

論 説

中国の「監督」制度における「民主」と「法治」(1)

但 見 亮

- 一 監督制度の構造と理論
- 二 「信訪」制度と「下から」の監督 (以上本号)
- 三 包括的監督制度の限界
- 四 「民主」と「法治」の実現に向けて
おわりに

現代の中国において、ここ数年変わることなく、政府、メディアそして人民いずれもの関心を強く集めているものといえば、多くの人が迷わず役人の腐敗の問題をあげるだろう。すでに数十年にわたって、腐敗撲滅のトーンの上昇と贈収賄金額の激増といういたちごっこが続いているのだが、このような中で、近年腐敗問題に関する議論において「民主」と「法治」を謳う主張が多く見られるようになってきた。

中国で「民主」といえば、国家の根幹をなす概念であり、憲法上も国家の正当性契機として明確に規定され、またこの概念を根拠としてさまざまな具体的制度が導き出されている。これに対し、「法治」は中国において、比較的新しい事態である。確かに、文革前に劉少奇らによって法制度の建設が主張された時期もあったが、その前後の過激な政治運動を引くまでもなく、強い政策優位と法律道具主義の下で「法治」を語ることは反革命的ですらあった。「法治」が市民権を得たのは、改革開放を経て90年代も後半にいたってからである。このような点からすれば、「民主」と「法治」をあたかも当然であるかのように並存し、相互関連的に語ることは、いわ

ば至極今日的な出来事であり、元来この二つの概念は、論理的に関連する親和的な概念ではないどころか、相互対立的・排斥的な概念であったといえることができる。

本論稿は、以上のような認識から、腐敗問題に対処するための「民主」的「法治」制度とされる「監督制度」を題材とし、その構造と現在の「法治」下での作用を検証することによって、「民主」と「法治」の関係を明らかにすることを目的とする。具体的には、その正当化契機として憲法上も正面から「民主」を標榜する全人大と、人民自身による直接的監督制度である「信訪」制度、さらに理論上人民「のみ」を代表する党が行う監督の内容とその問題点について、その「民主」と「法治」に関する問題を中心に検討して、これらの監督制度の実質と相互関係を明らかにし、もって中国における「民主」と「法治」の現状と将来への展望を示したいと思う。

なお、本研究は、特定課題研究項目としての助成をいただいております。このことを、感謝を込めてここに述べさせていただきます。

一 監督制度の構造と理論

中国にいわゆる「監督」⁽¹⁾とは何かについて、これを法律出版社の法律辞典（2003年1月出版）に求めてみると、「監督」についての定義はなく、

-
- (1) 各用語については、その定義または用法について説明する場合と、その概念の特殊性、独自性または奇異性を強調する場合には、「」を付けて表すこととした。そのほかの場合には、原語及び引用に「」をつけて示すことを原則とするが、原語については、日中での用語法の違いにより、同じ漢字を用いていても、日本で用いられる場合と意味が異なる場合が多いので注意されたい。また初出の場合を除き、通常「」を付ける場合でも、監督制度のように、同概念が形容的または修飾的に用いられているときには「」を付けないこととした。なお、人民代表大会は「人大」、同常務委員会は「常委」、さらに党委員会は「党委」と略する。

「監督権」について、「公民が法により有するところの、国家機関と国家の公職人員の権力の行使と職責の履行の行為に対して監察・督促を行う権利」とされていた。この定義からは、「監督権」が公民により、公職人員に対して行なわれる、ということがわかるものの、この定義はあまりに曖昧で、しかも実際に中国において「監督」という名称の下で行われている多くの事態が含まれない。ことほど左様に、中国の法律(学)においては、一つ一つの概念に対する正確な定義という意識は驚くほど低いのであるが、しかし、本稿では便宜上「監督」という概念について定義しておく必要がある。そこで、ここでは「監督」について実証的な見地から定義を行うこととし、「監督」とは、国家機関と公職人員の関与する事項について、監督権を有する者または組織若しくは機関が行う監視、調査から提案、報告、そして告発と処分及び被監督行為の変更または取り消し、さらに当該行為等により生じた損失の回復と補填等を含む一連の行為とそれに伴う効果の全部または一部を指すもの、としておく。

もちろん、この「監督」という用語により示される概念は、時代によってまたその領域によって大きく異なるものであるというだけでなく、上述のような定義は依然として広範かつ漠然としており、しかも現代中国において行われている「監督制度」の描写に偏重しているきらいがあるが、論述の便宜上そこはご容赦いただきたい。

さて、現在この監督制度については、大きく分けて、監督権者たる公民が直接行う「信訪」という監督制度と、人民代表大会の行う国家機関の運営に関する監督制度、さらに党などによる公務関連人員の違法または党紀違反行為に関する監督とが区別されるのだが、以下において紹介するように、これらはいずれも「民主」を正当性の根拠としている。そこで、以下ではこれらの監督システムについて、その根拠となる規定を中心に概観し、その特徴と問題について明らかにすることによって、監督制度における「民主」と「法治」の問題についての視座を提供したいと思う。

1 監督制度の諸規定

(一) 人民と人民代表大会の「民主」監督制度

中国の諸制度の正当性と優秀性が語られるとき、そこでは必ず先人達の名言が引かれている。監督制度についても同様であり、同制度を理論的に正当化しようとする記述においては必ずと言っていいほど、建国時の毛沢東の発言が引かれることとなる。それは、1945年に延安を訪問したいわゆる「民主人士」の黄炎培により出された、新中国が如何にして歴代国家にみる盛衰の「周期律の支配力」から逃れるか、という質問に対して毛沢東が答えたとされる言葉、即ち「我々はすでに新しい道を探し当てた」「この新しい道、それは民主である」「人民に政府を監督させることによってのみ、政府は油断するようにならないのだ」という毛沢東の言葉が、新中国の監督制度全体の理論的根拠とされている⁽²⁾。

このような「民主」監督という原則に基づいて、中国では憲法などにおいて、多くの人民に結び付けられた「民主」監督に関する規定が定められてきたが、この状況は現行憲法においても同様である。現行憲法の規定では、まず公民自身の権利として、国家機関及び公務員の法規違反または職務懈怠に対する告発権の規定(41条)が定められている。同規定によれば、すべての「公民」は、「いかなる国家機関または国家公務員」についても、これに対して「批判及び提案をおこなう権利を有し」、それに基づいて、これらの「違法行為、職務怠慢」について、「関係国家機関に上申、告訴または告発」をおこなう権利を有しており、これに対して「関係国家機関は必ず事実を調べ、責任をもって処理しなければならない」のであり、それに加えて、「何人も、抑圧または報復を加えることができない」と念が押されている。

さらに、「人民が国家権力を行使する機関」(2条)であり「最高の国家権力機関である」(57条)全国人民代表大会は、「人民の監督を受ける」

(2) 崔雲驤「我對“共產黨要接受監督”的認識」北京社会科学1994年3期38頁。

(3条2項)ものとされ、同機関がその他の国家機関に対して監督をおこなう(3条3項)と規定されていることに加え、全国人民代表大会とその常務委員会に憲法の実施監督権が与えられていることにより(62条1項2号, 67条1項1号), 論理上人民がすべての国家機関及び公職人員(国有企業の従業員等も含まれる)の一切の活動について超越的な監督権を有することとなっている。

このような全人大による監督は、さらに、全国人民代表大会および地方の人民代表大会が、その選挙母体の監督を受け(77条, 102条), その選挙母体は代表の罷免をおこなう権限を有し、それは最終的に県レベルの代表が選挙民の監督を受ける(102条)というところにまでいたることにより、「民主」の権力的契機に行き着くこととなる。つまり、形式上「上から」おこなわれるように見える監督制度も、実は「下から」の監督を起源とし、選挙及び罷免権という形で最終的に公民の監督に服している、という制度構造により、その「民主」性が確保されているのである。

また、憲法上の「人民」=「人大」という構造により、各レベルの人民代表大会は人民に由来する最高権力性をもって、同級の他の国家機関を監督することになっている。このように、憲法上の監督権は、すべての国家機関及びその構成人員による公務の合法性または相当性についての監督権をまず根本的に人民に与えた上で、人民代表大会がそれを実際に行う、という構成をとっている。つまり、「民主集中制」という極端な正当性契機に基づく制度構造を保障するものとして、人大による超越的な「上から」の監督が位置づけられることにより、制度全体の「民主」性が確保されている、ということになる。

(二) 党による監督制度

中国ではこのような憲法における「民主」監督制度とは別に、共産党員及び公職人員に対する監督制度と専門の監督機関が設けられている。党員に対する監督については、1921年に制定された「中国共産党綱領」において、党員の所属地区以外での活動及び党外活動について、「当該地区の党

の執行委員会の最も厳しい監督を受けなければならない」と規定されるなど、当初から「上から」の強い監督という性格を覗かせている。この点、監督制度に関する文献によっては、新中国の監督制度の起源をここに求めないものもあるが、現在も厳密な意味での国家機関による監督と異なる党の監督がもっとも有力であることを考えれば、これを新中国の監督制度の起源と見ることは妥当であると思われる。なお、監督を専門的に行う機関については、1927年の共産党第五回代表大会において中央監察委員会が選任されたことにより、中央と省の監察委員会が形成されている。

この監督制度は、建国後も指導者の理論的支持をうけて更なる強化を見ており、1949年の11月には、党中央により中央及び各級の紀律検査委員会の設立が決定されている。この決定により、中央紀律検査委員会は中央政治局の指導の下で活動を行い、地方各級の紀律検査委員会は地方各級の党委員会の指導の下で活動を行うこととされ、さらに上級の紀律検査委員会は下級の紀律検査委員会の決定を変更または取り消すことができる、とされたのであり、党の監督制度における強い「上から」の統制の性格が早くも現れている。

この党紀律検査委員会については、55年に監察委員会に組織変更がなされることとなり、この変更に伴って、同委員会の委員は党の代表会議の選挙により選出されることとされ、同級党委員会の不適当な決定については上級の党委員会に審査を請求することが定められるなど、「上から」の緩和傾向も見られたが、これは一年ほどで改められ、監察委員は同級党委員会による選出となり、また党委員会の指導も強化されるなど、「上から」の監督としての性格が再び強化されることとなった。同制度は、文化大革命により機能麻痺に陥り、69年には監察委員会の規定が党章から抹消されているが、1979年1月には党の第十一期三中全会において陳雲を委員長とする党中央紀律検査委員会が成立し、同時に地方各級においても紀律検査委員会が設立され、党による監督制度が再度強化されるに至っている。

この党による監督制度とは別に、当初行政機関にも政務院人民監察委員

会が置かれており、党の紀律検査委員会は党員による党紀違反行為のみに
ついて監督を行い、人民監察委員会が公務員の違法行為等に対する監督を
行う、という体制がとられていたが、この体制は党の権力の強化とともに
変化を余儀なくされることとなり、1952年には中共中央により「紀律検査
活動の強化に関する指示」が出され、党による紀律検査活動が状況に応じ
て行政機関にも及ぶこととされ、さらに1956年には、中央監察委員会にお
いて党幹部による国家監察機関の兼職制が提案されることにより全国各地
において一元化がすすみ、結果として1959年に国家監察部が廃止され、党
の一元的監督体制が徹底されることとなった。

このような党による監督と行政監察の一元化という状況は、改革開放後
党政分離によって解消の方向に進んだものの、現在に至ってまた合併によ
る一元化が行われることとなっている。具体的に見ると、1987年には行政
監察機関たる国家監察部が成立し、翌年の中共中央による二つの文書によ
り、党中央紀律委員会の監督範囲が縮小するなど、一時的に党による監督
からの分離という傾向が見られたが、これは「国際・国内において発生し
た未曾有の予期せぬ重大事件」⁽³⁾により、逆に「上から」の監督の強化が
必要となり、1993年再度中央紀律委員会と行政監察部が合併されること
により、党（中央）の紀律検査委員会による一元的監督制度が強化されるこ
ととなっている。このような行政監察委員会と党紀律委員会の一体性によ
り、党による監督は、実質的には党内に止まらず、公職人員全体に及ぶも
のとなったのである⁽⁴⁾。

(三) 多元多層制の「名」と一元的監督の「実」

このような、人民と人大、そして党による包括的な監督以外にも、中国
の監督制度では、少なくともそれに「監督」という名称を付されていると
いう点を基準にすれば、実に多種多様な組織がそれを担っているというこ

(3) 梅麗紅「建国以来党政紀検監察体制の变革」党政論壇2004年6期47頁。

(4) 中央紀検・監察部挙報中心編「中国信訪挙報手冊」(中国方正出版社1997年
11月)では、一般に地方の紀律検査委と監察局の住所及び連絡先が同一であ
り、実質的に住所等から同一機関になっていることがわかる。

とがわかる。

上述のように、国务院と地方各級人民政府の職権として監察の規定がおかれ、さらに、上級人民法院による下級人民法院に対する監督の規定があり、そして人民検察院が「国家の法律監督機関である」(129条)として憲法上明確に規定されている。その上、政治協商会議による「民主監督」の制度が存在し、党に対する提案を行うものとされているなど、「監督制度」という名称にしたがって統一的に把握するならば、その構造は多元多層にわたる複雑なものとなっていることがわかる。

しかし、このような多元多層構造により、幾層にもわたって網の目のように張り巡らされた緻密な監督制度が存在するか、となると、それは疑問である。蓋し、これらのいわゆる「監督制度」の中には、行政機関による監察や上級法院による下級法院に対する監督など、一機関の内部でおこなわれる監督が含まれているが、これらは国家機関一般に及ぶものではなく、当該機関内部での監督システムであって、単なる各機関の職権の一部を構成しているに過ぎないからである。

次に、憲法上抽象的に規定される検察院の「法律監督制度」は、その用語を見る限り、法律の執行全般について一般的監督を行うものであるかのようにも見える。確かに、検察院は具体的な法規により、法院に対して再審を請求する「抗訴」提出の権限に加え、監獄と労働教養所における執行を監督する権限も与えられている。

しかし実際のところ、前者は実質的に裁判所の再審手続の開始を申請することができるという権限にすぎず、また後者は司法部の所属機関に対する監督とはいえ、実質的に刑事システムの系統内部の監督にすぎない。加えて、検察の法律監督には、かねてからその実効性に疑問が出されており⁽⁵⁾、実際には検察院の刑事訴追権限を抽象的に規定したものというべき

(5) 広東省の人民検察院幹部からも、「検察機関の監督機能は十分に機能してこなかった」と指摘される。劉璵「反賄賂犯罪法律監督機制若干問題研究」(胡錫慶編「刑事訴訟熱点問題探求」中国人民公安大学出版社2001年5月)292頁。

であろう。しかも、公務員の汚職犯罪に関わる捜査については、一般に党紀律委員会が中心となっておこなっているものであり、これも最終的には党による監督に服するものといえよう⁽⁶⁾。

さらには、政治協商会議⁽⁷⁾によるいわゆる「民主監督」制度などは、「監督」とは言いながら、実際には党委員会の指導の下、共産党の統治に対して提案を行うというだけの、単なる儀式的なものであり、これを「監督」と呼ぶことすら疑問である。このように、多くのいわゆる「監督」では、各機関が監督権を強化し、それを積極的に行使したとしても、最終的な監督者がそれを認めなければ実際には監督の提案にとどまり、監督の実行に至らない、ということになっている。そして後述のように、これは「下から」の監督についても言えるのである。

このような点から、制度上の多元多層構造にもかかわらず、範囲や内容の限定を受けず、包括的に国家機関と公務員の「監督すべき行為を監督する」ことができるのは、憲法上、中央においては最高国家権力機関たる全人大、そして地方においては各地方の人民代表大会、ということになり、また、上述の行政監察と党監督の一体性により、事実上党による監督もそのような機能を有することとなっている⁽⁸⁾。

(6) 陳衛東「刑事訴訟法実施問題調研報告」(中国方正出版社2001年) 113頁では、重大な事件は「党の指導部門により解決され」、また「党の紀律検査部門は檢察機関の一部の機能を越権行使し、実践において檢察機関は往々にしてただ機械的に規律検査部門の処理意見を実行するだけである」とされる。

(7) 政治協商会議は、共産党が各界の代表を集めて政策への提言を行わせる、というもので、民主党派の代議機関、とされるものの、代表の4割程度は共産党員で、しかもその代表である主席は共産党員が担当している。梅亦龍「江西県級政協的特点、地位及作用」求実2002年10期20頁参照。

(8) この点について、胡原 李会欣「關於改革和完善我国監督体制的理論思考」華中師範大学学報1994年5期17頁などには、「監督機能の交差・重複により」「必要な連絡及び協力を欠き」「監督の有名無実化」や「監督のゆずり合い」が生じている、という主張がみられるが、人民代表大会と党に制度上及び事実上の権力が集中しており、特に党が強い監督を行っているという事実から考えれば、このような指摘は正確であるとは思われない。

2 「上から」の監督強化の必然性

以上の考察から、中国のいわゆる「民主」監督制度においては、理論上「民主」が強調されているものの、それは正当性契機としての「名」とどまり、制度構造としては「上から」の監督という性質が強く、またその構造はさらに強化されつつあるということがわかる。では、なぜこのように強度な「上から」の監督が必要とされるのだろうか。この点、「上から」の監督の強化を必然的に導く制度環境と、「下から」の監督が機能不全とならざるを得ない現実を対比させつつ考えてみたい。

(一) 監督対象の特殊性

上述のような監督制度の構造とその強化がもたらされる理由として、中国において実際に監督がおこなわれた対象の特殊性に、「上から」の絶対的監督を行わざるをえないという理由を見出すことができる。

現在、監督の対象としてもっとも重視されているのは間違いなく腐敗問題であり、これに対して「上から」の監督が強力に行われる必要が叫ばれていることは言うまでもないが、歴史的に見て、国家機関による（むしろ正確には党による）統治の違法または不当を、党が「上から」強力で修正した例としては、まず「平反」をあげることができる。

「平反」とは、文化大革命やそれ以前の反右派闘争により、行政的または刑事的に処分されたか若しくはその他の不利益を受けた者について、過去の評価、認定及びその記録を変更し、その名誉を回復するとともに、被った様々な不利益を回復することを指す。この「平反」に関する監督についての指摘を見ると、これは歴史的残留問題の解決であるとして、その合法性については中立的な立場をとるものもあるが、多くの場合、文革期自体が法制度の重大な破壊の時期であり、「平反」によって覆されるような処分は元来違法なものであって、「平反」によって「合法」となるかのように考えられている。しかし、これはいうならば現在の「正義」による過去の「合法」の否定であり、その行使には、時間と空間を凌駕する、絶対

的権限を有する超越者が必要となるのである⁽⁹⁾。

もうひとつ、監督について現在多くの論文で主張される「立法の不足」という事態について考えてみよう⁽¹⁰⁾。これは、現在生じている問題について、裁判所により妥当な解決がえられない理由の一つとして主張されるものであるが、このような主張には、あるべき「正義」による現在の「合法」の否定、という考え方が強く現れている。つまり、現在の法制度における「正義」の瑕疵という前提に基づき、将来実現すべき法制度（または現在そうであるべきであったはずの法制度）を想定し、監督制度を用いてそれを実現することが求められる、と主張するのである。ここでも、結局のところ、現在の法制度を超越した絶対的な権力を有する監督者が要求されることになる。

以上のように、監督制度の発動が求められた対象は、通常の立法・行政・司法のシステムによっては解決できない、いうならば裸の正義の問題であったのであり、国家機関に対して超越的に上位にある組織のみが監督を行うことが、対象の特殊性からも必然的に求められたのである。

(二) 絶対者としての党

次に、歴史的な事実から見て、このような監督権を担うことができる絶対者は、結果として党（中央）を置いて他にはなかった、ということができる。この点、確かに全人大は制度上人民との一体性を有し、最高国家権力という位置にすえられてはいるのだが、しかし後にも述べるように、全人大または地方人大の有する多くの限界のゆえに、また、まず党ありきと

(9) 中国行政管理学会信訪分会編「以案説信訪」(中国方正出版社2002年) 278頁では、1950年と1958年に“反革命”で死刑に処された者の家族が「平反」を求めて「信訪」を行い、それに対して新興県党委員会と政府が決定を覆し、名誉回復をおこなった上、遺族に87000元もの補償をおこなった経緯が記されている。

(10) たとえば、韓強「懲治腐敗：亟待解決権力失去監督問題」党政論壇1994年12期21頁では、「我が国の法制度建設はなおも不健全であり」「立法の遅滞」により「新しい社会危害行為の多くは処理することができない」と主張する。

いう制度構造のゆえに、人大による監督権の行使はごく限定的な側面に限られてきたのである。そのため、国家の最高権力機関である全人大でさえ、党を監督することは制度上もできないし、理論上も起こりえないのであり、実際にこれまでそのような事態は生じてこなかった⁽¹¹⁾。

まず制度上は、全人大の監督は国家機関に及ぶものであり、国家機関でない党に対しては、全人大の監督権限は及ばない。次に、党は人民の利益を代表するものであるとして、人民との一体性が前提的に認められていることから、党に対する監督は、理論上国家機関による人民に対する監督ということになってしまう。しかも、「党性」といった主張に現れているように、党を構成する一部の者が、党員のあるべき姿を失って腐敗するということはあっても、党自体は絶対善であり、またそれは疑ってはならないものであって、畢竟、党への監督は党内の少数の逸脱者に対する監督にすぎず、しかもそれは党によってしか行いえないことになる。

さらに、文化大革命に象徴されるような党の失政についてさえ、党とその指導者に対する批判は党からしか生じることはなく、また結果として党が「執政党」としての地位を下りることなどはなかったばかりか、その地位を強化することにすらなっている。これは、昨今のいわゆる SARS 問題（重症急性呼吸器症候群、以下 SARS とする）で、当初から党と政府が情報の隠蔽を行ってきたのに、職位の低い官吏を中心とした尻尾切りのみで了とされた、ということからも明らかである⁽¹²⁾。

要するに、党自体は絶対的に正しくまた不答責の存在なのであり、現実

(11) 例えば、劉文煥「北京市海淀区選挙区人大代表和区人大代表工作情况調查」（李步雲編「地方人大代表制度研究」湖南大学出版社2002年）234頁では、「人大監督の力度不大」として、「政府と両院（裁判所と検察）の重要事情は一般にすべて党委員会が決定する」と指摘している。

(12) 武漢大学発展研究院 SARS 研究課題組「SARS 挑戦中国」（武漢大学出版社2003年）115頁で「処分された官吏の多くは、行政等級が高くはない」と指摘されている。ただ、同論文も指摘するように、一般に本事件で政府は責任政府としての地位を高めた、とされる。

ある以上、最終的な監督権限の帰属先は、党（中央）にならざるをえないのである。

また、党による監督の絶対性により、各国家機関も、自らの監督権の行使の実効性を党の権威により高めることとなっている。このことは、公務員に対する監視の強化が求められる事態が生じるたびに、党紀律委員会と行政監察部との合併が行われたという事実からも見出すことができる。また、公務関連人員による汚職についての専門捜査機関である検察機関の「反貪局」も、中央紀律検査委員会との連絡・協力関係の下で汚職摘発を行っており⁽¹³⁾、付け加えれば、憲法改正までもが実質的に党中央により決定されているという構造から考えれば、国家機関の監督機能がどの機関にあるかということも、結局便宜的なものにすぎないということもできるだろう。

実際にも、改革開放後二十年余りに渡り、党員による腐敗が蔓延し、収賄の金額も激増しているというのに、あいも変わらず党による監督の強化が叫ばれ、実際に党による監督ばかりが強化されてきた。このように、事実としての党の監督制度強化という点からも、結局絶対的に「上」に存在している党による「上から」の監督が、循環的に肯定されることとなるのである。

(三) 権力（腐敗）の「塊」構造

上述のように、監督制度は主に統治の安定という側面から要求されたものであり、歴史的に見ても、地方の圧制・乱脈を防止することは、いわゆる国家盛衰の「周期律」を免れるための最重要課題であったといえる。それは現代においても同様で、特に近年の監督強化の声はまさしく腐敗問題

(13) 賈富彬「鉄法真情」中国経貿導刊2003年第9期40頁では、省政府の正副長レベルの汚職事例について最高検に管轄があるため、山東省検察院が中央紀律検査委員会、監査部と最高検察院に報告を行い、意見を仰いでいる状況が記されている。また、当該事例は、いわゆる党外人士でありかつ代議員である省政治協商副主席に関するものであり、党の監督の及ぶ範囲の広さを示すものと言えよう。

に向けられたものであり、それは腐敗の増加に伴ってさらに高まっているのであって、監督システムの改革の論議も、それが腐敗問題に対応できるかどうかという点に重心がおかれているのである。

では、腐敗の問題がもっとも強く指摘される者は誰かといえば、それは地方の各機関のトップ（原語は「一把手」）である。中国では、党主導の政治運営のもと長くにわたって行われてきた「委任制」による任命人事と指標第一の政策指令の影響により、現在でもあらゆるレベルのあらゆる政治決定に、トップダウンの色彩が色濃く見られる。そのため、各機関のトップに位置する指導者の有する決定権は非常に高い価値を持つこととなり、自然にその汚職の程度も高くなっているのである。

では、これらの地方の指導者層を誰が監督するのが適切だろうか。一般に、このような地方の指導者による腐敗の問題が生じると、その絶対的権力性による監督の困難という事情ともあいまって、腐敗の期間は長期化し、規模は巨大化して、結果としてその権力者の周辺から全体へと腐敗の関係構造が張り巡らされて、当該地域に汚職の連鎖の構造とその慢性化という事態をもたらしている。そのため、地方のトップに関する汚職が摘発されると、それはたいてい数十人数百人の摘発へとつながっていく⁽¹⁴⁾。要するに、その地域の政府が全体として汚職まみれになっているのである。

このような状況で、誰が、どこに監督を求めることができるだろうか。当然「下から」の監督の必要も叫ばれるのであるが、一つの政府が全体として大きな腐敗組織となっている場合、当然その組織に関わりのある人民も、そのシステムの有効な利用と自己の利益の拡大のため、必要があればなんらかの形で腐敗に関与することとなり、「下から」の監督はそもそも生じにくい。

(14) たとえば、陳文英「浅議腐敗現象的新特点」天中学刊2004年3期42頁では、アモイ市で発生した総額約5000億円の密輸事件において、公職人員約300名が事件に関わっていた、とされている。

さらに、憲法上の告発権を行使しようにも、そもそも政権構造のはるか上にいる者の汚職について、人民が知りうる手段は皆無であり、その有効性に疑問があるばかりか、実際に実行しようにも、それに伴う自爆テロ的危険のため、多くの場合告発は行われないこととなる。河北省のトップであった程緯高(2003年当時党委員会書記)に対する告発を匿名で行った郭光允の手紙が、なぜか程緯高の手に渡り、しかも容易に告発者の身元が割れてしまって、逆に郭光允が「誹謗罪」で長期にわたり拘禁された、という話は有名であるが、ここにも現れているように、「上を監督すれば官位は保てない」のであり、地方のトップを告発することの危険性はすでに公知の事実なのである⁽¹⁵⁾。

これに対して、党はともかく人民代表に対しては、人民による罷免権という「下から」の監督が定められてはいる。しかし、罷免権はその選出主体が行使するものと規定され、幾層にもわたる間接選挙が行われていることから、地方の指導者の選挙母体は往々にして選挙民ではなく直接一級下の人民代表大会となってしまう。またもや、絶対的な上下関係におかれた下級人大が、「下」から「上」を監督する、というおよそ実行不可能な監督構造となっているのである。そして予想通り、党による監督が行われるより前に人民代表大会で罷免が行われた例はない、とされる⁽¹⁶⁾。このように、地方の指導者に対する「下から」の監督は現実的に不可能であり、畢竟「上から」これを行わざるをえないのである。

(四) メディアの現状

中国においては、改革開放後の経済の発展により、テレビが一般家庭に普及したことに伴って、メディアの持つ影響力は飛躍的に拡大している。

(15) 本件の経過は、李倫新「岔路口的選択」檢察風雲2003年19期25頁に詳しい。また、引用部分は、魯岳華「党政紀檢，監察監督体制改革芻議」行政与法2004年3期5頁。

(16) 譚君久「SARS 背景下中国政治体制的調適及其思考」(武漢大学發展研究院 SARS 研究課題組「SARS 挑戰中国」武漢大学出版社2003年)137頁において指摘されている。

そして、「下から」の監督を効果的に働かせるには、メディアによる情報の収集と公開が絶対に必要となる。

しかし、このメディア自体が一貫して掲げている理論は、まさに「党の代弁者」であり、メディアは「思想宣伝活動」を以てその任務としているのである。制度上も、これまですべての新聞社及びテレビ局が、各級の党または行政機関に所属するものとされており、さらにその構成人員は行政等級により管理されてきた⁽¹⁷⁾。

さらに、このような構造上の問題が原因となり、メディアで報道される内容は、それが自発的か否かに関わらず、極端に現体制またはその政策等を賛美するものとなっており、またその内容も驚くほど画一的なものとなっている。

例を挙げれば、まず各メディアは大規模な事故が生じた際、必ずといっていいほど一定の時間が経過してからそれを報道する。2003年の12月23日に、四川省重慶市で死亡者243人、被災者4万人以上を出す天然ガス採掘場爆発事故が起こったときなどは、このように甚大な被害を出す事故でありながら、中央の情報通信社である新華社にせよ、中国屈指の地方紙である新民晩報にせよ、いずれも26日まで一言も触れていない。さらに、12月26日以降の報道も、まず一面トップに毛沢東生誕110年記念の記事を大きく載せた上で、その下に事故についての記事を載せる、という構成になっているのである⁽¹⁸⁾。このような一致性には、報道全体を統制する強い力を感じざるを得ないが、とにかく、中国のメディアでは、伝統的に「喜びは報じ、憂いは報じない」というルールが守られており、このような事態は現在に至ってもしばしば見られているのである。

(17) このようなメディアの性質については、周萍「輿論監督私法的移植与本土化問題」(趙中頤編「法制新聞与新聞法制」第五卷 法律出版社2004年4月161頁以下に詳しい。

(18) 新華社の記事については、同社発行の新華毎日電訊を参照。なお、同紙では、27日に毛沢東生誕百年報道を載せており、26日付一面トップは胡錦濤氏の来賓会見時の発言。

さらに、このような「憂いは報じない」というメディアの姿勢は、昨今のいわゆる SARS 騒動においても突出して現れている。SARS の最初の流行場所であるとされる広州市周辺では、2002年末から危険な伝染病の流行がうわさとして流れ始めていたものの、メディアはこれについて一貫して沈黙を守り、多少触れたとしても、そのような「根も葉もないうわさ」にだまされないように、という主張を繰り返した⁽¹⁹⁾。さらに、世界保健機構による介入と情報公開の要求に対して政府が SARS の流行を認めた後も、メディアは「すでに伝染はおさえられた」との公式見解を繰り返すのみであった。しかも、中央が全国的大流行を公式に認めた 4月20日のいわゆる「大転換」以後は、各紙ともいっせいに、「白衣の戦士」など医療従事人員を褒め称え、「鉄腕政府」「責任政府」などと政府の信頼性を強調するいわゆる「愛国・民族主義高揚報道」を開始し、党及び政府、そしてメディアによる情報隠しなどは、少なくともメディアには完全に忘れ去られてしまった⁽²⁰⁾。

このように、「思想宣伝工作」の担い手として、「上から」の情報を「上」の望むような形で伝える、というメディアの一貫した姿勢から見る限り、メディアが「上」の命令によらずに「下から」監督を行うことを期待することなど土台無理な話であり、それどころか民衆が「下から」監督を行う最低限の基礎となる客観的な情報の提供すら、メディアには期待できないのである⁽²¹⁾。

(19) 韋鋒「新聞媒体的角色」(趙中頤編・前掲注11)の336頁以下に、噂はでたらめで、患者は早々に治癒した、との広州市新聞各紙の虚偽内容の宣伝が詳しく紹介されている。

(20) 潘鴻新「弘揚抗擊 SARS 的偉大精神」(劉偉志等「SARS 与中国社会」上海大学出版社 2004年1月 285頁以下)では、このような民族意識高揚宣伝が高く評価されている。

(21) 戴元光らによる「SARS 報道与新聞客観性」(劉偉志等・前掲注17・318頁)では、「英雄の賛歌」報道について、「ほとんどすべての報道が謳歌の報道で、人心の鼓舞の効果はあったが、ニュース報道の真実・客観性は保証できなかった」と指摘している。

これに対し、WTO 加入の影響によりこのような状況は昨今改善されつつあり、特に2003年以降の「報刊整頓」により、党・政府機関とメディアとの分離が進めば、メディアの自由な空間は拡大し、その「輿論監督」機能は飛躍的に高まる、とも考えられよう⁽²²⁾。しかし、このような改革は、経営と編集の分離を中心に行われるもので、たとえ経営が自由化されとしても、編集と人事はあいかわらず「上」により決定されることになっている。

さらに、近時メディアに対する統制はむしろ強まっており、特に放送内容についての規定は厳しさを増している。たとえば、2004年には「中共中央と国务院の、未成年者の思想道德建設の更なる強化と改善に関する若干の意見」に基づいて、国家ラジオ・テレビ・映画総局により、「ラジオ・テレビ・映画における未成年者の思想道德建設の強化と改善の実施プラン」、「ネットゲーム番組の放送禁止に関する通知」、「事件ドラマの審査と放送の管理に関する通知」、そして「紅色（注：革命英雄に関するもの、の意味）古典作品のリメイク版ドラマに関する問題に真剣に対処することに関する通知」が相次いで出され、事件や恋愛、低俗な用語やSF、「低級な趣味」や「香港・台湾なまり」などを慎むように通告するとともに、過去の革命英雄のテレビでの扱い方にも制限が加えられている。これらの要求については批判も見られたものの、メディア側の反応は早く、要求に沿った番組の放送中止や変更などが、全国的に徹底して行われている⁽²³⁾。

また、2004年9月に出された「テレビドラマ審査管理規定」など、番組内容に関する規定では、必ず一般的禁止規定が定められ（同規定では第20条）、憲法の基本原則に反するものや、国家の榮譽または利益を害するも

(22) 例えば、2003年11月に、国家新聞出版総署副署長が、メディアがその社会的機能を十分に発揮できるようにする、と発言したとされる。檢察風雲2003年23期風雲文摘記事。

(23) 例えば、事件ドラマの放送制限の通知は4月19日出されているが、21日の北京での当局の調査では、すべてのテレビ局が通知どおりに番組変更をおこなったとされている。

の、民族習慣を尊重しないもの、社会秩序を乱すもの、社会の道徳または民族の優秀な文化・伝統を害するもの、といったそれ自体非常に漠然とした内容の禁止事項に加えて、最後には必ず「法律、行政法規及び国家の規定により禁止されるその他の内容」と規定されている。要するに、審査権限を有する者により不適当だと考えられるものが不適当である、という構造になっているのである。

さらにメディアの人事に関する規定も強化されており、例えば2004年8月に施行された「ラジオ・テレビの編集者、記者、アナウンサー及び司会者資格の管理についての暫定規定」に見られるように、資格審査の申請条件として「四つの基本原則を堅持し、中国共産党の基本理論、基本路線及び方針・政策を擁護する」(8条)ことと、「党紀による除名処分を受けて」いない(9条)ことがあげられるなど、「上から」の望ましい人事に関する規定が強化されている。そして、これらの規定に違反した者または機関は、「ラジオ・テレビ管理条例」により処罰されることとなる。

以上のように、メディアに対する「上から」の統制は近時徹底的に強化されており、しかもこのような統制に、メディアは批判を行うどころか従順かつ積極的にしたがっている。このような現状からもわかるように、党及び政府による報道・放送機関とその内容への直接・間接的介入は緩和するどころか強化されており、「上から」メディアを支配することによっていわゆる「輿論の誘導」を行うことが強く意識されているのである。要するに、メディアは依然として「上から」の監督を有効に行うための重要な手段であって、「下から」の監督の為に情報を提供できていないばかりか、障害にすらなっているのであって、この点にも中国における「下から」の監督の機能不全の一因を見ることができるのである。

(五) 被治者の素質

日本語の感覚から言えば、被治者の「素質」などという多少侮蔑的な響きをともなうようにも感じられるが、中国では、監督制度に関する論述にとどまらず、特に「法治」に関する多くの記述で、しばしば民衆の「素

質」という問題が指摘されている。これは、民衆の側における法律知識や順法意識などの欠如や不足が「法治」の望ましい実現を妨げている、という問題を指摘するものであり、主に民衆の側で改善すべき問題が指摘されているのである。

この点、上述のように、制度上様々な問題が山積したままになっていながら、民衆の「素質」に問題がある、というのもずいぶんと暴力的な見解であり、また民衆がそのような「素質」を有するようになったのはなぜかという点、上部構造が下部構造を決定するというイデオロギーを持つ国家における主張としては矛盾があるようにも思われるが、にしても、被治者側にも「上から」の監督を必要とせざるをえない様々な「素質」の問題があることは確かである。

前項でも地域全体に広がる関係的汚職に多くの民衆が積極的に参加していることを指摘したが、中国ではそもそも贈答文化が人間関係を円滑化するものとして肯定的にとらえられ、日常的に行われていることに加え、特権者の万能性と関係者のコネに対する信仰に根深いものがある。このため、贈賄の積極性は社会全体に見られ、最近は権力者との関係を吹聴して裏口入学の斡旋を行うことを餌にした「関係詐欺」までが猛威を振るっているのである⁽²⁴⁾。

さらに、地方で行われている多くの腐敗行為は、地元で知らない者がいないというほど、「公然の秘密」になっていることが多く、このような腐敗が明るみに出るたびに、民衆の沈黙が批判されている。この点に限らず、最近多く見られる車内暴力や教師による性的暴力が、多くの目撃者を伴いながらも制止されることなく行われてしまうことなど、多くの事例が現在の中国における民衆の「見ざる・聞かざる・言わざる」ぶりをあから

(24) 2004年10月12日放送の中央電視台「今日說法」では、裏口入学詐欺により78人から4000万円程度を騙取した事例が紹介されていたが、「被害」にあった父母が臆することなくテレビの前で（全国及び海外放送）詐欺被害を主張し憤慨していたことには驚かされる。

さまに物語っているのである⁽²⁵⁾。

このように、現在中国の民衆には、「法治」の基礎として、また「民主」の条件として絶対に必要なものである順法精神と参加意識が決定的にかけている、という事実もまた、「上から」の監督を必要とする理由の一つとして主張されている。もちろん、重ねて述べているように、制度上の問題こそがこれらの「精神」や「意識」の欠如の決定的要因であり、それを解決せずに民衆側の「精神」や「意識」の改革を求めることは本末転倒であり欺瞞的ですらあるが、少なくとも民衆の現在の状況に基づく限り、「下から」の監督を期待することは困難であり、やはり「上から」の監督を求めていくことに必然性がある、という結論が得られるのである。

3 ま と め

以上のように、主に権力構造上の原因と社会的事実により、監督制度は本来的に「上から」のものとなる必然性があり、さらに歴史的な要因により、党による「上から」の監督がその中心となっていたことから、これらの監督制度は、「民主」を標榜するとしてもそれは正当性契機としての「民主」にとどまるものといえよう。これに対し、憲法の条文は、「民主」の直接の担い手として、「公民」に「上申、告訴または告発」の権利を保障している。この、いわば「民主」の権力的契機としての側面を反映した規定は、実際にはどのように実現され、また制度化されているのだろうか。次章では、この憲法規定を実現したとされる「信访」制度について概観し、「下から」の直接の監督がどのようなものであり、またどのような問題を有しているのか、さらには監督制度構造においてどのような位置を占めるのか、という点について検証したいと思う。

(25) たとえば、法制文萃報2004年11月29日付15面では、教員が長年にわたり小学生数十名に対する強姦及び強制猥褻行為を行っていたことについて、他の教員や父兄は噂を耳にしながら、「適切に重視することがなかった」とされている。

二 「信訪」制度と「下から」の監督

1 信訪制度の形成

(一) 信訪制度とは

「信訪」とは「来信来訪」を省略した呼称であり、人民が国家機関に対して、手紙など文面の提出と直接の訪問によって憲法上の「上申、告訴または告発権」に基づく監督を行う、という行為の形態の側面から、人民による監督行為をとらえた概念である。

同制度はその歴史を伝統中国の「告御状」にまで遡ることができるものであるとされているのだが、一般に、新中国における監督制度は「民主」という新しい原理によるものであるとされることから、伝統中国の制度とは根本的に異なる、とされており、「革命時代から共産党と一般民衆との間の円滑な関係を保つために発達してきた」⁽²⁶⁾とするのが一般的である。また、このような実際の行為形態に基づく制度の呼称という事実から、「下から」の監督が頻繁に行われていた、ということもわかるものといえよう。そして、このような上申、告訴及び告発権の実現行為である「信訪」に対しては、1951年と57年の行政機関による通達により県レベル以上の政府に専門の処理窓口が設けられるなど、国家による制度化も進められており、「下から」の「民主」的監督システムとして、中国の監督制度上重要な位置を占めている。

(二) 「信訪」の歴史的経過

この「信訪」の発展を歴史的に見れば、まず百花斉放・百家争鳴のいわゆる「双百」運動において、「信訪」が大いに用いられていることがわか

(26) 岩波現代中国辞典（1999年5月）の「信訪」の項目抜粋。なお、同記載では「あまり実効性が期待できないのが実情」とするが、実証的にみて適切な指摘であるとは思われない。

る。同運動は、国家主導による党と政府に対する批判募集に端を発する大批判運動であり、当初人民は批判活動を行うことに消極的であったのに、毛沢東の「人民内部の矛盾を正しく処理する問題について」の講演とそれに続く中共中央による「整風運動についての指示」によってはじめて批判活動が活発化し、民主諸党派の政治参加の要求や、党による独裁への批判が展開されるという経緯を経ており、いわば「上から」の指令による「下から」の監督、という様相を呈していた。

しかし、同運動は当初の予想をはるかに超え、(少なくとも党の認識では)体制を危機に晒すまでに膨張したため、「下から」の監督は反革命的なもの、ブルジョア的なものとされるに至り、結果として反右派闘争による大粛清が生じたのである。このように、「双百」運動は、憲法上の権利とされる「下から」の、しかも国家主導で行われた「民主」監督でありながら、結局「民」自身を害する結果に終わっている⁽²⁷⁾。

このような経過から、「信訪」による憲法上の権利の行使における保障の不在、という問題が明らかになったものの、「信訪」はその後も用いられてきた。それはなぜかと考えれば、文革の終結後、従前の政治運動が公的に否定され、これらの運動に基づく「合法」な処分に多くの「非合法」(または「不正義」)が含まれることになったため、「正義」に基づく名誉回復の要求が殺到した、という点にその理由を見出すことができる。地方政府においても文化大革命中には激しい権力闘争が繰り返されており、多くの者が、少なくとも主観的には、「不当に」処分されたと考えたのも無理はないし、また反右派闘争まで遡れば、「正しいことをしたのに処罰(処分)された」と考える者は無数にいる。特に、親族の処罰(処分)により後代の者が有形無形の多くの差別を受けることになるという当時の中国

(27) 11期3中全会以後、「双百」運動が社会主義科学文化の発展のための保証、と公式に再評価されていることから、「単に」憲法により保障されているだけでなく、党が「上から」社会主義的に見ても正しいとされた監督行為が、容易かつ合法的に「正しくない」ものとされ、弾圧の対象となった、ということがわかる。

の現実からすれば、過去に肉親が処罰（処分）を受けていた者には強い「平反」（名誉回復）へのインセンティブがあることになる。

しかし、地方政府においては、文革期とそれ以後の権力者が同じというところも見られ、これでは当該政府による自発的な名誉回復は期待できない⁽²⁸⁾。そこで、被処分（処罰）者及びその親族らによる「平反」を要求する「信訪」、特に中央など等級の高い政府への「越級上訪」⁽²⁹⁾の波が起こったのである。また、政府としても、文革などの政治運動の被害者に対する効率的な不服処理制度として同制度を活用することとなり、畢竟改革開放後も同制度が重視され、党と政府の側でも、各レベルの党と政府機関（司法機関や人大も含む）、さらには職務別の各部署に、それぞれ「信訪」部門を設置して、当該の部署の担当事項に関する問題についての「上申」や「告発」などを処理することになっている。

（三）「信訪」の機能と効果

以上のように、「信訪」は改革開放後も監督制度として重視されているのだが、その一般的プロセスを見ると、各部署などに設けられた「信訪」部門は上申または告発等を直接処理するわけではなく、「信訪」部門はいわば窓口的な機能を有するにすぎない。具体的には、「信訪」者に対していわゆる「思想教育」的指導をおこなったり、「信訪」の資料を関連の部署に送致したり、上級機関や指導者などに報告するなどの処理を行うだけである。

このような構造から、「信訪」自体は、憲法上も規定されているように、

(28) たとえば、広西壮族自治区地方志編纂委員会編「広西通志・中共広西地方組織志」（広西人民出版社1994年）90頁以下によれば、反右派闘争期から文革前期まで自治区党委書記であった韋国清は、文革後期に再び第一書記となり、その後中央の要職についている。

(29) 後述するように、制度上の用語である「信訪」とは異なり、「上訪」は訪問行為にのみ重点を置いた一般的な用語であり、訪問を繰り返す行い場合やより上の権力者に対して直接おこなう場合、さらには集団で行ったり過激な行動に出る場合など、マイナスイメージを伴う訪問行為について使われることが多い。

実質的には監督システム発動の申請を行う行為にすぎず、申請の結果どのような効果が生じるのかについては、権力内部での監督機能が有効に生じることを期待するしかない。要するに、同制度は、公的監督システムの起動装置として作用しているのであり、公的監督システムの運行如何によってその効果も左右されることとなる⁽³⁰⁾。

次に、「信訪」は、それが当初「平反」に用いられたことからわかるように、誤った「合法」を「正義」によりくつがえす、という観を呈していた。このような事情からも、民衆による同制度への期待は、「正義」の実現、という熱狂的な側面を伴ってきた。これは現在においても明白に見られる意識であり、「信訪」が統治の安定という面で持つ最大の作用は、「正義」が実現するという期待、すなわち統治の「正義」の確認と信頼の回復、という精神的側面にあるといっても過言ではないだろう。また同時に、「信訪」が持つこのような精神的作用により、より多くの人びとが強い信念をもって「信訪」を行うこととなり、何十年も何百回も「信訪」を繰り返す人々を生む原因ともなっている⁽³¹⁾。

このように、「信訪」には公的監督システムの起動装置としての側面と、民心の平定による統治の安定という側面があるのだが、しかし、まさにこれが起動装置にすぎないことから、実際には公的機関による有効な監督が行われなければ望むような結果は得られないし、また「民心の平定」にせよ「統治の安定」にせよ、その程度と必要性の基準はなく、結局何に対してどの程度の監督を行うかは、判断者の手に委ねられている。そして、上述のように権力者の意向が反映しやすい制度構造がとられていることにより、より権力の高い者が行う指示こそが、監督システム起動のカギとな

(30) 後述するように、個別案件監督に関する規定では、「人民が提出した上申、告訴及び告発」が常委による手続き開始の端緒の一つとされている。「広東省各級人民代表大会常務委員会実施個案監督工作規定」5条1項1号など。

(31) 「上訪上訪25年未停止」法律与生活2004年4期23頁以下は、強制執行に抵抗した者が刑法違反として有罪判決を受けた後、25年にわたって上訪を続けた事例を紹介している。

る。

このように、「信訪」制度は、請願を行う権利を公民に与えたという点では「下から」の民主という性格をもつものの、それをどのように扱うかは権力者の心一つで決まることから、「お上のご慈悲」的色彩を色濃く持つものである。

2 「上訪」問題の激化

(一) 市場経済による「信訪」の変化

さて、歴史的遺留問題の解決を主眼に積極的に用いられた「信訪」は、簡便で利用しやすい苦情申し立て制度としての性質により、また「上申、告訴または告発の権利」という憲法上の根拠もあって、その利用範囲は拡大し、統治に関連する事項全般についての超法規的「正義」実現手段となっていた。そして、改革開放後の市場経済政策の深化にともなって、「信訪」で提出される問題も変化し、またその性質も変容を遂げてきたのである。

例を挙げれば、市場経済導入に伴って、経済政策に関連する紛争が増加し、特に土地使用権の価値が高まったことにより、地方政府と人民の間で、土地利用に関する紛争が激増することとなっているのだが、当該問題には、地方政府による違法な土地の利用や収用、そして土地利用に関する汚職の問題といった、単純かつ明白な違法行為ばかりではなく、地方の法規に基づく土地利用行為の違憲・違法性、さらには政策の当不当などの複雑な問題に、様々なレベルの政府機関が関与することになり、しかも政府と人民いずれも直接の経済的損得が絡んでいるなど、解決の困難な問題を多く含んでいる。これは、「信訪」件数の増加と程度の拡大を招くとともに、結果として「上から」強力に問題を解決する必要性も高めることとなった。

次に、市場経済による情報・交通網の飛躍的向上が、さらに「信訪」の価値を高めることとなった。数十年前ならば、「上」への「信訪」が有力

であるとしても、辺境の地域から省の中心に赴くこと、さらには北京へ赴くことなどは非常に困難で、また経済的にも負担が大きかっただろう。しかし、交通網の整備により、地方の農民が北京に訴えでることも、以前とは比較しようがないほど容易になり、結果として「上への」「信訪」を行うための基盤が整備されたということになった。

さらに、情報網が整備されたことにより、特にテレビで取り上げられることによる「信訪」の視覚的効果が高まったことも、「信訪」の価値を高めた。「上から」の指示を絶対に必要とする「信訪」においては、「上」にアピールすることが欠かせないが、以前であれば直接「上」に訴え出るチャンスは限られており、また「上」への手紙が届くことなどは期待しようもなかっただろう。しかし、テレビで扱われるとなると話は別である。実際に、中央電視台の「焦点訪談」など、地方政府の不当や違法についての報道番組は、中央の支持を得て地方のテレビ局にも広がり、まずテレビで報道され、然る後に地方政府の指導部が重視し、解決のてこ入れがなされる、という図式が、少なくとも表面上は定着化している⁽³²⁾。そのため、人びとは「信訪」がメディアに取り上げられることにより指導部の注視が促されることを重視するようになり、「信訪」の価値はますます高まったのである。

(二) 「越級上訪」と「集団上訪」の必然

以上のような「信訪」の価値の高まりは、制度の簡便性という原因により「信訪」の激増という事態を生ぜしめただけでなく、制度自体がもつ特性とあいまって、「信訪」の過激化という事態を必然的に招くこととなった。

このような過激化は、まず「信訪」者の主観的論理構造から見て必然的

(32) 賀建平「“権力” VS 権力的制衡」(趙中頡編・前掲注11) 149頁では、多くの汚職人物が「メディアでその醜悪が暴露され」「初めて党政部門と司法部門が重視する」ことから、中央電視台の前に「上訪」の長い行列ができていて、と指摘されるが、政府の許可のない汚職スクープなど実際には考えられない。

である。蓋し、「信訪」者から見れば、自分たちは被害者で、本来政府自身が不正義を行ったから「信訪」を行わざるを得なくなった、ということに加え、「信訪」を訴え出る先もある意味で加害者の一味ということになり、このような図式から、「信訪」者による主張は正義感により正当化され、また不当な者に対する批判は否応なしに高まることとなり、自らの主張は「法は民衆を責めない」という確信に支えられることになる⁽³³⁾。

さらに、「信訪」は憲法上の権利に基づくものであるといっても、所詮実効性のない請願権にすぎず、苦情を申し立てても監督システムに付されるとは限らない。特に、不当な行為を行った機関に近い関係にある政府機関などが、多少のことでは当該問題を監督システムに付さないのはある意味当然である。となると、どうしても、政府の側が対処せざるを得ないような状況を作り出さなければならないことになる。

また、上述のように、地方で普遍的に見られる一元的権力の絶対性、という状況からも、「上」から指示が出れば間違いなく迅速で効果的な処理が期待できることになる。このような事情から、できるだけ「上」の目に付くような「信訪」がおこなわれることとなり、必然的に、上層部の政府機関や指導者がターゲットとなり、手紙を出すよりは直接おしかけるいわゆる「上访」が選ばれ、「上访」も一人よりは集団で行うものが好まれ、さらに平常時よりは党大会や人民代表大会の開催時など注目が大きい時期が選ばれるなど、できるだけ「上」への直接的かつ大規模な「上访」行動が氾濫するようになり、それは公的機関の建物を包囲したり、指導者層の車を遮ったり、また上層部の指導者に掴みかけたりさらには暴動に近い状況を引起すなど、「騒ぎが大きくなればなるほどその解決も大きくなる」という思考が蔓延するようになった⁽³⁴⁾。

(33) 楊明連「従特征入手預防処置群体性上访鬧事事件」浙江公安高等専科学報 2002年2期48頁は、「民衆に見られる“法は民衆を責めない”“大きく騒げば大きい解決が得られるが、小さく騒げば小さい解決しか得られない”といった間違った心理を除去しなければならない」と主張する。

(34) 王耀斌「“不找郷長找中央”的問題如何解決」領導科学1998年12期16頁では、

(三) 「信訪」の濫用

また、このような「信訪」の方法における問題とは別に、誹謗・中傷といった「信訪」内容の問題も指摘されており、このような種類の「信訪」への取り締まり強化の必要も叫ばれている。

考えてみると、「信訪」の対象となっている政府機関の行為等は、主張者にとって違法または不正義であるのに、現実には違法または不正義であるとされていないからこそ、「信訪」の対象となっているのである。そのため、「信訪」の内容については、「信訪」自体が取り上げられ、監督システムを通じてその当不当が明らかにされない限り、それが正当な「告訴・告発」なのか、または中傷あるいは刑法上の犯罪である「誹謗」なのかを区別することはできないはずであり、誹謗・中傷の存在を前提とした取締強化の主張などは、至極危険な発想であるようにも思われる。また、たとえ告発内容が事実だとしても、告発行為に誹謗・中傷の意図が含まれるということもありうる。とはいえ、特に手紙による告発の場合は匿名でも行えることから、誹謗・中傷を目的として事実ではないことを書き連ねることも、現実には防止しようがないだろう。

「信訪」は、また指導者による鶴の一声による解決、という側面を持つことから、これを利用しようとする多くの「無理上訪」や「ごね上访」などを生み出している。これは、本来合法かつ相当な統治行為、たとえば手続上も実体上も合法である判決などが、自分にとって不利益な内容であるため、当該行為を行った機関または関連の上級機関およびその責任者などに対して「上访」を行うというものである。このような「上访」は往々にして過激な手段を伴うこととなり、連日しかも長年にわたって「上访」だとしてつきまとい、掴みかかったり大声で罵倒したり泣き叫んだりと、

当初三人程度の基層レベルへの「上访」が、286人の省、中央へのものとなり、省長の車を遮り、公共施設を破壊したり盗んだりと、暴徒化した様子が語られている。また、国土資源情報2004年4期72頁には、青島市で「两会」開催時における重大な「信訪」発生に備え、緊急の対策及び制度がとられていることが指摘されている。

様々な方法でその機関の正常な業務の運行を妨害して、もって当該機関または責任者などから自分にとって都合のよい結論を導き出そうとするなど、実際に生じた過激な具体例が数多く紹介されている⁽³⁵⁾。

(四) 政府から見た二重の側面

このような「上訪」活動の過激化と濫用という事態の出現により、政府側もそれに対応することが求められるようになっていく。

まず、「上訪」活動の過激化は、それ自体社会の治安を悪化させる要因となることから、これを取り締まる必要が生じる。特に、「上訪」はその発生地・発生機関において解決しなければならない、という原則により、地方の基層レベル等の政府機関からすれば、自らの行政管轄内で生じた問題について、省など高レベルの政府機関に対する過激な「上訪」が生じれば、それ自体自らの進退にも関わりかねないことから、「信訪」を取り締まることは絶対的に必要となる。このような理由により、基層レベルの政府機関などでは、上級の政府機関や要人に対する直接の「上訪」に対する警戒は非常に強く、これらのいわゆる「越級上訪」に対して、治安管理处罰条例または刑法での処罰が徹底されるようになり、あまつさえ「上訪」者が報復により殺されたという事件までも見られている⁽³⁶⁾。この点、上述の河北省の汚職事例からもわかるように、「信訪」制度を用いた誹謗・中傷の存在、という理由も、「信訪」に対する取り締まりの根拠の一つとなっている。

このように、「下」のレベルの政府関係者からすれば、「上訪」は徹底的に抑制する必要があるのだが、これに対し、「信訪」による責任を直接に

(35) 「法院与上訪者的糾纏」法律与生活2004年2期30頁では、被告の執行不能の責任を裁判所が負うべきだとして、五年以上も過激な上訪を続ける女性の例が紹介されている。

(36) 周惠軍「預防和処置群體性上訪鬧事事件的对策思考」公安学刊1999年11巻5期55頁などに「法律を手段とした果斷な處理」が必要として、刑法等の適用が主張される。また「国法難容」郷鎮論壇1995年4期34頁では、上訪を行った農民が村の幹部に集団で暴行され、殺害された事件が紹介されている。

とる必要がない「上」からすれば、過激化した「上訪」を積極的に取り上げて解決することは、逆に自らの評価を上げることになり、また「為民」のアピールとしても格好のものとなる。そのため、指導者層には逆にこのような過激な「上訪」を積極的に取り上げるインセンティブが生じるのであり、結果として「越級上訪」の効力も高まることとなり、実際に各地で「越級上訪」が禁じられても、それを抑えることはできていない。

3 信訪の「制度化」

(一) 「法治」の非実用性

「信訪」が憲法上の「上申、告訴または告発権」を根拠とすることから明らかなように、「信訪」で提出される問題には本来裁判で解決されるべき問題が多く含まれている。では、なぜこれらの問題は裁判に持ち込まれず、「信訪」による解決が求められるのだろうか。特に、90年代以降は、行政訴訟法の成立により行政機関を訴えるための手続きも整備されており、「信訪」の範囲は縮小したはずなのに、「信訪」は減どころか、ますます増加している。これはなぜなのだろうか。

原因としては、まず、裁判所が同級政府により人事や予算などすべてにおいての統制を受けているため、裁判所には普遍的に「地方保護主義」が見られている、という事実が挙げられる。これはすでに周知の事実であり、裁判所が政府に不利な判決を出す可能性は低く、さらに三級二審制と上級審での書面審査の形式主義により、違法行為を行っている行政機関などの判断がそのまま終審判決に反映する可能性が高い、と一般に考えられている。そして、民衆のこのような理解からすれば、「政府」を裁判所に訴えたとしても、「正しい」判決が出る可能性は低く、結局政府にとって有利な判決しか出ない、と考えるのも無理はないだろう⁽³⁷⁾。

(37) 応星「作為特殊行政救済的信訪救済」法学研究2004年3期68頁では、行政訴訟よりも信訪が選ばれる原因を、「司法の腐敗は依然として重大で、関係ネットの神通力は及ばぬところがない」ところに求めている。

次に、訴訟費用の問題がある。政府機関の「不当」を裁判で争うならば、本来政府自身の間違いによって引起された「不正義」について、その「不正義」を取り除くのにわざわざ「合法的」な手段を選んだ上、しかも訴訟費用まで支払わされることになるのである。さらに、このような負担を強いられた上に、政府相手では勝つ保証はないということになれば、人びとは当然訴訟を選択するのに躊躇することになる。そしてそこに、願ひすれば政府自身でやってくれる「信訪」という制度があるのだから、当然、人びとは訴訟よりも「信訪」を選ぶ、ということになる。

さらに、裁判の非終局性もまた、人びとが「信訪」により問題解決を求める原因になっているだろう。訴訟費用まで払って裁判に持ち込んでも、二審で差戻しという状況はしばしば出現する。しかも最近までは、二審での差戻しは無制限に行われていたため、結果として裁判の「無間地獄」が生じていたのである。また、まさに監督制度の存在により、多数の機関が再審起動システムに関わってくることになり、確定したはずの裁判もいつまた再審に付されるかわからない。逆に、確定したとしても監督制度により再審にかけられることになれば、またくつがえすことが出来るのである⁽³⁸⁾。

そして、裁判に関して普遍的に見られる執行不能という現状は、一層人びとの裁判回避傾向を高めるとともに、勝訴判決を得たのに執行で何も得られなかった者がさらに「信訪」による解決を求めることとなる。このようなことから、民衆の中に問題の解決を裁判所に求めるインセンティブは低く、しかも裁判によってさらに「信訪」が生じることとなって、必然的に「信訪」が増加することとなるのである。

(二) 原因の改善と信訪との循環

一般に「信訪」の発生は、その「80%以上が基層レベルに原因がある」

(38) これについては、まさに“終わりのない差し戻しの繰返し”と題した「没完没了的“発回重審”」檢察風雲2003年17期19頁が詳しい。また、賀日開「司法終局性：我国司法的制度性缺失与完善」法学2002年12期11頁では、「二審（注：終審）判決が再審手続きに付される率は年々上昇しており、1999年にはすでに25%に達した」とされている。

とされている⁽³⁹⁾。そのため、「信訪」抑制のために、従来から基層レベルで問題を芽のうちに摘む、ということが重視されており、「信訪」の発生回数とその程度を政治成績として評価することにより、基層レベルでの問題解決を促し、「信訪」発生が抑制されることが期待されている。しかし、実際に問題を生じさせた機関に、その問題の積極的解決を期待することが土台無理な話であって、基層組織への期待は初めから限界があるだろう。しかも、このような政治成績重視こそが、基層レベルの政府において、実力行使により民衆に「信訪」を行わせない、という事態を生み、結果として「信訪」自体の過激化を促すことになってしまったのであり、政治成績重視による「信訪」の抑制はさらなる過激な信訪をもたらし結果となることは明らかである。また、基層レベルの政府に存在する問題については、いわゆる地方保護主義的傾向により、基層レベルの政府の各機関および人員が一体となってこれを隠蔽するということが日常的に見られており⁽⁴⁰⁾、民衆が「信訪」によってこれを告発しない限り、誰もこれを問題にすることはない。要するに、まさに「信訪」が行われるからこそ基層レベルの問題が明らかになるのであって、基層レベルでの問題解決による「信訪」の抑制、という主張は循環的である。

次に、これも問題の生じた制度一般について主張される解決策であるが、違法行為を行う公務員や過激な「上访」をおこなう民衆に対して、法律制度についての教育・宣伝活動を強化し、本人らが自覚的に間違いを改め、今後そのような行為を行わないようにさせる、という主張がみられる⁽⁴¹⁾。しかし、仮にこのような思想教育・宣伝活動がなんらかの効果を

(39) 国家信訪局局長の周占順氏の発言であるが、特に統計上の根拠があるとは思われない。中国工会財会2004年3期48頁。

(40) 例えば、広西壮族自治区の南丹で発生した炭鉱事故では、81人の死者が出たにもかかわらず、炭鉱と政府の関係者による隠ぺい工作が行われ、中央などによる調査が入るまでは、死亡事故は発生していないことになっていた。

(41) 高改建「解決群衆越級和集体上访問題的幾点思考」探索与求是1998年6期44頁は、「辛抱強く且精緻な思想政治工作を行い、法律、政策そして道理を民衆にわからせる」とする。

持つとしても、それは現在生じてしまった、または生じつつある「信訪」についての効果的な解決策ではないことは、経験的に明らかである。また、「まず思想教育・宣伝活動」という構造は、腐敗問題解決の対策としても、従来から散々主張されてきたものであるが、実際に全く効果がないことは、現在言わずとも明らかであろう。

(三) 「信訪条例」による制度化

以上のように、「信訪」の過激化は、その構造と存在自体により必然的に引き起こされているのであり、このような状況では、たとえ過激化した「信訪」を迅速に解決したとしても、それは結局さらなる「信訪」の過激化を引起すことになってしまうことになり、畢竟社会治安の悪化は避けられない。では、「信訪」自体を徹底的に抑制したりまたは廃止したりすればよいかというと、そういうわけにもいかないようである。「信訪」は、基層レベルの問題を摘発する有効な、そして「下から」見れば唯一の手段であり、また、被治者に鬱積した不満のガス抜きを行うための統治の安全バルブ、という機能から考えても、「信訪」の廃止が基層レベルでの治安の悪化にもたらす効果は計り知れない。そこで、「信訪」自体を維持しつつ、同時に「信訪」に生じた諸問題の解決を図るため、「信訪」自体の適正化がはかられることになり、1995年には「信訪条例」が制定され、「信訪」は法律の根拠を得ることとなっている。

同条例について概観しておく、まずその総則で、「信訪者の合法的權益を保護し、信訪秩序を維持するため」(1条)として、条例の目的が掲げられている。次に、級別の責任分担と部門ごとの処理、という原則が掲げられ、主管部門が責任を負い、即時かつ現地での法に基づく解決を行う(4条)ことと規定されているのだが、これは従来からの原則と同様である⁽⁴²⁾。

(42) 1985年の「最高人民檢察院の信訪工作強化に関する決定」では、改革開放以後、11期3中全会の路線に従い、「平反」を中心に信訪が強化された経緯が記されているが、その中でも「級別に責任を負い、部門において処理する」ことが強調されている。

「信訪」の対象については、行政機関及びその活動人員に対する批判、意見及び要求、そしてそれら人員の違法および職務懈怠行為の摘発以外にも、自らの合法的権益の侵害に対する告訴とその他の信訪事項が対象として規定されるなど(8条)、その対象は憲法上の「上申、告訴及び告発権」よりも広いものといえる。

問題となっていた「信訪」の濫用及び過激化については、国家機関の建物の包囲と侵入、そして公務車両の通行妨害などが特に禁止されるとともに(11条)、5人以上での集団上访が禁止され(12条)、纏わりつき行為や侮辱・暴行など「国家機関の工作秩序に影響する」行為が禁じられ(14条)、事実の歪曲や誣告なども禁止されている(13条)。

さらに、信訪秩序の維持については行政機関などの「果断な処理」による「良からぬ影響の発生と拡大の防止」(25条)が求められており、具体的には信訪者の上述各禁止行為に対しては、公安機関による強制的退去を行い、また関連の規定により収容、送還等を行うものとされ(22条)、さらに治安管理处罰条例及び刑法での処罰についても規定をおいている(41条)。

この信訪条例の施行に伴って、地方政府においても「信訪」についての条例が定められているが、これらはその内容において多少の違いがあるものの、基本的には國務院の信訪条例の書き直しというべきものであり、規定に大きな違いはない。

4 「信訪」の合法化とその効果

(一) 「立法の不足」という短絡性

以上のように、信訪条例の規定により、信訪の制度化が進められることになったのだが、この点、とにかく立法すれば、制度化すれば現状の問題が解決される、という短絡的な思考様式があるような気がしてならない。

憲法上の規定を根拠とする制度の問題が指摘されるたびに、「立法の不足」という理由が指摘されるという事実は、憲法に規定される権利の虚実

を明確に示すもので、憲法を実現するための制度構造が何よりも真剣に求められなければならないはずであるが、これまでのところ、憲法に書いてあることがそのまま現実であるかのような理論が横行し、憲法に規定された権利について、そのあるべき内容を考え、そしてそれを如何に保障するか、という意識が著しく欠けていた。

信訪制度に関する議論にしても、「信訪」を肯定的にとらえてそれに対する取締りを批判する主張であれ、その暴走を指摘して取締りの必要性を説く主張であれ、いずれも「立法の不足」が問題の根源であるとし、法律により十分な規定が設けられ、それが「法治」に服することとなれば、現状における問題は解決し、理想的な「信訪」が行われるかのように主張している⁽⁴³⁾。

しかし、「信訪」に関する多くの問題が、結局個別のケースに応じて、しかも既存の法規に照らして処理される問題であることは、信訪条例からも明らかである。例えば信訪者の過激な行為に関する条文を見ると、信訪者の「合法的」権益と信訪秩序の維持を並列的に対置した上で、「法律により」収容または送還すべき者を収容または送還し、治安管理条例に違反した者と刑法に違反した者を処罰する、と規定されるなど、結局既存の法規に照らして処理されるに過ぎないのである。

また、いわゆる「立法の不足」の主張では、ほぼ間違いなく、法規の制定によって信訪者の権利が具体化し、その保護が充実する、と考えている。しかし、信訪条例でも明らかなように、信訪者は「信訪」であることによって他の権利行使に比してより保護された権利を有するにはいたっていない。「信訪」の行為自体が「合法」化した、といっても、それは結局他の法規により違法とされない程度の「合法」に過ぎず、法規制定以前と

(43) 李雲清「試論党和国家信訪制度的改革」北京社会科学1995年3期139頁では、「全国統一の信訪条例により信訪活動の改革が実現し、すべての上訪事件に関わる体制及び運行メカニズムの問題が徹底的にすっきりと解決される」と主張する。

変わりはない。ここには、憲法により認められていても、具体的法規により認められていない権利は権利ではない、という従来からの認識がにじみ出ているようにも感じられる。さらに、条例によりいくつかの類型の行為が明確に禁止されたため、身柄拘束と処罰の判断のみが容易となったことになる。もちろん、「信訪秩序の維持」という目的に照らせば、これは立法の有効性を証明することになるのであるが、権利の具体化による保護の充実、という主張とはかけ離れた結果になるのである⁽⁴⁴⁾。

付け加えれば、これまでの事情を見る限り、このような「立法の不足」状況改善のためにとりあえず立法がなされると、当該立法の賛美が一時的に巻き起こり、しかししばらくたつとまた「立法の不足」が主張されるようになる、というのがお決まりのようになっているのであって、「信訪」についても、その「立法の不足」という問題が、近時また指摘されるようになってきている⁽⁴⁵⁾。このように、中国においてほぼあらゆる問題に提出されるこの「立法の不足」という理論には、法律の体系的構造とそこにおける憲法の役割についての思考の欠落を感じざるをえないのである。

(二) 条例制定の意義

さて、何にせよこの「信訪条例」により、一応「立法の不足」という事態が改善され、「法による信訪」が実現し、「信訪」における問題が解決されることが期待されたのだが、それは実現したのだろうか。

まず、「信訪」自体の発生件数で見れば、1995年には479万件であったものが2000年には1024万件に激増しており、とても改善したとはいえない。

(44) 周偉「憲法基本権利司法救済研究」(中国人民公安大学出版社2003年)152頁は、最高人民法院の公報で、「権利とは法律が賦与する」ものであり、特定行為が「法律の根拠がない故に無効」とする判決を紹介する。また、周旺生「論法之難行之源」(北京大学法学院編「江流有声 理論法学・國際法学卷」2004年5月)73頁は、「絶対的多数の法規は、事実上法として扱われていない」として、問題が立法の不足ではないことを明らかにする。

(45) 劉武俊「信訪也需要制度創新」中国監察2004年11期55頁など、近年主に「立法化」により「憲法の付与した公民の権利」を十分に保障すべきだ、という主張が目立つ。

もちろん、「信訪」自体の件数の増加は、「信訪」を肯定的にとらえる立場からすれば、信訪条例によりその合法性が確認された結果であるとして評価されるかもしれないのだが、しかし、まさに信訪条例において従前からの問題が解決されていないことから、「信訪」の数の増加だけでなく、過激な形態をとる「越級上訪」や「集団上訪」の激増も指摘されているのである⁽⁴⁶⁾。

たとえばできるだけ「上」に直接訴えようとする「越級上訪」については、条例において「上級行政機関が直接受理する必要があると考えるときは、直接受理することができる」(19条)と規定されたため、結局信訪者には「上」に「信訪」の必要性を認めさせる必要が生じ、「上」への過激な「上訪」の必要性は逆に高まったといえる。しかるに、アピールを行うには欠かせない「集団上訪」については、「人数は5人を越えてはならない」(12条)と規定されたことからこれは違法ということになる。しかも、ガードの固い「上」に問題を取り上げてもらおうとすると、「国家機関の建物の包囲」または「侵入」そして「公務車両の通行妨害」だけでなく、「国家機関の活動秩序に影響する」行為全般が違法とされているのである。要するに、信訪条例では、従来どおりの「上」頼みの構造はそのままに、「上」への請願行為を違法としたにすぎない。

次に、「信訪」に訴える人々のロジックを考えてみると、彼らは政府によりもたらされた「不正義」を問題としているのであって、「正義」のために「正しい」主張をおこなう者たちが、加害者たる政府に対して主張する際の手段が政府の作った法規に照らして違法であってはならない、などと考えるはずはない。また、「信訪」を行う人々が、現実「信訪」を行うときに、その手段が法規に照らして合法かどうかを調べるとも思えないし、問題の解決を強く求めるならば、必然的により効果的な手段を選ぶことになるだろう。このような事実から考えれば、条例に定められたことで

(46) 以上の数値と内容については、応星・前掲注33・58頁以下に詳しい記述がある。

過激な「上訪」が収まるとは思えず、規定上違法とされたことは、単に「違法上訪」と評価される行為の数を増加させたただけだろう。

さらに、同条例は、「信訪」にかかる案件の処理についての期日の制限についても定めており、「信訪」の早期解決による「信訪」の漸次的減少が図られているが、この規定では、まず「状況が複雑なものは、適宜延長できる」とされており(30条)、また期限内に案件処理が終了しなかった場合にも、「移送機関にたいして状況の説明をする」だけでよく、しかも行政機関自身の判断により「差戻し処理」(31条、35条)を行うという規定がおかれているため、期限の定めはないに等しい。しかも、信訪者の側から見れば、案件が早期に解決されるかどうかはたいして問題ではなく、自分の主張する正義が実現するかどうかの問題なのであって、早期の解決により出された結論が望ましいものではなかった場合、不公正との思いがいっそう高まるのではないかと、と思われる。とにかく、このような期限の定めについての規定が有効な「上訪」対策とは思えない。

一番重要な問題は、「信訪」の過激化という状況を生む最大の制度的理由、すなわち「上の指示」頼み、というシステムについて、制度上なんらの改革もなされなかったことである。それどころか、上級行政機関はいつでも下級行政機関の処理についてそれをやり直させることができ、または自分が直接処理を行うことを決定する権限を有するとされるなど、「上」頼みの構造は条例により制度化されてしまっている。このように、条例の規定によれば、過激な「信訪」の多くが違法とされたにもかかわらず、その有用性はむしろ高められ、しかも同時に行政側による取締りの強化も求められるなど、矛盾した状況はさらに深まった、といえよう。

(三) 「信訪」が導く「上から」の監督強化

以上のように、信訪条例による「信訪」の制度化は、「信訪」自体に内在する「上から」の監督への依存という根本的な問題を全く解決することなく、それどころか「上」への「信訪」のインセンティブを増大させているのであり、少なくとも当該条例による「立法化」は問題の解決にならな

かったということがわかる。

では、「信訪」を廃止するという選択肢がとれないという前提で、「信訪」統治を行う最良の手段とは何か、と考えると、まずはその「上から」の指示次第、という点に見られる恣意性を除去することが考えられる。つまり、「法による信訪」という原則の下で、「上」による超法規的な解決によることなく、各問題をそれぞれ担当の部署に送致し、法定の手続きに基づいて処理することにより、恣意性の介入の余地をなくし、「無理上訪」や「ごね上訪」などを減らす、という方法である。そのためには、制度上「上級」の恣意性が発揮されるような規定を廃止する必要があるだろう。

しかし、このような方法は、「信訪」がもつ融通性と実効性の空間をつぶすことで、「信訪」という制度の有用性を低下させ、「信訪」をただの苦情処理窓口としてしまうことになる。それは、「信訪」の濫用や過激化に対する対策とはなるかもしれないが、地方政府機関の腐敗摘発という機能は大幅に低下することとなり、現在の地方各レベルでの腐敗の蔓延という状況に適合的ではない。また、地方の圧制などに対する農民の過激な「上訪」などは、別に関連の制度を廃止したからなくなるというのではなく、多くの「信訪」が違法な行為とされるにすぎない、という結果になってしまう。これは、むしろ違法とされた行為の更なる過激化をもたらし、さらには反体制的性格を加速させることになる。このように、「信訪」制度にはやはりある程度の恣意性が必要とされるのであり、その点を変えることができないだろう。

考えてみると、「信訪」制度自体が「上から」の監督権の発動を請願する権利として構成されており、その効果は「上から」の監督制度の発動の契機に過ぎないのだから、「信訪」の発生を事前に抑制するためにも、また発生した「信訪」の暴走を防ぐためにも、結局「信訪」の発生原因に対する「上から」の監督を強化しなければならない、という結論に至る。「上から」の監督が「信訪」に適宜対応して有効に機能することで、「信訪」が繰り返されたり、方法が過激化したり、またはその規模が拡大する

ことが防止されるだろうし、また「信訪」が生ずる以前に基層レベルなどへの「上から」の監督が有効に行われることで、「信訪」の発生も防止される。このように考えると、結局「信訪」という「下から」の監督も、やはり「上から」の監督あってのものなのであり、同制度の問題を解決するためにも、「上から」の監督の強化が必要とされるのである。

なお、「信訪」の発生は、司法機関における問題解決能力のなさを重要な原因とするものであるが、同時に「信訪」の存在それ自体が、裁判による問題解決の機能不全をもたらすことにもなっている。昨今の司法制度改革で、裁判所の機能不全は徐々に解決されつつあり、それに伴って、「信訪」の生存空間を狭めていくことが、「法治」という側面からは今後課題とされていくであろう。