

# 中国の憲法改正<sup>(1)</sup>

## —2004年改正の過程、内容、意義—

土 屋 英 雄

(本稿は、政治議会課憲法室が執筆を委託したものである)

目 次	
はじめに	(5) 憲法第81条の「国事活動」
I 改正の過程	(6) 憲法第98条の「地方各級の人民代表大会の毎期の任期は5年とする」
II 改正の内容	(7) 憲法第4章の章名および憲法第136条第2項の「国歌」
III 改正の意義	むすびにかえて一移転の自由、ストライキの自由の「入憲」問題
1 憲法序言第7段の「3つの代表」	
2 経済関係の憲法改正事項	はじめに
(1) 憲法第10条第3項、第13条の土地または私有財産の「徴収」と「補償」	現行憲法は、1982年12月に制定された。その後、この憲法は、1988年4月、1993年3月、1999年3月に一部が改正され、そして今回、2004年3月に一部改正された。ほぼ5～6年ごとに改正されてきたといえる。これは、5年ごとに開催される中国共産党（以下、党と略称）の全国代表大会に対応している <sup>(2)</sup> 。つまり、党の全国代表大会で決定された新しい政策、方針にもとづいて国家の基本法が改正されているのである。ここに、中華人民共和国の最大の国家的特質の一つが表われている。
(2) 憲法第11条第2項の「非公有制経済」	
(3) 憲法第13条の「私有財産権」	
3 憲法第14条の「社会保障制度」	こうした度重なる憲法改正に対して、今回は、頻繁すぎる憲法改正は、憲法、社会、政局の安定に悪影響を及ぼし、憲法の権威の樹立にとっ
4 憲法第33条の「国家は、人権を尊重し保障する」	
5 憲法第67条、第80条、第89条第16号の「緊急事態」	
6 その他の憲法改正事項	
(1) 憲法序言第7段の「中国の特色のある社会主義の道」	
(2) 憲法序言第7段の「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進」	
(3) 憲法序言第10段の「社会主義事業の建設者」	
(4) 憲法第59条第1項の「特別行政区」	

(1) 本論文は、2004年3～4月の訪中調査結果と資料分析を基礎として執筆したものである。

(2) 1987年の党第13回全国代表大会→1988年の憲法改正、1992年の党第14回全国代表大会→1993年の憲法改正、1997年の党第15回全国代表大会→1999年の憲法改正、2002年の党第16回全国代表大会→2004年の憲法改正。

て不利であるという慎重意見も出ていた<sup>(3)</sup>。しかし、「改憲慣例」<sup>(4)</sup>は維持された<sup>(5)</sup>。そして、何よりも現実が慎重意見を圧倒した<sup>(6)</sup>。つまり、政治的、経済的、社会的現実の変化がすさまじく、この現実と憲法との乖離を放置しておく、逆に憲法秩序の安定性に悪影響を及ぼすという認識が党と国家の指導部を支配するようになったのである。これについて、胡錦濤は、党総書記に就任（2002年11月）した直後の12月4日、中華人民共和国憲法公布・施行20周年記念講演において、次のような表現で示していた。「適時に、法定の手続きにしたがって、憲法の一部の規定に必要な修正と補充を加え、憲法を、時代の要求を反映し時代とともに進む憲法にしなければならない」<sup>(7)</sup>。そして、このなかの「時代とともに進む憲法」という理念が今回の憲法改正において重要な作用を及ぼした。全国人民代表大会（以下、「全人代」と略称）法律委员会主任委員の楊景宇は、2003年10月28日、全人代常務委員会法制講座において、「時代とともに進む憲法」という理念を次のように位置づけた。憲法は「安定と変革の二重性」を有し、この二重性は「社会的実践のなかで統一」され

る。4つの基本原則、国体、政体、基本的経済制度、国有経済の主導的地位など、国家がいかなる旗を掲げるか、いかなる道を歩むかという根本問題について憲法が確定する基本的内容は改変することはできない。同時に、「実践は止まることはなく、改革・開放と社会主義的現代化の建設は絶えず発展し、憲法もまた社会的実践の発展にしたがって絶えず改善され、時代とともに進まなければならない」。「時代とともに進む憲法」は、「憲法の安定に影響を及ぼすものではなく、また憲法の権威と尊厳に損害を与えるものでもない」<sup>(8)</sup>。

しかし、「時代とともに進む憲法」という理念が打ち出されたとしても、また現実が改正を要求していたとしても、当然のことながら、いかなる内容の憲法改正が行われるかは党と国家の指導部の厳格な指導下にある。この指導から逸脱するような内容の憲法改正要求は許容されない。例えば、2003年6月、山東省で、研究者を中心として憲法改正のシンポジウムが開催され、言論・出版・結社の自由の行使、直接選挙の拡大などのための憲法改正が提言されたが、その後、シンポジウム主催者は政府当局の監視

(3) 「第八次修憲建議出台前」『国際先駆導報』2003.10.28、童之偉「修還是不修、大修還是小修」『法学家』5期，2003，p.16以下参照。また、2002年の時点では、大多数の憲法学者は憲法改正の時期が完全に熟しているとは考えていなかった（劉茂林、胡弘弘「中国法学会憲法研究会2002年年会綜述」『中国法学』6期，2002，p.179参照）。

(4) 曾萍（全人代常務委員会弁公庁研究室）「憲法修改問題研究綜述」『人大研究』9期，2003，p.9。ただし、この改憲慣例が将来的にも維持されるかは確定的でない。

(5) 「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択した2003年10月の党第16期中央委員会第3回総会の決議は、次のように述べて「改憲慣例」を維持した。「経済社会の発展の客観的要求を根拠として、法定の手続きに従って、党第16回全国代表大会で確定した重大理論の観点や重大方針の政策を憲法に書き入れることは、憲法が国家の根本法の役割をさらに立派に発揮するのに有利である」（『人民日報』2003.10.15）。もっとも、今回の憲法改正のすべてが党第16回全国代表大会で提示されていたものではない。後述の憲法改正の内容のうち、「緊急事態」（原語「緊急状態」）関係の規定は直接的には2003年に発生したSARS（新型肺炎＝重症急性呼吸器症候群）問題を契機とするほか、全国人民代表大会の構成、国家主席の職権、郷鎮政権の任期、国歌に関する規定も党大会と直接的には関連がない。

(6) 議論としては、慎重意見のほかに、逆に全面的に改正して新憲法を制定せよとする意見、中間的な部分的改正で十分とする意見の分岐があったが、結局、部分的改正で収まった。

(7) 『人民日報』2002.12.5。

(8) 『全国人大新聞』2003.11.3。後に『人民日報』2003.12.17にも掲載。

下に置かれた。

もっとも、憲法改正の内容の取捨選択権は基本的には党と国家の指導部に掌握され、憲法改正の内容は党と国家の指導部の意思、政策の反映ではあるが、その改正内容が人民の意思、願望と無縁であるわけでもない。無縁ではないが、両者の関係は一面的でなく、党と国家の指導部の意思と人民の意思（人民の意思自体が相当に分化・多様化してきているが）の間には、連関、緊張、対立という複雑な関係が存在している。

筆者は、中華人民共和国下の1999年までの憲法改正については既に詳細な論文を執筆しているので<sup>(9)</sup>、ここでは2004年の憲法改正に関連してのみ論述する<sup>(10)</sup>。

## I 改正の過程

今回の改正過程は、1982年憲法に対するこれまで3回の改正過程と比較して、次のような特徴がある。第1に、これまでは、先ず改正案を作成し、その後で改正案に対する各方面の意見を求めたが、今回は、先ず広く意見を求め、その後で改正案を作成した。第2に、これまでの憲法改正建議は、中共中央政治局の討論後に全人代常務委員会に対して提出されていたが、今回の建議は、中共中央政治局の討論後、党中央委員会総会の審議を経て、全人代常務委員会に対して提出された。第3に、これまでの憲法改

正は、中共中央が憲法改正建議を提出してから全人代が憲法改正案を採択するまで、文言は一字も改められなかったが（1999年の第3回の改正時に全人代会議上で代表連名による補充改正案が提出されたことはある）、今回の全人代会議の審議においては、重要部分でないにしても、代表たちが提出した意見にもとづいて、憲法改正案（草案）の文言の一部修正が行われた<sup>(11)</sup>。

これらは、憲法改正の手続きの面における「民主化」志向の一つの表われとして評価できるだろう。他方で、中共中央は、憲法改正案の内容がほぼ集約されてきた2003年9月、メディア、大学、研究所等が憲法改正問題について自由な報道、意見発表等を行うことを禁止する内部通達を出した。こうした硬軟の方策の同時遂行は、党指導部がいわゆる「漸進式改革」<sup>(12)</sup>を堅持していることを示している。

今回の憲法改正は、具体的には次のような過程で行われた。

2002年12月、中共中央政治局常務委員会は「2003年活動要点」のなかで、新しい情勢下での党と国家の事業の発展の要求にもとづいて、憲法改正活動に着手することを提示。

2003年3月初旬、党総書記の胡錦濤が、憲法改正活動を速やかに開始するように指示。

3月27日、中共中央政治局常務委員会の会議は、憲法改正活動の研究と配置を行い、憲法改

(9) 土屋英雄「中国の憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情3』2003.12.

(10) 本論文における中国の各憲法の条文の邦訳は、土屋英雄「中華人民共和国の各憲法の全訳および関係法令」『筑波法政』34号（2003年）にもとづく。

(11) ①憲法改正案（草案）：憲法序言第7段「中国の特色のある社会主義を建設する道に沿って」→「中国の特色のある社会主義の道に沿って」（「建設」の削除）。②憲法改正案（草案）：憲法第10条第3項「国家は公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴収または徴用し、且つ補償を与えることができる。」→「国家は公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴収または徴用し且つ補償を与えることができる。」（「且つ」の前の読点を削除）。③憲法改正案（草案）：憲法第13条「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収または徴用し、且つ補償を与えることができる。」→「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収または徴用し且つ補償を与えることができる。」（「且つ」の前の読点を削除）。

(12) 「漸進式改革」の趣旨は、前掲・土屋「中国の憲法事情」『諸外国の憲法事情』pp.36-37参照。

正上の総原則を確定。これは、憲法改正の全過程において党の指導を真剣に強化し、民主を十分に発揚し、各方面の意見を広範に聴取し、厳格に法に依って処理することを強調すること、および全人代常務委員会委員長の呉邦国を組長とする「中央憲法改正小組」を成立させ、中共中央政治局常務委員会の指導下で活動を行うこと、である。

4月初旬、中共中央は憲法改正に対する意見を広く求める通知を発し、各省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会の党組織が調査・研究にもとづき、当該省、自治区、直轄市の党委員会の常務委員会の討論を経て中央へ報告することを求める。

5月下旬から6月にかけて、中央憲法改正小組は、上海、成都、北京において6回の座談会を開催し、各省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会の党組織の責任者、中央党組織の各部・委員会と国家機関の各部・委員会の責任者、一部の大型国有企業と私営企業の責任者、法学と経済学の専門家の意見を聴取し、また全国人民代表大会代表、全国政治協商会議委員および一部の理論活動担当者の憲法改正に対する意見を整理し、さらに世界の主要国の憲法の関連規定を調査・研究。これらを基礎にして、中央憲法改正小組は、憲法の一部の内容を改正することに関する建議を立案（「草案意見収集稿」）。この草案意見収集稿を、中共中央政治局常務委員会と中共中央政治局会議は、それぞれ7月31日、8月11日に原則的に承認。

8月18日、中共中央は、草案意見収集稿を各省、自治区、直轄市の党委員会、中央党組織の各部・委員会、国家機関各部・委員会の党組織、軍事委員会総政治部、各人民団体党組織に発出し、意見を求める。

8月28日、胡錦濤は、各民主党派中央、全国工商連合会の責任者、無党派人士と座談会を主催し意見を求める。

9月12日、中央憲法改正小組は、一部の理論活動担当者、法学専門家、経済学専門家と座談

会を主催し、それぞれの意見を聴取。

中央憲法改正小組は、各地方、各部門、各方面の意見と建議にもとづいて逐条的に研究し、草案意見収集稿に対して修正と補充を加える。

9月18日の中共中央政治局常務委員会会議、および9月29日の中共中央政治局会議における審議・同意を経て、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議（草案討論稿）」を作成。

10月11日、党第16期中央委員会第3回総会が開催され、呉邦国が「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議（草案討論稿）」について説明。同月14日、総会は「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択。

12月12日、党中央委員会は、全人代常務委員会が法の定める手続きにしたがって、憲法改正案議案を第10期全人代第2回会議の審議のために提出することを建議。

12月16日、第10期全人代常務委員会第10回委員長会議が開催され、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を審議するため、それを第10期全人代常務委員会第6回会議に提出することを決定。

12月22日、第10期全人代常務委員会第6回会議（12月22日～27日）の審議のために提出。全人代常務委員会副委員長の王兆国が憲法改正の建議に関して説明。

同会議は、憲法第64条が規定する憲法改正の手続きに照らし、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を基礎として、「憲法改正案（草案）」を作成。

12月27日、会議に出席した153名の常務委員会委員は満票で、憲法改正案（草案）を採択し、これを第10期全人代第2回会議での審議のために提出することを決定。

2004年3月5日～14日、第10期全人代第2回会議を開催。3月8日、王兆国が、同会議上で、「中華人民共和国憲法改正案（草案）」に関して説明。この審議において、憲法改正案（草案）

の文言の一部を修正。3月14日、同会議は3分の2以上の多数で憲法改正案を採択。無記名投票の結果、配布2,903票、回収2,891票、有効2,890票、このうち賛成2,863票、反対10票、棄権17票。

3月14日、第10期全人代第2回会議主席団は、採択された憲法改正案を公布・施行する「中華人民共和国全国人民代表大会公告」を告示。

3月18日、中共中央は、『中華人民共和国憲法』を一步進んで学習し貫徹実施することに関する通知」を発し、「全党全国において、憲法を学習し貫徹実施する活動を集中して展開すること」を指示<sup>(13)</sup>。

## II 改正の内容

2004年3月14日、第10期全人代第2回会議において採択された「中華人民共和国憲法改正案」の内容は次の通りである（下線部分へ改正。括

弧内は筆者付記)<sup>(14)</sup>。

一、憲法序言の第7段のなかの「マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論に導かれ」を、「マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論および『3つの代表』の重要思想に導かれ」へ改正し、「中国の特色を有する社会主義を建設する道に沿って」を、「中国の特色のある社会主義の道に沿って」へ改正し、「工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現し」の後に、「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して」を追加する。

これに応じて、この段を次のように改正する。「中国の新民主主義革命の勝利と社会主義事業の成果は、中国の各民族人民が、中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義と毛沢東思想の導きにもとづき、真理を堅持し、誤りを是正し、多くの困難と障害に打ち勝って、獲得したものである。わが

(13) 中国の憲法改正は、以上から知られるように、一貫して党の強力な指導下で行われるが、この点との関係で、党中央の指導下による現行の憲法改正の方式は、全国人民代表大会の「最高国家権力機関としての性質と作用に客観的に影響を与えている」として、次のような提言が一部で出されていることは注意に値する。「党中央の憲法改正の建議は、憲法改正の理由、憲法改正を提示する必要性、実行可能性および憲法規範と社会的現実一特に改革の実践一の間の食い違い、衝突等の問題に重きを置くべきであり、憲法改正の具体的な建議と内容を提出したり、改正建議のなかで憲法規範および一連の立法技術性の問題を記述したりはすべきでない」。「憲法改正の建議に対する党中央の審議と討論の手続きを簡素化し、全人代およびその常務委員会の起草権、提案権、審議権、採択権を強化」すべきである（劉淑君「修改憲法的理論思考」『甘肅政法学院学報』2期，2000，p.18）。興味深いことに、この論文の趣旨は、その後、中央の全人代常務委員会関係の研究雑誌に掲載の論文のなかで、出所は明記されずに、「ある同志の建議」として肯定的に紹介されている（曾 前掲論文 p.10参照）。

また、党の指導の問題のほかに、憲法改正の手続きそのものの不備、欠陥も認識されるようになってきているが、この問題について、ある論文は、①手続き上の正義の理念の樹立、②会期制度の改善、③憲法改正提案権の主体および関連手続きの増設、④議事活動の一層の公開化・具体化・制度化、⑤公布機関の明確化等を建議しているが（劉茂林「論我国憲法修改程序的完善」『政法論壇』2期，2003，p.26以下参照）、これは内容上、説得力があり、部分的には今後、法令において採り入れられる可能性がある。

(14) 中国では、憲法改正の公布の仕方として、条文改正式と改正案添付式がある。前者は、原文を改正した部分を含めた全文を公布する仕方、新しい全文を知るのに便利である。後者は、原文はそのままにして、それと並んで改正案を添付して公布する仕方、原文を知るのに便利である。全人代常務委員会は、これらのいずれの方式を採るべきか検討した結果、1988年2月、改正案添付式を採用することを決定した。しかし、今回、この方式を改め、1982年憲法の原文、過去と今回の憲法改正案、今回改正された部分を含む憲法全文を同時に公布した（王兆国「關於『中華人民共和国憲法修正案（草案）』的說明」本書編写組『憲法和憲法修正案一學習問答一』中国民主法制出版社，2004.3，p.108参照）。

国は、今後、長期に社会主義初級段階にあるであろう。国家の根本的任務は、中国の特色のある社会主義の道（文言変更）に沿って、力を集中して社会主義的現代化の建設を行うことである。中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論および『3つの代表』の重要思想（追加）に導かれ、人民民主独裁を堅持し、社会主義の道を堅持し、改革・開放を堅持し、社会主義の諸制度をたえず改善し、社会主義的市場経済を發展させ、社会主義的民主を發展させ、社会主義的法制を健全にし、自力更生、刻苦奮闘し、工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現し、物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた發展を推進して（追加）、わが国を富強・民主・文明をそなえた社会主義国家に築き上げるであろう。」

二、憲法序言の第10段の第2文の「長期の革命と建設の過程において、中国共産党の統率的指導のもとで、各民主党派と各人民団体が参加し、社会主義的勤労者、社会主義を擁護する愛国者および祖国統一を擁護する愛国者のすべてを含む、広範な愛国統一戦線が結成されたが、この統一戦線は引き続き強固になり發展して行くであろう。」を次のように改正する。

「長期の革命と建設の過程において、中国共産党の統率的指導のもとで、各民主党派と各人民団体が参加し、社会主義的勤労者、社会主義事業の建設者（追加）、社会主義を擁護する愛国者および祖国統一を擁護する愛国者のすべてを含む、広範な愛国統一戦線が結成されたが、この統一戦線は引き続き強固になり發展して行くであろう。」

三、憲法第10条第3項の「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴用できる。」を、次のように改正する。

「国家は公共の利益の必要のため、法律の

定めるところにより、土地を徴収または（追加）徴用し且つ補償を与えることができる（追加）。」

四、憲法第11条第2項の「国家は、個人経営経済、私営経済の合法的な権利および利益を保護する。国家は、個人経営経済、私営経済に対して指導・監督・管理を行う。」を、次のように改正する。

「国家は、個人経営経済、私営経済等の非公有制経済（追加）の合法的な権利および利益を保護する。国家は、非公有制経済の發展を奨励・支持・指導し、且つ非公有制経済に対して法によって監督と管理を行う（文言変更）。」

五、憲法第13条の「国家は、公民の合法的な収入、貯蓄、家屋、その他合法的な財産の所有権を保護する。」「国家は、法律の定めるところにより、公民の私有財産の相続権を保護する。」を、次のように改正する。

「公民の合法的な私有財産は侵されない（文言変更）。」「国家は、法律の定めるところにより、公民の私有財産権と相続権を保護する（文言変更）。」「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収または徴用し且つ補償を与えることができる（追加）。」

六、憲法第14条に次のような1項を追加して、これを第4項とする。

「国家は、經濟の發展水準と照応する社会保障制度を建立し、健全にする（追加）。」

七、憲法第33条に次のような1項を追加して、これを第3項とする。

「国家は、人権を尊重し保障する（追加）。」  
これに応じて、既定の第3項を第4項へ改める。

八、憲法第59条第1項の「全国人民代表大会は、省、自治区、直轄市、軍隊が選出する代表によって構成される。各少数民族はいずれも適当な定数の代表をもつべきである。」を、次のように改正する。

「全国人民代表大会は、省、自治区、直轄市、特別行政区（追加）、軍隊が選出する代表によって構成される。各少数民族はいずれも適当な定数の代表をもつべきである。」

九、憲法第67条の全国人民代表大会常務委員会の職権の第20号の「(20) 全国または個別の省、自治区、直轄市の戒嚴の決定」を、次のように改正する。

「(20) 全国または個別の省、自治区、直轄市の緊急事態への突入（文言変更）の決定」。

十、憲法第80条の「中華人民共和国主席は、全国人民代表大会の決定と全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづいて、法律を公布し、国務院の総理、副総理、国務委員、各部部长、各委员会主任、会計検査長、秘書長を任免し、国家の勲章と荣誉称号を授与し、特赦令を發布し、戒嚴令を發布し、戦争状態を宣布し、動員令を發布する。」を、次のように改正する。

「中華人民共和国主席は、全国人民代表大会の決定と全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづいて、法律を公布し、国務院の総理、副総理、国務委員、各部部长、各委员会主任、会計検査長、秘書長を任免し、国家の勲章と荣誉称号を授与し、特赦令を發布し、緊急事態への突入を宣布し（文言変更）、戦争状態を宣布し、動員令を發布する。」

十一、憲法第81条の「中華人民共和国主席は、中華人民共和国を代表して外国使節を受け、また全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづき海外駐在全権代表を派遣または召還し、外国と締結した条約および重要な協定を批准または破棄する。」を、次のように改正する。

「中華人民共和国主席は、中華人民共和国を代表して国事活動を行い（追加）、外国使

節を受け、また全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづき海外駐在全権代表を派遣または召還し、外国と締結した条約および重要な協定を批准または破棄する。」

十二、憲法第89条の国務院の職権の第16号の「(16) 省、自治区、直轄市の範囲内の一部地区の戒嚴の決定」を、次のように改正する。

「(16) 法律の定めるところにより（追加）、省、自治区、直轄市の範囲内の一部地区の緊急事態への突入（文言変更）の決定」。

十三、憲法第98条の「省、直轄市、県、市、市管轄区の人民代表大会の毎期の任期は5年とする。郷、民族郷、鎮の人民代表大会の毎期の任期は3年とする。」を、次のように改正する。

「地方各級の人民代表大会の毎期の任期は5年とする（文言の変更）。」

十四、憲法第4章の章名の「国旗、国章、首都」を、次のように改正する。

「国旗、国歌（追加）、国章、首都」。

第136条に次のような1項を追加し、これを第2項とする。

「中華人民共和国の国歌は『義勇軍行進曲』である（追加）。」

### III 改正の意義

#### 1 憲法序言第7段の「3つの代表」

いわゆる「3つの代表」論は、当時の党総書記の江沢民が、2000年2月、広東視察時に初めて言及し、そして、翌年9月の党第15期中央委員会第6回総会において正式に提示したものである。その内容は、共産党が終始、①中国の先進的社會生産力の発展の要求、②中国の先進的文化的文化の前進の方向、③中国の最も広範な人民の

(15) 「3つの代表」思想は、1995年に江沢民が提示したいわゆる「3講」（「学習」を講じ、「政治」を講じ、「正しい気風」を講じること）に「一層科学的な思想内容と明確な努力方向」をもたせたものとされる。「3つの代表」思想の形成の歴史的過程の詳細は、中共中央党校哲学教研部「三個代表」研究課題組『「三個代表」思想研究』人民出版社、2002.10、p.26以下参照。

根本的利益、の忠実な代表でありさえすれば、共産党は永遠に存続していけるというものである<sup>(15)</sup>。江沢民は、さらに2002年11月、「党第16回全国代表大会における報告」のなかで、『『3つの代表』の重要思想を全面的に貫こう』という見出しを立てて、「3つの代表」論を詳細に説明し、そして、この論は、「党第16回全国代表大会の第15期中央委員会の報告に関する決議」、「党第16回全国代表大会の『党規約（改正案）』に関する決議」のなかに盛り込まれ、改正「党規約」にも規定された。

「3つの代表」論は、江沢民の理論の独自性を打ち出したものであるが、特質的には、市場経済化の一層の促進に対応するための党体制の確立を意図していた。その重要な方策の一つが、「私営企業主」の入党の許可である。江沢民は、2001年7月の党創立80周年祝賀大会で私営企業主の条件付き入党の容認を提示していたが、翌年の党第16回全国代表大会において、入党申請可能者の党規約の規定を、「中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の革命分子」から「中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の社会階層の先進的分子」へ改正し、私営企業主の入党を正式に可能とした。政権を争う他政党の存在を拒絶する現在の中国において、私営企業主の入党の正式の容認は、党が中国社会内の多様で多元的な利益・意見を代表するものとなることを示している。いわば共産党の「全国民的政党化」である<sup>(16)</sup>。今回の憲法改正で、「3つの代表」と私有財産権が同時に憲法規定化されたのは、「3つの代表」の思想内容からして自然なことであった。

この「3つの代表」論は、内容的にマルクス主義の「伝統的」理念に沿うものではないが、

その「発展的」内容は、今回の憲法改正推進の重要概念である「時代とともに進む」ということにより正当化された。つまり、「3つの代表」論は、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論が「時代とともに進む」ことの結果であるとされたのである。このことを、全人代常務委員会副委員長の王兆国は、憲法改正案（草案）の説明のなかで、次のように述べていた。「『3つの代表』の重要思想は、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論を受け継ぎ、時代とともに進む科学的体系であり、マルクス主義の中国における発展の最新の成果であり、21世紀に対面する中国化したマルクス主義であり、全党全国各民族人民を導いて新たな世紀の新たな段階における発展目標と壮大な構想を実現するために奮闘する根本指針である。『3つの代表』の重要思想をマルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論と同様に憲法に書き込み、国家の政治と社会の生活における指導的地位を確立することは、全党全国各民族人民の共通の願望を反映し、党の主張と人民の意思の統一を體現し、全党全国各民族人民が新たな世紀の新たな段階において団結して奮闘するために共通の思想的基礎を提供し、重大な現実的意義と深い歴史的意義を有している」<sup>(17)</sup>。

もっとも、憲法改正案の内容が煮つまってくる以前は、「3つの代表」を憲法規定化することに対しては、「3つの代表」論は党の理念であり、憲法の性質、趣旨にそぐわないのではないか等の疑念も一部で提示されていた（この背景には「3つの代表」論をめぐる政治的立場の相違も存在していた）。だが、2003年7月1日、胡錦涛が「3つの代表」研究・討論会上の講話<sup>(18)</sup>のなかで、『『3つの代表』の重要思想は、わが

(16) 江沢民は、2001年7月1日の党創立80周年祝賀大会上の講話において、「党は中国労働者階級の前衛隊にならなければならないと同時に、中国人民と中華民族の前衛隊にならなければならない」と述べていたが、この党＝「2つの前衛隊」論は「全国民的政党化」と不可分である。

(17) 前掲『憲法和憲法修正案—學習問答—』p.101.

(18) 「胡錦涛在『3個代表』研討会上的重要講話」『人民日報』2003.7.3.



国の最も広範な人民の共通の願望を反映し、当今の世界と中国の発展の時代精神を体現し、全党全国人民が新たな世紀の新たな段階において引き続き団結して奮闘する共通の思想的基礎である」と論じて以来、「3つの代表」の「入憲」は確定的となり、こうして、「3つの代表」論は、「党と国家の発展に向けた戦略的構想」として格上げされた。党の思想・理念も国家の思想・理念（=憲法）も「時代とともに進む」ものであり、両者は一体的に「新たな世紀の新たな段階における国家の根本任務」を完遂するものであると位置づけられたのである<sup>(19)</sup>。

## 2 経済関係の憲法改正事項

### (1) 憲法第10条第3項、第13条の土地または私有財産の「徴収」と「補償」

改正前の憲法第10条第3項は、「土地を徴用できる」と規定していたが、「徴収」と「補償」については規定していなかった。もっとも、「補償」に関しては、憲法では規定されていなかったが、下位法規では規定されていた。例えば、「土地管理法」（1986年6月、全人代常務委員会会議採択、1988年12月、1998年8月改正）第47条は、土地の「徴用」に対して「補償」を与えることを定めていた。

今回の憲法改正で、土地のみならず私有財産に対しても「徴収」または「徴用」が可能となり、かつ両方に対して「補償」を与えることができることとされた。

徴収と徴用は異なる法的概念である。徴収は、公共の利益の必要のために、国家が私人所有の財産を強制的に国有に帰属させることを指し、徴用は、公共の利益の必要のために強制的に公民の私有財産を使用することを指す。徴収は所有権の改変であるが、徴用は使用権の改変にすぎない。つまり、徴収は、国家が被徴収者から

直接に所有権を取得し、その結果、所有権の移転が発生するものである。徴用は、主に緊急状況下における私有財産に対する強制的使用であり、一旦緊急状況が終われば、徴用された財産は原権利者に返還される。徴用と徴収はともに3つの原則を遵守することが要求される。すなわち、①公共の利益の必要という原則、②法定の手続きに依るという原則、③法にもとづいて補償を与えるという原則である<sup>(20)</sup>。

改正前憲法の第10条第3項の土地徴用に関する規定およびこの規定にもとづいて制定された土地管理法は、上述の二種の異なる態様を区分せず、統一的に「徴用」と称している。実際の内容からして、土地管理法は農村の集団所有の土地を国有の土地へ転ずる態様—これは実質的に徴収—を規定しているだけでなく、また臨時に土地を用いる態様—これは実質的に徴用—を規定している。今回の憲法改正は、市場経済化の進展とともに、徴収と徴用に因って生じる種々の異なる財産関係を整理するために、徴収と徴用の二種の異なる態様を憲法上で区分することの重要性が認識されるようになったことの結果であると同時に、土地と私有財産の市場経済における中核化に照応して、その徴収または徴用に対する補償も憲法的保障へ格上げされたのである<sup>(21)</sup>。

### (2) 憲法第11条第2項の「非公有制経済」

中国の「社会主義」の経済的土台は、1978年末の「改革・開放」路線への転換以来、確実に変容してきた。1978年憲法までは、個人経営経済、私営経済等の非公有制経済は公有制経済の対立面であるとする「対立」論が体制的見地であった。しかし、「改革・開放」路線下の1982年憲法で、「個人経営経済」は社会主義的公有制経済を補完するものであるとする第1段階の

(19) 肖蔚雲『『三個代表』重要思想写入憲法的重大深遠意義』『人民日報』2004.2.4参照。

(20) 許安標「保護公民的合法的私有財産不受侵犯」『人民日報』2004.4.8参照。

(21) 前掲『憲法和憲法修正案—學習問答—』p.103, pp.201-203参照。

「補完」論が規定され、次に、1988年の憲法改正で「私営経済」は社会主義的公有制を補完するものであるとする第2段階の「補完」論へと進められた。そして、1999年の憲法改正で、個人経営経済、私営経済等の非公有制経済は社会主義的市場経済の「重要な構成要素」であるとする「重要構成」論が打ち出された<sup>(22)</sup>。今回の憲法改正は、この「重要構成」論の延長線上にあり、「非公有制経済を発展させる国家の方針をさらに明確にした」<sup>(23)</sup>ものである。

「非公有制経済の発展を促進すること」は、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」のなかで既に強調されていたが<sup>(24)</sup>、その後、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択した党第16期中央委員会第3回総会は、非公有制経済の発展を促進させる具体的政策として、①非公有制経済の発展と積極的な導入に大いに力を入れ、法律や法規が禁じていないインフラ設備、公用事業その他の業種や分野へ非公有資本が参入するのを許可すること、②非公有制企業は、投融资、税収、土地使用、対外貿易などの方面で、その他の企業と同等の待遇を享受すること、③非公有制企業に対するサービスと監督管理を改善する必要があること等を提示していた<sup>(25)</sup>。

憲法への「非公有制経済」の追加は、私有財産権の憲法規定化と相乗作用的に市場経済を一層促進させる機能を有するものと考えられる<sup>(26)</sup>。

### (3) 憲法第13条の「私有財産権」

江沢民が「党第16回全国代表大会における報告」のなかで、「私的財産を保護する法律制度をさらに充実させる」ことと「財産所有権、土地、労働力、技術等の市場を発展させる」ことを提示して以来<sup>(27)</sup>、財産権の憲法規定化の可能性は高まっていたが、その後、党第16期中央委員会第3回総会における「財産権は所有制の核心で主要内容である」との「一致した認識」にもとづいて<sup>(28)</sup>、私有財産権が憲法改正草案(草案)のなかに盛り込まれた。

しかし、全人代の31名の代表が連名で出した「私有財産に対して立法的保護を強化することに関する議案」(504号)のなかにあった「私有財産は神聖不可侵である」という文言は採用されなかった。結局、「社会主義の公共財産は神聖不可侵である」(憲法第12条第1項)を維持しつつ(「神聖」の削除意見はあった)、財産権については、「公民の合法的な私有財産は侵されない」(憲法第13条第1項)という緩和的な文言で規定された。これは、国家は社会主義初級段階においては「公有制を主体」とする基本的な経済制度を堅持すること(憲法第6条第2項)、「国有経済すなわち社会主義的全人民所有制経済は国民経済のなかの主導力である」こと(憲法第7条)等が保持されたことを考慮すれば、不自然な結果ではなかった。かつ、「神聖不可侵」を規定しなかったのは、現代の諸外国の憲法でも、私有財産の「神聖不可侵性」を規定し

<sup>(22)</sup> 土屋英雄「中国の立憲主義」全国憲法研究会編『憲法問題〔11〕』三省堂、2000.5、p.78参照。

<sup>(23)</sup> 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p.103。

<sup>(24)</sup> 『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』人民出版社、2002.11、p.25。

<sup>(25)</sup> 『人民日報』2003.10.15参照。

<sup>(26)</sup> 「改革・開放」開始の1979年以来、今日まで、中国経済は年平均9%の成長率であったが、個人経営経済、私営経済の年平均成長率は20%超であった。2002年、個人経営工商は2377.5万戸で就業者4743万人、私営経済は243万戸、就業者は3409万人であり、2001年末までに非公有制と混合所有制経済の投資は全社会投資の38.5%を占めるに至っている(胡康生「毫不动摇地發展非公有制經濟」『人民日報』2004.4.6)。なお、中国での非公有制経済の歴史的な發展過程の詳細は、傅桃生『非公有制經濟組織党建工作理論研究』人民出版社、2003.3、p.38以下参照。

<sup>(27)</sup> 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』p.26参照。

<sup>(28)</sup> 『人民日報』2003.10.15。

ているものはほとんどなく、「神聖不可侵」概念は時代遅れであるとする意見が強かったことにもよる。

また、私有財産権の保障は、憲法の第2章「公民の基本的な権利と義務」のなかで規定されるべきであるとする主張も採り入れられず、規範性が比較的弱い原則的規定たる第1章「総綱」のなかで定められたことにも注意する必要がある（これまでの憲法改正の大部分は「総綱」のなかの条文であった）。もっとも、「総綱」における規定であっても、私有財産権がそれまでの一般的権利から基本的権利へ昇格されたのは確かであり、一般的権利と基本的権利とでは、その権利の保護の方式・性質が異なる<sup>(29)</sup>。

私有財産権の憲法規定化は、公的説明では次のようなことを意味していた。第1に、私有財産権の保護の法的地位の上昇。現行の法律上でも私有財産権の保護の規定は存在するが、これを憲法上の保護に格上げした。第2に、私有財産権の保護力の強化。今回新たに用いられた「侵されない」（原語「不受侵犯」）という文言は、それまでの「保護する」という文言より厳格な意味を有する。第3に、私有財産の保護範囲の拡大。憲法上保護される私有財産には、生活手段と生産手段の両方が含まれ、有形・無形、動産・不動産など形態の如何にかかわらず、および市場経済下で出現するその他の財産権も合法的であれば保護される。第4に、「所有権」を「財産権」に改めたことによる権利の意義の明確化、全面化<sup>(30)</sup>。

今回の私有財産権の憲法規定化の意義をいかに理解するか。これとの関連で、憲法改正前、私有財産権の保障を、政府権力の制限、公民の権利の保護、庶民の財産権の尊重、人類の生存・発展・自由・尊厳等との関連で主張している以下のような論があった。「私有財産権の存在は、

政府の権力の拡張を抑制する堅固な障壁である。財産権は公民私人の自治の領域を開き、政府の公権力の範囲を限定してきた。憲法の真の意義は『限政』すなわち政府の権力を制限し、公民の権利を保護することにある。現代政府は権力が制約を受ける『有限政府』であり、政府の存在の正当な理由は財産権を含む公民の各種の権利を保護することである。公民の私有財産に十分な法律保障を提供するのが政府の不可避的な職責である。「無節制な苛税・雑税、濫発される負担金・罰金は、公民の財産権に対するあからさまな侵害である。「庶民の財産権に対する尊重は、執政者がまことに得がたい貴重な大知恵である。「一言で言えば、財産権は人類が生存と発展を求める基本的権利であり、また人類の自由と尊厳を維持する土台である」<sup>(31)</sup>。

確かに、私有財産権の保障は、政府権力の制限、公民の権利の保護、庶民の財産権の尊重、人類の生存・発展・自由・尊厳等と関係はあるが、しかし、今回の私有財産権の憲法規定化の主たる目的は、財産権の保障を生活手段以外の私的財産の保障へと拡大、強化することであり、その現実の眼目は、庶民、弱者、人類の財産の保護・尊重というよりむしろ、市場経済の一層の展開のための「非公有制経済」の財産の保護・尊重であり、政府権力の制限も「非公有制経済」との関係のものであって、実際、高度の市場経済化のなかでの私有財産権の保障は主としてそのように機能せざるを得ない<sup>(32)</sup>。また、中国が2001年12月に世界貿易機関（WTO）に加盟して、中国経済が世界経済システムにリンクされたことも、私有財産権の強力な「入憲」圧力となった<sup>(33)</sup>。

もっとも、今回の憲法改正が「庶民の財産権」の保障とも無関係でないことは事実である。例えば、現在の中国では、土地の再開発のための

(29) 曾 前掲論文 p.6参照。

(30) 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』pp.104-105, p.199参照。

(31) 劉武俊（司法部司法研究所副研究員）「私有財産権入憲の意義」『中国青年報』2004.1.9.

土地収用、住民の強制立退き等が深刻な問題になっており（毎年増大している行政訴訟の相当数が、この問題—「土地戦争」ともいわれている—と関連している<sup>(34)</sup>）、この面で、個別的には、私有財産権の保障が土地収用、強制立退き等に対して対抗的に機能する場合もありうる<sup>(35)</sup>。しかし、一般庶民の土地の収用、強制立退き等の問題は、実は、憲法改正前の条文の「国家は、公民の合法的な収入、貯蓄、家屋、その他合法的な財産の所有権を保護する」（第13条）という規定で対応できる性質のものであったことをも看過すべきでない。そもそも、現在蔓延している強制立退き等の問題は中国の市場経済化のシステムと密接不可分であり、これは、私有財産権の保障（憲法規定化された私有財産の徴収、徴用に対する補償を含む）とは別の性質の国家的な社会政策で対処されなければ本質的な解決は得られないであろう<sup>(36)</sup>。

さらに、私有財産権の憲法規定化は必ずしも異議なくなされたわけでもない。現行憲法上の「財産所有権」の規定は「社会主義初級段階の要求に合致」しているので憲法改正は必要でないとする意見<sup>(37)</sup>のほか、そもそもマルクス主義的公有制と私有財産権の間に本質的矛盾はないのか、欧米的な財産権の導入は民衆の利益に

なるのか等の批判はさほど弱くない<sup>(38)</sup>。私有財産権は「入憲」とともに確固となるわけではなく、私有財産権の保障の安定化は、現在、深刻度を増しているいわゆる「三農（農業、農村、農民）」問題<sup>(39)</sup>の解消の方向および次項の「社会保障制度」の具体化のありようと連動している。

なお、財産権関係で、今後、物権法（民法典の一部）、債権責任法（民法典の一部）、涉外民事関係法律適用法（民法典の一部）、商事登記法、企業破産法（この前身の「企業破産法〔試行〕」は1986年に制定されている）、国有資産法、外国為替法、反独占法、企業所得税法、銀行業監督管理法等の立法化、および会社法、共同経営企業法、証券法、個人所得税法、商業銀行法、中国人民銀行法、土地管理法、対外貿易法等の改正が予定されている<sup>(40)</sup>。

### 3 憲法第14条の「社会保障制度」

今回の憲法改正で追加された「経済の発展水準と照応する社会保障制度を建立し、健全にする」という文言自体は、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」のなかで提示されていた<sup>(41)</sup>。具体的には、次のような内容である。「社会の統一的按配と個人口座を結びつけるこ

32) 劉武俊の同上論文は、また、私有財産権の憲法規定化を、都市住民の93%が憲法改正して公民の私有財産権を保護することを希望している（中国経済景気観測センターと中央テレビ・中国財經報道の2002年初めの共同調査による）ということでもって正当化しているが、私有財産権の保障の主たる受益者は農村住民ではなく都市住民であることに注意する必要がある。さらに、劉武俊は、他の論文でも、中国には「恒産があってはじめて恒心がある」という古語があるが、この「恒産」という古語の現代用語が「私有財産」であり、「財富を追求し、財富を占有し、財富を享受するのは人の天性である」として、私有財産権の「入憲」を正当化している（劉武俊「讓私有財産遠離『傲慢與偏見』」『新西部』1期, 2004, p.70）。この類の主張は中国の学者の間でも増えてきているが、こうした論が政府の司法部内部から出ていることがいささか興味深い。

33) WTO加入が中国の経済法制建設に及ぼす重大な影響については、曹建明（最高人民法院裁判官、副院長）「WTO與中国的法治建設」『比較法研究』2期, 2002, pp.1-20参照。

34) 全人代会議における最高人民法院院長・肖揚の「最高人民法院活動報告」によると、2003年の1年間に判決が出された行政訴訟事件は11万4,896件であるが、このうち、土地収用、強制立退き等の事件は「比較的に突出」しており、その他、国家賠償事件判決は3,124件で、前年比18.24%であった（本書編写組『学習十届全国人大二次會議文件輔導』中共中央党校出版社, 2004.3, p.30）。

35) 憲法改正前の2004年2月、3月上旬、中国国内では、こういう角度から私有財産権の憲法規定化を論じたり、報道したりするものが少なくなかった。

とを堅持して、都市部の職員・労働者の基本養老保険制度と基本医療保険制度を充実させる。失業保険制度と都市部住民の最低生活保障制度を健全にする。多ルートを通じて社会保障基金を調達し、積み立てる。各地は実情にもとづいて、社会保障の基準と水準を合理的に確定しなければならない。都市と農村の社会救済と社会福祉事業を発展させる。条件を備えた地方では、

農村における養老・医療保険と最低生活保障制度の確立を模索する」<sup>(42)</sup>。

この「社会保障制度」の憲法規定化は、必ずしも市場経済制度の順調な展開に対する党と国家の指導部の自信の反映ではない。むしろ、逆である。現実には、市場経済化のいびつな発展の結果としての都市・農村間の収入格差、地区間の収入格差、職業間の収入格差、異なる所有

---

36) 筆者は、2004年3～4月、北京滞在中に強制立退き等の問題を現地調査したが、調査対象の一つに、北京大学「6・26事件」がある（これは、5月現在、いまだ解決されていない）。この事件は、財産権保障の法システムの運用上で重大な問題があるので、ここに紹介しておく。

2001年、北京大学は、「南壁美化」計画にもとづいて、北京大学南門付近で営業している各商店と立退き交渉に入ったが、この交渉は難航した。北京大学は、同年4月13日に文書を発出し、4月16日から全面的に断水、停電を実行することを各商店に通知した。写真館、眼鏡店等の一部の商店は自家発電機を購入してこれに対抗した。その後、膠着状態が続いたが、2003年4月15日、「北京大学資源集団」（もと「北京大学資源開発公司」）は、「北京市海淀区政府の文書の精神」と「北京大学文書の要求」を根拠として、5月30日を期限に家屋を撤去することにした。実際、4月4日付けの「北京大学文書（校発〔2001〕46号）」たる「北京大学南街西段の撤去期限に関する緊急通知」は、撤去を4月15日から開始し5月30日に完了させるよう北京大学資源集団に指示していた。この期限内には撤去はなされなかったものの、6月26日夜、北京大学資源集団から委託を受けた「北京君誠撤去・移転公司」は、動員した作業員と機械でもって対象家屋を一举にほぼ完全に破壊した。写真館を中心とする商店側は、破壊跡地に小屋を建てて立てこもり、現在に至っている。写真館（「天光照相館」）と「北京大学資源開発公司」との間の協議書（署名、1994年3月17日）および契約書（署名、1995年3月1日）を読むと、家屋使用期限は25年で、1994年に開始し2018年1月1日に終止することになっている。要するに、契約期間内の強制取り壊しである。写真館側の計算では、損失は家屋、写真店経営設備、複写機、エアコン、家財道具、服装用品等を含めて60万余元。北京大学資源集団側は、この取り壊しは北京君誠撤去・移転公司の判断で実行されたので、責任は北京大学にはないとし、また補償費については、政府が北京大学資源集団にいかなる補助金も出さないの、さほど補償を支払うことはできない、と主張している。区役所の調停もすべて不調に終わっている。写真館側は、資金が全くないので弁護士を雇って訴訟を起こすことができない状態だと話し、かれらの後ろには、「胡主席」と「温総理」に直訴する大きな横断幕が、文字通り瓦礫の山と化した家屋跡地にひるがえっていた。

本件における係争期間の長期性と著名大学による法的手続きの無視には驚かされるが、同時に老人と障害児を抱えた写真館側が言う「既成事実化を拒否する」という「権利のための闘争」の持続的意思にも驚かされる。いずれにしても、先の劉武俊が言うように「財富の追求」が「人の天性」であるかどうかはともかく、中国の国家体制からして最も重要とされる人民の「生存権」としての性質の財産の保障が逆に脆弱化しているのではないかという疑念がある。

なお、憲法改正後、4月に入ってから、北京、河南、広州等において、住民が、私有財産権の保障を新たに規定した憲法を持ち出して、強制立退きに抵抗しているという報道がある。これを、北京大学教授の王磊は、中国の一般市民の「憲法意識の高まりの反映」と評しているが（『法制日報』2004.5.15,電子版）、そういう要素もあるものの、しかし、先述のように強制立退きに対しては憲法的には改正前の憲法条文でもって対抗可能であり、逆からいえば、改正憲法は住民に強力な新武器を与えておらず、住民が新たに改正憲法を持ち出したのは、それだけ住民側に他に依拠できる手段がほとんどない厳しい状況を示しているのではないかと考えられる。いずれにしても、今回の憲法改正が、住民の生存権的な私有財産の保障に「現実」にどう作用するのか継続的な観察が必要であろう。

37) 金台生「修改憲法應與時俱進」『当代思潮』3期, 2002, p.11.

制間の収入格差は拡大の一途であり<sup>(43)</sup>、この市場経済化の「負の側面」の広がりには国家体制の基盤を掘り崩していくという指導部の危機意識が「社会保障制度」の憲法規定化の動因の一つであった。

指導部の危機意識は、既に、当時の国務院総理の朱鎔基が2002年3月の第9期全人代第5回会議の政府活動報告のなかで、国家指導者として初めて「弱勢群体」（弱い人々）という概念を提示して、この人々への配慮を強調したことも現われていたし、また、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」と王兆国の「憲法修正案（草案）の説明」はともに、「社会保障制度」の憲法規定化を「社会の安定と国家の

長期安定の重要な保証」と位置づけていたことは<sup>(44)</sup>、急速な市場経済化の「負の側面」が将来的に惹起する危険性を認識していることの結果である。市場経済化政策を堅持していくかぎり、「社会保障制度」の重要性は一層増してくる。というのも、党文献が論じるように、健全な社会保障制度は社会発展の「安定器」であり、経済運行の「減震器」であり、社会公平の実現の「調節器」であるからである<sup>(45)</sup>。今回の「社会保障制度」の「入憲」は、人民の生存権の憲法上の体现とも説明されるが<sup>(46)</sup>、中国がこれまで国際的な人権論争の場において、人権のうち生存権（および発展権）が中国では歴史的に最も重要なものであると主張してきたこと

38) 例えば、欧米的な財産権の導入との関連では、ある論はこう言う。「中国の法学者が最も気にかけているのは、法律が広範な民衆の理想と願望を表すことができるかどうかではなく、法律が法学者の理想と願望を表すことができるかどうかである。「立法上のエリート主義は、法律専門家たちが民衆から学ぶのを妨げている。法律専門家たちは上に目を向け、自己の正義の理念を押し広げて又は正義の大旗をかかげて、民衆のいわゆる『多数者の暴政』に抵抗し、少数の企業家を防護している」。法学者たちの理論は「国外の成文法典」から来ている。「中国の法学者が英米の財産権の概念を引き入れようとするとき、不可避的にわが国の成文法と矛盾が発生する。法学者は両者の関係を慎重に区分せず、財産権の概念をそのまま中国の法律条文のなかへ持ち込もうとする」。法学者の幻想を打ち破るのは非常に残酷なことであるが、しかし一般庶民はこのことに関心がない。一般庶民は、かれらが直面している種々の問題に立法者が回答するのを切実に要求している」（喬新生「学者新論：中国法学的根在哪里」『人民日報』2004.2.25, 電子版）。

39) 国務院総理の温家宝は、2004年に入って、ある会議で、「私にとって最も困難なのは何か。やはり三農だ」と述べたとされるが、実際、農民と都市部住民の収入格差は拡大し続けている。例えば、1997年の農民の一人平均純収入は2,090元、都市部住民の一人平均可処分所得は5,160元で、格差は1対2.47であったが、2003年の農民の収入は2,622元、都市部住民は8,500元で、格差は1対3.24に拡大した（『北京週報』8号,2004,電子版参照）。なお、「三農」問題に対処するため、中共中央は2004年1月、第1号文件（「農民の収入増加を促進する若干の政策に関する中共中央・国務院の意見」2月8日公布）を発出した。

40) 閻珂主編『2004年中国立法研究報告』中国民主法制出版社, 2004.3, p.389以下参照。

41) 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』p.28.

42) 同上。

43) これについては、前掲・土屋「中国の憲法事情」『諸外国の憲法事情』p.9参照。なお、収入分配のいわゆる「ジニ係数」は、0.4が国際公認の警戒ラインだが、中国住民のジニ係数は、1978年では0.180だったが、1994年に0.434に達し、2001年には0.459に拡大して「分配不公平の区間」に入ったとされる（『北京週報』32号,2003,電子版参照）。ちなみに、日本のジニ係数は、厚生労働省の調査によると、1987年のジニ係数（当初所得）は0.4049であったが、以後拡大し、2002年は0.4983であった。

44) それぞれ、前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』p.28、前掲『憲法和憲法修正案—學習問答—』p.105.

45) 本書編写組『學習十届全国人大二次會議文件問答』中共中央党校出版社, 2004.3, p.218参照。

46) 『法制日報』2004.4.30.

からすれば<sup>(47)</sup>、「社会保障制度」の具体化の内容によっては、中国の国家体制の真価が問われることになる。

なお、今後、社会保障制度関連法規である社会保険法（養老保険、医療保険、失業保険、労災保険等）、社会救済法、労働契約法、農民権益保護法等の立法化が予定されている<sup>(48)</sup>。

#### 4 憲法第33条の「国家は、人権を尊重し保障する」

「人権を尊重し保障する」という文言は、党中央の正式の文書としては、江沢民の「党第15回全国代表大会における報告」において初めて現われ<sup>(49)</sup>、その後、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」のなかでも用いられた<sup>(50)</sup>。直接的には、この文言が今回、憲法規定化されたものである<sup>(51)</sup>。このことによって、いわゆる「人権入憲」が果たされた。

人権の憲法規定化の理由について、王兆国は次のように説明している。「この改正は、主に次の2点を考慮したことにもとづく。第1に、人権を尊重し保障することは我々の党と国家の一貫した方針であり、今回、それを憲法へ書き入れることで、この方針の貫徹・執行にさらなる憲法的保障を提供できる。第2に、党の第15回と第16回の全国代表大会はいずれも明確に『人権を尊重し保障する』ことを提示している。憲法のなかに人権の尊重と保障を宣示することは、社会主義制度の本質的要求を体現しており、

わが国の社会主義的人権事業の発展を推進するのに有利であり、我々が国際人権事業において交流と協力を行うのに有利である」<sup>(52)</sup>。

公式的説明はこうであるが、しかし、中国が1991年に「人権白書Ⅰ」<sup>(53)</sup>を発表して人権概念を体制的に公認してから、今回の憲法改正で人権を憲法規定化するまで10年以上かかったのは、それなりの理由があった。

当時の憲法に人権が規定されていなかったことについて、当初、中国の国家教育委員会が編集を組織した憲法教科書は、人権の内容が既に憲法上の「公民の権利」のなかに含まれているからであると形式的に説明していた<sup>(54)</sup>。しかし、現実には、党と国家の指導部のなかに人権の憲法規定化に対する深い懸念があった。つまり、1989年の天安門事件の後遺症がまだあった1990年代（特に前半）、人権の憲法規定化を回避したのは、第1に、仮に憲法で人一般の人権の保障を規定すると、その人権の普遍性、不可侵性の理念が、国家の主人たる人民と区別される「敵対分子」の政治的、精神的人権の剥奪に対する批判的視座を設定し、かつこれは国政の基本原則である人民民主独裁（憲法第1条）およびこれと不可分の「敵・味方の理論」を浸食しかねないこと、第2に、精神的人権の自然権的理念は、国家的承認による法的規定に権利を押し込める「公民の権利」論の基盤に動揺をもたらす可能性があること等によるものであったと考えられる。

(47) この詳細は、土屋英雄『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』明石書店、1998.4、p.146以下参照。

(48) 関 前掲書 p.391参照。

(49) 中共中央文献研究室編『十五大以来重要文献選編（上）』人民出版社、2000.6、p.31。

(50) 前掲『中国共产党第十六次全国代表大会文件彙編』p.31。

(51) 党第15回大会後の1999年の憲法改正時においても、「人権を尊重し保障する」の文言を憲法規定化すべしとする意見が出されていたが（房保国「1999年憲法修改的前前後後」『当代法学』4期,2000,p.1）、その時は見送られていた。

(52) 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p.105。

(53) この「人権白書Ⅰ」から「人権白書Ⅴ」（2001年）までの各白書の論評は、土屋英雄「中国の人権論の原理と矛盾的展開」『ジュリスト』1244号、2003.5.1-5.15、p.204以下参照。

(54) 許崇徳主編『中国憲法（修訂本）』中国人民大学出版社、1996.7、p.400。

もっとも、これは当時の政治的、経済的、社会的な状況の判断にもとづくものであって、人権の憲法規定化をそれ以後も絶対的に回避する理由となるものではなかった。つまり、政治的、経済的、社会的な条件が整備され、かつ人権の憲法規定化の理論的説明が準備されれば（すなわち人権概念と人民民主独裁原理、「公民の権利」概念との折り合いの理論的説明が構築されれば）、いずれは、憲法に人権を規定することはあり得た。このことを、筆者はつとに指摘しておいたが<sup>(55)</sup>、今回の憲法改正で、「3つの代表」、私有財産権とともに人権が憲法規定化されたのは、一応の条件整備と理論的準備がなされたことの結果である<sup>(56)</sup>。

中国人権研究会副会長兼秘書長の董雲虎は、人権を含む憲法改正案が採択された直後、憲法規定化の意義との関連で、人権を「政治的概念」から「法的概念」へ、人権を尊重し保障する主体を「党と政府」から「国家」へ、人権を尊重し保障する意思を「党と政府の意思」から「人民と国家の意思」へ、人権を「党と政府の執政・行政の政治理念と価値」から「国家の建設と発展の政治理念と価値」へ、「党と政府の文書の政策的規定」から「国家の根本大法の原則」へとそれぞれ上昇させたことの重要性を論じていた<sup>(57)</sup>。

要するに、人権概念が「国家性」を獲得したのであるが、このこと自体は、中国政法大学校長の徐顕明が指摘するように、中国の憲政史上

で「時代を画する意義」<sup>(58)</sup>を有する。また、人権概念が1991年の「人権白書」で公的に提示されてから十数年しか経っておらず、地方と中央の各級の多くの幹部がいまだ人権に対して高度の「政治的敏感性」を保持しているなかで<sup>(59)</sup>、人権を憲法規定化したことの法的、政治的、社会的効果は小さくはない。しかし、同時に、これから焦点として鮮明に浮上してくるであろう中国の憲政主義上の重大な隘路をも注視する必要がある。つまり、筆者が既に指摘しておいたように<sup>(60)</sup>、中国の人権保障の根本的課題は、憲法上の権利保障体制そのものが未確立ないし未機能であるということである。今後、人権との関連では、胡錦濤が憲法の公布・施行20周年記念講演のなかで強調したように、「憲法保障制度を健全化して憲法の実施を確保する」<sup>(61)</sup>ことの実現が必須的に要求されるようになるであろう<sup>(62)</sup>。

## 5 憲法第67条、第80条、第89条第16号の「緊急事態」

改正前の憲法は「戒厳」については規定していたが、「緊急事態」については規定していなかった。「戒厳法」（1996年3月、全国人民代表大会常務委員会会議採択）の第2条によれば、「戒厳」とは、「国家の統一、安全ないし社会公共の安全に重大な危機を及ぼす動乱、暴乱または重大な騒乱が発生した際に、非常措置を採らなければ、社会秩序を維持し人民の生命、財産、

55) 前掲・土屋『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』pp.162-163、前掲・同「中国の人権論の原理と矛盾的展開」pp.207-208。

56) 今回の憲法改正前の出版だが、「人権」の「入憲」を想定の上で、「中国の人権理論体系」の構築を試みた最近の研究書として、王立行等著『人権論』山東人民出版社、2003.9参照。また、憲法改正後では、「人権」と「公民の権利」の異同を論述しているものとして、郭道暉「人権観念與人権入憲」『法学』4期、2004、p.17以下。なお、先述の憲法教科書（注54）の主編者の許崇徳は自説を変えておらず、「人権」の内容と「公民の権利・自由」のそれは一致していると説明している（「堅持"以人為本"尊重和保障人權」『人権』2期、2004、p.30）。

57) 董雲虎「『人権』入憲：中国人権発展的重要里程碑」『人民日報』2004.3.15。

58) 『法制日報』2004.4.30。

59) 関今華主編『基本人權保護與法律實踐』厦門大学出版社、2003.9、p.236参照。

60) 前掲・土屋「中国の人権論の原理と矛盾的展開」p.208以下。



安全を保護することができない緊急事態時」において採用する一種の非常措置を指す。「緊急事態」はこの「戒厳」を含むが、それに限られず、適用範囲はより広い。ある有力説は、「緊急事態」を、「国家の正常な憲法と法律の秩序に危害を及ぼし、人民の生命、財産および安全に対して重大な脅威を構成し、まさに発生しつつあるか発生が迫っている危機事態」とする<sup>(63)</sup>。

「緊急事態」の憲法規定化の要求が急浮上してきた直接の契機は、先述したように2003年のSARS（新型肺炎）問題である。これに対処するために「突発的公共衛生事件応急条例」（2003年5月、国务院常务会议採択）が急遽制定されたが、これは文字通り「応急」的なものであった。その後、SARS問題の経験を総括するなかで、突発的な公共衛生事件のほか、より広く重大な自然災害、人為的重大事故等の緊急事態に対処する統一的な法制度を整備する必要性が強く認識されるようになった<sup>(64)</sup>。

中国は、憲法と法律上、緊急事態制度に関して既に一定の規定を有しているが、しかし、中国の緊急事態制度に関する立法はかなり分散的

である<sup>(65)</sup>。既述のように、これまでの憲法は戒厳に関する規定を有するのみであり、また戒厳法の定めによれば、戒厳は『三乱』（動乱、暴乱、重大な騒乱）で引き起こされた緊急事態に適用されるにすぎず、重大な自然災害等の際に引き起こされる緊急事態下において、国家机关がいかに職権を行使するかは明確な憲法的規定が欠けている。さらに、応急的対応システムは不統一である。現行の応急的対応システムは、それぞれ異なる緊急事態に対して確立されたものであり、憲法と法律には明確な緊急事態の形態が規定されておらず、緊急事態が一旦発生した場合、法に依って迅速、有効に応急的対応措置を採ることが困難である<sup>(66)</sup>。こうしたことから、今回の憲法改正で「緊急事態」が憲法規定化された。

今後、戒厳法に代替する統一的な「緊急事態法」の立法化が予定されている。緊急事態法は、中国では、「憲法関連法」、「国家非常時の『小憲法』」と位置づけられている重要法律である。2003年11月、国务院法制弁公室は、緊急事態法案の起草を清華大学公共管理学院へ委託し、そ

61) 『人民日報』2002.12.5. 胡錦涛は、同年の12月26日にも、党中央政治局の最初の「憲法学習」を議題とする集団学習会を主催して、憲法重視の姿勢を示している。また、胡錦涛指導部の政策との関連では、第10期全人代第2回会議における国务院総理の温家宝の「政府活動報告」のなかで提示されている「人を本とする（以人為本）」という概念は、「人権」および「社会保障制度」と重なるところがあり、かつその理論的位置づけからして、今後、胡錦涛指導部の政策の特質の一つとなる可能性がある（「人を本とする」は、2004年3月30日に発表された「人権白書VI」〔国务院新聞弁公室「2003年中国人権事業的進展」『人民日報』2004.3.31〕にも使用されている）。この概念を説明している党文献は、「胡錦涛同志を総書記とする党中央が提示した、人を本とし全面的、調和的で持続可能な発展観を樹立するということは、社会主義的現代化建設の法則に対するわが党の認識の一層の深化で、党の執政理念の重要な昇華であり、重要な現実的意義と深い歴史的意義を有している」と述べた上で、「人を本とする」ことについて、「わが党の科学的発展観の本質と核心」、「マルクス主義の基本的観念の体現」、「経済社会発展の長期の指導方針であると同時に実際の活動において堅持すべき重要原則」、「最も広範な人民大衆の主体的作用と地位の肯定であると同時に、一つの価値選択、思考方式」等と説明している（前掲・本書編写組『学習十届全国人大二次會議文件問答』pp.88～89）。もっとも、この「人を本とする」という概念が、「民を本とする（以民為本）」という思想と連関があるとすれば問題がある。「民を本とする」思想は、歴史的には儒教の民本思想であり、現代的には儒教的人権思想である。儒教的人権思想は「統治の客体たる民」のための「良い統治」を本質とするものであり、これは統治と人権の主体としての民の確立の基盤の強化へとは必ずしも作用しない。少なくとも理念的には人民を「主人」とする中華人民共和国の政治体制を前提にしながら儒教的人権論を展開するのは自家撞着であろう（この問題の詳細は、前掲・土屋『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』p.34以下参照）。

の後、清華大学公共管理学院緊急事態法研究項目組は、『中華人民共和国緊急事態法』専門家建議稿（初稿）を作成し、この「建議稿（初稿）」に関して、2004年4月3日、清華大学において研究・討論会が開かれた。

「建議稿（初稿）」は9章85条からなり、総則において、非常時の公民の基本的権利を確保するために、次のような五大原則が定められている。①応急処理の「分級・分期原則」および「比例原則」（第4条、第5条）。分級・分期原則

62 憲法保障制度に関する議論は、最近相当に煮つまってきたが、こうした議論とは別に、憲法保障の問題が中国で改めて耳目を集める契機となった事件として、齊玉苓事件と孫志剛事件がある。齊玉苓事件との関係では、重要なのは事件そのものというより、その事件（教育を受ける権利の侵害事件）の裁判との関係で、2001年に出された最高人民法院の司法解釈（法積〔2001〕25号）である。これによって、最高人民法院は、憲法規定を具体的事件において援用することを認めた。なお、この司法解釈の憲法保障上の意義については、前掲・土屋「中国の人権論の原理と矛盾の展開」p.210参照。

他方、孫志剛事件は、事件そのものが中国社会の強い関心対象となった。これは、広州で、「都市の乞食、浮浪者送還弁法」（1982年5月、国務院発布）にもとづき、「三無」（合法の証明書、正常な居所、正当な生活費出所が無い）を理由として収容された孫志剛（武漢出身で27歳の大卒者）が収容・送還所のなかで、2003年3月、撲殺された事件である（死因は当初、心臓病とされた）。4月26日、『北京青年報』が、事件の詳細を報道して孫志剛の死因に疑問を提示し、さらに5月14日、この事件で13名の容疑者が逮捕されたことを報じた（最終的には17名が逮捕され、裁判で死刑を含む厳罰の判決が出された）。5月16日、3人の青年法学博士が、全人代常務委員会法制工作委员会に対して、『都市の乞食、浮浪者送還弁法』を審査することに関する建議書』を提出し、1週間後、北京大学教授の賀衛方等の5人の学者も、全人代常務委員会に対して、孫志剛事件との関係で「特定問題調査委員会」を設置するように要求した。憲法第37条は公民の人身の自由を保障し、「立法法」（2000年3月、全人代会議採択）は、法律制定事項の一部の制定を全人代および全人代常務委員会は国務院に授權できることを定めていると同時に、「人身の自由を制限する強制的措置と処罰」に関する事項等は授權できないと規定し（第9条）、「行政処罰法」（1996年3月、全人代会議採択）は、「人身の自由を制限する行政処罰は、法律によってのみ設定できる」（第9条）と規定している。上の学者の建議書等は、「都市の乞食、浮浪者送還弁法」はこれらに抵触する違憲、違法の行政法規ではないか、というものであった（民政部の統計によれば、収容・送還所は全国で700余箇所あり、近年は毎年100余万人が収容・送還されている）。憲法は、全人代常務委員会の職権として、「国務院が制定した行政法規、決定、命令のうちの、憲法、法律に抵触するものの取消」（第67条第7号）を定めている。しかし、この職権はこれまで一度も正式に行使されたことはなく、今回も、表面上は、国務院が自ら「都市の乞食、浮浪者送還弁法」の規定の問題を見出したかのように、6月18日、国務院常務会議は、中国の経済社会の発展と人口の流動状況の大きな変化にともなう新しい情勢に適応しなくなったとして、この弁法を廃棄し、6月20日、新たに「生活が定まらない都市の乞食、浮浪者救助管理弁法」を発布した（8月1日施行）。これは、全人代常務委員会と国務院が水面下で協議した結果であると考えられるが、旧弁法の廃棄自体は高く評価されているにしても、このいわば「隠性」の解決方法に対する批判もある。また、確かに「救助」のための新弁法は、「治安管理」のための旧弁法と法的性格を異にするにしても、新弁法（および「生活が定まらない都市の乞食、浮浪者救助管理弁法実施細則」民政部、2003年7月21日発布、8月1日施行）も、運用上、「救助」の名目で実質的に「収容」「送還」として機能する可能性もありえないことはない。

いずれにしても、齊玉苓事件と孫志剛事件が中国での違憲審査制度の問題を急浮上させる契機となったのは確かである。なお、2003年6月30日、上海において、『孫志剛事件と違憲審査』学術研究・討論会』が開催されたが、この内容については、『中国法学』4期、2003、p.189以下、『法学』7期、2003、p.3以下参照。

違憲審査制度との関係で、ごく最近、新しい動きが出てきた。全人代常務委員会が、法制工作委员会の下部組織として、下位法と上位法（特に憲法）の間の衝突・抵触の問題を専門的に審査する任務を負う「法規審査記録室」を設立したのである。この機関は、独立性と権威性が弱く、違憲の法律・法規を取消す権限も有していないものの、将来的に違憲審査制度の一種へ発展する可能性を内包している試行的組織であり、今後の展開が注目される。

は、突発的公共事件を、危害の程度、危害の範囲、政府の制御能力に応じて等級と段階に区分するということである。比例原則は、国家機関はその他の措置でもって突発的公共事件が惹起する重大な社会的危害を統御、除去し、正常な秩序を回復することができないときにはじめて応急的職権を行使することができるということ、すなわち極めて重大な突発的公共事件が発生した場合のみ、はじめて緊急事態の実行を考慮できるということである。②「法治原則」(第7条)。これは、緊急事態を決定・実施して応急的職権を行使するには、憲法と法律の根拠がなければならず、憲法と法律の根拠がないいかなる規定、措置もすべて無効であるということである。③「人権保障原則」(第8条)。これは、緊急事態法、全人代および全人代常務委員会の立法規定、決定にもとづいてのみ、はじめて公民の人身の権利・自由に関して非常的措施をとることができるということである。④「外国および国際組織の中国内の財産、人員の保護原則」(第10条)。これは、緊急事態突入時に、外国と外国人の利益を保護するということである。⑤「ニュース監督原則」(第17条)。これは、ニュース単位(報道機関)は、突発的公共事件を取材・報道し、関係国家機関に対して事件を報告する権利を享有し、いかなる国家機関、公的機構、国家公務員もニュース単位の合法的な取材活動に対して干渉、妨害をしてはならないということである<sup>(67)</sup>。

この「建議稿(初稿)」はさらに検討が加えられ、2004年12月、全人代常務委員会の会議の審議に付されることになっている。

## 6 その他の憲法改正事項

### (1) 憲法序言第7段の「中国の特色のある社会主義の道」

これについては、憲法改正前の文言は「中国の特色を有する社会主義を建設する道」であったが、この文言は、全人代の会議に提出された憲法改正案(草案)で「中国の特色のある社会主義を建設する道」へ変更され、これは、さらに、全人代会議の審議過程において「中国の特色のある社会主義の道」へ修正され、これが正式の文言となった。

これまでの憲法改正では、全人代の会議に提出された憲法改正案(草案)は一字も修正されずに採択されてきたが、今回初めて、憲法改正案(草案)の文言が修正されたという点で重要な意義を有している。しかし、これは用語上の技術的修正であり、少なくとも法的観点からは重い意味合いはないであろう。なお、「中国の特色のある社会主義の道」という文言は、「党第16回全国代表大会の第15期中央委員会の報告に関する決議」のなかで用いられている<sup>(68)</sup>。

### (2) 憲法序言第7段の「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進」

物質文明、政治文明、精神文明という用語が並べて使用されるようになったのは、党第16回全国代表大会での党規約改正においてである。もとの党規約(1997年の党第15回全国代表大会で改正)では、「人民が物質文明を建設すると同時に、努力して社会主義的精神文明を建設するのを中国共産党は指導する。」(総綱)という文

<sup>(63)</sup> 莫紀宏(中国社会科学院法学研究所研究員)「建立健全緊急状態制度、規範我国応急反応機制」『法制日報』2004.2.23.

<sup>(64)</sup> 前掲『憲法和憲法修正案—學習問答—』pp.106 - 107参照。

<sup>(65)</sup> 現在、緊急事態関係を含む応急的法規としては、法律35件、行政法規36件、部門規程55件、党中央・國務院文書111件が存在するとされる(曹康泰「為確立緊急状態制度提供憲法依拠」『法制日報』2004.3.25)。

<sup>(66)</sup> 莫 前掲論文参照。

<sup>(67)</sup> 『法制日報』2004.4.14、『瞭望東方周刊』2004.4.18参照。後者がより詳しい。

<sup>(68)</sup> 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文件彙編』p.132.

言であったが、これを党第16回全国代表大会は「人民が物質文明、政治文明を建設すると同時に、努力して社会主義的精神文明を建設するのを中国共産党は指導する。」(総綱)へ改正した。

この党規約改正が今回の憲法改正に影響を与えたのは確かであるが、しかし、「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して」という文言の直接的な土台は、「党第16回全国代表大会の『中国共産党規約(改正案)』に関する決議」における「社会主義の物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して」<sup>(69)</sup>という文言であった。

また、この文言が追加された箇所からして(「Ⅱ 改正の内容」の一を見よ)、その趣旨は、既にあった「富強」と「民主」の内容の説明に加えて、「文明」の内容を説明するためであり、これによって、物質・政治・精神の「3つの文明」の建設を、中国を「富強・民主・文明をそなえた社会主義国家に築き上げる」という社会主義的現代化の建設の総目標と緊密につなげ、それを国家の基本法のなかへ組み込んだのである<sup>(70)</sup>。

### (3) 憲法序言第10段の「社会主義事業の建設者」

「社会主義事業の建設者」という文言は、憲法改正では統一戦線の構成部分として新たに追加されたが、この文言が提示された江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」では、「社会主義事業の建設者」は、直接的には統一戦線の構成部分との関係で述べられたものではなく、「3つの代表」の説明のところで、「『3つの代表』という重要思想を貫くには、最も幅

広く、最も十分にあらゆる積極的要因を引き出し、中華民族の偉大な復興のために絶えず新しい力を注ぎ込まなければならない」こととの関連で提示されていたものである。具体的には、「社会の変革のなかで現われた民営科学技術企業の創業者と技術者、外資企業に招聘された管理者と技術者、個人経営営業者、私営企業主、仲介組織の従業者、自由業者等の社会階層は、いずれも中国的特色のある社会主義事業の建設者である」ということである<sup>(71)</sup>。

「3つの代表」は、本来、市場経済化の一層の促進に対応するための党体制の確立を意図して出されたものであり、その重要な方策の一つが「私営企業主」の入党の許可であった。そして、今回の憲法改正で、「3つの代表」が憲法規定化されたことで、その「3つの代表」の理論内容と関連する「社会主義事業の建設者」も、党の指導下の統一戦線の構成部分として憲法規定化されることになったのである<sup>(72)</sup>。

### (4) 憲法第59条第1項の「特別行政区」

全国人民代表大会の構成との関連で「特別行政区」が追加されたのは、1997年7月に香港が、1999年12月にマカオが、それぞれ中国へ返還されたことの結果である。

2003年3月15日、第9期全国人民代表大会第5回会議は、「香港、マカオの特別行政区で第10期全国人民代表大会代表を選挙する弁法」を採択し、特別行政区が選挙する第10期全国人民代表大会代表の定数を香港36名、マカオ12名としていた。

### (5) 憲法第81条の「国事活動」

<sup>(69)</sup> 同上 p.138.

<sup>(70)</sup> 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p.102参照。

<sup>(71)</sup> 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文件彙編』pp.14-15.

<sup>(72)</sup> これと照応させるため、憲法改正に先立って、2004年3月12日、統一戦線組織たる中国人民政治協商会議の規約改正案が、中国人民政治協商会議第10期全国委員会第2回会議にて採択された。この改正は、「3つの代表」、「社会主義事業の建設者」の規定化を含めて22箇所に及ぶ(本書編写組『政協章程和政協章程修正案学習読本』人民出版社, 2004.3参照)。

改正前の憲法は、国家元首にあたる中華人民共和国主席の対外的な職権は、「中華人民共和国を代表して外国使節を接受し、また全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづき海外駐在全権代表を派遣または召還し、外国と締結した条約および重要な協定を批准または廃棄する」という内容で、全く形式的な性質のものであった。

今回の憲法改正で、中華人民共和国主席の職権を増加させたのは、国際交流の重要な形態の一つであるいわゆる「元首外交」<sup>(73)</sup>をより活性化させるためのものであるが、国家主席の憲法的地位が高められたことも含意する。

(6) 憲法第98条の「地方各級の人民代表大会の毎期の任期は5年とする」

1982年の憲法制定時では、任期が5年であったのは、省、直轄市、区を設けている市の人民代表大会のみであったが、1993年の憲法改正で、5年任期は、県、区を設けていない市、市管轄区の人民代表大会にまで拡大され、さらに今回、郷、民族郷、鎮の人民代表大会も5年任期とされた。この地方各級の人民代表大会の任期の同一化は、地方各級の経済社会発展の企画、計画、人事配置等をよりよく協調させるためのものである<sup>(74)</sup>。

1993年の憲法改正で5年任期を、県、区を設けていない市、市管轄区の人民代表大会にまで拡大したのは、1992年の党規約改正で、県級の党委員会の任期が3年から5年に改められたことに合わせたものであり、これは県級の党と国家の指導部の相対的安定化を目的としていた。ところが、その後、県級と郷級の人民代表大会の任期の不一致により、人的・物的・財政的に支障、齟齬、非効率が出てきた。そこで、2002年の党規約の改正で、党の基層委員会の任期が「3年または4年」から「3年から5年」へ改

められたことに合わせて、今回の憲法改正で郷級の人民代表大会の任期も5年とされたのである。

(7) 憲法第4章の章名および憲法第136条第2項の「国歌」

改正前の憲法で規定されていたのは国旗と国章のみであったが、今回の憲法改正で、中華人民共和国の国歌は「義勇軍行進曲」であることが憲法規定化され、国歌に国旗、国章と同一の憲法上の権威が付与された。「義勇軍行進曲」は、もともとは、1935年、田漢が作詞し、聶耳が作曲した映画「風雲児女」の主題歌である。

中華人民共和国の建国後の1949年9月27日、中国人民政治協商会議第1期全体会議は、「中華人民共和国の国都、紀年、国歌、国旗に関する決議」を採択し、その第3項は、「中華人民共和国の国歌が正式に制定されるまでは、『義勇軍行進曲』を国歌とする」と規定していた。その後、1954年憲法は国旗と国章を規定したが、国歌については未規定のままであった。

今回の憲法改正まで、国歌は憲法に書き込まれることはなかったが、1978年3月5日、第5期全人代第1回会議は、「義勇軍行進曲」の歌詞は変化した現実を反映することができないとして、田漢作の歌詞を全面的に修正した新国歌を採択した。しかし、この国歌は、1982年12月4日、第5期全人代第5回会議において取消され、「義勇軍行進曲」が国歌として回復されていた。

むすびにかえて — 移転の自由、ストライキの自由の「入憲」問題

今回の憲法改正では採用されなかったものの、憲法改正の必要性が主張されていた項目は少なくない。例えば、序言のなかの歴史関連部分、

<sup>(73)</sup> 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p.107参照。

<sup>(74)</sup> 同上参照。

個人の名前、階級闘争の文言を削除すること、総綱のなかの諸規定の構成と配列に調整を加えること、「普通話」（共通語）の文言を「国語」に改めること（現行憲法の第19条は「国家は、全国に通用する共通語を普及させる」と規定）、司法の独立の原則を明記すること、自治制度についての独立の章を設けること、憲法監督委員会（あるいは憲法裁判所、憲法委員会）を設立すること、公民の基本的権利として生命権、移転の自由、ストライキの自由、生存権、知る権利、公正な裁判を受ける権利、非人道的待遇を受けない権利を新たに規定すること、既に定められている平等権、選挙権・被選挙権、人身の自由、通信の自由、労働の権利、教育を受ける権利、女性の権利を改正すること、公民の基本的権利の配列・順序に調整を加えること等である。

これらの主張のすべてを紹介する余裕はないので、ここでは、中国で比較的に関心が高いと同時に、次回の憲法改正で「入憲」の可能性が小さくない移転の自由とストライキの自由について若干の分析を加えて、むすびにかえることにする<sup>(75)</sup>。

まず、移転の自由は、中華人民共和国の最初の正式の憲法である1954年憲法においては、居住の自由と並んで規定されていた（第90条第2項）。しかし、この居住と移転の自由は、1975年憲法で削除された。削除の理由について、当時の國務院副総理の張春橋による「憲法改正に関する報告」（1975年1月13日）は全く言及していないので、少なくとも公的にはなぜ削除されたかは明らかでない。中国の最近のある論文は、移転の自由の削除を、当時のいわゆる「4人組」（王洪文、張春橋、江青、姚文元）の支配と結び

つけて説明している<sup>(76)</sup>。しかし、この説明は妥当でない。移転の自由の削除は、「4人組」のイデオロギーの現われというより、それまでの党と国家の既成の政策、方針の憲法上の追認と継続を意味していた。つまり、次のようなことである。

1954年憲法制定から3年後の1957年12月、中共中央と國務院は連合して「農村人口の盲目的外流を制止することに関する指示」を発し、都市と農村の戸口管理部門が戸籍管理を厳格にして農村人口の都市流入を抑止するように要求した。そして、1958年1月、全人代常務委員会は、中華人民共和国の最初の戸籍管理法規である「戸口登記条例」を採択した。この条例は、公民が農村から都市へ移転するためには、「都市の労働機関の採用証明」、「学校の合格証明」、「都市の戸口登記機関の移入許可証明」のいずれかが必要であると規定していた（第10条）。これによって、移転の自由は実質的に厳しく制限されることになった。その後、一連の法令、措置によって比較的に整備された戸籍管理制度が確立されてきた<sup>(77)</sup>。この政策は、戸籍管理を通して大量の農村人口の都市への流入および小都市住民の大都市への移住を抑制することによって、計画経済、農村の人民公社化、都市計画、社会福祉等を有効に展開しようとするものである。これは、食糧危機への対処という側面を有するが、同時に毛沢東の「社会主義建設戦略」<sup>(78)</sup>とも不可分であった。

1978年末以来の鄧小平の「改革・開放」政策は、毛沢東の社会主義建設戦略の否定の上に成り立つ。それとともに、移転の自由の復活の要求が強く出されるようになるのは自然の流れであった。しかし、1982年憲法の制定時には、論

(75) 最も関心が高い「憲法監督」関係の議論については、前掲・土屋「中国の憲法事情」『諸外国の憲法事情』p.21以下、前掲・土屋「中国の人権論の原理と矛盾的展開」p.208以下参照。

(76) 馮蘭瑞「恢復『公民居住和遷徙自由』的權利」『中国改革』5期, 2002, p.16.

(77) 頼方中、洪瑤「憲法对公民權利的保障及完善」『達県師範高等専科学校学报（社会科学版）』1期, 2004, p.69参照。

(78) この戦略の詳細は、前掲・土屋『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』p.128以下参照。

争の末、結局、移転の自由は規定されなかった。これは、移転の自由のための「主観的、客観的条件」が整っておらず、この自由の実行は「社会問題」を惹起するという判断が優先されたことによる<sup>(79)</sup>。その後、1988年、93年、99年の憲法改正の際にも同様の理由で移転の自由は憲法規定化されなかった。

だが、市場経済化の深化とともに、移転の自由の「入憲」圧力は強まってきており、既に行政上では、1978年以来、移転の自由の制限は徐々に緩和されてきている。近年でも、国務院は、1998年7月、公安部の「当面の戸口管理活動における若干の突出した問題を解決することに関する意見」を、2001年3月、公安部の「小都市・町の戸籍管理の改革を推進することに関する意見」をそれぞれ承認・配布しているが、これらは移転の自由の制限を行政上で部分的に解除するものであった。また、中央のみでなく、各地方政府も、その地方の実情を考慮しつつ、移転の自由の制限を緩和する措置をとってきている。

移転の自由は、次回の憲法改正の際に憲法規定化される可能性は低くないが、しかし、現在および近い将来の「主観的、客観的条件」からして、全面的に容認されるとは考え難い。仮に憲法規定化されるにしても、移転の自由を憲法上で原則的に規定した上で、その規制ないし調整は下位の法令によって行うというのが無難な予想であろう。また、移転の自由は、中国ではこれまで、主に市場経済、労働力市場、農村労働者の就業等との関連で論じられてきたが、今回、「人権」が憲法規定化されたことによる

「人権論」の活性化とともに、移転の自由は人身の自由、人格尊厳権、平等権、生存権等との関連でも論議されるようになることが考えられる<sup>(80)</sup>。

次に、ストライキの自由は、移転の自由とは逆に、1954年憲法では規定されず、1975年憲法で初めて規定されたものである（第28条）。その後、1978年憲法では引き続き規定されたが（第45条）、1982年憲法で削除された。

1975年憲法は、なぜストライキの自由を定めたのか。張春橋の「憲法改正報告」は、この点について、憲法にストライキの自由を加えたのは「毛主席の提案」にもとづくものであると明言している<sup>(81)</sup>。張春橋は、このストライキの自由を、毛沢東の言葉を引用しながら、集中と民主、規律と自由との関連で説明しているだけだが、当時の数少ない憲法解説書は、「一部のものは、プロレタリア階級独裁の社会主義制度のもとでは、国の利益と人民の利益が根本的に一致しているからには、なぜ新憲法は、公民は罷業の自由をもつと規定しなければならないのか」という伝統的な社会主義理論から出てくる疑問に答えるかたちで、こう述べていた<sup>(82)</sup>。「罷業は、これまでは一貫して、ブルジョア階級にたいするプロレタリア階級の闘争の一種の武器」であった。他方、「社会主義社会では、人民政府と人民大衆とのあいだの矛盾、指導と被指導とのあいだの矛盾、国家機関の工作要員と大衆とのあいだの矛盾は、一般にはいずれも人民内部の矛盾」であり、この矛盾の解決には、

79) 北京大学法学百科全書編委会『北京大学法学百科全書一憲法学、行政法学一』北京大学出版社、1999.12、p.338参照。

80) 移転の自由の意義・性質を多角的に考えようとする方向は、2002年に開かれた「移転の自由研究討論会」において既に出ている（盛洪等「人是否應該擁有自由遷徙權」『社会科学論壇』7期、2002、pp.54-67）。なお、1957年出版の中央政法幹部学校国家法教研室編著『中華人民共和國憲法講義』（高橋、浅井訳）は1954年憲法に関する中国の代表的憲法教科書であるが、この書は、移転の自由を「公民の人身の自由」のなかに位置づけていた。

81) 『中華人民共和國第4期全国人民代表大会第1回會議文獻』外文出版社、1975.1、p.38。

82) 本書編写組『鞏固無産階級專政的根本大法』上海人民出版社、1975.7、野間・浅井・近田訳『プロレタリア階級独裁のために』東方書店、1976.5、pp.154 - 155参照。

「民主的な方法」をとることができるだけである。人民内部の矛盾については、「騒ぎ」（罷業を指す＝引用者注）を起こすことには賛成しない。「騒ぎ」は「社会主義の事業の発展に不利」となる。しかし、「われわれは、修正主義者が指導を横取りするのを防止し、資本主義の復活を防止しなければならない」。もしそのような状態が起きれば、罷業を含むすべての闘争形態をとって、「修正主義者に横取りされた権力をふたたび奪いかえす」。

ここでのポイントは国家の資本主義、修正主義への変質・逸脱の防止であり、ストライキの自由はそのための闘争形態の一つであるわけである。経済的目的でなく政治的目的のストライキの容認である。これは、毛沢東の社会主義建設戦略と密接に関係するものであった。

しかし、ストライキの自由は、鄧小平復活後の1982年憲法によって否定された。彭真（憲法改正委員会副主任委員）による「中華人民共和国憲法改正草案に関する報告」（1982年11月26日）のなかでは、ストライキの自由の削除の理由は全く触れられていないが、憲法解説書では、ストライキの自由の否定の理由として、伝統的な社会主義理論が持ち出されていた。例えば、党と政府に近い、当時の代表的な憲法学者たちが集団で執筆した憲法教科書は、なぜ憲法からストライキの自由を削除したのかについて、次のように論じていた<sup>(83)</sup>。「ストライキの自由は、本来、資本主義国家の労働者がそれを用いて自身の権利をかちとり、資本家の搾取と階級的抑圧に反抗する一つの手段である」。他方、「社会主義制度下では、労働者は国家の主人である。生産を停止する方法で社会矛盾を解決しようとするのは、人民全体の願望と根本的利益に合致しないだけでなく、ストライキ者の利益に直接影響し損害を与える。官僚主義に反対するには、

その他の方法—批判、建議、告訴、告発等—を用いたり、また企業の職員・労働者代表大会を通して解決することができる。現代化された生産のなかでは、労働停止・生産停止は、国家に巨大な損失をもたらす。ストライキの自由を規定するのは、個々の悪人に利用されるだけであり、安定団結と社会主義的現代化の建設事業にとって不利である。このため、わが国では、ストライキの自由を取消すのは広大な人民の意思に合致している」。

ここには、資本主義の復活の防止、修正主義との闘争のためのストライキの自由という視点は全くない。毛沢東思想と決別し、伝統的な社会主義理論へ回帰したのである。ところが、この理論の説得力はほとんどなくなりつつある。何よりも、伝統的な社会主義理論を支えていたいわゆる経済的土台が急速に変容してきたのである。それとともに、上部構造とされる法的権利たるストライキの自由を廃止した論拠も成り難くなるのは当然である。

中国では、1982年憲法下での市場経済の進展は目覚しく、既に「多種の所有制度」と「多種の経済要素」が併存する経済制度が形成されており、さらには党中央によって「混合所有制経済」と「非公有制経済」の発展が謳われ<sup>(84)</sup>、そして今回、私有財産権が憲法規定化された。同時に、この経済制度の負の側面も目立ってきており、公的にも、「少なからぬ私営企業、三資企業（合弁企業、共同経営企業、100%外資企業）は、法律で確立された労働制度に違反して、労働者の合法的權益を厳しく侵害している」<sup>(85)</sup>ことが明らかにされている。

企業側の違法行為、侵害行為に対する労働者側の対抗行為は、実は、既に法律上で容認されている。すなわち、1992年4月に制定された「組合法」には、次のような規定がある。「企業、

<sup>(83)</sup> 呉家麟、許崇徳、肖蔚雲等『憲法学』群衆出版社、1983.11、p.370。

<sup>(84)</sup> 2003年10月14日の党第16期中央委員会第3回総会の決議（『人民日報』2003.10.15）。

<sup>(85)</sup> 曾 前掲論文 p.7。



事業単位に停業、怠業事件が発生した場合、労働組合は職員・労働者を代表して企業、事業単位および関係方面と協議し、職員・労働者の意見と要求を反映して解決意見を提出すべきである。職員・労働者の合理的要求に対しては、企業、事業単位は解決を与えるべきである。労働組合は、企業、事業単位と協力して立派に活動し、できるだけ速やかに生産、労働秩序を回復する」（これは、制定時は第25条で規定されていたが、2001年10月の改正時に第27条へ移された）。この条文は、ストライキ（原語「罷工」）でなく、停業（原語「停工」）と怠業（原語「怠工」）を規定しているにすぎないが、中国では、この規定は、ストライキ行為の「事実上の保護」<sup>(86)</sup> ないし「黙認」<sup>(87)</sup> とも解釈されている。しかし、労働者の現実の厳しい状況のなかで、ストライキの自由を憲法上の権利として正式に保障すべきであるという要求が強まってきている。

ストライキの自由の「入憲」要求の論拠を整理すると、おおよそ次のようになる。①社会主義国家は当然、人民の国家であり、公有制の企業も当然、勤労大衆の所有であるが、しかし人民は国家と企業を直接に管理するわけではなく、国家と企業の直接の管理者が労働者の合法的権益を違法に侵害することは十分あり得る。この侵害行為に対抗して、労働者がストライキを行うことは必要である。②今日、経済主体は既に多元化され、非公有制経済は中国の社会主義経済の重要な構成要素であり、かつこれは引き続き発展されることになっているが、このことは、

非公有制経済の資産所有者とこれらの企業の労働者との間に利益の衝突がないということを決して意味しない。個人経営、私営、三資等の企業では、労働者は企業の主人ではない。一部の地方では、私営企業所有者、管理者が労働者の経済的利益を侵害しているだけでなく、労働者の人身の権利・自由、人格権でさえ侵害している事件が出現している。労働者はこの種の侵害行為に対してストライキ権をもって対抗する必要がある。③ストライキの自由を認めることは、いわゆる「安定団結」を損なうものではない。労働者と資本の間の矛盾、衝突は客観的に存在しており、公民のストライキの自由の回復は、国家の法的秩序内において矛盾を解決する道を切り開くものであり、この道がなければ一層激烈な衝突、大争議が起こることになる。ストライキの自由は「社会の安全ネット」であり、法的秩序内で利益の保護を求めるのは「社会の安定」にとって有利である。④中国は「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」（社会権規約）に加入しているが（1997年署名、2001年批准）、その第8条第1項はストライキ権を定めている。

ストライキの自由は、移転の自由とは異なった意味で、「政治的に敏感」な問題であるが、上述の論拠は一定の説得力を有しており、また今回、私有財産権が憲法規定化されたことをも考慮に入れば、今後、ストライキの自由の「入憲」圧力は強まってくることはあっても、弱まることはないであろう<sup>(88)</sup>。

（2004年5月23日脱稿）

（つちや ひでお 筑波大学教授）

<sup>(86)</sup> 頼、洪 前掲論文 p.70.

<sup>(87)</sup> 唐忠民、陸幸福「關於修改現行憲法的幾点建議」『現代法学』6期, 2003, p.112.

<sup>(88)</sup> 先に紹介したように、1982年憲法の制定時では、ストライキの自由の廃止の立場であった有力憲法学者の許崇徳が、最近、ストライキの自由の復活に好意的な論を発表しているのが注目される。許崇徳『中華人民共和國憲法史』福建人民出版社, 2003.4, p.791以下参照。