慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	中國憲法の基本的諸問題に關する一考察 (二) : 一九三三年以降の制憲論爭を中心として
Sub Title	
Author	石川, 忠雄(Ishikawa, Tadao)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1948
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.21, No.5 (1948. 5) ,p.20- 40
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論說
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19480501-0020

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中國憲法の基本的諸問題に關する一考察（二）

一九三三年以降の制憲論爭を中心として——

石川忠雄

（八）國民大會の職權

人民から付託された四政權を以て、行政、立法、司法、考試、監察の五治權を管理する機關としての國民大會は、その本來の性格よりして二つの機能を營むことを原則とする。その一つは治權機關が人民の意思を無視し、人民の權利を不法に侵害した場合に之を監理するものであつて、積極的機能とも名付くべきものであり、他の一つは國民大會が自己の有する職權に依つて、治權機關を有能ならしむべく之を牽制せんとするものであつて、消極的機能とも稱せらるべきものこれである。併し乍ら國民大會が敍上の如き二つの機能を有效に營み得る爲には、その前提として二つの條件が與へられてゐなければならない。即ち第一の條件は、國民大會が治權機關の如何なる機能をも監理するに十分な職權を與へられてゐることであり、第二の條件は斯る職權を、必要に應じて隨時行使し得べき方法が制度として確立されてゐることである。蓋しこの二條件にして滿たされざる限り、國民大會は治權機關との關係に於て全く無力な存在となり、治權機關專制の狀態を招來する虞なしとしないからである。國民政府時代の制憲論爭が國民大會に關する諸問題に於て、この二つの問題を最も重要なものとして取り上げたのも十分意味あることであるから、本稿に於てこの問題に關する各種の代表的見解を紹介することゝした。

國民大會の職權に關する問題は、その性質上之も二つに分けて考察することが必要である。その一つは國民大會が如何なる職權を有すべきかの問題であり、他の一つはその職權が如何なる範圍に亙つて行使せらるべきかの問題である。前者は國民大會の有すべき職權の種類を意味し、後者はその職權の適用せらるべき對象を意味する。從つて本項に於て紹介せんとする國民大會の職權に關する諸論爭も、この二つの立場から別個に檢討されなければならない。

A　國民大會に屬すべき職權　國民大會が全國民を代表して政權の行使に任ずる機關であり、而してその政權なるものが選擧（Suffrage）、罷免（Recall）、創制（Initiative）、複決（Referendum）の四權よりなることは既に前述した通りである。從つて國民大會の有すべき職權は、原則として此四政權に求められねばならないのであつて、當時に於ける幾多の見解も、若干の例外を除き、この點に關しては、その主張を等しくしてゐた。されば、この點に關しては特に取り上ぐべき問題はないのである。即ち當時に於ける論議の中心は此點に在つたのではなく、國民大會の職權が四政權にあることを前提として、それを四政權に限定すべきか否かの問題に置かれてゐたのである。而してこの論爭は斯る觀點から概ね二つの相對立する立場に分つことが出來ると思はれる。その一つは四政權以外に豫算案、宣戰案、媾和案、條約案等に對する議決權をも加へることに依つて、國民大會の權限を强化せんとするものであり（以下第一說と稱す）、その二は國民大會の職權を四政權及び若干の附隨的職權に限定せんとするものである（以下第二說と稱す）。第一說は高一涵、王士豪、馮宗道、余冠華等比較的有力な憲法學者に依つて主張せられ、第二說は憲法起草委員會に於ける大多數の起草委員の主張するところであつた。

第一說を主張する人々の見解及び論據は、その代表的なものとして高一涵の說に索めることが出來るであらう。彼は國民大會の職權を主として四政權に限定した憲法草案初稿を批判して次の如く述べてゐる、「憲法草案に規定すると

ころの國民大會の職權に就て言ふに、我々を滿足せしめぬものは第一に政府の豫算を過問することが出來ないことであり、第二に宣戰、媾和を過問することが出來ないことである。……政府は既に人民に向つて租稅を徵收してゐるのであるから、人民は租稅の用途に對して政府を過問する權を有すべきである。故に豫算の通過權は之を國民大會に付し……宣戰、媾和は國家の生存と獨立とに關係ある重大な事件である。これも又全國人民代表の同意を得べきものである。憲法草案が國民大會のこの二大權力を奪つて立法院の職權としたのは重大な錯誤であると言はざるを得ない。」（註1）高一涵とその立場を等しくする馮宗道、王士豪、金冠華等は、國民大會の職權に更に又條約案の議決權をも加へるべきであると主張してゐるが、その論據に至つては高一涵のそれと大差はない。即ち第一說に立つ人々の理論的前提は豫算案、宣戰案、媾和案、條約案等の如く直接國民若くは國家に重大な影響を及ぼす諸問題は、當然、主權者たる國民の同意を經なければならぬと云ふ點に置かれてゐるのである。從つてこの前提條件よりみれば、何人も、斯る諸問題が純粹に民意を代表しない治權機關の一つである立法院に依つて處理せられるのは寔に不合理極まるものと言わざるをえないであらう。併し乍ら孫文の民權主義、五權憲法に從へば、民意機關は政權行使に任ずる國民大會以外には之を求めることが出來ないのである。されば第一說は國民大會が政權治權劃分の原則に基き政權行使をその本來の任務とする機關であることを承認しつつ、しかも中央政治組織に於ける唯一の民意機關としてこれに豫算、宣戰、媾和、條約各案の議決權を附與すべきであるとの結論に到達したのである。このことは高一涵が前記論文に於て「我々はもとより我々の國民大會を歐米各國の國會と見做すことは出來ない。同時に我々の立法院を歐米各國の國會と見做すことも出來ない。我々の立法院は治權を行使する政府機關であるから人民の意思を代表する機關ではない。豫算案及び宣戰案、媾和案を立法院に劃歸せんとするのは、もとより不倫不類である。云々」（註2）と述べてゐる點

からも推察することが出來るのである。

然らば紙上の如き第一說に對して、國民大會の職權を四政權及び之に附帶する若干の權限に限定せんとする第二說の論據は如何なるところに求められるのであらうか。ところで第二說の論據は人によつて必ずしも一定してゐないから、本稿ではそれ等の見解を綜合したものとして、且つ又最も妥當なものと思はれる儲玉坤の見解を取り上げ、之を中心として敷衍しつゝ第二說の論據を明にすることゝしよう。

孫文の民權主義、五權憲法に從へば、人民は自己の有する政權卽ち四種の民權に依り治權機關を完全に管理することが出來るのであつて、此民權は本來人民の直接行使に委ねらるべき直接民權である。從つて政權は出來得る限り人民に依つて直接行使せらるゝことが望ましい。然るに中國の如く領土廣大、人口衆多にして人民の政治的知識及び經驗を缺いてゐる國家に於ては、之をその直接行使に委ねることが事實上不可能なため、已むなく中央に於ては全國人民を代表する國民大會を設けて四政權を行使させることとしたのである。換言すれば國民大會は本來人民が直接に行使すべき四種の政權——しかも治權機關を完全に管理し得ると孫文が主張する——を人民に代つて行使するにすぎないのである。從つて國民大會の職權は四政權及び若干の附帶的職權を以て限度とすべきであると言はなければならない。若し國民大會の職權を上述の如く豫算案、宣戰案、媾和案及び條約案にまで及ぶものとすれば、それは明に民權主義、五權憲法の本義と背戾すると云ふべきである。抑々民權主義、五權憲法は政權の完全な管理の下に强力有能な治權機關を樹立することを目的とするのであるから、これが爲には治權に屬するものは、凡て治權機關に附與し、以てその機能を强化すると共に他面四政權を政權機關たる國民大會に附與して之を管理することが當然要請されるのであつて、相互に其職權を侵し合つてはならないのである。然るに本來治權に屬すべき豫算、宣戰、媾和、條約各案の

議決權を國民大會に屬せしめんとするのは、明に政權治權劃分の原則に反するものと云ふべきであり、斯くては治權機關の機能は弱體となり、孫文の憲法理論はその意義を失ふものと云はなければならぬ。從つて國民大會の職權は原則として四政權に限定さるべきである（註3）。

以上が第二說の論據の要約である。寔に當時の制憲工作が孫文の民權主義、五權憲法の具體化をその根本原則としてゐる限りに於て、第一說の主張は、政權と治權の限界を混同したものである。之に對する第二說の批判はまさに正當であると言はざるを得ないのである。第一說が敍上の如き見解を抱くに至つたのは、一方に於て高一涵の如く國民大會は代議政體下の國會とは相異すると云ひ乍ら、他方に於てなほ之を一種の代議機關とみ、純粹に「權」の機關と見ることが出來なかつたことに依ると言ふべきであらう。斯くて此論爭は孫文の遺敎を神聖視する多數派に依つて第二說が强く支持せられた結果、四政權以外に、國民大會の職權として豫算、宣戰、媾和、條約各案に對する議決權を認めんとする第一說は採擇されることなく終つたのである。

B　國民大會の職權の適用範圍　國民大會に屬すべき職權に關して敍上の如き二つの主張が存在する以上、その各々に就てそれが適用せらるべき範圍を檢討するのは當然のことであるが、現實に第一說が殆ど實現されなかつた事實よりして、こゝでは第二說の四政權に關する諸問題のみを取り扱ふことゝし度い。

前述せる如く國民大會がその機能を效果的に營み得る前提條件の一つは國民大會が斯くするに十分な職權を與へられてゐることである。併し乍らこれは同時にその職權の行使せらるべき範圍が適切であることをも意味するものでなければならない。換言すれば國民大會の職權行使の對象を如何に規定するかは國民大會がその機能を强化するか弱體化するかの一要件をなしてゐると云ひ得るのである。蓋しそれが今次新憲法に於けるが如く極端に狹められてゐる場

合には、國民大會本來の機能は殆ど實現されないであらうし（註4）、憲法草案初稿修正案の如く著しく強化されてゐる場合には、國民大會の國家組織に於ける地位は政權萬能の感を與へる程に高められるからである（註5）。この問題に關する當時の諸論爭は斯る觀點から二つに區別することが適切であると思はれる。卽ちその一つは國民大會の職權の行使せらるべき範圍を一定限度若くはそれ以上に强化せんとするものであり、他の一つはそれ以下に削減せんとするものである（玆に一定限度とは四政權の各々に關する孫文の主張を指す）。この二つの立場は四政權のすべてを通じて見られる現象であるが、それが最も明瞭な形をとつて現れてゐるのは選擧權、創制權及び複決權に關してである。罷免權に關しては張知本が國民大會の有する罷免權を眞に有名無實の存在たらしめない爲に、國民大會の選出せる中央公務員に對する彈劾案の審判權を國民大會に附與すべしとの意向を明にして罷免權の充實を主張した程度であつて（註6）それ以外に殆どみるべき主張は存在してゐない。依つて本項に於ては罷免權を除く他の三權に就いて行はれた諸見解を紹介することゝしよう。

1　選擧權　選擧權の適用せらるべき對象に關しては二つの見解が存在する。その一つは、建國大綱第二十四條の「憲法頒布の後、中央統治權は國民大會に歸して之を行使す。卽ち國民大會は中央政府の官員に對して選擧權、罷免權を有し……」なる孫文の遺敎に基き、選擧權の對象を中央政府官員に求めんとするものであつて、その代表的學者には張勳芠、傅秉常を始めとする多數の憲法起草委員があり、張知本の如きは選擧權の對象の擴大を主張する最も代表的な急進論者であつた。（彼はその對象を大總統、五院々長のみならず立法委員、最高法院の司法官、考試委員、監察委員、審計委員にまで擴大することを主張してゐる。）（註7）之に對して第二の立場に立つ人々は總統及び立法委員（監察委員をも之に含ませ總統の任命とする者もある。）を國民大會の選擧權の對象から除外して、人民の直接選擧

に依るべきことを主張してをり、高一涵、陳茹玄、朱文中、金鳴盛等が之に屬してゐる。今、第二說の論據を陳茹玄に從つて要約してみよう。

陳茹玄は總統及び立法委員を人民の直接選擧に委ぬべきことを主張して大要二つの理由を揭げてゐる。その一つは云ふ迄もなく孫文自身の主張である。即ち孫文學說第六章の「憲法制定後は各縣人民に於て總統を選擧して行政院を組織し、代議士を選擧して立法院を組織する。其の他の院長は總統に於て立法院の同意を得て之を任命する」といふ見解及び中國革命史第二節の「選擧權を除く以外は國民大會代表に付託して之を行ふ」なる主張よりみて少くとも總統及び立法委員は國民大會に依つて選擧されるべきではないと言ふのである。第二の理由は國民大會の代議機關的性格が或種の弊害を生ぜしめる虞れがあると云ふことである。即ち國民大會が人民の選擧せる代表に依つて構成されてゐると云ふ點よりして、買收選擧及び脅迫選擧が行はれ易く、斯くては治權機關の重要な地位にある總統及び立法委員を國民大會の間接選擧に委ねることは出來ないと言ふのである（註8）。又之と其見解を等しくする金鳴盛は、更に建國大綱第二十四條の規定（前揭）が同第二十五條の「……全國々民は憲法により全國に大選擧を行ひ、國民政府は選擧完了の後三ヶ月にして解職し、政を民選の政府に授く……」に於ける「民選の政府」なる語と矛盾すると主張してゐる。蓋し國民大會は代表機關であり、中央政府官員がすべて之に依つて任命されるとすれば、それは「民選の政府」ではなく全く「代表機關の政府」であるにすぎないからである。斯くして彼は總統に對する人民の直接選擧を主張するのである（註9）。以上が第二說の論據の概要であるが、之を要するにその最も根本的な理由は、代議機關的性格を有する國民大會が、中國憲法史上に見られる幾多の弊害を再び生ぜしめることを恐れた所にあつたものと考へてよいであらう。

然らば第二說に對する第一說の見解は如何。張知本は此點に關して次の如く述べてゐる。「國民大會の權力範圍如何に關しては自ら議論の岐れる所であるが、國民大會は既に人民を代表して政權を行使する機關であるから、其權力の範圍を擴張して民主政治の實效を收めることは少しも差支ないと想ふ。……蓋し立法委員等は其地位、大總統や各院々長の如く崇高ではないが、其司る職務は均しく重要なもので、苟くも之が任免の權を民意機關に委すにあらざれば黜陟に當を失することあるべく、則ち國を害し民を傷くる所以である云々」(註10)即ち彼の論據は國民大會を以て民意を代表する最高の機關とみ、これを前提として、全民政治の徹底的實現は國民大會の職權——選擧權を含む——行使の對象を擴大することに依つてのみ可能であると主張する所にあると云ひ得よう。憲法起草委員傅秉常は此見解に對して更に實際的な理由を附與してゐる。即ち彼は「直接選擧を行ふことは第一に經費甚大であり、第二に實行困難である」(註11)との二つの理由から國民大會に依る間接選擧を主張してゐるのである。併し乍ら第一說に屬する人々の基底を一貫して流れてゐる最も根本的な論據が建國大綱第二十四條にあることは玆に改めて說く迄もないことである。

以上二說を通觀するに第二說の論據は第一說に比し薄弱である。即ち第二說は總統及び立法委員に對する直接選擧の根據を中國革命史及び孫文學說第六章に置いてゐるのであるが、これを第一說が建國大綱第二十四條に求めてゐるのに較べれば、其論據極めて薄弱と言はざるを得ないのである。蓋し建國大綱は國民革命の程序及び民權主義、五權憲法を最も整理した形に於て表現した孫文晩年の著作であり、中國革命史及び孫文學說の如きは孫文の思想が未成熟な時代に著はされたものに外ならないからである。勿論國民大會の代議機關的性格から或種の弊害が生ずる恐れがあると云ふ第二說の第二の論據は十分傾聽に値するものである。併し乍らこのことは憲法制定が民權主義、五權憲法の線に沿つて行はれる限り、建國大綱第二十四條の規定を覆へすものではない。即ち斯る弊害は別個の方法に依つて

防止さるべきものであらう。斯くて國民大會の選擧權が中央政府の主要なる官員をその對象とすると云ふ第一說の主張は、多數の人々に依つて承認せられ、當時の憲法草案は全く此原則に立つてその規定を設けることゝなつた。但し第一說に屬する張知本の見解は選擧權適用の對象を擴大するに極端であつた爲、其一部は採用せられることなく終つてしまつた。此意味から云へば彼の主張は別に第三說として取り上げた方が適切であつたかもしれない。

2　創制權　創制權に關しては大體三種の主張が行はれてゐる。即ちその適用せらるべき範圍を立法原則のみに止めんとするもの、單に立法原則のみならず法律そのものゝ創制をも承認せんとするもの、並にそれ以外に、更に各院（治權機關）に對する建議權をもその對象に加へんとするものゝ三說がこれである。第一說は憲法起草委員會の比較的多數の起草委員及び財政部等を中心として主張せられたものである。其論據に關しては資料の不足から之を十分明白にすることは出來ないが、國民大會の如く彥大な組織と一定の會期とを有する機關が詳細な規定を要する法律を作成することが事實上頗る困難であると云ふ點に求められてゐるものゝ如くである。之に對して第二說は黃公覺、喬壽康に依つて主張せられたものであつて、其根本的理由は孫文自身の見解が法律そのものの創制にあると云ふ事實に求められてゐる（註12）。更に第三說は張知本の主張に係るもので、その論據は選擧權の項に於て述べたところと同樣である。以上三說を通觀するに、制憲事業の初期、即ち「立法院與國人共同研究之時期」に於ては第一說の實際的なる論據が强く支持せられ、その結果、それは主稿人初步草案、憲法草案初稿及び同初稿修正案に於て採擇せられた。併し乍ら其後制憲事業が「立法院與中央各同志共同研究之時期」に入るに及んで、孫文の遺敎を忠實に具體化せんとする形式的な第二說が漸次有力となり、此時期に於ける各草案——五・五草案を含む——は凡て第二說を採り入れてゐる。此點は明に當時の制憲事業が國民黨的色彩を濃厚に保持してゐたことを示すものであつて、それが此二說の理論

的妥當性如何に依つて決定されたものでないこと勿論である。

3　複決權　複決權の行使せらるべき對象を如何に規定するかに關して行はれた比較的有力な主張は張知本のそれである。卽ち彼は(1)國民大會が最高唯一の民意機關であり、(2)國家の生存榮辱に關する事項は、國民主權主義を採る限り、當然民意機關たる國民大會の同意を得べきであるとの二つの理由から、豫算案、宣戰案、媾和案、條約案、大赦案、決算案に對する複決をも複決權行使の對象に採り入れることを主張したのである（註13）。併し乍らこの張知本の主張に對して、孫文の遺敎に基き複決權の行使を法律のみに限定せんとする立場が存在した。卽ち建國大綱第二十四條の「……國民大會は……中央の法律に對して創制權、複決權を有す」との規定に依れば複決權は當然法律に對して行使さるべきものである。從つて張知本の主張する豫算、宣戰、媾和、條約、大赦、決算各案の複決も、それを實施するに當つて必要とされる法律に對して適用されることは當然であるが、それ以上に複決權を行使することは孫文の遺敎の範圍外に屬すると云ふのである。斯る主張はそれが孫文の遺敎を忠實に遵奉したものであるだけに一般の贊同を得ることが多く、第一說は憲法草案初稿修正案に採用されただけで、其後は全く第二說の支配するところとなつた。

之を要するに國民大會の權限に關する論爭は大別してそれを孫文の遺敎以上に强化せんとするものと、それ以下に削減せんとするものとの二つに分つことが出來るのである。此二つの立場がその各々につき相異る論據を有してゐることは玆に改めて說く迄もないことであるが、それ以外に、此二つの見解を生ぜしめた歷史的現實的基盤が其背後に横はつてゐることを知らねばならぬ。それは當時の中國をめぐる國內及び國際的諸情勢であり、中國々民黨の內部事情である。此點は國民大會の召集時期及び會期の問題とも深い關聯を有してゐるから、次項に於て取扱ふことゝし本項に於てはその重要性を指摘する丈に止めて置く。

（註1）時事月報第十卷第四期高一涵「對於國民大會職權規定之商榷」二三三頁
（註2）同右二四四頁
（註3）儲玉坤著「憲法大綱」一七一頁
（註4）新憲法は國民大會の職權に關し次の如き規定を設けてゐる。

第二十七條　國民大會の職權は左の通りである。
一、總統、副總統の選擧　二、總統、副總統の罷免
三、憲法修正の建議　四、立法院提出の憲法修正案の複決
創制、複決兩權に關しては、前記第三、第四兩項の規定を除き、全國半數の縣市が創制、複決兩項の政權を行使した時をまつて國民大會により辨法を制定しかつこれを行使する。

（註5）初稿修正案は次の如く規定してゐる。

第三十二條　國民大會の職權は左の如くである。
一、總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院々長、立法委員、監察委員を選擧し罷免する。二、立法原則を創制する。三、預算案、宣戰案、媾和案、法律案、條約案、戒嚴案、大赦案を複決する。複決權の行使は可否決定を以て限りとする。四、總統及び立法司法、考試、監察四院の報告を收受する。五、總統及び立法、司法、考試、監察四院が解決を提請せる事項を受理する。六、憲法賦與の其他の職權。

（註6）法學研究第十三卷第一號、及川恒忠教授「張知本氏の民國憲法起草意見の解說」一五九頁
（註7）及川教授前揭書一五九頁
（註8）英修道教授譯「中華民國憲法草案初稿意見書摘要彙編」二四四頁
（註9）英教授前揭書二四五頁
（註10）及川教授前揭書一五九頁
（註11）吳經熊、黃公覺「中國制憲史」上冊一五〇頁

（註12）英教授前掲書二〇六頁及び二四一頁
（註13）及川教授前掲書一五九頁

（二）國民大會の召集時期及び會期　——附、國民委員會——

國民大會がその本來の機能を有效に營むために必要とされる條件の一つは、國民大會がその職權を必要の時、必要の事項に關して行使し得る樣な狀態を制度として確立してをくことである。之が爲には國民大會の召集時期及び會期を上述の目的に合致する樣最も合理的に決定することが必要である。併し乍ら國民大會がその召集時期及び會期を斯く規定した場合、その反面一つの重大な問題が生じて來る。即ちそれは國民大會による職權濫用の可能性である。抑々孫文の民權主義、五權憲法がその課題を實現するに當つて要請される根本的な條件は、政權の治權に對する管理が適切に行はれると云ふことである。國民大會が强大な職權と之を必要に應じて行使し得る制度とを確立してをくことは、確に一方に於て無能なる治權機關を管理し他方に於て治權機關の無能化を防止するに役立つであらうが、併し斯る事實は國民大會がその職權を常に適切に行使すると云ふことを保證するものではない。寧ろ制度として其職權を自由に行使し得ることを保障されてゐる國民大會はその本來の任務を超へて事毎に治權權關を拘束し、その機能を停滯せしめる危險性をも內包してゐると云はなければならないのである。これは明に一つのヂレンマである。勿論このヂレンマは國民大會の運用如何に依つては十分解決し得る問題であらう。併し乍ら斯る事實は此矛盾を制度として適當に處理せんとする努力を放棄してもよいと云ふことを意味するものではない。從つて此ヂレンマを制度として如何に合理的に解決するかは、當時に於ける極めて重大な課題であつたのである。

以上述べ來たつた理由から國民大會の召集時期及び會期に關する當時の論爭は極めて複雜な內容を有することゝな

り、之を類型的に區別することは頗る困難である。蓋し此問題が相互に矛盾する二つの面を有してゐる以上、その何れか一方に偏した主張を行ふことは、其課題を合理的に解決したことにはならないからである。換言すれば此問題を解決するための辨法は、何れが一方の立場に立ちながら、しかも他の手段を以てその缺陷を補正せんとすることに求められ、斯くて其見解が相互に重複する部分を多く有するに至つたからである。

敍上の困難は存在するが、こゝでは其見解が主として前述せる二つの面の何れを强調するかを標準として、一應その論爭を三種に區分することゝする。

第一の立場は國民大會の有する强大な職權をその召集時期及び會期の面でチェックせんとするものである。但し此立場に屬する人々には國民大會の機能の中絶を防止せんとしてその代行機關――國民委員會の如き――を設けて若干の職權を行使せしめんと主張する者が多い。

第二說は國民大會の機能を最も完全な形に於て保障する如く、召集時期及び會期を規定することを主張するものであつて、これ亦代行機關――國民大會執行委員會の如き――を常時設置すべしとの意向を有してゐる。即ちこの論者は國民大會の如き尨大な人員と組織とを有する機關を繼續的に開會することが頗る困難であることを認め、國民大會に一定の召集時期及び會期を定むべきことを主張すると共に、それだけでは國民大會の機能はなほ十分に營み得ないとの觀點から、國民大會の選出する代表に依つて構成される代行機關を設けて閉會期間中其職權を行使せしめんとするのである。そして國民大會の召集時期並に會期に就ては可成頻繁に召集し、且つ長期であることを宜しとすると說くのである。

第三說は第一、第二の中間的立場に立つてゐる。即ちこの說は國民大會の機能を正常に營ましめるために支障がな

いと思はれる限度に於て、その會期及び召集時期を決定せんとするもので、此立場をとる人々は殆ど代行機關の設置を認めてゐない。但し其反面、召集時期及び會期を通常の國家に於ける立法部に倣つて比較的頻繁且長期にわたらしめることを主張してゐる。從つて此點に於ては第三說は第二說と大きな相違がない。

なほ此問題に關連して見逃せないのは臨時國民大會の問題である。臨時國民大會の存在は明に前述せるヂレンマを救濟する一つの辨法であり、以上三說とも、凡てその採用を主張してゐる。併し、臨時國民大會を頻繁に召集することは國民大會の構成よりみて技術的にも經濟的にも頗る困難な問題であつて、それには自然、一定の限界がある譯であるから、臨時國民大會の召集に依つて問題のヂレンマが凡て解決されると云ふ譯にはゆかないのである。

斯くて一方に於て臨時國民大會の存在を肯定しながら、他方に於て國民大會自體の召集時期及び會期を合理的に規定せんとする努力が三說を通じて續けられたのであつて、以下順次にその見解及び論據を紹介することゝしよう。

第一說は憲法起草委員の大部分に依つて主張されたものである。彼等の見解は國民委員會の問題に關して必ずしも一定してゐないが、國民大會の職權を一定限度に控制せんとして召集時期を四年若くは三年に一回、會期一ヶ月を主張した點に於て一致してゐる。其論據に關しては、十分の資料を座右に有しないため明確を期し難いが、金鳴盛及び林家端——共に第一說の立場に立つものではないが——が自己の見解を明にするに當つて言及した論文中に、第一說の論據が簡明に示されてゐる樣である。依つて玆に二氏の言を借りてその內容を明にすることゝしたい。金鳴盛は憲法草案初稿に對する批判に於て「初稿は國民大會の規定に於て、一つは集權とならないことを恐れて、殆んど政治上の大權を悉く國民大會に相投け、一つはその權限濫用を恐れて任期、會次の諸事項に於て種々の制限を與へ、職權行使の機會を減少して最少に至らしめて憚るところがない……」と述べてゐる（註1）。又林家端は同じく草案初稿を批

判して「國民大會は既に全國々民を代表して中央統治權を行使するのであるから、何時たるとに論なく職權を行使する必要あるを免れないものである。併し乍ら其組織は應大にすぎてゐる。即ち每縣代表一人を選擧すれば代表の總數は已に二千名前後を有することゝなるのである。故に各國議會が每年一回開會し、每回會期も三、四ケ月の久しきに至るが如きことはなし得ないのである。憲法草案第五十條が國民大會は三年每に一回開會し、每回の會期は僅に一ケ月を以て限りとすると規定したのは、正に此種の狀態の制限を受けた」（註2）ものであると主張してゐる。以上二氏の見解を綜合することに依つて第一說の論據が略々明にされることゝ思ふ。即ち其根據は主として(1)國民大會が必要以上にその權限を行使することが、治權機關の安定性を破壞し、その機能を停滯せしめること、(2)國民大會を頻繁且つ長期に亙つて開會することが技術的にも經濟的にも極めて困難であると云ふ二點に求められてゐるのである。

第二說に立つ代表的學者は張知本及び方顯沖である。張知本は第二說の立場を說明して大要次の如く述べてゐる。即ち「國民大會をして眞に人民を代表して政權を行使せしめんとするためには、……余の考に依れば閉會の度數に關して每年一回と定め會期は三ケ月とすべきであり、若し特別の事故あるときは自ら尙ほ臨時國民大會を召集し或はその會期を延長し得る樣にすべき」であると述べ、第一說の如く召集時期を三年一回、會期を一ケ月又は二十日とするのは、國民大會を有名無實の存在たらしめるものであると論じて第一說を批判する反面、それと同樣の理由から國民大會に一定の召集時期及び會期を與へることを主張してゐる。更に彼は國民大會閉會期間中、その職權の大部分を（註3）恒常的に行使することの必要を認め、常設代行機關として國民大會執行委員會の設置を主張して、その論據を次の三點に求めてゐる。(1)國民大會の職務が極めて複雜であるにも拘らず、その職權を行使する時期が一定の時期及び會期に依つて限定されてゐる場合には、閉會期間中に發生した事項にして國民大會の職權に屬するものは、次期國

民大會に持ち越されることが多く、治權機關の權暴を招き民權の本義が失はれる。(2)現在政權を行使する機關は國民黨全國代表大會であり、その閉會中は國民黨中央執行委員會がその職權を代行してゐるが（訓政時期約法第三十條）何の不都合も生じてゐない。從つて國民大會に代行機關を設置するも差支ない。(3)各國憲法にも國會の閉會或は解散期間中に議會委員會の組織を承認したものもある。ワイマール憲法、第一次世界大戰直後のチェッコ憲法の如きこれである（註4）。

之を要するに第二說の論據は、國民大會本來の機能が、その職權を常時行使することに依つて始めて可能であると云ふ點に求められてゐると云つて差支ないであらう。

第三說を主張する者は孫銘、呂復、朱文中、高一涵、周鯁生等の有力な憲法學者である。此立場に屬する人々の論據は凡どその內容を等しくしてゐるから、次に朱、周二氏の見解を借りてその論據を明にすることゝしよう。朱文中は此點につき第一說に立つ憲法草案初稿を批判して「若し此の規定に依るとすれば、國民大會は忽々の裡に總統、副總統……を選擧するの權を行使する以外には創制、複決、罷免の諸權の行使は一切之を放棄するか、さもなくば胡麻化して事を濟ませるの他なく云々」（註5）と述べ、周鯁生も又「草案（初稿を指す……筆者）は國民大會が三年每に一回召集し、其會期は一ケ月を以て限りとすると規定してゐるが、選擧、罷免、創制、複決の四權を行使する國家最高機關を以てして集會の機會が斯の如く少ないならば必ず名實相副はざるに至ることを斷言することが出來るであらう。國民大會の集會或は選擧を頻繁に行ふことは不便であり不經濟ではあるが、每年一回の集會とすれば決して少ない譯ではない。我々が考ふるに國民大會が三年每に一回選擧を行ふのは差支ないが、每年一回必ず集會し必要の時は非常會議を召集し得べきである。」（註6）と述べてゐる。敍上の引用に依つて明な如く第三說の根本的立場は、國民大

會がその機能を果すためには少くとも一年一回の集會を必要とすると云ふ點に求められてゐる譯である。斯くて彼等はその召集時期を主として一年一回とし、三ケ月から二週間に至る會期を主張するのである（註7）。併し乍ら上述の理由のみを以てしては第三說から第一說を區別することは出來ても、之を第二說から區別することは出來ない。蓋し第三說が毎年一回の召集を主張すると云ふ點に於て第二說と其立場を等しくしてゐるからである。從つて此二說を區別する理由は、第二說の有する國民大會執行委員會を第三說が何故放棄してゐるかを明にすることに求められなければならない。此點に關しては國民委員會及び國民大會執行委員會の問題を論ずる際に言及することゝする。

以上三說を通觀するに第一說が國民大會に依る職權濫用の防止をその第一の論據としてゐる點は十分傾聽さるべきところである。併し乍らそのために召集時期を三年に一回、會期一ケ月を主張してゐるのは明にその範圍を逸脫したものと曰へよう。蓋し政權行使の對象は常時發生し得べき可能性を有してをり、若し之を第一說の如く極端に控制するとすれば、國民大會の機能は失はれてしまふからである。これは制定せらるべき憲法が孫文の憲法理論に立脚する限り當然の結論である。第一說が國民委員會制度に依つてこの弊を救はんとしたのも亦茲に原因があつたのであらう。併し乍らこの國民委員會も國民大會の職權の大部分を代行する譯ではないから、果してその缺點を補ひ得るか否かは頗る疑問である。此意味に於て第二說及び第三說の第一說に對する批判は正當であると云はなければならない。

然らば第二說と第三說は如何なる關係に立つてゐるのであらうか。我々は茲に於て此二者を區別する國民大會の代行機關に關する問題を取扱はなければならない。

國民大會閉會期間にその代行機關を設置すべきか否かに關して行はれた當時の論爭は、大別して之を肯定する立場と否定する立場とに分つことが出來る。前者は其性質上之を次の三種類に區分することが出來よう。

a　これは主として第一說の立場に立つものであつて、國民大會代表の選出せる國民委員に依つて構成され、その職權の一部代行に任ずる國民委員會の設置を主張するものである。玆に注意すべきは此場合に於ける國民委員が、有能なる人材の選出を目的としてゐるため必ずしも國民大會代表の中から選擧されることを要しないと云ふ點である。

b　第二の立場は國民大會の職權の大部分（註3參照）若くは相當部分を代行せしめるために、國民大會執行委員會（張知本に依る）或は國民大會代表會（孟廣璐に依る）の設置を主張せんとするものであつて、主として第二說に屬する見解である。此說の特徵は、前記國民委員會が必ずしも國民大會代表に依つて構成せられず、その職權も一部の代行にすぎない事實よりして、それが眞に國民大會を代表するものではないと主張し、國民大會代表から構成される代行機關の設置を主張した點にある。

c　第三の立場は國民委員會を組織する國民委員の數が少數で、民意を代表するに缺けるところがある點よりしてその職權と組織とを擴大して眞の民意代表機關とし、國民大會閉會期間中政權及び一部の治權（豫算、宣戰、條約、戒嚴等の各案に對する議決權）を執行する機關たらしめんとするものである。此說の特徵は國民委員會をして政權と治權との兩者にまたがる民意機關卽ち代議機關たらしめた點に在るものと云へよう。本說の主張者は羅敦偉及び實業部である。

此三說を通じてみられる共通の論據は、國民大會閉會期間中に於ける機能の停滯を救はんとするところに求められるものゝ如くである。

以上は國民大會代行機關の設置を肯定する主張の概要であるが、之に對してその存在を否定する立場は孫科、程潛、遠、余冠華、郎德沛、林家墻、高一涵等に依つて代表されてゐる。而して此立場は同時に第三說の特徵を示すもので

あり、それを第二說から區別する根本的理由であることは玆に改めて說く迄もないことである。今その論據を郎德沛及び內政部の見解に依つて示すことゝしよう。

郎德沛は憲法草案初稿中國民委員會の規定を批判して「國民委員が旣に國民大會に依つて選擧せられ、且つこれが國民大會代表に限られざる以上、之を人民に依り直接選擧せらるゝものと較ぶれば其性質は結局間接にして、從つて之により眞正の民意を代表し得るや否やは疑問なり。況んや極少數者を以て全國を代表せしめ且つ權力過大にすぐるは流弊生じ易し云々」と述べて居り、內政部も同一草案に對して次の如き見解を示してゐる。「國民委員會の設立は總理遺敎の中に何等の規定なし。且つ委員の人數甚しく少く而も其權力は極めて大なり。從つて此結果寡頭專制機關となるを恐る云々」（註8）之を要するにその論據は(1)國民大會の職權代行機關に關しては孫文の遺敎に何等規定がなく(2)國民委員會が必ずしも國民大會代表に依つて構成されたものではなく、又純粹の民意機關でもない。(3)極めて少數の人々が國民大會の職權の一部を代行することは少數專制の弊を生ずると云ふ點にあるのである。以上は云ふ迄もなく國民委員會に對する批判であるが、此批判は(2)の理由を除いて、第二說に立脚する國民大會執行委員會若くは國民大會代表會にも妥當するものと云はなければならない。勿論斯る論據に立つて代行機關の設置に反對する第三說の根底には國民大會を每年一回開會し、しかも必要に應じて臨時國民大會を召集し得ることに依つて、十分其機能を果し得るとの見解が存在してゐるものと云へよう。

斯くて第三說は理論的にみて相當の妥當性を有してゐたにも拘らず、實際には全く實現されることがなかつた。卽ち制憲工作の當初に於ては第一說が憲法起草委員の多數に依つて支持された結果、それは先づ主稿人初步草案及び憲法草案初稿に於て實現されたが、其後第一說が張知本、孟廣璐等の第二說に依つて激しく攻擊された爲、第一說とは

其目的に於て全く反對の見解に立つ——國民大會の機能を最大限に營ましめんとする——第二說に近い立場が初稿修正案に於て採用されることゝなつた。此間第二說も亦第三說に依つて批判されたが、それは第三說を有力な存在とすることなく、却つて當時の歷史的諸事情から國民大會代行機關の設置を除く第一說を復活せしめてしまつた。卽ち第一說及び第二說の國民大會代行機關の設置が第三說に依つて批判されたゝめ、憲法草案から除外され、しかも治權機關の强化を要請する當時の國內的並に國際的諸情勢が召集時期を三年若くは二年に一回、會期を一ケ月と規定せしめたのである。斯くて國民大會の召集時期及び會期に關する論爭は、純理論的な觀點からと云ふよりはむしろ政治的歷史的觀點から結論付けられたかの如き感を呈してゐるのである。

要するに國民大會の職權、召集時期及び會期に關する當時の論爭は、國民大會が正常な機能を營む上に必要とする條件以上に之を强化せんとする傾向と、それ以下に削減せんとする傾向との二つの要素を含んでゐたと云つて差支ない。此二つの潮流が理論的に各々その論據を有してゐることは勿論であるが、それは同時に國民黨內に於ける二つの流れを反映したものと云ふことが出來よう。卽ちその一方は一九三一年の國民會議以後、黨內に於てその獨裁的地位を確保せんとしつゝあつた蔣介石派であり、他の一つは一方に於て之と協調しながら、しかも他方に於て憲法の規定に基きその獨裁的傾向を阻止せんとする汪兆銘派であつたのである。國民黨內に於ける此二つの立場が制憲工作に反映し、一方に於ては實質的に——形式的には孫文の遺敎に從ひつゝ——國民大會の機能を弱體化せんとする傾向を、他方に於てはそれを强化せんとする見解を生み出したのである。併し乍ら中國に於ける歷史的諸情勢は滿洲、上海兩事變の後を承けて、中央集權的統一强化への傾向を生み出していつた。これが全國的抗日氣運の增大と相俟つて對日協調派——汪兆銘派——の沒落を招來し、憲法草案の審議にも重大な影響を與へることゝなつたのである。斯くて制

憲工作が「立法院與國人共同研究之時期」から「立法院與中央各同志共同研究之時期」に入るに及んで益々此傾向は強化され、獨裁的色彩の濃い憲法草案と云はれる五・五草案を生み出すことゝなつたのである。

（註1）時事月報第十卷第五期金鳴盛「憲法初稿與五權憲法之特性」三二一頁

（註2）東方雜誌第三十一卷第八號林家端「憲法初稿中關於政制問題之商權」二九頁

（註3）村上貞吉「支那ニ於ケル立憲工作ト憲法草案初稿」三二六頁

張知本私擬中華民國憲法草案第六十一條は次の如く規定してゐる。

「國民大會閉會期間に於て國民大會の權力は國民大會執行委員會に屬す。但し左記の事項は國民大會の特權とす。

一、大總統及び五院々長を選任し或は罷免す　二、豫算及び決算を複決す

三、宣戰、媾和を複決す　四、憲法を修正す

（註4）及川教授前揭書一六〇頁

（註5）英教授前揭書二二五頁

（註6）東方雜誌第三十一卷第八號周鯁生「憲法草案評」一九頁

（註7）國民大會の召集時期を一年一回とする點に於ては大體その見解を等しくするのであるが會期を幾何とするかに就てはその意見は一定してゐない。即ち王士豪及び司法部の如く三ケ月を主張するもの、廣州大學社會學研究會の如く二ケ月を主張するもの、上海民報社の如く一ケ月を主張するものもあり、周鯁生の如きは二週間を主張してゐる。

（註8）英教授前揭書一九二頁

正誤表

中國憲法の基本的諸問題に關する一考察

第二十一卷第四號

頁數	行數	誤	正
四一	副題	一九二二年	一九三三年
四一	四	今月日る	今日見る
四一	一〇	一九一一年	一九一二年
四三	註1、四行目	三十六年	三六年
五五	九	選舉權	選舉民
五六	三	人權	人民
五六	一四	人權	人民
五六	一六	如何にる	如何なる
五七	一二	四政代	四政權
五八	八	民議機關的	代議機關的
五九	註4、六行目	商權	商權
六〇	一一	能職代表制	職能代表制
六一	一七	立制憲工作	立憲工作
六四	註三	商權	商權
六四	註九	〃	〃

第二十一卷第五號

頁數	行數	誤	正
二一	一	之も	之を
二二	一一	言わざるを	言わざるをえない
二二	一一	えにない	
二八	一	選挙權	選舉權
三〇	註一	商權	商權
三五	一	權暴	横暴
四〇	註五	商權	商權