

## 中国における法院調停

胡 光 輝

### 序章

#### 第1章 司法改革と法院調停

##### 第1節 司法改革の3段階

##### 第2節 司法改革と法院調停

#### 第2章 なぜ訴訟と調停なのか

##### 第1節 訴訟及び調停とは

##### 第2節 訴訟と調停の連結

#### 第3章 法院調停の展開の軌跡

##### 第1節 1949年～1990年——「調停優先・調停重視」の時期

##### 第2節 1991年～2003年——法院調停の凋落期

##### 第3節 2004年～現在——「調判結合・調停優先」の時期

### 終章

## 序 章

中国では、法院調停は訴訟調停<sup>(1)</sup>とも称され、訴訟手続の一環として

- 
- (1) 法院調停は司法調停とも称される。「司法調停は、我が国民事訴訟法に定められている重要な訴訟制度であり、我が国各レベルの人民法院が法律により審判権を行使する重要な方式である。司法調停は双方当事者が人民法院の裁判官の主宰の下で、自らの権利・利益を処分することを通じ、紛争を解決する一つ重要な方式である。それは当事者間の私権の衝突を基礎とし、当事者一方の訴訟請求を根拠とする。また、司法審判権の介入及び審査を特徴とし、当事者において自らの権利・利益を処分することを内容とする。事実上、公権力の主導に基づく、私権に対する処分と譲歩である。」（肖揚「充分發揮司法調停在構建

訴訟と調停を連結させた、いわゆる「審調合一」（訴訟審理と調停が一体である）の民事紛争解決方法であり、あくまでも訴訟の一部分である。一般的に以下のように定義付けられている。人民法院審判組織の主導の下で、当事者双方が自由意思をもって平等に交渉し、相互理解・譲歩を図り、合意に達した後、法院の認可を得て訴訟手続を終了する、訴訟活動の一種である<sup>(2)</sup>。また、法院調停は、①一種の訴訟活動である。本質的には法制教育の役割を果たしている。その過程は、まさに人民法院が当事者に法律を説明し、思想を誘導し、紛争の解決を促すものである。②法院調停は一種の事件終結方法である。判決と比べて調停方式は紛争の徹底的解決に有利である<sup>(3)</sup>、と理解されている。

1. 法院調停の機能と役割 法院調停が果たしている機能は、「紛争解決」だけではないことが、明らかであろう。後述する法院調停の生成・展開に合わせて考えると、その時々政治・経済の情勢に応じて、訴訟という大義名分のもとで、政治的意図に奉仕する道具として、振り回され利用されてきており、大きな「政治的な機能」も果たしているといわなければならない。特に、三権分立を認めず、「司法」そのものの機能が十分に果たせていない中国では、法院調停が果たす機能は、「紛争解決の機能」より「政治的な機能」の方がはるかに大きいといえるかもしれない。

また、「法院調停」を司る政治家、司法官僚及び裁判官などの近代的な権利意識は、現在も形成の過程にあり、地域によっては依然として旧態（皆無）のままであるといえる。法院調停は、「人民内部の矛盾を解決する」、「大局のために服務する」などの理念・スローガンを掲げ、「和諧社

---

社会主義和諧社会中的積極作用」人民司法（最高人民法院）（2006年10月）4頁）。

(2) 梁書文＝回瀝明＝楊榮新編『民事訴訟法及配套規定新釈新解』（人民法院出版社 1996年）241頁参照。また、楊榮新『民事訴訟法』（中国政法大学出版社 1990年）293頁以下、譚兵主編『民事訴訟法』（法律出版社 2001年）405頁、張柏峰主編『中国的司法制度』（法律出版社 2002年）358頁を参照されたい。

(3) 梁書文＝回瀝明＝楊榮新編・前掲注2・241頁参照。

会」(調和のとれた社会)の安定を図る政治的意図のもとで、その紛争解決の機能を果たしているといえる。従って、「紛争を解決」することによって、逆に人々(当事者)の近代的権利意識の形成・成長を阻碍することになるのではないかと解される。

法院調停の機能と果たした役割は、その利用状況によって示される。たとえば、1978年から2006年までの間に、人民法院第1審で終結した民事事件は8099万件であるが、そのうち調停による終結は3825万件であり、48.5%を占めている。さらに、1978年から1989年までの間、調停による事件終結率は、ほぼ毎年70%を超えていた(ちなみに、1978年77.33%、1989年71.32%)。この時期における法院調停は、訴訟制度そのものであるといっても過言ではない。その後、第1審民事事件における調停解決の割合は年々低下し、2003年に30%(後掲表参照)を切った<sup>(4)</sup>。ところが、2004年から、法院調停が訴訟件数に占める割合は、再び回復する傾向に転じた。2004年から2008年まで、1審民事事件の調停による審理終結率の平均は、32.92%であったが、2008年の調停率は35.18%と、上昇傾向がより顕著になってきている。いずれにしても、法院調停は中国の司法制度あるいは訴訟制度の大きな特徴を作り出しており、大きな役割を果たしているといえる。

## 2. 法院調停制度の背景と変遷 このように法院調停は、決して順調

---

(4) ちなみに、1956年から1981年までの間に、1審で終結した民商事事件数は、10,078,904件、調停によって解決し終結した事件数は、5,997,558件であり、平均調停率は59.51%であった(佟季「人民法院訴訟調解情况分析—馬錫五審判方式在中国的当代司法価値」人民司法(2010年7期)59頁参照)。また、人民調停も民事紛争解決において、重要な役割を果たしてきた。たとえば、1981年の人民調停件数は、780万件であるのに対して、同年の民事1審受理件数は67万件で、調停の8.6%に過ぎない。また、1981年から2006年までに人民調停件数は計16783万件であり、同時期の1審民事事件の受理件数の2倍余りであった。しかし、民間調停の数は、1980年代初頭の800万件前後であったが、2006年は462万件までに低下した(朱景文「中国法治道路的探索—以糾紛解決的正規化和非正規化為視角」法学(華東政法大學)(2009年第7期)4~5頁参照)。依然として重要な役割を果たしているが、確実に低下傾向にある。

に変化・展開してきたのではなく、むしろ紆余曲折を経てきた。このような変化・展開は、様々な要素に起因する。紛争解決方法として、法院調停は柔軟に運用できるという特徴があるかゆえに、時々の政治的意図（党の政策）によって翻弄され、社会経済、国民の意識、当事者や法律家の質などの変化によって影響を受けることになる。

また、法院調停に大きな影響を及ぼしている司法改革は、一定の方向性を示しているが、各地で独自にルールを定めて実施してきたきらいがあり、試行錯誤が続いている。特に近時、中国社会は、様々な不安要素が顕在化し、社会安定を損なっている。中央主導の司法改革は、新たな段階に入り、「司法積極主義」と併せて、法院調停を含む「大調停」が提起され、「調停の復興」と共に「法院調停の復興」の傾向も強くなってきている。

近代法の視点からみると、裁判手続と調停手続は、対照的な紛争解決方法であるが、なぜ中国では法院調停すなわち訴訟と調停を一体化した「審調合一」という手続手法が許されるのか。この点について、様々な議論が行われてきた。そもそも調停への偏愛は、調停による紛争解決の長い歴史に由来<sup>(5)</sup>し、建国前の「辺区の調停も、建国後の初期段階の調停も、實際上、伝統法律観念と……毛沢東思想の共同作用の結果」<sup>(6)</sup>であり、「儒教と『毛沢東思想』は大きな違いがあるが、両者の支配的なイデオロギーはともに明らかに訴訟に敵対的である」<sup>(7)</sup>と指摘されている。

(5) 詳細について、滋賀秀三『清代中国の法と裁判』（創文社 1984年）252頁、仁井田陞『中国法制史研究・刑法（補訂）』（東京大学出版会1991年）15頁、高見澤磨『現代中国の紛争解決と法』（東京大学出版会1998年）17頁、季衛東「調停制度の法発展メカニズム——中国法制化のアンビバレンスを手掛りとして——」民商法雑誌102巻6号735頁以下、103巻1号46頁以下、103巻2号184頁以下（1990年）、田中信行「人民調停と法治主義の相剋」野村浩一ほか編『岩波講座現代中国第1巻 現代中国の政治世界』（岩波書店、1989年）283頁、極端ではあるが、「屈死しても訴を起こすなかれ、餓死しても賊となるなかれ」Jerome A. Cohen, Chinese Mediation on the Eve of Modernization, 54 CAL. L. REV. 1201(1966)等を参照されたい。

(6) 章武生＝呉澤勇「論我国法院調解制度的改革」陳光中＝江偉主編『訴訟法論叢』（第5巻）（法律出版社、2000年）465頁。

また、「調停制度の核心理念——「和解」は、人類社会からみると普遍的な意義を有し」<sup>(8)</sup>、「目下の『調停優先』の訴訟調停原則は、我が国の訴訟調停制度に対する重要な補完・改善であり、……『人民のための司法』を実現するため、及び社会主義和諧司法の構築を推し進めるために歴史的な選択を行った」<sup>(9)</sup>のであり、「新たな社会の要請及び当事者の司法に対する需要に応じて、我が国の訴訟調停の中の時代遅れの経験を改造し、……伝統及び本土経験を継続させると同時に、制度及び手続の科学化及び現代化の転換を実現」し、「調停の真の受益者は当事者及び社会であり、『調停優先』の認識は先進の紛争解決文化を代表する」と述べ、人民法院の「案多人少」という問題があり、十分に機能しない問題を克服するため、法院調停が必要である<sup>(10)</sup>、と法院調停の必要性を強調し、その正当性を主張する。

他方、「調停の成功は、往々にして権利者が一部の権利の放棄を対価」としており、「任意、合法性の原則」は、法院調停の原則であるにもかかわらず、「強制調停の問題は終始存在する」と指摘し、「調停と審理」の分離<sup>(11)</sup>を求め、当事者の手続保障の観点から批判し、透明化を求める説や、「ひたすら調停を強調すると、裁判という具体化作用を曖昧にしてしまい、人々の行為規範意識を弱めてしまう。」<sup>(12)</sup>と主張する学説も有力である。

結局、法院調停をめぐる種々の問題は、一裁判手続きの問題として考え

(7) See Cohen, *supra* note 5, at 1226.

(8) 曾憲義「關於中国伝統調解制度的若干問題研究」中国法学（中国法学会）（2009年第4期）42頁。

(9) 冬季・前掲注4・60頁、また、範愉「訴訟調解：審判経験与法学原理」中国法学（中国法学会）（2009年第6期）133頁。

(10) 範愉・前掲注9・128頁以下。

(11) 李浩「民事審判中的調審分離」法学研究（中国社会科学院法学研究所）（1996年第4期）57頁以下、同「民事訴訟中の審前程序研究」政法論壇（中国政法大学）（2004年第4期）3頁以下、章武生＝吳澤勇・前掲注6・458頁以下を参照されたい。

(12) 張衛平「回歸“馬錫五”的思考」現代法学（西南政法大学）（2009年第5期）151頁。

ることができず、その取り巻く状況、とりわけ国家（党）の政策の方向性（政治意図）、「法」や「裁判（訴訟）」の捉え方、「調停の位置付け」などを併せて分析する必要があるだろう。

そこで、本稿では、まず今日まで行われてきた司法改革を概観し、法院調停にどのような影響を及ぼしているのか（第1章）、なぜ訴訟と調停なのか（第2章）を分析し、建国後の調停を重視・優先する段階、1990年民事訴訟法が制定されてから今日までの状況を概観し、法院調停の変化の原因・背景を分析することとする（第3章）。

## 第1章 司法改革と法院調停

### 第1節 司法改革の3段階

1949年中華人民共和国の成立後も、長期間にわたり政治路線の変動に影響を受け、民事訴訟法が制定されず民事裁判活動の基準となる手続もなく、調停を優先して民事紛争の解決を図るという伝統の方法がそのまま継承された。

しかし、文化大革命後の1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回会議（通常は「三中全会」と称する）において、「経済体制改革」及び「対外開放」の政策が打ち出され、法治主義の確立も急務として認識されるようになった。改革開放30余年の歴史は、司法システム全体の転換時期であり、「司法改革」の歴史でもあるといえる。

次に、この30余年を3段階<sup>(13)</sup>に分けて司法改革を概観する。

(1) 第1段階 司法規範の回復・再構築の時期であり、1978年から1990年代初頭までである。この時期の主な取り組みは、司法制度の再建及

(13) 夏錦文「当代中国的司法改革：成就，問題与出路——以人民法院为中心的析」中国法学（中国法学会）（2010年第1期）18頁以下、趙明「從歷史的深處走來——漫談轉型時期的当代中国政治与司法改革」政法論叢（山東政法學院）

び秩序の回復である。たとえば、1979年7月1日、第5期全国人民代表大会第2回会議において、「人民法院組織法」及び「人民検察院組織法」が採択され、1982年、現行憲法は、「人民法院と人民検察院」（第3章第7節）の節を設けて、中国の政治体制における司法機関の地位及び職能を正式に確立した。1988年6月に開かれた第14回全国法院工作会議では、公開裁判や合議廷制度の改善、事件処理の効率を高めることなどが求められた。

（2）第2段階 1992年に社会主義市場経済体制の構築が打ち出され、2002年までの10年間である。この時期は、経済改革開放の深化に伴い、様々な法律が作られ、人々の権利意識が向上し、紛争解決における人民法院の重要性も認識されはじめた。しかし、訴訟件数が急激に増加し、全面的改善がなされてこなかった人民法院の紛争解決の無能力さは、大きな問題となった。多くの人民法院は、自ら積極的に当事者主義的な訴訟運営の導入を図っていた。裁判官の中立や当事者の平等などの考えが強調され、判決と調停の関係が見直されるようになった。

また、様々な社会問題も露呈し社会主義市場経済の樹立にとって大きな障碍となっており、中国的な社会主義市場経済の発展を維持するために、法治国家の建設は不可欠の課題となっていた。そこで、1997年の中国共産党第15回大会において、初めて「依法治国」の政策方針が打ち出され、司法改革を推し進めることや、司法機関が独立して審判権及び検察権を行使することの保障などが強調された。1999年の第9期全国人民代表大会第2回会議では、「中華人民共和国は法に基づいて国を治め、社会主義的法治国家を建設する」という「依法治国」の原則が憲法に盛り込まれた。同年最高人民法院は、第1回目の「人民法院5か年改革綱要」を公布し、裁判

---

（2008年6月第3期）3頁以下など参照。中国における司法改革の開始時期について、論者によって分かれている。多くの学者は、1990年代の半ばからスタートした説（たとえば、謝海定「中国司法改革的回顧与前瞻——寬溝會議述要」張明傑編『改革司法——中国司法改革的回顧与前瞻』（社会科学文献出版社、2005年）3頁など）と、1979年の11期3中全会からの説がある。本稿は、後述の調停の時期に合わせて後者の説を採用することにした。

方式の改革を深め、人民法院の内部構成や人事管理制度などの改革を中心とした39項目の具体的な内容を設けたが、法院調停は改革の範囲に盛り込まれなかった。

(3) 第3段階 2002年以後であり、2002年11月中国共産党第16回の党大会が開かれ、「司法改革という歴史的な任務を推進」し、司法内部の腐敗を一掃し監督を強化することなどが強調された。この党大会を契機に司法機関任せの司法改革を政治改革のレベルにまで引き上げ、政治改革の一環として捉え、中央主導による司法改革を行うことにした。その象徴としては、2003年5月、党中央は当時中央政法委員会書記の羅幹をチームリーダーとする〔中央司法体制改革領導小組〕を組織し、全国の司法体制改革を指導することにした<sup>(14)</sup>。

2002年から、時代に適応しない司法（紛争解決）システムを改め、健全化するために実施してきた具体的な司法改革として、たとえば、同年から全国統一司法試験をスタートした。また、2005年、第2次「人民法院5か年改革綱要」を公布し、訴訟手続き、法律の適用、執行体制、内部や外部による監督・制約のメカニズムの改善などの改革項目を明確にした。現在、「人民法院第3次5か年改革綱要（2009～2013）」<sup>(15)</sup>に沿って、改革を進めている。

## 第2節 司法改革と法院調停

このように、1978年の改革開放に伴って、司法システムをめぐっての様々な改革を実施してきた。司法改革の第1段階は、後述する「調停優先・調停重視」の時期と重なり、第2段階は、「法院調停の凋落期」に当

---

(14) 司法体制改革指導・監督チームが組織されたとはいえ、その専門機関として、関連部門をまとめる能力は高くなく、マクロレベルから一体化した司法制度改革を推進していく力が依然として不足しており、各地方独自で行っている問題が改善されていないと指摘されている（夏錦文・前掲注13・20頁）。

(15) 法発〔2009〕14号（2009年3月17日）中華人民共和國最高人民法院公報（2009年第5期）16～22頁。

たり、第3段階は、「調判結合・調停優先」の時期と一致することになる。

冒頭で述べた調停率などの数字の変化からみてもわかるように、それぞれの時期においては、司法改革による影響が否定できない。その一因は、紛争解決における法院調停の位置付けが定まっていなかったからではないかと推測できる。たとえば、1998年、最高人民法院の「民事経済審判方式改革問題に関する若干規定」において、調停に関する規定は、1か条のみで、1999年の第1次人民法院改革5か年綱要では、調停を改革の範囲から排除してしまった。これにより、最高人民法院はすでに法院調停に対する考えを転換した、と多くの裁判官に誤ったメッセージを与えてしまい、結果的に法院調停が冷遇され、排除される事態が各地で起きた<sup>(16)</sup>。しかし、2004年以後、最高人民法院が、増え続ける紛争に対応するため、法院調停による紛争解決を提唱し、関連規定を設けたことにより、多くの地方人民法院が、法院調停を裁判官の仕事ぶりを評価する基準の1つとして掲げ、ひたすら調停を強調する対照的な現象も起きた<sup>(17)</sup>。

司法改革の目標の1つは、「公正・効率高く権威のある社会主義司法制度を構築する」ことにある。しかし、人民法院が、増え続ける紛争に十分に対応することができない状況は、依然として改善されていないといえる<sup>(18)</sup>。たとえば、現在実施している第3次5か年改革綱要は、司法ニーズがますます増えることと、人民法院の能力不足との矛盾を解決することを目標の1つとして定めている。また、任務の一環として、関連部門と協力して代替的紛争解決（ADR）メカニズムを発展させ、調停主体の範囲を拡大し、調停メカニズムを充実・改善し、人民大衆のために選択できる多くの紛争解決方法を提供し、訴訟前の調停と訴訟調停、訴訟と非訟を効率

(16) 宋凱楚「対訴訟調解制度規範化的思考」人民司法（2005年第5期）76頁。

(17) 耿宝建「“定紛止争”莫忘“定分”——对“調解熱”的冷思考」法学（2005年第8期）57頁。

(18) たとえば、2005年から2009年までの5年間、裁判官数は19万人前後で推移してきたが、人民法院が審理・執行・終結した事件数は、2005年837万件であったのに対して、2009年は1054万件に達しており、引き続き増加する傾向にある

よく連携させ、多元的な紛争解決方法の協調メカニズムを充実・改善することとしている。さらに、2009年、第3次人民法院改革綱要が公布されてから、「大調停」<sup>(19)</sup>と「司法積極主義」〔能動司法〕judicial activism<sup>(20)</sup>の2つのキーワードが司法官僚や司法現場によって大きく強調・実践されている。「調停の復興」という表現がしばしば用いられるようになり、あたかも司法改革の中心は「調停」であるかのようである。法院調停の新たな「変化・展開」が期待できよう。

---

（「最高人民法院工作報告附件二」中華人民共和国最高人民公報（2010年第4期）13頁以下参照）。もちろん、単純に裁判官の人数からみると、中国は、多くの先進諸国より遥かに多い。また、対人口10万人比でみると、中国は、ドイツの22.2人より少ない14.7人となっている。しかし、一人の裁判官による年間平均審理事件数は、中国は26.4件しかないのに対して、ドイツ140件、アメリカ965件であり、ほかの先進諸国と比べると非常に少ないことが分かる（朱景文・前掲注4・19頁参照）。数字だけを見ると、「人民法院の紛争解決能力不足」という問題は、誤解によるものではないかと思いたくなる。しかし、実際19万人前後の裁判官人口の中の多くは訴訟審理を担当しない「肩書き裁判官」であると思われる。また、裁判官レベル問題も紛争解決に大きな影響を及ぼしているといえる。

- (19) 大調停とは、人民調停、行政調停、業界調停、司法調停などを連携させることを指す（最高人民法院院長王勝俊「最高人民法院工作報告」（2010年3月11日第11期全国人民代表大会第3回会議）中華人民共和国最高人民法院公報（2010年4期）7頁参照）。
- (20) 司法積極主義〔能動司法〕について、最高人民法院は、以下のように説明している。すなわち「国際金融危機の影響によって生じた新たな状況、新たな問題につき、最高人民法院は、積極的に司法対応を強化し、全国各レベルの人民法院に対して司法積極主義で対応するように求め、司法規律に従い、厳格に法を適用して事件を処理するうえで、人民法院の職能・役割を全面かつ十分に発揮し、党と国家の大局のために服務し、経済の安定した迅速な発展を促進するために有効な司法保障を提供する」（最高人民法院院長王勝俊「最高人民法院工作報告」（2010年3月11日第11期全国人民代表大会第3回会議）中華人民共和国最高人民法院公報（2010年4期）4頁、11頁（同報告の添付資料1）参照）。中国で主張されている司法積極主義は、英米法系国で理解されている司法積極主義の定義とは大きく異なっているといわれている（蘇力「關於能動司法与大調解」中国法学（2010年第1期）14～16頁を参照されたい）。

## 第2章 なぜ訴訟と調停なのか

### 第1節 訴訟及び調停とは

まず、はじめに、近代法の立場から「裁判」・「訴訟」と「調停」はいかなる意味を有するのか、を概観する。

裁判というのは、一般的に以下のように説かれている。「政治権力がその物理的力を行使して人に強制を加える（或る行為をさせ、或いはさせないようにする）ことの前提として、『一定の事実があるかどうかを明らかにした上（事実認定）、あらかじめ予定されている基準（法）にしたがってその事実を評価（価値判断、或いは法的価値判断）して強制を加えるべきかどうかを決定すること』を意味する」のであり、ここでの「政治権力による強制が裁判を前提とすることになっているということは、政治権力による強制というものをコントロール（制御）するため」であると同時に、政治権力による強制をコントロールする社会的仕組みにおいて、裁判は「最も制度化されたもの、また最も精密に技術化されたもの（特に現代の裁判においては）、である」<sup>(21)</sup>と説かれている。

「訴訟」とは、裁判をする役割をゆだねられている人の裁判を求める行為（裁判請求）は、『訴え』と呼ばれる。「裁判請求に応じて、裁判請求にはじまり裁判に至るまで・裁判者に裁判させるためになされるところの、関係者の一定の制度化された行為のシステム或いは過程は、『訴訟』或いは『訴訟手続』と」呼ばれ、「民事訴訟」は、「その本来の形態においては、私人と私人との間の争いに関して政治権力が私人に対し強制を加えるた

(21) 川島武宜『日本人の法意識』（岩波新書、2002年）125～126頁。また、裁判とは、「社会関係における利害の衝突、紛争を解決し調整する規律を定める、法的な権威を有する第三者の判定である」（兼子一＝竹下守夫『裁判法〔第4判〕』（法律学全集34）（有斐閣、1999年）1頁）。

めに、その前提としてなされるもの」<sup>(22)</sup>である。

つまり、訴訟と言うものは、裁判官の法的判断 (=判決) というアウトプット産出を志向したものであり、当事者の主体性とはこの裁判官の判断に収束する活動に関する限りのものであるなどのメッセージを含んでいる<sup>(23)</sup>。訴訟による紛争解決過程は、技術的「法的」過程であり、当事者の役割は極めて少なく、どうしても裁判官を中心とするいわゆる「法的専門家」が紛争を解決してしまい、訴訟における紛争解決の主体は実質的には裁判官であり、処理される客体は法的紛争すなわち紛争の法的局面である。裁判官は、認定した事実に対して予め規定された法を適用して、機械的に結論たる判決を下す、という受動的な立場に立つ。換言すれば、裁判官はいわゆる「三段論法」に則って法的判断を下し、「法を語る口」でなければならない<sup>(24)</sup>。

これに対して、「調停」とは、「紛争当事者以外の第三者が和解の条件(内容)を紛争当事者に示して、当事者の合意(和解)によって紛争を解決するように当事者にはたらきかけること、を意味する」<sup>(25)</sup>のである。

また、「UNCITRAL 国際商事調停モデル法」(2002年6月28日 UNCITRAL 総会第35会期にて採択)における調停の意味は以下のように説明されている。『調停』とは、調停 (conciliation)、斡旋 (mediation)、またはその他の類似の意味をもつ表現で表すか否かを問わず、当事者が単独または複数の第三者に対し、契約若しくはその他の法律関係により生じた

(22) 川島武宜・前掲注21・126～127頁。「公権的強行的な解決は、裁判という形でなされるが、こうした裁判においては、単に権力の発動として力で関係人を抑えつけるだけであってはならず、その裁判はあくまでも正しいもの、正義にかなったものでなければならないということが理念的に要請される。……『法による裁判』の要請を貫くことが、訴訟制度の不可欠の契機となるのである」(三ヶ月章『民事訴訟法〔第3版〕』(弘文堂、1992年)8頁)。

(23) 和田仁孝『民事紛争処理論』(信山社、2004年)177～178頁参照。

(24) 和田仁孝・前掲注23・6頁、渡辺千原「裁判官の役割とは」和田仁孝＝太田勝造＝阿部昌樹編『交渉と紛争処理』(日本評論社、2004年)231頁参照。

(25) 川島武宜・前掲注21・154頁。

紛争またはこれに関する紛争につき、その友好的な紛争解決の試みに対して援助を求める手続をいう。調停人は、独立かつ公平の方式で調停を行い、また、当事者に対し、その紛争解決を強制する権限を持たない<sup>(26)</sup>。

さらに、調停は、「当事者の自発的意思に基づく手続である。……調停人は、当事者に対して解決策を押し付けることはない。一方の当事者に対して合意するよう強いることや、また両当事者に対して実体的な決定を与えようと試みることは、調停人の役目ではない。調停人にできることは、解決に向けてどのような選択肢があるかを模索するよう当事者を説得し、手助けすることである。しかし、両当事者に対して法律的な助言を与えることは調停人の役目ではない」<sup>(27)</sup>のである。調停の目的は、単に事件の決着をはかることではなく、紛争の当事者が顔を合わせて話し合いすることによって互いに理解し合い、その結果、当事者が争いの和解を見出すことにある。つまり、「調停」は、「紛争当事者の合意によって紛争を解決すること（和解）を第三者が援助し促進することであって、紛争を終らせるかどうかの最終決定権は当事者にある」<sup>(28)</sup>ということである。

## 第2節 訴訟と調停の連結

このように、訴訟と調停は、解決方法として、まさに両極にあり対照的なものである。一般的には、訴訟は常に紛争解決の「王道」とであると認識されてきた。調停や仲裁を中心とするいわゆる裁判外の紛争解決方法が盛んに行われている今日においても、訴訟の「法的解決」がなお重要な機能を果たしていることは否定できない。しかしながら、裁判官がいわゆる

(26) Guide to Enactment of the UNCITRAL [Model Law on International Commercial Conciliation] (Article-by-article remarks, Article 2. Conciliation) (A/CN. 9/WG. II/WP. 116) p. 10.)

(27) オーストラリアのニューサウスウェールズ州弁護士会 (Law Society) の調停についての定義である。アジア・太平洋法制 ADR 研究会編集『アジア・太平洋諸国における ADR』別冊 NBL75号 (2002年) 116~118頁。

(28) 川島武宜・前掲注21・154頁。

「法的三段論法」に基づいて自動機械のように「法を語る口」をもって判決を下すと言うイメージが虚像であることは、リアリズム法学により主張されていることは周知の通りであり、常識的な事柄に属するのである。というのは、訴訟の対象となるのは「法的紛争」であるが、現実の紛争は、法的側面と非法的側面の両方を持ち合わせている。裁判は「法的解決」の名のもとに非法的側面が殆ど無視され、法的側面だけが紛争解決の対象とされてきたので、結局非法的な部分が取り残されてしまう<sup>(29)</sup>。したがって、両断法的な判決をもって、紛争の「真の解決」を望めるのか、という疑問が生じるのも無理はない。そこで、補完的な役割を果たす紛争解決方法として、調停を中心とする ADR 手続<sup>(30)</sup>が期待され、世界各国で認知されるに至っている。

調停は当事者主導で行われるので、国際化及び多様化が進む今日において多様な価値観を含む文化的・政治経済的な差異を調整することができ、当事者間の継続的な関係を形成し維持する面や、裁判の補完的機能を果たせる面から見ても、大いに期待できる。

この立場から見ると、訴訟手続と調停手続を連携させる手続は、まさに今日の社会事情に符合し、紛争当事者の包括的な期待に応えうる手続として、正当化できると思われる。

しかし、このような議論を中国に当て嵌めて考える場合は、それほど簡

---

(29) 和田仁孝・前掲注23・13頁。「裁判の作用は法律の適用と解せられるのが通常であるが、その法律を適用といふのは具體的事実に抽象的法規を當嵌めることを意味する。即ち、抽象的命題たる法規を大前提とし係争事実を小前提として得られる結論が裁判、詳しく言えば、裁判の主文であるが、裁判の作用がこの三段論法に盡きると見るならば、裁判官は、自動販賣機と同じく、単に結論を抽出する為の自動販賣機に過ぎない譯である」(小野木常「調停と裁判」法学論叢第43巻3号(1941年)422~424頁。

(30) ADR の特色については、小島武司=伊藤真編『裁判外紛争処理法』(有斐閣、1998年)10頁以下、山本和彦「裁判外紛争処理制度(ADR)法律のひろば(2000年9号)17頁、西口元「民事訴訟とADRとの連携—紛争に対する専門家の関わり方—」『石川明先生古稀祝賀 現代社会における民事手続法の展開(下)』(商事法務、2002年)328頁以下を参照されたい。

単ではなくなってしまう。中国の裁判所で行っている法院調停は、調停は訴訟の補完的な機能を果たせるために、積極的に連携させてきたのではなく、民事訴訟制度が構築されないうちに民事紛争解決は主に調停を用いて、その上で民事訴訟制度の健全化を図ってきたといっても過言ではない。つまり、中国では「訴訟は常に紛争解決の王道である」と認識されてきたのではなく、中国における紛争解決の王道は調停であると認識されてきたといえよう。それは、長い帝政中国において、「調停」は主な紛争解決方法であっただけではなく、後述する中華人民共和国成立前の根拠地の時代において、調停は既に共産党の重要な政治の道具として、訴訟よりも優れていると考えられ、主な紛争解決方法として運用されていた<sup>(31)</sup>。

また、1949年中華人民共和国成立後も、「調停優先」の政策を採りつけてきたことから分かるように、調停は訴訟の補完的役割を果たせるがゆえに、調停が注目されてきたのではなく、むしろその逆であった。

したがって、上記のような近代法的な立場から見た訴訟及び調停の連結手続とは異なって、中国で行っている法院調停手続は、訴訟と調停のそれぞれの独立性を保った上での手続ではなく、訴訟調停はあくまでも訴訟の一部として実践され理解されてきた。両者の関係は、主従関係を有せず、むしろ政治の道具として、常に政治的必要性及び「社会的需要」を考えた上で柔軟に運用されてきた曖昧で混沌とした「ハイブリット式紛争解決方法」である。あるいは「裁判的中国式調停」または「調停的中国式裁判」と呼ぶことができると解する。

なお、経済改革開放をきっかけに制定された1982年民事訴訟法（試行）において、従来の調停を主とする〔調解為主〕原則を変更し、調停を重んずる〔着重調解〕（第6条）原則を設けた。また、1991年民事訴訟法は、「調停を重んずる」という方針を改め、「自らの意思及び法律に基づく調停」（第9条）が定められた。これを機に訴訟と調停の相互関係に対する

---

(31) See Stanley B. Lubman, *Mao and Mediation: Politics and Dispute Resolution in Communist China*, 55 CAL. L. REV. 1285-1286 (1967).

とらえかたも微妙に変化するようになり、両者はそれぞれ独立の手續として考えられ<sup>(32)</sup>、訴訟調停の手續の透明化を図る必要があるという考えも表れ<sup>(33)</sup>、さらに、法院調停不要論まで主張されるようになった<sup>(34)</sup>。

その背景として、1つは、経済改革開放による国際化の進展に伴い、実定法秩序が発展し強化され、当事者の権利意識の向上及び近代法的な考え方の影響によるものであろう。いま1つは、政治（政策）目標の実現のためである。すなわち持続かつ均衡の取れた発展及び和諧社会を実現するために、上述した「依法治国」を政策目標として掲げられ、司法改革の深化により、民事訴訟の健全化は一層求められ、訴訟と調停との健全な関係が求められるようになったと思われる。法院調停の健全化が求められ、改善されつつあるが、近代法の視点から評価する場合は、依然として問題が多々あるといわなければならない。しかし、問題があるとはいえ、直ちにその制度自体を否定することはできない。というのは、法院調停手續は、中国における民事紛争解決にとって、大きな役割を果たしているし、それ自体の存在理由・必要性を考えなければならないからである。

本来であれば、現代の法院調停の制度設計に強い影響を与えた<sup>(35)</sup> 建国前の「馬錫五審判方式」<sup>(36)</sup>への検討から、法院調停の存在理由及び必要性を探る必要があるが、紙幅の関係で、別の機会に譲ることとする。以下では、1949年建国後の法院調停を検討する。

(32) 実は、中華人民共和国が成立する前の根拠地の時代においても、既に訴訟と調停とは異なるものだという考え方を有していた。この点については、強世功「権力的組織ネットワークと法律的治理化」『北大法律評論』（第3巻第2輯）（法律出版社、2000年）38～39頁参照されたい。

(33) たとえば、李浩「論我国法院調解中程序法与实体法約束的双重軟化」法学評論（1996年第4期）11～16頁、同・前掲注11・57～68頁、章武生＝吳澤勇・前掲注6・458～506頁。また、法院調停不要論まで主張された。

(34) 張晋紅「法院調解的立法價值探究」法学研究（1998年第5期）など参照されたい。

(35) 佟季・前掲注4・58頁。

(36) 馬錫五（1899～1962）陝西省保安（志丹）県生まれ、1930年革命に参加した。陝甘省食糧部部長、国民經濟部部長及び陝甘寧省ソビエト主席を歴任し

### 第3章 法院調停の展開の軌跡

中華人民共和国成立後、「党と国家は、人民司法という優れた伝統を継承し発展させるため、……大衆路線に基づく馬錫五審判方式を司法制度の重要な一部分とし、審判活動のすべての段階に適用していた」<sup>(37)</sup>とされている。

現実問題として、長期間にわたり政治路線の変動に影響を受け、民事訴訟法が制定されず、民事裁判活動の基準となる手続がなく、調停を優先にして民事紛争の解決を図るという建国前の方法をそのまま継承せざるをえなかったといえる。

そこで、本章は、建国後から今日までの法院調停の展開の軌跡を3つの

---

た。1943年3月辺区高等法院隴東分庭庭長を兼任し、司法に従事するようになった。1946年辺区高等法院院長、中華人民共和国建国後、最高人民法院西北分院院長、1954年、最高人民法院副院長、など歴任した。（曾憲義主編『中国法制史』（北京大学出版社・高等教育出版社、2000年）377頁。いわゆる馬錫五審判方式とは、1940年代広く行われていた裁判のやり方であり、裁判員が自ら現地へ出かけて行き、大衆の中に入って調査・研究し、裁判にあたっては大衆を集めて発言させ、その意見に耳を傾け、可能な限り説得と教育によって合意が得られるよう努力し、どうしても合意に達しないときにのみ判決を下す方式である（田中信行「裁判制度」中国研究所編『中国基本法令集』（日本評論社、1988年）505頁）。その特徴は「①深く農村に入って調査研究する。②現地で審判をし、形式に拘らない。③大衆が参加し問題を解決する。」（「辺区推事審判員聯席會議總結」（1945年12月29日報告）横山県人民法院档案 卷6，強世功・前掲注32・42頁）。また、張衛平・前掲注12・139頁以下、肖錫録＝馬京平「陝甘寧辺区民事法律的幾個問題」法学研究（2009年第3期）206頁，同「陝甘寧辺区民事立法及其特徵」政法論壇（2010年第1期）135頁以下を参照されたい。「……とりわけ広い農村において、人々の生活環境が根本的に変化しておらず、法的意識および法治の觀念が依然として乏しく、農村地域の基層裁判所が馬錫五審判方式を積極的、充分に利用することはなおさら必要」（佟季・前掲注4・60頁）であると指摘され、馬錫五審判方式の有用性は、今日においても依然として強調されている。

(37) 佟季・前掲注4・58頁。

時期に分けて検討し、法院調停の変動してきた原因を明らかにする。

### 第 1 節 1949年<sup>(38)</sup>～1990年——「調停優先・調停重視」の時期

まず、1951年の人民法院暫行組織条例ないし1954年と1979年の人民法院組織法はともに、民事及び軽微な刑事事件を調停によって解決する、といった内容の規定を設けた<sup>(39)</sup>。1963年に「最高人民法院の民事審判工作の若干問題についての意見」(第一回民事裁判工作会議)において、民事裁判に対して、「調査研究・調解為主・就地解決」<sup>(40)</sup>という12文字の活動方針を打ち出した。翌年の「最高人民法院工作報告」において、「依靠群衆・調査研究・調解為主・就地解決」(大衆に依拠して、調査研究し、調停を主とし、現地で解決する)<sup>(41)</sup>という16字の方針を示したのである。その後、1991年の現行民事訴訟法が制定されるまで、「調停優先・調停重視」という民事裁判の状況が変わることはなかった。しかも、それは「自由意思」に基づくものではなく、裁判に優先して行う以上、「自由意思」を認める余地もなかったといえる。

1982年の民事訴訟法(試行)は、「人民法院は、民事事案を審理する場合には、調停を重んじなければならない〔応当着重調解〕。調停が不調に

(38) 1949年からしばらくの間において、司法機関は、「専政工具」や「刀把子」とみなされ、司法に対する党委の管理が絶対的であった。具体的事件について党委に報告し、審査・批准してもらうことであるが、1980年から党委員会に報告する制度が廃止された(1979年9月中共中央第64号文件)。

(39) 1951年人民法院暫行組織条例13条2号。1954年人民法院組織法19条1号、1979年人民法院組織法22条1号。

(40) この12文字の活動方針は、1958年に毛沢東は人民内部の矛盾を正しく処理するために提示した民事裁判の基本方針であるという(冬季・前掲注4・59頁)。

(41) 「処理民事案件、必須具有堅強的階級觀點、必須堅決貫徹執行党中央和毛主席指示的「依靠群衆、調査研究、調解為主、就地解決の方針」(謝覺哉「最高人民法院工作報告」(1964年12月26日第三屆全國人民代表大會第1回會議))。また、「在党的領導下、依靠革命人民群衆、向反對和破壞社會主義事業的反動勢力、犯罪分子實行專政、是我國人民民主專政的根本路線、也是人民法院工作的根本方向」であると述べている。

終わった場合には、速やかに判決をしなければならない」と規定し、さらに「第2審人民法院は、上訴事件を審理する場合には、調停を行うことができる」とし、調停が成立し、調停書を作成して送達された場合には、第1審の判決は取消されるとみなされると定めた<sup>(42)</sup>。

しかし、この制度枠組みは、訴訟実務の手続き進行とは大きな隔たりがある。訴訟手続の殆どは、「事案を担当する審判要員は、訴状などの資料を検討したうえ、まず紛争発生の現地へ赴き、当事者をはじめ関係者をもれなく尋問し調書を作成して、また、物証や書証を手に入れ、鑑定を頼んだり、関係のある政府機関・団体や組織に問い合わせたりして、紛争事実関係を徹底的に調べる。と同時に審判要員は、集めた証拠資料や明らかにした事実に基づいて当事者の説得や教育をし、積極的に調停の働きかけを続ける。……多くの場合は、実質的に証拠調査や口頭弁論が行われるよりも、むしろ下そうとする判決をうしろだてにして再度の調停を試みること、あるいはすでに固まった判決を言い渡すことが中心になって」<sup>(43)</sup>いた。

つまり、民事訴訟の場合には、「手続」といえるほどのものが行われなかった。いわゆる「調停優先・調停重視」を原則とする民事訴訟制度であった。このような「調停優先・調停重視」の原則は、民事訴訟法に止まらず、その後制定された「経済契約仲裁条例」及び「中外合資経営企業法実施条例」でも同様に、紛争が生じた場合は、「まず調停を行わなければならない」と規定し、また「涉外経済契約法」では、契約に関する紛争が生じた場合、当事者は、できるだけ協議又は第三者により調停を以って解決を図るべきであると規定する<sup>(44)</sup>。

この「調停優先・調停重視」の法政策は、紛争解決文化全体に視点を置

(42) 中華人民共和国民事訴訟法（試行）（1982年3月8日第5届全国人民代表大会常務委員会第22回会議通過。1991年現行民事訴訟法が公布されると同時に廃止された）第6条、第153条。

(43) 王亜新「中国民事訴訟の審理構造についての一考察」谷口安平先生古稀祝賀『現代民事司法の諸相』（成文堂、2005年）265頁。

けば、あくまでも伝統的な紛争解決文化の延長であるといえよう。確かに、伝統的な調停と比べると、内容的には新しい性格を帯びたものではあるが、当事者のための調停ではなく、いわゆる真正裁判の不在という状況の中で、権威や権力を背景に教育的な機能も込めた秩序維持のための道具に過ぎない。である以上、伝統的な調停と何ら変わるところがないといえる。ただし、伝統的な調停は国家法による判決を回避するための装置であったが、現代の調停は国家の権力の一部として組み込まれ、権力的紛争解決方法へと変質してしまったといえる。

新中国が成立したとはいえ、いわゆる近代法的な発想がすぐに中国に入ったわけではなく、依然として伝統的な紛争解決の「慣習」に縛られる状況にあったといえる。裁判自体もいわゆる近代法の「真正裁判」ではなく、一種の「混沌」とした中国的な紛争解決方法に止まっていた。また、1957年に発表された毛沢東の「人民内部の矛盾を正しく処理する問題について」という論文に象徴されるように、紛争解決の領域でも、政治的・イデオロギー的な支配が極めて強かった。司法も行政の一環とされ、紛争特に民事紛争は、「人民内部の矛盾」と捉えるならば、当然のように、殆ど法を知らない行政官僚である「素人裁判官」が「人民内部の矛盾」を解決するために、まず伝統的な紛争解決慣習である調停をもって、権力を後ろ盾にしなから「説得」して解決させることができれば、「人民内部」の安定を維持することができ、「平和（表面的な）」を保つことができると考えたのであろう。したがって、裁判と調停とは常に「混在」し、裁判はあくまで「調停的中国式裁判」であり、調停も「裁判的中国式調停」であったといえる。

---

(44) 中華人民共和国経済合同仲裁条例（1983年8月22日国務院公布）第25条、第31条。中華人民共和国中外合資経営企業法実施条例（1983年9月20日国務院公布）第109条。中華人民共和国涉外経済合同法（1985年3月21日第6届全国人民代表大會常務委員會第10回會議採択）第37条。

## 第2節 1991年～2003年——法院調停の凋落期

### 1 法院調停の原則

1991年に公布・施行された現行民事訴訟において、ようやく [着重調解]<sup>(45)</sup> という方針を改め、「人民法院は、民事事件を審理する場合には、当事者の自由意思 [自願] 及び合法の原則に基づいて調停を行わなければならない。調停が不調に終わった場合には、速やかに判決」しなければならない。また、「人民法院が民事事件を審理する場合には、当事者の自由意思の原則 [自願の原則] に基づき、事実を明らかにした上で、是非を分明し、調停を行う。」（民事訴訟法第9条、第85条）と規定されたのである。つまり、民事訴訟法において法院調停は、以下の原則に基づいて行われる。

（1）当事者の自由意思原則 人民法院が調停を行う前に当事者双方の同意を得なければならない。調停合意も当事者双方の自由意思に基づかなければならない。

（2）合法の原則 人民法院が調停を行う場合には、合法的でなければならない。つまり、調停合意は、民事法規と政策規定に合致し、関連法律と政策に違反してはならず、国家・集団・他人の合法的利益を害してはならない<sup>(46)</sup>。

また、調停合意は、次の各号に掲げる事由の一つに該当する場合、人民法院は、これを承認しないとされる。①国家利益・社会公共利益を侵害した場合。②第三者の利益を侵害した場合。③当事者の真意に反した場合。

(45) 人民法院は民事事件の審理にあたって、調停を重んじなければならない。2002年の「最高人民法院關於審理證券市場因虛假陳述引發的民事賠償案件的若干規定」（2002年12月26日最高人民法院審判委員會第1261回會議採択、2003年2月1日から施行）（法釈 [2003] 2号）において、この用語は再び復活した。すなわち「人民法院が証券に関して虚偽な陳述を行ったことについての民事賠償案件を審理する際に、調停を重んじなければならない [応当着重調解]（第4条）、当事者間の和解を推進する」である。

(46) 譚兵・前掲注2・407頁。

④法律・行政法規の強行規定に違反する場合<sup>(47)</sup>。

(3) 事実をはっきりさせたいと、是非を明らかにして調停を行う原則である。

最高人民法院の司法解釈によると、次に掲げる民事事案は、人民法院が開廷審理を行うとき、まず調停を行わなければならない。①婚姻家庭及び相続に関する紛争。②労務契約に関する紛争。③交通事故及び労災事故によって引き起こした権利義務関係が比較的明確である損害賠償に関する紛争。④宅地及び相隣関係に関する紛争。⑤組合協議に関する紛争。⑥訴訟の標的額が比較的少ない紛争<sup>(48)</sup>である。なお、調停で解決可能な民事事案に対して、人民法院は調停しなければならないが、特別手続・督促手続・公示催告手続・破産債務返還手続を適用する事案や、婚姻関係・身分関係を確認する事案及びその他の事案の性質によって調停をしてはならない民事事件について、人民法院はこれを調停してはならない<sup>(49)</sup>、としている。

## 2 現行民事訴訟法における法院調停のプロセス

### (1) 法院調停の方式

人民法院は受理した第一審・第二審及び再審の民事事件に対して、答弁期間満了後、判決を下す前に調停を行うことができ、当事者双方の同意を得た上で、答弁期間満了前にも調停を行うことができる<sup>(50)</sup>、としている。

つまり、法院調停は主に2つの方式がある。1つは、開廷前の調停である。すなわち人民法院が事案を受理し、審理に入る前に事実がはっきりし

(47) 「最高人民法院關於人民法院民事調停工作若干問題的規定」(2004年8月18日最高人民法院審判委員會第1321回會議採択, 2004年11月1日から施行)(法積[2004] 12号)第12条。

(48) 「最高人民法院關於適用簡易程序審理民事案件的若干規定」(2003年7月4日最高人民法院審判委員會第1280回會議採択, 2003年12月1日から施行)(法積[2003] 15号)第14条。

(49) 「最高人民法院關於人民法院民事調停工作若干問題的規定」第2条。

(50) 「最高人民法院關於人民法院民事調停工作若干問題的規定」第1条。

法律関係が明確な民事・経済事件に対して、当事者の同意を得た上で、裁判官が主宰し調停を行う。当事者が調停合意に達した場合は、法院が調停書を作成し、当事者双方に送達し訴訟を終わらせる。しかし、仮に調停が不調に終わった場合は、速やかに裁判手続に入らなければならない。

いま1つは、訴訟進行中の調停である。この場合は、当事者が申し立てをするか人民法院が職権をもって調停へ移行するか、のいずれかである。

(2) 各地の基層人民法院に対する法院調停の調査報告<sup>(51)</sup>における調停方式

①訴状の副本及び応訴通知書を送達するときに行う「送達調停」である。事実・証拠が明らかで、双方の争いが余りない事件については、受理後、電話で又は現地で審理するなどの簡便な方法で当事者に出廷するように通知するか当事者の住所に赴いて、双方当事者が同意し、かつ被告が自ら意見陳述を放棄する上で行う調停である。

②被告が陳述時に行う「陳述調停」である。すなわち、被告が法院に陳述状を送付し、法院は原告の起訴事実及び被告の陳述内容に基づき、被告に対して調停を行い、被告が同意するならば、原告に直ちに出席するように通知し調停を行う。

③当事者双方が同時に出廷する場合に行う「即時調停」である。

④開廷前の準備段階において証拠を提出する段階の「証拠確認調停」である。

⑤開廷審理段階の「開廷審理調停」である。

⑥双方代理人である弁護士に役割を発揮させ、当事者が法廷外で和解するように促す「法廷外調停」である。

⑦判決を送達する前に、当事者が調停を請求する権限を行使するときに行う「開廷審理後調停」である。

さらに、報告書は、基層人民法院の実践として、以下の例を紹介してい

---

(51) 中国法官協会調研組「關於基層法院調解工作的調查報告」訴訟法学・司法制度（中国人民大学書報資料センター）（2004年第9期）36～37頁。

る。「たとえば、西安市碑林区法院は、裁判官主導の下で「適度社会化法院調停模範」を構築し、調停参加者の範囲を拡大した。試しに専門家を調停に参加させ、人民調停員を法院の補助調停員として招聘し、人民代表大会の代表・政治協商会議の委員・共産党代表大会の代表の中から調停員を招聘し彼らに事案の調停に参加するように要請する。当該法院はさらに『紛争調停勸導手冊（手帖）』を設け、当事者の同意の上で部分の事案を人民調停組織に移送し、調停を先行させ、法院調停と人民調停の相互連動関係を形成させたのである。また、農村の民事紛争事案の特徴に応じて、咸陽市渭城区法院は特別協調員制度を創設し、法院が当地方の村・鎮の幹部を招聘し特別協調員となり、法院の調停に協力し参加するように要請する。彼らを通じて所属の村・鎮が発生している民間の紛争を直接に調停する。」<sup>(52)</sup>

しかし、これはあくまでも一例に過ぎず、あるいは一「良い例」に過ぎない。法院調停は訴訟の一部分であり、本来過度の差異が許されるものではないが、現に地域の格差が歴然とし、まさに「百家争鳴」の状況にあることを指摘しておくことにする。

中国における法院調停はあくまでも訴訟の一部分であって、いわゆる「審調合一」の訴訟審理方式をとっていることは冒頭で述べた通りである。事案の審理を担当する裁判官が直接に調停人となる（いわゆる「一身二任」）。つまり、事案の審理に当って裁判官が一人である場合は、その裁判官一人で単独で調停を行うことができる。これに対して、訴訟の審理に当って合議廷が行う場合は、合議廷が主宰し調停を行う。ただし、必要であれば、合議廷の中の一人の裁判官が行うこともできる。この場合は、前者とは異なって、合議廷の中の一人が主宰する場合は、あくまでも合議廷を代表して行ない、調停合意に達した場合は、その調停合意は必ず合議廷が確認しなければならない。調停書が作成されたら、合議廷全員が署名しな

---

(52) 同上, 37頁。

なければならない<sup>(53)</sup>。なお、人民法院が調停を行う場合には、簡易方式をもって当事者や証人に出廷するように通知することができる。調停もできるだけ現地で行うことが要求される（民事訴訟法第86条）。

### （3）調停の終結

また、法院調停は訴訟行為の一環であるので、関連組織または個人に調停を行うことに協力を要請することができる。要請された組織または個人は、人民法院に調停の協力をしなければならないとしている（民事訴訟法第87条）。さらに、調停により合意に達した場合は、人民法院が調停書を作成しなければならない。調停書には、訴訟請求、事案の事実及び調停の結果を明示しなければならず、調停書は裁判官及び書記官が署名し、人民法院の捺印を加え、当事者双方に送達しなければならない。調停書は当事者双方が受取り署名をした後に、直ちに法的効力を有する（民事訴訟法第89条）。法院調停の一原則でもあるが、調停により達した合意は、双方の自由意思によるものでなければならず、強制してはならない。調停合意の内容は法律に違反してはならない（民事訴訟法第88条）。

なお、次の各号に掲げる事案につき、調停合意に達した場合には、人民法院は、調停書を作成しないことができる。①調停により和合した離婚事案、②調停により養子縁組の関係を維持する事案、③即時に履行することができる事案、④その他、調停書の作成を必要としない事案。調停書の作成を必要としない合意については、記録に記入しなければならず、当事者双方・裁判官及び書記官が署名または捺印した後に、直ちに法的効力を有する（民事訴訟法第90条）。

法院調停は当事者の自由意思を尊重する原則を掲げる以上、調停が不調に終わった場合、調停書が送達される前に当事者の一方が意思を翻した場合、または当事者の一方が送達された調停書の受取りを拒否した場合には、不調とみなし人民法院は速やかに判決をしなければならない（民事訴

---

(53) 譚兵・前掲注2・408～409頁参照。

訟法第91条)。

第2審法院が調停をもって事案を終結する場合も、調停書を作成しなければならない。と言うのは、一審判決の効力問題が問われるからである。二審法院の調停書が送達されると、原審の判決が取り消されるとみならず<sup>(54)</sup>。調停書の内容においては、事案の事由・紛争の事実・調停の理由・調停合意の事項などを明示しなければならない<sup>(55)</sup>。調停書が当事者に送達され受け取られると、直ちに法的効力を生じる。その効力は確定判決と同様であり、これをもって訴訟手続は終了し、権利義務関係が確定され(ただし、離婚や扶養などを除く)、当事者は同事案に対して再び訴訟を起こすことはできず、上訴してはならない。調停書の内容を履行しない当事者に対して、相手方当事者は調停書に基づいて法院に強制執行を申し立てることができる<sup>(56)</sup>。

### 3 数字で見る法院調停の凋落

法院調停は調停前置・調停優先から、選択的調停すなわち当事者の自由意思を原則とする調停へと変化したことは、前述の通りである。

また法律条文からみると、法院調停はより当事者のための紛争解決方法へと変貌してきたとも言える。一見してより利用しやすい制度となり、調停へのアクセスが多くなるのではないかと考えられるが、以下の法律年鑑に掲載されている統計数字(下表参照)<sup>(57)</sup>を見ても分かるように、1991年現行民事訴訟法が調停に自由意思原則を認めてから、利用件数は減る一方である。言いかえれば、法院調停は自由に選択できるようになってから

---

(54) 譚兵・前掲注2・409頁参照。

(55) 譚兵・前掲注2・410頁参照。

(56) 譚兵・前掲注2・411頁参照。

(57) 『法律年鑑』及び『最高人民法院公報』のデータに基づいて筆者が作成した(以下、同)。『法律年鑑』の統計数字であるが、2001年までは、民事と経済関係の事案に分けて統計をとっていたので、ここで示している2001年までの数字は民事に限る。2002年からの統計では、民事事案に統一している。

年次	受理件数及び増加率		終結件数・増加率		調停の終結件数・割合		判決の終結件数・割合	
	受理件数	増加率	終結件数	増加率	調停の終結件数	割合	判決の終結件数	割合
1991	1880635	1.55%	1910013	3.26%	1128456	59.1%	456000	23.9%
1992	1948786	3.62%	1948949	2.04%	1136970	58.3%	490932	23.7%
1993	2089257	7.21%	2091651	7.32%	1224060	58.52%	487005	23.28%
1994	2383764	14.1%	2382174	13.89%	1392114	58.44%	547878	22.99%
1995	2718533	14.04%	2714665	13.96%	1544261	56.89%	658784	24.25%
1996	3093995	13.81%	3084464	13.62%	1672892	54.24%	815741	26.45%
1997	3277572	5.93%	3242202	5.11%	1651996	50.95%	955530	29.47%
1998	3375069	2.97%	3360028	3.63%	1540369	45.84%	1115849	33.21%
1999	3519244	4.27%	3517324	4.68%	1500269	42.65%	1257467	35.75%
2000	3412259	-3.04%	3418481	-2.81%	1336002	39.08%	1328510	38.86%
2001	3459025	1.37%	3457770	1.15%	1270556	36.74%	1417625	40.99%
2002	4420123	7.79%	4393306	7.06%	1331978	30.3%	1909284	43.46%
2003	4410236	-0.22%	4416168	0.52%	1322220	29.94%	1876871	42.49%

敬遠されるようになった、という皮肉な状況に陥っている。

次に、なぜ法院調停は減少し続けているのか、その原因・背景を検討する。

#### 4 法院調停の減少原因・背景

法院調停の減少原因については、さまざまな理由が挙げられる。

##### (1) 中国裁判官協会の調査報告<sup>(58)</sup>

①裁判の手續管理が絶えずに強化され、時間の掛かる調停となり、その重要性が弱くなった。②裁判官が処理しきれないほど事件の数が増え、調停を行う時間的余裕がなく、客観的に調停不能を引き起こした。③調停においては、当事者の裁判官に対する信頼が必要であるが、人民法院の司法権威及び裁判官の社会的信用度が低下している。④司法政策に対する理解

(58) 中国法官協会調研組・前掲注51・36頁参照。

が不足しており、最高人民法院は判決を重視するが調停を軽視し、さらに調停の割合が高くなると、人民法院のイメージが損なわれる、と考えられている。⑤その他の社会の力量の不当な干渉によって、当事者の自由処分権限の行使に影響を与えてしまうとされている。その他、たとえば、司法政策及び法院の評価メカニズムの変化、裁判官が調停に対する態度の変化や、法学界の批判なども挙げることができよう。

## (2) 民事訴訟審理方式の改革による影響

中国の法制史の中では、民事法や手続法は殆ど存在する余地がなかった。いわゆる「重刑，軽民」「重実体，軽程序（手続）」である。このような状況は、1990年代まで続いていたといっても過言ではない。従来の民事訴訟の審理方式は、「先定後審」（判決まですべてを開廷前に決める）であって、開廷審判の前の段階を審判活動の中心として運営してきた。大部分の実質的な審理作業は開廷する前にすでに完了される。開廷前の調停もその一環である。多くの事件は調停によって開廷前に解決され、開廷するのは稀であり、開廷しても、多くの場合は、形式的（いわゆる「走過場」式の開廷審理）であって判決書を読むだけである。訴訟はあくまでも、裁判官が中心として進められ、当事者の訴訟における弁論及び処分行為の範囲は大きく制限され、裁判所が職権をもって証拠を収集し事実を明らかにする。一般的な事案は一回きりで終了するので、何回も開廷する必要がなかったのである<sup>(59)</sup>。いわゆる「超職権主義的審理体制」<sup>(60)</sup>であった。

① [一步到廷]（直接開廷）の審理方式——超職権主義から当事者主義へ

経済の改革開放にともない1980年代半ばから、民事紛争関連の事案数が急増し、人民法院の人員不足及び裁判官の資質の問題、さらに職権主義的審理体制による高いコストなどが相俟って訴訟事案の怠る件数も増える一

(59) 李浩「民事訴訟中の審前程序研究」・前掲注11・6頁参照。

(60) 王亜新『中国民事裁判研究』（日本評論社、1995年）39頁以下、季衛東『中国的裁判の構図』（有斐閣、2004年）77頁以下を参照されたい。

方であった。そこで、人民法院の負担の軽減及び裁判の効率を向上させるために、1988年の第14回全国人民法院工作會議を皮切りに超職権主義的審理体制の見直しや当事者主義の導入などを通じて、今日も猶続いている出遅れの司法改革を始めるようになった。裁判審理方式もその一環として、開廷前の審理解決を取りやめ、開廷審理を中心とする審理方式に転換した。その一環として、1993年頃から、実施されたのが「直接開廷」という審理方式である<sup>(61)</sup>。「直接開廷」とは、従来の開廷前の聞き取りなどの証拠調べを省略し、事件に対して人民法院は実質的調査などを行わず、証拠調べや弁論は開廷をまっけてはじめて行われる。換言すれば、あらゆる訴訟活動を公開の法廷審理において行う。そのため、従来の一回だけの形式開廷審理では解決されないのが、事実関係が明らかになるまで開廷の回数を制限することができなくなり、事実関係が解明されるまで数回の開廷審理が必要となった<sup>(62)</sup>。この審理方式の実施によって、開廷前の調停による事実上の紛争解決も殆ど不可能となり、多くの事案は開廷後の当事者対抗主義の下に解決されるようになった。また、これをきっかけに、裁判官による事案の調停率は裁判官の業績評価の対象から外されてしまい、裁判官達もかつてのように調停率を追求し積極的に調停を当事者に押し進めることを行わなくなった。法院調停による紛争解決件数も必然的に減少したのである。

なお、「直接開廷」はあまりにも極端的に開廷前の審理を完全否定してしまったので、開廷前の審理を中心とした審判方式は、開廷前の審理を無視するような審判方式となってしまった。何故なら、当事者双方と裁判官の三者は開廷するまでに接する機会がないだけでなく、開廷審理後も調停による解決も望めず、審理の進行は「当事者主義・弁論主義」を基調とし、「互譲」という調停の基本的な考えは殆ど忘れ去られ、結果的に調停

(61) 李浩「民事訴訟中の審前程序研究」・前掲注11・6頁参照。

(62) 最高人民法院編『走向法廷—民事經濟審判方式改革示範』（法律出版社、1997年）80～81頁、王亜新・前掲注43・270頁参照。

の役割が無視されることになったのである<sup>(63)</sup>。

## ② [直接開廷] への否定

1990年代後半から、この方式も多くの批判を受けるようになった。新たな審判方式すなわち開廷前と開廷後審理の両方のバランスのよく取れた審理方式が求められ、「開廷前の準備段階」と「開廷審理」の「二段階式訴訟手続」<sup>(64)</sup>論が提示されるようになった。これらの議論に後押しされたような形で、最高人民法院は2002年12月に、「民事訴訟証拠に関する若干規定」(2003年4月1日から施行)を公布した。当規定により裁判の審理構造は、開廷前手続の大幅な充実をはかり、失効権の発動を意味する「举证時限」の制度を打ち出したため、「開廷」と「開廷前」といった審理プロセスの段階区分を明確にして、制度的に固めようとしているのである<sup>(65)</sup>。

また、中国法の伝統は「重実体、軽手続」である。この古来の考えは今日までも依然として色濃く人々の脳裏に残り影響を与えている。1993年頃から、調停という紛争解決メカニズムへの反省と同時に、「手続の正義」が強調され、学者の間で広く問題視され、指摘されるようになった。前述した「民事訴訟の審判方式」改革は、ある意味では、裁判所内部事情すなわち事案件数の増大や効率の向上やリスクの減少といった問題に由来するのであったが、ここに来て、裁判の公開、当事者間の公平といった手続規範としてのフェアネスが求められるようになった。

実は、「民事訴訟の審判方式」改革によって、裁判現場において、効率ばかりを強調する傾向が生じ、当事者の紛争解決意向が無視され、裁判権だけ全面に強調される傾向が生じた。そのため、「一判了事」(早く判決を

(63) 劉建軍=申遇友「回望我国六十年民事審判方式的演進与変遷」法律適用(2009年第12期)28頁以下

(64) 李浩「民事訴訟中的審前程序研究」前掲注11・6頁参照。また、陳桂明「審前準備程序设计中的几对關係問題」政法論壇2004年第4期10頁以下、湯維建「論構建我国民事訴訟中的自足性審前程序—審前程序和庭審程序併立的改革觀」政法論壇(2004年第4期)16頁以下参照されたい。

(65) 王亜新・前掲注43・271頁参照。

出して終わりにする。または判決さえ出せば良いという考えである）といった裁判官が軽率に裁判を行ない、かえって当事者の権利が侵害される問題も生じている。

### (3) 裁判官のレベル向上による調停の減少

最近では、手続化〔程序化〕は、「法制整備の重要なメルクマールとして一般に認識される」<sup>(66)</sup>ようになった。手続の正義が認識されるようになると、当事者間の公平を確保するプロセス志向が求められ、開廷前も審理中も、裁判官が当事者を呼んで密室でそれぞれ事情聴取をして立場的な権威・権力を利用して紛争解決を図るようなことができなくなる。

このように、裁判審理システムの改革によって生じた裁判官による「積極的調停」の減少は法院調停の数の減少の一原因ではあるが、裁判官の資質の変化も無視できない。本来訴訟過程における裁判官は、争点を整理し証拠を調べて事実を認定した上で、一定の法基準を適用して法的判断を下すという、判断者としての役割を果たさなければならない。その中で、裁判官は中立的な立場を維持するため終始ポーカフェイスを保つ必要があり、その判断も予め規定されている法基準に基づく法適用として統制されていることも含まれる<sup>(67)</sup>。しかし、このような裁判官に対する常識的な見方をもって、中国の裁判官達に当てはめるには無理があるといわなければならない。少なくとも1990年代までの中国人民法院の裁判官の多くは法律知識が乏しい上、近代法の視点から見る裁判官の基本となる裁判のテクニックを持ち合わせず、「素人裁判官」又は「調停裁判官」が殆どであった。

そもそも、中国の司法システム全体は完全に政治・行政主導の下で設営され、管理・統制され、法的な専門レベルよりも「政治思想の健全化」が重要視されてきた。いわば「裁判所は法を知らない」——知ることは要求されなかったため、多くの素人裁判官も公然とさまざまな「紛争解決」を

(66) 季衛東・前掲注60・119～120頁。

(67) 和田仁孝・前掲注23・200頁参照。

行ってきたのである。これらの「素人裁判官」にとっては、調停は裁判に比べての専門的な要求が低く、煩雑な証明・質疑・認証手続を要せず、「権利」と「責任」を厳格に区別し機械的に法律を適用して判決を下す必要もない。したがって、権力を手中にしている「素人裁判官」は、当然に煩雑な裁判手続を避け、形式に拘束されず厳格に要求されない調停による解決を安易に求めことになる。この点は中国の法院調停を「支えてきた重要な要素」の一つである。

1979年の人民法院組織法34条は、「選挙権及び被選挙権を有する満23歳以上の公民は、人民法院院長に選挙され、または副院長・廷長・副廷長・裁判官及び裁判員補助に任命されることができると規定し、1983年の改正法では初めて「人民法院の審判人員は法律専門知識を有していなければならない」（34条2項）と追加規定を設けた。しかし、これだけでは、いかなる程度の「法律専門知識」を必要とするか、全く明白ではない曖昧な規定である。また、1983年に当時最高人民法院の江華院長が四川省の司法状況を考察し、「四川省法院の幹部の中で、黨員・団員（共産主義青年団・筆者注）が84%を占め、……政治・法律関連の大学や専門の大学専科（短大相当・筆者注）の卒業生は僅か498人で、4.6%しか占めていないが、小学以下程度の者が15%を占め、その中には相当数の文盲及び半文盲が占めている」<sup>(68)</sup>との報告を中央政府に提出した。勿論、ここでの「法院の幹部」というのは、裁判官だけではなく、行政管理人員も含まれるであろう。また、1984年の上海でも、審判人員の中には、大学専科以上の学歴を有する者は17%しかないとの調査結果がある<sup>(69)</sup>。

(68) 江華「關於人民法院在人・財・物方面的嚴重困難情況的報告」『江華司法文集』（人民法院出版社 1989年）307頁、賀衛方「通過司法實現社會正義—對中國法官現狀的一個透視」夏勇主編『走向權利的時代—中國公民權利發展研究』（中國政法大學出版社 2000年）195頁言及。

(69) 賀衛方「通過司法實現社會正義—對中國法官現狀的一個透視」夏勇主編『走向權利的時代—中國公民權利發展研究』（中國政法大學出版社 2000年）193頁參照。

1990年代まで、人民法院が受理する民事事案の多くは、離婚、遺産相続、簡単な賃貸及び単純な傷害事件に過ぎず、専門性が高く複雑な事案は殆どなかった。大学卒業でなくても又は法律専門でなくても、法院に入ってから数年立てば誰でもそのような簡単な事案に対応することができるようになる。確かに、大学の法律専門で卒業した者も法院に入ったが、1990年代までどれほどの法律専門教育を受けられたか、甚だ疑問である<sup>(70)</sup>。季衛東教授の研究によると、1995年まで、裁判官のリクルーティングには主に以下の四つの方式があった。「①国家の配属改革に基づいて就職する大学や専門学校の卒業生が、書記官（書記員）、判事補（助理審判員）を経た後、一定の選抜手続により判事（審判員）へ昇任すること、②退役軍人が一定期間の法学教育と裁判実務訓練を受けた後に就任すること、③法院以外の諸部門、とりわけ検察院、司法行政部門、立法機関から、職務異動の方式を取って直接に転任すること、④社会公募を通して法学研究者、教授、弁護士などから選任すること」<sup>(71)</sup>である。

1940年代の辺区時代から1980年代までは、人民法院は、法律専門性は要求されず、政治的傾向が主に重視されていた行政組織に過ぎず、群衆路線を堅持し、大衆化の道を歩んできた<sup>(72)</sup>。裁判官に法的専門知識を要求する必要がなかった。いわゆる「法服貴族」は中国では育てられず、裁判官は単なる政治権力中の一つの目立たない駒に過ぎなかった。裁判官が独立して裁判を行うことも認められず、あらゆる問題も上司に相談するか、上級人民法院に伺うかという行政的な運営方法を行ってきたのである。その結果として、人民法院は政治的な面では保障されている退役軍人の受け皿となってしまっていた。その一例として、1985年に年発表された100万人規模の軍縮計画の影響を受けて、「大量の軍曹が集中的に法曹へと転身する

(70) 蘇力『道路通向城市—転型中国的法治』（法律出版社、2004年）233頁参照。

(71) 季衛東・前掲注60・175～176頁。

(72) 賀衛方「通過司法實現社会正義—对中国法官現狀的一个透視」夏勇主編『走向權利的時代—中国公民權利發展研究』（中国政法大学出版社 2000年）195頁参照。

ような事態が司法部門で」<sup>(73)</sup> 生じてしまい、大きな議論を巻き起こし批判されるようになった。実際のところ、人民法院もその他の行政部門と同様、自動的に配属された専門的な大学・専門学校の卒業生以外は、多くの人たちがコネで入ったのであり、この問題こそ、素人裁判官を生む最大の原因であろう。

1990年代に入ってから、中国の経済改革開放の歩調が一段と速くなり、紛争の複雑化・多様化によって、紛争当事者だけではなく国家も裁判官のレベルの低さに関して厳しい目を向け始め、人民法院内部も強い危機感を抱くようになった。

そこで、司法改革の一環として裁判官のレベルの向上が図られることになった。

たとえば、1990年8月に開かれた全国法院幹部教育養成工作座談会において、いわゆる「7・8・9」計画すなわち「1991～1996年全国法院幹部教育養成計画」が打ち出された。それによると、1996年までに法院の幹部の7割、裁判官の8割、正・副院長の9割を大学専科（短大相当）以上の学歴を持たせるようにする、という目標を掲げた。この計画が効を奏したためかどうか明らかでないが、1997年末までに裁判官の内8割を超える者が大卒の学歴（短大をも含む）を有するようになったという<sup>(74)</sup>。裁判官のレベルの向上を図ることは、今日も引き続き行われている。確かに、人民法院の裁判官ないしその他の構成人員のレベルは高めなければならないが、学歴＝レベルが高いという錯覚に陥ってはならない。と言うのは、学歴自体にも問題があり、学歴に釣り合わない多く裁判官の素質も依然として問題となっている。たとえば、上述した多くの素人裁判官が在職のまま教育を受け短期間で学歴を手にするケースが多かれ少なかれ存在する。あ

---

(73) 季衛東・前掲注60・176頁。

(74) 『中国法律年鑑』（1991年巻）798～799頁、（1998年巻）71頁。また、宇田川幸則「中国における司法制度改革—裁判官制度改革と『裁判官の独立』を中心に—」社会体制と法第2号（2001年）39頁。

るいは、専門知識こそ向上したが、裁判官としての職業倫理・道徳観の欠如によって、「司法の腐敗」の問題も深刻化しており、多くの課題が残っている。

なお、1995年7月1日に施行された裁判官法ははじめて、裁判官の任用条件を規定した。①中華人民共和国の国籍を有すること。②満23歳以上であること。③中華人民共和国憲法を擁護すること。④良好な政治的・職業的素質及び良好な品性を有すること。⑤身体が健康であること。⑥大学（〔高等院校（短大をも含む）〕）法律専門で卒業又は非法律専門の卒業で法律専門知識を有し、職業に携わって満2年であること。又は法律専門の学士を有し、職業に携わって満1年であること。法律専門の修士、博士の学位を有する場合は、上記の職業につく年限の制限を受けない。<sup>(75)</sup>である。

その後、2001年6月30日、この裁判官法が改正され、上記の任用条件については、①、②、③、④、⑤は従来とおりでであるが、⑥の条件についてはより厳しくなった。すなわち⑥大学法律専門の本科又は大学の非法律専門の卒業で法律専門知識を有し、法律に関する仕事に従事し満2年であり、その中で高級人民法院又は最高人民法院の裁判官に任用される者は、法律に関する仕事に満3年従事していなければならない。法律専門の修士・博士の学位を取得し、又は非法律専門の修士又は博士の学位及び法律専門知識を有し、法律に係る仕事に満1年従事している者であり、その中で高級人民法院又は最高人民法院の裁判官に任用される者は、法律に係る仕事に満2年従事していなければならない<sup>(76)</sup>と規定している。

さらに、2002年3月に弁護士、検察官を含む初めてとなる「国家統一司法試験」が実施され、裁判官の高度な専門性を確保するための第一歩を漸く踏み出したと言える。

このように、裁判官の専門化が図られることによって、多くの専門的な

---

(75) 1995年の中華人民共和国法官法（1995年2月28日第8期全国人民代表大会常務委員会第12回会議通過、1995年7月1日から施行）第9条。

(76) 2001年の改正中華人民共和国法官法第9条。

教育を受けた大学（院）卒業者が直接法院に入り、「アカデミー派」裁判官となった。「アカデミー派」裁判官の殆どは裁判手続を重視し、調停を敬遠する傾向が強いといわれている。これに対して、上述の退役軍人を含む「素人裁判官」は、法専門教育を受けなかったが、社会的経験が豊富で、「経験派」と呼ばれる。「経験派」の裁判官達は、近代法的訴訟手続観に影響を受けることなく、調停に強い親近感を有するといわれている<sup>(77)</sup>。この点も、法院調停を減少させる主な原因であろう。

#### (4) 紛争当事者の権利意識の変化による調停の減少

当事者の権利意識の変化も無視できないもう一つ調停減少の大きな原因である。伝統的中国社会においては、民衆の権利意識が抑圧され、個人の権利を主張できず、個人間の紛争を解決する法制度は皆無といっても過言ではない。中国人が「訴訟嫌い」と思われるほど、「官司」（訴訟）をなるべく生じさせないように、「無訟」（訴訟がないこと）は統治者の執政目標の一つとなっていた。中華人民共和国の成立によって、やっと「人民当家作主（人民は国家の主人となる）」の時代に入ったと思ったら、伝染病のように蔓延した政治運動及び国民党時代の法の廃棄によって、国家全体は無法状態となり、政治権力だけが横行し民衆の権利と権利意識は完全に埋没され、忘れ去られたのである。

1970年代末から行われてきた経済改革開放によって、計画経済から社会主義市場経済へ移行し、人々は個をもって経済活動に参加し、かつての集団又は組織の一部分に過ぎないという観念が改められ、守るべき自己の利益がかつてないほど増え、かつ必要になってきた。他者との関係も、かつての家族のような近隣・親族関係は崩壊し、人情重視の人間関係から利益重視の人間関係・ビジネス関係へと変化してきた。また、個人、集団及び国家間の利益関係において、人々はより個人の利益を重視し、個人の利益は無制限に国家及び集団の利益に服従してはならないと認識される<sup>(78)</sup>よ

(77) 範愉「対調解的期待」法律与生活（法律出版社）（2004年5月（下半月号））19頁参照。

うになった。

このように、経済の改革開放は、社会構造の変化・人間関係の変化を引き起こし、結果的に人々の権利意識の変化をも生じさせた。権利が侵害された場合、いくら権利意識が高まったとはいっても、それを保護する法がなければ、人民法院に訴えても、伝統的な裁判のように、いわゆる「情」や「理」などに基づいて「調停裁判」されることになる。つまり、紛争が生じた場合、権利を守り、紛争を解決するための具体的な法律の存在が必要不可欠である。外圧によるにせよ、自発的にせよ、中国では、経済改革開放の政策の実施と共に、法整備も進められ、多くの法律が制定されるようになった<sup>(79)</sup>。

そこで、紛争が生じた場合は、「白黒をはっきりさせよう」と考える人々は、初めて法に保障され、守られている「権利」という概念に気が付き、主張するようになった。結果的に、判決による決着を求めるケースが自然と増え、当事者にとって紛争解決の予見可能性の低い中国式法院調停による解決は敬遠されることになってきたと解される。

以上、中国における法院調停の減少の原因・背景を述べてきたが、中国型司法の全体像を見ると、法院調停の減少は、必ずしもマイナスのイメージではないことを強調しておくことにしたい。法院調停の凋落期において、司法改革や法整備などを通じて、中国も「法の支配」を制度化しようとしていることが分かる。また、それによって「中国型近代司法システム」を構築しようとしている。つまり、法院調停の減少は、そもそも長い伝統を有する法院調停（中国型裁判）に対する改革によるものであり、法院調停が内包している問題を改革することによって、法院調停が減少しているのである。言いかえれば、法院調停の減少は、より健全な法院調停を

(78) 高鴻鈞「中国公民意思的演進」夏勇主編『走向權利的時代』（中国政法大学出版社 1999年）60頁。

(79) この点については、小口彦太＝田中信行『現代中国法』（成文堂、2004年）を参照されたい。

求め、「法の支配」を実現し「中国型近代司法を構築」する過程でもあるといえる。

### 第 3 節 2004年～現在——「調判結合・調停優先」の時期

#### 1 「調判結合・調停優先」の枠組み作り

上記の法院調停の凋落期において、裁判方式改革などの改革のもとで、「調審分離」（「調停」と「審判」の分離）が各地の人民法院により試みられ、その結果、法院調停離れの現象が生じた。しかし、2003年末から最高人民法院は、紛争解決及び和諧社会の実現における調停の役割を重視する党中央の意向<sup>(80)</sup>を受け、法院調停の規範化を図りながら、範囲を拡大し機能を十分に発揮させるため、司法解釈の形で新たな方向性を示した。

まず、2003年12月、最高人民法院は、人民のための司法という理念を確実に浸透させるため、23項目の具体的な措置に関する指導意見<sup>(81)</sup>を各人民法院に通知した。その中で、「訴訟調停の手続をより健全化し、調停の紛争解決のメリットを十分に発揮し、当事者の訴訟の権利を確実に保障する。人民法院は、……当事者の自由意思を原則とし、強制調停を行うことや、判決を以て調停を圧迫してはならず、調停を以て事件の解決を引き延ばしてはならない。訴訟調停は、法律に規定する手続に従って行う。調停合意の内容は、法律・行政法規の禁止規定に違反してはならず、国家・社会公共利益又は他人の合法的な権利・利益を侵害してはならない。」などと定めている。

2004年9月16日、最高人民法院は、「人民法院民事調停に関する若干の問題の規定」（以下「規定」という）公表した。当該「規定」は、①訴訟調停を適用する段階、②適用事案の範囲、という2つの側面<sup>(82)</sup>から、従来の特専裁判官の裁量により法院調停が適用されるという状況を改め、法院

(80) 佟季・前掲注4・59頁参照。

(81) 最高人民法院關於印發「關於落實23項司法為民具體措置之指導意見」的通知（法發〔2003〕20号 2003年12月2日）。

調停の適用範囲を明確にしたのである。また、人民法院の法院調停については、「能調則調，当判則判，調判結合，案結事了」<sup>(82)</sup>（調停可能ならば調停を行ない，裁判すべき場合は裁判をし，調停と裁判を結合させ，事案を終結し紛争を終らせる）という16文字の方針・原則を打ち出し，健全な訴訟と調停の関係すなわち法院調停の健全化を図ろうとしていることが分かる。

また，2007年3月1日，最高人民法院は，和諧社会の構築における訴訟調停の役割についての「意見」（司法解釈）<sup>(84)</sup>を公表し，調停の社会化の理念を強調し，各人民法院に対し，調停の範囲を拡大し，調停による紛争解決の割合を増やし，裁判官の調停能力を高めるように求め，紛争解決や，社会和諧の促進における法院調停の役割の強化を強調した。

さらに，2009年の人民法院の重要活動についての通知<sup>(85)</sup>において，「調停優先，調判結合」の司法原則を貫徹し，法院調停を含む調停の経験を踏まえ，規範化を強化するよう求めた。また，同年7月28日，最高人民法院王勝俊院長は，全国法院調停司法活動の経験交流会において，「調停は，質の高い，効果・効率の高い裁判であり，調停能力は，高いレベルの司法能力である」とし，調停は優れた紛争解決及び紛争終結の方法として，その効果は判決より優れているのは事実であり，「案結事了」（事案を終結し紛争を終了する）を調停が真っ先に追い求める目標とすることを述べた。これを具体化したのは，2010年6月7日の最高人民法院の『調停優先，調判結合』の原則をさらに貫徹することについての若干意見<sup>(86)</sup>である。

(82) 「最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定」法釈〔2004〕12号（2004年8月18日最高人民法院審判委員會第1321次會議通過，2004年11月1日起施行）最高人民法院報（2004年第10期）8～9頁。

(83) 詳細な説明については，「2007年最高人民法院工作報告」（添付書類1）（中華人民共和國最高人民法院公報（2008年第4期）12～13頁を参照されたい）。

(84) 「最高人民法院關於進一步發揮訴訟調解在建設社會主義和諧社會中積極作用的若干意見」法發〔2007〕9号（2007年3月1日）。

(85) 最高人民法院關於印發「2009年人民法院工作要點」的通知（法發〔2009〕1号）（2009年1月8日）（中華人民共和國最高人民法院公報（2009年第3期）10頁以下）。

なお、2009年3月に公表された第3次司法改革綱要において、「多元的紛争解決メカニズムを構築し、……調停の主体範囲を拡大し、調停メカニズムを改善し健全化」するなどの方針を打ち出している。

## 2 数字からみるこの時期の法院調停の機能

下記の表からみてもわかるように、2004年から、法院調停による紛争解決の件数は確実に増加している。

なお、法院調停の件数ではないが、2007年から一審民事事件の受理件数が急増している。その原因はまず2007年、関連部門に意見聴取することなく、国務院の関連機関が突然訴訟費用<sup>(87)</sup>の大幅な引き下げを実施し、さらに2008年の労働契約法の実施により紛争当事者の訴訟コストが下げられたため、全国各地の人民法院の訴訟件数が急増したと指摘されている<sup>(88)</sup>。

## 3 「調判結合・調停優先」の時期に対する評価

この「調判結合・調停優先」の時期について、中国国内の評価を見てみることにする。

年次	受理件数及び増加率		終結した件数及び増加率		調停による終結件数及び割合		判決による終結件数及び割合	
	件数	増加率	件数	増加率	件数	割合	件数	割合
2004	4,332,727	-1.76%	4,303,744	-2.25%	1,334,792	31.0%	1,754,045	40.76%
2005	4,380,095	1.09%	4,360,184	1.31%	1,399,772	32.1%	1,732,302	39.73%
2006	4,385,732	0.13%	4,382,407	0.51%	1,426,245	32.5%	1,744,092	39.79%
2007	4,724,440	7.27%	4,682,737	6.85%	1,565,554	33.4%	1,804,780	38.54%
2008	5,412,591	14.57%	5,381,185	14.92%	1,893,340	35.2%	1,960,452	36.43%
2009	5,800,144	7.16%	5,797,160	7.73%	2,099,024	36.2%	1,959,772	33.80%

(86) 最高人民法院印発「關於進一步貫徹『調解優先，調判結合』工作原則的若干意見」的通知（法発〔2010〕16号）。

(87) 訴訟費交納弁法（国務院令481号，2006年12月19日頒布，2007年4月1日より実施）。

(88) 蘇力・前掲注20・6～7頁参照。

(1) 「法律法規が不健全、また法律制度が十分でない社会状況のもとで、馬錫五裁判方式の運用を重視する必要がある、法律制度が整備されている社会においても、なお馬錫五裁判方式の運用が必要である。とりわけ広く農村を中心とする地域では、人々の生活環境には根本的な変化が生じておらず、法的意識も健全でないため、農村地区を対象とする基層人民法院は、馬錫五裁判方式を十分に運用することがより必要」<sup>(89)</sup> であるとする見解、この考え方は、法院調停そのものを優れた紛争解決方法としてその有用性を強調しているのではなく、中国社会の必要状況に応じて柔軟に活用するという道具論的な発想（政治的な機能）が強調されているといえる。

(2) 「調停優先・調判結合」は、「最高人民法院が基層人民法院の裁判経験を総括し、従来の司法改革経験を踏まえて司法全般を指導するために打ち出した司法政策」であり、「その根本的目標は、『案結事了』を実現することであろう。この政策の提起は、法院の『案多人少』の問題を解決するという現実の圧力を受けたことが直接の原因になっているが、……司法資源の不足及び訴訟の固有の限界を克服し、紛争解決のメリット及び効果を高め、和谐社会を構築し、社会自治及び交渉能力を高める、という中国ないし全人類の紛争解決ニーズを客観的に映し出している」<sup>(90)</sup> と述べ、比較法的な視点から法院調停を含む多元的な紛争解決メカニズムの構築を目指すという野心的な研究も現れている。

(3) 民事司法における調停と法による裁判の関係の立場から、調停は「党の執政地位を固め、……人民の権利・利益を保護し、……訴訟難、執行難及び訴訟関連の直訴（渉訴信訪）の問題を解決し、司法の公信力を高め及び司法權威を守るための有効な方法である。しかし、調停のメリットで審判・裁判のあるべき価値を覆い、あるいは取って代わることがあっては」ならず、「調停は、国家利益・公共利益或いは他人の利益を損なう可能性があり、司法人員が権力を濫用し、私利私益を図るために条件や便宜

(89) 佟季・前掲注4・60頁参照。

(90) 範倫・前掲注9・136頁。

を提供してしまう可能性がある。したがって、調停と裁判の関係を理性的に処理し、調停を強調すると同時に、さらに法に基づく調停を強調すべきであり、有効なメカニズムを構築し生じ得る問題の出現を防止する」<sup>(91)</sup>と、現職の最高人民法院副院長が述べる。

(4) 調停を含む多元的な紛争解決メカニズムの構築に賛成であるが、中国の現状における「馬錫五審判方式の回帰」に対し、明確に反対する説もある。すなわち中国は、「手続観念及び適正手続の考えを弱め、法形式主義に反対してはならず、逆に手続の観念及び適正手続の考えを強化・強調し、司法の機能や司法の職業化及び専門化を高め、法治に必要な形式化を堅持しなければならない。……法治社会はなお初期段階にあり、私法秩序もまだまだ改善の余地があり、人々の権利意識が依然として十分でない。このような状況下で、われわれは調停を強化すると往々にして伝統的な調停作用に回帰し、法治以外の価値に配慮してしまい、本来あるべき法治の効果を得ることができなくなる」<sup>(92)</sup>。

#### 4 小 結

このように、法院調停の変化・展開については、様々な見方がある。どれも法院調停に潜んでいる問題、を認めているといえよう。

序章でも述べたように、法院調停は紛争解決の機能を果たしてきただけでなく、その時々々の政治・経済の情勢に応じて、政治的意図に奉仕する道具として利用されてきおり、大きな「政治的機能」も果たしてきている。2004年以後のこの時期は、「調停の復興」、「馬錫五審判の方式の回帰」などと称されている。「馬錫五審判方式」当時(1940年代)は、人民を味方につけて革命の勝利を勝ち取る目的であったが、今日では、人民=社会を安定させ経済の持続発展を求める目的であろう。「人民」がキーワード

---

(91) 江必新「社会主義司法基本価値初探」法律適用(国家法官学院)(2009年第12期)13頁。

(92) 張衛平・前掲注12・154～155頁。

である点では共通している。そこで、法院調停は、明らかに政治的意図のもとで、中国社会とりわけ農村社会における不安を切り抜くため、再び紛争解決の機能を大きく果たすことになったと解される。

したがって、司法改革あるいは人民法院改革そのものは、政治的意図に奉仕することになってしまう以上、法院調停は、むしろ訴訟の補充的な役割を果たすのではなく、事件の種類・態様を問わず、調停によって解決してしまう可能性が十分に考えられる。

また、本節「2、数字からみるこの時期の法院調停の機能」で述べた2007年と2008年の2年間における事件数の急増の問題については、仮に増加した事件の殆どが却下されたのであれば、人々が訴訟コストの引き下げに「便乗」したと思われる。しかし、調停による解決が同じ率で増えたのではなく、そのまま判決による増加件数で反映されていることは、深刻に受け止める必要があろう。果たしてどれほどの紛争が「裁判拒絶」されたのか、どれほどの紛争が曖昧な「調停」によって「効率よく解決」されたのか、容易に想像できよう。

## 終 章

本稿は、中国における訴訟手続きの一環としての「法院調停」を取り巻く状況を、段階的に分け、利用件数に併せて考察し、法院調停の構造や機能・役割を明らかにすることを目的とした。

第2章で述べたように、訴訟と調停は全く性質の異なる制度であるから、その組み合わせの正当化は、まさにその対比及び補完関係からみることができ。まず、人民法院で行われている訴訟手続きをみると、1980年代後半から司法改革の一環として行われてきた民事審判改革は、一定の成果を挙げているといえる。特に大都市の人民法院においては、証拠に関する最高人民法院の規定といった裁判規範の確立及び裁判官をはじめとする人民法院の人員のレベルアップと相俟って、従来の裁判官の職権探知を中心

に人民法院対当事者のような訴訟構図から、当事者間の攻撃防禦を重視する当事者対抗主義へと変わりつつあり、いわゆる近代法的民事審判構造へと接近しつつあると思われる。

しかし、長年行われてきた「調停的中国式裁判」または「裁判的中国式調停」は、直ちに方向転換を図っても、それほど容易なことではない。特に地方の基層人民法院の場合は、従来のやり方が依然として色濃く残っている。

たとえば、「調停と判決の選択は、往々にして裁判官の好みによるものであって、……裁判の代わりに調停をし、いつ調停を行うか、どのような方法で調停を行うか、調停の回数などはすべて裁判官の主観意思によって決定されるし、随意性が大きく、司法の効率と権利者の利益を害してしまう」<sup>(93)</sup> のであり、「裁判官の調停への過剰な熱心さは、強制調停の問題が生じる原因となる。すでに研究データにより証明されているが、もし裁判官が積極的に調停を進める場合は、当事者はなかなか拒否できない。仮に当事者が調停案に不満があるとしても、圧力により受け入れる可能性はある」<sup>(94)</sup> と現役の裁判官が指摘している。

ここにきて、さらに法院調停を含む「大調停」の枠組みが強調され、「正義」へのアクセス方法が増えるように見えるが、その背景にあるのは、「大局のために服務」し、社会の不安を解消し、社会の安定を図るという「政治的意図」である。結局、より「正義」を実現しやすくなるのではなく、社会の不安を切り抜けるため、多くの当事者の権利が犠牲になってしまうであろう。

中国における「法院調停」手続は、訴訟制度の一環として、不完全な訴訟制度を補助するために創設されたのではなく、初期段階では、訴訟制度そのものであったし、その運営は、もっぱら法院調停の主宰者たる裁判官

(93) 李方民「調判関係の司法定位及其完善」(人民司法, 2008年7月) 70頁。

(94) 趙艶花=耿宝建「行政訴訟中の調解: 西方的經驗与中国的選択」行政法学研究(2009年3月) 96頁。

の裁量に委ねられていた。しかし、司法制度の改革や法制度の充実などにより、その役割・機能も大きく変わってきているといえるのである。