

# 中国の地方人民代表大会の制度的構造と实际的機能

## ——地方立法、民族自治地方立法、法律監督を中心に——

趙 肖 東<sup>※</sup>  
編／王 雲 海<sup>※※</sup>

- I はじめに
- II 地方人民代表大会制度の歩み
- III 地方人民代表大会とその常務委員会の構造と職権
- IV 地方立法権の实际的運用
- V 民族自治地方立法の実態
- VI 地方法律監督権の行使状況
- VII むすび

### I はじめに

周知のように、中国は、1978年から「改革開放」という近代化路線をとって以来、大きな変化が起きており、経済をはじめ、社会全体が飛躍的に発展している。そのなかで、権力構造や法治体制もかつてないほど変動している。これに関して、これまでは、外見的に中央レベルを中心とした研究が多くなされている。しかし、中国は、国土が広くて、人口が約13億もいて、民族も多くて、地域間の違いが大きい。そのために、中国の状況を見るにあたって、外見的に中央レベルだけを念頭に置くことは不十分であって、内在的で地方的視点もどうしても必要である。本論文は、まさに地方人民代表大会を対象に、現行法律、研究状況、私の仕事経験を素材にしてその制度的構造と实际的機能を検討しようとするものである。これを通じて、近代化過程における中国の権力構造や法治体制の変化を明らかにして、その将来像を探ろうとするのである。

---

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第5巻第1号2006年3月 ISSN 1347-0388  
 ※ 中国四川省人民代表大会代表・同内務司法委員会副主任、一橋大学大学院法学研究科付属総合法政策実務提携センター客員教授（2004年7月1日から2005年3月31日まで）  
 ※※ 一橋大学大学院法学研究科教授

## II 地方人民代表大会制度の歩み

中国憲法においては、中華人民共和国の権力は、すべて人民に属すると定めている。人民が国家権力を行使するための機関は全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会である。人民は、法律の規定に従い、各種のルート及び形式を通じて、国の政治、経済、文化及びその他の社会的事務を管理するのである。

人民代表大会は国家権力機関として統一的に国家権力を行使する。人民代表大会は「民主集中制」の原則に基づいて、集団的に権力を行使し、問題を解決する。全国人民代表大会と地方各級人民代表大会はすべて民主的選挙によって選出され、人民に対しその責任を負い、人民から監督を受ける。国家の行政機関、裁判機関、検察機関は、いずれも人民代表大会によって組織され、人民代表大会に対して責任を負い、その監督を受ける。中央国家機関と地方国家機構の職権区分は、「中央による統一的指導の下で地方の自主性と積極性を十分に発揮させる」という原則に従って行う。

地方人民代表大会制度は新しい中国の最初の憲法である1954年の憲法によって創設されていた。それによって、各地方においては、地方としての人民代表大会が設立され、各地方の国家権力機関としての役割を果たすようになった。当時の具体的事情を考慮して、憲法は地方人民代表大会を常設機関として定めず、地方人民代表大会が閉会中、本来人民代表大会が行使すべき一部の職権が地方の行政機関である各級の人民政府によって代行されていた。そのために、少なくとも地方各級人民代表大会の閉会期間中においては、地方の各級の人民代表大会は有名無実とも言えた。このような地方政権の制度設計は、実際的な運営を経て次第にその弊害を顕わしはじめた。とりわけ人民代表大会の閉会期間中においては、誰にも地方の各級政府、法院、検察院の構成メンバーを個別的に任免することができず、また、政府、法院及び検察院に対し、如何に監督責任を果たすかも問題であった。それを解決するために、全国人民代表大会常務委員会は、かねてから、地方人民代表大会においても常設機構を設けるように努力していたが、残念ながら、諸般の事情により問題の速やかな解決には至らなかった。

地方各級人民代表大会にも常設機構がやっと設けられるようになったのは1979

年に公布した「中華人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」(以下は「地方組織法」と略称)によってのことである。当該法律は、県以上の地方各級人民代表大会においてその常務委員会を設けると定めて、それによって、地方各級の人民代表大会は、はじめてそれぞれ常務委員会をもつようになった。それ以後、地方組織法は何回もの改正を経てきたが、それに伴って、地方人民代表大会制度もより健全なものとなってきた。歴史を振り返ってみると、地方各級人民代表大会及びその常務委員会は、法律に従って権力を行使することによって、地方政権の充実、民主政治の推進及び地方における政治、経済、社会の全面的発展などの面において大きな役割を果たしてきたと言える。特に、地方各級人民代表大会常務委員会の設置は、人民代表大会制度における大きな進歩の一つということができるのである。

地方各級人民代表大会は、人民代表制度の重要な構成部分であって、その組織の形式及び権力行使の状況は人民代表大会制度と深く関わっている。同時に、一つの側面から中国の人民代表大会制度の全体像を反映することができるのである<sup>1)</sup>。

### Ⅲ 地方各級人民代表大会及びその常務委員会の構造と職権

#### 1 組織構造と組織形式

中国の行政区画は概ねに省、市、県、郷と分けられている。地方人民代表大会がまさにこのような行政区画に応じて設立されているのである。地方各級人民代表大会は地方各級人民代表によって構成され、省レベル及び「区」を持つ市レベルの人民代表大会の代表は一つ下級の人民代表大会によって選出され、県及び郷レベルの人民代表大会の代表は各選挙区で直接選挙によって選ばれる。

地方各級人民代表大会は地方の国家権力機関であり、当該地域の人民を代表して地方の国家権力を行使する。地方各級人民代表大会の任期は5年、任期内に最低でも年1回の人民代表大会全体会議を開かなければならない。なお、5分の1

---

1) 中国の地方人民代表大会を研究した日本語の文献として次のものがあげられる。通山昭治「中国における裁判の独立と地方人大」(大里仁士・古川正紀編『21世紀社会の安定化条件』、九州大学出版会、2001年、191頁)。

以上の代表の提案があれば、提案した代表と同級の人民代表大会は臨時会議を召集することができる。県レベル以上の地方各級人民代表大会会議は同級の人民代表大会常務委員会によって召集され、全体会議を開会する前にまず予備会議を開き、全体会議の主席団及び秘書長を選出し、また、全体会議の議事日程及びその他の準備事項に関する決定を議決する。

地方各級人民代表大会が会議期間中に、代表資格審査委員会を設置し、当選した新人代表に対しその資格審査を行う。また、議案審査委員会を設置し、代表が提出した議案に対し審査を行う。

省、「区」の持つ市、及び自治州レベルの人民代表大会は、実際の状況に応じて法制（政法）委員会、財政経済委員会、教育科学文化衛生委員会などの専門委員会を設置することができる。各専門委員会は同級人民代表大会の指導の下に置かれ、大会閉会中においては同級人民代表大会の常務委員会の指導を受ける。各専門委員会の主任委員、副主任委員及び委員の候補者は、大会の主席団によって代表の中から指名し、全体大会で任命する。大会閉会中においては、常務委員会は、例外として専門委員会の個別の副主任委員及び一部の委員を任命することができる。この場合、候補者は主任会議を通じ指名を受け、常務委員会会議で任命する。各専門委員会は、同級人民代表大会常務委員会の指導の下で関係議案を研究、審議、立案し、同級人民代表大会及びその常務委員会の職権範囲内に属しかつ当該専門委員会と関わりのある問題に対して、調査研究を行い、提言をする。

県レベル以上の地方各級人民代表大会は、特定問題に関する調査委員会を設置することができる。主席団あるいは10分の1以上の代表は署名した書面を提出することをもって、同級の人民代表大会に対し、特定問題に関する調査委員会の設置を提案することができる。主席団はこれを受けて全体会議の場で提案を議決する。調査委員会は主任委員、副主任及び委員から構成され、候補者は主席団によって代表の中から指名し、全体会議で任命する。調査委員会は同級人民代表大会に対しその調査報告を提出しなければならない。人民代表大会は調査委員会の報告に従って、相応しい決議をすることができる。人民代表大会がその常務委員会に権限を授け、常務委員会によって調査委員会の調査報告を聴取し、相応しい決議をすることができる。その決議は次回の人民代表大会の全体会議に報告する。

県レベル以上の地方各級人民代表大会は常務委員会を設立し、同級の人民代表大会の常設機関として、人民代表大会閉会期間中において、法に従って権力行使する。人民代表大会の常務委員会は独立した権力機関ではなく、同級の人民代表大会に対し責任を負い、かつ報告する義務がある。この点では、西側諸国の二院制と違って、中国の人民代表大会はあくまでも一院制であり、人民代表大会はあくまでも唯一の権力機関である。

常務委員会会議は少なくとも2ヶ月1回にこれを開かなければならず、会議は主任によって招集する。

地方各級人民代表大会の常務委員会の構成メンバーは同級の人民代表大会の選挙で選ばれ、省レベル、「区」の持つ市及び自治州レベルの人民代表大会の常務委員会は主任、副主任、秘書長及び委員からなる。県レベルの人民代表大会の常務委員会は主任、副主任及び委員からなる。常務委員会のメンバーは国家行政機関、裁判機関、検察機関の職務を兼ねることが禁じられ、仮に上記の兼務があった場合、常務委員会の職を直ちに辞任しなければならない。

郷レベルの人民代表大会は常設機関を設けず、但し、主席と副主席の職が常時的に設けられる。主席、副主席は同級人民代表大会が代表の中から選出し、その任期は同級人民代表大会の期間と同じである。主席、副主席は、同級人民代表大会の閉会期間中において、同級人民代表大会代表と連絡を取り、代表を組織して関係の活動を展開し、代表及び民衆が同級人民政府に対して寄せた提言、批判及び意見をそこへ提出する。

省レベル、「区」の持つ市及び自治州レベルの人民代表大会の常務委員会の主任会議は、主任、副主任及び秘書長から構成され、県レベルの人民代表大会の常務委員会の主任会議は、主任、副主任から構成され、主任会議は常務委員会の重要な日常業務を具体的に担う。常務委員会の主任は健康の理由で職務の遂行に支障が生じ、または役職を離れる場合に、常務委員会は副主任の中から一人を推薦して、主任の健康回復あるいは人民代表大会が新たな主任を選出するまで、主任の職務を代理させる。

県レベル以上の地方各級人民代表大会の常務委員会は、代表資格審査委員会を設立し、代表の選挙活動が法の規定に合致するか否かを審査する。代表資格審査

委員会の主任委員、副主任委員及び委員の候補者は、常務委員会主任会議を経て、常務委員会の構成メンバーの中から指名を決め、常務委員会で任命する。

主任会議あるいは5分の1以上の常務委員会メンバーが署名した書面を提出することをもって、同級の人民代表大会常務委員会に対し、特定問題に関する調査委員会の設置を提案することができる。設置の可否が全体会議によって決定される。調査委員会は主任委員、副主任委員及び委員から構成され、当該会議の構成員は常務委員会構成メンバー及びその他の代表の中から指名を決めて、全体会議で任命する。調査委員会は同級人民代表大会の常務委員会に対しその調査報告を提出しなければならない。常務委員会は調査委員会の報告に従って、相応しい決議をすることができる。

なお、地方人民代表大会の常務委員会は、必要に応じて事務機構またはその他の機構を設立することができる。

## 2 職権の区分と行使の様式

人民代表大会は「民主集中制」を実行する。「民主集中制」は人民代表大会の基本的制度であり、地方各級人民代表大会及びその常務委員会の組織と活動にかかわる根本的な原則でもある。人民代表大会及びその常務委員会は、その職権行使の特徴として、「集団的に議論を行い、集団的に結論を出す」、「集団に権力あり、個人に権力なし」、「一人に一票、効力がすべて平等」などがあげられる。地方各級人民代表大会が行う選挙及び決議案は、全体代表の過半数によって採択される。常務委員会の決議案は、常務委員会全体構成員の過半数によって採択される。

地方各級人民代表大会及びその常務委員会の職権について、憲法と地方組織法は明確的に区分している。

### 一、地方立法権の区分について

(1) 省レベルの人民代表大会及びその常務委員会は、本行政区の具体的な事情と実際の必要に応じて、憲法、法律、行政法規に抵触しない前提の下で、独自に地方的法規を制定または公布することができる。但し、全国人民代表大会常務委員会及び國務院に報告、記録する必要がある。

(2) 省及び自治区人民政府の省（区）庁所在地の市、國務院の承認を得た

「比較的大きな市」及び経済特区所在地の市の人民代表大会及びその常務委員会は、本行政区の具体的な事情と実際的な必要に応じて、憲法、法律、行政法規及び本省、自治区の地方的法規に抵触しない前提で、独自に地方的法規を制定することができる。それを省または自治区の人民代表大会の常務委員会に報告し、承認を得てから発効する。そのうえ、省、自治区の人民代表大会の常務委員会がそれを全国人民代表大会常務委員会及び国务院に報告し、記録する。

(3) 少数民族自治地方の人民代表大会は、当該民族地域の政治、経済及び文化の特徴に応じて、独自に自治条例または単行条例を制定することができる。自治区の自治条例または単行条例は、全国人民代表大会常務委員会に報告し、承認を得てから発効する。自治州、自治県の自治条例または単行条例は、省あるいは自治区の人民代表大会常務委員会に報告し、承認を得てから発効し、かつ、全国人民代表大会常務委員会に報告、記録する必要がある。

## 二、その他の職権の区分

県以上レベルの地方各級人民代表大会は下記の諸職権を持つ。

(1) 本行政区域内において、憲法、法律、行政法規と上級の人民代表大会及びその常務委員会が採択した決議の遵守と執行を保証し、国家計画と国家予算の執行を保証する。

(2) 本行政区域内において、国民経済と社会発展の計画、予算とその執行結果の報告を聴取、審査、批准する。

(3) 本行政区域内において、政治、経済、教育、科学、衛生、環境と資源の保護、民政、民族などにかかわる重大な事項を討論、決定する。

(4) 同級人民代表大会常務委員会の構成員を選出する。

(5) 省長、副省長、自治区主席、副主席、市長、副市长、州長、副州長、県長、副県長、区長、副区長を選出する。

(6) 同級の人民法院の院長と人民検察院の検察長を選出する。選出された人民検察院の検察長は、上一級の人民検察院の検察長に報告し、かつ、上一級の人民代表大会常務委員会の承認を得る必要がある。

(7) 上一級の人民代表大会の代表を選出する。

(8) 同級の人民代表大会常務委員会の活動報告を聴取、審査する。

(9) 同級の人民政府、人民法院、人民檢察院の活動報告を聴取、審査する。

(10) 同級の人民代表大会常務委員会が下した不適当な決議を変更しまたは取り消す。

(11) 同級の人民政府が下した不適当な決定または命令を取り消す。

(12) 社会主義の全民所有財産と労働者の集団所有財産、国民の合法的な私有財産を保護し、社会秩序を維持し、国民の人格及び身体の権利、民主の権利及びその他の権利を保障する。

(13) 各種の経済組織の合法的な権利・利益を保護する。

(14) 少数民族の権利を保護する。

(15) 憲法と法律が女性に与えた男女平等、同一報酬、婚姻自由などの権利を保障する。

郷レベルの人民代表大会は下記の諸職権を持つ。

(1) 本行政区域内において、憲法、法律、行政法規と上級の人民代表大会及びその常務委員会が採択した決議の遵守と執行を保証する。

(2) 職権の範囲内において、決議を採択、公布する。

(3) 国家計画に基づいて、本行政区域の経済、文化事業、公共事業の計画を決定する。

(4) 本行政区域内において、財政予算とその執行結果の報告を聴取、審査、批准する。

(5) 本行政区域内において、民政事業の実施計画を決定する。

(6) 同級人民代表大会の主席、副主席を選出する。

(7) 郷長、副郷長、鎮長、副鎮長を選出する。

(8) 郷、民族郷、鎮の人民政府が下した不適当な決定や命令を聴取、審査する。

(9) 郷、民族郷、鎮の人民政府が下した不適当な決定や命令を取り消す。

(10) 全民所有財産と労働者の集団所有財産、国民の合法的な私有財産を保護し、社会秩序を維持し、国民の人格・身体の権利、民主の権利及びその他の権利を保障する。

- (11) 各種の経済組織の合法的な権利・利益を保護する。
- (12) 少数民族の権利を保護する。
- (13) 憲法と法律が女性に与えた男女平等、同一報酬、婚姻自由などの権利を保障する。

県以上レベルの地方各級人民代表大会の常務委員会は下記の諸職権を持つ。

(1) 本行政区域内において、憲法、法律、行政法規と上級の人民代表大会及びその常務委員会が採択した決議の遵守と執行を保証する。

(2) 同級人民代表大会の選挙を指導または主宰する。

(3) 同級人民代表大会会議を招集する。

(4) 本行政区域内において、政治、経済、教育、科学、文化、衛生、環境と資源保護、民政、民族などにかかわる重大な事項を討論、決定する。

(5) 同級人民政府の提言に基づいて、本行政区域内の国民経済と社会発展の計画、及び予算を部分的に変更する。

(6) 同級人民政府、人民法院、人民検察院の活動を監督し、同級人民代表大会代表との連絡を保ち、上記機関とその職員に対する一般民衆の申し立て及び意見を受理する。

(7) 下級人民代表大会とその常務委員会が採択した不適当な決議を取り消す。

(8) 同級人民政府が下した不当な決定や命令を取り消す。

(9) 同級人民代表大会の閉会中において、副省长、自治区副主席、副市长、副州長、副県長、副区長の個別的任命を行う。省長、自治区主席、市長、州長、県長、区長及び人民法院院長、人民検察院検察長が別段の事情により職務遂行が不可能の場合、同級人民政府、人民法院、人民検察院の副職から適当な責任者を決める。但し、代理検察長の場合、上級人民検察院と人民代表大会常務委員会に報告し、記録する必要がある。

(10) 省長、自治区主席、市長、州長、県長、区長の指名に基づいて、同級人民政府の秘書長、庁長、局長、委員会主任、科長を任免し、その結果を上級人民政府に報告し、記録する。

(11) 人民法院組織法と人民検察院組織法の規定に従って、人民法院の副院長、

庭長、副庭長、審判委員会委員、審判員、及び人民検察院の副検察長、検察委員会委員、検察員を任免する。また、下級人民検察院の検察長の任免を承認する。省、自治区、直轄市の人民代表大会の常務委員会は主任会議の指名に基づいて、省や自治区内で「専区」ごとに設置した、または直轄市内で設置した中級人民法院の院長を任免する。また、省、自治区、直轄市の人民検察院検察長の指名に基づいて、人民検察院分院の検察長の任免を決定する。

(12) 同級人民代表大会の閉会中において、副省長、自治区副主席、副市長、副州長、副県長、副区長の免職を個別的に決定する。同人民代表大会が任命した同級人民政府その他の構成員、人民法院の副院長、庭長、副庭長、審判委員会委員、審判員、及び人民検察院の副検察長、検察委員会委員、検察員、中級人民法院の院長、人民検察院分院の検察長の免職を決定する。

(13) 同級人民代表大会の閉会中において、上級人民代表大会の代表の補欠選挙と個別代表の罷免を行う。

(14) 地方的な荣誉賞勲の授与を決定する。

前述のように、郷と県以上レベルの人民代表大会とその常務委員会の職権の範囲は法によって区分され、それぞれ異なる。例えば、各級人民政府の長、法院の院長、検察院の検察長などは、各級の人民代表大会によって選出され、常務委員会はこれらを選出する権限はない。地方の立法権もそれぞれのレベルに応じて違ってくる。省レベルの人民代表大会とその常務委員会は完全なる地方立法権を持つのに対して、國務院の承認を得ている「比較的大きな市」、自治州、自治県の人民代表大会とその常務委員会の立法権が、ある程度で制限を受けており、制定した地方的法規、自治条例、単行条例は、いずれも省レベルの人民代表大会の常務委員会に報告する必要がある、その承認を得てからはじめて発効となる。それが故に、市、自治州、自治県の立法権は「半立法権」とも呼ばれ、それ以外の地方の各級人民代表大会とその常務委員会は立法権を与えられていないのである。

地方各級人民代表大会とその常務委員会の職権は概ね四つの項目で要約することができる。すなわち、立法権、監督権、重大問題決定権、人事任免権である。但し、重大問題の決定権と人事任免権は、人民代表大会とその常務委員会が実際

に監督権を行使したことの結果または方式として、すでに監督権の中に含まれており、その一部である、という見解もある。これによると、人民代表大会とその常務委員会が持つ主な職権は、立法権と監督権に集約することができる、という。

## IV 地方立法権の実際の運用

中国においては、立法活動は、人民が権力を行使する主な方式として位置付けられている。公民が幅広く立法に参加することは、社会主義民主の集中的な表れと言われている。地方立法権は1979年に公布した地方組織法によって確立され、1982年憲法によって確認された。その後、地方各級の人民代表大会とその常務委員会は積極的かつ効率的に立法権を行使し、2003年末までに全国各地で制定した地方法規がすでに8000件あまりにも達した。四川省の例を見てみると、1980年8月から2004年7月まで、合わせて526件の地方法規を制定または批准した。その内容は、政治、経済、教育、文化、衛生、民政、民族、環境保護、家族計画及び地方人民代表大会制度の強化などの、様々な分野に渡っており、地方の全面的発展に大きく寄与した。

### 1 中央立法権と地方立法権の区分

中国は統一かつ中央集権的国家体制をとっており、分権化の原則をとっている国々とは違って、国家権力の源が人民から来た、一体化したものである。国家の権力が統一であり、中央と地方の間では分権ではなく、中央から地方の方に権力を授与するのである。「国家法制統一」というのは中国の国家法律体制の重要な内容の一つである。立法権限の区分に関しては、「国家法制統一」の原則を守る前提で、「地方の積極性を十分に発揮させる」という原則も強調されている。そのために、中央の専属立法権を保障した上で、それを基礎に地方の方に一定の立法権限を与えることになっている<sup>2)</sup>。中華人民共和国立法法の規定によれば、以下の事項は中央の専属立法の範囲内であり、地方立法は関与してはならない。

#### (1) 国家の主権にかかわるもの

---

2) 曹康泰主編『中華人民共和国立法法積義』(中国法制出版社、2000年)、11頁。

(2) 各級人民代表大会、人民政府、人民法院、人民檢察院の設置、組織及び職權

(3) 民族区域自治制度、特別行政区制度、民衆の基層自治制度

(4) 犯罪と刑罰

(5) 公民の政治的權利を剥奪する、または身体の自由を制限する強制措置と処罰

(6) 非国有財産に対する徴収

(7) 民事基本制度

(8) 基本經濟制度及び財政、稅收、稅関、金融と對外貿易の基本制度

(9) 訴訟と仲裁制度

(10) 全国人民代表大会とその常務委員會が法律を制定すべきその他の制度

上記の中央専属立法權を侵さない前提で、立法權を持つ地方人民代表大会とその常務委員會は、次の二種類の事項に対して規定を作ることができる。一つは、法律、行政法規の規定を執行するために、本行政区域の實際の事情に応じて具体的な規定を作る必要のある事項である。もう一つは、地方の業務範圍に属し、地方的法規を作る必要のある事項である。

なお、中央の専属立法權以外のその他の事項について、中央の法律または行政法規をまだ制定していない場合は、立法權を有している地方の人民代表大会またはその常務委員會は、その地方の具体的事情または實際の需要に応じて、先にして地方的法規を制定することができる（立法法第64条参照）。しかし、中央の専属立法權と地方の立法權の範圍について、法的に明確な規定があるにもかかわらず、實際の運用に際してはなお理解の相違がある。とりわけ、立法權範圍の周辺にある諸事項について、地方立法の方が越權か否かをめぐって、しばしば争いが起きている。例えば、四川省が司法鑑定條例を制定した際、司法鑑定は訴訟と仲裁制度の範圍に属するか否かが大きな論争となった。立法を賛成する意見は次のような主張を展開していた。つまり、司法鑑定の結論は訴訟または仲裁の証拠として用いられるが、司法鑑定自体は訴訟あるいは仲裁活動ではなく、しかも司法鑑定制度改革の動向に鑑み、司法鑑定機構は裁判機關や檢察機關から離れて、中立的な第三者として生まれ変わっていくのが司法公正の必然な要求でもある。し

かも、四川省が司法鑑定条例を制定する目的としては、實際上すでに存在している多くの民間司法鑑定機構を統一させて、司法鑑定活動にルールを提供し、鑑定結論の客観さと公正さを保つことを通じて、鑑定委託人の合法的な利益を保護するところにあるので、立法法に合っている、という。これに対して、反対意見は次のような理由をあげていた。つまり、現状としては、多くの司法機関の内部において司法鑑定機構が設置されているので、司法鑑定機構がすでに司法機関の一部として見るべきである。しかも、中央の訴訟法が鑑定結論を証拠の一種類として定めており、証拠そのものが訴訟制度の重要な内容であることは、明らかである。そのために、司法鑑定は中央の専属立法事項であって、地方立法の権限内にあるわけではない、という。この論争に直面していた四川省人民代表大会は、結局、中央の法規定の趣旨に触れることをできるだけ避けて、四川省の司法鑑定条例の内容を厳格的に民間鑑定機構の行動規範に限定して、司法機関内部の司法鑑定機構の問題についてはまったく言及しないという前提を示して、四川省の司法鑑定条例の制定に取り込んだのである。全国人民代表大会常務委員会もこのような姿勢を黙認したのである。

地方立法権の行使の態様からみれば、現在の地方立法は概ね2種類に分けられる。

#### 一、施行目的の地方立法

これは、中央の法律法規を実施するために、中央の法律法規に基づいて、地方での具体的実施方法についての条例を作る、という立法活動を指す。この種の立法は、中央の法律法規の授権により、中央の法律法規の原則的規定を具体化し、または補足することによって、当該地方における当該法律法規の円滑な施行に参与することを目的とする。例えば、中華人民共和国村民委員会組織法の場合、同法は村民委員会の選挙について原則的規定にとどまっている。その代わりに、明文で各省レベルの人民代表大会常務委員会に権限を授け、村民委員会構成員の人数、条件、選挙委員会の構成、選挙期日の確定、選挙名簿の公開など村民委員会選挙の詳細な仕組みを各省の具体的規定に任せるとしている。村民委員会の選挙を遂行するために、村民委員会組織法の公布に伴って、全国の大多数の省レベルの人民代表大会常務委員会が、地元の事情を考慮して、同法の具体的施行方法を

地方立法として制定した。また、中華人民共和國道路交通安全法の場合、同法は各省レベルの人民代表大会常務委員会に権限を授け、当該法律が確定した処罰の範囲内で違反者に課する罰金の具体的な金額を決めることにした。これは、各地の経済発展の格差という現実に配慮した措置である。このように具体的施行方法を定めることを目的とした地方立法は、中央の法律法規により明文の授権がある場合、立法の根拠には問題がないが、明文の授権がない場合は、このような地方立法が許されるか否かについて、明確な規定は存在してないので、問題となる。實際上、法律法規の明文の授権がないにもかかわらず、各地で具体的施行を定めることを目的とした地方立法が数多く存在している。地方の立法者は、このような立法活動は、立法法が定めた地方立法の基本原則に反していないと主張しているが、反対意見は、中央の法律法規を施行する目的でやっている以上、法律法規の明文の授権が必要なのは当然のことであり、授権なしに中央の法律法規をさらに詳細に定める権限は地方の人民代表大会にはないと反論している。しかし、このような論争は地方立法の意欲にあまり影響を与えず、中央の法律法規の授権なしに具体的執行方法を定めた地方的法規が地方立法の中において重要な地位を占めていることはいまの実情である。

## 二、創造的的地方立法

これは、国レベルの立法はまだ欠けているが、地方における差し迫った事項に対して、地方立法を先に行うことを指す。創造的的地方立法は2種類に分けることができる。

一つは、自主的立法及び地方の事項に対処するための規範を作ることである。これらの事項はすべて各地方の独自の事情で、各地方が地元の実際の状況に応じてそれらの事項に関する地方法規を作ることである。例えば、北京市内で爆竹を鳴らし、花火を打ち上げることを許すかどうかについて、北京市の地方事務に属するとして、北京市は1990年代初期に、この問題に対処するために、爆竹花火を禁止するための地方立法を行った。そのほかの大都市、例えば成都市も似たような地方立法を行った。しかし、2004年以後は、春節などにあたって爆竹花火をあげるのが中華民族の伝統文化の一つであるとして、そのような禁止規定に対する批判が大きくなったにつれて、北京市をはじめとして、各地方の人民代表大会

がそのような禁止規定を見直して、一定の条件のもとで爆竹花火をあげることを認めるようにした。いずれにしても、この種の地方法規は完全に地域的な問題を対象とするために、立法権の視点からみれば、中央の立法権とまったく交錯していないのである。

もう一つは、先駆け的立法を行うことである。つまり、これらの事項は完全に地方の事項に属するものではないが、中央は関係する法律法規をまだ定める前に、各地方は地元の実際状況に応じて地方法規を作ることである。国家の法体系が不完全な状態にあった時代、このような先駆け的立法は大きな役割を果たしたが、法体系がより完全なものとなりつつある今日においても、先駆け的立法は、かつてほどではないものの、依然として積極的な役割を果たしている。このような地方立法は、主に中央の法律法規がまだできていないまたは立法化がまだ計画されていない場合、行われるものである。それは地域の要望に応えると同時に、国家の立法実験にもなる。地方が先立って行う実験を通じて、中央の立法に貴重な経験を与えるのである。最も評価すべきなのは、中華人民共和国人口計画生育法が公布されるまでの20数年間の動きである。人口計画に関して、中央の規定がないので、各省が積極的かつ効率的にそれに関する地方立法を行っていた。周知のように、中国は10数億の人口を抱える大国として、その膨大な人口は中国経済の発展に大きな影響を与え、国民教育、雇用、保険、福祉などの面で重大な社会問題を起こし、延いては、過剰な人口と限られた資源のバランスも完全に崩されかねない状態にある。これに対処するために、国家は家庭計画の実施を訴えざるをえなく、家庭計画の政策を長年に渡って実施してきた。しかし、立法化することは長い間できなかった。国家の立法がないまま、地方の人民代表大会は、差し迫った地方の困難な局面を打開するために、早くも20年前から人口計画に関する独自の立法を試みてきた。最初の試みは1980年代の広東省であった。当該省は全国ではじめて家庭計画に関する地方立法を行った。それ以来、1998年12月までに、全国32の省、区、市が家庭計画（計画生育）条例を制定した。このような地方立法は、国家の立法に豊かな経験を与えて、それらに基づいて20数年後になって、中央の人口計画生育法はやっとできたのである。それだけでなく、地方の立法により、この20数年間、数億単位の人口増加が免れた。但し、今の状況は

20年前と比べて大きく変わっており、中国特色的の社会主義法体系が形成しつつあり、中央立法も改善されている。このような状況では、先駆けの地方立法は今後その重点を地域問題に移していくのが必然なことと言えよう。

## 2 地方立法の基本原則

地方立法が従うべき基本原則は、地方立法に対する根本的な要求であり、地方立法の法的根拠でもある。基本原則の遵守は、地方立法権の正当な行使をバックアップし、地方立法の質の向上にも寄与するのである。

### 一、中央の法律及び行政法規と抵触しない、という法制統一原則

これは、地方の法規が中央の法律法規との一致性を保つための重要な原則である。当該原則の目的は、地方立法の意欲を十分に保ちながら、過度の地方利権の強調による地方立法の無秩序ならびに国家の法制統一の破壊を避けるところにある。

国家の法制統一を保つために、中華人民共和國立法法は、法律法規のそれぞれの効力について明確な規定を設けてある。それらの規定によれば、憲法は最高の法的効力を持ち、すべての法律、行政法規、地方法規、自治条例及び単行条例、規章は、憲法と抵触してはならない。法律の効力は行政法規、地方法規、規章より上位にある。行政法規の効力は地方法規、規章より上位にある。地方法規の効力は同級または下級の地方政府規章より上位にある。それぞれのレベルにある法律法規によって構成される法体系の中、下位法は上位法と抵触してはならないのである。それだけでなく、中華人民共和國立法法は、地方が創造的立法として作った地方法規は、中央の法律または行政法規が発効した後、それに抵触する部分があれば、それを制定した機関は早急に修正または廃止をしなければならないと定めている。また、中国の社会主義法体系の中、地方法規は独自の法部門として見なされず、地方立法は独自の特色を持つものの、自ら法体系として成り立つとは考えられていないのである。地方立法が中央の法律法規を補足し、具体化するものとして国家の法体系の一部として位置付けられているにすぎないのである。

中央の法律法規の統一をはかるために、中央政府は地方に立法権を与えると同時に、それに対するいくつかの明確的制限をも設けている。そのような制限は主

に次のようなものである。

第一に、地方法規が制定した後、直ちに全国人民代表大会常務委員会に報告し、審査を受けなければならない。省レベルの人民代表大会及びその常務委員会が制定した地方法規、決議は、憲法、法律及び行政法規と抵触する場合、全国人民代表大会常務委員会はそれを取り消すことができる。

第二に、省レベルの人民代表大会は、その常務委員会が制定または批准した不当な地方法規を修正、または取り消すことができる。

第三に、「比較的に大きな市」の地方法規は、省レベルの人民代表大会常務委員会に報告し、批准を得なければならない。このような批准手続は、実質的に、当該市の地方法規の合法性、すなわち、地方法規が定める事項が制定機関の立法権限を越えたかどうか、地方法規の立法宗旨が上位法と合致するかどうか、地方法規の内容が上位法の明文規定に違反するかどうかなどに対する審査である。市レベルの人民代表大会常務委員会が制定した地方法規の中に中央の法律法規または省の地方法規と抵触する条項があると認められた場合は、省レベルの人民代表大会常務委員会は当該条項をまず削除した後に、それを批准する。当該地方法規の立法主旨あるいは基本内容が中央の法律法規と抵触すると認められた場合は、批准しない理由を示して、それを元の制定機関に戻す。

## 二、地方の実情と合致し、地方の特色を反映する、という原則

地方実情と地方特色は地方法規の真髄である。地方法規が地方の実情と合致しなければ、または地方の特色を反映しなければ、当該地方法規を制定する必要がない。一般論として、地方法規に取り込む事項はいずれも各地方の特有な事情、あるいは全国的に一律にして扱うことの難しいものを対象とする。例えば、人口計画生育法の違反者に課される社会扶養費の徴収の問題について、中国経済発展の格差により沿海部と内陸部の所得水準は大きく異なっているから、国家の法律は確かな金額を決めるのに困難である。それが故に、中央の法律は原則としてその幅だけを決めている。より具体的規定は各省の人民代表大会常務委員会に任せて、各地方が自分の実情に応じてその基準を作っている。また、四川省には「都江堰」という古代の水力プロジェクトの遺跡があって、それは国連の世界文化遺産に登録されて、世界的遺産の保護対象となったが、「都江堰」は、実は、ただの

遺跡だけでなく、現に成都地域の重要な水利施設として四川省の産業の発展、農業、住民の生活にとって重要な役割を未だに果たしている。「都江堰」の灌漑区域が四川省全域のほぼ3分の1に達し、成都市以外の幾つかの市区にも産業、農業、生活用水などの源の一つにもなっている。そこで、いかにして世界文化遺産の保護と地元経済の発展と住民の生活の確保を両立させるかが、重要な課題となった。しかし、これほど重要な問題ではあるが、それはあくまでも四川省にとってのものであって、全国から見れば、中央政府が「都江堰」という世界遺産と四川省の関係を調整するような特別立法を行う可能性はほとんどない。そのために、四川省人民代表大会は2001年に「都江堰保護条例」を制定した。当該地方法規においては、保護と活用の関係、各市区が都江堰水利施設を利用する際の権利と義務、各市区と都江堰水利施設の協力関係などの問題を明確に定めて、「都江堰」の保護と利用に重要な役割を果たしている。

### 3 地方立法の動向

地方立法権の確立は、何よりも中国の特殊な事情及び現実の要求に応えるためである。周知のように、中国は、56もの民族があり、自然環境が東西南北によって大きく異なり、広大な国土と膨大な人口を抱え、都市と農村、沿海部と内陸部の経済格差が大きくて、各民族の習慣や宗教もそれぞれ違う。このような発展途上国として何よりも重要なのは、中央政府の指導の下で各地方の積極的な役割を引き出して、安定しながら発展することである。地方立法権の存在理由がまさにそこにあるのである。立法権の視点からみれば、中央は各地方の特殊な事情と特殊な事項に応じて一々立法を行うことが不可能に近いので、地方に一定の立法権限を与え、国家の憲法と法律の枠の中で地方の実際状況に応じて地方の特有の問題を対象とする立法活動を認めるのが必要となるのである。もともと、「改革開放」の初期においては、立法の空白が多く存在していたので、当時の最大の問題が法律の不足であった。それが故に、立法を加速させて法をもって社会生活の各方面をカバーすることが急務であった。その背景のもとで、地方に立法権を授けて、立法における地方の積極的な役割を引き出すことは当時の社会情勢の要求であった。そのために、1979年の地方組織法がまず地方に立法権を授けた。その後

は3年の実験期を経て、地方立法が地元の社会経済の発展や国家の民主と法制建設にとってはいずれも中央の立法が果たせない役割を果たしていたことは判明された。そして、1982年の憲法は地方立法権を正式に認めるようになった。

しかし、今は20数年前と比べると、中国の法制建設の状況が大きく変わった。政治、経済、社会生活などの面に関してそれらに対処する中央の法律法規が数として十分揃えるようになってきている。立法の核心問題が立法の数から立法の質の向上へ移りかわった。それに鑑みて、第10回全国人民代表大会常務委員会の呉邦国委員長が「一つの目標、一つの重点」という立法構想を打ち出して、中国特色的な社会主義法体系を完備化するための目標として、数より質の向上が今後の立法の重点であると宣言した。このような背景のもとで、地方立法も変化し始めている。新たな地方立法の全体件数が減る一方、改正または廃止される地方法規の件数がかなり増えている。實際上、地方の人民代表大会にとって、新たな地方立法をすることよりも、むしろ現状に適合できなくなった地方法規を改正、廃止する方が、地方立法の重要な任務となっている。例えば、広東省人民代表大会常務委員会の統計によれば、2004年前半まで同省はすでに96件の地方法規を改正し、99件の地方法規を廃止した。同時に、地方立法も中央立法と同様、その重心が立法の質の向上へ移りかわった。地方の立法者らは、立法活動にあたって人間を本位とすべきである（中国語では「以人為本」）という意識に基づいて、地域の具体的な事情に配慮しながら、より質の良い地方立法の整備を求められているのである。また、立法の科学化や民主化も新たな立法の原則として提唱されるようになってきている。それに伴って、中央のみならず、地方の人民代表大会もより科学的で民主的な立法活動を求められており、そのための工夫をいろいろとしている。特に、立法の方法として、開放的立法手続が導入されて、社会向けの立法公聴会、立法課題の公募、立法素案の修正意見の公募などのやり方がますます多くの地方立法のなかに取り入れられるようになってきている。例えば、四川省人民代表大会は、「中華人民共和國土地管理法施行方法」を改正するにあたって、改正案を地元の新聞紙である「四川日報」に掲載させて、多くの市民から修正意見を求めていた。また、四川省人民代表大会は、2002年に「四川省世界遺産保護条例」についてはじめて立法公聴会を開いた。さらに、四川省人民代表大会は2002年の暮れに地方立

法の課題の公募をはじめて試みた。これらのやり方の一部がすでに制度化し、地方立法手続きの重要な内容となっている。地方立法方法のこのような変化は、地方立法活動の科学化や民主化を促して、地方立法を地元の人間にとってより身近な活動として感じさせている。

勿論、このような地方立法の変化は、中央立法の全体的変化に伴って起きたことである。前述のように、中央の法体系の確立・改善に伴って、地方立法の活動の場がだんだん狭くなり、これからますます中央の法律法規の具体的施行及び地方事項の解決に集中せざるをえなくなっている。このような傾向に直面して、地方立法の存在価値に関する論争が起こっている。ある見解によれば、地方立法の必要性が小さくなったり消えたりすることはよいことであって、それは中央法律がますます整備化されたことを意味している。法制統一を要求する中央集権制である中国にとっては、立法権が統一的に行使されることが健全たる法制建設の本質的な要求であって、地方立法権がなくなることはこのような要求に合致することである、という。私は、このような主張を完全に否定するつもりはないが、しかし、少なくとも現状では、地方立法を存続させる客観的な条件が依然として存在しているように思う。地方事項の管理が地方政府に与える重要な機能の一つであって、地方政府がそれを遂行しなければならない。そのために、地方立法を通じて地方事項を法制の軌道に乗せて処理することがよいことである。しかも、自然、生態、環境の差、民族習慣及び宗教信仰の違いなどが長期的に存在する客観的事実であるので、それらが存在する限りにおいて、地方立法もやはり長期的に存続し、その重要な役割を果たしていくことが必要であるように思われる。

## V 民族自治地方立法の実態

中国憲法と民族区域自治法は、漢民族以外の少数民族が集中的に居住している地域において「民族区域自治制度」を実施すると定めている。民族区域自治とは、国家の統一的な指導のもとで、少数民族が集中的に居住している地域において、自治機関を設置し、自治権を行使させるような制度である。民族区域自治の実施は、少数民族内部の事項を自らの手で管理する権利を尊重し、保障するという国家の精神と、各民族間の平等、団結、共存共栄という法律原則から形成された制

度である。

今の中国では、全国で154ヶ所の民族自治地方が存在している。つまり、5ヶ所の自治区（省レベル）、31ヶ所の自治州（市レベル）、119ヶ所の自治県が含まれる。地方自治の諸自治権の中で、最も重要で中心的なものが民族自治地方の立法権である<sup>3)</sup>。中華人民共和國立法法の規定によると、民族自治地方の人民代表大会が地元の民族の政治、経済、文化の特徴に応じて、自治条例または単行条例を制定することができる。自治区の自治条例と単行条例は、全国人民代表大会常務委員会に報告し承認を得てから発効する。自治州や自治県の自治条例と単行条例は、省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会に報告し承認を得てから発効する。自治条例は、民族自治地方内部の諸関係を調整するための総合的な地方自治法規である。それに対して、単行条例は、もっぱら特定の社会関係を調整するための単一的な地方自治法規である。今現在、全国で制定された自治条例と単行条例をあわせて600件余りがあり、そのなかの絶対多数が単行条例である。例えば、四川省の場合、制定された自治条例と単行条例をあわせて71件であって、そのうち、自治条例は6件で、単行条例は65件である。

自治条例または単行条例が本自治地方の行政区域の範囲内に限って施行するために、行政区画の視点から言えば、民族自治地方の立法をも地方立法の一種として扱うことには問題ないが、しかし、民族自治地方の立法は普通の地方立法と比べて大きな違いがある。まず、立法の主体が違う。自治条例または単行条例を制定する権限を持つのは民族自治地方の人民代表大会のみであって、その常務委員会はこのような権限を持っていない。自治区の人民代表大会の常務委員会は、地方法規を制定することができるし、現実的に大量の地方法規が人民代表大会の常務委員会によって作られているにもかかわらず、自治条例または単行条例を制定することは常務委員会ができないのである。次に、立法権限が違う。地方法規は不抵触の原則を遵守し、常に上位にある法律法規と抵触してはならないのに対して、自治条例または単行条例は、このような制限を受けておらず、上位にある法律法規に対して融通のきく規定を作ることができる。しかも、それこそが民族自

---

3) 王聖誦『中国自治法研究』（中国法制出版社、2003年）、40頁。

治立法の特色である。例えば、犯罪と刑罰に関する立法は、中央の専属立法権に属するものであって、地方立法がこれにかかわる権限を一切持たない。しかし、刑法90条によると、民族自治地方において刑法の完全な適用が困難な場合は、自治区あるいは省の人民代表大会は本地域に暮らす民族の政治、経済、文化の特徴を考慮し、刑法の基本原則に基づいて、融通または補足の条項を定めて、それを全国人民代表大会常務委員会に報告し、承認を得てから施行することができる、という。この例から分かるように、その他の地方立法と比べて、自治地方立法はその立法権限の範囲が大きいのである。

しかし、上位にある法律法規に融通のきく規定を設けることができるのは、民族自治地方の立法が法制統一の原則を遵守しなくてもよいことを意味するのでは決してない。自治条例または単行条例が、中国特色のある社会主義法体系の一部として、国家法制統一の枠の中に置かれ、憲法、法律、行政法規が定めた基本原則に合致しなければならないのである。それが故に、中央法律は、自治地方に上位の法律法規に融通のきく規定を設ける権限を認めていると同時に、一定の制限をも加えている。例えば、中華人民共和国立法法の規定によれば、自治条例または単行条例は現地民族の特徴に応じて、法律あるいは行政法規の規定に融通のきく規定を設けることができるが、そのような融通規定は法律、行政法規の基本原則に違反してはならないし、また、憲法、民族区域自治法の規定、民族自治地方に関するその他の専門法律、行政法規の規定に対して、融通の規定を設けてはならないのである。そのような制限は具体的にいえば下記の通りである。

第一は、自治条例または単行条例は憲法上の融通となるような規定をしてはならない。憲法は国家の根本法であり、国家の政治、経済の基本制度を定め、立国の基本でもある。全国各地で例外なくこれを遵守しなければならない。何人も憲法の基本原則に違反してはならない。当然、民族自治地方も例外ではない。

第二は、自治条例または単行条例は民族地域自治法上の融通になるような規定をしてはならない。民族地域自治法は民族地域自治の基本法律であり、もっぱら民族自治地方を対象としてその自治の基本制度と原則を定めているものである。それ自体は自治条例または単行条例の制定の法的根拠でもある。それが故に、民族地域自治法上の融通となるような規定をしてはならないのである。民族自治地

方は、民族地域自治法を遵守し、民族地域自治法に従って自治活動を行うべきである。

第三は、自治条例または単行条例は、民族自治地方を定めるその他の専門法律、行政法規の規定に対して、融通がきくような規定をしてはならない。これらの法律、行政法規はすでに民族地方の特徴を考慮し、民族自治地域に対して融通がきくような規定をしており、民族自治地方がこの上にさらに融通がきく規定を設けてはならないのである。

民族自治地方が制定した自治条例または単行条例の中味を見てみると、その多くが、現地の社会経済発展の現状を考慮し、居住する少数民族の生活習慣、風土人情などに配慮して融通がきくような規定をしている。これらの規定は、婚姻、相続、家庭計画、文化教育などの面に集中している。例えば、結婚年齢について、男性の場合は満22歳、女性の場合は満20歳であると中央の婚姻法が定めている。しかし、この条文に対して、融通がきくような規定を作って、結婚の年齢は男性20歳、女性18歳にまで引き下げた民族自治地方は少なくない。例えば、四川省の甘孜チベット族自治州とアーバーチベット族羌族自治州は、いずれもこのような融通規定を作ってある。また、義務教育に関しては、甘孜チベット族自治州の場合、「満6歳の児童、性別、民族、人種を問わず、学校に入学し所定年限の義務教育を受けなければならない。条件が揃っていない地域につき、7歳までに引き延ばすことができる」という中央の義務教育法の規定に対して、「条件が揃った地域に満6歳の児童が入学できる。へんぴな農村や牧場の場合、入学の年齢を8—10歳までに引き延ばすことができる」という融通規定を設けてある。さらに、人口計画に関しては、四川省の涼山イ族自治州は、「一人っ子」政策を提唱、奨励するという、中央の人口計画生育条例の規定を改めて、少数民族の場合、計画に従って二人の子を出産することができる」と、融通規定を作ってある。

なお、民族自治地方の立法の実際を見てみると、いくつかの問題が依然として存在していることが分かる。特に、民族自治地方が上位の法律法規の規定に対して、どのような問題について融通規定をなしうるのかは、はっきりとはしていないのが実情である。そのために、現実においては、融通規定を設けた単行自治条例はその内容が合法か否かでしばしば議論が起こる。例えば、本来の意味からす

れば、単行自治条例ができるのは上位にある法律法規に対して「融通」だけの規定を作ることであって、上位にある法律法規から離脱した新たな規定を作ることとは決してできないはずである。しかし、一部の民族自治地方が作り上げた単行自治条例は真っ向からこのような定義に反していると言える。例えば、四川省の涼山彝族自治州が制定した「邛海保護条例」「瀘沽湖風景区保護条例」、及び同自治州の峨邊彝族自治県が制定した「竹溝風景区保護条例」などは、これらの観光名所に関する中央の法律法規がまったく存在していないために、単行自治条例として作られたものである。しかし、その中味を見てみると、「融通」という痕跡がまったく見られず、むしろ、「規定」そのものである。法律法規の本来の規定からすれば、州や県の人民代表大会は単行自治条例としてそのような規定を作る権限があるかが疑問である。實際上、これらの条例に対して、四川省人民代表大会は、そのいずれも当該自治地方の人民代表大会で採択されたもので、内容そのものも中央の法律法規に反するものでもないとして、省人民代表大会の常務委員会の審査を経てそのまま批准している。

## VI 地方法律監督権の行使状況

監督権は人民代表大会の職権の重要な一部であり、その源はほかの国家権力と同じく人民から来ている。人民代表大会制度はあまり例のない制度であるが、いくつかの点で、その他の代議制国家と共通している。すなわち人民が選挙を通じてその権力を国家の機関に託するという政体形式がとられているのである。但し、西側の諸国は権力分立の原則をとり、各種の権力間の相互抑制と均衡によって、権力への制約ないし監督をはかろうとしているのに対して、中国では、人民が一つ総合的な存在と見なされ、その権力も一体化したものと考えられるので、国家権力の統一が国家政権構築の最も重要な特徴となる。具体的にいえば、人民代表大会は人民が権力を行使する機関として、国の立法機関にとどまらず、すべての国家権力を掌握する機関でもある。この点については、ほかの代議制国家と完全に違ってくる。中国では、すべての国家機関にとって人民代表大会が直接の権力の源であり、そのほかの国家機関が人民代表大会によって選ばれるのである。行政、裁判、検察機関などの国家機関は、人民代表大会の意思あるいは人民代表大

会が制定した法律に従って、行政管理または司法活動を行うのである。人民は人民代表大会の選挙と任命を通じて、自らが有する権力を政府、法院、検察院に託し、それと同時に、政府、法院、検察院に対する監督の権力を人民代表大会とその常務委員会に託するのである。権力への抑制は、国の行政権、裁判権、検察権をそれぞれ政府、法院、検察院に与え、それと同時に、政府、法院、検察院が人民代表大会とその常務委員会の下に置かれて、その監督を受けることによって実現するとされているのである。

ここ20数年においては、地方各級の人民代表大会とその常務委員会が地方における国家権力監督機関として、法律が授けた監督権を行使したと同時に、様々な有効な監督形式をも作り上げた。例えば、政府、法院、検察院の活動に対して評議を行い、政府、法院、検察院の職員個人を対象に職務遂行状況の説明を求め、重大な司法事件に関する説明報告を聴取するなどの監督形式がある。しかし、全体からみれば、監督権は立法権の行使と比べてまだ力が足りない状態にあり、国の法体系の基盤がますます出来上がり、法体系全体が次第に完全化しつつある今日の状況においては、その不十分さがますます明白になってきている。立法論の視点からみれば、監督権の行使に必要な手続法的規定が欠け、法律執行の検査、特定問題の調査、活動報告の聴取などの最も重要な監督方式についてさえ具体的な法律法規は存在していないのである。また、実際の視点からみれば、監督の質の向上と監督効力の保証については、なお十分な議論が必要である。政府、法院、検察院の適法な職権行使に干渉しない前提で、いかにして監督の威厳を樹立し、それをもって権力行使に対する抑制効果をあげるかは、引き続き模索し、検討する必要があるのである<sup>4)</sup>。幸いに、「監督から離れた権力は必ず腐敗をもたらす」というのは、いまの中国社会の共通認識となっており、それを背景にして、地方各級の人民代表大会とその常務委員会は、監督権の行使にあたって、模索しながらも一定の成果を上げているようになっているのである。

いまは、地方各級の人民代表大会とその常務委員会が行う監督は主に二種類に分けられる。一つは法律監督であり、もう一つは職務監督である。法律監督とは、

---

4) 趙肖東「關於司法案件監督質量之保障的思考」、『民主法制建設』、1999年第9期。

地元における法律法規の執行効果に重点を置き、それを監督することをいう。それに対して、職務監督とは、政府、法院、検察院の活動状況に重点を置き、それを監督することをいう。この二種類の監督には相違があるものの、互いに密接な繋がりがある。法律法規の執行は具体的な職務遂行を通さないと成り立たないために、両方の監督が同時に必要なわけである。具体的にいえば、地方人民代表大会とその常務委員会は次のような方式を通じて監督権を行使しているのである。

### 1 法律執行の検査

地元において、憲法、法律、行政法規及び上級人民代表大会とその常務委員会の決議の遵守と執行、国家計画と国家予算の執行を保証することが、地方人民代表大会とその常務委員会の重要な職能の一つである。この職能を行使するための主な方式は、本行政地域における法律法規の執行状況に対する検査である、通常「法律執行検査」という。中央より地方の方が比較的早い時期から法律執行検査を始めていたのである。20世紀の80年代半ばから、一部の地方ではすでに法律執行検査が行われはじめ、そのための規則も作られたのである。例えば、安徽省の場合は、1985年から少なくとも年1回に「法律執行検査」を行ってきている。また、四川省人民代表大会常務委員会は2002年に「法律実施状況の検査監督の強化に関する規定」を制定し、法律執行検査の対象、範囲、内容、組織、検査方式、検査結果などの問題を詳しく定めて、それに基づいて「法律執行検査」を行ってきたのである。

地方の法律執行検査について、普通は、年1回あるいは2回のペースで比較的に大規模な集中検査を行う。主に、目立つ問題または国民関心度の高い事項を選び、それと関連する法律法規の執行状況を検査の対象とする。例えば、2003年に中国全土に広がった新型肺炎 SARS をきっかけに、各地方の人民代表大会は、直ちに「伝染病防止法」についての法律執行検査を行い、その検査を通じて「伝染病防止法」の徹底的な実行及び伝染病防止の実務的問題の解決に努めて、新型肺炎 SARS の抑制に大きな役割を果たした。

## 2 活動報告の聴取と審議

政府、法院、検察院の活動報告を聴取、審議することは、一つの日常的な監督活動である。憲法と地方組織法の規定によれば、地方各級の人民代表大会は、自らの常務委員会、同級の政府、法院、検察院の活動報告を聴取し、審査する。ここでの審査は、人民代表大会全体会議の場で前年度の活動報告に対する審査を意味する。人民代表大会閉会期間中については、常務委員会が聴取し、審議する活動報告は、主に政府の各職能部門の活動に関する報告及び法院、検察院の特定事件に関する報告である。各地方人民代表大会の常務委員会は2ヶ月に1回全体会議を開かなければならないが、その会議のスケジュールのほとんどが活動報告の聴取と審査である。現状では、活動報告の聴取・審議に関する全国統一的な手続法はまだ存在していないので、各地方は実際の状況に応じて独自に地方法規を作り、手続を定めてそれに従って職務を遂行するのである。例えば、四川省の場合は、1988年に制定した「人民代表大会常務委員会議事規則」及び1992年に制定した「監督条例」の中に特別の章を設け、活動報告の聴取・審議についての手続き、決議、意見のフィードバックなどを詳しく定めて、これらの規定に従って職務を遂行している。

常務委員会会議で聴取、審議の対象とされる活動報告は、主に当時の政府、法院、検察院が進めている重点活動、民衆が注目している事件、深刻な社会矛盾を含む事項などから選び出されている。例えば、2004年の3月に、四川省の「沱江」という川で汚染事故が起り、川沿いに住む住民の日常生活に大きな打撃を与えた。四川省第十回人民代表大会常務委員会第八次会议は、省政府の「沱江特大水汚染事故」に関する報告を聴取し、審議した。そのときには、多数の人民代表からは反対意見が出て、政府が問題の深刻さと責任の追及に認識が甘くて、事故発生後に迅速な対応措置をとっていないと厳しく指摘し、報告を受け入れられないと表明した。その代わりに、事故の性格を明確にして、事故責任者を処分し、次回の会議で再度に報告を提出することを求めた。さらに、一部の人民代表は、今回の事故について、四川省人民政府は四川省の人民に謝罪すべきであると主張した。これを受け、四川省人民政府が第十回人民代表大会常務委員会第九次会议において二度目の報告を提出した時に、謝罪の内容を報告の中に盛り込んだ。省

長と担当副省長は、事故の責任を認めて、汚染問題を解決するための一連の対応措置を講じるように表明した。会議後、事故の責任者が処分を受け、ブラックリストに載せられた汚染企業が生産停止を命じられ、汚染防止策の導入を求められた。いま、「沱江」沿岸にある小規模な砂糖工場、農薬工場、染料工場などがすべて閉鎖され、そのほかに、市、州にある「沱江」の汚染源となる地域の取り締まりも着々と進んでいる。中国のメディアは、政府の事故報告の聴取と審議を通じて政府活動を有効に監督して、強固な措置で政府の問責制度を確保したとしてこの事件における四川省人民代表大会常務委員会の活動ぶりを評価した。

### 3 評議

評議は職務評議と述職評議に分ける。職務評議とは、常務委員会が政府、法院、検察院の職務遂行状況に対する議論と評価を指す。述職評議とは、常務委員会が任命した国家機関の構成員の報告に基づいて、当該構成員個人の職務遂行状況に対する議論と評価を指す。評価は、満足、基本満足、不満足という三つのレベルに分けられる。この制度は、地方によって作られた監督方式であり、各地方の地方法規によって制度化されている。例えば、四川省人民代表大会は、1996年に「地方各級人民代表大会常務委員会評議工作条例」を制定し、評議の対象、内容、手続き、評議意見、整理改善の結果報告、法的責任などを詳しく定めた。

従来は、各地方人民代表大会の評議は、主に政府、法院、検察院などの国家機関を対象に行っていた職務評議であったが、近年になって、評議は、直接にこれらの国家機関の中に人民代表大会常務委員会によって任命された政府の責任者、裁判官、検察官を対象とするケースが増えている。例えば、2002年は、四川省人民代表大会は、司法庁長、国家安全庁長、文化庁長、教育庁長を含む10人の政府構成員に対して述職評議を行った。評議の結果、個別の庁長に不満足という評価が付けられた。2004年も、民政庁、人事庁、国土資源庁を含む五人の庁長に対して評議を行った。四川省だけでなく、例えば、江西省人民代表大会は、2003年にはじめて自ら任命した三人の裁判官に対して述職評議を行った。述職評議は、いわば直接個人を対象とするような性格を持つのみならず、常務委員会の評議が終わった後にその評議意見を各関係部門に送付し、将来の幹部考査の根拠とする

のである。そのために、多くの幹部にとって大変重大なことになっている。

#### 4 特定問題の調査

特定問題の調査は、中央の法律によって定められた監督方式の一つである。中央法律は、特定問題調査委員会招集の基本条件と基本手続を定めているが、詳細な規定がなく、各地方においてもこの問題を扱う特別な規定がない。そのために、四川省は1992年の「監督条例」において特別な章を設けて特定問題の調査に関する条文を盛り込んだが、その条文自体は原則的な規定でしかない。

具体的な規定は十分でないにもかかわらず、特定問題調査は、一種の強固な監督形式として広く認められている。法律上、特定問題調査は、人民代表大会主席団または10分の1以上の代表の連合署名をもって同級の人民代表大会に提案し、あるいは常務委員会主任会議または5分の1以上の常務委員会構成員の連合署名をもって同級の人民代表大会常務委員会に提案することによって発動されることができ、実際上は、発動はむしろ稀である。最近の事例として、安徽省合肥市の人民代表大会常務委員会は、2000年に全国ではじめて特定問題調査委員会を設立し、特定の司法事件に対する監督を行い、大きな反響を呼んだ。この事件は、全国各地のマスコミによって大いに取り上げられて、「合肥市の人民代表大会常務委員会が特定問題調査という監督方式を用いて、特定司法事件に対する監督を行うのが、まさに司法公正と法律尊厳を守る行動である」と絶賛された。

しかし、全国的にみれば、特定問題調査という監督方式を用いるところはまだ少ないというべきであろう。これから、いかにして特定問題調査という強固な監督方式を用いて、政府、法院、検察院に対する監督を強化するかが、各地方人民代表大会とその常務委員会にとって一つの課題かもしれない。

#### 5 個別司法事件監督

これは、各地方人民代表大会とその常務委員会が長年にわたって実践と努力によって作り上げられた一種の監督方式である。この監督方式は、直接に裁判権と検察権の独立行使に関わるものとして、中国の独自色を出す一方、大きな論争をも引き起こしている<sup>5)</sup>。

周知のとおり、司法の独立は近代法治国家の基本原則の一つであり、そのシンボルでもある。中国の憲法と法律は、人民法院は法の規定に従って独立して裁判権を行使し、また、人民検察院は法の規定に従って独立して検察権を行使し、いかなる組織機関、社会团体、個人からの干渉も受けないと定めている。しかし、「独立して行使する」と定められている中国の裁判権と検察権（中国で通常「司法権」という）は、通常意味での絶対的な司法権とは違い、特に、多くの国で取り入れられている分権体制の下の「司法独立」とは異なっている。両者を同様に見るべきではないのである。中国のいまの政治体制の下では、法院の裁判権と検察院の検察権はいずれも人民代表大会の権力を本源としており、しかもその権力の下に置かれてそこからの監督を受けている。そのために、理論上にも実際上にも、中国の裁判権と検察権はいずれも人民代表大会とその常務委員会の監督の下で独立して行使されているのである。憲法と地方組織法の規定によると、地方各級の人民代表大会とその常務委員会が同級の人民法院と検察院の活動を監督し、同時に、地方各級人民法院と検察院が自らを選任した国家権力機関に対して責任を負い、活動を報告する、という。

地方各級の人民代表大会とその常務委員会が法院と検察院の活動に対して行使する監督は、通常、「権力機関が行う司法監督」と呼ばれる。人民代表大会は法院と検察院に対して監督権を行使できるという、誰もが問題とはしないが、しかし、その監督権は一旦個別事件の司法監督に移ると、さまざまな論点や主張が次々と出てくる。反対論者によれば、司法監督はマクロ的、全局的、指向的なものにとどまるべきであって、具体的、ミクロ的、現実的なものに及ぶべきではないし、特に個別事件に口を出すのをできるだけ避けるべきである、と主張している。これに対して、賛成論者によれば、個別事件に対する司法監督は、合法性と合理性を十分に考えて、特に裁判権そして検察権の独立行使の関係について一層慎重さを要することが分かるが、司法監督は、抽象的なものではなく、必ず具体的な個別事件を通じてそれを実現する必要がある。そうでないと、その監督は果たして実効性が担保されるかが疑問である、という。ところで、以上の論争はど

---

5) 関珂主編『2004年中国立法研究報告』（中国民主法制出版社、2004年）、80頁。

ちらかというと、理論界でのものである。いまの中国の実務をいうと、個別事件に対する司法監督を認めるべきか否かはもはや問題ではなく、むしろ、いかにして個別事件の司法監督を合理化させて、そのための基準をいかに明白化するのか、その手続をいかに完備化するかが問題とされているのである。

なぜ、中国では、個別司法事件までに司法監督を認めるようになってきているかというと、それはやはりいまの社会要請であって、その根本的原因が司法現場に溢れる不公正と腐敗にある。司法自体は権威を樹立できず、民衆から信頼されていないから、社会と民衆は人民代表大会とその常務委員会による司法監督に大きな期待を寄せて、その監督機能を期待するようになるのである。事実上、地方人民代表大会の常務委員会が設立されてから1980年代の末までは、司法監督の主な方式として、すでに、司法機関の活動報告を聴取し、審議することと、司法機関にかかわる苦情の対処、裁判官と検察官を含む司法機関の構成員を任免すること、という二つのものがあった。当時、人民代表大会の常務委員会が持つ司法監督権が徐々に認識されるようになるにつれて、司法機関と関係のある意見や苦情は地方各級の人民代表大会常務委員会に多く寄せられるようになり、なかでは、ほとんどが個別の司法事件に関わったものであった。そして、1990年代になると、各地方の人民代表大会とその常務委員会が、個別事件への監督を司法監督の一種類として取り扱いはじめた。しかし、当時は、人民代表大会常務委員会の内部においてもこの問題に対して意見は分かれていた。例えば、四川省人民代表大会は1992年に「監督条例」を制定した時は、個別事件への司法監督は監督方式としてまったく定めていなかった。にもかかわらず、各級の人民代表大会は法院と検察院に対して監督権を行使している一方、法院と検察院が個々の事件の処理を中心に仕事をしている、という関係のなかで、どうしても個々の事件に関して人民大衆から問題が提起されて、それに関して解決の意見を出すように人民代表大会から要求されることがある。また、各級の人民代表大会は法院と検察院の活動報告を聴取し、審議する時にも、法院と検察院に関わりのある個別事件はどうしても持ち出されることもよくある。このような情勢と実情の下では、司法監督が個別事件に及ぶか否か、特定事件への干渉または関与ができるか否か、言い換えれば、直接に個別事件を監督することができるか否かが、地方各級人民代表大会常務委

員会にとって避けられない問題となっており、多くの地方の人民代表大会は積極的にそれを行うようになったのである。

その後、個別事件への司法監督を展開することに伴って、そのための制度も議論されるようになった。特に、人民代表大会とその常務委員会は、自分自身の監督行為を自主的に規制し、司法独立を干渉しないという大前提の下で、いかにして合法的で合理的な監督を行うかが大きな課題として提起された。これに対処するために、各級の人民代表大会は相次いで自主規制の規定を作り、一部の地方人民代表大会がそのための地方法規までを制定した。例えば、北京市人民代表大会は1997年に「監督司法工作条例」を、四川省人民代表大会は1998年に「司法案件監督条例」をそれぞれ制定した。これらの地方法規は、司法監督の基本制度、司法監督が従うべき基本原則と手続などの内容を明確に定めた。例えば、司法監督が従うべき原則として、集団権力行使の原則、直接事件に介入しない原則、同級監督の原則、回避原則などが定められた。また、司法監督の主体、対象、範囲、方式、職権区分、監督の効力などの内容ははっきりと規定された。例えば、個別事件への司法監督に関して、担当者の変更、事件報告の聴取、調査権の発動、法律執行の検査、処理意見書の提出、事件の承認、事件ファイルの閲覧、決議文の交付などについての規定がある。特に、地方法規の中では、不当な司法監督への救済措置として、監督対象とされる司法機関が人民代表大会常務委員会の監督に異議がある場合、同級または上級の人民代表大会常務委員会に書面報告を提出して異議を申し立てることができる。関係の人民代表大会常務委員会が早急にそれを審議し、不当が認められる場合は、法に従ってその不当な監督決定を変更または取消さなければならない、という規定を設けたところが少なくない。

実際上の状況を見てみよう。例えば、四川省人民代表大会常務委員会は、2002年において四川省高級人民法院が受理した事件の中から5件を選んで集中的に監督を行った。この5件の事件のいずれも社会的反響が大きいか、下級の人民代表大会常務委員会から再三にわたって監督の要請があったか、または、事件の当事者が繰り返して不服申立をしているような事件である。監督の措置として、四川省高級人民法院に再審を求めたり、省人民代表大会常務委員会に事件の状況を再確認して報告してもらったり、冤罪にかかわった担当者の責任を追及したりした。

その結果として、5件のうち、1件が冤罪であることが分かり、その判決が変更された。残ったその他の4件はいずれも判決がそのまま維持されるようになった。このような監督を通じて、誤判が是正された一方、公正とされた判決がそのまま常務委員会委員の理解と支持を得て維持された。当事者も法院の判決に対して一層承服の意思を示した。結果的にいうと、監督権の行使を通じて、社会の対立と不満がよりよく解消されたと言える。

個別事件に対する監督が以上のような積極的意義を有することには異論がないが、但し、私見としては、個別事件の監督はあくまでも一種の例外的司法監督として扱うべきであって、普遍的に適用されるような制度とすべきでないように思う。なぜなら、個別事件への監督は、ある具体的な事件に限定してみれば一時的な効果があるように見えるものの、司法制度全体からみれば、やはり「害」が「利」より大きいと考えているからである。周知のように、民衆は法院の判決に従う確率が法院の判決の権威と正比例関係にあり、判決に従う確率が高いほど法院の権威も高められるのである。そして、法院こそが紛争を最終的に解決し、社会や民衆間の対立を解消するところである。民衆は判決に対して不服があれば、関係司法機関に不服を申し立てるべきであって、それは法が付与した訴訟権利でもある。法院とは別に、人民代表大会はもし個別事件にまで容易に口を出すことができるならば、必然的に、判決に対して不服を申し立てる人が増えるし、訴訟を通じて紛争を解決するという国家の基本制度も崩れてしまい、訴訟当事者も訴訟権そのものを放棄し、代わりに人民代表大会常務委員会の方に何でも干渉するように要求するのである。その結果、法院の判決に従う確率が更なる低下を導くばかりではなく、人民代表大会常務委員会の過剰な介入によって、判決の効力を脅かすものになってしまう。実際にも、人民代表大会常務委員会が行った個別事件の司法監督は、たとえ申訴または控訴の書面を法院に移送するだけでも、法院がこれを受けて直ちに再審査ないし再審手続を起動することがよくあり、それによって事件の解決が長引くようになってしまう。例えば、四川省ではかつて次のような事件があった。一見ごく普通の契約事件であったが、個別事件の司法監督対象となったために、何回も審理されて、判決はなかなか確定できなかった。本来、数日間、長くても数ヶ月で解決できる簡単な事件であるにもかかわらず、8

年間もの歳月がかかってしまい、当事者も一体どこが正しいかが分からなくなった。そのほかに、個別事件の司法監督に関して各級の地方立法が定めた監督方式の中には、斟酌に値する点も多く含まれる。例えば、事件ファイルの閲覧、決議文の交付執行などは、いずれ司法への露骨な不当介入に含みを残しているように思われる。

勿論、以上のような問題があると指摘することは、個別事件への司法監督を完全に否定しようという意味ではない。いまの中国の法律の規定からすれば、個別事件への司法監督の合法性自体にはまったく問題がないと言わざるを得ない。例えば、中央の法律法規は、人民代表大会とその常務委員会が法院と検察院の活動を監督する権力を持つと定め、さらに、人民代表大会とその常務委員会は、政府、法院と検察院に対する不服申立と意見を受理しなければならず、公民の申立、告発または検挙に対し、その事実を調査して処理すると定めている。何人もそれを制約、攻撃、報復してはならない。それが故に、公民が審理中の個別事件に関わった不服申立、告発、検挙を人民代表大会常務委員会に提起することは、法律上何も問題がないし、提起した場合は、人民代表大会はそれを受理しなければならない。個別事件と関わった不服申立、告発もその中に含まれているはずである。むしろ、強調したいのは次の諸点である。

1、憲法と法律によって付与された人民代表大会とその常務委員会の監督権力は、一種の国家権力であり、実質的には国家を代表して監督権を行使するのである。そのために、人民代表大会による監督が最高形式の監督とも呼ばれる。但し、その種の監督はあくまでも司法制度、司法秩序、司法正義に着目すべきである。人民代表大会は、憲法が定める権限内において、法院と検察院の活動報告に対する審議権、裁判員と検察員に対する任命権と罷免権、裁判活動と検察活動に対する質問権と視察権などの諸権限を十分に行使し、司法活動における普遍的または重大な主要問題に関心を寄せるべきである。個別事件への司法監督は、監督の特殊方式とすべきであって、必要な時に限って、典型的な個別事件に対してのみ例外的に行使されるべきである。

2、司法監督の目的は、司法機関内部の監督システムを起動させることに置かれるべきである。すなわち、個別事件への司法監督は司法機関の機能を代行する

ものとするべきではない。人民代表大会は司法権を司法機関に授ける以上、事実と証拠に基づいて法律を具体的に適用できるのは司法機関だけであって、司法権は司法機関の専有の権力であって、人民代表大会とその常務委員会はこれらの権力を一切有していないのである。それとの関連でいえば、人民代表大会常務委員会は個別事件への司法監督を行うときは、その目的が司法機関内部の監督システムを起動させることに置かれるべきである。人民代表大会は、事件の実質的処理に口を出すのではなく、むしろ、個別事件への司法監督を通じて、司法機関の内部監督システムを「作動させる」ことに集中すべきであって、司法機関に自らの手で不正を是正させるように心がけるべきである。

3、個別事件への司法監督の最終目的は司法機関の威信の樹立にある。すなわち、個別事件への司法監督は、重大でかつ典型的な事件に照準すべきであって、一般事件までには及ぶべきではないのである。重大でかつ典型的な事件への司法監督を行うことだけでも、司法機関とその構成員に対して、人民代表大会には監督権があり、しかもそれを行使している事実を示すことが十分できる。それによって、司法不正や腐敗を行おうとする一部の司法人員に警鐘を鳴らして、そのような意欲と能力を事前になくして、より公正的に法の執行を促すことができる。それは最終的に司法機関の威信の樹立に繋がっていくのである。

## Ⅶ むすびにかえて

これまで検討してきたように、中国の近代化過程において地方人民代表大会がますます大きな役割を果たすようになっており、その活動が立法のみならず、行政や司法に対する監督、少数民族自治法律の実施などの広範囲に及んでいる。今日の中国においては、権力構造や法治体制は人民代表大会特に地方人民代表大会を抜きにしてはもう語れなくなったのである。勿論、このように、地方人民代表大会の役割の増大に伴って、いくつかの新しい課題も提起されている。例えば、地方人民代表大会自身がいかに自分自身の建設をよりよくするのか。また、中国の指導者達がかねてから強調しているように、「民主」と「法治」に基づいての国づくりが今後の中国の目標ではあるが、その両者をどのように協調させ、うまく両立させるかは今後一層の研究を要するようと思われるのである。