

論 説

中国國家構造形式の変容
——連邦主義思想とその影響——

劉 迪

- 第1節 連邦主義思想の再登場
- 第2節 連邦主義モデルへの模索
- 第3節 連邦制の選択
- ま と め

辛亥革命以降、中国は北洋政府時代、国民党政府時代と中華人民共和国時代という3つの時代が相次いで交代した。北洋政府時代の國家構造形式は、形式上は単一制を持ちながら、実際には連邦制的内容を有していた。中華民国と中華人民共和国はいずれも党をもって国を治める政策を実行していたため、國家構造形式と関係なく、権限区分や意思決定などはすべて党によって行われた。従って、國家構造形式は現実には機能しなかった。しかし、改革開放後、中国は法に基づき国を治める政策を取り入れ始めたので、國家構造形式問題、つまり國家の全体と部分または中央と地方との関係に対して、真剣に考えなければならない時代が訪れた。とくに1980年代に入り、「一国二制度」政策の提起によって國家構造形式に関する連邦主義思潮は再び高まり、今後の中国憲法学界にとって、大きな問題提起であると予測できる。本稿は20世紀後半、特に1980年代以降の中国國家構造形式変化のアプローチを通じて、連邦主義思想の役割と影響を分析したいと考えている。

第1節 連邦主義思想の再登場

1980年代以降の中国の国家構造形式を観察する場合、二つの背景を念頭におくべきである。一つは改革開放路線による地方分権主義の台頭である。もう一つは一国二制度の導入である。

一 分権主義の台頭

中国憲法に関する教科書においては、中国は単一制国家であると記載している。その主な根拠は憲法前文の規定と第4条の規定⁽¹⁾にある。中国現行憲法前文は「中華人民共和国は全国各民族人民が共同で作られた統一多民族国家である」と規定している。第4条は「各少数民族在住の地域には区域自治を実行し、自治機関を設置し、自治権を行使する。各族自治地方は中華人民共和国の不可分の部分である」としている。更に最近、中国の憲法学論点は以下の4点から中国の単一制を裏付けようとしている。第一、中央が法に基づき地方に授権すること。第二、中央が地方に対して完全な監督権を持つこと。第三、地方は立憲権を持たないこと。第四、地方は中央参政権を持たないこと⁽²⁾。

いかに中国の単一制を理解すべきか。筆者は中国の連邦主義思想を明らかにしないかぎり、中国の国家構造形式の本質を把握できないと考えている。辛亥革命から中華人民共和国成立まで、中国は多数の憲法が制定された。そのうち単一制憲法もあれば、連邦制憲法もある。中華人民共和国の憲法については近代中国憲政史の延長線に位置付け、理解すべきであると考えている⁽³⁾。

(1) 徐崇德他主編 [1994] 『憲法学』 (北京大学出版社) 153頁; 王月明主編 [1995] 『憲法学』 (華東理工大学出版社, 148頁)。

(2) 王磊 [2000] 『憲法の司法化』 (中国政法大学出版社) 68-88頁。

(3) 例えば1954年憲法起草の前、毛沢東は中国共産党中央政治局委員に1923年中

もともと、中国の単一制構造内部においては連邦制の要素を内包しているからである。中国の法学者もその点に注目している。例えば許崇徳は各自治区の民族自治条例についてこう述べた。「自治条例は民族自治地方の自治権の根本的法規である。正確ではない喩えであるが、自治条例は連邦制国家の「省憲法」,「州憲法」のような法律文書である」⁽⁴⁾。現に1982年憲法起草の際、連邦制の提言もあった⁽⁵⁾。

近年来、中国連邦主義再登場の背景は二つみられる。一つは中国経済体制改革によってもたらされた分権化、もう一つは統一問題への模索である。とりわけ後者は、中国國家構造形式に対して大きな問題を投げかけた。

改革開放以後、分権主義は複合的要因で次第に発展してきている。改革開放以前、中国は典型的な中央集権型単一制国家であり、地方の自主権は皆無に等しかった。1978年以降、中国は中央集権経済に対して改革を行った。中央機関の经济管理権限を削減し、地方政府と企業に多くの権限を付与した。その結果として、地方政府经济管理権限が拡大され、中央と地方との関係は大きく変わった。

1994年以降、中国は「分税制」が導入され、中央と地方はそれぞれ税收システムを持つようになった。この新税制によれば、税收システムは2つに分けられ、国家税收システムと地方税收システムとなった。税金種類は3種にわけられ、中央固定收入（国税）、地方固定收入（地方税）、中央地方共同收入となった。これによって地方政府は独自の税收機構を確立し、安

華民国憲法、1946年中華民国憲法を含む諸資料を参考書として読むべきだと要求した。韓大元 [2000]『新中国憲法発展史』（河北人民出版社）45-46頁。なお憲法草案には「これはわが国の初めての憲法である」という文言があったが、毛沢東はこれまで中国が9つの憲法があり、歴史を尊重すべきであり、背いてはならないと批判し、「改正しなくてはならない」と指示した。許慶東「毛沢東劉莊草憲軼話」『党史縱横』1994年5期。前掲韓大元書47頁引用。

(4) 徐崇徳著 [1982]『憲法学』（北京大学出版社）158頁

(5) 全国人大常委会弁公室研究室政治組編 [1996]『中国憲法精釈』（中国民主法制出版社）54頁。

定した財政源が法として確保された⁽⁶⁾。

改革開放、経済発展に應えるため、地方政府の立法権は拡大された。これによって中国の法体系は以下のような変化がみられるようになった。

第一、立法権の分散

1954年憲法のもとでは、立法権は全国人民代表大会に専有されていた。しかし、1982年憲法においては、立法権は全人代常務委員会、国務院および省・直轄市・自治区政府に分散された。さらに1979年に制定され、3回にわたって修正された『地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法』が地方に更なる大きな権限を付与した。当該組織法は省・自治区政府所在地の市と国務院許可を得た比較的大きな市の人代およびその常務委員会にも地方法規制定権を付与した。

第二、「授權立法」、「先行立法」の多用

「授權立法」とは全人代とその常務委員会は憲法と法律の規定のない立法権を国務院または地方政府に付与することである。「先行立法」とは、地方立法機構は中央立法機構より先に法律を制定することを指す⁽⁷⁾。中央は地方が獲得した権限、既存かつ一定規模の権限を条件つきで追認する。

中国の中央立法機関と学界は「先行立法」に概ね肯定的である。『立法法』を起草する際、学者は中央専有立法権を決めたうえ、「先行立法」領

(6) 中央固定収入は以下のものを含む。関税、税関代理徴収の消費税と増殖税、消費税中央企業所得税、地方銀行と外資系銀行およびノンバンク企業所得税、鉄道、銀行本社、保険会社本社など集中納付税（営業税、所得税、利潤と都市維持建設税）、中央企業上納利潤、教育所得税。地方固定収入は以下のものを含む。営業税（鉄道、銀行本社、保険会社本社集中納付営業税を除く）、地方企業所得税、個人所得税、固定資産投資方向調節税、城鎮土地使用税、都市維持建設税、家屋税、車船使用税、印紙税、契約税、遺産と贈与税、土地増殖税、国有土地有償使用収入など。中央と地方共有収入は以下のものを含む。増殖税（中央75%、地方は25%）、資源税（海洋石油資源税100%は中央帰属、その他の資源税は100%地方帰属）、証券取引税（印紙税）（中央50%、地方50%）。なお分税制を含む中央政府と地方政府との関係について謝慶奎 [1998] 『中国地方政府体制概論』（中国広播電視出版社）60-132頁参照。

(7) たとえば、深圳が全人代より先に『公司法』を制定した。

域を地方に与えるべきだと提言した。つまり、「留保条項（residuary clause）」の形式をもって中央専有立法範囲を除いて、地方に自由立法範囲を付与すべきだということである。「先行立法」権は連邦制国家の残余権限規定とよく似ているといわれている⁽⁸⁾。

第三、特別行政区の立法権の出現

香港、マカオの中国返還に伴い、両地の立法体制は中国既成の法体制に大きな影響をもたらした。現行憲法によれば、中華人民共和国は社会主義制度を実行し、「四つの基本原則」を堅持するとなっている。「国有経済、すなわち社会主義全人民所有制経済は、国民経済の主導の力である。国家は国有経済の強固と発展を保障する」としている。しかし『香港特別行政区基本法』は「香港特別行政区は社会主義制度、政策を実行しない。元来の資本主義と生活方式を保持し、50年間変更しない」（5条）と規定している。さらに「香港元来の法律、すなわちコモンロー、衡平法、条例、付属立法と慣習法は、本法と抵触するものまたは香港特別行政区立法機関によって修正されたものを除いて、留保する」（8条）としている。マカオ特別行政区基本法」にも同じ規定がある。すなわち支配者であるポルトガルが公布した法律（マカオにおいては、法律はポルトガル本土法律の延長であり、マカオ自身は法律がない）は留保される。しかし、上記規定は中国現行憲法に矛盾している。現行憲法は「国家は社会主義法制の統一と尊厳を維持する。すべての法律、行政法規と地方法規は憲法と抵触してはならない」（5条）と規定している。

連邦国家の立法権と異なり、現在香港基本法の立法権は全人代によって授權されたものである。『基本法』によれば、立法会によって可決された法律は『基本法』と衝突してはならないということである。「衝突」の場合、全人代常務委員会によって否決され、「無効」となる。しかし、常務委員会が否決前、常務委員会に所属の大陸と香港双方の代表によって作ら

（8）李亜虹「中国立法体制建構的幾個問題」（<http://www.cujudge.363.net/fgwz/82.htm>）。

れた香港特別行政区基本法委員会に諮問すべきであるという規定がある(17条)。ゆえに全人代常務委員会の立法権は、絶対的なものではなくなった。

香港基本法の地位については、一部の中国学者は「憲法性法律」(原文中国語)と定義している⁽⁹⁾。そもそも「基本法」という概念については中国の法学辞典によれば、「普通法律より高いものであり、“憲法”の別称である。この言葉の意味からいえば、香港特別行政区基本法(basic law)は香港特別行政区の“小憲法”である」⁽¹⁰⁾としている。

中央と地方の立法権区分の曖昧さは、中国経済の迅速成長の現状を反映している。中央政府は強い中央を建設すべきか、それとも地方に更なる自主権を与えるべきか躊躇しているところがある。中央政府としては勿論強大な中央政府を作りたい。しかし、経済成長促進のためには、地方自主権拡大の要求も無視できない。ゆえに現実の地方立法権の増大を許容せざるを得ないのである。

経済改革に伴う分権化は、現在の中央集権型単一制構造にとって大きな挑戦である。

二 国家統一の要請

「一国二制度」は中国統一の構想であるが、中国国家構造形式問題の議論に触発した。当該構想は最初イデオロギーに基づく兩岸の差異に提起されたものであったが、次第に国家全体と部分との関係のさまざまな議論まで引き起こした。

この構想は最初、台湾問題を解決するために提起されたものである。1979年1月、中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会は『台湾同胞に告ぐ書』を公布し、「統一問題を解決する際、台湾の現状と台湾各界の意

(9) 藍天編 [1997] 『“一国二制度”——法律問題研究(総巻)』(法律出版社) 235頁。

(10) 中華名人協会編『法学辞典』(上海辞書出版社) 14頁。

見を尊重し、情理にかなう政策と方法を採用し、台湾人民に損失を与えないようにする」⁽¹¹⁾とした。これは1949年以降の中国大陆からの初めての正式提言である。同年、鄧小平は米国衆参両院で講演を行った際、「解放台湾」という言い方を取りやめ、台湾が中国に戻れば、台湾の現実と現行制度を尊重すると述べた⁽¹²⁾。

1981年9月30日、葉剣英は更に中国統一の九点方針を公表し、以下の原則を明らかにした。「国家統一実現後、台湾は特別行政区として、高度の自治権を享有し、軍隊をも保留できる。中央政府は台湾の地方政務に干渉しない。台湾の現在の社会・経済制度は一切変更しない。生活様式も変更しない。外国との経済、文化関係も変更しない。個人の財産、家屋、土地、企業所有権、合法的相続権と外国にある投資を侵犯しない」⁽¹³⁾。

1982年1月、鄧小平は初めて「一国二制度」という用語を使用し、同年9月、英国首相サッチャル夫人と会見の際、香港問題を解決するために「一国二制度」を適用すると述べた⁽¹⁴⁾。「一国二制度」という概念は、基本

(11) 『人民日報』1979年1月1日付1面。

(12) 『人民日報』1992年7月24日付1面。

(13) 葉剣英の9点提案は「解放台湾」政策を放棄し、台湾現行社会制度維持を中心とする統一案であった。要点は次のようなものである。

- ・ 中国共産党と中国国民党との両党対等会談を行うこと
- ・ 海峡兩岸相互に通信交流、親戚訪問、貿易促進などを実現させること
- ・ 統一後、台湾は特別行政区として、高度の自治権を共有し、軍隊をも留保できる。中央政府は台湾地方政務に対して干渉しないこと。
- ・ 台湾の現行社会、経済制度は変更しない、生活様式も変更しない、外国との経済、文化関係も変更しない、私有財産、家屋土地、企業所有権、合法継承権と外国投資は侵犯されないこと
- ・ 台湾当局と各業界各位は、全国的な政治機構の責任者職に就任でき、国家管理に参加できること
- ・ 台湾人民が大陸に定住したければ、差別を受けないよう配慮し、去来自由を保障すること
- ・ 台湾工商界が大陸に投資し、各種経済事業を行うことを歓迎し、その合法的權益と利益を保障すること（『人民日報』1981年10月1日付1面付）。

(14) 鄧小平 [1993] 『鄧小平文選』第3巻（人民出版社）12-15頁。

的には、一つの中国の前提で国家主体として社会主義制度を堅持しながら、一部の地域（香港、マカオ及び台湾）は資本主義を保存するということである。

1983年7月26日に鄧小平は米国ニュージャージー東西大学教授楊力宇に会見した。彼は次のように述べた。われわれは台湾地方政府が対内政策において、独自のシステムを維持することを認める。台湾は特別行政区として、地方政府でありながら、その他の省、市の地方政府および自治区と異なり、一部その他の省市自治区にない権限を所有できる。その前提は国家統一を損なわないことである⁽¹⁵⁾。

鄧小平はまた次のように考えていた。中国統一後、台湾特別行政区は独自性を有し、大陸と異なる制度が実行できる。司法独立、終審権は、北京は持たない。台湾は自分の軍隊をもつこともできる。ただし大陸への脅威になってはならない。大陸は台湾に駐在員を派遣しない。軍を派遣しないばかりでなく、行政員も派遣しない。台湾の党政軍系統の管理はすべて台湾自身に任せる。中央政府は台湾にそれ相当のポストを準備する⁽¹⁶⁾。

1980年代に形成された「一国二制度」は単一制構造内の構想であるが、多くの連邦主義的な要素がみられる。たとえば、基本法によって特別行政区の権利が保障され、独自の行政管理権、立法権、独立の司法権と終審権を有する、などである。このような構想によって、人々の国家構造形式への想像力は刺激されたのである。

上述したように、鄧小平が提起した「一国二制度」の内容は単にイデオロギーの領域に留まるものではなく、単一制国家構造形式の変更をも意味している。

(15) 中共中央文献研究室 [1997] 『一国両制重要文献選編』（中央文献出版社）12-14頁。

(16) 同上。

三 分権型単一制か複合制か

中国は世界の超大社会のなかで、唯一単一制を採用している国家である。しかもこの単一制は中央集権型単一制である。したがって、中央と地方の利益衝突はしばしば顕在化し、処理に苦慮している。中華人民共和国建国当初、大行政区管理体制を実行していた。全国は華北、東北、華東、中南、西南、西北など六大行政区であった。華北を除いて、各大行政区は軍政委員会を設置し、中央の代表機構として地方を管理していた。この大行政区管理体制は中央と権限争奪が起きたのが原因で、1954年6月に大区行政機構を撤廃し、その権限を中央に戻した⁽¹⁷⁾。しかし、その後中央の集権が加速し、地方の意欲にマイナス影響を与え、効率低下を招いた。ゆえに毛沢東は1956年4月に中央政治局拡大会議で『論十大関係』という講演を行い、「中央指導という前提で、地方権限を拡大させ、地方に更なる独立的権限を与え、更なる多くのことをさせるべきである」⁽¹⁸⁾と述べた。

文化大革命後期、国民経済は崩壊の淵に陥った。中国共産党11期3中全会において、地方と企業の自主権の拡大が再び提起された。その後、数度にわたる「治理整頓」を行った。しかし中国の中央と地方との関係は悪循環に陥った。「一統就死，一死就放，一放就活，一活就乱，一乱又統（集権しすぎれば，地方は硬直化し，地方が硬直すれば，中央は権力下放する。権力下放すれば，地方は活性化する。地方は活性化すれば，秩序が乱れる。秩序が乱れれば，また集権せざるを得なくなった）」という循環である。

上述のように中央集権型単一制国家というものの限界が明らかである。この問題点について趙紫陽のブレーンであった呉稼祥は次のように述べた。

「高度集権の国家においては、中心は一つで、硬直な管理を行うなかで、多くの欠点が生じた。あらゆる衝突と不満が中央政府に向かう。これが続

(17) 諸葛慕群 [1999] 『中国需要什麼樣的政府』（明鏡出版社）23-24頁。

(18) 毛沢東選集編集委員会編 [1977] 『毛沢東選集』第5巻（人民出版社）。

くと、中央政府の威信は低下し、分離主義の勢力が高まる。このような体制のもとでは中央政府はいかなることにも責任をとらなければならない。これに対して、地方の責任者は権限も与えられないので、意欲は起らない⁽¹⁹⁾。

上記の問題を解決するには、国家構造形式の改革、改造が必要とされる。その改革、改造については二つの流れがある。一つは単一制構造内の改革である。もう一つは複合制への改造である。前者は中央集権型の単一制を集権—地方型単一制または地方分権型単一制に変えること、後者は単一制を連邦制または連合制に変えることである。

将来の中国国家構造形式についての提案は、単一制と複合制という二種類があるが、その提案者をみると、単一制内の改革案は主に大陸の学者である⁽²⁰⁾。複合制への過渡案は二つに分かれている。連邦制の提案者は海外の大陸出身者が多いのに対して、連合制の提案者は台湾出身者が多い。

ある者は、現在中国の改革と分権の趨勢をみると、中国は地方分権型単一制へ近づくであろうと予測している⁽²¹⁾。実際、中国が次第に地方分権型単一制へ移行していることは確かである。中央政府の国家管理は次第に法

(19) 吳稼祥 [2001]『頭対著牆——大国的民主化』(台湾・経聯出版社)序。

(20) たとえば武漢大学政治與行政学院教授童之偉は単一制構造内の制度改善を唱えている。童之偉 [1996]「単一制、連邦制的理論評価と実践選択」『法学研究』中国社会科学院法学研究所編集、18巻4号、1996年7月。

(21) 中国現在の国家構造発展趨勢について諸葛は次のようなモデルを予想した。

中央政府の地方政府への統治は、主に法制またはマクロ経済コントロール(財政政策、貨幣、金融、投資など)を通して行われる。地方は地方自治法をもって自治を行う。法に基づいて立法権、行政管理権、司法権と財政権を有している。地方行政長は選挙によって選出される：省長は省議会によって選出される。市、県、郷、鎮の行政長はそれぞれ地方有権者によって直接に選出される。地方政治は有権者に対して責任を持ち、彼らの直接監督を受ける。地方は独立の財政と税収機構を有している。自主的に地方税の使用を決定する。地方政府は地方治安、公共安全と住民生活秩序の維持に責任を負う。地方自治機構はその公務員に対して法に基づき自主管理する。地方政府は中央政府依頼の外事を行い、外国の地方政府または組織との関係樹立、友好関係樹立、合作関係を促進させる。前掲諸葛慕群 [1999] 38頁。

制に従い、経済政策をもつて行うようになった。分税制の導入、地方法規の制定、地方行政管理権の行使、司法管轄権と対外交流の権限の拡大など、地方政府の自主権は拡大されつつある。

地方分権型単一制への移行は、中央過度集権の一部の弊害を回避できるものである。たとえば情報伝達のあやまり、意思決定の遅さ、効率の悪さ、管理コスト高などの問題が解決できる。

ただし、単一制構造内の改革に留まると、有効統治、特に国家の平和統一という問題は依然解決できそうもないという考え方も強い。たとえば諸葛慕群は次のように考えている。単一制にこだわると、「台湾政府は一地方政府としてしか扱われない。これは、台湾執政者が絶対受け入れることができないものである。更に言えば、単一制はますます緊張を深めている中央と地方との関係解決にも寄与できない。（中略）単一制構造内の改革には限界がある」^{〔22〕}と述べた。

上記に指摘したように、効率よい政府の建設と中国統一の実現という二大課題に応えるため、複合制が浮上してきたのである。

第2節 連邦主義モデルへの模索

一 連合制の問題

1980年代に入り、兩岸の緊張関係は次第に緩和された。1987年、台湾政府は台湾住民の大陸訪問を解禁した。1990年、台湾總統府は「国家統一委員会」を設置した。1991年5月、「動員戡乱時期」停止を宣告した。同年、国家統一委員会は政府の兩岸関係の指針として「国家統一綱領」を公布した。さらに1992年9月「台湾地区與大陸地区人民關係条例」を公布した^{〔23〕}。

〔22〕 諸葛前掲書〔1999年〕40頁。

〔23〕 兩岸関係について台湾学者邵宗海〔1998〕『兩岸關係——兩岸共識與兩岸岐見』（五南圖書出版公司）、大陸学者黄嘉樹〔1997〕『兩岸風雲冷眼觀』（中国言実

このような環境のなかで、兩岸統一問題についてはさまざまな解決案が提起された。台湾政界の連合制論者は最初野党勢力またはシンクタンクが多かったが、次第に政府内にも主張者が現れた。たとえば、1981年、陶百川（台湾政府国策顧問）は「中華同盟」構想を唱え、1991年彼はさらに「中華共同体」という概念を導入した⁽²⁴⁾。

この共同体の内容について、彼は10カ条の構想をまとめた。共同体会員はそれぞれ各自の土地、人民、主権、政治体制と権限を有しているし、相互侵犯しない。成員は一つの中国という前提のもとで、各自の名義を使用し、国際組織に加盟し、その他の国家と交流できる。1995年6月、彼は更に「中華国協」（「中華コモンウェルス」Chinese Commonwealth）モデル）を提起した。その内容は「二元合作連邦政制」である。この構想によると、各州政府は中央政府との地位が対等であり、それぞれが憲法権限を行使できる。陶は、このモデルは「統一ではあるが、集権ではない。分治ではあるが、分裂ではない」と説明した⁽²⁵⁾。

陶の説明からみれば、「中華国協」の内容は連合制に近い。コモンウェルス（Commonwealth）モデルは、現存しているものとしては英連邦とロシア独立国家連合体（CIS）にみられる。英連邦は連合王国と大英帝国の旧植民地諸国との緩やかな結合体である。ソ連崩壊後、その主要メンバーは独立国家連合体をつくり、常設機構を設置し、成員国の重大政策調整を担当するようになって、今日に至っている。陶は以前「中華連合」という用語を使用したことがある。この連合を国家統一の過渡期と位置付けている。連合を通して国家統一を達成しようということである⁽²⁶⁾。

1982年、民進党立法委員張旭成は「中国国聯」モデルを提起した。それは以下のようなものであった。「国聯」は統一中国の象徴である。国

出版社）、王長魚 [1996] 『一国両制與台湾』、余克礼 [1998] 『海峡兩岸關係概論』（武漢出版社）など参照。

(24) 『聯合報』（台北）1991年10月23日付、1995年6月5日付。

(25) 同上。

(26) 同上。

聯の二つの成員は同時存在し分立している。台湾は離脱権も有する。双方は法律上、「中国国聯」の成員であるが、それぞれ独立し、隷属しない。両方とも軍隊を保有し、外交の自主権を有する。各自の制度の変更は行われない⁽²⁷⁾。

1984年、費希平（民進党立法委員）は台湾立法院で「大中国連合制」を提唱した⁽²⁸⁾。同年10月、彼は台湾行政院でさらにこの連合制構想を展開した。台湾は連合規約に基づき国連加盟を申請し、漸次に世界諸国と国交樹立する。台湾と大陸が連合構造のともにおいて数十年経った後、公民投票で統一問題を決定する、というものである⁽²⁹⁾。

2000年4月21日、陳水扁は孫運璿（総統資政）の連合制主張を「現状打開の新思惟だ」と賞賛した。孫はかつて連合制をもって元総統李登輝の両国論に取って替えるべきだと主張していた。さらに陳水扁は連合制の「現実性については、朝野で共同認識を形成しなければならないし、極めて大きな議論余地がある」と述べた⁽³⁰⁾。

学界からの連合制論の提案者も多く見られる。潘錫堂（淡江大學中國大陸研究所教授）もその一人である。彼は「連合制とは連合内の各成員が比較的に高い自主権を有しているのである。外交の一部と国防を中央に授權する。相互の関係は国際関係で定める。更に連合内成員は離脱の権利を有している」⁽³¹⁾と説明した。

潘は連合制の利点を次のように取り上げた。「第一、連合は条約に基づいて作られた国家連合である。共同機構を設けて共同関心の事項を処理する。ただし連合制はそれぞれ成員国の人民に対して直接管轄権を有していない。これは兩岸の現状に合致する。第二、中華民国の憲政体制を変えな

(27) 楊建新 [1989] 『一国兩制與台湾前途』（華文出版社）122頁。

(28) 『中国時報』1984年7月20日付。

(29) 前掲楊建新116頁。

(30) 『中国時報』（台北）2000年4月22日付。

(31) 潘錫堂「從邦聯制意涵論“一個中国架構下邦聯制”的可能性」(<http://www.kmtdpr.org.tw/4/62-5.htm>)。

い。そうすれば国内の大きな動乱を引き起こさないだろう。すべて現行法制に基づき統治する。人民の生命財産は影響を受けない。第三、米国の連合から連邦への建国経験に合致する。米国もこれを支持するであろう。第四、連合制の採用は、両岸が相互承認する結果となる。政治実体の平等地位に基づき条約を締結し、両側とも利益を享有できる。第五、連合の機構は、両岸経済貿易を整合するメカニズムともなる。経済整合から次第に政治整合という目的に達する」⁽³²⁾。

丘宏達（米国マリランド州大学教授）は米国連合に倣って連合を作るべきだと提言した。彼は次のように考えていた。「中華民國と中華人民共和国は第三者からみればどちらも国家である。双方とも“一つの中国”を主張している。統一すれば、“中国”という国名を使用しなければならない。その下に二つの対等の政治実体がある。すなわち中華民國と中華人民共和国である。これは連合のモデルの活用である。1776年—1789年の米国連合の形である」⁽³³⁾。

大陸市場を狙う台湾産業界も連合制を支持している。1997年9月、王永慶（台湾プラスチック会社理事長）もまた連合制を提起した。彼は連合制を通じて両岸は猜疑を取り除き、相互協力と競争を促進し、緊密な補完関係が形成できると考えていた⁽³⁴⁾。

上述したように、台湾側は連合案を数多く提起した。それは兩岸の信頼度はまだ足りないと考えられる。台湾学者孟昭昶（高雄第一科技大学応用ドイツ語学部助教授）の話はその思惑を反映した。

「兩岸社会の大多数民衆は同一民族であり、共同の言語、文化と歴史背景を有している。ただし1949年の分割、分治以来、50年間異なる政治、経済、社会体制を採用したため、異なる社会意識、価値観、ないし異なるグ

(32) 前掲潘論文。

(33) 丘宏達「從毛沢東の実行両国論，談到成立中華邦聯的統一方式」『中国時報』2001年2月20日付。

(34) 王永慶「共組邦聯是未来兩岸關係的活路」『台灣日報』（台北）1997年9月13日付。

ループ、国家認知までと発展してきた。（中略）50年間という空白のなかで、政府間の交流、意志疎通、協商と共治の経験を欠いているので、兩岸は直ちに一つの中央集権国家内に整合することはできないばかりか、たとえある程度自主性、多元性の連邦制を実行しようとしても、現段階の兩岸整合のモデルとしては適合しない」^{〔35〕}。

ただし彼らは暫定連合制をもって、兩岸統一プロセスを始めることに反対しない。たとえば同氏は次のような統一モデルを提起した。

「現段階においては、連合制は海峡兩岸を整合する最適のモデルである。連合制は兩岸の長期的で、安定的な制度化の接近・整合交渉に有利である。これを以て相互信頼のメカニズムを形成することができる。これを通して双方の意識形態、制度上、ないし政策上の相違を取り除き、双方の整合、統一のため良好の実行基礎を敷くことができる」^{〔36〕}。

台湾側からみれば、連合制の構成単位は国際法上の主権国家であるため、台湾の国際地位を向上させることに有利であるということがいえる。

これに対して、中国大陸は連合制が李登輝の「両国論」のコピーであると考え、拒絶した。中国大陸は次のように考えている。「連合制は二つ以上の主権国家の結合であり、いうならば、一つの統一の国家ではない。もし連合制を実行すれば、台湾は一つの独立国家になってしまう」^{〔37〕}。ゆえに、連合制をもって兩岸問題打開を図ろうとする考えは、中国大陸から警戒され、強く反対されることとなった。

二 「一つの中国」下の連合制への模索

ここ20年間、兩岸関係改善のため、多くの連合制論者は「一つの中国」と「台湾現状維持」との間に相当な智慧を運用し、さまざまな妥協案を提

〔35〕 孟昭昶 [2000] 「聯邦制？邦聯制？海峡兩岸整合的前瞻」（<http://www.kmtldr.org.tw/4/62-1.htm>）。

〔36〕 前掲孟昭昶 [2000] 論文。

〔37〕 中共中央台湾工作弁公室・國務院台湾事務弁公室編 [1998] 『幹部読本・中国台湾問題』（九州図書出版社）123-124頁。

起した。そのなかに三種類のアプローチがある。

第一、「国際法上、主体性を持つ連合制」

張亜中（南華大学亜太研究所所長）は「“一つの中国”の解釈は重要なものである」と述べた。彼は「もし“一つの中国”が法律上または政治上の意味を持てば，“一つの中国構造下の連合”の定義は普通国家の“連合”と異なり，ある程度の国際法上の主体性を持つことができる。中国大陸は受け入れやすいであろう」^{〔38〕}と考えていた。

第二、「連合は連邦への過渡形式論」

陳毓鈞（中国文化大学米国研究所所長・大陸研究所所長）は，連合制は中国大陸の「一つの中国」原則と矛盾しない，と次のような解釈を行った。

「一般的に連合制は主権国家の同盟であるとししか認知しない。たとえば英連邦，ロシアの独立国家連合体，欧州連盟などがその代表である。しかし，米国建国初期，連合制を実行したことがあることを看過してはならない」^{〔39〕}。

陳は早期米国も「一つの米国」の連合制であると述べた。さらに「1776年の“連合規約”で各邦が有限の主権を国家に譲渡した。緩やかな同盟であるが，“永久同盟”である」と強調した。

彼の言うとおり，連合規約下の米国連合政府と州との権限区分は次のようなものである。各州は大部分の権限を保有していた。宣戦，条約，外国への代表派遣と外国代表の受け入れなど，国際関係にかかわる権限のみ連合に帰属させていた。したがって，陳毓鈞は「米国の事例は，一つの国家内部においては連合制が実行できることを示している。換言すれば，米国の連合制は“一つの米国原則”（永久同盟）と矛盾しない」と語った^{〔40〕}。

盧瑞鐘（台湾大学政治学部教授）も同様な過渡論を主張している。それ

〔38〕 張亜中 [2000] 「對“一個中国構造下の邦聯”的思考」 (<http://www.kmtpr.org.tw/4/62-3.htm>)。また同氏 [2000年] 『兩岸統合論』 (生智出版社)。

〔39〕 陳毓鈞 「連合制似可作為一中基礎」 (<http://www.kmtpr.org.tw/4/62-2.htm>)。

〔40〕 同上。

は次のようなものであった。「連合の次は連邦であり、統一である」, 「連合 (confederation of states) は、歴史上からみれば、連邦国家 (federal state) の初歩的整合過程である。スイスは1291年から1798年まで、1813年から1847年まで“スイス連合” (The Swiss Confederacy), 米国は1780年から1868年まで、ドイツは1815年から1866年まで、そして1967年成立した欧州共同体 (European Community) も、いずれも連合である」⁽⁴¹⁾。

そのうえ、盧は「中華合衆国 (United States of China) をつくり、連合規約には50年間有効である」と提言した⁽⁴²⁾。

以上の二人は連合制を統一のための過渡期として位置付けているということがわかる。

第三、「主権」「治権」分離論

1984年沈君山（台湾清華大学学長）は「一個国家，二種制度，分立存在，平和競争」を唱えた。そして次のように展開させた。体制間の競争を通して両者の優劣を見極める。中国古代から競争とは法統の競争を指すものであり、主権の競争ではない。中国人が中国問題を論ずるとき、国際法にとられる必要はない。中国文化が共通の主権の象徴であり、この共通の主権のもとで二つの治権（外交と国防を含む）がそれぞれ存在する⁽⁴³⁾。

その後、沈君山はさらに「一国両治」を提起した。1987年、彼は「将来台湾と大陸との最もよい関係は“主権共有，治権分有”という“一国両治”である」と述べた。すなわち一つの国家主権のもとで、異なる制度を実行する二つの地区はそれぞれ独立の治権を有する。この治権は完全なものであり、自衛権、外交権と国際上国際人格の政治実体の権利を有している。両者の関係は3点の制限を受ける。武力行使をしないこと。国際上第三者と連合し相手に危害を与える行為をしないこと、双方建設的な交流を妨害しないこと。

(41) 盧瑞鐘「從邦聯制談兩岸問題」(<http://www.kmtdpr.org.tw/4/62-2.htm>)。

(42) 同上。

(43) 前掲楊建新123-124頁。

沈は、「一国両治」の構想は「主権史伝、治権民予（主権は歴史から継承されたものであり、治権は人民によって付与されたものである）」に基づいて提起したものであると説明した⁽⁴⁴⁾。

上記の沈の統合モデルは「一国二政府」という概念である。しかし、主権国家というものが国際秩序のなかでは基本単位である以上、中国大陸政府が果たして上記の解釈を認めるであろうか、と懷疑せざるをえない。ゆえに中国統合の理論モデルとして期待できない。

三 連合制か連邦制か

将来の中国国家構造形式の選択はきわめて複雑な問題である。これは「一国二制度」の解釈、大陸と台湾双方の意向、超大社会の縦権限の分配にかかわるものである。

中国政府はいまだに「一国二制度」の統一モデルを堅持している。これに対して一部の台湾世論は連合制統合のモデルを以って対峙している。中国政府は「一国二制度」下の特別行政区は連邦制国家の州より大きな権限を有し、「連邦よりよい」と考えている。ところが、台湾からみれば「一国二制度」下の特別行政区の地位など受け入れられないとしている。

前述したように総統当選後、陳水扁は「連合制」統合モデルに関心を示した。しかし、中国大陸からみれば、連合制は二つ以上の主権国家の連合である。根本的には、統一国家ではない。「連合制を実行するならば、台湾は一つの独立国家となってしまう。事実上台湾を中国から切り離すことである。これは統一ではなく、分裂である」⁽⁴⁵⁾。

たとえ統一への過渡期としても、中国大陸は連合制導入を認めないであろう。「なぜならその前提としてまず北京が台湾を主権国家として承認しなければならない。これは不可能である」⁽⁴⁶⁾。さらに中国大陸はもう一つ

(44) 前掲楊建新書125-126頁。

(45) 前掲中共台弁編書123頁。

(46) 邵善波（一国二制度研究中心総裁）『明報』2000年6月24日付。

懸念を持っている。徐雅民（北京大學台灣研究センター）は「一つの中国」の前提で連合を成立させるならば、兩岸にとって進歩であるが、新疆、チベットがこれに倣うならば、現在の“一つの中国”にとっては後退である^{」(47)}と述べた。

台湾の連合制統合構想に対して、多くの海外中国人学者は、「一つの中国」という原則のもとでの統合——連邦制統合モデルを提起し、最善の統合方式として模索している。たとえば嚴家其（在米政治学者・元趙紫陽ブレーン）の「連合的連邦」^{」(48)}、王力雄（中國大陸作家）の「逐層遞選制」（a successive multi-level electoral system）^{」(49)}はその代表である。

さらに、超大社会の民主主義最適モデルの視点から在米中国人学者吳稼祥も連邦制を提起した。彼は「中国民主化の困難は大国の“民主一分裂”と“専制—統一”という循環に陥る」と指摘したうえ、「民主は要るが、分裂は要らない。統一は要るが、専制は要らない」という目標を実現させるために、「連邦化を除いて道はない」と述べた。彼はルソーの民主大国モデル研究を通じ、「大国の国際権威を維持する前提で、単一制国家を複合的連邦制に変えることによって自由と権威は均衡を保つことができる」^{」(50)}と述べた。

第3節 連邦制の選択

一 連邦制に関する提言

1980年代以来の中国國家構造形式に関して連邦制構想が多くみられる。提案者の問題意識は兩岸統一と「超大社会」問題克服という二点にある。

(47) 聯合報（台北）1997年11月22日3面。

(48) 嚴の論点は本論文第2節二参照。

(49) 王力雄 [1998] 『溶解権力—逐層遞選制』（明鏡出版社）。

(50) 吳稼祥 [2001] 前掲書序。

第一、兩岸統一のための連邦制

1988年12月2日、中国共産党中央統戦部は社会主義政治多元化問題の検討会を開催した。于浩成（在米中国法学者、元群衆出版社社長）は、海峡兩岸が共同で『大中華憲法』制定すべきであると提言し、次のように述べた。「台湾に三民主義の中国統一方針を放棄させ、大陸も“4つの基本原則”をもって中国統一することを放棄すべきだ」^{〔51〕}。

1994年3月、周洪鈞（国際法学者、上海華東政法大学教授）は次のような「新連邦制」を提案した。新連邦制国家は3つのレベルに分かれる。第一は大陸である。新連邦制中央政府所在地である。第二は台湾である。元来の政治経済制度が留保できる。第三は香港とマカオである。新連邦成員として第一レベルに直属するものである^{〔52〕}。

1998年10月、姜義華（復旦大学人文学院院长）は兩岸統一のモデルについて、まず連合国家を建設し、機が熟してから、双方が同意できる国家構造形式に発展させればよいという考えを示した。彼は兩岸が長期分離によって経済発展と政治制度の相違をもたらしたと指摘した。そのうえ、将来の中国統一は、必ずしも単一制大一統形式を取る必要はない^{〔53〕}と述べた。

陸徳明（上海復旦大学経済学院院长）は、2000年、杭州で行った「兩岸關係研究会」において兩岸膠着狀態打開策として、連邦または連合モデルを研究する価値があると述べた^{〔54〕}。

第二、超大社会問題克服のための連邦制

統一の目標と比べて、第二の目標は往々にして見過ごされる問題である。しかし現代中国連邦主義思想史のなかで、最も貴重なものであると考えられる。1980年代初頭、張鑫（法学者、元中国社会科学院法学研究所研究者）は香港で連邦制を唱えた。当時は、香港返還問題がいろいろと取り沙

〔51〕 于浩成 [1999]「邦聯，聯邦還是“一国兩制”」(<http://chinaspring.org/b5/189/04.htm>)。

〔52〕 周洪鈞（台湾）『海峡評論』1994年3月号。

〔53〕 姜義華『中国時報』1998年10月13日付14面。

〔54〕 台湾『工商時報』2000年7月25日付。

汰されていた。彼の問題意識は、連邦制を以って香港問題の解決を図るほか、集権制の弊害を防ぐことにあった。彼は次のように考えていた。「中国は地大人多であり、東西南北各地の政治経済の発展は極めて不均衡であるため、中央集権を実行することは、地の利の活用に不利である」^{〔55〕}。仮に連邦制をもっと早く導入したならば、「“反革命肅清，反右派”，“大躍進”“文革”などのような全国的災難は起らなかっただろう。たとえ起ったとしてもたいしたことにはならなかったはずである」^{〔56〕}。

1992年、連邦制移行の理由として、嚴家其（元中国社会科学院政治学研究所所長）は中央集権問題、地域発展の多様性、恒久平和などの視点から取り上げた。彼は次のように述べた。「“連合的連邦”によって中央集権のさまざまな束縛から各地域を解放し、各地域の人民のため十分に創造力を発揮する機会を提供することができる。この種の連邦は、各地域間の恒久的な平和を維持するために有利であるばかりでなく、地域発展の多様性のある中国の創出にも有利である」^{〔57〕}。

その他、嚴家其は民族問題の解決をも視野に入れた。彼は「連邦制の選択は各地域、各民族の自主権及び各民族の発達と進歩を有効的に保障できる」^{〔58〕}と述べた。

1990年代後半、中国改革開放の発展と共に、「超大社会」の問題はますます複雑な局面を呈している。劉軍寧（元中国社会科学院政治研究所副研究員）は、「超大社会」は次のようなさまざまな要素の均衡が求められると指摘した。「自由の保持と専制の回避，多元性享有と派閥衝突の回避，中央の十分な権威維持とその権威過大化による地方と公民の自由への危害の回避」^{〔59〕}。

〔55〕 張鑫 [1988] 『中国法制之現状及改革』（明報出版社）跋。

〔56〕 同上。

〔57〕 嚴 [1996] 71頁。

〔58〕 同上。

〔59〕 劉軍寧 [1998] 『共和・民主・憲政——自由主義思想研究』上海三聯出版社 131頁）。

劉は「超大社会」の問題解決できる国家構造は連邦共和制であると考え、また次のように述べた。

「連邦共和制は、現代超大社会の上記の問題提起に答えるためのもっとも有効な制度道具である。強大、統一であっても権力が法律制限を受ける中央政府こそが、社会解体を防ぐ基本道具である。現代超大型多元社会における利益衝突が存在している。連邦共和の国家構造にのみ、国家の統一、社会の安定と人民の自由が有効的に維持できる。同様、社会の多元的パワーの存在こそが、憲政民主の社会的基となりうるし、権力の過度集中も回避できる」^{〔60〕}。

中国大陆以外の連邦制構想については、さまざまな提言があるが、基本的に以下にまとめられる。

第一、連邦中国の地域区分問題

嚴家其は3つの分類方法を提示した。経済区分法、民族・地理区分法、現在の行政区画温存法である^{〔61〕}。台湾立法委員朱高正も基本的に現在の行政区画に基づき連邦中国案を提起した。彼は連邦中国を36個省級単位に区分した。その内、中国大陆は現在の行政区画をそのまま連邦制区画に変更し、31個の省級単位、香港とマカオはそれぞれ1個ずつ、台湾だけ3つに区分した^{〔62〕}。

1991年許倬雲（米国Pittsburg State University教授）は中国大陆内部において華南、東南、西南、華北、西北と東北6加盟邦のうえ、さらに内モンゴル、新疆、台湾、香港、マカオなど5相対主権のある加盟国によって共同で「中華連邦」を作るべきだと提案した^{〔63〕}。

〔60〕 前掲劉軍寧書 [1998] 131-132頁。

〔61〕 嚴 [1992] 『連邦中国構想』（香港・明報出版社）47-48頁。

〔62〕 朱高正『中国時報』1988年9月24日4面。

〔63〕 許倬雲（<http://www.future-china.org.tw/cispf/activity/19990606/mtf9906-19.htm>）。

第二、連邦中国の主権問題

1989年4月、熊玠（米国ニューヨーク大学教授）は「大中華政合国」モデルを提起、次のような内容を盛り込んだ。兩岸各自憲法維持、さらに「超憲法」の制定、国家主席交替就任、国会と特別裁判所の設置、国際組織参加の代表団や在外公館人事の兩岸共同協議決定、代表団団長及び大使の交代担任などである⁽⁶⁴⁾。

第三、連邦議会の構成

嚴家其は人口の多寡に基づき連邦議會議員数を決めるべきだと提案した。第一院は各邦の人口の多寡に基づき議員席を割り当てる。第二院は各邦が同数の議員席を割り当てるというものであった⁽⁶⁵⁾。

第四、貨幣制度、司法制度と軍事制度

中国は大陸貨幣区、香港貨幣区、マカオ貨幣区と台湾貨幣区など4つの独立貨幣区が並存している。この現状は今後も長期的に継続されるであろうと人々は予測している。司法制度も大陸、香港、マカオと台湾など4つの司法区に分けられ、それぞれ終審権を有している。このような現実にして、将来の連邦中国について、嚴家其も、全連邦の貨幣は統一しない、法制度も統一しない、軍の指揮権も統一しない、と特徴づけた。

二 「連合的連邦」

将来中国統合という前提に立てて考察する場合、中国國家構造形式の形成には、連合的な要素が避けられないであろう。それは台湾問題が存在しているからである。これまでも、多くの連邦中国構想のなかで、「連合的連邦」が提起された。たとえば、嚴家其の連邦中国論である。

嚴は1980年代中期、単一制内の「一国二制度」を主張していた⁽⁶⁶⁾が、渡米後、連邦中国構想を提起した。1990年1月、彼は香港『明報』に連合的

(64) 熊玠『海峡評論』1992年3月号。

(65) 前掲嚴『連邦中国構想』50頁。

(66) 嚴家其「“一国兩制”與中国統一的道路」『政治学研究』1985年。

連邦制構想を公にし、1992年5月、『連邦中国構想』が香港で出版された。

彼は将来の中国について、「さまざまな“連合”特徴を有している連邦国家である」と述べ、「連合的連邦制 (Confederal Federacy)」⁽⁶⁷⁾であると定義づけた。彼の設計によると、連邦中国を二大部分に分ける。すなわち大陸部分と香港・台湾部分である。連邦政府と大陸部分の「成員邦」との関係は、普通の連邦制の特徴を有し、香港・台湾など「成員邦」との関係は、「連合」の特徴を有するというものである⁽⁶⁸⁾。

嚴の構想のなかでは、台湾・香港・マカオ・チベットなどの地域は現代の連邦国家の「州」あるいは「成員邦」でさえ持たない権限を留保できる。外交権だけ連邦政府に集中させる。国防上、台湾は自己の軍隊を保有できる⁽⁶⁹⁾、としている。

その後、嚴家其は更にこの私案を展開させ、上院を「連邦院」と名づけ、各成員邦の利益代表として位置付けた。チベット、台湾など特殊邦に連邦院内においてより大きな役割を果させるため、彼らに普通成員邦以上の議席を与えるべきだと提言した。なお「連合的連邦」という新型の「連邦制」の特徴として、連邦憲法には、チベット、台湾など成員邦の特殊地位を「特別条項」をもって規定すべきであると提言した。なおこれらの地域の特殊権限を「特別事項」として憲法に列挙するということである。これらの「特別条項」はチベット、台湾など立法機構の同意を得なければ改正できないと、連邦憲法に規定すべきであるとした。これらの構想は後に『中華連邦共和国憲法』私案に反映させた。

1994年1月31日、嚴家其、翁松燃、張鑫、劉凱申、張偉国など、在米中国の学者やジャーナリストは『中華連邦共和国憲法（建設性草稿）』を公表し

(67) 嚴は、兩岸は平和方式をもって統一をはかる限り、統一後の相当期間内において軍隊、財政、貨幣、法制度など4つの面において「連合的連邦」制度しか実行できないと考えている。前掲嚴書 [1992] 90頁参照。

(68) 嚴 [1996] 70頁。

(69) 嚴家其「展望90年代的中国」香港『明報』1990年1月1日付。

た。総則1条は「中華連邦共和国は自由、民主、法治の連邦制共和国である」と規定している。その構成単位としては「中華連邦共和国は自治邦、自治省、自治市及び特区から構成する」（4条）というものである。

当該私案の連邦制関係の規定は以下のような内容である。

第一、各構成単位の憲法または基本法の制定

各構成単位は各自の憲法又は基本法を有する。「各邦は独自に邦憲法を制定する。各省、市、区は独自に基本法を制定する。邦憲法と省、市、区基本法は、連邦憲法又は各邦、省、市、区の合法権利に抵触してはならない」（30条）。

第二、両院制の採用

当該私議憲法草案提言は2院制を規定した。国民院（下院）と連邦院（上院）である。

連邦院は各邦、省、市、区を代表する議員によって構成される。自治邦は各4人、自治省、市、特別区は各2人である。選出方法は各邦・省・市・区が決定する。

第三、残余権限の帰属

当該私案は中央権限と地方権限についてそれぞれを列挙し、「連邦憲法が連邦権限と規定していないすべての権限は、各邦、省、市と区及び国民に留保する」（29条）。

連邦の権限と邦・省・市・区の権限についてそれぞれ列挙し規定した⁽⁷⁰⁾。

第四、行政区画

(70) 立法、執行の権限事項は以下のとおりである（31条）。

- 1 外交、宣戦と講和
- 2 国籍
- 3 国防と軍事
- 4 連邦財政と税収
- 5 連邦法律と司法制度
- 6 国民院議員選挙
- 7 連邦公務員制度
- 8 連邦公安警察制度

行政区画の設定は中央ではなく、連邦議員の投票によって定める。「邦・省・市・区」の設置は連邦院3/4の議員の同意を得なければならない。邦・省・市・区の変更は、関係邦・省・市・区の立法機構の可決を得たうえ、連邦院2/3の議員の同意許可を得なければならない」(36条)。

第五、連邦構成員

この私案は「連合的連邦」の特徴を反映したものである。第3章「連邦構造」において成員を4種類に区分した。

1, 邦：内モンゴル自治邦, 台湾自治邦, チベット自治邦, 新疆自治

9連邦税関と出入国管理

10宇宙航空, 航空, 海運, 邦・省・市・区を跨る運河航行, 国道, 国有鉄道などの管理

11連邦中央銀行,

12郵政・電信の管理

13度量衡及び全国的調査統計の管理

14著作権, 特許, 商標及びその他の知的財産権の保護

15その他の邦・省・市・区を規制する事項

邦・省・市・区は下記の権限を有している (32条)。

1 法律及び司法制度

2 教育制度

3 連邦院議員選出方法

4 農・林・遊牧業, 鉱業, 工業, 商業とサービス業などの管理

5 財政税収

6 土地制度と自然保護

7 労働, 社会福祉及び社会奉仕の管理

8 医療衛生・体育・娯楽事業の設置と監督・管理

9 科学, 技術, 文化, 芸術の奨励と保護

10銀行及び金融管理

11公用事業と合作事業の管理

12慈善及び公益事業の管理

13宗教組織と社会団体の登記と活動

14公安警察制度

15公務員制度

16地域内の自治制度

17その他本憲法の規定によって連邦管轄外の事項

邦，寧夏自治邦，広西自治邦など。

2，自治省：山西自治省，山東自治省，四川自治省，甘肅自治省，江西自治省，江蘇自治省，吉林自治省，安徽自治省，河北自治省，河南自治省，青海自治省，陝西自治省，海南自治省，浙江自治省，湖北自治省，湖南自治省，貴州自治省，雲南自治省，黒龍江自治省，福建自治省，広東自治省，遼寧自治省

3，自治市：上海自治市，天津自治市，北京自治市

4，特別区：香港特別区，マカオ特別区

「連合的連邦」の特徴として各邦に高度の外事権を与えた。邦は「中国某自治邦」の名義をもって外国と非軍事性協定を締結する権限を有する。国際組織参加と駐外代表機構の設立の決定権を有する（33条）。

連邦政府は各邦・省・市・区に代表を派遣し，機構を設立することができる（34条）。

その他，軍事割拠予防策として「各邦・省・市・区の間に軍事的同盟及び協定を締結してはならない」（35条）という規定を設けた。

これは1923年中華民国憲法の規定を想起させたものである。

さらに，この私案は区域条項について次のように規定されている。

第一，香港条項（37条）

香港特別区とマカオ特別区は2050年までは下記の権限を有する。当該地域の貨幣の発行，本地区の旅券及び入国ビザの発行，終審裁判所の設立，郵政電信管理，著作権保護，特許及びその他の知的所有権の保護。さらに中華連邦共和国特別区の名義をもって諸外国と非政治的，非軍事的協定を締結することができる。非政治的，非軍事的国際組織に加盟することができる。外国駐在の経済貿易事務所を設立することができる。

香港特別区とマカオ特別区は財政独立で連邦税の徴収を免除される。香港特別区とマカオ特別区は連邦国家の授權によって航空，海運を管理できる。

香港特別区とマカオ特別区の地位については2050年に改めて連邦院は本法第36条2項に基づき検討する。

第二、台湾条項（38条）

台湾自治邦は邦貨幣の発行、邦の旅券と旅行書類及びビザの発行の権限を有する。邦終裁判所設立の権限を有する。各自の邦の宇宙航空、海運、郵政、電信などを管理する。

著作権、特許、商標及び知的所有権を保護する。

台湾自治邦が財政独立で、連邦税が免除される。

台湾自治邦は武装部隊の保有権及び連邦軍駐留の拒否権を有する。

第三、チベット条項（41条）

「チベットは国家自然保護区で、当該区域内において核、化学と生物武器の実験と核廃棄物の持ちこみを禁止する」。「チベット自治邦は財政独立で、連邦税が免除される」。「チベット自治邦は邦終審裁判所の設置権を有する」。

チベット自治邦の地位については、本憲法実施の25年後、当該地域の住民によって投票で決定する。本憲法36条の制限を受けない。

三 「多重同盟」の連邦制

連邦制導入についてさまざまな構想が提起されたが、構成単位という視点から区分すれば、区域変更と現存区域温存という2種類に分けられる。前述の嚴家其の構想は前者に属している。しかし仮に中国を30あまりの邦に区分すれば、台湾は30余りの邦の一つに過ぎなくなる。この構想に対して、台湾は果たして受け入れるであろうか。

大きな変動を避け、現存している構造を温存して連邦化を進める構想として、周陽山（台湾中国文化大学教授）の「四重同盟」モデルに注目したい。彼は既成の中国政治行政区分を尊重し、そのうえ連邦論を展開させた⁽⁷¹⁾。

(71) 『中国時報』2001年1月6日。

現在、中国において四種類の地域関係がある。普通行政単位（中国大陆）、民族自治区域（中国大陆）、一国二制度地域（香港・マカオ）と台湾である。この構造に基づき、周陽山は次の構想を提起した。

第一は単一制（Unitary System）である。中央政府と普通行政単位（省・直轄市）との関係は伝統の単一制である。漢民族を主とする東北、華北、華中、華南地域は同制度を実行する。第二は区域自治（Segmental Autonomy）である。中央政府と民族自治地方との関係である。単一制の枠組内の連邦的要素を有している。ロシア連邦共和国の民族自治制度、スペインのBasque, Catalonia, Galiciaなどの地域はその例である。第三は一国二制度である。香港・マカオはそうである。中央政府と香港・マカオ特別行政区との関係である。単一制構造内の連邦関係を有している。第四は連邦制（Federacy）である。大陸と台湾とはこの関係である。現在は台湾の政治、経済、社会および国防などの機能を維持することを前提とする。さらにある程度の国際関係と外交空間を温存させるというのである⁽⁷²⁾。

鄭海麟（カナダ在住中国大陸出身の学者）も「多重同盟」に近い解決案を提起した。彼は次の理論に基づく提起されたものである。

鄭は「主権」と「主権権利」を区分して使用することによって兩岸の問題を解決できると考えている。この理論に基づき彼は兩岸関係を「“一つの中国”領土主権原則下において対内対外“主権権利”をそれぞれ持つ政府」^[(73)]と定義した。

彼は「主権」の中から、「主権権利」を析出し、これをもって主権の不可分性を解決しようと試みた。彼は次のように述べた。

「“主権”とは、国家の独立自主で対内対外事項を処理する最高権力を指す。これは国家の根本的属性である。主権を持て初めて国家となる。国家に限って主権を持つことができる。領土は一つの国家が主権を行使する空間である。ゆえに領土は国家の実体を構成する。この実体の所有権は永遠

(72) 同上。

(73) 鄭海麟 [2001] 『台湾：主権の再解釈』（海峡学術出版社）。

にこの土地のうえで生活している人民に帰属する。人民はこの土地において合法政府を選出し管理を代行させ、独立自主で対内対外事項の処理権を付与する。すべての合法政府は、その有効管轄下の人民を代行して対内対外事項の権利、すなわち「主権権利」を行使することができる。ある意味においては、すべての合法政府は「主権権利」しか有していない。領土主権（「領土所有権」）を有していない」⁽⁷⁴⁾。

鄭の解釈によれば、統一国家内においては、国家の領土「主権」と国家を代表して対内対外の「主権権利」は同一のものである。政府は全権にわたって国家を代表し「主権権利」を行使できる。ただし国家が分裂状態になった場合、問題は複雑になってしまう。このとき、分裂双方の政府は、自己支配下の領土主権は伝統国家に属しているが、自己有効行使しているものは伝統国家（分裂以前の国家）から継承したもので、現地人民が付与した「主権権利」であるにすぎない⁽⁷⁵⁾。

鄭の理論は、海峡兩岸の領土主権はいずれも「一つの中国」に属しているというものである。台湾の領土主権は大陸人民も所有権を持っているし、大陸領土は台湾人民も所有権を持っている。海峡兩岸政府は、それぞれ有効管理下の人民を代表し対内対外の「主権権利」を有している。このようにして海峡兩岸関係は、「一つの中国」の領土主権原則のもとでそれぞれ対内対外事項の「主権権利」を有している政府である⁽⁷⁶⁾とするものである。

彼は「一つの中国」の領土主権という前提に基づき、兩岸政府は互いに「政府承認」すべきであると唱えた⁽⁷⁷⁾。その理由は次のようなものであった。

国際法上、「国家承認」と「政府承認」の法源は異なっている。「国家」

(74) 鄭前掲書。

(75) 鄭前掲書。

(76) 鄭前掲書。

(77) 鄭前掲書。

承認は新しい国家に対する承認である。合併、分離、分立、独立という4つの状況下の場合である。兩岸の状況からみれば、双方は中国から法律上の離脱を宣言しないかぎり、「国家」承認の問題は生じない。「政府」承認は、新政府に対する承認を指す。すなわち新政府はその統治下地域の合法代表を承認し、それと関係樹立または継続させるということである⁽⁷⁸⁾。

以上の「承認」に関する国際法に基づき、鄭は「一つの中国」原則とは国際社会が兩岸共有の一つの中国に対する承認であると考えている。中華民国または中華人民共和国に対する承認は国際社会が兩岸分治の二つの政府に対する承認である。これは平等結合の対等モデルである。このモデルは「連邦制」の統一モデルである⁽⁷⁹⁾。

中国統一具体策として、鄭海麟は米国、ドイツ、スイスとソ連の長所を総合すべきであると述べ、次のような構想を提起した。

大陸本土においては米国の垂直連邦制を採用し、各省は米国の各州のように憲法制定と自治を行う。自治はしているが、主権はない。外事権を有しているが、外交権はない。国際法上、主体にはなれない。

香港マカオ地域においては、ドイツとスイスの連邦モデルを採用すればよい。成員邦としての香港、マカオ政府は、憲法制定以外、それぞれの地域関係事項について諸外国と協定を結ぶことができる。「中国香港」「中国マカオ」という名称を使用し、非政府の国際組織に加盟もできる。ある程度の外交権が許される。ただし国際法上の主体となつてはならない。

台湾地域については、早期ソ連の「連合」的な連邦制を採用すればよい。台湾政府に主権権利を付与し、自衛の軍隊と対外交渉権（大陸「一国二制度」も軍隊と外事権が許容される）を持たせる。「中国台北」の名義をもって国際組織に参加できる。ただし主権行使する際、「連邦中国政府」の規定に従うべきである。ゆえに各成員邦（地区政府）のうえに統一の連邦中国憲法を制定し、中国連邦政府と各成員邦との権限を決めなければなら

(78) 鄭前掲書。

(79) 鄭前掲書。

らない。連邦中国政府は、各成員邦が共同で推戴された最高権力機構と最高行政機構となる。各成員邦とその人民に直接権力を行使する。その自身は統一の国際法の主体となり、国際上、各成員邦を代表し主権を行使する。

この連邦化は、中国大陆にとって、権力下放であり、中央集権政治制度から地方自治制度への変革であり、政治体制改革である。台湾地域にとって、これは分裂の政権を再構築することである。ゆえに連邦制の推進は過度集中の権力を分権化させ、分裂の中国の再統一を図るということである⁽⁸⁰⁾。

ま と め

今後、中国の国家構造形式については三つの可能性があると思う。分権型の単一制、連合制と連邦制である。この三つの形態はさまざまな要因によって左右され、それぞれの可能性を潜んでいると言わなければならない。

事実上、現在中国は地方分権型単一制の方向に向かっている。中国経済発展と共に、今後地方分権型単一制への移行は実現可能となるであろう。

しかし、中国は必ずしも地方分権型単一制へ移行するとは限らない。将来の国家構造形式の変容は複雑な要因にかかわってくるからである。たとえば経済の発展、ナショナリズム、民族関係、周辺諸国との関係などである。経済が継続的に発展すれば、地方分権型単一制への移行が可能となる。国際環境が悪化すれば、ナショナリズムが触発を招き、中央集権化へ逆戻りとなる。国内民族関係や中国と周辺諸国との関係が改善すれば、安堵感をもたらし、連邦制の導入が容易になるであろう。

ただし、次のような問題が注意すべきである。現在、中国政府は国家統一を国家の三大目標の一つとして位置付け、全力を投球している。中国の

(80) 鄭前掲書。

総合国力増大と共に、この問題はますます現実的になるであろう。ただし、この問題解決は単一制構造内部に限って行なおうとすると困難である。一方台湾側が提起した連合制も、中国大陸は「一つの中国」という原則に背くという理由で、強い反対があり、実現は困難であることはいうまでもない。

そうなると、選択肢として連邦制ということが持ち上がってくる。要はどのような形の連邦制をとるべきかということになる。

学者の連邦制への提案は二つの類型がある。一つは現存の行政区画に基づき、徹底的連邦化を行う。もう一つは現存の大陸内地、大陸少数民族地域、香港、台湾という政治空間を温存し、連邦主義精神を取り入れて、中国の四つの関係を連邦化するというものである。前者の代表は在米学者厳家其の案である。後者の代表は台湾学者周陽山の案である。

近代中国国家構造形式の歴史を回顧する場合、近代国民国家建設の強い意志がみられる。その底流には中国数千年「大一統」観念が流れている。これは短期間に除去される問題ではない。

なお中国の世論においては連邦制に対して未だに強い懸念がある。例えば鄧小平はかつて次のように述べた。「一国二制度」に則って統一を実現すれば、（中国）連邦的性質を有するといえる。しかし連邦とは言えない。「連邦という用語を使うと、二つの中国または一個半中国と容易に解釈されてしまう」^{〔81〕}。

これらの要素を総合的に考えると、将来、中国が連邦制導入を行ったとしても、必ずしも「連邦」という用語を使用するとは限らない。

多くの学者も連邦の用語を回避し、連邦主義の精神さえ取り入れればよいと提案した。例えば張鑫は次のように述べた。「われわれは（連邦という）用語に拘る必要はない。地方行政単位は中央政府が干渉できない一定の自主権を享有し、自主で作った法律体系と司法制度を有することがで

（81） 前掲中共中央台湾工作弁公室・國務院台湾事務弁公室編124頁。

き、ある範囲以内において中央政権の命令と規定を变通することができるならば、それは連邦制といってもよい。各構成員の名称については、「邦」、「省」又は「区」などどちらでもよい。国名は必ずしも「連邦」と書かなくてもよい」^{〔82〕}。

現実からみれば、完全に欧米類型の連邦制を中国に適用するのは困難である。いかに連邦主義を導入すべきであるか、中国の現実と歴史文化を配慮しながら採用する方法をとらない限り、実現不可能という意見がある。

筆者もその考え方に同意したい。

〔82〕 張鑫 [1988] 『中国法制之現状及改革』（香港・中文大学出版社）307頁。