

諸外国の憲法事情

中 国

2003年12月

国立国会図書館
調査及び立法考査局

中国の憲法事情

土屋 英雄*

序論

中国は漢民族(総人口の92%)を含む56の民族からなる多民族国家である。総人口は、2002年、約12億9000万人で、世界人口の約21%を占める。これは、中華人民共和国樹立年たる1949年の総人口5億4167万人より約7億5000万人の増加である¹。国土面積は960万平方キロメートルで、世界陸地の7%を占め、ロシア、カナダに次いで世界第3位、日本の約26倍である。

中華人民共和国樹立後、中国では、臨時憲法を含めて5種の憲法が制定され、部分的改正は、1978年憲法下で2回、1982年憲法下で3回行われている。いわゆる「改革・開放」政策は1978年末から開始されているが、1982年憲法下で、とりわけ90年代以後、当該政策の展開・深化にはめざましいものがある。現行憲法上、中国は「社会主義国家」(第1条)であるが、「社会主義」の意味・内容は1978年以前のそれとは大きく異なっており、かつその変容は現在も進行中である。

なお、1997年7月に香港が、1999年12月にマカオが、それぞれイギリス、ポルトガルから中国へ返還された。

第1章 中国の憲政主義

第1節 概観

中国での「憲政」ないし「立憲」の概念は、

「民権」「人権」等と並んで、清朝末期に明治日本から移入されたものであるが、その後の過程において、中国では立憲政治の略称としての「憲政」が「立憲」よりも広く用いられるようになった。憲政の理念と制度の国家体制内への導入には清朝保守派の根強い反発もあったが、支配層内での清朝崩壊の危機意識の高まりは、「外見的」であれ、憲政主義への途を整えることを余儀なくさせた。たとえば、1906年の「預備立憲の詔」の発布、1908年の「欽定憲法大綱」の発表および「9年後の国会開設」の予告などがそうであった。だが、この小手先の妥協ではもはや1911年の辛亥革命の勃発を食い止めることができなかった。

1912年の中華民国の成立後、憲政主義は欧米の「先進思想」の1つとして積極的に論議されるようになり、かつ憲政主義の根幹である憲法的文書も次々と制定された。しかし、中華民国成立後の中国の過酷な政治動態のなかで、これらの憲法的文書が内容と実践の面で深刻な問題を抱え込むことになったことは免れず、中国の憲政主義の「外見性」は継続した。もともと、この時期は、実態はともかく、「憲政」そのものは国民党陣営と共産党陣営のいずれにとっても肯定的概念であった²。

しかし、1949年の中華人民共和国の成立後、特に57年の「反右派闘争」後、憲政主義は否定的概念に転換した。憲政主義は人権などと共に、「ブルジョア的概念」として放逐されたのである。ところが、その後、反右派闘争から20余年

* 筑波大学社会科学系教授

1 ちなみに、1949年の百年前の1849年の総人口は、記録によれば4億1299万人であった。

2 毛沢東も、1940年、延安の憲政促進会で行った演説のなかで、「欧米型の憲政」に対抗し、「新民主主義の憲政」を打ち出していた(「新民主主義的憲政 [1940年2月20日]」『毛沢東選集』〔人民出版社、1966年版〕第2巻, p.689以下)。

後、憲政主義が復権してきた。つまり、78年末以来の鄧小平の「改革・開放」路線下での市場経済化にともなう「ブルジョア的」概念の再検討ないし再評価とともに、憲政主義も肯定的に再登場し、特に89年の天安門事件後の90年代から今日まで、憲政主義は単なる概念容認のレベルにとどまらない新たな理論展開をみせるに至っている³。

第2節 中華人民共和国樹立後の2つの転換点 —反右派闘争と天安門事件

1989年、世界を震撼させた天安門事件が起きた。この事件は「反憲政主義」であったのか。「憲政」をきわめて素朴かつ形式的に「憲法に基づく政治」というようにとらえると、天安門事件は必ずしも反憲政主義ではなかった。

この事件では、学生・知識人達は、「民主と法制」「愛国護憲」などを旗印とし、言論の自由、集会・結社の自由、出版の自由、行進・示威の自由などの憲法上の権利規定を援用して行動した。これに対して、共産党・政府が「超憲法的ないし「反憲法」的に応じたか」というと、そうではなかった。共産党側も形式的には憲法を根拠としていた。具体的には、「4つの基本原則」(1982年憲法の前文に規定されている原則:社会主義の道、人民民主独裁、共産党の統率的指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想の堅持)、人民民主独裁と社会主義制度の擁護(第1条)、反革命活動禁止(第28条)などの規定である。共産党側にとって、学生達の行動は「公然と憲法に違反して、共産党の統率的指導と社会主義制度への反対を煽動した」⁴ということになる。

この「国家体制の維持」に関する憲法規定を援用する共産党・政府側と「権利」に関する憲法規定を援用する学生・知識人側の対立の構図は、実は天安門事件が初めてではなく、すでに1954年憲法下での1957年の反右派闘争におい

て現出していた⁵。公式的には、反右派闘争は「社会主義事業の生死存亡に係る闘争」であり⁶、天安門事件は「社会主義制度の擁護」のためであった⁷。いずれも「社会主義」の死守であり、憲法規定と密接不可分である。要するに、天安門事件にしる反右派闘争にしる、共産党・政府側は憲法を反撃の根拠にした、もしくは反撃の根拠にできたという意味で、そこには憲政主義の素朴な「かたち」があった。こうした憲政主義を「形式的憲政主義」としておく。この観点下では、反右派闘争と天安門事件は「反憲政主義」ではなかった。

ところが、天安門事件後から今日まで、中国において憲政主義についての新たな理論構築が進められるようになり、そして、この新憲政主義論の観点からすれば、反右派闘争と天安門事件を「反憲政主義」とみなすことも、少なくとも理論的には可能となってきた(もともと、公式的にはこの認定はいまだない)。天安門事件直後はともかく、それから数年後、特に1990年代中頃からは、「形式的憲政主義」を改革する潮流が強くなり、さらには欧米的な立憲主義理論へ接近する傾向さえ出てきた。例えば、こうした論の1つは、「憲政主義」の特徴を、人民主権を前提にしつつ、第1に、「権力の制限」、第2に、権力の制限の眼目は「人の権利・自由」を保障することにある、第3に、そのためには「憲政法治」の樹立が必須的に要求される、ととらえている⁸。この種の憲政主義を「実質的憲政主義」としておく。この実質的憲政主義の観点下では、反右派闘争と天安門事件をいずれも「反憲政主義」とみなすこともできる。のみならず、反右派闘争後は「形式的憲政主義」でさえ消滅した。つまり、反右派闘争の「完全な勝利」によって、その闘争を主導した毛沢東の社会主義建設戦略が全国的に確立されることになり、この建設戦略的方法的核たる共産党の指導の絶対性、階級

3 本論稿では、「立憲主義」に比して中国でより広く用いられている「憲政主義」概念を用いているが、憲政主義と立憲主義の中国での英訳は共に“Constitutionalism”である。

4 『人民日報』1989.4.26.

5 この反右派闘争についての詳細な分析は、土屋英雄編著『現代中国の人権—研究と資料—』信山社、1996、第1部第5章を参照。

6 『人民日報』1957.8.16.

7 『人民日報』1989.4.26.

8 龔祥瑞主編『憲政的理想與現實』(中国人事出版社、1995)所収の陳端洪論文参照。

闘争の必須性、大衆運動の恒常性の3要素は、中国の54年憲法体制を揺るがし、ひいてはその形式的枠組を崩壊させることになったのである⁹。

第3節 天安門事件後の展開

「権力の制限」、「人の権利の保障」、「法治の樹立」を中核的内容とする実質的憲政主義は、1990年代以後、単に議論のレベルでなく、不十分ながらも部分的には現実政治のなかへ反映されつつある。

「権力の制限」との関連では、全国人民代表大会の権威の向上がみられる。具体的には、全国人民代表大会の会議の実質化、代表の地位の強化、国務院・最高人民法院・最高検察院に対する全国人民代表大会の監督の強化などである。憲法上、全国人民代表大会は最高国家権力機関であり、この権限の強化は「権力の制限」と矛盾するのではないかという疑問もありえようが、過去長期間、全国人民代表大会の会議は形骸化した「ゴム印」会議であり、その代表の地位も第1線を退いた幹部の「名誉職」的なものであった。これまで中国の国家統治の内実が「共産党独裁下の行政国家」という様相を呈していたことを考慮すれば、人民代表機関たる全国人民代表大会が共産党と行政機関から相対的に独立し、自己の権威を向上させることは中国の憲政主義の改善につながりうるし、「権力の制限」とも当面は矛盾するものではない。

「人の権利の保障」との関連では、天安門事件直後、中国指導部は主に欧米からの激しい批

判にさらされることになったが、この批判に表面的には対抗しつつ、実質的には妥協して、人権に関する政策の手直しの検討を開始し、そうして、「人権」概念を中華人民共和国樹立後初めて体制的に公認した¹⁰。この公認は、国際社会向けの弁明的なものであったとはいえ、長期間のタブーを破ったことは確かであり、かつこれは現実の政治と社会および法制度に徐々に影響を及ぼしつつある。

「法治の樹立」との関連では、1978年末に「改革・開放」路線へ転換したあとも長らく「法制」という概念を用いるのが中国では支配的であったが、97年9月の共産党第15回全国代表大会での報告のなかで、江沢民は中国の指導者として初めて、「法制」とともに「法治」という概念を正式に用いた¹¹。さらに、99年3月、第9期全国人民代表大会第2回会議は憲法を改正し、「社会主義的法治国家」(第5条1項)という文言を入れた。

ここで注意すべきは、欧米的な立憲主義への中国の憲政主義の接近はあくまでも相対的な「接近」とどまり、中国のいう「社会主義的」原理は維持されているということである。たとえば、「権力の制限」については、複数政党下の「権力の分立」という理念は体制的に容認されておらず、共産党の統率的指導という原理の下で「民主集中制」の原則が実行されている。「人の権利の保障」については、人権の概念が公認されたにもかかわらず、憲法上で規定されているのはいまだ「公民の権利の保障」であり、「人

9 反右派闘争後、54年憲法体制は崩壊への途をたどることになるが、もともと資本主義型の憲法の虚構性、形式性、欺瞞性に対する批判から出発した社会主義型の憲法としての54年憲法は、「人民の国家」を前提とすることによって、構造的に国家権力との対抗関係において人民の権利、自由を保障するという観点から希薄であった。そこには、国家権力に対する“性善説”ともいえる素朴な楽観主義が存在し、反右派闘争後は、この“性善説”が普遍化するようになった。このことを、筆者は早くに論じておいたが(土屋英雄「現代中国における『憲法政治流動化』の考察」『現代国家と憲法の原理』〔小林直樹先生還暦記念〕有斐閣、1983、p.419以下、また、土屋英雄編著『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』明石書店、1998、p.135)、最近、中国内部でも、“性善論”が権力に対する拘束、抑制の観点を長期に軽視させてきたことが論じられている(例えば、郝鉄川「“性善論”对中国法治的若干消極影響」『法学評論』2期、2001)。

10 1991年11月1日公表の国務院報道弁公室「中国の人権状況」。この内容および分析は、前掲・土屋編著『現代中国の人権—研究と資料—』の第2部第1章と資料を参照。

11 江沢民は小会議では、96年2月の中共中央主催「法制講座」上で使用。なお、「法治」がそれまで用いられなかったのは、その概念が「ブルジョア的」という批判が党内でまだ有力に存在していたことによる。「法制」は制度・方法原則であり、法律と制度あるいは法律制度、および「法に依拠して事を処理する」という方法原則すなわち「依拠すべき法があること、法があれば必ず依拠すること、法の執行は必ず厳格であること、法に違反すれば必ず追及すること」という原則を含む。「法治」は制度・方法原則をも含むが、「人治」との対比で用いられ、かつ「民主」「人権」の価値原理と結合している。

権の保障」ではない。「法治」については、共産党第15回全国代表大会の江沢民報告における「法治」は「共産党の統率的指導の堅持」を前提としていた。北京大学教授の沈宗靈は、何よりもこの点が、中国の「社会主義的法治」と西側の「資本主義的法治」の原則的相違であるという¹²。

にもかかわらず、伝統的な「社会主義性」の濃度は薄らぎつつある。たとえば、1997年の全国人民代表大会の会議にて、刑法上の「反革命罪」が「国家安全危害罪」に修正され、その後、99年の全国人民代表大会の会議にて、憲法上の「反革命活動」という文言が「国家の安全に危害を与える犯罪活動」に改められた。この改正で実態は変わらないという見解にも根拠はあるが、それまでの中国社会主義の象徴的概念の1つが憲法から消えたことのインパクトは弱くない。そして、これ以上に中国の「社会主義的」原理に影響を及ぼしつつあるのは経済的土台の変容である。中国では、1978年憲法までは、個人経営経済、私営経済などの非公有制経済は公有制経済の対立面であるとする「対立」論が体制的見地であった。だが、その後、「改革・開放」路線下の1982年憲法で、「個人経営経済」は社会主義的公有制経済を補完するものであるとする第1段階の「補完」論が規定され、1988年の憲法改正で「私営経済」も社会主義的公有制を補完するものであるとする第2段階の「補完」論へと進められた。さらには、1999年の憲法改正で、単なる「補完」論でなく、個人経営経済、私営経済などの非公有制経済は社会主義的市場経済の重要な構成要素であるとする「重要構成要素」論が打ち出された。中国のそれまでの「社会主義」を支えてきた経済的土台が確実に変移しつつある。中国の憲政主義の今後がこれと無関係ではありえない。

第2章 現行憲法の制定

第1節 前史

(1) 中国人民政治協商会議共同綱領

1949年9月、中華人民共和国の成立後の国家制度、社会制度およびその他の重要な国策、総任務を確定するために、広汎な代表性を有する中国人民政治協商会議が召集・開催された。これに出席した代表は662人。当該会議は、中華人民共和国の成立を宣告し、かつ「中国人民政治協商会議共同綱領」を制定した。当時は、内戦がまだ進行中であり、土地制度改革は広大な新解放区で行われておらず、国内の国民の統合も不全であった。このため、普通選挙の人民代表大会を開催して憲法を制定する条件が整っておらず、全国の人民が共同して遵守する暫定的な最高準則としての共同綱領を制定するにとどめられた。共同綱領は、正式の憲法ではなかったにしても、新中国の基本的な建国綱領として臨時憲法の機能を果たした。

共同綱領は全部で7章60ヶ条であり、内容的には、中国の人民民主革命と憲政運動の歴史的経験を総括し、中国は労働者階級が指導し、労農同盟を基礎とし、各民主階級と国内各民族を結集した人民民主独裁の国家であることを規定したほか、中国の国家の政体は人民代表大会制であり、人民代表大会制の成立以前は、その職権を中国人民政治協商会議と地方各界人民代表会議が執行すると規定した。また、経済政策と経済建設の根本方針を定め、5種の経済要素(国営経済、協同組合経済、農民・手工業者の個人経営経済、私的経済、国家資本主義経済)における国営経済の指導的地位を明確にし、人民の権利と自由を規定し、民族の平等と民族区域自治制度の実行、新中国の独立・自主の外交政策を明記した。さらに、共同綱領は、人民民主独裁の任務は帝国主義、封建主義および官僚資本主義に反対し、中国の独立・民主・和平・統一・富強のために奮闘することであると規定した。

共同綱領は社会主義の実行を規定していないが、これは、当時、封建的土地所有制が完全に

12 沈宗靈「依法治国、建設社会主義法治国家」『中国法学』1期, 1999, p.11。

は廃止されていないなど、民主革命の多くの任務がまだ完成されておらず、資本主義と社会主義の矛盾の解決にすぐには着手することはできなかったことによる。

(2) 1954年憲法

共同綱領の制定から1952年までのあいだ、中国は大陸の統一を完成させ、土地改革を実施し、政治・経済改革を遂行することによって、国家財政経済状況の好転を実現し、国民経済を順調に回復させた。1953年から、中国は計画的に社会主義的改造と社会主義建設を進める新段階に入った。同時に、全国各地で普遍的に、普通選挙を基礎とする地方各級の人民代表大会が開催された。こうした経済的、政治的な変革にともなって、共同綱領を土台として、建国以来の成果と経験を確認・強化する正式の憲法の制定が切迫して必要とされるようになってきた。

1953年1月、中央人民政府委員会は中華人民共和国憲法起草委員会の設立を決定し、当該委員会に対して中共中央が作成した憲法草案の初稿が提示された。これは、全国の各方面の代表人物による2ヶ月余の討論を経たのちに修正され、1954年6月、この憲法草案を中央人民政府委員会は、全国の人民の討論に付した。そこで出された意見を考慮に入れて、憲法起草委員会は憲法草案に修正を加えた。この修正憲法草案を、9月9日、中央人民政府委員会は採択し、それを全国人民代表大会の審議のために提出することを決定した。そうして、代表662人の出席で開催された第1期全国人民代表大会第1回会議は、討論を経て、無記名投票による満場一致で、9月20日、中華人民共和国の最初の正式の憲法を制定した。

当該憲法は序言のほか、4章106ヶ条からなる。その主な内容は次のようなものである。

第1に、国家制度と国家の総任務に関する規定。中華人民共和国は労働者階級が指導し、労農同盟を基礎とする人民民主国家であり、国家の一切の権力は人民に属し、人民が国家権力を行使する機関は全国人民代表大会と地方各級人民代表大会であること、中国は単一制の国家であり、統一された多民族の国家内において民族区域自治を実行すること、国家の過渡期の総任務は、逐次に国家の社会主義的工業化を実現し、農

業・手工業・資本主義的工商業の社会主義的改造を完成すること等である。

第2に、経済制度に関する規定。4種の主要な生産手段所有制は国家所有制(すなわち全人民的所有制)、協同組合所有制(すなわち勤労大衆の集団的所有制)、個人経営労働者所有制、資本家所有制であること、国営経済は国民経済のなかの指導的力であり、協同組合経済は社会主義的ないし半社会主義的経済であること、個人経営労働者の生産手段所有権は法によって保護されること、資本家の生産手段およびその他の資本の所有権は法によって保護されること等である。

第3に、国家機構に関する規定。各級の人民代表大会は国家権力機関であること、国务院および地方各級人民委員会は国家権力機関の執行機関で行政機関であること、人民法院は国家の裁判機関であること、人民検察院は国家の法律監督機関であること等である。

第4に、公民の基本的な権利および義務に関する規定。基本的権利としては、法律の前の人々の平等、民族平等、男女平等を含む平等権、選挙権・被選挙権を含む政治的権利、言論・出版・集会・結社・行進・デモの自由、法律に違反し又は職務を怠った国家機関勤務員を告発する権利、宗教信仰の自由、人身の自由、住居の不可侵、通信の秘密、居住・移転の自由を含む人身の自由権、勤労権、休息権、物質的援助獲得権、教育を受ける権利、精神的生産に従事する自由を含む社会的・経済的・文化的権利、国家賠償請求権等であり、基本的義務としては、法律を遵守する義務、公共財産を愛護する義務、納税の義務、兵役に服する義務等である。

第5に、民族問題に関する規定。民族区、民族地域および民族自治を実施する地方はすべて中華人民共和国の不可分の1つであること、各民族は一律に平等であり、大民族主義と地方民族主義(これらは主に大漢族主義と地方少数民族主義(これを含意)に反対すること、各民族は自己の言語・文字を使用する自由をもつこと等である。

以上の1954年憲法は政治的、経済的、社会的に過渡期の産物であるが、基本的には社会主義類型の憲法に属する。

(3) 1975年憲法

1975年憲法は、「プロレタリア文化大革命」が9年目に入った年の1月17日、第4期全国人民代表大会第1回会議で採択された。採択は、出席した代表2864人の全員一致による¹³。

毛沢東思想の主導下で制定された当該憲法は以下のような特質を有していた。第1に、「階級闘争をかなめとする」路線に基づいて、プロレタリア階級独裁下の継続革命を規定したこと、第2に、「プロレタリア文化大革命の偉大な勝利」を確定し、「プロレタリア階級は文化諸領域を含む上部構造において、ブルジョア階級に対し全面的独裁を行わなければならない」ことを規定したこと、第3に、人民代表大会は労農兵を主体とすると規定し、實際上で国政における人民民主統一戦線の重要な機能を否定したこと、国家主席の制度を廃止し、国家の法律監督機関すなわち人民検察院を廃止し、検察機関の職権は各級の公安機関によって行使されることを規定したこと、民族自治地方の自治機関の自治権の規定を取り消したこと、人民法院の独立裁判、公開裁判、弁護制度等の重要原則を取り消したこと、第4に、公民の基本的な権利と自由の範囲を縮小し、かつ権利より義務を強調したこと、第5に、憲法の総条文は30ヶ条にすぎず、内容的に憲法を法規範でなく政治の大綱的文書としたこと等である。

これらは、後の鄧小平の時代にすべて否定された。

(4) 1978年憲法

1978年憲法は、中国のいわゆる「4人組」集団の打倒後に制定された新しい歴史的時期の憲法である。

1977年8月、党は第11回全国代表大会を開催した。そこで、中共中央政治局は1975年憲法の改正のための憲法改正委員会(政治局員全員で構成)を設立し、憲法改正稿を起草することを決定した。10月、中共中央は第5期全国人民代表大会の開催通知を發した。1978年2月23日、党

第11期中央委員会第2回総会は憲法改正草案を採択し、それを第5期全国人民代表大会第1回会議の審議のために提出することを決定したあと、3月5日、第5期全国人民代表大会第1回会議は、代表3497人の全員一致で新憲法を採択した。

当該憲法は序言、4章60ヶ条からなり、総条文は1975年憲法の2倍である。憲法は1954年憲法のいくつかの基本原則を回復するとともに、新しい時期の国家の総任務を規定し、20世紀中に中国を農業・工業・国防・科学技術の現代化された社会主義強国に建設するという目標を定めた。しかし、この憲法は、毛沢東の「後継者」の華国鋒の時期に制定されたことに示されているように、文化大革命的色彩を部分的に保持しており、いまだ「プロレタリア階級独裁下の継続革命の堅持」を規定していた。

1979年7月1日、第5期全国人民代表大会第2回会議は、憲法の一部改正案を採択したが、これは憲法改正の方式で個別の条項を改正した最初の事例である。さらに、1980年9月10日、第5期全国人民代表大会第3回会議は1978年憲法の2回目の一部改正案を採択した。これらの改正にもかかわらず、国家の基本政策の抜本的かつ急速な変化に1978年憲法は構造的に対応できず、1978年憲法に代わる新憲法の制定は必然的であった。

第2節 現行憲法の制定過程

1978年12月、中国共産党は第11期中央委員会第3回総会(11期3中全会)を開催し、その会議で、それまでの「階級闘争をかなめとする」というスローガンの使用を停止して、活動の重点を社会主義的現代化の建設に移すことを決定した。1981年6月、党は第11期中央委員会第6回総会で、建国以来の社会主義革命と社会主義建設の経験・教訓を、とりわけ「プロレタリア文化大革命」の経験・教訓を全面的に総括し、建国以来の多くの重大な歴史的問題に対して分析を行い、その結果を公表した¹⁴。そうして、1982年9月の

13 これ以前の1970年にも、憲法改正が試みられた。1970年3月、毛沢東は、第4期全国人民代表大会を開催して憲法を改正する意見を提出し、同年7月、毛沢東を主任とする中共中央憲法改正起草委員会が設立された。8月、党第9期中央委員会第2回総会は、憲法改正草案を討論したが、この憲法改正作業は、翌年9月に発生した「林彪事件」によって頓挫した。

14 1981年6月27日「建国以来の党の若干の歴史的問題に関する決議」。この決議の内容と詳細な注釈は、中共中央文献研究室『關於建国以来党的若干歴史問題敵決議注釈本(修訂)』人民出版社、1985.9。

党の第12回全国代表大会は社会主義的現代化の建設の新局面を全面的に切り開くという戦略的政策を確定した。現行憲法はこの大変動の時期に制定された。

1980年9月、第5期全国人民代表大会第3回会議は、中共中央が提出した「憲法改正および憲法改正委員会の設立に関する建議」を受け入れ、憲法改正の作業に責任を負う憲法改正委員会の設立を決定した。当該委員会は、党中央の各部門、國務院、最高人民法院、最高人民検察院、各民主党派、各人民団体、各省、自治区、直轄市および各方面の広汎な意見を聴取・研究したあと、1982年2月、「中華人民共和国憲法改正草案(討論稿)」を提出した。この草案が党中央書記処の討議・修正と党中央政治局の原則的承認を経たあと、憲法改正委員会第2回会議はさらに草案に討議・修正を加えると同時に、全国人民代表大会常務委員会委員、全国政治協商会議委員、中央各部門、各省、自治区、直轄市が提出した修正意見を参考のうえ、憲法改正草案(改正稿)を作成した。これが党中央書記処の原則的承認を経たあと、憲法改正委員会第3回会議は、更なる討議・修正のあと、「中華人民共和国憲法改正草案」を採択した。同年4月、第5期全国人民代表大会常務委員会第23回会議は憲法改正草案を公布し、全国の討論に付した。4ヶ月余の討論を経て、8月に討論は終結した。そこで提示された各意見・建議について、憲法改正委員会は第4回会議、第5回会議を開催して討議・研究し、最終的に修正した「中華人民共和国憲法改正草案」を作成し、これを第5期全国人民代表大会第5回会議の審議に提出することを決定した。

1982年12月4日、第5期全国人民代表大会第5回会議は総会を開き、「中華人民共和国憲法」を表決・採択した。代表は合わせて3421人で、このうち出席投票者は3040人、賛成3037人、棄権3人であった。

第3章 現行憲法の内容

第1節 特徴

1982年憲法の主な特徴として、次のようなものがあげられる。

第1に、1978年憲法に残っていた文化大革命

的色彩をほぼ消去したこと。典型的には、78年憲法の基本原理たる「プロレタリア階級独裁下の継続革命を堅持」(序言)という文言を明確な意図でもって使用しなくなった。

第2に、堅持されるべき中華人民共和国の国家的イデオロギーを「4つの基本原則」として定式化したこと(序言)。この原則の内容は、共産党の統率的指導、人民民主独裁、社会主義の道、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想の堅持である。

第3に、国家の今後の根本的任務は社会主義的現代化建設であることを明記したこと(序言)。これは、国家活動の重点を実質的に経済建設へ移すことを意図していた。

第4に、憲法の最高法規性を初めて具体的に規定したこと。つまり、序言で「本憲法は、法的形式で中国の各民族人民の奮闘の成果を確認し、国家の根本的制度和根本的任務を定め、国家の根本法であり、最高の法的効力をもつ。全国の各民族人民、すべての国家機関と武装力、各政党と各社会団体、各企業・事業組織はいずれも、憲法を活動の根本準則とし、かつ憲法の尊厳を維持し、憲法の実施を保証する責務を負わなければならない。」と規定し、本文の第5条で「国家は、社会主義的法制の統一と尊厳を維持する」(1項)、「すべての法律、行政法規、地方的法規は憲法に抵触してはならない」(2項)、「すべての国家機関、武装力、各政党、各社会団体、各企業・事業組織は憲法と法律を遵守しなければならない。憲法および法律に違反するすべての行為は追及されなければならない」(3項)、「いかなる組織または個人も、憲法と法律を超越する特権を有してはならない」(4項)と規定している。

第5に、公民の権利の保障をより重視する方針を明示したこと。1954年憲法から1978年憲法まで、憲法の構成はいずれも、序言、第1章「総綱」、第2章「国家機構」、第3章「公民の基本的な権利と義務」、第4章「国旗、国章、首都」の順序であったが、現行憲法において初めて、第2章へ「公民の基本的な権利と義務」を移し、「国家機構」を第3章へずらした。これは、中国の憲法専門書では、権利保障を重視した意図的な変更と説明されている。

第2節 公民の基本的な権利と義務

憲法に規定されている公民の権利と義務は以下の通りである。

(1) 権利

- ① 平等権(第33条)
- ② 選挙権と被選挙権(第34条)
- ③ 言論、出版、集会、結社、行進、示威の自由(第35条)
- ④ 宗教信仰の自由(第36条)
- ⑤ 人格の尊厳の不可侵(第38条)
- ⑥ 通信の自由と通信の秘密(第40条)
- ⑦ 財産所有権と相続権(第13条)
- ⑧ 国家機関・国家勤務員に対する監督権(第41条)
- ⑨ 人身の自由 (a)人身の自由の不可侵(第37条) (b)住居の不可侵(第39条)
- ⑩ 社会的、経済的、文化的権利 (a)労働権(第42条) (b)休息権(第43条) (c)退職者生活保障権(第44条) (d)物質的援助を受ける権利(第45条) (e)教育を受ける権利(第46条) (f)科学研究、文学・芸術創作およびその他の文化活動を行う自由(第47条)
- ⑪ 特定の人々の権利の保護 (a)女性の権利と利益の保護(第48条) (b)婚姻、家庭、母親および児童の保護(第49条) (c)華僑の正当な権利と利益の保護(第50条)

(2) 義務

- ① 国家の統一および全国各民族の団結を維持する義務(第52条)
- ② 憲法と法律を遵守し社会公德を尊重する義務(第53条)
- ③ 祖国の安全、名誉および利益を守る義務(第54条)
- ④ 祖国を防衛し兵役に服する義務(第55条)
- ⑤ 納税の義務(第56条)
- ⑥ その他の義務 (a)労働の義務(第42条) (b)教育を受ける義務(第46条) (c)計画出産を実行する夫婦双方の義務(第49条2項) (d)未成年の子女を扶養・教育する父

母の義務および父母を扶養・扶助する成年の子女の義務(第49条3項)

(3) 特質

- ① 権利規定についての過去の各憲法との簡潔な比較

第1に、現行憲法の権利についての各規定の内容は過去のいずれの憲法よりも詳細である。

第2に、法律の前での公民の一律平等権の規定は、1975年憲法と1978年憲法で削除された1954年憲法の規定を復活させたものである。

第3に、1975年憲法と1978年憲法に規定されていた「大いに意見を述べ、大胆に議論をし、大弁論を行い、大字報を張る」ことを運用する権利およびストライキの自由、無神論宣伝の自由等を削除したのは、文化大革命色の一掃のためである(ただし、「大いに意見を述べ・・・」の権利規定はすでに1980年改正で削除されていた)。

第4に、人格の尊厳の不可侵についての新规定は、文化大革命の時期の深刻な状況・経験に対する反省に基づくものである。

- ② 権利と義務の統一の原則

中国では、権利と義務の統一の原則ということが強調される。その原則の憲法上の根拠は、「いかなる公民も、憲法および法律の定める権利を享有するとともに憲法および法律の定める義務を履行しなければならない」(第33条3項)という条文である。これは一見、さほど特異な規定ではない。しかし中国では、これは「社会主義の憲法原則」であるとされる¹⁵。次のようなことである。「社会主義国家は人民が主人公の国家であり、国家は人民のために、人民は国家のために、国家と人民は1つの全体に固まっており、これは根本から国家・集団の利益と公民個人の利益の統一を保証している。この統一は、憲法上、公民の基本的な権利と義務の一致性に表現されている」¹⁶。

問題は、これが単に建前的な国家の性質の宣言にとどまっているのではなく、現実の権利の行使の仕方と関連していることである。つまり、憲法第33条3項は、中国では通常、憲法第51条

15 全国法院幹部法律大学中国憲法教研組、許崇徳、王向明、宋仁『中国憲法教程〔修訂本〕』人民法院出版社, 1991, p.280.

16 蕭蔚雲、魏定仁、宝音胡日雅克琪『憲法学概論〔修訂本〕』北京大学出版社, 1985, p.285.

の「公民は自由と権利を行使するにあたって、国家・社会・集団の利益およびその他の公民の合法的な自由と権利を損ねてはならない」という規定と一体的に解釈されている。このことによって、「公民個人」には、「個人の得失にこだわらず、全局・大局に配慮し、個人の利益を国家の利益に服従させ、個人と集団および国家との相互関係を正しく処理する」ことが要求される¹⁷。しかし、憲法第51条の規定の仕方は、国家・社会・集団の利益と公民個人の自由、権利の基本的な一致でなく、両者の不一致・対立の存在を暗黙の前提としている。そうであるから、同条文の「損ねてはならない」という命令的規範が法的、政治的に必要とされるのである。

要するに、中国での権利と義務の統一の原則は、国家・社会・集団の利益と公民個人の自由、権利の不一致・対立の存在を黙示的前提としながら、その不一致・対立の処理の仕方として、両者は基本的に一致しているとする「人民の国家」のイデオロギイの原理を持ち出すことによって、国家・社会・集団の利益を優先させようとする論理である。この論理は、とりわけ自由権的諸権利の制約においていまだ有力に貫徹されている。もともと、1990年代以後、訴訟法関係の整備と活用により、中国の公民個人の権利意識は確実に強まりつつあることにも注意する必要がある。

他方で、上述の国家・社会・集団の利益の優先の原理は、市場経済下で「先に豊かになる(「先富」)」という私利主義の暴走を抑制するという側面ないし富の再配分という側面を有しており、その原理の機能の仕方によっては、社会主義的集団主義の理念の1つである共同体的福祉を確

立・発展させる契機ともなり得る。換言すれば、国家・社会・集団の利益の優先の原則のこの側面は、社会権的諸権利の充実化に作用する契機を有している。しかし、これは実態的にはさほど有効に作用していない。この問題は、市場経済化の「負の側面」と関係している。中国では、市場経済化によって「市場競争の劣敗者」の「生存の危機」が生み出され、社会が「金銭によって動く冷酷な機械」となる問題が議論されている。そして、この矯正原理として「社会主義」が持ち出される。しかし、この「社会主義」と「市場経済」の結合の具体的なシステムはいまだ模索中である。また、社会主義的な集団主義が有効に機能するためには、国家・社会・集団の利益が特定の階級・階層へ吸収されるのではなく、広く民衆個々人の利益に還元される政治的経済的メカニズム(社会権的諸権利の充実化のメカニズム)が確立されていることが前提となる。だが、この前提はいまだ確立されておらず、むしろ現実には、貧富の格差の拡大、地域格差の肥大、失業者の増大その他、深刻な問題がある¹⁸。

(4) 権利保障体制の未確立と新司法解釈

憲法上の権利規定が法的実効性を有するためには、その権利の保障体制が確立・実行されていなければならないが、しかし、現実にはこの体制は未確立である。

憲法は、全国人民代表大会は「憲法の実施を監督する」(第62条2号)、全国人民代表大会常務委員会は「憲法を解釈し、憲法の実施を監督する」(第67条1号)と規定しているが、これらの職権が正式に行使されたことはない(この「憲法監督」の詳細は、後述の第4章参照)。

17 前掲『中国憲法教程〔修訂本〕』p.281.

18 中国の基準による貧困人口(貧困基準は1990年=年収300元、1995年=530元、2000年=625元、2001年=630元)は改革・開放以来減少しているが(1978年=2.5億人、1990年=8500万人、1995年=6500万人、2000年3209万人、2001年=2927万人)、都市・農村間の収入格差、地区間の収入格差、職業間の収入格差、異なる所有制間の収入格差は拡大の一途であり、1998年、年収10万元以上の富裕家庭は約500万戸、100万元以上の資産を有する家庭は約1000万戸生れており、銀行預金総額の81.5%は19.6%の富者の預金で占められている。学者のなかには、「先富群体」を「暴富群体」と「先富群体」に分け前者には打撃を与えるべきだと主張しているものもある(閻志民主編『中国現階段階級階層研究』中共中央党校出版社、2002.4、総論、第8章、第9章、第13章、第14章参照)。

また、2002年3月の第9期全国人民代表大会第5回会議の政府活動報告のなかで、国务院総理の朱鎔基が指導者として初めて「弱勢群体」(弱い人々)という概念を提示して、これへの配慮を強調したのは、市場経済化の「負の側面」の広がりに対する指導部の危機意識の現われでもある(なお、「弱勢群体」問題への注意喚起の特集として、『新華文摘』6期、2002、p.176以下参照)。

また、最高人民法院は54年憲法下の1955年、各級人民法院の判決のなかで罪刑の認定の根拠として憲法を援用することを禁止する(新疆ウイグル自治区〔当時は新疆省〕高級人民法院への「返信意見」(「復函」)を出していたが、82年憲法下でも、1986年の(江蘇省高級人民法院への「回答意見」(「批復」)において、各級の人民法院が引用することができる法的規範性文書のなかに憲法を掲出しなかった¹⁹。

他方で、現行憲法下では、下位法規が急速に充実されてきており、これらの法規のなかには権利保障に資するものもある。この点は、過去の時期とは異なる。こういう下からの積み上げ方式は、ある意味では「中国的」とも言える。にもかかわらず、下位法規のなかには、憲法上の諸権利の具体化というより、実質的に諸権利の制限・縮減化を目的としているのも少なくなく(特に自由権的諸権利の領域)、かつ何よりも権利保障体制そのものの未確立は中国の「法治」の根本的欠陥がまだ治癒されていないことを示している。

しかし、中枢的部分ではないにしても、2001年に注目すべき新しい事態が出てきた。同年に出された最高人民法院の司法解释²⁰である。具体的には、教育を受ける権利の侵犯事件(齊玉苓事件)²¹との関連で、山東省高級人民法院の求めに応じて最高人民法院が出した「姓名権を侵犯する手段をもって、憲法が保護する公民の教育

を受ける基本的権利を侵犯することは、民事責任を負うべきか否かに関する回答意見」(8月12日発布、8月13日発効)である。この回答意見は民事責任を肯定した。最高人民法院の責任者の説明によれば、姓名権を侵害する手段でもって、他人の教育を受ける機会を制限・妨害・剥奪するいかなる行為も、公民の教育を受ける権利に対する侵害であり、これによって損害を与えた者は相応の民事責任を負うべきで、損害を受けた者は、人民法院に訴訟を提起し、物質的損失と精神的損失の賠償を請求することができる、というものである²²。

この司法解釈によって、最高人民法院は、憲法規定(当該事件では権利規定)を、具体的事件において適用すること、および私人のあいだでの訴訟において直接に適用することを認めた(一部には異なった解釈もある)。これは中国の法学界に強い反響を呼び起こし²³、その意義についての議論が深まりつつあるが、今後、当該司法解釈の司法界における位置づけが注視されよう²⁴。

(5) 「人権」の公認と問題性

「人権」理念は、中華人民共和国成立後、とりわけ反右派闘争以後、長期間、タブーであった。だが、1976年の文化大革命の終結後、特に1978年12月以後、政治的雰囲気に変化が出てきた。しかし、鄧小平を中核とする国家指導部はこと人権に関してはきわめて慎重であり、すぐ

19 これらの「意見」は、通常、憲法を法院において適用できない根拠とされてきたが、しかし、これらについては、1955年の「返信意見」は刑事事件にのみ対するものであり、民事事件と行政事件について憲法を援用すべきでないとは述べておらず、また1986年の「回答意見」も法院が直接援用できる法的規範性文書を明記しているのみで、憲法を援用する可能性を完全には排除していない、とする論(劉雲龍「也談建立中国憲法訴訟制度的必要性」復印報刊資料『憲法学、行政法学』4期、2002年、p.40)、1955年の「返信意見」は憲法に基づいて罪刑を認定できないとしているのみで、憲法を法院で適用できないとまでは述べていないとする論(王磊『憲法的司法化』中国政法大学出版社、2000.2、p.21)などもある。

20 司法解释とは、解釈権を有する国家司法機関が、法律規範の適用過程において、法律規範の具体的応用問題について行なう解釈である。この司法解释には、法律規範をいかに適用するかの際に行なう一般解釈と、法律規範を具体的な事件ないし事項に適用する際に行なう個別解釈がある。一般解釈は下級の司法機関に対して普遍的拘束力を持ち、個別解釈は当該事件ないし事項に対してのみ有効である。「法律解釈工作を強化することに関する全国人民代表大会常務委員会の決議」(1981年採択)によれば、中国の司法解释権は、最高国家司法機関すなわち最高人民法院と最高人民検察院によって行使される。司法解释は、「回答意見」(「批復」)、「返信意見」(「復函」)、「指示」等の形式で出される(『北京大学法学百科全書〔憲法学・行政法学〕』北京大学出版社、1999.12、p.432参照)。

21 これは、山東省濟寧商業学校に入学する目的で自分の名前を騙られた齊玉苓が姓名権、教育を受ける権利等を侵犯されたとして訴訟を提起した事件である。この事件の詳細は、『中国法律年鑑(2002年)』p.1027以下参照。

22 『人民日報』2001.8.13.

23 『法制日報』2001.12.30.

には人権理念を容認しなかった。他方、学生・知識人の間では、「改革・開放」路線への政策転換に触発されて、人権を含む民主化要求が高まっていた。これに対して、国家指導部は1979年のいわゆる「北京の春」を抑圧し、また1983年の秋から冬にかけて「精神汚染一掃」のキャンペーンを行った。しかし、これらの民主抑圧は限定的なものであり、その後、改革・開放の進展とともに、民主化運動が都市を中心として拡大し、これは国家指導部の一部をも巻き込んでいった。同時に、この潮流は国家体制の基礎を揺るがすという危機感も多数の指導者の間で深まった。この新潮流と反潮流の先鋭な2つの到達点が1987年と1989年であった。前者は胡耀邦党総書記の辞任、後者は趙紫陽党総書記の解任によって一応の決着をみた。特に、後者に関連する6月4日の天安門事件は世界に強い衝撃を与えた。これ以後、中国の共産党と政府は国際社会(主に欧米)から激しい批判にさらされることになった。

この批判に対抗するために、国家指導部は国内専門家に人権問題の研究を深めることを指示し、人権に関する政策的手直しを検討しはじめた。しかし、これはあくまでも体制の防御という観点からのものであり、換言すれば、体制の「平和的変転」(「和平演変」)を防止するための理論武装を目的としていた。この「成果」が、1991年11月1日に公表された「人権白書」である。これによって、中国は建国後初めて「人権」理念を体制的に公認した。この白書に対しては、欧米は総じて冷ややかであった。だが、国家指導部が人権理念を長期のタブーの後に復権させたこと、および人権の国内性のみならず国際性の側面をも限定的に認めたことは、それが主に国際社会向けの弁明的性格のものであったとはいえ、一歩踏み込んだものとして一定の歴史的意義を有していた。

こうした意義を有しながらも、しかし、白書の論法には重大な問題があった。白書は、中国の公民の人権があらゆる分野で保障されていることを、主に憲法・法令上の規定と統計上の数

字を根拠にして「論証」している。だが、そこでの問題は、第1に、統計上の数字は人権保障の「質」を示すものではないこと、第2に、憲法・法令上の規定とその現実の運用の間には深刻な乖離があること、第3に、憲法・法令上の規定そのものに多くの欠陥があること、第4に、憲法の実施を保障する制度が機能していないことなどが意図的に捨象されていることである。

内容的には、白書は、中国の人権へアプローチする際の重要な視角として次の諸点を示している。1. 共産党の統率的指導の堅持、2. 「生存権」第一、3. 権利と義務の統一の原則、4. 「発展権」重視、5. 「主権」優位である。これによって、中国の人権は次のような構造的特性を有することになる。つまり、「主権」優位によって人権は「国内問題」となり、この「国内問題」としての人権は共産党の統率的指導の堅持という「しぼり」を受け、また人権のなかでも「個人的人権」は「生存権」第一と「発展権」重視および権利と義務の統一の原則によって、集団的人権ないし利益の下位に立ち、さらに個人的人権のなかの政治的、精神的人権は「生存権」につながる経済的、社会的人権よりも優先順位が低いという構造である²⁵。

中国は、論法的、内容的に上述のような問題を含みながらも、この白書を発表することによって「人権」を容認した。しかし、中国の憲法上ははまだ、「人権」概念が用いられていないことにも注意が必要である。

憲法が「人権」概念を使用していないこと理由について、中国の国家教育委員会が編集を組織した憲法教科書は、人権の内容がすでに「公民の権利」のなかに包含されているからであると説明している²⁶。しかし、これを額面どおりに受け取ることはできない。この書によれば、「公民」は中国国籍を有する人を、「人民」は国家の主人を指し、たとえば、法によって政治的権利を剥奪された人およびその他の敵対分子は「公民」であるが、「人民」には属しない。ちなみに、政治的権利の剥奪とは、刑法上の付加刑の1つであり、これは主刑に付加しての適用も、

25 この構造の詳細な分析は、前掲・土屋編著『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』p.140以下参照。

26 許崇徳主編『中国憲法〔修訂本〕』中国人民大学出版社、1996、p.400。

独立しての適用も可能である。剥奪される政治的権利の内容は、1. 選挙権・被選挙権、2. 言論・出版・集会・結社・行進・示威の自由、3. 国家機関の職務を担当する権利、4. 企業・事業単位および人民団体の指導的職務を担当する権利、である。特に2は政治的、精神的人権の中核的部分のまるごとの剥奪である。かりに憲法で人一般の「人権」の保障を規定すると、その人権の不可侵性、普遍性の理念が上述の人民と区別された「敵対分子」の政治的権利の剥奪規定への批判的視座を設定し、かつこのことは一党独裁と不可分の人民民主独裁(憲法第1条)および敵・味方の理論を浸食しかねない。また、精神的人権の自然権的理念は、権利を国家的承認による法的規定に押し込める「公民の権利」論の基盤に動揺をもたらす。人権の憲法規定化の当面の回避はこれらのことを考慮に入れてのこととも考えられる。もっとも、一党独裁と人権規定は「絶対矛盾」ではなく、また中国の理論界では、「公民の権利」概念でもって人権概念に代替させることに批判が強くなっており、政治的条件が整えば、将来的には憲法に「人権」概念を規定することもありうる²⁷。

第3節 統治機構

(1) 全国人民代表大会(憲法第57条～第78条)

① 全国人民代表大会

全国人民代表大会は最高国家権力機関であり、その常設機関は全国人民代表大会常務委員会である。全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会は、国家の立法権を行使する。

全国人民代表大会は、省、自治区、直轄市、軍隊が選出する代表によって構成され、各少数民族はいずれも適当な定数の代表をもつ。代表の定数と代表選出方法は法律によって定められる。

全国人民代表大会は、主に次のような権限を行使する。

国家の立法権。すなわち、憲法監督、憲法改正、刑事・民事・国家機構およびその他の基本的法律の制定・改正の権限²⁸。

最高国家機関の構成員あるいは指導者を選挙・決定・罷免する権限。すなわち、全国人民代表大会の常務委員会の構成員を選挙し、中華人民共和国主席・副主席を選挙し、國務院総理・國務委員・各部部长・各委员会主任・会計検査長・秘書長の人選を決定し、最高人民法院院長および最高人民検察院検察長を選挙する権限。全国人民代表大会が選挙または決定した最高国家機関の構成員を罷免する権限。

国家の重大事項に対する決定権。すなわち、国民経済・社会発展計画の執行状況および国家の予算と予算執行状況の報告を審査・認可し、省・自治区・直轄市の設置を認可し、特別行政区の設置とその制度を決定し、戦争と平和の問題を決定する権限、および全国人民代表大会が行使すべきその他の職権。

最高国家機関に対する監督権。すなわち、國務院、最高人民法院、最高人民検察院は、全国人民代表大会によって選出され、全国人民代表大会に対して責任を負い、全国人民代表大会の監督を受ける。

27 なお、中国は国際人権規約のうち、社会権規約(「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」)については、1997年に署名、2001年に批准したが(3つの条項につき留保声明)、自由権規約(「市民的および政治的権利に関する国際規約」)については、1998年に署名したにとどまっている。ここでも、「自由権」より「社会権」を優先させる中国当局の基本姿勢が出ているが、自由権規約についても、条件が整備されれば、いずれ批准される方向である。ただし、この批准はいくつかの条項につき留保の声明が出されて、なされる可能性が強い。例えば、ある有力な論文は、自由権規約の批准に際して、その第19条(表現の自由)と第22条(結社の自由)については、中国の憲法および関係法令の範囲内で保障されるという留保声明を付すべきであると提言している(中国政法大学刑事法律研究中心・中国法学会研究部「關於批准和实施《公民權利和政治權利國際公約》的建議」復印報刊資料『國際法学』5期, 2002, p.17以下)。

28 全国人民代表大会の立法手続については、2000年3月制定の「中華人民共和國立法法」に詳しい。なお、立法原理、立法制度、立法過程、立法技術等を対象とする中国の立法学については、当面、朱力宇・張曙光主編『立法学』(中国人民大学出版社, 2001.9)が有益である。また、代表による立法活動は近年活発化してきている。例えば、2003年3月開催の第10期全国人民代表大会第1回会議における代表提出の議案は1050件(代表団提出の議案19件、30名以上の代表の連名提出の議案1031件)であり、このうち法律の制定または改正、法律制度の改善に関する議案が3分の2近くを占めていた。

全国人民代表大会の任期は毎期5年であり、その会議は毎年1回開かれ、全国人民代表大会常務委員会によって召集される。

② 全国人民代表大会常務委員会

全国人民代表大会常務委員会は全国人民代表大会の常設機関であり、その構成員は、国家行政機関、裁判・検察機関の活動に対する監督²⁹をよりよく行うために、これらの機関の職務を担当してはならない。

全国人民代表大会常務委員会は、憲法を解釈し、憲法の実施を監督し、全国人民代表大会の制定した法律以外のその他の法律を制定・改正し、全国人民代表大会の閉会期間中に、全国人民代表大会の制定した法律を部分的に補充・改正し³⁰、法律を解釈する権限を有する。

全国人民代表大会の各専門委員会は全国人民代表大会の常設活動機構であり、それぞれ関係議案を検討・審議・制定する。全国人民代表大会の閉会中は、各専門委員会は全国人民代表大会常務委員会の指導を受ける。現在、9つの専門委員会すなわち民族、法律、内務・司法、財政・経済、教育・科学・文化・医療衛生、対外事務、華僑・環境・資源保護、農業・農村の委員会が設置されている。

(2) 国務院(憲法第85条～第92条)

国務院すなわち中央人民政府は、最高国家権力機関の執行機関であり、最高国家行政機関である。国務院は、総理・副総理・国務委員・各部部长・各委员会主任・会計検査長・秘書長によって構成される。国務院総理は中華人民共和国主席が指名し、全国人民代表大会の決定を経て、中華人民共和国主席が任免する。国務院のその他の構成員は国務院総理が指名し、全国人民代表大会またはその常務委員会の決定を経て、中華人民共和国主席が任免する。国務院の毎期の任期は5年で、その構成員の連続就任は2期を超えてはならない。

国務院は総理責任制を実行し、各部と各委員会は部長・主任責任制を実行する。国務委員は対外事務のなかで、総理の委託を受け、国務院を代表して重要な活動を行うことができる。会計検査長は責任をもって会計検査署の活動を指導し、国家の財政収支状況に対し、会計検査と監督を行う。秘書長は総理の指導のもとで、責任をもって国務院の日常活動を処理し、国務院弁公庁の活動を指導する。

国務院は中国共産党の方針・政策および全国人民代表大会で採択された法律、法令を貫徹・執行し、中国の内政、外交、国防、財政、経済、文化、教育などの事務を管理する。

国務院の職権として、行政立法権、法案提出権、行政指導権、経済管理権、外交管理権、および全国人民代表大会とその常務委員会から委託・授与されたその他の職権がある。

(3) 司法制度(憲法第123条～第135条)

① 人民法院

(a) 最高人民法院

最高人民法院は最高裁判機関であり、全国人民代表大会とその常務委員会に対し責任を負う。最高人民法院は法によって独立に最高裁判権を行使し、行政機関、社会団体、個人の干渉を受けない。最高人民法院は裁判委員会³¹を設置すると同時に裁判廷を設ける。裁判廷として、現在、第1刑事裁判廷、第2刑事裁判廷、民事裁判廷、経済裁判廷、行政裁判廷、抗訴・上訴裁判廷、交通運輸裁判廷などがある。

最高人民法院は院長、副院長、院長、副院長および裁判員若干人で構成される。

最高人民法院の主な職責は次のようなものである。1. 全国に大きな影響を及ぼす事件、高級法院の判決ないし裁定に不服の上訴事件および最高人民法院が自ら審理すべきであるとする事件を審理する。2. 地方各級人民法院と専門人民法院の裁判活動を監督し、すでに効力の生じ

29 行政機関、裁判機関、検察機関に対する人民代表大会の監督について、地方ではほとんどの省級の人民代表大会常務委員会は監督工作条例、監督工作弁法を制定している。

30 ただし、その法律の基本原則に抵触してはならないとされるが(憲法第67条3項)、現実には、全国人民代表大会常務委員会による基本法律の改正の範囲が非常に広範で、かつ原法律が定めた基本原則をも改正している問題が存在している(林彦「基本法律修改権失範及原因探析」『法学』7期, 2002, p.22以下参照)。

31 裁判委員会は院長、副院長、院長および若干の裁判員で構成され、その任務は裁判の経験を総括し、重大事件または難事件およびその他の裁判活動に関する問題を討議することである。

た地方各級人民法院と専門人民法院の判決ないし裁定について、確かな誤りを発見した場合、自ら更に裁判を行うか、または下級人民法院に再審を命ずる。3. 裁判の過程で法律の具体的適用の問題に対し司法解釈を行う。この司法解釈は全国で執行しなければならない。

最高人民法院院長は全国人民代表大会によって選出・罷免され、任期は5年で、連続就任は2期を超えてはならない。副院長、裁判委員会委員、各裁判廷の廷長、副廷長および裁判員は全国人民代表大会常務委員会によって任免される。

(b) 地方各級人民法院

(ア) 高級人民法院

高級人民法院として、省高級人民法院、自治区高級人民法院、直轄市高級人民法院がある。高級人民法院が裁判する事件は次のようなものである。1. 法律によって管轄する第1審事件であり、これには、全省(自治区、直轄市)的性質の重大刑事事件、管轄区域内の影響ある民事事件、管轄区域内の重大・複雑な行政事件が含まれる。2. 下級人民法院から裁判を移送された第1審事件。3. 下級人民法院の判決ないし裁定に対する上訴案件または抗訴事件。4. 人民検察院が裁判監督手続に従って提出した抗訴事件。

(イ) 中級人民法院

中級人民法院には、省、自治区内の地区ごとに設立された中級人民法院、直轄市内で設立された中級人民法院、省、自治区管轄の市の中級人民法院、自治州の中級人民法院が含まれる。中級人民法院は以下の事件の裁判権を行使する。1. 法律によって管轄する第1審事件であり、これには次のような事件が含まれる。刑事系の国家安全危害事件、無期懲役・死刑の可能性のある普通刑事事件、外国人犯罪ないし中国公民が外国人の合法的權益を侵犯する刑事事件。民事系の涉外事件、管轄区で重大な影響をもつ事件。行政系で、発明・特許権の事件、税関処理の事件、國務院各部門または省、自治区、直轄市人民政府が行った具体的行政行為に訴訟が提起された事件、管轄区内の重大・複雑な事件。2. 基層人民法院から裁判を移送された第1審事件。3.

基層人民法院の判決ないし裁定に対する上訴事件または抗訴事件。4. 人民検察院が裁判監督手続に従って提出した抗訴事件。

(ロ) 基層人民法院

基層人民法院には、県、自治県、区を設けない市、市管轄区の人民法院が含まれる。基層人民法院の職責は次のようなものである。1. 第1審の民事、刑事、行政事件の裁判(法律に別に規定のあるのを除く)。2. 裁判の開廷を必要としない民事紛争および軽微な刑事事件。人民調解委員会の活動の指導。

(c) 専門人民法院

専門人民法院は当該部門の業務と関係ある事件または特定の事件を専門的に裁判する法院である。専門人民法院には、軍事法院、鉄道運輸法院、森林法院、海事法院がある。

(d) 陪審制度

人民法院の第1審の裁判は、裁判員で組織される合議廷もしくは裁判員と人民陪審員で組織される合議廷によって行われる。ただし、簡単な民事事件、軽微な刑事事件および法律で別に定める事件は、一人の裁判員の独任で裁判することができる。

選挙権・被選挙権を有する満23歳以上の公民は人民陪審員に選ばれることができる。人民陪審員は、人民法院において職務を執行する期間、その参加する裁判廷の構成員であり、裁判員と同等の権利を有する。

また、職務を執行する期間、人民陪審員は原職場によって賃金が従来どおり支給される。賃金収入がない場合は、人民法院によって適当な手当が支給される。

中国では、陪審制度について、廃止論、変革論(陪審団論、陪審団と参審制の併存論)、現行制度維持論(改善論を含む)があるが、現行制度維持論が支配的である。

② 人民検察院

(a) 最高人民検察院

最高人民検察院は最高検察機関で、国家の法律監督機関³²である。最高人民検察院は、地方各級人民検察院と専門人民検察院が法律監督の

32 法律監督機関とは、法律の統一、法律の正確な実施・執行・遵守に対して法によって専門的に監督を実行する国家機関であり、その専門的法律監督機関が、国家権力機関の下に設けられる人民検察院である。2001年末現在、人民検察院の人員は全国で22万6839人である。

職能を履行するように指導し、国家の法律の統一かつ正確な実施を保証する。最高人民検察院は、全国人民代表大会とその常務委員会に対し責任を負うとともにその活動を報告し、全国人民代表大会とその常務委員会の監督を受ける。

最高人民検察院の主な職責は次のようなものである。1. 地方各級人民検察院と専門人民検察院の活動を指導する。2. 汚職事件、贈収賄事件、公民の権利を侵犯する事件などの刑事事件を法によって直接受理するとともに立件して取り調べ、起訴するかどうかを決定する。3. 法院の裁判、刑事事件の取調べ活動に対し法律監督を行う。4. 重大な刑事事件に対し、逮捕認可と起訴を審査する。5. 刑事事件の裁判活動に対し法律監督を行う。6. 各級の人民法院の既に発効しているが、確かな誤りのある判決ないし裁定に対し、最高人民法院に「抗訴」する³³。7. 監理・矯正場所の活動を監督する。8. 検察活動のなかで、具体的な法律適用問題に対し司法解釈を行う。9. 検察活動に関する条例、細則、規定を制定する。10. 検察官を指導・管理する。11. 検察部門の幹部教育養成活動を組織・指導する。12. 検察機関の対外交渉を組織し、関係ある司法協力を展開する。

最高人民検察院検察長は、全国人民代表大会によって選出・罷免され、任期は5年で、連続就任は2期を超えてはならない。副検察長、検察委員会委員および検察員は全国人民代表大会常務委員会によって任免される。

(b) 地方各級人民検察院

地方各級人民検察院は次のものを含む。1. 省、自治区、直轄市人民検察院。2. 省、自治区、直轄市人民検察院分院、自治州および省管轄市人民検察院。3. 県、市、自治県および市管轄区人民検察院。省級と県級の人民検察院はその業務遂行の必要上、同級の人民代表大会常務委員会の承認のもとで、工鉱業区、農業開墾区、林業区などの区域に人民検察院の派出機構を設置することができる。

(c) 専門人民検察院

軍隊系統において軍事検察院が設置される。

その他の専門人民検察院は必要に応じて設置される。

③ 弁護士

1980年に全国人民代表大会常務委員会が制定した「弁護士暫行条例」は中国の弁護士制度を回復させ、その後、この条例下の16年の実践経験に基づいて、1996年5月15日、全国人民代表大会常務委員会は「中華人民共和国弁護士法」を採択した(翌年1月1日施行)。

弁護士は、社会に法律サービスを提供する専門家であり、裁判官、検察官とともに、法律を正確に実施する使命を共同で担う。弁護士が業務を行うには、「弁護士執業証書」(弁護士業務執行証書)を取得しなければならない。この執業証書を申請するためには、1. 中華人民共和国憲法の擁護、2. 弁護士資格、3. 弁護士事務所での満1年の実習、4. 品行良好などの条件が必要である。弁護士資格の取得は、全国弁護士資格統一試験を経る場合と、特殊な身分ないし経歴を有する者が一定の審査を経る場合とがある。弁護士は、その業務の遂行にあたって、「弁護士職業道徳および執業規律規範」(1993年12月27日、司法部発布)を遵守することが要求される。国家機関の現職勤務員は弁護士業務を兼任できず、また弁護士は、各級人民代表大会常務委員会の構成員である期間、弁護士業務を行うことはできない。

弁護士が業務を行うには、法律事務所を通さなければならない。法律事務所の設立は、1. 自己の名称、住所、定款を有すること、2. 10万元以上の人民幣の資産を有すること、3. 弁護士法の規定に符合する弁護士を有すること等の条件を充たさなければならない。弁護士事務所は、国家出資の弁護士事務所、合作法律事務所、共同経営法律事務所の3種の形態があり、弁護士事務所の設立は、省、自治区、直轄市の人民政府の司法行政部門に申請してその審査・承認を得なければならない。弁護士の業務は、当事者の委託を受けて行う場合と、法院の命令を受けて行う場合がある。2001年末現在、弁護士事務所は全国で1万225ヶ所、弁護士は12万2585人であ

33 「抗訴」とは、人民検察院が人民法院の判決ないし裁定に対し、それを誤りとして上級の人民法院に更なる審理を求める訴訟活動であり、人民検察院が人民法院の裁判活動を監督する1つの重要な形式である。

る。

中華全国弁護士協会は、弁護士の全国的な自律的組織であるが、司法部の指導と監督を受ける。

④ 司法制度と活動上の問題

司法制度と活動上の問題のうち、特に重要なのは裁判の独立の問題である。

人民法院の独立裁判権の原則は、1954年憲法で初めて規定、57年の反右派闘争後に事実上廃止(憲法の改正はない)、75年憲法と78年憲法には無規定、82年憲法で復活(ただし、法律上は1979年7月制定の人民法院組織法で復活していた)、というように浮沈が激しかった。この原則が権力のありようと直結する問題であったからである。現行の82年憲法は、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会団体および個人の干渉を受けない」(第126条)と規定している。ある論は、中国の法院の独立は西側(欧米)の司法の独立とは、概括的に次の諸点で異なるとする。1. 独立の理論的根拠。原則上、中国は国家権力の統一を基礎とする独立、西側は三権分立(ないし権力分立)を基礎とする独立。2. 独立の範囲。中国は裁判機構が行政機構から独立、西側は立法機構と行政機構から独立。3. 独立の主体。中国は法院の職権行使上の独立、西側は裁判官個人の独立。4. 独立の保障。中国は任期、人員、財政、物的施設などの面で独立が十分でないが、西側はこれらの面で比較的独立が保障されている³⁴。この説明は、いまだ基本的には妥当であるが、しかし、中国での法院の独立についての理論は、現在、変容の過程にあることにも注意する必要がある。

中国の法院の独立の現実態との関係では、とりわけ次の3方面の問題が重要である。

第1に、共産党の「指導」である。県級以上の各級の共産党委員会は「政法委員会」を設置し、かつ多くの地方の政法委員会は公安庁(局)長を書記、法院院長と(または)検察長を副書記に任じている。あるいは、多くの省(市)は、1名の省

(市)党委員会常務委員を副省長(副市長)兼政法委員会書記に任じて、政法活動を管理・統括させている。名目上、政法委員会は公安機関、検察院、法院の間の活動関係を「協調」させるのに責任を負っている機構にすぎないが、実際上は、公安機関、検察院、法院が紛議のある事件を処理する際、またはいわゆる重大事件、難事件および社会的影響が大きい事件を処理する際には、政法委員会に報告し、その検討と指示を待たねばならない。また、憲法上、地方各級の人民法院の幹部は同級の人民代表大会によって選出されるが、実際上は、「共産党が幹部を管理するという原則」に基づき、各級の法院の院長・副院長、廷長・副廷長、裁判委員会委員、裁判員について同級の共産党委員会があらかじめ討議で確定した後に、その名簿を同級の人民代表大会またはその常務委員会に回して選挙ないし任命させている。司法人員の昇任・降任・留任・転任の人事大権も共産党委員会に掌握されている。こうした現実下では、共産党からの法院の独立はきわめて限定的とならざるをえない³⁵。

第2に、政府が財政を統一的に管理するという原則に基づき、各級の法院の業務経費、人員の給料について、同級の人民政府が予算を作成した後に、同級の人民代表大会が審議・採択している。この財政原則の下では、法院は政府の干渉を受けやすく、実際、干渉に抵抗して、経費を削減または経費支出を停止された事例、逆に「指示」を受け入れて、経費を増加または経費支出を保証された事例がある。

第3に、法院内の司法活動が行政化している。つまり、事件を処理する際、法院内の各段階で検査され、首長責任制および報告して指示を請う制度などの行政活動方式が実行されているのである。たとえば、法院での事件の審判の主なプロセスはこうである。

単独法廷(簡単な民事事件、軽微な刑事事件など)ないし合議法廷が審理を行って処理意見を提出した後、廷長に報告して審査され、その後、院長が審査・承認している。重大事件、複雑な

34 譚世貴「論司法独立」復印報刊資料『訴訟法学・司法制度』5期, 1997, p.22参照。

35 その他、事件に対する共産党委員会の書類取寄せ・閲読(「調閲」)、事件に対する共産党委員会書記の書面指示(「批示」)の問題などがある。

事件または難事件は、院長を通して法院内の裁判委員会に回されて討論・決定される³⁶。また、下級の法院が審判する事件のうち、重大・複雑・難事件はしばしば上級の法院に指示を請い、その後、下級の法院は上級の法院から出された「指示」の「精神」に照らして判決を出している。これは、中国での2審終審制を形骸化させるものである。

中国でも、これらの問題性は意識されており、裁判官の任免方法の改変、裁判官の身分の保障、司法経費の全国的統括制度、裁判官個人の独立等を含む多角的な改革策が議論されているが、共産党の「指導」の位置づけ、国家機関相互の利害対立、裁判官の資質の低さなどの問題と密接にからんでおり、抜本的な改革は容易でない³⁷。

⑤ 司法機関に対する人民代表大会(およびその常務委員会)の監督

これも裁判の独立の問題と関係するが、上述の共産党の「指導」の問題とは性質上、区別して考える必要がある。

憲法上、中国の国家権力は人民に属し、かつこの国家権力は統一不可分であり、人民が国家権力を行使する機関は人民代表大会である。人民代表大会は国家権力を直接に行使するほかに、その他の国家機関に授権して分業的に行使させる。人民法院の創出母体は人民代表大会であり、法院の裁判権は人民代表大会からの授権に基づく。よって、法院の独立裁判権も人民代表大会の統一的な国家権力の下での相対的独立権限で

あり、人民代表大会の監督を受ける。

問題は、この監督の内容と範囲であり、中国内でも議論が分かれている。ある説は、法院に対する人民代表大会の監督は事後的でマクロ的な監督であって、ミクロ的な個別の事件の監督はすべきでなく、そうでなければ、司法の独立が損なわれ法治の発展にとって不利である、とする。別の説は、現在の中国の、行政権が強大で司法権が弱く、政治と法が分離せず、司法が自治能力の面で問題があるという特殊な歴史的条件下では、法院に対する個別の事件を含む人民代表大会の監督は、実質的に司法の独立と公正の実現に有利である、とする。このうち、後者の説が多数であり、現にそう実践され、またこれは憲法的・法律的根拠もあるとされている(もっとも、この説も個別の事件の監督が長期に維持されるべきだとは主張しておらず、司法改革の必要性を同時に説いている)。

この問題については、共産党、政府による、および法院内での「指導」ないし「干渉」のなかでの活動を余儀なくされている現在の司法機関のありようからして、また裁判官の自治・自律の能力と物的条件の低さおよび司法の不正・腐敗の広がりからして³⁸、それまで「飾り物」的存在であった人民代表機関の権威と地位を向上させる方策の一環としての法院に対する人民代表機関の監督の強化は、中国の司法の独立へ向けての内在的発展段階の一里塚とも位置づけられうるかもしれない³⁹。だが、かりに個別の事件の監督が当面、容認されうるにしても、

36 他の組織の「廷務会」によって討論・決定される場合もある。一部の法院は事件が重大・複雑・難であるか否かにかかわらず裁判委員会ないし廷務会の討論・決定によっている。

37 司法活動上の問題として、他に、例えば、法院の判決の「執行難」という深刻な問題があるが、これを解決するために、法院のなかに「執行廷」を設立したり、さらには執行廷の下に「執行隊」を設けたりしている場合もある。これに対しては、法理上、執行は一種の行政行為であり、「裁判と執行の不分離」の問題をつくり出しているという批判もある(信春鷹「中国需要什麼樣的司法権力」復印報刊資料『訴訟法学、司法制度』5期, 2002, p.27)。

なお、裁判官の人数自体はすでに充足しているとされる。現在、全国で、高級裁判官は3万人余、裁判官は18万人余、総数21万人余である(『人民法院報』2002.3.22)。

38 これについては、例えば、方立新「司法改革的動因及其制度設計」復印報刊資料『訴訟法学、司法制度』4期, 2002, p.40、劉夢蘭「我国司法独立現狀及其局限」復印報刊資料『訴訟法学、司法制度』9期, 2002, p.28等参照。その他、最高人民法院裁判官の劉会生が、司法の不正・腐敗の根本原因を現行の法院管理制度に求め、そしてその制度の欠陥として、司法権の地方化、法院内部の管理の行政化、裁判官の非職業化をあげているのが注目される(「人民法院管理体制改革的幾点思考」『法学研究』3期, 2002, p.12以下)。

39 ただし、現段階では個別の事件の監督においても「党の指導」が前提とされていることからすれば、この意義も限定的である。李伯鈞「關於個案監督的幾個問題」『法学雜誌』1999年4期, p.7参照。

その実際の監督内容はやはり問題となりうる。

実際の監督に関して、人民代表大会制度が中国の「根本的政治制度」であるとされることから、個別の事件の監督をできるだけ広く認めようとする見地がある。これによれば、監督は、事前、事の進行中、事後のいずれ段階においても許され、その監督権行使の主たる方式は、1. 報告の聴取、2. 評議・評価、3. 質問書の提出、4. 法院の職権行使過程中的の重大な違法行為に対する調査委員会による組織的調査、5. 違法性が確実な個別の事件に関する建議、決定または「法律監督書」（この書を受け取った機関、個人は一定の期限内に執行状況報告をその級の人民代表大会常務委員会に提出しなければならない）の発出、6. 公民・組織からの申立・告発の受理（このうち人民代表大会が自ら処理できる事件は調査を組織して決定を出す）等である⁴⁰。また、地方の実践上においても、これらに近い方式が用いられている（各省レベルでは監督条例〔この名称は監督工作条例、司法工作監督条例など7種ある〕が制定されている—1999年末で19の条例）。

他方、次のような主張もある。人民代表大会が個別の事件に関する法院の報告の聴取・質疑・視察を行うことは許されるが、しかし、1. 調査委員会を組織して事件を直接に審査すること、2. 事件処理に関する具体的な建議または決定を出すこと、3. すでに効力を発している判決の一方の当事者を支持すること、4. 事件と利害関係のある代表が当該事件の監督活動に加わること、5. 法院の判決の取消ないし変更を行うこと、6. 地方の利益を保護するという観点から事件の審理を監督すること（いわゆる「地方保護主義」であり、中国では根強い。これは法院にもある〔「司法地方保護主義」〕）、7. 行政機関が人民代表大会の監督活動を通して個別の事件に関与すること、これらは防止し、あるいは避け

なければならない⁴¹。これは、人民代表大会による法院活動の代替および監督権の乱用を抑止することに重点を置いた論であるが、当面はともかく（ただし4～7は現在でも有効）、今後、司法改革が遂行され、かつその成果が定着した段階では説得力をもちはじめであろう⁴²。

(4) 中華人民共和国主席(憲法第79条～第84条)

中華人民共和国主席(国家主席)は中華人民共和国の国家元首であり、対内的、対外的に中国の最高代表である。

選挙権と被選挙権をもつ満45歳以上の中華人民共和国の公民は、国家主席に選ばれることができる。

国家主席は全国人民代表大会によって選出・罷免される。任期は毎期5年であり、連続2期を超えてはならない。国家主席が空席のとき、副主席によって職務が引き継がれる。

国家主席の主な職権は次のようなものである。対内的職権。

- ①全国人民代表大会またはその常務委員会が法律を採択したあと、国家主席が公布し、法律が正式に発効する。国家主席は法律公布拒否権をもたない。およそ全国人民代表大会およびその常務委員会で採択された法律は、国家主席が公布しなければならない。法律は、国家主席の公布を経なければ、発効できない。
- ②国家主席は全国人民代表大会またはその常務委員会の決定に基づいて、國務院総理・副総理、國務委員、各部部长、各委员会主任、会計検査長、秘書長を任命し、国家の勲章と荣誉称号を授与し、特赦令・戒嚴令を發布し、戦争状態を宣言し、動員令を發布する。

40 王凡「淺議地方人大個案監督」『現代法学』1期, 1998, p.97以下参照。その他、王磊・前掲『憲法的司法化』(p.122以下)は10種の方式を掲出している。

41 王晨光「論法院依法獨立審判和人大對法院個案監督的衝突及其調整機械制」『法学』1期, 1999, p.23参照。

42 個別の事件に対する人民代表大会の監督について、それを「極端民主の主張」とする論(甘雯「關於司法公正的幾個基本問題」『中国法学』5期, 1999)や「法院の裁判を人民代表大会が左右できるに等しい」とする論(賀日開「論對權威司法的監督」『法学』11期, 1999)など、厳しく批判する見地もあるが、いまだ少数説である。

対外的職権。

- ①中華人民共和国を代表して、外国使節が手渡す国書を受け取る。
- ②全国人民代表大会常務委員会の決定に基づいて、外国駐在の全権代表を派遣・召還する。
- ③全国人民代表大会常務委員会の決定に基づいて、外国と締結した条約および重要な協定を批准、廃棄する。国務院または国務院の関係部門が外国と締結した条約および協定は、全国人民代表大会またはその常務委員会が批准または廃棄の決定を行った後、国家主席が公布する。

中華人民共和国の歴代の国家主席は、毛沢東、劉少奇、李先念、楊尚昆、江沢民である。

(5) 軍事(第93条～第94条)

憲法上、中華人民共和国の武装力は人民に属する。その任務は、国防を強固にし、侵略に抵抗し、祖国を防衛し、人民の平和な労働を防衛し、国家建設事業に参加し、人民への奉仕に努めることである。国家は、武装力の「革命化・現代化・正規化」の建設を強化する、とされる。

中華人民共和国中央軍事委員会(国家中央軍事委員会)は中華人民共和国の最高軍事指導機構であり、全国の武装力を指導する。

国家中央軍事委員会主席は全国人民代表大会によって選出され、軍事委員会のその他の構成員の人選は、全国人民代表大会またはその常務委員会が国家中央軍事委員会主席の指名に基づいて決定する。国家中央軍事委員会は主席責任制を実行し、主席は全国人民代表大会に責任を負い、国家中央軍事委員会の職権範囲内に属する事項に対し最終決定を行う権限を有する。

中華人民共和国の武装力は、中国人民解放軍の現役部隊と予備役部隊、中国人民武装警察部隊、民兵からなる。兵役制度については、1955年まで志願兵役制が採用されていたが、1955年7月の最初の兵役法で義務兵役制が規定され、現行の1984年公布の「中華人民共和国兵役法」では、義務兵と志願兵の結合(義務兵が主体)、民兵と予備役の結合の兵役制度が採用されている。

中国人民解放軍の現役部隊は国家の常備軍であり、主に防衛作戦の任務を担い、必要なとき

は法律の規定に基づいて社会秩序の維持に協力することができる。その組織体制は、基本的な組織構造に基づいて、総部体制、軍種・兵種体制、軍区体制に分けられる。

総部体制。中国人民解放軍の総部体制は、中央軍事委員会が指導する総参謀部、総政治部、総後方勤務部、総装備部からなる。総部機関は、全軍の軍事、政治、後方勤務、技術工作、武器・装備を掌管する最高指導機関である。中央軍事委員会は上述の4つの総部を通じて各軍区、各軍種・兵種を指導・指揮する。中央人民政府の国務院に属する国防部の具体的活動は4つの総部によってそれぞれ行われる。中央軍事委員会は全国の武装力を統率し、国家の軍事決定機関であるが、国防部は編成、装備など武装力に関連する具体的な建設に責任を負う。

軍種・兵種体制。中国人民解放軍は陸軍、海軍、空軍の3つの軍種と第2砲兵という独立した兵種からなる。第2砲兵部隊は、核兵器関係を含む戦略ミサイル部隊である。

軍区体制。中国人民解放軍の軍区(戦区)は、国家の行政区画、地理的位置、戦略と戦役の方向、作戦任務などに基づいて設置された軍事組織であり、現在は瀋陽、北京、蘭州、済南、南京、広州、成都の7つの軍区が設置されている。

中国人民解放軍は軍事科学院、国防大学、国防科学技術大学を設立している。軍事科学院は全軍の最高軍事科学研究機関である。国防大学は主に高級指揮者、高級参謀、高級理論研究者を養成する。国防科学技術大学は主に高級科学・技術要員と専門の指揮者を養成する。

中国人民解放軍予備役部隊は予備役人員を基礎とし、定められた体制と編成に従って組織された部隊である。予備役部隊は中国人民解放軍に組み入れられ、平時は規定に従って訓練を行うが、必要なときは法律に基づいて社会秩序の維持に協力し、戦時は国家が発布した動員令に基づいて現役部隊に転じることができる。

中国人民武装警察部隊は、国家から与えられた安全防衛任務を担う部隊であり、国務院と中央軍事委員会の2重指導を受ける。

民兵は国家武装力の構成部分である。民兵は軍事機関の指揮の下で、戦備勤務、防衛作戦任務を担い、社会秩序の維持に協力する。

現行憲法上は、軍隊に対する共産党の指導は条文化されていないが、「軍隊に対する党の絶対的指導」は確固として堅持されている⁴³。共産党が設立する中央軍事委員会と全国人民代表大会が設立する中央軍事委員会は事実上、同一の機構である。両委員会の構成員と武装力に対する指導権能は完全に一致している。なお、1975年憲法と1978年憲法は、中国共産党中央軍事委員会主席が全国の武装力を統率すると明記していた。

(6) 地方制度(憲法第30条～第31条、第95条～第122条)

① 地方制度の概要

現行憲法によれば、中国の行政区域は次のように区分される。(a)全国を省、自治区、直轄市に分ける。(b)省、自治区を自治州、県、自治県、市に分ける。(c)県、自治県を郷、民族郷、鎮に分ける。(d)直轄市、比較的大きな市を区、県に分ける。(e)自治州を県、自治県、市に分ける。

つまり、中国の行政区域は基本的に3級すなわち省(自治区、直轄市)、県(自治県、市)、郷(民族郷、鎮)に分けられ、一部は4級すなわち省(自治区、直轄市)、市(区を設ける市、自治州)、県(自治県、市)、郷(民族郷、鎮)に分けられる。

地方政府(地方国家機関)は、典型的には次のように分けられる。(a)一般地方政府。(b)民族自治地方の自治機関。(c)特別行政区の地方政府。(d)その他の特殊な地方政府(経済特区政府など)。

② 地方各級人民代表大会

地方各級人民代表大会は地方国家権力機関である。省、自治区、直轄市、自治州、県、自治県、市、市管轄区、郷、民族郷、鎮に人民代表大会を設立する。県級以上の地方各級人民代表大会に常務委員会を設立する。

県、区を設けていない市、市管轄区、郷、民族郷、鎮の人民代表大会の代表は、選挙民が直接に選挙し、監督する。省、直轄市、区を設けている市の人民代表大会の代表は、一級下の人民代表大会が選挙し、監督する。選挙母体および選挙民は、法律の定める手続により、その選出した代表を罷免する権利を有する。

省、直轄市、区を設けている市の人民代表大会の毎期の任期は5年であり、県および区を設けていない市、市管轄区、郷、民族郷、鎮の人民代表大会の毎期の任期は3年である。

地方各級人民代表大会は、その行政区域内で、同級の人民政府を組織し選出する権限を有し、その行政区域内で法律の定める権限に基づいて決議を採択・発布し、地方の経済建設、文化建設、公共事業建設の計画を審査・決定する。民族郷の人民代表大会は、法律の定める権限に基づいて、民族の特色に適合する具体的措置をとることができる。

省、直轄市の人民代表大会とその常務委員会は憲法、法律、行政法規に抵触しないことを前提として、地方的法規を制定することができる。県級以上の地方各級の人民代表大会は同じ級の人民法院院長と人民検察院検察長を選挙し、かつ罷免する権限を有する。

県級以上の地方各級の人民代表大会常務委員会は、その行政区域の各分野の活動の重要事項を討議・決定し、同じ級の人民政府、人民法院、人民検察院の活動を監督し、同じ級の人民政府の不適當な決定と命令を取り消し、一級下の人民代表大会に不適當な決議を取り消す。

③ 地方各級人民政府

地方各級の人民政府は地方各級の国家権力機関の執行機関であり、地方各級の国家行政機関である。地方各級の人民政府は、省長、市長、県長、区長、郷長、鎮長の責任制を実行する。

地方各級の毎期の任期は同じ級の人民代表大会の毎期の任期と同じである。

地方各級の人民政府は同じ級の人民代表大会に対し責任を負い、かつ活動を報告する。地方各級の人民政府は、一級上の国家行政機関に対して責任を負い、かつ活動を報告する。全国の地方各級の人民政府は国务院の統一的指導のもとにある国家行政機関であり、いずれも国务院に服従する。

県級以上の地方各級の人民政府は法律の定める権限に基づいて、その行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、都市・農村

43 江沢民も、1995年、軍隊に対する党の絶対的指導を説き、かつ近年のいわゆる『軍隊非党化』『軍隊非政治化』の論への高度の警戒を呼びかけている(「保証党対軍隊の絶対領導問題」中共中央文献研究室編『十四大以来重要文献選編〔中〕』人民出版社, 1997.12, p.1595以下)。

建設事業、および財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産等の行政活動を管理し、決定と命令を發布する。郷、民族郷、鎮の人民政府は同じ級の人民代表大会の決議、および上の級の国家行政機関の決定と命令を執行し、その行政区域内の行政活動を管理する。

県級以上の地方各級の人民政府は所属各部門および下の級の人民政府の活動を指導し、所属各部門および下の級の人民政府の不適當な決定を変更し、または取り消す権限を有する。

④民族区域自治

民族自治地方の自治機関は自治区、自治州、自治県の人民代表大会と人民政府である。自治区主席、自治州州長、自治県県長は区域自治を實行する民族の公民が担う。

自治区、自治州、自治県の自治機関は、憲法の定める地方国家機関の職権を行使し、同時に憲法、民族区域自治法、およびその他の法律の定める権限に基づいて自治権を行使する。

民族自治地方の人民代表大会は、その地の民族の政治、経済、文化の特色に照らして、自治条例と単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例と単行条例は、全国人民代表大会常務委員会に報告し承認されたのちに効力を生ずる。自治州、自治県の自治条例と単行条例は、省または自治区の人民代表大会常務委員会に報告し承認されたのちに効力を生じる。

民族自治地方の自治機関は職務の執行にあたって、その民族自治地方の自治条例の定めるところにより、その地で通用する一種または数種の言語・文字を使用する。

⑤特別行政区

特別行政区は、憲法に基づき必要に応じて設置され、一定区域内で特別の政治的、経済的制度を實行する行政区域である。特別行政区内で實行する制度は、具体的状況に照らして全国人民代表大会が法律で定める。これに基づいて、1990年4月、第7期全国人民代表大会第3回会議は「中華人民共和国香港特別行政区基本法」を制定・公布し、1993年3月、第8期全国人民代表大会第1回会議は「中華人民共和国澳門特別行政区基本法」を制定・公布した。それぞれ、香港

とマカオが中国へ返還されたのと同時に、1997年7月1日、1999年12月20日、各区域において実施に移された。

⑥ 経済特区

経済特区の設立は中国の改革・開放政策を推進する重要な方策である。つまり、経済特区は、その他の一般地方行政区域と区別して、特別な政治的、法的、経済的措置をとって、パイロット的に外向型経済を発展させ、投資環境を整備し、広く外国資本を受け入れ、先進的技術・管理経験を引き入れようとするものである。具体的には、深圳経済特区(広東省、1979年7月建設開始)、珠海経済特区(広東省、1980年10月建設開始)、厦門経済特区(福建省、1981年10月建設開始)、汕頭経済特区(広東省、1981年11月建設開始)、海南経済特区(海南省、1988年4月建設開始)などがある。

第4章 憲法監督

中国の有力な論によれば、憲法監督とは、特定为国家機関が憲法の実施を保障するために、国家の根本的活動—主に立法活動—が合憲か否かを審査し、かつ違憲の行為を是正し必要な制裁を加える専門的活動を意味する。この憲法監督は「憲法保障」とは異なる。中国での憲法保障は、憲法の実施を保証するために採用される各種の措置と制度を指し、それには、専門の憲法監督機関による憲法実施状況に対する監督が含まれるほかに、その他の国家機関、政党、社会団体、大衆団体および公民による憲法実施の監督と保障が含まれる⁴⁴。

現行憲法上、憲法監督を専門的に司る国家機関は全国人民代表大会とその常務委員会である。つまり、全国人民代表大会は「憲法の実施の監督」の職権を有し、全国人民代表大会常務委員会は「憲法の解釈、憲法の実施の監督」の職権を有している。

しかし、この憲法監督の制度上、つとに次のような欠陥が指摘されてきた。第1に、制度が全体的に粗略であり、基本的に1950年代の水準にとどまっている。たとえば、憲法監督権をどの

44 蔡定釗『国家監督制度』中国法制出版社, 1991, pp.114-115参照。

ような手続で行使するのか、違憲事件をどのように処理するのか、違憲の法律、政治、行政の効果は何なのか、公民の基本的権利が侵害されて法律に救済措置規定がない場合に憲法的救済をどのように与えるのか、などが不明である。第2に、全国人民代表大会およびその常務委員会は憲法監督の特定機関ではあるが専任機関でないので、監督活動に集中できない。第3に、地方とりわけ省級の人民代表大会の憲法監督権に関する明確な規定がない⁴⁵。

この欠陥は基本的には現在も存続しており、このため多くの違憲行為が放置されている。特に地方でこの現象が顕著である。例示的には、統治機構上、次のような違憲行為がある。1. 行政立法権を有する行政機関が制定した一部の行政法規・規章は、憲法および法律に抵触している。2. 地方行政機関が設立した一部の機構は、憲法の規定と一致していない。3. 地方人民代表大会の会議の一部の人事任免は、憲法および関連組織法の規定に基づいて処理されていない。4. 一部の地方は、「時宜に合わない法律を突破する」という理由で憲法の関連規定を侵害している。5. 一部の司法解釈は職権を越え、実際上で立法を行っている⁴⁶。

憲法監督に係る活動が全く行われていないわけではない。しかし、全国人民代表大会の会議へのその常務委員会の活動報告からみるに、常務委員会が違憲行為を是正する通常の措置ないし方法は、注意喚起、批判、要求、督促、促進、是正意見などにすぎず、正式の憲法解釈権は発動されていない(ただし法律解釈権はこれまで9回、正式に行使されている)。また、違憲行為の政治的、法的、行政的責任を追及する「違憲行為制裁システム」が欠如していることで、上のような措置・方法も無視されるケースがあり、これは地方に多い。地方の人民代表大会常務委員会が関係部門へその違憲行為の撤回ないし改変を「懇請」して、逆に報復されるという

事例もある。

憲法監督制度の中核たる憲法解釈権が機能していないということは、中国の憲政主義の根本的欠陥の1つを露呈するものである。中国でもこのことの重大性は認識されており⁴⁷、現在、いくつかの改革構想が出されているが、当面は構想レベルにとどまる。比較的有力的なのは、全国人民代表大会制度を前提とする2種の構想である。1つは、全国人民代表大会(またはその常務委員会)の下に新たに「憲法監督委員会」または「憲法委員会」などを設置する論であり、もう1つは、全国人民代表大会のなかの既存の専門委員会たる「法律委員会」に違憲審査権を付与する論である。その他、憲法法院を設立する論、最高人民法院に憲法解釈権を付与する論、中級以上の人民法院に憲法訴訟管轄権を付与する論などがある。

第5章 憲法改正の手続

現行憲法上、憲法改正の職権を有するのは全国人民代表大会であり(第62条1号)、改正の手続については、全国人民代表大会常務委員会または5分の1以上の全国人民代表大会代表が提議し、全国人民代表大会が全代表の3分の2以上の多数で採択する(第64条)、とされている。しかし、憲法に規定されていないが、これまでの憲法改正はすべて、中国共産党中央委員会の建議に基づいており、実際の憲法改正は次の各段階を経て行われる。

第1段階 中国共産党中央委員会の憲法改正の建議

第2段階 党中央の建議を受けて、全国人民代表大会常務委員会または5分の1以上の全国人民代表大会代表が、全国人民代表大会に対して、憲法改正を提議(通常、全国人民代表大会常務委員会が提議)

45 陳雲生『民主憲政新潮—憲法監督の理論と実践—』人民出版社, 1988, p.221以下参照。

46 蔡月萍「建立憲法保障機制的若干問題」『法学』12期, 1995, p.18参照。

47 国家指導部レベルでは、党総書記に就任したばかりの胡錦濤が、2002年12月4日、中華人民共和国憲法公布・施行20周年記念講演において、次のように強調しているのが注目される。「法があっても依らず、法の執行が厳格でなく、違法があっても追及しない問題がいまだ少なくなく、一部の違憲現象が依然として存在している。憲法監督システムを研究・健全にし、憲法監督手続をいっそう明確にして、一切の憲法違反の行為を適時に是正しなければならない」(『法制日報』2002.12.5)。

第3段階 全国人民代表大会の会議にて憲法改正草案を審議

第4段階 全国人民代表大会の全代表の3分の2以上の多数で憲法改正案を採択

第5段階 全国人民代表大会会議主席団が改正憲法の公布・施行のための全国人民代表大会公告を発出

より具体的には、1999年の憲法改正を例にとれば、次のような手続で行われた。

1997年11月、中国共産党中央委員会は中共中央憲法改正小組(組長・李鵬)を設立。憲法改正小組は、党第15回全国代表大会報告および数年来の中共の一連の方針、政策に基づいて、憲法改正に対する各方面の意見を収集・研究し、憲法改正部分の初歩的意見を起草。当該初歩的意見は、中共中央政治局常務委員会の審議および

中央政治局会議の原則的採択を経て、その後再び関係方面の意見を収集。さらに、中共中央は初歩的意見に修正を加え、政治局常務委員会および政治局会議の討論・採択を経て、憲法改正部分の内容に関して、全国人民代表大会常務委員会に対し建議。1999年1月、第9期全国人民代表大会常務委員会第7回会議は、中共中央の建議を討論し、憲法第64条の規定に基づいて、中華人民共和国憲法改正案(草案)を提出。3月9日、第9期全国人民代表大会第2回会議は田紀雲副委員長の憲法改正草案説明を聴取後、代表団で審議。3月15日、当該会議は、全国人民代表大会議事規則にしたがって、無記名投票方式で表決を行い、絶対多数で憲法改正案を採択。配布2862票、回収2858票、有効2856票、賛成2811票、反対21票、棄権24票。

第6章 憲法改正の全事例および短評

1949年 9月29日	中国人民政治協商會議共同綱領〔臨時憲法〕 中国人民政治協商會議第1期全体會議採択 ⁴⁸	
1954年 9月20日	中華人民共和國憲法 第1期全国人民代表大会第1回會議採択・公布 ⁴⁹	
1975年 1月17日	中華人民共和國憲法 第4期全国人民代表大会第1回會議採択・公布 ⁵⁰	
1978年 3月5日	中華人民共和國憲法 第5期全国人民代表大会第1回會議採択・公布 ⁵¹	
1979年 7月1日	第1次改正：第5期全国人民代表大会第2回會議採択・公布 ⁵²	
	第2章第3節の表題	[改正前] 「地方各級人民代表大会および地方各級革命委員会」
		[改正後] 「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府」

48 中央人民政府法制委員会編『中央人民政府法令彙編〔1949年—1950年〕』人民出版社, 1952.9.

49 國務院法制局中華人民共和國法規彙編編輯委員會編『中華人民共和國法規彙編〔1954年9月—1955年6月〕』法律出版社, 1956.8.

50 『紅旗』紅旗雜誌社, 2期, 1975.

51 『中華人民共和國第5届全国人民代表大会第1次會議文件』人民出版社, 1978.3.

52 『新華月報〔文献版〕』新華月報社, 6号, 1979.

1979年 7月1日	第1次改正（続き）	
	第34条	[改正前]
	1項	「省、直轄市、県、市、市管轄区、人民公社、鎮は人民代表大会と革命委員会を設ける。
	2項	人民公社の人民代表大会と革命委員会は基層の政権組織であり、また集団経済の指導機構である。
	3項	省革命委員会は地区ごとに行政公署を設けて、自己の派出機構とすることができる。」
		[改正後]
		「省、直轄市、県、市、市管轄区、鎮は人民代表大会と人民政府を設ける。人民公社は人民代表大会と管理委員会を設ける。人民公社の人民代表大会と管理委員会は基層の政権組織であり、また集団経済の指導機構である。省人民政府は地区ごとに行政公署を設けて、自己の派出機構とすることができる。」
第35条	[改正前]	
2項	「省、直轄市、県、区を設けている市の人民代表大会の代表は、一級下の人民代表大会が民主的協議を経て、無記名投票で選挙する。区を設けていない市、市管轄区、人民公社、鎮の人民代表大会の代表は、選挙民が民主的協議を経て、無記名投票で直接に選挙する。」	
	[改正後]	
	「省、直轄市、区を設けている市の人民代表大会の代表は、一級下の人民代表大会が民主的協議を経て、無記名投票で選挙する。県、区を設けていない市、市管轄区、人民公社、鎮の人民代表大会の代表は、選挙民が民主的協議を経て、無記名投票で直接に選挙する。」	
第35条	「県と県以上の地方各級の人民代表大会は常務委員会を設ける。この常務委員会は同じ級の人民代表大会の常設機関であり、その級の人民代表大会に対して責任を負うとともに活動を報告し、その組織と職権は法律で定められる。」	
4項 (追加)		
第35条	[改正前]	
旧4項	「地方各級の人民代表大会の会議は毎年少なくとも一回開き、同じ級の革命委員会が召集する。」	
新5項	[改正後]	
	「地方各級の人民代表大会の会議は毎年少なくとも一回開き、県と県以上の地方各級の人民代表大会の会議は同じ級の人民代表大会常務委員会が召集し、人民公社と鎮の人民代表大会の会議はそれぞれ人民公社管理委員会と鎮人民政府が召集する。」	
第35条	条文は同一	
旧5項 ↓ 新6項		

1979年 7月1日	第1次改正（続き）	
	第36条 3項	[改正前] 「地方各級の人民代表大会は、同じ級の革命委員会の構成員を選挙し、かつ罷免する権限を有する。県と県以上の人民代表大会は、同じ級の人民法院院長と人民検察院検察長を選挙し、かつ罷免する権限を有する。」
		[改正後] 「地方各級の人民代表大会は、同じ級の人民政府の構成員を選挙し、かつ罷免する権限を有する。県と県以上の地方各級の人民代表大会は、同じ級の人民代表大会常務委員会の構成員、人民法院院長および人民検察院検察長を選挙し、かつ罷免する権限を有する。」
	第36条 4項	[改正前] 「地方各級の人民代表大会の代表は、同じ級の革命委員会、人民法院、人民検察院および革命委員会の所属機関に対して質問を提出する権利を有する。質問を受けた機関は責任をもって回答しなければならない。」
		[改正後] 「地方各級の人民代表大会の代表は、同じ級の人民政府、人民法院、人民検察院および人民政府の所属機関に対して質問を提出する権利を有する。質問を受けた機関は責任をもって回答しなければならない。」
	第37条 1項	[改正前] 「地方各級の革命委員会すなわち地方各級の人民政府は、地方各級の人民代表大会の執行機関であり、地方各級の国家行政機関である。」
		[改正後] 「地方各級の人民政府は地方各級の人民代表大会の執行機関であり、地方各級の国家行政機関である。」
	第37条 2項	[改正前] 「地方各級の革命委員会は主任、副主任若干名、委員若干名で構成される。」
		[改正後] 「地方各級の人民政府の組織は法律で定められる。」
	第37条 3項	[改正前] 「地方各級の革命委員会は、同じ級の人民代表大会の決議および上級の国家行政機関の決議と命令を執行し、その行政区域の行政活動を管理し、法律の定める権限により、決議と命令を発布する。県と県以上の革命委員会は、法律の定めるところにより、国家機関の勤務員を任免する。」
		[改正後] 「地方各級の人民政府は、同じ級の人民代表大会の決議および上級の国家行政機関の決議と命令を執行し、県と県以上の地方各級の人民政府はまた同じ級の人民代表大会常務委員会の決議を執行する。地方各級の人民政府は、法律の定める権限により、その行政区域の行政活動を管理し、決議と命令を発布する。県と県以上の人民政府は、法律の定めるところにより、国家機関の勤務員を任免する。」

1979年 7月1日	第1次改正（続き）	
	第37条 4項	[改正前] 「地方各級の革命委員会は、いずれも同じ級の人民代表大会と一級上の国家行政機関に対して責任を負うとともに活動を報告し、国務院の統一的指導を受ける。」
		[改正後] 「地方各級の人民政府は、同じ級の人民代表大会と一級上の国家行政機関に対して責任を負うとともに、その活動を報告する。県と県以上の地方各級の人民政府は、同じ級の人民代表大会の閉会中、その級の人民代表大会常務委員会に対して責任を負うとともに活動を報告し、かつ国務院の統一的指導を受ける。」
	第38条 1項	[改正前] 「自治区、自治州、自治県の自治機関は、人民代表大会と革命委員会である。」
		[改正後] 「自治区、自治州、自治県の自治機関は、人民代表大会と人民政府である。」
	第38条 2項	[改正前] 「民族自治地方の人民代表大会と革命委員会の選出、任期、職権および派出機構の設置等は、憲法第2章第3節の定める地方国家機関の組織に関する基本原則にもとづかなければならない。」
		[改正後] 「民族自治地方の人民代表大会と人民政府の選出、任期、職権および派出機構の設置等は、憲法第2章第3節の定める地方国家機関の組織に関する基本原則にもとづかなければならない。」
	第42条 3項	[改正前] 「最高人民法院は、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会に対して責任を負うとともに活動を報告する。地方各級の人民法院は、同じ級の人民代表大会に対して責任を負い、かつ活動を報告する。」
		[改正後] 「最高人民法院は、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会に対して責任を負うとともに活動を報告する。地方各級の人民法院は、同じ級の人民代表大会とその常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告する。」
	第43条 2項	[改正前] 「最高人民検察院は、地方各級の人民検察院と専門人民検察院の検察活動を監督し、上級の人民検察院は下級の人民検察院の検察活動を監督する。」
		[改正後] 「最高人民検察院は、地方各級の人民検察院と専門人民検察院の活動を指導し、上級の人民検察院は下級人民検察院の活動を指導する。」
	第43条 3項	[改正前] 「最高人民検察院は、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告する。地方各級の人民検察院は、同じ級の人民代表大会に対して責任を負い、かつ活動を報告する。」

1979年 7月1日	第1次改正（続き）	
	第43条 3項	<p>[改正後]</p> <p>「最高人民検察院は、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告する。地方各級の人民検察院は、同じ級の人民代表大会とその常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告する。」</p> <p>* 短評</p> <p>以上の諸条項の改正は主に、第1に、地方権力機関のより機能化・効率化(県と県以上の地方各級の人民代表大会に常務委員会を設立)、第2に、地方行政機関の名称上での文化大革命の痕跡の消去(地方各級の革命委員会を人民政府へ、人民公社の革命委員会を管理委員会へ改称)、第3に、地方の人民代表大会の代表の選出方法の部分的民主化(県の人民代表大会の代表の選出を選挙民による直接選挙へ変更)、検察機関の上下関係をより一体化(人民検察院の上下の「監督」関係を「指導」関係へ変更)を理由としていた。なお、この改正は、個別条項の改正という方法を取った点において、中華人民共和国史上で最初のものであった。</p>
1980年 9月10日	第2次改正：第5期全国人民代表大会第3回会議採択・公布⁵³	
	第45条	<p>[改正前]</p> <p>「公民は言論、通信、出版、集会、結社、行進、デモ、ストライキの自由を有し、“大いに意見を述べ、大胆に議論をし、大弁論を行い、大字報を張る”ことを運用する権利を有する。」</p> <p>[改正後]</p> <p>「公民は言論、通信、出版、集会、結社、行進、デモ、ストライキの自由を有する。」</p> <p>* 短評</p> <p>全国人民代表大会会議の改正決議は、当該条文の改正理由について、「十分に社会主義的民主を発揚し、社会主義的法制を健全にし、安定団結の政治的局面を維持し、社会主義的現代化の建設の順調な進行を保障するため」としていたが、反面からいえば、“大いに意見を述べ、大胆に議論をし、大弁論を行い、大字報を張る”（いわゆる「4大自由」）ことは、「十分に社会主義的民主を発揚し、社会主義的法制を健全にし、安定団結の政治的局面を維持し、社会主義的現代化の建設の順調な進行を保障する」ことを阻害すると国家指導部が判断したことになる。「4大自由」はプロレタリア文化大革命中の毛沢東の革命路線を象徴するものの1つであり、これを憲法から削除するということは、毛沢東思想の1つの重要部分を国家の根本法のレベルで否定することを意味していた。</p>
1982年 12月4日	中華人民共和国憲法 第5期全国人民代表大会第5回会議採択・公布・施行 ⁵⁴	

53 『中華人民共和国第5届全国人民代表大会第3次会議文件』人民出版社, 1980.9.

54 国務院弁公庁法制局編『中華人民共和国法規彙編〔1982年1月—12月〕』法律出版社, 1986.7.

1988年 4月12日	第1次改正 ：第7期全国人民代表大会第1回会議採択・公布・施行 ⁵⁵	
	第10条	「土地の使用権は法律の定めるところにより譲渡することができる。」
	4項の第2文(追加)	<p>*短評</p> <p>土地について国家所有ないし集団所有の原則を維持しつつ、土地の所有権と使用権を分離して使用権のみの譲渡を憲法的に認めることによって、市場経済下の土地利用を活性化させようとするものである。</p>
第11条3項(追加)	「国家は、私営経済が法律の定める範囲内で存在し発展することを許す。私営経済は、社会主義的公有制経済を補完するものである。国家は、私営経済の合法的な権利と利益を保護し、私営経済に対して導引、監督、管理を行う。」	
	<p>*短評</p> <p>憲法上、社会主義的公有制経済を補完する経済として、それまでは個人経営経済のみが認められていたが、当該改正でさらに私営経済が社会主義的公有制の補完として認められた。これは、現実の市場経済の認知、安定、促進のためのものであった。</p>	
第2次改正 ：第8期全国人民代表大会第1回会議採択・公布・施行 ⁵⁶		
序言第7段第2文以下	[改正前]	
	「国家の今後の根本的任務は、力を集中して社会主義的現代化の建設を行うことである。中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想に導かれ、人民民主独裁を堅持し、社会主義の道を堅持し、社会主義の諸制度をたえず改善し、社会主義的民主を発展させ、社会主義的法制を健全にし、自力更生、刻苦奮闘し、工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現して、わが国を高度の文明と高度の民主をそなえた社会主義国家に築き上げるであろう。」	
	[改正後]	
「わが国はいま社会主義初級段階にある。国家の根本的任務は、中国的特色を有する社会主義を建設する理論にもとづいて、力を集中して社会主義的現代化の建設を行うことである。中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想に導かれ、人民民主独裁を堅持し、社会主義の道を堅持し、改革・開放を堅持し、社会主義の諸制度をたえず改善し、社会主義的民主を発展させ、社会主義的法制を健全にし、自力更生、刻苦奮闘し、工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現して、わが国を富強、民主、文明をそなえた社会主義国家に築き上げるであろう。」		
<p>*短評</p> <p>当該改正で新たに加えられた文言は、「社会主義初級段階」、「中国的特色を有する社会主義を建設する理論」、「改革・開放を堅持」、「富強」等であるが、これらは社会主義の理論内容に関する論争の1つの決着の憲法上の表現である。換言すれば、鄧小平の社会主義建設路線を安定的に進めることの国家の根本法上の表示である。</p>		

55 国务院法制局編『中華人民共和国法規彙編〔1988年1月—12月〕』法律出版社, 1990.1.

56 国务院法制局編『中華人民共和国法規彙編〔1993年1月—12月〕』中国法制出版社, 1994.7.

1993年 3月29日	第2次改正（続き）	
	序言第 10段の 末尾（追 加）	「中国共産党が統率的指導する多党協力と政治協商制度は、長期に存在し発展するであろう。」 *短評 中国共産党の国政上の指導的地位を維持しながらも、国内的な最大限の協力体制の確立と政治上の一定の民主化志向の表示を意図したものである。
	第7条	[改正前] 「国営経済は社会主義的全人民所有制経済であり、国民経済のなかの主動力である。国家は、国営経済の強化と発展を保障する。」
		[改正後] 「国有経済すなわち社会主義的全人民所有制経済は、国民経済のなかの主動力である。国家は国有経済の強化と発展を保障する。」
		*短評 市場経済の発展に対応するため、所有と経営を分離したものである。
	第8条 1項の第 1文	[改正前] 「農村人民公社、農業生産協同組合およびその他の生産、購買・販売、信用、消費等の各種形態の協同組合経済は、社会主義的な勤労大衆の集団所有制経済である。」
		[改正後] 「農村のなかの家庭生産量連動請負制を主とする責任制および生産、購買・販売、信用、消費等の各種形態の協同組合経済は、社会主義的な勤労大衆の集団所有制経済である。」
		*短評 毛沢東の社会主義的農村建設路線を象徴する農村人民公社の廃止を憲法レベルで明示したものである。
	第15条	[改正前] 「国家は、社会主義的公有制の基礎の上に計画経済を実行する。国家は、経済計画の総合的均衡と市場調節の補助的作用を通して、国民経済の比例的な調和的發展を保証する。 いかなる組織または個人であれ、社会の経済秩序を攪乱し、国家の経済計画を破壊することを禁止する。」
		[改正後] 「国家は社会主義的市場経済を実行する。 国家は経済立法を強化し、マクロ的な調節・制御を十全なものにする。 国家は、いかなる組織または個人であれ、社会の経済秩序を攪乱することを法によって禁止する。」
		*短評 それまでは市場経済の補助的作用を認めながらも、基本原則は計画経済の実行であったが、これを転換し、市場経済の実行を基本原則とし、かつ計画経済および経済計画という文言も憲法上から削除することによって、国家経済建設の基本路線を明確にした。また、法治の尊重を表示するために第3項で「法によって」を付加した。

1993年 3月29日	第2次改正（続き）	
	第16条	「国营経済」の文言を「国有経済」に改正 *短評 第7条の改正と同じ趣旨である。
	第17条	[改正前] 「集団経済組織は、国家計画の指導を受け入れ、関係ある法律を遵守するという前提下で、独立して経済活動を行う自主権を有する。 集団経済組織は、法律の定めるところにより、民主的管理を実行し、その勤労者全員によって管理要員を選挙、罷免し、経営管理上の重要問題を決定する。」
		[改正後] 「集団経済組織は、関係ある法律を遵守するという前提下で、独立して経済活動を行う自主権を有する。 集団経済組織は民主的管理を実行し、法律の定めるところにより、管理要員を選挙、罷免し、経営管理上の重要問題を決定する。」
		*短評 第1項のなかの「国家計画の指導を受け入れ」を削除したのは、第15条の改正と同じ趣旨である。また、第2項の改正は、集団経済組織の運用・管理を機能的にし、経営幹部の権限と責任を強化するためのものである。
	第42条 3項	「国营企業」を「国有企業」に改正 *短評 第7条の改正と同じ趣旨である。
第98条	「県、区を設けていない市、市管轄区の人民代表大会」の任期をそれまでの3年から5年に延長 *短評 地方の中間的な人民代表大会がより安定的、継続的に職務を遂行することができるようにその任期を延長した。	
1999年 3月15日	第3次改正：第9期全国人民代表大会第2回会議採択・公布・施行⁵⁷	
改正の 序言第7 段第2文 以下を さらに 右のよ うに改 正	「わが国は、今後、長期に社会主義初級段階にあるであろう。国家の根本的任務は、中国的特色を有する社会主義を建設する理論にもとづいて、力を集中して社会主義的現代化の建設を行うことである。中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想および鄧小平理論に導かれ、人民民主独裁を堅持し、社会主義の道を堅持し、改革・開放を堅持し、社会主義の諸制度をたえず改善し、社会主義的市場経済を発展させ、社会主義的民主を発展させ、社会主義的法制を健全にし、自力更生、刻苦奮闘し、工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現して、わが国を富強・民主・文明をそなえた社会主義国家に築き上げるであろう。」	

57 国务院法制局編『中華人民共和國法規彙編〔1999年1月—12月〕』中国法制出版社, 2000.7.

1999年 3月15日	第3次改正（続き）	
		<p>*短評</p> <p>前回の改正では、「社会主義初級段階」の長期の存在を必ずしも想定していなかったが、その後の実践上の経験と分析からして、社会主義初級段階の長期性が認識されるようになった結果として「長期に」の文言が挿入された。また、「鄧小平理論」をマルクス＝レーニン主義、毛沢東思想に続いて規定することによって、鄧小平理論を国家建設理論の1つとして憲法上で認知した。</p>
	第5条 1項（追加）	<p>「中華人民共和国は、法律にもとづいて国を治めることを実行し、社会主義的法治国家を建設する。」</p> <p>*短評</p> <p>1997年9月の中国共産党第15回大会において、江沢民は中国の最高指導者として公式に初めて「法治」概念を提示したが、これを今回の改正で中華人民共和国の憲法史上初めて憲法原則として承認した。</p>
	第6条	<p>[改正前]</p> <p>「中華人民共和国の社会主義的経済制度の基礎は、生産手段の社会主義的公有制すなわち全人民所有制と勤労大衆の集団所有制である。社会主義的公有制は、人が人を搾取する制度を一掃し、各人が能力に応じて働き、労働に応じて分配するという原則を実行する。」</p> <p>[改正後]</p> <p>「中華人民共和国の社会主義的経済制度の基礎は、生産手段の社会主義的公有制すなわち全人民所有制と勤労大衆の集団所有制である。社会主義的公有制は、人が人を搾取する制度を一掃し、各人が能力に応じて働き、労働に応じて分配するという原則を実行する。国家は、社会主義初級段階においては、公有制を主体とし多種の所有制経済がともに発展するという基本的な経済制度を堅持し、労働に応じた分配を主体とし多種の分配方式が併存するという分配制度を堅持する。」</p> <p>*短評</p> <p>旧条文の1項と2項を1項としてまとめ、さらに2項として新たな文言を規定したが、これは、市場経済のいっそうの発展のために、多種の所有制経済の発展および多種の所有制経済を憲法上で容認したものである。</p>
	1993年改正の第8条1項第1文をさらに右のように改正	<p>「農村の集団経済組織は、各戸の請負経済を基礎として、統一と分散を結びつけた二重経営体制を実行する。農村における生産、購買・販売、信用、消費等の各種形態の協同組合経済は、社会主義的な勤労大衆の集団所有制経済である。」</p> <p>*短評</p> <p>農村の集団経済組織のより機能的、柔軟な経営を可能とするためのものである。</p>

<p>1999年 3月15日</p>	<p>第3次改正（続き）</p>	
	<p>第11条</p>	<p>[改正前] 「法律の定める範囲内の都市・農村の勤労者の個人経営経済は、社会主義的公有制経済を補完するものである。国家は、個人経営経済の合法的な権利と利益を保護する。 国家は、行政管理を通して、個人経営経済を指導・援助・監督する。国家は、私営経済が法律の定める範囲内で存在し発展することを許す。 私営経済は、社会主義的公有制経済を補完するものである。国家は、私営経済の合法的な権利と利益を保護し、私営経済に対して導引、監督、管理を行う。」</p> <p>[改正後] 「法律の定める範囲内の個人経営経済、私営経済等の非公有制経済は、社会主義的市場経済の重要な構成要素である。 国家は、個人経営経済、私営経済の合法的な権利および利益を保護する。国家は、個人経営経済、私営経済に対して指導・監督・管理を行う。」</p> <p>* 短評 それまでは、個人経営経済と私営経済は容認されているとはいえ、あくまでも社会主義的公有制経済の「補完」という位置づけであったが、それらを国家経済原則に格上げするために、「社会主義的市場経済の重要な構成要素」とした。</p>
	<p>第28条</p>	<p>[改正前] 「国家は、社会秩序を維持し、国家への反逆その他の反革命の活動を鎮圧し、社会の治安を害する活動、社会主義経済を破壊する活動およびその他の犯罪活動に制裁を加え、犯罪者を処罰し改造する。」</p> <p>[改正後] 「国家は、社会秩序を維持し、国家への反逆その他の国家の安全を害する犯罪活動を鎮圧し、社会の治安を害する活動、社会主義経済を破壊する活動およびその他の犯罪活動に制裁を加え、犯罪者を処罰し改造する。」</p> <p>* 短評 これは、1997年の刑法改正で、それまでの中国社会主義の象徴的概念である反革命罪を国家安全危害罪に改称したのを憲法上でさらに確定したものである。</p>

第7章 「執政党」およびその他の組織・団体の概要

第1節 「執政党」—中国共産党

中国共産党は、1921年7月1日、上海で創立された。中華人民共和国成立後の共産党は単なる政党の1つでなく、交替可能性のない執政党である。党の指導は主に思想・政治上の指導であり、その活動は憲法と法律の範囲内で行われ、政府の職能を代替しない、とされているが、主要事項についての組織上・業務上・人事上の指導の「システム」は堅持されており⁵⁸、立法活動上においても、「党は人民が憲法と法律を制定するのを指導する」原則が維持され⁵⁹、また重要問題に関係する憲法と法律の最高の解釈権も党に掌握されている。

1978年12月に開催された党第11期中央委員会第3回総会は、79年から党の活動の重点を社会主義現代化建設に移すことを決定するとともに、改革・開放の方針を確定した。1997年9月、党第15回全国代表大会が開催され、そこで党規約が改正され、鄧小平理論がマルクス＝レーニン主義、毛沢東思想と並んで党の指導思想として規定された。

2001年7月、党創立80周年祝賀大会が開催され、同年9月、党第15期中央委員会第6回総会が開催された。この総会において、江沢民は新しい歴史的条件下でいわゆる「3つの代表」論を

提示した。これは、江沢民が、2000年2月、広東視察時に初めて言及したものであり、その内容は、共産党が終始、中国の先進的社會生産力の発展要求、中国の先進的文化的前進方向、中国の最も広範な人民の根本的利益の忠実な代表でありさえすれば、共産党は永遠に存続している、というものである。江沢民自らの説明によれば⁶⁰、「3つの代表」はマルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論の宗旨を受け継ぎ、現在の世界と中国の発展・変化が党と国の活動に提出した新しい要求を反映している、とされる。これは、江沢民の理論の独自性を打ち出したものであるが、特質的には、市場経済化のいっそうの促進に対応するための党体制の確立を意図していた。

その重要な方策の一つが、「私営企業主」の入党の許可である。江沢民は2001年7月の党創立80周年祝賀大会で私営企業主の条件付き入党の容認を提示した。実は、この問題については、1989年8月28日の「党建設の強化に関する中共中央の通知」は、私営企業主の新たな入党の禁止とすでに党員の私営企業主に対する厳格な統制を指示していた⁶¹。しかし、その後、とりわけ1992年以後は、この通知に違反する現象が顕著となり、党員の私営企業主の人数は増加してきた⁶²。

政権を争う他政党の存在を拒絶する現在の中国において、私営企業主の入党の正式の容認は、党が中国社会内の多様で多元的な利益・意見を

58 このシステムのなかで中核的位置を占めるのが「党が幹部を管理する原則」である(党による司法幹部の管理については、本稿の第3章第3節(3)④を参照)。幹部の選抜・任用は過去、党指導部のなかで非公開で行われていたが、1995年2月、中共中央は「党・政府指導幹部選抜・任用工作暫行条例」を發布して、党による幹部選抜・任用手続を公的に制度化した。さらに、2002年7月9日、中共中央はこの暫行条例の実施7年余の経験を踏まえて、それを修正した「党・政府指導幹部選抜・任用工作条例」を發布した。当該条例が適用されるのは、以下の幹部である。①中共中央、全国人民代表大会常務委員会、國務院、全国政治協商會議、中央紀律検査委員会の工作部門あるいは機関内設の機構の指導人員。最高人民法院、最高人民檢察院の指導人員および内設機構の指導人員。県級以上の地方各級の党委員会、人民代表大会常務委員会、政府、政治協商會議、紀律委員会、人民法院、人民檢察院およびその工作部門あるいは機関内設の機構の指導人員。以上の工作部門の内設機構の指導人員。②県級以上の党委員会・政府直屬の事業単位、労働組合、共産主義青年団、婦人連合会等の人民団体の指導人員。③非中共党員の指導人員。④処級以上の非指導職。

59 党の第15回全国代表大会での江沢民報告(中共中央文献研究室編『十一期三中全会以来党的歴次全国代表大会中央全会重要文件選編』中央文献出版社、1997、p.436)参照。

60 2002年5月31日の中央党学校省・部級幹部研修班卒業式での講和(『新華月報』7号、2002、p.5以下)。

61 『人民日報』1989.8.29。

62 例えば、1994年末で、私営企業主のなかの党員の比率は17.1%である(張厚義「中国私営企業主群體的発展概況」『新華文摘』3期、1998、p.193参照)。

代表するものとなることを示している。いわば共産党の全国民的政党(「全民党」)化である⁶³。

ところで、党規約(1997年)は、「満18歳以上の中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の革命分子は、……中国共産党に加入を申請することができる」(第1条)と規定していた。いずれこの党規約の改正は不可避的であったが、現実には、2002年11月、党の第16回全国代表大会(6人の私営企業主の代表を含む)にて党規約の一部が改正された⁶⁴。今後、全国民的政党化を志向する「共産党」の本質的な存在理由が問われることになる。

全国の党員数は2002年6月現在、約6635万人である。党の中核的な組織体系は、中国共産党全国代表大会→中央委員会→中央政治局→中央政治局常務委員会→中央委員会総書記となっている。

第15回全国代表大会下の中央政治局常務委員会の常務委員は、江沢民(総書記)、李鵬、朱鎔基、李瑞環、胡錦濤、尉健行、李嵐清の7人。

2002年11月に開催された第16回全国代表大会での代表は、2114人である。第16期中央委員会第1回全体会議に出席したのは、中央委員198

人、中央委員候補158人である。この会議は、中央政治局委員24人、中央政治局委員候補1人、中央政治局常務委員会委員9人、総書記1人を選出した。中央政治局常務委員会委員は、胡錦濤(総書記)、吳邦国、温家宝、賈慶林、曾慶紅、黄菊、吳官正、李長春、羅幹である⁶⁵。江沢民は総書記を退いたが、党中央軍事委員会主席を引き続き保持し、胡錦濤は副主席にとどまった。新しい党指導者のほとんどは、2003年3月、第10期全国人民代表大会第1回会議および中国人民政治協商会議第10期全国委員会第1回会議において新しい国家指導者にも選出された⁶⁶。

第2節 その他の組織・団体

(1) 中国人民政治協商会議

中国人民政治協商会議(人民政協)は、共産党が指導する多党合作、政治協商の重要な機構である。現在、人民政協は中国共産党、民主諸党派、無党派民主人士、各人民団体、各少数民族、各界の代表、香港特別行政区の人士、マカオ特別行政区の人士、台湾、帰国華僑の代表および特別招請の人々から構成されている。

第1回人民政協の最初の総会は1949年9月に

63 この理論的正当化の1つとして、社会主義的経済制度下では、基本的に「国家が終始、国民経済の命脈を掌握し、階層・階級関係を調整する主導権を掌握して、私営企業主階層は1つの独立の階級に発展するはずはなく、またそうなることは不可能であり」、「私営企業主階層を内に含むわが国の現在の各社会階層の間には対抗性の矛盾は存在せず、さらには階級対立も存在しない」という見解が党機関誌上で出されている(秋石「如何認識中国社会階層結構的变化」『求是』14期, 2002, p.23以下)。

64 この改正で最も重要なのは、次の2点である。

総綱の第1段：(旧)「中国共産党は中国労働者階級の前衛隊(「先鋒隊」)、中国各民族人民の利益の忠実な代表、中国社会主义事業の指導的中核である。党の最終目標は、共産主義の社会制度を実現することである。」

(新)「中国共産党は中国労働者階級の前衛隊であると同時に、中国人民と中華民族の前衛隊で、中国の特色のある社会主义事業の指導的中核であり、中国の先進的生産力の発展要求を代表し、中国の先進的文化の前進方向を代表し、中国の最も広範な人民の根本的利益を代表している。党の最高理想と最終目標は、共産主義を実現することである。」

第1条：入党申請可能者の規定

(旧)「中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の革命分子」

(新)「中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の社会階層の先進的分子」

その他、「3つの代表」を、総綱において5箇所書き入れ、かつ本文の第3条(党員の義務)、第31条(党の基層組織の基本任務)、第34条(党の各級の指導幹部の基本条件)でも規定し、さらに、「多種の分配方式並存の分配制度」、21世紀の新段階の経済・社会の発展戦略、「社会主义的政治文明」、「法に依拠して国を治める」、「社会主义法治国家」などを総綱で新たに明記している。

65 中央政治局委員は、中央政治局常務委員会委員のほか、次の委員。王樂泉、王兆国、回良玉、劉淇、劉雲山、吳儀、張立昌、張德江、陳良宇、周永康、俞正声、賀国強、郭伯雄、曹剛川、曾培炎。

66 国家主席＝胡錦濤、同副主席＝曾慶紅、国家中央軍事委員会主席＝江沢民、同副主席＝胡錦濤、郭伯雄、曹剛川、全国人民代表大会常務委員会委員長＝吳邦国、國務院總理＝温家宝、同副總理＝黄菊、吳儀、曾培炎、回良玉、最高人民法院院長＝肖揚、最高人民檢察院檢察長＝賈春旺、中国人民政治協商会議主席＝賈慶林。

開催された。この会議は臨時憲法の性格をもつ中国人民政治協商会議共同綱領を採択し、全国人民代表大会発足以前は人民政協がその職権を代行することを決定した。会議はまた、中国人民政治協商会議組織法を制定・採択し、法的に統一戦線組織を定着させた。1954年に第1回全国人民代表大会が開催されたあと、人民政協は全国人民代表大会の職権代行の任務を終えたが、統一戦線組織として引き続き存在している。

現行の中国人民政治協商会議規約によれば、人民政協は、中央に全国委員会と常務委員会および9つの専門委員会を設け、地方に政治協商会議地方委員会を設けている。任期は5年で、全体会議は毎年1回開催される。各級政治協商会議委員は関係ある中央と地方の重要問題についての協議・討論に参加するほか、各自の専門に基づいてそれぞれ政治協商会議の国際問題、教育、科学技術、法制などの専門委員会に参加し、参観・視察、特別調査などを通じて、各分野の重要問題を調査・研究し、政府に意見などを提出する。

(2) 各民主党派

中国の各民主党派は野党でも反対党でもなく、「参政党」である。民主党派が政治に参加する基本的内容は、国家政権に参加し、国家の政治方針と国家指導者の人選についての協議に参加し、国家事務の管理に参加し、国家の政策、法律、法規の制定・施行に参加することである。各民主党派として次の8つが存在する。中国国民党革命委員会(民革、1948年1月創設)、中国民主同盟(民盟、1941年3月創設)、中国民主建国会(民建、1945年12月創設)、中国民主促進会(民進、1945年12月創設)、中国農工民主党(農工党、1930年8月創設)、中国致公党(致公党、1925年10月創設)、九三学社(1946年5月創設)、台湾民主自治同盟(台盟、1947年11月創設)。

(3) 主な人民団体

中国の主な人民団体として次のようなものが存在する。中華全国総工会(1925年5月発足)、中

国共産主義青年団(1922年5月発足)、中華全国婦人連合会(1949年4月発足)、中華全国工業連合会(1953年11月発足)。

第8章 憲政上の根源的問題とその展望

共産党の統率的指導の不可侵性は、中国の憲政主義上の最大かつ根源的な問題である。国家に対する共産党の指導権は、1954年憲法では明確な規定がなく、憲法「解釈」を通して堅持されていた。いわば「密教」的であったのである。ところが、共産党の指導権が具体的に公然と規定された憲法があった。「顕教」化である。文化大革命の時期に制定された1975年憲法である(1978年憲法も「顕教」性を残していた)。

1975年憲法は、序言(前文)でなく本文のなかで、国家に対する共産党の指導権を明記していた(第2条、15条、16条、17条、26条)⁶⁷。「革命」的状況のもとで「顕教」化した共産党の指導権は、現行の1982年憲法下で再び後景へ移されることになった。つまり、この憲法は、中国の社会主義国家建設が共産党の指導下で遂行されること等を憲法序言で規定しているのみで、本文のなかでは何ら具体的に規定していない。この規定の仕方からすれば、中国も対外的には、共産党の指導は「主に思想・政治上のもの」と説明することができるし、そう説明している。だが、現実には、共産党の指導の「顕教」的内容はいまだ厳然と維持されている。

この現実の変革が全く志向されてこなかったわけではない。1978年末からの「改革・開放」路線下で、建国後30年にわたる国家に対する共産党の「一元的指導」から「分離式指導」への移行が模索されてきた。だが、これも89年の天安門事件によって頓挫した。近年でも、共産党の強力な指導下で、複数政党制へ向けての「中国民主党」の結成の動きに対する弾圧(1998年)、共産党指導者の居住地区「中南海」前で前代未聞の座り込みを強行した宗教的気功集団「法輪

67 例えば、第2条は「中国共産党は、全中国人民の指導的中核である。労働者階級は、自己の前衛である中国共産党を通して、国家に対する指導を実現する。」と、第15条は「中国人民解放軍と民兵は、中国共産党が指導する労働者・農民の子弟兵であり、各民族人民の武装力である。」と、第16条は「全国人民代表大会は、中国共産党の指導下の最高国家権力機関である。」と規定していた。

功」に対する厳しい取締り(1999年)等を行っている⁶⁸。

だが、西側のマス・メディアの注目を浴びやすいこうした事例とは別の営為も中国内で地道に進行中である。既述の憲政主義上の漸進的改革である。実は、この改革のいっそうの推進が、とりわけ経済的土台の変移によって迫られている。1999年の憲法改正で、非公有制経済が社会主義的市場経済の「重要構成要素」とであると明記したのは、中国の非公有制経済の国民経済に占める比率が「改革・開放」初期の1%から1998年段階の20%余にまで高まったこと、および中国経済の市場化率がすでに45～50%に達している現実を反映し、かつ市場化率を第9次5ヵ年計画が終了する2000年には65%近くに、さらに2005年までに70%(成熟市場の初期段階)にするという計画に照応している⁶⁹。

市場経済化はこれまで中国の経済発展の駆動力であったが、しかし、今後、「安定・団結」を名目にこれまで先送りされてきた「政治体制」(中国語の「政治体制」はその基礎たる「政治制度」の具体的表現形態を含意、「経済体制」と「経済制度」の関係も同様)の改革を進めなければ、

経済的土台における市場経済の拡大と政治体制における一党独裁との間の矛盾は極限にまで高まっていくことになる。「改革・開放」の継続を大前提とするかぎり、この矛盾の解消の主たる方向は、市場経済の成熟化に照応させて(もっとも、市場経済の成熟化は別種の矛盾を肥大化させ得るものであることについては、本稿の第3章第2節(3)②参照)、政治行為の主体を複数多元化した「政治市場」および思想の生産と伝播の平等な機会を保障する「思想市場」を形成することであろうし、中国内でもこうした議論はある⁷⁰。また、中国は2001年12月10日に世界貿易機関(WTO)に正式に加盟したが、これは国内法体制の一定の体系的な変革を必須的に要求するものである⁷¹。

もっとも、一党独裁制から政権を争う複数政党制への転換は近い将来、予想されえないし、この転換期に生じる「権力の空白」に政治的、経済的、社会的に堪えうる諸条件はいまだ中国で形成されていない。この破局的混乱を回避するために、中国は現在の国家体制を基本的に維持しながら、その体制内で憲政主義上の改革を漸進的に時間をかけて積み重ねていく可能性が

68 この「法輪功」取締りは現在まで継続しており、2002年3月の第9期全国人民代表大会第5回会議において、国務院総理の朱鎔基は、その「政府活動報告」のなかで、「『法輪功』等の邪教組織との闘争を引き続き展開する」ことを強調している。また、2003年3月の第10期全国人民代表大会第1回会議での朱鎔基「政府活動報告」も、「邪教組織の犯罪活動」の取締りと処罰に言及している。なお、中国での「法輪功」=「邪教」論の詳細は、中国社会科学院「法輪功」現象総合研究課題組『「法輪功」現象評析』社会科学文献出版社、2001.3。

69 市場化との関連では、1999年の憲法改正で、社会主義的市場経済の単なる「実行」ではなく、「発展」という文言が序言に規定されたことにも注意する必要がある。また、2010年までの経済・社会の発展目標については、「中共中央關於制定国民經濟和社会發展“九五”計划和2010年遠景目標的建議」(1995年9月28日)『中国法律年鑑〔1996〕』中国法律年鑑社、1996.8, pp.1-11参照。

70 例えば、楊海坤「中国走向憲政之路」復印報刊資料『憲法学、行政法学』2期、2002, p.9以下。他に、計划經濟から市場經濟への移行にともなう、経済・政治・社会・文化の各領域での権利規範の改変についての興味深い考察として、常健『当代中国權利規範的轉型』天津人民出版社、2000.1, 7章～9章。また、憲法改正の論議としては、財産権の不可侵、思想の自由、移転の自由等を憲法に明記することを主張する論も出ている。このうち、財産権保護との関連では、2002年12月23日、物權法を含む民法草案が第9期全国人民代表大会常務委員会第31回会議に提出され、また、2003年3月の中国人民政治協商會議第10期全国委員会において、中華全国商工業連合会から「憲法改正による私的財産保護の法制度の完備に関する提言案」が提出された。なお、本論文脱稿後の2003年10月、中国共産党第16期中央委員会第3回総会は、私有財産保護規定を含む憲法改正案(「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」)を採択し、これを第10期全国人民代表大会常務委員会に提案することを決定した。

71 このことを考察した論稿は少なくないが、まとまったものとして当面、李步雲・江平主編『WTO與中国法制建設』中国方正出版社、2001.9を参照。中国では、WTO加盟を評価する論が今のところ支配的であるが、しかしWTOと密接不可分であるいわゆる「グローバリズム」(中国語で「全球化」)は経済的、政治的、文化的に重い問題を内包しており、中国も早晩、先鋭化した矛盾に直面することになるのではないかとと思われる。

高い⁷²。

つまり、これまでの「一党独裁体制」(共産党と国家の癒着、国家に対する共産党の直接的指導という「権力的体制」)を、体制内の改革の積み重ねを通して、中期的に、「一党支配体制」⁷³へ移行させ、そしてこの体制下で、長期的には、執政党たる共産党の地位を維持しながらの複数政党の容認という「一党優位体制」へ変移、全国人民代表大会の名実共の「最高の国家権力機関」化、統一戦線組織たる中国人民政治協商会議の人民代表大会に次ぐ「第2院」化、独立した憲法監督制度の確立、という可能性である。これは体制内改革の極致であるが、改革の積み重

ねが国家指導部の持続的意思で長期に遂行されるかぎり、また中国が政治的、経済的、社会的に大きな国家的危機に直面しないかぎり(この危機の可能性は小さくないが)、ありえない展望ではない。この極致のあとにいかなる体制が来るかは、それまでの改革内容の蓄積によって準備されるであろう。

[付記] 中華人民共和国の各憲法を全訳したものを、『筑波法政』第34号(2003年)に、「資料」として掲載している。また、憲法の各分野に関係する下位の法令も当該「資料」に掲出している。

72 この方策は、いわゆる「激進式改革」でなく「漸進式改革」である。このことと、中国が1999年の憲法改正で、社会主義の初級段階の「長期性」を序言に規定したことは無関係ではない。

73 共産党と国家の組織的・人的分離、国家に対する間接的指導という「権威的体制」、この内容は天安門事件まで党内で模索されていた。