

中国における陳情制度の改革

但 見 亮[※]

はじめに

I 改革の背景

II 改革の動向

III 若干の考察

おわりに

はじめに

中国における陳情的な制度¹⁾は、集権的な権力の頂点と末端の人民とを結びつける正統性確証手段として、また権力の頂点からその裾野を監視・統制するための情報収集手段として、さらには通常の紛争解決手続外の非常・臨時解決手段として、長い歴史を通じて存在し、時に活発に用いられてきた²⁾。

そのような歴史的背景を受けて、陳情的諸行為ないし手続について規定する「信訪」という現行の制度についても、王朝期から見られていた諸制度にルーツが求められることもあるが、一般に現行の制度については、建国以前の支配地域において、人民から出された請願や苦情の文書に毛沢東が直接指示を行って問題を解決した、といった物語に、制度の理念ないしその正統性が求められている。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第15巻第1号 2016年3月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科准教授

- 1) 定義規定などからも明らかなように、現在の「信訪」という概念は「陳情」と合致するものではないが、本稿では理解の便宜のため、「陳情」という訳語を当てることとした。なお、本稿の訳はいずれも但見による。
- 2) 制度の経緯とその様相については、但見亮「陳情への法的視点」（毛里和子編「陳情——中国社会の底辺から」東方書店 2012年所収）を参照されたい。

このように、民族と革命の歴史のいずれにもその淵源を見出すことのできる陳情制度は、しかし、申し立てられた問題を効率的・効果的に解決できていない、ひいては、問題を放置・拡大させ、大規模な暴動の原因となっているとして、その改革が強く求められてきた。

それに対して、1995年に「信訪条例」(原語)が制定され、2005年にはその全面的・抜本的改正がなされるなど、制度面での改善が目指されたが、上記問題の解決には不十分という批判も強く³⁾、制度の改革は依然として重要な課題となっている。

本稿では、以上のような意識から、現在進行する制度改革の様相について分析し、上記問題の解決の可能性を考えるとともに、その深層にある理論ないし構造の問題を浮かび上がらせ、陳情制度とその現状が示す中国的法治の姿について何らかの展望を示せればと思う。紙幅の都合上、制度の具体的内容及び背景的諸問題について十分に論ずる余地はないが、これらについては引用した拙著等をご覧頂ければ幸いである。

I 改革の背景

1 制度の概要

中国の陳情制度は、国务院の制定による「信訪条例」をその一般的・包括的な法的根拠としている⁴⁾。そこに規定される定義を見ると、「信訪とは、公民、法人またはその他の組織が信書、メール、ファックス、電話、訪問などにより、各級人民政府または県級以上の人民政府の業務部門に対し、事情を述べ、提案・意見を提出し、または請求を申立て、関連行政機関が法によりこれを処理する活動を指す」(2条)とされている。そして、申立ての対象は、「行政機関及びその業務」を基本とし、「公共事務」や自治事務など、それに準ずる業務を行う機関及び人員の「職務行為」等が含まれている(14条)。

3) 張永和等「臨潼信訪：中国基層信訪問題研究報告」(人民出版社2009年)368頁以下。

4) 制度の根拠としては、憲法41条の国家機関・公務人員の監督・批判及び告発権の規定がしばしば引かれている。

但し、他の規定及び文書等により、司法機関さらに党機関なども申立て等の対象とされており、また一般的な苦情や近隣の問題など民間の問題もしばしば持ち込まれるなど、実際の状況は条例の規定と若干異なっている⁵⁾。

上記の陳情は、一般に各機関または政府の陳情部門により受理され、責任機関に送致される。送致を受けた機関等は、一定の期間内に問題について調査し、行政行為の撤回、変更や維持、理由説明等必要な対応を行い、文書で回答を行う。そしてこれらの回答は陳情部門により陳情者に送付される、ということになる。

2 問題の所在

上述のように、現行の陳情制度及びその運用における問題は、それにより紛争が解決しないこと、さらにはそのために紛争が拡大し、ひいては暴動というべき事態にまで発展することにある、と考えられている。

「条例」の改正そして関連の立法においてもこの問題は強く意識されており、主に①苦情の確実な受理と末端での法による処理、②上級指導者による介入や権限濫用の防止、③過激な陳情など違法・不当行為の処罰、そして④司法手続を通じた紛争解決の徹底、といったことが強調されてきた。

しかし、①は、問題を発生させたり拡大させた部署に解決を求めよ、という実効性・公正性の疑われる構造であり、また②については、陳情する側はできるだけ上級の指導者に直接訴えたいと考える傾向があるのに⁶⁾、そのような行為は違法化されているため身柄拘束・強制送還と処罰(=③)を招き、末端に対する不満と怒りが高まるとともに、上級指導者への直訴願望は更に高まり、結果として陳情行為は一層過激化し、その取締りも一層厳しくなる、という悪循環をもたらしている。そして、④については、民衆には「司法不公」(不公正)の意識が根強くみられ⁷⁾、司法や統治構造の改革なしに司法機関での解決を強調しても、陳情者に受け容れられるとは思えない。

5) 張永和・前掲注3)の調査によると、陳情の内容には「家庭不和」や「生活困難」など多いことがわかる(78、79頁)。

6) 権力の頂点にいる党総書記や総理への直接の陳情もしばしば試みられるが、北京での警護体制が厳重であるため、国外での陳情も目立つ。例えば2015年の習総書記の訪米中にも、陳情者が直接車列の前に飛び出して陳情を行っている。

何よりも、これら①～④の問題の相関的、段階的かつ抜本的な改革なしに、何かの改革を進行させても、それによりもたらされる歪みにより結局陳情が増加・激化してしまう、という状況を招くことになる。

3 まとめ

以上のように、陳情に係る諸問題については、「条例」の改正などにより解決が目指されてきたが、有効な解決を導くには至っていない。その上、党・政府による「安定維持」「調和社会」というスローガンの下、「安定」や「調和」を害する事象・事件の発生防止が徹底的に目指され、とりわけ北京の党中央・政府機関周辺での過激な陳情行為などは厳しく取り締まられることとなった。その結果、陳情者の拘束や強制送還など、陳情行為に対する事前かつ徹底的な取締りが最も効果的な「陳情対策」となっていた⁸⁾。

しかし、「陳情対策」における過剰な暴力や監禁・没収、あまつさえ強姦や死亡事故など、違法行為が横行する状況に対し、国内外からの批判も強い。そして何よりも、陳情抑止の強い圧力の下、陳情行為とその取締りが相乗的に過激化し、対応する現場の疲弊と憎悪の深まりをもたらしめている⁹⁾。

このようなことから、2005年の「信訪条例」制定後も、同制度の改革は体制の内外から強く叫ばれ、実際に近年いくつか新しい変化も見られている。以下では、これらの変化について概観した上で、それらによって中国の陳情を取り巻く問題が（どの程度）解決されるかについて検討してみたい。

7) 中国法学 2003年1期は「司法公正」の現状と課題についての特集を組み、問題を論じている。

8) しかも、地域の政府は往々にして、陳情者の拘束と強制送還を民間警備会社などに委託して行わせていた。この状況については南方都市報「安元鼎：北京截訪“黒監獄”調査」<http://www.nweekly.com/news/observe/201009/12742.aspx> が詳しい（HP等の最終確認は2015年12月24日）。

9) このような状況については但見亮『『信訪』の二面性——制度と現実の示すもの——』マイノリティ研究第7号（2012年）19頁以下を参照されたい

II 改革の動向

1 陳情と裁判の分離

陳情制度で問題が解決しないことの要因は、訴訟など他の法的ルートで扱われた問題がしばしば同時に（または敗訴後などに）陳情に持ち込まれ、陳情部局の担当者を困らせるとともに、そこでのたらい回しと責任転嫁により陳情者が感情的になり、新しい対立と不満を生み出す、というところにもあった。

このようなことから、陳情にかかる問題の解決を目指す施策においては、裁判など司法（及び準司法）的手続きによる問題解決とその終局性の確保が不可欠、という認識が高まっている。それは以前から強調されていたことではあるが¹⁰⁾、2014年になって改めて、訴訟に係る問題は陳情で処理せず司法ルートで解決を図り、司法ルートの法的手続を経た事件については再度陳情で扱わない、との内容を指示する文書が出されている¹¹⁾。

これらの文書では、「法・訴訟に係る陳情を法に従って終結させる制度の構築」が強調され、既に所定の陳情手続を経た事件が再度陳情されたときは、「法律に規定する状況を除き、再審査手続を開始させない」こととされている。さらに、このような処理のために実際上の困難が生じる場合などに備え、「国家の司法救助制度を健全化」とするとともに、「民生救助、社会救助等」も用いて対応することとされている。

このような意識は地方政府・関連部門の文書において、より具体化され徹底されており、司法（準司法）的手続において処理すべき（またはその処理を経た）事件については、それらを陳情対象事件としないことが一貫して強調されている¹²⁾。

10) 政府関連部局のHPや新華社の報道などでは、2009年に党中央の政法委員会が出したとされる「法・訴訟に係る陳情業務を一層強化改善することに関する意見」がしばしば紹介されるが、その原文については確認できない。

11) 党中央弁公庁・国務院弁公庁「法・訴訟に係る陳情を法により処理する問題に関する意見」（2014年3月）。但しこの文書についても、それが「公布された」こと及び大まかな内容が新華社など政府メディアにより伝えられるものの、その原本については確認することができず、具体的な内容については明らかでない（上記引用は新華社のネットに掲載されたもの http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/19/c_119848574.htm）

2 紛争解決手段の拡充

上記のような処理は、もちろん、司法（準司法）的紛争解決が十分に用意されていることが前提となる。昨今の改革においてはこの点も強く意識されており、司法及び行政における関連問題の処理について規定が整えられ、今後の改革のための試行も各地で行われている。

顕著なものとしては、まず民事訴訟法の改正があげられる（2013年施行）。本改正は民事訴訟における効率的で公正な紛争解決を目指したもので、その内容は多岐に渡るが、陳情への関わりが顕著なものとしては、大規模陳情を招きがちな環境破壊などについて、顕著な被害が現実には生じていなくても訴訟を提起できる「公益訴訟」制度（55条）、執行妨害などへの制裁の強化（112条など）、差戻判決が再び上訴された場合の再度の差戻判決の禁止（170条2項）、簡易事件・小額事件の利用の簡便化（159条など）、調停合意の強制執行の容易化（195条など）、そして再審申立の回数や期間の制限（209条など）等が挙げられよう。

また、行政訴訟法改正（2015年施行）においては、訴訟の対象となりうる「行政行為」の拡大（1条など）、起訴の期限延長や口頭起訴の容認（50条など）、そして起訴状審査を形式要件に限定することによる「強制的受理義務」（51条）などにより、行政訴訟の門戸を広げるとともに、行政機関や指導者らによる干渉を禁止し（3条2項）、責任者等の出廷を義務付け（同3項）、さらに一部法院に行政区画を超えた管轄を設定する（18条2項）など、公正で内容のある審理の確保を目指している。

このような訴訟手続の充実に加え、行政や民間的な紛争解決制度についても、その改善と活用が目指されている¹³⁾。とりわけ陳情問題への対策としての側面が目立つのは行政不服審査制度である。同制度については現在全国各地で新制度の試行が続けられており、学者や弁護士など、外部性・中立性・専門性の高い委

12) 例えば湖南省の「法により級に沿って陳情を行うよう陳情者を導くために陳情の受理及び処理手続を一層規律立ったものとするに関する実施細則」（2015年）では、「訴訟、仲裁または行政不服審査など法定のルートで解決すべきもの」を明確に「不受理範囲」としている（三、1）。

13) 以下の記述も含め、行政不服審査制度改革については、但見亮「中国の行政不服審査制度改革」一橋法学第11巻3号（2012年）167頁以下を参照されたい。

員を含む「不服審査委員会」による審査の導入などにより、同制度への信頼を高め、陳情に持ち込まれる問題を分散・誘導して、衝突・暴動の頻発という局面を回避することが試みられている。

このほかに、紛争の円満解決という目的から、調停での紛争解決が特に重視されている。それは上記訴訟法の規定にも現れているが、最高人民法院は特に、紛争解決における「調停優先」を推奨する文書を出し、党委員会、人民代表大会、そして政府機関との連携を保ち、行政・人民調停と「三位一体」の「大調停」により紛争を速やかに、かつ円満に解決することを求めている¹⁴⁾。この文書の中で明確に言及されているように、調停は法院における重要な業績評価の指標となっており、各地の法院はこぞって調停での問題解決率の高さを強調している¹⁵⁾。

3 陳情秩序の維持・強化

陳情において生じる違法・不当には、大きく分けて陳情者側によるもの（集団での居座りや暴力など）と、陳情を受ける側によるもの（問題のもみ消しや陳情者への報復など）とがあるが、いずれについても2005年改正の「信訪条例」及び関連法規に明確な規定が置かれており、一般に、問題は「条例」等の規定が内容の通り実行されていないことにありと考えられている¹⁶⁾。

このような意識からか、近時出された文書では、「条例」規定に違反する行為を厳格に処罰する、という様相が極立っている。それは公安部そして地方各地における「陳情活動中の違法犯罪行為の処理」を掲げた規定にあらわれているが、とりわけ地方の規定では、騒擾・威嚇行為、集団で政府機関を取り囲む行為、そして北京や省都での上級政府や指導者への「飛び級直訴」¹⁷⁾などが禁止されるとともに、自らの行為を反省して二度と行わないと誓う者への減免や、その後再度

14) 「『調停優先、調停・裁判の結合』の業務原則をさらに貫徹する上での若干の意見」(2010年6月)。

15) 各地の法院は調停と取下の多さを競っているようで、期間中受理事件の90%超、さらには100%を誇るものもある。例えば陝西省白水県法院 HP 記事「白水法院林舉法庭截至5月中旬案件調撤率100%」(<http://bsxfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=757>) など。

16) 例えば楊小軍「信訪法治化改革与完善研究」中国法学2013年5期32頁など。なお楊も指摘するように、陳情の基本法たる規定が国務院による「行政法規」に過ぎずその内容も不十分であり、「信訪法」の制定が必要だとする主張は多い。

行った者への「重点処理」などにより、違法な陳情行為を効果的に抑止しようとしている¹⁸⁾。

これに対し、陳情を受ける側の違法・不当行為についても、中央・地方で規定が見られる。そこでは「陳情ルートの流れを良くする」ことが強調され、正常な陳情者の「道を封じ閉じ込める」ような一切の「誤ったやり方」を「徹底的に途絶する」とされる¹⁹⁾。そしてこれらの行為については「幹部管理権限および関連の手續により」「責任追究」がなされ、その実行は各級党委員会・政法委員会の「監督・検査」により担保される²⁰⁾。

このような処理の前提として、何が「正常な陳情」なのかを明確にする必要があるが、この点についても、中央の規定で「陳情者が法により級に沿って陳情するよう導く」²¹⁾ことが強調され、各地・関連部門において受理・処理すべき事項が具体化されている²²⁾。これらの規定に基づき、実体的違法だけでなく手続的違法についても指標・業績化による遵守が図られると同時に、陳情関連情報のデータ・ベースの作成と共有の義務付けなどを通して、上級部門及び同級の党委員会・人民代表大会などからの監督強化・実効化が図られている²³⁾。

4 陳情の終結・終息

中国では従来から、紛争解決において「確定」の概念が欠けており、いつまでも蒸し返しを許す構造になっている、という問題が指摘されていた。

17) 「条例」により、直接陳情を行う場合は責任機関または一つ上級の機関に行くこととされているため、それ以上の機関や指導者への「直訴」は違法となる(16条)。

18) 例えば「河南省高级人民法院・高級人民検察院・公安庁・司法庁の陳情活動中の違法犯罪行為を法により処理することに関する意見」(2014)など。

19) 前掲注11)の新華社による「意見」に関する記述から引用。

20) 党中央政法委「法・訴訟に係る陳情に関する責任追究規定」。公布の有無とその日時は不明であるが、地方の関連規定などから推測すると2014年に出されたようである。

21) 国家信訪局による「弁法」(2014年5月)を始め、各地でこの名称の規定が見られ、紛争発生地・発生部局での処理の徹底が目指されている。

22) 前掲湖南省の「実施細則」(試行)は、郷・鎮、街道から県(市、区)そして省に至る等級に応じた受理範囲と、政府と各機関、そして国税や金融など特定機関における具体的な受理機関について定め、その指標化による実現を求める。

23) 国家信訪局「陳情工作の情報化建設推進に関する意見」(2014年)は「全国ネット陳情情報システム」を建設・整備して、党委員会や政府との情報共有を推進していくとする。

それは今次の民訴法改正の重点でもあったが、陳情についても、手続規定の整備に伴い、正常に処理された陳情の蒸し返しを禁ずる規定が整えられた。

その内容は、「条例」の規定に沿い、既に処理を終えた陳情について、一つ上級の行政機関での不服審査（及びその結果に不服の場合の再審査）の内容充実を目指すもので、末端を除く各級政府に不服審査及び再審査を担当する機関を置き、意見聴取や弁論の機会を設けるなど、行政不服審査の処理に類似した仕組みにより、審査の内容と陳情者の満足とを確保しようとしている。

このような手続保障の確保を前提として、再審査意見を「終結意見」とし、不服審査若しくは再審査請求期間の経過の場合と合わせて、爾後「同一事実及び理由」に基づく陳情についてはこれを受理しない、として、その終局性を実現しようとしている²⁴⁾。

5 紛争の発生予防

このように、陳情の悪循環を解消するため、主に陳情関連紛争の分流と紛争解決制度の改革、そして違法・不当行為への制裁強化などが行われているが、これらはいわば臨床的なものであり、そもそも紛争自体が発生しないようにすることが肝要である、との意識は従来から強く見られていた。

それは2000年代初期において「和諧」（調和）と「安定」があらゆる政治シーンで徹底的に強調され、「和諧」関連数値が重要な指標として業績評価に直結する、という形で現れていたが、陳情に関しては、昨今「党群関係」（党と大衆の関係）をその精神的核心に据え、親密な関係の日常的維持と不穏状況への事前・早期対応が特に強調されている²⁵⁾。

各地における関連規定及び実務の拠り所というべき党中央弁公庁の文書は²⁶⁾、

24) 「広西陳情事項不服審査・再審査弁法」（2015年7月4日）など。行政不服審査制度の改正と同様、陳情の不服審査機関についても、政府内に「不服審査委員会」を設けるとするものと（広西など）、陳情に係る問題を主管する各機関が不服審査機関となるとするもの（浙江など）がみられる。

25) 曾維「用群衆工作統覧信訪工作」求是雜誌 2011年1期 22頁以下など。

26) 「大衆工作方法を刷新し陳情の突出的問題を解決することに関する意見」（2014年2月）。なお同文書は國務院弁公庁との連名となっている。

幹部が農村に赴き「政策と温暖と奉仕を送り届け」「民情日記をつける」などにより、「突出問題を解決」し、「党と大衆、幹部と大衆の関係を一層密接にする」よう求めている。

さらに同文書は、省から郷鎮に至る各級指導幹部が、それぞれ指定された頻度で「陳情接待場所」へ赴くよう命ずるとともに、重点対象や特定の陳情に直接応対し、現地・当事者を直接訪問するなど、自ら率先して「重大・困難・複雑事件」を解決せよと指令する。

これらの実現は、網の目のように広がる党組織の「組織ネットワーク」により担保される。そのため、政府だけでなく企業や社会団体にも及ぶ「党の組織及び工作の全面的カバーを推し進め」「大衆工作の触角が各家々にまで及ぶ」ことが目指される。

これは正に「矛盾紛争の抽出及び解消工作の重心を事後処理から事前予防へと移行させる」ものであり、それによって「早期発見、有効解消、統制維持、適切処理の実現」が期待されるとともに、その過程で「矛盾紛争アラート・メカニズムが整備され、情報収集・分析と研究判断が強化される」ことを通じ、「小さな事件は村を出ず、大きな事件も郷を出ず、矛盾は上級に差し上げない」ことが実現し、結果として「温暖」で「密接」な「党群関係」が形成される、ということになる²⁷⁾。

Ⅲ 若干の考察

1 不思議な賞賛

上記のような制度改革については、人民日報などの主要メディアにより高く評価されている。その趣旨は、陳情の繰り返しと拡大、そしてその過激化という悪循環を断ち切るとともに、末端の責任機関が丁寧かつ周到な対応を行うことで、陳情が激減した、というものである。それは正に党が強調するところの「大衆路

27) 「党群関係」重視は、司法など陳情に関わる他の制度にも顕著である。国家法官学院院長黄永維の編による「群衆路線は人民司法工作的生命線」(人民法院出版社2014年)も、調停により「法・訴訟に係る積年の陳情を解決した」ことをしばしば強調する(110頁)。

線」の具現化であり、党と大衆との親密な関係をさらに強化するもの、ということになる²⁸⁾。

ただこのような賞賛を文字通り受け取ることは難しい。まず、中国では、治安や秩序に関わる数値はしばしば公開されておらず、往々にして局部的な数値や学者の調査などから映し出したいわば全体像の推測に過ぎない²⁹⁾。もちろん関連国家機関や（それと異ならないかむしろ一層権威のある）中央のメディアなどは、数値を把握しているが単に公開しないだけ、ということも推察される。その欺瞞的なあり方はひとまず置くとしても、何を以って減少したとか緩和したということができるのか、その根拠は明確でない。

次に、陳情に係る紛争はその多くが既に所謂「法・訴訟」における正規の手続を経ており、そこで問題が解決しないかあるいは望ましい結果が得られなかったため、陳情での（往々にして違法な方法での）解決を求めるに至ったと指摘されている³⁰⁾。たとえ訴訟や不服審査の制度改革が文字通り行われているとしても、望ましい結果を得られないことは常に起こりうる。民事訴訟法改正で再審請求の制限が強調されるなど、国や党の側は「紛争の終息」を強調するが、それは陳情者側の不満を高め、一層過激な陳情や暴動を招くことになりかねない。

そして何よりも、いわゆる「敵対分子」が出す報道を見る限り、陳情が激化した暴動は各地で毎日のように発生し、省都、そして北京への陳情者は後を絶たないように見える³¹⁾。そこには陳情改革による「大衆路線」の実現、さらにはそ

28) 人民日報 2015 年 4 月 29 日記事「依法行政“棄訪轉法”信訪改革需要明確法治定向」は、諸改革によって北京への陳情や「非正常陳情」などが「明らかに減少し」、人々は「陳情を捨て、法に訴える」ようになり、「現在はあらゆる人が公平・正義の法治を感じている」としている。

29) 例えば胡道才「我国涉訴涉法信訪終結機制的建構」国家檢察官学院学報 2004 年 6 期 94 頁は全国の法院への「来訪」だけでも年 700 万近くという数字を紹介しており、一般に人々が行政や党機関などへの「来訪」を選ぶことからすると、全体の数字は数千万に及ぶことが推察される。

30) 陳情研究の権威とされる于建嶸「中国信訪制度批判」中国改革 2005 年 2 期 27 頁は、調査対象のうち 63% が法院で訴訟を提起していた、と指摘する。

31) 2015 年 12 月 10 日（国連人権デー）には北京の国家信訪局に 1000 人を超える陳情者が押し寄せたが、500 人を超える警察・信訪局関係者に取り押さえられた、とされる。Radio Free Asia「中国一周」2015 年 12 月 19 日 5:30 配信の報道内容。

れによる暖かく親密な「党群関係」の姿など全く見出されないのである。

2 旧態依然の陳情対策

以上のように、陳情における「公平正義の法治」が一部で高く賞賛されているが、その真実性は疑わしい。さらに、上述の改革はいずれも従来の「条例」等を確実に行う、という内容に過ぎず、それに基づいて行われる施策もまた、結果として従来と変わらないものとなるように思われる。

各地の規定にも顕著であるが、陳情に係る「責任追及」は末端の責任者から地域の指導者層まで及び、各地・各機関における「指標・業績」により（違法・不当な）陳情の減少ひいては発生防止が目指される。

それは結果として、ノルマの達成を目的とした問題の隠蔽を招き、陳情に対する統制はより強力かつ秘密裏に行われ、逆に陳情者はより過激で大規模な陳情を目指し、その対立は激化する……というこれまでどおりの悪循環を招くことになるように思われる。

次に、このような「指標・業績」の内容自体にも問題が見られる。それは下級政府・機関の「目標管理」や業務部門等への「責任書」といった文書で特に顕著であり、そこでは、陳情の重複や北京・省都への「越級陳情」の発生を0～5%に抑えるなど、特定の態様の陳情が起こらないことが指標化され、その「厳格な執行」が求められる³²⁾。

従来から、地方政府が陳情者に利益供与して陳情をやめてもらうことが、「金をはたいて平安を買う」などとして批判されていたが、それは正に地方政府・指導者の「指標・業績」実現のためであった。現在「級に沿った法による陳情の誘導」が推進されているが、これは結局、北京や省都への「越級陳情」をさせないことの再確認または再強調に過ぎず、「指標・業績」実現のために下級政府・指導層がなりふり構わず陳情を抑えよう（やめてもらおう）とするインセンティヴ

32) 蕪湖市「都市管理系統 2013-2015 年規律検査監察基層陳情通報工作目標管理實施弁法」（2013 年）や仙桃市「財政局 2014 年陳情工作目標管理責任書」など。後者は「北京、省都、市」への陳情の発生を点数化し「それぞれ 10 点、4 点、1 点のマイナス、繰り返された場合は倍」として、年末の業績評価やボーナスに反映することとしている。

は強まりこそすれ、改善の様相はまるでない³³⁾。

確かに規定上は、司法（準司法）的手続に係る事項及び再審査を終えた事項についての終結という意識が強く見られ、そのような規定により「北京への陳情が顕著に減少した」との指摘が見られている。とはいえ、それが従来通りの「指標・業績」により行われているとすれば、やはり従来通りの封じ込めと隠蔽（ひいてはその一層の強化）を疑わざるをえないのである。

3 Sign of Times

陳情の改革では、違法・不当な陳情行為の抑止も重視されているが、この点で注目すべきは、違法な陳情行為が刑法上の犯罪にまで至らない場合の処理である。

従来、このような行為を繰り返した者はまず「労働教養」³⁴⁾に処し、さらに懲りずにこれを行う者は刑罰（懲役）に処す、という処理が見られていた。しかし、2012 年末に突然「労働教養」が停止（その後事実上廃止）されたことに伴い、違法な陳情行為を繰り返す者への対応が注目されており³⁵⁾、刑事犯罪として身柄拘束し処罰する方向に向かうことへの懸念が示されていた³⁶⁾。

それを裏書するかのように、2015 年 11 月施行の刑法第 9 次改正では、「国家机关の業務秩序を幾度も混乱させ、行政処罰後も改めない」、そして「幾度も他

33) 「吉林訪民郭洪偉案开庭母子带病出庭」1 <http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-11102015101948.html> は、陳情者が 2014 年 3 月に公安局を脅すなどして 3 度に渡りおよそ 600 万円ほどをゆすりとった、として訴追された事件を紹介する。

34) 軽微な違法行為を繰り返す者等に対する保安処分的措置。警察の判断のみで処分決定と拘禁が可能で、最長で 2 年（1 年延長可）に渡り閉鎖された拘留施設で身柄拘束される。従来労働規律違反者や流浪者も収容対象に含まれ、一種の就業配置（ないし行政措置）とされていた（実質上行政処罰であると解する説もある）。所内の処遇や一般の認識は監獄同様で「第二監獄」に過ぎないなどと揶揄するものも見られた。詳しくは但見亮「中国の『行政拘禁制度改革』」比較法学 38 巻 1 号（2004 年）99 頁以下参照。

35) これについては、「労働教養」の廃止は「スープは変えても中身は変えない」もので、他の行政拘禁手段で対応するだけだ、とする主張が見られていた。“CHANGING THE SOUP BUT NOT THE MEDICINE?” ABOLISHING RE-EDUCATION THROUGH LABOUR IN CHINA, Amnesty International, 2013. が、その上限は 15 日（延長があっても 20 日）であり、最長で 2 年（延長で 3 年）に渡り閉鎖された拘留施設で身柄拘束が可能な「労働教養」との懸隔は顕著であった。

36) <http://www.scmp.com/news/china/article/1492192/china-using-criminal-detention-place-re-education-through-labour> 参照。

人を組織または資金援助して違法に集合させ、社会秩序を混乱させた」等（改正案31条）、陳情行為を念頭に置いたと思われる犯罪規定が置かれることとなっている³⁷⁾。

この改正により、実際に従来犯罪とされていなかった陳情行為まで犯罪とされるのか、またその処罰がかつての「労働教養」より厳しくなるかは明確でない³⁸⁾。とはいえ、2015年7月施行の「国家安全法」で「国家の安全と社会の安定に影響する」「社会矛盾の積極予防、減少及び解消」が求められ（31条）、社会不安を生じさせるような陳情行為（及びそのような行為の扇動または幫助）が、刑法上規定の曖昧さと処罰の重さにおいて突出する「国家安全危害罪」の射程に入るなど、処罰範囲の拡大と制裁の強化は全体の趨勢であり、その縮小と緩和の様相は見られない。

このように、陳情行為への対応が厳しさを増していることは、一面では、厳しい治安状況への党・政府の危機感を映すとともに、他面では、厳しい対応も許容されとの自信を示すものとも言える³⁹⁾。それは、テロとの戦い（及びその徹底）の中で、より集権的・強圧的な統制も「やむを得ない」と感じる国際的・国内的な風潮を反映した、時代の姿なのかもしれない。

4 新しい変化と懸念

2015年に起こった陳情事件で最も注目されたのは、疑いなく、5月に生じた慶安事件（または徐純合事件）であろう。同事件では、陳情を繰り返していた男性（徐純合）が慶安駅で制止されたところ、棒を振り回すなどして抵抗したため、

37) 所謂人権活動家や宗教者には、これらの規定の規制対象が陳情者であるとの認識が強く見られる。例えば「中国刑法新增20項罪名 被指意在打压維權民衆」<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf3-11022015144535.html>

38) 昨今党や政府に逆らうような行為については、これを刑事犯罪として身柄拘束しつつ、その「反省」や「懺悔」により寛大に処理する、という傾向が見られるため、拘束期間に限って言えば、行政「措置」でなく刑事処罰の対象とされるほうがむしろ軽くなる可能性もある。但見亮『『憲政』と『依憲執政』——『中国夢』の『法治』を考える』一橋法学12巻2号（2014年7月）103頁参照。

39) 昨今外交部は何事につけても「中国は法治国家であり、事件は法により処理される。他国はその司法主権を尊重しなければならない」と繰り返すことが通例化している。

鉄道警察官にその場で射殺されることとなった。

その後、中央電視台など主要メディアで、警察官の行為の正当性、そして陳情者側の行為の危険性ないし悪性を強調するニュースが流されたが⁴⁰⁾、それ以上に、抗議活動や訴訟準備を行っていた弁護士が一斉に拘束され、それに続いて全国で弁護士など 200 人以上が何らかの形で身柄拘束や尋問を受けたことが世界中の注目を集めた⁴¹⁾。本事件ではさらに、弁護士こそが『権利擁護』や『正義』『公益』の名を借りて、実は社会秩序を重大に乱す「事件の黒幕」である、として、激しい非難キャンペーンが展開されることとなった⁴²⁾。

このような中で、陳情と弁護士の関係については興味深い変化が生じている。従来、地方の規定などでは「弁護士に対する管理を強化する」として、「弁護士が委任者を煽動または教唆して公共秩序を攪乱する等違法な手段をとらせた」場合について規定するなど、その存在を敵視し、有無を言わずぬ弾圧が行われることがむしろ一般的であり⁴³⁾、同事件におけるメディアの姿勢とその後の取締りでも、それが確認されたように思われた。

ところが、2015 年に党中央政法委員会から出された文書は、「陳情事件の解消」のための「弁護士参加制度の構築」を図るとして、「法・訴訟に係る陳情と重複陳情の多発、長期未解決陳情問題の突出」といった状況を率直に認めつつ、弁護士が陳情者に法律サービスを「無償公益」的に提供し、問題の解決に参加することを促し、弁護士の参加によって政府と陳情者の対立構図を和らげ、柔軟な解決を目指す、としたのである⁴⁴⁾。

もちろん、「無償公益」は資金・運営上の後ろ盾なくしては成り立たない。案

40) 2015 年 5 月 14 日放送の CCTV「焦点訪談」など多くの番組で、陳情者による暴力の危険性と射殺行為の正当性が「調査によって明らかになった」と強調されている。

41) 但し、拘束行為には「呼び出し」や「談話」、さらには一定期間連絡がつかないため拘束されたと推測される者なども含まれている。また関連性についてもそれが推測されるに留まるが、その人数については 300 を超えるとするものもある。<http://chrlawyers.hk/en/content/1900-29-october-2015-least-300-lawyers-law-firm-staff-human-right-activists-and-family> 参照。

42) 人民日報 2015 年 7 月 12 日記事「揭開“維權”事件の黒幕」から引用。

43) 前掲注 18)「意見」の 6 条など。

44) 「法・訴訟に係る陳情事件の解消及び代理への弁護士参加制度に関する意見」(試行)。11 月に一斉に報道され公開されたが、文書記載の「公布日」は 6 月となっている。

の定、参加する弁護士は弁護士協会作成の名簿（政府の司法行政部門に登録）から選ばれ、業務については党委員会・政法委員会が監督することとされており、ここで想定される弁護士に第三者性や中立性を見出すことは難しい。

とはいえ、それが誰の意図によるにせよ、陳情者は無償で弁護士によるサービスを受けることができ、それによる問題解決も期待できる。何より、党・政府機関による陳情問題処理の独占を崩してまで弁護士の参与を求める姿には、弁護士という存在を脅威と感じるとともに、それをいかにして取り込むかを模索する様子が浮かび上がる

何よりも、上記徐純合事件における弁護士らへの厳しい統制にも関わらず、所謂「ダイ・ハード弁護士」とされる人々は怯むどころか、むしろその決意を強めており、法院の側もその対応に苦心しているように思われる⁴⁵⁾。そのような人々との共闘の中で、陳情者自身も法により自らを武装し、法的な手段を駆使して主張の実現を目指すことになる。陳情制度の改革もまた、党・国家と弁護士層、さらには陳情者や一般市民も含む様々なファクターの多様な関わりの中で、その姿を変えていくことになるのである。

おわりに

陳情制度の改革は、その旧態依然たる悪循環と、「指標・業績」至上主義的なあり方に疑問が残るものの、蒸し返しの防止と「法・訴訟に係る陳情」の処理については、制度上の整備が進み、手続きに従った「法による処理」が徹底されつつある。とりわけ、「依法治国」（法による統治）が党の重要施策として強調され、習近平総書記自らの号令で「司法改革」が進められる中で、陳情制度の改革も関連諸制度の全面的改革の中で進められており、これまでのような政策的振幅の繰り返しに終わることなく、文字通りの「法治」の実現へと「深化」することも期

45) 原語「死磕律師」。政府機関などと対立して人権擁護の主張を掲げ、拘束や処罰なども辞さない弁護士のことを言う。その代表的人物と目される浦志強弁護士の裁判では、徹底した無罪主張にも関わらず、「積極的に罪を認め、反省している」として執行猶予の判決が下されている（朝日新聞 2015 年 12 月 22 日夕刊）。

待されている。

このような「深化」は（実現は不確かであるものの）、しかし、統治のあり方に対してある意味根本的な問いをつきつけることになる。思うに、陳情制度への期待は「党（指導者）なら何でも解決できる」という人民の意識に支えられていた。それは同時に、一党独裁という構造を正当化する重要な心理的根拠でもあっただろう。

これに対し、現在の「法による陳情」では、「法的手続を経た以上、もう取り合わない」という割り切りにより、「上から」の介入を排し、各機関・部局での問題解決を終局的なものとするようになる。これは法による権限分配に則ったものと言えようが、権限に応じた職務範囲に固執し、正義の強権的実現の術を失うとしたら、それは一党独裁よりも、むしろ資本主義的三権分立に親和的なように思われる。何よりも、「党（指導者）なら解決できる」というある種の神話（信仰）と、法外的介入という魔力（恩恵）を、ほかならぬ党（指導者）自身が放棄できるだろうか⁴⁶⁾。

陳情制度の改革は、「法による陳情」を掲げながら、温情的措置と抜け穴的介入の道を残しつつ、ゆるやかに変化していく。それは正に、今後の「法治」が進む先を示す心もとない灯火であるように、私には思われるのである。

〔付記〕 本稿は科学研究費基盤 A「中国の環境政策・環境訴訟における公衆参加と環境保護組織に関する研究」の助成を受けて考察を行ったものである。

46) 陳小君等「涉农信访与社会穩定研究」（中国政法大学 2011 年）27 頁には、「民衆の要求と期待を真に解決するには、往々にして現行の政策、法律の規範を突破せざるを得ない」との言葉が紹介される。