

Title	現代中国の中央と地方関係の特徴および法制化：日本の地方自治制度の示唆
Sub Title	The characteristics and legalization of modern China's central-local relations: enlightenment of Japanese local autonomy system
Author	呉, 東鎬(Wu, Dong-gao)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2014
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.87, No.2 (2014. 2) ,p.337- 356
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	小林節教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20140228-0337">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20140228-0337</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 現代中国の中央と地方関係の特徴および法制化

——日本の地方自治制度の示唆——

呉 東 鎬

はじめに

- 一、建国時の中国共産党の選択——中央集権体制
- 二、建国から改革開放以前（一九四九—一九七八）の中央と地方関係の特徴
- 三、改革開放以後から現段階まで（転換期）の中央と地方関係の特徴
- 四、転換期における中央と地方関係の制度上の問題とその対策
- 五、終わりに

はじめに

人類の歴史を振り返って見ると、極少数の都市国家を除けば、どのような国であつてもいくつかの階層の政府形態をとっており、それらの政府形態間の権力配分が国家権力構造において避けられない重要な問題である。中

国も大国であるだけに中央と地方の関係問題は執権者の統治に大きな影響を及ぼす重要な問題として挙げられており、これからの中国の未来形態を決定する重要な実践課題でもあると思われる。このような問題意識の下に、共産党が政権を取得した一九四九年から現在までの中国における中央と地方との関係を点検し、制度上存在する問題点と対策を検討する。

### 一、建国時の中国共産党の選択——中央集権体制

一般の論理からいえば、中国のように人口が多く、民族が多い大国においては、中央と地方の分権という国家統治方式をとるべきである。なぜならば、まず、大国は国土が広いだけに、各地域への国の統治情報の伝達には、時間と人的資源と物的資源が必要になる。客観的にいえば、すべての事務を中央に任せて処理するのは効率的ではない。したがって、中央集権方式は国家統治に不利である。次に、大国は、民族が多く、各地域の条件も違うために、各地域が直面している問題も異なり、その問題の解決方法もそれぞれであって、統一しにくい。さらに、具体的政治問題を解決するには、抽象的知識、原則を必要とするだけでなく、具体的な判断と地方の知識が必要である。<sup>(1)</sup> このような考え方から、一九四九年の建国時においては、中央と地方の分権という統治方案も存在したが、結果的には高度な中央集権体制を確立することになった。<sup>(2)</sup> その原因について、蘇力教授は、建国当時の国内事情に対する共産党の二つの認識にあると分析している。<sup>(3)</sup>

まず、建国時の統一基礎の脆弱という認識を挙げている。つまり、共産党は、「建国当時、中国の経済において主導の地位を占めていたのはやはり農業であり、自給自足の農業国家としての中国の広い農村地域は閉鎖的で、分散的であって、高度の政治、文化的な統一がなければ分裂してしまう危険に置かれている」。また、「中国は二

〇〇〇年以上も続いた専制国家であるが、土地が広い多民族大国であるだけに、国家権力は社会の隅々まで有効に機能していたのではなく、皇権の統治は政治文化的統治にすぎず、社会的意味の統治ではない」。さらに、「近代中国は、西欧列強の侵略によってずっと分裂していたし、新中国は社会主義国家という政治体制を取っただけに、西欧の関与を受けやすい」などと認識していた。したがって、一九四九年建国時の第一の問題は分権ではなく、むしろいかに集権するかというのが優先課題であったといえよう。

次に、建国時の政権の不安定という認識である。中国革命の構造から見た場合、共産党は、農村から都市を包囲するという戦略を立て、農村を拠点に根拠地を設立し、政権と軍を立ち上げた。そのシステムの中となるのは、各根拠地の指導者であり、すべての権力はその指導者に集中し、彼らは、まさにその王様の役割をしてきた。そして、指導者の有効な指揮を保障するために、現代社会の統治に必要な官僚組織を作らず、逆に、指導者個人の能力と知恵を強調してきた。それに、中国革命のもう一つの特徴は農民革命であり、革命を主導してきたのは農民である。彼らは、文化レベルが低く、民主意識が乏しく、個人に対する忠誠心を強調してきた。したがって、一旦、制度的に有効に制約することができなくなった場合は、権力闘争に陥りやすい。この問題は、中国革命の指導者たちが考えなければならない非常に現実的で、重要な問題であったといえよう。

## 二、建国から改革開放以前（一九四九―一九七八）の中央と地方関係の特徴

建国から改革開放までの約三〇年間（毛沢東の執権時代ともいえよう）、中国は地方に対する中央のコントロールを緩めず、中央集権体制を維持してきた。

まず、建国初期、中央は、地方に対するコントロールを強化する様々な措置をとってきた。例えば、もともと

全国は、東北、華北、華東、中南、西南、西北の六つの行政区域に分けられ、各地区には中央の代表局が設置されていたが、一九五二年八月以後、各地区の主要指導者たちは中央へ赴任した。また、一九五四年には六つの行政区が取り消され、各省が直接中央に対して責任を負うようになり、地方割拠の危険性は一段と弱くなるとともに、地方の権限は弱体化し、中央の統制が強化された。<sup>(4)</sup>

次に、当時の国家統治構造からみると、計画管理、党と政府の一元化、党への権力の集中、膨大な行政機関の設立などの特徴が顕在化しており、これは、結果的に、中央の集権と地方権力の委縮をもたらした。<sup>(5)</sup>

このような中央集権体制は、三〇年間も続いてきたが、これは、中国が実施した計画経済体制と直接関係している。この所謂計画経済とは、主に指令的行政手段を使って、諸経済活動を管理するという方式で、政府が直接企業を管理し、また、政府が直接資金と物資を統一的に調達するとともに、商品を統一的に分配することがその特徴である。このような経済構造の下では、生産する製品に基づいて中央と地方の部門が設置され、それはまた行政機関の膨大化と官僚主義をもたらし、中央の権威性の強化、中央に対する地方の依頼性のアップが必然的なものとなった。つまり、計画経済体制の下では、中央は絶対的優位を占めており、地方には発言権がなかったといえよう。<sup>(6)</sup>

### 三、改革開放以後から現段階まで（転換期）の中央と地方関係の特徴

#### (一) 中央から地方への権力移譲が行われ、分権の特徴が現れた

周知のとおり、一九七〇年代末から中国は積極的に市場体制を取り入れる経済改革を行い、この改革の過程において、中央は主に二つの権力を地方へ移転してきた。

## 1、地方立法権の確立

中国では、単一制理念の制限を受けて未だに地方立法権概念の使用は回避しているが、一九八二年憲法、二〇〇〇年の立法法、二〇〇四年の地方組織法はすべて地方の立法権限を認めている。<sup>(7)</sup> 具体的に地方は次のような立法権限を有している。①各省（二二の省）、自治区（五の自治区）、直轄市（四の直轄市）の人民代表大会及びその常務委員会は、本地域の具体的事務に關して「省級地方性法規」を制定することができる（立法法六三条一項）。②比較的に大きな市の人民代表大会及びその常務委員会は、本地域の具体的事務に關して「市級地方性法規」を制定することができる（立法法六三条二項）。ここでいう比較的に大きな市とは、省、自治区人民政府所在地の市、經濟特區所在地の市、國務院が批准した比較的に大きな市等合わせて四九の市を指す（立法法六三条四項）。③省、自治区、直轄市人民政府は、本地域の具体的事務に關して「省級地方政府規章」を制定することができる（立法法七三条）。④比較的に大きな市の人民政府は、本地域の具体的事務に關して「市級地方政府規章」を制定することができる（立法法七三条）。

## 2、地方財政権の確立

一九九三年二月二五日、國務院は「分税制財政管理制度の実施に關する決定」を發布し、すべての税収を中央税と地方税に分割した。ここでは、營業税、地方企業所得税、都市土地使用税、都市建設税、不動産税、農業特産税、契約税、遺産税等一六種類の税収が地方税に含まれていた。

このような中央から地方への権力移譲は二つの結果をもたらした。まず、地方は相対的に独立の利益主体となりつつある。中国は、未だに法律上は相対的に独立した地方の利益を認めず、また、相対的に独立した法律地位も与えていないものの、事実上は、ますます成長していく地方の利益を認めざるを得なくなっている。實際、地方は国から相対的に独立した利益を持っているだけでなく、その他の地方からも独立した利益を持っている。

そこで、地方政府は自己の独立した利益のためにあらゆる資源を動員して、合法的手段さらには不法手段まで使って中央から利益を取り付けようとしている。この意味において、地方の発展のためによりよい政策、より多くの事業、より大きな制度創立空間を求めることが、まさに地方政府の最も重要な仕事になっている。そして、ルールに違反しないことを前提に中央と競い合っており、地方利益の最大化を実現することが、地方政府が優先的に考えなければならない問題になっている。<sup>(8)</sup> この意味において、地方政府の官吏は単純な中央の代理人ではなく、官僚兼政治家の役割を演じている。つまり、彼らは、中央利益の代表だけではなく、地方利益の代表でもあり、中央と地方の間で情報疎通の仲介、橋渡しの機能を行っているとさえいえる。<sup>(9)</sup>

次に、地方権力の急速な拡張は、伝統的な中央と地方の関係を変えつつある。改革開放以来、中央は、高度に中央に集中していた財政権を次第に地方へ移転し始めた。その結果、地方権力の急速な拡張をもたらした。これに関して、ある報告は次のように指摘している。「地方政府はすべてをコントロールしようとしている。例えば、企業のオーナーの任命、生産、投資の規模の決定等多くの企業の決定権は、政府の決定権に代わってしまい、その結果、『市場誘導』は『政府誘導』によって代わってしまった。<sup>(10)</sup> このような事情は、中央と地方の伝統的関係を変えつつある。中央はもはや伝統的な命令方式で地方の服従を求めることができなくなっており、両者の関係においては、お互いに話し合っており、所謂「交渉式」のモデルが新しく登場しているといわれている。<sup>(11)</sup>

## (二) 地方に対する中央の監督と統制

### 1、政権党の統一指導の維持は、依然として分権の重要前提である

現在、世界の大部分の国には、政党が存在しており、政府の組織と政治権力の行使は、大抵政権党を通じて実現される。立憲体制における政党の運営のやり方について、憲法の中に明確に規定した国もあれば、それが一つ

の慣習として存在する国もある。また、明確な根拠はないものの、実際、政治運営の中で政党が大きな役割と影響力を発揮している国もある<sup>(12)</sup>。では、中国の場合、政権党である共産党は国家統治において果たしてどんな役割を演じているのか？ 中国政治運営にどんな影響力を持つのか？ まず、現行憲法を概観した場合、共産党について触れているのは、序言において、中国の政治と立憲体制における共産党の指導的地位を確認したのが全部である。具体的条文においては、政権党について一言も言及していない。つまり、序言七段では、「……中国の各民族人民は中国共産党の指導下に……我が国を富強で、民主的で、文明の社会主義国家として建設する。」と規定している。

では、ここでいう「指導的地位」とは何か？ 共産党はどのような運営体制を通じてその指導的地位を実現するのか？ これに対して憲法及び法律は何も規定していない。但し、党組織の内部規則としての党章の中においては少なからずこの問題に触れている。党の章程の総則二八段落（最後の段落）においては次のように規定している。「……党は必ず全局を統轄してとらえ、各方面の協調を図る原則にのっとり、同じクラスの様々な組織の中で指導的中核の役割を果たさなければならぬ。……」いうまでもなく、これはすべての国家機関に対する党組織の統一的指導を意味する。それには、党の下級機関に対する党の中央機関の統一的指導が含まれ、同クラスの国家機関に対する党組織の統一的指導も含まれている。したがって、党組織がすべての国家政権機関とその他の組織の権力を統制している（一元化指導体制）といえよう。この点は、中国共産党第一〇回全国代表大会において行われた「党章修正に関する報告」の中でも明確に現れている。当該報告では「党の一元化指導は組織上二つの方面において現れている。まず、党と同クラスの組織との相互関係は並列ではなく、工、農、商、学、兵、政に対して党はすべてを指導する。次に、上下関係において、下級は上級に服し、全党は中央に服従する。これは、わが党が歴代守ってきた規律であり、遵守していかなければならない。」と論じている。したがって、憲法

の規定及びその解釈から見た場合、国の最高権力が全国人民代表大会に統一されているが、実際の運営から見れば、全国人民代表大会を含めたすべての国家機関の権力は、最終的に中国共産党中央委員会と中央政治局に集中している。組織メカニズムからいえば、共産党組織の地位は同クラスのすべての国家組織より上位である。

改革開放以後、特に市場経済体制の導入に伴って、中国は、党と政府の分離、政府と企業の分離、党の指導方式の変更等の改革を行ってきたが、国家政權組織に対する党の統一的指導体制は変わっていない。つまり、一貫して中央集権の党内組織体制を強調し、その組織的運営を通じて中央と地方の關係に影響を与えてきたのである。<sup>(13)</sup> そして、これは主に「党が幹部を管理する」という人事制度に反映されている。

まず、改革開放以来、中央が地方政府を統制する主要手段になっているのは、地方の核心指導幹部に対するコントロールである。これはまた単一制政治の核心的な特徴でもある。一九九〇年代末から中央は地方の省級核心指導幹部に対する管理を強化してきた。その主な目的は中央の権威を強化するとともに政治上の統一と安定を図ることにあった。<sup>(14)</sup> 地方幹部管理において中央は主に次のような二つの方式をとっている。一つは、共産党中央委員会が直接管理する方式である。①省、自治区、直轄市レベルの指導幹部は、共産党中央委員会が直接管理する。この種の幹部は、「中央委員会が管理する幹部名簿」の中に入り、彼らに対する考察、教育、推薦、任免、審査等を中央委員会が管理する。②各省、自治区、直轄市党委員会組織部部长と副部長の任免は、事前に中央組織部の同意を経なければならぬ。③計画単列市（全称は、国家社会と経済發展計画単列市である。省級の行政区域ではないものの、省級の经济管理権限を持ち、市の党書記と市長は副省級の待遇を受ける。その税収と支出は直接中央の管理を受ける）の党書記と市長の任免は、事前に中央組織部の同意を経なければならぬ。もう一つは、中央委員会登録管理の方式である。つまり、中央は直接管理していないが、地方が定期的に中央に報告を行わなければならない。中央組織部で登録管理する方式である。このような管理を受けるのは、省（自治区、直轄市）所属の庁、市

級正副職指導幹部である。中央組織部はこれらの幹部の任免に問題がある場合、即時に意見を提出して修正を求めることができる。<sup>(15)</sup>

また、中央は政治業績を内容とする地方幹部考課制度を通じて地方の官吏を統制している。ここでいう所謂「政治業績を内容とする地方幹部考課制度」とは、経済建設を中心に経済発展の目標任務を確定し、この目標を達成したか否かを各級政府の管理者の業績を考課し、昇降を決定する根拠とするやり方を指す。<sup>(16)</sup>

## 2、地方立法権に対する中央の監督

立法法八八条二項の規定によれば、全国人民代表大会常務委員会は、憲法と法律に抵触した行政法規を取り消す権限と、憲法、法律、行政法規に抵触した地方性法規を取り消す権限を持つ。同条三項の規定によれば、国务院は部門規章、地方政府規章を修正または取り消すことができる。また、立法法八九条の規定によれば、各省、自治区、直轄市が制定した地方性法規は全国人民代表大会常務委員会と国务院に登録されなければならない。比較的大きな市が制定した地方性法規も、上級人民代表大会常務委員会を通じて全国人民代表大会常務委員会と国务院に登録されなければならない。

## 3、地方財政権に対する中央の統制

税収の立法権（つまり、決定権）は中央に集中している。中央税、共有税の立法権が中央にあるだけではなく、ほとんどの地方税の税種に関して中央が決めている。しかも税の減免、優遇政策などの制定権も中央がコントロールしている。地方が持っているのは、ごく限られた税の決定権だけである。また、中央は所謂「移転交付制度」を以て地方の財政を統制する。

いずれにしても、改革開放以来のこの約三〇年間の歴史を総括した場合、中国は一方では積極的に分権を行っ

てきたが、その過程でもう一方では、中央の集中的統一指導をも強化してきたといえよう。

#### 四、転換期における中央と地方関係の制度上の問題とその対策

前記の転換期における中央と地方の関係が示しているように、中国では、地方の立法権限と財政権を確立する一方で、地方に対する中央の監督と統制をも強化してきた。そして、そのような実践は、憲法、地方組織法、立法法等の制度によって進められてきた。但し、中国には未だに中央と地方の関係を調整する基本法が存在せず、中央と地方の関係は不透明で、指導者の意思に頼る政治的な傾向が強い<sup>(17)</sup>。具体的に次のような問題が存在する。

##### (一) 立法権限の配分において存在する問題及び対策

##### 1、中央と地方の立法権限が不明確である

現行憲法、地方組織法、立法法の関連規定によれば、全国人民代表大会及びその常務委員会、國務院、國務院の各部門、委員会が中央の立法権を行使する。問題は、その立法事項について明確な制限規定をしていない。つまり、論理的にいえば、これらの機関はあらゆる事項について法律を作ることができる。したがって、地方の立法権限は確立されているが、あくまで中央立法に従属するものであり、中央立法は地方事務まで関与することができる。地方は中央立法の統制から脱することはできない。つまり、立法事項において、地方は、独自性及び自治機能を果たすことが困難であると思われる。一方で、立法権限の不明確さは、立法における地方と中央のかけひきまたは衝突を引き起こす。立法法七九条、八〇条の規定によれば、中央から地方までの立法は、複雑な立法体系を形成しており、その上からの位階は、憲法、法律、行政法規、地方性法規、地方政府規章の順になっている。

問題は、國務院所属の各部門、委員会が制定する「部門規程」と地方人民代表大会及びその常務委員会が制定する「省級地方性法規」、「市級地方性法規」の効力位階、また、地方人民代表大会及びその常務委員会が制定する「市級地方性法規」と地方政府が制定する「省級政府規程」の効力位階が不明確である。また、立法法八二条の規定によれば、國務院所属の各部門、委員会が制定する「部門規程」と地方政府が制定する「省級政府規程」は同等の効力を持つ。したがって、中央の部門規程と地方の地方性法規、中央の部門規程と地方政府規程、地方の市級地方性法規と地方の省級政府規程は、同一事項に対してそれぞれ異なる規定をすることが可能である。この点は、立法法八六条の規定からも立証されている<sup>(18)</sup>。

では、この問題を解決する対策は何か。日本の経験から見ると、憲法の規定によれば、国会は唯一の立法機関であるが、その例外として地方自治体も立法権を持つ。両者の立法権はどのように配分されているのか。これに関して日本の地方自治法一条の二第2項は次のように規定している。「国は、……国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」。つまり、この問題を解決する前提は、中央権力の限界を認めることである。憲法の視角から見た場合、中央の立法権は万能ではない。中央の立法機関は自己の権限を超えて、地方の事務にまで手を伸ばすことができない。中央立法権の限界を認めることを前提に、はじめて中央立法の最高地位と国家法制の統一が保障される。したがって、中央と地方の立法権限を明確にしなければならない。中央の立法はマクロ的な調整に限定すべきで

あり、地方の立法は当該地域の安全、健康、教育と環境等の公共サービスに限定すべきである。中央と地方はそれぞれ自分の職務に尽き、中央はすべての立法権を独占してはならず、自分の分内のことに集中すべきである。<sup>(19)</sup> その一般原則は、「全国範囲の事務は中央が管轄し、地方範囲内の事務は地方が管轄する」ということであろう。

## 2、法律規範の衝突問題に関する解決制度が有効的ではない

立法法八八条の規定によれば、上位法と下位法が衝突した場合、独立した司法性質の機関が審査・処理するのではなく、上位法の制定機関が審査・処理することになっている。<sup>(20)</sup> つまり、①行政法規と法律が衝突した場合、そして、地方性法規と法律、行政法規が衝突した場合、全国人民代表大会常務委員会がその紛争を審査・処理し、②部門規章、地方政府規章と法律、行政法規が衝突した場合、國務院が審査・処理し、③地方政府規章と地方性法規が衝突した場合、当該地方の人代常務委員会が審査・処理し、④市級地方政府規章と省級政府規章が衝突した場合、省級政府が審査・処理する。<sup>(21)</sup> これは、中国の法律規範審査制度が司法審査ではなく、立法と行政審査であり、抽象的審査であることを意味する。つまり、中国の裁判所は法律規範の衝突問題を解決する権限を持たない。<sup>(22)</sup>

この法律規範衝突の解決制度（立法審査制度）の主な問題点は、まず、権能の分配が合理的ではない。法律を解釈し、異なる法律規範間の衝突を解決するのは、あくまで司法性質の権能であり、立法でもなく行政でもない。したがって、各級の人民代表大会または行政がやり遂げる仕事ではない。司法性質の仕事はやはり司法性質の機関に任せるべきである。もし、現段階において、中国の裁判所が立法衝突を解決するのは不適格であれば、司法性質の新しい専門機関を設立すべきであり、合理的ではない今の制度を継続するのは無理である。<sup>(23)</sup> なぜなら、法治国家において中央と地方の法律衝突を解決するのはもともと司法の仕事であるからである。次に、この種の権能分配は、「だれも自分を裁く事件で裁判官になるべきではない」という法治原則に違反する。法律規範間の衝

突を審査する主体がまさにこれらの法律規範を制定した機関であるだけに、仮に審査機関が制定した法律規範が間違っていたとしてもそれを有効に訂正することは困難である。なぜならば、具体的に法律規範を審査する担当者は、人事、財務、責務履行の方式等の方面においてこれらの法律規範を制定した機関に所屬しており、本機関が制定した法律規範の擁護に傾くのが自然であるからである。通常、法治国家が法律規範の衝突問題を裁判所あるいは司法性質を持つ専門機関に任せて処理するのは、まさにこれらの機関がその紛争と直接の利害関係がなく、かつ、独立性、中立性を保障することができるからである。<sup>(24)</sup>最後に、有効性が問題になる。人民代表大会常務委員会は専門性を持つ立法機関として、専ら個別の法律規範衝突事案を処理するのは時間的にも無理である。しかも、仮にこのことが可能であるととしても、当面の立法規定から見た場合、その審査の公正さを保障できるプロセスが欠けている。事実上、二〇〇〇年の立法法実施以来、全国人民代表大会常務委員会は立法法が付与したこの法律規範審査権力を一度も行使していない。このことはまさに現行立法審査体制の有効性の問題を説明している。<sup>(25)</sup>

では、この問題を解決する対策は何か。中央と地方の關係に関する紛争は性質上法律紛争である。したがって、司法性質の機関を設立しないと有効に解決することができなと思われる。問題は、どのようにこの所謂司法性質の専門機関を設立するかということであろう。全国人民代表大会及びその常務委員会が最高の国家機関であることを考えれば、この法律規範審査機関はそれと同地位のものであってはならない。また、中国の裁判所には法律規範を審査する伝統が乏しく、独立性が欠けている現状を鑑みれば、法律規範の審査権を裁判所に与えることも無理がある。したがって、全国人民代表大会常務委員会の下に「中央と地方法律審査委員会」を設け、専ら中央と地方の法律紛争を処理するようにする提案がより現実的であると思われる。当然ながら、この法律審査委員会には全国人民代表大会及びその常務委員会が制定した法律を審査する権限がなく、法律以下のすべての法律規範を審査する。なぜならば、今の国の体制からいえば、全国人民代表大会常務委員会は憲法の解釈権を持つ唯

一の国家機関であつて、法律と憲法の衝突問題は、依然として全国人民代表大会常務委員会が解決すべきであるからである。<sup>26)</sup>

## (二) 財政権の分配における問題点と対策

中国は、一九九四年の分税制度を通じて、地方政府の税收権の範囲を明確にし、地方の固定収入体系を立ち上げた。問題は、まず、地方に分配した税收種類は一六種に達し、それはすべての税種の三分の二を占めるようになったものの、あくまで規模が小さい種類ばかりであったことである。次に、これら地方税收の根柢はあくまで國務院の決定によるものであつて、法律規範ではないということである。したがつて、「その内容は、しばしば新しい決定、意見によつて修正されており」、また、中央が地方の財政権を侵害し、省級政府が下級政府の財政権を侵害する現象が多発してきただけに、地方の財力は保障されていない。<sup>27)</sup> 例えば、一六種の地方税收の中に「遺産税と贈与税」は未だに立法化されず、徴収されていない。また、屠宰税、牧畜業税、農業特産税等は廃止されており、固定資産投資方向調整税の徴収も停止されている。また、二〇〇一年一月に國務院が發布した「所得税収入分配改革案」によつて、もともと地方税であつた個人所得税、地方企業所得税は中央との共同税になつてしまい、かつ、中央に与えられる比率が高くなつている。その結果、財政権が中央に集中しており、地方には必要な財政権が確保されていない。地方は日々増えていく支出を支える財源を補うために様々な名目の費用を徴集し始め、その項目と規模はますます膨大化されている。<sup>28)</sup> それに、地方財政活動には、予算と法律の統制が欠けており、違法な債務が一般化している。これは、市場経済における公共財政負担の規範化運営に違反しており、地方政府は巨大な財政危機をも抱えていると思われる。

このような問題を解決するには、第一に、補助原則に基づいて、中央政府は自発的に自分の職務を地方政府が

やり遂げない領域に限定すべきであろう。そうすると、地方の財政負担は大いに削減できる。また、中央政府が提出した立法政策に関しては自らより多くの財政義務を負うことで、財政圧力を通じて権力の拡大を防ぐべきである。第二に、長い間、政策上の差別を受けてきた広い農村地域に対しては、財政上の修正を行い、適切な移転支給を通じて（工業化政策によって蒙った）農村地域の損失を補うべきであろう。また、地方が担っている事務に基づいて、一定の財政立法権を地方に与えるとともに、税種の範囲を拡大し、自律的に税率を調整する権利を与えなければならぬ。第三に、中央移転支給<sup>29</sup>における公平、公開、合理、効率の原則を確立し、移転支給年度案の確定手続を明確にすべきである。また、中央の指導下で、地方が幅広く、平等に参加する移転支給決定体制を整えるべきである。

日本の場合、長い間、国は様々な財政手段（例えば、補助金、交付金）を以て地方自治体をコントロールしていた。そこで、二〇〇三年から所謂「三位一体」改革を実行し、補助金、交付税の削減と税源の移譲を行った。その結果としては地方自治体の財政の拡充と独立性、自由度を見事に実現したとは必ずしもいえないものの、一定の成果があったことは確かである。そして、財政上の改革はその後も続けられており、様々な模索が試みられている。この日本の経験からもわかるように、まず、地方分権改革は一度で終わるものではなく、漸進的な過程が必要である。次に、改革の遂行には法律の保障がなければならない。特に中国のような中央集権的伝統が強い国においては、法律を重視し、法律で改革を進めることが必要である。

### (三) 司法の地方化問題及びその対策

地方が相対的に独立した利益団体になるにつれて、司法の地方化現象がますます顕著化してきている。例えば、地方裁判所間で立案を争ったり、一つの事件を異なる地域の裁判所が同時に受理したり、重複して財産を凍結

封印するなどの現象が多発している。一部の地方裁判所は、地方利益を守るため、性質上経済犯罪である事件を意図的に経済紛争ととらえて処理したり、または、他地域の裁判の執行に様々な妨害を加えたりするなど国家の法秩序を乱している。<sup>(30)</sup>このような現象が現れた主な原因は、中国では、単一の司法体系を採っているものの、裁判所の人事と財政には垂直管理がなされず、地方の統制を受けるからである。第一に、裁判所の人事権は地方にコントロールされている。憲法一二六条は「人民法院は法律の規定に基づいて独立して審判権を行使し、行政機関、社会团体及び個人の干渉を受けない」と規定しているものの、実際、裁判官の昇進、賞罰等の事項は裁判所の長官が決定し、裁判所の長官は五年ごとに地方の人民代表大会の選挙によって決められる。したがって、裁判所の人事権は依然として一定の政治関与によってコントロールされている。第二に、裁判所の財政は地方政府によって統制されている。第三に、憲法は行政機関と社会团体の司法への関与を禁じているものの、地方人民代表大会の司法活動への関与は禁じていない。憲法二条の規定によれば、地方人民代表大会は「人民が国家権力を行使する機関」として、地方の最高権力機関であり、裁判所の長官をも含むすべての地方の指導者を選ぶ権力を握っている。したがって、人民代表大会の司法活動への「監督」は当然のことであり、執権党の司法活動への関与もこのルートを通じて合法化されるのである。このような体制の下では、地方の人事と財政上の支持がなければ、地方の司法部門は有効に権力を行使することが不可能であり(極めて困難である)、当然ながら、個別の判決に当たって地方の党と政府の指導部の指示または意見を勘案しなければならず、結果として、司法の地方保護主義の発生は一般的な事実になってしまったのである。特に、地方政府が被告になる行政事件において、地方政府が裁判所の人事と財政をコントロールしているだけに、地方裁判所は独立性に乏しく、しばしば当該地方政府を庇護する立場になっている。<sup>(31)</sup>

では、いかにしてこの問題を解決すべきであるか。司法の地方化現象を防ぐために、最高裁判所の元長官で

あつた肖揚は、「指定管轄を拡大し、他地方裁判制度を導入すべきである」と提案している。但し、他地方裁判制度の導入は、あくまで臨時的対応措置にすぎない。しかも、中国は大国であるだけに、地方利益にかかわるすべての事件を他地方裁判に任せるのは無理である。根本的にこの問題を解決する道は、現在の司法制度を改革するしかないと思われる。そして、この司法制度改革においては、日本のモデルも一つの参考になると思われる。まず、裁判所の人事制度から見た場合、最高裁の一五名の裁判官を除いて、すべての裁判官の実際上の任命権は最高裁が持っている。しかも、裁判官の資格について法律は詳細に規定している。したがって、裁判所内部による垂直コントロールができ、その独立性、自主性を維持するとともに、外部からの関与を排除できる。また、憲法は裁判官の身分と待遇を明確に保障している。次に、財政制度から見た場合、裁判所法八三条の規定によれば、裁判所の経費は、独立して、国の予算にこれを計上しなければならない。そして、その経費の中には、予備金を設けることを要する。したがって、裁判所の財政は国の予算によって保障されており、地方の財政状況とは関係が生じない。前記の日本の経験を参考にすると、中国の「司法地方化」問題を解決するカギとなるのは、裁判所内部における垂直管理システムの導入であると考えられる。一つの可能な提案として挙げられるのは、各地域の高級裁判所と地方の連携を切断して、直接最高裁判所に帰属させることである。そして、このような高級裁判所が地方間の紛争及び地方利益にかかわる事件の裁判を行うというシナリオになる。また、裁判官の高給制を積極的に推進すべきであろう。高給制は必ずしも清廉の結果をもたらすとはいえないものの、低い給料制度は必ず大きな道徳リスクと司法腐敗の一般化を引き起こすからである。また、裁判官の待遇上の平等をも保障しなければならない。

## 五、終わりに

中国は人口が多く、事情が複雑な大国であり、しかも歴史の中でずっと中央集権の伝統を続けてきた。特に、現在は「党の一元化指導」という政治システムを採っており、現実的に中央集権的傾向はある意味では必須であると考えられる。しかし、一方では、市場化と経済発展に伴って、行政の日常サービスに対する国民のニーズは日々向上している。特に、老後の保障、教育、医療、居住、環境保護などの問題は、ほとんど地方政府が抱えている難解な問題ばかりであり、それらについての国民のニーズに応えるには、地方への権力移譲は避けられない現実問題になっている。

このような混沌の中でも分権の法制化は着々と進められており、その中において直面している制度上の問題点を解決することが、何よりも中国の変化と安定につながると思われる。特に、本稿において触れている立法制度上の問題の整理、地方財政システムの改革、司法制度の改革などは中国の未来の姿を決定するカギになるだろう。そして、これに関しては、日本の経験が大いに参考になると思われる。

- (1) 蘇力、当代中国的中央与地方分権、中国社会科学、二〇〇四年四期、四二二頁参照。
- (2) 前掲論文、四三頁。
- (3) 前掲論文、四四―四六頁参照。
- (4) 前掲論文、四六頁。
- (5) 張海廷、单一制下中央地方關係体制応作兩類划分―我国中央集権式中央地方關係的動態平衡、河北法学、二〇〇二年一期、一五頁。
- (6) 薛剛凌、中央地方間程序制度研究、行政法學研究會三二〇〇九年年會論文、五五頁。一九五六年、毛沢東は、「十

大関係を論ずる」という著書の中で、「中央と地方の関係は、矛盾関係であり、その解決方法は、中央の指導を維持するとともに、地方の権力を拡大することで、地方にもっと多くの自主権を与えることである。それによって、中央の積極性と地方の積極性をともに発揮させることである。」(二つの積極性方策とも言われる)と指摘しており、ある程度分権思想が見られるが、当時は分権を実施する条件と環境が整っておらず、実践することはできなかった。

(7) 一九八二年憲法は単に地方性法規だけを承認したが、二〇〇〇年の立法法は地方政府規章をも認めた。

(8) 薛剛凌、中央地方間程序制度研究、行政法学研究会二〇〇九年年会論文、五六頁。

(9) 陸建新、中国制度創新中的地方政府行為悖論研究、中国人民大学博士論文、一九九七年、三七頁。

(10) 張頌、対蘇南郷鎮企業改制的考察、經濟社会体制比較、一九九八年四期、五七頁。

(11) 鍾開斌、中国中央与地方關係基本判断…一項研究綜、上海行政学院学报、二〇〇九年三期、二三頁。

(12) 張海廷、单一制下中央地方關係体制応作兩類划分—我国中央集權式中央地方關係的動態平衡、河北法学、二〇〇二年一期、一三頁。

(13) 前掲論文、一四頁。

(14) 揚光斌、中国經濟轉型時期的中央地方關係新論—理論、现实与政策、学海、二〇〇七年一期、七〇頁。

(15) 任進、憲政視野下的中国地方制度—中央地方關係的視野、中韓國際學術會議「中国—韓国地方自治法制的現状与未来」論文集、二〇〇六年、二八頁。

(16) 榮敬本、崔之本、王拴全、从压力型体制向民主合作体制的轉變、中央編訳出版社、一九九八年。

(17) 当面の立法状況から見れば、一時凌ぎの措置を講ずるにすぎず、基本法の視角から根本的に中央と地方の権力衝突を解決するルートは模索していない。また、中央と地方の権力の限界に関する基本原則も確立していない。したがって、「すべての権力を中央に集中すれば、中央と地方両者ともに活気を失い、逆に、中央が握っている権力を放すと両者の関係が乱れてしまう」という悪循環に陥ってしまう。

(18) 立法法八六条は、部門規章と地方性法規の衝突の処理方法、部門規章間の衝突の処理方法、部門規章と地方政府規章の衝突の処理方法等に関して規定している。これは、前述の法律規範間における衝突を事実上認めているといえよう。

- (19) 張千帆、国家主権与地方自治、中国民主法制出版社、二〇一二年、三二〇頁。
- (20) 立法法は法院について一言も言及していない。これはおそらく当面の司法機関の地位と関係があるだろう。
- (21) このように、立法法は異なる法律規範間の衝突の解決方法を具体的に列挙しているが、地方人民代表大会及び常務委員会の「市級地方性法規」と地方政府の「省級政府規章」間の衝突問題については規定していない。したがって、もし両者の衝突が発生した場合、処理することができない。これは、立法における大きな欠陥であるといえよう。
- (22) この法律規範審査制度は、行政訴訟において「具体的行政行為」の審査に限定するという規定と一致する。行政訴訟法五二条、五三条の規定によれば、裁判所は、法律と行政法規を根拠にして、また、「規章」を参照して裁判を行っている、「抽象的行政行為」を審査することができない。
- (23) 張千帆、国家主権与地方自治、中国民主法制出版社、二〇一二年、三四七頁。
- (24) 前掲書、三五八頁。
- (25) 前掲書、三四七頁。
- (26) このような結論は、張千帆の著書の中の部分観点を参考にしたものである。前掲書、三六一―三六五頁参照。
- (27) 朱大旗、分税制財政体制下中国地方税権問題的研究、中韩国際学術会議「中国―韓国地方自治法制的現状与未来」論文集、二〇〇六年、二八五頁。
- (28) ある統計によれば、現在中国の地方政府が徴収する費用の種類と規模はすでに地方の税収の規模を超えており、地方は、ますます非税収入と中央の移転支給に頼っており、その比率は増加する一方であるとされる。高麗軍、中国地方税収入規模探析、財政経済評論、二〇〇四年卷(下)、一二五頁。
- (29) 中央政府から地方政府への補助金を指す。そのねらいは、地域間に生ずる収入差を小さくすることで、地方政府がより有効的に公共サービスを提供できるようにすることにある。
- (30) 張千帆、国家主権与地方自治、中国民主法制出版社、二〇一二年、三四六頁。
- (31) 同右。