

コメント1:

中国の2013年「三中全会」決定に基づく「司法改革」の現状について：上海試験区の動向2015年
(日中学術シンポジウム)
(中村和夫先生・古口章先生退職記念号)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2016-06-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高木, 喜孝 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00009671

■ 日中学術シンポジウム ■

日中法律家交流協会理事長

弁護士 高木 喜孝

コメント 1

中国の2013年「三中全会」決定に基づく「司法改革」の現状について — 上海試験区の動向 2015年 —

2013年10月、中国共産党18期「三中全会」決定の中の「司法改革」（「九 法治中国の建設推進」）が公表されるや、内外から驚きをもって迎えられた。海外からは長年の課題である中国の司法の独立へ向けて大きな一步になるのではないかと期待をもって迎えられた。また中国国内では、これに先行する1999年以降最高人民法院が発議した「司法改革綱要」が、党中央（特に中央政法委員会）によって阻止された歴史的経験により、法曹一般にはやや冷やかに迎えられた。しかし、最高人民法院は、すぐにその内部に「司法改革弁公室」を立ち上げ、具体的な「司法改革」案の作成に踏み切り、2014年には上海市をはじめ「司法改革試験区」を設定し、実際に改革を推進しつつある。中国の今回の「司法改革」の内容を、具体的に追ってみたい。

1、「三中全会」の司法改革

2013年10月、中国共産党18期三中全会決定が公表され、その中の司法改革に関する内容は「九 法治中国の建設推進」に展開されている（以下「三中全会」決定という）。

- (1)① 「省以下の地方法院、検察院のヒト・カネ・モノの統一的管理を推進し、行政区画と適性に分離された司法管轄制度づくりを模索し、国の法律の統一的な正しい実施を保証する。」

これは人民法院組織法に基づく各級人民政府ごとに横並びに組織される司法体制に慣れた目から見ると驚くべき内容である。省以下の市・県の人民代表大会と常務委員会に属してきた裁判官・院長、検察官の任免権を剥奪して、省へ集中するというのである。

- ② 「裁判官、検察官、人民警察が統一的に募集、採用され、秩序をもって交流し、下級から上級へ順次選抜されていく仕組みを整え、司法人員の分類管理制度を

整備し、裁判官、検察官、人民警察の職業保障制度を整える。」(以上①と②同決定の九の(32))

これは、裁判官・書記官・事務官、検察官・検察事務官・一般事務官の司法人員の分類・区別があいまいで、したがって各定員も曖昧であった人事を法律専門家として明確に区別することから始める改革である。

また、これまで各級人民法院の裁判官が各級人大及び常務委員会毎に任免されていた制度を、省に集中して統一的に任免すると同時に、基層から中級・高級へ、即ち下級から上級へ選抜されていく人事制度にするというものである。

この司法改革は、党の指導の観点から見ると、必然的に党内部の権限の大きな変化を伴う。形式的には市・地区級以下の党組織から司法関係の人事権を剥奪して省級に統一する。党組織の面では省党組織への集権体制への移行といえる。

- (2) 「裁判委員会制度を改革し、主任裁判官と合議体の事件処理責任制を整備し、審理した者に裁判をさせ、裁判した者が責任を負うようにする。」(同決定九の(33))

これは「誰办案、誰負責」(事案を担当したものが、責任を負う)と言われ、裁判委員会制度を廃止するのではないが、審理する裁判官が同時に判決を決める責任体制の明確化をすることによって、審理する裁判官と判決を決定する裁判官の「分裂」を回避する。裁判官の責任制度の改革である。

- (3) 「法律文書の道理性を高め、効力の生じた裁判文書の公開を推進する。」(同決定九の(33))

従来においてもWTO加盟後の対外関係を重視し、知財関連の重要判決について判決文全文の公表がなされ、判決の公平さに対する批判を受容する方向が打ち出されていたが、「決定」がこれを強調した。これまでのように判決書の要旨にとどめることなく、全文の公表は、判決が偏頗な内容であるときには、批判のきっかけとなり、不公平な判決の余地を狭める。

「三中全会」の司法改革が発表されるや、中国の内外に驚きの声が上がった。人民法院組織法が施行されて30年以上経て、現況では、裁判官が独立できない中国司法体制の宿痼というべき弊害が続き、しかもかつての「司法改革」が党中央の抵抗によって簡単に頓挫した歴史的経験があったこともあり、結局手をつけられない制度と見做されてきたから無理のないことである。また、他方、中国国内とは異なり、特に海外からの期待も強く、また同時に実現可能かどうか危惧もされた。

(4) 党主導の「司法改革」

- ① こうした期待と危惧の中で、党中央は「中央全面深化改革リーダー組（略称「中央深改組」）を立ち上げた。司法に関して『中央司法改革指導小組』が直轄し、党中央が直接推進する体制である。「中央司法改革弁公室」を設け、最も重要な改革である「省レベル以下の地方法院・検察院の人・財・物の統一管理及び司法の責任制」を含む改革の実施のため上海市を含む6つの省・市について司法改革の試験地域を選定して暫次拡大していくという。2015年にはこれら試験地域において実施される勢いであった。党主導の体制が明瞭である。
- ② 最高人民法院は党中央の指令を受けて、「司法改革弁公室」を立ち上げ、2015年2月、より具体的な「人民法院改革を全面深化させることに関する意見」を公表している。

その中では、1) 巡回法廷の設置による行政区を跨ぐ管轄裁判所の創出（上海第3中級人民法院の例）や、2) 中級以下の地方法院の法官の任免・経費を全て省が管掌する制度を推進する。3) 裁判委員会の権限を事案の法律適用の問題に縮小して、審理する裁判官と判決責任裁判官を同一にする等の改革が具体的に明示されている。

2014年、第1回として、上海市をはじめ6つの試験市・省を指定し、2015年、第2回としてさらに11試験省を指定した（さらに追加があり計19区。2015年9月段階）。

- ③ 他方、「三中全会」決定の1年後の2014年10月の「四中全会」決定では、随所に「依法治国」と「党の指導」を一体化させる論旨が繰り返されている。ここから「三中全会」決定の司法改革が、実際に「実現・深化」させられるのか、やや危惧も感じられた。この判断は微妙である。

というのも、裁判委員会廃止・党政法委員会の廃止などほぼ内容を同じくする司法改革案は、1999年、最高人民法院（当時、蕭揚最高人民法院院長）から「人民法院改革5か年計画」に打ち出されていた。この改革案は、第2次、第3次とつづいたが、具体的な前進に乏しく、特に2009年、周永康が党中央政法委員会の書記に就いて以来、今回の3中全会決定まで事実上動きが止まっていた。

これに比較すると今回の司法改革は、党中央が直轄・主導して推進される。しかもそれを受けて最高人民法院が具体的な改革方針を打ち出している。かつての司法改革をめぐる政治的環境とは大きく異なり、今回の司法改革は具体的に推進される可能性は高いといえよう。しかし、わずか1年後の「四中全会」決定では「依法治国」と「党の指導」を一体化させることが繰り返し強調されていることは、司法＝裁判官が党の指導から独立するものではないと繰り返し強調されていることであり、今回の中国の

司法改革は、海外からの期待に反して、裁判官の独立とは結びつかない内容となることが予想される。

2、中国の裁判官の任免及び裁判委員制度と党の指導

上記「三中全会」の司法改革の意味や、「党の指導の貫徹」の意味を十分認識するため、これまでの中国の司法体制、特に裁判官・検察官の任用と、裁判官・検察官の人事制度、および裁判所内部の裁判にかかわる権限体制と共産党組織の関係を見ておこう。

(1) 中国司法試験制度と裁判官

中国の裁判官は「法官」と呼ばれ、1995年裁判官法が施行されて以来裁判官任用国家試験を合格した者が任用されるようになった。2002年の統一司法試験実施以降は同試験合格が必要となった（「律師試験」は1986年に裁判官任用試験に先行して実施）。それ以前は、大学法学部卒業・統一司法試験・裁判官という経歴ではなく、党、軍、行政機関の出身者から任用されることが多く、「法官」の基礎教養と法律実務家としての能力に問題があると指摘されてきたが、この事情は、すでに2002年以来13年経過した現在、新任「法官」に関しては改善されつつあると見てよい。同統一司法試験を合格しなければ裁判官・検察官・弁護士にはなれない制度となったことは、2001年のWTO加盟に対応し、法曹水準の向上に向けた中国の意欲がうかがわれる司法改革であり、とくに日本、欧米の司法制度の実態も知る若い世代の裁判官の実務法曹としての質の向上が期待される。但し、それまでの人事体制下に任用され長期にわたって大量に法院内に蓄積された「既成法官・書記官」（「司法人員」）はそのままであるから、この改革をせずには急速に改善されることは期待できない。

(2) 中国の裁判官の任用制度－各級地方と各級裁判所

今回の司法改革以前までは、中国の裁判官の任免は全国で統一化されておらず、地方の各級人民法院の院長について各級人民代表大会が任免し、その他の裁判官については同常務委員会が任免する。（人民法院組織法33条～40条）徹底した地方分権が特徴である。

基層人民法院は、県または市、自治県、市管轄区に置かれ、中級人民法院は、直轄市内、省または自治区直轄市、自治州に置かれる。高級人民法院は、省、自治区、直轄市に置かれる。中国の行政区は22省、4直轄市、5自治区、352市、2853県にわかれているので、全部合わせると約3500余の人民法院がある。その頂

点に最高人民法院が位置する。

当該省・市・県の人民代表大会及び同常務委員会が院長を含む裁判官の任免権を有していることは、裁判官が従来党、軍、行政機関の出身者で占められてきたかつての任用実情とともに、人民法院が地元企業に不公平な肩入れをする、いわゆる各級「地方保護主義」の根拠となっており、国有企業改革が進展したとしてもなお当該地方の省・市レベルの国有企業は省・市政府と事実上一体化しているので、それら企業との間の訴訟について公平な裁判を難しいものとしている。また、同じ事情は、地方の党・政府の幹部が被告または被告人となる訴訟を、同地方の裁判官が公平に裁くことを難しくしている。総じて裁判官の任用が、法曹としての基礎教育・訓練・実績というより、政治的になされる余地が大きい制度的問題と言えよう。

この司法制度、とくに裁判官の任用制度は人民法院組織法(1979年公布、1980年施行)と共に既に30年以上経過しており、古くから改革の必要を指摘され、前記の通り、最高人民法院によって改革が試みられてきたが、結局党中央の支持を得られず、これまでは手を触れられなかった。

- (3) また、中国の人民法院では院長及び「裁判委員会」の権限が強力で、個別事件に対する「指導力」もある。人民法院組織法が下記のように明記している。

「裁判委員会」は、「重大事件または難事件及びその他の裁判活動にかかわる問題を検討する」(人民法院組織法10条)。また裁判委員は、「院長が各級人民代表大会常務委員会に任免を求める」(同前)要するに、院長が主宰する裁判委員会、審理及び判決に関わることが明記されている。

したがって、審理を直接担当する裁判官は、担当事件につき院長を含む「裁判委員会」の「指導」を受けるので、審理する裁判官と実質的に判決の内容を決定する裁判官が分離することもあり得る。中国憲法には「人民法院は、法律の規定により独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体及び個人による干渉を受けない」(憲法126条)と「裁判所の独立」が定められているが、人民法院組織法上も「裁判官の独立」はないことになる。

- (4) この他、より重要な点として、党の指導がすべての階層・単位にわたって貫徹させられている。地方法院の院長は、法院の党組の書記であり、法院の院長(行政の長)であり、「裁判委員会」を主宰し、合議の首席法官である。

さらに、特に着目しておくべきであるのは、人民法院組織法の法制の外、党の指導もが貫かれているのである。党中央及び各級地方の党組には中央・各級地方政法委員会が存在し、各級の司法体制を指導している。党の指導は各級の司法体

制にも例外なく貫かれているのである。各級地方政府の党組（政法委員会）が、重要案件について事前に審査する「党委員会審査制度」がそれである。

中国の裁判官は、人民法院組織法によると共に、各級の党の指導を受けるという両面において独立していない。

古くは、1987年の政治改革の時期に政法委員会が廃止されたこともあるが、結局復活し現在に至っている。

3、上海市司法改革試験区の状況 2015年

- (1) 2014年12月13日「上海市裁判官・検察官選任委員会の定款（試行）」が公布され、直轄市として、「統一名簿・党委審査・分級任免」の新制度を導入しようとした。上海市高級人民法院と同高級人民検察院は、考査を経て各裁判官・検察官の選拔名簿を作成・公示し、上海市党組織はこれに対し任用意見を提出する。同意見に基づき、上海市高級人民法院と同高級人民検察院が裁判官・検察官の人事を発動する。（これは、先にあげた人民法院組織法と衝突するので、試験としてなにがしかの調整方法が工夫されることになるのであろう。）

今回の司法改革試験区は党中央直轄・主導であり、かつての司法改革が中央の反対で途中で雲散霧消してしまったのに比較すると、「三中全会」定の打ち出した司法改革は実施される可能性が強いといえる。現に上海市を始め合計19の直轄市・省における試験区は動き出している。

この司法改革を地方保護主義という観点から見ると、裁判官・検察官に関する人事権を市・地区級以下の党組及び人代から剥奪し、省党組に集中することにはなり、この限り、改革が実現すれば、省レベルに至らない市・県の下級人民法院による狭い地方保護主義を抑制する効果はあるだろう。しかし裁判官・検察官の党組からの独立という観点からは、裁判官・検察官の人事につき、省級党組に権限が集中することになる。省級党組の司法に対する人事権はむしろ強化される。

しかも、人事・予算・設備（ヒト・モノ・カネ）以外の、具体的裁判に対する各級党組の政法委員会による指導がどうなるか、現段階では詳細は分からない。従来の人民法院組織法の院長と裁判官会議の権限がどうなるか。市・地区級以下の党組（政法委員会）が同級の人民法院・検察院に対して今後も具体的に指導できるのか、「党委員会審査制度」はどうなるのか。結局のところ党が司法を指導できる体制が改革されるのか、なお明瞭ではない。

- (2) さらに、2015年における上海試験区の動向は、前記古い裁判官人事の結果、実質上裁判官としては不適當な人事について、なお内部の人事移動・整理の段階で

とどまっている様子であり、長期間蓄積された大量の「既成法官・書記官」の整理・配置転換など（「法院人員の正規化、専門化、職業化」）準備段階にあるという。すなわち、これまで曖昧であった裁判官・書記官・事務官、検察官・検察事務官・一般事務官の区別を明確にし、各定員を決める（「定員化」）と同時にその処遇も変える。「法院人員の正規化、専門化、職業化」と呼ばれるもので、これまでのような各境界が曖昧な「司法人員」の人事を改革しようとする。これは大幅な人員整理に発展する可能性もある。このように、なお、「三中全会」決定に沿う具体的な改革にまでは踏み出していないようであり、今回の司法改革が容易ではないことをうかがわせる。

また、こうした裁判官・検察官のキャリア化・専門家化と裁判官・検察官人事権限の省への集中化が、地方保護主義の克服のほか、裁判の公正さに大きく貢献するかどうか、予測は明瞭ではない。裁判官としては不適當な人材を整理する効果はあろうが、裁判の公平性の確保には直接はつながらないであろうからである。

- (3) 中国において裁判官の独立を確保するためには、裁判官・裁判所の党組織からの独立が必須であろうが、「四中全会」決定が、「依法治国」と「党の指導」を一体化させる論旨を繰り返しているのも、現在進行する司法改革は、そうではないことを逆に強調していることになる。現に2015年4月には、党・政として、新華社を通じて「依法治国」と「党の指導」は一体化するもので、司法の独立ではないことを明らかにしている。

省党組織と省高級人民法院に司法人事に関する権限を集中し（省集権化）、さらに裁判の審理・判決内容も党組から独立するということを基準として念頭に置くと、中国における裁判官の独立への道は、前途遼遠というほかはない。現に、上海試験区で進行している「法院人員の正規化、専門化、職業化」を観察すれば、「司法改革」といっても裁判官・検察官のキャリア化・専門家化のことであり、これまで地位・職能が曖昧だった「司法人員」の人事移動・整理を伴う予備段階から始められており、中国司法制度の問題の深さがうかがわれるのである。