

# 信訪制度による救済と

## その限界

松戸庸子

### はじめに

あらゆる社会と同様に、中国社会もさまざまな権利侵害や紛争を抱えている。特に近年は格差が拡大し利害関係が複雑化する中、不満や怒りを爆発させた民衆の暴動や官憲との衝突が各地で噴出して<sup>1)</sup>いる。西側の法治国家と同様に、社会主義中国でも紛争を解決したり被害者を救済するために、諸法律の制定や改正の努力が続けられている。ところが一九四九年の建国以来の中国では、そうした司法救済システムと並行して、時には司法判断を覆すこともできる、「信訪制度」と呼ばれる特異な救済制度が存在する<sup>2)</sup>。

信訪行為は陳情、請願、直訴の側面を持っている。全国

に張り巡らされた行政ネットワークのあらゆるレベルの信訪部門で発生するために、大規模な社会現象となつてい<sup>3)</sup>る。公式発表では年間で五〇万人、延べ一千万件に上るとされる。他方では信訪制度を通じた問題解決の達成率については〇・二一%という推定値もあり「趙凌二〇〇四a」、制度としての有効性は極めて低い。それにもかかわらず信訪制度にすぎるとは後を絶たない。例えば二〇〇六年秋に当局の手で完全に撤去された北京の「上访村」に限つても、全国から上京した陳情者の数が平時で二千人余り、全国人民代表大会などの全国規模の重要会議開催の前後には地方から集まった陳情者の数は数万人にまで膨れ上がったと言われる「于二〇〇七・一四」。

関係条例が改正されて間もない信訪制度とは何なのか。

かくも大規模な陳情行動がなぜ発生するのか。法治国家の中で司法権を超える権威を設定する信訪救済の制度特性は何か。信訪制度はどのような機能を果たし陳情者と社会に対していかなる意味を持つのか。本稿では社会学的視点から具体的なケース取り上げ、特に意識レベルに着目してこれらの問題を考察してみたい。

## 一 信訪制度とは何か

### —— 条例の趣旨と救済機能への特化 ——

まず信訪制度とは何かについて、改正「信訪条例」で規定された定義、歴史的推移、制度が果たす実際の機能および信訪制度と司法制度の関係を概観しておきたい。

#### (一) 信訪制度の概略——改正条例を中心として——

「信訪」とは「来信」（投書）と「来訪」（訪問）の合成語である。二〇〇五年五月一日より施行される改正「信訪条例」によれば、公民、法人や組織が、書簡、電子メール、ファクス、電話や直接訪問の形式を通じて状況報告、提案、建議や苦情の申し立てを官公署（各級政府や県級以上の政府業務部門）に伝え、行政機関が法に基づいて処理する活動が信訪である（第二条）。

受付内容と受付機関も規定される。各級政府・行政機

関、公益事業体などの組織と職員、および社会团体、企業や非営利事業体に所属する公務員、さらに村民委員会・居民委員会などの半官半民の末端住民組織とその職員の業務に対する意見や不服を、関係する行政機関に提出するものとされる（第一四条）。有り体に言えば、あらゆる公務が信訪行為の対象となるのである。さらに受付機関に関しては、各級人民代表大会やその常務委員会、人民法院、人民檢察院も含まれる（第一五条）。一方、共産党機関の扱いに関する明文化された記載は条文には無いものの、中共中央办公厅と國務院办公厅が連名で「人民來訪接待室」を設置している事実が象徴するように、党機関も信訪対象から排除されるものではない。したがって、党および行政、立法、司法の各部門の中央から末端まですべての機関や社会組織が信訪の届け出先となっている。

信訪制度は条例の趣旨によれば行政監督機能と行政救済機能を併せ持つものであるが、本節の(三)で後述するように、実際の運用の中ではほとんど救済機能に特化されている。条例の第一四条で「訴訟、仲裁や行政不服申し立てなど法で定められたルートを通じて解決すべき苦情請求は、関係法規や行政法が定めるプロセスに沿って関係機関に提出すべし」と明記するにもかかわらず、本来は司法救済に親和する莫大な件数の救済請求が信訪制度のチャネルに流れ込んでいるのが実情である。

## (二) 歴史的推移と二度のピーク

三峡ダム移住者の陳情研究で知られる社会学者の応星は信訪制度の歴史を三つの時期に区分している〔応二〇〇四・五九一六一〕。第一期は「關於処理人民来信和接見人民工作的決定」(投書および面接業務の処理に関する決定)が公布された一九五一年六月から一九七九年一月までの時期で、各種の告発や度重なる政治運動で被った冤罪の見直しや名誉回復を特徴とする点から「大衆動員型」と名付ける。

第二期は、一九七九年二月から一九八二年二月までの時期で、「撥乱反正型」(混乱收拾型)と名付けている。この時期、信訪業務は国家政治の中で中心的な位置に躍り出て、文革に代表される政治運動の敗北者や冤罪事件被害者の救済が行われた。この期の信訪処理の最高責任者という重任を引き受けたのが胡耀邦である。彼は党中央の秘書長に就任してからは、毎週三〇〇〜四〇〇通の陳情書類に目を通していたという〔許一九九八・一二〕。すなわち一日平均で五〇通という猛スピードで判断を下して、いわば「勅諭」(領導批示)の処理を部下に伝えていた計算になる。当然のことながら信頼性の高い証拠に基づく精密な審査は不可能で、政治運動の犠牲者たちが「英明なる」指導者個人の政治判断に基づいて救済されていたことになる。

こうした処理方式も信訪救済モデルの特徴的な構成要素である点は銘記されるべきである。

最後の第三期は「安定團結型」信訪の時代で、第三回全国信訪工作会議が招集され、「党政機関信訪工作暫行条例(草案)」が全人代で通過した一九八二年二月から現在までである。経済建設と安定團結を国是として、信訪内容は建議から告発まで、政策批判から冤罪回復までと広範に及ぶが、国民サイドから見ると市場経済システムの導入に伴うマクロな社会構造変動を背景として、紛争解決や救済請求が中核を占めるようになった。

信訪制度による陳情活動には二度のピークがあった。一度目は文革終焉の直後で、歴代の政治運動の中で汚名を着せられた人々がこぞって陳情に参加した。この時期の主体は幹部である。最大のピークは一九七九年の夏から秋にかけての頃で、中央機関の門前は陳情者でごった返し、首都の交通機関は混乱した。事態を重んじた指導部は急遽八月末に中央機関から一千名の幹部を選んで信訪作業チームを立ち上げた。七九年二月三十一日に最高裁判所が公布したところでは、文革の一〇年間に全国司法系統が下した反革命罪二八万七千件のうちの八三%を再審査し、そのうちの五四% (一三万一三〇〇件) の無罪が確定したとされる〔許一九九八・九および一二〕。

ピークの二度目は二〇〇四年で、改革路線の地域開発の

過程で暴力化し始めた土地収用に絡むもので、特に今世紀に入って激増している。この時期を代表する陳情者は一般人で、農村の失地農民と都市の強制立ち退き被害者が典型である。この二度目のピークを生んだ第三期はいわば市場社会化が進んだ時代であり、「単位社会」の衰退というマクロな社会構造変動が起こりそれまで「単位」が内蔵していた調停機構も衰微して、多くの紛争が一般社会に流出し始めた時期である〔周一〇〇六・三七一三八〕。こうした歴史的背景の上に開発路線が浸透し、関係法律が未整備にもかかわらず莫大な富を生み始めた土地取引に絡む深刻な紛争が次々と発生し〔何二〇〇七・第五章、于二〇〇五c〕、解決と救済を求める人々が信訪のチャネルに向かった。これが二度目のピークの類型的な特性である。

### (三) 政治参加機能の委縮

信訪制度を通じて陳情の二度目のピークが出現したことが誘因となって、条例改正が社会的争点となって学界やマスコミを巻き込んで議論が交わされた結果、信訪制度の機能として政治参加と権利救済の二つが理論的に析出された〔謝二〇〇六・一七四、于二〇〇五b・七六〕。

さまざまな法的規制や警察権の実力行使によって自発的な集合行動の成長を阻んできた社会主義中国では、国民の参政権を実現するための諸制度にも多くの枷がはめられて

いる。例えば利益集約の専門的組織としての政党に自由度の高い活動は認められておらず、さらに利益表出の重要な装置である選挙制度にも多くの制約が課されている。

このほか陳情者たちが利益を集約したり、制度不備の告発や法律の制定、改正の請願を志向する集団的行動は、いつも萌芽の段階で芽を摘み取られるが、それを正当化する根拠はすでに条例そのものの中に準備されている。信訪条例の第一八条では「集体訪」と呼ばれる集団的な来訪陳情に対して「五人まで」という制限をつけ、六項からなる詳細な秩序条項（第二〇条）では公共の場所での「違法な」集合や公共秩序妨害をはつきりと禁じている。

実際、集団的な告発や請願活動に関しては、例えばデモの申請をするだけで権力側から手痛い報復が加えられる。

二〇〇四年九月に陳情者たちは「世界人権宣言」や「中華人民共和國憲法」などを盾に「天安門一万人陳情者デモ」を計画した。北京市公安局治安総隊宛ての一六〇〇余字の申請書には、趣意説明のほか政府の強権発動の告発とその停止を求める一三項目、デモの場所と日時、連呼するスローガンのほか、代表者一二名の名前と身分証番号や電話番号までが明記されていた。結果は申請の却下に止まらず、筆頭代表者で暴力的な立ち退きのために陳情を行っていた葉××に対する懲役四年の科刑であった。罪名は「尋衅滋事」（故意に騒動を起こそうとした）というもので

あった〔杜二〇〇七：二三四〕。

政治参加機能は行政監督として名目上は信訪条例の中に明確に規定されているが、条例そのものが定める秩序項目（第二〇条）による制約のほか、警察権力の発動を通じて政治活動阻止や中立性を欠く司法権の行使によって実際には機能しにくい仕組みになっている。「信訪制度の政治参加機能は実質よりもシンボルのな意義が強い」〔謝二〇〇六・一七六〕という評価は説得力を持っている。

それでも信訪制度の稼働実績には年間で五〇万人、延べ一千万件という公式統計があり、実際はその二・三倍に上るという推定すら存在する。信訪制度の運用実態は行政監督機能は委縮して、大半が救済機能に特化しているが、なぜかくも大規模な救済陳情が信訪制度のチャネルに流れ込むのであろうか。

#### 四 救済をめぐる司法と信訪

信訪制度を通じた処理がなされた結果、正式に出された司法判断が覆ることもある。しかしこのことが意味するのは、信訪制度には司法を超越する権力が与えられているという事実である。こうした信訪制度の特殊で重要な社会的機能とは裏腹に、その研究は紛争解決システム研究や行政救済制度研究の中で極めてマージナルな地位に置かれてきた。その理由については、法的裏付けを欠き人治的色彩が

濃いからという指摘がある〔応二〇〇四：五九〕。現実の陳情の内容は多岐にわたっており、行政措置への不満や不服のほか、民事や刑事裁判の判決に対する不服の申し立ても多く含まれる。司法と信訪はいかなる関係にあるのであろうか。

民事に関して中国は長期間にわたって「調停優先原則」を保持し裁判外紛争処理システムが存在した。おおむね八〇年代末までは非司法機関である人民調停委員会や仲裁委員会が紛争を処理した。特に調停は中国語で「調解」と呼ばれ所属する「単位」内部で処理されることが多かった。民事訴訟法（試行）は一九八二年に発布され一九九一年に改正された。広範囲に及ぶ社会変動に対応して「調停優先原則」が後退し、裁判や判決の方が当事者の権利や利益の実現に好ましいという学説が有力化したという背景がある〔木間二〇〇三：七章〕。その後も目覚ましい経済成長と社会構造変動は続くが法改正はなされず、二〇〇八年四月一日より施行される民事訴訟法の一部改正で、再審手続きや執行に関する見直しがなされたばかりである。

また、現行の刑法と刑事訴訟法は一九八〇年一月一日に施行された。その後九六年に全面改正され翌九七年一月一日より施行されている。特に治安維持のための実務から発生したもので行政的処罰でも刑事的処罰でもない「収容審査」が少なくとも六〇年代から制度化されており、さらに

八〇年に国務院から出された「労働矯正」に関する通知によつて厳密な法解釈や手続きを踏まない逮捕拘留や、労働矯正所（労働教養所）への収容が認められていた。九六年刑事訴訟法の改正では「収容審査」自体は廃止されたものの、公安実務からの要請で「先行拘留」（逮捕状を要しない身柄拘束）条項が残されている〔木間 二〇〇三・九章〕。陳情者が今でも収容施設や労働矯正所に送致されて事実上の「収容審査」を受けることは日常化している。例えば「オリンピック開催を控えた北京で陳情者が連日一〇〇人単位で拘束されている」というニュースは記憶に新しい〔朝日新聞二〇〇八年八月四日付〕。拘留され収容された先での暴行も日常化しており、治安維持活動の対象となりやすい陳情者は常時そうしたリスクにさらされている。

一方、刑事訴訟法では当事者、被害者、家族などが再審査を請求する「申訴権」が認められているものの、司法の独立性が弱い中国では審査請求が公正に処理されないことも少なくない。

このほか行政訴訟法の整備は建国から三十余年を経てようやく緒に就いたばかりで、一九九〇年一〇月から、また行政不服審査法は九一年一月より施行されている〔木間二〇〇三・八章〕。しかし、その実効力には限界がある。例えば二〇〇六年の最高人民法院（最高裁）が処理した行政訴訟九万五〇五二件のうち三三・二％は訴え取り下げ、一

二％は訴え却下という高比率である〔富窪 二〇〇八・六一〕。さらに中国の裁判所は各種利益集団を超越する公的権力機関となりえておらず、党や政府の意志の介入を排除できないでいる。例えば今年五月に発生した四川大地震では八〇〇九〇年代に建てられた建築物に「おから工事」と揶揄される類型的な被害が生じた。校舎倒壊で損害賠償提訴を試みた遺族を裁判所側が敷地に入れないとか、遺族の強い要求にもかかわらず倒壊の原因や責任所在を明らかにしないまま慰謝料の給付で幕引きを図っていると伝えられている〔朝日新聞二〇〇八年六月一三日、七月一七日および一九日付〕。

そもそも行政に関しては提訴自体が忌避される傾向がある。紛争解決メカニズムの分析をテーマとして二〇〇一年に北京で行われたサンプリング調査の結果、紛争の解決に当たっては信訪制度を含む行政方式が選好され、法律は最後の選択肢であることが実証されている〔麦 二〇〇三・七六〕。別のアンケート調査は庶民が提訴を忌避する理由を弁護士に尋ねている。それによると、訴訟忌避の第一理由（四択回答）は「行政機関の報復が怖いから」（七〇・四％）、「裁判所が役人に加担し官同士のくばい合いが怖いから」（二二・四％）で、第二理由は、この二項目の比率が見事に逆転している。仮に裁判に遭き着けても判決過程への各種権力の介入で裁判の公平・公正が侵害される。行政

訴訟に関する意識調査では、裁判官の六三・七%が「党、政府や案件外の人の干渉を受ける」と回答している。「富窪二〇〇八・五九一六〇」。

このような司法全般の機能不全が北京への陳情行動を誘発していることを二〇〇四年六月～七月にかけて実施された「七二〇名農民陳情者調査」(有効回答者は六三二名)は傍証している。陳情問題に関連して提訴経験のある者は六三・四%に当たる四〇一名である。提訴経験者のうち四二・九%は裁判所で受理されず、五四・九%は判決内容の違法性を疑い、二・二%は執行されない勝訴判決の相談というものが陳情動機となっている「于二〇〇五a・二二七」。

この国の司法は整備途上<sup>(?)</sup>で、司法権の中立性や公共性に対する不信感も根強い。こうした司法の土壌から、司法とは別系統ながら救済機能を持ち、時にはその判断が司法判断を覆すこともあるような特異な制度——信訪制度——が成長しているのである。

## 二 信訪社会の精神構造と法意識

中国の政治システムは法治が未成熟でいまだに人治が機能する社会であるとされる。陳情者を七年間にわたって観察してきたある記者は「中国の統治は『以法治国』(Rule by Law)であって『依法治国』(Rule of Law)が未だ実現

されていない」と論断している「杜二〇〇七・三二一八」。法による統治の実効性は権力層のみならず一般の行政官僚や民衆の行動にも依存する。信訪制度を支える意識や行動特性の分析から中国社会の法治の成熟度を探ってみよう。

### (一) 文化としての「包青天」願望

「包青天」とは包拯(宋代の官僚)と青天「撥開烏雲見青天」(黒雲を押しつけて覗く青空)の合成語である。このタームは救済者のシンボルとして中国文化の中で広く息づいている。

宋代の地方長官の包拯(九九九—一〇六二)は清廉で公正な裁判官として知られ、今日でも崇められている。包拯が勤務した開封府の跡地には現在、河南省開封市の市庁舎が建てられている。その敷地内にある「包公祠」は市の観光スポットの一つであるが、今日でも中国各地から陳情文書や裁判の判決文を携えた陳情者が訪れては、銅像の前に跪いて泣きながら窮状を訴え救いを懇願している「呉二〇〇七・四五、杜二〇〇七・三〇〇一」。

信訪制度の第二期が始まる文革終息から間もなく、冤罪処理や名誉回復のために陳情者が北京に集まり始めた。信訪の最初のピークの幕開けである。一九七八年末、鄧小平をはじめとする党中央からの指名で、陳情処理を担当する党中央組織部長の職を引き受ける決断をした胡耀邦が「私

が包公になりましょう」と啖向を切ったのは有名な話である。「許一九九八・八」。包拯はこの国の「清官」のシンボルなのである。

他方、「青天願望」は「封建君主による専制統治制度の時代、ある正義のパワーを持った人物を青天と呼んで、自分たちのために口を開き自分たちの権利を擁護してくれることを庶民はずっと願っていた」[吳琰二〇〇七・四七]とも定義されるが、一九四九年以降には「青天探し」は陳情の別称となっているという[応二〇〇四・六七]。

律令制が長く続いたこの国では裁判制度や再審制度のほかにインフォーマルな不服申し立て慣行の歴史も古い。

『周礼』にある「路鼓」や「肺制度」、漢代の「擊鼓鳴冤」は直訴や再審制度の萌芽である。晋代には「擊鼓聞鼓」として制度化が始まり、唐代になると再審請求は制度としてより整備されたという[応二〇〇四・六〇]。さらに律令制下の控訴制度の精華は清代のもので、北京に向くそれは「京控」と呼ばれた[Ocko 1988]。さらに正式な手続きを踏んだ「京控」の周辺でルールから逸脱した多くの陳情や直訴が発生したが、それらは嚴罰の対象となった。律令制下の再審制度、直訴や陳情の慣習は法文化の一部となっている。清代の「京控制度」研究の第一人者のオッコは文革直後に発生した陳情のピークを「京控が復活した」と評した[Ocko 1988: 550-551]。正式な裁判で蹂躪された正義

や公正の復権を渴望する「包拯願望」や「青天願望」へと昇華されて広く人々に共有され、今でも陳情行動の心理的な支えとなっているのである。

こうした意識や文化は行動として活性化する。例えば二〇〇四年冬には、瀋陽市出身の農民で陳情歴一〇年になる智××(五八歳)が「江主席好」「擁護胡主席」と印刷された二つの赤い大型提灯(それぞれ直径約八〇センチ)を前後にぶら下げた棒を肩に担いで北京上訪村を歩く姿が撮影されている。彼自身の陳情理由は住宅の分配の不公平問題であるが、「この国のすべての冤罪被害者のために青天探しをしている」と語る彼は、このいでたちで中央指導者の一人の家の門まで行ったところで警官に提灯を没収され、すんでのところまで狂人として収監されそうになった[杜二〇〇七・三二八]。

社会学者の胡榮は一〇一七名の農民を対象とした意識調査(アンケートは二〇〇三年から二〇〇五年にかけて実施)に因子分析を行って、郷レベルの党・政府への信頼度が極めて低く、統治レベルが上昇するに従って信頼度が上昇していくことを実証している。特に党中央と國務院への信頼度は「高い」が七〇・五%、「やや高い」が二一%と圧倒的な高水準を示している[胡二〇〇七・四三]。特に万策尽きて北京を目指す陳情者の意識の中で、党や政府の高官が現代版「包青天」に変質する可能性は容易に想像でき



る。

## (二) 司法幹部の実践と世論形成

信訪部門は条例に従つて個々の司法機関にも併設されている。司法部門の上級幹部でさえ日常的に信訪業務を遂行し信訪制度をサポートし、しかもそれは美談として流布している。

北京市第二地方裁判所所長の王振清は全国で初めて「信訪救助基金」という名の救済基金を設置した。そのアイデアは訴訟に関わる信訪処理の過程から生まれた。特に刑事事件の被害者で、民事賠償の判決を得ても加害者に支払い能力が無いなどのケースの救済目的で発案された。ただしその資金は裁判所の財政経費から捻出され、領収書も無いため、会計監査上の問題が危惧されたが、中央政法委員会や北京市党委員会政法委員会などが調査検討の結果、支持が得られたという。ただし、信訪救助基金と財政の関係は上部機関が明確にすべき研究課題と認識されている。「李二〇〇七a..二四」。このほかにも、この所長は平素より多くの信訪救済を達成している。

陳情歴二年の六〇歳の王某の場合、労働規律違反で解雇されたために最後の二年間の社会保険料一万五〇〇〇元が納入されず、年金の受給権を喪失した。彼が生活保護世帯で子供を一人扶養している事情を勘案して、裁判所の努力

によつて関係部局の協力を取り付け未納金納入に漕ぎ着けた。王某は「これからは二度と陳情はしない。やはり政府は立派だ！ 社会は私を見捨てなかつた」と裁判官に言ったという「李二〇〇七a..二二」。

さらにくだんの王所長は「下崗」(レイオフ)された一二名の女子労働者の失業保険金の失効問題も解決した。陳情書では「労働争議の訴訟の終結が失業救済金申請の期限を超えたために受給権を失い一年間窮乏生活に喘いでいる」と言い「妥当な解決が得られない場合は天安門で座り込みを決行する」ともあつた。再審査の結果、裁判所の処理に落ち度は無かつたものの、生活難を考慮して裁判所が交渉した結果、補充処理がなされ支給が実現した。彼女たちはわざわざ裁判所を訪れて「共産党万歳！」と連呼したという。さらに北京市党委員会副書記はこの措置を称える通達まで出している「李二〇〇七a..二三」。

北京市の地裁の所長のこれらの行為は美談として報道されている。また党幹部の処置がオピニオンリーダーとして信訪救済の妥当性の世論形成に大いに貢献する点は否めないだろう。この所長は毎日裁判所内を巡回しては訴訟を起こす当事者や弁護士との通用門である西門のほか、陳情者と不服審査請求者用に作られた南門も必ず見回る。裁判所の最高責任者が司法業務のほかに信訪業務まで抱え込んでいる。伝統社会から受け継がれた「青天願望」の根付くこの

国では、司法官僚や社会世論にも、信訪制度を支持し助長するような心性が息づいているのである。

### (三) 司法官のモラルハザード

現代中国の司法の腐敗が指摘・非難されることは多いが、違法性を立証しにくい以下の事例も司法官——裁判官や検察——のモラルの低さを傍証している。

廖亦武『中国低層訪談録』は地方判事が党官僚に屈する詳しいエピソードを伝えている。

四川省蓬安縣長梁郷中尉村の人口は約二三〇〇〇人。河原のくぼ地で水稲不能の貧しいこの村では、一九九三年に一人当たり四〇〇元の人頭税が徐々に上昇して九六年には前年の二・八倍に当たる一七〇〇元に跳ね上がった。不信を抱いた農民が郷政府に会計帳簿公開の請求をした。結果、水力発電所建設をめぐる県長の孫明均の巨額の横領疑惑が発見された。その後は帳簿検査の強制停止が命じられ、孫明均の総指揮により九八年四月には百名余の武装警官隊から村は襲撃を受けて農民数名が逮捕された。留置場で受けた三日間に及ぶ暴行にも屈しなかった農民領袖の闕××は「擾乱社会秩序罪」で県の検察院から起訴された。裁判長はインフォーマルな席では県党委員会の圧力を認めたものの最終的には懲役四年の刑を言い渡した。判決当日には外部からの取材を締め出すために県党委書記の指揮で県は封鎖さ

れ通信や交通が遮断された。司法が権力者に屈して冤罪被害者となったことで闕××の陳情や逃亡生活が始まる。闕××に対する予約済みのヒアリングは、本人の突然の逃走のため急遽彼の仲間の農民との面談に切り替えられたという【廖二〇〇八・三二七—三四〇】。

一方、強制立ち退きが社会問題化した大都市でも司法のモラルハザードは発生する。政府のお膝元の北京市西城区裁判所副所長の李立千は自ら立ち退きの現場を指揮し、日常的に配下の司法官を引き連れて不動産業者側を代表して立ち退き世帯との交渉に当たった。彼が金融融開発会社と取り壊し専門会社のマネージャーも兼任していたからである。この事例は裁判所幹部と建築業者との癒着というよりもむしろ一体化そのものであるが、このほか行政と建築業者との融合なども枚挙に暇がない【何二〇〇七・一五七一—一五八】。これらの現象は、裁判所が各種の利益集団を超越する公的な権力となるための組織整備や公務員の職務規律に関する法律の未熟によるものであるが、中国の場合、社会主義体制下の政府系事業体の民営化に伴う人事の不透明性という構造的な背景がある点は看過できないだろう。このほか、以下に紹介する逸話は違法なレントシーキングを取り締まる側のモラルの曖昧性を示唆しており、現実の犯罪捜査の不徹底を示唆する。

二〇〇〇年頃に北京で「賄賂に関する国際シンポジウ

ム」が開催された。その会議で一人の現役の中国人検察官が「中国では、改革開放以来の公務員の収賄は、消費社会の到来の中、インフレに追いつかない公務員給与の低さが原因であつて、公務員はいわば国の不当な分配政策の被害者である。収賄は社会的・公的責任と家庭的・私的責任との矛盾を無理やりに解決する手段である」という主旨の報告を行った。賄賂の取り締まりを直接に担当する検察の考えに、会議に参加した日本人が呆気にとられたというものである〔王二〇〇三・七二一七四〕。このエピソードは検察による実際の収賄事件ではないが、公権力執行者として犯罪を捜査し、公訴を提起し、裁判の執行の監督官でもある検察官のモラルや職務規律の曖昧さを彷彿とさせる。こうした意識も法治の確立の阻害要因の一つである。

#### 四 「信訪問題症候群」とその陥穽

信訪制度の利用実態を観察してみると、正に研究者の一人が「現実には陳情の中では複数の要求が交錯しいわゆる『信訪問題症候群』が出現するのみならず、往々にして信訪をその他の行政救済、甚だしい場合は司法救済に優越する特殊な権利と見なしてしまう」〔于二〇〇五b・七二〕と批判するような現実が存在する。

例えば船員であつた趙××（四七歳）の場合、救済要求が不合理に肥大化している。彼は一九九四年に強姦容疑で

拘留されたが立件段階で被害者が所在不明となつたために証拠不十分として釈放された。一九九五年一月に施行された「国家賠償法」に則つて国家賠償請求訴訟を起こした結果、中級裁判所で慰謝料二〇〇〇元の判決が出た。しかし彼は不服としてその五〇〇倍に当たる一〇〇万円の賠償金を求めて一〇年以上にわたる陳情がこの時から始まつた。福建から北京まで三〇回以上も上京して陳情している。その過程で地元の截訪要員（陳情阻止担当者）による証拠の押収、殴打や一五日間の拘留に遭つたことで、彼の要求には一〇〇万円のほか、鎮の中心地で商売を始めるための土地の手当てと、そのほかにも強盗の嫌で収監されている息子の釈放までもが加わつた。自分の不当逮捕のせいでもともな家庭教育を受けられなかつた、というのが言い分である〔楊二〇〇七・二五〕。

陳情の合理性を疑う事例はほかにもある。雲南禄豊県出身で八九歳になる老農婦の劉××の陳情歴は二四年。二〇〇二年秋には北京上訪村で七〇歳の娘と二人で野宿するまでに零落している。一九五六年に死亡した一人息子のおかげで支給されていた毎月一五元の革命遺族救済金が一九七九年に突如停止されたことが陳情理由である。陳情先は県や省の政府と民生局などのほか党中央、國務院、全人代、民政部など。このほか遼寧省新全県から北京上訪村に来てゐる王××（七九歳）の陳情理由も曖昧である。一一九四

六年に八路軍に入り多くの軍功を積み四九年には入党もか  
なつた。しかるに革命の功臣にして年老いた今、妻にも先  
立たれて生活面に支障が出てきたので関係部門に善処を求  
めたい」と彼は語る。陳情年数の記載はないが、県の民政  
庁、省の政府と党委員会のほか、國務院、全人代、中央軍  
事委員会、国家信訪局などを巡っている〔杜二〇〇七・  
一九二、二一八〕。

しかしながら次のケースは法治の成長環境を考えるに当  
たつてより深刻な問題を提起している。中国青年報社のある  
記者は、硫酸で顔や体を焼かれた一人の農婦の陳情に関  
する記事を書いた。『タイム』誌にも関連報道が掲載され  
たせいかな筆禍事件に巻き込まれてしまう。四年に及ぶ訴訟  
は新聞社の敗訴と九萬元の賠償責任で結審した。彼は、下  
は硫酸熱傷事件現場である陝西省咸陽市礼泉県の党書記か  
ら上は中国共産党中央政法委員会、最高裁判所、最高検事  
局、全人代、公安部まで、考えられる限りの機関で陳情を  
行った。彼は言う。「我々はあらゆる陳情者と同様にこよ  
なく広大で潤沢な天の恩寵——『領導批示』——に期待を  
かけた。中国の司法の現状では高位の指導者の実質的な介  
入が無ければ、被害者の問題解決の支援は不可能であるこ  
とを我々はよく知っている」〔盧二〇〇七・三七—三八〕。  
国家中央クラスの大手新聞社や代表的知識人である記者で  
すら、司法の権威を超越する特殊な人的権威にすぎたこと

いう実例である。

かくして信訪制度は、法治体制が未成熟な社会状況の中、文化にまで昇華された救済願望、制度を支持する広範な世論、司法官の曖昧な法意識、さらに陳情者の肥大した救済欲求や司法権を超越する権威への依存に支えられる制度であることがわかった。それは社会的支持を勝ち得ているがゆえに法治の成長にとっては大きなリスクを孕んでいる。

### 三 信訪制度による救済と限界

社会学者の応星は、信訪制度が果たす社会的救済機能の中に行政を利用する側の権利闘争と行政主体の秩序追求との張力が存在すると分析する〔応二〇〇四・五八〕。彼の命題を援用すれば、信訪制度による問題解決率〇・二％という低い水準は秩序追及の前の権利闘争の敗北とも解釈できる。信訪制度の運用実態の観察を通して両者の對抗のメカニズムを分析してみよう。

#### (一) 信訪制度を通じた問題解決とその背景

實際上、信訪制度を通じて陳情目的が達成されることも少なくない。いくつか事例を挙げてその背景を探ってみよう。

〔ケース1〕 ハルビン市の周起財（三九歳）は、陳情歴七年にして南岗区政府が出した「陳情をやめること、今後いかなるメディアとも接触しない」という条件をのんで二二〇万円の賠償金を勝ち取った。強制立ち退きに絡み自宅の焼失と母親の焼死に対するものであった。中央の七機関に陳情し、北京の法学者から「民告官」（国民が国を告訴）の初めてのケースと呼ばれた〔杜二〇〇七・一〇〇〕。

〔ケース2〕 山東省阿泉の劉平一家は工事費未払いに関する訴訟で勝訴したものの、三年間全く賠償金を受け取れなかった。一家総出で北京へ陳情に出た結果、全人代と最高裁の強力な介入と督促のおかげで三か月で賠償金八万円を受け取ることができた〔謝二〇〇六・一八一〕。

〔ケース3〕 黒龍江省鶴岡市へ転居して来た糧油食品有限公司の女性経営者の鄭明珠は、幹線道路から工場までの六〇〇メートルの道の拡幅・舗装工事を同市の共産党委員会書記に書面で陳情した。翌日午後には早速、党書記自らが現地を視察して関係当局との調整を図り、四日後までには測量等の工事が着手された〔謝二〇〇六・一七九〕。

これらの成功例には特徴がある。ケース1は「民告官」の初めてのケースとして海外メディアで報道されたが、それが解決を促進したと言われる。同様のケースには火力発電所用の農地取用をめぐる民と官との大規模衝突に発展した河北省の定州事件がある。この事件では非合法暴力組織

も加わった農民襲撃の映像が世界に配信されたことで、首謀者の定州市党委員会書記に終身刑が下される結果となった〔何二〇〇七・一六四〕。ケース2は当時はちょうど胡锦涛政権に代わって間もない時期で、全人代常務委員長の呉邦国が第一〇回全人代の会議で信訪へのテコ入れに言及するような政治的背景があった。被告が地方裁判所であったのも幸いした。ケース3は当該企業が同市で唯一の「全国ブランド産品」の称号を持つ会社であった点、さらに同市がちょうど経済発展のキャンペーンを展開中であったという環境要因がある。

海外メディアが形成する国際世論のほか、近年ではインターネット通信が成長を促す国内世論のパワーも政府側は無視できなくなっている。しかしこれらの要因はいわば媒介要因であって、最終的には首長や幹部の意志が解決の直接的動因なのである。実際、信訪機関において「領導（指導者）接待日」の設置が始まり、それを通じた解決率は相対的に高いとされる。同時に、解決の意思決定プロセスにおいて政治性、恣意や偶然が介在している点は看過してはならない。

## （二）無防備な庶民たち

### —— 陳情活動のリスクとコスト ——

次のケースは、契機となった官僚の腐敗、司法救済の機

能不全、信訪制度の欠陥や構造的暴力、陳情の長期化の要因などを理解するために恰好の事例である。

農婦の周××（七五歳、河南省商丘県在住）は五年に及ぶ陳情活動で財産を使い果たした。その後は北京まで陳情に行く都度、息子が漕ぐ三輪車（自転車とリヤカーを繋いだもの）で数十日かけて上京する。この発端は一九八八年に地区一帯を襲った深刻な雹害で、救援食糧、金銭や物資が郷や村の役人に横領された。それを彼女の娘婿が質したことが引き金となり、家族三人が殺害され、一名は叩き切られて重傷を負った。しかし、裁判では宅地問題に起因する殺傷事件として処理された。有罪となった加害者の死刑執行は直前に二名の死刑囚が逃走したために延期となり、未逃走の死刑囚も再び収監された。その後、三級の裁判所で順次審理されたが、判決文書には多くの論理的破綻があり、不服として一四年にわたり申し立てを続ける。しかし結果は出ず、二人の逃走犯の行方や収監された死刑囚のその後の状況は原告に伝えられていない。

二〇〇二年八月八日に最高裁判所の信訪接待弁公室で、周××が正規の手続きを踏んで陳情説明をしている部屋へ、河南省高等裁判所民事法廷の女性判事の余某が突如踏み込んで罵った「何度陳情の相手をしてやったことか。まだ続けるなら死ぬまで労働矯正所に入れてやる」。そのあと七五歳の周××は最高裁信訪弁公室のある警官（法警）

に顔面を一撃されて失神。意識が戻ってみると、数名の警官が何事も無かったかのように座って雑談していた。やつとのことでも身を起こして門までたどり着き四回にわたって救援を求める通報を息子にさせたが、警官の出勤は一切なかった。

ここから周××の第二の陳情が始まる。この殴打事件を巡って中南海へ陳情に行くと、中南海の警察は隣にある府右街派出所を紹介し、派出所は聯合信訪弁公室を紹介し、そこが紹介したのは振り出しの最高裁信訪弁公室であった。そこは取り合わず申し立てを受理することもなかった。その後、共産党中央規律委員会信訪弁公室へ申し立てをする、そこは最高検察院信訪弁公室を紹介してくれた。その対応はとても親切で行き先の地図まで書いて全人代の信訪弁公室を紹介した。次も地図を書いて紹介してくれた先は最高裁信訪弁公室、すなわち彼女の第二の陳情のきっかけとなった殴打事件が発生した部局なのであった〔杜二〇〇七・一〇九〕。

その他のケースの陳情理由は多岐にわたる。行政措置の告発から判決への不服申し立てまで、幹部の汚職から企業犯罪の告発まで、さらに医療過誤から公害被害の告発と救済陳情までとありとあらゆる領域にまたがる。陳情者の階層や職業も多様で、一般の農民や都市住民から幹部まで、記者、通訳、医師などの専門職から、弁護士、判事などの

法曹関係者に至るまで多様である。陳情の多くは信訪制度そのものに内在する制度的な欠陥や制度運用に付随する暴力によってリスクもコストも増嵩する。リスクの第一は陳情の成功率が極めて低いことである。このほか陳情先が県から省へ、省から首都北京へと上つて行くことで、陳情を阻止しようとする担当者から暴行を受けることも稀ではない。さらに、職場解雇、行政上の報復（各種の許可や証明書書の停止など）、離婚や家庭崩壊、自身の逃亡、病氣や客死の可能性もある。そして最大のコストは経費と労力・時間である。北京への陳情で資産を使い果たしたというのは稀なケースではない。また解決をみないで陳情で人生を無為に燃焼してしまうこともある。筆者の知る限りでは陳情の最長期間は五一年である。七〇歳にして無業遊民と名乗るこの人物が陳情で支払った代価はあまりにも高い。

### (二) 陳情者を翻弄する制度上および運用上の欠陥

信訪制度自体にいくつかの問題点が存在する。改正条例はまず第一六条で「越訪」と呼ばれる越境陳情（下部機関を順次経由することなく、いきなり中・上部機関に行くこと）を禁じる。また集団陳情はダム建設や土地接収に関わる移住者や失地農民の陳情に多く発生する典型的パターンであるが、これに対しても第一八条で「五人まで」という制約を設けている。このほか、六項目に及ぶ秩序条項（第

二〇条）や違反者への処罰規定（四七条）も設けて、治安維持的な警察権の行使が正当化されているのである。

これらの秩序条項の活性化の背景には、行政官僚制の構造要因がある。上級信訪機関は下部組織でなるべく多くの信訪処理をすることを下部機関に命じており、上部信訪機関へ上る陳情数の増加や越境陳情の増加は関係官僚の業務査定に悪影響を与える。そのために下部の政府や行政機関は陳情行為が上部信訪機関へ流出することを極度に警戒する。この点は家産官僚制国家として長い律令制の歴史を持つ中国では、例えば清朝時代の地方の裁判官であった巡撫が民衆の北京控訴を嫌った [Ocker 1998: 529] のと軌を一にする官僚制の法則である。

かくして陳情行為そのものを阻止するために公務が執行される。北京の中央官庁周辺では、全国の省、市や県から派遣された信訪機関や公安の車数十台が待機するのが日常風景となっていた [杜二〇〇七: 八九]。陳情者は抵抗すれば手錠をかけられ囚人同様に車に押し込められて地元へ送還される。陳情阻止の活動経費も高い。例えば四川省の場合、陳情者一名を北京から連れ帰るのに要する費用を省政府は一万元と弾いている [趙凌二〇〇四]。財政負担も大きく、この点からも北京陳情は地元政府からは嫌悪的となっている。

その結果、陳情者の拘束や強制送還が日常化し、暴力的

なものは「劫訪」と呼ばれて陳情者から極度に恐れられて  
いる。陳情者に対する逮捕、拘留や取り調べ中の過剰な暴  
力行使によって、怪我のみでなく身体障害（失明、失聴、  
脳神経障害、機能障害や運動障害、ひどいケースでは半  
身不随）や殺害も発生する。さらに取り調べ後に監獄、精  
神病院や労働矯正所へ収容されることも稀ではない。精神  
病院では多種類の薬の強制投与や抑制（ベッドなどに縛り  
付ける）があり、労働矯正所ではリンチに近い取り調べも  
行われている。このほか、陳情行為への報復は条例の第三  
条で禁止されているものの現場では無視されることが多  
い。報復が陳情者本人はもとよりその親族にまで及ぶこと  
もある。家族員への暴行や職場解雇のほか、陳情者の逃走  
を理由に、その娘で健康な一〇歳の女兒を知的障害児施設  
に収容して通常教育を受けさせないなどのケースも報告さ  
れている〔社二〇〇七・一七四〕。

他方、信訪機関には問題解決の直接的な権限は付与され  
ておらず、陳情を受理して関係部局へ伝達するのが通常業  
務化している。そこから信訪機構は「メガホン」、「第二郵  
便局」などと揶揄される。前節(二)で紹介した周××の実例  
で見たような信訪機構内部でのタライ回しの元凶はここに  
ある。さらに関係機関を巡るうちに、糾弾や被害者救済と  
いう重任が加害者の手に委ねられるという奇妙な事態まで  
発生する。ある記者によると、江蘇省呉江市政府による権

利の蹂躪の告発をした市民が、多大のコストとリスクとの  
引き換えに国家信訪局から受け取ったのは「上申書を呉江  
市政府に送付した」という最終回答であった。この記者は  
筆禍事件のせいで自身も四年に及ぶ訴訟や陳情に巻き込ま  
れた経験を持つ人物であるが、信訪制度に付随するこうし  
た事態を「エッシャーの不思議な輪」と揶揄している  
〔盧二〇〇七・四一〕。さらに「銷賬」と呼ばれる陳情記  
録の改竄なども日常茶飯事で、信訪の処理現場の諸慣行は  
問題解決を一層困難なものにしている。

今でも行政の粗放性という問題を払拭し切れていないこ  
の国では、仮に上記のような条件にもかかわらず幸運にも  
信訪を通じて上級幹部の指示が得られたとしても、持ち  
帰った先の地元政府機関でそれが反故にされる事態は少な  
くない。かくして振り出しに戻り陳情者が再び上部信訪機  
関を目指すという悪循環が始まる。繰り返される陳情には  
「總訪」（執拗な陳情）という造語が当てられるほどであ  
る。確かに長期化する陳情者の中には、心理的異常を抱え  
たり、救済要求に理性や道理を欠くケースが含まれること  
は否定できないが、繰り返される陳情誘発の主要因が上記  
の制度特性や運用慣行である事実は看過できない。

#### 四 警察機能の偏倚と暴力性

年間一千万件と言われる現実の陳情活動の中で警察は常



に重要な位置を占めている。中国の警察機能は法治の未熟なもとで現体制が擁護する公共の安全・秩序のための治安維持的な性格が強い。そうした背景の中、法律の厳密な解釈や手続きを踏まない、あるいは特定の個人や組織の利害を反映した恣意的な警察権の行使も少なくない。権力を持たない一般国民の生命・身体・財産などを保護する機能が十分に発揮されているとは言えず、甚だしい場合には庶民に対する不合理な暴行さえも稀ではない。特に陳情者はこの点でリスクが高い。二〇〇六年一月から二〇〇七年三月にかけて実施された「上京陳情者五六〇名調査」によれば、六三・九%が陳情の廉で逮捕・拘留され、一八・八%が労働矯正所送りないしは懲役刑に処せられた経験を持つ「于二〇〇七・一四」。

広東省の商人で五三歳になる江××は、二〇〇一年五月に湖南省藍山県公安副局長の指揮下で拉致され、拘禁中に歯を四本も引き抜かれたり麻袋に押し込めて殴られるなどの暴行を受けた。三か月後、領収書の発行されない五万元の支払いと引き換えにようやく彼は釈放された。一度だけ陳情に出たものの生命の危険を感じるほどの威嚇と脅迫を受けた結果、「命があるだけでこれ以上の幸せはない」と気弱な彼が再び陳情活動を再開することはなかった「杜二〇〇七・一四二」。

唐山市玉田県の農民李×が受けた暴力とトラウマの大き

さは江××の比ではない。河北省桃林口ダム建設に絡む補償金未払い問題で移住者二万三〇〇〇人の代表者となった李×の陳情は九年間に及んだ。請願中に地元警察の手で他の三名の陳情者と共に逮捕され県の火葬場に連行された。李×は目隠しの上、口に電気棍棒を突っ込まれ、手の指と肋骨を折られ、後ろ手に縛り上げられた上で体にガソリンをかけられて、「金輪際陳情に出ない」ことを誓わされた。四名はそれぞれ拘留、労働矯正、懲役刑に服した。李×が受けたトラウマは大きく、取材には答えながら後ずさりし、話の残り半分は妻が李×を自分の体の後ろに隠して代弁するほどであった。「殴り殺されても二度と陳情はしない」と李×は語る「杜二〇〇七・一八六」。

こうした警察権力の暴力性は、行政の粗放性を特徴とする僻地の農村のみではなく大都市でも発生している。二〇〇八年七月一日に上海閘北区公安分局で押し入った犯人(二八歳)に刃物で警官六人が殺害、五人が負傷させられる事件が起こった。犯行動機は前年に北京から上海に観光に来て、乗っていた観光レンタル自転車に窃盗容疑をかけられ、取り調べ中の暴行で生殖機能に障害を負ったことに對する報復であった<sup>15)</sup>。

公的権力としての警察機構の未熟と偏向性、治安維持的発動の多さや現場で日常化した暴力性は陳情活動の温床でもある。警察暴力の被害者が恐怖心から陳情を断念しなけ

れば、陳情の過程で負った被害から、また新たな陳情が開始されることも多い。

この国では鄧小平が一九八九年二月二十六日に出した「穩定压倒一切」（安定至上主義）を内容とする指示が長く政治の基本方針とされてきた〔龐・劉二〇〇六〕。司法救済が未熟なために、秩序追及型の政府が用意した救済チャネルとしての信訪制度に向け、権利としての救済を求める多数の陳情者が殺到している。ある政治学者が信訪救済のチャネルに迷い込んだ陳情者たちを「司法難民」と呼ぶ〔蕭二〇〇七・三六〕ように、彼らは秩序追及型の政府の意思、信訪制度の内在的欠陥や構造化された暴力に翻弄されることが多い。かつての北京上訪村はいわば司法難民の集積地のシンボルだったのである。

## おわりに

国際社会が共有する価値や行動基準としての法治は、社会主義中国にとつても統治の正統性の不可欠の構成要素である。ところが第一に、信訪制度は法の權威を超える權威を設定するために、制度そのものが司法の確立を阻害するという逆説を生む。第二に制度の実績は芳しくない上に救済と迫害という二面的価値を産出する。その意味で信訪制度はこの国の憲政の自家撞着の表徴でもある。

實際上、正当な陳情行為でさえ恣意的な逮捕拘留の対象となるほか、陳情の見通しや帰結は予測不可能で、問題処理に際しては権利ではなく恩寵や運に頼り、解決の可能性も極めて低い。そのため陳情者が信訪制度に翻弄されることも少なくない。また信訪制度では問題解決のための意思決定プロセスが厳密な法的裏付けを欠き、恣意的な意志の介入を容認する社会意識を涵養するという点からは、法治体制の成熟にとつては極めて厄介な制度である。それにもかかわらず、この制度が現状において重要で不可欠な社会機能を果たしているという事実は、この国の現在の政治体制の存続に対しても特殊な貢献をしていることを物語っている。この国で司法救済が信訪救済を駆逐するには今後相当な年数が必要とであろう。

それでも、法治システムの成熟を目指して司法救済充実のための関係法令の制定や改正が行われている。二〇〇七年八月一日には「行政不服審査法実施条例」が公布され、また二〇〇八年四月一日には「民事訴訟法」の一部改正（再審手続き）も行われた。

他方、信訪制度そのものに関しても制度を改良するために、二〇〇七年七月に「關於進一步加強新时期信訪工作的意見」が出されて、信訪断念の勧告や、暴力的な陳情阻止活動の正当化につながる秩序条項が削除された。引き続き、オリンピックを目前にした二〇〇八年七月下旬には、

信訪処理の怠慢や官憲による暴行などへの処罰規定を定めた「關於違反信訪制度若干問題的解釈」と「關於違反信訪制度的処罰暫行規定」も公布された「CRIオンラインニュース二〇〇八年七月二五日、朝日新聞七月二六日付」。

現代中国では猛スピードで進む経済成長と社会構造変動によって紛争や衝突が至る所で噴出している。当面は信訪制度を頼りとする陳情予備軍も後を絶たないであろう。二〇〇七年と二〇〇八年に相次いで採られた制度改良措置が陳情者の救済にどの程度実効力を発揮できるか、また、法律の改正や導入が救済請求を信訪のチャネルから司法のチャネルへと転轍するのに、どれほどの貢献ができるかは今後の検証課題である。

〔付記〕 本稿は「二〇〇六年度南山大学パツハ研究奨励金 I—A—2」による研究成果の一部である。

## 注

〈1〉 中国の公安部統計によると、公共秩序を混乱させる集合行動は一九九三年の八七〇〇〇件から、二〇〇三年五万八〇〇〇件、〇四年は七万四〇〇〇件、〇五年八万七〇〇〇件へと激増している（〇六年以降、公安部は最新統計の公表を拒んでいると云う。『Newsweek 日本版』二〇〇八年

八月二七日号、二六頁。ただし〇四年の数値は、何清漣「二〇〇七・一三四」から入手）。

〈2〉 共産党による類似制度の嚆矢は第一次国共戦期の一九三一年に江西省興国県高興区で中華ソビエト共和国政府が設置した「控告箱」であり、共和国国民に対して、ソビエト政府や経済機関の汚職や怠慢を控告局へ具申する権利を認めている「刁一九九六・二二」。また別の研究者によると、類似制度の一つに「投函制度」というのがロシアにあるという。国家建設のモデルとしてソ連を選んだ社会主義中国が、その他のさまざまな制度と同様に信訪制度の制定に当たってもロシアの「投函制度」を模倣したのかもしれない「周二〇〇六・三七」。いずれにしても信訪制度そのものの起源論は独立したテーマとなろう。

〈3〉 二〇〇四年に国家信訪局長が公表した数値である。他にも二〇〇三年に全国の党・行政の信訪部門が受理した件数一二七二万三〇〇〇件という指摘もある「于二〇〇五b・七一」。これに対し、自身も上訪経験を持つある記者は官僚の常として好ましくない数値は過少評価されているとして、いずれも実態は二〜三倍の規模であろうと推定する「盧二〇〇七・三八」。いずれも精密さを欠く数値ではあるが信訪現象の規模の大きさを否定することはできない。

〈4〉 北京南駅付近で豊台区永定門幸福路周辺一帯を指す。最低ランクの宿には二〇〇七年現在で一泊五元くらいから宿泊できるがそれさえ払えない人も多数集積しており外観はスラム然としていた。明確な目標を持たない出稼ぎ者等

も多かった。不法占拠の排除を自論む都市管理局との間でイタチごっこが繰り返されてきた「李二〇〇七b、蘇二〇〇四」。二〇〇八年一月一日に実施した于建嶽氏からのヒアリングによれば、「上訪村は撤去されたものの、上京陳情者はより遠方で農家に間借りなどしており、総数はむしろ増えている」という。

〔5〕富窪は法学的視点から改正「信訪条例」に関する詳しい紹介を行っているが「富窪二〇〇八」、我が国の信訪研究の嚆矢と言っても過言ではない。本稿に資する点も多かった。

〔6〕中国青年報社の記者は伝えている。多くの地方裁判所の内部規定には「土地紛争や住宅立ち退きに関する事案を受理するな」とあり、また党の指導者もそれを支持しているという。また司法当局は弁護士に対して毎年更新される弁護士免許証の交付の停止をちらつかせて、土地問題や立ち退き被害者の弁護を引き受けないように指導しているという「盧二〇〇七：四〇」。

〔7〕司法のマンパワーの絶対的不足を示すデータがある。二〇〇七年二月一三日にNHKが放送したBSドキュメンタリー「欧米が見た中国——自由と民主主義」(Freedom and Justice, Granada/KQED 共同製作)によれば、二〇〇五年現在、中国の裁判官のうち四九％は大学卒ではなく、また江蘇省のある裁判所の場合、裁判官の中には裁判所の元清掃人も含まれているという。法治システム整備までの遠い道のりを窺わせる。

〔8〕このタイプのリーダーは農村自治の整備を狙った「村民委員会組織法」(一九八七年六月に試行が始まる)によって輩出が始まった。農民領袖と既成の政治権力層や暴力組織との確執や対立という類型的な事件は各地で相次いで発生している「清水二〇〇二」。二〇〇〇年に発生した山東省棲霞市の農村部一帯で発生した「五七名の村役人集団辞職事件」も同類のケースである。選挙で選出された村役人達は党幹部や旧行政幹部などの既成権力から圧力や暴力を受けて辞職に追い込まれ北京へ陳情に行っている。一部は手ひどい暴行を受けたり、迫害から逃亡を余儀なくされている人もいる「杜二〇〇七：一一六一—一二七」。

〔9〕例えば一九九九年から「指導者応対日制度」を始めた北京では、一九九九年から翌年九月までで、区県局以上の指導者が対応した陳情者は三万人で、八一％が適切に処理されたという「応二〇〇四：六四」。ただし、陳情解決率〇・二％という数値との乖離は大きすぎて額面通りには受け取れない。指導者に回る事案の偏りがなかなど詳しい検討が要される。

〔10〕彼は鄭州市の元炭鉱夫で、一九五一年に村のゴロツキに家屋と墓地を奪われ家族一八人が路頭に迷うことになった。以来、職場復帰を求める陳情を続けている。一方、加害者側の家族員の一人は早くに県の公安局長に就任しているという「杜二〇〇七：二八六」。

〔11〕趙曉力は信訪制度の制度上の特性を専ら批判的に分析している「趙曉力二〇〇五」。

〔12〕二〇〇七年初めに実施された「上京陳情者五六〇名調査」では平均上京回数一四・六回、一回当たりの北京滞在日数二九二日が判明している〔于二〇〇七・一五〕。

〔13〕朝日新聞がその経緯を伝えている〔二〇〇八年七月二六日付〕。この事件は中国の有名サイトで犯人擁護の書き込みが相次いだためか、審理は報道関係者をシャットアウトし事実上の非公開で行われ、事件発生から二か月後の九月一日に上海市第二中级人民法院（地方裁判所）で、故意殺人罪で死刑が言い渡された〔YOMURI ONLINE 二〇〇八年九月一日一九時〕。

〔14〕村幹部の汚職を通報（正統な信訪行為の一つ）したせいで官憲から暴行と迫害が相次ぎ、第二、第三の陳情に発展するケースは少なくない。黄嘯・行建は黒龍江省の一人の誠実な農村青年が八年間も陳情に巻き込まれた実情を詳しく伝えている〔黄・行二〇〇三・五八―六一〕。

〔15〕先鋭化する構造的暴力に関しては、都市部でも農村部でも近年「黒社会」とか「黒悪勢力」と呼ばれる暴力組織の介在が指摘される〔何二〇〇七・第一部、于二〇〇三〕。これらの暴力組織、警察組織、政治権力層の三者の間の融合・癒着問題は現代中国政治理解の重要な鍵でもあり独立した研究テーマである。

〔16〕陳情阻止の暴力化に関しては社会的な批判も多く、ようやく改正に向けた措置が取られた（中央叫停截訪、控訪、信訪秩序、条款応删除）『領導決策信息』二〇〇七年七月）。しかし、どの程度の実効性を持つかについては今

後の検証が必要である。

### 参考文献

〔日本語〕

王雲海 二〇〇三 『中国社会と腐敗——「腐敗」との向き

あい方』日本評論社。

何清連 二〇〇七 『中国の闇——マフィア化する政治』中

川友訳、扶桑社。

木間正道他 二〇〇三 『現代中国法入門 第三版』有斐閣。

清水美和 二〇〇二 『中国農民の反乱——昇竜のアキレス

踵』講談社。

富窪高志 二〇〇八 『中国の信訪制度について』『リファレ

ンス』二〇〇八年五月号、国立国会図書館調査室および立

法考査局。

廖亦武 二〇〇八 『中国低層訪談録——インタビューどん

底の世界』劉燕子訳、集広舎。

〔中国語〕

刁傑成編著 一九九六 『人民信訪史』北京経済学院出版社。

杜斌 二〇〇七 『上访者——中国以法治国下幸存的活化

石』明報出版社。

胡荣 二〇〇七 『農民上访与政治信任的流失』『社会学研

究』二〇〇七年第三期。

黄嘯・行建 二〇〇三 『一個農民拳報人的遭遇』『中国改

革農村版』二〇〇三年第一期。

李雲紅 二〇〇七 a 「一位法院院長與貧弱上訪者」『法律與生活』二〇〇七年第九期。

李雲紅 二〇〇七 b 「走近京進城上訪人」『法律與生活』二〇〇七年第一期。

盧躍剛 二〇〇七 「上訪者」說」杜斌「上訪者」明報出版社。

麥宜生 二〇〇三 「糾紛與法律需求」『江蘇社會科學』二〇〇三年第一期。

龐夏蘭·劉向英 二〇〇六 「評價穩定压倒一切」『北京科技大學學報(社會科學版)』。

蘇永通 二〇〇四 「上訪村」的日子」『中國改革 農村版』二〇〇四年第二期。

吳琰 二〇〇七 「死網」杜斌「上訪者」明報出版社。

蕭瀚 二〇〇七 「上訪者——中國的司法難民」杜斌「上訪者」明報出版社。

謝岳 二〇〇六 「當代中國政治溝通」上海人民出版社。

許人俊 一九九八 「胡耀邦正確處理信訪大潮」『炎黃春秋』一九九八年第五期。

楊子文 二〇〇七 「一位上訪人的訴求」『法律與生活』二〇〇七年第一期。

応星 二〇〇四 「作為特殊行政救濟的信訪救濟」『法學研究』二〇〇四年第三期。

于建嶸 二〇〇三 「農村黑惡勢力和基層政權退化——湘南調查」『戰略與管理』二〇〇三年第五期。

于建嶸 二〇〇五 a 「中國信訪制度批判」『中國改革』二〇〇五年第二期。

于建嶸 二〇〇五 b 「信訪制度改革與憲政建設」『二十一世紀』二〇〇五年六月號。

于建嶸 二〇〇五 c 「土地問題已成為農民維權抗爭的焦點」『調研世界』二〇〇五年第三期。

于建嶸 二〇〇七 「對五六〇名進京上訪者的調查」『法律與生活』二〇〇七年第一期。

趙凌 二〇〇四 a 「國內首份信訪報告獲高層重視」『南方週末』二〇〇四年一月四日付。

趙凌 二〇〇四 b 「信訪改革引發爭論」『南方週末』二〇〇四年一月十八日付。

趙凌 二〇〇五 「新信訪條例會否帶來新一輪信訪洪峰」『南方週末』二〇〇五年一月二〇日付。

趙曉力 二〇〇五 「信訪的制度邏輯」『二十一世紀』二〇〇五年六月號。

周永坤 二〇〇六 「信訪潮與中國糾紛解決機構的路徑選擇」『暨南學報(哲學社會科學版)』二〇〇六年第一期。

〈英語〉

Jonathan K. Ocko 1988 "I'll Talk It All the Way to Beijing: Capital Appeals in the Qing," *The Journal of Asian Studies*, 47, No. 2, May 1988.