

中国新憲法についての若干の考察

大 林 洋 五

はじめに

中華人民共和国第4期全国人民代表大会第1回会議は、1975年1月17日、新しい《中華人民共和国憲法》を採択、公布した。この憲法（以下、新憲法、と略す）は、1954年9月20日に採択、公布された憲法（以下、旧憲法、と略す）を全面的に改正したものである。中華人民共和国としては、2番めの憲法であるが、1949年10月、「国民党政権の偽法統を継承せず」、人民共和国の建国を宣言した時には、中国人民政治協商会議共同綱領（以下、共同綱領、と略す）が、臨時基本法としての役割を果たしたのを算えれば3番めといえる。本稿では、新憲法を旧憲法および共同綱領と対比して、その特色を考察してみたい。

最近数年間、いわゆる社会主義諸国において、憲法の改正が続いている。しかしそれらの改正は、1947年末から1952年にかけての東ヨーロッパ諸国の憲法改正が、同一の類型をめざしていたようには、単一の方向を抽出することは困難である。それは各国の社会主義建設が多様性を帯びてきたことにもよるが、そればかりでなく、各国政権、およびそれを指導する各国共産党（労働者党）の目指す方向、理論的基礎が、全く反対の立場に立つようになったことのあらわれでもある。本稿では、いわゆる社会主義諸国の憲法のなかでも、主として1936年のソ連邦憲法（以下、スターリン憲法、と略称）と対比してみたい。スターリン憲法は、ソ連邦において生産手段所有制の社会的

改造が達成された段階で、スターリンを長とする起草委員会が原案を作製したものであり、長年にわたり各国から社会主義憲法の模範とされてきた。スターリン憲法は36年の公布後、しばしば部分的に改正され、ソ連邦共産党第20回大会における「スターリン批判」以後、全面改正の必要が唱えられながら、現在もソ連邦の現行憲法である（近く改正されるというニュースも伝えられている）。なお本稿では、資本主義諸国の憲法と、いわゆる社会主義諸国の憲法とを比較する場合に定式化されている特色、および旧憲法の特色で今回も引継がれている点については、原則として触れない。

第1章 一般的特色

まず形式の面でいうならば、非常に簡潔になったことである。法津などは、改正ごとに規定をより精密にし、関連法規などを取込んで、条文が増えるのが普通である。新憲法はこれと反対に、旧憲法が前文と106条であったのを、前文と30条に圧縮した。このことは大衆的規模での憲法改正論争を容易ならしめたことであろうし、また今後の憲法学習、普及運動に有利であろう。法的完整さよりも、大衆化を重視する中国の態度がここにもあらわれている。張春橋は「憲法改正についての報告」のなかで、「すでに5年近く改正の仕事がすすめられてきた」と述べている。この5年間に相当な広さと深さをもった討論がおこなわれたことが想像される。この期間中、われわれは70年11月と74年9月とに憲法草案なるものを見た^①。この二つの草案は、中国が発表したものではなく、いずれも香港、台湾、東京の新聞・雑誌がスクープしたものであり、その真偽、また真物であったとしても、どの段階まで検討された草案であるかは明らかでないが、このような草案が広く大衆討議にかけられたことは事実であろう。

① 1970年当時の草案は『毎日新聞』1970年11月6日付、記載。1973年当時の草案は『朝日新聞』1974年9月20日付記載。いずれも4章30条からなっている。

条文を最小限にし得たのには、二つの理由が考えられる。そのひとつは、原則的規定のみを憲法に掲げ、副次的規定、技術的規定は、全国人民代表大会の制定する法律またはその決議、全国人民代表大会常務委員会の制定する法令またはその決議に、もしくは不文のまま慣行にゆだねるようにしたからである。これは1950年4月に制定公布された婚姻法が、全文で8章27条の、きわめて簡潔なもので、大衆的な婚姻法貫徹運動がこれを基礎に展開されたが、具体的な多様な婚姻法事件の解決のためには、数十におよぶ補充的規定、有権解釈（法制委員会解答など）、関係単位の決議、指示などが出されたことが想起されよう。たとえば旧憲法第34条は「全国人民代表大会は、民族委員会、法案委員会、予算委員会、代表資格審査委員会およびその他必要とする委員会を設ける」と規定していたが、新憲法は全国人民代表大会の分科委員会についての規定はない。しかし、分科委員会についての規定がないからといって、ただちにこれが廃止されたと考えるのは早計であろう。これらのことは旧憲法下でも「全国人民代表大会組織法（1954. 9. 28 公布）」にやや詳しく規定されていた。新憲法下でこの規定がそのまま有効とされるにせよ、あるいは他に同様の立法がおこなわれるにせよ、それで充分であり、このような人民代表大会の運営についてのかなり技術的問題を、憲法でとくに規定する必要が認められなかったに過ぎない。旧憲法においても、民族委、法案委、予算委、代表資格審査委の設置を規定したほかに「その他必要とする委員会」という規定を入れざるを得ず（実際には「提案審査委員会」が設置されていた）、網羅的に規定することはできなかった。

条文を簡潔に出来たもうひとつの理由は、新憲法が、建国以来25年間、旧憲法以来20年間の社会主義建設の確認であり、中国人民にとっては、新憲法に定められていることは既知のものであり、新しい制度の創設、新しい政策の発表をしたものではないということである。旧憲法の制定は、人民代表大会という新しい制度、中国で歴史上はじめて全国人民が選挙をおこなう政権機関、の創設を意味した。婚姻法の制定は、とくに新解放地域では、従来の封建的婚姻制度の破壊、民主的家族制度への改革をめざしていた。そこには

当然さまざまなトラブルが解決を必要としたし、人民も、そして国家諸機関も始めての事業に直面したため、いくつかの注意規定なども置く必要もあった。しかし新憲法は、周知の事柄が憲法として確認されたものなので、こと細かな規定がなくても理解できる、という点もあろう。旧憲法が採択された時、全国人民代表大会は、「1949年10月1日に中華人民共和国が建立されて以来、中央人民政府が制定、批准した現行の法律、法令は、憲法と抵触するものを除いて、一律に引きつづき有効である」と決議をおこなった(1954.9.26)。今回は、憲法の制定でなく改正であり、新しい制度の創設でなく成立している制度の確認であり、54年におけるような決議を待たず、(新憲法と抵触しないかぎり)当然に有効とみなされよう。これも憲法を簡潔になし得た大きな理由であろう。さらに付け加えるならば、旧憲法は劉少奇らの正規化路線が最も華々しかった時期の産物である。旧憲法起草時の、直接の担当責任者は劉少奇であり、憲法草案についての報告をおこなったのも彼であった。それゆえ、同一のことを規定する場合でも、旧憲法においては、資本主義国の法制定の場合に似た、法文の完整さを求める傾向がなかったとはいえないであろう。いたずらに法文の完璧さを求める傾向に対しては、1959年ごろより厳しい批判がおこなわれており、新憲法の簡潔さはこの成果ともいえよう。

新憲法の、旧憲法とのちがいの主たる点が、発展段階の相違に応じたものであることは当然である。旧憲法が制定された1954年は、農業の合作(協同)化と、民族資本主義企業の公私合営化が、嵐のような速さで進行していた時期であり、経済制度に関する諸規定は、制定の時には、すでに過去のものとなり始めていたからである。旧憲法第5条は、主要な生産手段の所有制として、国家的=全人民的所有制、協同組合的=勤労大衆による集団的所有制、単独経営の勤労者による所有制、資本家的所有制の四つのウクライドを掲げていた。新憲法第5条は、主要な生産手段所有制として、全人民的所有制と、勤労大衆による社会主義的集団的所有制の二つのみを掲げている。("主要な、所有制とは、劉少奇は54年当時、一部の少数民族地区では奴隷制的、封建制

的所有制が残っていること、台湾など未解放地区では官僚資本の所有も残っていることを掲げ、それらを別にして「主要な」と説明した。新憲法について張春橋は、とくに断ってはいないが、台湾など未解放地区の問題と、第5条2項の個人労働の問題があることは推察できよう。少数民族地区は、チベットなどもふくめて、基本的に民主改革も終わり、社会主義化も進行している。)54年当時、四つのウクライドのあと二つが社会主義化の進行中であり、とくに旧憲法第10条が「国家は法律に基き、資本家の生産手段およびその他の資本の所有権を保護する。……」と規定したことは、1966年からおこなわれた文化大革命において、民族ブルジョアジーを擁護するものとして、もっとも激しい批判にさらされた部分である^②。張春橋は、今回の「憲法改正についての報告」において、旧憲法を全面的に否定することはせず、「1954年の憲法は、中国の最初の社会主義型の憲法である。……20年らしいの實踐は、この憲法が正しいものであることを立証している。その基本的原則は、今日なお適用する。」と述べつつも、「しかし、1954年らしい、……大きな変化がおこった。したがって、その内容の一部は、今日すでに適用しなくなった。」と述べて、改正の必要を主張している。各分野における発展段階の差については、それぞれの章で述べることにする。

第3の特徴は、20年数年の間に掲げられてきた、さまざまな政策、スローガン、59年以降の中ソ論争のなかで再検討された社会主義の理念、とくに1973年8月28日に中国共産党第10回大会で採択された党章(規約)の総綱で述べられた言葉などが、憲法の条文(前文をふくめて)のなかに定着したことである。言いかえれば党綱領の憲法化、社会主義的政治原則・社会主義的徳の憲法規範化ともいえよう。たとえば対外政策における超大国反対、平和5原則などがその例である。なかでも社会主義社会における階級、階級矛盾、階級闘争の存在、敵味方のあいだの矛盾と人民内部の矛盾の区別、などは重要なものであろう。これらの点については、とくに第2章でさらに考察したい。社会主義的徳の憲法規範化、党綱領の憲法化、とはいっても、

② 浅井敦「文化大革命と憲法問題」(『中国研究月報』第241号)1968年3月。p.8

かなり長期的な先の課題、たとえば「それぞれ能力に応じて働き、必要に応じて分配する」原則への移行をめざすこと、「都市と農村、工業と農業、知識労働と肉体労働の3大差別の止揚」をめざすこと、といった共産主義への移行の課題については、新憲法も触れるのを避けている。これは「社会主義社会は相当長い歴史的段階である（新憲法前文第3項）」という認識から、尚早な法規範化を避けたものであろう。

つぎに、新憲法においては、スターリン憲法以来、社会主義国家においては当然のことでありながら、法文化するのが避けられてきた、共産党の指導が明文で規定されたのが重要な特色である。一般にブルジョア民主主義国家の議会においては、多数党指導部が主要な議案を決め、重要人事を決定してそれが議会で可決される。しかし憲法はその背後の現象にはふれず、ただ議会在が決定することを述べているに過ぎない。ソ連邦共産党中央委員会も、最高ソビエト（会議）代議員内の党員グループ（代議員の大半を通じて）を通じて最高ソビエトを指導しており、政府構成員候補者名簿なども中央委員会の作製するところであるにもかかわらず、スターリン憲法においては、結社の自由を述べるなかで、共産党について述べられているに過ぎない^③。旧憲法も、前文において中国共産党の指導を述べているだけであったが、新憲法は共産党の指導的役割を正面から規定している（第2、15、16、17、26条）。これは重要な特色であり、単に実態を法文に示したというに止まらず、共産党が指導すべきであるという全人民的（一部の反革命分子を除き、圧倒的な非党員大衆をふくめて）合意が成立していることを示すものである。

実際に共産党が果している役割が、憲法の条文の上で確認されたからといって、共産党以外の民主諸党派の長期共存、相互監督の方針が取消されたり、民主諸党派との統一戦線組織——中国人民政治協商会議が解消したわけでもないだろう。しかし共産党の指導性、その比重は実際にますます強まってきたおり、民主諸党派の地位が相対的に低下していることは否定できない。

これまで全国人民代表大会が改選される時には、中国人民政治協商会議全

③ スターリン憲法（『ソ連邦憲法』）第126条。

国委員会も改選され、全国人民代表大会が召集される時には、人民政協全国委員会も並行的に開催（会期は通常、人民代表大会の1日前から始まり、1日後まで続いた）されるのが常であった。今回は人民政協の改選、召集はおこなわれなかった模様である。これは人民政協を構成する主要な人民団体——総工会（労働組合連合）、婦女連合会、共産主義青年団など——の、文化大革命以後の指導部再編が省段階までは完成したが、全国段階ではまだおこなわれていないためであろう。人民政協はもちろん、国家機関ではない。しかし中国の政治において、これまでかなり重要な役割を担ってきているだけに、人民政協の改選と人民諸団体中央組織の再編が当面の中国の重要な政治課題であろう。人民代表大会の代表選出に、女性、少数民族、帰国華僑、その他各階級・階層、民主諸党派などへの慎重な配慮と大衆的討議が十分におこなわれるならば（第3条第3項参照）、人民政協に期待される役割は、相対的には低下してゆくであろう。

民主諸党派の地位が相対的に低下していることは、しかし何よりも、新しい黨員、とくに青年の入党が全くといってよいほどなくなっていること、著名な幹部が高令化して死去するものがあったとしても後継者がほとんど無いことに由来する。そのため、今回の全国人民代表大会では、常務委員会の副委員長や常務委員に、これまでのように民主諸党派の人々（許徳珩など）が名を列ねているが、その数は目立って減少している。1964～65年に開かれた第3期大会で選出されたメンバーのうち、死亡者だけ減少し、補充がない、とみてよい。行政機関たる国務院の構成員からも民主諸党派の人々は居なくなった。

第2章 社会主義社会における階級闘争

旧憲法は、生産手段の所有制を社会主義的に改造することを将来の課題としている。これに対して、新憲法は社会主義的改造が、すでに基本的に達成されたことを反映している。すなわち旧憲法では農民をはじめ小商品生産者

はもとより、民族資本家の資本主義的な生産争段の所有権も保護していた。1966年に文化大革命が開始された当時、資本主義的企業の公私合営化はすでに最終段階、実質的にはすでに国营企業となり、資本家への定息支払も期限が過ぎて、再々延長された後、1年延ばしに支払われているのみであった。文化大革命は、定息支払の停止、公私合営企業勤務員たちによる国营企業宣言などをもたらしたが、新憲法は資本主義企業が、すでに国营企業に改造されたことを法的に確認している。また農業の協同化も、旧憲法はその方向を示していたが、新憲法では勤労大衆による集团的所有制になったことを規定している。これらはスターリン憲法と同段階のものといえる。しかし、この面でもスターリン憲法にはなかった特色がある。第一にスターリン憲法ではコルホーズ(集団農場)とともに、自己の労働にもとずき他人を搾取しない、個人経営農民と手工業者の私的経営を容認している。これに対して新憲法は、農業以外の労働にたずさわるものが、人民公社生産隊もしくは都市居住組織の統一的按配のもとで、自己の労働にもとずき他人を搾取しない個人労働をおこなうことを容認しているのみである。この制限規定はかなり厳しいものであるし、農業については個人経営を容認せず、手工業および小商人のみを対象とした規定と考えられる。第二には、58年以降の人民公社が憲法に定着したことである。人民公社の所有制において、生産隊を基本単位とする3級所有制を現段階の主たるものという規定も、十数年来の政策を確認したもののながら、注目すべきであろう。大寨(山西省昔陽県大寨人民公社大寨大隊)や沙石峪(河北省遵化県岳各莊人民公社沙石峪大隊)など、比較的規模は小さいが、先進的単位として知られるところでは、すでに大隊を基本単位とする2級所有制を実施しているが、新憲法は将来の方向としてはともかく、当分の間は3級所有制に変更を加えないという方針を闡明したものと見られるからである。人民公社員の自留地と家庭副業についても、スターリン憲法におけるコルホーズ加盟農家の場合と同様に、保障したが、集団経済の絶対的優位の確保を条件として、現在のソ連邦におけるような自留地の比重の増大を警戒している。同時に、林彪・陳伯達路線と呼ばれるような、自留地の性

急な廃止をしないことも、張春橋の憲法改正報告では述べている。

公共財産の不可侵、社会主義経済と公共利益への破壊を禁止する規定は(第8条)、スターリン憲法の第131条と同趣旨であるが、これは単なる物理的破壊のみでなく、投機その他の手段による侵害に対する規定でもあろう(旧憲法第10, 14条参照)。

「革命に力を入れ、生産をうながす」、「戦争に備える」、「農業を基礎とし、工業を導き手とする」など、十年余の間に唱えられてきた多くのスローガン、政策が憲法に定着(第10条)した。この規定のなかでも、「中央と地方双方の積極性を十分に発揮」という言葉は、中国の計画経済が、全国単一計画のみでなく、中央計画・地方計画の2段階性になっていること、国営企業も中央直営のみでなく地方国営と2本建であること、などを包括的に主張したものであろうか。

経済構造その他の面で、54年旧憲法より一段高い社会主義化の達成という点で、36年スターリン憲法と同段階のものといえながら、その両者、とくにスターリン憲法と著しい対照をなしているのは、社会主義社会における階級闘争の存在を認めたことである。中国では、毛沢東が「人民内部の矛盾を正しく解決する問題について」を講演して以来、社会主義社会の矛盾に目を向け、ついに社会主義社会においては、終始、階級間の矛盾、階級闘争が存在し、資本主義と社会主義の矛盾が存在し、資本主義復活の危険性が存在することを認識するに至った。これは36年憲法起草報告におけるスターリンの考え方とは全く正反対である。中国においては、60年代以降この主張が徐々に浸透してきたが、新憲法の理論的基礎はここにあるとってよいのではなかろうか。社会帝国主義の侵略政策への反対、文化諸領域におけるプロレタリアートの指導(第12条)、大弁論・大字報の保障(第13条)、国家機関勤務員の学習義務・労働参加義務の規定(第11条)などは、いずれも社会主義社会の性格についての基本認識から出発しているといえよう^④。

④ 小島麗逸・菊地昌典「中国の新憲法と社会主義像」(『エコノミスト』第53巻6号, 1975. 2. 11) 参照。

公民のストライキ権（第28条）、社会主義制度を擁護する基本的義務（第26条）なども、社会主義国家の変質の可能性への闘争という点を抜きにしては考えられない規定である。

旧憲法が、「労働者階級の指導する、労農同盟を基礎とした人民民主主義国家である」と規定していたのを、新憲法で「労働者階級の指導する、労農同盟を基礎としたプロレタリアート独裁の社会主義国家である」（第1条）と規定したことも、発展段階の差として当然ではあるが注目すべきであろう。民族資本家階級は、すでに生産手段の所有権を失ったが、公民権を持ち、その代表的人物が人民代表大会などへ参加している、という事実に変りはない。彼等に指導権のないことが一層明確にされたといえよう。なおこれらの規定で、労働者階級（原文：工人階級）とプロレタリアート（原文、無産階級）の両語が使われている点も留意しておかなければならない。

中国共産党の指導的役割が、すでに人民の常識となっていることであるが、憲法の文面に定着した、この点はスターリン憲法などと大きな違いである、という点は、第1章で述べた。同様に、「マルクス・レーニン主義・毛沢東思想はわが国の思想をみちびく理論的基礎である」（前文第4項め、第2条、第11条）という規定も、党の役割についての規定と表裏一体をなすものであろう。

党の指導の公然化とともに、とくに地方段階では、党機関と国家機関の実質的な一体化が進んでいる。今日の第4期全国人民代表大会が選出された、常務委員会と国務院の主要な構成員は、ほとんど党の中央政治局委員や中央委員である。しかし、逆に、党の重要な地位をしめている人々で（毛沢東主席は別にしても）、全国人民代表大会代表に選ばれ、その議長団席の第1列にならんでいながら、常務委員会や国務院のメンバーに選ばれていないものも多い。おそらく大衆工作、党務工作など多様な活動がおこなわれるのであろう。「国家機関、人民解放軍、民兵、労働組合、貧農・下層中農協会、婦女連合会、共産主義青年団、紅衛兵、紅小兵、その他の革命的大衆組織は、すべて党の一元化した指導を受けなければならない」と党章第7条で定めている

ように、党の指導は国家機関のみでなく、社会生活のあらゆる部門におよぶものだからである。新憲法において党の指導が強調されたことをもって、党機関の国家機関化、党機関と国家機関の融合ととる人々もあるが、発動機(党)が作業機(国家機関)に代替する必要もなく、党の活動範囲が国家機関に限定されないことをみても融合という考え方は誤りであろう。もとより党機関が国家機関と別ということは、党委員会が膨大な専従職員をかかえた事務機構を持たねばならないということの意味するものではない。

幹部について、もうひとつ注目すべき規定がある。第11条は、幹部が学習し、集団的生産労働に参加する義務のあることを規定し、国家機構の精兵簡政の原則を掲げるとともに、指導機構を、老年、壮年、青年、の三結合を実施するよう要求していることである。老、壮、青の三結合は文化大革命の末期以降に提起されたスローガンであるが、これが憲法に定着したのは、中国最大の問題のひとつが後継者養成の問題(最高幹部から基層幹部まで)であることを裏づけるものであろう。1937年から49年までの抗日戦争と内戦の期間は、中国の出産率が最も低く、また戦死などによる死亡率が、とくに青年男子において最も多かった時期である。とくに党の幹部級の人物の死亡率は(1937年以前の、北伐段階からすでに)相当に高かったであろう。老・壮・青の三結合の必要は、いつの時代でも必要なことではあるが、現在の中国のように、壮年の数が少く、25才未満の青年は数が極めて多いとともに全く社会主義社会に育った世代で旧社会の体験を持たない、という状況では、革命体験を伝え、すぐれた後継幹部を養成することは、最大の課題といってもよいであろう。そのために、このような規定をとくに憲法に入れたものと察せられる。今日の第4期全国人民代表大会によって選出された人事を見ても、今日人民代表大会常務委員会、国務院の両最高指導部にも、老、壮、青の三結合をつらぬくべく、年齢層を多様化した配置がみられる。

第3章 全国人民代表大会

最高の国家権力機関が全国人民代表大会である、という点は旧憲法とかわらない。しかし新憲法は旧憲法やスターリン憲法とくらべても、ブルジョア議会との違い、そのプロレタリアート独裁の機関であるという性格をより明確にしている。党の指導（第16条など）を公然化した点はすでに述べた。さらに注目すべきは「労農兵の代表を主体とする各級人民代表大会」（第3条）という規定である。ソ連邦においては、1917年の革命当時から36年スターリン憲法までは、労兵ソビエト（会議）・農民ソビエトの連合体が権力機関であった。レーニンは1918年に、「勤労諸階級だけの階級的機関——ソビエトから、“全人民的”な憲法制定議会へ移行することは、資本家、搾取者、および彼等に奉仕するインテリゲンチヤが表面に出て来ることを意味する」後退であると述べた^⑤。スターリン憲法は、これを普通・平等・直接・秘密選挙制に切換えた。プロレタリアートが権力を握った直後の1918年に述べられたレーニンの言葉をもって、生産手段所有制の社会主義的改造が達成された1936年のソビエト制の改革が、レーニンの原則からの逸脱と、ただちにきめつけることは出来ないにせよ、ソビエトは形態の面では、ブルジョア民主主義諸国の議会に接近したものといえよう。第2次大戦後の人民民主主義諸国の権力機関も、人民議会という形をとり、初期のソビエト制のような形態はとらなかった。中国も旧憲法においては、間接（段階的）選挙制をとりながらも、将来の方向としては、普通・平等、直接・秘密選挙とする考え方が支配的であった。^⑥新憲法第3条の規定は、ロシア大革命当時のソビエトの「再現」でないことは勿論であるが、ブルジョア民主主義諸国の議会と峻別されるものであろう。もとより中国は人民民主統一戦線の立場から、労農兵の代

⑤ レーニン「憲法制定議会解散についての布告草案」、「鉄道従業員臨時全ロシア大会での報告」。邦訳大月書店版『レーニン全集』第26巻、p.444以下、およびp.494以下。

⑥ 劉少奇の「中華人民共味国憲法草案についての報告」においても、このように述べている。

表を主体としながらも、知識分子、旧民族資本家、「愛国的人士」などを包括していることはいうまでもない。

これと関連して、代表の選出方法を「民主的協議・選挙を経て選出される」（第3条）ことを規定したことも重要である。いわゆる社会主義国家の選挙では、無記名投票は最後の確認であって、候補者名簿をつくる過程こそが大衆的討議、大衆の政治参加の最重要な場であることが常識である。新憲法は民主的協議の重要性を再確認し、制度化したといえよう。

つぎに全国人民代表大会が、旧憲法では省、自治区、直轄市の各1級行政区域と、人民解放軍、および華僑代表であったのが、新憲法では華僑代表を省き、「若干名の愛国的人士を特に招請」する道を開いている。華僑代表を国会に参加させることは、辛亥革命以来おこなわれてきた中国の特色であった。これは華僑が中国政治の上に及ぼしている役割を反映したものであったのである。人民共和国の成立当時も、また建国後も、愛国的華僑の祖国支援も一定の役制を果してきた。しかし、華僑問題については、一方では華僑の多い東南アジア諸国が英、仏、米、蘭などの国々から独立して民族主義の旗の下に各国の建設を進めている。他方、華僑も戦争と革命、帝国主義陣営による中国封鎖などによって祖国との往来が著しく制限され、新しく本国から華僑が出てくる可能性が少なくなるとともに、現地生まれの2世、3世が多数を占めるようになり、「錦を衣て故郷に帰る」のではなく、現地に骨を埋めるようになり始めた。人民政府の対華僑政策も、後者に方針を切換え始めた^⑦。そのため、1964—5年にかけて開かれた第3期全国人民代表大会においては、代表数を各グループとも倍に定員を増やしたにもかかわらず、華僑だけは従来通り30名とし、その代表は帰国華僑のなかから選ばれる、としていた。新憲法はこれをさらに一歩進めたものと解される。實際上、なお華僑の代表が必要とされる場合には、「愛国的人士の招請」という規定が生かされるのである

⑦ 載国輝、現代中国学会 1974 年大会における報告、参照。

なお、伝えられた 70 年草案、73 年草案では、旧憲法と同様、華僑は選出母体に数えられている。

う。

愛国的人士の招請という規定は、華僑ばかりでなく、台湾の国民党残存政権との合作（平和的統一）の場合をも想定しており、香港および澳門の指導的人物（香港、澳門在住の中国人については、中国は本来中国の領土であり、未解放地域であるとする立場から、一般の華僑とは区別して考えている）の招請に現在は使われているようである^⑧。

技術的問題であるが、全国人民代表大会の任期が4年から5年に延長された。従来も、定期的な開催、定期的な選挙は困難であったが、選挙の負担を軽減するとともに、5ヵ年計画と任期をあわせた、ということも考えられよう。なお地方各級人民代表大会も、いずれも任期が延長（省は4年→5年、直轄市2年→5年、市・県2年→3年）された。

新憲法から技術的規定が思いきって省略されたことは、すでに述べた。そのひとつとして、人民代表大会の定足数、議案可決のための法定多数などの規定が全くない。とくに憲法改正案に対する規定がなく、法技術的にいえば、硬憲法か軟憲法かの判断はつけにくい。実際問題としては、いわゆる社会主義国家の議会が定足数不足で開催できないようなことは、おそらく無かったし、議案についても、「全会一致の民主主義」がおこなわれてきた。それゆえあまり意味はないが、具体的には全国人民代表大会組織法（従来は第12条および旧憲法第29条）などで規定されるのであろう。

第4章 いわゆる“元首”について

旧憲法では、共和国主席、副主席を、全国人民代表大会常務委員会とともに設けていた。両者は結合して、集团的元首を構成するものであり、各々が

⑧ たとえば第4期大会第1回会議には、香港大公報の費彝民が参加し、議長団の一員となっている。その選出母体は明らかでないが、愛国的人士の規定によるのではなかろうか。

全国人民代表大会の一構成部分、常設的な機関である、とされた。主席の地位には、最初毛沢東が就任、59年以降は劉少奇が就任していたことは周知のことである。主席の職権は重要なものであるが、個人独裁をおこなうことは不可能であり、常務委員会の決定などに基づいて行動する、多分に儀礼的なもののように規定では見受けられた。しかし、實際上、相当な影響力を持つ地位であったようであり、劉少奇批判においては、劉が毛沢東主席を柵あげたこと、林彪批判では林彪が共和国主席の地位を熱望したこと、があげられている。

新憲法では共和国主席・副主席の地位を設けず、人民代表大会常務委員会が(実際にはその委員長が)、国家元首の職務をおこなうことを規定している。この点では新憲法は、スターリン憲法の最高ソビエト幹部会の制度に近づいた、といえよう。

いわゆる社会主義諸国において、個人元首制をとった国は、いずれも卓越した指導者の個人指導を制度化した傾向が強い。中国では毛沢東主席がそうであったが、劉少奇・林彪での失敗から、毛沢東主席が党主席として指導する体制のまま、集団元首制へ移行したものといえよう。

ソ連邦では、党の第1の指導者が、直接に国家機関の地位に就任する場合には、最高ソビエト幹部会議長ではなく、首相の地位に就任するようになっていた。(党指導者専任の場合には、党第2の指導者が首相)そして、幹部会議長には、党の最高幹部の一人であるが、長老級で、第1線の指導を離れた人物が就任するのが常であった。今日の中国の憲法改正に伴う人事は、ソ連邦およびその他のいわゆる社会主義諸国の場合と共通するものようである。

最近数年間、社会主義諸国、いわゆる社会主義諸国の憲法改正において、議会幹部会の権威を高め、その議長に党の第1の指導者(党務専任の場合は第2の指導者)があたり、委員のなかに、首相など行政機関の主要人物をもふくめる方式が、東ドイツ、朝鮮、ルーマニアなどで取られるようになってきている。しかし、今日の中国の人事では、憲法上の規定はないが、全国人民代

表大会常務委員会と国務院とは兼任を認めず、分離している。これもスターリン憲法と共通する方式であり、共同綱領時代の政府委員会とは異ったやり方である。

主席制の廃止にともない、最高国務会議の制度はなくなった。實際上その必要があれば、常務委員会が国務院のメンバーなどを召致すれば足りるであろうし、国家の機構に設けなくても、中共中央の呼びかけや人民政協の会議など、協議の場はいろいろあるからであろう。

国防委員会の制度も、主席制の廃止とともに廃止されたものと思われる。国防委員会については、後に軍隊のところで更に述べたい。

共和国主席の被選挙権者を35才以上の公民ならば誰でも、と規定しても、実際上は、党の第1もしくは第2の指導者であり、やたらに立候補者が出ることなど考えられなかったのであり、旧憲法第39条の規定などはあまり意味はなかったのであろう。

第5章 国務院

国務院についての規定は、簡潔になった以外に、旧憲法と比較してとくに変わった点は少い。その最も重要なものは、全国人民代表大会へ国務院総理の候補者名を、提議するのが、旧憲法では共和国主席であったのが、中国共産党中央委員会となったことである。旧憲法下においても、共和国主席が指名する際には、中共中央委員会の審議を経ていることは当然であり、新憲法では、単に全国人民代表大会の選挙とか、常務委員会の指名といった方式を取らず、直接に中共中央の指名と規定している。

国務院の構成からは、国務院秘書長が省かれた。その理由は明らかでないが、それだけ総理、副総理の任務が重くなったということがいえよう。

条文上の問題ではないが、今回任命された人事によって、国務院所属の部、委員会が整理統合されたことが明らかとなった。

第6章 地方制度

地方制度においては、まず各級人民代表大会と人民委員会であったのが、文化大革命の成果を反映して、人民代表大会と革命委員会に改められたことである。革命委員会は、当初は、人民代表大会にかわるような大規模なものであり、臨時権力機関で、「正常化」とともに解消されるもの、と考えられていたが、解放軍代表が退き、整備され、定着して、ついに憲法で確認された。

第二に、郷および民族郷が、すべて人民公社となったことである。これは1958年以降の人民公社化が憲法によって確認されたものである。

旧憲法下では、地方制度は、省（自治区）—県（市）—郷（鎮）の3段階であったが、実際上は省は多数の県を管理するため専員を派遣し、中間に専区を設け専員公署を置いていた。専区は省の出先単位で地方政権（自治）単位ではなかったが、対応する党機関にあっては専区単位の地区委員会は重要な役割を果たしていた。文化大革命において、革命委員会が組織されてゆくなかで、専員公署もこれに吸収され、地区として、ひとつの独立した段階が生まれた。これが新憲法によって確認され、省（自治区）—地区（自治州）—県（市、自治県）—人民公社（鎮）となった。

第7章 少数民族

少数民族に対する政策、民族自治地方の自治機関についての規定も、簡略化されたほかは、旧憲法との間に変わりはない。

ただ旧憲法では「自治機関の組織は……地方国家機関の組織に関する基本原則にもとづく……」とあった（第67条）のを、新憲法では「自治機関は人民代表大会と革命委員会である」と明確にした。

少数民族地区の自治については、北洋軍閥や国民党政権も、内蒙古やチベットについて認めたが、それらの自治とは、旧来の封建的支配者（王公、ラマ、

土司)の支配権を安堵するということであって、省、県を置くことは自治の廃止であると考えていた。少数民族といっても、封建的支配者のことしか頭になく、勤労人民大衆の自治など考えなかったからである。旧憲法は、自治機関について、若干あいまいな規定の仕方をしているが、実際に組織される自治機関は、いずれも人民代表大会と人民委員会であり、勤労人民大衆によってそれらが選挙できるようになるまでは準備委員会などの組織を臨時的に設けていたに過ぎない。新憲法は自治機関はその地の各民族勤労人民の選出する人民代表大会と革命委員会で行なければならないことを規定したものであり、また、すべての少数民族居住地区(台湾省を除いて)で各級人民代表大会と革命委員会が組織されたことを確認するものである。

第8章 司法検察

社会主義憲法では、三権分立、司法権の独立、という考え方を否定し、たんに機能的分業であるとみている。新憲法はこの考え方をさらに一歩おし進めた。

第一に旧憲法では、各級人民法院の院長は同級人民代表大会によって選挙され、罷免されるように規定していた。最高人民法院についていえば、院長は全国人民代表大会によって選挙され罷免される；副院長・裁判員・裁判委員会委員は、全国人民代表大会常務委員会によって任免されるように規定されていた。新憲法では、各級人民法院の院長は、同級人民代表大会の常設機関(最高人民法院は全国人民代表大会常務委員会、他は各級革命委員会)が任免するよう改められた。各級人民法院の、各級人民政府に対する相対的独立性も、ずっと弱められたといえよう^⑨。

スターリン憲法においては、地方各級裁判所の構成員は、同級のソビエト

⑨ 副院長以下の人員の任免権がどこにあるか不明であるが、おそらく従来どおり、人民代表大会の常設機関(つまり新憲法下の院長と同様)ではなかろうか。

が選挙し、罷免するよう規定し、司法分野だけは人民主権が直接には及ばないブルジョア民主主義諸国と対照をなしていた。そればかりでなく、人民参審員の制度を設けるなど、大衆の参加も制度化していた^⑩しかし検察部門は、最高ソビエトによって任免される検事総長の下に、検察官一体の原則によって、すべての検察官は上級検察機関によって任免され、地方国家機関の干渉を受けず、地方国家機関を監視する任務を持っていた。これはソビエト適法性は全国同一でなければならないからである、と説明された^⑪いわゆる社会主義諸国は、ほとんどこれに追随しており、中国旧憲法も同様であった。

しかし、ブルジョア民主主義国家のなかでさえも、地方検事を公選したり、あるいは大陪審の制度をとっているところがあり、検察機関への大衆の参加、大衆的監督を拒否する理由としては薄弱であろう。また地方国家権力機関の干渉を排除し、逆に監視する任務も、国家機構において民主集中制（民主主義的中央集権制）が貫かれているかぎり無用であろう。

新憲法は、検察機関の任務を、全面的に公安機関——すなわち各級人民政府の一部局に委ねた。思い切った権力の下放といえよう。従来 of 捜査（公安、警察）→公訴（検察）→裁判（法院）という3段階が、公安→法院の2段階に省略されたことでもある。

同時に、検察と事件審理において大衆路線をとることを要求し、とくに重大な反革命刑事事件には大衆討議と大衆的批判の組織を義務づけ、密室裁判、そして30年代以降のソ連邦の「スターリンの肅清」の方向を防止しようとしている。

第9章 軍隊

中国人民解放軍は中国共産党の指導の下にあり、人民解放軍の真の首長は

⑩ 中国では《人民陪審員》という用語を用いるが、日本の比較法学上の概念では、単なる陪審ではなく、職業裁判官と同様の機能を持つ参審員（陪席判事、Schöffe）である。

⑪ カルピンスキー『ソ同盟憲法』山之内一郎ほか訳、など参照。

(国家機構のなかで占める地位がどうであれ)、中国共産党の最高指導者(党中央委員会主席、党中央軍事委員会主席)である毛沢東主席であることは衆目の認めるところであった。しかし、旧憲法においては、法制上は共和国主席が武装力の統率者であり、国防委員会の主席であった。党主席と共和国主席が同一の人物である時は問題でなかったが、党主席と共和国主席が別人で、両者の路線の相違が明らかになった時、人民解放軍は旧憲法上の統率者ではなく、党主席に忠誠を捧げている。

新憲法は、共和国主席の制度を廃止するとともに、武装力の統率者が党主席であると規定した。これは事実を成文化したものであるが、党主席が、なんらかの国家機関での地位をしめる必要なく、武装力の統率者であると定めた点を注目すべきであろう。しかし、統率者である、ということが、全国人民代表大会、同常務委員会、国務院、国防部などとは別の命令系統を持って指揮している、と解するのは不当であろう。全国人民代表大会常務委員会委員長(朱徳)、国務院総理(周恩来)、国防部長(葉剣英)、総参謀長(鄧小平副総理の兼任であることが明らかとなった)、総政治部主任(張春橋副総理の兼任)などは、いずれも党中央委員会政治局の主要なメンバーであり、党中央軍事委員会の主要なメンバーでもあり、独自の機構を必要とするとは考えられないからである。

ソ連邦においては、スターリンは党書記長であり、最高指導者と認められるようになってからも、長い間国家機関の主要な地位には就かなかつたが、第2次大戦に際して、閣僚会議議長(首相)に就任、その上で最高司令官となり、後には更に大元帥の称号を贈られたのである。スターリンが實際上、赤軍(ソ同盟軍)の指導者であることは、周知のことであつたが、非常時に際してこれを正式なものとするために(それだけの理由ではないにせよ)首相の地位に就くことによって、最高司令官となる資格を得たといえる。フルシチョフ(当時、党第1書記、首相)もキューバ危機の際、ソ同盟最高司令官に就任したと伝えられている。新憲法がこれらの手続なくして、党主席が統率者であることを規定したことは、党の一元的指導のなかでも最も重要な

点のひとつといえよう。

なお、旧憲法下にあった国防委員会を、統帥機関と理解して、新憲法では党の中央軍事委員会がこれにかわった、とみるむきもあるようだが、これは誤解であろう。共同綱領時代の中央人民革命軍事委員会は、軍令、軍政ともにすべる指揮機構(当時の行政機構である政務院に国防部はなかった)であった。しかし旧憲法下の国防委員会は、単なる協商機関に過ぎない。人民解放軍の総部——総参謀部、総政治部、総後方勤務部の3総部——の長は、いずれも国防部副部長を兼ね、行政機関(國務院所属の部)たる国防部と、統帥機関とは表裏一体であった。新憲法下でも、鄧小平総参謀長、張春橋総政治部主任という大物の統帥部でも、国防部と統帥機関との関係が変わったとは考えられない。党中央軍事委員会は以前から存在しており、文化大革命以後、表面に出ることが多くなっただけといえよう。

第10章 公民の権利と義務

公民の権利と義務についての規定も、簡略化されたほかは、旧憲法とほとんど同じである。しかし、公民の基本的権利義務が、「中国共産党の指導を擁護し……」とあるのは、資本主義国家では驚くべきことであろう。いずれの、いわゆる社会主義国でも、これは常識ではあるが、憲法にこのように規定されたことは党の指導権確立の証拠として注目に値する。

公民の自由のなかに、ストライキの自由がふくまれたことは既に述べた。社会主義国家としては異例の規定の仕方であるが、これも、社会主義社会における階級闘争のなかで、社会主義国家の国家機構、管理機構の変質の可能性、という問題意識ぬきで、ストライキ権を取上げて論ずることは出来ないであろう。

第11章 む す び

新著の中国共産党中央委員会の理論機関誌『紅旗』などによると、中国では、毛沢東主席の指示にもとずいて、プロレタリアート独裁の理論を学習する運動を大々的に展開しているようである。これこそ新憲法の最大の特色であり、プロレタリアート独裁の理念抜きでは理解し得ないものであろう。

社会主義は、打ち固められるべきものであると同時に、共産主義へ向かって打破られてゆかねばならないものである。新憲法は、獲得された社会主義の成果を再確認し、打ち固めようとするものである。何十年かの後、中国人民はこの新憲法をのりこえて、さらに前進しようとするであろう。社会主義憲法は、そのような発展性のなかで理解されなければならないであろう。