

## 第6章 習近平政権下の司法改革

内藤 寛子

### はじめに

習近平政権は、「法治」の推進を重視している。中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議は「改革の全面的深化における若干の重要な問題に関する中共中央の決定」（以下、第18期3中全会決定）を採択し、そこで「法による国家統治」と「社会主義法治国家の建設」の必要性を強調した<sup>1</sup>。中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議では、「法治」が初めて全体会議の議題となった。同会議は、「法による国家統治の全面的推進における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」（以下、第18期4中全会決定）を採択し、中国の特色ある社会主義法治システムと社会主義法治国家の建設を全体目標に設定した<sup>2</sup>。

一般的に、法治は政治的自由度との相関性が高いと考えられているが、習近平政権における「法治」は、民主主義体制のそれと同義ではない<sup>3</sup>。まず、習近平が「法治」の推進の中で強調したのは、憲法の重視であった。第18期3中全会決定では「憲法の法律的権威の維持」が、第18期4中全会決定では、「憲法を核心とした中国の特色ある社会主義法律システムの整備」が指摘された<sup>4</sup>。2018年3月に改正された中華人民共和国憲法の第一条に「中国共産党による命令的指導は中国の特色ある社会主義の最も根本的な特徴である」とあることから分かるように、憲法を重視することは、中国共産党の命令的指導を強固にすることを意味する。そして、第18期4中全会決定は、「法治」と中国共産党の命令的指導の関係について「党の命令的指導と社会主義法治は一致している、社会主義法治は党の命令的指導を必ず堅持し、党の命令的指導は社会主義法治に必ず依拠する」と指摘した<sup>5</sup>。習近平政権における「法治」は、権力の集権化を法律や制度に基づいて推し進めようとするもので、政治的自由の拡張を目指すものではない（菱田、鈴木 [2016]、小嶋 [2015]）。

そして、習近平政権が「法治」を重視する中で、重要な改革の一つとしたのが司法体制改革であった。習近平政権下の司法体制改革に関し、具体的な改革内容や個別事例は先行研究（Minzner [2015]、Horsley [2019]）や各種報道で言及されているものの、それを推し進める中国共産党の論理に関する検討は限定的である。本論文は、中央全面深化改革領導小組や中央政法委員会などの会議に関する報道や、最高人民法院活動報告をもとに、習近平政権がなぜ司法体制改革を必要とするのか、そしてどのように司法体制改革を実施しているのか、という問いを考察する。

二つの問いに対し、本論文は第一に、習近平政権が「法治」に基づいた社会秩序の維持および安定の強化を目指していることを取り上げ、司法体制改革に着手した背景を説明する。第二に、司法体制改革を推進する組織の変遷を確認し、司法体制改革が「法治」を実現するための重要な任務の一つに位置付けられていることを論じる。第三に、司法体制改革の具体的な内容を人民法院の独立性という観点から整理する。

### 1. 「法治」に基づく社会秩序の維持および安定の強化

習近平政権は、「法治」を重視した党建設を目指し、「法治」を実現するための重要な改革として司法体制改革に着手しているが、政策決定過程における人民法院の存在感が高

まっているわけではない。習近平政権が以前の政権と比較し、人民法院を重視しているかどうかを判断する方法の一つとして、人事がある。表1は、1978年以降の政法組織の組長あるいは書記の兼任職及び歴任職をまとめたものである。例えば人民法院を兼任する、あるいは歴任した人物が政法組織の書記あるいは組長に登用されている場合、政法組織は中央司法体制改革領導小組を主管する組織であることから、中国共産党は司法体制改革の推進に関して人民法院を重視していることがうかがえる。

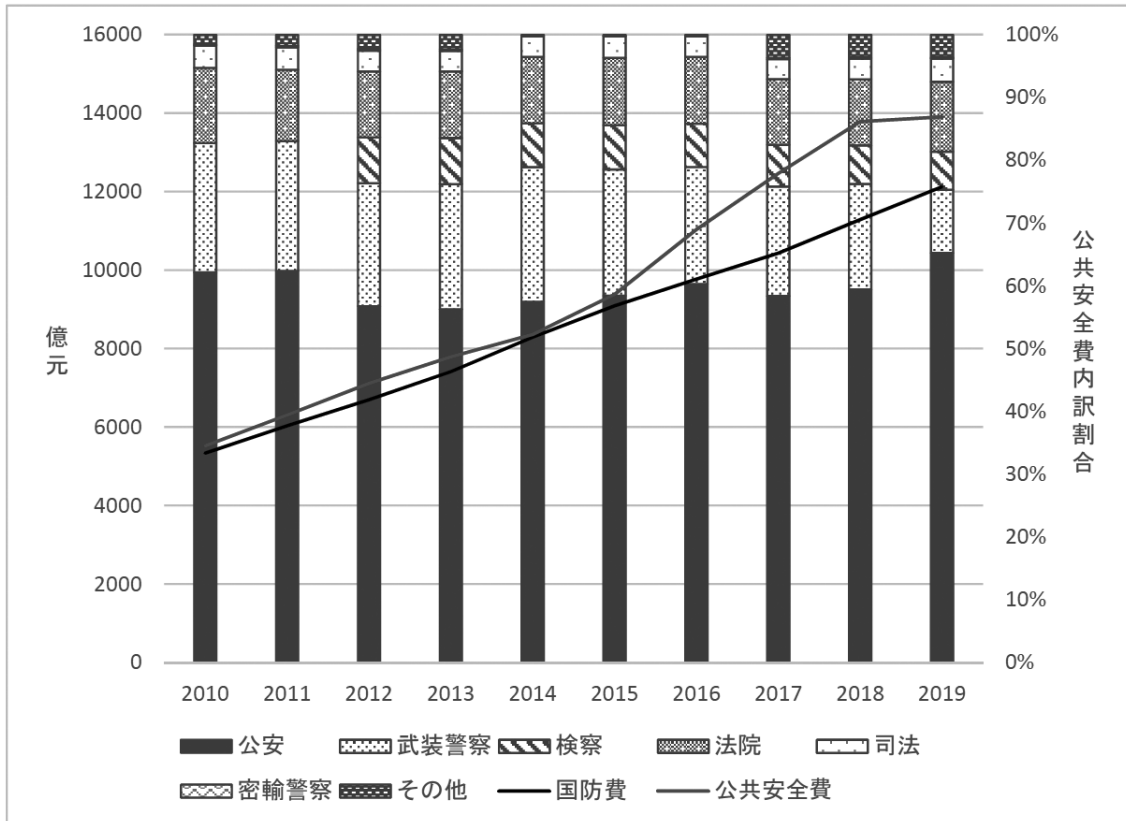
表1 政法組織の書記および組長の兼任職、歴任職（1978—2020年）

組織名	組長・書記	期間	兼任職	歴任職
政法小組	紀登奎	1978 - 1980年	国務院副総理	人民解放軍
政法委員会	彭真	1980 - 1983年	全人代常務委員会委員長	全人代
	陳丕顯	1983 - 1985年	全人代常務委員会委員長	人民解放軍
	喬石	1985 - 1988年	国務院副総理	紀律検査委員会、 外交部、 宣伝部、 組織部
1988 - 1990年		中央政治局常務委員		
政法領導小組		1990 - 1992年		
政法委員会	任建新	1993 - 1997年	最高人民法院院長	人民法院
	羅幹	1997 - 2002年	中央政治局常務委員	労働部
		2002 - 2006年		
	周永康	2007 - 2011年	中央政治局常務委員	公安部、 石油工業部、 国土資源部
	孟建柱	2011 - 2017年	公安部	公安部
	郭声琨	2017年 -	武装警察部隊第一政治委員	公安部

（出典）中央党史研究等編（2000）『中国共産党組織史第六卷第一編中国共産党組織機構』北京：中共党史出版社、ラジオプレス編（1980-2018）『中国組織別人名簿（1979 - 2018年度）』ジェイピーエムコーポレーションのもとに筆者作成。

表1から明らかなように、習近平政権以降書記を担当した孟建柱および郭声琨は公安部を歴任している人物であり、習近平政権が政法業務に関して公安部関係者を重用していることが分かる。加えて、2018年から公安部部長である趙克志が政法委員会副書記を兼任している<sup>6</sup>。スヴォリク（Svolik [2012]）は、権威主義体制の政治指導者が現体制の維持を目指す中で、体制内エリートとの権力分有と社会統制の問題に直面すると指摘しているが、習近平政権の公安部関係者の重用は、現体制の持続を政治的命題とする中で社会統制の問題への対応に積極的であることを表しているだろう。グラフ1は、財政支出に占める公共安全費と国防費の推移および公共安全費の内訳の推移を示している。2015年以降、公共安全費と国防費の差が開いていることが分かる。また、公共安全費は公安部の活動としてその多くが割かれている。習近平政権は、国内の社会秩序の維持を目指し、公安部を重視していることが分かる。

グラフ1 財政支出に占める公共安全費と国防費の推移（2010 - 2019）



(出典) 中華人民共和国財政部（2010 - 2019）、全国公共財政支出決算表 2010 - 2019 年、URL: <http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>、2020 年 11 月 17 日最終アクセス、をもとに筆者作成。

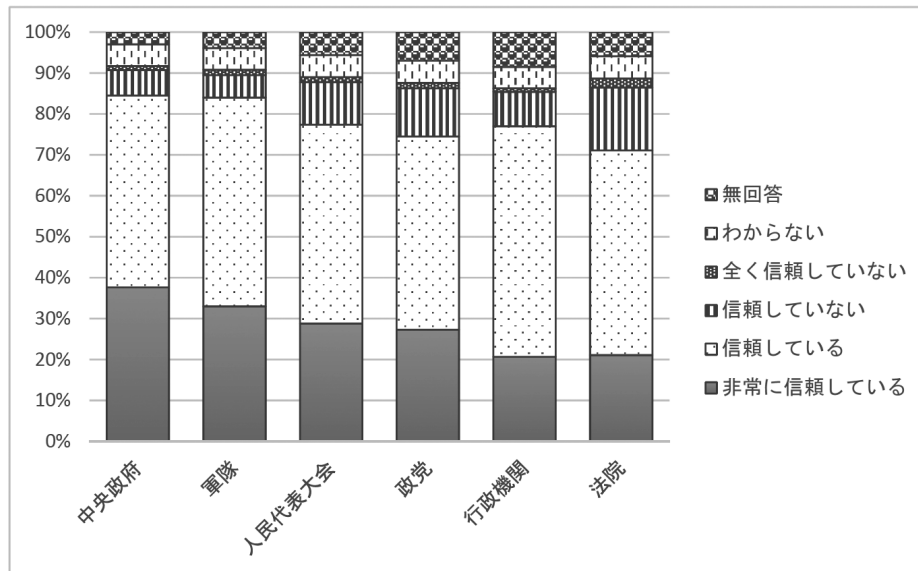
このように習近平政権は、組織として公安部を重視し、公共安全に割く財政支出を増やしながら、その中でも公安部に多くの財政支出を割いていることが分かったが、これは「法治」の推進と矛盾していない。第 18 期 3 中全会決定では、「社会治安に関する総合的なガバナンスを強化し、社会を不安定化させる要因を防ぎ社会秩序を管理する重層的なシステムを構築し、いかなる違法な犯罪行為も法に基づいて厳格に防止し処罰する」必要があると指摘した<sup>7</sup>。また同会議で設けられた中央国家安全委員会の第一回会議では、国外の安全もさることながら、「内部の安全も重視しなくてはならない、公共安全に関して発展、改革、安定を求め、平和な中国を作り上げる」ことが強調された<sup>8</sup>。そして、第 18 期 4 中全会決定は、「社会秩序の形成に関する法治化を推し進め、国家安全に関する法律制度を構築する」と言及し、国内の安全を確保するためには、法制度の整備の必要性を指摘した<sup>9</sup>。ここから、習近平政権の目指す「法治」は、権力の集権化だけでなく、社会秩序の維持も重視されていることが分かる。そして、紛争解決を行うことで社会秩序の維持に貢献する組織として人民法院が目された。

## 2. なぜ司法体制改革が必要なのか？

人民法院は、社会秩序の維持に重要な役割を持つ。しかし、裁判にかかる時間や費用の負担が大きいことから、紛争解決の手段として裁判を選択することが難しい。より重要な

点として、そもそも社会の人々の司法に対する信頼は、行政機関や党組織と比較すると低いことがあげられる（グラフ2）。これは、人民法院が訴訟を受け付けない（受理難）問題や、判決を出す人が審議せず、審議する人が判決を出さないという人民法院の制度的問題に起因する。加えて、地方の人民法院は地方保護主義が根強く、裁判の質や効率性に地域格差があることがあげられる。

グラフ2 各組織への信頼性に関する世論調査



(出典) World Values Survey (2010- 2014), WVS6 Results China 2013 v20180912, URL:<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>, 2020年11月17日最終アクセス、をもとに筆者作成。

そして、これらの問題は人民法院の独立性に帰着する。第一に、人民法院に対する中国共産党の命令的指導を確保する審判委員会の存在である。人民法院組織法第4条は、「人民法院は法律と規定に照らし合わせ、独立して審判権を行使し、行政機関や社会团体、個人の干渉を受けない」とし、人民法院が独立して審判権を行使できることを規定している<sup>10</sup>。しかし、同法第36条は「各級人民法院には審判委員会が設けられる」こと、そして第37条(2)は審判委員会の責務に関し、「重大で難しく、複雑なケースに対して、どのような法律を用いるのかを議論し、決定する」と定めていることから、裁判官が裁決を行う際に審判委員会から独立していないことが分かる<sup>11</sup>。また、審判委員会は、「人民法院院長、副院长、そしてベテランの裁判官によって構成される」と定められており、その構成メンバーは人民法院党組メンバーと重複している<sup>12</sup>。審判委員会の設置は、人民法院に対する中国共産党の命令的指導を徹底するためであることが分かるが、その結果、裁判官は多くのケースを審判委員会に委譲するようになり、裁判は非効率化する。本来、裁判官が決定するはずの判決を審判委員会によって事前に審議されるようになり、判決にかかる責任の所在が不明確になった。

第二に、人民法院が同級の党委員会および政府から人事と財政面において独立していない点である。上級レベルの人民法院や党委員会が下級レベルの人民法院を管理するといっ

たトップダウンによる管理が行われておらず、行政レベルごとに人民法院の管理が区分された結果、人民法院は、同レベルの党委員会および政府の意向を重視した判決を出すようになり、地域保護主義が問題となった。この問題を解決する手段の一つとして、裁判官の専門職業化がすすめられたが、優秀な法曹人材は沿海地域にある上級の人民法院に勤務することを望む傾向にあることから、地域間格差は是正されていない（Naito [2020]）。

以上のような人民法院が抱えている諸問題を解決し、司法の社会的信頼を回復するために、中国共産党と人民法院の命令的指導関係を前提とした司法体制改革を党中央が主導して推進することが計画された。まず、胡錦濤政権期である2003年に中央政法委員会を主管として、中央司法体制改革領導小組を設けた<sup>13</sup>。これは、司法体制改革を党中央が管轄する案件としたことを示している。そして、習近平政権は、第18期3中全会において成立した中央全面深化改革領導小組の傘下に中央司法体制改革領導小組を位置付け、司法体制改革の重要性を格上げした。

2017年10月に開催された中国共産党第19回全国代表大会では、法治建設に対する党中央の命令的指導を強化するために中央全面依法治国領導小組の成立に言及した（金野[2018]）<sup>14</sup>。中央司法体制改革領導小組は、中央全面深化改革領導小組から中央全面依法治国領導小組の傘下へと位置づけが移動しているようである。これは、中央司法体制改革領導小組の主管である中央政法委員会の書記が中央全面依法治国領導小組のメンバーに登用されていることから、その事実がうかがえる<sup>15</sup>。中央司法体制改革領導小組を傘下に置いた中央全面深化改革領導小組および中央全面依法治国領導小組は2018年に発表された「党と国家の機構改革の深化に関する方案」に基づき、領導小組から委員会に改組した<sup>16</sup>。しかしながら、改組の理由や司法体制改革をめぐる二つの組織の関係性など、不明な点は多い。

### 3. どのように司法体制改革を進めているのか？

中国共産党と人民法院の命令的指導関係を決定づける審判委員会の制度改革として、司法責任制の導入が議論された。司法責任制の実施は、審判委員会の権限と裁判官の職責を明確に区分することを目指し、具体的に二つの取り組みが行われた。第一に、法曹人材の定員制（員額制）を実施することである。中国で国家統一司法試験が導入されたのは2001年であったことから、2001年以前に着任した裁判官の多くは、退役軍人や行政機関から人民法院に異動し裁判業務を行っていた。定員制の導入は、専門知識のない名ばかりの裁判官を減らし、専門職業家である裁判官を選出しようという取り組みである。その結果、211990名の裁判官の中から120138名が選出されたという（約57%）<sup>17</sup>。選拔された裁判官は裁判業務に専念することを許された。

第二に、法曹人材の専門職業化を進めていこうとする取り組みである。2018年に導入された国家統一法律職業資格試験では、法曹人材を裁判官、検察官、弁護士に限定せず、法律事務職も資格試験に合格することが必要となった<sup>18</sup>。また、裁判官に関しては、2019年に裁判官法が改正され、裁判官の選拔方法が大きく変化した。これまで、裁判官は各人民法院がそれぞれに採用するシステムで、原則として転勤制度がなかった。しかし、裁判官法の改正に伴い、初任裁判官の配属先は基層人民法院に限定され、能力があると認められた裁判官だけが上級の人民法院に昇任できるという能力主義に基づいた裁判官のリクルー

トシステムが法制度化された（高見澤他 [2019]）。

このように、裁判官が独立して判決を出し、それに対する責任を持つ、という裁判官を中心とした法曹人材の専門職業化が進んだ一方で、2015年に公表された「人民法院における司法責任制を整備することに関する若干の意見（以下、2015年意見）」に基づくと、審判委員会の権限に大きな変化はない。2015年意見は、審判委員会の運用方法に関し、「国家や外交の安全と社会の安定に関連する重大で複雑なケースについて、および重大で難しく、複雑なケースにおいてどのような法律を用いるかという問題についてのみ討論する」と提示した<sup>19</sup>。人民法院組織法の規定と比較すると、2015年意見は「国家や外交の安全と社会の安定に関連する重大で複雑なケース」についても審判委員会が担当すること、と指摘している。ここから、審判委員会は判決に関与するという点に依然として変化がなく、また、その関与が国内外の秩序の維持にとって必要であると認識されていることが分かる。人民法院の業務の非効率性は、人民法院と中国共産党が命令的指導関係にあることで、裁判官の独立性が限定されることに起因する。しかし、習近平政権下の司法体制改革は、その原因の核心である審判委員会の権限に関して取り組まず、裁判の公平性と裁判官の能力という問題に焦点を当てている。中国共産党の人民法院に対する命令的指導を堅持するためには、審判委員会の役割が必要であることから、大胆な改革の実施が難しいのであろう。

その一方で、中央と地方関係に関しては、抜本的な改革が進められた。人民法院と同級党委員会および政府との関係に関する改革として、脱地方化が行われた。地域保護主義が根強い背景には、同行政レベルの党委員会が人民法院の人事権を掌握し、同行政レベルの政府が予算を管理していたことがあげられる。この構造を抜本的に変えるため、省以下の地方人民法院である中級人民法院と基層人民法院における人、財、物を省レベルの党委員会及び政府が統一的に管理するよう変更した。最高人民法院院長の周強は全国人民代表大会常務委員会において、すでに21の省ではこの構造改革が実現している一方で、13の省では依然として区域内管理が継続していると報告した<sup>20</sup>。

次に、人民法院業務の質の向上と地域間格差を是正することを目指し、最高人民法院巡回裁判所を導入するとともに、行政区を跨ぐ人民法院の設置を試験的に実施している。巡回裁判所は、コモンローを採用している国家が、裁判所の制度が未整備な地域を巡回し、法廷を開いたことに由来する。司法体制改革では、判断が難しく地域を跨ぐ民商事および行政の裁判を実施するよう制度設計がすすめられた。最高人民法院巡回裁判所は、深圳、瀋陽、南京、鄭州、重慶、西安の6地域に設けられ、2017年1月から9月に最高人民法院巡回裁判所が裁決したケースは最高人民法院全体の45.4%にも上ったという。周強は、最高人民法院巡回裁判所を設けた効果を「玄関口に最高人民法院」と言われるように、社会の人々が裁判を利用しやすくなったと指摘した<sup>21</sup>。また、行政区を跨ぐ人民法院として、北京市第四中級人民法院と上海市第三中級人民法院が設置された。両人民法院では、地域を跨ぐ重大な民商事、行政だけでなく、環境資源保護や食品安全などの裁判も実施しており、特に行政訴訟に関して効率的な裁判が実施されるようになったという<sup>22</sup>。

## おわりに

習近平政権下の司法体制改革は、中央全面依法治国委員会を中心にトップダウンで押し進められている。具体的な改革案は多岐にわたるが、本論文は、人民法院の独立性に関わ

る二つの関係に注目した。第一に、中国共産党と人民法院の命令的指導関係である。その関係を確保するための重要な組織である審判委員会について、その権限に変化は見られないものの、裁判官の専門職業化を推し進めることで、審判委員会と裁判官の職責を区分する試みがなされている。第二に、人民法院と同行政レベルの党委員会および政府との関係である。省レベルの党委員会および政府が地方の人民法院を統一して管理するよう変更したことや、巡回裁判所および行政区を跨ぐ人民法院の設置によって、脱地方化が試みられた。

このように中央全面依法治国委員会を中心に司法体制改革をトップダウンで推し進めているが、依然として様々な問題がある。その問題とは、トップダウンで決定した改革案を地方が実行できているのか、というものである。周強も全人代報告において、定員に選ばれていない裁判官が依然として裁判を担当していることや改革案自体が地方に受け入れられていないなど、「地方の司法体制改革に対する主体的な努力が足りていない」と指摘した<sup>23</sup>。司法体制改革を行う主体であり、また抵抗勢力になり得る地方の党委員会、政府、人民法院が、今回の司法体制改革をどのように実施しているのか、あるいは実施していないのかという政策の執行過程についても今後は検討する必要があるだろう。

## 参考文献

- 小嶋華津子 (2015) 「習近平政権と『法治』」『国際問題』第640号、5 - 14頁、2020年12月1日アクセス、  
[http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai\\_archive/2010/2015-04\\_002.pdf?noprint](http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2015-04_002.pdf?noprint)。
- 金野純 (2018) 「『新時代』中国の中央集権化と法治」『SPF China Observer』2020年12月22日アクセス、  
<https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail005.html>。
- 佐々木智弘 (2016) 「第2章 中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ」日本国際問題研究所編『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係—中国の国内情勢と対外政策』21 - 28頁、2020年12月22日アクセス、[http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28\\_China/02-sasaki.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_China/02-sasaki.pdf)。
- 高見澤磨、鈴木賢、宇田川幸則、坂口一成編著 (2019) 『現代中国法入門 第8版』有斐閣。
- 菱田雅晴、鈴木隆編 (2016) 『超大国・中国のゆくえ3：共産党とガバナンス』東京大学出版会。
- Horsley, Jamie P. 2019. “Party Leadership and Rule of Law in the Xi Jinping Era: What Does an Ascendant Chinese Communist Party Mean for China’s Legal Development?” *Domestic Institutions and Foreign Policy*: 1-20. [https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/china/document/horsley\\_china\\_party\\_legal\\_development.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/china/document/horsley_china_party_legal_development.pdf)
- Minzner, Carl F. 2015. “Legal Reform in the Xi Jinping Era.” *Asia Policy* No.20: 4-9.
- Naito, Hiroko. 2020. “Rule of Law” Under the Chinese Communist Party’s Leadership: The Case of the Professionalization of Judges and the CCP’s Governance of the People’s Court”. In Hiroko Naito and Vida Macikenaite (eds.) *State Capacity Building in Contemporary China*, 69-92. Singapore: Springer.
- Svolik, Milan W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.

## — 注 —

- 1 「中国中央關於全面深化改革若干重大問題的決定 - 2013年11月12日中国共産党第十八届中央委员会第三次全体会議通過」2020年12月22日アクセス、<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。
- 2 「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」2020年12月22日アクセス、<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1023/c64094-25896724.html>。

- 3 中国共産党の一党体制のような権威主義体制において、法制度とは政治指導者の統治の道具であることから、そのような政治体制には形式的法治主義（rule by law）が相応しいとされ、政治的自由度と高い相関性を有する民主主義体制における法治とは異なると考えられてきた。本論文も、習近平が重視する「法治」と民主主義体制のそれとは異なる捉えているため、中国の特色ある法治を示す際には括弧付きの「法治」と記す。
- 4 「中国中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」、「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」。
- 5 「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」。
- 6 「趙克志任中央政法委副書記、樊緒銀任副秘書長」『中国經濟網』（2018年6月13日）2020年12月22日アクセス、[http://district.ce.cn/newarea/sddy/201806/13/t20180613\\_29425733.shtml](http://district.ce.cn/newarea/sddy/201806/13/t20180613_29425733.shtml)。
- 7 「中国中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」。
- 8 習近平（2014）「堅持總体国家安全觀 走中国特色国家安全道路」『中国共産党新聞網』2020年12月22日アクセス、<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>。
- 9 「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」。
- 10 「中華人民共和國人民法院組織法（2018年）」『法律図書館』2020年12月22日アクセス、[http://m.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=636210&page=1](http://m.law-lib.com/law/law_view.asp?id=636210&page=1)。
- 11 同上。
- 12 同上。
- 13 「中央司法体制改革領導小組弁公室：《堅持和完善中国特色社会主義司法制度的偉大實踐——党的十六大以来司法体制機制改革取得明顯成效》」『中国改革信息庫』2021年1月14日アクセス、<http://www.reformdata.org/2013/1202/21139.shtml#>。
- 14 習近平（2017）「成立中央全面依法治国領導小組」『新華網』2020年12月22日アクセス、[http://www.china.com.cn/19da/2017-10/18/content\\_41751454.htm](http://www.china.com.cn/19da/2017-10/18/content_41751454.htm)。
- 15 中央全面依法治国委员会弁公室主任を政法委员会書記の郭声琨が担当している。一般財団法人ラヂオプレス編『中国組織別人名簿』ジェイピーエムコーポレーション、2019年、26頁参照。
- 16 「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」『中華人民共和國中央人民政府』2020年12月22日アクセス、[http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)。
- 17 周強（2017）「最高人民法院關於人民法院全面深化司法改革情況的報告—2017年11月1日在第十二届全国人民代表大会常務委员会第三十次會議上」『中国人大網』2021年1月14日アクセス、[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-11/01/content\\_2030821.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-11/01/content_2030821.htm)。
- 18 丁相順「（講演）中国における法律職業資格試験の改革について」『比較法学』2018年12月、52巻2号、105 - 116頁。
- 19 「最高人民法院關於完善人民法院司法責任制的若干意見（2015年）」『法律図書館』2021年1月14日アクセス、[http://m.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=507487](http://m.law-lib.com/law/law_view.asp?id=507487)。
- 20 周強（2017）、前掲。
- 21 同上。
- 22 同上。
- 23 同上。