

中華人民共和国憲法の解説

——制定史、成立後の改正、特色——

杉 田 憲 治

一 制 定 史

中国は、建国当初、臨時憲法としての役割を果たした「中国人民政治協商会議共同綱領」（一九四九年）のほか、今日までに四つの憲法をもっている。第一番目の憲法は一九五四年に、第二番目の憲法は一九七五年に、第三番目の憲法は一九七八年に、そして第四番目の憲法は一九八二年に、それぞれ制定・公布されている（以下、順次に「五四年憲法」、「七五年憲法」、「七八年憲法」、「八二年憲法」という）。五四年憲法は、新民主主義から社会主義への移行を目指した点に、七五年憲法は、プロレタリア階級独裁のもとでの継続革命の堅持を目指した点に、七八年憲法は、国家活動の重点を農業、工業、国防、科学技術の四つの現代化建設へ移行することを目指した点に、そして八二年憲法は、社会主義的現代化推進を目指した点に、それぞれ、その基調をみる事ができ

る。なお、右の四つの憲法の制定・運用について、それぞれ指導的役割を果たした中心人物に着目して、五四年憲法は毛沢東、七五年憲法は文革派（江青、張春橋、王洪文、姚文元の「四人組」を中心とする）の憲法、七八年憲法は華国鋒の憲法、そして八二年憲法は鄧小平の憲法ということができよう。

八二年憲法制定の直接の契機となったのは、一九七八年一二月の「中国共産党第一期中央委員会第三回総会」の決議である。その主な内容は、实事求是（事実に基づいて正さを判断する）の立場から、文化大革命中に起きた重大な政治的事件と文化大革命以前から残されてきた歴史的問題について、中国共産党中央委員会（以下、「党中央」という）の発した誤った文書、人事を廃棄・是正し、全党の活動の重点と全国人民の注意力を社会主義的現代化の建設に移す、というものであった。

五四年憲法と七五年憲法の改正の場合は、いずれも党中央が改正草案を作成し、直接全国人民代表大会（以下、「全人代」という）に提案するという方式がとられた。

七八年憲法は、憲法改正について、改正権が全人代に属することを規定するのみで（二二条一号）、憲法改正の手續規定は存在しない。七八年憲法の改正草案は、党中央による憲法改正の建議に基づき、全人代が設置した憲法改正委員会によって作成された。ついで、改正草案は全人代常務委員会を経て全国で四ヵ月間大衆の討論に託された。憲法改正委員会はその結果を踏まえて修正草

案を作成し、一九八二年二月四日、第五期全人代第五回会議に提案した。全人代は議事日程の冒頭に、憲法の表決手続に関する「弁法」を先議し、憲法の採択は無記名投票で全代表の三分の二以上の多数によることを定めた。修正草案は三〇四〇人の代表の無記名投票により、反対なし、棄権二で採択され、直ちに公布、即日施行された。

二 成立後の改正

一九八八年四月二二日、第七期全人代第一回会議は、次の二点について、憲法を改正した。第一は、土地の使用権は、法律の定めるところにより、譲渡することができる、とした(一〇条四項)。第二は、新たに私营経済に関する項目を設けた(一一条三項)。

一九九三年三月二九日、第八期全人代第一回会議は、次の諸点について、憲法を改正した。前文では、第一に、「わが国はいま社会主義の初級段階にある。国家の根本的任務は、中国の特色をもつ社会主義建設の理論に基づき、全力をあげて社会主義現代化を進めることである」とし、各民族人民の堅持すべき原則として、従来の四原則(中国共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想、人民民主主義独裁、社会主義の道)に加え新たに「改革・開放」をあげ、四つの現代化実現を通して構築する国家像に新たに「富強」を加え、「富強、民主、文明をそなえた社会主義国家」とした。第二に、「中国共産党の指導する多党協力および政治協

商制度」について一項目を配した。総綱では、第一に、「国营経済」の呼び名を「国有経済」に改めた(七条、四二条三項)。第二に、「農村人民公社、農業生産会社」を削除し、「農村における各家庭生産量連動請負を主とする責任制」を規定した(八条)。第三に、国家の「計画経済」に関する規定を「社会主义市场经济」に関する規定に改めた(一五条)。第四に、「国营経済」に関する規定を「国有経済」に関する規定に改めた(一六条一項)。第五に、「集団経済組織」の経済活動を行う自主権に関する規定を改めた(一七条)。第六に、県、市(区)を設けていると否とを問わない)、市管轄区の人民代表大会の毎期の任期を、省・直轄市と同様に五年に改めた(九八条)。

三 特色

(1) 指導思想 憲法改正委員会副主任の彭真による「憲法改正草案に関する報告」に強調されているように、八二年憲法の指導思想は、中国共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想、人民民主主義独裁、社会主義の道の四原則と九三年の憲法改正により新たに基本原則の一つにあげられた改革・開放である。改革は経済体制の改革であり、開放とは対外開放をいう。

(2) 法治主義 従来中国では、憲法に対する党の優位、法に対する政治の優位(法律は政治の手足を縛ってはならない)の思想が一般に根強く、法治主義の思想は稀薄であった。八二年憲法

は前文と総綱(五条)で重複して詳細にこの原則を明記した。また、「中国共産党規約」(一九八二年九月)も「党は必ず憲法と法律の範囲内で活動しなければならない」と定め、「憲法と法律の枠内で行動する党」の原則を打ち出している。改革・開放以降、法治国家への取組みが緊急の重要課題となっている。

(3) 経済の活性化 (イ) 社会主義市場経済の実施 政治体制は社会主義の枠を維持しつつ、統制的計画経済を改革し市場経済への移行を推進するものである。実際には、共産党独裁のもとで市場経済を推進するものである(二五条)。(ロ) 国有企業の自主経営権の保障 かつての統制的計画経済の時代には、国有企業の経営は国有企業の政府主管部門の直接的な支配のもとにおかれ、国有企業の自主経営権は認められなかった。市場経済化への移行により国有企業における所有と経営の分離、企業の自主経営権が保障されるに至った。ただ、改革開放政策により市場に参入してきた外資企業、郷鎮企業、私営企業との競争激化で経営難に陥っている国有企業が多く、その改革(破産、吸収合併、株式化など)が大きな課題となっている(一六条)。なお、集団経済組織の自主経営権も拡大された(一七条)。(ハ) 各家庭生産量運動請負を主とする責任制の採用 農家の立ち遅れの決定的な要因が人民公社という集団農業のあり方にあるとして、人民公社を解体し、各農家が農地の所有権保持者である集団(例えば、昔の生産大隊の後身である行政村など)に一定額の請負料を納めることを条件に

一定面積の農地を請け負う方式が採用された(八条)。(ニ) 対外開放 先進諸国の豊富な資金と先進的な技術を導入することにより国内経済の活性化を目指した(一八条)。因みに、沿海の都市が外国人に土地使用権を譲渡することにより大口の資金を一括して獲得し、この資金を活用して都市建設を短期に成功させたことは特筆に値する(一〇条)。

(4) 計画出産 国家の政策と公民の義務の両方面から計画出産の必要を強調している(二五条、四九条)。

(5) 特別行政区 特別行政区は、植民地香港と資本主義台湾を社会主義中国にとり込むために構想された制度である。この制度は一つの国に社会主義と資本主義の二つの制度の並存を認める画期的な制度である。九七年七月、香港は中国に平和裡に回歸した。

(6) 基本的権利の保障 憲法の構成において、従来は「公民の権利および義務」の章は「国家機構」の章のあとに配置されていたが、八二年憲法では第一章「総綱」のあとに置かれた。八二年憲法の保障する公民の基本的権利は、その範囲・保障の仕方において従前のそれに比して一段と優っている。注目されるのは、「人格の尊厳の不可侵」(二八条)の新設であり、「内心の自由」(宗教信仰の自由を除く)と「移転の自由」が欠落している。公民が権利行使に当たっては「国家、社会、集団」の利益に損害を与えてはならない(五一条)とあるほか、「四つの基本原則」による制

限に服する(八九年六月四日の天安門事件参照)。なお、権利保障の任に当たる「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使」する(二二六条)とあって、裁判権の独立の内容は、「法律による留保」を伴う形式をとる。因みに、人民法院の重要な任務に「法律の宣伝と教育」があり、日本の制度と著しく異なる点である。

(7) 全人代常務委員会の職権の拡大 全人代常務委員会の職権の拡大は、主に刑事、民事、国家機構およびその他の基本的法律を全人代で制定・改定するほか、他の法律はすべて全人代常務委員会が制定・改正する、とした点に表われている(六二条、六七条)。立法二元主義採用の理由として、全人代は定数が膨大であり、五年に一回しか開かれず、会期も長くできないことがあげられる。

(8) 国家主席制の復活 文化大革命による劉小奇国家主席の失脚、国家主席の地位をねらった林彪の敗北等の経過を経て、七五年憲法と七八年憲法は国家主席制を廃止したが、八二年憲法はこれを復活した。新設の国家主席の職権はすべて形式的・儀礼的行為に限られ、政治的権能を有しない(八〇条)。

(9) 中央軍事委員会 七五年憲法、七八年憲法は、党中央主席が全国の武装力を統帥すると規定したが、八二年憲法は中央軍事委員会を新設し、この委員会が全国の武装力を指導する権限をもつとした(九三条)。中国共産党規約と憲法を総合して考察す

れば、中国軍の最高統帥機構には共産党中央軍事委員会と国家中央軍事委員会とがあり、両者は一つの組織に二つの看板をかけたもので、実際上は、党の中央軍事委員会が国家の中央軍事委員会を兼任する仕組みになっている。

(10) 指導職の終身制の廃止 全人代常務委員会委員長・副委員長、国家主席・副主席、國務総理・副総理・國務委員、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長等の指導職は、二期を超えて連続就任することはできない(六六条、七九条、八七条、一二四条、一三〇条)。これにより従来の指導職の終身制は廃止され、指導職の若返りがはかられる。なお、広く党や国家機関の幹部に必要な条件として、革命化、若年化、知識化、専門化の四つがあげられている。

(11) 住民委員会、村民委員会 これらの委員会は基層の大衆的自治組織である。八二年憲法は、当委員会の従来の実績を高く評価し、憲法上はその地位と役割を明記して、憲法上の制度として確立した(一一一条)。

さて、中国は社会主義市場経済の推進により、経済面では著しく発展したが、政治面では共産党独裁のもと政治の民主化は棚上げされたままである。当中央がこの体制を堅持するに当っては、旧ソ連の解体から教訓を汲みとったものと思われる。政治的民主化を一举に展開しようとしたゴルバチョフのペロストロイカ(建て直し)は、開始早々、経済改革の推進母体たる旧ソ連共産党を

解体し、ついで旧ソ連自体をも解体してしまった。

中国の将来を展望するに当たって、極めて注目し値することは、NIES（新興工業経済群）の歩んだ道である。韓国、台湾、シンガポールは、「開発独裁」や「権威主義開発体制」と呼ばれる体制（経済成長という政策目的のために政治安定を保障する強権

体制）をとった。その体制が経済発展をもたらし、その経済発展が開発独裁体制そのものを溶解させ、そして政治的民主主義を實現させたのである。中国が果してこのような経過を辿るか、大いに関心のもたれるところである。