

中華人民共和国50周年記念講演会 (3) (1999年11月20日報告)

中国の法治が人治を超えるとき

(東京大学社会科学研究所) 田中 信行

1. 社会主義と法治

(1) 現代の法治論

1976年に「四人組」が逮捕されて文革（プロレタリア文化大革命）が終結した後、中国では法律研究者のあいだで人治と法治をめぐる論争が起きた。よりよい社会主義への改革をめざして始められたはずの文革が、なぜあのように悲惨な結末を招かねばならなかったのかという反省にあたって、多くの学者は人治によりかかった政治体制にその根源があると指摘した。この指摘は多くの賛同を得てほぼ定着し、その後は人治を克服して、法治を確立することが課題であると、広く認識されるようになった。ただし、一部の学者はそうした人治論に賛同せず、そもそも人治には有用な面もあると主張したり、法治と対立するものではないという主張をする者もいて、論争になったのである。

よく知られているように、人治・法治論争というのは、2000年以上も昔の春秋戦国時代に登場する古典的論争であり、法治を主張する法家と人治を主張する儒家との論争で有名である。現代の論争はこの古典的論争を踏まえて展開されたものであるが、現代の法治論は法家の主張とは大きく隔たっている。その言葉が意味するように、法治は法律にもとづいて国を治めることを意味するが、人治は人が国を治めることを意味する。このようにいうと、両者は大きく異なっているようだが、場合によってはそれほど違いがないこともある。たとえば、法律にもとづいて国を治めたとしても、その法律が支配者によって勝手に作られ、利用されたのでは、実質は異なることになる。中国

でも人治と法治の問題をめぐる争ったさいの法家の法治論は、このような法治であって、人治と根本的に異なるものではなかった。

そこで近代的な市民社会では、市民だけではなく支配者もまた法律を守るべきだという、新しい法治の考えが成立した。イギリスのマグナカルタ以降確立したこのような新しい法治についての考え方を、近代的法治主義と呼ぶ。法律学では近代的法治主義に示されたこのような考え方を、「法の支配」といい、それ以前の考え方を「法による支配」という。したがって、ここで考えなければならないのは、今日の中国が目指す法治が、近代的な法治主義というカテゴリーに属するものであるか否かという点である。中国が文革の後、新たに展開した経済改革のキーワードは、「改革・開放」であったが、政治改革のキーワードは「人治から法治へ」の転換であった。ここでは以下、人治と法治の問題について考えてみることにしたい。

そもそも古典的な社会主義論では、近代市民社会の民主主義が虚構であるのに対し、社会主義社会には真実の民主主義が成立すると考えられていた。ところが、現実にはソ連で社会主義が成立して以降の歴史は、この理論とは反対に、社会主義のもとでの民主主義が、市民社会のそれよりもはるかに制限されたものであることを証明した。中国でも文革の時期に成立した政治体制を、人治の体制とみずから総括し、反省している。中国の反省よりも20年も前に、ソ連はスターリンの時代の政治体制を、同じような意味で反省している。これらの歴史が明らかにしているのは、社会主義のもとで人治が出現することは、必ずしも歴史の偶然

ではないということであろう。言い換えれば、社会主義の政治体制そのもののなかに、人治を生み出す根源が存在しているに違いないのである。そこでまずこの点を明らかにするために、社会主義の政治体制とはいかなるものであるかを、検討してみることにしよう。

(2) 社会主義的政治体制の特徴

社会主義的政治体制の基本的な特徴は、共産党による一党独裁体制のもとで、党と国家が一体化して機能している点にある。ソ連において成立したこのような政治体制は、中国においても国家建設のモデルとして採用された。中国ではこの政治体制を、対口指導体制と呼んだ。〔対口〕（〔 〕内は中国語であることを示す。以下同じ）とは、党組織と国家組織とにそれぞれ対応する機関が存在することを意味し、対口指導体制とは個別に対応する党機関が国家機関を指導する体制をいう。

この体制を構築するには、まず国家機関に党組織を設置しなければならない。中国共産党はそのために2種類の党組織を設置した。ひとつは党組、他のひとつは党委員会と呼ばれる。党委員会は当該国家機関に所属する党员によって構成され、所属する党员の数が少ないときには、委員会ではなく、支部などと呼ばれる組織になることもある。党委員会は、書記などの役員を選挙によって選ぶなど、民主的な制度を備えた組織であるが、党組はまったく性格を異にする。党組は基本的に上級の国家機関に設置された党組によって設立される。党組を構成するのは、党委員会のなかのごく一部の主要なメンバーであり、民主主義の要素は排除され、完全に上意下達の意味伝達機関である。

中国の政治体制を概観すれば、まず国の統治システムとして人民代表大会制度が形成されている。これは普通選挙制度を基礎にした、きわめて民主主義的な政治システムとして構成されている。しかし、この人民代表大会制度が擬制的な存

在とならざるをえないのは、これが対口指導体制によってコントロールされているためである。このようなシステムをドイッチャーは代行主義と呼んだが、問題はたんにプロレタリア政党が国家機関を代行する点にあるだけでなく、機関党委員会（国家機関に設置される党委員会）による統治システムが、さらに機関党組による統治システムによって代行されるという点にあることを見逃してはならない。プロレタリア独裁は全体主義とは異質のものであるという主張は、人民代表大会制度のレベルで言えば確かに肯定すべきであろうが、機関党組による統治システムについて言えば、その違いを説得的に説明するのは容易でないようにも思える。しかし同時に、こうした代行主義的政治システムは、それぞれに機能の違い、軽重の差はあるにせよ、全体がバランスをとりつつ機能しているのであって、機関党組による統治システムだけが機能して、人民代表大会制度は死に体になっているというわけではないことも、あわせて考慮しておくべきであろう。文革はまさにこのバランスが失われた時代なのである。

(3) 人治の根源

中国がソ連の党・国家機構をモデルとして導入した後、これを中国の実情にあわせて改革しようとしながら、かえって権力が個人へ集中する傾向を助長する方向へ導くきっかけを作りだしたのは、53年に発生した高崗・饒漱石反党同盟事件であった。この事件は、中央東北局書記であった高崗がその地位を利用し、東北地区を独立王国にしようとした政治的陰謀を断罪されたものであるが、党はトップクラスの幹部が権力の篡奪を試みたことに強い衝撃を受けた。この事件を教訓とするため、党は危機管理の強化につとめ、少数の書記に権力を集中し、書記が党・国家の運営に責任を負う体制づくりをめざすことになった。わずかな数名で行政、司法のすべてを分担し管理するこれ

らの副書記を〔分管書記〕と呼んだが、副書記への権力の集中は、必然的にその上にいる書記への、さらなる権力の集中として帰結した。その結果、「ひとつの門に4つの看板（党委員会、人民代表大会、政府、政治協商会議）、家の主はただひとり（党委員会書記）」といわれるような実態が形成されるようになり、「党政分離」（党と国家との機能的分離）の原則は次第に有名無実の存在になっていったのである。

このような傾向に対しては、第8回党大会の前後にいったん歯止めがかけられたものの、57年の反右派闘争によって形勢が逆転すると、再び拍車がかかり、これに続く大躍進期の地方分権化と人民公社化によって決定的なものとなった。地方分権化がその目的とは反対に、権力の個人集中を招く結果になったのは上に述べた理由からである。人民公社は集団的農業生産のための協同組合と農村の行政機関を一体化させた組織であったので、公社の党委員会書記はこれらの権力を一身に背負うことになった。さらにその後も60年代前半にかけて、調整政策、社会主義教育運動へと政治的な混乱が続き、深刻さと激しさを加えつつ60年代後半にはいよいよ文革へと突入していったのである。

こうした政治的混乱の過程は、たんなる権力闘争によって引き起こされたのではなく、その根底には社会主義社会の建設をめぐる路線、価値観の対立が存在した。したがって政治的混乱が激しさを増し、路線対立が深刻化するにともなって、既成の党、国家、法、経済など、社会のあらゆるシステムの存在価値が問い直され、規範が動揺し、破壊されるようになっていった。そうしたなかで国の行政、司法は次第によるべき法制度を喪失し、書記の権力に頼らざるをえなくなっていった。「黒頭（法律）は紅頭（党の文書）にしかず、紅頭は白頭（指導者の講話）にしかず、白頭は口頭にしかず」とは、けっしてジョークなどではなかったのである。人治とはまさにこのような環境の

もとで生み出された、書記を中心とする規範化されざる国家統治の体制を表現したものにはかならない。

文革が終結した後、以上のような文革型政治システムは厳しく批判され、これを克服するために法治社会への転換が必須の条件として掲げられた。80年前後のスローガンは、「民主と法治〔法制〕の強化」であった。しかしこのスローガンが民主化運動の昂揚を招くと、「民主」は追い出されて、スローガンは「社会主義的法治〔法制〕の強化」に改められた。79年の全国人民代表大会から始まった立法活動は、めざましいスピードで法体系を整備し、崩壊状態にあった法制度を80年代の末には、基本的に立て直すところまですすめた。別掲の立法年表が示しているように、80年代にひとまず整備された法体系は、90年代には市場経済化にあわせて全面的な手直しが施されており、今後の10年間では、より徹底した市場経済の原則のもとにより完成された法体系の確立が目標とされている。

このような概観から判断すれば、文革後の中国は法治社会への道を順調に歩んでいるように見えるが、果たしてそのような判断が適切であるか否かを、ひとつの問題を例に挙げて、いま少し具体的に検証してみることにしよう。

2. 収容審査が示す問題

(1) 問題の所在

ここにとりあげる例は、収容審査という人身の自由を拘束する措置をめぐる制度改革の問題である。

そもそも社会主義というシステムは、民主主義とか人権保障という面において、資本主義より優越したシステムであると、その支持者たちは主張してきた。その主張の根拠とされたのは、資本主義国家がブルジョア階級という少数の者によってプロレタリア階級という多数の者を統治するシス

テムを必要とする限りにおいて、そこには真の民主主義や人権保障は存在しえないのに対し、社会主義国家の場合には多数者のプロレタリア階級が支配階級になっているため、真の民主主義や人権保障が実現されうる、というマルクス主義の階級論にもとづく議論であった。このように階級闘争という視点から物事を分析する手法は、社会主義の法学研究にも徹底しており、刑事法学では犯罪は階級社会の矛盾から生み出されるという理論が、その根幹を形成していた。

ところが現実の社会主義国では、絶対多数を占めるプロレタリア階級が権力を掌握しているという意識に、犯罪は階級闘争から生まれるという認識が結びついたときから、かえって民主主義や人権保障がおろそかにされるようになっていった。少数の階級敵による妨害行為から社会を守ることが、民主主義や人権を守ることだという、多少安易な考え方が広まり、階級敵の権利まで保護する必要はないと考えられるようになった。こうした傾向は、社会主義国が外部からの脅威にさらされたり、権力内部での抗争が激化することによって危機意識が高まると一層顕著になり、階級敵への弾圧を名目に歯止めのない専制政治や人権抑圧が正当化される原因ともなった。長期にわたって権力の座を独占したスターリンや毛沢東が、その時代の末期に悲惨な粛清の歴史を繰り返したのは、けっして偶然の一致ではないであろう。しかし、そうした極端な事例をあげるまでもなく、小スターリンや小毛沢東を生み出す根源は、社会主義体制の至る所に内在しているというのが、ここでの問題である。

(2) 収容審査とは何か

さて、話を収容審査に戻そう。収容審査は人身の自由を拘束する措置であるが、それが問題とされた理由は、大きく分けてふたつの点にあった。第1の問題点は、拘束期間が長すぎるということ

である。まず、人身の自由が拘束される場合には、ふたつのケースがありうる。ひとつは罪を犯したため、処罰として拘束されるケースである。中国では、この処罰にも刑事罰と行政罰というふたつの方法がある。刑法上の罪を犯して処罰されるのが刑事罰であり、これに対して罪を犯しても可罰性が低い場合には労働矯正が、犯罪よりも危害性の低い違法行為には治安管理处罰などの行政罰が適用される。労働矯正は最長で4年間、治安管理处罰は最長で15日間の拘束である。

もうひとつのケースは、犯罪の容疑がある場合に、捜査のために拘束されるケースである。この場合には、まだ拘束される者の有罪の確証がないので、拘束を可とするための条件と拘束期間に厳しい条件が付される。刑事訴訟法の規定にしたがえば、このような拘束には拘引、保釈、住居監視、拘留、逮捕の5種類の措置があるが、拘引は一時的な措置であり、保釈と住居監視にはかなりの自由度がある。拘留は原則として3日間というきわめて短期間に制限されているし、逮捕は公安機関が検察機関の許可を得ておこなうという条件が付けられている。これに対し、収容審査は公安機関が単独で任意に適用できる措置でありながら、期間が30日までと長い点で、他の措置とのバランスを欠いていると批判されたのである。

第2の問題点は、法律上の根拠を欠いているという点にあった。上にあげた強制措置はいずれも法律の規定にもとづいて運用されているが、ただひとつ収容審査だけは法律の規定がなく、公安機関がみずから定めた運用にかかわる内部の通達を根拠にしていた。たとえ内部の通達にしか法的根拠がなくても、それが厳格に運用されていればまだしも、内部通達であるがゆえに、かなりいいかげんな運用になっていたことが問題に拍車をかけていた。まず、収容審査の対象が規定を逸脱して拡大解釈され、むやみに発動される傾向があった。拘束期間も30日という制限はないに等しく、半年、

1年はざらで、2～3年という例もそれほど珍しくなかった。犯罪の容疑があるというだけで、かなり長期にわたって人身を拘束することは、人権の保護という点において問題があるだけでなく、犯罪捜査の手法にも悪影響を及ぼす危険があった。加えて、收容審査の対象になった者のおよそ半数が、結果として犯罪を証明されないまま釈放されていた実態が、公安機関の専横を示すものとして厳しい批判を招いたのである。

(3) 收容審査の端緒

ところで、ソ連や中国のような社会主義国家は、わが国のような立法、行政、司法の三権分立制度をとっておらず、議会と行政の機能を合わせもつ人民代表大会（ソビエト）に権力を集中させる体制をとっている。しかし同時に、権力機関（人民代表大会）、行政機関（人民政府、正確には行政の執行機関）、裁判機関、検察機関による分業体制を採用し、三権分立制度に相応するチェック・アンド・バランスのシステムも採用している。司法活動に携わっているのは、裁判機関（人民法院）、検察機関（人民検察院）のほか、行政機関である公安機関（公安部）、司法行政機関（司法部）などであるが、刑事事件については公安、検察、法院がその中心である。したがってこの3つの機関を比較すれば、行政機関の一部である公安機関に比べて、検察、法院の両機関は相対的に独立性の高い機関といえることができる。そしてこの独立性の高さが、両機関に災いを招く原因となったのである。

中国共産党が「党政分離」の原則を放棄して、「党政合一」へ転換するきっかけを作りだした反右派闘争の時期に、法の順守を主張した検察の高官が右派分子として断罪されたことも加わって、検察機関は徹底的な攻撃を受けて崩壊寸前となり、公安機関との〔合署弁公〕（事務の合同化）を余儀なくされた。この事情は多少程度の差はあ

ったにしても、法院にも共通しており、大躍進の時期には地方レベルの検察、法院組織は解体されて公安機関に吸収され、党政法委員会の指導のもとに政法公安部へと改組された。このようにチェック・アンド・バランスのシステムが破壊され、集権化のなかで人治が形成されていくプロセスに促されるようにして、收容審査は登場してくるのである。

50年代半ば以降の農業集団化と都市における工業化の進展は、経済的に立ち遅れた農村から都市への人口移動を促進した。政府は消費人口の増加が経済発展の足かせになるのを恐れて、これら都市への不法流入者を抑制した。戸籍制度を整備して人口移動を厳しく制限し、都市への流入者は收容して農村に送り返したのである。当初は個別の事情を勘案して一部を都市に受け入れていた抑制策も、流入人口が増加するにともなって一律送還へと強制性を強めるようになっていった。收容審査はまさにそのような強制化した收容措置のひとつとして始められたものにはかならないが、当時は強制労働など類似の措置もあり、いずれも規範化されたものではなかったため、制度の内容をはっきりと理解することはきわめて困難である。だがいずれにしても、收容審査は明確な法規範のないまま、公安機関によって任意に運用されてきたという点で、80年代以降のそれと、基本的に共通する特徴を一貫して持ち続けていた事実を確認することができよう。

(4) 乱用の原因

80年代以降の收容審査は、改革・開放政策のまっただ中で復活する。市場経済化のなかで始まった人口の流動化と、大・中都市を中心とする部分的で急激な経済発展とが、放浪犯罪〔流鼠犯〕という新たな類型の犯罪を生み出し、激増したこの種の犯罪を撲滅するための対応策として、收容審査が活用されることになったのである。まず放浪

犯罪とは、場所を移動しながら犯罪を繰り返すものを指すのであるが、他の犯罪類型との境界があまり明確ではなく、犯罪発生率では半数近くがこれによって占められているところをみると、かなり広く解釈されて分類されているものと推測される。また収容審査の対象も放浪犯罪に限られるわけではなく、身元不明の犯罪者は身元が明らかにされるまで収容することが認められている。要するに、身分証明書をもたない怪しげな者は、犯罪行為を犯したという証拠がなくとも、公安機関が必要とみなせば、とりあえず収容審査によって躊躇なく拘束することができるというわけで、公安機関にとってはまさに重宝な武器といえることができるであろう。

公安機関にこのような都合のよい武器を供与したのは、犯罪の多発化が社会に不安を生み出し、改革・開放政策の足を引っ張るようなことがあってはならないという、政治的判断であることに間違いはない。しかし前述のように、市場経済への改革は同時に、市場の規範化を求めており、法治主義の強化はその意味からも避けられない条件であった。犯罪の防止と法治主義の強化という、公安機関にとっては本業でありながら、現実にはややこしいふたつの課題の狭間で、収容審査の運用はいささか困難な局面を迎えざるをえなかったのである。

80年代の始め、改革による経済の活性化が都市の犯罪を急増させると、その対応を迫られた公安機関は、取り締まりを強めるために収容審査を利用した。しかし、内外からその乱用を批判する声が高まり、姿勢を正さざるをえなかった。かつて文革中に公安機関は、「公安6条」と呼ばれた悪名高い法律を使って、大量の人権侵害を犯した経験をもっていた。「公安6条」は毛沢東思想に反対する考えをもつというだけで犯罪と認めるような法律であったため、客観的な証明など必要とせず、犯罪者を認定することができたので、誰もが理由

なく犯罪者に仕立てられる可能性をもっていたのである。いうまでもなくこのような法律は、政治闘争において敵に打撃を与えるために用意されたものであり、結果として文革後に大量の冤罪事件が再審によって是正されることになったが、この歴史的教訓は人々の心に深い傷となって残った。収容審査の乱用は、人々に悪夢のような経験を思い起こさせたのである。

(5) 対応の難しさ

そこで公安部は、ひとまず収容審査の運用に明確なルールを設けるため、85年に「収容審査手段の使用を厳格に抑制するについての通知」を出して、批判に応えようとした。この通知は、「収容審査はかならず県級以上の公安機関の党組、党委員会の承認を経なければならない」と定めており、党の手続きを明示的に規定している点で、「党政分離」の原則を回復した82年憲法以降の法律としてはきわめて珍しい内容になっている。たとえば、刑事訴訟法が規定する逮捕の執行については、同法の施行（80年）に合わせて地区級党委員会による承認手続きは原則的に廃止されたが、反革命や重大事件などについては依然として党委員会による承認手続きは不可欠のものとされた。しかし、そうした党機関がかかわる手続きについて、刑事訴訟法は何も規定していないのである。

その後も収容審査にかかわる状況は、上記通知の効果もなく、いっこうに改善される兆しはなかった。89年の天安門事件を経て中国の人権問題は、内外の一層の厳しい視線を浴びるようになっていた。何らかの対応が必要と考えた公安部は、91年に「収容審査手段の使用を一層抑制するについての通知」を出して、事態の改善に取り組んでいる姿勢をアピールしようとした。この通知にもあまり現実的な効果はなかったが、上の点にかんしては、「収容審査はすべて、県級以上の公安機関の責任者が審査し、承認しなければならない」と改

められた。この変更は、条文のうえで「党政分離」の原則が回復されたという形式的な点での違いはあるが、公安機関の責任者は同時に機関党组、党委員会の責任者を兼任している実態を考慮すれば、実質的にはいかなる違いもないことになる。

收容審査が乱用された典型的な事例のひとつに、人質による債権の取り立てという、その関連がちょっと想像もできないような問題がある。市場経済化によって多くの国有企業は、従来のように債務を国家財政に付け回すことができなくなり、自身で清算しなければならなくなった。〔三角債〕といって、債務を次々と関連企業に回して一時しのぎをする方法が流行したが、これには限界があり、どこかで犠牲になる企業が出ることになる。債権を回収する方も、これまでとは違って身を切らねばならないのだから、真剣にならざるをえない。地元の党委員会が管理する国有企業同士なら、党委員会の斡旋で穏便な解決法を求められる場合でも、管理の外にある企業が相手となると、容易に解決できない場合もある。そこで、力のある国有企業は公安機関に、債務側の責任者を收容審査にするよう依頼してこれを人質とし、力づくでむりやり回収しようというのである。わが国でも流行した民事暴力を彷彿とさせる方法だが、わが国では暴力団の仕事になっていることを、中国では公安機関がやっていたことに驚きを禁じえない。

しかし想像を絶するこのような事例も、関係者相互の立場を考えてみれば、起きるべくして起きた現象と納得することができる。改革がすすんだとはいえ、国有企業は依然として行政機関に従属しており、多くは当該地方政府の所轄部門が管理に責任を負っている。地方の有力企業であれば、その経営は政府の重要な財政問題につながっており、地方党委員会の重要な管轄事項にはかならない。党委員会が必要と判断すれば、公安機関を動かして債権の回収に乗り出すことくらい、訳はないのである。そもそも県レベルくらいの地方党委

員会になると、地方党委員会の責任者が公安機関党组の責任者を兼任しているような人事配置も少なくないので、そのような場合にはいっそう発生しやすい問題といえよう。

また、中国の司法関係者を悩ませている問題のひとつに、〔執行難〕と呼ばれる現象がある。これは民事事件で勝訴しても、その判決を容易に執行しえない現実を指摘したものである。〔執行難〕を招いている要因にはさまざまな問題点を指摘するが、重要な要因のひとつに地方保護主義の存在があげられている。たとえば、A市の企業がB市の企業を債務不履行で訴えた場合、裁判は原則としてB市の法院でおこなわれる。地方保護主義とは、このような裁判でB市の法院が多くの場合、事実関係を無視して地元企業に有利な判決を下す傾向を指している。極端な場合には、提訴しても法院がこれを受理せず、裁判にすることもできないという例も少なくない。かりに運良く公平な裁判がおこなわれても、強制執行の段になるとたんに消極的になったり、よその地方の法院で下された判決の執行に協力しないなどの〔執行難〕もあり、やはり地方保護主義に根ざす問題である。これらの現象は、上の收容審査の例とはまったく反対のかたちにはなっているが、いずれも地方党委員会が法律や社会の規範を無視して、関係者にみずからの立場や利益を強要した結果生じたものという点で、本質は同じ問題といえることができる。

(6) 権力の構図

要するに、收容審査の問題にせよ、地方保護主義、〔執行難〕の問題にせよ、その核心に共通して存在しているのは、地方党委員会への権力の過度の集中である。債権の回収という、一見するところ党や行政とは無縁に見える問題ですら、党委員会書記の決断次第で〔執行難〕にもなれば、まったく逆に、收容審査という驚くべき手段を行使して、回収を強行することにもなるのである。こ

れが文革前の人治の時代であれば、問題の当否はともかくとして、ありうべき現象と納得できるころではあるが、法治社会への転換を掲げてから20年を経過した今日においてなお堂々とまかり通っているところに、問題の根深さを感じないわけにはいかない。「政法機関」とまとめて呼ばれる公安、検察、法院などの機関は、50年代後半の大躍進期以降、党の直接指導を受けてきた歴史的な経緯もあって、收容審査や裁判など司法の分野には、陰に党機関との深いつながりをもった問題が少なくないが、しかしよく見ればそれは一部の限られた部分に特有の問題ではなく、中国社会のあらゆる分野で普遍的に存在していることがわかる。

たとえば、経済改革の中心にある国有企業改革についても、またしかりである。90年代の国有企業改革は企業の自立性を高めるため、株式会社〔股份有限公司〕に衣替えする試みを積極的にすすめてきた。94年から新たに会社法を施行して、株式会社に明確な法的根拠を提供し、中国のいう社会主義市場経済に対応した企業形態としてシンボリックな位置づけを与えたのである。会社法は株式会社について、新三会（株主総会、董事会、監事会を指す）と呼ばれる自律的なコーポレート・ガバナンスを規定することにより、これまでのように行政機関に従属した国有企業との違いを際立たせた。ところがその一方で党の中央組織部は同年、「株式制企業における党の活動を強化するについてのいくつかの意見」を出して、会社法のこの規定を完全に骨抜きにしてしまったのである。

すなわちこの「意見」で中央組織部は、株主総会や董事会で決定する企業の重大問題についての決定権は企業党委員会に属すること、および董事長をはじめとする董事、監事、経理等の役員は、企業党委員会の書記をはじめとする委員が適宜兼任することを求めたのである。この「意見」は、97年になって党中央により正式にオーソライズさ

れたが、会社法に規定されたチェック・アンド・バランスの原則にもとづく新三会というコーポレート・ガバナンスのシステムを飛び越え、企業党委員会が権力を集中的に掌握し、行使している株式会社の実態は、收容審査に示された権力の構図と見事に重なり合っている。

(7) 法治の空洞化

文革時代の人治に対する反省の証として、党は法治への第一歩を踏み出すにあたり、まず司法制度の再建に取り組んだ。建国以来、階級闘争論の影響を受けてお蔵入りになっていた刑法と刑事訴訟法を、79年に採択、公布したのも、たんに法制度を整えるというだけでなく、これによって法治国家に適合するよう権力構造を改める必要があったからにはほかならない。上に指摘したように、両法の公布をきっかけとして、党が刑事裁判を管理するシステムは完全に廃止されるところまではいかなかったが、大幅に簡素化された。ところが、刑法と刑事訴訟法の領域を法治主義が支配するようになると、人治は降伏するのではなく、その外側で生き残りををはかるようになる。

民主活動家として知られる魏京生は、81年に国家機密漏洩罪で15年の有罪判決を受けた。国家機密にかかわる裁判は公開されないことになっているため、彼の裁判も公開はされなかったが、文革後の中国がどこまで民主化につとめるか、そのバロメーターになるものとして、内外の注目を集めた。理論家の彼はみずから論陣を張って無罪を主張し、その内容は外国にも報道され、大きな反響を呼んだ。刑法と刑事訴訟法の適用を受けておこなわれたこの裁判も、党による管理の対象であったから、判決の内容を管理することに問題はなかったのだが、管理のためのコストは必然的に高くならざるをえないことを、党は学ぶことになった。そこで、魏の裁判記録を違法に販売した容疑で拘束された劉青など、魏の裁判より後に拘束された

民主活動家は、すべて刑法上の罰ではなく、労働矯正という行政処分で罰せられることになったのである。

労働矯正という処分は、刑法上の犯罪行為を犯した場合でも、情状が軽いなどの理由で刑事罰を必要としない者を対象とする。行政処分であるため、刑事訴訟法の適用はなく、したがって裁判はおこなわれない。労働矯正管理委員会という機関が処分を決定するが、その実態は公安機関とほとんど変わらない。刑事罰より軽い処分とはいうが、施設に3年まで拘束され、特別な事情があれば、1年間延長されることもある。これが労働矯正制度の基本であるが、問題なのは、施設から逃亡したり、再犯した場合に限ってのことではあるが、終身施設に収容される可能性もあるという点である。89年に行政訴訟法が制定されて、この処分には不服がある場合には裁判を求めることができるようになったが、それ以前の労働矯正は、刑事罰より軽い処分という建前とは裏腹に、公安機関が必要とみなせば、裁判を回避して、自分たちに都合よく処分を決め、場合によっては終身拘束しておくことができる、まことに便利な手段にほかなかった。

収容審査もこれと非常によく似ている。収容審査は前にも説明したように、特定の犯罪容疑者を一定期間拘束する行政措置である。犯罪容疑者の拘束はもとより、刑事訴訟法の手続きとしておこなわれなければならないものであるが、それでは制約が大きすぎるというので、制約に乏しい収容審査が活用されたという次第である。要するに、法治への転換を促すために刑法と刑事訴訟法を定めたにもかかわらず、実態は両法を棚上げにしようとする方向へすすみ始めたのである。しかし労働矯正についてはその後、都市の青少年犯罪者がその主要な対象を占めるようになったため、その制度本来の目的である犯罪者の更正と社会復帰に合わせて法律の整備がすすめられ、上に指摘した

ような問題は次第に後景に退いていった。その結果、公安機関にとって収容審査は最後の切り札ともいえる存在となり、内外からの厳しい批判にもかかわらず、頑強に温存が図られたのである。

刑事訴訟法の改正が大詰めを迎えた90年代の半ば、関係者のあいだで収容審査の取り扱いが激しい論争的になった。多くの学者たちは、法律を改正しても、その枠の外に収容審査が残っていたのでは、改正の意義が失われてしまうと主張した。収容審査を完全に廃止するか、刑事訴訟法のなかに取り込んで規制を強化するか、別に法律を作るか、さまざまに議論は分かれた。論争の末に選ばれた結論は、収容審査を廃止すると同時に、刑事訴訟法が規定する逮捕と拘留の要件の一部を緩和したり、放浪犯罪者などについては拘留期間を最長30日に延長したりするという、やや妥協的な選択であった。この改正措置によって、収容審査制度そのものは姿を消すことになったが、これで問題が完全に解決したとはいえないように思われる。というのも、中国の刑事訴訟法は、捜査の開始から判決の言い渡しまでの期間を基本的に定めているにもかかわらず、新法は身元不明者にかんする捜査のための拘束期間を、身元が判明したときから起算すると定めたからである。逆に言えば、身元不明者についてはその身元が判明しない限り、公安機関は無期限に拘束しておくことが可能となっているのである。

3. 法治確立への課題

(1) 契約法の改正

中国が改革・開放政策を掲げて本格的に国際市場に参入するようになった80年代の半ば以降、アメリカは中国のWTO（その発足前はガット）加盟問題と人権問題をアメと鞭にして、中国に圧力をかけ続けてきた。とりわけ天安門事件後は、中国の人権問題がこれまでもまして世界の注目を集めるようになったため、外圧は一段と高まった。

国際社会の一員として認知され、しかも大国としての地位を確立するためには、もはや中国としてもこの外圧を黙殺するわけにはいかず、世界がそれなりに納得する措置をとる必要に迫られた。もとより社会主義を掲げる中国は、人権という概念をブルジョア社会のイデオロギーとして否定していたが、91年にこの主張を撤回し、普遍的概念と

しての人権を認めるとともに、中国政府としてはじめて人権白書を公表し、欧米諸国からの人権批判に正面から応える姿勢を示した。刑事訴訟法（96年）と刑法（97年）の改正を急いだのも、同様の理由が加わっていたからである。公安機関の頑固な抵抗を突破して、収容審査の廃止が実現したのも、このような背景があったからこそといえ

〔立法年表〕

行政・刑事法

79年 刑法，刑事訴訟法

80年 弁護士暫定条例

81年

82年 憲法

83年

84年

85年

86年 治安管理处罰条例

87年

88年 憲法修正，村民委員会
組織法（試行）

89年 行政訴訟法，都市住民
委員会組織法

90年 行政監察条例

91年

92年

93年 憲法修正，国家安全法
国家公務員暫定条例

94年 監獄法

95年 法官法，檢察官法

96年 刑事訴訟法，弁護士法
行政処罰法

97年 刑法，行政監察法，国防法

98年 村民委員会組織法

99年 憲法修正

経済・民事法

中外合資経営企業法

婚姻法

経済契約法

民事訴訟法（試行）

経済契約仲裁条例

特許法

涉外経済契約法，相続法

民法通則，企業破産法（試行），土地管理法

全人民所有制工業企業工場長工作条例，外資企業法

技術契約法

全人民所有制工業企業法，私営企業暫定条例

中外合作経営企業法

環境保護法

著作権法，郷村集団所有制企業条例

民事訴訟法，養子縁組法

全人民所有制工業企業経営メカニズム転換条例

労働組合法，特許法修正

会社法，経済契約法，不正競争防止法

仲裁法，労働法

担保法，人民銀行法，商業銀行法

郷鎮企業法

組合企業法

土地管理法

契約法

るのではなからうか。

別表の立法年表は改革・開放政策の開始以降、刑事法の分野と民事・経済法の分野でおこなわれた主要な法律の制定または改正を、一覧表にしたものである。全体的にみて、80年代にひととおり整備された法律が、90年代にひと回り改正されていることと、刑事法分野での立法、改正作業が先行していることが、明らかである。経済法の分野で注目すべきは、契約法の改正であろう。81年の経済契約法は、文革期に混乱した計画経済体制の秩序を回復するために制定されたものであるが、経済改革によって市場経済への転換が確定的になったことを受けて、93年に改正された。だが、この改正はまったく中途半端な内容であった。そもそも経済契約という概念自体が計画経済の産物にはかならず、契約の自由を原則とする民事契約とは異なり、契約の国家管理を前提にしたものであったからである。ところが、92年の第14回党大会が社会主義市場経済を公認したため、その後の中国は計画経済を主とし市場経済を従とする関係を逆転させ、次第に計画経済を縮小させていったので、経済契約という概念自体が存在の根拠を失ってしまうようになった。そこで、経済契約体制を支えていた経済契約法、技術契約法、涉外経済契約法の3つの主要な契約法を統合し、契約の自由を原則とする新たな契約法を99年に定めたのである。

しかしこの法改正にあたっては、科学技術委員会（現在の科学技術部）、工商行政管理局、対外貿易経済合作部などから、強い反対の声があがった。いずれも契約の管理にかかわるみずからの権限が失われることを懸念したのであるが、とりわけ知的所有権の管理を担当する科学技術委員会の抵抗は激しく、技術振興という国策にかかわって激しい論争が繰り広げられた。科学技術委員会は奮戦空しく敗れ去ったが、それでも契約自由の原則を草案より後退させるという戦果は挙げてお

り、その後は特許法の改正をめぐって第2ラウンドを戦っている。同様の問題は、さらに一般的な利害関係にかかわるものとして、事情変更の原則をいかなる範囲で認めるべきかという点についても争われた。国の経済政策に計画的な要素が残存している限り、契約の不履行にともなう賠償問題が政策の選択肢を狭くすることを懸念する立場から、事情変更の原則を広く認めるべきとの主張がなされたが、これに対しては、契約の安定性に問題を生じるとの反対論があって、最後まで妥協点を求める模索が続いた。

(2) 司法解釈の役割

これら近年の立法活動に共通して顕著に現れている重大な問題のひとつは、外圧の高まりにともなう過大な要求と、絶えず加速しようとする改革への危惧と警戒心とのあいだで、次第に建前と本音とのあいだの溝が深まりつつあるということである。簡単にいえば、それは市場経済と社会主義との矛盾にはかならない。市場経済が看板に掲げられてから、立法の課題はこれを原則として法体系を再編することへと転換した。しかしここで問題なのは、市場経済への移行といいながらも、そのじつどこまで市場経済にシフトし、どの範囲で社会主義を温存するかについて、まったくコンセンサスがなく、しかも近い将来の見取り図さえ描けていないということである。そのため、それぞれの立法はそれ自身の抱える問題の範囲で、こうした矛盾に直面し、みずから解決することを求められている。だが、問題の解決にあたって基本的な方針が明確でなければ、どうしてもその場限りの妥協的な対応になりがちなのは、避けられないところであろう。

原則や総論においては市場経済に立脚しながらも、各論においてはこれらを随意に骨抜きにしたり、上位の法律においては原則を貫きながらも、行政法規などによってその原則をうやむ

やにしてしまったり、場合によっては、原則とはまったく相容れないような規定ですら、明文によって容認されていたりする。こうした現象は本来、法治国家であればありうべからざることであるが、中国ではことさら珍しい現象ではない。ただし、それにはそれなりの理由があった。かつて80年代の半ば頃、経済犯罪の増加に悩まされていた司法関係機関は、刑法を改正することなく、司法解釈という手段を用いて構成要件を拡大し、あるいは刑罰をより重くしたりして、実質的には刑法の規定を改めるような運用をおこなっていた。司法解釈とは、最高人民法院と最高人民検察院が法律の運用にあたって示す有権解釈を言い、本来は解釈の範囲にとどまり、法律の修正や補充などをおこなうことは認められていない。しかし、80年代後半にかけて最高人民法院と最高人民検察院が示した司法解釈には、解釈の範囲を逸脱して、法律の修正や補充などをおこなったに等しい内容のものが数多く含まれていた。

このような司法解釈を生み出した要因は、まさに中国の権力構造そのものに求めることができる。すなわち、刑事政策を決定する権限は、国の司法関係機関ではなく党の関係機関にある。党機関は犯罪の増加に対処するための処方箋を作成するが、その中には法律の改正を必要とする内容も含まれている。国の関係機関はこの処方箋にもとづいて法律の改正を検討することになるが、これには当然ある程度の時間が必要である。処方箋の実施に時間的な余裕が与えられていれば、法改正手続きの完了を待つことができるのだが、上の場合には緊急の対応が求められた。そこで法律の改正手続きを経ることなく、党によって提起された処方箋を実施するために、司法解釈が両者の乖離を穴埋めする役割を果たしたのである。無論、このような司法解釈のあり方は本来の姿ではないし、法治主義の観点からすれば許容しがたいものである。しかしおそらく80年代以前の中国であれ

ば、司法解釈を介在させることなく、法律を無視して党の処方箋を直接適用することに、いささかのためらいも感じなかったであろう。そうした意味でこのような司法解釈には、法治主義への転換期におけるそれなりの意義を認めることができると思う。

90年代に入ってさらに法治主義の意識が高まると、最高人民法院は批判に応えるかたちで司法解釈の運用を厳格に制限するようになり、上述のような問題は基本的に改善されたといつてよい状況にはある。とはいえ、そのことは司法解釈という限定された場所での現象に限ってのことであり、党の政策と法律の運用との関係に本質的な変化がない現状では、普遍的な現象と認めることができない。收容審査や会社法についてみた問題は、根本において同質の問題と捉えることができよう。言い換えれば、法治主義の問題はとりもなおさず、一党独裁という政治体制ないし権力構造に深く結びついているわけであり、政治改革を避けては解決しえない問題ということができる。

(3) WTO加盟の課題

現在、中国法はWTOへの加盟を転換のテコにして大きく変貌しようとしている。上述したように、WTO加盟問題は80年代半ば以降、改革への外圧として時に強い影響力を行使してきたが、改革を推進するためにこの外圧が利用されてきた部分も少なくはないであろう。しかし、いよいよ加盟が現実のものとなりそうなこの段階に至っては、きわめて具体的な対応が求められており、経済法、民法などの領域を中心に、きめ細かな改正作業が目白押しになっている。ここでのキーワードは〔同世界接軌〕であり、要するにグローバル・スタンダードの導入ということである。しかし法律の条文ばかりがグローバル化しても、その裏づけとなる法治主義が骨抜き状態では、法律はただの飾り物に過ぎないということになってしま

う。江沢民や李鵬がことさら「依法治国」を吹聴して回る姿に、かえって白々しい雰囲気は漂っているのは、法治主義の基盤を形成するために不可欠の政治改革に対する展望が、ほとんど見て取れないせいではないか。

中国のWTO加盟が実現し、法規範がグローバル・スタンダード化することは、それ自体が悪いことではない。だが、それによって法規範と現実とのあいだの乖離が拡大し、そうした現象がやむをえざる代償と受け止められてしまうようであれば、法治主義にとっては不幸な展開というほかない。中国の市場経済には「中国の特色をもつ社会主義」という制約がついているが、グローバル・スタンダードと「中国の特色」とのあいだの矛盾がいかに解決されるかが、ここでの課題である。このような課題はいまや世界の国々にとって共通のものではあるが、「中国の特色」がグローバル・スタンダードとのあいだに持っている矛盾の

深層は、上述した問題を抱えていることによって、ことのほか対抗的で容易ならざる性格のものとなっているように思われる。

[参考文献]

以上、本稿で言及したそれぞれの論点について、もう少し詳しい内容をお知りになりたい方は、以下の拙稿をご参照ください。

- ・「中国の収容審査と人治の終焉」、小口彦太編『中国の経済発展と法』、早稲田大学比較法研究所叢書第25号、1998年。
- ・「全人代がみせた改革の不安な行方」、『中国研究月報』605号、1998年。
- ・「中国会社法の隠れた問題点」、『ジュリスト』No.1174、2000年3月15日号、有斐閣。
- ・「特集②WTO加盟V変わる法体系」、『中国年鑑』2000年版、武照舎。

『中国研究月報』への投稿について

1. どなたでも自由に投稿できます。編集委員会が採否を審査いたします。
2. 原稿は、中国及びアジア地域に関する論文、研究ノート、資料などで未発表の日本語で書かれたものに限ります。
3. 原稿の標準枚数は、400字づめ横書き用紙で論文は50枚、書評は8枚、その他は30枚とします。ワープロ原稿は、プリントアウト原稿とフロッピー（MS-DOSのTXT形式でセーブして下さい。それ以外の場合はワープロ機種名を明記して下さい。）をお送り下さい。また、Wordや一太郎などのソフトで作成した脚注は、TXT形式で保存するとデータが消えることがありますので、別にバックアップして保存下さい。
4. 原稿には、投稿者の所属および連絡先（住所、電話番号）を付記してください。
5. 採用された原稿は、すべて署名原稿として扱います。
6. 採用された原稿には、当研究所の規定により薄謝を支払います。
7. 掲載された論文などの抜刷を必要とする場合は、実費で作成します。
8. 原稿の送付先、連絡先 〒112-0012 東京都文京区大塚6-22-18

社団法人 中国研究所編集部 TEL 03-3947-8029 FAX 03-3947-8039

本誌の編集方針、企画等に関しては、下記編集委員会が審議しています。

2000年度編集委員会 委員長代理 菊池 道樹／常務委員：天児 慧、宇野 和夫、大里 浩秋、加々美 光行、
國谷 知史、栗原 純、代田 智明、園田 茂人、田島 俊雄、
田畑 佐和子、並木 頼寿、丸山 松幸、三好 章、村田 雄二郎