

## 中国共産党政法委員会の事件協調制度に関する覚書

坂口一成

### 一 はじめに

中国法（研究）において、「（中国共産）党の「領導」<sup>(1)</sup>（憲法前文）と「裁判の独立」（同一二六条）<sup>(2)</sup>は古典的でありながらも、現在も重要であり続ける論点である。

従来の研究においては、領導を受ける側の人民裁判所に重点が置かれてきた。他方、領導する側である党中央および地方各級党委員会<sup>(3)</sup>（以下、「党委」と略す）、とりわけ裁判を含む政法業務「政法工作」<sup>(4)</sup>に対する領導のためにそれらに置かれ、現在その主たる担い手となっている政法委員会<sup>(5)</sup>（以下、「政法委」と略す）については、具体的に語られることはほとんどなかった。というよりも、これらについては情報が厳しく統制されているため、（時折その影をちらつかせながらも）そもそも多くを語るだけの材料を欠いていた、というのが実情であろう。

とはいえ、この論点に取り組む際には、領導される側だけではなく、領導する側にもスポットライトを当てる必要があることは論を俟たない<sup>(6)</sup>。特に今日においては、政法委が具体的事件の処理・裁判について「政法部門」<sup>(7)</sup>に対して行っている、いわゆる「協調」<sup>(8)</sup>の実像を明らかにすることが焦眉の課題となろう。

もっとも、「政法委員会」についても情報の厚いベールに包まれ、その実像は容易にうかがい知ることができない。

本稿でも断片的情報のパッチワークを組み立てることで満足するほかはない<sup>(8)</sup>という状況は、さほど変わっていない<sup>(10)</sup>。ただ、中国の研究書・論文等（以下、単に「先行研究」と呼ぶ）や、政法委や党委の公式Webサイトにおいて、政法委の組織や事件協調に関する制度、さらには関連する党の規定に言及されることが、少しずつではあるが増えてきている。

そこで本稿では政法委の事件協調制度に焦点を合わせて、こうした断片的情報を丹念に収集・整理して、より詳らかパッチワークを組み立て、その制度の一般的枠組みを示すことを目指す<sup>(11)</sup>。具体的には一九八〇年代（特に一九九〇年代後半）からおおむね二〇一二年前半までを対象として、まず考察の前提として政法委の組織を概観し<sup>(12)</sup>、その後、その具体的事件の協調制度の枠組みを示す<sup>(13)</sup>。

なお、この先には協調の実態という核心的論点が控えているが、これについては他日を期したい。本稿はその準備作業であり、これにより「党の領導」と「裁判の独立」という中国法研究の一大論点に、より深く切り込むための足場を提供することができれば幸いである。

## 二 組織

ここでは政法委の組織を概観する。まず、党の文書における、その政治・刑事司法システム上の位置づけ（二・一）、および任務（二・二）を見る。その後、成員の人物像を見る（二・三）。最後に、その事務機構を概観する（二・四）。

## 二・一 位置づけ

党の文書における政法委の政治・刑事司法システム上の位置づけについては、一九八〇年代、九〇年代初頭および九〇年代中頃から現在までの三つの時期に大別することができる。以下、順に見ていこう。

### （一）一九八〇年代<sup>(13)</sup>

中共中央政法委は、中共中央、中央政法委員会の成立に関する通知（一九八〇年一月二四日）により成立した（その前身は文化大革命後の一九七八年に成立した中央政法小組）。この時期、「党」中央は、各級党委政法委員会が党委の職能業務部門であり、同級政法各部門の業務を領導するとは決して明確にしていなかったが、実際には、各級党委政法委員会はすでに党委が政法業務を領導するための参謀・助手となっており、党委の職能部門の役割を發揮しており、政法各部門の業務をマクロ的・統一的に組織・領導していた。実際、一九八三年から始まった「嚴打」（犯罪撲滅キャンペーン）において、政法委は党委の助手・参謀として八面六臂の活躍をし、裁判統制も行っていた。<sup>(14)</sup>

その後、一九八八年五月一九日に「党政分離」（党と国家の分離）のために、中央の決定により中央政法委は廢止され、代わりに権限を大幅に削減された中央政法領導小組が設置された。同小組の所掌事務は政法分野の業務の指導および協調であった。ただし、「多くの省クラス以下の党委政法委員会はこれに伴い廢止されたわけはなかった」。

## (二) 一九九〇年代初頭

一九八八年に廃止された中央政法委は、一九八九年の天安門事件後の一九九〇年に、党の領導強化を目指して復活を遂げた（中共中央「中央政法委員会の再生およびその構成員に関する通知」（一九九〇年三月六日）<sup>(16)</sup>）。

そして中共中央「社会の安定を守り政法業務を強化することに関する通知」（一九九〇年四月二日。以下、「九〇年強化通知」と呼ぶ<sup>(17)</sup>）六は政法委について、「なお党政職能分離の原則を徹底しなければならず、主には政法業務に対するマク口的指導・協調であり、党委の参謀・助手をうまく務め〔る〕<sup>(18)</sup>」とした。

また、同通知は「各級政法委員会は同級党委の領導を受けると同時に、上級政法委員会の指導を受ける」（六）とした。

## (三) 一九九〇年代中頃から現在まで

党の文書においては従来、政法委の政法部門に対する関係は「指導」とされてきたが、この時期から「領導」と性格づけられるようになった。具体的には次の五件の文書がある。すなわち、①中共中央辦公厅印刷發行「中共中央政法委員会機關の職能配置、内設機構および定員プラン」（一九九四年三月一二日。以下、「九四年プラン」と呼ぶ）、②中央政法委「各級党委政法委員会の活動の強化に関する通知」（一九九五年六月七日中共中央辦公厅轉達。以下、「九五年通知」と呼ぶ）、③中共中央承認・印刷發行「中共中央政法委員会業務制度」（一九九八年五月一二日。以下、「九八年業務制度」と呼ぶ）、④中共中央「政法幹部隊伍建設の一層の強化に関する決定」（一九九九年四月一五日。以下、「九九年決定」と呼ぶ<sup>(19)</sup>）、⑤中共中央「人民裁判所・人民檢察院の活動の一層の強化に関する決定」（二〇〇六年五月三日。以下、「〇六年決定」と呼ぶ<sup>(20)</sup>）である。表1はこれらにおける政法委

の位置づけに関する記述を抜き出したものである。

このように今日では、政法委は同級党委が政法業務を領導するための職能部門である、という位置づけが確立されているといえよう。

最後に、政法委と同級党委、同級政法部門および上級政法委との関係を確認しておこう。

① 政法委と同級党委との関係（領導）

党委の職能部門である政法委は、その直接的領導を受ける。<sup>(2)</sup> また、政法委は重大問題については党委に報告しなければならない（九五年通知）。

② 政法委と同級政法部門との関係（領導）

政法委は政法業務を領導するための職能部門であり（表1参照）、九五年通知は端的に「政法委員会は党委の職能部門として、マクロ的に政法業務を統一・組織・領導する責を負〔う〕」とする。

なお、領導を受ける側の窓口については、「司法機関内部の党グループが政法委の直接的領導を受け、党の各決議および指示を具体的に貫徹する<sup>(3)</sup>」といわれる。また、「政法部門の党委（党グループ）はなお直接党委に責を負い、それらは直接党委に伺〔請示〕報告をすることのできる。もちろん実際には、党委は往々にして政法委員会に具体的

表1 党文書における政法委の位置づけ

文書名	政法委の位置づけに関する記述（抜粋）
①九四年プラン	「中央政法委員会は党中央が政法業務を領導するための職能部門であ〔る〕」
②九五年通知	「各級党委政法委員会は党が政法業務を領導するための職能部門であ〔る〕」
③九八年業務制度	(①九四年プランと同旨)
④九九年決定	「政法委員会は各級党委が政法業務を領導・管理するための職能部門であ〔る〕」(七)
⑤〇六年決定	「各級党委政法委は党が政法業務を領導・管理するための職能部門および重要な組織形式であ〔る〕」(七)

検討・担当を任せるが」。<sup>(23)</sup>

③ 政法委と上級政法委との関係（指導）

これは指導関係とされる。例えば、九五年通知は政法委の任務として、「下級政法委員会の業務を指導すること」を定める（詳しくは二・二参照。このほか前記九〇年強化通知六参照）。ただし実態としては、上級政法委が下級政法委に具体的な任務を責任をもって遂行するよう命じる「責成」<sup>(25)</sup> こともある。

二・二一 任務——事件の協調を中心に

九五年通知によれば、現在の各級政法委の任務は次の十項目である。

- ① 党の路線、方針、政策および党委の布置に基づき、政法各部門の考え方および行動を統一すること
- ② 一定期間内の政法業務について全局的な布置をし、かつ、徹底実施を督促すること
- ③ 社会の安定維持業務を組織・協調・指導すること
- ④ 政法部門の法令および党の方針・政策の執行状況を検査し、実際と結びつけ、厳正な法執行、党の方針・政策の実施の具体的な措置を検討・制定すること
- ⑤ 政法各部門が法により職権を行使することを大いに支持し、厳格に監督し、政法各部門が法により相互に制約すると同時に密接に協力するよう指導・協調し、重大事件・重要事件の調査処分業務を監督・推進し、争いのある重大・難解事件を検討・協調すること

- ⑥ 社会治安総合ガバナンス業務を組織・協調し、各措置の実施を推進すること
- ⑦ 政法戦線の調査・研究業務を組織・推進し、新たな経験を総括し、新たな状況を分析し、新たな問題を解決し、政法業務改革を模索し、改革を通じて政法業務をさらに強化すること
- ⑧ 政法隊伍建設および指導部建設を強化する措置を検討し、党委およびその組織部門による政法部門の領導的幹部の考察・管理に協力すること
- ⑨ 下級政法委員会の業務を指導すること
- ⑩ 党委および上級政法委員会が指示「交辦」したその他の事項を処理すること

このように、政法委の任務は政法業務に関する一般的な指示（①②③④⑥⑦⑨）や政法部門の人事計画の検討、領導的幹部の人事への協力（⑧）、さらには具体的な事件の協調（⑤）<sup>(36)</sup> などと多岐にわたる。なお、地方各級党委は以上を参考にして、その政法委の任務を具体的に定めることができるが、実際には大同小異であるという。<sup>(37)</sup> その中で、⑩に相当する任務として同級政府が指示した事項を掲げる地方があることは、特筆に値する。ここでは同級政府が一地方の「準指導者」として政法委や政法部門（裁判所・検察を含む）<sup>(38)</sup> を領導している実態が如実に示されている。

そしてある基層政法委副書記によれば、以上の任務のうち「『実』なのは一つだけで、残りは『虚』であり、『争いのある重大・難解事件を協調する』<sup>(39)</sup> だけである」。

もっとも、当初から⑤のような規定があったわけではない（なお、二・一（二）参照）。党の文書において、政法委の任務として具体的事件の協調が掲げられるようになったのは、一九九〇年に党中央が承認した中央政法

委の任務（以下、「九〇年中央承認」と呼ぶ）からと目される。表2は一九九〇年以降の党文書における政法委の事件協調の任務に関する記述を整理したものである。<sup>(4)</sup>

このように九〇年中央承認は、具体的な事件の協調を中央政法委の任務としたが、当時は「党政職能分離の原則を徹底」（九〇年強化通知六）を意識してか、控え目に「ごく例外的」状況に限るとされていた。ところがその後、九四年プランではその控え目さが消失し、「争いのある重大・難解事件」の検討・討議（＝協調の実体）が掲げられた。周永坤はこの任務を「司

表2 事件協調の任務に関する記述

文書名	名宛人	項目数	事件協調関連の任務（抜粋）
九〇年強化通知	—	—	「なお党政職能分離の原則を徹底しなければならず、主には政法業務に対するマクロ的指導・協調であり、党委の参謀・助手をうまく務め、その事務機構は主に調査・研究業務をし、各部門の業務に過度に具体的に干渉してはならず、各級政府が適切に下属の警察、〔国家〕安全、司法部門の業務活動の領導責任を負うようにし、もって裁判所・検察院の法による独立した裁判権・検察権の行使を保障し、政法各部門の権能作用を十分に發揮させる」（六）
九〇年中央承認	中央政法委	5	「中央の決定に基づき、政法各部門の関係および重大な業務上の問題を協調し、社会治安総合ガバナンスを指導し、ごく例外的な重大で影響のある、政策性が特に強い、または重大な争いのある難解事件について、関係部門の意見を協調し、具体的な事件処理は各部門が法により各々の職責を果たす」（四） ※各地の政法委の職責任務は、各地の党委が5項目の任務を参照して自ら確定する。
九四年プラン	中央政法委	7	「政法各部門が法により職権を行使することを監督・支持し、政法各部門が密接に協力するよう指導・協調し、争いのある重大・難解事件を研究・討議する」
九五年通知	各級政法委	10	前記⑤参照

※「名宛人」は各文書のそれであり、「項目数」は当該文書が定める任務の項目である。なお九四年プランについては、劉建華『党的執法監督——實踐探索』（中国長安出版社、2006年）56頁参照。



法への直接的な干渉<sup>(33)</sup>と評する。そしてそれは九五年通知<sup>(5)</sup>に引き継がれた。

このほか、一九九〇年代末以降「法執行監督」と呼ばれる概念が党の文書で用いられている。これは、「各級党委が内部に設置した政法委員会を通じて、所定の権限および手続に照らして、法執行権を有する政法機関およびその政法幹部・警官の法執行活動を督促・検査し、かつ、法執行行為を統制・矯正することの総称と解すべきであ〔り〕」……広範な幹部・警官には政法部門の領導的幹部だけでなく、一般幹部を含み、黨員幹部・警官のみならず、非黨員幹部・警官も含む<sup>(34)</sup>。そして、協調はその「重要な内容」と位置づけられている<sup>(35)</sup>。

その基本的枠組みを定めるのは、中央政法委「党委政法委員会の法執行監督業務の強化に関する意見」（一九九八年四月二三日。以下、「九八年監督意見」と略す<sup>(36)</sup>）である。ここでは法執行監督に関連して九項目の任務が規定されており、事件の協調については「（四）政法部門間・地区間に争いのある、党委が指示した、または同級政法部門・下級政法委員会が協調を要請し、確かに党委政法委員会が協調する必要がある重大・難解事件を協調・処理する。協調は主に認識を統一し、厳粛な法執行を保証し、相互協力、相互制約を促進し、不公正な処理、引き延ばしを防止することである。事件の処理はなお司法部門がそれぞれ職責を果たし、法により行う。協調により合意に達しなかった事件については、関係政法部門がそれぞれその上級主管部門に検討・解決を要請する」とされた<sup>(37)</sup>。なお、「督辦」と協調は異なり、「前者は主に事件処理の監督および督促であり、後者は具体的事件の処理についての直接的な干渉である<sup>(38)</sup>」とされる。

他方で、政法委が協調したとしても、事件の処理は各部門が法によりそれぞれ職責を果たす（九〇年中央承認四、九八年監督意見四）こととされている<sup>(39)</sup>。これは、法令の枠内で職権を行使し、またその名義は法的に権限のある国家機関であるという形式を維持すべき、ということと考えられる<sup>(40)</sup>。

## 二・三 成員

政法委は一般に書記、副書記、委員、秘書長、副秘書長からなる。そして一般に、書記は党委の政法業務担当の責任者（党委副書記または同常務委員）が担い、これ以外については「政府の政法業務担当の責任者、人民裁判所・人民検察院・警察部門・国家安全部門・司法行政部門の主要責任者、人民解放軍の関係責任者、党委政法委員会機関〔後述二・四参照〕の業務を主宰する責任者を含む」とされる。<sup>(4)</sup> 政法委は「これらの機関の連合体である」。<sup>(4)</sup> いわゆる政法部門以外にも、「政府の政法業務担当の責任者」や軍の責任者が含まれている点が目を引く。

以下ではまず、人事権の所在を確認する（二・三・一）。次に、党の文書において求められる、政法委書記の就任資格を見る（二・三・二）。最後に、実際にどのような人物が成員となっているのかについて、地方の具体例を見る（二・三・三）。

### 二・三・一 人事権の所在

政法委の人事権者については、「その指導部（ナンバー一〔書記〕を除き）は同級党委が任命して結成し、領導的幹部は同級党委が任免・管理する」<sup>(4)</sup>。

具体的には、九五年通知の精神に基づき中央政法委が中央組織部と協議して定めた具体的規程によれば、省クラス政法委「書記の任免は、地方党委が事前に中央政法委員会に意見を求めなければならず、副書記の任免は中央組織部に届け出ると同時に、中央政法委員会に抄本を報告する。〔改行〕地方各級党委政法委員会が政法部門の領導的幹部の管理業務に協力する際にも、上述の方法に基づき、およびこれを参照し、各級党委が実際の状況

および業務のニーズに基づき具体的に決定および配置をする」とする。これによれば一般に、①政法委書記・副書記の任免は同級党委が行う、②同書記については事前に上級政法委の意見を求めなければならない<sup>(46)</sup>、③同副書記については上級党委組織部に届け出ると同時に、上級政法委に抄本を報告する、ということになる。

## 二・三・二 書記の就任資格

九〇年強化通知によれば、「書記は同級党委のうちの一名の常務委員または副書記が担当しなければならない」<sup>(47)</sup>。また九五年通知は、「書記は原則として一名の党委常務委員が担当しなければならない」とする。

さらに九九年決定によれば、「書記は、同級党委常務委員が担当しなければならず、原則として同級のその他の政法部門の領導的職務を兼任してはならない」<sup>(47)</sup>。後段の理由としては、両者を兼任した場合には①両業務に対するエフォートが分散する、②政法部門間の争いを法により公正に処理できない、またはセクト主義に陥りやすいという問題点があることが、体制内からも指摘されている。特に②は法の求める裁判所・検察・警察の相互協力・相互制約の関係が崩れ、後者が機能不全に陥ることになることを意味する。とりわけ問題視されているのは、警察トップ（警察庁（局）長や同党委書記。以下同じ）と政法委書記の兼任である。というのも、この場合、警察トップは政法委指導者として裁判所を領導する立場に立つことになるからである<sup>(48)</sup>。

ところが、「二〇〇三年には政法委員会書記を公安局長が兼任する方針が確認され<sup>(49)</sup>」という。実際、同年から両者の兼任が大々的に生じたといわれている。そのことを直接的に示すデータは管見に及ばないが、省クラスでは興味深い変化が確認できる。表3は二〇〇一年から二〇一一年までの省クラスにおける政法委書記と政法部門首長の兼任状況を整理したものである。ここから五年毎に訪れる党・国家機関の指導者の改選期である

表3 省クラスにおける政法委書記と政法部門首長の兼任状況 (2001～2011年)

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
兼任総数	6	7	7	8	8	9	15	13	14	12	10
内警察 トップ	5	7	7	8	8	9	14	13	14	12	9

出典：各年版『中国法律年鑑』「省、自治区、直轄市政法部門及有関部門負責人名単」参照。  
 ※「兼任総数」は政法委書記が同級裁判所長・検察長・警察トップを兼ねている省・自治区・直轄市の数（総数は1996年までは30、1997年からは31）を示す。なお、司法庁（局）長・同党委書記との兼任はなかった。また、各データのほとんどが各年末時点のものと記されている。

二〇〇七年にそれが激増したことが分かる。また、こうしたことの背景としては、調和「和諧」社会の建設のためには安定維持「维稳」が不可欠であり、その主たる担い手である警察の地位を高めなければならない、という考えがあると考えられる。<sup>(53)</sup>

だが「二〇一〇年四月、中央組織部は文書を出し、省クラス政法委書記が警察庁（局）長を兼任しないよう求めた」という。実際その後、両者の兼任は減っている（表3参照）。<sup>(55)</sup> もっとも、「この通知が指示しているのは省級だけの人事」である点、および警察庁（局）党委書記は対象とされていない点に留意しなければならない。

以上のことから、現時点の書記の就任資格としては、①同級党委常務委員であること、という積極的要件と、②（中央組織部が求める）同級警察庁（局）長ではないこと、および（なお有効であるならば）③原則として同級政法部門の領導的職務に就いていないこと、という消極的要件があることになる。

## 二・三・三 地方の具体例

ここでは①江蘇省南京市および②新疆ウイグル自治区烏蘇市の政法委の成員を見る（表4・5参照）。なお、これらはいずれも「市」であるが、党・行政実務上のクラスにおいては違いがあり、前者は地区クラス市であり、後

表4 ①江蘇省南京市政法委成員一覧表（2012年11月22日時点）

	氏名	政法委以外の役職
書記	劉志偉	市党委常務委員
副書記	徐錦輝	副市長、市警察局党委書記・局長
	李積平	市総合ガバナンス事務室 [辦公室] 主任
	許愛民	
委員	葛曉燕	市検察長
	胡道才	市裁判所長
	黄永祥	市党委副秘書長
	孫寧	市政府副秘書長
	馮進良	市政府副秘書長、市国家安全局長
	孫錦琪	市司法局長
	黄亜玲	市安定維持事務室主任、市警察局党委副書記・常務副局長
	胡小翔	市党委610事務室 <sup>(57)</sup> 主任、市警察局副局長
	韓榮照	武警（人民武装警察）南京支隊長

出所：中共南京市委「關於調整市委政法委員會成員的通知（寧委〔2012〕344号）」（2012年11月22日）中国共産党南京市委委員会（[http://www.njsw.gov.cn/www/swww/swwj-mb\\_a3912112784785.htm](http://www.njsw.gov.cn/www/swww/swwj-mb_a3912112784785.htm)）参照。

者は県クラス市である。<sup>(58)</sup> また前者の裁判所のクラスは中級であり、後者のそれは基層である。

両表から分かるように、各委員の出身母体の種類については概ね冒頭で述べた一般論が妥当するが、地域によってはそれら以外の機関・組織に所属する委員がいたり（例えば武警（①②）や人大（人民代表大会）

②）、また各出身母体の委員の人数が異なったりするため、地域毎にバリエーションがある。

なお、両市では政法委書記と警察トップの兼任は見られない。<sup>(59)</sup> もっとも、両市いずれにおいても、同副書記と警察トップは兼任である。この場合、警察トップは政法委のナンバー二として検察・裁判所を領導しうる立場にあることになると考えられる。<sup>(60)</sup>

表5 ②新疆ウイグル自治区烏蘇市政法委成員一覽表（2010年3月29日時点）

	氏名	政法委以外のポスト
書記	楊将華	市党委副書記
副書記	蔡軍	市党委常務委員、警察局党委書記・局長
	哈再孜・阿西坎	市人大副主任
	滿玉虎	副市長
	蘇振勇	
	孫延青	総合ガバナンス事務室主任、市党委610事務室主任
	明文勝	
委員	馬彦東	市裁判所党グループ書記・副所長
	叶尔肯・多浪	市裁判所党グループ副書記・所長
	高建国	市検察院党グループ書記・副檢察長
	艾山江・卡德爾	市検察院党グループ副書記・檢察長
	王明森	市警察局党委副書記・政治委員
	馬曉旭	市司法局長
	郭鑫	市司法局党支部書記・副局長
	王長寿	烏蘇監獄党委書記・監獄長
	李志堅	烏蘇労働矯正管理所党委書記
	羅文	烏蘇西湖藥物中毒治療所党委副書記・所長
	羅永祥	武警烏蘇森林大隊教導員
	馬宝成	武警塔城支隊烏蘇直屬大隊長
	樊伝恒	烏蘇車輛管理所長

出所：「關於調整烏蘇市委政法委員會成員的通知（烏党辦字〔2010〕16号）」（2010年3月29日）烏蘇市人民政府網（<http://www.xjws.gov.cn/pages/DZWJ/swbgswj/20100406114548.html>）参照。なお、文書名義人として同「市委辦公室」だけでなく、同「市人民政府辦公室」も記載されている。

## 二・四 事務機構

政法委には補助機関として、事務機構が置かれる。それは「内設機構」や「機関」と呼ばれ、「委員会の領導の下、政法委員会の日常業務の処理の責を負い」、「機関に領導職能があると解することはできず、……機関は指導部に奉仕するものであり、参謀・助手であり、それは委員会が領導職責を履行するのに協力する」とされる<sup>(61)</sup>。

事務機構の規模や置かれる部署およびその名称はクラス・地方によって異なる<sup>(62)</sup>。表6はクラス毎のその概況を整理したものである。なお、地区・県クラスでは部署が少ないため、必然的に一つの部署が多く事務を所掌することになる。特に県クラスでは事務室が通常、社会治安総合ガバナンス事務を除き、何でも所掌するという。

この中で、事件の協調に関係が深いのは法執行監督室（業務協調室と呼ぶところもある）である。その所掌事務は、政法部門の法執行状況の調査・把握、法執行中の際立った問題の分析・検討、指導部による法執行検査の組織・展開の補助、指導部による重大・重要事件の督辦、争いのある重大・難解事件の処理の協調の補助などである（中央政法委およびこれを置かない省クラス政法委では、研究室がこれらを所掌する<sup>(63)</sup>）。このように、それは指導部による事件協調の補助を担う。またそれは、他の所掌事務を通じて、特に政法委が協調等すべき事件の端緒を得ているものと推測できる。このほか、事務室も指導者の情勢把握のための情報収集を担っており、これも協調等の端緒となっているのかもしれない（後述三・二参照）。

次に具体例として、①江蘇省南京市（地区クラス市）および②河南省汝州市（県クラス市）を見てみよう。なお、その際には法執行監督部門に焦点を合わせる。

①江蘇省南京市<sup>(64)</sup>

事務機構には、事務局(研究室)、政治部、総合ガバナンス指導協調処、法執行督查処、法によるガバナンス「依法治理」業務処がある。そして法執行督查処の所掌事務は「政法部門による党の方針・政策および国の法令の執行の検査・督促、政法各部門を組織して法執行調査・研究活動を展開すること、争いのある重大・難解事件の検討・協調、区・県党委政法委の法執行監督業務の指導、人民の陳情「来信来訪」の応対処理業務」である。

②河南省汝州市<sup>(65)</sup>

定員は一人であるが、実際のスタッフは一八人である。事務機構には事務局、法執行督查科、総合ガバナンス科および政治部がある。県クラスでこの規模は、比較的大きいことになる。そして法執行督查科の所掌事務は「政法部門による党の方針・政策および国の法令の執行の検査・督促、政法各部門を組織して法執行調査・研究活動を展開すること、揚州市政法委および市党委が指示した事件の督查および協調業務を上手く行うこと、争いのある重大・難解事件の検討・協調、人民の陳情の応対処理業務」である。

表6 政法委事務機構概況

クラス	部署	定員
中央	事務局、研究室、総合ガバナンス協調室、総合ガバナンス督辦室、隊伍建設指導室、中央新疆業務協調小組事務局	100人以上
省クラス	事務局、研究室、政治部(幹部処)、法執行監督室(業務処)、総合ガバナンス事務局	30人強～50人強
地区クラス	事務局、研究室、総合ガバナンス事務局	10人強～20人強
県クラス	多くが事務局と総合ガバナンス事務局	5人以上から10人強

出所：林中梁編『各級党委政法委の職能及宏観政法工作』（中国長安出版社、2004年）52～53頁参照。



このように、法執行監督部門がある両市では、そこが事件の協調を担っている。そしてここで特に注意すべき点は、両市では事件協調（の補助ではなく）そのものが法執行監督部門の所掌事務とされていることである。

この点について何永軍によれば、「実践において、政法委の事件の協調は一般に三ステップの方法をとる。第一段階は、「単位」〔警察・検察・裁判所等の政法部門を指すものと解される〕間で気脈を通じて解決する。第二段階は、「単位」間で解決できなければ、政法委事務局が協調して解決する。第三段階は、政法委事務局が協調して解決できない場合には、政法委員会を召集して討議して解決する」という。つまり、全ての事件の協調が直ちに政法委に付議されるわけではなく、その前段階として、まず①「単位」間で協議し、それが不調に終われば、②政法委事務局が（ここでは法執行監督部門がないのが一般的な基層政法委が念頭に置かれている。それがあればそれが、ということになろう）協議し、それも不調に終わってようやく③政法委に付議されるというのである。

結局、政法委の事務機構も事実上、（何永軍によれば政法委の協調の前置手続として）協調すること（地方）があることになる。<sup>(65)</sup>しかし、これは委員会責任制に反することになる。<sup>(66)</sup>しかも、「一般の政法委幹部は往々にして専門的的トレーニングを受けておらず、法実務の面では警察・検察・裁判所の専門人員には及ばない」という問題が指摘されている。

なお、各級政法委には計三万人以上のスタッフがいますが、全体的に見れば、業務量に比して人員が少なくとされる。<sup>(67)</sup>また予算も十分ではなく、例えば車の修理もままならず、また「県党委政法委員会機関の専門性および特殊性に鑑み、政法各部門から比較的専門能力のある者を何度か引き抜こうとしたが、いずれも経費、設備、待遇を理由として、優秀な人材は県党委政法委員会に来ることを望まなかった」という。<sup>(68)</sup>

### 三 事件協調制度の概観

ここでは、党の規定および先行研究による制度記述を素材として、現在の協調制度の一般的枠組みを概観する。具体的には①協調の対象となる事件類型、②協調の端緒、③具体的な協調手続に分けて見ていく。

#### 三・一 対象事件類型

協調の対象となるのは「争いのある重大・難解事件」（九五年通知<sup>⑤</sup>。九四年プランも同じ）である。そして、九八年監督意見四はこれをさらに、①政法部門・地区間に争いのある、②党委が指示した、③同級政法部門・下級政法委が協調を要請し、確かに政法委が協調する必要のある重大・難解事件の三類型に細分化する。<sup>(7)</sup>なお、刑事・民事・行政事件の全てがその対象となるが、実際には刑事事件がかなり多いとされる（政法委に関する議論において主に刑事事件が念頭に置かれるのはこのためであり、このことは本稿でも同様である）。

また地方においては、例えば雲南省徳宏タイ族チンポー族自治州では①上級・同級党委、上級政法委が指示した事件、②同級政法部門・関係部門、下級政法委が協調を要請した事件、③政法委が協調すべきと認めた事件が対象とされている（中共徳宏州党委「法執行監督業務実施辦法（試行）」（二〇一〇年三月一八日施行）一二条一項参照）。

次に、先行研究に目を転じると、林中梁編書は「長年の実践ならびに党中央および中央政法委員会の関係規定により、各級党委政法委員会が検討・協調すべき重大・難解事件」として、次の九点を挙げる。

- ① 国内外への影響が大きく、広く注目されている特大刑事事件
- ② 国内外への影響が大きく、または大きな影響を生みやすい政治的な事件、特に涉外事件（具体的にはほとんどが国家の安全に危害を加える罪）
- ③ 国内外を震撼させ、影響が極めて悪い悪質な事故犯罪
- ④ 事案が複雑で、関係者が多く、特に党政領導的幹部が関与しており、干渉を受けている、または受けるかもしれない事件
- ⑤ 新類型の刑事事件または経済紛争・民事事件
- ⑥ 政法部門間で争いのある事件
- ⑦ 下級政法委間で争いのある事件（多くは地方保護主義を背景とした地方間の経済的紛争）
- ⑧ 下級政法委と上級政法部門との間に争いのある事件
- ⑨ 上級党委・同政法委、同級党委またはこれらの主要指導者が協調を指示した事件

また、徐立は①重大事件（主観的悪性・社会的危害がわりあい大きいもの、十年以上の有期懲役・無期懲役・死刑を言い渡すべき事件）、②難解事件（罪責・事実認定に不確定性があるもの）、③社会的影響が大きい事件の三類型を挙げる<sup>(6)</sup>。

以上のように、政法委が協調すべき重大・難解事件には様々なケースが含まれている。それらを概括的に整理すれば、重大事件については結果・影響が深刻なケースや（見込まれる）宣告刑が重いケースが、また難解事件については事案が複雑なケース、法令解釈の難度が高いケース、新類型のケース、そして（そのために）政法部

門・下級政法委の間で争いのあるケースが、主として念頭に置かれていると考えられる。

なお、二〇〇〇年代初頭においては、難解事件、とりわけ争いのあるケース（「扯皮案件」とも呼ばれる）が多かったとされる。<sup>(7)</sup>しかし近年は、「警察・検察・裁判所の各自の専門的職能の強化に伴い、『扯皮案件』の多くはやはり自分たちで協議して解決できるものであったり、あるいは専門的問題については上級の「対口」「対応窓口となる」機関に直接指示を伺ったりする。真に政法委員会の協調に委ねられる『扯皮案件』の数は、すでにますます少なくなっており、政法委員会は主に地方の社会の安定に関わる重大事件の督辦に集中している」という。<sup>(8)</sup>

### 三・一一 端緒

政法委が協調を行う端緒としては、まず①同級政法部門・下級政法委の要請、②上級党委・政法委、同級党委およびこれらの主要領導者の要請・指示がある。<sup>(9)</sup>このほかにも、③大衆の陳情（とりわけ当事者やその親族）、④メディアの報道、⑤政法委や他の法執行監督部門等による法執行検査（キャンペーン）などを通じた問題の発見がある。<sup>(8)</sup>

なお、「政法委員会は事件協調の全過程において往々にして受け身的・消極的立場にあり、それは積極的な方法で介入するのではない。一般に警察・検察・裁判所三機関が提起したものについてのみ関与「過問」し、提起しなければ一般に関与することはない。また大衆の陳情であれば、それは状況により協調するか否かを決定する」とされる。<sup>(8)</sup>

### 三・三 手続

具体的な協調手続については、全国共通の手続を定める規定はないため、地方によって様々であり、しかもたえよるべき規定があったとしても「実際には遵守されていない」という<sup>(8)</sup>。そこで以下では、まず先行研究による制度記述を整理してその概要をつかみ（三・三・一）、その上で地方の具体例を見ることにする（三・三・二）。

#### 三・三・一 先行研究の整理

ここでは、林中梁編書と徐立書を整理する。

#### (一) 林中梁編書<sup>(8)</sup>

政法委は重大・難解事件を協調する際に協調会議を主宰・開催し、必要ときは政法委員会会議を開催する。後者は「重大な影響のある、社会・政治の安定に関係する重大案件および事件の検討」を任務の一つとする全体会議を指すと考えられる。なお、「社会的に重大な影響があり、かつ、争いのある特大事件について、党委政法委員会の真摯かつ細緻な検討の後、専門文書を直接「起草」して、事件処理業務に明確かつ具体的な要求を提起し、関係部門・地方に事件を迅速厳正に処理するように命じることでもでき「る」という。これは協調による合意形成をせずに、多数決により直接的に決定をすることと考えられる。

他方、前者は「党内事件協調会」と呼ばれ、最も多用されている。これは政法委の書記、副書記または秘書長・副秘書長が議長を務め、同級関係政法部門、下級政法委の責任者が参加する。

会議ではまず、議長または事件の主な担当機関の責任者が事案を説明し、問題を示す。その後、参加者で討議する。最終的に議長が総括し、「参加者の共通認識となった意見、もしくは少なくとも大多数の者の正しい意見をまとめ、または少数意見ではあるが、正しいものは、議長の協調・説明を通じて、最終的に大多数の支持を取りつける。まとめると、共同で遵守するために、明確に統一された協調意見をできる限り形成しなければならぬ」。なお、ここで「少数意見ではあるが、正しいもの」とは、議長（ないしは政法委指導者・部）が考える「正しいもの」と考えられる。また、意見を統一しがたいときは、直近上級政法委に何報告をし、上級領導機関に指示・助力を求めたり、同級政法部門に対して上級政法部門に指示を何うよう指示したりすることができる。

そして、会議の結論である検討意見・会議紀要については、党委の關係指導者の承認を得た後、關係組織に送付する。正当な理由なく執行しないときは關係者の責任を追及する。なお、その執行状況については政法委事務機構が督辦・検査する。

## (二) 徐立書<sup>(85)</sup>

協調を行う会議体には、政法部門聯席會議と政法委員会全体會議がある。いずれで行われるかは、事件の重大性・難解さ・争いの程度による（程度が高ければ全体會議）。

前者は政法委書記または副書記、警察・檢察・裁判所の長（これを「三長」と呼ぶ）または事件担当の副職、および政法委の責任者からなる（事件担当者も會議に参加する）。會議は政法委書記・副書記が召集・主宰する。次の三類型の事件は、通常、この會議で協調される。すなわち、①同級政法機関が協調を要請した、事実認定・法令適用に争いのある重大・難解事件、②同級党委・上級政法委が指示した事件、③その他政法委が協調を要す

ると認めた事件である。特に政法部門が要請した場合は、原則としてまずここで協調が試みられる。

およそ政法委に協調を要請した事件については、政法委に対象事件の総合的な何報告をしなければならず、必要に応じて一件記録を送付し、要請部門は何報告および事件事実の真実性に責任を負わなければならない。そして、政法委の督查部門が事件を審査した上で意見を出し、同書記・担当副書記が協調するか否かを決定する。協調しない場合は理由を説明して建議し、要請部門に応答しなければならない。

協調のために聯席會議が開催されれば、まず要請部門が事件の経緯を報告し、事実認定や事件の処理理由・根拠を説明し、争点および解決のために協調を要する問題を提起する。その後、参加している各政法部門の責任者および政法委責任者がそれらの問題について見解を表明し、議論する。最後に議長が各面の見解をとりまとめ、協調処理意見を提起する。

會議では存分に議論し、認識の一致を目指すのが、まともでないときは、民主集中制（多数決）により協調意見を出す。また協調意見が「二つの基本」（基本的事実が明らかで、基本的証拠が確かである）の要件を満たさなるときは、証拠の補充のために原担当機関に差し戻す。

警察・検察・裁判所のいずれかが協調意見に同意しないときは、それが全体會議に協調を要請しなければならぬ。通常、この場合には全体會議が開催される。全体會議の協調指導意見は徹底執行しなければならず、執行後、上級部門に法により是正されれば、政法委に報告しなければならない。

### 三・三・二 地方の具体例

ここでは地方の協調手続の具体例として、山東省青島市および陝西省漢中市を見る。

## (一) 青島市

ここでは青島市政法委「党委政法委員会の法執行監督業務の強化に関する意見」(一九九八年七月)<sup>(86)</sup>による。まず、政法委が協調を行う会議体には、事件協調会議と政法委員会委員会議がある。後者は必要に応じて開催される。

政法部門が政法委に協調を要請する場合には、次の手続による。まず、政法部門は伺・報告書五部を五日前に政法委に提出しなければならない(一部の重大な・緊急の事件を除く)。その際、同時に当該部門が傾いている意見も提出しなければならない。次に政法委業務主管部門が審査し、伺・報告を受けた日より三日以内に、担当指導者に初歩的協調処理意見を報告する。審査に際しては、関係政法部門への照会、記録取寄せなどを行うことができ、また合同調査チームを結成して調査することもできる。

両会議は次のように進められる。まず要請部門が事件の事実の経過を報告し、認定・処理の理由および根拠を説明し、争点および協調を要する問題を示さなければならない。その後、各委員または参加した政法機関責任者による討議を経て、議長が意見をとりまとめ、協調処理決定をする。

両会議の決定については、同級政法機関・下級政法委は「必ず真摯に執行し、かつ、決定の日より一五日以内に書面で事件の処理結果または業務の進捗状況を報告しなければならない。政法部門が監督意見を拒絶し、または期限内に法的職責を履行しないときは、同級党委政法委員会は同級党委または上級党委政法委員会に報告すると同時に、当該政法部門の上級主管機関に抄本を送り、具体的な処理建議を提出する。指示を伺わず、また真摯に実施しないことにより重大な結果を惹起したときは、関係責任者の責任を追及する」。

また決定は政法委が会議記録の形式で保管し、必要なときは会議紀要を作成し、関係部門に発出する。関係部



門は事件処理において会議紀要を事件記録に綴じ込み、処理決定の根拠としてはならない。処理決定の結論については必要な法定手続を履践しなければならない。

なお、協調不調の場合は、「関係政法部門がその業務上級部門に検討・解決を要請しなければならない」。

## （二）漢中市<sup>(85)</sup>

政法部門が重大・難解事件または争いのある事件に遭遇した場合、関係部門はまず十分に協議しなければならない。そして合意に達しなければ、政法部門の党グループ・党委の名義で同級政法委に協調を要請することができる。

要請に際しては、事件事実および主要な証拠材料を添えて、書面で申請する。そして、法執行督查部門が審査し、意見を主管書記に報告する。付議するかは当該書記が決める。付議した場合に合意に達したときは、執行のために関係部門に通知する<sup>(86)</sup>。また認識の統一に時間を要する場合には、意見を異にする政法部門がそれぞれの上級部門に指示を伺って解決する。

なお、政法部門が政法委の「監督意見・決議」（協調の結果も含まれると考えられる）<sup>(87)</sup>を拒んで執行しないときは、関係者の責任を追究しなければならない。責任者の処理は所属組織が関係党纪律、行政紀律および法令により執行する。政法委はそれを監督する。当該組織は処理結果を政法委に報告しなければならない。責任者を追究しない所属部門については、政法委がその主要責任者の責任を追究しなければならない。その場合には、政法委が幹部管理権限により管轄権のある部門に建議または意見を出す。具体的な責任追究の方式は、①公開批判、②経済的処罰、③昇進・優秀者被選出資格の取消し、④停職の上での謹慎、⑤党・行政紀律処分、⑥政法部門からの異

動である。

### 三・三・三 まとめ

以上のように、先行研究が描く協調手続は論者により違いがある。これは三・三・二でみたように、協調手続が地方によって異なっているため、論者がどの地方を対象としたのかが大きく影響していると推測される。ただ、そうした中でも、複数の先行研究の制度記述や地方に共通している事項がある。それらを基にすれば、概ね次のような協調手続の輪郭を描くことができよう。

まず、協調の場となるのは、政法委員長全員参加の会議だけではなく、委員全員が参加するわけではない、より小規模な会議もある。後者は「事件協調会」などと呼ばれ、政法委書記・副書記等が主宰し、同級政法部門・下級政法委責任者や政法部門の事件担当者が参加する。案件の重要性・重大性等が高い場合には前者が開催されるが、多くの場合は後者により協調が行われる。

なお、先述（二・四参照）のように政法委の協調の前に、事務機構が協調する地方もある（具体的には次に見るその審査の段階であろう）。一口に「政法委の協調」といっても、制度上、委員全員が参加する全体会議での協調から、一部の委員しか参加しない事件協調会、さらには事務機構による協調まで、様々なバリエーションがある。

次に、政法部門（党グループ・党委<sup>(91)</sup>）が協調を要請する際には、書面による。政法委においては、まず事務機構（法執行監督部門等）が審査し、担当指導者に意見を付して報告する。そして当該指導者が協調するか否かを決定する。協調しない場合には要請部門に理由を説明して、建議をする<sup>(92)</sup>。

会議では、要請部門（あるいは議長、主な担当部門）が事件事実、証拠、争点などを踏まえて、協調を求める問題を提示する。参加者による議論を経て、議長がとりまとめ、意見・決定を示す。会議では合意を目指す、合意に至らなかった場合は、関係政法部門が上級部門に指示を伺ったり、あるいは政法委が上級政法委等に指示を伺ったりする。また緊急時や合意に至らないときには多数決で決めたりもする（さらに現実に目を向ければ、ヒラの委員（裁判所所属の委員は一般にこれに当たる）は党内序列がより高い書記（二・三・二参照）の領導に従わなければならない<sup>(95)</sup>、ひいては書記がトップダウン式に決定する地方もあり、「協調」が形骸化していると批判されている<sup>(97)</sup>。「協調」とはいいつつも、実際には政法委指導者の意向が強い影響力をもちうる）。

協調の結果、合意に達した場合には、関係する同級政法部門・下級政法委は、それを遵守しなければならぬ<sup>(98)</sup>。その状況は事務機構がチェックする。遵守しない場合には、関係者が様々なレベルの「責任」を問われる<sup>(99)</sup>。また会議紀要を作成した場合でも、それを事件処理の根拠としてはならず、一件記録に綴じ込んでほならない<sup>(100)</sup>。

#### 四 おわりに

本稿は、厚いベールに覆われている政法委、特にその事件協調制度を少しでも明らかにしようとし、関係する断片的な情報を収集・整理した。この作業により、政法委という組織の概況、およびその事件協調制度のより、木目の細かな一般的枠組みを示すことができたのではないかと思われる。また、実際の利用状況はさておき、いざとなれば「党の領導」を裁判に貫徹しうる仕組みが健在であることを再確認できただけでなく、特に九〇年代

中頃以降、その制度整備が進みつつあることも分かった。

冒頭で述べたとおり、こうした協調制度の下で実際にどのような事件がどのようにに協調されているのかについては、今後の課題としたい。

ささやかな小論ではあるが、これまで学会や研究プロジェクト、特に裁判統制システム研究会でお世話になっている杉浦一孝先生の定年退職をお祝いして、本稿を捧げたい。

※本文中の（ ） および引用文・書誌情報中の〔 〕 は筆者による補足である。「」 は中国語を示し、原則として初出時のみ付す。傍点は筆者による。Webページの最終アクセス日はいずれも二〇一三年五月八日である。

### 注

(1) 一般に「指導」と訳されるが、「領導」と「指導」には厳密には違いがあり、「前者は上下の命令・服従関係がある場合、後者は業務上の情報を与えて誘導する場合」を指す。ただし、実際は必ずしもそうとは限らない（高見澤磨『現代中国の紛争と法』（東京大学出版会、一九九八年）八頁参照）。本稿ではそのまま「領導」と表記する。ただし、それが領導する人・集団を意味する場合には「指導者」・「指導部」と訳す。

(2) その主体は人民裁判所である。なお、本稿では「審判」、「法院」、「公安」をそれぞれ「裁判」、「裁判所」、「警察」と訳す。この点については拙著『現代中国刑事裁判論——裁判をめぐる政治と法』（北海道大学出版会、二〇〇九年）一〜二、二三頁参照。

(3) なお後述のように、警察・司法行政機関等にも党委員会が置かれることに留意されたい。

- (4) それは「党委および同政法委員会の統一的領導の下で、警察、檢察、裁判所、司法行政、国家安全などの部門が分業協力し、共同で国の刑事、民事、訴訟、国家安全などの基本法を執行する「工作」である」（林中梁編『各級党委政法委的職能及宏觀政法工作』（中国長安出版社、二〇〇四年）八頁）。なお、「工作」とは活動、業務、仕事などを意味する。
- (5) 何永軍『断裂与延續——人民法院建設（一九七八―二〇〇五）』（中国社会科学出版社、二〇〇八年）九八頁参照。
- (6) 近年のこうした試みとして、鈴木賢「中国における裁判の独立の実態と特徴的構造」社会体制と法八号（二〇〇七年）五八―六一頁、拙著・前掲注(2)二七八―二八二、三一―三二六頁、拙稿「中国におけるえん罪と刑事裁判の正統性——公正をめぐる『党の指導』と『裁判の独立』」アジア法研究六号（二〇一三年）一〇五頁以下などがある。
- (7) 「政法部門には通常警察機關、人民檢察院、人民裁判所、国家安全機關、司法行政機關が含まれ、このほか人民団体——法学会も各級党委政法委員会の連携範囲に入る」（林中梁・前掲注(4)四三頁）。なお、文脈によつては政法委もそれに含まれる。
- (8) 当局側からは、「協調」は「党内で認識を統一し、見解の不一致を解消し、統一的な正しい意見を形成し、もつて法令・政策をよりよく執行する」ことであり、干渉ではないと説明される（林中梁・前掲注(4)五八一頁参照）。だが、日本ではこうした合意形成に向けた働きかけも、裁判に対する干渉と評価されよう（拙稿・前掲注(6)一一四頁参照）。なお、（その必要性の前提として）警察・檢察裁判所の見解に違いがあることが問題であり、事前に一本化しておかなければならない、と考えられている点が興味深い。
- (9) 鈴木・前掲注(6)五九頁。
- (10) 資料収集の過程で中共中央「關於進一步加強和改進党对政法工作領導的意見（党の政法業務に対する領導の一層の強化および改善に関する意見）」（中発（二〇〇五）一五号）、中央政法委・中央紀律檢查委員會・中央組織部等「關於党委政法委对政法部門執法活動進行監督的規定（党委政法委が政法部門の法執行活動を監督することに関する規定）」（二〇一一年）などの党の文書があることを知った。これらはタイトルから見て本稿の内容に深く関わると目されるが、内容については（信頼できる）断片的情報す

ら得られなかった。また協調件数に関する全国的なデータも管見に及ばない。なお、林中梁・前掲注(4)五五八頁によれば、「安徽、貴州、チベットなどの二一の省・自治区・直轄市の不十分な統計によれば、この四年間で二万八三〇二件の事件を協調した」という(ただし、その母数は不明である。このほか、侯猛「司法改革背景下の政法治理方式——基層政法委員会制度個案研究」華東政法学院学報二〇〇三年五期一〇四頁参照)。

(11) これについては、部分的にはあるが筆者も論じたことがある(前掲注(6)、特に拙著参照)。本稿はその後の内外の情報や研究成果、さらには筆者の理解の深化を踏まえて、改めて正面からこれに取り組もうとするものである。なお、こうした「党の領導」ないしは政法委の協調を受ける現行裁判制度の正統性については、拙稿・前掲注(6)一〇五頁以下参照。

(12) なお、前身まで含めた政法委の歴史については林中梁・前掲注(4)六四〇〜七八頁(日本語によるその簡潔な整理として鈴木・前掲注(6)五九〇〜六〇頁)、周永坤「論党委政法委員会之改革」法学二〇一二年五期三〇七頁など参照。

(13) (一) については特に注記のない限り、林中梁・前掲注(4)七〇〇〜七三頁による。

(14) 例えば拙著・前掲注(2)一一七〜一二二頁参照。このほか、政法委による事件協調の実態を指摘するものとして、例えば黄典順「改善地方党委対檢察機関領導的思考」法学一九八八年二期二〇〇〜二二一頁参照。

(15) なお、林中梁・前掲注(4)三五頁は同小組に「領導職權」があったとする。

(16) 筆者未見であり、本書編写組編写「建国以来公安工作大事要覽(一九四九年一〇月至二〇〇〇年)」(群衆出版社、二〇〇三年)七八五頁参照。

(17) 中共中央文献研究室編『十三大以来——重要文献選編(中)』(人民出版社、一九九一年)九九八頁以下所収。

(18) 中共中央文献研究室編『十五大以来——重要文献選編(中)』(人民出版社、二〇〇一年)八一七頁以下所収。

(19) 中共中央文献研究室編『十六大以来——重要文献選編(下)』(中央文献出版社、二〇〇八年)四三六頁以下所収。

- (20) ①ないし③は筆者未見であり、引用は林中梁・前掲注(4)三二一～三三三頁による（③についてはさらに後掲注(24)・(47)参照）。
- (21) 林中梁・前掲注(4)三二二頁参照。また、九〇年強化通知六、〇六年決定七参照。
- (22) 陳光中等『中国司法制度的基礎理論問題研究』（経済科学出版社、二〇一〇年）八九頁（張建偉）。またそれが（法的拘束力のある形式で）裁判に結実するプロセスについては、拙著・前掲注(2)二八二頁参照。
- (23) 林中梁・前掲注(4)三二六頁。関連して、中共中央『刑法、刑事訴訟法の適切な実施を断固として保証することに關する指示』（一九七九年九月九日。最高人民法院研究室編『司法手冊（第一輯）』（人民法院出版社、一九八一年）六八頁以下所収）二、中共中央『全党が必ず社会主義的適法性を断固として擁護しなければならないことに関する通知』（一九八六年七月一〇日。同上『司法手冊（第三輯）』（人民法院出版社、一九八七年）九二頁以下所収）四参照。
- (24) これについては侯猛・前掲注(10)一〇一頁、徐立『我国刑事法治重大理論問題研究』（北京大学出版社、二〇〇九年）一七九～一八〇頁、林中梁・前掲注(4)三七～四一頁参照（以下同じ）。
- (25) 例えば劉建華編『党的執法監督——案例研究』（中国長安出版社、二〇〇六年）二〇四頁参照。
- (26) ③も協調を内容とするが、それは具体的事件を直接の対象とするものではない。とはいえ、社会の安定維持に関する事件についての協調は、③にも該当することになるのかもしれない。
- (27) 林中梁・前掲注(4)四一頁。例えば、後掲注(28)の江蘇省および景德鎮市も、特筆すべき点を除いては、これと大同小異といえる。
- (28) 例えば江蘇省について「中共江蘇省委政法委員会」中共江蘇省委新聞網二〇一一年七月八日（<http://www.zgjtssw.gov.cn/zqj/06/200906/t1136680.shtml>）、江西省景德鎮市について「中共景德鎮市政法委員会職責任務」瓷都平安網二〇〇八年六月一日（[http://dcol.net/html/info/631/news\\_6485.htm](http://dcol.net/html/info/631/news_6485.htm)）参照。
- (29) 曲新久『刑事政策的權力分析』（中国政法大学出版社、二〇〇二年）一一五頁、拙著・前掲注(2)五・四参照。

- (30) 侯猛・前掲注(10)一〇一頁。また安徽省淮南市政法委の公式サイトでも「事件の協調。これは政法委の基本的職能の一つである」とされている(「淮南執法監督工作概述」淮南政法綜治網二〇〇七年一月十七日(<http://www.hnzzb.gov.cn/zfjd/ygzd/20071017/161838.shtml>)参照)。
- (31) 筆者未見であり、引用は林中梁・前掲注(4)七五頁による。
- (32) なお、項目と具体的な任務が一对一で対応するとは限らないものの、九四年プランおよび九五年通知によりその権限が拡充されたという(林中梁・前掲注(4)七四頁、周永坤・前掲注(12)六頁参照)。
- (33) 周永坤・前掲注(12)六頁。
- (34) 劉建華『党的執法監督——實踐探索』(中国長安出版社、二〇〇六年)二四—二五頁。
- (35) 陝西省漢中市政法委公式サイトによれば「事件の協調・督辦業務は党委政法委の法執行監督業務の重要な内容である」(「如何開展党委政法委執法監督工作」漢中政法網(<http://zfw.hanzhong.gov.cn/html/2008-08/107.html>)参照。また殷嘯虎「党委政法委在我国政法關係中的功能審視」法学二〇一二年六期六頁は、政法委の「監督の対象は往々にして一部の重大・難解な具体的事件であり、しかも基層政法委員會は往々にして政法委員會の具体的事件に対する組織・協調を通じて事件の処理を監督していることに目を向けなければならない」とする。
- (36) 筆者未見であり、引用は劉建華・前掲注(34)五六、六〇—六一頁による。
- (37) このほか関連する任務として、「(三) 国内外または当地で重大な影響のある事件、大衆の反応が熾烈な事件を督辦し、政法部門が法により速やかに、嚴肅に、適切妥当に処理するよう督促し、もって最適な社会効果を求める。必要なときは、関係部門を組織して共同で検討し、行動を協調し、法により処理する」がある。
- (38) 殷嘯虎・前掲注(35)六頁。



- (39) 中共中央「全党が必ず社会主義的適法性を断固として擁護しなければならないことに関する通知」（一九八六年）四が「司法機関、グループが党委に討議・検討を付託した重大・難解事件について、党委は法律および政策により意見を存分に出すことができる。司法機関は党委の意見を真摯に聴取し、厳正に取り扱わなければならない。ただし……事件の具体的な処理は、必ずそれぞれ人民検察院および人民裁判所が法により決定しなければならない」とするのも同趣旨と考えられる。
- (40) 中共中央政法委員会『社会主義法治理念讀本』（中国長安出版社、二〇〇九年）二〇三頁は「協調しても代替せず」とする。ここに党が踏み越えてはならないラインがあるようである。
- (41) 林中梁・前掲注(4)三四頁。
- (42) 郭道暉「実行司法独立与遏制司法腐败」法律科学一九九九年一期八頁。
- (43) なお、九〇年強化通知は「政府責任者のうち副職一名が参加しなければならない」(二八)とする。
- (44) 林中梁・前掲注(4)三三頁。なお、「その経費は同級党委・政府が保証する」(同)とされる。
- (45) 筆者未見であり、引用は林中梁・前掲注(4)六三九頁による。なお、拙著・前掲注(2)二九二頁の一九九五年の通知（本稿のいう九五年通知）は、正しくは本規程である。
- (46) 先の引用文においてナンバー一（書記）が除かれるのはこのためと考えられる。
- (47) 引用は殷家國「基層政法委在履行職責中存在的主要問題及对策」法学探索一九九六年一期三七頁による。
- (48) 林中梁・前掲注(4)一四〜一五頁参照。
- (49) 憲法一三五条は「人民裁判所、人民検察院および警察機関は刑事事件の処理において、分業して責を負い、相互に協力し、相互に制約し、もつて的確効果的な法律の執行を保証しなければならない」と定める。
- (50) 以上について、詳しくは拙著・前掲注(2)三一〜三一五頁参照。

- (51) 田中知行『はじめての中国法』（有斐閣、二〇一三年）五九頁参照。その具体的な根拠については不明である。この点について、二〇一二年一月二月に筆者が宇田川幸則（名古屋大学教授）と共にヒアリングした中国のある研究者によれば、二〇〇三年に中央政法委と中央社会治安総合ガバナンス委員会（二〇一一年に中央社会管理総合ガバナンス委員会に改称）が文書（詳細不明）を出し、警察局長の地位を上げるよう要求したという。このほか、中共中央「警察業務の一層の強化および改善に関する決定」（二〇〇三年一月十八日。中共中央文献研究室編『十六大以来——重要文献选编（上）』（中央文献出版社、二〇〇五年）四九四頁以下所収）では、条件の整った地方から、同級党委常务委員または政府副職が各級警察の主要指導者を兼任する方針が打ち出された（九）。限られた指導部メンバーに警察トップを兼任させるとすれば、それに政法委書記を担当する党委常务委員を充てることは、九九年決定七に反することになるものの、現実的な判断となりそうである。ただし、両決定の関係は不明である。二〇〇四年五月に出版された林中梁・前掲注(4)一四頁は、なお後者と同旨であることから、後者が失効したわけではないようである。
- (52) 申欣旺「被協調的正義——詳解政法委書記兼任公安局長」中国新聞週刊二〇一〇年三月二十九日三五頁参照。
- (53) 韓大元・于文豪「法院、检察院和公安機關的憲法關係」法学研究二〇一一年三期二五頁、田中・前掲注(5)五九頁参照。
- (54) 錢吳平・王賢・吳楊盈薈「政法委書記与公安局長的合分分——青海省各級政法委書記已不再兼任公安庁（局）長」南方週末二〇一一年一月十八日（<http://www.infzm.com/content/64506>）参照。
- (55) なおその背景として韓大元は、近年明らみに出た一連のえん罪事件を契機とする中央の政治的決断を示唆する（同「憲法与社会共識：從憲法統治到憲法治理」交大法学二〇一二年一期一八頁参照）。
- (56) 田中・前掲注(5)六一頁参照。
- (57) これは法輪功等の邪教組織対策を領導する小組の事務機構である。二〇一二年一月二月に筆者がヒアリングした中国のある研究者によれば、中央法輪功問題処理領導小組（現在は中央邪教問題処理領導小組）が一九九九年六月一日に成立したことから、こ

のように略称されている。

- (58) 詳しくは拙著・前掲注(2)二七―二八頁参照。
- (59) 先述(二・三・二参照)の二〇一〇年四月の中央組織部の通知は省クラスを対象としたものであることから、ともに直接の関係はないと解される(そもそも②烏蘇市のデータは同通知の前のものである)。
- (60) 拙著・前掲注(2)三二三頁参照。なお、広東省佛山市では検察院・裁判所トップも警察局長と同じく政法委副書記を兼任している(「中共佛山市委政法委員会成員」佛山政法網二〇一〇年八月二十五日([http://www.fszfw.gov.cn/zw/gk/jgn/jgld/201008/120100825\\_1720996.html](http://www.fszfw.gov.cn/zw/gk/jgn/jgld/201008/120100825_1720996.html))参照)。この場合は序列が問題となると考えられる。一般的には上位者から順に記載される(同市では副市長でもある警察局長、裁判所党グループ書記・所長、検察院党グループ書記・檢察長の順である)。
- (61) 林中梁・前掲注(4)五七、三五頁。
- (62) どのような部署を置くかは同級党委が決定するとされている(林中梁・前掲注(4)五三頁参照)。
- (63) 以上について林中梁・前掲注(4)五五―五六頁参照。
- (64) 中国共産党南京市委員会 (<http://www.njsw.gov.cn/www/sz/jg10-2.htm>) 参照。
- (65) 「党委政法委職能及其政法工作」汝州政法網 ([http://www.rzzfw.gov.cn/News\\_View.asp?NewsID=424](http://www.rzzfw.gov.cn/News_View.asp?NewsID=424))。
- (66) 何永軍・前掲注(5)九八頁。なお、同書は昌寧県地方誌編纂委員会辦公室編『一九八六―一九九〇年昌寧県情』四〇頁を引用するが、筆者未見である。
- (67) 汝州市では、事務機構が「自己の業務中に政法部門間で認識が一致せず、行動が調和しておらず、関係業務のスムーズな進行に影響していることを発見したときは、自主的に関係方面の認識統一・行動協調に向けた活動をしなければならない」(前掲注(65)とされている)。

- (68) 林中梁・前掲注(4)三四頁参照。
- (69) 侯猛・前掲注(10)一〇三頁。そのため、「素人が玄人を指導する」という批判がなされているという(劉建華・前掲注(34)六六―六七頁参照)。
- (70) 林中梁・前掲注(4)五三頁参照。
- (71) 以上について曹文武「阜委政法委員会職能和地位的初步探討」中国法治網二〇〇六年一月二二日 (<http://www.simolaw.net.cn/shequ/yuanchuhang/2006122051952.htm>) 参照。このほか、周穎・李文俊「司法視野中的政法委」法制与社会二〇〇七年一二期 三五〇頁参照。
- (72) このほか九〇年中央承認四参照。
- (73) 侯猛・前掲注(10)一〇二頁参照。
- (74) <http://www.dehong.gov.cn/plus/mynews.php?aid=115>。
- (75) 林中梁・前掲注(4)五八二―五八五頁参照。
- (76) 徐立・前掲注(24)一八八―一八九頁参照。
- (77) 侯猛・前掲注(10)一〇三頁参照。なお、重大事件については各政法部門が党委に直接報告することもあるという(同)。
- (78) 侯猛「案件請示制度合理的一面——從最高人民法院展開的思考」法学二〇一〇年八期一三〇頁。このほか、淮南市でも「現在、法令および関係解釈の絶え間ない健全化に伴い、こうした事件〔協調の主な対象となる〕基本的事実が明らかで、基本的証拠が確かで、法適用において重大な争いのある難解事件」は日増しに減少している(前掲注(30)参照)という。
- (79) 九八年監督意見四、林中梁・前掲注(4)五八五頁など参照。なお、同級政府がここに列せられる地方もあろう(二・二参照)。
- (80) 「如何開展党委政法委執法監督工作」前掲注(35)参照。また③⑤については二・四参照。

- (81) 侯猛・前掲注(10)一〇四頁。
- (82) 侯猛・前掲注(10)一〇三頁参照。
- (83) 林中梁・前掲注(4)五七～五九、五五三～五五五、五八六～五八七頁参照。なお、以下の内容は拙著・前掲注(2)二七九～二八一頁に加筆修正を加えたものである。
- (84) 「上級領導機関」が具体的に何を指すのかは判然としない。政法委の任務(二・二参照)や協調の対象事件類型(三・一参照)からは、上級党委、同級党委、上級政法委、さらには同級政府や上級総合ガバナンス事務室が考えつく。
- (85) 徐立・前掲注(24)一八九～一九一頁参照。
- (86) 劉建華・前掲注(34)二〇五～二〇六頁参照。なお同一九〇～二〇二頁によれば、(協調を含む)法執行監督の「集団議決制度」として政法委員会全委会制度、警察・検察・裁判所の「三長会」事件監督制度、人大・政府や他の部門等との聯席會議制度等がある。特に三長会制度については詳しく、青島市政法委「三長会」業務の規範化および強化に関する意見(二〇〇四年一〇月一二日。以下、「青島三長会意見」と略す)が定める議事事項、會議形態、手続および決議の執行を紹介する。これらの内容は以下に見る協調手続と多くの点で一致するが、若干の違いもある。そのため、それぞれの関係が問題となりうるが、紙幅の都合上、本稿では「一般法」と目される本意見を見るにとどめる。
- (87) 「如何開展党委政法委執法監督工作」・前掲注(35)参照。
- (88) 一般の用語法では、「書記」は「副書記」も含みうる。
- (89) なお、今後の注意点として、徹底執行のために関係政法部門党委・党グループに通知することが挙げられている。
- (90) このほか、政法部門は三〇日以内であれば「監督意見・決議」に異議を申し立てることができ、政法委は三〇日以内に応答しなければならないとされる。協調についてもこれが妥当なのであれば、具体的に如何なるケースが想定されているのかは不明で

ある。

(91) このほか、劉剛「検討趙作海案」中国新聞週刊二〇一〇年六月七日四〇頁は、主な会議形態として、委員全員参加の「大三長会」と各部門の担当副職が参加する「小三長会」の二つがあると述べている。

(92) なお関連して、前掲注(39)の通知文参照。

(93) なお、青島三長会意見によれば、「事実が比較的明らかで、意見の相違が大きくなく、『三長会』で検討・協調する必要のない事件については、党委政法委員会法執行監督機構は処理意見を出し、党委政法委員会の指導者に報告し、これが審査・同意した後、関係部門の意見を書面で求め、またはそれぞれ協議し、要請部門に書面で告知することができる」。

(94) 九八年監督意見四参照。またこれに関連して、最高人民法院所「刑事事件の伺報告の範囲および注意すべき事項に関する通知」(一九九五年一月三〇日)四は、「重大事件および司法部門の間で原則的な見解の違いのある事件」について裁判所が上級裁判所に指示を伺う際には、政法委の意見を添付しなければならないとする。このほか同「事件伺報告の際に注意すべき問題に関する通知」(一九八六年三月二四日)参照。なお、裁判所はこれにより「上級裁判所の意見を利用して『協調』結果に対抗することも可能である」(曾軍・師亮亮「地方政法委協調処理刑事案件的制度考察及分析」西南政法大学学報二〇一二年二期七〇頁)という。

(95) 賀日開「司法改革・從權力走向權威——兼談對司法本質的認識」法学一九九九年七期一一頁参照。

(96) 郭道暉・前掲注(42)九頁参照。

(97) 侯猛・前掲注(10)一〇六頁参照。

(98) 上級政法部門は当然これとは異なる判断をしうる(三・一、三・三・一(二)参照)。ただし、青島三長会意見によれば、「上級政法部門が下級党委政法委員会が協調して処理した事件について、下級党委政法委員会の協調意見と一致しない処理決定をするときは、事前に同級党委政法委員会に報告して意見を聴取しなければならない」。このほか、「上海余祥林冤案的制度反思理論研

「討論」実録」游偉主編『華東刑事司法評論（第八卷）』（法律出版、二〇〇六年）二九七頁（呂敏（上海市閘北区裁判所副所長）発言）参照。

(99) なお、事務機構による協調については、協調結果の不遵守について関係者の責任を追及するという記述規定は管見に及ばなかった。実際にそれをしないというのであれば、この点でそれはこれらと異なる。そしてこの違いは、それが形式的にも政法委としての意思決定ではなく、よって領導職権の行使ではないことによるものであるか。もともとそうすると、委員全員の参加を前提としない事件協調会等の結論の不遵守について関係者の責任を追及する根拠も、同様に自明のことではなくなるように思われる。なお、党の紀律処分については、中国共産党紀律処分条例六一・六二条参照。

(100) 侯猛・前掲注(10)一〇三頁も同旨。

(101) 鈴木・前掲注(6)六一頁参照。

※本稿の内容については、体制転換と法研究会（二〇一二年一月二三日、於北海道大学）で報告した際に、参加者各位からご教示を得た。ここに記して謝意を表したい。

本稿は全般的に若手研究（B）（二二七三〇〇一）の成果の一部である。なお、本文中に引用した二〇一二年の中国ヒアリング調査結果（注(51)・(57)参照）は基盤研究（A）（二二二四三〇〇二、研究代表・杉浦一孝）の成果である。