

中国監察法（草案）の問題点 ～ 監視社会化へ進む中国

梶田幸雄

はじめに

共産党大会で「習近平思想」が決議に盛り込まれた。

市民は、習近平思想の下での監視社会に暮らす。習近平は憲法を超越した独裁者となり、人民民主を原則とする社会主義体制も崩壊させそうである。その最たるものが、国家監察委員会の設置であり、監察法の制定である。

中国はどこに向かうのか。(1)最近の共産党の全社会に対する支配力の強化、監視社会化が進む状況を紹介し、(2)監察委員会の活動状況を概観し、(3)監察法（草案）の問題点を指摘する。

1 監視社会化の現状

中国共産党は、警察などあらゆる組織や制度を通じて市民の信用情報（格付けシステム）を集めようとしている。

この任務を主に担うのが公安部（Ministry of Public Security）である。公安部は、2000年に「金盾計画」（Golden Shield Project）を発動した。この計画は、全国の情報をネットで監督管理しようとするものである。

この計画は、公共安全インフラとネットワークプラットフォームの構築、公安コンピュータアプリケーションシステムの構築、公安業務情報標準化と標準化システム、国民情報ネットワーク安全監視センターの設置などを進めるものである。

そして、収集しようとする信用情報には、個人の資産、支払能力、

SNS の利用状況、商品の購入略歴、思想信条などが含まれる。この信用情報は、アリババやウィチャットなどの民間企業から得られるものもある。公安部は、個人の顔認識はもちろんのこと DNA さえも収集している。中国の市民は、この個人情報収集されることを拒むこともできない¹。

格付けシステムは現在、中国全土の 40 の町と都市でテストされており、2020 年までに全国規模で拡大する予定である²。

中国最高人民法院は、信用力のない長期債務者のブラックリストを保持し、リストに載っている人に対して債務を返済するよう命じた。2017 年 1 月に、最高人民法院は、2017 年 1 月に 670 万人に対して飛行機及び高速鉄道による旅行を禁止する通達を出した。これは、財産やその他の犯罪の隠蔽の危険性があるために科された措置である³。

また、「天網工程」と呼ばれる監視システムが構築されている。14 億人の中国国民の身分証、電話番号などと一緒に最新のものにアップデートする。広東省広州市のホテルではホテルに宿泊する人の顔写真を撮り、当局に送るようになったそうである。常に個人の顔認識もアップデートしておきたいということのようである。中国で稼働する監視カメラは約 1 億 7600 万台以上で、少なくとも 2 千万台は天網とつながり、国民を監視する。監視カメラは 2020 年には 6 億 2600 万台まで増える見通しであるという⁴。

中国教育部 (Ministry of Education) は、大学生の個々の政治信

¹ Stanley Lubman, *The Unprecedented Reach of China's Surveillance State*,
<http://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/unprecedented-reach-of-chinas-surveillance-state>

² Eugene K. Chow, *The Dark Side of China's Tech Boom*
China's tech giants are helping the state build a digital panopticon,
Wall Street Journal, August 21, 2017

³ (注)1 に同じ。

⁴ 日本経済新聞 2017 年 12 月 13 日

条をデータベース化する提案をしている。図書館の記録、調査、ソーシャルメディアの投稿からデータを取り出すことで、政治信条を作成することができるという⁵。

監視社会とは若干概念が異なるが、中国共産党は、企業内に党委員会を設置せよとの通知を發布し、党の指導を強化しようとしている。企業が自由な経営戦略を立案し、企業活動をする上での制約が強くなる。

現時点で 98 社ある中央企業のすべてが定款に党委員会の設置と経営への関与を認める規定を導入している。また、日本経済新聞は、党による経営介入を容認する定款変更を行った上場企業が、中国共産党大会が開幕直前の 10 月 17 日までに、上場企業の 8 社に 1 社に当たる 430 社超にまで拡大したことが分かったと伝えた。さらに、深圳市でも社内に党組織を持たないほど小さい企業にも党の思想を浸透させるための「連合党組織」という党組織が設立され、この党組織は約 300 社で構成されている⁶。

1990 年代の初めに中国は、国営企業を国有企業というように改めた。国は、企業経営には関与せず、企業経営は経営の専門家に委ねようという趣旨からである。しかし、今、国有企業 (State-Owned-Enterprise) が再び国営企業 (State-Run-Enterprise) に変わろうとしている。

2017 年 1 月には、VPN (仮想私設網) の規制強化が導入された。企業が海外部門との連絡に使用する VPN は、9 月以降はほとんど遮断されている状態であり、実際のビジネスに大きな支障が出ているという。

習近平国家主席は、2017 年 12 月に開催された「第 4 回世界インターネット大会」の開幕式において「中国が対外開放の門戸をと閉ざすことはなく、さらに広げていく」と発言した。しかし、現実

⁵ (注)2 に同じ。

⁶ 日本経済新聞 2017 年 10 月 22 日

逆行している。

もっと直接的に市民を監視（監察）しようとするものが、国家監察委員会の設置と 2018 年 3 月の全国人民代表大会で採択される予定の国家監察法の制定である。中国の反腐敗監督機関は共産党の一部門であるが、この機関が取り締まれるのは 8,900 万人の共産党員だけであった。国家監察委員会は、その対象を大きく広げるものである。

2 国家監察委員会

国家監察委員会は、2018 年 3 月の全国人民代表大会において正式に設立が認可され、発足する予定である。

監察委員会は、最高の国家監察機関である。省・自治区・直轄市・自治州・県・自治権・市・直轄市・市轄区に監察委員会が設置される。この監察委員会は、全国人民代表大会（全人代）により設置させ、監察委員の主任、副主任、委員は全人代常務委員会が任免し、任期は全人代代表の任期と同じとする。監察委員会は、全人代及び同常務委員会に対して責任を負い、その監督を受ける（監察法草案第 6 条）。

しかし、監察法の制定及び監察委員会の正式な発足に先立ち、2017 年 11 月 4 日に全人代常務委員会第 30 回会議は、「全国各地に国家観察体制の改革試行活動を展開することに関する決定」を採択した。11 月 7 日には、中国共産党中央委員会弁公庁は、「北京市、山西省、浙江省に国家観察体制改革試行展開方案」を發布した。

この方案に基づき、すでに監察処分が実施されている⁷。

北京市、山西省、浙江省の各紀律検査委員会及び監察委員会は、市内の対象機関に分処を設置し、すでにその設置率は 80% 近くになっている。北京市監察対象は、改革前の 78.7 万人から 99.7 万人に

⁷ 新華社 2017 年 11 月 5 日

増え、山西省の監察対象は、53万人から131.5万人に増え、浙江省は31.8万人から70.1万人に増えた。2017年1～8月の間に北京市は、204人、13の党組織を問責した。党中央の認可を得て、北京市委員会は、北京農産物中央卸売市場管理委員会党委員会に対して改組をする決定をした。これは、北京の歴史上で初めて党綱領に基づき改組を決定した初めての事例である。山西省は2,514人、浙江省は1,046人を問責した。

3 監察法（草案）の問題点

(1) 概要

監察法（草案）は、全10章、67条からなる。その構成は、第1章「総則」（第1条～第4条）、第2章「監察機関」（第5条～第11条）、第3章「監察範囲」（第12条～第14条）、第4章「監察職責」（第15条～第19条）、第5章「監察権限」（第20条～第35条）、第6章「監察手続き」（第36条～第47条）、第7章「反腐敗国際協力」（第48条～第50条）、第8章「監察機関及び監察員に対する監督」（第51条～第60条）、第9章「法律責任」（第61条～第65条）、第10章「附則」（第66条～第67条）となっている。

重要な論点として、以下の諸点が挙げられる。

第一に、(1)監察法の目的である。

監察法（草案）第1条は、「全面的に依法治国（法により国を治めること）を推進し、国家の監察を全面的に広めることを実現し、反腐敗活動をさらに展開するために、この法律を制定する。」と規定している。監察活動を指導するのは、中国共産党であり（第2条）、監察機関が公職者に対する監察、調査を行う（第3条）。監察活動は、憲法と法律に基づき、事実を根拠とすることを堅持する（第4条）。ここで監察機関とは、監察委員会のことをいう。

第二に、監察の対象である。

監察の対象は、以下の6類の公職者である。

- ① 中国共産党、全人代、行政、政治協商会議、監察、審判、檢察、民主党派及び工商連合の各機関の公務員、並びに「公務員法」により管理される者である。
- ② 法律、法規により授権され、又は国家機関から法により公共事務管理を委託され、公務に従事する者
- ③ 国有企業管理者
- ④ 公的な教育、科研、文化、医療衛生、体育などの機関に従事する管理者
- ⑤ 基層大衆自治組織に従事する集団事務管理者
- ⑥ その他法により公務を行う者

第三に、(3)監察委員会の 3 項目の職責と 12 項目の措置についてである。

3 項目の監察職責とは、以下の 3 点である。

① 監督-監察機関は、公職者が職務執行につき法に従い、公平、清廉及び道徳的に業務を行なっているか監督検査する。

② 調査-監察機関は、汚職収賄、職権濫用、業務懈怠、私欲追求及び国家資産の浪費などの違法・犯罪行為を調査する。

③ 処置-監察機関は、関係法律により違法行為を行った公職者を処分する。職責を果たせない指導者を問責する。犯罪行為に対しては、檢察機関に公訴提起する。

12 項目の措置は、各種レベルの職務質問、尋問、資産の凍結、調書の作成、差押え、勾留、捜査、検査、鑑定、留置などがある。

(2) 主な論点～憂慮される問題点

監察法（草案）は、2017 年 11 月 7 日に初めて公表され、パブリックオピニオンを求める手続きが始まった。しかし、この法案には問題が多く、憂慮する声が随分と発表されている。

例えば、56 人の弁護士及び 3 人の法学者の連盟による全人代に対する「国家監察法（草案）に対する 4 点の建議」と題する公開意見

状がある⁸。この意見状では、4つの憂慮があると指摘されている。以下、その4つの憂慮について主な重要論点を取り上げて紹介する。

第一の〈憂慮〉は、「法治原則が危機に直面する」という指摘である。

中国憲法第5条は、以下の通り規定している。

- 「1 中華人民共和国は、法による治国を実行し、社会主義の法治国家を建設する。
- 2 国家は、社会主義の法秩序の統一と尊厳を守る。
- 3 すべての法律、行政法規及び地方法規は、この憲法に抵触してはならない。
- 4 すべての国家機関、武装力、政党、社会团体、企業及び事業組織は、この憲法及び法律を遵守しなければならない。この憲法及び法律に違反する一切の行為に対しては、その責任を追及しなければならない。
- 5 いかなる組織又は個人も、この憲法及び法律に優越した特権を持つことはできない。」

この憲法第5条は、法治の原則であり、①憲法が法律に優先し、②法制の統一(下位法は上位法に従う。方と法の間には矛盾はない。)、③違法審査、④特権の禁止がうたわれている。

これに対して、例えば、監察法草案は、監察委員会に留置調査権を付与しているが、これは人身の自由を制限するものである。かつ、処置権は「職務犯罪について、檢察機関に移送し、法により公訴提起する。」としているが、この監察調査手続きは刑事訴訟法の職務犯罪調査手続きに代わるものである。

憲法第37条には以下の規定がある。

- 「1 中華人民共和国公民の人身の自由は、侵されない。

⁸ この公開意見状は、2017年8月11日付で公開されている。

(<http://www.chrlawyers.hk/zh-hans/content/59> 位中国律師就《国家監察法(草案)》致信全国人大)

- 2 いかなる公民も、人民検察院の承認若しくは決定又は人民法院の決定のいずれかを経て、公安機関が執行するのでなければ、逮捕されない。
- 3 不法拘禁その他の方法による公民の人身の自由に対する不法な剥奪又は制限は、これを禁止する。公民の身体に対する不法な搜索は、これを禁止する。」

これに対して、監察法草案は、監察の調査手続きが職務犯罪の調査手続きに取って代わり、人身が留置され、逮捕されることになるのであれば、検察院の認可または決定によらずにこれができることになる。憲法の権威はどこにあるのかという疑念が生じる。

また、刑事訴訟法第 33 条第 1 項には以下の通りの規定がある。

「被疑者は、捜査機関による第 1 回の取調べの日又は強制措置が行われた日から、弁護人を依頼する権利を有する。捜査の期間においては、弁護士のみを弁護人として依頼することができる。被告人は、いつでも弁護人を依頼することができる。」

この規定は、「弁護士である弁護人は、拘禁されている被疑者又は被告人と接見し、交通することができる。弁護士以外の弁護人も、裁判所又は検察の許可を経て、拘禁されている被疑者又は被告人と接見し、交通することができる。」ことを保障するものである。

さらに刑事訴訟法第 36 条は、以下の通り規定している。

「弁護士である弁護人は、捜査の期間中に、被疑者のために法律上の援助を提供し、申立て又は告訴を代理し、強制措置の変更を申請し、捜査機関に対して被疑者に係罪名及び事件に関する事情を照会し、かつ、意見を提出することができる。」

これに対して、監察法（草案）は、職務犯罪の被監察人から完全の上述の権利を剥奪している。法の統一をうたいながら、統一を欠いている。

監察委員会による 12 項目の措置は、刑事訴訟法、検察院組織法、検察官法など関係法律の条文を停止させるほか、被監察人の人権も等閑にされる。監察法は、権力の濫用を免れない。

第二の<憂慮>は、「人権保障の原則が重大な挑戦に遭遇」するという指摘である。

憲法第 33 条第 2 項は、以下の通り規定している。

「中華人民共和国公民は、法律の前に一律に平等である。国家は、人権を尊重し、保障する。」

また、憲法の関連規定に人身の自由（第 37 条）、人格の尊厳（第 38 条）、住宅（第 39 条）、通信の秘密（第 40 条）、公民の合法的な私有財産の不可侵（第 13 条）がある。刑事訴訟法では、弁護を受ける権利、会見権、訴えの権利、控訴権、自白を強要されない権利などがある。

これに対して、監察法（草案）は、被監察人に対する措置は、人身の自由、財産の安全、住宅の安寧に介入し、私有財産権及び生存権を抑制又は喪失させる。

第三の<憂慮>は、「平等の原則の侵害」があるという指摘である。

憲法第 33 条第 1 項、第 3 項は、以下の通り規定している。

「1 中華人民共和国の国籍を有する者は、すべて中華人民共和国の公民である。

2 いかなる公民も、この憲法及び法律の定める権利を享有し、同時に、この憲法及び法律の定める義務を履行しなければならない。

憲法第 5 条第 5 項は、以下の通り規定している。

「5 いかなる組織又は個人も、この憲法及び法律に優越した特権を持つことはできない。」

憲法が規定する平等原則は、公民の基本的権利であり、平等に法律を履行する義務を負い、平等に法律により制裁を受けるということである。刑事犯罪の被疑者に対しても、刑事訴訟法により弁護を受ける権利がある。

これに対して、監察法（草案）、この平等の原則に反し、憲法の精神に反する。

第四の〈憂慮〉は、「正当な手続きの放棄」があるという指摘である。

公権力の濫用・腐敗を防ぎ、有効に人に対する合法的権益を保障しなければならないが、監察法（草案）は、監察委員会の監察権力について規定し、被監察人の権利を剥奪している。公開意見状は、法治を堅持するのか、又は人治に走るのかの分水嶺であると述べている。

以上の憂慮を意識して、監察法（草案）に対する4つの立法提案がなされている。以下の通りである。

- ① 弁護士が介入する制度を設けるか、または刑事訴訟法の偵察段階で弁護士が介入する条文を設け、拷問による自白、冤罪・でっち上げ・誤診を防がなければならない。
- ② 証人尋問制度を設け、被監察人の人身の留置、財産に対する差押え・凍結・押収・搜索、公職の解除など厳格な監察処分に対する不服申立て、弁論の機会を設け、権力の濫用を防ぐ。
- ③ 法律監督制度を設け、被監察人が証人尋問の決定に不服の場合には、検察機関に法律の監督を請求することができるようにする。
- ④ 訴訟制度を設け、被監察人が検察機関の監督・決定に不服の場合には、監察機関が被告のために別途に行政訴訟を提起するようにする。監察機関が行政機関でなくても（司法機関でなくても）、監察行為は明らかに抗議の行政行為に属するのであるから、当然に司法審査を受ける。

(3) 権威主義がさらに嵩じる危険性

以上の〈憂慮〉4点で全ての問題が語り尽くされているか。そうとは言えない。さらに問題点として指摘されなければならない問題について指摘をしておきたい。これは、主に憲法との関連である⁹。

⁹ 憲法との関係については、例えば、童之偉「監察立法応処处理好的九个憲

監察法（草案）は、憲法に基づきのこの法律を制定するとは書かれていない。監察法（草案）第1条は、「全面的に依法治国（法により国を治めること）を推進し、国家の監察を全面的に広めることを実現し、反腐敗活動をさらに展開するために、この法律を制定する。」と書かれている。一般に法律は、「憲法に基づきこの法律を制定する」と書かれるものである。これは、憲法をその法律の条文の形成基準とするという立憲主義の思想によるからである。ところが、監察法（草案）は、憲法を根拠とするということが書かれていない。あたかも憲法を超越した法律のようである。そうであるから、公開意見状で指摘されているように、憲法の条文及び精神に抵触する条文も平気で定めるのであろうか。

監察法（草案）は、人民代表大会制度という中国の政治制度を国家観察委員会制度に変える危険性がある。

憲法第2条第2項は、「人民が国家権力を行使する機関は、全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会である。」と規定している。また、憲法第57条は、「全国人民代表大会は、最高の国家権力機関である。その常設機関は、全国人民代表大会常務委員会である。」と規定している。

監察委員会は、本来であれば、憲法が規定する民主集中制の原則によれば、人民代表大会により設置され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受けることになるが、草案は、この憲法の原則を空虚にしている。国家監察機関の設置について、「人民」の二文字がない。国家の一切の権力が人民に由来するという憲法の本質によるのであれば、「人民監察委員会」という名称になるのが本当ではないのか。

憲法第5条は、「国家は、社会主義法制の統一と尊厳を維持しなければならない」ことを規定している条文だが、監察法（草案）の

法問題—在中国憲法学会和刑訴法学会聯合研討会上的專題發言」2017年11月14日（於：華東政法大學法治建設研究中心）がある。

多くの条文がこの憲法の条文に反している。紀律検査委員会及び監察委員会は、党と政府が一体化したものであり、紀律検査委員会が法院の刑事事件の審理を主導することになりかねない。法院は独立して審理をしなければならない。法院が国家権力より低く位置付けられ、国家機関と同等の地位になるならば、正常な政治秩序の維持と公民の基本的権利の保障にとって不利である。

樊鵬・中国社会科学院政治学研究所研究員は、「監察委員会は、法治の形式を採りながら、共産党の指導権力を強化するものである。」と述べている¹⁰。監察委員会は、被監察人を3ヶ月間秘密裏に拘留し、さらに3ヶ月間延長する権限がある（これまで党内の検査機関は共産党員に対してのみ、このような措置ができた。）。

習近平は、「共産党は自らが憲法と法律の範囲内で活動をするが、ただし、共産党がその一切を指導する。」と言う。そうであると果たして習近平及び共産党が法律を遵守するだろうか。監察委員会の最大の問題は、この一点にある¹¹。

まとめ

権威主義は、民主主義の対立概念である。監察法（草案）は、立憲主義の体裁をとっていた法治主義から乖離し、権威主義に向かおうとしているように思われる。

習近平国家主席は、2017年10月26日に開かれた軍指導幹部会議で、「今世紀半ばまでに世界一流の軍隊をつくる。軍幹部は党に忠誠を誓い、党の指揮に従い、必ず戦って勝たなければならない」と述べた。軍事力を以って中華民族の復興を目指すようである。国際

¹⁰ 儲百亮「習近平推動成立新反腐敗機構、引發法學界批判」（2017年11月30日）

<https://cn.nytimes.com/china/20171130/china-xi-jinping-anticorruption/>
（最終アクセス日：2017年12月29日）

¹¹ 同上

経済面においても国家主義を核心とし、権力至上主義を価値の基本とする中国は、権力経済を進めている。

ニック・フリック（イエール大学院博士候補生）は、「習近平の夢は、ボーダレスなプロレタリアの楽園ではなく、党の支配下で全能の中華文明の本来の栄光を取り戻すこと」であると述べている¹²。

監察法は、2018年3月の全国人民代表大会において採択される。これまでに憲法学者他の法学者や弁護士らの実務家の意見が反映され、立憲主義から乖離しない草案の修正が図られることを期待したい。

¹² ニック・フリック「レーニン主義と習近平の中国モデル—北京のポリシエビキ」フォリンアフェアーズ、2017年12月号、34-40頁