

1949 年以降人民代表会議制度の 運用実態に関する考察

杜 崎 群 傑

概 要

本研究は 1949 年の中華人民共和国成立以降における、人民代表会議制度の制度化に関する取り組みについて、基礎的な考察を行うものである。1949 年に政権を握り、国の運営を担うことになった中国共産党にとって、いかにして人民代表会議を通して党の意志を人民の意志とするのかということは喫緊の課題であった。また、国家を運営すること自体が初めての経験であった中国共産党にとって、国家建設や政権運営を担うにあたっては、党外の人材を有効に活用する必要があった。そこで本研究では、以上のような中国共産党中央の意志や目的に対して、1949 年以降特に地方の中国共産党は首尾よく達成することができたのかについて明らかにしようとするものである。これはひいては、1949 年直前から完成させようとした人民代表会議制度の運用実態と、情報伝達の成否を見ることにもつながる。

キーワード

中国共産党、人民代表会議制度、統一戦線、党外の人材、国家建設

はじめに

本研究は 1949 年の中華人民共和国成立直後における、人民代表会議制度の制度化に関する取り組みについて、基礎的な考察を行うものである。

1949 年に政権を握り、国の運営を担うことになった中国共産党にとって、いかにして人民代表会議制度を制度化とするのかということは喫緊の課題であった。これによって初めて、中国共産党の意志が国家の意志となり、中国共産党の存在が地方政権から中央政権へと変貌を遂げることが可能となるからである。

同時に人民代表会議は、「民主党派」（以下、括弧略）やそこに含まれる知識人や資産家

階級など、党外の人材の取り込みを行う機能を有していた。すなわち、中国共産党にとっては、国家を運営すること自体が初の試みであり、かつ根拠地のやり方、なかんずくイデオロギー重視の「極左的」な方法は混乱を生むだけで有効的でないと当時は考えられていたため、国家建設や政権運営を担うにあたっては、党外の人材の知識や意見を吸収しつつ、有効に活用する必要に迫られていた。中央の中国共産党はそうした党外の人材の取り組みを「統一戦線」（以下、括弧略）と称し、人民代表会議を通して、党外の人材の取り組みを強調していたのである。

では、1949年以降、特に地方の中国共産党は以上のような中国共産党中央の意志や目的を、首尾よく達成することができたのか。本研究はこの点について明らかにしようとするものである。これはひいては、人民代表会議制度の運用実態と、情報伝達の成否を見ることにもつながる。

これに対して先行研究では、筆者自身の研究¹も含めて、1949年前後や、1954年という、特定の時期についての研究は存在するものの²、その1949年と1954年の間をつなぐ研究は皆無といってよかろう。特に1949年以降の人民代表会議制度の運用実態に迫ったものは管見の限り存在しない。まさに本研究はこうした空白地帯を埋める試みの1つにほかならない。

なお、本研究では中央と地方とを分けて論じるが、そもそも中央の中国共産党指導層の中にも、省レベルの代表者を務める人物がいるなど、線引きは難しい。とはいえ本研究では差し当たり、中央とはすなわち、毛沢東をはじめとする中央政府の指導者を含む組織、地方という場合、省以下の全ての人民代表会議およびそれに付随する組織・指導者と規定する。

I. 共同綱領と中国共産党指導者の言説

1949年9月、中国人民政治協商会議が開催され、共同綱領が作成された。そして、こ

1 杜崎群傑『中国共産党による「人民代表会議」制度の創成と政治過程——権力と正統性をめぐって』御茶の水書房、2015年。

2 李国芳「建国前夕中共創建石家荘民衆参政機構的实践」『近代史研究』2006年第5期、2006年5月、大沢武彦「国共内戦期の農村における『公民権』付与と暴力」『歴史評論』681号、2007年1月、中岡まり「中国共産党による政権機関の建設——建国初期の北京を事例として」『法学政治学論究』第36号、1998年3月、同「中国共産党政権の正当性の強化」『法学政治学論究』第51号、2001年12月、金子肇『近代中国の国会と憲政——議会専制の系譜』有志舎、2019年。なお、金子肇の研究では確かに人民代表大会の運用実態に関する言及はあるものの、実際の現場の資料に基づき運用実態を実証的に研究するのは本研究が初めてである。

の共同綱領を「臨時憲法」として、中華人民共和国という国家の建設が始まることになる。最終的に完成した共同綱領における、人民代表会議・人民代表大会制度に関わる記述は以下の通りである。

中国の人民民主独裁は中国労働者階級、農民階級、小資産家階級、民族資産家階級及びその他愛国民主分子の人民民主統一戦線であり、労農同盟を基礎として、労働者階級が指導する。中国共産党、各民主党派、各人民団体、各地区、人民解放軍、各少数民族、国外華僑およびその他愛国分子の代表によって組織された中国人民政治協商会議は、人民民主統一戦線の組織形式である。中国人民政治協商会議は全国人民の意志を代表し、中華人民共和国の成立を宣言し、人民自身の中央政府を組織する（序言）。

中華人民共和国は新民主主義すなわち人民民主主義の国家であり、労働者階級が指導する、労農同盟を基礎とし、各民主階級と国内の各民族が団結する人民民主独裁を実行する（第1条）

中華人民共和国の人民は法に基づいて選挙権と被選挙権を有する（第4条）。

中華人民共和国の国家政権は人民に属する。人民が行使する国家の政権機関は人民代表大会と各級人民政府である。各級人民代表大会は人民によって普通選挙によってこれを産出する。各級人民代表大会は各級人民政府を選挙する。各級人民代表大会の閉会期間においては、各級人民政府が各級の政権機関を行使する。

国家の最高政権機関は全国人民代表大会である。全国人民代表大会の閉会期間中において、中央人民政府は国家政権の最高機関を行使する（第12条）。

中国人民政治協商会議は人民民主統一戦線の組織形式である。その組織成分は労働者階級、農民階級、革命軍人、知識分子、小資産家階級、民族資産家階級、少数民族、国外華僑およびその他愛国民主分子の代表を含むべきである。

普通選挙による全国人民代表大会の招集以前においては、中国人民政治協商会議の全体会議が全国人民代表大会の職権を執行し、中華人民共和国中央人民政府組織法を制定し、中華人民共和国中央人民政府委員会を選挙し、国家権力の職権を行使する（第13条）。

およそ人民解放軍が初めて解放した地方においては、一律軍事管制を実施し、国民党

反動政権機関を取り消し、中央人民政府あるいは前線の軍政機関が委任した人員によって軍事管制委員会と地方人民政府を組織し、人民が革命秩序を打ち立てることを指導し、反革命活動を鎮圧し、条件が許すときに各界人民代表会議を招集する。

普通選挙の地方人民代表大会の招集以前においては、地方各界人民代表会議が人民代表大会の職権を代行する。

軍事管制時間の長短は、中央人民政府が各地の軍事的政治的状况に依拠して決定する。およそ軍事行動がすでに完全に収束し、土地改革がすでに徹底的に実現し、各界人民がすでに十分に組織された地方においては、普通選挙を実行し、地方の人民代表大会を招集する（第14条）。

各級政権機関は一律民主集中制を実行する。その主要な原則は以下の通りである。人民代表大会は人民にむけて責任を負い活動を報告する。人民政府委員会は人民代表大会に向けて責任を負い、活動を報告する。人民代表大会をと人民政府委員会内においては、少数は多数に服従するという制度を実行する。各下級人民政府はひとしく上級政府によって任命され、上級人民政府に服従する。全国の各地方人民政府は等しく中央人民政府に服従する（第15条）。

当時、人民政協および人民代表会議は、人民代表大会制度が整うまでの臨時的組織とみなされていた。とはいえ、「地方人民代表大会の招集以前においては、地方各界人民代表会議が人民代表大会の職権を代行する」という条文が示すように、およそ人民代表会議について規定された内容は人民代表大会同様のものと見てよい。

また、条文通りに解釈するならば、労働者階級を通して中国共産党が指導するものの、統一戦線という名目の下、新政権建設のための人材を取り込む意思が示されている。まさにそれを体現する機関が、中央政府レベルでは人民政協であり、地方政府レベルでは人民代表会議ということになる。その際、人民政協・人民代表会議は「最高政権機関」として頂点に君臨することになるが、その閉会期間中はその権力を引き継いだ常設機関（常務委員会）または中央人民政府が担うことになる。筆者の研究にあるように、この人民政協や常設機関・中央人民政府の過半数以上を中国共産党がおさえることによって、まさに国家への指導が可能となる体制がとられていた³。また、条文にあるように、人民代表大会が人民に、人民政府委員会が人民代表大会に責任を負うとはいえ、具体的な職権については、あくまで活動報告のみであり、人民が人民代表会議や人民代表大会を通して何かしら

3 杜崎前掲書。

の決定権を持つというわけではない。

なお、人民代表会議はボトムアップ式の重層的間接民主制をとる予定であったため、本来であれば下から順次開催し中央政府レベルの人民政協につなげるはずであった。しかし、1949年の時点ではまだ全国を「解放」したわけではなく、国民党政権も一部残存していたために、中国共産党は人民政協の開催を先送りしていた。しかし、中国共産党は、スターリンを初めとするソ連の助言があったために、中央政府を組織するための人民政協の開催を急いだということがあった。したがって、この時点において全国で、特に県以下のレベルにおいては人民代表会議が開催できていないところも多数あった。ゆえに地方において政権を打ち立てるためにも、地方レベルでの人民代表会議の開催が中国共産党にとって重要な課題となっていく。そこで、筆者の研究にあるように、比較的早い段階で「解放」された地域では省レベルや市レベルでも人民代表会議を開催していった⁴。

ではなぜ中国共産党はそこまで人民代表会議の開催にこだわったのか。それはソ連やスターリンからの助言もさることながら、人民代表会議の制度化の問題があった。人民共和国成立から2か月後の1949年11月、劉少奇は「東北局に対する各級党代表会議と党代表大会を招集する通知の草案に関する修正と指示」という文書の中で以下のように指摘している⁵。

各級の党の代表大会あるいは代表会議の招集は、必ず各級人民代表大会あるいは人民代表会議の招集と密接に組み合わせなければならない。中央から各級の連合政府は、すでに組織されているか間もなく組織され、各民主党派はすでに中央から各級人民政府に参加しており、今後全ては政府によって解決されるべき問題となる。例えば土地改革の進行、職員と労働者の給与の基準、農業税と租税の徴収、各種政治的経済的社会的制度の規定など、いずれも人民政府によって法令・決議・指示などで宣布するもので、党の名義で公布するものではない。なぜならば党の名義で公布すると、党員のみが服従の義務があり、人民には服従の義務がないからである。人民政府が公布するならば、全ての党派、全ての人民が服従の義務を有する。このため、党は政府に代替することができず、党の代表大会もしくは代表会議は党内の問題に対しては直接決議を通過する以外に

4 杜崎前掲書。

5 「対東北局關於召開各級党代表會議与党代表大会的通知草案的修改和指示」（1949年11月2日）中共中央文献研究室編『建国以来劉少奇文稿』第1冊、北京：中央文献出版社、2005年131-133頁。なお『建国以来劉少奇文稿』の注釈によれば劉少奇が作成したものに毛沢東が修正を加えたとされる。修正部分については「各省・市は速やかに普遍的に各界人民代表會議あるいは人民代表大会を開催するよう促進すべき」となっているため、毛沢東も人民代表會議・人民代表大会の開催を促進することには同意していたと考えられる。

は、上述の各項の問題については討論を進めることはできるが、人民政府への提案として決議を通すべきであり、直接決議を通すべきではない。党のこれらの決議は、人民政府の法定機関の宣布を経て初めて法律上の効力を有する。各級党の代表大会あるいは代表会議の招集は、各級人民代表大会あるいは人民代表会議に代替すべきではなく、また完全に重複させてはならない、密接に合理的に相互を組み合わせるべきである（下線部筆者）。

『建国以来劉少奇文稿』の注釈によれば、この指示は東北局による「各級党代表会議と党代表大会を招集することに関する通知」の中にある、「1948年9月の中央による、党の各級代表大会と代表会議を招集することに関する決議を貫徹するために、今年度内に東北各省、市、県委員会にて第1次党代表会議を招集し、経験を総括し、来年度は普遍的に期日に基づいて各級党の代表大会を招集する」という報告に対する劉少奇の返答である。

この文書の中で興味深いのは、下線部のように劉少奇が国家建設を視野に入れて、国家を通じた政策の執行を強調している点である。まさに人民代表会議（大会）を通じた政策の執行という制度化の試みが中国共産党の重要課題に含まれていることを示している。

なお、この劉少奇による指示には以下のようなものも付されている。

現時点で各級人民代表会議あるいは人民代表大会の招集をすでに強調しており、またそうすべきであるが、ここで各級の党の代表大会あるいは代表会議を再び強調することは、この両者を混乱させてしまう。（略）あるいは党の会議を招集して、人民代表会議の招集を無視しかねない。本来であればこの両者の会議の招集は、行うべきであり、原則的に間違いではない。しかし目の前においては人民代表会議のみ強調しておいて、少しして人民代表会議がそれなりに固定した一種の制度になってから、党の代表会議を強調するのがいいのではなかろうか。もしそうであるならば、この通知は発するべきではなく、各省市県に迅速かつ普遍的に各界人民代表会議あるいは人民代表大会の招集を促す必要がある（下線部筆者）。

ここには党の代表大会を優先するのか、それとも人民代表会議（あるいは大会）を優先するのかという問題があったことが示されている。確かに中国共産党にとって政策の中身のある程度決定するのは党である。しかし、第1の指示の下線部にあるように、それを党の名義のまま発出してしまえば、それはあくまで党の意志になってしまい、その場合は党員のみにも拘束力があり、人民にはないという状況になりかねない。かといって党の代表大会を無視してしまえば、党の意志の貫徹が難しくなる。以後、人民代表会議制度はこの両

者の兼ね合いによって悩まされることになる。いずれにせよ中国共産党指導部がいかに人民代表会議の開催に細心の注意を払っているかがここからもわかる。

なお、第2の指示の下線部は、他でもない毛沢東が修正を加えた部分である。つまり、この文書は毛沢東による修正と同意を経て発出されたものであるため、この文書における考え方はある程度、中国共産党指導者の中で共有されていたことになる。

では、中央の中国共産党指導者達はなにゆえそこまで人民代表会議の開催を強調していたのであろうか。むろん、広義には上述のような中国共産党の意志を国家の意志に書き換えるためという点もあったが、加えて狭義の目的として、まさに統一戦線と党外の人材からの意見の吸収があった。

この点、李維漢による「人民民主統一戦線の新たな形勢と新たな任務」によれば、以下のよう示されている⁶。

人民政権機関と人民政治協商機関は、統一戦線活動の中心のなめであり、それらを通して国家政策法令の制定と執行の全ての過程において、最大多数かつ最大集中によって各方面の党外人士の各級代表人物と統一戦線活動を進めることができる。

政権機関中の統一戦線活動の主要な内容は党と非党人士との合作の正確な関係を打ち立てるといものである。ここには2つの中心的問題がある。1つは党外人士と政策の観点を意思疎通させること、2つは彼らに職と権力を与えることである。

李維漢はこのうち、特に第2の点に関しては「党外人士と相談すべき全ての問題を彼らと相談すべきであり」、「共産党員と党外人士の間で必要かつ適当な分業を行い、主導的に党外人士が成績を残すことを助ける」としている。

さらに李維漢は以下のように続ける。

人民政協会議後、各級人民代表会議はすでに各地で普遍的に招集されている。各地の経験が証明するように、およそ十分に民主的内容に注意した地方は、大きな成績を残しており、会議を人民政府と大衆との連携を強め、党と政府の威信を高め、各階層の人民を団結させ動員させ、目前の任務のために闘争する武器とならしめている。会議が十分民主的な内容となるには、代表の選抜にあたって、党と非党員代表の適切な比率に注意を払い、各方面の代表の真の代表性に注意すべきであり、十分な相談とみんなの推挙（選挙の形式を追求すべきではない）を経るべきである。そして招聘する代表は、各方面

6 「人民民主統一戦線の新たな形勢と新任務」（1950年3月21日）中共中央文献研究室編『建国以来重要文献選編』第1冊、北京：中央文献出版社、1992年、144-159頁。

の民主人士に配慮し、若干の代表性を有する中・右派分子を吸収して参加させるべきである。会議は十分な協商の方法を採用し、代表たちに十分に発言の権利を持たせ、なんらかの配慮を抜きにしていかなる意見や批評も提出させるべきである。(略) 会議の後、会代表への伝達と決議を経て、人民を動員して政府が各項決議を執行することを手助けする。(略) 人民代表会議閉幕後は、協商委員会が継続して政府が政策法令を遂行することを手助けし、政府活動に対する提案を協商して提出する。協商委員会は各民主党派、各人民団体、各民族と各民主階級及び各界民主人士の共同の統一戦線組織であり、これを通して一般的な統一戦線活動を進めてよく、またそうすべきである。

李維漢はこの中で、中国共産党内における「排他主義」を戒めすらしている。ではなぜそこまで人民代表会議や人民代表大会を通じた統一戦線にこだわるのか。それは統一戦線を通して、政治的には「共通の敵に反対する」こと、経済的には「中国経済は十分に落後しているため、中国を落後した農業国家から現代化した工業国家に変えなければならないため、できるだけ私的資本主義の積極性を利用しなければならない」としていることから伺えるように、国家建設のためには政治的にも経済的にも、小資産家階級、民族資産家階級、知識分子、元国民党員を構成員に含む民主党派や党外の人材の協力が必要であったためである。

ただし、その李維漢も彼らとの「団結」を言いつつも「党外人士の誤りや欠点については懇切かつ適当な批評を加え、彼らの訂正の手助けをする」とするなど、必ずしも党外の人材に対する警戒を解いているわけではない。

同様の見解は、周恩来による「人民民主統一戦線の積極的作用を發揮することについてのいくつかの問題」においても示されている⁷。すなわち、「民族資産家階級の問題」について周恩来は、「今日、国営経済の力量はまだ小さいため、国計民生に有利な私営経済は一定の積極的作用がある」として、資本主義について制限を加えとしながらも、「その積極的作用を注意して發揮しなければならない」、「資本家と我々の合作の歴史段階は、時間は短くとも、彼らには功労があり、将来になっても彼らのこの段階の歴史を抹殺できない」として、資産家階級の有用性について述べている。

その上で、各民主党派の中に民族資産家階級、知識分子、小資産家階級、資産家階級、封建分子、国民党から分化した中上層分子などがいることを認めつつ、また彼らには「封建制」があることも認めつつも、「民主党派は人民民主統一戦線で重要な作用を起す」ため、「政治上において彼らはよりよく我々と合作し協力することができ、いくつかの活

7 「發揮人民民主統一戦線積極作用的幾個問題」(1950年4月13日) 前掲『建国以来重要文献選編』第1冊、178-189頁。

動は彼らが行うことのほうが我々より有効であり、国際的にも影響がある」と指摘している。さらには、「非党人士は職と権力を有するべきである」、「職があり、権力があり、責任があれば自然に彼らの積極性を発揮できる」。これにより「我々の政策を動揺させないだけでなく、我々の政策を完全なものにできる」、「これらの政策や法令は彼らの討論と同意を経たものであり、彼らは後によりよく宣伝や説明を進めてくれるだろう」としている。ここから周恩来がいかに民主党派や党外の人材に期待しているかが伺える。

また県以下の政権についても、「農村には貧農雇農以外にも、新富農、富裕中農、手工業者、知識分子がいる。彼らの代表的人物を吸収して代表会議に参加させなければならない。県にも解明紳士がおり、彼らへの統一戦線活動に注意しなければならない」として、県以下でも同様の措置をとる意思が示されている⁸。

いずれにしても周恩来と李維漢の主張が示すように、中国共産党中央は党外の有能な人材の有効性を認め、彼らを利用しながら国家建設を行おうとしていた。しかも、中国共産党中央が華中局にあてた文書によると⁹、華中解放区の郷村工作幹部が無政府無規律状態を引き起こし、暴力や殺人が起きていることに対して、幹部の不良な作風をただす指示を出す中で、その解決策として、各界代表会議や区郷農民代表会議を開くように指示していることからもうかがえるように、中国共産党指導部は、イデオロギーに基づく「極左的」な政治に対する対応策として、人民代表会議の有用性を認めていた。

他方で李維漢が党外の人材との団結と主張しつつも、警戒を解いていなかったように、周恩来の報告の中にも団結と警戒との間のゆれが存在する。おそらく、中国共産党指導者の中にも、果たして民主党派や党外の人材と団結するのが主なのか、あるいは警戒が主なのか、それはどの程度かという認識について、多分に曖昧さが残っていた。仮にこの状態で現場に指示がおりた場合、地方の中国共産党幹部の理解と裁量で物事を進めざるをえなくなる。しかも、実際の運用段階では人民代表会議開催の広義の目的に含まれる中国共産党の意志の貫徹と、狭義の目的すなわち党外の人材の取り込みと意見の吸収が対立する側面が生まれることになる。では実際の運用実態はどのような状況であったのか。以下の章では各地方からの報告などを参考に見ていく。

8 なお、周恩来もこの講話の中で、「すべての号令は政権機関を経て発出するべきである」、「過去の長期的戦争の条件により、我々は党の名義で命令を下すという習慣を形成した」、「現在は平和の時期に入り、全国政権を打ち立てため、このような習慣を変えるべきである」と述べている通り、制度化を通じた政策の執行へのこだわりを見せている。

9 「中共中央対華中局關於糾正郷村工作幹部不良作風決定的指示」（1949年12月1日）、中央檔案館編『中共中央文件選集』第1冊、北京：中共中央党校出版社、1992年、148頁。

II. 各地方レベルにおける開催状況

まず大前提として華北や石家荘市を例にとるならば、華北は早い段階で解放された新解放区を多く含むため、比較的早期に人民代表会議（大会）を開催していた。華北と石家荘市政府はこれらを開催することで、政権獲得への同意を得たものとした。他方で、筆者の研究にあるように、実際の議事進行の過程では、党外の代表や民主党派との協調がうまくいかない部分もあった¹⁰。

そうした問題を持ちながらも、中国共産党中央は1948年末段階から、地方に対して人民代表会議の開催を絶えず促していった¹¹。例えば、毛沢東自身によって作成された、彭徳懐、林彪、葉剣英、鄧小平宛の「松江県の各界人民代表会議の招集経験を学習することに関する指示」¹²では、毛沢東が直々に松江県の経験に学べと言っている。いわく、「(松江県各界人民代表会議の経験は——筆者注。以下同様)各県において各界人民代表会議を招集することは、切迫して必要なだけでなく、十分可能であることを証明した」。「もし千数百の県全てで県代表大会を開くことができ、開催がうまくできれば、我が党の数万の人民との連携に対する活動にとっても、党内外の広大な幹部を拡大させ教育させることにとっても、極めて重要である」¹³。

ただし、地域によっては、中国共産党中央が想定していたほど党外の人材の割合を増やせなかった地域もあったようである。たとえば「中央に対する湖北省人民政府の結成の問題に関する電報の修正」¹⁴によると、劉少奇は湖北省の共産党幹部に対して、以下のように述べている。「副主席及び委員と庁長・副庁長は必ず若干の非党民主人士が担当しなければならず、この精神に基づいて名簿を新たに配備し直したあと、中央人民政府に報告し任命すること。あなた達の名簿の中には民主人士が少なすぎる」(下線部筆者)。このうち、下線部は他でもない毛沢東が追加した部分である。『建国以来重要文献選編』の注釈によると、湖北省からの電報においては、主席・副主席を含む政府委員の22人と、正副

10 杜崎前掲書。

11 杜崎前掲書。

12 「關於學習松江縣召開各界人民代表會議經驗的指示」(1949年10月13日)前掲『建国以来重要文献選編』第1冊, 28-29頁。

13 なお、この指示は饒漱石にも転送されており、「松江県の経験を把握し、華東各地の省、区党委員会、地方委員会(地委)の同志が、自ら若干の県に出席し、経験を取得し、押し広めるのに利するべきである」とまで指摘されている。「転發松江縣召開各界人民代表會議經驗的電報」(1949年10月13日)、中共中央文献研究室編『建国以来毛沢東的文稿』第1冊, 北京:中央文献出版社, 1987年, 51-53頁。

14 「對中央關於湖北省人民政府組成問題電報的修改」(1949年10月8日)、前掲『建国以来劉少奇文稿』第1冊, 96-97頁。

秘書長、正副庁長の20名中、民主人士は2名のみであった¹⁵。毛沢東や劉少奇はこの点について不満に思ったのだろう。ここにも中央の中国共産党指導部による党外の人材を取り込もうという強い意思を見ることができる。

さて、華北についてだが、1949年10月29日には、薄一波によって華北の各界代表会議開催状況に関して経験についての報告があがっている¹⁶。薄一波は華北の各都市でどれくらいの数の（各界）代表会議（もしくは大会）が開催できたかについて説明した後、「各界代表会議」によって、重要な課題を解決できたことを自賛している。特に指導機関にとっては、党による決定に大衆は従うとは限らないが、代表会議による決定の場合、大衆が勇んで執行したことを指摘している。薄一波は人民代表会議の鍵を準備活動に求めている。特に人民代表会議の任務と代表の基準や職権などの宣伝や説明もさることながら、代表の選出にあたって厳粛かつ広範な代表性を持つべきであると指摘している。ただし、代表は「人民団体による推薦と、政府による招聘」という形をとったために、代表の中に「中間の右寄りであるため、大衆に不満を持たれている」人物が含まれることもあった。薄一波はこれに対して「彼らにも代表性」があると指摘する一方、以下のように述べている。「彼らを代表するのもごく一部分である。共産党と左派が優勢を占めていれば、いくつかの右傾分子も、悪いことはできず、運用が理にかなっていれば、長所は大きい。多くの問題は、彼らによる反対意見の提出を経て、反復して討論し説明した後、容易に解決することができる。大衆への教育的意義も大きい。第2回、第3回代表会議のときには、大衆はおのずと会議闘争の方法を学ぶ」。

人民代表会議は議会の役割を担うと考えるならば、反対意見の存在はある程度認めざるを得ないはずであるが、薄一波の主張からはそのような視点は見られない。彼の解釈ではむしろ人民代表会議は「闘争」の場であった。そうであるならば、党外の人材は必然的に反対意見を言いづらくなり、自ずと議論も低調とならざるを得ない。

他方で薄一波はこの報告の中で、全ての代表に発言する機会を設けることや、右派分子が提出した誤った議論と意見に対しても、十分考慮することを示し、面倒がらず、まして即座に打撃を加えたりせず、みんなが彼に反対するまで結論を繰り返し行うべきであると主張する。実際、「多くの地方ではこれを理解せず、誤った意見が露見するとすぐに、正面から打撃を加えたため、結果として代表たちは多くを語ろうとはしなくなり、会議の開催状況もよくなかった」という地域もあった。実際の運用段階においては、党外の人材の意見をいかに取り扱うのか、特にその意見が中国共産党の政策やイデオロギーにそぐわな

15 うち片方は教育庁副庁長、もう片方は司法庁庁長だった。

16 「薄一波關於華北各城市召開各界代表會議的情形和經驗的報告」（1949年10月29日）前掲『建国以来重要文献選編』第1冊、31-34頁。

かったときにどうするのかという問題が浮き彫りになっていることがうかがえる。ただし問題の根源は、地方のやり方にあったと言うよりは、そもそも党外の人材に対して団結と言いつつも警戒を緩めないような指示が降りてきていたことや、薄一波のように、人民代表会議を「鬭争」の場と理解していることによるものであったと筆者考える。

その他にも、薄一波は会議が決めたことは有言実行しなければならず、逆に執行できないものについては決定せず、決定しても行えないものについては代表や大衆に説明を加えなければならないとしている。人民代表会議を通して決定した政策の執行という点においても、実はそれほどうまくいっていなかったことがここからわかる。

この報告は「薄一波の報告を真剣に研究し、全党幹部に印刷して研究させると同時に、電報を使って所属する各市委、省委、区党委に発送し、地委、县委および一切の中小都市の党委にも転送し、全党幹部の注意を喚起するように」という毛沢東のコメントとともに各中央局、分局に転送された¹⁷。

しかし、華北の幹部によって数か月後に出された報告では、また別の問題が持ち上がっていることがうかがえる¹⁸。すなわち、この報告の中では、数回に渡る人民代表会議（大会）の開催過程で税収、土地改革、生産の問題などが解決されたこと、また以前と比べて広範的に民主的であり、運用方式も熟練しているため、政策の貫徹も比較的良く、特に太原では、各界代表会は土地改革の議論、都市商工業の安定作用が大きいことを証明したという点は評価しているものの、欠点として具体的に以下のようなものをあげている。「排他主義により、議会鬭争を持つという態度を理解」せず、代表会議前の黨員大会に16人が無断欠席したり、「黨員の意見が分かれて論争しておけない状況になり、黨員もどうしていいのかわからない状態」であった。また人民代表会議において「民主的な形式を通過させるだけのものに過ぎない」、「会議を聞くという現象を形成すればよい」と考える幹部がいたり、果ては「欠席率が29%にもものぼり、形式に流れてしまった大会」などの問題が発生したようである。共産党中央はこれに対して、「黨員の各種誤った行動について、注意して教育し糾すように」との指示を出している。

華北は早い段階で各界人民代表大会や人民代表大会を開催したことにより、早くも黨員による人民代表会議の軽視がみられるようになっていく。ただし、こうした問題は華北に限ったものではなさそうである。

17 「毛沢東批転薄一波「關於華北各城市召開各界代表會議的情形和經驗的報告」（1949年10月30日）、前掲『建国以来重要文献選編』第1冊、30頁。

18 「中共中央転發華北局關於各界人民代表會議的報告」（1950年1月7日）、前掲『中共中央文件選集』第2冊、30-31頁。

例えば、山東分局による新海連市における各界代表会議の報告¹⁹には、当該地区で行った各界代表会議について、問題点を詳細かつ率直に書いてある。

活動中に嚴重な欠点と誤りがあり、かつ経験がなかったために、効果を低減させたり、大衆が不満をもったり、興味をもってもらえなかったり、代表が出席しなかった。例えば（どこの各界代表会議かは明記されていないが）第1回には188人いたところ、第2回には139人、第3回には労働者の3分の1が欠席した。ある代表は会議に出席したが、「ご飯の問題を解決できない」として「会議は役に立たない」とすら述べていた。また会議中の討論も熱烈ではなく、多くが付和雷同する状態で、意見があっても発表せず、会が終わった後、不平不満を表に出すというありさまであった。また商人の傅雨生が営業税が重いという意見を提出すると、青年代表及び（財糧局の）劉科長に反駁されたが、これについて（傅雨生は）帰った後に別の人に「政府は我々に話をさせるが、これを知っていれば話す必要がなかった」と述べていた。とある婦女代表は「我々の提案に対して政府は答えない」と言っていた。さらに張桂珍²⁰は「会議と我々の連携が少なすぎる」と言っていた。そのため、ある代表は会議を負担に感じており、各界代表会議を形式主義に陥らせた。

これに対して報告では原因を以下のように求めている。いささか長文になるが、いずれも率直かつ重要な記述であるためそのまま訳出することにする。

指導の上で各界代表会議の招集に対する認識が不足していた。開始にあたって真面目に研究し教育を進めることをせず、思想上においても組織上においても十分に準備せず、紋切り型な作風でこの活動を進め、はては決議や常務委員会を作るのかどうかの問題など会議中の多くの問題についてはっきりしていなかった。（そこには）盲目的な任務の観点が存在していた。具体的には以下の部分にあらわれていた。

甲、指導の上から全党にいたるまでに統一戦線の学習と教育を強めなかったことにより、各界代表会議を招集することの重要な意義に対する認識が不足していたが、党内で狹隘な閥門主義があったことにより、正されることがなかった。会議中は真面目に意見を採用する精神と、十分に妥当な意見に対して全面的に啓発して討論を行うという精神が不足しており、問題の多くを自分の主観によって決めていた。一部の黨員は過去の参

19 「中共中央転發山東分局關於新海連市召開各界代表會議的綜合報告」（1950年1月15日）、前掲『中共中央文件選集』第2冊、42-46頁。

20 経歴不明。

議会と同様のものとみなし、ある者は討論中において辛抱強く謙虚に協議を行わず、発言時には謙遜して研究する態度をとることより先生ぶることのほうが多く、反対に思う水準が低い意見に対して冷静な考慮に欠け、党内の直接批判の方法をおこなった。

乙、決議が真面目に貫徹されず、決議と中心の活動が食い違い、党委員会と党組織が真面目に組織されて（決議が）執行されなかった。活動中にだらけて成り行きに任せる作風が習慣づき、決議と大衆の意見を重視せず、できていないものについても催促せず、すでに行ったものもすぐに宣伝せず、行うことができないものについても妥当な説明を行わなかった。

丙、大衆の中において党の指導作用を発揮できずまたそのことを理解していない。支部を成立させ、党グループを成立することの関係を理解せず、うまく運用できず、3回の会議の組織を形式に流れさせ、党の活動と党員の活動についての研究が劣り、具体的な指示は少なく、党員はどのように活動を進めてよいのかわからず、大多数は選挙を保証し、決議を通過し、党の統一行動を通知するのみで、共通の言語が劣っており、内外をわけず、会議の後総括を行わず、経験を得ず、党の水準をあげず、党員の各代表会における盲目性が大きかった。

会議で集中して解決するとした1つ2つの問題について貫徹して有言実行する精神と、実行する場合についても率先して行うという精神に欠けていた。会議の前は広大な大衆の普遍的な要求を掌握せず、中心の問題を進めるのに十分な予備協議をせず、会議において果てしなく問題の討論を行った。たとえば第1回会議の代表が提出した175本の意見について、我々は一般的に受け入れることを表明し、事の軽重に基づいて少しずつ実現すると説明するのみで、1つの問題を集中して研究せず、（略）大衆にすべての意見が執行されると思わせてしまった。会の後、生産建設委員会が成立したが、1回会合を開いただけである。第2次（人民代表）会議では省代表会議代表を選挙し、3つの簡単な決議を行い、商工連合会準備委員会を組織しただけで、会の後（商工連合会準備委員会に対して）具体的な手助けをせず、商人はこの組織に対してあまり興味を持たなかった。第3回会議では非常時備蓄の生産、労使紛争の調停処理、土地税の議案を行った。しかし討論において問題が多岐にわたり、内容も乏しく、なにをしてどのように行うのか明確に確定しなかった。特に我らの党政各部門は、これらの決議を計画的かつ段取りをもって組織的に執行せず、大衆に会議を開く意味がないように思わせ、「言うのは良いが、行うのが少ない」と言わせてしまった。第1次会議では村幹部の自己批判会を開くことを決定したが、今まで行われておらず、大衆は「言っても行わない、村幹部は以前と同じで、意見は出す意味がない」と言った。（略）総じて、大衆の普遍的な要求に対して集中して切迫した問題に決議を出して組織的に執行せず、特に政府の具体的な行

動が大衆を動かし、大衆と密接に結合して共同して決議を完成することがなかった。

会議組織のメンバーについては、党団員と進歩的大衆によって多数を占めるという原則、および闘争は団結した統一戦線のためであるということ把握せず、指導思想が不明確であった。会議の代表の188人中、商工界・文教界・自由職業者は15.5%であり、そのうち進歩的で信頼できる分子がいたが、残りの84.5%の中には、党員55人、団員141人、および絶対多数が我々に味方する労働人民であり、上層あるいは中間分子は労働者や青年学生の中に囲まれた状態であったため、会議では抑圧を受け、意見が表明しづらいうように感じるのが一般的であった。(しかも、労働者や青年学生は)副主席に対して以下のように不満を述べた。「彼は資格に値しない、うわべだけの服従をしている」。商工界に対する見方も以下の通りであった。「彼らがいると会議はできるが、彼らがいなくても会議はできる。彼らは営業税に対しても、政府に対しても誠心誠意になることはできない」。商工界に対する発言も嫌悪を表し、あるものはすぐに反駁して退けたが、幹部にすらこのような態度が見られた。商工会および上層の分子は心配し、商人の桂子分は以下のように言った。「私は発言の要旨を準備していたが、人が話すと反対を受けるのを見て、私も話さないことにした」。またある商工代表は以下のように言った。「政府は労働者の利益を代表しており、私達は会議においてはただの位牌であり、話をしても顧みられない」。またある資本家は警戒心を持ち、ある上層の人物は間に合わせの事をし、問題に対して十分に討論を行わず、意見を十分に発表することができず(例えば営業税に対して意見があっても、討論ができないなど)、融和して協議する誠意が足りず、各階層の団結や教育意義が劣っていた。

この報告においては、せっかく人民代表会議を通して政策が公の決定になっても、実際に実行されていないことへの大衆の不満が示されている。しかも党外の人材の比率の少なさや、それによって起こる商工代表などへの軽視、果ては発言権を剥奪するかのよう現象もみられ、結果的に商工代表を含む党外の人材が不満を抱く結果となってしまった。こうした状況により、会議も自ずと形式主義に陥ってしまったことが明るみになっている。これは中国共産党中央にとっては、人民代表会議開催の狭義の目的の一部=意見の吸収が達成されないどころか、広義の目的=国家の意志の執行と貫徹にすら疑問符が付きかねない状況になっていたことを意味していた。

同様のことは、西南局による指示においても現れている²¹。すなわち、西南においては、数十の県・市において各界人民代表会議を開催し、「良好な効果を獲得した」としつ

21 「中共中央転発西南局關於召開各界人民代表會議的指示」(1950年3月2日)、前掲『中共中央文件選集』第2冊、183-185頁。

つ、「いくつかの県は各界代表会議を開催したが指導思想において、その重要性を認識せず、いい加減に行ったため、作用が大きくなかった。いくつかの地区（例えば川東）では拡大した座談会を挙行政したのみだった」。その原因としては、中央が幾度も指摘した、「幹部と党の指導機関において少数の党の幹部会議を信用し、人民代表会議を信用しない官僚主義の作風があり」、さらに「この種の会議を招集して報告や意見を聞いたがらない傾向が祟」ったとしている。

特に「食料の供出と匪賊の掃討」においては、「人民代表会議の方法を真面目に運用して、多数を団結させ、反動派を孤立させ、主導権を勝ち取り、活動を順調に進めることができるはずである。さもなければ、食料の供出と匪賊の掃討の政策を掌握することができず、左または右の偏向を発生させ、また人民代表会議の運用方法もうまくいかず、必然的に受け身になってしまう」として、人民代表会議の重要性を指摘している。そのうえで以下のような方法を提示している。

負担が不公平な現象に対しては、積極的に欠点を商人に、その原因を説明した上で、補償の方法を提出し、喜んで農業税を納め、匪賊の掃討に協力してくれる広大な人民と一部の開明紳士に対しては、会議においてそれぞれ相応に表彰する。会議の後、具体的な状況に基づき一定の代表性を有する開明紳士若干名を吸収して、協商委員会委員を担当させ、あるいは県人民政府のいくつかの部門に参加して活動してもらってもらい、それによってかつて徴税によって一度緊張した各階級関係を調整し、我々幹部の不足を補う。同時に、個別の食料の供出と匪賊の掃討に反抗を表したり破壊を行うような消極的なものについては、指摘して責め立てる、あるいはその他の適当な処置を取るべきである。

この文書からは、一部の県において、前述した問題、すなわち党の代表会議を優先するのか人民代表会を優先するのかという問題が浮上し、しかも前者を重視し、後者を軽視するような現象があったことが示されている。

他方で西南局は、「食料の供出と匪賊の掃討」に対する人民代表会議あるいは「開明紳士」・「知識分子」への期待を示している。しかも意見の表明というよりは、農業税をより納めるという具体的な行動が求められている。これらに協力した場合は政治的にも登用してもらえる可能性があった。では彼らが協力しなかった場合はどうか。それは「指摘して責め立てる」、もしくは「その他の適当な処置を取る」ことになる。この適当な処置が何を意味するかは不明であるが、少なくともここには拒否権が存在しない。こうした敵味方を峻別するやり方は、上記の華北や山東と同様の問題を引き起こした可能性がある。

他方で興味深いのは、西北局による甘肅省臨洮県の人民代表会議に関する報告²²である。この報告では、理由は判然としないが、臨洮県の人民代表会議代表のうち70%が知識分子という結果になった。知識分子や党外の人材の取り込みという意味では、成功ともとれる事例であるが、西北局はこれに対して、生産の回復などの問題への討論があまり深くできなかったという報告を行っており、これほど知識分子が入ってくるということも是とはしていないようである。

以上見てきたように、地域によっては開催状況に多少のばらつきがあるものの、各地域の人民代表会議の開催状況においてはすでに様々な問題が噴出していた。特に党外の人材への対応について、果たして中国共産党のイデオロギーに基づき、警戒を主とすべきか、あるいは彼らと協力するのを主とすべきか、その際彼らをどの程度政権に取り込むべきか、現場では苦悩を抱えていたことが読み取れる。

これらの原因をあげるとするならば、第1章で見た李維漢と周恩来に代表されるような、中国共産党指導部における党外の人材や民主党派に対する団結と警戒の曖昧さにあると言えそうである。その他にも、中国共産党中央の宣伝部による指示において、「人民民主独裁は実質的に労働民主専制である」という言い方は、「正確であり、誤っていない」と述べられており、「実質的」が何を意味するかは本資料でははっきりとは書かれていないが、あかたも人民民主独裁においては労働者と農民のみを重視するという言説も見られていたことにも起因すると思われる²³。

おわりに

以上見てきたように、中国共産党は人民代表会議を経た政策決定の制度化の試みを1949年10月以降行っていくことになった。それは党による決定ではなく政府による決定とすることにより、党の意志を国家の意志に置き換え、人民全員が従うようにしむけるためであった。そして国家建設を有利に進めるために中国共産党は、「統一戦線」の名のもと、人民代表会議を通して党外の人材の取り込みと意見の吸収を行おうとした。

22 「中共中央転發西北局關於甘肅省臨洮県人民代表會議的報告」（1950年1月15日）、前掲『中共中央文件選集』第2冊、47-48頁。

23 「中共中央宣伝部關於“人民民主専制實質上就是工農民主専制”給三野政治部的指示」（1950年1月（日付不明））、前掲『建国以來重要文獻選編』第1冊、105-106頁。ただし、この資料の中でも「中国の人民民主独裁には、労働者階級、農民階級、小資産家階級、民族資産家階級などの4つの階級が参加する」と述べているように、決して資産家階級を排除しているわけではないことは付言しておく。いずれにせよ、「人民民主独裁」の解釈ひとつをとっても、多分に曖昧さが残っていたことがここからも理解できる。

これに基づき地方に対して人民代表会議開催の指示を行った。しかし、地方からの報告を見る限り、中国共産党が党外人材と「団結」という状況には程遠かった。すなわち、イデオロギー上の問題もあり、いかにして彼らと協調関係を築くのか、地方の現場では苦悩している様子が明らかになった。しかも、人民代表会議自体、回を重ねるごとに形式主義に陥り、欠席者も多数出てくるというありさまであった。さらに会議における決定事項も実行できておらず、それによってさらに人民代表会議が軽視されるという悪循環が起こっていた。

背景として考えられるのは中国共産党指導部に見られる指示の曖昧さ、方針の不徹底さにあると言える。これによって、結果的に党外の人材からの意見の吸収という狭義の目的はおろか、人民代表会議を通しての政策決定と執行という制度化の問題、すなわち広義の目的もうまくいっていなかったことが明らかになった。

そうした中に勃発したのが、まさに朝鮮戦争である。この時、中国共産党が主張するように汚職が明るみになり、資産家階級などに疑いの目が向けられていく。そうなれば、これまで配慮されていた人民代表会議内における党外の人材にも疑いの目が向けられていったのではないか。そして、毛沢東をはじめとする中国共産党指導部の人民代表会議に対する期待が失望に変わった時、人民代表会議がどのような変容を迫られたのか、あるいは人民代表大会につながっていく上で、どのような判断があったのか、これらが筆者の今後の研究の課題である。