

研究ノート

中華人民共和国監察法と刑事訴訟法の関係

岡 本 梢

はじめに

2018年3月に制定された中華人民共和国監察法（以下「監察法」という。）は、概括すると、公職者や共産党員の違法行為や職務犯罪行為について、新たに創設された監察委員会が監督、調査、処置し、これまで中国において問題となってきた公職者らによる腐敗政治を根源から断ち切ろうとするものである。この監察委員会の有する調査権には、被調査人に対する取調べ権や留置権、証拠に対する搜索差押え権なども含まれ、調査の結果、職務犯罪の疑いが認められる場合には、監察委員会から検察院へ事件が移送され、通常の刑事手続きによることになり、調査段階で監察委員会によって収集された証拠が裁判の証拠となりうる。このような調査権の性質に鑑みると、監察委員会による調査は、従来の検察院による捜査と同質であるといえるため、厳格な適正手続きの保障が要請され、その担保のためには、調査段階においても弁護人の介入を認める必要があるといえる。然るに、監察法においては、弁護人の介入についての規定はなく、調査段階から検察院へと移送され、刑事手続きへと移行してはじめて、刑事弁護人の介入を認めれば足りると考えられている¹⁾。

監察体制の強化は、習近平体制の目玉政策であり、今後さらなる充実が期

1) 郭世杰「律師介入留置程序的正当性分析与制度设计」河南财经大学学报（2020年第6期）127頁。

待されている。公正公平かつ国内外ともに理解が得られる監察制度の構築のためには、被調査人の人権保障の向上が不可欠であり、そのためには調査段階における弁護人依頼権の保障の明文化が望まれる。この点は、多くの中国法学者も指摘しているところである²⁾。

以下では、監察法における弁護人依頼権の保障についての研究の第一段階として、監察法の概略及び監察法と刑事訴訟法との関係について調べてみたい。

1. 監察法の制定

2016年から試験的に実施されていた新しい監察体制³⁾が、2018年3月の憲法部分改正及び監察法の制定によって本格的に始動された。憲法改正により、新たな権力組織として、監察委員会の設置が定められ（中華人民共和国憲法第123条乃至127条）、その権限等について定めた監察法が制定された。監察委員会の創設は、憲法改正のみならず刑法（職務犯罪の自首、功績問題など）、人民検察院組織法（組織権力、人員の移動など）、国家賠償法などの改正問題を引き起こした。その中でも最も注目すべきは、監察委員会と刑事訴訟法との衝突⁴⁾である。公職者らの職務犯罪行為について、従来捜査権を有するのは公安及び検察であったが、監察法の制定により、それらの第一次調査権が監察委員会に移譲された（第34条）ことなどからも、両法の衝突は不可避であり、その関係性が注目される。

2) 崔宇笛「论监察调查中律师介入的必要性与可行性」法制与社会（2020年第10期下）66頁、刘倩・王静「监察调查程序中律师介入问题研究」安徽理工大学学报（2020年11月）26頁等。

3) 2016年11月発布中共中央弁公庁〈北京市、山西省、浙江省における国家監察体制改革の発展に関する試行方案〉、同年12月発布第12期全国人民代表大会常務委員会第25回会議会決〈北京市、山西省、浙江省における国家監察体制改革の発展に関する試行任務に関する決定〉により試行が開始された。

4) 汪海燕「監察制度与《刑事诉讼法》的衔接」政法论坛第35卷第6期（2017年11月）84頁。

2. 監察法の目的

国家監察体制改革を深化させ、公権力を行使する全ての公職者に対する監督を強化し、網羅的な国家監察を実現し、反腐敗活動を一層進展させ、国のガバナンス体系及びガバナンス能力の現代化を推進することが監察法の目的⁵⁾である。従来、共産党員に対する調査、監督は、規律検査委員会や行政機関の監察部門による「双規」（「規定された場所」及び「規定された時間」に取調べを行うことから、「双規」や「兩規」と呼ばれた。）によって行われていたが、法に基づくものではなく、批判の対象となっていたことから、「依法治国」、すなわち法による国家統治を掲げる習近平体制において、国家監察体制の深化と正当性確保のためには、監察法の制定が急務であった。

3. 監察委員会とは

全国人民代表大会によって選出された国家監察委員会を最高監察機関として、地方各級に当該級の人民代表大会が選出した監察委員会が設置され、国家監察委員会が地方各級監察委員会の業務を指導する（監察法第7条乃至10条）。憲法改正によって設けられた憲法上の組織であり、第4の権力と言われている。従来の権力組織は、一府両院、すなわち、人民政府（國務院＝内閣）、人民法院、人民検察院を指したが、監察委員会の出現により、「一府一委両院」となったといわれている⁶⁾。それだけ重大な権力構造の変化があったということである。

監察委員会の主な職責は以下の通りである。

5) 本稿における監察法の日本語訳は、岡村志嘉子「中国の新たな国家監察体制——中華人民共和国監察法」国立国家図書館調査及び立法考査局（2018年）73頁以降を引用ないし参照している。

6) 王雲海「中国の憲法改正と監察法の制定——「法治国家」への前進になるか——」一橋法学17巻2号（2018年）519頁。

- ①公職者の遵法、公平な権力行使等につき監督・調査を行うこと。
- ②職務上の法律違反及び職権犯罪の疑いについて調査すること。
- ③法律に違反した公職者に対し政務処分（第45条参照）を行い、職責不履行者に対し問責を行い、職務犯罪の疑いがある者について、調査結果を人民検察院に移送し、法に基づく審査及び公訴の提起を行うこと（第11条）。

4. 監察対象者

監察の対象者は、公職者及び関係者であり、具体的には以下の通りである（第15条）。

- ①中国共産党の機関、人民代表大会及び同常務委員会の機関、人民政府、監察委員会、人民法院、人民検察院、中国人民政治協商会議各級委員会の機関、民主党派の機関及び商工業連合会の機関の公務員、「中華人民共和國公務員法」を参照して管理される者。
- ②法令による授権、又は国家機関の法による委託を受けて公共事務を管理する組織において公務に従事する者。
- ③国有企業の管理職。
- ④公営の教育、研究、文化、医療衛生、スポーツ等の組織における管理職。
- ⑤基層群衆性自治組織⁷⁾における管理職。
- ⑥その他、法に従って公職を履行する者。

5. 監察委員会の権限

監察委員会の権限は、監督権、調査権、処置権（第11条）と広範囲に及ぶ。

7) 都市及び農村で、住民の居住区ごとに設置される住民委員会又は村民委員会のこと。人民調停、治安保衛、公衆衛生その他の各委員会を置いて、その居住区における公共事務及び公益事業を処理し、民間の紛争を調停し、社会治安の維持に協力し、人民政府に大衆の意見及び要求を反映し、並びに建議を提出することをその職務とする（憲法第111条）。

被調査人の調査にあたっては以下の権限を行使することができる。

- ①関係組織及び個人に対して証拠を収集することができる（第18条）。関係組織及び個人は、ありのままに情報提供する義務がある。
- ②汚職・贈収賄、職務不履行等の職務犯罪について、被調査人を取調べることができる（第20条）。証人等に対しても取調べを行うことができる（第21条）。
- ③被調査人に重大な職務上の法律違反又は職務犯罪の疑いがある場合に、事件が重大、逃亡のおそれや罪証隠滅のおそれがある等一定の場合には、その者を特定の場所に留置することができる（第22条）。
- ④事件に関係する組織及び個人の資金凍結をすることができる（第23条）。
- ⑤証拠収集のため、搜索差押えを行うことができる（第24条、第25条）。
- ⑥実地検査（現場検証）、鑑定、技術調査措置（技術的手段を用いた調査：秘密録音、通信傍受、モニター監視、秘密写真撮影、録画等）、指名手配、出国制限措置をとることができる（第26条乃至第30条）。

これらの権限は、いずれも被調査人に対する重大な権利侵害を伴う強制的措置であるから、監察委員会の権限濫用を防止すべく、手続的な制約を課す必要がある。習近平は、監察委員会の創設時、同委員会に権限を付与することの重要性に加え、監察権に対する制約、権限濫用の防止の重要性も強調した⁸⁾。それを受けて、監察法では、監察委員会の権限濫用を防止し、被調査人の合法権益を保護することを目的に、調査措置に関する手続きについて定めている。調査人員は、取調べ、留置、搜索、差押えを実施する場合には、自身の身分を示す書面と手続きについて監察委員会が発行した書面に基づいて、2名以上で行わなければならない、実施後、調書や報告書等を作成したうえで、対象者の署名・捺印を得なければならない（第41条1項）。そして、作業審査と内部手続を規範化するために、重要な手続きに関しては、全過程を記録し、録音・録画しなければならないとされている（同2条）。

8) 中共中央規律検査委員会・中華人民共和国国家監察委員会ホームページ「中華人民共和国監察法解釈」第41条 < ccdi.gov.cn > 最終閲覧日：令和5年2月2日。

留置措置は、「双規（兩規）」に代わる措置であり、長期間、国内外で問題とされてきた双規をめぐる「法の支配」との関係についての難題を克服すべく、厳格な手続きが定められた。⁹⁾すなわち、留置措置を採る場合には、監察委員会の幹部が合同で検討の上、区を持つ都市の監察委員会については一級上の監察委員会の承認が必要であり、省監察委員会については国家監察委員会への届け出が必要となる（第43条1項）。留置期間は3か月を超えてはならず、延長を含め最長で6か月間の制限が設けられている（第43条2項）。中国共産党は、このような手続きに関する規定をもって、「法の支配に基づく¹⁰⁾国家の決意と自信を示した」と表明している。

6. 刑事手続きとの関係

(1) 「調査権」と「捜査権」の関係

上記5①から⑥の権限は、身体確保及び証拠収集についての強制的権限であり、刑訴法上、捜査機関に認められている捜査行為と極めて類似する。監察委員会は政治機関であり、捜査と調査とは異なる¹¹⁾とする考えもあるが、大部の評価は、監察法が「調査」との文言を用いているのは、監察委員会の調査権と検察の捜査権が語彙的に衝突することを避けるためであり、職務犯罪調査権の本質は捜査権である¹²⁾というものである。よって、刑訴法上捜査権の制限のために適用される基本原則や規定——適正手続きの保障、人権保障、比例原則等の原則から、手続き上の細則まで——が調査権にも適用される必要があり、監察法においてもそれを明確に示す必要がある。

以下では、監察法上、刑事訴訟法との関連性が注目される規定について、

9) 前掲注8) 解釈第43条。

10) 前掲注8) 解釈第43条。

11) 郭・前掲注1) 127頁。

12) 汪・前掲注4) 85頁。

いくつか取り上げてみたい。

(2) 監察委員会の有する監督権、調査権、処置権（第11条）

公職者は、法に従い職責を果たし、公権力を擁護し、誠実かつ倫理的に政治を遂行する義務がある。当該要請に従って職責を果たしているか監督することが、監察委員会の第一次的な責務となる（同条1項）。その上で、汚職・贈収賄、職権乱用、職務怠慢等の疑いがある場合には、被調査人に対して調査権を行使することができる（同条2項）。当該調査の際、強制的措置を用いることができるのは前述の通りである。調査の結果、職務上の法律違反が発覚した場合には、警告、記過（過失を記録する）、降格、罷免、除名等の「政務処分」が下され、職務不履行に対しては「問責」がなされる（第45条）。

調査の結果、職務犯罪の疑いがあるものについては、検察院へ移送され、通常の刑事手続きを踏むことになる（第11条3項）。監察委員会は、調査の結果、犯罪事実が明白であり、証拠が十分である場合には、「起訴意見書」を作成し、事件記録及び証拠とともに検察院に移送することになる（第45条4号）。起訴意見書には、量刑に関する意見を記載することも可能であるから、監察委員会の処置権は「求刑権」をも含むとされる¹³⁾。当該起訴意見書は、明文上は検察官の起訴や量刑の決定を強制するものではないが、事実上、検察官がどの程度拘束され、また斟酌するのかについては、今後の研究の課題としたい。

第 11 条 監察委員会は、この法律及び関係法の定めるところにより、次の各号に掲げる監督、調査及び処置の職責を履行する。

(1) 公職者に対し、清廉政治教育を実施し、その法に基づく職責履行、公平な権力行使、清廉な政治及び職務の実施並びに倫理道德の状況の監督・検査を行うこと。

(2) 汚職・贈収賄、職権濫用、職務怠慢、権力の賃借、利益移転、情

13) 汪・前掲注4) 85頁。

実による不正、国の資産・財産の浪費等の職務上の法律違反及び職務犯罪の疑いについて調査すること。

(3) 法律に違反した公職者に対し、法に基づき政務処分の決定を行うこと。職責履行が不十分又は職責不履行の指導者に対し、問責を行うこと。職務犯罪の疑いがあるものについては、調査結果を人民檢察院に移送し、法に基づく審査及び公訴の提起を行うこと。監察対象の所属先に監察提案を提出すること。

(3) 移送された事件の取り扱い (第47条)

監察委員会が職務犯罪事件を檢察院へ移送してより後は、刑事訴訟法の規律を受けることとなり、檢察院が強制措置等の捜査を講ずることとなる。移送にあたり、檢察院は、監察委員会からの起訴意見書を受け取るようになる。ところ、上記の通り、監察委員会の起訴意見に拘束されるとの文言はないものの、監察委員会は「犯罪事実が明白でかつ証拠が十分」な場合に、起訴意見書を出す一方で、第47条においては、檢察院は「刑事責任を追及すべきであるとみとめたとき」との独自の裁量権を有するものの、監察委員会が起訴意見書を出す要件である「犯罪事実が明白でかつ証拠が十分」な場合には、「起訴の決定を行わなければならない。」とされており、多くの場合には、監察委員会の起訴意見書通りに起訴することが想定されているように思われる。

檢察院は、監察委員会の調査について不足がある場合には、補充調査を依頼することもできるし、自ら捜査することもできる(2項)。檢察院が不起訴とした場合に、監察委員会が不起訴に不服がある場合には、不服審査の申立てができる(3項)。このように、監察委員会と檢察院とは、職務犯罪の懲罰に向けて相互に協力する関係にある。

第47条 監察機関が移送した事件については、人民檢察院は、「中華人民共和国刑事訴訟法」に基づき被調査人に対し強制措置を講ずる。

人民検察院は、審査を経て、犯罪事実が既に明白であり、証拠が確かかつ十分であり、法に従って刑事責任を追及すべきであると認めるときは、起訴の決定を行わなければならない。

人民検察院は、審査を経て、補充の事実確認が必要であると認めるときは、監察機関に差し戻して補充調査を行わせなければならない、必要なときは、自ら補充捜査を行うことができる。補充調査を行う事件については、1か月以内に補充調査を完了しなければならない。補充調査は、2回を限度とする。

人民検察院は、「中華人民共和国刑事訴訟法」に定める不起訴に該当するものについては、1級上の人民検察院の承認を経て、法に従い不起訴の決定を行う。監察機関は、不起訴の決定に誤りがあると認めるときは、1級上の人民検察院に不服審査を求めることができる。

(4) 監察委員会が収集した証拠の刑事裁判での取り扱い (第33条)

監察委員会が収集した証拠は、物的証拠、人的証拠ともに刑事裁判において証拠として用いることができる。但し、調査段階で収集された証拠が当然に裁判の証拠となるわけではなく、検察院による厳格な審査が必要とされている。証拠の合法性基準は、高度のものが求められ、「検察院、人民法院の審査及び歴史と人民によるチェックに耐えられるレベル」であるべきとされる¹⁴⁾。具体的には、刑事手続きにおける証拠法についての諸原則が適用されることとなり(2項)、刑事訴訟法第5章「証拠」、2012年発布の最高人民法院刑訴法解釈第4章が適用される。違法収集証拠についても、検察による審査を経て、排除すべきもしくは真実ではないと認められた場合は、刑事手続きの証拠とすることはできない(3項)。違法収集証拠については、刑訴法第54条が適用され、拷問等の違法な方法により得られた被調査人の自白又はその他関係者の供述は証拠とすることができず、証拠物及び証拠書類について

14) 前掲注8) 解釈第33条。

も、法規違反があり司法の公正に重大な影響を及ぼす可能性のあるときは、補正もしくは合理的な説明ができない場合には、排除される。

このように、監察委員会の収集した証拠について、それが刑事手続きでも使用できるか否かの判断は慎重に行われるべきと考えているようであり、監察法第33条は、同法と刑事訴訟法との連携にとって重要な規定であるといえ¹⁵⁾る。

第33条 監察機関がこの法律の規定に基づき収集した物的証拠、文書の証拠、証人の証言、被調査人の供述・弁明、視聴覚資料、電子データ等の証拠資料は、刑事訴訟において証拠として使用することができる。

監察機関が証拠を収集し、固定し、審査し、及び運用するときは、刑事裁判における証拠に関する要求及び基準と一致させなければならない。

不法な方法で収集した証拠は、法に従って排除しなければならず、事件処理の根拠としてはならない。

(5) 職務犯罪の第一次調査機関（第34条）

第34条は、職務犯罪の第一次調査機関は監察委員会である旨を明らかにした規定である。監察委員会が速やかに職務犯罪行為の調査に入れるように、検察院や公安等、他の捜査機関に対して移送義務を定めた。職務犯罪の調査権限が監察委員会に専属することを明確に規定することで、職務遂行上生ずる衝突や争いを避け、それぞれの職責を果たすとともに各機関の協力を促すことを目的としている。¹⁶⁾

15) 前掲注8) 解釈における第33条の箇所では、同条は、「法と法のつながり」実現の重要な局面であるとしている。「法と法」、すなわち監察法と刑事訴訟法とのつながりは、最も重要な事項と見ているようである。

16) 前掲注8) 解釈第34条。

第34条 人民法院、人民檢察院、公安機關、會計檢查機關等の国家機關は、業務において公職者の汚職・贈収賄、職責不履行等の職務上の法律違反又は職務犯罪が疑われる問題を解明するための手掛かりを発見したときは、監察機關に移送しなければならず、監察機關が法に従い調査及び処置を行うものとする。

被調査人に重大な職務上の法律違反又は職務犯罪の疑いがあり、かつ、その他の違法犯罪の疑いもあるときは、通常、監察機關が主たる調査を行い、その他の機關はそれに協力しなければならない。

7. 弁護制度の必要性

以上のように、監察法と刑事訴訟法とは、相互に深く関係しており、これまでの改革の結晶である刑訴法を参酌しつつ運用していく必要がある。特に、被調査人の人権保障の観点からは、刑事訴訟法によって規定されている国家権力への歯止めの原則及び規定が、監査法の適用場面でも参酌されることが望まれる。とりわけ、現在の監察法及び同規則の規定にはない被調査人の¹⁷⁾ 弁護人依頼権について、その必要性は大きい。その具体的理由は、以下の通りである。

第一に、公職者及び黨員らの職務犯罪の調査権限は監察委員会に専属しており、かつ、その調査権は、証拠収集及び身柄確保の側面で強制的措置をも採りうる点で、刑事手続きにおける捜査権と同質である点である。留置や搜索差押えに当たっては、比例原則が適用されるべきであるが、いかなる国家であっても、真実発見の見地から行き過ぎた捜査が行われるおそれは払拭さ

17) 中国刑事訴訟法では、刑事弁護について「第4章弁護及び代理」において16箇条にわたり詳細に定めている。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（強制捜査）が行われた日から弁護人を依頼することができる（刑訴法第22条）。

れず、その歯止めのための制度を用意する必要がある。調査機関の自制を求めるのみでは足りず、被調査人の保護者として、適正手続きの保障を監視し、強制的措置に違法がある場合には、それに対する対抗措置を採るべく、法的専門家たる弁護人の介入が必要不可欠である。

第二に、調査段階で収集された証拠は、前述の通り、その刑事裁判での使用が慎重に判断されることが要求されてはいるものの、そのまま刑事裁判の証拠となる点である。違法に収集された証拠の証拠能力は否定されるが、それ以前に、証拠が違法に収集されないよう、特に取調べにおいて自白の強要等がないよう、弁護人による監視、助言が必要不可欠である。

第三に、監察法では、刑事訴訟法と同様に認罪認罰従寛制度が置かれている点である。認罪認罰従寛制度とは、中国版司法取引制度であり、被疑者、被告人が自発的にありのままに自己の犯罪行為を供述し、訴追された犯罪事実を認め、処罰を受けることに同意した場合、法に基づき寛大に処理することができるとする制度である（刑事訴訟法第15条1項）。監察法が制定された2018年の刑事訴訟法改正で盛り込まれた新たな制度である。同時に、刑訴法改正により当番弁護士制度が導入された。当番弁護士制度は、法律援助の充実化のために規定されたものであるとともに、認罪認罰制度にとって意味のあるものとされている。すなわち、認罪認罰制度において被疑者・被告人が自白をし、認罪認罰具結書（誓約書）が作成される場合、その作成時には弁護士が立ち会わなければならないとされているところ、拘置施設に駐在する当番弁護士が主にその職責を果たすのである（刑事訴訟法第174条1項）。弁護人の立会い¹⁸⁾によって認罪認罰の任意性及び具結書の真実性を担保するのがその目的である。

監察法にも同様に、被調査人が自主的に罪を認めた場合に、人民検察院に当該被調査人に対する処罰を軽くするよう、監察委員会が進言することができるとの規定がある（第31条）。また、日本の合意制度のように、引き込みの

18) 詳しくは、拙稿「中国刑事手続きにおける認罪認罰制度と当番弁護士制度」創価法学第50号（2020年）。

危険がある「捜査協力型」と呼ばれる司法取引制度も規定されている（第32条）。前者は、不任意自白が生ずる危険を防ぐ必要から、また後者は不当な引き込みの危険を防ぐ必要から、刑事手続き段階と同様に、弁護士による関与が必要不可欠であると考えられる。

第四に、監察機関には外部的監督が働かないという点である。監察法の規定を見ると、各級監察員会に対する監督は、当該級人民代表大会及び常務委員会が行うとされている（第53条）。監察委員会は、人民代表大会によって選出され（第7条）、そして選任者によって監督を受けることになる。また、個々の監察人員に対する監督については、監察機関内部に専門の監督機構を設置する等の方法により行うこととされる（第55条）。このように、監察委員会及びその構成員に対しては、外部的監督が十分ではない。前述の通り、調査権が強大かつ広範な権限を含むことからすれば、その濫用を防止することは、人権保障の見地からも必須であり、その結果、違法排除される証拠が減少すれば、腐敗懲罰の効率化にもつながる。そこで、外部的監督の一部として、法的専門家たる弁護士が調査段階において介入することが必要であると考える。¹⁹⁾ 刑事手続きにおける弁護士依頼権と同様に、監察委員会による取調べの開始された日もしくは留置、搜索・差押え等の強制的措置が採られた日から、弁護士を依頼できる旨規定すべきであろう。

むすびに

監察法と刑事訴訟法の関係は、今後の監察体制の発展にとって重要な問題を含むものであり、その中でも、監察体制の中に弁護人の介入を盛り込むことは可能か、また、どのような制度設計が望ましいかは重要な項目である。本稿は、監察法の概要にとどまったものであり、今後は、監察委員会における調査権限が実際にどのように行われているのかについて注視しつつ、弁護士依頼権の在り方について詳細に研究していきたい。

19) 陈瑶「论监察中的律师介入」政策与商法研究（2021年第22期）129頁。