

中国憲法と「党政不分」

西村 幸次郎

一、「党政不分」と憲法改正

二、党の地位と作用について

三、国家主席制をめぐって

四、今後の展望―むすびにかえて

一、「党政不分」と憲法改正

「党政不分」は、党と政府の一体化、未分離、混同を意味し、しばしば「以党代政」（党によって政にとってかえる）と併用される。党と政府の不正常な関係を示す用語であり、「党政分工」（党と政府の分業）「党政分開」（党と政府の分離）の対抗概念である。

「党政不分」と「党政分工」の関係の問題は、現代中国の政治・法律における重要な論点である。

かつて一九五七―八年の「反右派闘争」において、一つの争点であった。その当時、(1)国家機関内における行政と

党の職権をはっきり分ける、(2)県以下では党が政府に代っており、県長や県人民委員会は無視され、党の県委員会が権力をもっている、(3)党が政府を通じて、直接人民に指令を発するのが官僚主義・宗派主義・主観主義の問題を起すことになる、(4)「以党代政」の情況は確かに存在しており、これは中央では比較的少ないが、下に行けば行くほど多くなっている、(5)今後各級党委員会は行政を代行することもできないし、司法を代行することもできない、(6)中共が直接国政を行なっている、(7)中共中央が國務院と連合指示を出すのはよくない、(8)党が裁判活動に具体的に関与することは違法であり、「党政不分」「党法不分」(党と裁判所の一体化)である、などの主張がなされたが、これらの発言は「党の指導」を排斥するものとして激しい批判の対象となった。

一九五六年九月の中共八大大会における、民主と法制の強化路線が、「反右派闘争」に続く「三面紅旗」(人民公社、大躍進、総路線)の実践の中で、中断せざるをえなくなり、政策と運動の優位にとつてかわられたのである。この傾向は周知のごとく、一九六六年春からの「文化大革命」の中で助長され、「党政不分」状態が極限に達した。その結果、国民生活および制度・機構が破壊され、人民の自由・権利がきわめてじゅうりんされたのである。そして、今日も、この「党政不分」「以党代政」の現象が相当にひどいようである。例えば、権力機関の職権の党委員会による代行、党委員会第一書記による権力機関の主要な責任者の兼任、その他の書記による各行政機関の職権の管掌、党委員会による機関所属各単位の日常行政事務の分管といった事態が生じており、このような党委員会の権力機関化、権力の過度の集中は、官僚主義と個人的専断を造成し、社会主義的民主に損害を与え、社会主義法制を破壊することとなる。これもまた、憲法が遵守されず、憲法の権威が確立されえない重要な原因の一つである。⁽³⁾

一九七八年三月の現行憲法の採択後、同年一二月の中共十一期三中全会において、民主と法制の強化が確認され、基本的にこの路線に沿って現行憲法に対する全面的改正作業が憲法改正委員会（一九八〇年九月に設置）の活動を中心に進められている。当初の計画では、一九八一年上半期に憲法草案を公表し全人民の討論に付すことになっていたが、改正作業が大幅に遅れている。今年の第五期全国人民代表大会第五回會議に提案される見込みであるが、改正論議は憲法の全般に及び、それぞれに重要な論点を含んでいる。⁽⁴⁾ 本稿では、「党政不分」問題の憲法上の中心的論点である、党の地位と作用ならびに国家主席制の復活について検討することにした。必要な範囲において、憲法のその他の部分および五四年、七五年の両憲法にも言及するであろう。

二、党の地位と作用について

（一）党と憲法規定

一九五四年憲法では、中国共産党の指導について前文に二回登場するだけである。そして、第一条は、「中華人民共和国は、労働者階級が指導し、労働同盟を基礎とする人民民主主義国家である」とするが、労働者階級の指導の文言の中に、党の指導が確保されているものと解釈されていた。つまり、プロレタリアートの国家政權に対する指導的作用は、中国共産党を通じて実現されるのである。⁽⁵⁾

一九七五年憲法では、「国家機構にたいする党の一元化した指導の強化」⁽⁶⁾の考えのもとに、党（中央委員会、同主席を含む）の地位と作用がしばしば強調された。つまり、前文に「中国共産党」の語が四回用いられ、本文では、

「中国共産党は全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じて、国家に対する指導を実現する」(第二条)、人民解放軍と民兵に対する指導、主席による武装力の統率(第一五条)、「全国人民代表大회는、中国共産党の指導下にある最高の国家権力機関である」(第一六条)、國務院總理その他の構成人員の任免についての中央委員會の提議(第一七条)、党の指導に対する公民の擁護義務(第二六条)が規定されている。

一九七八年の現行憲法では、「党の一元化した指導の強化」はいわれなくなったものの、七五年憲法とほぼ同一の表現をとっており、第二〇条において七五年憲法第一六条の「中国共産党の指導下にある」を削除したことが異なる点である。

ところで、現行憲法の党に関する規定は次の通りである。

〔前文〕

(1) 「中国人民は、……偉大な指導者・教師毛沢東主席をはじめとする中国共産党の指導のもとに、……中華人民共和國を樹立した。」

(2) 「建国後、わが国の諸民族人民は、毛主席と中国共産党の指導のもとに、……社会主義革命と社会主義建設の偉大な勝利を収めた。」

〔本文〕

(3) 「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じて、国家に対する指導を実現する。」(第二条)

(4)「中華人民共和国の武装力は、中国共産党中央委員会主席が統率する。／中国人民解放军は中国共産党の指導する、労働者・農民の子弟兵であり、プロレタリア階級独裁の柱石である。」(第一九条)

(5)「全国人民代表大会は以下の職権を行使する。……(四)中国共産党中央委員会の提議にもとづく、国务院総理の人の選の決定……」(第二二条)

(6)「公民は中国共産党の指導を擁護し、社会主義制度を擁護し、祖国の統一と諸民族の団結を守り、憲法と法律を順守しなければならない。」(第五六条)⁽⁷⁾

これらの規定の表現からみるなら、党が国家機関の上級組織であり、党機構が国家機構化しているようであり、「党政不分」「以党代政」の事態が発生しやすいことは容易に理解されうる。事実、中国は幾度もこのような現実的弊害を経験し、請負主義・代行主義ひいては官僚主義の擡頭によって、社会主義建設の正常な発展が阻まれてきたのである。それゆえ、この問題は中国政治における最も重要な事柄の一つである。

(二)「党政不分」克服のための試み

この弊害の克服・是正のために、「党政分工」原則が繰り返し強調されてきた。今日、憲法の改正議論において、この原則を強調し、新憲法において確認しようとする意見が出されている。その要旨は、次の三点にまとめられるであろう。

1. 党と政府は分離し、党委員会は、路線、方針、政策、党風、思想政治活動の指導を強化する。行政部が行政事務、具体的活動に責任を負う。⁽⁸⁾

2. (1)「すべての権力が人民に属する」(第三条) というとき、この「すべての権力」の中に定期的に指導者を選

択する権利が含まれる。公民には、投票で選出された指導者に従う義務がある。全公民は多数票を得た者の指導に従うべきであるが、公民が誰に従うべきかを憲法の中に決して指名してはならない。⁽⁹⁾

(2)憲法は、中国共産党の指導の擁護を公民の基本的義務の一つとする(第五六条)が、党の指導の擁護は政治態度の問題であり、人民大衆における党の威信と人民の自覚・自発的意志から出ており、法律規範によって強制できない。⁽¹⁰⁾

(3)憲法は公民と国家の関係のみを規定し、公民と党の関係を規定すべきでない。党を国家機構の体系に組みこむことは、党の指導を強化するのではなく、実際には党の指導を弱めてしまう。⁽¹¹⁾

3. 各級人民代表大会の当選者は、党员と共産主義青年団員が多数を占める。いくつかの選挙区において、党员候補者が落選し、非党员の候補者が当選する状況が生じたとしても、驚くにあたらない。党组织は選挙民の意思を尊重すべきであり、また、党员がどうして非党员よりも選挙民の支持を得られなかったかをまじめに研究し、改善措置をとらなければならない。これは、党内の盲目性の克服、党風の改善にとって実に有益である。党员候補者に投票しないこと、もしくは選挙過程での党に対する批判的言論に、「反党」として「党の指導を擁護しないのは憲法違反である」という罪名を加え、それによって執政党の地位を強固にしようとするなら、党の官僚主義・教条主義を助長するであろう。⁽¹²⁾

右の1. 2. 3. の基本的な考え方の上に、党の地位と作用について、憲法上次のように規定すべきとする具体的提案が出されている。

「中国人民は、百余年の英雄的奮闘を経て、ついに中国共産党の指導のもとに、一九四九年に新民主主義革命の偉大な勝利を勝ちとり、人民民主主義独裁の中華人民共和国を樹立した。中国共産党は、中国人民が革命と建設を行なうにあたっての中枢であり、社会主義諸事業を指導する核心的力である。中華人民共和国は、党政分工を実行する。中国共産党の指導作用は、党が提起し人民代表大会によって採択される路線・方針・政策を通じて体现され、大多数の公民の信任を得、選挙されて公職についている共産党員のすぐれた活動を通じて体现され、また、党組織の大衆にたいする深く緻密な思想政治活動を通じて体现され、さらに、広範な共産党員の先鋒的模範作用を通じて体现される」⁽¹³⁾。

こうした党の地位と作用についての主張・提案は、基本的に妥当であると思われる。社会主義建設は広汎な人民大衆の歴史的事業であり、これを推進するには彼らの積極的な参加を勝ちとらなければならず、このことを阻害する要素はとりのぞかなければならない。その意味で、「党は権力の中核である。だが、党は、国家権力と同一のものではないし、また同一のものとなることもできない」⁽¹⁴⁾（スターリン）、「党は政府を指導する任務を遂行しなければならず、党の主張と措置は、宣伝を別として、実施のさいは政府の組織を通さなければならない。国民党のように、直接政府に命令するまちがったやり方は避けなければならない」⁽¹⁵⁾（毛沢東）とする、党と国家の関係についての伝統的な考え方が、いまなおその新鮮さを失っていない。

今日、「四つの基本原則」（社会主義の道、プロレタリア独裁の道、党の指導、マルクスレーニン主義・毛沢東思想）の堅持が強調され、中でも「党の指導」の堅持が最重要視されている。そして、これは党内だけの問題ではな

く、人民大衆にも要求されているようである。例えば、熊復「試論党在国家生活中的地位和作用」⁽¹⁶⁾は、「党と人民大衆の密接なつながりを堅持するには、党が自己の意思を大衆に強制する権利をもたないことを認識しなければならぬ」としながらも、「憲法にもとづいて、人民大衆は党の指導を擁護する義務をもつ」とするように、現行憲法第五六条の規定に肯定的である。

党の指導の擁護義務は、他の社会主義国の憲法にはみられないものであり、「党政分工」原則に抵触し、党綱領（規約）と憲法の相違を考慮しないものである。人民大衆の党に対する支持を獲得するには、日常の実践の中で追求すべきであって、憲法上の義務とすることでは達成されないだろう。また、現段階では、党そのものの改革、党風の改善が先行すべき問題である。つまり中共黨員の半分以上が「文化大革命」期間中に入党し、系統的教育を受けておらず、党内には思想・組織・作風における不純の現象が存在している現状で、真に人民大衆に信頼される党（組織）に改革することが重要になっている。

確かに、「半封建・半植民地社会」「一窮二白」（文化的に空白で経済的に立ち遅れている）の諸条件から、旧中国を新民主主義革命、そして、社会主義革命によって変革していった、中国共産党の役割は決定的であろう。その意味で「中国共産党なくして、新中国は存在しない」ということもよく理解できる。しかし、そうであるからと言って、党の指導の擁護を義務づけることは不要であり、むしろ執政の党に対して批判的意見が出されることを歓迎し、行動の中で模範を示すべきであろう。そのことが、また、良き伝統である、大衆路線の原則にも適うのである。

三、国家主席制をめぐる

(一) 五四年憲法および五八年中共八期六中全会

国家主席制は、一九五四年憲法第二章（第二節）にはじめて登場し、第一期（一九五四年九月～一九五九年四月）は毛沢東（副主席は朱徳、全国人民代表大会常務委員長は劉少奇）、第二期（一九五九年四月～一九六四年一月）および第三期（一九六四年一月～「文革」による廃止まで）は劉少奇（副主席はいずれも宋慶齡および董必武、全国人民代表大会常務委員長はいずれも朱徳）が、その地位に就いた。

ところで、劉少奇は、五四年憲法草案の報告にあたって、国家元首について次のように説明した。つまり、「わが国の実際の状況に適応し、また中華人民共和国成立以来の、最高国家権力機関建設の経験にもとづいて、わが国家の元首の職権は、全国人民代表大会が選出する全国人民代表大会常務委員会と中華人民共和国主席が結合して行使する。わが国家の元首は、集団的な国家元首である。それとともに、常務委員会も中華人民共和国主席もいずれも、全国人民代表大会の権力をこえるものではない。⁽¹⁸⁾」

右の説明の中には、設置理由が明確には述べられていない。その点、当時の憲法教科書である、李達編『中華人民共和國憲法講話⁽¹⁹⁾』がその理由についてもっとも詳細に触れており、それによれば左の通りである。

(1) 中国が過渡期にあり、帝国主義の包囲の中で社会主義建設と社会主義的改造を行なっており、国内外の敵がたえずわれわれの事業を破壊しようと企んでいる。

(2) こうした状況の下で、社会主義建設の動員・組織活動は困難で重く、また、階級闘争は尖鋭・複雑である。

(3) それゆえ、中国には全局を見渡して掌握する、闘争経験と組織経験に富む最高指導者がいなければならず、主席の職位の設立は実際の状況に合致する。

(4) また、建国以来の経験が証明するように、中央人民政府主席毛沢東が全局を見渡し掌握する役割を果たし、すべての国家の大事は毛沢東主席が各方面の意見を集中して最終的決定をなし、各方面の意見と要求を反映するだけでなく、国家の重大問題を集中的かつ適時に解決した。それによって、最高国家権力機関が社会的民主的諸改革の推進および社会主義建設事業において、大きな動員・組織の役割を果たした。

(5) 主席の職位の設置は、最高国家権力を組織する、これらの経験の総括である。

つぎに国家主席の職権についてみると、全国人民代表大会の決定または全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづくものと単独で行使するものとに大別される。前者の例には、法律および法令の公布、國務院総理・副総理・各部長・各委员会主任・秘書長の任免、国防委員会副主席・委員の任免、国家の勲章と名誉称号の授与、大赦令・特赦令の公布、戒嚴令の公布、戦争状態の宣言、動員令の公布（第四〇条）、在外全権代表の派遣・召還、外国と締結した条約の批准（第四一条）があり、後者の例には、外国使節の接受（第四一条）、全国の武装力の統率、国防委員会主席の職権の担当（第四二条）、最高國務會議の召集と同會議議長の職権の担当（第四三条）があげられる。

その後、この国家主席の再選問題が一九五七年二月に劉少奇によって提起され、「憲法第三九条二項を、『中華人民共和國主席の任期は四年とする。ただし再選されたときは一回に限り再任することができる』というように改めよう

とするものであった⁽²⁰⁾。」といわれる。

そうした中で、毛沢東は、一九五八年の中共八期六中全会において、自ら次期国家主席の候補者にならないと提案し、同会議は、この提案は全く積極的な建議であるとして、次のように決定している（一九五八年二月一〇日）。

(1) 毛沢東同志が国家主席の職務を担当せず党中央の主席に専念するならば彼に党と国家の方針・政策・路線の問題を処理するためにいっそう力を集中できるようにさせ、また彼にマルクス・レーニン主義の理論工作に従事するため、さらに多くの時間をあたえることができるのであって、彼が国家の工作に対し、ひきつづき指導的作用を発揮することを決して妨げない。このようにすれば、全党と全国人民にとっていっそう有利である。

(2) 毛沢東同志は全国各民族人民が衷心から喜んで上にいたかく、長い間の試練をへた、指導者であり、彼が国家主席の職務を担当しなくなつてからも、彼は依然全国各民族人民の指導者である。将来もし、ある特別の状況が生じ、彼がふたたびこの工作を担当しなければならないときは、人民の意見と党の決定にもとづいて、ふたたび彼が国家主席の職務を担当するように提案することができるといふことができる。

(3) 各級党委員会はこれらの理由にもとづき、党の適当な会議、各級人民代表大会の会議、工礦企業労働者の集会、人民公社の集会、機関・学校・部隊の集会などにおいて、党内外の幹部と大衆に対して充分に説明し、それによって人々にこの事態の理由を理解させ、誤解がないようにすべきである⁽²¹⁾。

右の決定によつて毛沢東に対する特別の配慮をなしつつ、その後、一九五九年四月より二期にわたり劉少奇が国家主席に就いたのである。

(二) 七〇年改正案と七五年憲法

一九七〇年には、毛沢東は、第四期全国人民代表大会を召集して憲法を改正するとの意見を提起し、また、国家主席を設けないとする建議を提起した。党中央はこの提議にもとづいて、一九五四年憲法の改正活動を行なったが、林彪は、第四期全国人民代表大会を、「権力再分配」の会議とみなし、この機会を利用して彼らの反革命的目的を実現しようとしたといわれる。⁽²²⁾

一九七〇年の「憲法草案」(九月六日、中共九期二中全会採択)は、「毛沢東主席は全国各民族人民の偉大な指導者であり、わが国プロレタリア階級独裁国家の元首であり、全国全軍の最高統帥である。林彪副主席は毛主席の親密な戦友かつ後継者であり、全国全軍の副統帥である。」⁽²³⁾(第二条)と規定しているが、これは右の事態を直接反映するものである。

その当時、毛沢東の国家主席を設置しないことについての建議は、マルクス・レーニン主義国家学説の基本原理にもとづき、建国以来、とくに一九五四年憲法の実施以来の、中国政権建設の実践と二つの道の闘争の経験を総括し、党の国家機構にたいする一元化された指導に有利であること、および修正主義反対・防止、プロレタリア独裁を強固にするという高所から提出されたものであり、全く全国人民の願望に合致する、と説明されていた。

また、林彪は公然と、国家主席を設けないことについての毛沢東の指示に対抗し、「国家に頭がないなら、名正ならず、言順ならず」などとさげびたて彼の反党政治綱領のために理論的根拠をつくりだすために、苦慮して孔子の「正名論」をもちだしたとされる。⁽²⁴⁾

そして、「林彪事件」(一九七一年九月)の後の「憲法草案」(一九七三年八月三〇日、中共十期一全大会採択)第二条は、「毛沢東主席は全国各民族人民の偉大な指導者であり、わが国プロレタリア階級独裁の国家元首であり、全軍の最高統帥である。」⁽²⁵⁾として、林彪に関する規定を削除している。

こうした経緯を背景に七五年憲法では、このような「国家機構にたいする党の一元化した指導の強化」のためとして、国家主席の廃止をはじめとする改正を行なった。従来の国家主席の職権のうち、在外全権代表の派遣・召還、外国使節の接受、外国と締結した条約の批准と廃棄などは全国人民代表大会常務委員会の権限に移行し(第一八条)、また、全国の武装力の統率は中国共産党中央委員会主席の権限になった(第一五条)。

国家主席の廃止理由として、その後、(1)「領袖が『国家主席を設けない』と言ったことがあり、だから今後はもはや設けるべきでない」、(2)「林彪が国家主席になりたがっているから、もはや設けるべきでない」、(3)「国家主席を設ければ個人的専断を招く」、(4)「国家主席を設けなければ機構を簡素化し支出を節約できる」――の四点が指摘されている。⁽²⁶⁾

これらの発言が、誰によってどこでなされたかははっきりしないが、(1)は毛沢東の威信、個人崇拜がかなり強い時期を、そして(2)は林彪問題を反映していることは確実であり、そのような背景を考えると当時としては相当に「説得力」のある理由であったにちがいない。(3)は、中国の経験からして、国家主席としての毛沢東時代をいうのか、それとも劉少奇時代をいうのか、はたまた両者の時代をいうのか不明であるが、(4)とともに今日的論点になっている。

(三) 七八年憲法と改正論議

七八年の現行憲法は、右にみた七五年憲法を基本的に踏襲するとともに、五四年憲法下の諸規定をとりこんでいる。つまり、中共中央委員会主席が武装力を統率し（第十九条）、中共中央委員会の提議にもとづく國務院総理の人選の決定を全国人民代表大会の職権とし（第二二条）、国外駐在全権代表の任免の決定、外国と締結した条約の批准と廃棄の決定、特赦の決定、全人代の閉会期間中における戦争状態の宣言を全人代常務委員会の職権とする（第二五条）。また、法律と法令の公布、国家の荣誉称号の授与を、全人代常務委員長の職権として復活させている（第二六条）。

これらの規定のうち、第一九条と第二二条が問題となる。この両条からすれば、中共中央委員会、同主席、および全人代常務委員会が国家の集団的元首となり、「党政不分」「党軍不分」⁽²⁷⁾となつてゐる。

今日の憲法改正討論において、このような体制を支持する意見はみられないが、「党政不分」を解決するための方途として、大きくは二つの意見に分れてゐる。つまり国家主席を設置するか、それとも国家主席を設けないで全人代常務委員会を集団的元首として、委員長が対外的に中国を代表するかということである。

憲法改正委員会における議論状況は不明であるが、法学界の論争から見るならば、有力な見解としては、曹思源が復活説であり、潘念之が復活反対説である。以下に紹介するように、両説の対立はきわめて鋭く激しいものとなつてゐる。

まず、設置説は次のとおりである。⁽²⁸⁾

(1) 国家元首は、国家を代表して対内外の事務を処理する最高の指導者であり、元首は直接政府を指導することができ、元首の指名する総理を通じて政府の日常活動を統轄しうる。しかし、彼は、立法機関の首脳を兼任すべきでな

い。というのは、このような兼職は三権分立の原則に違反し、形式上および実質上立法権の独立的地位を侵害するからである。現在、世界においては、ソ連、モンゴルおよび東欧のいくつかの国家が兼職を行なっている以外は、大多数の国家では特別に選挙された大統領もしくは主席が国家元首になっている。中国の五四年憲法は、国家主席について国家元首の荣誉称号をもつことを明文で規定していないが、事実上国家元首の榮譽職責を賦与している。今、正常で合理的な体制を回復すべきである。

(2) 人民代表大会およびその常務委員会は、いずれも代表機構であり、その職権はこのような会議という活動方式を通じてのみ行使される。調査、研究などの諸活動は、会議の準備にすぎず、いっさいの立法、監督、審理・批准、任免の決議は、人民代表、常務委員の多数票によつてのみなすことができる。正・副委員長は、会務およびいくつかの機関事務を統轄するだけである。彼ら個人は、正・副総理のように、分工の範囲で国家事務を直接決定し処理することとはできない。国家の大事において、委員長とその他の常務委員は、同様に一票の権利をもつだけである。もしこの限界を超え、また、もし人民代表大会常務委員会の会議の召集者が国家事務を指導し処理する国家元首の職権を兼ねるとしたら、それはまさに国家制度が厳密でなく、法制が健全でないことの表現である。

(3) 国家主席の設置は、党政分工の実現に有利であり、国家政局の安定を保持するのに有利である。七五年と七八年の憲法は、国家主席を設けず、中共中央主席が武装力を統率し、中共中央の提議に基づいて國務院総理を任免すると規定するが、実際には党政不分の混乱状態を法律化しているのである。国家主席を設置する状況のもとでは、この問題は比較的に処理しやすいのであり、その場合、国家主席が、国防委員会主席の任にあたり、武装力を統率すること

になり、また、国家主席の指名に基づき、全国人民代表大会の採択を経て、國務院総理の人選を決定することになる。

次に、設置反対説は次のようである。⁽²⁹⁾

(1)もし国家主席を設置して、彼個人が元首の職権を行使できないなら、必ずや彼のために活動機構を設けるか、もしくは行政機関の建議によって事をなすことになる。前者の方法をとるなら、機構が重複するだけでなく、主席による大権の独占を形成することになる。また、後者の方法をとるなら、國務院が人民代表大会の上になって国家体制にすぐわないし、主席は実際には虚君にすぎなくなる。虚君の虚位と大権の独占はよくないのであり、民主集中制を実行するのみである。

(2)中国の人民代表大会制度は、民主集中制であり、この制度を堅持し、いっそう貫徹すべきであって、それを改めるべきでない。人民代表大会およびその常務委員会は国家権力機関であり、委員長は「議長」ではなく、全国人民代表大会常務委員会の活動を統轄する。つまり、外国使節を受け入れ、全国人民代表大会もしくは同常務委員会の決定に基づいて法律・法令を公布し、在外全権代表を派遣・召還し、外国と締結する条約を批准し、国家の荣誉称号を授与する。それでも国家元首でないのだろうか。なぜ重複して国家主席を設置する必要があるのか。

(3)国家主席の復活を主張する同志は、個人的権威を重視しすぎるほか、党の指導作用を理解していないようである。国家の大事はまず党中央の研究を経て、人民代表大会という権力機関に回して討論・決定する。国家の緊急問題には当然党中央の考慮があり、責任を負う人がいないと心配する必要はない。中国の国家体制においては、国家元首

の職務は当然、全国人民代表大会常務委員会委員長が担当するのが適當であり、国家主席個人がこの大任を負うのは適當でない。

以上の兩説の基本的対立の中で、その後、潘念之説を補強するものとして、張世信論文が注目される。これは、全国人民代表大会常務委員会の地位、構成、任期などについて次のように提案している。⁽³⁰⁾

つまり、全国人民代表大会常務委員会が国家的集団の元首である。全国人民代表大会常務委員会（全体で六五名Ⅱ第五期全人代第一回會議で選出された委員は一七五名である―筆者）の中に、五名によって構成される主席団を設置し、主席団の構成員は集団指導と任期による交代の原則にもとづき、毎年一回全人代常務委員会の執行主席を順番に担当し、その任期内は全国人民代表大会常務委員会を代表して国家元首の職務を履行する。

次に全人代常務委員会の職権については、現行第二五条の職権に次のものを加えることを提案している。

- (1) 全国の武装力を統率するため、国防委員会（あるいは軍事委員会）を組織する。
- (2) 次期の全人代に國務院總理、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長の人選を提案する。
- (3) 必要なときは、最高國務會議（全人代常務委員会の全委員、國務院總理・副總理、全国政協主席・副主席およびその他の関係者で構成）を召集し、同會議の国家事務についての重大な意見は全人代もしくは全人代常務委員会に提案し、あるいは國務院とその他の関係部門が討論し決定する。

以上のような論議のある中で、現行制度に国家主席制が存在しないにもかかわらず、故宋慶齡女史に「名譽国家主席」の称号を与えた（一九八一年五月）ことは、その復活を示唆する現実的動きと見る向きが一般的であるが、これ

だけの基本的対立が存在するかぎり、そう簡単にはいかないであろう。憲法改正草案の公布が大幅に遅れた理由にもかかわる事柄であり、国家機構における最大の論点である。

対立点としては、(1)「党政分工」と党の指導性の確保の関係をどのように把握すべきかということ、(2)また、設置説が一九五四年憲法の制定時におけるような設置理由、例えば、今日の基本的任務としての、四つの現代化の推進、社会主義的民主・法制の建設との関係における、国家主席の必要性を説得力をもって主張しうるか、ということである。かつては李達編著・前掲書のいうように、毛沢東という指導者個人と結びついていたきらいがあり、⁽³¹⁾現在当時の毛沢東や劉少奇に匹敵する人材を確保・養成できるかという、具体的な人の問題に直結する事柄であるだけに、原則論や制度論だけでは決着のつかない要素を含んでいる。

四、今後の展望―むすびにかえて

憲法の改正作業は、「本国の経験と国際的経験の結合」⁽³²⁾の方法で、また、全体的には一九五四年憲法を模範として進められている。その際、中国の発展段階、諸条件を充分に整理した上で、外国の経験を吸収・摂取しなければならぬ。本稿の検討対象である、「党政不分」問題の解決の鍵は、党の中国社会主义建設における役割をいかに確認し、広汎な人民大衆の積極性、自主性をいかに尊重し発揮させるかということにかかっている。

確かに、中国共産党は、領土が広く人口が多く、国情が複雑で、「一窮二白」の中国において、全国各民族人民を指導して、勝利のうちに社会主義改造と社会主義建設を進め、独立の工業体系と国民経済体系を確立し、社会主義的

現代化建設と全面的発展のために、確固たる物質的基礎をつくる上に、大きな役割を果たした⁽³³⁾。このことは客観的な歴史的事実としておそらく誰も否定しないであろう。

しかし、国家の主人公である、広汎な勤労人民の国家・経済・社会事務の管理への参加を充分に保障することはきわめて難しい問題である。これは避けて通るわけにはいかないのであり、党は、国家の基本的政治制度、社会主義的民主・法制、大衆団体（労働組合、貧農下層中農協会、青年団、学生会、婦人組織および文化・科学・社会諸団体）、基層単位の管理委員会および職員・労働者（社員）代表大会、その他の適当な形態を通じて、経済・政治・文化・社会生活の諸側面の事務に対する管理への広汎な人民大衆の参加を保障しなければならない⁽³⁴⁾。

一言にしていえば、党機構と国家機構の関係、党組織とその他の諸組織の関係を健全化することが、中国社会主义建設の発展にとって不可欠になっているのである。

憲法改正「草案」が全国人民代表大会に提案され、全人民の討論にかけられることになっているが、「党政不分」がどのように議論され処理されるか、また、本稿にみた諸説の中でどの見解が有力なものとして憲法上の規定に反映されるかについて今後の展開を注目していきたい。

注（１） 小竹文夫『百家争鳴——中共知識人の声——』三六頁、四〇頁、四七頁、六三頁、六五頁、八三頁、一〇三頁、一〇八頁、

平野正『中国革命の知識人』二五一頁以下、福島正夫『中国の人民民主政権』五四八頁、針生誠吉『中国の国家と法』（第二版）三七頁以下参照。

（２） 野沢秀樹「中国における民主の発揚と法制の強化路線について」『早稻田法学会誌』第三二卷二七五頁以下。

- (3) 浦増元「關於修改憲法的問題」『民主与法制』一九八〇年第一期一五頁、石嘯冲「健全国家政治制度問題急議」『民主与法制』一九八一年第一期七頁参照。
- (4) 西村幸次郎「中国における憲法改正の論点」『共產主義と國際政治』第二三〇八頁以下。
- (5) 中央政治幹部学校国家法教研室編著『中華人民共和國憲法講義』（高橋勇治・浅井敦共訳）五九頁。なお、土岐茂「中国における党の地位と社会主義的民主主義」『社会主義法研究年報』第五号、六三頁以下参照。
- (6) 張春橋「憲法改正についての報告」『中華人民共和國第四期全国人民代表大會第一回會議文獻』三五頁。
- (7) 社会主義国の憲法の中で、指導政党について比較的多くの規定をもつのが、「アルバニア人民社会主義共和国憲法」（前文、第二条、第三条、第一〇条、第六七条、第八八条、第八九条（一九七六年十二月二八日））と「ベトナム社会主義共和国憲法」（前文、第四条、第三八条、第四四条（一九八〇年十二月一八日））である。
- (8) 王叔文「論憲法的最高法律効力」『法学研究』一九八一年第一期五頁、宋日昌「關於修改憲法的我見」『社会科学』一九八一年第一期六四頁参照。
- (9) 曹思源「關於修改憲法的十点建議」『民主与法制』一九八一年第二期八頁参照。
- (10) 浦増元「修改憲法与堅持四項基本原則」『社会科学』一九八一年第三期一〇五頁以下参照。
- (12) 曹思源・前掲、同頁参照。
- (14) 『レーニン主義の諸問題』国民文庫、四三頁。
- (15) 『毛沢東選集』北京外文出版社、第一卷一一六頁。
- (16) 『紅旗』一九八一年第九期八頁、六頁。
- (18) 『中華人民共和國法規彙編』（一九五四年九月—一九五五年六月）五四頁、『中華人民共和國憲法』国民文庫版、七三頁参照。
- (19) 人民出版社、一九五六年、北京、一六〇頁以下参照。
- (20) 浅井敦「現代中国法の理論」九三頁。

(21) 同右、『人民日報』一九五八年十二月一日。

(22) 華黎「新憲法的誕生是毛主席革命路線的偉大勝利」『北京大學學報』一九七五年第一期四〇頁。なお、福島正夫『中國の法と政治』（第三版）二六一頁参照。

(23) 『中國研究』一九七五年四月・五月合併号九〇頁。

(24) 華黎・前掲参照。

(25) 『中國研究』一九七五年四月・五月合併号九三頁。

(26) 薛国安「我國憲法應當恢復國家主席的制度」『西南政法學院學報』一九八一年第二期、四二頁以下参照。なお、薛国安は、この四点のそれぞれについて、次のように反論している。

(1) について―國家主席の設立か廃止かという大事は、最高國家權力機關（全人代）が人民の意思と願望にもとづいて討論し、法律手続にもとづいて決定すべきである。(2) について―國家主席の設置は、國家の制度問題であり、林彪の奪権と必然的なつながりがない。彼の奪権の陰謀は久しく、國家主席を設けるか否かで、彼の野心を消せるものではない。(3) について―一九五七年以降、しだいに領袖を神格化し、現代的迷信を行ない、「文化大革命」は頂点にまで發展し、民主集中制と社會主義法制がほとんど破壊され、それによって個人的專斷を招き、國家と人民に大きな災難をもたらしたことは客觀的事実であるが、國家主席の設置と個人的專斷の招来とは別問題である。(4) について―機構は簡素化し、經費も節約すべきであるが、國家主席以外の膨大で複雑な國家機構を簡素化すべきである。國家主席の設置は、國家機構の正常な運轉の協調、社會主義經濟建設の組織、社會主義法制的健全化、社會主義的民主の發揚にとって大きな積極的役割を果たす。

(27) 類似の事態はアルバニア憲法（一九七六年十二月二八日）にみられる。つまり、第八八条第三項は、「武装力はアルバニア労働党によって指揮される」とし、第八九条第二項は、「アルバニア労働党中央委員会第一書記は武装力の總司令官であり、国防委員會の議長である」とする。これについては、福島正夫「アルバニア人民社會主義共和國憲法」『法律時報』第四九卷第九号八〇頁以下）参照。この國家の軍隊がそれとも黨の軍隊かという問題について、「すべての權力は人民に屬する」（中國七八年憲法第三條）の權力の歸屬規定からみて、國家の軍隊でなければならぬであらう。

中国憲法と「党政不分」

四八

(28) 曹思源・前掲、九頁。

(29) 潘念之「有関修改憲法の幾点意見」『民主与法制』一九八一年第四期六頁。

(30) 張世信「对我国国家元首問題的淺見」『民主与法制』一九八一年第九期八頁以下。

(31) この点で、稻子恒夫教授の、「中国の場合、なぜ国家主席という大統領制をとったかということですが、それは毛沢東という特定の個人、特別の政治的權威をもっていたからではないかと思ひます」(『中国研究』一九七八年四・五月合併号七頁)とする見解に、筆者も同感である。

(32) 葉劍英、憲法改正委员会主任委員の發言の中にある。「憲法修改委員会举行首次會議」『人民日報』一九八〇年九月一日参照。

(33) (34) 『紅旗』一九八一年第九期四頁以下参照。

〔一九八二年二月二八日脱稿〕

追記

四月二一日に憲法改正草案が發表されている。本稿との関連で、(1)中国共産党の指導について前文で一般的に四回触れるにとどまっていること、(2)国家主席制の復活(第七八〇八四條)、(3)中央軍事委員会(主席責任制)による武装力の指導(第九四〇九七條)の三点を指摘しておきたい。なお、草案全体については、筆者の「中国・新憲法草案の基本問題」(『日中經濟協會会報』一九八二年八月号一二頁以下)を参照していただきたい。

〔一九八二年八月三〇日〕