

【研究ノート】

中国・少数民族刑事政策「両少一寛」の運用と効果に関する一考察

The study for implementation of laws and effectiveness in Chinese minority race
criminal policy, named “LIANG SHAO YI KUAN”

有关中国的少数民族刑事政策“两少一宽”的运用情况及效果的研究

高橋孝治

【内容提要】中国有“两少一宽”的少数民族刑事政策。这个政策是“对少数民族的犯罪分子要坚持‘少捕少杀’，在处理上一般要从宽”，所以中国的先行研究也表明“这个政策是民族团结有利”。但是根据笔者的调查，明显两少一宽政策实际上是不逮捕少数民族的，所以不一定对于民族团结以及社会安定有利。本稿参照这样的真实情况考察两少一宽政策运用的真实情况与效果。本稿的结论是两少一宽政策增大汉族的社会不安，但是对中国政府来说对少数民族谨慎的待遇是必要的。所以，可以认为以后也不应该废止两少一宽政策。

【キーワード】少数民族問題 法運用の実態 刑事政策 ウイグル族

【关键词】少数民族问题 法律运用的真实情况 刑事政策 维吾尔族

※本文において〔 〕は直前の単語の中国語原文を示し、原則として初出にのみ付した。

1. はじめに

（1）問題の所在

中国（正式名称「中華人民共和国」。また、本稿では文脈により「中国」という単語を現在中華人民共和国の領域となっている空間を指す語として用いることもある。また、本稿では、1949年10月1日に成立した中華人民共和国政府を特に強調する場合には「新中国」という語を、清朝以前の「中国」を特に強調する場合には「伝統中国」という語を用いる場合もある）では刑事事件の処理に際して法律ではなく政策が優先されることがある。中国において、刑事事件の処理に関する政策は「少殺」、「嚴打」、「両少一寛」などがある（両少一寛政策以外の政策については1.（2）1）で詳しく説明する）。このうち両少一寛政策は、中国に住む少数民族¹に適用されるもので、「少数民族に対する逮捕と死刑を少なくし、寛容に刑事罰を科す」というものである（呉 2005：105）。この政

策は中国では「少数民族の人権を保護し、民族团结を維持する方向において重要な作用を発揮する」とされている（陈 2013：45）。しかし、中国で調査を行ってみると、必ずしも民族团结には資しておらず、それどころか漢族の少数民族に対する不満を増大させているという実態が確認できる。本稿はこのような聞き取り調査の結果を元にして、両少一寛政策がもたらした効果について考察を行うものである。また、日本では両少一寛政策に関する先行研究はほとんど存在しない（日本語で両少一寛政策に言及した研究としては、管見の限り、王（2007：104-107）があるのみである）。そこで、この先行研究の穴を埋めるため両少一寛政策の詳細な紹介をすることも本稿の目的とする。

（2）議論の前提

ここでは議論の前提となる内容について説明する。具体的には「刑事罰と政策の関係」、「中国の

少数民族政策」について解説する。

1) 刑事罰と政策の関係

刑事罰は国家が死刑、懲役、没収・罰金という形式で人の生命や自由、財産を侵奪するものである。そのため日本などでは刑事罰に関する決定は法律を通して行わなければならないとしている（罪刑法定主義）（前田 2011 : 54）。しかし、中国では刑事罰の決定は必ずしも法律によるわけではない。政策により刑事罰の決定などが行われることがある。中国をはじめとする社会主義国家では、「政策は法律の靈魂である」と呼ばれ（小田 2002 : 4）、法律と政策は一体化して「国家強制力を伴うルール」を構成する²。さらに政策と法律に矛盾が生じた場合、政策が優先されるという指摘もある（田中 2013 : 9）。

刑事罰において政策が優先されるメカニズムは以下のように説明される（坂口 2009 : 3 以下）。日本などでは三権分立の元、裁判所の裁判官は法律のみに拘束される。しかし、中国では裁判所〔人民法院〕も全国人民代表大会（以下「全人代」という。日本の「国会」に相当）の下部機関となり³、さらに中国共産党（以下「党」ということもある）の指導を受けることになる。そのため制度的に「逮捕を少なくする」や「死刑を少なくする」といった党の指導や政策が刑事罰の決定に影響を与えることが可能となっているのである⁴。

刑事罰を科す際に用いられることがある中国の政策には「少殺」、「嚴打」、「両少一寛」などがある。少殺政策とは、死刑が執行される者の数をできるだけ少なくしなければならないとする政策であり、新中国の建国者である毛沢東自身が何度も指摘していた（高 1994 : 13-19）⁵。嚴打政策とは犯罪撲滅キャンペーンのことで、嚴打期間中は刑事裁判においてそれ以外の期間と比べてより速く手続が進められ、またより重い刑罰が科されるというものである（坂口 2009 : 1-2）。

そのように刑事罰の決定に用いられる政策の一

つが本稿が考察対象としたい両少一寛政策である。

2) 中国の少数民族と政策

中国および東アジア社会には元来、「国家」や「国境」という概念はなく、「文明」の中心からどれほど離れているかで「野蛮」か否かを決定していた（これを「華夷思想」という）（塩川 2008 : 74 ; 高原=丸川[ほか] 2014 : 32）。つまり、伝統中国では「どれだけ『中華文明（漢字や儒教など）』を受け入れるか」で、「漢族」であるかを決定していたのである（高原=丸川[ほか] 2014 : 33 ; 可児=国分[ほか] 1998 : 8）⁶。

ところが、中国（当時は「清国」）がアヘン戦争敗北により「近代国家」を目指すようになると、「国民国家」の制度を導入し、国境の概念を作らざるを得なくなった（可児=国分[ほか] 1998 : 8）。このとき「それまで漢族は、今の中国領土からチベット、モンゴル、新疆を除いた部分が中国だと思っていた」にもかかわらず、「朝貢国がすべて独立したり、植民地になり、残る領域で近代国家を造らなければならないということになったときに、チベット、モンゴル、新疆が外国であるとする漢族は非常に困」り、これらの地域も「中国（清国）」であるとしたとの指摘がある（高原=丸川[ほか] 2014 : 38-39）。いずれにしても、中国の「近代化」の過程で「国境」を無理に作った結果、「中国という国」の中に、「漢族」とは異なる「エスニシティ」を持つ集団（少数民族）が生まれた。

もともと、少数民族の問題はそれほど単純ではなく、以下のような別の指摘もある。伝統中国最後の王朝である清国は漢族ではなく、満族による外来王朝であり、このような華夷思想を否定した上で（「華夷思想」の否定はあっても、「国境」の導入はなかった）、現在のチベット自治区や新疆ウイグル自治区、内モンゴル自治区にあたる地方の統合を行った（塩川 2008 : 75 ; 高原=丸川[ほか] 2014 : 34）。そのため、これ以降の中国では多数の異なった文化・言語・宗教が併存しているにもか

かわらず「一つの国家」として取り扱われることになった（塩川 2008:75）⁷。これについては「北京では現地に何人かの官吏を派遣しただけで自らの版図に周辺地域を組み込んだこととし、他方現地では北京とは別のアイデンティティを維持することで中央からほとんど束縛されない状態を維持する、これでどうにか双方のあいだの秩序が保たれ」ていたとも言われる（国分 1999:112）。そして、新中国成立後にこれらの地域の取り扱いが、「民族自治区」の形でとりあえず形式的な決着はしたものの、いまだに中国政府との対立が続いているのである（塩川 2008:136-137）。特に、現在のチベット自治区や新疆ウイグル自治区では対立が激しい（国分 1999:111）⁸。このような対立に配慮してか新中国建国以降はしばらく少数民族に対して比較的慎重な政策がとられることになる。具体的な方向性としては、「民族の一律平等」、「各民族の共同繁栄」、「民族区域の自治」など少数民族を尊重した政策を出していた。しかし、その一方で「中国は多民族による統一的国家」、「共産党の指導は民族の希望」など民族の独立は許さないという趣旨のものも含まれていた（呉 1998:13-15）。

ところで、新疆ウイグル自治区での現地調査によれば、新中国建国後にはそこまで深い対立はなかったという。例えば、新疆ウイグル自治区で、ウイグル族に聞き取り調査を行ってみると、1980年頃までは新疆ウイグル自治区にやってきた漢族が少数民族の祭りに参加したり、その逆もあったという。ところが、改革開放政策が始まると石油などの天然資源を求めて多くの漢族が新疆ウイグル自治区にやってきて、現地の少数民族を見下すようになった。これについては、「少数民族は『未開で野蛮』であるから、漢族がいろいろなことを教えなければならない」という「少数民族を見下す」発言も聞くことができる⁹。また、新疆ウイグル自治区では、イスラム教徒の少数民族が多いにも関わらず、昨今では礼拝が禁止され、ウイグ

ル語教育の時間も減少しており、文化弾圧、宗教弾圧の側面が強まっている。

また、少数民族は主に中国の辺境地帯に居住している。そのため「これらの周辺地域は中国の安全保障や軍事の観点からも極めて重要であり、軍の配備を含めてかなり強固な支配体制が形成されてきた」（国分 1999:110）。このような軍備により少数民族を「威嚇」しているように見える点も民族対立が激化する原因の一つと言える。これらの対立に対して中国政府は、「特別の配慮の策を講じ」、「つまり優遇策を導入することで離反を防ぎ、国家としての一体性をどうにか維持しようとしている」方向に動いている面もある（国分 1999:111）。

2. 両少一寛政策

（1）両少一寛政策前史

両少一寛政策は2.（2）で述べるように1984年に正式に政策として文書化した。しかし、「少数民族に対する逮捕と死刑を少なくし、寛容に刑事罰を科す」という趣旨の政策は新中国建初期からの一貫した政策であった（呉 2005:105）。いわば両少一寛政策の前史とも言える時代が存在した。

例えば、1952年に中国関税局〔海关总署〕が制定した「密輸に関するいくつかの具体的政策〔有関査禁走私幾項具体政策〕」の第4条第3項には「少数民族に対しては少数民族政策に合致するよう寛大に処理する」と規定され、1958年に国务院（日本の内閣に相当）が批准した「密輸の処理に関する十項原則〔关于处理走私案件十项原则〕」第7条には「少数民族の密輸に関しては、情状が重大な場合は上述の処理原則に従い厳格に処罰しなければならない。ただし、処罰の尺度は漢族に比べ寛容でなければならない。未改革地域の少数民族の密輸についてはさらに寛容にしなければならない。少数民族の上層階級の者の密輸については民族事務部門と連携して処理しなければならない」と規定されていた（呉 2005:105-106）。

1959年3月にチベット蜂起が起きた（「ラサの

動乱」とも言う) (岸本 2007 : 182)。このとき中国共産党チベット工作委員会が制定した「逮捕、監禁、管理、改造の政策の限界に関するいくつかの暫定規定 [关于捕、关、管、训政策界限的几項暫行規定]」にも少殺 (寛容) の精神は盛り込まれた。そしてこの蜂起が収束し、社会が平穩になったことをきっかけに少数民族に対しては寛容な処理をするという政策が確定的になったとされる (肖 1996 : 26 ; 吳 2005 : 106)。中国政府が少数民族を寛容に取り扱えば社会の安定に寄与できると判断したのだろう。この思想を延長・発展させたのが両少一寛政策であるとされる (吳 2005 : 105)。

(2) 両少一寛政策のはじまり

1983 年に 1. (2) 1) で述べた厳打政策が初めて行われた¹⁰。厳打政策により犯罪が速く、重く処罰されたため、犯罪が隠蔽されることも起こるようになった。そのため処罰を寛容にするべきという意見がでてきた (吳 2005 : 106)。これと少数民族の特色を考慮するという思想とが結合し、1984 年中共中央第 5 号文件および第 6 号文件に両少一寛政策が文書形式で規定された (王 2007 : 102 ; 吳 2005 : 106)¹¹。当該第 5 号文件には「少数民族の犯罪分子に対しては『少捕少殺』を堅持し、処理上できるだけ寛大に取り扱わなければならない」と規定されている (陳 2013 : 45)。

両少一寛政策については以下のように説明される (王 2007 : 103)。「少」と「寛」とは、基本的に漢族に対する刑事処罰に対する「少」と「寛」である。つまり同じ事件であっても、少数民族である犯罪者に対しては漢族の犯罪者より寛大に処理する。犯罪者は漢族であれば、逮捕し、有罪を言い渡し死刑などの刑罰を宣告する。しかし、少数民族の場合には逮捕しなくても構わない場合には逮捕せず、有罪を言い渡さなくても構わない場合には有罪を言い渡さない。さらに重い刑罰を宣告しても軽い刑罰を宣告してもいい場合には軽い

刑罰を宣告する。さらに少数民族に対しては死刑を宣告しなくても構わない場合には死刑を宣告しないという内容も含んでいる。

1. (2) 1) で述べた通り、中国では少殺政策により、なるべく死刑を出さないという方針を打ち立てている。少数民族は少殺政策と合わせてさらに政策的に死刑を少なくすると解釈されるという意味と思われる。また両少一寛政策は文字面を見れば、二つの「少ない」と一つの「寛容」という意味である。これは「逮捕を少なく、死刑を少なく、処理上は寛容に」という意味であるとされている (艾尔肯 2012 : 121)。

これについては、以下のように評価されている。「このような内容から分かるように、少数民族に対するこのような政策は必ずしも直接的で明白に刑事法を否定するものではないが、しかし、その中身は刑事法上の規定に匹敵するか、あるいは超えるような明白なものになっている。そのために、具体的な事件の処理または実際の刑事司法においては、このような政策は、往々にして刑事法自体よりも優先的に考慮されている」 (王 2007 : 103-104)。しかし、1. (2) 1) で述べた通り、基本的に法律と政策が一体化する構成を取る社会主義法系の国では必ずしも奇異なことではない¹²。

(3) 両少一寛政策の意義

1. (1) で述べた通り、中国では両少一寛政策について「少数民族地区の社会秩序および国家と人民の利益維持に有益であり、各民族の団結と祖国の社会主義現代化建設を促進する作用がある」としている (張 1989 : 25)。中国政府が、少殺によってチベット蜂起が平和的に収束したと認識していることから、社会の安定にある程度の寄与をしていることは事実であろう。特に新中国は「社会の安定」を最優先にしており (《人民日報》1954. 9. 25)¹³、社会の安定に寄与できるような制度があるとすればそれを導入することは自然のことであると言える。

また、中国政府による少数民族の慣習への考慮も両少一寛に影響を与えていると言える（王 2007 : 104）。例えば、「チベット文化圏では、殺人事件や傷害事件に対し、主に賠償によって解決を図る賠命価や賠血価の伝統が根強く、犯罪者に厳しい身体刑を科す刑事法の適用にあたって激しい衝突を引き起こしてきた」（小林 2007 : 113）¹⁴。1983 年の厳打政策により死刑判決を受けるチベット族が急増し、少数民族との対立が激化するようになった側面がある。この対立を避け、刑罰を少数民族独自の慣習に委ねるために両少一寛政策が実施されるようになったとの指摘もある（小林 2007 : 113-114）。なお、1983 年というのは、1.

（2）2）で述べたような改革開放政策により、漢族が天然資源を求めて新疆ウイグル自治区などで「少数民族を見下す」ようになった時期とも一致する。改革開放政策と厳打政策により 1983 年頃から少数民族と中国政府との対立がより激化したと言えるだろう。

また、少数民族の慣習を無視することに対する対立を避ける意味で、中国政府の視点からは両少一寛政策に有用性は認められる。ここで挙げたチベット族の例に限らず、「少数民族の構成員の多くは、自分の民族がかかわった事件、特に自民族の『内部』事件が発生する度に、密かに慣習に従って処理しようとする。たとえやむを得ず国家の刑事司法機関が介入した場合でも、慣習に従って処理するように強く要求するのである」との指摘もある（王 2007 : 108）。

（4）両少一寛政策への批判

このような両少一寛政策であるが、2008 年のチベット騒乱および 2009 年の 7.5 ウルムチ事件以降批判がなされるようになる（雷 2011 : 29）。すなわち、少数民族の犯罪者は国家の法律を無視し、他人を殺害、暴行することが多く、寛容に取り扱う必要があるのと疑問が呈されるようになったのである（張 2010 : 97 ; 雷 2011 : 30）。

このような指摘により両少一寛政策への批判が高まり、両少一寛政策は「2010 年に撤廃された」という報道がある。2010 年 2 月 1 日に「三部委員会の発布する民族団結の新しい活動を進める意見 [三部委发布进一步开展民族团结进步创建活动意见]」が公布された（中央宣传部、中央统战部、国家民委 2010）。この意見の中では「法律の前にすべての人は平等である。全ての違法な犯罪はどの民族であれ法律によって処理しなければならない」としている。これを根拠に中国の「天涯社区」ニュースなどが両少一寛は撤廃されたと報じたのである（天涯社区 2010）。

しかし、3.（1）でも述べるように 2013 年や 2014 年にも警察 [公安] が故意にウイグル族を逮捕しない例が発生しているし、雷（2011 : 27-33）や艾尔肯（2012 : 120-126）は両少一寛政策を 2011 年、2012 年の段階で「現在進行形の制度」として取り扱っている。

これらのことから、「全ての違法な犯罪はどの民族であれ法律によって処理しなければならない」との政策は出されたが、実務的運用では両少一寛政策が廃止されたとは言えず¹⁵、「天涯社区」ニュースの当該報道は誤報と考えられる。しかし、撤廃を含めた批判は多くなされていることは事実である。

（5）両少一寛政策の適用範囲

両少一寛政策の適用範囲は残念ながら明確ではない。両少一寛政策は 2.（2）で述べた中央文件以外の根拠がなく、現場でどのようにまたはどの程度まで「少なく」、「寛容」に処理するのかの基準がない（艾尔肯 2010 : 119）。そのため中国全土で統一的な取り扱いがなされることは難しく、問題点として挙げられている（艾尔肯 2010 : 119）。両少一寛政策の適用範囲については定説はないとしつつも呉（2005 : 112-113）は以下の 5 つの説があるとしている。

①二重制限説〔双中限制説〕

両少一寛政策は、少数民族が集中的に居住している地域（以下「民族自治地方」という¹⁶⁾）に住み、文化程度が低く、法律知識も非常に乏しい少数民族のみに適用されるとする説である。両少一寛政策は少数民族に対する特殊な刑事責任原則なので、二つの要件を設け制限的に適用するとする。

しかし、何をもち「文化程度が低い」とするのかについては不明確である。また「法律知識が非常に乏しい」という要件は相当程度の教育を受けている少数民族および刑事法の知識を持つ少数民族出身の国家公務員を除いた者の意味である。具体的には教師や大学生などが除かれる対象であるとしている。しかし、「文化程度が低い」に比べれば具体性はあるものの、「大学に行かなければ逮捕されにくい」と学歴のなさが優遇されることもなる。さらに、（注 16）で述べたように、民族自治地方とはどこを指すのかも明確ではない。さらにもし文化程度が低く、法律知識も乏しいままの少数民族が民族自治地方外に転居した場合には両少一寛政策は適用されないのかといった問題もある。

②一つの対象説〔一个对象説〕

一つの対象説は、民族自治地方の少数民族に両少一寛政策が適用され、長期に亘って漢族の住む地域に住む少数民族や漢族と同化した少数民族には適用されないとする説である。

二重制限説に比べ、「文化程度」や「法律知識」についての要件がなくなり、「民族自治地方」に住んでいるか否かのみで判断する説である。しかし、やはり民族自治地方の定義は曖昧であるし、何をもち漢族と同化した少数民族とするのかも不明確である。

③一つの対象制限説〔一个对象限制方法〕

主に広西チワン族自治区に住むチワン族は少数民族のうち最も人口が多く経済、文化および社会

生活の各面では広西チワン族自治区に住む漢族と同化していると言われている。この点に着目しチワン族を除いた少数民族のみに両少一寛政策を適用するとする説が一つの対象制限説である。

しかし、漢族と同化しているのはチワン族のみとは限らない。例えば、満族などは民族特有の言語を使用しておらず漢族と同化していると言える（小林 2005 : 187）。さらに、回族についても「有漢必有回（漢族のいるところには、かならず回族が住む）」と言われ、漢族との同化が進んでいる（鈴木 1997 : 39、57-58）。チワン族を両少一寛政策の適用対象外とするのは、単に民族としての人口が最も多いというだけの理由である。

④二つの対象説〔两个对象法〕

二つの対象説は民族自治地方に限らず、中国全土にいる少数民族に一律に両少一寛政策を適用するとする説である。この説では戸籍上どの民族として登録されているかで両少一寛政策の適否が決定する。そのため政策適否の不透明性はないという利点がある。しかし、上述のようにチワン族や満族など漢族と同化していると考えられる少数民族もいる。そのため二つの対象説も「少数民族の慣習を無視することに対する対立を避ける」という目的に適っているとはいえない。

⑤折衷説〔折衷法〕

折衷説は、主として民族自治地方に両少一寛政策を適用し、民族自治地方に住まない少数民族については個々の案件において適用するか否かを判断するとする説である。「少数民族の慣習を無視することに対する対立を避ける」という目的を果たすためには、個人がどの程度慣習に固執しているかを判断する必要があり、その意味では最も目的に沿った適用方法と言える。しかし、適否を判断する公安や人民法院の恣意性の介入などの問題もある。

吳 (2005 : 112-113) は以上の 5 説を挙げる。しかし、ここで見たようにどの説にも欠点があると言える。そして、最も問題と言えるのはどの説にも「文化程度が低い」や「漢族と同化しているか」などの要件があり、結局「漢族が少数民族を同化させるための」両少一寛政策であることを浮き彫りにしている。これは 1. (2) 1) でも述べたように、少数民族の視点から見れば、「漢族による少数民族の見下し」に他ならない。

3. 両少一寛政策の運用実態

(1) 都市部の犯罪と少数民族

両少一寛政策は適用範囲が明確に決まっているわけではないことは、2. (5) で述べた。それでは、現実にはどのような運用がなされているのか。中国のインターネット上では以下のような事件があったと話題になっている。

(事例)

2013 年上海市でウイグル族の女性が携帯電話を盗んだことが露呈し、被害者などから責められた。ここに公安がやってきたものの公安は当該ウイグル族女性を逮捕せず、逃がしてしまった。しかも公安は当該ウイグル族女性を責めた者たちを拘束してしまった。

なお、当該事例に対してインターネット上では以下のような反応があった。「二人の子どもを抱いたウイグル族の女性が通行人の携帯電話を盗んで捕まり、周囲の人から事情を聞かれて責められている。だが、不思議なことにやって来た警察は彼女を逮捕せず、この泥棒は大腕を振って去って行った。しかも警察はなぜか泥棒を捕まえた人たちと言い争いをはじめ、ついにその人をパトカーに連れ込んでしまった」、「社会の安定が何よりも大事なのだろう。ウイグル族を怒らせれば、自爆テロをされるかもしれない」、「そういう(不公平な)政策なのだから仕方ないじゃないか」、「警察は無能だし、ずっと新疆のドロボウたちを好き勝手さ

せている」¹⁷。

窃盗を働いたウイグル族を逮捕しないというのは、両少一寛政策によるものと思われる。しかし、これはあくまでインターネット上の書き込みである。そこで、このような事件は現実には起こっているのか、また起こっていたとして一般的に起こっていることなのかについて聞き取りを行った。すなわち少数民族(この例の場合、特にウイグル族)が明らかな犯罪をしても逮捕されていないのか否かの聞き取り調査である。

この問いに対し「少数民族が逮捕されないのは、以前からその通りだ」という多くの回答を得ることができた(2013 年 11 月 16 日に広東省広州市内の男性 33 歳、2013 年 11 月 1 日に広東省深圳市内の女性 31 歳などが回答)。同様の回答をし、さらに「ここがウイグルの街だったら住まない」とまで述べた回答もあった(2013 年 11 月 18 日に北京市内の女性 23 歳が回答)。

また、ここで挙げた 2013 年の上海市でのウイグル族不逮捕事例の他にも、2014 年にウイグル族が住居侵入をした上で窃盗を行い、警察が犯人であるウイグル族を突き止めたにも関わらず、逮捕をしなかった例などがあったことも聞くことができた(2015 年 12 月 4 日北京市内の男性 32 歳が回答)。

このように、両少一寛政策によるものと思われる現象は、中国ではある程度よく見られる現象のようである。2. (5) で述べたように、「中国全土で統一的な取り扱いがなされることは難しく、中国全体で聞き取り調査をすることも困難を伴うが、少なくとも今回聞くことができた回答からは、中国ではこのようなウイグル族の不逮捕がある程度起こっているということができると言えよう(今回の聞き取り結果では、「少数民族」の不逮捕ではなく、一貫して「ウイグル族の不逮捕」と認識されていた)。しかも、それは現地人の不安材料になっているとも言える。

（２）当該事例に対する法的根拠

両少一寛政策は、「少数民族の場合には逮捕しなくても構わない場合には逮捕せず、有罪を言い渡さなくても構わない場合には有罪を言い渡さない」と説明されていることは２．（２）で述べた。しかし、前節で見たように、「逮捕しなくて構わない場合に逮捕しない」ではなく「逮捕しないようにしている」という実態が少なくとも確実に存在している。中国では刑事法は社会的利益を侵害したかどうかが犯罪認定の重要な点であり（熊 2004：297）、中国刑法（1997年3月14日公布。同年10月1日施行。2015年8月29日最終改正（最終改正は同年11月1日施行））第13条但書でも「情状が軽微で危険が大きい場合は犯罪とはしない」としている。価値の低いものに対する単なる窃盗の場合、危険は大きくないとすることもできるだろう。しかし、当該2013年上海の事例のように周囲の者や一般民衆に不安を与えている実態は社会的利益を損なっていると評価できる。つまり、前節で挙げた事例に着目すると、両少一寛政策によって、明らかに法律を逸脱していると言える。

また、法律を逸脱している点は別の点からも批判できる。例えば新中国最初の憲法から一貫して「中華人民共和国の各民族は一律に平等である」（54年憲法第3条第2項、75年憲法第4条第2項、78年憲法第4条第2項、82年憲法第4条第1項）と規定しており両少一寛政策はこれと矛盾する政策であると指摘できる。さらに「中華人民共和国公民は法律の前に平等である」（54年憲法第85条、82年憲法第33条第2項。なお、75年憲法および78年憲法にこの規定はなかった）との規定や「何人の犯罪に対しても法律上一律平等である。何人も法律を超える特権を持つことを許さない」（中国刑法第4条）とする規定とも矛盾するとも指摘されている（艾尔肯 2012：124）¹⁸。

１．（２）１）で述べたように、中国をはじめとする社会主義国家は法律と政策の境目が基本的に存在しない。しかし、1999年の憲法改正で「中華

人民共和国は法によって国を治め〔依法治国〕を実行し、社会主義法治国家を建設する」との条文が誕生した（1999年以降の憲法第5条第1項）。文字面を見れば「法によって国を動かす」ということであり、法律の規定ではない両少一寛政策は憲法および法律と矛盾する内容であり、否定されなければならない。しかし、社会主義国家にとっては法律と政策には違いがないため、「依法治国」の「法」に「政策」を含むのではないかと考えることができる¹⁹。さらに単に「法治国家」と言わず「社会主義法治国家」という表現を用いている点も社会主義国家特有の政策の優先性を肯定しているように思われる。

両少一寛政策はこのような憲法や刑法の規定と明らかに矛盾しているわけだが、中国にとっての「法」を「政策を含む概念」と捉えることで一応の理論的根拠は成り立つ。かつては「中央や地方の党の内部文書が、長い間、憲法や法律に優先してきた」と指摘されてきたが（高見澤＝鈴木 2010：117頁）、それは少なくとも３．（１）で挙げた事例と両少一寛政策に着目する限りは現在も変わらないと評価しうる。

（３）発生する新たな問題

３．（１）で挙げた事例から両少一寛政策には、別の問題点が発生しているとも言える。それは本来「少数民族の慣習を無視することに対する対立を避ける」ことが目的の一つだったはずの両少一寛政策が逆に「不公平な政策なのだから仕方がない」、「警察は無能」、「ウイグルの街だったら住まない」などの言葉からも明らかな通り、漢族の社会不安を増大させていることである。このように両少一寛政策は、社会の安定に必ずしも寄与しているとは言い難い側面がある。しかし、なぜ改善されないのであろうか。これは、中国政府にとって少数民族の不満と漢族の社会不安では少数民族の不満の方が慎重に取り扱わなければならないものだからと考えられる。すなわち、中国政府が両少一寛

政策を撤廃したら少数民族は慣習蹂躪と捉えて不満を抱くだろうし、両少一寛政策を継続すれば漢族の社会不安は増大すると考えているのだろう。しかし、漢族は少数民族とは違い、中国政府への大規模な抗議活動などをしていないわけではない。そこでどちらかのみ不満または社会不安しか取り除けない場合、少数民族の不満を取り除く方が中国政府にとっての優先課題であるということである。

また、両少一寛政策は「個々の事件は、場合によって、司法手続に乗せる前にまたは刑事実体法を適用する前に、すでにこのような政策を根拠に処理されてしまうのである」と言われる（王 2007 : 104）。つまり警察が動かず少数民族の犯罪が犯罪の暗数になっていることが黙認されている。犯罪の暗数とは実際に発生した犯罪数と公式の犯罪統計に記録された（警察に報告された）犯罪数の差のことである（木村＝平田 2008 : 43 ; 大谷 2009 : 33）。3.（1）で挙げた事例では公安は窃盗犯たるウイグル族を逮捕すらしていないためこの事例は犯罪の暗数となっていると思われる。犯罪の暗数の発生原因には、①犯罪が発覚しないまま終わること、②住民の犯罪に対する姿勢、③被害者の態度、④警察の取締方針、⑤記録上の誤差がある（大谷 2009 : 33）。しかし、中国ではこれに「政策による暗数の発生」を加えなければならない。

4. 終わりに

本稿では、中国の両少一寛政策を説明し、数は少ないが、この政策に対する聞き取り調査の結果を含めて考察してきた。本稿で示した例に着目する限り、両少一寛政策は、中国政府の掲げる「民族団結」に資するどころか漢族の社会不安を増大させている側面がある。また、本稿で示した両少一寛政策の運用を説明しようとする、中国のいう「法」は現在も「政策」を含んでいるという中国法の法源構造についても指摘した。

しかし、これで両少一寛政策に関する問題が全て明らかになったわけではない。2.（2）で述べたように中共中央第5号および第6号文件という一般には公開されていない政策以外に根拠がなく、両少一寛政策の運用実態は綿密な現地調査でしか明らかにできないからである。例えば今回の事例検討から以下のような疑問が新たに噴出する。

- ・ 3.（1）で示した2013年上海の事例のウイグル族は上海市民なのか（漢族と同化しているのか）、民族自治地方から短期滞在で上海にやってきた旅行者なのか
 - ・ ウイグル族以外の少数民族も一律に逮捕されていないのか（今回の聞き取りでは「少数民族が逮捕されていない」ではなく「ウイグル族が逮捕されていない」という回答がほとんどであった。ここから少なくとも今回の聞き取りからは、両少一寛政策にはウイグル族に対し二つの対象説が用いられていると推察される）
 - ・ 警察は何を根拠にウイグル族か否か判断しているのか（ウイグル族は漢族とは明らかに異なる顔立ちと言われるが、漢族との混血だった場合漢族の顔立ちに近いウイグル族もありうる。身分証明書などで民族確認を行っているのか）
 - ・ いつからこのようなウイグル族の不逮捕が始まったのか
 - ・ 別の街の警察も同じような対応をするのか
 - ・ 少数民族が逮捕される場合は、どのような犯罪をしたときなのか
 - ・ 被害者が少数民族の場合にも逮捕されないのか
- これらの疑問に回答を出すことは筆者の今後の課題と言える。

中国での先行研究のいくつかでは既に「一般に少数民族の犯罪者は犯罪行為地が民族自治地方であろうと漢族の住む地方であろうと、また被害者がその他少数民族であろうと漢族であろうと一律に寛容に処理される」などと指摘されている（雷 2011 : 30）。しかし、具体的には明らかではなかった。上述のように残された課題も非常に多いが、

今まで不明確だった具体的事例や現地の声を取り上げ、検討を行ったことに本稿の意義は多少なりともあったと考える。

本稿の結論をまとめると以下ようになる。両少一寛政策の運用には本稿で示した事例に着目する限りは、少なくともウイグル族には二つの対象説が採用されている。そのため漢族の社会不安を増大させている結果となっている。しかし、3.

(3) で述べたように中国政府にとっては少数民族への慎重な取り扱いが必須のものであり、今後両少一寛政策は撤廃されないのではないと思われる。しかし、問題の本質は両少一寛政策で解決するものではなく、「少数民族の慣習に配慮する」という両少一寛政策の目的や「文化程度が低い」、「漢族と同化しているか」という学説にも現れている「漢族の少数民族への見下し」である。結局のところ、「少数民族に優遇を与えておけば社会は安定する」という党、少数民族と触れ合う現場および漢族の意識が問題をより根深いものにしている。

しかし、いくら中国政府が両少一寛政策によって少数民族に優遇政策を与えていると考えていても、漢族の社会不安という点も無視できない。もし、両少一寛政策が撤廃されることがあればそれは中国政府が少数民族よりも漢族を慎重に扱わなければならないと判断した大きな転換点と言える。今後、中国社会を観察する方法として両少一寛政策および少数民族の犯罪および逮捕状況などは大きな素材となるものと思われる。

注

¹ 中国政府によれば中国には蒙古族、土族、京族、満族など全部で 56 の民族が住んでいる。このうち最も多くの人口を持つ漢族以外の民族を少数民族と呼んでいる。

² 「中国では、法がないときは党や国家の政策をもってくるのがすじである。かようにして、法は政策の具体化、条文化といわれる」、「法と政治との間の緊

密で不可分の関係は、政治が法に対してではなく、法が政治に対して、その用具として従属するという性質のものである」とも指摘される(福島 1966:27)。

³ 日本でも憲法(昭和 21 年(1946 年)11 月 3 日公布。昭和 22 年(1947 年)5 月 3 日施行)第 41 条が「国会は、国権の最高機関である」ことを謳っている条文はある。しかし、日本ではこの「国権の最高機関」という表現は政治的美称であると解釈されている(芦部 2011:285)。これに対し中国憲法(1982 年 12 月 4 日公布・施行。2004 年 3 月 14 日最終改正)第 57 条の規定(中華人民共和国全国人民代表大会は最高国家権力機関である)は政治的美称ではなく、文字通り最高機関としての地位が与えられている(小口=田中 2004:54)。

⁴ 『司法権の独立』は原理論的にも制度的にもありえないと観念される」と表現されている。中国憲法第 126 条は「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人による干渉を受けない」と規定している。しかしこれは「裁判所の独立」を意味し、日本のような「裁判の独立」を意味するものではない(木間=鈴木[ほか] 2009:306;坂口 2009:6)。

⁵ 少殺政策を出していても、国際社会は中国を死刑の多い国として批判している。しかし、中国では死刑を言い渡され執行された死刑囚の数を国家機密として公表していない。そのため実際のところ死刑は多いのか少ないのかは不明である(王 2005:76、182 など)。

⁶ 「漢族」は、新中国建国時には全人口の 94%を占め、2000 年には 91.59%を占める(呉, 張 2004:6)。しかし、その「漢族」もこのように「血縁による民族」ではない。高原=丸川[ほか](2014:33)は「いま漢族は 12 億数千万人いますが、このような経緯に照らせば、これは血縁共同体ではなく、あくまで文化的な共同体です。その証拠に、華北と華南では人の体格が異なります。華北では身長 2 メートルの人がいますが、華南に行くといわると小さい体格の人が多いです。このように体格が違う人々が本当に同じ民

族なのかと疑わしく思うかもしれませんが、現実には同じ漢族だという意識があります」と述べている。

⁷ これには、漢族とは全く異なる「少数民族の生活環境」が「漢族の文化」になじまなかったとの指摘もある（高原＝丸川[ほか] 2014：36）。

⁸ 特に、「モンゴルやチベット、ウイグルなど、歴史上独立の国家を形成したことのある民族もある」ため、中国政府との対立は激しくなることが多い（岸本 2007：181）。

⁹ この現地調査の詳細は安田（2015：80-82）を参照。また、「漢族がいろいろなことを教えなければならない」という考え方は新中国によるマルクス・レーニン主義的發展段階論に基づくものであるとの指摘もある（高原＝丸川[ほか] 2014：45）。

¹⁰ 1983年の厳打政策については坂口（2009：83-179）を参照。

¹¹ 筆者は、1984年中共中央第5号文件は未読である。筆者が香港中文大学 中国研究サービスセンター[中国研究服務中心]に所蔵されていた文献により調査したところ、当該第5号文件は「絶対的の秘密文件」に指定されており（〈国防大学图书馆 馆藏（中央）文件目录【一】（中国人民解放军国防大学二号院图书馆・1989年）〉 2009：367）、外部者が当該第5号文件を閲覧することは不可能と思われる。同頁によれば、当該第5号文件は1984年3月17日に発布され、その題は『中央政法委員会の犯罪活動を強く打撃することを発展させる一回目の成果および二回目の準備に関する考え』の転送に関する通知[批转《中央政法委员会关于巩固发展严厉打击刑事犯罪活动第一战役的成果和准备第二战役的一些设想》的通知]となっている。この題からも両少一寛は厳打政策に対する反動から決定されたものと言える。なお、一般的には当該第5号文件の閲覧は不可能であるにも関わらず、なぜ先行研究は一貫して両少一寛の根拠が1984年中共中央第5号文件であると指摘できているのかは不明である。さらに、同頁によれば、両少一寛政策のもう一つの根拠である1984年中共中央第6号文件は1984年4月1日に発布され、その題を『チ

ベット工作に関する座談会紀要』に関して発する通知[关于印发《西藏工作座谈会纪要》的通知]』という。当該第6号文件は、第5号文件と異なり閲覧は可能であるが（例えば、中共中央文献研究室、中共西藏自治区委員会（2005：358-369）などに収録されている）、残念ながら第6号文件には直接「少数民族に対する逮捕および死刑を少なくせよ」という文言は見当たらない。第6号文件で両少一寛的な内容を示すと思われるのは、「思想解放と寛大政策をさらに進める[进一步解放思想，放宽政策]」という文言である。

¹² ただし、中国国内でも法律より政策が優先されてしまっていることに対する批判は多い。そのため「一つの地方のみで適用される刑法の規定にするべき」という提言もなされている（艾尔肯 2010：119；雷 2011：32など）。

¹³ 「安定団結および社会安定は中国の特色ある社会主義の前提条件である」と言われている（林 2012：44）。また「中国共産党が指導する人民は社会主義和諧社会を構築する。それは……安定有序により……」ともあり（中国共産党党規[中国共产党章程] 前文第17段落）、中国は「安定」を政策上最も重要なものと位置付けている。

¹⁴ 賠償価や賠償価について以下のように説明される。『賠償価』または『賠償価』とは、殺人事件や傷害事件が発生した後に、地元の部落や宗教の上層人員が主導または裁定のもとで、被害者の家族または被害者本人は加害者やその家族に『賠償価』・『賠償価』（「命や傷害への賠償金」という意味）として一定額の金銭やその他の金銭的利益を請求する。そのような請求に対して、加害者やその家族はそれに応じて支払っていれば、刑事罰を含むその他の罰はもはや科さない。逆に、加害者やその家族などは金銭やその他の金銭的利益の支払いに応じなければ、被害者の親族や所属する部落の人々は、加害者のところへ行つてその命を奪ったり、同じような障害を負わせたりする、というようなやり方である。このような慣習は、古くからチベット族の間で存在し、いまで

も青海省に住んでいるチベット族の間で依然として生きており、特に近年になってますます復活の勢いを見せるようになったと言われている」(王 2007 : 98-99)。なお、賠命価および賠血価に関しては小林(2007 : 112-156)を参照。

¹⁵ 「三部委員会の発布する民族団結の新しい活動を進める意見」では「全ての違法な犯罪はどの民族であれ法律によって処理しなければならない」と述べるのみであり、「両少一寛政策を撤廃する」と直接は述べていない。

¹⁶ 何をもって民族自治地方とするのかは、必ずしも明確ではない。例えば以下のような指摘がある。「中国の各少数民族を居住形態から考察すると、一定の場所に集居している民族(以下、集居少数民族と称する)ばかりでなく、漢族や他の少数民族が集居する地域に、散居、雑居する民族も多い」、「しかしながら、少数民族の集居、散居、雑居の判断基準は必ずしも明確にされていない」。集居、散居、雑居の「概念は法律法規によって明確に定義されているわけではなく、中国共産党の民族政策によって、弾力的に拡大解釈あるいは縮小解釈が行われる可能性を孕んでいる」(小林 2002 : 53-54)。

¹⁷ さらに多くのインターネットへの書き込みは安田(2013)を参照。

¹⁸ 中国刑法第 90 条には「民族自治地方においてこの法律の規定を全部適用することができない場合には、自治区または省の人民代表大会が、現地の民族の政治的、経済的および文化的特徴ならびにこの法律に規定する基本原則に基づいて適宜な規定または補充規定を制定し、それを全国人民代表大会常務委員会に報告し、その許可を得てから施行することができる」という弾力的・補充的規定が規定されている。この規定を用いて両少一寛政策を民族自治地方の弾力的・補充的規定とする手法を取れば、少なくとも両少一寛政策に「法律に準じた規定」としての地位を与えることができる。しかし残念なことに刑法に対する弾力的・補充的規定が中国で作られたことはまだない(王 2007 : 102)。

¹⁹ 中国の法治の考え方については(高見澤＝鈴木 2010 : 109-110 ; 季 2011 : 25-27 など)を参照。

※本稿執筆にあたり、インターネット上の書き込み情報、現地での聞き取り調査結果などにつき安田峰俊氏(多摩大学情報経営学部講師・ノンフィクションライター)から情報提供を受けた。本稿、1.(2)2)や3.(1)での現地調査や聞き取りは、安田峰俊氏が現地で別件での取材協力者から、当該別件での取材の際に合わせてご回答いただいた情報である。なお、回答してくれた人たちには特に関係がなく、ある程度無作為に選ばれた者である(偶然乗車したタクシーの運転手や、レストランでの食事の際の相席相手などである)。貴重な情報を提供してくれた安田峰俊氏に、感謝を込めてここに記したい。

引用・参考文献

〔日本語文献〕

- 芦部信喜、高橋和之(補訂), 2011, 『憲法』(第 5 版) 岩波書店。
- 王雲海, 2005, 『死刑の比較研究—中国、米国、日本—』 成文堂。
- 王雲海, 2007, 「中国少数民族地域における罪と罰・法と慣習」西村幸次郎(編)『中国少数民族の自治と慣習法』成文堂 : 87-111。
- 大谷實, 2009, 『新版 刑事政策講義』弘文堂。
- 小田美佐子, 2002, 『中国土地所有権と所有権』法律文化社。
- 可児弘明＝国分良成[ほか](編著), 1998, 『民族で読む中国』朝日新聞社。
- 季衛東、吉川剛(訳), 2011, 「中国の法治はいずこに向かうのか」『中国 21』愛知大学現代中国学会(35号) : 25-48。
- 岸本美緒, 2007, 『中国社会の歴史的展開』放送大学教育振興会。
- 木村裕三＝平田紳, 2008, 『刑事政策概論』(第 4 版) 成文堂。
- 呉宗金(編)、西村幸次郎(監訳), 1998, 『中国民族法

概論』成文堂。

高銘喧, 1994, 「刑法における毛沢東思想の指導的意義」
鈴木敬夫（編訳）『中国の死刑制度と労働改造』成
文堂：2-19。

小口彦太＝田中信行, 2004, 『現代中国法』成文堂。

国分良成, 1999, 『中華人民共和国』（ちくま新書）筑
摩書房。

木間正道＝鈴木賢[ほか], 2009, 『現代中国法入門』（第
5版）有斐閣。

小林正典, 2002, 『中国の市場経済化と民族法制—少数
民族の持続可能な発展と法制度の変革—』法律文
化社。

小林正典, 2005, 「民族法」西村幸次郎（編）『現代中
国法講義』（第2版）法律文化社：187-205。

小林正典, 2007, 「青海チベットの賠命価—その今日の
意義と課題—」西村幸次郎（編）『中国少数民族の
自治と慣習法』成文堂：112-156。

坂口一成, 2009, 『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。

佐々木信彰, 2013, 「現在中国の南北問題に関する一考
察」北川秀樹＝石塚迅[ほか]『現代中国法の発展
と変容—西村幸次郎先生古稀記念論文集』成文
堂：271-291。

塩川伸明, 2008, 『民族とネーション—ナショナリズム
という難問』（岩波新書・新赤版）岩波書店。

鈴木賢, 1997, 「中国のイスラーム法」千葉正士（編）
『アジアにおけるイスラーム法の移植—湯浅道男
教授還暦記念—』成文堂：39-103。

高原明生＝丸川知雄[ほか]（編）, 2014, 『東大塾 社会
人のための現代中国講義』東京大学出版会。

高見澤磨＝鈴木賢, 2010, 『中国にとって法とは何か—
統治の道具から市民の権利へ』岩波書店。

田中信行（編）, 2011, 『最新 中国ビジネス法の理論
と実務』弘文社。

福島正夫, 1966, 『中国の法と政治—中国法の歴史・現
状と理論』日本評論社。

前田雅英, 2011, 『刑法総論講義』（第5版）東京大学
出版会。

安田峰俊, 2015, 『境界の民—難民、遺民、抵抗者。国
と国の境界線に立つ人々』角川書店。

熊達雲, 2004, 『現代中国の法制と法治』明石書店。

安田峰俊, 2013, 「『ウイグル特権は許せない!』中国
ネット世論から読む“日常”の民族問題」、同天ニ
ュースサイト, (2014年3月7日取得,
<http://www.douten.asia/news/325>)。

〔中国語文献〕

艾尔肯・沙木沙克, 2010, 〈论新时期“两少一宽”刑事
政策的贯彻及完善—以新疆地区的司法实践为例〉,
《法制与社会》云南法学会（2010年11月（中））：
118-120。

艾尔肯・沙木沙克, 2012, 〈论新时期我国少数民族刑事
政策之贯彻与完善〉, 《中南民族大学学报（人文社
会科学版）》中南民族大学（第32卷第3期）：
120-126。

陈小伟, 2013, 〈从一起案例谈公安机关在外处置涉及少
数民族纠纷的事件中存在的问题及对策〉, 《公安教
育》中国人民公安大学（2013年第4期）：43-46。

范愉, 黄娟[ほか]（编著）, 2013, 《司法制度概论》（第
2版）, 中国人民大学出版社。

雷振扬, 2011, 〈关于“两少一宽”民族刑事政策的三点
思考〉, 《西南民族大学学报（人文社会科学版）》西
南民族大学（2011年第11期）：27-33。

林学达（主编）, 2012, 《新党章学习读本》国家行政学
院出版社。

吴大华, 2005, 〈论“两少一宽”的少数民族犯罪刑事政
策〉, 王牧（主编）《犯罪学论丛（第三卷）》中国检
察出版社：105-114。

吴宗金, 张晓辉（主编）, 2004, 《中国民族法学》（第2
版）法律出版社。

肖扬, 1996, 《中国刑事政策和策略问题》法律出版社。

张坚, 1989, 〈如何理解少数民族地区“两少一宽”的刑
事政策〉, 《法学》华东政法大学（1989年第4期）：
25-26。

张立刚, 2010, 〈略论“两少一宽”刑事政策—以乌鲁木
齐“7.5”事件为视角〉, 《山东省青年管理干部学院

学报》山东省青年管理干部学院(2010年 第1期):
97-101.

中共中央文献研究室, 中共西藏自治区委员会(编), 2005,
《西藏工作文献选编(1949—2005年)》中央文献出版社.

〈在第一屆全國人民代表大會第一次會議上代表們關於
政府工作報告的發言 聶榮臻代表的發言〉,《人民日
報》人民日報社(1954.9.25):2面.

〈国防大学图书馆 馆藏(中央)文件目录【一】(中国
人民解放军国防大学二号院图书馆·1989年)〉,2009,
《中共重要历史文献资料汇编(特辑之八十八)》中
文出版物服务中心.

天涯社区,2010,〈中央7月发文件、两少一宽已被废除〉、
天涯社区ニュースホームページ,(2014年3月7
日取得,
<http://bbs.tianya.cn/post-no110-102427-1.shtml>).

中央宣传部,中央统战部,国家民委,2010,〈三部委发
布进一步开展民族团结进步创建活动意见〉、中华人
民共和国中央人民政府ホームページ,(2014年3
月7日取得,
http://www.gov.cn/gzdt/2010-07/09/content_1649933.htm).

(TAKAHASHI, Koji／中国政法大学)