

中国憲法における「民主集中制」の原則

およびその課題

江 利紅*

要 旨

中国の現行憲法においては、人民代表大会制度は国の根本的な政治制度として定められている。人民代表大会制度の組織原則および中国国家構造の根本原則としての「民主集中制」の原則の内容は以下の通りである。第一に、人民と人民代表大会との関係について、全国人民代表大会および地方各級人民代表大会は、すべて民主的な選挙によって選出されたもので、人民に責任を負い、人民の監督を受けること。第二に、人民代表大会とその他の国家機関との関係について、国家の行政機関・裁判機関および検察機関は、いずれも人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受けること。第三に、中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導の下に、地方の自主性および積極性を十分に発揮させるという原則にしたがうこと（「憲法」第3条）。このような「民主集中制」の原則は、人民代表大会制度の組織原則、中国行政制度の基本原則および中国司法制度の基本原則として、中国の国家制度の基礎となっている。しかし、「民主集中制」の原則のもとの各国家機関間の抑制関係、立法に対する監督などの面ではまだ課題が残っている。今後、人民代表大会制度の改革により、人民

* 本論文は、2014年度国家社会基金重大プロジェクト「人民代表大会制度理論創新研究」（項目番号：14ZDA014）、上海高校特聘教授（項目番号：TP2014051）による研究成果の一部である。

代表大会の国家権力機関としての権威を高め、その立法や他の国家機関に対する監督などの活動を活発化させなければならない。

はじめに

1949年に建国された中華人民共和国では、国民党政府の法律をすべて廃棄し、人民主権の基本理念に立脚した社会主義の法制度を導入した。1954年憲法のもとで、労働者階級が指導し、労働者と農民を基礎にした人民代表大会制度と民主集中制という特色をもった社会主義的法制度の基礎が確立された。「人民代表大会制度」は、人民代表大会に関する制度であるのみならず、「すべての国家権力は人民に属する」という「人民主権」の原則をその基本原則とし、「民主集中制」をその組織原則とし、人民の民主的権利の実現のための制度、選挙制度、国家機関の選出制度および地方制度などの具体的な制度から構成される。このような人民代表大会制度は西洋や日本の議会民主制に相当するが、「人民主権」の原則、「民主集中制」の原則や共産党の指導などの面では中国の特色をもっている。具体的にいえば、中国憲法は、「人民主権論」を採用し、「すべての国家権力は人民に属する」と明文で宣言する。人民は法律に基づき、さまざまなルートによって、国家事務、経済・文化事務、社会事務を管理する民主的権利を行使する。まず、人民と人民代表大会との関係について、全国人民代表大会および各級の地方人民代表大会は、すべて民主的な選挙によって選出されたもので、人民に責任を負い、人民の監督を受ける。そして、人民代表大会とその他の国家機関との関係について、国家の行政機関・裁判機関および検察機関は、いずれも人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受ける。さらに、中央と地方との関係について、中央の統一的指導の下に、地方の自

主性および積極性を十分に発揮させるという原則に基づき、中央集権制のもとで、例外として、一部の地方で自治制度を実施している。

この「民主集中制」の原則に基づき、中国の国家構造が構成されている。中央国家機構は、国家権力機関および立法機関である「全国人民代表大会」およびその常設機関としての常務委員会、行政機関である「国務院（中央政府）」、裁判機関である「最高人民法院」、法律監督機関である「最高人民検察院」、国家元首である「国家主席」、軍事機関である「中央軍事委員会」からなる。国家主席と中央軍事委員会以外の立法機関、行政機関、裁判機関、法律監督機関は、それぞれが法律上の地位と管轄範囲に基づき中央機構と地方機構に分かれるという構造になっている。その国家構造のうち、全国人民代表大会は、省・自治区・直轄市の省級地方および軍隊から選出された代表によって構成され、最高の国家権力機関であり（「憲法」第57条）、国家の立法権を行使。その中、常設機関として常務委員会および民族委員会、法律委員会などの専門的委員会が設立されている。このような人民代表大会制度は、中国の根本的政治制度として、その他の国家制度の基礎となっている。しかし、「民主集中制」の原則のもとでの各国家機関間の抑制関係、立法に対する監督などの面ではまだ課題が残っている。

そのため、本論文では、中国憲法における「民主集中制」の原則をめぐって、まず、中国国家構造の根本原則としての「民主集中制」の原則の主な内容を概観し（Ⅰ）、そして人民代表大会制度の組織原則（Ⅱ）、中国行政制度の基本原則（Ⅲ）および中国司法制度の基本原則（Ⅳ）としての「民主集中制」の原則をそれぞれに分析したうえで、「民主集中制」の原則の今後の課題と問題点をとりまとめ（Ⅴ）、最後に、今後の中国における人民代表大会制度の改革について検討し、将来の展望を行うことにする（おわりに）。

I 中国国家構造の根本原則としての「民主集中制」の原則

中国の国家機関は、中国国家構造の根本原則である「民主集中制」原則に基づいて構成されている。中国では、1982年の現行憲法に基づき、国家統治原理として三権分立主義をとらず、「国家主席、国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院などの国家機関はいずれも全国人民代表大会によって選出され、全国人民代表大会とその常務委員会に対し責任を負う」という人民代表大会制度および「民主集中制」をとっている。

「民主集中制」の原則の内容は以下の通りである。第一に、人民と人民代表大会との関係について、全国人民代表大会および地方各級人民代表大会は、すべて民主的な選挙によって選出されたもので、人民に責任を負い、人民の監督を受けること。第二に、人民代表大会とその他の国家機関との関係について、国家の行政機関・裁判機関および検察機関は、いずれも人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受けること。第三に、中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導の下に、地方の自主性および積極性を十分に発揮させるという原則にしたがうこと（「憲法」第3条）。

表1 「民主集中制」の原則の主な内容

人民と人民代表大会との関係	全国人民代表大会および地方各級人民代表大会は、すべて民主的な選挙によって選出されたもので、人民に責任を負い、人民の監督を受ける。
人民代表大会とその他の国家機関との関係	国家の行政機関・裁判機関および検察機関は、いずれも人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受ける。

中央と地方との関係	中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導の下に、地方の自主性および積極性を十分に発揮させる。
-----------	--

このような人民代表大会制度は、中国の根本的な政治制度として、中国の人民民主独裁の政権組織形態である。中国の国家機構体系の基礎をなしている。人民代表大会制度に基づき、人民代表大会が統一的に国家権力を行使するという前提の下に、国家の行政権・裁判権・検察権および軍事権について、明確に区分し、国家の権力機関である人民代表大会が行政・裁判・検察などの国家機関を統括して一体となって活動できるようになっている。

1 人民代表大会とその他の国家機関との関係

――選出・監督

人民代表大会とその他の国家機関との関係について、国家の行政機関・裁判機関および検察機関は、いずれも人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受ける（「憲法」第3条第3項）。

しかし、人民代表大会の活動期間は制限されているため、具体的には、全国人民代表大会常務委員会は、「国務院、中央軍事委員会、最高人民法院および最高人民検察院の活動を監督する」（「憲法」第67条第6号）。県級以上の地方人民代表大会常務委員会は、同級の人民政府、人民法院および人民検察院の活動を監督する（「憲法」第104条、「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」第44条第6号）。

そして、各級の人民代表大会常務委員会の監督権の行使を保障するために、2006年8月27日、「各級人民代表大会常務委員会監督法」が第10期全国人民代表大会常務委員会第23次会议で採択され、2007年1月1日より実施されることになった。こ

の法律は、監督の方式について、行政機関と司法機関の特定活動報告の聴取と審議、予算の審査と承認、国民経済と社会発展計画および予算の執行報告の聴取と審議、審計（会計検査）報告の聴取と審議、法律法規実施の検査、規制的書類の登記と審査、質問と質疑、特定問題の調査、免職案の審議と決定が定められている。

2 地方制度——中央と地方との関係

日本では、地方自治制度を実施するため、「地方公共団体」が設立されている。地方公共団体は地方自治組織として、国の機関ではないが、国の法律や事務を執行する場合もある。これに対して、中国では、中央集権制を実施する。中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導の下に、地方の自主性および積極性を十分に発揮させるという原則にしたがう（「憲法」第3条第4項）。この中央集権制のもとで、例外として、一部の地方で自治制度が実施されている。たとえば、特別行政区域自治、民族地域自治および村民自治、居民自治（住民自治）などである（「憲法」第4条・第31条・第111条）。

そのため、中国の地方では、日本のような地方自治団体ではなく、国家機関の一部として各級地方人民代表大会・人民政府・人民法院・人民検察院が設置される。そのうち、地方人民代表大会は、地方における人民が主権を行使する権力機関として位置付けられ、省級、地級、県級、郷級の四段階の地方人民代表大会に存在している（「憲法」第95条第1項）。省・自治区・直轄市には省級人民代表大会、地級市・自治州には地級市人民代表大会、県・自治県・県級市・県および市が管轄する区には県級人民代表大会、郷・民族郷・鎮には郷級人民代表大会、県級以上の各級地方人民代表大会には常務委員会が置かれる（「憲法」第95条、「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」第1条・第2条）。中国の地方人民代表大会は全国

人民代表大会の国家権力が下へ延長する結果として構築されたものである。そのため、地方人民代表大会制度は、当該地方の利益のためではなく、全国人民代表大会が制定した法律を当該地方の地域で順調に実施するために構築される制度である。

各級地方人民代表大会およびその常務委員会は、その行政区域内において、憲法・法律・行政法規の遵守と執行を保証し、法律の定める権限にしたがい、決議を採択・公布し、地方の経済建設・文化建設・公共事業建設に関する計画を審査・決定する（「憲法」第 99 条第 1 項・第 104 条）。地方人民代表大会の権力は上級の人民代表大会からの授権（法令・決議の方式）のみならず、選挙人の授権（選挙）に由来する。

各級地方人民政府は、各級地方の国家権力機関の執行機関であり、各級地方の国家行政機関であり（「憲法」第 105 条第 1 項）、当該行政区域内における行政活動を管理する（「憲法」第 107 条）。各級地方人民政府は、省庁、市長、県庁、区長、郷長、鎮長の首長責任制を実施する（「憲法」第 105 条第 2 項）。各級地方人民政府は、同級の人民代表大会および一級上の国家行政機関に対して責任を負い、その活動を報告する（「憲法」第 110 条）。

II 人民代表大会制度の組織原則としての「民主集中制」の原則

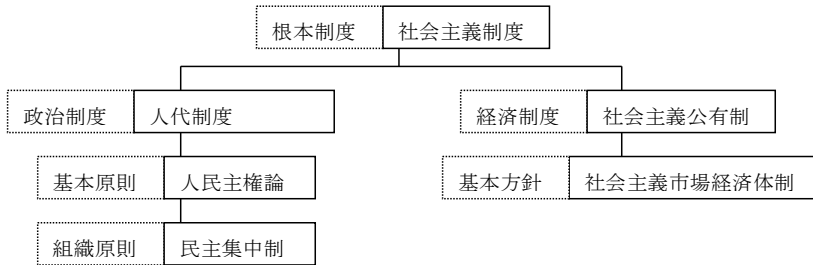
中国では、1982 年の現行憲法においては、社会主義制度、人民代表大会制度、社会市場経済制度などの国家制度が定められた。その中の根本的な政治制度が人民代表大会制度である。

1 中国の根本的政治制度——人民代表大会制度

中国では、中華人民共和国の成立後、はじめて「社会主義制度が確立した」とされている（憲法序文）。1982 年「憲法」第

1 条は、国の基本的あり方（「国体」）を「中華人民共和国は労働者階級の指導する労働者農民同盟を基礎とした人民民主主義独裁の社会主義国家である」と規定し、社会主義制度を中国の根本制度としている。さらに、この社会主義制度に基づき、図 1 のように、社会主義公有制を中国の経済制度の基幹とし、人民代表大会制度を中国の政治制度の基幹として定めている。

図 1 中国の国家制度



現行憲法は、中国は人民民主主義独裁を実施する社会主義国家であるとしており（第 1 条第 1 項）、この人民民主独裁の政権組織形態が人民代表大会制度であることになる（第 2 条第 2 項）。中国では、政体と政権組織形態を同じとするのは一般である。しかし、政体と政権組織形態を区分する見方もある。たとえば、「政体は人民共和国、すなわち民主共和政体である。政権組織形態は人民代表大会制度である」とされる。そのうち、人民代表大会制度は中国の政権組織形態であり、「根本的な政治制度」であるという観点は一致している。

中国では、「人民民主独裁」が国体とされ、「人民代表大会制度」が政権組織形態とされている。両者は、「内容と形式との関係」をもつ。すなわち、人民代表大会制度という形式は、人民民主独裁という内容によって決まっている。この人民代表大

会制度のもとで、まず人民の民主的選挙によって全国や各級地方人民代表大会が選出され、そして全国や各級地方人民代表大会から全国や各級地方の行政機関、司法機関などの国家機関が選出され、国家の統治構造が形成される。全国的なレベルでは選挙制度的には間接的であるにすぎないにせよ、人民からのより直接的信託を受けているのは人民代表大会であるから、「民主集中」の原則からして、国家の統治構造の中心には、当然、人民代表大会が位置付けられる。全国や各級地方の人民代表大会は国家の最高権力機関や各地方の権力機関として（「憲法」第 57 条・第 96 条第 1 項）、法律や地方的法規を制定し、国や各地方の重要な事項を決定し、その他の国家機関を監督することができる（「憲法」第 62 条・第 67 条・第 99 条・第 104 条）。このようにして人民代表大会は法律制度、行政制度、司法制度、選挙制度、監督制度、地方制度などの国家政治制度の基礎となっている。

2 人民代表大会制度の基本原則——「人民主権」の原則

中国では、「すべての国家権力は人民に属する」という「人民主権」の原則が人民代表大会制度の基本原則とされる。中華人民共和国の成立以来、「中国人民は、国家の権力を掌握して、国家の主人公になった」（「憲法」序文）。「憲法」は「人民主権」の原理を採用し、「中国のすべての国家権力は人民に属する」と宣言している（「憲法」第 2 条第 1 項）。

3 人民代表大会制度の組織原則——「民主集中制」の原則

民主集中制はもともと共産党の基本的な組織原則であるが、中華人民共和国成立後、国家構造の構築に適用されている。1949 年の「共同綱領」は、「各級の政権機関は一律民主集中制を実施する」と規定している。1954 年「憲法」は人民代表大会制度の組織原則として、「民主集中制」の原則を定めている。1982 年の現行憲法もその原則を採っている。「民主集中制は民

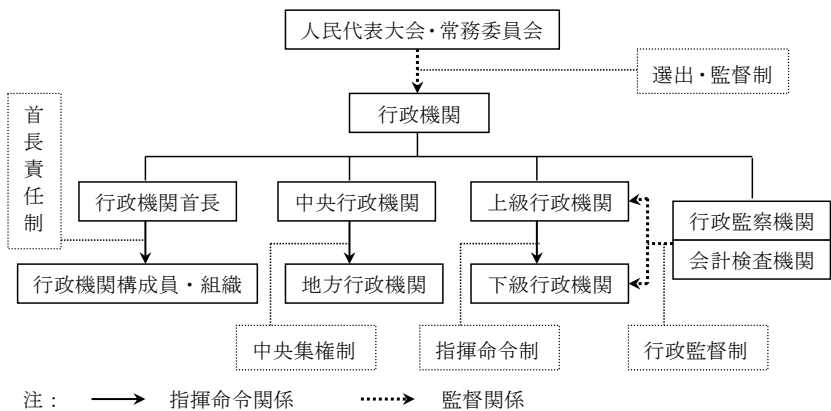
主を基礎とする集中と、集中的指導のもとでの民主が結びついたものである」(中国共産党章程)。「民主集中制」は中国の社会主義国の性質によって決まったものである。社会主義国における国家と人民、全体と部分の根本的な利益は一致しているとされ、これが民主集中制を導入する基礎であるとされている。

人民代表大会は国家の行政機関、裁判機関、検察機関および軍事機関など国家機関を生み出し、これらの機関は、人民代表大会に責任をもち、人民代表大会の監督を受けることによって、「民主集中制」の原則が、中国の国家機構体系の中で実現される。もっとも人民代表大会の各国家機関の「生み出し」方は種々の違いがある。

Ⅲ 中国行政制度の基本原則としての「民主集中制」の原則

民主集中制は、中国行政制度の基本原則である。中国行政制度の基本原則として、その内容は以下の通りである。

図 2 中国行政制度の基本原則としての「民主集中制」の原則



1 人民代表大会およびその常務委員会の選出・監督制 ——行政機関と国家権力機関との関係

行政機関と国家権力機関との関係については、国家の行政機関は、人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受けることが要求されている（「憲法」第3条）。具体には、人民代表大会およびその常務委員会は、次の形式で行政機関を監督する。たとえば、特定活動報告の聴取と審議（「監督法」第8条）、予算の審査と承認（「監督法」第15条）、予算報告の聴取と審議（「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」第39条第5号）、計画の聴取と審議（「監督法」第16・17条）、会計検査報告の聴取と審議（「監督法」第19条）、政府構成員の罷免（「憲法」第63・101条）など。

2 中央集権制——中央行政機関と地方行政機関との関係

中国では、一般的に、地方自治ではなく、中央集権制を実施している。中国「憲法」第3条は、「中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導の下に、地方の自主性および積極性を十分に発揮させるという原則にしたがう」と規定している。つまり、中央政府は地方政府を統一的に指導することができる。たとえば、中央政府としての国務院は、省政府の省長、副省長などの人事権や省政府の定める地方政府規章の承認権をもっている。他方、省政府は中央政府の指導を執行する義務がある。

3 指揮命令制——上級行政機関と下級行政機関との関係

中国では、「国務院→省級政府→地区級政府→県級政府→郷級政府」というピラミッド型の行政体系が形成されている。上級行政機関が財源や決定権をもち、下級行政機関になるほど機能が細分化されたり、財源や決定権が小さく制限され、上下方向の統制がより強化されたりする傾向をもっている。そのうち、

中央人民政府である国務院は、国家最高権力機関の執行機関・国の最高行政機関として、全国の行政機関に対する指導権をもっている。すなわち、国務院は全国の地方各級国家行政機関の活動を統一的に指揮・命令・指導・監督することができる。そして、各レベルの地方政府は当該管轄地域における行政機関の活動を指揮・命令・指導・監督することができる。さらに、上級行政機関は下級行政機関の活動を統一的に指揮・命令・指導・監督することができる。たとえば、国務院の公安部は省政府の公安庁、市政府の公安局、县政府の公安局の活動を統一的に指揮・命令・指導・監督することができる。社会治安や警察を主管する公安機関を例として、「国務院の公安部→省級政府の公安庁→地区級政府の公安局→県級政府の公安局」という四段階に分けられる。

4 首長責任制——行政機関の内部的指導関係

中国では、行政機関の相互関係からみれば、中央集権制や指揮命令制を実施するが、行政機関の内部的管理体制からみれば、首長責任制がとられている。

(1) 総理責任制

国務院は総理責任制を実行する。国務院総理は内に対しては、国務院の運営を主宰し、外に対しては国務院を代表する。この総理責任制は、具体的には、次のようなものである。

① 指揮命令権

総理は国務院の活動を全面的に指導し、国務院を代表して全国人民代表大会およびその常務委員会に責任を負う。副総理、国務委員は総理に協力して仕事をし、秘書長、各部の部長、各委員会の主任、審計(会計検査)長とともに総理に責任を負う。

② 最終決定権

国務院の活動の重大問題について、総理は最後の決定権をもつ。この点については、日本内閣の「閣議一体」の原則や「閣

内の全員一致」の原則と異なる。中国では、国務院全体会議や常務会議の審議の上で、各副総理、各部の部長、各委員会の主任の反対にもかかわらず、総理一人で最終的に決定することができる。

③人事任免権

総理は、全国人民代表大会およびその常務委員会に対し、副総理、国務委員、各部の部長、委員会の主任、審計長、秘書長の任免を提出する権限をもつ。

④署名権

国務院が公布した決定、命令、行政法規、全国人民代表大会およびその常務委員会に提出する提案、行政人員の任免は、総理の署名があってはじめて法律的効力をもつ。

中国国務院総理の地位・職権は、日本の内閣総理大臣とはほぼ同じである。たとえば、両者とも行政の指揮命令権、構成員の任免権、代表権などの権利をもっている。しかし、違いもある。まず、総理の名称からみれば、中国には「総理」というが、日本には、「総理大臣」という。つまり、日本の総理大臣は、国務大臣の一員である。「明治憲法」には、総理は他の国務大臣と対等で「同輩中の首席」にすぎず、他の国務大臣を支配する権限は認められなかった。戦後の「日本国憲法」には、日本の内閣総理大臣は内閣運営の主宰者、代表者であると認められるが、内閣は合議制の行政機関として、内閣として方針を決定した場合には、一致協力してこれにしたがい、内閣の統一性を保持しなければならないと要求されている。合議制とは複数の人の合議によって事を決定する制度である。これに対して、首長責任制は複数の人の合議を経て、首長により最終的に決定する。たとえば、中国では、重大事項について、国務院全体会議や常務会議の審議を経なければならないが、最終の決定権が総理にある。

(2) 部長、委員会主任責任制

首長責任制として、國務院の各部、各委員会は部長、委員会主任責任制を実行する。各部長、各委員会主任は、指揮命令権、最終決定権、人事任免権や署名権をもっている。

(3) 省長、自治区主席、市長、州長、県長、区長、郷長、鎮長責任制

地方人民政府は、それぞれ省長、自治区主席、市長、州長、県長、区長、郷長、鎮長責任制を実行する。各地方人民政府の長は、指揮命令権、最終決定権、人事任免権や署名権をもっている。

IV 中国司法制度の基本原則としての「民主集中制」の原則

中国の憲法および「人民法院組織法」は、人民法院は、「国の裁判機関」であり、「法律の規定にしたがい、独立的に裁判権を行使し、行政機関、社会団体および個人による干渉を受けない」と規定し（「憲法」第123条・第126条、「人民法院組織法」第4条）、人民法院の裁判権の独立を認める。しかし、民主集中制に基づき、個々の裁判官の独立ではなく、全体としての人民法院の裁判独立のみが認められる。

日本の「裁判官の独立」（「日本国憲法」第76条第3項）と異なり、中国では、民主集中制に基づき、個々の裁判官の独立ではなく、全体としての人民法院の裁判独立のみが認められる。たとえば、中国の「各級の人民法院には審判委員会を設置し、民主集中制を実施する。審判委員会は、審判の経験を取りまとめ、重大または複雑な事件およびその他の審判活動にかかわる問題を討論することをその任務とする」（「人民法院組織法」第10条第1項）。そして、刑事訴訟の場合には、「合議廷は、開廷して審理を行い、評議した後、判決を下す。疑難・複雑または

重大な事件について、合議廷が決定を下すことが困難であると判断した場合、合議廷が院長に対して審判委員会に付託して討論し決定してもらうよう具申する。合議廷は審判委員会の決定を執行しなければならない（「刑事訴訟法」第180条）。つまり、重大または複雑な事件については、担当裁判官ではなく、審判委員会に最終決定権がある。

そして、各級人民検察院には検察委員会を設置し、民主集中制を実行し、検察長の指導のもとに、重大な事件およびその他の重大な問題を討論し、決定をおこなう。多数決原理を取らない点は法院内の審判委員会と異なり、検察長は重大な事案に関する多数決意見に同意しない場合、同級人民代表大会常務委員会に報告し、決定してもらうこととなる（「人民検察院組織法」第3条第2項）。

司法の独立については、人民法院が「法律の規定にしたがい、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会団体および個人による干渉を受けない」と定められ、人民法院の裁判権の独立が認められている。しかし、これは、民主集中制に基づき、個々の裁判官の独立ではなく、全体としての人民法院の裁判独立のみが認められる。さらに、人民法院は、同級の人民代表大会およびその常務委員会、同級政府、上級の人民法院、当該法院の院長や院長・副院長・各廷長から構成される審判委員会、検察院および同級の共産党委員会の監督のもとで裁判を行わなければならないという裁判監督制度が定められている。

V 「民主集中制」原則の課題

中国では、資本主義的民主主義や三権分立の原理が否定され、人民民主主義（「憲法」1条）および人民代表大会制度（「憲法」第2条）のもとでの「民主集中制」の原則（「憲法」第3条）が採用されている。

1 「民主集中制」の原則と法治主義の実現

(1) 資本主義国の三権分立と法治主義

資本主義国家における近代的法治主義は、議会制民主主義や「三権分立制度の確立を前提としている」。「法律と行政、立法権の所管事項と行政権の所管事項との間に能うかぎり明確な分化を実現することが、法治国の基本的な原理である。法治国の基本的な構造の一である議会の権限と行政の権限の分化は、行政を議会の統制の下に置くことを意味した」。たとえば、「日本国憲法」は、「三権分立」の原理に基づき、国家権力を複数の国家機関に分属させ、複数の国家機関がさまざまな権限を別々の作用形式のもとで遂行し複数の国家機関がさまざまな権限を別々の作用形式のもとで遂行させる。「これと同時に、この統治作用の本質による三権の分立だけでは、とかく独立割拠の弊に陥り、国政の円満な運営は期待し難いという考慮の下に、各国家機関をして相互に他を抑制せしめ、各機関の間に権力の均衡を保たしめることを目的とする調整作用として抑制均衡(チェック・エンド・バランス)の制度を採り入れている」。そのため、「日本国憲法」は、「三権分立と抑制均衡の二大原則の交錯と調整の基礎の上に成立っている」とされる。¹

(2) 社会主義国の「議行合一」

マルクス主義は、社会主義国は国家権力の分立を否定し、「議行合一」の国家制度を実施すべきであるとする。「議行合一」とは、議事機関と執行機関が一つの機関に統合することである。これに基づき構成した国家機関は法律の制定を担当すると同時に、法律の執行を担当する。「議行合一」は、マルクスがフランスのパリ・コミューンの政権建設の経験を取りまとめた上で提唱した、プロレタリアート国家の政権の組織原則であると

¹ 「衆議院解散無効確認請求事件」最高裁昭和 28 年 04 月 15 日民集 7 卷 4 号。

されている。

(3) 中国における民主集中制および「議行合一」の影響

中国「憲法」は、「議行合一」ではなく、人民代表大会制度の組織原則として「民主集中制」の原則を採用している（第3条）が、人民代表大会制度は、「議行合一」の強い影響を受けている。たとえば、中国の行政機関、人民法院、人民検察院の長およびその構成員は常務委員会構成員以外の（「憲法」第65条第4項）人民代表大会の代表であることが多い。これらの代表は、人民代表大会の会議で法律の制定や決議を表決して、行政機関、人民法院、人民検察院に戻って、その法律や決議を執行することになっている。この意味で、中国の人民代表大会制度は「議行合一」の原則を実施するという判断もある。このことは人民代表大会による他の国家機関の立法的統制が十分でないことをもたらすことになる。

2 「民主集中制」の原則と各国家機関間の抑制関係

(1) 「民主集中制」の原則のもとでの国家機関間の「分工（分業）」

人民代表大会制度および民主集中制の原則のもとで、中国では、国家機関間の「分権」を否定するが、国家機関間の「分工（分業）」を認める。資本主義の三権分立的「分権」は国家権力を数個の機関に分散し、それら相互の抑制・均衡作用によって専制政治を防ごうとする考え方である。これに対して、中国の人民代表大会制度は、国家権力の統一性（統一の政権）や同質性（人民に属する性質）を前提として、国家機関間の「分工（分業）」を認める。

(2) 「民主集中制」の原則のもとでの各国家機関間の抑制関係

「分工（分業）」の原則とは、統一の国家権力のもとで、国家管理の効率の向上を目指して、「憲法」や各国家機関組織法によって国家事務をいくつかの国家機関に分け、異なった国家機関がこの分割された国家事務に従事することである。この原則に基づき、中国では、各国家機関間の分立、相互の抑制・均衡作用が否定され、人民代表大会による監督のみが認められる。

また、行政機関・司法機関が人民代表大会に従属することを前提として、国家機関間の相互協力を重視し、行政機関や司法機関に対する人民代表大会の指導や監督を認める一方、各国家機関間の同質性や協力性が強調される。たとえば、中国では、「議行合一」の原則に基づき、行政機関としての国務院が一部の立法権を行使することができる。すなわち、国務院の行政立法権を国家の立法権の一部として理解することができるものとされている。そのため、「民主集中制」の原則に基づき、人民代表大会およびその常務委員会は、「監督法」で定めている各監督方式を利用し、行政機関と司法機関の活動をコントロールすることができるが、現実には、人民代表大会の監督が十分に行われるとはいえない。

おわりに

フランスの「人間と市民の権利の宣言」16条は、「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない社会は、すべて憲法を有するものではない」と断言している。この意味で、権力の分立は、権力の恣意的行使をコントロールし、国民の権利を保障するために重要な意味をもっている。中国の憲法は、「国家は人権を尊重・保障する」と宣言し（33条2項）、財産権などの国民の基本権を保障するが（13条2項）、権力の分立を否定し、「民主集中制」の原則に基づき、各国家機関間の同質性や協力性を強調しながら、人民代表大会の監督のみを認め

る。しかも、現実には、人民代表大会による国家機関の権力の統制や国民の権利の保障は十分であるとはいえない。しかし、人民代表大会制度およびその「民主集中制」の原則は中国の根本的な政治制度であり、中国の社会主義制度を支える最も基本的な柱の一つである。²中国では、「人民代表大会制度は中国の国情と国体に合った基本的政治制度であり、国家の政権における人民の権力行使を実現する最良の形式であり、中国の社会主義民主制度の最も鮮明な特徴でもある。」とされる。³第11期全国人民代表大会常務委員会吳邦国委員長は2011年3月10日第11期全国人民代表大会第4回会議で、西側諸国のような「三権分立」、「両院議會制」などを絶対に導入しないと宣言し、人民代表大会制度を維持する決意をあらためて示した。⁴しかし、現段階の中国では、人民代表大会制度およびその「民主集中制」の原則を維持するという前提のもとで、どのように人民代表大会の監督機能を十分に發揮し、各国家機関の権限を法的に統制し、国民の権利を保障するかという課題が残っている。この課題を解決するために、人民代表大会制度を改革しなければならない。第11期全国人民代表大会常務委員会王兆国副委員長も、「中国の特色ある社会主義の道を堅持するには、人民代表大会制度をしっかりと堅持、整備し、発展させ、国家権力機関としての人民代表大会と同常務委員会の役割を十分に發揮しなければならない」と発言し、人民代表大会制度の改革を強調した。⁵今後、人民代表大会制度の改革により、人民代表大会の国家権

² もう一つの基本的な柱は社会主義公有制である。両者は、政治と經濟の面で、中国の社会主義制度を支える。（図1参照）

³ 王兆国「把人民代表大会制度堅持好完善好發展好」『人民日報』2012年2月1日。

⁴ 中国第11期全国人民代表大会常務委員会吳邦国委員長「全国人民代表大会常務委員会活動報告」（2011年3月10日第11期全国人民代表大会第4回会議）。

⁵ 王兆国「把人民代表大会制度堅持好完善好發展好」『人民日報』2012

力機関としての權威を高め、その立法や他の国家機関に対する監督などの活動を活発化させなければならない。さらに、「民主集中制」の原則を堅持したうえで、三権分立の原則をすべて否定することではなく、その中の具体的な措置や経験を改造して利用することができる。⁶例えば、三権分立と抑制均衡の原則を参照し、人民代表大会の監督機能を強化することができる。今後、人民代表大会の統一的な指導のもとで、各国家機関間の相互抑制・均衡作用を重視し、特に人民代表大会の地位を高め、法制度の整備を強化し、司法の独立と公正を保障し、法の執行を徹底し、行政機関の活動を法的に統制する努力を積み重ねなければならない。

(華東政法大学法律学院教授)

年2月1日。

⁶ 何華輝編『人民代表大会制度的理論与实践』、武汉大学出版社、1992年、61頁。