

論 説

中国の行政拘禁制度改革 ——労働教養制度改革の議論に関連して

但 見 亮

- 一 歴史的経緯概観
- 二 制度の問題点
- 三 労働教養制度改革議論

三つの代表理論が提唱されていることがまさしく証明しているように、中国では今日支配に理由が求められるようになってきた。元来人民の解放によって論証できたはずの支配を、統治の目的や内容の正当性によって根拠付けなければならなくなったのである。

こうなると、当然国家の行う諸制度についても、それがなぜ正しいかということが問われることになる。特に、公民の身体の自由の制限に及ぶような制度は、支配の絶対的正しさが無批判に肯定されていた時代ならいざ知らず、法治と人権があらゆる場面で強調されるようになった今日、激しい批判にさらされることは必至となった。労働教養制度が強く問題とされるようになったのも、このような時代・政治背景あつてのことである。

労働教養とは、公安機関（注；広く警察作用一般を行う）の行う身柄拘禁措置であり、その実質は司法手続によらない有罪決定に基づく懲役である。本稿は、制度改革の議論を鳥瞰することで、中国での問題意識を浮き彫りにするとともに、社会の治安維持と法治・人権との均衡へ向けてどのような模索が行われているかを明らかにし、以って今後形成される制度についての展望を示すことを目的とする。

本研究には、特定課題の援助をいただいた。とくに最新の状況についての資料収集のために、本援助は欠くことのできないものであった。この場を借りて、深く感謝を表したいと思う。

一 歴史的経緯概観

労働教養制度は、中国の特殊な歴史事情を背景に生成・発展してきたものであるため、制度の理解にはその経緯を知ることが欠かせない。そこで、まず制度の沿革について簡単に紹介しておこう⁽¹⁾。

1 制度創設時の特徴

労働教養制度は、中華人民共和国の建国初期において、国家設立後残存する反体制派と反社会的分子、そして社会的落伍者に対しての隔離・改造の必要により生じてきたものであり、制度の生成は当時の政治、経済そして社会政策と密接に関連したものであった。

制度そのものは、1955年の党中央の指示によって始まっている⁽²⁾。その成立の形式から見ても、当初から政治的色彩を強く有していたことがわかるのだが、この指示により、刑罰を科すほどではないが政治的理由により所属単位での就業を続けさせることが適当ではない者、という範疇が形成

(1) 労働教養制度は、日本では一般に「労働矯正」と翻訳されているが、本稿では、現在改正の議論の中で「矯正」という名称が用いられ、名称上の混乱をきたすおそれがあることから、原語の「労働教養」を用いることとした。なお、「教養」という中国語の特殊な意味合いについては、田中信行「労働矯正の強化と人権の危機」中国研究月報第424号（1983年）3頁以下を参照されたい。この労働教養は、一般に収容者数が監獄の収容者数の約二分の一または三分の一とされており、ここ数年の年当たりの増加数は約10数万人、現在収容中の者は全国で30万人前後とされる。なお、労働教養制度の経緯とその問題点については、それぞれ早稲田大学大学院法研論集102号111頁以下、103号81頁以下の拙稿に詳しく指摘しているので、参考にされたい。

(2) 同年7月の「隠れた反革命分子を徹底して粛清することに関する指示」

され、これらの者を原単位に保留することもなく、また社会に放逐してしまうこともしないで、工場や農場に集中的に収容して労働させる、という方法がとられた。一般に、これが労働教養制度の創設における特殊な歴史的背景である、とされている。

このような経緯、そして労働教養人員に従来受けていた給与の100分の70を支給すると規定されていたことなどから⁽³⁾、一般に初期の労働教養は就業配置措置と性格づけられている。しかし、その適用対象に関しては、「反革命分子」と「その他の悪分子」と規定されるなど、処罰の必要性という意識が強く現われており、また規定の内容自体に限定性は全くなく、実際の要件は「罪状が軽微」だということに尽きることになる。さらに、規定上の「就業配置」という性格上、収容について期間の定めをおく必要もなかった。

このような制度創設の状況について、一般に、当時の労働教養制度には処罰性はなく、むしろ社会福祉措置であり政府による思いやりに満ちた恩恵的措置である、と主張されている⁽⁴⁾。当初この制度に処罰性がなかったといえるかは疑問だが、とにかく同制度が党の政策決定により始められ、文面上は処罰とされず、さらにその目的に対応して収容対象も期間も非限定的となった、ということがわかるのであり、これらの特徴がその後の労働教養制度の発展を支配していく。

2 文革までの制度発展

党中央の政策により始められた労働教養は、1957年8月に国務院により「労働教養問題に関する決定」（以下「決定」とする）が公布されたことにより、正式に国家制度となっている。しかし、この「決定」はわずか五条

(3) 内務部、公安部、財政部による「労働教養計画の編成における若干の問題に関する通知」

(4) 例えば「理性と秩序 中国労働教養制度研究」法律出版社2002年所収の王人博「権力と技術」64頁では、労働教養は被収容者の「前途に対する思いやりと責任の精神」によるものだ、とする人民日報の社説を紹介している。

しかない規定であり、実際の運用を規律するものとは到底いえないものであった。さらに、この時期に同制度が反右派闘争などに用いられ、収容者が激増したとされている⁽⁵⁾。

「決定」の規定では、まず適用承認プロセスについての規定がおかれ、省レベルの人民委員会若しくはその委託を受けた機関がこれを承認する、と規定された。ただ、実際にはこのころから承認・執行のすべてが公安機関の独占状態になっている、と指摘されている⁽⁶⁾。

次に、その適用対象を、犯罪にまで至らない程度の違法行為者と労働忌避者および職場規則違反者とし、反動分子以外には累犯・常習性が要求されている⁽⁷⁾。適用範囲と期間については、「決定」には規定が見られないが、1961年の公安機関の内部文書で限定が見られ、範囲については大都市及び工場・鉱山、企業、機関及び学校などとされ、期間も一般に2年から3年とするものとされ、期間の短縮と延長についても規定されている⁽⁸⁾。但し、これは公安機関の内部文書に規定されたものであり、被収容者を含む外部には公開されていない。

以上この時期における労働教養制度の概観から、概括的で具体性がないという根拠規定の状況と、政治的目的に応じて収容者数が激変するという制度の柔軟性、そして公安機関による独占的運用など、現在も指摘される問題の萌芽を見ることができる。また、期限の定めをおく等の点、就業配

(5) 郭建安等「中国労働教養制度の歴史考察」犯罪与改造2003年8期9頁では、1957年末の収容者が3万7千人足らずで、1960年末には約50万人にまで達したとされている。なお、文化大革命期の1970年には、収容者が4千7百人あまりにまで減少した、とされている。

(6) 田中信行「中国の収容審査と人治の終焉」早稲田大学比較法研究所叢書25号(1998年)282頁に、公安機関への権力集中過程について詳細な記述がある。

(7) 儲槐植「刑罰現代化：刑法改修の価値定向」法学研究1997年1期112頁などには、この様な機能に依拠して労働教養制度を存置・改良しようとする意図が見られる。

(8) 第十一回全国公安会議「目下の公安活動の十個の具体的政策問題に関する補充規定」。

置という名目でありながら、既に処罰という性格が強く現れている。

3 “文化大革命”後の治安維持機能の突出

文化大革命（以下「文革」とする）による制度の停滞と破壊といわれる時期を過ぎた後、労働教養制度は、社会治安の混乱に対してその迅速かつ効果的な身柄拘禁制度としての機能を発揮しはじめる。制度上は、まず1979年に「国务院の労働教養に関する補充規定」（以下「補充規定」）が制定された。これは「決定」よりもさらに短い規定なのだが、審査・承認機関として労働教養管理委員会を新設し、1年から3年という期間を明らかにするなど、現在の労働教養制度の重要部分に関する規定をおいている。また、この「補充規定」は同年、「決定」とともに、全人大常務委員会の決議により国家の法律の範疇に属するものとされており⁽⁹⁾、法律的効力を有するとか「準法律」であるなどと主張されており⁽¹⁰⁾、この点も労働教養制度肯定説の重要なよりどころとなっている。

次に、1982年に公安部により「労働教養試行辦法」（以下「試行辦法」）が出されている。これは、労働教養制度の全プロセスについてはじめて具体的に規定したもので、現在も労働教養の「基本法」とされている。ただ、これは公安部の作成した部門の内部規則であり、法規の形式的地位はかなり低い。また、この「試行」性にかかわらず、この規定がこの後も労働教養の「基本法」として20年以上にわたって依拠され続けていることも問題視されている⁽¹¹⁾。

また、これら直接に労働教養に関して定めた規定以外にも、治安維持や犯罪取締に関する法規に労働教養に関する規定がおかれており、例えば「治安管理処罰条例」の30条と32条では、規定に違反する行為について

(9) 1979年11月「建国以来制定された法律、法令の効力問題に関する決議」

(10) 楊建順「労働教養法律規範の缺陷与辨析」法学（華東政法学院）2001年6期18頁。

(11) 夏宗素主編「労働教養制度改革問題研究」（法律出版社2001年）140頁以下参照。

「労働教養を行うことができる」とされ、また1990年の「薬物の禁止に関する決定」と1991年の「売買春を厳禁することに関する決定」でも、同様に「労働教養を行うことができる」と規定している。さらに、一連の司法解釈でも「労働教養を行うことができる」として、チケットのブローカーや避妊リングの除去、そして不倫など、様々な行為に労働教養の適用が可能となっており、特に1999年後期からの所謂「邪教」信者の収容は、収容者の激増とともに多くの議論を巻き起こした⁽¹²⁾。

このほかにも、党の会議に基づいて1994年から農村において地域を牛耳る「親分」などを収容することを許可するなど⁽¹³⁾、様々な機関が労働教養の規定をおいたため、規定相互の抵触と重畳という状況が生じ、これに対応して各地方では公安機関が中心となってその地方独自の労働教養規定を定めることとなり、内容がほぼ同様の事例でも、地域または個々のケースで全く異なる処理が行われるなど、混乱を極めた。

以上のような状況に対して、2002年4月には、公安部により「公安機関の労働教養案件処理規定」（以下「規定」）が出されている。同「規定」では、省または地区レベルの公安局に労働教養審査承認委員会を設置し、労働教養管理委員会の名義で労働教養決定を行うこととし（2条）、公安機関自身の内部審査について細かく定めるとともに（3章～5章）、検察機関が審査承認プロセスに対して監督を行うことについても規定をおき（7、

(12) 99年には全人大常務委員会による「邪教組織の取り締まり…に関する決定」と、最高人民法院等による「邪教組織犯罪…解釈」がなされているが、文面上は労働教養を行うとの規定は見られていない。また、法輪功については朝日新聞2002年4月26日付七面で、長春市で一ヶ月に二千人逮捕、150人労働教養処分、とされる。さらに、新疆ウイグル自治区の労働教養局により、同地ではイスラム教過激派の収容で「収容人数は爆発的に増加している」と指摘される。「新疆労働教養活動的歷程」犯罪与改造2000年1期23頁。

(13) 94年の呉江会議により開始された、とされる。儲槐植「論教養処遇過合理性」法制日報1999年6月3日付7面によれば現在の主な収容者の二番目に上げられている。なお、1998年10月の党中央制法委員会の意見に基づく同11月の「公安部の労働教養の範囲に関する問題についての通知」でも、これらの対象を厳しく取り締まるよう再度通知されている。

章)さらに適用の対象となる行為類型について、具体的かつ詳細に要件を定めて列挙している（9条）。

規定内容を見る限り、同「規定」はこれまでの労働教養法規等の確認と統一という性格を有するのだが、それだけでなく、法規等に抵触する現行の実務を合法化するという側面をも有している。しかし、公安部が同「規定」の作成に関して省レベルの公安局に対して行った通知では、「各地域は『規定』に基づいて具体的適用基準を制定することができる」としており、地方独自の運用の余地は残された。また「規定」と重複する法規等についても、「法律に規定されるその他の労働教養を行うべき状況」について労働教養を行わなければならないとし（9条1項10号）、さらに本「規定」と抵触するため事実上失効するのは「公安部が以前に制定したもの」（83条）のみであるとされていることから、それ以外の機関の作成による労働教養法規等は従来どおり適用されることとなっている。

4 まとめ—問題の歴史的蓄積と新たな発生

このように、文革後から現在に至る関連の政策及び法規の概観により、労働教養制度においては、その時期に問題化した現象を迅速かつ効果的に取締まるという目的が突出し、その範囲と対象については、規定上限定がないに等しく、適用の地理的範囲については国内全域での適用が可能となっており、対象についても幅広い軽犯罪者・違法行為者が含まれるものとなっているということがわかる。

特に、90年代後半の刑法と刑事訴訟法の全面改正で、刑法犯の要件と効果及びその認定手続がより明確かつ限定的に規定されたことから、迅速・簡便且つ効果的な労働教養による処理はますます魅力を増すこととなった。「若し軽率に労働教養制度を廃止したら…社会治安状況がどのようになるかは想像もできない」⁽¹⁴⁾とまで指摘されるゆえんである。

(14) 劉中発「労働教養制度的存廃之争」犯罪与改造2000年12期33頁引用。

しかしまさにその故に、労働教養制度の生成と発展において醸成されてきた制度上ないし運用上の諸問題は、解決されないまま放置され、それどころかますます肥大化し、すでに海外だけでなく国内からもこの制度に対する批判が高まっているのである。そこで、以下では、労働教養制度の現状における制度および運用上の問題について概観しておきたい。

二 制度の問題点

1 制度構造上の矛盾

現在、労働教養制度に関する規定は、上記国務院の「決定」と「補充規定」が最高次の規範であり、公安部の「試行辦法」と上記2002年の「規定」が最も網羅的かつ具体的な規定となっている。このほかにも、数多くの規則が公安部や司法部などにより制定され、また治安管理处罰条例など直接には労働教養と関係のない法規にも、労働教養に関する規定がおかれ、さらに司法解釈でも労働教養の規定がおかれている。そして、これらの規定は相互に矛盾・重畳する部分があっても廃止どころか改正すらされず、制度のどの部分が有効でどの部分が無効なのか、形式的にも実質的にも明らかではない。

このような中央の規定の混乱は、地方での労働教養適用に関する規定の乱立を導くこととなった。通常、労働教養の適用は、各地の公安局が、独自の具体的な内部規定により判断し執行しており、当然各地で様々な必要に基づき、新しい範囲で新しい基準に基づく適用の拡大が行われている⁽¹⁵⁾。

(15) 陳瑞華「労働教養の歴史考察と反思」中外法学2001年6期667頁では、上海市や広州市などの労働教養規定における適用対象として、業法違反行為が列挙されているということを指摘している。また、北京市高级人民法院や公安局など連合の公布による「労働教養審査・承認活動の若干の問題に関する通知」では、労働教養適用対象として、犯罪の情状が軽微なものなど概括的に五項目の適用対象を列挙している。

しかし、憲法、行政処罰法及び立法法の規定によれば、地方の政府機関等には人身の自由を制限する行政処罰ないし行政措置についての立法権限はないのであり（立法法8条、64条2項等）、まずこのような地方の法規・規則等における労働教養規定の問題が指摘される。

次に、労働教養制度の最高次の法規である「決定」「補充規定」についても、行政処罰法16条で身体の自由を制限する行政処罰は法律によってのみ設定することができる、と規定され、さらに2000年成立の立法法8条で、「身体の自由を制限する強制措置及び処罰」は、全人大またはその常務委員会の制定する「法律」によってのみ規定できると明確に規定されたことにより、同規定に基づく労働教養制度の合法性自体が問われている。

これに対しては、「決定」等は全人大常務委員会の承認を経ており、その地位は「法律」と同様で、少なくとも「行政法規」よりは上位にある、とする考えを主張するものもある⁽¹⁶⁾。しかし、このような主張については次第に支持が失われており、労働教養制度肯定派というべき主張からも、労働教養制度を維持する為にはむしろ端的に立法してしまったほうがよい、という考えが支配的になっているように思われる⁽¹⁷⁾。つまり、労働教養制度の立法不可避、という点ではすでにコンセンサスは形成されているもの、といえよう。

ただ、このように違憲の疑いがあり、行政処罰法や立法法とも明白に抵触する制度がそのまま放置されてきたという点、純粋な論理的思考からの法制度論の無力を実感させられる。その上、将来的に立法が行われるという理由で、違憲・違法状態がなおも放置され続けているのである。この状況から考えれば、憲法に法律監督を授権された全人大常務委員会が、最高

(16) 皮純協 王毅「試論労働教養制度的改革与完善」2001年11頁以下。

(17) このことは、2003年の第十期全国人民代表大会第一回会議で、のべ130名近くの人民代表により、労働教養制度の改正または立法に関する審議案が出されており、また司法部部長の張福森氏は2001年全国司法庁会議で同年に労働教養法が制定される、と発言していることなどからもあきらかである。

規範に基づく他の法律及び法規の適合性審査の役割を果たしていない、という問題の解決が何よりも求められることとなるが、それにしても、事実追認そして権力追認という色の濃い学説には、科学の不在を感じざるを得ない。

2 処分（処罰）の決定プロセスの問題

以上のように、労働教養制度には、それが処罰制度として上位の法規範により承認されているのかという構造上の問題があるのだが、これは立法により解決する問題だ、と考えられるようになった。上述のように、そのような発想自体に深刻な問題があるのだが、とにかくそう考える以上、立法の基礎となる現行労働教養制度の中身が問われることになる。

労働教養制度の中身については、適用決定機関の問題が最も強く主張される。上記「補充規定」では、労働教養の審査・承認機関は労働教養管理委員会とされているのに、事実上は公安機関が審査・承認を行っている。そのため、労働教養制度は、公安機関がそれを適用すべきだと考える者を拘束して審査を行い、処分の決定を下しさらにそれに対する不服審査まで行うというものになっており、これが、被疑者に対する捜査を継続する目的での労働教養や、不起訴処分にされた者に対する労働教養など、この制度の濫用による諸々の問題の根源となっているのである⁽¹⁸⁾。

さらに、実際には各地方の公安機関が自ら定めた基準に基づいて、治安情勢に応じてその範囲を調整しつつ労働教養を適用しているのであって、地域または時期によりまったく異なる運用が公安機関の独断で恣意的に行われている、という重要な問題を呈している。これらの点が、法治・人権という現代の潮流から問題とされるようになったのである。

(18) 陳瑞華「警察権の司法控制」法学（華東政法学院）2001年6期27頁など、多くの記述でこの点が問題とされる。上述の2002年公安部の「規定」で、省または地区レベルの公安局内に労働教養審査承認委員会を設けるとして、「補充規定」に違反する現状がなし崩し的に肯定されており、また不起訴処分または刑罰が免除された者に対する労働教養の適用についても、条文上明確に認められている（9条2項）。しかし、同「規定」がやはり公安部による規則に過ぎず、

3 処分）（処罰期間の問題

次に、労働教養が1年から3年、延長があれば4年に及ぶ身体の自由の剥奪という実質を有するため、同処分が刑法上の犯罪に満たない行為に適用されるものであるのに、結果として一部の刑罰よりも重く処罰されているという矛盾がある。

これについて詳しく見ると、刑法上有期懲役の下限は6月で、監督と行為制限という性質を有する管制刑は3月以上2年以下であり、軽い懲役刑である拘役にいたっては1月以上6月以下である。つまり、行為の程度が重大で刑法上の犯罪に達したら、数ヶ月程度の軽度の懲役または監督と行為制限のみ、ということもありうるのに、刑法上の犯罪の程度まで至らないため、3年または延長によりそれ以上の自由の剥奪となってしまう、という不合理な状況が出現しているのである⁽¹⁹⁾。

後述するように、期間の重畳については、労働教養の期間に関する規定を現行の刑法などと適合するように短縮するか、または処罰とは質的に異なる処遇を行うよう執行を改善するか、さらには適用対象に応じて処罰体系全体を再編することなどの対策が求められている。

4 執行の現実

80年代以降の労働教養規定は、その多くが執行における管理と教育の内容、そして解除後の就業や再犯防止に関するものであった。例えば「試行辦法」もその4分の3以上の規定が管理と執行、そして出所後の問題に関するものである。これは、制度自体は維持するという前提から、まず執行を改善し、監獄とはまったく異なるという規定上の建前を現実化し、それ

また、既存の法規の有効性に変わりはなく、同「規定」によっても本問題状況は全く改善されていない。

(19) 上海市静安区の検察機関の指摘によれば、労働教養所に送られまいとして自傷行為に及ぶ者が後を絶たないとされるなど、監獄のほうがまし、という意識が見られる。

によって労働教養制度を肯定しようというものであった。

しかし、執行の現実には、監獄と異ならない閉鎖的な場所で、所謂「独裁」が行われ、その教育においても、入所者の多様化と低年齢化にもかかわらず、全く同一の教育内容を何十年も繰り返し用いるのみで、しかも予算不足と人員の欠乏により、低レベルの知識しかない警官にさまざまな教科を担当させている状態である⁽²⁰⁾。

加えて、多くの労働教養所では、警備担当の警察官を除いても、その内部に多くの一般労働者及び単位内のサービス業従事人員を抱えており、その給与を支払い、各種の社会保険を負担し、さらに学校や医療施設、食堂などの社会サービスを設置・運営しているのであり、その多くが巨大な赤字を抱えている。結局、収容者には十分な教育が施されず、それどころか、資金確保のために被収容者に無理な労働を強いるしかない、という悪循環となっているのである。

5 執行の効果

労働教養の目的は、犯罪の予防と社会主義新生人の創出にあるとされている。そのため、収容者の「教育と改造」は制度の核心であるのだが、最近は所謂国外の「心に一物ある敵対分子」からだけでなく、中国国内からも再犯率の高さを問題とする論文が出されており、特に一部の省では再教養者の占める率が60%を超えているという指摘も見られている⁽²¹⁾。

考えてみると、本当に労働教養が「教育・改造・救済」を目的とするならば、労働生産を犠牲にしても教育に大きい比重を置かなければならない

(20) 叶軍「当前解教人員重新違法犯罪的調查」犯罪与改造2002年7期27頁等多くの記述において所内教育活動の形骸化が指摘される。

(21) 陳林峰「浅議劳教審批七題」犯罪与改造2001年11期22頁では、浙江省嘉興市の労働教養実務は、同公安局法制処制定の「嘉興市公安機関一部労働教養案件審批内部掌握基準」に照らして行われているとされている。また王昌国「試論労働教養法律制度的完善」犯罪与改造2003年4期15頁では、「地方によっては、労働教養法規を制定するとき、“必要と便宜”の原則により、その内容は己が欲するがまま」のものとなっている、と指摘される。

し、また解除後の就業を容易にするために職業訓練を行っていく必要がある。さらに、違法・犯罪行為が激増し、少年や薬物使用者、そして昨今の「三類人員」とされる政治・思想・宗教の影響下にある改造困難人員の増加などで⁽²²⁾、教育の困難性も高まっており、個々の特性に対応した異なる処遇や対策が求められている。然るに、前述のように労働教養所は生産増強を余儀なくされ、収容者に長時間の単純労働を強制しており、個別的に必要な処遇・教育を行うことなど期待すべくもない。

結果として、再犯危険者に十分な改善処分も行わず社会に再放逐し、重大な犯罪を行う可能性を大きく残すとともに、軽微な違法行為しかなかった（若しくはそれすらなかった）者まで、「労働教養あがり」というレッテルとそれに伴う差別により「職業的犯罪者」へと転落させてしまっているものであり、改革ではこれらの問題への対処も強く求められる⁽²³⁾。

6 まとめ—改革へ向けて

以上の問題に対して、中国では87年から労働教養制度の改革と立法に着手し、特に2000年以降全人代でも議題として何度も提出されてきた。しかし毎年のように今年は立法がなされとの声が聞かれているにもかかわらず、結局17年にもわたって立法がなされていない。それどころか、2002年に制定された公安部の「規定」が現状の確認とその合法化という性質を持つことからわかるように、労働教養制度は益々広範に用いられている。

しかし、確かに実際の立法は遅々として進まない状況ではあるが、学界を中心に改革への議論が重ねられており、ここ数年で改革プランの内容も明確になってきている。以下では、今後どのような労働教養立法がなされるのかを、改革の議論の中から明らかにしてみたい。

(22) 汪宗亮 祝智照「管理教育三類人員の實踐与体会」犯罪与改造2000年2期21頁では、「三類人員とは国家安全危害活動、違法宗教活動及び違法組織ないし違法出版活動に従事して労働教養決定のなされた人員」とされている。

(23) 王吉富「2000年-2002年湖南省勞教人員基本情况調查報告」犯罪与改造2003年9期によれば、同省では10年間で再入所者の比率が倍以上に増加している。

三 労働教養制度改革議論

労働教養制度改革に向けた主張を、その主要論点における対立を中心
に概観すると、まず適用主体に関してこれを行政機関とする説と司法機関
とする説の対立があり、次に適用対象を軽犯罪者とする説と人的危険性の
ある者とする説の対立が見られる。そしてこれらの対立点に対応し、執行
の性質に関しても、処罰と強制措置説、保安処分説などの区別が見られ
る。さらに、これらの代替プラン以外に、労働教養制度徹底廃止説も僅か
ながら生き残っているようである⁽²⁴⁾。

これらの説では、そこで強調されるポイントが主張者によってそれぞれ
異なるため、多くの点で一致する主張が違う名称で主張されていたり、逆
に同様の名称でもその内容が重要な点で異なる、ということもある。そこ
で、以下では各説における適用の主体と根拠、そして性質に関する主張特
徴から、各説の比較を行うための基準を抽出してみたいと思う。

1 制度改革プランに見られる特徴

(1) 適用主体

一般に、現行の労働教養制度の最大の問題は、労働教養の適用プロセス
が完全に公安機関の手中でコントロールされており、それにより恣意的運
用が絶えないことにあるとされる。つまり、労働教養の適用主体をどの機
関とするか、そしてその機関にどのような制約をかけるか、ということが
改革プランのキーとなることは間違いない。

この点、労働教養はその規定文言どおり行政による強制措置である、と

(24) 各制度プランについては、労働教養研究の第一人者である西南政法学院大学の張紹彦教授が、犯罪与改造2002年1期及び2期の冒頭（1頁から30頁程度）に、それぞれ労働教養立法の手法と実体法の法律問題について各説の主張を詳しく紹介されている。

する主張では、行政機関が適用主体であることが強調され、労働教養管理委員会の充実またはそれと実質的に異ならない組織の新設が主張されている。但し、同説では公安機関が決定を行うことも理論的に排されるわけではない。これに対し、同様に行政権が主体であるとしながら、行政処罰法16条により公安機関のみが行政処罰の決定を行うことができると規定されているとして、形式上の決定機関である労働教養管理委員会を廃止して、労働教養制度を事実上の運用どおり公安機関が決定を行う行政処罰とするべきだ、との主張も見られている⁽²⁵⁾。

この両説は、いずれの説によっても結局行政権が決定権限を有するという点で、現行労働教養制度の規定または事実と全く変わらないということになり、現状の弊害をどのように回避するかが問題となる。この点、まず内部監督について、行政強制措置説は、新しい適用機関の設置・改善こそがまさに内部監督を目的としたものであり、この制度の活用により、公安機関の恣意的濫用を防止することができる、とする。これに対して行政処罰説は、県公安機関による第一次監督から地区または省レベルの公安機関の長による承認まで各段階での審査が行われ、公安機関内部で十分監督を行うことができる、とする。また外部監督については、両説とも、檢察機関が決定プロセスの監督を行うことと、行政訴訟により事実上法院も監督を行うため、十分有効な監督が存在すると主張されている⁽²⁶⁾。

上述のように、両説は現状維持という意識を共有し、その違いは、処罰という事実と強制措置という文言のどちらを重視したか、というところに尽きる。特に、2002年の公安部の「規定」により、公安機関内に労働教養審査承認委員会が新設されることとなったため、今後立法により文言が統

(25) たとえば中央司法警官教育学院の胡月紅「労働教養審批制度改革設想」犯罪与改造2000年6期26頁が公安機関によることを主張する。

(26) 地方レベルの法規では、かなり早くから檢察機関が労働教養の決定についても監督を行うこととなっている。例えば、93年2月内モンゴル自治区公安厅、高级人民法院、人民檢察院、司法庁の《労働教養活動の若干の問題についての意見》など。

一されれば、両説には対立の必要は全くない。そこで、この両説については分けて論ずる必要はなく、以下では現状維持の主張についてはこれを行政強制措置説として指摘することとしたい⁽²⁷⁾。

これ以外の説では、現在の決定プロセスを形式上も実質上も改め、決定を法院が行うことが一致して主張されている⁽²⁸⁾。これにより、弁護や公開、証拠原則そして上訴権など司法手続のルールが持ち込まれ、現在の恣意的適用が回避される、と主張するのである。そして、多くの説が、改革後の労働教養制度に特化して、治安法院（法廷）または治安判事などを新設し、現行刑事訴訟法の簡易手続きに相当する審理によって5から10日程度の短期間で裁決がなされるとしている⁽²⁹⁾。なお、徹底廃止説は、代替プロセスを提示するものではないが、現状に対する批判として、公安機関による処理は絶対に廃止されるべきだと強く主張することから、法院による処理という思考とは親和性を有するものといえよう⁽³⁰⁾。

(2) 適用の根拠と対象

適用根拠及び対象について、まず徹底廃止説では、そもそも現状での適用自体が不要であり、刑法上犯罪とされるに至らない行為が対象なのだから、これは治安管理处罰条例に基づいて罰金または15日以下の治安拘留に処せられるべきだ、ということになる。

これに対し、労働教養制度改革議論において強く主張されているのが、

(27) 福建省労働教養局調査研究班による「試論労働教養制度的改革与創新」犯罪与改造2003年11期でも、労働教養または改革後の制度は行政機関による「強制的教育改造」という目的の下、処罰ではなく「具体的行政行為」を行うものであり、法院における審理の必要はなく、公安機関の『規定』が既に労働教養案件の審査・承認について改革・改善を行った、と主張しており、「規定」により問題は解決した、との意識が見られる。38～39頁関連部分引用。

(28) 張紹彦・前掲注24・(1期) 4頁では、司法化は「学者の一致した見解」であるとされる。

(29) 張紹彦・前掲注24・(1期) 30頁参照。

(30) 陳澤憲「刑事法治之求索」法律出版社2003年373頁に労働教養廃止説が紹介され、刑法の下限の引き下げと治安管理处罰条例の上限の引き上げという方法が提案されている。

対象者の人的危険性に対する保安処分としての正当性の主張と、軽犯罪処罰としての正当性の主張である。

まず保安処分説であるが、これは、中国では刑法上犯罪と認定されるために量的基準の要件があり、これを満たさないものは犯罪ではない、という所謂「定量論」が存在するということから出発する⁽³¹⁾。そして、明らかに人的危険性を呈する犯罪者に対しても、現段階でその行為が一定量に達していないため、これを刑法犯とすることができず、とは言え治安管理条例処罰では全く効果がないため、将来の犯罪を防ぐことができない。だからこれに労働教養を行ってその危険性を除去するのだ、という主張を展開するのである。

保安処分理論では、同時に、現在薬物使用者と売買春者という、伝染病等を伴う頻度の高い集団に労働教養が行われ、またそれが増加していることから、その治療措置的側面を以って、これが実際に保安処分としての性格を有している、ということの論拠としている。再犯危険性と治療の必要性が、果たして同一の制度の理論的根拠となりうるのか、という点は疑問であるが、ともかく現時点で展開されている保安処分理論がこのような点を根拠とするため、制度の適用対象は再犯危険性を有する者と治療を要する者、ということになる。

これとは異なり、現在多くの初犯または習慣性のみられない軽微な犯罪者、さらには行政法規違反行為者についても労働教養が行われているという事実に基づいて、改革後の新制度は軽犯罪者処罰として行われるべきだ、とする見解が有力に主張されている。

この見解は、特に公安機関の実際の運用に注目する。いわく、実証的な見地から見れば、犯罪者の危険性や常習性などはほとんど考慮されず、結局行為がある程度にまで達しており、かつ重大な程度には「達していな

(31) 「定量論」については後述するが、北京大学の儲槐植教授がこの点を強調しており、その改革プランは教養処遇説と称するものであるが、内容は保安処分説と同様である。

い」ことが労働教養の適用の基準となっているのであり、実際は軽犯罪処罰なのである。そこで、この点を明確にし、治安管理处罰との併合または刑法の犯罪の下限の引き下げ、若しくは新しい軽犯罪法の制定により、現行の労働教養制度の適用対象をカバーしよう、というのである。

このように、軽犯罪処罰説は、犯罪者の行為を処罰の根拠とするもので、犯罪者の危険性及び治療という点を根拠とするものではない。そのため、同説では違法行為の反復性・常習性は不可欠の条件とはならず、また薬物使用者及び売買春者も対象とはなりにくい。そうすると、純粋な軽犯罪処罰説によれば、現在労働教養制度下で収容している人員の半分以上が新制度下での適用対象からははずされるということになり、これはむしろ徹底廃止説に近い実質を持つことになる。

しかし、よく見てみると、軽犯罪処罰を主張する学者に、現行の労働教養制度が完全に軽犯罪処罰のみによって取って代わられると考えている者はほとんどなく、一般に治療が必要な者に対しては現行の公安機関による強制治療などの方法に一元化されるべきであると考えられているようである⁽³²⁾。また軽犯罪処罰であっても、それは程度の重いものに適用されるとされることから、その要件に常習性・反復性を要求するものもあり、再犯の危険性が高いということを根拠とするものもあるなど、保安処分を主張するものとの区別は困難である。

要するに、保安処分説と軽犯罪者処罰説は、多くの場合、相互に排斥しあうものと考えられていないようであり、現在の労働教養制度の適用対象に対応して、危険な犯罪者に対しては保安処分が行われるべきで、軽犯罪者に対しては軽犯罪処罰が行われるべきだと主張されているのである⁽³³⁾。ただ、薬物使用者と売買春者に対しては意見が分かれており、

(32) 陳興亮「中国労働教養制度研究」前掲注 4 所収。169 頁参照。

(33) 適用対象の分類により処遇をはっきりと区別すべき、とする主張は、刑法学者の陳興良氏により強く主張されている。中外法学 2001 年 6 期 694 頁以下に詳しく指摘される。

これらを社会の害悪と看做して強制労働の必要を主張する保守的な見地もあれば⁽³⁴⁾、むしろ被害者として社会的援助が必要だと考える者もあり、また前者には治療、後者は労働による矯正と分けて考える見解もある⁽³⁵⁾。さらに、これは個人の自由の範囲内の問題だとして完全に非犯罪化し、その上で薬物中毒や感染症等の対策を行っていけばよいのだ、とするかなりラディカルな主張も見られるなど、この部分への対処は見解の分かれるところとなっている⁽³⁶⁾。

以上のように、各説の境界線は非常にあいまいで、重畳する部分も多く、また細かく分類すればさらに多くの説が存在するのだが、以下では、有力に主張されている説として、適用根拠ないし対象に注目した保安処分説と軽犯罪処罰説、そして現状維持色の強い行政強制措置説について、その特徴を鮮明にしつつ比較を行いたいと思う⁽³⁷⁾。

(3) 適用の期間

現行労働教養の収容期間については、被収容者に対する処遇が監獄と異ならないという事実があり、一年から三年という期間では刑事処罰よりも重くなってしまうということから、期間を短くするべきだということがほぼ一致して主張されていた。この点、上記各説のうち、軽犯罪処罰説と行政強制措置説は、その処罰対象ないし処分の性質という要因から、期間の短縮は必至となる。特に軽犯罪処罰説は、その処罰対象を、治安管理处罰

(34) 於光遠 馬志鵬「關於我国吸毒問題的理論思考和禁毒工作的理論假説」犯罪与改造2003年4期13頁は、このような立場からの主張もある、として紹介している。

(35) 康家「労働教養対象及形態研究」犯罪与改造2003年12期29頁では、「主観的な違法の故意もなく…処罰を加えるべきでなく、被害者として援助していくべきである」とし、さらに薬物中毒者に対しては援助、売買春に対しては処罰、というスタンスをとっている。

(36) 張紹彦・前掲注24・(1期)27頁は、「自由意志に基づく選択の問題」と主張する。

(37) 夏宗素主編・前掲注11・54頁以下では、行政強制措置、行政処罰、軽犯罪処罰、保安処分と教養処遇という対置により性質論が論じられている。

では軽すぎるがその行為は刑法の犯罪にまで至らない違法行為者、と構成し、人的危険性などの考慮を加えるものではないことから、これに対して刑法上の処罰よりも厳しい処罰を行うことはできない。そのため、適用の期間については、理論上、治安管理处罰条例の処罰期間の上限と、刑法上の処罰の下限との間に位置しなければならないことになる。つまり、治安管理处罰条例の上限は15日で、刑法上の主刑の下限は拘役刑の一ヶ月であるため、現行制度の下でここに新しい軽犯罪処罰制度を組み込むとすると、その期間は15日から1月となるはずである。

しかし、軽犯罪処罰説の多くはこのように考えてはいない。やはり、他説と同様の期間、即ち6月から2年程度が適切な期間であると考えているのである⁽³⁸⁾。この点、一部の行為については刑法の量的構成要件の下限を引き下げることにより刑罰の対象とし、一部の行為については治安管理处罰条例によるとすれば、期間の問題についてはそれぞれ刑法と治安処罰条例に従うことにより解消されとする主張もある。しかし、この考えはまず、一部を治安管理处罰条例による処罰でよい、とする点、労働教養の適用対象は治安管理处罰条例による処罰では不十分な者、という適用対象についての前提に明らかに反しており、むしろこれは労働教養の徹底廃止説の考え方に基づくものといえよう。

加えて、一部の者を刑罰の対象とする点がさらに問題となる。特に、中国における前科制度が終身のもので、そのマイナス効果が非常に大きいと

(38) 劉仁文「労働教養制度及其改革」(北京大学法学院人權研究中心編「法治視野下的人權問題」北京大学出版社2003年所収)186頁以下等で、労働教養を刑事軽犯罪処罰とした上でその上限を二年とするべきとの主張が見られる。また、最近の労働教養の適用の実際には、収容期間が二年以下の者がほとんどであり、例えば上海市の2000年の労働教養適用者の約90%が期間二年以下となっている。また、2002年の公安部の「規定」により、二年を超える収容決定については上級機関による再審査が義務付けられた為、「公安機関は実際の運用において、できるだけ二年以下の決定を選択する」ものと考えられる。上海市勞教局課題組「2000年-2002年上海市勞教人員狀況調查報告」犯罪与改造2003年8期27, 29頁。

いう前提から、期間のすり合わせのためにこれらの者にこのように大きい負担を負わせるべきではない、と強く主張される。そのため、軽犯罪処罰説の多くは6月から2年の期間設定に留まることとなる。

次に、行政強制措置説であるが、これをその定義に基づいて分析するならば、それは「行政」による「強制」的「措置」であり、処罰ではないのだから、ごく一時的な身柄拘束でなければならない、ということになる。しかし、一般に労働教養が行政強制措置であるとされるのは、「労働教養試行辦法」の規定をそのまま書き写しただけであり、実際に行われる処分の性質ないし内容に基づくものではない。さらに、やはり既存の規定文言から、当該措置が「教育・救済」目的であり「緩やかな管理」がなされていると主張され、加えて行為者の人的危険性に措置の必要性の根拠を求める主張も多いことから、期間についてもむしろ現状では短すぎるとする考えも妥当する。しかしこれとは逆に、同説が現行の労働教養制度維持を目的とするため、廃止主張の根拠となる部分についてはこれを改めるという意識があり、そのため期間についても多少短くするという見解も多く、定まった見解があるとはいえない。

これに対して、現行制度を保安処分と認識するか、または保安処分制度として改革するという考えを徹底すれば、制度の目的はその人的危険性の除去及び治療にあるのだから、期間の限定を設けるべきではなく、危険性の除去または疾病の治癒までこれを収容する必要がある、ということになる。とは言え、労働教養制度改革の重要な理由が、人権に関する国際条約の遵守と、国外の敵対分子による攻撃に対して反撃するという所謂「人権闘争」にもあるということを考えれば、絶対的不定期刑とする可能性はないだろう。そのため、保安処分という立場からは、相対的不定期刑が現行制度より長い期間設定が主張されるはずである⁽³⁹⁾。しかし、再犯危険性

(39) 賀日開「論労働教養性質の重新定位」犯罪与改造2000年3期23頁は、新制度を人身的危険のある者に対する保安矯正処分とし、期間を長期五年としている。また、雲山城「労働教養立法芻議」犯罪与改造2000年7期26頁は、相対的不定期刑の導入を主張する。

の除去を主張する立場からも、期間設定についてはむしろ現行制度よりも短めにすべきとの主張が多く⁽⁴⁰⁾、この点は一致していない。

(4) 執行の方法と効果

80年代以降労働教養制度について多くの規定が制定されているが、それは多くが執行における処遇の改善に関するものであった。これは、制度自体と決定プロセスに関する問題は、公安機関の権限に及ぶものであるためアンタッチャブルであり、畢竟執行についてしか規定できなかった、という理由によるものと考えられるが、何にせよ、犯罪の程度にまで達しない違法行為者の収容期間が刑法犯よりも長くなってしまう、という規定上の矛盾を解決するために、執行面で監獄とは完全に異なっている、という主張は絶対に必要だったのである。

この執行方法については、各説で大きな差は見られない。それは結局のところ、司法部や公安部の既存の規定通りにおこなわれれば良いのである。つまり、被収容者をその属性に応じて分類し、ひいては個体の特性に対応して、それぞれに異なるソフトな処遇と教育および改善をおこない、有効な技術教育と適切な治療を施し、さらには出所後の就職と充実したアフターサービスをおこなっていく、ということである。

しかし、各改革プランはその根拠や対象を異にする以上、その執行方法も具体的には異なってくるのではないか、という疑問が生ずる。そこで各説について見てみると、まず軽犯罪処罰説は、理論上軽微な違法行為に対する処罰とされ、しかも収容期間が短縮されることから、監獄と異なる処遇が必要といっても、それは制度の根幹に関わるようなものではなく、また教育・改善なども充実しようがないはずである。が、上述のように、軽犯罪処罰としながらその期間は長期二年としたり、また救済や改造を目的とする主張もあり、一概には言えない。

(40) 例えば、苗有水「保安処分与中国刑法発展」中国法制出版社2001年198頁では、治療以外の保安処分の期間についてはこれを6月から2年とすべきだとしている。

次に、行政強制措置説についてみると、これは実質的に現行の労働教養制度の維持というべき主張であるため、改革後の制度も基本的には現行労働教養制度で行われていることの延長というべきものとなり、近時の労働教養所における様々な試験的措置、たとえば家族との同居の許可や休暇の里帰り制度、さらには一部で始められた労働に対する給与支払い制度などが、執行における改革の柱となる。ただ、行政強制措置説は、現行労働教養制度は犯罪予備軍の教育と改善、そして救済においてすばらしい効果を挙げてきた、という立場に立っているために、執行の改善が強く主張されるというものではない。

これに対し、行為者の人的危険性を重視する説、特に、保安処分の機能を重視し、長期間の収容または不定期化を求める立場からすれば、危険性ある行為者を改善する手段が正当で、かつ改善という結果が得られることが、絶対に欠かせない条件となる。このため、保安処分説では被収容者の改善方法が重要なポイントとなるはずである。しかし、同説でも収容の不定期化・長期化の主張はむしろ少数であり、執行方法に関しても、既存の規定に基づくソフトな処遇の主張が主となっている⁽⁴¹⁾。

2 現状と各説の問題点

以上のように、労働教養改革に関して様々なプランが提示されているのだが、では、このような説に基づけば、現行の労働教養の諸問題が解決され、それぞれの目的が実現されるのだろうか。以下ではこのような意識から、上記各説を検討してみたい。

(1) 「人的危険性」

保安処分説は、労働教養制度改革議論において中心的位置を占めてきたものであり、それは労働教養制度自体を肯定するとともに、新しい制度の根拠と方法を決定付けるものである。しかし、まさに同説が労働教養制度

(41) 儲槐植「再論労働教養制度合理性」中外法学2001年6期706頁参照。

の理論的根拠の模索の中で形成されてきたものであるため、これを新しい制度の根幹にすえた場合、新しい制度が結局従来の労働教養制度と全く同じ弊害を持つてしまうということが危惧される。

まず、保安処分説が根拠とする「人的危険性」について考えてみよう。従来の労働教養制度でも、これを肯定する説はほぼ必ず、当該処分が行為者の一行為に向けられたものではなく、数個の行為の反復・常習性に向けられたものであるとして、これは「行為」処罰ではなく「行為者」処分であり、その改善のための強制措置である、ということを主張としていた。そしてその際、行為者の「人的危険性」に基づく収容による「犯罪の未然の抑止」が制度の目的ないしは正当性の根拠とされたのである。

このような主張には二つの問題があった。一つは、このような判断を公安機関が内部・非公開で行っていた、ということである。要するに、公安機関が「危険性」のある者を拘束し、しかも拘束を行った機関が収容の決定まで行えるのである。しかし、さすがにこのような状況は現在許されるものではなくってきている。確かに、上述のように、公安機関による決定プロセスの独占状態すら問題ではないとする説も存在するが、少なくとも学者の間では、決定プロセスの司法化は絶対必要であるとの認識は共有されている。

だが、問題はもう一つある。それは、「危険性」の基準の問題である。従来労働教養の適用対象はその多くが行為の量的側面から見て刑法上の犯罪にまで達していない者とされていた。ここで疑問なのは、行為が量的に刑法の犯罪に達していない者について、その危険性をどのように判断するのか、ということである。特に、労働教養における処遇の厳しさが指摘され、その収容期間も刑法の一部を上回ることから、収容の根拠を行為者の行為におくことはできず、行為者の「危険性」という要件は適用において不可欠となる。

ところが、保安処分説は、結局現状の労働教養適用対象がまさに「危険性」を有しているのだ、と再度主張するに過ぎず、「危険性」についてな

んな新しい基準を提供するものではない。つまり、従来の労働教養の適用は、公安機関の濫用という「特殊な事態」を除けば、的確に人的危険性を持つ者に適用されており、今後法院による決定手続が導入されれば、法治や人権の見地から要求される基準にも適合するというのである。

しかし、適用対象行為について詳しく規定する公安部の「規定」では、多くの場合一定の行為があれば労働教養を適用すると規定し、反復性も習慣性も要求していない。また、今後常習性という要件を明確に加えたとしても、軽微な犯罪または違法行為を数回行うことが、刑法上の犯罪以上に行為者の危険性を表すものであるとは到底考えられない。

さらに、保安処分説ないしは行為者の危険性に根拠を求める説も、多くは収容期間の適度の短縮とソフトな管理、そして決定手続の簡易化という点を主張する。これは労働教養制度の改善を意味するようにも見えるが、実は、制度の司法化即ち法院による適用が実現すると否とに関わらず、保安処分という説の完全な破綻を意味するものとなる。蓋し、現在の法院系統の腐敗や能力的な低さが普遍的に叫ばれていることをひとまず置くとしても、簡易手続での迅速な処理は書面審理に頼らざるを得ず、そこでいうところの「危険性」なるものは、結局書面上で報告された同種行為の回数と時間的近接性にのみ依拠して判断されるものになってしまうからである。本当に行為者の主観的な「危険性」まで正確に審理しようと考ええるならば、専門家による長期にわたる詳細な検査と観察に基づく判断が必要なのはであり、ここでいう「危険性」は、このようにその実質を無視した名のための理論なのである。

次いで収容期間の短縮である。一般に労働教養制度を肯定するためには、この主張は欠くことが出来ない。しかし、行為者の危険性に基づき、将来の犯罪を抑止するために収容するというのであれば、危険性の除去が何よりも優先されるべきであり、それに応じた期間が設定されるべきである。つまり、期間の短縮は、処分ないし処罰が「行為」に対するもので「行為者」に対するものではない、ということを証明するものなのである。

この保安処分説の問題は行政強制措置説にも妥当する。同説は、強制措置の正当性の根拠を対象者の行為の常習性ないし反復性に求めるものであり、実質的には保安処分説同様「人的危険性」に根拠を求めている。さらに、判断主体を行政機関とすることから、司法手続きによらずに対象の主観的危険性まで判断してしまうという点、現状の問題が全く解決されないまま放置される危険があり、所謂法治が全く無内容のものとなることも危惧される。

このように、保安処分説等のいわゆる「人的危険性」は、犯罪の原因や犯罪者の特徴等の分析により、経験的・実証的に生じたものでは決してなく、主に既存の労働教養制度または改革後の新制度の正当性の根拠として、理屈の上で存在するだけなのである。

なお、保安処分説の言う「保安処分」の内容については、これを西欧で行われている保安処分に類似するもの、とする主張もあれば、西欧のものとは異なり、中国に特色ある保安処分なのだ、とする主張もある⁽⁴²⁾。この点、まず西欧の保安処分というものに対する理解自体、論者により大きく異なっており、それが西欧であれ中国であれ、保安処分というものが何か、という前提問題がなおざりにされている。さらに、西欧とは異なると主張する者も、所謂「人権闘争」という意識から、西欧でも保安処分が広く行われているという主張を度々繰り返すなど、場合によってはその類似性を強調する⁽⁴³⁾。このように、保安処分説には、その保安処分という概念自体が不明確で、主張者の目的によりその内容が異なってくるという問題もあり、改革の中心にすえるべき概念にはなっていない。

(2) 理想と目的の嘘

上記の問題からもわかるように、労働教養制度とその改革の議論におい

(42) この点、たとえば賀日開・前掲注39・23頁に、「国外の保安処分は…我国の現状と不適合である」との指摘が見られる。

(43) 専ら西欧との違いを主張する論文でも、「保安処分は、どの国の刑法も殆どが採用しており、その適用は広範で普遍的なものである」などと指摘される。姚喜平編「劳教学基礎理論」（法律出版社1998年）285頁引用。

ては、多くの理想と目的が当該制度の正当性の根拠として提示されている。これらの理想ないし目的の多くは、すでに何十年にもわたって語られてきたものであり、たとえば教育や救済であるとか、犯罪の抑止など、いずれも労働教養制度を肯定するための重要な論拠となっていた。

理想や目的というものは、それが実現されていないからといって、その制度自体が否定されるというものではないだろう。しかし、労働教養制度の場合、理想や目的が現実とあまりにもかけ離れている。たとえば司法部の労働教養局の発表では、被収容者の処遇や改善という点で労働教養制度がどのようにすばらしいものであるかが語られる⁽⁴⁴⁾。しかし、同じ司法部の発行紙面上で、労働教養管理所の重労働の問題、経済的困窮の問題、そして労働教養の恣意的適用と執行の効果の低さ等が声高に叫ばれているのである。これはどういうことなのだろうか。

司法部などの指摘を詳しく見ると、多くの場合、それは労働教養制度の規定または指導部の発言内容と全く同じフレーズとなっている。たとえば、国务院の労働教養に関する決定では、労働教養の出所者は出所後も就職、就学などで差別されない、と規定されている。そして何と、多くの学者が、「このように規定されている」とするのではなく、「差別されない」とあたかも事実のように主張するのである。これに対して、執行にあたる労働教養管理所からの報告では、出所者の就職難が大きな問題として指摘されており、「出所者であることから就職を拒まれる」という現状はすでに周知のものとなっている。しかし、上記のような指摘においては、現実はどうであるかはともかく、「差別されない」と規定されている以上労働教養の出所者は差別されないということになり、これが監獄とは異なる労働教養の優れた点であるとして主張されているのである⁽⁴⁵⁾。

(44) 司法部労働教養局「中国労働教養の人権保障」犯罪与改造2000年1期17頁以降参照。

(45) 劉中發・前掲注14・31頁引用。さらに同主張は、「具体的運用において生じた変異現象」が「労働教養制度の本質的属性を変えてしまうものではない」として現行制度を擁護している。

上記各説のうち、特に行政強制措置説は、この労働教養制度の理想と目的の正当性をそのまま制度改革の根拠にすえている。それは「行政強制措置」または「行政処罰」という規定ないし公的文書上の文言をそのまま用いていることから明らかであるが、同説は、何十年にもわたって全く機能不全となっていた労働教養管理委員会と実質的に全く異ならない政府機関を決定の主体とするか、または端的に公安機関の独占という現状を合法化し、公安機関の自己規律を高めるということだけで、現行の労働教養というすばらしい制度が正常に運用される、と当然のように考えているのである。前述したように、この説で述べられている正当性の根拠は、これまで労働教養制度を肯定するために述べられてきた指導部の諸見解、ひいては制度自体の文言と全く同じなのである。

実のところ、労働教養制度が生きながらえてきたのは、公安機関がこれを手放すことを強く拒否しているという事実以外に、このような規定文言のみに基づく制度の盲目的肯定という学説の姿勢にも原因がある。中国において、学者が制度の問題を指摘することが、特にそれが公安機関を批判する結果となる場合にどれだけの危険があるものなのかは、国外の者には容易に計り知れないものなのかもしれない。それにしても、御用学者的な規定の羅列という姿勢が如何に多いことか。このようなあり方では、結局規定に示された観念的な目的や理想そのものが当該制度の正当性の根拠となってしまう。そして、実際に労働教養制度においては、間違いなくこのような根拠付けがなされていたのである。

しかし、考えてみればわかるように、如何に優れた理想や目的を有していたとしても、制度が容易に濫用されてしまうとすれば、それは制度自体に問題があるのであって、濫用の事実を糾せばよいというものではない。それどころか、崇高な目的が示され、理想が高く設定され、さらに責任者に数値目標がノルマとして設定されているために、現実には労働教養の執行において数多くの虚偽報告を生み出すとともに、理想数値の実現のための長時間で過酷な労働や、点数主義に偏った教育方針をとらざるを得なく

なったのである⁽⁴⁶⁾。

労働教養制度の維持を頑なに主張するならともかく、その改革を論じるのであれば、その目的と理想の正当性に固執すべきではなく、むしろそれにより覆い隠されてきたもの、それにより助長されてきたものを明らかにし、従来の制度下で生じた諸問題を解決すべく、新制度にはどのような構造が必要なのかが追求されなければならない。この意味から、行政強制措置説には存在価値を見出すことができない。

(3) 薬物使用者の激増

労働教養制度は、制度創設から半世紀ほどの間に、その性質に明確な変化が生じている。具体的には、創設当初の政治的色彩の強い収容措置が、80年代以降その時々が増加する違法・犯罪類型に対応する治安管理手段に変質し、そして現在、薬物使用者がその主要な適用対象となっているため、これに対する治療・強制禁絶措置としての性質を強めている。

薬物使用者の収容は、規定上は1990年の「薬物使用の禁止に関する決定」に端を発する。労働教養制度の治安対策という性格及び規定の柔軟性という点から考えれば、各地域でそれ以前に適用が行われていたかもしれないが、適用が正式に認められて以降各地の統計も整理されており、これによれば、上海や広東など、沿海部の経済の発達した地域では、薬物使用者が激増し、例えば女性の労働教養収容者はその半数程度が薬物使用者となっている⁽⁴⁷⁾。

これは、従来軽微な違法・犯罪者に対する強制的な収容と集中的労働を行い、以って教育と改造を行うことを目的とした労働教養施設にとって重

(46) 車孟春「対労働教養人員思想道德教育的思考」犯罪与改造2000年10期43頁では「高い目標数値の追及が実際の活動において虚偽報告をもたらした」とされている。

(47) 特に、上海など沿海部の各都市で、収容理由による分類では薬物中毒者が最大数を占めており、特に女性労働教養の薬物中毒者は既に半数を超えている。2002年の南京市における調査では、女性労働教養者の69%が薬物中毒により収容されている。韓力農「対当前南京市収容劳教人員の調査研究」犯罪与改造2003年3期56頁参照。

大な問題をもたらしている。まず、これらの収容者は血液感染等による疾病を伴う者が多く、検査と治療を必要とすることから、これらの者の収容には十分な医療設備と莫大な費用が必要となる。さらに、薬物使用者の多くがその購入資金を違法・犯罪活動に頼っており、これらの者が社会復帰後に再度薬物中毒となると、薬物使用以外の違法・犯罪行為を行う可能性が非常に高いため、これらの者の改善は犯罪予防の上でも欠かせない。然るに、依存症になった者は出所後再度薬物を使用する率が非常に高く、改善の効果が期待できないのである。

労働教養ないしその改革後の制度についても、激増する薬物使用者の処理について提案を行わなければならないことは間違いない。これについて上記各説は、現行労働教養における薬物使用者の多さに着目し、これに対する治療と改善を徹底的に行うべきだ、と主張する点で一致しているが、その際に労働教養制度ないしはその枠組を用いるべきか、という点については見解が分かれている。

まず軽犯罪処罰説からは、薬物使用が犯罪とされるべきなのか、という点が問題となる。さらに、これを軽犯罪処罰とは異なる枠組で処理するとしても、純粋な治療を行うべきか、それとも教育・改善も含めて現行の公安機関による行政強制措置に吸収させるべきか、という点で意見が分かれる。この点、司法審査の導入により行政の長期身柄拘禁を廃止する、という軽犯罪処罰説の立脚点からは、公安機関の恣意的介入の余地を残さぬよう、これを純粋な治療措置とすることが求められる。

これに対し、保安処分説では、現行の労働教養制度自体が治療・改善を目的とした保安処分であるとされることから、現状どおり、薬物使用者に収容と労働を行うことになる。これは行政強制措置説等でも同様である。つまり、薬物使用者については、それが労働教養であれ公安機関の強制措置であれ、現行の制度の枠内で対処することになり、現在の制度が処理に窮している問題は新制度で解決される見込みはない、ということになる。

この点、特に薬物使用者に対する処置を労働教養所で行うことについて

て、現状の薬物使用者に対する労働教養が常習的犯罪者と同一の厳しい管理体制下での強制的肉体労働を伴うものであるため、薬物治療者には労働教養所への恐怖感が普遍的に見られている、という問題も指摘されている⁽⁴⁸⁾。これに対しては、現在労働教養所の執行においても、薬物中毒者に特定した処置を行う部署を設け、治療コミュニティを形成して相互に助け合うシステムを形成し、生理的な治療だけでなく心理的・精神的治療を行うなど様々な試みがなされていると主張されているが、同時に費用と人員の不足が強く指摘され、このような試みもごく一部または一時期しか行うことができない、という状況となっている⁽⁴⁹⁾。

もちろん、薬物中毒の問題は、世界のどの地域でも有効な解決策を見出せずにいる問題であることは言うまでもない。しかし、現在中国で行われている労働教養という処置では、薬物中毒者を治療体制の整わない施設に放置することになってしまう。そのため、上記各説のうち、特に保安処分説と行政強制措置説は、今後薬物使用者が適用対象の中心となることを考えるならば、改革後の制度として適切なものとはいえない。

(4) カネの問題

いくどか触れたように、これまで労働教養を擁護する立場からは、その適用過程に多少の問題があったとしても、そこで行われることがまさに「教養」処遇であって、監獄とは全く異なり、改善と救済が行われるのだ、ということが主張されてきた。もちろん、これは上述のように目的と理想によって現実を覆い隠す、まさにイデオロギーそのものののだが、改革の議論でもこれと全く同じ主張が再度展開されている。加えて、改革によっ

(48) 楊雲「從二次勞教吸毒人員的分析談戒毒工作的發展永興」犯罪与改造2000年4期22頁では、再度労働教養に処せられた薬物使用者に対するアンケートで、その64%が、最も不安なことは再度労働教養に送られることに対する恐怖だった、と答えている。

(49) 鄧鐸「TC 在勞教戒毒中的運用」犯罪与改造2000年5期38頁では、薬物使用者の相互扶助による治療コミュニティモデルの薬物中毒治療が、資金不足と警官の資質の低さのために十分に行うことができない、と指摘されている。

てこのような処遇が実現することで、刑法犯とはまったく異なる処遇が可能になり、よって適用期間における刑法との重疊問題は解消される、と主張するのである。

しかし、現実にそのような処遇が可能なのだろうか。労働教養所からの報告を見る限り、労働教養所の資金不足は全国普遍的に存在する問題であり、その目的とする教育・改善のための設備や教材、そして人材の登用が十分に行えないばかりか、既存の警官の給料さえも滞っているとされる。そのため、足りない資金を被収容者の長時間かつ過酷な単純労働によって補うことが日常的に行われ、教育・改善がないがしろにされている、と指摘されているのである。

この点、すでに制度上労働教養所は政府の財政支出による運営に移行しており、80年代には地方財政に組入れられ、さらに90年代には国家財政により支出が行われている、との反論がある⁽⁵⁰⁾。しかし、逆に地方・国家財政からの支出は実際には最低限必要な資金の半分にも満たないとする報告が見られるなど、現実には労働教養所の資金不足は解決されないどころかさらに深刻化し、結局被収容者に長時間の過酷な労働を強いるしかなかったのである。

さらに、売買春者と薬物使用者の大幅な増加は、莫大な検査費・治療費を必要とすることになるとともに、全体の労働力の低下をもたらし、労働教養所の経済機能を益々低下させている。しかも、近年労働教養の適用期間が問題視されていることから、労働教養の適用期間は一律に短縮する傾向にあり、加えて、身柄拘束後労働教養決定がなされるまでの期間は留置所で拘禁されているため、多くの場合労働教養所での収容期間は1年程度かそれ以下となり、これでは入所教育と仕事の見習い程度が終わるか終わらないかで出所してしまうことになる⁽⁵¹⁾。

(50) 楊少彬「加入 WTO 後我国劳教企業的走向」犯罪与改造2002年4期16頁と19頁に、地方政府が労働教養所の財政を負担することに関する指摘がある。

(51) 深川市第二労働教養管理所による「發揮劳教戒毒優勢 提高戒毒矯治科学化

ここでもう一度改革プランに戻ってみよう。保安処分説と行政強制措置説は、被収容者の「人的危険性」と治療の必要性を労働教養ないし改革後の制度の根拠とする。この見解では、執行において有効な治療ないし処遇が行われることが制度の前提となるが、このような労働教養所の現状で、「人的危険性」の有効な除去と疾病者の治療、そして人格の「改造」という「救済」を行うことが可能だと本当に思っているのだろうか。ここにも同説の決定的な論理的破綻が見出されるのである。

ただ、制度改革論議においては、適用の主体と根拠、そして決定プロセスが中心となっており、執行の現実とくにその金銭的側面については、ここで特に論じるべきものではないとも考えられる。加えて、運営資金の出所がどこになるかは政策的に決定すべきことであり、立法を行うための議論には適さないものかもしれない。さらに、労働教養所においては近時、その企業的側面と拘禁場所としての側面の分離が進められており、少なくとも財務上は分離が前提となっており、財政上の問題も解決しつつあるとの報告も見られている。

しかし、まず財務上の分離は遅々として進まず、拘禁場所運営にあてられるはずの国家支出が所属企業の資金不足にまわされているという指摘は絶えない⁽⁵²⁾。さらに、よく考えてみると、労働教養所がこのような性質を持っているのは、労働教養に関する規定及び政策によるものであって、同制度を改革するという以上、施設運営の問題を解決しないわけにはいかないはずである。しかも、特に収容の目的を「改造」と「予防」に置く立場からは、そこで行われる教育、特に職業教育が再犯防止の要となるはずであり、短期間の肉体的・集約的労働という収容の現状を立法によって改善することが当然求められるはずである。

水平一対103名戒毒解教人員的調查与思考」犯罪与改造2001年7期23頁は、実際の収容期間の短さのために十分な処遇が行えない、と指摘する。

(52) 趙国平「試論劳教人員労働補償問題」犯罪与改造2001年3期29頁に詳細な指摘がある。

ここでもう一度労働教養改革議論に戻ると、各説とも費用の出所の問題に触れていないことはないのだが、その提示する解決策はほぼ同様で、国家ないし地方政府が全額を支出し、労働は施設運用費用の補填のためではなく技術習得と労働の習慣づけの為に、教育・治療施設とその運用を充実していく、というものである。しかし、昨今特に内陸部において、地方政府の財政赤字の深刻化が声高に叫ばれるようになってきていることから考えれば、このような支出先のたらいまわしは当分続くことになり、結局労働教養所ないし制度改革後の拘禁施設において、費用補填のための過重労働が続けられることは避けられそうにない。

(5) 現場の声は生かされるか

このように、執行における諸問題は、労働教養制度改革の重要な一面となっているのだが、では、実際に執行を行っている現場からどのような報告がなされているか、というと、それは全く異なる二つの見解に明確に分かれているものといえる。

まず、我が所の労働教養では、規定どおりのソフトで慈悲に満ちた執行を行い、数多くの収容者を更生させ、教育と改造、そして救済という制度目的を確実に実現してきました、という報告調のものが多く見られている⁽⁵³⁾。これはよく見ると、ほとんどが大規模の労働教養所の所長であったり、地区の労働教養管理局の局長であったり、一般に労働教養の執行の責任者によるものであることがわかる。

これと対照的なのが、現場の各部門の担当者などによる報告である。司法部の発行誌上でも、労働教養所の医師による HIV の問題の指摘であるとか、費用不足のためどうしても経済的利益を追求せざるを得ない、という担当者の声であるとか、警官のレベルの低さのために棒読みの教育しか

(53) 全国最大級の労働教養所である広東三水労働教養所所長の袁司理「広東三水労働教養所の発展変化与劳教工作的な新情况新問題及对策」犯罪与改造2000年9期15頁では、同所が改善・防犯そして生産と給与に至るまで、あらゆる面で優れた数値を実現した、と主張する。

できないとか、さらには資金不足で薬物中毒者の心理的ケアを行うことができないといった批判など、執行現場でのありとあらゆる問題が指摘されている。

改革の議論との関係で見ると、前者の議論はまさに行政強制措置説そのもので、執行の上でもすばらしい制度をこれからも行っていこう、という主張となる。しかし、このような理想的執行の主張は、何を根拠とするものなのだろうか。なぜ、このような主張を繰り返す必要があるのだろうか。考えてみると、これは中国の国家機関における所謂「委任制」の問題が露出したものといえよう。各国家機関の特に責任者クラスは数年でめまぐるしく変わり、昨日まで軍人だった者が今日労働教養所の所長になっていたりするわけだから、上の者はその時々を担当箇所の仕事など把握しようがない。さらに、現在の担当箇所で問題が生じたりすれば、当然自らの地位や進退に影響する。加えて、労働教養所は行政機関の中でもその等級・地位が低い組織体であることから、他の機関、特に権威の高いとされる公安部門の反感を買うような指摘など行おうものなら、即冷や飯食いということにもなりかねない。畢竟、事なかれ主義、これまでどおりの報告を行うに限る、ということになってしまうのである。この状況はこの先も大きく変わりはないだろう。

これに対し、後者からの報告は、執行の現状とその差し迫った問題に基づくものであり、そこにはすでに一抹の悲痛さも感じられる。では、現在の改革の議論において、このような現場からの問題の指摘が重視され、改革の議論に生かされているのだろうか。この点、改革の議論の多くは、適用プロセスの問題を重視し、執行の問題についてはおざなりな議論に終始しているように見える。例えば、成人と少年教養人員の混合や、少年犯と少年教養人員の混合による弊害が強く指摘されているが、改革の議論ではこれが「分類処遇を行う」という言葉でまとめられてしまう。「分類処遇」は従来から規定されていながら事実上行われてこなかったのに、である。そして、特に行政強制措置説などの労働教養制度を肯定する立場では、現

状の問題は「運用における濫用」と規定の不実行に尽きるのであって、立法により制度が明確にルール化され、これによって濫用が防止されるから大丈夫、ということになってしまう。これまで「行政法規」等における規定ないし制度の下で実現されなかったことが、「法律」になれば同様の規定ないし制度の下で実現できる、というのである。これでは、いくら現場から具体的な問題が指摘されても、制度改善がなされようもない。

(6) 定量論と犯罪のスティグマー労働教養制度は必要か

労働教養制度の改革プランは、今も細々と残る徹底廃止論を除けば、いずれも現行制度下での被収容者および将来の同種の者に対応した特定の制度が必要である、という前提を共有している⁽⁵⁴⁾。正確に言えば、軽犯罪処罰説の一部は、現行制度下での収容者の多くを不可罰とするかまたは治療処分とし、残りの部分は、その他の公安機関の行政強制措置ともども、司法手続を要する軽犯罪処罰とすることを主張するものであり、ある面で労働教養制度に対応する新制度を必要としないことになる。しかし、同説の多くは、治安管理处罰以上刑罰以下の違法・犯罪行為者を広く処罰対象とし、また収容期間についても長期2年程度の処罰を主張することから、結局現行労働教養制度の新制度への移行という性質を持つ。

では、現在労働教養制度下で収容されている者は、なぜ同制度または新制度により長期収容される必要があるのだろうか。これを明らかにするには、まず何が収容の基準となっていたか、ということが問われる。この点、行為者の「危険性」という理由は、公安部の「規定」の適用対象を見れば明らかのように、現実には重視されておらず、それは虚構であった。また、証拠不十分による逮捕申請却下を回避するため、または別の重大な嫌疑についての捜査を継続する等の目的で、労働教養が大量に行われているとされるが、これは「実務における濫用」とされることから、ここでは別論としよう。そうすると、形式的には行為者の行為の回数、そしてその

(54) 2000年の労働教養立法理論検討会で、司法部労働教養管理局研究室主任の姜金方氏は、「どのような制度によってこの必要を満たすか」と発言している。

行為が重大な違法の程度に達し、かつ犯罪とされる程度には達していない、ということによって決定されていたことになるが、上記の規定などから、実際には、主に行為の一定程度への「不到達」に依拠して決定されていた、ということができる。

さらに、なぜ違法行為の重大性と犯罪の程度への「不到達」という要件を満たす者を労働教養により処理することが必要なのかというと、それは、まず違法行為に関する治安管理处罰条例の処罰の上限はわずか15日間で、重度の違法行為についてはこの条例による処罰では明らかに不十分であり、さらに、刑法で処罰しようとしても所謂「定量論」による制約があり、加えて刑法犯とされるマイナス効果等を考えれば、刑法で処罰することはできない。そのため、このような者に対しては労働教養を適用するしかない、とされている。

この理解については、まず重度の違法行為というものがどのようなものなのか、ということをはっきりとしないといけないが、実はこの点は非常に困難で、またそれには意味がないというべきである。というのは、労働教養の根拠規定では、一般に刑法上の犯罪の程度への不到達と違法の重大性について一般的・概括的規定がおかれるのみであり、重度の違法の内容について明らかにしてはいない。そして、実際の適用は、各地域において定められた個別の規定に基づいて行われているため、どのような程度 of 行為に対して労働教養が適用されているかは地域ごとに異なり、その共通する基準を抽出することができないからである。また上述のように、現行の労働教養制度を肯定する見解では、一般に、現状において規定の正しい運用が行われていないことが問題なのだ、と主張されていることから、たとえ各地域の公安機関による具体的な運用に基づいて、何らかの共通基準が抽出できたとしても、それは実務における誤りである、として簡単に否定されることになる。

このように、実証的かつ帰納的に「重度の違法行為」を求めることは困難かつ無意味である。そこで、次に刑法上の定量論なるものを分析するこ

とによって、「刑法の犯罪にまで至らないが重大な違法行為」とは何か、ということを明らかにしてみたい。

この理論は、労働教養改革議論において教養処遇説を展開する北京大学の儲教授により強く主張されているものであるが、同理論では、中国の刑法には「他の国にはない」量的決定要素があり、この量的決定要素を満たさない行為はそもそも犯罪ではない、とする。そして、このような量的決定要素により、犯罪圏が狭く設定され、それは人権保護の側面でも重要な役割を果たしてきた、というのである⁽⁵⁵⁾。しかしその反面、一部の重大な違法行為は、単にその数量的な原因により刑法上犯罪とすることができないことになり、「公安は怒り心頭、法院は困り果てる」。だからこそ労働教養が必要なのだ、というのである。

このように定量論は、量的な枠に達しない行為は刑法の犯罪とは評価できないが、そのような行為には程度が重大で処罰が必要なものもあり、ゆえに労働教養を以って対処することが必要なのだ、と主張するのだが、結局ここでも「重大性」の内容は曖昧なままで、長期拘禁の正当性を根拠づけるものは、せいぜい行為の反復性に尽きることとなる。さらに、ここにはより重要な問題がある。それは、この量的な枠と行為反復性に基づく労働教養制度必要論さえも、事実とは異なるという疑いがあることである。

まず、このような数量的な枠が刑法上の処罰を制限するものとして厳格に機能しているとは考えにくい。例えば、労働教養の適用対象は、薬物使用者を除けば窃盗などの財産犯がその大部分を占めているのだが、その窃盗に関して刑法の条文を見てみると、確かに条文上「金額が大きい」という限定がかけられており、また司法解釈によりこれが一般に500元とされている。しかし、同司法解釈で、具体的な金額については地方の実情に照らして変更ができることとされ、またこの金額に達していなくても情状によって処罰することができ、さらに、三回以上の窃盗は金額に関わらず

(55) 儲槐植「再論労働教養制度合理性」中外法学2001年11期17頁等において、この主張を展開している。

刑法上の犯罪を構成すると規定されているのである⁽⁵⁶⁾。また、刑法の各則規定の多くには数量による限定はなく、結局は諸般の事情に鑑みて、法院が裁量的に決することになる。さらに、刑事訴訟法170条では、公安機関が取り上げない軽微な刑事案件についても、証拠があれば被害者は直接訴訟を提起することができると規定されており、ここでも法院は裁量的に下限を引き下げることができるのである。

以上のことから、行為が犯罪となる程度については広い裁量の余地があり、地域の事情に応じた数量の設定も可能で、しかも反復性があればその数量にかかわらず犯罪を構成する。この行為の反復性は、まさに「重大性」の重要な根拠であったはずだが、結局それさえも刑法の処罰根拠と重複するものなのである。要するに、労働教養制度を肯定するはずの定量論という前提は、またしてもイデオロギーに過ぎなかったのである。

但し、刑法上の犯罪と評価されることによるスティグマ効果については、これを簡単に否定することはできない。特に、現行制度上前科が終身のものであるため、一応前科とはならない労働教養が非犯罪化、非刑罰化という世界の潮流に沿ったものであるとの主張も、あながち簡単に否定はできないだろう⁽⁵⁷⁾。

しかし、この点に関して、労働教養においても、規定上労働教養出所者は公職につくことに制限があり、また再就職の困難と社会での冷遇が再三指摘されている⁽⁵⁸⁾。確かに制度上は前科とならず犯罪者と評価されない、という側面があり、正確な損得の衡量は困難で、またそのマイナス評価が

(56) 「最高人民法院窃盗事件の審理において法律を具体的に応用する上での若干の問題に関する解釈」(1998年3月)第三条、第四条、第六条に規定される。

(57) 劉中發・前掲注14・31頁引用。

(58) 四川省労働教養所の車孟春氏による「当前影響劳教人員改造意識的因素及对策」犯罪与改造2000年6期22頁では、労働教養という「スティグマ」により再就職が困難になり、「職業的労働教養人員」が生み出されている、と指摘される。また、「公安機関人民警察録用辦法」第6条によれば、労働教養の経歴がある者は警察官の受験資格がない。

どのように感覚的に異なるのかはわからない。しかし、監獄に送られてもいいから労働教養には送られたくない、という意識が違法・犯罪者に普遍的に見られると指摘されており、刑法上の犯罪とはされないということを恩恵的にとらえる施政者側の見方と、実際に収容される者との見方が全く異なっている、ということは確かである。マイナス効果についても、その実質を検証する必要があるだろう。

3 改革の展望

(1) 軽犯罪処罰の徹底と労働教養制度の死

ここまで、労働教養制度の改革について展開している議論について、それらが提案する新制度の目的と内容を概観し、主に現在存在する問題の解決という基準を用いて検討をおこなってきた。この検討により、保安処分説または行政強制措置説による制度改革の主張は、労働教養制度がこれまで有してきた理論上の多くの問題を解決することなく覆い隠すものであり、また現実を生じている様々な問題についても有効な解決を行うことができない、ということが明らかになった。具体的に言えば、新しい制度の根拠に「人的危険性」を据えること、そしてその適用主体を行政権とすること、さらに長期の収容期間を維持することは許されない、ということが明らかにされたのである。

つまり、労働教養制度の完全な廃止が現実的には不可能ならば、新しい制度として立法されるべきものは、違法な「行為」に対する、法院の手続きを経た、短期間の身柄拘束という軽犯罪処罰、ということになる。

このような改革は、同時に労働教養制度がこれまでもってきた理想を完全に放棄することを意味する。蓋し、短期間の身柄拘束にとどまる限り、被収容者に対する教育を十分に行うことは困難になり、適用において「行為者」の危険性ではなく「行為」の程度を基準とすることともあいまって、犯罪の予防と危険な者の改造という効果は大幅に減少することになるからである。さらに、司法審査の導入により、柔軟性と迅速性、そして簡

便性が損なわれることになり、労働教養制度がもっていた価値は見出されなくなる。

このため、軽犯罪処罰への改革は重要な価値選択に直面することとなる。再三指摘されているように、公安機関またはその擁護者は、治安管理において重宝してきた労働教養制度が失われてしまうことにより、社会治安の維持に支障をきたすと主張している。特に、労働教養制度が廃止された場合に公安機関が代替として用いると警告されていた収容遣送制度が廃止されたため、労働教養制度の実質的な廃止に対する抵抗はますます強まるものと考えられる。公安機関が国家権力構造において、法院や検察院よりもずっと強大な権力を有する、とされることから、この障碍を乗り越えるのは容易ではあるまい⁽⁵⁹⁾。

とはいえ、冷静に考えてみれば、公安機関が証拠も司法機関の許可も必要なしに、まず身柄拘束を行ってそのまま数年も拘禁できる、という制度は、国民の法感情において、その存在が許される時代ではなくなったのである。治安管理の必要は、労働教養制度肯定説が変わらず述べてきたところであるが、それは間違いなく公民の自由を犠牲にし、それと引き換えに成立してきたものであった。当然このような厳しい治安管理制度により、多くの犯罪が事前に防止されたのかも知れないし、この制度により更生した者もあるだろう。しかし、その恣意性と簡便性が利用され、政治的な理由や権力者の抑圧によって、労働教養に処されていわれのない抑圧を受けてきた者が数多くいることが報道され始めたことから明らかなように⁽⁶⁰⁾、国民の側は、すでにこのような制度を拒否する意思を示している。このような国民の意思、そして収容遣送制度が輿論の強い反発によって短

(59) 張紹彦・前掲注24・犯罪与研究2002年1期26頁の夏宗素氏の発言参照。

(60) 法制日報01年9月30日に掲載された瀋陽市の幹部周偉氏が上層部の汚職を告発したために二年も収容された事例や、2003年12月に中央電視台「今日說法」でも紹介された、河南省党委員会書記の汚職を告発した者がやはり労働教養に送られた事件など、最近になって上層部の不正を告発した者が労働教養に送られる事例が指摘されるようになっている。

期間で廃止に追い込まれたことを考えれば、労働教養制度もその改革を免れるものではない。

(2) 処罰制度の大改革

労働教養制度を廃止して、それにかわる軽犯罪処罰制度を打ち立てるとすると、必然的に、刑法及び治安管理处罰条例、そしてその他の身柄拘束制度の再構築が必要となる。

制度全体についての考察が必要な理由は、まず第一に、公安機関が労働教養制度に取って代わるような他の制度を使用することにより、制度の改革ないし廃止が骨抜きになるというおそれがあるためである。96年に収容審査制度が廃止された後、まさに労働教養制度が収容審査制度と同じ目的で用いられてしまった、という歴史的経験から考えれば、改革後の制度が労働教養制度の廃止に近いものになればなるほど、公安機関が代替の制度を設けるか、または既存の制度を変容させて労働教養制度と同じ効果をもたせるといふ危険が高まると考えられる。

この点、労働教養制度の代わりに用いられることが最も懸念されていた収容遣送制度は、孫志剛事件をきっかけに廃止に追い込まれている。しかし、公安機関にはまだ多くの強制措置が手中に残されている。まず、薬物使用者と売買春者については、公安機関が自ら処分を決定できる強制措置があり、1年ないし2年に及ぶ長期の身柄拘束が可能である。特に売買春者については、治安管理处罰条例において5000元という高額の前金⁽⁶¹⁾が規定されることから、現段階でも罰金を払えなければ強制労働を行うという運用がなされていると指摘されており⁽⁶¹⁾、この構造を改めなければならない。また、精神異常者に対する強制医療も、公安機関のみの判断により行えるものとなっており、その濫用が指摘されている。

さらに、少年について労働教養制度の代替となりうるような身柄拘束制度がある。刑法上の犯罪を行った少年については、これが刑法上の処罰年

(61) 張紹彦・前掲注24・犯罪与改造2002年2期24頁の胡氏の発言参照。

齢ないし限定年齢の処罰基準に達しない場合、政府が収容することができる、とされ、現実にはこの決定も公安機関が行っている。つまり、刑法上の犯罪に当たる行為を行った未成年者については、これが刑法に規定する程度に「達していない」ことを理由に、公安機関内部の決定による長期の身柄拘束が行われているのである⁽⁶²⁾。

このように、労働教養制度と全く同じ問題が少年の収容教養制度にも妥当している。すなわち、刑法上罪に当たる行為については、少年法廷という特殊な場所で法院による審理を受けることになるのに、刑法上犯罪に「達していない」ために、司法による審理もなく公安機関により長期拘禁されてしまう。しかも、他ならぬ公安機関がこの振分けを内部で行っているのである。この点、長期間の身柄拘束は、それがどのようなものであれ、法院による証拠と弁論に基づく決定を経なければならない、との原則が貫かれることが求められる。これを実現しなければ、少年の違法・犯罪行為については、その程度に関わらず、容易に公安機関による長期の身柄拘束を可能とすることになってしまうのである。

このような処罰制度全体の再構築は、また、行為と処罰を明確且つ限定的に規定しておかないと、結局従来の労働教養制度同様、個別の地域でそれぞれ異なる適用基準が設けられ、結果として恣意的な運用は避けられない、という理由からも必要とされる。

但し、犯罪として明確に規定されるということについては、プラスの面だけではなく、マイナス効果とその回避策も含め、慎重な検討が求められる。思うに、軽犯罪処罰において、刑法上の犯罪とされる程度を引き下げるにせよ、新しい軽犯罪処罰立法によって対応するにせよ、それが処罰である以上、そこには罪刑法定主義と罪刑相当の原則が妥当しなければな

(62) 陳澤憲「収容教養制度及其改革」(同編「刑事法前沿」第一卷(中国人民大学2004年)所収)36頁以下では、三年にも及ぶ厳しい処罰に司法手続がなく、また少年犯または成人の被教養者と区別なく収容されている点が問題として指摘されている。

らないのであり、規定には明確性が要求される。そして、犯罪としてのマイナス効果を減少させるためには、軽犯罪処罰を前科として記録しないという方法をとるということが主張されているが、それにあわせて、執行の期間及び態様についても罪責に応じて軽減化しなければならない⁽⁶³⁾。

なお、現在刑法と治安管理处罰条例とは、行為及び処罰の程度において、殆ど隙間なく段階を構成している。ここに新しい制度を組入れる余地はなく、両法規の調整がなされない場合、刑法の下限の引き下げまたは治安管理处罰条例の上限の引き上げがなされる可能性もある。この場合、治安管理处罰条例の適用については、やはり公安機関が決定して執行まで行っているということを考えれば、その適用・執行プロセスを改善しない限りこれが労働教養制度の代替物となってしまう恐れがある。そのため、処罰の段階構造を整除するならば、前科及び執行方法の問題を解決した上で、刑法の下限の引き下げを行うことが望ましいということになる。

(3) 哲学をどこに求めるのか

労働教養制度の存在は、その規定文言における理想や目的にも支えられていた。学説の多くが、このような理想や目的の故にこの制度が正しいとしてきたのであり、そのイデオロギー性は強く反省されなければならない。とは言え、労働教養制度が徹底的に廃止されるのではなく、新しい制度によってその役割が担われることが現実味を帯びてきた現在、新制度がどのような目的または根拠により収容を行うのかを明らかにすることは、その正当性を論証し、かつ実際の適用を修正していくために必要となる。特に、新制度の目的と根拠には、これまでの空虚で抽象的な理想の羅列ではなく、法治と人権を実現するための具体的な指針が示されることが求められる。

しかし、ここ数年の議論の中で、またいつものように、労働教養制度が

(63) 頼早興「国外刑法中の社区服務及对我国刑法之借鑑」犯罪与改造2000年12期41頁では、軽微な犯罪に対するコミュニティーサービスの導入により、現在刑法で用いられていない管制刑を活用すべきだとの考え方が主張されている。

毛沢東主席の二つの矛盾論に基づくものであり、そして主席自身の独創による中国に特色ある慈悲深い制度であるとして、その理想なり目的の素晴らしさが再度強調されている⁽⁶⁴⁾。そしてこれにともなって、直球型の批判は次第にトーンダウンし、とりあえず現実実現可能な妥協策を探すという方向に傾き始めているのではないか、ということが感じられるようになった。

中国で制度改革が行われそうで行われない、そして最終的に現実的な方向へと全体が傾いていくとき、その傾きの先には常に党の存在がある。中国政法大学の曲新久教授の指摘を借りてみよう。同氏は、「事実はみなはっきりわかっている。労働教養をどのように規定しようと、自由の剥奪自体が処罰なのであって、…現在の労働教養には何の救済性もない」と指摘されるが、同時に「中国の物事は、それが法律・法規であれ、または政策・命令・措置であれ、核心はどの権力から来たものなのかということにあり、その権力の『合法性』をみる。党の指導は疑う余地もないものなのであり、労働教養もそのはじめから党がそれを興したのである。そのため、それは強い『合法性』^(ママ)を有している…中国の実際がつまりこうなのであり、現段階では必ずこの点に依拠しなければならない」とする⁽⁶⁵⁾。つまり、労働教養制度が如何に虚偽と欺瞞に満ちていたとしても、党が承認するのでなければ、現実これを変革することはできないのである。

しかし、中国においても、権力に対する性悪説的なとらえ方が生じてきていることは間違いない。昨今の労働教養制度改革論争においても、単純に公安機関という一部の政府機関が問題である、とするのではなく、政府ないし権力というものは常に国民と対立する要素を持ち、これを制約しなければ無限に拡大して国民を抑圧するのだ、という思想が明らかに高まっ

(64) 司法部労働教養局局長の李如林氏による「關於創建勞教工作特色的思考」犯罪与改造2002年8期22頁等に、かつて法学界の権威であった張友漁氏が毛沢東氏の労働教養制度設立を褒め称えた言葉が掲載されている。

(65) 2000年の労働教養立法理論検討会での発言録より抜粋。犯罪与改造2001年5期9頁参照。なお、『』は筆者による。

ているのである。

今後制定される法規において、権力を制約するという思想が根本にすえられて制度が構築されるのか、それとも収容遣送制度の廃止顛末同様、実務・運用において生じていた濫用に対して、思いやり深い政府が国民のために制度を改廃して「やる」ということになるのか。これは新制度の性格を決定付けるだけでなく、具体的な規定内容にも影響し、さらに今後の中国の制度改革全体に関わる問題である。しかし、全人大でも昨今幾度となく労働教養制度の改廃が主張されながら、それに対して何の答えも出されなかったという事実から考えると、またぞろ党の指導により、大して変わらない「新」制度を定めて「やる」とことになるという点、すでに答えは出ているのかもしれない。結局、前提的に善なる存在たる国家ないしは党が、理論上人民と完全に一体で、その利益と意思を正確に代表している、とされていることが、制度改革を行う上で最大の障碍となっているのである。

おわりに

うらみ節といいわけになってしまうのだが、本論稿提出期限真近になって、『違法行為矯治法』（原語のまま）が今後の立法五年計画に組入れられたと報じられた。現段階ではその内容については明らかではなく、残念ながらこれについて詳しく検討することはできなかったが、一つ確かなことは、処罰体系全体の改革という形はとられず、労働教養制度の廃止乃至は一部の変更という形で新しい立法が行われる、ということである。このやり方は収容遣送辦法の廃止顛末と同様であり、遺憾ながらある意味予測されたとおりである。

多少の分析を試みると、「矯正と治療」という名称から考えれば、制度の根拠ないし目的は、行為者の危険性ないし疾病性の除去に置かれることになると考えられる。だとすると、その性質は現行労働教養制度と異なら

ないものになる可能性が高く、既存の問題が解決されないのではないかと
いう疑問を残すこととなる。今後立法作業が進むにつれて、適用主体が行政権にとどまるのかそれとも司法手続が導入されるのか、そして期間の設定や執行方法など、その姿が次第に明らかになっていくであろう。今後の動向に注目していきたい。