



第11章

中国における調停制度改革及び多元的紛争解決システムの整備

—上海の「大調停」メカニズムを中心に—

中国では「改革・開放」政策の推進によって過去30年の間、経済が高成長を遂げ、世界の注目を浴びる反面、社会構造の急速な変革、経済格差の拡大、及び人々の意識観念の変化に伴い、様々な社会問題や矛盾も顕在化し、もはや摩擦と紛争の多発期に入っていると言ってよい。こうした社会転換期における民間紛争は、その性格、規模、形式、内容等においてかつてない新たな特徴を呈し、日増しに複雑多様化しているが、従来の人民調停、法院調停を中心とした紛争処理手続には明らかに限界が見られたため、社会の変容に即した新たな紛争解決システムの整備が政策的にも社会的にも求められている。

こうした動きに関わって、近年進められている司法制度改革においては、調停制度の拡充・活性化も重要な課題とされ、国際的なADRの潮流に乗りながら新たな発展を見せている。これまでとは違った新しい理念やモデルに基づく制度設計や運用方法について多彩な検討が進められ、その試みの一つは、「三大調停」と呼ばれる人民調停、行政調停及び法院調停の連携協働を促進する多元的な裁判外紛争解決システムの構築である。本稿は、中国調停制度の根幹をなす人民調停と法院調停を中心に、その歴史的な変容を概観したうえで、調停制度改革をめぐる近年の新展開、特に新たな多元的紛争解決方法として模索されている各紛争処理手続の横断的連携を図る「大調停」メカニズムの仕組と特色、運用の実態及び課題などについて、都市総合型の「大調停」モデルとされる「上海経験」を実例分析の対象としつつ検討を論じたものである。

はじめに

裁判外紛争解決を意味する ADR という言葉は、中国でも比較的新しい呼称である。近年、法学界ではかなり頻繁に使われるようになってきているが、一般市民にとってはなお余り馴染みのない言葉である。しかし、ADR と呼ばれる裁判外紛争解決メカニズムは、中国でも昔から見られる現象であり、調停制度は正にその伝統的な象徴であり、「長い間に西側で最も広く研究されてきた中国法制度におけるおそらくただ一つの特徴である¹⁾」とも言われた。したがって、ADR は中国社会でもいわば古くて新しい問題である。

中国の調停制度は、運営主体により、人民調停を主たる対象とする民間調停、行政調停、法院調停と呼ばれる司法調停、及び仲裁調停に分類することができる。人民調停は、人民調停委員会がその地域の住民間における民間紛争を解決するために、当事者の申立に基づいてまたは自主的に紛争を調停し、積極的に働きかけることによって当事者を合意に達させ紛争を解決する制度である²⁾。年間約 480 万件 (2007 年現在) 以上の事件を処理している人民調停は、中国の紛争処理手続の中で最も活発に利用されている手法でもある。法院調停は、訴訟内調停を指し、人民法院が受理した民事事件、経済事件及び軽微な刑事事件について、当事者の申立に基づいてまたは裁判官が調停の方法で紛争を解決するのが適当であると認めるときに、説得等の手法をもって当事者を合意に至らせ訴訟を終結する制度である。法院調停は、事件を受理した後から判決を下す前までのいずれの段階、しかも第一審だけでなく、第二審及び再審のいずれの手続においても適用することができる³⁾。民事訴訟事件の係属後、裁判官が積極的に調停に踏み切る法院調停は、世界でもあまり見られない制度として、中国裁判制度の重要な特質であると思われる⁴⁾。行政調停

1) Donald C. Clarke “Dispute Resolution in China”, Journal of Chinese Law Vol. 5, No. 2 (Fall, 1991) pp. 245.

2) 韓寧『中国の調停制度—日本・米国との比較』(信山社, 2008) 61 頁。

3) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』(中国法律年鑑出版社, 2008 年) 1122 頁。

4) 韓寧・前掲注 2) 61 頁, 409 頁。

は、末端の人民政府が一般の民事紛争に対して行う付帯的調停や行政機関が特定の民事、経済及び軽微な刑事紛争に対して行う専門的調停を含む制度である。仲裁調停は、仲裁の過程において仲裁廷が調停の手法で当事者を説得し、互譲により解決の合意を成立させる手続である。仲裁と調停を連係させる手続は、新たなADRの形式としてすでに多くの国で採用されてきたが、仲裁調停という名称は中国のみで使用されており、それが単なる仲裁と調停を連係させる手続ではなく、仲裁過程で調停を試みることを指すものである⁶⁾。

これらの調停類型のうち、人民調停と法院調停は、いわば「調停システムの両輪⁷⁾」として中心的な役割を果たしている。しかし、法院調停はまさしく訴訟の過程に調停を取り入れた「民間調停制度と法院裁判制度を結び付けた産物⁸⁾」のようなものであり、仲裁調停も仲裁制度の成立の当初、仲裁における経験及び人的資源の不足を保管するために、法院調停における訴訟と調停の連係手法に倣ったうえで創設されたものである。したがって、厳密な意味で真正の調停と言えるものは人民調停と行政調停だけで、法院調停と仲裁調停は一種の混合式調停であると言っていい⁹⁾。

中国では「改革・開放」政策の推進によって過去30年の間、経済が高成長を遂げ、世界の注目を浴びている反面、経済体制と社会構造の急速な変革、各種の利益枠組みの調整、経済格差の拡大、及び人々の意識観念の変化に伴い、様々な社会問題や矛盾も顕在化し、もはや摩擦と紛争の多発期に入っていると見てよい。このような「乱世¹⁰⁾」といわれる社会の転換期における民間紛争は、その性格、規模、形式、内容等においてかつてない新たな特徴を呈し、日増しに複雑多様化しているが、従来の人民調停、法院調停を中心とした紛争処理手続には明らかに限界が見られたため、社会の変容に即した社

5) 同右注・85頁～86頁。

6) 同右注・411頁。

7) 同右注・85頁。

8) 何鳴編『人民法院調理解論与实践』（人民法院出版社，2002年）22頁。

9) 韓寧・前掲注2）411頁～412頁。

10) 範愉『糾紛解決の理論与实践』（清華大学出版社，2007年）291頁。

会の調和及び安定的発展を促進できる新たな紛争解決システムの整備が政策的にも社会的にも求められている。

こうした動きに関わって、近年進められている司法制度の改革においても、調停制度の拡充・活性化が重要な課題とされ、国際的なADRの潮流に溶け込みながら新たな発展を見せている。これまでとは違った新しい理念やモデルに基づく制度設計や運用方法について多彩な検討が進められ、その試みの一つは、「三大調停」と呼ばれる人民調停、行政調停及び法院調停の連携協働を促進する多元的な裁判外紛争解決システムの構築である。本稿では、中国調停制度の根幹をなす人民調停と法院調停を中心に、その歴史的な変容を概観したうえで、調停制度の改革をめぐる近年の新展開、特に新たな多元的紛争解決方法として模索されている各紛争処理手続の横断的連携を図る「大調停」メカニズムの仕組と特色、運用の実態及び課題などについて、都市総合型の「大調停」モデルとされる「上海経験」を実例分析の対象としつつ検討を進めることにする。

I 中国における調停制度改革の新展開

中国では、調停が歴史的に古くから民事紛争の解決手段として利用されてきたが、人民調停と法院調停の原型は、基本的に1940年頃の戦争時代に中国共産党の統治下にあった革命根拠地で形成され、やがて新中国成立後の調停制度の基礎となった。しかし、その後の展開には、建国後の激しく変動する政治的、経済的、社会的情勢に影響され、調停優先—訴訟偏重—調停再生という起伏に富む紆余曲折した道を歩んできた。

調停制度を含んで司法制度全体がほぼ完全な機能停止常態に陥った文化大革命の空白を除く1970年代末までの調停制度は、「毛沢東時代の調停」とも呼ばれ、基本的に革命根拠地の調停制度を継承し発展していた。人民調停に関しては、全国的な法制上の統一を図るための立法が、1954年公布された「人民調停委員会暫定組織通則（以下、54年通則と略する）であった。54年通則は、人民調停委員会は、末端の行政機関である都市部の街道（日本の市内の「町」に

相当する)、農村部の郷(日本の「行政村」に相当する)を単位として設置し、基層人民政府と基層人民法院の指導のもとで活動する大衆的な調停組織であること、その任務は民間の民事紛争及び軽微な刑事事件を調停し、さらに調停を通じて政策・法令の宣伝教育を行うこと、調停で成立した合意の法的拘束力が認められないことなどを基本的特徴としていた。¹¹⁾

民事裁判においても一貫して法院調停による解決を第一とした調停偏重であった。1958年8月に毛沢東が「調査研究を行い、現地で速やかに解決し、調停を主にする(調査研究、就地解決、調停為主)」と述べたことをきっかけに、この「12字方針」が、民事裁判活動における指導理念となり、裁判よりも調停が優先され、事実上の調停前置主義が採られていた。この時期、民事事件の75%~80%が法院調停によって終結されており、調停で処理した事件の多寡が裁判官の実績を評価する基準ともされた。¹²⁾

この「毛沢東時代の調停」は、民事紛争の解決には積極的な効力を発揮したとはいえ、法的環境の未整備による裁判組織の不足を補う役割が求められていたことや調停という紛争処理手段にも社会秩序の調整の役割をあわせて担わせようとする政治的な意図なども顕著であった。

文革終焉後の1970年代末に始まった改革・開放政策への転換に伴う法制度の整備と司法制度の再建が急速に進展したことによって、しばらく弱体化された人民調停制度も重大な転機を迎えることができた。1980年、54年通則が再公布されたことに続き、憲法(1982年)、民事訴訟法(試行)(1982年)、人民法院組織法(1983年)においても、それぞれ人民調停に関する規定が設けられた。1989年、54年通則を改正した「人民調停委員会組織条例」(以下、89年条例と略する)が制定された。

89年条例では、人民調停委員会が大衆的な自治組織である村民委員会及び住民委員会の下に設けられるほか、企業・事業体にも必要に応じて設置できるとされた。人民調停制度の法的地位が一連の法律、行政法規及び規則によって確立されたことに従い、人民調停制度は、1980年代を通じて順調な発

11) 木間正道ほか『現代中国法入門(第4版)』(有斐閣, 2006年)261頁~262頁。

12) 高洪賓『民事調解の理論と実務研究』(人民法院出版社, 2006年)41頁。

展を示すようになった。「改革・開放」の初期段階にあったこの時期では、民事・経済紛争事件は急増する一方、人民法院の対応能力や裁判官の業務水準がまだ高いものとは言えないこともあって、人民調停が民事・民間紛争の解決において中心的な役割を果たしていた。人民調停制度の担い手である調停組織及び調停員の数から見れば、1980年代には人民調停委員会はめざましく普及し、1991年にピークの104万ヵ所に達した。また、人民調停員も、1980年代を通して年々増加し、ついに1992年に1,000万人を突破した¹³⁾。そして、人民調停と民事訴訟の利用件数の比率から見れば、1980年代を通じておよそ10:1であったが、初期には17:1さえあった¹⁴⁾。人民調停で処理した既済件数も増加の一途を辿り、1990年には過去最高の741万件に達し、同期の人民法院民事・経済第一審既済件数の3倍にもなった¹⁵⁾ことで「人民調停の神話」を作り出した。

人民調停が最も活発な活動を展開したこの時期には、法院調停もさらに偏重されるようになり、調停による事件処理率が裁判官の業務成績を評価する基準ともされた。最高人民法院は、1979年に「人民法院が民事事件を審理する手続と制度に関する規定(試行)」を發布し、その第4条で「民事事件を処理するにあたっては、調停を主にしなければならない。調停により処理できる事件は、判決によって処理してはならない。たとえ判決を必要とする事件であっても、まず調停を経なければならず、可能の限り現地で調停を行うべきである」と定め、調停を民事裁判において必ず経るべき手続とした。1982年に制定された民訴法(試行)でも、基本原則の中に調停を重視すべき規定が置かれた(6条)。そして、法院調停は、調停者と二重の身分を兼ねる裁判官が、強力な主導性を発揮し、当事者の合意による紛争の解決を促すことに加え、職権探知主義をとっていたことから、強大な権限を背景とする強制的要素が非常に強いものとなった¹⁶⁾。しかし、他方では、当事者にとって便利であり、

13) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』(中国法律年鑑出版社、1992年~1993年)。

14) 範倫「当代中国非訴訟糾紛解決機制的完善与発展」、『学海』2003年第1号79頁。

15) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』(中国法律年鑑出版社、1991年)。

16) 斉藤明美「中国の法院調停と日本の職権調停・訴訟上の和解」、『民訴雑誌』第49号(2003年)212頁。

経済的、法的弱者への配慮、実質的平等を謳う中国民事訴訟の指導理念を体现するような法院調停は、紛争解決制度として、それなりの重要な役割を果たしてきたことも事実である¹⁷⁾。そのためか、この調停と裁判の混同不分離、調停偏重の民事裁判モデルは、社会的需要に応えたものとして、長い間高度の安定性を保持していたのである。この時期には大部分の民事事件が法院調停によって解決されており、1982年から1990年までの民事訴訟における法院調停最終率は、平均70.4%であったが、ピークの1986年は73.13%もあった¹⁸⁾。

1980年代の繁栄期を経験した人民調停は、1990年代に入ってから法治主義の進展に伴い次第に停滞する状態に陥り、法治社会の建設を妨げる時代遅れの「負の遺産」として見放されることになった。市場経済の導入や法制度の整備が進展したことによって紛争の性質も変化し、従来は必ずしも法律上の争いとはなりえなかった紛争が、法律上の権利義務関係の確定を求める訴訟として争われるようになり、紛争当事者は、相互の譲歩と妥協を強調する調停よりも、むしろ「一刀両断」の裁判で紛争の決着を求めるようになった。この変化は、人民調停委員会及び人民調停員の変動からも見る事ができる。1980年代に増加し続けた人民調停委員会数は、1991年の104万カ所をピークにして、その後1994年(0.15%増)と1995年(0.04%増)に一時僅かに増えたものの、ほぼ年々減少し続け、2007年には83万カ所まで減り、ピーク時の1991年と比べ20万カ所も減少した。また、人民調停員の数については、1992年の1,000万人をピークに、その後は増減する変動期を経て1997年から一転して減少し続け、2007年には487万人にまで減員し、ピーク時より半分以下に減ったことになる¹⁹⁾。

17) 小嶋明美『現代中国の民事裁判—計画から市場へ、経済改革の深化と民事裁判—』(成文堂, 2006年) 79頁。

18) 同右注。

19) 高洪賓・前掲注12) 43頁。

20) 本節の分析は、司法統計が公式に公表され始めた1986年以降を考察対象とする。なお、引用するデータは、いずれも中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』(法律出版社, 1987年~1989年。中国法律年鑑出版社, 1990年~2008年)によるもの。

また、人民調停と民事訴訟の利用状況の変動から見れば、人民調停の利用件数は、1987年の697万件から年々増加し、1990年の741万件をピークにして、1993年に小幅の0.81%増えたのを除き、その利用が毎年減少し、2004年には441万件にまで減少した。ところが、同時期の民事訴訟の利用状況と対比してみれば、1987年の民事第一審既済事件数は120万件であったが、その後2000年に前年度より2.81%下がったのを除き、その利用が毎年増え続け、2003年にはピークの441万件まで増加した。²¹⁾「調停好き神話の崩壊」²²⁾と断言された人民調停が弱体化した原因については、既に数多くの分析がなされたので、本稿は以下の諸点に総括しつつそれに内在する諸要因について検討を加える。

第1に、司法権の急速な拡張をもたらした民間型の紛争解決システムの萎縮。1980年代後半から、「法治国家」という大政方針を推進する措置の一つとして、「すべての郷に法廷を設置しよう」というスローガンが唱えられたほど、裁判所が大幅に増設された。人民法院もその社会的地位及び役割を高めるために、積極的に訴訟の管轄範囲を拡大し、裁判の業績を追求することに努めた。このような国家法政策の裁判への偏重により、人民調停のような民間的な紛争解決手段がしばしば掣肘を受ける目に遭わされた。²³⁾

第2に、法律中心主義の過度な強調をもたらした訴訟崇拜と調停軽視の風潮による影響。改革・開放政策の展開に伴い、特に法治近代化の目標が打ち出されて以来、国民の法的意識の向上が強調された反面、伝統的な「息訟」思想は権利意識や法的意識が低いことの表れであり、訴訟の提起こそ権利を実現する唯一の正当な手段と見なす「訴訟万能」の社会風潮も現われた。それと同時に、従来の民間型紛争解決メカニズムの正当性が疑問視され、人民調停が一種の「私的救済」として法律に基づく紛争解決を避ける手段に過ぎず、その役割が低く評価されることになった。

21) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』（法律出版社、1988年～1989年。中国法律年鑑出版社、1990年～2004年）。

22) 王冊「調停好き神話の崩壊(1)―現代中国紛争処理手続利用の変化が意味するもの―」、『北大法学論集』第57巻2号（2006年）151頁。

23) 範倫・前掲注10）293頁。

このような思潮に影響されて、人々は、たとえ小さなトラブルでも、「非黑即白」の判決で決着する傾向が強くなり、「1元銭訴訟」という極端な事件まで現われた。1998年、山西省に住む原告は、被告である北京市にある書店で購入した書籍には落丁があったため、被告に対し書籍を交換するために支出した1元の交通費を賠償するよう求めた。被告は、書籍の交換に同意したが、交通費の賠償を拒んだ。そのため、原告は、書店所在地の区消費者協会に訴え出たが、被告は、消費者協会による調停を拒否した。被告の態度に納得できなかった原告は、山西省に戻った後も「討說法」（正しい判断を求める）ために再び北京に戻り、交通費1元、訴訟費及び提訴のために支払った往復旅費900元の賠償を求めて人民法院に民事訴訟を提起した。第一審裁判により原告は勝訴したが、被告は一審判決を不服として上訴した。原告は、第二審裁判のために再び北京に赴き、800円余りの往復旅費及び宿泊費を使ったため、その出費を第二審の賠償請求額に追加した。第二審人民法院も原告が勝訴する判決を下した。この事件について、多くのメディアは特別報道を行い、激しい論争を巻き起こしたが、多数意見としては、原告の行為が社会の発展と市民の権利意識の高揚を示した証として高く評価した一方、訴訟コストの合理性から提訴しないほうが賢明であろうとの主張に対しては権利意識が薄弱であると批判したほか、この類の事件に対する裁判の限界及び裁判外の紛争解決方法の可能性についても殆んど言及しなかった。このような世論の唱導は、明らかに人民調停制度の失効または解体をもたらした原因の一つであった。

24) 王振清「多元化糾紛解決機制与糾紛解決資源」、『法律適用』2005年第2号19頁。この事件が終審した後、それに類似する訴訟も数多く提起されたため、「訴訟爆発」の危機が避けられないと危惧する意見も現われた。例えば、1999年11月12日の『工人日報』朝刊紙に「こんなことについて訴訟を起こすべきか——部民事損害賠償事件のスケッチ」というタイトルの記事が掲載された。「一口の唾で訴訟を起こす（一口唾沫找到二級法院）」、「一つのゴミを処分するために、訴訟は2年間かかった（一堆垃圾打了两年官司）」という実例をいくつか挙げて、その最後に「中国は法治を実現するにはすべてのことも法（訴訟）により解決すべきかについて、深く論議する必要がある。」というコメントを付けた。（郭美松「中国法治現代化とADRの運命」、『国際商事法務』Vol. 33, No. 2 (2005) 209頁。）

第3に、社会構造的変化による社会秩序の「法化」が人民調停制度にもたらした衝撃。市場経済への急速な転換が進む中、社会構造の変化によって、従来のような村または職場を中心とする共同体構造が次第に解体し、これまで共同体構成員が共有してきた道徳、慣習、公約、規則等の社会規範に基づく紛争処理基準が次第に機能しなくなった。昔からの倫理規範の喪失、共同体構成員の求心力や自律意識の低下、紛争解決に対する共同体内部の調整能力の低下などによって、紛争当事者間の合意や和解の達成がますます難しくなり、訴訟の手段で紛争解決を求めようとする志向が日増しに強くなった。

第4に、人民調停立法の不備がもたらした利用の限界。人民調停制度の法的根拠となる89年条例は、17条しかない大綱的なものであるため、調停手続の規範化が欠けていた。また、調停協議には執行力が付与されていないため、当事者に対し何らの拘束力も持たない。しかも調停協議が翻意され、提訴された場合には、人民調停協議書が証拠としてさえ認められなかった。それゆえ、当事者は、時間と精力を無駄に費やすリスクを負うよりも、最初から訴訟の利用を選択する方に考えが傾くようになった。

第5に、人民調停員の法的資質の不足がもたらした利用の減少。89年条例は、人民調停員が一定の法律知識と政策水準を有することを定めた(4条)ものの、これまでの調停の現場には、一定の社会規範や倫理道徳及び社会主義的イデオロギーなどに頼った教諭型が多く、法律の理解は必ずしも必要とされていなかった。しかし、経済システムの転換によって新たな紛争類型が現れ、調停にも法律上の専門的知識が必要とされるようになったが、法的資質を欠いている人民調停員が複雑多様化した紛争に対応できなくなったため、結果的に調停制度が以前より利用されなくなった。

調停利用率の減少傾向とは対照的に、訴訟の利用率が増加する傾向を示した。民事裁判手続の中には、既述のようにこれまで事件の大半は法院調停によって決着を付けられていた。しかし、この時期における民事第一審終局の処理結果の変化から見れば、法院調停による終結率は、1988年に71.73%のピークから2003年の29.94%まで一貫した減少傾向を示したのに対し、判決による終結の割合は、1988年の15.06%から2002年にピークの43.46%へと

連続して上昇した。そして、2001年には法院調停による既済件数が127万件(36.74%)であったのに対し、判決による既済件数が142万件(41.00%)となり、法院調停と判決の件数と割合が遂に逆転した。²⁵⁾

このような変化が起きた原因としては、まず、法院調停に対する司法政策の転換、すなわち「調停を主とする」方針から、「調停を重視する」原則を経て、「自由意志と合法調停」に変化したことが挙げられる。82年民法(試行)が1991年に改正され、現行民事訴訟法では、旧法にあった調停重視の文言が改められ、「自由意志に基づく調停」が基本原則とされている(9条)。ちなみに、実体法の整備が進展したことによって、これまで依拠できる法律がないから判決を出せないがゆえに法院調停で処理するしかない状況が改善され²⁶⁾た。

次いで、司法改革の一環として行われた民事裁判方式の改革により、常に調停と一体であった裁判方式が否定され、調停率を裁判官の業績を考査する主要基準とするやり方も否定されるようになった。これは、確かに強制的な調停を誘発する動機の減少には積極的な意義があった反面、一部の裁判官の調停に対する態度を変え、特にこれまで多くの退役軍人出身の「経験派」裁判官と異なり、そもそも調停の手法に余り興味を持たず、法律に基づく判決を下すことを好む法学専攻卒業のいわば「学院派」裁判官が、調停を「冷遇」する傾向を助長する結果にもなった。²⁷⁾

さらに、法院調停に対する法学界の否定論の影響も無視できない。1990年代以降、法院調停が法治社会の目標に合致せず、裁判官の専門化の実現には不利な制度として、絶え間なく法学界からの批判を受けていた。そして、手続上または制度上の改革を通じて、訴訟上の和解で法院調停を代替する「和

25) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』(法律出版社, 1989年。中国法律年鑑出版社, 1990年~2004年)。なお、2001年までの民事第一審事件に関する統計の中では、「知的財産権」「人身権」などの人民調停の統計にない紛争類型も含まれているが、全体に占める割合はきわめて少ないため、合計にはそのまま含めて分析する。

26) 王冊「調停好き神話の崩壊(2・完)—現代中国紛争処理手続利用の変化が意味するもの—」, 『北大法学論集』第58巻1号(2007年)191頁~192頁。

27) 範愉・前掲注10) 411頁~413頁。

「解代替論」や、調停と裁判を完全に分立させる「調審分立論」など、様々な改革案も提示された。これらの主張は、裁判官の調停行為及び人民法院内部の司法政策にも一定の影響を与えたように思われる。²⁸⁾

また、司法及び訴訟に対する社会の過大な期待や、訴訟内調停に対する弁護士の反対姿勢も当事者の調停による紛争解決の意欲を制約したように思われる。様々な紛争や訴訟に関する報道の中では、法律という「武器」を持って法廷で「戦う」ことが最も時代的な特徴を表した用語として頻繁に使われ、特に公衆に注目された民事事件については、もし調停や和解で終結した場合、一般に社会の世論から消極的な反応が示され、利益のために不当な妥協を行ったかまたは権利を放棄したなどと評価されることが多い。このような思潮は、大衆の紛争解決に対する行動パターン、とりわけ訴訟当事者の調停による紛争解決の意欲に対し実に深い影響を与えた。他方、訴訟または調停を代理する費用の相違や職業の性格などから、訴訟内調停において消極的な役割を果たすことが多い弁護士の態度と行為も相まって、弁護士の役割を過信しがちな当事者の態度をしばしば左右してしまう。

そのほか、訴訟の利用率が上昇した深層原因の一つとして、司法機関の規模の急速な拡大によって不足した運営コストの一部を訴訟費用の形で賄おうとする発想や事件処理指標の圧力から、人民法院が自ら積極的に民事・経済訴訟を引き受けて金儲けをするという「攬訟行為」が事実上奨励されたことにより、訴訟手続の利用が増大したという見せかけの結果をもたらした点も挙げられる。²⁹⁾一時期には人民法院がすでに裁判から経済利益を獲得するための一種の「市場化サービス機構」にまで転落したとも批判された。³⁰⁾

以上のように、1980年代末までの調停制度は、改革・開放期における「鄧小平時代の調停」と呼ばれ、中国独自の「東方経験」として諸外国に紹介さ

28) 範倫・前掲注10) 414頁。

29) 範倫「客観、全面地認識と対調解」、『河北学刊』2006年6月号176頁。

30) 範倫・前掲注10) 299～300頁。なお、このような現象は、訴訟費用の歩合控除返金制度を廃止し、人民法院の運営経費を完全に公共財政によって支出すべきと定めた「訴訟費用納付方法」(2007年4月1日施行)の実施によって好転し始めたとはいえ、まだ完全に解消されていないのが現状のようである。

れていたが、ちょうど紛争解決の代替的方法を模索していた欧米社会から称賛を博し、「特にアメリカでは、代替的紛争解決 (ADR) に対する一般の関心に加えて中国的な方法への興味が高まっている。アメリカ連邦最高裁の元長官 Warren Burger 氏でさえ中国の調停制度を褒め称え³¹⁾、「西側諸国が調停を活用して訴訟の減少を図る中国のやり方に学べることを提唱した³²⁾」。ところが、「皮肉にも、恰も西側は代替的な紛争解決方法を探し、コミュニティー司法の価値を歎息しているときに、中国はむしろ大衆司法の制度化と公共参加の正式化を通じて西側の法秩序の道筋に従おうとしている³³⁾」と指摘されたように、裁判と調停の併存が重視されたようになった1990年代の中国調停制度は、正に欧米と日本におけるADR制度化の動きに相反するような展開を見せていた。

21世紀に入った中国社会では、30年近くの「改革・開放」の進展に伴う経済の発展とは裏腹に、社会構造の変動や利益枠組みの調整及び経済格差の拡大によって新たな社会矛盾や衝突が多発し、民間紛争も起因が複雑、主体が多様多様、規模が大きく、調停の難度が高く激化し易いといった特徴を呈し、社会の安定と経済の持続可能な発展に影響するだけではなく、調和社会の建設をめざす共産党の執政地位まで脅かしている。

31) 中国側の文献では、人民調停制度が「東方経験」として国際的に称賛されたとの言い方はすでに定着しているが、出所が不明のようである。このため、外国側の文献では、人民調停制度は諸外国にない、中国だけの優れた制度として「東方経験」や「東方の一輪の花 (東方一枝花)」として欧米に対し喧伝し自賛してきたという指摘もあった。(王冊・前掲注26) 251頁参照。) また、Fu Hualing氏もその論文の中で、中国の「公式の論評は、すでに調停を共産主義の革新的な制度から『東方の一輪の花』へと焦点を変えている」と指摘した。(Fu Hualing "Understanding people's Mediation in Post-Mao China", Journal of Chinese Law Vol. 6, No. 2 (1992) pp. 216.)

32) Donald C. Clarke・前掲注1) 245頁。

33) Stanley B. Lubman "Dispute Resolution in China after Deng Xiaoping: "Mao and Mediation" Revisited", Columbia Journal of Asian Law Vol. 11, No. 2 (1997, Fall) pp. 392. 1981年に中国を訪問した米連邦最高裁のWarren Burger長官は、人民調停委員会を視察した後に、「中国の調停委員会のやり方は素晴らしい。このやり方だと、多くの小事件を前もって解決することができるので、裁判所の負担が軽くなる。ぜひとも中国の状況をアメリカに紹介したい」と発言した。(『人民中国』編集部編『中国の民事調停：法によらないもめごとの解決』(『人民中国』雑誌社, 1984年) 5頁。)

34) 張衛平「我国替代性糾紛解決機制的重構」、『法律適用』2005年第2号15頁。

ところが、前述したように、1990年代以降、一方では調停の衰退と訴訟の好況が対照をなしているが、他方では紛争解決の需要と司法供給の不足との矛盾も日増しに顕在化してきた。そして、裁判による解決への過度な期待及び紛争解決方法の単一化は、司法規模の拡張と司法能率の向上への追求を導いた結果、裁判所と裁判官の数が大幅に増加した反面、裁判の質の低下、裁判官の専門能力の不足、裁判手続の簡略化が生じ、上訴率、原判決への棄却率または差し戻し率、再審率及び誤判率も大幅に上昇したことにより、司法権威及び裁判能力の弱体化がもたらされた。特に法治の名義の下で起きた「1元銭訴訟」のような過剰訴訟や、経済及び社会の転換期に特有な対立や紛争の多発に惹き起こされた過剰な訴訟よって、「訴訟爆発」の到来を予告するような徴候もすでに一部の経済発達地区で現われ始めた。例えば、外資系の製造業が集中している広東省東莞市の末端人民法院では、労働争議が50%以上を占める民事事件を年間1,000件も処理しなければならない裁判官さえあつた³⁵⁾。限りある司法資源が急増した訴訟過剰の状況には次第に対応しきれなくなり、最高人民法院も「事件が多く人手が少ない矛盾」が顕著で、すでに人民法院の直面する新たな試練になっていると認めた³⁶⁾。紛争処理において必ずしも最良の方法とは限らない訴訟手続のほかに、人民調停に「第一防衛線」としての機能を発揮させ、大量の紛争をある程度人民調停で振り落とすことは、人民法院にとって切実な要望となっている。

このような現状に対する中国政府の危機感が、最高人民法院と司法部が調停制度の改革に関する最初のガイドラインとして共同公布した「2002年意見」(後述)からも窺えるが、この危機感が調停制度を復興させる転機ともなった。すなわち、「社会主義市場経済体制の確立と発展、及び各種利益関係の調整に伴い、新たな対立と紛争が現れ、紛争の主体や内容も益々多様化、複雑化している。数多くの紛争が適時に『疏導化解』しなければ、集団的事件まで発展する可能性があるどころか、刑事犯罪に激化する場合もある。これにより党と政府の中心活動を著しく妨害することになり、社会の安定と経済の

35) 「塘夏法廷：中国最忙的法廷 書記員都被累哭了」,『南方週末』2008年12月7日。

36) 同右注。

持続的發展に影響を及ぼすことになる」。そして、「調停組織の積極性と長所を十分に生かすことは、新しい時期における対立と紛争を即時有効に処理し、社会紛争調停メカニズムを確立し、国の恒久的な安定の維持及び党の政権党としての地位を強固なものとするうえで重要な意義がある」と、調停制度を再び機能させることが危機回避に寄与する対策の一つとして位置づけられた。

また、一時的には積極的な拡張志向にあった司法権にも政策の転換が見られた。最高人民法院副院長であった劉家琛氏は、2002年7月に開かれた全国法院思想宣伝会議において、「目下、社会には訴訟という手段を濫用する傾向がある。小さなことについても一歩も譲らず、訴訟手続に入ることを好む。その結果、事の成り行きが思惑に逆行することが多く、訴訟が終わっても仇同士になってしまい、より多くの潜在的な社会矛盾を増やしただけでなく、訴訟コストも増え、大量の司法資源を浪費した。」と指摘したうえで、近年、人民法院が経済利益に駆動され、訴訟の手段をもってすべての社会問題や紛争摩擦を一手に引き受けて解決しようとする傾向、一部の地方行政部門が、自分が負うべき責任を回避するために、自ら解決すべき大量の紛争を人民法院に転嫁しようとする現象を批判しつつ、これは裁判の質の低下や裁判所の過重な負担を招き、事実上すべての社会紛争を解決できない司法機関の權威性を損なう結果をもたらした。したがって、司法改革を通じて時代の發展に後れた司法観念を改め、新しい近代的な司法観念を創生し、それを実践しながら整備していくことが必要であると強調した。³⁷⁾

これと同時に、司法実務においても訴権の濫用を抑止する動きも現れた。例えば、湖南省住民の余氏は、2002年3月に広州行の列車乗車券を購入したが、その価格が国の定価より0.5元も高いとして、「広鉄客運公司」を被告に、余分に払わせられた0.5元の返金、湖南省と広東省の主要メディアにおける謝罪広告の掲載、精神損害費2万円の賠償を求めて、専門人民法院の長沙鉄道人民法院に民事訴訟を提起した。しかし、当該人民法院は、その後調べた

37) 『人民法院報』2002年7月12日。

ところ、「広鉄客運公司」が、すでに数回も職員を派遣して余氏に謝ったと同時に、多めに徴収した切符代も返却したことが分かったため、当該訴訟が訴権を濫用したものとして立件しない決定を下した。この事件が濫訴に当たるか否かについては当否両論³⁹⁾があったものの、原告側の勝訴で終結した1990年代の「1元銭訴訟」と対照的に、却下される結果になったことは大きな変化であろう。

中国の調停制度が衰退の一途を辿りつつあった中で、諸外国のADR制度が正に一種の新しい司法観念として中国に紹介され始め、調停制度を活性化させる新たな追い風となった。最高人民法院と司法部は、2002年より一連の司法解釈や行政規則などを発布し、調停制度の再利用を図るための改革及び政策調整が行われた。このうち、人民調停制度の改革に関するものとしては、最高人民法院が2002年9月5日に公布した「人民調停協議に関連する民事事件の審理に関する若干規定」(以下、02年司法解釈と略する)、国務院が同年9月24日に転送した「新時期の人民調停活動をさらに強化することに関する最高人民法院と司法部の意見」(以下、02年意見と略する)、司法部が同年9月26日に公布した「人民調停活動に関する若干規定」(以下、02年規定と略する)、最高人民法院と司法部が2004年2月13日に共同発布した「人民調停活動をさらに強化し、社会の安定を確実に擁護することに関する意見」(以下、04年意見と略する)、最高人民法院と司法部が2007年8月23日に共同発布した「新情勢下の人民調停活動をさらに強化することに関する意見」(以下、07年意見と略する)がある。また、法院調停制度の改革については、最高人民法院が2004年8月18日に公布した「人民法院の民事調停活動における若干問題に関する規定」(以下、04年司法解釈と略する)と、2007年3月1日に公布した「調和の

38) 範愉「当代中国ADR的發展」, 江平主編『比較法在中国(下巻)』(法律出版社, 2004年)所収。

39) 例えば、2002年10月17日の『法制日報』に「50銭の訴訟を起すべきか(“五毛銭的官司”打還是不打)」、2002年10月21日の『人民法院報』に「50銭の訴訟にノーと言う(对“五毛銭的官司”說不)」、2002年10月23日の『檢察日報』に「訴えが門前払いにされて「濫訴」のレッテルを貼られたとき(当告状無門貼上“濫訴”標籤)」といったタイトルの記事が掲載され、この事件を却下した決定の適否をめぐる論議を展開した。

とれた社会主義社会の構築における訴訟調停の積極的役割をさらに発揮することに関する若干意見」(以下、07年司法解釈と略する)がある。

そして、調停制度の再生にとって何よりも重要な転機となったのは、中国共産党及び中国政府による「調和のとれた社会」の構築という国家的目標の提起である。急速な経済成長の過程で生じた社会的矛盾を解決し社会の安定を図るために、「調和のとれた社会」の構築が2004年の中国共産党第16期4中全会の決議で打ち出され、2006年の第16期6中全会で正式の「決定」として採択されたが、その中では、「共産党と政府の主導下での民衆の権利利益を擁護するメカニズムを確立し、人民調停、行政調停及び司法調停の有機的な連携を実現し、より多く調停を使用し、法律、政策、経済、行政等の手段と教育、協議、意思疎通などの方法を総合的に運用して紛争を萌芽状態から取り除く」ことが提唱された。これを受けて、「調和のとれた司法」の構築も急務な課題となり、特に紛争の裁判による解決と裁判外の調停による解決との連携強化、人民調停と司法裁判との良性的な相互作用を図る多元的紛争解決システムの整備が、「調和のとれた司法」の重要な内容として強調されるようになった。

こうした改革の気運が高まる中、裁判よりも調停で紛争の決着をつけようとする方向転換が行われ、調停制度は今や再生期に入っているように見えた。およそ2005年より、人民調停の利用回復の兆しが現れ、90年代から減少し続けた人民調停の利用件数は増加に転じ、2004年の約441万件から2005年の約449万件、2006年の約463万件、2007年の480万件となっている。また、人民調停と民事訴訟の利用変化から見ても、低下し続けた人民調停と上昇し続けた民事訴訟の利用率は、2004年より僅かながら逆転し始め、2004年から2006年までの3年間に、人民調停の利用率は前年度よりそれぞれ0.2%、0.6%、0.7%増加したのに対し、民事訴訟の利用率は前年度よりそれぞれ0.1%、0.4%、0.6%低下した。ところが、2007年の人民調停と民事訴訟の利用率には再び増減の逆転が見られ、人民調停の利用率は前年度より1%減少したのに対し、民事訴訟の利用率は前年度より1%増加した。ただし、2002年以降の人民調停と民事訴訟の利用変化を概して見れば、おおむね人民調停

が50%～51%，民事訴訟が48%～49%の間に推移しており，人民調停はかろうじて優位を維持していると言えよう。ちなみに，全国の人民調停機構が2004年から2007年までの4年間に調停した1,833万件余りの民間紛争のうち，調停成功率は平均95%以上にも達した⁴⁰⁾。

他方では，16年間減少し続けた法院調停による事件終局率も2004年より再び増加に転じ，判決による事件既済率は2003年より減少に転じている。ただし，民事訴訟においても再び裁判から調停へという変化が起きているとはいえ，調停成立率は，2003年の30%から2004年の31%，2005年の32%，2006年の32.5%，2007年の33.4%⁴¹⁾へと緩やかに上昇したことから，今般の法院調停率の増長は，急速で大幅なものではなく緩慢で小幅なものであることが読み取れる。ただし，2007年には法院調停により終結した事件が約157万件（33.43%）であったのに対し，判決により終結した事件が180万件（38.54%）⁴²⁾もあったことから見れば，訴訟既済事件の件数と割合が依然として法院調停を上回っていることには変わりがない。

以上考察してきたように，現代中国の調停制度は，古くからの調停伝統に社会主義的な要素を融合した「統合体」⁴³⁾として，アメリカのメディエーション及び日本の調停と異質な歴史や社会及び文化の背景を持った独自の発展を遂げてきた。もし「訴訟大国」のアメリカで調停が利用される原因が「訴訟爆発」という危機の下での「受動的な選択」⁴⁴⁾にあると言えるなら，20世紀80年代までの中国において，殆ど紛争解決の唯一の方式とも言える調停の盛況は，むしろ法制度の未整備や裁判の機能不全及び国民の法的意識の欠乏などによる結果または象徴として，アメリカに相反した一種の「能動的な選択」であると言えるかもしれない。また，中国の調停制度は，民間紛争の解決や未発達な司法制度及び訴訟手続の補完といった機能を果たしながらも，大衆の動員やイデオロギー的教化及び党政策の宣伝などの政治的な色彩が濃いも

40) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』（中国法律年鑑出版社，2003年～2008年）。

41) 中国法律年鑑編集部『中国法律年鑑』（中国法律年鑑出版社，2004年～2008年）。

42) 中国法律年鑑編集部・前掲注3）。

43) 韓寧・前掲注2）407頁。

44) 同右注。

のであった。そして、ADR運動がアメリカで勢い良く発展していた1990年代には、中国はまぎれもなく法治社会の目標をめざして始動したとともに、調停制度の衰微も見せ始めた時期にあった。21世紀における調停制度の復興は、過去への単純な回帰ではなく、むしろ世界的なADRブームに乗りながら、在来の調停制度にADR理論という新たな命を吹き込もうとする意識の下で、司法改革の一環である多元的紛争解決システムを構築するための試みとしてその再生が図られている。「人治」社会から「法治」社会への転換期にある中国では、「人治」社会の伝統的な紛争解決方法である調停が、中国的な特色をもつADRとして新しく生まれ変わろうとしている。

II 「大調停」メカニズムの実践と「上海モデル」

上述したように、最高人民法院と司法部は、政治と社会情勢の変化に応じて、数年ごとに「意見」や「規定」及び「司法解释」の形で人民調停及び司法調停の改革行動指針を提示してきた。こうした調停制度の改革が目指しているものは多岐にわたるが、その中で今後の改革の方向性を最も示しているのは、人民調停と行政調停及び法院調停の連携協働を制度化し、裁判手続と裁判外紛争解決手続の相互補完を図る多元的紛争解決システムを確立しようとする目標であるように思われる。「大調停」メカニズムが正に一種の多元的紛争解決システムを構築する試みとして模索されるようになった。

「大調停」メカニズムは必ずしも厳格な概念または法制度ではないが、調停制度の再建と多元的紛争解決システムの確立における新しい動きとして注目されている。「大調停」メカニズムの実践においては、基本理念や機能及び背景と形態には類似性がありながらも、各地方の経済発展、社会環境、文化伝統、及び紛争解決ニーズの多様化に由来する多種多様な類型が形成されている。例えば、農村地域の「大調停」モデルとされる行政調停の性格を有する郷鎮司法調停センターの設置を特徴とする司法行政型の「山東経験」、人民調停と訴訟手続との関係を重視する人民法院指導型の「楓橋経験」、中小都市の「大調停」モデルとされる調停機構と警察機関及び裁判機関との連携協働を

図る社会矛盾紛争調停センターの設立を特色とする「南通経験」、人民調停と司法調停及び行政調停の「三位一体」的な協力強化をめざす「石家荘経験」、及び大都市の「大調停」モデルとしての「上海経験」や民間団体を母体とする NGO 型としての「小小島人民調停委員会」などが挙げられる。⁴⁵⁾以下では都市総合型とも言える「上海モデル」の具体的運用とその特色及び問題点などに焦点を絞って分析を試みることにする。

上海市における調停制度の改革と発展は、中国の大都市において代表性を有するものである。人民調停を基盤とする「大調停」メカニズムの構築を積極的に実践している「上海モデル」の特色は、主に人民調停、行政調停、法院調停及び社会团体・組織による調停を横断的に連携した総合的調停相談窓口と調停処理機構の設置、委託人民調停制度の導入、「四化」と略称し得る調停活動の「社会化」、調停機構の「専門化」、調停委員の「専従化」、調停手続の「規範化」に総括することができる。紙幅の関係で詳細な検討は別の論稿に譲るが⁴⁶⁾、ここでは最も特色があると思われる「四化」に関する最近の動きを押さえておきたいと思う。

1. 法院調停の「社会化」

人民調停と法院調停及び民事裁判が横断的に連携を図る新しい方式として、「法院調停の適度な社会化」⁴⁷⁾という一種の「裁判所付属型 ADR」的な試みが見られた。「法院調停の適度な社会化」の理念が提起された背景には、社会から調停人材を導入して人民法院の人手不足を緩和させること、裁判官の調停経験が不足する問題を解決すること、司法の社会化と民主化を実現させること、国外の裁判所付設 ADR を参考すること、人民法院を司法改革の重点である多元的紛争解決システムの整備に参与させることなどがあつた。⁴⁸⁾裁

45) これらの「大調停」モデルについては、拙稿「社会転換期の中国における多元的紛争解決システムの構築と ADR の可能性 (二・完) —各紛争処理手続の連携を図る「大調停」メカニズムの考察を兼ねて—」(『熊本法学』第 118 号) において詳しく検討している。

46) 葉陵陵・同右注(『熊本法学』第 118 号)を参照されたい。

47) 薛秀勇「上海法院：推進訴訟調解与人民調解運動」, 中国法院網 (2007 年 7 月 5 日), <http://www.chinacourt.org>

判外紛争解決手続との連携協働を求める「法院調停の適度な社会化」は「大調停」メカニズムを構築する一環でもある。

「法院調停の適度な社会化」の主な形式は民事紛争の委託人民調停制度である。すなわち、人民法院または裁判官から委託を受けた社会团体や組織及び個人は、裁判官または人民法院の委託を受けて訴訟の各段階で行われる調停または和解に参加または主宰することができる。各地の人民法院における委託調停の形式は多種多様であるが、一般的には「受理前」（立件段階）、「審理前」（立件後開廷前）及び「訴訟中」の各段階に行われ、このうち「受理前」と「審理前」の調停が最も多い。

人民法院は、退職した裁判官や公務員、司法所の職員、弁護士、各分野（医療、不動産管理など）の専門家、及び調停経験が豊富な者を常任調停員または臨時選任調停員として招請するが、必要に応じて人民調停組織、司法所、街道弁事処、住民委員会、企業・事業体、労働組合、業界協会、地方商会などにも調停の協力を委託することもできる。人民法院の委託した調停員には、一定の法律知識及び調停経験を有する者が多く本当の民間人が少ないが、これはむしろより法院調停の特色に合致するものとされている。

上海市では2003年に長寧区の基層人民法院に民事紛争の委託調停機構としての「人民調停窓口」が付設されたことを皮切りに、2006年になって上海全域の基層人民法院において「人民調停窓口」が設けられるようになり、67名のベテラン人民調停員（約6割）及び28名の定年退職した裁判官（約4割）が常任調停員として任用された。⁴⁹⁾2006年、上海市高级人民法院と司法局は、「民事紛争委託人民調停制度を規範することに関する若干意見」（以下、「民事委託調停意見」と略する）を共同公布し、その中で「裁判官の主導下における法院調停の適度な社会化」の新しい方式を模索し、人民調停の役割を十分に生かし、人民調停の社会影響力を高めるために、また、人民調停と法院調停及び民事裁判の有効な連携を保障するとしたうえ、民事紛争の「受理前」、「審理

48) 範愉・前掲注10) 460頁～461頁。

49) 上海市司法局「創新工作理念 推動人民調解專業化，社会化，職業化建設」，『人民調解』2007年第6号27頁。

前」及び「訴訟中」の各段階における委託人民調停制度を認めた。「民事委託調停意見」により、紛争発生地为人民調停組織は、人民法院の委託を受けて、離婚、扶養費と扶育費の取立て、相続、養子縁組、相隣関係、売買・民間貸借・借用等の一般契約、損害賠償、不動産などをめぐる民事紛争を受理する前、受理してから審理する前、及び審理過程において、人民調停の前置、民事訴訟手続における委託人民調停、人民調停員の訴訟参加などの制度を通じて紛争の処理に参加することができる。

(1) 人民調停前置制度

上海市では、早くも2003年から人民調停前置制度を模索し始め、「人民調停窓口」を特色とする「長寧区方式」と「訴訟前調停」を特色とする「浦東方式」が形成された。2003年6月に長寧区の連合人民調停委員会が、同級の基層人民法院とともに法院の中で「人民調停窓口」を設け、2名の定年退職した裁判官のほか、各街道の人民調停委員会から毎月交替で派遣される3名のベテラン調停員を配置した。人民調停前置手続に関連する調停活動を行うのは「人民調停窓口」の業務の一つである。人民調停前置手続は、家事、少額債務及び少額損害賠償、相隣関係等をめぐる特定の民事紛争に対して設けられたものであるが、その受理範囲が次第に拡大され、2006年から近年に多発する交通事故の賠償、保険、消費者権益、不動産、労使関係、医療過誤等をめぐる紛争の調停、2007年に公安警察機関から委託される人身損害賠償⁵⁰⁾または軽傷害事件の調停も受理されるようになった。

具体的な手順としては、当事者が民事訴訟を提起する際に、まず人民法院から「人民調停窓口」による調停が助言されるが、当事者が調停に同意する場合は「人民調停窓口」に調停を申込みことになる。「人民調停窓口」は双方の当事者に「人民調停通知書」を交付し、調停を希望するか否かの意思を確かめる。双方当事者がともに調停に同意する場合は、「人民調停窓口」が紛争の調停を引き受け、常任の調停員がその調停に当たる。合意が達成された場

50) 「首席人民調停員周進網聊人民調停的長寧模式」(2007年11月2日)、東方法治 <http://www.east124.com>

合には、「人民調停窓口は、区連合人民調停委員会の名義で民事契約の性格を持つ人民調停協議書を発行することができるし、人民法院は、裁定の形で区連合人民調停委員会の名義で発行された人民調停協議書の内容等を確認したうえ、法的効力を持つ民事調停書を発行することもできる。法律文書をもって調停合意を確認する必要がない事件については調停費用が徴収されない。調停が成立しないかまたは当事者が調停を希望しない場合に、当事者は「人民調停窓口」が発行した調停不成立の証明書を持って人民法院に民事訴訟を提起することもできる。「人民調停窓口」は、手続の簡易・迅速性や費用の廉価性などによって当事者から歓迎されている。

浦東新区人民法院は、2006年2月に「訴訟前調停規則（試行）」を制定し、民間調停の前置制度を創設した。具体的には、訴訟前調停が家事、少額債務及び少額損害賠償、相隣関係、不動産管理、労働争議、クレジットカード、電信契約等をめぐる33種類の民事紛争に適用できるが、人民法院は、定年退職した裁判官、弁護士、街道人民調停委員会責任者、及び仲裁、不動産、心理相談といった分野の専門家を含む9名の訴訟前調停員を招請し、訴訟前の調停を担当させる。そして、当事者が民事紛争を裁判所に持ち込んだ際に、立件廷は、まず立件審査段階で「訴訟前調停案内」を当事者に交付し、訴訟前調停手続を選択するよう指導する。当事者は、調停の意向があった場合にその事件を訴訟前調停員に移送して調停を委託する。訴訟前調停手続を適用して合意を達成しかつ即時に履行できる場合には、原告は訴訟を取り下げる。合意を達成したが一定の履行期間を必要とする場合には、人民法院は法的効力を持つ民事調停書を発行する⁵¹⁾。ちなみに、調停合意を達成したことによって当事者が訴訟を取り下げた場合は、費用が徴収されない。当事者が人民法院に民事調停書の発行を必要とする場合は、訴額5万元以下の事件について定額50元の費用が徴収されるが、訴額5万元以上の民事財産事件について正規の受理费の10%を基準に、訴額5万元以上の商事財産事件について正規

51) 丁寿興・浦東新区人民法院院長「關於開展訴前調解工作情況的報告—2007年6月26日在浦東新区第3屆人民代表大會常務委員會第4次會議上」, 浦東人大 <http://211.144.95.140/pudong/showinfo/>

の受理费の20%を基準に費用が徴収される⁵²⁾。

「訴訟前調停」の手續については、「民事委託調停意見」の規定により、①当事者が人民法院に民事訴訟の問合せや訴状を渡す際に、立件廷は、当事者に訴訟前調停に関する規定を知らせ、当事者が調停を選択するか否かの意見を求める。当事者が調停を受け入れる場合に、人民法院は、それを登録しかつ委託書を発行し、関係人民調停委員会に調停を受けるよう当事者に指導する(6条)。②訴訟前に委託人民調停組織の主宰下で合意に達したが、一方の当事者が履行しなかった場合に、相手方の当事者は、人民法院に給付令を申請することができる。合意に達した後、当事者が人民法院に審査かつ民事調停書の発行を求める場合に、人民法院は、なるべく早く立件して審査を行ったうえ、民事調停書を発行しなければならない。訴訟前調停によって合意を達成できず、当事者が人民調停組織の発行した調停終結書を持って人民法院に民事訴訟を提起する場合に、人民法院は、法により直ちに事件を受理し、かつ、当該紛争が人民調停組織による調停を経たことを裁判文書の中で説明しなければならない(10条)。

(2) 民事訴訟手續における委託人民調停制度

民事訴訟手續に入った後に人民法院から委託される民事紛争の調停が、受理されてから審理されるまでの段階における「審理前調停」と審理過程における「訴訟中調停」に分けられる。すなわち、担当裁判官または裁判廷は、人民調停によって紛争の解決ができるかまたは訴訟による解決が適切ではないと判断した場合、双方当事者の同意を得たうえ、人民調停員または関係人民調停組織に調停を委託することができる。この委託調停の手續については、「民事委託調停意見」の規定によれば次のとおりである。①人民法院は、人民調停委員会に審理前または訴訟中の調停を委託する際に、関係裁判廷によって双方当事者の同意を得たうえ、委託書を作成し、かつ、起訴状副本の複写を人民調停組織に移送する(第7条)。②委託を受けた人民調停組織は、

52) 浦東新区人民法院立案廷「訴前調解材料」, 範愉・前掲注10) 425頁~426頁。

情理に適いかつ適法な原則に従い紛争を調停し、かつ、適時に調停の進行情況を委託裁判官または裁判廷に知らせるべきである。人民調停組織は、当事者を促して調停合意に達した場合に人民調停協議書を作成しなければならない(7条)。^③審理前または訴訟中に委託人民調停組織の主宰の下で口頭の調停合意に達しかつ実際に履行されたため、書面の調停書を発行する必要がない場合、当事者は、人民法院に訴訟の取り下げを申請すべきである。また、書面の調停合意に達したため、当事者が人民法院に訴訟の取り下げを申請する場合、人民法院は、審査のうえそれを許可しなければならない。当事者が人民法院に民事調停書の発行を求める場合、審査のうえ民事調停書を発行すべきである。さらに、調停合意を達成できなかった場合、または達成した調停協議が無効であるため取り消された場合、もしくは当事者が合意に達した後、翻意した場合、人民法院は、法により事件を審理し、かつ、当該紛争が人民調停組織による調停を経たことを裁判文書の中で説明しなければならない(11条)。^④人民調停組織の調停によって事件を終結した場合、または当事者が人民法院に訴訟を取り下げた場合、人民法院は、事件の受理费を減免するか否かについて、当事者の申請等の具体的情況に基づいて決定する(12条)。

2006年に、上海市の各基層人民法院から調停を委託された民事紛争は10,269件あったが、このうち7,449件の紛争は合意を達成し、調停成功率は72.54%に達したほか、2,994部の人民調停協議書が発行された。⁵³⁾2007年に、上海市の各基層人民法院から調停を委託された民事紛争は32,668件あり、前年度より218.12%も上昇した。このうち24,897件の紛争は合意を達成し、調停成功率は前年度を上回る76.21%に達したほか、17,846部の人民調停協議書が発行され、496.05%も上昇した。⁵⁴⁾これにより大量な民事紛争が「審理前」または「訴訟中」の段階で解消され、当事者の訴訟負担と人民法院の裁判圧力が確実に軽減されたことに加え、法院委託調停員の調停技能と経験

53) 「他山之石・聚焦上海“大調解”」, 安徽法治網 <http://www.ahsft.gov.cn>

54) 徐文生「上海市委託人民調解工作成效顯著」(2008年3月21日), 中国平安網 <http://www.chinapeace.org.cn/zhzl/2008-03/21/>

も裁判官から高く評価され、その調停成功率は一般的に現職の裁判官より高いといわれている。⁵⁵⁾

(3) 人民調停員訴訟参加制度

全国人民代表大会は、2004年に「人民陪審員制度の整備に関する決定」を公布したが、それを契機に、人民陪審員の役割を生かす一環として、人民陪審員を委託して法院調停に参加させる動きも広がり始めた。上海市では、2004年から委託人民調停制度と人民調停員訴訟参加制度を連係させた「訴訟中調停」も試行されている。試行地域とされた浦東新区では、人民法院は、複雑・難解な家事事件、相隣関係事件などを審理する際に、紛争の具体的状況により当事者の所在地の人民調停員の訴訟活動への参加を招請することができ、また、訴訟活動に参加する人民調停員に当該紛争の調停を委託することもできる。この制度の狙いは、当事者と同じ地域に居住している人民調停員が、紛争の内情をよく知り、より当事者に信頼される利点を生かし、人民法院に協力して調停案を決定すること、調停合意の達成または判決結果を納得させるために当事者を説得すること、人民調停員の訴訟への参加によって随時に紛争解決の動向を把握でき、紛争の激化を予防することなどにあるが、他方では、人民調停員が訴訟の参加を通じて訴訟手続をより理解し、裁判官から調停の技能や法律知識の指導を受けられ、調停を行う業務能力を向上させることも期待できる。⁵⁶⁾

(4) 人民調停員執行協力制度

発効した法文書の「執行難」は、人民法院が直面する長年の難題である。この問題を解決するために、上海市は、2006年から一部の地域で人民調停員執行協力制度を試行したが、2007年に全域に普及させた。すなわち、人民法

55) 範愉・前掲注10) 487頁。

56) 浦文「浦東新区司法局：穩步推進民事糾紛委託調解和人民調解員訴訟參與制」、『法苑月刊』2006年第7号13頁。卒銘「為政府和法院“減壓”的一項創新舉措—浦東新区高東鎮開展人民調解員訴訟參與制的調查」、『法苑月刊』2006年第7号15頁。

院は「執行難」の判決、裁定等を執行する過程において、現地の人民調停員を執行協力員として招請して執行の協力を求めることができる。執行協力員は、現地の状況や紛争の内情に詳しい利点を生かし、人民法院に執行のための有用な手がかりを提供すると同時に、当事者への勧告・説得及び法知識の宣伝などを通して当事者の気持ちを落ち着かせ、紛争の激化を防止し、執行段階で和解するように助力することもできる。「民事委託調停意見」では、この制度に触れていなかったが、「執行難」に出くわした法文書が早期、適時、正確に執行されるためには、この制度は効果的な方法であるように思われる。⁵⁷⁾虹口区の実践を見れば、人民調停が介入した執行事件のうち、三分の一は双方当事者の和解に達したが、和解できなかった事件も強制執行に対する抵抗の激しさが相当緩和されたという。⁵⁸⁾

2. 人民調停機構の「専門化」

(1) 個人型の人民調停事務所

2003年11月、上海市長寧区の江蘇路街道弁事処は、30年以上の人民調停員の経歴を持つ「上海市首席人民調停員」である李琴氏との間に「業務責任書」の形で紛争処理業務を請負う契約を交わし、李琴氏の名前を冠した「人民調停李琴事務所」（以下、「李琴事務所」と略する）を設立した。具体的には、江蘇路街道弁事処は、所長の李琴氏とその他5名の専任調停員からなる「李琴事務所」に対し、管轄地域の総人口に基づき1人当たり2元の比例で、毎年事務経費として12万元（2004年から15万元に引き上げられた）を出資し、かつ、部屋二つを事務室として提供する。その代わりに、「李琴事務所」は、街道人民調停委員会の付設機構として、管轄地域に起きた一般的な紛争の40%、複雑・難解な紛争の90%について調停処理を行い、しかも一般的な紛争のうち95%、複雑・難解な紛争のうち80%の調停成功率を達成しなければならない。

57) 「本市将推広人民調解協助法院執行制度」(2007年9月7日), 上海司法行政 <http://www.justice.gov.cn/>

58) 「虹口区積極探索人民調解参与化解社区民生案件“執行難”工作」(2007年11月6日), 上海司法行政 <http://www.justice.gov.cn/>

さらに、住民のために法律相談や法律サービスを提供しなければならない。⁵⁹⁾「李琴事務所」は、週に4回以上住民委員会または住民組を訪問し、調停員や紛争情報員を通して紛争状況の把握に務め、紛争の調停処理に参加する。また、年に2回以上、住民委員会及び住民組の調停員に対して教育・研修を行うなど、⁶⁰⁾街道と住民委員会及び住民組の人民調停委員会との間における縦割りの「懸け橋」になっている。そして、紛争解決の実効性を高めるために、関係機構と連携して調停を行う手法もよく使用され、例えば、住民の「信訪代理員」として信訪部門に苦情を申し立てる「信訪代理」を行うこと、警察派出所の協力を得て軽傷害事件の調停を合同で行うこと、人民法院による民事紛争の委託調停を引き受けること、不動産管理会社と協議しつつ共同住宅の管理をめぐる紛争の調停を行うことなど、「李琴事務所」は信訪部門、公安警察機関、人民法院及びその他の組織との間における横割りの「大調停」メカニズムの確立にも貢献している。⁶¹⁾

「李琴事務所」は、中国で政府が人民調停サービスを購入する初めての事例として話題となり賛否両論を呼んだが、⁶²⁾その後、この方式が上海市全域に拡大され、2007年には街道（郷鎮）総数の91%を占める213カ所の街道（郷鎮）人民調停委員会において193カ所の「人民調停事務所」が相次いで設立され、620名の専任調停員が任命された。⁶³⁾この制度は、政府の民間団体または個人に対する財政支援と数値化した契約式管理を通じて、住民に無料の紛争処理サービスを提供させることによって政府の責務ともいうべき公益的法律サービスの社会化を図るものであり、街道（郷鎮）レベルで「人民調停事務所」

59) 繆曉宝・元上海市司法局長「構築人民調解工作新格局 着力予防調処社会矛盾糾紛」(2004年2月)、上海市司法局「人民調解工作重要文件資料匯編」(第1輯)所収、363頁～365頁。李琴「創新調解工作機制 提高化解矛盾糾紛能力」、『人民調解』2007年第8号33頁～34頁。

60) 上海市司法局「上海市積極推進人民調解專業化、社會化建設」、『中国司法』2004年第10号63頁。

61) 李琴・前掲注59)。

62) 範愉「社会轉型中的人民調解制度—以上海市長寧区人民調解組織改革的經驗為視點」、『中国司法』2004年第10号55頁。「上海長寧区：街道弁12萬元買服務首開該市先河」、『領導決策信息』2004年第6号22頁。

63) 上海市司法局・前掲注49)。

を土台とする「大調停」メカニズムへの模索でもあるが、「紛争処理業務を商品化し、紛争処理に市場原理を導入することでより良き⁶⁴⁾手を整備する動き」として注目される一方、紛争解決の数量や効果は、数値目標があるか否かまたは人民調停組織の努力いかんのみで決まるものではなく、様々な要因に左右されることも多いため、政府が契約の形で数値化した目標を定めて紛争⁶⁵⁾解決を管理しようとする方式自体は科学的でないというような意見もあった。

「李琴事務所」の活動が「ADR 的な人民調停活動⁶⁶⁾」として見られる一方、街道人民調停委員会の付設機構という性格もあり、事実上街道人民政府に依頼された法律相談、調停及び「信訪」の総合処理機構となっていること、李琴氏は街道調停委員会の副委員長であること、事務所の日常的業務も街道司法所の指導を受けることなどから見れば、やはり行政による関与が強く反映していると言わざるを得ない。そもそも公的調停機構の色彩が強い人民調停組織がますます民衆から行政部門の延長と見なされ、政府が人民調停サービス⁶⁷⁾を購入する行為はむしろこの印象を一層強めさせた一面もある。

(2) 弁護士主宰型の人民調停事務所

弁護士の調停への関与の形態についてみると、弁護士は訴訟の過程で当事者の代理人として法院調停に参加することができるほか、当事者の依頼を受けて当事者間の紛争を調停することもできる。特に財産、婚姻、軽微な損害及び傷害の賠償に関わる紛争では、面子等を考慮して公的調停機関による解決を望まず、法的知識、紛争処理能力と経験を有する弁護士主宰の調停⁶⁸⁾によって紛争の解決を望む当事者が多数存在している。弁護士が調停を行う方式としてはいろいろ模索されているが、上海では、街道と弁護士事務所が連携して弁護士を主体とする人民調停事務所を設立することも試行されている。これは人民調停機構の専門化の試みの一つでもあり、弁護士の法律扶助業務の

64) 王冊・前掲注 26) 274 頁。

65) 範愉・前掲注 62)。

66) 王冊・前掲注 26) 273 頁。

67) 黄立群「從 ADR 看人民調解工作的創新」,【上海法治報】2008 年 2 月 19 日。

68) 韓寧・前掲注 2) 391 頁～392 頁。

一種と見なすこともできる。

2006年3月、盧湾区の瑞金二路街道弁事処は、李小華弁護士事務所との間に調停事務所の業務内容、構成員、運営方式及び経費などについて双方の職責を明記した協議書を締結し、「李小華人民調停事務所」（以下、「李小華事務所」と略する）が上海市における初めての弁護士個人の名前を冠した調停機構として設立された。そして、「李小華事務所」の母体である李小華弁護士事務所は、この協議書に基づく「李小華人民調停事務所活動規程」も制定した。この二つの文書により、瑞金二路街道弁事処は、李小華弁護士事務所の弁護士及びその補佐員からなる「李小華事務所」に対し、年間1.2万元の事務経費を出資し、かつ、専用の事務室を提供する。その代わりに、「李小華事務所」は、街道弁事処から移管された5件の重大な複雑難解紛争、集団的紛争、軽傷害紛争の調停処理に参加しなければならない。また、所轄地域におけるすべての住民委員会に対しそれぞれ年に4回の法律相談を行い、月に各1回、街道の「責任者会見日」と「司法信訪総合サービス窓口」の相談に参加し、住民からの法律問題に関連する問い合わせに対応するなど、住民のための法律相談や法律サービスを提供しなければならない。さらに、所轄地域における住民委員会の調停員に対し年に6回の研修講座を行うこと（2007年には「婚姻法・女性權益保障法に関する判例解説」、「調停技能、人民調停協議書の作成」、「新労働契約法の解説」、「流動人口に関する政策、公有住宅に関する規定」、「相続法・高齢者權益保障法の解説」、「物権法と市民の生活」を主題とする講座が行われた）、弁護士として代理する各種の民事事件に対する裁判傍聴の手配をすること、所轄地域に起きた複雑・難解な紛争について年に4回の紛争事例研究会を開くことなど、基層人民調停委員会の活動を指導し、人民調停員のために業務研修を提供しなければならない。⁶⁹⁾

「李小華事務所」は、「李琴事務所」と類似するように政府が紛争処理サービスを購入する形式で運営されているが、年間の事務経費が「人民調停李琴事務所」の10%に過ぎないため、やはり社会貢献としての公益調停の側面が

69) 李曉「高學歷高職稱律師牽當“老娘舅”—李小華人民調解工作室在盧湾區瑞金社區成立」,『上海法治報』2006年4月10日。

ある。民間紛争の調停に当たって、法律を熟知する弁護士による調停は、従来の行政調停または人民調停と比較してより中立、公正的な立場に立って調停を行い、かつ、法に則って当事者に説得することに長けているなどの長所があるためか、より当事者から信頼を受けられ、より良い調停効果が得られるようである。徐小華人民調停事務所の弁護士が携わった紛争調停の成功率は99%に達し、相談満足度は100%にも達した⁷⁰⁾という。

3. 人民調停員の「専従化」

人民調停員はこれまで兼任制であったが、兼任調停員の資質問題、とりわけ教育水準が低く法律知識が乏しいことがよく指摘されてきた。この問題を改善するために、近年、多くの退職した裁判官、検察官、警官、弁護士、法学者及び専門技術者などが人民調停員に選任されたようになり、人民調停員の学歴及び職務訓練も重視されるようになった。2007年現在、全国における487万人の人民調停員のうち、高卒以上の学歴を持つ者が、総数の63.9%を占める311万人に過ぎないが、2001年より9.4%も引き上げられ、史上最高水準に達した。また、総数の95.2%を占める464万人の人民調停員が職務訓練を受けた。他方、人民調停制度の改革に相応しい「調停委員の専従化」の改革も試みられるようになり、上海市司法局の目標は、2008年に人民調停員の専従化を実現し、かつ「準裁判官」の専門水準に達することであるが、2010年までに専任調停員の総数が7,000人以上に達する⁷¹⁾ことを目指している。

首席人民調停員制度は、人民調停員を専門職とする施策の一環として、従来の住民（村民）委員会の人民調停員には兼任が多く流動性が大きい問題、教育水準が低く法律知識も不足するなどの問題を解決するために考案されたものである。すなわち、法律知識を持ち、人望があり、一定の社会経験と能力を有する者を専任の首席人民調停員として招請し、街道（郷鎮）または住

70) 朱青「律師分析問題既講情又講法—徐小華人民調解工作室服務社區居民的故事」、『上海法治報』2006年11月8日。

71) 中国法律年鑑編集部・前掲注3) 278頁。

72) 張學偉「上海：人民調解員明年將推職業化達“準法官”水準」、『法制日報』2007年5月31日。

民（村民）委員会人民調停委員会の責任者を担当させる。首席人民調停員には「人民調停廷」という特別な方式で調停を行う権限が与えられている。上海市は2001年6月から全国で初めてこの制度を実行し、2004年までに268名の首席人民調停員を任命した。上海市首席人民調停員の第1号として任命された楊浦区延吉新村街道人民調停委員会及び「人民調停楊伯寿事務所」の責任者で市人民調停協会副会長も務めている75歳（2008年現在）の楊伯寿氏は、15年以上の人民調停員の経歴を持ち、2007年2月までに合わせて2,677件の紛争処理を引き受け、このうち調停によって解決した紛争は2,674件もあり、調停成功率が98.89%に達したほか、50件の民間紛争の激化を防止でき、23,549回の相談にも乗った。また、自宅の電話番号をコミュニティの住民に公開し、調停についての相談や予約を随時に受け付け、かつ5分以内に現場に駆けつけること、70歳以上の高齢者及び身障者に対しては出張サービスを提供すること、共稼ぎの家庭に対しては夜7時～9時に住民委員会で相談や調停等を行うことを公に承諾したなど、「2002年全国模範人民調停員」「2006年度上海市十大平安英雄」などの表彰も受けた。⁷⁴⁾ちなみに、首席人民調停員の職務研修については、上海市の高級人民法院と司法局が市人民調停協会に協力して行われる。⁷⁵⁾

浦東新区では人民調停員の認可制と等級評定制度が試行されている。すなわち、街道（郷鎮）人民調停委員会の専任調停員になるためには一定の資質を持たなければならない。かつ、資格試験に合格しなければならない。受験を申込み資格としては、一定の調停経験を持つかまたは法学専攻の短大卒以上の学歴を持つことが必要である。弁護士資格を持つ者、法学専攻の学士号を持つ者、優秀な住民（村民）委員会人民調停員などが考査を経て専任調停員に選任されることができる。また、人民調停員がその学歴、紛争調停能力及び実績に基づき、1級、2級、3級人民調停員に評定される。1級人民調停員

73) 文勇「上海市試行首席人民調解員制度的調査と思考」、『中国司法』2002年第3号59頁。

74) 「001号人民調解員楊伯寿」(2007年2月27日)、東方網—東方合作 <http://gov.eastday.com>

75) 繆曉宝「關於人民調解工作的思考与实践」(2004年7月)、前掲注59)366頁。

になるためには、2年以上の人民調停業務または6年以上の司法関係の職務に従事した経歴、短大卒以上の法律専攻または大卒以上のその他の専攻の学歴、そして、最も重要な条件としては平均毎年5部以上の人民調停協議書を作成する実績が必要である。2007年末に、浦東新区では43名の1級人民調停員、109名の2級人民調停員、809名の3級人民調停員が評定された。このほか、閘北区では、専門職のソーシャルワーカーを人民調停活動に専従させる「人民調停ソーシャルワーカー」制度も試行されている⁷⁶⁾。これらの制度がこれまで指摘されてきた兼任調停員の素質を改善し、人民調停員の難解・複雑な紛争を解決する能力と水準を高めるためには有効な措置であるように見えるが、他方では、こうした人民調停員の「専従化・専門化」が行き過ぎた「エリート化」とならないために、中国の調停委員会について現地調査を行ったことがある日本の学者が指摘したように、「弁護士だけまたはエリートだけが調停者になれるというならば、健全で市民志向の状態から離れていくことになる⁷⁸⁾」という意見を銘記しておく必要もあるように思われる。

4. 調停手続の「規範化」

(1) 人民調停組織のネットワーク化

従来の人民調停組織は、自治組織である住民（村民）委員会の下に設けられる人民調停委員会に限られたが、社会構造の変容に伴う新しい情勢下で生じた重大、複雑・難解な民間紛争や集团的紛争などの処理に対応するため、人民調停組織の再構築も人民調停制度の再建における不可欠な課題となった。「02年意見」と「02年規定」に基づく人民調停組織の規範化の改革によって、従来の人民調停組織が縦割りと横割りで拡大された。縦割りでは、従来の住民（村民）委員会人民調停委員会の上に街道（郷鎮）人民調停委員会が設けられ、下には住民組（村民組）調停班が設けられるようになり、一部の

76) 「11個月浦東人民調解員化解糾紛近2.5万件」,『新民晩報』2007年12月18日。

77) 上海市司法局・前掲注49) 28頁。

78) 小島武司『調停と法—代替的紛争解決(ADR)の可能性—』(中央大学出版部, 1989年) 277頁。

地方では、街道（郷鎮）人民調停委員会の上にも区（県）連合人民調停委員会が設けられている。横割りでは、企業・事業体、業界、地域にも人民調停委員会が設けられるようになった。2007年現在、全国では約84万ヵ所の人民調停委員会があり、487万人の人民調停員を擁している。このうち、街道（郷鎮）人民調停委員会が約4.2万ヵ所、住民（村民）委員会人民調停委員会が約68万ヵ所あり、全国99%の郷鎮（街道）、及びほぼすべての村民（住民）委員会をカバーしたため、紛争の予防と解決に有効な「第一防⁷⁹⁾御線」を形成している。

上海市では、縦割りにおいて省（直轄市）—区（県）—街道（郷鎮）—住民（村民）委員会—住民組（村民組）—共同住宅という6級にわたる人民調停組織、横割りにおいて企業・事業体、業界、地域における人民調停組織という縦横に交錯する人民調停ネットワークが形成されている。具体的には、上海市人民調停業務指導委員会—区（県）連合人民調停委員会—街道（郷鎮）人民調停委員会（人民調停事務所）—住民（村民）委員会人民調停委員会—住民組（村民組）人民調停班—10戸ごとに置く紛争情報員という仕組みになっている。市人民調停業務指導委員会の職責は、上海市における人民調停活動の展開を指導し調整するとともに、関係政策の研究を行うことである。区（県）連合人民調停委員会の職責は、同級の人民法院に付置する「人民調停窓口」を設立すると同時に、重大な紛争とくに集団的紛争の調停について、管轄地域における行政、社会団体の各機関の力を協調して対応する。街道（郷鎮）の下に設けられる人民調停委員会は、日常的に民間紛争を調停する大衆的な組織として、その職責は、民間紛争を調停し、民間紛争の激化を予防すること、調停活動を通じて法律・法規・規則と政策を宣伝し、公民に規律に尊い法を守り、社会公德を尊重するよう教育することにより、民間紛争の発生を予防すること、住民（村民）委員会、所在する企業・事業体及び末端人民政府に対し民間紛争及び調停活動の状況を伝達することである。他方では、業界型の人民調停機構としては、医療過誤、不動産管理、消費者権益、労働争議、

79) 中国法律年鑑編集部・前掲注3) 278頁～279頁。

保険契約、交通事故等をめぐる紛争に対する人民調停委員会が設置され、また、流動人口の集居地域、経済開発区、大型商業集合市場、建築現場、都市と農村の相接地区といった紛争多発地域において地域型の人民調停委員会が設置されている。企業・事業体型の人民調停機構としては、個人工商業者協会、私営企業協会、商工会、消費者協会、科学技術協会、身障者連合会、華僑連合会などにおいて人民調停委員会が設置されている。これらの人民調停機構は、当事者の申請による民間紛争の調停を直接受理すると同時に、行政側の「司法信訪総合サービス窓口」や司法所から移送された民間紛争の調停も引き受ける。このような多様化した人民調停ネットワークは、住民にとって便利で身近な裁判外紛争解決手続となっている。

(2) 調停業務の制度化

近年、人民調停に対する社会の信頼感を高めるために、人民調停委員会の印章、標識、手続、徽章、文書、プラカードに対する「六統一」、組織、業務、制度、報酬、場所、経費に対する「六遂行」、学習、例会、統計、逐一調査、情報フィードバック、答訪といった業務制度に対する「六整備」⁸⁰⁾、及び人民調停協議書の作成水準の向上などが司法部から求められている。上海を含む一部の地方では、調停活動に対する大衆からの監督を受けやすいように、人民調停員の名簿、調停の範囲、原則、効力、手続、制度、規律、及び当事者の権利と義務などを明記した看板を調停場所の壁に掲げること⁸¹⁾にしている。

以上のように、「上海モデル」は、社会各方面の紛争解決リソースを統合しつつ、それぞれの利点を生かして人民調停、行政調停、法院調停及び社会团体・組織による調停の連携協働を求める「大調停」メカニズムを積極的に確立しようとしている。この「大調停」メカニズムが社会転換期の紛争解決ニーズに対する一定の応答可能性を示した有意義な試みとして、大量な民間紛争を萌芽状態から解消し、社会の調和を実現するための紛争解決の新たな可能性を見出した制度設計であると言えよう。

80) 同右注・278頁。

81) 同右注。

Ⅲ 「大調停」改革の特徴及び課題

近年、多元的な紛争解決システムを整備する一環として、現地の実情に相応しい「大調停」メカニズムの試みが各地で行われてきたが、その特徴の一つは、「大調停」メカニズムにおいて中心的な役割を果たしている人民調停が、紛争処理における民間と行政及び司法との連携を結ぶ紐帯としてより高い正当性が認められている。「大調停」体系の中では、従来の住民（村民）委員会の下に設けられた人民調停組織が縦軸と横軸に沿って拡張され、「大調停」の基本的な組織形態となっている。特に街道（郷鎮）人民調停委員会は、司法所を中心として調停サービスを提供しているため、行政調停の性格も持ち合わせているが、行政調停の結果を不服として行政不服申立や行政訴訟で訴えられるリスクを避けるために、また、人民調停協議書の民事契約としての法的効力が人民法院に認められるために、人民調停の形式を保持し、司法補佐員も人民調停員の身分を持ち合わせている。したがって、形式的に民間の社会組織である街道（郷鎮）人民調停委員会は、実質的にすでに従来の大衆的な自治組織から変化し、「半行政」ないし「準司法」的な性格と機能を持つ「自治と官治の統合体⁸²⁾」となっており、「行政的」な民間調停を行っているのは実状である。

人民調停の性格に関連する問題でもあるが、行政調停の位置づけは「大調停」メカニズムが直面している最大な難題である。行政権優位の影響もあって、社会の私的自治の度が低く、司法の機能領域が狭い中国では、紛争処理機構の権威性、紛争処理根拠の適法性、紛争処理手続の規範性、紛争処理結果の実効性、及び紛争処理コストの廉価性などを考量して、行政に依存する紛争の解決を望む志向が顕著で、紛争処理の領域における行政機関の役割が強く期待されている。「大調停」メカニズムの最も顕著な特徴は、人民調停の「外殻」を「借用」しながら民間紛争の処理における行政調停の特有な紛

82) 季衛東『超近代の法』（ミネルヴァ書房、1999年）273頁。

争解決機能を生かすことにあってよい。「02年司法解釈」では、人民調停協議の民事契約としての法的効力が認められたものの、行政機関が主宰した民事調停協議の効力について明確な規定がないため、行政調停協議は法的効力を持たないかまたは人民調停協議より低い効力しか持たないという「誤解」や、行政調停裁決が行政不服申立または行政訴訟の提起を触発しかねないリスクへの心配も「民間と行政の連係調停」の傾向に一段と拍車をかけることになった⁸³⁾。したがって、行政調停の地位と役割を明確にしたうえ、行政調停と人民調停及び司法調停の機能における相互的補完と合理的分業を図った紛争処理システムを形成する必要があるように思われる。

また、法院調停と人民調停の連携も「大調停」メカニズムにおける不可欠な一環であり、人民法院は「大調停」メカニズムにおいて重要な役割を果たしている。各地の人民法院も、いわゆる「不缺位，不錯位，不越位（不在しないこと，位置ずらさないこと，踰越しないこと）」（裁判手段を運用して人民調停を支持すること，人民法院と人民調停組織との関係が命令関係でなく指導関係であること，人民法院が人民調停組織に代わって調停活動をしないことを喩えた表現⁸⁴⁾）という最高人民法院の指針に従い、紛争情報の相互通報，人民調停組織への委託調停，人民調停員の研修への協力，人民調停業務への指導，人民調停協議効力の確認などの制度を通じて人民調停活動を支持し指導する職責を果たしつつ，人民調停の実効性の向上，民間調停と行政調停及び司法調停の横断的連携を図る多元的紛争解決システムの確立に努めている⁸⁵⁾。

「大調停」メカニズムは、共産党と政府の主導下で各種の紛争解決手段を連携した多元的な紛争解決手続であるとはいえ、総じて言えば、紛争の効率的な解決，各紛争処理機構の権限における混乱状態の解消，紛争解決コストとリスクの軽減，基層公共サービスの質の向上などには良い働きをしているため，社会転換期の紛争解決ニーズに対して現実的な応答性を有するものとし

83) 範愉・前掲注10) 560頁～561頁。

84) 肖揚・元最高人民法院院長「在全国人民調停工作座談会上的讲话」(2004年2月24日)，上海市司法局・前掲注49) 82頁～83頁。

85) 羅書臻「構建和諧司法 調解大有作為——全國各級法院支持和指導人民調解工作綜述」，『人民法院報』2007年7月6日。

て当事者や民衆から歓迎され、その正当性と実効性が基本的に社会及び法律界に認められている。しかし、他方では「大調停」メカニズムにいくつかの問題も内在している。

まず、「大調停」メカニズムは、社会転換期の新しい紛争解決ニーズに対応するための「応急的措置」という特徴を備え持ち、かつ、地方的法規や政策等に依拠して建国初期から度重なって行われてきた「政治キャンペーン」の方式で推進されたものである。「大調停」の促進を背景に、法院調停が一種の「政治的任務」として裁判官に割り当てられ、強制的な調停率指標が発せられたことも少なくないため、こうした「後戻り」のやり方に戸惑いを感じた裁判官から不満と反感を招いたところか、1990年代から始まった民事裁判方式の改革が失敗した証しでもあると思われる⁸⁷⁾。「大調停」メカニズムを本格的な紛争解決手続に転換させるためには、共産党及び政府の権力への極端な依存を排し、自主性と自立性及び中立性が重視された自律的・創造的な裁判外紛争解決システムを確立しなければならない。

次いで、「大調停」メカニズムは、各紛争処理手続の横断的連携を強めた一方、権力的紛争処理手続と非権力的紛争処理手続を混在化させた結果として、各紛争解決方法の「機能の混乱」をもたらす危険性も孕んでいる。「大調停」メカニズムの制度設計には、依然として国家権威を強調し、民間調停の行政化ないし行政調停処理の民間化や、司法調停とその他の調停との混同などの問題を生じさせた。「大調停」メカニズムは、むしろ人民調停の「行政化」か「権力化」及び「司法化」を招いたのではないかと疑問視され、民間調停の理念が改めて問われている。

人民調停の「権力化」は行政権の関与に最も顕著に現われているが、これはむしろ行政権が特に優位にある社会主義中国ならではの特徴とも言える。しかし、「調停が権力を仰ぐことは正に調理が塩を必要とするようなもので、

86) 範愉・前掲注10) 554頁。

87) 呉英姿「法院調停的“復興”与未来」,『法制与社会發展』2007年3月号42頁。瞿広緒「司法ADR与我国訴訟調解制度的重構」(2005年1月1日),北大法律信息网 <http://www.chinalawinfo.com/>

適度の場合は佳品を作れるが、度が過ぎた場合は氾濫して災いとなる⁸⁸⁾と比喻されたように、そもそも行政と民間の狭間で存立し発展してきた人民調停が民間と行政の連携協力を図りながらも、「政府を代表する人民調停」ではなく、真の「人民を代表する人民調停」を貫き、人民調停が裁判と並ぶ権力的な紛争処理システムにならないための制度保障は、「大調停」改革における大きな課題であろう。

さらに、法院調停に対する奨励メカニズムが「大調停」改革の一環として強化されている一方、紛争解決の手段よりもむしろ民事裁判業務の評価基準と目的になっている調停率に対する行き過ぎた追求によって調停の濫用と強制化の傾向が現われていることも否めない。それに加えて、近年推し進められている裁判責任追及制度も、裁判官がその賞与や昇格及び名誉称号の授与に消極的な影響を与えかねない「誤判」を避けるためになるべく調停の方法で事件を終結しようとする心理をさらに強めた⁸⁹⁾と考えられる。ここ数年、一部の地方人民法院においては、調停成立率が年に5%~10%の比例で上昇し、98%にも達した人民⁹⁰⁾法廷や、70%~80%を超えた基層人民⁹¹⁾法院、及び30%~40%に達した中級人民⁹²⁾法院もあり、2006年には少数の地方人民法院において「無判決」の現象すら現われた。また、調停成立率を高めるために、「以判压

88) 桑本謙「官方主持下的調解—対陵県郷鎮司法調停中心的法理学思考」, 謝暉ほか主編『民間法(第1巻)』(山東人民出版社, 2002年)所収, 330頁。

89) 張衛平・「訴訟調解: 時下勢態的分析与思考」, 『法学』2007年第5号20頁。

90) 例えば、河北省蔚県欽区人民法廷は、2003年に設立されてから審理した329件の民事事件のうち、調停既済件数は322件あり、98%に達した。(陳水「98%的調停率從何而來—河北法院促進“和諧河北”系列報道之六」, 『人民法院報』2006年9月19日。)また、河北省平山県人民法院西柏坡人民法廷では、2006年に調停既済事件の割合は77%であったが、このうち婚姻家庭事件の調停成立率は96%に達した。(河北省平山県人民法院西柏坡人民法廷「發揚“西柏坡精神”大力強化指導民調工作」(2007年7月10日), 中国普法網 <http://www.legalinfo.gov.cn/misc/>)

91) 例えば、湖南省安化県人民法院の民事事件の調停成立率は2002年にすでに82.5%に達した。(「安化法院民案八成調解結案」, 『人民法院報』2002年8月10日。)黒竜江省塔河県人民法院では、民事訴訟新受率が年に10%の幅で減少しているのに対し、民事調停新受率が年に10%の幅で上昇し、2006年の調停成立率が81%にも達した。(黒竜江省塔河県人民法院「以社区法廷為調解平台 構建多元化解矛盾機制」(2007年7月10日), 中国普法網 <http://www.legalinfo.gov.cn/misc/>)

92) 張衛平・前掲注89)18頁。

調] (判決をもって調停を押し付ける), 「以拖促調」(裁判を引き延ばすことで調停を促進する) などの方法で調停を誘導する現象が幾度なく禁止されてもやめないという⁹⁴⁾。

調停奨励メカニズムに対する一種の反動とも言えるこのような現象は、調停手続の業績が裁判官への個人考査の範囲に入れられたとともに、上訴率、原判決への棄却率及び差戻率、再審率及び誤判率が評価基準として裁判官の年度考査に直結している制度にも無関係ではないことを指摘しなければならない⁹⁵⁾。その背景には「調和のとれた司法」を遂行するために法院調停の積極的活用を奨励する司法政策があったことも考えられる。「07年司法解釈」によれば、人民法院は裁判官の調停に対する積極性を高めるための調停奨励メカニズムを確立しなければならないが、裁判官も調停と裁判の関係を正確に処理し、調停による事件解決の件数を増やし、調停による事件解決の比率を高めることに力を尽くすべきである。調停する可能性がある事件については、できる限り条件を作り出して調停を行わなければならない(4条)。このような調停奨励メカニズムは、裁判官の調停行為に影響を与えているのが間違いないし、ときには強制調停を誘発する動機にもなりかねない。したがって、訴訟内調停を強化すると同時に、調停率の追求に偏重することを避けるための制度設計も必要であるように思われる。

おわりに

本稿では、中国調停制度の変容及び近年の改革を踏まえたうえ、多元的裁判外紛争解決システムを構築する一環として進められている「大調停」改革の特色及び課題などを検討しながら、新しい時代におけるADRの可能性を探ってみた。今日、ADRの拡充・活性化は、世界的な潮流となって目覚しい

93) 周永坤「警惕調解的濫用和強制趨勢」,『河北学刊』2006年第6号166頁。

94) 呉英姿・前掲注87)43頁。

95) 鄭小兵「訴訟調解制度的現代價值」,『社会主義法治理念与人民司法優良伝統研検会交流論文』(2006年6月23日)10頁~11頁。

発展を遂げ、ADRに関する基本的な法制の整備、多様なADR制度の創設と活用が積極的に推進されている。中国においても、「大調停」メカニズムを土台としたADR制度化の動向も現れているように思われる。これまで検討してきたように、「大調停」改革は、社会転換期における紛争解決ニーズに即した多元的紛争解決システムを整備する試みとして行われたものであるが、「大調停」枠組の下では、ADRの代表的方法としての調停制度が多様な形態でそれぞれの特長を生かしつつ最大限に活用され、人民調停を民間型ADRに、法院調停を司法型ADRに変身させようとする動きも見られた。ある意味では「大調停」メカニズムの試みが一種の中国の特色をもつADR的な実践とも言えよう。

しかしながら、「大調停」メカニズムは殆んど各地の地方的法規・行政規則や政策及び司法解釈に依拠して運営されているため、統一性と整合性に欠けるものと言わざるを得ない。「実践先行型」の「大調停」メカニズムを制度化し、十分な理論検証と実践に基づく統一した基本法制の整備により、新しい調停形態に法的根拠を与え、諸調停制度の整合と連携を図りながら、各調停制度の位置づけ、構成、権限、手続等を規範化する必要性が早くも社会各界に認められるようになり、統一調停法を制定する要望が各方面から出され、活発な議論が展開されている同時に、第8期全人代から基本法としての「人民調停法」の制定を求める立法提案が毎年全国人民代表によって提出されてきた。これを受けて「人民調停法」の立案がすでに全人代の立法計画に盛り込まれ、その早期成立の見通しは⁹⁶⁾明るい。そして、具体的な方向性を示した「人民調停法」の草案においては、人民調停の概念と性格を拡張解釈し、近年現われてきた新しい形態の民間調停が大衆的な自治組織ではないものの、組織形式、調停方法などにおいて人民調停と殆んど差異がないとされ、人民調停制度が新たな情勢下において新しく発展したものであると性格づけられたうえ、仲裁以外の民間調停を人民調停の範疇に統合すると同時に、異なる形態の人民調停組織の特徴に応じて設立条件、人員構成、管理方式、内部制度

96) 中国法律年鑑編集部・前掲注3) 279頁。

等についてそれぞれ規定が置かれている。民間紛争の対象範囲も拡大され、民事紛争のみならず、軽微な刑事紛争、刑事自訴事件及び刑事付帯民事紛争も人民調停の受理事項になるとともに、法律または行政法規に強制的禁止規定があったものを除くほかの紛争⁹⁷⁾については基本的に民間調停の方式をもって解決することが奨励される。

このように、現段階の中国では、調停制度を中心とする ADR の法制化についてかなりの進展を見せながらも、日米のような統一の ADR 法を整備する兆しがまだ見えていない。しかし、ADR 理念の浸透と ADR 利用の拡大につれて、ポジティブな視角から諸外国 ADR の長所を取り入れつつ中国の実情に適合した ADR 制度も必ず中国社会に根を生やして花を開くに違いない。そして、欧米及び日本における ADR 理論と実践の経験は、調停の多様化、国際化を目指している中国にとって多くの示唆を与えられるものと思われる。

(葉 陵陵)

97) 柴黎ほか「“人民調停法”呼之欲出已經進入立法程序」、『法制日報』2008年4月1日。
吳坤「司法部着手準備人民調解立法」、『法制日報』2006年11月21日。