

はじめに

- I 信訪関連先行研究の概観
- II 先行研究に対する私見
- III 信訪制度の概観
- IV 信訪制度の問題点と利点
- V 請願制度への示唆

はじめに

本稿は中国における〔信訪〕¹制度について論じたものである。ここで、日本で言うところの陳情・請願に類似する中国の信訪制度が、日本社会に対してどのような示唆を持ち得るのか、筆者の問題意識とあわせて述べておきたい。

まず本研究は、筆者の「日本の間接民主制は、有効に民意を反映できているのか」という問題意識から生じたものである。日本において民意を表す手段としては、制度化されているものとしては選挙・請願・直接請求(地方政治のみ)、制度化されていないものとしてはロビイング活動・報道・その他デモ活動等が挙げられる。しかし各種制度・活動は一長一短である。選挙は間接民主主義制度の要として機能している一方、低い投票率・一票の格差といった問題や、議員を選ぶという形式でしか意思表示できないという制度的な制約がある。請願制度は形骸化しており、直接請求は現状国政レベルでは認められていない。報道についても人々の共感あるいは反感を得にくい話題は取り上げられにくい等、様々な短所がある。どの制度・活動にも長所と短所があることは当然であるから、それぞれの短所を補うために、多種多様な民意反映制度が併存していた方が、我々国民にとっては都合が良さだろう。そこで、現在日本では実効性のほぼ無い請願制度を、より有効に機能させることができれば、民意反映の補助的機能を果たしてくれるのではないだろうか。

以上のような問題意識に基づき、なぜ中国の信訪制度を題材として取り上げるのか、という点についてもあわせて言及したい。信訪制度と類似の制度自体は、現在もイギリス・ドイツ・アメリカ等各国に存在する。しかしいずれの国でも積極的に利用されている制度ではない。(ただしイギリスにおいては、2011年8月から「HM Government e-Petitions」という新しいシステムが運用開始され、2012年5月までの間に14,092件の請願を受理する等、比較的活発な利用が見られる。ちなみに2015年にこのシステムは議会と政府の共同システムとなり、100,000以上の署名が集まった請願はウェストミンスターホールで討議対象とされることとなっている²。しかし中国では、信訪制度が民意を表す手段・救済を求める手段として広く利用されている。そのため、この制度の構造上の問題点・利点が顕著に表れており、これらは日本と中国の社会背景の違いを割り引いて考えても、日本における請願制度の活性化を検討する上で有用と考えられる。

そこで本稿では、まずI章で信訪制度に関する先行研究を概観し、II章で先行研究に対する筆者の私見を補足し、III章で中国における信訪制度の歴史と現行信訪制度について詳細を紹介したい。そしてIV章で信訪制度の問題点と利点について検討し、最後にV章において日本の請願制度との対比を行う。

¹ 本稿では中国語をそのまま用いる場合、初回登場時のみ〔 〕を付して記載し、以降は〔 〕を用いず記述する。また、中国語の制度名や概念などの翻訳は、原則として引用論文の翻訳をそのまま用いる。

² 今井良幸「請願権の再検討—イギリスにおける電子請願制度からの示唆—」名城法学 66,1-24 頁(2016)

I 信訪関連先行研究の概観

1 現行信訪制度のあらまし

信訪は、〔来信〕（書簡を送る）と〔来訪〕（訪問する）から成る合成語である³。信訪する権利は中華人民共和国憲法 41 条で公民の権利として保障され⁴、さらに国務院制定の「信訪工作条例」（2022 年発布）において制度として規定されているが、これは誰が・誰に対して・何をやる権利なのだろうか。

信訪工作条例によると、まず信訪の主体（以下信訪する者を「信訪人」と呼称する。）は、すべての公民・法人・その他団体と規定されており、さらに外国人・外国法人・無国籍者も主体になり得るとされている⁵。日本における請願法の規定、ならびに請願権を保障する憲法 16 条の解釈と同様である⁶。

信訪の客体（誰に対して）については、各級党機関・全人代の機関・行政機関・政治協商会議の機関⁷・監察機関・司法機関・検察機関・各種公的団体⁸・国有企業の行為が規定されている⁹。そして客体の広さと同様に、信訪に包含される対象行為も広く規定されている。たとえば状況を報告したり、提案したり、意見したり、訴えたり、請求したりといった行為が対象とされており¹⁰、つまりは広く公的機関に対して物申す行為が信訪であると言える。

また、信訪制度を規定する法令は信訪工作条例だけではなく、さらに各部門・部局による細則や、党組織による個別の指示など多種多様な法規が存在し、一体となって信訪制度が運用されている。

中国共産党による国家規模のネット規制や検閲の実施といった事情が度々報道されている現状を鑑みると、同じ中国において、このような制度が存在し利用されていることに矛盾を感じる見方もあるかもしれない。信訪制度に最初に触れた際の、イメージの掴みにくさはその点にあると筆者は考えるが、つまり中国共産党は、公民の権利として信訪を保護する一方で、これを管理し、社会の不安定につながる場合にはこれを統制したいと意図しており、そのせめぎ合いの結果が現行の信訪工作条例にも結実していると考えられる。たとえば、現行の信訪工作条例はいわゆる「正常信訪」（来訪の場合は 5 名以内、公共場所の秩序を守り、末端など所定の主管部門に対して行う等、信訪工作条例が定める禁止事項を遵守した信訪）を保護するもので、5 名以上の大人数で集団信訪を行う、地方政府に対してなされるべき信訪を北京の中央機関に訴える等、社会の安定を害する態様でなされる信訪（「非正常信訪」と呼ばれる）に対しては処罰をもって臨むという造りになっている事からも、こうした姿勢が伺える。

それでは、中国における信訪制度の歴史や、現行制度のあり方について見ていく前に、まず学術研究分野において、信訪がどのように取り上げられてきたかを次節で概観したい。

³ 松戸庸子「信訪制度に見る“中国公民社会”の到達点」日中社会学研究(23)91-106 頁(2015)

⁴ 中華人民共和国憲法 41 条で保障されるとする説が多数である。石塚迅「政治的権利論からみた陳情」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』71 頁（東方書店,2012）

⁵ 信訪工作条例 17 条、同 48 条

⁶ 1984 国会答弁、ただし無国籍者については政府見解は明らかではない

⁷ 中国人民政治協商会議の機関。同会議は全人代とあわせて「两会」と呼ばれており、国政に関する助言等を行う。

⁸ 群团组织。人民団体と群衆団体を指す。中華全国総工会（中国の労働組合連合）、中国共産主義青年団中央委員会などが例として挙げられる。

⁹ 信訪工作条例 2 条

¹⁰ 信訪工作条例 17 条

2 信訪に関する先行研究

信訪と同様の制度は、中国以外の諸外国にも存在する。しかし多くの国でそれらの制度は形骸化しており、中国における信訪ほど多用されている例は少ない。一方、中国の王朝時代には、各王朝で皇帝に直結する直訴的な制度が存在しており、中国独特の制度かつ固有の精神性を反映した制度として、政治文化等を研究する外国研究者の興味も集めてきた。また、政府や公的機関に訴え出る行為は社会運動に通ずるところもあり、社会学研究者も興味を持つところである。このように信訪は、今日まで様々な分野・切り口から研究されてきた。この節では分野ごとに、政治学・法学・社会学における先行研究を概観したい。

(1) 政治学における先行研究

まず政治学的視点からは、「圧力型体制（圧力型体系とも訳される）」「増圧型体制」の表れとして信訪制度を研究するものがある。栄敬本は 1998 年、香港・台湾の研究者のシンポジウムにおいて「圧力型体制」という概念を提起した¹¹。「圧力型体制」とは、上級組織が目標を定め、その目標達成のために下級組織に対して各々が達成すべき指標を示し、その指標を達成できたかどうかを下級幹部等の業績評価に反映させることで、目標達成に向けた事実上の強制力を働かせるシステムである。そしてこの「圧力型体制」を作り出すシステムとして「職位目標責任制」や「一票否決」といったシステムがある。「職位目標責任制」とは下級組織の幹部の指標達成度を項目ごとに点数化し、その合計点数に基づいて上級組織が賞罰任用を決定する、というものだ。学生がテストの点数で順位づけられるのと同じように、下級幹部たちはその指標達成度で評価され、職場での処遇が決められるのだ。そして「一票否決」とは、ある特定項目において指標を達成できなかった場合、その事実一つでもって（一票）、他の項目で指標を達成していたとしても成績が 0 点になる（否決）というシステムである。そして多くの場合、社会安定に関する項目は一票否決の対象項目となっている。つまり、信訪等の多発によって地域社会が不安定になれば、当該地域の下級幹部は業績評価で痛手を負うことになるため、下級幹部には信訪発生件数をなるべく抑えようとするモチベーションが働いていると言える。

栄敬本の指摘をふまえ、政治学者であり社会学者でもある于建嶸は、中国の行政体制を「増圧型体制」と表現している¹²。于は「増圧型体制」の特徴を、下に行けば行くほど圧力が増し、かつその圧力が最終的に中央に返ってくるものと説明し、信訪制度においてこの特徴がよく表れていると指摘している¹³。

また、Kevin O'Brien と Lianjiang Li は共著書“Rightful resistance in rural China”において、中国の農民の抵抗運動についてまとめている。彼らの研究は抵抗運動全体を扱ったものであり信訪に特化した研究ではないが、著書の中でこうした抵抗運動の高まりとともに、伝統的に権利保護の意識が弱かった中国において、農民たちの権利意識が高まっていると指摘している。もっとも、この見解については E.Perry が“Chinese Conceptions of ‘Rights’: From Mencius to Mao—and Now”の中で、中国における「権利」に関する大衆的な言説は、必ずしも国家権力への対抗を意図したものとは言い切れないと指摘している。つまり、E.Perry は中国における人民（特に農民）の抵抗運動について、以下のように整理している。まず、中国では少なくとも孟子の時代から、政府（統治者）には人民に「まともな生活」を保障する責任があると考えられてきた。この思想は古代から現代まで受け継がれており、鄧小平はこれを〔小康家族〕、つまり労働によってまともな生活水準を確保できる家庭と表現し、改革・解放政策含む現代化を通してこれを実現すると表明していた。このように、人民に一定の経済的福祉を保障することが統治者の責任であり、統治者

¹¹ 毛里和子「序章 陳情政治」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』12 頁（東方書店,2012）

¹² 前掲注 11

¹³ 前掲注 11,13 頁

がその責任を果たさない時にはもはやその統治者に天命（天から統治を授けられた者が正当な統治者であるという思想に基づく概念）は無く、正当性のない統治に対する当然の反応として民衆蜂起が起きるのだ。こうした文脈を踏まえれば、中国における農民の抵抗運動が、トーマス・ジェファークソンが語ったような専制政治に対する歯止めとしての反乱と同じ意味を持つとは言えないだろう、と E.Perry は指摘している。

こうした民衆の抵抗運動や権利意識についての研究は、信訪という一制度に関する研究より一段階広範なテーマではあるが、社会制度・体制の異なる中国において信訪がどのような機能を果たすのかを理解するという点で、関連する研究であると言える。

また、中国やインドネシアの政治経済研究を専門とする William Hurst は、Mingxing Liu、Yongdong Liu、Ran Tao との共著論文“Reassessing Collective Petitioning in Rural China”において、中国農村部の集団信訪の発生やその規模が、どのような要因に左右されているのかを、120 村のデータを定量分析する手法で明らかにした。

（２）法学における先行研究

次に法学的視点からの研究を概観する。日本の研究者によるものとして、まず、信訪の監督システムとしての意義について但見（2005）¹⁴は、信訪制度は一見、人民による下からの監督を実現した民主的な監督システムに見えるが、その実は上からの監督権（党中央による下級政府の監督）発動を請願するものであり、「その「民主」性に瑕疵があるだけでなく、合法的手続により生じた結論を手続外の「正義」により修正する、という性格」を有しているとしている。

また、信訪制度と「法治」の関連を分析する研究¹⁵において但見（2012）は、まず「人治」の時代である王朝期の直訴制度の機能・特徴と信訪制度の機能・特徴を比較し、両者の類似性を指摘した上で¹⁶、「法治」ではなく「人治」の性格の強い信訪制度を「法による信訪」に改革していこうとする近年の動きについて、2005 年改正では「一元的・一体的統治機構の上に、「徳」「正義」を体現する超越的存在が乗っかっている、という構造が維持」されたままであり、効果的な改革とは言えないだろうとしている。それと同時に、2005 年条例改正以降党が、とりわけ訴訟関連信訪について、法による終結を目指す動きを見せていることに注目して、党が超越的存在として争いの終結をもたらすのではなく、法により訴訟を終結させる方向に進むのならば、党の統治「正統性」の供給源を、信訪解決に見られるような超越的正義実現から、実効的な民主的監督（ここでの民主的監督は、司法やメディアが独立しており、選挙が自由化されるといった状況で達成される民主的監督を指す）がなされている（当時も現時点もなされていないが）ことに求めるような転換がなされるのではないかと予測している。これは 2012 年時点での指摘であり、その後習近平体制は（「法治」を西洋的概念で捉えるならば）むしろ人治の要素を実質的に強めていったと評価できるが、一方で、2012 年に党大会で打ち出した「社会主義核心価値観」を表す 12 のキーワードの一つに「法治」があることから、（中国式）法治が目指されていることも見てとれる。2005 年条例改正時に一部で主張された信訪廃止論や、2012 年時点の予測を超え、日本の「法治」とはまた意味合いの異なる中国式法治体制の下で信訪制度は存続している。

¹⁴ 但見亮「中国の「監督」制度における「民主」と「法治」（1）」比較法学 38(3),27-67 頁(2005)

¹⁵ 但見亮「陳情への法的視点」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』95-136 頁（東方書店,2012）や、但見亮「中国の「監督」制度における「民主」と「法治」（1）」比較法学 38 巻 3 号(2005)など

¹⁶ 但見は王朝期の直訴制度の特徴・機能を 9 点挙げ、それぞれが信訪制度にも見られることを指摘している。とりわけ、①通常の司法手続外の再審査制度である点、②「上」が情理に基づく正義により訴えの終結を実現することで「統治の正統性」を調達する機能がある点は、一体的統治構造の上に正義を体現する超越者として党が位置するという構造（人治に近い構造）を表したものと考えられる。

また、信訪の権利の中国憲法上の位置付けやその他の政治的権利との関係について考察した研究¹⁷は日本でもあるが、こうした議論はむしろ中国の研究者によるものが活発である。まず、杜承銘ら(2006)¹⁸は「信訪権」をめぐって、これを公法上の権利であるとする立場と、反射的利益にすぎないとする立場があることを踏まえた上で、これを公法上の権利と見るべきだと整理している。「信訪権」を反射的利益とする立場からは、そもそも「信訪権」は当事者が一方的に行使できる請求権ではなく、政府部門が意思決定プロセスにおいて必ず通過しなければならないものでもないから、厳密な意味での法的権利には属さないと言える。これに対して杜承銘らは、公法上の権利と反射的利益の区別は流動的で相対的だとしつつも、信訪条例を起草した国務院が信訪制度は憲法 41 条に基づくものであるという見解を示していることから、「信訪権」は公法上の権利とすべきだとしている。もちろん国務院の見解のみを根拠にそのように主張している訳ではなく、ドイツの憲法理論を参考に、ある公法上の権利が憲法上に根拠を持つものであるとするために必要な要素である、普遍性・不可侵性・現行憲法秩序の合致といった要素を「信訪権」は満たしていると整理する。

そして「信訪権」を公法上の権利とした上で、ではそれが(数ある基本権リストの中で)どのような権利なのか、という問いについては、信訪行為を、杜承銘らの論文が執筆された当時施行されていた信訪条例第 14 条が規定する 4 種類(反映情況、提出建議、提出意見、提出不服)¹⁹と整理した上で、公民が政治的意思に基づいて公益のために、国家機関とその職員の活動を監督する権利を行使する場合、政治的権利である「監督権」と呼ぶことができ、公民が国家機関とその職員に対して、個々の合法的な權益の侵害に反対する場合、非政治的権利である「権利救済を獲得する権利」と呼ぶことができる、としている。その上で、個人の権利救済は一種の独立した形態の人権であるべきで、信訪制度の本質は権利救済制度であるべきではないと結んでいる。

次に林来梵ら(2008)も信訪の権利の属性・根拠について論文²⁰を発表している。林来梵らも、信訪権について、反射的利益とする見解と公法上の権利であるとする見解があることを踏まえた上で、信訪権は「(個人の)救済」と「政治参加・監督」という二重の属性を持つ法的権利であるとしている。そして信訪が個人の権利を救済する手段となっていることについては、一度確定した裁判所の判断(判決)に対し信訪がされることにより、司法の既判力・司法の独立性を侵食するおそれがあると懸念を示している。

(3) 社会学における先行研究

次に社会学的視点からは、日本の研究者としては松戸庸子が、中国での豊富なフィールドワーク調査に基づく信訪研究を行ってきた。フィールドワークで収集した個別事例の分析をもとに松戸は、信訪を含む中国における各種異議申立ての特性から「中国公民社会」の特徴を描く論文²¹や、信訪人に対する(時に苛烈な)行政拘禁がなぜなされるのかを考察した論文²²を発表している。中国の研究者としては、前述の于建嶸がフィールドワーク

¹⁷ 石塚迅「政治的権利論からみた陳情」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』65-94 頁(東方書店,2012)

¹⁸ 杜承銘・朱孔武「“信訪権”之憲法定位」遼寧大学学报(哲学社会科学版)第 34 卷第 6 期,141-145 頁(2006)

¹⁹ 現行の信訪工作条例は第 17 条において信訪行為を「反映情況、提出建議、意見あるいは投訴請求」と規定している。

²⁰ 林来梵・余淨植「論信訪權利与信訪制度—從比較法視角的一種考察—」浙江大學学报(人文社会科学版)第 38 卷第 3 期(2008)

²¹ 松戸庸子「信訪制度に見る“中国公民社会”の到達点」日中社会学研究(23)91-106 頁(2015)

²² 松戸庸子「合法的「信訪制度」が何ゆえに行政拘禁を招くのか」アカデミア・社会科学編第 2 号,17-37 頁(2011)

調査を多数行い、2005年の信訪条例改正に際しては中国政府から依頼を受けて、条例改正に向けたいくつかの提言を行った。また、応星は中国の農村社会における抗議運動研究の一環として信訪に関する研究を行ってきた。呉茂松は、西安市の工場労働者たちの大規模な抗議運動に関する調査をはじめ、信訪をしていない一般市民や行政の信訪部門で働く職員へのインタビューも含めた調査を行い、信訪や維権運動についての研究を行ってきた。また、Jing Chen も（社会学者というよりは政治学者だが）中国でのフィールドワーク調査を行い、農村での集団信訪参加者の傾向についての論文²³や信訪が中国社会において果たしている機能についての著書²⁴を発表している。また、人権派弁護士として知られる許志永ら「公盟」（当時の呼称）メンバーも、2005年に北京南駅付近に当時存在していた「信訪村」（地方政府等の対応に納得できず、北京の中央機関で信訪を行うために遠方からやって来た信訪人が集住していた地域）に滞在し、フィールドワークを行っている。

（4）本稿の位置付け

以上のように、信訪制度は様々な分野において、様々な切り口から研究されてきた。「圧力型体系」のあらわれという制度的特徴を研究するもの、信訪制度と中国における政治のあり方の関係を研究するもの、農民の抵抗運動の一つとして信訪を研究するもの、中国における権利意識顕出の一つとして信訪を研究するもの、信訪権の権利としての性質を研究するもの等が見られる。本稿は、これらの研究を通じて断片的に触れられてきた、信訪制度の問題点と利点について、事例を挙げながらより詳細に検討した上で、日本の請願制度との対比を行うものである。具体的にはIV章において、信訪制度の問題点として頻繁に挙げられる「解決率の低さと問題の長期化」について、なぜそのような問題が起きるのかを制度面から検討し、さらに信訪制度の利点として暫し挙げられる「情報収集機能を果たす」点について、中国社会において具体的にどのように機能を果たしてきたのか、事例を挙げて検討したい。そしてV章で請願制度と信訪制度の対比を行う。

II 先行研究に対する私見

本章では、先行研究においてこれまで指摘されてきたいくつかの点について、筆者の見解を補足したい。

1 「包青天」願望と信訪

松戸（2009）²⁵は「包青天」願望と信訪について次のように記述している。まず「包青天」とは宋代の地方長官である「包拯」と「青天願望」から成る合成語である。「包拯」とは、清廉かつ公正な裁判官として、現代でも崇められている宋代の地方長官である。1978年、当時の副総理だった鄧小平から信訪処理担当を任ぜられた胡耀邦が「私が包公になりましょう」と啖呵を切ったという逸話が残っている。また「青天願望」とは、封建君主による専制統治時代に庶民たちが、自分たちのために正義を実現してくれる人物を青天と呼び、まるで黒雲を押しつけて顔を覗かせる青天のように、不正・不当を打ち払ってくれると願っていたことに依拠する言葉である。

この「包青天」願望と信訪の関係について、松戸（2009）は「今でも陳情行動の心理的な支えとなっている」としている。というのも、「包青天」願望に現れるような、清廉公正な何者かが、自分たちの訴えに耳を貸し権利を擁護してくれるはずだ、と願う精神性は信

²³ Jing Chen 「Who Participates in Collective Petitions in Rural China?」 *Journal of Chinese Political Science*, Vol.17, 251-268 (2012)

²⁴ Jing Chen 『Useful Complaints: How Petitions Assist Decentralized Authoritarianism in China』 Lexington Books (2016)

²⁵ 松戸庸子「信訪制度による救済とその限界」中国 21(30)109-130 頁(2009)

訪と非常に親和性が高いからだ。そして現代の信訪において「包拯」の役割を期待されるのは、党中央などの上級組織である。社会学者の胡荣は、2003年から2005年に1017名の農民を対象として意識調査アンケートを実施し、地方レベルの党・政府への信頼度は極めて低い一方、統治レベルが上がるごとに信頼度も上昇し、党中央と国務院への信頼度は極めて高いという結果を確認した²⁶。また、2006年に于建嶸は、信訪人632人を対象にアンケート調査を行い、郷レベルの党・政府（中国の行政区は上から省・市・県・郷というピラミッドを形成しており、郷はいわゆる末端の組織と言える）への信頼度を「非常に高い」「比較的高い」と回答した割合は0.7%であったのに対し、党中央・国務院への信頼度を「非常に高い」「比較的高い」と回答した割合は49.5%であるという結果を得た²⁷。こうした調査結果からも伺える、末端組織への低い信頼感と中央組織への高い信頼感を鑑みると、松戸(2009)が指摘するように、党中央などの上級組織を現代版「包拯」と見る「包青天」願望は、信訪人にとって心理的支えになり得ることが見て取れる。

こうした松戸(2009)の指摘をふまえて筆者が補足したいのは、「包拯」に関する説話や「青天願望」は中国に特有のものであるが、陳情（信訪）行為をする際に「末端組織への低い信頼感と中央組織への高い信頼感」が現れ、それが陳情（信訪）行為の心理的支えになるという現象自体は中国特有のものではなく、日本の事例にも見られるという点である。

たとえば、1961年に竣工した岐阜県の御母衣ダム建設にあたっては、ダム計画により水没予定地となり、移転を強制されていた地元住民による建設反対運動が盛んであった。地元住民たちは「御母衣ダム絶対反対期成同盟死守会」（以下「死守会」とする）という組織を結成し、御母衣ダム建設計画の代替案を主張したり、地元代議士への陳情を行う等、活発に活動していた。活動の一部を紹介すると、1952年6月から1953年12月までの間に、地元県庁への陳情を8回、代議士訪問を計5回、陳情書提出は201部、署名陳情の書簡とハガキは378通、上京陳情を10回行っている²⁸。その様子はあたかも中国における集団信訪に類似している。

1952年から1956年²⁹にかけて展開された「死守会」による一連の反対運動について、浜本(2011)は反対運動の特徴の一つとして「事業者（特に御母衣調査所）への不信感」「電発本社および幹部には、ある種の信頼や期待を寄せていた」ことを指摘している。ここで「御母衣調査所」とは、ダム建設事業者である電源開発株式会社が、現地である御母衣に構えた事務所である。一方、信頼を寄せられていた「電発本社および幹部」とは、主に電源開発株式会社で当時総裁を務めていた高碕達之助や、副総裁を務めていた藤井崇治を指している。当時の「死守会」会長の発言として、高碕総裁と1953年に初会見した際「ただいまのような総裁のコトバを初めから聞かされていたら、われわれの郷土は今日現在こんな生地獄とはならなかったと思います」という言葉が残されている。この事からも、御母衣ダム建設反対運動においては「末端組織への低い信頼感と中央組織への高い信頼感」が現れていたことが見て取れる。

つまり、こうした信頼感創出現象自体は日本の陳情事例においても見られるものだが、中国においてはこの現象が特に、歴史ある「包青天」願望という裏付けを得て、信訪人の心理的支え、あるいはシンボルとなっていると言えるだろう。

²⁶ 松戸庸子「陳情制度のパラドクスと政治社会学的意味」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』225頁（東方書店,2012）

²⁷ 毛里和子「序章 陳情政治」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』19頁（東方書店,2012）

²⁸ 浜本篤史『御母衣ダムと荘白川地方の50年』まつお出版、36頁(2011年)

²⁹ 「死守会」解散は1959年だが、1956年5月に事業者と「死守会」の間で覚書が締結されて以降は、具体的な補償交渉に移行しているため、建設反対運動の終焉は1956年であったと見ることができる。

2 司法への不信と信訪

論者によっては、中国には伝統的に訴訟を忌避する精神があり、かつ中国では司法において中立な判断がされるという信頼が薄く、司法的救済手段よりも行政的救済手段（中でも信訪）の方が優れていると考えられていると指摘し、こうした事情が人々を訴訟より信訪に向かわせていると考察するものもある（たとえば林来梵ら(2008)）。

また、こうした指摘を裏付けると考えられる調査結果も挙げられる³⁰。富窪(2008)は中国で1992年に行われたアンケート調査を紹介している。1992年の調査は全国各地の一般人（労働者・農民・個人経営者等）1591人と弁護士29人、裁判官79人を対象に「行政訴訟をめぐる裁判」をテーマに行われたもので、この中で弁護士に対して「弁護士の訴訟活動が外部からの影響を受けるかどうか」を聞いた設問がある。この設問に対する回答結果は「ある」(28.2%)「たまにある」(65.8%)が合計94.0%を占めた。またその内訳は「コネ」(70.7%)「政府」(19.8%)であった。さらに、同じ調査においてこれもまた弁護士に「多くの庶民が役人を訴えようとしなないのはなぜか」を聞いた設問があるが、この回答結果は「行政機関の報復を恐れる」(70.4%)「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%)となっている。もっとも、この調査は1992年に行われたもので、中国で行政訴訟法が施行されたのは1990年であることから、そもそも行政訴訟の歴史が浅い時期におけるアンケート調査だという点に注意する必要がある。

こうした指摘を踏まえて筆者が補足したいのは、次章で詳述するような信訪個別事例においては、自己の権利救済のために、信訪と同時に訴訟提起や調停の申立てなど、ありとあらゆる手段がとられている事例が多く、特段司法を忌避するような雰囲気蔓延しているとは言えないのではないかという点だ。たとえば、次章のBの事例・Cの事例においても信訪と同時に行政事件訴訟が提起されているし、Eの事例でも民事訴訟を経てすでに判決を得ている（しかし判決内容に納得できず信訪が継続している）。Fの事例においても、信訪と同時に労働仲裁の申請や訴訟提起が行われている。中国国内における信訪事例の現地調査には様々な制限があり（また現状ではこうした調査活動はほぼ不可能であり）、事例数が極めて少ないため、個別事例で得た知見を一般化することが困難ではある。しかし、2004年に于建嶸が北京の信訪人632名に対して行ったアンケート調査でも、信訪前に裁判所に行って起訴したものが全体の63.4%(401件)という結果が出ている³¹。

こうした事例の存在や、近年の信訪工作条例制定において、信訪以外の問題解決手段（訴訟・仲裁・調停など）に依ることができるものは、そうした手続きに則って処理することが強調されていた事実からも、司法忌避の雰囲気は現在では薄まっており、当事者は使える手段は何でも使って訴えるという意識を持っていると捉えるべきではないだろうか。

3 紛争解決コストと信訪

紛争解決コストについて、信訪は他手段よりコストが低いことが（訴訟となれば弁護士への依頼が必要となるケースが主で訴訟費用等がかかるが、信訪は当事者が自身で行うことができ、関係部局に信訪を行うにあたって手数料等をとられることもない）、手段として選ばれやすい要因の一つであるとする説もある。

呉茂松(2012)は、2003年から2007年にかけて陝西省西安市臨潼区で行った信訪に関するアンケート調査（一般民衆470人、信訪部門関係者120人、信訪人60人が対象）で、信訪行為を選択した理由を尋ねた結果、回答の上位3つとして「政府を信頼する」(30.8%)「別の方法では解決できない」(24.4%)「金銭的なコストが少ない」(16.7%)を得たとする。そして「政府に関する信頼、金銭的成本の低さ、限られた選択肢などが陳情（信訪）を選

³⁰ 富窪高志「中国の信訪制度について」レファレンス,49-65頁(2008)

³¹ 毛里和子「序章 陳情政治」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』10頁(東方書店,2012)

択する主な要因となっている」としている³²。

また、于建嶸(2012)³³は田文利(2005)による「公民について言えば、陳情は簡便・安上り・有効で全面的な救済方法であり、公民の権利と自由を保障する機能を持っている」という意見を紹介している³⁴。

この点について筆者は、Jing Chen(2012)による調査を踏まえて以下の点を補足したい。Jing Chen は 2009 年 7,8 月に湖北省・安徽省・遼寧省の 3 省の 12 村でアンケート調査とインタビュー調査を行った。この 12 村はいずれも 1990 年代以降に何らかの集団信訪が発生した村である。アンケート調査実施にあたっては、スクリーニングクエスチョンとして「1990 年代以降に村で集団信訪が起きたかどうか」という質問を設定し、これに対して「はい」と答えた対象者のみを調査対象とすることで、集団信訪発生の事実を知らない者やそれについて語りたくない者を対象から除外するという手法がとられている。アンケート調査の対象となった村民は 684 名であったが、スクリーニングクエスチョンの段階で「はい」と答え、対象者となった村民は 138 名である。

そして調査対象者に、村で発生した集団信訪について、自身が積極的参加者（自らの意思で参加した者）、消極的参加者（強制や社会的圧力によって参加した者）、非参加者のいずれであったかを尋ね、非参加者以外の前二者を「参加者」と扱っている。52 名が「参加者」、75 名が「非参加者」、11 名が「無回答」であった。さらに、各村民に対して社会的・経済的地位（性別・年齢・就学年数・直近 1 ヶ月の世帯総収入・党員資格の有無・公式に何らかの指導者となった経験の有無・復員兵かどうか）を尋ねた（この質問はスクリーニングクエスチョンの前に行われている）。ちなみに調査対象者が回答した彼らの信訪テーマは、税・手数料関係、土地紛争関係、選挙関係、家族政策関係である。

以上のように収集したデータが、STATA ソフトウェアを用いたロジスティック回帰分析により分析された。その結果、上記に上げられた社会的・経済的地位のうち、世帯収入が集団信訪への参加可能性に影響する唯一の要因であることが示された。

以下は筆者の見解となるが、信訪はたしかに訴訟提起と異なり、当事者自身が遂行でき、特段費用を徴収されることも無いが、解決までには長期間を要するケースが多く、その長期間にわたって信訪のために時間を費やすには、一定の経済的コストを負担する必要があるのではないだろうか。そのため、Jing Chen の調査結果でも集団信訪に参加する村人は世帯収入が高いという結果が出たのではないかと考えられる。

ただ、Jing Chen の本件調査結果を考察するにあたっては、調査対象者の信訪内容が「税・手数料」「土地紛争」「選挙」といった事項である点に注意が必要である。こうした事項について信訪を行うほどの不満を抱くということは、前提として課税対象となる所得が存在する、紛争の元となる土地利用権を所有していることが必要となる。「選挙」についても事項の詳細は説明されていないが、中国の社会制度を鑑みれば、自身が選挙者として参加した選挙に関する不満が出る可能性より、自身が被選挙者として参加した選挙に関する不満が出る可能性の方が高く、被選挙者になり得るほどの地位にある人物である可能性が高い。よって、そもそも調査対象者となっている信訪参加者に、高所得者が含まれやすいバイアスが存在している可能性はある。しかし、この点を差し引いて見ても、信訪にコスト面でのメリットがあることが選好の要因の一つと言えるかどうか、疑問が残るところではある。

³² 呉茂松「陳情制度をめぐる権利擁護と安定維持の力学」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』171 頁（東方書店,2012）

³³ 于建嶸「陳情制度改革と憲政の建設」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』35 頁（東方書店,2012）

³⁴ 田文利による論文は、<http://www.chinalawedu.com/news/2005/3/> に掲載された「信訪制度改革の理論分析と模式選択」とのことだが、2024 年 1 月 14 日時点で当該ウェブページを確認できなかった。

Ⅲ 信訪制度の概観

1 信訪制度の歴史

この節では、1949年の中華人民共和国成立以降の信訪制度の歴史を概観する。信訪制度が正式に確立された出発点は、1951年6月7日に中華人民共和国政務院（のちの国務院）が公布した「書面信訪と訪問信訪の業務に関する決定」と言われている³⁵。しかしその内容は概括的で原則的なものにとどまり、政府や公務員の注意規定・心がけのような位置付けだった。その後1957年に国務院は「人民の書面信訪と訪問信訪業務強化に関する指示」を公布する。

この時期、つまり建国から、1970年代後半に毛沢東が死去し文化大革命が終焉を迎えるまでの約20年間の時期に行われた信訪を、応星は「大衆動員型陳情」と分類する³⁶。その特徴としては、告発と名誉回復の要請が二大テーマとなっていた点が挙げられる。1956年、ソ連のフルシチョフによるスターリン批判を契機に中国共産党内でも政策路線をめぐる混乱が現れた。1956～1957年に毛沢東は「百花齊放・百家争鳴」を提唱し、たとえ共産党への批判であっても広く人民の意見・政治批判を提出するよう呼びかけた。この方針はすぐに転換され、共産党を批判する者は反右派闘争の中で弾圧されることとなるのだが、こうした政治情勢を背景に信訪は、大衆が政治運動の一環として告発を行ったり、運動の過程で毀損された名誉を回復するための手段として利用されていた。

1981年、鄧小平が中国政府として正式に文化大革命の誤りを認めると、文革中に右派のレッテルを貼られた者や冤罪を着せられた者等が名誉回復を求める「平反」のための信訪が盛んに行われることとなる。その後、改革開放政策により経済体制が大きく変化する中で信訪は、現在のように人民の権利救済と紛争解決の手段として利用されていくこととなる。

1995年、国務院は行政法規として「信訪条例」を制定した。初めて定められた信訪に関する一般的規定として、1995年「信訪条例」は、原則として末端の責任機関で信訪を処理する属地管理を強調し（同条例4条・10条）、また信訪人の禁止行為について規定し（同条例第二章）、信訪人が規定に反した場合の收容・送還・没収・（治安管理处罰条例や刑法による）処罰について規定している（同条例25条）。ちなみに收容・送還については2003年、孫志剛事件にまつわる一連の騒動³⁷を経て「都市の乞食、浮浪者送還弁法」（1982年5月、国務院發布）が廃止され、收容・送還についての根拠規定を失ったことから、2005年信訪条例改正のタイミングで条文が削除された。

1990年代初頭から信訪件数は増加が続き、2003年に全国の党・政府部門の信訪部局が受理した信訪は合計で1273万3千件とピークを迎える³⁸。特に2003年12月には、北京

³⁵ 応星「中国陳情制度の運用メカニズムとその変容」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』41-63頁（東方書店,2012）

³⁶ 前掲注35

³⁷ 孫志剛事件とは、武漢出身で当時27歳だった孫志剛が、就職準備のために訪れた広州市において「暫住証」を携帯していなかったため「都市の乞食、浮浪者送還弁法」（以下、同法）に基づき收容され、2003年3月、收容・送還所の中で撲殺された事件である。同年4月「北京青年報」等が事件詳細を報道すると、世論は同法廃止に傾き、法学博士による建議書（「都市の乞食、浮浪者送還弁法」を審査することに関する建議書）提出や、北京大学教授らによる特定問題調査委員会の設置要求などが相次いだ。同年6月、国務院常務會議は同法が現代の情勢に適応しなくなったとして同法を廃止した。

³⁸ 于建嶸「陳情制度改革と憲政の建設」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』24頁（東方書店,2012）、ちなみに于建嶸「信訪制度改革与宪政建设—围绕《信访条例》修改的争论」（<https://www.aisixiang.com/data/7888.html>）（2023.12.14時点）では1272万3千件と紹介されている

の天安門広場で数千人の信訪人によるデモが 2 回発生するという事件が発生した³⁹。この時期の信訪にはこういった内容のものが寄せられていたのだろうか。国家信訪局は 2003 年に「80% 上访有道理」⁴⁰を発表し、信訪で寄せられることの多いテーマと、信訪対応の基本姿勢について見解を公表している。信訪で寄せられることの多いテーマとしては、八大焦点問題として「国有企業改制によるリストラに関連する労働問題、社会保障問題」「三農問題」「（判決に不服があるなど）訴訟関連問題」「都市開発に関連する（立退き移転補償などの）問題」「幹部職員の不正・風紀に関連する問題」「末端行政組織（基层机构）改革に関連する問題」「環境汚染問題」「企業に転出した元軍幹部職員の政治的・経済的待遇に関連する問題」の 8 つが挙げられている。そして、国家信訪局はこうした信訪事例の調査分析に基づき「80% 以上の信訪は改革と発展過程に現れる問題を反映しており；80% 以上の信訪には道理があり、解決すべき現実の問題が実際に存在するもので；80% 以上の信訪は各級党委・政府の努力で解決可能であり；80% 以上の信訪は基礎レベルの行政組織等（基层）において解決すべき、または解決できる問題である」と述べている。信訪としてなされる要求は荒唐無稽なものではなく、一定の道理があるとして関係機関による真摯な対応を求めつつ、属地管理（基層行政機関等が当該地域で発生した信訪に対処する責任を追い、安易に中央政府への信訪に発展させるべきではないという原則）を徹底する姿勢が伺える。

こうした信訪件数増加を受けて、2005 年に国務院は信訪条例の改正を行った。1995 年条例と比較し文字数が倍増する大幅な改正で、信訪における（電話やファックス、訪問だけでなく）メールの利用や「全国信訪情報網」といったシステムの確立と、システムへの情報入力 of 徹底(2005 年条例 2、3、11、12 条)や、信訪を受理した担当部門における処理期限を日数で規定(2005 年条例 21、31、32、33 条)し、各級信訪関連部門の職責を明確に規定している（2005 年条例 6 条）。

では 2005 年の条例改正を経て、信訪件数の増加に歯止めがかかったのだろうか。公式の統計では、2005 年に全国の党・政府部門が受領した信訪件数は 399 万 5244 件、2006 年の件数は 354 万 8504 件と大きく減少している⁴¹。

しかし 2005 年に北京南駅南西に当時存在していた「信訪村」においてヒアリング調査を行った許志永は、馬家楼や永定門（いずれも北京市内の地名で、信訪村所在もしくは周辺の地域）を管轄する救済管理站（流浪者の救済や収容を行う機関）の統計をもとに、2006 年春節期間中でも北京「信訪村」付近に 2000 人近い信訪人が滞在していたと記述している⁴²。

また、改正後においても毎年のように国務院や国家信訪局等から、信訪関連の通知が出されている。たとえば 2007 年には党中央・国務院から「新時期の信訪業務をさらに強化することに関する意見」が出され、指導者へのホットライン制度・人民の意見聴取制度・指導者責任追及制度・信訪監督監察専門員制度などの推進が提案されている⁴³。また 2008 年には国家信訪局・監察部等による「信訪業務紀律違反の処分に関する暫定規定」が出され、信訪業務に関して「速やかに処理しな」かったり「無責任に引き伸ばし」たり「なす

³⁹ 許志永「美好中国—中国信訪調査」

<https://cmcn.blog/category/%E5%85%AC%E7%9B%9F/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BF%A1%E8%AE%BF%E8%B0%83%E6%9F%A5/> (2023.12.14)

⁴⁰ 北方网「国家信访局长：80% 上访有道理」

<http://news.enorth.com.cn/system/2003/11/20/000671533.shtml> (2023.12.14)

⁴¹ 『中国法律年鉴』2006、2007 年各版、中国法律年鑑社

⁴² 前掲注 39

⁴³ 但見亮「陳情への法的視点」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』120-122 頁（東方書店,2012）

べき行為を行わ」なかつたりして重大な結果を招いた場合には、直接責任者に加え、主要指導者、さらには関連の指導者も懲戒の対象となることが通知された⁴⁴。さらに 2009 年には党中央弁公庁と国務院弁公庁による通達として「指導幹部が大衆の来訪（訪問による信訪）に定期的に対応する事に関する意見」等が出されている。このように意見等通達が相次いでいることから、2005 年の信訪条例改正により統計どおり信訪が沈静化し、喫緊の社会課題ではなくなったと見るより、様々な工夫により統計上の減少は見られるものの、依然として信訪が重大な社会課題であり、条例が想定する「正常信訪」のルートで速やかに解決される信訪ばかりではなかったと見る方が妥当だと考えられる。

2 信訪工作条例について

さて、現行の信訪工作条例は 2022 年に制定された。2005 年信訪条例が全 7 章、51 条の構成であるところ、信訪工作条例は全 6 章、50 条構成と、1995 年条例から 2005 年条例への改正で見られたような、大幅な分量の増大は見られない。では、現行の信訪工作条例はどのような背景から制定され、内容面でどのような変化があったのか。2022 年 4 月 8 日に新華網が報道した記事「新時代の信訪業務を強化し改進黨のための制度保障の提供」⁴⁵における、国家信訪局担当者と記者の質疑応答をもとに見ていきたい。

まず条例制定の背景について、国家信訪局担当者は「中国特色社会主義の新時代」に突入し、社会における主要な矛盾が「より良い生活に対する人民の需要」と「不均衡で不十分な発展」の間の矛盾に変化してきた中で、信訪業務も新しい状況に直面していると背景を述べた。そして変化する信訪制度へのニーズに応えるため、第 18 回全人大以降推進してきた諸政策の成果（ネット信訪の推進、信訪と訴訟の分離、法律に基づく分類と処理等）を総括し、2005 年信訪条例の内容に統合する形で本条例を制定した、と話している。担当者は信訪制度について、社会の情勢や民意（社情民意）を理解するための重要な窓口だと位置づけている。

そして内容面の変化について、筆者は以下の 2 点が大きな変化だと考えている。一点目は、党が信訪業務を全面的に指導することが随所で明文化された点である。もともと、中央政府宛てか下級政府宛てかを問わず、信訪は党の所管事項であるという意識はあり、2005 年条例が施行されていた当時も党中央から信訪業務に関する意見等の通達は頻繁になされていた。そうした実態を反映させる意図か、党の指導のもとに信訪業務を統率することをより強調する意図か、信訪工作条例には党の全面的な指導の堅持・強化が随所で明文化されている（たとえば第 1、5、7、8 条）。

二点目は、信訪を内容によって分類し、それぞれの内容に適した解決方法を（特に司法により解決できるものは司法で解決するよう）採る姿勢が明確になっている点である（たとえば第 28、31 条）。この点についても以前より、信訪で提出される要求は各種の訴えが混ざり合い、その複合的な性質から、問題の解決を困難化させているという指摘がなされてきた⁴⁶。信訪の問題解決率は、一説には 0.2%と言われるほど低く⁴⁷、その解決率の低さとそれに伴う信訪の長期化がしばしば問題視されてきた（信訪は「後戻りできない道」とも言われている）。こうした状況を受けて、信訪ではなく訴訟・調停といった手段で解決すべき問題については、司法解決ルートに乗せるよう再三通達等がなされてきたが、信訪

⁴⁴ 前掲注 43

⁴⁵ 新华网「为加强和改进新时代信访工作提供有力制度保障——国家信访局负责人就《信访工作条例》答记者问」http://www.news.cn/2022-04/08/c_1128544017.htm（2023.12.14）

⁴⁶ 于建嵘「陳情制度改革と憲政の建設」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』25-26 頁（東方書店,2012）

⁴⁷ 松戸庸子「陳情制度のパラドクスと政治社会学的意味」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』225 頁（東方書店,2012）

工作条例についてこれが規定上盛り込まれた形となる。国家信訪局担当者は、性質の違いに応じて信訪を①提案・意見、②苦情・告発、③訴え・決定の要求、の 3 つに分類し、③の訴え・決定の要求についてさらに以下の 6 つの分類を設定している。訴え・決定の要求の分類は、第一に訴訟関連事項、第二に仲裁部門による仲裁関連事項、第三に党員による（党内秩序に関する）不服申立事項、第四に行政機関に対する不服申立事項、第五に行政機関による違法行為の責任追及関連事項、第六がその他事項とされている。信訪工作条例ではこのような分類を行い、合理的で適法な信訪が合理的で適法な結果を得られるよう目指されている、と担当者は語っている。

また、2004 年から導入されていた〔信訪联席会议〕について、〔信訪工作联席会议〕という全国の信訪業務の調整・推進・監督を行う機関として、条例上その役割が規定されたことも、新たな追加にあたる（たとえば第 11、12 条）。

信訪工作条例の条文については、以下に概要を付しているので参照されたい。なお、以下は条例の全訳ではなく筆者による抜粋・抄訳である点ご了承ください。なお、条例抄訳の中にはあえて原語の表現をそのまま用いた方が理解しやすいだろうと考え、一部原語の表現をそのまま用いている箇所がある（例えば 3 条の民情・民知・民心など）。

<信訪工作条例>

1 条	目的規定。党の信訪業務に対する全面的なリーダーシップ(領導)を堅持・強化し、新しい時代の信訪業務を行い、党・政府と人民間の密接な連係を保持するために本条例を制定する。
3 条	信訪は党の群衆工作上重要なものと明記（政府が民情を理解し、民知を集め、民衆の利益を守り、民心を集めるために重要な業務）。
5 条	信訪業務の原則について。党の全面的領導を堅持すること(1 号)、人民が中心であること(2 号)、属地管理の原則(3 号)、法に依る問題解決を堅持し、信訪を法治化の軌道に入れること(4 号)などを明記。
7 条	党の信訪業務に対する全面的な領導を堅持し、政府が業務を組織・実施し、信訪工作联席会议が業務を調整し、信訪担当部門が業務を推進するなど、役割についての概要規定。
8 条	党中央が信訪業務に対する統一的な領導を強化するために、政策方針の制定や研究(2 号)、専門性の高いチームを建設する(3 号)など規定。
9 条	地方の党委員会はその地区の信訪業務を指導する。
11 条	中央信訪工作联席会议の職責について。全国の信訪業務について調査・分析し、中央の意思決定の参考とする(1 号)、党中央の指針が実施されているか監督する(2 号)、信訪制度の改革と信訪の法治化について研究する(3 号)、地方レベルの信訪工作联席会议(6 号)などを規定。
14 条	各級党委員会と政府の信訪担当部門の職責について規定。
15 条	各級党委などが信訪業務を行うにあたってのあるべき姿、各級機関・単位のあるべき姿について規定しており、なかでも郷鎮級の党委と政府などについては、地方における信訪事項の処理を積極的に調整して処理し、小事件が村を出ず、大事件が鎮を出ず、紛争が上に報告されることの無いよう努力するよう規定。
17 条	公民・法人・その他の組織は、ネット・手紙・電話・ファックス・訪問などの形式により、各級機関・単位に対して、状況を報告し(反映情況)、提案し(提出建議)、意見や訴えを請求することができる。このような行為を行う公民・法人・その他組織を信訪人と呼ぶ旨の規定。
18 条	各級機関・単位は、信訪の郵送先や電話番号、信訪の受付時間および場所などを周知しなければならない。また、受付場所やホームページにおいて信訪業務に関する規定や処理手順などを周知しなければならない。いかなる組織・個人も、信訪人に対して報復を行ってはならない。

19 条	信訪人の信訪提出の方法について形式・内容面について規定。内容面について、客観的かつ真実でなければならない、提供する資料の内容の真実性に責任を追わなければならない、事実を捏造・歪曲したり、他人を陥れてはいけないとする。また、請願が受理され処理中に、同一の請願を提起しても受け付けられない旨も規定。
20 条	複数の者が面会形式で信訪する場合、代表者を選出しなければならない、その人数は 5 人を超えてはならない。 →違反した場合 47 条により阻止・批評・教育される
22 条	信訪の処理期限について 15 日以内と規定
26 条	信訪人は信訪の過程において法令を遵守し、公共の秩序を維持するよう自覚しなければならない旨の規定。1 号～6 号で禁止事項(交通妨害の禁止や、危険物携帯の禁止、他人を扇動して信訪させることの禁止など)を定める。 →違反した場合 47 条により阻止・批評・教育される。
28 条	信訪を処理する機関は、訴訟と信訪を分離させる制度的要求に従い、訴訟に関わる信訪を通常的信訪制度から分離し、法律に従い担当部門に処理させること。
29 条	信訪人の提案等が科学的かつ合理的で現実的である場合、それらを採用あるいは部分的に採用すべきである。信訪人の提案等が社会の発展等に寄与した場合、関連規定に基づいて報奨を与える。
31 条	訴え・決定の要求について、1 号～6 号に分類し、それぞれ分類に従って処理する旨の規定 1 号：裁判機関の訴訟手続き・検察機関の刑事告訴手続き・公安機関の法律手続き等により処理すべきもの 2 号：仲裁により処理すべきもの 3 号：党内の苦情申立・審査請求により処理すべきもの 4 号：行政不服審査等の行政手続きにより処理すべきもの 5 号：違法行為の調査の申請や、合法的権益の保護を求めるもの 6 号：上記各号に該当しないもの
32 条	信訪への応答(意見書)には、意見とその法的根拠を記載しなければならない
34 条	条例第 31 条 6 号に分類される信訪は、受理の日から 60 日以内に終結しなければならない。事案が複雑な場合、当該受理機関の長の承認を得て期間を延長できる。延長期間は 30 日を超えてはならない。
35 条	信訪人が信訪への応答に不満があるときは、書面回答を得た日から 30 日以内に、信訪を処理した機関より一級上位の機関に対して、審査請求できる
36 条	信訪人が審査請求への応答に不満があるときは、書面回答を得た日から 30 日以内に、審査した機関より一級上位の機関に対して再審査を請求できる
47 条	信訪人が本条例第 20 条、26 条の規定に違反したときは、関係機関はその行為を阻止、批評あるいは教育しなければならない。 信訪人の行為が治安管理上の違反行為を構成する場合、治安管理处罰を受ける。 信訪人の行為が犯罪を構成する場合、刑事責任を追及される。
48 条	外国人・無国籍人・外国組織の信訪についての処理は、本条例を参照する。

IV 信訪制度の問題点と利点

1 信訪制度の問題点—信訪の長期化—

一説には、信訪案件の解決率は 0.2% と言われている⁴⁸。この数字は于建嶸による推定値

⁴⁸ 前掲注 46

であり、統計的な信頼性という点では問題が残るものの、それほどまでに信訪による問題解決は困難だと言われている。また、その解決率の低さと問題の長期化傾向から、信訪は「後戻りのできない道(不帰路)」とも称されている。また、但見(2016)⁴⁹も「陳情制度及びその運用における問題は、それにより紛争が解決しないこと、さらにはそのために紛争が拡大し、ひいては暴動というべき事態にまで発展することにある、と考えられている。」としている。信訪条例が 2005 年に改正された際も、改正の背景には信訪件数の増加があったと考えられるが、増加の一要因として、解決率の低さ故に信訪案件が溜まる一方であったことも挙げられるだろう。

それではなぜ、信訪は長期化してしまうのか。その原因として、筆者は以下の二点があると考ええる。まず一点目に、信訪人の要求は、各種の訴えが混ざり合い、複雑で総合的な性質を有しているため、その要求の性質上、問題解決がより困難となることが挙げられる。この点については于建嶸(2012)⁵⁰も信訪制度の制度上の欠陥として同様の指摘をしている。二点目に、中国では行政訴訟・民事訴訟において再審事由が日本と比較して広いといった特徴が一要因となり、判決の終局性により事態を終結させることが困難となっていることが挙げられる。次節以降、この二点について詳細を検討したい。原因の二点目を先に次節(IV 2)で検討し、原因の一点目について次々節(IV 3)で検討する。

2 信訪の長期化原因—判決の終局性の低さ—

(1) 判決の終局性の低さに係る複数の要因

信訪工作条例は第 17 条において、信訪行為を「反映情況」「提出建議」「意見あるいは訴えの請求」としているが、信訪人の要求内容は個人の権利救済に関するものが多い。そして個人の権利救済の訴えは本来、司法的救済手段に馴染むものである。前述の 5(2)で于建嶸の調査が示すとおり、信訪人は司法手段も併用しながら信訪を続けることが多い。しかし司法手段を併用していても、信訪が長期化する事例は多く見られる。この一要因として、筆者は中国の行政訴訟・民事訴訟で再審事由が広く認められていることが、判決の既判力を弱める一因となり、判決の終局性による問題の終結を阻んでいるのではないかと考える。

もちろん、信訪制度は但見(2005)⁵¹が指摘するとおり、上からの監督権(党中央による下級政府に対する監督)を発動し、合法的手続により生じた結論を手続外の「正義」により修正する、という性格を有しており、信訪制度の存在自体が、司法的救済手段の終局性を弱めているとして信訪制度の廃止を主張する見解もある⁵²。よって、法定再審事由のあり方を問わず、司法手続外からの介入が行われ得る以上は、判決の終局性は低くならざるを得ないだろう。この問題については党中央でも懸念を有していると考えられ、2022 年信訪工作条例制定にあたっては、裁判機関の訴訟手続等により処理すべき場合は法律の規定にしたがって(法律手続きにより)処理する(第 31 条 1 号)と定めている。信訪ではなく訴訟・調停といった手段で解決すべき問題については、司法解決ルートに乗せるよう促し、司法への手続外からの介入を減らすことができれば、判決の終局性の低さという問題は一定程度解決されるかもしれない。現在の中国社会における課題は、信訪制度を存続させながら、この「訴訟により解決すべき問題は司法へ」という原則を現実で徹底させることにあり、法定再審事由の広さが判決の終局性に与える影響は、信訪制度の存在に比べれば影響が少ないのかもしれない。しかし、そもそも判決が再審により覆りやすいという構造が、判決

⁴⁹ 但見亮「中国における陳情制度の改革」一橋法学第 15 巻第 1 号 37 頁(2016)

⁵⁰ 前掲注 46

⁵¹ 前掲注 14

⁵² 于建嶸「陳情制度改革と憲政の建設」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』28-29 頁(東方書店,2012)

の終局性に影響しないはずはなく、また、「判決は出たがこれは決着にはならない」という人民の意識を醸成するという側面もあるだろう。そこで本稿では、法定再審事由の広さという切り口から、判決の終局性の低さについて検討したい。

（２）中国民事訴訟法上の再審事由

信訪は対象を「党の各級機関、全人代の機関、行政機関、政協機関、監督機関、司法機関、検察機関、大衆団体組織、国有企業」として、「反映情況」「提出建議」「意見あるいは訴えの請求」を行うものであるから、その性質上、訴訟の区分から見ると、概ね行政訴訟に関わる問題ということになる。日本においては行政訴訟法第 7 条において「この法律に定めがない事項については、民事訴訟の例による」として再審事由については民事訴訟法第 338 条が適用されることとなるが、中国では、中国行政訴訟法第 90 条、第 91 条において再審の申立て・再審事由の規定があり、中国民事訴訟法を準用する形式はとられていない。そこで、信訪との関係で捉えるのであれば、中国行政訴訟法の再審の定めを中心に検討すべきであるが、その前に関連事項として中国民事訴訟法の定めについても確認したい。

中国の民事訴訟法は 1991 年に初めて制定された。その後 2007 年、2012 年に大幅な改正が行われ、2017 年、2021 年、2023 年にも改正を経て現在に至っている。

中国民事訴訟法では、再審に当たっては当事者が第 210 条にもとづいて再審申立を行い、裁判所がその申立が 211 条各号にあたる判断すれば再審が開始されるという流れが規定されている。再審申立について第 210 条は、「当事者が」既に法的効力の発生した判決・裁定について誤りがあると認識するときは、一級上の人民法院に対して再審を申請できると規定している。このように再審申立の要件はとても広く設定されており、あくまで当事者が誤りがあると認識していれば、それで再審申立が可能となる。当事者に対しては広く再審申立を認め、その申立を受けた裁判所において、再審事由の有無を法に則り検討するという構造と考えられる。

再審事由は第 211 条第 1 号から第 13 号に規定されており、規定を列挙すると以下のとおりとなる。なお、この翻訳は筆者によるものである。

- ①判決や裁定を覆すに足る新しい証拠があるとき
- ②原判決・裁定が認定した基本事実に、証拠による証明が欠けているとき
- ③原判決・裁定が認定した事実の主要な証拠が偽造であるとき
- ④原判決・裁定が認定した事実の主要な証拠が〔質証〕⁵³を経ていないとき
- ⑤審理に必要な主要証拠について、当事者が客観的原因により自ら収集することができず、書面により人民法院に調査収集を申請しても、人民法院が調査収集しなかったとき
- ⑥原判決・裁定が法の適用について確かに誤っているとき
- ⑦裁判組織の構成にあたって違法がある、または法により忌避されるべき人員が忌避されていないとき
- ⑧訴訟行為無能力者が法定代理人を立てていないとき、または訴訟参加すべき当事者が、
本
人または訴訟代理人の責めによらない事由により、訴訟参加していないとき
- ⑨法律の規定に反して、当事者の弁論権利を奪ったとき
- ⑩召喚状なしに欠席裁判をしたとき
- ⑪原判決・裁定が当事者の請求を漏らしているまたは超過しているとき
- ⑫原判決・裁定がなされた根拠となる法律文書が取り消されまたは変更されたとき
- ⑬裁判官が事件の審理において、賄賂を受け取ったり、私情にとらわれて違法行為を行っ

⁵³ 証拠認定の前提として、当事者が提出した証拠の客観的真實性・関連性・合法性について事実確認および対質を行うもの。裁判官主導で行われる。民事訴訟においては、質証を経て初めて当該証拠を根拠とすることができる。

た

り、法を歪曲して裁判行為を行ったとき

一方、日本では民事訴訟法第 338 条第 1 号から第 10 号において再審事由が定められているが、中国民事訴訟法における第 211 条第 1 号・第 2 号・第 6 号にあたる事由については、原則として日本では再審事由と認められていない。もっとも、再審事由の規定は各国でかなり異なるところであり、日本の再審事由は狭すぎるという指摘もされている⁵⁴。そのため日本の規定と異なるというのみで、中国民事訴訟法における再審事由は広いと断定することはできないが、その点を考慮しても、新証拠発見・立証不足・法適用の誤りといった審理の実体部分に関わる事項を理由に再審が可能となると、法解釈次第ではその適用範囲が大幅に広くなると考えられる。

(3) 中国行政訴訟法上の再審事由

次に、中国行政訴訟法第 90 条、第 91 条の再審に係る規定を見ていきたい。中国の行政訴訟法は 1989 年に初めて制定された。その後 2014 年、2017 年に改正され現在に至る。再審手続きの流れは民事訴訟と同様で、まず当事者が再審申立を行い、その申立を受けて裁判所が再審事由の有無を判断する流れとなっている。当事者による再審申立については、中国行政訴訟法第 90 条において「当事者が...誤りがあると認める場合」に一級上の人民法院に対して再審を申請できると規定されており、民事訴訟法と同様である。

再審事由については中国行政訴訟法第 91 条第 1 号から第 8 号に規定されており、規定を列挙すると以下のとおりとなる。なお、この翻訳は筆者によるものである。

- ①立案しないこと、または訴えの却下に明らかな誤りがあるとき
- ②原判決・裁定を覆すに足る新たな証拠があるとき
- ③原判決・裁定が認定した事実の主要な証拠が不足しているとき、質証を経っていないとき、または偽造されたとき
- ④原判決・裁定が法の適用について確かに誤っているとき
- ⑤法律が規定する訴訟手続きに違反し、公正な判決に影響する可能性があるとき
- ⑥原判決・裁定が当事者の請求を漏らしているとき
- ⑦原判決・裁定がなされた根拠となる法律文書が取り消されまたは変更されたとき
- ⑧裁判官が事件の審理において、賄賂を受け取ったり、私情にとらわれて違法行為を行ったり、法を歪曲して裁判行為を行ったとき

中国民事訴訟法の再審事由と細かな違いはあるが、中国民事訴訟法第 211 条第 1 号(新証拠発見)・第 2 号(立証不足)・第 6 号(法適用の誤り)にあたる規定が、中国行政訴訟法第 91 条第 2 号(新証拠発見)・第 3 号(立証不足)・第 4 号(法適用の誤り)である。中国行政訴訟法上も、審理の実体部分に関わる事項を理由として、再審が可能という規定になっている。

(4) 統計上の再審事件数

前々説・前節で日中の法規定上の再審の扱いを見てきた。この節では、日中の統計上の再審件数を比較していきたい。まず、中国における再審申立の件数と再審開始決定の件数について、2021 年度全国法院司法統計公報は以下のように件数を公表している。(表中の%表示は筆者の計算による。)

【刑事事件】

刑事一審受理件数	1,277,197 件
再審申立(職権再審・控訴再審申立含む)	35,493 件
刑事再審件数	4,378 件
再審件数÷再審申立件数	12.33%
再審件数÷刑事一審受理件数	0.34%

【民事事件】

⁵⁴ 高橋宏志『重点講義 民事訴訟法 下』有斐閣,773 頁(2004)

民事一審受理件数	16,612,893 件
再審申立(職権再審・控訴再審申立含む)	317,902 件
民事再審件数	64,260 件
再審件数÷再審申立件数	20.21%
再審件数÷民事一審受理件数	0.39%

【行政事件】

行政一審受理件数	319,977 件
再審申立(職権再審・控訴再審申立含む)	39,304 件
行政再審件数	2,308 件
再審件数÷再審申立件数	5.87%
再審件数÷行政一審受理件数	0.72%

ちなみに同年度の、民事・刑事・行政事件をあわせた新規一審受理総数は、18,210,067 件で、その件数と同年度の再審事件の全件数(70,946 件)を比較して全体の規模感を把握すると、約 0.39%となる。

一方日本では、令和 3 年度(2021 年度)の司法統計によると、以下の通りである。なお、日本の司法統計は事件ごとの公表項目に一貫性がなく、公表された統計数値の制約上、事件ごとに引用する項目の種類が異なっている点にご了承いただきたい。

【刑事事件】

刑事一審受理件数(地裁のみ)	65,151 件
再審請求(最高裁・高裁・地裁・簡裁)	442 件
再審事件	1 件(簡裁で)

【民事・行政事件(最高裁)】

民事新規受理総数	5,613 件
民事再審事件	13 件
行政新規受理総数	889 件
行政再審事件	0 件

【民事・行政事件(地裁)】

民事新規受理総数	598,323 件
民事再審事件	168 件
行政新規受理総数	3,855 件
行政再審事件	10 件

刑事事件に関する再審割合の低さはご承知のとおりである。一方、民事・行政事件についても再審事件の規模感(再審事件数÷新規受理総数)は、最高裁で 0.19%、地裁レベルでは 0.029%となっている。

【再審事件数÷新規受理件数の割合】

中国(民事・行政・刑事事件)	0.39%
日本(民事・行政事件)(最高裁)	0.19%
日本(民事・行政事件)(地裁)	0.029%

このように比較すると、再審割合が極端に低い刑事事件を除外して集計した日本と比べても、中国の再審件数は統計上も多いことがわかる。

これまで法規定上・統計上という両面から、日本と比較した際の、中国の再審事由の広さ・再審となる事件の多さを見てきた。こうした再審事由の広さ・再審となる事件の多さが、どれほど民心に影響するかは明らかでないが、こうした制度設計が根底にあることで、中国では日本と比べて「判決が出た以上、この問題について再度問い質すことはできない」という意識が希薄であって不思議はないと考えられる。再審の状況について、日本と中国、どちらのあり方が望ましいと断ずる事はできないが(前述のように、日本は日本で再審事由が狭すぎるという問題を抱えていると考えられる)、判決により「事件が終結する」と

いう感覚が薄ければ、判決後も信訪を続ける可能性が上がり、信訪の長期化の一因として判決の終局性の低さがあると考えられるのではないだろうか。

3 信訪の長期化原因—要求の複合的性質—

次に、信訪長期化の原因の一点目として挙げた、信訪における要求の複合的性質(信訪人の要求は、各種の訴えが混ざり合い、複雑で総合的な性質を有しているため、その要求の性質上、問題解決がより困難となる)についての検討に入りたい。

信訪案件における当事者の要求内容は、公にデータとして公表されていない。よって、どのような信訪人がどのような内容で信訪を行っているかについては、研究者による現地調査で収集された情報をもとに把握することとなる。もっとも、そうした現地調査は政治的にセンシティブな問題を扱うこととなるため、情勢次第では行うことができない。本稿では、2009年度から2011年度にかけて松戸が実施した調査研究で収集された個別事例を見ていきたい。なお、いずれの個別事例も1990年代から2000年代の間に信訪のきっかけとなる出来事が起こり、当事者が信訪を開始したものである。

また、事例紹介に入る前に「各種の訴え」が混ざり合っていると判断するにあたって、何を基準に訴えの種類分けを行うか、明示しておきたい。結論から言うと、民事訴訟の概念である訴訟物(ここでは新訴訟物理論を採る)を意識して、かつ訴訟物の概念にあてはまらない部分については、単純に主張内容を見て種類分けした。

注意点として二点明記しておきたい。まず一点目としては、当たり前だが個別事例で取り上げる当事者は、このような訴訟物等を意識せずに信訪しているから、本稿で筆者が整理したとおりの請求を掲げている訳ではないという点である。たとえば当事者が不法行為があったと信訪で主張している場合、訴訟物の形式で捉えるなら、それは不法行為に基づく損害賠償請求となるが、当事者が賠償請求まで明言した聴取データは無いなどの例が挙げられる。本稿では、当事者からの聴取事項部分と、筆者による整理部分が混同しないように、当事者からの聴取事項部分は箇条書きで記載することとする。

二点目としては、訴訟物を意識して整理するにあたって、通説・実務は旧訴訟物理論であるが、本稿では新訴訟物理論に基づきたい。本章の目的は、信訪における要求の複合的性質を明らかにすることであり、その手段として訴訟物概念を利用するものだが、旧訴訟物理論では仕分け単位として利用するには無意味に細かいため、「実体法上の表面的な権利から超越したもう一段上の、全実体法秩序により一回の給付を是認される地位(受給権)⁵⁵」を単位として種類分けを行いたい。また、その際に参照する「全実体法秩序」は何かという問題もある。本来であれば、信訪が行われたその当時の中国における実体法に基づくのが良いかと考えられるが、1990年代から2000年代は中国で様々な法制度がようやく新設、あるいは頻繁に改正されていた過渡期とも言える時期であり、現在の感覚からすると法制度として未整備と言える部分もある。そこで、本章の目的は信訪の長期化原因を探ることであり、そのための種類分けであるという点に鑑み、ここでは現在の日本の実体法により整理していきたい。

(1) A氏の事例

A氏は某ダム建設に関連して、信訪を行った人物である。信訪を開始したのは1990年代からと、本稿の事例の中でも比較的年代の古い事例にあたる。A氏の主張内容をまとめると、以下のようになる。

- ・A氏は、ダムの建設自体に反対している訳ではない
- ・ダム建設による住民移転に関連して、移転住民に分配されるべき資金が地元政府によって中抜きされたと主張
- ・また、地元政府が移転住民の数を実態より多く偽り、中央に報告するという不正もあった

⁵⁵ 高橋宏志『重点講義 民事訴訟法 上』有斐閣,28頁(2004)

た

- ・中央の政策どおりに移転政策が進むことを望んでいる

また、A氏は地元政府の腐敗を監視するため、有志による組織を設立し、地元政府の監視と信訪を続けた。2000年代に入ってからA氏は、群衆を集めて社会秩序を乱したとして起訴され、有罪判決を受けている。

A氏の要求を、実体法上の受給権を意識して区分すると、まずA氏が何らかの給付を要求するものではないが、①監督権の行使として地元政府の過去の不正を告発し、真相究明・処罰を求めるもの(地元政府から中央への虚偽報告等)。②将来に向けて中央の政策どおりに地元政府が実行するよう求めるもの。そして受給権を有するものとして③地元政府の不正が原因で自身の受け取るべき補償金・補助金が減少したとしてその権利侵害の賠償を求める訴え、の少なくとも3種類の要求が確認できる。

(2) B氏の事例

B氏は、1990年代後半に行われた某地区の都市開発に伴う立退き問題に関連して、信訪を行った人物である。都市開発といっても様々な種類があるが、B氏が居住していた某地区で行われていたのは、危険な古い住居が密集する地区を新しく改築する「危改」という事業だった。なお、B氏の例では行政(地元市政府)の行為(不作為含む)の一部について、行政訴訟においてB氏が勝訴判決を得ており、勝訴判決を得た部分については事態が終結している(しかし、行政の行為のうち他の部分についてはB氏が敗訴しており、敗訴部分についてはその後も係争が続いた)。B氏が信訪に至る経緯と要求内容をまとめると以下の通りである。

- ・B氏は危改事業に伴う立退き対象であるO地区に、母親と二人で居住していた
- ・立退きにあって、市政府の一部署であるP指揮部とB氏で交渉を行っていた
- ・交渉では、代替で提供される住居の条件について、地下室ではない事で合意していたところ、実際に提供されたのは半地下の住居であったため、移転を拒否
- ・O地区にあるB氏住居の電気・水道供給を停止される
- ・B氏住居において不審火が発生。住居内にいた母親が死亡
- ・上記不審火発生後4時間後に、B氏らがP指揮部の事務室にいた怪しい人間を見つけ、拘束して通報したものの、当該人物はその後釈放された
- ・上記不審火についてP指揮部が作成した報告書の内容は「出火原因はB氏住居室内の遺留火種」「B氏母親は焼死(他殺ではない)」「Pの推進する事業は法律に依拠しており合法」というものだった
- ・B氏は、上記不審火についての適正な捜査を求めて信訪を開始(立退き交渉関係で以前に信訪を行っていたかどうかは定かでない)
- ・公安による調査結果報告書は、不審火発生から約2年後に(B氏による再三の督促を受けて)公表されたが、「出火原因は不明」「B氏母親はガスを吸い込んだことにより窒息して焼死」とするもので、また行っていないはずの遺体解剖を行ったこととする内容であったため、B氏は適正な捜査を求めて信訪を継続

B氏の要求は、不審火に関する適正な捜査を求めるものであり、この事例では要求内容の複合性は見られない。強いて言えば、不適正な捜査にあたる行政の行為が、調査結果報告書公表の遅滞、(B氏の主張によると)行っていない解剖を行ったとする報告書内容の不正、(B氏の主張によると)放火として捜査すべきところ実体として捜査がされていない不作為等多岐にわたる点は挙げられる。

(3) C氏の事例

C氏は、もともと企業改制に伴ってリストラに遭い、その際に自分たち従業員の合法的権利が侵害された(内容の詳細は不明)、また企業幹部による横領等により国有資産が流失した(内容の詳細は不明)という内容で信訪を続けていた人物である。そもそもの信訪開始の年代について詳細は不明だが、1990年代終わりから2000年代初頭にかけての時期と推察される。その後、C氏は同様の立場にあるリストラ従業員13名と北京に信訪に出かけた

際、違法な信訪を行ったとして拘束され、労働矯正 3 年(2004 年から 2007 年にかけての 3 年間)に処された。聴き取り内容は主に、この労働矯正が不当であったとして行われた信訪に関するものであり、当事者の主張としては以下のとおりである。

- ・自分は憲法に保障された公民の権利行使として、国有財産流失と従業員権益の侵害について訴えていたのであり、社会治安妨害の罪をかぶせることは違法処罰である
- ・よってこれに基づいて下された労働矯正決定も破棄されるべきである

また、この後 C 氏は訴訟で勝訴し、判決を受けて労働矯正は撤回された。しかし撤回時点でおおよそ 1 年ほど労働矯正に処されていたため、その間の賠償を請求する訴訟を提起した。賠償金について、Q 市の労働矯正を所管する委員会は、一定額を提示したが、その金額は C 氏らが主張する賠償額の 2 割に満たない金額であった。そこで C 氏は引き続き、賠償金額についても信訪を続けていくこととなる。

C 氏の要求は、時を経るに沿って複雑化している。当初は企業改制に伴うリストラに関する信訪であったところ、その信訪行為自体を理由に C 氏が労働矯正に処され、その労働矯正が不当という内容の信訪が加わり、さらにその後不当な労働矯正に係る賠償の金額をめぐる信訪が加わる、というように、信訪行為とそれに対する取締り自体が、新たな信訪を生み、問題を複雑化させるという典型的な事例である。

実体法上の受給権を意識して整理すると、①(この件については詳細の聴取データが無いが)企業改制の際に国有財産が流失したことにより、自身が従業員として得るべき権益が侵害されたことに対する賠償請求の訴え、②労働矯正が不当で撤回されるべきという訴え(これは解決済み)、③不当な労働矯正についての賠償請求の訴え、そしてこれは存否不明だが、④C 自身の権益には影響しないが国有財産が流失した事があり、C がそれらも信訪で主張していれば、純粋な監督権の行使としての不正告発の訴えもあったとすれば、訴訟により解決済みのものも含めて 4 種類の要求が確認できる。

(4) D 氏の事例

D 氏は、T 炭鉱の一時帰休労働者(職場との雇用契約は残っているが仕事がなく、実質的に失業状態にある労働者)だった。その後 T 炭鉱は 2002 年に破産し、D 氏は失業したが、D 氏の主張は以下のとおりである。

- ・T 炭鉱は破産当時、従業員とその家族が 6 万人余おり、保有する国有資産総計は 4.6 億元、近代化された中型坑道を有し、その坑道は投資から 10 年しか経っておらず、毎年 40 万トンずつ採掘してもあと 100 年採掘できる見込みだった。
- ・T 炭鉱は法定の破産要件を満たしていないにもかかわらず、破産した。
- ・2003 年、破産に乗じて R 省政府副秘書長が T 炭鉱の財産権を売買した。
- ・また、R 省政府副秘書長は破産清算に乗じて、U 株式会社名義で、T 炭鉱の株式を廉価で買い入れた。この株式は国の規定では、元従業員が優先的に買い取ることものできるものだったが、従業員に一切の説明もなく、従業員代表大会も開かれなかった。
- ・国から T 炭鉱の一時帰休従業員に対して、1 億元程度の慰撫金が出ていたが、実際に従業員が手にしたのは数千から 1.2 万元程度の補償のみ。
- ・一時帰休従業員たちは年金も支給されていない状態
- ・炭鉱閉鎖期間中、T 炭鉱幹部が労働者に労災待遇を売買するという事例もあった。
- ・T 炭鉱は、閉鎖前に解雇した従業員について勤続年数の改ざん等を行い、早期定年退職扱いにした。さらに書類保管室を燃やして、当該証拠を隠滅した。
- ・2002 年の間に 2 回、財務課金庫が荒らされ、1 万余元の現金や、数千人の従業員の賃金明細表などが失われた。

D 氏の要求を整理すると、まず①T 炭鉱が法定破産要件を満たしていないにもかかわらず破産したことによる D 氏の権益(従業員としての地位)侵害についての賠償請求と②その不正告発、③T 炭鉱で不正な財産権売買があったことにより従業員への補償金等が減少したのであれば、それについての賠償請求と④その不正告発、⑤T 炭鉱の株式を優先的に買い取りできなかったことによる権益侵害についての賠償請求と⑥その不正告発、⑦従業員に

支給された国からの慰撫金を受け取れなかったことによる権益侵害についての賠償請求と⑧その不正告発、⑨年金支給請求権、さらに⑩T 炭鉱が書類保管室を燃やしたり、金庫を荒らしたりして証拠物が失われたという不法行為に基づく賠償請求と⑪その不正告発、D 氏の権益とは関係しないにしても監督権の行使として、⑫労災待遇の売買という不正があったことの告発、と 12 種類の要求が確認できる。

(5) E 氏の事例

E 氏は某銀行 W 省 X 市支店 Y 県出張所の行員だったが、2000 年に出張所が閉鎖され、行員は勤続年数買取されることとなった。E 氏の主張内容も、時間の経過とともに変容しているため、経緯とともに主張内容を記す。

まず E 氏が当初主張していたのは、出張所閉鎖に伴う住宅配分問題についてのみだった。1990 年代まで、中国において住宅とは、職場から福利厚生の一部として支給されるものだったため、出張所閉鎖に伴って E 氏が支給された自宅をどうするかという問題が生じたのだ。当初、幹部は住宅分配問題について W 省の銀行に相談し、価格を決めて E 氏に売却すると話していたため、E 氏は勤続年数買取に同意した。それから数年間、E 氏は暫定的に当該住宅に居住していた。

しかし、実は E 氏はキャリアが浅いことから住宅の財産権を取得する資格がなく、2004 年 6 月に当該住宅はディベロッパーに売却されていた。E 氏は、自分と某銀行 X 市支店との間の賃貸関係をもって、自分に住宅の優先購入権があるとして、訴訟を提起。しかし二審までいずれも敗訴した。2005 年 5 月にはやくざと思われる集団による住宅打ち壊しも横行した。二審判決を経て E 氏は以下のとおり主張している。

- ・ X 市支店長と副支店長が、廃止された出張所の不動産等の国有財産を、違法に売却し収賄した件について、あるべき訴追と処罰を受けていない。
- ・ 出張所閉鎖にあたって一千萬元余の国有資産が横領された。
- ・ X 市支店は投機目的で出張所の不動産を数回闇売りしており、これらは法を使って強盗を働くに等しいものである。
- ・ E 氏の提訴にあたって、どこに提訴しようとその提訴先を買収する旨の暴言があった。
- ・ 以上により E 氏の人権と合法的財産権が侵害された。

E 氏の要求を整理すると、まず①訴訟でも争われていた住宅優先購入権の存否確認、その後付け足された要求として②X 市支店長と副支店長による収賄・横領についての不正告発、③X 市支店関係者による暴言という不法行為についての賠償請求と④その不正告発、の 4 種類が確認できる。

(6) F 氏の事例

F 氏は、上記 5 つの事例と異なり、松戸の調査により収集された事例ではなく、呉茂松が 2002 年から 2008 年にかけて調査した集団信訪事例において、その集団信訪を中心となって行っていた人物である。この件については既に書籍⁵⁶で公表されているため、具体名を出すと、陝西省西安市蓮湖区の西安整流変圧器工場の従業員たちの事例である。数年にわたる集団信訪のあいだに、当事者による要求がどのように変容していったかが明瞭にまとめられているため、本稿でも紹介したい。

本件は、陝西省西安市の集団所有制企業(30 数人規模)において、従業員と工場長の間で、失業問題と社会基本保障をめぐる発生したものである。従業員は二度にわたり従業員代表大会を開催し、工場長の罷免や、新たな経営陣の選出を行うなど精力的に活動した。その中で、時間の経過とともに、従業員たちの要求がどのように変化したかをまとめたものが、以下である。

- ・ 初期段階の要求：退職金未払い、企業が払うべき養老・医療・失業保険金の支払不履行、

⁵⁶ 呉茂松「陳情制度をめぐる権利擁護と安定維持の力学」松戸庸子・毛里和子編著『陳情 中国社会の底辺から』165-194 頁（東方書店,2012）

失業証明書の未発行等について

- ・中期段階の要求：社会基本保障金の支払い問題について従業員が働きかけているにも関わらず未解決のままであること、工場長の腐敗、親会社等の上級部門の不関与等について
- ・終期段階の要求：労働者全体の合法的な権利の保障、集団所有制企業の所有権問題の解決、公民権の保護、言論の自由等について

F氏の要求は、時間の経過・問題の長期化とともに変化しているが、初期と中期を比較すると、中期においては、初期の要求に対する相手の不作為への非難・相手の不正告発が要求内容として加わっており、要求内容の複合化が見られる。また、中期と終期を比較すると終期においては、従業員だけでなく社会全体を巻き込みうるよう、広いテーマで問題提起を行っており、どちらかと言うと要求内容の広範化とも言えるべき現象が見られる。この事例は信訪を行っただけでなく、訴訟提起、仲裁申請、デモ抗議、メディアへの訴え等、当事者により様々な手段がとられ、終期においては社会運動の様相も呈していたため、こうした広範なテーマを問題として設定するに至ったと考えられる。

(7) 個別事例についての小括

以上の事例から、多くの場合で信訪の要求が複合的であることまでは確認できたが、小括として、その複合の態様を概観し、さらに要求が複合的であることが長期化の原因という仮説が肯定できるかについて検討したい。

まず一点目、複合の態様については、個別事例においても、自身の権益侵害に関するいくつかの訴えと、相手方の不正告発に関するいくつかの訴えが混在するケースが多く見られた。信訪自体が2(2)で前述のとおり、政治的権利である「監督権」と非政治的権利である「権利救済を獲得する権利」から成ると考えられるため、この2種類の訴えが混在することは性質上避けがたいと言える。そして、信訪工作条例第31条が信訪人の要求の種類分けと、信訪以外の手段による解決ルート活用を重視する規定となっていることから、党・政府はこうした複合化への対処を施す姿勢を打ち出していると見ることができる。

二点目については、まず本稿が扱った事例はごく少数であり、長期化という現象の原因を断定し得るほどの基盤が無いことを前提として、結論としては、その少ない事例の中にも反証があることから、仮説を否定するものである。反証というのは、E氏の事例である。E氏の事例では、当初は「勤務先閉鎖に伴う住宅配分問題」のみを論点として訴えがスタートした。しかし二審敗訴を経て、元勤務先の不正告発や、訴訟活動中の相手方の不法行為が要求に加わり、複合化している。この事例からは、複合的な要求であるから信訪が長期化するというより、問題解決までに時間がかかることで要求が複合化していく様子、訴訟判決が問題の終結とならない様子が見て取れる。

もちろんD氏の事例のように、当初から要求が複合的であり長期化している事例もあるが、要求の複合化と信訪の長期化は、どちらかがどちらかの原因であるという一方向の因果関係よりは、「鶏が先か卵が先か」のような、循環する因果関係にあると捉える方が妥当ではないだろうか。

最後にこれは補論であるが、信訪の短期終結がいかなる場合にも望ましいか、については議論の余地があると筆者は考える。勿論、信訪に対して実効的な対応がとられず放置され長期化する事は望ましくないし、「終結」が当事者の納得を意味するのであれば短期終結は望ましいだろう。しかし、日本でしばしば問題の終結が、当事者の泣き寝入りによる幕引きや、訴訟として立件できないことによる幕引き、相手方の訴訟認諾により公判を継続できなくなったことによる幕引き等により終結させられている状況を鑑みると、いつまでも訴えを続ける手段が存在することは、民衆の側にとってメリットでもあるのではないだろうか。信訪の長期化には、個人の権利が長期にわたって救済されない事例が含まれるため、原則として解決されるべき課題であると考えるが、特にその監督権という性質に着目した場合に、公民の意思ひとつで訴えを続けられる信訪制度は、有用な側面があると考えられる。

4 信訪制度の利点—情報収集機能—

信訪制度の利点として、情報収集の一助となることが挙げられる。ここで言う情報収集とは、党・政府が、国家運営にあたって必要な情報を集めることで、たとえば下級組織において収賄・横領等の不正が行われたという具体的な情報や、ある政策に対して人民がどの程度不満を持っているのか・どのような不満を持っているのか等の情報を得ることを指す。特に後者の情報については、日本であればメディア等がこうした情報を発信する役割を担っているが、中国の報道状況を鑑みれば、人民の不満を直接収集できる信訪制度というチャンネルは情報収集の道具として有用なのではないだろうか。（もちろん現在の中国にはパブリック・コメント等の制度があるので、信訪制度が唯一の情報収集手段という訳ではない。）

以下では、Jing Chen の“Useful Complaints:How Petitions Assist Decentralized Authoritarianism in China”⁵⁷第 5 章を参考に、過去の政策転換事例における政策の動向と、その政策に関する信訪の動向をあわせて見ていきたい。ちなみに、本来であれば信訪制度の情報収集手段としての有用性を検討するため、各政策の転換にあたって、信訪がどの場面で具体的にどう影響したかを明らかにする必要があるが、党・政府内部の意思決定がどのような材料に基づいてなされたか、内部の動向を調査することは難しく、本稿では政策の動向と信訪の動向を併記しているのみである。よって、各事例における政策と信訪の因果関係にまでは言及できないが、信訪の情報収集機能というものが社会の中でどう働くかを捉え、日本においても同様の制度が実効化された場合、その制度を情報収集に活かすための示唆を得るための一例として紹介したい。

農村税とは「耕地面積と穀物・植物の平年総生産量に対して課税される税金で、人頭税的な要素をもつ税」⁵⁸であり、2600 年近く続いてきた税制だと言われている⁵⁹。しかし農産物価格の低下等によって収入が赤字となった農家にも納税義務が生じるもので、その負担が長く問題視されてきた。そこで中国政府は、2000 年から一連の農村税改革を進めてきたが、最終的に 2006 年、農村税を廃止した。以下に政策・信訪の動向をまとめる。なお、信訪の動向に関する記述は斜体で表している。

<農業税改革>

1982 年	人民公社体制下での集団農業経営から、農家経営請負制へ移行
1980 年代前半	地方政府が農民の所得を過大に見積もって、過度な税金や手数料を負担させているという内容の信訪が多かった
1985 年	農民(純収入):都市労働者(可処分所得)の所得差 1:1.85 ⁶⁰
1990 年	国務院「農民の負担を適切に軽減することに関する通知」公布 ⁶¹
1993 年	1 月から 7 月の間に、国務院農業部に寄せられた信訪の 70%以上が農民の負担に関するものと指摘されている ⁶²
1997 年	中共第 15 期全国代表大会にて「農業の基礎的地位の強化」が確認される

⁵⁷ 前掲注 24

⁵⁸ 吉岡孝昭「中国における農業税改革と郷鎮級政府財政：農業税廃止を中心に」国際公共政策研究 15(1),71-87 頁(2010)

⁵⁹ 人民中国「中国農業税制の歴史に幕引き—農民の負担を減らす税の全面的廃止」
<http://www.peoplechina.com.cn/maindoc/html/200603/chinaguancha-7.htm>(2024.1.21)

⁶⁰ 小林照直「中国農村の税費改革」アジア研究所紀要(31),74 頁(2004)

⁶¹ 古澤賢治「中国の経済発展と農業基盤」季刊経済研究 17 巻 3 号,18 頁(1994)

⁶² 前掲注 61,20 頁

1997 年	農民(純収入)：都市労働者(可処分所得)の所得差 1：2.47 ⁶³
1998 年	河南省では 98 年上半期だけで、187 グループ 24,203 人が農業税費関係で信訪を行っている
1999 年	国家統計局が 1 万 8,685 戸の農家を対象に調査実施。半数以上の農家が税負担が過重であると回答 ⁶⁴
2000 年	党中央委員会・国務院、農村税制改革実験の計画を通達 →安徽省を試験地として開始
2001 年	中国、WTO に加盟
2001 年	国務院発展研究センターの職員が 1998 年から 2000 年の間に「農民日報」に送られた 472 通の信訪を分析
2002 年	国務院、地方政府の横暴な徴税方法に対して農村部からの信訪が増えていることを指摘する緊急通達を公布
2004 年	温家宝首相、同年より段階的に農業税率を引き下げると発表
2006 年	農業税廃止

(表：Jing Chen”Useful Complaints:How Petitions Assist Decentralized Authoritarianism in China”を参考に作成)

以上のように、1980 年代の体制転換以降、農民の負担が社会問題化し始め、中央政府もそれに対して適宜対策を取ってきた(上の表で言うと、1990 年の通知公布や 1997 年の代表大会での確認がこれにあたる)。しかし 90 年代にとられた対策は十分効果を発揮していないとの判断から、2000 年に農村税制改革実験が開始され、2006 年の廃止に至った経緯が見て取れる。

中国農村の税費負担は「税費」という言葉からもわかるように、税と各種経費から成り立っており、王朝時代から現代まで、中央政府が税を削減してもその分各種経費や税種が増え、実質的には税負担がかえって増えるという現象(「黄宗義の定義」と呼ばれている)に悩まされてきた。そのため、中央政府がとった施策が実質的な農村の負担減につながっているか、確認するインセンティブは当初から高かったと推測される。そうした状況下で中央政府は、1999 年に国家統計局による調査を行う等もしているが、農村税負担についての信訪がどの程度寄せられているかという情報にも気を配っている様子が窺える。もちろん、上表の斜体部分の記述はその当時信訪の状況がどうであったかという事実にとどまり、この情報を中央政府が政策形成のために利用したという事実までは挙げられていない。しかし信訪は政府機関等に対して寄せられるものであるから当然政府はその実態を情報として有しており、かつ 2002 年の緊急通達にも、国務院が信訪の状況を注視している様子が現れていると言える。よってこの事例から、信訪の状況が、政策の効果が実効的に現れているかどうかを判断するための一材料となり得ることがわかると言えるだろう。

V 請願制度への示唆

1 信訪制度の特殊性

信訪制度の利点として、その情報収集機能を挙げたときに、この機能が利点として挙げられるのは、中国が実効的な選挙制度や自由な報道機関を持たない社会であるからこそであって、選挙や報道が民意反映・情報発信の役割を担っている日本社会においては、たとえ信訪類似の制度が実効的に存在しても、情報収集ツールとして期待される役割は薄いと考えられるかもしれない。

しかし選挙は議員を選ぶ形式で行われることから、細かな政策単位・事項単位で民意を

⁶³ 前掲注 60 と同様

⁶⁴ 前掲注 60,76 頁

反映することや、具体的な問題の具体的な状況・要求を聴取することには向いていない。(もちろん、特定の政策が選挙において争点化され、その問題に関する民意反映機能を果たすことはあるが、常にそうあるとは限らない。)

また、報道は「何が社会問題で、その問題が今どうなっているか」を知る重要な手段であるが、そもそも各メディアが取り上げることのできる問題には量的な制約があり、そうした制約から、報道に取り上げられる社会問題は全体の一部に限られてしまう。しばしば、他者の共感あるいは反感を得やすい事件・問題は報道に取り上げられやすいが、そうでないものは取りこぼされる傾向にある。ゆえに報道のみを頼りに「何が社会問題か」を認識することは、見落としを誘発する可能性があると考えられる。また、他の民意反映手段として、地方政治の場面では直接請求が存在するが、現時点では国政レベルでは認められていない手段である。

以上に挙げた情報収集・民意反映手段(選挙制度・報道等)と、信訪制度の違いは、信訪制度は政策単位・特定の事項単位で意思表示が可能であり、かつ要求を持つ者が単独で実行可能であるから、声を上げるためにメディアを挟む必要がなく成立する点である。

2 日本における請願制度の現状

では、日本に信訪類似の制度は存在するだろうか。日本では、陳情・請願制度がこれにあたる。以下では、陳情・請願のうち、明文で制度整備されている請願を取り上げ、日本における請願権の法的性格の整理と、制度利用の現状を概観したい。そして、あまり実効的に機能しているとは言い難い日本の請願制度の、今後の可能性について、信訪制度と対比させることで検討して、本稿を終えたい。

まず日本において請願権は、憲法 16 条⁶⁵において保障されている。そして下位法規として、国会各議院に対する請願は国会法第 9 章、地方議会に対する請願は地方自治法第 124 条・125 条にそれぞれ規定されている。その他の機関に対する請願は、請願法(全 6 条)の規定によるものとされている。そして、憲法 16 条文言の解釈については 1984 年の第 101 回国会答弁において、以下のように政府見解が示されている。ちなみに質問者は共産党公認で衆議院議員を通算 5 期つとめた柴田睦夫である。

国会答弁の政府見解によると、憲法 16 条が「何人も」と示す請願の主体については、国家公務員・地方公務員および本邦に在留する外国人も含まれるものとされ、また、請願の対象については、一切の国務または公務に関する事項に及ぶとされている。また、請願法第 3 条⁶⁶で請願の提出先とされている「官公署」の解釈について、柴田議員が「裁判所や会計検査院はもとより、政府関係特殊法人、日本銀行などのいわゆる認可法人、地方公社など地方公共団体が出資する法人が含まれる」⁶⁷かを質問したところ、公権力の行使の事務をつかさどる公法人も含むとする見解が示されている。日本の請願権も、その主体・対象ともに幅広く設定されていることが伺える。

では、提出された請願は現行法上どのように扱われるべきと規定されているのか。これについては請願法第 5 条に「官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない」と規定されている。ではこの「受理し誠実に処理」とは具体的に何を指し、何が法的義務とされているのだろうか。請願権の権利の性質をどう捉えるか、という議論と関連し

⁶⁵ 憲法第 16 条「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。」

⁶⁶ 請願法第 3 条第 1 項「請願書は、請願の事項を所管する官公署にこれを提出しなければならない。天皇に対する請願書は、内閣にこれを提出しなければならない。」

⁶⁷ 衆議院 HP

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a101010.htm(2024.1.23)

て問題となる。

請願権の権利の性質については、これを国務請求権ないし受益権と捉える説(従来はこちらが通説とされてきた)と、参政権の一種と捉える説がある。国務請求権ないし受益権と捉える説は、請願の取り扱いについて「受理」に力点を置いて解釈する見解に親和的であるのに対し、参政権と捉える説は、請願の「誠実な処理」に力点を置く解釈に親和的である⁶⁸。以下で両説の詳細を見ていきたい。

まず国務請求権ないし受益権と捉える説について、代表的な論者を挙げると、美濃部達吉は請願権を受益権に分類している。美濃部はドイツ国法学者イエリネクの理論枠組みに則り、憲法上の権利義務を分類する 4 類型として、国民の公義務(国家に対する受動的地位)・自由権(消極的地位)・受益権(積極的地位)・参政権(能動的地位)を立てた。そして請願権はこのうち受益権に分類されるとした⁶⁹。また、1950 年代の逐条解説書⁷⁰も、請願権は請願の「受理」という国務を請求する権利であるとして「請願者に対し、何らかの回答又は判定を与えることは要求されない」とした。もちろん請願権を国務請求権ないし受益権と捉えたうえで、受理にとどまらず誠実な処理をも国務として請求していると解釈することは論理的に可能であろうが、国務として請求されるものの内容については、限定的に解釈する見解が多勢である。

一方、請願権を参政権と捉える見解については、宮沢俊義が請願権を上記 4 類型における参政権(能動的地位)に近いものとする見解を示している⁷¹。また、永井憲一も「代表民主制の欠点を是正するもの」として請願権に新たな意義を見出そうと、「補充的参政権」とする見解⁷²を示している。また、永井(1960)以降は、請願権を参政権の一種に分類する傾向が、体系書の中でも多く見られはじめた⁷³。しかし請願権を参政権と捉える学説であっても、請願に対する公権力主体の義務は「受理」に限定するという見解をとるものも依然として多い⁷⁴。

さらに、1980 年代に粕谷友介⁷⁵は、請願権の性質を単一のものと捉えるのではなく、国家機関の何らかの行為を要求するという積極的性格・請願権行使によって不利益を受けないという消極的性格・国家意思の形成に参加するという能動的性格を有する、複合的性格を持つ権利と解するべきだ、という整理をしている。

以上、請願権の権利の性質について諸学説を概観したが、当初の疑問である請願法第 5 条の「受理し誠実に処理」とは具体的に何を指し、何が法的義務とされているか、という問いに立ち返ると、結局これについても、公権力主体に課せられる義務を狭く解釈するものから広く解釈するものまで、諸説あるという結論になる。狭く解釈するものは、請願権を受益権ないし国務請求権と捉え、請願権が請求する権利を有するのは「受理」のみとし、

⁶⁸ 今井良幸「請願権の再検討—イギリスにおける電子請願制度からの示唆—」名城法学第 66 巻,1-24 頁(2016)

⁶⁹ 吉田栄司「請願権の意義」Jurist 増刊 新・法律学の争点シリーズ 3 憲法の争点,172-173 頁(2008)。ちなみに美濃部達吉は大日本帝国憲法第 30 条、第 50 条における請願権と、日本国憲法第 16 条における請願権の両方を同様に受益権としている。

⁷⁰ 法学協会編『註解日本国憲法(上)』375 頁(1953)

⁷¹ 宮沢俊義『憲法Ⅱ』418 頁(1959)

⁷² 永井憲一「請願権の現代的意義—これを補充的参政権として評価する試論—」経済学季報 10 巻 2 号(1960)

⁷³ 佐藤幸治『憲法[第 3 版]』639 頁(1995)、長谷部恭男『憲法[第 3 版]』303 頁(2004)など

⁷⁴ 上記注 69,172 頁

⁷⁵ 粕谷友介「憲法十六条(請願権)について」上智法学論集 28 巻 1-3 号,172 頁(1985)

請願法第 5 条の規定は法的義務を定めたものではなく政治的義務であると解する⁷⁶。一方、広く解釈するものとしては「受理」され「審査」され「なんらかの回答を請求する」権利を有するものとする説⁷⁷もあり、請願権を参政権の一種と考えたうえで公権力主体に課せられる義務を広く解釈するほど、請願法の規定に政治的義務を超えた意味を見出していると言っていることができる。もちろん、吉田(2008)⁷⁸が指摘するように「選挙権が投票した候補を当選させる権利でないのと同様に、請願権が要求した内容を実現させる権利でないことは確認されなければならない」が、一方で今井(2016)⁷⁹が指摘するように「代表民主制の機能不全が指摘される今日において、請願権を政治に参加する権利として位置づけることは十分可能」であり、現行憲法秩序下で、より実効的な請願制度を設計することも十分可能であると考えられる。

では、現状で日本の請願制度はどれほど利用されているだろうか。たとえば衆議院への請願を見てみると、2022 年の第 208 回国会常会では、2,878 件(122 種類)・688 万 5549 人から請願の提出があった⁸⁰。そのうち委員会等において審査の上採択されたものが 513 件(9 種類)、審査未了が全体の 8 割を上回る 2,365 件となっている。ちなみにこの審査についても、現状国会では会期末の形式的な一括審査が慣例となっている。そして、採択された請願は内閣に送付され、内閣から毎年 2 回、送付された請願の処理経過が報告される⁸¹。この処理経過では、どの程度具体的な応答がなされているのだろうか。一例として、第 208 回国会常会に提出された「学童保育(放課後児童健全育成事業)の拡充に関する請願」に対して公開された処理経過を見てみよう。この請願は以下の 2 点を要求する請願である。まず一点目に、すでに第 198 回国会にも提出している学童保育の拡充に関する請願を、国の責任で具体化すること。二点目に、新型コロナ等の感染症対策を徹底するため、指導員の資格・配置基準・広さ・子供集団の人数規模を改善すること、が要求されている。これに対する処理経過は、まず一点目に対応するものが、令和元年度から令和 5 年度で進めている「新・放課後子ども総合プラン」に基づく受け皿整備を進める旨の記載、さらに「放課後児童健全育成事業の役割の徹底、関係機関との連携強化を含めた育成支援体制の強化、放課後児童支援員の処遇改善等を実施しており、引き続き、本事業の質の向上にも努めてまいりたい」旨の記載。そして二点目に対応するものが「放課後児童健全育成事業が着実に実施できるよう、待機児童の状況や地域における人材確保の状況等を注視しながら、施設整備に対する補助や放課後児童支援員の処遇改善等を行っているところであり、引き続き、必要な支援に努めてまいりたい」旨の記載のみであり、国会で採択された請願に対しても、その回答は形式的なものに終始する現状が見て取れる。

3 請願制度と信訪制度の対比

本稿では前章において、中国の信訪制度が抱える問題点・利点を中心として論じてきた。問題点としては、信訪における要求は個人の権利救済から不正告発まで、複合的な性質を帯びやすく、そのために解決が困難となりやすいこと。利点としては、情報収集機能を果

⁷⁶ 佐藤功『憲法(上)ポケット注釈全書』有斐閣・新版,264 頁(1983)

⁷⁷ 前掲注 75

⁷⁸ 前掲注 69

⁷⁹ 前掲注 68

⁸⁰ 令和 4 年衆議院の動き第 30 号(2022)「第 6 請願等」

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/r4ugoki30_09_seigantou.pdf/\\$File/r4ugoki30_09_seigantou.pdf\(2024.1.22\)](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/r4ugoki30_09_seigantou.pdf/$File/r4ugoki30_09_seigantou.pdf(2024.1.22))

⁸¹ 衆議院 HP「請願処理経過」

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_seigan.nsf/html/seigan/syorikeika/sjShoriKeika.htm\(2024.1.22\)](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_seigan.nsf/html/seigan/syorikeika/sjShoriKeika.htm(2024.1.22))

たし、民意表明の一手段となり得ることが挙げられる。これを踏まえて日本の請願制度を見ると、信訪制度との相違点・類似点が以下のように整理できるだろう。

まず相違点としては、日本では個人の権利救済に関する訴えは司法で解決する場合が多く、請願の要求内容に個人の権利救済に関するものが混じることはあまりなく、政策提言的な性質のものがほとんどである。では信訪制度と全く状況が異なるかと言うと、そうとも言い切れないと考えられる。なぜなら、政策提言という性質上、請願における要求には一定の曖昧さが付きまとい、その「曖昧さを含む」という要求の性質から、問題解決の難化がもたらされる懸念があるからだ(現状、請願で要求された内容を積極的に解決しようという姿勢が見られないため、この問題点は顕在化していないが)。このように信訪と請願では、提出される要求の性質自体は、前者が個人の権利救済を含む複合的な要求、後者が政策提言的な性格の強い要求であるというように異なるものの、それら要求の性質が解決の難化をもたらしかねないという点では、共通していると考えられる。そして、中国は信訪の複合的な要求に対処するため、信訪内容を分類化して処理するよう条例に定めたり、法律専門家(弁護士)の介入を促進することで解決を図ろうと試みている。日本においても、将来、請願にまともに向き合いその解決の難しさが問題となった暁には、要求内容を整理するために法律専門家の参与が有効になってくるだろう。

類似点としては、信訪制度も請願制度も、民意表明の一手段であることが挙げられる。両制度ともに、マスメディアを介在させずとも意見を表明できる仕組みであり、当該問題の社会における注目度に関わらず、国民等が権利として信訪権・請願権を行使できる。そして、中国においては「政府が」情報を収集する一手段として機能し得る制度であるが、日本においては、請願内容がネット等を通じて国民に公開されることにより、政府のみならず「国民が」情報を収集する新しい手段にもなり得るという可能性がある。

現状、日本の間接民主制は、有効に民意を反映できているのだろうか、という疑問から本研究は始まった。請願制度は、まず我々が多様な民意の存在を情報として認識し、議論の俎上に載せるうえで、有効に機能しうる制度だと考えられる。しかしそのためには、現状形骸化してしまっている請願制度を活性化させる、何らかの仕掛け(制度改正等)が必要であり、そうした改正に向けて、他国のあり方から示唆を得ることは大変貴重だと言える。本稿では、信訪制度の情報収集機能についての検討や、日本の請願制度の検討の場面で、まだ議論の薄い点が残るが、これらを今後の課題とし、引き続き中国との対比で、日本における民意表明のあり方を検討していきたい。