

中国における国家賠償法（6・完）

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—（以上、251号）

第二章 法的救済（以上、252号）

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

第一節 賠償義務機関の概念及び種類（以上、253号）

第二節 事例の検討

小括

第五章 機関賠償制度—2010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

第一節 信訪制度（以上、256号）

第二節 監督制度

第一款 政府の行政監督制度

第二款 共産党の紀律検査制度

小括

第七章 中国国家賠償制度の課題

第一節 中国国家賠償制度における国家法人理論の不存在

第一款 沿革および現状

論 説

第二款 中国国家賠償制度における機関法人論

第二節 政策的救済制度と国家賠償制度の接合・補完・浸透

第一款 現状

第二款 今後の課題（以上、257号）

小括

おわりに（以上、本号）

小括

中国においては、先進資本主義諸国の歴史にみられるような「国家法人」概念の生成・展開がないまま、ソ連と日本・欧米の法理論（両者はまったく異なるものであるにもかかわらず）を援用することにより、中国独特の「行政主体」論が形成された。その結果、諸外国の理論と中国のそれとの乖離という問題を生ぜしめることとなった。この中国独特の「行政主体」論の特色は、行政主体としては国を排除し、国に代えて行政機関を行政主体として認めたことである。中国国家賠償法の生成およびその発展においても、この「行政主体」論の考え方、そして、従来の政策的救済の考え方¹⁾を継承し、国家の責任を回避し、機関の責任を認めさせるものという点では一貫したものであった。従って、中国においては、国家自身が最終的に責任を負うものではなく、行政機関が自己の「財産」から賠償費用を支払い、その責任を負う形をとっている。言い換えれば、現在の「機関賠償」制度の仕組みの下では、真に国家責任を問うことができないのである。このことは、これまで検討したとおり、国ではなく、行政機関の違法な権限の行使により生じた損害を「人民の内部矛盾」の延長として考える中国独特の「行政主体」論の下での「機関賠償」制度と政策的救済制度の残滓が、改革・開放後導入された法的救済制度である国家賠償法にも大きな影響を及ぼしていることを意味する。中国の憲法では、「国家賠償²⁾」という文言を使用している。そして

1) 政策的救済の時代は、先に述べたように、社会主義国家は、人民のための国家であるため、国家が人民の権利を侵害することはありえないため、社会主義国家の国家責任は排除された。社会主義国家に代わり、人民公社と単位が、権利を侵害された者に対して一定の補償を行っていた。詳しくは、第一章参照。

2) 憲法41条3項。

国家賠償法においても、「賠償費用は各級人民政府の財政予算に編入する³⁾」と定めている。この点に注目するとき、国家賠償法の権利義務主体（法人）について、賠償義務を負うのは行政機関ではなく、国家自身が当該主体となる道が現行法上も開かれている。従って、先進資本主義諸国と同様に、中央政府および地方政府という組織についても、その事務が外にアウトソーシングされるとともに引き続き行政職権を行使する組織と同様に、賠償責任を負う行政主体となる可能性を将来孕んでいるとみることもできるだろう。この視角からみるならば、さしあたり、行政職権を行使する組織だけが法人として行政主体になることができる現行制度ではあるが、この制度の延長線上には、中央および地方政府が行政主体となる制度、すなわち、「国家法人」および「公法人」という概念が中国でも確立することを将来展望できうるし、そのための萌芽的な制度としてこれを位置づけることもできる。

上記の「機関賠償」制度の問題点の解決について、本稿は二つの選択肢があると考ええる。一つの選択肢は、先進資本主義諸国と同様の「国家法人」理論を国家賠償法に直ちに導入して、「私人としての国家」理論を促すことである。もう一つの選択肢は、従来からの政策的救済制度である信訪制度および共産党の紀律検査制度のような本来は非法的な制度であったものと接合し、補完・相互浸透の過程を進むことである。現段階の中国における法的救済と政策的救済の対立・補完・相互浸透のあり方を見ると、さらに、中国の現在の政治体制と法体制を総合的に考慮するとき、直ちに「国家法人」を認めて、これを前提とする法的救済へと進むことにはやはり限界があるだろうと、本稿は考える。

おわりに

1 国家賠償制度は、各国のそれぞれの歴史の違いにより、その確立過程およびその仕組みが異なっている。中国においては、この制度を採用したのは、1995年のことである。解放後、制定された最初の憲法である1954年憲法97条の背景には、「本来、人民の国家であるからこそ、

3) 国家賠償法37条。

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。」という当時の中国の国家責任の法理があった。しかし、この法理が実定法上制度化されるには、40年もの歳月を要することになった。本稿の検討が明らかにしたその原因は、以下の点にあった。

まず、第一の発展を阻んだ原因は、20世紀前の中国の歴史においては、世俗権力をチェックする法思想が存在せず、西洋のような法の支配や法治主義の考え方に基づく法的秩序も生まれなかったことにあった⁴⁾。

19世紀後半から20世紀初頭にかけて、西洋からの衝撃と人民の蜂起によって大きく揺さぶられた中国最後の封建王朝・清は、上から立憲君主体制を作ろうとして西洋の範に倣って憲法を含む各種の基本法の制定に乗り出した。しかしながら、それらの法制度は実行に移す前に、清朝は「辛亥革命」によって滅ぼされてしまった。そして、代わって登場した中華民国は、権力分立制をとり、一応外見的に「立憲主義国家」の形を整えた。この中華民国は、清朝末期からの立法運動の「遺産」を多く受け継いだ。とくに、清国末期から1949年まで、立法および理論の面では、日本の影響を強く受けることになった。国家賠償制度についても同様であり、日本法の影響を受けて、1929年に制定された中華民国民法186条規定は、公務員個人の公務執行中の故意・過失により他人に損害を与えたときの損害賠償責任のみならず、国が代位してその責任を引き受けることも定めていた。そして、国家賠償責任を憲法上の制度として位置づけたのが、1947年に公布された中華民国憲法24条の規定であった。しかし、当時の中華民国を取り巻く国内外の諸事情から、この国家

4) 歴代の統治者が、自ら政権が天命を受けて作られたものであると称したため、最高の統治者=皇帝は、「天子」と呼ばれていた。当然ながら、「天子」は「天」の意思の地上の代弁者であり、「天」に対してのみ責任を負い、臣民は、「天子」の臣民であり、その意思に服させねばならないものであった。そのような専制主義支配のもとで、皇帝の権力の執行者=官吏には違法または非行があり、それが追及できる場合は、官吏自身がその責任を負わなければならなかった。しかも、通常は、人民がそれを訴えることは許されなかったのである。この場合の救済として、皇帝に直属する「御史」=監察官が皇帝の名によって違法又は非行をなした官吏を糾弾し弾劾するという「御史制度」が存在したが、その制度の趣旨は、官吏が皇帝に忠誠を果たす者か否かを監察するものであり、その付随的效果として、臣民の被る侵害をある程度緩和するような役割を果たすだけであった。皇帝=国家が臣民に対して官吏の違法又は非行により生じた損害を賠償したり、あるいは臣民がその損害の賠償を請求したりすることは不可能であった。詳しくは、張勇『中国行政法の生成と展開』（信山社、1996年）197頁参照。

賠償責任を具体的に制度化する余裕はなかった。とくに、何十年にもおよび、絶えず戦火に見舞われた旧中国における北洋軍閥の支配および国民党一党独裁の政府の下では、国家賠償制度は有名無実のものであり、実際には制度の運用には至らず、国家無責任の状態が続いた。上記の歴史上の制約により、解放後も国家賠償責任が制度化される土壌は中国には存在しなかったのである。これが、20世紀末まで国家賠償制度の発展を阻んだ大きな原因の一つであった。

次に、第二の発展を阻んだ原因は、「新民主主義革命」に勝利した中国では、人民公社・単位といった生産手段の公有制が確立したが、この新しい公有制のもとでも、国家賠償責任が制度化される土壌はやはり存在しなかった。この時期、人民公社・単位といった生産手段の公有制の確立にともない、国家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と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ないという考え方が支配的なものとなった。こうした当時の「国家と人民の利益が一致する」という社会主義イデオロギーの下では、国家は人民の利益を侵害する、人民に損害を及ぼす不法行為を行うことはありえず、国家賠償制度を設ける必要性も当然否定されたのであった。

しかし、他方、1949年から1982年までの間、共産党および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、何らかの補償が行われることもあったという事実についても、看過してはならない。この時代に登場したのが、中国独特の「国家責任」であった。例えば、1950年代から始まる「土地改革」、「三反」・「五反」、文化大革命運動等の階級闘争における誤った政策による損害について、共産党および政府は不完全ながら、一定の救済を行っていたのである。「土地改革」、「三反」・「五反」、文化大革命運動等の階級闘争と人民公社・単位といった生産手段の公有制の下で、人民と国家の利益が一致するという考え方を前提にして、被害者は、国ではなく人民公社・単位から一定の補償を受けたのであった（例えば、未払い給料支払い、名誉回復、親族に対する生活補助および就職先のあっせん等）。共産党および政府によるこの政策的救済は、人民公社・単位がその実施の主体になった。このような仕組みによる政策的救済は、当時の状況においてはもちろん、それなりの意義をもつ

ていたが、そこには大きな限界もあった。また、こうした仕組みは、現在の法的救済である機関賠償制度にも影響を及ぼしており、中国の国家賠償制度にとって独特の経路依存性を刻印した。

第三の発展を阻んだ原因は、解放前の中国における制度改革の遺産について、1949年「新民主主義革命」勝利後の中国においては全く継承されず、「旧六法」廃止政策により、民法を含む法制度や裁判制度が廃止されたことにあった。

第四の発展を阻んだ原因は、1954年憲法97条は国家賠償制度に関する根拠規定を有しながら、階級闘争の激化と大衆動員による混乱の中で具体的な制度化が行われず、憲法上の可能性にとどまったこと、その上、1956年以後も、中国がスターリン批判に組みしなかった（むしろ、反スターリン路線へ転換したソ連・東欧の共産党を「修正主義」と批判した。）ことにより、中国ではスターリン時代のソビエト法は刷新されることなく、相変わらず、行政法は国家管理の法として扱われ、法的救済としての国家責任の法理は、この行政法の関心の外にあり、研究対象にすらならなかったことにあった。このように、解放後、急激な社会主義化を目指し、個人崇拜およびスターリン型社会主義イデオロギーの影響を強くうけたままの中国では、国家と人民の利益が一致するという考え方が見直されることもなく長年にわたり支配したのであった。また、当時の中ソ対立の中で、ソ連との学術交流や留学生派遣が途絶えた中国の行政法研究は、スターリン批判後の刷新された新しいソビエト行政法理論⁵⁾が導入されることもなく、古いソビエト行政法理論はそのまま残ったのであった。このことも、中国における国家賠償制度の発展の道を阻む原因となったのである。

上述の一連の原因が、中国の国家賠償法がその制度化に40年もの歳月を要することへと帰結した。

2 これらの歴史的な諸制約によって発展が阻まれた中国は、改革・

5) 実際ソ連では、とくに、ペレストロイカ期に入ると、1977年ソ連憲法58条2項に促された行政裁判の導入に関する改革論や法整備が進んだ。1977年ソ連憲法制定後の裁判所による市民の権利保護の確立を求める新しいソビエト行政法理論については、詳しくは、市橋克哉「ソ連邦における行政に対する司法審査（一）—1977年ソ連憲法と行政裁判—」名古屋大学法政論集96号（1983年）306頁以下参照。

開放後、再び国家賠償制度が制度化される道へと進むことになる。本稿の検討が明らかにしたこの転換の原因は、以下の点にあった。

まず、第一の原因としては、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をあげることができる。この時期、中国ではもはや「敵対矛盾」⁶⁾は顕在化しなくなる。国内における市場経済化の進展にともなう経済的な権利・利益をはじめとする権利に対する人民の意識の向上によって、国家の不法行為による権利侵害に対する法的救済として国家賠償法の登場が期待されるようになる。とくに、市場経済の発展により、社会の中で階層化が進み、多様な利益が外部化し複雑に展開するようになった。それに伴い、国家の事務も肥大化し、複雑化、多様化した。この結果、国家の不法行為による個人の権利利益が侵害されるおそれも高くなり、人々もこれを強く意識するようになったのである。従来の「人民の内部矛盾」の解決策である人民公社・単位による政策的救済も、そして、「土地改革」、「三反」・「五反」、文化大革命等の階級闘争が顕在化せしめた「敵対矛盾」による権利侵害に対して、政策変更に伴って新たに政策的救済を行う方法も、改革・開放後の中国では、もはや十分な救済ではなくなったのであった⁷⁾。これが、中国における国家賠償責任の制度化を促した第一の原因である。

次に、第二の原因としては、改革・開放政策に伴う中国企業の海外への進出と外資系企業の中国への投資・進出である。中国企業の海外進出と外資系企業の中国への参入は、行政による侵害に対する救済の面においても、相互保証主義の下での法的救済制度を設けることが、中国でも必要不可欠な課題となったのである。とくに、先進資本主義諸国は、進出企業を保護するため、中国に対して、相互保証主義に基づく法的救済の必要性を訴えた。こうした状況も、従来の政策的救済だけでは、対応

6) 本稿の第一章のところでも述べたとおり、行政機関およびその職員が職務を執行するにおいて、公民の権利を侵害し、損害を与えたところにより生じた紛争については、毛沢東の矛盾論に基づいてこれを二つに分類していた。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、生産手段の公有制である人民公社と単位制度により、政策的に補償された。しかし、「敵対矛盾」と看做されて国家が行なった政策による権利侵害行為（不法行為）は、後に、共産党と政府がその政策を変更し、新たな政策をとる場合に、初めて政策的に救済されたり、行政の内部問題として処理されたりすることが多かった。

7) 第一章を参照。

できないという認識を中国に広めたのであった。

さらに、1978年に始まった改革・開放政策に伴う市場経済の導入は、憲法改正をはじめとして、民法通則、行政訴訟法の制定を導き、行政機関および行政機関の職員個人の不法行為責任を法的に問うことを可能にした。これらの法改革の影響も、中国における国家賠償責任の制度化を促した第三の原因となった。

上述の諸原因が、改革・開放後、新たに国家賠償の制度化の道へと進めることとなったのであった。

3 中国における国家責任に関する制度改革は始まったばかりであり、当初は、先進資本主義諸国の制度にもならうものであった。しかし、本稿が明らかにしたように、多くの歴史的な制約に影響されたこと、また、政策的救済から生まれたという中国国家賠償責任の独特の生成という経路依存性を重視する視角からみると、先進資本主義諸国における国家責任の法理——「私人としての国家」および「私人としての公務員」の法理から国家の賠償責任の法理まで——を直ちに、中国に導入することは、できなかったのである。

先進資本主義諸国において100年以上かかって発達した国家賠償制度は、中国においては、法治政策の下で、ようやく、1980年代後半から1990年代前半までの数年間に導入された。そのため、この急ごしらえの新しい制度を支える理論は、まずは、歴史的に大きな影響を有したソビエト法と新たに研究が始まった日本をはじめとする先進資本主義諸国のそれにならうものとして登場した。また、依然として公民の信頼を得て大きな役割を果たしていることから、並存する古い制度（政策的救済）を解体することもできず、これとも並存し、接合する必要があった。このような状況の中で、古い政策的救済とソビエト法、そして、先進資本主義諸国の法について、これらの諸要素を総合的に考慮して制度設計を行なった結果、中国の国家賠償制度は、理論的矛盾や理論と現実との乖離という問題やその特殊性を有するものとなるという問題を生ぜしめることとなった。

その顕著な典型的制度（中国国家賠償法の発展の原因であり、かつ、停滞の原因となった制度）が、「機関賠償」制度である。「機関賠償」制度の本質は、「国家賠償」という名を掲げながら各級の行政機関が賠償

責任を果たすところにある。国家賠償法の施行により、確かに、これまでの人民公社および単位が政策的救済の責任を負うという制度は否定され、行政機関が法的賠償責任および職員に対する監視・監督責任を負う制度へと変化・進化した。しかし、この新しい制度は、なおも国家の法人格とその責任を否定するものとなっている点において、これまでの政策的救済制度と共通性を有するものであった。

この「機関賠償」制度が、施行後の中国国家賠償法の発展と停滞という両方の原因を孕んだ制度となったのであった。

4 新しい制度であるが十分機能していない法的救済制度である国家賠償法とは対照的に、古い制度である政策的救済の一つであり、現在も強固に存続している信訪制度および紀律検査制度は、今日、かつての事実上の政策的救済制度から実定法上法化するとともに、その存在感を増している。とくに、公民は今なお、従来からの古い制度である信訪制度および紀律検査制度に頼っている。なぜなら、信訪制度および紀律検査制度は、国家賠償制度では果たすことができない指導的地位にある共産党員および行政機関の職員に対する監督・監視機能を果たす可能性があるからである。この点で、確かに、社会の矛盾を解消し、社会秩序を維持するため、信訪制度および共産党の紀律検査制度の役割については一定評価ができる。そして、現在の中国においては、残念ながら機関賠償制度が有する欠陥、裁判制度それ自体が共産党および政府より劣位にあり、弱い権力であるという欠陥、これらに帰因する公民の司法に対する信頼感の欠如、そして、自らの権利保護より責任を有する幹部に懲罰を科すことで満足するという伝統的な法意識の温存によって、公民は、政府の信訪および共産党の紀律検査制度という古い監督・監視の制度に期待をよせるという状況がある。この信訪制度および紀律検査制度が、行政と公民との間の紛争の処理・解決を通じて、公民からみると、紛争を司法よりも適切に処理・解決する役割を果たしているという現実がある。

一方では、本来は古い政策的救済であった信訪制度および紀律検査制度は、「信訪条例」、「紀律監察法」という法令に基づく法制度へと進化しており、今日、新しい制度である国家賠償と実定法上も接合・相互補完するという関係にある。このことは、従来からある古い信訪制度およ

び紀律検査制度が、公民の法的救済の面において、新しい国家賠償制度と接合し、相互補完することで、新旧の法制度という二つの要素からなる一つの公民の法的救済に関する法構造となり、今日の中国では、これが一定の役割を果たしているともみることができる。他方で、新しい制度である国家賠償制度は、機関賠償制度の欠陥および裁判制度それ自体の欠陥（弱い司法）によりなお、十分な役割を果たせない現状にあるため、古い制度である信訪制度および紀律検査制度に頼らざるを得ないのである。このことが、中国の公民の古い法意識を温存し、その拡大再生産へと帰結している。

新しい制度であるが、十分機能していない国家賠償制度と古い制度であるが、その存在感を今日なお、増大させている信訪制度および紀律検査制度とが、公民の法的救済において、接合することによって、補完・浸透しあっているという点で、現状は、中国独特の新旧混合の法的救済制度として制度変化・進化するという特殊な過渡的状況をあらわしている。

しかしながら、信訪制度および紀律検査制度は、あくまでも共産党および政府による政策から生まれたものであり、今日においても政府の時々政策にもとづいて行なわれる救済であり、公民にとっては、その権利を法的に保障・救済するという面においては、その時々共産党および政府の政策の重点がどこにあるかに大きく依存し、かつ、左右されるものであるという点で、その実効性は確かなものではないのである。ここに、中国独特の新旧混合の法的救済制度がなおも、克服しなければならない課題がある。

5 中国では、先進資本主義諸国にみられるような「国家法人」や「公法人」の概念の生成・展開がないまま、あくまで、これらの概念とその考え方を否定する社会主義の枠内において、中国独特の法治の確立を目指す法改革が施行された。この結果、「国家法人」や「公法人」に代わって、中国独特の「機関法人」論や行政主体論が生み出された。これらの理論の中に、やはり、依然として従来の政策的救済の考え方⁸⁾が継承さ

8) 本稿が明らかにしたように、政策的救済の時代、社会主義国家は、人民のための国家であり、国家が人民の権利を侵害することはあり得ないと考えられた

れており、新しい法的救済制度である国家賠償制度においてさえ、国家自身の責任は排除されたのであった。すなわち、機関法人・行政主体論は、国家責任については、もっぱら行政機関に責任を負わせたのであった。

確かに、中国憲法は、「国家賠償」という用語を使用している（憲法41条3項）。また、国家賠償法においても、「賠償費用は各級人民政府の財政予算に編入する」（中国国家賠償法37条）と定め、個々の行政機関ではなく、より広く、かつ、上位にある政府が、政府全体として賠償責任を負う仕組みを設けていると解することができる。

この点に注目するとき、国家賠償法の権利義務主体（法人）について、賠償責任を負うのは個々の行政機関ではなく、政府、そして、国家自身が当該主体となる道も現在の法令上は開かれているのである。さらに国家賠償法は、行政組織の外に事務がアウトソーシングされたが、引き続き行政職権を行使する組織（法人）については、自ら直接賠償責任を負うと定めている。行政職権を行使する法人について、自ら賠償責任を負うことを認めるということは、この考え方を広げるならば、行政職権を行使する法人が、政府、さらには国家である場合についても、自ら賠償責任を負うことを認める先進資本主義諸国と共通の国家賠償制度の考え方との違いは、相対的なものとなっていると解することができるのである。従って、以上の本稿が明らかにした三点の制度変化・進化を促す徴候的な用語、仕組み、その考え方に注目するならば、中国においても、政府として国家が賠償責任を負う行政主体となる可能性を将来孕んでいるとみることもできるだろう。そして、そのときには、この制度を支える「国家法人」および「公法人」という概念の確立についても、展望することができるだろう。この視角からみると、中国の国家賠償制度が有する特殊性の中に、先進資本主義諸国の国家賠償制度との共通性・普遍性が生成・発展する萌芽を徴候的にみることができるだろう。

しかしながら、現段階の中国における新しい法的救済制度と旧い政策的救済制度が並存しているという現状、そして、今日では法的救済制度

ため、社会主義国家それ自身の責任は排除された。責任を負わない社会主義国家に代わり、人民公社と単位が、権利を侵害された者に対して政策的な補償を行っていた。これについての考察は、第一章を参照。

へと進化した古い政策的救済制度と新しい法的救済制度が接合・補完・相互浸透しているという現状をみると、さらに、中国の現在の政治体制と法制がもっている社会主義の制約を考慮するとき、直ちに「国家法人」という先進資本主義諸国と共通性・普遍性をもつ概念を導入して、これを前提とする法的救済へと進むことにはやはり現在は限界があるだろう。

6 そこで、現段階の中国国家賠償制度においては、「機関賠償」の克服を促すために、過渡的、中間的な制度へとまずは移行することが重要であろうと考える。この視角から注目したい制度があり、それが「国家賠償委員会」制度である⁹⁾。この「国家賠償委員会」制度は、国家賠償

9) 現行の国家賠償法の中におかれている刑事補償には、ここで注目する賠償委員会制度がすでに存在している。国家賠償法29条には、「中級人民法院は、賠償委員会を設けるものとする。この賠償委員会は、人民法院の3人以上の裁判官によって構成され、その人数は奇数でなければならない。」と定めている。2010年の国家賠償法の改正により、賠償委員会に関して、新たに27条、28条、30条を加えることにより、賠償委員会における案件の審理方式、審理期限等を明確にした。また、「『中華人民共和国国家賠償法』の賠償委員会設立に関する通知」によると、賠償委員会は、中級以上の人民法院では、3人または5人、高級人民法院では、5人または7人の賠償委員会委員により構成され、賠償委員会の主任委員は人民法院の副院長が兼務すると定められている。この賠償委員会の任務は、捜査、検察、裁判に関して職権を行使する機関および看守所、監獄管理等の機関の職員が職権を行使するにあつて、公民、法人およびその他の組織の法律上の権利利益を侵害し、損害を生じさせた場合に、案件を受理することである。この刑事補償における賠償委員会設立をめぐるのは、国家賠償法の制定過程において、行政復讐最終解決案（最高人民法院、最高人民検察院、國務院の各部、委員会が最終的復讐に対して回答をおこなうことを提案）、賠償裁決委員会解決案（警察・検察・刑務所の代表および法律専門家、弁護士等により委員会を構成することにより、裁判の公正性が保たれると主張）、法院特別裁判解決案（警察・検察・刑務所、裁判所等の特別の機関が訴えられるため、特別の裁判を設けることにより、被告の関係者が裁判を行うことを排除する提案）、人民法院賠償委員会案（当時の支配的な見解であり、国家賠償法23条から30条に反映された。）などの意見が出されたが、結局、人民法院が長年にわたり刑事裁判の経験をもつことから、人民法院賠償委員会案が採用された。詳しくは、中国法学網（<http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2268> 最終アクセス日2013年9月20日）2頁～3頁、張忠城・王志亮「關於賠償委員会設置的思考」雲南法学第4期（1995年）77頁、周太東「論国家賠償程序的完善」探求213期（2013年）68頁を参照。しかし、この制度には、依然として、人民法院自身が自らの事件の裁判官になる恐れがある。また、長年の人民法院と人民検察院との間には対立関係があるため、人民検察院自身が被告になることから、この対立関係がさらに強まる場合もある。その為、結果として被害者救済が困難な場合が生じているといわれている。詳しくは、陳春竜「論国家賠償委員会の設置和改革—中国司法体制改革的一項課題—」ホームページ：<http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2268> 最終アクセス日2013年11月25日、

事件に対する共産党および政府（とくに、地方の共産党および政府）からの政治的介入を防ぐものであり、かつ、本稿が克服すべき仕組みと考える「機関賠償」を「国家賠償」の仕組みへと転化することを促すことができるものだろう。

すなわち、本稿においては、中国では全人代および地方人代が人民法院に対する監督権¹⁰⁾を有することから、この全人代および各級の地方人代のなかに、「国家賠償委員会」を設立することを提案したい。

現行制度（国家賠償請求訴訟）では、行政機関が「違法確認」および「処理前置」手続を経た後、公民の請求に応じるか否かを決定している（行政復議・行政訴訟と国家賠償法の併合提起においても類似の規定が設けられている¹¹⁾）。そして、行政機関が請求に応じない場合に初めて、被害者は人民法院に国家賠償請求訴訟を提起することができる。本稿の新しい提案では、こうした従来の制度とは別に、最高の権力機関である全人代および各級の地方人代¹²⁾の下に「国家賠償委員会」を新たに設けることで、「機関賠償」を克服する道を見出すものである。この「国家賠償委員会」は、その委員のメンバー構成において、当該人民法院の裁判官のみで構成される従来の刑事補償における賠償委員会とは異なり、全

鄭金碩「浅論国家賠償委員会の重構」法制與社会第4期（2009年）178頁参照。

10) 人民法院の裁判活動に対する人代の監督には以下のものがある。「①年に1回開催される全国および各級地方人民代表大会の会期において、人民代表らが、最高人民法院および地方人民法院の院長の年次業務報告を審査・承認し、質問を行う（全国人民代表大会組織法17条、地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法8条）監督、②人民法院の裁判活動に対する質問を行うことによる監督、③裁判実務に対する視察による監督。これらの監督には、県級以上の人民代表大会およびその常務委員会による、特定の問題についての調査委員会を通じた監督と人民代表個人による監督がある。調査委員会は特定の問題や事件を調査するため代表視察活動を主宰し、民衆からの人民法院の裁判活動に対する意見、提案、告発などを聴取する。そして、人民代表大会およびその常務委員会は、その調査報告に基づき、それに相応する決議を採択し、人民法院に対して、誤った判決の是正や提案の処理などを督促する。人民代表個人も個別問題について改善策を求めることができる。最高人民法院の司法解釈に対する監督、すなわち、全人代は法律の規定に抵触する司法解釈を是正または取り消すことができ、また、最高人民法院と最高人民検察院の解釈に原則的な齟齬があった場合には、全国人民代表大会常務委員会に解釈または決定を申請する（1981年6月10日全人代常務委員会の「法律解釈作業の強化に関する決議（關於加強法律解釋工作決議）」の2。詳しくは、李哲範「中国の行政訴訟における除外事項（1）—中国における裁判権の限界の側面—」法学論叢第152巻第1号（2002年）26頁～27頁参照。

11) 行政訴訟法37条、行政復議法19条。

12) 全人代は憲法57条、地方人代は憲法96条が定める権力機関である。

人代および各級の地方人代から推薦された裁判官、弁護士、検察官、人民代表、有識者（大学教員）等から構成され、国家賠償請求事件を処理するものである。この「国家賠償委員会」の委員は、身分が保障されており、法定の罷免の事由に該当する場合を除いて、罷免されることがないものとする。損害を被った公民は、一方では、従来の機関賠償制度をとる国家賠償請求訴訟を提起することができる。そして、もう一方では、この「国家賠償委員会」にあっせん・調停を申し立てることができるようにする。人民の申立てを受けた「国家賠償委員会」は、被害者および加害者である行政機関をよび、賠償責任の有無、賠償金額等のあっせん・調停をおこなう¹³⁾。被害者の公民が「国家賠償委員会」のあっせんに満足しない場合は、人民法院に国家賠償請求訴訟を提起する。そのとき、人民法院においては、「国家賠償委員会」のあっせん・調停の内容をその判断における重要な考慮要素の一つとする。そして、人民法院により、賠償命令の判決が下された場合には、「予算および予算執行状況の報告を審査し、承認する。¹⁴⁾」権限を自らもつ全人代および各級の地方人代を代表して、人代の機関であるこの「国家賠償委員会」が賠償金の支払いを決定し、行政機関に代位して人代の名において行う（ただし、支払い後に行政機関に対して求償を求めることができる。）という仕組みである。

本稿の提案は、各級の行政機関による「機関賠償」の仕組みから、最高の権力機関である人代に「国家賠償委員会」を設立することにより、全人代および各級の地方人代に国家賠償事件の処理を行なわせることによって、機能不全に陥っている機関賠償制度を、予算に関する権限を直

13) 裁判所ではない機関が賠償責任の有無を審査する仕組みは日本にも存在している。それは、公害紛争処理制度における公害等調整委員会（公害審査会）制度である。公害紛争の迅速・適正な解決を図るため、公害紛争を処理する機関として、例えば、国には公害等調整委員会が、都道府県には公害審査会が置かれている。この公害紛争処理制度には、「裁定」、「調停」等の手続がある。裁定は、申請人が主張する加害行為と被害との間の因果関係の存否（責任裁定、原因裁定）や賠償責任に関し、法律判断を行うことによって紛争解決を図る手続である。調停は、公害紛争機関が当事者の間に入って両者の話し合いを積極的にリードし、双方の互譲に基づく合意によって紛争の解決を図る手続である。詳しくは、公害紛争処理問題研究会編著『公害紛争処理法解説』（一粒社、1975年）4頁以下、大塚直『環境法（第3版）』（有斐閣、2010年）726頁～735頁を参照。

14) 中華人民共和国憲法第62条第1項第10号、憲法第99条2項。

接もつ人代による賠償、すなわち、「人代賠償」の制度に転換することを目指すものである。この提案は、歴史的に、そして、現在も弱い司法、すなわち、人民法院に権限を付与する改革を目指す従来の改革¹⁵⁾よりも実効性があり、弱い司法を補完する意義も有するものである。人代という権力機関を文字通り最高の権力機関として強化するという点では、中国の憲法上の原則である人民主権、民主集中制、権力統合原則に適合的なものであり、中国の現在の憲法体制からみるならば、司法の強化という改革より実行可能性も大きいだろう。とくに、被害者である公民の救済において、賠償が人代から直接、民主的正統性を導くことができる点で、この制度は、高い権威を調達できるだろう。「国家賠償委員会」があつせん・調停し、当事者間に入って両者の話し合いを調整し、双方の互譲を引き出すならば、それは、(1) 専門的知見に基づき、(2) 機動的な資料収集・調査を行い、(3) 迅速に紛争の解決を図ることもできるだろう。また、従来からの政策的救済の影響を強くうけている中国の国家賠償法の目的、すなわち、「人民の内部矛盾」を緩和するという目的を実現することを目指して、共産党と人代による行政権に対する監視・監督を強化するものにもなるという点からみても、中国独特の国家賠償法が有する歴史的な経路依存性にも適合したものとなるだろう。

行政機関による機関賠償制度から、最高の権力機関である人代による「人代賠償」制度への転換は、一面では、権力統合原則に基づく「活動する議会」という中国の社会主義革命の理念へと先祖返りすることを意味するが、同時に、国が賠償責任を負うという先進資本主義諸国と共通の国家賠償制度の機能をそこに新たに充填することへとつながるものでもある。このことにより、中国の憲法体制に相応する「国家」による「国家賠償」へと進化する可能性が生まれるだろう。これは、中国において、特殊性の中から共通性・普遍性の生成を促す改革となるだろう。

今後、中国においては、行政救済制度は、従前からの古い政策的救済と改革・開放後に生成・発展した新しい法的救済である国家賠償制度が、それぞれ異なる制度として並存し、相互に接合し、影響しあい補完・

15) 范愉「中国裁判制度とその理念の研究(五)」名古屋大学法政論集 168号(1997年) 214頁以下、張新宝「对『人民法院独立審判』的全面理解」法制資訊第4期(2012年) 37頁～40頁参照。

浸透するという過渡的状況が続くだろう。そして、当面、この過渡的なプロセスにおいて後者の制度の発展を促す象徴となる仕組みをつくらなければならない。この点で、「人代賠償」制度は後者を強くするという制度改革を導くものとなるだろう。

本稿では、政策的救済から生まれた中国独特の国家賠償制度について、これを監視・監督の制度から公民の権利保護、救済の制度へと転換する道について探求を行った。中国において、公民の権利を保護する制度、すなわち、行政救済制度を全体として生成・発展させるためには、本稿が検討した国家賠償制度だけではなく、行政訴訟制度をはじめとするその他の行政救済制度を構成する諸制度についても、その監視・監督の制度から権利保護・救済の制度へと転換する道を探求しなければならない。従って、中国の行政訴訟制度をはじめとするその他の行政救済制度について、これを行政救済法として如何に構築していくかという研究は、中国の国家賠償制度に関する本稿の結論を踏まえた今後の研究課題となる。