

データから読み取る中国人民調停の動向に関する一考察 —1986 年～2019 年の人民調停統計資料に基づく分析—

董 海 隣

目次

はじめに

- 1 人民調停事件数の推移
- 2 人口流動からの影響
- 3 立法活動からの影響
- 4 人民調停事件数と民事第一審新受事件数との関係
- 5 人民調停のゆくえ

おわりに

はじめに

人民調停制度は、中国の民間 ADR を支える一本の柱として、近代西洋の調停制度の継受ではなく、東洋の伝統的な基礎自治という性格がある民間調停を承継するものである。それは第一次国内革命戦争の時期（1921 年～1927 年）に勃発した農民運動の最中で誕生した「農会調停」が発祥とされ、1930 年代以降中国共産党の農村根拠地において政治秩序を構築する中で利用され、調停立法活動を始めたこと⁽¹⁾により、新しい社会秩序を底辺から支える制度としての存在となった。

1949 年 10 月に中華人民共和国が成立した後、中華民国期の六法を主とした法体系は完全に廃止された。それによって生じた法制度上の不備に対して、1950 年 11 月公布された「中央人民政府政務院關於加強人民司法工作的指示」の中で、周恩来氏は「人民司法工作は民衆間の民事紛争を重視してこれを解決しなければならない一方で、できるだけ『群衆調停』の方法をとり、訴訟

(1) 韓延龍「人民調停制度的形成和發展」中国法学 1987 年 3 期 39 頁参照。

を減らすことができるように」と強調した。

1954年に中央人民政府政務院が「人民調停委員会暫行組織通則」(以下で「暫行通則」)を公布して、人民調停の名称が法律上において正式に定着した。人民調停委員会の性質について、「人民調停委員会は大衆が結成する調停組織である。地方の人民政府と人民法院の指導意見を受けて調停の作業を展開する。」との規定(暫行通則第2条)により、人民調停は民間調停の一種と明確化された。人民調停委員会は、法律と社会公德に基づき、法律法規則に抵触しない、強制調停の禁止、訴訟の権利を妨げないという3つの原則により調停を行われるべきと定めた(暫行通則第6条)。しかし、暫行通則には、人民調停合意の効力及びその履行について、規定されていなかった⁽²⁾。

1966年後半ごろからの文化大革命期において、司法機関は「資産階級専政の道具」として徹底的に破壊されて、人民調停制度も「階級調和路線の産物」と指摘されて取り消された⁽³⁾。よって、人民調停委員会ないし人民法院の機能が一時停止していた。人民調停組織の再建は、1980年代になって初めて本格化した⁽⁴⁾。

1980年1月に、全国人民代表大会常務委員会は再び人民調停委員会暫行組織通則を公布した。その後の1982年3月に公布された民事訴訟法(試行)第14条第1項にも、暫行通則第2条とほぼ同じ文言を使って、人民調停の民間性を強調していた。

1982年12月に、人民調停は憲法に盛り込まれることになった。憲法111

(2) これと対照的に、1940年代に施行した「山東省調停委員会暫行組織条例」9条、「山東渤海区村調停委員会暫行組織条例」10条、「晋西北村調停暫行弁法」11条、「晋察冀辺区行政村調停工作条例」16条、「蘇中区人民糾紛調停暫行弁法」12条、「閩東地区行政村(坊)調停暫行条例(草案)」29条にはそれぞれ、調停協議書は確定判決と同じ効力を有すると定めている(王冊「調停好き神話の崩壊(1):現代中国紛争処理手続利用の変化が意味するもの」北大法学論集57巻2号(2006)323頁参照)。

(3) 韓・前掲注(1)42頁参照。

(4) 季衛東『超近代の法』(ミネルヴァ書房・1999)282頁参照。

条 2 項には、「居民委員会及び村民委員会は、人民調停、治安保衛、公衆衛生その他の各委員会を置いて、その居住区における公共事務及び公益事業を処理し、民間の紛争を調停し、社会治安の維持に協力し、人民政府に大衆の意見及び要求を反映し、並びに建議を提出する。」と定める。よって、人民調停委員会は実質的に居民委員会や村民委員会の付属組織となり、その点について居民委員会組織法第 13 条、及び村民委員会組織法（試行）第 14 条などを参照しても確認できる。この条文の最初の構想は、人民調停を居民・村民委員会の一つの職能として、調停委員は通常の居民・村民委員会のメンバーが兼任して、調停人らの資格・訓練・責任などには特に制限を設けないこととして、人民調停の復興を急速に推し進めることを狙ったものである⁽⁵⁾。

1987 年に「中国法律年鑑」が創刊され、人民調停に関する全国を対象とした集計結果が公表され始めた。本稿では、使用するデータについて、中国法律年鑑編集部が作成した「中国法律年鑑」の所収データを用いる以外にも、中国社会統計年鑑編委会が作成した「中国社会統計年鑑」、中国国家统计局が作成した「中国統計年鑑」などの統計刊行物に載せたデータを対照しながら図表を作成することで、人民調停統計資料のデータをより正確的に把握できると考える。このうち全国の人民調停事件数の推移は 1986 年から 2019 年までの 33 年間を対象とする。

なおデータの制約から、具体的な年度の詳細分析は 2003 から 2004 まで、及び 2015 年から 2016 までの期間を対象とする。「中国法律年鑑」のデータ以外にも、司法部基層工作指導司人民調停処が発表した「2015 年度全国人民調停工作数拋統計」（人民調停 2016 年 4 期）、及び同人民調停処が発表した「2016 年度人民調停工作發展報告」（人民調停 2017 年 6 期）を用いる。

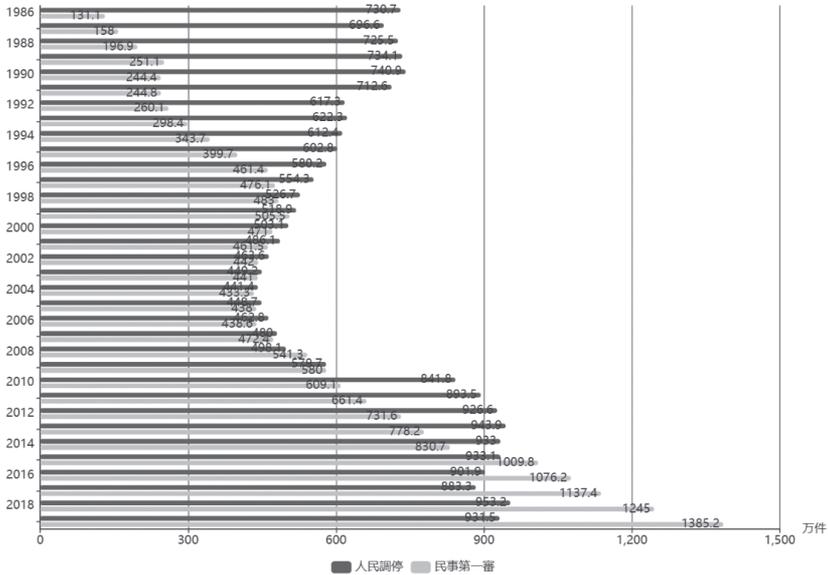
(5) 範愉「人民調停与我国台湾地区郷鎮市調停的比較研究」清華法学 2011 年 1 号 5 卷 164 頁。

1 人民調停事件数の推移

1987年に創刊した中国法律年鑑のデータを見ると、1986年度の人民調停事件数が既に730.7万件に達しており、それに対して同年の民事第一審新受事件数は僅か131.1万件である。そして1990年に人民調停事件数が740.9万件で最高記録を刷新したが、以降、人民調停の利用は低調となった。21世紀初頭の2004年に記録上の年間人民調停事件数の最小値である441.4万件まで落ち込んだ。その後は再び徐々に回復し、2010年ついに20年前の記録を超え841.8万件となった。最後に2013年から現在に至る人民調停事件数は概ね年間900万件前後で横ばいになっている(「図1」参照)。

1986年から2019年までの33年間にわたって、中国社会も、未曾有の大変革を経たが、その中で最も代表的なものは、経済領域における「改革開放」、及び公共領域における「法制化」であろう。したがって、以下では、前述した人民調停事件数の明らかな「U」字変化の原因について、改革開放がもたらした人口流動の変化、及び法制化がもたらした人民調停に関する立法活動という二つの主要な観点から、人民調停事件数の推移に対する影響を中心に、簡潔に分析を試みる。

図1 人民調停事件数⁽⁶⁾と民事第一審新受事件数⁽⁷⁾の推移 (1986年～2019年)⁽⁸⁾



(6) 2002年度の人民調停事件数について、二つのデータがある。一つは「中国統計年鑑(2003年)」826頁及び「中国社会統計年鑑(2006年)」268頁で、これらが記した数値は314.1万件であり、もう一つは「中国法律年鑑(2003年)」1336頁及び「中国統計年鑑(2003年)」828頁が記した数値463.6万件である。ここでは463.6万件の数値を採用する。理由は後者の方がより詳しい内容を載せているからである。具体的には、婚姻家庭1753027件、房屋と宅基地(住居と宅地)482739件、債務424325件、生産経営447529件、隣人694451件、損害賠償353371件、その他480715件、合計463.6万件である(国家統計局「中国統計年鑑(2003年)」828頁参照)。

(7) 2000年に公布施行された「最高人民法院機関内設機構及新設事業單位職能」により、最高人民法院が裁判部門中の「経済裁判廷」を「民事裁判第二廷」に変更した。2002年から集計上にも「経済糾紛」(経済契約、破産、海商など領域の紛争を含む)が民事事件数の中に含まれることとなった。つまり、その前には経済糾紛の件数が独立して計算されており、データの一貫性を保つために、このグラフに用いる2002年以前の民事第一審新受事件数のデータは民事裁判プラス経済裁判の第一審新受事件の数値とした。

2 人口流動からの影響

(1) 人口流動の変化

1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で「改革開放」路線が打ち出されて、その第1段階の「市場経済への移行期」(1978年～1992年)に、生産責任制などにより市場経済への移行が進んだことにともない、安価な賃金を前提とする労働力市場の拡大が中国経済の拡大を支えるという構図を確立する一方、安価な労働力を確保する必要性は、労働者の権利をなおざりにする傾向を助長した。貧しい農村地域からも、賃金収入を求めて大量の労働者である「農民工」(以下で「出稼労働者」とその家族が都市へ流入し始めた⁽⁹⁾。

改革開放が第2段階の「社会主義市場経済時期」(1992年～現在に至る)に入ると、農村部から出稼労働者の流出が急激に加速し、農村部と都市部の間の人口流動は統計上かつてないほど多くなっていた。具体的な背景は、1988年から人口流動管理政策が厳しくなって農村労働力の流出が一旦減少に

(8) 中国法律年鑑編集部「中国法律年鑑(創刊号・1987年)」883頁、894頁、同「中国法律年鑑(1988年)」816頁、841頁、「中国法律年鑑(1989年)」1081頁、同「中国法律年鑑(1990年)」993頁、同「中国法律年鑑(1991年)」933頁、同「中国法律年鑑(1992年)」854頁、同「中国法律年鑑(1993年)」935頁、956頁、同「中国法律年鑑(1994年)」1027頁、1047頁、同「中国法律年鑑(1995年)」1063頁、1081頁、同「中国法律年鑑(1996年)」957頁、977頁、同「中国法律年鑑(1997年)」1055頁、1075頁、同「中国法律年鑑(1998年)」1238頁、同「中国法律年鑑(1999年)」1021頁、同「中国法律年鑑(2000年)」1209頁、同「中国法律年鑑(2001年)」1256頁、同「中国法律年鑑(2002年)」1238頁、中国社会統計年鑑編委会「中国社会統計年鑑(2006年)」268頁、同「中国社会統計年鑑(2009年)」298頁、同「中国社会統計年鑑(2011年)」303頁、同「中国社会統計年鑑(2013年)」288頁、同「中国社会統計年鑑(2015年)」358頁、同「中国社会統計年鑑(2017年)」361頁、同「中国社会統計年鑑(2019年)」355頁、中国国家統計局「中国統計年鑑(1990年)」814頁、同「中国統計年鑑(1992年)」805頁、同「中国統計年鑑(1999年)」747頁、同「中国統計年鑑(2001年)」753頁、同「中国統計年鑑(2003年)」828頁、同「中国統計年鑑(2020年)」775頁、781頁より作成。

(9) 田中信行・小口彦太『現代中国法(第二版)』(成文堂・2012)417頁参照。

転じたが、1992 年にこの政策が再び緩和されたことであり、その緩和のきっかけとしては 1992 年年初の鄧小平氏の「南巡講話」があった⁽¹⁰⁾。

この地域間の頻繁な人口流動の傾向に歯止めをかけたのは、1998 年に住宅配給制が完全廃止され、同年、商品性住宅(分譲住宅)の供給がスタートしたことであると考えられる。以降、中国の住宅販売面積はほぼ毎年大幅に数字を伸ばしていた⁽¹¹⁾。その結果、都市部が急激に拡大して周辺の農村部の農地を奪って建設用地として、それらは都市の中に取り込まれ、もとの村の中の住宅地や建物が囲まれて、これらの「城中村」や「近郊農村」の数は大幅に増加していた⁽¹²⁾。都市の中の出稼労働者は以前の短期的、分散的な居住、生活様式から大きく変化し、大幅に生活費が安くて住みやすい城中村・近郊農村へ移住し、長期的、かつ安定的に居住、生活できるようになったことで、都市の常住人口になった⁽¹³⁾。彼らは「出稼労働者」とはいえ、概ね同じ文化圏や階層に属するため、新たな地域共同体文化が形成しやすかったと考えられる。

(10) 袁訓国「流動人口对中国經濟增長的貢獻研究」中国物価 2017 年 3 号 19 頁、21 頁参照。

(11) 三井住友銀行(中国)有限公司企業調査部「中国住宅不動産市場の動向」(2017 年 9 月) 3 - 4 頁参照。

(12) 1999 年から 2008 年までにかけて中国の 35 の大・中都市の統計によると、全国平均では、市街地面積(Built-up Area)は 122.67% 成長し、都市人口(Urban Population)は 47% 成長した。よって都市間の平均のスプロールインデックス(sprawl index)は 3.9047 であることを試算できて、全体的に観ても、スプロール現象が現れている(王家庭・張俊韜「我国城市蔓延測度：基於 35 箇大中城市面板数据的実証研究」経済学家 2010 年 10 期 59 頁参照)。

(13) 統計上では、1997 年、広東省において就業する 44.6% の出稼労働者は就職先が提供した宿舎に生活する。同年の全国の出稼労働者の中に自分で部屋を賃借する割合は 21% である。そして 2004 年に、全国の 6 大都市の出稼労働者に関する調査により、就職先が宿舎を提供する割合は 27.84% に落ちて、一方、部屋を賃借する方は 46.55% と上がってきて、または家屋を購入したのは 2.47% である(王艶「基於人口転変視角下的中国城鎮住房需求变化研究」(西南財経大学・2009) 142 - 143 頁参照)。

(2) 人民調停事件数に対する影響

1988年から人口流動管理政策が厳しくなったことは、人民調停の事件数に影響し、「図1」にも反映されている。一方で、「房屋と宅基地」⁽¹⁴⁾に関する調停事件数が1986年から年々減少していることも農村の労働力が流出する傾向を反映している(図2参照)。

1992年からの改革開放第2段階によって人口流動が急激に加速した影響としては、1992年の単年度で人民調停事件数が前年と比べて約100万件減少し、さらに調停の総数はそれから2004年まで年々減り続けていた(図1参照)。その中には、1998年以降、「城中村」や「近郊農村」の数が大幅に増加していたことによって、出稼労働者が常住人口の一部となり、都会の中の人口の流動性が一時的にスローダウンして次第に安定化となり⁽¹⁵⁾、人民調停事件数が依然として減少していたが、民事事件も減少する傾向となり、そして、2004年以降、その両方は再び共に増加傾向になったということである(図1参照)。

つまり、1998年以降、人口の流動が調停利用率(および裁判の利用率)に与える影響は、次第に解消していたこと⁽¹⁶⁾を証明しているものである。さらに、「図2」によれば、同時期に「隣人」に関する事件数及び主要紛争類型総

(14) 宅基地とは、農民集団所有の土地の中に、農民に配った専ら住宅を建てるための土地である。したがって、その類型の紛争は主たる農村部に集中している。

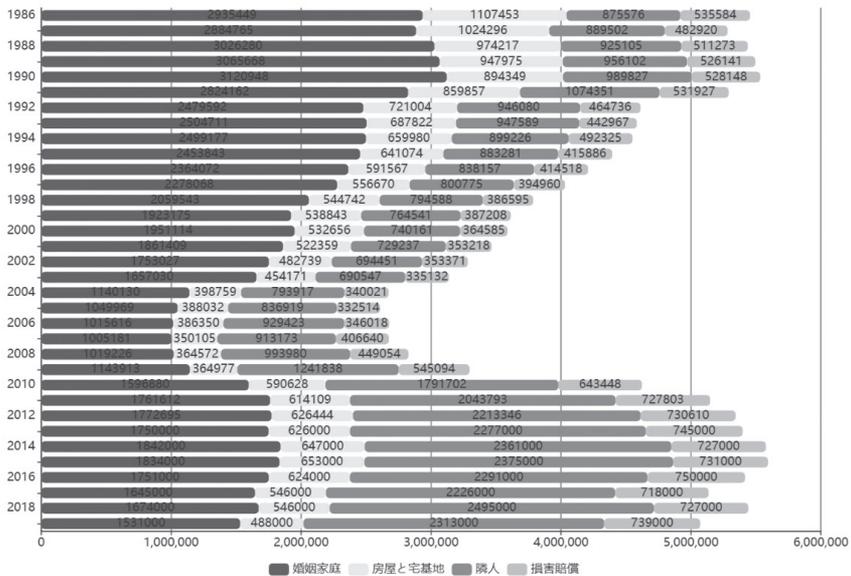
(15) 2005年全国1%人口に対する標本調査の結果にも、流動人口が戸籍の所在地を離れている期間の中央値は2年を超え3年までになり、離れている期間が6年を超えた者は既に流動人口総数の約27.8%に占めていることを示した(国家统计局,「表12-4 全国按现住地、離開戸口登記地時間分的戸口在外郷鎮街道の人口」, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/renkou/2005/html/1204.htm>, (2021年5月)参照)。

(16) 計算上でも、1991年から1997年までにかけて、民事第一審新受事件数は人民調停事件数と強い負の相関を示し、相関係数は-0.83である。1998年以降、そのお互いの影響は段々と弱くなって、1998年から2007年までにかけて、相関係数は0.93であり、正の相関でもなってしまった(郭松「人民調停解紛數量為何下降?—超越已有理論的新論說」清華法学2010年4号3卷157頁参照)。

数に占める割合が増加したこともその新たな地域共同体文化が形成された後、調停の利用が再び盛んになったことの反映であると考えられる。

したがって、人口の流動性が高くなって、お互いが相手方との道徳や倫理観の異同などを確認しがたいとき、例えばほとんどが見知らぬ人で構成されている都市においては、裁判のような国家権力及び暴力装置により保証される紛争解決メカニズムがよりよく選択されるとなり、一方、人口流動が安定化し、新たな地域共同体文化が形成された後、調停の利用が再び息を吹き返すという結論を出すのは間違いないのであろう。

図2 人民調停主要紛争類型の事件数⁽¹⁷⁾の推移 (1986年～2019年)⁽¹⁸⁾



3 立法活動からの影響

(1) 人民調停に関する立法活動の変化

1988年開催の全国第14回裁判活動会議は、正式に民事裁判方式改革の「列車」を起動させた。この会議で挙げている裁判方式改革の「中心的な活動」

には、当事者の挙証責任の強調、調停と判決の相互関係の調整等が含まれる。いわゆる「調停すべきものについては調停を行うが、判決を行うべきものについては判決を行う」ということであった⁽¹⁹⁾。その調整は、一見、裁判所における民事調停と民事裁判の相互関係に限られていたようにみえるが、時代背景を合わせて見ると、それは立法、司法などの公的機関が調停諸制度に対する態度の変化が始まった象徴とも言える。それをもたらした一つの顕著な影響として、人民調停に関する立法活動がこの時期から、次第に沈静化していたことが挙げられる（「表1」、「図3」参照）。

2002年以降、人民調停に関する法律・行政規則・部門規章・司法解釈・規範性文書などの制定は極めて活発化している（「表1」、「図3」参照）。この活発化の主たる原因は「西側意識」としてのADR運動が影響を与えるよう

(17) 参照した資料では、まず1986年から2019年までについては、わずか4つの主要紛争類型しか常に詳細なデータが保持されておらず、ほかの紛争類型が持続的な統計資料が欠如するためここで省略する。また2013年度以降の件数は百の位を四捨五入してある。さらに1992年度の婚姻家庭事件数については、二つのデータがある。一つは「中国統計年鑑（1994年）」659頁に記載された数値1979592件であり、もう一つは「中国法律年鑑（1993年）」832頁に記載された数値2479592件である。ここでは中国法律年鑑の2479592件の数値を採用する。

(18) 中国法律年鑑編集部「中国法律年鑑（創刊号・1987年）」894頁、同「中国法律年鑑（1988年）」841頁、同「中国法律年鑑（1993年）」832頁、中国国家统计局「中国統計年鑑（1990年）」814頁、同「中国統計年鑑（1992年）」805頁、同「中国統計年鑑（1994年）」659頁、同「中国統計年鑑（1996年）」731頁、同「中国統計年鑑（1998年）」781頁、同「中国統計年鑑（2000年）」749頁、同「中国統計年鑑（2002年）」793頁、同「中国統計年鑑（2004年）」880頁、同「中国統計年鑑（2006年）」894頁、同「中国統計年鑑（2008年）」879頁、同「中国統計年鑑（2010年）」888頁、同「中国統計年鑑（2012年）」930頁、同「中国統計年鑑（2014年）」782頁、同「中国統計年鑑（2016年）」804頁、同「中国統計年鑑（2018年）」796頁、同「中国統計年鑑（2020年）」781頁より作成。

(19) 張衛平「中国的訴訟調解：演變、制度及近期動態」Ritsumeikan Law Review 2014年31号73頁。

になって、学界が法体系の一環としての調停を次第に重視するようになっていたことである。具体的に言うと、1980年代以降にはアメリカを始め、諸外国ですでにADRが注目されるようになり、紛争解決アクセスの拡充が強調されていたが、時代的要因により、海外のこのような発展傾向は1990年代末～2000年代初頭にあたりようやく「西側意識」として中国に影響を及ぼすようになった⁽²⁰⁾。学界や実務界でも重視されるようになり、訴訟手続の簡素化、代替的な紛争解決方法の強調は、従来の裁判方式を批判的に検討する流れにつながり、伝統回帰への期待は次第に強くなっていった。同時に、外国法理論における批判法学やポスト・モダン法学が行った「遵法主義者」が主張する法の確定性、唯一性の認識に対する批判も中国の学界に影響を及ぼし、「民間慣習法」に対するアイデンティティ及び伝統的な紛争解決方法への回帰という価値崇拜が強化された⁽²¹⁾。

これ以外にも、実務における当該段階の民事裁判方式の改革に限界が明らかとなったことや調停と裁判の相互関係の調整により進行した民事第一審新受事件数の急増などの問題が生じていたことなども要因となって、現実面においても、人民調停に関する立法が急がれるようになった。

表1 人民調停に関する主な法律・行政規則・部門規章・司法解釈・規範性文書(1986年～2019年)⁽²²⁾

公布時間	機関	名称
1987年11月	全国人民代表大会常務委員会	村民委員会組織法(試行)
1989年6月	国務院	人民調停委員会組織条例

(20) 特に、2002年に公布された「中共中央弁公庁、国務院弁公庁關於転發「最高人民法院、司法部關於進一步加強新時期人民調停工作的意見」的通知」2条は「諸外国の有益なやり方を鑑みるべきである」と直言した。

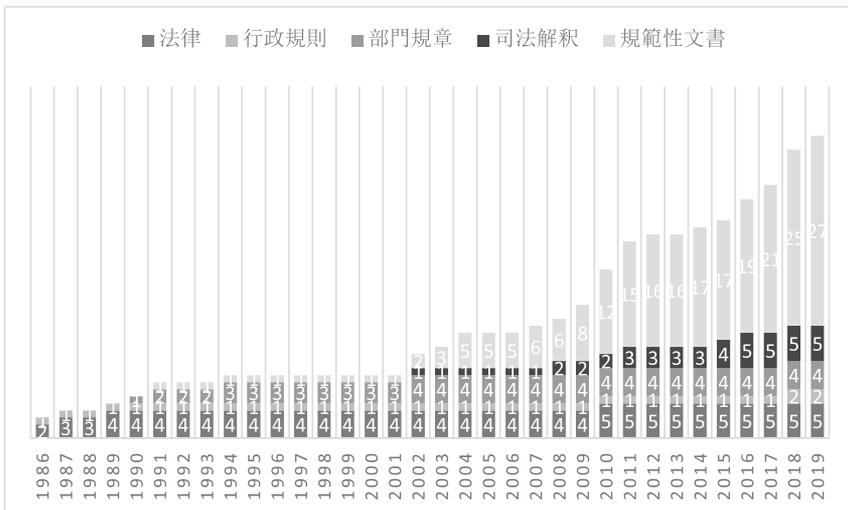
(21) 張・前掲注(19)73-74頁。

(22) 人民調停工作法律実務叢書編写組『人民調停工作適用法律知識問答』(中国法制出版社・2011)211-222頁、司法部, <http://www.moj.gov.cn/>, (2021年5月)、最高人民法院, <http://www.court.gov.cn/>, (2021年5月)に掲載する情報より作成。

1989年12月	全国人民代表大会常務委員会	城市居民委员会組織法
1990年4月	司法部	民間糾紛處理弁法
1991年4月	全国人民代表大会常務委員会	民事訴訟法
1991年7月	司法部	人民調停委員会及調停員奨励弁法
1991年12月	司法部	司法部關於適用「人民調停委員会組織條例」 第九條第二項有關問題的通知
1994年5月	司法部	跨地区跨單位民間糾紛調停弁法
1998年11月	全国人民代表大会常務委員会	村民委员会組織法
2002年9月	中共中央弁公庁、 國務院弁公庁	中共中央弁公庁、國務院弁公庁關於轉發「最 高人民法院、司法部關於進一步加強新時期 人民調停工作的意見」的通知
2002年9月	最高人民法院	最高人民法院關於審理涉及人民調停協議的 民事案件的若干規定
2002年9月	司法部	人民調停工作若干規定
2003年7月	司法部	司法部關於加強人民調停員培訓工作的意見
2004年2月	最高人民法院、司法部	最高人民法院、司法部關於進一步加強人民 調停工作切實維護社会穩定的意見
2004年11月	司法部	司法部弁公庁關於啓用人民調停標識和徽章 的通知
2007年7月	財政部、司法部	財政部、司法部關於進一步加強人民調停工 作經費保障的意見
2008年8月	最高人民法院	最高人民法院關於審理民事案件適用訴訟時 效制度若干問題的規定
2009年7月	最高人民法院	最高人民法院關於建立健全訴訟与非訴訟相 銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見
2009年10月	人力資源社会保障部、司法部、 中国企業連合会・中国企業家 協會	關於加強勞働人事爭議調停工作的意見
2010年1月	司法部、衛生部、中国保險監 督管理委員会	關於加強醫療糾紛人民調停工作的意見
2010年6月	公安部、司法部、中国保險監 督管理委員会	關於推行人民調停委員会調停道路交通事故 民事損害賠償工作的通知
2010年8月	全国人民代表大会常務委員会	人民調停法
2010年12月	司法部	司法部關於貫徹實施「中華人民共和國人民 調停法」的意見
2010年12月	司法部	司法部關於印發人民調停文書格式和統計報 表的通知
2011年3月	最高人民法院	最高人民法院關於人民調停協議司法確認程 序的若干規定
2011年4月	中央綜治委、最高人民法院	關於深入推進矛盾糾紛大調停工作的指導意 見
2011年5月	最高人民法院、司法部	最高人民法院、司法部關於認真貫徹實施「中 華人民共和國人民調停法」加強和創新社会 管理的意見
2011年5月	司法部	司法部關於加強行業性專業性人民調停委員 會建設的意見
2012年4月	最高人民法院	關於擴大訴訟与非訴訟相銜接的矛盾糾紛解 決機制改革試点總体方案

2014 年 9 月	司法部	司法部關於進一步加強行業性專業性人民調停工作的意見
2015 年 1 月	最高人民法院	最高人民法院關於適用「中華人民共和國民事訴訟法」的解釈
2016 年 1 月	司法部、中央綜治弁、最高人民法院、民政部	司法部、中央綜治弁、最高人民法院、民政部關於推進行業性專業性人民調停工作的指導意見
2016 年 5 月	最高人民法院	最高人民法院關於人民法院特邀調停的規定
2016 年 6 月	最高人民法院	關於人民法院進一步深化多元化糾紛解決機制改革的意見
2017 年 3 月	全国婦連、中央綜治弁、最高人民法院、公安部、民政部、司法部	全国婦連、中央綜治弁、最高人民法院、公安部、民政部、司法部關於做好婚姻家庭糾紛予防化解工作的意見
2017 年 8 月	司法部	司法部關於推進公共法律服務平台建設的意見
2018 年 3 月	全国工商連、司法部	全国工商連、司法部關於推進商会人民調停工作的意見
2018 年 4 月	司法部	關於印發「關於加強人民調停員隊伍建設的意見」的通知
2018 年 7 月	国务院	医療糾紛予防和处理条例
2018 年 9 月	司法部	司法部關於印發「堅持發展「楓橋經驗」實現矛盾不上交三年行動方案」的通知
2018 年 11 月	司法部	關於推進個人調停工作室建設的指導意見
2019 年 7 月	中共中央弁公庁、国务院弁公庁	關於加快推進公共法律服務体系建設的意見
2019 年 12 月	最高人民法院、国家發展改革委員会、司法部	關於深入開展價格争議糾紛調停工作的意見

図 3 年度別人民調停に関する法令の数（法令公布・廃止の日に準ずる）⁽²³⁾



(2) 人民調停事件数に対する影響

公共機関の立法活動の視点から分析すると、人口流動性をもたらす調停利用率に対する緩やかな影響と異なり、公共機関の立法活動が調停利用率にもたらす影響としては、人民調停事件数を左右する緩やかな面——例えば1992年から2001年まで約十年間人民調停に関する立法がほとんど無く、2002年以降人民調停立法が再び活発化すること（「図3」参照）、及び同年に施行した法規で人民調停協議の効力を規定したこと⁽²⁴⁾など——があるが、その一方で急激な影響を与えた面もある。

一つの例は2004年以降「婚姻家庭」に関する事件数が激減したことである（「図4」参照）。2003年12月に最高人民法院が施行した「最高人民法院關於適用簡易程序審理民事案件的若干規定」の14条により、婚姻家庭・相続紛争、使用従属関係のない労務提供契約に関する紛争、交通事故・労働災害に関わる責任の所在が明確にされた損害賠償紛争、宅基地・相隣関係を巡る紛争、共同経営紛争、請求する金額が少ない紛争を含む6種類の事件が「調停前置」とされたが、「調停前置」の調停は法院調停に限定されている。このことにより、2004年以降、人民調停中の婚姻家庭紛争⁽²⁵⁾の事件数が法院調停に奪われて激減したと推測できる。

もう一つの例は2010年以降人民調停事件数が激増したことである（「図1」

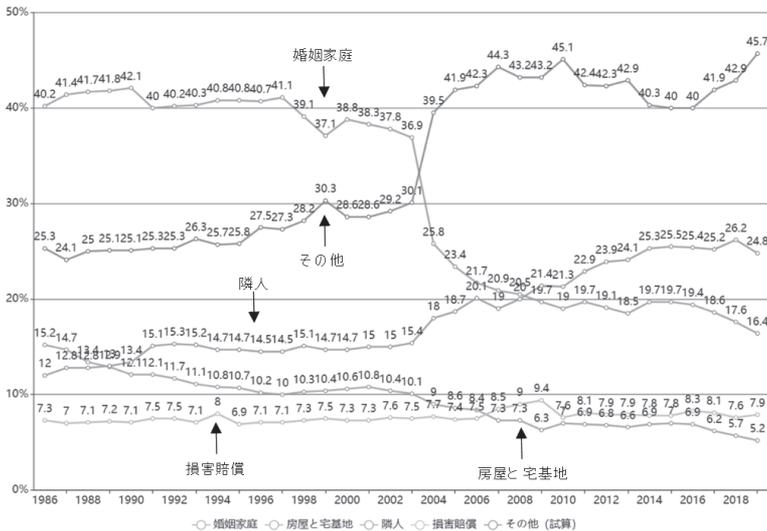
(23) 「表1」のデータにより作成。

(24) 1989年の「人民調停委員会組織条例」第9条には、「当事者が人民調停協議を履行するものとする」としか規定されなかった。2002年公布した「最高人民法院關於審理涉及人民調停協議的民事案件的若干規定」第1条により、「人民調停委員会の調停を通じて達し、民事権利義務関係を含み、当事者双方によって署名又は捺印された調停協議は、民事契約の性質を持つ」と初めて定められた。

(25) 婚姻家庭紛争は、夫妻、姑と嫁、嫁とその夫の姉妹、舅と婿、及び兄の妻と弟の妻などの関係を含む家族である人の間において、生活の中の些細な事柄から生じる紛争と、離婚、相続、老親扶養、子供養育、分家及び財産分割などの紛争を指す（司法部「司法部關於印發人民調停文書格式和統計報表的通知」（司發通〔2010〕239号）参照）。

参照)。その原因は、①2009年10月30日「關於加強労働人事爭議調停工作的意見」、②2010年1月8日「關於加強医療糾紛人民調停工作的意見」、③2010年6月23日「關於推行人民調停委員會調停道路交通事故民事損害賠償工作的通知」、④2010年8月28日「人民調停法」、及び⑤2010年12月31日「司法部關於印發人民調停文書格式和統計報表的通知」が相次いで公布されたことであると推測する(「表1」参照)。①から④は「実務上」の人民調停の件数を影響する一方で、⑤は、以前に統計報告において記録を怠った人民調停組織においてもその統計報告書の作成を規範化させたことによって、2011年に作成した2010年度(及びそれ以降の諸年度)の「統計上」の人民調停の件数を影響したと考えられる。「図4」における2010年前後の移り変わりと数値を総合的分析すると、2010年度の人民調停の件数がほぼ類型を問わず、全面的に急増したことによって、④の「人民調停法」及び⑤の「司法部關於印發人民調停文書格式和統計報表的通知」の公布がもたらした影響が最も顕著であることを確認できる。

図4 紛争類型別人民調停事件割合の推移(1986年～2019年)⁽²⁶⁾



(3) 解明しがたい点

人民調停の統計資料の中に、特に2004年度以降の人民調停の統計資料には難解な点が残っている。具体的には、2003年度の人民調停事件数（計4492157件）の中で、婚姻家庭は36.9%（1657030件）、房屋と宅基地は10.1%（454171件）、隣人は15.4%（690547件）、損害賠償は7.5%（335132件）、債務は9.3%（423661件）、生産経営は9.5%（426279件）、その他は11.3%（505337件）を占めており、合計100%である。一方で、2004年度の人民調停件数は4414233件で、その中で婚姻家庭は25.8%（1140130件）、房屋と宅基地は9%（398759件）、隣人は18%（793917件）、損害賠償は7.7%（340021件）、債務のデータは空白、生産経営のデータは空白、その他は10.8%（478318件）で、合計すると総数の71.3%を占めるのみである（「表2」参照）。

表2 紛争類型別人民調停事件数（2003年度、2004年度）⁽²⁷⁾

紛争類型	2003年		2004年	
	事件数	割合 (%)	事件数	割合 (%)
婚姻家庭	1657030	36.9	1140130	25.8
隣人	690547	15.4	793917	18
房屋と宅基地	454171	10.1	398759	9
債務	423661	9.3	空白	空白
生産経営	426279	9.5	空白	空白
損害賠償	335132	7.5	340021	7.7
その他	505337	11.3	478318	10.8
合計	4492157	100	4414233	100

したがって、2004年度の空白の項目には前年度比少なくとも総数の9%相当（約40万件）の増加があったはずである（「図4」を参照しても明らかである）。しかし、債務と生産経営に関する具体的な数値が非公表であり、この増加分の出所、及び出現する原因の解明がより困難となる。更に2004年以降、

(26) 同前掲注(18)。または「図4」では、「その他」の項目を試算した（「図2」に省略した紛争類型のデータもその項目に含んでいる）。

(27) 中国法律年鑑編集部「中国法律年鑑（2005年）」1078頁により。

「中国法律年鑑」など統計刊行物に掲載された人民調停の統計資料において、空白の項目の存在が常態化し、類型別人民調停事件割合の合計が 100% に達したことは一度もなく、集計上に何らかの状況が生じたと推測できる。ゆえに本項 (3) においては、前項 (2) のような具体的なデータを則して影響要素を分析する形は採用せず、影響要素の分析によってデータ上の不明な増加分があるか否かを検証することとしたい。

2004 年の時点で、増加分を提供できる可能性が最も高い影響要素は同年 2 月に最高人民法院、司法部が公布した「最高人民法院、司法部關於進一步加強人民調停工作切實維護社会穩定的意見」であったと考える（「表 1」参照）。この「意見」の第 2 条には「人民調停工作は、新しい情勢の下で人民内部の矛盾を正しく処理するニーズに応じ、絶え間なく業務範囲を開拓して、民事紛争が発生するあらゆる場所で人民調停の役割を果たすように努める。婚姻家庭、隣人、損害賠償、房屋と宅基地、生産経営など、典型的な民事紛争を丁寧に調停する。または政府（行政調停）の中心的な業務にも強く支援して、土地請負、村の事務管理、土地の収用と建物の取去明渡、企業の所有制変更・リストラ・破産などを含む、集団的、複雑的かつ激化しやすい紛争の調停に焦点を当てる。」と述べ、人民調停の業務の範囲を拡張させることを明言した。つまり、おそらく人民調停事件数の増加分は統計上空白となった債務および生産経営という項目にはなく、これらの新しい業務にあったのであろう。

今や直接的な証拠はなく、間接的に証明は不可能なわけではない。その根拠は 2016 年に司法部基層工作指導司人民調停処が発表した「2015 年度全国人民調停工作数拠統計」、及び 2017 年に同人民調停処が発表した「2016 年度人民調停工作發展報告」という二つの文章である。筆者は、文章の中で提供された 2015、2016 年度の詳細な人民調停事件数の統計資料を参考して、「表 3」を作成した。「表 3」によると、2015、2016 年度の山林土地請負、及び土地の収用と建物の取去明渡に関する紛争だけで、既に総数の 7.6% から 7.8% 相当（約 70 万件前後）に上り、さらに前述した村、企業に関するほかの新たな

業務と合わせて、2004年の時点で総数の9%（約40万件）を超える増加分を確実に説明できると考える。この推測が成立すれば、業務範囲の拡張により招いた統計上の混乱を、前述の「空白の項目」や「類型別の合計が100%に達しない」など状況が続出した原因として解釈することもあり得る。

表3 紛争類型別人民調停事件数（2015年度、2016年度）⁽²⁸⁾

紛争類型	2015年		2016年	
	事件数	割合（%）	事件数	割合（%）
婚姻家庭	1834199	19.7	1751287	19.4
隣人	2374706	25.5	2291352	25.4
房屋と宅基地	653299	7	623844	6.9
債務	430250	4.6	407149	4.5
生産経営	274846	2.9	246660	2.7
損害賠償	731207	7.8	749695	8.3
山林土地	510105	5.5	485603	5.4
土地の収用と建物の収去明渡	219240	2.3	200346	2.2
医療	71020	0.8	62611	0.7
交通事故	740173	7.9	736542	8.2
労働争議	346499	3.7	304831	3.4
物業（住宅地管理）	124748	1.3	138297	1.5
公害	66304	0.7	59691	0.7
消費	88957	1	99948	1.1
その他	865494	9.3	861194	9.5
合計	9331047	100	9019050	100

(28) 司法部基層工作指導司人民調停処「2015年度全国人民調停工作数概統計」人民調停2016年4期9頁、司法部基層工作指導司人民調停工作指導処「2016年度人民調停工作發展報告」人民調停2017年6期19-23頁より作成。

4 人民調停事件数と民事第一審新受事件数との関係

ここでは、人民調停事件数と、民事第一審新受事件数の関係を検討するが、まずは、これらの件数に関する統計を整理しておきたい。

図 5 人民調停事件数と民事第一審新受事件数 (1986 年～1991 年)⁽²⁹⁾

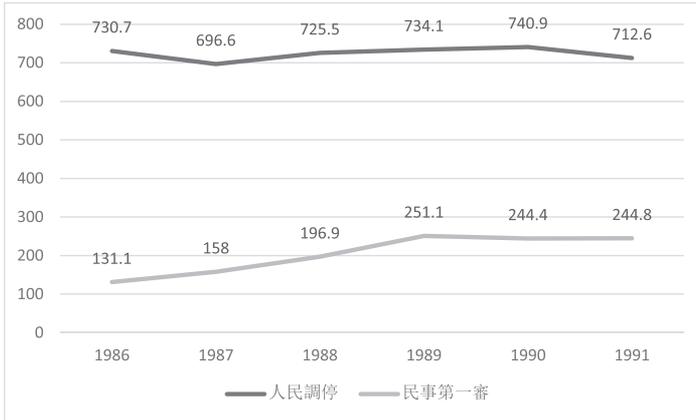
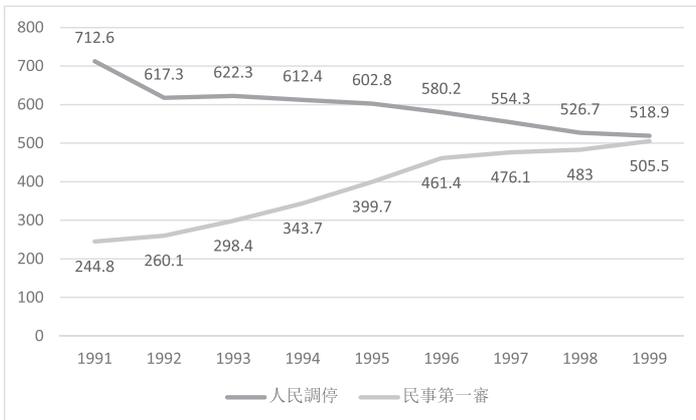


図 6 人民調停事件数と民事第一審新受事件数 (1991 年～1999 年)⁽³⁰⁾



(29) 「図 1」により作成。

(30) 同前注。

図7 人民調停事件数と民事第一審新受事件数（1999年～2013年）⁽³¹⁾

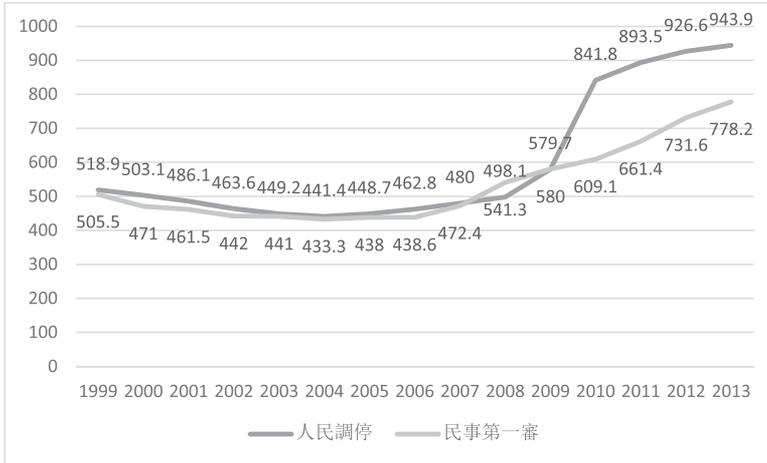
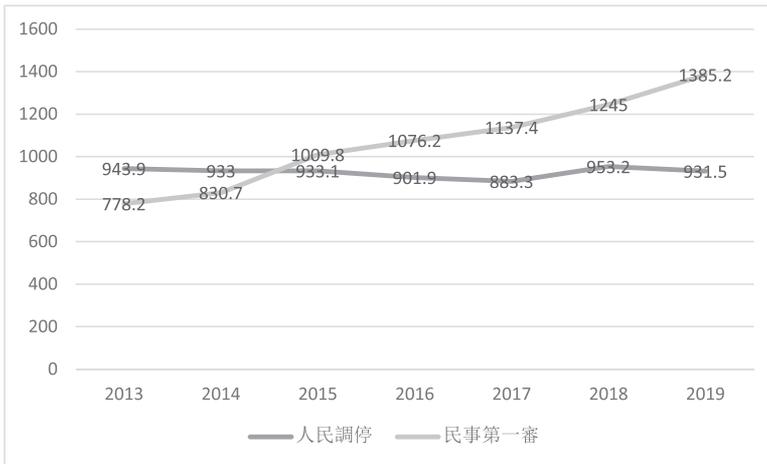


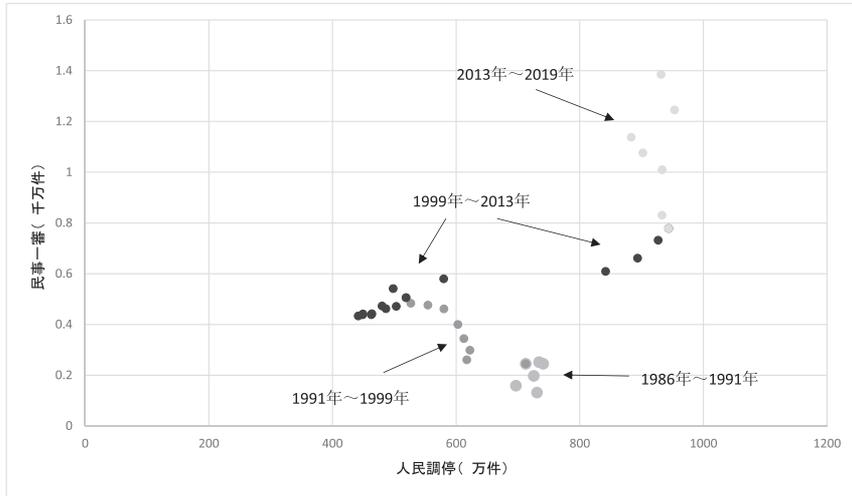
図8 人民調停事件数と民事第一審新受事件数（2013年～2019年）⁽³²⁾



(31) 同前注。

(32) 同前注。

図 9 人民調停事件数と民事第一審新受事件数との散布図(1986年～2019年)⁽³³⁾



(1) 関係の分析

「表 4」は、各段階における人民調停事件数と民事第一審新受事件数との相関係数の試算である。この数値は、「1」(又は「-1」)に近づくほど正(又は負)の相関性が強いのであると言える。一方、この数値は、「0」に近づくほど相関性が弱いのであり、いわゆる相関がないということになる。

表 4 各時期における人民調停事件数と民事第一審新受事件数との相関係数⁽³⁴⁾

時期	相関係数
1986 年～ 1991 年	0.35
1991 年～ 1999 年	-0.89
1999 年～ 2013 年	0.95
2013 年～ 2019 年	-0.12
1986 年～ 2019 年	0.61

(33) 「図 5」から「図 8」により作成。

(34) 「図 5」から「図 8」を参照して、計算より作成。

一般に、学術的観点からは、中国の環境下において、人民調停が比較あるいは競争すべき相手は、「裁判」であろう。しかしながら、「図5」から「図8」により作成した「表4」から見ると、一般の見解に反して、人民調停と裁判との関係は、時期によって、強い奪い合いの関係を示す時期（例えば1991年から1999年まで）は勿論あるが、より長い時期（例えば1999年から2013年まで）においては、強い正の相関が存在している。更に、人民調停事件数の成長が停滞期に入ったときには（例えば1986年から1991年まで、2013年から2019年まで）、人民調停と裁判との相関性は、往々に弱くなっている。

なお、人民調停と裁判との関係は強い負の相関を示す時期、即ち1991年から1999年までの間というのは、前述した改革開放に伴い、人口流動が活発化した時期と概ね合致している。つまり、この段階では、人民調停と裁判との直接的な奪い合いより、人口流動の活発化によって、当事者が紛争解決方式を選択する傾向が変化したと言うべきであろう。

その後、人口流動が次第に安定していた時期、即ち1999年から2013年までの間には、人民調停と裁判は、自然な成長状態へ戻って、強い正の相関が現れた。

そして、2013年から2019までには、人民調停の増長が停滞しており、利用率の限界に達したと見られる。一方、民事第一審新受事件数が引き続き、年々急増していたという新たな状況が出現した。その時期には、人民調停と裁判との間には、一見、相関がないのである。

最後に、全体的に見ても、1986年から2019年までの人民調停事件数と民事第一審新受事件数との相関係数は0.61であり、人民調停と裁判との関係は正の相関を示している（「図9」、「表4」参照）。以下で、その原因の分析を試みる。

(2) 原因の推測

まず、伝統的な文化背景から見ると、調停を好むという法意識がよく指摘

される⁽³⁵⁾。ただし、法制化が進んでいる現代社会において、裁判が嫌いとも言えないであろう。一般的に、裁判は手段が尽くした後の終局的な紛争解決方法として扱われていると言えよう。つまり、紛争があったら裁判へ進もうという、直接的な紛争解決ルートと比べると、紛争があったら調停を優先的に選び、調停により解決、若しくはそれを契機として裁判へ進もうという紛争解決ルートの方がより普遍的に存在している。特に、互譲を代表する伝統的な道徳が崩壊していることに伴い、調停の成功率も低くなっている今現在において、そういうルートはより顕著になるかもしれない。

または、調停と裁判との共通点としては、第三者が介入する紛争解決方法ということがある。当事者が調停を頻繁に利用すれば、裁判も気軽に利用し始めるようになるかもしれない。その点について、江戸時代の二宮尊徳も、調停がよく利用されると、「習って察せず」に裁判の利用が頻繁になった現象を記述している⁽³⁶⁾。

それらを原因として、調停の成長によって裁判の利用を促進することも可能であろう。

5 人民調停のゆくえ

中国における人民調停を代表する民間調停モデルの存在は、社会主義・共産主義の法理論に依拠したものではなく、それが依拠したのは儒家思想が残った巨大な文化上の慣性である。例えば 1946 年に陝甘寧辺区高等法院の院長馬錫五氏も「社会的慣習について、何千年もの間にわたって存続していて、張甲が過失により李乙を傷害し、そして王丙が仲介して両方を和解させることは、人々を落ち着かせ、紛争を解消するという良い慣習である。」と語り⁽³⁷⁾、

(35) 最も有名なのは、川島武宜『日本人の法意識』（岩波書店・1967）の論説である。

(36) 福住正兄『二宮翁夜話・続篇』（報徳社・1928）第十六。

(37) 馬錫五「答考察辺区司法者問」楊永華・方克勤編『陝甘寧辺区法制史稿（訴訟獄政篇）』（法律出版社・1987）206 頁。

「革命前の社会の中にあつた両当事者が自ら解決できる事柄ですら、革命後にはすべて政府に委ねる」という観念を批判した⁽³⁸⁾。

中華人民共和国が成立した後の1954年に施行した「暫行通則」により、法律上で「人民調停」という名称及び調停の三つの原則が確定された。同時に、前述したように、「暫行通則」の中には人民調停協議の効力を規定しなかったことに留意すべきである。その点から見ると、人民調停の法理論上の依拠に関する影響を受けて、社会主義の法体系における人民調停制度の位置づけについては依然として論争が続いていたと推測できる。そういう状況は海外からADR運動が伝来した後の2002年に「關於審理涉及人民調停協議的民事案件的若干規定」が公布されて、人民調停協議が民事契約の効力を有することを確認するまで続いていた。

2011年4月22日に中央綜治委、最高人民法院などの16か所の部会・機関が連合で公布した「關於深入推進矛盾糾紛大調停工作的指導意見」（綜治委[2011]10号）の第1条に強調する「調停優先、法律に従って調停することを堅持し、人民調停、行政調停、司法調停の役割を十分に發揮する。人民調停を、行政調停、司法調停、仲裁、訴訟などの方法の前に置き、紛争の予防と引導に立脚し、紛争の早期発見と早期調停とすることができるよう」にすることによって、大調停という新たな調停機関連携仕組みにおいても人民調停は依然として核心の部分となっている。しかしながら、現実には、人民調停事件数は年間900万件前後に維持している一方、民事第一審新受事件数は引き続き、年々急増していたという新たな状況が出現した（図1参照）。（筆者の見解として、2014年以降民事第一審新受事件数が急増していた主因は、2014年から起動された民事訴訟立件手続における「立案登録制」の改革である）

(38) 洪冬英「当代中国調解制度的變遷研究——以法院調解和人民調解為中心」（華東政法大學・2007）61頁参照。

この状況に対して、2016年6月28日に公布された「最高人民法院關於人民法院特邀調停的規定」(法釈[2016]14号)という司法解釈において、法院からの紛争の委任または委託について詳しく規定した⁽³⁹⁾。2020年に民事第一審新受事件数急増の勢いは、ようやく成功裏に抑制できた。2020年度には、民事第一審新受事件数は1313.6万件であり、前年度比5.17%減少した。1つの重要な原因は、2020年に、訴訟前の調停によって424万件的民事紛争が成功裏に解決され(民事第一審新受事件数に算入しない)、前年度比191%増加したことである⁽⁴⁰⁾。法院からの紛争の委任は、訴訟前の調停に属するため(最高人民法院關於人民法院特邀調停的規定第1条)、この424万件的民事紛争の中に相当の部分は、人民調停などの民間ADR機関により解決されたことが推測できる。

つまり、2013年から現在までの人民調停の停滞に対して、今後、人民法院からの事件の委任は、その新たな成長の動力になるかもしれない。そして、今まで調停が一方的に裁判の利用を促進するという関係から一変して、裁判の利用も調停を促進できるという新たな相互関係を構築する可能性が高い。

また、人民調停自身の改革において、おおむね二つの方向がある。すなわち、「政府主導」と「民間主導」である。「政府主導」には、司法行政部門を代表する公的機関は、人民調停のデジタル化を主導すること、及びほかの公の部門に派出人民調停組織を設立することなどが含まれる。「民間主導」には、法律事務所を代表する民間組織は、人民調停組織の結成を主導すること、及び

(39) 特邀調停とは、人民法院に取り込まれ、要件を満たした人民調停、行政調停、商事調停、業界調停等の調停組織または個人が、特邀調停組織または特邀調停員として、人民法院から訴え立件前に委任し、または訴え立件後に委託した事件を受け、法律に従ってそれを調停し、当事者が平等な交渉に基づき、調停合意に達し、紛争を解決することを促進する一種の調停活動である(最高人民法院關於人民法院特邀調停的規定第1条)。

(40) 最高人民法院,「最高人民法院工作報告」解讀系列全媒体直播訪談第三場, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-289951.html>, (2021年5月) 参照。

調停員の任命や派遣などの具体的な実務に対して積極的に介入して、人民調停の質の向上を尽力することなどが含まれる。これらの改革も、人民調停に新たな活力を注ぐことができよう。

おわりに

本稿では人民調停事件数の推移を対象に1986年から2019年までの33年間における統計資料を中心に分析を行った。

その結果、まず近年の人民調停の動向として全国的にはU字回復から横ばい傾向にあることを確認した。次に人口流動や立法活動から人民調停はU字回復の原因を解明したが、しかしながら、2013年以降、立法活動が引き続き活発化しているにもかかわらず、人民調停の成長は停滞していると推察した。また、立法活動によっては、将来、法院から委託された人民調停事件が次第に多くなるという結論が得られた。

また民事第一審新受事件数の急増への対応策として、人民調停制度の改革が行われているが、今後は公的機関や法律事務所等への連携強化を選択肢として考え得ることを提起した。

本稿では、以上のように安定な人口流動において人民調停と裁判との正の相関が強いという結果を得たが、対象となるデータが1999年から2013年までの15年間の調停と裁判との動向に限られており、他の影響因子での分析が必要である。人民調停の成長が停滞して続くことで裁判が促進されるかは不明であり、継続的な研究が必要と考える。

また、本稿では立法活動を人民調停事件数の変化の要因の一つとしたが、全人代、最高法、國務院及びその直轄する部委が制定した法律、行政規則、部門規章、司法解釈、及び規範性文書を参照する形で立法活動を織り込んでいる。それ以外にも、地方政府が制定した規則・規章、及び諸人民調停組織が制定した団体規則などとの関連性は未検証であり、今後の分析が必要である。

なお、人民調停以外の民間 ADR に対しても、人口流動や立法活動は事件数の成長の要因になり、裁判の利用への促進作用が存在する可能性もあると思われる。これについても今後の課題としたい。