

中国における国家賠償法（一）

李 竜 賢

目次

はじめに

第一編 中国における国家賠償法—政策的救済から法的救済へ—

序説

第一章 政策的救済—共産党及び政府による政策的救済—

第一節 「三大規律、八項注意」（一九四七年—一九七六年）の時代における政策的救済

第一款 「土地改革」、「三反」、「五反」の時代における政策的救済

第二款 人民公社及び単位を基礎とする社会主義生産手段の公有制と「反右派闘争」、文化大革命

第三款 文化大革命終焉後の政策的救済

第二節 政策的救済における共産党と政府の関係

第一款 憲法における共産党の地位の変化—一九四九年「共同綱領」、並びに一九五四年憲法、

一九八二年憲法、一九七五年憲法及び一九七八年憲法との比較—

第二款 政策的救済における共産党と政府の関係

小括

第二章 法的救済

第二編 中国における国家賠償法―現状とその問題点―

第三章 中国における国家賠償法の制定

第四章 賠償義務機関

第五章 機関賠償制度―二〇一〇年改正後の「違法確認」及び「処理前置」手続―

第三編 中国における国家賠償法―国家賠償制度の課題―

第六章 中国国家賠償制度とその他の諸制度との関係

第七章 中国国家賠償制度の課題

おわりに

はじめに

中国においては、西側諸国のような国家無答責の理論に関して、それを理論化した思想は存在していなかった。また、今日の中国の国家責任制度は、先進資本主義諸国における三権分立の下で生まれてきたものでもない。寧ろ、社会主義中国においては、従来の資本主義国における「国王は罪をなしえず」という国家無答責は存在せず、一九四九年から一九八二年までにおいては、国家が人民の国家であって、人民のために奉仕し、人民の利益と国

家の利益は根本的に一致する為、人民の利益を国家が侵害するのはありえないという国家無責任を正当化する主張があつたのにすぎない。実際のところは、共産党又は政府の政策により、権利が侵害され、損害を受けた者については、何らかの補償が必要であつた。そこで登場したのは、中国式の「国家責任」であつた。

この中国式の「国家責任」は政策的救済と法的救済とに分けることができる。中国式の「国家責任」においては、従来は政策的に救済されるという方法が使われていた。国家機関及びその職員が職務を執行する際に、公民の権利を侵害し、損害を与えたことにより生じた紛争については、毛沢東の矛盾論によると二つに分類することができる。すなわち、「人民内部の矛盾」と「敵対矛盾」である。人民内部の矛盾における「国家責任」は、社会主義生産手段の公有制である人民公社と単位により、補償された。しかし、問題は「敵対矛盾」として扱われた政策による権利侵害行為（不法行為）である。これは、共産党の綱領又は政府の新たな政策により解決されたり、行政の内部的な問題として任意に処理されたりすることが多かった。この時代の政策的救済策については、ある行政法学者の言葉を借りると、「法律や規範がないため、人民が賠償を貰えるか否かは、幹部のマルクス・レーニン主義と毛沢東思想のレベルによって決められた」と言われている<sup>4)</sup>。

法的救済においては、一九五四年憲法九七条は「国家機関の職員によって、公民の権利を侵害され、そのために損害を受けた者は、賠償を得る権利を有する」と定めていた。しかし、一九五四年憲法九七条に根拠規定を有しながらも、政治的混乱の中、国家賠償請求権は、憲法上の可能性の段階にとどまり、実際は、国家無責任の状態が続いていた。

改革・開放後の中国において、文化大革命の終焉と市場経済の発展に伴い、「人民内部の矛盾」と「敵対矛盾」としての対立は徐々に先鋭的なものではなくなっていく<sup>5)</sup>。一方では、国内における人民の権利意識の高揚によつ

て、国家の不法行為による権利侵害に対する救済方法として国家賠償法の登場が期待された。特に、市場経済の発展により、社会の中で階層化が進み、多様な利益が複雑に展開するようになった。それに伴い、行政事務が膨大化・複雑化・多様化した。行政事務の膨大化・複雑化・多様化により、不法行為により、公民の権利が侵害されるおそれも高くなった。従来の「人民内部の矛盾」の受け皿（解決策）である人民公社・単位という社会主義生産手段の公有制による補償と「土地改革」、「三反」・「五反」、文化大革命などの運動である「敵対矛盾」による権利侵害（不法行為）を政策的に救済する方法ではもはや、対応しきれない場合が多くなったのである。<sup>6)</sup>

もう一方では、中国企業の海外進出と外資系企業の中国への投資が増えるにつれて、行政権の侵害に対する救済の面においては、法律上の相互主義の下での法的救済が必要不可欠なものとなった。特に、西側諸国は経済的利益の為に、進出企業の経済的利益を保護する目的から中国に対して、法的救済における相互主義をとる必要性を訴え続けた。そういった状況の中で、従来の政策的救済の考え方によって、国家責任を果たすことでは対応し切れなくなった。そこで、一九八二年憲法（現行憲法）、一九八七年「民法通則」の施行を背景に一九八七年の共産党一三期代表大会から法改革が始められた。その結果、「法律による行政」という共産党及び政府の新たな政策により、一連の法整備が実施されることとなった。そして、「治安管理処罰令」、「行政処罰法」、「行政不服審査条例」、「行政訴訟法」等の法的救済制度が整備されることになった。特に、一九八六年九月に制定された「治安管理処罰令」、一九八九年一〇月に施行された「行政訴訟法」と一九九一年一月に施行された「行政復議条例」において、国家賠償責任を詳細に定めることとなったのである。その他にも、国家賠償責任や賠償手続を定めた個別法が幾つかこの時期に登場した。<sup>7)</sup>

一九八七年行政立法研究グループは行政訴訟法制定後に、国家賠償法を行政訴訟の一環ととらえて、国家賠償

責任制度に関する研究や国家賠償法草案の作成などの作業を始めた。一九九三年秋には、行政立法研究グループは全国人民代表大会（以下「全人代」と称する。）常務委員会法制工作委员会に国家賠償法の参考案を提出した。そして、同工作委员会は、参考案に修正を加えて正式に国家賠償法草案を作成し、それを第八期全人代常務委員会に提出した。これにより、「中華人民共和国国家賠償法」は一九九四年五月二日第八期全人代常務委員会第七回会議において可決され、一九九五年一月一日から施行されるようになった。

そこで、本稿では、まず、政策的救済から生まれた中国の国家賠償責任の生成過程を歴史的にみることを通じて、その特徴を検討したい。特に、政策的救済の影響を強く受けて生成した法的救済の中国特色について、国家賠償責任の生成過程を検討することによって解明する。

次に、中国国家賠償法全体の構造を紹介し、主に、政策的救済から生まれてきた機関賠償制度の不明確さとその運用の不十分さに照準を合わせて検討する。政策的救済から生まれた中国の国家賠償法は、公民の権利利益保護の側面と、行政に対する「法律による行政」の原則に基づく監督作用の側面という二つの側面において、一定的な役割を果たした。しかし、中国国家賠償法が施行された後の一八年間において、国家賠償訴訟請求事件数は依然として少なく、被害者が賠償を得たケースはさらに少ない（また、その賠償金額も少ない<sup>10)</sup>）。その原因としては、中国国家賠償法自体の賠償範囲が狭いことや、賠償金額が少ない等の様々な諸問題点が存在する。国家に法人格が無く、機関賠償責任を採用しているため、複数の機関にまたがる行為について機関の間で責任の押し付け合いが生じやすい状況もある。このような機能不全の運用状況は、国家賠償において国家の自己責任を掲げる中国の国家賠償請求制度の趣旨と矛盾するものである。

中国の賠償義務機関制度は、「便民原則」に適ったものとされ、「賠償費用が各級政府の財源から支払われる」<sup>11)</sup>

と定めている。不法行為の責任を有する行政機関又は職員は免責されることはない。即ち、各級の政府は、自らに所属する不法行為責任を有する行政機関に対して、賠償費用の一部又は全部を命ずることを通じて、管轄下の行政機関に対する監視・監督を強化し、「法による行政」のレベルを向上させている。本稿では、こうした経緯から生まれ、独特の性格をもつ賠償義務機関制度の検討を行う。「便民原則」を掲げて生まれた中国の賠償義務機関制度は、実際、行政機関に、日常の行政運用の経費から賠償費用を拠出させるものであり、被害者への十分な救済ができなくなるのみならず、財政上追い詰められた行政機関は、人民のための円滑な通常の行政運営もできなくなっている。二〇一〇年の中国国家賠償法の改正により、賠償費用に関しては賠償義務機関及び各級政府に「速やか」に支払うことを定めているが、その効果については、十分なものではない。<sup>(1)</sup>

また、特に、機関賠償制度の特徴的な運用である「違法確認」及び「処理前置」の手続について検討を行なう。改正後の中国国家賠償法九条一項において、「確認」の文言を削除した。これによって、「違法確認」の手続はなくなったといわれている。しかし、本法律の規定と行政訴訟法さらに行政復議法の規定からみると依然として「処理前置」が残っている。「処理前置」においては、賠償義務機関と賠償裁決機関（人民の申出により賠償決定を行う機関）は一致することになっている。国家賠償請求を単独提起する場合、原告が行政機関を相手として国家賠償請求訴訟を提起する前に、「処理前置」をしなければならぬ。「処理前置」に対する機関の決定に不服があるときにはじめて、国家賠償請求訴訟を提起することができるのである。中国の国家賠償制度は不法行為を行った行政機関自身に「賠償費用の支給」と「処理前置」という独特の権限を与える制度である。また、中国国家賠償法における機関賠償の理論も、外国の理論をとりいれ、その影響を強く受けると同時に、政策的救済から生まれたという歴史的経緯を反映して、中国独特なものとなっている。特に、国家賠償請求訴訟において、本来、国

が被告となるべきところを、例え訴訟手続進行上の便宜にせよ、行政機関が被告になるという機関賠償理論は、当該行政機関に訴訟効果を帰属させる点で、被告行政機関にも一種の人格を与えることになる。つまり、実質的には、国家の不法行為責任を否認又は回避し、機関又は職員個人にその不法行為責任を負わずことに帰結している。即ち、中国国家賠償法の理論は、従来の人治主義から生まれきた政策的救済の影響を強く受けており、人治主義から完全に「脱皮」していないと考えざるを得ない。本稿では、中国国家賠償法理論が有するこの歴史的性質に着目して、その特徴を描きたい。

改革・開放政策により、従来の計画経済から市場経済への転換が行われた。これにより、私的所有が徐々に認められるようになった。さらに、私経済活動の活性化により、私的利益が権利として登場することになり、公民の権利意識が高揚するようになった。改革・開放政策の経緯は二つの影響をもたらした。一つは、従来の人民公社・単位といった社会主義生産手段の公有制の破綻により、人々の関係は従来の縦型「服従」関係から横型「対等」関係に変化した。二つ目は、従来の人民公社・単位といった社会主義生産手段の公有制の下では、「服従」の関係により、社会的弱者は人民公社・単位の「恩恵」を期待する以外に、自己の権利を主張する方法がなかった。すなわち、社会の様々な矛盾は「人民の内部矛盾」の政策的救済により、解決され、顕在化しなかったのである。しかし、市場経済の登場により、権利の「平等」が訴えられるようになり、従来の隠れていた各種の矛盾は顕在化するようになり、それにより、国家賠償法という公民の権利救済の保護を目的とする法律が登場することとなったのである。それに、「国家責任・機関賠償」の仕組み等に関する独特の理論と制度によって、公民の権利救済の機能はうまく働かず、訴える側は、従来からある人治主義制度である信訪制度及び監察制度に頼ることとなっている<sup>(13)</sup>。そこで、本稿では、歴史的に政策的救済制度の代表的な存在である信訪制度と監察制度を検討

することにより、このような伝統的な救済諸制度が中国において新しい国家賠償制度に対して影響を及ぼし、また、相互的に補完しあっている現状を描くこととする。

こうした歴史、理論、制度および現状を考える際、注目すべき点は、中国国家賠償法が日本を含めた資本主義先進諸国の国家賠償法とは異なり、機関賠償という特徴をもっていることの意味は大きい。中国ではこの機関賠償制度の由来として、三つの理由が上げられている。一つは、台湾地域の「便民原則」から生まれた台湾地域「国家賠償法」機関賠償制度の影響である。<sup>(15)</sup> もう一つは、フランスの行政主体論の影響を受けた中国式の「行政主体論」である。中国式の「行政主体論」は、一九八〇年代後半、王名揚教授の『法国行政法』という著書により中国に広く紹介され、中国国家賠償法の機関賠償制度に影響を及ぼした。その特徴は、行政主体の中に行政機関を包含させ、行政機関の法人格を認めることにある。そこから生まれた中国式「国家責任・機関賠償」制度の特徴は、権利侵害（不法行為）を行った行政機関と賠償義務機関とが一致する点にある。つまり、中国式の「行政主体論」は、中国では行政訴訟制度の根幹理論となり、国家賠償法の機関賠償理論にもその根柢を提供した。そして、三つ目は、ソビエト民法の影響を受けた中国民法通則からのアプローチ（機関法人理論）の影響である。この三つの要因についても、その問題点を詳しく検討したい。中国では「機関法人」、「機関賠償」、「行政主体」及び「行政法人」等の概念が形成される一方、中国の公法、公法学体系においては、「国家法人」という概念は確立していない。国家法人理論は十九世紀後半にドイツで完成されたが、<sup>(16)</sup>その後、西側諸国及び日本では、民主権の憲法の下では批判を受けることとなる理論であった。しかし、国家法人理論は、国家と個人の関係、国家と機関の関係及び機関と個人の関係において、権利義務関係が存在するか否かを究明する点で、重要な意味を持つ。<sup>(17)</sup> 中国においては、学説及び最高人民法院解釈は機関が権利主体であるという立場を堅持している。特に、



中国民法通則上の「機関法人」の理論と行政法上の「行政主体」及び「行政法人」の理論が国家賠償法上の「機関賠償」の理論と対応している。国家賠償法において、「賠償義務機関」の規定を定めているが、その他「賠償費用は各級政府の財政予算に編入する」と定め、国家賠償法の権利主体（法人格）に国家自身がなることも認める余地はある。そこで、国家法人理論に関する日本からの示唆を受けて、国家責任に関する国家法人理論の中国における導入可能性について検討する。

最後に、政策的救済から生まれた中国の国家賠償制度は、実際に、機関賠償の仕組み及びその運用等において、様々な「欠陥」を持っている。この「欠陥」を補う方法としては、二つの選択肢があると考ええる。一つは、従来の政策的救済制度（その延長線である信訪・監察制度も含めた）と国家賠償制度という異なる制度が構成する「ハイブリット型」の統一した救済制度の相互補完による発展である。もう一つは、従来の伝統的な政策的救済の残存と新しい法構造（国家賠償法）の登場よって生じた矛盾・対立が強まり、「国家責任・機関賠償」の構造が壊れて、「国家責任・国家賠償」構造へと転換する可能性である。本稿では、上記の二つの選択肢の可能性の検討を通じて、中国国家賠償責任制度の今後進むべき道を探りたい。

## 第一編 中国における国家賠償法—政策的救済から法的救済へ—

### 序説

中国における国家賠償制度の生成は、三つの要因がその前提となっている。1970年代後半から始まった市場経済化による従来の人民公社、単位という社会主義生産手段の公有制の崩壊が一つ目の要因である。また、「土地改革」、「三反」、「五反」、文化大革命など「社会主義」を目指していた従来の政策が、市場経済をとり入れた政策へと転換が始まったのが二つ目の要因である。さらに、西側諸国のグローバル経済を中心とする改革・開放政策との接合と、市場経済の発展によって、これらの制度と適合する資本主義法制度を移植し始めたのがその三つ目の要因である。中国における国家賠償制度は上記の三つの要因から誕生したものと考えられる。それは、中国式の「国家責任」として、共産党及び政府による政策的救済だけに依存してきたこと、旧「六法」の廃止、ソビエト行政（国家行政）法を機械的に導入したことに対する反省であり、新たに整備される法的救済に対する期待と中国の条件にあった救済制度の創造という課題に応じるものでもあった。以上の中国における国家賠償制度生成の三つの要因は、現行の国家賠償制度運営に強く影響を及ぼした。

そこで、中国における国家賠償法制定における政策的救済から法的救済への背景を検討することにより、中国国家責任制度の生成及びその特徴を探り出すことを目的とする。

## 第一章 政策的救済—共産党及び政府による政策的救済—

中国の多くの学者は、中国における国家責任は従来から政策的救済が行われていたため、公式的には西側諸国のような主権免責の理論が形成されたこと<sup>(19)</sup>はないと主張している。すなわち、「我が国の権力は一切人民に属す

る」<sup>(20)</sup>と憲法に定められ、「人民の合法的権益が侵害された場合は、国家が保護を与えるのは、我が国の社会主義制度の要請であり、長い間の歴史的経験により得られる結論でもある」としている。<sup>(21)</sup>したがって、「中国には主権免責、国家免責の伝統がない。中国では、従来から政府と軍隊が人民に何等かの損失をもたらした場合は、賠償する必要があった。国家免責の伝統がないということは国家賠償に関する立法の一つの根拠である」<sup>(22)</sup>としてい  
る。そして、一九四九年の建国から憲法上においては国家賠償について主権免責を否定してきた。<sup>(23)</sup>例えば、一九五四年憲法九七条では、「国家機関の職員によって、公民の権利が侵害され、そのために損害を受けたものは、賠償を受ける権利を有する」と定められた。現行憲法四一条においても「国家機関及び国家職員が公民の権利を侵犯したために損害を受けた者は、法律の定めるところにより、賠償を受ける権利を有する」と明記している。この点については、先進資本主義諸国の法制において、主権免責の伝統が根強く続いてきたことと対照的に、人民民主主義段階にある中国の特徴を示しているものといえる。<sup>(24)</sup>

毛沢東の矛盾論によると「社会主義建設段階」において二つの矛盾が存在する。つまり、「人民内部の矛盾」と「敵対矛盾」である。<sup>(25)</sup>早くは、革命成功以前の井岡山の時期から、毛沢東が自ら制定した「三大規律、八項注意」の中に、「群衆の如何なる財産にも手を触れぬ」、「その財産を毀損した場合は、賠償せねばならぬ」といった規定があり、これらの規定は、「我が党、我が国、我が軍の優れた伝統」として、今日まで受け継がれている。このような政策的救済をめぐり、これが国家無答責であるか否かの議論はあるが、少なくとも、上記の人民内部の矛盾における政策的救済からは、「人民内部の矛盾」における国家無答責の法理を探るのは困難である。しかし、「人民内部の矛盾」から排除された「敵対矛盾」により生じた損害については、実際のところ、被害者側は共産党及び政府により受けた損害に対して、救済を求めることはなかった（一九五四年憲法九七条では、<sup>(26)</sup>損害賠償請

求権が認められ、請求が可能であったものの、実際、その後の政治的イデオロギーに基づく政策が法律に勝る一九五八年以後においては、不可能であった。少なくとも、これらの「敵対矛盾」政策による被害を受けた者に対して、その後行われる救済は、「恩恵的救済」の色合いを持つこととなった。<sup>(28)</sup> 人民公社・単位といった当時の社会主義生産手段の公有制のもとで、人民の権利救済が、「人民内部の矛盾」又は行政内部問題として処理された当時の背景から鑑みると、「人民内部の矛盾」における政策的救済を、先進資本主義諸国が過去に行った国家無咎責に基づく恩恵的救済の角度から述べることに、限界がある。<sup>(29)</sup> これらの問題を解明するためには、中国における従来の政策的救済の沿革を検討する必要がある。そこで、まず、本章では、国家責任における中国特有の政策的救済を検討する。

## 第一節 「三大規律、八項注意」<sup>(30)</sup>（一九四七年～一九七六年）の時代における政策的救済

### 第一款 「土地改革」、「三反」・「五反」の時代における政策的救済

ここで、主に取り上げるのは、「抗日戦争」後、内戦中の一九四七年から始まった農村における「土地改革」政策による損害を補う政策的救済と、新中国成立後の一九五一年の都市における「3反」・「5反」政策による損害に対する政策的救済である。

#### 一 「土地改革」

中国の土地改革は、主に三つ段階に分けることができる。即ち、「抗日戦争」時期（一九四一年～一九四五年）、「中国土地法大綱」（一九四七年～一九五〇年）期、「中華人民共和国土地改革法」（一九五〇年）制定後の時期で

ある。「抗日戦争」期の「土地改革」は主に当時の日本軍国主義の侵略に対抗するために、共産党が解放区において「団結できる一切の階級の利益を保護」する政策である。そのため、後の時期にみられるような階級闘争の激化を理由とした敵対する階級に属されるとみなされる人々に対する権利侵害はみられなかったため、政策的救済の問題は生じなかった。

「中国土地法大綱」期

一九四七年九月、中国共産党全国会議が開催され、「中国土地法大綱」が実施された。「中国土地法大綱」は、地主的土地所有権の廃止だけでなく、土地改革実施以前のすべての債務の廃止、富農の土地をふくむ土地を農民への頭割りによる平均分配を決めた。この土地改革を実施する過程で、激しい「階級闘争」が行われた。任弼時<sup>(31)</sup>の当時の論文「土地改革における幾つかの問題」の中で、「我々は地主の階級的搾取制度にたいしては消滅的政策をとるが、地主個人に対しては消滅的政策をとらない。……共産党はむやみになぐったり、殺したり、犯罪者に体罰をくわえることには断固として反対する。むやみになぐったり、殺したり、体罰をもちいることは、封建社会の産物である。封建領主が農奴をあつかい、軍閥が兵士をあつかうときこそ、むやみになぐり、殺し、体罰をもちいたいである。百年あまり前、欧米のブルジョア革命が行われたとき、彼らは人権を保障し、体刑をやめようというスローガンを掲げた。われわれは、共産主義者であり、新民主主義者である。われわれの指導する革命は、ブルジョアジーの指導する革命より、何倍も立派でなければならない」と述べられている<sup>(32)</sup>。このように当時の記述からみると、「中国土地法大綱」施行は、実際には「階級闘争」<sup>(33)</sup>とつながり、その結果、多くの地主階級と富農階級は土地所有権を放棄しなければならなかったのみならず、生命・身体にも損害を被ることは少なくなかった。これらの損害に対する救済策として、共産党中央委員会は、一九四八年二月から三月にかけての幾

つかの指示で「反動分子は弾圧しなければならぬが、やたらに殺すことは厳禁すべきで、人を殺すのは少なければ少ないほどよい」と記している。一九四八年四月の「約法八章」<sup>(34)</sup>において、まず、「減租減息」<sup>(35)</sup>を行い、中農及び富農の一定の土地の所有権を保護した。政策による損害に対して、不完全ではあるが、一九四八年二月「指示」および「約法八章」という新たな政策により救済する道を開いた。

「中華人民共和国土地改革法」期

階級闘争の激化という認識に基づいて、「中国土地法大綱」期の行き過ぎた政策を是正するために、一九五〇年六月に施行された「中華人民共和国土地改革法」は、「中国土地法大綱」の現状認識を採用することなく、一九四六年中国共産党中央委員会の「清算、減租、土地問題に関する指示」の現状認識を採用することになった。この法律によって、国営農場や大規模な水利施設等、国有化とされた土地を除き、農村の土地が無償で配分された。そして、土地を得たかつての貧農は、その土地の占有権が認められた。<sup>(36)</sup>この法律は、「富農」の法的立場を一定程度に保護したが、「地主階級」<sup>(37)</sup>については、悪徳地主、頑固地主、労働を嫌って遊ぶことを好む地主等に分けられ、農民からの「訴苦大会」<sup>(38)</sup>を通じ、その「罪悪」に対する証拠収集が行われ、この政策に基づいて、人民法院は、これを「刑事事件」としてとりあげ、死刑、労働改造、<sup>(39)</sup>人民管制（回村執行）、無罪等の判決を下した。さらに、四川省等の一部地域においては、「公判大会」<sup>(40)</sup>で地主に対して処罰を下すときもあった。「訴苦大会」、「公判大会」形式の共産党及び農民協会が人民法院の証拠収集の「業務」を代行し、「地主階級」に対して裁判を行っていた。「中華人民共和国土地改革法」は、「訴苦大会」、「公判大会」形式の共産党及び政府の政策により、その施行が保障された。「中華人民共和国土地改革法」は「中国土地法大綱」施行後の、行き過ぎた「富農」に対する権利の侵害においては、不十分ではありながら、救済を図ろうとしていた。

二 「三反」・「五反」

共産党と政府は一九五一年一二月に「三反」<sup>(41)</sup>運動を始めた。一九五二年四月に公布された汚職処罰条例は「すべての国家機関、企業、学校及び付属機関の職員で、国家の財物を着服し、盗み、詐取し、かすめとり、他人に財物を強要し、賄賂をうけとり、又はその他の公事に借りて私利をはかり、法に違反して利益を得る行為はすべて汚職罪とする」と定めた。この運動では各種の汚職犯罪に対して、国家機関と企業の内特別裁判所として人民法廷が設置され、死刑を含む厳しい刑を科すことを定めた。<sup>(42)</sup>

また、私経済管理領域における政策である「五反」<sup>(43)</sup>運動も実施された。この政策について、当時の上海市長である陳毅は、「五反」運動はブルジョア階級をなくすのではなく、「五毒」<sup>(44)</sup>をなくすのがその目的であると述べていた。

「三反」運動を通じて、検挙された者は、一二〇万人に達し、その中で、刑事罰を受けた者は三、六四％、行政罰を受けた者は二〇・八％に達していた。さらに、国家機関の職員だけでも四、五％の者が処罰され、これらの者の中には、正式の手段を経ないまま、「法律による制裁」を受けた者もいた。また、「五反」運動においても、北京、上海、天津、漢口（武漢）、広州、瀋陽などの九つの大都市で、四五万余戸の私営商工業者を調査したところ、そのうち七六％の者が「五反」運動により、程度は異なるものの、「違法行為」である各種の制裁を受けた<sup>(45)</sup>ことが判明している。

一九五一年から一九五二年までの半年間に及ぶ「三反」・「五反」運動における、共産党及び政府による行き過ぎた又は間違った制裁に対して、およそ二年間に及ぶ政策的救済が行われていた。その代表的な例は、一九五二年三月一日政務院から公布された「賄賂・浪費に関する処理及び官僚主義錯誤を克服するについての若干の規

定（関與処理貪汚、浪費及克服官僚主義錯誤的若干規定）」と同年、北京市人民政府の「『五反』運動における自営業者分類処理に関する標準及び弁法（在『五反』運動中関與商戸分類处理的標準和弁法）」<sup>(48)</sup>である。これらの行政命令により、「三反」、「五反」運動における行き過ぎた「制裁」に対して、一定の救済が図られることになった。<sup>(49)</sup>

## 第二款 人民公社及び単位を基礎とする社会主義公有財産制度と「反右派闘争」、文化大革命

### 一 人民公社

人民公社の制度は、一九五八年八月十三日の北戴河会議で採択された「人民公社の設立に関する中共中央の決議」により導入された。人民公社は、一九五四年憲法で保障された「集団（集体）所有制」<sup>(50)</sup>の一つの形態であり、年金や医療などの社会保障の機能も一部果たしていた。人民公社は「政社合一」<sup>(51)</sup>と「一大二公」<sup>(52)</sup><sup>(53)</sup>の二つの特色をもっており、本格的に始まったのは一九六六年からである。

十一期三中全会（一九七八年）において人民公社制度は終焉の方向に向かい、一九八〇年代初頭には、農村において改革政策が施行されるようになった。生産責任において、作物種の選択、農業投入材の使用時期・方法など農業生産活動に関する権限を自主裁量権として、家族経営<sup>(54)</sup>に戻す請負制度を導入した。戸籍制度による移動の制限も大幅に緩和された。また、農産物の価額を引き上げ、農産物生産を刺激した。そして、農村の中でも、郷鎮企業と称される農村企業が台頭し、農村の余剰労働力を農村から都市へ移転させずに農村に吸収する一方で、農村に、都市でもなければ農村でもない「小城鎮」<sup>(55)</sup>の発展をもたらした。この郷鎮企業及び「小城鎮」の発展は中国の工業化・産業化の起爆剤となった。農村が著しく発展したことにより、人民公社制度は一九八五年にほぼ



その役割を終えた。この時期、中国農村における市場経済は本格的に始まり、土地に対する私的使用権、郷鎮企業の私的所有権が徐々に認められるようになり、私的権利が本格的に登場する契機となった。

## 二 単位

所謂、単位は一九四九年以後、公有体制における人員から設立された組織形式である。この単位とは、主に都市における工場などの職場、官公庁などの行政機関、学校等教育機関、その他の組織を含めたものである。個々の単位は、生産・流通過程はもちろん、資金の調達や労働力の配分・労働者の賃金に至るまで、行政活動の一環として監督官庁から管理され、それが最終的には、計画当局を頂点とする集権的・行政的な運営システムの構成要素である。このシステムは、社会主義改造が始まった一九五〇年代半ばに形成され、その後集団化を目指す社会活動の模範となった。

単位制度は、建国初期の供給制<sup>(56)</sup>に由来し、一九五四年憲法五条が保障した国家所有がその憲法上の根拠となっている。単位制度においては、幹部から労働者に至るまで、終身雇用、就業保障の仕組みのもとにあり、それは、住宅、医療、食料配給等を含む全般的な社会保障体制を備えていた。<sup>(57)</sup>

単位は、国家が公有体制における人員を管理する組織形態であり、その構成員は公職人員（公職の地位にあり、社会主義的福利を享受する幹部及び労働者）である。また、単位は経済社会の根本であり、文化と生産力を保障及び供給する重要な組織である。さらに、単位は幹部登用の場でもある。中国では、幹部が社会資源を分配し、社会構成員に対して統括権を持っている。「党が幹部を指揮」する原則の下で、幹部は単位の中で、中心的な役割を果たしている。

しかし、単位制度は改革開放政策の中で揺れ動き、食糧配給や戸籍などの主な制度が廃止・改革されると大き

な変化が生じた。一九八〇年代半ばからの労働制度の改革は、これまでの単位制度における就業保障や終身雇用を破壊し、国家対労働者の関係を企業対労働者関係に変更した。また、単位から支給されていた住宅についても、まず、単位が低価格でその構成員に売却するという住宅「商品化」改革が行われ、その住宅「市場化」が進んでいる。一九九〇年代初頭からは本格的な市場経済化が始まり、国有企業改革及び医療、年金などの社会保障制度の改革が行われると、単位はその崩壊の危機に直面した。<sup>(59)</sup>

人民公社と単位という社会主義生産手段の公有制<sup>(60)</sup>「人民内部の矛盾」下においては、権利の侵害に対して国家賠償責任を負うという考え方はなかった。そこでは、被害が発生しても、人民公社と単位が補償したため、被害者及びその家族の生活には支障が生じなかった。また、文化大革命当時の政治、社会的環境からは、損害賠償（物質的損害・精神的損害）を請求することは、まったく考えられなかった。

このように、人民公社と単位制度のような「人民内部の矛盾」下では、人民が国家机关あるいは機関職員により損害を受けたとしても、被害者が損害賠償を請求する余地がなかったのである。賠償が請求できた場合でさえ、当時の判決<sup>(61)</sup>からわかることは、加害者の個人責任ではなく、加害者が属する人民公社又は単位が責任を負った。

### 三 「反右派闘争」

一九五七年に共産党は、共産党内において、「官僚主義」、「宗派主義」、「主観主義」に反対する「整風」運動をおこした。共産党はこの運動の初め、党外の有識者からの積極的な助言等を求めた。一つの例を挙げると、一九五七年の共産党の「整風」を助ける座談会において中国国民党中央革命委員会の常務委員である劉文輝は以下の発言をした「一九五四年憲法の九七条<sup>(62)</sup>によれば、公民は、法を侵し又は職務怠慢な、いかなる国家机关職員についても、各級国家机关に書面、又は口頭による告訴を行う権利を有し、国家机关勤務者によって公民の権利

が侵されたときは、賠償を受ける権利を有すると定めている。これは公民の権利における有力な保障である。しかし、一般の公民は下級機関の強迫命令の風習の下においては、これらの権利を有効に保障することができない。彼はまた共産党に次のように提案した。「下級機関幹部の政治思想教育を強化すべきであり、憲法九七条が定めた公民の告発権と損害賠償請求権を保障すべきであり、人民代表と監察機関の役割を強化すべきである」<sup>(63)</sup>。このように、外部から共産党に有意義な提案がされたものの、共産党の機関紙である人民日報は一九五七年六月八日に「これは何故か？（中国語原文は、『这是为什么？』である）」<sup>(64)</sup>という社説を掲げ、その中で「少数の右派分子が『共産党の整風を助ける』という口実のもとに、共産党と労働者階級の指導権に対して挑戦しており、公然と共産党に『下野』せよとわめいている。……われわれは階級闘争という観点から当面の諸現象を観察し、正しい結論を出さなければならぬ……」と記し、翌日六月九日「人民日報」は「積極的な批判が必要だが、正しい批判も必要である」を社説に掲げた。こうした「人民日報」の批判をうけて、上記の提案は、まったく共産党により無視される結果となり、従来の「百花齊放」、「百家争鳴」から一変して、「右派分子」に対する非難攻撃のキャンペーンが始まった<sup>(65)</sup>。これは、「反右派闘争」開始を意味する。「反右派闘争」により中国全国において、「右派」と認定された者はおよそ五五万人に達し、そのうち、九九%がその後の調査により制裁が間違っていたことが判明した<sup>(67)</sup>。

#### 四 文化大革命<sup>(68)</sup>

一九六五年五月、呉晗と鄧拓（北京市幹部）に対する糾弾に始まった文化大革命は、一九六六年には、北京市共産党委員会第一書記である彭真の地位の解任にまで至った。毛沢東及びその支持者（林彪・江青等）たちは「謀反には道理がある（造反有理）」とするスローガンのもとで、劉少奇、鄧小平、王光美、陸定一、薄一波等をは

じめとする共産党中央の幹部に対して糾弾し、全国的な迫害にまで拡大させた。また、「文化大革命」期、司法権に対する迫害も行われた。江青は一九六六年二月一八日、紅衛兵との会見において、「公安（警察）機関、検察庁、最高人民法院はすべて資本主義国家からわれわれのところに来てきたものである」と語り、「公・検・法をたたきこわせ」のスローガンを打出した。その後、一九六七年「プロレタリア文化大革命における公安活動の強化に関する中国共産党中央委員会および國務院の若干の規定」により、公安機関はそれ以上のダメージを受けなかつたものの、法院と検察機関の職員の多くはその迫害対象となり、司法機関は完全に麻痺状態に陥る結果となった。<sup>(71)</sup>一九六六年から一九七六年にわたって、多くの冤罪事件が発生した。<sup>(72)</sup>

### 第三款 文化大革命終焉後の政策的救済

#### 一 「四・五運動」及び社会主義建設をめぐる路線転換

一九七六年一月八日、周恩来元國務院総理の死去をきっかけとして、北京の数十万の市民が自発的に北京長安街に集まり、周恩来の逝去を哀悼した。三月十九日、周恩来に対する哀悼のため、北京市朝陽区牛坊小学校の小生をはじめとする多くの北京市民は「人民英雄記念碑」に献花を行った。これに対して、「四人組」側は、「献花事件」は鄧小平の復帰を支持する行動であり、これを「反革命政治事件」と見做し、弾圧しようとした。一九七六年四月四日から四月五日にわたり、「四人組」の上記行動に憤りを表明するため、多くの北京市民は天安門広場集まり、「四人組」を糾弾した。この事件が「四・五運動」である。「四・五運動」は、文化大革命の終焉の契機になる事件であった。その後、朱徳、毛沢東の相次ぐ死去、「四人組」の逮捕など、なお不安定な政治状況が続くなか、一九七七年八月に開催された中国共産党一期全国大会（華国鋒「政治報告」）で「第一次文

「文化大革命の終結」が宣言された。一九七八年二月の中国共産党一期三中全会においても、「天安門事件」（当初、「四人組」の主導のもとに「反革命政治事件」と規定）に対する逆転評価を下すとともに、中国式の「法治」を唱えるようになった。<sup>(74)</sup>

二 文化大革命における冤罪被害を受けた者に対する政策的救済

一九七九年から一九八一年までの三年間、中国全土において、三〇万件およそ七〇〇万人に上る冤罪被害者が政策的に救済されるようになった。<sup>(75)</sup> 以下においては、中央幹部、地方幹部及び知識人に対する政策的救済の事例を検討することにする。

（事例一） 中央幹部の冤罪事件に関する政策的救済—劉少奇の冤罪事件に対する政策的救済—

中国共産党一期五中全会後の政策的救済についての最初の事案は、一九八〇年三月二十四日における元共産党中央委員会副主席兼元国家主席劉少奇に対する共産党中央委員会の政策的救済であった。

一九六八年二月下旬に共産党の「〔六八〕一五二号」（中国共産党八期一二回全会公報）と「〔六八〕一一五号」（審査報告）決議により、劉少奇は、一九六六年にすでに政治闘争により身柄が隔離され、一九六九年一月、身柄は北京から開封に「監護」というかたちで移された。一九六九年一月二〇日、劉少奇は迫害を受けて亡くなった。文化大革命が終わった後、一九八〇年二月二十九日に共産党中央委員会は「中国共産党一期中央委員会五回全会での劉少奇同志の冤罪事件に関する救済決定（中国共産党第十一届中央委員会第五次全体会議関與為劉少奇同志平反的決定）」を發布した。<sup>(76)</sup> その内容は主に、共産党の「〔六八〕一五二号」および「〔六八〕一一五号」決議の取消し、劉少奇の名誉回復ための追悼大会を中国共産党中央委員会と全国人民代表大会共同主催で行なうことと、冤罪事件に関連する人と事実を調べ、誤りを正すこと、この決定を共産党の基礎組織である共産党の各

支部及び共産党の外部にも広く知らせ、人民の劉少奇に対する間違った認識を是正することであった。<sup>(79)</sup>これにより、文化大革命により迫害をうけた劉少奇をはじめとする共産党幹部に対する政策的救済が本格的にはじまった。<sup>(80)</sup>

(事例二) 地方幹部の冤罪事件に関する政策的救済―柴晋川の冤罪事件に対する河北省共産党委員会の政策的救済―<sup>(81)</sup>

元河北省石家庄市労働局副局長である柴晋川氏は文化大革命の中で反革命分子とされ、「四人組」により本人及びその親族まで迫害を受けた。一九七六年一〇月二〇日、石家庄公安局は「反革命罪」の疑いで柴晋川を勾留した。「文化大革命」後の一九七八年九月二二日、「四人組」に対する制裁運動の中、再び、石家庄公安局により「反革命罪」で逮捕された。一九八〇年九月二六日、調査により石家庄公安局は柴晋川を釈放した。河北省政策執行委員会（河北省政策落實委員会）、中国共産党石家庄市委員会は代表者を派遣し、柴晋川を慰める一方、彼の職場であった市労働局において、柴晋川の名誉回復に対する大会を開いた。

(事例三) 知識人の冤罪事件に対する政策的救済―趙九章の冤罪事件に対する政策的救済―

趙九章は、一九三三年清華大学物理学部を卒業し、一九三八年にはベルリン大学で物理学の博士学位を取得した。その後帰国して、旧中国においては、清華大学、西南連合大学、中央大学で教授を歴任した。新中国建国後、中国科学院地球物理研究所長と中国科技大学地球物理学部教授、中国気象学会理事長等を兼任し、中国の地球物理学、空間物理学と宇宙開発事業に重大な貢献をした。彼はまた、第二回、第三回中国人民政治協商会議（以下「政協」という。）委員、第二回全国人民代表大会代表、第三回全国人民代表大会常務委員を歴任した。文化大革命の時、林彪、江青集団により迫害され、一九六八年旧正月を過ぎてまもなく、趙九章は「資産階級反動学

術権威」の「罪」で北京郊外の紅衛大隊に送られ、労働改造を強いられた。一九六八年一月一日、長年にわたる残酷な精神・身体にたいする迫害により、趙九章は大量の睡眠薬を服用し、自殺した。一九七七年胡耀邦は共産党中央組織部部长に就任し、共産党の各部門の冤罪事件救済に対する妨害を排除し、一定の範囲での冤罪事件被害者についての救済を図った。その結果、一九七八年三月一六日、中国科学院は北京において、趙九章の遺骨を収納する追悼大会を開き、名誉を回復させた。<sup>(83)</sup>

このように、文化大革命による被害者の政策的救済は、共産党幹部の救済を始めとして行われたが、その後、家族と知識人の救済にも及ぶことになった。文化大革命による冤罪事件被害者に対する政策的救済を国家補償制度の一環として捕らえているのが中国国内における通説である。<sup>(84)</sup> 冤罪事件被害者に対する救済については、法的救済が殆ど存在しなかったため、主に政策的救済（共産党又は政府の政策）により対応した。政策的救済においては、共産党と政府が一体又は各自に行われた。<sup>(85)</sup>

政府として行われたものは、一九八〇年三月二四日「国家労働総局の八つの省・市・自治区における冤罪事件の是正及び労働指標の配分に関する座談会報告についての國務院の確認（國務院批転国家労働総局関與八省市自治区纠正冤假錯案安排労働指標座談会的報告）」<sup>(87)</sup>、「国家人事局、国家財政省が国家机关、事業単位の職員死亡後の遺族の生活困難についての補助問題に関する通知（国家人事局、財政部関于国家机关、事業単位の職員死亡後遺族生活困難補助問題的答复）」<sup>(88)</sup>がその代表的な例である。その内容は主に、死亡した者の親、配偶者（六〇歳以上）及び子供（一六歳以下）対して、政府は各地方政府が補助を行うことを求めた。また、特殊なケースに関しては、各地方の実情に応じて、その家族の就職先のあっせんを求めた。

共産党と政府が一体で行ったものは、「共産党中央組織部、司法部からの政法機関が行った冤罪事件を再び審

「一九八二年共産党中央委員会弁公室からの最高人民法院、最高人民検察院、公安部の三つの党組織に下した『政法機関により処理された冤罪事件の再審査に関する意見報告』」(一九八二年中共中央弁公室転発最高人民検察院、最高人民検察院、公安部三党组『関與進一步複査平反政法系統經手辦理冤假錯案的意見報告』)である。政策的救済の方法としては、未払い給与の支払い、昇任、生活困難に対する補助金、没収した財産の返還、本人の再就職先のあっせん、名誉回復、家族の再就職先のあっせんなどが含まれている。<sup>(90)</sup>

このように、文化大革命以後、文化大革命による人民の権利が侵害された場合、それに対応できる法的救済策制度が殆ど存在しなかった。そのため、共産党及び政府は一定の政策的救済を行つた。国家責任の法理と制度が存在しない当時においては、政策的救済が唯一の救済であつた。特に、文化大革命期において、政策が法律に優位(むしろ、法律が存在しない)する状況においては、共産党及び政府の誤つた政策により、被害者は身柄が拘束され、死に至るまでの冤罪事件被害者が多発し、特に、幹部、知識人及びその家族を対象とした多くの冤罪事件被害者は、財産はもちろん、生命及び身体まで直接脅かされ、甚大な被害をもたらした。

今日における中国国家賠償法に司法賠償(刑事補償)規定が入っているのも、このような中国における国家賠償責任特有の生成過程と関連があると考えられる。また、このような国家責任における「違法行為」は単なる職員個人の不法行為により生じたものではなく、共産党及び政府が一体となつて行われたため、共産党及び政府の組織違法の色合いを強くもっている(少なくとも、一九五四年憲法の九七条に立脚すれば、違法行為である)。そのため、国家賠償責任においても自己責任の主張がこの生成過程に適合している。<sup>(91)</sup>

上述した政策的救済において、共産党と政府は各自で「確認」、「通知」を行いながら、その具体的政策の実施



においては、一体としておこなうことが多かった（例えば、事例一と事例二）。そこで、共産党の憲法的地位を  
確認し、政策的救済における共産党と政府の関係を探る必要がある。

## 第二節 政策的救済における共産党と政府の関係

第一款 憲法における共産党の地位の変化——一九四九年「共同綱領」、並びに一九五四年憲法、一九八二年憲法、  
一九七五年憲法及び一九七八年憲法との比較——

ここでは、一九四九年「共同綱領」、一九五四年憲法と一九七五年・一九七八年憲法及び一九八二年憲法での  
共産党の地位の変化に対して比較を行う。

一 一九四九年「共同綱領」及び一九五四年憲法

一九四九年に制定された「中国人民政治協商会議共同綱領」（以下「共同綱領」と称する）は、臨時憲法の役  
割を果たしていた。「共同綱領」は共産党の地位について「中国人民民主独裁は、労働者階級、農民階級、小資  
産階級、民族資産階級及びその他の愛国民主分子のための人民民主統一戦線の政権である。その中で、労働連盟  
を基礎とし、労働者階級は、指導的立場にある。中国人民政治協商会議は、中国共産党、諸民主党派、諸人民団  
体、各地区、人民解放軍、各少数民族、国外の華僑及びその他の愛国民主分子により組織化された人民民主統一  
戦線の組織形式である」と定めている。この「共同綱領」において、一方では、共産党を執政党として憲法的地  
位を間接的に認めた（文言としては、「労働連盟を基礎として、労働者階級は、指導的立場にある。」<sup>(93)</sup>）。

一九五四年憲法前文においては「わが国の人民は、中華人民共和国樹立の偉大な闘争を通じて、中国共産党を

指導者とする人民諸階級、民主的諸党派及び人民諸団体からなる広範囲的な人民民主統一戦線を結成した。今後、全人民挙げて一致団結し、過渡期における国家の基本的任務を完遂し、又、内外の敵に対する闘争を通じて、わが国の人民民主統一戦線は、引続きその任務を発揮するであろう。」と規定し、執政党としての共産党の指導的地位直接に定めていた。

「共同綱領」及び一九五四年憲法においては、共産党の執政党としての指導的地位を定めたものの、共産党が憲法と法律の授権を超えて、国家権力を代位することは、許さなかった。<sup>(4)</sup>しかし、一九五四年憲法前文において共産党の指導的地位を認めたこと、また、一九五六年九月中国共産党第八回全国代表大会において劉少奇の「指導的執政党によって指導される人民民主主義独裁は、建国の時点からすでにプロレタリアート独裁の一形式である。」という発言から、共産党の政策が法律の範囲内でおさまることができるかは疑問である。

## 二 一九七五年憲法及び一九七八年憲法

一九七五年憲法二条は「中国共産党は、全中国人民の指導的核である。労働者階級は、自己の前衛である中国共産党を通じて、国家に対する指導を実現する。」と定めた。また、一五条において「中国人民解放軍と民兵は、中国共産党の指導する、労働者・農民の子弟兵であり、全民族人民の武装力である。中国共産党中央委員会主席が、全国の武装力を統率する……。」と定めた。さらに、一六条及び一七条において「全国人民代表大会は、中国共産党の指導下にある最高国家権力機関である。」「全国人民代表大会の職権は、憲法の改正、法律の制定、中国共産党中央委員会の発議にもとづく、國務院総理と國務院構成員の任免、国民経済計画と国家の予算・決算の承認及び全国人民代表大会がみずから行使すべきものと認めるその他の職権である。」と定められている。

一九七八年憲法の内容は、一九七五年憲法とほぼ同じであるが、五六条において「人民は中国共産党の指導を

擁護し、社会主義制度を擁護し、祖国統一と諸民族の団結を守り、憲法と法律を遵守しなければならない。」と定めている。即ち、一九七八年憲法においては「共産党指導擁護の義務規定」<sup>(95)</sup>を加えたのがその特徴である。

一九七五年憲法及び一九七八年憲法においては、上記で述べたとおり、「共産党の指導的地位」を定めていた。政府の上位に共産党が存在し、その共産党が行政、立法、司法を統括する仕組みを定めたのがその特徴<sup>(96)</sup>である。

三 一九八二年憲法及び一九九三年・一九九九年・二〇〇四年憲法

一九八二年憲法は中国における現行憲法である。一九九三年、一九九九年、二〇〇四年に改正されたものの、共産党の指導的地位と共産党と政府の関係については、一九八二年憲法の枠組をその基本としている。一九八二年憲法は、共産党の憲法的地位については、基本的に一九五四年憲法の枠組みを採用している。<sup>(97)</sup>一九八二年憲法は四箇所において、共産党について記述している。主に、一九五四年憲法の考え方に沿って、執政党としての共産党の指導的地位を認めた上で、「四項基本原則」<sup>(98)</sup>を打出し、共産党の指導的地位を確認した。一九九三年憲法四条には「中国共産党の指導する多党合作及び政治協商制度は長期的に存続及び発展すべきであろう。」と規定し、一九九九年憲法においては、「マルクス・レーニン主義・毛沢東思想」に加えて、「鄧小平理論」<sup>(99)</sup>を盛り込んだ。また、二〇〇四年憲法においては、上記の条文に加えて、「三つの代表重要思想」<sup>(100)</sup>を盛り込んだ。

## 第二款 政策的救済における共産党と政府の関係

一九四九年新中国が成立した後、新政権は直ちに、国民党政府の資本主義法を廃止し、旧ソ連、東欧などの旧社会主義国とも異なる独自の路線を打出した。その独自路線は「国民党の六法全書廃止、解放区の司法原則を確定することに関する中共中央の指示」<sup>(101)</sup>（以下「指示」と称する）である。共産党の「指示」を受け、同年九月に

施行された「中国人民政治協商會議共同綱領」一七条は「国民党反動政府の人民を圧迫する一切の法律、法令、司法制度を廃止し、人民を保護する新たな法律、法令、司法制度をつくらなければならない」と定めた。<sup>102</sup>しかし、上記「指示」第五項は「……人民司法工作は、国民党の六法全書をよりどころにしてはならず、裁判において依拠すべき基準は、共産党の政策及び人民政府・人民解放軍が發布した種種の綱領、法律、命令、条例、決議である。また、上記のものが無い場合は、新民主主義の政策に従う。」と定めており、事実上、司法権においては、政策が最優先されるべき裁判基準となっている。

一九四九年中華人民共和國の成立から一九八〇年代の初頭まで数え切れないほどの「行政法規」又は法的効力を有する文書（行政法規、命令や共産党決議）が共産党又は政府によって制定・公布された。それらの規定の名称は、条例、規定、弁法、決定、決議、指令、指示、通告、布告、方案、通則、細則、規程、実施綱要、実施細則、実施弁法、暫行弁法、暫行規定、暫行条例など数十種類に及んだ。<sup>103</sup>それらの名称の大部分は、制定した政府機関又は共産党機関が任意に選んだものであり、統一基準は存在しなかった。当然ながら、「行政法規」の制定は、人民により選出された全国人民代表大会の法の授権が必要であるとする考えも存在しなかった。「行政法規」の根拠は、政策が法に優位する状況においては、共産党及び政府の政策であるとされ、職員が公務を執行する際に、それらに違反しても、犯罪の程度までに至らない場合は、法的責任は追及されず、単なる共産党又は政府での内部的規律違反の問題として処理されるか、自己批判によって解決された。<sup>104</sup>また、人民がそれらに違反したときは、「人民内部の矛盾」として処理され、宣伝及び教育の方法をとっていた。このような認識の下では、実際のところ政策により、被害者の権利利益に損害が発生しても、法的救済を図るのは困難であった。さらに、共産党及び政府により「敵対矛盾」と判定された者は、損害が発生しても、法的救済を求めることすらできず、

被害者は共産党及び政府による新たな政策による救済を待つしかなかった。上述のとおり、政策的救済において、共産党及び政府が行政法規、命令や共産党決議を制定・公布する場合は、共産党指導の下で行われた。

## 小括

長年にわたる政策的救済の法秩序の支配の下で、法がもっている道具主義の要素すなわち、制圧手段又は支配の道具といった性質が過度に強調される一方、権利利益の救済機能は完全に無視されていた。また、客観的な法より、共産党、政府の政策及び個人の意思が勝る状況であった。

「土地改革」、「三反」・「五反」の運動において、誤った政策による損害については、共産党及び政府は不完全ながら、随時一定の救済をおこなっていた<sup>(105)</sup>。しかし、人民公社、単位といった社会主義生産手段の公有制を目標としている政策の下で、また、文化大革命運動の下で、発生した損害については、速やかに対応するには、政策的救済では限界があった。「土地改革」、「三反」・「五反」、文化大革命運動と特に、人民公社・単位といった社会主義生産手段の公有制の下では、人民と国家の利益が一致するという理論に基づき、被害者に人民公社・単位制度から一定補償がなされた（未払い給料支払い、名誉回復、親族に対する生活補助及び就職先のあっせん等）。そのため、一九七五年と一九七八年の両憲法では、一九五四年憲法九七条が削除された。文化大革命の終焉を意味する「四・五運動」から二期五中全会までの時代においても、「兩個凡是」思想は一時的に共産党及び政府全体を支配しており、そのため、政策的救済までうまく機能することができなかった。中国共産党中央委員会

一期五中全会後の時代において、ようやく文化大革命による被害に対する政策的救済が再び機能するようになった。中国における政策的救済（平反）事件は、文化大革命終了後、主に、劉少奇をはじめとする中央幹部に対する救済から行われ、その後、地方の幹部、知識人及びその家族に対する救済が行われた。

上述のとおり、「土地改革」から文化大革命に至るまで、特に、文化大革命において、共産党及び政府の政策が法律に優位しており、司法権は壊滅的な打撃を受けた。元来、一九五四年憲法第九七条により、法的救済の可能性があったものの、文化大革命の下では、その可能性さえ完全に破壊された。他方、一九七〇年代末から始まった共産党及び政府の政策的救済により、中国全土で多くの「敵対矛盾」にされた者が救済された。しかし、政策的救済においても、第一に、共産党及び政府の幹部が自らの誤りを認めず、権威を振りかざしたり、責任を転嫁し、第二に、一部の幹部らは、公民の基本権に対する法意識が欠如しており、第三に、政策的救済自体が法規範を根拠としていなかったために、その実現に際しては幅が広い裁量が認められるなどの弊害が生じた。ある学者の言葉を借りると、「人民が政策的救済において、救済を得るかどうかは、完全に指導者のマルクス・レーニン主義と毛沢東思想の水準の高さにより決まるもの」であった<sup>(106)</sup>。

先進資本主義諸国における法治主義の思想によると、行政法は政策価値以上に、基本権保護などの法的価値の実現を目指している。行政による法律の遵守も、行政権が法律により拘束されるところにこそ、行政法の本質的な役割が認められている。つまり、行政法は政策の道具であることにその存在意義があるだけでなく、市民（公民）の権利自由を保障するところにも存在意義があり、その保障と政策を含む公益実現との調整をはかる規範体系であることにその特質が認められている。行政法は行政に関する規範の単なる集積ではなく、行政機関の設置とその活動が市民（公民）の基本的権利保障を目指すものである。ところで、中国の政策的救済をみると、中国

では「政策」自体に法源としての効力を認めただけではなく、政策を救済の道具と性格づける運用がなされてきた。

まず、「共産党と政府は罪をなしえず」という考え方の下では、事実上、共産党と政府の作為によって損害を被った人民には救済を求める仕組みがなかった。政策的救済により権利救済が行われても、それは、共産党と政府による事実上の「恩恵的救済」に過ぎなかった。しかし、その救済される規模が中国全土に及ぶこと、その救済人数が多いこと<sup>(107)</sup>、従来の「人民内部の矛盾」<sup>(107)</sup>考え方に基づいて、単位と人民公社社会主義生産手段の公有制の下で、人民が権利利益を侵害されると、一定の補償が行われる仕組みがあるため、政策的救済を単に「恩恵的救済」とみなして、否定的な評価を与えればよいものではない。

次に、一九五〇年代末から、中国においては、「土地改革」、「三反」、「五反」、文化大革命といった一連の大きな変革が続き、裁判制度や検察制度を含む法制度が、廃止又は麻痺状態に陥った。そして、この時期は、人民公社・単位といった社会主義生産手段の公有制が確立された時代にあるため、国家賠償責任の法理が生まれる土壌は存在しなかった。一九五四年憲法九七条の背景にある「本来、人民の国家であるからこそ、国家活動によって人民に損害を与えた場合にその賠償責任を負わなければならない。」という中国独特な国家責任の法理も、また、その発展を遂げなかった。むしろ、人民公社・単位といった社会主義生産手段の公有制の確立にともない、上記の法理の発展の道から離れ、国家（政府）が人民の国家であって、人民のために奉仕するものであり、人民の利益と国家の利益は根本的に一致することから、人民の利益を国家が侵害することは、ありえないという考え方が支配的であった。「国家（政府）と人民の利益が完全に一致する」という解釈の下で、国家（政府）は人民の利益を侵害することはありえず、国家賠償制度を設ける必要性も当然否定された。<sup>(109)</sup>

党と政府の政策的救済は、人民公社・単位制度と云った社会主義生産手段の公有制がその受皿になっていた。そこで、被害者は人民公社・単位制度により、一定の補償がなされてきた。<sup>(11)</sup>このような仕組みにより、事実上の救済が行われていた。上で述べたように、政策的救済の仕組みは、それなりの意義をもっているが、その限界もあつた。

## 注

(1) 資本主義国における行政政策の研究は、中世紀的な分散的封建制から、近代的な集権的国民国家への発展を媒介とする警察国家において登場した。警察国家は、警察、公共の福祉を目標として、即ち幸福主義の立場に立って、個人の一切の活動に、国家が干渉することを本質としている。従って、この干渉のための政策が具体的にどのような内容をもつべきかを検討することは、警察国家の国家権力にとっては必要不可欠であつた。詳しくは、鶴飼信成『行政法の歴史の展開』（有斐閣、一九五二年）一五一頁参照。本研究においては、中国国家賠償責任の生成における従来の社会主義独自の政策的救済を検討するものであり、官房学、警察学の角度から警察国家の国家権力としての政策を検討するものではない。

(2) 社会主義革命後、過渡期においては、階級対立が残る。つまり、それが「敵対矛盾」である。その後、無産（プロレタリアート）階級独裁の段階に入ると「敵対矛盾」はなくなり、「敵対矛盾」が「人民内部の矛盾」に転換する。しかし、中国においては、一九五八年の社会主義への過渡期が終焉した後にも文化大革命により「敵対矛盾」が存在した。詳しくは、第一章参照。

(3) 行政機関での内部処理は中国行政救済制度の一つの方法である。詳しくは、浅井敦『現代中国法の理論』（東京大学出版社、一九七三年）二一四頁～二一五頁参照。

(4) 詳しくは、肖岫『中華人民共和国国家賠償法理論與实用指南』（中国民主法制出版社、一九九四年）八〇頁参照。



- (5) 中国においては、文化大革命が終焉した後、改革・開放政策により、市場経済が登場する。これにより、私的所有が徐々に認められる。私経済活動の活性化により、私的利益が権利として登場することになり、人民の権利意識が高揚する。
- (6) 確かに、従来は、政策的救済により一定のレベル、一定の範囲において救済された者がいる。しかし、その救済は、政策による権利侵害（不法行為）を新たな政策により救済する「自作自演」という限界があるため、救済対象、救済時期、救済手続においても、不十分なところが多かった。これは、封建社会の「徳治主義」に似たもので、間違った政策によって権利を侵害された者に対して、新たな政策により補償を行なうという性質をもっている。また、政策的救済は法的救済とは違い、被害者の権利救済を目指していないため、結果的には被害者の権利意識の低下をもたらしした。
- (7) 一九八二年憲法四一条三項において、正式に国家賠償責任を規定した。その後、一九八七年に施行された民法通則二二一条は、憲法上の国家賠償責任を具体化した。詳しくは、第二章参照。
- (8) 「中華人民共和国治安管理処罰令」四二条、「中華人民共和国行政訴訟法」六七条、六八条、六九条の不法行為賠償責任及び「中華人民共和国行政不服審査令」四四条。
- (9) 例えば、一九八六年「中華人民共和国郵政法」三二条、三三条、三四条、三五条、一九八七年「中華人民共和国海関法」五四条などがある。
- (10) 一九九五年一月一日、国家賠償法施行以来、國務院法制局の統計によると、単独行政賠償件数は、一九九五年は五〇余件、一九九六年は一〇〇余件である。一九九八年は一度、四五四八件まで達したものの、その後はあまり増えておらず、二〇〇二年までの総件数は一九〇八三件しかなかった。また、その金額も少ない。一九九五年～一九九七年の北京市の統計によると、行政賠償において最も高額な賠償金額は二万元であり、大部分の賠償金額は千元前後であった。詳しくは、阿計「国家賠償…立法、執法三周年回眸」政府法制第七期（一九九八年）七頁、「回顧與發展—紀念行政訴訟法頒布一〇周年座談會綜述—」人民司法第四期

(一九九九年) 五頁、凡夫「中国国家賠償制度对公民基本權利的保障」人権第六期(二〇〇四年)三三三頁参照。

(11) 中国国家賠償法三七条一項及び「国家賠償費用管理条例」(國務院、二〇一一年一月一七日)三条、四条の規定によると、「賠償費用が各級政府の財源から支払われる」と規定されている。これは、各級の人民政府を国家法人とみることもできる。詳しくは、第七章において検討する。

(12) 二〇一〇年改正後の三七条においては、元々「賠償費用は、各級の財政予算に編入し、具体的方法は國務院が定める」の文言から「一 賠償費用は、各級の財政予算に編入する。二 賠償請求人は効力を生じた判決書、不服申立決定書、賠償決定書又は和解書により、賠償義務機関に賠償金の支払いを申請する。三 賠償義務機関は、賠償支払いを申請した日から七日以内に、予算管理権限により、関連する財政部門に支払い申請を提出しなければならない。財政部門は支払い申請を受けた日から一五日以内に賠償金を支払わなければならない。四 賠償費用の予算と支払い管理の具体的方法は國務院が定める。」と規定し、一応賠償費用支給を「速やか」に行うことを定めた。

(13) 人治主義の根が深い中国においては「法治国家」の下で生まれた司法権(法院)の地位の向上は中国の実情にあわないとする傾向が強い。そして、非司法機関による解決手法が中国司法の発展に対する障害だと主張する者もいる。詳しくは、周永坤「信訪潮與中国糾紛解決機制的路径選択」暨南大学学报(哲学社会科学版)第一期(二〇〇六年)三八頁参照。

(14) 中国において、機関とは、賠償義務機関即ち、賠償義務を履行する具体的国家機関のことを指す。中国では、国家賠償責任において、「国家」は一種の抽象的な概念のため、賠償義務を履行するのは、その末端組織である機関である。つまり、国家に法人格はなく、機関が法人格をもつ仕組みをとっている。詳しくは、第四章、第五章、第七章において説明する。

(15) ただ、台湾においては、国家の法人格を認めた上での機関賠償制度である。

(16) 支配権力の主体である国家が、財産管理人の身分たる民法上の特別法人である。

- (17) 王天華「国家法人説的興衰及其法学遺産」法学研究第五期（二〇一二年）八一頁。
- (18) 中国国家賠償法三七条
- (19) 詳しくは、応松年・馬懷徳「国家賠償立法探索」羅豪才・応松年主編『国家賠償法研究』（中国政法大学出版社、一九九一年）一頁―二頁、肖岫前掲注(4)書二七頁―二八頁、劉嗣元・石佑启『国家賠償法要論』（劉）（北京大学出版社、二〇〇五年）二四頁―二五頁、朱維究・姜天波「国家賠償與民事賠償初探」法学第八期（一九九三年）六四頁参照。そもそも中国において、主権免責の伝統があったか否かの問題はともかく、国家責任制度の整備は西側諸国と比べて遅れており、国家の不法行為の問題は行政内部での問題として処理され、人民の利益が救済されなかったのが実情であった。しかし、中国は民主集中制の下で日本や西側諸国の主権免責の法理が建前としては放棄されていたことは中国の特徴である。詳しくは、室井敬司「肖岫氏『中国国家賠償法の状況』を聞いて」亜細亞法学第二八巻第一号（一九九三年）一四一頁―一四二頁、張勇「中国の新しい国家賠償法の特徴と問題点―中国における行政救済法の理論的諸問題の補論として―」名古屋大学法政論集一五八号（一九九四年）一九八頁―一九九頁参照。
- (20) 一九五四年憲法第二条及び一九八二年憲法第二条に定められた。
- (21) 詳しくは、応松年・馬懷徳前掲注(19)論文一頁―二頁、葉陵陵「中国国家賠償法の改正と刑事賠償制度の進展」高橋滋・只野雅人ほか『東アジアにおける公法の過去、現在、そして未来』（国際書院、二〇一二年三月）一八八頁参照。
- (22) 詳しくは、室井敬司前掲注(19)論文一三八頁参照。
- (23) 詳しくは、葉陵陵前掲注(21)論文一八九頁参照。
- (24) 詳しくは、葉陵陵前掲注(21)論文一八九頁参照。
- (25) 当時（一九五七年）の「人民内部の矛盾」には、労働者階級矛盾・農民階級矛盾・知識層階級矛盾・民族資産階級矛盾・諸階級

相互間矛盾がある。「敵対矛盾」は、社会主義革命を反対する者との矛盾をさす。問題は、その後、知識層階級矛盾及び民族資産階級矛盾が、「反右派闘争」、文化大革命時期に「敵対矛盾」に転換したことによる損害である。毛沢東の「矛盾論」については、詳しくは、毛沢東（松村一人・竹内実訳）『実践論・矛盾論』（岩波書店、一九六六年）三二頁以下、中国人民解放軍総政治部「毛沢東語録」「林彪」（新華書店、一九六六年）八頁～二〇頁、四一頁～六五頁参照。

- (26) 「本来人民の国家であるからこそ、国家活動によって人民に損害を与えた場合にその賠償責任を負わねばならぬという中国独特の国家責任の法理」と「国家が人民の国家であって、人民のために奉仕し、人民の利益と根本的に一致するため、人民の権利利益を侵害することはありえず」の対立である。このような「党及び国家の政策又は個人の意思が客観法にまざる」こと自体が一種の「恩惠的救済」、つまり、国家無咎責だと考える学者もいる。詳しくは、張勇「中国行政法の生成と展開」（信山社、一九九六年）一九七～二〇二頁、張采鳳『国家賠償法回答』（警官教育出版社、一九九二年）七頁、葉陵陵「司法権作用をめぐる国家賠償法制的比較法的研究」（熊本法学一〇三号）七二頁参照。これに対し、このような政策的救済も国家責任であると唱える学者もいる。詳しくは、肖响、前掲注(4)書七七頁～八〇頁、応松年・馬懷徳、前掲注(9)論文、一頁～二頁参照。

- (27) 九七条「中華人民共和国の公民は、法を侵し又は職務怠慢な、いかなる国家机关職員についても、各級国家机关に書面による告訴、又は口頭による告訴を行う権利を有する」（ここでの公民は、自然人を指すものではなく、中華人民共和国の国籍を有する人民のことを指す）。

- (28) このことについては、中国の学者たちは、国家賠償法制定当初において、文化大革命等の政策による損害に対して、党及び国家は事後的に救済を行っており、社会主義においては、人民が国家の主人であり、職員は公僕であるため決して恩惠的救済とはいえないと述べている。しかし、実際、法的救済が存在しない当時において、損害を受けた者（幹部、知識人）は自分の権利を主張できず、党及び行政の一方的な政策的救済を待ち望んでいたことを鑑みると、確かに「恩惠的救済」の色合いが強いものであ

た。「恩惠的救済」否定論については、詳しくは、朱維究・姜天波前掲注(9)論文六四頁参照。

- (29) 従来、主張されていなかった主権免責の法理にたいして、主権者に対する免責の条項立法行為・外交行為・国防行為等については、国家賠償法上は免責の条項がある。国家賠償法五条三項、中華人民共和國行政復議法二八条、中華人民共和國行政訴訟法一二条、五四条。詳しくは、第三章参照。

- (30) 三大紀律とは、一 一切、指揮に従って行動する（一切行動聽指揮）二 民衆の物は針一本、糸一筋も盗らない（不拿群眾一針一線）三 獲得したものはすべて公に提出する（一切繳獲要歸公）ことである。八項注意とは、一 話し方は丁寧にする（說話和氣）二 売買においては、ごまかさない（買賣公平）三 借ったものは返す（借東西要還）四 破損したものは弁償する（損壞東西要賠償）五 人を殴ったり、罵ったりしない（不打人罵人）六 民衆の畑を荒らわさない（不損壞莊稼）七 婦女をからかわない（不調戲婦女）八 捕虜を虐待しない（不虐待俘虜）ことである。

- (31) 一九〇五年生まれ。モスクワの東方勤労者共産大学（東方大学）で学び、在学中の一九二三年に中国共産党入党。一九二六年中国共産主義青年団総書記代理となり、一九四一年に党中央秘書長、一九四五年党中央書記となる（この時、中央書記に選出された毛沢東、朱徳、劉少奇、周恩来、任弼時を五大書記という）。中華人民共和國建国直後の一九五〇年一月二七日、脳出血で急死した。

- (32) 詳しくは、稲子恒夫『現代中国の法と政治』（日中出版、一九七五年）二七頁～二八頁参照。

- (33) 詳しくは、稲子恒夫前掲注(32)書二七頁～二八頁参照。

- (34) その内容については、主に、人民の生命・財産にたいする保護、民族産業、農業、畜産業にたいする保護、官僚資本にたいする没収、学校、病院、文化教育施設、体育館等その他公益事業にたいする保護、反革命分子を除く、国民党の各級政府組織の人員に対しては、捕虜、逮捕、侮辱を行わないこと、国民党の残存勢力は人民解放軍に対して、投降すること、封建的な土地所有制

度を廃止するとともに人民の生活を向上すること、華僑の生命及び財産を保護することである。詳しくは、楊一凡・陳寒楓・張群ほか『中華人民共和国法制史』（楊）（社会科学文献出版社、二〇〇九年）三頁参照。

(35) 高率の小作料（租）と借金利子（息）を軽減させること。

(36) ところが、都市の郊外の土地については、同年11月に制定された「都市郊外土地改革条例」により没収、収用した農地はすべて国家所有とし、土地のない、又は少ない農民に配分されたのは国家所有地の使用権のみであった。詳しくは、符衛民「中国の土地所有制度」社会文化科学研究第一二号（二〇〇六年）一〇〇頁〜一〇一頁参照。

(37) 主に、各郷及び村ごとに農民らが集まり、地主の悪徳事実を皆の前で訴え、それを農民協会の職員が記述することである。詳しくは、稲子恒夫前掲注(32)書四四頁〜五〇頁参照。

(38) 一九五四年八月二六日政務院が發布した「中華人民共和国労働改造条例」により、正式に法律の文言になった。現在、刑法四六条に同様の規定が定められており、服役中の受刑者に対して、労働を強制する仕組みになっている。

(39) 身柄拘束手段を用いない、人民群衆による監督であり、刑事罰に含まれる仕組みである。現行刑法三九条においても、同様の規定が定められている。

(40) 「人民法院組織規則」によるものではなく、党及び政府機関である「農民協会」により組織されたものである。

(41) 一九五一年二月一日の中共中央の「閩興実行精兵簡政、増産節約、反対貪汚、反対浪費和反対官僚主義的決定」が始まりである。

(42) 「三反」は「反貪汚（反汚職）」、「反浪費」、「反官僚主義」をスローガンとした国家機関及び国家企業に対する政策指針である。

(43) 詳しくは、楊一凡・陳寒楓・張群ほか前掲注(34)書四頁参照。

(44) 「五反」は「反行賄」（賄賂しない）、「反偷税漏税」（脱税しない）。「偷」は盗むことを指す、「反偷工減料」（仕事の手を抜き、

- 原料をごまかさない）、「反盜騙国家財産」（国家財産を盗まない）、「反盜窃国家經濟情報」（国家經濟情報の悪用をしない）をスローガンとした私営企業に対する指針である。この運動（政策）は、一九五二年に毛沢東により提起され、中共中央が展開したものである。詳しくは、蔡定劍『歴史與変革——新中国法治建設歷程——』（中国政法大学出版社、一九九九年）二八頁参照。
- (45) すなわち、「五反」運動での反対対象である私営工商業者の間の贈与、脱税、国家資材の盗用、仕事の手抜き、材料のごまかし、国家經濟情報の盗み取りなどがある。
- (46) 詳しくは、揚一凡・陳寒楓・張群ほか前掲注34書七頁参照。
- (47) 稲子恒夫前掲注32書五六～五九頁参照。
- (48) 「山西省官報（山西政報）」第六期（一九五二年）一頁～六頁参照。その他には、一九五三年に開かれた第二回全国司法会議決議、同年中国共産党中央委員会「各級人民法院が過渡期において間違つた逮捕、間違つた判決、間違つた死刑判決の処理問題に関する指示（关于处理各级人民法院在过渡时期所发生的错判、错捕、错杀问题的指示）」などがある。詳しくは、「江西政報」第九期（一九五三年）、海南省政府ホームページ <http://www.hnszw.org.cn/data/news/2009/07/44438/>（最終アクセス日二〇一三年三月八日）参照。
- (49) この時期、朝鮮戦争に対する支援と国民經濟の復興のために、特に、私営企業者を保護する必要があった。一九五〇年二月の私営企業暫行条例は、「国营企業の指導の下に、国家の經濟と人民の生活に有利な私営企業を奨励し、援助する」と定めた。しかし、一九五〇年半ばに、すべての私営企業が国营に準ずる公私合営企業に改組され、国家の厳しい監督の下に置かれた。詳しくは、稲子恒夫前掲注32書六四頁参照。
- (50) 一九五四年憲法第五条は「中華人民共和国の生産手段の所有制は、現在主として次の各種が存在する。国家所有制、すなわち全民所有制、協同組合所有制、すなわち労働大衆の集団所有制、個人労働者所有制、及び資本家所有制。」と定めている。

(51) 「政社合一」とは、農村の生産・生活のすべてを担当する基礎組織である。

(52) 人民公社は従来の複数の「合作社」を併合したものである。「合作社」とは、一九二〇年代から中国で発展した組織である。

一九五三年以後、急速に増大した（一九五三年の一万五〇〇〇社が一九五四年に一万四〇〇〇社、一九五五年に六三万三〇〇〇社となる）。その中で、初級生産合作社は、まず、農民が土地や農具及び労働力を出資し、その出資分に応じて分配を受けるもので、その規模は比較的小さく一自然村には一つから数個の合作社が存在した。次に、高級生産合作社になると村民全体が合作社に加入し、労働のみに応じて分配を受けることになっていた。この高級生産合作社は一九五五年冬ごろに組織化が始まり、一九五六年には三二万二〇〇社に達し農村全体の六三・二％に及んだ。こうした初級生産合作社から高級生産合作社への農業協同化の急速な進展は、さらに一九五八年の人民公社化へと進んだ。初期の人民公社は県に数個の人民公社があるという規模の大きいもので、その下に、生産大隊、生産隊という下部組織があり、かつての高級生産合作社は、この下部組織に再編成された。詳しくは、嶋倉民夫・中兼和津次ほか『人民公社制度の研究』（アジア経済研究所、一九八〇年）一五五～一六七頁参照。

(53) 「大」というのは、その規模の大きさをさす。全国は二六五〇〇の人民公社に分けられ、一公社あたりの加入家庭数は平均四七五五戸であり、その一公社当たりの農地占有面積は平均約40平方kmである。「公」というのは、人民公社所有制の特徴の一つである。人民公社において、その一切の財産は公社の所有であり、公社が統一経営・統一管理をする。人民公社制度の目的は「生産資料に対する集団所有制である」ため、個人が所有する私有地、私有林、私有の家畜と家屋まで人民公社の所有となった。また、人民公社は従来の行政組織であった「郷」「鎮」の「人民委員会」と経営組織であった農村高級合作社等を合体させたものである。人民公社制度が本格的に始まった後、その下位組織として供給部、信用部、国家穀物配給部、商業・財政・銀行などを有した。

(54) 詳しくは、羅漢平『農村人民公社史』（福建人民出版社、二〇〇六年）三八九～三九九頁参照。

(55) 詳しくは、馬戎「小城鎮的發展与中国的現代化」中国社会科学第四期（一九九〇年）参照。



- (56) 例えば、国の正・副主席から一般の労働者に至るまで工作人員は四級に分けられ、それにより給料及び食事、服装などのサービスが異なっていた。詳しくは、周翼虎・楊曉民「中国単位制度」党政幹部文摘第七期（二〇〇二年）一一頁参照。
- (57) 例えば、一九五八年の中国中央放送局の例を挙げると、敷地内の福利施設として、食堂三つ、飲食店一つ、図書室三つ、閲覧室一つ、公共浴場二つ、床屋兼美容室一つ、保健所一つ、スポーツセンター一つなどがあった。また、職員の給料以外の手当として、帰省旅費、家賃補助、衛生費、新聞・書籍費、一人子補助費、石炭補助費、生活困難補助費、交通費補助などの項目があった。詳しくは、周翼虎・楊曉民前掲注54論文一頁参照。
- (58) 詳しくは、周翼虎・楊曉民『中国単位制度』（中国経済出版社、二〇〇〇年）二二二～二二六頁参照。
- (59) 詳しくは、其木提「中国社会の変容と不法行為法」北大法學論集五一卷五号（二〇〇一年）一二二頁参照。
- (60) 農村の人民公社においては、都市の単位に比べて、配給制度は充分ではないが、北戴河会議における「農村での人民公社建立に関する中国共産党中央委員会決議」の中で、食堂・幼稚園・中学・高校等の施設を建設し、制度を充実させることが求められた。詳しくは、羅漢平前掲注54書六九頁参照。
- (61) 被害者Xと加害者Yは四川省查達原東風鉄鋼工場の労働者である。一九六八年三月二六日、宣漢双河公社管轄の漢渝公路三〇八km十八〇〇mにおいて、加害者Y（運転手）の運転ミスにより、Xは車内から投げ出されて死亡した。そこで、中華人民解放軍万源県公検法軍管会万源県革命委員会人民保衛組（文化大革命のときは、立法権・行政権・司法権は革命委員会により統括されていた。）は以下の判決を下した。加害者Yに一〇年の実刑判決を下す同時に、被害者Xと加害者Yは同じ単位のため、被害者Xの死亡により生じた家族の生活に対する補助費三〇〇元は、東風鉄鋼工場から、被害者家族に一括で支払うこと、また、その後の被害者家族の面倒をみることを当該工場に求めた。この事例からわかるように、当時、単位制度のもとでは、私人による損害賠償を請求することが難しいが、代わりに、単位が被害者（家族）の生活補償を行うという仕組みが存在したことがわかる。詳しくは、

くは、『四川審判志』（電子科技大学出版社、二〇〇三年）五一頁参照。

- (62) 一九五四年憲法九七条の条文は以下のとおりである。「中華人民共和国の公民は、法を侵し又は職務怠慢な、いかなる国家机关職員についても、各級国家机关に書面による告訴、又は口頭による告訴を行う権利を有する、国家机关職員によつて公民の権利を侵され、そのために損害をうけた者は、賠償を受ける権利を有する。」

- (63) 詳しくは、「建国以来重要文献」（中国共産党新聞ホームページ <http://cpc.people.com.cn/> 最終アクセス日二〇一二年一月二九日）参照。

- (64) この事件は、当時中国国民党革命委員会中央委員、國務院秘書長補佐官である盧郁文に対する誹謗中傷がきっかけになった。詳しくは、「建国以来重要文献」（中国共産党新聞ホームページ <http://cpc.people.com.cn/> 最終アクセス日二〇一二年一月二九日）参照。

- (65) 詳しくは、蔡定劍前掲注(44)書八四頁～八五頁参照。

- (66) 詳しくは、稲子恒夫前掲注(32)書一〇六頁～一〇七頁参照。

- (67) 詳しくは、蔡定劍前掲注(44)書八二頁～八三頁参照。

- (68) 一九六四年、芸術の分野で毛沢東思想を実現するのを模範として京劇の現代化運動が行われ、そのなかで「文化大革命」という言葉が登場した。これは、中国における文化大革命の発端である。

- (69) 共産党中央及び地方の幹部だけの迫害件数は延べ三〇万件にのぼり、知識人及びその家族に対する迫害件数はその中には含まれていない。

- (70) 「公・検・法」とは、警察、検察、法院のことをさす。

- (71) 法院を「たたきこわした」後、その機能は、「大衆独裁（専制）委員会」とか「工人糾察隊」及び「人民糾察隊」によりその機能が代行され、多くの冤罪事件をもたらす結果に、拍車がかけられた。詳しくは、稲子恒夫前掲注(32)書一八九～一九二頁参照。

- (72) 葉劍英の話によると「文化大革命により死亡した者は二〇〇〇万人、批判対象になった者は一億人、浪費した国庫の金は、八〇〇〇億人民元だ。」と述べている。特に、中央の幹部迫害から始まった文化大革命は、立法機関である全国人民代表大会において、常務委員会委員長、副委員長等が八人、行政機関である國務院において、副総理二二人、共産党の核心である中国共産党中央政治局委員及びその候補委員二二人、中国共産党中央委員会総書記、書記処書記及びその候補書記一四人、中国共産党中央軍事委員会副主席六人、各民主党派の責任者一一人が政治闘争の対象となった。詳しくは、董宝訓・丁竜嘉『沈冤昭雪・平反冤假錯案』（安徽人民出版社、二〇〇三年）二頁参照。広東省の統計によると「文化大革命」期間において、広東省だけでも、幹部の冤罪人数は一二四二七名に達し、そのうち、一〇％の人は死亡または服役、あるいは海外へ逃亡した。詳しくは、「复查平反『文化大革命』时期的冤假錯案——習仲勳主政広東——」（中国共産党新聞ホームページ、<http://qpc.people.com.cn/CB> 最終アクセス日二〇一二年二月一日）参照。
- (73) 江青、張春橋、姚文元、王洪文がそのメンバーになる。その中、江青は毛沢東の妻、他の三人は毛沢東が上海から中央に引っ張った者である。「四人組」の名付けは、毛沢東が一九七四年七月一七日中共中央政治局会議において「政治グループをやめたほうがいい」とする毛沢東の談話を由来とする。
- (74) 詳しくは、何海波『法治的脚步声——中国行政法大事記（一九七八—二〇〇四）——』（中国政法大学出版社、二〇〇五年）五頁以下、木間正道・鈴木賢・高見澤磨『現代中国法入門（第三版）』（木間）（有斐閣、二〇〇四年）四一頁、張勇前掲注②書二一〇六頁参照。
- (75) 楊寅『我国公法救済の体系與完善』北方法学第六期（二〇〇九年）九頁参照。
- (76) 中国共産党全国代表大会により選出され、党の最高執行機関全国代表大会の日常の業務において、最高決定権をもつ。その下には、中央政治局常務委員会、中央政治局、中央規律検査委員会、中央軍事委員会等の機関がある。詳しくは、中国共産党規定（章程）第二章一〇条三項及び第三章一八条から二三条参照。

(77) その内容は主に、「反革命の罪」、「スパイの罪」、「資本主義の道を堅持した罪」などで、劉少奇の共産党における党員資格の剥奪および共産党内における一切の職務の停止である。

(78) 詳しくは、『十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告、公告、决议、决定(上)』(中国方正出版社、二〇〇八年)、『三中全会以来重要文献选编(上)』(人民出版社一九八二年八月第一版)、ホームページ <http://www.theory.people.com.cn> 最終アクセス日二〇一二年二月一日参照。

(79) 同前。

(80) 一九七六年毛沢東の死去後、華国峰の「兩個凡是」と鄧小平の「实事求是」の政策的対立があった。いわゆる「兩個凡是」は「毛沢東が決定したものと、指示したものは、遵守しなければならない」というものである。しかし、これに対して異議を申し立てたのは鄧小平・陳雲氏である。彼らは、「兩個凡是」では一九七六年周恩来が死去した際の「四・五運動」で、人民を弾圧した「四人組」の行為を解釈するのは限界があるとし、毛沢東の決定と指示にも過ちがあるとして、それを判断する根拠は事実であると主張した。これがいわゆる「事を実にして是を求む(实事求是)」である(「实事求是」は毛沢東理論の一部である)。その後、鄧小平を中心とするメンバーが主張する「实事求是」政策が党内での民意を獲得することができた。これにより、一九八〇～一九八二年に涉り、政策的救済が党内から始まるようになった。その第一波が劉少奇の冤罪事件に対する政策的救済である。やがて、それは徐々に拡大して、党内の幹部だけではなく、党内幹部の家族及び知識人に対する政策的救済も始まるようになった。特に、知識人等に対する救済は一九八二年以後にも行われた。詳しくは、戚義明「歴史転折鄧小平の一声砲・三把火」(中共中央文献研究所ホームページ <http://ddwx.wxyjz.org.cn/GB/186581/17005607.html> 最終アクセス日二〇一二年二月一日)参照。

(81) 詳しくは、「光明日報」(一九八〇年一月十九日)参照。

(82) 強制的に労働をさせられることであり、一種の刑罰である。文化大革命のときは、法院での裁判を受けないまま、労働改造させ

られる場合が多かった。

- (83) 詳しくは、董宝訓・鄭竜嘉前掲注64書三三頁～三四頁参照。
- (84) 詳しくは、肖岫前掲注(4)書七九頁～八〇頁、江必新『国家賠償法教程』（中国法制出版社、二〇一一年）一八頁、馬懷徳ほか『国家賠償問題研究』（馬）（法律出版社、二〇〇五年）三頁参照。
- (85) 文化大革命による冤罪事件に対する救済と一九五八年～一九六六年の冤罪事件に対する救済、さらに国民党から転向した人員及び台湾に親族がある者の冤罪事件などがある。
- (86) ここでは、政府として行ったものと、党と政府両者で行ったものに分けた。
- (87) 詳しくは、馬懷徳ほか前掲注84書四頁参照。
- (88) 詳しくは、全国人民代表大会常務委員会法制工作委员会『中華人民共和国法律・行政法規・規章・司法解釈分巻汇编（行政法巻）』（北京大学出版社、一九九八年）三二六頁参照。
- (89) 詳しくは、肖勝喜・齊暁天「冤罪賠償制度研究」応松年・羅豪才ほか『国家賠償法研究』（中国政法大学出版社、一九九一年）六五頁参照。
- (90) 詳しくは、肖岫前掲注(4)書七九頁～八〇頁、江必新前掲注84書一八頁、馬懷徳ほか前掲注84書三頁～四頁参照。
- (91) 中国国家賠償に特有な制度の仕組と機能については、第三章参照。
- (92) 中華人民政治協商会議共同綱領前言
- (93) 莫紀宏「論執政党在我国憲法文本中地位的演變」法学論壇第四期（二〇一一年七月）四八頁～四九頁参照。
- (94) 莫紀宏前掲注93論文四九頁参照。
- (95) 闫越・肖金明「權力與權利、政策與法律——行政法学的兩個基石性問題研究——」行政與法第一期（一九九六年）三頁～五頁、郭道

- 暉「權威、權力还是權利—党対人大關係的法理思考—」法学研究第一期（一九九四年）一〇頁参照。
- (96) 詳しくは、莫紀宏前掲注(93)論文五〇頁参照。
- (97) 詳しくは、莫紀宏前掲注(93)論文五一頁～五三頁参照。
- (98) その内容は、主に、社会主義の道を堅持すること、人民民主独裁を堅持すること、共産党の指導を堅持すること、マルクス・レーニン主義毛沢東思想を堅持することである。
- (99) 主に、社会主義市場経済を訴えながらも、「四項基本原則」を堅持することである。
- (100) その内容は、「わが党は、常に、中国の先進生産力の代表者であるべきであり、中国の先進文化の代表者であるべきであり、中国最大の人民の根本的利益の代表者であるべきである」である。
- (101) 詳しくは、第二章を参照。
- (102) 曾志新「略論依法治国方略提出和实施的历史必然性—纪念新中国六〇年華誕而作—」（中共中央文献研究室ホームページ <http://www.wxjyjs.org.cn/GB/186517/11564990.html>、最終アクセス日二〇一二年六月四日）
- (103) 詳しくは、張勇前掲注(26)書一七頁参照。この影響をうけて、行政法規や規則においても、統一した法律の規定は存在せず、実務中使用する名称が非常に乱れている。詳しくは、羅豪才・応松年ほか（上杉信敬）『中国行政法概論Ⅰ』（姜明安）（近代文芸社、一九九五年）一九五頁～一九六頁、姜明安『行政法與行政訴訟法』（姜）（北京大学出版社、二〇一一年）五八頁～五九頁参照
- (104) 不法行為を犯した黨員身分の職員に対する紀律監察制度に関しては、第六章参照。
- (105) ただし、その救済は「敵対矛盾」から「人民内部の矛盾」に転換したときに限る。
- (106) 詳しくは、肖岫前掲注(4)書八〇頁参照。
- (107) 葉劍英の一九七八年一月二三日中央工作會議閉幕式での談話によると、文化大革命により被害を受けたものは一億人を上回

る。詳しくは、董宝訓・鄭竜嘉前掲注(72)書一頁参照。

(108) ここで、社会主義における国家権力とその帰属主体である人民との関係においては、「人民の政府は当然人民の利益を代表する」といった素朴な国家観・権力観が支配的であった。詳しくは、木間正道・鈴木賢・高見澤磨前掲注(74)書二三四～二三八頁参照。

(109) 詳しくは、張勇前掲注(26)書二〇～二四頁参照。

(110) この種の救済は、日本の予防接種事故に対して一九七〇年七月三十一日当時の日本政府が閣議了解の形式で講じた弔慰金、後慰症一時金および医療費の支給をおこった措置に似ている。この行政救済措置は、単なる行政措置であって、法律上の制度ではなく、被害者が法的権利として請求し得る性質のものではなかった。詳しくは、西埜章『国家補償法概説』（勁草書房、二〇〇八年）二七六頁参照。近年日本では、刑事補償及び予防接種事故補償等の問題について、「結果責任に基づく国家補償」か、或いは「国家補償の谷間」かの議論（その範疇が国家補償に含まれるか否か）がある。

(111) この事実上の救済は、社会保障の性質ももっている。それは、未だに中国国家賠償法の性質にも影響を及ぼしている。詳しくは、第三章第二節参照。

