

論 説

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（2・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——

葉 陵 陵

I はじめに

II 日米との比較における中国調停制度の変遷

- 一 日米におけるADRの発展の特徴
- 二 革命根拠地における調停制度の形成
- 三 建国後における調停制度の変容

III 調停制度の改革に関わる法的整備

- 一 人民調停制度の改革に関する司法解釈と行政規則
- 二 司法調停制度の改革に関する司法解釈（以上、117号）

IV 「大調停」メカニズムの模索と実践

- 一 「大調停」の主な類型及び運用の実態
 1. 司法行政型——「山東経験」
 2. 法院指導型——「楓橋経験」
 3. 「訴調対接」型——「南通経験」
 4. 「三位一体」型——「石家莊経験」
 5. NGO型——「小小鳥人民調停委員会」
- 二 都市総合型の「大調停」モデル——「上海経験」
 1. 総合的相談調停窓口と調停処理機構の設置
 2. 委託人民調停制度の導入

- 1) 治安事件に対する委託人民調停
- 2) 軽微な刑事事件に対する委託人民調停
3. 調停活動の「社会化」
 - 1) 人民調停前置制度
 - 2) 民事訴訟手続における委託人民調停制度
 - 3) 人民調停員訴訟参加制度
 - 4) 人民調停員執行協力制度
4. 調停機構の「専門化」
 - 1) 個人型の人民調停事務所
 - 2) 弁護士主宰型の人民調停事務所
 - 3) 業界型の人民調停委員会
5. 調停委員の「専従化」
6. 調停手続の「規範化」
 - 1) 人民調停組織のネットワーク化
 - 2) 調停業務の制度化

三「大調停」改革の特徴及び課題

V むすび——調停法の制定とADRの制度化に向けて (以上、本号)

IV 「大調停」メカニズムの模索と実践

ADRの利用促進を図るための制度基盤の整備の一環として制定された日本のADR基本法は、顕在化した需要に直接対応するものというよりも、むしろ潜在化した需要または将来の需要に対応した法整備であるといわれたのに対し、社会転換期における中国の現状は、まさしく2007年3月1日に公布された「調和の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最高人民法院の若干意見」(以下、

2007年司法解釈と略する）第1条で述べられたように、一方では、重要な戦略的チャンスの時期及び「黄金発展期」にあり、経済は順調かつ急速に発展し、人民の生活水準は目覚しく改善され、社会は総体的に調和がとれ安定しているが、他方では、調和と安定に影響を及ぼす要因が依然として数多く存在する「紛争多発期」にもある。すなわち、かつてない好機に直面していると同時に、未曾有の挑戦にも直面している。したがって、社会紛争の増加と多様化に即した新たな紛争解決システムの確立は、中国において「顕在化した目下の需要」である。ところが、既存の紛争解決方法のみではこうした差し迫っている紛争解決ニーズに対応しきれなくなったため、各種の社会矛盾及び紛争に正確に対応し、各方面の利益関係を適切に調整し、矛盾や紛争を効果的に収め、社会の調和と安定を大きく推進することが国家事業の大局として位置づけられ、新たな多元的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。近年、新しい調停態様が各地で相次いで作り出され、調停の領域においては多様化の趨勢が現われている⁽¹⁾。各種の法律サービスリソースを整合しつつ、人民調停と行政調停及び法院調停の本格的な連携強化を図る「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。1999年に開かれた第4回全国人民調停会議において、新しい情勢下における人民内部矛盾の解消に相応した「大調停」メカニズムの構築が、新たな時期における人民調停活動の指針として提起されてから、「大調停」メカニズムを模索する実践においては、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よって多種多様な類型が形成されている。以下では、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、農村、中小都市、大都市の差異に由来する各地域の特徴を持った幾つかの典型パターンを取り上げ、「大調停」メカニズムの整

備をめぐる近年の動向、運用の実態及びその特色、残された課題などについて考察を試みることにする。

一 「大調停」の主な類型及び運用の実態

1. 司法行政型——「山東経験」

山東省徳州市陵県における「大調停」の試みを代表とする「山東経験」は、行政調停の性格を有する郷鎮司法調停センターの設立を特徴とするパターンである。1990年代後半の農村では、経済や社会の構造転換によって複雑多様化した紛争が多発し、当時の訴訟偏重と調停軽視という司法政策の影響で、人民法院も積極的に事件の受理範囲を拡大しようとした。しかし、大量の民間紛争とくに村民自治、土地や林木の所有権、土地の請負、計画出産をめぐる争議などが、裁判所の管轄外かまたは提訴の要件や手続を満たせないものとして「門前払い」にされざるを得なかったため、民衆の間には「訴訟難」に対する不満の声が高まっていた。また、裁判所の下した一審判決のうち、現地の風俗習慣や情理に合わないものも少なくなかったため、しばしば世論を騒然とさせただけでなく、当事者の絶え間ない不服申立や「上访」（当事者が上級の公的機関へ直訴・陳情に行く）を招いた。地方政府の「信訪」²⁾部門への来訪者が日増しに増え、紛争が延び延びと終結できず、社会秩序が混乱するのはよく見られる一般現象となった。このような事態を背景に、新たな紛争解決方法の模索は緊急な課題となったが、「陵県経験」は、正に農村における紛争解決のニーズと民間調停メカニズムの失効によって出現されたものである。

郷鎮司法調停センターの「発祥地」である陵県は、53万人を擁する農業県であり、人口の9割は農民である。近年、村民と村民委員会幹部との間に生じた対立や、土地・林木の所有権、土地の請負、計画出産などをめぐる「法院管不着、村里管不了、郷里管不好（法院が扱えない、村が扱いきれない、郷がうまく扱えない）」と言われたような難解、複雑な紛争が多

発し、従来の自治組織である人民調停委員会の対応のみでは、なかなか期待される紛争解決の効果を得られなくなったため、「上訪」の問題がますます深刻化し、社会の安定と秩序を脅かした。この難局を打開するため、陵県共産党委員会及び県政府は、2000年前後に県内すべての郷鎮司法所において司法調停センターという総合的な調停機構を創設した。当該センターは、郷鎮司法所（所長が常務副センター長を兼任）を主体に、郷鎮共産党委員会（副書記長がセンター長を兼任）と信訪、民政、土地管理、经济管理、計画出産、公安警察派出所及び人民法廷の責任者を構成員とする常設の紛争処理機構である。その上には、県共産党委員会副書記長を班長とし、常務副県長、党規律検査委員会書記長、党政法委員会書記長、県党委員会秘書長を副班長とし、23の主管部門の主要責任者からなる郷鎮司法調停センター指導班も設置されている。一般事件の調停案については、センター長と常務副センター長が共同決定するが、重大な事件の調停案については、郷鎮共産党常務委員会会議で討議され決定される⁽³⁾。郷鎮司法調停センターの職責には、重大、複雑な集団的紛争の調停、人々の関心を集める争点・難点となった事件の解決、村幹部の間または村幹部と村民との間に起きる対立の解消、村級人民調停委員会の業務指導、地域や業界に跨る紛争の処理、法律知識の教育宣伝などが含まれている⁽⁴⁾。

陵県郷鎮司法調停センターが成立した一年後の統計により、県内20箇所の郷鎮司法調停センターは、1,546件の紛争を解決し、調停成功率が96%に達した⁽⁵⁾。「上訪」問題も大幅に好転し、県級機関への「上訪率」は30%減り、市級機関への「上訪」は12%減り、省級機関への「上訪率」は44%減ったが、中央機関への「上訪」は皆無しとなった⁽⁶⁾。農民を中心とする当事者にとって、郷鎮司法調停センターが、法律サービスを無料で提供できること、適時に各種の民間紛争を解決できること、経済的かつ便利で、時間と手間を省けること、弁護士への依頼や証拠揃いを必要としないこと、しかも政府の権力を動員してその場で紛争を解決した後に速やかに履行できることは大きなメリットである。特に郷鎮司法調停センターが受理した

紛争の8割を占める農民と村共産党支部や村民委員会の幹部との間に生じた紛争について、幹部側に過ちがあった場合、行政処罰の権限が与えられた郷鎮司法調停センターは、免職、警告、賠償などに直接処することができるので、自然に農民から歓迎されている⁽⁷⁾。この陵県の試みに司法部を含み各方面から関心を寄せられ、2000年4月に開かれた全国基層司法行政会議では、農村社会の紛争を解消し、秩序の安定を有効に確保した模範として「陵県経験」と名づけられた。郷鎮司法調停センターが、郷鎮党委員会と政府を代表して紛争処理の権限を行使する総合的な実体機構として、高効率の運営メカニズムと厳格な手続制度を持ち、法律、行政、経済、説得教育などの手段を組み合わせることで運用することによって問題の解決を図っているため、新たな時期における人民内部矛盾を解消するニーズに適応し、調停業務の権威性、実効性及び公正性を確保したモデルであると司法部に評価され、重点的に各地に推し広められるようになった⁽⁸⁾。

「陵県経験」の評価については賛否両論に分かれた。肯定論は、「陵県経験」が新たな時期における人民内部の矛盾を解決する有効な方式や、法治理念と中国伝統文化との創造的な結合による産物⁽⁹⁾として、日増しに複雑多様化している農村社会の紛争解決に対する強いニーズに対応した有益な模索であると主張する。行政機関ではなく司法機関でもない郷鎮司法調停センターの機構設置と運営手続からは、極力一種の「曖昧性」を求めているように見える。分離不分立の権力や、党組織・政府との不即不離の関係は、郷鎮司法調停センターの権威を弱めたところか、その権威を安定させ、かつ大きな弾力性と強い融通性を持たせている。法治原則を評価基準とするならば、「大調停」の方式と調停の「強度」を求め、明確な法的地位と権限範囲を持たず、運用手続と監督制度も厳格ではない郷鎮司法調停センターの設置と運営は、権力の分立と抑制均衡という近代国家の法治理念と紛争解決メカニズムに相反し、むしろ伝統中国政治スタイルの影がかすかに見えるからといって、こうした法律上と理論上の欠陥が必ずしも郷鎮司法調停センターに対する人々の期待と賛同を打ち消したのではない。

その原因は、正に「飢餓の者は食べ物の粗雑に拘らず、栄養学の基準は人に憧れを抱かせるが時宜に合わないこともある」と同じように、郷鎮司法調停センターが農村社会の紛争解決に対する圧倒的な需要を満たしたことにある⁽¹⁰⁾。このような権力を頼みとする紛争処理機構は、むしろ調停の権威性、強制性を求める当事者の要望に応えることができ、能率も相対的に高い。この意味では、郷鎮司法調停センターがどんなに法治の理想と原理に合致しなくても、その効果から見れば、確かに民衆のために一種の司法サービスを提供しており、ADRを通じて民衆の「正義へのアクセス」の機会と権利を拡大する一つの手立てとも言える⁽¹¹⁾。

他方では、「陵県経験」は実質上、一種の「政府主宰下の調停」として、確かに従来の人民調停より強い権威性と有効性を持っているが、それはむしろ党政機関の役人からなる郷鎮司法調停センター構成員の「強力なバック」から来たものである。「人治」の色彩が濃厚な「陵県経験」は、一種の「人治の下での法制」に過ぎない⁽¹²⁾。「陵県経験」は、行政実用主義及び行政的目標と効率を一方的に追求した産物として、権力間の抑制均衡を無視した便宜上の措置であり、法治主義に基づく長久的な方策ではない⁽¹³⁾。そして、人民法院が以前から紛争解決の領域における行政権の拡張について懐疑の念を抱き排斥的な態度をとっていること⁽¹⁴⁾を考えれば、こうした行政権の膨張は、司法権と行政権の衝突を醸成する恐れがないか⁽¹⁵⁾、行政権を行使する機構としての郷鎮司法調停センターが司法的手続の性格を有する調停を行うことは、人民法院の司法権への侵害にならないか、というような質疑があったほか、共産党組織と政府の指導下に置かれる郷鎮司法調停センターは、紛争の8割を占める農民と党と政府の幹部との間に生じた紛争を処理するにあたって中立公平を保つことができるか、郷鎮司法調停センターが作成した調停協議はどのような性格を有するか⁽¹⁶⁾といった否定的な意見もあった。

山東省政府は「陵県経験」を踏まえ、2004年12月に「郷鎮司法調停センターの建設を一層強化することに関する意見」を發布し、省内で郷鎮司法

調停センターを中心とする「大調停ネット」の整備に取り掛かった。「大調停ネット」は、郷鎮司法調停センター——司法調停所——村人民調停委員会——調停班——10戸という5段階にわたる調停組織のネットワークである。このうち、「10戸3員」と呼ばれる制度がある。すなわち、10世帯ごとに徳が高く人望と威信及び影響力のある者を1名選出し、紛争調停員、紛争情報員及び法制宣伝員を担当させる。10世帯の村民の間に起きた小さな紛争については紛争調停員としてその場で調停を行うが、比較的大きな紛争や衝突があった場合には紛争情報員として調停班や村人民調停委員会に報告する。日ごろは村民への政策と法律知識の宣伝や、紛争の発見及び拡大の予防に注意を払うことにより、その法制宣伝員としての責任を果たす⁽¹⁷⁾。このように、郷鎮司法調停センターと一体化した人民調停組織の再編成が進められ、郷鎮司法調停センターの先導によって一時的に有名無実になっていた人民調停制度が再び活性化されるようになった。行政権の導入によりその大衆的な自治組織としての性格と機能が改められた人民調停制度が、今や新たな形となって「大調停」メカニズムの一環として取り込まれるようになった。

山東省の「大調停」メカニズムの特色は、郷鎮政府及び司法所が主導し、郷鎮司法調停センターが運営する紛争解決メカニズムとして、人民調停と行政調停及び法院調停を連係させた一種の準行政調停または準司法調停の性格を有するところにあると思われる。党と行政の関与が強い郷鎮司法調停センターの調停は、村民自治的な人民調停と司法行政化した「大調停」メカニズムとの分化を促し、その実際の機能も殆ど人民法廷と異なるものの、原則として費用を徴収しないし、手続の正規化が重視されたほか、職権調査や行政処罰の権限もあったため、強い職権性、専門性及び権威性を持つ紛争処理方法として当事者に歓迎されていることから、行政的な紛争解決方式は、農村において依然として大きな必要性と適合性があると見てとることができる⁽¹⁸⁾。

2. 法院指導型——「楓橋経験」

「楓橋経験」の原型は20世紀60年代に遡ることができる。浙江省諸暨市楓橋鎮は、1960年代初頭、「大衆を動員して頼みとし、紛争をよそへ持ち出さずにその場で解決し、捕まえる者が少なく、治安が良いことを実現した」という経験を創出したことで、1963年に毛沢東から「それを手本とし、実験的にやってみてから、各地に押し広める」という評価を受けた経緯があった。「楓橋経験」は、40数年の実践を経て、改革・開放の時代に入ってから引き続き社会治安総合的管理の典範と見なされてきた。その特色が1998年に「小さなもめ事を村から持ち出さず、大きなもめ事を鎮から持ち出さず、紛争をよそへ持ち出さない」と総括されたが、その後も時代の変化とともに絶えず発展し、「大衆を豊かにすることによって紛争を減少し、大衆に奉仕することによって紛争を予防し、大衆を組織することによって紛争を解消する」ことを目指した。2004年に「楓橋経験」が新たに「経済と社会の協調的な発展を推進し、最大限に社会の矛盾を減少すること、基層レベルの民主的な政治の建設を推進し、最大限に社会情勢と民意のルートを滞りなく通じさせること、紛争を予防し解消するメカニズムの刷新を推進し、最大限にその場で問題を解決すること、管理理念の転換を推進し、最大限に各方面の積極的要素を引き出すこと、農村コミュニティの建設を推進し、最大限にコミュニティレベルのサービスの提供を実現する」という「五つの推進、五つの最大」⁽¹⁹⁾に総括された。

2002年から調停制度の改革に関わる司法政策の転換が行われ、「楓橋経験」にも新たな試みが見られた。新しい「楓橋経験」の特徴は、共産党政法委員会による協調の下で、人民法院が調停活動の組織と実施に直接参与しながら業務指導を行うとともに、民間調停と行政調停を兼ね包容したことにある。具体的には、諸暨市人民法院が以下のような方法を通して調停の指導を行っている。①「法律指導員業務制度」を設立し、33名の裁判官を法律指導員に指定し、それぞれ割り当てられた郷（鎮）街道、村民委員会及び企業・事業体の人民調停組織の活動を指導させる。法律指導員は、

人民調停員に対し、定期的にリーディング・ケースを解説し、法律知識を講釈し、法律相談及び研修等を行うことによって、指導業務の経常化と制度化を図る。②統一した格式の人民調停協議書を制作し、訴訟ファイルと同様な調停ファイルを作り上げ、証拠資料等を調停ファイルに入れて分類保存する。③「紛争告知指導制度」を設け、「訴訟リスク告知書」と「調停勧告書」を紛争当事者に配布し、人民調停方式を選択して紛争を解決するよう導く。当事者が人民調停組織による解決を望んだ場合、人民法院は「人民調停員会連絡追跡表」を作成して関係人民調停員会に連絡させる。④人民調停員会が調停を行う過程において、法律指導員は、調停の手続や方法などについて指導し、法律相談や調停意見などを提供し、調停合意の達成を促す。⑤人民法院は、訴訟手続において「陪審・傍聴特別招請制度」を設け、一定の法律知識を有し、社会情勢や民意に詳しい人民調停員を特別陪審員として招請し、民間紛争の審理に参加させることによって、紛争の解決に特有な役割を果たさせるほか、その調停技能と紛争処理能力も高められる。⑥「人民調停委員会調停協議審理結果フィードバック制度」を確立し、人民調停組織に対する具体的な判例指導を行う。特に調停が不成立となったため訴訟手続に入った事件、調停協議が履行されなかったため訴訟手続によって法的効力を確認する必要がある事件について、担当裁判廷は、その審理の結果を書面または口頭の形で調停を行った人民調停委員会に知らせる⁽²⁰⁾。明らかに以前の「楓橋経験」と異なったこうした制度及び措置は、人民調停の法制化、規範化によってその正当性、権威性及び効果を強化し、人民調停と訴訟手続との連係を図ることを目的とするものと思われる。

また、「大調停」メカニズムを構築する試みとして、楓橋人民法廷は、法院調停と裁判所以外の調停ネットワークとの連携を強化するための「一点両委託」と呼ばれる制度を実施した。「一点」とは、鎮政府の中で「法廷市民サービス拠点」を設置し、毎週に1名の裁判官と1名の書記官を派遣し、立件手続や訴訟前調停を行うことをいうが、「両委託」とは、委託

受理と委託調停を指すものである。委託受理は、管轄地域内で提訴の意向を持つ住民からの相談の引受けや立件及び調停の予約といった事務を司法所に委託し、法廷は予約した時間帯に出向いて立件手続または訴訟前調停を行う。委託調停は、一部の事件の調停をまず事情をよく知っている鎮、村の人民調停員を委託し、難解な問題に出会った場合は適時に法律指導を行う。当事者が合意に達した場合には、裁判官を派遣して調停協議の調印を主宰し、調停書を制作する⁽²¹⁾。

3. 「訴調対接」型——「南通経験」

「南通経験」は、「楓橋経験」と同じく共産党政法委員会の指導下で推し進められた模範モデルの一つとして、人民調停と司法行政調停の連携強化を図る社会矛盾紛争調停センターの設立を特色とする。江蘇省南通市は、2003年に「大調停」メカニズムを構築する試みとして、南通市社会矛盾紛争大調停指導委員会——県（市）社会矛盾紛争調停センター——郷（鎮）社会矛盾紛争調停センター——村民（住民）委員会紛争調停室——村民（住民）組調停班——10世帯ごとに置く調停情報員という6段階にわたる調停組織のネットワークを整備した。県、郷レベルにおいて設置された社会矛盾紛争調停センターは、陵県郷鎮司法調停センターと類似し、行政調停の性格を有する調停組織であるが、その下に設けられた紛争調停室や調停班は、大衆自治的な調停組織である⁽²²⁾。

「南通経験」には「公調対接」と呼ばれる公安警察機関と調停機構との連携協働制度、「訴調対接」と呼ばれる裁判機関と調停機構との連携協働制度がある。「公調対接」については、県（市）公安局が県（市）社会矛盾紛争調停センターと連携し、警察派出所が郷（鎮）社会矛盾紛争調停センターと連携し、警務室が村民（住民）委員会紛争調停室と連携し、おおむね三つの方式を通して紛争処理が行われる。その一は移送制である。公安警察機関は、「110当番」等の窓口で受付けた職権外の民間紛争について、直接に各級の社会矛盾紛争調停機構に移送して調停を委ねる。2006年

には、南通市の公安警察機関が受理した民間紛争55,924件のうち、約19%を占める10,648件が各級の社会矛盾紛争調停機構に移送された⁽²³⁾。その二は派遣制である。公安警察機関は、県級社会矛盾紛争調停センター、及び持ち込まれた紛争の件数が比較的多い郷（鎮）社会矛盾紛争調停センターに民事警察を長期派遣し、とくに治安紛争の調停に関与し協力する。その三は駐在制である。社会矛盾紛争調停センターは、警察派出所の中に支部としての紛争調停室を付設し、民事警察とともに紛争の受理及び分流を行い、民間紛争が人民調停員によって処理されるが、治安紛争が民事警察によって処理される。治安紛争付帯的民事紛争については人民調停員と民事警察が合同でそれを処理する⁽²⁴⁾。

「訴調対接」については、具体的に対接のルートを滞りなく通じさせること、多様な研修活動を展開すること、立件ガイダンスを行うこと、訴訟前調停を実施すること、法院調停を強化すること、委託調停及び調停協力制度を実行することなどが含まれる⁽²⁵⁾。県（市）人民法院は、人民調停活動を指導する拠点として、各民事裁判廷の事件管轄地域ごとに、裁判廷長がセンター長を務め、郷（鎮）人民調停委員会の基幹調停委員が構成員となる「訴調対接基層業務センター」を設け、村民（住民）委員会レベルの人民調停員に対して研修、指導を行う一方、管轄地域に発生する重大、難解な民間紛争の処理にも協力する⁽²⁶⁾。このほか、2006年、南通市社会矛盾紛争大調停指導委員会は、「南通市社会矛盾紛争大調停実施効果監察及び責任追及暫定方法」を發布し、各調停機構の活動に対する検査監督及び責任追及の制度を確立した⁽²⁷⁾。「南通経験」は、民事紛争の処理における警察の機能を十分に生かし、持ち込まれた紛争の大部分を効果的に解決したとして、民衆の間で好評を得ただけではなく、学界でも高い評価を受けている⁽²⁸⁾。

4. 「三位一体」型——「石家莊経験」

石家莊市の人民調停活動が長年にわたって全国の模範とされ、2004年に

「石家荘の人民調停活動の経験を推し広めるべき」という中央政府の指示を受けて、司法部は石家荘で全国人民調停現場会議を開き、その経験を全国に紹介した⁽²⁹⁾。2005年から石家荘市は、調停制度に対する民衆の信頼感及び社会的効果を高めるために、「三位一体」と呼ばれる人民調停、司法調停及び行政調停の連携協働を図る「大調停」メカニズムの構築を模索し始めた。具体的には、人民法院は、民事調停をもっと重視し、調停による終結の件数・割合を高め、一般の民事事件については65%以上の調停終局率を達成しなければならない。司法所は、その業務の重点を民事紛争の調停に置き、「小さな争いを村から持ち出さず、一般の紛争を郷から持ち出さない」ように努めなければならない。人民法廷と司法所は、協力しながら調停の手続をさらに規範化し、かつ、村級人民調停委員会への業務指導を強化しなければならない。

「三位一体」型の「大調停」メカニズムの特色は、以下の諸方面から現われている。まず、人民調停の基盤とネットワークが比較的整備されている。石家荘市の「大調停」は、司法行政機関を中心として推進されたが、人民調停の役割を重視し、その人民調停組織の正規化と「職業化」が全国でも上位に名を連ね、幾度も司法部から表彰を受けた。他方では、行政機関と人民法院との協調も重視され、その制度設計は比較的精細である。例えば、当事者は、行政調停の結果としての行政裁決に対して不服がある場合に、行政不服審査を提起することができ、または人民法院の司法調停を申込むこともできる。これは「三位一体」型の「大調停」における顕著な特徴であると思われる。次いで、人民調停と行政調停及び司法調停との連携を実現するために、郷鎮調停サービスセンターが設立された。その窓口は、受理した紛争を分類整理し、それぞれ当該センターまたは関係行政部門に分流して調停を依頼する。調停が成立しない場合には当事者により訴訟を提起することができる。さらに、人民法院の下には巡回調停法廷が設置され、定期的に各郷鎮調停サービスセンターを巡回し、事件の受理、その場での調停または審理、人民調停活動への指導を併せて行う。また、人

民法院は、民事訴訟の当事者に「調停勧告書」を配布し、まず人民調停を選択するよう提案するが、調停が成立しない場合には迅速な立件を承諾するほか、調停協力または委託調停等の方式で人民調停員を司法調停に参加させ、調停を訴訟から執行までの各段階に貫かせている⁽³⁰⁾。

5. NGO型——「小小鳥人民調停委員会」

「小小鳥」は、北京市に設立された農民工の権利利益の保護を趣旨とするNGOである。1996年、出稼ぎ労働者である魏偉氏は、北京で働いている出稼ぎ農民工のために法律相談、就職指導、未払い賃金の返済及び労災交渉などを含む無料サービスを提供するホットライン「小小鳥」を設置した。その活動が次第に評判になり、特に未払い賃金を返済させる成功率が高いことで社会に名が知られ、多くの著名なメディアに報道されたほか、2004年にカナダ大使館、2005年にドイツEED基金会及び香港樂施会の資金援助を受けられ、NGO組織となった。2004年9月、「小小鳥」が所在する東城区東華門街道司法所の提案で、「小小鳥人民調停委員会」としてスタートし、北京市の農民工のために無料の紛争処理サービスを提供している。

「小小鳥人民調停委員会」は、NGO組織が人民調停組織に再編される特殊な事例として注目され、その特色としては次の諸点が挙げられている⁽³¹⁾。まず、「小小鳥人民調停委員会」が、出稼ぎ農民工のための専門的な民間調停組織として、大衆的な自治組織に位置づけられる。しかし、地区や業界に跨るその活動は、人民調停の制度設計からかけ離れているものとして、他地域で調停を行う際の法的根拠と実効性も問われている。次いで、「小小鳥人民調停委員会」の实践から見て、行政の関与は紛争の解決に積極的な意義を持っている。「小小鳥人民調停委員会」は、政府からの財政援助を受けていないものの、その人民調停組織の身分及び司法所の背景は、活動の展開に実に大きな便宜と支援を与えている。農民工側は、紛争のより有効な解決に役立つ政府の介入を望むが、雇用側も行政の権威を気にかけ

て協力的な態度になりやすい。そして、他の行政機関（派出所、工商局・所、労働監察部門など）からの協力も得られやすくなる。特に農民工の権利利益をめぐる紛争の解決において、行政権の支持が最も直接的かつ効果的な後ろ盾になっていると言える。「小小鳥人民調停委員会」が成立してから1年以内に、1,269名の農民工のために1,500万余元の未払い賃金を取り戻すことができたが、その前の4年間に取り戻した未払い賃金の総額は400万円にも満たなかった⁽³²⁾。さらに、「小小鳥人民調停委員会」の事例は、紛争解決におけるNGO組織の役割を生かすためにも重要な示唆を与えている。大学や社会団体が設立した法律援助センターのようなNGO組織は少なくないが、紛争の解決についてはおおむね訴訟手段の利用を中心とするため、数少ない当事者しか援助できないし、勝訴率も低い。これに対し、「小小鳥」は、調停を紛争解決の方法としているので、コストが低く、手続きが便利で利用しやすく、良い効果が得られ、受益人数も多い。農民工の権利利益をめぐる紛争の処理において政府機構や弁護士及びメディアの助けを上手に借りることに長けた「小小鳥」の活動が、農民工から歓迎されているだけでなく、相手方（雇用主）にも認められている。NGO組織である「小小鳥」の試みは、「大調停」メカニズムの模索に新たな可能性を提供したように思われる。

二 都市総合型の「大調停」モデル——「上海経験」

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。人民調停が低迷した1990年代においても、政治の相対的安定性と政策の連続性及び司法運営の均衡性が保たれた上海市では、人民調停の全体的運営も比較的に均衡がとれていた⁽³³⁾。また、調停制度の改革に関する全国的な司法政策が2002年に打ち出されたが、上海市人民調停業務指導委員会は、早くも2001年に「人民調停業務の強化に関する若干規定」を制定し、上海市高级人民法院も「人民法院が人民調停業務に協力

することに関する通知」を發布した。都市総合型とも言える「上海経験」は、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模索し、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」を特色としている。

1. 総合的調停相談窓口と調停処理機構の設置

上海市では、2002年からすべての街道（郷鎮）において人民調停、信訪、公安警察、労働仲裁等の諸機関における横断的連携を図る総合的紛争処理機構としての「司法信訪総合サービス窓口」が設立された。この「窓口」の特色は次の諸点にある。すなわち、①人民調停を信訪制度に導入し、これまで法的効力を持たない信訪機関による行政調停の結果を人民調停協議書の形で決着させる。「窓口」の責任者は、受付けた紛争を分類し、民間紛争に属するものを所在地の街道（郷鎮）人民調停委員会に移送し調停を委託する。「信訪委託人民調停」とも呼ばれるこの制度は、人民調停と行政調停の連携協働を促すものとして、「重複信訪」の現象を解決し、信訪機関の紛争処理負担を軽減するのに役立つ。②行政協調を通じて紛争の解決が図られる。「窓口」の責任者が街道（郷鎮）司法所長によって兼任されるが、「窓口」で受理された集団的紛争の処理については、責任者の主宰下で関係機関を召集して開かれる「行政協調会」の協議に掛けられ、かつ当事者の同意を経たうえ、関係人民調停委員会に当該紛争の調停を委託する。③多発的な紛争については、さらに単独の調停所を設けて処理する。例えば、金山区の司法局、信訪、労働部門は、区内の「司法信訪総合サービス窓口」において「労働紛争調停所」を設け、労働部門から2名の労働監督員を「窓口」に派遣して週に1回当直させ、簡単な労働争議の調停に参加させる。徐匯区龍華街道の「司法信訪総合サービス窓口」は、「高齢者権利保護ポスト」を設け、弱い立場にある高齢者の適法な権利利益の保

護のために便宜を図る。④民事警察を調停員として「窓口」に常時駐在させ、民間紛争とくに治安賠償紛争の調停に参加させる「警察駐在制」が実行されるなどが挙げられる。この「司法信訪総合サービス窓口」は、行政側と民間側が持つ各種の紛争解決リソースを整合した土台として摩擦や紛争を萌芽状態から除去し、社会の安定を維持するためには有用な制度である⁽³⁴⁾。

また、司法行政機関の内部においても調停処理機構が設置された。上海市では主に司法局の一部署としての「司法調停センター」の設立を特徴とする「浦東新区方式」と「社会矛盾調停処理センター業務指導委員会」（以下、調処センターと略する。）の設置を特徴とする「普陀区方式」がある。調処センターの下に設けられる「調処弁公室」は司法局の一部署でもある。「調処センター」の委員は、信訪、労働、工商、民政、公安警察、検察院、法院の諸機関の責任者によって担当される。「調処センター」の職責は、当該地区に発生した重大な集团的紛争や複雑・難解な紛争の調停であるが、具体的には次のような職責がある。①紛争の調査。紛争をなるべく萌芽状態から把握し、その発生を適時に防止するために、住民（村民）委員会と企業・事業体の人民調停委員会、「司法信訪総合サービス窓口」や「110公安司法連動サービスホットライン」などを通じて紛争発生の状況及び紛争受理状況をしらみつぶしに調べ、「調処センター」または「調処弁公室」に報告する。「調処センター」は、その中の重大、複雑な紛争について登録、分析を行い、調停の予備案を用意する。毎月に「重大な紛争・激化しやすい矛盾一覧表」を作成し、区政府の主な責任者に報告する。②協調会議の開催。「調処センター」は、重大、複雑な紛争の調停を引き受けた後、各関係機関を召集して協調会議を開き、特定の問題に対する調停案を協議し、担当部門と協力部門の責任分担などを明確にする。③緊急な紛争処理。「調処センター」は、24時間当番制を実施し、重大な突発的集団紛争のような緊急事態があった場合に、迅速に各関係機関の協働を整合しつつ、現場に赴き直接紛争の調停処理を行い、紛争激化の防止に努め

る。④法制の宣伝教育。「調処センター」は、「政策法規信訪相談室」を設け、法律相談等のサービスを提供すると同時に、重大な集団的紛争に成りかねない問題の早期発見と調停に努める。このほか、「住民の中の頼れる力」を通じて個人または集団で上級の公的機関に直訴・陳情に行く「不安定要因」を随時に発見し、説得や調停などによってそれを解決することも職責の一つである。

「陵県経験」と「南通経験」にもあった「調処センター」または「司法調停センター」のような調停処理機構は、紛争の解決にあたって、大衆的な自治組織である従来の人民調停委員会にない、行政、司法、民間、経済の諸手段を併せて動員できるという長所があるとして、民衆の身近な利益に関わる戸籍、家屋立退き、損害賠償などをめぐる複雑・難解な紛争の解決にとってより柔軟性のある効果的な手法である⁽³⁵⁾だけでなく、重大な突発的集団紛争があった場合における適時な関与によって紛争の矢先を真っ先に政府に向けられる事態を避けることができ、紛争の解決には一定の融通性を持たせる利点も重視されている⁽³⁶⁾。

2. 委託人民調停制度の導入

1) 治安事件に対する委託人民調停

治安管理条例違反行為の処理における公安行政調停の適用が、治安管理条例第9条に認められている。すなわち、民間の紛争により生じた喧嘩、殴り合い、または他人の財物を損壊するなどの治安管理条例違反行為について、情状が軽い場合は、公安警察機関は調停によって処理することができる。特に家庭、近所、同僚の間における紛争により生じた治安管理条例違反行為、たとえば騒音を出したり、ショートメッセージを送信したり、動物を飼育したりして他人の正常な生活を妨害すること、他人を脅かす動物を放任すること、他人を侮辱、誹謗すること、人を陥れるために誣告すること、他人のプライバシーを侵害すること、機動車を無断で運転するなどの治安事件について、その情状が軽く、双方の当事者が和解に同意する場合は、公

安警察機関は、できる限り調停によってそれを処理しなければならない。そして、公安警察機関の調停を経て、当事者が合意に達した場合は、これを処罰しない。調停を経てもなお合意に至らないまたは合意に至ったが履行しない場合は、公安警察機関は、治安管理处罰法の規定に従い治安管理違反行為に対して処罰を与え、かつ、民事紛争について法により人民法院に民事訴訟を提起することができる旨を当事者に通知する。当事者の便宜を図ったこの紛争処理方法が中国の治安事件処理における伝統的手法として一般民衆から信頼されている⁽³⁷⁾。

上海市では、毎年約30万件の治安事件が発生するが、治安事件に対する委託人民調停制度が人民調停と公安行政調停の連携協働の試みとして行われている。すなわち、公安警察機関は、民間の紛争によって生じた殴り合いの喧嘩または他人の財物を破損したなどの社会危害性が大きい治安管理違反行為に対し、双方当事者の申請に基づき、所在地の街道（郷鎮）人民調停委員会に調停を委託することができる。調停によって協議を達成しかつ履行された場合には、公安警察機関が治安管理違反行為者に治安行政処罰を課さないものとする。試行地域とされた楊浦区の公安警察局と司法局は、2002年7月に「民間紛争による傷害事件に対する合同調停処理の実施意見（試行）」を制定し、公安警察機関による委託人民調停制度を創設した。「警民連調」と呼ばれる警察機関と人民調停機構との合同調停方式が試行された。2007年末までに各街道人民調停委員会が引き受けた警察派出所から調停を委託された治安事件は合わせて740件であり、このうち688件の紛争は合意に達し、調停成功率は92.9%に達した⁽³⁸⁾。

楊浦区の試行経験を参考に、上海市公安警察局と司法局は、2007年6月に「治安事件委託人民調停に関する若干意見」を公布し、治安事件に対する委託人民調停制度を上海全域に普及させた。「意見」は、人民調停特有な長所と役割を生かし、公安行政調停と人民調停の連携協働を図るとしたうえ、治安事件の適用範囲、管轄、期間及び手続等を明確に定めた。すなわち、人民調停に委託できる治安事件は、公民と公民の間、公民と法人及

びその他の社会組織の間に発生する人身権利、財産権利に及ぶ婚姻、扶養、扶育、相続、債務、家屋宅地、相隣関係、損害賠償などの紛争をめぐる民間紛争によって生じた殴りあいの喧嘩または他人の財物を破損したなどの情状が比較的軽い治安管理条例違反行為であり、かつ、コミュニティまたは家庭内部メンバーの間に発生し、事実が明瞭で、責任が明確で、賠償証拠も十分であるうえ、双方当事者がともに自ら人民調停を望んでいるものでなければならない。調停によって協議を達成しかつ履行された場合には、公安警察機関が治安管理条例違反行為者に治安行政处罚を課さないものとする。この制度は、治安事件処理の法的効果と社会的効果との統一を図るものとして、公安警察機関の負担を軽減したと同時に、治安行政处罚の量を減少させ、社会関係の調和を促進したものである⁽³⁹⁾。

2) 軽微な刑事事件に対する委託人民調停

人民調停と司法調停の連携協働の試みとして、上海市では、全国に先駆けて軽傷害等の軽微な刑事事件に対する委託人民調停制度も試行されている。すなわち、刑事訴訟手続に入っているかまたは入る可能性のある民間紛争による軽傷害事件に対し、調停の方法によって被害者と加害者との和解を促し、被害者が相応する民事賠償を得られる代わりに加害者の刑事責任を追及する権利を放棄することにより、立件しない、立件した事件の取り下げ、起訴しない、刑事処罰の軽減または免除といった処理結果に導かれる。試行地域とされた楊浦区の司法局と人民検察院は、2005年4月に「軽微な刑事事件の処理における委託人民調停に関する若干規定（試行）」を制定し、初めて軽傷害事件に対する委託人民調停制度を刑事訴訟手続の公訴段階に導入した。すなわち、民間紛争によって生じた軽傷害事件に対し、人民検察院は、当事者の同意を得たうえ、街道（郷鎮）人民調停委員会に調停を委託することができ、調停によって協議を達成した場合には加害者を起訴しないものとする。同年11月に、楊浦区司法局、公安警察局、人民検察院、人民法院は、さらに「軽傷害事件の訴訟段階における委託人

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（2・完）

民調停に関する規定（試行）」を共同発布し、軽傷害事件に対する委託人民調停制度を刑事訴訟手続の受理、立件捜査、審査起訴及び裁判に及ぶすべての段階に拡大した。具体的には、軽傷害事件に対する受理、立件捜査、審査起訴、裁判の各段階では、当事者が調停によって紛争の解決を希望する場合に、それぞれ公安警察機関、人民検察院、人民法院によって、所在地の人民調停組織に調停を委託することができる。調停によって合意を達成し、被害者が経済賠償を得られ、かつ加害者の刑事責任を追及しないことを明確に表明した場合に、公安警察機関は、立件しない決定、または立件した事件の取り下げ決定を行うことができる。人民検察院は、罪状及び容疑者の犯行を悔い改める情状に応じて起訴しないかまたは事件を公安警察機関に差戻して立件を撤回させることができる。人民法院は、刑事処罰を軽減するかまたは免除する処理を行うことができる。

楊浦区の試行経験を参考に、上海市公安局、人民検察院、人民法院及び司法局は、2006年に「軽傷害事件の委託人民調停に関する意見」、「軽傷害事件の訴訟段階における委託人民調停に関する意見（試行）」を共同発布し、軽傷害等の軽微な刑事事件に対する委託人民調停制度を上海全域に押し広めた。具体的には、民間紛争によって生じた故意に他人を傷害し軽傷を負わせかつ社会的影響が大きい軽傷害事件に対する受理、立件捜査、審査起訴、裁判の各段階では、公安警察機関、人民検察院及び人民法院は、双方当事者の申請に基づき、その所在地の区域的人民調停委員会、または加害行為の発生地、当事者の居住地にある街道（郷鎮）人民調停委員会に調停を委託することができる。調停によって合意を達成しかつ履行された場合に、公安警察機関は、立件しない決定、または立件した事件の取り下げ決定を行うことができる。人民検察院は、情状によって起訴しない決定を行うことができる。人民法院は、調停協議を達成しかつ履行された自訴事件に対し、自訴人に訴訟を取り下げるよう通知するが、公訴事件に対し、情状を酌量して被告人に刑事処罰を免除する処理を行うことができる。

上海市の二つの「意見」に基づき、その規定を上乗せる実施細則を制定した行政区もある。例えば、盧湾区の司法局と人民検察院が2007年に共同発布した「軽微な刑事事件の委託人民調停の業務展開に関する規定（試行）」によれば、人民調停に委託できる軽微な刑事事件とは、犯罪の事実が簡單明瞭であり、証拠も確實十分であるとして、3年以下の有期徒刑、拘役、管制または罰金を課せられる可能性があり、かつ、犯罪容疑者が告発された犯行の実施を認め、法律の適用には争議のない事件をいい、主として故意傷害罪（軽傷）、住宅不法侵入罪、過失致死罪、過失致傷罪（重傷）、財物故意毀損罪、交通事故罪などを含む。未成年者に対しては、以上の6種類のほかに、詐欺罪、強奪罪、恐喝罪、言いがかりをつけて騒ぎを起こす罪、集団殴打罪、窃盗罪にも適用される。人民調停を経て合意に達し、かつ確実に履行され、犯罪容疑者が犯行を悔い改め、被害者も加害者の刑事責任を追及する権利を放棄する場合に、人民検察院は、逮捕または起訴しない決定、もしくは公安警察機関に対し立件を撤回する提案を行うことができる⁽⁴⁰⁾。また、楊浦区司法局と人民検察院も、2008年に「未成年者の軽微な刑事事件の委託人民調停に関する規定」を制定し、未成年者の犯罪に関わる軽微な刑事事件への委託人民調停制度の導入を模索し始めている。

2006年に、上海市の各基層人民法院から調停を委託された軽傷害事件は602件（このうち公安警察機関による委託調停は561件、人民検察院による委託調停は24件、人民法院による委託調停は17件）である。このうち582件は合意を達成し、調停成功率は96.68%に達し、賠償金額も649万元にのぼった。また、420部の人民調停協議書が発行された⁽⁴¹⁾。2007年に、上海市の各基層人民法院から調停を委託された軽傷害事件は1,579件（このうち公安警察機関による委託調停は1,480件、人民検察院による委託調停は53件、人民法院による委託調停は46件）に上り、前年度より162.29%も上昇した。このうち1,512件は合意を達成し、調停成功率は95.76%に達し、ほぼ前年度と同じであるが、賠償金額は約3倍の1,991万元にのぼった。また、1,505部の人民調停協議書が発行され、前年度より258.33%も上昇し

た⁽⁴²⁾。この軽微な刑事事件の委託人民調停制度は、「調停成功率と協議履行率が高く、処理コストと再犯率が低い」という効果を収め、民事事件が刑事事件へ転化する「民転刑」の防止と刑事事件を民事事件に転化させる「刑転民」の推進、及び人民調停と司法調停の連携協働を強化したものである。

3. 調停活動の「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」⁽⁴³⁾という一種の「裁判所付属型ADR」的な試みも見られた。「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加させることなどがあった⁽⁴⁴⁾。裁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。そして、「非権力化」の特徴を持つ委託調停は、法院調停の「強制的要素」を軽減させるために重要な意義がある反面、裁判官本人の処理を望む当事者にとってはあまり魅力を感じないので、あくまでも一つの選択肢となるだけである⁽⁴⁵⁾。

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⁽⁴⁶⁾。2006年、上海市高級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、紛争発生地の人民調停組織は、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。これらの制度の導入は、人民調停と法院調停及び民事裁判の長所を最大限に生かしその相互補完を促進したのみならず、人民調停の対象範囲の拡大、調停手法の刷新、紛争当事者の訴訟負担の軽減や人民法院の裁判圧力の緩和、裁判官の指導を受けながら人民法院に付設される「人民調停窓口」で調停を担当する調停員の法律知識と業務能力の向上、及び多

元的紛争解決システムの整備には有益であり、国際的なADR潮流にも適応するものと考えられている⁽⁴⁷⁾。

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または軽傷害事件の調停も受理されるようになった⁽⁴⁸⁾。

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」に調停を申込むことになる。「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合には、「人民調停窓口」は、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に指導する。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⁽⁴⁹⁾。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円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の受理费の20%を基準に費用が徴収される⁽⁵⁰⁾。

「訴訟前調停」の手続については、「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）民事訴訟手続における委託人民調停制度

民事訴訟手続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。この委託調停の手続については、「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、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に翻意した場合、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、事件の受理費用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⁽⁵¹⁾。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⁽⁵²⁾。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⁽⁵³⁾。

3) 人民調停員訴訟参加制度

全国人民代表大会は、2004年に「人民陪审员制度の整備に関する決定」を公布したが、それを契機に、人民陪审员の役割を生かす一環として、人民陪审员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⁽⁵⁴⁾。

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⁽⁵⁵⁾。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⁽⁵⁶⁾。

4. 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。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⁽⁵⁷⁾。「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⁽⁵⁸⁾、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

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（2・完）

ズムの確立にも貢献している⁽⁵⁹⁾。

「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⁽⁶⁰⁾、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ヶ所の街道（郷鎮）人民調停委員会において193ヶ所の「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⁽⁶¹⁾。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」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手続を整備する動き」⁽⁶²⁾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⁽⁶³⁾。

「李琴事務所」の活動が「ADR的な人民調停活動」⁽⁶⁴⁾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⁽⁶⁵⁾。

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によって紛争の解決を望む当事者が多数存在している⁽⁶⁶⁾。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、集团的紛争、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

権益保障法の解説」、「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⁽⁶⁷⁾。

「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。李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%にも達したという⁽⁶⁸⁾。

このほか、一部の都市では専門家主宰型の調停機構も現われていることに言及しておく。例えば、2006年9月、初めての大学教授からなる「燕園専門家民事調停室」が北京市海淀区に設立された。北京大学の社会学、哲学、臨床心理学及び法学専攻の教授4人は調停員を務め、主として所轄の地区における影響が大きく、複雑・難解、コミュニティの住民調停委員会が解決しえない紛争の処理を担当している⁽⁶⁹⁾。このような試みは、人民調停の活性化や「大調停」メカニズムの拡充にも有益な模索となるように思われる。

3) 業界型の人民調停委員会

上海市では、近年に増加し続けている新しいタイプの民間紛争のうち、家屋の立退き、医療過誤、労働争議、消費者権益をめぐる紛争が最も多くかつ複雑・難解で、その処理には専門的な知識も必要であるため、既存の

裁判所による訴訟または衛生行政機関による仲裁調停といった硬直な紛争解決方法のみでは明らかに限界がある。例えば、2006年に、上海市で1,700件の医療紛争が発生し、前年度より28%も上昇したが、特に医療制度の改革後に個人的紛争から集団的紛争へと変化する傾向が見られ、信訪機関に直訴する人数は3万人にもものぼった⁽⁷⁰⁾。このため、医療紛争に対する専門的な業界型人民調停の導入が、柔軟性のある人民調停と業界協会調停及び社会専門組織による調停参加との連携強化を図る一環として模索されるようになった。試行地域とされた普陀区では、2006年に区医療紛争人民調停委員会が業界型調停機構として設立され、医療機構と患者が診療過程において患者と医者の間、患者と医療機構の間に生じた民事紛争について調停を行う。2007年に「普陀区医療紛争人民調停の若干意見（試行）」、「普陀区医療紛争人民調停委員会規程」が区司法局と衛生局によって共同制定され、医療紛争調停の範囲、調停機構の構成と職責、調停の原則と手続、調停員及び当事者の権利と義務などについて明確な規定を置いた。

医療紛争人民調停委員会委員が、定年退職した医学専門家、専任の人民調停員、弁護士及び各医療機構の人民調停ボランティアによって構成され、任期は3年である（10条）。区医療紛争人民調停委員会の下に人民調停事務所が常設され、調停委員会委員長が所長を務めるほか、3名～5名の調停委員を招請する。人民調停事務所の職責は、医療紛争の受理と調停、人民調停協議書の制作と審査などである（11条～12条）が、情状が複雑、難解である重大な医療紛争が医療紛争人民調停委員会によって調停処理される。医療紛争人民調停委員会は、必要に基づき、各街道に医療紛争人民調停班、各医療機構に医療紛争人民調停連絡員を設けることもできる（9条）。

医療紛争調停の受理範囲は、医療事故と医療事件に関わる損害賠償紛争、医療サービス契約紛争、及び医療サービスの過程で発生するその他の紛争を含んでいるが、ただし、当事者がすでに人民法院に訴訟を提起した紛争（法院による委託調停を除く）、人民法院の審理によって事件を終結した紛争、行政調停をすでに申請したかまたは進行中の紛争は受理されない（3

条～4条)。医療紛争調停の手続について、医療紛争人民調停組織は、双方当事人の口頭または書面による申請に基づいて調停を行うが、当事者が申請していないものの、紛争がすでに激化したかまたは関係機構から移送された紛争に対し、自ら進んで調停を行うこともできる。ただし、当事者が異議を表明した場合はこの限りではない(18条)。医療紛争人民調停組織は、紛争の調停にあたって簡易形式で行うことができ、人民調停廷の形式で行うこともできる(19条)。調停によって解決された紛争には民事権利と義務の内容がある場合、または当事者が書面の調停協議の作成を求める場合には、人民調停協議書を発行すべきである(21条)。この人民調停協議書は民事契約の性格を有するものであり、当事者はそれを履行しなければならない。協議が達成された後、一方当事者が翻意した場合に、相手方の当事者は、人民法院に訴訟を提起することができる(22条)。

医療紛争に対する専門的な業界型人民調停は、公正性と大衆に信頼される中立の「第三者」としての調停機構を通じて、裁判外手続で医療紛争を解決し、医療秩序及び社会の安定を維持することを目的とする試みである。しかし一方、医療紛争人民調停委員会が区司法局と衛生局の二重指導下に業務活動を行うこと、調停員が主にその地域の医療機構から定年退職した医療関係者であること、区衛生局が日常的な運営経費を負担すること、調停事務所が区衛生監督所の中に設けられていることなどから、中立的な「第三者」の立場に係る業務管理、人員構成、経費及び場所の諸要素は、いずれも衛生行政部門または医療機構にある程度の関連を持っているとして、医療紛争人民調停委員会が患者と医療機構の間に生じた紛争を調停するための「第三者」としての中立性を疑問視する意見も少なくない⁽⁷¹⁾。

また、不動産紛争に対する専門的な業界型人民調停の導入も模索されている。上海市司法局と家屋土地資源管理局は、不動産所有者及び不動産管理企業の適法な権利利益を保障し、不動産紛争の発生を予防し減少させ、不動産紛争激化の予防と解消における人民調停の役割を生かし、不動産紛争処理の成功率を高めるために、2008年に「人民調停組織の不動産及び不

不動産管理紛争の調停に参加することを規範する若干意見」を共同公布し、不動産紛争調停の範囲、機構及び手続などを定めた。不動産紛争の調停は、各区（県）の不動産紛争人民調停委員会のほか、街道（郷鎮）及び住民委員会の人民調停委員会もそれを受理できるとされた。不動産紛争調停の受理範囲は、住民の家庭内部で家屋の所有権、居住権、使用権等の行使によって生じた紛争、家屋所有権を譲渡する過程において売買の双方が契約の履行によって生じた紛争または売買の双方と仲介会社との間に契約の履行によって生じた紛争、老朽住宅の全体改造工事において設計企画、費用負担等の原因によって生じた紛争、隣近所の間に防犯扉、防犯窓、エアコン、物干し竿、鳩棚等の付着物の据付によって生じた不動産使用紛争、不動産所有者と不動産所有者委員会及び不動産管理企業の間に維持修理資金の使用、家屋と付属する施設・設備及び関連場所に対するメンテナンス、補修、管理、サービス契約の履行、不動産管理会社の招聘と解任、材料の移譲等によって生じた紛争、不動産所有者委員会の設立、運営及び自己管理規約において発生した不動産所有者と不動産所有者委員会との間における紛争、不動産所有者及び使用者が不動産管理規約における住宅賃借、集団賃借管理、違法な建造等に関する約定に違反したことによって生じた紛争などを含んでいる。

試行地域と指定された徐匯区では、2008年に司法局と家屋土地管理局が共同公布した「徐匯区不動産紛争人民調停委員会の確立に関する実施意見」に基づき、大衆自治の役割を生かし、迅速、簡便、経済的な方法で不動産紛争を解決し減少させるために区不動産紛争人民調停委員会を設立した。これは上海市初めての不動産紛争に対する専門的な業界型調停機構であり⁽⁷²⁾、その委員が政府関係者（家屋土地管理局副局長及び主管部署の課長、街道家屋土地事務所長、司法局関連部署の課長）、弁護士及び専任調停員によって構成され、家屋土地管理局副局長が委員長を務める。不動産紛争人民調停委員会の下には常設機構としての人民調停事務室が設置され、副委員長である家屋土地管理局家屋課長が室長を兼任するほか、家屋土地管

理局及び司法局から定年退職した家屋管理の専門家、人民調停員の経歴を有する者の中から8名の専任調停員を招請した。不動産紛争調停の手続については、不動産紛争人民調停委員会が、当事者の一方または双方による調停申請について受理または受理しない決定を行う。受理しない場合は申請人に対し理由を説明しなければならない。受理できる紛争に対し即時に調停委員を指定し、争議事項について調査したうえ15日以内に調停を終結しなければならない。紛争が複雑・難解な場合は、さらに15日間を延長することができる。調停によって合意が達成された場合に、不動産紛争人民調停委員会は、人民調停協議書を発行し、かつ双方当事者に調停協議の履行を促すべきである。当事者の一方がそれを履行しない場合、相手方の当事者が人民法院に民事訴訟を提起することができる。

さらに、消費者権益争議、労働争議、保険契約争議、交通事故争議などをめぐる紛争に対する業界型人民調停機構も相次いで設置されるようになった。上海市では、2003年から市と区の消費者権益保護委員会に、2004年に市保険同業組合において人民調停委員会が設立したほか、2007年に初めて静安区の労働協会に労働紛争人民調停委員会を設立し、当事者は、当該委員会の発行した人民調停協議書の内容に基づいて区労働争議仲裁委員会に強制執行力を持つ調停書の発行を求めることもできる⁽⁷³⁾。また、2008に初めて徐匯区で交通事故争議人民調停委員会を設立し、従来の交通警察による行政調停以外の裁判外紛争解決方法を当事者に提供することができ、調停成功率は100%に達したという⁽⁷⁴⁾。このほか、一部の地域における個人工商業者協会、私営企業協会、身障者連合会にも人民調停委員会が設置され、当該業界に起きる紛争の調停を行う。このように、業界型人民調停制度は、人民調停と業界協会調停及び社会専門組織の調停参加による連携協力の利点を生かし、社会の争点・難点になっている新しいタイプの紛争処理において大きな役割を果たし、「大調停」メカニズムの内容を充実させた。

5. 調停委員の「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いる。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⁽⁷⁵⁾。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人以上に達することを目指している⁽⁷⁶⁾。

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）委員会の調停委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⁽⁷⁷⁾。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才（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ーの住民に公開し、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⁽⁷⁸⁾。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⁽⁷⁹⁾。

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委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審査を経て専任調停委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⁽⁸⁰⁾。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⁽⁸¹⁾。これらの制度がこれまで指摘されてきた兼任調停委員の素質を改善し、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」⁽⁸²⁾という意見を銘記しておく必要もあるように思われる。

6. 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84万ヶ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4.2万ヶ所、住民（村民）委員会人民調停委員会が約68万ヶ所あり、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「第一防御線」を形成している⁽⁸³⁾。

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に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、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「司法信託総合サービス窓口」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段となっている。

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」、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⁽⁸⁴⁾。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にしている⁽⁸⁵⁾。

以上のように、「上海経験」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・組織による調停の間における「継ぎ目なし連係」⁽⁸⁶⁾のような連携協働をめざす「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る。

三 「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構築する一環として、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。最も早い時期に政府主導下の司法行政型または準司法的な「大調停」を試行した「山東経験」と異なり、「楓橋経験」、「南通経験」、「石家荘経験」などは、いずれも2002年の司法政策の転換後に始められた改革であるため、幾つかの共通した特徴が見られる。

まず、共産党組織及び政府は、「大調停」における各紛争処理機構の連携協働を促すために強いイニシアチブをとっている。日本型紛争管理システムの特徴の一つは、「量的に小さな司法」を維持し、「行政があらゆる問題をカバーしようとする」点にあるといわれる⁽⁸⁷⁾が、共産党と行政の機能

領域の包括性が自明の前提とされている中国では、一種の「質的に小さな司法」であるように思われる。各地の「大調停」メカニズムの形態はそれぞれ異なるが、おおむね共産党政法委員会及び政府の主導によって各主管部門の分業と相互協調が実現され、人民法院もそれを補強する機能を果たしている。例えば、「南通経験」の「大調停」は、共産党政法委員会がリーダーシップを発揮し、社会矛盾紛争調停センターが具体的に運営し、人民法院が業務指導を行い、関係行政部門が参与する紛争解決メカニズムである。「楓橋経験」の「大調停」も共産党政法委員会及び政府の指導と協調の下で、人民法院が調停の実施や業務の指導を直に行い、人民調停と行政調停も兼ね包容されている。

次いで、人民調停は「大調停」メカニズムにおいて中心的な役割を果たし、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」⁽⁸⁸⁾となっている。

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合が低く、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。行政苦情処理機構である「信訪」部門の「年中隆盛」はまさしくその好例である。「信訪」を含む各種の紛争処理手段を整合した「大調停」の窓口である社会矛盾紛争調停センターは、「信訪」部門と行政主管部門との協働を実現させた一種の行政調停の性格を持つ機構として、従来の「信訪」部門のみでは実際の紛争を処理できない難題を解決することができた。社会矛盾紛争調停センターが提供したワンストップサービスは、紛争当事者の便宜を図り、行政サービスの最適化を図る試みとして、ある意味では行政の理念が管理型からサービス型へと転換しつつある表れでもある。また、人民調停の運用においても行政的な要素を多く取り入れ、「行政的」な民間調停を行っているのは実状である。「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争解決機能を生かすことにあると言ってよい。「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⁽⁸⁹⁾。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。「石家庄経験」の「大調停」から、すでに行政調停を人民調停から分離して独立した行政紛争解決メカニズムを確立するための試みが見られた。当事者が行政調停の結果として出された行政裁決に対して不服がある場合には、行政不服審査を提起することができるだけでなく、原紛争に対し民事訴訟手続としての法院調停を申込むこともできる。そして、一部の人民法院は、すでに行政調停協議が人民調停協議と同様な民事契約としての法的効力を有すると

認めている⁽⁹⁰⁾。

さらに、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。「訴調对接」メカニズムは、人民調停と法院委託調停及び法院調停との連携関係を形成させたが、「南通経験」は「訴調对接」を試行した一例である。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喻えた表現）⁽⁹¹⁾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⁽⁹²⁾。

「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⁽⁹³⁾。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た⁽⁹⁴⁾。「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、「強い国家権力中心及び司法至上のイデオロギー烙印」⁽⁹⁵⁾を示し、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。郷鎮司法調停センターという司法行政化した「大調停」機構は、人民調停と行政調停の限界を曖昧にさせ、「大衆自治」と標榜する人民調停を「官的」ないし「行政的」な民間調停に改造したのみならず、法廷化した調停方式と実際の機能が人民法廷と殆ど異なるため、「大調停」の枠組を借りた「ミニ裁判」になりかねない。「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、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」⁽⁹⁶⁾と比喩されたように、行政権の広汎な介入によって実質上の強制調停が行われている問題も指摘されている⁽⁹⁷⁾。人民調停活動が成功した模範として評価された「わが村では50年間訴訟がなかった」というような事例では、主に「両頭哄、双方瞞、圧住問題就算完（両側をあやし、双方に

騙し、問題を抑えれば終わり)⁽⁹⁸⁾、「告感情維持、告輩分压制、告行政参与（感情の維持に頼る、年齢の差に頼る、行政の関与に頼る）」⁽⁹⁹⁾といった調停手法を使っているが、行政権の介入に頼って紛争の解決を図り、「訴訟がなかった」ことを目標するならば、調停の押し付けを誘発し易いだけでなく、当事者の裁判を受ける権利を害する可能性も免れない⁽¹⁰⁰⁾。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と考えられる⁽¹⁰¹⁾。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%にも達した人民法廷⁽¹⁰²⁾や、70%～80%を超えた基層人民法院⁽¹⁰³⁾、及び30%～40%に達した中級人民法院もあり⁽¹⁰⁴⁾、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⁽¹⁰⁵⁾。また、調停成立率を高めるために、「以判圧調」（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⁽¹⁰⁶⁾。判決内容の漏洩、批判的な教育説得、外部的圧力の発動、大声の脅迫などを含む様々な強制的手法を使って当事者に調停を押し付ける裁判官も少なくない⁽¹⁰⁷⁾。このような現状に対し、「『調停旋風』は、いま民商事訴訟から行政訴訟及び刑事訴訟の分野にも蔓延しつつあるところか、調停の濫用

と強制化は、動き出したばかりの『法治の肢』を日増しに甚だしく侵食している」⁽¹⁰⁸⁾と危惧する声があったほか、「調和のとれた社会の実現は、強制的調停への直接的命令になってはならない。いかなる強制的調停はかえって社会の調和に対する破壊である」⁽¹⁰⁹⁾と、調停の濫用と強制化に警鐘を鳴らしたことも重要である。

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⁽¹¹⁰⁾。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激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。

むすび

——調停法の制定とADRの制度化に向けて——

本稿では、日米のADRとの比較における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ましい発展を遂げ、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。アメリカのADR法は、司法型ADR利用の促進を中心とするのに対し、日本のADR基本法は、民間型ADR利用の促進に重点を置いている。これは、多様な民間型ADRがアメリカに存在し活用されているのに対し、日本においては司法型ADRが発達し、民間型ADRが十分に機能していない現状にも関連している⁽¹¹⁾。他方、目下の中国では、「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に発展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。これまで一部の地方（青海省、陝西省、安徽省、杭州市、寧夏自治区）では、人民調停に関する地方立法がすでに制定されたが、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、国务院からも支持を取り付けており、その早期成立の見通しは明るい⁽¹¹²⁾。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。また、婚姻家庭紛争、相隣関係紛争、損害賠償紛争、小額経済紛争などについて人民調停前置制度を設けること、人民調停協議の拘束力を高めるために、人民調停協議に強制執行力を付与すること、人民法院の確認を経た人民調停協議が判決と同様な法的効力を持ち、調停合意を達成した後に翻意した当事者が相手方によって提起された訴訟の費用を負担することなども認められる見通しである⁽¹¹³⁾。総合的な調停法の制定により各種の裁判外紛争解決方式の法的地位の向上、明らかに遅れをとった既存の個別調停立法における矛盾と混乱の解消、各調停制度間及び訴訟手続との連携関係の調整、利用しやすい多元的紛争解決システムの構築の促進といった効果が期待されている。

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、かつ中国の実情に適合的な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。「大調停」メカニズムの実践は、まさしく中国におけるADRの発展を促す礎石となる可能性を育んでいるように思われる。

注：

- （1）例えば、福建省の「十百千万」と称される人民調停模範活動（10ヶ所の人民調停模範県、100ヶ所の人民調停模範郷鎮（街道）、1,000ヶ所の人民調停模範村民（住民）調停委員会、10,000人の模範人民調停員の育成を目標とする計画）、浙江省と河北省の調停前置制度、温州市の専任人民調停員制度、上海市の軽傷害事件委託人民調停制度などが調停制度改革の新しい試みとして『中国法律年鑑』（2008年）に紹介されている。
- （2）信訪とは、「人民来信来訪」ともいい、民衆が行政機関に投書（来信）や窓口に向向いて（来訪）行政上の紛争解決を訴える一種の行政苦情処理制度である。信訪制度は、革命時代から共産党と一般民衆を繋ぐパイプとして存在していたが、建国後の1951年の政務院と1957年の国務院の二つ通達により、中央と地方のすべての国家機関に投書や面会による「信訪」の処理機関・部門の設置が義務付けられた。1980年代半ば以降、各国家機関に対する苦情・陳情の件数が激増するなかで、信訪制度も1995年10月国務院発布の信訪条例（1996年1月施行）と2005年1月旧条例を改正した新条例（同年5月施行）によって規範化を図られつつ機能している。しかし、信訪機関が裁決権を持たないただの斡旋機関にすぎないため、あまり実効性が期待できないのが実情である。
- （3）中共陵県委員会・陵県人民政府編『陵県郷鎮司法調停中心建設材料匯編』192頁。
- （4）範愉『糾紛解決の理論与实践』（清華大学出版社、2007年）536頁。
- （5）魯陵「調解中心找“說法”」、『人民日報』2000年5月24日。
- （6）崔士鑫「開啓鏽鎖的金鑰匙——陵県郷鎮司法調停中心化解人民内部矛盾紀実」、『人民日報』2000年4月12日。
- （7）範愉「当代中国ADRの発展」、江平主編『比較法在中国（下巻）』（法律出版社、2004年）所収。

論 說

- (8) 許福「全國鄉鎮司法調停中心迅猛發展」、『人民調停』2000年第11号13頁、
「繼續推進鄉鎮司法調停中心建設」、『人民調停』2000年第12号6頁。範愉・前
掲注58)。
- (9) 夏貞鵬「陵県如何經驗法治」、謝暉ほか主編『民間法(第1卷)』(山東人民
出版社、2002年)所収、332頁。
- (10) 桑本謙「官方主持下的調解——對陵県鄉鎮司法調停中心的法理學思考」、同
右注・316頁～319頁。
- (11) 範愉・前掲注7)。
- (12) 夏貞鵬・前掲注9)。
- (13) 馬永華「識得“廬山真面目”——對陵県鄉鎮司法調停中心的分析」、謝暉ほ
か・前掲注9)362頁。
- (14) 範愉・前掲注7)。
- (15) 夏貞鵬・前掲注9)。
- (16) 馬永華・前掲注13)359頁～361頁。
- (17) 範愉・前掲注4)521頁。
- (18) 同右注・537頁。
- (19) 「“楓橋經驗”的誕生與發展」、『人民法院報』2004年6月11日。「“楓橋經驗”，
歷40載彌新」、『檢察日報』2004年6月11日。「平安是福 和諧為樂——浙江省
諸暨市創新“楓橋經驗”紀實」、東海法治網(2007年10月24日)
<http://www.dhfz.net/Article> 侯兆曉「創造與發展——楓橋經驗與時俱進」、『民主與
法制』2009年1月号6頁。
- (20) 「創新“楓橋經驗” 踐行司法為民」、中國法院網(2007年10月24日)
<http://www.chinacourt.org>。「推進調解法治化 “楓橋經驗”譜新篇——諸暨法院
發展創新“楓橋經驗”的探索與實踐」、範愉前掲注4)539頁～540頁參照。黃
獻安ほか「唱好調解“三步曲”——楓橋法庭運用“三前調解”息訴止紛紀事」、
『人民法院報』2003年11月27日。
- (21) 余建華・杜敏麗「楓橋利用基層組織建成農村調解網絡」、『人民法院報』2006
年7月16日。

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（2・完）

- (22) 林陰峰「当前我国基層政府紛争处理平台模式述評」、厦門司法行政網
<http://www.xmsf.gov.cn/html/other/>
- (23) 範愉・前掲注4)496頁。
- (24) 「南通市公安機關創建“公調对接”工作機制紀實（上）（中）（下）」（2007年6月29日）、中国平安網 <http://www.chinapeace.org.cn/zhzl/>
- (25) 範愉・前掲注4)552頁。
- (26) 江蘇省通州市人民法院「夯实基礎搭建平台 化解矛盾共創和諧」（2007年7月10日）
中国普法網 <http://www.legalinfo.gov.cn/misc/>
- (27) 「南通市創新大調解工作效能監察機制」（2006年4月7日）、啓東市社会調解服務中心 <http://www.qddtj.com/newsinfo>
- (28) 範愉・前掲注4)495頁。
- (29) 同右注・542頁。
- (30) 同右注・543頁。
- (31) 同右注・509頁～511頁。
- (32) 同右注・510頁。
- (33) 同右注・484頁。
- (34) 繆曉宝・元上海市司法局長「構築人民調解工作新格局 着力予防調处社会矛盾糾紛」（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、351頁～352頁）。徐忠「徐匯：在實踐中探索人民調解工作新機制、新方法」、《法苑月刊》2006年第7号、11頁。
- (35) 繆曉宝・前掲注34)384頁～356頁。
- (36) 嚴新力「在構建和諧社会中凸顯人民調解的優勢和作用」、《上海司法》2006年第7号1頁。
- (37) 範愉・前掲注4)495頁。
- (38) 「他山之石・聚焦上海“大調解”」、安徽法治網 <http://www.ahsft.gov.cn>
- (39) 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/>

- (40) 盧湾区人民檢察院、区司法局出台「關於開展輕微刑事事件委託人民調解的工
作規定（試行）」(2007年4月23日)、上海市司法局 <http://www.justice.gov.cn/>
- (41) 「他山之石·聚焦上海“大調解”」、前掲注38)。
- (42) 徐文生·前掲注39)。
- (43) 薛秀勇「上海法院：推進訴訟調解与人民調解連動」、中国法院網 (2007年7
月5日)、<http://www.chinacourt.org>
- (44) 範愉·前掲注4) 460頁～461頁。
- (45) 同右注·460頁～463頁。
- (46) 上海市司法局「創新工作理念 推動人民調解專業化、社會化、職業化建設」、
『人民調解』2007年第6号27頁。
- (47) 繆曉宝·前掲注34) 354頁～357頁。上海市司法局「關於建立人民調解前置制
度的立法調研報告」、上海市司法局·前掲注34) 383頁～386頁。上海市高級人民
法院「認真貫徹會議精神 努力探索指導人民調解工作的新模式」(2004年2月)、
上海市司法局·前掲注34) 408頁～409頁。
- (48) 「首席人民調停員周進網聊人民調解的長寧模式」(2007年11月2日)、東方法
治 <http://www.east124.com>
- (49) 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/>
- (50) 浦東新区人民法院立案庭「訴前調解材料」、範愉·前掲注4) 425頁～426頁。
- (51) 「他山之石·聚焦上海“大調解”」、前掲注38)。
- (52) 徐文生·前掲注39)。
- (53) 範愉·前掲注4) 487頁。
- (54) 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参与制」、
『法苑月刊』2006年第7号13頁。卒銘「為政府和法院“減压”的一項創新舉措
——浦東新区高東鎮開展人民調解員訴訟参与制的調查」、『法苑月刊』2006年第
7号15頁。
- (55) 「本市將推廣人民調解協助法院執行制度」(2007年9月7日)、上海司法行政

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（2・完）

<http://www.justice.gov.cn/>

- (56) 「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/>
- (57) 繆曉宝・前掲注34）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。
- (58) 上海市司法局「上海市積極推進人民調解專業化、社会化建設」、『中国司法』2004年第10号63頁。
- (59) 李琴・前掲注57)。
- (60) 範愉「社会転型中の人民調解制度－以上海市長寧区人民調解組織改革的経験為視点」、『中国司法』2004年第10号55頁。「上海長寧区：街道弁12万元買服務首開該市先河」、『領導決策信息』2004年第6号22頁。
- (61) 上海市司法局・前掲注46)。
- (62) 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）274頁。
- (63) 範愉・前掲注60)。
- (64) 王冊・前掲注62)273頁。
- (65) 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。
- (66) 韓寧『中国の調停制度——日本・米国との比較』（信山社、2008）391頁～392頁。
- (67) 李曉「高學歷高職称律師樂当“老娘舅”——李小華人民調解工作室在盧湾区瑞金社区成立」、『上海法治報』2006年4月10日。
- (68) 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区居民的故事」、『上海法治報』2006年11月8日。
- (69) 範愉・前掲注4）511頁～512頁。
- (70) 「“第三方”優勢」（2007年5月15日）、上海司法行政 <http://www.justice.gov.cn/>
- (71) 王健「上海市法学会“化解社会矛盾和多元調解機制研討會”総述」、上海法学網 <http://www.sls.org.cn/>
- (72) 「上海徐匯区成立物業糾紛人民調解委员会」、『東方早報』2008年7月8日。

- (73) 「上海静安区：人民調解最遲15天解決勞働爭議」、『新聞晨報』2007年9月27日。
- (74) 洪梅芬「徐匯區人民調解組織兩年成功調解民間糾紛14418件」、『解放日報』2008年7月27日。
- (75) 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）278頁。
- (76) 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。
- (77) 文勇「上海市試行首席人民調解員制度的調查与思考」、『中国司法』2002年第3号59頁。
- (78) 「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>
- (79) 繆曉宝「關於人民調解工作的思考与实践」（2004年7月）、前掲注34）366頁。
- (80) 「11個月浦東人民調解員化解糾紛近2.5万件」、『新民晚報』2007年12月18日。
- (81) 上海市司法局・前掲注46）28頁。
- (82) 小島武司『調停と法——代替的紛争解決（ADR）の可能性——』（中央大学出版社、1989年）277頁。
- (83) 中国法律年鑑編集部・前掲注75）278頁～279頁。
- (84) 同右注・278頁。
- (85) 同右注。
- (86) 簡工博ほか「上海：多種調解“無縫銜接”各類糾紛提早化解」（2008年3月13日）、中国平安網 <http://www.chinapeace.org.cn>
- (87) 濱野亮「日本型紛争管理システムとADR論議」、早川吉尚ほか編著『ADRの基本的視座』（不磨書房、2004年）所収、43頁～48頁。
- (88) 季衛東『超近代の法』（ミネルウァ書房、1999年）273頁。
- (89) 範愉・前掲注4）560頁～561頁。
- (90) 同右注・543頁、561頁。
- (91) 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講話」（2004年2月24日）、上海市司法局・前掲注46）82頁～83頁。

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（2・完）

- (92) 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。
- (93) 範愉・前掲注4）554頁。
- (94) 吳英姿「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）、北大法律信息網 <http://www.chinalawinfo.com/>
- (95) 範愉・前掲注4）555頁。
- (96) 桑本謙「官方主持下的調解——对陵県鄉鎮司法調停中心的法理学思考」、前掲注9）330頁。
- (97) 範愉・前掲注4）550頁。
- (98) 山東省萊市萊城區口鎮申陳村人民調停委員會「我是如何到50年矛盾糾紛不出村的」（2007年7月9日）、中国普法網 <http://www.legalinfo.gov.cn/misc/>
- (99) 王章玉「探索民調工作新機制」、『中国司法』2001年第6号53頁。王冊・前掲注62）247頁参照。
- (100) 王冊・前掲注62）253頁。
- (101) 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。
- (102) 例えば、河北省蔚県欽区人民法院は、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.lcgalinfo.gov.cn/misc/>）
- (103) 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/>)

(104) 張衛平・前掲注101)18頁。

(105) 周永坤「警惕調解的濫用和強制趨勢」、『河北學刊』2006年第6号166頁。

(106) 吳英姿・前掲注94)43頁。

(107) 範愉・前掲注4)457頁。

(108) 周永坤・前掲注105)。

(109) 張衛平・前掲注101)23頁。

(110) 鄭小兵「訴訟調解制度的現代價值」、『社會主義法治理念與人民司法優良傳統研會交流論文』(2006年6月23日)10頁～11頁。

(111) 韓寧・前掲注66)364頁。

(112) 中国法律年鑑編集部・前掲注75)279頁。

(113) 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。

* 本稿は、熊本大学拠点形成研究B「社会の『法化』に最適な司法制度と紛争解決システムの構築——法的解決システムと非法的解決システムの競合と連携——」による共同研究の一部である。