

## 中国における政治協商会議と民主諸党派

——一九五四年の全人代開設をめぐって——

慶應義塾大学大学院 高橋 祐三

### 1. はじめに

筆者の研究関心は中国における政党政治にある<sup>(1)</sup>。民主諸党派とともに連合政府として発足したはずの中華人民共和国が、間もなくして共産党の一元的支配へと偏向していった要因は、從来、一九五七年の反右派闘争を最大の契機として論じられてきた。しかし、民主諸党派の政治的権限の低下は、建国以来の諸政策によって漸次的に進行していたと考えられる。そこで本稿では、民主諸党派の組織的活動の場であった政治協商会議（以下、政協と略す）に焦点を当て、政協の地位の変化にともなって民主諸党派の政治的立場も脆弱となつた過程を考察したい<sup>(2)</sup>。

民主諸党派の政治権限の低下を法的に決定づけたたのは、一九五四年に全国人民代表大会（以下、全人代と略す）が開設されたことによって、政策決定機関としての政協の権限が全人代へと移行し、政協は法的権限を持たない諮問機関となつたことであった。政策決定の権限が政協から全人代へと移行したのと同時に、民主諸党派の政治権限が低下したのであった。

本稿ではまず第二章において、一九五四年に全国人民代表大会が開設される以前の政治協商会議と民主諸党派の政策決定における役割を分析する。次に第三章において、政策決定の権限が政協から全人代に移行したことによって、政策決定の過程でそれまで政協が果たしていた機

能の変質および欠落を分析する。そして終章では結論として、当時の中国政治が共産党の一元的支配へと向かっていく政治潮流における政協と民主諸党派の位相を考察したい。

### 2. 政協と民主諸党派の機能

#### 政協の設立

政協は正式には中国人民政治協商会議といい、一九四九年の建国以前の一九四六年に一度開催された政治協商会議とは區別される。前者を新政協、後者を旧政協とも呼ばれる。そもそも共産党を中心とする諸政治勢力が当時の執政党であった国民党に対し、諸勢力を含めた形での政治運営を討議する場として開設を要求したのが一九四六年の旧政協であった。ところが一度は開催されたものの、議事運営を暴力的に妨害した国民党側の反対に遭い、そのまま立ち消えになってしまった。それを中華人民共和国建国以後、諸政党の話し合いの場として再び設置したのが新政協であった（本稿では以下、新政協を政協と略す）。

政協の設立は、連合政府の呼びかけなどとともに、内戦期に共産党が標榜する民主的な政治のひとつの公約でもあった。政協の政治的地位は、建国時の憲法であった共同綱領では次のように規定されている。

「國家の最高政権機関は全国人民代表大会である（第一二条）。普通選挙による全国人民代表大会が召集開催される以前に

あっては、中国人民政府協商会議の全体会議が全国人民代表大会の職權を執行し、（中略）これに國家権力を行使する職權を与える（第一三条）。

つまり、國權の最高機關としての全人代を開設するためには、選挙制度の確立など、なお準備期間を必要としたため、それ以前は旧政治家や各界の有力者を含む政協がその職務を代行するというのであった。

政協はまた、民主諸党派が組織としての活動を展開することができる政治機構であった。中華人民共和国建国に貢献した民主諸党派はその見返りとして、また彼らの職能性を新国家の建設に役立てるべく政権のポストを提供された。こうした民主諸党派が組織として活動を行いうる場が政協であった。民主諸党派の代表的メンバーはそれぞれ政府機關へと登用されたが、それはあくまでも個人としての力量を期待されてのものであり、それに対して政協では民主諸党派がそれぞれの組織の名義で参加し、法案作成や政策提案を組織的に行っていた。政協は民主諸党派が組織活動を展開し、その存在を示す唯一の場であったと言ってよい。

### 政策決定における政協の機能

上述したように、全人代が開設される以前における政権機關とは、政協と政府であることが規定されていた。政協の業務は、政協全国委員会大会で国政の重要事項や法案について審議・討論するほか、政協全国委員会大会の閉会中は全国委員会常務委員会が、常設機關として情報の収集、調査などを通じて法案の審議や政策提言を行うことであった<sup>(3)</sup>。

政協には、政府の各部局に対応する形で、常務委員会の下に工作組が組織されていた。組織された工作組には以下があった。政治法律組、財政経済組、文化教育組、外交組、国防組、民族事務組、華僑事務組、宗教事務組がそれである。一九四九年から始まる政協第一期にはこれら八つの工作組が設置されたが、政協事務の複雑化によって第六期に入ると倍近くの一五にまで工作組の数は増加し、スタッフは百人から八百人に増えている<sup>(4)</sup>。政協第一期の期間中に提出された法案、提案は二〇四件であった。この時期に提出された案件は、長年の戦争で破壊された国家経済の回復に関するもののが多かった。

法案や政策の策定にあたって、政府各部門は政協全国委員会常務委員会に案件を提出する前に、工作組に提出して意見を聴取した。その際に、政府は工作組に関する資料やスタッフを派遣して討論させたり、各工作組の組長が合同で開催する組長連席会議を経常的に開き、各組織間の調整を取るなどした。また、政協全国委員会常務委員会に提出するほど重要度の高くなかった案件については、工作組の意見聴取だけで政府が処理することもあった。このようにして、政協と政府の間では政策決定における連携が図られていた。

こうした政協と政府の活動には周恩来のリーダーシップが發揮されていた。政協全国委員会主席と國務院総理という政府・政協双方のトップを担当していた周恩来は（政協第一期は副主席）、政協の工作組の活動内容から人事まで自ら指示するなど、政権機関の長として政策決定のための周到な環境づくりをしていた。工作組の設置を提案したのも元々周恩来であった<sup>(5)</sup>。周恩来は政策決定において政協を重視した。彼は政府各部局に政協の工作組と連携をとて政策を担当する部局の設置を指示し、新たな政策についてはそれが政協での討論を経たものか否かを確認するのが常だったという<sup>(6)</sup>。

### 政策決定における民主諸党派の機能

民主諸党派は元来、革命時期に政権に対して

意見を表出するために各地で結成された政治団体であったために、各分野・業界の有力者を多く擁していた。政府としてもそうした彼らの各分野における人脈や専門知識などの影響力を国家建設に役立てるために、政府や政協などの政権機関に参入させた。建国時、民主諸党派の政府への参加状況は次の通りである。政務院副総理五名中、民主諸党派二名、政務委員一五名中、民主諸党派九名など、その他にもいずれの部署においても三分の一から半分ほどが民主諸党派によって占められていた<sup>(7)</sup>。

このようにして、彼らの中には政府と政協の要職を兼職している者が多く、共産党指導者とも直接接触し、意見交換をする機会が豊富だった。彼らは毛沢東などが私的に政府関係者を集めた政策会議や、周恩来、鄧小平などの共産党高級幹部と職務上で接触する際に意見交換を行ったり、個人的な書簡を指導者に送るなどして意見表出を行っていた<sup>(8)</sup>。

具体例を挙げれば、民主建国会中央主任委員および政協全国委員会副主席、政務院副総理などを兼任していた黄炎培は、土地改革における共産党の地主層への攻撃が激しかったために彼らの不満が高まっていることを書簡で毛沢東に訴え、それについて黄炎培と毛沢東の間で度々意見交換が行われた。その後、さらに黄炎培は土地改革に関するいくつかの報告書を作成し、毛沢東・周恩来に提出した結果、中共中央は各地の共産党幹部に土地改革実施の方法の改善を指示したことがあった。また一九五三年に政府による穀物の統一買いつけが実施され、農村における流通経路で混乱が生じたことがあり、黄炎培は財政経済委員会主任の陳雲にその状況を報告した。黄炎培は毛沢東からそのことについての実態調査の委託を受け、政府、政協、民主諸党派などの関係部署の人員を派遣して報告書を作成し、政府の経済政策を改善させた<sup>(9)</sup>。

## 小 結

政協はいわば「影の内閣」として民主諸党派が組織的に政策決定に関与する機関となっていたのに対し、民主諸党派の指導者らはその職権や共産党指導者との個人的な人脈を通じて政策決定に影響を及ぼしていた。

政協と民主諸党派のこうした機能に対して、周恩来は次のように述べている。「我々はすでに労働者、農民、女性、青年を組織した。同様に政界上層部の人々を組織する必要がある。

（中略）いくつかの分野の仕事は彼ら〔筆者注：民主諸党派を指す〕が担当した方が我々よりも効果がある」<sup>(10)</sup>、「我々党員は全国の人口の百分の一を占めているにすぎない。政策を成し遂げようと思えば、各方面の意見を聴取しなければならない。（中略）我々は党外の人々と日常的に接触する習慣を養うべきである」<sup>(11)</sup>。

民主諸党派が政権に参加していたことは、成立したばかりの新政府あるいは政権を担当する共産党にとって、人脈と専門的な知識をもつ民主諸党派の強力が不可欠だったことの裏返しだった。

## 3. 全人代の開設と政協の地位の変化

### 全人代の開設と政協の地位の変化

前述したように、共同綱領では国家の最高権力機関は全人代であると規定されていた。それは選挙で選出された代表によって構成される議会機構こそが、国政を決定する権威を有するからである。しかし、その選挙制度を整備するための準備期間中は、臨時に政協がその職務を代行した。そして建国から五年後の一九五四年に普通選挙が実施され、全人代が開設された。それにともない、政協はいわゆる「政権機関」で

はなくなり「統一戦線組織」という曖昧な立場の政治機関へと変化した。

全人代開催後の政協の活動については、共同綱領に次のように規定されている。

「普通選挙による全国人民代表大会が召集開催された以後にあっては、中国人民政府協商會議は國家の建設事業に關係ある根本大計とその他の重要措置について、全国人民代表大会に対し、または中央人民政府に対し建議案を提出する（第一三条）」。

ここで規定されている政協の活動内容、つまり国家の重要な政策について建議を行うという活動自体は、全人代開設以前と変化がない。変化があったのは、その法的立場である。共同綱領には「國家政權を行使する機関」としては人民代表大会と人民政府が挙げられており、全人代の職権を臨時に政協が代行することが明記されていた。しかし、一九五四年に全人代が開設され、憲法が新たに採択されると、憲法中には政協に関する記述が無くなかった。共産党中央によれば政協は「統一戦線組織」となり、「政権機関ではなくなる」と説明された<sup>(12)</sup>。この「重要な政策に対して建議を行う」が、「政権機関ではない」という規定が、政協の政治的地位を不安定なものとし、政策決定の現場で混乱を生じさせたのだった。

### 政策決定の混乱

一九五四年に全人代が開設され、「最高政権機関」としての職権は予定通り政協から全人代へ移った。このことは政策決定の現場において民主諸党派という専門家を排除して、その代わりに政治思想ばかりが突出した共産党員を参入させることを意味した。

共産党員の幹部が下す決定により失策が相次いだ報告は多くなされているが<sup>(13)</sup>、ここでは全人代常務委員を担当している民主諸党派メン

バーの例を紹介する。彼によれば、共産党の全人代常務委員には「三少」と呼ばれる傾向が存在した。つまり、状況把握、具体的な討論、委員同士の個別の接触のいずれも非常に少ないと。彼らの間で細かな状況を理解している者が少ないために、会議で意見を言えるのは政府の仕事を兼職して状況に対する理解を多少とも持っている委員に限られていた。また常務委員会の会議も、人数がなかなか集まらずに電話をかけて規定の人数をやっと集めて開催する状態だったという。全人代の会期中の会議でも発言をするのは民主諸党派メンバーばかりで、共産党員は発言をしないというのである<sup>(14)</sup>。

全人代の運営状況がこのようであった大きな要因は、共産党員の教育レベルの低さにある。当時の統計によれば、共産党幹部の七六%が小学校以下の教育しか受けていなかった<sup>(15)</sup>。そのため、政権機関に就いている共産党員幹部の誤りは知識の不足によるものであるといわれていた<sup>(16)</sup>。

結局、このような状況下で、政策決定の比重は党・政府へと移っていき、「最高政権機関」である全人代は形骸化していった。実際に、全人代に議案が回る前には、すでに党・政府の中で決定されている事項が多く、議論の余地がなかった<sup>(17)</sup>。

### 民主諸党派側の政権構想

上述のように政策決定機関として全人代が形骸化し、一方の政協は「重要な政策に対して建議を行う」が「政権機関ではない」という曖昧な状況にあった。こうした中で、民主諸党派の中からは正常な政策決定を推進するために、いくつかの提案がなされた。

後に反右派闘争で批判の対象となった章伯鈞の「政治設計院」構想はその代表的なものであった。彼は政協と全人代の機能を更に高める

ことを主張した。もし、政府が方針を決定する前に政協や全人代に検討を要請していれば、行政効率はさらに高まるはずだという。そこで彼らは政協、全人代、民主諸党派などを政治設計院として制度化することを提案した。具体的には政協と全人代の委員をただの調査や意見聴取に使うだけでなく、実際の業務を与え、実際に精通している共産党員と頻繁に会合をもたせることを要求した<sup>(18)</sup>。

また、政協の重要な機能の一つは政府に対する監督機能だという政協関係者もいた。調査と分析によって政府の政策に問題点を指摘することによって政策決定の正常化を促し、共産党と一体化した政府に対するバランサーとなることを説くものであった<sup>(19)</sup>。

#### 共産党員の政協に対する軽視

民主諸党派が中心となって構成されている政協が、基層レベルにおいて軽視される傾向は以前から存在していたが、全人代の開設によってその傾向はいっそう強まった。共産党内部の調査によれば、以前から共産党の政協工作は軽視されていたが、一九五四年にそれは“無視”へと悪化したとされる。「すでに人民代表大会があるので政協へ問題を持って行かなくてもよい」、「政協はブルジョア階級とのつき合い」といった認識が存在していたために、共産党中央が政協や民主諸党派との連携を各級機関に通達しても、基層レベルにおいては無視される状況が普遍的であった<sup>(20)</sup>。

基層レベルでの政協と民主諸党派に対する軽視に関しては、「統上不統下」と批判された共産党の方針にも起因していた。共産党は社会的影響力の強い著名な民主諸党派の人物ばかりを積極的に登用したために、民主諸党派は「著名人サロン」であると見なされ、一般の民主諸党派メンバーは顧みられることがなく、基層レベ

ルでの民主諸党派軽視は深刻な問題であった。こうした状況に全人代開設が拍車をかけたのだった。その結果、民主諸党派の機能が「個人としては見えるが、組織としては見えにくい」というのが一般的な認識となつた<sup>(21)</sup>。

こうした基層での政協に対する軽視について共産党中央は一九五四年末に声明を出した。周恩来によって出されたこの声明によれば、「政協に対する二つの誤った認識がある。一つは全人代が召集されたことによって政協の存在価値がなくなったとするものであり、もう一つは依然として政協を政権機関と見なすものである」、これら二つの考えはどちらも誤りであり、「政協は政権機関としての機能は失ったが、統一戦線的機能は依然として存在する」とする曖昧な説明がなされた<sup>(22)</sup>。

これを同時期の毛沢東の発言で言い換えれば、「新中国の運営はまだ方法が確立されていない。そのため（中略）民主諸党派や民族・宗教の指導者など各方面との協議が必要なのである」、そこで政協の存続が必要なのであるが、「もし政協までもが国家権力機関となつてしまったら二元論となり、指導が分散してしまう」として、政協の政権機関としての権限は否定した<sup>(23)</sup>。

しかし、この「重要な政策に対しては建議を行う」が「政権機関ではない」との微妙な性格づけは、実際の現場では、すでに基層で一般的となっていた政協軽視の方向へと引きずられていく結果となった。

#### 小 結

以上のように政協の活動が停滞していくにつれて、民主諸党派は活動の場を失っていき、組織としての存在を示すことができなくなつた。全人代の開設が政策決定に混乱を来たし、中国政治における共産党政治の一元的支配へと向かう基礎が政権機関の中で形成されたといえ

よう。

#### 4. おわりに

政協の政治的地位の変化によって、民主諸党派の組織活動が停滞し、一般の民主諸党派メンバーが能力を發揮する場を失ったことは本稿において説明した通りである。全人代の開設を契機として組織活動の場を失った民主諸党派は、政府で要職に就き共産党指導者との個人的な人脈を持つ民主諸党派上層部のメンバーが、三年後の一九五七年に発動された反右派闘争で彼らまでもが批判の対象とされるまで、わずかにその組織と機能を維持する状況に陥っていた。

政協からの政策提言により行政府と一体化した共産党を牽制するという政協の役割が模索されていたにもかかわらず、実際の政治状況を顧みられることなく導入された全人代制度によって、共産党権力をチェックする機構は消滅し、中国における政党政治の萌芽が摘み取られてしまつたといえよう。

中国における全人代制度の導入について言及すれば、選挙によって代表を選出し、議会機構を形成するという政治制度は、いずれの社会においても民主主義の実現にとって不可欠であるが、中国においてそれは時期尚早であったといわざるをえないであろう。というのは、本稿でみたようにイデオロギーや制度に拘束されることのない政党活動の自由の確保や、政治家および国民の教育水準の向上、さらには民主的な政治意識の涵養を待たずに制度のみを導入すれば、政策決定機関が無力化するのは不可避であった。

こうした観点からすれば、中国において近年、政協と全人代の政治権限拡大の要求が共産党に対して叫ばれている背景には、経済発展によって社会内諸利益が分化、尖鋭化したことの他にも、冷戦終結後、イデオロギーによる統治が希

薄化したことと、国民の民意や教育水準の向上などが、建国後四〇数年が経過した現在に至って達成されたことがあげられるのではないだろうか。

(1) 本稿では共産党と民主諸党派の政党関係の様相それ自体を「政党政治」と呼ぶこととする。従来、政党政治という用語は、競合する複数政党によって展開されるものであるとされ、政権交代の可能性のないものについては「政党政治が機能していない」といった用いられたがされてきた。しかし筆者は、政党政治の概念を、このようにいわば政党制における民主主義の体现であるかのように使用することが、政党に関する研究を部分的に制限してしまうのではないかと危惧する。というのは現実にそうした政党政治が実施されているのは米国や西欧など一部の限定された地域においてのみ見られるのであり、特に第三世界では一党独裁あるいは一党優位的な支配が圧倒的であるからである。こうした現象は冷戦期のイデオロギー対立によって、政党研究にも社会主義国の一党支配を非難しようとする傾向が存在したことの影響もあったと思われる。むしろ、一党支配的な状況下で存在が許容されている衛星政党が果たす政治機能を分析することや、一党支配を選択せざるをえない国家建設上の要請を考察することによって、政党政治の機能・諸相を包括的に論じることができると考えられる。

民主諸党派の綱領では共産党との関係について、一九四九年の建国時においてほとんどの党派が共産党の指導を受けることを明記している。時代の推移によって、その活動目標は「新民主主義の建設」、「社会主義建設」、「社会主義現代化」などと変化したが、建国以来、「共産党の指導の下」、「統一戦線組織として」国家建設に参加する、という規定に変化はない。そこで筆者は表面には現れない部分での民主諸党派の権限低下の構造を分析したい。

- (2) 本稿は筆者の民主諸党派に関する一連の論考のうちの一篇である。中華人民共和国建国以来の民主諸党派の段階的な権限低下の契機としては、本稿で焦点を当てる全人代開設と政協の関係の他にも、朝鮮戦争、三反五反運動、思想改造運動、公私合営政策などが存在したと考えられる。筆者はすでに、建国時の共産党・民主諸党派の政党関係の曖昧さに関して、および公私合営政策が経済界における民主諸党派の機能を縮小させたことに関して、それぞれ拙稿「中国建国初期の『政党政治』とその限界」（慶應義塾大学『法学政治学論究』第三一号、一九九六年）、「中華人民共和国建国初期の国家建設と民主諸党派」（同『法学政治学論究』第二七号、一九九五年）で論じたので、それらを参照していただきたい。
- (3) 政協の政策決定に関する活動内容については、「政協全國委員会的經常性活動」（《当代中国》叢書編集部編集『当代中国的人民政協』当代中国出版社、一九九三年）に詳しい。
- (4) 前掲『当代中国的人民政協』三一八頁。
- (5) 同上、三一六頁。
- (6) 馬永順『周恩来組建与管理政府実録』中央文献出版社、一九九六年、一六六頁。
- (7) 同上、一七一～一七五頁。
- (8) それらの事例については、盧之超主編『毛沢東与民主人士』華文出版社、一九九三年、李蔚『周恩来和知識分子』人民出版社、一九八五年、および彦奇主編『中国各民主党派史人物伝』華夏出版社、一九九一年などに散見できる。
- (9) 彦奇主編『中国各民主党派史人物伝』華夏出版社、一九九一年、四八～五六頁。また『毛沢東書信選集』（中共中央文献研究室編、人民出版社、一九八四年）からは、これらの案件以外に関しても毛沢東と黄炎培の間で書簡の往来があったことがわかる。
- (10) 周恩来「發揮人民民主統一戰線積極作用的幾個問題」『周恩来統一戰線文選』人民出版社、一九八四年、一七二頁。
- (11) 周恩来「在中共中央統戰部举行的茶話会上的講話」同上、二〇四頁。
- (12) 李維漢『回憶与研究 下』中共党史資料出版社、一九八六年、七九八頁。
- (13) 一九五六年から五七年の百花齊放百家争鳴運動期間中の「光明日報」、「人民日報」に党外人士によるそれらに関する報告が多く掲載されている。また当時の中共全国統戰工作會議では、基層における民主諸党派と政協に対する共産党員の軽視の状況に関する報告がいくつかなされている（中共中央統戰部研究室編『歷次全国統戰工作會議概況和文献』档案出版社、一九八八年を参照）。
- (14) 王昆倫「民主党派在政權工作中作用發揮不足許多成員在政府機關中有職有責無權」（「光明日報」一九五七年五月一〇日）。
- (15) 「幫助工業幹部學習業務」（「人民日報」一九五四年六月一二日）。
- (16) 「對技術人員團結、信任不足」（「光明日報」一九五七年五月二二日）。
- (17) たとえば、前掲「民主党派在政權工作中作用發揮不足許多成員在政府機關中有職有責無權」など。
- (18) 「民主党派負責人提出許多建議」（「光明日報」一九五七年五月二二日）。
- (19) 「討論在当前形勢下如何開展政協工作」（「光明日報」一九五七年五月二二日）。
- (20) 中央統戰部副部長于毅夫「在全国統戰工作會議上的發言」中共中央統戰部研究室『歷次全國統戰工作會議概況和文献』档案出版社、一九八八年。
- (21) たとえば、「討論民主党派在高等学校的地位和作用」（「光明日報」一九五七年五月八日）など。
- (22) 政協第二期全國委員会第一回大会での周恩来の報告（前掲『当代中国的人民政協』一四九頁）。
- (23) 政協第二期全國委員会第一回大会招集前の民主諸党派人士との座談会での毛沢東の発言（前掲『当代中国的人民政協』一四七頁）。