

## 中国「党憲」体制とその構造

China's "Party-Constitution" System and Its Structure

通 山 昭 治\*

### 目 次

- 序——中国憲法における「立憲」と「非立憲」
- 一 中国「党憲」体制の形成と変遷
- 二 中国「党憲」体制の構造的な諸相
- 小結——中国「憲政」のわずかな可能性

### 序——中国憲法における「立憲」と「非立憲」

そもそも中国共産党（以下「中共」・「共産党」・「党」などという）中央委員会およびその中央政治局が国家の憲法の制定および改正（本「研究」では、国家の専管的な事項にかんするものを「立憲」という一方で、党の専管的な事項にかんするものを、「非立憲」とよぶ）の提案等を独占的に行うといういわゆる「憲法的慣例」<sup>1)</sup>の存在を正式に承認するかどうかは

---

\* 所員・中央大学法学部教授

1) 李林・莫紀宏主編『中国憲法三十年（1982-2012）』上巻（2012年10月，社会科学文献出版社）所収の張浩「対党的十八大以後現行憲法継続修改の展望—從現行憲法的四次修改談起」（435-442頁）という一文にみられる「いわゆる憲法的慣例」としては，①「改憲の提議者はいずれも中国共産党中央委員会であり，②「改憲の時期は基本的にみな中央指導グループの会期交代のときであり，③「改憲の内容は基本的に中共中央改憲建議稿に源を発している」（436-437頁）という。ちなみに，「党憲」体制のもとでは，上記の3点はむしろ当然のことであり，わざわざ「憲法的慣例」とするにはおよばないわけである。一方，今回の2018年の憲法改正は，1期目ではそれを行わなかった習近平体制の

さておき、共同綱領の起草を含むすべての中華人民共和国（以下中国という）の憲法の制定および改正作業では、とくにその全面改正や一部改正の起点において、歴史的にみればいわば実際上の党定「憲法草案」そのものがたたき台とされてきたといえる。

たとえば、今回の2018年の憲法改正（以下1982年憲法とその5回の一部改正を含めた全体を「2018年改正憲法」という）も、憲法および法律委員会にかんする規定部分はそのさいに追加された以外は、中共中央の憲法「建議」どおりに全国人民代表大会（以下全国人大という）は基本的に採択している<sup>2)</sup>にすぎないのである。

他方で本「研究」の第1節でとり上げる「党憲」体制の形成からみると、共同綱領そのものについては、それを国家の最重要の建国のプログラム（共産党からすると「連合政府」論にもとづくいわゆる共産党の「第1プログラム」<sup>3)</sup>＝「最低綱領」とみるか、それとも中国の通説的見解のよ

---

2 期目になされている点には注意を要しよう。それは3期目への布石なのか。

2) 「中華人民共和国憲法」（2018年3月11日に、第13期全国人民代表大会第1回会議で採択された「中華人民共和国憲法修正案」による改正、www.xinhuanet.com 以下新華網という、2018年3月22日）。一方、「中国共産党中央委員会關於修改憲法部分內容的建議」（2018年1月26日）（以下「2018年党中央憲法建議」という、新華網、2018年2月25日）とくらべてみると、「憲法第70条第1項」の「全国人民代表大会」に設置された専門委員会のうち、「法律委員会」を「憲法および法律委員会」に改正した個所だけが、「2018年改正憲法」で「2018年党中央建議」の内容に追加されていて、他は同一内容である。なお、中共中央印刷發布の「深化党和国家機構改革方案」（2018年3月21日、新華網）には、「全国人大内務司法委員会」が「全国人大監察および司法委員会」に、そして「全国人大法律委員会」が「全国人大憲法および法律委員会」にそれぞれ変更されることが盛り込まれている。

3) こうしたひそみにならえば、逆に1954年憲法を「過渡期の総路線」にもとづく実際上の「第2プログラム」＝中国共産党の「中間綱領」、1970年憲法改正草案を「継続革命」論にもとづく実際上の「第3プログラム」＝当時の中国共産党の「最高綱領」とそれぞれ位置づけてみることもまったく不可能というわけではないのである。そこで、こうした傾向性をここでは、いわば「憲法の（党）綱領化」（または「（党）綱領の憲法化」）とよぶことにする。

うに、たんなるプログラムをこえたいわば実際上の「臨時憲法」<sup>4)</sup>とみるかどうかがそもそも問題であろう。

いずれにせよ、本「研究」では、「序言」につづいて「総綱」がおかれる形式のはじまりともなった1954年憲法の正式の制定をもって、狭義の「党憲」二元体制の初歩的な形成とみることにしたい。

さて前置きはこれぐらいにして、この「序」での本題にはいると、まず筆者の「建国初期中国憲法制定史についての覚書」<sup>5)</sup>という一文にふれておく必要がある。

この「覚書」では、はじめに1949年10月の中国の建国の直前に成立した共同綱領のさきの性質をふまえて、その前後の「断絶性」というよりも、むしろその「連続性」にとくに着目してみた。ついで、1945年党規約のもとでの「共同綱領の起草過程とその制定」では、とくに周恩来の指導のもとに作成された草案「初稿」の存在に注目してみた。そして、社会主義への「過渡期の総路線」の提起ののち、当初の新民主主義の「共同綱領」の「憲法化」から社会主義への過渡期の憲法の制定へと「大きな転換」がなされた点（草案「初稿」をふくむ「共同綱領」的段階からの1954年憲法の「断絶性」）にここではとりわけ留意してみた。

なおくり返しになるが、本「研究」では、国家の領域とともに党の領域をもあえて形式的（二元的）または実質的（一元的）にいずれもいわば「陸続き」のものとしてとらえなおすならば、「立憲」（一国の憲法の制定および改正）をめざす1954年憲法の制定は、筆者のいう狭義の「党憲」二元体制、すなわち「党規約（「非立憲」）・憲法（「立憲」）（党と国家の形式的な）二元体制の中国における初歩的な形成といえるのである。

ちなみに、戦前の佐々木惣一の『立憲非立憲』にみられる用例をあえて

---

4) たとえば、韓大元『1954年憲法制定過程』（2014年9月、法律出版社）によれば、「毛主席が述べたことがあるように、『共同綱領』は実際上臨時憲法の役割を果たした」とする（269頁）。

5) 通山昭治「建国初期中国憲法制定史についての覚書」（『現代中国法の発展と変容』、西村幸次郎先生古稀記念論文集、2013年7月、成文堂）。

参照するならば、そこでの「違憲と非立憲」という個所で、「憲法に違反しないのみを以て直に立憲だとは云えない」として、「違憲では無いけれども而も非立憲だとすべき場合がある」<sup>6)</sup>という指摘にここで着目することも可能である。

つづけて佐々木はくり返して、「違憲とは憲法に違反すること」とする一方で、「非立憲とは立憲主義の精神に違反することを謂う」として、「違憲はもとより非立憲であるが、」しかし、「違憲ではなくとも非立憲である」と云う場合があり得る<sup>7)</sup>という。

そこで、本「研究」では、佐々木の「立憲主義の精神」に違反するとみる「非立憲」の定義はさておき、その内容を一定程度ふまえつつ、ここで中国共産党規約をも同時に考察していくさいに注意深く限定して、後述のいわゆる「(党規約) 憲法による権力制約の軟性化」とでもよぶべきひとつの傾向性のもとでは、「違憲では無いけれども」本来党規約の領域に属する事項を、国家の憲法にもち込む（これを「包摂」という）場合などを幅広く、あえてここでは中国憲法における「非立憲」(的部分)とよぶことにする。

ところで、一般的に中国で採用されている民主集中制の原則は、そもそも反立憲主義的でもあり、「非立憲」的な共産党の組織原理であって、それが国家機構を指導するか、みずから代行するさいに、その「似姿」になぞらえて、国家機構においても執政党である共産党、とくにそのなかの党员（その一部が「公務員」）を通じてその原則のもとに運営されるわけである。

つまり、いわば「憲法の（党）綱領化」（とくに党規約の「総綱」部分と憲法の「序言」「総綱」部分の親和性・共通性にもとづく党と国家の競合的な事項の存在）というこの傾向性にくわえ、ここでいう「権力制約の軟性化」という傾向性も「非立憲」的な「党規約」のそれがまず先行して

---

6) 佐々木惣一『立憲非立憲』（2016年6月、講談社学術文庫2366）の「違憲と非立憲」（62-66頁）、62頁。

7) 同上、62-63頁。

おり、その「似姿」になぞらえて、「立憲」的な国家の憲法のそれが事後的かつ原理的に派生してくるとみるべきであり、多かれ少なかれ「非立憲」的傾向性との親和性を憲法もここで帯びざるをえないのである。

また、坂野潤治の『帝国と立憲』という近著で、そこでの「『立憲』という言葉」を、「今日の『立憲主義』とは異なる意味で使っているのは、いわば「近代立憲主義」に属するはずの日本の「戦後憲法の下で用いられる『立憲主義』とは、憲法によって時の政権による権力の濫用を抑えるという意味」だが、「戦前の日本にあっては、大日本帝国憲法（明治憲法）に頼っていたのでは、権力の濫用を防ぐことは不可能だったからで」ある<sup>8)</sup>とされる点もここできわめて示唆的であろう。では、戦後はどうか。

それはともあれ、本「研究」の立場は、坂野の立場にやや近いといえる。つまり、当時国家主席であった劉少奇の「文革」（文化大革命）期における非業の死などをその例としてあげるまでもなく、現代の中国にあっては、「文革」期における当時党主席であった毛沢東の例をあげるまでもなく、「（党規約）憲法による権力制約の軟性化」という傾向性のもとで、中国憲法のみに頼っていたのでは、党と国家の権力における過度の集中、とりわけ個人へのそれを防ぐことはきわめて困難であったのである。

そして、こうした（党規約にまず発し、憲法にも波及することになった党や国家にたいする）「権力制約の軟性化」を特徴とする現代中国の権力問題においても、権力分立制を否定する民主集中制の原則のもとでの権力の適度、ひいては高度の集中というやや抑制された傾向性の存在は、「文革」への深い反省にもとづいた広義の「党憲」二元体制をめざす1982年現行憲法体制の大前提であり、その「原点」<sup>9)</sup>でもあった。なお、「2018年改

8) 坂野潤治『帝国と立憲—日中戦争はなぜ防げなかったのか』（2017年7月、筑摩書房）、10-11頁。なお、中村元哉『対立と共存の日中関係史—共和国としての中国』（2017年6月、講談社、以下中村『関係史』と略称する）をあわせて参照願いたい。

9) 通山昭治（研究ノート）「1982年中国憲法の原点」(上)『九州国際大学法学論集』第18巻第1・2合併号、2011年12月、153-204頁、以下通山「原点」上とい

正憲法」はやはりその「原点」からの「離脱」のさきがけといわざるをえないのである。

さらにいえば、いわゆる「国事活動」<sup>10)</sup>を行うことが憲法上可能になった後述の国家主席の連続3選禁止規定の今回の憲法改正による削除そのものは、いわゆる「集団指導」における高度の集中の範囲内か、それとも「法治」そのものをこえた個人へのそれを含む過度の集中への逆戻りの第一歩なのかが今日問われているのである。

なお、こうした「一党独裁」とそれを抑制するにはあまりに強力な「非立憲」(的部分)である党規約によるあまりに無力な「立憲」(的部分)である憲法にたいする一方的な「包摂」の例自体は、枚挙にいとまがないが、21世紀にはいり、例外的には逆に、憲法による党規約にたいする「逆包摂」ともみられる「人権の尊重・保障」<sup>11)</sup>のような例もある。しかし、

---

う)、同「1982年中国憲法の原点」(下・完)(同上第19巻第3号、2013年3月、129-164頁、以下通山「原点」下という)を参照願いたい。ちなみに、通山「原点」上・下では、「1982年中国憲法の6つの原点」が抽出されたが、それらには、1 全国人民代表大会とその常務委員会の「2階建て」による「一院制」の堅持と強化、2「政権」重視の「公民の権利」観、3 国家の中央軍事委員会による軍への「指導」の「創設」、4「最高の法的効力」をもった「国家の根本法」である憲法の実施の保障、5 民主集中制の一律実施から原則的実施への「変容」、6(「党政分離」ではない)いわば「党政分業」の「確立」による「党国体制」の正規化の6点が含まれる。

10) 「中華人民共和国憲法修正案」(2004年3月14日に、第10期全国人民代表大会第2回会議で採択、(同日)全国人民代表大会が公告し、公布施行、以下「2004年憲法修正案」という)(本書編写組『憲法和憲法修正案輔導讀本』、2004年3月、中国法制出版社、以下『憲法讀本』という、45-48頁、47頁)によると、「中華人民共和国主席は中華人民共和国を代表し、国事活動を行」えることとなった。

11) 「2004年憲法修正案」(『憲法讀本』、45-48頁、46-47頁、「国家は人権を尊重し、そして保障する」という文言)および「中国共産党章程」(中国共産党第17回全国代表大会で一部改正し、2007年10月21日に採択)(夏利彪編『中国共産党党章及歴次修正案文本彙編』、2016年3月、法律出版社、以下『文本彙編』と略称する、363-389頁、367頁、「人権を尊重し、そして保障し」という文

そうした「包摂」の極端さは、歴史的にはとくにつぎの1970年代の中国憲法のなかに極度に顕在化されたものであった。

つぎに、「1970年代中国憲法『改正』史論」<sup>12)</sup>では、いわば強大な「非立憲」の極みによる無力な「立憲」にたいする「包摂」というきわめて深刻な問題について主としてふれている。とくに、「文革」期の1969年党規約のもとでの1970年9月の「憲法改正草案」<sup>13)</sup>は、1969年4月の第9回党大会における党規約の改正を受けて、毛沢東らの主導による中央政治局を中心に1954年憲法からおよそ16年ぶりに策定されたものであった。それは、林彪を毛沢東の後継者にするなどの文言が明記されたいわば「異形」のきわめて「非立憲」的な「憲法改正草案」そのものであったが、その後、1971年9月の林彪事件などをへるなかで、1973年8月の第10回党大会における党規約の改正をも受けて、1975年1月の第4期全国人大第1回会議でようやく1975年憲法が採択されるにいたった。その内容は林彪を毛沢東の後継者にするなどの文言を削除した以外は、4年以上まえに策定された1970年「憲法改正草案」と基本的に同じものであった。

毛沢東の死などによって「文革」が初歩的に収束しはじめた過渡的な時期にあった1977年8月の第11回党大会における党規約の改正を受けて、これまた華国鋒らの主導による中央政治局を中心にして策定された1978年憲法が1978年3月の第5期全国人大第1回会議で採択され、あいかわらず「非立憲」(的部分)がかえって自己増殖を続けている一方で、その後2回におよぶ一部改正もなされたことで、ようやく徐々に「立憲」(的部分)が増加し回復してきたともいえる。

---

言)。

12) 通山昭治「1970年代中国憲法『改正』史論」(日本比較法研究所『比較法雑誌』第48巻第4号, 2015年3月)。

13) 「中華人民共和国憲法修改草案」(1970年9月6日に、中国共産党第9期中央委員会第2回全体会議で基本的に採択)(小冊子)。なお、この正文の小冊子の内容については、愛知大学の吉川剛氏からご教示をいただいたことにたいし、この場をお借りして厚く御礼申し上げたい。



このように、1970年代における中国憲法の「改正」作業と手続は、党大会における党規約の改正が先行し、それに即してときの中央政治局が中心となって憲法改正草案を作成し、全国人大の開催を待ってそこで採択するというものであった。筆者はこうした傾向性を重視し、とりわけ、当時の中国のシステムをあえて「党国体制」ならぬ『「党憲」体制』と名づけたのである。まさにそれは、「非立憲」(党規約)による「立憲」(憲法)の「包摂」の極みの全盛期であった。

一方で、1982年現行中国憲法にたいしても、個人による「過度の権力の集中」を排する意味で、設けられた一部の国家指導者の連続3選禁止規定のうち、今回、前述の全国人大常務委員会にたいする「2018年党中央憲法建議」の14で、「憲法第79条第3項の『中華人民共和国主席、副主席の毎期の任期』」にかかわって、それらの「職務就任は連続して2期をこえてはならない」という個所の削除が提案され、すでにそのとおり削除されている<sup>14)</sup>。

これにたいして、『人民日報』に掲載された「党と国家の長い統治と久しい安寧を保証する重大な制度上の処置」という一文<sup>15)</sup>がつぎのようにその提案を型どおり正当化している論理の一端のなかに、まさに「党憲」体制的な内在的論理の一端がよかれあしかれ垣間見られるのである。

すなわち、「1982年の12回党大会党規約から2017年の19回党大会党規約

---

14) 「2018年改正憲法」。ちなみに、王晨「關於『中華人民共和國憲法修正案(草案)』說明」(2018年3月5日、第13期全國人民代表大會第1回會議において)(www.npc.gov.cn 以下中国人大網という、2018年3月20日)によれば、①憲法修正案(草案)序言の第7形式段落の「社會主義的適法性を健全なものにし」を「社會主義的法治を健全なものにし」と改正したほか、②「中國共產黨は執政党であり、國家の最高政治指導力である」ことなどを「主に考慮した」という。その後、以上の改正などはそのまま採択され、正文となった。なお、鈴木賢「鄧小平憲法から習近平憲法への転換—中国憲法5度目の部分改正のポイントと意義」(『法律時報』2018年90巻5号、通巻1124号、1-3頁、[法律時報])をあわせて参照願いたい。

15) 「保証党和国家長治久安的重大制度安排」(『人民日報』2018年3月1日)。



まですべてに、つぎのような1カ条の明確な規定がある。つまり、『党の各級指導的幹部は、民主的選挙によって選出されたときであろうと、また指導的機関によって任命されたときであろうと、かれらの職務はいずれも終身のものではなく、すべて変動するか、または解除することができる』<sup>16)</sup>と。

後述のとおり、国家の指導的幹部の大部分が共産党員であることを考えれば、こうした「できる」規定的な規制ではあれ、党規約の規定の縛りがあって、終身制自体はやや歯切れが悪いものの党において否定されたあとで、憲法の国家主席の連続三選禁止規定の削除があるというのであるが、ここでも、さきの「(党規約) 憲法による権力制約の軟性化」がやはり垣間見られるのである。

一方で、旧「中国共産党規約」の「総綱」の最終段落の冒頭は、「党の指導（原文は「領導」で、強制力をともなった指導のこと—引用者）は主として政治、思想および組織における指導である」<sup>17)</sup>とされていたのが、「新党規約」の総綱では、「中国共産党の指導は中国の特色の社会主義のもっとも本質的な特徴であり、中国の特色の社会主義制度の最大の優位点であり、[党政軍民学、東西南北中において、党は一切を指導するものである]」<sup>18)</sup>となった。

16) 「中国共産党章程」（中国共産党第19回全国代表大会で一部改正、2017年10月27日に採択）第38条第1項、『中国共産党第十九次全国代表大会文件彙編』（2017年10月、人民出版社、66-102頁、95頁、以下「新党規約」という）。

17) 「中国共産党章程」（中国共産党第18回全国代表大会で一部改正、2012年11月14日に採択）（『文本彙編』、407-434頁）、415頁。

18) 「新党規約」、78頁。なお、習近平「中国共産党的領導是中国特色社会主义本質的特徵」（『習近平談治國理政』第2卷、2017年11月、外文出版社、以下『習談』2と略称する、18-21頁）もある。ちなみに、同「在慶祝全國人民代表大會成立六十周年大會上的講話」（2014年9月5日）（中共中央文獻研究室編『十八大以來重要文獻選編』（中）、2016年6月、中央文獻出版社、51-64頁）によれば、「人民代表大會制度を堅持し、そして完全なものにするには、かならず中国共産党の指導をいささかも動揺することなく堅持しなければならず、[中国共産党の指導は、中国の特色の社会主義のもっとも本質的な特徴である]」

ここではそのうち、前段の「もっとも本質的な特徴」という個所だけが「2018年改正憲法」で条文化された（第1章「総綱」第1条第2項）。すなわち、「2018年改正憲法」第1条第2項の「社会主義制度は中華人民共和国の根本制度である」につづいて、「中国共産党の指導は中国的特色の社会主義のもっとも本質的な特徴である」という法規範性を欠くおそれもある本質論にかかわる異例の文言が挿入されたのである。これを本「研究」では、「2018年改正憲法」における「特徴としての党の指導」の「総綱第1条」化とよぶことにする。これも党規約と憲法の「総綱」の共通点のひとつである。

やはり、後掲のような解釈を含めて、少なからず憲法の規定によかれあしかれ「非立憲」的な「包摂」をもたらすというのが、いわゆる広義の「党憲」一元体制へのシフトをふたたび開始したとみられる今日的な現実である。

すなわち、『党の19回大会報告学習補導百問』の「90. 新時代における党の建設の全般的要求をどのように理解するのか」という個所では、「党の全面的指導を堅持し、そして強化する、これは新時代における党の建設の根本的な出発点および立脚点であり、「党政軍民学、東西南北中において、党は一切を指導するものである」<sup>19)</sup>とされ、いわば「党の全方位指導」がここでも強調されているが、はたしてそれは本当に可能なのか。なお、「わが国の80%の公務員、95%以上の指導的幹部はみな共産党員である」<sup>20)</sup>ともされている。

こうした「特徴としての党の指導」の「総綱第1条」化、つまり「序言」ではない、「総綱第1条」という正式の条文に「特徴」規定という異

---

として、「党の指導をたえず強化し、そして改善する」ことは、「国家政権機関を通じて国家および社会にたいする党の指導を実施するうえでたけて」いるという（54頁）。

19) 本書編写組編著『党の十九大報告学習補導百問』（2017年10月、党建読物出版社 学習出版社、以下『百問』と略称する）、191-193頁、191頁。

20) 『百問』、219頁。

例の形であれ「党の指導」にかんする規定そのものがここで復活したことは、1975年憲法および1978年憲法の第1章総綱第2条第1項<sup>21)</sup>以来であり、特筆に値する。これはまさに、その「原点」において少なくとも「党政分業」、そしてその後の一時期「党政分離」をも志向したはずの当時の「党憲」二元体制のもとで、1982年現行憲法における党規約（「非立憲」）による「立憲」にたいする「包摂」（「党規約」の条文が「憲法」の条文そのものに転化することで、広義のそれではあるが、実質的な「党憲」一元体制への回帰のはじまり）でもあり、そこにはまた、「非立憲」（党規約）による「立憲」（憲法）にたいする「包摂」の再開という一面が存在することも事実であろう。

そこで、本「研究」では、「党憲」体制の形成と変遷を簡単にたどったうえで、その構造的な諸相のアウトラインを初歩的におさえることで、中国における「憲政」のわずかな可能性を展望してみたいと考える。

## 一 中国「党憲」体制の形成と変遷

さて、狭義から広義への中国「党憲」体制の形成と変遷は、それはたんなる「往復」や「回帰」ではないものの、一方で形式的な「党憲」二元体制と実質的な「党憲」一元体制のあいだをそれぞれ歴史的に「往復」「回帰」しているという点にその特徴があった。

---

21) 「中華人民共和国憲法」（1975年1月17日に、中華人民共和国第4期全国人民代表大会第1回会議で採択）（陳荷夫編『中国憲法類編』、1980年12月、中国社会科学出版社、333-343頁）第1章総綱第2条第1項および「中華人民共和国憲法」（1978年3月5日に、中華人民共和国第5期全国人民代表大会第1回会議で採択）（同上、1-18頁）第1章総綱第2条第1項ではともに、「中国共産党は全中国人民の指導の核心であり、「労働者階級は自己の前衛である中国共産党を通じて国家に対する指導を実現する」と定められている（336頁、5頁）。

## 1 中国「党憲」体制の形成について

ここで中国「党憲」体制の形成にとって決定的に重要な「党規約」について最初に少しみておくと、2021年に建党100周年を迎えるとされる中国共産党は、いわゆる「綱領」という名の独立した文書を正式にはほとんどもたないといわれる。

つまり、「中国共産党綱領」（1921年）<sup>22)</sup>を唯一の例外とするが、一般的には、原文は「章程」（規約・定款）という。なお、「中国共産党党章」（1928年7月）と「総綱」が冒頭におかれるようになった「中国共産党党章」（1945年6月11日）のみ、原文で「党章」（党規約）という。そして、後者の「中国共産党党章」（1945年6月11日）において、その「総綱」が「党の基本的綱領」とされる<sup>23)</sup>。その後、「中国共産党規約」（1956年9月26日）以降は、「党章」をやめて、ふたたびすべて今日まで「章程」となっている。

なお、3つの「党規約」（1969年4月14日）および（1973年8月28日）、（1977年8月18日）の「総綱」のはじめの部分には、いずれも共産党の「基本綱領」にかんする記述がもうけられていた<sup>24)</sup>。

ちなみに、ここでいう「党憲」体制における「党規約」と「憲法」の関係、とくに前者の「総綱」と後者の「序言」・「総綱」との具体的な対応・非対応関係については、本「研究」ではその詳細は省略するが、ときには、「党規約」という本来は「非立憲」（的部分）が国家の憲法のなかに過

---

22) 「中国共産党綱領」（1921年、中国共産党第1回全国代表大会で採択）（『文本彙編』）、1-4頁。

23) 劉少奇「關於修改党章的報告」（1945年5月）（『文本彙編』）、59-140頁、65頁。

24) 「中国共産党章程」（中国共産党第9回全国代表大会で1969年4月14日に採択、『文本彙編』、201-206頁）および「中国共産党章程」（中国共産党第10回全国代表大会で1973年8月28日に採択、同上、207-212頁）、「中国共産党章程」（中国共産党第11回全国代表大会で1977年8月18日に採択、同上、213-221頁）には、それぞれ中国共産党の「基本綱領」にかんする記述にひとつの形式段落があてられている（201頁、207頁、213頁）。

度に「包摂」されたり（たとえば、1975年憲法と1978年憲法という実質的な狭義の「党憲」一元体制）、「立憲」的な「憲法」が「党規約」から一定程度自立を志向したり（たとえば、1954年憲法と1982年憲法という形式的な広狭義の「党憲」二元体制）することもいずれもありえたのである。

他方で、こうした一方の「党規約」体制にかんしては、共産党の指導的中核を前提としたものとしては、「党の執政強化決定」（2004年9月19日）<sup>25)</sup>が重要である。それは、形式的な「立憲」の自己否定である実質的な「非立憲」のさきがけであり、今回の憲法改正にいたるひとつの起点となっている。

つぎに、「中国憲法30年（1982年-2012年）とその後」<sup>26)</sup>という一文の「序」の部分では、とくに、最後の「小結」における展望にかかわる「憲政」について、中国ではいまだに党規約や憲法などの公式文書において「社会主義的憲政」という概念は公認されていないが、それにたいして積極的な「(社会主義的) 憲政肯定論」（以下「(社会主義的)」を省略する）

---

25) 「中共中央關於加強党的執政能力建設的決定」（2004年9月19日、中国共産党第16期中央委員会第4回全体会議で採択、以下「党の執政強化決定」という）（中共中央辦公庁法規局編『中央党内法規和規範性文件彙編（1949年10月—2016年12月）』上冊・下冊、2017年8月、法律出版社、以下『中央彙編』上・下と略称する、『中央彙編』上）、83-96頁。なお、林載桓の「『集団領導制』の制度分析—権威主義体制、制度、時間」（加茂具樹・林載桓編著『現代中国の政治制度 時間の政治と共産党支配』、2018年3月、慶應義塾大学出版会、以下『現代中国』と略称する、第3章所収、以下林「制度分析」という、79-102頁、92頁）によると、この決定には、「意思決定上の失策に対する責任追及制度が規定されたことが注目される」という（「党の執政強化決定」、89頁）。

26) 通山昭治「中国憲法30年（1982年-2012年）とその後」（日本比較法研究所『比較法雑誌』第50巻第1号、2016年6月、以下通山「30年」という）。なおここでは、「いわば（狭義の）『党憲体制』（党規約・憲法体制）」（149頁）にたいして、「ここでいう『党規約』・『憲法』体制とは、広義には、一方で党規約を頂点とする『党法』と他方で憲法を頂点とする『国法』というそれぞれの規範の体系の総称であり、それら両者の総和でもある」としていた（150頁の注16）。

について検討した。なお、これこそが広義の「党憲」二元体制において体制内部から展開された壮大な「憲政」論のひとつでもあった。

ここでは、「憲政肯定論」とその延長線上にあると筆者が考えるつぎの4つの特色を抽出してみた（なお、前掲の1982年憲法の「原点」との対応関係も付記しておいた）。

すなわち順不同ではあるが、「人民主人」（民主）にかかわってまず、ここの「憲政肯定論」の特色のひとつには、①人民代表大会代表選挙における直接選挙と間接選挙の併用がまずあげられる（1982年憲法の「原点」その1）。

そして「法治と人権」にかかわって、「社会主義の初級段階」における「憲政肯定論」のもうひとつの特色をあげるとすると、②（部分的な）「私有財産の保護」を含む「人権保障」の憲法入りをあえて掲げておきたいと考える（1982年憲法の「原点」その2）。

さらにここでも「党憲」体制の存在が垣間見られるが、「党の指導」と「法治」にかかわって、「憲政肯定論」の3つ目の特色としては、③狭義および広義の「党憲」二元体制の存在があげられる（1982年憲法の「原点」その3・その6）。

「憲政肯定論」の最後の、4つ目の特色は、「小結」等でのちにみる広義の「憲党」一元体制の「似姿」のひとつでもあると考えられる④「社会主義的民主法治国家」の建設をめざすことがあげられる（1982年憲法の「原点」その4・その5）。

ここでもやはり、③の広狭義の「党憲」二元体制の問題がとくに重要であろう。

また、中国憲法では、「憲政」自体は未公認であるが、1999年に「社会主義的法治国家」<sup>27)</sup>が、前述の2004年に国家による人権の尊重と保障が、

---

27) 「中華人民共和国憲法修正案」（1999年3月15日に、第9期全国人民代表大会第2回会議で採択、（同日）全国人民代表大会が公告し、公布施行）（『憲法読本』、41-43頁、42頁）および「中国共産党章程」（中国共産党第16回全国代表大会で一部改正し、2002年11月14日に採択）（『文本彙編』、325-349頁、328頁）、

そして2018年に「社会主義的法治」<sup>28)</sup>がそれぞれ「憲法入り」している。

さてつぎに、「党（規約）」体制プロパーについてみておこう。

いわゆる「改革・開放」以前における「党の指導」について、毛里和子の「毛沢東時代の中国政治」という一文によれば、こう特徴づけられる点がここでは重要であろう。すなわち「現代中国政治における第一の特徴は、執権党である共産党による一元的指導が、政治生活・社会生活・経済生活のあらゆる分野で貫かれていることであり、①「党と国家・行政府の関係」、②「党と政治協商会議などの統一戦線組織」・「大衆団体との関係」、③「党と本来的には国家の軍隊たる人民解放軍など軍事組織との関係」、④「党と法・司法・検察機関などとの関係」、⑤「党と情報・文化・イデオロギー部門との関係」、⑥「党と国家幹部との関係」、⑦「そして経済組織たる企業と党の関係などを考えてみると、1970年代末まで、党はこの7つの分野でいずれも、一元的で圧倒的な指導を貫こうとし」、「党は、政治・社会・経済生活分野で指導を『代行』してきた」<sup>29)</sup>と「改革・開放」期以前におけるその一貫性が強調される。

これは後述の田中信行の分析をもふまえるならば、本「研究」における狭義の形式的な「党憲」二元体制の形成間もない時期に、(最)狭義の実質的な「党憲」一元体制へと変遷していった形成されたものといえる。なお、本「研究」の「党憲」体制にかんする考察においては、このうち、①と④と⑥を中心にみていくことにしたい。

ついで、「法治」の問題で「党の指導」をもっとも重要視してきたのは田中信行である。その「中国—「党政分離」と法治の課題」という一文に

---

ここで「法により国を治め（ることを実行し—憲法）、社会主義的法治国家を建設し（建設する—憲法）」という文言が追加された。

28) 2017年の「新党規約」では、「中国の特色の社会主義的法治体系を建設し」という文言になった（72頁）一方で、「2018年改正憲法」では、「社会主義的法治を健全なものにし」という文言になった。

29) 毛里和子「毛沢東時代の中国政治」（毛里和子編『毛沢東時代の中国〈現代中国論1〉』、1990年3月、日本国際問題研究所、1-33頁）、2-3頁。



よれば、まず、「党による一元的指導体制の形成と変容」における「人民民主統一戦線と党の指導」で、「『党による一元的指導』体制とは、各機関、組織内に配置された党組織または党員を通じて、党の命令を各機関、組織に徹底させようとしたもの」をさし、「後年に成立するような、党が各機関、組織に対して直接命令し、指導する体制とは異なったものである」<sup>30)</sup>として、つぎの2つのタイプが選別される。

つまり、狭義の「党憲」二元体制に相当する「54年憲法体制と複合的一元化システムの成立」で、田中がこう述べている点がさしあたり参考になる。すなわち、「中国は党と国家にわたる制度面でのソ連のコピー化を急速にすすめる」「この時期」の「54年憲法体制のもとで成立した体制は、組織的には党と国家という二元的な構造を前提とはしているものの、国家はすぐれて形式的、手続き的な意味しかもちえず、実体的には党が国家を直接指導する一元的な指導体制へと転換した」<sup>31)</sup>とする。

この旧ソ連的な「複合的一元化システム」にたいして、田中はさらに狭義の「党憲」一元体制に相当する「絶対的一元化システムへの転換」という個所で、1956年の「第8回党大会後」、「民主化の一環として要請された『党政分離』」「の方向とは逆行する動きが現れる」という。というのもその前の「1955年8月以降、党の中央および地方各級党委員会には各行政部門各行政部門の幹部を管理するための業務部門が設けられていたが」、「この業務部門の職権が拡大され、各行政部門の業務全体を管理するようになり」、「いわゆる「対口」（「口」とは「部門」というような意味）指導体制が確立」し、1957年の「反右派闘争後は、『以党代政』と結びついたかたちでの党による一元的指導体制が確立するにいた」り、それは「54年憲法体制の空洞化を意味したが、それと同時に、それまでの『以党代政』

---

30) 田中信行「Ⅱ 中国—「党政分離」と法治の課題」（近藤邦康・和田春樹編『ベレストロイカと改革・開放 中ソ比較分析』、1993年11月、東京大学出版会、以下田中「課題」という、「第4章 政治改革と法体制」）211-274頁、246-274頁、247頁。

31) 同上、248-251頁、251頁。

とは一線を引くかたちで形成されていた複合的一元化システムが、絶対的一元化システムに変質したことをも意味した<sup>32)</sup>とする。

本「研究」ではほぼ同じ意味で（ただし、やや「上から」の視点で）、こうした一連の過程で形成されたシステムを狭義の「党（規約）憲（法）」体制と呼ぶことにしたい。なお、それらの構造的な諸相については、次節で初歩的にとり上げたいと考える。

## 2 中国「党憲」体制の変遷について

中国「党憲」体制の変遷全体（後掲の変遷イメージ図を参照）にかかわっていえば、田中の「絶対的一元化システム」への「変質」とその後の展開（筆者のいう狭義の「党憲」二元体制から広義の「党憲」一元体制への「転換」）は、いわゆる「党国」体制の変容とあるいはパラレルかもしれないが、いずれにせよ、「党政分離」と「党政分業」や「党政一体化」を分かちひとつのメルクマールとなるのは、次節でとり上げる党組の存否やその位置づけであろう。

また「党规」においては、2004年の「党の執政強化決定」にはじまり、前述の2018年の5回目の現行憲法にたいする一部改正ののち、そのいわば「2018年改正憲法」のもとでふたたび実質的な広義の「党憲」一元体制というあらたな装いのもとに、それがはじまった（実は後述の広義の「憲党」一元体制への移行のはじまりでもある）ともいえるのである。

そこで、「党国体制から党天下体制へ」の移行などを論じた鈴木賢「中国共産党と法」がやはり重要であろう。ここでは、まず、ほぼ「文化大革命が終わって、改革開放の時代に入るまでの30年間、国家はこの国の領域のすべてを包摂していた」、すなわち、「経済、社会にわたる諸機能を包括的に統合して、国は全能政府となった」ことを受けて、「党がその背後から覆い被さるように国家を統制、支配する体制が、党国体制と呼ばれる構造」、つまり「国家の内側に包摂された経済体も『社会』も、国家もろと

---

32) 同上、253-255頁。

も裏から党が統制する仕組みがとられた」とする。「しかも、この体制は、ほとんど法によって媒介されることがなかった」し、「党は超法規的存在であり、党国体制は法外的制度として存在した」<sup>33)</sup>として、いわば「法外的制度として」の「党国体制」の存在が強調されている。

そして、「改革・開放」期の「80年代には党国から一定程度自律した『社会』と呼びうる領域が、控えめながら存在を許された」が、その後「再び党の指導の網が被せられるようになり、「党が国家の枠を超えて一切を指導するようになり、党国体制は党が市場や『社会』をも統制する史上類を見ない『党天下体制』へと変容した」<sup>34)</sup>として、たんなる「思想問題」<sup>35)</sup>としてではなく、「党が国家の枠を超えて一切を指導する」「党天下体制」への変容がここでは強調されるのである。

本「研究」でその形成と変遷をみる「『党（規約）憲（法）』体制」とは、形式的に定義すると、狭義には、文字どおり、「党規約・憲法」体制そのものをさすが、最狭義には、1970年代前半当時の「（1969年）党規約・（1970年）憲法改正草案」体制をもその射程にいれている。これが鈴木木のいう「法外的制度として」の「党国体制」にほぼ相当するといえる。

くり返していえば、1954年憲法制定後は、形式的な狭義の「党憲」二元体制（のちに田中のいう「複合的一元化システム」、つまり「憲法」が「党規約」から一定程度自立する体制）が成立し、おそくとも1970年憲法

---

33) 鈴木賢「第2章 中国共産党と法」（高見澤磨・鈴木賢編『要説 中国法』（2017年9月、東京大学出版会、25-51頁）、26頁、27頁、28頁。

34) 同上、28頁、30頁。

35) ちなみにふたたび、中村『関係史』によれば、「私のみるところ、カギは『党の天下』という思想問題にある」という「この『党の天下』という痛烈な批判」を1957年に行った儲安平（当時の「『光明日報』総編集」は、「思想問題」として「党の天下」批判論を提起しつつ、「党が国家を指導するということは、党が国家を所有するということとは違う」（232頁）と喝破していた。これは、田中のいう「複合的一元化システム」やその後登場することになる「絶対的一元化システム」にたいするイデオロギー上の「思想問題」における痛烈な批判といえよう。

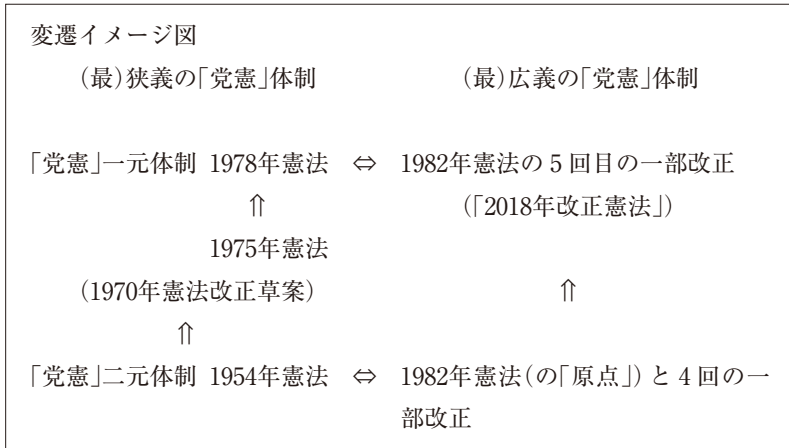
改正草案の党における基本的採択後は、実質的な狭義の「党憲」一元体制（同じく田中のいう絶対的一元化システム、つまり、「党規約」がスリム化した「憲法」を大幅に「包摂」する体制）への移行を開始し、1975年と1978年の2つの憲法の制定で、その移行はひとまず基本的に実現したのである。

しかしながら、1982年現行憲法の制定にはじまり、狭義から広義の「党憲」体制への移行がはじまり、「国法」においては、もとより問題を多く抱えているものの、「2010年に中国の特色の社会主義的法律体系の形成」の「宣布」<sup>36)</sup>のちに、きわめて形式的な「党憲」二元体制＝広義の「党憲」体制への移行が民法典の完成をまたぎ基本的に実現したのである。

逆に（最）広義のそれは、党規約を頂点とする「党规」と憲法を頂点とする狭義の「国法」というそれぞれの規範の体系の総称であり、それらの総和でもある。なお、ここでの「党規約」と「憲法」の関係があるいはきわめて形式的なものにとどまっていたり、またあるいはきわめて実質的なものになりすぎていたりしており（それらの両極端が問題であるが）、両者の微妙な重複・関係や分離・独立をもって、実質的な一元体制と形式的な二元体制とを区別しているにすぎない（したがって、実質的には、田中のいう一元化システムと矛盾するものではない）点には、注意が必要であろう。問題は、両者による「権力制約の軟性化」という共通の特質にあるといえる（つぎの変遷イメージ図を参照）。

---

36) 通山「30年」、169頁。



以上の議論は、中国における「憲政」のわずかな可能性について最後の「小結」で論じるさいの大前提の問題のひとつとしてここで確認しておく。つぎに、節を改めてその構造的な諸相に限定して具体的にみておこう。

## 二 中国「党憲」体制の構造的な諸相

さて以上をふまえつつ、つぎに、中国「党憲」体制の構造的な諸相について限定的にあきらかにしていこう。というのも、その基本的構造や複雑な構造全体を精緻に解明していくことは残念ながら、今後の課題とせざるをえないからである。

そこで、ここでの基本的資料である『中央彙編』上冊・下冊を主として用いていくことにしたい。ちなみに、早速『中央彙編』の「目録」によれば、1「党章」(党規約)、2「党の組織法規制度」、3「党の指導法規制度」、4「党の自己建設法規制度」、5「党の監督保障法規制度」がそれぞれあげられている<sup>37)</sup>。なお、いわゆる「党規」である「党内法規制度体系には、党規約・準則・条例・規則・規定・辦法・細則が含まれ」とい

37) 『中央彙編』上、1-21頁。

う<sup>38)</sup>。

ついで、「軍法」をも含むとされる最広義の「国法」である「国家法規体系—党内法規体系—軍事法規体系」のうち、「党内法規体系」では、①党規約（「党内最高階層の法規制度」）、②「党内諸条例」（「たとえば、党員条例・幹部条例・組織条例など」）、③「専項」（特定項目）規定という「この3つの階層」からなり、さらにいわば「軍法」である「軍事法規体系」<sup>39)</sup>もある。

本「研究」では、この「軍法」を除外し、われわれが普通そうよんでいる狭義の「国法」である「国家法規体系」と中国の「執政党」の「党規」である「党内法規体系」に限定して初歩的な考察を行うことにしたい。

ちなみに、狭義の「国法」とは、憲法—基本的法律—その他の法律—行政法規（そして行政規則）—地方的法規（そして地方規則）のことである。なおこのほかに、最高人民法院と最高人民検察院が行う司法解釈などもある。

以下では、現時点では「党憲」体制の基本構造やその構造の全体像もみえないいわば「暗中模索」のなかで、いわゆる「党の人事権」の問題はさておき、もっぱらさしあたりその構造の諸側面として筆者が現時点で重要と考えている4つの問題、すなわち1党組について、2「党規」内の規範間の「抵触」等について、3新旧「準則」について、4公務員の範囲について、項を4つに分けてそれぞれ具体的にみていくことで、その諸相の実像にできるかぎりせまってみたいと考える。

38) 顔曉峰主編『建設法治中国』、2015年9月、社会科学文献出版社、18頁。たとえば、「党規」の分類としては一般には、「党規約」—「準則」—「条例」—「規則」—「規定」—「辦法」—「細則」—「規範的文書」—「解釈答復」の順である。なお、これらのほかに、「党の執政強化決定」などの「決定」や「意見」、「通知」などもある。

39) 同上、126-130頁。なお、「軍法」についてはさしあたり、胡光正主編『新中国60年軍事法制建設理論与实践』（2010年1月、軍事科学出版社）を参照願いたい。

## 1 党組について

そもそも、党規約上は、1927年と1928年では、党団であった<sup>40)</sup>ものが、1945年と1956年で党組となり<sup>41)</sup>、ほぼ「文革」期をとばして、1982年に党組が復活<sup>42)</sup>、さらにそれ以降党の委員会の設置も可能となった。

早速、現行の「中国共産党党組工作条例（試行）」（以下「党組条例」という）によれば、「党組は中央および地方の国家機関、人民団体、経済組織、文化組織、社会組織ならびにその他の組織の指導（原文は「領導」）機関のなかに設置された党の指導機構であり、その組織（原文は「単位」）において指導的核心的役割を發揮する」と定められている（第2条）。また、その第5条第2項前段では、「県級以上の人大常務委、政府およびその業務部門、政協、法院、検察院ならびに労働組合（原文は「工会」）、女性連合等の人民団体は、一般に党組を設置しなければならない<sup>43)</sup>」と定められている。

他方、「党組条例」第16条では、「県級以上の人大常務委機関党組、政府機関党組、政協機関党組は、かならずその設置を承認した党組織の指導にしたがわなければならない、職責を履行する過程においてさらにその級の人大常務委党組、政府党組、政協党組の指導を受け入れなければならない<sup>44)</sup>」と規定されている。

---

40) 「中国共産党第三次修正章程決案」（1927年6月1日、中央政治局會議議決案）の「第10章 党団」（『文本彙編』、21-31頁、29-30頁）および「中国共産党党章」（1928年7月、中国共産党第6回全国代表大会で採択）の「第14章 党団」（同上、32-42頁、41-42頁）。

41) 「中国共産党党章」（1945年6月1日、中国共産党第7回全国代表大会で採択）の「第9章 党外組織のなかの党組」（同上、43-58頁、57頁）および「中国共産党章程」（1956年9月26日、中国共産党第8回全国代表大会で採択）の「第9章 党外組織のなかの党組」（同上、141-161頁、161頁）。

42) 「中国共産党章程」（中国共産党第12回全国代表大会で1982年9月6日に採択）の「第9章 党組」（同上、238-259頁、258-259頁）。

43) 「中国共産党党組工作条例（試行）」（中共中央2015年6月11日印発）（『中央彙編』上、45-51頁）、45頁。

44) 同上、47頁。



ここに、法院や検察院といった司法機関が含まれていないということの意味は、それらにはそのしたに設置されるはずのいわゆる「機関党組」が存在せず、そのうえのランクにあるはずの法院党組や検察院党組だけが存在するというところにあるわけだが、なぜか国务院や地方各級人民政府のしたに位置づけられるはずの公安機関<sup>45)</sup>や国家安全機関の機関党組織とともに、その級の党委の政法委員会や政法小組の指導を受けるということになっているのである。

いいかえれば、政府党組—政府機関党組織（たとえば、公安機関党組織）という系列からみると、法院党組や検察院党組は、「一府両院」といわれながらも、実際には公安機関党組織レベルに相当するものとして位置づけられているとみられる点は法院や検察院の実際のそこでの格付けを見極めるうえで、きわめて示唆的であろう。

さて、「新党規約」によれば、「第9章 党組」の第48条では、「中央および地方の国家機関、人民団体、経済組織、文化組織ならびにその他の非党組織の指導機関においては、党組を成立させることができる」<sup>46)</sup>とされている。

ちなみに、1982年の「党規約」第46条では、「中央および地方の国家機関、人民団体、経済組織、文化組織またはその他の非党組織の指導機関においては、党組を成立させる」<sup>47)</sup>と定めていたのにならして、1987年の一部改正の(9)で（同第46条で）、「中央および地方の各級人民代表大会、政治協商会議、人民団体およびその他の非党組織の選挙で選出された指導機関

---

45) 矢吹晋『中国の夢—電腦社会主義の可能性』（2018年3月、花伝社）の「巻末資料1d 中国中央国家機関の領導幹部職務120類」（216-218頁）によると、「中国共産党公安部委員会書記」が20番目に登場していて、機関党組という名称は用いられず、党の「公安部委員会」という名称の党組織の存在が確認できる（216頁）。

46) 「新党規約」、100-101頁、100頁。

47) 「中国共産党章程」（中国共産党第12回全国代表大会で1982年9月6日に採択）（『文本彙編』、238-259頁）、258頁。

においては、党組を成立させることができる<sup>48)</sup>として、縮小傾向の「できる規定」となった。

ふたたび田中「課題」によれば、この「党規約第46条」の改正は、「選挙によって成立する指導機関である中央および地方の人民代表大会を除く、行政機関および裁判機関、検察機関については、党組を設けない方針が明記された<sup>49)</sup>という。

これがふたたび、第2次天安門事件後の1992年の「党規約」第46条では、「中央および地方の国家機関、人民団体、経済組織、文化組織およびその他の非党組織の指導機関においては、党組を成立させることができる<sup>50)</sup>として拡大傾向の「できる」規定となり、1982年の「党規約」へと一部「後退」したのであった。すなわち、ここでは、「中央および地方の国家機関」のなかに、当然人民法院と人民検察院といった司法機関も含まれるということであろう。

この点については、『中国共産党規約(修正案)』にかんする中共中央の説明(1992年10月12日)によれば、こうである。すなわち、「党組にたいする12回大会の党規約の規定を回復させた」。つまり、「13回大会の党規約の一部の条文の修正案で、政府機関、経済組織および文化組織において

---

48) 「中国共産党章程部分条文修正案」(1987年11月1日、中国共産党第13回全国代表大会で採択)、同上、261-264頁、263頁。なお、「中共中央批転《中央組織部、中央直屬機關党委、中央國家機關党委關於加強和改進中央黨政機關黨的工作的意見》的通知」(1988年2月13日)(『中央彙編』下、630-633頁)の同「意見」によれば、「政治システム改革の不斷の深化、とりわけ党政分離の実行につれて、政府各部門は一步一步党組を取り消し、行政首長責任制を推進するという状況のもとで、中央直屬機關および中央國家機關の党組は、かならず党の13回大会の精神にもとづき、自身の職能を一段と明確に」することが当時は求められていた(630頁)が、末尾の(注)では、「党組設置問題については、党の14回大会で採択された党規約で新たに規定を行った」という(633頁)。

49) 田中「課題」、270-271頁。

50) 「中国共産党章程」(中国共産党第14回全国代表大会で一部改正、1992年10月18日に採択)(『文本彙編』)、265-287頁、287頁。

党組を設置する規定を取り消し」ていたのを回復させるなど<sup>51)</sup>したという。ここでの「政府機関」のなかに、「司法機関」さえもが包摂されうる（ある意味で隠れた「横だし」規定の存在）という「党憲」体制のいわば「本音」が聞こえてきそうであるが。

なお、上記の「党組条例」第5条第2項にみられる「しなければならない」という一般規定といったいわば「上乘せ」条例が「新党規約」第48条の伸縮自在の「できる」規定とは完全には「一致」しないのであり、それらが「あい抵触しない」かどうかはやはり疑問であろう。

## 2 「党規」内の規範間の抵触等について

つぎに、この疑問点について解明していくには、「印刷発布された『中国共産党党内法規および規範的文書登録規定』にかんする中共中央事務庁の通知」（2012年6月4日）のうち、「党内法規および規範的文書登録規定」の第7条がとくに重要である。つまりそこにはまず、中央事務庁の審査の内容として、①「党規約および党の理論、路線、方針、政策とあい抵触するかどうか」、②「憲法および法律に一致しないかどうか」、③「上位の党内法規および規範的文書とあい抵触しないかどうか」、④「その他の同順位の党内法規および規範的文書と同一事項についての規定があい衝突するかどうか」<sup>52)</sup>などが含まれている点にとくに留意することが必要であろう。

①の「党規約」等と「あい抵触するかどうか」という問題はともかく、

---

51) 「中共中央関於《中国共産党章程（修正案）》的説明」（1992年10月12日）、同上、288-296頁、296頁。なお、天児慧『中国政治の社会憲制』（2018年1月、岩波書店）によると、19「87年の第13回党大会で採択された趙紫陽」報告で強調された「『党政分離』（党と行政の業務・職権の分離）の実施」は、1989年の第2次天安門事件をへて、趙の解任などをへることで、「まもなく党政分離論が放棄され」、「1993年前後に」『党政合一論』がまたもや登場してきたとする（91-92頁）。

52) 「中共中央辦公庁関於印發《中国共産党党内法規和規範性文件備案規定》的 通知」（2012年6月4日）（『中央彙編』下、1366-1368頁）、1367頁。

とりわけ、②の「憲法および法律」との「不一致」が重要であろう。さらにいえば、③の「党规約」以下の党内法規と「あい抵触しないかどうか」という規範(「法」)秩序の「下剋上」である(いわば規範間の垂直的な)「抵触」の問題が優先されている点には注意が必要であろう。なお、④の「同順位」における「同一事項」の「あい衝突するかどうか」は対等な「同剋同」の(いわば規範間の水平的な「衝突」)の問題であろう。

ちなみに、馮玉軍主編『新「立法法」条文精解と適用指導手引き』によれば、たとえば狭義の「国法」のうち、下位法規である「地方的法規」における「いわゆる『抵触しない』については、理論界と実践において異なった理解が存在する」が、それらは「広すぎたり、狭すぎたり」している<sup>53)</sup>とされているのである。なお、こうした問題は、いわゆる立法監督を中心とする憲法監督や憲法保障の問題<sup>54)</sup>と密接に関連するのである。

さらにいえばここでは、「抵触しない」範囲が「広すぎる」ほど「軟性」化し、「狭すぎる」ほど「硬性」化するという一般的な傾向性の存在がそれぞれ想定されるのである。つまりそこでは、地方的法規をその上位法規である憲法・法律・行政法規との「不一致」(上乘せ・横だし規定を含む)

---

53) 馮玉軍主編『新《立法法》条文精解と適用指引』(2015年9月、法律出版社)、265-266頁。

54) なお、「2018年改正憲法」では、中央レベルのみをあげると、①第62条第12号で、全国人大の職権として、「全国人民代表大会常務委員会の適当でない決定を変更するか、または取り消す」権限が、②第67条第7号・第8号で、全国人大常務委の職権として、「國務院が制定した憲法・法律にあい抵触する行政法規、決定および命令を取り消す」権限・「省・自治区・直轄市の国家権力機関が制定した憲法、法律および行政法規にあい抵触する地方的法規および決議を取り消す」権限が、③第89条第13号・第14号で、國務院の権限として、「各部・各委員会が発布した適当でない命令、指示および規則を変更するか、または取り消す」権限・「地方各級国家行政機関の適当でない決定および命令を変更するか、または取り消す」権限がそれぞれ、「あい抵触する」か「適当でない」場合に発動されることになっている。なおそこでは、専門委員会のひとつである「法律委員会」が「憲法および法律委員会」と改称された(第70条第1項)。

の存在が比較的的可能になるために、それらと「抵触しない」範囲が相対的に広い場合を「抵触しない」規定の軟性化とよび、反対にそれらとの完全な「一致」に近づけるために、それらと「抵触しない」範囲が相対的に狭い場合を「抵触しない」規定の硬性化とよぶことにしたい。

いずれにせよ、こうした「抵触しない」規定の軟性化ではなく、その硬性化こそが「(党規約) 憲法による権力制約の軟性化」を「硬性化」へと変えていく足がかりの一步となることだけは確かであろう。

なお、「党内法規」におけるこうした「あい抵触・衝突」禁止や「不一致」禁止といったシステムの「似姿」が狭義の「国法」間の「あい抵触」禁止という問題にもかなりの程度反映されていることがここでも予想されるのである。したがって、ここでの考察は、立法監督を中心にした憲法監督や憲法保障にとっても「準用」可能であると考ええる。

さらに、「中央党内法規制定作業5ヵ年企画要綱(2013-2017年)」(2013年11月5日)によれば、ひとつの「要綱」における「基本的な要求」にすぎないとはいえ、「憲法をうえとなし、党規約をもととなす」という点がそこではあげられており、また「憲法を遵守し、党内法規が憲法および法律の精神と要求を体現するように保証し、党内法規制度体系と中国的特色の社会主義法律体系の内在的な統一を保証し、各級党組織および党員が憲法および法律の範囲内で活動するように確保<sup>55)</sup>するとされていたが、それは2017年の党規約の改正では、残念ながらその「総綱」に規定化されることはなかった。

つまり、「憲法をうえとなし、党規約をもととなす」というきわめて「立憲」的な新しい観点(以下「憲法・上=党規約・本」観という)のもとで、党規=「憲法および法律の精神と要求」の体現の保証が語られている点は注目に値することであろう。

さらにいえば、「2018年改正憲法」における「特徴としての党の指導」

---

55) 「中央党内法規制定工作五年規画綱要(2013-2017年)」(中共中央2013年11月5日印刷発行)(『中央彙編』下、1372-1380頁)、1373頁。

の「総綱第1条」化はかえって、こうした「基本的な要求」の延長線上に位置づけられるべきものであり、それはいわば広義の「憲党」(憲法・党規約)一元体制への「転換」(逆包摂)のさきがけともなりうるのである。

ともあれ、中国の憲法では、「制限規範」や「授権規範」にあたると思われる完全な「一致」を要求する「硬性の規定」<sup>56)</sup>の存在のほかに、さらに「硬性の規定」ではないいわば「軟性の規定」の存在という形で事実上追加(上乘せ・横だし)の規範の設定(ここでは、上位規範における伸縮自在の「できる」規定を下位の規範で「しなければならない」という一般規定に変えることは完全な「一致」ではないものの、広狭の差はあるものの、「あい抵触しな」ければよいとされるものといった「解釈」を許容するもの)が党規約と条例のあいだでも事実上認められているわけである。

しかも、こうした点は、中国の党規約の問題のみならず、中国憲法においてもやはり存在している問題でもある。そしてそうした憲法のみならず、「(党規約)憲法による権力制約の軟性化」のもとでは、国家機関等にたいする「党の指導」を根拠にそれらもクリアーしうる「軟性の規定」とみるべきなのであろう。

一方で、司法機関の人大への報告や「国法」間の抵触の問題については、たとえば、「各級人民代表大会常務委員会監督法」(2006年8月27日)第8条第1項では、「各級人民代表大会常務委員会は」「計画的にその級の人民政府、人民法院および人民検察院の特定項目の活動報告を聴取し、そして審議するように手配する」ほか、同監督法第30条では、「県級以上の地方各級人民代表大会常務委員会は、一級したの人民代表大会常務委員会が行った決議・決定およびその級の人民政府が発布した決定・命令にたいして、審査をへて、以下に掲げる適当でない状況のひとつがあると認めるとき、取り消しを行う権限を有する」として、その第2号では、「法律・法規とあい抵触するとき」<sup>57)</sup>などといった文言がみられる。

56) 通山「原点」下、131-132頁。

57) 「中華人民共和国各級人民代表大会常務委員会監督法」(2006年8月27日、第10期全国人民代表大会常務委員会第23回会議で採択、2006年8月27日、中華人

また他方で、「中共中央により転送発布された『全国人大代表の役割をいっそう發揮させ、全国人大常務委制度建設を強化することにかんする中共全国人大常務委党組の若干の意見』の通知」所収の同「意見」では、「全国人大常務委の制度建設を強化する」という箇所が重要であろう<sup>58)</sup>。

ここでは、最高人民検察院による裁判監督・法律監督としての抗訴等と最高人民法院による再審における全国人大常務委のいわば媒介的で調整的な役割が垣間見られる点には留意することが必要であろう。なお、ここに党の中央規律検査委員会と「合署辦公」の新設の国家監察委員会<sup>59)</sup>がこうしたメカニズムのなかにどう参入するのかが注目されよう。さて、次項に移ろう。

### 3 新旧「準則」について

ここで「党規約」につぐ「準則」についてみていくとまず、そのうち、「党内の政治生活にかんする若干の準則」（1980年2月29日、以下「旧準則」という）が「党憲」体制との関連で重要であろう。ここでは、①「党の政治路線と思想路線」の堅持、②「集団指導」の堅持・「個人の専断」への反対、③「党の集中統一」の擁護・「党の規律」の厳格な遵守、④「党派性」の堅持・「分派性」の根絶、⑤「本当の話を述べ、言行を一致さ

---

民共和国主席令第53号で公布、2007年1月1日から施行）（全国人大常委会法制工作委员会審定『中華人民共和国常用法律法規全書』、2011年3月、中国民主法制出版社、以下『常用全書』という、63-67頁）。

58) 「中共中央転発《中共全国人大常委会党組關於進一步發揮全国人大代表作用加強全国人大常委会制度建設的若干意見》の通知」（2005年5月26日）（『中央彙編』上、280-286頁）、284-285頁。なお、「中共中央辦公庁、國務院辦公庁關於印發《領導幹部幹預司法活動、插手具体案件处理的記錄、通報和責任追究規定》的通知」（2015年3月18日）（同上、455-456頁）などは重要である。

59) 李建国「關於『中華人民共和国監察法（草案）』的說明」（2018年3月13日、第13期全国人民代表大會第1回會議において）（『人民法院報』2018年3月13日、以下「李説明」という）によれば、中央レベルの「国家監察委員会」は、党の中央規律検査委員会との「合署辦公」（2つの看板・1つの組織）であるとされている。これもまさに「党憲」体制の象徴的な存在のひとつであろう。



せる」ことの必要性、⑥「党内民主」の発揚・「異なる意見」への正しい対応、⑦「党員の権利」の保障、⑧選挙における「選挙人の意志を十分に体现させる」ことの必要性、⑨「誤った傾向と悪人・悪事との闘争」、⑩「誤りを犯した同志」への正しい対応、⑪「党と大衆の監督」の受け入れ、「特権」反対、⑫「努力して学習し、政治性もあり専門性もあるようにする」こと<sup>60)</sup>とされる点が示唆的である。

「文革」の反省に立脚したこの「旧準則」では、まずリードの部分で、「新たな歴史時期において、かならず党規党法を真剣に擁護」するとしたのは、最後の「小結」でもみるように、「とりわけ文化大革命期間」において、「党規党法」がほしいままに踏みにじられ、「党の指導」が取り消された<sup>61)</sup>という教訓によるとされる。なお、ここでは、当時における党の再建という課題がはっきりと意識されているのだが。

そして、①で、「党中央が提起した政治路線、その基本的内容は、全国各民族人民を団結させ、自力更生を行い、刻苦奮闘し、一步一步工業・農業・国防および科学技術の現代化を実現し、わが国を高度に文明的で、高度に民主的な社会主義国家に建設してなることであり、」党の思想路線は、社会主義の道を堅持し、プロレタリアート独裁を堅持し、党の指導（原文は「領導」、以下同じ）を堅持し、ML主義・毛沢東思想を堅持することを要求する<sup>62)</sup>とされる。

また②の論点では、「集団指導は党の指導の最高原則のひとつであり、」集団指導を堅持することは、べつに個人の役割を低くし、そして否定することではなく、集団指導はかならず個人の分担責任と互いに結合させなければならない<sup>63)</sup>として「個人の役割」や「個人の分担責任」との「結合」が強調されている。

---

60) 「關於党内政治生活的若干準則」（1980年2月29日、中国共産党第11期中央委員会第5回総会で採択）（『中央彙編』下、591-601頁）。

61) 同上、591頁。

62) 同上、591-592頁。

63) 同上、592頁、593頁。

つまりそれは「党の指導の最高原則のひとつ」としての「集団指導」の重視であり、とりわけ「文革」期における毛沢東にたいする批判が背後にあるわけである。

最後の③の「法治」の問題では、「民主集中制は党の根本的な組織原則であり、公務員（や指導的幹部）のかなりの部分を占めている「共産党員、とくに各級の指導的幹部はかならず国家の法規を遵守」するなどの「模範にならなければならない」<sup>64)</sup>とされている点は重要であろう。

つまり、これは公務員というよりも、「国家の法規」遵守の「模範」としての「共産党員、とくに各級の指導的幹部」像（以下「模範としての党員像」という）の登場であろう。

以下は省略するが、本文の最後の付記の部分で、「『党内の政治生活にかんする若干の準則』は、党の重要法規である<sup>65)</sup>とされている点には留意する必要がある。

一方で、「新たな情勢のもとにおける党内の政治生活にかんする若干の準則」（2016年10月27日、以下「新準則」という）では、まずそのリード部分で、「1980年、党の11期5中総会では、歴史経験、とくに『文化大革命』の教訓を掘り下げて総括し、『党内の政治生活にかんする若干の準則』を制定し」た点にふれたうえで、「新たな情勢下で党内政治生活を強化し、そして規範づけることの重点は、各級指導機関および指導的幹部であり、そのカギは高級幹部、とりわけ中央委員会、中央政治局、中央政治局常務委員会の構成要員である<sup>66)</sup>とされている点は、「文革」の混乱收拾に重点が置かれた「旧準則」とくらべた「新たな情勢下」のポイントのひとつで

64) 同上、593頁、594頁。

65) 同上、600頁。なお、この末尾の注に「党の政治路線の表現については、『党内政治生活にかんする若干の準則』における党の政治路線の表現にたいして改正を行うという1983年11月12日の中共中央事務庁の通知にもとづき、党の12回大会で採択された『中国共産党規約』総綱部分の現段階における党の全般的な任務にかんする規定にしたがい、改正を行った」（601頁）という。

66) 「関於新形势下党内政治生活的若干準則」（2016年10月27日、中国共産党第18期中央委員会第6回総会で採択）（同上、658-670頁）、658頁、659頁。

あろう。

つまり、「旧準則」における「模範としての黨員像」の提起とくらべ、この「新準則」において、「各級指導機関および指導的幹部」、とくに「高級幹部、とりわけ中央委員会、中央政治局、同「常務委員会の構成要員」、いわば「高級幹部重点」論がここで提起され、その主要なターゲットとされている点はきわめて示唆的であろう。なお、後述の監察法のもっとも重要なターゲットもあるいはこうした「高級幹部」であるのかもしれないのである。

つぎに本文では、①「理想・信念」の確立、②「党の基本路線」の堅持、③「党中央の権威」にたいする断固とした擁護、④「党の政治規律」の厳粛化・明確化、⑤「党と人民大衆の血肉の繋がり」の保持、⑥「民主集中制の原則」の堅持、⑦「党内民主」の発揚・「黨員の権利」の保障、⑧「正しく人を選び、人を用いるという方向性」の堅持、⑨「党の組織生活制度」の厳格化、⑩「批判と自己批判」の展開、⑪「権力の運用にたいする制約と監督」の強化、⑫「清廉潔白な政治の面目」の保持<sup>67)</sup>があげられている。

ここでは、とくに「新準則」の②では、「社会主義初級段階における党の基本路線は、党と国家の生命線、人民の幸福ラインであり、党内政治生活が正常にくり広げられる根本的な保証である」<sup>68)</sup>とされる。つまり、「人民の幸福ライン」かどうかはさておき、「党と国家の生命線」とされる「党の基本路線」を映し出すのが、やはり党規約ということになる。

③で「党の指導を堅持することは、まずはじめに党中央の集中統一指導を堅持することである」とされている。また、「全党はかならず党中央の指導に自覚的にしたがわなければならない」<sup>69)</sup>、「全党はかならず重大問題の請訓報告制度を厳格に執行しなければならない」とする。すなわち、「全国人大常務委・國務院・全国政協、中央規律検査委員会、最高人民法院・

---

67) 同上、658-670頁。

68) 同上、660頁。

最高人民検察院，中央および国家機関各部門，各人民団体，各省・自治区・直轄市，それらの党組織は定期的に党中央にたいして活動を報告する必要がある<sup>69)</sup>とされる。

つまり，ここでは，「最高人民法院・最高人民検察院」の「党組織」（党組）も「定期的に党中央にたいして活動を報告する必要がある」わけである。

ちなみに，田中「系譜」によれば，「党憲」体制の深化を体現した習近平の「『集中的統一指導体制』という新たな原則」とは，「党がすべての国家機関と軍を直接指導することを意味するものである」とされ，「鄧小平の『党政分離』原則から見れば，習の司法改革は「法治主義の確立には党政分離（党と国家の分離）が不可欠である」という「重要な前提を欠いており，反法治主義的ということにならざるをえない<sup>70)</sup>とする。なお，ここで田中がいう「反法治主義的」こそが，本「研究」でいう「非立憲的」ということであろう。

④では，「政治規律は，党のもっとも根本的で，もっとも重要な規律であり，党の政治規律を遵守することは，党の全部の規律を遵守する基礎である<sup>71)</sup>とされている。

⑤では，「人民の立場は，党の根本的な政治的立場であり，人民大衆は党の力の源泉である<sup>72)</sup>とする。

さらに「新準則」の⑥では，「集団指導制度を堅持し，集団指導と個人の分担責任を互いに結びあわせることの実施は，民主集中制の重要な構成部分である<sup>73)</sup>と「旧準則」での「党の指導の最高原則のひとつ」という位置づけからは，やや「集団指導」がトーンダウンした観がいなめな

---

69) 同上，661頁。

70) 田中「系譜」，161頁。

71) 『中央彙編』下，662頁。

72) 同上，663頁。

73) 同上，664頁。

い<sup>74)</sup>。

また、「新準則」では、「各級党委(党組)は、かならず集団指導制度を堅持しなければならず、「およそ重大な問題に属すれば、集団指導・民主集中・個別の醸成・会議による決定という原則に照らし、集団で討論し、少数は多数にしたがうことによって決定を行い、その他の形式で党委およびその常務委(または党組)の指導にとって代わることは許されない」<sup>75)</sup>とする。すなわち、これは各級「党委およびその常務委(または党組)の指導」における集団指導の堅持がことさら強調されているといえよう。

⑦では、「党内民主は、党の生命であり、党内政治生活が積極的で健康的である重要な基礎である」<sup>76)</sup>とされる。

そしてさらに、いわゆる「権力にたいする制約の軟性化」の克服にかかわる⑩では、「党の各級組織および指導的幹部はかならず、憲法・法律の範囲内で活動し」なければならず、相対的な「司法の独立」ともかかわって、「けっして規則に違反して司法に介入してはならない」<sup>77)</sup>とされている。つまり、規則に違反した「司法への介入」が否定されるわけである。

ちなみに、習近平の「党内の政治生活を厳粛なものにしよう」(2016年10月27日)という一文によると、この「新準則」は、「党規約の規定と要求の具体化であるとともに、また近年の全面的に党を厳格に治める実践によって形成された一連の規定と措置の系統化でもあり」、「党内に存在する際立った矛盾と問題に照準をあわせ、12の分野から規定を行い、病状を指摘するとともに、処方箋も出し、対処療法的な措置があるとともに、根

---

74) ちなみに、林「制度分析」によれば、「現在の習近平体制は、集団指導体制—正確には「集団領導制」—の破綻ではなく、その定着と進化を示して」いる(『現代中国』、79-102頁、79-80頁)。

75) 『中央彙編』下、664頁。なお、こうした内容はほぼ、「党組条例」第23条第1項の内容と一致する(『中央彙編』上、48頁)。

76) 『中央彙編』下、664頁。

77) 同上、668頁。

本を直す方略もある」としたうえで、「思想教育」・「規律」の厳格化・「人選び・人の用い方」などを通じた「党内生活」の厳粛化がここでは求められている<sup>78)</sup>わけだが、では、「公務員」としての党員はどうか。

#### 4 「公務員」の範囲について

ここでの最後に、中国「党憲」体制の主な担い手であり、8割が党員であるとされる「公務員」<sup>79)</sup>の範囲の問題についてごく簡単にみることにしたい。

ここでは、いわば党政による連合通知である「『中華人民共和國公務員法』实施方案」を印刷發布することにかんする中共中央、國務院の通知（2006年4月9日）に着目することにしたい。つまり、同「实施方案」の「二、実施範囲」には、①「中国共産党各級機関」、②「各級人民代表大会およびその常務委員会機関」、③「各級行政機関」、④「中国人民政治協商会議各級委員会機関」、⑤「各級裁判機関」、⑥「各級檢察機関」、⑦「民主諸党派および工商連合の各級機関」が含まれている<sup>80)</sup>。

そのうち、たとえば法院についてみると、「公務員の範囲規程」によれば、「各級裁判機関のなかで公務員の範囲に列せられる要員」には、①「最高人民法院および地方各級人民法院の法官および裁判補助要員」と②「最高人民法院および地方各級人民法院の司法行政要員」である（第8

---

78) 習近平「厳粛党内政治生活」（2016年10月27日、中共18期6中総会第2回全体会議における講話の一部）（『習談』2）、180-184頁。

79) なお、刑法上は、「国家工作人員」が重要である（高見澤磨・鈴木賢・宇田川幸則『現代中国法入門』〔第7版〕、2016年3月、有斐閣、296-297頁を参照）。

80) 「中共中央、國務院關於印發《中華人民共和國公務員法》实施方案」の通知（2006年4月9日）、『中央彙編』下、812-831頁、813頁。なおそのまゝに、「中共中央關於嚴格按照党的原則選拔任用幹部的通知」（1986年1月28日）もあるが、その後、「中共中央辦公庁關於印發《公開選拔党政領導幹部工作暫行規定》等五個法規文件的通知」（2004年4月8日）（同上、777-792頁）が出ていた。

条)<sup>81)</sup>とされている。

また、「中華人民共和国公務員法」(2005年4月27日)第2条によれば、「本法にいうところの公務員は、法により公職を遂行し、国家行政編成に組み入れられ、国家財政によって賃金・福利を負担する勤務員をさす」<sup>82)</sup>といったきわめて抽象的な規定にとどまっている点に留意することが必要であろう。

つまり、法院もその対象となるとするならば、「国家行政編成に組み入れられ」た状況からの分離独立こそが法院の独立の大前提となろう。

なお、最新の「中華人民共和国監察法」(2018年3月20日)もある。同法第15条によれば、「監察機関は以下に掲げる公職要員および関係のある要員にたいして監察を行う」とされている。そして、「公職要員」等には、①「中国共産党機関、人民代表大会およびその常務委員会機関、人民政府、監察委員会、人民法院、人民検察院、中国人民政治協商會議各級委員会機関、民主党派機関および工商業連合会機関の公務員ならびに『中華人民共和国公務員法』を参照して管理する要員」、②「法律、法規が授権するか、または国家機関が法により委託を受けて公共事務を管理する組織のなかで公務に従事する要員」、③「国有企業管理要員」、④「公が行う教育、科学研究、文化、医療衛生、体育等の単位のなかで管理に従事する要員」、⑤「基層大衆的自治組織のなかで管理に従事する要員」、⑥「法によ

---

81) 「公務員範囲規程」(同上、816-817頁)、817頁。そして、「中共中央關於印發《中国共産党党内法規制定条例》的通知」(2012年5月26日)(1360-1365頁)などもある。そのうち、「党内法規制定条例」第2条で、「党内法規は、党の中央組織ならびに中央規律検査委員会、中央各部門および省、自治区、直轄市党委が制定した党組織の業務、活動および党員の行為を規範づける党内規則制度の総称であり」、「党規約はもっとも根本的な党内法規であり、その他の党内法規を制定する基礎およびより所である」とされている(同上、1360-1361頁)ほか、「党内監督条例」の「第3章 党委(党組)の監督」(1272-1273頁)などがとくに注目される。

82) 「中華人民共和国公務員法」(2005年4月27日、第10期全国人民代表大会常務委員会第15回会議で採択)(『常用全書』、1234-1241頁、1234頁)。



り公職を遂行するその他の要員」がそれぞれ広範に含まれる<sup>83)</sup>点を本論の最後に指摘しておきたいと考える。

つまり、「2018年監察法」第15条の①と②はともかく、その③から⑥で掲げられた要員がいわば「公務員」等に準ずる広義の「公職要員」とされている点には注意する必要があるだろう。

というのも、「旧準則」の「模範としての黨員像」や「新準則」の「高級幹部重点」論にみられるように、公務員や「公職要員」等の主要部分をしめる黨員・高級幹部こそが「模範」となるべきだからである。「小結」に移ろう。

### 小結——中国「憲政」のわずかな可能性

さて本「研究」をまとめるにあたり、はじめに黄樹賢の「党内法規制度建設をおおいに強化しよう」という一文でこう「党規」について総括されている点が重要である。そこでは、まず①「社会主義的法治国家」建設との関連性が強調され、そして②「党規約・根本＝民主集中制・中核」がうたわれ、とくに、広義の「党憲」体制にはかならない③「党内法規と国家の法律の接合と協調」の実現という課題が提起され、④「党の各級組織・黨員幹部」による規律・国法の自覚的かつ模範的な遵守の必要性が指摘されている<sup>84)</sup>点がとりわけ示唆的であろう。

そこでは、まず中国の広義の「党憲」体制について、党規約等の「党規」の存在を前提に、それらの憲法をはじめとする「国法」体系への影響・重複・衝突・矛盾といった関係性の状況について、できるだけ規範と

83) 「中華人民共和國監察法」(2018年3月20日、第13期全国人民代表大会第一回會議で採択)(中国人大網、2018年3月21日)。なお、「李説明」によれば、「調査をくり広げる」さい、最長で6ヵ月にもおよぶ可能性のある(監察法第43条)「留置で『兩規』(『双規』ともいい、そのさいに場所と時間の2つの事項を規定すること—引用者)措置にとってかえ、あわせて厳格な手続を規定」とされている点には当然疑問も生じよう。

84) 黄樹賢「大力加強党内法規制度建設」(『補導讀本』)、266-272頁。

事実にもとづき具体的に分析していき、その歴史的変遷やその基本的な構造の特徴を精緻に考察することが必要であろう。

そのさい、田飛龍の『政治憲法の中国の道』の「第9章 党内立法法と法により党を治める制度構築」という個所によれば、「二. 党内法規制度体系：歴史と概念」について、つぎのように具体的に語られている点がある程度参考になる。その総括によれば、すなわち、「1. 早期の党内立法」では、建党以来、そして狭義から最狭義の「党憲」体制へと移行するとほぼ同時に「党憲」二元体制から一元体制へと移行していった建国後の30年のあいだ、とくに文革に象徴されるいわゆる「継続革命運動の特殊な時期におかれ、これらの規範とこの時期の国法体系の全体的な建設は、体系化と規範性を欠き、制度建設の成果は方向づけられた経験的な累積を欠いたがゆえに、党法の建設も国法とのあいだに協調性を欠いた」として主として綱領的な党規約と憲法からなる狭義の「党憲」体制の問題点を、こう明確に総括しているのである。つまり、①「戦争と階級闘争の文化規範を導きとし」た「明確な法治意識と法学知識の備蓄」の欠如、「法学教育と法律人材の養成体系はたえず運動の衝撃に遭遇し、客観的に国法と党法の規範建設の進行過程を妨げた」こと、②「党法規範の政治性・綱領性がとくに際立ったが、しかし規範性は不足した」こと、③「即効性が非常に強く、通常は具体的な闘争または運動の任務を規定し」、「長期的で普遍的な適用は難しく、法規範としての普遍的な品質」の欠如、④狭義の「『国法』との協調意識を欠き、党は『憲法および法律の範囲内で活動する』という法治原則」の未確立、⑤「制定手続、保存文書の名称と形式の随意性が強く、規範の効力とその等級秩序体系には安定性が足りず、執行の効果は具体的な指導者の政治意志によって決定された」こと、⑥「総体的に、毛沢東・劉少奇等の第一世代の指導者の『党内法規』の法治化にかんする期待をいまだに実現できなかった」こと<sup>85)</sup>という。

---

85) 田飛龍『政治憲法的中國之道』(2017年、香港城市大学出版社)、277-317頁、285-293頁、286-289頁。

そこでは、⑥に毛沢東の名も劉少奇とともにあげられているが、毛こそが①のいわば「戦争と階級闘争の文化規範」なるものの主要な提唱者ではなかったのか。そして、劉こそがその最大の犠牲者であったのだが。

またそこでは、「党法規範の政治性・綱領性」の突出と「規範性」の不足、「即効性・具体性」の強調と「長期性・普遍性」の欠如、「協調性」の欠如と「随意性」の強調、「安定性」の不足などの問題点がそれぞれ提起されている。

ついで、(最)狭義から広義のへと発展した「党憲」二元体制を基本的に象徴すると考えられる、「2. 改革開放以来の党内立法」では、こう総括されている。すなわち、①「憲法を通じ」た『『党法』と『国法』の協調性』および「党は『憲法および法律の範囲内で活動する』こと」の明確化、②「歴代の主要な指導者」による「党内法規建設の法治の方向づけについて」の「認識上の一貫性と実践上の連続性」の共有化、③『『党内法治』と『国家法治』が共用的な法治の議題』に直面して、互いに導きあい、そして造形しあい、理性的な相互作用を形づくる」こと、④「党内法規制度体系建設の法治化の要求」の明確な提起によって、これと中国の特色の社会主義的法律体系(国法体系)が体系間で協調し、そして適合することを實現し、中国の現代法律体系の最終的な完備を推し進める」こと、⑤「党内法規制度体系建設の成果は目覚ましいが、しかし国法体系とくらべて足踏みしており、中国法治体系の完全化の実践上の重点のひとつとなっている」こと<sup>86)</sup>とする。

そこでは、「改革・開放」の前の時期とくらべ、現在の「党規」についてその欠如や不足が指摘されていた「協調性」「一貫性」「連続性」「共用性」など一連のプラスの評価がここで与えられているとはいえ、それらをのぞき、「政治性・綱領性」の突出と「規範性」の不足、「即効性・具体性」の強調と「長期性・普遍性」の欠如、「安定性」の不足などは狭義の「国法」と区別された「党規」の属性でもあり、「規範性」「長期性・普遍

86) 同上、289-292頁、291-292頁。

性」「安定性」こそが狭義の「国法」の属性そのものであろう。

要するに、1982年憲法の「原点」にみられた憲法主導の狭義の「国法」の「法治化」の推進から現段階の「2018年改正憲法」以降は、「改革・開放」期に軌道にのり出した党規約主導の「党规」の「法治化」へのシフトがここにはじまったともみられるが、それが「党内法規制度体系建設の成果は」「国法体系とくらべて」はやや「足踏み」状態だとされる意味であろう。「新時代」における中国のその歩みが注目されよう。

最後に、中国における「憲政」の実現可能性については、いわゆる「党と国家の混同」の問題は重要であるが、いわば「諸刃の剣」でもある「2018年改正憲法」における「特徴としての党の指導」の「総綱第1条」化によって、それを「逆包摂」して実質的で（最）広義の「憲党」一元体制（「憲法・上＝党規約・本」観にもとづく体制や前掲の「憲政肯定論」のひとつの特色である「社会主義的民主法治国家」論）への移行のさきがけとなるべきであり、また、「憲政」の実現のために、「（党規約）憲法による権力制約の軟性化」を克服していくうえで、とくに「公民の基本的権利および義務」にかんする「抵触しない」規定の硬性化を一步一步すすめていくことも肝要である。もしそうなるならば、多かれ少なかれ曲折をへつつ、いわば「憲法および法律」（の精神）との「党规」の一致（「逆包摂」）が極力図られていくことで、逆に「非立憲」をも包摂した「立憲」そのものともいえる真正の「憲政」体制なるものが「新時代」における中国の地においてたち現れるという、将来そうした「憲政」なるものに移行しうるわずかな可能性の存在を現時点では指摘するに留めることにする。今後を期したい<sup>87)</sup>。

---

87) 本「研究」では当初はその初歩的な考察を予定していながら「脱稿」のさいに割愛せざるをえなかったいわゆる「法治と徳治の結合」論などについても、今後の課題としたい。