

Title	中国の民間調停制度
Sub Title	Chinese civil mediation system
Author	龚, 廷泰(Gong, Tingtai) 趙, 莉(Zhao, Li) 平野, 裕之(Hirano, Hiroyuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2006
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.6 (2006. 8) ,p.463- 472
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	中国法セミナー
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060815-0463">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060815-0463</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 中国の民間調停制度

龚廷泰  
趙莉／訳  
平野裕之／校閲

\*本稿は文部科学省平成17年度科学研究費補助金（基盤(A)）「東アジア諸国、オセアニア諸国及びマレーシアの消費者保護制度に対する総合的比較研究」により中国南京師範大学法学部の学者を招聘し、2006年1月14日に慶應義塾大学において行われた講演の翻訳である。趙莉氏により送られてきた翻訳に、平野が校閲し手を加えたものである。

- 一 民間調停の意味、組織及び範囲
- 二 民間調停制度の歴史と現状
- 三 民間調停制度の機能
- 四 民間調停制度における制限
- 五 解決方法と今後の動き

民間調停制度は、現代中国で最も広範な影響を持つ民主的な法制度として、効果的に社会紛糾を解決し、庶民間の民主的な自治を実現させ、経済発展を促進して、社会的な安定を維持させるために、大変良い役割を果たし、中国政府と民衆より高い評価を受けている制度である。中国では、現在民間調停組織は90万箇所あり、人民調停員は800数万人に達しており、都市と農村の隅々まで至る所に存在している。毎年、民間紛糾計600数万件を調停しており、これは、

同時期の人民法院が第一審で受理する民事事件数の約2倍に相当する。民間調停は、既存の裁判や仲裁制度と並び、社会紛糾を解決する3つの方法の1つとして導入され、民衆が紛糾を解決するための重要な選択肢の1つとなっている。

## 一 民間調停の意味、組織及び範囲

いわゆる民間調停は、人民調停委員会が法律、法規、規則、政策及び社会公德に基づき、説得や忠告、協議等の方法により、当事者双方が自らの意思で平等かつ理解の下に、民間紛糾を解決する活動である。この民間調停という概念は、中国では、広義と狭義に分けられている。

いわゆる広義の調停には、司法や行政以外の調停も民間調停の範囲に取り込まれる。即ち、現在存在している各種の民間調停と合致している地域を越え、数ランクの調停組織が民間調停の範囲に取り込まれることになる。これらの調停組織は以下の種類を含んでいる：

1. 一方では、村民/住民調停委員会、企業内部の調停委員会、農村の郷鎮及び都市地区の人民調停委員会、行政区画を重ねる地域の「連合調停委員会」並びに観光地や商店会等の特殊地域における「専門調停委員会」がある。

2. 他方には、各産業協会、商業会における調停委員会がある。例えば、軽工業協会、紡織協会、不動産協会、弁護士協会、個人経営者協会等の組織に存在している商事紛糾調停委員会、不動産紛糾調停委員会、弁護士業界調停委員会等がある。

3. また、各種市民団体。例えば、労働組合、婦人連合会、共産主義青年団等の市民調停委員会がある。

4. さらに、各種消費者協会の調停委員会がある。

上述の2、3、4で述べた調停委員会は、民間調停に類似したり、民間調停の理論と方法を参考にしたり、または民間調停制度の影響により作られた組織なので、広義での民間調停委員会に含まれることになる。

しかし、狭義では、民間調停は、農村の村民委員会における調停委員会と都

市の住民委員会における調停委員会で行われる民間調停のことを意味している。その範囲には、農村の郷鎮と都市の街道弁事処における人民調停委員会で行われる調停や各業者の協会における調停委員会で行われる調停が含まれないことになる<sup>1)</sup>。そこで、私はこれから主に狭義の立場から人民調停制度を紹介していきたい<sup>2)</sup>。

なお、民間調停の適用範囲は広い。適用する主体としては、市民間、市民と法人あるいはその他の経済組織間、及び法人間の紛争を挙げられる。適用する事件の種類としては、離婚、相続、扶養、財産分割、相隣関係、財産権の帰属、債務履行、身体傷害、名誉毀損、事故賠償、投資配当、パートナー経営等民法上の権利に関する紛争を挙げられる。

## 二 民間調停制度の歴史と現状

中国の民間調停制度の歴史は長く、約3000年前の西周時代まで遡ることができる。秦、漢時代においては、国家は郷以下で調停機関を設立し、今日に至っている。

国民党時代に制定された「区自治施行法」と「郷・鎮自治施行法」とも、区、郷、鎮において調停委員会を設立し、そのメンバーは区、郷、鎮の住民により選挙され、法的な知識を持ち、かつ、威信が高く、公正な人間が調停委員を担

- 
- 1) 郷・鎮等の調停委員会が行われた仲裁は、政府の調停、即ち行政調停または準司法的な性質と特徴を持っている；業界の調停機関は、それぞれの主管部門に属するため、調停メンバーが専門的な特徴が顕著で、法的な根拠や手続上においては裁判所が行われた調停に類似する傾向がある。これらの調停は村／住民委員会の自治的な調停と大きなちがいがあ
  - 2) 2004年末まで、中国の90数万個の仲裁組織の中で、村民調停委員会は70数万個（村民委員会の99%を占める）を占め、住民調停委員会は8.5万個（住民委員会の90%を占める）がある。これにより村／委員会の下で設立された調停委員会は人民調停委員会の主体であることと説明される。王公義著：「人民調停制度が社会紛争を解決する重要な法律制度」、『第22期世界法律大会論文集（北京エリアⅡ）』（2005.9.4-6）、1235頁。

当する、と定められていた。

中華人民共和国が設立された後に、全国の郷鎮では人民調停委員会を創立した。1950年に周恩来は「司法機関が民間の紛争を解決しなければならない、…できるだけ民間調停の方法を取り、訴訟を減らせるように」と指摘した。1953年より全国の県以下の区、郷の行政組織の内では民間調停組織をつくりはじめた。1954年、中央人民政府政務院は「人民調停委員会暫定組織に関する通則」を公布し、民間調停組織の性質、名称、設置を定め、民間調停の任務、仕事の原則と活動方式を規範し、人民調停委員会が民衆の自治的な組織であることを明確にし、民間の調停が法律と社会公德に基づき、平等、自由、訴権を奪えないという3つの原則により調停することを定めた。

1982年12月に、民間調停は正式に中国の憲法に盛り込まれることになった。すなわち、中国憲法111条2項は、居民委員会、村民委員会には民間調停委員会を設立し、民間紛争を調停する、と定めたのである。これにより憲法上の民間調停の法的な位置づけが確立されたのである。即ち、民間調停委員会は村民委員会と居民委員会の下で設立された民間紛争を解決する民間組織である。

それ以後制定されたいくつかの法律の中で、上述の民間調停の法的な位置づけを維持した。例えば：「村民委員会組織法」第25条は、「村民委員会では…民間調停委員会を設立する……」、「居民委員会組織法」第13条は、「居民委員会では…民間調停委員会を設立する……」と、「民事訴訟法」第16条は、「民間調停委員会は、人民政府と人民法院が指導する下で、民間紛争を調停する組織である」と、「裁判所組織法」第22条は、人民法院は事件を審理する以外、……民間調停委員会の仕事を指導する。」と、「相続法」第15条は、相続人は相続について協議をすること。協議ができないとき、民間調停委員会が調停を行うか、人民法院に提訴することができる」と、それぞれ規定している。

1989年6月には、国務院が制定した「民間調停委員会組織に関する条例」が公布されて実施された。本条例では民間調停委員会の性質（第2条：村民委員会と居民委員会の下で設立された民間紛争を調停する住民の組織で、人民政府と人民法院が指導する下で仕事をする）、構成（3—9人）、選出方式（選挙により選出され、

3年毎に一回選挙し、再び選出された場合には再任することができる)、委員の資格(人格が公正で、穏和で、民間調停の仕事に熱意を持ち、一定の法的な知識と政策に理解がある成年者)、仕事の原則や仕事の方式等について明確に定めた。本条例により、民間調停委員会の任務は、民間紛争を調停し、それを通じて法律や法規、政策を宣伝し、国民にルールや法を守り、公序良俗に違反してはいけないと教育し、村(居)民委員会に民間紛争と調停に関する状況を報告し、市民の意見と要求を陳述する。また、当該条例は民間調停委員会の調停活動が法律に基き行わなければならないと求めた。即ち、調停の範囲が合法である民間紛争のみ受理すること。調停の方式方法は合法的であり、強制的な調停を行ってはいけない、市民の訴権を抑制してはいけないこと。調停により達した協議は合法的であり、法律や法規に違反してはいけないことと、第三者の合法的な利益を損害してはいけないこととした。

また、2002年9月には、中国の司法部により「民間調停の仕事に関する若干の規定」が公布された。

現在、村/居民調停委員会で紛争を調停するには3人から構成され、その一人が責任者と指定された。上海、北京等の地域では首席調停員制度が推進され、徳望が高く、法的な知識を身につけ、調停能力が高いと、公認された優秀な調停員として選ばれている首席調停員の下で調停が行われ、よい結果を得ている<sup>3)</sup>。

### 三 民間調停制度の機能

わが国の学者の多数は、民間調停制度が以下の機能を有すると考えている。

#### 1 社会管理と政治機能

民間調停は、村/住民委員会という組織に附属して、大衆性と自治性を持ち、

---

3) 王公義著：「人民調停制度が社会紛争を解決する重要な法律制度」、「中国司法」2005年第8巻、14頁。

社会管理の基本的な一環として、これらの組織が社会自治の機能を果たすと同時に、重要な政治と行政及びイデオロギーの機能も果たし、即ち、民衆に対する教育、管理を行う昨日を果たしている。わが国では、民間調停は、社会調整の要求に応じて、社会管理における一つの不可欠な手段として生まれたものと言える。

## 2 文化や道徳を伝承し、社会自治する機能

調停により紛争を解決に導くのは、法律や政策だけではなく、最も重要なのは公共道徳、慣習、人情と社会規範である。これらの規則の適用は、実際には中国における伝統的な「和は最も大切である」こと、儀礼人倫等の価値観を支え、公共道徳と公共利益を維持し、社会の凝集力を作り、良好な人間関係を築き、伝統的な文化、社会公共道徳と社会コミュニケーションを保つ機能を果たしている<sup>4)</sup>。

## 3 紛争を解決する機能

民間調停制度は最も基本的かつ重要な政治と文化的な機能を果たしている。調停が平等、自由、自主選択及び経済的に、かつ便利に紛争を解決する手段として、代替できない役割を果たし、近代法治社会の中で、調停の価値はいっそう高まる。

(1) 手続上の利益から見れば、コストが低く、迅速かつ便利という特徴がある。比較的迅速で安、かつ簡易に紛争を解決することができ、当事者に低コストで大きな利益（民間調停は無料である）を獲得させ、民間調停の効率と価値上の優位を表している。

(2) 特定の社会関係、特定主体及び特定紛糾の解決に最も適合する。調停は普通手続によるので訴訟手続により当事者に生じさせた戸惑を解消させ、情理に適っている会話と対抗していない斡旋により当事者間の対立を緩和させ、紛

---

4) 範愉著「調停法制定における若干問題」(下)、「中国司法」2005年第11卷、67頁

争の理非曲直に対して簡単な判断を下すのではなく、当事者に事件背景における複雑かつ長期的な社会関係を考え直させる。

(3) 当事者の自主かつ自由な処分を表す機能を果たした。協議が成立する過程において、調停機関及び調停人は自らの判断で下した解決案を当事者に無理に押しつけることではなく、当事者はその解決案に賛成か拒絶するかの権利を有する。故に、ある程度、調停は当事者間の自主的な協議の延長と言ってもよい。

(4) 法律適用における不足を補うことができ、当事者は自主的かつ自律原則により適用規範を選ぶことができる。例えば、地元の慣習、業界の慣習及び標準等により紛争を解決して、双方とも共勝ちという結果に達し、利益の最大化及び自治的な価値観を表すことができる。

#### 四 民間調停制度における制限

しかし、ここ数年来、中国法制の近代化と社会の転換過程の加速に伴い、民間調停の紛争解決能力がどんどん弱化する傾向が出てきた。

1. 社会の調停機能に対する評価が低下した。社会の主流意識は、訴訟に対する盲目的な崇拜と民間による調停に対して軽視する傾向がある。このような主流意識は訴訟万能論を助長させ、社会に偏見をもたらした。即ち、訴訟が権利を実現する唯一かつ正確な途であり、訴訟率の変化が法制が近代化する標準として判断され、民間調停の役割が低く評価され、調停制度が近代法治の精神と相違し、遅れた旧制度であると考えられたため、民間調停制度が紛争を解決するシステムの中の「弱勢制度」に至った<sup>5)</sup>。

2. 民間調停の法的な効力は高くない。民間調停協議が公証をした後その法的な効力があり、国家強制力も持つと我が国の関連法律に定められているにも

---

5) 陳志新「民間調停制度を發展する際に外国のADRを吸収するについて」、「中国司法」2005年第4巻、99頁。

かかわらず、民間調停の権威性が低いため、数多の紛糾が調停を経て協議に至ったが、当事者の後悔により結局訴訟手続に入ることになっている。故に、当事者に紛争を解決するコストを増加させてしまっている。

3. 社会転換期における人員流通性の増大が、人間関係の元構造と価値観を破壊して、調停の難度を増大した。その一例として、農村では、工業化、都市化の加速に伴い、農民は大量に都市に移り、元の「知人社会」より「知らない人との社会」に変わり、元の血縁関係の上に築いた社会関係が契約関係に基づく社会関係に取り変わってしまった；

もう1つの例として、都市では、町の改造と拡大に伴い、数多くの新築団地が伝統的な住宅に取り変わったり、人々の収入のアップと居住条件の改善で、1つ家庭で数箇所の住宅を持つ現象が現れたり、都市の住民間の関係は一層閉鎖され、甚だしきは隣人間に長年にわたって付き合いすらないことにまで至った。従って、人間間の協議と協力の精神を失うことすらを招いてしまったのである。このような状況の下で、伝統的な民間調停制度がいまだかつてない衝撃を受けたのである。

4. 民間調停員の全体の資質が高くないため、調停の結果に対する信頼度が制約された。特に農村において、調停員全体が老年化し、教育レベルが低くなり、法的知識が不足し、考え方が古くなった等の問題が存在する。これらの調停員は、民衆の中、特に若者の中では、権威が高くないため、その調停の結果に対する信頼度にも影響を及ぼした。

5. 民間調停に関する立法は停滞している。

中国では、民間調停制度に対し、憲法を含むいくつかの法律ではこれに関する規定が設けられているが、現在までのところ、まだ1つに統一された民間調停法がない。

## 五 解決方法と今後の動き

上述の問題について、現在、既に中国の学者、政府及び司法機関から重視さ

れ<sup>6)</sup>、しかもいくつかの措置も取られることにより、中国の民間調停制度を完備させて、機能が発揮させられつつある。

例えば、2002年に中国共産党中央弁公庁、國務院弁公庁は「最高人民法院、司法部が新たな時期における民間調停の仕事を強化するに関する意見」を配布し、最高人民法院の司法解釈も公布され、民間調停の協議を民事契約と同様な効力を有することにし、民間調停制度と訴訟手続との接続を実現させた。民間調停の協議に至った民事事案を審理する際に、もし一方当事者が民間調停の協議に後悔して起訴するときに、その協議が双方当事者が自らの意思で成立され、国家の法律、行政法規の強行規定に違反しなく、国家や集団、第三者の利益及び公序良俗に反さず、錯誤や公平を失うことがない限り、裁判所はすべて協議に基づき、判決を下すことができることとした。上海市のみに例とすれば、2002年11月より2003年10月までの1年間、全市の裁判所は民間調停の協議に至った民事事案の30件を審理したが、その中に26件の協議を維持し、それは86%を占めたので、民間調停の公的な信頼度を高めさせた。

現在、中国の民間調停組織が毎年民間紛争の600万件を調停し、その成功率は95%に達している。民間調停制度と訴訟活動とが有機的に接続することの実現により、調停の規範化がより改善されたのである。民間調停は紛争の解決、社会の安定を維持するにおいて大きな役割を果たした。

---

6) 「瞭望東方」の報道により、2003年7月1日から8月20日まで僅か2ヶ月に満たない間に、北京市政府委員会の前で陳情へ行った人数が1.9万人(回)、集団陳情に行った人数は347チームに達し、中央紀律検査委員会の前で陳情へ行く人員が1万人、集団陳情は453チームに達し、1日あたり平均100数人、最多日には一日152人に達し、改革開放より史上最高の人数となった。(胡奎、姜抒著「2003年に中国で陳情がピークとなり、新指導者に試練に遭遇した」(<http://news.sina.com.cn/c/2003-12-08/10142314186.shtml>) これは、民間調停がいかなる重要性を持つか説明された。民間紛争は直ちに解決しないと、集団の陳情事件が途切れるだけでなく、多くの民事紛争はますます激化して、刑事事件に転化される可能性がある。調査によれば、中国のある省では重大な刑事事件の中で70%が民間紛争の激化に至った。胡沢君著「民間調停に関する改革と発展」、「国家行政学院学报」(2003年第6号、24頁)。

同時に、司法行政機関も有力な措置を取り、民間調停組織を促進し、民間調停のネットワークを発展させた。2003年末まで、全国では33万個の民間調停組織を再建し、調停員400数万人が更新、改選され、350万人の調停員が専門的なトレーニングを受けた。全国では8つの省（市）の調停員がトレーニングを受けた上試験や審査が行われ、合格書を受け取った。現在、中国では既に郷鎮、街道民間調停委員会が4万余りを作り上げ、全国の郷鎮、街道の93%を占めている。

中国の調停に関する立法が比較的停滞している現状に対して、わが国の学者は、外国のADRにおける成功した経験を参考に、中国の現実を変化させつつ新たな状況と結び付け、早急に1つに統一した民間調停法を制定すると呼びかけている<sup>7)</sup>。さらに、数人の全国人民代表大会の代表が数回にわたり中国人民代表大会常務委員会に立法化の提案をしている。

---

7) 例えば、我が国の学者である範愉教授は、民間調停法は、憲法を根拠に、現行民間調停組織及び紛争活動を調整する単行法である。その他の社会的な調停あるいは紛争の解決は、総合的な調停法により規範したり、部分類別に異なる実体法または手続法により規範する、と主張する。楊栄馨教授は、一つの総合的な調停法を制定すると提案し、さらに、具体的な条文の骨組みを提出した。範愉著「社会転換における民間調停制度」、「中国司法」(2004年第8号)。楊栄馨著「調和社会を構築するにおける調停法」、「法制日報」2005年3月4日。範愉著「調停法制定に関する若干問題」(上)、「中国の司法」2005年第10号、71-72頁。