

2016年（平成28年）度 博士論文

現代中国における人民法院の政治制度としての役割

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科

内藤寛子

要約

本論文は、中華人民共和国（中国）の司法機関である人民法院が、中国共産党による一党支配にどのようにかかわっているかを分析したものである。中国共産党は、西欧民主主義で一般的に規定されている三権、つまり、立法府、行政府、司法府を領導（命令的指導）する政治的地位にある。したがって、司法機関の独立性は保障されておらず、政治的な存在意義を問われる存在である。しかし、近年の政治改革の結果、司法機関は共産党の支配の強化に貢献しながらも、それに反発する姿勢を見せるようになったと評価されている。本論文は、中国政治における人民法院の政治的位置づけがどのように変化してきたのか、それはなぜなのかを問うことによって、共産党による一党支配、すなわち中国の権威主義体制の強靱さを解明する一助しようとするものである。

人民法院は、中国共産党による領導の下にあることから、その司法権は独立していない。また人民法院は、権力機関である人民代表大会の監督を受け、財政面において行政機関に依存しており、行政機関に対して従属的な関係にある。人民法院は、このような政治的な存在にあることから、民主主義体制における司法機関のような政治制度としての役割を發揮することはなく、現代中国政治における人民法院の政治的存在は非常に小さいと評価されてきた。この結果、現代中国の共産党と国家との間の関係に関する先行研究は、中国共産党と人民法院の領導と被領導の関係に、ほとんど注目してこなかった。

しかし、近年、中国共産党は、司法体制改革に取り組むとともに、「法治」の重要性を指摘するようになり、人民法院の政治制度としての役割

を重視するようになってきた。本研究は、人民法院の政治制度としての役割を明らかにするため、中国共産党が推進してきた人民法院の制度化の取り組み、特に法律の制定過程を追跡し、中国共産党が人民法院に期待した政治的な役割を描き出すことを試みた。そして、人民法院という政治制度が、中国共産党の期待通りに機能しているのか否かを検討した。

こうして本研究は、中国共産党が一党支配を持続するために取り組んできた共産党と人民法院との間の関係の制度化が、1980年代後半から現在までの約30年の間にどのように進展してきたのか、またそれが中国共産党による一党支配にどのような影響を与えてきたのかを論じた。

本研究は歴史的制度論をふまえた分析枠組みを採用した。その第一の理由は、現代中国政治研究に対する批判的検討を試みようとするからである。中国共産党による一党体制の強靱性に関する先行研究の多くは、中国共産党の適応能力や権力の分配などの要因を明らかにした。しかし、それが時代とともにどのように変化してきたのかについては、十分に明らかにしていない。歴史的制度論を分析枠組みとして採用することによって、中国共産党が一党支配を持続させるために取り組んだ人民法院の機能の制度化がどのように今日の政策決定過程に影響を与えているのかを検証することが可能になる。

第二に、権威主義体制が司法機関の改革に取り組む理由を明らかにする上で、合理的選択に対して批判的な歴史的制度論の考え方が有効だからである。歴史的制度論は、政策決定者による制度選択が必ずしも合理的な意思決定に基づいていない可能性に留意するとともに、その「制度がどこから来たのか」（制度の起源）や制度の進化の過程に注目する。一般的に、権威主義体制の支配政党（者）が司法機関の自律的な活動を促す司法機関の制度化に取り組むことは合理的選択とはいえない。中国共産党が非合理的な選択である司法機関の自律化を促す改革に着手した理由を解明するために、歴史的制度論という分析視角を援用した。

本研究は、以下三つの事項を分析した。第一に、人民法院の組織改編

と党国家関係及び行政機関と司法機関の関係の制度化を論じた。中国共産党は人民法院に対する領導関係を維持するため、1980年代後半に「党政分離」の号令の下、行政機関に関連する党組織の多くを撤廃する一方、人民法院のなかに設置されている党組織である人民法院党組は維持するとともに、政法委員会を政法領導小組に改組した。先行研究は、1980年代後半に着手された政治体制改革の具体的取り組みのなかで、1989年6月の天安門事件後に、何が放棄され、何が継続されたのか、丁寧に腑分けしてこなかった。本研究は、中央と地方省レベルにおける政法委員会の組織の改編の実態を分析し、人民法院の組織の改編は天安門事件後も維持されていたことを明らかにした。同時に、当時の政治指導者の言説分析によれば、中国共産党は人民法院の政治的地位を高めることによって法治を強化し、これをふまえて党と国家関係の制度化を推進する意図があったことを明らかにした。この分析をふまえて本研究は、1980年代後半に中国共産党が取り組んだ人民法院の組織改編は、その後の政策決定過程における人民法院の政治的存在が高まる契機であったと評価した。（第一章）。

それでは、1980年代後半に人民法院に関する組織の改編をつうじて、中国共産党は、人民法院に対してどのような役割を振り付けようとしたのだろうか。当時、行政機関は国家予算案を編制する主導権を掌握していることから、人民法院は行政機関に対して従属的な存在にあり、事実上、行政機関の違法行為を取り締まる権限を有していなかった。「行政訴訟法」の制定は、こうした構図を変化させる可能性をもっていた。同法の制定過程の分析をつうじて、中国共産党は司法機関の行政機関の違法行為を取り締まる能力を強化するために立法をおこなったこと、1980年代後半当時の人民法院は「行政訴訟法」の制定過程で主体的な意思表示を行うことができなかったこと、人民法院は同法の制定によって自らの権限が拡大することに対して消極的であったことを明らかにした（第二章）。

本研究は、第二に、中国共産党と社会の関係に注目して人民法院の制度化の意味を論じた。1980年代後半以降、多くの法律が制定された結

果、裁判所を利用した紛争処理の件数は大幅に増加した。これまで中国共産党は公益訴訟及び団体訴訟の導入に消極的であったが、「環境保護法」の改正をつうじてその導入を容認した。本研究は、①同法の審議の過程で「環境保護に関する政策を効果的に実施するためには、人民法院に社会の要求を表出するプラットフォームとしての役割を担わせる必要がある」という地方政府の環境公益訴訟の経験をふまえた意見が重視されたこと、この結果、②環境公益訴訟の原告主体の定義が拡大したことを明らかにした。また、こ「環境保護法」が修正された結果、環境公益訴訟の原告主体が多様化し、提訴件数が急増するように理解されたが、同法修正後に地方で提訴された環境公益訴訟の事例は、原告のほとんどが国家機関或いは官製 NGO であって、原告主体は想像よりも多様化していないことが明らかになった。この理由は、人民法院が訴訟を受理する際に一定の基準を持って選別していると考えられる。人民法院は訴訟を受理するにあたって選別し、環境公益訴訟をおこすことを実質的には制限していることが分かった（第三章）。

これに加えて本研究は、労働争議処理手続きに関する法律法規（労働法、および労働争議調停仲裁法）の修正過程に注目した。労働争議の処理能力の制度化について本研究は、中国共産党が一党支配を維持するために社会の変化に適応する取り組みであると評価した。中国共産党は労働争議が発生する状況が変化している実態を詳細に分析しながら、最終的な紛争処理の方法（調停、仲裁、裁判）を決定する権限をもつ人民法院の意見をふまえて、よりより制度の設計を模索している実態を明らかにした。中国共産党は、効果的に労働争議を処理するために調停と仲裁の機能を強化するとともに、調停や仲裁の過程に対する中国共産党の領導を人事面から維持できるよう制度の設計をおこなっていた。この一方で、中国共産党の領導の下で制定した法律法規を擁護する機関として司法機関の權威を保つために、紛争処理の方法として裁判を選択することがないように誘導する制度が設計されていた（第四章）。

第三に本研究は、中国共産党と人民法院の領導関係の変容を分析した。第一章から第四章までの分析をつうじて、中国共産党が、1980年

代後半以降、人民法院の政治制度としての役割に期待し、人民法院の制度化を積極的に取り組んだことを明らかにした。しかしながら人民法院は、中国共産党の設計した制度的な枠組みのなかで活動したかという点ではなかった。中国共産党が取り組んだ司法制度改革によって人民法院に提訴される訴訟の数は増大したが、①人民法院は増加した訴訟をそのまま受理したわけではなく、恣意的に選別し、受け付ける件数を自主的に制限していた。また、②人民法院の制度化の結果、人民法院の政策決定過程にあたえる影響力が高まっていた。

中国共産党と人民法院の領導関係が変化してきた実態を明らかにするために、本研究は、人民法院に従事する法曹人材である裁判官の専門職業化に注目した。中国共産党は1995年に「裁判官法」を制定し、2001年にはそれを改正して裁判官の専門職業化を強く推進した。中国共産党が行った専門職業化とは、知識化を推し進めることであり、その結果として、①人民法院の内部に国家統一司法試験を通過した「知識世代」と、②それ以前に裁判官に任命された「経験世代」が存在することになった。本研究は「知識世代」の裁判官は、知識化の結果、公共的性格を有していることから、司法機関は自律化に向かっているのかという点と、そのように簡単に結論付けることはできないと論じた。「裁判官法」を規定し、裁判官の知識化を推進したものの、人民法院の内部は、依然としてこれまでの文化を引き継いでおり、知識世代の裁判官の知識が業務において不必要になるという状況が生じていた。この原因として、第一に知識世代の裁判官が経験世代の裁判官の能力を高く評価していること、そして第二に人民法院の保守的な姿勢があることを明らかにした（第五章）。

以上の分析結果をもとに、本研究の結論は以下の三つに要約できる。第一に、中国共産党が一党支配の持続を実現するためには、中国共産党と国家機関との関係の制度化が不可欠であり、その際に中国共産党は人民法院の政治制度の役割に注目した。そして、中国共産党は人民法院の制度化を推し進めることによって、社会を抑圧的に管理する支配の道具としてだけでなく、国家機関間の権力の監督や社会の要求を表出

させるプラットフォームとして、さらに紛争を法律が定めた手続きに沿って解決して社会の安定に貢献させるための制度として機能させるようにした。中国共産党は、一党支配を持続させるために、人民法院に対する領導を強化しながら、その機能を活発化させるという戦略をとったのである。人民法院の制度化の取り組みの分析をつうじて、中国共産党が一党支配を持続させるための試行錯誤を理解することができる。

第二に、中国共産党が主導した改革によって人民法院の機能は活発化した。この結果、人民法院は中国共産党の思惑通りに活動したわけではなかった。人民法院は中国共産党に対して様々な意見表明をしている。人民法院の機能の活発化とは、中国共産党が一党支配を維持するために調整しなければならない利益が増加したということ、中国共産党による政策決定過程が複雑化してきているということの意味する。

第三に、もちろん中国共産党が主導した改革によって人民法院の機能は活発化し、政策決定過程が複雑化したことは、中国共産党の一党支配が動揺する直接的な契機を意味するものではない。しかし、人民法院の機能の活発化によって、中国共産党が一党体制を持続するために取り組まなければならない改革が、人民法院内に現存する伝統的な既得権益層の保守主義によって妨害され、頓挫する可能性が生じたとき、中国共産党による一党支配体制は危機に直面する。

以上の結論は、本研究が採用した歴史的制度論の分析視角から中国共産党の人民法院の機能の制度化を考察した結果、得られたものである。歴史的制度論から導き出された結論は、第一に、1987年の政治体制改革が決定的分岐点(critical junction)であった、ということである。中国共産党は中華人民共和国を建国したという正統性を有していたが、それが時代とともに摩耗し、体制の持続を実現し続けるためには、新たな正統性を調達する必要があった。その中で、中国共産党が注目したのが、「制度化」であり、支配の合法性を示すことで合法的正統性を調達しようと試みた。中国共産党は、支配の合法性を補強する政治制度として人民法院の役割に注目したのであった。

第二に、決定的分岐点の後に、中国共産党の人民法院の政治制度とし

ての機能を重視する姿勢が経路依存（path dependence）し、人民法院の機能の制度化及びその強化が持続的に推進されたということである。1987年の政治体制改革の際に取り組みられた人民法院の政治的地位の格上げは、中国共産党の人民法院に対する領導的地位を確実にするための措置であり、また、それを機能させることで中国共産党は合法的正統性を調達することが可能になると考えた。その結果、中国共産党は1980年代後半以降、人民法院の機能の制度化を積極的に推進した。

しかし、第三に、そういった経路依存は、中国共産党の政策だけに見られた現象ではなかった。中国共産党が新たな政策を実施すればするほど、人民法院内に現存する保守主義の姿勢もより顕著になっている。つまり、中国共産党が人民法院の機能の制度化を推進した一方で、人民法院はそれに対し保守的な姿勢を示すようになり、人民法院内部の政治文化も経路依存していると捉えることができる。中国共産党が一党体制を維持するために選択した制度化の結果、人民法院の政策決定過程に対する影響力は強まり、中国共産党が政策決定過程において調整しなければならない利益表出が増加している。そして、このような人民法院内部の経路依存性により、人民法院は体制内の保守派のアクターとなり、中国共産党が推進する改革を妨げる存在になる可能性がある。つまり、中国共産党と人民法院の本人代理人関係が不正常になりつつあるといえる。