

< 発表 >

民国の樹立から民国の憲政へ—中華民国憲政発展の考察—

政治大学教授 薛化元

薛 1つの側面から見ますと中華民国という称号は、アジアで初めての民主共和国になるわけですが、真の意味での民主共和国を実現するために人民が国家の主役になって、定期的な選挙によって誰が行政を行なうかを定めることが、民国当初の理念を実現する最低条件になるかと思えます。

中華民国の発展の歴史から見ると、1923年10月に初めて第1号の「中華民国憲法」を公布しました。しかし、曹錕の賄賂による選挙によって各方面に認められず、この憲法は実際に機能することがなかったのです。

中国が実施する憲法について言えば、中華民国国民政府が1946年に制定したものがそれを成し遂げたわけであります。1948年5月になって、初めて憲法によって形成された政府が正式に機能することになります。

しかし、もともと民主憲政の上で成立した中華民国政府は、民主憲政が成り立ったばかりの時に、国際法上新しくできた中華人民共和国政府によって継承され、中国への統治時代を終えたのです。

次に簡単に民国の成立と第1回の制憲(憲法の制定)の話に入っていきたいと思います。

1911年10月、湖北の新軍が武昌で決起し、そのあとに各省が相次いで呼応して決起しました。そして、各省の都督府代表が連合会議を開いて、漢口に「中華民国臨時政府組織大綱」を制定したのであります。

この組織大綱は全体で4回の修正を通して、1912年1月1日、孫文が臨時大総統に就任した翌日から大総統の実権を有する組織大綱がやっと提案したことになります。その後溥儀(宣統皇帝)の退位の協商が順調に進み、袁世凱が

臨時大総統に就任したわけです。1912年2月7日、積極的に内閣制の中の中華民国臨時約法を採用することになりました。そして、1912年3月に袁世凱が臨時大総統に就任し、後の10月6日に国会選挙によって中華民国の初めての大総統に就任したのであります。1913年10月、憲法起草委員会が「中華民国憲法草案」、いわゆる「憲法草案」を、3回の審議を経て可決されたのです。その後袁世凱が帝位復活になって頻繁に政局が変化するも、結局のところ立憲にまで辿りつかなかったのです。

1923年になって憲法制定がやっと展開されることになります。その当時、曹錕は憲法制定を名目に賄賂を施して大総統に当選しました。国会において中華民国憲法草案を2回、3回の審議を経て、曹錕が就任した日に公布することになりました。

しかし、先ほど申し上げたように曹錕が賄賂によって当選したことによって周りの批判を受け、この憲法が「賄賂による憲法」と呼ばれることになり、正式に実施することなく、1928年に国民政府が北伐に成功して北京に入城したあと実際の審議に入ります。1929年の国民党第3次全国大会において、「総理遺教」を中華民国の今世紀の最高法案として確立するということが承認されました。総理遺教を訓政時期の統治の基本的規範として、中国国民党が最高政治権力を持つことになります。

そして1931年6月、中華民国訓政時期約法を公布して施行することになります。しかし、公布した後、完全に施行することは実現できませんでした。たとえば1931年12月に修正した国民政府組織法は、明らかに訓政時期約法に抵触していました。その中の国民政府主席が持つ

実権に対して抵触がありました。この件に関して言えば訓政時期約法は事実上、国家最高位定法の効力を失ったわけであります。孫文の訓政理論に従えば、訓政は軍政から憲政へ発展する単なる過渡期であります。その後、立法院が憲法起草委員会を設置したのです。1936年5月5日に「中華民国憲法草案」、通称「五五憲草」という名前で呼ばれておりますが、審議を経て公布されることとなります。それと同時に、選挙によって制憲国民大会代表を選出し、制憲国民大会の開催を準備したのですが、1937年の日中戦争勃発まではこの憲法を作る仕事は完全に展開することがなかった。また、国民政府の北伐から、中国国民党「以党治国」、「一党訓政」までの流れの中で、国民党の一党統治に対して他の民主党派が反対の意を表していました。五五憲草に反対する一番大きな理由は、国民大会体制及びその職権に対する疑問でした。

1946年1月、各党派が参加する政治協商会議が重慶で開かれました。この会議において憲法草案チームが提出した「政治協商会議五五憲草改定原則」十二項（「政協憲草十二項改定原則」とも言われる）が承認されました。これが「政治協商会議憲法草案」の基本的な枠組みになったわけであります。その内容について言えば、「政協憲草十二項改定原則」は、孫文が主張する五権憲法の形式をとったのですが、五権の名前で実質三権を実施することになり、根本的に五五憲草の精神を欠いたのであります。この政協憲草十二項改定原則は、のちに中国国民党第6回中央執行委員会第2次全体会議で強力な批判を受けることとなります。その中で3つの条項に対する改定がありました。1つ目は立法院の対行政院の不信任権。2つ目は行政院の立法院に対する解散権を取り消して、地方の各省が制定する「省の憲法」を「自治法」に修正したことです。この政治協商会議の決議によれば、必ず連合政府を先に組織して、その後国民大会を開いて憲法を制定する段取りになっております。

しかし国民政府が憲法制定を唱えた時に、各党派による連合政府がまだ組織されてなかったんです。そういったことで共産党及び民主同盟の反対を浴びることになります。蒋介石が指導する中国国民党当局は、民主主義的なイメージを保つため、積極的に他の党派との共同で憲法を制定することをしたわけであります。その中で最初に同意を示したのは反共的な青年党でありました。しかし張君勱が指導する民社党が共同で参与することを条件として同意したのであります。張君勱が雷震および中国国民党の説得のもと、蒋介石の政協憲草が承認される保障という約束のもとでやっと3つの政党による共同での憲法を制定することが成り立ったのです。

しかし、五五憲草を支持する中国国民党籍を持つ国民大会の代表が全体の多数を占めており、彼らが孫文の遺教である五五憲草を布告することを試みたんですね。それによって張君勱が憲法制定国民大会から辞任し、蒋介石の約束の励行を要求しました。最終的に国民党の動員のもと、1946年12月25日にやっと政協草案が承認されることとなります。これが現行の中華民国憲法の元になっております。

その中で一番特別な項目は、やはり行政権の問題であります。当時は政協憲草の中に明文化されてなかったにも関わらず、周辺の人々はみんな知っているように、孫科が憲法制定国民会議の中で明確に指摘した憲法制定の精神、すなわち行政院が立法院に責任を持つこと。行政院長が総統に責任を持ち、これによって総統の立法院との直接衝突を避けることができます。しかし行政院がさらに総統の指導を受けることが決められております。

次に「行憲」という憲法の実行と「動員戡乱」と戒嚴令の話になっていきますが、戡乱鎮定動員とも言いますので、この辺の説明をしたいと思えます。

中華民国政府は憲法を実行する準備に入っていますが、その根本的な訓政体制から憲政体制に移行しなければなりません。1946年1月に

国防最高委員会が、人民の自由に対する法令を制限する法令を廃止あるいは修正することを決定しました。しかしその中で少なからぬ法規定が完全に廃止あるいは修正することがなかった。1946年12月24日、憲法制定国民大会が憲法の実施を準備する段階において、憲法の公布日から行政法令と憲法が相互矛盾することがあった場合、迅速に修正・廃止に対応しなければならない。この修正の業務は国民大会の集会前に済ませるべきであると決めたのであります。

しかしこれらの法令はまだ完全に修正あるいは廃止されておらず、継続的に適用する場合があります。憲法の依拠および憲法の実行がなかったために、憲法違反があるにも関わらず存続し、合法的でないことがずっと続いていました。相対的に言えば憲法制定以降、憲政秩序と衝突があったのは、やっぱりこの「動員戡乱体制」と「戒嚴法体制」でありました。この2つの体制は、民主的な憲政と矛盾があるにも関わらず、ある程度憲法に依拠しています。これによって長期的に中華民国憲政体制と併存して、これが全体的に中華民国憲政体制の長期的に正常化できなかった原因にもなっております。

次に動員戡乱と憲法実行の矛盾問題について、1947年4月に国民政府が動員戡乱の命令を下します。それによって中華民国憲法を実行したあとに、憲法実行と動員戡乱が併存する状態が続いたわけでありました。そのため動員戡乱が幾つかの法規定に違反するものも存在しました。

それによって第1回国民大会において憲法修正の手順で臨時条項を制定して、全国動員戡乱案が可決されました。これは動員戡乱に憲法の依拠を与えたのであります。

次に戒嚴令についてお話をしておきたいと思えます。

1948年12月10日、蒋介石総統は、動員戡乱時期臨時条項に基づいて、行政院会議の議決を経て、全国の戒嚴令を命じたのであります。しかしこの戒嚴令の中には、台湾が含まれており

ませんでした。1949年5月19日、台湾省主席の陳誠が5月20日から台湾に戒嚴令がしかれることを宣言しました。しかし、ここで非常に重要な問題なんですが、戒嚴令がしかれた資料がどこにも見つからないのです。続いて1949年11月に、行政院が台湾を接戦区域として指定し、先ほど申し上げたような全国戒嚴令の中に含まれたようです。翌年の1月に台湾省政府が正式に戒嚴令を公布したのであります。このことを受けて、立法院が3月にその追認・確認を決定しました。

立法院の確認を受けて行政院が国防軍・司法行政軍・台湾省政府などの機関にその命令を知らせることを行なったのであります。

最後に結論に入っていきたいと思えます。全体的な中華民国の憲法制定の過程から見ますと、孫文が大総統に就任した後、その政府の統治体制を変更してきたことが分かります。根本的な内閣制から總統制へ移行。袁世凱の時でも、中国国民党主導の国民政府の時でも、北伐実施による軍政改正においても、国家統治根本法の変動は基本的に統治者の意思によるものが大きかったことが分かります。憲政体制の修正と調整においても、このような憲章があったことによって、全体的な憲政体制が非常に不安定な問題をもたらしたのであります。

次に人権の制限は必ず人権を保障する目的でないといけないということが非常に重要ですから、これについて若干説明しておきたいと思えます。

1946年から始まった憲法制定は、確かに近代的な立憲主義の方向に向けて発展したと思えます。人権に対する問題に関しても、法律的な保障から憲法による保障へ移っていくことが見られます。憲法保障の基本的な人権の内容は、人権の制限に関するものは必ず人権を保障する目的でなければならないという規定が非常に重要であることが、その中に含まれておりませんでした。しかし憲法23条の内容は、こういう理想を欠いたのであります。それはすなわち人権に対し

て憲法の保障から法律の保障へ変わる可能性が出てきたわけです。それは人権の保障に対して非常に大きな問題です。

憲法制定の偉業の発展が、中華民国政治史の中から見ますと、中国大陸の統治、臨時条項と戒厳令改正の終焉とか、これは全部当時の現実の政治にいろいろ影響されてきたわけであり、しかし憲政の発展から見ますと、これは民国の1つの理念の失敗だったのではないかと考えております。

私の発表は以上です。どうもありがとうございました。

司会 薛先生ありがとうございました。さっき言い忘れましたが、私は今日司会を務めさせていただきました愛知大学の教員黄です。通訳を務めていらっしゃるのは愛知大学非常勤講師の曉敏先生です。フロアから何かご質問がありましたらどうぞ。まだ若干時間がございますから、あればぜひ。

質問者 私は地元の豊橋から参加させていただきました田中と申します。12 ページの台湾的戒厳令についてですが、陳誠担任首長が戒厳令を施行したとありますね。この戒厳令に関して、アメリカ第7艦隊の大きな影響があると思うんですが、アメリカの影響はどのようなものでしたかお聞きしたいです。

薛 この戒厳令は 1949 年から施行されることになりますね。その時にアメリカの第7艦隊はまだ台湾海峡に入っていないので、直接関係は無いと思います。

司会 では次の方、はいどうぞ。「中華民国史」をお書きになりました横山先生。

横山 1つだけ伺いたいんですけども、まだ台湾に行く前の中国で国民党が中華民国憲法を作って、しかし政権を失って台湾に来まして、そして台湾で戒厳令を敷くと。いわゆる憲法は民主的ですけども戒厳令によって政治は非常に独裁的になっていくんですが、その間に台湾の人達は何か戒厳令を外せとか、あるいは民

主的な憲法を実現しようという運動は、台湾ではすぐには起こらなかったんでしょうか。それをちよつと伺いたいです。

薛 まず 1949 年 12 月に中華民国は中国大陸全体を失ったわけであり、中国大陸で憲法を制定して、台湾で実行することになります。もともと戒厳令というのは有事の時に敷くものであり、この台湾の戒厳令は世界中でみても憲政という歴史の中でも非常に稀なケースであったと思います。民主主義の活動家などが、主に言論によって、あるいは議会での議論を通して、戒厳令を取り消すことを訴えてきました。

特にアメリカの第7艦隊が台湾海峡に入って、中国がアメリカと台湾の共同条約により大陸側の軍力は若干色が薄くなってきて、戒厳令の必要性が問われることになったわけです。国民党はこういう状況は重々承知していたと思います。たとえば 70 年代に国民党は、戒厳令は全体の 3%しか実施していないということを国民に説明したのであります。しかしその 3%もシフトできる範囲内ですから。ようやく 87 年に戒厳令を取り消すことを決定したのであります。

司会 ではこれで薛化元先生の発表を終わらせていただきます。薛先生、曉敏先生、どうもありがとうございました。

次の発表者は李廷江先生です。李先生は多分皆さんご存じと思いますが、著名な日中関係史の専門家です。李先生は 1954 年、遼寧省瀋陽の生まれで、1988 年に東京大学で博士号を取得し、現在中央大学法学部政治学科教授兼中国清華大学日本研究センター常任副主任を務めていらっしゃいます。李先生のご専門は国際関係論及び現代日中関係史で、著書がたくさんございます。特に単著「日本財界と近代中国」は、日本で高く評価されています。では李先生、よろしく願いいたします。