

中国の憲法監督

西村 幸次郎

一 問題の所在

二 法制建設と憲法の実施

- (一) 一九四九年～一九五六年
 - (二) 一九五七年～一九六五年
 - (三) 一九六六年～一九七六年
 - (四) 一九七七年～一九八二年
- 三 一九八二年憲法の制定と憲法監督論

一 問題の所在

社会主義国家の憲法実施の監督機関は、現在、三つのタイプに大別される。つまり、(1)最高国家権力機関もしくはその常設機関の権限とする例（北朝鮮、ベトナム、モンゴル、東ドイツ、アルバニア、ブルガリア、ソ連、キュー

バ)、(2)最高国家権力機関に専門機関を設置する例(ルーマニア、ハンガリー、ポーランド)、(3)憲法裁判所を設置する例(ユーゴスラビア、チェコスロヴァキア)がそれである。

中国が(1)の例に属することは、八二年憲法(六二条および六七条)が、憲法実施の監督権について全国人民代表大会および同常務委員会の権限として、ことから知られる。この憲法監督制度は中国の憲法制度全体の歴史の中で紆余曲折の道を歩んできたものであるだけに、その歴史的経験の十分な総括の上に、法制度の強化と民主主義の発揚という今日の基本路線に対して大きな貢献をなすべきことを期待されている。最近(一九八五年一〇月一二日—一八日)、中国貴陽市において開催された「中国法学会憲法学研究会成立大会」⁽¹⁾は、「どのように憲法の実施をいっそう保障するか」をテーマの一つとしている。このことは、今日の中国憲法学会の課題をわれわれに伝えるものである。

本稿では、このすぐれて現代的な問題について、まず従来の憲法実施状況を法制建設との関係で概観し、つぎに現行の八二年憲法の制定過程における議論を整理し、さらに八二年憲法の採用する憲法監督制度とその下での討論状況を分析し、若干の問題点について考察したい。

二 法制建設と憲法の実施

今日の中国法学界には、建国後の法制建設および法学研究の歩みに関する時期区分法に大別して次の二種類があるが、基本的内容は同一である。

第一は、陳守一・劉昇平・趙震江「我国法制建設三十年」⁽²⁾であり、①法制の創設期(一九四九年—一九五三年)、②法制の発展期(一九五四年—一九五六年)、③法制の混乱・停滞期(一九五七年—一九六五年)、④法制の大破壊期(一九六六

年―一九七六年)、⑤法制の回復・発展期(一九七七年―)の五つの時期に区分する。

第二は、陳守一「新中国法学三十年一回顧」⁽³⁾であり、①建国から五四年憲法の制定までの時期、②五四年憲法の制定から五六年の生産手段の社会主義的改造の基本的達成までの時期、③反右派闘争からプロレタリア文化大革命の開始までの時期、④六六年以降のプロレタリア文化大革命期、⑤七七年以降の時期―の五期に区分する。

憲法の実施状況を見る場合、許崇徳・何華輝『憲法与民主制度』⁽⁴⁾が採用する、右の時期区分のうち、①と②を合わせる方法がより適当であると考えられる。そこで、以下これに依拠しながら各時期の状況について見ておきたい。

(一) 一九四九年―一九五六年

許崇徳・何華輝両氏によると、この時期の特徴は次の通りである。つまり、(1)共同綱領と五四年憲法が尊重され、憲法は高い威信をもつ。(2)制定された各種の法規は一四三四件にのぼり、これらの憲法・法規にもとづいて、民主改革、生産手段の社会主義的改造が達成された。(3)勤労人民は、政治上・経済上において真に国家の主人公となった。(4)工農業生産がいちじるしく改善された。

この時期われわれが注目すべきことの第一は、五四年憲法の制定にあたって全人民討論が展開されるとともに、憲法(草案を含む)教科書が多数出版され、憲法の学習・普及運動が推進されたことである。

第二に、「憲法実施の監督」を全国人民代表大会の職権の一つとし(二七条)、「憲法・法律および法令に抵触する國務院の決議と命令の取消し」を全国人民代表大会常務委員会の職権の一つとしていた(三一条)ことである。

第三に、ソビエト共産党二〇回大会(一九五六年二月)において、スターリンの個人崇拜に対する批判とともに社会主義的適法性の再建がなされ、こうした動向が中共八大大会(一九五六年九月)の法律遵守、法典化のコースに深く影

響をおよぼしていることである。董必武（当時、最高人民法院長）発言にそのことがよく示されている。「われわれには、すでに国家の根本法である憲法があるばかりでなく、多くの重要な法律、法令とその他の諸法規があります。このされた問題は、刑法、民法、訴訟法、労働法、土地使用法などのようなさしせまって必要としている比較的完全な基本法規がまだないことです。……現在、国家の法制を整備することの必要からいってもあるいは客観的な可能性からみても、法制をしいに完備していくべきであります。法制の不完備という状態をひきつづきのこしておき、はては、そのままあまりながいあいだ放置しておくのは、なんといっても、大きな問題といわざるをえません。」⁽⁵⁾そして、八全大会当時、すでに刑法、刑事訴訟法の草案の草稿ができており、また、民法についてもその起草作業にとりかかっていたのである。このように、この時期は憲法を基本とする法制度の確立が構想されていたのである。

(二) 一九五七年—一九六五年

この時期は、反右派闘争に続く「三面紅旗」（人民公社、大躍進、総路線）の実践において、社会的経済的構造の大変動が生じ、法典化は挫折せざるをえなかった。また、「三大革命運動」（階級闘争、生産闘争、科学実験）や「社会主義教育運動」がこれに拍車を加え、「政策優位」・「政治挂帥」（政治によってすべてを統率する）の思想が台頭し、「有法不依」（法があっても依らない）現象がますますひどくなり、法ニヒリズムとして「要人治不要法治」（人治はいるが法治はいらない）を主張する者さえ現われたのである。そして、憲法については、許崇德・何華輝両氏によれば、「憲法無用論」が登場し、「憲法、民主主義、民主制度、民主的憲政等はすべてブルジョア的なものと見做された」のであり、具体的には、「公民が法の前にすべて平等である」（五四年憲法八五条）は「反革命との平等をいう」ものとして排斥され、裁判の独立（五四年憲法七八条）は「法によって党に反抗する」ものとして批判され、弁護制度は

「悪人を弁護する」ものと見做されたのである。

何華輝氏は別の論文において、「憲法監督は日ましに弱まり、憲法の權威はしだいに下落し、ついには『文化大革命』にまで発展し、憲法の機能は完全に停止した」と断定しているが、このことは前述のことから容易に推察しうる事態である。

(三) 一九六六年—一九七六年

この時期は一九六六年五月から開始する「プロレタリア文化大革命」の十年におよぶ動乱期であり、許崇徳・何華輝両氏は『革命無罪』『造反には道理がある』『一元化した指導を強化せよ』『決死で革命路線を防衛せよ』を口実に憲法を破壊した時期⁽⁶⁾として特徴づけ、遵守されなかった憲法制度のいくつかを次のように列挙している。それらは、林彪・「四人組」の憲法に関する罪状というべきものである。

- (1) 全国人民代表大会が十年以上も開催されなかった。
- (2) 国家主席がいかなる法的手続を経ることなく職務を取り消された。
- (3) 国務院は「旧政府」とみなされ、元来所属していた九〇単位が二十余の部、委員会に削減された。
- (4) 林彪・江青反革命集団は、中央機関の大部分の権限を「文革指導グループ」に集中し、また地方機関の権限を各級革命委員会に帰属させ、国家機関体系をマヒ状態におとしめた。
- (5) 「公安六条」⁽⁸⁾なるものを作り、これを憲法に凌駕させ、ファッショ独裁を推進する武器とした。
- (6) 敵味方の関係を顛倒し、党と国家の多数の指導者および広範な大衆を誣告・陷害した。
- (7) 一般の公民から政府の副部長、部長、副総理にいたるまで、ほしいままに捕え、闘争し、監禁し、殺害した。

(8)言葉を言い間違ふこと、字を書き間違ふこと、語録を覚え間違ふこと、これらすべてが反革命とされた。

(9)派閥体系を育成し、法廷を私設して無実の罪でおとし入れ、家宅搜索・逮捕拘留、監禁・拷問によって自由を強要し、多くの幹部と大衆が無残にも負傷・廃疾・死亡し、家が破産し人が死に親戚友人が巻き添えになった。

(10)その数が空前にのぼる冤罪・でっち上げ・誤審事件をつくり上げた。

(11)公民の権利・自由はことごとく剝奪され、人民の生命・安全、個人財産はいささかも保障されなかった。

以上の諸点を挙げて、許崇徳・何華輝両氏は、「民主主義、憲法が一律に踏みじられていて、どうして憲法実施の保障を語りえようか！」とこの時期を回顧している。

日本では、「文革」中の一九六七年九月から一〇月に訪中した浅井敦氏により、「文革」推進の法学者グループ（上海・華東政法学院）の考え方が、劉少奇の憲法理論批判の形式ですでに以下のように紹介されている。⁽⁹⁾

その批判の第一は、劉少奇の八全大会（一九五六年九月）報告における、「人民検察院と人民法院および公安機關の相互制約理論」に対するものであり、「劉少奇……は、人民検察院、人民法院および公安（警察）機關の三者の相互監督、相互制約の理論を強調することによって、プロレタリア独裁の用具としての三機關のもっとも基本的な關係を破壊してしまった」とするものである。この考え方が強く反映した七五年憲法は、検察院を廃止し、檢察權は公安機關によって行使するものとした（二五條）。

批判の第二は、一九五四年の憲法草案報告に対するものであり、浅井氏はこれについて詳細に紹介するが、その項目は、(1)国家の本質に対する故意のあいまい化、(2)法律至上主義と法の階級性のあいまい化、(3)民族ブルジョアジーの賛美、(4)中国過渡期社会の特質としての社会主義と資本主義の長期共存共栄の主張、(5)労働者階級と民族ブルジョ

アジアの関係における同盟関係の強調——の五点に及んでいる。これらの中で、憲法監督に関連して特に注意すべき点は、(2)において示されている次のことである。つまり、「法違反の現象をなくすには、たんに法の作用に依拠するだけでなく、主として政治がすべてを統率するという原則に依拠し大衆運動の方法にたよるべきであるのに、この観点がかれの報告からは基本的に欠落してしまっている。」

ここに示された論点は、総じて言えば、前述の許崇徳・何華輝両氏の列挙する「文革期」の特徴を招来するものであったし、今日の基本路線と根本的に対立するものであるだけに、「文革期の法理論」を顧みる場合に貴重な素材を提供しているものと言えよう。

なお、「文化大革命」の経験を、その推進した立場から集大成した七五年憲法は、いうまでもなく「憲法監督」に関する規定を置いていないのであり、この憲法に関して数少ない小冊子である『鞏固無産階級專政的根本大法』⁽¹⁰⁾および『学習《中華人民共和國憲法》問答』が呼びかける「まじめに憲法を実施し勇敢に憲法を守る」ということは何らの保障のないものであった。

(四) 一九七七年—一九八二年

この時期は、許崇徳・何華輝両氏によれば、憲法実施の新たな「復活期」であり、(1)政治・経済・文化等の諸領域における、かつての傷跡をいやすこと、(2)社会主義的民主主義と四つの現代化の順調な進展を保障すること、(3)林彪・「四人組」の類いの野心家による権力篡奪・復活の再現を防止すること、⁽¹¹⁾(4)そのために、憲法の改正・公布を第一位におき、民主を發揚し法制を強化すること、以上が主要な特徴としてあげられる。

法制強化の問題は、七八年憲法において、国家机关の公務員による憲法、法律の模範的遵守（一六条、全国人民代

表大会の職権としての憲法・法律の実施の監督（二二条）、国家机关、公務員、公民の憲法・法律の遵守についての檢察権の行使（四三条）という諸規定に具体化されている。とくに、檢察院の復活は、(1)公を損い私腹をこやし、国家と人民の財産を横領する、(2)社会主義的民主主義の原則を破壊し、人民の権利を侵犯する、(3)党の政策と国家の法律にひどく違反し、かつてにほかに「土規定」「土政策」を規定する、(4)檢舉・摘発した人々に圧制・報復をおこなう、(5)国家の経済計画と財經制度を破壊し、社会主義的公有制に損害を加える—などの違法乱紀に反対する重大な組織的措施であると説明されている。⁽¹²⁾そして、法制強化の重要な内容として、立法活動の強化と密接に関連してくることを韓幽桐氏（当時、法学研究所副所長）は「社会主義法制を強化するには、まず、大量の立法工作を行なわなければならない。このために、必要な法律機構を回復し設立すべきであり、また、経験を総括して、刑法・刑事訴訟法・民法・民事訴訟法および経済建設等に関する重要な法律を制定すべきであり、さらに、もたら存する法律に対して研究を行ない、具体的情況にもとづいてそれぞれ修正もしくは廃棄すべきである。」⁽¹³⁾と語った。

その後、一九七八年一二月の中共十一期三中全会における民主の発揚と法制の強化路線の下に、大量の立法活動が展開され、森林法、刑法、刑事訴訟法、中外合資経営企業法、組織法、選挙法（以上一九七九年）、弁護士暂行条例、婚姻法、国籍法、所得税法、環境保護法（以上一九八〇年）、国营企業労働者職員代表大会臨時条例、経済契約法、外国企業所得税法（以上一九八一年）、民事訴訟法（試行、一九八二年）などが制定もしくは修正の上、再公布されたのである。

三 一九八二年憲法の制定と憲法監督論

現行憲法の制定過程における「憲法監督」に関する議論は、憲法「草案」の公布前と公布後において多少の相違があるものの、関係論文からみるとおおよそ、憲法監督制度の必要性、憲法における独自の章の増設要求、「専門機構」の設置要求、その他に整理することができる。

(一) 憲法監督制度の必要性

この問題については、(1)「文革期」の苦い経験に対する反省、(2)一九七九年以降の憲法軽視の事態の克服—の二点から言及されている。

(1) 「文革期」に対する反省

この時期の問題については、すでに触れたように、憲法がじゅうりんされ、当時の劉少奇国家主席がその人身の自由を奪われ非業の死をとげたことに象徴される。このことについては、於浩成氏をはじめとして多くの論者が強調する事柄である。われわれは、劉少奇の非痛な叫びと無念さを示す、次のような二つのエピソードに注目しておきたい。¹⁴⁾

第一に、一九六六年八月に、林彪が天安門で「四つの旧習慣を打破せよ」「すべての牛鬼蛇神を一掃せよ」と演説して、青年学生に社会の顛覆を扇動し、あらゆる破壊的活動を行なったとき、劉少奇は自分の子どもたちに、憲法を手次のように述べたことである。つまり、「お前たちが四旧に反対していることに、私は反対しない。しかし、家宅捜索や人を打ちのめすことはできないのであり、それは憲法に違反することだ。私は国家主席であり、憲法

の制定報告は私が行なったものであり、私は憲法に対して責任を負わなければならない。多くの民主人士は、わが党と数十年も協力してきたのであり、われわれの多年にわたる統一戦線活動の重要な成果は容易に得られたものではないのだ！ それを一朝にしてこわすことはできないのだ。」

第二に、一九六七年八月には、江青たちによる「批判・闘争」において、二人の「中央文革特派員」に対して、やはり憲法を手を毅然として抗議したことである。つまり、「君たちが私個人をどのように扱うかはどうでもよいが、私は中華人民共和国主席であり、私は国家主席の尊厳を守らなければならない。誰がわが国家主席を罷免できるのか。そのためには裁判が必要であるし、人民代表大会を通さなければならぬ。君たちのやり方は、わが国家を侮辱することとなる。私個人もひとりの公民であり、どうして私に発言させないのか。憲法は各公民の人身の権利が侵害されないように保障しており、憲法を破壊する者は法の厳しい制裁を受けるのだ！」

右の劉少奇の発言からみるように、「文化大革命」においては、「基本的権利・自由」としての「人身の自由」が大きな争点であったのであり、その確保・擁護のために「憲法監督制度」が必要とされるのである。

(2) 一九七九年以降の状況

柳嵐生氏によれば、「四人組粉碎以降、情況は根本的に変わるが、憲法違反問題が異なる程度において出現し、公民の権利・利益を侵害する事態がしばしば発生している」として、二つの例を挙げ、「わが国において憲法監督制度を健全にし確立することが、本当に一刻の猶予も許されない」とする。⁽¹⁵⁾指摘されている問題は次の通りである。

①河北滄県の若干の社隊幹部と大衆が、憲法（七八年）の規定する「人民公社員は少量の自留地を営むことができる」（七条）を実行したとき、これに県委員会が表面に出て反対したが、基層幹部と大衆は「県委員会がかそれとも

憲法が上か」(県委大還是憲法大)という問題を提起している。

②浙江のある地域の大衆は、『現場の管理』が上かそれとも憲法が上か」(『現管』大還是憲法大)という問題を提起し、かれらは「憲法に違反してもどうということはないのに、『現場の管理』に違反すれば大変なことになる、『県の役人は現場の管理に及ばず、憲法は現場の管理に及ばない』と考えている。

これら①②の問題は、憲法を軽視・無視する党委員会や現場の指導者の存在について批判を加えるものとなっている。一般に法制軽視・違反現象についてはその歴史的・社会的根源が従来から指摘されており、前述の一九五七年―一九七六年の二十年間に限定されるものではない。一九五四年憲法に関するテキストが、「勤務員のなかには、党および国家の方針、政策を注意して執行しておればそれで十分であり、法律を守るか守らないかは、さほど重要なことではないと考えている者がおり、また、何事もすべて法によって処理するというのでは、あまりにわずらわしく、そんなことを実行すれば活動のさまたげになると考えている者もいる。」⁽¹⁶⁾とすでに指摘しており、また、最近では胡耀邦総書記の中共一二全大会(一九八二年九月)における報告が、「いまの問題は、かなりの数の大衆ばかりでなく、かなりの数の党員、それも一部の責任者をふくむ党員が法秩序建設の重要性にたいする認識に欠けており、法律があるのにしたがわず、法律を執行するのに厳格でないという傾向が一部の面に依然として存在し、すでに制定された法律があまり遵守されず、実行もされていないという点にある。」⁽¹⁷⁾とするように、この問題はきわめて深刻なのである。

(二) 独自の章の増設要求

この問題については、次のような提案があった。

① 於浩成氏の提案

「憲法実施の保障に関する」独自の章を増設する。各章に分散している関係条項をできるだけ集中し、この問題をいっそう突出させ、そのしかるべき重要性を示す。⁽¹⁸⁾

②姚登魁・鄭全威氏の提案

憲法第七章に「憲法監督機関」(第一節 最高憲法監督機関、第二節 地方各級憲法監督機関)を増設する。⁽¹⁹⁾

③何華輝氏の提案

専門機関の設置にともなって、憲法の中に独自の章を開設して憲法監督問題を規定する必要がある。専門機関の構成、権限、権限行使の手続および違憲訴訟提起の主体等々について明確に規定し、必要な場合は単行法規によって補充しなければならぬ。⁽²⁰⁾

八二年憲法は、これらの提案を受け入れず、「公民の基本的な権利および義務」の章を「国家機構」の章に前置するという部分的変更に留まり(内容的にきわめて大きな意味をもつことは言うまでもない)、「前文」、「第一章 総則」、「第二章 公民の基本的な権利および義務」、「第三章 国家機構」、「第四章 国旗・国章・首都」の章別構成をとっている。

(三)「専門機構」の設置要求

この問題については、次の四氏の提案が主要なものである。

①於浩成氏の提案

憲法実施を監督する専門機構を設立する。中国の政体(民主集中制の原則によって構成される人民代表大会制度)にもとづくと、憲法実施を監督する職責は全国人民代表大会によって選出される憲法委員会(委員は少ない場合で九

名、多い場合で一七名、徳が高く声望があり、もっとも權威のある人士を推薦してこれにあて、事務機構を設ける）に負わせるのがよい。なぜなら、人民代表大会常務委員會は主要な立法機關であり、それ自体が採択する法律・法令が違憲であるか否かは一般的に言って自ら察知・是正したいのであり、人民代表大会が別の専門機構を選出すれば同様の權威性をもつだけでなく、さらに制約機能を果たすことができるからである。⁽²¹⁾

②何華輝氏の提案

もともと全国人民代表大会およびその常務委員會に属する憲法監督権を専門的な憲法監督機關にひき渡して行使すれば、最高国家權力機關系統の活動負担を軽減し、憲法監督活動を強化する上でより有利になる可能性がある。その場合、専門機關の組織と活動において、主権在民の原則を充分に體現する。そして、一方でそれは全国人民代表大会によって組織され、その指導と監督を受け、他方でそれは独立して職権を行使する一定の能力をもつものとする。このようにして、その名称は全国人民代表大会憲法委員會とするのが適當である。その構成員は全国人民代表大会が選出するものとし、特に重大な憲法監督問題は随時に、また、一般の憲法監督問題に対する処理は定期的に全国人民代表大会もしくは同常務委員會に報告するものとする。⁽²²⁾

③柳嵐生氏の提案

中国の實際の状況にもとづくと、憲法の実施を監督する権限は全国人民代表大会に属すべきであり、国家の最高權力機關によって一般監督の行使を実施することが適當であるが、このことは憲法委員會のような専門的な憲法監督機關の設立を排除しないどころか、設立の必要性がある。全国人民代表大会常務委員會がその恒常的な活動機構として憲法委員會を選出し、その構成員は常務委員、代表および専門家によって組織されるものとする。憲法委員會は国家

権力機関の体制に従属し、全国人民代表大会常務委員会の職能機構の一つであり、同常務委員会から憲法監督権の行使が授權される。それは、一般の国家机关から独立でき、一定の範囲の国家机关に対する憲法監督権を享有するものとする。憲法監督機関の法的地位、権限、職責は憲法上明文で規定し、関連の憲法監督条例を制定するものとする。⁽²³⁾

④姚登魁・鄭全成氏の提案

憲法および法律の実施を保障するために中央および地方各級の憲法監督機関を設置し、それは全国人民代表大会と地方各級人民代表大会に服従する。その構成員は全国および地方各級人民代表大会が選挙し、それらに対して責任を負い活動を報告する。憲法監督機関の主要な任務は、法律・法令もしくは法令性をもつ文書および国家机关、工場、鉱山、企業・事業単位ならびにその勤務員の活動に対して合憲性の審査を行なうことであり、国家机关間、工場、鉱山、企業・事業単位間に、違憲・違法によって引き起こされる権限抵触等の問題を処理することである。⁽²⁴⁾

以上の「専門機構」の設置に関する提案をみると、その名称、地位、権限、任務において若干の相違がみられるものの、憲法監督の「専門機構」の設置を要求する点では一致している。結局のところ、これらの提案は採用されなかったのであるが、八二年憲法制定後、数年になる現在、後述のように、「専門機構」の設置および「憲法監督保障条例」の制定などの議論が引き続きなされており、きわめて根強い要求であることが知られる。⁽²⁵⁾

四 一九八二年憲法下の憲法監督の課題

現行の憲法監督制度について、比較的にとまっていた研究としては、胡錦光「論憲法監督制度」⁽²⁶⁾、王顯莘「我國憲法監督制度的中国特色」⁽²⁷⁾、陳雲生「健全社會主義法制的憲法保障」⁽²⁸⁾、羅耀培「論憲法的實施保障問題」⁽²⁹⁾がある。これらを

参照して、具体的条文からその特徴をみるとともに、若干の問題点を考えることにしたい。

(一) 憲法の最高法規性

「この憲法は、中国の各民族人民の奮闘の成果を法の形式で確認し、国家の根本制度と根本任務を規定したものである。これは国家の根本法であり、最高の法的効力をもつ。全国の各民族人民、すべての国家機構と武装力、各政党と各社会団体、各企業・事業体は、憲法を活動の根本準則とするとともに、憲法の尊厳を守り、憲法の実施を保証する責務を負わなければならない。」(前文)

一九八五年一〇月に貴陽で開催された「中国法学会憲法学研究会成立大会」において、「憲法の実施の保障」をめぐると一つの側面として、「憲法前文の法的効力問題」が議論され、次のような三つの見解が対抗し合っている。⁽³⁰⁾

(1) 憲法前文の基本的内容はその後の各条項の中に体现され、それは憲法の各具体的規定の指導思想であり、憲法全体の構成部分として疑いなく法的効力を有する。

(2) いわゆる法的効力は、法の規範性と強制力をいう。憲法前文は制憲目的と国家の全般的方針について叙述的説明をするだけであって、規範性と強制力をもたない以上、当然に法的効力をもたない。

(3) 憲法前文の法的効力について単純化して一概には論じえず、具体的状況を具体的に分析すべきである。例えば、歴史的叙述部分については法的効力をもたないが、国家の外交政策および憲法の最高の法的地位等の規定についてはその強制性と拘束力を否定すべきでない。

右のように、三つの見解が対抗し合っているが、前文の主要な内容は、(一)歴史的記載、(二)今後の任務、(三)階級闘争の問題、(四)統一戦線の問題、(五)民族問題、(六)台湾問題、(七)国際事項、(八)憲法の地位と機能——によって構成されている

のであり、(3)説の言うように、「単純化して一概には論じえず、具体的状況を具体的に分析すべき」であろう。八二年憲法の草案時においてなされた前文の意義、性質、内容に関する議論が、今なお尾を引いているのである。⁽³¹⁾

(二) 法制の統一と尊厳

「国家は、社会主義法制の統一と尊厳を守る。／すべて法律、行政法规、地方的法規は、憲法に抵触してはならない。／すべての国家機関、武装力、各政党、各社会团体および各企業・事業体は、憲法および法律を遵守しなければならない。すべて憲法および法律に違反する行為は、これを追及しなければならない。／いかなる組織または個人も、憲法および法律を超越する特権をもつことはできない。」(五条)

「いかなる公民も、憲法および法律の定める権利を享有し、また憲法および法律の定める義務を履行しなければならない。」(三三条)

「中華人民共和国公民は、憲法および法律を遵守し、国家の秘密を守り、公共の財産を愛護し、労働の規律を遵守し、公共の秩序を遵守し、社会の道徳を尊重しなければならない。」(五三条)

第五条にいう「すべての国家機関」には最高国家権力機関(全人代)が含まれ、また、「各政党」には社会主義建設事業を指導する、執政の党・中共が含まれ、さらに「いかなる組織または個人」の中には中共の各級組織および最高指導者が含まれるのである。⁽³²⁾ この規定は従来の中国憲法には存在しなかったものであり、「党政分工」の原則にもとづいて、法制の強化を執政党との関係で明確にした点に、その特徴がある。執政党および党と国家の重要な権力を掌握する指導者が、重大な政策決定においてもし憲法と法律に違反すれば、国家と人民に災難をもたらす、との苦い経験に対する反省の上に立脚している。⁽³³⁾

新しい党規約（一九八二年九月）は、「党はかならず憲法と法律の範囲内で活動しなければならない。⁽³⁴⁾」（総則）とし、胡耀邦総書記が一二全大会において、「中央から基層にいたるまで、すべての党組織と党員の活動は国家の憲法と法律に抵触してはならない。党は、人民の一部分である。党は人民を指導して憲法と法律を制定するが、いったん国家の権力機関によって採択されたなら、全党はそれを厳格に遵守しなければならない。」⁽³⁵⁾と報告している点は、憲法第五条の内容を党の側から明らかにしたものである。

王顕孝氏によれば、「党はかならず憲法と法律の範囲内で活動しなければならない」ということは、憲法監督制度の中国的特色をきわだたて示すものである。そして、同氏の次の指摘から見ると、第五条に対する期待がきわめて高いものであることが知られよう。つまり、「中国共産党は四千万余の党員を擁する執政党であり、中国人民が革命と建設を行なうのを指導し、大きな威信をもっており、多くの党員が憲法の実施に責任を負う国家機関の指導的職務を担っており、また、憲法実施の保障に対して關鍵的役割を果たしており、わが党が率先して憲法を遵守し、憲法の権威を擁護するかぎり、その他のいかなる組織および公民個人も憲法の基礎を破壊しようがない。もしも憲法の実施と擁護に責任をもつ人が、自己の眼中に憲法が存在せず、彼らの行為によって憲法が重要でないことを示すなら、⁽³⁶⁾どうして広範な人民大衆に憲法を遵守させ、憲法の権威を擁護させることができようか。」

（三）憲法実施の監督

憲法規定によれば、全国人民代表大会の職権として「（二）憲法の実施を監督すること」（六二条）、全国人民代表大会常务委员会の職権として、「（一）憲法を解釈し、憲法の実施を監督すること」、「（七）国务院の制定した行政法規、決定、命令のうち、憲法、法律に抵触するものを取り消すこと」、「（八）省、自治区、直辖市の国家権力機関が制定

した地方的法規および決議のうち、憲法、法律、行政法規に抵触するものを取り消すこと」(六七条)が確認される。

専門委員会については、「全国人民代表大会は、民族委員会、法律委員会、財政経済委員会、教育科学文化衛生委員会、外務委員会、華僑委員会およびその他の必要な専門委員会を設置する。全国人民代表大会の閉会中、各専門委員会は、全国人民代表大会常務委員会の指導を受ける。／各専門委員会は、全国人民代表大会および全国人民代表大会常務委員会の指導のもとに、関係ある議案を検討し、審議し、起草する。」(七〇条)とする。

右の憲法規定からみるように、全国人民代表大会および同常務委員会が憲法実施の監督権を有する。これについて、王顯拳氏は、「現行憲法は、わが国の憲法実施監督の経験・教訓を正しく総括するだけでなく、その他の国家の憲法監督機関専門化の長所に注意してそれを吸収し、中国的特色をそなえる憲法監督制度を確立した」⁽³⁷⁾と説明し、さらに、全国人民代表大会常務委員会も憲法実施の監督権を有することについては、「中国の国家権力体制の基本的特徴に照応し、わが国の憲法監督に最高の権威をもたせ、また比較的に確実に実行できるようにさせ、憲法監督機構はそれによって強化された」⁽³⁸⁾として、このような制度の理由づけを次の二点にわたって述べている。第一に、全国人民代表大会常務委員会は全国人民代表大会の常設機関であるとともに、国家の立法権を行使する機関でもあり、それによって憲法実施監督の職権を行使し、大きな権威を有する。第二に、全国人民代表大会常務委員会會議が一般に二ヶ月に一度開催され、委員長、副委員長、秘書長によって構成される委員長會議は重要な日常活動进行处理し、違憲事件を適時かつ正確に処理することができ、憲法監督の連続性を保証する。⁽³⁹⁾

王顯拳氏は、このような体制を支えるものとして、全国人民代表大会に設置され、その閉会中は全国人民代表大会常務委員会の指導を受ける「専門委員会」の活動に注目する。⁽⁴⁰⁾つまり、各専門委員会の活動任務の一つとして、「全

全国人民代表大会常务委员会が交付した、憲法・法律と抵触すると認められる國務院の行政法規・決定および命令、國務院各部・各委員会の命令・指示および規則、省・自治区・直轄市の人民代表大会およびその常务委员会の地方的法規および決議ならびに省・自治区・直轄市の人民政府の決定・命令および規則を審議し、報告を提出すること」(全国人民代表大会組織法三七条三項)を根拠に、各専門委員会が「違憲の法規・決議・指示・規則・命令等の法律文書をそれぞれ審査し、全国人民代表大会常务委员会に意見を提出し処理する」制度の有効性を強調し、「憲法実施を監督する日常活動を展開する専門機構があり、憲法監督の効果は必然的に充分に有効に發揮されうる」とし、これは、「わが国の實際に全く合致し、わが国憲法監督制度の大きな特徴の一つである」と位置づけている。

日本では、浅井敦氏が、右の現行制度について次のように強い疑問を投げかけている。つまり、「新憲法をうけて制定された全国人民代表大会組織法では、憲法違反の行政法規等を審議するため専門委員会に付託するのは常务委员会であり(同法第三七条三号)、全国人民代表大会の権限とはされていない。もとより関係条文の解釈・運用によって補正する道はあるとはいえ、これではまるで、全国人民代表大会はその憲法上の規定にかかわらず實際には飾り物的存在だという批判に、自ら立法上の根拠を与えてしまったようなものではないか。」⁽⁴¹⁾これについて中国側の激しい反論がなされているが、両者の間に全国人民代表大会常务委员会の権限を強化せざるをえない「中国の實際」に対する大きな認識上の相違が存在するようである。中国では、「全国人民代表大会常务委员会は、憲法の実施を監督するが、具体的活動は、専門委員会によって行なわれる」とする⁽⁴²⁾のが、憲法学者の一般的な理解となっており、活動の恒常性の点からだけでなく制度上も矛盾がないものと考えているようである。

また、これとは別に前述の「中国法学会憲法学会成立大会」では、現行の憲法保障制度を肯定する前提の上に

具体的建議がなされており、その内容は次にあげるように、憲法制定過程において議論された「専門機構」の設置要求の一部が生かされている。⁽⁴³⁾つまり、その理由として「全国人民代表大会常務委員会の人数が少なく、立法任務の重い状況にかんがみて、それが憲法監督権を直接的に行使する憲法保障機関として実践において多くの困難と不都合を生じかねない」ことをあげ、「常務委員会の中に憲法監督委員会を設置する」か、もしくは「法律委員会に照応の権限を賦与して、憲法訴訟を受理できるようにし、事件について違憲か否かの裁定をなしうる権限をもたせる」とする提案がなされている。それとともに、「憲法訴訟制度を確立して、憲法の実施を保障するために、手続上の保障を提供すべきである」ことが強調されている。

また、孫謙・胡永革両氏は、専門の憲法監督機関を設置することを前提に、つまり、「当然ながら、監督機関そのものの特徴から考慮するなら、すなわち、人民代表大会自体の活動が多く、負担が重く、専門の憲法監督機関の確立が人民代表大会常務委員会の活動量を軽減する上にいっそう有利であり、違憲事件を適時に処理しうることから考慮して、将来条件が成熟すれば、わが国の体制に適合し、わが国の特色をそなえる専門の憲法監督機関を設置することも可能である」として、「憲法監督の単行法規」⁽⁴⁴⁾（「憲法実施保障条例」）の制定を次の四つの項目とともに提案している。その内容の要点は以下の通りである。

一、憲法監督の管轄

違憲事件の性質・具体的状況にもとづいて、憲法監督機関の管轄する事件と一般の司法機関の管轄する事件に分類する。

二、憲法監督機関の権限の範囲

全国人民代表大会常务委员会が国务院・省・自治区・直辖市の制定する、各種の違憲の法規、決議および命令等を取り消す権限を有し、憲法を解釈する権限を有する（憲法六二条および六七条）が、そのほかに国家机关および国家公務員の違憲事件、国家机关の権限抵触事件等の審理および処理の権限についても規定する。

三、違憲事件の訴訟主体

違憲事件の発生後における人民代表大会常务委员会に対する提出・報告の主体と形式、人民代表大会常务委员会による報告受理後の調査方法、審理期間、処理方式、審理・調査の原則（公開審理、多数決等）等について規定する。

四、違憲事件についての処理

憲法では違憲の法規についての権力機関の取消権を規定しているが、「取り消し」自体が一つの制裁方式にはかからないのであるから、若干の違憲活動の処理方式についても規定すべきである。

右の四点におよぶ憲法監督に関する単行法規の提案は、前述のように専門の憲法監督機関の設置と密接に関係する問題であり、今後、その設置の方向に進んだ場合にはきわめて有力なものとして参照されることになろう。

いずれにしてもこれまでの若干の考察によって知られるように、憲法実施の監督の問題が、中国法学界、とりわけ憲法学界の大きな関心事となっているが、八二年憲法の現行体制を維持するか、それとも改善・変更を加えるべきかをめぐって、前者は「人民主権」（全権力の人民への帰属）、「議行合一」（立法府と執行府の一体化）制度の上に中国的特色をそなえる憲法監督制度を強調するのに対して、後者は最高国家権力機関からの一定の独立性を有する専門機構の設置を志向するものとなっている。

今後の動向については予測しがたいところがあるが、八二年憲法の制定過程以後の議論から見ると、ある論者

の表現を借りるならば、「党治」(党による支配)から「憲治」(憲法による支配)への転換をはかることが大勢であり、その点でいずれが今後、「憲治」を実現する上で説得力をもちうるかにこの問題の鍵があるように思われる。その際、「憲治」のための基本的諸条件の整備ということが同時に問われることとなろう。

注(1) この内容については、『中国法学』一九八六年第一期五七頁以下参照。

(2) 『法学研究』一九七九年第四期一頁以下。

(3) 『法学研究』一九八〇年第一期一頁以下。

(4) 許崇徳・何華輝『憲法与民主制度』湖北人民出版社、一九八二年二月、一七八頁以下。

(5) 『中国共产党第八次全国代表大会文献集』外文出版社、第二卷一〇九—一一〇頁。

(6) 何華輝『論憲法監督』『武漢大学学报』一九八二年第一期七頁。これは『D41法律』一九八二年第二期一三頁以下に掲載されている。

(7) 許崇徳・何華輝、前掲書一八〇—一頁。なお、稲子恒夫『現代中国の法と政治』日中出版、一九七五年、一七三頁以下参照。

(8) 『プロレタリア文化大革命期の公安工作強化に関する規定』(一九六七年一月)のことである。

(9) 浅井敦『現代中国法の理論』東京大学出版会、一九七三年、九二頁以下参照。

(10) 本書は、野間清・浅井敦・近田尚己共訳『プロレタリア階級独裁のために——中国新憲法の性格と任務——』(東方書店、一九七六年)として刊行されている。

(11) 許崇徳・何華輝、前掲書一八一頁参照。

(12) 江華『嚴格依照新憲法弁事』『紅旗』一九七八年第五期一六頁参照。

(13) 『人民日報』一九七八年三月一六日。

(14) 於浩成『一個極其重要的建議——關於憲法實施的保障問題』、『法学雜誌』一九八二年第四期二四頁参照。関連して、「勝利の花をあなたに——劉少奇の遺児の手記』『世界政治』五八九—五九一号参照。

- (15) 柳嵐生「略論憲法監督」『社会科学』一九八一年第三期一〇七頁以下参照。
- (16) 中央政法幹部学校国家法教研室編著、高橋勇治・浅井敦共訳『中華人民共和国憲法講義』一九六〇年、弘文堂、二一二頁。
- (17) 『北京周報』一九八二年第三七号二六頁。
- (18) 於浩成・前掲二六頁。
- (19) 姚登魁・鄭全威「我國憲法結構修改急議」『西南政法學院學報』一九八一年第三期一七頁。なお、両氏の章別構成についての提案は次の通りである。前文、第一章 中華人民共和国の社会制度、第二章 公民、社会組織および団体、第三章 国家權力機関、第四章 国家管理機関、第五章 裁判機関、第六章 檢察機関、第七章 憲法監督機関、第八章 国旗・国章・首都、第九章 憲法の効力と改正手続。
- (20) 何華輝・前掲八頁。
- (21) 於浩成・前掲二六―七頁。
- (22) 何華輝・前掲 八頁。
- (23) 柳嵐生・前掲一〇八頁。
- (24) 姚登魁・鄭全威・前掲一六―七頁。
- (25) その他、於浩成氏によって次の提案がなされた。
「憲法のきわめて大きな權威を確立し高めるために、いくつかの外国において国家元首および政府首脳が就任に際し、憲法への忠誠を宣誓する儀式的履行の方法を参照して、中華人民共和国主席、國務院総理および中央軍事委員会主席が就任の際に、憲法への忠誠を宣誓しなければならないとともに、この規定を憲法に明文で書きこむことを建議する。これは表面的な形式的問題であるにとどまらず、国家の根本法に対する尊重を示している。」（於浩成・前掲二七頁）
- (26) 『中国法学』一九八五年第一期七二頁以下。
- (27) 『法学季刊』一九八五年第二期一一頁以下。
- (28) 同右、一五頁以下。
- (29) 『法学研究』一九八六年第二期二二頁以下。

(30) 『中国法学』一九八六年第一期五八頁参照。

(31) 主な意見として次の三つがあった。つまり、①従来の憲法はいずれも規定し、内容もきわめて重要であるが、前文は不可欠の構成部分ではない。今後、前文はいらないこともありうる。もし保留するなら簡潔にすべきである。②前文が強制的規範かどうかという理論問題がある。前文は形式上、結局、宣言的記録である。もし規範であるなら、条文に制定すればよい。③詳細に書くべきで、建国の歴史過程を叙述するなかで、党の指導、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想の指導および統一戦線問題を歴史的経験として提起し、前文において明確にいい、その後の条文では繰り返さない。(許崇徳「修改憲法十議」『民主与法制』一九八一年第三期七頁以下、潘念之「有関修改憲法的幾点意見」同上第四期四頁)

八二年憲法からみると、「前文」をめぐる以上の意見において、①は退けられ、③が採用されているが、②については今日も議論の分れるところである。

(32)(33) 王景荣「論加強和改善党的領導」張友漁等著『憲法論文集(統編)』(群衆出版社、一九八二年)四五頁参照。

(34) 『北京周報』一九八二年第三八号一二頁。

(35) 同右、一九八二年第三七号二六頁。

(36) 王顯拳「我国憲法監督制度的中国特色」『法学季刊』一九八五年第二期一二頁。なお、陳致忠「实施新憲法的一個關鍵問題——淺談党在憲法和法律範圍内活動的重大意義」(『法学季刊』一九八五年第三期、七頁)が「憲法の法的保障、監督機構の保障、党の保障および人民の保障」からなる「憲法実施保障体系」のうち、「党の保障がもっとも根本的な保障である」とするのは同趣旨である。

(37)(38) 王顯拳、前掲、一三頁。

(39)(40) 王顯拳、前掲、一三一—四頁参照。

(41) 浅井敦『中国憲法の論点』(法律文化社、一九八五年)七六頁。

(42) 董成美編著(西村監訳、杉中俊文・野沢秀樹共訳)『中国憲法概論』(成文堂、一九八四年)二〇九頁、斉乃寛「中国憲法の基本的特徴」『比較法学』第一八巻第一号一七一頁。

(43) 『中国法学』一九八六年第一期五七頁参照。

ソ連と相当に類似の議論状況にあることは、杉浦一孝「ソ連における憲法保障論―最近のソ連憲法学界の動向を素材として―」『社会主義における法と民主主義』（社会主義法研究年報第五号十一頁以下）によって知られる。

(44) 孫謙・胡永革「憲法監督制度的比較研究」『天津社会科学』第六期四八―九頁（『D41法律』一九八五年第一期二五頁以下に復刻）。

（一九八六年七月一七日稿）

〔本研究は一九八六年度早稲田大学特定課題研究の補助を受けた「現代中国憲法の基本問題」の一部である〕