

## 第1章

# 全国人民代表大会常務委員会と 中国共産党指導体制の維持

——法律制定過程における党と議会，そして大衆——

諏訪 一幸

### はじめに

中国の改革開放路線は、1950年代後半から約20年間続いた毛沢東独裁時代を断罪した、1981年6月の中国共産党（以下、共産党、党とも略称）第11期中央委員会第6回全体会議（11期6中全会）以降本格化する。この時の路線変更は、党がそれまで当然視していた社会主義理念や価値観の修正をも求めていくという点で、きわめてドラスティックなものだった。然るに、1980年代の党は、支配の正当性をあたかもアプリアリなものとして認識しているかの如くであった。したがって、11期6中全会で毛沢東独裁に対する批判を行ったにもかかわらず、党指導部には民意に従い、また、民意を取り込みつつ改革を推進するという意識が依然として欠けていた。その統治スタイルは、党内外を問わず、各組織内（党）指導部の排他的指導や党組織部系統による人事管理など、総じて古典的かつ硬直的なものだったのである。

ところが、1990年代に入ると、市場経済にお墨付きが与えられたことで、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。「群体性事件」と呼ばれる自然発生的な集団抗議行動——その批判の矛先は時として党に向けられる——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た党は、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。建国55周年を前に開催された16期4中全会での「党の執政能力建設の強化に関する中共中央の決定」（2004年9月19日）にみられる次の一節には、党のそうした危機感が如実に表れている。「指導的立場にある一部の幹部および指導グループの思想理論レベルは高くなく、法に基づいて政務を執り行う能力も強くなく、複雑な問題を解決する能力も高くない。（中略）。執政党としての地位は生来のものでも、永遠のものでもない」（「中共中央關於加強党的執政能力建設的決定」〔2004〕273）。

こうした時代の潮流のなかで、世界最大の権威主義国家の存続と強化をめざした中国共産党の新たな政治的取り組みが始まる。そのひとつが人民代表大会（以下、人代とも略称）の制度改革を通じた民意の取り込みである。前述の「決定」は人代制度について、「人民代表大会制度を堅持し、改善する」「人代表と人民大衆の関係を密接なものにし、国家の立法、政策決定、執行、監督などの工作について、人民の意志をさらに立派に体现させ、人民の利益を守るようにする」としている（中共中央文献研究室編2006, 280）。

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ることが党にとってもっとも重要であり、また党が人代に求める基本的機能であることに変わりはない。しかし一方で、国内のネット利用者数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、党が統治の有効性向上を目的とした民意の取り込みを重視しつつあるのも事実である。高橋は、現在の中国は複雑な社会情勢や政策に対する大衆の関心の高まりを「単純に抑え込むだけではもたない」時代にすでに入っていると、本来人民代表大会に期待されている「人民の声を国家機関に届けるための各種ツール」の活用が「党による統治を維持することにも資する」と結論づけている（高橋 2012, 92）。共産党にとっては、国民の政治参加を通じいかにして党外の声を吸収し、党の

意志を体現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上で課題のひとつとなっているのである。

そこで本章では、共産党が人民代表大会を通じ、どのようにして民意（本章では民意を「非党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党員の意見や願望」と定義する）を取り込み、統治の有効性を高めようとしているのか、そのメカニズムの一端を明らかにすることを試みる。具体的には、主として全国人民代表大会常務委員会（以下、全人代常務委とも略称）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、現行の1982年憲法が立法権の行使を認めたことで、「1982年以降、80パーセント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」（唐2012, 54）からである<sup>(1)</sup>。また立法過程を対象とするのは、全人代が有する立法権、監督権（主たる監督対象は國務院、最高人民法院、最高人民検察院）、重大問題決定権（国家発展計画や国家予算）、人事任免権という4つの権限のうち、大衆生活とのかかわりが深く民意がもっ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。

以下、第1節では、中国共産党体制の維持と人代の関係についての先行研究を整理し、本章の位置づけを示す。第2節では、全人代の組織構造や立法過程を概観し、共産党による全人代への指導メカニズムが確立しており、党の意志が確実に法律に体現されることを確認する。その上で第3節以降では、立法過程への民意の取り込みを、立法計画策定過程と法律制定過程の2に分けて論じる。まず第3節では、「5カ年計画」策定過程に共産党外のアクターがどのように関与しているのかを明らかにする。そして、第4節において、個別の法律制定過程におけるパブリックコメント制度について論じる。ここでは3つの法案を事例に、民意を取り込んだ上で法案が修正されていることを明らかにする。そして「おわりに」では、本章の議論を整理するとともに、今後も中国共産党にとって人代が体制維持において重要なツールであることを示し結びとする。

## 第1節 先行研究と本章の意義

中国政治研究では、とくに6.4天安門事件と冷戦の終焉以降、民主化をめぐる議論が活発に行われてきた一方で、近年、中国共産党の強靱性や適応力に注目が集まり、共産党体制の持続に関する研究が盛んに行われている<sup>(2)</sup>。

民主化論者の代表であり、中国の民主化を一貫して展望するのがローウェン (Henry S. Rowen) である。ローウェンによると、教育水準の向上と所得の長期的な安定成長により、中国は2025年までにはフリーダムハウスの定義でいう「自由」グループに入るようになるという (Rowen 2007, 2, 41-48)。「民主化運動という体制外の仕掛け」を必須の条件として、中国の民主化を展望するのが唐亮である。唐は、「力による支配」から「同意による支配」へと変わりつつある現在の政治状況の下で、社会保障制度の整備や公共サービスの充実などによる市民社会の成長といった理想的な初期条件が整い、ここに民主化運動が起ると、中国においても民主主義体制が生まれるとする (唐 2013, 3-7)。また岩崎育夫は、アジアの社会主義国の体制転換 (民主化) は避けられないが、転換の後も中国共産党には生き残る可能性が残されている、そしてその転換がソフトランディングかハードランディングかは新たな政治アクター (中間層) と党の駆け引きによって決まると述べている (岩崎 2009, 265-268)。

こうした研究が盛んに行われる一方で、貧富の格差拡大や環境汚染の深刻化など政権の帰趨に致命的影響を与えかねない数々の問題を抱えつつも、党支配が比較的安定し、中国が国際社会で政治、経済的影響力を確実に強めている現実にならぬのは直面している。そのようななかで、近年、数多く行われているのが、権威主義体制の適応力 (adaptability) や強靱性・回復力 (resilience) をめぐる研究である。

グッドマン (David S. G. Goodman) は、中産階級の政治的傾向に着目して考察を行った結果、ローウェンの民主化論に懐疑的な見方を示している。経

済改革で豊かさを手に入れた中国の中間層には政治社会的変革を自ら興すような意識はなく、むしろ、中国共産党の支持基盤となっているというのがその主張である (Goodman 1999, 261)。ディクソン (Brude J. Dickson) も同様に共産党指導体制と私営企業家に代表される中産階級の政治的親和性を指摘している。私営企業家の入党や経済団体への指導強化で彼らの「抱き込み」(embrace) を図る党は正当性を高めているとディクソンは結論づける (Dickson 2007, 244)。筆者も拙稿 (2012) において、党の進める入党政策と幹部管理政策の考察を通じ、「党国体制の中核に位置する中国共産党は内部 (広義の国家機関) での凝集力を強めてはいるが、外部との関係においては自らを疎外し、その影響力を弱めている」と結論付け、体制維持のための外部 (非国家機関) に対する党指導の重要性を指摘した (諏訪 2012, 266)。また、鈴木は、新興の社会経済エリートに対する中国共産党の政治的アプローチに着目して、党による政治的支配の実相とその発展プロセスを考察した。そして、現在中国では政治的取り込みを図る共産党とそれによって政治的影響力拡大を図る新興エリート集団の間でせめぎ合いが生じており、それが中国の政治世界全体に負の作用を与えかねないと指摘した (鈴木 2012, 347-362)。一方シャンプー (David Shambaugh) は、共産党がソ連・東欧社会主義体制崩壊の原因分析とその結果の自らの実践への反映、組織部の強化を行うことで、党=国家体制の長期的持続可能性を指摘した (Shambaugh 2008, 161-176)。ネイザン (Andrew J. Nathan) は、人代改革を含め中国ではかつてない制度化が行われているとして、行政訴訟、陳情 (中国語では「信訪」)、メディアが代弁する国民の批判の声に適切に対応することで、党は適応力を高めうると主張する (Nathan 2013a, 199-213; 2013b, 65-75)。なかでもネイザンは体制維持における議会の重要性を指摘している。

つまり、共産党にとっては体制を維持する上で、新たな潜在的脅威となり得る社会経済エリートやアクターを体制に取り込み、また指導や管理を強化するとともに、制度改革を行い国民の声に適切に対応することが重要なのである。それでは共産党は、とりわけ権力機関として国家機構の中核に位置付

けられる民意代表機関である人代を通じて、いかに体制の維持、安定化に努めているのだろうか。

トゥルークス (Rory Truex) は、権威主義体制下の議会で本当にレントが分配されているのか、されているとすればどのように利益を享受しているのかという観点から、近年の権威主義体制研究で指摘されている議会を通じた明示的/潜在的反対勢力の「取り込み」について、全人代を事例に検証している。トゥルークスは第11期 (2008~2012年) 全人代の代表約500人がさまざまな企業の CEO であることを特定し、なかでも財務データが揃う48社の CEO を対象にレント分配の有無とその内容を分析した。その結果、全人代代表ポスト自体が対外的に肯定的なシグナルとなり、株価の上昇をもたらし、またビジネスや投資面においても企業に利益をもたらす効果があることを明らかにした (Truex 2013)。これは、政策決定過程への影響力行使や直接的な利益分配とは異なるが、全人代にもレント分配を通じた取り込み機能が備わっていることを示している。

一方、1990年代初めから人代研究を続けているオブライエン (Kevin J. O'Brien) も、人代が体制維持に資することを指摘している。オブライエンはアンケート調査を基に、人代が単なるラバースタンプではなく、「指導部から大衆への架け橋」であると結論づけた。オブライエンは、体制サイドに位置づけられる人代代表にはその政策意図を大衆側に伝えることが期待される「agent」(代理者)としての役割にとどまらず、党や政府が政策立案する際に必要な情報を提供したり、選出母体の要求や不満を指導部に伝達する「remonstrator」(諫言者)としての役割があるとした。人代代表を通じた対応により、党は支配体制を維持し強化できるとの考えである (O'Brien 1994,359-380)。

そして加茂は、オブライエンの研究をふまえた上で、地方 (江蘇省揚州市) 人代代表の属性や行動パターンなどを考察した結果、人代代表にはオブライエンが主張する、共産党や政府の「代理者」およびそれらに対する「諫言者」にとどまらない第3の役割、すなわち地域社会の「代表者」(representa-

tive)としての役割もあると指摘した。加茂によると、これは上から下ではなく下から上へ、すなわち「中国社会から中国共産党や政府に向かって延びる橋梁」としての役割であり、党が代表者たる人代表の要望に真摯かつ慎重に向かい合うことで、政権としての正当性を高め、体制の強化を図りうることを示した(加茂2013, 11-46)。

以上の先行研究により、全人代には潜在的な反対勢力を取り込む機能があること、また地方人代は有効な統治に必要な社会情報を党や政府にもたらし、政治的役割を果たすことで、体制の維持に寄与することが明らかになった。しかし全人代がどのように国民の声に対応しているのかはいまだ明らかにされていない。体制維持にとって幅広い国民の支持獲得は不可欠であり、国民の声を取り込み、有効な統治を行うことは党中央にとっても重要である。そうであれば、曲がりなりにも国民を代表し国家権力を行使する全人代においても、政策立案過程に幅広い社会の声を取り込み、統治の有効性を高める努力が行われているのではないだろうか。

以下では、「はじめに」で述べたとおり、法律の80パーセント以上を審議・採択する全人代常務委に焦点を当て、立法過程において党がどのように民意を取り込んでいるのかを論じる。

## 第2節 立法過程と主要アクターに対する党指導

2003年12月、全人代委員長の呉邦国は、「一切の法律法規は党指導の強化と改善に有利なものでなければならない」、それは「党が定める大方針や党が提出する立法提案を人代をつうじて国家意志にする」ことによって実現されると発言している<sup>(3)</sup>。また、1993年から10年間にわたって全人代常務委法制工作委员会主任を務めた顧昂然は、「憲法に対する改正意見あるいは草案は党中央委員会全体会議で審議採択しなければならない。政治に関する法律、経済、行政に関する重要な法律は、党中央政治局常務委員会あるいは政治局



会議での事前討論と同意が必要であり、とりわけ重要な法律については、以上に加えて中央委員会総会の討論と同意を経なければならない」と述べている（顧 2002, 214）。

「はじめに」でも述べたように、共産党にとっては自らの意志を国家の意志に体现させることが統治の正当性確保という点においてもっとも重要である。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いて党中央の意志が貫徹される仕組みを本節で確認する。

## 1. 立法過程における主要アクター

ここでは、2000年に制定・施行された立法法に基づき<sup>(4)</sup>、立法プロセス（法案の起草、提出、審議と採択）を概観し、党意志貫徹のための対象となり得る客体をピックアップする。

### （1）起草

立法法には法案起草権の所在に関する条文がみあたらない。この点に関し、全人代の内部（常務委員会秘書処）から人代の実態とその制度のあり方について考察を続けた中国人研究者によると、法案起草権を有する主体を明らかにした法律や条文は中国には存在しない。しかし、過去の実績に基づくところ、全人代（具体的には各専門委員会、同常務委員会法制工作委员会など）、国務院（法制弁公室、担当各省庁）、最高人民法院、最高人民検察院、中央軍事委員会、党中央組織、全国的な社会団体（中華全国総工会、中華全国婦女連合会、共産主義青年団中央<sup>(5)</sup>など）が起草権を行使しているという（蔡 2003, 292-294）。また、第8期全人代常務委秘書処が1994年2月24日付で出した通達は、「全人代各専門委員会、同常務委法制工作委员会、国務院弁公庁、中央軍事委弁公庁、最高人民法院および最高人民検察院は6月末までに、法案起草グループ責任者の名前、1995年から97年の間に全人代常務委の審議にかけることを希望する法案を全人代常務委弁公庁に提出しなければならない」として



る（全国人民代表大会常務委員会秘書処 1994, 4-5）。

この2つの手がかりによっても多少の曖昧さが残ることは否定できない。しかし、中国の国家制度や政治システムに基づけば、ここで言及された組織を法案起草権を有する主体の最大公約数とみなすことに大きな問題はないと思われる。

## （2）提出

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、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院および全人代各専門委員会、1つの代表団<sup>6)</sup>あるいは30人以上の代表（連名）である（立法法第12条、第13条1項）。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（構成員は全人代委員長、副委員長および秘書長）、國務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院、全人代各専門委員会、10人以上の常務委構成メンバー（連名）である（同第24条、第25条1項）。

一方、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（同第12条2項、第13条1項、第24条2項、第25条1項）。

## （3）審議と採択

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（同第16条、第17条）。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（同第19条、第21条）。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（同第27条、第29条）。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（同第22条、第40条）。

## 2. 立法過程での党指導

上述の主要アクターに対する党指導は以下の2つの方法で確保されている<sup>(7)</sup>。

第1に、人的配置による支配である。これは党員の数的優位性によって確保される。そこで、党員占有状況を個別にみると、全人代代表の約7割、國務院職員約8割は党員である（諏訪 2004, 119-123）。全人代に9つある専門委員会のトップ（主任委員）には副大臣クラス以上の党員が就いている。法律委員会を例にメンバーの政治的背景をみると、主任委員は党員、10名の副主任委員中8名は党員（残り2名は民主党派<sup>(8)</sup>）、12名の委員中11名は党員である。全人代を構成する地方代表団の団長には大臣クラスの党員（省級人代の主席や党委書記。解放軍代表団の場合は中央軍事委員会副主席）が就任している。全人代常務委員会で法案起草作業に従事する法制工作委員会の主任は党員（全人代法律委員会の筆頭副主任委員）である<sup>(9)</sup>。代表的な全国規模の社会団体の場合、組織全体としての党員比率は必ずしも高くはないと思われるが、指導部は党員で構成される。

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俎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2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1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12期（2013-2018年予定）の場合、14名の構成員中9名が党員（張徳江、李建国、王勝俊、王晨、沈躍躍、吉炳軒、張平、向巴平措、艾力更・依明巴海）である。そして、この14名がもう一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。ちなみに、残り5名の非党員構成員は民主党派の主席である。

党はこのように、立法過程に関与する組織や指導部にその構成員の半数を上回る党員メンバーを送り込む、あるいは組織の指導者に幹部党員をおくこ

とで、すべての組織を支配しているのである。

第2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3人以上の党員がいると党の基層組織（規模の小さいものから順に党支部、党総支部、党委員会）をつくらなければならない（中国共産党規約第29条）。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のなかに「党組」の設置を認める規定がある。それによると、国家機関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發揮することが求められ（同第46条）、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（同第47条）。そして、党組の設置は、原則として党中央委員会あるいは設置対象と同級の地方党委員会の審査・批准による（「中国共産党党組工作条例（試行）」第6条1項）。つまり、党組が設置されている国家機関などの指導権は、上級あるいは同級党組織によって任命された幹部党員で構成される機関内党組という垂直的組織が握っているのである。

本節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、最高人民検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<sup>10)</sup>。そして、これらの党組は、党中央（政治局常務委員会、政治局、書記処から構成）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12期全人代常務委党組のトップ（組長）は全人代委員長であり、党内序列第3位の政治局常務委員である張徳江が務めている。また、メンバーは李建国、王勝俊、王晨、沈躍躍、吉炳軒、張平、向巴平措、艾力更・依明巴海の8名の幹部党員である<sup>11)</sup>。

つまり、これまでの議論からわかるように、張徳江を中心とするこの9名によって構成される党組が党中央の意志を全人代に反映させ、また彼らは主席団常務主席を兼任することで全人代における立法作業を、そして、委員長会議構成員を兼任することで全人代常務委における立法作業をそれぞれリードしているのである<sup>12)</sup>。表1-1は第12期全人代指導部の兼任状況を、図1-1は全人代と同常務委の関係をそれぞれ示したものである。

また、表1-2は、第7期途中（1991-1993年）から第12期までの全人代

表 1-1 第12期全人代指導部の兼任状況

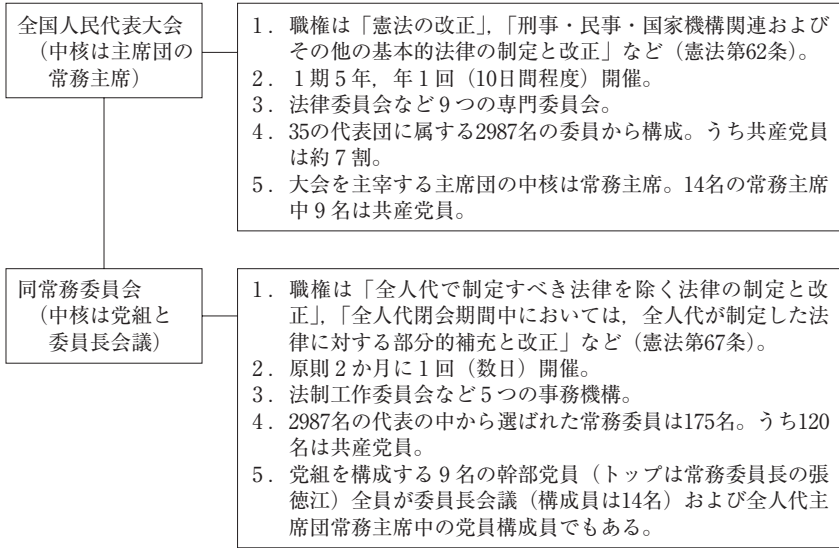
	全人代常務委員会 党組（9名）	全人代常務委員会 委員長会議（14名）	全人代主席団 常務主席（14名）	党内外主要職務
1	張徳江（組長）	張徳江（委員長）	張徳江	党中央政治局常務委員（序列第3位）
2	李建国	李建国（副委員長、 以下同じ）	李建国	党政治局委員，中華 全国總工会主席
3	王勝俊	王勝俊	王勝俊	党中央委員
4	王晨	王晨（秘書長兼任）	王晨	党中央委員，党中央 宣伝部副部長
5	沈躍躍（女性）	沈躍躍（女性）	沈躍躍（女性）	党中央委員，全国婦 女聯合会主席
6	吉炳軒	吉炳軒	吉炳軒	党中央委員
7	張平	張平	張平	（前国家發展改革委 主任，党組書記）
8	向巴平措（チベット 族）	向巴平措	向巴平措	（前チベット自治区 党委副書記）
9	艾力更・依明巴海 （ウイグル族）	艾力更・依明巴海	艾力更・依明巴海	（前新疆ウイグル自 治区人代主任）
10		陳昌智（非黨員）	陳昌智（非黨員）	中国民主建国会主席
11		嚴隽琪（非黨員。 女性）	嚴隽琪（非黨員。 女性）	中国民主促進会主席
12		万鄂湘（非黨員）	万鄂湘（非黨員）	中国国民党革命委員 会主席
13		張宝文（同上）	張宝文（同上）	中国民主同盟主席
14		陳竺（同上）	陳竺（同上）	中国農工民主党主席

（出所）『人民日報』2015年1月16日および全人代ウェブサイトを基に筆者作成。

「立法計画」（次節のテーマ）に記された法案（改正を含む）起草主体とそれぞれが起案した法案数の一覧である（全国人大常委会法工委立法規画室編 2008, 305-324）。

この表からは、法案起草主体が全人代と國務院にほぼ限定されている実態が明らかになる。國務院は全人代同様、共産党の指導が最も貫徹されている国家組織である。党組は國務院と原則各省庁にそれぞれ存在する。したがって、党の方針を逸脱するような法案が國務院によって起草、提出される可能性はあり得ない。一方、30人以上の代表（第12期全人代表は2987名）や10人

図 1-1 第12期全国人民代表大会と同常務委員会の職権、内部組織および関係



(出所) 全人代ウェブサイトを基に筆者作成。

表 1-2 立法計画に記された法案（改正を含む）起草主体とそれぞれが起案した法案数

(単位：本)

	7期 91.10~93.3	8期 93.4~98.3	9期 98.4~03.3	10期 03.4~08.3	11期 08.4~13.3 <sup>2)</sup>	12期 13.4~18.3 <sup>3)</sup>
全人代	10	46	39	33	18	23
国務院	50	98	47 <sup>1)</sup>	41	48	46
最高人民法院	2	5	2	1	0	0
最高検察院	2	4	1	1	0	0
人民解放軍	0	10	5	3	6	4
その他	3 (総工会, 全国婦連)	2 (総工会, 共青团)	0	1 (全国婦連)	0	0

(出所) 全国人大常委会立法規畫室編（2008, 305-324）を基に筆者作成。

(注) 1) 国務院に関する出所上の記載は、第7期と第8期は担当省庁名でのものだったが、第9期以降は「国務院」でほぼ統一されている。

2) 十一届全国人大常委立法規畫 ([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/sywxw/2008-10/29/content\\_1455985.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/sywxw/2008-10/29/content_1455985.htm)). 2014年9月2日アクセス。

3) 十二届全国人大常委立法規畫 ([http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2013-12/12/content\\_1816288.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2013-12/12/content_1816288.htm)). 2014年9月2日アクセス。

以上の常務委員（同常務委員は175名。うち55名は非党員）の全員を非党員で組織することは人数的には可能であり、党の意向に沿わない法案が提出されることはありうる。しかし、このような法案は全人代主席団常務主席あるいは同常務委員会委員長会議によって廃案処理できるのである。

以上、全人代および常務委員会での立法過程において党中央の意志が貫徹するメカニズムを確認した。次節以降では、その過程に民意がどのように取り込まれるのかについて考察する。

### 第3節 「5カ年計画」制定過程での民意の取り込み

1990年代以降、全人代の立法作業は常務委が制定した「5カ年立法計画」に沿って行われるようになった。そして、この方式は地方人代の条例制定過程でも採用されるに至っている。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。事実、共産党は限定的だが計画制定段階で党外の声を取り込もうとしている。

5カ年立法計画（以下、立法計画）とは、全人代の任期（5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）を記したりスト」のことある。

全人代の実践において立法計画策定問題がハイレベルで初めて取り上げられたのは第7期（1988-1993年。委員長は政治局委員の万里）のことである。その背景には、國務院をはじめとする各組織の「越権行為」があった。たとえば、第7次経済建設5カ年計画（1986-1990年）期を対象に國務院が作成した政令などの制定スケジュールには、本来であれば法律として全人代が制定すべきものが50本以上も含まれていたという（周 1993, 40）。つまり、全人

代とその常務委員会に立法権を付与した憲法規定は、1980年代後半に至るも遵守されていなかったのである。

1988年4月、第7期全人代常務委員会第1回会議で、万里が立法計画制定の必要性を提起した<sup>43</sup>。これを受けて、続く第2回会議では法律委員会が「5カ年立法計画に関する初歩的構想」を提出し（全国人大常委会法工委立法規画室編2008, 299-304）、翌1989年に開催された第2回全体会議後、常務委秘書処によって、「第7期全人代立法工作のアレンジに関する意見」が提出される。「全人代常務委員会による立法計画工作の初の試み」の一環と位置付けられる同「意見」では、法案の起草組織と審議申し入れ時期に関して明確な言及がなされたという<sup>44</sup>。そして、1991年、「立法計画」という表現が初めて使用された政策文書「全人代常務委員会立法計画 1991年10月-1993年3月」が採択される<sup>45</sup>。

次の第8期（1993-1998年。委員長は党政治局常務委員の喬石）以降<sup>46</sup>、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<sup>47</sup>。第8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。1993年6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、国務院関連部門、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対して、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<sup>48</sup>。

この後、秘書処は、全人代各専門委員会や国務院関連部門など50部門から出された177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（曹志1993, 5-7）。第8期についての詳細は不明



だが、第10期（2003-2008年。委員長は政治局常務委員の呉邦国）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20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（庄 2003, 6）<sup>19</sup>。

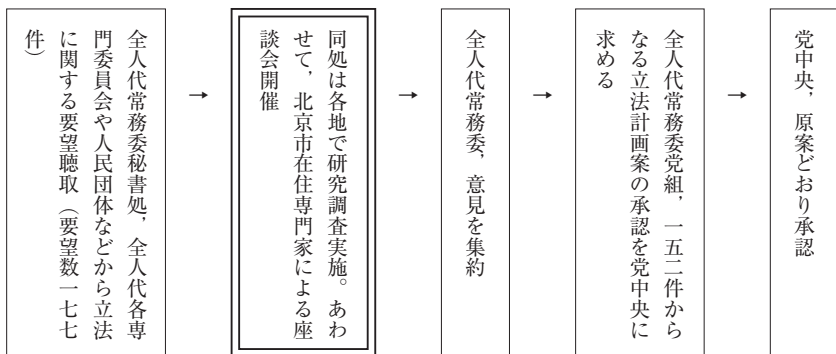
秘書処による絞り込みを経て策定された立法計画案（152件）は、最終的には全人代常務委党組から党中央に回され、1994年1月26日、党中央はこれを承認した（全国人民代表大会常務委員会秘書処 1994, 4）。

図1-2は、第8期立法計画制定プロセスを図式化したものである（二重線内は民意の取り込み部分）。

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、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。

一方、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わりが明らかになってくる。本章の考察対象は中央レベルであるが、地方で

図 1-2 第8期立法計画制定プロセス



（出所）曹志（1994, 5-7）を基に筆者作成。

の新たな政策的取り組みを中央が追認し自らも実践に移すのが改革開放期中国によくみられる現象である。また、地方人代での計画策定段階における民意取り込みといった手法に対する中央からの批判も確認されていない<sup>20)</sup>。そこで、以下では四川省と北京市の人代常務委員会における条例計画策定過程を例に、計画への民意取り込み過程を具体的にみることにする。

まず四川省についてみると、2002年、同省人代常務委員会が条例の制定計画について初めて外部意見を募集したところ、90を上回る制定提案があった。検討の結果、同人代法制工作委員会がこれらのうちから制定計画に10件を組み入れた。そのうち1件は、省電力会社の一般労働者2名による「四川省感電事故処理条例」制定に関する提案だった。このように外部意見の募集により、一般労働者の提案が採用されることもある<sup>21)</sup>。

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「2003年－2007年条例計画」の制定過程で確認できる<sup>22)</sup>。

2002年10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团体、大学や研究機関といった広範な組織から見解を求めた。艾はこうした手法により、「さまざまな利益関係の分配、範囲確定および協調の実現、国民（中国語では「公民」）および法人の合法的権利保障、条例制定プロセスの透明性向上、制定の公平性と正義性確保、条例内容の偏向と欠落防止に効果的であることから、社会の安定と発展を促進できる」と指摘している（艾2004, 33）。

そして2003年6月10日、計58本の条例など（うち、新規制定43、改正15）から構成される草案を公開し、翌11日から10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。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、9月3日に65本からなる計画リストが正式に発表された。それをみると、草案にあった58本のうち、そのまま最終リスト入りしたものは37本にとどまり（全58本中の約64パ

ーセント)、また4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<sup>23)</sup>。つまり、当初のリストからは17本(同約29パーセント)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24本(全65本中の約37パーセント。うち、調査研究対象7)となったのである<sup>24)</sup>。表1-3は草案と最終計画の対比である。

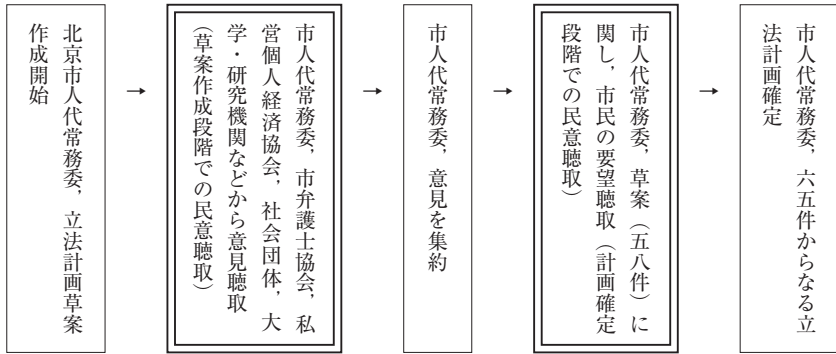
図1-3は以上の一連の流れを図示したものである(二重線内は民意の取り込み部分)。この北京市の事例からは、大衆の具体的な要望の詳細はわか

表 1-3 北京市人代「2003年-2007年条例計画」草案にみられる変更部分

草案から削除された条例等	最終計画に新たに追加された条例等
1. 清潔生産促進法実施弁法	一. 立法計画
2. 公共道路法実施弁法	1. 国家通用言語文字法実施に関する若干の規定
3. 不動産管理条例	2. 歴史資料館条例
4. 低価格住宅管理条例	3. 都市ガス安全条例
5. 風景名勝区管理条例	4. 道路等管理条例
6. 緑化隔離帯保護管理条例	5. 建築条例
7. 法律援助条例	6. 徴兵工作条例
8. 職務犯罪予防条例	7. 未成年犯罪予防法実施弁法
9. 企業事業単位民主管理条例	8. ハラル食品管理条例
10. ボランティア服務条例	9. 人代常務委員会による重大事項の討論と決定に関する条例
11. 留学帰国創業人員權益保護条例	10. 北京経済技術開発区条例(改正)
12. 機構設置・編制管理条例	11. 農村集団資産管理条例(改正)
13. 台湾同胞投資保護法実施弁法	12. 動物実験管理条例(改正)
14. 規則・報告条例	13. 書籍・新聞・電子出版物等管理条例(改正)
15. 外資系ビジネスマン投資企業清算条例(改正)	14. 測量法実施弁法(改正)
16. 都市緑化条例	15. 地方法規制定条例(改正)
17. 区県郷鎮人民代表大会選挙実施細則(改正)	16. 予算監督条例(改正)
	17. 全人代及び地方各級人代代表法実施弁法(改正)
	二. 調査研究
	1. 都市防災減災条例
	2. 企業国有資産条例
	3. 就業促進条例
	4. 社会保障条例
	5. 公共衛生条例
	6. 市政設備条例
	7. 社区安寧条例

(出所)「北京市人代常委会2003年-2007年立法規画項目建議(草案)」および「北京市人代常委会2003年至2007年立法規画」を基に筆者作成。

図 1-3 北京市人代「2003年-2007年条例計画」の制定プロセス



（出所）「北京市人大公布五年立法規画草案征求意见」を基に筆者作成。

らないものの、条例の制定「計画確定」にあたり、一般市民の要望を聴取した後、計画案を大きく変更していることがわかる。これは、党が一般市民の要望を計画にある程度取り込んだ結果ということができよう。

#### 第4節 個別の法律制定過程におけるパブリックコメントの募集

本節では、個々の法律制定に際してのパブリックコメント募集（中国語では「征求公民意見」）を通じた、民意の取り込み状況について考察する。既述のとおり、座談会や公聴会も検討対象となり得るが、とくにパブリックコメント募集を選んだのは、国民の政治参加を拡大し、より幅広い民意を取り込むという党のねらいにもっとも即した制度だからである。以下ではまずパブリックコメント募集の背景を考察し、同制度が共産党が認識する危機への対応から生まれてきたことを示す。その上で国民の関心が高い労働契約法、食品安全法および個人所得税法の制定・改正という3つの事例を取り上げ、民意の取り込み状況をみることにする。

## 1. パブリックコメント募集の背景

中国の法制史を顧みると、パブリックコメント募集に対する問題意識は実は早くからあり、実施に移されたケースもある。現行憲法制定時（1982年4－8月）もそれに該当するが（『瞭望新聞週刊』2014年第37期，31），制度化、ルーティーンワーク化は2000年の立法法の成立・施行を待たねばならなかった。

その背景には共産党の政治的危機認識の高まりがあったことが指摘できる。1989年の「6.4天安門事件」と1991年末のソ連崩壊が社会主義イデオロギーの実質的破綻をもたらした。そこで、江沢民を中核とする党の新指導部は、「愛国主義」を社会主義に代わる新たな国家イデオロギーとして、党に対する凝集力を保持せんとする戦略を打ち出す。引退間近の江が提起した「3つの代表」という考え方<sup>25</sup>は、私営企業家など新興勢力の取り込みによる、党の生き残り戦略に他ならなかった。また、1990年代には価値観の多様化や貧富の格差拡大などを背景に社会的不安が深刻化し始めたことで、「はじめに」で言及したとおり、「群體性事件」が政権に及ぼしうる危険性に目が向け始められる。まさにそのようなタイミングで立法法の制定が課題に上がったのは、偶然の一致ではあるまい。同法は第8期全人代常務委員会の立法計画（1993－1998年）に組み入れられ、同法制工作委員会が担当部署となって起案作業が開始される（全国人大常委立法工委立法規畫室編 2008, 311）。

さらに、2000年3月11日、第9期全人代第3回会議期間中の記者会見で、喬曉陽・同常務委法制工作委員会副主任は関連する法律や条例などの間に矛盾が含まれていること、各種法律の条文そのものに問題があることなど、法整備面での問題とともに、制定手順が民主性に欠けていることなどを指摘している（喬 2000）。ここからは、立法法制定目的のひとつが立法過程に民主性を付与することであったことがうかがわれる。

立法法が施行されたのは2000年7月1日のことである（制定は同年3月15

日)。その第34条2項をみると、「常務委員会工作機構は同委員会議事日程入りしている法律草案を関連機関、組織および専門家に送って意見を求めなければならない」とされている。また、第35条は、「常務委員会議事日程入りしている重要な法案は、委員長会議の決定を経て、その草案を公開し、意見を求めることができる。各機関、組織および国民が提起した意見は常務委員会工作機関に送られる」としている。つまり「制定手順の民主性」とは国民の政治参加を拡大し、法案に対する彼等の意見を聴くことだといえる。第35条についてはあくまでも「できる」のであり、義務化されていないが、立法法で立法過程における国民の意見聴取が認められたことの政治的意味は大きい。

事実、党はパブリックコメント制度の充実化を志向する。2008年4月、第11期全人代常務委員長会議は、「全人代常務委員会で今後審議される法案は、秘密保持が求められ、公開するのに適しないもの以外は原則的に公開し、一般大衆を中心に、広く社会の意見を募る」ことを決定したのである（劉他2008, 27）。実際、この決定以降、軍関連法規以外はほぼすべての法案で意見募集が行われるようになった（山2012, 28）。2013年3月8日の第12期全人代第1回会議における呉邦国・委員長による常務委員会工作報告によると、「5年間で48の法律草案を社会に公開し、延べ30万人余りが100万件余りの意見を提出した。とりわけ、個人所得税法改正草案については公布後、23万余りの意見が寄せられた」という（「全国人民代表大会常務委員会工作報告」, 2013）。

以上のように、立法法定によりパブリックコメント制度化への道が開かれ、2008年の全人代委員長会議の決定により、法案へのパブリックコメント募集がルーティン化し、一般大衆に意見を寄せる機会が与えられるようになったのである。

## 2. 具体的事例

公開される法案に対する一般大衆の反応や関心の寄せ方は実にさまざまだが、以下では比較的大きな反響を呼んだケースの中から、民意取り込み方法が異なる3つの事例（李適時・信春鷹 2013, 157-194, 219-222）を選び、パブリックコメントが法案の修正に与えた影響について考える。

### （1）労働契約法の制定と改正

第1のケースは、労働契約法の制定（全人代常務委での採択は2007年6月29日、施行は2008年1月1日）と改正（全人代常務委での採択は2012年12月28日、施行は2013年7月1日）に際するものである。本法は制定、改正にかかわらず、労働者の権利保護に関するため、大衆の関心は終始非常に高かった。

制定に際しては、2006年3月20日からの1カ月間に、全人代のウェブサイト（人代ネット）、出版物、書簡などをつうじ、計19万1849件（うち、人代ネットをつうじたものが18万7744件）の意見が全人代常務委法制工作委员会に寄せられた。ネットで意見を寄せたのは国有企業、公的サービス機関（中国語では「事業単位」）および外資系企業の従業員、農民工などで、被雇用者という弱い立場にあるこうした人々から寄せられた意見が全体の約65パーセントを占めたという<sup>26)</sup>。

2012年に行われた改正作業の焦点は、派遣労働（中国語では「労務派遣」）問題にあてられた。労働契約法第66条では「労務派遣は一般的に臨時的、補助的あるいは代替的なポストにおいてなされる」とされているにもかかわらず、雇用者側にメリットをもたらすこの雇用形態がその後乱用され、労働者の権利が著しく侵害されているとの危機感を全人代と大衆が共有していたからである。それは、同年7月6日から8月5日までの1カ月間に、人代ネットをつうじて55万7243件の意見が、書簡によって869件の意見がそれぞれ寄せられたことから明らかだ。参加者数とコメント数の多さは空前のものだ



ったという。パブリックコメントの募集以外に、9名の派遣労働者を集めての座談会も開催された。この過程で、具体的にどのような大衆の声が寄せられたかは明らかにされていないが、関連資料や報道などからは、現行法に対する大衆の不満の声が改正に反映されたことがうかがわれる<sup>27)</sup>。たとえば、前述の第66条には「契約労働がわが国企業の基本的採用方式である。派遣労働はその補充である」との一文とともに、上述の「臨時的」、「補助的」および「代替的」の定義に関する説明文が加えられた。また、第63条には、「派遣労働者を雇う者は、同一ポスト同一賃金の原則に従い、派遣労働者に対しては同類ポストに就いている正式労働者に与えるのと同じ報酬分配方法を採用しなければならない」との一文が加えられるなど、派遣労働者の権利確保を意図する改正がなされた。

## (2) 食品安全法の制定

第2のケースは、食品安全法の制定（全人代常務委での採択は2009年2月28日、施行は2009年6月1日）に際するものである。

全人代常務委法制工作委员会には2008年4月20日から1カ月の間に、政府部門、食品生産経営企業、食品行政組織および一般消費者のみならず、WHOやEUの中国事務所といった国際組織からのものも含め、計1万1327件の意見が寄せられた。反響の大きさに配慮してか、同委員会はコメント募集期間中、それまでに寄せられた4838件の意見を整理し、議論が集中したいくつかの問題について、人代ネットなどをつうじて中間報告を行っている<sup>28)</sup>。

草案と最終的に採択施行された法律を比較すると、確かに寄せられたコメントに沿った修正が施されていることが確認できる。たとえば、「監督責任を負うべき機関が明確にされていない」との指摘を受けて、國務院に食品安全委員会を設けるとの条文が設けられ（第4条1項）、李克強・副総理を主任とする委員会が設置された。また、零細企業に対する管理を強化すべきだという声も少なくなかった。全人代常務委は、これは十分な衛生管理条件を有しない零細企業が全食品生産企業の7割から8割を占める中国の現実に基づ

く提案であるとして、「県級以上の地方人民政府は、食品生産加工に従事する小規模工場が生産条件を改善することを奨励する」（第30条）などの関連規定を設けた。さらに、草案にある罰金規定についても、零細企業への配慮から、草案にあった10万元から最終的には2000元以上5万元以下に減額されるなどに改められた（たとえば、第84条）。

### （3）個人所得税法第6回改正

第3のケースは、個人所得税法の第6回改正（全人代常務委での採択は2011年6月30日、施行は同年9月1日）に際するものである。1980年に採択された同法は、1990年代以降の著しい経済発展を受け、2007年までに計5回の改正が行われてきた。

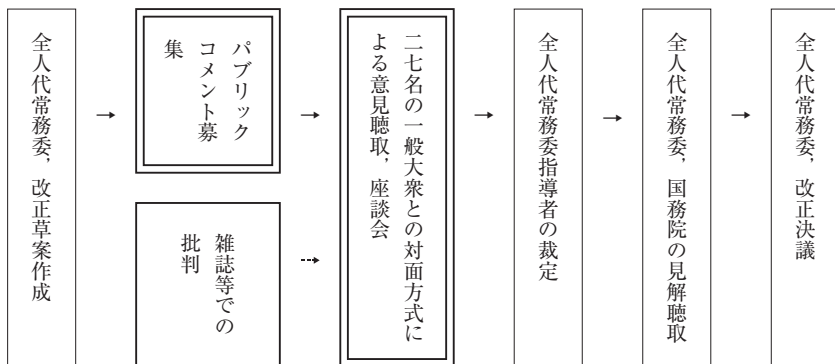
2011年4月、國務院から提出のあった同法改正案に対する1回目の審議を行った第11期全人代常務委員会第20回会議は、給与所得者を対象とした個人所得税の月額基礎控除額（税徴収対象の最低額）をそれまでの2000元から3000元に引き上げる（その最大の目的は、徴収対象をより限定することにある）ことを柱とする改正方針を示した<sup>29</sup>。同法改正は、減税対象の「線引き」にかかわるため、大衆の関心はきわめて高かった。そこで、審議終了後、常務委が人代ネットをつうじて改正案に対する意見の募集を実施したところ、わずか1カ月の間に、延べ8万人以上の一般大衆から計23万7684件もの意見が寄せられた（李適時・信春鷹 2013, 185）。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3000元への引き上げに賛成するものは15パーセント、3000元以上への引き上げを求めるものが83パーセントだった。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（博 2011, 94）。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。

そのような厳しい世論をも考慮してか、より多くのルートをつうじて大衆

の意見を理解する必要性を感じた全人代法律委員会、同財經委員会および同常務委法制工作委员会は、パブリックコメント募集期間中の終盤で、全国総工会代表、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。27名の参加者のうち、湖北省のセメント工場販売員は3000元を4000元に引き上げることを、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5000元に引き上げることを主張している<sup>90</sup>。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3000元」という当初の案を3500元に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見て取れる。この結果、税徴収対象者はサラリーマン全体の28パーセントから7.7パーセントにまで減少したという。また、課税対象額が1500元未満（つまり、月収5000元未満）の給与所得者に対する課税率も当初案の5パーセントから最終的には3パーセントへと引き下げられた。

図 1-4 個人所得税法第6回改正プロセス



(出所) 李 (2013, 178-194) を基に筆者作成。

図1-4は、上記3つの事例中、パブリックコメントの反映（二重線で囲まれた部分）が最も顕著に見て取れる個人所得税法第6回改正に関する一連のプロセスを図式化したものである。

以上、パブリックコメント募集の主だった事例を時系列的にみてきたが、その結果として2点指摘したい。一点目は、党と大衆の間には、全人代常務委員会を窓口とし、法律の制定という共通の目標実現に向けたやり取りを通じた協力関係があること、二点目は、法案の性質に応じコメントの募集方法や募集対象を現実的に即して調整するという柔軟性を党がもち合わせていることである。たとえば、労働契約法の改正に際し、全人代常務委は意見聴取のための座談会を開催したが、そこに招かれたのは労働者のなかで最も権利が侵害されているとみなされていた派遣労働者だった。また、個人所得税法改正にあたっては、待遇や境遇の異なるグループの代表を集めた対面方式の意見聴取が行われた。

以上の2点からは、パブリックコメントの募集は単なるガス抜きというにとどまらず、国民の声に適切に対応することで統治の有効性向上をめざす党の意志が読み取れるのである。

## おわりに

中国共産党が1990年代以降進めた人民代表大会制度改革は、一党支配体制維持への危機意識に基づくものである。「はじめに」で言及した「党の執政能力建設の強化に関する中共中央の決定」によると、堅持し、改善すべき人代制度の方向性は、「人代表と人民大衆の関係を密接なものにし、国家の立法、政策決定、執行、監督などの工作について、人民の意志をさらに立派に体现させ、人民の利益を守るようにする」というものだった（中共中央文献研究室編2006, 280）。ただし、この「人民の意志のさらなる立派な体现」のためには重要な前提があることを、胡錦濤政権においてNo. 2の地位にあっ

た呉邦国・全人代常務委員会委員長は、次のように明確に述べている。いわく、「人代工作は正しい政治的方向を堅持しなければならない。最も根本的なことは党の指導、人民が主人であるとの方針、そして法に基づいたガバナンスという3要素の有機的統一の堅持であるが、核心は党の指導堅持である」「政治文明における有益な成果を含む人類社会が創造した文明的成果を積極的に借用しなければならないが、西側のやり方をそのまま使ってはならない。われわれは、複数政党制，“三権分立”，両院制は決して行わない」（呉邦国 2009, 926-929）。

本章では、全国人民代表大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るか、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、全国人民代表大会常務委員会を通じ、5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。

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、2014年10月23日の18期4中全会決定（「法に依って国を治めるとの政策を全面的に推進することをめぐる若干の重要問題に関する中共中央の決定」）に明確に反映されている。まず、党と人代の関係について同決定は、「立法工作に対する党の指導を強化する。（中略）重大な制度・政策調整にかかわるあらゆる法律の制定は党中央に事前報告し、その討論と決定に従う。党中央は全人代に憲法改正の提案を行い、憲法の規定に従った改正を行う。法律の制定と改正に関する重大問題は全人代常務委党組が党中央に事前報告する」としている。そのうえで、「法律制定で重大な利益調整が生じうる場合は関連する国家機関、社会团体、専門家や学者などの意見を求めるといった制度構築を模索する。国民が秩序だって法律制定過程に参加するルートを拡大し、法律・法規・規章などの草案を公開し見解を求める方法やパブリックコメントの採用状況をフィードバックするシステムを健全化し、広範な社

会的コンセンサスをつくり上げる」としているのである<sup>31)</sup>。つまり現指導部は、これまでの制度に欠けていた国民へのアカウントビリティ機能を強化し、体制への支持獲得をめざしていると考えられる。この方針は、党中央が2015年2月9日に出した「社会主義協商民主の建設強化に関する意見」（中央3号文件）のなかでも確認された<sup>32)</sup>。

そして、2015年3月15日の第12期全人代第3回会議で採択された修正立法法によって、「全人代常務委員会議事日程入りした法案については、常務委員会会議後、委員長会議が公開しないことを決定したものを除き、その法律草案、起草・改正説明などを社会に公開し、コメントを求めなければならない。公開・徴集期間は一般的に30日を下回ってはならず、コメント徴集状況は社会に知らせねばならない」（第37条。下線筆者）との形で立法化されたのである<sup>33)</sup>。

法案によっては万を超えるコメントが寄せられることに鑑みると、すべてに対するフィードバックは非現実的であろう。とはいうものの、何らかの慰撫策を講じることは、大衆の不満緩和や統治に対する支持獲得といった観点から、一党支配体制の維持に有益である。今後は、具体的な制度化を行い、統治強化という党の目的実現につながる実践の積み重ねが重要となる。

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ツとして動くとは限らない。「中国の特色ある民主」構築による体制維持の歩みはまさに始まったばかりなのである。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 地方条例の制定も中央同様、地方人代常務委員会が中心となって行う（王 2014, 48-49）。
- (2) 共産党体制の持続に関する中国書籍としては党内民主、協商民主、グッドガバナンスなどをキーワードに、政治改革に対する党の取り組みを扱った景他主編（2012）の解説書がある。
- (3) 呉邦国「呉邦国在全国人大常委会立法工作會議上の講話」（<http://www.people.com.cn/GB/14576/14957/2306114.html>。2013年12月7日アクセス）。
- (4) 立法法は2015年3月に改正されているが、本節での考察は主に改正前を対象としているため2000年制定の立法法に依拠している。なお、同法によると、「法律」を制定できるのは全人代および同常務委に限定されるが、未制定の法律については國務院への授權（「行政法規」の先行制定を認めること。なお、行政法規とは日本の政令に該当）が可能である。一方、國務院は「行政法規」を、省級人代および同常務委は条例を意味する「地方性法規」を、民族自治地方の人代は「自治条例」や「単行条例」を、國務院を構成する中央官庁は「規章」をそれぞれ制定できる。
- (5) 中華全国総工会は労働者の、中華全国婦女連合会は女性の権利擁護をそれぞれ掲げた官制団体であり、共産主義青年団は共産党指導下にある青年組織である。
- (6) 全人代は一級行政区に該当する省・市・自治区を単位とする地方代表団から構成されている。現12期の場合は35の代表団（香港、マカオ、台湾を含む）から構成されているが、唯一の例外（全国区）は人民解放軍である。
- (7) 加茂（2006, 38-61）は、人代に対する党指導を実現するための手段として、指導部を党員で占めること、人代代表の半数以上を党員代表で占めること、人代機関の中に党組を設置することの3つをあげている。
- (8) 建国時の貢献を理由に、現在に至るも共産党によって存在が認められている政治団体の総称。具体的に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、九三学社および台湾民主自治同盟の8団体を指す。各団体はそれぞれの規約で「共産党の指導に従う」ことを定めている。
- (9) 「人大機構」（[http://www.npc.gov.cn/npc/rdjg/node\\_507.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/rdjg/node_507.htm)。2015年4月18日アクセス）。
- (10) 全人代はいわば臨時組織なので常設の党組は存在しない。
- (11) 「全国人大常委会党組召開會議」『人民日報』2015年1月16日。
- (12) 第9期については加茂（2006, 169-177）を参照のこと。
- (13) 「在第七届全国人大常委第一次會議上的講話」（[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/02/content\\_2637312.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/02/content_2637312.htm)。2014年7月11日アクセス）。



- (14) 「回望全国人大常委会的立法規画工作」([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2013-11/07/content\\_1812837.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2013-11/07/content_1812837.htm)). 2014年1月17日アクセス)。
- (15) 「科学立法大事記」([http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/jndbdhcllszn/2014-09/12/content\\_1878354.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/jndbdhcllszn/2014-09/12/content_1878354.htm)). 2014年9月27日アクセス)。
- (16) 第8期以降、全人代常務委員長の職務は党政治局委員ではなく、それより1ランク上の党政治局常務委員が兼任している。
- (17) 前掲「回望全国人大常委会的立法規画工作」。「本屆全国人大5年立法規画10月出台指導思想解讀」(<http://chinanews.com/n/2003-07-04/26/320765.html>). 2014年2月26日アクセス)。
- (18) 「人民団体」の定義は未だ確立されていない。この問題については毛(2014)を参照のこと。
- (19) 近年では全人代以外の国家機関でも立法に関する要望を取りまとめる際に外部の意見を聴くことがある。例えば、國務院では法制弁公室が窓口となって、制定を希望する法律に関する意見を広く社会から聴取するといった民意取り込み作業が行われている。國務院はこれを集約、取りまとめた後、國務院としての立法要望を全人代常務委員会に提出するのである。「國務院法制弁公室公告」(<http://www.chinalaw.gov.cn/article/jggz/zfzxxgk/201411/20141100397548.shtml>). 2014年11月15日アクセス)。
- (20) 本件に関する現指導部の政策志向については「おわりに」参照。
- (21) 艾志鴻「關於地方人大公開征集立法項目建議的幾點思考」『海南人大』2004年8期, 18, 32-34。なお、同条例草案は翌2003年11月に同省人代常務委員会の審議にかけられたものの、「責任の認定をめぐる見解の相違」などを理由に、2012年1月、制定されることなく審議終了となった。「四川省触電事故處理条例草案被終止審議」([http://e.chengdu.cn/html/2012-01/07/content\\_290977.htm](http://e.chengdu.cn/html/2012-01/07/content_290977.htm)). 2014年10月22日アクセス)。
- (22) 「北京市人大公布五年立法規画草案征求意见」(<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/19/20030611/1014300.html>). 2014年9月16日アクセス)。
- (23) 名称は多少異なるものの内容的に変化がないと類推できる条例などについては、同一のものとしてカウントした。
- (24) 「北京市人大常委会2003年-2007年立法規画項目建議(草案)」(<http://www.people.com.cn/GB/14576/14957/190820.html>). 2014年8月22日アクセス)。「北京市人大常委会2003年至2007年立法規画」([http://www.110.com/fagui/law\\_117270.html](http://www.110.com/fagui/law_117270.html)). 2014年8月22日アクセス)。
- (25) 「3つの代表」とは、江沢民が2000年に提起し、2002年の第16回党大会で党規約入りした主張のことで、党はこれを「“3つの代表”という重要思想」と呼ぶ。これによると、中国共産党とその政策は「中国の先進的生産力の發展要求」「中国の先進的文化の前進方向」そして「中国の最も広範な人民の根本

的利益」を常に代表しなければならない。なお、この考え方は、提起当初から党内で大きな反発を招いた。それは、「中国の最も広範な人民の根本利益を代表する」との主張が「労働者階級の政党」としてきた党の階級的属性をその根本から否定すると解されたからである。

- (26) 「全国人大紹介労働合同法草案広汎征求意见情况」([http://www.china.com.cn/zhibo/2006-04/21/content\\_8784914.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/2006-04/21/content_8784914.htm)。2014年7月8日アクセス)。
- (27) 「労働合同法首次修改, 直指“劳务派遣”」([http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/02/c\\_123356434.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/02/c_123356434.htm)。2014年6月14日アクセス)。「關於《中華人民共和國労働合同法修正案(草案)》的説明」([http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-04/15/content\\_1811064.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-04/15/content_1811064.htm)。2014年9月21日アクセス)。
- (28) 「各地人民群眾對食品安全法草案的意見(一)」([http://www.npc.gov.cn/npc/zt/2008-04/29/content\\_1426499.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/zt/2008-04/29/content_1426499.htm)。2014年10月19日アクセス)。「食品安全法草案共取到意見四千八百三十八件」(<http://www.chinanews.com/cj/kong/news/2008/04-29/1235362.shtml>。2014年10月19日アクセス)。
- (29) 「個人所得税法修正案(草案)条文及草案説明」([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2011-04/25/content\\_1653736.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2011-04/25/content_1653736.htm)。2014年10月20日アクセス)。
- (30) 「社会公衆對個人所得税修正案(草案)的意見」([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-06/15/content\\_1659065.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-06/15/content_1659065.htm)。2014年10月19日アクセス)。
- (31) 「中共中央關於全面推進依法治国若干重大問題的決定」『人民日報』2014年10月29日。
- (32) 「中共中央印發《關於加強社会主义協商民主建設的意見》」『人民日報』2015年2月10日。この「協商民主」とは協議民主(deliberative democracy)の中国的受容と解される。協商民主は本稿考察の対象には含まれないテーマだが、体制維持のための民意取り込みという党の政策課題に基づくと、今後の重要な研究課題であると言えよう。中国の協議民主については鈴木(2012, 213-234)を参考。
- (33) 「中華人民共和國立法法」『人民日報』2015年3月19日。

### 〔参考文献〕

<日本語文献>

- 岩崎育夫 2009. 『アジア政治とは何か——開発・民主化・民主主義再考——』中央公論新社。
- 加茂具樹 2006. 『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」關係の變化——』慶応義塾大学出版会。
- 2013. 「現代中国における民意機関の政治的役割——代理者, 諫言者, 代表

- 者。そして共演。——』『アジア経済』54(4)12月 11-46.
- 鈴木隆 2012. 『中国共産党の支配と権力——党と新興の社会経済エリート——』慶応義塾大学出版会
- 諏訪一幸 2004. 「中国共産党の幹部管理政策－『党政幹部』と非共産党組織」『アジア研究』50(2)4月 107-125.
- 2012. 「中国共産党権力の根源－『人材の保障措置』の視点から」菱田雅晴編著『中国共産党のサバイバル戦略』三和書籍 235-269.
- 高橋裕介 2012. 「中国全人代の基礎知識－全人代は議会なのか」非公刊資料.
- 唐亮 2012. 『現代中国の政治——「開発独裁」とそのゆくえ——』岩波書店.
- 2013. 「地域大国の統治モデルは収斂するか」唐亮・松里公孝編著『ユーラシア地域大国の統治モデル』ミネルヴァ書房 1-19.
- 毛桂榮 2014. 「『人民団体』と公務員制——中国政治の一側面——」『法学研究』(明治学院大学) (97) 8月 31-59.

<英語文献>

- Dickson, Bruce J. 2007. "The Party Is Far from Over." *Current History* 106(701) September: 243-245.
- Goodman, David S. G. 1999. "The New Middle Class" In *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, ed. by Merle Goldman and Roderic Macfarquhar. Cambridge: Harvard University Press, 241-261
- Nathan, Andrew J. 2013a. "China's Constitutionalist Option." In *Will China Democratize?* ed. by Andrew J. Nathan, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 199-213.
- 2013b. "Authoritarian Resilience." In *Will China Democratize?* ed. by Andrew J. Nathan, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 65-76.
- O'Brien, Kevin J. 1994. "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress." *The China Quarterly* (138) June: 359-380.
- Rowen, Henry S. 2007. "When Will the Chinese People Be Free?" *Journal of Democracy* 18(3) July: 38-52.
- Shambaugh David. 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Truex, Rory. 2013. *The Returns to Office in a "Rubber Stamp" Parliament*. (RCCPB Working Paper, no. 33) Bloomington: Research Center for Chinese Politics and Business, Indiana University

〈中國語文獻〉

- 艾志鴻 2004. 「關於地方人大公開征集立法項目建議的幾點思考」『海南人大』 8期, 18, 32-34.
- 博主他 2011. 「22萬條民意撼不動專家的傲慢與偏見」『今日中國論壇』第6期 94.
- 蔡定劍 2003. 『中國人民代表大會制度』(第四版) 北京 法律出版社.
- 曹志 1993. 「關於《八屆全國人大常委會立法規畫(草稿)》的說明」『人大工作通訊』1994年第5期 5-7.
- 何俊志 2013. 『作為一種政治形式的中國人大政治』上海 上海人民出版社.
- 景躍進他主編 2012. 『理解中國政治 關鍵詞的方法』北京 中國社會科學出版社.
- 李適時·信春鷹主編 2013. 『科學立法, 民主立法——全國人大及其常委會十年立法實例選——』北京 中國民主法制出版社.
- 劉曉鵬他 2008. 「解讀十一屆全國人大常委會立法規畫」『中國人大』21期26-27.
- 喬曉陽 2000. 「九屆人大三次會議舉行記者招待會 全國人大常委會法工委負責人介紹有關立法工作情況」『人民日報』3月12日第7版.
- 顧昂然 2002. 『新中國民主法制建設』北京 法律出版社.
- 全國人民代表大會常務委員會秘書處 1994. 「關於貫徹〈中共中央關於轉發〈中共全國人大常委會黨組關於八屆全國人大常委會立法規畫的請示〉的通知〉的意見」『人大工作通訊』第8期 4-5.
- 全國人大常委會法工委立法規畫室編 2008. 『中華人民共和國立法統計 2008年版』北京: 中國民主法制出版社.
- 山工 2012. 「十一屆以來全國人大常委會向社會公布法律草案徵求意見的情況」『人大研究』第9期(總第249期) 28-30.
- 王維國 2014. 「當前提高人民代表大會會議質量和實效的困境」『中國政治』第12期 45-49.
- 吳邦國 2009. 「全國人民代表大會常務委員會工作報告」中共中央文獻研究室編『十七大以來重要文獻選編(上)』北京 中央文獻出版社 916-936.
- 2013. 「全國人民代表大會常務委員會工作報告」『人民日報』3月21日第1版.
- 楊宏山 2002. 『當代中國政治關係』北京 經濟日報出版社.
- 「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」2004 中共中央文獻研究室編 2006. 『十六大以來重要文獻選編(中)』北京 中央文獻出版社 271-296.
- 周旺生 1993. 「立法規畫的權限劃分和編制規程」『政治與法律』第01期 40-43.
- 莊會寧 2003. 「五年立法: 人民利益至上」『瞭望新聞週刊』12月8日第49期 4-6.

