

# 中華民國憲法の制定過程と 政府の組織原理に対する再考察

——張君勸を中心に\*——

薛 化元（柳亮輔訳）

中華民國憲法の作り出す中央政府の体制が果たしてどのような類型に属するのかは、長期にわたり一貫して学術界と現実政治の舞台において争点となってきた。一般に、台湾を中心とする法学・政治学者はいわゆる「責任内閣制」によって中華民國憲法体制を定義し、ある者は動員勘乱時期臨時条款の体制を「總統制」への指向として解釈してきた。また、教科書であれ現在の一般の大学の講義であれ、その多くはやはり似たような見解を抱いている。いわゆる孫文遺教ないし三民主義と中華民國憲法との関係については、1946年の政治協商会議に関する研究が続々と出されてきた後、国民党政権による伝統的な解釈に対して研究者がすでに相当な修正を加えてきた。しかしながら、一般的な学術界の見方にしても、国民党政権、特に蔣介石・蔣經国親子の強権統治に対して批判的な態度を有する一部の研究者にしても、ほとんど歴史研究の角度から切り込むことをせず、憲法制定時の元々の精神に基づいて議論を展開している。本稿では、まさに憲法の「歴史解釈」あるいは中華民國憲法の制定過程から、その政府組織の構成の由来及び内容を明らかにしていきたい。

近代的な意味における憲法理論に基づけば、人權の保障（権利章典）と権力分立の政府組織は、憲法に不可欠な二大要素である。本稿は〔さしあたり〕政府組織の部分だけに限定する。なお本稿の内容は、中華民國憲法が制定された当時の条文を検討対象としており、したがって、臨時条款あるいは1990年代の憲法の修正・追加された憲法条文に言及す

る場合を除いて、ここで述べる中華民国憲法とは、全て1946年に国民大会で可決された憲法の条文を指すものとする。

## 1. 政治協商会議と中華民国憲法草案の変化

国民政府は1937年の日中戦争勃発以前に、早くも制憲国民大会を開く準備を行っており、その前年の5月に、孫文遺教を根拠とした憲法草案（五五憲草）を公布していた。しかし戦争によって、憲法の制定は進展しなかった。1945年に第二次世界大戦が終結した後、中国国内の世論の期待と、米国の積極的な介入という状況下で、国共両党は交渉を行った。10月10日に双方の代表は「双十会談紀要」への署名を発表し、その中で中国政治の民主化の問題に関しては、双方は「すみやかに訓政を終了させ、憲政を実施すべきであり、まず必要な手続きとして、国民政府は政治協商会議を開催し、各党派の代表及び著名な知識人を招集して国是を協議し、和平建国方案及び国民大会開催の各種の問題を討議すべきことで一致した」<sup>1)</sup>。

「国民政府政治協商会議開催辦法」に基づき、政治協商会議は中国国民党・共産党・民主同盟・青年党及び無党無派の著名な知識人、計38名の代表により構成された。1946年1月に開かれた政治協商会議は5組に分かれ、そのうち憲法と最も密接に関係したのは憲法草案組であった。会議において、憲法草案の内容の形成に影響を与えたのは、憲法草案の主な構想者である張君勱を除けば、ほかには当時の立法院長であった孫科（孫中山の息子）であった。憲法草案を討論する会議において、孫科は「国民党側では、この草案（五五憲草）を修正できない聖典であるとは考えておらず」、「中華民国憲法は、三民主義に基づき、五権制度を実行する」ことを希望するが、「国民大会の成立と組織、大總統の職権、五院の組織方法及びその運用は、専門的・技術的問題であり、じっくりと検討して、補充・修正することが可能である」と表明した<sup>2)</sup>。孫科のこのような態度は、憲法草案組の会議であれ、あるいは後に彼が呼びかけ人となった憲法草案審議委員会においてであれ、憲法草案の議論の方向性あるいは雰囲気に対して、いずれもかなりプラスの影響を与えた。

当時、国民党を除いて、共産党・民主同盟・青年党はみな元々設計さ

れた憲法制度に不満であった。国家社会党（後に民社党に改組）は民主同盟の一員だったので、その指導者である張君勱は民主同盟を代表して出席していた。彼は若いころ日本の早稲田大学に留学し、近代西洋の法律・政治の學術訓練を受け、自らの法律・政治への主張の基礎を固めた。その後彼は憲法の研究に大いに力を注ぎ、ドイツのワイマール憲法及びソ連憲法を翻訳しただけでなく、それらを中国に紹介し、1922年には当時上海で開かれた国会會議の招集に応じて、ワイマール憲法を参考に中華民國憲法草案を起草した。彼は国民党外部における憲法問題の専門家であった。また彼は、政治協商會議において、「五五憲草」の枠組みを修正する重要な推進者となった。

張君勱は早くから孫中山の「直接民権」と国民大会の主張に不満であり、それらは運用上かえって中国の民主政治の進展に影響すると考えていた。国民政府及び行政院によって構成される二重の政府体制に対しては、権限と責任が明確でないと大いに批判していた。したがって、張君勱は当然ながら「五五憲草」の基本設計に不満であった。梁漱溟の回想や張君勱の日記によれば、張君勱は政治協商會議において、孫中山が直接民権を主張していたことを理由に、「五五憲草」の国民大会の制度設計は全く「直接民権」ではないと批判して、国民大会を無形化し、全国の公民が四権を直接行使することをもって〔そのような形式を〕を国民大会とし、それにより「五五憲草」と英米式の憲政を折衷する際の最大の障害が除去されると主張した。さらに、監察院を英国式（？）の上院とし、国民の直接選挙で生み出される立法院を下院として、行政院に立法院に対して責任を負わせ、立法院が行政院に対して不信任投票をし、行政院が立法院を解散することのできる責任内閣制を採用することを主張した<sup>3)</sup>。このように、「五五憲草」の根本的な内容を修正して、「政治協商會議憲法草案修正原則12項目」〔以下「12修正原則」〕をもってこれに代えた。その内容は以下のとおり<sup>4)</sup>。

#### 一、国民大会

1. 全国の選挙民は四権を行使し、これを国民大会という。
2. 総統普通選挙の実行以前には、総統は県級・省級及び中央の議会在合同で組織する選挙機関によって選出される。

3. 総統の罷免は、総統選挙と同様の方法でこれを行う。
  4. 法律の制定・改廃の両権の行使は、別に法律をもってこれを定める。
- 二、立法院は国家の最高立法機関であり、選挙民がこれを直接に選挙する。その職権は各民主国家の議会に相当する。
- 三、監察院は国家の最高監察機関であり、各省級議会及び各民族自治区の議会がこれを選挙し、その職権は、同意・弾劾及び監察権の行使である。
- 四、司法院は国家の最高法院であり、司法行政を管轄せず、大法官若干名によりこれを組織する。大法官は総統が指名し、監察院の同意を経て任命する。各級の法官は、すべて党派を超越しなければならない。
- 五、考試院は委員制を採用し、その委員は総統が指名し、監察院の同意を経て任命する。その職権は、公務員及び専門人員の試験に重点を置く。考試院委員は、すべて党派を超越しなければならない。
- 六、行政院
1. 行政院は国家の最高行政機関であり、行政院長は総統が指名し、立法院の同意を経て任命する。行政院は立法院に対して責任を負う。
  2. もし立法院が行政院全体に対して不信任の時は、行政院長は辞職するか、あるいは総統に立法院の解散を申請する。ただし、同一の行政院長は、再度立法院の解散を申請することはできない。
- 七、総統
1. 総統は行政院の決議を経て、法により緊急命令を発布することができる。ただし、一ヶ月以内に立法院に報告しなければならない。
  2. 総統は各院院長の会議を招集するが、その招集には明文の規定を必要としない。
- 八、地方制度
1. 省を地方自治の最高単位として確定する。
  2. 省と中央の権限区分は、均権主義に照らして規定する。

3. 省長は民選とする。
4. 省は省憲法を制定することができるが、国憲と抵触してはならない。

九、人民の権利義務

1. およそ民主国家で人民が享受する自由及び権利は、均しく憲法で保障されるべきであり、違法な侵害を受けることは許されない。
2. 人民の自由に関して、もし法律により規定するのであれば、自由を保障する精神から出発するべきであり、制限することを目的とすべきではない。
3. 人民の徴用は自治法において規定すべきであり、憲法で規定すべきではない。
4. 一定の地方に集住する少数民族には、その自治権を保障すべきである。

十、選挙は専門の章を設けるべきであり、被選挙年齢は、23歳に定める。

十一、憲法草案の基本国策を規定する章は、国防・外交・国民経済・文化教育の各項目を含むべきである。

1. 国防の目的は、国家の安全を保障し、世界平和を擁護することにある、全国の陸海空軍は、国家に忠誠を尽くし、人民を愛護し、個人・地方及び党派関係を超越しなければならない。
2. 外交の原則は、独立自主の精神に基づき、友好関係を結び、条約の義務を履行し、国連憲章を遵守し、国際協力を促進し、世界平和を確保することとする。
3. 国民経済は、民生主義を基本原則とすべきで、国家は、耕す者がその土地を有し、労働者が職を有し、企業家が発展の機会を有することを保障し、国家の財政と民衆の生活の均衡のとれた充足をはかるべきである。
4. 文化教育は、国民の民族精神・民主精神・科学知識を発展させることを基本原則とすべきで、一般人民の文化水準を普及・向上させ、教育の機会均等を実行し、学術の自由を保障し、科学の発展に尽力する。

十二、憲法の修正権は、立法・監察両院の聯席會議に属し、修正後の

条文は、総統の選挙機関でこれを再度可決すべきである<sup>5)</sup>。

政治協商会議において、国民党の代表が支持したことにより、以上の「12修正原則」は「合意」され、その後、「憲草審議委員会」を組織することが決議された。同委員会は、「12修正原則」に基づき、それまでの各種の憲法改正の主張及び意見を勘案して、「五五憲草」の修正案（すなわち「政協憲草」）を起草する責任を負うことになった。

## 2. 二転三転する「政協憲草」

前述の議論に基づけば、「12修正原則」は張君勳一人の手によるものではないが、しかし、この原則が成立することができたのは、張氏の功績だと言ってもいいだろう。彼は12項目の全ての内容を受け入れただけでなく、その内容は全て彼の主導の下で完成したものと何度も表明している<sup>6)</sup>。しかし、この「12修正原則」は、以後の「政協憲草」の主な制度設計の原則となったにもかかわらず、政治協商会議で可決された後、執政党の承認を得られず、「政協憲草」は順調に誕生することができなかった。

これは国民党内部のCC派がこの憲法草案の修正原則を支持しなかっただけでなく、蒋介石総裁の態度とも密接に関係していた。彼は事前に「12修正原則」の内容を全く把握しておらず、それを知った後も、ただちに公に反対するのは都合が悪いと考え、1月31日の政協の閉会式では、保留の態度を示していた<sup>7)</sup>。3月初めに中国国民党六期二中全会が開かれた後、張群、王世杰、孫科らは会議で批判を受けた<sup>8)</sup>。政協がこれによって決裂することを避けるために、各方面はそれぞれの溝を埋める努力を行なった。3月15日、恐らくは主に周恩来の提議によって転機が訪れた。周恩来は張君勳の内心の譲歩可能なラインがわからない状況下で張氏と進んで会談し、周の譲歩するところと張氏の個人的な考えがそれほど遠くはなく、またその後に国民党の代表も同意したために、その日の夜8時過ぎに以下のような3点の決議が得られた<sup>9)</sup>。

一、国民大会は有形の国民大会とする

二、政協は憲草原則の第六項第二条（行政・立法両権の相互関係、詳

細は後述）に関して、これを取り消す

### 三、省憲法は省自治法と改称する

翌日、国民党六期二中全会の第 18 回会議上で報告された協議内容は、前日までの協議にはなかった、国民大会が「四権を行使する」、「自治法」を「自治法規」にする、との内容を明確に追加し、立法院の行政院長に対する同意権と、監察院の同意権を、「まだ協議していない」という項目に入れた。さらに、『建国大綱』を憲法制定の基本的な根拠とすべきであり、国民大会は『建国大綱』で規定された職権を行使しなければならないと強調した。こうした国民党六期二中全会における語句の挿入が、やっと合意に達した協定の結果を、またしても膠着状態に向かわせたのである<sup>10)</sup>。

この結果、自ずと在野からの反発が起こった。張君勱も 3 月 18 日と 19 日に共産党・国民党に対して、政府改組に参加するための名簿を提出しないことを表明した。この膠着状態は 3 月 20 日に再度転機を迎え、国民党代表（蔣介石総裁ら党のリーダーの支持を得ているであろう）は夜 7 時の総合小組の会議において再び二中全会の決議を覆し、在野の各党に対して主要な 3 点の疑義を以下のように明らかにした。すなわち、既に達成された政協の「12 修正原則」の 3 点の修正点以外に、その他の修正はないこと、憲法修正案（「政協憲草」）可決後、立法院が将来制憲国民大会に提出する草案も一種類のみである、ことである<sup>11)</sup>。

ここに至って、「政協憲草」の制度設計の方向性と位置付けがようやく一つの結果を得て、憲草問題に関してやっと協議を続けることができるようになった。張君勱も 4 月 7 日から憲法草案の全ての執筆に着手した。その中で行政院が立法院に対して責任を負う問題は、最大の争点であった。4 月 13 日に、憲法の条文を検討する小組を設置するまでに、王寵惠・王世杰・呉経熊が国民政府（党）を代表し、陳啓天が青年党を代表し、張君勱が民主同盟を代表し、王雲五が著名な知識人を代表して議論を行っていた際にも、呉鉄城はやはり国民党は「五五憲草」式の總統制を希望すると表明した。張君勱は呉氏の意見に反駁し、政協の折衷制について以下のような説明を行った。「将来の人事権は總統に帰すが、行政院長が議会に責任を負わないわけにはいかない。これを折衷制と言うのである」<sup>12)</sup>。

最終的に、憲法条文小組は4月末に条文の議論を初歩的に完了したが、中共代表の李維漢が「保留」の態度を表明したため、呉鉄城もまた国民党を代表して「この草案は記録に過ぎない」と強調した。結局、それは「政治協商会議の五五憲草に対する修正案草案」となったにすぎなかった<sup>13)</sup>。

国民政府は、1946年に軍事的優勢を獲得した後、政治協商会議が決議した制憲プロセスを覆すことを決定し、まず制憲国民大会を招集し、それから政府を改組することにした。これに対し、中共がまず不参加を表明し、民主同盟は双方を調停する努力が失敗した後に、政協決議を擁護する立場を表明し、ボイコットの立場をとった<sup>14)</sup>。青年党は元々反共だったため、国民政府の決定に対して最初に国民大会に参加する意志を表明したが、制憲に参与する唯一の野党となることは望んでいなかった<sup>15)</sup>。

当時国社党は海外の民主憲政党と合併して中国民主社会党に改組していたが、依然として民主同盟の一員であった。このような状況下で、張君勱の指導する民社党が国民大会に参加するか否かがカギとなっていた。国民党は公に雷震を通じて張君勱に働きかけたほか<sup>16)</sup>、さらに張公権ら張氏の親族を通じて、積極的に張君勱を説得することを希望していた<sup>17)</sup>。張氏は元々制憲国民大会に不参加の意向であったが、自らがまとめた「政協憲草」を自ら葬り、憲法制定の好機を逃すことを忍びなく思っていた。結局彼は民社党主席の身分で国民党の蔣介石総裁に手紙を送り、「政協憲草」が制憲国民大会で可決されることを保証するよう要求し、その要求が党内の中央組織委員会を通過したことから国民大会に参加したのであった<sup>18)</sup>。

蔣介石主席は、1946年11月28日に憲法草案及び国民政府の意見書を国民大会に提出した。その際、蔣介石は国民政府の提出した憲法草案（すなわち最終稿の「政協憲草」）に賛成しそれを擁護し、「五五憲草は現在適用しない」と演説においてはっきりと指摘した<sup>19)</sup>。しかし、にもかかわらず、憲法草案の審議を始めた国民大会の憲草審議会では、国民党代表が依然として「政協憲草」から「五五憲草」体制への修正をしきりに主張していた。その結果、制憲国民大会への参加を主張した張君勱は耐え難くなり、国民党が「政協憲草」を可決するという保証を覆した



ことにも張は大いに不満を抱いた。そこで彼は新聞メディアを通じて、もし制憲国民大会が憲法で規定される国民大会の職権を拡大するならば、民社党は国民大会を退席することも厭わない、と表明した。このほか、民社党の国民大会代表である蔣勻田も絶えず同じ情報を国民党に伝達し、蒋介石総裁が書面で保証した内容を国民党が履行することを要求した<sup>20)</sup>。

このように民社党が退席・ボイコットも厭わないと圧力をかけ、それにより三党による制憲の枠組みが崩壊し、国民党一党による制憲となってしまうかねない難局が生まれてきた。これは、国民党が苦勞して運営してきた朝野協力の憲法制定を一旦損ないかねないものである。そこで蒋介石総裁は「政協憲草」体制を維持するという約束を必ず守ることを表明し、孫科も、張知本が孫文遺教を引用して「五五憲草」体制を主張していることは適當ではない、と公の場で批判した。その後、12月14日から20日までの総合委員会は、再議決の方法によって<sup>21)</sup>、ようやく「政協憲草」の枠組みを概ね回復したのであった。張君勱は「政協憲草」の検討からその制憲国民大会での可決まで、すべてにおいて重要な役割を果たしたので、この憲法は張君勱一人の手による憲法である、と評する学者もいる<sup>22)</sup>。

以上のような憲法制定過程の議論に基づけば、中華民國憲法の根柢は、憲法制定詩の精神から解釈する限り、「五五憲草」もしくは孫文思想よりも、「政協憲草」ないしは「12修正原則」——その条文の大半は憲法制定過程で国民党から変更を要求されなかった——にあることが分かるだろう。

### 3. 「12修正原則」から中華民國憲法へと至る内容の変遷

#### 1) 「議院内閣制」の変遷と類型

一般に中華民國憲法の研究者は、いわゆる「總統制」と「内閣制」の違いや両者の比較にしばしば偏重することが多く、「議院内閣制」それ自体の異なる類型について検討したことがほとんどない。特に制度が歴史と共に変化したという視点は、非歴史学的な研究の輕視するところに非常にやりやすいが、しかしこれこそが中華民國憲法の政府組織原理を

分析する際の重要なカギなのである。西洋の憲政史の発展からすると、現在のいわゆる「議院内閣制」は現行の英国や日本の体制であり、それは「議院内閣制」あるいは一般に言う「責任内閣制」の原型ではない。議院内閣制が最も早く誕生した英国では、内閣の体制は19世紀以前から形成されていたものの、王権はまだ完全に消失せず<sup>23)</sup>、国王は純粋な名誉元首ではなかった。一般に英国国王が名誉元首になり、首相が真の行政首長となったと考えられているのは、1832年と1867年の二度の選挙法改革以後のことである<sup>24)</sup>。言い換えると、「議院内閣制」の歴史的発展について述べると、内閣の正当性の基礎はもともと完全に国会に依拠していたわけではなく、国王もまた権力がないわけでは決してなかった。しかしながら、英国の憲政発展の文脈の中で、国会からの支持が次第に行政権（内閣）の正当性の来源となり、「議院内閣制」の内容と特色にも変化がみられるようになった<sup>25)</sup>。

歴史的な変遷からすれば、内閣の権力の正当性の来源と元首・内閣・議会の相互関係には本質的な差異が存在し、したがって、憲法史を研究・分析する際にはそれらを類型化している。英国早期の内閣は二元型の「議院内閣制」と呼ばれ、元首が名誉化した後は一元型の「議院内閣制」と呼ばれている。この二種類の異なる「議院内閣制」の原理面における最大の違いは、二元型の「議院内閣制」では行政権と立法権の均衡が強調され、それゆえにある時は均衡型の内閣制と呼ばれているのに対して、一元型の「議院内閣制」は議会優位の状態で重点を置いており、これが現在で言うところの一般のいわゆる「議院内閣制」なのである。

議会政治の伝統の中でまず出現した二元型の「議院内閣制」の原理に関して、Robert Redslobの研究成果は、憲法学が最も注目している成果の一つである<sup>26)</sup>。Redslobは二元型の「議院内閣制」が二元構造を有しており、一方は正統主義を有する元首であり、もう一方は民選の議会であって、それぞれが独立しつつもかつ対立する正当性の基礎を有していると考えた。内閣はこの両者の間にあって、同時に双方のために働き、かつ両者の信任を得なければならない。立法権と行政権の均衡を維持するために、Redslobは、行政機関は議会を解散する権力を有さなければならない、議会の新たな選挙を通じて、選挙民が両者に対して裁決を行なうと主張した。同時に、この体制下では、元首は首相任命権及び議会解

散権を有するのみならず、たとえ内閣が議会の支持を得ていたとしても、元首は自ら主動的に「国王解散」の方式で議会を解散し、内閣を改組することができる<sup>27)</sup>。民主憲法の体制下では、伝統的な君主及び議会によってバランスよく対抗してきた二元型の「議院内閣制」は、伝統的な君主を欠いた条件下（君主制が既に廃止されるか、あるいは民主政治の理念の下で君主が権力の正当性の基礎を喪失している）では、新たな展開を必要とし、そうして初めて存続、発展し続けられたのである。

基本的に、一元型の「議院内閣制」の体制下では、議会は選挙を通じて直接に民意の基礎と正当性を獲得する唯一の国家機関であり、そのことによって政治システムの運用において優位な基礎を打ち立てている。自由で民主的な体制下においては、もし国家元首が議会とは違う独立した正当性（民意の基礎）の来源を有していなければ、たとえ国家元首は議会と均衡する、さらには議会を優越する権力を有すると憲法体制に規定されていたとしても、常にその権力が正当性を欠くために、一元型の「議院内閣制」の方向に発展していくのである。例えばフランスの第三共和制の発展の歴史は、二元型の「議院内閣制」体制が、次第に一元型に変化していった一例である<sup>28)</sup>。逆に、もし国家元首が直接選挙で選出され、議会の間接選挙で選出されるのでなければ、それは正当性の基礎を有し、議会に対抗するに足り、依然としてやはり名誉元首の一元型の「議院内閣制」を維持する可能性もあるけれども、しかし、二元型の「議院内閣制」下では国家元首と議会がそれぞれ正当性の基礎を持つという前提が成立しており、M. Duverger の言う「半大統領制」体制の最も重要な要件も存在することになるのである<sup>29)</sup>。国家元首が人々の直接選挙で生み出されることを前提とすれば、そこから生み出されるのは、伝統的な二元型の「議院内閣制」の「現代の変種」である。ドイツのワイマール憲法、フランス第五共和制憲法はまさにこの事例である<sup>30)</sup>。ドイツのワイマール憲法の影響を受けた張君勱は、その体制を中国に紹介し、それを憲法草案を起草する際の重要な資源とした。ド・ゴールが第二次大戦後にフランスで作り出した第五共和制は、1996年の総統の直接選挙後に追加・修正された中華民國憲法の条文に影響を与えた。中華民國憲法の本文であれ、現行の追加・修正条文に基づく体制であれ、いずれも二元型の「議院内閣」制の色彩を有している。

以下では、中華民国憲法の制定過程の中で、政府組織の原理に関する部分を、さらに時系列に即しながら分析していきたい。

## 2) 行政権と立法権の相互作用に基づく政府組織の体制

「12 修正原則」のうち、総統及び行政院に関する部分は、主として第一項、第六項、第七項の3つの条文である。その中で、大総統の選出方式については、将来的には人民の直接選挙で選出することを希望し、当時においては県級・省級と中央の議会が合同で選挙機関を組織し、総統を選挙するとしていた。張君勳の考えでは、このような過渡的な制度設計をとった理由は、文盲が多数を占める中国公民の政治能力を彼が憂慮していたからであろう。

行政・立法の相互関係の全体の設計は、次のように規定している。すなわち、立法院が行政院全体に対して不信任案を提出することができ、行政院が立法院の不信任を受けた時は、行政院は総統に立法院の解散を申請することができると規定していた。これは当時の人々にいわゆる「責任内閣制」とであると認識されていた。しかし、政局の安定のために、不信任投票には制限が加えられ、内閣に対して「連帯責任」が適用されなかった。またそれと併せて、行政院長の国会解散権もまた制限された（総統の同意を得なければならないこと、及び主動的に立法院の解散を提出することができないことを含む）。さらに、総統が比較的大きな人事権を持てるようにするため、議員が行政院長あるいは部長を兼任するとの規定を設けなかった。権力分立制という視点から見れば、国会議員が内閣の一員となることは、議員が内閣の一員（特に行政院長）に必ずしもならなくていいことは同質ではなく、それはつまり、後者の行政と立法の運用関係が一元型の「議院内閣制」とは全く異なるものであるということを意味している。特に、張君勳もまたこのような制度設計は総統に比較的大きな人事権を持たせることを希望したもので、総統と一般の内閣制の国家の名誉元首とでは、異なる部分が存在している、と指摘していた。したがって、全体的に言えば、「12 修正原則」が理想とした政府の制度設計では、もともとむしろ二元型の「議院内閣制」の原理を指向していたのである。

「12 修正原則」の設計においては、ただ基本的な原則があるだけであり、

詳細な憲法の条文は明確化されていないため、ここでは大部分張君勳の解釈を引用して議論を進めるほかない。張君勳は、この体制の柔軟性について説明するほかに、次のように述べている。すなわち、総統の能力が行政システムにおける真の権力の中心の所在を決定するが、その重点は総統が直接国会に対して責任を負うことで、政局の不安定を作り出すことを避けることにあり、したがって、行政院が立法院に対して責任を負い、「総統有権、内閣有責」制を構成するのだ、と。<sup>31)</sup>

張君勳の主張によれば、ここでの総統の権限は主に人事権であり、その中で、行政院長の指名権のほかに、最高法院の大法官及び考試委員の指名権がいずれも重要な政治的作用を及ぼすものとされた。行政院長の指名権は、総統の希望あるいは政策に合致する人を行政院長として選任できるだけではなく、少なくともその他の部・委員会の長（及び部を管轄しない政務委員）の任用に影響を与えることができた<sup>32)</sup>。このようにして、総統の人事の選択範囲が広がっただけではなく、総統が行政院（あるいは内閣）の正当性の基礎に関して、非常に重要な役割を演じることになった。なぜなら、行政院は国会の支持を得て、間接的に自己の施政の正当性を打ち立てるほかに、総統が指名・任命さらに支持することによって、もうひとつの正当性を確認したからであった。相対的に言って、この設計においては、行政院長は直接の民意の基盤を有していないため、行政院と立法院が厳しく対立し、立法院が倒閣の権利を行使した際に、立法院を解散することの正当性の基礎もまた総統の支持にあった。言い換えれば、行政院が総統に立法院の解散を申請する行為は、もしそれが形式的な意味しか持たないのであれば、民主政治における民意の基礎という点に関して、正当性を欠く恐れが存在したのである。また、大法官の指名権は、元々の制度設計では、米国の訴訟における憲法解釈に類似した役割を演じるもので、その影響はその任期における総統の施政だけではなく、大法官が終身職であったことから、司法権の運用を通じて、憲政体制全体の発展を有効にコントロールさらには主導することさえできるものであった。さらに考試委員は、国家公務員と専門人員の試験を主導し、国家試験の科目と範囲を決定するため、国家公務員の基礎的素養に対して、重大な影響力を持っていた。

前述の通り、「12 修正原則」は以後の「政協憲草」の主要な設計原則

であったが、国民党六期二中全会は政治協商會議の「12 修正原則」に対して批判を加え、それが主流の意見となっていた。張君勛はこうした政治潮流の中にあっても、総統の職権問題が一つの大きなカギとなると捉え、心の中では「行政院長は総統の命を受け、政務を処理し、立法院に対して責任を負う」という修正の腹案を抱いていた<sup>33)</sup>。それはすなわち、「政権」を把握することで5つの「治権」をコントロールする国民大会の体制を復活させることなく、行政部門が立法院に対して責任を負うという元々の枠組みを維持し、同時に総統の職責を拡張するというものであった。張君勛のこの考えは、後の「政協憲草」の制度設計の骨格となり、一元型の「議院内閣制」の原理からは次第に遠のいていった。

しかし、その後の協議の過程において、すなわち、憲法草案の決定稿までに、張君勛であれ国民党であれ、「12 修正原則」の設計の下では、ある意味において総統が行政院長を指揮する権限を有し、あるいは少なくとも総統がかなり大きな人事権を有していることを基本的には理解していた。したがって、双方の争いの焦点は行政院が立法院に対してどの程度まで責任を負うのかというところにあった。なぜなら、それが総統の意志とその貫徹の度合いに関わってくるからである。最終的に、王世杰の考案した実際の体制では、米国の大統領制下の国会議案に対する否決権 (veto) を中華民国憲法草案 (第 56・57 条) に組み入れ、現在の中華民国憲法第 57 条の、行政院は立法院の決議を受け入れられない場合は、総統の認可を経て、立法院に再審議を提案することができるという規定になった。この制度設計においては、総統の信任を得て、立法院とは意見の異なる行政院長は、ただ立法院の三分の一の委員の同意さえ得れば、(総統が支持している) 政策の原案を貫徹することができ、このために、立法院は総統の支持する (あるいは総統の意向を代表する) 行政院を掣肘することが非常に困難であった。それゆえ、この修正〔条項〕は論理上総統の権限を拡大する意義を有していた。また、憲法制定当時の考え方にしたがったとしても、朝野の人々もこの措置が総統の職権の拡大であると認識していた。なぜなら、立法院は、総統が信任するが立法院の歓迎を受けない行政院長を下野させることが難しかったからである。また、総統が司法院の大法官及び考試委員を指名する権限については、「12 修正原則」の中にすでに含まれており、憲法草案にも留保

されている（第84・90条）。

しかし、立法院が行政院に対して不信任投票を行なうことができず、行政院が立法院を解散できない状況下では、行政院の「議院内閣制」の色彩は、「12修正原則」の制度設計と比較すれば大いに減少した。加えて張君勱は總統により大きな人事権を持たせ、国会議員以外の人物を部長に任命するために、議員が部長を兼務するという本来の意図を規定しなかった。孫科が制憲国民大会に憲法草案を報告した時には、「行政院の各部・委員会には立法委員を充てず、また立法委員は官吏を兼任することはできない」という説明に変わっていた。中華民國憲法体制において、立法委員が行政部門の部・委員会の長を兼務するという可能性が失われたことは、行政院の構成が一元型の「議院内閣制」の理念からますます遠ざかっていくことを意味していた。

当時の争点は立法院と行政院の關係に終始しており、その結果、憲法が正式に可決されるまで、總統と行政院長の権限問題は一貫して明確な規定がなく、正式に公文書に残っているのは、前述の孫科の制憲国民大会への報告だけである。彼は「政協憲草」の設計の意思に基づき、行政院は立法院に責任を負い、「總統の責任を行政院長が負うことによって、總統と立法院が直接衝突することを避けることができる」が、「行政院はやはり總統の指揮を受ける」と指摘している<sup>34)</sup>。

「政協憲草」が双方の権限を明確に規定していなかったために、これに基づいて制定された中華民國憲法体制は、その運用において容易に衝突が発生することになった。この問題に伴って発生したことは、行政院の合法性の基礎がどこにあるのかという問題であった。もし總統制の国家であれば、部・委員会の長は總統が指名し、国会が同意するので、部・委員会の長は直接国会に対して責任を負わず、かつ基本的には總統の幕僚であるにすぎないので、それ自身が直接の民意の基礎を有していなくても、それほど大きな問題とはならない。しかし「政協憲草」体制の下では、總統は国民大会の間接選挙により選出され、その民意の基礎は直接選挙の選出方式に比べて弱い。さらに行政院は、院長が總統の指名と立法院の同意によって任命される（第五十五条）ほかは、各部・委員会の長の任命は總統と行政院長の同意があれば可能で、したがって行政院の各部・委員会の長は全く直接の民意の基盤を有さず、特に部・委員会

の長は立法院の決議すら必要としないため、民意の基礎をさらに欠くことになる。非大統領制の体制下にもかかわらず、直接の民意の基礎を有する立法院でさえ、関係の去就を決定することができる明文の規定が存在せず、三分の二の多数によって、総統の支持を得ているが民意の基礎は立法院とは同列に論じられない行政院に、ようやく立法院の決議に基づいた施政を行なわせることができるのであった。

事実上、行政院の民意の基礎の問題は、単に「政協憲草」をめぐる朝野各党が度々の折衝を行う中で発生した問題ではなく、政協の「12修正原則」での体制下において、既に存在していたのである。行政院それ自体が直接の民意の基礎を欠いているがゆえに、その正当性は、総統の指名と立法院の同意によって導き出されねばならなかった。これは一元型というよりは二元型の「議院内閣制」であり、この点こそが政治協商会議以来の「中華民国憲法」体制の設計の重要な要素であると解釈することができる。しかし、「政協憲草」と「中華民国憲法」の制度設計の原案において、総統の権限は「12修正原則」の設計より拡大しており、他方、総統が国民大会によって選挙され、人々の直接選挙により選出されないために、その正当性は逆に減少し、立法院と同じ民意の基礎の上に立つことができなくなった。この点において、総統の選挙方式（正当性の基礎の来源）及び国民大会は、二元型の「議院内閣制」の原理とは大きくかけ離れてしまったのである。

## 小 結

全体として言えば、張君勱は、ワイマール憲法の「二元型の議院内閣」制を主軸として、西洋の憲政制度を取り入れ、中国現代史に特有な歴史条件に合わせて、「議院内閣制」を主張したのであった。その主張は、中華民国憲法の起草・制定の過程で、非常に重要な役割を演じ、中華民国憲法体制に軽視できない影響を与えた。本稿は西洋の「議院内閣制」の歴史的発展及びその類型から着手することを試み、早期にドイツのワイマール憲法を紹介し、中国に憲政体制を根付かせることを積極的に追求した張君勱の設計した政府体制の位置付けを再考察したものであり、本稿によって中華民国憲法体制の設計の主要な原理の所在が明らか



になれば幸いである。前述の議論に基づけば、中華民國憲法の政府組織の原理は、一般の責任内閣制（一元型の議院内閣制）と見なされているが、しかしそこでの総統は一貫して名誉元首ではなかった。したがって、一般のいわゆる「議院（責任）内閣制」で中華民國憲法体制を解釈すると、容易に矛盾が発生するため、再検討を要する。それに比べて、先の議論に基づけば、二元型の「議院内閣制」は、その他の制度と比較すれば、理論上は「12 修正原則」及び「政協原則」ないし中華民國憲法体制をよりよく解釈できそうである。しかし、張君勱は政局の安定という理由に基づき、行政権の力を基本的に立法院よりも強いものとした（「12 修正原則」ではこの傾向は明確ではない）。しかし両者の「均衡」を維持できないことが、両者の均衡を前提とする二元型の「議院内閣制」では、この政府体制の構成原理を完全かつ有効に解釈することはできないことを説明している。特に、「政協憲草」から中華民國憲法の制定に到るまで、総統が直接選挙では選出されないために、その正当性の基礎は直接選挙によって組織される国会（立法院）に対抗するには常に不足しており、行政権が優位な地位を占めているにもかかわらず、その理論上の基礎は弱かった。しかし、やや特別なのは、政協の「12 修正原則」の制度設計において、二元型の「議院内閣制」の設計は条文では潜在的なものであったが、その理想の状態では、総統は人々の直接選挙で選出されることが想定されていたことである。そのことは、「12 修正原則」が本文で検討した他の文献に比べて、理論上は最も二元型の「議院内閣制」の要件を備えていたということを意味しているのである。

## 註

- \* 本文は構想段階において、淡江大学公共行政学部元教授の許志雄氏に憲法理論部分の協力と関係資料の提供とを賜り、友人の李英毅氏はワイマール憲法（Weimarer Verfassung）体制の分析に関する意見を提供してくれた。ここに特に記して謝意を表する。また本文は中村元哉先生の招聘で2008年6月17日に名古屋の南山大学で行なった講演の原稿に、補注を加えて完成したものである。なお、原稿は拙著「張君勱議院（責任）内閣制主張之研究（1922～1942）」を改編したものである。
- 1) 「一九四五年双十節国共会谈紀要」（学習知識社編印『政治協商会議文彙（増訂本）』広州，学習知識社，1946年再版），180頁。張玉法『中

- 国現代史』（台北，東華書局，1977年），690頁。
- 2) 『中央日報』1946年1月19日，「孫科對『五五憲草』的說明」，重慶市政協文史資料研究委員會・中共重慶市委黨校編『政治協商會議紀實』（重慶，重慶出版社，1989年），419～420頁に収録。孔繁霖編『五五憲草之評議』（南京，時代出版社，1946年），270頁。
  - 3) 梁漱溟「我參加國共和談的經過」（重慶市政協文史資料研究委員會・中共重慶市委黨校編『政治協商會議紀實』），732頁に収録。『張君勳日記手稿』，1946年1月22日，23日。
  - 4) 國民大會秘書處編印『國民大會實錄』（台北，國民大會秘書處，1946年），278～281頁。雷震『制憲述要』（香港，自由出版社，1957年），72～75頁。
  - 5) 当然ながら，この「12修正原則」は，完全に張氏の構想によりできたものではない。その中で第11項の憲法草案の基本国策の各項目は，周恩來が提議し可決されたものである。
  - 6) 張君勳『國憲議』（台北，台灣商務印書館，1970年），6～7，9，12～13頁。
  - 7) 梁漱溟「我參加國共和談的經過」（重慶市政協文史資料研究委員會・中共重慶市委黨校編『政治協商會議紀實』），731頁に収録。蔣勻田『中國近代史軼振點』（香港，友聯出版社，1976年），49頁。
  - 8) 梁漱溟「我參加國共和談的經過」（重慶市政協文史資料研究委員會・中共重慶市委黨校編『政治協商會議紀實』），733～734頁に収録。孔繁霖編『五五憲草之評議』（南京，時代出版社，1946年），293頁。『張君勳日記手稿』，1946年2月15日，16日，3月9日。
  - 9) 梁漱溟「我參加國共和談的經過」（重慶市政協文史資料研究委員會・中共重慶市委黨校編『政治協商會議紀實』），734～735頁に収録。『張君勳日記手稿』，1946年3月15日。張君勳『社會主義思想運動概觀』（台北，稻鄉出版社，1988年），9頁。歷史文獻社編選『政協文獻』（編者印，1946年），144頁。「政治協商會議日志」（卓兆恒等編選『政治協商會議資料』成都，四川人民出版社，1981年），584頁に収録。
  - 10) 歷史文獻社編選『政協文獻』，144～146頁。重慶市政協文史資料研究委員會・中共重慶市委黨校編『政治協商會議紀實』，638～639頁。卓兆恒等編選『政治協商會議資料』，406～408頁。
  - 11) 『張君勳日記手稿』，1946年3月18日，19日，20日。羅隆基「從參加舊政協到參加南京和談的一些回憶」（『中國人民政治協商會議全國委員會文史資料研究委員會編『文史資料選輯』第20輯，229頁。
  - 12) 『張君勳日記手稿』，1946年4月7日。荊知仁『中國立憲史』（台北，聯經公司，1984年），444頁。

- 13) 蔣勻田『中国近代史転捩点』, 63 頁。張君勱「中国新憲法起草經過」(『再生』 総 220 期, 1948 年 6 月), 40 頁。
- 14) 郭廷以『近代中国史綱』(香港, 中文大学, 1979 年), 761 ~ 769 頁。
- 15) 李璜『学鈍室回憶録』下卷(香港, 明報月刊社, 1982 年), 620 頁。雷震「制憲国民大会始末」(『当代』第 29 期, 1988 年 9 月), 82 頁。姚崧齡編著『張公樞先生年譜初稿』(台北, 伝記文学出版社, 1982 年), 764 頁。
- 16) 雷震「制憲国民大会始末」, 『当代』第 29 期, 89, 91 頁。
- 17) 蔣勻田『中国近代史転捩点』, 130, 170 頁。許紀霖『無窮の困惑』(上海, 三聯書店, 1988 年), 242 ~ 243 頁。姚崧齡編著『張公樞先生年譜初稿』, 760 頁。
- 18) 姚崧齡編著『張公樞先生年譜初稿』, 768 頁。雷震「制憲国民大会始末」, 『当代』第 29 期, 85, 91 ~ 92 頁。蔣勻田『中国近代史転捩点』, 130, 172 頁。李璜『学鈍室回憶録』下卷, 631 頁。雷震「制憲国民大会始末(下)」(『当代』第 30 期, 1988 年 10 月), 90 頁。
- 19) 国民大会秘書処編印『国民大会実録』, 391 頁。
- 20) 『大公報』, 1946 年 12 月 12 日。蔣勻田『中国近代史転捩点』, 174, 175 頁。
- 21) 国民大会秘書処編印『国民大会実録』, 461 ~ 499 頁。
- 22) 謝瀛洲『中華民國憲法論』(台北, 作者月刊, 1976 年 15 版), 15 ~ 16 頁。
- 23) 樋口陽一『議會制の構造と動態』(木鐸社, 1973 年), 8 ~ 9 頁。許志雄『憲法之基礎理論』(台北, 稻禾出版社, 1992 年), 151 頁を参照。
- 24) 阿部照哉「日本国憲法における議院内閣制」(清宮四郎等編『憲法講座 3 議会・内閣』有斐閣, 1975 年), 168 頁。樋口陽一『比較憲法』(青林書院, 1982 年), 106 頁を参照。
- 25) 樋口陽一『比較憲法』, 103 ~ 7 頁。
- 26) 宮沢俊義「議院内閣制のイギリス型とフランス型」(同著『憲法と政治制度』岩波書店, 1971 年), 58 頁。
- 27) 上村貞美「真正議院内閣制度論批判」(『法学雑誌』〈大阪市立大学〉第 19 卷 1 号, 1972 年 9 月), 44 ~ 6 頁を参照。
- 28) H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government* (New York, Henry Holt and Company, Inc. 1950), pp. 622 ~ 8. 樋口陽一『比較憲法』, 139 ~ 40 頁。
- 29) M. Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", in A. Lijphart (ed.) *Parliamentary Versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press, 1992)。時本義昭「モーリス・デュウエル

- ジェの半大統領制論（三）」（『自治研究』第69巻9号，1993年9月），95頁。江大樹「『双首長制』憲政架構解析」（姚志剛等著『法国第五共和的憲政運作』，台北，業強出版社，1994年），209，218頁に収録。
- 30) 許志雄『憲法之基礎理論』，152頁。
- 31) 張君勱「対五五憲草修改原則疑難之解答」（『大公報』，1946年3月15日）。
- 32) 張君勱『中華民國民主憲法十講』（台北，宇宙雜誌社，1984年），69頁。  
張君勱「対五五憲草修改原則疑難之解答」（『大公報』，1946年3月15日）。
- 33) 『張君勱日記手稿』，1946年3月11日。
- 34) 国民大会秘書處編印『国民大会実録』，395頁。