

## 中国の信訪制度について

富 窪 高 志

- ① 中国の憲法では、中国の公民は国家機関や公務員に対して批判・提案を行うとともに、国家機関や公務員による違法行為、職務怠慢に対しても、上申、告訴または告発する権利を有している、と規定されている。これを根拠としているのが信訪制度で、1996年から施行されていた旧信訪条例が廃されて、新信訪条例が2005年5月から施行された。
- ② 「信」とは、書簡や電子メール、電話等の手段で、「訪」とは、大衆が直接関係機関に出向き、提案・意見具申のほか、苦情の申し立てをすることである。信訪制度は、大衆と政府の密接な関係を保持し、大衆の利益を保護する制度とされる。
- ③ 信訪の対象機関は、各級の政府・行政機関から、公共サービスを提供する企業および非営利事業体のほか、人民代表大会、人民法院や人民検察院等の機関とその職員も対象となる。信訪の対象機関は、信訪の受付ルートを整備し、信訪者に対しては最善の対応をすることが求められる。信訪者に対しても、秩序だった信訪が要求される。
- ④ 旧条例下では、行政機関相互の責任転嫁や上級、あるいは下級機関へ転送するなど、効率的な運用がなされなかったとして、県級以上の人民政府に信訪業務を総括し、処理督促を行うほか、実際の信訪処理に当たる行政機関の職員に行政処分を課すことを提案できるなどの権限を有する信訪の主管・管理組織が設けられることとなった。
- ⑤ 中国の行政救済措置としては、行政訴訟制度および行政不服審査制度がある。人民法院による審理を通じた行政救済措置である行政訴訟と、行政機関内部の不服審査機関による審理を通じた行政不服審査は、受理範囲等の問題があり、行政救済措置としては決して完全なものではないとされる。さらに、党や政府の干渉を受けやすい司法に対する信頼感の欠如等の要因もあり、信訪が行政救済の手段として選択されることが多い。
- ⑥ 信訪で寄せられる問題には、改革・開放政策の下で進められている国有企業の株式会社に伴う問題、都市や農村における立ち退き・土地収用問題、幹部の不正、環境問題等が多い。信訪制度の特色を表すものとして、司法による最終結審後もその結果に納得せず、信訪に訴えるケースが多いことが挙げられる。
- ⑦ 旧信訪条例施行前に行われた信訪者を対象とする調査では、地方での解決が得られず、最後の希望を北京の党中央や国務院に託しても、満足な解決が得られないことから、中央の政治的権威が“流出”しているとされる。また、人治的色彩が強い信訪制度は、法治国家建設を目指す中国の司法の権威を損なうものとなっている。
- ⑧ 行政救済を充実するためには、司法機能の強化と独立性を高めることが唯一の選択であり、信訪制度は提案・意見具申の下情上達の情報伝達機能に限定することが、法治国家建設への途であるとの指摘もある。しかし、その道筋は不分明である。

# 中国の信訪制度について

海外立法情報調査室 富窪 高志

## 目 次

はじめに

### I 信訪条例

- 1 信訪とは
- 2 信訪の対象機関
- 3 信訪の受理から処理まで
- 4 信訪関係機関の責任

### II 行政救済措置と信訪

- 1 行政訴訟法と行政不服審査法
- 2 行政救済措置の問題点
- 3 行政救済措置と信訪の比較

### III 信訪の実態

- 1 中央の政治的権威の“流出”
- 2 損なわれる司法の権威
- 3 信訪行動の過激化
- 4 信訪条例施行後の状況

おわりに

## はじめに

2006年10月に開催された中国共産党第16期中央委員会第6回全体会議において、「社会主義の和諧社会を建設するための若干の重要な問題に関する中国共産党中央の決定<sup>(1)</sup>」が承認された。この決定の「六 社会管理の整備、社会の安定と秩序維持」の(四)「各方面の利害関係を全体的に調整し、社会矛盾を適切に処理する」に、本稿が対象とする信訪制度が取り上げられている。その部分を要約すると次のようになる。

社会構造および利益分配パターンの発展・変化に対応した効果的な利益調整機能、訴えを表明する機能および権利と利益を保障する機能を構築する。人民の生活改善は、改革・発展・安定の関係を正確に処理することと密接に関連しており、様々な大衆の利益について全体的に配慮する必要がある。社会の状況や民意について表明するルートを広くし、指導幹部が大衆に直接対応する制度を促進し、党・政府の指導幹部や人民代表大会代表、政治協商会議委員と大衆を結びつけるための制度をより充実する。また、信訪業務責任制を整えとともに、全国的な信訪情報システムを構築し、多様な意思疎通の仕組みを整えることによって、大衆が自身の利益に関わる問題を訴える制度を確立し、併せてその規範化、法制化を図る。

信訪制度の目的・役割は、「大衆の合法的な

権利と利益を確実に擁護するとともに、すみやかに社会状況や民意を反映させることによって、社会調和を促進する」こととされ、「信訪業務は、党と政府にとって、社会主義の和諧社会建設の基礎となる重要な業務である<sup>(2)</sup>」とされる。

信訪については日本ではあまり知られていないと思われるが、山崎豊子『大地の子』の中で、日本人残留孤児として育てられた陸一心の冤罪をはらすために、父親の陸徳志が北京の「人民来信来访室」へ直訴に出かける場面が描かれている<sup>(3)</sup>。本稿は、この信訪制度について紹介するとともに、法治社会の構築を志向する中国にあって、人治的要素を色濃く持つとされる信訪制度が抱える問題点を概観するものである。

## I 信訪条例

信訪制度は、以下に掲げる憲法（2004年3月14日改正）第41条の規定を根拠としている。

中華人民共和国の公民は、いかなる国家機関または公務員に対しても、批判および提案を行う権利を有する。いかなる国家機関または公務員による違法行為・職務怠慢に対しても、関係の国家機関に上申、告訴または告発する権利を有する。ただし、事実を捏造または歪曲して誣告陷害してはならない。

公民の上申、告訴または告発に対して、関係の国家機関は事実を調査し、責任をもって処理しなければならない。何人も、抑圧したり報復を加えたりしてはならない。

(1) 「中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定」新华网

〈[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content\\_5218639.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm)〉

(2) 「中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》」新华网

〈[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/24/content\\_6284372.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/24/content_6284372.htm)〉

(3) 山崎豊子『大地の子 上巻』文藝春秋, 1991, pp.268-272.等。信訪を「直訴」あるいは「陳情」とする文献も多い。

例えば、陳桂棣・春桃（納村公子・相田雅美訳）『中国農民調査』文藝春秋, 2005.; 「『有罪』公務員増 中国、過去5年で汚職広がる」『朝日新聞』2008.3.11.等

国家機関または公務員が、公民の権利を侵害したために、損害を受けた公民は、法律の規定に従い、賠償を受ける権利を有する<sup>(4)</sup>。

## 1 信訪とは

1996年1月1日から施行されていた旧信訪条例<sup>(5)</sup>を改正した「信訪条例<sup>(6)</sup>」が、2005年1月5日の第76次国務院常務会議<sup>(7)</sup>で承認され、同年5月1日から施行されることとなった(中華人民共和国国務院令第431号)。以下、同条例の内容に即して信訪制度について紹介する。

条例第1条では、立法の意義を、「各級人民政府と人民大衆の密接な関係を保持し、信訪者の合法的な権利利益を擁護し、信訪秩序を維持するために、本条例を定める」とし、第2条で信訪について次のように規定する。

この条例にいう信訪とは、公民、法人またはその他の組織が、書簡、電子メール、ファクシミリ、電話および訪問等の方法により、各級の人民政府、県級以上の人民政府の部署に状況を報告し、提案および意見を申し出または苦情の申し立てをし、関係行政機関が法に則ってこれを処理する活動をいう<sup>(8)</sup>。

「信」は書簡、電子メール、ファクシミリ、

電話等を通じた提案・申し立て等を指し、「訪」は、関係行政機関に出向き、直接関係者と対峙して提案・申し立て等を行うことである。信訪者とは、こうした提案および意見を申し出または苦情の申し立てをするものである。

## 2 信訪の対象機関

信訪条例第14条第1項は、「信訪者は、次に掲げる組織、職員の職務行為について事情を報告<sup>(9)</sup>し、提案をし、意見を表明するとき、または、次に掲げる組織、職員の職務行為について不服があるときは、関係行政機関に対して苦情の申し立てをすることができる」とし、以下の機関、職員が挙げられている。

- 一 行政機関およびその職員
- 二 法律、行政法規の授権に基づき公共事務を管理する職能を有する組織およびその職員
- 三 公共サービスを提供する企業、非営利事業体およびその職員
- 四 社会团体またはその他の企業、非営利事業体の職員で、国の行政機関が任命・派遣したもの
- 五 村民委員会<sup>(10)</sup>、居民委員会<sup>(11)</sup>およびそのメンバー

国務院の各部・委員会、省・自治区・直轄市

(4) 萩野芳夫ほか編『アジア憲法集』明石書店、2004、p.162.

(5) 『中华人民共和国国务院公报』1995年26号、1995.9、pp.1046-1051.

(6) 原文は「国务院信访条例」国家信访局〈[http://www.gjxfj.gov.cn/2005-01/18/content\\_3583093.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2005-01/18/content_3583093.htm)〉を参照。日本語訳としては、千々岩力・葛長軍「〈資料〉中華人民共和国の信訪制度～いわゆる苦情申立制度の法制上の確立～」『高岡法科大学紀要』18号、2007.3、pp.167-193.があり、本稿においても参考にした。

(7) 国務院常務会議とは、総理が召集・主宰し、総理、副総理、国務院、秘書長を構成員とする。主要な任務は、国務院が行う重要事項について討論・決定すること、法律草案の討論、行政法規草案の審議、国務院が関わる事項の通知と討論である。

(8) 実際にはこれは「狭義の信訪」で、広義には「裁判に関わる訴え、紀律検査・監察部門への苦情の申し立て等、国の権力機関に対して公正を求める行為」で、信訪の概念またその処理様式は党、政府、司法との間で区別はないとされる。刘鸿斌「试论我国信访制度现状、问题及改革建议」『湖北经济学院学报(人文社会科学版)』3卷7期、2000.6、p.86.

(9) 原文は「反映情况」。例えば、ある組織や職員の状況について上部機関に報告・通知すること。

(10) 末端の行政組織である郷・鎮政府の指導・援助を受けるが、村民委員会の自治権内のことについては干渉されない。基層大衆自治組織とされ、メンバーは公選による。

(11) 村民委員会と同じく、都市部の大衆自治組織とされ、地域の状況によるが、100~700戸が標準的とされる。



から地区級、県級、郷・鎮（末端の行政区画単位で、郷は農村、鎮は工商業を中心とし人口が比較的集中している地域に設けられる）までのあらゆる政府・行政機関とその職員は勿論、公共サービスを提供する機関も信訪の対象となる。また、大衆自治組織とされる村民委員会、都市部の居民委員会もその対象となっている。さらに、第15条では、人民代表大会とその常務委員会のほか、人民法院、人民検察院も対象とされており、いわば、立法、司法、行政のすべての部門が信訪の対象となっている。

信訪の対象機関には、信訪の受け付けルートを整備するとともに信訪者に対して最善の対応をすることが要求される。人民大衆の意見、提案、要望に耳を傾けることは人民大衆の監督を受け入れることであり、人民大衆に奉仕するよう努めることが要求され、信訪者に対し抑圧したり報復してはならない（第3条）。また、信訪案件の処理は、申し出があったところで処理する（属地管理）こと、受理した部署で解決できるものは責任をもって解決するなど、主管するところが責任を持って処理することで迅速に解決を図ることとされる（第4条）。

併せて、科学的・民主的な政策決定と法に従った職責の履行によって、信訪の原因となる矛盾・紛争を根本的に防止すること、目の前の問題処理ではなく、根本的な解決を図り、それぞれの職責を果たしながら関係部門が相互に協調して合同会議等を開催すること、調査・調停・処理体制を構築することおよび処理督促制度等を構築し、迅速に矛盾・紛争を解消することが要求される（第5条）。そのため、県級以上の人民政府については信訪業務の主管・管理組織を設けること、また、県級以上の人民政府の業務部門と郷・鎮政府は、具体的に信訪案件の受理・処理に当たる部署、または職員を明確

にすることとなっている。県級以上の人民政府の信訪を主管・管理する組織は、以下のことを所掌する（第6条）。

- 一 信訪者の申し出案件の受理、その処理依頼および転送
- 二 上級および同級の人民政府から処理依頼された信訪案件の処理
- 三 重要な信訪案件の処理についての調整
- 四 信訪案件の処理の督促・検査
- 五 信訪状況について研究・分析し、調査研究を行い、同級の人民政府に対する政策の整備と改善に関する提案の迅速な提出
- 六 同級の人民政府のその他の部署および下級人民政府の信訪部署の信訪業務に対する指導

### 3 信訪の受理から処理まで

信訪者は、人民政府等の信訪受付先に、書簡、電子メール、ファクシミリ、電話で申し出る（来信）ほか、先に述べたように、直接関係機関に向いて直接担当者に申し出る（来訪）ことができる。来訪者対応のため、人民政府等は対応場所を設けなければならない。また、人民政府等の行政部門の責任者が自ら来訪者に対応することも求められており、その対応日を広報<sup>(12)</sup>することとなっている（第9条、第10条）。

来信であれ、来訪であれ、信訪者は氏名（組織の場合はその名称）、住所、信訪事由、その理由等を明記するか、または申し出ることが要求される（第17条）。

来訪の場合は、受理機関が設けた対応所で行うこと、同一の事由については、来訪一度につき最大5人までの代表を選出することが求められる（第18条第2項）ほか、信訪内容については事実を捏造・歪曲したり、他人を誣告してはならない（第19条）。また、特に来訪について

(12) 例えば、北京市の信訪弁公室のサイトには、18の区・県、25の行政部門等の“指導者対応日”の一覧が搭載されている。ほとんどが毎週1日から月に1、2回の対応日を設けている。〈<http://www.bjxfb.gov.cn/index.asp>〉

は、社会秩序を遵守することとされ、①国家機関の執務場所の周辺や公共の場所で非合法的に集合すること、国家機関を包囲し襲撃すること、公用車両の走行を阻止または交通渋滞や遮断を引き起こすこと、②危険物や統制対象器具を携帯すること、③国家機関の職員を侮辱、殴打、威嚇すること、または他人の人身の自由を違法に制限すること、④信訪対応所に滞留し、事を起したり、または生活能力のないものを信訪対応所に遺棄すること、⑤他人をせん動、共謀、あるいは強迫、財物をもって誘い込む、または背後で操るなどして信訪させること、または信訪の名を騙り金銭を掠め取ること、⑥公共の秩序を乱し、国家および公共の安全を妨害するその他の行為、と禁止事項が具体的に列記されている（第20条）。

こうした行為に対しては、まず説得、注意、説諭等を行い、効果がなかった場合には、警察機関が警告、訓戒、または制止措置を取る。集会・デモ・示威行動に関する法律・行政法規に違反し、または治安管理中に違反する行為に及んだときは、警察機関は法に従い必要な現場処分措置を取り、治安管理中の処罰を課する<sup>(13)</sup>。犯罪を構成する場合には、法によりその刑事責任を追及する（第47条）。信訪内容について事実を捏造・歪曲、あるいは誣告した場合も同様である（第48条）。

信訪条例制定後の2006年9月に改正された北京市信訪条例では、第8章「信訪秩序」第58条に禁止事項が10項目にわたって列記されてい

る。例えば、上記①と同一文言が続いた後に、「または自殺、自傷、障害者を装って威嚇すること」が付け加えられ、公共秩序に関しては、⑥とは別に、「事実を歪曲、捏造し、デマを流す、またはその他の方法により故意に公共秩序を乱すこと」が定められている<sup>(14)</sup>。また、信訪条例制定前の2004年1月に改正された浙江省信訪条例<sup>(15)</sup>では、第5章「信訪秩序」第34条で信訪者が行ってはならない事項として8項目を挙げている。例えば、信訪対応場所を占拠し、その他の信訪者の信訪を妨害、阻止すること、老人、病人、身体障害者または嬰兒・幼児を対応場所に遺棄すること、国内外のメディア等の組織に対して信訪に関する虚偽の情報を提供すること、信訪対応場所の施設や財物を故意に損壊すること等である。

こうした各地方の信訪規定が信訪秩序を強調している点について、国家信訪局（後述）の幹部は次のように述べている。すなわち、1980年代後半からの“安定がすべてに優先する<sup>(16)</sup>”という思考方式の影響を受けて、大衆が通常定められた方式で行う信訪を制限・干渉する条項を「信訪秩序」として特に章立てして設けている地方が多いことを指摘した上で、これは、信訪者の権利を擁護するのではなく、政府機関の権利を強調し過ぎたものとなっているとし、信訪者の訴えを真剣に受け止め、確実に解決することで安定した和諧社会を建設するという信訪制度の目的とは相容れないとし、削除することを求めている<sup>(17)</sup>。

(13) 「中華人民共和国集会行進示威法」（1989年10月31日施行）と「中華人民共和国治安管理条例」（2006年3月1日施行）を指す。中国政府法制信息网「信訪条例释义」（<http://www.chinalaw.gov.cn/jsp/contentpub/browser/columnpro.jsp?id=co2091166545>）

(14) 「北京市信訪条例」（2006年9月15日改正）。北京市信訪弁公室（[http://www.bjxfb.gov.cn/web\\_law\\_bj.asp](http://www.bjxfb.gov.cn/web_law_bj.asp)）

(15) 「浙江省信訪条例」（2004年1月16日改正）。浙江省人民政府（<http://www.zhejiang.gov.cn/gb/zjnew/node3/node22/node167/node358/node362/userobject9ai1025.html>）

(16) 1989年2月、中国を訪問したアメリカのブッシュ大統領に対して、鄧小平が「中国における問題で何より重要なのは安定です。安定した環境がなければ何もやり遂げることはできませんし、すでに得た成果さえ失ってしまうことになるでしょう」と語ったのが最初とされる。「何よりも重要なのは安定である」『鄧小平文選 1982～1992』テンブックス、1995、pp.290-291.; 龐夏蘭・劉向英「評析“穩定压倒一切”——一个社会冲突理论的分析视角」『北京科技大学学报（社会科学版）』22卷3期、2006.9、pp.14-16.

信訪案件を受理した県級以上の信訪業務を主管・管理する組織は、案件を登録したうえで、その内容に基づいて、自身の管轄に関する事項については自身で処理するか、若しくは当該事項を管轄する他の関係機関に転送するか等を15日以内に決定しなければならない（第21条）。その他の行政機関においても、受理から15日以内に、直接処理するか、あるいは適切な機関を紹介する等の決定をしなければならない（第22条）。当然ながら、受理機関または職員は、告発、摘発資料および関連状況を、告発、摘発された職員または機関に漏らしたり転送してはならない（第23条）。

受理した案件については、遅滞なく適切な処理を行うことが求められ、相互に責任を転嫁したり、おざなりの対応をしたり、先延ばしにしてはならず（第28条）、受理後60日以内に処理し、処理が困難な場合には、信訪者に延期理由を明示したうえで延長することができるが、この場合には30日を超えてはならない（第33条）。信訪者は行政機関の処理内容について不服があるときは、書面による回答を受理後30日以内に、当該機関の直近の上級機関に対して審査を請求することができる。審査請求を受けた機関は請求を受けた日から30日以内に審査結果を書面で通知する（第34条）。審査結果に不服があるときは、信訪者は審査機関の上級機関に再審査を請求することができ、再審査機関は30日以内にその審査結果を提出することとなっている。信訪者がこの再審査結果についても納得せず、同一の事由と理由をもってさらに申し出ても、これは受理しない（第35条）とされており、“三審制”がとられている。

#### 4 信訪関係機関の責任

2において、県級以上の人民政府については

信訪業務の主管・管理組織を設けること、また、県級以上の人民政府の業務部門と郷・鎮政府は、所掌業務に関連する信訪案件を受理・処理する部署、または職員を明確にすることおよび信訪業務の主管・管理組織の所掌事項について言及した。ここでは、信訪条例によりながら、主管・管理組織と信訪案件を受理・処理する行政機関の責任に触れ、国全体の信訪業務を主管する国家信訪局についても紹介する。

##### (1) 信訪主管・管理組織の責任

信訪条例第6条で規定された信訪案件の登録、処理依頼、転送、または処理督促の職責を履行しない主管・管理組織に対しては、上級機関が是正を命ずる。重大な結果をもたらしたときは、管理責任者と担当者に対して、行政上の処分が課せられる（第41条）。なお、県級以上の人民政府の業務部門と郷・鎮政府において、所掌業務に関連する信訪案件を受理・処理する行政機関についても、登録、処理依頼、転送、処理督促を適切に行わなかった場合には、同様に行政上の処分が課せられる（第42条）。

この主管・管理組織は、旧信訪条例では規定されていなかったものである。実際の処理機関が相互に責任を転嫁したり、処理期間を引き伸ばすなどの事例が多く、「信訪案件の処理は、上部か下部へ転送され、転送されるだけで処理されない、責任が不明確、効率が悪い、信訪案件を処理する機関への監督力も不十分である<sup>(18)</sup>」という状況があった。今回の新条例では、先に述べた第6条および第36条で規定されているように監督・督促の機能を具えただけでなく、相互に責任を転嫁したり、おざなりの対応をしたり、先延ばし、あるいは偽りなどによって重大な結果をもたらした行政機関の職員に対して、当該機関に行政上の処分を課すよう

(17) 「中央叫停截访，控访“信访秩序”条款应删除」『领导决策信息』2007年25期，2007.9，pp.8-9.

(18) 「法制办信访局负责人就《信访条例》有关问题答新华社记者问」新华网  
([http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-01/17/content\\_2471830.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-01/17/content_2471830.htm))



提案することができる(第38条)こととされた。また、信訪の実態把握、政策への反映等に活用できるよう統計データの整備、報告が義務付けられた(第39条)。

## (2) 信訪案件の受理・処理に当たる行政機関の責任

行政機関が、①職権を超えてまたは職権の濫用によって、②不作為によって、③適用法令の過ちまたは法定手続きに反することによって、④処理権限を有する行政機関の信訪申し立てを支持する意見を拒否し執行しないことによって、重大な結果をもたらした場合には、上級機関が管理責任者と担当者に対して行政処分を課すほか、犯罪を構成する場合には刑事責任を追究する(第40条)。

また、遅滞なく適切な処理を行わず、①相互に責任を転嫁したり、おごなりの対応もしくは処理を先延ばしして、第28条、第33条で定める期限内に処理を終了しないとき、②事実が明らかであり、かつ、関連法規・規定にも合致している申し立てを支持しないときは、上級機関が是正を命じ、重大な結果をもたらしたときは、管理責任者と担当者に対して行政上の処分が課せられる(第43条)。

告発、摘発資料および関連状況を、告発、摘発された職員または機関に漏らしたり転送した場合、および信訪案件の処理に際して、横暴な態度を取り、矛盾を激化させ、重大な結果をもたらした場合には、行政上の処分が課せられる(第44条)。

公民、法人その他の組織は、社会的影響が大きく緊急性のある信訪案件についての情報を

知ったときは、最寄りの関係行政機関に報告し、報告を受けた行政機関は、速やかに上級の行政機関に報告するとともに、必要な場合には主管部門に報告するとされている(第26条)。そして、行政機関とその職員<sup>(19)</sup>が、情報を知ったにも関わらずその情報を隠蔽した、虚偽の報告をした、または速やかに報告せず、さらに、他人に対して同様の行動を取るようになさせ、結果として重大な事態をもたらした場合には、管理責任者と担当者に対して行政上の処分が課せられ、犯罪を構成するときは刑事責任が追究される(第45条)。

信訪者に対して抑止、報復した場合には行政上の処分または懲戒処分が課せられ、犯罪を構成する場合には刑事責任が追究される(第46条)。

## (3) 国家信訪局

国家信訪局は、國務院弁公庁の管理下にあり、組織としては、弁公室、弁信一司、弁信二司、来訪対応司、研究室、督查室、人事教育司、離・退職幹部弁公室、庶務センターおよび情報センターが置かれている<sup>(20)</sup>。

全国を大きく二つに分け、華北、中南地区の来信の転送、処理指示・督促に当たるのが弁信一司、華東、東北、西北および西南地区<sup>(21)</sup>を担当するのが弁信二司である。國務院の各部門や、香港、マカオ、台湾および海外からの来信は弁信一司が担当する。また、弁信一司、弁信二司では、関係地域の党委員会と政府に対して、全体的な来信状況を報告することになっている。

来訪者対応に当たるのが来訪対応司である。

(19) 公民、法人その他の組織は、自発的な報告を求められるもので、報告しなくても処罰の対象とはならない。処罰の対象となるのは、行政機関とその職員である。中国政府法制信息网 前掲注(13)参照。

(20) 以下、国家信訪局サイト〈<http://www.gjxfj.gov.cn/>〉による。

(21) 華北地区は北京市、天津市、河北、山西各省、内蒙古自治区、中南地区は河南、湖北、湖南、広東各省、広西壮族自治区、海南省、華東地区は上海市、江蘇、安徽、浙江、福建、江西、山東各省、東北地区は遼寧、吉林、黒竜江各省、西北は陝西、甘肅、青海各省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区、西南地区は重慶市、四川、貴州、雲南各省、西藏自治区を含む。



来訪対応司が設けている対応所が、中国共産党  
弁公庁・国務院弁公庁人民来訪対応室である。  
信訪条例第1条では「各級人民政府と人民大衆  
の密接な関係を保持し……」と目的が謳われ  
ているが、「はじめに」でも触れたように執政  
党としての共産党についても、大衆との密接な  
関係を構築することが課題となっており、来訪  
対応の役割は小さくないと思われる<sup>(22)</sup>。来訪  
対応司では、来訪者の対応、集団来訪や来訪に  
起因する突発的事態の処理、来訪対応中に得た  
重要な情報を上部に報告すること、重要な来訪  
案件の転送および処理依頼、処理の督促、関係  
部門や地方と協力して、上級機関に対し審査を  
求める特別な来訪案件（非正常上訪<sup>(23)</sup>：上訪と  
は、「来訪」を信訪者側から見た表現）を処理する。

研究室は、信訪情報の総合分析とその報告、  
信訪関連法規作成、信訪業務に関する調査・研  
究等を行う。督查室は、業務上の方針策定とそ  
の実施、関連法規の執行状況の管理・監督、指  
導幹部から処理依頼のあった信訪案件や他の重  
要な案件についての処理督促、地方の信訪業務  
に対する管理・指導および処理した重要案件に  
対する検査、調整および指導、業務改善・政策  
整備等への提案を行う。

また、人事教育司では全国の信訪関係職員  
の研修の企画・実施や国際交流<sup>(24)</sup>、情報セン  
ターでは全国の信訪部門のシステム構築のほか、  
出版活動等を行っている。

## II 行政救済措置と信訪

信訪制度は、行政救済機能と大衆による行政  
監督機能を併せ持ったものであるが、より行政  
救済機能の側面が強く、「信訪制度が設けられ  
た目的は、行政の相手方の合法的な権利利益を  
擁護するために、（行政救済の）申し立てルート  
の不十分さと保障体系の不足を補うものであ  
る」<sup>(25)</sup>とされる。以下、中国の行政救済制度で  
ある行政訴訟と行政不服審査について、主に受  
理範囲について触れた後、全般的に信訪制度と  
の比較を行う。

### 1 行政訴訟法と行政不服審査法

中国における行政訴訟制度の本格的な整備  
は、1990年10月から施行された行政訴訟法<sup>(26)</sup>  
と、1991年1月から施行された行政不服審査条  
例<sup>(27)</sup>をもって始まった。

行政訴訟法で定める行政事件の受理範囲につ  
いては、同法第11条1項において、「拘留、過  
料、許可証および免許証の取消し、生産営業の  
停止命令、財物の没収等の行政処罰に不服があ  
るとき」、「人身の自由の制限または財産の封  
印、差押および凍結等の行政強制措置に不服が  
あるとき」など8項目が列挙されている。しか  
しまた、第2条に「公民、法人またはその他の  
組織は、行政機関および行政機関職員の具体的

(22) 各地の信訪機関を見ると、前掲注(12)の北京市の信訪弁公室は、正式には「中共北京市委員会・北京市人民政府  
信訪弁公室」であり、上海市の場合は「上海市委員会・市政府信訪弁公室」となっており、党と政府が共管する  
ものがほとんどである。

(23) 「非正常上訪」とは、信訪者が通常の方法では効果がないと判断し、例えば、政府機関前での座り込み、公共  
場所で横断幕を広げること、重要な政治会議開催時期に合わせた集団での来訪等である。应星「作为特殊行政救  
済的信訪救济」『法学研究』26卷3期, 2004.5, p.66.

(24) 2007年11月には、総務省行政評価局、東京都生活文化スポーツ局、東京都葛飾区、川崎市市民オンブズマン事  
務局（原文は「行政監察官事務局」）および大阪府政策企画部を訪問し、行政評価制度、行政相談、オンブズマン  
制度等について理解を深めたという。国家信訪局〈[http://www.gjxfj.gov.cn/2007-12/04/content\\_11840730.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2007-12/04/content_11840730.htm)〉

(25) 林莉紅「行政救済基本理論問題研究」『中国法学』1999年1期, p.44.

(26) 原文は中国法律網〈<http://www.cnfalv.com/a/xzss/>〉。日本語訳としては葉陵陵『中国行政訴訟制度の特質』  
中央大学出版部, 1998, pp.413-425.

(27) 原文は中国法律網〈<http://www.cnfalv.com/a/fy/>〉。日本語訳としては外間寛・葉陵陵「中国行政不服審査制  
度の発展」『比較法雑誌』34卷3号, 2000, pp.187-210.

行政行為がその合法的な権利利益を侵害したと認めるときは、この法律により人民法院に行政訴訟を提起する権利を有する」という概括的な規定があること、また、先に挙げた第11条1項の行政処罰、行政強制措置の具体的な内容を「等」で括っていること、同じく第11条1項第8号において、「その他人身権および財産権を行政機関が侵害したと認めるとき」と概括的規定がなされるなど、概括的列挙主義が採用されていると言われる<sup>(28)</sup>。一方、人身権、財産権以外の憲法が保障する信教の自由、労働の権利、教育を受ける権利などについては、「基本的な権利が侵害されたとしても、これらに対しては初めから訴訟による救済の途を閉ざすものになっている」<sup>(29)</sup>とされる。

行政不服審査の受理範囲は、行政不服審査法第6条で「行政機関の下した警告、過料、違法所得の没収、不法財物の没収、操業および営業停止の命令、許可証の一時差押または取消し、免許の一時差押または取消し、行政拘留等の行政処罰の決定に不服があるとき」、「行政機関の下した人身の自由を制限し、または財産を封印、差押え、凍結する等の行政強制措置の決定に不服があるとき」のほか、「行政機関が農業請負契約を変更または廃止し、その合法的な権利利益を侵害したと認めるとき」、「行政機関が不法に資金を集め、財物を徴収し、費用を割り当て、またはその他の義務の履行を不要に要求したと認められるとき」と10項目を列挙したあと、「行政機関のその他の具体的行政行為が、その合法的な権利利益を侵害したと認めるとき」という概括条項を最後に置くことで、「原則的としてあらゆる具体的行政行為が行政不服

審査の対象となるように定め」<sup>(30)</sup>られた。

行政訴訟と行政不服審査は同じく行政救済を目的とするが、「行政訴訟は行政行為とは無関係の独立した裁判機関に対して法的判断を求めるための手続きであり……行政不服審査は紛争当事者の一方である行政機関が訴訟に比べて比較的簡便な手続きでみずから紛争の解決にあたる」<sup>(31)</sup>ものである。行政不服審査の決定に不服があるときは、人民法院に行政訴訟を提起することも、不服審査の最終的採決権を付与された國務院に最終採決を求めることもできるようになっており、申立人がそのいずれかを選択できる。

2007年8月1日に、行政不服審査法実施条例<sup>(32)</sup>が施行された。この条例の大きな特徴としては、行政機関が自由裁量権に基づき行った具体的行政行為に対する不服および当事者間の行政賠償、行政補償紛争について、和解・調停による解決方式を採用できるようにしたこと(第50条)、また、“申し立てを控える”という申請者の心理的負担を解消するために、不利益変更の禁止を取り入れたことである(第51条)<sup>(33)</sup>。この和解・調停は、行政機関と申立者の立場が対等ではないこと、行政機関は法によって定められた職責に基づいて行った行政行為について随意に処理する権限を有しないため、行政不服審査法では採用されていなかったものである。しかし、実際の運用においては、例えば、2000年の行政不服審査においては、当事者間の協議による合意の形を取った不服審査の取り下げが全申立件数の17%を占めるなど、調停機能本来の効力が活用されるのではなく、マイナスの結果をもたらしていた<sup>(34)</sup>とされ

(28) 葉 前掲注(26), pp.31-32.

(29) 木間正道ほか『現代中国法入門 第4版』有斐閣, 2006, p.111.

(30) 葉 前掲注(27), p.189.

(31) 木間ほか 前掲注(29), p.114.

(32) 原文は中央政府门户网站〈[http://www.gov.cn/zwzgk/2007-06/08/content\\_641675.htm](http://www.gov.cn/zwzgk/2007-06/08/content_641675.htm)〉

(33) 「国务院法制办负责人就《中华人民共和国行政复议法实施条例》答记者问」

中央政府门户网站〈[http://www.gov.cn/zwhd/2007-06/08/content\\_640541.htm](http://www.gov.cn/zwhd/2007-06/08/content_640541.htm)〉

る。調停方式とその適用する範囲を明確に規定し運用を規範化することで、調停機能の活用を図ったものと思われる。

なお、行政訴訟は訴訟費用が要求されるが（「敗訴側が負担するが、双方に責任のある場合は双方が負担する」行政訴訟法第74条）、行政不服審査は費用を要しない（行政不服審査法第39条）。

## 2 行政救済措置の問題点

行政訴訟と行政不服審査は、“官本位制”の伝統の影響下にあった中国で、“民告官（民がお上を告発する）”のための法的制度が確立され、行政府の具体的行為について司法を通して、あるいは行政機関の不服審査部門を通して、救済を勝ち取る途が開かれたことを意味する。しかし、現実の運用においてはいくつかの問題が指摘されている。

### (1) 限定的な受理範囲

まず、上述した受理範囲の問題である。特に、行政訴訟法においては、人身権、財産権以外の権利侵害は受理の対象となっていない。さらに、大きな問題としては、行政訴訟と行政不服審査の双方に共通するものとして、行政機関が所属職員に対して行う行政行為を受理範囲としていないことである。例えば、公務員とその所属機関<sup>(35)</sup>、学生とその学校、軍人とその所属部隊との間の問題であり、機関内部における権利侵害はどこにも訴えるところがない状況となっている。学生と学校との関係では、現在人民法院が管轄するのは、学位証と卒業証書に関連した事項のみであり、学生に対する退学処分や行政処分は受理されない。

受理範囲の拡大については、行政訴訟法の機能は人権の保障と法に基づいた行政行為の監督にあり、その意味で受理範囲を拡大すべきとの意見がある一方、現在は司法が行政行為を審査することについての理論的研究も不十分であり、受理範囲を拡大しても人民法院では対処できないとし、いたずらに拡大すべきではないとする意見もある<sup>(36)</sup>。

### (2) 行政救済における審査・判決・執行上の問題

行政訴訟は司法、行政不服審査は行政機関を通じた行政救済措置であるが、その審査が法の規定に従い公平に行われることが救済制度の大前提である。しかし、この点については多くの問題が指摘されている<sup>(37)</sup>。

まず、行政訴訟においては、司法の独立が必ずしも保障されているわけではない。行政訴訟法第3条では、「人民法院は法により独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない」と規定するが、人民法院は人・財・物等の資源を同級の人民政府に依存しており、各関係者から有形無形の“不正当”な圧力を受ける原因となっている。受理すべき案件であるにも関わらず受理しない、調停を行う際に行政機関の意向を汲んだりすることもある。行政機関が勝訴したケースでも、訴えられた具体的行政行為が実体上、手続き上も問題がないとは言い切れないこともあるとされる。また、審査においては、法に依拠するのではなく、“安定団結”を優先し、司法の公正性が犠牲にされることもある。例えば、住居立ち退きに関する審理において、政府が関係業者に出し

<sup>(34)</sup> 应星 前掲注<sup>(23)</sup>, p.69.

<sup>(35)</sup> 行政機関公務員処分条例（2007年6月1日施行）第48条は、処分に不服がある行政機関の公務員は申し立てを行うことができるとする。しかし、救済措置としては行政不服審査の方がより効果的だという。徐燕飛・高玉成「我国行政复议制度存在的缺陷及改进思考」『现代商贸工业』19卷7期, 2000.7, p.113.

<sup>(36)</sup> 万曙春「我国行政诉讼法的实践困境与法制对策」『宜春学院学报（社会科学）』29卷5号, 2007.10, p.35.

<sup>(37)</sup> 以下、应星 前掲注<sup>(23)</sup>, pp.59-71; 万曙春 同上, pp.35-40.; 徐燕飛・高玉成 前掲注<sup>(35)</sup>, pp.113-114.; 上拂耕生『中国行政訴訟の研究』明石書店, 2003, pp.429-445.等に拠る。



た立ち退きのための作業を許可する証明書が違法なものと判明しても、社会の安定と行政コストを考慮して、人民法院はその許可証を取消し処分にするのを躊躇することもあるという。

行政不服審査においては、不服審査機関は中立的な立場で裁決を行うことが求められる。行政不服審査申請を受けた具体的行政行為の合法性、公正さについて審査するのは、各行政機関の法務担当部門である(行政不服審査法第3条)。この法務部門は同一行政機関内の業務部門とは相対的に独立した存在であり、審査過程において審査の主宰者としての機能を履行するのには表面的には問題はないとされる。しかし、行政組織の一部門であることに変わりはなく、具体的な不服審査案件の処理に当たっては、行政機関内部の上下関係の影響を受け独立して審査を進めることは難しく、不服審査についての公正さ、中立的な立場を保持することは容易ではない。

行政訴訟の執行は、法的効力を有する行政判決書、行政裁定書や行政賠償判決書等によって執行することになるが、人民法院の下した判決や裁定の執行が拒否されると、行政相手方の合法的な権利利益が擁護されないことになる。例えば、行政機関に対し新たに具体的行政行為を行う判決を下したとしても、行政機関がその執行を拒む、或いは引き伸ばした場合には、人民法院が行政機関に代わって具体的行政行為を行うことはできず、実際には判決の効力は失われてしまう。結果として、法に対する信頼、法の權威が損なわれ、社会の不安定要因となることが考えられる。

少し調査時期は古いですが、1990年の行政訴訟法の施行後の1992年に、全国各地の労働者、農民、個人経営者等一般人1,591人および弁護士29人、裁判官79人等を対象に、行政訴訟をめぐ

る裁判等について行われたアンケート調査から、特に、裁判の独立に関連する部分<sup>(38)</sup>を以下に紹介する。

まず、裁判官のみを対象に行った「裁判所の行政裁判は通常、干渉を受けると考えるか」という設問については、「党の部門の干渉を受ける」(8.4%)、「政府の部門の干渉を受ける」(26.2%)、「案件外の人々の干渉を受ける」(29.1%)という回答状況であった。弁護士の訴訟活動が外部からの影響を受けるかどうかについての弁護士に対する設問では、「ある」(28.2%)、「たまにある」(65.8%)の合計で94.0%とほとんどの弁護士が影響を受けていると回答している。それでは、その干渉はどこからくるのであろうか。

表1 弁護士の訴訟活動に対する干渉はどこからくるか

選択肢	1位 (%)	2位 (%)	ポイント数
政 府	19.8	25.9	65.5
党 委 員 会	5.2	6.5	16.9
コ ネ	70.7	22.2	162.6
内部の干渉	2.6	13.9	19.1
そ の 他	1.2	31.5	34.9

(出典) 脚注<sup>(38)</sup>, p.45. 一部の数字は、p.328. の「付録II」に基づき修正。

ポイント数(1位を2点、2位を1点として計算した数の和)は、コネ(縁故関係)が圧倒的で、政府、党委員会による干渉はそれほど高くない。しかし、被告側に立って、弁護士の訴訟活動に影響を及ぼすことができる「コネ」を動かせるのは、政府、党委員会、もしくはその関係者と思われる。さらに、裁判官や弁護士に対する地方政府や党委員会の意を受けた「黒社会」集団の暴力を伴った威嚇行為は珍しいことではないと言われる<sup>(39)</sup>。

表2は、同じく弁護士に対する「多くの庶民

<sup>(38)</sup> 龔祥瑞ほか(浅井敦ほか訳)『法治の理想と現実』(愛知大学国研叢書 第2期第2冊)新評論, 1996.

<sup>(39)</sup> 例えば、何清漣(中川友訳)『中国の間—マフィア化する政治』扶桑社, 2007.参照。



表2 庶民が役人を訴えようとしな理由

選 択 肢	1 位 (%)	2 位 (%)	ポイント数
裁判で負けて、面子を失うことを恐れる	1.6	1.7	4.9
「裁判所に行く人に善人はいない」という観念に影響されている	4.0	1.7	9.7
行政機関の報復を恐れる	70.4	21.7	162.5
裁判所が役人に味方したり官同士が庇い合うことを恐れる	22.4	74.2	119
わからない	0	0	0
その他	1.6	0.8	4.0

(出典) 表1に同じ。なお、一部の数字は、p.331の「付録Ⅱ」に基づき修正。

は役人を訴えようとしな理由。たとえ損害を受けても、何もしない。これはなぜか」という設問に対する回答である。

圧倒的に多いのは、「行政機関の報復を恐れる」と「裁判所が役人に味方したり官同士が庇い合うことを恐れる」であり、特に前者のポイント数が高くなっている。これは、官同士の繋がりが強固に存在する郷・鎮クラスの地方の勢力圏での解決を断念して、地元の関係とは無関係で、それを超越した権威として存在する党中央や国務院に最後の解決を求める北京への上訪を促す要因となっていると考えられる。

また、2001年に北京の20-75歳の1,124人対して行われた調査では、「何らかの問題に直面したとき、弁護士や法律に助けを求めるのは最後の選択肢<sup>(40)</sup>」という結果が示されている。農村においては、農民が問題に直面したときの解決策として高く評価・満足するのは、まず、血縁、地縁や同業者との関係を利用した解決であり、次いで政府部門で、司法に対する評価・満足度は最も低くなっている<sup>(41)</sup>。

こうした司法に対する信頼感の喪失、敬遠の態度と行政機関による報復の存在が、信訪の存在意義を浮かび上がらせることになる。

### 3 行政救済措置と信訪の比較

信訪制度においては、既述のとおり、行政訴訟や行政不服審査のように、特に受理範囲が限定されているわけではない。信訪には主に、以下のような問題が寄せられている。

- ① 国有企業の株式会社化に伴う労働、社会保障問題がある。職員や退職者に対する賃金の遅配、解雇された労働者が失業、医療保障・社会保障等を受けられないなどの問題。
- ② 農村、農民、農業といういわゆる“三農”問題。具体的には、各種費用を割り当てる方式を徴税方式へ転換（税費改革）した後も、農民の負担が依然として解決されていないこと、村の財政管理の混乱、村における選挙手続きの乱れ、規定に従わない土地収用と収用に対する補償金そのものの低さ、補償金の横領、土地を収用された農民の生活基盤の確立、幹部の横暴等の問題<sup>(42)</sup>。
- ③ 人民法院の最終判決に納得せずに申し立てをする信訪。これは、解決まで長期化し、繰り返して信訪に訴えるなど、信訪機関は長期間にわたってその対応に苦慮することになる。信訪全体に占める割合がかなり大きくなっているうえに、地元での信訪ではなく、省政府や北京への上

(40) 麦宜生（王平訳）「纠纷与法律需求-以北京市的调查为例」『江苏社会学』2003年1期, 2003, p.76

(41) 郭星华・王平「中国农村的纠纷与解决途径」『江苏社会学』2004年2期, 2004, p.76.

(42) 農村・農民の問題については、陳桂棟・春桃 前掲注(3)参照。

- 訪という手段が取られることが多い。
- ④ 農村における土地収用問題と同様に、都市部における立ち退き問題がある。法に従わない立ち退きの強制や不適正な補償、恣意的な不動産開発等による立ち退き対象者の生活基盤の確立などである。
  - ⑤ 幹部の不正や違法行為、紀律の乱れ等の問題。
  - ⑥ 行政機関の機構改革に関するもので、改革を唱えながら定員増・役職ポストを増加させる、親戚や友人を職員に登用する等の問題。
  - ⑦ 目先の利益を重視して生態環境を破壊するなどの環境問題。
  - ⑧ 企業に転出した元軍人の政治的・経済的処遇<sup>(43)</sup>問題。

こうした問題の80%以上は、①改革・発展の進展と関連していること、②訴えるに足る当然の理由があり、また、信訪者は実際に困難を抱えており解決が必要であること、③郷・鎮から省級の党委員会までの地方政府の努力で解決できること、④自治組織体である基層クラスで解

決できるものであるとされている<sup>(44)</sup>。

下表3は、2005年と2006年の両年における、全国の人民法院が処理・対応した信訪件数、全国の人民法院が結審した行政訴訟件数（一審）と行政不服審査件数を示したものである。

申し立てに当たって特に厳格な手続きが要求されないこと、受理範囲が限定されないこともあり、表3の最高人民法院が処理した信訪件数と行政訴訟件数を比較すると信訪件数が圧倒的に多くなっている。國務院の各部門や人民檢察院、とりわけ地方政府が受け付ける件数を想定すると、その数は膨大になると思われる。2003年の全国の党・政府部門の信訪件数については1272万3000件・人<sup>(45)</sup>とされ、2006年における全国の信訪については、「全国の信訪総件数、集団信訪件数、非正常信訪件数、集団性事件の発生件数がいずれも減少するという“4つの減少”を達成した。特に、信訪総件数については、12年ぶりに減少した2005年に続いて、2006年はさらに15.5%減少した」という報道<sup>(46)</sup>がある。

表3 信訪、行政訴訟、行政不服審査件数（2005-2006年）

		2005	2006	備 考
信 訪	来信処理（件）	858,030	722,716	2003年からの5年間で、最高人民法院は裁判に関わる信訪71.9万件（同期比11.69%増）を、他の法院では1876万件（同55.58減）を処理した（*）
	来訪対応（人）	3,137,214	2,825,788	
	総計（件・人）	3,995,244	3,548,504	
行政訴訟（一審結審）		95,707	95,052	維持判決16,779件、取消判決9,995件、訴え却下11,562件、訴え取り下げ31,801件である（2006）
行政不服審査		88,630	89,664	被申立人としては、県級政府が全体の約56%（2006）、60%（2005）を占める

（出典）『中国法律年鑑』2006、2007年各版、中国法律年鑑社。

（\*）「最高人民法院工作报告」『人民日报』2008.3.23。「裁判に関わる信訪」とは、人民法院の最終判決に納得せずに申し立てをする信訪のこと。

(43) 国の要請で企業に転業した軍人の処遇については、身分としては国家職員と同等、経済的にも軍在籍時の職務等級を下回ってはならないこととされていたが、これらの条件が満たされず信訪に訴えるものもいる。「企业军转干部上访问题透析」中国人権論壇〈<http://www.rq2007.cc/viewtopic.php?p=89&sid=177aa5684bb9fa0a0468071b41cb6444>〉

(44) 「国家信访局长：80%上访有道理」中国网〈<http://english.china.org.cn/chinese/2003/Nov/446032.htm>〉

(45) 于建嵘「信访制度改革与宪政建设—围绕《信访条例》修改的争论」天益网〈<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=7888>〉

また、行政訴訟における訴え却下、訴えの取り下げが多くなっているのは、表1、表2の調査結果に反映されている行政権力が極めて強大であるという中国特有の事情が反映されていると考えられる。その行政権力を抑止・監督する司法の独立は、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人による干渉を受けない」（憲法第126条）とされるが、上述したように十全に保障されているとは言えないのが実情である。

### Ⅲ 信訪の実態

旧信訪条例が制定される前の2004年、現在中国社会科学院農村發展研究所研究員・教授である干建嶸氏が、全国の2万余件の書簡の分析、信訪関係官僚および北京の“上訪村<sup>(47)</sup>”（全国から党中央や国務院に問題解決を求めて北京にきた人が集中して住み着いている地区）でのインタビューを交えた信訪に関する調査を行った。その調査結果概要<sup>(48)</sup>を紹介しながら信訪制度の抱える問題等を述べる。この調査は、信訪数の増加を背景に信訪制度の改善の参考にするものとして、当時国家ソフトサイエンス基金<sup>(49)</sup>の援助を得て行われたものである。また、新信訪条例施行後に、同じく中国社会科学院農村發展研究所が行った上訪者569名に対する調査結果についても併せて言及する。

#### 1 中央の政治的権威の“流出”

全体的な体制が整備されておらず、多くの問題が中央に集中し、結果として、中央の政治的権威が“流出”する事態になっている。

例えば、2003年の信訪受理件数を見ると、国家信訪局の受理件数は14%増加しているが、省級では0.1%、その1級下の地区級では0.3%の増加、県級では2.4%減少している。北京への上訪者632名に対する農村における各級の政府の威信に関する調査では、「威信が高い」「かなり高い」と回答した数の割合は、郷・鎮クラスでは0.7%、県級で1.7%、地区・市級で4.5%、省級では24.6%、党中央と国務院では49.5%となっている。受理件数の増加傾向も、この「政府の威信」が反映されたものにほかならない。表3の備考欄の、2003年から2007年の5年間における人民法院における裁判に関わる信訪案件数を見ても、より高い権威に解決の希望を見出している信訪者の行動パターンが読み取れる。

表4は、初めて北京に信訪に来た上訪者56人（農民）に対して行った、中央が上訪者をどう見ていると思うか、という設問への回答である。

北京到着直後の中央に対する信頼感が、1週間後には懐疑、不信感へと変化している。于氏はこの結果について、「数年前には“中央は恩人”であると言われていたが、党中央や国務院に対して直接疑義を示すようになった。これは非常に注意を要する変化である。というのは、

(46) 「全国信访总量、集体上访量、非正常上访量和群体性事件发生量实现“四个下降”」国家信访局〈[http://www.gjxfj.gov.cn/2007-03/28/content\\_9638109.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2007-03/28/content_9638109.htm)〉

(47) 党や政府、全国人民代表大会等の会議が開催される前後は、高レベルの指導者との接触を期待する信訪者が北京に集中し、それを警官が取り締まるという報道がなされたことがある。また、2008年2月末から3月までの間に、北京市の流動人口に対して暫住証（一時滞在証）を取得することが求められている。オリンピックの安全を保証することが目的のひとつとされるが、暫住証を取得すればオリンピック期間中の北京滞在が可能であるかどうかについて、公安関係者は明言を避けている。信訪者への対応が注目される。「北京开始核查暂住证 有住房流动人口仍须办证」新华网〈[http://news.xinhuanet.com/society/2008-02/22/content\\_7647694.htm](http://news.xinhuanet.com/society/2008-02/22/content_7647694.htm)〉

(48) 于建嶸「中国信访制度批判—在北京大学的演讲」天益网〈<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=4842>〉

(49) 科学技術部の国家ソフトサイエンス（軟科学）研究計画プロジェクトに申請し、採択されると経費援助が受けられる。



表4 中央は上訪をどう見ていると思いますか

(単位：%)

設 問	北京到着当初		北京到着1週間後	
	はい	いいえ	はい	いいえ
中央は、農民の上訪を真実歓迎している	94.6	5.4	39.3	60.7
中央は、農民の上訪を恐れている	7.1	92.9	58.9	41.1
中央は、上訪に報復する可能性がある	1.8	98.2	44.7	55.3

(出典) 脚注(48)。

北京に来た上訪者を通して中央の政治的権威が流出することを意味しているからである」と述べている。

## 2 損なわれる司法の権威

信訪制度は、課せられた責務は大きいだがそれに相応しい権威は具えていない。信訪は憲法の規定を根拠とし、信訪条例によって制度化されたものではあるが、案件の解決・処理に当たっては必ずしも法に依拠した厳格な手続き、取扱いがなされるものではなく、人治的色彩が強いものである。

信訪制度には政治参加、つまり、行政機関等に対して社会や大衆の状況を伝える民意上達の機能と、権利救済、つまり、司法による救済の補完として、行政手段によって公民の権利を救済するという2つの役割がある。しかし信訪者は、特に権利救済については、信訪を行政救済や司法救済よりも効果的な、特別の権利と見なしているものが多い。信訪者の抱える問題は森羅万象と形容できるほど多様な内容を含んでおり、容易には解決できないものも多い。理論的には行政訴訟、行政不服申し立てと同じ行政救済手段である信訪に、大衆はなぜ最後の希望を寄せるのか。最大の要因は“司法腐敗”や司法への党や行政機関による干渉があり、公正な司法救済が受けられないことである。632人の上訪者のうち、これまでに人民法院に訴えたもの

が401名(63.4%)、そのうち法院が受理しなかったものが172人(42.9%)、敗訴は人民法院の判決が法に従った判決をしていないからだと考えているものが220人(63.4%)にも上っている。于氏は、信訪制度は民意上達的手段として、また行政救済の手段として、社会の安全弁として機能する面はあるにせよ、司法救済の権威を損ない、信頼感を喪失させることで、客観的には国の統治基礎に深刻な影響を及ぼしていると言う。

## 3 信訪行動の過激化

手続きが不明確等の理由で、信訪者に対する政治的迫害とそれに対抗した信訪者の過激な行動を誘発し、大規模な衝突事件が発生することも少なくない。

手続き規定が曖昧なために人治的要素が入り込み、受理、回答が恣意的になることが免れない。実際の回答は法に従うのではなく、指導者の顔色を伺ったり上級機関の指示に従うことが多い。また、信訪の発件数が政府や職員の考課基準となっており、各級の政府では上訪の増加を抑止するため信訪者の買収を試みたり、信訪者を偽る等の手段も用いている<sup>(50)</sup>。特に一部の地方では、上級機関への信訪を暴力をもって妨害・阻止することもあるという。また、地方政府では北京に事務所を設け、当該地方からの上訪者を政府職員が帯同して連れ帰ったりし

(50) 信訪処理ではまず、訴えを抑えることが最優先される。そのために暴力等の手段を用いたり、問題を大きくしないために法や政府の威信・権威を損なうようなその場しのぎの回答をすることもあり、結果の同一性・継続性が保証されない。周永坤「信訪潮与中国纠纷解决机制的路径选择」『暨南学报(哲学社会科学版)』28卷1期, 2006.1, pp.42-43.



表5 「上訪結果に満足できない場合、どうするつもりですか」

(単位：%)

問 題	はい	いいえ	回答なし
上訪をやめる、運命とあきらめる	5.8	89.6	4.6
目的を達成するまでは上訪を継続する	91.2	6.2	2.6
政策・法律を広め、大衆を動員して法律で規定する合法的な自分の権利利益を守る	85.5	11.2	3.3
大衆を組織し、政府と対話、談判する	70.2	25.3	4.5
幹部が怖がるようなことをする	53.6	40.5	5.9
組織を立ち上げ、農民の合法的権利利益を守る	68.2	27.5	4.3
腐敗した官僚と刺し違える	87.3	11.1	1.6

(出典) 表4と同じ。

ている<sup>(51)</sup>。これに対応して信訪者の活動もエスカレートする傾向がある。経済関係の契約問題について信訪に訴えたために暴力を受けた信訪者が、「中国共産党のこの上ない政治腐敗」と題したビラを大量にばら撒いたこともあった。「上訪結果に満足できない場合、どうするつもりですか」、という設問に対する同じく632人の農民上訪者に対する回答結果が表5である。期待が満たされず裏切られたときの中央の権威に対する疑義、反発が見て取れる。

#### 4 信訪条例施行後の状況

新信訪条例の施行後の2006年12月から2007年の3月にかけて、同じ北京の上訪村の560人を対象として、中国社会科学院農村発展研究所がアンケート調査<sup>(52)</sup>を行った。

信訪条例には、信訪者に対する抑止または報復に関する禁止が明記され、罰則規定も置かれているが、条例施行後に暴力・迫害がさらに厳しくなったとする者が71%、上訪を理由として収監、拘留された者も64%に達している。また、対象者の44%が、暴力・迫害によって中央に対する信頼感が低下したと回答しており、上訪者を通じた中央の政治的権威の“流出”に対

して、前述の于氏は再度警告を発している。腐敗した官僚と刺し違えるという回答は60%と減少はしているが、それでもかなり高い割合と言えよう。

地方から北京に上訪することを、あるいは北京に到着後、国務院等の信訪対応室で信訪案件が受理されないよう、信訪者居住地の地方政府職員が阻止・妨害する現象は依然として後を絶たない。新条例に統計データの整備と報告が規定されたため、地方政府関係者が業績評価への影響を意識して阻止・妨害行為に及んでいることがその要因としてある。上訪を阻止することは、コストの増大、対立の激化を招くために、地方政府の中には金銭で“帳消しにする”、つまり、信訪者を買収するところもある。河南省のある党委員会の文書には、“帳消し”はやむを得ない措置で、最後の手段であると同時に、金銭で安定を手に入れることができる最も直接的な方法である、と記されているという。

信訪が解決するまでには長期間を要し、特に北京にまで持ち込まれた問題はより長期化する傾向にある。560人のこれまで北京に来た回数は平均14.63回で、今回の北京滞留平均日数は292日に及んでおり、中には数十年になる信訪

(51) 浙江省のある県級の市が信訪対策のために北京事務所を設けたことに対して、同省政府の開設するフォーラムに、上訪問題の根本原因を解決すべきでコスト的にも問題である、との意見が寄せられている(2007年7月)。「县级市有必要在北京设立信访接访工作小组」浙江省人民政府〈<http://bbs.zhejiang.gov.cn:8080/dispbbs.asp?boardID=2&ID=2778&page=7>〉

(52) 于建嵘「対560名进京上訪者の調査」『法律与生活』2007年10期, 2007.5, pp.14-15.

者もいる。訪問先機関は平均3.65機関となっている。長期にわたる厳しい生活は、信訪者に精神的・肉体的苦痛を与えている。

おわりに

文化大革命が終了し、1978年12月に中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議が開催され、階級闘争を主とする路線から経済建設を主とする路線転換が行われた。翌1979年には、変化の流れを敏感に感じ取った大衆からの、文化大革命中における“冤罪、でっちあげ、誤審”の取り消しと名誉回復を求める訴えが急増し、中国共産党弁公庁と国務院弁公庁が受理した来信件数は108万件以上にのぼった。北京では、同年1月、4月と8月に上訪ラッシュともいえる状況が出現し、地方から上京するものが1日当たり1,200人、北京に滞留するものは1万人近くに達した<sup>(53)</sup>。

ある中央の会議で、「冤罪を訴える上訪者を裁いてくれる神-包公がいれば………」と言った葉劍英に対して、鄧小平が「それには胡耀邦が最もふさわしい」と答え、胡耀邦は「喜んでその包公になりましょう」と答えたという<sup>(54)</sup>。包公とは、権力者に阿らず正義に基づいて裁判を行った伝説的な北宋の清官（清廉潔白な官吏）<sup>(55)</sup>である。

「人治観念の影響が深く浸透したため、人々は生活の改善および民族の富強を賢明な君主の

登場に依存することに慣れてしまった」<sup>(56)</sup>と言われる中国において、共産党や国務院の幹部、特にトップ指導者はときに“包公”の役割を演じることで大衆の崇敬を得てきた。信訪はその崇敬を得るひとつのルートでもあった<sup>(57)</sup>。しかし、その政治的威信・権威に基づいた崇敬獲得のルートも、決して安泰とは言えなくなっているように思える。

蘇州大学王健法学院教授の周永坤氏は、信訪制度を強化することは、紛争の解決を促すものではなく紛争を隠蔽することであり、長期的に見れば社会に与える影響は「災難的」であり、完全に信訪制度を撤廃することは妥当ではないにせよ、同制度を強化することは人治への道を選択することであり、法治の実現をより困難にする誤った選択であると言う。そして、同氏は、「現段階で信訪制度を強化することは、誤った理論に基づいた誤った制度選択である。唯一正しい選択は法院の機能を強化することであり、信訪機能は本来の下情上達の情報伝達機能の姿に戻すべきである」<sup>(58)</sup>と言う。

司法制度の強化・独立が、「正しい選択」であることは首肯できるとしても、その実現への道筋が不分明<sup>(59)</sup>とすれば、大衆はやはり“清官”を捨ててくることはできないと思われる。

(とみくぼ たかし)

(本稿は、筆者が総合調査室に  
在職中に執筆したものである。)

53) 刁傑成『人民信訪史略 1949-1995』北京経済学院出版社、1996、pp.229-230.

54) 许人俊「胡耀邦正确处理信访大潮」『炎黄春秋』1998年5期、p.8.

55) 孟慶遠編（小島晋ほか訳）『中国歴史文化事典』新潮社、1998、pp.938-939.

56) 李瑜青（坂口一成訳）「法律の文化的な人格の役割について—中国の信訪制度の歴史的命運に寄せて—」『北大法学論集』54巻6号、2004、p.2234.

57) 例えば、『大地の子』でも、“敬愛する周総理に対する期待”が表明されている。前掲注(3)、p.291.

58) 周永坤 前掲注(50)、p.148.

59) 中国石油天然気と中国石油化工の元職員たちがリストラ時に支給された一時金を巡って、これまでの信訪に代わって司法的手段に切り変える準備を始めたところ、郵送書類の“紛失”、訴訟参加者への会社側の働きかけがあり、訴訟を辞退するものが出ている。「全国数十万石油买断员工停止上访—诉讼维权遭阻挠」民生观察网<<http://www.msguancha.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=1130>> 参照。