

講 演

中国の民事司法改革について

田 平 安
(郭 美 松 訳)

- I はじめに
- II 中国民事訴訟法の制定と内容
- III 既存の民事訴訟法の問題点
- IV 司法改革の内容
- V 民事司法改革の成果
- VI 司法改革の問題点
- VII むすび

I はじめに

中華人民共和国は1949年10月1日に成立した。建国前、中国には二種類の法律体系があった。一つは国民党政府の法律体系であり、他は共産党の革命根據地の法律体系であった。前者は民事訴訟法をもっていたが、それはドイツと日本の民事訴訟法を模範として制定されたものである。後者には民事訴訟法という法律はなかった。主に民事訴訟の政策、規定があった。有名な馬錫五裁判方式^(註)はここに誕生したものである。

(注) 馬錫五 (1898~1962年) 陝甘寧地区隴東分区専務官員兼隴東法院法廷庭長。

II 中国民事訴訟法の制定と内容

中華人民共和国が成立してから1982年まで、色々な理由で国家は民事訴訟法を制定しなかった。民事訴訟法がなくても、しかし裁判所は国家の政策と内部規定により民事事件の裁判を行った。国家情勢の変化に伴い、鄧小平氏により、経済建設を中心のことと改革開放の方針や社会主義民主と法制を重視する体系が確立された。1979年9月、全国人民代表大会常務委員会法制委員会は民事訴訟法起草グループを設置し、民事訴訟法の立法作業を開始した。2年間あまりで、何回もの改訂を繰り返して、1982年3月8日の第5期全国人民代表大会常務委員会第20次会議で「中華人民共和国民事訴訟法（試案）」を可決しあつて公布した。この法律は同年10月1日から全国で試行を始めた。「中華人民共和国民事訴訟法（試案）」は合わせて5編23章205条から成っている。第1編に民事訴訟法の任務、基本原則、管轄、裁判組織、回避、訴訟参加者、証拠、裁判期間、送達、民事訴訟を妨害する強制措置及び訴訟費用等の内容がある。第2、第3編は裁判手続きを規定した。それは通常手続き、簡易手続き、特別手続き、第2審の手続き、裁判監督手続きに分けられている。第4編は執行手続きに関する規定である。第5編は涉外民事訴訟手続きの特別規定である。新中国の初めての民事訴訟法として、僅か205条であるが、法制史上において重要な意味をもっており、また民事裁判に対する推進作用は計り知れないものである。

最初の民事訴訟法は10年間試行された。この10年の間、国家の政治、経済情勢は大きく変化し、国民の民主法制意識は日増しに強くなり、民事紛争は日毎に増え、複雑になった。それに民事実体法が多数制定され、手続法と実体法との調和が問題になってきた。従って全面的に民事訴訟法が試行された10年の経験、欠陥を総括し、経済生活及び社会生活に生じた新しい事情、新問題をよく分析し、冷静に民事訴訟法の既存の規定とその将来を研究することは、法学者たちの仕事であり、立法者の大事業である。旧民事訴訟法を改正し、新民事訴訟法を制定するという経過になる。以上のような背景の下で、1991年4月9日の全国人民代表大会第4回会議において「中華人民共和国民事訴訟法」が可決、公布され、公布した日から効力を発生した。この法律は4編29章270条である。現在全国の各法院（裁判所）はこの法により民事事件を受理、裁判している。

新民事訴訟法は民事訴訟法試案と比べて、相当進歩したと言えよう。第1に、体系構造から見ると、新法は旧法より合理的かつ科学的である。旧法では「調停」と「訴訟保全及び仮給付」は分則に置かれた。しかし、本質から言えば、調停、訴訟保全、仮給付はある一つの手続きではなく、すべての手続きに関連する。新法ではこの3つの手続きが総則に置かれて、比較的に合理的かつ科学的になったと言える。それに督促手続き、開示催告手続き、法人破産手続きなどの規定が加えられた。第2に、当事者の訴への保護は改善された。職権主義の訴訟様式の下で、当事者の訴訟上の権利はあまり尊重されないが、新法の立法者は当事者の利益を保護することや当事者の訴訟権利を尊重することをよく工夫した。「当事者は本案のファイルを調べることが出来る」、「不受理や管轄異議に対する裁定について当事者は上訴することができる」などの内容が新しく加えられた。第3に、裁判所の裁判権が強化された。

III 既存の民事訴訟法の問題点

民事訴訟の立法は様々な面で進歩した。しかし中国二千年の封建主義の影響、革命戦争時代に形成された高度集中統一慣習、旧ソ連の法学理論及び民事訴訟の「超職権主義」様式の影響、建国以来民事裁判に内在した計画経済により、旧時代の印、計画経済の烙印が押されるのは避けられない。社会主义市場経済の今日になっても、この「印」、「烙印」は各種の弊害としてあらわれている。

弊害の1：人民法院（裁判所）は訴訟に関する管理が一本調子で、多すぎる。計画経済の下では企業の利益と個人の独自の利益は生産利益と結びつかず、個人は企業の「大鍋飯」を食べ、企業は国家の「大鍋飯」を食べるのである、外部に競争の圧力が乏しく、内部のすべての活動は国家の許可が必要である。厳しく管理された企業は、市場の需要の変化に応じて自由に生産の調整ができない。計画経済のこの典型的な特徴は、訴訟の分野において、国家を代表して裁判権を行使する法院（裁判所）について、訴訟に対する干渉が多すぎることとして現われている。訴えの提起から裁判まで、判決から執行まで一切のことは裁判所が引き受ける。「当事人動動嘴、法官跑断腿」（当事者が何か言つたら、裁判官は足がおれるほど走る、つまり当事者は証拠調べなどを担当しないで、裁判官が全部ひきうける）、「我判你服」（裁判官が判決を下したら、当事者は必ず従う）などは今日の裁判の様子を現わしている。計画経済の下で

は、裁判所はなんとかして対応できたが、市場経済の今日では、多様な紛争、事件に対して、裁判所が引き受けようとしても、引き受けられない状態である。

弊害の2：調停を重視し、判決を軽視することである。中華民族には昔から「人々は仲良くするのが第一」（和為貴）、「忍は上策」（忍為上）などの伝統的な思想があった。この思想により、法廷では「曖昧な調停」が流行した。対立する当事者双方は、裁判所の再三の忠告で、対立する立場をやめ握手して歓談する。これは紛争解決の立場から言えば良いやり方だと思う。しかし問題は裁判官が民事裁判をするには、公正と公益を追求することで、調停できれば調停し、出来なければ裁判で解決するのが普通の考え方である。「争い（矛盾）を激化することを避ける」（為避免矛盾激化）、「執行しやすい」（方便執行）、「安定団結」などの理由で、多くの法院は裁判すべき事件を調停で終わらせて いる。一部の地方は事件調停率を裁判官の裁判レベルを判断する基準としている。調停重視、裁判軽視のこの伝統的な心理とやり方は、民事裁判の本来の機能と矛盾し、民事裁判の趣旨に反している。理論上間違っていると言うだけでなく、市場経済の速いリズムにも合わない。

弊害の3：実体法を重視し、手続法を軽視することである。一つの国で法律が実体法と手続法に分けられるのは、支配階級が支配しやすく、思想を反映することである。実体法は公民、法人、社会団体の権利、義務を規定し、手続法は公民、法人、社会団体の訴訟の権利と義務を規定する。その立場は違うが、本質は同じである。裁判官は司法官として両者を平等に見るべきだが、実体法を重視、手続法を無視するという悪質効応は、深く我が国の裁判活動に影響している。「先結後立」（判決を下してから、訴追を行う）、「以結代立」（訴追の変わりに先に判決を下す）、「不結不立」（判決を下さなければ訴追活動をしない）、「不按時開廷」（予定どおりに裁判を行わない）、「不当廷宣読筆録」（法廷その場で供述の記録を言い渡さない）、「当事人送伝票」（当事者が伝票送達をする）、「廷審程序顛倒」（法廷審理の手続き顛倒である）という現象が法廷によくでてくる。「法官儀容不整」（裁判官の服装が不整）、「勝手に当事者を叱る」、「審期過長」という現象がしばしば生じている。結果（判決）が正しければ、手続きに従わなくても良いと主張する人（裁判官）がいる。

弊害の4：裁判において人治の成分が多く、法治の成分が少なすぎる。裁判官はもともと市民の執法者だから、法律を執行し、法律に従い、法律を保護することは裁判官の本分である。いかなる人治行為も拒否、反対されるべきで

ある。しかし、長い間、受命裁判官は裁判権をもたず、逆に裁判を担当しない幹部が裁判権をもつようになっている。ピラミッド式の行政管理システムは「法により仕事をしよう」という原則がただ一つのスローガンになる。もともと「人民法院組織法」、「民事訴訟法」の規定により、人民法院が民事事件を審理する組織は「単独制或いは合議制」である。何れにしても、受命裁判官は裁判権があるわけだが、実際はそうでない。内部の「（事前）伺いと（事後）報告」、「検討」、「指示の服従」等は裁判官の裁判方式になっている。

弊害を取り除き、堆積した事件を減少し、効率の向上、民主の強化と法制の完備、民事司法制度を経済発展のリズムに合わせ、国家機関の運行を現実の需要に適応させるため、民事司法実務家と学界は右の弊害をどう取り除くかを考えている。考えた結果は改革することである。改革は弊害を取り除く途である。司法改革は1989年に試みられた。1989年3月29日、最高裁判所が全国人民代表大会に提出した業務報告書は、「多数の裁判所は公開裁判を励行するのを自らの改革と業務建設の重点にしている」、「公開裁判は裁判の公開性と透明度を現わし、法により公正な裁判を行うことを保障する。それと同時に、法制の宣传教育及び犯罪・紛争の予防と減少に役立つ」と明確に指摘した。その後全国第15、16次全国裁判所会議では公開裁判から裁判方式の改革に上がったのである。1990年に開いた全国民事裁判会議では最高人民法院の副院长（副長官）の馬原先生は「民事裁判方式を改革するのは司法レベルを向上し、裁判の質と効率を保障する途であるから、この作業を強く押し進めなければいけない」、「公開裁判は民事裁判方式を改革する中心である」と指摘した。1996年7月、最高人民法院（最高裁判所）は全国民事裁判改革会議を開いた。同会議では改革の経験を総括し、全国の各裁判所にもっと改革を推し進めるよう指示した。さらに、2000年、最高裁判所は「人民法院五年改革綱要」を制定した。

IV 司法改革の内容

改革の内容は以下の通りである。

第一 司法理念の改革である。鄧小平氏は「改革は第二次革命である」と言った。確かに思想の解放は民事司法改革の中心の中心である。裁判官に対して、①「我説你通、我判你服」（判決を下したら、当事者は必ず従う）という旧慣習を取り除く。民事紛争は公民、法人、その他の団体内部及びそれらの間に生じた民事権益の矛盾或いは紛争である。その紛争の解消、矛盾の排除に

は外力が必要だが、肝心なのは内力であり、紛争の当事者双方が挙証、立証、弁論、争点の統一をすることであり、自覺的に法律に従うことである。従って当事者の積極性を生かし、訴訟法律関係主体に即時かつ正確に訴訟行為をさせるのは訴訟において重要なことである。民事裁判は市場経済の調節機器であり、裁判所の職責はその主体的な地位により、訴訟を指揮することである。裁判官は職権により当事者を抑圧するのではなく、訴訟事情に応じてそれをうまく導き、当事者双方を説得し、矛盾、紛争を社会主義法制の途に導かせるのである。

②「敢調不敢判」（大胆に調停するが、大胆に裁判を行わない）という思想とやり方を取り除くことである。民事紛争は人々が経済、生活、勉強、仕事の中で多様な原因で起こった矛盾と認識上の相異である。紛争の主体は多元的であり、その内容は多種多様であり、また紛争の起こった原因も様々である。従って紛争の解決方法（手段）はそれに応じて多元的であり、単元的ではない。調停すべきものは調停し、裁判すべきものは裁判する。肝心なのは事実が明確であるかどうか、司法が適当かどうかということである。

③「包打包唱」（訴訟に関することをすべて引き受ける）という思想を解消することである。

④発言で法を代用する思想を解消することである。厳格に法により裁判を行い、法治政策を実施し、人治政策をしない。当事者の立場から言えば、受動的に訴訟をする伝統的な意識を変えることである。民事紛争は当事者の個人的なことであり、訴訟の当事者は処分権をもっている。当事者は受動的に追訴された客体ではなく、訴訟の主体である。訴訟の趣旨及びその変更・提出、手続きの開始・運営・終結、証拠資料の収集・提出・証明、権利の享有・行使及び義務の承認はすべて当事者のなすべきことであり、裁判官に期待する意識を取り除くべきである。社会全体に対しても、意識の更新、転換をする必要がある。法律の意識を養成し、自覺的に発効している判決を尊重する良好な習慣を形成する。裁判官、当事者を含める社会全体は、公開・公正・公平の理念を樹立すると同時にその理念に適応する環境を作らなければならない。法律の普及教育や法学教育及び裁判官の研修により、国民の法律意識が強化されつつある。

第二　徹底的に証拠法を改革することである。我が国の民事証拠法は、現在民事訴訟法に規定されているが、内容は非常に簡単であり、証拠の定義、挙証（証明）責任及び関連する証明手続きを併せて全部で僅か12条である。これらの規定は裁判実務に適応していない。例えば、証明責任の定義、証明不能

のリスク、証明責任の分配、証人資格の認定、証人が証明しないことに関する処罰等について明確な規定が存在していない。だから 証拠法について立法を行うことが必要である。短期的に言えば、必ず既存の規定に従うこと、裁判実務において、当事者は自分が提出した主張に対する証明責任を負うという規定に必ず従うことである。裁判官の職責は当事者を指揮して、証拠資料の真偽、証明力の大きさに対する立証、弁論するということである。長期的に言えば、経験をよく総括した上で証拠立法を完成することである。学界、司法実務界では民事証拠法の草案が現れている。

第三 裁判制度を改革することである。 過去の「芝居裁判」・「曖昧な裁判」・「図形式裁判」等の裁判方式や、判決を決めてから、裁判を行うこと、審理せず判決を下すこと、口頭弁論を聞かず判決を下すという現状に対応して、改革の第一歩として公開裁判を行うことである。つまり公開調査、公開舉証（証明）、公開立証、公開弁論、公開調停、公開の場で判決を言い渡すことである。当事者を訴訟主体にすることであり、裁判活動を公開の場において、裁判官が「一聴二看三思」（裁判官に当事者の立証、弁護を聞いてもらい、客観的にすべての証拠資料を取り扱い、自由心証を形成する）により、裁判を行う。

第四 合議廷の権力を回復、強化する。 つまり受命裁判官は判決を下さず、判決を下した裁判官は受命裁判官でないという良くないやり方を変えることである。合議廷は事件の審理者であり、事件の裁判官でもある。院長（裁判長）と廷長と裁判官の関係は法院内部の行政管理官の関係であり、対外的には合議廷が国家の裁判権を行使する。それは裁判長や副院長（副裁判長）に与えられた行政権ではない。院長や副院長の行政権は裁判官の裁判権より強いと考えてはいけないのである。合議廷が裁判の担当者であるから、判決は勿論合議廷が書く。合議廷の法官たちは事件の担当者であるから、裁判を通じて心証を形成することができる。しかし、裁判を担当しない者は裁判担当者（受命裁判官）の報告により、正しい心証を形成することは不可能である。法律が規定した合議制の本当の意味は、合議廷は集団で裁判を行い、民主的に事件を分析かつ研究し、少数が多数に従うという原則により、判決を下すことである。裁判委員会は重大な或いは複雑な事件を審理するものであり、判決を決定するのではないのである。

第五 民事判決書の作成方式を改正すること。 民事判決とは裁判所が民事事件の審理終結後にだす裁判所の判断である。それは事件全体についての判断とその判断を下した理由を現すものである。しかし、現実の判決書は千編一

律である。事実認定は極めて概略であり、原告、被告の訴えとそれに対する防御が見えないのであり、訴訟代理人の弁論の態勢も現れない。法律の適用も詳しくない。例えば、「関係法律により」、「国家法律により」などの表現を使い、何の法律の何条何項によるのかを書かない。私は、事実が判決書を作成するにつきただ一つの基礎であり、事実を尊重すれば、客観、公正かつ権威をもつ判決ができると考えている。実際になされる判決があまり短く、概略だという欠点を変えるには、事実の記載を詳しくし、当事者の請求、理由を記録し、法廷審理の全過程を、特に当事者双方の立証、弁論を記載することが必要である。法律を適用するに際し用いた法律は必ず詳しく書かなければならぬのであり、曖昧な書き方を使ってはならない。主文は裁判官の心証、法律適用と証拠判断との論理的な関連、理由を現すものである。そうすれば当事者は納得ができるし、裁判官はまじめに裁判を行い、また裁判は社会に対する法制教育を強化できる。

V 民事司法改革の成果

これまで中国で行ってきた民事訴訟改革は、大きな成果をあげた。

- ① 改革を通して、法により訴訟を行うという観念が、裁判官、当事者、訴訟参加人に強化された。
- ② 当事者の訴権が重視かつ尊重されつつあり、挙証意識が強くなった。
- ③ 手続きの意識が強くなり、民事司法は公開、公正、公平の方向に進んでいて、特に、民事訴訟手続きの価値観が宣伝された。昔は手続法特に民事訴訟法は重視されなかたが、民事司法改革に伴って、国民は手続法の重要さを次第に理解するようになった。改革を行うというのは国民の思想を解放することである。国民に社会の温かさを知らせ、何か苦情があったら法廷で解決ができる、公平、公正の待遇を受けられることを感じさせるのである。実体法が規定した権利を享受すると同時に、手続法が規定した訴訟上の権利を享受することもできるのである。何か紛争があったら、迅速に裁判所に解決してもらうことは効率である。民事司法改革が追究する目標と価値は、公平、公正、効率にある。もし一つの訴訟手続きが公平、公正、効率を保障できないとそれは歴史の汚点になるに違いない。もし一つの訴訟手続きが公平、公正を保障できても、効率の保障ができなければ（訴訟が無期に進行する）、この訴訟手続き制度は改革されなければならない。

④ 裁判官が訴訟に関わることをすべて引き受けるというやり方は、ある程度改善された。

⑤ 民事司法改革をきっかけとして、学者たちは外国民事訴訟法の研究成果を導入して、ある程度が改善され国内の民事司法理論の研究を促進し、民事司法改革を推進した；

⑥ 訴訟法学の領域では多くの民事司法改革に関する論文、著書が出版された。

VII 司法改革の問題点

司法機関から始まったこの改革は支障なく全国に及んでいる。しかし この改革の全過程を検討すると、不足なところが多数存在している。

① 司法改革は開始されたが、発展が不均衡である。特に自然界の状況に制約されている農村部では、裁判官の資質などにより、民事司法改革が行われていない。

② 改革の輿論準備が不足している。国民のこれに対する認識は低く、司法改革は経済体制、政治生活と結びつかない。

③ 改革の理論準備が不十分で、理論研究は甚だしく遅れている。そのため長期計画が決まらないだけでなく、短期計画もない。

④ 改革の指導者はその役割を果していない。裁判所と検察庁は改革の指導者であり、改革の参加者でもあり、同時に改革利益の取得者である。政治、経済利益のメカニズムに有形的若しくは無形的に制約されるから、改革はなかなか進まない。

⑤ 改革の環境は改善される必要がある。思想上の抵抗勢力が大きくて、民間の認識に大きな格差が存在している。

VII むすび

私は次のように考えている。まず第一に、法律は国家の上部構造として、国家の経済発展水準及び国家民主法治建設の状況に制約されざるを得ないから、司法改革は政治体制改革、行政改革、経済構造改革と緊密に連繋している。従ってこの改革は恒久的な改革で、長くて辛い旅をしなければならない。容易に出来るという考え方は非現実であり、非科学的である。

次に、司法改革を成功させるために、必ず統一した指導機関を設置し、全体的に指導を行うことが必要である。これまでに行った司法改革は相当大きな成果をあげた。しかしそれに伴い、つぎに挙げるような若干の偏差が生じてきた。①現行の民事訴訟法を軽視し、地方条例（法規）は国家の法律と同じであるとか、地方裁判所は民事訴訟法の規定を改正することができるとか、法律の本意を超えて勝手に司法解釈する。②統一した指導と長期計画が欠けていたので、改革をやりながら研究するとか、各々独自に改革を行うという混乱した局面が生じた。しかし法律は勝手に変えられるものではないから、誰もいかなる方式ででもそれを無視してはならない。

司法改革の格差を是正するために、私は1996年に国家司法改革委員会を設置することを提唱した。この委員会は統一的に司法改革を指導するものである。将来の司法委員会は立法機関、法曹人（弁護士、裁判官、検察官）、学者、司法行政機関代表及び市民代表で構成すべきである。この委員会は法律改正の提案権と改革方案を決める権限をもち、民事訴訟改革権と執行監督権を指導する。国家司法改革委員会の改革方案が登場する前に改革を行ってはならず、改革方案が出来たら、この委員会の指導の下で、計画どおり改革を進めていく。法制の統一性を維持するため、勝手な改革は禁止される。

さらに、裁判官制度を改革する。現在の改革は手続きから入ったから、間違った方向に導きやすい。裁判官制度が完備せず、観念が転換せず、業務資質が向上しない状況の下で単に手続きを改革したら、「換湯不換藥」（言わば形が変っても、中身は変わらない）の改革になる。つまり実質の改革はできない。司法試験にパスしなかったら、裁判官になれない。裁判官は自律により、法治、公平、権利、公正等の理念の指導を受けながら、裁判官に自身の弱みを、自身の権利の出所及び権利のサービス対象を分かってもらい、道義上の法を守る義務から、法律上の法を守る義務に変わるのである。制度上から裁判官の職務、責任、権利を規範する。一方では裁判官の行為を制限し、他方では裁判官の能力、知恵を正常に生かせることを保障ができる。現在は主な作業は司法腐敗を制止し、司法の健全な環境を造ることである。その中に最も肝心なのは裁判官の独立裁判制度を研究し次第に実施することである。裁判官は国家法律だけに従うのである。もし体制上の問題を解決しないと裁判官は国家からの使命を完成することができない。

最後に理論研究を強化することである。これは民事司法改革の基礎工事である。市場経済の今日において裁判所の裁判権を当事者の訴権とどのように合理

的に配置したら良いか、手続きの改革と保障制度改革とはどの様に調和させたら良いか、国家の決まった民事訴訟手続きの目的をどう実現するか、これらの問題を検討しなければならない。理論の研究は全面的に行うべきである。理性的に外国からものを導入する。日本を含めて各国に勉強しなければならない。「昔のものを現在に役立たせ、外国のものを中国に役立たせる」という諺がある。

中国の民事司法改革は確かに開始された。改革は長い旅であるから、途中に色々な困難がある。しかし皆が努力して成功すると信じている。

(あとがき)

本稿は、中国民事訴訟法専門委員会委員長であり、西南政法大学学長である田平安教授が、平成13年12月14日、早稲田大学比較法研究所で行った講演の原稿である。訳者郭美松氏は西南政法大学講師、民事訴訟法博士研究生。