

加茂具樹著

『現代中国政治と人民代表
大会——人代の機能改革と「領導・
被領導」関係の変化——』

慶應義塾大学出版会 2006年 vii+391+18ページ

こ たけ かず あき
小 竹 一 彰

I

1978年の中国共産党第11期3中全会に始まるいわゆる「改革・開放」以来の中国政治に関する研究では、中国政治を構成するさまざまな組織に対するきわめて綿密な研究が進められている。これは、中国側が提供する資料が過去に比べて大幅に増加したこと、場合によっては現地で直接観察したり事情聴取を実施したりする機会も増加していることによるのであろう。そうした研究が蓄積されるとともに、人民代表大会の活動の活発化と政治的権威の向上を指摘する見方は多くなりつつある。ここに取り上げる加茂具樹氏の『現代中国政治と人民代表大会』も近年の中国研究の方向に沿った優れた業績と位置づけることができる。

本書の内容を検討するために、まずその目次を紹介しよう。

- 序 章 人民代表大会の機能改革の「ねらい」と「現実」
- 第1章 中国共産党と人民代表大会との間の領導・被領導関係
- 第2章 人民代表大会代表選挙に対する党の「働きかけ」——第10期全国人民代表大会香港地区代表選挙を事例として——
- 第3章 中国政治における人民代表大会の存在の変化——環境保護問題を事例として——
- 第4章 「中華人民共和國立法法」の制定と立法活動に対する党の領導

- 第5章 人民代表大会の監督機能改革をめぐる議論
- 第6章 全国人民代表大会常務委員会の党組改革と党の領導
- 第7章 人民代表大会代表の活動と党の領導
- 結 章 「党の人民代表大会」から「人民代表大会のなかの党」へ

第2章から第7章までは、1999年から2005年にかけて個別に発表された研究論文が原型になっているという。それらに序章、第1章および結章を加えてまとめた博士学位請求論文に加筆修正した成果が本書ということになる。

本書はいわゆる「改革・開放」のなかで進められた人民代表大会制度の改革の過程と、そこから生じた人民代表大会自体の変化および人民代表大会と共産党・政府の関係の変質についての分析を主な内容にしている。

II

以下ではまず各章ごとの内容について簡単に整理しよう。

第1章は共産党と人民代表大会のこれまでの基本的な関係を確認している。すなわち、前者の後者に対する「領導」を実現するための手段として、人民代表大会の領導幹部を党員で占めること、人民代表の過半数を党員で占めること、人民代表大会に党組を設置することをあげている。

一般に指導と表現される「領導」をあえて原語のまま使用していることは、著者の本研究に臨む態度を鮮明にしているといえよう。日本語の慣用的な用語へ安易に翻訳して誤解を増幅するやり方を避けようとする著者の姿勢に敬意を表したい。

第2章は2002年11月に実施された全国人民代表大会（全人代）の香港地区代表選挙を題材にしている。この選挙の際の選挙制度を詳細に分析した上で、予備選挙で当選圏内にあった民主派の候補者が正式選挙で落選した結果に、中共指導部に好適な候補者の当選を図る共産党の「働きかけ」の効果があつたこ

とを推定する。香港では親中派と民主派の対立が存在している上に、マスメディアの活動も比較的活発であり、選挙における共産党側の操作の存在を（間接的ながら）明らかにできたと考えられる。そして、共産党の支配が確立している中国の大部分においても、共産党指導部にとって好ましい選挙結果が生じるような隠された操作が実施されていると著者は推測している。

第3章は、中共第11期3中全会以降に進められた機能改革により権限を強化した全人代およびその常務委員会の立法活動と監督活動が活発になっていることを、環境問題への取組みを例に検討している。第1節では環境保護にかかわる立法活動の主役が行政機関から全人代へ次第に移行してきたことを確認する。これは、人民代表大会が党や政府の方針を追認する場から、対立する利害を調整する存在へ変化していることを意味しているという。第2節では地方の人民代表大会の環境問題に関する監督活動が活発になりつつあることを確認し、その背景に「納税者意識」ないし「知情権（知る権利）意識」が存在していると指摘する。こうして人民代表大会の代表は「立法者としての意識を深めつつある」（127ページ）という。

ここでの問題は、環境問題が人民代表の「立法者意識」の例証としてふさわしいものかどうかという点にある。環境問題は地域住民の関心が高く、国際的にも注目されているので、責任ある執政党であると誇示したい共産党にとっても積極的な態度を示すべき政策課題だと判断している可能性がある、と評者には思われる。このような推測が成立するとすれば、環境問題への取組みが全人代の「立法者意識」を表すと判断するには論拠が不十分ではないだろうか。

第4章は、2000年3月に成立した「中華人民共和國立法法」の制定過程が約7年におよんだ原因の分析から、立法活動における全人代と共産党の関係の変化を検討している。「立法法」の制定には、全人代の主導により立法活動をできるだけ規範化するとともに、共産党の国家に対する領導を改善して徹底させようとの意図が存在していたことを立証しよう

としている（第1節）。続いて、制定された立法法の意義として経験立法主義から超前立法主義へ、立法活動において人民代表大会が受動的な位置から主導的な位置へ、法律手段主義から権利保護主義へ、という3つの変化が生じているという（第2節）。しかし、著者が最も重視するのは、法律の制定や解釈などに関する議事手続きの決定権を掌握した全人代常務委員長会議の役割であろう。それは手続き権限の掌握を通して法案の制定を左右できるというわけである。しかも、全人代常務委員長会議は全人代主席団常務主席および全人代常務委党組と構成員が重複するので、共産党中央は自らの意向を全人代へ伝える制度的回路を確保したという（第3節）。

全人代常務委員長会議という表面的には手続き的な機構が、立法活動において実質的に重要な役割を發揮しているという著者の論証は的確だと思われる。

第5章は監督活動の法制化への努力と党の領導の関係を取りあげている。監督活動の法制化は1990年3月の中共第13期6中全会で提起されてから長い起草作業を経て、2002年8月に「監督法」草案が全人代常務委員会へ提出されたという。起草作業の長期化には監督活動が党の領導に相反する可能性に対する党側の懸念が存在していたと著者は認めている。問題は、国家機関やその構成員だけを対象にした「活動監督」（200ページ）よりも、共産党を含むあらゆる組織と個人の活動の適法性を審査する「法律監督」（202ページ）にある。全人代を領導する党も全人代に監督されることになるからである。全人代が党と対立する可能性が、「監督法」草案の起草を遅らせた原因だと著者は推論する。そして、1986年から88年にかけて趙紫陽の主導下に進められた政治体制改革の議論において、人民代表大会の活動が活発になると共産党の意向と対立する可能性がすでに問題になっていたことを指摘する。

第6章は、1987年の中共13全大会で提起された政治体制改革において重視された党政分離との関連で、全人代常務委の党組の再編を考察の対象にしている。周知のように13全大会は行政機関の党組を廃止する方針を決定したが（ただし宣伝や治安にかかわる行政機関の党組は著者も指摘するように存続した）、

全人代では党組が再編されて1988年4月に全人代常務委党組として設置された。著者は、第7期全人代常務委の指導者たちの共産党内における低い党内序列や彼らの政法工作とのかかわりの薄さを補いつつ、全人代の党員代表に対して働きかけるための措置であったと推論している。党員代表へ働きかける装置としての党組の役割は天安門事件の際に効果を発揮したと著者は指摘する。

13全大会後の政治体制改革では行政機関の党組廃止が注目されるなかで、全人代常務委の党組の再編を取りあげたのは著者の功績であろう。ただ、天安門事件後に行政機関の党組が復活しても全人代常務委党組は存続した理由についての指摘も必要だと思われる。また、13全大会後の政法分野における組織の再編は、全人代との直接のかかわりが少なかったと評者には思われる。

第7章は、全国および地方の人民代表大会の代表たちの活動の実態から、共産党による領導が効果を発揮していない事情を明らかにしている。たとえば、全人代では党員人代表の比率を下回る支持票で採択される法律案や人事案が出現していると指摘している。また、全人代常務委員会レベルでも定数の過半数という採択条件に満たずに否決された事例が取りあげられている。地方の人民代表大会では同様な事態がより頻繁に発生しているらしいことが、さまざまな事例を引いて示唆されている。その結果、「党提出の議案が否決された場合の対応策を練りはじめた」(295ページ)という。しかし、党員人代表が党の意思を支持しない理由を明らかにするために、著者は地方人代の代表団による議案提出活動を詳細に検討し、代表たちが選出地域の利害を代表し、選出地域へ利益を誘導しようとしているとの結論を得ている。

本章での著者の結論とそれを導きだす過程について全体として同意できると思われる。ただ、「特定の政党に所属する人代表らが共同して議案を提出した形跡を観察することはできなかった」(310～311ページ)という指摘は、共産党における分派活動の禁止に抵触する可能性があるので、建前としてありえないのでないか。

結章では、これまでの各章で提起した論点を踏まえて、共産党と人民代表大会の関係が変わらざるをえない状況に立ち至っていることを確認している。そして、党が人代を領導する関係から、人代の支持を取り付けるために党が活動する関係へ変わりつつあるとみなしている。おそらく長期的には「現代中国政治の展望とは、『代議制度』の成熟した中国政治である」(358ページ)というのが、著者の予測する方向なのであろう。

III

本書の各章に関する個別的な疑問については、それぞれの章を紹介する際に指摘した。以下では、本書の全体にかかわる問題点をいくつか取りあげよう。

本書は多数の資料をさまざまな出所から利用している。特にインターネット上に開設されている中国側の諸サイトに掲載されている資料を大幅に使用していることが特徴であろう。中国研究においてインターネット上の諸サイトを活用すべきことは評者も痛感させられたことがある。ただ同時に、評者はこれらのサイトの内容がいつまでも不変ではないことも経験させられた。したがって、ネット上で収集した資料に対する検証可能性をどのように担保するかは、著者に限らず、すべての中国研究者が直面している問題であろう。この点を著者はどのように考えているのか、また著者の使用した資料の検証可能性はどのように保証されているのだろうか。

著者も認めるように、人民代表大会は成立当初から権力機関と位置づけられてきたのであり、代議機関ではなかった。これはソヴィエト型の権力集中制の影響を受けたものであろう。もちろん、著者の論点は人民代表大会が次第に代議機関に接近せざるをえない事情が強まりつつあると指摘することにある。しかし、組織の成立原理の類は、外部からの圧力だけで転換できるとは評者には思われぬ。西側的な代議的立法機関へ変化する可能性をさぐるのなら、人民代表大会制度が成立して以来の位置づけや役割の変化に対する歴史的考察も必要だと考えられる。著者が第1章で行った考察は論理的であっても、

歴史に対する考慮は感じられない。

さらに本書では、ある時期の人民代表大会の実態をそれよりあとに成立した成文法規の類で説明している箇所が見受けられる。たとえば、1982年から86年にかけての全人代常務委員会の活動の実態を、87年11月に制定された「全国人民代表大会常務委員会議事規則」によって説明している(247~248ページ)。ある成文法規がそれ以前の慣行的な実態にもとづいて制定されたと判断できる事例に評者も遭遇したことがある。これは組織のカルチュアとして一般的に存在しているといえないこともない。そうだとすると、著者のような論証を成立させるためには、いっそうの説明が必要であろう。

この点と関連するように思われるが、著者が1988年4月に設置したと指摘する全国人民代表大会常務委員会の党組は、本書252ページでは「一九七八年五月から一九八三年六月までは全人代常務委党組が設置されていた」と括弧書きされている。そうだとすると、1988年に党組は復活したことになるように思われる。また、1983年から88年春まで全人代常務委員会に党組が設置されていなかった理由の分析がむしろ必要になるであろう。それとも、1983年まで存在していた党組と88年に設置された党組は内容的に異質だとみなすべきなのだろうか。

最後に、本書の優れた分析の価値が以下のような

間違いによって損なわれるとは思わないが、本書の全体を通して不注意によると思われる文章上のさまざまなミスが存在している。評者自身も同じような間違いを何度も行っているのだからこうした指摘をしたくないが、あえて取りあげたい。そのなかにはまず、著者が使用したワープロソフトの変換ミスに由来するとみられる誤植が存在している。たとえば、「公正無視」(196ページ)、「初期」(247ページの図表56)、「各部位」(262ページ)、「強調」(301ページ)などは、この種の誤植であろう。なお、最後にあげた「強調」は本来「協調」とすべきはずである。また、本書212ページにある田紀雲の当時の肩書きは国务院副総理でなければならないだろうし、297ページの「回玉良・江蘇省党委書記」とは回良玉のことであろう。その他、299ページ18行目から300ページ1行目にかけての一文は、主語や目的語が曖昧なので、文意が明らかではない。以上の指摘は、たまたま評者が手元でメモしたものだけであり、これらと同質の間違いは、評者の記憶では他にも存在していた。本書が再版される際には訂正を期待したい。

最後に苦言めいたことを記したが、今後の日本の中国研究を担っていく著者のような若手研究者がいっそう優れた成果をあげることを期待するからに他ならないことを了解していただきたい。

(久留米大学法学部教授)