

中国における行政監督

海外立法情報調査室 宮尾 恵美

【目次】

はじめに

I 中国の行政監督制度の概要

- 1 行政の外部機関等による行政監督
- 2 行政内部の監督

II 人民代表大会及びその常務委員会による行政監督

- 1 人代の組織系統
- 2 人代の行政監督機能に係る組織
- 3 行政監督の概要
- 4 人代の行政監督の課題

III 監察機関による行政監察

- 1 行政監察制度
- 2 監察法の概要
- 3 行政監察の課題

おわりに

翻訳：中華人民共和国行政監察法

はじめに

中国の行政監督⁽¹⁾にはいくつかの制度がある

が、主要なものとしては、人民代表大会（以下「人代」という。）による監督制度や人民政府に設置されている監察機関による行政監察制度があげられる。

三権分立をとらない中国では、国家機構は権力機関（人代）、行政機関（人民政府）、裁判機関（人民法院）及び検察機関（人民検察院）⁽²⁾から構成されるが、民主集中制⁽³⁾の原則の下に、すべての権力は最高の国家権力機関である全国人民代表大会（以下「全人代」という。）に集中している⁽⁴⁾。また、権力機関は、立法権を行使するだけでなく、行政権も掌握しており、行政機関である人民政府は国家権力機関の執行機関と位置付けられている。人民法院及び人民検察院は独立して裁判権又は検察権を行使し、行政機関、社会团体⁽⁵⁾及び個人の干渉を受けない⁽⁶⁾が、人代（の常務委員会）は人民政府、人民法院及び人民検察院（併せて「一府両院」という。）に対する監督権を有している。この人民政府に対する人代の監督は各国の議会による行政監視に相当するものである。これに関しては、憲法

(1) 中国語では、「行政監視」に相当する用語として一般的に「行政監督」が用いられている。本稿では、原語のまま「行政監督」、「行政監察」を用いる。

(2) 中国の司法機関には、裁判機関と検察機関が含まれる。

(3) 決定時には民主を、執行時には集中を重んずるというもので、元々はウラジミール・イリイチ・レーニンによって提起された前衛党の組織原則だが、中国では、中国共産党だけでなく国家機構の組織原則となっている。中国共産党規約では、党員は党組織に服従する、少数は多数に服従し、下級は上級に服従する、党の指導機構は一部を除き、選挙で選ぶ等が定められている。天兒慧ほか編『岩波現代中国事典』岩波書店、1999、pp.1193-1194。

(4) 国家機構における民主集中制の実施原則は次のとおりである。①中国のすべての権力は人民に属し、人民は人代を通じて国家権力を行使する。人代は民主的な選挙で選出され、人民に責任を負い、人民の監督を受ける。②人代は、行政機関、裁判機関及び検察機関を選出し、それらの活動を監督する。③中央と地方の国家機構の職権の区分は、下級は上級に従い、地方は中央の統一的指導を受ける。國谷知史ほか編『確認中国法用語250WORDS』成文堂、2011、p.81。

(5) 社会团体は、非営利の非政府組織とされているが、実際には準政府的な性質を有しており、その設立には、県級以上の各級人民政府の関連部門又はそれに授権された機関の認可を必要とする。全国的な社会团体には、中華全国総工会、中国共産主義青年団、中華全国婦女連合会、中国作家協会等がある。「社会团体」新华网〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_285782.htm〉以下、インターネット情報は2012年12月27日現在である。

(6) 中華人民共和国憲法第126条及び第131条。「中华人民共和国宪法修正案（附：《中华人民共和国宪法〔2004年修正本〕》）」国务院法制办公室〈<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/flk/200403/20040300267334.shtml>〉

のほか、全人代組織法⁽⁷⁾(以下「組織法」という。)、地方各級人代及び人民政府組織法⁽⁸⁾(以下「各級組織法」という。)、全人代議事規則⁽⁹⁾(以下「議事規則」という。)等に関連規定が置かれ、専門の法律としては各級人代常務委員会監督法⁽¹⁰⁾(以下「監督法」という。)がある。

一方、行政監察を所掌する機関は、中央にあっては監察部、地方にあっては、監察局、監察庁等であり、近年大きな問題となっている公務員の不正行為の検査や処理を担当している。行政監察に関する現行法規には、1997年に制定、施行された行政監察法⁽¹¹⁾(以下「監察法」という。)及び2004年に制定、施行された行政監察法実施条例⁽¹²⁾がある。監察法は、2010年に一部改正が行われている。

本稿では、中国の行政監督の全体像を概観し、日本の国会に相当する全人代を中心として、人代及びその常務委員会による行政監督制度の概要を紹介する。また、今回の特集のテーマからはやや外れるが、もう1つの主要な行政監督制度である行政機関による行政監察制度の概要を紹介し、監察法を訳出する。

I 中国の行政監督制度の概要

中国の行政監督には、その主体の別によりいくつもの制度がある⁽¹³⁾。最初に、これらの制度を行政の外部機関等による監督と行政内部による監督に分けて概観する。

1 行政の外部機関等による行政監督

行政の外部機関等による行政監督には、人代及びその常務委員会による監督、中国共産党(以下「党」という。)による監督、人民法院による監督、人民検察院による監督、人民大衆による監督等がある。

(1) 人代及びその常務委員会による監督

全人代会議は通常年に1回の開催で、会期も2週間程度であり、地方各級人民代表大会(以下「地方各級人代」という。)会議の開催も、概ね年1回、会期は県級人代で3～5日、省級人代及び市級人代で7～10日間程度である⁽¹⁴⁾。このように人代の活動期間が限定されているため、その常設機関として全人代及び県級以上の

(7) 1982年制定、施行。「中华人民共和国全国人民代表大会组织法」国务院法制办公室〈<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/flk/198212/19821200267609.shtml>〉次の邦訳がある。「全人代組織法」射手矢好雄編集代表『中国経済六法 2012年版』日本国際貿易促進協会, 2012, pp.36-41.

(8) 1979年制定、1980年施行。1982年、1986年、1995年及び2004年と4回の改正が行われた。「中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法」国务院法制办公室, 2004.11.5. 〈<http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfgf/200411/20041100014301.shtml>〉次の邦訳がある。「地方各級人代及び地方各級人民政府組織法」中国綜合研究所・編集委員会編『現行中華人民共和國六法』ぎょうせい, 1988-(加除式資料), pp.219-236.

(9) 1989年制定、施行。「中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则」新华网〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-10/19/content_2109811.htm〉次の邦訳がある。「全国人民代表大會議事規則」中国綜合研究所・編集委員会編 同上, pp.209-218.

(10) 2006年制定、2007年施行。「中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法」国务院法制办公室〈<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/flk/200608/20060800267242.shtml>〉次の邦訳がある。「各級人代常務委員会監督法」射手矢好雄編集代表『中国経済六法 2008年増補版』日本国際貿易促進協会, 2008, pp.3-10.

(11) 「中华人民共和国行政监察法」国务院法制办公室, 2010.10.18. 〈<http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfgf/fl/201010/20101000279452.shtml>〉

(12) 「中华人民共和国行政监察法实施条例」国务院法制办公室〈<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/xzfg/200409/20040900268092.shtml>〉

(13) 主として、次の文献を参照した。张允照「对我国“行政监督体系”主体的解读」『思想政治课教学』2008年11期, 2008.11, pp.48-50; 杨曙光「对行政监督主体的探讨」『哈尔滨学院学报』27卷4期, 2006.4, pp.33-36.

(14) 「地方各级人民代表大会会议是每年召开一次吗?」新华网〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-07/28/content_1662835.htm〉

地方各級人代には常務委員会が設置されているが、常務委員会は人代から独立した組織ではなく、その構成部分である。人代及びその常務委員会の職権には、一府両院に対する監督権があり、監督は「活動監督」と「法律監督」に分類される。「活動監督」とは一府両院の活動が違憲又は違法であるか否か、その構成員の活動が違憲であるか否か等を、活動報告の審議、国民経済・社会発展計画や予算の審査等を通じて監督することであり、「法律監督」とは、政府等の決議、決定等が憲法又は法律に違反すると判断されたとき、審査と処理を実施することである⁽¹⁵⁾。

(2) 党による行政監督

党が国家（機関）を領導⁽¹⁶⁾することは、憲法序文にも明記されており、中央から地方まで党組織が国家機関と並行して設置され、国家機関を指揮・監督している⁽¹⁷⁾。また、党の中に規律検査委員会⁽¹⁸⁾を設け、党の規約・規律や法律への違反者の検査及び処分を行う。特に、権力を利用して私的利益を追求する汚職等の「腐敗」行為については、これを厳しく処分する規則⁽¹⁹⁾等を定め対応している。公務員の多くが党員であることから、党の規律違反検査は行政機関による行政監察と重複することが多く、1993年に

規律検査委員会と監察機関との合併が行われた。

(3) 人民法院による監督

主として行政訴訟を通じて、行政機関及びその職員に対し監督を実施する。

(4) 人民検察院による監督

人民検察院は、檢察権の行使を通じて、各級国家機関及びその職員並びに公民⁽²⁰⁾が憲法及び法律を遵守しているかどうかについての監督を行う。

(5) 人民大衆による監督

憲法は、中国の公民が国家機関、公務員に対し批判し及び提案する権利、その違法行為及び職務怠慢行為に対する不服申立てや告発をする権利を有すること、関係の国家機関は、これに対し、事実を調査し、処理しなければならないことを定めている（憲法第41条）。これを根拠として定められたのが、信訪制度（公民等が書簡、電子メール、電話、訪問等の方法によって、各級の人民政府又は県級以上の人民政府の担当部署に状況を報告し、提案及び意見を提出し、または苦情の申立てをし、関係行政機関が法に則ってこれを処理する活動をいう。）である⁽²¹⁾。

(15) 加茂具樹『現代中国政治と人民代表大会—人代の機能改革と「領導・被領導」関係の変化』慶應義塾大学出版会、2006、pp.200-201；「監督法和全国人大常委会的監督工作」中国人大網、2008.5.30。〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2008-05/30/content_1466386.htm〉

(16) 領導とは、指導と訳されることが多いが、指揮命令の意味を含んでいる。本稿では領導の用語を用いる。

(17) 中国共産党が国家機関を掌握する仕組みは、対口（部門）指導体制と党管幹部体制である。前者は、国家機関に対応する党機関を各級党委員会の中に設置し、これらの党機関がそれぞれ担当する国家機関を直接指導するシステム、後者は、国家機関の主要な人事権をすべて党機関が掌握する制度をいう。小口彦太・田中信行『現代中国法 第2版』成文堂、2012、pp.46-47。

(18) 原文では、紀律検査委員会（紀律検査委員会）である。紀律に対する日本語訳としては、紀律、規律のどちらも使われるが、本稿では、規律を用いる。

(19) 「中国共产党党内监督条例（试行）」（2004年）、「中国共产党纪律处分条例」（2004年）、「中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则」（2010年。試行版は1997年に制定）等が制定されている。

(20) 公民とは、中国の国籍を有し、中国の憲法及び法律の定める権利を享有し、義務を履行する自然人のことをいう。國谷ほか編 前掲注(4)、p.25。

(21) 富窪高志「中国の信訪制度について」『レファレンス』688号、2008.5、pp.50-51。〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999667_po_068803.pdf?contentNo=1〉

さらに、信訪の対象は、行政機関だけでなく、人代及びその常務委員会、人民法院、人民検察院等にまで拡大されており、信訪の対象機関は信訪を受理するルートを設けなければならないとされている⁽²²⁾。信訪制度は、行政救済機能と大衆による行政監督機能を併せ持った制度であるが、行政救済機能の側面が強いとされる⁽²³⁾。

2 行政内部の監督

内部監督は、一般的監督と専門機関による監督とに分けられる。

(1) 行政機関内部の一般的監督

これは、専門の監督機関を設置せずに日常的な行政管理の中で実施するものである。上級行政機関による下級行政機関の監督、政府の各行政部門が自己の所掌業務の範囲内で行う他の部門への監督等がある⁽²⁴⁾。

(2) 専門機関による行政監督

これは、人民政府内に設置された専門の機関による行政監督である。中央人民政府である國務院の監察部、地方人民政府の監察庁、監察局等による行政監察のほか、会計検査部門による会計検査⁽²⁵⁾がある。

II 人民代表大会及びその常務委員会による行政監督

この章では、外部機関等による行政監督のうち、人代の行政監督について、全人代及びその常務委員会による行政監督に重点を置いて解説する。

1 人代の組織系統

憲法は、人民が国家権力を行使する機関が全人代及び地方各級人代であり（憲法第2条）、全人代は最高の国家権力機関（同第57条）、地方各級人代は地方の国家権力機関（同第96条）と位置付けている。地方各級人代には、省級人代、地級⁽²⁶⁾人代、県級人代及び郷級人代がある。郷級及び県級の人代の代表は、住民の直接選挙によって選出され、地級人代、省級人代及び全人代の代表は、それぞれ1級下の人代によって選出される。上級人代と下級人代の間には、領導関係はなく、上級人代が下級人代に対し法律監督や業務指導を行い、下級人代も選出母体として上級人代の代表を監督するという関係にある。また各級人代は同級人民政府に対し行政監督を実施することとされている。（これらの関係については、図1を参照）

2 人代の行政監督機能に係る組織

(1) 全人代の関係組織

行政監督機能に係る全人代の組織には次のようなものがある。（図2を参照）

(i) 全人代

最高の国家権力機関で、各省、自治区及び

(22) 同上, p.52.

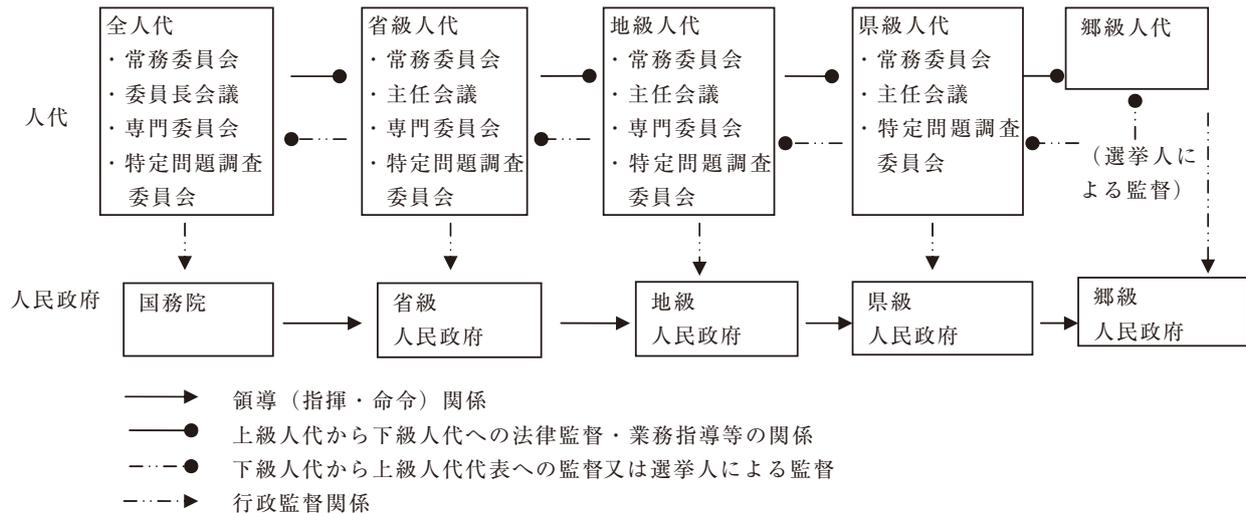
(23) 同上, p.56.

(24) 張 前掲注(13), p.48.

(25) 会計検査部門は改革開放後の1982年に、憲法で各級行政機関に会計検査機関を置くことが定められて、同年、国家会計監査署（国家審計署）が設置された。同時に、県級以上の地方各級人民政府にも、会計検査機関が置かれた。建国初期においては、計画経済の下で財政会計と監査は一体化され、独立した会計検査部門は置かれておらず、財政・経済の監査・監督はその他の汚職や不正の取締りと同様に、人民監察委員会（後に監察部となる）によって行われていた。柳リ（Liu Li）・趙群飛「中国会計検査の現状と発展趨勢」『会計検査研究』26巻, 2002.9, p.245. (<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j26d16.pdf>)（著者名の「リ」の漢字は玉偏に利である。）

(26) 地級とは、自治州及び区を設置する市をいう。

図1 各級人代と人民政府との関係



出典： 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法」国务院法制办公室〈<http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfgf/200411/20041100014301.shtml>〉；「全国人大与地方人大的关系是领导关系吗？」新华网〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-07/27/content_1656158.htm〉等に基づき、筆者作成

直轄市等の人代によって選挙された代表及び人民解放軍の代表から成り、代表の選出母体ごとに代表団を形成する。代表の任期は5年で、その定員は3,000人を超えないこととされている。年に1回、1月から3月の間に会期2週間程度の会議（以下「全人代会議」という。）を行い、国民経済・社会発展計画及びその執行状況、予算⁽²⁷⁾及びその執行状況の審査、承認等を行う。

(ii) 全人代常務委員会

全人代の常設機関で、委員会は、委員長、副委員長若干名、秘書長及び委員若干名で構成され（第10期全人代以降、常務委員会の定数は175名である⁽²⁸⁾）、全人代の代表の中から選出される。全人代常務委員会会議は、通常2か月に1度開催される。また、全人代常務委員会の委員長、副委員長及び秘書長により、委員長会議が開催される。当該会議の職務は、全人代常務委員会会議の議事日程の

決定、常務委員会に提出された議案や質問を専門委員会の審議に付すか、又は常務委員会の全体会議に審議を求めるかの決定等重要な日常活動を処理することである。

(iii) 専門委員会

全人代の下には、民族委員会、法律委員会、財政経済委員会等の専門委員会（現在9つ）が設置されている。その職務は、議案の研究、審査及び起草、国务院の定める行政法規、決定等のうち憲法及び法律に抵触すると認められるものの審議や報告書の提出等である。全人代が開催されていない期間は、常務委員会がこれらの委員会を領導する。

(iv) 特定問題調査委員会

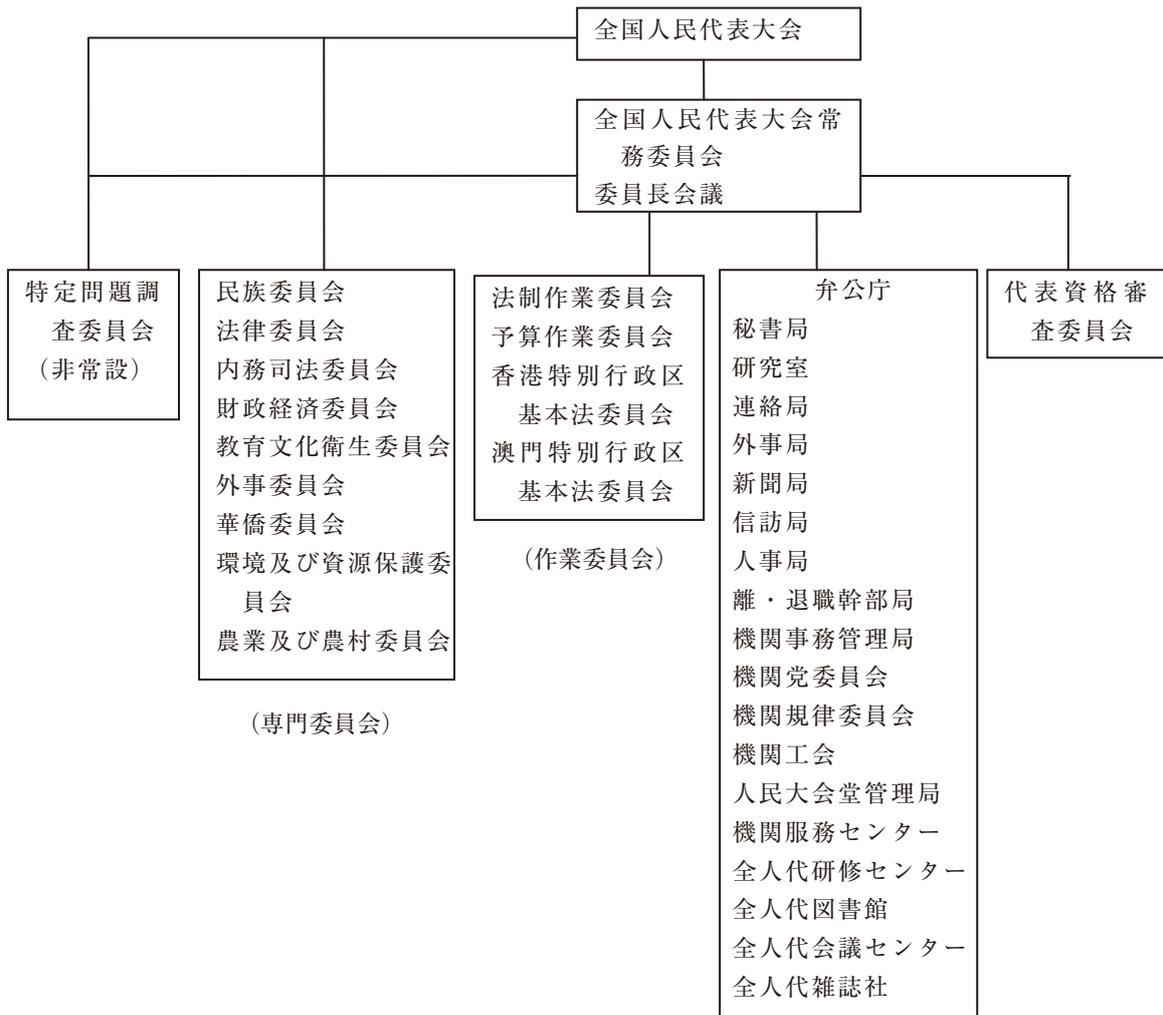
特定問題調査委員会は、常設の委員会ではなく、全人代またはその常務委員会が特定の問題について調査の必要があると認める場合に設置できる。

(v) 弁公庁

(27) 中国の会計年度は暦年であり、予算可決の時期と執行時期にズレが生じている。

(28) 第6期～第9期の全人代常務委員会の定数は155名であった。胡康生「全国人大常委会的组织、职权和议事规则——十一届全国人大常委会专题讲座第一讲」中国人大网，2008.5.26.〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdlt/rdjs/2008-05/26/content_1430161_2.htm〉

図2 全人代組織図



出典： 蔡定劍「付表7 全国人民代表大会組織図」『中国人民代表大会制度 第4版』法律出版社，2003；「全国人民代表大会」新华网〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-11/15/content_2221419.htm〉；「人大机构」中国人大网〈http://www.npc.gov.cn/npc/rdjg/node_507.htm〉等を参考に筆者作成

弁公庁は常務委員会の事務局である。行政監督に関する事務も含めて、常務委員会の業務全般に関する事務を行い、秘書局、研究室、連絡室、外事局、信訪局、人事局、全人代図書館等の組織が設置されている。信訪局は、上述の信訪制度の全人代常務委員会における窓口であり、公民、法人等からの意見や告発等の受理、分析、処理等を行う。

これらのほかに、代表資格審査委員会、作業委員会等がある。代表資格審査委員会の職務は、①新たに当選した代表が資格を満たしているか、選挙が法律の規定どおりに行われたか等の審査及び全人代常務委員会への報

告、②代表がその資格を失った場合の全人代常務委員会に対する報告である。作業委員会には現在4つの委員会があり、それぞれの専門分野に関する法案の起草業務等を行う。

(2) 地方各級人代の関係組織

県級以上の地方各級人代は全人代と同様、常設機関として常務委員会を設置するほか、必要に応じて特定問題調査委員会を設置できる。また、専門委員会は省級人代及び地級人代に設置できる等、級によって地方人代の行政監督関連組織は異なる（図1を参照）。

省級及び地級の人代の常務委員会は、主任、

副主任若干名、秘書長及び委員若干名から成り、主任、副主任及び秘書長で主任会議を組織する。県級人代常務委員会は、主任、副主任若干名及び委員若干名から成り、主任及び副主任で主任会議を組織する。主任会議は全人代常務委員会の委員長会議に相当する。

3 行政監督の概要

ここでは、憲法上の規定、関連法規の規定に基づき、人代及びその常務委員会の行政監督について紹介する。

(1) 憲法上の関連規定

(i) 全人代及びその常務委員会の行政監督

現行憲法は、全人代の行政監督に関して、①憲法の実施を監督すること、②国民経済・社会発展計画及びその執行状況の報告を審査し及び承認すること、③国家予算及びその執行状況の報告を審査し及び承認すること等を定めている（憲法第62条）。また、全人代は、民族委員会、法律委員会等の専門委員会を設置し、その領導の下で、各委員会に関係議案の研究、審査及び起草に当たらせること（同第70条）、必要がある場合には、特定問題調査委員会を組織し、当該委員会の報告に基づき、相応の決議を行うことができること（同第71条）、全人代開会中の代表の国務院、国務院の各部及び各委員会に対する質問提出権（同第73条）についても規定する。

全人代常務委員会の行政監督については、①憲法を解釈し、憲法の実施を監督すること、②全人代閉会中の期間において、国民経済・社会発展計画及び国家予算の執行過程で必要が生じた部分的調整案を審査し及び承認する

こと、③国務院の活動を監督すること、④国務院の制定した行政法規、決定及び命令のうち、憲法及び法律に抵触するものを取り消すこと等を定めている（同第67条）。また、特定問題調査委員会の組織（同第71条）、全人代常務委員会開会中の委員の国務院等への質問提出権（同第73条）等についても規定する。

(ii) 地方各級人代及びその常務委員会の行政監督

地方各級人代は、その行政区域内において、憲法、法律及び行政法規の遵守及び執行を保証すること、地方の経済建設等の計画を審査し及び決定すること、県級以上の地方各級人代は、その行政区域内における国民経済・社会発展計画及び予算並びにそれらの執行状況についての報告を審査し、及び承認すること等を定める（同第99条）。

県級以上の地方各級人代は、常務委員会を設置し（同第96条）、同委員会はその行政区域の各分野の活動の重要事項の決定、同級の人民政府の活動の監督、その不適当な決定及び命令の取消等を行う（同第104条）。

(2) 全人代の行政監督

まず、全人代会議の運営の手順について説明する⁽²⁹⁾。全人代会議が開催される前に、各代表団は全体会議を開き（以下「代表団会議」という。）、団長及び副団長を予め選出する。また、全人代常務委員会は、全人代会議が招集される前に予備会議を開催し、全人代会議の運営にかかわる議長団及び秘書長の選出、同会議の議事日程の決定等を行う。秘書長の下に大会秘書処⁽³⁰⁾が設置される。全人代会議は、議長団会議、代表全員による全体会議（以下「全体会議」とい

(29) 議事規則のほか、志村三喜子「中国全国人民代表大会（全人代）の現状—その制度整備と機能強化への取り組み」『議会政治研究』No.79, 2006.9, pp.46-48；蔡定劍『中国人民代表大会制度 第4版』法律出版社，2003, pp.419-455を参照

(30) 大会秘書処は、議長団会議の資料準備、各代表団への議長団会議の決定の伝達等、全人代会議の事務を行う。蔡 同上, pp.441-443.

う。)、代表団会議、各代表団の中に設けられる分科会、各専門委員会の会議(以下「専門委員会会議」という。)等の形式で行われる。先ず、全体会議で主要な議題の報告、趣旨説明が行われた後、代表団会議、分科会及び専門委員会会議がそれぞれ審議を行う。議題の報告を行った部門は各代表団や専門委員会会議の意見を聴取して、修正報告案を作成する。秘書処は審議や意見に基づき決議案を策定し、全体会議で修正報告案及び決議案が採決に付される。

次に組織法及び議事規則の規定に基づき、全人代による行政監督の内容、手続等について紹介する。

(i) 國務院の活動報告の審議

全人代会議開催時に、全人代常務委員会、國務院等は会議に対し活動報告を行い、各代表団の審議の後、会議は相応の決議をすることができる(議事規則第30条)。

(ii) 国民経済・社会発展計画及び国家予算の審査及びそれらの執行状況の報告の審議

全人代会議が開催される1か月前に、國務院の関係主管部門は、国民経済・社会発展計画及びその執行状況、国家予算及び予算執行状況の主な内容を、全人代財政経済委員会及び関連する専門委員会に報告し、財政経済委員会が第1次審査を行う。全人代会議開催時に、國務院は、国民経済・社会発展計画及びその執行状況の報告、国家予算及びその執行状況の報告を同計画の主要な指標(案)、国家予算収支表(案)、国家予算執行状況表(案)とともに、同会議に提出しなければならない。財政経済委員会は、代表団及び各専門委員会の意見に基づき、同計画、その執行状況報告、国家予算及びその執行状況報告に対し審査を行い、議長団に対し審査結果を報告する。議長団が審議し可決した後、印刷配付し、各決

議案を全体会議で採決する(議事規則第31条及び第32条)。

(iii) 質疑及び質問

質疑(詢問)は、主として、議案や報告の審議において、その内容について行う質問であり、代表個人又は代表団が、口頭又は書面の形式で自由に質問することができる。質問(質詢)は、比較的重要な人民政府の活動等について問いたすもので、文書(以下「質問書」という。)によることとし、質問の提出についても人数等の要件を満たす必要がある。⁽³¹⁾

質疑についての規定は次のとおりである。各代表団が議案及び関連報告を審議する時、國務院の関係部門は責任者を会議に派遣し、代表の意見を聴取し、代表が提出した質問に回答しなければならない。各代表団会議で國務院の活動報告を審議し、国民経済・社会発展計画及びその執行状況の報告等を審査する時、國務院及びその各部門の責任者は、会議に参加して、代表の意見を聴取し、質問に答えなければならない。議長団及び専門委員会が議案及び関連報告に関して審議をする時には、國務院又は関連機関の責任者は会議に出席し、その意見を聴取し、質問に回答しなければならない。かつ、議案又は関連報告について補充説明をすることができる。(組織法第17条、議事規則第41条)

質問については次のとおりである。全人代会議期間中、1つの代表団又は30名以上の代表は、國務院、國務院の各部及び各委員会に質問書を提出することができる。議長団は、質問を受けた機関に書面で回答させるか、又は当該機関の指導者に議長団会議、専門委員会会議若しくは代表団会議で口頭で回答させるかを決定する。議長団会議又は専門委員会

(31) 「质询和询问有区别吗？」新华网 <http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-07/28/content_1662092.htm>; 李飞・陈斯喜主编『中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义』法律出版社, 2008, pp.127-128.

会議で回答するときは、質問書を提出した代表団の団長又は代表は、会議に出席し意見を述べるができる。質問書を提出した代表団等が回答に不満がある場合には、当該機関に再回答をさせることができる。専門委員会会議及び代表団会議の状況は、議長団に報告しなければならない。(組織法第16条、議事規則第42条及び第44条)

(iv) 特定問題に関する調査

上述のとおり、憲法は、全人代は必要な場合には、特定問題調査委員会を組織して調査することができるかと定めているが、どのような問題がこれに該当するのかについては、あまり明確ではない。同委員会を組織する場合の具体的な規定には、①議長団や代表団により国家主席、副主席、国务院の首相、部長等の罷免案が提出されたときに、同案を各代表団の審議の後に全体会議の表決に付し、又は特別問題調査委員会を組織し、次回の全人代会議において同委員会の報告に基づき審議し及び決定すること(議事規則第39条)³²⁾、②各級人代は、予算及び決算における重大な事項又は特定の問題について調査を実施する権限を有すること(予算法³³⁾第67条)がある³⁴⁾。

特定問題調査委員会の組織、活動についての手続は次のように定められている。議長団、3つ以上の代表団又は10分の1以上の代表がその連名により同委員会の組織を提議することができ、議長団が大会の全体会議で決定する。調査委員会は、委員長、副委員長若干名及び委員若干名から成り、議長団が代表の

中からメンバーを指名し、全体会議で採決する。調査委員会は専門家を招聘することもできる。調査委員会が調査を行うとき、関連する国家机关、社会团体及び公民は必要な資料を提供しなければならない。資料を提供した公民が調査委員会に対し情報源の秘密保持を要求した場合は、委員会はその秘密を守らなければならない。委員会は調査過程では、調査状況及び資料を非公開とすることができるが、全人代に調査報告を提出しなければならない。全人代は、報告に基づき、相応の決議をすることができる。全人代は、その閉会期間においては、調査委員会の報告の聴取、決議を常務委員会に授権し、次回の全人代会議において報告を受ける。(議事規則第46条～第48条)

(3) 地方各級人代の行政監督

地方各級人代の行政監督については、各級組織法に規定されている。行政監督の内容については、ほぼ全人代と同様で、当該行政区域での国民経済・社会発展計画及びその執行状況並びに予算及びその執行状況についての報告の審議(各級組織法第8条及び第9条)、質疑及び質問(同法第28条及び第29条)、特定問題調査委員会(同法第31条)について各手続を定めている。特定問題調査委員会については、全人代の場合と同様に、地方の国家机关の指導者の罷免案に関する調査(同法第26条)、予算及び決算に関する調査(予算法第67条)について規定されている。

(32) 李・陈主编 同上, pp.143-144; 王世珊「特定问题调查」中国人大网, 2006.12.5. <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdlt/rdjs/2006-12/05/content_354737.htm>

(33) 「中华人民共和国预算法」国务院法制办公室 <<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/flk/199403/19940300267357.shtml>>

(34) 「发挥人大及其常委会特定问题调查在监督中的作用—进一步完善人大及其常委会会议制度、工作程序和议事规则的探索之十四」人民网, 2008.10.31. <<http://npc.people.com.cn/GB/28320/68785/68790/8265359.html>>

(4) 人代常務委員会の行政監督

人代常務委員会の行政監督について、監督法の規定を中心に紹介する。監督法は、1986年から制定の準備が進められ、当初は「全人代及び地方各級人代監督法」として起草されたが、最終的には、全人代常務委員会及び県級以上の地方各級人代常務委員会について定めた監督法が2006年に成立した³⁵⁾。監督法は、一府両院に対する監督の内容、手続等を定めるが、概ね全人代常務委員会と県級以上の地方各級人代常務委員会の双方に共通する規定となっている。次に、行政監督の規定を監督法の構成³⁶⁾に沿って紹介するが、単に常務委員会という場合は、県級人代から全人代までの常務委員会をいい、人民政府という場合も同様に、県級人民政府から國務院までの人民政府をいう。

(i) 人民政府の特定活動報告の聴取及び審議

常務委員会は、毎年、改革・発展・安定の大局及び民衆の切実な利益に関係し、社会的関心の高い重要な問題をいくつか選択し、当該級人民政府の特定活動に対する聴取及び審議を計画的に実施する（監督法第8条。以下特に断りがない場合は、同法の条番号である）。対象となる特定活動は、①常務委員会が法律法規の実施状況検査の過程で発見した顕著な問題、②人民政府の業務等に対して提出された提案、批判及び意見が集中的に反映された問題、③常務委員会の委員からの意見等の提出が比較的集中した問題、④専門委員会、常務委員会の作業部門が調査研究中に気づいた顕著な問題、⑤人民の投書や来訪が集

中的に反映された問題、⑥広く社会の関心を集めるその他の問題、に基づき選定する（第9条）。常務委員会が聴取や審議をする前に、委員長会議又は主任会議は常務委員会の委員及び人代の代表に関連活動の視察、調査研究を行わせることができ、常務委員会は、視察又は特定テーマの調査研究に参加する代表を常務委員会会議に出席させ、意見の提出を求めることができる（第10条）。常務委員会事務局は対象となった特定活動についての意見をまとめ、人民政府に提出して検討させ、特定活動報告において回答させる（第11条）。人民政府は、常務委員会会議が開催される20日前までに、特定活動報告を人代の専門委員会等に送付して意見を求め、報告を修正後、会議の10日前までに常務委員会に送付し、同委員会事務局は会議開催の7日前までに当該報告を常務委員会の委員に配付する（第12条）。常務委員会の委員は審議意見を人民政府に提出し、検討処理させ、人民政府はその処理状況を、人代の関連委員会等に送付し意見を求めた後、同委員会に書面報告を提出する。同委員会は、必要な場合、報告に関する決議を行い、人民政府は、決議の執行状況を期限内に同委員会に報告しなければならない（第14条）。

(ii) 決算の審査及び認可、国民経済・社会発展計画等の審議

國務院は毎年6月に、県級以上の地方各級人民政府は毎年6月から9月の間に、それぞれ前年度の決算の草案を当該級人代常務委員

35) 監督法成立の経緯については、次の文献等を参照。李・陳主編 前掲注(31), pp.2-11,185-214; 江利紅「中国における人代常委監督制度について—『各級人民代表大会常務委員会監督法』をめぐって—」『中央大学大学院研究年報』(38)(法学研究科篇)2008, pp.50-51; 加茂 前掲注(15), pp.191-240.

36) 監督法(全48か条)の章建ては次のとおり。第1章総則、第2章人民政府、人民法院及び人民検察院の特定活動報告の聴取及び審議、第3章決算の審査及び認可、国民経済・社会発展計画、予算執行状況報告の聴取及び審議、監査活動報告の聴取及び審議、第4章法律法規の実施状況に対する検査、第5章規範性文書の届出・審査、第6章質疑及び質問、第7章特定問題調査、第8章免職案の審議及び決定、第9章附則。なお、第8章免職案の審議及び決定は、県級以上の地方各級人代常務委員会に関する規定である。

会に提出して、審査及び承認を受ける（第15条）。人民政府は毎年6月から9月までの間に、人代常務委員会に対し当年度前半の国民経済・社会発展計画及び予算の各執行状況を報告しなければならない（第16条）。人代常務委員会は、決算及び予算執行状況報告について審査を行い、全人代常務委員会は、さらに国債の残高状況を重点的に審査しなければならない（第18条）。国民経済・社会発展計画及び予算の各執行状況報告に対する常務委員会の委員の審議意見は、人民政府に提出して検討処理に付し、人民政府は検討処理状況を常務委員会に書面で報告しなければならない（第20条）。

(iii) 法律法規の実施状況の検査

常務委員会は、第9条に規定する特定活動の選定方法を参照し（この節（i）を参照）、毎年重要な問題をいくつか選択し、計画的に関連法律、法規³⁷⁾の実施状況に関する検査を行う（第22条）。常務委員会の年度検査計画は、委員長会議又は主任会議で採択し、常務委員会の委員に配付し、及び公表する（第23条）。常務委員会の委員及び関連専門委員会の委員の中から検査チームの構成員を確定する（第24条）。また全人代及び省級人代の常務委員会は、必要に応じて、1級下の人代常務委員会に当該地域における検査を委託することができる（第25条）。

検査終了後、同チームは検査対象となった法律や法規の実施状況に対して評価を行い、

その実施上の問題や改善に関する意見、関係する法律や法規の修正・改善等に関する意見を載せた報告を速やかに提出する。委員長会議又は主任会議が、常務委員会に提出し審議を求めることを決定する。常務委員会は人民政府に対して審議意見と検査報告を検討処理に付す。人民政府は、検討処理状況について当該級の人代の関連専門員会等に意見を求めた後、常務委員会に報告を提出する。必要な場合には、委員長会議又は主任会議は常務委員会での当該報告の審議を決定し、又は常務委員会が追跡調査を行う。常務委員会の検査報告、審議意見、人民政府の検討処理状況の報告は当該級の人代の代表に通知し、かつ、公表する（第26条及び第27条）。

(iv) 規範的文書の届出・審査

監督法にいう規範的文書³⁸⁾とは、行政法規、地方性法規、自治条例及び単行条例、國務院所属部門及び地方人民政府の規則・規定のほか、国家機関が制定した決議、決定、命令、司法解釈等も含む³⁹⁾。そのうち、行政法規、規則等の届出、審査及び取消は、立法法⁴⁰⁾の関連規定に従い処理する（第28条）とされている。立法法によれば、行政法規は全人代常務委員会に、地方人民政府の規則は國務院及び当該級人代常務委員会に、公布後30日以内に報告しなければならない（立法法第89条）。また、國務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院及び省級人代常務委員会は、行政法規等が憲法又は法律に抵触

37) この場合の法律とは、全人代及びその常務委員会が制定する法律をいう。法規は、國務院が制定する行政法規、省級人代及び比較的大きな市の人代が制定する地方性法規、少数民族自治地域においてその自治に関する基本的な問題を定める自治条例や個別分野にかかわる事項を定める単行条例等をいう。

38) 規範的文書とは、狭義では行政機関が制定、公布した拘束力を有する「各種の決定、規定、命令、規則、細則、通知等の行政文書」をいい、広義では、立法法（注40参照）の規律範囲に含まれる「法律、行政法規、地方法規（ママ）、自治条例、単行条例、國務院所属部門と地方政府の規則・規定、およびそれ以外の不特定の人や事柄に対して普遍的拘束力を有するすべての文書」をいう。國谷ほか編 前掲注(4), p.13.

39) 李・陳主編 前掲注(3), p.99.

40) 立法法は、法律、行政法規等の立法活動に関して、その効力、制定手続を定めた法律である。2000年制定、施行。「中华人民共和国立法法」中央政府门户网站, 2005.8.13. <http://www.gov.cn/test/2005-08/13/content_22423.htm>

すると考える場合には、全人代常務委員会に審査を行うよう書面で請求することができ、関連専門委員会が、審査して意見を提出する（同法第90条第1項）。また、その他の国家机关や団体、公民は、同様に全人代常務委員会に書面で審査の提議をすることができ、必要があると認められる場合には、専門委員会が審査の実施、意見提出を行う（同法同条第2項）。全人代の専門委員会は、行政法規等が憲法又は法律に抵触していると認められる場合、制定機関に書面で審査意見を提出することができ、制定機関は、2か月以内に、改正を行うか否かを検討して意見を提出し、全人代法律委員会及び関連専門委員会に報告しなければならない（同法第91条）。

そのほか、県級以上の地方各級人代常務委員会は、当該級の人民政府の不適切な決定、命令等を審査し及び取り消す権利を有すること及びその事由についても定める（第30条）。

(v) 質疑及び質問

常務委員会会議において議案及び関連報告の審議を行う際には、当該級人民政府又はその関連部門は責任者を派遣して同会議に出席させ、委員の意見を聴取し、質疑に回答しなければならない（第34条）。

全人代の常務委員会の委員は10名以上の連名により、省級及び地級の人代常務委員会の委員は5名以上の連名により、県級人代常務委員会の委員は3名以上の連名により、常務委員会に当該級の人民政府及び人民政府各部門に対する質問書を提出することができる。委員長会議又は主任会議は、質問を受けた機関に対し、常務委員会会議においてもしくは関連専門委員会会議において口頭で回答させ、又は書面で回答させることができる。

専門委員会会議で回答する場合は、質問書を提出した常務委員会の委員は会議に出席し、意見を述べることができる。質問書を提出した常務委員会の委員の過半数が回答に不満がある場合には、委員長会議又は主任会議の決定を経て、その機関に再回答させることができる。（第35条～第37条）

(vi) 特定問題に関する調査

常務委員会はどのような場合に特定問題調査委員会を組織できるのかという点について、従来明確でなかったが、監督法制定の過程で検討が重ねられ⁽⁴¹⁾、その原則が次のように定められた。「常務委員会が自らの職権の範囲に属する事項に対し決議、決定を行う必要があるが、関連する重大な事実が明らかでない場合は、特定問題調査委員会を組織することができる（第39条）」⁽⁴²⁾。しかし、監督法では、県級以上の地方各級人代常務委員会の委員が、当該級の人民政府の副職（副省長、副市长等）の免職案を提起した場合に、同委員会を組織することができる（第45条）との規定のほかには、具体的な例示や「重大な」事実の判断基準等は明確にされていない⁽⁴²⁾。

特定問題調査委員会組織の手続は次のとおりである。委員長会議又は主任会議は、常務委員会に対し特定問題調査委員会の組織を提議することができるほか、常務委員会の委員は、その5分の1以上の連名により、特定問題調査委員会の組織を常務委員会に提議することができる。この場合には、委員長会議又は主任会議が、常務委員会の審議に付すか、又は関連専門委員会の審議に付した後常務委員会の審議に付すかを決定する（第40条）。調査委員会は、委員長、副委員長及び委員から構成され、委員長会議又は主任会議が、当該

(41) 李・陈主编 前掲注(31), pp.144-146.

(42) そのほか、予算法第67条において、県級以上の各級人代常務委員会は予算及び決算における重大な事項又は特定の問題に関する調査を実施することができると定められている。

級常務委員会及び当該級人代の代表の中から指名し、常務委員会の審議に付して承認を受ける（第41条）。関連機関、社会团体、公民等は必要な資料を提出する義務を有し、公民が情報源について秘密保持を求める場合は、秘密としなければならない（第42条）。また調査委員会は常務委員会に調査報告を提出し、常務委員会は相応の決議又は決定をすることができる（第43条）。

4 人代の行政監督の課題

人代の行政監督に関して、主な課題としては、次の点が挙げられる。

(1) 行政監督権の行使の問題

これまで見てきたように、人代及びその常務委員会は各種の行政監督権を有しているが、それが適切に行使されているかどうかについては疑問視されている。

例えば、特定問題調査委員会について言えば、全人代及びその常務委員会が同委員会を設置した例は見当たらず、地方人代及びその常務委員会においては、いくつかの設置例があるものの、きわめて僅かである⁽⁴³⁾。また、全人代常務委員会においては、質疑の実施が近年強化されるようになった⁽⁴⁴⁾ものの、質問に関しては、全人代

では過去に2回行われたが、全人代常務委員会では1回も行われたことがない⁽⁴⁵⁾。地方の人代においては、報道などから全国では毎年10件前後の質問があることがうかがわれるが、各級人代常務委員会の80%が、この30年間1回も質問を実施していないとの指摘もある⁽⁴⁶⁾。

これらと比較すると、全人代常務委員会による法律、法規の実施に関する検査は1989年から実施されており、1990年から2006年までに、同委員会は53の法律及び決定についての実施状況の検査を71回行い、各報告において関連する法律を改正する提案を行う等の実績がある⁽⁴⁷⁾。しかし、そのうち検査後に改正が行われたのは19本の法律にすぎず、しかも、検査結果を受けて修正されたものは12本であったという⁽⁴⁸⁾。

(2) 独立性の問題

人代は権力機関であり、特に全人代は最高の国家権力機関と位置付けられているものの、ゴム印⁽⁴⁹⁾と揶揄され、法制上の地位とその職権の実施状況との間には大きな乖離があることが以前から指摘されてきた。即ち、人代は党の領導を受けること、人民政府の権力が人代より大きいこと、人代の代表は、党や行政機関の幹部が多数を占めること等の事情により、人代がこれらの影響を受けずに、独立して監督機能を果た

(43) 王 前掲注(32);袁兵喜・李秋高「全国人大调查权能研究」『政治与法律』2010年6期,2010.6,pp.54-60;周鑫「人大特定问题调查制度史话」『法制与社会』2011年4期,2011.4,pp.64-67;前掲注(34)

(44) 質疑や質問は「休眠状態」にあると言われていたが、2010年3月の第11期全人代第3回会議において、呉邦国全人代常務委員会委員長(当時)が、質疑、質問の実施を強化する方針を報告した。その後、全人代常務委員会の会議において、食糧生産、飲料水の安全等の問題をめぐり何回か質疑が行われた。「专题询问 增强人大监督力度和实效——十一届全国人大常委会开展专题询问综述」『中国人大』2012年16期,2012.8,p.21.

(45) これまでに、2回(1980年及び2000年)質問が実施されたとされるが、厳密には質疑に属するもので、質問ではないとの指摘もある。卢鸿福「人大质询亟待破题」『人大研究』2012年5期,2012.5,p.19.

(46) 宋智敏・李云霖「人大质询制度的反思与完善」『政治与法律』2012年第9期,2012.9,p.60.

(47) 倪春纳「强化人大监督权力途径的研究述评」『天府新论』2012年3期,2012.5,p.10.

(48) 同上

(49) 全人代は、中国共産党の決定を全会一致で追認するだけの存在(即ちゴム印)と揶揄されてきた。天児ほか編 前掲注(3),p.642.しかし、最近是人代会議において、政府等の活動報告に反対票が投じられるようになる等その活動も活発化してきたと言われる。江利紅「中国における人民代表大会制度とその現代的課題」『比較法雑誌』46巻1号,2012.6,p.159.

すことは困難とされている。

こうした現状から、人代の権威の向上、人代が独立して監督権を行使することを可能とし、その実効性を確保するような体制の構築の必要性が指摘されている。具体的には、党は人代の意思を尊重すること、人代の監督の結果に基づき、人民政府の構成員の政治責任を問い、及び制裁措置をとることができるよう法律を整備すること、人代の代表の資質の向上、代表に占める公務員や党幹部の比率を引き下げること等である⁵⁰⁾。

Ⅲ 監察機関による行政監察

ここでは、中国のもう1つの主要な行政監督である行政監察について紹介する。

1 行政監察制度

行政監察制度とは、国が行政機関内に設置した専門の機関が、国家行政機関、国家公務員及び国家行政機関が任命したその他の職員を対象として国の法律や規律を遵守しているかどうかを検査又は調査し、処理又は提案を行う制度であり⁵¹⁾、現在これを担当する中央の行政機関は監察部である。なお、検査とは、問題を発見し、明らかにするために実施する実地調査、取調べ等の活動をいい、調査とは、法律や規律に対する違反行為等の存在の証拠となる文書、資料、情報等を収集し、事実を明らかにすることをい

う⁵²⁾。

監察部の前身は、中華人民共和国が成立した1949年10月、政務院に設置された人民監察委員会である。同委員会は、1954年には監察部となったが、その後、1959年に廃止され、改革開放後の1986年、第6期全人代常務委員会第18回会議において、「中華人民共和国監察部を設立することに関する決定」が採択され、翌1987年に再設置された。同時に県級以上の地方各級人民政府にも監察機関が置かれた（省及び自治州には監察庁が、直轄市、地級市、県級市等には監察局が設置された）。また、監察機関は、必要に応じて、行政機関等に派出監察機関を設置し、又は監察員を派遣する。1993年には、行政監察体制の強化、監察業務の重複の解消等を目指して中国共産党の規律検査を担当する規律検査委員会と監察機関との合併が行われたが（合署弁公）、それぞれの名称は残されている⁵³⁾。監察機関と規律検査委員会の実務の分担としては、監察の対象が非党员の場合は、監察機関が法律、政策、行政規律⁵⁴⁾への違反行為の検査等を実施する⁵⁵⁾。党员の汚職事件等で、一般事件の場合は、先に受け付けた機関が先議権をもち、自らの手続をすませってから、関係機関に移送し、重大事件の場合には、党の責任者を中心に共同調査グループを組織し、同時にそれぞれの手続を進める。檢察機関が刑事訴追する場合でも、重大事件の場合には、檢察機関は共同調査グループの意思や決定とは別に独自に

50) 倪 前掲注(47), pp.6-12; 王阿敏「《監督法》実施中存在的问题及对策探析」『法制与社会』2012年22期, 2012.8, pp.248-249.

51) 柳俊峰ほか「对我国行政监察制度现状的思考」『成都理工大学学报(社会科学版)』12卷1期, 2004.3, p.84.

52) 「行政監察的職責」中国人大網, 2010.2.21. <http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xzjcfxza/2010-02/21/content_1540426.htm>

53) 「中共中央纪律检查委员会、監察部关于中央直属机关和中央国家机关纪检、監察机构設置的意见(1993年5月18日)」中国共産党新聞 <<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71590/4855973.html>>

54) 行政規律とは、行政機関の公務員が職務を果たす上で守るべき行動規範をいう。国家機関の業務規定等に規定されている。苏尚智「浅谈行政纪律和行政处分」『河北法学』1987年5期, 1987.10, p.1.

55) 柳ほか 前掲注(51), p.87.

捜査等をすることは困難であるという⁵⁶⁾。

2 監察法の概要

(1) 監察法の制定及び改正

行政監察については、1990年12月に行政監察条例⁵⁷⁾が施行されたが、1997年5月に監察法が施行され（以下「旧法」という。）、同条例はそれと同時に廃止された。その後、2004年10月に、実際の適用に関する細部を定めた行政監察法実施条例が施行された。行政管理体制改革の進展に伴い、旧法に関して、①監察の対象の明確化、②監察内容の明確化、③監察結果に基づく提案制度の改善、④通報制度（後述）、派出監察機関の管理体制、監察手続等の改善を行う必要が生じ⁵⁸⁾、監察部は改正法案を作成し、2008年4月に国务院に提出した。同改正法案は、2010年2月2日の国务院第100回常務会議で可決された後、同年2月24日、第11期全人代常務委員会第13回会議で第1回の審議が行われた。その後全人代常務委員会は、改正法案に対する意見聴取会等を開催し、監察部と全人代の法制作業委員会とがさらに法案の修正を行った。同年6月25日、第11期全人代常務委員会第15回会議において、監察法の一部改正が決定された（以下「改正法」という）。

(2) 改正法の概要

改正法は、第1章総則、第2章監察機関及び監察人員、第3章監察機関の職責、第4章監察機関の権限、第5章監察手順、第6章法的責任、第7章附則の7章、51か条から成る。この章

建ては旧法と変わらない。次に、改正法の概要を紹介する。

(i) 行政監察法制定の目的及び監察機関の職責

監察業務を強化し、人民政府が公布する法規等が遅滞なく施行されることを保証し、行政規律を守り、廉潔な政治の構築を促進し、行政管理を改善し、及び行政の効果を高めることを目的とする（第1条）。

監察機関は、国家行政機関、公務員等に対し監察を実施する（第2条）。改正法は、監察機関が監察を実施する事項を、①監察対象の法律執行状況、②廉潔な政治の状況、③行政の効果と明確にし、その職責を、①国家行政機関が法律等を遵守し、執行する上での問題の検査、②同機関及びその公務員等の行政規律違反行為に関する告訴及び告発の受理、③これらの行為の調査、処理、④国家行政機関の公務員等が同機関による処分決定に対して行う不服申立て等の受理等と定めた（第18条）。

(ii) 監察の対象

旧法では、監察の対象となる公務員の範囲を「国家行政機関、国家公務員及び国家行政機関が任命するその他の人員」（旧法第2条）としていた。これは、1993年に制定された「国家公務員暫定条例」に定められた公務員の範囲に基づくものであった。2005年に制定された公務員法では、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（公務員法第2条）、公務員の範囲は、中

56) 王雲海「第10章 腐敗問題とその対策」西村幸次郎編著『グローバル化のなかの現代中国法 第2版』成文堂、2009、pp.262-264。

57) 「中华人民共和国行政監察条例」国务院法制办公室〈<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/xzfg/199012/19901200268821.shtml>〉

58) 「行政監察法修正案（草案）条文及草案说明」中国人大网、2010.2.27.〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2010-02/27/content_1545435.htm〉

国共産党、人代、行政機関、人民政治協商会議、司法機関、検察機関、民主党派⁵⁹⁾の7種の機関で働く中央及び地方の職員を含む広範囲のものとなった⁶⁰⁾。監察法の改正に当たっては、行政監察の対象をこの公務員法の規定に合わせて拡大するか否かが1つの焦点となった。

最終的に、行政監察の対象は「国家行政機関及びその公務員並びに国家行政機関が任命するその他の人員」（改正法第2条）となり、行政機関で働く公務員等に限定され、公務員法に合わせた範囲の拡大は行われなかった。具体的には、國務院の監察部の監察対象は、①國務院の各部門及びその公務員、②國務院及び國務院の各部門が任命するその他の人員、③省、自治区及び直轄市の人民政府並びにその指導者である（第15条）。県級以上の地方各級人民政府の監察機関の監察対象は、①当該級の人民政府の各部門及びその公務員、②当該級の人民政府及び当該級の人民政府各部門が任命するその他の人員、③1級下の人民政府及びその指導者（第16条）である。

そのほか、附則として、「法律及び法規が授権した公共事務の管理機能を有する組織及びその公務に従事する人員並びに国家行政機関が公共事務管理活動を委託した組織及びその公務に従事する人員」に対して、監察機関が監察を実施する場合には、この法律を準用

することとした（第50条）⁶¹⁾。これらの組織や人員は、行政機関や公務員には当たらないが、部分的であれ実質的に行政権力を行使することから、行政監察の対象としたもので、当初法案にはなかったが、審議の過程でこの部分を追加することになったものである⁶²⁾。

公務員法の範囲に合わせて行政監察の対象を拡大しなかったことについて、2010年6月25日に開催された記者会見⁶³⁾において、屈万祥監察部副部長兼国家腐敗予防局副局長（当時）は、次のような主旨の説明をしている。「行政監察法の立法目的は行政規律の維持、行政管理の改善である。行政機関以外の機関にまで監察範囲を拡大することは、監察体制の大幅な変更が必要となり、また監察法の調整範囲を大きく超えることになる。今回、授権されて公共の事務管理機能を有する組織等を対象範囲としたが、これは現行の体制、実際の必要性に適合したものである。」

(iii) 通報制度の改善

通報制度（挙報制度）とは、監察機関の中に専門の組織を設置し、公民、法人等の通報者からの行政監察対象者の規律違反に対する告訴、告発を受理する制度をいう⁶⁴⁾。旧法では、大衆からの通報制度に関して、行政機関、公務員等の違法行為や職務怠慢行為を監察機関に対し、告訴又は告発を提起することができるのみ定め、通報者の保護に関しては規

59) 「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。天児ほか編 前掲注(3), p.1194.

60) 鎌田文彦「公務員法の施行」『外国の立法』No.227, 2006.2, p.165. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000371_po_022712.pdf?contentNo=1>

61) 「谈谈監察对象的范围」中华人民共和国監察部, 2012.9.21. <<http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/67/201209/22088.html>>

62) 「信春鷹：草案对监督对象范围进一步补充完善」中国人大网, 2010.6.23. <http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xzjcfxza/2010-06/23/content_1578171.htm>

63) 「屈万祥：行政監察对象不扩大到其他六类公务员更加符合现行体制和现实需要」中国人大网, 2010.6.25. <http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1115/2010-06/25/content_1579464.htm>

64) 監察部法規司『中华人民共和国行政監察法释义』中国方正出版社, 2010, pp.49-51.

定がなかった。そのため、通報者に関する情報の秘密が守られず、通報者が被通報者から報復を受けることも多かったという⁶⁵⁾。改正法では、公民、法人等が行政機関や公務員等の行政規律違反行為を告訴し、及び告発する権利を有することのほか、監察機関はこれらの通報を受理し、調査して処理しなければならないこと、通報者に関する情報の秘密を守ること等通報者の保護に関する規定を定めた(第6条)。

(iv) 監察体制

國務院の監察機関(即ち監察部)は全国の監察業務を管理する。県級以上の地方各級人民政府の監察機関は、当該行政区域内の監察業務に責任を有し、当該級の人民政府及び1級上の監察機関に対して責任を負うが、主として1級上の監察機関の領導を受ける。(第7条)

監察機関に限らず、地方人民政府の各部門は、①当該級の人民政府、②上級機関の2重の領導又は指導を受けるが、監察業務の領導は主として1級上の監察機関によるものである。これは、当該級人民政府の干渉を極力排し、行政監察業務の独立性を維持するための規定である。

また、県級以上の各級人民政府の監察機関は、必要に応じて当該級人民政府の許可を得た上で、人民政府所属部門に対し、派出監察機関を置き、又は監察人員を派遣することができる。改正法は、これらの派出機関又は派遣監察人員は、監察機関に対し責任を負い、監察機関はこれらに統一的な管理を実施し、派遣人員の交流制度を実施する(第8条)とした。

以前は派出機関、派遣監察人員は、監察機

関だけでなく、派遣先の人民政府所属部門の領導も受けていたため、監察業務の独立性を保つことが困難であった⁶⁶⁾。改正法は、これらの機関及び人員は監察機関に対してのみ責任を有することを明記し、また、派遣先での監察人員の固定化による弊害を防止するため、人事の交流制度を実施することを定めた。

(v) 監察機関の権限

監察機関の権限には、主に(a)検査及び調査に関する権限、(b)検査及び調査の結果に基づく決定又は提案を行う権限がある。

(a) 検査及び調査に関する権限

監察機関は監察対象に対して、①関連文書、資料等の提供を要求し、閲覧調査又は複写を行うこと、②監察事項に関して、解釈及び説明を求めることができる(第19条)。また、行政規律違反行為の調査の際には、①関連文書の差押え等、②事件に関与した嫌疑がかかる機関や人員に対し、関係する財物の換金又は移動の禁止、③行政規律違反の嫌疑者に対し、指定した時間及び地点において、問題についての説明を命じること等ができる(第20条)。

そのほか、汚職、贈収賄、公金流用等の行政規律違反行為の嫌疑者の金融機関の預金等についての問合せ、必要に応じて、預金の凍結(第21条)や関係部門に対する協力要請(第22条)、関係者への尋問(第26条)等ができる。

(b) 検査及び調査の結果に基づく決定又は提案

監察機関は、検査及び調査の結果に基づき、監察決定又は監察提案を行う。監察決

65) 「屈万祥：将进一步完善保护举报人方面的具体制度」中国人大网，2010.6.25.〈http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xzjcfxza/2010-06/25/content_1579335.htm〉

66) 陈宏彩「派出机构对监察机关负责：行政监察体制改革的重大突破—写在《行政监察法》修正案通过之际」『中共天津市委党校学报』2010年第5期，2010.9，pp.57-61.

定を下された関連部門及びその人員は、それを執行しなければならず、監察提案が行われた場合には、関係部門は、正当な理由がない限り、その提案を受け入れなければならない（第 25 条）。

旧法では、監察提案を行う場合として、①法律や法規を執行せず、又はそれに違反する場合、②当該級の人民政府の所属部門及び下級人民政府が行った決定、命令等が法律、法規等に違反している場合、③国、集団や個人の権利が侵され、救済措置をとる必要がある場合、④採用、任免等が不適当な場合、⑤行政処罰を行う必要がある場合等を定めていた。改正法は、これらのほか、⑥公開の謝罪命令、停職検査⁶⁷⁾、引責辞任、辞任命令、罷免⁶⁸⁾等の問責処理を行う必要がある場合、⑦廉潔で、効率的な政治制度を整備する必要がある場合を追加した（第 23 条）。

また、行政規律違反者に対し以下に掲げられるような処分等を行う必要がある場合には、監察決定又は監察提案を行う。具体的には、①戒告、過失の記録、重大な過失の記録、降格、解任又は懲戒免職の処分⁶⁹⁾をする場合、②行政規律に違反して取得した財物を没収し、返還させ、又は弁償を命じる場合である（第 24 条）。

(vi) 監察手順

監察手順には、検査手順と調査及び処理の手順等がある。

検査は、①検査を必要とする事項を決定する。②検査計画を策定し、実施する。③当該級の人民政府又は 1 級上の監察機関に対し検査状況を報告する。④検査結果に基づき監察決定又は監察提案を行う、の 4 つの手順を経なければならない（第 30 条）。

調査及び処理は、①第一段階の審査を行い、行政規律違反の事実が認められ、責任を迫及する必要がある場合には、要訴追事件として立件する。②調査の実施により証拠を収集する。③証拠があり、処分等の必要がある場合には審理を実施する。④監察決定又は監察提案を行う、という手順による（第 31 条）。

そのほか、立件の取下げ手続（第 32 条）、重要な監察決定及び監察提案の報告及び承認（第 35 条）、処分が行われた場合、その記録を被処分者の人事記録に残すこと（第 36 条）、処分への不服申立て、再審査等（第 38 条～第 44 条）、各具体的な手続を定める。

3 行政監察の課題

行政監察の課題としては、監察機関の独立性の問題が挙げられる。

監察機関は、他の行政部門等の干渉を受けないとされており、また今回の監察法の改正により、監察機関は主として、上級の監察機関の領導を受けることとされたが、それが同級の人民政府に属する 1 機関であることには変わりがない。そのため、監察機関は、同級の人民政府にも責任を負い、報告を行うこと、特に、監察機

67) 問責決定機関が党政領導幹部に過ちがあり、現職を担当することが適当でないと判断した場合に、その党内外での職務を停止することをいう。監察部法規司 前掲注64, p.116.

68) 原文は免職(職)。中国の免職には①処分ではなく、通常の人事管理において職務を免ずること、②処分の 1 種で、職務を免ずること、の 2 つの意味があるとされており、ここでは②の場合について罷免の訳語を用いる。「“免職”从来不是官员处分类别吗？」新华网, 2010.11.3. <http://news.xinhuanet.com/comments/2010-11/03/c_12734242.htm>

69) 「公務員法」及び 2007 年 6 月に施行された「行政公務員処分条例」は、戒告等 6 種の処分を定める。戒告は 6 か月、過失記録は 12 か月、重大過失の記録は 18 か月、降格及び解任は 24 か月を処分期間とし、その間昇進、昇級は行われぬ。また、過失記録以上の処分を受けた場合は、その期間昇給は行われず、解任の場合は降級となる。「行政機関公務員処分条例」中央政府门户网站, 2007.4.29. <http://www.gov.cn/ffg/2007-04/29/content_601241.htm>

関が行った重要な監察決定及び監察提案は、当該級の人民政府に報告してその承認を得ることとされている。また、監察機関の長は、通常同級の人民政府の指導層が兼任することとなっており、個別の監察事案に関して、人民政府の意向に左右されやすく、独立して監察業務を実施することが困難なことが指摘されている。⁽⁷⁰⁾

また、党の規律検査委員会との合併により、実質的には、監察機関はその直接の領導下にあるため、これらから独立した行政監察機能を発揮することは實際上困難である。時として、党の規律違反処分を行うことで行政処分に替えることや、干渉を受けて形式的な監察に終わることなどの弊害が指摘されている⁽⁷¹⁾。

おわりに

以上、人代による行政監督及び監察機関による行政監察について概観した。

文化大革命の教訓として、幹部の特権的傾向の克服が挙げられ、その権力行使に対する監督の必要性が認識された結果、「人代の監督機能改善の必要性は、80年代以来の政治改革の一つの重要な課題」⁽⁷²⁾として位置付けられた。こうしたことを背景に、人代の監督の実効性を強化するための法的整備が進められてきた。監督法の制定はその1つの成果と言える。しかし、上述したように、これらの法律の実際の運用においては、人代の監督機能の独立性や実効性が

問われているところである。

行政機関や公務員の規律違反に関する行政監察については、さらに厳しい状況に置かれていると言えよう。党中央規律検査委員会の報告⁽⁷³⁾によれば、2007年11月から2012年6月までに全国の監察機関が立件した事件は、64万3千件、党の規律違反処分となったのは66万8千人、犯罪として司法機関に送られた者は24,584人、贈収賄事件は8万1千件（その総額は222億元（約2600億円））であった。こうした状況を背景に、2012年11月8日の中国共産党第18回全国代表大会の開幕式において、胡錦涛共産党総書記（当時。同年11月14日に退任）は、第7次中央委員会代表報告の中で、党幹部の腐敗問題について、「腐敗に反対し、廉潔な政治を建設することは、党が一貫して堅持してきたはっきりとした政治的立場であり、人民が関心を寄せる重大な政治問題である。この問題をうまく解決しなければ党に致命傷がもたらされ、さらには党が減び、国が減ぶだろう」と述べた⁽⁷⁴⁾。また、新任の習近平党総書記も、同年11月15日の記者会見において、一部党幹部の汚職や腐敗、大衆からの乖離、形式主義、官僚主義を解決しなければならないと述べた⁽⁷⁵⁾。

このように、腐敗問題は中国の運命を左右しかねないと強く認識されている。しかし、すでに改革開放後の1981年頃から腐敗の蔓延が始まり、鄧小平、江沢民、胡錦涛等の各最高責任者は、それぞれ腐敗問題について発言し、取締

(70) 张海「论实现行政监察的独立性」『新西部』2008年18期, 2008.9, pp.86-87.

(71) 陈洪权「论我国行政监察制度的改革与完善」『兵团党校学报』2006年5期, 2006.5, p.62.

(72) 加茂 前掲注(15), p.195.

(73) 「中国特色反腐倡廉道路越走越宽广——十七届中央纪律检查委员会五年工作综述」中华人民共和国监察部, 2012.11.6. <<http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/21/201211/23834.html>>

(74) 「坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登」『人民日报』2012.11.9. <http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2012-11/09/nw.D110000renmrb_20121109_9-04.htm>

(75) 「习近平等十八届中共中央政治局常委同中外记者见面」新华网, 2012.11.15. <http://news.xinhuanet.com/18cpenc/2012-11/15/c_113697411.htm>

強化のキャンペーンも展開されてきたが⁽⁷⁶⁾、その効果は極めて限定的であった。腐敗を根絶できないのは「個人の資質というより体制の問題」⁽⁷⁷⁾との指摘があるとおり、腐敗の背景には、行政機関、党及びその幹部への過度の権力集中があ

り、それを防ぐ仕組みを作ることが重要である⁽⁷⁸⁾。

人代の監督制度であれ、行政監察制度であれ、党や行政機関から独立して、これらの権力を監督する制度を構築することができるかどうか問われていると言えよう。

(みやお えみ)

(76) 王 前掲注(56), p.251.

(77) 「隣国のホンネ―日中民間対話：第4回 人民監督網編集長朱瑞峰氏 意見表明できる環境を」『毎日新聞』2012.12.23.

(78) 改革開放以後、中国は党への権力集中を改革するため、党政分離（党と人民政府の職責を分離すること）を鍵とする政治改革に踏み出したが、1989年の第2次天安門事件発生後、その試みは挫折し、党の地位が再強化されることとなった。天児ほか編 前掲注(3), p.941.

中華人民共和国行政監察法

中华人民共和国行政監察法

(1997年5月9日第8期全国人民代表大会常務委員会第25回会議で採択、
2010年6月25日第11期全国人民代表大会常務委員会第15回会議で改正、
同日中華人民共和国主席令第31号公布)

海外立法情報調査室 宮尾 恵美訳

【目次】

- 第1章 総則
- 第2章 監察機関及び監察人員
- 第3章 監察機関の職責
- 第4章 監察機関の権限
- 第5章 監察手順
- 第6章 法的責任
- 第7章 附則

第1章 総則

第1条 監察業務を強化し、政令⁽¹⁾が遅滞なく施行されることを保証し、行政規律⁽²⁾を守り、廉潔な政治の構築を促進し、行政管理を改善し、及び行政の効果を高めるために、憲法に基づき、この法律を定める。

第2条 監察機関は、人民政府が監察機能を行使する機関であり、この法律に基づき国家行政機関及びその公務員並びに国家行政機関が任命するその他の人員に対し、監察を実施する。

第3条 監察機関は、法令の定めるところにより職権を行使し、その他の行政部門、社会团体及び個人の干渉を受けない。

第4条 監察業務は、事実求是⁽³⁾を堅持し、証拠を重んじ、調査研究を重んじ、並びに法律及び行政規律の適用に当たっては、すべての人に平等でなければならない。

第5条 監察業務は、教育と処罰とを、及び監督検査と制度整備とを組み合わせる形で実行しなければならない。

第6条 監察業務は、大衆に依拠しなければならない。監察機関は、通報制度⁽⁴⁾を構築し、公民、法人その他の組織は、いかなる国家行政機関及びその公務員並びに国家行政機関が任命するその他の人員の行政規律に違反する行為についても、監察機関に対し告訴又は告発を提起する権利を有する。監察機関は、通報を受理し、かつ、法令の定めるところにより、調査して処理しなければならない。実名で通報した者に対しては、その処理結果等の状況を回答しなければならない。

この法律の翻訳は、國務院法制弁公室のウェブサイトに掲載された「中华人民共和国行政監察法」の翻訳である。
(<http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfq/fl/201010/20101000279452.shtml>) 以下、インターネット情報は2012年12月27日現在である。また、注記及び、[]内の補記はすべて訳者によるものである。

(1) 人民政府が公布する法規、命令等をいう。

(2) 行政規律とは、行政機関の公務員が職務を果たす上で守るべき行動規範をいう。国家機関の業務規定等に規定されている。苏尚智「浅谈行政纪律和行政处分」『河北法学』1987年5期, 1987.10, p.1.

(3) 事実に基づいて真実を求めること。

(4) 通報制度とは、監察機関の中に専門の組織を設置し、公民、法人等の通報者からの行政監察対象者の規律違反に対する告訴、告発を受理する制度をいう。監察部法規司編『《中华人民共和国行政監察法》释义』中国方正出版社, 2010, pp.49-51.

監察機関は、通報事項、通報を受理した状況及び通報者に関する情報の秘密を守り、通報者の合法的な権利及び利益を守らなければならない。その具体的な弁法は国務院が定める。

第2章 監察機関及び監察人員

第7条 国務院の監察機関は、全国の監察業務を管理する。

県級以上の地方各級人民政府の監察機関は、当該行政区域内の監察業務に責任を有し、当該級の人民政府及び1級上の監察機関に対し責任を負い、かつ、業務を報告し、監察業務においては、上級の監察機関の領導を主とする。

第8条 県級以上の各級人民政府の監察機関は、業務上の必要に応じて、当該級の人民政府の許可を得た上で、政府に所属する部門に派出監察機関を置き、又は監察人員を派遣することができる。

監察機関の派出監察機関又は派遣監察人員は、監察機関に対し責任を負い、かつ、業務の報告を行う。監察機関は、派出監察機関及び派遣監察人員に対し、統一的な管理を実施し、派遣監察人員に対し交流制度を実施する。

第9条 監察人員は、規律及び法令を遵守し、職務に忠実で、公平に法律を執行し、廉潔かつ公正であって、並びに秘密を守らなければならない。

第10条 監察人員は、監察業務を熟知し、相應の教育を受け、及び専門知識を有していなければならない。

第11条 県級以上の地方各級人民政府の監察機関の正・副指導者の任免は、決定の指示を仰ぐ前に、1級上の監察機関の承認を得なければならない⁽⁵⁾。

第12条 監察機関は、監察人員の職務執行及び規律遵守に対し、監督制度を実施する。

第13条 監察人員は、法令の定めるところにより職務を執行し、法律の保護を受ける。

いかなる組織又は個人も、監察人員が法令の定めるところに従って職務を執行することを拒絶し、又は妨げてはならず、及び監察人員に対し報復をしてはならない。

第14条 監察人員が処理する監察事項が本人又はその近親者と利害関係を有することを回避しなければならない。

第3章 監察機関の職責

第15条 国務院の監察機関は、次に掲げる機関及び人員に対し監察を実施する。

- (1) 国務院の各部門及びその公務員
- (2) 国務院及び国務院の各部門が任命するその他の人員
- (3) 省、自治区及び直轄市の人民政府及びその指導者

第16条 県級以上の地方各級人民政府の監察機関は、次に掲げる機関及び人員に対し監察を実施する。

- (1) 当該級の人民政府の各部門及びその公務員
- (2) 当該級の人民政府及び当該級の人民政府

(5) 県級以上の地方各級人民政府の監察機関の指導者の任命手続は、正職（長）と副職（次長）とで異なる。正職の場合は、各人民政府が当該級人代常務委員会に任命の提案をし、常務委員会が決定する。副職の場合は、各人民政府がその任命を決定する。ただし、いずれの場合も、事前に1級上の監察機関の承認を必要とする。同上、pp.63-64.

各部門が任命するその他の人員

(3) 1級下の人民政府及びその指導者⁽⁶⁾

県、自治県、区を設置しない市及び市管轄区⁽⁷⁾の人民政府の監察機関は、当該管轄区域に属する郷、民族郷及び鎮の人民政府の公務員並びにこれらの人民政府が任命するその他の人員に対して監察を実施する。

第17条 上級の監察機関は、1級下の監察機関が管轄する範囲の監察事項を処理することができる。必要に応じて、所轄する各級の監察機関が管轄する範囲の監察事項を処理することができる。

監察機関間に、管轄範囲についての争いがある場合には、それらの共通する上級の監察機関が決定する。

第18条 監察機関は、監察対象の法律執行、廉潔な政治及び効果の状況について監察を実施し、並びに次に掲げる職責を履行する。

- (1) 国家行政機関が法律、法規⁽⁸⁾並びに人民政府の決定及び命令を遵守し及び執行する中での問題を検査する。
- (2) 国家行政機関及びその公務員並びに同機関が任命したその他の人員の行政規律違反行為に対する告訴及び告発を受理する。
- (3) 国家行政機関及びその公務員並びに同機関が任命したその他の人員の行政規律違反行為を調査して処理する。
- (4) 国家行政機関の公務員及び同機関が任命したその他の人員が主管行政機関の下した

処分決定に対して行う不服申立て並びに法律及び行政法規の規定により監察機関が受理すべきその他の不服申立てを受理する。

- (5) 法律、行政法規が定める監察機関が履行するその他の職責

第4章 監察機関の権限

第19条 監察機関は、その職責を履行する場合に、次に掲げる措置をとる権利を有する。

- (1) 監察対象の部門及び人員に対し、監察事項と関係する文書、資料及び財務帳簿その他の関係する記録を提供するよう要求し、閲覧調査又は複写を行うこと。
- (2) 監察対象の部門及び人員に対し、監察事項に関する問題について、解釈及び説明を求めること。
- (3) 監察対象の部門及び人員に対し、法律、法規及び行政規律に違反する行為を停止するよう命じること。

第20条 監察機関は、行政規律違反行為を調査しているとき、実際の状況及び必要に応じて次に掲げる措置をとることができる。

- (1) 行政規律違反行為を証明することができる文書、資料及び財務帳簿その他の関係する記録を暫時差し押さえて保存すること。
- (2) 事件に関与した嫌疑がかかる機関等⁽⁹⁾及び人員に対し、調査期間中に、事件と関係のある財物を換金し、又は移動することを禁止すること。

(6) ここでいう指導者とは、各省の省長及び副省長、自治区の主席及び副主席、直轄市の市長及び副市长である。同上、p.72。

(7) 中国の地方行政機構は基本的に、省級（省、自治区及び直轄市）—地級（地級市及び自治州）—県級（県、自治県、県級市及び市管轄区）—郷級（郷、鎮及び民族郷）の4つの階層（級）に分けられる（地域によっては、地級が存在しない場合もある）。市管轄区とは地級市に置かれる行政単位で県と同じレベルである。

(8) ここでは、國務院が制定する行政法規、省級人代及び比較的大きな市の人代が制定する地方性法規、國務院及び地方人民政府の各部門の規則をいう。以下、法規とある場合は同様である。監察部法規司編 前掲注(4)、p.78。

(9) 「機関等」の原文は「単位」。「単位」とは、従来は政府機関、団体又はそれに属する各部門を指したが、現在では広く、会社、事業体、法人などの組織も指す。本稿では、「単位」の訳語を「機関等」とする。

- (3) 行政規律違反の嫌疑がかかる人員に対し、指定した時間及び地点において、調査事項に関連した問題に関する解釈及び説明を命じること。ただし、その者に対し拘禁又は形を変えた拘禁を行ってはならない。
- (4) 関係機関に対し、重大な行政規律違反行為の嫌疑がかかる人員が勤務に就くことを暫時停止するよう提案すること。

第21条 監察機関は、汚職、贈収賄、公金流用等の行政規律違反行為を調査するときは、県級以上の監察機関の指導者の許可を得て、事件に関与した嫌疑のかかる機関等及び人員の銀行又はその他の金融機関の預金について問い合わせることができる。〔監察機関は、〕必要なきときは、人民法院に対し保全措置を申請し、法令の定めるところにより、嫌疑者の銀行その他の金融機関の預金を凍結することができる。

第22条 監察機関は、行政規律違反事件の処理において、関係する行政部門及び機関に対し、協力を依頼することができる。

協力を依頼された行政部門及び機関は、監察機関が処理の協力を依頼した事項及び要請に基づき、職権の範囲において協力しなければならない。

第23条 監察機関は、検査及び調査の結果に基づき、次に掲げる状況のいずれかに該当する場合には、監察提案をすることができる。

- (1) 法律及び法規を執行せず、又は法律及び法規並びに人民政府の決定若しくは命令に

違反しており、〔これを〕是正しなければならない場合

- (2) 当該級の人民政府の所属部門及び下級人民政府が行った決定、命令若しくは指示が法律、法規又は国家政策に違反しており、〔これを〕是正し又は取り消さなければならない場合
- (3) 国家の利益、集団の利益及び公民の合法的な権利利益に損害を与えており、救済措置をとる必要がある場合
- (4) 採用、任免及び賞罰の決定が明らかに不相当であって、是正の必要がある場合
- (5) 関係する法律及び法規の規定に基づき、行政処罰を行う必要がある場合
- (6) 公開の謝罪命令、停職検査⁽¹⁰⁾、引責辞任、辞任命令、罷免⁽¹¹⁾等の問責処理を行う必要がある場合
- (7) 廉潔な政治及び効率的な政治の制度を整備する必要がある場合
- (8) その他監察提案が必要な場合

第24条 監察機関は、検査及び調査の結果に基づき、次に掲げる状況のいずれかに該当する場合には、監察決定又は監察提案をすることができる。

- (1) 行政規律に違反し、法令の定めるところにより、戒告、過失の記録又は重大な過失の記録、降格、解任又は懲戒免職の処分をしなければならない場合
- (2) 行政規律に違反して取得した財物について、法令の定めるところにより没収し、返還させ、又は弁償を命じなければならない場合

(10) 問責決定機関が党政領導幹部に過ちがあり、現職を担当することが適当でない判断した場合に、その党内外での職務を停止することをいう。監察部法規司編 前掲注(4), p.116.

(11) 原文は免職(職)。中国の免職には、①処分ではなく、通常の人事管理において職務を免ずること、②処分の1種で、職務を免ずること、の2つの意味があるとされており、ここでは②の場合について罷免の訳語を用いる。「“免職”从来不是官员处分类别吗？」新华网, 2010.11.3. <http://news.xinhuanet.com/comments/2010-11/03/c_12734242.htm>

[監察機關は、] 前項の(1)に列挙されている状況に対して、監察決定を行い、又は監察提案をした場合には、国の人事管理権限及び処理手続に関する規定に基づき処理しなければならない。

第25条 監察機關が法令の定めるところにより監察決定をした場合には、関係部門及びその人員は、これを執行しなければならない。監察機關が法令の定めるところにより監察提案をした場合には、関係部門は正当な理由がない限り、これを受け入れなければならない。

第26条 監察機關は、監察事項にかかわる機關等及び個人に対し尋問を行う権利を有する。

第27条 監察機關は、法令の定めるところにより監察業務の情報を公開しなければならない。

第28条 監察機關の領導者は、当該級の人民政府の関係会議に列席することができ、監察人員は被監察部門の監察事項に関する会議に列席することができる。

第29条 監察機關は、重大な違法行為又は規律違反行為の告訴又は告発に功績のあった者に対し、関連規定に基づき褒賞を与えることができる。

第5章 監察手順

第30条 監察機關は、次に掲げる手順に従い検査を進める。

- (1) 検査を必要とする事項に対し、その実施を決定する。
- (2) 検査計画を策定し、かつ、組織して実施

する。

(3) 当該級の人民政府又は上級の監察機關に対し、検査状況の報告を提出する。

(4) 検査結果に基づき、監察決定を行い、又は監察提案を提出する。

重要な検査事項の決定は、当該級の人民政府及び1級上の監察機關に報告し記録に残さなければならない。

第31条 監察機關は、次に掲げる手順に従い、行政規律違反行為に対し調査及び処理をしなければならない。

(1) 調査及び処理を必要とする事項に対し、第一段階の審査を行い、行政規律違反の事実を認め、行政規律責任を追及する必要がある場合には、要訴追事件として立件しなければならない。

(2) 調査を組織して実施し、関係する証拠を収集する。

(3) 行政規律違反を証明する証拠があり、処分又はその他の処理を行う必要がある場合には、審理する。

(4) 監察決定を行い、又は監察提案を提出する。

重要かつ複雑な案件の立件は、当該級の人民政府及び1級上の監察機關に報告し、記録に残さなければならない。

第32条 監察機關は、立件調査した案件に関して、調査の結果、行政規律違反行為の事実が存在しなかった場合、又は行政規律違反責任を追及する必要がある場合には、立件を取り下げ、かつ、被調査機關等及びその上級部門又は被調査人員及びその所属機關等に告知しなければならない。

重要かつ複雑な案件の取下げは、当該級の人民政府及び1級上の監察機關に報告して記録に残さなければならない。

第33条 監察機関が立件調査した案件は、立件の日から6か月以内に結論を出さなければならない。特殊な原因によって処理期間を延長する必要がある場合には、適宜延長することができるが、最長でも1年を超えてはならず、かつ、1級上の監察機関に報告して記録に残さなければならない。

第34条 監察機関は、検査及び調査において、監察対象となった部門及びその人員の陳述及び弁明を聴取しなければならない。

第35条 監察機関が行った重要な監察決定及び提出した重要な監察提案は、当該級の人民政府及び1級上の監察機関に報告し承認を得なければならない。国务院の監察機関が行った重要な監察決定及び提出した重要な監察提案は、国务院に報告し承認を得なければならない。

第36条 監察決定及び監察提案は、書面の形式により関係する機関及び人員に送達しなければならない。

監察機関が行政規律違反者に対し処分を行う旨の監察決定をした場合には、人民政府の人事部門又は関係部門が、人事管理権限に従い、これを執行する。

人民政府の人事部門又は関係部門は、監察機関が下した処分を行う旨の監察決定及びその執行に関係する記録を、処分を受ける者の人事記録に残さなければならない。

第37条 関係する機関等及び人員は、監察決定又は監察提案を受理した日から30日以内に、監察決定を執行し、又は監察提案を受け入れた状況を監察機関に知らせなければならない。

第38条 国家行政機関の公務員及び国家行政機関が任命したその他の人員は、主管行政機関により〔その者に〕下された処分決定に不服がある場合には、処分決定を受けた日から30日以内に監察機関に不服申立てを行うことができ、監察機関は不服申立てを受理した日から30日以内に再調査に関する決定を行わなければならない。当該決定に不服がある者は、決定を受けた日から30日以内に、1級上の監察機関に再審査の申請をすることができ、1級上の監察機関は再審査の申請を受理した日から60日以内に再審査に関する決定を行わなければならない。

再調査及び再審査の期間中は、原決定の執行を停止しない。

第39条 監察機関は、受理した主管行政機関が下した処分決定への不服申立てに関し、再調査の結果原決定が不相当であると認めた場合には、原決定機関に対し変更又は取消を提案することができる。監察機関は、その職権の範囲内で、変更又は取消の決定を直接下すことができる。

法律及び行政法規に監察機関が受理したその他の申立てに関する規定がある場合には、関係する法律及び行政法規の規定に基づき処理する。

第40条 監察決定に不服がある者は、監察決定を受けた日から30日以内にその決定を下した監察機関に対し審査を申請することができ、監察機関は、その申請を受理した日から30日以内に審査に関する決定を行わなければならない。当該決定に不服がある者は、その決定を受理した日から30日以内に1級上の監察機関に再審査を申請することができ、1級上の監察機関は、再審査の申請を受理した日から60日以内に再審査に関する決定を

行わなければならない。

審査及び再審査の期間中は、原決定の執行を停止しない。

第41条 1級上の監察機関は、その1級下の監察機関の決定が不適當であると認めた場合には、1級下の監察機関に対し〔決定の〕変更又は取消を命じることができ、必要な場合には、直接、変更又は取消の決定をすることができる。

第42条 1級上の監察機関の再審査に関する決定又は國務院の監察機関の再調査に関する決定若しくは審査に関する決定を最終的な決定とする。

第43条 監察提案に異議がある者は、監察提案を受けた日から30日以内にその監察提案を行った監察機関に対し異議を提出することができ、監察機関は異議を受理した日から30日以内に回答しなければならない。回答になお異議がある場合には、監察機関は、当該級の人民政府又は1級上の監察機関の判断を仰ぐものとする。

第44条 監察機関は、監察事項を処理中に調査事項が監察機関の職務範囲に属しないことが判明した場合には、〔その案件を〕処理権を有する機関等に送り処理させなければならない。犯罪の疑いがある場合には、司法機関に送り法令の定めるところにより処理しなければならない。

〔案件の送付を〕受けた機関等は、処理結果を監察機関に知らせなければならない。

第6章 法的責任

第45条 監察を受ける部門及び人員がこの法

律の規定に違反し、次に掲げる行為のいずれかがあった場合には、主管機関又は監察機関は、その是正を命じ、部門に対し意見を通達し、直接責任を負う主管者及びその他の直接の責任者に対し、法令の定めるところにより処分を科す。

- (1) 事実の真相を隠し、偽の証拠を捏造し、又は証拠を隠ぺいし、移し、改ざんし若しくは隠滅したこと。
- (2) 監察事項と関係のある文書、資料、財務帳簿その他関係記録及びその他の必要な情報の提供を故意に遅らせ、又は拒んだこと。
- (3) 調査期間中に嫌疑のある財物を売り払い、又は移転譲渡したこと。
- (4) 監察機関の質問に対し、解釈又は説明を拒んだこと。
- (5) 監察決定を実施しなかったこと又は正当な理由なく監察提案を採用しなかったこと。
- (6) この法律に違反するその他の行為があり、その情状が重い場合

第46条 通報事項、通報の受理状況又は通報者に関する情報を漏洩した者は、法令の定めるところにより処分する。〔その行為が〕犯罪を構成する場合には、法令の定めるところにより、刑事責任を追及する。

第47条 不服申立人、告訴人、告発人又は監察人員に対し報復し、又はこれを陥れた者は、法令の定めるところにより処分する。〔その行為が〕犯罪を構成する場合には、刑事責任を追及する。

第48条 監察人員が職権を濫用し、情実にとられて不正行為をし、職務をおろそかにし、又は秘密を漏洩した場合には、法令の定めるところにより処分する。〔その行為が〕犯罪

を構成する場合には、刑事責任を追及する。

第49条 監察機関及び監察人員が違法に職権を行使し、公民、法人その他組織の合法的な権利利益を侵犯し、損害をもたらした場合には、法令の定めるところにより、賠償しなければならない。

第7章 附則

第50条 法律及び法規が授権した公共事務の

管理機能を有する組織及びその公務に従事する人員並びに国家行政機関が法令の定めるところにより公共事務管理活動を委託した組織及びその公務に従事する人員に対し、監察機関が監察を実施する場合には、この法律を準用する。

第51条 この法律は、公布の日から施行する。1990年12月9日に国务院が公布した《中華人民共和国行政監察条例》は、同時に廃止する。

(みやお えみ)