

現代中国における「法治政府」の 建設およびその課題

江 利 紅*

要 旨

中国の行政法上には、「依法行政（法による行政）」の原理が採用されている。「依法治国（法による治国）」を実現するために、最高行政機関である国務院は「依法行政（法による行政）」の推進や「法治政府」の建設というスローガンを打ち出した。具体的には、合法行政、合理行政、適正手続、公開・高効率・国民便宜、誠実信用、権利と責任の一体化などの目標を目指し、公務員の「依法行政」の意識と能力の向上、制度建設の強化と更新、科学的かつ民主的な政策決定、規範的かつ公正な法律実施、政府の情報公開、行政監督と責任追及の強化、法による社会紛争の解決などが要求される。これらの目標を達するために、今後、人民代表大会の機能を改革し、その地位を向上するとともに、行政管理体制の改革を推進し、行政権に対する法的統制を強化しなければならない。

はじめに

2015年12月27日、中国国務院は、「法治政府建設実施綱要（2015-2020年）」を發布し、「2020年までに機能の科学化、権力・責任の法定化、法律執行の厳格化、公開・公正、廉潔・効率、法律遵守・誠実・信用」の「法治政府」の建設という目標を基本的にも実現させることとしている。周

* 中国華東政法大学法律学院教授・法治政府研究所所長

本論文は、2015年度上海市哲学社会科学計画一般プロジェクト「行政過程の法的統制」（項目番号：2015BFX007）、上海高校特聘教授「東方学者」プロジェクト（項目番号：TP2014051）による研究成果の一部である。

知のとおり、1978年の「改革開放」政策の導入以来、中国は、著しい経済発展が成し遂げられた同時に、法治建設¹を推し進め、「依法行政（法による行政）」と「法治政府」の建設の面で人々を驚かせる巨大な成果を収めた。一方、現実の行政からみれば、法律に違反する場合がまだ多い。たとえば、違法的な土地収用、不動産の立ち退き、行政処罰（秩序罰）、行政收費（費用徴収）などの領域でこれがみられる。また、現実には、行政機関こそが、人民代表大会よりむしろ国家権力の中心にある。そして、人民代表大会の行政機関に対する指導や監督の機能は、まだ十分に発揮されていない。

そのため、本論文では、中国における「法治政府」の建設をめぐって、まず、中国における国务院や地方政府などの行政機関と中央集権制、指揮命令制、首長責任制などの行政制度（Ⅰ）を概観し、次に、中国における「依法行政（法による行政）」の原理の導入のプロセスを考察し、ドイツや日本の「法律による行政」の原理と比較した上で中国における「依法行政（法による行政）」の特色を明らかにし（Ⅱ）、さらに現段階の中国における「依法行政（法による行政）」の推進と「法治政府づくり」の実状を実証的に分析し（Ⅲ）、その課題と問題点をとりまとめ（Ⅳ）、最後に、今後の中国における「依法行政（法による行政）」と「法治政府づくり」の進むべき道を検討し、将来の展望を行うことにする（おわりに）。

Ⅰ 中国における行政機関と行政制度

中国の行政制度には、「民主集中制」を基本的原則とし、中央集権制や指揮命令制を実施する。中央人民政府である国务院は、国家最高権力機関の執行機関・国の最高行政機関として、全国の地方各級国家行政機関の活

¹ 「法治建設」は、法治主義を実現するために行なわれた法の制定、執行、適用、遵守などの活動を指す。1990年代以前、中国では「法治」、「法治建設」という用語をブルジョワ階級のものとして廃棄し、通常、「法制」、「法制建設」という用語を使う。ここでの「法制」、「法制建設」は法律、制度のみではなく、法の制定、執行、適用、遵守などを含んでいる。

動を統一的に指揮・命令・指導・監督する。そして、行政機関の内部的管理体制からみれば、首長責任制を実施する。たとえば、国務院は総理責任制を実行する。国務院総理は内に対しては、内閣の運営を主宰し、外に対しては内閣を代表し、指揮命令権、最終決定権、人事任免権、署名権などの権限をもっている。また、上級行政機関あるいは行政指導者は下級行政機関およびその行政人員に対し監督を実行する権限がある。行政監察機関や国家審計機関（会計検査機関）は国家行政機関とその行政人員に対し監督を行う。

1 中国における行政機関

中国地方制度の全般からみれば、地方自治ではなく、中央集権制を実施しているといえる。中央行政機関は、国の最高の行政機関としての国務院である。

(1) 中国の中央行政機関——国務院

中国の国務院は、日本の内閣に相当し、中央人民政府であり、国家の最高の行政機関である。同時に、国務院は、最高の国家権力機関（全国人民代表大会およびその常務委員会）の執行機関として（「憲法」第 85 条）、全国人民代表大会およびその常務委員会に対して責任を負い、その活動を報告する（「憲法」第 92 条）。

① 国務院の構成員

国務院は、総理、副総理数人、国務委員数人、各部部长、各委员会主任、審計（会計検査）長と秘書長によって構成される（「憲法」第 86 条）。国務院総理は中華人民共和国主席が指名し、全国人民代表大会で決定し、国家主席が任免する。国務院副総理、国務委員、各部部长、各委员会主任、審計（会計検査）長、秘書長の人選は、国務院総理が指名し、全国人民代表大会で決定し、国家主席が任免する。総理、副総理、国務委員の連続任期は二期を超えてはならない（「憲法」第 87 条）。

行政機関の内部的管理体制について、中国では、「首長責任制」が実施されている。たとえば、国務院は、総理責任制を実施するが、各部・委員会は、部長責任制・主任責任制を実施する（「憲法」第 86 条第 2 項）。国

務院総理は内に対しては、國務院の運営を主宰し、外に対しては國務院を代表する。具体的には、総理は國務院の活動の「指導権」、重大問題の「決定権」、副総理・國務委員・各部部長・各委員会主任、審計（会計検査）長・秘書長の任免の「指名権」、國務院の公布した決定・命令の「署名権」などの職権を有する（「國務院組織法」第5条）。副総理、國務委員は総理の活動を補佐し、秘書長、各部の部長、各委員会の主任、審計（会計検査）長とともに総理に責任を負う（「國務院組織法」第2条）。また、國務院の各部部長・各委員会主任は、その部門の活動について責任を負い、かつ、部務会議または委員会会議若しくは委務会議を招集し、および主宰し、その部門の活動上の重要事項を討議に付して決定する（「憲法」第90条第1項）。

② 國務院の職権

國務院は行政法規の制定権、議案提出権、行政管理権、監督権および全国人民代表大会およびその常務委員会から授与されたその他の職権を有する。「憲法」第89条は、國務院の18の職権を授与する。國務院は、①行政法規（日本内閣の制定した「政令」に相当する）の制定という「行政立法権」、②全国人民代表大会およびその常務委員会への議案の提出権、③中央と地方行政機関の活動の統一指導権、④経済・教育・科学・文化・衛生・体育・民政、公安・司法行政・監察・対外事務・国防建設・民族事務の指導・管理権、⑤行政機構の編成・行政職員の任免などの内部的管理権、および全国人民代表大会またはその常務委員会の授与するその他の職権を行使する（「憲法」第89条）。

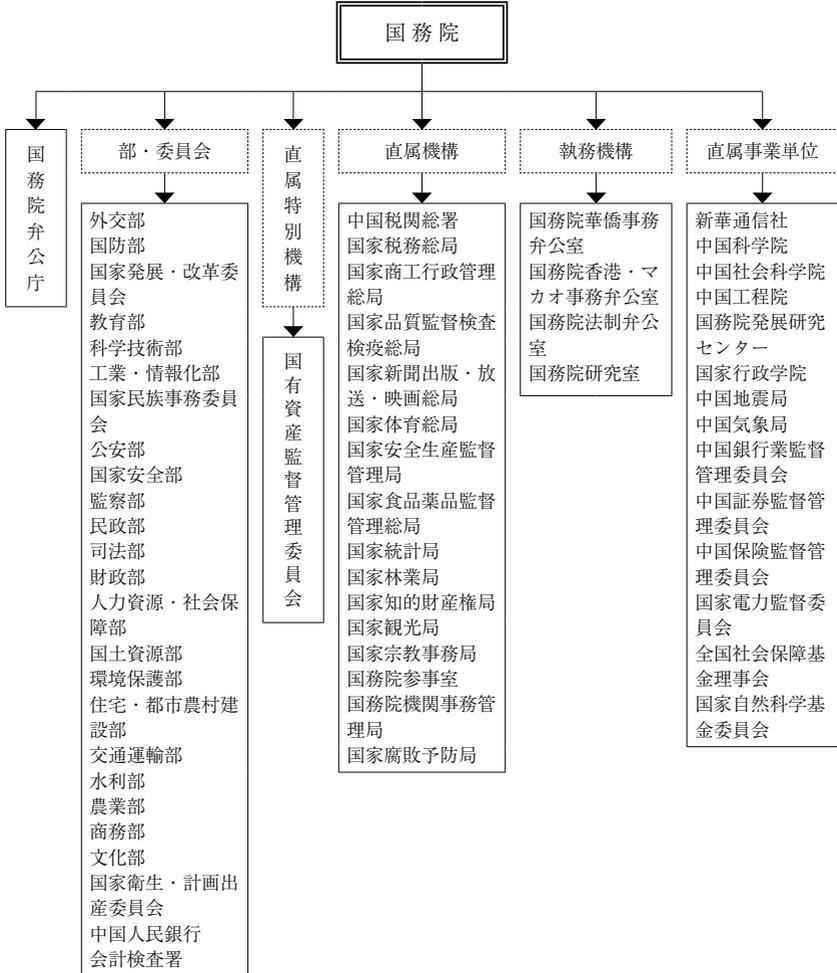
③ 國務院の組織

國務院には、図1のように、國務院弁公庁、國務院の部・委員会、國務院の直屬特別機構（国有資産監督管理委員会）、國務院の直屬機構、國務院の執務機構および國務院の直屬事業単位がある。

a 國務院弁公庁

國務院弁公庁は國務院の指導者を補佐し、日常的な事務を処理する内部の機関である。日本の内閣官房に相当する。

図 1 国務院の組織



b 国務院の部・委員会

部、委員会（中国人民銀行、審計署を含む）は国務院の最も重要な構成部門として、国務院の統一的指導のもとで関連の行政事務に関する指導と管理を行い、特定の国家行政権限を行使する。すべての部、委員会の長は国務院の構成員である。日本の省庁に相当する。

c 国務院の直属特別機構

国務院の直属特別機構は国有資産監督管理委員会である。中国では社会主義公有制を基本的所有制として実施する。社会主義公有制には、全人民所有制つまり国家所有制と集団所有制がある。そのうちの全人民（国家）所有制は全人民または国家を所有権主体とするが、国家はこの国有資産監督管理委員会を設置する。国有資産監督管理委員会は国家を代表して企業国有資産価値の維持、増加を監督し、国有資産を管理する。

d 国務院の直属機構

国務院の直属機構は、国務院の統一的指導のもとで特定の行政業務を担当する機構である。国務院直属機構はその行政的地位が部、委員会より低く、その設立、廃止、変更は国務院の会議で討議して決定する。国務院直属機構の長は、国務院常務会議で討議して決定し、国務院総理がその任免を行うが、国務院の構成員ではない。

e 国務院の執務機構

国務院執務機構は国務院内部に設置された、総理を助けて特定事項を処理する専門的機構である。国務院執務機構の設立、合併、廃止に関しては、国務院が決定し、その責任者は国務院総理が任免する。

f 国務院の直属事業単位

国務院の直属事業単位は、国務院に属している事業単位である。日本の独立法人に相当する。

(2) 中国の地方行政機関——地方政府

中国では、中央集権制を実施するため、地方の行政機関は、日本のような地方公共団体ではなく、地方にある国家行政機関として「地方政府」といわれる。

① 地方政府の構成員

a 省級地方政府の構成員

省級地方政府は、省長、副省長、自治区主席、副主席、市長、副市長、秘書長、庁長、局長、委員会主任などによって構成される。

b 地区級地方政府の構成員

地区級地方政府は、市長、副市長、秘書長、局長、委員会主任などによって構成される。

c 県級地方政府の構成員

県級地方の県、県級市、区政府は、それぞれ県長、副県長、市長、副市長、区長、副区長と科長、副科長などによって構成される。

d 郷級地方政府の構成員

郷、民族郷、鎮政府は郷長・鎮長1人、副郷長・副鎮長若干名を置く。

② 地方政府の職権

県以上の地方各級政府は、法律で規定された権限によって、その行政区域内の経済、教育、科学、文化、医療・衛生、スポーツ事業、都市部・農村建設事業および財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産などの行政事務を管理し、決定と命令を公布し、行政人員の任免・育成訓練・業績評価・奨励懲罰を行う。省・直轄市政府は郷、民族郷、鎮の設置と区域区画を決定する。郷、民族郷、鎮政府は、郷、民族郷、鎮人民代表大会の決議および上級国家行政機関の決定と命令を履行し、その行政区域内の行政の仕事を管理する。

③ 地方政府と地方人民代表大会との関係

地方各級政府は、その地方の人民代表大会に責任を負い、活動を報告する。県以上の地方各級政府は、その地方の人民代表大会の閉会期間において、その地方の人民代表大会常務委員会に責任を負い、活動を報告する。

④ 地方政府と上級政府との関係

中央集権制および指揮命令制に基づき、地方各級政府はその上級国家行政機関に責任を負い、活動を報告する。全国の地方各級政府は國務院の統一的指導のもとで仕事をする国家行政機関で、いずれも國務院にしたがうものである。

⑤ 地方政府内部的組織間の相互関係

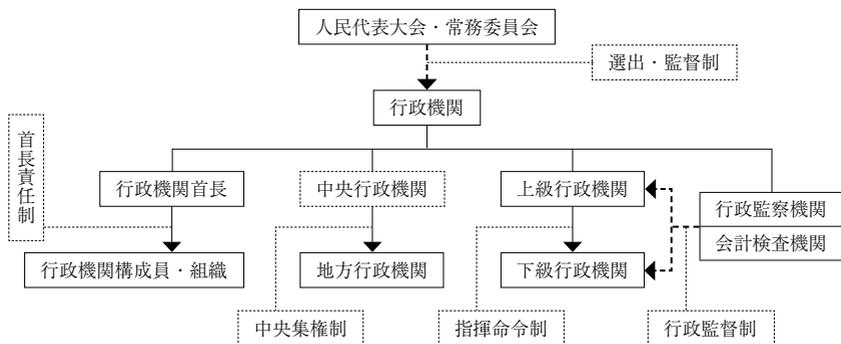
県以上の地方各級政府は、その直属部門およびその下の級の政府の仕事
を指導し、その直属部門および下の級の政府の不適切な決定を変更・廃止
させる権限がある。県以上の地方各級政府には、会計検査機関が設置され
る。地方の各級機関は法律に基づいて独自に会計検査監督権を行使し、そ
の地方の政府と上級会計検査機関に責任を負う。

2 中国における行政制度

中国の国家機関は、中国国家構造の基本原則である「民主集中制」原則
に基づいて構成されている。中国では、1982年の現行憲法に基づき、国
家統治原理として三権分立主義を排除し、人民代表大会制度および「民主
集中制」を採用した。「憲法」第3条は、「国家主席、國務院、中央軍事委
員会、最高人民法院、最高人民検察院などの国家機関はいずれも全国人民
代表大会によって選出され、全国人民代表大会とその常務委員会に対し責
任を負う」と規定している。

この民主集中制は、中国行政制度の基本原則である。中国行政制度の基本
原則として、その内容は以下の通りである。

図2 中国行政制度の基本原則としての民主集中制



注：——▶ 指揮命令関係 - - - -▶ 監督関係

(1) 人民代表大会およびその常務委員会の選出・監督制——行政機関と国家権力機関との関係

行政機関と国家権力機関との関係については、国家の行政機関は、人民代表大会で選出され、人民代表大会に責任を負い、その監督を受けることが要求されている（「憲法」第3条）。具体には、人民代表大会およびその常務委員会は、次の形式で行政機関を監督する。たとえば、特定活動報告の聴取と審議（「監督法」第8条）、予算の審査と承認（「監督法」第15条）、予算報告の聴取と審議（「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」第39条第5号）、計画の聴取と審議（「監督法」第16・17条）、会計検査報告の聴取と審議（「監督法」第19条）、政府構成員の罷免（「憲法」第63・101条）など。

(2) 中央集権制——中央と地方との関係

中国では、一般的に、地方自治ではなく、中央集権制を実施している。中国「憲法」第3条は、「中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導の下に、地方の自主性および積極性を十分に発揮させるという原則にしたがう」と規定している。つまり、中央政府は地方政府を統一的に指導することができる。たとえば、中央政府としての国務院は、省政府の省長、副省長などの人事権や省政府の定める地方政府規章の承認権もっている。他方、省政府は中央政府の指導を執行する義務がある。

(3) 指揮命令制——上下級行政機関間の関係

中国では、「国務院→省級政府→地区級政府→県級政府→郷級政府」というピラミッド型の行政体系が形成されている。上級機関が財源や決定権をもち、下級機関になるほど機能が細分化されたり、財源や決定権が小さく制限され、上下方向の統制がより強化されたりする傾向もっている。そのうち、中央人民政府である国務院は、国家最高権力機関の執行機関・国の最高行政機関として、全国の行政機関に対する指導権もっている。すなわち、国務院は全国の地方各級国家行政機関の活動を統一的に指揮・命令・指導・監督することができる。そして、各レベルの地方政府は当該管轄地域における行政機関の活動を指揮・命令・指導・監督することができる。さらに、上級行政機関は下級行政機関の活動を統一的に指揮・命

令・指導・監督することができる。たとえば、国務院の公安部は省政府の公安庁、市政府の公安局、県政府の公安局の活動を統一的に指揮・命令・指導・監督することができる。社会治安や警察を主管する公安機関を例として、「国務院の公安部→省級政府の公安庁→地区級政府の公安局→県級政府の公安局」という四段階に分けられる。

(4) 首長責任制——行政機関の内部的指導関係

中国では、行政機関の相互関係からみれば、中央集権制や指揮命令制を実施するが、行政機関の内部的管理体制からみれば、首長責任制がとられている。

① 総理責任制

国務院は総理責任制を実行する。国務院総理は内に対しては、国務院の運営を主宰し、外に対しては国務院を代表する。この総理責任制は、具体的には、次のようなものである。

a 指揮命令権

総理は国務院の活動を全面的に指導し、国務院を代表して全国人民代表大会およびその常務委員会に責任を負う。副総理、国務委員は総理に協力して仕事をし、秘書長、各部の部長、各委員会の主任、審計（会計検査）長とともに総理に責任を負う。

b 最終決定権

国務院の活動の重大問題について、総理は最後の決定権をもつ。この点については、日本内閣の「閣議一体」の原則や「閣内の全員一致」の原則と異なる。中国では、国務院全体会議や常務会議の審議の上で、各副総理、各部の部長、各委員会の主任の反対にもかかわらず、総理一人で最終的に決定することができる。

c 人事任免権

総理は、全国人民代表大会およびその常務委員会に対し、副総理、国務委員、各部の部長、委員会の主任、審計長、秘書長の任免を提出する権限をもつ。

d 署名権

国務院が公布した決定、命令、行政法規、全国人民代表大会およびその

常務委員会に提出する提案、行政人員の任免は、総理の署名があつてはじめて法律的効力をもつ。

中国國務院総理の地位・職権は、日本の内閣総理大臣とはほぼ同じである。たとえば、両者とも行政の指揮命令権、構成員の任免権、代表権などの権利をもっている。しかし、違いもある。まず、総理の名称からみれば、中国には「総理」というが、日本には、「総理大臣」という。つまり、日本の総理大臣は、國務大臣の一員である。「明治憲法」には、総理は他の國務大臣と対等で「同輩中の首席」にすぎず、他の國務大臣を支配する権限は認められなかった。戦後の「日本国憲法」には、日本の内閣総理大臣は内閣運営の主宰者、代表者であると認められるが、内閣は合議制の行政機関として、内閣として方針を決定した場合には、一致協力してこれにしたがひ、内閣の統一性を保持しなければならないと要求されている。合議制とは複数の人の合議によって事を決定する制度である。これに対して、首長責任制は複数の人の合議を経て、首長により最終的に決定する。たとえば、中国では、重大事項について、國務院全体会議や常務會議の審議を経なければならないが、最終の決定権が総理にある。

② 部長、委員会主任責任制

首長責任制として、國務院の各部、各委員会は部長、委員会主任責任制を実行する。各部長、各委員会主任は、指揮命令権、最終決定権、人事任免権や署名権をもっている。

③ 省長、自治区主席、市長、州長、県長、区長、郷長、鎮長責任制

地方人民政府は、それぞれ省長、自治区主席、市長、州長、県長、区長、郷長、鎮長責任制を実行する。各地方人民政府の長は、指揮命令権、最終決定権、人事任免権や署名権をもっている。

(5) 行政監督体制 —— 行政機関の内部的監督関係

行政機関に対する監督については、立法機関や司法機関からの外部的監督を除き、行政機関の内部的監督がある。この内部的監督は上級行政機関による監督、専門監督機関による監督を含んでいる。

① 上級行政機関による監督

上級行政機関あるいは行政指導者は下級行政機関およびその行政人員に

対し監督を実行する権限がある。上級行政機関の下級に対する監督は、一般に、下級の不適切な決定、命令の取消し、下級の人員に対する考査、奨励、懲罰、下級の活動に対する検査、督促などによって行われる。

② 専門監督機関による監督

そして、専門監督機関による監督とは、行政監察機関や国家審計機関（会計検査機関）という専門的監督機関による監督である。

a 行政監察機関による監督

行政監察機関は、検査、調査と処理などの方法によって国家行政機関とその行政人員に対し監督を行う。

b 国家審計機関（会計検査機関）による監督

国家審計機関は、行政機関の財政、財務、経済活動に対し全面的監督と評価を行うという方式を通じ、国の予算の配分と使用を監督し、国の財政経済活動の違法行為を防止、是正する。

Ⅱ 現代中国における「依法行政（法による行政）」の導入およびその特色

中国の「依法行政」における「法」は広義の「法」を採用し、法律以外の行政立法をも含むが、ドイツや日本では「法律による行政」の原理を採用し、「法律」すなわち狭義の「法」を意味する。そして、ドイツや日本の「法律による行政」の原理は、「法律の法規創造力」の原則、「法律の優位」の原則、「法律の留保」の原則という三原則が内包されている。そのため、以下では、この三つの原則の視点から、日本の「法律による行政」の原理と比較しながら、中国の「依法行政」の特色を分析しようとする。

1 現代中国における「依法行政」原理の導入

行政活動の法治化は、法治主義の実施の重要な一面である。行政法における「法律による行政」の原理は法治主義の「基幹的法理」として、行政活動がその担当者の恣意によってではなく、法律にしたがって行われなければならないという規範的要請を意味し、「法治行政の原理」ともいわれる。「依法行政（法による行政）」を推進するため、1999年の憲法改正に

に基づき、1999年11月、国務院は「依法行政の全面的推進に関する決定」を公布し、「法治政府」を目指して各級行政機関に「法的手段を用いて国家事務、経済・文化事業および社会事務を管理する」と要求し、「依法行政（法による行政）」の原理を明文で提唱した。そして、2004年3月に、国務院は「依法行政（法による行政）の全面的推進の実施綱要」を制定し、約10年の時間を使って「法治政府」の建設という目標を基本的に実現させることを打ち出している。さらに、2008年5月に、国務院は「市州政府の法による行政を強化することに関する決定」を發布し、各市・州政府の法による行政を強調した。一方、各級の行政機関およびその職員に対して、1982年に「国務院組織法」、1982年に「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」、2005年に「公務員法」、各類型の行政活動に対して1996年に「行政処罰（秩序罰）法」、2000年に「立法法」、2003年に「行政許可法」、2011年に「行政強制法」など、行政救済に対して1989年に「行政訴訟法」、1994年に「国家賠償法」、1999年に「行政復議（不服審査）法」などの法律がそれぞれに制定された。これ以外、「行政收費（費用徴収）法」、「行政手続法」などの法律草案が起草された。これらの法律の制定、施行により、中国は、「依法行政」・「法治政府」を目指して進んでいる。

2 現代中国における「依法行政」の意味——「法」による行政

2004年3月国務院の「依法行政（法による行政）の全面的推進の実施綱要」では、法による行政の基本的要求として、行政機関は法律、法規、規章にしたがって行政管理を実施すべきであると要請する。また、「行政処罰法」は、「法律、法規、規章にしたがって、行政処罰（秩序罰）を行われなければならない」と規定している（第3条）。すなわち、多くの行政活動は法律を根拠とせず、行政法規、行政規章などの行政立法に基づいて行われる。日本でも行政活動が各行政機関の定める行政立法にしたがって行われていることに違いはないが、日本の「法律による行政」の原理は、国民の代表としての議会が法律の制定を通して行政権を統制することを目的としていることに対して、中国の「法による行政」の原理は、全国

人民代表大会およびその常務委員会の法律による統制より、上級行政機関による（広義的）法的統制を重視する。行政機関が各段階で規範を定め、これにしたがって行政を行うことは、行政機関内部の指導者の恣意などの「人治」を排する意味において重要性をもっていることには違いがなく、このこと自体は日本と中国とで違いはないが、中国の「依法行政（法による行政）」は、国会が制定する法律によって行政活動を法的に統制するという西洋や日本の法治主義の理念に適合しないところがある。

3 現代中国における「依法行政」の特色 —— 法治主義の視点から

法治主義の視点からみれば、現代中国における「依法行政」の原理は、下記のように、「法律の法規創造力」、「法律の優位」、「法律の留保」などの面で特色をもっている。

(1) 「法律の法規創造力」の原則の未導入と行政の「法規創造力」

中国では、ドイツや日本のような「法律の法規創造力」の原則が導入されていない。「法規創造力」は法律のみに限定されていない。たとえば、国務院が制定する行政法規、省・自治区・直轄市・比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会が制定する地方的法規、国務院の各部委員会・直属機構が制定する部門的規章、省・自治区・直轄市・比較的大きな市が制定する地方政府規章には、特別な法律の委任がなくとも、国民の権利を制限し、義務を課し、罰則を設けることができる。すなわち、法律以外の、行政法規、地方的法規、民族自治条例・単行条例、部門的規章、地方政府規章も一定の「法規創造力」をもっている。行政処罰（日本の秩序罰に相当する）、行政許可は、国民の権利を制限し、罰則を設ける典型的行政行為として、「法律の法規創造力」の原則に基づいて、法律によって設立しなければならない。しかし、中国の「行政処罰法」には、①警告、②過料、③違法所得の没収および不法財物の没収、④生産停止または業務停止の命令、⑤許可証または営業許可証の暫定的差押え若しくは取消し、⑥行政拘留および⑦法律または行政法規に定めるその他の行政処罰を類型化して、「行政法規は、人身自由の制限の行政処罰（行政拘留など）を除き、その他の行政処罰を創設することができる」（第10条）、「部門的規章

と地方政府規章は警告または一定金額の過料を創設することができる」(第12条・第13条)と定めている。そして、「行政許可法」は、「法律が制定されていない場合、行政法規は行政許可を設けることができる」(第14条)、「省・自治区・直轄市政府の地方政府規章は臨時的行政許可を設けることができる」(第15条)と定めている。この意味で、中国の行政立法は一定の「法規創造力」をもっている。この点は、ドイツや日本の「法律の法規創造力」の原則と異なっている。

(2) 中国における「法律の優位」の原則

中国の現行憲法は、人民代表大会制度(第2条)およびそのもとでの民主集中制を導入し(第3条)、全国人民代表大会の「最高国家権力機関」という地位を認め(第57条)、「国家の立法権を行使する」(58条)と定めている。これらの憲法条文は、「法律の優位」の原則を根拠付けるものといえる。そして、中国の「立法法」は、「法律の効力は、行政法規、地方的法規および規章に優越する」(第79条第1項)、「全国人民代表大会常務委員会は、憲法および法律と抵触する行政法規を取消す権限を有し、憲法、法律および行政法規と抵触する地方性法規を取消す権限を有し、省・自治区および直轄市の人民代表大会常務委員会の承認した憲法および第66条第2項の規定に違反する自治条例および単行条例を取消す権限を有する」(「憲法」第67条第7号・第8号、「立法法」第88条第2号)と規定している。すなわち、中国の憲法と「立法法」は、日本と同じように「法律の優位」の原則を認める。そして、中国では、各種の制定法の間、効力の上下関係は、「憲法>法律>行政法規>地方的法規(=部門的規章)>地方政府規章(=部門的規章)」という順位となっている。しかし、現実には、「法律の優位」の原則に違反することが存在している。たとえば、「憲法」第37条第1項・第2項は「中国公民の人身の自由は、侵されない。いかなる公民も、人民検察院の承認若しくは決定または人民法院の決定のいずれかを経て、公安機関が執行するものでなければ、逮捕されない」、「立法法」第8条第5号は「公民の政治的権利の剥奪および人身の自由の制限に対する強制措置および処罰」について法律を制定しなければならない、「行政処罰法」第9条第2項は「人身の自由を制限する行政処罰は、法律

のみにより設定されなければならない」と規定している。しかし、1957年8月3日に国務院は全国人民代表大会常務委員会第78回会議（1957年8月1日）の許可を経て、「労働教養問題に関する決定」を發布し、労働教養という人身の自由を制限する罰則を設けた。労働教養とは、社会秩序を乱したが刑法で罰するほど深刻ではないとされる軽微な犯罪に対する処罰方法として、施設に収容して被労働教養の者に実施する強制的教育の行政措置である。1979年12月5日に国務院は第5期全国人民代表大会常務委員会第12回会議（1979年11月29日）の許可を経て、「労働教養問題に関する決定と補充規定」を發布した。これらの決定に基づき、1982年1月に公安部が制定した「労働教養試行弁法」は、社会秩序を乱すなど軽微な犯罪者に対して、公安機関により3年以下（さらに1年間の延長が認められる）拘留して強制的に教育することができると定めている（第2条・第13条）。この労働教養に関する行政立法は、「憲法」第37条第1項・第2項、「立法法」第8条第5号、「行政処罰法」第9条第2項などの上位法と衝突している。

(3) 中国における「法律の留保」の原則

現実には、行政機関がこの「法律の留保」の原則に違反し、その権限を超えて行政活動を行うことがある。たとえば、憲法、「立法法」、「行政処罰法」上では「人身の自由の制限」に関する罰則を設ける立法権は法律のみに属するが、公安部が制定した「労働教養試行弁法」は部門的規章として、労働教養という人身の自由を制限する罰則を設けて、立法権限を超えた「越権立法」に属する。そして、農業部は国務院の「農薬管理条例」に基づき、1999年7月23日に「農薬管理条例実施弁法」を制定し、「県級以上の農業行政管理部門の審査を経て合格した後」、工商管理管理機関に営業許可証を申請することができると規定している。この規定に基づき、湖南省澧県農業局は、農業行政管理部門の「農薬経営許可証」と「農薬経営資格証」の取得を前提として、工商管理管理機関に営業許可証を申請することができると規定している。しかし、「行政許可法」の規定に基づき、農業部の部門的規章および湖南省澧県農業局の「規章以下の規範的文書」は行政許可を設けることができない。つまり、以上の農業部の部門的規章

および湖南省澧県農業局の「規章以下の規範的文書」は「行政許可法」で定めた行政許可の設定権を超えた越権行為に属する。

Ⅲ 現代中国における「依法行政」の推進と「法治政府」の建設

1999年3月に、中国憲法が一部改正され、「中華人民共和国は依法治国を実行し、社会主義法治国家を建設する」（「憲法」第5条第1項）ことが追加規定された。この「依法治国」の憲法用語に応じて、行政法上は「依法行政」の用語が提唱された。また、「法治国家」の憲法用語に応じて、行政法上は「法治政府」というスローガンが打ち出された。さらに、2014年10月20～23日、改革開放以来初めて「依法治国（法による治国）」をテーマとした中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議が北京で開かれ、「法による治国の全面的推進における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」（以下「決定」と略称する）が採択された²。この「決定」は、「法による行政を深く推進し、法治政府の建設を加速する」こととしている。

1 「依法治国」のかぎ——「依法行政（法による行政）」

改革開放の30余年、中国では、「人治」と「法制」、「法制」と「法治」などの論争を経て、「法治主義」の概念が導入され、「中国の特色ある社会主義法律体系」が基本的に構築されてきた。

そして、1999年の憲法の部分的改正にあたり、「依法治国（法に基づいて国を治めること）を実施し、社会主義法治国家を建設する」という条文が憲法に追加され、法治国家の建設に向けた着実な努力が続けられている。

一方、行政の法治化は、法治主義の実施の重要な一面である。中国の「依法治国」のかぎは「依法行政（法による行政）」にあると考えられる。行政法における「法律による行政」の原理は法治主義の「基幹的法理」として、行政活動がその担当者の恣意によってではなく、法律にしたがって

² 「中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定」（2014年10月23日）。

行われなければならないという規範的要請を意味し、「法治行政の原理」ともいわれる。

2 「依法行政（法による行政）」の推進

「依法行政（法による行政）」を推進するため、1999年の憲法改正に基づき、1999年11月、国務院は「依法行政の全面的推進に関する決定」を公布し、「法治政府」を目指して各級行政機関に「法的手段を用いて国家事務、経済・文化事業および社会事務を管理する」と要求し、「依法行政（法による行政）」の原理を明文で提唱した。そして、2004年3月に、国務院は「依法行政（法による行政）の全面的推進の実施綱要」を制定し、約10年の時間を使って「法治政府」の建設という目標を基本的に実現させることを打ち出している。さらに、2008年5月に、国務院は「市県政府の法による行政を強化することに関する決定」を發布し、各市・県政府の法による行政を強調した。

一方、各級の行政機関およびその職員に対して、1982年に「国務院組織法」、1982年に「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」、2005年に「公務員法」、各類型の行政活動に対して1996年に「行政処罰（秩序罰）法」、2000年に「立法法」、2003年に「行政許可法」、2011年に「行政強制法」など、行政救済に対して1989年に「行政訴訟法」、1994年に「国家賠償法」、1999年に「行政復議（不服審査）法」などの法律がそれぞれ制定された。これ以外、「行政收費（費用徴収）法」、「行政手続法」などの法律草案が起草された。これらの法律の制定、施行により、中国は、「法治政府」を目指して進んでいる。

3 「法治政府」というスローガンの提唱

1999年の憲法改正を受け、1999年11月に国務院は「依法行政の全面的推進に関する決定」を公布し、「依法行政」の原理を全体の行政機関に対する要求として明文で提唱した。

そして、2004年3月に、国務院は「依法行政（法による行政）の全面的推進の実施綱要」を制定し、法的施政の全面的実施を手配するとともに

全面的に法的施政を推し進め、10年間の努力を積み重ねて、「法治政府づくり」という目標を打ち出している。この「法治政府づくり」の具体的な措置として、「綱要」は政府の転換と行政管理体制の改革、制度の整備、法律の実施、科学的かつ民主的な政策決定、政府の情報公開、紛争解決メカニズム、行政監督と公務員の施政意識と能力など七つの面で行政機関に対する具体的な要求を提出した。

4 「法治政府」の建設

法治政府づくりという目標に基づき、2010年10月10日に国务院「法治政府づくりの強化に関する意見」（国発〔2010〕33号）を公布した。この「意見」は「法治政府づくり」について、以下のことを求める。

第一に、公務員の「依法行政」の意識と能力を高めること。行政機関職員「法による行政」に関する意識と能力の向上を重視し、行政機関の職員、とくに指導幹部の「法による行政」の習慣を自覚的に養い、法治思想と法的手段を運用して経済と社会の発展にみられる際だった矛盾と問題を解決する能力を高める必要がある。法に基づいて政務を行う意識が強く、法的手段によって問題を解決、成長を促すことに長けた優秀な幹部の登用を重視しなければならない。

第二に、制度建設を強化し、更新すること。行政立法を中心として、法制度づくりによって、行政権の運行を規律する。そして、行政立法の量のみならず、制度づくりの質を高めなければならない。法が定める権限と手続を厳格に守り、大衆が政府の法律づくりに参加する制度と仕組みを整備し、大衆の意見、合理的な訴え、合法的な利益が十分に反映させるようにしなければならない。政府の法律づくりの過程にみられる部門や地方の利益を保護する傾向を断固として阻止しなければならない。

第三に、科学的かつ民主的な政策決定を行うこと。行政的政策決定の手続を規範化する必要がある。実際の状況を系統的全面的に把握し、政策や決定が各方面に与える影響を深く分析し、利害得失を判断しなければならない。重大な政策決定を行う場合、大衆の参加、専門家による論証、リスク評価、合法的審査、集団討議による決定などの手続を踏むようにする。

第四に、規範的かつ公正的に法律を実施すること。各行政機関は法律にしたがって法定職務を遂行しなければならない。そして、行政組織のシステムを改革し、法律実施の方式を創設する。さらに、法律実施の場合の各行政行為を規律する。

第五に、政府の情報を公開すること。国家秘密、ビジネス秘密や個人のプライバシーを除き、行政機関の保有する情報を国民に公開する。そして、政府の有するその諸活動を国民に説明しなければならない。

第六に、行政の監督や責任の追及を強化すること。法定の権限と手続にしたがって職権を行使し、行政執法責任制を全面的に推し進め、執法過程における誤りの責任を厳格に追及する。そして、命令回避、禁止令無視、失職、違法行政などの行為によって、地区や部門に重大責任事故、事件、深刻な違法行政事案をもたらした場合、法に基づいて指導幹部や行政首長の責任を追及しなければならない。「政策決定者責任」制度を実施し、権限を超え、手続に違反して政策決定を行って重大な損失をもたらした場合、政策決定者の責任を厳粛に追及する。

第七に、法により社会紛争を解決すること。行政ADR、信訪（日本の苦情申立てに相当する）、行政複議（日本の行政不服審査に相当する）などの方式で社会紛争を法によって解決する。とくに、行政執法が大衆の利益を損ない、職権で私利をはかるなど各種の違法行為を断固として是正し、厳格な執法、公正な執法、文明な執法を要求する。

IV 法治政府建設の課題

法治主義の根本的理念は国家権力の制限にある。国民の権利利益を保護するために、国家機関の公権力行使の活動を法的に統制しなければならない。特に、行政機関に対して、法治主義は、法律にしたがって行政活動を行わなければならないという「法律による行政」の原理を要求している。上述のように、中国は、「依法行政（法による行政）」の原理を導入し、行政に対して、合法行政、合理行政、適正手続、公開・高効率・国民便宜、誠実信用、権利と責任の一体化などの厳しい基準で要求しているが、現実の行政からみれば、法律に違反する場合がまだ多い。例えば、違

法的な土地収用、行政処罰（秩序罰）、行政収費（費用徴収）などがしばしばある。これらの問題を解決するため、「法による行政」の実施を推し進め、法律の執行を厳格化、規範化、公正化、文明化する必要がある。2012年の中国共産党第18回大会の報告には、2020年までに「法治政府」を基本的に実現させるという目標を基本的に実現させることを打ち出している³。この目標を実現するために、「法による行政」の推進と法治政府の建設を推進しなければならない。

1 政府の機能の全面的な履行

行政組織と行政手続に関する法律制度を整備し、機構・機能・権限・手続・責任の法定化を推進する。行政機関は、法定の職責を必ず履行し、法で定められていない権限は行使せず、責任を適切に果たし、不作為や不適切な作為を是正し、政治の怠慢を克服し、不作為や汚職を処罰する必要がある。行政機関は、法の外に権力を設けてはならず、国民や法人、その他の組織の合法的な権益を損なったり、その義務を増やしたりする決定を法律・法規の根拠なしに下してはならない。政府の権力リスト制度を実施し、権力を乱用した利益追求の余地をなくしなければならない。

各級政府の職権の規範化・法律化を推進し、各級の政府、特に中央・地方政府の職権についての法律制度を整備し、中央政府のマクロ管理や制度設定の職責、必要な法執行権を強化し、省級政府の地域内の基本的な公共サービスの均等化を統一推進する職責を強化し、市・県政府の行政上の職責を強化する。

2 法による政策決定の仕組みの健全化

公衆の参加・専門家の論証・リスクの評価・合法性の審査・集団による討論決定という流れを重大な行政上の政策決定の法定手続として確定し、政策決定制度の科学性、手続の正当性、過程の公開性、責任の明確性を確

³ 胡錦濤「堅定不移沿着中国特色社会主義道路前進 為全面建成小康社会而奮闘——在中國共産党第十八次全國代表大會上的報告」（2012年11月8日）。

保する。行政機関内部の重大な政策決定における合法性の審査制度を構築し、合法性が審査を経ていないまたは審査で合法でないと言われたものは、討論に回してはならないものとする。

政府の法律顧問制度を積極的に推進し、政府の法制機構の人員を主体として専門家や法律家が参加する法律顧問チームを設立し、重大な行政政策の制定や法による行政の推進において法律顧問が積極的な役割を果たすことを確保する。

重大な政策決定における「終身責任追及」制度と「責任遡及」制度を構築し、政策決定に重大な錯誤があった場合や、法に基づいてすぐに対応しなければならないのに決定を長引かせたことで重大な損失や悪質な影響が起こった場合、行政の首長や責任あるその他の指導者、関連する責任者の法的責任を厳しく追及する。

3 行政法執行体制改革の深化

「法による行政」の推進と法治政府の建設のために、行政法執行体制の改革を強化しなければならない。具体的には、以下の改革措置を含む。①各級政府の職権と職能に基づき、階層の減少・組織の統合・効率の向上という原則に照らして、法執行のリソースを合理的に配置する。②総合的な法執行を推進し、市・県両級政府の法執行組織の種類を大幅に減らす。食品薬品安全・工商品質検査・公共衛生・安全生産・文化旅行・資源環境・農林水利・交通運輸・都市農村建設・海洋漁業などの分野を重点とした総合的な法執行を進める。条件が許す分野では、部門をまたがる総合的な法執行を推進する。③市・県両級政府の行政法執行管理を整備し、統一指導と協調を強化する。行政強制執行の体制を見直す。都市管理の法執行体制を見直し、都市管理の綜合法執行機構の建設を強化し、法執行とサービスの水準を高める。④行政法執行人員の勤務時の証明書所持や資格管理の制度を実行する。法執行の資格試験に合格しなければ、法執行の資格は与えられず、法執行活動に従事することはできない。法執行における処罰決定と罰金徴収との分離、(罰金収入などを独立採算としない)収支の二本化管理制度を厳格に実施し、費用徴収や罰金収入を部門の利益と直接的また

は間接的に結びつけることを禁止する。⑥行政法執行と刑事司法との連結体制を整備し、案件の移送の基準とプロセスを改善する。行政法執行機関と公安機関、検察機関、審判機関の情報共有や案件状況の通知、案件の移送を可能とする制度を構築する。案件があるのに移送しない、移送が困難である、行政罰で刑事罰を代替するなどの問題を解決し、行政処罰と刑事処罰との隙き間のない連結を実現する。

4 公正で文明的な法執行の規範化

各類型の違法行為を法に基づいて処罰し、国民の利益との関係が深い重点分野での法執行を強化する。法執行の手続を整備し、法執行の全過程を記録する制度を構築する。具体的な操作のプロセスを明確化し、行政許可や行政処罰、行政強制執行と強制措置、行政徴収、行政検査などの法執行行為を重点的に規範化する。重大な法執行決定に対する法制審査制度を厳しく実行する。

行政裁量権の基準制度を設立・整備し、行政裁量基準を細分化・量化し、裁量の範囲・種類・幅を規範化する。行政法執行の情報化と情報共有を強化し、法執行の効率と規範化の水準を高める。

行政法執行責任制を全面的に実施し、異なる部門や機構、法執行者の責任と責任追及制度を厳格に定め、法執行の監督を強化し、法執行活動に対する干渉を排除し、地方と部門の保護主義を防止・克服し、法執行における腐敗を懲戒する。

5 行政権力に対するコントロールと監督の強化

法治主義の根本的理念は国家権力の制限にある。国民の権利利益を保護するために、国家機関の公権力行使の活動を法的に統制しなければならない。とくに、行政機関に対して、法治主義は、法律にしたがって行政活動を行わなければならないという「法律による行政」の原理を要求している。上述のように、中国は、「依法行政（法による行政）」の原理を導入し、行政に対して、合法行政、合理行政、適正手続、公開・高効率・国民便宜、誠実信用、権利と責任の一体化などの厳しい基準で要求している

が、現実の行政からみれば、法律に違反する場合がまだ多い。たとえば、違法的な土地収用、不動産の立ち退き、行政処罰（秩序罰）、行政収費（費用徴収）などがしばしばある。今後、共産党内の監督、人民代表大会による監督、民主的な監督、行政による監督、司法による監督、会計検査による監督、社会による監督、世論による監督の制度の構築を強化し、科学的で効果的な権力運行のコントロールと監督の体系の構築に努め、監督の総合力と効果を高めなければならない。具体的にいえば、下記のように、行政権力に対するコントロールと監督を強化しなければならない。

(1) 人民代表大会の行政機関に対する指導や監督の機能の強化

また、先に触れたように、現実には、行政機関は人民代表大会より国家権力の中心にある。そして、人民代表大会の行政機関に対する指導や監督の機能はまだ十分に発揮されていない。こういう強い行政権力が恣意的に行使されて国民の権利利益が侵害されることを防止するために、行政に関する法律を定立することのみならず、今後、人民代表大会の機能を改革し、その地位を向上するとともに、行政管理体制の改革を推進し、行政権に対する法的統制を強化しなければならない。とくに、今日の「社会主義法治国家」においては、行政立法の「法規創造力」を認め、このような内容をもった行政立法を根拠とする行政活動が排除されるわけではないが、人民代表大会の行政機関に対する指導や監督の機能を強化しなければならない。

(2) 政府内部の権力に対するコントロールの強化

政府内部の権力に対するコントロールを強化することは、行政権力に対するコントロールの強化の重点となる。財政資金の配分や国有資産の管理、政府の投資、政府の調達、公共資源の譲渡、公共工事など、権力の集中する部門や職位に対しては、事案ごとの権限行使や職位ごとの権限設置、級に従った権限付与の制度を実施し、定期的に人員を入れ替え、内部プロセスの制御を強化し、権力の乱用を防止する。政府内部の各層の監督や専門の監督を向上させ、下級機関に対する上級機関の監督を改良し、恒常的な監督制度を設ける。問題改善と問責の制度を改善し、公開謝罪や停職検査、引責辞職、命令辞職、罷免などの問責の方法とプロセスを整備す

る。

(3) 審計（会計検査）の改善と強化

審計（会計検査）制度を改善し、法による会計検査権の独立行使を保障する。公共資金や国有資産、国有資源、指導幹部の経済責任履行状況に対して、会計検査の全カバーを実現する。下級の会計検査機関に対する上級の会計検査機関の指導を強化する。省以下の地方会計検査機関の人員・財産・物品の統一管理制度を検討する。会計検査の職業化建設を推進する。

6 政務の公開の全面的な推進

「公開を常態とし、非公開を例外とする」原則にしたがい、政策決定の公開、執行の公開、管理の公開、サービスの公開、結果の公開を推進する。各級政府およびその活動部門は、「権力リスト」に基づいて、政府の職能、法的根拠、実施主体、職責権限、管理プロセス、監督方式などの事項を社会に向けて全面的に公開する。財政予算や公共資源の配置、重大建設プロジェクトの認可と実施、社会公益事業の建設などの分野を重点に、政府の情報公開を進める。

国民または法人、その他の組織の権利と義務にかかわる規範的文書（規則）は、政府の情報公開の要求と手続に基づいて公開する。行政法執行の公示制度を行き渡らせる。政務公開の情報化を推進し、インターネットの政務情報データサービスプラットフォームと市民サービスプラットフォームの建設を強化する。

おわりに

行政法の基本原則としての「法律による行政」の原理は唯一のものではなく、様々な形態が存在し得るものである。そして、現代社会において、最も典型的な行政法治主義はもちろんドイツや日本のような「法律による行政」の原理であるが、現代中国における「依法行政」もその形態の一つであるといえる。この意味では、中国は、中国の国情にあう「依法行政」の実現への道を模索しなければならない。そして、「依法行政」や「法治政府づくり」は単に抽象的な理念やスローガンのみならず、具体的な方策

によって実現させる必要がある。今後、中国の社会主義制度のもとで、人民民主主義、人民代表大会制度およびそのもとの民主集中制や「議行合一制」に基づいて、「依法行政（法による行政）」の原理が排除されるわけではないが、人民代表大会の行政機関に対する指導や監督の機能を強化しなければならない。国民の人権保障や福祉増進のために、共産党の指導方式と執政方式を改革し、人民代表大会の地位を高め、法制度の整備を強化し、法の執行を徹底し、行政機関の活動を法的に統制する努力を積み重ねなければならない。もちろん、これらの方策を徹底的に実施し、「依法行政」の原理と「法治政府」の建設を完全な形で実現させるまでの道のりは非常に困難で長くかかるものであるが、それに向けて着実に一步一步進むことが求められている。