

外国法律事情

人民代表大会代表選挙の問題点

劉 迪

- 1 選挙法に関する背景資料
 - 1-1 先後両選挙法の制定背景及びその特徴
 - 1-2 最近幾度の選挙法修正について
- 2 中国現行選挙法の問題点
 - 2-1 選挙権の平等性問題
 - 2-2 選挙の普遍性問題
 - 2-3 選挙運動制度の欠如

中国において各級議会の議員にあたる人民代表大会代表の直接選挙の問題が、ますます注目されている。2000年3月15日に行われた第9期全国人民代表大会第3回会議の記者会見では、いつになったら中国は、目下基層部に実施されている直接差額選挙を県級、省級、乃至全国人民代表大会の代表の選挙にまで実現できるだろうか、と質問した記者がいた。これに対して、朱鎔基総理が次のように回答した。「直接選挙が上への級に、そしてどのようなスピードで拡大できるのかということになると、私としては当然速ければと願っておるが、それは経済、文化、社会発展の条件によって決定されるのである」と⁽¹⁾。これより5日前の『人民日報（海外版）』も会期中に、読者の質問に回答する形を以て、「中国は現在なぜ各級人民代表大会にわたって直接選挙を実行できないのか」という題目の文章を掲載した⁽²⁾。ここから、中国政府は日増しにふ

(1) 「朱鎔基総理会見中外記者并回答問題」。『人民日報（海外版）』、2000年3月16日5頁。

(2) 『人民日報海外版』、2000年3月10日5頁。当該文章では、「中国は現在全国と省級、区を設けている市級人大代表に対して間接選挙の方法を採用し、直接選挙を行わないのは、中国目前の経済、政治、文化など諸方面の実際状況によって決定されるのである。中国は発展途上国であり、なお社会主義初級段階に処しているため、民主政治の建設は国情に符合し、次第に発展していかなければならない。このようにしてこそ国家の安定と社会主義現代化建設事業に有利

くらんできた直接選挙を要求する声を無視できなくなっていることがわかるであろう。

選挙制度は人民代表大会制度の基礎となるものである。本稿は人民代表大会（以下、人大と略す場合もある）の選挙におけるいくつかの問題点について初歩的分析をしたい。

1 選挙法に関する背景資料

1-1 これまでの2回に行なわれた選挙法の制定背景及びその特徴

1 1953年の選挙法

人民代表大会に関する最初の選挙法は1953年に制定されたのである⁽³⁾。2月1日、『中華人民共和国全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会選挙法』が、中央人民政府委員会第22回会議により採択された。

1953年の選挙法は、各級人民代表大会の代表の定員、代表の選出方法、代表立候補者の提出、選挙の組織、手続き、代表と有権者の関係、選挙の経費及び選挙の妨碍に対する制裁などについて具体的な規定を定めた。

当該法は下記いくつかの特徴を持っている。

(1) 直接選挙と間接選挙を併用する。当該法において、県級以下の人民代表大会の代表は有権者により直接選挙され、全国人民代表大会と省、県、区を設けている市の人民代表大会の代表は一級下の人民代表大会により選出されると規定している。

(2) 無記名投票と挙手による採決を併用する。

(3) 立候補者数と選出すべき代表者数が等量である。

2 1979年の選挙法

1979年7月、第5期全人大第2回会議により、新たな『中華人民共和国全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会選挙法』が可決された。当該選挙法において下記何点かの重要な変化がある。

になり、全国人民の根本的利益に符合するのである」と述べた。

(3) 1953年1月1日、中央人民政府委員会第20回会議により決議を可決して、普通選挙の方式で選出した郷、県、省（市）級人民代表大会を召集開催し、この上に全国人民代表大会を召集開催すると決定した。当該決議は周恩来を始めとする選挙法起草委員会を成立すると決定した。

第一、直接選挙の範囲を県級まで拡大した。

第二、立候補者数と選出すべき代表者数が等量である選挙を、立候補者数が選出すべき代表者数より多くする選挙に改正した。

第三、地方各級人大の代表の定員について定めた具体的な規定を取り消し、そのかわりに、各省、自治区、直轄市人民代表大会常務委員会（以下、常委会と略す場合もある）が法律の定める規則に従い、現地の実際状況に基づいて自ら決定するようにした。

第四、各少数民族が少なくとも代表一人を有し、全国人民代表大会に参加すべきであると明確に規定している。

第五、1953年選挙法の中の、基層部直接選挙に採用された無記名投票と挙手による採決を併用する方式に関する規定を、一律に無記名投票に改めた。

第六、有権者の居住状況によって選挙区を区分するとの規定を改正して、生産単位、事業単位、業務単位と居住状況によって選挙区を区分するようにした。

第七、指名された候補者が多すぎる時は、予選を行い、比較的多数の有権者の意見に基づき、正式の立候補者の名簿を確定できると規定している。

第八、各党派、団体と有権者は、各種の方式を採って立候補者を宣伝することができるかと規定している。

1-2 最近まで数回の選挙法修正について

1 1982年の選挙法修正

1982年12月4日、全人大が選挙法修正に関する若干規定の決議を可決し、1979年の選挙法について数箇所の修正をなした。主な内容は下記の如くである。

第一、都市農村間の一代表の代表する人口数の比例について補足規定を足した。即ち、県、自治県区域内で、鎮の人口が特別に多いもの、或いは県級以下人民政府の指導に属さない企業事業体の職員労働者数が、全県総人口の中に占める比率が比較的大きなものは、省、自治区、直轄市の人大常委会の決定を経て、農村のそれぞれ一代表の代表する人口数と鎮或いは企業事業体の職員労働者のそれぞれ一代表の代表する人口数の比は、4対1から1対1にまで減少することができる（12条2項）。

第二、区域内に少数民族が集まって居住している地方がある場合の、地方各

級人大における少数民族代表の比例について、一層の優遇規定をなした。

第三、1979年の選挙法における立候補者の宣伝に関する規定を、立候補者の状況の紹介に修正した。

第四、元選挙法では、過半数の得票を獲得した当選代表の人数が選出すべき代表の定員より少ない時は、欠員を別途選挙すると規定されたが、補足規定に基づいては、欠員は当選しなかった立候補者の中から別途選出し、得票の多いものを当選とするが、但し、得票数が投票数の三分の一より少なくてはならない。

第五、地方各級人民代表が任期内に当該行政区域から転任或いは転出した場合、その代表資格は自動的に喪失し、欠員は別途補欠選挙を行うとの規定を増補した。

2 1986年の選挙法修正

1986年12月2日、第6期全人大常委会第18回会議により、選挙法が再度修正された。修正内容は次のようである。

第一、少数民族と華僑の優待に関する規定。

第二、郷、民族郷、鎮の選挙委員会は一級上の選挙委員会の指導を受けると定め、元選挙法における当該級の人民政府の指導を受けるとの規定を修正した。

第三、代表を直接選挙する時は、選挙区有権者全員の過半数の投票参加で選挙が有効であり、立候補者は選挙に参加した有権者の過半数の得票を獲得すれば当選できると定め、1979年の選挙法における選挙区の有権者全員の過半数票を獲得して、始めて当選とするとの規定を修正した。

3 1995年の選挙法修正（現行選挙法）

1995年2月28日、第8期全人大常委会第12回会議により決議が可決され、再び選挙法を修正することになった。この度の修正はいくつかの重大な問題に及んでいるし、修正した内容も比較的多く、選挙法の条文が44箇条より53箇条に増加した。修正内容について次のようにまとめてみた。

第一、郷、民族郷、鎮の選挙委員会は一級上の人民代表大会常務委員会の指導を受けると定めた。

第二、地方各級人民代表大会代表の定員の確定原則及びその確定と変更の手続きを定めた。

第三、選挙法に規定された省級人民代表大会と全国人民代表大会における農村と都市のそれぞれ一代表の代表する人口数の比例を修正した。1953年の選挙

法は農村と都市のそれぞれ一代表の代表する人口数の比例について、県は4対1、省は5対1、全国は8対1と規定した。1979年の選挙法はこれについて改正しなかったが、1995年選挙法を修正するにあたって、この比例を一律に4対1に定めた。

第四、一選挙区の大きさは代表を一人から三人まで選出できることを基準として区分し、都市、鎮各選挙区における一代表の代表する人口数は相等しく、農村各選挙区における一代表の代表する人口数も大体同じであるべきと規定した。

第五、直接選挙を行う際、有権者名簿は選挙日の30日以前に公布すべきであるとの規定を、20日以前に改め、選挙日の20日以前に初段階候補者名簿を公布すべきであるとの規定を、15日以前に改めた。

第六、予選、再度選挙、補欠選挙についてより明確な規定をなした。そのうち、候補者がたとえ予選を経たとしても、差額選挙により選出されるべきであるとの規定が含まれる。

第七、代表を罷免する手続を完全なものにした。

第八、県、郷面級人大代表の辞任に関する規定を増補した。

2 中国現行選挙法の問題点

2-1 選挙権の平等性問題

選挙権の平等性からみれば、現行選挙法は以下の問題点を有している。

第一、有権者投票の効力が不平等である。等量の人口より等量の議員を選出することは、選挙権平等の直接的表現であるが、中国の県以上の各級人大代表の選挙において、農村の一代表の代表する人口数は都市の一代表の代表する人口数の4倍にもなっている。

人口は各級人大代表人数を確定する重要な要素である。現行選挙法16条によると、県以上各級人大代表の定員は、農村のそれぞれ一代表の代表する人口数は都市のそれぞれ一代表の代表する人口数の4倍であるとの原則に従い配分する。1993年の人口数に基づき、第9期全人大代表定員に関する決定によって計算してみれば、農村においては88万人ごとに代表を一人、都市においては22万人ごとに代表を一人選出したのである。

この規定は労働者の指導的な地位を保つべきであるというイデオロギー的な

発想から由来している。

第二、軍人代表が多すぎる。軍人代表は全国人民代表大会には265人あり、全人大代表総数の約9%を占め、軍人が占める全国人口総数における比例と明らかに不均衡である。軍人代表は人民代表大会において重要な位置を占めている。軍人代表定員の多寡は政治情勢に影響されやすい。ここ50年来、中国政府が軍隊の役割を特別に強調する時は、軍人代表の定員はそれに応えて増加する。全人大を例にしてみれば、第1、2期全人大の軍人代表の定員は60人、代表総数の5%弱を占めるが、「プロ文革」時期になると、軍人代表数は486人に増え、16.8%を占めた。第6期から第9期までの全人大における軍人代表の定員が267人に減少したが、なお9%を占める。

第三、少数民族への特殊優待。中国は56の少数民族がある。漢民族は全国総人口の91.6%を占め、その他の少数民族は総人口の8.04%を占めている。法律が各少数民族の各級人民代表大会に参加する代表定員の問題において特殊な配慮を与えたのである。

現行憲法59条では、全国人民代表大会において「各少数民族にはそれぞれ適当な代表数がわりあてられなければならない」と規定している。現行選挙法17条も同様に規定している。その他に、選挙法第4章において、各少数民族代表の配分原則について規定を下した。即ち、全国各少数民族はいずれも全人大代表を選出すべきであり、全人大常委会により各少数民族の人口分布などの状況を参照して、各省、自治区、直轄市の人民代表大会に配分して選出する。人口が特別に少ない民族は、少なくとも全人大代表一人を有するべきである、と。第7、8期と第9期全人大では少数民族代表の定員が全人大代表定員総数の約12%を占め、計約360人と確定したが、実際に選出された少数民族代表はこの数を大いに上回った。

以上第2、第3の問題は全人大代表選出の方法と関係がある。全国人民代表大会代表の定員及び各業界わりふりの具体的配分方法は全人大常委会により決定される。まず、新一期全人大が召集開催する前の最終回代表大会において、全人大常委会により提出された次期『全人大代表定員と選挙問題の決定』を可決する。当該決定には、全人大代表の定員総数、いくつかの主要方面の代表定員と比例の具体案、及び選挙時間などが含まれる。採決後、再び全人大常委会によりいくつかの特殊方面の代表定員の配分と選挙（例えば少数民族代表の定員の配分方案と台湾省代表の協議選挙案）について具体的な決定を下す。

毎回の全人大が代表の定員を決定するに際して、全人大常委会は定員総数の

中から一部の定員（最近の二期はいずれも220人）を留保しておき、状況に応じて直接に省、自治区、直轄市、区選挙に配分する。その目的としては、各方面の人が比較的集中した地区と人口が特に少ない地区、人口が特に少ない民族がいずれも適当数量の代表を有するのを確保するためである。留保された定員の具体的な配分方法は次の通りである。凡て中国共産党中央委員会の考慮により全人大代表にすることが必要とするものは、中国共産党中央委員会により各民主党派（中国共産党以外の諸党派の総称）、無党派人士と人民団体に協議し、候補者名簿を提出してから、全人大常委会事務局により、立候補者として各省級人民代表大会に推薦する。これらの候補者は、通常、被推薦者の嘗ての勤務地、或いは出身地やその他の地方へ推薦される。全国人民代表大会代表の定員と配分方案に関する決議は一期有効であり、長期にわたって有効なわけではない。毎期の全人大が任期満了で新一期を選出する選挙を行う前に、このために改めて決議を可決しなければならない。たとえ次期の代表定員の配分方案が前期とまったく同様であっても決行するのである。

行政区域も全人大代表の定員決定の要素である。例えば第5期全人大第5回会議が全人大代表定員の問題に関する決議によると、人口が特に少ない省、自治区は少なくとも15人、台湾省は13人と規定した。

全人大代表定員を区域によって配分するやり方は「国情により決定されたのである」と考えている人がいる。その根拠としては、第一に、全人大は間接選挙を主としていること。間接選挙は区域を単位とする選挙であり、そして代表大会も区域を単位にして組織されるのである。したがって、行政区域要素は、中国各級人大代表定員を確定するときの重要な要素になる。第二に、中国は人口分布が不均衡であること。西北地区のいくつかの省、自治区は人口が特別に少ないがために、もし完全に人口数によって人大代表を選出すれば、一部の地方では、代表定員が少なすぎる恐れがある。第三に、各方面の人が比較的集中した一部の地方においては、地区により一定数量の代表を保証しなければ、各方面にわたって適当数の代表を有することも保証できないし、人大代表の広範性を持つこともできるのである⁽⁴⁾。

2-2 選挙の普遍性問題

中国全国人民代表大会代表の選挙における最も顕著な問題は、多層の間接選

(4) 蔡定劍『中国人民代表大会制度』（法律出版社、1998年8月第1版）154頁。

挙にあると言える。いわゆる多層の間接選挙は二つの意味が含まれている。一つは、中国各級人民代表大会では直接選挙もあるし、間接選挙もあること。もう一つは、全国人民代表大会の代表は多層の間接選挙により選出されること。

間接選挙のやり方は前ソ連1918年憲法の選挙制度に関する規定を踏襲したものである。1918年に公布されたソビエトロシア憲法は選挙制度について次のように規定している。全国、州、省、県、郷のソビエト代表大会の代表は一級下のソビエト代表大会により選出し、市、村ソビエト代表大会代表は有権者の直接選挙により選出する。但し、1936年前ソ連が改憲の際、既に多層選挙を直接選挙に改正した。中国の多層間接選挙はソビエトロシア1918年憲法の影響を受けたことが明らかである。

直接選挙は各国議会選挙の普遍原則である。中国は現在、県級人大選挙においては直接選挙の方式を採用しているが、その他の級の人大選挙においてはなお間接制を使用している。しかしながら、中国政府は、将来その他の各級人大選挙に直接選挙を実施する可能性を否認するわけではない。例えば、1957年周恩来が『政府工作报告』において次のように述べた。「目前我が国の基層部では直接選挙、県以上では間接選挙を行っている。この種の選挙制度は我が国当面の状況に適合する比較的良好な民主形式である。しかしわれわれは、条件が熟す時に次第に県以上の各級においても直接選挙を行うことを排除するわけでもない」と。1979年、中国は新たに選挙法を制定し、直接選挙を県級まで拡大した⁽⁵⁾が、中国全国人民代表大会はやはり二ヶ級或いは三ヶ級の間接選挙を経てはじめて選出できる。そのうち、県級人大代表だけが直接選挙によって選出されるものであり、県級以上人大代表はいずれも間接選挙によって選出されるのである。要するに、県級人大の選出した代表により省級人大を選出し、そして、省級人大の選出した代表により全人大を選出することになっている。

その他に、市が県を管轄する地方或いは自治州を設けている地方では、県人大はなお省級人大の代表を選出することができず、市或いは自治州の人大が選出されてから、市或いは自治州の人大によって省級人大を選出する他はない。従ってこの間にはまた間接選挙の回数が増える。

現在、中国において全国人民代表大会代表の直接選挙を否定する理由に至っては、(1)教育水準が低いこと、(2)地域広過ぎること、(3)人口多過ぎること、

(5) 『中華人民共和国全国人民代表大会及地方各級人民代表大会選挙法』 2条2項、「区を設けていない市、市に管轄される区、県、自治県、郷、民族郷、鎮の人民代表大会の代表は、有権者によって直接選挙される」と規定している。

(4)西欧民主論などが挙げられる⁽⁶⁾。

何にしる、現行の人民代表大会代表の間接選挙には多くの弊害がある。まとめてみれば、(1)全面的、確実的に有権者の意志を表現することができず、有権者の意志を歪曲する恐れさえある。(2)少数人の投票により当選者を決定すれば、選挙の普遍性と平等性について不信感が生じやすい。(3)代表の多層間接選挙は、代表と有権者間の責任関係を明確にすることができないが故に、代表と有権者とのつながりを弱め、有権者が代表に対する直接的監督を実行しかねる。

2-3 選挙運動制度の欠如

現在中国の選挙は選挙運動制度に欠けている。中国共産党は当初の延安時期に選挙運動に関する規定を制定したことがある。それは『陝甘寧辺境区域各級参議会選挙条例』である。そのうち、単独の章を設けて、選挙運動について規定した。選挙単位は「候補者名簿及び選挙運動の政治綱領を提出し、選挙運動を行うことができる。選挙の秩序を妨害しなければ、それを干渉し阻止してはならない」と。1979年の中国選挙法は、「各党派、団体と有権者は各種の形式で以て立候補者を宣伝することができる」と規定したが、これによって1980年県、郷の任期満了に伴う交替選挙の時に一部の大学の選挙運動を引き起こしたため、1982年選挙法修正の際、選挙運動について制限規定をなした。

現行選挙法では直接選挙における候補者の紹介、宣伝の手続きについて、次のように規定している。当該法29条2項によると、立候補者を推薦する人は、まず選挙委員会に候補者の状況を紹介すべきである。33条によると、選挙委員会は有権者に立候補者の状況を紹介すべきである。立候補者を推薦する政党、人民団体と有権者は、有権者グループ会議でしか被推薦者の状況を紹介することができない。しかも、その紹介は選挙日になると停止しなければならない。

ここから、立候補者の紹介において、現行選挙法は指名推薦人が被推薦人を紹介する範囲を制限していることが分かる。つまり、選挙委員会に、或いは有権者グループ会議で候補者を紹介してから、選挙委員会を経て、はじめて選挙大会において、或いはその他の方式を以て有権者全体に紹介することができる。指名推薦人特に有権者が連合して指名推薦した候補者に対して制限を加える主な意図は、選挙運動を阻止することにある。

(6) 蔡定劍『中国人民代表大会制度』（法律出版社、1998年8月第1版）157頁参照。

それにもかかわらず、中国の地方選挙において、各地の有権者が多種多様の形式を以て候補者を紹介している。例えば、(1)選挙委員会が候補者に関する紹介資料を配布したりする。(2)候補者が有権者と面会し、簡潔な講演を発表するように手配をする。(3)ラジオ、有線テレビ、ビデオなどのメディアを用いて有権者に候補者を紹介する。

現在、多くの選挙関係者が候補者の紹介方法を開放してほしいと希望している。さらに組織的に選挙運動の方式を採ればと願っている人もいる。商品経済の社会において、競争は経済繁栄、社会発展の最も有効な梃子となるものであり、競争によってこそ優秀な人材を発見することができるのである、と人々は主張している。

参考文献：

- 1 小口彦太他『中国法入門』（三省堂，1991年6月1日初版）
- 2 廉希聖他編『人民代表知識大全』（中国政法大学出版社，1994年1月第1版）
- 3 全人大常委会事務局研究室政治組編『中国憲法精釈』（中国民主法制出版社，1996年5月第2版）
- 4 許崇德他編『中国憲法』（中国人民大学出版社，1996年7月第2版）
- 5 本書編集小組『中国的選挙制度与操作程序』（中国民主法制出版社，1997年11月第1版）
- 6 孫維本他編『人大工作手冊』（中国民主法制出版社，1997年11月第1版）
- 7 朱国斌『中国憲法与政治制度』（法律出版社，1997年12月第1版）
- 8 蔡定劍『中国人民代表大会制度』（法律出版社，1998年8月第1版）
- 9 李伯均『人大及其常委会工作使用手冊』（中国民主法制出版社，1999年3月第1版）