
第4章

習近平政権下における司法体制改革の 実施と成否を分ける条件

内藤 寛子

はじめに

習近平政権は、「法治」の推進を重視している。2013年に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議は「改革の全面的深化における若干の重要な問題に関する中共中央の決定」（以下、第18期3中全会決定）を採択し、そこで「法による国家統治」と「社会主義法治国家の建設」の必要性を強調した¹。翌年の中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議では、「法による国家統治の全面的推進における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」（以下、第18期4中全会決定）を採択し、「法治」が初めて全体会議の議題となった。2017年10月に開催された中国共産党第19回全国代表大会では、中央全面依法治国領導小組の成立に言及した²。習近平は同小組の長に就任しており、「法治」に関連する諸政策の重要性は着実に高まっている。

習近平政権が積極的に推し進めている「法治」とは一体何か。概して法治は政治的自由度との相関性が高いと考えられている³。しかし、習近平政権における「法治」は、民主主義体制のそれと同義ではない⁴。習近平政権は、「法治」として権力の集中化を法律や制度に基づいて推し進めようとしており、政治的自由の拡張を目指していない⁵。例えば、習近平は「法治」を推進するなかで憲法の重視を強調しているが⁶、それは中国共産党の領導⁷を強固にすることを意味している。2018年3月に改正された「中華人民共和國憲法」の第1条に「中国共産党による領導は中国の特色ある社会主義の最も根本的な特徴である」と明記したことからもわかるように、憲法の重視

と中国共産党の領導の強化とのつながりは明らかである。また、第18期4中全会決定においても「党の命令的指導と社会主義法治は一致している。社会主義法治は党の命令的指導を必ず堅持し、党の命令的指導は社会主義法治に必ず依拠する⁸」としており、習近平政権が強調する「法治」は中国共産党の領導と矛盾しない。

このような「法治」が推し進められるなかで、重要な改革の一つとされたのが司法体制改革であった。習近平政権は司法体制改革として、中国の司法機関である人民法院の制度化と、地方人民法院の人、財、物の管理を集権化することを進めた。人民法院の制度化が必要とされた背景として、人民法院が訴訟を受け付けない（受理難）問題や、判決を出す人が審議せず、審議する人が判決を出さないという問題がある。そして地方人民法院の人、財、物の管理を集権化することについては、地方人民法院にある根強い地方保護主義の問題がある。司法体制改革は、これらの問題に取り組むことを目指したが、そのすべてに成果が表れたわけではない。2017年に最高人民法院院長の周強は、「地方の人民法院は司法体制改革に対する主体的な努力が足りていない⁹」と指摘しており、とくに、地方人民法院の人、財、物の管理を集権化させる改革案は地域ごとで成否が分かれた。周強によれば、13の省で依然として実現できていないという¹⁰。

本論文は、司法体制改革として推し進められた諸政策のなかでも成否にばらつきがみられる地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化させるという地方人民法院と党委員会および政府との関係に関する改革に注目し、中国共産党中央（以下、党中央）が主導して行った改革がなぜ地方において実現していないのかについて検討する。先行研究では、裁判官へのインタビュー調査をもとに、地域差の問題や改革案自体の困難さ、および非公式の慣習によって当該政策が部分的な成果しか上げられなかったことを明らかにしている¹¹。本論文は、このような先行研究の成果を踏まえつつ、上海市、広東省、江西省というそれぞれの地域がどのように政策を遂行したのかという実施状況を比較し、その成否の条件を明らかにする。そこで本論文は第一に、地方人民法院に地方保護主義が根付く制度的背景について概観する。第二に、人民法院と党委員会および政府との関係に関する改革がどのように実施されたのかについて、上海市、広東省、江西省を事例に論じる。3地域は司法体制改革試験区として当該改革を先行して実施したが、その成否にはばらつきがみられることから、本論文が明らかにする改革の成否の条件を検討する良い比較地域となる。そして第三に、なぜ3地域の成否にばらつきがみられたのかを検討する。最後に、司法体制改革を各地域で実施するための制度設計に関する議論を整理するとともに、各地域の画策に対する

党中央の評価について論じる。

1. 地方人民法院に根付く地方保護主義の制度的背景

地方人民法院の人、財、物の管理を集権化することを目指した理由として、地方人民法院に根付く地方保護主義の問題がある。地方保護主義とは、自地域の利益を保護しようとする行動を指す。人民法院における地方保護主義は、地元の指導層による指示あるいは支持の下で、職権を乱用し、他地域にまたがる紛争に関する訴訟において、故意に他地域の当事者の合法的權益を侵害し、自地域の当事者の利益を不当に庇護することである¹²。

人民法院にこのような地方保護主義が根付く理由として、人民法院が同行政レベルの党委員会および政府から人事と財政面において独立していないことがある。省レベルの人民法院や党委員会、政府が、地方人民法院の人事あるいは財政面を管理するといったトップダウンによる管理が行われておらず、行政レベルごとに人民法院の管理が区分されている。その結果、人民法院は同行政レベルの党委員会および政府の意向を無視した判決を出し難い。

この問題を解決する手段の一つとして、裁判官の専門職業化が進められた。これは、裁判官の質を高めることで、地域に偏りなく法律に基づいた判決を出すことを目指した政策であった。しかし、優秀な法曹人材は沿海地域にある上級の人民法院に勤務することを望む傾向にあることから、各地域における裁判官の質の偏在という問題は依然として解決されていない¹³。また、裁判官の専門職業化が達成されたとしても、裁判官の人事や給与を管理する主体や取り巻く環境に変化がなければ、地方保護主義の問題は残り続ける。

そこで地方保護主義の問題を解決するために、人民法院と党委員会および政府との関係に関する改革として、省レベルの党委員会および政府が、省以下の地方人民法院である中級人民法院と基層人民法院の人、財、物を統一的に管理することを試みた。司法体制改革の一つとして、地方人民法院が同行政レベルの党委員会および政府から自律し、地域からの独立性を高めることを目指した。

2. 司法体制改革の実施状況

地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化する改革は、2014年からいくつかの試験区を設け、進められた。2014年6月に開催された中央全面深化改革領導小組第3回会議では、「試験的な司法体制改革に関するいくつかの問題に対する枠組み意見」および「上海市における司法体制改革のパイロット計画」が採択された。司法体制改革の試験区として東部、中部、西部からそれぞれ上海、広東、吉林、湖北、海南、青海の6つの市および省が選別され、そのなかでも上海市は最初の試験区となった。

(表1) 司法体制改革試験区の一覧

	司法体制改革試験区地域
第一陣 (2014年6月)	上海、広東、吉林、湖北、海南、青海、貴州 (2014年12月から)
第二陣 (2015年5月)	山西、内モンゴ、黒竜江、江蘇、浙江、安徽、福建、山東、重慶、雲南、寧夏
第三陣 (2016年)	江西、他不明

(出典) 葉揚「法治中国戦略下的地方法治建設探索－以江西司法体制改革為視角」『人民法治』2017年、第5期、56－60頁、周強「2015年最高人民法院工作報告－2015年3月12日在第十二屆全國人民代表大會第三次會議上－」中華人民共和國最高人民法院<<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-82572.html>> 2023年2月1日アクセス、楊力「中国司法体制改革的重大現實命題－司法体制改革試点的上海標本研究－」『中国社会科学評価』2016年、第1期、53－68頁をもとに筆者作成。

表1にあるように、その後、2014年12月と2015年5月、2016年に司法体制改革の試験区は徐々にその数を増やした。しかし、2017年に最高人民法院院長の周強が「人、財、物を省レベルで統一して管理するという地方人民法院に対する監督、管理の方法の変更は、21の省で導入され、成果を上げている一方で、13の省では依然として改革が実現できていない¹⁴⁾」と説明しているように、その成否にばらつきがある。具体的な地域の内訳は不明だが、断片的な資料に基づけば、表1にある第一陣地域は成功した地域とされる。一方で、寧夏と江西および広西チワン族自治区は依然として区域内管理という伝統的な管理モデルが採用されているという¹⁵⁾。本論文は、司法体制改革の先駆的な試験区である上海市と、それを模倣しながら遂行した広東省と江西省を取り上げる。上海市は成功した模範的な事例として紹介されるが、広東省は部分的に成功した地域であり、江西省は失敗した地域であった。以下では二次資料を

もとに、各地域の実施状況をまとめる。

(1) 上海市

2014年6月に採択された「上海市における司法体制改革のパイロット計画」は、翌月に正式に公布された。上海市は、2014年下半年から上海市第二中级人民法院と閔行区、徐匯区、宝山区基層法院を試験区として司法体制改革を始め、2015年には全市に展開した¹⁶。市レベルでの統一管理の一つとして財政面では「分離的財政收支管理（収支両条線）」を実施した。これは、地方人民法院の予算を市の人代が批准し、市の財政部が規定に沿って各法院に分配するだけでなく、地方人民法院が徴収した訴訟費や罰金なども市レベル財政部門に納入し、市レベルの財政部が調査および登記した後に各地域への分配を行うことを指す¹⁷。これによって、市の財政部が地方人民法院の財政管理を一元的に行うことができるようになった。

人事における市レベルの統一管理として、「統一して指名、レベルに分けて任免（統一提名、分級任免）」が採用された。地方人民法院の指導幹部は、高級人民法院党組が指名した人物を地方人民法院の政治部、各行政レベルの組織部および政法委員会が共同で検査し、党委員会に意見を求めた後に、各行政レベルの人民代表大会によって任免される。また、指導幹部以外の人事は、以下のような手順を踏む。まず、高級人民法院党組が選出した人物のなかから、高級人民法院弁公室にある裁判官選出（懲戒）委員会が候補者を指名する。そして、各級人民法院院長が法定の手続きに従い、候補者の人事案を提起し、各行政レベルの人民代表大会常務委員会によって適切な人材が任免される¹⁸。省レベルにあたる高級人民法院が、地方人民法院の人事を主体的に管理するようになったことがわかる。

(2) 広東省

上海市と同様に、広東省は司法体制改革試験区の第一陣地域の一つとして選ばれ、2014年11月には「広東省における司法体制改革のパイロット計画」が採択された。まず、深圳、佛山、汕頭、茂名で司法体制改革が試験的に導入され、その後全省に拡大した¹⁹。広東省は省レベルによる財政の統一管理において、上海市と異なる方法がとられた。高級人民法院は地方人民法院の経費と予算に関する報告を審査した後に、省レベル財政部による承認を得て各地域に分配するというような、高級人民法院が地方人民法院の財政を管理し、配分する権利を有するようになった²⁰。上海市と同様に、地方人民法院の財政を省レベルが統一して管理する方法がとられているように見える

が、広州市と深圳市を例にみると、人件費のうちの基本給は省レベル財政部が管理するものの、ボーナスや手当などは人民法院と各行政レベルの財政部が管理、負担していた。これは、各地域の裁判官が地域ごとの経済格差に配慮した収入を得ることを保証するための措置であるという²¹。省レベル財政部による統一的管理が行われた上海市と比較すると、広東省は、高級人民法院や地方の財政部も財政管理の権限を部分的に持っていることがわかる。

次に、地方人民法院の院長、指導幹部、裁判官の人事は、それぞれ異なる方法がとられた。人民法院院長の人事は、省レベルの党委員会が統一して管理し、指導幹部の人事は、市レベルの党委員会が管理することとなった。ただし、このような党委員会による人事の管理は候補者の指名に限定されており、任免権は各行政レベルの人民代表大会が持つ²²。上海市と同様に、「統一して指名、レベルに分けて任免」方式であることがわかる。ただし、上海市では高級人民法院党組が指名していたが、広東省では省レベルあるいは市レベルの党委員会が指名していることから、人事の指名の権限が高級人民法院に与えられていないことがわかる。また、広東省の指導幹部の人事に関しては、市レベルの党委員会が指名するとなっていることから、省レベルに人事の管理を一元化していないこともわかる。

初任裁判官および上級法院への昇任人事については上海市と同様に、省に設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が統一して選出するとした²³。しかし、基層人民法院の裁判官が選出される実態をみると、高級人民法院の業務負担を軽減するため、試験の実施および人材評価などの業務を中級人民法院に委任していた²⁴。財政管理と同様に人事においても、市レベルの党委員会や中級人民法院といった地方の組織に権限を部分的に委譲していることがわかる。

(3) 江西省

江西省は司法体制改革試験区の第三陣地域の一つとして、2016年に司法体制改革が試験的に導入され、2017年に全省に展開された。先行地域であった上海市をモデルとして、省レベルにおける地方人民法院の人、財、物の統一管理を目指したものの、先行地域と同様の方法で司法体制改革を遂行することはできなかった。

まず問題になったのは、省レベルの統一管理において、省内の経済格差をどのように加味すればよいのかということである。例えば、裁判官の報酬は、基本給、手当、福利厚生およびボーナスで構成されているが、省レベルの財政部は地域ごとの異なる経済状況をどのように把握すればよいのか、またそれを踏まえた上でどのように配分

すべきかという問題を解決できなかったという²⁵。上海市は省レベルの財政部による統一管理を実現し、広東省は部分的な統一管理を進めるなかで、江西省はこれまでの管理体制の継続を選択した。

また、下級法院への上級法院の介入をどのように排除できるかも問題となった。広東省のように一定程度省レベル政府や党委員会あるいは高級人民法院が中級人民法院に業務を委任した場合、上級法院から下級法院の業務に対する過度な干渉が起こる可能性がある。地方人民法院に対する管理が省レベルに集権化されることで、各行政レベルの政府および党委員会からの自律を目指せるとしても、上級法院の下級法院に対する監督の範囲が整備されない限り、下級法院の上級法院からの独立性は担保されない²⁶。このことから、江西省は、地方人民法院の人、財、物を省レベルで統一して管理することを断念した。

3. 司法体制改革の成否の条件

—上海市、広東省、江西省の比較から—

地方人民法院の人、財、物を省レベルで統一して管理することについて、上海市、広東省、江西省の3地域ではそれぞれ異なる対応がみられた。そもそも、各地域での試験的な運用が開始する前に、党中央は改革案を全国的に展開するための模範的な制度設計について議論した。本節では、党中央が改革案を各地域で実践するためにどのような議論をしたのかについて論じるとともに、党中央が決定した改革案が、なぜ3地域での実践において成否のばらつきがみられたのかについて検討する。

(1) 司法体制改革を実施するための制度設計に関する議論

地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化するという改革案は、現行の人民法院制度および人民法院と党委員会、政府との関係を抜本的に見直すものであった。そのため、中国共産党の人民法院に対する命令的指導を規定している法制度を維持しながら、どのように地方人民法院の党委員会および政府からの独立性を高めるのかという課題に直面した。この課題は、特に地方人民法院の人事の任免権をどこが持つべきかという議論に発展した。

そもそも地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化するという改革案が計画された背景には、各行政レベルの党委員会および政府が人民法院の人事を決定づ

ける重要な組織であったことから、それら組織が人民法院に強い影響を与え、地域の利益に偏重した裁決を出すようになるといった地方保護主義の問題があった。そして、各行政レベルの人民代表大会およびその常務委員会に地方人民法院の人事の任免権が与えられている状態では、このような人民法院と党委員会および政府との関係に変化が表れず、地方保護主義の問題が解決されないという懸念があった。そこで、地方人民法院の人事を省レベルで統一して管理するというを候補者の選定に留めるか、それとも任免までを含めるかが議論された。

「中華人民共和国憲法」に基づく、県レベル以上の地方各級人民代表大会は、同じ行政レベルの人民法院院長を選挙し、かつ、これを罷免する権限を有すると規定されている²⁷。また、「人民法院組織法」は、地方の各行政レベルの人民代表大会常務委員が同じ行政レベルにある人民法院の指導幹部を任免できるとした²⁸。仮に地方人民法院の人事の任免権を省レベルの組織に付与する場合、「憲法」および「人民法院組織法」の改正が必要となる。しかしこのような法改正は、中国共産党の人民法院に対する命令的指導を確実にする「党管幹部（党が幹部を管理する）」の原則を動揺させるリスクを伴うことから、司法体制改革を試験的に導入することを決定した際に、最高人民法院は司法体制改革試験区の地域に対して、「省レベルで統一して指名、レベルに分けて任免」することを義務付けた²⁹。これにより、高級人民法院が地方人民法院の人事に関与できるのは候補者の指名のみとなった。一般的な裁判官の任免についても同様に、地方人民法院と各行政レベルの人民代表大会常務委員会に任免権を付与しつつ、地方人民法院の人事に対する管理を省レベルに集権化することを目指し、高級人民法院に設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が管理することとなった。

このような議論からわかるように、司法体制改革の実践において、高級人民法院およびそこに設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が地方人民法院人事の人選を主体的に行えるかが、地方人民法院が同じ行政レベルにある党委員会および政府からの自律を実現できるのかに影響を与える。そして、そのように拡大された高級人民法院の役割が、党中央が提示した模範的な制度設計通りに機能すれば、地方人民法院に根付く地方保護主義への対抗措置となり得ると考えられた。

(2) 司法体制改革の成否の条件

「憲法」や「人民法院組織法」に反しないなかで党中央の要求する改革案を実施するために、それぞれの地域は各行政レベルの人民代表大会およびその常務委員会に任免権を与えながらも、候補者人事の選出や指名を省レベルの組織が統一して行うとい

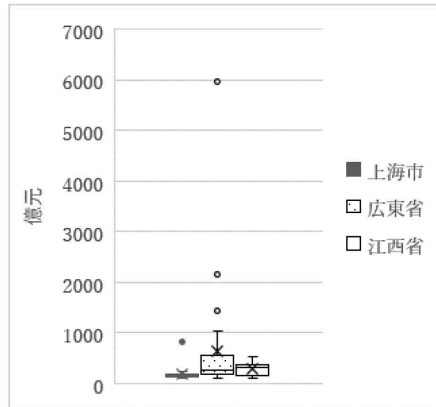
う制度設計を目指した。しかし、上海市、広東省、江西省の3地域を見ると、地域ごとにそのような制度の導入の成否が分かれた。上海市は高級人民法院に設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が初任裁判官の採用や基層人民法院からの昇任人事を統一して管理した一方で、広東省では、地方人民法院人事を市レベルの党委員会や中級人民法院に権限を部分的に委譲し、江西省は既存の制度の継続を選択した。

それでは、なぜこのような3地域の差が生じたのであろうか。司法体制改革の成否を分ける条件は、省あるいは市の規模の違いによると考える。具体的には、省内の地方人民法院の数と省内における経済格差といった多様性である。第一に省内の地方人民法院の数について、上海市には3つの中級人民法院と18の基層人民法院が設けられているが³⁰、広東省には21の中級人民法院と134の基層人民法院が³¹、江西省には11の中級人民法院と104の基層人民法院があり³²、上海市の規模が圧倒的に小さい。党中央の要求に基づいて省の財政部や組織部、高級人民法院が地方人民法院の具体的な経費や人事情報を管理するには、多くの人手が必要になることから、上海市と比べて5倍以上の規模がある広東省と江西省は省レベルで財政と人事の統一管理を行うことが難しい³³。結果として、地方人民法院の人事を市レベルの党委員会や中級人民法院に委託するといった広東省の事例が起こった。このような広東省の事例は初任裁判官や裁判官の昇任人事、一部の指導幹部の人事に関してであったが、加えて、王のインタビュー調査に基づけば、浙江省では高級人民法院が地方人民法院の院長、副院長の実質的な人事権を有していたものの、実際にその人事は、中級人民法院によって行われていたことがわかった³⁴。また、雲南省においては、基層人民法院の院長、副院長は、省レベル政府や基層人民法院と同じ行政レベルにある党委員会が合同で候補者を指名する形式をとっていたが、実際には、基層人民法院とそれと同じ行政レベルにある党委員会に主導権があったという³⁵。地方人民法院が多く設けられている省では、一般的な裁判官の人事だけでなく、人民法院院長や副院長の人事も地方人民法院とそれと同じ行政レベルにある党委員会が主体的に決定していることがわかる。王の研究においても、地方人民法院の人事に関する実質的な権限は、地方にあることを示している。

地方人民法院の数と関連するもう一つの理由として、省内の経済的多様性がある。省レベルの財政部が各人民法院の財政状況などを加味せずに予算を平均的に配分した場合、経済的に豊かな地域の裁判官は給与の減額を懸念する。一方で、経済的に貧しい地域の裁判官は、人民法院のもともとの予算より多くの予算を得る可能性があることから加給を期待する³⁶。このような懸念や期待は、省内の経済状況が様々でそれを

省レベルで統一して管理することが難しいと考えられたことによる。図1は、司法体制改革が試験的に導入された当時（2014年）の各省内の財政状況のばらつきを示している。広東省の珠江デルタ地域が飛びぬけて高いことから3地域の差が僅かなように見えるが、それでも上海市が広東省および江西省と比較してもばらつきが圧倒的に少ないことがわかる。

（図1） 各省・市内の各地区一般公共予算支出のばらつき（2014年）



（出典）上海市統計局『上海市統計年鑑2015年』（中国統計出版社、2015年）、広東省統計局『広東省統計年鑑2015年』（中国統計出版社、2015年）、江西省統計局『江西省統計年鑑2015年』（中国統計出版社、2015年）をもとに筆者作成。

その結果、広東省では経済的に豊かな地域と貧しい地域で異なる予算管理を行うことになった。例えば、広州市や深圳市といった経済的に豊かな地域では、基本給以外のボーナスや手当を人民法院と同じ行政レベルにある財政部が管理し、負担した。これは、地方人民法院の財政管理を省レベルが統一して行うことで、裁判官の給与が以前の給与と比較して減額されることを避けるための措置であった。また、江西省は、地域ごとの異なる経済状況をどのように予算配分に反映させるのかという問題を解決できなかったことから、省レベル財政部による統一した予算の管理を行わないと決定した。

4. 司法体制改革の実施に対する党中央の評価および今後の展開

司法体制改革試験区での実施結果を受け、最高人民法院は人民法院第5期5カ年改革綱要（2019 - 2023）（以下、「5カ年改革綱要」）を発表した。地方人民法院に対する管理を省レベルに集権化することについて、「5カ年改革綱要」は「省レベル以下の地方人民法院の組織を省レベルの関連部門が主に管理し、高級人民法院は協力するシステムを作り上げることを目指すとした³⁷。司法体制改革の試験区において、省レベルで地方人民法院の人、財、物を統一して管理することの成否が分かれるなかで、最高人民法院は2023年までにそれを全国的に実現させるという目標を立てた。

このような司法体制改革のさらなる推進によって、各行政レベルの党委員会あるいは政府からの地方人民法院の自律を実現する制度の構築が求められる一方で、人民法院ひいては裁判官が行う決定をどのように監督するかという問題も議論されるようになった。実際に、省レベルに設置された裁判官選出（懲戒）委員会によって遼寧省、山西省、雲南省の26名の裁判官は、違法な裁判を行ったとしてその責任を追及された³⁸。このような裁判官の違法行為や裁判官の決定に対する監督の必要性について、2019年の中央政法工作会議で習近平も、「いい加減な法の執行や司法の不正、あるいは司法の腐敗を断固として防止すべき」と指摘し、このような司法への監督や管理の強化は、司法体制改革の重要な要素であると強調した³⁹。また、2020年8月に開催された政法領域における改革の全面的な深化を推進する会議では、中央政法委員会書記の郭声琨が法の執行および司法に対する管理や監督の意義について、「司法体制改革の成果を否定することでも後戻りすることでもなく」、「分権と監督や管理の組み合わせは正義と効率の一体化を実現できる」と説明した⁴⁰。「5カ年改革綱要」でも、人民法院院長と裁判長それぞれの権限と裁判への監督や管理の範囲を明確化する必要性について指摘された⁴¹。

現段階では、人民法院内の指導幹部が監督する裁判の条件は、2018年12月に発表された「司法責任制の実施をより全面的に行うことに関する意見」（以下、「意見」）に依拠している。「意見」は、「人民法院の司法責任制の改善に関する最高人民法院のいくつかの意見」第24条に基づいて①群体性の紛争に及ぶものといった社会の安定性に影響を与えるもの、②難しく複雑で社会に重大な影響を与えるもの、③当該人民法院と上級人民法院が判決で衝突する可能性があるもの、④単位や個人が裁判官に違法な判決をさせるものと列挙した。「5カ年改革綱要」には、「人民法院院長と裁判長の裁判に対する監督や管理の全工程を記録する制度を完備する」とあることから、裁

判における裁判官の自律性と人民法院内指導幹部の権限のバランスを、業務を積み重ねることで調整していくものと考え。今後、司法体制改革として地方人民法院の人、財、物への省レベルによる統一管理をさらに推し進め、同じ行政レベルにある党委員会および政府からの地方人民法院の自律の実現を目指す一方で、人民法院内の指導幹部から裁判官、あるいは上級人民法院から地方人民法院への垂直的な監督および管理は一層強化されることになるだろう。

おわりに

中国における「法治」の推進は、中国共産党の領導を強化することを目的としている。そして、習近平政権下で「法治」を実現するための重要な改革の一つとして、司法体制改革に取り組んでいる。本論文は、地方保護主義の問題を解決するために取り組まれた司法体制改革の中心的な政策である地方人民法院の人、財、物に対する管理の集権化に注目した。この政策は、21の省で実現している一方で13の省では実現できていないと報告されており、各地域での実施状況にばらつきが出ていることがわかった。本論文は、各地域での実施状況を把握するとともに、党中央が中心となって立案した改革案が、なぜ地域ごとで成否がわかれたのかについて検討した。

上海市は司法体制改革試験区の第一陣地域で、そのなかでも模範的地域とされた。広東省は上海市と同様に司法体制改革試験区の第一陣地域ではあったが、地域の特性を踏まえて人事および予算を管理する権限を一定程度地方に分けた。江西省は司法体制改革の第三陣地域として、上海市をモデルに推進しようと試みたものの、最終的には伝統的な管理体制の維持を選択した。このような地域差が発生した理由として、省内の地方人民法院の数と省内の経済格差といった地域内の多様性があったということを論じた。

2014年から試験的に導入された司法体制改革の成果を受けて、2019年に最高人民法院は「5カ年改革綱要」を発表し、省レベルによる統一管理を継続して推し進める一方で、地方人民法院の裁判に対する監督を強化することを決定した。本稿が考察した司法体制改革の成否の条件は、急激な変化が起こりにくい省あるいは市の規模にあったことから、2023年までに省レベルの統一管理を全国的に実現するには、広東省のような地域の特徴を踏まえた省レベルによる部分的な統一管理になると予想する。地方人民法院の人事と財政に対する各行政レベルの政府や党委員会の管理は限定

的になる可能性もあるが、今後も継続すると考える。また、裁判業務における裁判官への人民法院内部の指導幹部からの監督は一層強まると予想されることから、地方人民法院の裁判官は二重の管理体制下に置かれることになるだろう。

—注—

- 1 「中国中央關於全面深化改革若干重大問題的決定 - 2013年11月12日中国共産党第十八届中央委员会第三次全体会議通過」中国共産党新聞網、2013年11月15日 < <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html> > 2022年6月17日アクセス。
- 2 2018年には、領導小組から委員会に改組している。「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」中華人民共和國中央人民政府 < http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_527619.html#1 > 2020年12月22日アクセス。金野純『『新時代』中国の集権化と法治』SPC China Observer、2018年6月1日 < <https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail005.html> > 2023年2月1日アクセス。
- 3 Wang Yueduan, “‘Detaching’ Courts from Local Politics? Assessing the Judicial Centralization Reforms in China”, *The China Quarterly*, No.246 (June 2021), pp. 545-564.
- 4 権威主義体制において、法制度とは政治指導者の統治の道具であることから、そのような政治体制には形式的法治主義 (rule by law) が相応しいとされ、政治的自由度と高い相関性を有する民主主義体制における法治とは異なると考えられてきた。本論文もこのような理解を踏まえ、習近平が重視する「法治」を民主主義体制におけるそれとは異なるものとし、「中国の特色ある法治」を示す際には括弧つきの「法治」と記す。権威主義体制における形式的法治主義 (rule by law) については、Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008) に詳しい。
- 5 菱田雅晴、鈴木隆編『超大国・中国のゆくえ3: 共産党とガバナンス』(東京大学出版会、2016年)。
- 6 第18期3中全会決定では「憲法の法律的權威の維持」を、第18期4中全会決定では「憲法を核心とした中国の特色ある社会主義法律システムの整備」を指摘した。脚注1および「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」中国共産党新聞網、2014年10月23日 < <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1023/c64094-25896724.html> > (2022年6月17日アクセス) を確認されたい。
- 7 「領導」は日本語で「指導」と訳されることが多い。しかし、「領導 (leadership)」は、日本語の「指導 (guidance)」と明確に区別される。本論文は、「領導」に代わる適切な日本語がないことから、leadership を指す語として「領導」をそのまま用いることとする。
- 8 脚注2参照。
- 9 「關於人民法院全面深化司法改革情況的報告」中華人民共和國最高人民法院 < <https://www.court.gov.cn/zixun-xiaogging-66802.html> > 2023年2月10日アクセス。
- 10 同上。
- 11 Wang, “‘Detaching’ Courts from Local Politics?”
- 12 葉陵陵 (1995) 「中国の地方保護主義と司法の独立」『熊本法学』第83巻、73 - 117頁。

- 13 Hiroko Naito, “‘Rule of Law’ Under the Chinese Communist Party’s Leadership: The Case of the Professionalization of Judges and the CCP’s Governance of the People’s Court”. In Hiroko Naito and Vida Macikenaite eds, *State Capacity Building in Contemporary China* (Singapore: Springer, 2020), pp. 69-92.
- 14 脚注 9 参照。
- 15 徐漢明「深化司法管理体制改革:成效评估、短板检视、路径选择」『法治研究』2021年、第3期、68 - 83頁。
- 16 同上。
- 17 楊力「中国司法体制改革的重大现实命题—司法体制改革试点的上海標本研究—」『中国社会科学評価』2016年、第1期、53 - 68頁。
- 18 同上。
- 19 劉風景「論司法体制改革“试点”方法」『東方法学』2015年、第3期、112 - 122頁。
- 20 張恩銘、李敏慎「司法体制改革试点工作的潜在問題及解决思路」『政法学刊』2014年、第6期、14 - 22頁。
- 21 劉蓉「司法改革省以下統管人財物的再審視」『渭南師範学院学报』2017年、第23期、75 - 78頁。
- 22 「広東起動司法体制改革试点」中央政府門戸網、2014年11月28日 < http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/28/content_2784387.htm > 2022年6月21日アクセス。
- 23 「広東司法改革致 3000 法官転為法官助理等崗位」『南方都市报』2015年12月1日。
- 24 方斯遠「論我国司法改革中初任法官選任制度的完善—以広東省试点改革為視角」『暨南学报』2019年、第2期、39 - 53頁。
- 25 葉揚「法治中国戰略下的地方法治建設探索」。
- 26 同上。
- 27 「中華人民共和国憲法」共産党員網、2018年3月22日 < <https://news.12371.cn/2018/03/22/ART11521673331685307.shtml> > 2023年2月1日アクセス。
- 28 「中華人民共和国人民法院組織法」中国人大網 < http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-10/26/content_2064483.htm > 2022年6月22日アクセス。
- 29 「最高人民法院關於全面深化人民法院改革的意見—人民法院第四期五年改革綱要— (2014 - 2018)」法律図書館 < http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=487180 > 2022年6月22日アクセス。
- 30 「轄区法院」上海市高級人民法院 < <http://www.hshfy.sh.cn/shfy/web/sqfy.jsp?type=6> > 2022年6月23日最終アクセス。
- 31 「轄区法院」広東法院網 < <http://www.gdcourts.gov.cn/index.pjp?v=listing&cid=66> > 2022年6月23日最終アクセス。
- 32 「轄区法院」江西省人民法庭信息網 < <https://rmft.court.gov.cn/1700/index.jhtml> > 2022年6月23日最終アクセス。
- 33 謝小劍「省以下地方法院、檢察院人財物統一管理制度研究」『理論与改革』2015年、第1期、153 - 158頁。
- 34 Wang, “‘Detaching’ Courts from Local Politics?”
- 35 同上。
- 36 牛瓊「浅析司法人財物省級管制」『法制博覽』2016年、第20期、189 - 190頁。
- 37 「最高人民法院關於深化人民法院司法体制綜合配套改革的意見—人民法院第5個5年改革綱要」

最高人民法院網、2020年12月30日 < <http://www.court.gov.cn/xunhui1/xiangqing-282361.html> > 2022年6月24日アクセス。

³⁸ 「司法改革 2020：継続奮闘、勇往直前」『人民法院報』2021年1月18日。

³⁹ 「加強制約監督是深化司法改革的重要任務」『人民法院報』2020年9月2日。

⁴⁰ 「以習近平法治思想為指引 全力推進司法体制改革系統集成共同高効」『人民法院報』2021年1月21日。

⁴¹ 脚注 37 参照。

