

## 中国—体制維持と全人代の役割

諏訪 一幸

督権、重大問題決定権、人事任免権という四つの権限のうち、大衆生活とのかわりが深く民意がもつとも反映されやすいのが立法過程だと考えられるからである。

## ●党指導確保が民意取り込み

## の前提

自らの意志を国家の意志に体现させるためには、それを確実に保証するシステムが必要となる。そこで、民意の取り込みを論じるに先立ち、全人代および同常務委員会での立法過程におけるその仕組みを確認する。

党は、立法プロセス（法案の起草、提出、審議と採択）の表舞台には立たないが、アクターへの支配権を有している。

中国には法案起草権を有する主体を明らかにした法律や条文は存在しない。しかし、過去の実績に基づくと、全人代、同常務委、國務院、最高人民法院、最高人民檢察院、中央軍事委員会、党中央組織、主な社会団体が起草権を行使している。

立法法は法案提出権を有する主体を以下のとおり定めている。

「全人代に提出できる」のは同主席団、同常務委員会、國務院、中

## ●危機感をつのらせる共産党

中国の改革開放政策は文化大革命の否定から始まった。それは、つまるところ、共産党（党）にとっては自らの否定ということに他ならなかったが、一九八〇年代の党は、再生のためには民の声に耳を傾ける必要があるとの姿勢に依然として欠けていた。支配の正当性はアプリオリなものと認識されていたのである。

ところが、一九九〇年代に入ると、党自らが市場経済にお墨付きを与えたことで、企業経営形態の多様化という大きなうねりが起こる。さらに、開放政策の進展を背景とする国際交流の拡大もあり、旧来の手法では管理しきれない非国家組織（小規模私営企業などの「新経済組織」とNGOなどの「新社会組織」）や個人が誕生し、拡大していく。「群性事件」と

呼ばれる自然発生的な集団抗議行動の発生と拡大が注目され始めたのも、ちょうどこの時期にあたる。

このような事態に直面し、中国共産党は一党支配体制の維持に対する危機感を次第に強めていく。

そして、世界最大の権威主義国家の存続と強化をめざし、党は新たな政治的取り組みを始める。そのひとつが人民代表大会（人代）の制度改革を通じた民意の取り込みである。

もちろん、人代を通じて自らの意志を国家の意志に体现させ、それによって支配の正当性を確保することが党にとっても重要である。しかし一方で、国内のネット利用者が全人口の半数を突破し、あらゆる言論が氾濫する現実を前に、統治の有効性向上のため、党が民意の取り込みを重視しつつあるのも事実である。共産党

にとっては、国民の政治参加を通じて、いかにして党外の声を吸収し、党の意志を体现させた法律や政策に反映させていくかが、体制を維持していくうえで課題のひとつとなっているのである。

共産党が人民代表大会を通じ、どのようにして民意（非黨員および従来の政策決定プロセスには関与できなかった黨員の意見や願望」と定義）を取り込み、統治の有効性を高めようとしているのか。本稿では、主として全国人民代表大会常務委員会（全人代常務委）での法律制定過程を取り上げる。

全人代ではなくその常務委員会を対象に分析するのは、「一九八二年以降、八〇%以上の法律は全人代常務委によって審議・採択されている」からである（参考文献①）。また立法過程を対象とするのは、全人代が有する立法権、監

中央軍事委員会、最高人民法院、最

高人民檢察院および全人代各専門委員会、ひとつの代表団（全人代は、人民解放軍を除き、省単位の代表団によって構成）あるいは三〇人以上の代表（連名）である。

これに対し、「全人代常務委に提出できる」のは同委員長会議、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、一〇人以上の常務委構成メンバー（連名）である。提出された法案の扱い（審議対象にするか否か）については、全人代では同主席団の、全人代常務委員会では同委員長会議の判断にそれぞれ委ねられている。

全人代では全体会議のほか、各代表団と専門委員会でも審議される。また、主席団常務主席（複数）は代表団団長会議を開催することなどができる。一方、全人代常務委では全体会議およびグループ会議で審議される。採択は、全人代では全代表の、同常務委では全委員のそれぞれ過半数による。

これらのアクターに対する党指導は以下の二つの方法で確保されている（参考文献②）。

第一に、人的配置による支配である。これは黨員の数的優位性に

よって確保される。

そこで、主だったアクターにおける黨員占有状況をみると、全人代代表の約七割、國務院職員約八割は黨員である。全人代を構成する地方代表団の団長には大臣クラスの黨員が就任している。全人代常務委員会では法案起草作業に従事する法制工作委員会の主任は黨員である。代表的な全国規模の社会団体の場合、組織全体としての黨員比率は必ずしも高くないと思われるが、指導部は黨員で構成される。

法案の起草・提出主体に対する指導もさることながら、前述のとおり、提出された法案を審議の組上に載せるか否かは全人代では同主席団の、常務委員会では委員長会議の判断に委ねられていることから、この二つの組織に対する党指導が実は決定的に重要である。

そこで、年一回開催される全人代審議を主宰する主席団の中核である常務主席についてみると、第一期（二〇一三～一八年予定）の場合、一四名の構成員中九名が黨員である。そして、この一四名がもうひとつの核である常務委員会委員長会議の構成員を兼ねている。

第二に、「党組」による組織的

支配である。

党規約によると、非党組織（企業や居住区）に三人以上の黨員がいると党の基層組織をつくらなければならない。このような一般的党組織が水平的組織であるのに対し、党規約には非党組織、とりわけ各級人代や政府および主要社会団体のなかに上級党組織から派遣された幹部黨員によって構成される「党組」という垂直的党組織の設置を認める規定がある。それによると、国家机关などの指導部に設置される党組には指導上の核心的役割を発揮することが求められ、そのメンバーは党組設置を決定した党組織が任命することになっている。つまり、党組が設置されている国家机关などの指導権は、上級党組織によって任命された幹部黨員で構成される機関内党組が握っているのである。

本稿での考察対象である全人代常務委員会の他、國務院、最高人民法院、最高人民檢察院および全国的な社会団体にはいずれも党組が設置されている。そして、これらの党組は、その上級党組織である党中央の意志をそれぞれの組織内で貫徹することを最大の任務とする。第一二期全人代の場合、同

常務委党組は九名の幹部黨員から構成されているが、トップの組長は全人代委員長であり、党内序列第三位の政治局常務委員である張徳江が務めている。

そして最大のポイントは、この九名が全人代主席団常務主席と同常務委員会委員長会議構成員を兼ねている点にある。つまり、党中央は、張徳江以下九名の幹部黨員からなる党組を通じ、全人代と同常務委員会に対する指導を貫徹しているのである。

### ●「五カ年立法計画」策定と民意の取り込み

一九九〇年代以降、全人代の立法作業は常務委が制定した「五カ年立法計画」に沿って行われるようになった。五カ年立法計画（以下、立法計画）とは、全人代の任期（五年）のスタートにあたり、同常務委員会の責任において作成される「任期中に制定・改正をめざす法案および制定に向けて調査研究を進める法案とそれぞれの起草担当機関（あるいは全人代での審議を求める任を負う責任機関）を記したリスト」のことである。

したがって、法律制定過程における民意の取り込みについての考

察は、立法（地方においては条例制定）計画案作成段階から始めるのが適当であろう。

第八期（一九九三〜九八年）以降、中国の立法作業は立法計画にしたがって進み、ようやくこれが全人代常務委のルーティーンワークとなる。第八期立法計画制定プロセスは以下のようになっている。立法計画制定の取りまとめは全人代常務委秘書処に任されている。そのトップの秘書長は委員長会議および党組のメンバーであるため、当然のことながら計画策定は党指導下で進む。一九九三年六月、同秘書処は立法計画を策定するにあたり、全人代各専門委員会、国务院関連部門、最高人民法院、最高人民検察院、中央軍事委員会法制局および各人民団体に對して、制定することが適当と思われる法案についての要望を聴取した。これらの機関は前述のとおり、いずれも党の指導が行きわたっている部署であり、組織である。

この後、秘書処は、全人代各専門委員会や国务院関連部門など五〇部門から出された一七七本の立法要求を対象とした絞り込み作業を行っている。注目すべきはこの段階で、秘書処が全国各地で関連

の調査研究を行った以外に、北京在住の法学研究者や経済学研究者を集めた座談会を開催し、彼らのコメントを求めていることである。第八期についての詳細は不明だが、第一〇期（二〇〇三〜〇八年）の場合、全人代常務委が開催した意見聴取のための座談会には憲法、民法、刑法、行政法などを専門とする二〇人近い学者が参加した。そして彼らの提案に基づき、破産法、反独占法、緊急事態法などが立法計画に組み込まれた。

秘書処による絞り込みを経て策定された立法計画案（一五二件）は、最終的には全人代常務委党组から党中央に回され、一九九四年一月二六日、党中央はこれを承認した。

このように、立法計画制定段階は党指導下で進んでいくものの、専門家や学者の見解に限定されているとはいえず、一定の民意取り込みが図られている。そしてその民意をふまえた最終計画が党中央の承認を得ているのである。

それでは、一般大衆の意見や要望はどのように取り込まれ、彼らの関与によって当初の立法計画にどのような変化がもたらされたのだろうか。管見の限り、中央レベ

ル（全人代常務委員会）ではその実態が明らかにされていない。しかし、地方人代での実践に目を向けると、計画策定における一般大衆のかかわりが明らかになってくる。

原案を大幅に修正させるという形で大衆の提案が計画制定に影響を与えたことがうかがえる事例が、北京市人代常務委員会「二〇〇三年―二〇〇七年条例計画」の制定である。

二〇〇二年一〇月から同年末にかけて、北京市人代常務委員会は条例の制定「計画草案作成」のため、関連する政府部門以外に、同市人代常務委が市弁護士協会、私営個人経済協会などの業界団体や社会団体、大学や研究機関といった広範な組織から見解を求めた。

そして二〇〇三年六月一〇日、計五八本の条例など（うち、新規制定四三、改正一五）から構成される草案を公開し、翌一日から一〇日間という短い期間であるが制定・改正すべき条例などについて、一般市民からの要望を聴取している（「計画確定」のための民意聴取）。この聴取を受けて市人代常務委内部で改めて検討した後、九月三日に六五本からなる計画リ

ストが正式に発表された。それを見ると、草案にあった五八本のうち、そのまま最終リスト入りしたものは三七本にとどまり（全五八本中の約六四％）、また四本は時期尚早などの理由で当面は調査研究対象とされた。つまり、当初のリストからは一七本（同約二九％）が排除され、草案には入っていないが新たに正式リストに入ったものは二四本（全六五本中の約三七％。うち、調査研究対象七）となったのである。

### ●個人所得法第六回改正と民意の取り込み

次に、個々の法律制定に際してのパブリックコメント募集を通じて、民意の取り込み状況について、個人所得税法第六回改正の事例を用いて考察する。

二〇一一年四月、国务院から提出のあった同法改正案に対する一回目の審議を行った第一期全人代常務委員会第二〇回会議は、給与所得者を対象とした個人所得税の月額基礎控除額（税徴収対象の最低額）をそれまでの二〇〇〇元から三〇〇〇元に引き上げる（その最大の目的は、徴収対象をより限定することにある）ことを柱と

する改正方針を示した。本件への大衆の関心はきわめて高く、審議終了後、常務委が人代ネットをつうじて改正案に対する意見の募集を行ったところ、わずか一カ月の間に、延べ八万人以上の一般大衆から計二万七千六百四十四件の意見が寄せられた。最大の焦点となった月額基礎控除額の引き上げについてネットで寄せられた意見のうち、原案が示した三〇〇〇元への引き上げに賛成するものは一五%、三〇〇〇元以上への引き上げを求めるものが八三%だった。また、パブリックコメントではないものの、税徴収の対象となる最低ラインの上昇幅を低く抑えることを主張する専門家や人代代表に対する厳しい批判が専門誌などで展開された。人代代表という当局色を帯びた人々に対する集中砲火は、言論統制が厳しい中国においてきわめて異例の事態だった。

高所得サラリーマン、そしてネットユーザー（たとえば、山西省の炭鉱労働者）を集め、対面方式での意見聴取を行った。二七名の参加者のうち、湖北省のセメント工場販売員は三〇〇〇元を四〇〇〇元へ引き上げられることを、北京市タバコ専売局職員は北京や上海といった裕福な地域については五〇〇〇元へ引き上げられることを主張している。立法過程での全人代によるネットユーザーとの対面式意見交換は初めてのことだったという。そして、以上のプロセスの後に開催された委員長会議において、全人代常務委の「指導者」が「税徴収の最低ラインは月収三〇〇〇元」という当初の案を三五〇〇元へアップすることが適切であると判断し、国務院の見解を求めた後、全人代常務委でそのとおり決議させた。ここには、民意に配慮しつつも最終判断は党が行うという構図がみて取れる。この結果、税徴収対象者はサラリーマン全体の二八%から七・七%にまで減少したという。また、課税対象額が一五〇〇元未満（つまり、月収五〇〇〇元未満）の給与所得者に対する課税率も当初案の五%から最終的には三%へと引き下げられた。

### ●予定調和は実現するのか

本稿では、主として全国人民代表大会常務委員会での立法過程において、党が自らの意志を国家の意志に体现する一方で、いかに民意を意識的に取り込んでいくか、そのメカニズムの一端を明らかにした。その結果、党中央は、全人代常務委を通じ、五カ年立法計画作成プロセスと個々の法律制定過程で民意の取り込みを行っており、それが党の目的にかなっていると思われる点を確認した。また、地方人代では全人代常務委以上に、民意の取り込みが進んでいる可能性についても指摘した。

一党支配体制を堅持しつつも、人代を通じた法整備を進めることで統治の有効性向上を図るという方針は、習近平をトップとする現指導部も継承している。それは、二〇一四年一〇月二三日の一八期中全会決定や二〇一五年三月一五日の第二期全人代第三回会議で採択された修正立法法によって、明らかにされる。

中国共産党は「西側民主」を否定する一方で、人代を中核に据える「中国式法治」制度を通じて自らの意志を国家の意志に置き換えることこそが「真の民主」であり、

「中国の特色ある民主」であると主張する。しかし当然ながら国民の意志を無視することはできない。むしろ国民の声に適切に対応することが益々重要になっている。したがって党は、引き続き全人代と人代制度をひとつの重要なツールとして利用し、政策過程に民意を取り込んでいくと考えられる。しかし、人代（議会）という場で自らの主張の展開を認められ始めた大衆が、党がめざす予定調和的な未来を保障するパートナーとして動くとは限らない。指導部の自信表明にもかかわらず、「中国の特色ある民主」による体制維持の有効性は、今後の実践によって証明されなければならないのである。

（すわ かずゆき／静岡県立大学 国際関係学部教授）

### 《参考文献》

① 唐亮「現代中国の政治——「開発独裁」とそのゆくえ」岩波書店、二〇一二年。

② 魏妹「從組織滲透到多元化策略・執政党対人大的領導与控制方法研究」《中国共産党》二〇一五年第一期、二〇一五年）二六—三二ページ。