

## 講 演

## 中国の立法事情

董 璠 輿  
小 口 彦 太 記

中国の立法は大まかに言えば、中央立法と地方立法と一国二制度の立法に分けることができる。広義の立法としては、中央立法は全国人民代表大会立法とその常務委員会の立法、および国务院の行政法規立法がある。地方立法は一般地方立法と民族自治地方立法、および経済特区の立法に分けることができ、将来の特別行政区の一国両制度の立法もある。

1 中国では法制建設の必要性和重要性を  
認識できるのはたやすいことではない

中国には長期にわたって続いてきた封建的な伝統が存在しており、さらにはまた資本主義の十分な発展段階を経なかったため、人々の民主と法制に対する理解は浅い。したがって、社会主義民主を發展させ社会主義法制を建設することは、中国共産党と国家の直面する一大根本任務をなす。

社会主義法秩序の構築化の方針は、「四人組」粉碎後、建国以降二十数年間の経験、教訓を総括して、1978年に党の11期3中総で提出された。これは、党の歴史上において深遠なる意義を有す会議であった。11期3中総のコミュニケは5つの部分からなっているが、その第3部分は民主と法制に関する部分で、中心的な部分と言ってよい。すなわち、「人民民主を保障するには、必ず社会主義法制を強め、その民主を制度化、法律化しなければならず」「法律があるからには必ず依拠し、法律を執行するからには必ず厳しくし、法律に違反した場合には、必ず追究する」ことである。これは立法と法律執行の重要性を反映しているが、立法が最も重要であるべきである。その後11期5中総と6中総および12期党大会においても一歩このことを強化した。1980年12月、鄧小平は中央工

作会議の席上で社会主義民主を発揚し、社会主義法制を建立することは「3中総以降の中央のゆるぎない基本方針であり、これからも絶対に動揺してはならない」と述べ、1986年1月に、党中央政治局会議でまた「四つの現代化を建設するには二つの手段で進めなければならない、1つの手段でやってはならない」と述べた。二つの手段とは、一方の手段で経済建設を行い、他方の手段で法制建設を行うことである。経済建設には法制建設が不可欠であり、経済建設と法制建設をともに重んじるべきである。法制建設は党の11期3中総以降の路線の構成部分であって、路線のレベルでその重要性を認識しなければならない。

新中国成立以後の法制建設は、個人の好悪ではなく、歴史発展の中から出された要求で、歴史発展の避けられない法則である。建国前の革命と建国後の建設とは仕事のやり方は同じでない。建国後は、政策に頼るだけでは不十分で、法律に頼らなければならない。これは歴史発展の法則である。

しかし、この法則を認識することもたやすいことではない。1954年に第1期全国人民代表大会を召集し憲法を制定した。その時は法制建設を重視したが、その後長続きせず、1957年の反右派闘争に始まり、大躍進、人民公社化と、法制建設は頓坐し、「文革」の時はその極に達した。この辛い教訓の総括として11期3中総は「社会主義民主を保障するためには、民主を制度化、法律化しなければならない、社会主義法制を建立しなければならない」と提出した。これは、中国の数十年間の経験教訓の総括で、とくに「文革」の沈痛な教訓の総括である。

社会主義現代化建設と改革、開放のためには社会主義法制建設の必要が日増しに拡大しつつある。1986年3月、国務院は「第7次5カ年計画についての報告」の中でさらに「経済体制改革の注入と国民経済の発展につれて、経済関係と経済活動の準則を法律で固めなければならない、法律を経済関係と経済活動を調節する主要な手段にさせる」と指摘した。改革については法制を建立する必要があるかどうかある人は疑問を出した。周知の通り、過去の中国経済は計画経済で、計画経済で中国人民が利益を得たのは極く短い期間で、1953年から1957年までの第1次5カ年計画のときだけで、その後のいくつかの計画は経済成長につながらなかった。1982年から農村で農家による耕地の請負制が導入され、生産性が高まって、農民たちは豊かになった。都市工業でも同じことで、市場経済を導入している地域は豊かになって、導入していない地域は貧しいということがはっきりしてき、市場経済は拒むことのできない勢いとなった。この状況のもとでは、国家の指令性の計画はごく一部残るにすぎなくなり、市場経済

がそのほとんどの全部をカバーしている。市場経済なら経済手段でやらなければならないし、法律手段も必要である。なぜなら、この改革の成果を固め、保障し、促進するためには法律手段が不可欠だからである。

## 2 十数年以来の立法状況

11期3中総会は社会主義法制を建設しなければならないとうたった後で「今後立法作業を全国人民代表大会とその常務委員会の主な議事日程に上すべきである」と述べた。

立法作業の中で一番大事なことは社会主義建設の要求に応じて憲法を制定することである。現行憲法公布前の1978年憲法は、中国の3回目の憲法である。これは、1975年憲法におけるいくつかの重大な誤りを改正したものであるが、既に社会主義建設、改革・開放による経済活性化の諸方針にそぐわなくなった。党の11期3中総の路線、方針、政策を貫徹するため、社会主義建設の要求に応える新憲法を制定する必要があった。こうした状況の下で、1980年3月、党中央は第5期全国人民代表大会第3次会議の首席団に1978年憲法を改正するよう提案した。そして憲法の改正と憲法改正委員会の成立に関する決議を決定した。1982年4月22日、全国人民代表大会常務委員会第23次会議で憲法草案が討議のうえ通過し、29日、発表されて全人民の討論に付された。1982年12月、第5期全国人民代表大会第5次会議において、新たな「中華人民共和国憲法」が審議、採択された。それと同時に、党中央は6中総を開き、建国以来の革命と建設の経験を全面的に総括し、党の12回大会もさらに社会主義現代化の綱領を制定した。1982年憲法は6中総の決議と12期党大会の文書に基づいて制定されたものである。この憲法は前文と4章からなり、計138条を有する。それは、中国の実情から出発し、中国人民の革命と建設の経験を全面的に総括しており、1954年憲法の優れた点を保留し、1978年憲法の誤りを是正した、建国以来の4つの憲法のうち、最も完備されたものである。この憲法は社会主義現代化建設の要求に応じ、改革・開放による経済活性化の方針を堅持しており、外国の憲法および中国の旧憲法とも異なり、主要な特徴としては次の5点が挙げられる。

第1に、「国家の今後の根本任務は、全力をあげて社会主義現代化建設を行うことである」と明確に規定していることである。中国のこれまでの憲法と異って、党と国家の活動の重点を社会主義現代化建設に移したことを憲法の形で肯定し、強力な法律の基礎となっている。

第 2 に、憲法は国体と政体を規定すると同時に、「社会主義の各制度をたえず改善する。」「経済管理体制および企業経営管理制度を改善し、各種形態の社会主義責任制を実施する。」(第14条)、「国营企業は、…法律の定める範囲内で経営管理の自主権を有する。」(第16条)などと規定している。前文のほか、これが経済体制改革のよりどころとなっている。なぜ経済体制改革を行う必要があるのか。中共中央の「経済体制改革についての決定」が指摘しているように、歴史的、政治的、思想的な原因のほか、経済面についていえば、生産力の発展の要請に応えられない、硬直化したモデルを改革する必要があるからである。「国营企業は、法律の定めるところにより、従業員代表大会その他の形態を通じて民主的管理を実施する。」(第16条)とあるが、これは経済体制改革に一つの指導的な原則を提供したと言える。

第 3 に、計画経済と市場経済の関係を規定している。現在のような市場経済の重要性を強調する規定はまだないが、市場調節の作用を認識し、それを通じて国民経済発展の道を切り開いている。硬直化から活性化へのコースはたやすいことではなく、計画経済→市場調節→市場経済のコースを経なければならぬと思う。

第 4 に、平等互惠をふまえて、各国との経済、文化交流について発展させていることである。憲法は「外国の企業その他の経済組織または個人が中華人民共和国の法律の定めるところにより中国で投資し、中国の企業その他の経済組織と各種形態の経済協力を行うことを許可する」と規定している。対外開放は中国の基本的国策の一つであり、根本法でもこれを規定し保障しているのはその決意の表れである。

第 5 に、政治体制改革の面でも一連の改革が行われた。政治体制の改革は経済体制の改革を推し進める力となろう。

経済に関する法律を制定することは立法作業の重点である。経済体制改革、対外開放の要求および社会主義現代化建設への奉仕に適應するために、全国人民代表大会とその常務委員会は経済方面に関する法律を制定することを立法作業の重点としてきた。1979年に「法制工作委員会」が成立するとすぐ、明確にこの任務を提出した。1979年6月、「7つの法律草案の説明」の中で、今後「経済建設の発展に従って、引き続いて各種の経済法を制定する」と提議した。1980年8月、「全国人民代表大会常務委員会の活動報告」の中でさらに「今後、経済の調整と経済体制改革の進展につれて、経済立法をさらに強めることが必要である」との要求を提出した。1982年、全国経済法制工作經驗交流会において、

彭真は「客観情勢が経済立法を重要な議事日程に推し上げ、時間を切り詰めてよく作業にとりかかることを要求している」と述べ、1984年10月、「経済体制改革に関する決定」を採決し、1985年1月、全国人民代表大会常務委員会第9次会議は中央の経済体制改革の決定を討論し、専門委員会などを開き、専ら対外開放と経済体制改革の中にはどんな法律問題があるか、どんな法律を制定することが必要であるかを討論した。彭真委員長は、経済体制改革と対外開放のためには立法面からの努力が最大限なされなければならないと指示した。

中央の提議した制定されるべき経済立法とは、民事方面の法律、例えば契約法と経済行政方面の法律を含むべきである。十数年来制定された90余りの法律の中では、経済方面に関する法律が大部分を占め、対外開放に関する法律も20余りある。もしそれらを部門別に分けて整理すれば、以下の各方面に大別できる。

第1は、商品経済の必要性に応じ、商品経済の発展を促進する部門である。国務院は、「7・5計画についての報告」の中で「商品経済の十分な発展は社会主義経済の発展が飛び越えることのできない段階をなす」「改革の基本方向は社会主義商品経済を発展させる要求に合致しなければならない」と指摘した。そこで、1980年に全国人民代表大会常務委員会は時間を切り詰めて「経済契約法」を制定しようとした結果、同法は1981年12月に第5期全国人民代表大会第4次会議において採決された。また、1986年4月、第6期全国人民代表大会第4次会議は「民法通則」を制定し、1987年1月1日から実施することになった。それは「民事活動の中での当事者の地位は平等である」、「民事活動の中では、意思自由、公平、等価有償、誠実信用の原則に従わなければならない」と規定した。この2つの法律の制定は、商品生産のための、法律による根拠と保護を提供した。

第2には、法律で経済体制改革の成果を肯定し、天然資源に対する使用権と請負権を保護する部門である。憲法に基づいて「水質汚染防止法」（1984年5月11日制定、同年11月1日施行）、「森林法」（1984年9月20日制定、1985年5月1日施行）、「草原法」（1985年6月18日制定、同年10月1日施行）、「計量法」（1985年9月6日制定、1986年7月1日施行）、「技術契約法」（1987年6月23日制定、同年7月1日施行）、「全民所有制工業企業法」（1988年4月13日制定、同年8月1日施行）が制定された。憲法の規定によれば、天然資源は原則において国家的、集团的所有に属し、個人の所有に帰してはならない。ただし、国家所有・集団所有の土地、草原、林地、岸辺などは、全民所有制の単位に使われてもよ

く、集団所有制の単位に使われてもよく、集団あるいは個人が請負って経営されてもよく、彼らの使用権と請負経営権は確認・保護される。所有権と使用権、経営権は、分離しているのである。

外国と係わる経済立法の主なものには、「中外合資経営企業法」(1979年7月1日制定、同月8日公布・施行)、「中外合資経営所得税法」(1980年9月10日制定、公布・施行、1983年9月2日修訂)、「外国企業所得税法」(1981年12月13日制定、1982年1月1日施行)、「対外経済契約法」(1985年3月21日制定、同年7月1日施行)、「外資企業法」(1986年4月12日制定、ならびに公布・施行)、「中外合作経営企業法」(1988年4月13日制定、公布の日より施行)などがある。

これらの一連の重要な経済立法が経済建設と经济管理に大きな役割を果たした。

刑事法の制定は1950年から開始され、中国刑法の起草が始まった。長い年月にわたる紆余曲折を経て、1979年7月1日、第5期全国人民代表大会第2次会议において「中華人民共和国刑法」が採択され、1980年1月1日から施行された。建国初期に中央人民政府が制定した「反革命処罰条例」「汚職処罰条例」「国家貨幣妨害処罰暫定条例」などの単行法規と内部規定を除けば、これは新中国の最初の刑事法である。この「刑法」施行以降、重大な経済破壊と社会治安に重大な危害を及ぼす犯罪に対し、効果的に打撃を与えるために、全国人民代表大会常務委員会は、1982年3月に「社会治安に重大な危害を及ぼす犯罪分子の嚴重な処罰に関する決定」を制定し「刑法」の関連条項に対し補充と修訂を加えた。このほか、第5期全国人民代表大会常務委員会第19次会议は、「軍人職責違反処罰暫定条例」を判定した。

これと同時に、刑事訴訟に関する法律では、長期間の準備にもとづいて、1979年7月1日に第5期全国人民代表大会第2次会议で、「中華人民共和国刑事訴訟法」を採択し、1980年1月1日から施行した。1981年6月に、全国人民代表大会常務委員会は「死刑案件の審査・承認問題に関する決定」、1981年9月に、「刑事事件処理期限に関する決定」、1983年9月に「社会治安に重大な危害を及ぼす犯罪分子の迅速な裁判に関する決定」、1984年7月に「刑事事件処理期限に関する補充規定」を定めた。これらの規定と決定は、「刑事訴訟法」が規定する関連手続について補充・修訂を行ったものである。

民事訴訟法は、1979年9月から起草が開始され、1982年3月8日に、第5期全国人民代表大会常務委員会第22次会议において、「中華人民共和国民事訴訟法(試行)」が制定され、1982年10月1日から試行された。

中国では、1990年10月1日から「行政訴訟法」が施行された。その後行政訴訟の増加は目覚ましいものがある。1991年1年間の事件数は約2万5千件である。「行政訴訟法」の施行前も同種の訴訟は1982年の民事訴訟法によって提起されてきたが、1990年のその種の訴訟は1万3千件不足であったから、「行政訴訟法」の施行によって事件は倍増したことになる。1992年1月から3月までの件数は約5千8百件、前年同期の約20%増である。

### 3 立法についてのいくつかの考え方

中国の立法は必ず憲法を根拠として、党の路線、方針、政策を貫徹し、改革、開放、活性化の方針を堅持しなければならない。これは、立法作業の中での非常に重要な指針である。このほかにまた以下のことが指針とされる。

(1) 中国の事情から出発し、外国の経験も汲むこと。

立法は何処から出発するか。これは中国立法の非常に重要な根本問題である。1979年に法制工作委員会が成立すると、当時の立法に関する責任者である彭真がこのことを強調し、その後も何回も強調したことがある。彼は「中国の事情、自己の事情、とくに目前の事情から出発しなければならない」と述べた。

立法の時に何故こういうことを強調しなければならないのか。客観的事情(実情)から出発するのか、それとも主観的願望から出発するのか。これは立法の最も根本的な問題である。中国の事情から出発してこそ、中国の実情に適合することができるのであるし、実行もできるのである。第二に、中国の実情から出発してこそ、中国の特色のある法律を作ることができるのである。

中国の実情とは何か。ある人はときどき自分の専門分野だとか、ある方面の実情だと思ったが、これも重要であるが、最も重要な根本的実情は「国情」である。この国情こそが中国立法の出発点である。1980年4月に、法制工作委員会の副主任、委員を増員する時に、彭真は「物を見るには必ず客観的に実情から出発し、主観的に判断してはならず、必ず全面的でなければならない。事物の現象を通じてその本質を把握し、表面に止まってはならない」と述べた。即ち、立法の時に「客観、全面、本質」ということを考えるべきである。

立法は中国の実情から出発するほかに、外国の立法の経験も汲むべきなのか。それは、もちろんのことで、中国の言葉で言えば「社会主義国家と資本主義国家を含めた外国の法制建設とその有益な経験を不断に吸収することにより、中国の社会主義建設の実情に適合させているのである。」

(2) 立法工作には積極的な態度をとらなければならない。鄧小平は早くも1978年に、立法作業には「遅いよりも早い方がよい」と述べた。立法工作には積極的姿勢を、のろのろしてはいけないということである。まず第1に、立法作業は中国人民の当面の第一の任務で、積極的な姿勢をとらなければならないが、第2に、実践によって証明された成熟した政策を法律にしていかなければならない。法律を制定する条件がなお未熟な場合に、先に政策として運営し、あるいは国務院の暫定条例を制定して、その経験を積み、成熟してから初めて法律を制定するのである。例えば、私営企業条例はその経験を総括してから法律として制定される可能性がある。

実践の経験とは、自国の直接の実践経験に限るのではなく、外国の経験と国際的経験も含むものである。例えば、「中外合資経営企業法」から見れば、それは早くも1979年6月に既に制定された。但し、その時に「中外合資」の経験も少ないのに、なぜ法律まで制定することができたのか。それは、建国初期に社会主義国家との「合資」の経験を活かし、十月革命後のレーニンの外資導入の経験とその他の国家の経験（シンガポール、韓国など）を考慮に入れたからである。

実践経験が成熟したとはどういうことか。1つの法律の中には沢山の問題点があるが、最も核心的な、最もかなめをなす問題を見て、成熟したかどうかと判断することができる。主要問題がもし成熟したなら、法律を制定することができる。1985年7月、「立法に関する作業を強め」る会議の席で彭真は「経験の成熟も相対的である。基本的に成熟したものは成熟したといえる」、「基本的に正確であれば正確である」と述べたことがある。枝葉の問題に関しては、もしなお成熟していなければ、書かなくてもよく、枝葉の問題によって法律の制定に影響されない。鄧小平は早くも1978年に「法律の条文は、初めは少し粗く、次第に完備すればいい」「条文が成熟しさえすれば、それを改正補充し、プランを待つてはならない」と話したことがある。

(3) 理論の指導がなければならない。法律を制定するには理論の指導を欠いてはならない。理論の指導とは、一言で言えば、マルクス主義を指針とするということである。中国の法律は労働者階級と広範な人民大衆の意志を体現しなければならず、法律は彼らの意志との統一体である。人民の最大の利益と意志はいまの段階においては改革、開放、活性化のところにあり、人民の意志をここに求めなければならない。憲法を修正して、「社会主義市場経済」が明記されたのもこのためである。即ち、全社会の積極性を引き出し、経済を更に迅速に



発展させ、国民の利益を満足させるためなのである。

立法と民主との関係については、両者は密接不可分の関係がある。民主は立法の前提であり、基礎である。広範な人民が民主を獲得し自らが国の主人公になることによってのみ、手にした政権を通じて、法律を制定することができるのである。

(4) 法律は完備すべきであるが、煩雑になってはならない。明確で分り易いことが必要である。

彭真は「法律が完備すべきであるが、煩雑してはならない」と提出したことがある。これは、何を意味しているか。まず、各方面に法律がなければならぬ。例えば、憲法、民法、刑法、訴訟法、行政法、経済法を欠いてはならない。但し、基本的な規定は煩雑で、細かすぎてはならない。主要な問題、カナメの所を解決すればよいという考えである。何故こういう必要があるのか。それは、第1に、中国の実情があまりに複雑だからである。全国の人口は12億で、民族56、土地は広く、各地の経済・文化発展も不均衡であるので、何事でも何処のことでも同じ処理をしてはならないからである。第2に、事柄自身も複雑である。例えば、「刑法」の中に殺人罪に対する処刑としては、懲役3年から死刑までと規定している。ある人が「幅が大き過ぎる」といつているが、これは仕方ない。殺人ということはいろんな実情があるからである。第3に、ある事柄に対し経験が足りないので、原則的規定とするほか方法がない。「中外合資」「外資導入」に関する法律の規定もそう思われている。

法律は完備すべきだが、あまり細かくしてはいけなくとするなら、その運営と適用にはどうすればよいか。第1に、「細則」を制定することが必要である。少なからざる法律について國務院とその管理部門（各部、委など）、各地方で「細則」を制定することができると規定している。第2に、各地方は自己の事情によって地方的法規を制定することができる。これも法制建設の1つ改革ではある。1954年憲法の規定によれば、全国人民代表大会は最高国家権力機関であり、唯一の立法機関である。全国人民代表大会常務委員会は従来は法令を制定することができるが、法律を制定することができないと定められていた。1982年憲法は、立法作業を加速化するには、全国人民代表大会とその常務委員会が法律を制定することができるだけでなく、國務院は行政法規を制定することができるし、省、自治区、直轄市の人民代表大会とその常務委員会は、憲法、法律、行政法規に抵触しない範囲で、地方的法規を制定できると定めた。ここでは「法律に抵触しないこと」としているが、なぜ「法律による」という

ことを書かないのか。それはあることが法律にまだ規定されていないが、地方で自分の権限の範囲内で先に制定することができるということである。第3に、法によって法律を解釈することである。1981年に全国人民代表大会は、「法律の解釈を強化に関する決議」の中で、裁判の過程での具体的な法の適用については最高人民法院が、検察の過程での具体的な法の運営については最高人民検察院が解釈することになっていて、その他の法律問題に関しては、國務院とその各部、委員会によって解釈することになっている。

#### 4 党の指導と民主集中制原則

国家に対する中国共産党の指導的地位によって、党の政策と法律とは切離せない関係にある。全ての国家の法律は党の指導の下に制定されたものである。しかし、現代の国家建設における党政分離の要求は、政策と法律を区別すべきことを示しているが、中国の建国前の革命根拠地の経験を踏襲してきたため、建国後においても法制の重要性について認識が足らず、長期にわたり法制は不健全な状態におかれ、国家活動において、党の政策をもって法律に代替する現象が出現した。11期3中総以降、この現象は不断に批判されたことで大幅に改善が進み、現在では、法律に基づいて処理するという軌道に転換してきているとすることができる。

1954年憲法などの若干の重要な法律はみな党が責任を以って行うことに基づいて制定したのである。法律業務に対しては、1954年から1957年の初めまでは比較的重視されていたが、1958年中央政治局の北戴河会議において毛沢東が上部構造は大衆運動と中央の会議に依拠すべきで、法律に依拠するのではないと話したことがあり、これは当時の中国が人治であって法治ではないことを明らかにしたものである。法治は11期3中総以降からようやく重視され始め、深刻に認識されるようになった。鄧小平は、社会主義国家も指導者に頼らないで、法に照らして国を治めなければならず、「指導者の改変によって政策を変更せず、指導者の注意力の改変によって改変しない」と述べた。党の指導には特色があるが、それは主として方針政策の指導であり、党が命令を下すことではない。

立法部門の党組織と党員は、第1に、法律制定中の重大な原則問題につき、中央の指示をあおぎ、第2に、立法作業の中で党の指導方針と政策の貫徹に注意しなければならない。例えば、憲法制定の過程のなかで、中央政治局と書記

処は前後に8回の討論をし、1987年制定された7つの法律は政治局が2回討論し、「民法通則」「民族区域自治法」などの重要な法律は、みな中央の討論を経た。具体的な法律条文は憲法を除いては党は提出せず、立法機関によって決められる。党組織はただ提議をなして、国家の立法機関によってそれを国家の法律にして、全国人民が一体となって従うのである。第3に、党は民主集中制の集団の指導であって、ある1人の指導者の言葉がすぐその通りに実行されなければならないということではない。例えば、憲法改正は中央政治局で討論し、さらに中央委員総会で採択されてからはじめて党の提議とすることができる。立法計画と立法の指導思想は中央によって建議として提出されるが、さらに重要な法律、例えば政治性を帯びる戒嚴法、結社法などの重要原則は、中央が提出する。重大な経済、行政措置については、中央によって立法の建議を提出するが、具体的な条文は提出しない。例えば、1982年憲法の改正のため、党中央での討論のほか、憲法修改委員会でもたまたま9回討論され、さらに全国人民代表大会で討論した時は30余りの箇所が改正されたのである。

中国共産党の指導の下でこれまでは、多党協力と政治協商制度を実行してきた。それは人民民主を體現する1つの基本政治制度で、各階層、各人民団体と各界の愛国的人士がみな国家の政治生活と社会生活の中で自分の意見を表示し、自分の作用を發揮することができることを保障する。立法作業の中でも同様である。

立法作業の中でどのように民主集中制を貫徹するのか。それは第1に、広汎な民主を發揚し、各方面の異った意見を聞かなければならない。第2に、立法作業の中で立法作業員、実務家と法律専門家の3者の協力がなければならない。例えば、民法通則を制定する時の座談会では、各方面から180人が参加し、その改正と提議が大いに議論された。第3に、全国人民代表大会とその常務委員会の法律審議においてもよく民主集中制の原則が堅持されている。これまで、いくつかのよい経験が積みされてきた。その現れとしては、①常務委員会々議の時に、各省、自治区、直轄市の常務委員会の責任者が臨席し、各方面の意見を反映することができ、制定された法律を各方面の実際状況によく合わせることができる。②議事日程に列挙された法案は、一般にその第1回目の会議にその説明を聴取をし、初歩的な審議を行う。2ヵ月以後の会議（次回）にもう一度審議をし、採択をする。調査研究の時間の余裕を与えるためである。③常務委員会に提出された法律草案をそれぞれ中央の機関（関係部門）と地方に配り、その意見を聴取し、それによって研究と改正をする。④各専門委員会で審議（審

査)して、その意見を提出し、また、法律委員会で統一的な審議をして、その結果を常務委員会に報告する。⑤全国人民代表大会は主席団の拡大会議あるいは各代表団の団長会議を召集し、常務委員会にグループ会議と連組（グループ連合）会議があって、互いに意見を交換し、十分な討論を行う。

以上のように、立法作業の中で党の指導を強め、国家権力機関がその役割を果たし、広汎な民主を発揚していくという、この3者の関係は、憲法改正の場合の矛盾はあるものの、総じて統一の関係にある。

## 5 具体的な方法

### (1) 事前の準備

#### 1 立法計画について

中国には、立法計画がある。この計画はその他の5年計画とか1年計画と違って、大抵2、3年の計画で、計画のない時もある。立法計画の中に書き込まれていても、計画期間内に実現できなかったことも少なくない。

立法計画は先に何処から提出するか。前述したように、憲法改正以外は、みな国家機関から提出することにした。憲法の改正は中央政治局で討論をし、さらに中央委員総会でその改正案を採択してから、党の提議として提出する。このほか、重要な法律については、例えば、戒厳法とか結社法とかなどの重要原則は中央の討論によって決める。重大な経済行政措置は中央によって立法提議を行っているが、具体的な条文の提出はしない。ある一般法律については、立法の指導思想だけ中央によって提議として提出されるが、立法の原則は提出しない。これらの違いは、法律の重要性から生れたもので、人々の好悪とか任意性とかによるものではないのである。立法提議の文件からみて、立法計画の大部分は政府の活動報告とか常務委員会の活動報告から提出され、ごく一部分が各専門委員会から提出される。

國務院の財政経済委員会は農業基本法（投資法）を提出して、農業部を始めとするいくつかの部門がそれを起草する。少数民族教育法は國務院の民族事務委員会が提出して、教育委員会がその草案を準備し、國務院の承認を得てから、自分の名義を以て立法機関に提出する。その起草の大部分は全国人民代表大会と常務委員会の専門委員会であるが、草案を作っている大半の部門は國務院の関係部門である。さらに、例えば「工会法」（労働組合法）の草案のように、全国総工会（全国労働組合総会）が起草し、責任部門は内務司法委員会である

ような場合もある。「未成年者保護法」は共産主義青年団中央によって起草をし、國務院法制局がその審査の任に当たっている。

これらの立法の内容をまとめて見ると、次のようになっている。

① 改革を深め、経済にマクロ・コントロールを強めるための法としては、計画法、投資法、予算法、価格法と農業基本法などがある。

② 公民の権利を保障し、社会の安定を維持する法としては、新聞法、結社法、婦人保護法などがある。

③ 犯罪を懲罰し、廉政建設を強める法としては、刑法の改正、刑事訴訟法の改正と国家工作員（公務員）の財産についての申告条例などがある。

④ 民主政治を建設し、人民代表大会制度を健全化する法としては、監督法、代表法、選挙法の改正などがある。

⑤ 教育、科学技術、計画的に出産する法としては、教師法、科学技術に関する法律と計画出産条例などがある。

⑥ その他の法としては、軍事法院組織法、軍事檢察院組織法、戒嚴法などがある。

この立法計画には、実際にはまだいくつかの問題が存在している。

① この計画は各方面から集めてきたもので、実際の必要があるかどうか、法律を制定する条件が熟したかどうかの論証が足りない。どの法律が急用で、どの法律の制定条件がまだ未熟であるかがはっきりしていない状態にある。

② 立法計画は主動的に計画したものではなく、受動的に計画されている。関係部門が送ってきた法律は、法制工作委員会が審査する。法律を制定するか、それとも条例を制定するかは関係部門によって決まる。関係部門がもし重視すれば、起草作業グループを組織することもできるし、所要経費も保障される。

③ 立法の時間的制限については、起草部門のほしのままにやっていて、何の拘束力もない。だからある計画が色々な原因から予定通りに完成しないこともある。

④ 関係部門で意見の交換をせず、立法の歩調が一致しない。常務委員会は法律を作ろうと考えているが、関係起草作業部門がまだそれを知らないとか、反対に、ある起草作業部門が既にその法律草案を國務院の法制局に送ったのに関係専門委員会はこのことについて何も知らないこともある。

これらの問題については速やかに改善の必要があって健全化しなければならず、立法計画のなすべき役割を果さなければならない。

## (2) 立法の手續

## 1 立法の根拠

法律を制定するには、法の根拠がなければならない。これは各国共通のものであるが、中国には、「活動の実践経験」も根拠として強調している。例えば、全国人民代表大会とその常務委員会の議事規則の第1条の「憲法、全国人民代表大会組織法及び全国人民代表大会活動の実践経験に基づいて本規則を制定する」という規定などその一例である。

## 2 法案の提出について

立法において重要なことはどの機関が採択するかということではなくて、法案を提出するという立法提案権にある。実際、これは中国においては非常に重要な問題である。現在、全国人民代表大会とその常務委員会に議案（法案も含む）を提出することのできる機関としては国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院、全国人民代表大会およびその専門委員会があり、このほか、全国人民代表大会の開会中は、1つの代表団あるいは30名以上の代表が連署して議案を提出することができる。実際には、全国人民代表大会が採択した主な基本的法律、例えば、民法通則、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法などは全国人民代表大会常務委員会によって提出されたが、そのほかの重要な経済法律は主として国務院によって提出されている。国務院が提出するときは、各所管部門が国務院に提出し、国務院法制局の討論、改正を経てから国務院常務会議で採択され、常務委員会に提出するのである。全国人民代表大会常務委員会の提出するものは、その作業部会である法制工作委員会によって起草され、常務委員会の会議で採択されてからそれぞれ全国人民代表大会あるいは全国人民代表大会常務委員会に提出される。最高人民法院と最高人民検察院は、自分の業務部門と関係ある法案を提出することができるが、今迄、最高人民検察院は提出しておらず、最高人民法院は海事法院の法案を提出したことがあるだけである。中央軍事委員会の提出した法案は、国務院との共同であって、兵役法草案がその例をなす。代表30名が連署して法案を提出することに関しては、未だに完全な法案が提出されたことはなく、せいぜいどんな法律を制定すべきかという提議を行った程度である。常務委員会の委員は10人で法案を提出できると規定しているが、未だに実行されていない。

わが国の法案の大部分は国務院から提出されたものである。その主要な問題点としては、一面的、セクト的感覚が強く、いつも部門権力を強調することがある。いくつかの法案は、国務院による協調を経ているが、それでもなお部門のセクト性を堅持し、常務委員会で討論するときは、しばしば多大な労力を費

さなければならないのである。立法機構は全体的な視点から部門の問題を考慮し、各部門の一致しないところは調整すべきである。重要な経済法はいくつかの部門の連合した起草グループの提案を経なければならず、例えば、企業法は専門的な起草グループが設置されたが、このようなやり方は例外である。

### 3 専門委員会の審査

法案が提出されてから、それぞれの各専門委員会、即ち民族、法律、財政経済、教育科学文化衛生、外事、華僑、内務司法の各委員会によって審査（中国には審議と称する）され、各種法律を体系化させ、規範化させるために、法律委員会によって統一的な審議を行う。代表の状況から見て、各専門委員会の役割を強化しなければならないと思う。

### 4 大会の審議と改正

全国人民代表大会議事規則は「列挙された法案は、大会全体会議が法案についての説明を聴取してから、各代表団（省、自治区、直轄市の）によって審議され、かつ法律委員会と関係ある専門委員会によって審議される」としている。法律委員会は「法律案に対して統一的な審議をし、主席団に審議結果の報告と草案改正稿を提出し、重要な異った意見については審議結果の報告の中で説明を与えなければならない、主席団の審議を経てから会議に印刷して配布、そして改正後の法律案を大会全体会議に提出して採択を求める」と規定している。

### 5 議案の撤回

全国人民代表大会に提出された議案は、それぞれに代表グループ、代表団、大会で審議、討論をし、大会の表決に付される前に、提案者が撤回を要求しているものについては、主席団の許可を得てから撤回することができ、この時は、当該議案に対する審議はただちに中止される。

### 6 表決

討論、改正が終わってから表決に入る。表決は、憲法の改正は全体代表の2/3以上の多数によって採択し、法律は全体代表の過半数によって採択される。中国の表決は「同意」「反対」「棄権」という3種類に分かれているが、採択には全体代表の過半数の「同意」を得なければならないから、「棄権」は、実際には、「反対」と同じような役割を果たすことになる。

中国の多数決の比率は比較的高く、全体代表の過半数であって、出席者の過半数ではない。したがって、出席して議事に参加していない者も、実際には「反対者」になる。中国の立法作業の主な仕事は主に採決の前にやられ、できるだけ委員の意見を吸収し、その意見に従って改正して、異った意見の一致を達成

させるのである。党員である代表は必ず賛成投票をしなければならないとは規定されておらず、自分で判断するのである。「居民委員会組織条例」は反対の投票が多くて通過しなかった例をなす。

## 6 法律の公布

法律については、中華人民共和国主席が、全国人民代表大会の決定または全国人民代表大会常務委員会の決定によって公布すると憲法は規定している。しかし、憲法の公布主体は主席ではなく全国人民代表大会首席団である。普通の法律は国家主席によって公布されるが、彼には立法提案権はない。国家主席は立法機関でないし、法律を制定するには彼の参加の必要もない。全国人民代表大会とその常務委員会の議事規則中に、国家主席の立法に関する手続が何ら規定されていないことも、その1つの例証と見ることができる。そして、国家主席の公布行為をどう捉えればよいかという問題がある。それは、中国の国家主席はアメリカの大統領と異なって、立法に関する拒否権を持っておらず、公布行為は結論から言えば、それは立法の要件ではなく、法律の施行要件であると捉える方がよいと思われる。立法という行為は立法機関の採択した時点で既に完成しているからである。