

構成員から見た中国の人民代表大会制度の現状と課題

村田 忠禧

Analysis of constituent member of People's Congress of China

Tadayoshi MURATA

1 はじめに

中華人民共和国は2009年10月1日で建国60周年を迎えた。建国に先立つ1949年9月29日に採択された「中国人民政治協商会議共同綱領」は「国家の最高政権機関は全国人民代表大会とする」ことを定めた。1954年9月20日の第1期全国人民代表大会第一回会議で採択された中華人民共和国憲法および現行憲法（1982年12月4日採択）の第一章 総綱 第二条は「中華人民共和国のすべての権力は人民に属する。人民が国家権力を行使する機関は全国人民代表大会と地方の各級人民代表大会である」と規定している。現行憲法第三条では「全国人民代表大会と地方の各級人民代表大会はいずれも民主選挙によって産出され、人民にたいし責任を負い、人民の監督を受ける」とある。日本国憲法はその第四章 国会 第四十一条「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」。同第四十二条「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する」。同第四十三条「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と規定している。両者にどのような共通する部分と異なる部分があるのか、本論では中国の人民代表大会制度の特徴と問題点を、その構成員の分析を通じて探してみる。

これまで筆者の関心が中国共産党の政策の分析に重点を置いてきたためかも知れないが、人民代表大会について、とりわけその制度面に関する先行研究はあまり多いたとはいえない。¹

しかし幸いなことに全国人民代表大会代表あるいは省級人民代表大会代表の名簿（名簿）が現在はインターネット上で公開されるようになった。公開の度合いは人民代表大会によって不均質で、また必要な情報が必ずしも公開されているわけではないが、このような不均質、不十分な状態も、変化しつつある中国の現状を反映しているものとして理解する必要がある。以下は日本という外部世界からインターネットという手段を通じて全国人民代表大会および省級人民代表大会の代表名簿を蒐集し、集めたデータを分析したものである。情報源そのものが不均質、不十分で、しかも作業そのものも公開された名簿情報の分析に過ぎない。直接選挙が実施されている県級以下の人民代表大会の名簿の蒐集もまだ実現できていない。きわめて不十分な分析であるのは重々承知しているが、しかしそれなりに中国の法治社会の建設状況を理解するうえで役立つものと思ひ、あえてここに分析結果を紹介する。なお日本では全国人民代表大会を一般には「全人大」と略称するが、本論ではあえて「全国人大」という中国式表記を使う。

¹ 資料集としては全国人大常委会办公厅研究室編『中華人民共和国人民代表大会文献資料匯編 1949-1990』（中国民主法律出版社、1991年3月）が刊行されているが内部発行である。

劉政編『人民代表大会工作全書』が中国法制出版社から1999年に出版されているが、残念ながら筆者はまだ入手していない。

蔡定劍のいくつかの研究（『中国人民代表大会制度』（法律出版社、1998年8月）、『中国選挙状況の報告』（法律出版社、2002年12月）や深圳大学当代中国政治研究所学術文庫『中国代表制度改革の実証研究』（重慶出版社、2005年8月）、白鋼主編『数拠選挙：人民代表大会選挙統計研究』（社会科学出版社、2001年10月）などがある。

改革開放30周年を回顧、総括するなかで、政治改革の進展状況を分析する一環として人民代表大会制度の発展をまとめたものもあるが、筆者の管見するところでは劉政の『人民代表大会制度的歴史足跡』（中国民主法律出版社、2008年5月）が興味深い。劉政は1985年から全国人大常委会で働いてきた人物であり、人民代表大会の変化、発展を内部から見届けていた人物であり、人民代表大会制度の内実を最もよく理解しているものと思われる。

2 全国人民代表大会の代表定員の変化

第1期全国人民代表大会第一回会議は1954年9月15日に開催されるが、それに先立つ1953年2月11日の中央人民政府委員会第11回会議において「中華人民共和国全国人民代表大会及地方各級人民代表大会選挙法」が採択され、全国人民代表大会の代表定員について、各省は人口80万人ごとに1名の代表を選出するものとするが、人口のとりわけ少ない省でも代表定員は3名を下回ってはならないこと、中央直轄市と人口50万人以上の省轄工業市の代表定員は10万人ごとに1名を選出すること（20条）。少数民族の代表は150人を選出すべきこと（21条）。人民武装部隊代表は60名を選出すべきこと（22条）。海外華僑から30名を選出すべきこと（23条）が指定された。²

注目すべきは、代表選出における都市部（ここでは中央直轄市と人口50万以上の都市）と農村部の選出代表基準を1対8とすることが指定されていることである。今日ではこの比率が1対4に変わっているが、都市と農村との格差は戸籍における差別だけでなく、人民代表を選出するうえでも明確に存在している。だからこそ中共第17期全国代表大会における政治報告において、胡錦濤は「都市部と農村部における同一人口比にもとづく人民代表の選出を次第に実行していくことを提案」しているのである。2012年に開催される中共第18期全国代表大会およびそれを踏まえて開かれる翌年の第12期全国人民代表大会にどのような変化がみられるか、注目すべきことがらである。³

第1期から現在の第11期までの全国人民代表大会代表数は表1の通りである。

表1 全国人大の代表者数

期	期間	代表数
第一期	1954年～1958年	1,226
第二期	1959年～1964年	1,226
第三期	1964年～1965年	3,040
第四期	1975年	2,885
第五期	1978年～1982年	3,497
第六期	1983年～1987年	2,978
第七期	1988年～1992年	2,978
第八期	1993年～1997年	2,978
第九期	1998年～2002年	2,981
第十期	2003年～2007年	2,985
第十一期	2008年～	2,987

1,226名でスタートした全国人民代表は第3期(1964年)に3,040名と大幅に増加した。その原因について、彭真・全国人大常務委員会副委員長兼秘書長は、第一に人口が一億人以上増加したこと、第二に工業、農業、科学技術など社会主義建設事業の発展に見合うよう代表者数を増やすべきこと、第三に第1期、第2期から留任している代表以外に若い層の代表を増やす必要があること、第四に少数民族の代表者数を増やすべきこと（150人→300人）、武装部隊代表も60人→120人へと増やすべきことを指摘している⁴。

文化大革命の時期にあたる第4期の代表総数は第3期よりも155名減少し2,885名となるが、軍の代表数は486人⁵と大幅に増加し、全体の17%を占めるにいった。

² 『中華人民共和国人民代表大会文献資料匯編 1949-1990』以下『資料集』と略す。128頁

³ 拙論の改稿をしている2009年10月27日に第11期全国人大第11回常務委員会において選挙法の改正案が提起され、都市と農村の人大代表の選挙比率に格差を設けず、同一とすることが審議中とのことである。また代表選出にあたっては差額選挙を実施すること、労働者、農民など基層代表の数を増やすことなどが審議されているとのこと。
<http://npc.people.com.cn/GB/10265251.html>

⁴ 『資料集』152頁

⁵ 『数抛選挙：人民代表選挙統計研究』以下『数抛』と略す。59頁

第5期全国人大第2次会議（1979年7月1日）に採択された全国人大及び各級人大の選挙法では、全国人大の定員は3,500人を超えないこととされ、実際の代表は3,497人に達した。⁶この時の軍の代表数は499名⁷で全体の14%に及ぶ。

1983年2月からの第6期全国人大の代表定員は前期より500人減の3,000人（実数は2,978人）となり、軍の代表数は265人とほぼ半減した。⁸この期以降、総定員数は3,000人未満、軍の代表数は9%の265人（実際には若干多い）となり、今日にいたっている。1997年3月の第8期全国人大第5回会議で第9期の全国人民代表の選出定員についての新しい決定がなされ、農村代表は人口88万人につき1名、都市代表は22万人につき1名（すなわち旧来の8対1から4対1に）の割合で選出することが決まった。この選出比率はその後、変更されることなく現在まで続いている。⁹ただし前述した通り、この農村代表と都市代表の格差は拙論が公開される時には解消されることであろう。

世界の議会の状況を見ると、列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union）加盟国117のうち、議員数が1,000名を越す議会有するものは中国の全国人民代表大会の2,987名のみで、第2位は687名の朝鮮民主主義人民共和国である。500名を越す議員数の議会を持つ国は中国も含む16ヶ国のみである。中国の人民代表大会制度の特異性が際立っている。ちなみに日本の衆議院の定員は480名である。なお列国議会同盟のこの一覧表は議会における女性議員の比率に関するデータであり、中国の女性の代表は637名、21.3%で49位、日本の衆議院は9.4%で104位に位置している。¹⁰拙論第一稿執筆後の8月30日に日本では衆議院選挙が行われ、民主党が308議席を獲得する歴史的圧勝を実現し、女性議員の数も54人と最多を記録することになった。そうであっても女性議員の比率は11.3%に過ぎず、列国議会同盟での順位は95位である。

3 第11期全国人民代表大会代表の構成状況

全国人大代表の名簿はこれまで姓名、性別、民族および代表団（選出母体）に関する情報は公開されてきたが、第11期の代表2,982名についてはそれらに加えて籍貫（日本風に表現すると本籍）、出生年月、党派、卒業校、卒業校での専攻、学歴、学位、全国人大における職務がインターネット上で公開されるようになった。実際の社会での職務など肝心な点が公表されていない不満は残るが、それでも大きな前進と評価できよう。¹¹

省・市・自治区の省級人民代表大会の代表についての情報公開の足並みは一致しておらず、従来通り、姓名、性別、民族および代表団（選出母体）のみを公開している省級人大もあれば、全国人大では公開していない社会的職務などの情報をも公開しているところもある。筆者はインターネット上に公開されているすべての省級人民代表大会の代表名簿（20,315名）の情報を蒐集し、整理した。本文では全国人大代表についての分析を主に、必要に応じて省級人大の分析結果を紹介する。なお日本の衆議院や参議院のホームページでは議員の氏名、読み方、会派、選挙区、参議院の場合には任期満了時期が公表されるだけで、性別についての積極的表示がない。¹²

A 党派

これまでは公開されてこなかった所属党派情報であるが、第11期全国人民代表大会の代表についてはその情報が公開された。その分布状況は以下の通りである。

⁶ 『資料集』158頁

⁷ 『数拠』59頁

⁸ 『資料集』184頁

⁹ http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-10/19/content_2109936.htm

¹⁰ <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

¹¹ <http://www.npc.gov.cn/delegate/delegateArea.action>

¹² <http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/giin/171/giin.htm>

表2 第11期全国人大代表の党派別人数

代表団	中共	民盟	九三学社	民建	民進	農工党	民革	致公党	台盟	無党派	(空白)	合計	中共比率
解放軍	266										2	268	99.3%
山東	127	7	5	6	4	5	3	4			19	180	70.6%
河南	129	4	1	4	2	2	2				22	166	77.7%
広東	111	3	4	4	2	2	1	4	1	3	24	159	69.8%
江蘇	104	8	5	2	6	5	3	3			21	157	66.2%
四川	99	4	6	3	4	5	2	4			20	147	67.3%
湖北	93	4	2	3	3	1	3	1	1		13	124	75.0%
河北	79	3	7	2	3	1	6				21	122	64.8%
湖南	80		2	1	2	3	1	3			26	118	67.8%
安徽	71	3	4	5	6	4	4	3			13	113	62.8%
遼寧	92	1	2	2	2		1	1			8	109	84.4%
黒竜江	81	1	2		1	2					16	103	78.6%
雲南	69	2				1	2				17	91	75.8%
浙江	67	1	5	2	1	1	2	2			9	90	74.4%
広西	56	2	2	3	2	4	2	2			15	88	63.6%
江西	61	1		3	4	1	1				8	79	77.2%
吉林	58	4	1	2	1						4	70	82.9%
山西	49	1	2	3	1	1	1				12	70	70.0%
貴州	47	1	1	2	1	2	1	1			10	66	71.2%
陝西	44	3	2	2	3	2	1				8	65	67.7%
上海	43	2	3	1	2	3	1	1			8	64	67.2%
重慶	44	2	1	2	1	2	1	1			7	61	72.1%
福建	38	2	1	3	1	2	1	2	3		8	61	62.3%
新疆	50				1						9	60	83.3%
内モンゴ	48	1	1	2	1	1	1				4	59	81.4%
北京	39	2			2		1	1			14	59	66.1%
甘肅	36	1									11	48	75.0%
天津	30	1	1	1	2	1	1	2	1		5	45	66.7%
青海	15	2									4	21	71.4%
西藏	18	1									1	20	90.0%
海南	17			1							1	19	89.5%
寧夏	17	1		1								19	89.5%
台湾	6								6		1	13	46.2%
香港											36	36	0.0%
澳門											12	12	0.0%
合計	2184	68	60	60	58	51	42	35	12	3	409	2982	73.2%

公開された情報を整理すると、全国人大において中共党員は2,184名、73.2%を占め、圧倒的勢力を占めている。人民解放軍では中共以外の党派の活動は禁じられているため、ほぼ100%近い266名が中共党員であるが、それに次いで中共党員が多い代表団はチベット(90.0%)で、さらに海南と寧夏がそれぞれ89.5%と続き、遼寧(84.4%)、新疆(83.3%)、吉林(82.9%)、内モンゴ(81.4%)が80%以上を占めている。内陸や民族自治区において中共党員の比率が高いことは興味深い事実である。

逆に中共党員の比率が低い地区は、台湾、香港、澳門(マカオ)以外では福建(62.3%)、安徽(62.8%)、広西(63.6%)、河北(64.8%)、北京(66.1%)、江蘇(66.2%)、天津(66.7%)、上海(67.2%)といずれも沿海の省・市・自治区である。民主諸党派は合計しても386名(12.9%)に過ぎず、無党派および空白の412名(13.8%)にも及ばない。抗日戦争期の延安で実施された「三三制」(抗日民主政権内における共産党員は三分の一を占めるのみとして、党外の広範な人々の意見、要求を反映できるようにした制度)と

はまったく異なる状況になっている。

省級人大の代表についての所属党派を公開しているのはあまり多くないし、統一した基準にもとづいて情報を公開していないので、蒐集データの整理には苦勞した。以下に6の省級人大の所属党派一覧を示すが、元の情報そのものに不確実な部分があるため、若干の誤差はありうることをご承知置き願いたい。

表3 一部の省級人大代表の所属党派

地方	中共	民盟	九三学社	民建	民進	農工党	民革	致公党	台盟	無党派	(空白)	合計	中共比率
江西	395	12	10	13	14	13	12			135	3	607	65.1%
浙江	446	20	14	11	19	13	9	5	1		97	635	70.2%
新疆	352	1	2		1	2	1				187	546	64.5%
湖北	585	19	7	17	8	1	5	4	2	71	63	782	74.8%
重慶	590	18	14	22	13	18	11	7	2	26	144	865	68.2%
天津	505	22	16	21	7	13	12	8	2	89	1	696	72.6%
小計	2873	92	63	84	62	60	50	24	7	321	495	4131	69.5%

これらのデータのうち、湖北省人大では党派の枠に「両新組織」に属するものとして18名、「民主諸党派」に属するものとして14名が分類されていたが、これらの数を無党派39名に加えておいた。この措置が適切とは思わないが、実態が不明であるため暫定的にこのように対処するしかなかった。¹³ 同様に、天津市においては無党派54名と群衆35名という分類を一括して無党派に組み入れておいた。また台盟、致公党の各1名は中共との跨党（二重党籍）、民盟のうち3名もやはり中共との跨党、農工党の2名も中共との跨党人士である。この事例から推測するに、他の地方でも実際には中共黨員でありながら民主諸党派に入って活動をしている、というのがかなりいると思われる。民主諸党派は中共によって「養われている」というのが実情といえよう。

表3にある省級人大代表の場合、中共黨員の平均比率は69.5%である。全国人大においては新疆選出代表の中共黨員比率は83.3%とかなり高い割合を示していたが、省級である新疆人大の代表における中共黨員の比率は64.5%、全国平均よりも低いことが注目される。

B 女性

中国では「半边天」（天の半分を支える）という表現で男女の社会進出における機会均等が追求されてきた。もう一つは多民族国家として少数民族の権利の尊重も提唱されてきた。それを歴代の全国人大代表の数のうえで確認してみる。

表4 全国人大代表における女性代表と少数民族代表の数と比率

期	開催年	代表総数	女性代表	女性比率	少数民族代表	少数民族比率
一期	1954	1,226	147	12.0	178	14.5
二期	1959	1,226	150	12.2	179	14.6
三期	1964	3,040	542	17.8	372	12.2
四期	1975	2,885	653	22.6	270	9.4
五期	1978	3,497	742	21.2	381	10.9
六期	1983	2,978	632	21.2	403	13.5
七期	1988	2,978	634	21.3	445	14.9
八期	1993	2,978	626	21.0	439	14.7
九期	1998	2,979	650	21.8	428	14.4
十期	2003	2,985	604	20.2	414	13.9
十一期	2008	2,987	637	21.3	411	13.8

全国人大において女性の代表の比率は第1期から第2期までは12%台であったものが、第3期になって増加し、軍代表が17%と最も増えた文革期（第4期）には女性代表の比率も最高値

¹³ 「両新組織」とは旧来の国有企業などの枠に入らない、民営企業組織と民間社会団体の総称のことであって、本来は党派に分類するのは適切とは思えない。実際に「両新組織」の代表として中共17大代表に選出されているものもある。「民主諸党派」なる党派は存在しないし、中国では民主諸党派は8党派のみで、それ以外の民主諸党派は公認されていない。つまりここでの「民主諸党派」に分類されている人はいずれかの党派に属するのであろう。

(22.6%)を示している。しかし同時期の少数民族代表の比率は9.4%と最低値を示している。以後、女性代表の割合は21%前後、少数民族代表の割合は14%前後で推移している。

全国人大の代表定員についてはその前の期の全国人大が配分を決定することになっている。たとえば第11期全国人大の代表定員については「第10期全国人民代表大会第5回会議關於第11期全国人民代表大会名額和選挙問題的決定」(2007年3月16日)¹⁴において、女性代表の割合は22%を下回らないことと規定されたが、この表で見る限り22%を超えたのは上述の文革期のみで、他の期は21%前後であって、必ずしも規定通りにはなっていない。11期全国人大の現時点での代表総数は2,982名であり、そのうち女性代表は636名、21.3%である。

現在の全国人大および省級人大の女性代表の数と比率は表5の通りとなる。

表5 11期全国人大と同時期の省級人大の女性代表数と比率

代表団	全国人大			省級人大		
	代表数	うち女性	女性%	代表数	うち女性	女性%
北京	59	15	25.4%	770	236	30.6%
天津	45	10	22.2%	696	151	21.7%
河北	122	27	22.1%	766	173	22.6%
山西	70	15	21.4%	544	150	27.6%
内蒙古	59	13	22.0%	534	136	25.5%
遼寧	109	20	18.3%	616	115	18.7%
吉林	70	16	22.9%	516	81	15.7%
黒竜江	103	23	22.3%	568	115	20.2%
上海	64	17	26.6%	860	241	28.0%
江蘇	157	42	26.8%	801	186	23.2%
浙江	90	22	24.4%	635	168	26.5%
安徽	113	31	27.4%	730	212	29.0%
福建	61	14	23.0%	553	130	23.5%
江西	79	17	21.5%	608	148	24.3%
山東	180	39	21.7%	910	148	16.3%
河南	166	23	13.9%	947	176	18.6%
湖北	124	28	22.6%	782	183	23.4%
湖南	118	27	22.9%	763	135	17.7%
広東	159	37	23.3%	790	218	27.6%
広西	88	20	22.7%	683	190	27.8%
海南	19	3	15.8%	387	98	25.3%
重慶	61	14	23.0%	865	198	22.9%
四川	147	32	21.8%	889	204	22.9%
貴州	66	15	22.7%	602	153	25.4%
雲南	91	26	28.6%	626	168	26.8%
西藏	20	5	25.0%	437	95	21.7%
陝西	65	14	21.5%	570	142	24.9%
甘肅	48	11	22.9%	506	115	22.7%
青海	21	5	23.8%	394	77	19.5%
寧夏	19	3	15.8%	421	80	19.0%
新疆	60	14	23.3%	546	139	25.5%
台湾	13	3	23.1%			
香港	36	10	27.8%			
澳門	12	3	25.0%			
解放軍	268	22	8.2%			
総計	2,982	636	21.3%	20,315	4,761	23.4%

¹⁴ http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/zxfl/2007-03/16/content_362630.htm

全国人大の代表団において女性代表の比率が最も高いのは雲南(28.6%)で、次いで香港(27.8%)、安徽(27.4%)、江蘇(26.8%)、上海(26.6%)、北京(25.4%)と続く。女性比率が最も低いのは解放軍の8.2%で、ここでも軍の特異性が際立っている。次いで河南(13.9%)、寧夏と海南(15.8%)、遼寧(18.3%)が20%未満である。

省級人大における女性代表の比率は平均で23.4%となり、全国人大よりも高い。最も比率が高いのは北京(30.6%)で、安徽(29.0%)、上海(28.0%)、広西(27.8%)、山西と広東(27.6%)と続く。女性比率が最も低いのは吉林(15.7%)で、20%未満は山東(16.3%)、湖南(17.7%)、河南(18.6%)、遼寧(18.7%)、寧夏(19.0%)、青海(19.5%)である。前述した通り日本の衆議院における女性議員の割合は11.3%で、中国に比べてはるかに低い。

C 民族

2000年の人口センサスによると少数民族の総数は1億643万人で、8.41%を占める。少数民族の代表の定員は代表総定員の12%前後を占めるべきこと、人口のとりわけ少ない少数民族(2000年の人口センサス¹⁵)によると、最も少ない珞巴族の人口は2,965人)であっても少なくとも1人は全国人民代表大会の代表を持つべきことが規定されている¹⁶。少数派の権利を尊重するこの規定は日本も大いに学ぶべき点である。

第11期全国人大の民族別代表数は表6の通りである。(代表数が10未満の民族については表示の関係で一括した)

香港、マカオの代表は全員が漢族であるが、他の代表団には必ず少数民族代表が含まれている。少数民族の代表の比率が最も高い(漢族の比率が最も低い)のはチベットで、チベット族が12名(60%)、漢族が6名(30%)、珞巴族と門巴族が各1名(各5%)である。このうち漢族代表には中央から配分された代表(王滬寧、丁仲礼、亢進忠)もあり、彼らは真の意味でのチベット代表とはいえない。チベットに次いで少数民族代表の比率が高いのは広西(60.2%)で、壮族が41名、46.6%で、漢族(35名)よりも多い。次に少数民族の代表比率が高いのは新疆(60.0%)だが、ウイグル族代表は22名(36.7%)で、漢族(24名、40%)より少ない。2007年における新疆の少数民族人口は1,271万人(60.7%)で、ウイグル族人口は965万人(46.1%)、漢族は824万人(39.3%)で、人口数から見るとウイグル族のほうが漢族よりも多い¹⁷。民族の宝庫と称される雲南の全国人大代表団における少数民族比率は52.7%、ついで青海(42.9%)、内モンゴ(42.4%)、寧夏(42.1%)と続く。漢族の比率が高い代表団は山西(98.6%)で、少数民族は回族1名のみである。ついで江蘇(98.1%)、浙江(97.8%)、江西(97.5%)と続く。

総人口に占める割合から見ると壮族(1,617万人)が最も多く、ついで満族(1,068万人)、回族(981万人)の順になるが、全国人大の代表では回族(65人)、壮族(47人)、満族(42人)の順となる。回族の人口は全国各地に分布しているが、壮族は広西壮族自治区に集中していることが影響している。同じことはチベット族についても言える。チベット族は民族別人口からすると541万人と10位に過ぎないが、代表数(33名)では蒙古族(35名、人口は581万人)について6位を占める。代表数で7位(23人)の苗族の人口は894万人、同じく23人のウイグル族も840万人と、いずれも人口数ではチベット族や蒙古族よりも多いが、代表数ではチベット族より大幅に下回る。苗族は分布範囲が広いが、ウイグル族は新疆に集中している。新疆でのウイグル族代表は22名だが、他には解放軍に1名代表がいるのみである。民族による聚居、雑居の違いが全国人大の代表数にも反映されている。

¹⁵ 『中国2000年人口普查資料』中国統計出版社、2002年8月、なおデータそのものは国家統計局のホームページからもダウンロードできる。<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/>

¹⁶ 2007年3月16日の11期全国人大第5回会議の決定

¹⁷ 『新疆統計年鑑2008』(中国統計出版社、2008年7月) 74頁

表6 第11期全国人大の民族別代表数

代表団	漢族	回族	壮族	満族	蒙古族	藏族	苗族	維吾爾族	土家族	彝族	朝鮮族	その他	合計	漢族%
北京	56	1		1	1							0	59	94.9%
天津	39	3		2	1							0	45	86.7%
河北	111	4		6	1							0	122	91.0%
山西	69	1										0	70	98.6%
内モンゴ	34			1	20							4	59	57.6%
遼寧	90	1		12	4						1	1	109	82.6%
吉林	58	3		1	1	1					6	0	70	82.9%
黒竜江	89	3		6	1						3	1	103	86.4%
上海	61	1		1	1							0	64	95.3%
江蘇	154	1		2								0	157	98.1%
浙江	88	1										1	90	97.8%
安徽	109	4										0	113	96.5%
福建	57	1		1								2	61	93.4%
江西	77	1										1	79	97.5%
山東	168	8	1		2							1	180	93.3%
河南	157	6	1	1					1			0	166	94.6%
湖北	118						1		5			0	124	95.2%
湖南	105						5		6			2	118	89.0%
広東	153	1	2	2								1	159	96.2%
広西	35	1	41				2		1			8	88	39.8%
海南	12						1		1			5	19	63.2%
重慶	56						2		3			0	61	91.8%
四川	126	2				8	1		1	8		1	147	85.7%
貴州	40	1					8		2	2		13	66	60.6%
雲南	43	2	2			3	2			11		28	91	47.3%
西藏	6					12						2	20	30.0%
陝西	63	2										0	65	96.9%
甘肅	38	4				3						3	48	79.2%
青海	12	2			1	4						2	21	57.1%
寧夏	11	8										0	19	57.9%
新疆	24	2			1			22				11	60	40.0%
台湾	12											1	13	92.3%
香港	36											0	36	100%
澳門	12											0	12	100%
解放軍	252	1		6	1	2	1	1	2			2	268	94.0%
合計	2571	65	47	42	35	33	23	23	22	21	10	90	2982	86.2%

次に省級人大の代表と漢族と少数民族の割合をまとめてみる。

全国的に見ると、総人口に占める漢族の比率は91.6%だが、全国人大における漢族の比率は86.2%、省級人大の代表における漢族の比率は84.2%で、漢族の人民代表の割合は人口比よりも大幅に低い。

表7 省級人大の人口、代表および漢族、少数民族の比率¹⁸

地区	総人口		漢族				少数民族			
	人数(万)	代表数	人数(万)	代表数	人口%	代表%	人数(万)	代表数	人口%	代表%
全国	126,583	20,315	115,940	17,115	91.6	84.2	10,643	2,887	8.4	14.2
北京	1,382	770	1,323	698	95.7	90.6	59	68	4.3	8.8
天津	1,001	696	975	664	97.4	95.4	26	31	2.6	4.5
河北	6,744	766	6,453	688	95.7	89.8	291	77	4.3	10.1
山西	3,297	544	3,287	534	99.7	98.2	10	10	0.3	1.8
内蒙古	2,376	534	1,883	321	79.2	60.1	493	197	20.8	36.9
遼寧	4,238	616	3,560	529	84.0	85.9	678	81	16.0	13.1
吉林	2,728	516	2,482	449	91.0	87.0	246	67	9.0	13.0
黒竜江	3,689	568	3,504	513	95.0	90.3	185	42	5.0	7.4
上海	1,674	860	1,664	836	99.4	97.2	10	24	0.6	2.8
江蘇	7,438	801	7,413	782	99.7	97.6	25	17	0.3	2.1
浙江	4,677	635	4,637	615	99.2	96.9	40	19	0.9	3.0
安徽	5,986	730	5,948	696	99.4	95.3	38	33	0.6	4.5
福建	3,471	553	3,413	520	98.3	94.0	58	32	1.7	5.8
江西	4,140	608	4,129	593	99.7	97.5	11	15	0.3	2.5
山東	9,079	910	9,017	892	99.3	98.0	62	16	0.7	1.8
河南	9,256	947	9,143	894	98.8	94.4	113	52	1.2	5.5
湖北	6,028	782	5,766	725	95.7	92.7	262	57	4.3	7.3
湖南	6,440	763	5,782	678	89.8	88.9	658	83	10.2	10.9
広東	8,642	790	8,519	768	98.6	97.2	123	21	1.4	2.7
広西	4,489	683	2,768	381	61.7	55.8	1,721	289	38.3	42.3
海南	787	387	651	300	82.7	77.5	136	87	17.3	22.5
重慶	3,090	865	2,892	809	93.6	93.5	198	56	6.4	6.5
四川	8,329	889	7,914	802	95.0	90.2	415	78	5.0	8.8
貴州	3,525	602	2,191	335	62.2	55.6	1,334	227	37.9	37.7
雲南	4,288	626	2,855	332	66.6	53.0	1,433	165	33.4	26.4
西藏	262	437	16	109	5.9	24.9	246	318	94.1	72.8
陝西	3,605	570	3,587	552	99.5	96.8	18	18	0.5	3.2
甘肅	2,562	506	2,339	415	91.3	82.0	223	77	8.7	15.2
青海	518	394	282	226	54.5	57.4	236	147	45.5	37.3
寧夏	562	421	368	271	65.5	64.4	194	150	34.5	35.6
新疆	1,925	546	782	188	40.6	34.4	1,143	333	59.4	61.0

しかし省級人大を個別に見てみると、漢族の人口比よりも人民代表比のほうが高い地区が一部に存在する。最も顕著な例はチベットで、人口比ではわずか5.9%に過ぎない漢族が人民代表の比率では24.9%を占めている。これについては後で個別に見ることとする。チベットほど極端ではないが、漢族の人口比よりも代表比のほうが高い地区としては青海（54.5%対57.4%）、遼寧（84.0%対85.9%）がある。他の地区ではいずれも漢族の代表数は人口の比率よりも下回っている。

チベット自治区の人民代表大会の民族構成比を表8で見よう。

この表でまず興味深い事実はまだ少数民族として認定されていない夏尔巴（シェルパ）人の人民代表が1名いることである。少数民族としては未認定だが省級人大の代表に選出されている事例は貴州省の穿青人や雲南省の納西族摩梭人など、他にも存在する。この事実は注目に値する。

2007年の人口統計によると、チベット自治区におけるチベット族（藏族）は260万人、95.1%と圧倒的で、

¹⁸ 人口データは『中国2000年人口普查資料』のデータとは若干違いがあるが、ここでは『中国人口統計年鑑2001』によった。

漢族は11万人、4.0%を占めるに過ぎない。¹⁹ チベットにおける少数派の漢族が人民代表においては24.9%とかなり比率を高めている。その要因の一つは解放軍にあるといえる。解放軍（人口は不明）の漢族代表は25人おり、軍代表43名中の58.1%を占めている。ただ軍代表の数だけでチベットにおける漢族の割合の多さを説明することはできない。この他に学歴や職業等、いろいろな要因があると思われるが、チベット自治区人民代表の名簿情報にはそれらが公表されていないので、現時点では推測の域を出ない。

表8 チベット自治区人大代表の民族比率

西藏	代表	藏族	漢族	回族	門巴族	珞巴族	納西族	滿族	苗族	哈尼族	羌族	夏尔巴	藏族比	漢族比
拉薩市	81	54	23	2	0	0	0	1	0	1	0	0	66.7%	28.4%
日喀則	71	60	10	0	0	0	0	0	0	0	0	1	84.5%	14.1%
山南	54	40	13	0	1	0	0	0	0	0	0	0	74.1%	24.1%
林芝	40	25	9	0	4	1	0	0	1	0	0	0	62.5%	22.5%
昌都	66	52	12	1	0	0	1	0	0	0	0	0	78.8%	18.2%
那曲	56	47	8	0	0	0	0	1	0	0	0	0	83.9%	14.3%
阿里	26	17	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	65.4%	34.6%
解放軍	43	16	25	0	0	0	0	0	1	0	1	0	37.2%	58.1%
合計	437	311	109	3	5	1	1	2	2	1	1	1	71.2%	24.9%

2000年の人口センサスによると、人民解放軍の現役軍人は合計249.86万人である。一方、11期全国人大における軍の代表は268人である。省レベルで人口の最も少ないのはチベット自治区の261.63万人であるが、そこからの人民代表は20人である。ついで人口が少ないのは青海省で482.30万人、そこからの人民代表は21人である。ついで寧夏回族自治区の548.64万人、全国人民代表の数は19人である。

人口が最も多いのは河南省で9,123.69万人、その全国人大の代表数は166人である。ついで人口が多いのは山東省で8,997.18万人、その人民代表の数は180人である。単純な人口比で代表数が決まるのではなく、前述した通り代表の選出比率が農村部は都市部の4分の1という比率になっていることが影響しているため、都市化の進展の度合いがより高い山東省の代表数のほうが河南省よりも多い結果となっている。広東省が8,522.20万人、その人民代表は159人。四川省は人口が8,234.84万人で代表数は147人、江蘇省が7,304.36万人で代表数は157人と続く。しかしチベットよりも人口数が少ない解放軍（総人口に占める割合は0.2%）の代表数が268人、9%と河南省や山東省よりもはるかに大きな割合を占めているという現実も極めて異常である。

D 年齢

第11期の全国人大代表についてはその生年月が公表されている。

2009年1月における年齢で最高齢は80歳の孫維本（黒竜江）、次いで79歳の申紀蘭（山西）と続く。最年少は24歳の劉春江（山東）と劉蕾（黒竜江・赫哲族）である（中国における選挙権、被選挙権はいずれも18歳から）。全国人大代表の代表団別の年齢分布を表9に示す。

全体での平均年齢は52.1歳だが、香港（59.3歳）、マカオ（55.5歳）は平均よりも高い。次いで北京、天津、寧夏、台湾、解放軍、山西と続く。50歳代の割合は全体で48.7%、40歳代は27.5%である。しかし解放軍代表の年齢分布はいささか特殊である。解放軍代表の平均年齢は54.1歳だが、40歳代は9.7%と少なく、50歳代は120名（44.8%）、60歳代は85名（31.7%）と高齢層に偏っている。

¹⁹ 『西藏統計年鑑2008』（中国統計出版社、2008年6月）33頁

表9 11期全国人大代表の年齢分布 (2009年1月現在)

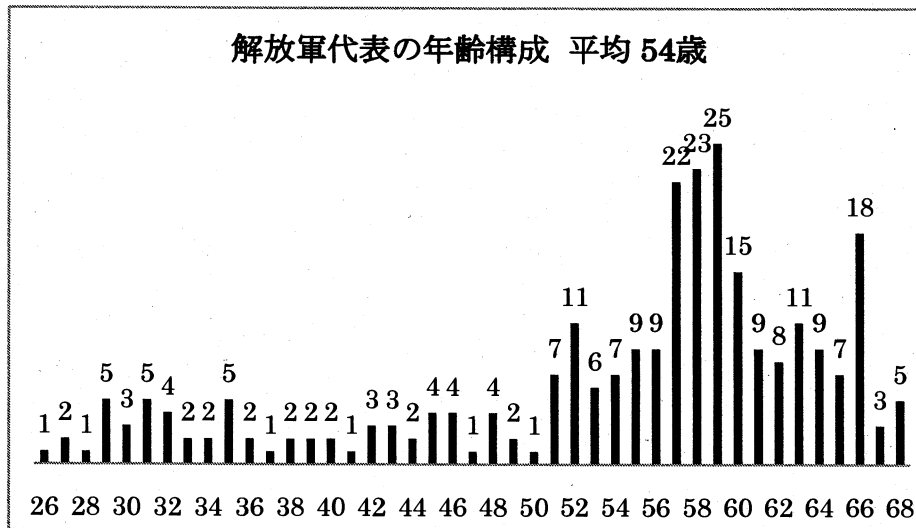
代表団	総計	20代	30代	40代	50代	60代	70以降	50代%	40代%	平均
北京	59	0	3	11	23	22	0	39.0	18.6	55.1
天津	45	0	1	10	22	12	0	48.9	22.2	54.3
河北	122	0	4	33	67	17	1	54.9	27.0	52.0
山西	70	0	1	16	41	10	2	58.6	22.9	53.7
内モンゴ	59	0	4	18	30	7	0	50.8	30.5	50.9
遼寧	109	0	3	30	57	18	1	52.3	27.5	53.2
吉林	70	0	3	15	41	11	0	58.6	21.4	53.2
黒竜江	103	1	5	28	47	19	3	45.6	27.2	53.0
上海	64	0	1	20	27	16	0	42.2	31.3	53.3
江蘇	157	0	9	54	76	18	0	48.4	34.4	51.1
浙江	90	1	3	23	49	14	0	54.4	25.6	52.4
安徽	113	0	5	42	58	8	0	51.3	37.2	50.5
福建	61	0	2	14	30	15	0	49.2	23.0	53.4
江西	79	0	4	26	40	9	0	50.6	32.9	51.1
山東	180	1	5	51	87	33	3	48.3	28.3	53.0
河南	166	0	8	40	85	29	4	51.2	24.1	53.1
湖北	124	1	2	46	58	16	1	46.8	37.1	51.3
湖南	118	1	7	48	51	11	0	43.2	40.7	50.1
広東	159	0	18	50	73	16	2	45.9	31.4	50.4
広西	88	0	10	36	37	5	0	42.0	40.9	48.7
海南	19	0	0	5	8	6	0	42.1	26.3	53.6
重慶	61	0	2	23	27	9	0	44.3	37.7	51.8
四川	147	2	12	32	81	20	0	55.1	21.8	51.6
貴州	66	2	6	19	26	13	0	39.4	28.8	50.8
雲南	91	0	10	38	36	7	0	39.6	41.8	49.0
西藏	20	0	2	5	10	3	0	50.0	25.0	51.2
陝西	65	0	1	19	39	5	1	60.0	29.2	51.8
甘肅	48	3	4	10	21	10	0	43.8	20.8	50.9
青海	21	0	0	5	12	4	0	57.1	23.8	53.5
寧夏	19	0	0	5	8	6	0	42.1	26.3	54.2
新疆	60	0	6	14	32	8	0	53.3	23.3	51.3
台湾	13	0	0	3	8	2	0	61.5	23.1	54.2
香港	36	0	0	2	19	15	0	52.8	5.6	59.3
澳門	12	0	0	2	7	3	0	58.3	16.7	55.5
解放軍	268	9	28	26	120	85	0	44.8	9.7	54.1
合計	2982	21	169	819	1453	502	18	48.7	27.5	52.1

解放軍選出代表の年齢分布をグラフ化してみると図1の通りとなる。

最年少は26歳が1名、27歳が2名と若手の代表もいるように見えるが、30歳代から40歳代という中堅層がきわめて少なく、50代後半から60代が大半を占めている。

とりわけ66歳が18名と異常な多さである。これは彼らの軍における職位を調べると明らかになる。いずれも軍の最上層部の人員であり、監督という任務を負っている人民代表にはふさわしいとは思えない。

図1 全国人大における解放軍代表の年齢分布



しかも代表の年齢構成の面で適正さを欠くことは、現役軍人の年齢構成を調べてみるといっそう明確になる。表10に解放軍の年齢別現役軍人数と全国人大の代表数を示す。

表10 年齢別現役軍人数と全国人大の代表数²⁰

年齢分布	現役人数	軍人比率	代表数	代表比率
18～29歳	2,016,026	81.4%	9	3.4%
30～39歳	343,070	13.9%	28	10.4%
40～49歳	89,387	3.6%	26	9.7%
50～59歳	25,338	1.0%	120	44.8%
60歳以上	1,966	0.1%	85	31.7%

当然のことであるが、軍人で最も多いのは一般兵士であり、18歳から20歳までで軍人の44.2%を占め、29歳まで含めると81.4%に達する。しかし268名もいる解放軍の人民代表のうち29歳までの代表はわずか9名(3.4%)に過ぎない。人数的には0.1%にしかならない60歳以上の軍人が軍選出の人民代表の85名(31.7%)も占めている、という事実をどう理解したらいいのか。

前述した通り、全国人大で軍が勢力を伸ばしたのは文革期の第4期のことであり、その時には17%にも達した。当時は「革命と戦争」が時代を象徴するキーワードとされており、その流れを反映して全国人大でも軍の勢力が膨張したと解釈できよう。今日の時代のキーワードは「平和と発展」であり、また兵力もかつてに比べ大幅に削減されている。それにも関わらず、全人口の0.2%しか占めない軍が相変わらず全国人大の9%を占有すべき理由がどこにあるのだろうか。人々の軍にたいするイメージを悪化させるだけはないだろうか。

4 人民代表大会制度の改革について

まだ他にも明らかにすべきことはいろいろあるが、とりあえずここまでの分析結果からだけでも中国の人民代表大会制度には多くの問題点が存在していることが分かる。

そもそも3,000人近くの代表が年に一回、一週間や二週間という短期間、一堂に会するだけで充実した審議活動ができようか。本論では論及していないが、県級以上の人民代表大会に設置されている常設機構の各級人民代表大会常務委員会を強化、充実させることが大切と思われる。そのためにも人民代表の数を減らし、常務委員を増やし、しかも専門職、有給職とする必要がある。

²⁰ 『中国2000年人口普查資料』(中国統計出版社、2002年8月)下冊1883頁

では人民代表の数をどのように減らすべきか。

まずは「一票の格差」を少なくする努力が必要で、農村部と都市部との代表数の差をなくすべきである。農村部の代表と都市部の代表を選出する時に格差を設けるというのは実はロシア・ソビエトのやり方に習ったものであり、ロシア・ソビエトでは都市部では2.5万人に1名、農村住民は12.5万人に1名の割合で代表が選出されるようになっていた。²¹ 劉政がその著作においてロシアにおけるソビエト制度の歴史を紹介している付録部分は中国の人民代表大会制度の問題を考えるうえでも示唆に富んだものが多々ある。

肥大化した人民代表の数を減らすもう一つの重要な措置は、軍にたいする異常な「優遇」措置を止めることである。実は人民代表大会だけでなく、政治協商会議においても60歳を過ぎた中共黨員、とりわけ老齡軍人への異状な「優遇」ぶりが深刻である。第11期全国政治協商会議には特邀（特別招待）代表という特別枠があるが、168人のうち、中共黨員は136人（81%）を占め、しかも軍の出身者が56人（33%）も占める。しかもその平均年齢は64.4歳である。政治協商会議とは統一戦線組織であるはずだが、いったい人民解放軍と「統一戦線」を組む必要がどこにあるのか。日本における官僚の「天下り」問題を彷彿させるが、中国ではこれについて表立った批判は見受けられないが、日本以上に問題は深刻ではなからうか。建国当初の理念からかけ離れた存在になっている現実をしっかりと直視すべきである。

人民代表大会制度にはマイナス面だけではない、積極的に評価すべき点もある。一つは女性代表の比率。22%の数値目標そのものはそれほど大切ではなからうが、女性人材を意識的に確保、発展させる努力をしていることは日本も学ぶ必要がある。どの少数民族からも必ず最低1名の人民代表を選出するよう規定している。経済がグローバルな規模で展開し、国境という垣根が低くなるに伴い、いわゆる「日本＝単一民族国家」という枠組みではとらえられない現実が実際に存在している。改革開放以降、多くの中国人が来日し、働き、定住し、しかも日本国籍を取得する人々も増えている。国籍の如何を問わず、日本を生活の場としている定住外国人の権利や要求を反映させる仕組みが日本にはできていないし、そもそもその必要性を発想することがまだ希薄である。²² この点で中国の民族区域自治政策や人民代表大会における少数民族への対応の仕方には学ぶべきものがある。

日本の議会制度、選挙制度にも多くの問題が存在する。中国の人民代表大会制度も同様である。政治体制が異なり、両者はまったく別のもの、と決めつけるのではなく、相互に情報を交換するなかで共通する点、異なる点、参考にすべき点、ともに改革していくべき点などを明らかにしていく必要があるのではないか。

²¹ 劉政著『人民代表大会制度的歴史足跡』359頁

²² 「川崎市外国人市代表者会議」は新しい日本の動きの一つとして評価していいのではなからうか。
<http://www.city.kawasaki.jp/25/25zinken/home/gaikoku/kaigi/index.htm>

