

論 説

中国憲法と連邦制

——『中華民国憲法（1923年）』を中心に——

劉 迪

第1節 『23年憲法』の政治背景

第2節 『23年憲法』における連邦制の特質

第3節 『23憲法』失敗の深層

結 び

1923年10月に北京政府が公布した『中華民国憲法』（以下23年憲法とのみ表記）は近代中国の初めての正式憲法であり、『中華民国臨時約法』の内容より相当完全なものとなっていた。この憲法は中国の唯一の連邦制憲法である⁽¹⁾。その内容は、1920年代前半の各政治勢力の要求を採用した。ただし当該憲法が公布された時から、それは収賄議員によって可決されたもので無効であるとみなされていた⁽²⁾。以来、当該憲法の内容についての研究は少なく、評価はあまり見られない。本稿は、当該憲法をめぐって三つの視点から考察したいと考えている。第一、当該憲法の内容と当時の各政治勢力の要求、第二、当該憲法の連邦制の性格、第三、当該憲法の背景としての憲法政治思想である。

第1章 『23年憲法』の政治背景

『23年憲法』の特徴は連邦制の憲法であるという点にある。当該憲法の

(1) 当該問題の詳細について本稿第2節参照。

(2) 楊幼炯『近代中国立法史』（商務印書館（上海）、1936年5月）311頁。

連邦制規定は、突如現れたものではなく、清朝末期から民国初期における中国憲法政治発展の結果である。

1911年以後、中国は3回の連邦主義の高潮があった。1回目は辛亥革命中から民国初期までであり、2回目は1915年袁世凱独裁支配反対気運の上昇時であり、3回目は1920年からの連省自治運動である。

辛亥革命後の中国において、権力非集中要素は低下せずむしろ増大した。武昌蜂起以後、中国各地は次々と独立を宣言し、多くの軍政府は独立宣言の中で、連邦政府の樹立を要求した⁽³⁾。清王朝の打倒は、武昌蜂起の力というより、むしろ各省の独立宣言と行動によるもののほうが大きい。この過程において、各省の地方勢力は増大した。中華民国成立後、袁世凱の全中国支配は形式だけのもの止まっており、西南各省の実力派及び革命党は依然中国の広大な地域を支配していた。袁世凱を代表とする中央実力派は武力をもって中国を統一しようとしたが、これに対抗して地方の実力派と知識人エリートは、連邦主義統一方針を提出した。権力非集中要素が増大した背景のもとで省憲法、連邦憲法制定の運動が現れた。

1 戴季陶⁽⁴⁾と『中華民国と連邦組織』⁽⁵⁾

戴季陶の『中華民国と連邦組織』は1914年6月に書かれ、同年7月の中華革命党の機関紙『民国雑誌』に発表された。この論文の矛先は、袁世凱

(3) 李劍農『中国近百年政治史』(太平洋書店、1968年版)462頁。又胡惠春「辛亥革命後の地方分権主義」『中国近代現代史論集(第17編)』(台湾商務印書館、1986年7月)815-839頁。

(4) 戴季陶、1890-1949、1891年1月6日四川北部広漢県に生まれる。1905年から1909年日本に留学。早期同盟会メンバー。長期にわたり孫文の秘書を務める。王成聖『戴季陶の一生』、台湾『中外雑誌』第16巻第4期参照。戴季陶の本名は戴良弼、天鐸報記者時代には天仇と名乗る。1920年より季陶の名を使用。彭明著『中国現代政治思想史講座十講』(河南人民出版社、1986年3月)188頁参照。

(5) 劉迪以下論文参照。「戴季陶の連邦主義思想について」早稲田大学大学院『法研論集』94号(2000年)。

の独裁専制であり、孫文をはじめとする中華革命党の意見を反映している。

戴季陶は高度の中央集権の形式が中国民権の発達を妨げていると考えていた。戴は二つの重要な問題を挙げている。まず、「中央の人間は集権の名を唱えているが、実際に国家は少しも統一していない。各省の軍は兵を出し自衛しており、人民の政治意識や能力は発展の余地が無い」⁽⁶⁾。二番目に、「中国は土地が広く、人口も多く、民族は複雑で風俗習慣も異なっている。一つの機関が全ての政治をまとめると、中央政府は強くなり、地方人民は専制の害を受けることになる。中央政府の力が弱いと地方官吏は各々割拠することになる。集権政治の実現はもとより不可能であり、民権の発達は更に望めない」⁽⁷⁾。前者は現実の政治問題であり、後者は客観的な条件の問題である。戴は、この二つの障害を克服することが中国の統一と発展及び中国人民の福祉増大に向けての大きな鍵であると見ている。

如何に中華民国初期の混乱を治めるのか。戴季陶は中国の国家組織構造を変更すべきであると考えている。理由は、民国初期における中国の混乱は、制度の欠如にあるとしている⁽⁸⁾。

戴からみれば、旧制度すなわち単一制は、中国混乱の原因をなす。中国の歴史を顧ると、単一制度という発想によって各省の才能ある人材が中央に集中しすぎ、官僚間の軋轢をもたらしてしまう。また少数民族地域の統治方針の誤りにより民族間の隔たりが作られてしまう。更に、中央政権の権力は少数者によって握られ、その少数者が自分の息のかかった者を引き上げようとする。そこから派閥が生まれる。また、競争が激しくなり、派閥の代表者とともに進退するので、政界に荒波が起こる。腐敗、墮落の現象は一層ひどくなるという問題も生じる。これが戴の考えであった⁽⁹⁾。

(6) 戴季陶『中華民国と連邦組織』（中国図書公司、1917年12月）3頁。

(7) 戴前掲書4頁。

(8) 戴前掲書自序2頁。

(9) 戴前掲書32-38頁。

戴は、上記問題の根源は中央権力が大きすぎ、地方権力が微弱すぎることにあると考えた。処方箋として、彼は以下のことを提案した。第一、連邦制憲法の制定により、中央と地方の権限は憲法によってそれぞれ明確に記載し、共に憲法によって保障する。第二、各省は、それぞれ小共和国になり、その省長は民選による⁽¹⁰⁾。

民国初期、連邦制の導入に対しては大衆心理における抵抗感が強かった。これに対して、戴は中国の歴史、自然情況などの点から連邦組織が中国に最適であると裏付けようとした。第一に、中国の歴史を考察すると、地方分権を実施している時期には文化は発達したが、中央集権を実行するや、衰退してしまった。周王朝は分権を行ったことで文化が栄え、秦の時代は集権を行って文化が停滞した。第二に、中国人は伝統的に自治能力を有している。例えば地方団体、自衛団体、教育団体等は自治団体が機能したものだと言えよう。そして郷党の制度は特に自治がその起源となっている。第三に、中国人の心の中では省を愛する気持が国家を愛する気持に勝っている。故郷の省の存在は連邦組織における自然な基礎となっている⁽¹¹⁾。

さらに中国の自然条件も連邦制導入の要因の一つとして取り上げられた。戴は、中国国土が広大で風俗習慣が違い、人民の事情も異なっているので、単一制政府はとても無理であると指摘した。つまり「一中央政府、中央立法部が全国の立法、行政を司ることは、一行政部、立法部が全欧州各国の立法行政を司ることと変わらない。なお各省の事情は異なることが多いため、(中略)連邦制を実行するならば、各省の単独の利害にかかわる立法は、各省の立法部に一任することができる。中央立法部は共同の立法事項に専念できる。地方立法部は、一層その省の立法に責を尽くすことができる。分権すれば、処理しやすいことである」⁽¹²⁾。

(10) 戴前掲書54頁。

(11) 戴前掲書19-32頁。

(12) 戴前掲書53頁。

同時代の多くの革命者と同様、戴は、連邦制の導入は国家の富強という目標のためであると考えた。彼は「秦の時代より、国家の盛衰興亡は、制度の理由ではなく、常に一人、二人に君主、宰相の力によるものである」⁽¹³⁾と指摘した。つまり彼は連邦制の導入は、国家富強の制度の保障を求めることである。ただし、注目すべきことは、戴は、連邦制の意義について民権の保障という点をも取り上げた。彼は民権の保障と国家統一を両立させるという視点から、連邦制導入を唱えたわけである。「連邦の国家組織を除いたら、国家権限の統一と民権の発展のバランスを保つことはできないであろう」⁽¹⁴⁾。

当時、国民党の正式の主張は単一制であったが、袁世凱の独裁専制反対のため、連邦制という武器を利用したこともある。前述の戴季陶論文は孫文をはじめとする国民党（中華革命党）の主張を代表していた⁽¹⁵⁾。

2 章太炎の連邦モデル⁽¹⁶⁾

清末、列強の侵略に直面して、中国は連戦連敗し、分割の危機が深刻であった。章太炎は中央政治改革に自信を失い、地方からの政治改革を考え始め、希望を地方実力派に託した。1899年、章太炎は相繼いで「藩鎮論」、 「分鎮論」を書き、「分鎮」の理論を打ち出した。いわゆる「分鎮」とは、

(13) 戴前掲書20頁。

(14) 戴前掲書4頁。

(15) 国民党は1912年8月、『国民党大政見』において、将来に関する五つの主張を提出し、その中の第一項は「単一國制を主張する」というもので、「既に研究の余地なし」(『宋教仁集』下巻(人民出版社, 1985年4月)489頁)としていた。袁世凱は中央集権の名のもとに独裁を行うことに鑑み、国民党の地方実力派例えば広東都督の胡漢民や江西都督の李烈均らが依然として連邦制の実施を唱える。彼らは革命党が地方分権制を通しさえすれば合法的、且つ効果的に袁世凱を抑制できると考えていた。1913年「二次革命」失敗後、国民党内の中央派人物が中央集権制の宣伝に関して客観的に袁世凱の独裁に助力したことに反省し、一時的にせよ、党内の多数の人間が連邦制に賛同した。

(16) 劉迪以下論文参照『章太炎の連邦主義思想について』早稲田大学大学院『法研論集』96号(2000年)。

当時の中央集権制を改変し、兵権を握り、地方に駐屯する各地方官吏——「方鎮」——の権力を強化することによって、地方分権の政治体制を形成する。

章太炎の考え方では、「外国列強に分割されるより、自ら「分割して、方鎮に授ける」ほうがよく」⁽¹⁷⁾、「藩鎮を弱める政策は最も利己的なものであり、侵略者にしか有利でないものである」⁽¹⁸⁾と考え、地方督撫に救国の希望を寄せた。漢民族地方官吏の権力を増大させるべきと主張したわけである。具体的にいえば、このモデルは下記の如くである。

第一に、中国を六つの部分即ち「王畿」と「五道」に分ける⁽¹⁹⁾。第二に、才能のある督撫を選んで、道の首脳を担当させる。第三に、中央政府は王畿を直接管轄し、各道は中央によって認可される。各道の首脳は自ら後継者を選び、中央に認可される。第四に、各道は中央に納税義務がある。第五に、各道は国土を守る義務がある。

「分鎮」発表後まもなく、章太炎は権勢のある地方官吏に幻滅を感じた。これらの地方官吏に改革精神がないと分かり、「分鎮匡謬」という文章を書き、清の督撫が「表面においては強大であるが、内心においては虚弱であり」、行動する勇氣に欠けるため、中国を改造するには新たな道を探らなければならないし、「中国を救済するために新しい方法を探る必要があり、決して困難を避けて安易に就いてはいけない」⁽²⁰⁾と述べた。

辛亥革命後、章太炎はより積極的に中央集権を強化すべきだと主張した。1912年1月3日、「中華民国連合会」が上海に成立し、章太炎は会長に推挙された。当時、各省が次々と独立し、連邦制の実行を主張する雰囲気が高まっていたが、章太炎は成立大会の演説の中で米国を模倣して連邦制を実行してはならないと強調した⁽²¹⁾。1912年1月4日の『大共和日報』

(17) 「分鎮論」『章太炎政論選集』（以下「政論選集」と略す）（中華書局、1977年11月）107頁。

(18) 「藩鎮論」政論選集102頁。

(19) 「分鎮論」政論選集105-106頁。

(20) 「分鎮匡謬」『章太炎全集（三）』（上海人民出版社、1984年7月）123頁。

創刊祝辞においても、彼は、「地方の勢力家が恣意的であることが米国の弊害である」と指摘し、もし中国が米国に倣えば、「すぐにも崩壊に至るに違いない」⁽²²⁾と述べた。

この時期において、章太炎は統一を維持する願望を持ったが、客観的結果としては、袁世凱の専制を助長した。章太炎は「統一」、「独立」、「外敵防御」などのような民族主義的範疇の要求を必要以上に強調したため、民権、民主主義との対立が生じた。その結果、後者は前者に圧倒されてしまった。結局、両者が同時に袁世凱の犠牲となった、と考えた学者がいる⁽²³⁾。これもある程度根拠のある見方である。

1920年、章太炎は熟慮の上、彼なりの連省自治モデルを打ち出した。この年11月9日、章太炎は北京の『益世報』に「連省自治虚置政府議」という文章を掲載し、連省自治の構想を公にした。以後数年をかけて、章太炎は更に自分の設計を完全なものにした。全体から見れば、章太炎は連省自治のプロセスを三つの段階に区分する。即ち、「各省自治は第一歩で、連省自治⁽²⁴⁾は第二歩で、連省政府は第三歩である」⁽²⁵⁾。この後、彼は連省政府段階の組織構造について「行政委員連邦制」と定義した⁽²⁶⁾。省自治及び連省自治という二段階において、中央政府は形式的な存在に過ぎない。第三段階においては、各省が自治を実現し、省憲法を制定した上で、「連邦憲法を制定する」。この段階になって初めて中央政府が成立する。

連邦憲法の制定について、章太炎は国家ではなく、各省議会連合会によるべきであると述べている。なお連邦制成立以後、合議制の中央政府は各

(21) 「中華民国聯合会第1次大会演説辞」政論選集532頁。

(22) 「致袁世凱商閩官制電一」政論選集575頁。

(23) 唐文權『章太炎思想研究』（華中師範大学出版社，1986年7月）137頁。

(24) この概念は章太炎と張繼によって共に作られたものである。1920年に、張繼はヨーロッパから帰国し、章太炎は彼に時局を紹介し、四川と湖南における自治同盟の創設について議論した時、張繼は自治同盟を「連省自治」に変えた。章太炎「太炎先生自定年譜・中華民國9年，53歳」、『近代史資料』1957年1号。

(25) 「章太炎与各省自治連合会電」『申報』（上海），1921-01-6。

(26) 「弭乱在去三蠹」政論選集756頁。

委員により構成されるものと主張した⁽²⁷⁾。かれは「臨時約法」、国会、大統領を「蠶恰（キクイムシ）」といい、これを取り除くことを主張した⁽²⁸⁾。彼の設計した連邦制は、米国、ドイツ諸国のような三権分立構造を有していない。

1924年に入ってから、章太炎は更に二種のモデル、即ち「分治」と「行政委員制」を打ち出し、前者を「正道」、後者を「次善」と呼んだ。前者の「分治」モデルについて、彼は、「中国において国運の長久、人民の安寧を保つに相応しい有力な統治者は現れていない。故に、統一より、むしろ分治のほうが良い」といい、「三国鼎立の規則に従い、兵力を以って攻撃することなくすれば、実際、分治のほうが統一より良い」といった。当時は、「統一を主張するとますます平和でなくなり、平和を求める者は統一を主張してはならない⁽²⁹⁾」と言う状況であるため、彼の設計した案は、「各省は自治の上、数国に分けられるべきである。二に分けてもいいし、三か四、五に分けてもいい、すべて情勢により、軍や民の要望により決められる⁽³⁰⁾」というものである。

章太炎の考えによると、長年にわたる戦乱、人民の苦難及び国家主権の喪失などのすべては中央政府権力の過大によるものであるという。中央の権力が余りにも増大すれば、大統領の地位は羨望の的になり争いが起こる。そうなると、その地位は軍閥以外には得られなくなる⁽³¹⁾。そして、軍閥が過大な権力を手に入れると、無理やりに借金し、売国し、人民を圧迫するようになる⁽³²⁾。このような問題の打開策として、章太炎は中央政府を形式だけのものとすべきだと提案した。これは章太炎の連邦主義主張の発端である。

(27) 同上。

(28) 同上。

(29) 「改革意見書一」政論選集799頁。

(30) 同上。

(31) 「聯省自治置于政府議」政論選集752頁。

(32) 「各省自治共保領土説」政論選集755頁。

中央集権を弱めるために、章太炎は「臨時約法」、国会と大統領という三つの特権を取り消さねばならぬと主張した。章太炎から見ると、「臨時約法」は集権に偏りやすく、国会は数とりによって競おうとしがちであり、大統領はイコール皇帝である。この三つは、軍閥、官僚と政治家の争いの素になりやすく、国家の災いの元になりがちである。章太炎はこれら三つを「蠹恰（キクイムシ）」に喩えた。この三つの「蠹恰」を消滅しなければ中国の安定はないと言った⁽³³⁾。

現実的な政策において、章太炎は、中央政府に不信感を抱くと共に、北洋政府の武力統一の方針にも反対し、孫文の革命統一にも反対した。章太炎の自治は、実際北洋軍閥の専制的統一と孫文の革命的統一との間に、第三の道を選択しようとしたのである。この第三の道は、権力の分散主義と政治の改良主義を特色とした。この種のデザインには、章太炎の中央集権に対する失望が窺える。

3 毛沢東と連邦主義⁽³⁴⁾

1920年6月、安徽系軍閥張敬堯が湖南から追い払われた後、湖南において湖南自主自立、配督（軍）廃兵、公民立憲、自治という自治運動が繰り広げられた。毛沢東の連邦主義思想は彼の湖南自治運動に参加した経験と密接な関係を持っていると思われる。彼が積極的に湖南自治運動に参加した時期は大体1920年6月から10月にかけての間である。

毛沢東の提出した自治主義は、内容から見ると、全く連邦国家地方政府のモデルである。この概念について、1920年6月14日上海『申報』が湖南改造促進会の名義で掲載した「湖南建設問題条件弑閥」という文章において既に言及された。この省自治案が、毛沢東連邦制国家構想の原型と言える⁽³⁵⁾。その後、毛沢東は次のように述べた。「各省の自決自治は、改めて

(33) 「弭乱在去三蠹」政論選集758頁。

(34) 劉迪以下論文参照。「毛沢東の連邦主義思想について」早稲田大学大学院『法研論集』95号（2000年）。

真の中国を建設するための唯一の方法である。」「湖南は専ら境域内を自治するのがよい。湖南を桃源郷にし、本省以外に他の省があるとは知らず、なおも中央政府があるとも知らない。百年前米国諸州の一州の如くに自治し、自ら教育を始め、自ら産業を興し、自ら鉄道・車道を修築する。湖南人の精神を十分に発揮し、湖南領域内に湖南文明を創る。これは小部落に処するのではなく、我輩はこれ以外には力を致す場所がないからである。中国四千年来の政治は見かけ倒しであり、大規模、大方法を重視してきたが、結局外見だけ強がるが中身がなく、上は充実しているが下は空虚であり、上は堂々として立派だが下は無気力で腐敗している。(中略)我輩は範囲を縮小して、湖南だけの自治自決を主張し、湖南は湖南人の湖南であると唱えているのである」⁽³⁶⁾。

自治の内容について、毛沢東は明確に土地・人民・主権の獲得と解釈し、特に主権の要素を重要視している。『『全自治』と『半自治』』において、毛沢東は、「我々『湖南国』を主張している人は必ずしも字面から湖南省の『省』という字を『国』にしようとするのではなく、ただ『半自治』に満足を感じず、『全自治』を獲得しようとするのである。『国』の要素は土地、人民、主権であり、とりわけ主権が最も重要な要素である」⁽³⁷⁾と述べた。その他の文章において、彼は「モンロー主義」を以てその考え方を表現した。「絶対賛成『湖南門羅主義』」⁽³⁸⁾という文章の中で、毛沢東は兼公の提出した湖南門羅主義に賛成の意を示した。兼公の解釈によれば、自分のやるべきことをやること、決して他人に干渉しないこと、他人からの干渉は絶対許さないことが、門羅主義の三原則である⁽³⁹⁾。

(35) 中国共産党中央文献研究室、中国共産党湖南省委員会『毛沢東早期文稿』編集組編集『毛沢東早期文稿』(以下『文稿』と略称)(湖南出版社、1990年7月)参照。

(36) 「湖南改造促進会復會叢書」『申報』(上海)、1920-6-28、『文稿』488頁。

(37) 『大公報』(湖南)、1920-10-3、『文稿』526頁。

(38) 『大公報』(湖南)、1920-9-6、『文稿』510頁。

(39) 兼公「湖南門羅主義」『大公報』(湖南)1920-9-5。

毛沢東連邦主義思想の基本的出発点は、大中国の弊害や、中央が地方に累を及ぼすという機構に対する反発である⁽⁴⁰⁾。従って、「大中国」の建設を放棄し、まず地方からやり始めるという発想を提出したわけである。従って彼は「大中華民國」に反対し、「湖南共和国」を提唱する。

毛沢東は一歩進んで、中国がまとまりがない原因について、「基礎がなければ、必ず立脚地を失う。政治組織は社会組織を基礎にするもので、社会組織がなければ、決して政治組織はあり得ない。あっても偽りだけである。大国家は小地方を基礎にするもので、小地方を建設しなければ、決して大国家を建設することはできない。強引な建設は成り立たないのである。国民全体は国民個人を基礎にするもので、国民個人が健全でなければ、国民全体も当然健全化する見込みがない」⁽⁴¹⁾と分析した。

毛沢東の連邦主義思想の基本的な考えについて、その特徴として、単一制の中央集権政治反対、強烈な地方自主意識、連邦国家への移行プロセスの規定の三点を指摘することができる。ここで毛沢東は現代国家のほとんどの要素について言及している。さらに毛沢東は一連の文章のなかで、現代民主主義国家モデルとして、第一、独立主権の問題、第二、主権在民の思想、第三、普遍選挙制を特徴とする民主共和政体、第四、野党による監督制。第五、自治体首脳の民選。第六、軍隊は国家政権に属する。第七、国家経済政策を提出した。

4 孫文と連邦主義⁽⁴²⁾

1911年武昌蜂起成功後も、孫文はパリで記者の質問に答える際、新政権の形式に言及し、次のように述べた。「中国は22大行省に分かれている。さらにモンゴル、チベット、新疆など3カ所の属地を加えると、その面積

(40) 『文稿』532頁。

(41) 『文稿』508頁。

(42) 以下は劉迪下記論文参照。「中国における連邦主義思想研究——孫文の思想を中心にして——」（上、下）早稲田大学大学院『法研論集』92号（1999年）、93号（2000年）。

は実にヨーロッパより広い。各省の気候は異なり、人民の習慣も性質も気候によって異なる。この事情から考えるならば、政治上絶対中央集権に適していない。北米の連邦制度が実に最も適している。各省は内政に対して完全な自由を有し、整理統御に対してそれぞれ責任を負う。各省の上に中央政府を設け、軍事、外交、財政の責任を負い、情報は自然に流されている。新政府樹立後、歴史上の組織機構を変更しなくてもよい。現在各省一人の総督又は一人の巡撫を置いて統治しているが、実は連邦も基本的に同様なやり方である。ただし、今までは督撫は君主に任命されるものであったが、今後は民間の選挙に任せる。本省の民が主人となる。(中略) 中国の君主が満州の君主に取って代わるならば、近世の文明進化に背き、決して人民は望んでいない。共和連邦政体が最も理想的のものであり、これ以外はない」⁽⁴³⁾と明言している。

1912年、孫文は連邦制国家の構想を否定した⁽⁴⁴⁾。彼は中国大衆の状態を「一盤散沙(バラバラの沙)」と形容し、近代国民国家の建設は何より重要なものであり、強力な政府を樹立すべきだと考えていた。中華民国樹立後から1924年の間、孫文は基本理念として単一制の均権国家⁽⁴⁵⁾建設を目標としていたが、西南軍閥の力を利用するため、政策上、連省自治を賛成するという発言もしばしばあった。この事実も当時連省自治勢力の強さを物語っている。

5 『国是会議憲法草案』

1920年代以後、中国の連邦主義は単に政治主張に止まることなく、憲法制定の段階に入った。省憲法運動は全国に展開され⁽⁴⁶⁾、多くの省は省憲

(43) 『孫中山全集』第1巻(人民出版社, 1980年7月)562頁。

(44) 孫文は米国式の連邦制を理想として目指していたが、辛亥革命後まもなく、その連邦制主張を放棄した。『孫中山全集』第2巻2頁。

(45) 均権制の理論構成は連邦制と異なっているが、1947年『中華民国憲法』を見ればその均権制は連邦制に近い。

(46) 例えば、北京には「各省区自治連合会」と「各省自治運動同志会」があっ

法草案が作成されたが、湖南省は省民の投票で省憲法を可決した⁽⁴⁷⁾。更に、全国レベルの連邦憲法作成促進運動も現れ、民間による憲法草案が作成された。国是会議憲法草案はその代表の一つである。『23年憲法』の「国権」と「地方制度」という2章はその前年制定された『国是会議憲法草案』（以下は『国是憲草』と略す）の深い影響を受けている。ここでは、23年中華民国憲法と密接な関連を有している国是会議憲法草案を分析してみようと思う。

1921年10月5日に、全国経営者団体「全国商会連合会」は上海で会議を開催した。また、同月17日に「全国教育会連合会」が加入し、合同会議を開催した。会議中、「大規模な団体を結成しないと国是問題の解決は困難だ」という意見が提出され、全国国是問題を議題とすべきだと主張された。発起者の商会連合会と教育連合会は、各省の省議会、商会、教育会、農会、工会、銀行工会、弁護士工会及び新聞連合会の賛同を得て、上海で新たに全国8団体の国是会議を開催することになった。翌年の1922年5月7日に、8団体の国是会議は上海総商会で開幕し、全国の14省・区35名の代表が参加した。

8団体の国是会議は、連省自治運動と同じく連邦制国家建設を目標としている。ただし両者の違いは、連省自治派の主張は、まず省自治実現、省憲法制定を行い、次は連省憲法を制定するということである。国是会議派は国是解決方法として全国的な国是会議を開催し、連邦制の全国憲法を制

た。前者は江蘇、安徽、江西、山東、河南、甘肅、広東、四川、福建、湖北、広西、山西等12の省の人からなる。後者は直隸、山東、河南、山西、四川、湖北、湖南、江蘇、江西、安徽、浙江、福建、広東、広西等14の省の人からなる。この二つの団体はいずれも民間の人が自由に参加するものであり、省を代表しない。従って両方の参加者の所属する省は、重なっている部分がある。天津には、「自治運動連合事務所」があり、直隸、山東、河南、山西、陝西、熱河の人からなる。上海には「自治各省連絡会議」が設立され、社会の有名人と地方実力派の合作によるものである。

(47) 劉迪「湖南憲法運動を論ず」早稲田大学比較法研究所『比較法学』34巻第1号（2000年7月1日）1-47頁。

定することである。「まず国の憲法、次は省の憲法」という段取りをしている⁽⁴⁸⁾。

国会会議の最大成果は『国是憲草』の作成である。この憲法草案の手本はすべて連邦主義国家の憲法である。例えば米国、カナダ、スイスとドイツ（ワイマール憲法）などの憲法である⁽⁴⁹⁾。当該草案は甲、乙 2 種類を作成されたが、甲は104条で、乙は101条である。両者の違いは、甲案は米国式のモデルで大統領制である。乙案はスイス式のモデルで委員会制である。乙案は会議の参加者章太炎が強引に起草者『国是憲草起草委員会』に作成させたもので、参加者の多数意見ではない。『国是憲草』起草者の張君勛は起草理由として「連省自治をもって治国の方策とし」、「小規模な行政区域をもって人民の知識と政治能力育成を希望する」⁽⁵⁰⁾と説明している。

『国是憲草』は明確に中国を連邦制国家と規定している。第 1 条は「中華民國は連省共和国」と規定している。単一制国から連邦制国に移行する理由として、張君勛は以下の 3 点を挙げた。第 1 は、各省の分立はすでに現実のものになっており、分権制の連邦制を導入せざるを得ない。第 2 は、連邦制は世界の潮流である。第 3 は、省の面積は小さく管理しやすい。

第 1 点について、彼は次のように説明した。国家構造形式は、二つのうち一つを選ぶしかない。一つは中央集権の単一制国家であり、もう一つは地方分権制の連邦制又は連省制である。しかし中国の国情からみれば、「十年以来の集権制度は、中央の恣意・乱暴な支配に口実を提供したにすぎない。割拠を無くすことは困難である。西南各省は省自治運動を行っているが、自治を実行していない他の省との違いは見られない。故に現状からみれば、集権制度はとても通用しない。今日、西南各省が行っている分

(48) 徐矛『中華民國政治制度史』（上海人民出版社，1992年7月）443頁。

(49) 鄭大華『張君勛伝』（中華書局，1997年12月）114頁。

(50) 張君勛『国憲論』（時事新報社，1922年3月）3頁。

権の方法は、国が救えると言うが、私は信じない」と述べた⁽⁵¹⁾。

第2点について、張君勛は、単一制と連邦制との比較からみれば、中国は分権制の連邦制または連省制しか選択できないといい、これは袁世凱、段祺瑞らの集権独裁に対する反動だけではなく、連邦制の実行が当時世界の潮流になっていたからであると説明した。「世界の趨勢はこのようなものであるので、連邦以外に、道はない」⁽⁵²⁾。

第3点について、張君勛は次のように説明している。「省の範囲は小さく、人口も少ない。故に一省の人力、財力を集中して地方自治を図れば、効果が早く現れ、成功の確率も大きい。更に一省の範囲内においては、身近な問題が多いため、無意味な議論が少なく、決断も簡単である」⁽⁵³⁾。

張君勛の説明したとおり、当時の中国の人々にとって、連邦制の選択はやむを得ない一面があった。実は辛亥革命以後数年間、連邦主義論争のなかで張君勛は連邦制導入に反対したことがあった⁽⁵⁴⁾。当該憲法草案制定に携わる前に、張は彼の師にあたる梁啓超に同行し訪欧した。途中、梁、張ら一行は週刊誌『解放と改造』を企画し、梁はその創刊祝辞において、中国改造の14カ条方針を打ち出した。その第1、2条は、連省国家を建設し、地方分権の連省憲法を制定すべきだということであるが、張の連邦制への転換は梁啓超の影響及び中国を取り巻く当時の情勢によるものだと思われる⁽⁵⁵⁾。

(51) 前掲書3頁。

(52) 同上。

(53) 同上。

(54) 1915年に彼は『連邦十不可論』（張君勛『大中華雑誌』第2巻第9号、1916年9月29日）を公表し、連邦主義者と対決した。1922年に『国是憲草』を作成した際、彼は中国が連邦制を導入すべきだと主張しながら、中国当時はまだ連邦制を導入する基礎を有していないと考えていたのである。ゆえに彼は連邦制導入のための環境整備が必要であると考えて、具体的には軍閥廃止、国民の政治参加能力の向上などが必要であると指摘した。張『国憲論』3頁。

(55) 1919年に、欧州旅行中の梁啓超、張君勛、蔣百里、張東蓀等が、『解放と改造』という週刊誌を企画した。梁啓超は『解放と改造発刊詞』のなかで、立憲政治実施、中央と地方の分権、連省自治などを主張し、中央の権限を、外国に

中華民国最初の十数年間、各軍閥は大統領のポストを獲得するため戦争を続けた。これに鑑み、国会会議において大統領制採用を否定する声もあった。例えば章太炎は大統領制を廃止し、スイス式の国事委員制を採用すべきであると強く主張した⁽⁵⁶⁾。

張君勳は大統領制を堅持した。ただし軍閥による政治干渉を防ぐため、彼は憲法草案に「現役軍人は復員 3 年以内に選挙参加してはならない」(31条)という規定を書入れた。大統領選挙方法について、当該草案は選挙権分散の方法を採用した。その目的は軍人の脅迫、利益誘惑から国会選挙を守ると、張君勳は説明した。

当該草案32条によると、大統領立候補に関して詳細に規定している。

第 1、参議員 50 人、又は 5 省以上の法定団体の推薦による大統領立候補者になること。

第 2、大統領立候補者は志願書及び国事に関する政見書を参議院に提出すること。

第 3、大統領立候補者は、参議院で議員総数の過半数の出席、出席議員の 2/3 の賛成を得れば、大統領の初選立候補者になれる。初選立候補者は 6 人とする。

第 4、初選立候補者選出後、更に各省の省議会、教育会、工会、農会と商会は共同で大統領選挙会を組織し、選挙会で 6 人の立候補者から一人の大統領を選出する。

当時、省憲法運動は全国にわたって行われていた。多くの省は省憲法を制定し始めた。新憲法がいかに関省と国の関係を位置付けるのか。そしていかに国の憲法をもって各省の民主政体を保障するかなど、重要な問題である。張君勳は、この憲法が連邦憲法または連省憲法である以上、各省が

対し国家統一維持という範囲内に制限すべきであるとした。更に各省、市乃至県は自主的に基本法をつくり、それを守る。国家がそれを認めるべきであるなど。徐立亭『晚清巨人伝梁啓超』(哈爾濱出版社、1996年3月)451-452頁。

(56) 劉迪「章太炎の連邦主義思想について」(早稲田大学法学研究科編「法研論集」96号、2000年)参照。

独自に省憲法制定の権限を持つべきであるが、各省の省憲法は国憲が定めた政体に違反してはならないと考えていた。各省は違反があれば、中央は干渉の権限を有している。

上記の規定は連邦諸国の憲法の中でも見られる。例えば米国憲法によれば、連邦政府は各州の共和政体を保障する。スイス憲法は各州に代議制を採用すべきだと規定しているだけでなく、人民は憲法改正提案権をも有している。ワイマール憲法は各州に共和政体と普通選挙制度を要求している。以上の連邦諸国憲法の例を取り上げ、張君勳は次のように指摘した。軍閥独裁が各省の共通の問題であるので、連省憲法において各省に共和政体を守るべきだと提唱している。違反があれば、中央は各省に干渉の権限を有している。このような規定によって、各省の民主政体を軍閥の武力行使から守る⁽⁵⁷⁾。この考えに基づき、『国是憲草』7条は各省憲法厳守の内容、9条は「連省政府は各省の民主制度を保障する。ある省は、省内政体を変更し、本憲法又は各省憲法に違反するものがあれば、連省政府は干渉すべきである」と規定した。

連邦国家は二院制が普通であり、上院は各州又は省を代表し、下院は人民全体を代表するものである。ただし『国是憲草』は参議院だけを規定した。その理由について張君勳は下記のように説明した。「衆議院の開設は、全国の戸籍簿、選民簿の編成が必要である。参議院議員選挙方法は普通選挙ではない。当該草案12条によると、選挙人は下記の人である。各省省議會は5人、各省教育会、農会、商会は各2人ずつ、華僑は5人、及び政府によって選挙権を認可された全国国立私立大学から1人ずつ派遣する」。

草案が普通選挙制を採用しなかった理由について張君勳は次のように説明している。「各省の参議会与5大団体（教育、農会、商会、華僑、大学）により参議員を選出するのはメリットが多い。例えば会員人数は確実で、有権者は地位もあり、他人の名前をかたることはありえない。5大団体の

(57) 張『国憲論』37-38頁。

会員は知識を持ち、職業を持つ人々であり、選挙権の重要性を知っている。無知愚民は選挙権を売り渡したりすることもある。それに比して、この5大団体の人々は責任のある選挙が行える」。

政治学者李劍農⁽⁵⁸⁾は「中国は国土が広大なうえ、各省の情勢も複雑なので、本来連邦制を適用する基礎を有している。従って清末の維新運動において立憲、革命両派の志士がともに将来連邦制の実行を考えていた」⁽⁵⁹⁾と指摘した。辛亥革命から1920年代の省憲運動まで、連邦主義は中国憲法政治における重要な役割を果たした。以上紹介した以外の多くの重要な政治家や有識者も連邦思想を主張していた。例えば徐謙⁽⁶⁰⁾、章士釗⁽⁶¹⁾、張東蓀⁽⁶²⁾、李劍農など著名な学者たちは『甲寅』、『新中華』、『時事新報』、『東方雜誌』、『改造』等期刊紙に連邦制を論述する論文を多量に発表した。

中国統一問題に関しては、実力主義と理想主義という両派に分かれている。中央政府の実力主義派は武力をもって統一しようとしたが、実現できなかった。この背景のもとで上述した知識人エリートは連邦主義を提出した。その後、彼らの政治理想主義は『23年憲法』に具現された。

第2節 『23年憲法』における連邦制の特質

1 『23年憲法』の性質

1923年10月10日、北京にある中国国会は『中華民国憲法』を公布した。

(58) 李劍農、1883年-1963、政治学者。日本及びイギリス留学。民国時期、連邦制を鼓吹していた。

(59) 李劍農『最近30年中国政治史』（上海太平洋書店、1930年10月）462頁。

(60) 徐謙、1920年代に活躍していた中国のキリスト教徒、学者。

(61) 章士釗、1881-1973。著名な学者。1914年東京にて雑誌《甲寅》創設に参加。後、北京大学教授、北洋政府司法総長、教育総長等を歴任。

(62) 張東蓀、1887-1973。東京帝国大学留学、北京大学教授。中国を救う方法は教育の振興と実業の開発だと主張。

該憲法は13章、141条によって構成される。各章の順序は国体、主権、国土、国民、国会、大統領、國務院、裁判所、法律、会計、地方制度、憲法の改正・解釈・効力である。第5章『国権』⁽⁶³⁾と第12章『地方制度』⁽⁶⁴⁾は新たに設けられたもので、最も注目されている内容である。従来の研究は、この憲法が収賄議員によって可決されたものとして、当該憲法の内容そのものの価値を認めていなかった。しかし、本稿は、中国憲法政治史の視点から、当該憲法の内容の価値を認めると共に、この憲法の特徴を分析しなければならないと考えている。

『23年憲法』の最重要な第5章「国権」及び第12章「地方制度」は連邦制の『国是憲草』より直接影響を受け、両者の構造は極めて似ている。両者は以下の3点において共通している。第1、両憲法は列挙法を採用した。第2、列挙の原則が同じである。第3、列挙の内容も基本的には同様である⁽⁶⁵⁾。

(63) 劉迪『比較法学』34巻1号（通巻66号）2000年7月22頁参照。

(64) 第12章は12条からなっている。最も注目されているのは125条である。「省は本憲法第5章22条の規定に基づき、省自治法を制定することができる。但し本憲法及び国家法律に抵触してはならない」。この条文によって各省の省憲法制定が承認された。

(65) 以下徐矛『中華民國政治制度史』（上海人民出版社，1992年7月）111-112頁から引用した。

『23年憲法』 5章23条国権に関する規定	『国是憲草』 2章5条国権に関する規定
1, 外交	1, 外交
2, 国防	2, 陸海軍
3, 国籍法	18, 国籍法
4, 刑事, 民事及び商事関係法律	4, 民法。14, 刑法。 15, 商法。16, 刑事訴訟法
5, 監獄	24, 連省監獄
6, 度量衡	4, 度量衡
7, 幣制及び国有銀行	3, 幣制
8, 塩税, 印紙, その他の消費税 及び全国税率一律必要の租税	5, 関税, その他の国税
9, 郵政, 電信及び航空	7, 郵政, 8, 電報

『国是憲草』は連邦制憲法であるため、中央権力と地方権力を両方とも列挙した。米国憲法においては中央権限が列挙の形を取り、残余権限は州に帰属している。カナダ憲法の場合、中央と省の各自の権限を列挙し、残余権限 (residual power) は中央に帰属した。張君勳は米国憲法の権力区分は簡単だが、残余権限において全国利害関係の内容であっても、州はその規定をもって中央に対抗すると考え、『国是憲草』においてカナダ式の列挙方法を採用し、中央と省の権限を並列した。そのうち中央権限は27項目、省権権限は19項目である。更に権限区分の総原則として全国の利害関係のあるものは中央に帰属し、地方の利害関係のあるものは各省に帰属する。この規定によって中華民国を連邦国家に変える、と張君勳は述べている。

この憲法は国権と地方制度という新しい規定を取り入れたもので、この憲法が連邦制憲法であるか否かという議論を引き起こした。この憲法の性質について、学界は3種類の意見に分れた。

第1は単一制説。1990年代に中国大陸で出版された『中国法制通史』によれば、「国家構造形式の面においては『23年憲法』は地方に比較的大きな自治権限を付与した単一国家制である」⁽⁶⁶⁾とされている。王広輝もこの説を採っている⁽⁶⁷⁾。第2は連邦制説。例えば1930年代の法学者潘樹藩は次のように指摘した。「この憲法(23年憲法)は中華民国の国家組織を連邦制と規定したと見なされているが、この説が成立する十分な理由があ

-
- | | |
|--------------------------|----------------|
| 10, 国有鉄道及び国道 | 9, 鉄道及び国道 |
| 11, 国有財産 | |
| 12, 国債 | 6, 国債 |
| 13, 専売と特許 | |
| 14, 国家文武官吏の試験, 任用, 考察 | 23, 連省官制及び官吏規定 |
| 15, その他本憲法によって定めた国家の事項国権 | |

(66) 張晋藩総主編『中国法制通史(第9巻)』(法律出版社, 1999年1月) 447頁。

(67) 王広輝『比較憲法学』(武漢水利電力大学出版社, 1998年11月) 255頁。王氏は『23年憲法』を均権型の単一制憲法と規定している。

る」⁽⁶⁸⁾。同時代の王世傑も連邦説を採っている⁽⁶⁹⁾。同時代の憲法史学者陳批玄は「その制度は民国11年（1922年）上海国会會議で起草された連省憲法第2章に規定されたものとよく似ている。この章は間違いなく中国がすでに単一制から連邦制に変更したと認めた。ただしその条文においては「連邦」又は「連省」などの表現の使用は避けている」⁽⁷⁰⁾と言っている。第3は曖昧説。つまり単一制と連邦制との間にあるので、厳格に決められないとする。たとえば楊幼炯は、この憲法は、中央と省の権限を列挙しているので、連邦制の性質を有するはずであるが、憲法の最初に「統一国家（1条）」と規定しているので、当該憲法の性質を曖昧化した⁽⁷¹⁾。ごく最近、90年代に入って同様な見解も出てきている⁽⁷²⁾。本稿は第2説を採用したいと思う。以下、『23年憲法』の立法意図と憲法構造からその連邦性の特徴を分析したい。

2 『23年憲法』の制定過程と立法者の意図

『23年憲法』は連邦制の憲法である。ただし、その特殊な歴史的背景が

(68) 潘樹藩『中華民国憲法史』（商務印書館，1935年3月）130頁。

(69) 王世傑『比較憲法』（中国政法大学出版社，1997年12月）388頁。

(70) 陳批玄『中国憲法史』（文海出版社（上海），1947年7月）136頁。

(71) 楊幼炯『近代中国立法史』（商務印書館（上海），1936年5月）312-313頁。

(72) 徐茅が同じ考え方を持つ。彼が考えるには、当該憲法においては、中央と省の権力分配は完全な中央集権（単一制国家）でもなければ、典型的な地方分権（連邦制）でもなく、両方の内容を兼ねていたと。徐茅『中華民国政治制度史』（上海人民出版社，1992年7月）110頁。

殷の考えは、当該憲法においては、国権と地方制度に関する規定は、連邦制にも似ていないし、単一制にも似ていない。殷嘯虎『近代中国憲政史』（上海人民出版社，1997年11月）182頁。

林その他は、当該憲法は「中央は地方に対して権力下放もすれば、制約もする。地方は相当な権限を有しているが、典型的な地方分権制（連邦制）ではない」と考えている。林炯如その他は、『中華民国政治制度史』（華東師範大学出版社，1995年1月）99頁。

劉偉その他は当該憲法を「連邦制傾向を有している」と見なし、単一または連邦か断定していないので、曖昧説をとっている。劉偉、饒東輝『中国近代政体發展史』（華中師範大学出版社，1998年1月）172頁。

あるため、制定者はその性質について明らかにしなかったのである。故に『23年憲法』は「無名有實」(名だけがないが、實がある)ともいうべき連邦制憲法といえる。それは省憲法制定派と反対派との妥協の産物だったからである。

1922年6月14日に、黎元洪が大統領に復任し、1917年6月12日付で国会解散令を撤回し、1922年8月10日に国会再開⁽⁷³⁾。この国会の重要な議題

(73) 1917年安徽省軍閥段祺瑞が北京掌握後、黎元洪大統領を追放した。1922年黎元洪の大統領の就任は2回目。

早くも1913年には、国会において『天壇憲法草案』が制定された。その目的は『中華民国臨時約法』を補足し発展させようところにあった。ただし袁世凱の反対で完成できなかった。1914年5月1日、袁世凱は民国元年の『臨時約法』を排除し、総統が専制する新約法を頒布した。1915年、袁世凱は帝政を復活し、西南各省は帝政反対のため蜂起した。1916年6月袁世凱死去。1916年8月1日に招集された前回の国会では、『天壇憲法草案』の再審議が重要な議題となった。1917年に国会は憲法会議の審議会および2回読可決会議で同草案内容の増加、修正が行われた。審議中、省制度の憲法記入問題及び省長民選問題をめぐって、元国民党議員と元進歩党議員の間で喧嘩が起こった。

省制度の憲法記入を主張した元国民党側は、以下の理由を取り上げた。第1、省制度の憲法記入により、中央と地方の行政権限が明確化なり、法律で中央と地方との問題を処理することができる。第2、単一制か連邦制かを問わず、世界各国では地方制度に関して、殆ど憲法に記入している。第3、中国の歴史を見れば、各時代にはみな地方制度についての規定があった。第4、省制度の憲法記入により、地方人民に家事のように国事に関心を持たせ、自ら国事についての責任を認識させることができる。また、政治に関心を持たせることによって最大効果をもたらし、国を強大にすることができる。これに対し、元進歩党は反対意見を訴えた。第1、数百年来、国民が省制度について、明確な認識がなく、だれも実体的な把握がないため、規定があって実行できなければ、何の意味もない。却って憲法の安定性が揺らぐ。第2、省制度の憲法記入により、中央が省に拘束されると、統一行政の妨げになる。第3、省制度の憲法記入は、時間をかけなければ結論が出ないので、それが憲法の完成を遅らせたなら、全国人民の期待を背くものである。

省長の民選問題については、元国民党側は民選を主張し、元進歩党側は中央による任命を主張した。

その後、省制度の憲法記入に関して投票を行う際、意見の食い違いのため、双方は国会で乱闘が起こった。結果、黎元洪大統領は軍閥の圧力を受け、国会解散を命じた。殷嘯虎著『近代中国憲政史』(上海人民出版社、1997年11月)173

は憲法草案の審議である。参議院議員139名、衆議院議員325名が出席した。1917年当時、「憲法起草委員会」は委員の欠席が多いため、衆議院は1922年10月23日に15名の委員を補選し、続いて参議院は11月6日に同数の委員を補選した。その結果、23年憲法起草委員会は、両院議員各30名ずつで構成された⁽⁷⁴⁾。

起草委員会は1922年11月15日から1923年3月にかけて、27回にわたり会議を行った。審議会では、国権と地方制度の2章について激しい論争が展開された。しかし、この2章の可決は、国会全体会議の審議を経ずに省憲法制定派、反対派、中立派が国会採決前に三方協議で決めたものであった⁽⁷⁵⁾。

審議過程と結果から見れば、この憲法は省憲法制定派と反対派との妥協の産物であったことがわかる。地方制度と国権は『23年憲法』の焦点となっていた。1920年代以後、もっとも注目されたのは、省憲法制定運動の勃興と拡大である。この運動の背景には、中央集権の専制政治に反対する国民の要求の面と、省憲法で中央軍閥に対抗する地方軍閥の意図とが存した。

『23年憲法』は『中華民国臨時約法』⁽⁷⁶⁾と『天壇憲法草案』⁽⁷⁷⁾の延長線

-175頁参照。

(74) 呉宗慈編『中華民国憲法史』（後編）（東方時報館，1924年2月）78頁。

(75) 「可決された国権及び地方制度の2章の条文は、省憲法制定派と非省憲法制定派と中立派との三方協議をもって成立したもので、そのため、大会では同条文についてまったく論議しなかったのである」。呉前掲書137頁。

(76) 『中華民国臨時約法』は1912年3月8日可決、同11日公布。これは中国の歴史上初めて根本法の形式を以って主権在民を宣言した憲法である。この憲法は合計7章あり、総綱、人民、参議院、臨時大統領・副大統領、國務員、裁判所、附則で、56条がある。基本内容は以下の通りである。第一、中華民国は民主共和国であり、主権は民にあると確定する。第二、中華民国は統一した多民族国家だと規定する。第三、中華民国の国家機構は三権分立の原則を採用すると規定する。第四、人民の民主権利と義務を確定する。第五、私有財産を保護する原則を確立する。第六、臨時約法の最高効力と変更手続を確定する。

『臨時約法』総綱は以下のように規定している。中華民国は参議院、臨時大統領、國務員、裁判所により統治権を行使する（4条）。参議院は立法機関で

に位置している。内容は、当該憲法は基本的に『天壇憲法草案』（1913年）の規定を踏襲し、1917年再審議時の意見も一部採用した。もっとも重要なのは、『23年憲法』は「国権」と「地方制度」の2章を追加したことであ

あり、立法権を行使する。臨時大統領、副大統領と國務員は行政機関であり、臨時大統領は行政権を行使し、國務員は臨時大統領を補助し行政権を行使する。裁判所は司法機関であり、司法権を行使する。

参議院は、各地方から選ばれた参議員により構成する（17条）。参議員は、各行政省、内モンゴル、外モンゴル、チベットからそれぞれ5名、青海から1名出す。選出方法は各地方にまかせる。参議員はそれぞれ1票の表決権を持つ（18条）。参議院議長は、各参議員が無記名投票で選出。投票総数の半分以上を獲得する場合、当選する。

- (77) 首都が北京に移ってから、南京臨時政府が制定し布告した『臨時約法』について、国民党籍の議員が多数を占めた国会では、その内容は簡単すぎて、大統領の専制を有効に制限することができず、国会に十分な権限を与えることもできないと考え、従ってできるだけ早く正式の憲法を制定すべきであると主張する。一方、袁世凱の場合は、『臨時約法』は大統領の権限に対する制限が多すぎると考え、新憲法の制定を望む。新憲法でもっと更に大きい権限を獲得することを望む。また、臨時約法それ自体も、その制定当初から、過渡的な憲法だと明確に決められていた。従って1913年4月8日の国会成立後、憲法制定の問題が上程され、具体的な日程に入った。

『天壇憲法草案』は合計11章113条で、国体、国土、国民、国会、国会委員会、大統領、國務院、裁判所、法律、会計、憲法の改正及び解釈により構成する。当該憲法草案は、三権分立の体制を規定した。

当該憲法は大統領と内閣、中央と地方の関係を確定した。それは、民国初期の国家政治における重要な問題であった。この時期、国民党は責任内閣制をつくり、実権を握り、大統領の権力を制御しよう主張した。中央と地方の関係については、国民党は、地方分権制を主張したが、これに対し大統領にもっと大きい権力を与えるべきであると主張している中央集権派もある。

この憲法草案は、三つの面で袁世凱による専制を制限する。

第一、内閣制原則の確立。「國務総理の任命は、衆議院の同意を得なければならない」（80条）。「國務員は大統領を協賛し、衆議院に対して責任を持つ」（81条）。國務総理及び各部の総長は、議会に対して責任を持つが、大統領に対しては責任を持たない。実際には、かなり大統領を虚位の国家元首状態にした。議員と内閣の関係を緊密にすることによって、国会の内閣への制御を強化した。更に「両院議員が文・武官吏を兼任してはいけない。但し、國務員を兼任することは、その限りではない」（26条）と規定した。

第二、国会委員会の設立。憲法草案委員会は、国会委員会を設けた（51条か

る。

審議委員会の席上、中華民国は連邦制ではないと主張する委員もいれば、統一的な連邦制国家だと主張する委員もいた。起草委員の雷殷が「中華民国は連省自治ではなく、なおさら連邦でもないため、この規定があるのは当然と思う」と言った。一方、陳家愨委員は、「今回の憲法は実際統一制の連邦となり、本条の規定はドイツ憲法第13条と同じである」と明らかに主張した⁽⁷⁸⁾。

多数の起草委員は「名」（性質）についての論争を避け、実質的問題の論

ら54条まで)。当該委員会は常設機構であり、国会閉会期間中には、国会権限の一部を行使する。65条は、「大統領は、公共治安維持、又は非常災難防御のため、緊急時に国会召集不能の場合、国会委員会の決議を通し、國務員の連帯責任をもって法律と同等効力のある命令を発布することができる」と規定している。明らかに、この制度のデザインは、袁世凱が、大統領権限としての緊急法定処分権を行使することを通して、個人専制確立という目的を達成するのを防止するためである。

第三、行政機構から独立の監査制度の確立。監査院は国家の財政収入、支出決算案及び財政支出の支払い命令に対して、審査権を行使する（105条、106条）。監査長、監査員は、国会の選挙によって決める（107条、108条）。これで、大統領の、国家財政収支に対する干渉の権力を完全に制限した。

『天壇憲法草案』は結局、袁世凱の干渉によって、国会表決への交付はできなかった。それにもかかわらず、この憲法草案はその後依然として大きな影響を及ぼす。民国初期の議員は、おのおのの社会背景のため、様々な考え方や政見を持つが、憲法という手段で憲法政治を守り、共和を守り、専制政体の反転を防止するという点においては、かなりの程度の共同認識に達していた。北洋政府統治の後期には、さまざまな勢力がそれぞれ異なった政治利益のため、度々憲法草案に対する討論、修正を行ったが、『天壇憲法草案』は、毎回の憲法制定議論の基本となっていた。

その後、袁世凱の指令で、1914年5月1日に、『中華民國約法』を制定した。この約法は10章68条あり、国家、人民、大統領、立法、行政、司法、參政院、會計、憲法制定手続、附則である。『臨時約法』と比べると、この約法は四つの面において大統領の権力を拡大した。第一、大統領の統治権は三権の上に凌駕する。第二、内閣制を取消し、大統領制に変える。第三、大統領権限に対する制御を空虚化する。第四、『修正大統領選挙法』を可決し、大統領の任期を10年に変え、任期継続の制限なし。

(78) 呉前掲書153頁。

議に集中した。例えば、湯漪が起草説明書の中で極力連邦制と単一制との区別を曖昧化し、以下のように述べた。「近代において国家組織というと、3つに大別される。一つは単一国 (Unitary) といい、二つ目は連合 (Confederation) といい、三つ目は連邦 (Federation) という。本章の立法原則から言えば、地方分権の実があつて、国家連省の名がない。権限については、集中すべきものは少しも惜しまず絶対に集中し、分立しなければならないものは、最大限に分立する。ただ適切に決定するのである。論者はよく二重憲法は連邦制というが、これは形式に拘った観点であり、本質的な論議ではない。實際をいえば、一国の権力の配分は、形式の違いによって手続も違ってくる。そして厳格な区別とか、絶対の相違とか、絶対の不変などということもない。近代国家で連邦の実があり、その名がないものは英国によって代表される。その建国歴史の長さ、領土の広さなどは中国と同じであり、そのためその地方権限の発達も、次第に地方憲法制定による自治に向かっている。これも中国と同様である。最近ドイツの新憲法はさらに連邦形式のもとで、できる限り政府統一集中の機能を持たせようとしている。この両者が本章立法の基礎となる」といった⁽⁷⁹⁾。

しかし、実際の立法方式においては、「国権章」は完全に連邦憲法の構造を採用した。起草委員の湯漪が説明書の中で、民国初年以降の憲法草案の問題に鑑み、『23年憲法』は、「国家事項については、具体的列挙を採用し、集中統一の実があつて、遺漏の恐れはない。地方事項については、概括的保留をし、基本権利の賦与・確立、自治原則の採用を明確に行われる」といった⁽⁸⁰⁾。

故に、同氏は憲法の中で、国家と地方双方の権限を規定しなければならぬと提言し、分権原則については、「第一、地方に賦与あるいは保留するすべての権限は、地方人民の生計と文化を發展させるのに適合する機能に限定する。第二、憲法で賦与あるいは保留するすべての地方権限は、その

(79) 吳前掲書112頁。

(80) 吳前掲書110頁。

行使機関及び手続を一切地方にまかせる。国家は憲法改正のほか、任意にこれを与奪してはならない⁽⁸¹⁾。

単一制国家における地方権限は中央政府によって賦与されたもので、連邦制国家における地方権限は、憲法に規定されたものである。湯漪の上記第二の説明では、立法者がまさに連邦制憲法を制定する意図をもっていることを明らかにした。

更に、国権案の審議過程について、「国権」章第5条原案すなわち「国家の法律は各省法律を廃止する効力がある。国法と省法とで抵触する疑義が生ずる場合、各担当官庁より最高裁判所に請求してこれを裁決する」⁽⁸²⁾という規定に対し、蔣挙清委員が「憲法が各地方に立法権を賦与した以上、さらに国家法律が地方法律を廃止する効力があると規定したら、その両方が相殺して、分権の精神に合致しない」とし、反対した⁽⁸³⁾。

地方制度の追加は地方からの要求を反映した。起草説明書の中で、山東省参議員の丁佛言が、地方制度の導入は官治に反対し、民治を実現するためであると強調した。「1913年の『天壇憲法草案』が棚上げにされた後、政局は大きく変化した。中国国民は、北京政府が制定した簡単な憲法草案は民国建設の任務を担うのに物足りないと認識した。1913年に『廃省改道』案⁽⁸⁴⁾が反対されて可決できなかったが、中央集権は割拠に変質し、中央政府はただの飾り物となった。よって、国民は、官治の行政区域としての省に対する今までの誤った認識を変えて、地方制度重視になった。さらに中央政府に支配された地方制度は、民治の精神を表すのに不十分であり、民主国家の組織にも適合しないことを認識した。したがって、国民の声を反映して、今回の憲法審議会で敢然として国権と地方制度の2章を増加することが可決された。また、省憲法を自主制定することが許された。

(81) 吳前掲書112頁。

(82) 吳前掲書152頁。

(83) 同上。

(84) 1913年、袁世凱政府は中央独裁を強化するため、省を道に変更しようとしたが、各省実力派の反対で失敗した。

これはまさに憲法起草委員会が憲法条文を起草する精神によるものであるというべきである」⁽⁸⁵⁾。

審議会において多くの起草委員は中央集権制を批判したが、当時は、中央集権制は単一制と同様であると見なされたため、審議会現場の風向き方がよく窺える。審議会にて丁佛言が次のように言った。『『中華民国約法』が中央集権制を採用したのは、まったく効き目がない。今日の各省の分裂割拠状況はどういうわけでできたのか、わからない。それは約法に効き目がないといわざるをえない。約法は、中央集権制を採用し、各省が自主的に省憲法を制定することを許さないというものである。約法が効かないことがわかれば、将来に起こる国家の一切の法外の変乱は、まったく別の原因によるもので、本憲法がその責任を負うところでないことがわかるはずだ。本憲法が負う責任というのは、約法による集権の方式であり、人治の古い習慣に復帰することによって、国家の統一を図ることが不可能であることがわかったということだけである」⁽⁸⁶⁾。

権限の区分基準について、黄雲鵬委員は、国家は列挙方式を採用し、地方は概括方式を採用すると提言した。同氏は、「欧米諸国の憲法を見れば、単一国家の権限表示は、国家の方は概括方式を採用し、地方の方は列挙方式を採用する。一方、連邦国家の場合、地方は概括方式を採用し、国家は列挙方式を採用するのは憲法の大原則となっている。我が国は連邦ではないのに、なぜ連邦制と類似した規定を採用したのか、疑惑を持たないわけにはいられない。(中略) によって、我が国は単一制国家でありながら、独、米、スイス各国の憲法の原則を取り入れ、国家が列挙方式を採用し、地方が概括方式を採用する。このため、分治の利があれこそすれ分裂の恐れがないのである。これは国権章に第二、第三、第四及び第五条の規定を設置する理由である」⁽⁸⁷⁾。黄は、中国は単一国であるといいながら、連邦制憲

(85) 呉前掲書113頁。

(86) 呉前掲書113-114頁。

(87) 呉前掲書116頁。

法の権限区分方法を採用すると提言した。黄案は紛れもなく連邦制であると言わなければならない。

また、黄雲鵬が絶対権限と相対権限という区分基準を打ち出した。同氏は、「権限区分を通じて、我が国が地方の発展を図りつつ、国家統一を維持するという立法原則を表したい。その利害によって絶対権限と相対権限に分けられる。国家の生存に関することは、例えば、外交、軍事、国防、財政、経済、交通及び公民法などは、国家によって立法かつ施行されるが、地方の発展に関しては、例えば、実業、教育、拓殖、水利、警察、衛生、福祉事業などは、国家の立法と実行だけでは、及ばない恐れがある」⁽⁸⁸⁾。

黄の区分は明らかに省憲派と非省憲派の争いを緩和するための概念である。実は、連邦政府と連邦構成政府の権限には、国により相違もあるが、共通項もある。連邦政府の権限として下記のものが共通である。つまり、防衛・安全保障・通貨・通商・貿易・関税・度量衡・郵便・電気通信・帰化・国籍・市民権・検疫・旅券・出入国などである⁽⁸⁹⁾。『23年憲法』の場合、国の権限として、上記の内容以外、刑事・民事及び商事法律の立法、刑務所制度などが付加された。これと対照に、米国の憲法は、刑法・民法・商法・労働法の立法などは州権になっている。南米の連邦諸国は、これらの権限は連邦に属している。

もう一人の起草委員の李国珍が、国権章は連邦制のドイツのワイマール憲法を直接参照したといい、「ドイツ憲法については、東西各国の法学者はみなそれが20世紀の社会革命の潮流を代表し、中央と各州の権限を区分するのは、国家の改造をねらっている。我が国が憲法を議論してから今日に至ってとうとうよい見本を見出し、学ばなければならない。したがって、国権章草案1条がドイツ憲法第5条とほぼ同じであり、草案の2条、3条、4条がドイツ憲法の6条、7条、11条ともほぼ同じである。国家が

(88) 同上。

(89) 岩崎美紀子『分権と連邦制』（ぎょうせい、1998年10月）391頁。

立法しないものに関して、各省がその立法権を行使することができる」と規定した草案 3 条 3 項は、まさにドイツ憲法第 12 条の意味の延長である。草案 6 条は、省の憲法より国家憲法の方は効力があることを明らかにし、そして疑義を解釈する機構を確定している。これもドイツ憲法の 13 条の意味から発展させた」と評価した⁽⁹⁰⁾。

当該憲法は政治妥協の産物であった。省が省の自治法を制定できるという規定は、事実上連邦制の実を持っていることを表わしたが、連邦憲法の名を避けるために、1923 年 10 月 4 日に行われた「二読会」において「各省の憲法」という表現はついに「各省の自治法」と改められた⁽⁹¹⁾。

この外、『23 年憲法』は中央の権限と各省の権限に対する制限を多数規定していた。ここからも双方妥協の痕が窺われる。例えば、憲法は、各省の間での政治同盟を禁止し (33 条)、省が常備軍隊を擁してはならず (34 条)、国家が各省の間での相互侵犯を制止する権限をもつ (36 条) などを規定していた。同時に、当憲法は、中央を監視する各省の権限、すなわち、国体が変更される場合には各省が必ず共同行動をし、国体を回復しなければならない (37 条) ことを認可していた。李国珍は「他国の憲法にはめったにみられない条項だ」とそのユニークさを強調した⁽⁹²⁾。上記の規定は『国是憲法草案』10 条から引用したものである。その背景は中華民国最初の十数年間、袁世凱の帝政復活、張勳復辟などの事件があったので、中央の共和政体を保障するため、『国是憲草』は関係規定を設けた。

要するに、当憲法は「省憲派」⁽⁹³⁾と「非省憲派」が妥協した産物であ

(90) 呉前掲書 121-122 頁。

(91) 10 月最終審議のとき、第 5 章「国権」は下記のように修正した。

「中華民国の国権は国の事項に属する。本憲法の規定によりこれを行行使する。地方の事項に属するものは、本憲法及び各省の憲法の規定によりこれを行行使する」という草案の第 5 章 1 条は、「中華民国の国権は国の事項に属する。本憲法の規定によりこれを行行使する。地方の事項に属するものは、本憲法及び各省の自治法の規定によりこれを行行使する」と改められた。呉前掲書 436 頁参考。

(92) 呉前掲書 123 頁。

(93) 「省憲派」の背景は複雑で、各政治勢力に所属しているが、大体以下の人々

る。それは、事実上欧米諸国の連邦憲法の内容と形式を意識的に採用しては、ながら、「連邦」という言葉を避けたからである。結局、「省憲派」の連邦制憲法制定の意図は完全に『23年憲法』のなかに書かれたのである。

3 『23年憲法』の構造分析

「権限分割が連邦制の本質であり、どのような分割を行うかは、各国の事情によって異なっているのである」⁽⁹⁴⁾。単一制憲法と異なり、連邦制憲法においては、立法権の分割が明記されていることである。つまり、連邦政府と州・邦・省政府の立法権限をそれぞれ憲法に明記されているのである。憲法が、それぞれの政府（連邦政府と連邦構成政府）の存在と権限を保障するのである。

『23年憲法』は国権と地方権限を分別して列挙した⁽⁹⁵⁾。各国憲法には、中央、地方権限を区分する場合、概括または列挙の方法を採用する。単一制国では中央権限に対して概括的に規定し、地方権限を厳格に列挙する方法を採用する。これに対して連邦制国家では中央の権限だけ、または中央と地方の権限とも列挙する方法を採用している。この点からみれば、『23年憲法』は明らかに連邦憲法の構造を有している。

例えば『23年憲法』第5章（国権）は中央と地方の立法権を列挙した。この章は17条（22-38条）からなっているが、主要な内容は下記の通りである。

第1、中央権限として外交、国防、国家立法など15項目⁽⁹⁶⁾。

を含んでいる。一、自由知識人、二、産業界、三、地方実力派（軍閥）。彼らが連邦憲法を求める動機は異なっている。自由知識人と産業界の政治要求は反専制、反戦と統一である。地方実力派は地方にある自分の勢力を保持したい。『23年憲法』はある程度国民の反戦の意志を表したが、国民意志の直接表現ではない。彼らは地方実力派の支援を得た自由知識人・産業界を通して自分の意志を表現していた。

(94) 岩崎美紀子『分権と連邦制』（ぎょうせい、1998年10月）384頁。

(95) 劉迪『比較法学』34巻1号（通巻66号）2000年7月22頁参考。

(96) 同上。

第 2, 中央と地方の共有の権限として農工業, 森林, 学制, 銀行など13項⁽⁹⁷⁾。

第 3, 地方権限として省の教育, 実業, 交通, 水利, 税収など11項⁽⁹⁸⁾。

『23年憲法』の残余権限に関する規定は独特である。連邦諸国の憲法からみれば, 残余権限に対する規定は2種類がある。第1, 連邦権を列挙しそれ以外の権限は州が留保する。米国, スイスはこのタイプである。両国のどちらも州の存在は連邦の存在よりも先行しており, 州の権限を一部移譲することで, 連邦政府が成立したのである。第2, 連邦権と州権を同時に列挙しそれ以外の権限は連邦が留保する。これはカナダ (1867年憲法), インドのタイプである。ただし『23年憲法』は上記の2タイプにも属していない。『23年憲法』は「性質で帰属を確定する」と規定している。すなわち26条は「23条は (中略) 列挙した事項以外, 未列挙の事項が発生する場合, その性質は国家に関係するものは国家に帰属し, 各省に関係するものは各省に帰属する。疑義のある場合, 最高裁判所がそれを解釈する」と規定している。

国権と省権の同時列挙の点において『23年憲法』とカナダ連邦憲法は同様であるが, 残余権限の帰属に関してカナダ連邦憲法には及ばないという意見がある⁽⁹⁹⁾。つまり, 当該規定は曖昧すぎるということである。残余権限に対して明確な基準がないと, 争いが生じやすい。

上記の見方にも一理ある。ただし, 権限分割のデザインは, 連邦制を制度として選択した背景を反映するだけでなく, 政治勢力間の交渉と妥協の結果でもある⁽¹⁰⁰⁾。カナダ連邦が残余権限を連邦に付与したのは, 英語とフランス語両大民族の亀裂を抱えながら国家建設を始めたという歴史的経

(97) 同上。

(98) 同上。

(99) 陳茹玄『中国憲法史』参照。

(100) 岩崎前掲書384頁。

緯からである。同じ例はインドでも見られる。『23年憲法』の制定に携わる人々は、中華民国最初の12年の中央集権専制の歴史に鑑み、問題の性質に基づき、残余権の帰属を判断するとした。疑義がある場合、最高裁の解釈を仰ぐことになっている。このような規定は、『23年憲法』を制定する際、省憲法派と集権派妥協の結果であると考えている。

更に叙述方法自身も問題視されていた。ある説は、「その性質は国家に關係するものは国家に帰属し、各省に關係するものは各省に帰属する」という表現は、問題自体の繰り返しに過ぎない。問題自身の解決方法が提示されていない⁽¹⁰¹⁾と。これは表現の論理問題というより立法者の政治配慮であろう。つまり意識的に曖昧化したのではないか。中央と省の権限帰属紛争を予見し、最高裁の判断に委ねるという規定から立法者当初の思惑が窺える。

残余権限の所在は省に属さないという点から、当該制度は連邦制ではないと判断するのは、短絡的な考え方である。連邦制か否かの判断基準は、主に立法権の分割に基づくべきであると思う。

立法権限の分割原則は、2種類がある。一つは専管原則、もう一つは共管原則である。例えば、米国は連邦と州の立法権限は峻別し専管原則を基本としている。カナダは共管分野を設定しているが、基本的には専管原則が強い。

共管性は、以下二つの形態を有している。(一) 連邦政府と州政府の双方が立法しうる分野や事項が設定される(共管権限)、(二) 大枠は連邦が立法し詳細は州立法にまかせる(大綱的立法)⁽¹⁰²⁾。

(二)の場合、更に3つのタイプがある。第一タイプは共管権限だけを有している。今日のブラジル、オーストラリア、ドイツの立法権限の区分はそうである。第二タイプは、連邦権限、共管権限の二つを有している。このタイプはパキスタン(1973年憲法)である。第三タイプはと連邦権限、

(101) 陳前掲書。

(102) 岩崎前掲書387頁。

州権限、共管権限の三つをそれぞれ有しているのである。インド、パキスタン（1965年憲法）である。『23年憲法』の立法権限の分割は共管権限の第3タイプに属している。

そのなかで、中央と地方共有の13項の権限範囲内において「省は国家法律に抵触しない範囲で、単行法律を制定できる」。さらに、一部の分野について、国家が立法していない場合、省はその立法権を行使できる（24条）。

世界諸国の連邦制は立法権と執行権との関係から分析すれば、2つのタイプがある。一つは立法権と執行権をセットにして分割。もう一つは、立法権は連邦に、執行権は州に重点をおいて分割、ということである。米国、カナダ、オーストラリアなどは前者であり、スイス、ドイツ、オーストリアなどは後者である⁽¹⁰³⁾。『23年憲法』は、国家権限としての立法と執行（23条）、省権限の立法と執行（25条）をセットにして分割をしたが、24条が規定された一部の事項に関して、国家は立法し地方がそれを執行するという形をとった。

ところでこの24条の規定は、単一制国家のそれとどのような違いがあるのか。岩崎美紀子の分析は参考になる。すなわち単一制では立法権が中央政府に集中しており、基本的に「中央が決定、地方は執行」というパターンとなる。地方政府の地位と権限は、中央政府の法律により規定され、憲法の保障はない。立法権を条例制定権の形で有する事はあるが、法律の範囲における有効性である。法の執行においては、中央行政官庁からの影響を強く受ける。例えば、ドイツでは、連邦法の執行を州の固有事務とすることが憲法に規定されている。執行のための組織や手続は州が決め、連邦からの細かい指図は原則として受けないのである⁽¹⁰⁴⁾。『23年憲法』24条は「下記の事項は、国家によって立法し執行する。または地方に執行させる」としている。「させる」という表現は確かに曖昧であるが、立法用語の間

(103) 岩崎前掲書388頁。

(104) 岩崎前掲書389-390頁。

題で単一制の意味ではない。

多くの連邦制国家憲法は、憲法改正に州が参加することができるかと規定している。例えば、米国、カナダ、オーストラリア、スイスなどである。『23年憲法』はそれについて規定していない。しかし連邦制である以上、憲法改正にあたって連邦と連邦構成政府双方が決定権を有すべきである。多くの連邦制国家は、州の憲法改正への参加が規定されていない。岩崎氏は、こういう場合、連邦議会だけで憲法改正ができるのであっても、そのなかで州の意見が反映できるようになっていれば、州は改正過程に参加していることになる⁽¹⁰⁵⁾。二院制をとる国では、連邦国家でも単一国家でも、下院は国民代表となっているが、上院はそれぞれの地域代表、階層代表によって構成されている。もし上院が、連邦構成政府をベースとした地域代表原則をとっているのであれば、連邦議会内部に、州の意見反映の場が制度化されていることになる。このような場合、連邦議会だけで憲法改正が行われようとしても、連邦が州を考慮に入れずに一方的に改正したことになる⁽¹⁰⁶⁾。

『23年憲法』の憲法改正手続に関して省代表参加の規定がある。136条は「国会は憲法改正の発議ができる。前項の発議は、両院各列席者の三分の二以上同意を得なければ成立できない」と規定している。そのうち40条は「国会は参議院、衆議院によって構成する」と規定し、41条は「参議院は法定最高級地方議会及びその他の選挙団選出議員によって構成する」と規定している。明らかに『23年憲法』の参議院は地方を代表するものとしている。これによって、地方の憲法改正の権利は保障されている。

「憲法の改正は、憲法会議によって行われる」（137条）。「憲法会議は、国会議員によって構成される。前項会議は、総員3分の2以上列席でない限り、開会してはならない。列席した議員4分の3以上の同意を得ない限り、議決してはならない。但し異議の解釈につき、列席者3分の2以上の

(105) 岩崎前掲書394頁。

(106) 同上。

同意を得てこれを議決できる」(140条)。

以上検討したように、『23年憲法』は、憲法改正に対して、省は、承認・否認の権限を有しておらず、国会だけで改正が可能のようにみえるが、参議院の地域代表原則に基づき、省の代表から構成されているので、理論上、国が一方的に改正はできるわけではない。ここからも、当該憲法が連邦制の性質を有していることが実証できる。

以上をまとめれば、『23年憲法』は以下の諸特徴を有している。第一に、憲法によって中央と地方の立法権限を区分する。第二に、中央と省はそれぞれの権限範囲内に権限を行使し権限の帰属に疑義が生じる場合、最高裁判所によって裁決する。第三に、各省が省自治法制定の権限を有する。第四に、地方は中央の立法に参与する。この4つの特徴に基づき『23年憲法』は連邦制憲法であるということが出来る。

第3節 『23年憲法』失敗の深層

1 『23年憲法』の歴史運命

1923年10月5日、曹錕が国会議員に贈賄をして大統領に当選し、同月8日憲法会議が開会、『23年憲法草案』を可決し、同月10日公布した。当該憲法に対して、当時は三説があったが、無効説が主流であった。その理由として、当該憲法は収賄議員によって可決されたもので無効だというのである⁽¹⁰⁷⁾。それに対して有効説では。例えば徐仏蘇は「憲法救国与憲法統一」という文において「今日緊急策として憲法救国、憲法統一しか提唱できない」と述べている⁽¹⁰⁸⁾。さらに、国民投票説というのがあり、例えば、張君勱は、最初当該憲法を承認すべきであると主張した。理由、収賄行為と憲法制定とは全く異なっているというのである。憲法は法に基づいて国

(107) 楊前掲書310-312頁。

(108) 楊前掲書311頁。

会によって制定・公布された以上、当然有効であるとしていた⁽¹⁰⁹⁾。しかし、その後、意見を変更し、国民投票説を唱え始めた。なお反対説をとっている議員湯漪、林長民は1924年1月にそれぞれ宣言し、新憲法の前身憲法草案を修正し完成させたいえ全国民に投票させるべきであると主張した⁽¹¹⁰⁾。

1924年9月、第2次直奉戦争が勃発⁽¹¹¹⁾した。奉系軍閥張作霖は曹錕の贈賄当選反対という大義名分をもって曹に攻撃し、直系軍閥曹錕は失脚した。同年11月24日、落系軍閥段瑞瑞は「臨時執政」に就任、『中華民国臨時政府制』を頒布し『23年憲法』が廃止された。

『23年憲法』は『中華民国臨時約法』、『天壇憲法草案』の精神を継続したものである。更に、省憲運動の精神も当該憲法に盛り込まれ、特に以下の内容が加えられた。第1、国権章と地方制度章を加えること（5章と12章）。第2、国権と地方の権限を同時に列挙すること。第3、省自治法を承認（22条2項、125条）すること。第4、省法律と省自治法が国家法律に抵触する場合、最高裁判所にその疑義の解釈を委任すること（28条）。故に、表面は「省憲派」と「非省憲派」との妥協の産物であるが、実際は「省憲派」の勝利とも言える。

しかし、皮肉なのは、このような民主主義精神を有している『23年憲法』が軍閥支配のもとで作成され、更に軍閥の贈賄という手段によって可決されたものであるということである。なお各地方実力者はかつてこの憲法制定に力を尽くして応援したにもかかわらず、この憲法を否定しなければならぬ立場へ転向する結果となった。

しかし、『23年憲法』における立法権区分方法は、その後の『中華民国約法草案（1930年10月27日公布）』と『中華民国憲法（1947年元旦公布）』に

(109) 『申報』（上海）1923-10-11。

(110) 楊前掲書312頁。

(111) 直系軍閥曹錕、呉佩孚と奉系軍閥張作霖との間、北京政府支配権争奪の戦争。

対し大きな影響を及ぼした⁽¹¹²⁾。現在に至っても中国の学者は、中央と地方の権限において連邦制憲法の列挙法の採用は有益であるという見解を示している⁽¹¹³⁾。これらの事例によって『23年憲法』がいかに無視できなかったか分ると思う。

2 連邦主義憲法と中央政府の合法性

20世紀前半の中国の立憲運動の軌跡を回顧すれば、憲法制定という行動自体は、中央政府そのものの合法性を認めさせる動機となった。19世紀60年代から、太平天国運動鎮圧後、地方分立の動きが顕著になった。各地方の督撫は各々自分の見識・判断に基づき新産業育成や人材養成に力を入れ、その実権は増大した。これに対して、中央政府は新潮流に対応する産業政策・措置及び制度制定が遅れ、財源、人材も次第に枯渇した。このような権力構造のもとで、地方からの分権要求は強くなった。

一方、知識人エリートの立憲要求は次第に強くなった。清朝末期、清政府の支配権威は凋落した。この情勢に鑑み、清朝政府は地方に分散した権

(112)：『中華民国約法草案（1930年10月27日公布）』と『中華民国憲法（1947年元旦公布）』は省の固有権限を規定したので、連邦制の憲法に近い。特に『中華民国憲法（1947年公布）』は中央と地方の権限に対して4つのレベルで列挙した。第一レベルは、中央立法・執行。第二レベルは、中央立法・執行、又は省、県に執行を委託。第三レベルは、省立法・執行、又は県に執行を委託。第四レベルは、県立法・執行。

(113) 1990年代に入って中央と地方権限に対し列挙の方法を採用してもよいと唱える学者がいた。「我国は連邦国家ではないにもかかわらず、連邦国家の連邦と連邦構成メンバーとの間の権限区分の原則と方法は、我々の参考になる。中央と地方の職権に対し、ある種の『概括式』又は『列挙式』を採用すれば、我国のような大国のために中央と地方との関係の取り扱い方に対し、適切で、実行可能な道を見出せるであろう」。張慶福監修『憲法基本理論』（社会科学文献出版社、1999年9月）435-436頁。更に現代中国の中央と地方との関係を論じる際、ある説では「中央の専属立法権を列挙し、地方の立法権限に対しては、現行憲法と地方組織法の原則規定を温存し、それ以上の具体的列挙を行わない」と提言している。陳斯喜「論我国立法権限的劃分」『中国法学』1995年第1期14頁。

限を回収するため、また自分の統治の合法性を地方に認めさせるため、「予備立憲」を宣言し、『欽定憲法大綱』と『重大信条十九条』を公布した⁽¹¹⁴⁾。結果として、地方自治を容認せざる得なかった⁽¹¹⁵⁾。『23年憲法』の制定過程も同様なことがみられる。つまり、曹錕政権は自分統治の合法性を地方実力派に認めさせるため、地方実力派の要求を『23年憲法』に採り入れたのである。

『23年憲法』の連邦主義制度の成立は、地方実力派と自由知識人の促進によるものである。その背後には、国民の反戦感情があった。当時、中央軍閥は武力統一を唱え、地方軍閥は相互勢力範囲拡大のため混戦してい

(114) 『杯定憲法大綱』は1908年8月に憲政編查館により編纂、清政府の同意を得て公布したもので、君権至上を強調したため、公布後、多くの批判を浴びた。潘念之その他『中国近代法律思想史』（上）（上海社会科学院出版社、1992年4月）276-284頁。

辛亥革命中、1911年11月に清政府は『重大信条十九条』（『十九信条』と略す）を公布した。これは憲法ではないが、英国憲法の精神に倣い君主立憲制度を採用した。責任内閣制を規定し議会の権限を承認した。さらに君権に相当な範囲において制限を加えたのである。殷 虎『近代中国憲政史』（上海人民出版社、1997年11月）89-104頁。

(115) 19世紀中期より西洋文明の挑戦に遭い、中国の知識人エリートは斯きのような認識を持った。中国の軟弱状態を改善するために、上下一体でなければならない。上下一体を実現させるために、国民の受動的な政治意識を克服しなければならない。国民の受動的な意識を是正するためには、国民の政治参与メカニズムの形成が必要である。地方自治及び省憲法運動はこの発想にねざしている。

当時、立憲といえば「地方自治」は重要な位置を示していた。清政府は中央集権の強化の必要に迫られた時期、地方自治を推進する政策をとった。その目的について朱国楨は、以下のように分析している。第一、清政府は自身の力で地方分権の流れを阻止できないと認識していた。この認識を前提として、清政府はむしろ地方自治の法律制定を通して在野の知識エリートを吸収し、彼らをもって地方官僚を抑止しようという入をもった。第二、清政府財政は極めて困難なので、「地方自治」の実施を通し財政危機を緩和しようとした。第三、官僚行政メカニズムはすでに機能できず、腐敗が進み、新社会創造に適應できないので、知識人エリートを利用し官僚統治の能力不足を補おうとした。同氏「近代中国地方自治重述と検討」『憲政論叢』第2巻（法律出版社、1999年12月）344-345頁。

た。従って連省自治を通して中国を統一することは、戦争のもとで苦難を重ねた国民にとって望ましいことである。しかし、なぜ1923年以降、中国において、連邦主義憲法の制定がついに実らなかったのか。1895年から1920年代中期までに中国では連邦主義世論が広汎且つ長期的に続いていた。更に連邦主義運動は連邦制憲法制定まで盛り上がりを見せた。しかし、なぜ中国では単一制から連邦制に転換することができなかつたのであろうか。

連邦主義の本質は権力集中の否定である。しかし、それは権力の分散を放任するわけではない。それは権力非集中を前提として、一つの体系を創造し、維持するのである。このために、国家が連邦制を実現するかどうかは、一つの体系の中に権力非集中要素と統一要素が平衡できるかどうかをまずみる必要がある。

この観点から分析すると、当時の中国の権力非集中要素はそれほど強大ではなく、統一要素に対抗することができなかつたことが分かる。周知のように、1911年から1928年の間、中国には長期間軍閥割拠の状態が存在したが、これらの軍閥は完全な独立を宣言しなかつた。当時南北両政府は正統性を争っていた。これだけでなく、多くの中小軍閥も南北どちらかの承認を求めている。

連邦制の実現は一定の歴史条件に依存しなければならない。世界において連邦制を実行している国家は2種類に分けられる。その中の大部分は旧植民地であり、一部分は領邦が連合して連邦を形成している。これらの連邦国家は独立前は、みな一つの共通点があった。それはそれらが一定の自主性あるいは自治権を持っていたことである。このことに対して、秦朝からずっと、中国は高度な単一制国家で、いかなる軍事集団の割拠も長くは続かなかつた。このために、各割拠地区から見ると、中国には自治の伝統に欠けていたので、連邦制の自治基盤を提供できなかつたのである。

平和な環境に欠けていたことも当時中国で連邦国家への転換が実現できなかった原因である。連邦制国家の形成過程には2種類の状況がある。第

一に、分立した国家が連合して連邦を形成するものである。第二に、単一制国家が連邦制国家に移行するものである。前者は一般的な状況である。後者は特殊な状況で、ベルギー王国の例だけである。宗教と言語の分裂が原因となり、ベルギーは単一制から連邦制へと移行した。その転換は平和な環境のもとで実現したのである

中国の連邦主義思潮と運動は次第に下火になった。その原因は主に以下の要素による。第一に自治の伝統の欠如、第二に安定した移行環境の欠如、第三に統一要素の回復である。『23年憲法』は上述の政治基礎を喪失してから、再び大きな憲法希求に至らなかった。

3 中国連邦主義の深層

中国の連邦主義歴史を回顧すれば、それは三つの目的のため利用された。第一、専制反対の手段。例えば、清末には、立憲君主派であろうと、革命党派であろうと、みな連邦制に関心を示していた。立憲君主派の指導者である梁啓超はスイス連邦制に対するルソーの評論を紹介した時、中国にこの制度を導入することを望み、このようにすれば国家を強大にし、人民を自由にできると考えた。清朝政府の専制に反抗するために、孫文はかつて1900年に連邦制の導入を考え、中国東南に連邦共和国を建国しようとした。そして民国初年の連邦論も、戴季陶のように、連邦制度をもって専制に反抗しようとするものであった。

第二、統一手段。1918年1月熊希齡は連邦制を提案し、こう述べている。「最近の各省の割拠により、やむを得ず連邦制度の実行を提案する。そうすれば目前の危機を脱し、この問題を解決することができるかもしれない」⁽¹¹⁶⁾。

熊が連邦制を提案した後、中国世論には連邦主義で中国を統一するとううねりが巻き起こった。これが連省自治の前触れである。世論が「連

(116) 『熊希齡集』1149頁参照。

邦」の2文字を受け入れ始めたのは熊の提案以降のことであった。この時多くの人は、中国は事実上すでに分裂局面を形成しており、連邦制をもって統一するほかはないと考えていた。1918年、李劍農は雑誌『太平洋』第8号の中でこう指摘した。「中国はすでに統一国家ではなくなっている。統一を破壊したのは連邦制ではなく、中央集権である。連邦制を採用することが中国を統一する最もよい方法である」⁽¹¹⁷⁾。

第三、軍閥割拠の手段。連省自治の期間中、各地の中小軍閥は知識人による連省の主張を積極的に支持したが、彼らの目的は自分たちの軍事割拠に理論的根拠を探すためであった。例えば、湖南省憲法の制定には、地方軍閥の影響も過小評価できない。湖南が省憲法を制定した後、各地の軍閥は続々と連省自治の実行を企図した。まず、四川、湖南、湖北が協議して連省自治を実行しようとした。その後、浙江、陝西、広東、貴州、雲南、安徽など各省の軍閥が一致して、上海で省区自治連合会を招集し、省憲法と連省自治問題について討論する準備をしたが、果せなかった。

1920年代後期、上記の連邦主義を求める要素はすべてなくなった。まず専制反抗の手段からみれば、多くの中国知識人はロシアの共産主義革命という新しい手段を採り入れることによって、特に連邦主義を自分の武器として利用する必要性がなくなった。北伐成功と統一目標の達成によって統一手段という必要性もなくなった。そのうえ、連邦憲法制定の支持者として活躍していた軍閥が減ってしまったので、自由知識人によって唱えられた連邦主義は急速に力を失った。

人々が軽視しがちなのは、当時の中国の連邦制建設を求める運動には、実際には2つの相反する潮流が存在したことである。表面上は、中国の連省自治運動は単一制国家を連邦制国家に変えるものだと思われていたが、多くの知識人は連邦制が最良の選択だとは考えておらず、次善の選択だと考えていた。その理由は、辛亥革命後中国は事実上すでに分裂しており、

(117) 前掲李劍農書466頁。

統一は困難であった。中国の知識人は現状に絶望し、それゆえに連邦という手段を用いて、中華民国という名のもとで体裁を整え、実際は分立している中国を改めて統一しようとしたのである。徐謙は当時国家組織形式は集権と名を有しているものの、実際には「純然たる理想のみで事実なきもの」と述べている。そして「一国の政治は中央集権と地方分権の二つの道にほかならない。集権への追求が不可能であるならば、明らかに分権への転換をしなければならない」と考え、「今日の混乱を解決するには、連邦主義以外方法はない」⁽¹¹⁸⁾とまで断言した。

結 び

『23年憲法』は諸々の問題を抱えながら生まれ、滅び去っていったが、それなりの意義を有していたと思う。

第一、中国憲法史上、唯一の連邦制憲法として中国の国家構造形式(Forms of State Structure)を根本的に変革し、後世に有意義な範例を残したこと。憲法草案について、長時間にわたって討議し、地方議員の意見を受容れ広範囲に地方の意見を反映したことである。なお当該憲法は中華民国の初めての正式憲法である。『中華民国臨時約法』以来の民主主義精神を継続したものである。さらにその連邦主義規定はその後の『中華民国憲法(1947年)』にも影響を及ぼした。

第二、形式上、『23年憲法』は省憲派と非省憲派妥協の産物であるとみられるが、実際は当該憲法は省憲派の勝利であるといえる。その背景は中央政府が自己の統治の合法性を地方の実力派に認めさせたことである。これは、辛亥革命後の中央政府の正統性、合法性の根拠は地方にある、という事実と関連がある。

第三、『23年憲法』は中央政府が地方の要求を承認する代わりに、自己

(118) 戴前掲書10頁。

の統治の合法性を確保しようとする典型的な事例である。清朝末期以後、中央政府は地方に自己の統治の合法性を認めさせるとき、往々にして中央政権が衰弱しかかっているときである。故にこのような憲法は強力な政治力の保障がない。従って『23年憲法』の失敗はごく当然のことなのである。

第四、『23年憲法』は知識人エリートの理想主義憲法思想を全面に受容されたが、その背景は地方実力派の応援、支持があったからである。しかし、その支持が揺らげば、知識人エリートの政治理念は崩れてしまう。

第五、1920年代後期、中国は国民党によって統一されたことにより、知識人エリートは連邦制導入という主張の理由を失った。中国知識人エリートは、連邦主義と国民の直接利益との共通点を見出し得なかった。

これは西洋と異なる国が憲法制度を採り入れる際、直面せざるを得ない共通の問題点なのである。『23年憲法』の失敗は、憲法内容の欠陥、立憲手続の失敗ではなく、憲法を取り巻く社会、政治環境の不備にあったと考えられる。つまり「有憲法、無憲政（憲法あり、憲法政治なし）」という問題である。更に憲法の失敗は、憲法制度が確立されていないことばかりでなく、中国は憲法制定過程において、新しい法律を受容れる文化基礎が出来ていなかったことによる⁽¹¹⁹⁾。中国の伝統には連邦制が育つ土場が欠如

(119) 朱福恵は世界諸国の憲法発生の基礎について六つの類型に分け、中国、日本はともに法治発生素素の不備の類型に属すると指摘した。

自国内部に法治の要素が従来存在し、これらの諸要素は相互作用し、自発的に法治文化の基礎が発生する。例えば英国の場合。第二、自国文化は法治の要素を有していたが、法治発生の条件を有していなかったため、その他の国の憲法影響を受けてから自国の憲法制定を促進した。例えばフランスの場合。第三、従来法治発生の要素を有していたが、独立してそれらの要素を生かして憲法制度を創造する。例えば米国の場合。第四、自国の文化は法治発生の要素を有していたが、法治の主要な要素はまだ初期の段階にあるので、近代国際競争の需要のため、政府主導による改良を通じて近代憲法を制定する。たとえばドイツの場合。第五、自国の文化において法治の要素を有していなかったが、西洋の植民地化の危機にさらされ、西洋文化を受容れざるを得なかった。その結果、憲法の制定は民族振興の一部に繋がっている。例えば日本の場合。第六、

しているといえる。多くの中国の学者は中国近代憲法失敗は、法治発生基礎の欠如、立憲の受動性及び大衆の憲法への欲求の不足と帰結した⁽¹²⁰⁾。

自国の文化において法治の要素を有していなかったが、植民地化の危機によってやむ得ず一部の西洋文化を受容れ、その受容を通して国内の矛盾を緩和する。憲法の制定も専制支配の延命のためである。たとえば中国近代憲法の場合（朱福惠『憲法至上一法治之本』（法律出版社，2000年5月）128頁）。

但し同じ東洋国家の日本が西洋法治制度の導入に成功したのに、なぜ中国は失敗したのか。朱福惠は以下のように指摘した。そもそも両国とも西洋法治制度導入の成功の可能性は低かった。ただし、日本は西洋法治制度に対して積極的な態度を有した。それに第二次世界大戦後、米国の外圧によって日本の伝統制度と文化が相当に改造された（朱前掲書129-130頁）などである。言外の意は、中国が上記2つの要素の欠如にあるといているのである。

同氏は、西洋法治の発生は以下の要素に負うところが多いと考えている。第一、自然法を基礎とする高級法思想（正義の絶対性）、第二、多元社会構造の長期存立（社会の政治パワーの相対化伝統）、第三、多元社会に基づく商品経済の独立存在と発展（朱前掲書7頁）。これと対照に、中国は上記の要素が欠けている。つまり第一、中国の儒家思想体系において、絶対的法律より家族倫理のほうが優位に立っている。第二、古代中国社会の一元構造によって独立性を有している多元社会の形成を阻止している。第三、封建勢力の圧制により商品経済の発生が困難である（朱前掲書130-134頁）。

(120) 例えば、王人博『憲政文化与近代中国』（法律出版社，1997年10月）353-384頁，521頁-540頁。朱前掲書127-168頁。