

中国共産党の人民代表大会に対する 領導の実態とその限界

加 茂 具 樹

- 一 はじめに
- 二 党と人代との間の権力関係
 - (一) 党・人代関係と党・国家関係
 - (二) 党の人代に対する領導の手段
- 三 党議拘束に違反する党員人代代表
 - (一) 全人代での事例
 - (二) 地方各級人代での事例
- 四 党議拘束の遵守を要求する党
 - (一) 党の規定と条例
 - (二) 人代領導幹部の党内權威の強化
- 五 人代代表の活動の特徴
 - (一) 揚州市人代代表の概況
 - (二) 議案提出の特徴
 - (三) 人代代表の活動の三つの特徴
- 六 おわりに

一 はじめに

中国政治の特徴の一つは、中国共産党（以下、党）と国家機関との間に「領導⁽¹⁾ (Lǐngdǎo)」や「被領導 (Beilǐngdǎo)」という権力関係が存在していることである。

これまで、そうした特徴の一つである党と国家機関との間の権力関係の実態を把握しようとする際、党と行政機関との間の関係が主要な対象とされ、党と全国人民代表大会（以下、全人代）や地方各級人民代表大会（以下、地方各級人代）など国家権力機関との間の関係はあまり関心が払われてこなかった。なぜなら「全国人民代表大会は最高立法機関と最高権力機関に位置付けられているが、その役割は限られており、行政機関は実質的に国家権力を行使している」ことから「いかに行政組織を指導・コントロールするかが社会全体に対する指導性の実現にかかわる最も重要な問題となっている」と看做されてきたからである。⁽²⁾

ところが「役割が限られている」といわれてきた全人代や地方各級人代（両者を総称して以下、人代）の政治的な存在が、最近になって変化してきている。その変化は「高度に民主的な社会主義的政治制度を建設してゆくことが社会主義革命の根本的任務のひとつである」にもかかわらず、「建国以来この任務を重視」しなかったことが『文化大革命』発生の重要な条件であり、また痛ましい歴史の教訓である」として提起された人代機能改革の成果である。具体的には「各級人民代表大会及びその常設機関を権威ある人民の権力機関として築きあげる」ことを目的とする人代の機能の強化と改善の成果である、人代の活動の活発化と政治的権威の向上である。⁽³⁾

人代の活動の活発化とは、例えば全人代で採択された法律や決議・決定の数、そして国家機関の活動報告の数、或いは全人代代表が会議に提出した提案・議案数の増加である。八〇年代以前の全人代は、重大な政治的な課題を審議して法律を制定し或いは決議・決定を下すことは少なく、また代表から提出される提案・議案も多くなか

つた。⁽⁴⁾

また人代の政治的權威の向上とは、例えば黨員である人代領導幹部の党内序列の上昇がそうである。特に全人代では第八期全人代以降、党中央政治局常務委員長が全人代常務委員長に就いている。しかも第八期の喬石、第九期の李鵬と現在の第一〇期の吳邦国はいずれも党内序列第二位の地位にある。地方各級人代に目を転じれば、近年では西藏自治区を除く三〇の省級行政区の省級党委書記は、党中央政治局員を兼任していなければ省級人代常務委主任を兼任している。省級党委書記による省級人代主任の兼任は、九〇年代以降、一貫して増加の傾向にある。

こうした変化に注目する先行研究は中国の政治過程の変容を強調する。⁽⁵⁾ これまで人代は、政府（実質的には党）によって提出された法律案や人事案、決議・決定案、国家机关の活動報告案を無条件に承認する存在に過ぎず、「橡皮図章」と揶揄されてきた。しかし近年になって「鋼鉄図章」と評されるように人代の活動が活発化し、政治的權威が向上するなど、その政治的存在が変化してきたことで、従来の「党委揮手、政府動手、人大挙手」（党委が意思決定し、政府が意思決定に基づいて活動し、人代がそれを無条件に事後承認する）と表現される政治過程は変化してきたというのである。それは過去と比較したとき、より顕著である。そして一部の先行研究は、立法過程における人代の活動に注目し、これまで中国政治の権力の中心であった党と行政機関の國務院とともに人代が権力の中心の一つとして台頭してきたと指摘する。

筆者もまた同様の視点をもつ。しかし、これに加えてそうした変化のなかに、党と国家机关との間の「領導・被領導」という権力関係の動揺の可能性を観察する。本稿はこうした認識に基づいて党の人代に対する領導の実態の検討を通じて、党と国家との間の権力関係の実態を明らかにし、またその展望を試みようとするものである。

二 党と人代との間の権力関係

(一) 党・人代関係と党・国家関係

さて、党と人代との間の権力関係が党と国家との間の権力関係の実態を検討する糸口となり得るのだろうか。そう言えるのには、党による国家に対する領導が党による人代に対する領導を通じて実現されてきたからに他ならない。

一九八二年憲法は、その前文で党の領導者という政治的存在を確認する一方で、総綱で人代を国家の権力機関と規定したうえで、党を含むあらゆる組織と個人は憲法及び法律に優越する特権を持つことはできないとしている。これは憲法が党を領導者であると確認しているとはいえず、党が党の政策方針を行政機関に対して国家の意思として執行させるためには、権力機関である人代が党の意思を国家の意思として承認する手続きを踏まなければならないことを意味する。例えば、党は「党管幹部」の原則を掲げ、全人代の領導幹部を含めてあらゆる国家机关の人事権を掌握し、このことが党の国家に対する領導の実現の根源とも言われてきた。しかし、党中央推薦の国家机关の領導幹部名簿は、全人代がそれを採択しなければそれは党の意思に過ぎない。党の国家に対する領導は、人代が党の意思を国家の意思として承認することによってはじめて実現することになるのである。

いま一つには、人代は国家権力機関であり、人民の意思（民意）を表出する場だからである。たとえそれが形式的であるとしても、これまで党は人民の意思を集約して国家の意思を形成する場である人代の政治的存在を全く無視することはなかった。例えば、文化大革命の混乱を経てほぼ一〇年ぶりに開催された第四期全人代（一九七五年一月開催）は、わずか会期五日間で一回の全体会議が開催されたに過ぎず、また代表から提出される議案もなく、国家の最高権力機関としてはほとんど活動することはなかった。しかしこの会議は、七〇年三月に毛沢

東が全人代の開催の必要性に関する意見を示した後、同全人代の開催と議題の設定めぐって、林彪・党副主席・国防部長といわゆる「四人組（江青、張春橋、姚文元と王洪文）」との間に党内権力闘争が展開された末にようやく開催されたのであった。つまり林彪や「四人組」は、同会議の議題設定の主導権を掌握することで、彼ら自身の政治的な正当性の調達を確保できると認識したのである。こうした事例は、たとえ文化大革命期のような政治状況下にあったとしても、党にとって権力の正当性を調達するためには、人代の存在を無視することはできず、また人代の開催は不可欠なものだったことを意味しよう。⁽⁶⁾

そして何よりも、党は国家に対する領導を実現する「要」が、人代に対する領導の実現と徹底であることを強く認識している。⁽⁷⁾これまで党は「依法治国」の重要性、具体的には「党の主張を法の手続きに従って国家の意思、人民の意思に変更させなければならない」ことの重要性を事有る度に繰り返し強調し、とくに八〇年代以後、権力機関としての人代の中国政治における存在意義を尊重してきたのである。

(二) 党の人代に対する領導の手段

こう認識する党は人代に対して、以下のような方法で領導を実現してきた。第一には党員人代代表で人代の領導組織を独占することである。全人代の場合は常務委員長、副委員長、秘書長以下の領導幹部のいずれもが党員で独占されていた（図表1）。

第二には、同級の党委員会（以下、党委）の領導下に党員人代領導幹部によって構成される党組織を組織し、同級党委の意思を人代常務委（より具体的には党員人代常務委員長、さらには非党員の人代常務委員）に伝達するための窓口として機能させることである。全人代常務委の場合は、党員の常務委員長を書記とする全人代常務委党組と、党員の常務委秘書長を書記とする全人代常務委機関党組がそれである。前者は党中央政治局の領導下

図表 1 第 9 期全人代常務委委員長会議構成員のなかの党員 (太字部分は党組構成員)

第 9 期全人代常務委委員長会議 (1998 年 3 月選出) (総数 20 名)	
委員長	李鵬
副委員長	田紀雲、謝非、姜春雲、雛家華、布赫、鉄木尔・達瓦買提、吳陸平、彭珮雲、何魯麗、周光召、曹志、成克傑
秘書長	何椿霖

- ・全人代常務委委員長会議構成員 20 名中、14 名が党員。
- ・全人代常務委委員 134 名のなかの党員は 102 人。

図表 2 中国共産党第 9 期全人代常務委党組・全人代常務委機関党組の構成員

中国共産党第 9 期全人代常務委党組		中国共産党全人代常務委機関党組	
党組書記	李鵬 (政治局常務委員)	党組書記	何椿霖
党組副書記	田紀雲 (政治局員)		
党組組員	曹志		

図表 3 各期全人代及び常務委の党員代表・委員比率の推移

	第 1 期	第 2 期	第 3 期	第 4 期	第 5 期	第 6 期	第 7 期	第 8 期	第 9 期
全人代	55.5%	57.8%	54.8%	76.3%	72.8%	62.5%	66.8%	68.4%	71.5%
常務委	50.6%	50.6%	58.3%	72.3%	78.1%	72.9%	69.0%	69.7%	74%

図表 4 各期省級人代の党員代表比率の推移

	1988 年	1993 年	1998 年
省級	68.5%	70.3%	72.3%
市級	66.6%	70.2%	75.2%
県級	69.2%	70.4%	72.2%
郷級	59.2%	60.2%	61.2%

に置かれて全人代常務委の意思決定機構である全人代常務委員長会議に対して、後者は党中央国家机关工作委員會の領導下に置かれて事務機構である全人代常務委秘書処に対して、党の意思を伝達する窓口となった。また同時にこれらの党組は、意思決定や事務処理の過程で生じた諸問題について、それを党中央に報告し、指示を請う窓口としても機能してきた(図表⁽⁸⁾2)。また全人代会議に際しては、会議開催の前日に全人代常務委党組が各代表団の黨員責任者を招集して黨員代表責任者會議を開催し、席上、党中央總書記が重要講話をおこなって、党中央の今次人代會議に対する方針が示されることとなっている。そして同會議において、党中央の主要な領導幹部、組織部部长、全人代常務委黨組組員らを構成員とする黨領導小組が組織される。同小組は、各代表団に組織される臨時黨支部とともに党中央の領導下に置かれて、党の意思を直接黨員や非黨員人代代表に伝達する臨時黨組織としての役割を担うのであった。

そして第三には、人代代表の過半数以上を占める黨員人代代表が黨委の意思を支持する(黨員人代代表が黨議拘束を遵守することによって、党は人代の議決権を掌握してきたことである。全人代の場合は、第九期全人代においては七一・五%が黨員であり、その常務委については七四%が黨員であった(図表⁽⁹⁾3、図表⁽¹⁰⁾4)。

こうした三つの手段を通じて人代に対する領導の実現と徹底を図ってきた党であるが、その要となるのは第三の黨員人代代表が黨議拘束を遵守することであった。これは憲法第六四条等が全人代の意思はその過半数の賛成で決定されると定めているように、全人代を含む各級の人代の意思決定は人代代表總数の過半数以上の承認を以って下されるからである。⁽¹¹⁾

前述のとおり、人代に提出される議案(国家机关活動報告案、法律案、決議・決定案、人事案など)は、原則として全て、同級の黨委が承認し、人代に対して推薦したものである。それ故に、例えば人代に提出された国家机关の人事議案は、人代會議において過半数以上の代表の支持を得て採択されるまでは、ただの党が推薦する人事案

にすぎず、それは人代代表の過半数以上の承認が得られて初めて国家の意思と成るのである。このとき党にとって党の意思を国家の意思に無条件に置き換えることの保障となるのが、過半数以上を占める党員人代代表の存在であり、彼らが党の意思を遵守すること、すなわち党議拘束を遵守することなのである。

このようにして党の国家に対する領導が実現されているなかで、近年、以下に示すように、党員人代代表が党議拘束に違反する事例が観察されている。党や政府が提案する人事案や法律草案、国家機関の活動報告案等の議案を人代は無条件に承認しなくなったのである。筆者はそれを党の人代に対する領導の動揺、現代中国の政治体制の動揺と考える。以下事例を挙げてその実態を確認してみよう。

三 党議拘束に違反する党員人代代表

(一) 全人代での事例

図表5⁽¹²⁾は、第八期全人代第一回會議から第一〇期全人代第一回會議に到までの政府活動報告と最高人民法院活動報告、最高人民檢察院活動報告の審議を終えた後の表決の際に、これらの報告に承認票を投じた代表の比率である。図表に明らかのように、一九九七、九八、〇一、〇三年に開催された會議では、最高人民法院活動報告に対する支持票比率が党員比率を下回っている。数字の上では、「支持票比率－党員比率」の差が党議拘束に違反した党員代表比率ということになる。こうした活動報告が党員人代代表比率を下回る支持票しか得られなかったことは、党員人代代表の一部が党議拘束を無視した「黨議への不支持」の意思の票が投じられたことを意味している。

図表5に示されるような、国家機関の活動報告に対する支持票が党員代表比率を下回る事例は、一九九〇年代

図表 5 全人代での主要国家機関活動報告の支持得票比率

	党員比率	政府活動報告	最高人民法院 活動報告	最高人民檢察院 活動報告
第 8 期第 1 回 (93年)	68.4%	98.6%	89.62%	78.75%
第 8 期第 2 回 (94年)		97.6%	82.1%	86.6%
第 8 期第 3 回 (95年)		96.9%	78.6%	81.8%
第 8 期第 4 回 (96年)		97.3%	70.2%	80.8%
第 8 期第 5 回 (97年)		97.2%	59.6%	67.6%
第 9 期第 1 回 (98年)	71.5%	99.2%	55.1%	74.6%
第 9 期第 2 回 (99年)		98.4%	77.9%	77.7%
第 9 期第 3 回 (00年)		97.1%	71.7%	74.4%
第 9 期第 4 回 (01年)		97.7%	67.2%	75.0%
第 9 期第 5 回 (02年)		97.5%	72.6%	72.0%
第10期第 1 回 (03年)	72.9%	99.3%	72.2%	79.4%

以降になって觀察されるようになったようである。他方、國務院において採択された法律案が全人代（常務委）に提出された後、同法律案を全人代（常務委）が審議し採決する際に非党員比率を上回る批判票が投じられる事例は、それ以前よりも早く一九八〇年代から確認されている。例えば一九八九年四月の第七期全人代第一回會議において採択された「深圳市經濟特區に立法權を授与することに関する決定」に対しては、全人代代表總数の四〇・一四％の批判票（反対、棄権および未投票を含む）が投じられている（第七期全人代の党員代表比率は六六・八％）。この他、審議の過程で党員代表を含む多くの代表が、提出された議案（法律案や決議案）に反対の意思を表明した結果、「機が熟さない」として継続審議として処理されたもの、或いは否決されたものも確認されている。継続審議された議案として代表的なものは「長江三峡ダムプロジェクトの建設に関する決議」（第六期全人代第四回會議で継続審議、第七期全人代第五回會議で採択）、「中華人民共和國破産法」（第六期全人代常務委第一六回會議、第一七回會議では継続審議とされ、第一八回會議で採択）、「中華人民共和國村民委員會組織法」など

図表 6 1990年代の全人代会議に提出された法案人事案に対する支持票投票結果

	法案・人事案名	党員比率	支持票比率
第 7 期第 5 回会議 (92年)	三峡ダムプロジェクト着工に関する決議	66.8%	67.75%
第 8 期第 1 回会議 (93年)	國務委員李鉄映任命案	68.4%	70.34%
第 8 期第 2 回会議 (94年)	中華人民共和国予算法		78.97%
第 8 期第 3 回会議 (95年)	國務院副総理姜春雲任免案		63.68%
	中華人民共和国教育法		74.2%
	中華人民共和国銀行法		66.5%

がある。また否決されたものは「中華人民共和国都市居民委員会組織法（草案）」（第七期全人代常務委第一五回会議）、「中華人民共和国道路法の修正に関する決定（草案）」（第九期全人代常務委第九回会議）などがある。⁽¹³⁾その他、図表 6⁽¹⁴⁾に示すような法律案や人事案は否決されることは無かったものの、党員比率に近接した支持票しか得られなかったことが確認されている。

関連する事例として最も有名であるのは、一九八九年六月の天安門事件直前の第七期全人代常務委緊急会議開催をめぐる動きだろ⁽¹⁵⁾。周知のとおり天安門事件の直前の五月一九日に、党政軍中央と北京市の領導幹部が出席する党・政府・軍幹部大会が開催され、國務院によって北京市の一部に戒厳令が布告された。当時この戒厳令布告に反対する知識人とともに一部の全人代常務委委員が、憲法第六八条の「全人代常務委委員長は全人代常務委を招集する」との規定に基づいて全人代常務委委員長が常務委を開催し、また憲法第六一条第七項の規定に基づいて「國務院が制定した憲法や法律に抵触する行政法規や決定、命令を撤廃する」か、若しくは憲法第六七条の規定に基づいて全人代常務委が全人代会議を招集して事態の収束を図るよう要求する請願書を取りまとめた。一部の報道によれば、全人代常務委緊急会議の開催のために請願書に賛同し署名した全人代常務委委員は、第七期全人代常務委委員一五五名の約三分の一に相当する五七名に達したといわれている。そしてこの際、請願書の取りまとめをおこなったのが党員である胡績偉・第七期全人代常務委委員であった。

とりわけ五月一九日の戒嚴令布告後に、胡が全人代常務委緊急會議開催を求める署名を募ったところ、二二名の黨員常務委委員を含む三八名の常務委委員が署名に名を連ねたと報じられている。⁽¹⁶⁾その他、宋汝芬・全人代常務委法制工作委副主任など、全人代の重要な職位についている黨員全人代常務委を含む八名も口頭で賛意を示したと一部で報じられていた。⁽¹⁷⁾

(二) 地方各級人代での事例

地方各級人代でも黨員人代代表が黨議拘束に造反する活動はいくつも報告されている。⁽¹⁸⁾例えば「中華人民共和國地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」(以下、組織法)が一九八六年に改正された後の八八年前後に実施された二七の省級國家機關副職幹部以上選挙の結果がそうである。

同法の修正によって、副職幹部を選挙する際には「差額選挙」(定数よりも立候補者が多い選挙のこと)の実施が必ず要求され、また正職幹部選挙に際しては差額選挙の導入ができる(立候補者が一人しかない場合は実施しなくてよいとされた)こととなった。つまり全国の省級國家機關の正副職幹部選挙には、事実上黨推薦である省級人代主席團推薦の候補とともに、省級人代代表が連名して推薦をした候補(省級人代主席團が推薦しなかった候補であり、事実上非黨推薦)もまた立候補することが制度的に保障されたのである。こうして実施された同新選挙制度の下で、五四一人の主席團推薦候補と一〇五人の代表推薦候補がそれぞれ出馬し、全ての副職幹部選挙に加えて一二の正職幹部の選挙(省人代常務委主任と八つの省の省長、一五の省の法院院長および檢察院檢察長選挙)で差額選挙が実施された。この結果、一二名の代表が連名して推薦した候補が当選し(河北、江西、湖南、甘肅省人代常務委主任、江西、寧夏人代常務委副主任各一名、天津、上海、安徽、浙江、河南等の省・市における副省・市長各一名、江蘇省法院院長一名)、他方において、九名の主席團推薦候補(河北、広西、陝西、甘肅、青海などの六名の副省長、

広東省法院院長、河南、陝西省檢察院檢察長) が落選したのであった。⁽¹⁹⁾ この主席団が推薦した候補の落選、という選挙結果は、党員人代表の一部が主席団推薦候補へ支持票を投じなかったからに他ならない。党委の推薦に造反した党員人代表の存在を確認できよう。

なお、その後の一九九三年前後に実施された省級国家机关関幹部選挙では、浙江省と貴州省において主席団推薦候補が落選し、さらには九八年に実施された選挙では八つの省級副職国家机关関幹部(湖南、湖北、浙江、安徽省の副省長、北京、安徽、湖北の人代常務委副主任、山西省の人代常務委秘書長)選挙において主席団推薦候補の落選が報告されている。⁽²⁰⁾

こうした事例とともに最近注目されているは、二〇〇一年二月に開催された第一二期瀋陽市人代第四回会議において瀋陽市中級法院活動報告が否決されたことである。注目される理由は、一つには国家机关の活動報告が市級という比較的上級の行政級の人代会議で否決された初めての事例だからである。

同「活動報告」を表決した一四日の会議には、五〇四名の第一二期瀋陽市人代表のうち四七四名が出席しており、表決に際しては二一八名が賛成票を、一六二名が反対票を投じ、八二名が棄権、九名が未投票であった。

この結果、活動報告は出席者の多数の承認を得ていたものの、「組織法」(一九九五年に再修正)第二〇条は「地方各級人代における選挙や決議は代表全体の過半数の賛成を以って通過する」と規定しており、賛成票が五〇四名の過半数二五二を超えなかったため否決されたのである。瀋陽市人代の全代表に占める党員代表比率は明らかにではないが、遼寧省下の各市人代表に占める党員代表比率の平均値が七八・七%であることから、瀋陽市人代表の党員代表比率もこれと同水準だとすれば、瀋陽市中級法院活動報告に対して党員瀋陽市人代表の約四五%が党議に造反して不支持票(反対、棄権、未投票)を投じたことになる。⁽²¹⁾

さて、この事例が関心を集めたいま一つの理由は、国家机关の活動報告が代表全体の過半数の支持を得られな

かった場合の議事手続きについて関連する法を規定していなかったために、議事が混乱したからである。「組織法」の第八条は、地方各級人代の職権の一つとして「同級の人民政府と人民法院、そして人民檢察院の活動報告を聴取し審議する」とだけ規定し、また同第二〇条は「地方各級人代における選挙や決議は代表全体の過半数の賛成を以って通過する」と規定しているに過ぎなかったのである。このため、報道によれば一四日の表決で活動報告が否決された後の議事進行のあり方をめぐって、同会議の議事進行を担う第二期瀋陽市人代第四回會議主席団は議場で緊急會議を開催したのであった。こうした「代表らの前で議論をした」ことは、異例なことであった⁽²²⁾という。

「異例な」會議がおこなわれた結果、主席団は「否決された活動報告を第一期瀋陽市人代常務委が引き続き審議し、審議結果を次回開催される瀋陽市人代會議にて報告する」とこととした。しかし後に瀋陽市人代常務委主任會議は、議事手続きのあり方を再度検討し、「人代常務委が活動報告を継続審査するよりも、人代會議が活動報告を再度審議したほうがより適当である」との判断にもとづき、第二期瀋陽市人代第五回會議を開催して再度活動報告を審議することとしたのであった。実際に瀋陽市人代常務委は、同年四月に第一期瀋陽市人代常務委第二五回會議を開催し、第二期瀋陽市人代第五回會議を召集して人民法院の点検改革活動報告と二〇〇一年活動方針報告を聴取することに関する決定を採択し、その後同年八月に開催された第一期瀋陽市人代第五回會議において「瀋陽市中級人民法院の点検改革活動報告と二〇〇一年活動方針報告」が再審議されている。そして同活動報告は、全ての市人代代表の八九・九%の支持票を得て採択されたのであった（全代表四三九人のうち、三五人の代表が支持⁽²³⁾）。

「組織法」など人代の議事手続きを定めた法が想定していない事態の発生は、他にも数件確認されている。例えば二〇〇三年の湖南省岳陽市市長選挙である。

二〇〇三年一月一日、湖南省岳陽市第五期人民代表大会第一回會議において、市長選挙が実施された。同市長選挙への立候補は、副市長、常務副市長や市長を歴任し、岳陽市での活動経歴が十二年におよぶ羅碧昇一人だけとなったことから、「組織法」の第二二条にもとづいて「同額選挙」が実施された。つまり同市長選挙は事実上、人代代表による羅に対する信任投票となったわけである。

選挙の結果、市長候補の羅は落選した。岳陽市人代代表総数四三四人中、選挙に四三二人が参加し、羅はこのうち二〇三票の承認票を得たが、「組織法」第二〇条は代表の過半数の得票を得たことによつて当選すると規定しており、落選は羅の得票が当選基準である人代代表総数の過半数（二一七票）を下回ったからである。この結果は、無論党員人代代表による党議への造反が原因といえよう。羅の立候補は、主席団の推薦によるものであり、それは岳陽市党委の推薦であった。この岳陽市党委の意思に党員人代代表の一部は反意を示したのである。湖南省下の市級人代の党員人代代表比率は七六・八一％であり、岳陽市人代の党員代表比率もこれに準じるとすれば、一月一日に実施された第一回選挙では党員人代代表の造反率（党員人代代表のなかで羅に支持票を投じなかった党員代表の比率）は、多く見積もつて三九・二％（三三四人中一三一人）となる。⁽²⁴⁾

さて、この落選の二日後の一月三日に、岳陽市人代は再度人代會議を開催し、再度市長選挙を実施し、この選挙の結果、羅は三三五票の支持を得て（選挙に参加したのは四一六名）⁽²⁵⁾ 当選を果たした。ところが、実はこの再選挙の実施の手続きが、瀋陽市人代での中級法院活動報告の否決と同じように、法の不備と指摘されているのである。

たしかに「組織法」第二四条が、

「地方各級人民代表大会が同級国家机关機関の領導者を選挙する。このとき、過半数の票を得た候補者が定数を超過した場合、得票の多い順に当選とする。そして得票数が同数で当選者を確定できない場合、同得票者が立候補者となつて再選

挙を実施する。また過半数の票を得た候補者が定数を下回った場合、不足の定数部分について再度選挙をおこなう。このとき、得票順に当選としてもよいし、本法規定（過半数の得票者が当選。同得票にて当選者を確定できない場合は別に選挙）のとおりに選挙を実施してもよい。定数に満たなかった部分の選挙は、選挙を実施した会議で実施してもよいし、次回に開催される人代会議で実施してもよい」

と規定している。しかし同規定は「差額選挙」を実施した際の場合であり、他方において岳陽市市長選挙のような「同額選挙」の事例については規定したのではない。岳陽市人代は再選挙を実施することによって市長を選出したが、「定数が一人、立候補者が一人の選挙で、立候補者が代表の過半数の信任を得られず、再選挙の実施の必要性がある場合」を「組織法」は想定していなかったのである。つまり一月三日に実施された岳陽市市長選挙は、なんら法的根拠のないまま実施されたであった。

さらに言えば、同市長選挙のやり直し選挙は「組織法」に違反するものであった。つまり同法第二二条が「县级以上の地方各級人代における国家机关領導幹部選挙を実施するに際しては、候補者の発表および紹介、（立候補者が法によって規定される正式候補者数を超えた場合）⁽²⁶⁾正式候補者数選定のための」協議の時間は、二日以上設けなければならない」と規定しているからである。再選挙に羅候補が再度立候補することを選挙管理組織である岳陽市人代主席団が公表したのは、三日午後三時であり、その後選挙が実施されたのは午後五時一〇分であった。その間僅か二時間であり、同法が規定する期間より短い。

加えて、実を言えば同やり直し選挙の実施は党内規定にも反している。⁽²⁷⁾なぜなら、党による国家机关の幹部の推薦および任命活動に関する党内規定である「党政領導幹部の選拔任用活動条例」第四八条は、「党委員会が推薦した党政領導幹部が人代において落選した場合、党委は必要に応じて別の人物を推薦してもよいし、或いは次期人民代表大会において同一人物を推薦してもよい」と規定しているからである。⁽²⁸⁾同条によれば、岳陽市第五期

人民代表大会第一回会議の開会中の一月一日に実施された市長選挙に落選した羅候補は、次期に招集される岳陽市第五期人民代表大会第二回会議において実施される市長選挙には立候補することはできるが、同じ第一回会議の会期中の一月三日に再度実施された選挙には立候補できないことになる。

「組織法」が、議案が否決された場合の議事手続きを想定していなかった理由は明らかではない。おそらく、選挙を通じて七〇%以上の党員人代代表を人代に送り込んできた党にとって、党が提出した「議案の否決」という事態は、それまで有り得ないことと認識していたのかもしれない。これまで党は、国家機関の活動報告の審議や国家機関幹部選挙の実施にあたっては、党員代表が党議拘束を遵守することを当然視していたために、審議や選挙の結果、党の意思が支持されることは間違いないと確信してきたのではないだろうか。だからこそ、関係する法律に議案の否決や候補者の落選後の議事手続きに関する記載の不備があり、またそれにも気がつくことはなかったのかもしれない。

しかし近年の党は、党員代表が党議拘束に造反する事例の増加に危機意識を抱くとともに、その結果発生するであろう議事手続きの不備の問題の解決に対して取り組み始めたようである。例えば李鵬飛・第一〇期全人代香港地区代表（親中系の自由党元党首）によれば、二〇〇一年の瀋陽市人代の事例を契機とするかのように、二〇〇二年の第九期全人代第四回会議開催期間中に人代会議において審議される活動報告を提出した国家機関や全人代常務委辦公庁の担当者から活動報告に対して支持票を投じるよう、はじめて香港地区代表団に対して「根回し」がなされたという。⁽²⁹⁾

また曾徳成・第一〇期全人代代表（当時、香港特別行政区政府中央政策小組顧問）によれば、中央は、今後、党員代表が党議拘束を遵守することは必然ではなく、瀋陽のように国家機関の活動報告が否決される事例が起こりうるとの認識のもと、第九期全人代常務委第二九回会議に提出された「全人代及び各級地方人代監督法（草案）」

を起草する過程で、人代会議は國家機關の活動報告が否決された場合の議事運営のあり方を議論したという。⁽³⁰⁾ 結果、提出された同法（草案）の法律案は、國家機關の活動報告が人代会議において批准されなかった場合、郷鎮人代においては二カ月以内に會議を開催することとし、県級以上の人代の場合は人代会議主席団が提出した意見に基づいて、大会でその後の議事の進めかたを人代会議で決定する、と規定されたのであった。⁽³¹⁾ もはや党は、黨員人代表が黨議拘束を遵守することを当然視しているわけではないのである。

四 黨議拘束の遵守を要求する黨

黨員人代表の黨議拘束への造反が近年、以前と比較して多く觀察されている。一九五七年の反右派鬭爭以降、人代会議が発する声は「賛成」或いは「同意」という一つの声しか存在しなかったといわれた時期と比較して、状況の変化は顕著である。⁽³²⁾ とはいえ、こうした状況の変化に対して党は手をこまねいているわけではない。國家に対する領導を実現する鍵である人代への領導の実現と徹底のために、いくつかの方法で黨員人代表に黨議拘束遵守の徹底を図ってきた。

(一) 黨の規定と条例

一つには、一九九〇年代以降、党は黨員人代表に対して黨議拘束遵守の必要性を繰り返し強調し、同時に関連する規定や条例を公布してきたことである。例えば九〇年一月一二日の「中共中央の地方党委が地方國家機關に対して領導幹部を推薦することに関する幾つかの規定」の第六条は、次のように指摘している。⁽³³⁾

地方人民代表大会が開会している期間、大会主席団と各代表団は臨時党組織を設立し、同級の党委員会の領導のもとに活動をする。臨時党組織の選挙活動における主要な任務とは以下のとおり。党の幹部路線、方針、政策の徹底を宣伝すること。党員人代表に対して党委の人事案を紹介説明し、党委員会の意図の徹底を図ること。党委員会に対して党員代表が提出した意見や建議を伝達すること。

党員人代表と党員人代常務委は、党委員会の意図を徹底するために積極的に参与し、法にもとづき、適切に職責を全うする。党委員会が推薦する人選に対して異見がある場合、党組織に対してその意見を伝達する。文書を配布するほか、風評を流布するなどをして他人の選挙意識に影響をあたえてはならない。

また一九九五年二月に党中央が公布した「党政領導幹部の選拔任用活動に関する暫定条例」第三七条は、「党委は、人代或いは人代常務委に対して人代常務委及び政府組織の幹部を推薦する際、人代会議の開催に際して組織された臨時党組織或いは人代常務委党組、さらに党員人代常務委員に対して党委の推薦意見を紹介する。人代会議の臨時党組織や人代常務委党組、人代常務委の構成員及び人代代表のなかの党員は、党委員会の意図の徹底につとめ、法にもとづき、適切に職責を全うする」としている。〇二年七月の「党政領導幹部の選拔任用活動に関する条例」の第四三条も同様に規定している。⁽³⁴⁾ また、具体的には確認はされていないが、九八年前後に実施された省級国家机关領導幹部選挙に際して一部地方の党委は、党員人代表に対して同級党委推薦の候補者を支持すること、また党委の推薦を得ていない人物が立候補するに際しては、当該立候補者の推薦者として名を連ねてはならない（「組織法」は省級国家机关領導幹部選挙への立候補要件として、事實上党委の推薦を意味する主席団による推薦のほかに、三〇名以上の人代代表の推薦があれば立候補が可能としている）といった内規を設けていたという。⁽³⁵⁾

こうした規定や規則にもとづいて、全人代をふくむ党政領導幹部は繰り返し党員人代表に対して党議拘束遵守の必要性を訴えてきていた。⁽³⁶⁾ 例えば、一九九三年七月の「省、自治区、直轄市人代常務委責任者座談会」にお

いて田紀雲・第七期全人代常務委副委員長は、前述の党中央が九〇年に発出した規定（「中共中央の地方党委が地方国家機関に対して領導幹部を推薦することに関する幾つかの規定」）を例示しながら、「人代常務委のなかの黨員は同級党委の意思を遵守する」ことの必要性を要求している。なお、これらの規定や規則が示される以前から黨員人代代表に対する黨議拘束遵守の必然性は繰り返されていたようである。例えば、全人代法律委員会委員の職に長く在り、また党の政法部門の有力者であった張友漁は、八六年一〇月に山西省の各級人代常務委關係者が出席する会合において、黨員人代代表は黨員として同級の党委の決定に従う必要性を強く指摘していた。

なお、こうした規定や条例の趣旨については、当然ながら地方においてもその徹底と遵守が伝達されている。例えば二〇〇一年五月に回玉良・江蘇省党委書記（当時。現第一六期中国共産党政治局委員）が出席した「全省人代活動會議」は、「中共江蘇省委員會の人代の活動をより一歩強化することに関する決定」を採択した。⁽³⁷⁾同決定は、人代常委会党組や黨員人代代表の活動のあり方として次のように要求している。

「人代常務委党組は、党委の決定と意図の徹底を保障するために、充分に機能を發揮する。一方で各級党委は、重大な決定をおこなう際には人代常務委党組の意見を注意して聴取し、人代常務委党組が提起した問題について十分に検討研究しなければならない。各級人代常務委党組は、党の思想を強化し、党の領導を自発的に受け入れ、同級の党委に対する報告制度をよりよく建設していくとともに、人代が立法や監督活動を展開する過程で、党の路線や方針や政策そして党委員會の決議や決定を徹底することを保障し、党の領導の堅持と民主の積極的な發揚、そして法にもとづいて活動すること、の三者を同時に実現するよう取り組みなければならない。そして人代代表と人代常務委委員のなかの黨員は、党の意図を徹底することを自主的に受け入れ、党の決定を真剣に執行し、党の紀律を模範的に遵守し、中央と各級党委の要求が履行されることの責任を負う」。

さらに、こうした江蘇省党委の決定は、省よりも一つ下級の行政單位の黨員人代代表に対しても伝達されている。

ることが確認されている。例えば揚州市党委は、上述の決定がなされた後の同年十一月に「揚州市党委全第二回市人代工作會議」を開催し、會議で「中共揚州市委員會の『中共江蘇省委員會の人代の活動をより一歩強化することに関する決定』を徹底させることに關する意見」を黨員揚州市人代代表に対して説明し、黨議の拘束の遵守の必要性を再確認しているのである⁽³⁸⁾。

(二) 人代領導幹部の党内權威の強化

黨が人代に対する領導を強化するために実行しているいま一つの手段とは、黨員人代領導幹部の党内序列を引き上げることであり、その結果として、人代と人代領導幹部の党内權威を高めてきたことである。

前述の通り、黨は黨の意思を人代常務委に傳達する窓口として人代常務委黨組を設置し、これを通じて黨員人代常務委委員に黨議拘束の遵守を、また非黨員人代常務委委員と代表に対しては支持を要求してきた。その際、黨議拘束の遵守の徹底の鍵の一つが人代常務委黨組書記の同級黨委における序列であるといわれる⁽³⁹⁾。人代常務委委員長（或いは主任）である人代常務委黨組書記の同級黨委内の序列が高く、党内の權威が強ければ強いほど、黨員を含む人代常務委員および代表は黨議拘束遵守と支持の要請の圧力を強く意識するからである。例えばその一つの判断基準は、人代主任の党内序列が各級黨委常務委員會に出席することのできるか否かであるといわれる。全人代に關しては全人代常務委黨組成員の党内序列が、とくに第八期全人代（一九九三年）以降上昇している。第六期および第七期全人代の常務委員長は政治局委員にすぎなかったが、第八期以降は政治局常務委員から選出されている。地方においては、近年人代常務委主任と黨委書記の兼職化がすすんでいる。従来の人代主任は同級黨委常務委の職にあった人物が引退した後には就く職であったため、たとえば人代常務委黨組書記であったとしても党内序列は低いことが多かったという。しかし九〇年代以降、黨委書記と人代常務委主任の兼職化の傾

向は顕著であり、これによって人代の党委内での権威は大きく高まった。党第一三期全国代表大会後の八八年九月の時点での兼職数は三（黒竜江、江蘇、海南）で、党委副書記との兼職は四省に過ぎなかった。その後党第一四期全国代表大会後の九四年八月には六省が兼職（内蒙古、吉林、浙江、江西、陝西）で九省（北京、河北、山西、安徽、広西、海南、雲南、西藏、新疆）が党委副書記を兼職。さらに党第一五期全国代表大会後の九八年九月には、一四省（天津、河北、内蒙古、吉林、江蘇、浙江、江西、湖南、海南、四川、貴州、陝西、青海、寧夏）が党委書記と人代常務委主任を兼職し、〇二年の党第一五期全国代表大会を経て〇三年三月の第一〇期全国人民代表大会開催の時点では、党中央政治局員である省級党委書記が省級人代常務委主任を兼職しない以外は、西藏を除くすべての省級行政区（二三行政区）の人代常務委主任と党委書記が兼職するようになったのである。⁽¹⁰⁾

なお地方党委書記と地方人代主任の兼職は、一九七九年八月に党中央が中央組織部と中央統一選戰線部に対して発した「地方各級人代常務委の設立により一層領導組織の調整を進めることに関する意見」にはじまる。⁽¹¹⁾しかし張有漁が八六年一月の会議において「人代主任が黨員であれば党委常務委會議に出席させ、党委の意見が成立した背景や過程、根拠を知る必要がある。決して人代は養老院や名誉職ではない」と指摘していたように、人代主任の同級党委常務委會議への出席はこの時期にはあまり多くの地方で実現されていなかったようである。その意味において八〇年代の人代主任の党内序列はそれほど高いものではなかったと言えよう。⁽¹²⁾その後、報道によれば、党中央は九二年と九七年に各省級人代選挙にあわせて省級党委書記を人代主任候補として推薦してよいとする通達を発し、さらに〇二年の同選挙では省級党委書記が中央政治局委員でなければ主任候補として推薦するよう要求したという。⁽¹³⁾

こうした経緯を踏まえば、近年の人代の地位は以前と比較して、より一層向上したといえるのではないだろうか。

五 人代代表の活動の特徴

こうして党は党員人代代表に対して党議拘束遵守の重要性を訴え続け、また必要な措置を講じてきた。しかし党員人代代表が党議拘束に造反する事例が近年観察されている。なぜ党の取り組みは効果をあげていないのだろうか。

筆者は、このことは党が遵守を要求する党議拘束に対して党員人代代表が反対の意見を表明した結果であり、それが党の国家に対する領導の動揺を示唆するものと考ええる。本稿はこの視点を通じて、党の国家に対する領導の実態とその変化の可能性を展望しようと試みるものであるが、そのためには、一部の党員人代代表が造反する党議拘束と、それに対する党員人代代表の行動に関するそれぞれの具体的事例を検証する必要があるはずだ。しかしながら、資料の制約から党が提示する党議拘束の具体的事例を詳細に検討することは難しく、またそれへの党員人代代表の具体的活動を明らかにすることも容易ではない。そこで本稿は、党員人代代表を含む全ての人代代表の活動を観察し、そこから党員人代代表を含む人代代表の活動の特徴（行動様式）を抽出することで、党の党議拘束に対して反対意見が提出される背景を探り出すこととした。

具体的には本稿は、以下、江蘇省揚州市人民代表大会が公開している第四期市人代の全代表四一六名および第五期市人代の全代表四二八名の個人背景（氏名、性別、出生年、所属・就業単位、民族、学歴、党派等の個人資料）と、第四期人代第三回会議（二〇〇〇年）と、第四回会議（〇一年）、第五回会議（〇二年）、第五期市人代第一回会議（〇三年）、第二回会議（〇四年）に対して提出した議案本文の精読を通じて、議案提出という代表の活動の特徴の抽出を試みる。⁽¹⁴⁾

なお揚州市人代を事例として取り上げた理由は、人代代表の活動実態を明らかにする上で不可欠な関係する資

料（人代代表の個人資料および人代代表が提出した議案、議案提出者名）が、全面的に公開されている人代は、全中国において揚州市人代だけだからである。とはいえ、これは非常に地域的に限定的な資料であり、揚州市人代の事例だけを以って全中国的な特徴を論じることが当然不可能である。しかし現段階で信頼できる資料にもとづいて描き出される人代代表の活動の特徴は、なお一定の価値はあるだろう。

また本稿では、揚州市人代資料のなかで完全に資料が整っている第四期江蘇省揚州市人代代表が第四期市人代第四回會議に提出した議案と第五期揚州市人代代表が第五期人代第一回會議に提出した議案を検討する。第四期人代第三回會議と第五回會議、第二回會議については、議案の内容および議案提出者の一部のみが公開されているにすぎないからである。

（一）揚州市人代代表の概況

揚州市第四期人代代表（一九九八年～二〇〇三年）は、市下の広陵區、郊區、邗江區、宝應縣、儀征市、高郵市、江都市、人民解放軍の七つの選挙区から選出された四一六人で構成される。また第五期人代代表（二〇〇三年～）は、市下の邗江區、宝應縣、儀征市、高郵市、江都市、人民解放軍、そして広陵區と郊區の行政区画の変更に伴って成立した（新）広陵區と維揚區をあわせた合計七つの選挙区から選出された四二八人で構成される。その概要は図表7、図表8のとおりである。

また、比較の対象として、揚州市と同じ行政級である地級市人代の代表構成比率の全国平均を図表9⁽⁴⁵⁾に付した。

（二）議案提出の特徴

さて、第四期市人代代表は、同第四回會議に対して六三件の議案、第五回會議に対して五一件の議案、また第

図表 7 第 4 期江蘇省揚州市人民代表大会代表の構成

	広陵	郊区	邗江	宝應	儀征	高郵	江都	軍	合計
総数	78	20	39	64	53	67	83	12	416
党員代表	59 70.4%	15 75.0%	30 76.9%	47 73.2%	36 67.3%	50 74.6%	61 71.4%	12 100.0%	310 72.83%
民主党派籍代表	3 3.8%	2 10.0%	1 2.5%	1 1.5%	2 3.7%	1 1.4%	3 3.6%	0 0%	13 3.1%
男性代表	65 83.3%	17 85.0%	35 89.7%	47 73.4%	42 79.2%	49 73.1%	64 77.1%	12 100.0%	331 79.5%
高学歴代表	60 76.9%	13 65.0%	29 74.4%	38 59.4%	36 67.9%	37 55.2%	52 62.7%	11 91.2%	276 66.3%

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

図表 8 第 5 期江蘇省揚州市人民代表大会代表の構成

	広陵	維揚区	邗江	宝應	儀征	高郵	江都	軍	合計
総数	55	46	41	66	56	66	85	13	428
党員代表	45 81.8%	36 78.3%	31 75.6%	51 77.3%	38 67.9%	51 77.3%	62 72.9%	13 100.0%	327 76.4%
民主党派籍代表	2 3.6%	3 6.5%	3 7.3%	1 1.5%	1 1.8%	2 3.0%	2 2.4%	0 0.0%	14 3.3%
男性代表	44 80.0%	37 80.4%	34 82.9%	54 81.8%	43 76.8%	51 77.3%	71 83.5%	13 100.0%	347 81.0%
高学歴代表	45 81.8%	40 86.9%	38 92.7%	54 81.8%	50 89.3%	51 77.3%	71 83.5%	13 100.0%	362 84.6%

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

図表 9 市級人代代表の構成比率
全国平均

党員代表比率 (1998年)	75.2%
民主諸党派代表比率 (1998年)	4.06%
男性代表比率 (1999年)	78.2%
高学歴代表比率 (1998年)	61.9%

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

図表10 揚州市人大会議に提出された
議案数と建議数

会議	議案数	建議数
第 4 期第 4 回会議 (2001年)	63件	224件
第 4 期第 5 回会議 (2002年)	51件	103件
第 5 期第 1 回会議 (2003年)	64件	230件
第 5 期第 2 回会議 (2004年)	68件	214件

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

五期人代代表は、第一回會議に対して六四件の議案、第二回會議に対しては六八件の議案を提出している（図表10）。

提出された議案は、文化教育問題、環境保護問題、都市区画整理（道路建設と整備、架橋工事、港灣建設工事、經濟開發区設置の要求）、行政活動（徵稅權、公共交通管理權、道路管理權等）に関する問題など多岐にわたっている。これらの議案の提出状況から、以下の数点の議案提出に関しての人代代表の活動の特徴が抽出された。

同一の選出選挙区の代表による議案の提出

一つにはほとんどの議案が同一の選出選挙区の代表が連名して提出されていることである。図表11と図表12に

図表11 第4期揚州市人代第4回會議に提出された議案

議案提出の代表が選出された選挙区		議案数
選出選挙区の異なる代表による提出		5
		58
同一の選挙区選出の代表による提出	広陵區	10
	郊 区	16
	邗江区	16
	宝應縣	2
	儀征市	3
	高郵市	6
	江都市	5
人民解放軍		0

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

図表12 第5期揚州市人代第1回會議に提出された議案

議案提出の代表が選出された選挙区		議案数
選出選挙区の異なる代表による提出		6
		58
同一選挙区選出の代表による提出	広陵區	8
	維揚區	10
	邗江区	16
	宝應縣	2
	儀征市	7
	高郵市	6
	江都市	10
人民解放軍		1

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

図表13 第4期揚州市人代第4回会議に提出された選出選挙区が異なる代表が提出した議案

	議案提出者	筆頭議案提出者	備考
市人代常務委の「旅行業の発展の速度を速めることに 関する決議」を実施し、重 点文化観光地区への投資と 開発への取り組みを強め、 我が市の旅行業の発展を速 めることに関する議案	儀征市(1)、 宝應県(2)、 江都市(1)、 広陵区(6)	市人代常務委・ 教育科学文化衛 生工作委员会主 任(儀征市、党 員)	市人代常務委委員(5名) らが連名で議案提出。党 員(8)、無党派(2)名
都市洪水防止プロジェクト の建設の歩みを速めること に関する議案	広陵区(8)、 高郵市(1)、 江都市(1)	省水利勘测設計 院副総工程師、 研究設計一室主 任(広 陵 区、非 黨員)	揚州市市区内(広陵区) の洪水防止が目的。広陵 区外の共同議案提出者は 市人代常務委・農村工作 委副主任(高郵市)、市 人代常務委・城郷建設環 境保護工委主任(江都 市)。黨員(6)、無党派 (4)
都市交通の統一管理を实行 することに関する意見(議 案)	高郵市(1)、 郊区(9)	市人代常務委・ 農村工委副主 任(高郵市、党 員)	黨員(7)、民主 党 派(九 三学社、1)無党派(2)
経営困難に陥っている企業 の労働者の医療保険問題を 適切に解決することに関す る議案	儀征市(4)、 宝應県(1)、 高郵市(4)、 広陵区(1)	市人代常務委・ 市総工 会 主 席 (儀征市、黨員)	黨員(7)、民 主 諸 党 派 (致 公 党、1)、無 党 派 (2)
下崗職工が再就職センター を出所した後に直面する問 題を積極的に解決すること に関する議案	儀征市(6)、 高郵市(2)、 宝應県(1)、 広陵区(1)	市人代常務委・ 市総工 会 主 席 (儀征市、黨員)	黨員(5)、無党派(5)

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

示されるとおり、そのほとんどの議案は、選出選挙区を同じくする代表の連名によって提出されてきた議案であった。その一方において、議案は個別の政党の意見として提出されるわけではないことも特徴の一つといえよう。二つの会議に提出された議案からは、特定の政党に所属する人代代表らが共同して議案を提出した形跡を観察することはできなかった。そこには、人代代表は党派の同一性よりも、利害の一致する代表らが共同して議案を提出する形跡を見ることができた。例えば、図表13と図表14にまとめられた、選出選挙区の異なる人代代表

図表14 第5期揚州市人代第1回會議に提出された選出選挙区が異なる代表が提出した議案

	議案提出者	筆頭議案提出者	備考
新「副食品プロジェクト」の推進に関する議案	広陵区(4)、 高郵市(1)、 儀征市(1)、 宝應県(3)、 邗江区(1)	原揚州市人代常務委副主任(広陵区、黨員)	市人代常務委農村工作委主任、同副主任、財政經濟工作委主任、副秘書長、研究室主任らが連名。黨員(10)、無党派(1)
揚州市法律サービスセンター設置に関する建議(議案)	広陵区(2)、 邗江区(2)、 儀征市(1)、 宝應県(2)、 高郵市(2)、 江都市(1)	揚州暁宇律師事務所主任(広陵区、黨員)	市人代代表中、法律事務所に所属する代表3名のうち、2名が同議案の共同提案者。黨員(9)、無党派(1)
我が市の融資資金のルートをより一層拡大することに関する若干の建議(議案)	高郵市(4)、 儀征市(3)。 議案提出要件は10名以上の連名であるが掲載されているのは7名。	揚州市人代常務委・中国建設銀行揚州市城南支行副行長(高郵市、民建)	黨員(3)、民主党派(民建、致公党)、無党派(2)
『中華人民共和国民辦教育促進法』を真剣に実施することに関する議案	広陵区(5)、 高郵市(1)、 儀征市(1)、 邗江区(3)	江蘇省揚州中学校長(広陵区、黨員)	学校関係者(広陵区教育局長・党組書記、揚州大学付属中学校校長・党支部副書記、蔣王中学校校長・党支部書記)らが共同議案提出者として名を連ねている。黨員(9)、民主諸党派(致公党)(1)
天寧寺、重寧寺の開発に関して統一的計画を立てて積極的に開発することに関する議案	邗江区(2)、 儀征市(1)、 広陵区(2)、 江都市(1)、 宝應県(2)、 維揚区(1)、 高郵市(1)	揚州市人代常務委副主任(邗江区、黨員)	両寺は広陵区内に所在する由緒ある寺院。議案は市人代常務委副主任2名と、市人代常務委委員6名(うち2名は副秘書長を兼職)が議案提出者として名を連ねている。また市環境保護局局長・党組書記も提出者の一人。黨員(10)。
文昌閣周辺に地下道を建設することに関する議案	維揚区(2)、 江都市(2)、 広陵区(1)、 宝應県(2)、 邗江区(2)、 高郵市(1)	元揚州市人代常務委副主任・党組副書記(維揚区、黨員)	文昌閣は広陵区内に所在する清代建立の樓閣。揚州市の中心。議案は現職市人代常務委副主任(1名)と原職副主任(2名)、常務委委員5名が議案提案者として名を連ねている。黨員(10)。

らが共同して提出した議案の内容を精読すると、異なる選挙区の代表らが共同して議案を提出した理由が見えてくる。議案が取り上げる問題が、単一の選出選挙区（つまり揚州市市下の行政区）に止まらない、或いは揚州市全域に及ぶ問題や複数の選出選挙区に跨る問題であったからである。こうした議案のなかには、僅かではあるが、選出選挙区が異なっているものの所属する部門や業界が類似している代表によって提出されたもの、或いは議案が取り上げる問題と関連する行政区を選出選挙区とする代表らが共同して提出された議案を確認できた。しかし、いずれにしても人代代表が提出した議案の九割以上が、選出選挙区を同じくする代表によって提出されたものである。人代代表は選出選挙区という地域の代表として団結して活動する、という特徴がまず確認された。

選出選挙区への経済・政治的な利益誘導を意図する議案の提出

議案提出に関する人代代表の活動のいま一つの特徴とは、人代代表は議案の提出を通じて選出選挙区への経済的・政治的な利益の誘導を図っているということである。紙面の都合上、そうした利益誘導の実態について議案全てについて一つ一つを例示して確認することはできないが、いくつかの事例で確認してみよう。

例えば第四期市人代第四回会議に提出された第一二号議案（以下、議案はすべて同会議に提出されたもの）は、揚州市東部の経済発展が揚州市市内および西部地域と比較して遅れていることから、揚州市東部に位置する杭集镇に経済活動が優遇される経済区の設置を要求するものである。議案が指摘する経済区設置の必要性は、第一に杭集镇は揚州市市内からわずか一〇kmに位置するという地理的利便さと、それゆえの市場の早期の発展が見込まれることである。第二には経済活動に関する初歩的な基盤が整っていること、第三には年間で工業の経済規模が三〇億元、そして潜在的には一〇〇億元以上の経済発展の可能性を有すること、第四には江蘇省の三〇の重点集镇の一つである同鎮に経済区を設置することは、省東部地域における経済発展ための基盤整備を意味すること、

図表15 第4期揚州市人代第4回會議に提出された第12号議案の提案者

議案提出者の所属先	所属党派
揚州市人代常務委、江蘇三笑集團董事長、邗江区工商聯副會長	無党派
江蘇三笑集團總副經理	中共
邗江区經濟委員會主任、邗江区工業局局長	中共
邗江区經濟委員會主任科員	中共
邗江区計画生産委員會業務股副股長	無党派
邗江区綿織廠労働者	無党派
邗江区多管局生技股副股長	民建
邗江区人代常務委主任	中共
邗江区煙草專売局局長、鼎煙草公司經理	中共
揚州市農業局局長	中共

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

などである。

こうした趣旨で提出された議案は、杭集鎮が存在する邗江区選挙区選出の一〇名の代表によって提出された（図表15を参照）ものであるが、議案を提出した代表らは、杭集鎮が経済区に指定されることによって直接的或いは間接的に何らかの利益を享受する存在といえよう。具体的に言えば議案の提出者としてそこには経済委主任や工業局局長、計画生産委員会など邗江区人民政府内の経済関係部門に所属する代表が提案者に名を連ねており、彼らは同鎮が経済区に指定されることによって、新たに多くの行政権限を手にするという利益を享受することになるだろう（実際、提出された議案には区政府独自の経済プロジェクト批准権を付与することや税制等の優遇措置を講じるよう市政府に対して要求している）。そしてなによりも、経済区に指定された場合の最大の受益者は、同議案の筆頭議案提案者（実質的な議案の提案者）である私営企業「江蘇三笑集團」董事長と、共同提案者の一人である同集團副總經理といえよう。邗江区杭集鎮に所在する同集團は、同鎮が経済区に指定されることによって多くの経営上の利益を得られるはずである。¹⁶⁾

また、選出選挙区の環境保護や住民の生活環境の改善という

図表16 第4期揚州市人代第4回會議に提出された第19号議案提案者

議案提出者の所属先	代表選出選挙区	党派
揚州大学体育学院副院長、揚州大学体工部副主任	広陵区	致公
揚州大学農学院動科系副教授	広陵区	民盟
揚州大学商学院中国料理系化学教研室副主任	広陵区	九三学社
揚州市第三人民医院副院長	広陵区	無党派
揚州市外語教研站站長、揚州大学付属中学外語教研組組長	広陵区	無党派
揚州市八怪記念館館長	広陵区	中共
揚州市交警支隊一大隊一中隊副中隊長	広陵区	中共
揚州市師範第二付属小学校校長	広陵区	中共
揚州市十字医院内科副主任	広陵区	無党派
揚州市体育運動学校学生科副科長	広陵区	無党派

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

文脈で、議案提出代表が選出選挙区へ利益誘導を図った議案も確認されている。

第一九号議案は、揚州市柳湖路に所在する揚州大学教育科学技術学院（師範学院）の近隣にある「緑地」の開発をめぐる、緑地開発者である揚州万江房産公司与緑地の開発に反対する師範学院および近隣住民とのあいだで発生した紛争の解決のために、同緑地がある広陵区選挙区選出の人代代表が連名して提出したものである。議案は、市政府に対して一九九三年に市政府が瘦西湖公園の駐車場問題緩和のために計画した同緑地での駐車場建設の撤回をもとめるものである。

議案によれば、駐車場を建設すべきでない理由として、広陵区選挙区選出の代表は以下の理由を掲げている。第一には、現在の「緑地」と隣接して歴史的な文教施設が立地しており、駐車場が建設されることによって景観を損なう恐れがあるからである。第二には、駐車場の建設によって揚州大学教員宿舍および近隣の住民合わせて約一万人が排気ガスや騒音汚染に晒される可能性があるからである。そして第三には、駐車場の建設をめぐる、その調査工事の段階から建設を請負っている「揚州万江房産公司」と周辺住民のあいだで繰り返し深刻な争議が発

生してきているためである。争いの実態については明らかではない。しかし、「争い」はすでに『揚州日報』や『揚州晩報』において繰り返し報道され、その規模と社会的な関心は小さくないという。

それゆえに代表は、一九九三年に市政府が瘦西湖公園の駐車場問題緩和のための新たな駐車場の建設を計画してからすでに七、八年が経過し、計画地の周辺はすでに住宅が林立し、また一万余の住民は生態環境保護を切望しているなど、建設を取り巻く諸々の状況が変化したとして、市に対して計画の変更を要求するのであった。

そして図表16が示すとおり、同議案の提案者一〇名は駐車場計画地のある揚州市広陵区選挙区選出の人代代表であり、またその多くが揚州大学関係者でもあった。議案を提出した人代代表らは、自身の選挙区民である駐車場計画地近隣の住民の環境保護意識と健康不安を背景にして、議案を提出したといえよう。

いま一つ、環境問題に関する議案を例示しておこう。

第三三号議案は、揚州市郊区に立地する揚州市セメント工場や缶詰工場、発電施設が、近隣村（黄金村、三星村、麗甯村など周囲二〇平方キロメートル）に対して大量の煤煙と排水を排出し、当該地域に様々な影響を及ぼしていることから、市政府に対して、これらの工場群による環境破壊の改善に向けた取り組みを要求するものであった。

議案によれば、これらの環境破壊の影響は、直接的には住民の居住環境の悪化というかたちで表面化していると言う。たとえば煤煙のために窓を開けることができないこと、洗濯物を屋外に干すことができないこと、長期にわたる大気汚染によって住民に健康障害が生じていること、そして長期にわたり青年の体格検査の合格率が低いことがそうであった。また、同地域の農作物に対する影響も指摘されていた。農作物の生育が悪く、多くの農民収入の減少という問題を引き起こしているという。いま一つには、これらの環境破壊の改善をもとめて関係住民が繰り返し党政機関へ「上訪」をおこなってきたことによる間接的な影響である。一部の機関や企業では生産

図表17 第4期揚州市人代第4回会議に提出された第33号議案提案者

議案提出者の所属先	代表選出選挙区	党籍
郊区財政局局長	郊区	中共
郊区湾頭鎮沙聯村支部書記	郊区	中共
揚州市鴻大房地產公司經理、郊区建設委員会副主任	郊区	中共
揚州市東郊果品公司經理	郊区	中共
郊区西湖鎮党委副書記、經委書記、郊区人代主席	郊区	中共
郊区文教局督導師室副主任	郊区	中共
揚州市蔬菜研究所高級農芸師	郊区	無党派
郊区建設委主任	郊区	中共
揚州市久揚漁具有限公司總經理	郊区	中共
揚州亞星客車股份有限公司副總經理	郊区	中共

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

活動への影響を回避するために住民が「上訪」に出ることを阻止しており、この結果として同地域の社会の安定が損なわれるのではないかと懸念されるのであった。さらには、環境汚染が原因となって投資者が同地域の経済活動に対する投資を敬遠する動きがあること、近隣の公園利用者数の減少なども言及されていた。

同議案の一〇名の提案者は、いずれも議案が問題とする工場が所在する揚州市郊区選出の人代代表であった。議案提出者の一人ひとりが議案提出によって享受し得る具体的な利害は確認できないものの、選出選挙区民の居住環境や経済環境の悪化を憂慮して、同選挙区選出の代表が議案を提出したという構図は観察できるだろう。

さて、議案提出は選出選挙区への経済や環境保護問題に関した利益の誘導だけを意図しているわけではない。例えば、選出選挙区の行政機関の上級行政機関に対して（揚州市下の区、県級市、県人民政府が揚州市人民政府に対して）行政権限の委譲を要求するといった、政治的な利益の誘導を意図する議案も提出されている。例えば郊区建設委员会主任が筆頭議案提案者となり、郊区選出代表が提案した第三八号議案がそうである（図表

図表18 第4期揚州市人代第4回會議に提出された第38号議案の提案者

議案提出者の所属先	所属党派
郊区建設委员会主任	中共
郊区西湖鎮党委副書記、經濟委書記、人代主席	中共
揚州市蔬菜研究所高級農芸師	無党派
揚州市久楊漁具有限公司總經理	中共
郊区人代常務委主任	無党派
揚州市人代常務委委員、江蘇里下河地区農科所小麦育種室主任、九三学社 揚州市委副主任	九三
郊区湾頭鎮沙聯村支部書記	中共
郊区財政局局長	中共
揚州市東郊果品公司經理	中共
揚州市鴻大房地公司經理、郊区建設委副主任	中共

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

18)。

同議案は、揚州市政府が郊区人民政府管轄区域内から徴収しているインフラ建設と整備に関連する税費のうち、実際に揚州市政府が郊区人民政府管轄内に公共投資として還元している金額はその約四〇％に満たないことから、市政府に対して、同区から徴収している該当税費に相当する金額を郊区政府管轄地域内のインフラ建設と整備のために投入するよう要求するものであった。郊区選出の人代代表は、議案の提出を通じて、郊区人民政府に替って揚州市人民政府に対して財源の再分配というきわめて政治的色彩の強い要求をしたのであった。

これと同様の趣旨で、郊区建設委主任が筆頭議案提案者となり且つ郊区選出代表が連名で提出した議案は、第四〇号議案、第四一号議案がある。第四〇号議案は、郊区政府管轄内の道路を中心とした都市のインフラ建設が立ち遅れている原因が、郊区人民政府に公共交通と公共事業を管理する行政部門がないこと、また関連する投資資金が十分ではないこと、加えて郊区政府管轄区域のインフラ建設に関する財源を郊区政府ではなく揚州市政府が掌握しているこ

図表19 第4期揚州市人代第4回會議に提出された第40号議案の提案者

議案提出者の所属先	所属党派
郊区建設委员会主任	中共
郊区西湖鎮党委副書記、經濟委書記、人代主席	中共
揚州市久楊漁具有限公司總經理	中共
郊区人代常務委主任	無党派
揚州市人代常務委委員、江蘇里下河地区農科所小麦育種室主任、九三学社 揚州市委副主任	九三
郊区湾頭鎮沙聯村支部書記	中共
郊区財政局局長	中共
揚州市東郊果品公司經理	中共
揚州市鴻大房地公司經理、郊区建設委副主任	中共
揚州市郊区蔬菜局副局長	無党派

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

図表20 第4期揚州市人代第4回會議に提出された第41号議案の提案者

議案提出者の所属先	所属党派
郊区建設委员会主任	中共
郊区西湖鎮党委副書記、經濟委書記、人代主席	中共
揚州市蔬菜研究所高級農芸師	無党派
揚州市郊区蔬菜局副局長	無党派
揚州市久楊漁具有限公司總經理	中共
郊区人代常務委主任	無党派
揚州市人代常務委委員、江蘇里下河地区農科所小麦育種室主任、九三学社 揚州市委副主任	九三
郊区湾頭鎮沙聯村支部書記	中共
郊区財政局局長	中共
揚州市東郊果品公司經理	中共

揚州市人代 web-site 掲載資料をもとに筆者作成。

とにあるとし、その改善を要求するものであった。具体的には、議案は揚州市政府に対して郊区政府管轄地域から徴収している土地譲渡費、徴用費、基本建設関連費に相当する金額を同区の道路建設を中心としたインフラ建設費として活用するよう要求していた。

第四一号議案もまた、郊区政府管轄区域内のインフラ建設の立ち遅れに注目し、その改善を要求する議案であった。同議案は、本来郊区人民政府が主体的に同区内のインフラ建設とその管理に取り組むべきではあるとしながらも、郊区政府管轄内の建設計画権や基礎建設関連費、土地譲渡費、インフラ整備補修費等を揚州市政府が管理していること、またかねてより交通局や公共事業局が郊区政府には設けられていなかった経緯を鑑みて、市政府に対して郊区の道路整備を中心とした重点的なインフラ設備を市の公共事業計画に盛り込むよう要求するものであった。

いうまでもなく、こうした人代代表の選出選挙区への利害誘導を意図した活動の事例は、揚州市に限るものではない。他地区でも確認されている。筆者が直接調査した事例を例示しよう。例えば、一九九〇年代初めに上海市政府が上海市内の内環高架道路の建設計画の一環として発表した、楊浦大橋から黄興路、五角場鎮を経由して復旦大学の正門前の邯鄲路を通過して中山北路の内環高架道路に連結する計画に対して、復旦大学や五角場鎮を行政区域内に含む楊浦区人代において代表（団）が提起した議論がそうである。復旦大学を選挙区に含む五角場街道代表团は、復旦大学の正門前に高架道路が建設されれば大学の景観が損なわれること、また建設経費の削減を理由として、同計画の変更（邯鄲路を経由せずに、黄興路から五角場の手前で中山北二路を経る現行の路線）を要求する議案を楊浦区人代表大会に提出した。他方同済大学を選出選挙区に含む四平路代表团は、五角場・邯鄲路を経由する計画が中止になった場合、同済大学の付近を高架道路が通過し、道路騒音が構内の環境に悪影響をあたえることを懸念して、五角場代表团が提出した議案に対抗して内環道路が同大学付近を通過しないよう配慮

した路線計画を策定するよう求める議案を提出したといわれている。

選出選挙区が異なる人代代表が共同して議案を提出しにくい背景

こうして「同一の選挙区から選出された人代代表が共同して活動する（例えば共同して議案を提出すること）」という特徴が確認される一方で、選出選挙区の異なる人代代表が共同して活動する（例えば共同して議案を提出すること）はごく僅かである。第四期揚州市人代第四回会議と、第五期揚州市人代第一回会議に提出された議案のうち、選出選挙区が異なる代表によって提出された議案は、それぞれ五件と六件が確認されているに過ぎない。何故、少ないのだろうか。

この理由はそれほど難しくはない。異なる選出選挙区の人代代表間には共通する利益が少ないからと言えよう。そういえるのは、例えば選挙区間の経済指標の大きな差異の存在である。

揚州市下の各区、市、県の国内生産総値とその一人当たり平均値は大きく異なっている。『二〇〇三年版揚州市統計年鑑電子版』⁽⁴⁷⁾によれば、揚州市市区（広陵・維揚区・邗江区）での一人当たり平均国内総生産額は宝應県や高郵市のその四倍となっている。この他、産業構造、労働者平均賃金、農民純収入そして非農業人口比率についても比較してみた。確かに行政区域（選挙区）毎に数値は大きく異なっている。

これほどまでに明確に選出選挙区毎に経済水準が異なれば、「選出選挙区への利益誘導」に主要な関心を持つ人代代表が関心を寄せる事象は選出選挙区毎に異なるはずだ。それ故に、選出選挙区が異なる代表らが共同して議案を提出することは稀なことだと言えよう。

選挙区毎の経済水準の相違が背景となって、選出選挙区の異なる人代代表らの活動に相違が観察されるのは、これもまた何も揚州市人代代表だけのことではない。例えばその活発な活動が注目を集めている広東省人代にお

図表21 揚州市下の各行政区の経済指標（2002年）

	国内生産総額（億元）	一人当平均国内生産総額（元）
揚州市全域	558.93	12,368
市区	256.72	23,293
広陵区	20.28	
維揚区	16.25	
邗江区	83.28	
宝應県	59.08	6,435
儀征市	61.12	10,264
高郵市	61.22	7,362
江都市	120.93	11,265

『2003年版揚州市統計年鑑電子版』掲載資料をもとに筆者作成。

図表22 揚州市下の各行政区の産業別国内生産額（2002年）

	全市	市区	広陵区	維揚区	邗江区	宝應	儀征	高郵	江都
第一次産業	12.7%	4.4%	6.3%	7.3%	9.7%	31.7%	10.7%	29.9%	13.0%
第二次産業	48.8%	53.0%	31.6%	60.8%	54.3%	35.4%	58.6%	35.5%	48.4%
第三次産業	38.6%	42.6%	62.1%	32.0%	36.0%	32.9%	30.7%	34.6%	38.6%

『2003年版揚州市統計年鑑電子版』掲載資料をもとに筆者作成。

図表23 揚州市下の各行政区の経済・人口指標（2002年）

	総人口 （万人）	労働者 平均賃金（元）	農民純収入 （元）	非農業人口	非農業人口 比率
揚州市全域	452.22	12,006	3,926	130.48	28.85
広陵区	30.25	10,682	5,250	25.34	83.76
維揚区	25.61	15,861	5,285	19.20	74.97
邗江区	54.89	9,187	4,375	10.28	18.72
宝應県	91.73	9,212	3,712	17.35	18.91
儀征市	59.35	13,263	3,649	19.25	32.44
高郵市	83.16	8,742	3,726	15.55	18.69
江都市	107.22	9,395	4,146	23.52	21.94

『2003年版揚州市統計年鑑電子版』掲載資料をもとに筆者作成。

いて具体的に確認できる。その代表的な事例としては、二〇〇二年二月の広東省人代会議において広東省政府活動報告が審議された際の広州市代表团と河源市代表团との意見の相違である。⁽⁴⁸⁾ 同政府活動報告では、広東省を流れる河川の下流域に所在する都市は比較的経済が発展している一方で、上流域の都市は水源環境保護の必要性から企業誘致を制限するなど経済発展に不利であるとして、下流域都市が上流域の都市の財政的な支援策（河川下流域地域が中、上流域地域の環境保護活動に対する保障制度を整備改善すること）を省政府が検討し始める方針が示されていた。この提案は、広東省の水源地域である河源市を選出選挙区とする河源市代表团が、同市の経済発展が下流域住民の飲料水資源保護の犠牲となつて立ち遅れていることの代償として支援施策の立案を省政府に働きかけた結果、検討課題として省政府が報告の中に盛り込んだものであった。しかしこれに対して財政支援をする側である広州市代表团は、省政府に対して「事前の意見聴取が不十分である」として同方針への反対の意見を表明したのであった。

広東省は、経済成長が著しい一方で環境問題もまた深刻であることから、環境問題に対する人代代表の関心は強く、環境保護行政に対する人代代表の批判は多く確認されている。しかしながら、他方で、環境問題をめぐる利益の再配分の問題をめぐっては、同級の全ての人代代表らは単純に「反環境汚染」で一枚岩となるわけではないのである。経済成長の段階に応じて環境問題に対する利害は選挙区毎に異なることから、会議では人代代表は代表团毎に異なる利害に基づいて活動する結果、会議では代表团毎の利害の調整が展開されるのである。

代表团内部の利害の相違

こうして人代代表が利害を同じくする同一の選出選挙区毎に活動する様を確認してきた。しかし代表らは同じ代表团に所属しているからといって「一枚岩」であるわけではないようである。実は、前述の議案第三八、四〇、

図表24 第4期揚州市人代郊区代表団内の党、政府、人代幹部の代表

徐益民	揚州市党委常務委副書記
潘天驥	揚州市党委統一戰線部部長
薛慶仁	揚州市人代常務委副主任
張家仁	郊区区委常務委委員、副区長
許万和	郊区人代常務委主任

なお同選挙区選出代表は20名、

四一号がそうした実例を示している。

繰り返しになるが、これらの議案の趣旨は揚州市人民政府に対して郊区人民政府へ財源および関連する行政権限の委譲を要求するものであった。そして議案のいずれの提案者も、郊区を選挙区とする代表であった。しかし

そこには徐益民・揚州市党委常務委副書記、潘天驥・揚州市党委統一戰線部部長、薛慶仁・揚州市人代常務委副主任など、郊区を選出選挙区とする人代代表で且つ揚州市政府あるいは揚州市党委などの上級行政区の党政府の領導幹部職に就いている人代表は含まれていないのである（図表24）。

この種の議案が効果的に処理されるためには、揚州市人民政府および党委関係者に共同議案提出者に含めておくほうが有利なはずである。しかし同議案の共同提出者には揚州市の党政幹部の職に就いている代表は含まれていない。つまり同一選挙区選出の人代代表であっても、人代代表の背景（たとえば代表が就いている職（選挙区の党政機関幹部であるか揚州市党政機関幹部であるか）によって関心に相違があることを示唆しているといっても良いのではないだろうか。

（三）人代代表の活動の三つの特徴

以上の整理を通じて人代代表の活動の特徴として確認できることは、一つには人代代表は選出選挙区毎に異なる利害の集合体であることから、人代代表の活動は選出選挙区毎に展開されるということ、二つにはそうした人代代表の活動は選出選挙区への利益誘導を意図したものであるということ、である。そして更には、選出選挙区を同

じくする同一の代表団内部においても、その所属（職業等）によって関心は異なり、一つの代表団が無条件に「一枚岩」として活動するわけではないということである。なおそこには「政党」という政治集団を単位とした活動をほとんど観察することはできなかった。

こうした揚州市人代代表という限られた事例分析にもとづけば、人代代表は「選出選挙区の利害に強い関心を持ち、それ故に人代代表とは地域を主体とした多様な利害を表出する存在であり、基本的に選出選挙区を一つの集団として活動する」。そしてこうした代表の集合体である人代会議とは、「地域を主体とした多様な利害を調整する場である」と暫定的にいえよう。

党は人代を領導するためには、こうした多様な利害を表出する人代代表を相手としなければならないのである。それ故に党員人代代表のなかには、党議と選出選挙区の利害が一致しない場合が有り得るのではないだろうか。党員人代代表の党議遵守は無条件ではないといえよう。

六 おわりに

既に確認したとおり、党の国家に対する領導は党の人代に対する領導によって実現されてきた。それは党の国家に対する領導の正当性の調達という観点から必至であった。そして、これと同時に党は、人代を人民の権威ある権力機関として築きあげる必要性から、人代の機能の強化と改善に取り組んできた。具体的には党は人代の政治的権威を確認する通達を発するほかに、⁽⁴⁹⁾ 県級以上の地方各級人代に常務委を設置し、また議事規則の制定或いは立法法や監督法の制定や起草の歩をすすめるなど、約二〇年間にわたって人代の活動の規範化と権威の強化に取り組んできた。

こうして党は、権威ある人代を通じて国家に対する領導の正当性を調達することで、その領導者としての政治的存在をよりいっそう強固なものとしようとしたのである。しかしながら、そうした党の取り組みは大きな問題に直面している。

そう言えるのは、党員人代代表の一部に党議拘束に造反する事例が観察されてきているからである。党の人代に対する領導は、民主集中制の原則にもとづいて党員人代代表が党議拘束を遵守して党の意思を無条件に国家の意思に置き換えることが保障されることによって実現されているのだとすれば、党員人代代表の造反は、民主集中制の原則が弛緩し、党の意思を国家の意思に置き換えられることが保障されなくなったことを意味する。

では、何故、党員人代代表は党議拘束に造反するのだろうか。この問いは、党の国家に対する領導の実態とその変化の可能性を検討するうえで必ず解明する必要がある課題といえよう。しかし本稿では資料の制約上、この問いに正面から取り組むことはできなかったため、党員人代代表を含む人代代表の活動の特徴を明らかにすることを通じて、党員人代代表が党議拘束に造反する要因について検討を試みた。事例として取り上げた揚州市人代代表の活動によれば、人代代表は代表団毎に分散した存在であり、そしてまた代表団内ですら利害は一樣ではなく、そうした人代代表の集合体である人代会議は複雑な利害が表出される場となっていることが確認できた。そう言えるとき、表出される多様な意見や要求を、党が領導者としての確に集約し、そうした党の意思を常に党員人代代表が遵守するだけでなく、非党員人代代表からも広範な支持を無条件に取り付けることはどうやら容易ではないことが確認できた。その意味において、いくつかの地方において党員人代代表が党議拘束に造反する事例が近年多く確認されるようになってきたことは容易に想像できることと言えよう。もはや今日の人代代表は、左右派闘争そして文化大革命時期に政治的に迫害されることを危惧して、党の領導を無条件に受容する存在にすぎなかった人代代表とは異なるのである。⁵⁰ 加えて、今後より一層社会における経済格差が拡大するなかで、人代代

表が代表する利害はさらに拡散し、人代会議はより多様な利害が表出される場となることが予想される。党員人代代表に対して党議拘束を遵守することを要求する通達や規則、或いは人代領導幹部の党内權威を向上させるといったこれまでの取り組みだけでは、党の人代に対する領導の実現は、困難を極めてゆくはずだ。

これまで検討してきた党の人代に対する領導の問題は、党・国家関係だけでなく、党と社会との関係の実態の問題に置き換えて考えることもできよう。「人民が最高権力機関の代表である人代代表を選出し、人代が行政機関等の権力の執行機関を選出し、それが社会を統治する」という国家制度を採用する中国において、党が国家そして社会に対する領導を実現し維持するためには、人代代表が党による領導を受容すること、言い換えれば社会の代表である人代代表による党議拘束の遵守が必至である。しかし本稿で検討してきた党員人代代表が党議に造反する事例が近年多く観察されるようになってきたことは、(人代代表が社会Ⅱ人民の忠実な利害の代表者であると判断することの妥当性がまず検討されなければならないが)、社会と党との間の領導・被領導関係の弛緩を示唆しているとも言えるのである。その意味において、党の領導者としての中国政治社会における地位は危機に直面していると言えるのである。

これまで党員人代代表を含む人代代表は、党の国家に対する領導を実現するための一つの「装置」に過ぎなかった。しかし本稿で検討してきたように、近年の人代代表の活動の実態からは、そうした「装置」に過ぎなかった代表からの変化を観察することができた。党員人代代表を含む人代代表の活動は、中国政治の展望を試みるうえで重要な視点を提供するはずであり、今後も引き続き注目してゆく必要があるだろう。

(1) 「領導」とは「指揮命令」を含蓄する中国語である。領導と被領導は、指導と被指導とは異なり、強制力がともなった命令指揮関係が存在していることを意味している。この区別は「特に中国の党・行政官僚組織間の関係を表す

上できわめて重要」といわれる。同定義は、高原明生「中国共産党と市場經濟化 党日国家、党日企業關係と中央地方關係の展開」『立教法学』第五二号（立教大学法学部、一九九九年）、一八三頁に依った。

(2) 唐亮『現代中国の党政關係』（慶應義塾大学出版会、一九九七年）一頁。

(3) 「中国共産党中央委員会關於建国以来党的若干歷史問題的決議（一九八一年六月二十七日中国共産党第一屆中央委員會第六次全体會議一致通過）」中共中央文獻研究室編『三中全会以来重要文獻選編』下（人民出版社、北京、一九八二年）七八八—八四六頁。

(4) 李鵬が第九期全人代常務委員長に就任して以来、『人民日報』では「民主與法制週間」、「法制日報」では「人大憲」と題する人代の活動を紹介する欄が設けられた。一九九八年一〇月より『人民日報』に「民主與法制」専門欄が設けられた。これは一九九一年一月六日より「民主和法制週刊」に改称された。これらの専門欄は「人民代表大會制度と民主と法制建設の宣伝の強化」の一貫として、全人代常委会弁公庁と『人民日報』社の協力のものと設けられた（「民主與法制（創刊的話）」『人民日報』一九九八年一〇月六日。「致読者」『人民日報』一九九九年一月六日）。また、〇一年三月より全人代常務委弁公庁新聞局と信息中心が「中国人大新聞網」と題する web-site を運営し始めた（<http://www.jmpnews.com.cn> を参照）。これに前後して地方各級人代は web-site をつうじて自らの地域の人代の活動の紹介を積極的におこなうようになっていく。

(5) 例えば唐亮『變貌する中国政治—漸進路線と民主化』（東京大学出版会、二〇〇一年）一九一—二二八頁。鄭永年「政治漸進主義 中国的政治改革和民主化前景」（中華歐亞教育基金会、台北、二〇〇〇年）。Kevin J. O'Brien, *Reform without Liberalization China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*, (New York: Cambridge University Press, 1990). Zheng Yongnian and Li Jinsan, "The National People's Congress and Its Electoral System", in John Wong and Zheng Yongnian and Li Jinsan, eds., "China's Politics after the ninth National People's Congress: Power Realignment," (Singapore: Singapore University Press, 1998), pp. 85-92. Murray Scot Tanner "The National People's Congress," in Merle Goldman and Roderick Mac Farquhar, eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (London: Harvard University Press, 2001), pp. 100-128.

- (6) 全国人大常委会办公厅研究室編著『人民代表大会制度建設四十年』(中国民主法制出版社、北京、一九九一年)、一三〇—一三四頁。
- (7) これまで、党の主要な領導者は人代に対して重視の姿勢を繰り返して示してきた。例えば劉少奇は、一九六二年一月の擴大中央工作會議における報告の中で、「わが党は確かに国の領導政党であるが、党の組織が人民代表大会と大衆組織に取って代わり、それらの組織を有名無実のものにすることは、いつ、如何なる場合にも許されない」と述べるなど、国家権力機関としての人代の存在意義を確認している。また鄧小平は、一九七九年六月の第五期全人代第二次會議党内責任者會議において「我々は法律の制定の歩みを速めなければならない。確実に法制の道を歩むこと、特に高級領導幹部は法制をしつかりと遵守しなければならない。今後、党委による領導は、先ず法律によって保障されなければならない」と述べ、立法機関としての人代に対する党の領導の重要性を確認している。その後、党は一九八七年一月の第一期党大会において「党の主張を法の手続きに従って国家の意思に変える」ことが党の国家に対する領導を実現するための主要な方法であると明記している。中共中央文献編纂委員會『劉少奇選集』(外文出版社、北京、一九九一年)四八五—五七五頁。中共中央文獻研究室編『鄧小平年譜 一九七五—一九九七(上)』(中央文獻出版社、北京、二〇〇四年)五二六—五二八頁。趙紫陽「沿着有中国特色的社会主义道路前進」(一九八七年一月二五日)『三天以來重要文獻選編』上(人民出版社、北京、一九九一年)四一六一頁。闕珂「对改革和完善党的執政方式的思考」『中国人大新聞』<http://www.ndpnews.com.cn/gb/paper8/24/class00800001/hwz232933.htm>
- (8) 「国家副主席、第九届全国人大常委会副委員長簡歷」『人民日報』一九九八年三月一七日。
- (9) 蔡定劍『中国人民代表大会制度』第三版(法律出版社、北京、一九九八年)二二三頁。なお、第九期全人代常務委員の黨員委員比率は、Jiang Jinsong, *The National People's Congress of China*, (Beijing: Foreign Languages Press, 2003) p. 106 に拠った。
- (10) 劉智・史衛民・周曉東・呉運浩著『数据選舉 人代代表選舉統計研究』(中国社会科学出版社、北京、二〇〇一年)、三三七頁。なお、省級以下は、各行政区域によって人代會議の開催曆数が異なるため、年による集計になっている。
- (11) 全人代常務委の意思決定は「全人代常務委議事規則」第三〇条によって常務委委員總数の過半数以上の賛成を以

って、また地方各級人代とその常務委については「地方各級人民代表大会と各級人民政府組織法」第二〇条と四五条において代表（常務委員長）総数の過半数以上の賛成を以って決定すると規定している。なお憲法第六四条の規定によれば、憲法修正の動議は全人代常務委或いは全人代表の一／五以上の発議によって提出することが可能であり、修正は全人代表総数の二／三以上の賛成を以って実現するとされている。

- (12) 同図表は以下の資料を参考に作成した。「朱鎔基九八%高票當選總理」『明報』一九九八年三月一八日「江沢民李鵬失言遵守憲法」『明報』一九八八年三月二〇日「像皮圖章可能演變成歷史名詞」『聯合報』一九九八年三月二七日 (<http://www.zaobao.com/zaobao/special/npc/pages/npc270398.html>)。「人大會議通過副總理國務委員人選」『聯合報』一九九八年三月一九日 (<http://www.zaobao.com/zaobao/special/npc/pages/npc190398c.html>)。「以六五%得票韓預演當選高檢檢察長」『聯合報』一九九八年三月一八日 (<http://www.zaobao.com/zaobao/special/npc/pages/npc180398.html>)。「評中國人大的一部分投票結果」『聯合報』一九九八年三月一八日 (http://www.zaobao.com/zaobao/special/npc/pages/npc180398_b.html)。「張万年遲浩田擔任國家中央軍事委副主席」『聯合報』一九九八年三月一八日 (<http://www.zaobao.com/zaobao/special/npc/pages/npc180398a.html>)。「兩高工作報告遭三〇%人代投反對或棄權票」『聯合報』二〇〇一年三月一六日 (<http://www.zaobao.com/special/npc/pages1/npc160301d.html>)。「兩高報告毀譽交加能否「高票」通過成焦點」『聯合報』二〇〇一年三月一四日 (<http://www.zaobao.com/special/news/papers/2001/03/eastday140301a.html>)。「人大代表仍不滿意司法系統改革成績」『聯合報』二〇〇二年三月一六日 (<http://www.zaobao.com/special/npc/pages2/npc160302b.html>)。「人大會議低票通過兩高工作報告」『聯合報』二〇〇三年三月一九日 (<http://www.zaobao.com/special/npc/pages22/npc190303d.html>)。

- (13) また「中華人民共和國公民遊行法」は天安門事件直前の第七期全人代常務委第一四回會議において否決されたという。曹思源『中國政改先聲』（夏菲爾國際出版公司、香港、一九九八年）一五三—一五八頁。前掲唐亮書（二〇〇一年）二〇五頁。「議法律更完善——修改公路法的表決草案表決紀實」『人民日報』一九九九年四月三〇日。「一票之差」的聯想」『人民日報』一九九九年六月九日。Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in China*, (New York: Oxford University Press, 1999) p. 85.

- (14) 趙建民『兩岸政治發展比較——党国体制下党與立法機構關係的若干思考』 http://future-china.org/spec_rpt/cc_y50/rpt_8809_0.htm
- (15) 矢吹晋編著『天安門事件の真相』上巻(蒼蒼社、一九九〇年)七九—八二頁および矢吹晋編訳『チャイナ・クラ イシス重要文献』第三巻(蒼蒼社、一九八九年)二七—三四頁。
- (16) 署名した幹部の名前については、矢吹晋編訳前掲書(一九八九年)二八頁を参照。なお最終的には、万里・第七期全人代常務委員長(全人代常務委員組書記)が、緊急会議の開催を支持しなかったため緊急会議は開催されなかった。しかし党中央はこうした動きを深刻に受け止めたようである。署名活動が展開された時期とほぼ同時期の五月二二日に、全人代常務委員組は、李鵬・國務院総理、楊尚昆・国家主席、喬石・党中央規律検査委員長、姚依林・副総理に対して全人代常務委員緊急会議開催に関する全人代常委会内部の動向を報告したといわれている。その後、五月二六日と二七日に全人代常務委員組は、一九日の戒嚴令布告に関する李鵬と楊尚昆の講話と、五月二二日の全人代常務委員組報告に対する李鵬、楊尚昆、喬石、姚依林の講話を伝達して討論するために、在北京の黨員全人代常務委員と全人代各機関の局級以上の幹部による黨員幹部大会を相次いで開催。そして五月二九日に全人代常務委員組は、これら一連の集会に関する報告を党中央に提出した。報告では、一九日の戒嚴令布告の合憲性を確認してその支持を表明し、「同志たちは人代にいる黨員たちが中央の領導の下で、必ず四つの基本原則を堅持し、改革・開放を堅持し、民主と法制の建設をより一層すすめ、人代において党の主張を必ず徹底するために努力すると表明した」としていた。「就学習貫徹中央領導同志重要講話 人代常務委員組向党中央報告情況」『人民日報』一九八九年五月三二日。
- (17) 「委員長會議關於成立对胡績偉委員進行調查的決定(一九八九年七月三日)」劉政・於友民・程湘清「人民代表大會工作全書」(中国法制出版社、北京、一九九九年)七八五頁。
- (18) 「向武漢人大致意」『中国經濟時報』一九九八年五月七日。「政治生活中可喜變化」『人民日報』一九九九年四月二一日。「奧人代責審計報告未提廣信」『明報』一九九九年八月六日。蔡定劍「中國人大還是『橡皮圖章』嗎?」『鏡報月刊』一九九八年三月号、二八—二九頁。「質詢案提出之後」『人民日報』一九九九年四月二八日、および前掲書唐亮(二〇〇一年)二一八—二一九頁。
- (19) 前掲書蔡定劍、三五六—三六二頁。

- (20) 蔡定劍『中国人民代表大会制度』第四版（法律出版社、北京、二〇〇三年）三五—三五三頁。
- (21) 劉智・史衛民・周曉東・吳運浩著『数据選挙』（中国社会科学出版社、二〇〇一年）三二八頁。
- (22) 例えは「半年前被市人大否決 瀋陽中院報告終獲通過」『人民日報（海外版）』二〇〇一年八月一〇日。「專家稱瀋陽人大不通過案是民主政治的標志性事件」『中国青年報』二〇〇一年二月二六日。「瀋陽中院事件引出我國民主法制建設進程中的新課題否決案引出『瀋陽模式』」『中国青年報』二〇〇一年八月一日。
- (23) 「瀋陽中院事件引出我國民主法制建設進程中的新課題 否決案引出『瀋陽模式』」『中国青年報』二〇〇一年八月一日。「从否決到贊成 瀋陽人大兩次審議法院工作報告」『中國人大新聞』<http://www.npcnews.com.cn/gb/special/class000000016/1/hwz164763.htm>
- (24) 劉智・史衛民・周曉東・吳運浩著『数据選挙』（中国社会科学出版社、北京、二〇〇一年）三二八頁。
- (25) 「岳陽市長再當選前後」『二一世紀經濟導報』二〇〇三年一月一三日。「岳陽：四八小時無市長」『新聞週聞』二〇〇三年一月一三日号、三五—三七頁。「市長選挙暴露法律缺憾」『瞭望新聞週刊』二〇〇三年一月二二日 第三期、四二八頁。
- (26) 例えは岳陽市長選挙の場合、定数一に対して、候補者は二が要求されている（なお、立候補者がいない場合は、同額選挙でもよいとされている）。また副職幹部の場合は、定数よりも一から三人多い候補者の立候補が容認されているし、人代常務委員長選挙の場合は、定数の一〇％から二〇％増の立候補が容認されている。
- (27) 「岳陽市長『兩次選挙事件』内幕」『中国選挙與治理』<http://www.chinaelections.com/readnews.asp?newsid=1710D13C9-2E21-477B-8328-6EC882F997E1>
- (28) 「党政領導幹部選拔任用工作条例」<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20020723/782504.html>
- (29) 李鵬飛・第九期全人代代表に対するインタビュによる（二〇〇二年四月、香港）。
- (30) 曾德成・第九期全人代代表に対するインタビュによる（二〇〇二年四月、香港）。
- (31) 「授權發布：關於全國人民代表大會和地方各級人民代表大會監督法（草案）的說明」『中國人大新聞』（<http://www.npcnews.com.cn/gb/paper338/1/class033800004/hwz216998.htm>）
- (32) 劉政・程湘清『人大監督探索』（中國民主政治出版社、北京、二〇〇二年）六二—六八頁。袁瑞良『人民代表大

- 会制度形成発展史』(人民出版社、北京、一九九四年)四九二―五〇〇頁。
- (33) 『中共中央關於地方党委向地方国家机关推荐干部的若干规定(一九九〇年一月二日)』中央办公厅法规室・中央紀委法规室・中央組織部辦公厅編前掲書、三六五―三六七頁および『党政領導幹部選拔任用工作暫行条例(中共中央一九九五年二月九日印發)』同、三九八―四一〇頁。
- (34) 『党政領導幹部選拔任用工作条例』『人民網』(<http://www.people.com.cn/>)
- (35) 前掲書蔡定劍、三五六―三六二頁。
- (36) 田紀雲『在省、自治区、直辖市人大常委会責任人座談會上的講話』(一九九三年七月三日)劉政・於友民・程湘清『人民代表大會工作全書』(中国法制出版社、一九九九年)一〇五八―一〇六一頁。張友漁著『張友漁文選』下卷(法律出版社、北京、一九九七年)、五一三―五一四頁。
- (37) 『中共江蘇省委關於進一步加強人大工作的決定』『江蘇人大』<http://www.jsrd.gov.cn/larmyl/0106/1.htm>
- (38) 『在發展中規範 在完善中創新——揚州市地方人大工作二一年總述』『揚州人大』http://www.yzrd.gov.cn/info_view.asp?id=1066
- (39) 廣州市人代關係者(二〇〇二年一月、廣州)無錫市人代關係者(二〇〇二年二月、無錫)、泉州市人代關係者(二〇〇三年三月、泉州)に對するインタビューによる。
- (40) ラヂオプレス編集『中国組織人別名簿』(ラヂオプレス、各年版)より作成。
- (41) 『中央轉發中央組織部、中央統戰部《關於設立地方各級人大常委會和進一步調整好領導班子的意見(一九七九年八月一日)』中共中央組織部幹部調配局編『幹部管理工作文獻選編』(一九九五年、党建讀物出版社)一六六―一六九頁。
- (42) 張有漁前掲書、五〇九―五二三頁。
- (43) 『省委初期兼任人代主任好嗎?』『二十一世紀經濟導報』二〇〇三年三月六日。
- (44) 『揚州市人民代表大會』(<http://www.yzrd.gov.cn/index.asp>)。
- (45) 劉智、史衛民、周曉東、吳運浩『數據選舉』(中国社会科学出版社、北京、二〇〇一年)二五三頁、三一六頁、三三七頁。

- (46) 「江蘇三笑集団」は一九八九年江蘇省杭集鎮の一郷鎮企業にはじまる。現在は中国の歯ブラシを中心とするオ―ラルケア―市場で絶対的なシェア―を誇る。二〇〇二年の利税総額は一・〇三億元で揚州市第四位（邗江区内では第一位）。同年売上高は一三・七六億元で揚州市私营企業中第一位。なお同集団が所在する邗江区の二〇〇三年度の財政総収入は六・二八億元。内、地方財政収入は三・六八億元。数値は、『二〇〇三年版揚州市統計手冊電子版』（<http://www.yzstats.gov.cn/gzsc/2003/>）による。
- (47) web-site は <http://www.yzstats.gov.cn/2003tjnj/index.htm>
- (48) 「広州代表」『挑戦』『政府報告』『南方都市報』二〇〇一年二月一九日。
- (49) 例えば一九八三年九月に発出された「中共中央組織部の国家機関とそのほかの行政領導幹部の任免は必ず法律の定める手順と関係する規定にしたがっておこなわれなければならないことに關する通知」や、一九八四年四月にこれを確認した「中共中央の国家機関の領導幹部の任免は必ず法律の定める手順にしたがっておこなわれなければならないことに關する通知」がそうである。「中共中央關於任免国家機関領導人員必須嚴格依照法律程序辦理的通知」（一九八四年四月二六日）『中央辦公庁法規室・中央紀委法規室・中央組織部辦公庁編』『中国共産党党内法規選編』（一九七八―一九九六）（法律出版社、北京、一九九六年）三四三―三四七頁。
- (50) オブライエン (Kevin J. O'Brien) は人代代表を政權の代弁者ともいえる「Agents」としての機能と、政權への異見提起者としての「Remonstrators」の機能を備えた存在であると定義したうえで、その変化を次のように整理してみせている。すなわち毛沢東時代の人代代表は、政權に対する忠誠が人民の代表としての意識を圧倒してほとんど「Agents」として活動していたものの、近年の人代代表は依然として人民よりも政權との距離が近いためなお「Agents」として活動してはいるが、人民の意識や社会の変化にともなうて、しだいに彼らは「Remonstrators」としても活動するようになってきたというのである。まさにこうした変化は、近年になって人代代表が無条件に黨議拘束を遵守するといった政權を代表する存在ではなくなってきたことの背景といえ、人代の党による領導受容の実態を明らかにする上で重要な視点と見えよう。Kevin J. O'Brien, "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies," *The China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 359-380.