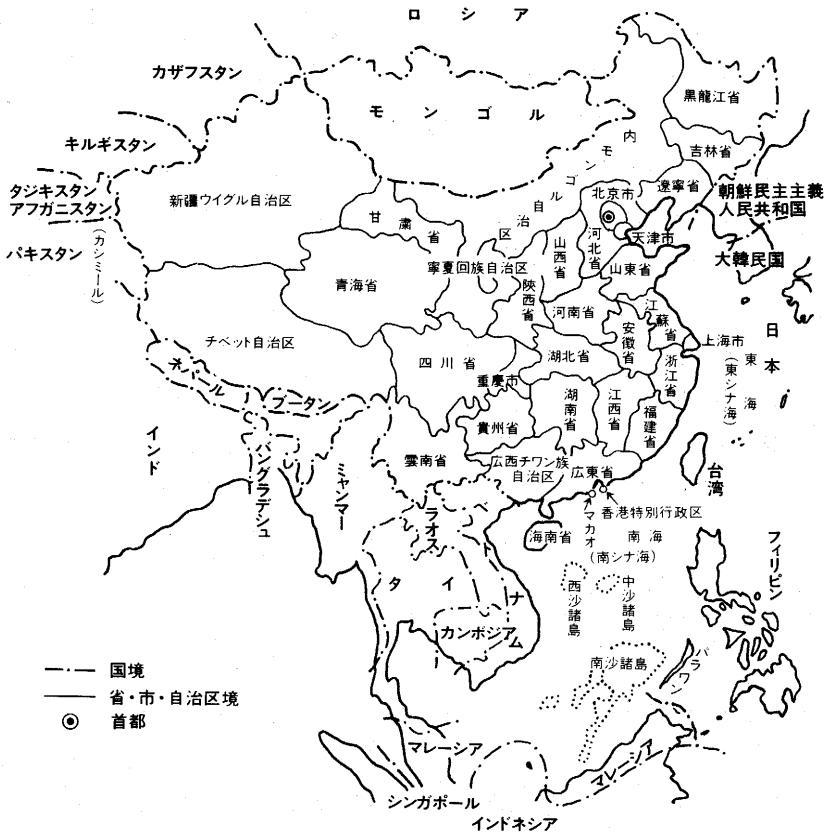


第4章

中国の憲法制度

中華人民共和国

面積	960万 km ²	政体	社会主義共和国
人口	12億3626万人 (1997年末)	元首	江沢民国家主席
首都	北京	通貨	元 (1米ドル=8.28元, 1997年末 現在, 売渡しと買入れの中値。 対日は 97 年末で 1元=15.72 円)
言語	漢語, チベット語, モンゴル語, ウイグル語など	会計年度	暦年と同じ
宗教	道教, 仏教, イスラーム教, キリ スト教		



はじめに

1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回総会（以下、中共11期3中総と略記）は、今後の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。いわゆる「鄧小平路線」の幕開けである。この任務達成にあたり、新たな経済措置、経済・経営管理の改革、諸外国との平等・互恵の経済協力および外国の先進技術と設備の導入を積極的に行うことが確認され、また権限の下放による地方の自主権の拡大、社会主義的法体系の強化が謳われた。

中共11期3中総の方針を受けて制定された現行の1982年憲法は「改革・開放」政策の遂行に法的根拠を与えるものであるが、同時に憲法は刻々と深化する改革・開放の成果を不断に吸収して発展してきたといえる。つまり改革・開放の産物である現行憲法は改革・開放を総括することができず、憲法は改革・開放を指導思想としてその深化とともに変革していくことを意味する⁽¹⁾。共産党第14回全国代表大会（以下、中共14全大会と略記）では「社会主義市場経済」理論が提唱され、それに呼応して憲法改正が行われた。したがって今後はその理論と実践をとおしてさらに中国の憲法制度は変革を余儀なくされることが予想される。

以下、本章では上記のことを念頭に、現行1982年憲法の制定にいたるまでの憲法の移り変わりを概観した上で、82年憲法が規定している統治構造を概説し、若干の問題点を指摘する。

I 憲法略史

1. 新中国成立前まで

清朝末期の1908年に清朝政府は「欽定憲法大綱」⁽²⁾を公布し、9年間を憲

法制定準備期間とした。「大綱」は正文の「君主大権」と付録の「臣民の権利義務」の二つの部分からなる。「君主大権」は14カ条からなり、日本の明治憲法を範としたとされる⁽³⁾。大清帝国を統治する大清皇帝は万世一系で、神聖不可侵であると明示され、法律の公布、議会の召集・解散、官吏の任免、軍の総帥、司法総攬など皇帝が有する大権が規定された。皇帝が立法、司法、行政の三権を掌握し、憲法の形式をもって君主の絶対的権力の維持が目指された。

その後、1911年の武装蜂起をきっかけに各地で独立が宣言され、清朝政府は国会開催、憲法制定、皇族特権の取消しなどの要求を突きつけられた。幼少の溥儀に代わって摂政を行った父王載灃は、革命の流れに歩み寄る姿勢をみせるために「憲法重大信条一九条」を制定し、皇帝の権力を縮小、国会の権力を拡大させた。皇統は万世不変・神聖不可侵であるとしながらも、皇帝の権限は憲法が規定するものに限られ、国会と内閣に一定の権限を与えることで英国型の責任内閣制を実行しようとした⁽⁴⁾。しかし時すでに遅く、清朝は12年2月に滅びることになった。

辛亥革命の勝利を経て1912年1月1日に中華民国南京臨時政府が樹立し、孫文（孫中山）が臨時大統領となった。同年3月、孫文を指導者とする革命派は改良派の失敗を教訓に、「鄂州約法」を基礎に西側諸国が新政府を樹立する際の原則を中国の実際の歴史条件に照らして「中華民国臨時約法」を公布した⁽⁵⁾。「臨時約法」は7章56条からなり、「主権在民」、法の下での平等および国民の権利義務を確認し、参議院、大總統、國務員、法院が三権分立に基づいて統治権力を行使すると規定した。しかし、人的物的基盤がなかったことから1年足らずで袁世凱によって破棄されてしまう。

1912年から27年は北洋軍閥集団が統治した時期であった。「臨時約法」は国会を召集して憲法を制定した後に大總統を選出すると規定していたが、孫文に代わって権力を掌握した袁世凱はただちに大總統となることを求め、13年10月に憲法制定に先立って大統領となる。袁世凱の権力拡大の野心に対抗して、議会は急ぎ「中華民国憲法草案」、いわゆる「天壇憲草」を制定した。

「天壇憲草」は11章113条からなり、「臨時約法」を範に権力分立制を目指したが、袁世凱によって議会在解散され公布されるにはいたらなかった。

議会在解散後、憲法制定のために「約法會議」が設けられ、袁世凱は總統制を採用し、總統に外交大権、國務員・官吏の任用権、緊急命令・処分権などの権力を集中させるために「臨時約法改正大綱」を提出し、採択された。これに従い1914年に「中華民國約法」が制定されたが、袁世凱の権力への固執はこれにとどまらず、15年12月に帝制実行を宣言し自らを中華帝國皇帝と称した。しかし、帝制は「83日皇帝」と呼ばれるように短命に終わり、袁世凱の死後、中国は北洋軍閥が割拠する時代へと突入する。

その後1923年には直系の曹錕の軍閥が中央政權を掌握し、議員を金で買収して大總統となり、同年10月に「賄選憲法」と揶揄される「中華民國憲法」を公布した⁽⁶⁾。同憲法は形式上、議會制、責任内閣制を謳ったが、實質的には總統專制であり、地方の軍閥に妥協して中央と地方軍閥の分權制度を規定した⁽⁷⁾。その後も政權が変化し、段祺瑞率いる臨時執政府が「中華民國憲法草案」を起草したが、憲法制定権を有する國民代表會議を成立させることができず日の目を見なかった。

1928年に南京政府は形式的に全國統一を果たし、蔣介石率いる國民黨は「党をもって國を治める」方針の下、31年に「中華民國訓政時期約法」を公布した。「訓政時期約法」は8章89条からなり、訓政時期は中國國民黨全國代表大會が國民大會を代表して中央統治権を行使し、行政、立法、司法、考試、監察の五つの権限は國民政府が行使することなどを規定した。蔣介石は國民黨中央政治會議および國民政府の兩主席であつたことから事實上一党独裁の政治体制が築かれた⁽⁸⁾。

この後間もなく「満州」事變が発生し、抗日民主運動が展開されたことで、國民黨も憲法制定などの民主化要求に応える必要が生じ、1936年に「五五憲草」と称される「中華民國憲法草案」を公布した。「憲草」は8章148条からなり、國民黨の独裁、總統の権限および四大財閥の既得権を確保することを主眼とし、袁世凱の「中華民國約法」の複製だと言われている⁽⁹⁾。

第二次大戦終結後、1946年1月に中国共産党および各民主党派を含む政治協商会議が重慶で開かれ、連合政府樹立および民主憲法の制定が合意された。しかし、同年6月には内戦が勃発し、国民党は独自に国民大会を開催して同年12月に「中華民国憲法」を採択した。「憲法」は14章175条からなり、「五五憲草」を基礎とした。形式上は国会および責任内閣制を規定しているが、総統は一切の機関に対して大権を有し、実際は総統の独裁制であるとされる⁽¹⁰⁾。

さて、この間1927年から中国共産党は武装闘争を開始し、北洋軍閥と国民党（南京政府）と戦闘を繰り返してきた。共産党は農村部から都市部を包囲する戦略をとり、革命根拠地および同人民政権を樹立し、若干の憲法的性質を有する文書を公布してきた。

1931年11月には第1回全国工農兵代表大会が開催されて中華ソビエト共和国の成立が宣言され、「中華ソビエト共和国憲法大綱」⁽¹¹⁾が公布された。「大綱」は全17カ条からなり、中国革命政権の性質は工農民主専政であり、民主集中制をとる工農兵代表大会が基本的政治制度であること、その任務は帝国主義および封建主義の消滅にあること、大会閉会中は全国ソビエト臨時中央執行委員会が最高政権機関であることなどを規定した。本「大綱」は中国初の社会主義型憲法の雛形となる文書であり、人民が手にした初めての真に民主的な憲法的文書であるとされる⁽¹²⁾。

その後、1941年の「陝甘寧辺区施政綱領」を経て、第二次大戦後の46年第3期辺区参議会第1回会議で「陝甘寧辺区憲法原則」が採択された。「憲法原則」は5部26カ条からなり、各級人民代表会議は人民が政権を管理する機関であり、各級代表は普通選挙により選出され、各級人代が政府を選出することとした。また、司法制度については各級司法機関は独立して職権を行使することなどを規定した。「憲法原則」は後の政権および法制建設にも深遠な影響を与えたとされている⁽¹³⁾。

ところで、戦局不利となった蒋介石の国民党政府は1949年1月に共産党に和平会談を申し入れ、そのなかで国民党政府の憲法および法統（法的正統性）

の維持を提案した。しかしこれに対して中国共産党中央委員会（以下、中共中央と略記）の毛沢東は、和平会談開始の条件として「偽憲法の廃棄」および「偽法統の廃棄」⁽¹⁴⁾を求めたため、結局交渉は決裂した。

そこで、中共中央は1949年2月に「国民党の六法全書の廃棄と解放区の司法原則を確定することに関する指示」を発出し⁽¹⁵⁾、旧法との断絶を敢行する。法律は支配階級が公然と武装力をもって強制的に執行するところの国家イデオロギーであり、法律は国家と同様に一定の支配階級の利益を保護する道具であるにすぎないと考えられていたので、旧法は革命の直接の対象となり、国民党からの全面解放は旧来の法体系の全面否定を必要としたのである。

国民党の六法全書が廃棄された結果、人民の新しい法律が系統的に発布される以前は、「共産党の政策および人民政府と人民解放軍が発布した各種の綱領・法律・条例・決議を根拠とし」、「当面人民の法律がまだ不完全な状況の下においては、司法機関の事務処理の原則は以下のものでなければならない。すなわち、綱領・法律・命令・条例・決議に規定のあるものは、綱領・法律・命令・条例・決議の規定に従い、綱領・法律・命令・条例・決議に規定のないものは、新民主主義の政策に従う」⁽¹⁶⁾ものとされた。「政策」の法源性は建国前の戦時下にとどまらず、その後も実践され、現在もおお無視することのできない要素となっている⁽¹⁷⁾。このように新中国の法制度は、(1)旧法（民国法）との断絶、(2)革命根拠地法の継承、(3)「政策」の法源性などの特徴をもって形成されていくことになる。

2. 新中国成立後から

1949年10月1日に中華人民共和国は成立したが、それに先立つ9月に全国人民代表大会（以下、全人代と略記）を代行して中国人民政治協商会議第1回全体会議が開催され、臨時憲法の性格を有する「中国人民政治協商会議共同綱領」⁽¹⁸⁾が制定された。「共同綱領」は7章60条からなり、中華人民共和国は「新民主主義すなわち人民民主主義の国家であり、労働者階級が指導する、

労農連盟を基礎とした、各民主階級と国内各民族の団結する人民民主主義独裁」を実行するとした(第1条)。国家政権は人民に属し、各級政権機関は民主集中制を実行し、全国人民代表大会を国家最高政権機関と規定した(第12・15条)。中国人民政治協商会議については、これを人民民主主義統一戦線の組織形式であると規定し、普通選挙によって全人代が開催される以前においてはその職権を行使するとした(第13条)。

1953年1月に毛沢東、朱徳、宋慶齡、周恩来などを委員とする憲法起草委員会が設立され、中国共産党が提出した草案が正式なたたき台となった。修正、討論を経て、54年9月に開催された第1期全人代第1回会議において「中華人民共和國憲法」(以下、「1954年憲法」と略記)が採択され、大会議長団より公布された。1954年憲法は先行する社会主義国の憲法、特にソ連の36年憲法を範とし、臨時憲法であった「共同綱領」を継承・発展させている。

1954年憲法は、「序言」および「総綱」、「国家機構」、「公民の基本的権利と義務」、「国旗・国徽・首都」の4章106条から構成されている。まず序言において中国成立から社会主義社会建設にいたるまでは一つの過渡期であり、この期間の任務は社会主義工業化の実現と農業・手工業・資本主義的商工業に対する社会主義的改造を完成することにあると謳っている。また「共同綱領」と同様に、中国は「労働者階級が指導し・労農連盟を基礎とする人民民主国家であり(第1条)、すべての権力は人民に属し各級人代をとおして行使され、各級国家機関は民主集中制を実行する(第2条)と規定している。生産手段の所有制については、全人民所有制、勤労集団所有制、個人経営勤労者所有制、資本家所有制の4種類を認めており、全人民所有制である国营経済を優先的に発展させる一方、資本家所有制は社会主義的改造をとおして全人民所有制に替えていくこととした(第5～10条)。第3章「国家機構」では、全人代、同常務委員会、主席、國務院、地方各級人代・人民委員会、民族自治地方の自治機関、人民法院・人民檢察院について規定しており、これ以降の国家体制の基本的形態を確立した。

1954年憲法が最大の任務としていた社会主義的改造は3年後の56年には基

本的に完成した。56年の共産党第8回全大会において民主法制の強化と系統的な法律の整備が決議されたばかりであったが、中期的な目標でもあった社会主義的改造が短時間で達成されたことによって憲法の存在意義が薄められ、その後反右派闘争および文化大革命という憲法制度が事実上作用しない「無法無天」の時代をむかえることになる⁽¹⁹⁾。

この間立法活動はほぼ停止し、1957年から76年の20年間、全人代は「1958年到1967年全国農業発展綱要」および75年憲法を採択した以外には一つも法律を制定していない。また、同常務委員会も50年代末に治安管理处罰条例、戸口登記条例、経済建設公債条例、農業税条例など七つの条例を制定したのみで、あとは国務院および各部・委員会が公布した規範性文書が存在するのみであった⁽²⁰⁾。実際、全人代は65年の第3期全人代第1回会議閉会から75年の第4期全人代第1回会議までの10年間開催されなかった。再開された会議において「1975年憲法」が採択されたが、当時は文化大革命の末期にあたり、憲法改正は「四人組」の干渉を受けながら秘密裏に行われた。

1975年憲法はわずか4章30条からなり、「社会主義社会は、かなり長い歴史の段階であり、「中国共産党の基本路線と政策を堅持し、プロレタリア階級独裁の下で継続革命を堅持」することが謳われている（序言）。国家機構については、国家主席が廃止され、全人代、同常務委員会、国務院ともに職権に関する規定が簡略化され、また任期・会期についても厳格性を欠き、国家体制の軽視がうかがわれる。その一方で、中国共産党については、共産党が全中国人民の指導的中核であり、労働者階級は共産党をととして国家に対する指導を実現し（第2条）、中共中央主席が軍を統率し（第15条）、全人代は共産党が指導する最高国家権力機関であり（第16条）、中共中央が国務院総理・構成員を指名する（第17条）と各所でその役割が強調されている。

1976年10月に文化大革命は終結し、78年3月の第5期全人代第1回会議が「1978年憲法」⁽²¹⁾を採択した。1978年憲法は4章60条からなり、75年憲法を否定しながらも基本的にはそれを継承している。特に序言のなかで、未だ文化大革命に対する肯定的な評価が残り、新たな時期における全国人民の任務

として「農業、工業、国防、科学技術の現代化」を目標に掲げる一方で、他方において「プロレタリア階級独裁の下における継続革命を堅持」することが謳われ、完全には文革の影響が排除しきれていない。国家機構については、全人代等の職権に関する54年憲法の規定および廃止されていた人民検察院が復活したが、国家主席は復活されず、また軍の統率権はなお中共中央主席が掌握する旨規定された。

3. 1982年憲法の制定・改正

1980年9月の第5期全人代第3回会議は中共中央の憲法改正および憲法修改委員会の設立に関する建議を受け入れ、草案作成に着手した。委員会秘書処は82年2月に正式な「討論稿」を作成・提出し、委員会はこれを基に同年4月「修改稿」を作成、第5期全人代常務委員会第23回会議において草案は全国に討論のために交付されることが決定された。全国公民の討論および意見をふまえて委員会は改正草案を作成し、第5期全人代第5回会議に提出し、投票の結果現行法である「中華人民共和国憲法」（以下、「1982年憲法」と略記）が成立することになった。その後、改革・開放の深化に伴い実態と憲法との間に乖離が生じてきたために88年と92年の2回改正が行われている。前者は私営経済の存在および土地使用権譲渡を認める改正で、後者は主として、(1)社会主義初級段階論および中国共産党の位置づけ、(2)社会主義市場経済の導入、(3)県・市・市管轄区の人民代表大会（以下、人代と略記）の任期延長に関する改正である。

II 憲法総論

1982年憲法は、4章138条からなる。構成は従来 of 憲法と基本的に変わっていないが、順番が「序言」に続き、「総綱」、「公民の基本的権利と義務」、

「国家機構」, 「国旗・国徽・首都」となり, 文化大革命によって公民の権利が踏みにじられたことを教訓に, 公民の権利・義務に関する部分が前に置かれることになった。

1. 指導思想

1982年憲法は「四つの基本原則」を指導思想として起草され⁽²²⁾, この原則はその後の憲法秩序にも深遠な影響を与えてきた。「四つの基本原則」とは, (1)中国共産党の指導の堅持, (2)マルクス・レーニン主義と毛沢東思想の堅持, (3)人民民主主義独裁の堅持, (4)社会主義路線の堅持である。このうち中心をなすのは共産党の指導および社会主義路線の堅持である⁽²³⁾。

ところで, 中共11期3中総は「階級闘争を綱とする」ことを放棄し, 党および国家の活動の重点を経済建設を中心とする社会主義現代化建設に移すことを決議した。憲法の序言においても社会主義現代化建設が国家の根本的任務であることが確認され, 「四つの基本原則」はそれを保証するものとして位置づけられている。

2. 民主集中制

中国は労働者階級が指導する労農連盟を基礎とした人民民主主義独裁の社会主義国家である(第1条)。すべての権力は人民に属し, 人民は国家権力機関である各級人代をとおして国家権力を行使する(第2条)。国家権力機関は人民の選挙によって組織され, 選挙民または選挙単位の監督を受ける。

中国では建国以来, 民主集中制がとられてきており, 高度に集権的な体制を形成してきた。それを長年支えてきたのが社会主義特有のイデオロギー, すなわち社会主義国家では, 人民は国家の主人公であり, 自らの代表である政府は常に人民の利益を代表しており, したがって国家の利益と人民の利益の間には根本的な利害の衝突はあり得ないという考えである⁽²⁴⁾。これに従

い国家体制としては、全人代および各級人代が人民に対して責任を負い、政府が全人代および各級人代に対して責任を負う民主集中制がとられ、人民の名において国家は統一的な組織として存在することになる（第3条）⁽²⁵⁾。

国家権力機関はすべての国家機関の権威の源泉であり、そのすべてを組織、監督、指導する。したがって中国は西欧型の三権分立制をとらず、国家権力機関である人代に優位性を認め、その下に執行機関である「一府両院」、すなわち政府および法院・検察院を設置している（第3条）。国家機関内部では、下級は上級に従い、地方は中央に従うことが原則とされる。したがって地方各級人民政府は地方の自治機関ではなく、あくまでも地方各級の国家行政機関である（第105条）。実際には、共産党が国家を指導し、重要な決定および執行については統一的に立法、行政、司法が一体となって行い、業務については国家機関の間で分業・協力体制がとられている⁽²⁶⁾。

3. 経済制度

憲法は、中国の社会主義経済制度の基礎は生産手段の社会主義公有制、すなわち全人民所有制および勤労大衆集団所有制であると定めており（第6条）、これこそが社会主義国家と資本主義国家とを区別する重要な指標であるとしている⁽²⁷⁾。

1982年憲法は当初、「国家は社会主義公有制の基礎の上に計画経済を実行」し、「国家は経済計画の総合的均衡と市場調節の補助作用を通じて、国民経済の釣合を保った協調的発展を保証する」と規定し、計画経済を謳っていた（第15条）。しかし、92年3月の共産党第14回全大会において経済体制改革の目標が「社会主義市場経済」体制の確立に設定されたことから93年3月に憲法が改正され、憲法を含めた法体系は今後その方向に向かって調整されていくことになった。

中国はこれまでも先行する実体経済の変化について、まず共産党が政策的に公認し、その後憲法を含む法制度の改正を行って追認するという形をと

ってきた⁽²⁸⁾。1982年憲法制定後、84年には中共12期3中総で社会主義計画経済は公有制をふまえた計画的な商品経済であるとされ⁽²⁹⁾、87年の共産党13全大会では計画的な商品経済は計画と市場が内在的に統一する体制であり、国家が市場を調節し市場が企業を誘導するメカニズムであるとされた。共産党13全大会では同時に従来憲法上認められていなかった土地使用権の譲渡および私営経済の存在が容認され、これが88年の部分改正として具体化された。

III 統治構造

1. 立法権

(1) 全国人民代表大会

全人代は中国の最高国家権力機関であり、常設機関の全人代常務委員会とともに立法権を行使する（第57・58条）。全人代の会議は毎年1回第1四半期に挙行され、常務委員会が招集する。ただし、通常は約2週間しか開催されない。また、常務委員会が必要と認めたときあるいは5分の1以上の全人代表の提議があるときは臨時の全人代会議を招集することができる（第61条）。会議の定足数は全代表の3分の2以上である（議事規則⁽³⁰⁾第4条）。

会議開催前に常務委員会は予備会議を招集し、議長団および秘書長を選挙し、議事日程および会議に関するその他の準備事項を決定する（議事規則第8条）。議長団は全人代会議の主宰、大会全体会議の招集、議事日程の決定など会議運営の重要な役割を担っている⁽³¹⁾。

全人代の職権は下記のとおりである：①憲法改正、②憲法実施の監督、③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、④国家主席・副主席の選挙・罷免、⑤国家主席の指名に基づく国务院総理の決定・罷免、国务院総理の指名に基づく副総理・国务委員・各部部长・各委员会主任・会計検査長・秘書長の決定・罷免、⑥中央軍事委員会主席の選挙・罷免、

同主席の指名に基づく構成員の決定・罷免、⑦最高人民法院院長の選挙・罷免、⑧最高人民検察院検察長の選挙・罷免、⑨国民経済・社会発展計画および同執行状況報告の審査・承認、⑩国家予算および同執行状況報告の審査・承認、⑪常務委員会の不適当な決定の変更または取消しなどである（第62・63条）。

全人代会議には代表が出席するほか、国务院の構成員、中央軍事委員会の構成員、最高人民法院院長および最高人民検察院検察長が列席する。その他の関係する機関・団体の責任者も議長団の決定を経て列席することができる（組織法⁽³²⁾第8条）。また、1959年以来慣例として全国政治協商会議の代表も列席することになっている⁽³³⁾。

(2) 全国人民代表大会常務委員会

常務委員会は全人代の常設機関である（第57条）。年に1回約2週間しか開催されない全人代が閉会中に経常的に最高国家権力を行使する機関であり、立法権を有する。常務委員会会議は2カ月に1回開催され、必要な場合は臨時に会議を招集することができる（議事規則⁽³⁴⁾第3条）。定足数は常務委員会全構成員の過半数である。

常務委員会の構成員は全人代によってその代表のなかから選出され、委員長、副委員長（若干名）、秘書長および委員（若干名）によって構成される。構成員のなかには適当な数の少数民族代表の枠が保証されている（第65条）。任期は全人代と同じであり、委員長・副委員長は連続して2期を越えて就任してはならない（第66条）。また、全人代と異なり構成員は、国家行政機関・裁判機関・検察機関の職務に就いてはならない。

常務委員会の職権は下記のとおりである：①憲法の解釈および実施の監督、②全人代が制定すべき法律以外のその他の法律の制定・改正、③全人代閉会中における全人代制定の法律に対する部分的補充・改正、④法律の解釈、⑤全人代閉会中における国民経済・社会発展計画および国家予算案の部分的調整方案の審査・承認、⑥国务院・中央軍事委員会・最高人民法院・最高人

民検察院の監督，⑦国務院が制定した憲法・法律に抵触する行政法規・決定・命令の取消し，⑧省・自治区・直轄市の国家権力機関が制定した憲法・法律・行政法規に抵触する地方性法規・決議の取消し，⑨全人代閉会中における国務院総理の指名に基づく部長・委员会主任・会計検査長・秘書長の人選の決定，⑩全人代閉会中における中央軍治委員会主席の指名に基づく委員会構成員の人選の決定，⑪最高人民法院院長の申請に基づく副院長・裁判員・裁判委員会委員および軍事法院院長の任免，⑫最高人民検察院検察長の申請に基づく副検察長・検察員・検察委員会委員および軍事検察院院長の任免，省・自治区・直轄市の人民検察院院長の任免の承認，その他である（第67条）。

常務委員会は常に全人代の指導と監督を受け，全人代に対して責任を負い，活動報告をする義務を負う（第69条）。したがって，上記の職務に該当する行為であっても，全人代は不相当と判断した常務委員会の決定を取り消す権限を有し，またその構成員を解任することができる。

常務委員会会議には，国務院・中央軍事委員会・最高人民法院・最高人民検察院の責任者，各専門委员会主任・副主任，関係各専門委員会委員・顧問，関係部門の責任者，各省・自治区・直轄市人代常務委员会主任または副主任1名が列席する。

(3) 選挙

全人代は省・自治区・直轄市の人代および人民解放軍が選出する代表で構成され，各少数民族は一定数の代表枠を保証されている（第59条）。全人代の任期は5年であり，任期満了2カ月前に，常務委員会が次期代表の選挙を主宰する。ただし，選挙を挙行できない非常事態がある場合は，常務委員会構成員の3分の2以上の多数により，選挙の延期および当期代表の任期延長を決定することができ，非常事態終結後1年以内に選挙を行う（第60条）。会議開催前に代表は選挙単位に従って代表団を組織する⁽³⁵⁾。

中国の選挙制度は，級によって間接選挙と直接選挙の二つに分かれてい

る⁽³⁶⁾。全人代をはじめとして、省・自治区・直轄市・区を設けている市および自治州の人代表は、1級下の人が選挙する。区を設けていない市・市管轄区・県・自治県・郷・民族郷および鎮の人代表は選挙民が直接選挙する。ただし、人民解放軍は別に単独で選挙を行うことになっている。政治的権利を剝奪されていない満18歳以上の公民が選挙権および被選挙権を有する(第34条)。各少数民族のほか、法律は全人代表のなかに適当な数の女性代表、帰国華僑代表を入れなければならないことを規定している⁽³⁷⁾。

全人代の定数は3000人を超えてはならず、定数配分は常務委員会が状況に基づいて決定する。ただし、香港およびマカオ特別行政区の定数および代表選出方法は全人代が別に定めることになっている⁽³⁸⁾。

省・自治区および直轄市が選出すべき全人代表の定数は、農村の1代表が代表する人口数を都市の1代表が代表する人口数の4倍とする原則に従って常務委員会が配分することになっている(選挙法第16条)。つまり農村住民の1票の価値は都市住民の4分の1しか保証されていないのである⁽³⁹⁾。法の下での平等を謳う憲法の下で、民主主義の根幹をなす選挙制度が公に差別を認めているのは驚きに耐えないところである。

全国・地方各級人代の代表候補者は、選挙区または選挙単位に基づき指名・選出される。各政党・団体は合同または単独で、また選挙民・代表は10名以上の連名によって候補者を推薦することができる。選挙は「差額選挙」と呼ばれ、選出されるべき代表の定員を超える正式候補者の定員枠が予め決まっている。直接選挙の候補者の定員は選出されるべき代表の定員の1と3分の1倍ないし2倍の範囲内で、1級上の人代を選挙する間接選挙の候補者の定員は選出されるべき代表の定員の5分の1から2分の1ほど多い範囲内で決定されなければならない。注意しなければならないのは、これは最低倍率を規定しているだけでなく、候補者の最大数も制限していることである。したがって立候補者がこの人数を超えた場合は、直接選挙の場合は選挙前に事前相談、討論、協議を行って比較的多数の選挙民の意見によって、間接選挙の場合は事前相談、討論を行いまたは必要に応じて予備選挙を実施して、

「正式」候補者を決めることになっている。直接選挙の場合、選挙は選挙民の過半数の投票によって成立し、投票者の過半数の票を獲得しかつ得票数が多い候補が当選する。間接選挙の場合は、全代表の過半数の票を獲得した得票数が多い候補が当選する。なお間接選挙の場合、候補者は当該人代代表に限定されない。

(4) 代表の地位

全人代代表は名誉職的な色彩が強く、一種の兼職であり元の職場を離れることはない。一般には行政・司法などの国家機関幹部が多い。このため代表法⁽⁴⁰⁾は、所属単位に代表に対する時間的保障および賃金の保障を求めている。固定収入がない場合は、当該級の財政から適当な補助金が支出される。なお、常務委員会委員は、国家行政機関、裁判機関および検察機関の職務を兼任することが禁止されている（第65条）⁽⁴¹⁾。

代表は原則として代表団を構成して行動し、代表は原選挙単位の監督を受け、原選挙単位は当該単位選出の代表を罷免する権利を有することから（第77条）、選出母体の利益代表の役割を担っているといえる。

全人代の代表は不逮捕特権を有する。代表は開会中においては議長団の許可を、閉会中においては常務委員会の許可を経なければ逮捕または刑事裁判を受けないことを保障されている（第74条）。現行犯の場合は、勾留機関はただちに当該級の人代議長団または常務委員会に報告しなければならない。また、代表に対して法律の定める人身の自由を制限する措置を講ずる場合は、当該級の人代議長団または常務委員会の許可を得なければならない。さらに、全人代の代表は言論免責権を有する。代表は全人代の各種会議上での発言と表決について法律の追及を受けない（第75条）。

(5) 立法手続き

① 全人代

憲法では全人代および同常務委員会の構成員および国务院が全人代および

同常務委員会の職権の範囲以内に属する議案を提出する権限を有すると規定している（第72・89条）。全人代の議案の提出および審議は、発議者によって二つに分けられている⁽⁴²⁾。議長団、全人代常務委員会、全人代各専門委員会、國務院、中央軍事委員会、最高人民法院および最高人民檢察院は発議権を有し、議長団がこれを議事日程に入れるか否か決定する。1の代表団または30人以上の代表は連名で議案を提出することができ、この場合、議長団はこれを議事日程に入れるか否かを決定するか、または先に関係専門委員会⁽⁴³⁾の審議に付して意見を聴取した上で議事日程に入れるか否かを決定する。

議事日程に入れられた議案については、発議者は議案に関する説明を會議に提出し、各代表団が議案を審議する。また、議長団は同時に関係専門委員会の審議に付し、報告をさせることができる。その上で議長団は議案を大会全体會議の表決に付すことにつき決定をする。

議事日程に入れられた法律案については、大会全体會議において当該法律案に関する説明の聴取が行われ、その後各代表団および法律委員会ならびに関係専門委員会において審議が行われる。法律委員会は、各代表団および関係専門委員会の審議意見に基づき法律案について統一審議を行い、審議結果の報告および草案の修正稿を議長団に提出する。議長団はこれを審議、採択した後に修正後の法律案を大会全体會議の表決に付する。

通常法律・議案の採択は全人代の全代表の過半数をもって行われる（第64条）。表決は、投票、挙手またはその他の方式で行われ、議長団がこれを決定する。全人代が設置した特定の法律起草委員会が提出する法律案の審議手続きおよび表決方法については別に定めることになっている。法律は国家主席が命令をもって公布する。

② 常務委員会

議案の提出および審議は、発議者によって三つに分かれている⁽⁴⁴⁾。委員長會議（正・副委員長、秘書長）は発議権を有し、そのまま常務委員会の審議に付される。國務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民檢察院、全人代各専門委員会は発議権を有し、委員長會議が常務委員会會議の審議に

付すか否か決定するか、または先に関係専門委員会に交付して審議・報告を受けた上で決定する。10名以上の常務委員会構成員の連名で提出された議案は、委員長会議が常務委員会会議の審議に付すか否か決定するか、または先に関係専門委員会に交付して審議・報告を受けた上で決定する。

常務委員会全体会議は議案の説明を聴取し、その後分会および関係専門委員会で審議される。議事日程に入れられた法律草案については、説明を聴取し、初歩的に審議を行った後、関係専門委員会および法律委員会が統一して審議するために交付する。法律委員会は次回以降の常務委員会会議において審議結果を報告し、また関係専門委員会は意見を提出する。法律問題に関する決定の議案および法律改正の議案については、法律委員会が審議をした後、今回または次回以降の会議において審議結果の報告をすることができる。

議案の表決は無記名投票、挙手またはその他方式で行われ、常務委員会の全構成員の過半数で採択される。法律は国家主席によって公布され、その他の議案は常務委員会が自ら公布する。

(6) 憲法改正

憲法改正の権限は全人代のみが有している。憲法改正は、全人代常務委員会または5分の1以上の全人代代表により発議され、全人代の全代表の3分の2以上の特別多数決によって採択される(第64条)。憲法改正の表決は投票方式による。

現行憲法は1980年に設置された憲法修改委員会によって起草されたが、全人代が法律に基づき特別に起草委員会を設置しない場合は、原則として通常の立法手続きに従う。中国の法学者のなかには、中共中央が全人代または同常務委員会に新憲法の制定または憲法改正の建議を提出することがすでに憲法慣例になっていると主張する者もいる⁽⁴⁵⁾。なお、憲法公布については明文の規定がなく、実践・通説ともに確立していない⁽⁴⁶⁾。

2. 国家主席

国家主席は全人代および同常務委員会の決定に基づいて、法律を公布し、国务院総理・副総理・国务委員・各部部长・各委员会主任・会計検査長・秘書長を任免するなどの職権を有し（第80条）、対外的には中国を代表して外国使節を接受する（第81条）。主席・副主席は全人代によって選挙される。主席・副主席の資格は、満45歳以上の選挙権・被選挙権を有する中国公民である。任期は同期全人代と同じであり、連続して2期を越えて就任することはできない（第79条）。

国家主席の職権は比較的限られ、全人代および常務委員会が決定した事項を形式上遂行するにすぎない。対外的な代表であることから国家元首であると考えられるが、国家主席は軍の統率権を有さず、中央軍事委員会がこれを享有している⁽⁴⁷⁾。

3. 行政権

国务院が中国の最高国家行政機関であり、中央人民政府として最高国家権力機関の執行機関の役割を担っている（第85条）。国务院は、総理、副総理（若干名）、国务委員（若干名）、各部部长、各委员会主任、会計検査長および秘書長によって構成され、総理責任制を実行する（第86条）。国务院は全人代によって選出され、従属関係にある。したがって国务院は全人代の監督を受け、全人代および閉会中においては同常務委員会に対して責を負い、活動を報告する義務を負う（第92条）。任期は同期全人代と同じであり、総理・副総理・国务委員は連続して2期を越えて就任してはならない（第87条）。

国务院の職権は、①憲法・法律に基づく行政措置の規定、行政法規の制定、決定と命令の発布、②全人代または同常務委員会に対する議案の提出、③各部・各委員会の任務と職責の規定、活動の統一的指導、④地方各級国家行政

機関の活動の統一的指導，⑤国民経済・社会发展計画および国家予算の編成をはじめ18項目が列記されている（第89条）。また，第6期全人代第3回会議は国務院に対して経済体制改革および対外開放に関する暫定規定または条例を制定する包括的な権限を授權しており，これにより国務院は具体的な行政活動をとおして必要となった法規を逐次制定することができるようになり，行政としての裁量の範囲が広がった。

国務院各部長・各委員会主任は当該部門の活動の責を負う。各部・各委員会は法律および国務院の行政法規・決定・命令に基づいて当該部門の権限内において，命令・指示および規程を發布する（第90条）。

4. 司法権

人民法院が国家の裁判機関として司法権を行使する（第123条）。裁判所は，最高人民法院・地方各級人民法院の普通裁判所および専門裁判所に分かれる（第124条）。地方各級人民法院には基層人民法院，中級人民法院および高級人民法院とがあり，専門裁判所には軍事法院，鉄路運輸法院，海事法院などがある。二審4級制がとられ，各訴訟法によって級別管轄が定められている。

(1) 基層人民法院

県・市・自治県・市管轄区の人民法院が基層人民法院である。刑事・民事・経済およびその他の裁判廷より構成され，必要な場合には派出機構として人民法廷が設置される。基層人民法院は刑事および民事の第一審事件を管轄する。ただし，法律・法令で別に定めのある事件は除外され，また基層人民法院が事件の内容が重大であり上級人民法院が裁判すべきであると認めた場合は上級人民法院に移送を請求することができる。基層人民法院はまた事件を裁判する以外に，①開廷による裁判を必要としない民事紛争および軽微な刑事事件の処理および②人民調解委員会活動の指導を行う。

(2) 中級人民法院

中級人民法院には、省・自治区内の地区および直轄市内において設立された中級人民法院、省・自治区管轄市の中級人民法院および自治州人民法院がある。刑事・民事・経済およびその他の裁判廷より構成される。中級人民法院が管轄する事件は、①法律・法令が規定する第一審事件、②基層人民法院から移送された第一審事件、③基層人民法院の判決・裁定に対する上訴事件および抗訴事件である。中級人民法院は事件の内容が重大であり上級人民法院が裁判すべきであると認めた場合は上級人民法院に移送を請求することができる。

(3) 高級人民法院

高級人民法院には、省、自治区、直轄市の高級人民法院がある。刑事・民事・経済およびその他の裁判廷より構成される。高級人民法院が管轄する事件は、①法律・法令が規定する第一審事件、②下級人民法院から移送された第一審事件、③下級人民裁判所の判決・裁定に対する上訴事件および抗訴事件、④人民検察院の裁判監督手続きによる抗訴事件である。

(4) 最高人民法院

最高人民法院は国家の最高裁判機関であり、地方各級人民法院のおよび専門人民法院の裁判活動を監督する。刑事・民事・経済およびその他の裁判廷より構成される。最高人民法院が管轄する事件は、①法律・法令が規定している第一審事件および自ら裁判すべきであると認める第一審事件、②高級人民法院・専門人民法院の判決・裁定に対する上訴事件および抗訴事件、③最高人民検察院の裁判監督手続きによる抗訴事件である。また、重要な機能として、最高人民法院は裁判過程における法律・法令の具体的法律適用問題に対して解釈を行う権限を有する。ただし、違憲立法審査権は有していない。

ところで、人民法院は独立して裁判権を行使し、行政機関・社会团体およ

び個人の干渉を受けないことを憲法上保障されているが（第126条）、これは西側のいう「裁判の独立」とは異なる。裁判官個人は独立しておらず、裁判所単位の独立、それも相対的な独立が認められているにすぎない。そもそも中国では権力分立制がとられておらず、各級人民法院は同級国家権力機関である人代・常務委員会に対して責を負う中央集権的体制をとっている（第128条）。各級人民法院の院長は同級人代により選挙され、副院長・廷長・副廷長・裁判員の任免権は同常務委員会が行使する。各級院長の任期は、同級人代と同じであり、連続して2期を越えて就任することはできない。また、最高人民法院は最高裁判機関として地方各級人民法院および専門人民法院の裁判活動を監督し、上級人民法院は下級人民法院の裁判活動を監督する（第127条）。さらに、裁判所内部でも民主集中制が実行され、各級人民法院は院長および各廷長などからなる裁判委員会を設立し、重大な事件・疑義のある事件などは事件を担当する法廷で判決が下される前に集団討議を行って方針を決定し、委員会の決定に従って判決が下されることになっている⁽⁴⁸⁾。

5. 共産党・中国人民政治協商会議

共産党の指導的地位は憲法の本文中には明記されていないが、序言において見ることができる。まず憲法全体の指導思想である「四つの基本原則」の不可分の一として「中国共産党の指導」が掲げられている。また、1993年の改正において「中国共産党の指導する多党合作および政治協商制度は長期に存在させ発展させる」という一文が付け加えられた。これらにより共産党はあらゆる国家活動における指導的地位と長期にわたる正当性を主張することが可能となった。一方、憲法第5条は「すべての国家機関および武装勢力、各政党および各社会团体、各企業事業組織はいずれも憲法および法律を遵守しなければならない」と規定しており、共産党も憲法と法律の範囲内で行動することが義務づけられている。共産党も党13回全大会で党と政府の職能分離に向けた基本方針と措置を制定しているが、今後も政治原則や政治方針、

重大な政策決定についての指導，幹部職員の人事をとおして影響力を行使することとしている。

多党合作制とは，執政党としての共産党の指導の下に，民主党派⁽⁴⁹⁾が参政党⁽⁵⁰⁾として協力する方式であり，政権の交代を前提とした西側の複数政党制とは異なる。民主党派は執政党でもなく，野党でもない。国家政権中の一定の席を占め，国家の政策，人事など重大問題については共産党と協議を行い，相互監督原則に基づき執政党に対して監督を行うことになってはいるが，いずれも共産党の正当性を担保するための形式的範囲を越えていない。

中国人民政治協商会議は新中国成立後，全人代が正式に開催される以前にはその職権を代行する機能を果たした。憲法序言では，中国人民政治協商会議は「広範な代表性を有する統一戦線組織」であると位置づけられている。政協会議は共産党および各民主党派，各人民団体，各界代表によって構成される⁽⁵¹⁾。1959年の第3期政協会議から政協全国委員会は全人代と同時に開催されるようになり，政協委員は全人代会議に列席し，全人代表とともに政府工作報告を聴取し，議論に参加して全人代の政策決定に参考意見を提供するようになった。また，国家の重大問題に関する政策決定については，全人代が法律に基づいて決定を出す前に政協および各民主党派，各人民団体による協議・討論が行われている⁽⁵²⁾。

6. 地方制度

中国の行政区域は3級に分かれている。①全国は省・自治区・直轄市に分かれ，②省・自治区は自治州・県・自治県・市に分かれ，③県・自治県は郷・民族郷・鎮に分かれる。このうち直轄市と比較的大きな市は区・県に分かれ，自治州は県・自治県・市に分かれる（第30条）。自治区・自治州・自治県は民族自治地方である（第112条）。またこれとは別に国家は必要ときに特別行政区を設立できる（第31条）。1997年7月に香港特別行政区が設立され，またマカオ返還に伴って99年12月にマカオ特別行政区が設立されるこ

とが決まっている。

(1) 地方各級人代および地方各級人民政府

省・直轄市・県・市管轄区・郷・民族郷・鎮には人代および人民政府が設置され、県級以上の人代には常務委員会が設立される。自治区・自治州・自治県には自治機関が設置される（第95・96条）。地方各級人民政府は同級人代に対する責と活動報告義務を負い、人代閉会中は同級人代常務委員会に対する責と活動報告義務を負う。また、地方各級人民政府は1級上の国家行政機関に対する責と活動報告義務を負い、いずれも国務院の統一的指導の下にあり、従属関係にある（第110条）。その意味で地方政府は二重の指導を受けることになる⁽⁵³⁾。ただし、憲法および法律は中央と地方の権限配分の詳細について何も規定しておらず、また地方の間に権限配分の不均等が存在する。

憲法は省・直轄市の人代および常務委員会が、憲法・法律・行政法規に抵触しないことを前提に地方性法規を制定することができる⁽⁵⁴⁾と規定している（第100条）。一方、「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」⁽⁵⁴⁾は、省・自治区・直轄市の人代ならびに省・自治区の人民政府所在地の市および国務院が「比較的大きい市」と承認した市の人代は当該行政区の具体的な状況および実際の必要に基づいて地方性法規を制定できるとその範囲を拡大して規定している。省級人代が採択した地方性法規は全人代常務委員会および国務院に報告して登録しなければならない。市級人代が採択した地方性法規は省級人代常務委員会を経由して全人代常務委員会および国務院に報告して登録しなければならない。また、広東省・福建省の人代および常務委員会には当該省内の経済特区に対する各種単行経済法規を制定する権限が、海南省の人代および常務委員会には海南経済特区で実施する法規を制定する権限が、深圳市人代および常務委員会には深圳経済特区で実施する法規を制定する権限がそれぞれ一定の条件の下で付与されている⁽⁵⁵⁾。立法の面での地方分権が進んでいるともいえるが、このような重層的な立法構造は中国の法体系を複雑なものにしている。

(2) 民族自治地方

民族自治地方の自治機関は自治区・自治州・自治県の人代および人民政府であり、いずれも地方国家機関の職権を行使すると同時に、憲法、民族区域自治法およびその他の法律が規定する自治権を行使し、当該地方の実際の情況に基づいて国家の法律・政策を執行する（第112・115条）。民族区域自治法はさらにそれを明確にしており、憲法および法律の原則に抵触しない範囲で特殊な政策および柔軟な措置をとる権限を認め、上級国家機関の決議・決定・命令および指示が当該民族自治地方の実際の状況に合わない場合は、上級機関の承認を得ることで柔軟な執行または執行の停止をすることができる旨定めている。

民族自治地方の人代は当該地の民族の政治・経済および文化の特徴に従って自治条例および単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例および単行条例⁽⁵⁶⁾は全人代常務委員会に報告して承認された後に効力を発生する。自治州および自治県の自治条例および単行条例は、省・自治区の人代常務委員会に報告し承認された後に効力を発生し、併せて全人代常務委員会に報告して記録にとどめなければならない（第116条）。このように民族自治地方の自治機関は他の地方の行政機関が持ち合わせない広範な自治権を有している。

また民族的特徴を出すために民族地方自治人民政府を組織する際には、自治区主席、自治州州長、自治県県長は当該自治区の民族が担当し、当該人民政府のその他の職員にもできるだけ当該地区の民族および少数民族を配置しなければならない。

(3) 住民委員会・村民委員会

基層部における大衆性の自治組織として、都市および農村住民の居住地区に応じて住民委員会または村民委員会が設立される。住民委員会・村民委員会は自治組織であるとされるが、当該居住地区の公共事務、公益事業、民間

紛争の調停，社会秩序の維持，人民政府に対する建議の提出など本来行政が担うべき役割の一部も負っている。このために人民調解，治安安全，公共衛生などの委員会が設けられる（第111条）。

住民委員会の設立自体も所在地の人民政府の決定により，また住民委員会構成員の生活手当など活動経費は，区を設けない市，市管轄区の人民政府または上級人民政府が規定し，支給する。事務所も当該地区の人民政府が準備する。当該地区の公益事業に必要な費用は，住民会議が討論・決定し，任意を原則に住民から徴収するか，当該地区の受益者単位から徴収する。

「都市住民委員会組織法」および「村民委員会組織法」によると基層人民政府と基層大衆自治組織の関係は指導と被指導，被協力と協力の関係にある。基層大衆自治組織は基層政府の下級組織として行政には隷属せず，また基層政府は基層大衆自治組織に直接行政命令を出してはならないことになっている。ただし，実際にはその役割を果たしており，下級行政組織の一つであるとの伝統的観念は残っている。

(4) 特別行政区

特別行政区は台湾問題の解決および香港・マカオの返還を実現するための方式として考案された「一国二制度」の実行形態であり，鄧小平が提案したとされる⁽⁵⁷⁾。「一国二制度」の「一国」は主権の統一を意味し，「二制度」とは社会主義制度と資本主義制度が相当長期の時間併存することを意味する。特別行政区は統一・返還後も本体の社会主義制度とは別に現行の社会・経済制度を維持し，高度の自治権を享有することが予定されている。

憲法第31条は国家が必要なきには特別行政区を設立することができ，その制度は全人代が法律をもって規定するとしている。これに基づき1990年4月の第7期全人代第3回会議において「香港特別行政区基本法」が，93年3月の第8期全人代第1回会議で「マカオ特別行政区基本法」が制定された。これらは当該地区における「小憲法」の役割を果たす。香港特別行政区基本法は「香港特別行政区は中華人民共和国の不可分の一部である」とする一方，

「全国人民代表大会は、本法の規定に照らして香港特別行政区に高度の自治を実施し、行政管理権・立法権・独立した司法権および終審権を享有する権限を授ける」と規定し「一国二制度」を具体化させている。ただし、基本法の解釈権は全人代常務委員会に留保されている。97年7月1日に中国は香港の主権を回復して「一国二制度」が正式に開始され、中国の憲法制度はより重層的で複雑となったといえる。

おわりに

改革・開放の深化により行政が関与する領域はいっそう拡大し、行政過程が複雑化するに伴いその裁量権も増大している。行政の肥大化は行政の相対的地位の強化をもたらしてきたが、1998年3月の第9期全人代第1回会議では大胆な国務院機構改革案が採択され、40の省庁が29に縮小されることになった。また同会議では最高人民検察院の検察長選挙と活動報告に対して大量の批判票が集まり、全人代は共産党や国務院など他の場所で決定されたことを単に追認するだけの「ゴム印」機関からその地位を微妙に変化させてきており考察すべき問題点も多いが、ここでは憲法条文に包含されるいくつかの問題点を指摘するにとどめたい。

(1) 彭真は1982年の憲法改正草案報告のなかで、全人代の職権の一部を同常務委員会に譲り、常務委員会の職権を適当に拡大することは人民代表大会制度の強化をはかる有効な方法であると指摘し、改正を行った。その結果、全人代常務委員会の立法権および任命権が強化され、中国の憲法学者の多くは賛意を表明している⁽⁵⁸⁾。しかし、150人余りの全人代常務委員が約3000人の全人代代表のさらなる代表として巨大な権力を行使することは、代表制に対する公平性・正当性の疑義を生じさせているだけではなく、全人代と常務委員会との間の立法権限関係を複雑にしている。

憲法は「刑事・民事・国家機構とその他の基本的法律の制定と改正」(第

62条(3)は全人代の職権であり、全人代常務委員会は「全人代が制定すべき法律以外のその他の法律の制定と改正」(第67条(2))および当該法律の基本原則に抵触しない範囲で「全人代の閉会期間において、全人代制定の法律に対する部分的補充と改正」(第67条(3))の職権を行使すると規定している。しかし、「基本的法律」および「基本原則」の文言はいずれも不明確であり、全人代と常務委員会との立法権限関係の範囲を区別する原則が確立されていないばかりか、全人代としての立法機能はむしろ弱体化させられているといえる。例えば、基本的法律の一つである「刑法」は全人代による改正という方法をとらずに、全人代常務委員会の決定によって繰り返し補充・改正されてきた⁽⁵⁹⁾。理論的には常務委員会が全人代の制定した法律を改正するためには改正される法律の基本原則と抵触しないことが必要であるが、常務委員会の決定はためらいもなく刑罰の最高刑を拡大し、新しい犯罪を創造してきた。なお、立法権限の問題は全人代と常務委員会の関係にとどまらず、国务院や地方各級人代などとの間でも生じており、法の段階や効力関係の問題とともに整理・改善が望まれる。

(2) 国家権力機関である人代に代表を選出する選挙については多くの問題が散見される。特に問題となるのは、都市部と農村部の代表の定数配分の極端な不平等である。1953年の選挙法から始まった定数配分の不平等は95年の改正でも維持され、改正の度に差は縮小されてきたものの、なお農村住民の1票には都市住民の4分の1の価値しか認められていない。このような差は、理論上は憲法の規定にもあるように中国は「労働者階級が指導する」(第1条)社会主義国家であり、都市部は労働者階級の所在地である政治・経済・文化の中心であるから必要であると説明される⁽⁶⁰⁾が、憲法第33条の法の下での平等との整合性については十分な説明がなされていない。なお、都市と農村、労働者と農民の差別はこれだけにとどまらず、農業人口が総人口の7割以上を占めているにもかかわらず、都市部への権限・予算配分の偏重、農民に対する移動の自由の制限など随所にみられる。

(3) 1982年憲法は「四つの基本原則」を指導思想として起草され、その後

の憲法秩序にも深遠な影響を与えてきたが、この中心をなす「共産党の指導」は憲法・法規範レベルの問題を越えて直接現実社会に作用してきた⁽⁶¹⁾。憲法第5条は共産党も憲法と法律の範囲内で行動することを義務づけているが、共産党の実質的影響力はその範囲にとどまっているとはいえない。例えば、憲法改正という憲法の最重要問題についても憲法上の手続きが軽視され、憲法改正の発議権すら与えられていない共産党が事実上全人代を代位する形でイニシアティブをとって行われてきた⁽⁶²⁾。また、司法場面においても共産党の指導は憲法で保障された裁判の独立をゆるがしてきた。共産党の制度的な裁判への介入は党委員会審査制度の廃止で形としてはなくなったが、それ以降も共産党は人事・財政などを通じて裁判機関を掌握している。特に各級人民法院院長は同級人代が選挙することになっているが、事実上は共産党の任命による。また、「重大な事件」「疑義のある事件」についてはいまだに裁判機関が自ら共産党の指示を乞うこともあるようである⁽⁶³⁾。

注(1) 蔣碧昆主編『憲法学（修訂版）』中国政法大学出版社、1997年、40ページ。

(2) 以下、新中国成立前までのテキストは、張晋藩・曾憲義『中国憲法史略』北京出版社、1979年による。

(3) ただし、天皇の権限の制限に関する部分は一切採用されていない（朱鋒主編『《中華人民共和國憲法》積義』人民法院出版社、1993年、312ページ）。

(4) 同上書、313～314ページ。

(5) 中国の法学者の一部は、「臨時約法」は中国の旧民主主義革命運動のなかでは唯一民主的憲法の性質を有するブルジョワ共和国憲法であると評価している（蔣、前掲書、102ページ）。

(6) 朱鋒、前掲書、320～321ページ。

(7) 蔣、前掲書、99～100ページ。

(8) 朱鋒、前掲書、322～323ページ。

(9) 蔣、前掲書、101ページ。

(10) 同上書、102ページ。

(11) 1934年1月の第2回全国農工兵代表大会にて改正。

(12) 朱鋒、前掲書、324～325ページ。

- (13) 蔣, 前掲書, 104ページ。
- (14) 「中共中央毛澤東主席關於時局的声聲明」(1949年1月14日)〔『毛澤東選集』第4巻, 人民出版社, 1960年〕1391~1394ページ。
- (15) 「中共中央關於廢除国民党的六法全書與確定解放区的司法原則的指示」(1949年2月)〔韓延龍・常兆儒編『中国新民主主義革命時期根拠地法制文献選編』第1巻, 中国社会科学出版社, 1981年〕85~87ページ。
- (16) 同上。
- (17) 高見澤磨「中華人民共和國法制資料」〔滋賀秀三編『中国法制史——基本資料の研究』東京大学出版会, 1993年〕27~28ページ。
- (18) 以下, 条文邦訳は, 宮坂宏編訳『現代中国法令集』専修大学出版局, 1993年, および中国研究所編『中国基本法令集』日本評論社, 1988年を主として参照している。
- (19) 蔣, 前掲書, 110~111ページ。
- (20) 趙震江主編『中国法制四十年』(1949~1989) 北京大学出版社, 1990年, 93ページ。
- (21) 1978年憲法は2度部分改正されている。79年7月の第5期全人代第2回会議では, ①県および県以上の各級人代に常務委員会を設置, ②地方各級革命委員会を地方各級人民政府に名称を変更, ③県級人代を直接選挙に変更, ④上級人民検察院と下級人民検察院の関係を監督から指導に変更した(第34~38, 42, 43条)。80年9月の第5期全人代第3回会議では, 憲法第45条にあった「大鳴, 大放, 大弁論, 大字報」を運用する公民の権利を取り消した。
- (22) 彭真「關於中華人民共和國憲法修改草案的報告」(1982年11月26日)。
- (23) 張慶福主編『憲法学基本理論』社会科学文献出版社, 1994年, 146ページ。
- (24) 木間正道『現代中国の法と民主主義』勁草書房, 1995年, 140ページ。
- (25) 改革・開放以前は, 党と政府, 政府と企業, 政府と人民, 立法と行政と司法などの間には区別は存在せず, すべてが行政化しており, 社会全体が行政的従属関係に従ったピラミッドを構成していたといえる(龔祥瑞主編『法治的理想与現實』中国政法大学出版社, 1993年, 219ページ)。
- (26) 李福海「中西行政訴訟基本理論之比較」〔『法学研究』1991年1期〕29ページ。
- (27) 蔣, 前掲書, 43ページ。
- (28) 木間, 前掲書, 235ページ。
- (29) 「中共中央關於經濟体制改革的決定」(1984年10月20日)。
- (30) 「全国人民代表大会議事規則」(1989年4月4日公布)。
- (31) 議長団は議事日程の決定権や発議権を有し, むしろ他の国家機関や代表団などと比して権限が大きすぎるように思われる(王勁松『中華人民共和

- 国政府与政治』中共中央党校出版社，1995年，41～42ページ）。
- (32) 「全国人民代表大会組織法」（1982年12月10日公布）。
- (33) 中国の法学者はそれがすでに憲法慣例となっているとしている（蔣，前掲書，304ページ／張慶福，前掲書，92～93ページ）。張慶福は40年の憲政実践をとおして次の憲法慣例が成立しているとする。①中国共産党中央委員会が全人代または全人代常務委員会に憲法改正の建議を提出すること，②全人代議長団が憲法を公布すること，③全人代と同時に中国人民政治協商會議が開催され政協會議出席者が全人代に列席すること。
- (34) 「全国人民代表大会常務委員会議事規則」（1987年11月24日公布）。
- (35) 全国人民代表大会議事規則第7条。1998年の第9期全人代第1回會議では各省・自治区・直轄市，香港特別行政区および中国人民解放軍など34の代表団が組織された。
- (36) 「全国人民代表大会和地方各級人民代表大会選挙法」（1979年公布，82年，86年および95年2月28日改正）。
- (37) 全国人民代表大会和地方各級人民代表大会選挙法第6，17条。第9期全人代では，女性代表は前期よりも24名増加して650名（総代表数の21.8%）に，また少数民族代表は428名（同14.4%）となった。
- (38) 「香港特区選挙九届全国人大代表弁法」（1997年3月14日公布）。
- (39) 1995年の選挙法改正までは実に8倍の差が設けられていた。
- (40) 「全国人民代表大会和地方各級人民代表大会代表法」（1992年4月3日公布）。
- (41) 代表法は複数級の代表の兼任に関する規定をおいていないので，実際には同時に複数の異なる級の代表を務める者も存在する（朱國斌『中國憲法與政治制度』三聯書店，1997年，142～143ページ）。
- (42) 全国人民代表大会議事規則第21条。
- (43) 専門委員会は関連議案の研究・審議・立案をする全人代の補助機関であり，憲法は民族委員会，法律委員会，財政經濟委員会，教育科学文化衛生委員会，外事委員会，華僑委員会およびその他必要な専門委員会を設立できると規定している。その後，内務司法委員会および環境保護委員会が設立されている。
- (44) 全国人民代表大会常務委員会議事規則第12条。
- (45) 朱國斌，前掲書，17，43ページ。
- (46) 同上書，45ページ；ただし，張慶福は憲法公布は全人代議長団が全人代の公告をもって行うことがすでに憲法慣例となっているとする（張慶福，前掲書，174ページ）。
- (47) 国家主席は，現状では中央軍事委員会主席および共産党総書記を兼任しており国家元首の地位を事実上確保している。

- (48) 人民法院組織法第11条。
- (49) 中国には八つの民主党派がある。これらは、中国国民党革命委員会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促進会、中国農工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟である。
- (50) 共産党はその正当性を表現するため、1989年の「中国共産党が指導する多党合作および政治協商制度に関する中共中央の意見」のなかで、「民主党派構成員および無党派人員が国家および政府の指導的職務を担当することは、共産党が指導する多党合作を実現するための一つの重要な内容である。的確な措置を採用し、民主党派構成員・無党派人員を國務院およびその関連部・委員会ならびに県以上の地方政府およびその関連部門の指導的職務に配置すべきである」としている（「中共中央關於堅持和完善中国共産党領導的多党合作和政治協商制度的意見」1989年12月30日）。
- (51) 共産党および八つの民主党派をはじめ、無党派民主人士、全国工商連、全国總工会、中国共青团、全国婦連、全国青連、全国台連、文化芸術界、科学技術界、社会科学界、新聞出版界、医薬衛生界、農林界、教育界、体育会、宗教界、対外友好団体、社会救済福利団体、少数民族、帰国華僑、台湾・マカオ同胞の代表および特別に招請した人士を含む。
- (52) こうした政策決定過程はすでに憲法慣例になったとする説もある（朱國斌、前掲書、238～239ページ）。1994年の政協定款改正において、政協は「重要な問題が政策決定される前に協議を行いつつ決定された政策を執行する過程における重要問題について協議を行う」ものであることが明記された。慣例を追認するものであるが、共産党政権の正当性の強化が企図されている。
- (53) 小口彦太・木間正道・田中信行・國谷知史『中国法入門』三省堂、1991年、98ページ。
- (54) 地方各級人民代表大会和地方各級人民政府組織法第7条。
- (55) 小林昌之「中国の經濟特区の法的枠組」（針生誠吉・安田信之編『中国の開發と法』アジア經濟研究所、1992年）268～270ページ。
- (56) 自治条例とは、民族自治地方人代が憲法および民族区域自治法に基づいて、当該地区で実行する区域自治の組織および活動原則、自治機關の組成、職権および自治地方の関連重大問題に関して制定した総合的規範文書のことである。単行条例とは、民族自治地方人代が当該地区の民族の政治・經濟および文化的特徴に基づき、ある一つの方面の具体的事項に関して制定した規範的文書である（蔣、前掲書、343ページ）。
- (57) 朱國斌、前掲書、93～94ページ。
- (58) 同上書、128ページ。
- (59) ただし、刑法は1997年3月14日に全人代によって全面改正され、多くの

補充規定が本文中に整理・統合された。

- (60) 「關於『中華人民共和國全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法』草案的說明」(1953年2月11日)
- (61) 小口ほか, 前掲書, 76ページ。
- (62) 木間, 前掲書, 232～241ページ。
- (63) 任建新「全面推進各項審判工作為實現“九五”計劃和2010年遠景目標提供有力的司法保障」(第17回全國法院工作會議報告, 1995年12月19日)『最高人民法院公報』1996年第1期, 5ページ参照。

<参考文献>

- (1) 幼方直吉編『現代中国法の基本構造』アジア経済研究所, 1973年。
- (2) 王家福・加藤雅信編『現代中国法入門』勁草書房, 1997年。
- (3) 王叔文・韓延龍・畑中和夫編著『現代中国法概論』法律文化社, 1989年。
- (4) 王叔文・畑中和夫・山下健次・西村幸次郎編著『現代中国憲法論』法律文化社, 1994年。
- (5) 胡錦光・韓大元『中国憲法の理論と實際』成文堂, 1996年。
- (6) 小口彦太・木間正道・田中信行・國谷知史『中国法入門』三省堂, 1991年。
- (7) 小口彦太編『中国の經濟發展と法』早稲田大学比較法研究所, 1998年。
- (8) 木間正道『現代中国の法と民主主義』勁草書房, 1995年。
- (9) 木間正道・鈴木賢・高見澤磨『現代中国法入門』有斐閣, 1998年。
- (10) 滋賀秀三編『中国法制史——基本資料の研究』東京大学出版会, 1993年。
- (11) 針生誠吉・安田信之編『中国の開發と法』アジア経済研究所, 1992年。
- (12) 林来梵『中国における主権・代表と選挙』晃洋書房, 1996年。