

論 説

## 中国の「監督」制度における「民主」と「法治」(2・完)

但 見 亮

- 一 監督制度の構造と理論
  - 二 「信訪」制度と「下から」の監督 (以上38巻3号)
  - 三 包括的監督制度の限界
  - 四 「民主」と「法治」の実現に向けて
- おわりに

### 三 包括的監督制度の限界

これまで見てきたように、建国後の中国のいわゆる「民主監督」制度においては、「民主」の理念が高く掲げられながら、構造上その権限を「民」から切り離して党と人大に集中させるとともに、トップダウンの体制を招かざるを得ない諸状況もあいまって、「上」の権限は一層強化されてきた。これはさらに「上から」の監督を招くとともに、「下から」の監督は制度上も事実上も困難となり、畢竟「下」のためにも「上から」の監督の強化が必要とされることとなった。また、「下から」の直接的監督である「信訪」も、請願権としての制度自体の限界により、「上から」の監督の有効性如何によりその有効性も左右されることとなり、人民が「上から」の超法規的正義実現を直訴する、という構造となっている<sup>(47)</sup>。

---

(47) 信訪制度に関しては、比較法学の前々号記載の本論文の(1)において詳しく検討したが、その後同条例は改正され、本年(2005年)5月に施行されている。規定条文は、全体として信訪者の利益保護という色彩がより鮮明になって

しかし、現状はといえば、このような「上から」の監督の一層の強化にもかわらず、その最大の対象であったはずの腐敗問題は収まるどころか、その金額、潜伏期間そして範囲すべてにおいて空前の勢いで拡大し、皮肉にも紀律検査委員会の委員長や検察の反貪局局長などまでも相次いで逮捕される事態となっており、民衆の怒りを引き起こし、政府に対する不信が高まるなど、体制の安定を揺るがすものとなつてきている<sup>(48)</sup>。

このような事実を鑑みれば、監督制度には腐敗問題に対応する上で欠陥があるのではないかという疑問を抱かざるをえない。そこで、本章では、「上から」の監督システムの実情を詳細に検討し、その正当性の根拠である「民主」の実質と運用の現状について考察を加えることにより、監督制度の問題点を摘出してみたいと思う。

## 1 人民代表大会による監督の機能不全

中国のいわゆる「監督制度」は、あらゆる機関になんらかの監督権限があるとといえるほど、その構造は複雑なものとなっているのだが、監督の現実とその構造から見れば、事実上人大と党が国家機関及び公職人員についての全体的監督を統括する、という構造になっている。そのため、監督制

---

おり、例えば新設された「法律責任」の章では、まず行政機関及び公務員の不作為や越権行為について刑事責任も含んだ責任追及を行う旨規定（40条）するなど、適切かつ確実な対応を維持しつつ上級の影響力を縮小することが意図されている。また、信訪の窓口である各級・各部門での処理を徹底するとともに、越級上訪を制限し、司法手続によるべき信訪は原則不受理とするなど、トップダウンによる信訪の即効性及び柔軟性の余地を減少させようという意図が見られており、全体として信訪制度の苦情窓口化という傾向が見られる。但し、規定の抽象性・一般性・宣言性という問題は解決されておらず、過激な信訪行為に対する取締り強化の意識も見られる。尚、メールやHPの活用、更に信訪ネットの整備等目新しい規定もあるが、機関の責任者による面接日の規定が最も注目されている点、本質に変化はないものといえよう。

- (48) 段明守「腐敗現象探析」理論学刊2004年7期97頁では、「目下の腐敗現象の特徴」として、発件件数、規模、蔓延の度合い、金額そして隠蔽及び逃亡の増加をあげている。

度に生じている問題は、この二つの機関における問題であるといっても過言ではない。そこで、以下ではまず人民代表大会による監督制度について、主にその問題点を中心に論じることとする。

#### (一) 選挙における「民主」性の欠欠

現行憲法の規定によれば、人民は全ての国家機関の一切の活動について監督権限を有することになっている。しかし、前述のように、そこでは権力の正当性が強調されているにすぎず、実際には人民の直接的権力行使の防止が強く意識されているのである。それでは、人民の代表による監督により間接的に「民主」監督が行われているか、というと、それも疑わしい。というのは、人民代表大会の最高権力性の憲法上の根拠となっている「公民」による選挙という制度自体にも、その「民主」性に強い疑義があるからである。

確かに、現状から見れば、改革開放の進展に伴って選挙の持つ意味も変容し、選挙に対する関心も以前より高まっている。選挙の際に各地で買収行為や選挙違反による違法な議席獲得手段が横行するという事実も<sup>(49)</sup>、人民代表に選出されることへの強いインセンティブがあることの証左であるといえよう。しかし、各レベルで実際に行われている選挙を見る限り、それが民意を反映するようなものになっているとは思われない。具体的には、まず人民代表の候補者選定段階において、同級または上級党委員会による事前の内部決定により、党と政府関連の組織が推薦する候補に有利な

---

(49) 中国では近時、共産党または政府関連機関の推薦を受けずに自ら選挙に立候補し、当選後も政府の言いなりになることなく民衆の具体的な問題に積極的に取り組むという、人民の自発的な政治参加が活発になりつつある。特に有名になった事例として、湖北省潜江市の人民代表の活動について、朝日新聞9月3日付9面に「草の根民主主義、中国でも一湖北省で広がる輪」と題して、詳しい記事が見られる。また、同記事で紹介された人民代表を含め、潜江市の今回の選挙では、上記人民代表の活動が人民に高く評価されていながら、上層部からの不当な介入により、党・政府の推薦しない候補は全員落選したとされる。その問題を追及するものとして、李凡「從潜江人大選挙事件看中国基層民主的發展」人大研究2004年4期24頁以下参照。

定数配分が行われ、同じ選挙区内で所属単位や居住地域により一票に極端な格差を設定するなどして、「重点」候補者は必ず当選させるというシステムを作り上げている<sup>(50)</sup>。また、制度上選挙活動が保障されていないため、選挙活動が十分に（または全く）行われず、選挙人は候補者の具体的情報を事前に知る機会を得ることができない<sup>(51)</sup>。そして何よりも、幾層にも及ぶ複選制がとられているため、上級人大の人民代表になればなるほど、その「人民代表」性は薄れることとなる。

このような選挙を通じた人民と人大との実質的切断という現実、各レベルの人民代表大会の運営が実際にはそれぞれの常務委員会によって行われることによってさらに高まることとなり、事実上「上から」選任されたに等しい人々が人民自身の「代表」と称されているだけ、という状況を生み出している<sup>(52)</sup>。このような点が改善されない限り、人大による監督は「民主」監督とは到底言えないのであり、結局のところ民主の理念を唱えるだけで「下から」の契機を欠く、「上から」の一方向的な監督に過ぎないのである。

## (二) 人大自体の構造的欠陥

次に、たとえそれでも理念的には人民代表大会と人民は一致していると主張するにしても、人民代表大会による監督には、その実効性についての

(50) これらの選挙制度及び運用において生じている問題については、唐娟「試析基層人民代表直接選挙制度中存在の問題」攀登2004年3期14頁以下に詳しく指摘されている。

(51) 広州市の人民代表が、選挙以前に身柄拘束されていたにもかかわらず人民代表に選出されたことについて、「掲開“双開”的朦朧面纱」領導科学2004年13期50頁では、事前の情報が全くないことが原因とされている。また、賀戡黎「關於湖南省双峰県人大代表制度建設狀況的調查報告」（李步雲・前掲注9）324頁でも、推薦された候補者について、「彼らの経歴すら公表せず、情況の紹介もない」とされている。

(52) 唐娟・前掲注42・14頁でも、「最も重要なのは…上級の意図どおり候補者を当選させること」と指摘する。なお、現行憲法は上から直接任命された「人民代表」により承認されている。毛利和子「政治体制の特徴とその改革」（岩波講座現代中国 第一巻 野村浩一編1989年9月75頁）参照。

疑義もある。

まず、もっとも問題とされるのが、当機関の臨時性である。中国の各級人民代表大会は会期制であり、一年に一度、しかも15日程度開催されるにすぎない。このような機関にすべての国家機関に対する監督権限を認めたとしても、これが有効に機能するはずもないことは明らかである。

次に、その寄せ集めの実体が問題として指摘される。人大は、社会の各層の人民をあまねく代表する大会である、と位置づけられることから、同大会は専門的な政治家ではなく、それぞれ職業をもつ代表により構成されることとなっている。しかし、実際に職業人として日常を送っている者が、ごく短期間に、立法や予算などの重要な決定をおこなった上、さらに他機関の監督まで行うことなどできるわけではない。

さらに、事実上ほとんど全ての問題は常務委員会の手により処理され、立案だけでなくその決定も常務委員会が行うこととなる。たとえ議題が大会にかけられたとしても、人民代表大会がイエスマンの挙手大会となっていることはもはや周知の事実であり、このような組織に効果的な監督を行うことを期待することは土台無理なのである<sup>(53)</sup>。

### (三) 監督の事実上の機能停止

では、事実上人民代表大会による監督は機能しているのだろうか。この点、まず中央の全人大についての規定を参照すると、憲法62条1項2号において、全人大は憲法の実施監督権を有するものとされているが、このような抽象的な規定では、それがどのような実質を伴うものなのかはわからない。そこで、その前後の条文を見てみると、同条の1項1号は憲法の改正権限について規定し、同3号は法律の制定と改正の権限について規定している。このような点に鑑みれば、ここに言う憲法の実施監督権は、少な

---

(53) 孫潮 林彦「従簡単同意到有効表達」法学2003年4期16頁以下では、会期の限定性も含め、各級の人大が単なるイエスマンの集まりであることを強く指摘する。また、檢察風雲2004年2期綴込みの「風雲文摘」1面「南京排除人代会鼓掌表決制」では、ごく最近まで南京の人大では拍手による表決が行われていた、という儀式ふりが紹介されている。

くとも規定の構造からは、憲法規定とその他の法規との整合性について監督する権限、すなわち憲法に適合した立法を行い、かつ適合しない法規を改める権限、として構成されるものと考えられる。

しかるに、全人大はこれまでこの監督権を十分行使してきたとは思われない。特に後者、即ち違憲審査権の行使については、完全な機能停止状態であったとすらいえる。この点、例えば現行憲法と行政処罰法の規定によれば、行政法規に定められている多くの拘禁制度は、文面上も実質的にも明らかに違憲かつ違法であると考えられ、しかも、違憲・違法を理由とした制度廃止の要求が長年にわたり声高に叫ばれているというのに、全人大は全く監督権限を発動することなく、そのまま放置してきたのである<sup>(54)</sup>。

このような状況は、2000年の立法法の成立により、憲法実施監督権の具体的な基準と手続が整えられたことで解決に向かうのではないかと、とも思われた。憲法実施監督権が実現しなかったのは、それに伴う関連の制度が整備されていなかったためだ、とする一般的見解からすれば、同法の成立で監督権の実施についての障害はなくなったはずである。

しかし、立法法成立後、憲法実施監督権の発動がもっとも期待された孫志剛事件において、全人大は人民による違憲法令審査の請願まで受けながらも、やはりその監督権を発動することはなく、結果として国務院が「自ら」違憲性の疑われた法令を廃止し、新しい法令を制定する結末となっている。このように、全人大の憲法実施監督権は、制度上の不備という状況が改善された今もなお、機能しないままとなっているのである<sup>(55)</sup>。

---

(54) 労働教養制度の問題点について、詳しくは拙著「労働教養制度の危険性」早稲田大学法研論集第103号（2002年10月）81頁以下を参照されたい。なお、近時国連B規約批准への対応のため、同制度の改正作業が進められており、「違法行為矯正治療法」として来年中にも成立することが見込まれている。改正の経緯と展望については、拙著「中国の行政拘禁制度改革—労働教養制度改廃の議論に関連して」早稲田大学比較法学第38巻1号（2004年7月）99頁以下において詳しく紹介している。

このように、中央における憲法実施監督権は重大な機能不全に陥っているのだが、では地方の人大はどうだろうか。この点、中央だけでなく地方の各級人民代表大会も有しているのが、他の国家機関に対する監督権であり、それは具体的には、各級の行政府、人民法院及び人民検察院に対する監督権として憲法上規定されている(3条, 104条)。同権限は、民主集中制の原理により、人民の権力行使機関であるとされる人民代表大会が、同級の政府と司法機関に対して監督を行う、という理論により形成されており、理論的には「民主」監督の柱というべき部分である。

しかし、この監督権もまた、実際の運用は高度に形式的なものとなっている。各級人民代表大会が実際に行う監督は、各級の政府と司法機関の長による報告を聞き、それに対して同意または不同意の投票を行うだけである。特に、党との一致性が高い行政機関の活動報告に対して、人民代表大会が不同意の票を投じるような事態は、党による一元的支配構造の絶対性から考えれば生じにくい。また、当該活動報告は事後報告を主とするものとなっていることから、これに対して不同意の票を投じることに何の意味があるのか疑問を感じざるを得ない。さらに、万が一報告に対して不同意票が過半数を超えるような事態がおこったとしても、実際にはほぼ同じ報告がもう一度繰り返されるだけであり、そこに実質的な意味を見出すことができるとはとても思われないのである<sup>(56)</sup>。

#### (四) 個別案件監督と「法治」の危機

さて、以上のように、人民代表大会による他機関に対する監督は従来全

(55) 地方の人大について、憲法は、「憲法、法律、行政法規の遵守及び執行の保障」を行うと規定し(99条)、また同常務委員会は同級政府の「不当な」行政行為を取消す権限を有する、と規定しているが(104条)、違憲審査権を有するものとはされていない。尚、上記孫志剛事件の経緯については、拙著「齊玉苓事件のインパクト—中国における憲法訴訟の展望」早稲田大学比較法学37巻2号(2004年1月)117頁以下を参照されたい。

(56) 孫潮 林彦・前掲注45・20頁では、瀋陽市の人大において法院の活動報告が不同意とされたものの、結局同様の内容が繰り返されて同意された、とされる。

く機能してこなかったといっても過言ではないのだが、近時その機能の活発化と制度化がすすんでいる領域がある。それが、司法機関に対する「個別案件監督」である。

個別案件監督とは、法院において審理されたかまたは審理中、若しくは審理されるべきであった事件の、法院または検察院における処理について、人民代表大会またはその常務委員会が、当該案件の処理に問題があると考え、司法機関に報告を求め、それに対し質問を行い、処理が不適切であると認定したときは、責任者に対する処理を要求するとともに当該案件の再審理を請求し、さらに場合によってはその審理に参加するなどして案件処理を監督する、というものである<sup>(57)</sup>。この制度についてはすでに地方レベルでは頻繁に行われているものとされているが、その規定上の根拠は、一般に、憲法3条及び104条の監督規定と人民代表大会組織法に規定される特定問題調査委員会及び質問権の規定に求められており、実際は、各地で個別案件監督について具体的に定めた当該地方独自の法規に基づいて行われている<sup>(58)</sup>。

この個別案件監督制度は、改革開放の進展に伴って生じてきたもので、以前ならば行政機関または党の直接の決定によって一元的に解決されてき

---

(57) 広東省の「個別案件監督実施規定」などでは行政機関も対象とされるが、党との一体性の高い行政機関を監督することは困難であるため、「実践では…多くが裁判活動への監督である」とされる（丁建林、姜濤「個案監督研究」政法論壇2002年20巻3期131頁）。また一般には「既に発効したもの」に対して行うことが原則とされているが、審理中の事件について監督が行われているという指摘は多く、例えば、洛陽市中級法院で地方性法規が中央の法律に反するため無効と判じた事例に対する人大による監督は、同事件が高裁に継続中に行われ、「権力機関（人大）の職権を侵害した」と認定し、その結果主任裁判官と院長が職務を解かれている。この点、中国において上級審による破棄差戻が頻繁に行われることから、原審に対する糾弾は結果的に審理の結果を覆す可能性が高い。同事例については、丁愛萍「法官無權宣告地方性法規無効」人大研究2004年3期42頁以下参照。

(58) 韋女里「我国人民代表会外活動制度探析」（李步雲編「地方人大代表制度研究」湖南大学出版社2002年9月149頁では、「全国の省レベルの人大常委会の三分の二が」「関連の地方性法規を制定している」とされている。

た事項が法院に持ち込まれるようになり、党政機関の裁判介入への必要が高まったことを現していると言えようが、一般には、主に裁判の不正という問題に人民の不平・不満も集まるようになったことが原因とされている。確かに、人民の請願にこたえて人民代表大会が監督を行い、不公正な裁判を糾弾して裁判所の腐敗を暴く、という個別案件監督は、まさに人民と一体たる権力機関の面目躍如の絶好の機会、といえるだろう。

しかし、このような監督が活発に行われることは、果たして必要なのだろうか。確かに、司法の腐敗という問題は中国で声高に叫ばれているところであり、裁判官個人の汚職の問題だけでなく、裁判内容に関わる汚職も後を絶たず、贈賄者に対して有利な判決を行うことは日常化し、架空のケースを捏造して私人の財産を没収したり、あまつさえ原告からも被告からも金銭を受け取り、両者を天秤にかけるなど、司法機関の腐敗は全国に蔓延している<sup>(59)</sup>。しかも、本来清廉潔白であるべき裁判官の汚職に対する民衆の強い憎悪に加え、裁判官による汚職は、多くの場合本来公正を求めて裁判所に訴え出たはずの原告(または被告等)を被害者にしてしまい、これらの人々に直接的かつ重大な損害を生ぜしめることから、司法機関の汚職に対する批判は他機関に対するものより強いと言われている<sup>(60)</sup>。

とはいえ、司法機関に対する批判なり監督なりがかくも積極的に行われるのは、その腐敗の程度や影響が大きいという理由よりも、むしろ司法機関が各国家機関に比して権力の弱い機関だからだ、という理由が大きいだろう。党(特に中央)に対する批判は行うはずもないメディアも、また行政機関に対する監督には躊躇する人民代表大会も、裁判所に対する批判と監督は容易に行いうるという事実は、まさに司法機関の権力の弱さを如実に現しているといえる。とすると、権力のあるところに金銭が集中すると

(59) 上記のような裁判所の無法ぶりは、「原告をしゃぶり尽くしたら被告を食え」等の流行言葉にも現れており、信春鷹 李林の主編による「依法治国与司法改革」(中国法制出版社 1999年9月)に多くの事例が詳しく紹介されている。

(60) 陳文英・前掲注12・42頁では、「特に…司法腐敗は最もひどく、人びとが最も激しく憎むものとなっている」と指摘されている。

いう経験的事実から考えても、また人民は具体的な紛争に巻き込まれなければ裁判所とかかわりを持つ必要がないという事実から考えても、司法機関の腐敗は行政機関の腐敗、更には党上層部の腐敗と比べれば、規模にしても影響にしてもはるかに小さいものと考えられるのであり、司法機関に対する監督はそもそもその必要性からして疑わしいのである。

また、個別案件監督は、同制度による「正義」の実現をもってその正当性の根拠としているのだが、司法の腐敗の問題が介在したか否かを問わず、裁判によって望んでいた結果を得られなかった当事者からすれば、裁判で生じた結果は本人にとっては間違いなく「不公正」であり、裁判の結果に不満を持つ当事者はほとんどがその「不公正」をくつがえしてもらうことを望むだろう。しかし、前述のように、人民代表大会はごく短期間開催されるにすぎず、またその常務委員会も個別案件監督の専門機関ではないため、どうしてもごく一部の案件しか扱うことはできない<sup>(61)</sup>。

では、裁判所で日常的に発生するそのような「不公正」のうち、どれが個別案件監督の対象となるのだろうか。思うに、このような制度が構築される時、往々にして「まず腐敗ありき」という当然の、疑いなき事実が明白に存在することが前提とされているが、実際には、大量に氾濫する不公正を訴える請願の中から、監督手続に付されるべき「不公正」とそうでない「不公正」をえり分けなければならないのであり、その際にはまだ腐敗が介在しているかどうかは判らないのである。畢竟、判断権限を有する者が不公正だと考える事件を個別案件監督に付す、ということになり、結果として、世の中の注目を集める事件と権力者に関係のある事件のみが再審の機会を得ることとなる。

以上のような理由により、同制度は「民主」に基づいて賦与された超越

(61) この点、各地の個案監督についての統計調査をみると、都市部またはより上級の人大または同常務委員会等は、裁判結果に対する請願についてこれを再度裁判所に付するかまたは直接介入する率は低く、逆に下級政府はそのような率が高くなっている。蔡定劍「人大個案監督的基本情況」人大研究2004年3期4頁以下。

的権力を用いて任意の所謂「正義」を実現するという構造になっている。これは、言うところの「公正」を実現するために「公平」を決定的に損なうこととなり、要するに特定の「人民の為」に他の多くの「人民」を踏みしめる、という笑えない状況になっているのである<sup>(62)</sup>。しかも、より権力の強い者がより効果的に裁判の結果を左右することができるという構造は、請願者の不当乃至は違法な行動の誘引となり、必然的により大きい腐敗をもたらさざるを得ない。個別案件監督が既存の法律を根拠として行われていたのに、それが近時わざわざ法制度化されているのは、現状のなし崩しの法制度化という必要以外にも、権力者による司法機関への介入が無制限に行われているという事態を改善する必要があるからであろう。

では、個別案件監督の制度化という傾向は、集団的決定を重視し、権力者の恣意的介入を回避しようとするものであるとして、肯定的に捉えられるべきだろうか。残念ながら、現状から考えればその答えは否、である。前述のように、二週間程度の挙手大会という大会の実質から考えれば、大会が個別案件監督を行うことは現実的に不可能であり、結果として、常務委員会が監督を行うか、または特定の専門常設機関が監督を行わざるを得ない。事実、確認することのできた個別案件監督専門規定はいずれも常務委員会を主体とするものとなっていたのだが<sup>(63)</sup>、これでは、上述のような地方における強い「一人独裁」の現状から言って、「鶴の一声」による決定に「法治」のお墨付きを与え、さらにはこれを活発化させるのではないか、ということが強く危惧される。

(62) 蔡定劍・前掲注15の統計においては、特に個案監督制度を行っている各自治体の監督実施件数に大きなばらつきがあり、例えば山西省人大内司委は四年間に1915件の請願を受けているが法院に対して直接介入を行っていない。これに対し、山西省の12の県及び区の人大では、同期間に1078件の請願を受け、その内65件について監督を実行しており、また浙江省人大評議法院案は、同期間に108件の請願を受け、16件を改めさせている。

(63) 北京大学の法律情報ネットで検索したところ、江西省、江蘇省及び広東省において、常務委員会を主体とする個別案件監督の手続き及び実体に関する規定が設けられており、条文が紹介されていた。

しかし何よりも問題なのは、このようなシステムが、結果として司法の権威を決定的に損ない、現在主張される「法治」を実現する基盤を破壊してしまうことである。現在すでに、司法機関、特に裁判所の権威の欠落は大きな問題であるというのに、裁判で形式的に確定したはずの事項が、個別案件監督を通じて他の機関により簡単に覆されてしまうならば、裁判の終局性などは絵に描いた餅に等しく、「法治」に対する期待など形成されようがない。特に民事訴訟では、近時の司法解釈により、裁判所主導による積極的全面的な職権証拠調は排され、訴訟で当事者により提出された証拠に基いて判決を行うことが原則とされたのだが<sup>(64)</sup>、個別案件監督にかけられれば、裁判所は以前より更に積極的に職権証拠調べをおこなわざるを得ない。これは、上述のように当事者間の公平を大きく損なうというだけでなく、結果が変更することにより判決に対する不信を高めることになり、さらには敗訴者が個別案件監督システムの発動を求めて殺到する、という悪循環を生むことになる<sup>(65)</sup>。

このように、人民代表大会が事実上唯一その監督権を發揮している個別案件監督においては、それが司法の独立を害し、「法治」の基盤を破壊する、という問題があり、また上述のような人民代表大会自身の非民主性ともあいまって、少数者による「上から」の監督を無制限に認めるものともなりかねないのである。

#### (五) 人民代表大会と党

このように、人民代表大会による監督は、法院に対する個別案件監督を

(64) 2002年4月施行の「最高人民法院の民事訴訟の証拠に関する若干の規定」では、当事者主義的訴訟進行が基調となっている。但し、職権探知主義や再審開始の随意性など、法院のイニシアティブを重視する規定も多い。詳細は、拙著「法律」（中国年鑑2003年96頁）を参照されたい。

(65) 統計によれば、2003年上半年に全国の各級法院が受理した判決に対する不服を訴える請願は19万件近くとされており、「無秩序な再審制度が敗訴者に常に希望を持たせ、しつこく恒常的な請願の原因となっている」と指摘されている。範明志「公正効率視角下的再審制度」人大研究2004年4期4頁。

除いて有効に機能しておらず、さらに、選挙における「民主」性の欠如と大会運営における流れ作業、そして常務委員会とその書記による一元的支配という現状もあいまって、「民主監督」が発揮されることにより「法治」だけでなく「民主」までも踏みにじられる、という皮肉な状況を生じさせている。しかも、たとえ今後憲法上規定された人民代表大会の監督権限を強化し、その機能不全と濫用という問題を解決したとしても、その上にある党の存在により、その「民主」性は結局形だけのものとなる恐れがあるのである。

このような状況は、昨今の地方人民代表大会常務委員会の人事における新しい現象により、更に強化されている。2003年の人民代表大会の組織変更により、各省の人民代表大会常務委員会のトップである書記は、必ず同省の党委員会の書記が兼任することとされ（中央の政治局員となっている場合を除く）、事実上党のトップが人大のトップを兼任するという体制が確立したとされている<sup>(66)</sup>。これは、憲法上の最高権力と事実上の最高権力の一体化をもたらすもので、今後国家運営の重点が行政機関から立法機関へと移行する、すなわち「民主」という正当性根拠の重要性が高まっていく、という党指導部の意識が表れたものであり、歴史上見られてきた党による行政監察の合併と同様、状況の変化に応じて統治の引き締めを図るという意図が強く感じられるのであるが、今次の人大常委の人事面での改革については特に、立法法の制定に伴って同機関による憲法実施監督権限の強化と整備の可能性が生じたことに対応し、党による人大常務委員会支配の強化を意図したもので、といえるだろう。

このような人事は、監督制度について言えば、党紀及び国法違反行為を対象とする党員及び公職人員に対する党による監督と、国家機関に対する

---

(66) 瞭望新聞週刊2003年3月3日付43頁。また、王勇「現行人大選挙監督体系的制度缺陷及理論困惑」甘肅社会科学2003年4期18頁では、「市、県、郷については強制的な規定はないが、中国の事情は往々にして上がやれば下が倣う」としている。

人大の監督がトップの兼任によって事実上結合した、ということになる。これは要するに、国家機関と公職人員全体に及ぶ包括的かつ一元的な監督制度が成立するということであり、監督権の形式と実質が完全に一体化したことで人大の権威が増し、機能不全だった部分も今後実効性を増す、という可能性もある。つまり、「民主」機関の監督が権威による実効性を獲得し、「民主」監督が有効に機能する、という理想的な状態も想定できなくはない。

しかし、現状はそのような楽観的な展望を示してはいない。そもそも、憲法上最高権力としてすべての機関に超越するとされている人大が、結局その常設機関の責任者を決定する権限すら持たず、党中央による方針に基づいて当該地域の党のトップを長に頂かなければならない、という経緯自体が、まず人大の非「民主」性と無力をあからさまに露呈している。しかも、監督制度について言うならば、人大の監督権限自体は強化されているわけではなく、結果として、党という憲法上なんら制限を受けない監督者の権限を、「民主」という名目のもと再確認したに過ぎない。

さらに、常務委員会の超越性とその実質的「一人支配」という現状をかんがえれば、今回の組織変更は、権限の肥大化しつつある人大の常務委員会に対する党の統制確保とその強化を目的とするものであり、要するに、党による随意的介入に合法的な形式を付した、ということにすぎない。しかも、党という強い後ろ盾を得たことによって、すでに現状で多くの問題を有する個別案件監督制度が、「人民の為」の「正義」実現手段として無制約に活発化しかねないのであり、問題はさらに深刻化している、といわざるを得ない<sup>(67)</sup>。

---

(67) この点、張澤濤「個案監督極須澄清的三個誤識」法商研究2005年2期98頁は、現行憲法の法院の独立の規定が54年憲法の規定よりも弱められているのは、「党による司法活動に対する指導及び人民代表大会による司法に対する監督を強化する」ためである、との指摘を紹介し、現行憲法下で党と人大が一体となって司法を監督することを肯定している。

## （六）まとめ

以上のような考察から、現状を前提とする限り、人大による監督は「民主」を標榜しながら「民主」の実を伴わず、「法治」に対する脅威となるばかりか、「民主」自体をも害するものである、ということができる。このような事態を解決するためには、まさに最近しばしば主張されているところの「公開・公正・公平」に基づく選挙制度の改革により、その「民主」性をより高めることに加え、俸給制度や専門職化により人大自身の活動を日常化・活発化することにより、「民主」の実質化をはかることが必要であると思われるのであり、現在同制度の充実が求められている。

しかし上述のように、党と人大の一体化が進められたため、人大制度の充実と同時に党による監督の有効性をも高めることとなる。この点は、「民主」監督という理論と矛盾しないのだろうか。以下ではこのような見地から、党による監督の諸問題について、主にその「民主」性の問題に重点を置きつつ考察を加えてみたい。

## 2 党による「上から」の監督の強化とその問題点

上述のように、少なくとも現在のところ、人民代表大会による監督制度は、制度自体実効性がなく、現実的にも十分機能していないばかりか、そもそもその「人民代表」性に大きな欠陥があり、しかも監督が頻繁に行われている個別案件監督の領域に関しては、「法治」への脅威というより重大な問題が表面化している。ただ少なくとも、人民代表大会は選挙によってある意味「民主」的に選出された代表により構成されており、それによる監督は「人民による」監督という要素を含んでいる。そこで、少なくともその統治原理に関しては、問題の解決は主にその「民主」性の充実求められることとなり、「民主」性が高まるにつれてその内容も整備され、実効性の強化が求められるようになるだろう。

これに対し、建国以前から党の廉潔と人民の信頼を維持する制度として設立された党内監督制度は、公職人員の腐敗を防止または摘発し、以って

衰退の「周期率」から脱け出る為に有効な制度として重視されてきた。しかし、改革開放後、特に90年代以降党员による腐敗の問題が拡大の一途をたどっている、ということから考えれば、同制度は腐敗防止のための制度として、さらには国家の衰退を防止するための制度として適してはいない、と考えられるはずである。ところが、90年代をすぎて新世紀にはいつでも、他の監督制度の停滞・麻痺を尻目に、党内監督制度はますます重視され、その強化が叫ばれている。そこで、以下では同制度について検討を加えることを通じて、監督制度の核心部分を明らかにしてみたい。

#### (一) 「上」に対する「上から」の監督の強化

党内監督制度は、文革期を除き建国以来一貫して制度が強化されてきたが、90年代以降さらにその傾向が高まっている。そして制度強化の重点は、如何にして地方の指導者層への監督を効果的に行うか、という点に集中している。

前述のように、90年代の党紀律検査委員会と行政監察機構との合併といった事実からも明らかなように、「党内」監督制度は実際には党内に止まらず、国家機関全体に及ぶ党の一元的監督システムとなっているのだが、このような一元的監督体制は、まずその理論的基礎において、「指導幹部は高い意識を持っており、監督は必要でない」という「性善説」を前提としていた。これは、一党独裁という制度構造により、党指導者が神聖な存在とされた点に原因があると考えられるが、「官が一つ上ならば人を圧死させる」といわれる伝統的権力観の影響も指摘される。何にせよこのような理論のため、党内監督においては、各級の党委員会など上層部に対する監督の意識が決定的に欠けていた。90年代の腐敗問題を扱う論文が、ことごとく「民主生活会」の強化や道徳意識の向上、そして「党性」の把握など、倫理的・自発的改善を強く主張していたところにも、このような現実とかけ離れた理論の限界を見ることができ(68)。

(68) 例えば、杜渺「完善党内監督体系面臨的矛盾与对策」南京政治学院学報1995年1期21頁では、監督制度の問題の解決は、何よりも「第一に党の優れたやり

そして、このような意識の下形成された制度は、党委員会とその指導者の監督権限を圧倒的に高めることとなり、党委員会自体が監督者として同級に対する監督権を行使するという構造を生み、監督者としての党委員会をなんらの制約も受けない存在にしてしまった。いわんや、その党委員会をさらに指導する立場にある書記が占める位置がどれだけ超越的なものとなることか、である。もちろん、これまでこのような構造が問題視されてこなかったわけではなく、紀律検査委員会に同級の党委員会に対する監督権限を付すなどして改善が図られてきたが、人事、予算そして運営などすべての権限を完全に同級党委員会に握られた上さらにその監督に服する、という制度構造の下、実質的にも制度的にも完全な上下関係におかれた紀律検査委員会は、「上級を監督すれば地位を保てず、同級を監督すれば関係が悪化する」と言われるように、全く党内監督機能を果たすことができなくなったのである<sup>(69)</sup>。

このような党内監督の機能不全を改善すべく、90年代に行われてきた改革は、まさに紀律検査委員会の党委員会への従属という構造的問題の解決に重点が置かれ、紀律検査委員会の地位の向上と、「上から」の監督の強化がその効果的な方法と考えられてきた。まず紀律検査委員会の地位の向上については、紀律検査委員会の書記を同級党委員会の副書記とすることで、紀律検査委員会の地位の相対的向上を図ってきた。また、「上から」の監督を強化することについては、同級の紀律検査委員会だけでなく上級の紀律検査委員会も党委員会に対する監督を行う、という二重監督構造をとり、紀律検査委員会が同級党委員会の腐敗などを察知したときは上級の紀律検査委員会に直接報告できるようにするなど、紀律検査委員会の同級党委員会への従属性という問題を、より上級の紀律検査委員会による監督を強化することで解決しようとしている。さらに、中央紀律検査委員会が

---

方を発揚し、「第二に党内政治生活」すなわち「民主集中制原則」に基づく「組織生活の健全化」にある、とする。

(69) 魯岳華「党政紀檢，監察監督体制改革芻議」行政与法2004年3期5頁引用。

直接地方の党委員会に対する監督を行うという巡視制度をとることにより、各級党委員会など地方の上層部に対して、中央による直接の監督が行われることとなった。

このような、「上から」の実質的監督権限強化を基調とした監督制度の改革は、いずれも2003年末に制定された「党内監督条例」に反映しており、中央を頂点とする「上から」の監督体制が明確に規定されることとなっている。

## (二) 「民主」性の缺欠

このように、党による監督体制は、他のすべての機関に超越する形で強度な監督を実現し、そしてその「上から」の性格をさらに強めているのだが、そもそも党による監督は「民主」監督の一環であるというべきなのだろうか。この点、党は人民と完全に一体であるという論理構造から考えれば、党による監督もまた「民主」監督であり、これは「下から」の監督を徹底的に強化したものである、ということもできそうである。

しかし、理想的にはともかく、制度上はそのように考えることには困難がある。蓋し、人民の意思に基づく監督は、党による政権奪取後、即ち国家設立後に実現するはずであるが、党とその指導者による権力自体は国家成立以前にすでに存在しており、早々に監督に関する文書を出し、内部での権限行使と権力濫用に対する「上から」の監督を打ち立てているからである。このため、党による監督は、少なくとも制度沿革上、「民主」という正当性契機を本来的に欠いているということとなる。

さらに、憲法の規定上、人民が権力を行使する機関は選挙により選出された人民代表大会である、とされるにとどまり、党による監督は人民の権力行使であるとは規定されていない<sup>(70)</sup>。そのため、規定上党の監督には

(70) 皮肉なことに、人民による直接的監督が実現したとも言える文革期に制定された75年憲法には、プロレタリアが自己と一体の党により指導を実現すること(2条)、そして公民には共産党の指導を擁護する義務があること(26条)が規定されており(現行憲法では削除)、党による監督と人民による監督が理論的に完全に一体となっている。

「民主」の権力的契機としての性質も備わっていない、ということになる。

加えて、権力闘争が表面化して監督の必要が強まるたびに、行政機関による監督権限が党に委譲され、最終的には行政の監督権限が完全に党に吸収されてしまった、という歴史的事実にも、党による監督が「上から」の強権的統制手段である、という事実が明確にあらわれているものといえよう<sup>(71)</sup>。

以上のように、制度成立の経緯からも憲法上の根拠からも、またその実際の運用から見ても、党の監督は「民主」の正当性契機と権力的契機のいずれをも欠いており、「下から」という要素を排した「上から」の一方的な監督であったということができる。もちろん、「民主」は理念的なものでありその目的乃至効果こそが問題なのだ、とするならば、強力かつ一方的であるからといって「民主」監督であることが否定されるとは限らないことになるが、以上のような事実からは、その目的乃至効果にも「民主」性を見出すことはできず、監督制度に冠された「民主」のイデオロギー性が露呈しているといわざるを得ない。

なお、党による監督の「民主」性を主張する記述を見ると、その多くが「党内民主」を主張するに過ぎず、強力な監督権を有する党委員会及び紀律検査委員会に対する統制を党内で「民主」的に行うべきだ、という主張にとどまっており、そこには「民主」性についての根本的な議論を見出すことはできない<sup>(72)</sup>。この点、そもそもそのような主張自体、すなわち党の上層部を党員による選挙で決定するべきだ、という主張自体、「民主」監督を標榜しながら党内民主すら覚束ないという現状を露呈している、と

---

(71) 天安門事件後の党への監督権限一元化については、前々号（38巻3号）掲載の本論（1）p33の記述を参照されたい。また、「關於党内監督的思考」広西工学院学報2003年第14巻 p72では、1955年の紀律検査委員会から監察委員会への組織変更は、1954年の高崗・饒漱石事件という政権奪取陰謀事件に対し、中央の権力強化の目的から行われたもの、とされている。

(72) 王成志「論改革党内監督制度」理論前沿2004年15期20頁等にこのような主張が見られる。

いうことができるのだが、それ以上に、党内民主すら実現できていない党による監督が、「民主」的に選挙されたはずの人民代表にまで及ぶことへの反「民主」性に対する意識の低さが危惧されるのである。

### (三) 「双規」の違憲性

さて、ここで党による監督の実際のプロセスについて考えてみよう。原則としては、党による監督は党員の党紀違反を対象とするものであるが、昨今の腐敗問題に対応するため、実際には公職人員の「経済問題」、すなわち汚職を摘発することが、効果的監督の実現のための最重要事項となっている。しかし、「公民の身体の自由は制限を受けない」「公安によらなければ逮捕されない」とする憲法の規定、さらに「身体の自由を制限する強制措置」は法律によってしか制定できないとする立法法 8 条の規定によれば、公安機関を除くいかなる機関も、全人大またはその常務委員会により制定された法律によらずに、身体の自由を制限する強制措置はとれないものとされる。とすると、紀律検査委員会は強い監督権を持つといっても、それはせいぜい調査・告発の権利にとどまり、身柄拘束は公安機関または検察により行われることになって、それには刑事訴訟法上の制約がはたらくことになるから、党による監督権は結果として法律の下に置かれているということになる、はずである。

しかし、それはあくまでも「はず」なのであって、実際には、紀律検査委員会による、特に党中央の紀律検査委員会による汚職容疑者の身柄拘束とそれに伴う取調べこそが、党内監督の強力な監督制度たるゆえんなのである。

事実、憲法上許されないはずの身柄拘束は、党紀に明確に定められており、規定上は「両規」、一般的には「双規」と称されている<sup>(73)</sup>。これは、

---

(73) 同身柄拘束手段は、党紀律検査機関案件检查工作条例 28 条 1 項 3 号を直接の根拠としている。また、中央紀律検査委員会による 98 年の「両規」に関する通知では、党と行政機関の「両規」が区別なく論じられている。また、党の条例には調査についての期間は定められているが（3 ヶ月）、「両規」についての期限の定めはない。なお、同通知では、目下「軽視することのできない問題が存

容疑者に対し一定の時間、一定の地点において紀律検査委員会等の質問を受けるよう命ずるものであり、事実上軟禁状態乃至は監禁状態での取調べが行われることとなっている。具体的には、高官の汚職が摘発される場合、まず当該容疑者が神隠し的に消えた後、「双規」されたらしいといううわさが流れ、その後公職の罷免と検察による逮捕が続く、という道筋をたどっている<sup>(74)</sup>。

このように、党による監督は事実上強力な身柄拘束手段を伴うものとなっているのであるが、これに関して興味深い事実がある。広州市の人民代表が腐敗問題で党の紀律検査委員会に拘束されたのだが、例によって拘束の事実が秘密にされ、しかも選挙はいつものように形式的に行われたため、汚職で拘束されていた候補者がそのまま当選してしまった、というものである<sup>(75)</sup>。ご丁寧なことにこの人民代表は当選後に罷免されているのだが、この事実からは、まず人民代表も当然党が調査する対象であり、その地位の得喪も結局は党が決定している、ということがわかる。さらに、人民代表が当選後に罷免されたのは、当選前に汚職の事実が明らかになっていれば選出されなかった、という論理に基づくものであるが、それは党の調査により党にとって明らかになった事実に基づき、なんらかの司法プロセスを経ているものではないのである。

しかし最も問題なのは、一人の人民代表が、しかも選挙過程で身柄拘束されていたというのに、誰もその事実気づいていなかった、という点である。しかも、それに気づいていなかった人々は、単なる一般の民衆では

---

在する」として、公安など他機関の拘禁場所での拘禁や拷問などを「厳禁」しており、公安機関による身柄拘束との混同、そしてその状況下で過酷な取調べが日常化していることが伺われる。

(74) 「劉克田与遼寧政壇余震」新聞週刊2004年1月5日34頁では、遼寧省の副省长（2003年当時）の汚職摘発について、「顔を見せなくなり」「その後、劉は「双規」されたのかもしれない、との推測が立ち始めた」というプロセスを紹介している。なお、劉は逮捕される以前に、11月までに省長の職を解かれ、人民代表を罷免されている。

(75) 「“双規”人員何以当選人大代表」時代潮2003年11期36頁参照。

なく、人民に代わってすべての国家機関を監督するはずの人民代表なのである<sup>(76)</sup>。ことほど左様に、党による監督において用いられる「双規」という手段は、神がかり的なほど迅速かつ秘密裏に行われるのであり、まさにこの点に、有効な身柄拘束手段としての「双規」の恐ろしさがにじみ出ている。また、この事例に限らず、多くの記述で、拷問や一般人に対する「双規」、そして長期拘束や「意外な事件」(要するに身柄拘束下での傷病や自殺または不審死)の発生が問題とされており、公的にも同手段の濫用が重ねて「厳禁」されるなど、同制度が広範かつ柔軟に用いられていることも、ここで指摘しておきたい<sup>(77)</sup>。

なお、この事例に関し、人民代表が「双規」されていながら人民代表として選出されたことをもって、「疑わしきは罰せず」の好例であるとする見解があるが、ミスリーディングもいいところである<sup>(78)</sup>。これは単に党による拘束の秘密性による結果であり、連絡が遅れただけ、というべきだろう。さらに、たとえ「罰せず」は貫かれたのだとしても、人民を代表する者でさえ、「疑わし」ければ簡単に、しかも秘密裏に拘束されてしまうのならば、適正な手続きなどは期待しようがない。付け加えれば、「双規」に関する記事を見る限り、「双規」の対象となった人民代表は、有罪判決どころか公訴の提起よりもさらに以前に、党籍を剥奪され、公職を解かれているのであり、党による「罰」は、有罪となる前、すなわち「疑わしい」段階で行われることになっているのである。

### (三) Who watches the watchdog?

さて、以上のように、党による監督は、その「上から」の性格を強める

(76) 前述のように、中国においては幾層にも渡る複選制がとられているため、本件での選出乃至は罷免の母体は区の人大ということになる。

(77) 韓忠信「対紀検監察工作改革創新的幾点思考」中国党政幹部論壇2002年10期11頁に、上記の「厳禁」事項がすべて指摘されている。なお、この論文は甘肅省紀委書記によるものであるが、同論文からも、党員に対する監督と公職人員に対する監督が区別されていない、ということがわかる。

(78) 前掲注35に紹介された中国青年報のコメント参照。

に従って、その取調べ手段における違憲・違法という問題を顕在化させている。しかし、考えてみると、近年の地方の指導者層による大量の汚職問題は、彼らに汚職が蔓延しているという事実とは別に、少なくともそれだけ上層部の党員による大量の汚職を摘発することができた、という事実をも物語っている。しかも、その過程においてほぼ必ずといっていいほど中央紀律検査委員会の「双規」が行われていることから、党中央によるトップダウンの監督制度の強化、特にその強制力の強化はむしろ喜ぶべきことのようにも思われる。実際、一時期における中国での腐敗摘発ドラマの大流行を挙げるまでもなく、正義の強権による腐敗役人の摘発は強い国民の支持を得ていた、といえよう<sup>(79)</sup>。

しかし、腐敗問題がいつまでたってもなくなり、しかもその規模が止まることなく拡大するに従って、国民全体にある種のしらせムードが広がりつつあることも確かだろう。そして、そのようなシニシズムをさらに高めたのが、昨今の腐敗重点人物の変化である。

一時期、腐敗の重点といえば地方の交通庁の長であった。特に西部大開発などでインフラ開発がすすむ地域では、道路建設こそが巨大な利権を生んでいたからである。ところが、近時多くの地域で、紀律検査委員会書記による汚職が多く見られるようになり、検察院の反貪局(反汚職局)局長とともに、汚職重点人物として重視されるようになった<sup>(80)</sup>。

考えてみると、いくら中央から直接監督を行うといっても、それは依然として巡回によるもので、より効果的な監督を行おうとすればやはり当該地方に常設された監督専門機関がそれを行うしかない。そのため、地方のトップに対する監督を強化するには、やはり同級の紀律検査委員会による

---

(79) ただ、政府への不信や社会悪の美化など事件ドラマの悪影響を理由として、近時同種のドラマについて厳しい規制が設けられている。この点、比較法学前々号記載の本論文(1)44頁以下に指摘している。

(80) 上海市検察院と中国検察出版社による出版物「検察風雲」でも、「2004年、我国の官吏腐敗現象には新しい特徴、趨勢が現れた」として、検察機関の「反貪局局长も“ハイリスクグループ”となった」という事実を認めている。

日常的監督を強化することはどうしても必要となる。そしてこのような事情から、各級の紀律検査委員会による監督は依然党内監督の中心となり、その権限強化と相対的な地位の向上によって、同委員会書記のポストも重要性を増し、畢竟、党内外を問わずその権限と権力に目を付けた有象無象の輩を引き寄せることとなるのである<sup>(81)</sup>。

このように、党内監督は上への監督権の集中によってその実効性を高めようとしてはいるものの、現実的にはそれに限界があり、それどころか権限が強化された者による新たな汚職を引起すこととなっている。このような状況を見る限り、新しい党内監督条例による監督の強化も、メディアや学説からの赤面するほどの賛美の大合唱にもかかわらず、やはり一時的なキャンペーンとしての役割しか期待できないのである<sup>(82)</sup>。

### 3 章括～監督制度の虚と実

#### (1) 「民主監督」と「法治」

以上の検証からわかるように、「上から」の監督システムは、人大による監督が機能不全に陥っていることに加え、党による監督システムはその手段において違憲・違法であるばかりでなく、日常的監督機能を有さない中央からの監督の強化という主張自体に無理があり、さらには監督権の強化された機関による新たな汚職を生み出すという循環性が明らかになるなど、監督システム全体がすでにその限界を露呈しており、少なくとも腐敗問題の解決を最優先課題と考える限り、同制度の強化は妥当な方法とは思われない。

(81) 紀検委の摘発には事件や対象による柔軟性が見られ、巨額の汚職であっても「双規」を用いず、訓告等を通じて辞職を促すなど揉消しを図る例が見られる。例えば、広東省高級法院院長の汚職において、「中央紀検委は三度に渡り注意を促したが彼は教訓を学びとらなかつた」とされる。檢察風雲2004年3期「聚焦麥崇楷——一個大法官的沈淪軌跡」8頁引用。

(82) 「中国共産党党内監督条例（試行）解説」先鋒隊2004年4期44頁には、「専門家により、《条例》は…一つの重要な創造・快挙であると指摘される」とある。

さて、ここでもう一度「監督制度」とは何かという点に戻ってみたい。本論の(1)〔「比較法学」前々号掲載〕において指摘したように、中国の法律用語辞典においてもその定義づけは曖昧で、人民に監督権があると高らかに宣言しながら実際には理念的な権力のありかを抽象的に示すに過ぎないものとなっていた。そして、そのような理念的権力の虚構性、すなわち人民に実質的な権力が与えられていないことは、ここまでの検証からも明らかである。要するに、「民主監督」という理想は、またもやイデオロギーとしての地位を占めるものでしかなかったのである。

このような、中国における法律用語一般について見られるいわば無内容の抽象性と無根拠の演繹は、結局のところ、制度の目的とそれに基づいた権限の分配、及びその制度的保障という意識と論証の欠缺によるものである。上述のように、法律用語辞典においてすら、「監督」についてリジッドな定義づけは見られない。要するに、これは規定された実際の権限及びその内容に対応した用語ではなく、指導者による「人民による監督」という理念の提唱に基づいて、およそ「監督」であれば「民主的」であるとされたため、性格の異なる様々な機関が「監督」権限を主張し、実質的には無内容のものも含む多種多様の「監督」が乱立しているにすぎないのである<sup>(83)</sup>。

このような状況の中で、「監督」の内容及びその効果は、結局のところ国家を構成する諸ファクターの他者に対する権力の強弱によって決せられる。「監督」という言葉自体、少なくとも「法治」の提唱以前は、単になんらかの権限、若しくは権力の所在を示すに過ぎないものだったといっても過言ではないだろう。その意味では、文化大革命における大衆の行動はまさに「監督」理念が理想的に結実したものである、とさえいえるのかも

(83) これは単純に人民の軽視やましてや無意識的の放置にとどまるものではないだろう。特に文革後は、上層部に同様の事態の発生に対する恐怖が強く存在し、人民の力が権力に影響する事態を極端に警戒する傾向が生じている、とされる。この点、Memory of Chaos, Newsweek International, May 6, 1996, に詳しく指摘される。

しれない。

しかし、現在提唱される「法治」の見地から見れば、定義のあいまいな「監督」という制度の下、より制約を受けない権力がより広範かつ強力な「監督」を行う、という現状はもはや許されないだろう。指導部が「法治」を真剣に実行し、定着させていこうと考えているならば、「監督」についても、まず憲法及び他の法規との矛盾・抵触状況を改善し、その上で「民主的監督」制度という見地から、主体、範囲及びその手続きをその目的に基づいて定めることが必要であると思われる<sup>(84)</sup>。

## (2) 「党内監督」と憲法

以上のような意識が共有されるようになり、今後監督制度について「法治」に沿った改善がなされるとしても、その過程においては、一つの困難な問題に直面せざるを得ない。それは、党を頂点とした監督制度を誰が改革することができるか、という問題である。

上述のように、「監督」制度の諸問題は、結局、憲法をどの程度まで実現し、違憲状態をどの程度改善するか、ということだけでなく、法律に定められた一つ一つの概念の定義及び内容、さらには法律自体を守る必要があるかどうかまで、すべては党により決められる、という事実の問題の根源があるのである。昨今監督に関する記述において必ずといっていいほど用いられている法諺、すなわち「絶対的権力は絶対的に腐敗する」という事態を招かざるを得ない状況が、まさにここで問われているのである。

しかし、現在のところ、一党独裁体制または党そのものに対する批判を、中国国内で公然と行うことは至極困難であろう。この法諺を引く人々

(84) 張澤濤・前掲注21・98頁以下には、「個別案件監督」については議論が激しく、その定義や条文上の根拠、そして内容等について様々な見解が見られている、と指摘されており、「法治」に伴う制度目的の明確化及び定義の限定化といった問題意識が形成されつつあることがわかる。尚、同論文の筆者である張氏は、憲法及び人大組織法の条文、さらには他国の同様の制度の存在（浦和事件を引用し、日本の国会調査権を類似の制度として指摘している）等を根拠として、「個別案件監督」制度を肯定している。

も、決して党に向けてこのような指摘を行っているのではない。常にそれは個別具体的な汚職者に向けられているのであり、すべてを覆っている強大な絶対的権力構造自体が腐敗を招いているのではないか、という意識はまるで見られない(またはまるで語られない)のである。

現在、汚職者が逮捕され、死刑など重く処罰される際に語る言葉が、教訓じみた形で多く紹介されているが、そのほとんどは、汚職の蔓延するシステムの中で、権力が高くなるにつれて自分に対する監督が希薄になり、次第に自身の倫理・道徳意識も薄れてゆき、最後には汚職について全く無感覚になってしまった、というストーリーとなっている<sup>(85)</sup>。

中央紀律検査委員会の巡視と上級への報告制度による縦軸の監督の強化は、確かにこのような「権力者への無監督」状態を回避するための方法の一つではあるだろう。しかし、根本的には一党独裁に基づく民主集中制というシステムに問題があるのであり、この制度をとる限り、上に行けば行くほど権力は巨大なものとなり、監督は希薄なものとなる。畢竟、「上」の道徳性、善性を強調すると言う虚偽的議論に陥らざるを得ないのである<sup>(86)</sup>。

腐敗問題の解決を本当に行う必要があるならば、それが構造的に形成されているということを認め、その構造的な原因、すなわち「上から」の一元的・一方向的監督制度を漸次的に解消する、という方法が唯一の答えであることは、すでに否定しようがない。しかし、党委員会と人大常務委員会のなし崩し的一体化という政策を見ればわかるように、党は従来とかわらず、国家機関の権力構造の変容に対応してその権力の重点を移行することで、一元的・一方向的統制システムを維持乃至強化しようとしているので

(85) 「郭久嗣臨刑前の内心剖白」共産党員2002年2期52頁や、紀偉宣「売官鬻爵終自悔」新長征2004年5期41頁以下など、汚職公務員の後悔の弁を紹介するのは数多い。

(86) 魯岳華・前掲注15・6頁に、「共産党の指導幹部は特殊素材でできており、その意識は高く、監督は必要ない」という「道徳人」仮説及び「性善論」の問題が指摘されている。

あり、結局腐敗が必然的に生じざるをえない構造は変わりそうにない。そう考えると、これまである意味で構造的原因が放置されてきたことにより、言うならば必然的に汚職のサイクルに組み込まれ、最後は死刑に処せられた官吏の哀れを思わざるをえない。

## 四 「民主」と「法治」の実現にむけて

### 1 人民の為の民主から人民による民主へ

#### (一) 「下からの民主」実現への困難

これまで論じてきたことから明らかなように、監督制度のみならず、中国における制度上の矛盾は、そのほとんどが理論的に主張される「民主」と事実上の「民主」との乖離という事実により生じている。監督制度にしても、それが国家機関と公職人員を対象とするものである以上、人民自身がこれを行うことには限界があり、専門の監督機関が「上から」これを行うことが求められるのは明らかであって、そのような機関に対する人民の監督こそが問われるべきであるのに、抽象的に「公民」がその権利を行使する主体であるとされてしまった。必然的な結果として、「国家の主人」は具体的監督権を行使することもなく、「監督」の範囲や対象は曖昧なまま、すべて実際に行使する機関の判断に任せることになってしまったのである。

そして、このような「民主」の問題は、突き詰めれば、「民主」を「人民のため」というところに見出す理論がもつ虚偽性にある、といえよう。従来、そして現在主張されているところの「民主」は、まさに現体制において繰り返されるスローガンがいうところの「為民」、すなわちその目的なり効果なりが「人民のため」である、という主張であった。監督制度の検討からも明らかなように、まさにこのような理論上の目的ないし効果の「民主」性により、実質的な内容と手続的な正当性の問題がないがしろに

されてきたのである。

さらに、改革開放と市場経済の加速により生じた社会の階層化とその格差の拡大、そしてそれに伴う利益のベクトルと価値観の多様化は、もはや単純な「人民のため」という主張の成り立つ基盤を崩壊させるに至っており、統治の目的・効果については、それが「どの人民のため」であるかが決定的に重要な問題となっている。然るに、制度構造上も理論上も、統治はいかかわらず抽象的に「人民のため」であるとされ、結果として、事実上「どの人民のため」に統治を行うかを決定する権力を有する者に対する贈賄が集中するのは必然的となる。このように、監督制度自体の前提的問題だけでなく、監督対象たる腐敗の問題までも、「人民のため」という虚構が原因となっているといえるのである。

このようなことから、現在何よりもまず「人民のため」の「民主」という虚偽的理論構成から脱し、「人民による民主」という原則を打ち立てることが必要である。この点、確かに理論の変更は直接制度の変更をもたらすものではなく、また理論自体は現実に形成された状況を肯定するために生じてきたものにすぎない、とも言えよう。しかし、これまで市場経済など新しい制度の導入は国家全体の方向性に関する理論の転換により決定づけられてきた、という中国の事情から考えれば、理論的な根拠が確立されることにより制度上も「民主」が実質化される可能性は大いにあると考えられる。

とは言え、これは現在の制度構造から考えれば、「人民による民主」という理論が「党により」認められない限りは、「民主」の実質化は遅々としてすすまない、というパラドックスをもたらす。結局のところ、「民主」の実現とその内容も、やはり党が「人民のため」に決定することになってしまうのである。このように考えると、理論的転換に基づく制度の再構築には幾多もの困難が伴うことになるだろう。

## (二) 「下からの民主」不可避の現実

以上のように、現状における「為民」、すなわち「人民のため」という

理論の下では、「民主」も党によって実現してもらえない。そこで妥協策として、党の一元的支配構造に触れずに現状の問題を解決する方法を考えるならば、まず憲法上の「民主」実現のために、選挙制度改革を中心とした人民代表大会の「民主」性を向上させることが求められる。これは、長い時間がかかるかもしれないが、現在漸次的に進行している改革であり、今後一定の成果を挙げることにはなるだろう。

しかし、このような長期的かつ漸次的な改革とは別に、現在直面している問題に対する即効性の対策も求められている。特に、昨今の腐敗問題に対し、党とその指導者への監督が欠落しているという状況に民衆の不満が高まっており、「不正義」に対する暴動の類も近時目立つようになってきた。このような状況では、何かのきっかけで民衆の不満が爆発すれば、それが反体制の波を引き起こさないとも限らない。

では、腐敗問題解決のカギはどこにあるか、といえば、それはやはり「上から」の監督という限界の打破、という点に再度行き着かざるをえない。前述のように、監督権を強化された機関による汚職が増加したり、監督手段である「双規」が逆に汚職告発者に対して用いられたいという事実からもわかるように、現行の制度は監督の「格上げ」による監督力の強化を行うことにより、結果として権力の強化された機関によるより規模の大きい腐敗をもたらすという悪循環を必然的に招いてしまう。このように、「上から」の監督の強化という手段はすでにその限界を露呈しており、まさに今、現在までに形成されたこのような「周期律」からどのようにして脱するか、つまりどのようにして監督権力の強化された機関による腐敗の増加という循環から抜け出すか、ということが問われているのである。

そう考えると、やはり建国当初の理論、すなわち「人民に監督させることによってのみ、政府は油断することがない」というところに、答えが求められることになる。そして、これまでの監督諸制度が、「民主」を高らかに謳っていたにもかかわらず、結局「民主」の欠落という状況に陥っていたのは、まさにその「民主」が理論的側面に止まっていたからだ、とい

う理由が再び生じてくるのである。

このように、現行の制度の枠組を用いて現状の問題を解決しようとしても、遠回りした結果やはり「上からの民主」という制度の限界に直面せざるを得ないのである。真に問題を解決する必要があるのならば、やはり「下からの民主」を虚偽的な理論にとどめることなく、その実効性を高めることによって、「上から」の権力行使に対する監視と制約を実現していくことが、今まさに求められているといえるだろう。

## 2 「民主」の枠組としての「法治」

以上の分析から、今後「民主」の実現は避けられない、という結論が得られる。実際に、地方においては直接民主的要素の導入が意識され、かなりラディカルな制度導入に踏み切った自治体も見られている<sup>(87)</sup>。とはいえ、文革に見られたような「下からの民主」の暴力性と、それ自体が統治を揺るがしうるという危険性を考えれば、「信訪」のような直接的民主監督制度を拡充する、というわけには行かないだろう。また、選挙制度と常務委員会制度の改善により、高度の間接民主制という現状の問題が改善されたとしても、では「民主」という理由により人民代表大会のオールマイティーを認めてもよいかというと、それはまたぞろ、権力の強化された「より上」の機関によるより大規模な腐敗を生じさせるにすぎない。

もちろん、実質を伴った国政にまでいたる直接選挙が実現し、選挙による監督力が強化されれば、腐敗の抑止力と是正機能は否応にも高まることになるのであって、まず「民主」の実現がやはり第一に求められることは当然である<sup>(88)</sup>。しかし、長い腐敗闘争により明らかになったように、「権

(87) 検察風雲2003年8期の「風雲文摘」1頁に、不満投票で第一位になった官吏の更迭制度についての紹介が見られる。尚、同記事はこれを「多数者の暴力」として批判している。

(88) この点、「監督人大代表」検察風雲2004年8期15頁では、湘潭市人大の選挙に関して人民代表の約半数が金品を受け取っていた、とされており、現行の複選制では票集めのための買収が容易である、という問題も指摘されている。

力のあるところに金が集まる」という事実は否定しようがない。選挙過程における民主性がいくら充実しようとも、選出された者に強い権力が集中すれば、それを利用する価値はまた高まり、例によって腐敗の循環に逆戻りすることになる。これはつまり、「民主集中制」に基づく「最高国家機関」という構成の限界を示すものであり、一党独裁という構造と同様に、国家機関の権力配分を再構築しなければならないだろう。

何にせよ、「民主」の実現とその拡充にもある種の制約が必要である、ということは明らかであるが、では何が制約原理として作用するかといえ、それは間違いなく「法治」であろう。ここまで見てきたように、「信訪」制度や「個別案件監督」などいわゆる「民主」監督制度は、その「民主」性に瑕疵があるだけでなく、合法的手続により生じた結論を手続外の「正義」により修正する、という性格を有していた。そしてまさにこのような手続外の「正義」実現手段の氾濫という事態により、人びとは煩瑣な法的手段を回避することになり、超法規的手段への信仰が社会に充満するようになってしまったのである。このように、「民主」的制度に対する適正な制約という問題だけでなく、「民衆の素質」を改善し、汚職の氾濫を防止するためにも、手続外の問題解決手段を廃止し、手続的正義を中心とした「法治」を実現することが求められる。

では、必要とされる「法治」とはどのようなものか、と考えると、まずこれは「民主」に対して制約的な「法治」でなければならない。近時刑事裁判において、人々の噂が高い事件は迅速に審理が行われ、「殺さなければ民の憤りが収まらない」との論理で裁判官が可能的手段を駆使して死刑を宣告し、可及的速やかに執行するといった事例が見られ、これについて「民意」に即した「法治」として賞賛する見解も見られるが、これは「民主」に迎合的な「法治」であり、制約原理とはとてもいえない<sup>(89)</sup>。

(89) 鄧斌「民憤、伝媒与刑事司法」雲南大学学报法学版2002年15卷1期23頁では、引用部分がまさに「目下通常見られる死刑の合法的理由である」とする。また、劉武俊「劉湧改判案析射司法与伝媒的衝突」團結2004年1期38頁では、

また、制約原理としての「法治」は、従来見られたような、「立法化」すればそれでよいという意味での「法治」でもないことは当然である。上述のように、これまで問題のある制度を「法治」により解決するというとき、それは多くが法律外の制度の「法制度化」または行政法規などの格上げとしての「立法化」というレベルに止まっていた。信訪制度にしても、個別案件監督制度にしても、これらの制度が憲法上持つ問題、特に司法の独立を害するという問題について十分な考察もなく、「正義」という根拠のみに基づいて、既成事実を追認する行政法規等を制定し、それが不十分であるとなると今度は立法化すればいい、ということになる。このようなやり方では、手続外制度の融通性はいつまでもなくなることはなく、「法治」は有効な制約として機能しないことになる。

つまり、「法治」による「民主」への制約を実現するには、適正手続という見地から「法治」の内容が問われなければならない、ということになる。特に、法律道具主義と党および全人大の優越という前提の下での「法治」では、事実上どのような法律も「上から」自由に制定、改正または廃止することができ、さらにどのように解釈することもできるのであり、しかも党による「法治」外からの「正義」の実現を生み、それをいびつな形のままで法制度化する、という「法治」を繰り返すことになっていた。このような状況の下、法制度は体系立ったものとならず、「法治」のための環境は形成されず、「法治」外からの「正義」実現がさらに求められることとなったのである。

---

遼寧省瀋陽市のマフィアのボスであった劉湧が、一審で死刑とされたものの、取調べ中に拷問があったとして二審で執行猶予付き死刑となったが、最高人民法院が「歴史上はじめて」自ら審査手続きを提起し、再審を行って傷害罪で死刑判決を出したことについて、「世論が騒然とし、民の怒りが沸騰するという背景下での司法審査」の問題を指摘する。これに対して、馬雅玲「公民輿論監督探析」理論導刊2004年8期52頁では、本件における輿論監督の機能を評価するとともに、最高人民法院の「再審判決は決して民の憤りの圧力により手続的正義からの要求を回避してなされたのではなく」「実質的正義と手続的正義のパーフェクトな結合だ」とする。

このような背景から、現在必要とされている「法治」を考えれば、それは、道具ではなく、高い理性の発現として体系化された「法」という論理構造に、党を含むすべてのものが従う、という意味での「法治」、つまり「法の支配」の思想が、制約原理として求められているということになる。中国が現在直面した腐敗など多くの問題の解決は、この原理を導入し、かつ実現することができるかにかかっている、といえるのではないだろうか。

### 3 制度改革への展望：統治構造の重層化と双方向化は実現するか

このように、監督制度に代表される中国の現行制度に見られる理論と現実の乖離、そしてそれに伴って生じた多くの問題を解決するには、結局憲法に規定される理論と実際に用いられている制度との整合性を、憲法を頂点とした「法」の理論的体系構造に基づいて実現していく、という方法によるしかない。そして、それを行う上での正当性契機は、やはり「民主」というところに求められるのであり、これらの理論の現実化には、一元的かつ一方向的統治構造の解体と手続的正義の実現が必要ということになる。

では、このような統治構造の改革は、どのようにすれば実現できるだろうか。これまでの検討からわかるように、現状の一元的・一方向的統治構造を解体することは容易ではなく、漸次的な改革すら困難であるといわざるを得ない。しかし、将来生じうる危機的状況を回避するためには、ある程度の制度改革が必要であることは既に明らかであり、今後重点は改革の可否ではなく方法の適否、すなわちソフト・ランディングの模索に移ってくるだろう。そして、そこで体制移行の衝撃緩衝材として機能することが期待されるのが、財政及び運営のいずれにおいても党政機関に従属しない民主的中間団体である。

上述のように、「信訪」の過激化にせよ、メディアの権力従属性にせよ、それは政策決定に一定の影響力を及ぼすためのルートが人民の側に確保さ

れていない、というところに原因があった。即ち、信訪の過激化については、単位制度の崩壊に伴って政府と人民が直接対峙する構造が形成されたため、人民の不満・憤激は直接政府にむけられることにならざるをえず、政府の側から見ても、不満を吸収・分散させるような中間的ファクターは不可欠となる。また、政府に対して圧力をかけられるだけの規模と影響力を持つ中間団体があれば、人民が要求を行うプロセスが確保され、信訪の沈静化が期待できるとともに、人民による監督の実効性も高まることになる。

このような機構として、現在最も期待されているのがメディアである。メディアについては、それが人民にとって客観的かつ有用な情報を提供することができるよう、まずメディア自体が中間団体化することが必要となる。特に、サーズにおける流言飛語による混乱というような事態を防ぐためにも、政府に従属するのではなく、正確な情報を自由に流通させることができるようなメディアが必要であることは明らかである。逆に、他の中間団体が有力に形成されれば、メディアの情報源とその指向性は多様化し、必然的にメディア自身の政府従属性は緩和され、メディアの中間団体化を促すことにもなる。このように、「民主」を実現し、さらにその過激化を防止する手段として、メディアを中心とした中間団体の形成は最も有効な手段であるといっても過言ではないのである<sup>(90)</sup>。

---

(90) 譚君久・前掲注16・149頁は、「伝統的な統治モデルはますます現状に適応しなくなっている」として、「私人の組織、特に非政府組織などがともに公共問題に対処すべき」として、「社会的共同統治モデル」を提唱する。このように、サーズに伴う流言飛語とそれによる混乱が、まさに中間団体の育成とその強化の必要性を人々に強く意識させる原因となったことがわかる。また、コロンビア大学のベンジャミン・L・リーブマン助教授は、中国における昨今の事例から、メディアの党政機関としての性質の変化と、司法機関との緊張関係を析出し、メディアの構造及び役割の更なる変容とその自由の範囲の拡大こそが、今後の中国の法律・政治領域の変化を決定付けるものと主張している。Benjamin L. Liebman, WATCHDOG OR DEMAGOGUE? THE MEDIA IN THE CHINESE LEGAL SYSTEM (Columbia Law Review, January, 2005), 特に p. 157以下の指摘が示唆的である。

実際に、現在の社会における階層の分化、そしてそれによる利益共通階層・グループの顕在化という社会の現実から見れば、党中央を頂点とする一元的・一方向的統治は既に限界に達しており、それぞれの利益を代表する中間団体の出現は必至ともいえよう。そして、利益を共通する者の集団化は最終的には政党政治の実現を求める声につながることとなり、今後漸次的にであれ内容のある多党制が実現し、やがて政権交代が生じる可能性も出てくるかもしれない。これは多少極端な展望であるが、少なくとも、選挙による実質的な「民主」の実現が保障され、「正義」を実現するための手段は司法機関に委ねられ、公民の監督権はまさに宣言的なものとして弱体化し、単に統治の理論的根拠として「民主」と同義になる日は、確かに近づいているように感じられる。

もちろん、このような選択も現在のところ党により行われることになり、「上から」形成された中間団体に実質的な「民主」性が伴うかどうかには疑問が残る。また、経済の発展と政治の硬直性により、国民の側に政治に対する無関心という傾向が見られていることから、現状に大きな変化が起こる可能性はむしろ低くなっているようにも見える。

しかし、監督制度の現状が明らかにしているように、人民の利益と絶対的真実を体現する一党の独裁により、高い理想の実現を超法規的に担保する、という現在のシステムでは、一部で絶対的な正義が効率的に実現されとしても、全体としてみれば、理想と現実の乖離と構造的不正義の蔓延、そしてその循環的拡大は避けられない。これに対し、異なる利益の存在を前提とした多党制と権力の分立により、対立する利益を適正な手続により調整する、というシステムでは、ドラスティックな正義の実現は望めないかもしれないが、虚偽と不正義は質・量ともに低下するだろう。腐敗問題を抑制するためにも、さらには経済の停滞によりこれまで蓄積された矛盾が一気に暴発するような事態を回避するためにも、制度の根本を変えなければならないところまできているのではないか、と思わざるを得ないのである。

## おわりに

中国がこの数十年において経験した変化は、多くの面で人々の予想をはるかに超える規模と速度で進行してきた。所論の監督制度についても、それは同様であろう。本稿でも、昨今生じた新しいできごとのうち注目すべきものについてはできるだけ紹介してきたつもりであるが、ほかに生じつつある変化もあるだろうし、また情報の隠避性により、こちらからは知る由もない重要な変化が起こっているかもしれない。

このような中、ここ数年特に政府と人民の関係に大きい変化が生じつつあるように感じられる。頻発する民衆暴動に対する反応を見ても、処罰・取締強化一辺倒というのではなく、「民の憤りを鎮める」ことが重視されるなど、民意迎合的な傾向が感じられるし、些細な事件でのメディアに対する過剰な情報統制や緘口令などの極端な措置にも、政府の側に「下から」の力を抑える困難と焦りが感じられる<sup>(91)</sup>。また、中央における行政許可法の制定や地方における情報公開条例の制定などにも、「民」に対する譲歩不可避との統治側の意識が見てとれる。さらに、「信訪」の最大の統制手段であった「収容遣送辦法」は廃止され、行政拘禁制度も抜本的に改革されようとしている。監督制度において「民主」と「法治」が持つ意味についても、全体としての政府と人民の関係の変化に応じて再度検討していかなければならないだろう。

いずれにせよ、絶対的存在たる党が、抽象的存在たる「人民の為」に、「正しい」道を教え諭し、不正義を糾してやる、という統治原理は、既に時代遅れのものとなってきている。もちろん、人民自らに選択させれば、

---

(91) 江南時報2003年12月10日付12面「広東法院“封殺”6名記者」は、裁判報道の内容を問題として特定記者の傍聴と取材を禁止した法院の通知について、このように過剰な反応は「これまでこのような民事事件報道ではめったになかったこと」と指摘する。

必ず「正しい」ものを選択するとは限らないし、そこにまた新しい不正義も生まれてくるかもしれない。しかし、そうだとした場合、現在生じつつある多くの変化からも明らかなように、人々はすでに「正しい」ことが何かは自分自身で決める、という姿勢を示しているのである。今後、このような人民の自己決定を通じて、人民が「上から」統治してもらうのではなく、自ら「民主」を育成し、それによって「法治」の基礎が形成されていくことを、期待したいと思う。