

【短信：中国】

公務員法の施行

鎌田 文彦

はじめに

2005年4月24日から27日まで開催された第10期全国人民代表大会常務委員会第15回会議で、「中華人民共和国公務員法」(以下「公務員法」という。)^(注1)が制定され、2006年1月1日から施行された。

公務員法は、中国で初めての「幹部の人事管理」に関する法律であり、その制定及び施行は、中国の政治行政分野の「一大事件」とされている。^(注2)また、中国では、十数年にわたって、「科学化、民主化、制度化」を目指す公務員制度改革が試行されてきたが、今回の公務員法の制定により、改革の確固とした法的基盤ができたとも言われている。^(注3)

1 幹部と公務員

中国では、建国以来、国家機関、国有企業、軍隊、大衆団体等の公職に就く要員を、一律に「幹部」と称してきた。「幹部」は、①行政、司法、立法の国家機関及び国有企業の一定ランク以上の地位にある行政幹部、②中国共産党組織、大衆団体の専従活動家のうち一定ランク以上の地位にある党・大衆団体幹部、③生産、医療、文化教育等の部門の一定ランク以上の地位にある専門幹部、④人民解放軍の軍隊幹部、などに分けられる。ソ連(当時)の制度にならい、中国共産党は、これら広範な「幹部」の任免を決定し、自らの統制下に置き、支配の基盤としてきた。1988年段階で、軍隊幹部を除く専従の国家幹部は、3000万人を数えたと言われる。^(注4)

改革開放政策の進展とともに、このような「幹部制度」に徐々に改善が加えられていった。行

政機関、国有企業、大衆団体、軍隊等それぞれの組織の専門分化が進むにつれて、そこで働く幹部についても、それぞれ固有の任用及び待遇に関する制度が整備された。行政部門の「幹部」は公務員と呼ばれるようになり、1993年8月には、「国家公務員暫定条例」が制定され、公務員制度の原型が形作られた。^(注5)

今回、十数年来の幹部制度改革の試行の結果と、諸外国の制度についての調査研究を総合して、公務員について規定する「公務員法」が制定され、施行されたのである。

2 公務員法の概要

公務員法は、第1章：総則、第2章：公務員の条件、義務及び権利、第3章：職務及び職階、第4章：採用、第5章：勤務評定、第6章：職務の任免、第7章：職務の昇降、第8章：奨励、第9章：懲戒、第10章：育成、第11章：人事交流及び忌避事項、第12章：賃金、福利及び保険、第13章：辞職及び解雇、第14章：退職、第15章：上訴及び告訴、第16章：職位の招聘任用、第17章：法的責任、第18章：附則の全18章107か条から成る。

公務員法の起草作業は、2001年に始まった。2004年12月に全人代に初めて法案が上程され、前述のとおり、2005年4月に成立した。^(注6)

公務員法第1条は、同法制定の主旨を、「公務員管理の制度化、公務員の合法的権利の保障、公務員に対する監督の強化、質の高い公務員の育成、勤勉廉潔な行政の促進、業務能力の向上」にあるとしている。このような主旨のもとにまとめられた公務員法は、公務員の任用から退職

に至るまで、公務員制度全般について規定した大部の法律である。この公務員法の主な内容について、以下に紹介する。

(1) 公務員の範囲の特定

公務員法は、公務員を、「法に則り公務を履行し、国の統治機構に所属し、国の財政によって賃金及び福利を受ける職員」と定義している（第2条）。この定義によれば、中国の「公務員」とは、中国共产党、人民代表大会、行政機関、人民政治協商會議^(注7)、司法機関、検察機関、民主党派^(注8)の7機関で働く中央及び地方の職員を指す、とされている。

前述の「国家公務員暫定条例」は、行政機関の職員を公務員としていたが、それに比べて、公務員法の定義は、より広義なものとなった。また、わが国をはじめとして、他の国の公務員制度と比較しても、この定義は明らかに広範囲なものである。

公務員法の検討の過程で、公務員の範囲をどこまでにするかについては大いに論議されたようであるが、結局中国の政治制度を踏まえて、このような区分とすることが妥当と判断された^(注9)とのことである。

この定義に従って算出すると、2003年末段階で、中国の公務員総数は、636.9万人になるという。その内訳は、中央レベルが47.5万人、省・自治区・直轄市レベルが53.5万人、地方都市レベルが144.6万人、県レベルが285.2万人、郷レベル^(注10)が106.1万人とされている。

(2) 公務員の条件、義務、権利、職種及び職階等の明確化

公務員法には、公務員の条件、義務及び権利について、詳細な規定が置かれている。

公務員となるための条件は、次のとおりである（第11条）。

- ①中華人民共和国国籍の保有

- ②年齢18歳以上

- ③中華人民共和国憲法の遵守

- ④品行方正

- ⑤正常に職責を履行し得る身体

- ⑥職位に必要とされる文化レベル及び業務能力

- ⑦法律が定めるその他の条件

公務員の義務については、次のように規定されている（第12条）。

- ①憲法及び法律の模範的遵守

- ②定められた権限及び手続きに基づく真摯な職責の履行並びに業務効率向上の努力

- ③全力を挙げて人民のために尽くし、人民の監督を受ける

- ④国家の安全、名誉及び利益の擁護

- ⑤職務に忠実で、勤勉に職責を果たし、上級組織が法に則って出した決定及び命令に服従し、執行する

- ⑥国家の秘密及び業務上の秘密の厳守

- ⑦規律を厳守し、職業道德を遵守し、社会の公德を模範的に守る

- ⑧清廉潔白、公明正大

- ⑨法律が定めるその他の義務

公務員の権利としては、次の8項目があげられている（第13条）。

- ①職責の履行のために必要な労働条件の確保

- ②法に定められた事由及び手続きによらない限り、免職、降格、解雇又は処分を科されない

- ③賃金及び報酬を得、福利及び保険の待遇を享受する

- ④教育訓練への参加

- ⑤組織の業務及び指導者に対する批判及び提案の提起

- ⑥上訴及び告訴の提起

- ⑦辞職の申請

- ⑧法律が定めるその他の権利

公務員の権利について注目されるのは、⑤で

組織の業務及び指導者について批判し、提案する権利が認められている点である。これについては、一般的に公務員は上級の命令及び決定に従わなければならないが、それが明らかに間違いである場合は、その撤回及び改善を求めることができる^(注11)との説明がなされている。

なお、公務員の職種については、総合管理类、専門技術類、行政執行類に分け（第14条）、それぞれ管理職と一般職を設けるとしている（第16条）。このように、職種及び職階を区分した上で、それぞれについて人員、待遇、昇進等を定め、公務員制度を運用するとしている。

(3) 試行されてきた人事制度の定着

十数年にわたって試行されてきた公務員の採用等に関する制度が、今回公務員法に盛り込まれた。それは、つぎのような諸点である。

- ・ 上級管理職以外の一般公務員は、公開の試験により、平等な競争をとおして、優秀な者を採用する（第21条）。
- ・ 合格した公務員には1年間の「試用期間」が設けられ、その期間を過ぎて適格と認められてはじめて正規の公務員となる。不適格と判断されれば採用は取り消される（第32条）。
- ・ 公務員に対して、定期的に勤務評定を行う。その結果は、優秀、適格、基本的に適格、不適格の4段階で評価される（第36条）。この評価が、昇進や降格の基準とされる。2年続けて不適格の評価を下された場合は、解雇される（第83条）。
- ・ 管理職ポストや特別な能力が要求される専門職ポストに欠員が生じた場合は、通常の採用試験とは別に、そのポストの適任者を選考採用することができる。この選考は、同一組織の中で行うこともできるし、広く社会に公募することもできる（第45条）。
- ・ 特定のポストについて、必要に応じて、招聘任用を行うことができる（第16章）。これは、

ある職位に相応しい人物を公募し、1年から5年間の契約を結んで、雇用する制度である。このような人材登用のあり方が、特に1章を設けて規定されている。このような契約雇用は、金融、財政、法律、情報分野といった特に専門性の高いポストや資料管理、データ入力といった事務補助的性格のポストにおいて、積極的に取り入れることが想定されている。^(注12)

3 継続する公務員制度改革

公務員に対する監督の強化、質の高い公務員の育成といった、公務員法制定の主旨（第1条）に見られるとおり、同法は、公務員の権利の保障についての規定もあるとはいえ、全体的には、能率のよい廉潔な行政の確立のために公務員に対する管理を強化し、公務員制度の改革を続行するところに主眼があると言えよう。

行政の非効率、いわゆる「官僚主義」、権限を悪用して私利私欲をはかる腐敗現象といった中国の行政、公務員制度の問題点は、度々指摘されているところである。公職者の腐敗摘発、腐敗一掃キャンペーンが繰り返されているが、なかなかその根を断つには至らない。満を持して制定、施行された公務員法により、中国の行政がどのように変化していくのか、マイナスのイメージを払拭することができるのかどうか、注目されるところである。

注

- (1) 公務員法の全文は、「中華人民共和国公務員法」『人民日報』2005.5.11参照。
- (2) 人民日報評論員「幹部人事制度改革の重要措置」『人民日報』2005.5.11。
- (3) 同上
- (4) 「幹部」『岩波現代中国事典』岩波書店、1999.5, pp.165-166参照。
- (5) 中国の法体系において、「条例」は國務院が全国人民代表大会からの授權により制定する法規に付され

る名称である。なお、この「国家公務員暫定条例」は、公務員法の施行と同時に廃止された。

- (6) 「公務員法の立法過程」『瞭望新聞周刊』第46期、2005.11.4, p.19.
- (7) 「人民政治協商会議」は、中国の民主党派、団体、海外華僑等の代表によって構成される統一戦線組織である。中国共産党及び政府の方針についての協議及び民主的監督がその役割とされる。全国人民代表大会の開催に合わせて、毎年3月に全国大会が開催されている。「人民政治協商会議」前掲『岩波現代中国事典』p.587参照。
- (8) 「民主党派」は、中国共産党の指導を受け入れた非共産党系諸党派の総称である。現在、「中国国民党革命委員会」「中国民主同盟」「中国民主建国会」「中国民主促進会」「中国農工民主党」「中国致公党」「九三学社」「台湾民主自治同盟」の8党派が存在する。「民主諸党派」前掲『岩波現代中国事典』p.1194参照。

- (9) 候建良・李飛「公務員法解説」『瞭望新聞周刊』第46期、2005.11.4, p.17.

ちなみに、中国共産党組織と人民政府との間の人事異動は、中国ではごく普通に見られる。特に上級管理職には、この傾向が顕著である。そのような意味では、中国共産党組織の職員を公務員と位置づけることは、中国の政治制度においては、むしろ自然なことと考えられているようである。

- (10) 「全人代常務委事務局が公務員法草案について記者会見を開く」「中国人代新聞ネット」(全国人民代表大会のホームページ) 2005.4.28付記事< <http://npc.people.com.cn/GB/14957/3354809.html> > (last access 2005.12.26)

- (11) 同上

- (12) 同上

(かまた ふみひこ・海外立法情報課)

【短信：タイ】

「非常事態勅令」の法制化 ——南部イスラム暴動に関連して——

遠藤 聡

マレーシア国境に近いタイ南部地域は、マレー系住民が多く分布しているイスラム圏である。人口6335万人のうちの多くが上座部仏教徒^(注1)であるタイにおいて、イスラム系住民は約200万人とされているが、その多くが南部地域に集中している。この地域では1960年代から分離独立運動がおこっていたが、それが注目され始めたのは、2002年10月にインドネシアのバリ島で発生した爆弾テロ事件以降である。

こうした状況の中、2004年1月にタイ南部3県(パッタニー、ヤラー、ナラティワート)でイスラム武装勢力による暴動が発生し、タイ政府は同地域に対して戒厳令を布告した。その後、

2005年7月に同地域における暴動が過激化したことを受け、タイ政府は「非常事態勅令」を発布した。同勅令に対しては人権侵害や憲法違反であるとの内外からの批判もあったが、8月に国会で承認され、同勅令は法的効力をもつに至った。当初、3か月間の時限立法であった同勅令は、10月に3か月間の延長措置がとられた後、2006年1月には、さらに3か月間の再延長措置がとられることになった。

同勅令は、「国王の名において発布された後、国会で承認されることを条件として、首相に強大な権限を与える」ものである。ここで問題となるのは、第1に「民主化」の時代における強