

中国治安管理条例中の治安調停に関する一考察 —「楓橋経験」の実践から現在至るまでの沿革を中心に—

董 海 隣

はじめに

- 1 治安管理条例の沿革から見る治安調停の起源
- 2 裁判外紛争解決の実践としての「楓橋経験」の形成と発展
- 3 治安調停に関する立法活動と制度構築
- 4 治安調停の実績

おわりに

はじめに

中国には、民間紛争⁽¹⁾の多くは、当事者間の和解や人民調停など裁判外紛争解決方式により簡易迅速に解決される。しかし、少数の民間紛争がうまく解決できず、「治安管理条例に違反する行為」⁽²⁾までに悪化するケースもある。そのとき、「治安管理条例」に規定する要件を満たす場合、治安管理条例に違反する行為を処理する責任を担う公安機関は、当該事件に対して、調停が可能であると判断すると、「治安調停」を起こすことができる。即ち、治安調停は、「民間紛争に起因する殴り合い、他人の財産の損壊・破壊等の治安管理条例に違反する行為については、情状が比較的軽微な場合には、公安機関が調停により当該治安事件を処理することができる。公安機関の調停により当事者が合意に達した場合には、罰則は課されない。調停により合意が得られない場合、又

(1) 民間紛争は、公民の間、公民と法人およびその他の社会組織との間に生じた民事権利義務関係に関わる各種の紛争を含む。(人民調停工作若干規定第 20 条)

(2) 治安管理条例に違反する行為は、公共の秩序を擾乱し、公共の安全を妨害し、人身権・財産権を侵害し、社会の管理を妨害し、社会的危害性を有し、なお刑事処罰に至らないときは、公安機関が治安管理条例罰を課す行為である。(治安管理条例第 2 条参照)

は合意が得られた後に履行されない場合、公安機関は本法の規定に従い、治安管理に違反する者を処罰し、及び民事紛争に関する部分に対して法律に従って人民法院に民事訴訟を提起することができることを当事者に告知するものとする。」（治安管理处罰法第9条）と言う一種の行政調停制度である。さらに、公安部が制定した「公安機関弁理行政案件程序規定」⁽³⁾、「公安機関弁理傷害案件規定」⁽⁴⁾、「公安機関執行中華人民共和國治安管理处罰法有關問題的解釈」⁽⁵⁾、「公安機関治安調停工作規範」⁽⁶⁾などの部門規章および規範性文件が治安調停の手順等を具体的に規定している。

本稿は、中国の治安調停制度について、その制度の成立背景、沿革、現状と実績を明らかにすることによって、今後の行政型ADRと治安管理政策の改善の在り方を示すことを目的とする。

以下、中国における治安管理处罰法の沿革及び治安調停の起源（1）、「楓橋經驗」と呼ばれる裁判外紛争解決実践活動の形成と発展（2）、治安調停の立法活動と制度構築の流れ（3）、以上を踏まえて、治安調停の実績を整理して検討を行い（4）、最後に結論としたい。

1 治安管理处罰法の沿革から見る治安調停の起源

治安調停は治安管理处罰法第9条により成立した制度である。よって、治安調停の起源を究明するために、まず治安管理处罰法の沿革を明らかにしなければならない。中華人民共和国における治安管理处罰法の沿革は今まで主に三段階があった。即ち旧治安管理处罰条例（1957年公布）期、治安管理处罰条例（1986年公布）期、及び治安管理处罰法（2005年公布）期である。さらに、学界では一般的に、旧治安管理处罰条例は中華民国期の「違警罰法」

(3) 公安部令125号

(4) 公通字「2005」98号

(5) 公通字「2006」12号

(6) 公通字「2007」81号

の条文を参考して制定されたものと認識し、よって、治安管理处罰法の沿革はより前の時代に遡ることができる。以下、この視点に従って、治安管理处罰法の沿革および治安調停の起源を具体的に検討する。

(1) 近代中国の違警処罰制度

近代中国の違警処罰制度の起源は清末における法典編纂の成果の一つとして、光緒三十四年（1908 年）に公布された「大清違警律」である。中国第一歴史档案馆が所蔵する公文書によると、遅くとも光緒三十二年（1906 年）1 月までに、違警律の第一次草案が既に巡警部警法司によって大体完成していた⁽⁷⁾。違警律は起草の当初から日本旧刑法⁽⁸⁾を参考にして改良し、旧刑法第四編「違警罪」、及び「違警罪即決例」など違警罪に関する法令を統合し、独立法とすることが明記されていた⁽⁹⁾。しかし、違警律の草案は外国法を丸ごと導入したもので、実際に施行する効果が疑問視されていた。よって、同年に「違警罪章程」（他の記録に「違警罪試行章程」とも記される）という法令が制定されて、先に京師の内外城巡警総庁において限定的に試行され始めたが、かなり順調であるとされ、導入される条文は中国でも適切に施行されることを確認できた⁽¹⁰⁾。そして、翌光緒三十三年（1907 年）に清国政府官制改革により、元巡警部の職権は、民政部に移転されて、草案の修正などの仕事も民政部の下で展開し続けていた。最後に、翌光緒三十四年（1908 年）、憲政編查館の審査を経て、大清違警律が正式に公布された。

(7) 哈恩忠「清末編訂『違警律』档案」歴史档案 2019 年 4 号 17 頁所収「警法司為酌商『違警罪草案』事致警政司移付」（光緒三十二年正月初八日）参照。

(8) 明治十三年太政官布告第 36 号

(9) 哈・前掲注 (7) 24 頁所収「法部丞参庁会為郎中戈炳琦等為『違警罪草案』有違刑法條款酌擬厘正事致法部呈文」（光緒三十三年）参照。

(10) 哈・前掲注 (7) 17 頁所収「民政部参議庁為將『違警律草案』交修訂法律大臣核定事議案」（光緒三十三年五月）、32 頁所収「内外城巡警総庁為咨行憲政編查館从速核定『違警律草案』事致民政部申文」（光緒三十四年三月初三日）参照。

中華民国期に入ると、1915年に、北洋政府政務院立法局は大清違警律を参考して改訂・補足し、旧々違警罰法を公布した。その後の1928年に南京国民政府は旧々違警罰法を整理した上で改めて旧違警罰法を公布した。しかし、1915年の旧々違警罰法および1928年の旧違警罰法はいずれも、大清違警律の条文を因襲するものであり、大きく変更がないと指摘される⁽¹¹⁾。1936年になってから、民政部は違警処罰に関する法律を再構築し、起草し始めた。8年後の1943年に違警罰法は公布された。違警罰法は、その構造と内容の両方が大きな進歩を遂げたと評価される⁽¹²⁾。

(2) 中華人民共和国の治安管理处罰制度

1949年10月に中華人民共和国が成立した後、名目上は、違警罰法を含む中華民国期の法体系は完全に廃止された。一方で、1957年10月22日に旧治安管理处罰条例という法律が全国人民代表大会常務委員会第81回会議により公布された。旧治安管理处罰条例に巡って、三つの重要問題を明らかにしなければならない。即ち、旧治安管理处罰条例と違警罰法との関係、いつから違警処罰制度が治安管理处罰制度に取って代わられたのか、及び旧治安管理处罰条例の公布と同時期の政治運動との関係である。

まず、旧治安管理处罰条例と違警罰法との関係について、1957年の旧治安管理处罰条例の起草者・劉式浦氏は「当時大きな論争があったにもかかわらず、1957年の旧治安管理处罰条例は違警罰法の多くの内容を吸収した。」⁽¹³⁾と明言した。つまり、1957年の旧治安管理处罰条例が違警罰法を参考にして制定されたことは確実である。

次に、いつから違警処罰制度が治安管理处罰制度に取って代わられたのか

(11) 沈嵐「近代中国警察治安処罰職権の拡張——以『違警罰法』の立法演進為視角」合肥学院学报（社会科学版）2014年第31卷第6期87頁参照。

(12) 沈・前掲注（11）87頁参照。

(13) 王新友「新中国治安立法50年」政府法制2009年29号11頁参照。

について、1950 年代の公文書を見ると、遅くとも 1955 年 2 月までに、起草中の旧治安管理处罰条例が相変わらず中華民国期の名称「違警罰法」を用いており⁽¹⁴⁾、そして、遅くとも旧治安管理处罰条例が公布された直前の 1957 年 9 月までに、治安管理に違反する行為が依然として「違警行為」と称されている⁽¹⁵⁾。ほかにも、前述した劉式浦氏も「(旧治安管理处罰条例が公布された前に) 中華民国期の違警罰法は依然として部分的に使用されており」、「公安部も、都市の秩序、及び新たな政権を維持するため、大都市においては違警罰法に基づいて違警行為を処罰することを許すとの公文書を公布した。」⁽¹⁶⁾と語った。つまり、中華人民共和国が成立した後、違警罰法が廃止されたにもかかわらず、長い間にわたって、実務上は依然として、違警処罰制度は一部利用されており、旧治安管理处罰条例が公布された前に治安管理处罰制度に置き換えられることはなかったと確認できる。

最後に、旧治安管理处罰条例の公布と同時期の政治運動との関係について、一部の研究者は法律案の起草・修正に要する時間を無視して、この法律とその公布前後に勃発した政治運動（特に反右派闘争）と直接関連し、治安管理处罰制度が政治運動に利用されると断言する⁽¹⁷⁾。しかし、皮肉なことに、旧

(14) 「今年（1955 年）上半期に各部門が起草・改正を計画している法令は、中央 15 部門の不完全な統計に基づいてだけで、違警罰法、戸籍法、人民警察組織条例、…、森林保護条例等を含む 60 件以上である。」（國務院弁公庁「國務院秘書庁關於總理対法制工作指示的通知」（1955 年 2 月 7 日公布）参照）。

(15) 「違警行為で行政拘留された者に対して、人民検察院または被害者は人民法院に公訴または自訴を提起したとき、被告の行為が犯罪を構成し、処罰されるべき場合、法院はこれを受理するものとする。」（最高人民法院「最高人民法院關於行政拘留日期应否折抵刑期等問題的批復」（1957 年 9 月 30 日公布）参照）。

(16) 王・前掲注 (13) 11 頁参照。

(17) 例えば、「治安管理を名目とする処罰は、建国直後の時期には都市に潜む反革命分子の摘発が中心であったが、1957 年の反右派闘争以降は、右派分子を対象とする政治運動に利用されるようになった。」（田中信行『入門中国法』（弘文堂・2013）203 頁）のような論述は典型である。

治安管理处罰条例の元起草者・呉世昌氏は、旧治安管理处罰条例が公布される前に、既に反右派闘争の中で右派分子と認定されて、労働改造⁽¹⁸⁾に送られた⁽¹⁹⁾。とはいえ、この法律の公布と政治運動との関連は全くなかったわけではない。1956年9月の中国共産党第8回全国代表大会第1回会議で、劉少奇氏は「大衆が直接に主役を担う大規模な階級闘争は既に過去のものとなり、今後、生産力を順調に発展させるため、完全な法制度を整備する必要がある。」⁽²⁰⁾と報告した。従って、翌1957年に公布された旧治安管理处罰条例は実際にこの会議の直接の影響を受けたと考えてよいであろう。劉式浦氏も「(第8回全国代表大会後、)突然立法活動を加速させて、現段階の草案を提出することが要求され」、「あの時は、この法律案を全人代に提出した後も、修正を繰り返し、あと数年間をかかえるのも普通だろうと思っていたが、こんなに簡単に可決されるなんて。」⁽²¹⁾と述べた。

1986年9月5日、第6期全国人民代表大会常務委員会第17回会議で新たな治安管理处罰条例が可決されて公布された。1986年の治安管理处罰条例は、1957年の旧治安管理处罰条例の特徴と主要な枠組みを継承し、社会情勢の発

(18) 中国では「労働改造」と「労働教養」は異なる制度であるが、一般に「両勞制度」と総称する。その中で、労働改造制度は1954年9月に「中華人民共和国労働改造条例」の公布により創設され、労働教養制度は1957年8月に「國務院關於労働教養問題的決定」の公布により創設され、いずれも治安管理处罰制度より前に成立した制度である。そして、労働改造制度は反右派闘争によく利用されたが、治安管理处罰制度との接点はない。一方、治安管理处罰制度と、労働教養制度との接点は旧治安管理处罰条例30条において一か所あるが、労働教養制度自体は、治安管理处罰の罰則にはあたらない。他方、一部の研究者は両勞制度を「治安管理处罰の特別措置」として取り扱う（葉陵陵「中国における治安管理处罰法の制定と行政処罰制度の改革：中国の行政行為に関する手続と法（2）」熊本法学2007年112巻113-114頁）が、その根拠について具体的に説明していない。

(19) 王・前掲注(13)10頁参照。

(20) 劉少奇「中国共産党中央委員会向第八次全国代表大会的政治報告」人民日報1956年9月17日。

(21) 王・前掲注(13)10頁参照。

展に応じて若干の補足改正を行った。

1997 年 8 月、公安部は 1986 年の治安管理条例の改正に着手し始め、8 年を経ていくつかの草案が国务院で起草、検討、修正され、最終的に全人代常務委員会に提出された。2005 年 8 月 28 日、第 10 期全国人民代表大会常務委員会第 17 回会議で治安管理条例が可決されて公布された。

(3) 治安調停という概念の出現

前の二節を通じ、中国における違警処罰制度と治安管理条例の沿革を簡単に整理し、近代以降の違警処罰・治安管理条例を規制する合計 7 件の法律を順次に紹介した。以下、この 7 件の法律とその内容に関する統計を整理しておきたい。

表 1 治安管理条例制度・違警処罰制度に関する法律とその内容の変遷

名称	構成	違法行為の種類	罰則・対処方法
大清違警律 (1908)	10 章 45 条	政務に関する違警罪、公衆の危害に関する違警罪、交通に関する違警罪、通信に関する違警罪、秩序に関する違警罪、風俗に関する違警罪、身体及衛生に関する違警罪	①拘留、②罰金、③充公（*没収して公用に充つる）、④停業、⑤勒令歇業（*営業禁止を強行する）。
旧々違警罰法 (1915)	9 章 53 条	安寧妨害の違警罰、秩序妨害の違警罰、公務妨害の違警罰、誣告偽証及証拠湮滅の違警罰、交通妨害の違警罰、風俗妨害の違警罰、他人の身体財産妨害の違警罰、衛生妨害の違警罰	主罰：①拘留（1 日以上 15 日以下）、②罰金（1 元以上 15 元以下）、③訓戒。 従罰：①没収、②停業、③勒令歇業。
旧違警罰法 (1928)			
違警罰法 (1943)	2 編 12 章 78 条	安寧秩序妨害の違警罰、交通妨害の違警罰、風俗妨害の違警罰、衛生妨害の違警罰、公務妨害の違警罰、誣告偽証及証拠湮滅の違警罰、他人の身体財産妨害の違警罰	主罰：①拘留（4 時間以上 7 日以下、加重処罰は 14 日まで）、②罰金（1 元以上 50 元以下、加重処罰は 100 元まで）、③罰役（*労役）（2 時間以上 8 時間以下、加重処罰は 16 時間まで）、④申戒（*口頭警告）。 従罰：①没収、②停業、③勒令歇業。
旧治安管理条例 (1957)	34 条	公共秩序擾乱の行為、公共安全妨害の行為、公民の人身権利侵害の行為、公有財産または公民財産損害の行為、交通管理違反の行為、戸籍管理違反の行為、公共衛生または町並みの清潔妨害の行為	①警告、②罰金（5 角以上 20 元以下、加重処罰は 30 元まで）、③拘留（半日以上 10 日以下、加重処罰は 15 日まで）。 特別：没収。

治安管理处罰条例 (1986)	5章 45条	公共秩序擾乱の行為、公共安全妨害の行為、他人の人身権利侵害の行為、公私財産侵害の行為、社会管理秩序妨害の行為、消防管理違反の行為、交通管理違反の行為、戸籍または住民身分証管理違反の行為、売春、買春または売春斡旋の行為、ケシなどの麻薬原料植物の栽培の禁止令違反の行為、賭博または賭博のための条件の提供の行為、わいせつな書籍、絵画、ビデオその他の物品の製作、複製、販売、貸与または散布の行為	①警告、②罰金（1元以上200元以下）、③拘留（1日以上15日以下）。 特別：没収、調停。
治安管理处罰法 (2005)	6章 119条	公共秩序擾乱の行為、公共安全妨害の行為、他人の人身・財産権利侵害の行為、公私財産侵害の行為、社会管理妨害の行為	①警告、②罰金、③行政拘留、④公安機関による発行した免許の取消。 特別：没収、調停、退去強制と出国命令。

（『清国行政法』⁽²²⁾、『中華民国刑事訴訟法・違警罰法』⁽²³⁾、『違警罰法』⁽²⁴⁾、中国法律検索系統⁽²⁵⁾より作成）

「表1」から見ると、1986年の治安管理处罰条例により、治安調停制度は初めて定められた。よって、1957年の旧治安管理处罰条例が公布された後、1986年の治安管理处罰条例が成立したまでの間に、治安調停に関する理論もしくは実践が出現していたと推測できる。しかし、治安調停をキーワードとして検索すると、その時間帯には相関の著作、論文及び記事は存在しない。つまり、治安調停制度の出現は、おそらくこの時間帯における何らかの実践活動の成果であると考えられる。

1957年から1986年までの間は、同時に「調停」と「治安管理」の内容が含まれ、かつ一定の影響を持つ実践活動はおそらく二つしか存在しなかつ

(22) 台湾総督府編『清国行政法：臨時台湾旧慣調査会第一部報告』（巖松堂書店・1936）187頁・200頁。

(23) 外務省条約局第二課訳『中華民国刑事訴訟法・違警罰法』（外務省条約局第二課・1929）113頁・129頁。

(24) 郭衛校勘『違警罰法』（上海法学編訳社・1946）1頁・22頁。

(25) 中国法律検索系統, <https://law.pkulaw.com/>, (2023年7月) 参照。

た。その一つは、1957 年後半ごろ、反右派闘争など政治情勢に応じ、多数の地方政府は大衆組織である人民調停委員会を「調処委員会」⁽²⁶⁾へ変更し、ないし人民調停委員会と基礎行政・警察機関を合併し、大衆の関与が中止され、強制調停や当事者を処罰するなど法律に違反する状況が続出していた⁽²⁷⁾。しかし、1960 年ごろにそれらの政策は錯誤であると認定されて、その流れで改正されたと言う⁽²⁸⁾。つまり、この実践活動は展開されてからわずか数年で徹底的に否定された。もう一つの実践活動は、「楓橋経験」と言い、目下には治安調停制度の形成と最も密接な関係を持つ実践活動であると考えられる。以下では、楓橋経験について紹介を展開する。

2 裁判外紛争解決の実践としての「楓橋経験」の形成と発展

(1) 楓橋経験形成の背景

1958 年 5 月に中国共産党第 8 次全国代表大会第 2 回会議以降、「三面紅旗」と称する「社会主義建設の総路線」、「大躍進」および「人民公社」の三つの政策が打出され、その中の二つの政策、即ち大躍進と人民公社は、左傾の重大な過ちを犯し、さらに 1959 年に大躍進政策を維持するため開始した「反右傾運動」と共に、約 3 年間に渡る経済困難期を引き起こした主たる原因となった⁽²⁹⁾。その影響を受けて 1960 年代前半において、中央政府は一転、全国的な運動に対して慎重な態度を示し、地方の成功の経験を採用して、全国で推し

(26) 調処委員会とは、人民調停委員会と治安委員会を統合して結成する組織である（丁敏・克千「關於農村中人民調停委員会的作用」法学 1958 年 6 期 23 頁参照）。

(27) 何永軍「鄉村社会嬗変与人民調停制度変遷」法制与社会發展 2013 年 01 期 78 頁により、1957 年 9 月の中国共産党第 8 期中央委員会第 3 回拡大の全体会議に、鄧小平氏が発表した「關於整風運動的報告」はその一連の動きの依拠として見られる。

(28) 何・前掲注 (27) 78 - 79 頁参照。

(29) 「關於建国以来党的若干歷史問題的決議」（中国共産党第 11 期中央委員会第 6 回全体会議・1981）。

広める形式を重視し始めた。

その時期の毛沢東氏は、自ら主導した三面紅旗政策の挫折を受けても、1962年7月から8月までの北戴河会議において「階級闘争」の観点を再び強調し、続いて同年9月の中共第8期中央委員会第10回全体会議において全国で階級闘争を展開する決議を主導して作成した⁽³⁰⁾。しかし、前述した原因で、中央政府、ないし地方政府はこの主張に対しても慎重な態度を示し、翌1963年2月までに、全国各地の階級闘争に関する社会主義教育運動の状況について、湖南省、河北省両省の省党委員会書記しか毛氏に報告しなかった⁽³¹⁾。そのような威信を失墜する危機を臨んでいる背景の下で、毛氏は自ら一貫して主張していた核心政策である階級闘争に関しても、地方の成功の経験を求め始めた。

(2) 農村における社会主義教育運動の政策化とその内容

1963年2月11日から28日にかけて開かれた中央工作会議で毛沢東氏は、農村における社会主義教育運動の展開に議論を集中させていた⁽³²⁾。同年4月8日から、各地の社会主義教育運動の進展を視察するとの理由で、毛氏が北京を離れた。4月15日に、毛氏は浙江省杭州市に到着して、その後の約1か月の間に中央政府の要員、各中央局の第一書記、及び地方の省、市官員を現地を集めて、少なくとも15回の会議を開いた⁽³³⁾。会議において、毛氏の主導の下で、「農村における社会主義教育運動を正式に中央政府の政策として形成して、かつ浙江省内において試験的に実施する」という決定を含む「中共中央關於目前農村工作中若干問題的決定（草案）」を形成した⁽³⁴⁾。5月18日に

(30) 中共中央文献研究室編『毛沢東年譜（1949 - 1976）・第5巻』（中央文献出版社・2013）127頁、157 - 158頁参照。

(31) 林小波「四清運動始末」党史天地2005年6期43頁参照。

(32) 中・前掲注(30)198 - 199頁参照。

(33) 卜清平「『楓橋經驗』何以長青」開放時代2020年1期138頁参照。

北京の中央会議で「中共中央關於目前農村工作中若干問題的決定」(一般に「前十条」と称する)が可決されて、中共中央の名義で公布された。5月27日になって、毛氏はついに杭州市から離れた⁽³⁵⁾。

「前十条」の中で、社会主義教育運動の方針と内容に関する規定は概ね、第6条、第8条、及び第10条に集中する。以下でその主要な内容を一部仮訳する。

第6条は、「農村において社会主義教育を普遍的に実施して、敵対的矛盾、人民内部の矛盾、及び理非をはっきりさせなければならず…」、「幹部と群衆に対して講義し、啓発させ、討議および質疑をしながら、彼らに中央と毛沢東同志の思想を把握できるようにさせ、敵対的矛盾と人民内部の矛盾を正しく処理する方法を学び、大衆路線に従う仕事の方法を学ぶ…」。

第8条は、「党の方針は、教育と説得により、自身の汚れ落とし、身軽に再出発し、団結して敵に立ち向かうことである。即ち、95%以上の大衆を団結させ、95%以上の幹部を団結させ、階級の敵と闘争し、自然界と闘争することである。運動の中で摘発された悪人や悪事については、分析しなければならない。実情によって区別して、それぞれに対処しなければならない。度合いが違えば、処置の方法も違うはずである。教育を主とし、処罰を補助的に行なければならない。処罰がやむを得ない場合には、大衆及び主催者の一致した同意を得なければならない。「運動の中では、大衆に意見を十分に述べさせ、欠点と錯誤を批判し、悪人と悪事を暴露させねばならない。しかし、拷問を防止しなければならず、人を殴ることやいかなる形を変えた体罰もしてはならない。批判された幹部の弁明を許し、その弁明が正しいかどうかについて大衆に民主的に公に議論させねばならない」。

第10条は、「この闘争は人を再び教育するための闘争であり、再び組織した革命行列と、我々に向かって狂氣的に攻撃する資本主義勢力および封建勢

(34) 中・前掲注(30) 217 - 218 頁参照。

(35) ト・前掲注(33) 138 頁参照。

力との間に鋭い対立がある闘争であり、彼らの反革命的な氣勢を圧倒して、これらの勢力に属する者の大多数を改造して社会の新参者とする偉大な運動である」。

(3) 楓橋経験形成の過程

1963年6月19日から浙江省党委員会が「前十条」に従って、農村においての社会主義教育運動の仕組みを改めて配置した上で、浙江省内に諸暨、蕭山、上虞の3つの地域における合計22か所の人民公社を選択して、社会主義教育運動を試験的に実施し始めた。その中に、浙江省委書記処書記の林乎加氏が率いた省党委員会の社会主義教育作業グループ（以下、「作業グループ」という）は、7か所の人民公社を管轄する諸暨県楓橋区に駐在していた⁽³⁶⁾。

1963年7月に、試験地区においては、「敵との闘争」という段階に入った。楓橋区の現地調査によって、7つの人民公社において6.5万人の住民の中には、「四類分子」⁽³⁷⁾の合計は911名であり、その中の163名には重大な違法行為が発覚した⁽³⁸⁾。作業グループは、前十条の「教育を主とし、出来るだけ処罰をしない」という原則を厳守した上で、「社会主義教育運動において、現行犯を逮捕する以外には、出来るだけその他の犯人を捕まえない」、及び「文闘を堅持して、審議会において武闘が出現したら、最初からやり直さなければならない」などの基本規則を制定した⁽³⁹⁾。

作業グループが主催する現地で行った討論会により、基層の幹部や大衆のほとんどは、従来の「ひととおり武闘して、一部を捕まえ」のような対処方法が不公正で、かつ、敵とその親族に対する教育に有害であること、及び大

(36) 呂劍光『『楓橋経験』的前前後後』政協諸暨市文史資料委員会ほか編『楓橋経験実録』（中共党史出版社・2000）125頁参照。

(37) 地主、富農、反革命、及び悪質分子を含む。

(38) 諸暨県地方志編纂委員会『諸暨県志・第二十編・司法』（浙江人民出版社・1993）708頁参照。

(39) 呂・前掲注（36）126-127頁参照。

衆の力により敵を処置ないし改造することができることを認識した。一致した認識を形成した上で、大衆に頼って、「四類分子」に対する闘争に焦点を当てる審議会を実施した。そして、審議会では敵の本人の態度に応じて異なる方法により扱い、闘争において実情に従い、説得して、殴打または叱責もせず、闘争相手の弁明も許可された。結局、楓橋区においては一人も逮捕せずに、違法行為をした四類分子を成功裏に処置したという⁽⁴⁰⁾。

楓橋区においては、四か月以内で敵との闘争に関する作業を全部完成させた。作業グループはその仕事をいったん終了した後、成功の経験をまとめ始め、「楓橋区社会主義教育運動対敵闘争総結」という報告書を作成した。1963 年 10 月に、報告書が杭州に駐在していた公安部の責任者に提出され、公安部がその報告書を杭州に再び来たばかりの毛沢東氏に逋送した。毛氏はこの報告に大きな関心を持ち、「これはまさに、矛盾が上を煩わせず、現地で解決するものである。」と称賛して、公安部に報告と資料に基づきモデルの考案を求めた⁽⁴¹⁾。

称賛された「矛盾が上を煩わせず」ということを強調するために、原報告書において「集団経済を強固にさせ、生産を発展させるために、敵に対して闘争する」視点は削除された⁽⁴²⁾。最終的に、1963 年 12 月 1 日、浙江省党委員会主催の下で、「出来るだけ人を捕まえないで、矛盾が上を煩わせず、大衆に頼り、論理闘争の方法を通じ、大部分の四類分子を社会の新参者に変える。」を主要内容とした「諸暨県楓橋区社会主義教育運動中開展対敵闘争的経験」という文章が作成された⁽⁴³⁾ ことにより、楓橋経験は正式に形成された。

(40) 呂・前掲注 (36) 127 頁参照。

(41) 呂・前掲注 (36) 128 頁参照。

(42) 徐賢輔「起草『楓橋経験』的經過」政協諸暨市文史資料委員会ほか『楓橋経験実録』(中共党史出版社・2000) 138 頁参照。

(43) 政協諸暨市文史資料委員会ほか『楓橋経験実録』(中共党史出版社・2000) 10・16 頁に収録。

(4) 当時の影響

1963年11月20日、公安部は、楓橋区における社会主義教育運動の紹介を主要内容とした「依靠群衆、加強人民民主專政、把反動勢力中的絶大多数改造成為新人」という報告書を作成して、全国人民代表大会第2期第4回会議で発表した。11月21日、毛沢東氏はこの報告について、「各地がそのモデルを倣って、試験的に実施して、さらに推し広めよう。」と指示した⁽⁴⁴⁾。そして11月22日、毛氏が公安部副部長の汪東興氏と談話するときにも、「最も重要なのは、どのように大衆に対する事業を行い、大衆を教育し、大衆を組織し、大衆に対する一般的な公安事業を行うのかである。例えば地主、富農、反革命、及び悪質分子に対する監督、教育、改造事業は、大衆を通じて行うべきである。諸暨の経験から見ると、大衆が立ち上がったら、出来たことは君たちより悪くもなく、君たちより弱くもない。決して大衆を忘れてはならない。…大衆に頼って事業を遂行するのは優れた方法である。」と言及した⁽⁴⁵⁾。

1964年1月14日、中共中央委員会が「關於依靠群衆力量、加強人民民主專政、把反動勢力中的絶大多数四類分子改造成為新人的批示」（その中には「諸暨県楓橋区社会主義教育運動中開展対敵闘争的経験」の原文も掲載した）という文書を公布して、楓橋経験を大々的に宣伝した。その後、広東、福建、新疆、チベット、河南などの省（自治区）、中央政法幹部学校および浙江省の各県、市の公安部門の代表は相次いで諸暨県に考察して来た。翌1965年1月、公安部は中共中央に、「矛盾が上を煩わせず、大衆の監督に頼り、敵を現地で改造する方針は、実際の闘争の中で既に大きな効果を生じた。1964年度は建国以来、逮捕、死刑の件数が最も少なかった年であり、治安状況も例年より良い。」と報告した⁽⁴⁶⁾。

(44) 中・前掲注(30) 283頁参照。

(45) 呂・前掲注(36) 128頁参照。

(46) 諸・前掲注(38) 708頁参照。

(5) 1960 年代後半から 1970 年代後半

1965 年から、毛沢東氏の社会主義教育運動に対する態度が微妙に変わった。1965 年 6 月 11 日、毛氏は杭州で中共中央華東局書記処のメンバーと会見する際に、今後の社会主義教育成果について「3 年に 1 度ぐらい検査すればいい。」と述べた⁽⁴⁷⁾。同年 6 月 26 日、毛氏は、汪東興氏と談話した時に、「君たちは矛盾が上を煩わせず、できるだけ捕まえないし、殺さないと言っただろう。しかし、逮捕されるべき者も逮捕されないし、大衆の強い憤りを起こした者、または殺人罪を犯した者も一人も殺さないようにというのは、あまりにも極端すぎる。…何をしてもやりすぎはいけない。」⁽⁴⁸⁾と言及した。この時点で、楓橋経験を代表する社会主義教育運動は、その政治上の目的が既に達成されたとも言えるかもしれない。

その後、毛氏は、階級闘争の焦点を地方の農村から学術界、歴史界、文芸界、ないし中央政府に集中させ始めた。具体的に言うと、1965 年 10 月 8 日、毛氏は、中南海で各中共中央局第一書記が参加した会議を主催する時に、「十中全会⁽⁴⁹⁾の前に、階級闘争の存在が否定され、多くの人も階級闘争を認めなかったが、64、65 年の頃、農村、生産隊に行ったら⁽⁵⁰⁾、素直に階級闘争の存在を認めるようになった。」と語った⁽⁵¹⁾。1966 年 3 月 30 日、学術批判問題についての談話において、毛氏は、「十中全会のときには全国で階級闘争を展開すべきと決議したのに、なぜ学術界、歴史界、文芸界だけは階級闘争をやらなかったのか。…中央に修正主義が出れば、地方から造反しなければならない。…文化革命は長期的、かつ困難な任務であり、私のこの一生では終わらせられない任務であるが、生涯の最後までやらなければならない。」と宣言した⁽⁵²⁾。

(47) 中・前掲注 (30) 499 頁参照。

(48) 中・前掲注 (30) 505 頁参照。

(49) 1962 年中国共産党第 8 期中央委員会第 10 回全体会議を指す。

(50) 1964 年年末の時点で、既に合計 110 万人以上の各級の幹部は、作業グループを結成して、各地の農村へ行った (中・前掲注 (30) 469 頁参照)。

(51) 中・前掲注 (30) 533 頁参照。

その直後の文化大革命期に、楓橋経験は「平和改造」や「敵を庇う」典型として批判されて、1966年から1970年にかけて何らの公式の記録も残されなかった⁽⁵³⁾。1970年年末に、毛沢東氏が明確に武闘を反対する見解を表した⁽⁵⁴⁾後、1971年3月に開かれた第15回全国公安会議において、周恩来氏が再び楓橋経験の重要性を強調し始め、毛氏もそれを同意した⁽⁵⁵⁾。その後、武闘の気風を大部分収束できた一方、文化大革命以来の混乱的な局面を根本的に改善することはできなかった。

(6) 改革開放以降

楓橋経験は、形成された時代から数多くの人の命を助け、かつ毛沢東時代の階級闘争を中心とする路線の中で、有数の平和的な、高く評価された基層民主政策である。改革開放以降、中国共産党は階級闘争を中心とする路線から、経済建設を中心とする路線へ転換したにもかかわらず、楓橋経験は依然として現実的な意義が残っており、定期的に記念されている。例えば楓橋経験の提出から30周年、35周年、40周年、45周年になったとき、各級政府は、恒例として、関連部門や専門家を集めて調査研究を行い、多数の座談会を開催してきた⁽⁵⁶⁾。ただし、法制化が進んでいる近時では、楓橋経験に言及した際、階級闘争に関わる内容は極力避けられ、刑事事件処理の領域においても排除

(52) 中・前掲注(30) 572 - 573頁参照。

(53) ト・前掲注(33) 135頁、142頁参照。

(54) 1970年12月28日に、毛沢東氏がエドガー・スノーのインタビューを受けたときに、「この文化大革命に賛成できないことが二つある。一つは作り話がよくあることであり、もう一つは捕虜を虐待する（原注：即ち武闘を指す）ことであり、私はそれに対して極端不満である。」と語った（中共中央文献研究室編『毛沢東年譜（1949-1976）・第6巻』（中央文献出版社・2013）357頁参照）。

(55) 陳善平「『楓橋経験』的發展歷程」政協諸暨市文史資料委員会ほか『楓橋経験実録』（中共党史出版社・2000）3 - 4頁参照。

(56) 徐鎮強・何彩英「『楓橋経験』研究述評」中国人民公安大学学报（社会科学版）2013年4期19頁参照。

された。一方で、楓橋経験の「矛盾が上を煩わせず」や治安改善の効果などの内容は治安管理および調停の両方と微妙に合致し、治安調停制度の形成と密接な関係を持つと考えられる。

2019 年 3 月、楓橋経験の提出から 55 周年に当たって、公安部は「公安部印発『意見』部署推動全国公安機關堅持發展新時代『楓橋經驗』」（以下、「發展意見」という）という公文書を公布して、治安管理の領域において楓橋経験を再び提起した。發展意見の中には、「大衆に奉仕し、大衆に依存することが新時代における「楓橋経験」の意義の所在であり、新時代における大衆に奉仕する仕事を改善することは、すべての警察類型・部局にとって重要な課題と位置づけ、日常の警察業務と結び付けるべきであり、あらゆる相談の受付、あらゆる紛争の調停、あらゆる事件の捜査などを結び付けて、警察業務の実践を絶えず革新し、警察と市民が積極的に交流する安全な地域共同体の構築に努めよう。」と強調した⁽⁵⁷⁾。一側面での「楓橋経験」と治安調停との密な関係を証明している。

つまり、政治上の意義（毛沢東時代の有益な政治的遺産の承継、記念など）を除き、改革開放以降の楓橋経験の再提起は、昔の楓橋経験で用いた階級闘争の方法を復活させることではなくて、楓橋経験が達成した一部の効果（「矛盾が上を煩わせず」、治安改善の実績など）を目標として、実践で得た経験を引き続き活用することに価値を見出している。一方、中国における中心的な政治路線が既に階級闘争から経済建設へ転換した中で、旧路線に沿って得た経験は、新路線の中に定着させるには、立法のみちを除いてほかにはない（1980 年代に入った後、人民調停が憲法に盛り込まれ、新治安管理条例の中に治安調停制度の設立など事例はその典型である）。それは治安調停制度が定められた背後にある根本的な思想であろう。

(57) 公安部, 公安部印発「意見」部署推動全国公安機關堅持發展新時代「楓橋經驗」, <https://www.mps.gov.cn/n2254314/n2254487/c6473150/content.html>, (2023 年 7 月参照)

3 治安調停に関する立法活動と制度構築

1986年9月5日中華人民共和國主席令第43号治安管理处罰条例の第5条に「民間紛争に起因する殴り合い、他人の財産の損壊・破壊その他の治安管理に違反する行為については、情状が比較的軽微な場合には、公安機関が調停により当該治安事件を処理することができる。」との一条が加えられ、治安調停という新制度が導入されているが、その直後に調停立法の低調期を迎えて⁽⁵⁸⁾、その実施に関する規則の制定は延期され完成できなかった。2000年代以降、治安調停の手順等を具体的に規定している部門規章および規範性文件が公安部により本格的に制定され始めた。そして、これらの法令の公布時期は区々であり、一部の条文も重複しているが、同法自身の改廃以外に、前法令は後法令の施行により廃止されることはなく、今でも同時に有効である。以下では、治安調停に関する法令を時系列に沿って紹介する。

(1) 旧公安機関弁理行政案件程序規定第145条から第151条

2003年8月26日公安部令68号旧公安機関弁理行政案件程序規定は、2004年1月1日に施行された。その中に治安調停に関する規定は第十章「調停」に集中している。治安管理に違反する行政事件は、次の各号のいずれかに該当するときは、公安機関は調停で処理することができる：(一) 民間紛争に起因する殴り合い、軽微な傷害を負わせたとき、(二) 民間紛争に起因する他人の財物を毀損し、情状が比較的軽いとき、(三) その他民間紛争に起因する治安管理に違反する行為、情状が比較的軽いとき。治安管理に違反する行為に該当しない民事紛争については、人民法院または人民調停組織の手続を利用できることを各当事者に告知するものとする(第145条)。治安調停は、次の場合を除き、原則として公開で行われる：(一) プライバシーに関わる時、

(58) 1980年代後半から調停立法の低調について、その原因と影響に関する分析は、拙作「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—」広島法学45巻3号93頁・94頁を参照して下さい。

(二) 行為者と被害者の両方が共に非公開を求めるとき (第 146 条)。公安機関が調停を行うときは、適法、公正、自由意思、適時の原則に従い、教育と引導を重視し、矛盾を解消するものとする (第 147 条)。当事者の中に未成年者がいる場合は、調停の時にその両親または他の監護者に出席させなければならない (第 148 条)。隣人紛争により引き起こした行政事件を調停する場合、住民委員会・村民委員会のメンバー、或は当事者双方の知り合いを招待して調停に参加させることができる (第 149 条)。調停は原則として 1 回で終わり、必要に応じてもう 1 回追加することができる。調停合意に達した場合には、両方の当事者が調停合意書に署名し、履行するものとする (第 150 条)。調停により当事者が合意に達して履行したときは、処罰しない。調停により合意が得られない場合、又は合意が得られた後に履行されない場合、公安機関は法律の規定に従い、治安管理に違反する者を処罰し、及び民事紛争に関する部分に対して法律に従って人民法院に民事訴訟を提起することができることを当事者に告知するものとする (第 151 条)。

(2) 公安機関弁理傷害案件規定第 30 条から第 39 条

2005 年 12 月 27 日公通字「2005」98 号公安機関弁理傷害案件規定が公安部で公布され、第 30 条から第 39 条までの中で、調停を案件処理の一つの方式に明確した。以下、各条の中の調停に関する規定を取り上げて概観する。

第 30 条 民間紛争に起因する殴り合い、他人の人身権を侵害し、なお刑事処罰に至らないとき、次の各号のいずれかに該当するときは、双方当事者の同意を得て、公安機関は法に基づいて調停で事件を処理することができる。

(一) 親友、隣人または同僚の間に些細な事で紛争が発生し、双方共に過ちがあるとき

(二) 未成年者が学校で他人を殴り、人身権を侵害したとき

(三) 行為者の侵害行為が、被害者の事前の過失により引き起こしたとき

(四) その他調停を通じ、矛盾を解消しやすいとき

第31条 次の各号のいずれかに該当するときは、調停を行ってはならない。

- (一) 凶徒を雇って、他人に危害を加えるとき
- (二) 暴力団の性質の組織に関連するとき
- (三) 故意に面倒を引き起こしているとき
- (四) 多衆集合して殴り合いをしたとき
- (五) 累犯のとき
- (六) 繰返し他人の人身権を侵害するとき
- (七) その他調停を申し立てるのが不適合のとき

第32条 公安機関が調停を行うときは、次の場合を除き、公開して行わなければならない。

- (一) プライバシーに関わる時
- (二) 行為者が未成年者であるとき
- (三) 行為者と被害者の両方が共に非公開を求めるとき

第33条 公安機関が調停を行うときは、適法、公正、自由意思、適時の原則に従い、教育と引導を重視し、矛盾を解消するものとする。

第34条 いずれの当事者かが未成年者の場合には、未成年者の父母又はその他の監護者は調停に出席しなければならない。

第35条 隣人紛争により引き起こされた傷害事件を調停する場合、住民委員会・村民委員会のメンバー、又は双方当事者の知人を招待して調停に参加させることができる。

第36条 調停は原則として1回で終わり、必要に応じてもう1回追加することができる。明らかに軽傷に至らないために、怪我の鑑定が不要の治安事件に対して、事件を受理してから3業務日以内に調停を終了しなければならない。怪我の鑑定を必要とする治安案件に対しては、怪我の鑑定文書を発行してから3業務日以内に調停を終了しなければならない。

1回目の調停が成立せず、再度の調停が必要な場合には、1回目の調停が終了してから7業務日以内に2回目の調停を終了しなければならない。

第 37 条 調停は、次に掲げる手続きを行わなければならない。

- (一) 双方当事者の同意を得ること。
- (二) 公安機関が主宰して、調停合意書を作成すること。

第 38 条 調停を行うときは、調停記録を作成しなければならない。調停が成立した場合は、調停合意書を作成しなければならない。調停機関、調停主催者、双方当事者及びその他の調停参加者は、調停合意書に署名及び押印するものとする。調停合意書は、双方当事者がそれぞれ 1 部を保有し、調停機関も 1 部を保存する。

第 39 条 調停により当事者が合意に達して履行したときは、処罰しない。調停により合意が得られない場合、又は合意が得られた後に履行されない場合、公安機関は法律の規定に従い、治安管理中に違反する者を処罰し、及び民事紛争に関する部分に対して法律に従って人民法院に民事訴訟を提起することができることを当事者に告知するものとする。

(3) 治安管理中処罰法の解釈

2005 年 8 月 28 日中華人民共和国主席令第 38 号治安管理中処罰法第 9 条により、治安調停を新たに定義した。しかし、前述した条文の内容を見ると、この第 9 条は、実際には治安管理中処罰条例の第 5 条、及び公安機関弁理傷害案件規定の第 39 条を統合して作成した条文である。

翌 2006 年の 1 月 23 日、公安部は公通字「2006」12 号公安機関執行中華人民共和国治安管理中処罰法有關問題的解釈を公布した。その中には 2 か所において治安調停に関する問題を解釈した。

まずは、その一、治安調停に関する問題である。治安管理中処罰法第 9 条の規定によると、民間紛争に起因する殴り合い、他人の財産の損壊・破壊等の治安管理中に違反する行為については、情状が比較的軽微な場合には、公安機関は矛盾を解消し、社会の安定を守り、和諧社会を建設するために、法に基づきできるだけ調停により処理する。特に、家庭、隣人、同僚間の紛争が引

き起こした治安管理中に違反する行為は比較的軽微で、双方当事者が和解を望んでいる場合、例えば騒音、迷惑メッセージ、動物の飼育が他人の正常な生活を妨害すること、動物を放任して他人が驚かせること、侮辱、誹謗、他人を誣告し陥害すること、プライバシーの侵害、自動車の無断使用などの治安事件は、公安機関が調停により処理できる。同時に、調停の効果を確保するために、調停の前に法に基づき迅速かつ詳細な捜査と証拠収集を行い、事実を究明し、証拠を収集し、責任を明確化するものとする。調停が成立した場合は、調停合意書を作成し、双方当事者は調停合意書に署名及び押印するものとする。

次は、その十二、調停により合意が得られない場合、又は合意が得られた後に履行されない場合、治安事件の捜査期間は、調停の合意が得られなかった日、又は合意が得られた後に履行されなかった日から起算するものとする。

(4) 公安機関治安調停工作規範

2007年12月8日に公安部は引き続き公通字「2007」81号公安機関治安調停工作規範を公布した。この法令は治安調停に関する条文のみ載せる法令で、治安調停の業務を一層規範化した。

第1条 公安機関の治安調停の業務を一層規範化し、和諧の要素を最大限に増やし、不和諧の要素を最大限に減らし、社会の矛盾を解消し、社会の安定を促進するため、治安管理处罰法と公安機関弁理行政案件程序規定などの規定に基づき、本規範を制定する。

第2条 この規範で治安調停と称するのは、民間紛争に起因する殴り合い、他人の財産の損壊・破壊等の治安管理中に違反する行為について、情状が比較的軽微な場合には、公安機関が主宰し、国家の法律、行政規則、及び部門規章に基づき、事実を解明し、責任を明確化した上で、双方当事者を説得し、教育し、合意を促し、治安事件を処理する活動である。

第3条 民間紛争に起因する殴り合い、他人を故意に傷害し、侮辱、誹謗、

誣告と陥害、故意の財物の毀損、他人の正常な生活の妨害、プライバシーの侵害などの治安管理中に違反する行為について、情状が比較的軽い場合には、双方当事人の同意を得て、公安機関が治安調停を行うことができる。

民間紛争とは、公民の間、公民と単位との間に、生活、仕事、生産経営などの活動の中で発生した紛争である。治安管理中に違反する行為に該当しない民間紛争に対しては、人民法院または人民調停組織の手続を利用できることを各当事者に告知するものとする。

第4条 治安管理中に違反する行為が次の各号のいずれかに該当するときは、治安調停を適用してはいけない。

- (一) 凶徒を雇って、他人を傷害するとき
- (二) 多衆集合して殴り合いをしたとき
- (三) 故意に面倒を引き起こしたとき
- (四) 繰返し治安管理中に違反する行為を行ったとき
- (五) 治安調停の過程の中に当事者が再び面倒を引き起こしたとき
- (六) その他調停を申し立てるのが不適合のとき

第5条 治安調停は、法に基づいて調査尋問を行い、証拠を収集し、事実を解明した上で行うものとする。

第6条 治安調停を行うときは、次の各号に掲げる原則を遵守しなければならない。

(一) 適法原則。治安調停は法律に規定された手続きに従って行うべきであり、双方当事人の合意は法律の規定に合致するものとする。

(二) 公正原則。治安調停は責任を明確化し、事実に基づき調停案を提出し、一方の当事者に偏ってはならない。

(三) 公開原則。治安調停は公開で行われるものとする。国家機密、企業秘密または個人のプライバシーに関わること、または双方当事人は共に非公開を求める場合はこの限りではない。

(四) 自由意志原則。治安調停は双方当事人の自由意志に基づいて行うもの

とする。合意内容は、双方当事者の真の意思表示でなければならない。

（五）適時原則。治安調停は適時に行われ、当事者が迅速に合意を達し、紛争を解決するものとする。治安調停が成立しない場合は、法定の期限内に速やかに法に基づき処罰を下さなければならない。

（六）教育原則。治安調停は、事実を解明し、道理を説き、当事者の錯誤及び違法の点を指摘し、当事者に法律を意識的に遵守させ、合法的な方法で紛争を解決するように教育するものとする。

第7条 被害者は、自ら治安調停に参加することができ、または他の者に治安調停の参加を委託することができる。他人に治安調停の参加を委託した場合、公安機関に委託書を提出し、かつ委任された権限を明記するものとする。

第8条 公安機関が治安調停を行うときは、地元の住（村）民委員会のメンバー、又は双方当事者の知人を招待して調停に参加させることができる。当事者の中に16歳未満の未成年者がいる場合は、調停の時にその両親または他の監護者に知らせて、出席させなければならない。

第9条 調停は原則として1回で終わり、必要に応じてもう1回追加することができる。

明らかに軽傷に至らないために、怪我の鑑定が不要、又は毀損した財物の価値が大きくないために、価値認定が不要の治安事件に対して、事件を受理してから3業務日以内に調停を終了しなければならない。怪我の鑑定又は価値の認定が必要とする治安案件に対しては、怪我の鑑定文書又は価値の認定結論を発行してから3業務日以内に調停を終了しなければならない。

1回目の調停が成立せず、再度の調停が必要な場合には、1回目の調停が終了してから7業務日以内に2回目の調停を終了しなければならない。

第10条 治安調停が成立した場合は、公安機関が主宰して治安調停合意書を作成し、双方当事者は、調停合意書に署名し、合意を履行するものとする。

第11条 治安調停合意書には、次に掲げる事項を記載するものとする。

（一）治安調停機関の名称、主催者、双方当事者及び他の調停参加者の基本

的な状況

(二) 事件の発生時刻、場所、人員、起因、経過、情状、結果などの情況

(三) 合意の内容、履行の期限及び方式

(四) 治安調停機関の公印を押し、主催者、双方当事人及び他の調停参加者の署名及び押印

治安調停合意書を 3 通作成し、双方当事人がそれぞれ 1 部を保有し、調停機関も 1 部を保存する。

第 12 条 調停合意の履行期限が満了したから 3 日以内に、事件を担当する警察官は調停合意の履行状況を把握するものとする。調停合意を履行した事件に対しては、速やかに事件を終結するものとする。調停合意を履行していない事件に対しては、速やかに状況を把握し、原因を究明するものとする。正当な理由なく合意を履行しない場合は、法律に基づき治安管理に違反する者を処罰し、民事紛争に関する部分に対して法律に従って人民法院に民事訴訟を提起することができることを当事者に告知するものとする。

第 13 条 治安調停事件の捜査期間は、調停の合意が得られなかった日、又は合意が得られた後に履行されなかった日から起算するものとする。

第 14 条 公安機関は、情状が軽微で、事実が明瞭で、因果関係が明確で、医療費と物品損害賠償に関わらず、又は当事者間の医療費と物品損害賠償に争議がなく、治安調停の条件に合致し、双方当事人がその場で調停して合意を履行することに同意する治安事件に対しては、現場で調停を行うことができる。

現場で調停により合意に達した場合は、「現場の治安調停合意書」を 3 通作成し、双方当事人が署名するものとする。

第 15 条 治安調停により終結した治安事件は、統計に入れ、事件記録の編成要求に基づき档案を作成するものとする。

現場で治安調停により終結した治安事件は、档案を作成しないことができるが、担当する機関は「現場の治安調停合意書」を、番号を付して保存する

ものとする。

第 16 条 公安機関の人民警察は治安調停の業務において、徇私舞弊し、職権を濫用し、法定の職責を履行しないことなどの情況が発覚された場合に、法律に基づき行政処分を下し、犯罪に該当するときは法律に基づき刑事責任を追及する。

第 17 条 この規範は、公布の日から施行する。

(5) 公安機関弁理行政案件程序規定第 178 条から第 186 条

2012 年 12 月 19 日公安部令第 125 号公安機関弁理行政案件程序規定が公布された。その後、2014 年 6 月 29 日公安部令第 132 号による改正、2018 年 11 月 25 日公安部令第 149 号による改正、及び 2020 年 8 月 6 日公安部令第 160 号による改正、合わせて 3 回の改正を経て現在に至る。新公安機関弁理行政案件程序規定の第十章においては治安調停の既存の条文が整理され、同時に修正および新設された条文も存在し、治安調停の実務経験に基づいて条文が調整されたという特徴が顕著であり、旧規定に比べて大きな進歩が見られる。

第 178 条 民間紛争に起因する殴り合い、他人を故意に傷害し、侮辱、誹謗、誣告と陥害、故意の財物の毀損、他人の正常な生活の妨害、プライバシーの侵害、住居侵入などの治安管理中に違反する行為について、情状が比較的軽い場合、且つ次の各号のいずれかに該当するときは、調停で処理することができる。

- (一) 親友、隣人、同僚、在校生の間に些細な事で紛争が発生したとき
- (二) 行為者の侵害行為が、被害者の事前の過失により引き起こしたとき
- (三) その他調停を通じ、矛盾を解消しやすいとき

治安管理中に違反する行為に該当しない民間紛争については、人民法院または人民調停組織の手続を利用できることを各当事者に告知するものとする。

情状が軽微で、事実が明瞭で、因果関係が明確で、医療費と物品損害賠償に関わらず、又は当事者間の医療費と物品損害賠償に争議がなく、治安調停

の条件に合致し、双方当事者がその場で調停して合意を履行することに同意する治安事件に対しては、現場で調停を行うことができ、調停合意書を作成するものとする。ただし、当事者の基本状況、主たる違法事実、および合意の内容が現場の録音または録画で明確に記録されるときは、調停合意書を作成しない。

第 179 条 次の各号のいずれかに該当するときは、治安調停を適用してはいけない。

- (一) 凶徒を雇って、他人を傷害するとき
- (二) 多衆集合して殴り合いをし、または故意に面倒を引き起こしたとき
- (三) 繰返し治安管理に違反する行為を行ったとき
- (四) 当事者が明確に調停を拒否したとき
- (五) 治安調停の過程の中に当事者が再び相手方に治安管理に違反する行為をしたとき
- (六) 調停の過程の中に被疑者が逃走したとき
- (七) その他調停を申し立てるのが不適合のとき

第 180 条 調停を行うときは、事実を究明し、証拠を収集し、且つ適法、公正、自由意思、適時の原則に従い、教育と引導を重視し、矛盾を解消するものとする。

第 181 条 当事者の中に未成年者がいる場合は、調停の時にその両親または他の監護者に知らせて、出席させなければならない。ただし、満 16 歳以上の未成年者は、自己の労働収入を主要な生計手段としている場合には、本人から知らせない意思表示をするときは、この限りでない。

被害者は、他人に治安調停の参加を委託した場合、公安機関に委託書を提出し、かつ委任された権限を明記するものとする。被疑者は、他人に治安調停の参加を委託することができない。

第 182 条 隣人紛争により引き起こされた傷害事件を調停する場合、住民(村民)委員会のメンバー、又は双方当事者の知人を招待して調停に参加させ

ることができる。

第 183 条 調停は原則として 1 回で終わる。1 回目の調停が成立せず、公安機関は必要があると認定し、または当事者の申請によって 2 回目の調停を行うことができる。1 回目の調停が終了してから 7 業務日以内に 2 回目の調停を終了しなければならない。

第 184 条 治安調停が成立した場合は、公安機関が主宰して治安調停合意書を作成し、双方当事者は、調停合意書に署名し、合意を履行するものとする。

治安調停合意書には、治安調停機関の名称、主催者、双方当事者及び他の調停参加者の基本的な状況、事件の発生時刻、場所、人員、起因、経過、情状、結果などの状況、および合意の内容、履行の期限及び方式など事項を記載するものとする。

治安調停が成立した場合は、当該事件の証拠材料を保存し、他の文書材料および治安調停合意書とともに事件档案に入れるものとする。

第 185 条 調停により当事者が合意に達して履行したときは、処罰しない。調停により合意が得られない場合、又は合意が得られた後に履行されない場合、公安機関は法律の規定に従い、治安管理中に違反する者を処罰するものとする。違法行為が引き起こした損害賠償の部分に対して、公安機関は調停を行うことができ、調停が不成立の場合、人民法院に民事訴訟を提起することができることを当事者に告知するものとする。

調停事件の捜査期間は、調停の合意が得られなかった時、又は達した合意が履行されなかった時からこれを起算する。

第 186 条 本規定第 178 条の規定に該当する治安事件に対して、当事者は人民調停又は当事者間の和解を通じ、合意を達した上で履行した場合に、両当事者は書面で申請して、公安機関はそれを承認した後、処罰しない。ただし、公安機関が既に処罰決定を下したときは、この限りでない。

4 治安調停の実績

(1) 治安調停に関する統計

公表された治安調停に関する全国集計した統計資料は極めて希少である。『中国法律年鑑』などの統計刊行物には、年度別で治安事件の総数が掲載されているが、その内訳、特に治安調停の件数まで載せていない。中国中央人民政府のホームページや中国学術情報データベース (CNKI) などサイトに治安調停をキーワードとして検索すると、わずかな報道記事において、2006 年と 2009 年の治安調停のデータしか掲載されていない。他には、公安部のホームページに掲載されている 2022 年のある報道記事の中には、2020 年度と 2021 年度の治安事件の中に含まれた「逐一チェック・解消された矛盾紛争」に関するデータを提供した。治安調停は一応この分類に属するが、逐一チェック・解消された矛盾紛争と治安調停との関係、及び治安調停が占める割合は不明である。上記資料から得られたデータは以下の通りである。

2006 年度に処理された治安事件の件数は 615 万件、その中に治安調停の件数は 137.8 万件、処理された治安事件の総数の 22.4% を占める⁽⁵⁹⁾。

2009 年度に治安事件の処理件数は 1105 万件、その中に治安調停の件数は 372 万件、処理された治安事件の総数の 33.7% を占める⁽⁶⁰⁾。

2020 年度に処理された治安事件の件数は 772 万件⁽⁶¹⁾、そして同年度の逐一チェック・解消された矛盾紛争の件数は 601 万件、処理された治安事件の総数の 77.8% を占める⁽⁶²⁾。

(59) 中国中央人民政府, 公安機關強化治安調停 去年化解糾紛 137.8 万起, https://www.gov.cn/govweb/gzdt/2007-02/05/content_517979.htm, (2023 年 7 月参照)

(60) 中国中央人民政府, 公安部: 我国公安機關治安調停工作取得顯著成效, https://www.gov.cn/jrzq/2010-10/05/content_1715777.htm, (2023 年 7 月参照)

(61) 中国法律年鑑編集部「中国法律年鑑 (2021 年)」1409 頁参照。

(62) 公安部, 全国公安治安管理部门——善治有為 夯实平安之基, <https://www.mps.gov.cn/n2255079/n8310277/n8711411/n8711423/c8728364/content.html>, (2023 年 7 月参照)

2021 年度に処理された治安事件の件数は 820.5 万件⁽⁶³⁾、そして同年度の逐一チェック・解消された矛盾紛争の件数は 605 万件、処理された治安事件の総数の 73.7%を占める⁽⁶⁴⁾。

(2) 治安調停統計に対する分析

立法活動の流れを対照して分析すると、2005 年に治安管理处罰法が公布されて、これからの数年以内には、処理された治安事件の件数は自然に上昇区間に属する。それは 2009 年度の処理された計 1105 万件の治安事件が 2006 年の 615 万件と比べて約 400 万件増加した主たる原因であると考えられる。しかし、その中で治安調停件数の増加は明らかに不釣り合いであり、治安調停件数が占める割合は 2006 年度の 22.4%から 2009 年度の 33.7%まで激しく成長した。同様に立法活動の側面から見ると、2007 年に公布された公安機関治安調停工作規範がその背後における主たる原因であると見られる。

一方で、2020 年度と 2021 年度の統計資料を見ると、逐一チェック・解消された矛盾紛争という項目は、柔軟な手法で紛争を解決するという意味であり、治安処罰を下すことにより処理された治安事件とは異なる（治安処罰を下すときも、処理または処置といい、解消とは称しない）。そして、その項目は処理された治安事件の総数の 70%以上を占めて、この割合は、単なる立法活動の影響で達成されることは想像できない。この時期における、より有力な影響因子は、楓橋経験 55 周年記念に関する活動である。つまり、これは楓橋経験の記念活動の余波であると考えてよいであろう。同記事にも、「2019 年 11 月と 2022 年 3 月に、公安部により、全国の範囲の中に約 200 か所の公安派出所が「楓橋式派出所」に順次指定され、基礎社会のガバナンスに斬新な方向を定め、紛争の解決を深化する道へ導き、心を込めて人民に奉仕し、

(63) 中国法律年鑑編集部「中国法律年鑑（2022 年）」1506 頁参照。

(64) 公・前掲注（62）参照。

社会安全を効果的に維持し、社会和諧の新しい雰囲気を促進しようと努める」⁽⁶⁵⁾と報じている。

おわりに

本稿では楓橋経験から現在に至るまでの治安調停の沿革を中心に、中国治安管理処罰法の沿革、楓橋経験形成の経緯、治安調停制度の関連立法、及びその実績について順次分析を展開した。

その結果、まず中華人民共和国の旧治安管理処罰条例は実のところ中華民国期の違警罰法を承継して発展したことを究明した。そして、違警罰法の起源とした大清違警律は実に日本旧刑法第四編「違警罪」を主として参考にして制定されたことを確認した。

次に違警罰法の中には従来存在しない治安調停制度が成立した時期を確認したうえで、その背後には関連する裁判外紛争解決の実践が存在することを推察した。また、楓橋経験という実践活動は、治安調停制度の成立に対する影響は最も高いという結論が得られた。

そして、楓橋経験の形成と発展に関する資料を整理し、楓橋経験を巡って、その形成の必然性、当時の影響、及び現実的な意義など問題を提起した。引き続き、楓橋経験は毛沢東時代の有益な政治的遺産と、高く評価された自主的に紛争を解決できる基層民主政策という二つの側面を有するため、改革開放後においても、立法により、即ち治安調停制度によって、その経験を承継したという結論を得たが、この推測を直接証明できる資料が欠如していて、継続的な研究が必要である。

また、本稿では治安調停の立法活動の流れを時系列に沿って展開したが、公安部が制定した法令を参照する形で立法活動を検討した。それ以外にも、地方政府が制定した規則・規章などと治安調停制度との関連性は未検証であ

(65) 公・前掲注(62)参照。

り、今後の分析が必要である。他方、公表された治安調停の全国データは極めて稀少であるため、その実績に対する分析が一層困難になる。逆に、治安調停の地域別のデータは比較的豊富であり、今後のデータ分析の一方方向になりうると考えられる。

なお、治安調停制度自体についても、従来から議論が多く、人民調停制度との接点も多いが、本稿では十分に検討することができなかった。これについても今後の課題としたい。