

中華民國現行政治制度

梅, 思平

<https://doi.org/10.15017/14421>

出版情報 : 法政研究. 11 (1), pp.1-34, 1941-01. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

論 說

中華民國現行政治制度

梅 思 平

現國民政府工商部長梅思平氏は去る十一月十八日から二十二日迄五日間、本學に於いて、「中華民國政治制度」の題下に臨時講義をなされた。その第一講、第二講、第三講は中央政治制度に關し、第四講、第五講は地方政治制度に關するものであつた。本文は第一講から第三講迄の講義綱要である。本文は今中教授の斡旋に由り、梅氏の快諾を得て、同氏より直接入手し得た邦譯原稿に依るものであり、用語に多少註を要すると思はれるものも見られるが、そのまゝ印刷に附する事とした。校正は丁寧を期した。之を要するに、本文を本誌に掲載し得る運びとなつたのは梅氏並に今中教授の御厚意に因るものであり、特に記して感謝の意を表し度い。序に梅氏は前に北京大學教授、南京中央政治學校々長及び江寧縣長等を歴任し、學者として又實際行政家として夙に令名があつたが、新國民政府の成立と共に現要職に就いたものである。(編輯部)

第一講 緒 論——(民國以來政制變遷の概略)

中國の政治制度は嚴格に云へば今日では未だ科學的説明をなす時期に達して居ない。其の理由としては次の二

點が擧げられる。

一、根本法は未だ成立せず。故に一切の制度は全く確定し得ない。

二、政治上にも行政上にも成文法に替へられ得べき固定的習慣が亦極めて少ない。

此の二つの理由の爲め今日中國の政治制度並びに行政制度を説明するには唯だ現行關係法令を略ぼ整理して聽講者諸君に其の概略を説明するに止めるもので、系統立つた科學的研究とは云ひ得ないのである。

依つて本講義の方法は次の如くする。

1、最近三十ヶ年内の政治制度變遷の概略並びに其の變遷の原因を説明し、以て聽講者諸君の現行制度の由來に對する理解を容易ならしむ。

本日の講演は、一つの總括的説明であつて、以後の四回の講義に於いても、重要な點に就いて歴史的に講述する必要があるば、其の時ついでに説明する。

2、現行憲法（憲法と見做すべき各種法律を云ふ）上並びに行政法（特に行政組織に關する各種法律）上若干の重要部分に就いては、法律學的分析を加へる。斯くすれば聽講者諸君も中國現行政治制度の内容を略ぼ知られる事と思ふ。

3、成文法以外に尙成文法の不足を補充し或は成文法の實質を變更せしむるに足る比較的或は永久的習慣が有り、之れに就いても各々相當の部分に對し大體の説明をする。斯くすれば聽講者諸君は各種制度の實際上

の運用に就いて徹底的に理解する事が出来ると思ふ。

中華民國の二十九ヶ年間に於ける政治制度の變遷は、二大時期に分ける事が出来る。

第一の時期は辛亥革命より民國十七年十月に至る時期であつて、此の時期は政治制度模倣時期と稱する事が出来る。此の時期に於ける重要な改革は左の如き各種法典に表はれて居る。

1 臨時政府組織大綱

此は中華民國の第一回臨時憲法であり、其の公布期日は辛亥年舊曆一月十三日にして、革命が勃發してから未だ二ヶ月も経て居ない。此の法典の内には當時の革命志士が如何に北米合衆國の政治制度を崇拜して居たかを充分に表現して居る。蓋し當時革命志士は既に共和國體を採用する事に決定してゐた爲め、米國を近世に於ける最も模範的共和國となし、遂に一切の制度を米國を以て濫觴となすに至つた。其の最も大きな錯誤は、中國の各省を其の儘米國革命當時の十三州となした事である。遂に一切の制度は之れを以て基礎とした。其の重要なものとして、例へば參議院の構成、大總統の選舉、大總統と參議院との關係、等其の内容は甚だ簡單なれども、到る處に米國憲法の色彩を發見する事が出来る。

2 臨時約法

此は民國歷史上比較的に權威ある臨時憲法であつて、其の公布期日は民國元年三月十一日で、當時の參議院に依りて制定されたものである。此の臨時約法は其間一度破壊されたが、然し法理上其の有効期間は十二ヶ年とな

つて居る。

此の法典の特質は責任内閣制の模倣にある。蓋し當時は清朝皇帝の退位が既に内定され、南北媾和が將に成立せんとする時であつて、袁世凱が既に未來の大總統として内定されて居た。南方の革命志士は袁世凱の權力過大による共和政治の蹂躪を非常に恐れた結果、約法に國務員は參議院（後に國會と改稱した）に對して責任を負ふ事を規定し、而して總統の職權に對して種々の束縛を加へる事にした。其れ以來十ヶ年の間、大總統と國會の衝突、大總統と國務總理の衝突、國務總統と國會の衝突は常に繰返され、遂に種々の政變、甚しきは内戦までも惹起するに至つた。之は要するに政治制度の不適當なる事も其等の原因の一つであると云はざるを得ないのである。

3 袁世凱自制の約法

袁世凱は有名無實の元首地位に甘んぜず、民國二年十一月に國會を解散した（參議院及び衆議院は均しく臨時約法に依り民國二年四月八日に成立した）。又民國三年五月一日に「中華民國約法」を公布した。此の法典の内容は大體臨時約法と同じものであるが、其の相違する所は唯責任内閣制を總統制に改めた事のみである。併し乍ら南方革命各省は飽く迄此の法の效力を認めなかつた。

4 民國十二年の憲法

袁世凱以後に於いては、種々の政變を経た。民國十二年十月十日に至り、北京政府は遂に形式上比較的完備せる憲法を公布した。此の法典は起草から公布に至るまで實に十ヶ年間を要した。之は今では既に無効になつたも

のであるから詳しい説明を省く事にするが、單に制度の點に就いて云へば、此も大體に於いて責任内閣制を取るものである。

5 初期の國民政府組織法

國民政府は民國十四年廣東に於いて成立した。國民政府組織法は民國十四年七月一日から民國十七年十月三日に至る間に於いて度々修正されたが、其の内容は至極簡單なものである。所謂國民政府は實際に於いて、一つの合議制の行政機關に過ぎない。其の形式は非常にソビエトロシアの人民委員會に類似したものである。故に初期の國民政府組織は依然として中國獨創の政治制度ではなかつたのである。

第二の時期は即ち民國十七年十月以後である。此の時期に於ける中國政治制度は、外國制度模倣の因襲から離脱して、獨特の新制度を創造する試験的段階へ進入するに至つた。左に其の時代を代表し得る各種重要な法典を略述しよう。

1 民國十七年十月三日の中華民國國民政府組織法

中國國民黨が指導する所の國民政府は、民國十五年北伐の時より民國十六年四月に至つて「反共」及び「容共」の問題の爲に遂に分裂し、武漢と南京に各々國民政府が樹立されるに至つたが、同年九月に寧漢合作が出来たので國民政府は又統一された。十七年三月以後には北伐が繼續され、同年七月に至つて全國統一となつたのである。此の二年間種々政變が繰返されたが、國民政府の組織は依然として民國十四年の舊制を其の儘踏襲して居るので、

たゞ單なる一つの合議制的行政機關に過ぎなかつた。十七年の秋に至つて、全國が既に統一せるにより、國民黨の首腦部は總理孫中山先生が主張せられた五權憲法を試験的に實行する事を決意し、十月三日に公布した「中華民國國民政府組織法」に於いて、初めて五院制度を採用した。之により政府の組織は以前より遙かに複雑化して來た。

五權憲法の理論に就いては此の講義の論述せんとする範圍に屬しないが、五院職權の分配に就いては第三講の内で説明する豫定である。唯今先づ此の法典の特質に就き其の現行制度と相違する所を擧げて説明する。

民國十七年に始めて行はれた制度は、現行の五院制度と較べると一の重大なる相違點がある。即ち現行の國民政府組織法には、行政立法司法考試監察の五院が各自獨立に職權を行使し（民國二十九年三月三十日修正公布中華國民國民政府組織法第八條）、且各自中央政治委員會に對して其の責任を負ふ（民國二十九年六月二十五日修正第十五條）、故に現行制度は「五權分立制」とも稱する事が出来る。

民國十七年に採用された制度は現行制度と違つて、五院の上に「國務會議」を設け、而して國務會議は國民政府主席一人及び國民政府委員十二人乃至十六人に依つて組織される（民國十七年十月三日中華民國國民政府組織法第六條及第十一條）。五院の院長及び副院長は皆國民政府委員が兼任する（同法第七條）。故に國務會議は國民政府主席五院院長副院長及び其の他院を兼任せざる國民政府委員二人乃至四人等に依つて構成された一つの合議機關に外ならないのである。此の合議機關の權力は實に五院の上に超越するもので五權を綜合して其の調節を

爲すものである。故に當時の國民政府は「國務會議ヲ以テ國務ヲ處理スル」(同法第十條)。總て法律の公布及び命令の發布は必ず國民會議の決議を要する(同法第十三條)。院と院の間で解決し能はざる事項は、總て國務會議に依つて議決する(同法第十二條)。

當時の國民政府主席は「實際政治ノ責任ヲ負ヘズ」と明白に規定されて居ないが、嚴格に合議制を實行した爲めに主席の職權も甚だ微弱であつた。法律の公布命令の發布は、國務會議の決議を経ると共に、又五院院長の署名を要するが故に、主席は國務の處理に於いては會議の主席に過ぎないのである。

併し乍ら當時國民政府主席の唯一の重要な職權は即ち陸海空總司令の兼任(同法第九條)であつて、現在別に軍事委員會を設置するのは其の趣きを異にするのである。

此等の事情に關しては、皆實際政治問題が其の背景に成つて居るが、茲では詳しく述べないことにする。故に民國十九年以後から實際政治の環境の變更に依り、此の種の制度は又破棄されるに至つた。

2 民國二十年の中華民國訓政時期約法

民國十九年蔣介石と馮玉祥及び閻錫山との戦争が終結して以來、國民政府の地位は益々強固と成るに至り、民國二十年五月には遂に國民會議の召集を見るに至つた。此は國民黨統治下に於ける第一回の國民代表集會であつて、其の重要なる工作は、即ち「中華民國訓政時期約法」の制定である。此度の約法の内容には、「人民權利義務」「國民生計」「國民教育」等に就いて皆規定する所があり、形式上既に一般成文憲法の内容を具備するもので

あると云ふことが出来る。

政治制度の方面から云へば訓政約法の規定する所は極めて簡略であり、而も其の補充法が無ければ適用し得ない程簡略ではあるが、一種顯著なる特質を持つて居る。此の特質は如何なるものであるかと云ふと、其れは到る所に獨裁政治の精神を含んで居ることに外ならない。蓋し民國十七年の制度は、純然たる合議制であると云ふ事が出来るが訓政約法は此れとは正反對に國民政府主席の職權を特に強めるものである。例へば第七十三條の如く「國民政府主席ハ對内對外トモニ國民政府ヲ代表ス」と規定してあるが、「實際政治ノ責任ヲ負ヘズ」とは規定して居ない。又第七十四條の如く「各院長及ビ各部會長ハ國民政府主席ヨリ提案シ國民政府ガ法ニ依リ之ヲ行免ス」と規定してあり、又第七十五條の如く「法律ノ公布及ビ命令ノ發布ハ國民政府主席ガ法ニ依リ署名シテ行フモノトス」と規定してあるだけで、五院長の副署を要する規定がないのである。

從來五權を綜攬せる國務會議は、茲に至つて遂に「國民政府委員會」と改め、委員の人數を三十六人に擴充した。其の職權は「院と院の間に於いて解決し能はざる事項」を議決する事に在るが、實際に於いては何等權力も無く、會議を開く事も極く少ないのである。所謂「國民政府委員會」と云ふものは單に崇高なる閑散地位に過ぎない。五院長長に至つては全く主席の屬僚に等しく、獨裁政治の端緒は既に顯然として表はれて居るのである。併し乍ら間も無く民國二十年十二月に至つて、滿洲事變後の影響に依り、中國の内政は再び紛糾を起し、蔣介石は國民政府主席を辭し、林森氏が其の後を襲ふ事になった。茲に於て民國二十年十二月三十日に國民政府組織法

を修正し「國民政府主席ハ實際上政治責任ヲ負ハズ」と規定した。而して「五院ハ各自中國國民黨中央執行委員會ニ對シテ責任ヲ負フ」となした。今日に至るも此の制度は尙採用されて居るが、其の詳細は第二講及び第三講で述べる。

3 民國二十九年三月二十日中央政治會議決議の中央政治委員會組織條例

民國二十八年汪精衛氏は國民黨内の和平反共を主張する一部黨員を率ひて重慶脱出後、同年九月一日上海に於いて中國國民黨第六次全國代表大會を開いた。同大會に於いて國民黨は「一黨專政」の特權を放棄することを決議した。其の方法として、國民黨は其の中央執行委員會に屬する「中央政治委員會」を開放し、其の他の合法政黨の首腦及び無黨派人物の參加を許容し、共に救國並に和平の大業を擔當することとした。中央政治委員會は元來中國國民黨の政治指導機關で過去に於いては専ら中國國民黨の中央執行委員及び中央監察委員に依つて構成されてゐた。黨外の人士は國民政府内で極めて重大なる責任を負擔することは出来たが、併し絶対に中央政治委員會の委員に就任する事は出来なかつた。蓋し此の委員會は政治上の決裁的機關なるが爲めである。

中國國民黨第六次全國代表大會が政權の開放を宣言して以來全國の和平に傾く力は漸次集中する様になつた。茲に於て民國二十九年三月二十日汪精衛氏は南京に於いて「中央政治會議」を召集した。同會議を構成する分子は、即ち、(1)中國國民黨中央幹部人員(2)各既成政府の代表者(3)其他合法政黨の代表及び無黨派の人物等三種の分子よりなる。此の度の會議は、云はば國是を解決する爲の一種の臨時的會議であつて、常設機關ではない。

其れを「中央政治會議」と稱するのは要するに永久的の「中央政治委員會」と區別せんが爲めである。中央政治會議の任務は次の如く三つある。(1)和平方案の議決(2)中央政治委員會組織條令の議決及び國民政府組織法の修正(3)國民政府主席及び各院部會長官の推舉である。故に此の度の會議は革命性を帯びた政治集會であつて、憲法的道程を辿つて進行したものである。

中央政治會議で議決した「中央政治委員會組織條例」の内容は、從來の國民黨黨内の中央政治委員の其れと大なる差異がないが、其の唯一の特質として、其の構成は「國民黨ヲ核心トシ」「各黨各派及び無黨無派ヲ聯合スル」ことにある。此は實に歴史的價值を持つて居る特點である。

現行中央政治委員會の組織及び職權に就いては第二講に於いて説明することにする。

上述の如く中華民國は成立してから僅かに二十九年を経て居るに過ぎないが、政治制度の試みに對しては已に様々の苦い經驗を嘗めて來た。此は實に我が國に取つて國家の一大不幸事である。

第二講 中央政治委員會

一 現行政制上の根本問題

抑々本講及び第三講の目的は中國現行中央政治制度を分析せんとするにある。併し乍ら現行政制上に於いては尙ほ解決を要すべき二つの根本問題がある。第一は民國二十年國民會議で制定されたる中華民國訓政時期約法

が今日に於いても尙ほ有效なるや否やと云ふこと、第二は民國二十九年三月二十日中央政治會議以後に於いて中國國民黨の黨治體制は依然として存続するや否やと云ふことである。此の二つの問題は何れも目前の政治と實際の關係を持つて居る。然し本講義は専ら法學的見地から客觀的觀察を爲し學問上の研究に資せんとするものであつて決して政治的宣傳を爲さんとするものでなく、而して主觀的感情が毫も其の間に介在して居ないのである。

訓政約法の取つた政制に付ては中國國民黨の黨内及び黨外共に皆不満を感じてゐる。黨内人士の不満は其の獨裁的精神が充分に表現されて居る事にあり、又黨外人士の不満は其の黨治の精神が充分に表示されて居る事にあるのである。

併し乍ら法律上の形式から云へば訓政約法は今日に於いても未だ其の效力を失つて居ない。民國二十年十二月三十日に公布せる國民政府組織法及び現行國民政府組織法は何れも第一條に「國民政府へ中華民國訓政時期約法第七十七條ノ規定ニ依り中華民國國民政府組織法ヲ制定ス」と規定して居る。此に依つて見れば國民政府組織法が訓政約法の補充的地位に在る事は自ら明かである。従つて訓政約法の效力が依然として存在して居ることは毫も疑ふ餘地がないのである。

然るに國民政府組織法の實質上に就いて云へば、訓政約法と多少牴觸する所がないとも云へない。其の規定の中に例へば國民政府主席は實際政治の責任を負はず、又其の他の官職を兼任することを得ず（現行國民政府組織法第十二條）とあるが如き、又第十四條に「國民政府公布ノ命令處分及び軍事動員ニ關スル命令ハ國民政府主席

ガ之ニ署名ス。但シ關係院ノ院長部長ノ副署ヲ經テ始メテ效力ヲ生ズ」とあり、又第十五條に「憲法ガ未ダ發布サレナイ以前ニ於テハ行政立法司法考試監察ノ各院ハ各自中國國民黨中央執行委員會ニ對シテ責任ヲ負フ」（現行法には中央政治委員會に對して責任を負ふと改めた）の如きである。以上の各點に就いては法の形式上では約法上に何等の規定もなく、而して何れも補充的规定に屬するものであるが、併し精神上では既に約法の取つた制度を根本的に覆へしたのである。又第十條の如く各院長副院長は中國國民黨中央執行委員會より直接選任す（現行法には中央政治委員より選任す）との規定に至つては、明かに訓政約法第七十四條と相牴觸するものである。

上述の各點は唯だ國民政府組織法そのものゝ效力を動かすには動かせるが（訓政約法第八十四條）、訓政約法の失效を證明するには決して充分ではないのである。故に民國二十九年三月の中央政治會議は、革命性を帯びた集會であることは認めることが出来ない。何となれば其の決議せる修正中華民國國民政府組織法は、其の第一條に於て既に訓政約法の效力を確認して居るからである。

訓政約法が未だ失效して居ないとすれば、従つて中國國民黨の黨治體制が今日に於いても尙ほ巍然として存在して居ると云ふことは、毫も疑義のない結論である。蓋し訓政約法第三十條に「訓政時期ニ於イテハ中國國民黨全國代表大會ハ、國民大會ヲ代表シテ中央統治權ヲ行ヒ、中國國民黨全國代表大會ノ閉會期內ニ於イテハ其ノ職權ハ中國國民黨中央執行委員會ガ之ヲ行フ」と規定されてゐる。されば中國の國家統治權が尙ほ中國國民黨の手に握られて居ることは法理上固より否認し得ない事である。

又民國二十九年三月中央政治會議に於いて決議されたる中央政治委員會組織條例に就いて云つても、國家統治權は尙ほ中國國民黨に掌握されて居る。此の條例第三條の規定に依れば、總て中央政治委員會の委員は悉く中央政治委員會主席より指定或は招聘される。其の指定或は招聘には一定の範圍があるけれども、その一定の範圍内に於ける各個人の人選に就いては、主席は固より自由に決定する權力を持つて居る。同時に中央政治委員會主席は、本條例第二條の規定に依れば「中國國民黨中央執行委員會主席之ニ任ズ」とある故に、今日全國政治を指導する中央政治委員會は、若し事實を離れて専ら法理上の見地から云へば、尙ほ中國國民黨に依つて任意に操縱し得る機關である。

二 中央政治委員會の法律的地位

訓政約法の規定に依れば、訓政時期内に於ける中華民國の統治權は、「中國國民黨全國代表大會」が「國民大會」を代表して行ふ。「中國國民黨全國代表大會」の閉會期内に於いては、「中國國民黨中央執行委員會」が「中國國民黨全國代表大會」を代表して之を行ふ。併し乍ら「中國國民黨中央執行委員會」も亦常に集會する機關ではなく、其の日常事務は「常務委員會」に依つて處理され、政治部分の事務に關しては、別に「中央政治委員會」を設けて處理する。故に「中央政治委員會」は「中國國民黨中央執行委員會」の内の、一つの特種委員會に過ぎない。而して其の職權は「中國國民黨中央執行委員會」の委任に依るものである。

故に中央政治委員會は、元來「中國國民黨」黨内の一機關であつて、國家機構の一部分ではない。其の組織及

び職權は從來黨内規程として規定され、國家法律の支配を受けない。

「中央政治委員會」の名稱は幾度も變更された。民國二十四年十二月以前に於いては「中央執行委員會政治會議」と稱し其の當時適用せる「中央執行委員會政治會議條例」第一條には「政治會議へ全國訓政實行ノ最高指導機關ニシテ中央執行委員會ニ對シ其ノ責任ヲ負フ」と規定して居る。民國二十四年十二月に至つて「中央執行委員會政治委員會」と改稱し、其の組織條例第一條にも上述の如き規定がある。即ち「政治委員會へ政治ノ最高指導機關ニシテ、中央執行委員會ニ對シ其ノ責任ヲ負フ」としてある。

民國二十九年三月以後には「中央政治委員會」と改稱して「中央執行委員會」の名稱を附加して居ない。又組織條例第一條に於いても單に「中央政治委員會へ全國政治ノ最高指導機關ナリ」と規定し、而して「中央執行委員會ニ對シテ其ノ責任ヲ負フ」の一節を削除した。従つて此れによれば中央政治委員會は尙ほ中國國民黨内の一機關なるや否や、又其の行ふ職權は尙ほ依然として中國國民黨中央執行委員會を代表して行ふものなるや否やに就いては、理論上誠に大いに研究すべき問題である。

吾人が若しも訓政約法の效力を否認しないとすれば、中國の國家統治權は依然として中國國民黨に依つて行はれる事をも實際に於いて否認し得ない。統治權を行ふ機關は憲法の規定に依らざれば變更し得ない。即ち「中國國民黨全國代表大會」自身も亦統治權の行使を放棄する決議を爲し得ない。故に第六回全國代表大會に於ける政權開放の決議も亦僅に中央政治委員會の事實上の改組をなし得ただけで其の法律上の地位を變更せしめる事が出

來なかつた。従つて今日の中央政治委員會は、依然として中國國民黨中央執行委員會の系統の下にある一つの特殊委員會たることを失はず、中央執行委員會の委任を受けて其の職權を代行するものである。

三 中央政治委員會の組織

中央政治委員會の組織は元來其の起源が國民政府以前に在つた。中國國民黨は民國十三年改組されて後、中央執行委員會内に「政治會議」を設置した。政治會議に参加するものは總理孫先生の外に中央委員は僅に四人しかなく、別に書記一人を置いた。其の性質は中央執行委員會内の一小組會議に過ぎないもので、別に其の組織及び職權を規定する所の黨内の規程も存在しなかつた。民國十四年國民政府が成立するに及んで、政治會議の組織は漸次擴大されるに至つたが、併し形式上依然として小組會議の範疇を脱して居ない。民國十七年以後に至つて始めて其の組織規模は略ぼ確定する様になつた。其の委員の資格は中央執行委員及び中央監察委員に限られ、且つ委員の人數も中央執監委員總員數の半數を超過し得ざる様に限定された。會議の主席は委員より互選する。民國二十四年に至つては其の組織規模は益々完備し、委員の人數は十九人より二十五人までと規定され、中國國民黨中央執行委員會全體會議に於いて中央委員（執行或は監察）の内より選出する。別に主席及び副主席各一名を選擧し、尙ほ秘書處及び各種専門委員會を設置した。専門委員も亦中央委員或は其の他の黨員に非ざれば就任する事が出来ない。其の職務は主として設計及び審査である。

現行組織と民國二十四年のそれとの相違するところは、次ぎの諸點である。

1 委員の人数を二十四人乃至三十人と規定し、主席が左に掲げる人員の内から指定或は招聘する

一、中國國民黨中央執行委員及び中央監察委員

二、其の他の合法政黨幹部人員

三、社會に於て德望高き人物（民國二十九年三月中央政治委員會組織條例第三條）

以上各種委員人数の比例に就いては何等規定が無いから當然主席が自由に裁定し得るものである。併し事實上では委員の配置は上述の規定と多少相違がある。即ち五院院長は民國二十四年の前例に従ひ「當然委員」として三十人の制限外に在り、華北政務委員會委員長は五院院長と等しく當然委員である。五院副院長は、政治委員として指定されたもの外は、單に列席することにして、此の外に尙ほ三十人の委員がある。

現任委員三十人の内、黨派の分野は次ぎの通りである。中國國民黨中央執監委員は、全部で十九人、其の他の合法政黨幹部人員は二人（中國國家社會黨及び中國青年黨各一人）、無黨者は九人である。當然委員の中には中國國民黨員は僅かに一人に過ぎないが、併し中國國民黨は中央政治委員會に於いては尙ほ大多數を占めて居る。

2 過去に於いては委員の任期に就き別に規定はなかつたが、現在では委員の任期を一年と規定して居る。此の規定がある爲め中央政治委員會主席、即ち中國國民黨中央執行委員會主席は、毎年中央政治委員會委員を新に指定或は招聘する權能を有する事になる。即ち主席は毎年委員會を一度改組する事が出来るのである（組織條例第三條）。

3 過去に於いては中央政治委員會の主席及び副主席は何等法定の資格が無かつた。現在では單に主席一名を設け「中國國民黨中央執行委員會主席之ニ任ズ」と規定して居る（組織條例第二條）。

4 過去に於いては中央政治委員會には常務委員がなかつた。現在に於いては「常務委員六名乃至八名ヲ設ケ、主席ガ委員ノ内ヨリ指定スル」（組織條例第四條）。併し事實上現在では常務委員を設置して居ない。毎回行はれる會議は皆全體會議である。

四 中央政治委員會の職權

民國十七年中央執行委員會政治會議條例第八條の規定に依れば、政治會議の決議は直接に國民政府に執行せしめることになつて居る。此の種の規定の意味は、即ち總て政治に關する事項に就いては、中央執行委員會が既に其の職權をば完全に政治會議に委任したと云ふ事になる。云ひ換れば政治會議の職權は中央執行委員會のそれと等しいものである。民國二十五年訓政約法は、中央執行委員會をして統治權を行使する機關たらしめる様に規定してからは、政治會議と中央執行委員會との關係も亦斯の如きものであつた。民國二十四年中央執行委員會政治委員會條例及び現行中央政治委員會組織條例第六條は何れも此の規定と同じものである。故に中國の國家統治權は國民大會より中國國民黨全國代表大會に移り、又全國代表大會より中央執行委員會に移り、再び中央執行委員會より中央政治委員會に移ることになつた。従つて中央政治委員會は理論上に於いても、又實際上に於いても、實に最高權力機關であつて、唯だ憲法の改正を爲し得ざる外は（訓政約法には改正に類する規定がない）如何な

る法律をも變更し得るものであり、同時に亦行政の指導機關である。併し其れ自體は命令を發布しない（條例第六條）が故に、形式上では廣大なる職權を有する一つの立法機關と見ることが出来るのである。

現行中央政治委員會組織條例第一條の規定に依れば、左に掲げる事項は、必ず中央政治委員會の決議を経なければならぬ。

一、立法原則

二、施政方針

三、軍事及び外交大計

四、財政及び經濟計畫

五、國民政府主席及び委員各院院長副院長並に各政務官の人選

六、中央政治委員會に於いて會議に提出すべきものと認めたる事項

以上各項の職權は、第一項が立法に關するもの、第二項から第四項までは純然たる行政に關するもの、第五項は表面上では選舉權に關するものであるが、實際に於いては一部分が行政上の官吏任命權に關するものである。

故に中央政治委員會は、實に立法及び行政を綜合する一種の最高權力機關である。今其の實際上に於ける運用の慣習を各方面に就いて述べて見る。

立法方面の職權に關しては其の運用が頗ぶる複雑である。何となれば其れは同時に最高行政機關の意義を有し

て居るが爲めに法律と命令が往々にして相混同し區別し難いからである。習慣上中央政治委員會の立法方面に關する決議は二大種類に分けることが出來、

1、純然たる立法原則に屬するもの

2、法律に代る命令

總て立法原則は必ず先づ立法院に提出し、立法院が法文を制定してから直接に國民政府へ廻送して公布する。中央政治委員會で決議した立法原則に對しては立法院は當然違反する事が出來ない。若し立法院に於いて異議があれば、立法院院長より再審議の申出をなす事が出來る。併し乍ら立法院に於いて立法原則に依り制定した法律は、其の實質が立法原則と相違するや否やに就いては何等準據すべき一定の慣習もなく其の實例も甚だ稀である。理論上から云へば當然其の解釋に就き決議に附してから立法院に廻して修正せしめることが出來るのである。

法律に代はるべき命令に就いては習慣に依つて三種類に歸納する事が出來る。第一種は法律の規定が無く、唯だ臨時的實情に適應する爲めに一時的に規定するもの、第二種は既に法律の規定があつて其の全部或は一部が適用し能はざるが爲めに、明文を以て其の全部或は一部の適用を停止し、命令を以て之れに代へるもの、第三種は往々にして法律の全部或は一部の適用を停止する明文は無いが、其の内容は明かに法律と相抵觸し而も特別法の性質を有するものである。凡そ中央政治委員會で議決され國民政府に依つて公布されたものは、裁判所に於いて皆一樣に適用し、法律と相抵觸する命令は無効であるとの原則は採用されて居ないのである。

行政方面に就いて言へば、凡そ政策問題に關するものは習慣上概して中央政治委員會の討論に付せられる。

官吏の選任に關しては過去の習慣に依れば、國民政府主席國民政府委員及び五院院長副院長は、皆直接に中國國民黨中央執行委員會之を選任し、政治委員會を經由しない。故に此等の官吏を「選任官」と稱し「特任官」の上位に在るものである。現行組織條例に依れば、上述の各種官吏も亦中央政治委員に依つて選任される。

「政務官」と稱するものは習慣上概して左の數種である。

- 1、各部部长各委員會委員長
- 2、各部政務次長
- 3、立法院立法委員、監察院監察委員、考試院考選委員
- 4、各省政府主席、委員、及び廳長、並に行政院直屬の各市長
- 5、駐外大公使
- 6、其の他特任特派官吏

所謂選任官吏とは實際上選舉に依るものではない。「選任官」は慣例に従ひ中央政治委員會主席より提案し、各院に屬するものは法に依り主管院長が提案する。會議に於いては單に同意を爲すに過ぎないもので習慣上否決されたるものは極めて少ないのである。

中央政治委員會は每週或は二週間毎に一度會議を開く。會議の形式は極めて簡單である。人數が甚だ少ない爲

めに、委員の發言の回数並に時間等に就いては別に制限はない。凡て比較的重要な議案、就中法律案に就いては習慣上概して審査に廻すことにする。審査の報告にして否決されたるものは極めて稀である。従つて各審査委員會（即ち各種専門委員會）の主席は、實際上甚だ重要である。重大なる議案があれば、時には臨時の特殊審査會を組織して其の審査に當る。決議の時は表決の形式は取らない。凡そ議案に對して反對の意見が無ければ、直ちに通過を宣告する。又討論を経て多數の意見が一致する様になれば、主席は直ちに通過或は否決を宣言する。さもなければ審査に廻す事にする。唯だ否決された議案は習慣上概ね提案者自ら撤回することになつて居る。

第三講 國民政府

國民政府は次ぎの各機關を一括して云ふ。（一）國民政府主席、（二）國民政府委員會、（三）五院、（四）五院に屬せざる各院部及び各委員會である。今順を逐つて説明する。

一 國民政府主席

國民政府主席は國家の元首であつて、對内對外共に中華民國を代表する。主席は中央政治委員會に於いて選任され、任期は二年、一回重任し得る。但し憲法發布の時は法に依り改選すべし（國民政治組織法第十三條）。併し乍ら事實上、重任に就いては既に制限が無くなつた。主席が缺員し又は事故に依り職務を執行し得ざる場合は、行政院院長が代理する。

國民政府主席は實際政治の責任を負はず、亦其の他の官職を兼任する事を得ない、即ち純然たる名譽職の元首である。

二 國民政府委員會

國民政府委員會は國民政府主席及び委員に依つて組織する（國民政府組織法第十六條）。委員の數は二十四名乃至三十六名で、中央政治委員會が選任する（第十條）。委員の任期が規定されて居ないので、當然重任し得る。元來國民政府委員會の職權は院と院との間で解決し能はざる事を解決するに在る（十七條）。併し院と院との間に於いて解決し能はざる事項は、習慣上悉く中央政治委員會に於いて解決し、國民政府委員會の討論に付せない。且つ國民政府委員會は事實上會議を開く事が極めて稀で、時には一年或は二年に一度會議を開くこともあるが、何等討議すべき議案も無い有様である。故に國民政府委員會は全く職權無き元老院に等しきものに過ぎないのである。

三五 權の概念

本講議に於いては五權憲法の理論を詳しく述べる暇がないが、五院の組織及び職權を説明する前に先づ「五權」に對する余の見解を一應諸君に大體述べて置かなければならない。

西洋の學者は政府の「權力の分立」に就いて常に兩方面の見解を持つて居る。

其の一は政府の權力を若干部に分けて、互に獨立せしめ互に牽制し合ふ様にせねばならない、斯くすることに

依つて人民の自由が確保し得るものであると云ふ見解であつて、即ち、モンテスキューの創意である。現代の多數の國家の憲法は、既に斯かる主張を放棄し、理論としては既に陳腐なものとなつて居る。孫中山先生の五權憲法は、斯かる立論を中心としたものではない。現行國民政府組織法には、「五院ハ獨立ニ行政立法司法考試監察ノ五種治權ヲ行使ス」(第八條)と規定して居るが、「各自中央政治委員會ニ對シテ責任ヲ負フ」(十五條)との規定が有り、而も中央政治委員會は五權の作用の中樞なるが故に、權力分立の作用も此に依つて消失するに至る。此も三權憲法の趨勢と同じ歸結になるのである。

其の二は政府の權力は實質上若干部分に分けることが出來ると云ふ主張である。斯くして「行政」、「立法」、「司法」の三權の實質的定義に關しては、百數年來學者間の論争が紛々として、全く歸一した定論がないのである。余の見解に依れば、「行政」、「立法」、「司法」の三權は各國の制度上では概ね名こそ同一なるが實質は異なつて、全く一致した限界がない。云ひ換へれば「行政」「立法」「司法」は何れも單に形式上の意義があるのみで、實質上の意義が全く存在しないのである。政府の權力をば三つに分け或は五つに分けると云ふ事は、恰も行政院の内に若干の「部」を分ける事と同じで、全く事務上の便利の爲めであり、決して科學的分類に比すべきことではないのである。故に余は「五權」の説明に對しては、單に形式的の敘述をするに止まり、從來敢て實質上の分析を試みないことにしてゐるのである。

四 行 政 院

行政院は行政院長副院長各部部长各委員會議委員長を以て組織する。院長副院長は中央政治委員會で直接に選任する。各部部长及び各委員會議委員長は院長より中央政治委員會の同意を得て國民政府に其の任命を請ふ。

行政院は連帶責任制にして、其の政務を執行するに當つては、「行政院會議」を経由しなければならない（第二十五條）。總て國民政府の行政上に關する命令は必ず院長及び部長の副署を経て始めて效力を生ずる（第十四條）。行政院の一切の命令及び處分も必ず少くとも部長一人の副署を経て始めて效力を生ずる（第二十五條）。故に行政院の組織は責任内閣制に能く似て居る。唯だ其の責任を負はせられた對象は、立法院に非らずして、五院を超越した中央政治委員會である。

凡そ左の事項は行政院會議の議決を要する。

- 一、立法院に提出する法律案
- 二、立法院に提出する豫算案
- 三、立法院に提出する大赦案
- 四、立法院に提出する宣戰媾和案
- 五、薦任以上の行政司法官吏の任免
- 六、行政院各部及び各委員會議の間で解決の出来ない事項
- 七、其の他法律に依り又は行政院院長が必要と認める行政院會議の議決に付すべき事項（第二十四條）

現在では行政院會議には院長一名副院長一名部長十四名委員長四名で合せて二十名である。人數が比較的が多い爲め、僅かに例行的事務を處決し得るのみで其の政策決定の機能が消失しつゝあり、同時に中央政治委員會も亦人數が比較的が多い爲め、機密的作用が保ち難い。現在では習慣上未だ日本の四相會議の如き少人數の會議が存在して居ないのである。

現行行政院の組織には全部で十四部（内政、外交、財政、軍政、海軍、教育、司法行政、工商、農礦、交通、鐵道、宣傳、社會、警政）及び四委員會（振務、水利、僑務、邊疆）が設けてある。

各部の組織は略ぼ同じである。部には部長一名、政務次長及び常務次長各一名を置く。政務次長の制度は英國より發端したるものであるが、併し中國に於ける各部の政務次長は、立法機關と連絡する意味がなく、其の作用は全く常務次長と何等區別がない。唯だ理論上から云へば、常務次長は文官制度の保障を受けるが、政務次長は中央政治委員會の同意を得れば、何時でも任免し得るのである。

次長の下には參事二名乃至六名を設け、専ら法令審査の事務を掌る。又祕書四名乃至八名を設け、機密に關する事務を掌る。

各部は事務の繁簡に依つて若干の司を設け、司には司長一名を置き各司を又若干の科に分ける。技術に關係ある各部には、技監、技正、技士等を設置する。

各委員會は本來會議制の行政機關であるが、併し習慣上概ね委員長が責任を負ふ。従つて委員長の地位は事實

上全く部長に等しいものである。委員會の内部組織は處又は科に分けて事務を處理する。此は各部の司に分けることゝ異なる所がないのである。

五 立 法 院

立法院は立法院長、副院長及び立法委員四十九名乃至九十九名を以て組織する（國民政府組織法第三十條）。立法委員は立法院院長の提請に依り中央政治委員會の同意を経て、國民政府が任命する。任期は二年である（第三十條、第三十一條）。斯かる制度の下では、立法院は民意を代表する機關に非らずして、専門委員會の性質を有するものである。立法委員の地位は全く普通の官吏のそれと等しく、且つ立法院院長が實に全院の意志を左右し得る權能を有するのである。蓋し全院の委員は悉く院長より提請して任命されるものであつて、唯だ二ヶ年の任期内に於いて、院長が勝手に其を免職し得ざるのみである。

立法院は法律案、豫算案、大赦案、宣戰案、媾和案及び其他の重要な國際事項を議決する職權を有する（第二十七條）。表面上其の職權は甚だ廣大に見えるが、併し實際上立法院は單なる一つの審議機關にしか過ぎない。蓋し「立法原則」、「軍事及び外交大計」、「財政及び經濟計劃」等に就いては、悉く中央政治委員會の決議を経なければならぬ（中央政治委員會組織條例第一條）。同時に行政上の命令權も亦非常に廣大である（第二講參照）。故に立法院の事實上に於ける職權は、往々にして中央政治委員會の一専門委員會のそれにも及ばないのである。要するに、中華民國現行政制の下に於いては眞正なる立法權の所在は中央政治委員會にあり、立法院では

ないのである。

立法院に於ける會議の順序は、全然一般立法機關の手續を採用して居り、中央政治委員會の如く簡單ではない。内部も亦議案審査の機關として若干の委員會に分けて居るのである。

六 司 法 院

現行中華民國政制上、所謂「司法」とは、次ぎの三種の職權を包括して云ふのである。

- 1、民刑訴訟の裁判
- 2、行政訴訟の裁判
- 3、公務員の懲戒

此は純然たる形式上の意義だけで、何等理論的根據に依るものではない。故に司法院の系統下に於いては、左に掲げる三種の機關がある。

- 一、最高法院以下各級法院
- 二、行政法院
- 三、公務員懲戒委員會

司法院に至つては其れ自體が單なる一の法令解釋を統一する機關にしか過ぎないのである。

最高法院以下各級法院の編制は、純然たる司法制度の問題である。故に本講義では述べないことにする。

行政訴訟に關しては、中華民國では從來日本の制度（即ちプロシア制度）を採用して來た。北京政府は民國三年七月二十日に「訴願法」及び「行政訴訟法」を同時に公布し、同年三月三十一日「平政院編制令」を公布した。「平政院」とは即ち「行政裁判所」のことである。國民政府亦此の制度を踏襲し、民國十九年三月二十四日に「訴願法」を公布し、次で二十一年十一月十七日に「行政訴訟法」を公布し、同日又「行政法院組織法」を公布した。

凡そ行政官署の違法處分に付き、人民は「再訴願」を経て尙ほ不服ならば、行政法院に對して「行政訴訟」を提起することが出来る。行政訴訟は損害賠償の請求を附帶する事が出来る（行政訴訟法第二條）。此の點は北京政府時代に採用した制度とは相違する所である。行政法院は訴訟を管理する權限に對しては「職權を以て之を裁定する」（第五條）。

行政法院の法官は「評事」と稱し、評事の資格は必ず年齢滿三十歳以上にして曾て簡任職公務員二年以上在任せるものなることを要する（行政法院組織法第六條）。但し行政法院各庭評事五名の内に、二名は必ず曾て司法官に在任せるものなることを要する（第四條）。

公務員の懲戒に關しては、普通各國では概ね行政系統自體に屬して、司法權の作用と見做して居ない。中華民國では五院分立の爲め、公務員の隸屬關係が頗ぶる複雑である。故に、「政務官」を除き、一切の公務員は、行政又は司法若くは其の他の各院の何れに屬するかを問はず、其の懲戒機關を悉く司法院の公務員懲戒委員會に統

一して置くのである。

公務員懲戒委員會は、「中央」及び「地方」の二種に分けて居る（公務員懲戒委員會組織法第二條）。中央公務員懲戒委員會は、委員長一名委員九名乃至十一名を設け、中央各官署の委任（判任）以上並に全國に於ける薦任（奏任）以上の公務員の懲戒事項を掌理する。委員の資格は必ず曾て簡任（勅任）職在任二年又は薦任（奏任）職在任五年以上に及ぶものたることを要し、且つ其の内三名乃至五名は曾て司法官に在職したものなることを要する。地方公務員懲戒委員會は、所在地である省市の高級法官を合はして組織するものであつて、専ら當該省市内に於ける委任職公務員の懲戒事項を掌るものである。

七 考試院と文官制度

考試院の掌管する事項は、純然たる「文官制度」に關するものである。國民政府の下に於いては文官制度は元より既に確立して居る。「公務員任用法」、「考試法」、「公務員考績法」、「文官官等官俸表」、「公務員懲戒法」、「公務員卹金條例」等は、皆相前後して公布施行され、法制上略ぼ完備したものと云へる。且つ事變前に於いては、政治が稍々安定して來た爲め此等の法規は何れも嚴格に執行され、文官の保障は、事實上已に確保されて居たのである。

公務員は「選任」「特任」「簡任」「薦任」「委任」の五等に分かれて居る。選任及び特任官吏は何れも政務官である。簡任官吏の内の一部分も亦政務官である（第二講参照）。此等は何れも文官制度の保障を受けない。又各

機關の秘書長及び秘書は政務官ではないが、併し文官制度の保障を受けない。(公務員任用法第十四條)。此れ以外の一切の公務員は皆文官制度の保障を受く、即ち銓敍を経ざれば任用し得ず、懲戒を経ざれば免職し得ないのである。

公務員は原則上皆考試(試験)を受けなければならない。考試は「普通考試」及び「高等考試」の二種に分かれて居る(考試法第三條)。總て委任職公務員は、必ず普通考試に合格せるもの、又薦任職公務員は、必ず高等考試に合格せるものに限る。曾て委任官在職三年以上なるものは、薦任官に進級する事が出来、又薦任官在職三年以上なるものは、簡任官に進級する事が出来る(公務員任用法第二至第四條)。

公務員は在職中一定の俸給を受ける。其の老衰による退職又は公務の爲に傷を受け若しくは死亡せるものは、皆郵金を受ける事が出来るのである。

公務員は合法的手續を経ざれば、如何なる懲戒處分をも受けない。「懲戒處分」は「免職」「降級」「減俸」「記過」「申誡」の五等に分つ。各機關の主管長官は單に薦任職以下の公務員に對して、直接に「記過」及び「申誡」の處分を爲す事が出来る(公務員懲戒法第十二條)。免職降級及び減俸に就いては、懲戒機關の裁決を経るに非ざれば、其れを爲す事が出来ない。簡任公務員は監察院の彈劾を経るに非ざれば、如何なる懲戒規定をも引用する事が出来ないのである(公務員懲戒法第十條第十一條)。

總て文官の考試は考試院の考選委員會に於いて掌管する。文官の任用は考試院の銓敍部に於いて銓衡して敍用

する。

以上二種の機關は、普通各國に於いては、概して行政の範圍に屬するが中華民國では兩者を合はして考試院と爲し、而して考試權をば五權の内の一種と爲すのである。

八 監察院と彈劾制度

凡そ公務員の責任は左に掲げる四種に分ける事が出来る。

一、政治責任

二、刑事責任

三、民事責任

四、行政責任

普通各國の法制では、政治責任は議會に於ける「不信任決議」を以て其の制裁とする。刑事責任は、普通の官吏に付ては司法機關の裁判に任かすこと、一般の人民に對するのと何等異なる所がない。行政元首、國務大臣及び最高級軍事長官に對しては、裁判所の權力が及ばないのを恐れ、議會に依つて彈劾案を提出し得るようにし、以て國家の刑罰權をして活用し得る様にするのである。故に普通各國に於ては、所謂「彈劾權」と云ふのは、専ら特殊の官吏に對する一種の刑事的制裁に過ぎず、其の適用の範圍は極めて狭いものである。行政責任の結果に就いては、即ち懲戒であつて、普通各國に於いては、概して行政内部の紀律問題と見做し、司法的制裁に屬する

ものではないのである。

中華民國に於ける、所謂「彈劾」は、總て公務員の刑事責任及び行政責任を以て其の對象とするものである。凡て如何なる公務員の「違法」或は「失職」に就いても監察委員の彈劾を受けなければならぬ（彈劾法第二條）。所謂違法とは、其れが刑事責任の問題を引起すや否やを問はず、悉く彈劾し得るのである。故に彈劾案が開始するや一切懲戒に付する（彈劾法第五條）。懲戒機關に於て刑事的嫌疑があると認められる時に始めて裁判所へ廻して審判に付するのである（公務員懲戒法第二十二條）。

要するに彈劾權の發動は、必ず「刑罰」又は「懲戒處分」を目標として居る。蓋し中華民國に於いては、「懲戒處分」も亦司法的制裁の一種であると認めて居るが故に、懲戒機關を司法院に隸屬せしめるのである。此は中華民國に於ける「彈劾」及び「懲戒」に對する特殊の觀念であつて、此の點特に聽講者諸君に注意して戴きたいのである。

監察院は監察院院長副院長及び監察委員二十九名乃至四十九名を以て組織する（國民政府組織法第四十八條）。監察委員は監察院院長の提請に依り中央政治委員會の同意を経て、國民政府に於いて任命する。

監察委員は、獨立的に彈劾權を行使するを以て原則とす（彈劾法第三條）。其の地位は法律の保障を受けるものである（國民政府組織法第四十九條）。而して刑事處分又は懲戒處分を受けない者には、免職停職又は罰俸をなす事を得ず（監察委員保障法第一條第一項）。本人の同意を得ざれば、轉職を命ずる事を得ず（同條第二項）。

又現行犯を除いて監察院の許可を得ざれば、逮捕監禁する事を得ず（同法第二條）。

監察院は各地方の巡廻監察の爲め、「監察使」を設けることを得、且つ各地方に監察使署を設置することが出来る（監察院組織法第六條）。

審計事務は監察と連帶關係を有する故に、監察院に隸屬する。