6) 拙稿「中国における市場化による『司法』の析出」小森田秋夫編『市場経済化の法社会学』（有信堂、2001年）279頁以下、宇田川幸則「中国における司法制度改革」社会体制と法2号（2001年）45頁以下参照。
- (7) 拙稿「中華人民共和國」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』（三省堂、2006年）320頁参照。
- (8) 実はこれまで裁判委員会と記してきたのは、原語では「審判委員会」であるが、この時期は原語でも「裁判委員会」と称していた。
- (9) 尹忠顕主編『法院工作規律研究』（人民法院出版社、2003年）407頁、肖建国・肖建光「審判委員会制度考」北京科技大学学報（社会科学版）18巻3号（2002年）60頁参照。建国前は裁判所自体が行政機関と未分離であり、裁判所の外の行政首長などもメンバーとなっていた。したがって、現在の裁判委員会とは性格を異にする。
- (10) 周曉平「試論審判委員会的改革與繼承」中国法院網 <http://www.chinacourt.org> 参照。
- (11) 「最高人民法院關於人民法院合議庭工作的若干規定」（2002年8月12日）5条4号、6条5号。
- (12) 同上12条。
- (13) 中国の死刑には即時執行の死刑と2年間執行を中止する「死緩」がある。
- (14) 最高法院の司法解釈「關於執行《中華人民共和國刑事訴訟法》若干問題的解釈」（1998年）にも、裁

- 判委員会への付議範囲に関する規定があるが、これにも「社会的に重大な影響のある事件」「その他裁判委員会が討論すべき事件」(114条4号、5号)という一般条項をおいている。
- (15) なお、田中信行「中国の司法改革に立ちはだかる厚い壁」中国研究月報61巻4号(2007年)28頁は、「合議廷は裁判委員会の結論に異議がある場合、それ以前は再議を申し立てることが許されたが、以後は許されなくなり、裁判委員会の結論に無条件で従わなければならなくなった」とする。しかし、少なくとも現行の最高人民法院「人民法院合議廷活動に関する若干の規定」13条では、再議を求めることができることになっている。
- (16) 最高人民法院關於人民法院合議庭工作的若干規定15条。
- (17) 盧芳霞「試論審判委員会制度改革」行政與法2004年6期34頁参照。
- (18) 肖建国ほか・前掲註(9)62頁参照。これは標準的な陣容のようである。
- (19) 孫轍「審判委員会制度的考察、檢討與重構」中国司法評論第8号(人民法院出版社、2004年)68頁以下参照。
- (20) 同上63頁註①参照。
- (21) 関升英「審判委員会工作機制探索及完善」人民司法2004年10期27頁以下参照。筆者は濟寧市中級法院に勤務している。
- (22) 孫轍・前掲註(19)64頁以下参照。
- (23) 蘇力『送法下郷』(中国政法大学出版社、2000年)104頁参照。
- (24) 裁判監督とは、検察院のプロテストや法院自身による見直しの結果、すでに発効した判決について再審を発動する手続。
- (25) 裁判委員会への具体的事件の付議が減少傾向にあることを前提として、裁判官各層へのインタビューによって、その動因を探ろうとする研究として、肖仕衛「基層法院裁判委員会“放権”改革的過程研究」法制與社会發展13巻2期(2007年)28頁以下が注目される。
- (26) 盧芳霞・前掲註(17)33頁参照。
- (27) 蘇力・前掲註(23)114頁参照。現場の裁判官にも同様の意見がある。関升英・前掲註(21)29頁参照。
- (28) 盧芳霞・前掲註(17)33頁、褚紅軍・陳靖宇「審判委員会制度若干問題研究」法律適用2005年10期52頁参照。
- (29) 李昌林・前掲註(1)302頁参照。
- (30) 肖建国ほか・前掲註(9)63頁以下、李昌林・前掲註(1)306頁以下、譚世貴・前掲註(2)118頁以下など参照。
- (31) 「審而不判、判而不審」などと表現する。
- (32) 尹忠顯・前掲註(9)426頁以下、褚紅軍ほか・前掲註(28)51頁以下など参照。
- (33) 党による判決統制の裏ルートともいえるのが、後に取り上げる政法委員会による介入である。
- (34) 尹忠顯・前掲註(9)412頁参照。「裁判員会による審議とは実際には党組による審議である」(范忠信「中国司法伝統與当代中国司法権力潜規則」中国法律史学会編『中国文化與法治』社会科学文献出版社、2007年、122頁)。
- (35) 王利明『司法改革研究』(法律出版社、2000年)344頁。
- (36) 李昌林・前掲註(1)226頁参照。

- (37) 万毅「歴史、現状與走向：案件請示制度研究」左衛民ほか『最高法院研究』（法律出版社、2004年）365頁参照。
- (38) 筆者は簡単にこの制度の問題について指摘したことがある。拙稿「人民法院の非裁判所的性格」比較法研究 55号（1993年）177頁、拙稿・前掲（6）260頁参照。
- (39) 古いものは、最高人民法院研究室編『中華人民共和國最高人民法院司法解釋全集』（人民法院出版社、1994年）2181頁以下に収録。
- (40) かつては事実認定についても上級法院への問い合わせがなされていたが、これは実際に証拠にも接していない上級法院に無理を強いるものであると指摘されていた。
- (41) 「中央」とは共産党中央委員会を指すものと思われる。
- (42) 口頭で照会を行う場合には、「当事者や弁護士など法院以外の者を同行し、参加させてはならない」と規定される（⑦）。
- (43) これを「逐級請示」という。
- (44) 張慶国「關於法院案件請示的若干思考」雲南法学 1998年4期 77頁参照。
- (45) 以上につき、李華「案件報送請示制度剖析」法学（上海）1997年2期 40頁参照。
- (46) 江蘇省宿遷市中級法院の調査。年度は不詳。万毅・前掲註（37）359頁参照。
- (47) 同前 361頁以下参照。
- (48) 同前 362頁以下参照。こうした立法解釋の例として、南京同性間組織売春に関する2003年のものがある。なお、詳細については、坂口一成「中国における『司法』の構造——敲打：なぜ刑事裁判が道具となるのか？」（5）北大法学論集 57巻6号（2007年）56～60頁参照。
- (49) 李華・前掲（45）41頁参照。
- (50) 万毅・前掲註（37）364頁以下を整理。
- (51) 張慶国・前掲註（44）76頁参照。
- (52) 詳細は拙稿・前掲註（6）280頁以下参照。
- (53) 張慶国・前掲註（44）76頁参照
- (54) 万毅・前掲註（37）367頁以下、李昌林・前掲註（1）227頁以下、李元勇「法院案件請示制度的弊端以及改革」広西右江民族師專学報 14巻1期（2001年）57頁以下などを整理。
- (55) 中国では公判中、身柄を拘束せず、保釈するケースは実際にはきわめて希だといわれる（万毅・同前 389頁註①参照）。
- (56) 照会制のほか、いわゆる院長、庭長による事件事前審査制も廃止の対象とされていた。万毅・前掲註（37）369頁参照。
- (57) この点は李元勇・前掲註（54）60頁も提案していた。
- (58) 照会を重大疑難事件に限定し、段階的に照会制を廃止するとの方針が打ち出されるのは、今回が初めてではない。1998年、最高法院長の肖揚が全国高級法院長座談会での講話のなかで述べていた。李昌林・前掲註（1）229頁参照。
- (59) 万毅・前掲註（37）371頁参照。
- (60) 李玉傑『審判官理学』（法律出版社、2003年）7頁。
- (61) 封麗霞「中国政党與司法關係之回顧與反思」張恒山ほか『法治與党的執政方式研究』（法律出版社、

- 2004年) 262頁。
- (62) 「政権党はサッカースタジアムにおける主審になるべきだし、そうなることはできても、ボールを蹴るわけではない。ただし、選手とともに身体は動かす」(劉永艶「論改善党対人民法院の領導」張恒山ほか『法治與党的執政方式研究』(法律出版社、2004年) 279頁)。
- (63) 封麗霞・前掲註(61) 255頁参照。
- (64) 以下はとくに断らない限り、林中梁『各級党委政法委の職能及宏觀政法工作』(中国長安出版社、2004年、内部発行)に依拠している。林氏は北京大学法律系を卒業後、1982年以来、中央政法委員会研究室に勤務した経験をもつ。
- (65) 日本の中国法研究では「領導」を統率的指導、「指導」を指導と訳し分ける立場もあるが、両者の区分は曖昧である。「領導」は命令・被命令の上下関係という語感がある。
- (66) 第一辦公室自体は1960年11月1日まで続いた。林中梁・前掲註(64) 67頁参照。
- (67) 同前 73頁。
- (68) 同前 74～75頁。
- (69) とくに断らない限り同前書に依拠している。
- (70) 「中共中央政法幹部の人的構成の充実にいっそう力を注ぐことに関する決定」(1999年4月15日)、曹文武「県委政法委員会職能和地位的初歩探討」中国法治網 <http://www.sinolaw.net.cn/shequ/yuanchuang/2006122051952.htm> 参照。
- (71) 原語は「領導」ではなく、「指導」。
- (72) 譚世貴・前掲註(2) 124頁参照。
- (73) 曹文武・前掲註(70) 参照。
- (74) 「中共竹溪県委政法委員会機関職能配置、内設機構」竹溪県サイト <http://www.zhuxi.gov.cn/hdocs/XXLR1.ASP?ID=6522> 参照。610辦公室と俗称。
- (75) 侯猛「司法改革背景下的政法治理方式—基層政法委員会制度個案研究」華東政法学院学報 2003年5期 101頁参照。
- (76) 曹文武・前掲註(70) は当事者として人員、経費面での窮状を訴える。
- (77) 侯猛・前掲註(75) 101頁参照。
- (78) 同前 104頁参照。
- (79) 封麗霞・前掲註(61) 250頁参照。
- (80) 譚世貴・前掲註(2) 127頁参照。
- (81) 封麗霞・前掲註(61) 250頁参照。
- (82) 譚世貴・前掲註(2) 137頁参照。
- (83) 同前 139頁参照。
- (84) 侯猛・前掲註(75) 99頁以下参照。
- (85) 中国の司法がなぜ特定の政策課題実現のための道具となるかについて、「敲打」を素材に入念、綿密に考究した論考として、坂口一成・前掲註(48) が注目される。
- (86) 范忠信・前掲註(34) 122頁以下参照。