

## 中国立法法の改正について（２）

JICA長期派遣専門家  
弁護士 白出博之

### 第２章 新立法法の主な内容

#### 第４ 『第２章 法律 第３節 全国人民代表大会常務委員会の立法手続』

##### 【委員長会議及びその他の関連機構による法律案提出】

第２６条 委員長会議は、常務委員会に対して法律案を提出することができ、常務委員会会議において審議を行う。

２ 国务院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院、全国人民代表大会の各専門委員会は常務委員会に対して法律案を提出することができ、委員長会議は、常務委員会会議に上程することを決定することができ、又は先に関連専門委員会の審議にかけて報告を提出させた上で常務委員会会議に上程することを決定することができる。委員長会議が法律案に重大な問題があり更なる検討が必要であると認める場合、提案者に対して修正して完全なものとした上で常務委員会に提出するよう建議することができる。

##### 【常務委員会の構成員による法律案提出】

第２７条 常務委員会の構成員１０名以上の連名によって、常務委員会に対して法律案を提出することができる。委員長会議は、常務委員会会議に上程するか否かを決定し、又は先ず関連専門委員会の審議にかけて会議に上程するか否かについて意見を提出させた上で常務委員会会議に上程するか否かを決定する。常務委員会会議に上程しない場合、常務委員会会議に対して報告し、又は提案者に対して説明を行わなければならない。

２ 専門委員会は審議の際、提案者に会議に列席するよう招請し、意見発表を求めることができる。

本章第三節は、全国人大常務委員会における立法手続に関する規定であり、その第１段階である法律案提出に関し、第２６条、第２７条では法律案の提出権者及び提出手続を定める。

※決定八 第２６条を第２８条とし、一項を追加して第２項とする。

##### 【法律草案の事前配布と全国人大代表への会議列席招請】

第２８条 常務委員会会議に上程された法律案は、特別な場合を除き、会議開催の７日前に法律草案を常務委員会構成員に対して配布しなければならない。

２ 常務委員会が法律案を会議で審議する場合、関係する全国人民代表大会代表に

会議に列席するよう招請しなければならない。

本条は、法律草案の事前配布と全国人大代表に対する会議列席招請に関する規定である（一部改正）。

### 1 法律草案の事前配布（本条1項）

立法の質及び法律案の審議レベルを向上させるため、常務委員会委員は会議の開催前に、会議で審議が行われる法律草案について検討し、事前に十分な審議準備を行う時間を確保しなければならない。そこで本条1項は常務委員会会議を開催する「7日前」までに常務委員会委員に法律草案を配布しなければならないと定めるが、これは実際の操作において有用である。本条所定の「7日」は最短期間にすぎず、客観的条件が許す範囲内で、できる限り事前に法律草案を常務委員会委員に配布しなければならない。

### 2 全国人大代表の会議列席を招請（本条2項・新設規定）

本条2項の趣旨は、立法業務における人民代表大会代表の役割を十分に発揮させ、法律草案の起草及び審議の質を向上させる点にある。

党の第18期4中全会決定では、「法律・行政法規・規章の起草における人民代表大会代表の意見募集に関する制度を整備し、人民代表大会常務委員会会議に列席する人民代表大会代表の人数を増やし、法律の起草及び改正における人民代表大会代表の役割を更に発揮させる」ことが提起されており、これに対応して常務委員会委員の意見と数年来の実践に基づき、本改正では常務委員会会議が法律案審議を行う場合、関係する全国人大代表に会議に列席するよう招請しなければならないとする本条項が追加された。

人民代表大会代表は人民により選出された国家権力を行使する代表であり、立法における人民代表大会代表の役割を十分に発揮させることは、立法に人民の意思を反映し、体現するという制度上の要求であると共に、科学立法、民主立法を促進し、立法の質を向上させる点においても有用である。

【参考文献】<sup>1</sup> 前掲①111～112頁、②122～124頁、③93～95頁、④139～140頁参照。

<sup>1</sup> 引用の参考文献は、①全国人大法工委国家法室編著『立法法積義』（法律出版社・2015）、②全国人大法工委国家法室主任武增主編『立法法解讀』（中国法制出版社・2015）、③鄭淑娜主編、郭林茂副主編『立法法積義』（中国民主法制出版社・2015）、④喬曉陽主編『立法法の読み方と積義』（中国民主法制出版社・2015）である。

### 【三審制】

第29条 常務委員会会議に上程された法律案は、通常は常務委員会会議における3回の審議を経た後に表決に付さなければならない。

2 常務委員会会議による法律案第1次審議は、全体会議において提案者の説明を聴取し、グループ別会議において初歩的審議を行う。

3 常務委員会会議による法律案第二次審議は、全体会議において法律委員会による法律草案の修正状況及び主要問題に関する報告を聴取し、グループ別会議において更に審議を行う。

4 常務委員会会議による法律案第三次審議は、全体会議において法律委員会による法律草案の審議結果に関する報告を聴取し、グループ別会議で法律草案修正稿に対して審議を行う。

5 常務委員会は、法律を審議するとき、必要に応じてグループ合同会議又は全体会議を招集して法律草案中の主要問題について討論することができる。

※決定九 第28条を第30条とし、次のように改める。

### 【三審制の例外】

第30条 常務委員会会議に上程された法律案につき各方面の意見が比較的一致している場合、常務委員会会議における二度の審議を経た後に表決に付することができる。調整事項が比較的単一的又は一部改正の法律案につき、各方面の意見が比較的一致している場合は、常務委員会会議の審議を一度経た後直ちに表決に付することができる。

第29条は全国人大常務委員会における法律案審議につき三審制を原則とし、同時に常務委員会の法律案審議の具体的会議形式に関する規定、第30条は上記三審制の例外に関する規定である（一部改正）。

#### 1 三審制の原則（29条）と例外（30条）

1) 法律案の審議手続は、立法手続の最も重要な段階であるところ、法律案は常務委員会構成員による十分な審議を経てこそ初めて科学立法、民主立法が実現でき、立法の質を保証することが可能となる。全国人大の立法に関する実践及び業務上の必要性に基づいて、本法では全国人大常務委員会による法律案審議の三審制原則を定めると共に（29条）、常務委員会の立法手続について変通規定（状況に応じて弾力的運用が可能な規定）を定めて立法の質と効率を共に重視しており、立法業務を展開する上で有用である。

2) 第30条によれば、①内容が比較的単一的で、更に各方面の意見の相違が大きい法律案については、2度の審議で可決することもでき、全国人大常務委員会による立法実務においても2度の審議を経て可決されている法律や関連法律に関する

決定が存在している<sup>2</sup>。②一部改正を行う法律案につき、意見の相違が大きくなり、各方面の意見が比較的一致している場合、常務委員会会議による1度の審議を経て表決に進むことができる<sup>3</sup>。更に実務では、調整事項が比較的単一的で、各方面の意見が比較的一致している法律案についても常務委員会会議による1度の審議を経て表決されている<sup>4</sup>。

上述の実践経験を総括し、審議の質を確保した上で、審議効率を向上させ、速やかに経済・社会の発展の必要性に適應することができることに鑑み、本改正では調整事項が比較的単一的で各方面の意見が比較的一致している場合においても、常務委員会会議による1度の審議を経て表決できる旨が追加されている。

【参考文献】前掲①116～117頁，②131～132頁，③100頁，④145～146頁参照。

#### 【常務委員会グループ別会議】

第31条 常務委員会グループ別会議が法律案を審議するとき、提案者は人を派遣して意見を聴取し、質問に回答しなければならない。

2 常務委員会グループ別会議が法律案を審議するとき、グループの要求に基づき、関連機関及び組織は人を派遣して状況を説明しなければならない。

#### 【専門委員会による法律案の審議】

第32条 常務委員会会議に上程された法律案は、関連専門委員会が審議を行った上で審議意見を提出し、常務委員会会議に対して書面を配布する。

2 関連専門委員会は法律案を審議するとき、その他の専門委員会の構成員を招請して会議に列席させ、意見の発表を求めることができる。

第31条は常務委員会グループ別会議による法律案審議、第32条は専門委員会による法律案審議に関する規定である。

※決定十 第31条を第33条とし、次のように改める。

#### 【法律委員会による法律案の統一審議】

第33条 常務委員会会議に上程された法律案は、法律委員会が常務委員会の構成

<sup>2</sup> 2度の審議を経て可決された例としては公益事業寄付法（1999年6月）、経済工作の監督強化に関する全国人大常務委員会決定（2000年3月）、最近では反家庭暴力法（2015年12月）がある。

<sup>3</sup> 治安管理処罰法改正に関する決定（2012年10月）は、改正後の刑事訴訟法の規定に基づき、治安管理処罰法の個別の条文について相応の修正が行われて各方面の意見が比較的一致していたこと等から、常務委員会会議による1度の審議を経て直ちに可決されている。

<sup>4</sup> インターネット情報の保護強化に関する決定（2012年12月）は、調整事項が比較的単一的で、各方面の意見が比較的一致していたこと等から、常務委員会会議による1度の審議を経て直ちに法案が可決されている。

員、関連専門委員会の審議意見及び各方面から提出された意見に基づいて法律案に対して統一審議を行い、修正状況の報告又は審議結果報告と法律草案修正稿を提出し、重要な意見の不一致については報告又は審議結果報告上に説明を加えなければならない。関連専門委員会による審議意見を採用しなかった場合、関連専門委員会に報告しなければならない。

2 法律委員会は法律案の審議の際、関連専門委員会の構成員を招請して会議に列席させ、意見の発表を求めなければならない。

本条は法律委員会による法律案の統一審議に関する規定である（一部改正）。

### 1 本条の趣旨

この点、全国人民代表大会組織法が「法律委員会は、全国人大又はその常務委員会に提出した法律草案を統一的に審議し、その他専門委員会は関連の法律草案について法律委員会に意見を提起し、かつ意見書を会議で配布する」と規定し、全国人大及びその常務委員会による法律の制定が、法律委員会の統一審議を通じてなされることを法律上明確にしている。立法実務が証明するように、立法に関する総合部門が法律案の統一審議を行うことは、制定する法律を憲法と一致させて関連法律との連続性を維持し、法制統一を維持すること、立法の質を保証すること、及び立法を加速すること等に積極的作用を有するところ、本法ではこれを改めて明確に規定している。

### 2 法律委員会による統一審議と関連専門委員会による法律案審議との関係

全国人大は1つの有機的な機構であり、相互間で業務を分担し、協力する関係にあり、目標は一致している。すなわち、各専門委員会、法制工作委員会は、全国人大常務委員会による指導の下、各自が自らの職務を担当し、自ら責任を負い、足並みを揃えて一致共同して立法業務を円滑に進めなければならない<sup>5</sup>。

本法では、全国人大及びその常務委員会による法律案審議に関する経験を総括し、法律委員会による統一審議と関連専門委員会による法律案審議との関係を明確にしておき、これは立法業務における各専門委員会の役割を十分に発揮させることにとって重要な意義がある。すなわち、本法規定によれば、法律委員会による統一審議及び関連専門委員会による審議手続について具体的に規定しており、法律案は関連専門委員会が審議を行い、審議意見書を提出し、常務委員会会議に配布する。そして法律委員会は、常務委員会委員、関連専門委員会の審議意見書及び各方面から提起された意見に基づいて、法律案の統一審議を行う。

<sup>5</sup> 統一審議を担当する法律委員会が、いわば立法に関する総合部門であるのに対して、法制工作委員会は、全国人大常務委員会の業務機構であり、その事務機構は法律委員会の事務機構でもある。法案の統一審議過程において、法律委員会は法制工作委員会と共に業務を行う。法律委員会と法制工作委員会は、その他の専門委員会と緊密に協力し、法案に関する重要問題について、主体的に関連専門委員会と連絡を取り、共同で調査研究を行い、問題を検討し、解決しなければならない（参考文献② 140頁参照）。

### 3 法律委員会による統一審議に関する具体的手続

1) 法律委員会による法律案の統一審議は、全国人大常務委員会の長年にわたる立法経験を総括したものであり、法制統一を保障するための重要な手段である。

通常の場合、常務委員会による法律案の初回審議の後、法律委員会、法制工作委員会は次の業務を行う。すなわち、①法律草案の初回審議に対する常務委員会委員の意見を整理し、常務委員会による当該法律草案の第二次審議時に会議で配布する準備を行う。②立法の必要性に基づき関連の地方、部門、人民団体、専門家、関連の基層及び集団の代表、全国人大代表及び社会の関連分野が参加する座談会、論証会、公聴会等を開催し、各方面の法律草案に対する意見を聴取する。③法案を各地及び関係部門に配布し、各方面から意見を広く募集して、期日どおりに意見を提起することを求め、それらをまとめて整理する。④社会全体に法案を公表し（但し委員長会議で非公表決定されたものを除く）、パブリックコメントを整理分析する。⑤常務委員会委員、関連専門委員会及び各方面の意見に基づき、法制工作委員会が法律草案の修正を行い、法律草案修正稿を提出する。その後に法律委員会が会議を開催し、各方面から提起された意見に基づき、法律草案の各条項について更に検討した上で修正を行い、修正時には各方面の意見、特に常務委員会委員及び関連専門委員会が当該法律案について提出した審議意見書の内容を採り入れることに注意しなければならない。重要な異なる意見について、採用することができる内容は、速やかに法律案修正稿の中に取り入れるようにし、採用することができない内容も、真摯に検討し、説明・解釈を適切に行わなければならない。

立法業務を更に深く、確実に進め、常務委員会委員が各方面から提起された重要な異なる意見を理解できるようにするため、本法は、重要な異なる意見については、それが採用されたか否かに関わらず、法律委員会は修正意見に関する報告書又は審議結果報告書の中で説明しなければならない旨を定める。同時に、速やかに関連専門委員会と意思疎通を行うために、本条では関連専門委員会の審議意見が採用されなかった場合、関連専門委員会にフィードバックを行わなければならない旨を明記している（この点、旧31条1項は「関連専門委員会の重要な審議意見が採用されなかった場合」と定めていたのに対し、本改正では「重要な」を削除している）。

2) 法律委員会は法律案審議を行う場合、全体会議を開催しなければならない。会議の多くは常務委員会の閉会期間に開催されるが、法案について表決に進む予定の常務委員会会議の期間中に会議を開催しなければならない。なぜなら、法律委員会は常務委員会委員が法律案修正稿について提起した意見に基づき、修正稿に更なる修正を加えた法律案表決稿を提出し、その回の常務委員会で表決を行わなければならないからである。法律委員会が会議を開催する場合、各委員に事前に通知し、委員が審議のために十分な準備ができるようにしなければならない。法律委員会委員は法律案に関する問題につき調査研究を行い、各方面の意見を聴取した上で法律案各

条項の審議を行い<sup>6</sup>、具体的な修正意見は法制工作委員会が記録し整理する。

- 3) 法律委員会は、常務委員会による法律案審議の各段階に応じて、異なる書類資料を提供する。すなわち、①常務委員会による初回審議後に、法律委員会は常務委員会に法律草案の二次審議稿、法律草案の修正状況及び主要な問題に関する報告書を提出する。②常務委員会による第二次審議後に、法律委員会は常務委員会に法律草案の三次審議稿及び法律草案審議結果に関する報告書を提出する。③常務委員会の第三次審議期間に、法律委員会は常務委員会に法律草案表決稿及び修正意見に関する報告書を提出する。
- 4) 本条2項に基づき、法律委員会は法律案審議時に、関連専門委員会委員を招請して会議に列席させ、意見を発表させなければならない（この点、旧31条2項は「招請して会議に列席させ、意見の発表を求めることができる」と定めていたが、本改正では「求めなければならない」に改めている）。これは法律委員会とその他関連専門委員会が法案審議に関する状況について意思疎通を行いやすくするための規定である。なぜなら、法律委員会が法律案審議を行っている際に、関連専門委員会も同じ法律案について審議を行っている場合が多く、法律委員会と関連専門委員会との間に審議過程で一部問題に対する見解の相違が生じ、ときには比較的大きな意見の相違が生じることもあり、その場合は、速やかに意思疎通を行う必要があるからである。実務では、法律委員会は必要に応じて関連専門委員会委員を招き会議に列席させ、意見を発表させ、重要な異なる意見について検討を進め、問題解決に努めている。本法ではかかる有益な経験を総括し、本条に相応する規定を置いて、全国人大の各専門委員会が法律案審議について交流及び意思疎通を行えるようにしているが、これは法律案の重要問題を解決するのに役立つ、全国人大及びその常務委員会の立法業務にとっても有益である。

【参考文献】前掲①121～124頁、②139～143頁、③105～109頁、④151～155頁参照。

**【専門委員会による法律案審議と関連責任者による状況説明】**

第34条 専門委員会は法律案の審議のとき、全体会議を招集して審議しなければならず、必要に応じて関連機関及び組織に対して関連責任者を派遣して状況を説

<sup>6</sup> 統一審議を担当する法律委員会は、その業務量は多く、責任も重大である。法律委員会は1988年に「法律委員会工作規則」を制定して法案審議にあたり遵守すべき原則を定めている。すなわち、①憲法を根拠にして、1つの中心、2つの基本点を指針とする。②実情から出発して、改革、開放、建設に関する新状況、新問題、新経験について研究検討を進め、法律規定の必要性及び執行可能性について注意深く検討する。③外国の関連法制度を研究し、その中の優れた有益な内容を参考、手本とする。④関連の法学理論を注意深く研究する。⑤法律間の協調、統一に注意し、相互矛盾、抵触を避ける。⑥法律の規範化に注意し、用語、概念が明確で、正しく、科学的で、内容が簡明で要点をつかみ、明確でわかりやすくするように努める。⑦各地方及び中央の関係部門、専門家及び実際の業務担当者等各方面から意見を広く募集し、特に異なる意見を重視することである（参考文献②143頁参照）。

明するよう求めることができる。

【重要問題に関する意見不一致の場合の処理】

第35条 専門委員会の間において法律草案の重要問題につき意見が不一致の場合、委員長会議に報告しなければならない。

第34条は、専門委員会の法律案審議と関連責任者による状況説明に関する規定、第35条は重要問題に関する専門委員会の意見不一致の場合の処理に関する規定である。

※決定十一 第34条を第36条とし、二項を追加して第2項、第3項とする。第2項を第4項とし、次のように改める。

【法律案に対する意見聴取】

第36条 常務委員会会議に上程された法律案について、法律委員会、関連専門委員会及び常務委員会工作機構は、各方面の意見を聴取しなければならない。意見聴取は、座談会、論証会、公聴会等、多種の形式を採用することができる。

2 法律案の関連問題が、比較的強い専門性を有し、執行可能性の評価をする必要がある場合、論証会を行い、関連する専門家、部門と全国人民代表大会代表等の意見を聴取しなければならない。論証状況は常務委員会に対して報告しなければならない。

3 法律案の関連問題に、重大な見解の対立、又は利益関係の重大な調整が存在し、聴取を行う必要がある場合、公聴会を行い、関連する基層とグループの代表、部門、人民団体、専門家、全国人民代表大会代表と社会の関連する方面の意見を聴取しなければならない。聴取状況は常務委員会に対して報告しなければならない。

4 常務委員会工作機構は、法律草案を関連分野の全国人民代表大会代表、地方人民代表大会常務委員会及び関連部門、組織及び専門家に送付し、意見を徴求しなければならない。

本条は各専門委員会及び常務委員会工作機構が採用できる各種の意見聴取に関する規定である（一部改正）。

1 本条の趣旨

科学立法、民主立法を推進することは、立法の質を向上させるための根本的手段である。党の第18期3中全会、4中全会では科学立法、民主立法を更に推進することに関する一連の要求として「立法機関が主導し、社会の各方面が秩序正しく立法に参加するための手段及び方式を整備すること」等が提起され、立法法改正の審議及び意見の聴取過程でも、常務委員会委員、代表、専門家、社会の公衆から多くの優れた意見・提言が提起された。

本改正では、実務の方法・経験を総括し、党の上記決定による手配を真摯に実施し、常務委員会が立法過程で各方面の意見を広く聴取するという規定について、更なる充



実化を図り、主に立法に関する論証会、公聴会及び法案を配布して意見を募集する範囲について充実化、細分化が行われ、本条では座談会、論証会、公聴会及び書面での意見募集という意見聴取に関する4種類の形式について規範化を行っている。

## 2 座談会

座談会は、関連の法案起草組織、審議機関、審議機関の工作機構が必要に応じて、当該法案に関係がある機関、団体、企業・事業単位及び関係分野の専門家を招き、法案の内容について意見交換及び討論を行い、意見を発表する活動である。その特徴は、簡便で実施しやすく、問題について踏み込んだ討論を行うのに便利な点である。座談会での発言順序、発言時間、発言回数等に一般的制限はなく、相互に討論ことができ、主宰者は法律草案の内容に対する各方面の異なる意見を座談会の参加者に紹介し、参加者と共に様々な角度から問題を検討し、また主宰者自身も意見を発表し、そこから討論を展開させ、深めることもでき、特に難しい問題、焦点となる問題について、討論を通じて共通認識を形成するのに便利である。座談会は、必要に応じて常務委員会会議の初回審議、第二次審議の後のいずれにおいても開催可能である。また業務効率を向上させるために、座談会は法律委員会、関連専門委員会、常務委員会工作機構が共同で開催することもできる。参加者には関連の機関・組織、地方、有識者及び利害関係者等が含まれ、一般に複数の座談会に分類した上で開催される。

## 3 論証会

論証会は、必要に応じて開催され、主に法律案中の技術性が比較的高い問題について、関連の専門家を招いてその合理性・執行可能性に関する検討・論証を行い、権威のある意見を得て、常務委員会の審議時の参考とするものである。この点、座談会、公聴会の2つの制度が主に立法の民主性に関する問題を解決する制度であるのに対して、論証会は主に立法の科学的合理性に関する問題を解決するための制度である。論証会での検討が必要な問題は、法案中の専門性、技術性が比較的高い問題であり、一般的な問題ではない。論証会参加者は法案に関する専門的、技術的問題について比較的造詣の深い専門家であり、発表される意見は主に法案に関する専門的、技術的問題に関する内容で、科学性、執行可能性の角度から論証が行われる。論証会の参加者は、いずれも特定分野の専門家であるところ、専門家が発表する意見には十分な論拠があることから、論証会の意見は非常に高い権威性・専門性を有しており、立法に対する重要な影響、ひいては決定的な影響を及ぼす。そこで、論証会の意見の客観性、公正性を保証するため、開催組織は論証会の参加者を招く際、様々な異なる意見を持つ専門家を代表として参加させ、意見を発表させなければならない。

4 中全会決定において、立法の重大な利益調整に関わる内容に対する関連の国家機関、社会団体、有識者等による論証、諮問メカニズムの構築を模索することが提起されたことを受けて、本改正では論証会に関する規定が追加されている（36条2項）。すなわち、法案に関する問題の専門性が比較的高く、実施可能性に関する評価を行う必要がある場合には、論証会を開催しなければならない、論証に関する状況は常務委員

会に報告しなければならない。

#### 4 公聴会

この点、旧34条1項では、常務委員会会議の議事日程に加えられた法案について、各方面の意見を聴取しなければならない、意見聴取する場合、座談会、論証会、公聴会等、多種の形式を採用することができる旨を規定し、これにより公聴会〔听证会〕制度が正式に採用されていた（新36条1項も同内容）。そして本改正では、公聴会について更なる充実化、細分化が行われている（36条3項）。

公聴会は、一般に行われてきた座談会に比べて優位性があり、透明性が更に高く、問題に対してより深く、十分な調査を行うことができる。すなわち、①公聴会では利害関係者・専門家が直接の陳述、弁論、立証を行うことより、立法機関が新資料を得るのに便利であり、状況を更に理解し、新事実を発見するのに有用である。②民意を十分に反映するのに役立つ。公聴会は通常は利害関係者、利益共同体及び関連の専門家を招くことによって矛盾対立を明らかにすることができ、立法が盲目的に進むことを抑え、立法を更に適切で実施可能なものにできる。④公聴会では法案に対する審査及び討論を十分に行い、弁論を行う中で異なる意見を次第に減少できる。これは矛盾を解決し、法律を更に多くの者が受け入れやすいものにして、法律制定及び今後の法執行業務の基礎を築くのに役立つ。⑤通常の場合、公聴会は公開で開催しなければならない、参加者は公聴会に参加すると共に、民主的法制に関する教育を十分に受けることになり、これは法制の普及に有益である。

本改正では、実務経験を総括し、公聴会に関する規定を整備している。まず、①公聴会を開催すべき状況が明確にされている。すなわち「法律案の関連問題に、重大な見解の対立、又は利益関係の重大な調整が存在し、聴取を行う必要がある場合」である。②陳述者が十分な代表性を有することを保証するために、公聴会では「関連する基層とグループの代表、部門、人民団体、専門家、全国人民代表大会代表と社会の関連する方面」から陳述者を選出しなければならない。③公聴会の開催後に、作成した公聴報告書を常務委員会に提出しなければならない。

#### 5 書面での意見募集

書面での意見募集としては、しばしば常務委員会会議での初回審議が終了後、直ちに常務委員会工作機構が関連の地方及び部門から法案に対する意見を募集しており、常務委員会工作機構が各方面の意見を整理する。

この点、党の4中全会決定では、「人民代表大会による立法業務の実施・調整を強化し、立法における起草、論証、協調、審議に関するメカニズムを整備し、下級人民代表大会から立法に関する意見を募集するメカニズムを整備する」、「法律、法規、規章の起草のために人民代表大会代表から意見を募集する制度を構築し、人民代表大会常務委員会会議に列席する人民代表大会代表の人数を増加し、法律の起草及び改正における人民代表大会代表の役割を更に発揮させる」ことが提起されている。そして、本改正では、党の上記要求及び実務経験に基づいて意見募集の範囲を整備し、「関連

分野の全国人民代表大会代表」「地方の人民代表大会常務委員会」を意見募集の範囲に加えることが明確にされている。

【参考文献】前掲①127～133頁，②147～153頁，③111～116頁，④157～162頁参照。

※決定十二 第35条を第37条とし，次のように改める。

【法律草案のパブリックコメント募集】

第37条 常務委員会会議に上程された法律案については，常務委員会会議の後に法律草案及びその起草，改正の説明等を社会に公表し，意見募集を行わなければならない。但し，委員長会議で非公表決定したものを除く。社会に公表し，意見募集を行う期間は一般に30日を下回らない。意見募集の状況は社会に向けて通知しなければならない。

本条は法律草案に対するパブリックコメント募集に関する規定である（一部改正）。

## 1 本条の趣旨

法律の制定過程は，民主を十分に発揚し，民主の基礎の上で科学的に人民の意思を結集させる過程である。立法の公開化は立法の民主化及び科学化を保障するものである。立法を公開する過程で，人民・大衆及び社会の各方面は状況を理解し，大いに意見を発表することができ，立法機関は広く意見を聴き，衆知を集め，有益な内容を吸収し，採用することができる。そこで本改正では，総則中に立法公開原則が追加されているが（5条参照），法律案を社会に公表して意見を募集することは，まさに立法公開原則の体现である。

通常の場合，常務委員会会議の議事日程に加えられた法律案について，法律委員会，関連専門委員会及び常務委員会工作機構は各種形式を通じて各方面の意見を聴取しなければならないが（36条参照），法律案を社会に公表して意見を募集することも意見聴取の重要な形式である。党の第18期4中全会決定では「法律，法規，規章の草案のパブリックコメント実施及びその採用状況のフィードバックメカニズムを整備し，社会の共通認識を広く形成する」ことが提起されており，同決定の要求に基づき，全国人大常務委員会による法案のパブリックコメントに関する経験を総括した基礎の上に，本改正では，法律草案案のパブリックコメントに関する規定が充実化，細分化されている。

## 2 法律草案のパブリックコメント

1) 新中国成立当初から第10期全国人大常務委員会任期終了までの間，法律草案のパブリックコメント募集に関する業務は多くの実践を経て非常に良好な成果を上げてきたが，そこでは比較的重要な法律草案のみが公開され意見募集が行われていた。2008年4月，第11期全国人大常務委員会委員長会議第2回会議において科学立法，民主立法を更に推進するために，今後の全国人大常務委員会で審議される法

法律草案は一般に公開し、社会から広く意見を募集することが決定された。全国人大は『全国人民代表機関が法律草案を社会に公表する工作手続』及び『法律草案の社会へのパブリックコメントの着実な実施に関する実施意見』を相次いで可決し、法律草案をインターネット上で公表し意見募集を行う手続について詳細な規定を置いている。

2008年4月以降、全国人大常務委員会会議で審議が行われる法律草案は一般に全国人民代表大会ウェブサイト[中国人大網]上でパブコメ募集が行われている。現在、法律草案は常務委員会会議で審議が行われた後は、法制工作委员会が法律草案及びその説明を提出し、常務委員会秘書長の承認後に弁公庁情報センターに送付されて[中国人大網]上で公表され、意見募集期間は通常1か月である。また第12期全国人大以降、第二次審議後の法律草案にもパブコメ募集が行われ、その期間は通常20日である。

立法工作機構はネット上の意見募集を非常に重視している。すなわち、①専門担当者を配置して全過程の追跡を行い、毎日意見の内容を確認し、重要な意見及び動向について随時報告を行う。②意見募集期間が終了後、真摯に取りまとめを行い、総合的に整理し、社会のパブリックコメントに関する報告書を作成し、かつ立法参考資料として常務委員会会議に配布する。③検討を進め、合理的な意見を採用している<sup>7</sup>。

2) 法律草案がインターネット上で広く公開される方法は、各方面から大きな注目を集め、世間から大いに支持を受け、非常に良好な社会的効果を上げている。社会公衆とメディアにおいては、インターネット上で法案を公表して意見募集を行う方式は全国人大常務委員会が科学立法、民主立法を積極的推進する重要な措置であると広く認識されている。特に人民大衆の意見・願望を十分に反映すること、衆知を集めて有益な内容を吸収し、共通認識を形成し、立法業務を円滑に進めること、法律の常識の宣伝・普及を進め、社会全体の法律に関する知識を高めること、及び国家机关、裁判機関、検察機関等が法律の実施・執行を更に徹底することのいずれの点においても重要な意義がある。

3) 常務委員会会議の議事日程に加えられた法律案は、委員長会議が非公表決定を下さない限り、通常は全て社会に公表し、公衆から意見を募集する(本条前段)。社会に公表する内容は、法律草案だけでなく、起草、改正に関する説明等を含めなければならない。これにより、社会公衆が、法律草案の背景、解決すべき主な問題、起草時に考慮された内容等を把握し、そこから速やかに法律草案を理解して、更に

---

<sup>7</sup> 例えば人民大衆の注目を広く集めた自動車・船舶税法については、草案全文の公開後1か月で約10万件の意見が集まり、法制工作委员会は真摯に整理の上分析を行い、かつ速やかに社会にフィードバックを行った。中国における乗用車保有量の87%前後が中小排気量であり、かつ主に会社員層に広く使用されている実情を踏まえ、大多数の意見に基づいて、草案について重要な修正が加えられ、その結果多くの大衆の税負担は増加せず、更に省エネ・排出削減にも役立つ例である(参考文献①135頁参照)。

的確な意見の提出が可能となるからである。また社会に公表して意見募集を行う期間は一般に30日を下回ってはならないとして、公衆に意見を発表するための時間が十分に確保されており（本条中段）、意見募集に関する状況は社会に通知しなければならない（本条後段）<sup>8</sup>。

【参考文献】前掲①133～136頁，②153～155頁，③116～118頁，④162～164頁参照。

**【常務委員会工作機構による各方面意見の整理】**

第38条 常務委員会会議に上程された法律案について、常務委員会工作機構はグループ別審議による意見、各方面から提出された意見及びその他関連資料を収集して整理しなければならず、法律委員会、関連専門委員会に対してそれぞれ送付し、更に必要に応じて常務委員会会議に対して書面を配布する。

本条は常務委員会工作機構による各方面意見の整理等に関する規定である。

※決定十三 一条を追加し、第39条とする。

**【法律案の可決前評価】**

第39条 常務委員会会議の審議において採決予定の法律案につき、法律委員会が審議結果報告を提出する前に、常務委員会工作機構は法律草案中の主要制度規範の執行可能性、法律公布の時機、法律実施の社会的効果と発生可能性のある問題等について評価を行う。評価に関する状況は法律委員会が審議結果報告中で説明を行う。

本条は法律案の可決前評価〔法律案通過前評価〕制度に関する規定である（新設規定）。

**1 本条の趣旨**

第12期全国人大常務委員会以来、常務委員会の指導者は立法の質の向上、法律の執行可能性・運用性の強化という要求を提起している。常務委員会指導者の要求と手配に基づき、全国人大常務委員会法制工作委员会（以下「法工委」という。）は法律案の可決前評価の実施を開始した。2013年4月、法工委は観光法〔旅游法〕について初めて可決前評価を実施し、その後、法工委は多くの法律案について可決前評価を実施して可決前評価の質を向上させ、真の意味で可決前評価の目的を実現するために経験を蓄積している。

法律案の可決前評価は、民主立法、科学立法のための革新的措置として、立法の質の向上、法律の操作性等の面で、非常に良好な作用を発揮しており、多くの支持を得

<sup>8</sup> 全国人大HPの〔法律草案征求意见〕の頁では（下記URL参照）、2005年・物権法草案から現在に至るまでのパブコメ実施状況が公開されており、最も多くの意見が提出された例は2012年7月実施の労働契約法改正草案（55万7243件）である。 [http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/node\\_8195.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/node_8195.htm)

ている。この方法は次第に全国人大常務委員会による法律案可決前の「正規手続」として定着し、地方政府でも同時期に地方性法規の可決前評価を実施して良好な効果を上げてきた。

本改正の意見の聴取及び調査研究の過程では、一部の常務委員会委員等から立法に関する実践経験を総括して、この方法を立法法の中で明確にすべしとの意見が提起されており、法工委は実践経験に基づき、法律案可決前評価の対象、評価の実施時期、評価内容、評価主体及び評価に関する状況の応用等を、本条に反映させている。

## 2 可決前評価の内容

- 1) 可決前評価の対象は、常務委員会会議に上程される予定の法律案である。
- 2) 可決前評価の実施時期は、法律委員会が審議結果報告書を提出する前である。本法33条によれば、常務委員会会議の議事日程に加えられた法律案につき、法律委員会は法律案の統一審議を行い、かつ表決が行われる法律案に関する審議結果報告書及び法律案修正稿を提出する。よって、法律案の可決前評価の実施時期は、この法律委員会全体会議の前でなければならない。
- 3) 可決前評価の内容は、主に法律草案中の主要制度及び規定の執行可能性、法律の公布時期、法律が実施された場合の社会的効果及び発生する可能性がある問題についてである（本条前段）。法律草案について検討、論証を重ね、何度も意見の聴取及び修正を行い、内容が既に十分に検討され上程される時点で、再度評価会を開催し、主に制度及び規定の執行可能性、法律の公布時期、法律が実施された場合の社会的効果及び発生する可能性がある問題につき各方面の評価意見を聴取し、表面的な意見聴取にはしない。
- 4) 評価に関する状況は、法案が十分に検討され実施可能であるか否か、常務委員会会議に上程するのに適切であるか否かを判断するための重要な参考意見として、法律委員会の審議結果報告書の中に反映しなければならない（本条後段）。

【参考文献】前掲①137～139頁，②157～159頁，③119～120頁，④165～166頁参照。

### 【常務委員会会議に上程された法律案撤回】

第40条 常務委員会会議に上程された法律案が表決に付される前において、提案者が撤回を請求する場合、理由を説明し、委員長会議の同意を経た上で常務委員会に報告しなければならない。当該法律案に対する審議は直ちに終了する。

本条は常務委員会会議に上程された法律案撤回に関する規定である。

※決定十五 第40条を第41条とし、二項を追加して第2項、第3項とする。

【表決可決と単独表決】

第41条 法律草案修正稿は、常務委員会会議による審議を経た後、法律委員会が常務委員会構成員の審議意見に基づき修正を行った上で法律草案表決稿を提出し、委員長会議が常務委員会全体会議に提出して表決を求め、常務委員会全体会議の構成員の過半数をもって可決される。

2 法律草案表決稿が常務委員会会議による表決に付す前に、委員長会議は常務委員会会議による審議の状況を根拠として、意見の相違が比較的大きい重要な条項について常務委員会会議に単独表決の申立てを決定することができる。

3 単独表決の条項が常務委員会会議の表決を経た後、委員長会議は単独表決の状況を根拠として、法律草案表決稿を表決に付することを決定でき、また暫時表決に付さずに法律委員会と関連専門委員会で更に審議することも決定できる。

本条は表決可決と単独表決等に関する規定である（一部改正）。

1 本条の趣旨

1) 党の第18期4中全会決定では、法案の表決手続を整備し、重要な条項について単独表決を行うことができるようにする旨を提起する。この精神に基づき、本改正では表決手続につき相応の修正が行われ、単独表決に関する本条2項、3項が追加されている。

2) 法律案の表決手続は、全体表決及び単独表決に分けられる。全国人民代表大会組織法、全国人大議事規則、全国人大常務委員会議事規則及び旧立法法では、いずれも単独表決制度について明確に規定しておらず、全国人大及びその常務委員会による表決は一貫して全体表決手続が採用されてきた。

「全体表決」とは、人民代表大会常務委員会会議で1本の法案全体について表決を行うことである。この場合、委員は法案全体について賛成、反対又は棄権票を投じることしかできず、その中の特定の章・節・条項について単独で賛成・反対・棄権の意思表示をすることができない。一般的には、審議中、草案中の多くの条項について、常務委員会委員意見は一致しており、意見の相違が比較的大きいものは少数の章・節・個別条項だけである場合が多い。もともと、全体表決では、常務委員会委員は全体に対して賛成・反対・棄権の意思表示をすることしかできず、自己の意思を具体的に表現することができないことより、次の2つの状況が発生し得る。すなわち①ある常務委員会委員は個別条項に賛成ではないが、法案全体が可決されることを保障するために、賛成票を投じることしかできない状況。②常務委員会委員の個別条項に対する反対が法案全体に対する反対にまで拡大し、これにより法律全体の公布が遅れる状況、である。

3) 現在、中国では、中国の特色のある社会主義法体系が既に形成され、ややゆとりのある社会〔小康社会〕の全面的構築、改革の全面的深化、法による国家統治の全

面的推進という新たな段階に入っている。新たな情勢の下、立法の民主性を更に向上させ、法律的確性及び執行可能性を強化し、立法の科学性を向上させなければならない。法律案の表決は立法の最終段階であり、それまでの立法手続の延長であり、法案が法律になり、法的強制力を有するための重要な段階である。よって、更に綿密な表決制度を実施して、重要な条項について単独表決を行うことは、立法の民主性・科学性を更に向上させるのに有用であり、また新たな情勢下で立法の質を向上させるための効果的手段でもある。

ここに「単独表決」とは、表決者（全国人大常務委員会委員）が法律草案中で意見の相違が比較的大きい重要な条項について先に単独で表決を行い、その後に草案全体について表決を行う方式である。重要な条項について単独表決を行うことにより、立法中の問題を更に明確にして審議の焦点を更に集中させて、個別条項に関する意見の相違を原因とする法律草案に関する決定の遅れや公布できない事態を回避することが可能となり、立法の質及び効率を向上させるのに有益である。また全国人大はこれまでの立法活動で、意見の相違が比較的大きい条項について単独表決を行った経験があり<sup>9</sup>、また党の第18期4中全会の後に、地方でも制度・実践の両面から単独表決の試行も開始されていた。

## 2 表決制度について

- 1) 常務委員会は十分に法律案審議を行った後、全体会議に提出して表決を仰がなければならない。表決で可決されて初めて正式な法律として成立する。よって、法律案の表決は立法手続中に不可欠の重要な段階である。常務委員会では集団で職権を行使し、「多数決」原則が適用され、表決を通じてのみ常務委員会委員の法案に対する賛成と反対のどちらか多いかを判断することができ、これにより当該法律案が可決されたことが確認されて、法的効力を具える。
- 2) 法律の表決方法につき、各国では異なる規定を設けているが、中国では、全国人大常務委員会議事規則に基づいて、常務委員会が議案の表決を行う場合、無記名方式、挙手方式及びその他方式が採用される。もっとも、全国人大常務委員会の立法実践から見ると、1986年3月以前は一貫して挙手による表決方式が採用され、1986年3月の第6期全国人大常務委員会第15回会議からは電子表決器による表決方式が採用されている。電子表決器は無記名であり、常務委員会委員は電子表決器のボタンを押すことを通じて、法律案に対する自身の意見を表明し、賛成・反対・棄権のいずれかを選ぶことができ、常務委員会委員全体の過半数の賛成をもって可決される。
- 3) 表決による可決に必要な法定人数及び計算基準について、各国の規定は必ずしも同じではなく、一般に、可決に必要な法定人数は、主に法案の重要度によって決まる（例えば憲法に関する表決では、通常の場合、3分の2の絶対多数をもって可決

<sup>9</sup> 1980年9月、第5期全国人大第3回会議での婚姻法表決時に、結婚年齢の問題について単独表決を行っている（参考文献①145頁参照）。



されなければならないが、一般的法律では、過半数をもって可決される。中国の法律でもこのように規定されている)。表決は法定の票数をもって可決されなければならないが、計算基準に関する各国の規定は異なり、各国の表決は一般的に3種類の計算基準がある。すなわち、①表決出席比例制：出席し表決に参加した人数を計算基準とする方式で、出席したが表決に参加しない者（棄権，無記入）は含まれない。②会議出席比例制：出席者の人数全体を計算基準とする方式で、表決に参加したか否かは関係ない。③全体構成員比例制：議員の人数全体を計算基準とする方式で、出席したか否か又は表決に参加したか否かを問わない。この方式は立法機関の構成員ができる限り会議に出席し、かつ表決に参加しなければならないことが強調されている。

中国の全国人大常務委員会では第3の計算方式及び絶対多数原則が採用されており、常務委員会委員全体の過半数が可決の基準である。それゆえ、全国人大常務委員会議事規則では、常務委員会会議を開催する場合、常務委員会委員全体の過半数が出席しなければならない旨を規定しており、これは常務委員会の表決方式に対応する内容である。なぜなら、一定の出席人数を法案表決による可決のための必須条件としなければ、出席人数が過半数に満たない場合、たとえ出席者全体が賛成票を投じたとしても、表決事項が可決されず、会議の開催を続ける必要性がなくなるからである。

### 3 単独表決の適用要件

- 1) 時的要件：単独表決を適用する場合の時的要件は、法律草案表決稿が常務委員会会議に提出され表決が行われる前である。この理由は、表決が行われる前には、法律草案は十分に審議され、常務委員会委員の意見も十分に表明され、その中の矛盾や焦点も十分に明確にされているからである。この時点で委員長会議は、重要な条項について意見の相違が比較的大きい状況が存在するか否かを正しく判断することができ、更にその判断に基づきそれらの条項を抜き出して常務委員会会議に提出して単独表決を仰ぐかどうかを決定できる。
- 2) 実体要件：単独表決を適用する場合の実体要件は、意見の相違が比較的大きい個別の重要な条項が存在することであり、次の3つ原則が導かれる。すなわち、
  - ①個別条項であるという原則。意見の相違が比較的大きい条項が多い場合、法律案全体の内容がまだ十分に煮詰まっておらず、各方面の意見が合意に達していないことから、早急に表決に進むのは望ましくないことを示しており、委員長会議が暫定的に表決を行わないことを決定し、更なる修正・改善を行った上で、以降の常務委員会会議に上程することができる。
  - ②意見の相違が比較的大きいという原則。「相違が比較的大きい」の判断方法については決まった基準がなく、実務では、委員長会議が法案の全体の状況、個別の条

項の重要度及び審議に関する状況に基づいて具体的に分析の上で判定する<sup>10</sup>。

③重要な条項であるという原則。意見の相違が比較的大きい条項は、1本の法律案又はその重要な章節の中で核になり、支えになる条項でなければならない。

3) 手続要件：単独表決を適用する場合の手続要件は、委員長会議が決定し、常務委員会会議に表決を提議することである。本法規定によれば、法律草案表決稿は委員長会議が常務委員会全体会議に表決を提議するのであり、同様に、個別条項についても、委員長会議が表決を行うか否かを決定する。

#### 4 単独表決後の処理手続

個別条項について委員長会議が常務委員会会議に単独表決を提議した場合、2種類の状況が発生し得る。すなわち、①当該条項が常務委員会委員全体の過半数の同意をもって可決される状況、又は②過半数の同意を得ることができず否決される状況である。一般的には、個別条項が単独表決で可決された後、委員長会議は法律草案表決稿を常務委員会会議に表決を提議することを決定することができるが、個別条項が単独表決で可決されなかった場合、委員長会議は暫定的に法案を提出しないことを決定でき、法律委員会及び関連専門委員会が更に審議を行い、修正・改善を行った後に、再度以降の常務委員会会議に上程できる。また状況に応じて、単独表決で可決されなかった個別条項を削除し、法案を表決に付すこともできる。

#### 5 単独表決と立法修正案制度

この点、全国人大常務委員会議事規則第33条は「表決を行う議案について、修正案がある場合、先に修正案について表決を行う」と規定するが、これは本条が定める単独表決制度とは異なるものである。修正案は法律修正案及び立法修正案に分けられる。

1) 法律修正案は更に2種類に分けられる。

第1に提案者が既に公布・施行されているある法律の一部を改正するため、立法機関に提出した議案について、立法機関が審議を行った後に、一般的に「××法の改正〔修改〕に関する決定」をなす場合である。このような修正案は中国の立法活動において広く運用されており、例えば本改正では、全国人大常務委員会が全国人大に立法法修正案（草案）を上程し、大会が審議の上で可決し、「『中華人民共和國立法法』の改正〔修改〕に関する全国人大の決定」をしている。

第2に、立法機関が一つの法律案を通じて憲法又は基本法律の一部条文について改正〔修改〕を行う立法形式であり、主に法典化の程度、安定性が高い憲法と基本法律の改正に使用されており、例えば現行憲法に5本、現行刑法には10本の修正案がある。

---

<sup>10</sup> 例えば非常に専門的な問題に関する条項があり、大多数の常務委員会委員が、専門性について限界があることからの確かな審議意見を提出することができず賛同する姿勢をとったとする。それに対して専門分野の委員は、人数の割合は低いですが、その意見は非常に重みがある。このとき専門分野の委員らが異なる意見を提出した場合、この専門的内容を含む条項も意見の「相違が比較的大きい」条項と見なすことができる（参考文献①146頁参照）。

2) 立法修正案は既に立法手続に入り、現在審議が行われている法案に対して提出される。

その中の一部条項を改正〔修改〕するための議案であり、一種の審議手続及び審議方式である。上記の全国人大常務委員会議事規則第33条の定める修正案とは、この立法修正案を指す。立法修正案は欧米議会では不可欠の議事手続及び議事方式であり、1本の法案についてしばしば多くの修正案に対する弁論及び表決が行われ、最終的に法案自身に対する表決が行われる。しかし中国の各級人民代表大会及び常務委員会会議の中で使用されることは非常に少ない。

3) 重要な条項に関する単独表決制度と立法修正案制度は、いずれも立法過程においてできる限り意見を集約し、立法の民主性・科学性を向上させるための制度であるが、両者には以下の差異がある。①性質面から見ると、単独表決は表決制度であるのに対し、立法修正案は審議過程の中で原案の条項に対して修正を提起するものであり、その本質は審議制度である。②手続面から見ると、単独表決は現行の審議及び表決制度を補う内容であるのに対して、立法修正案はまだ明確に制度として規範化されておらず、人民代表大会制度及び立法制度を更に発展させた上で充実させる必要がある。③法律効果面から見ると、単独表決は、その結果内容に関わらず、原案の修正とは直接関わりがなく、委員長会議が状況に応じてその後の立法手続を決定するのに対し、立法修正案は、それが可決されれば、原案の関連条項は修正案の内容に基づいて改正しなければならない。

【参考文献】前掲①141～147頁、②161～169頁、③122～128頁、④168～175頁参照。

#### 【法律案審議の終了】

第42条 常務委員会会議の審議に付された法律案について、各方面に当該法律制定の必要性及び執行可能性等の重大問題について比較的大きな意見の不一致があったために審議が中断されて2年が経過した場合、又は一時的に表決を停止した後の2年間に改めて常務委員会会議による審議に付されなかった場合には、委員長会議は常務委員会に報告し、当該法律案は審議を終了する。

本条は法律案審議の終了に関する規定である。

※決定十六 一条を追加し、第43条とする。

#### 【包括表決と個別表決】

第43条 複数の法律の中で同類の事項が関連する個別条項について修正を行い、同時に法律案を提出する場合、委員長会議の決定を経て、一括表決を行うことができ、又は個別表決を行うこともできる。

本条は包括表決と個別表決に関する規定である（新設規定）。

## 1 本条の趣旨

党の第18期4中全会では、法案の表決手続を整備することが提起されたが、この要求は、重要な条項の単独表決（41条）に反映されているだけでなく、本条の個別表決〔分別表決〕にも反映されている。単独表決と同様に、個別表決も立法の科学化・民主化を推進するための重要な手段として新設されたものである。

## 2 包括的立法形式による法律の整理と改正

個別表決の前提条件は、複数の法律中で同類の事項が関わっている個別条項について修正を行い、提案者が同時に法案を提出することである。このように複数の法律の改正について同時に法案を提出する改正方式は、そのイメージから包括的立法〔打包立法〕と称される。そして数年来の立法実践によれば、この形式の立法は、包括的整理〔打包清理〕と包括的改正〔打包修改〕の2種類に分けられる。

1) まず「包括的整理」である。改革開放から30年以上にわたる中国の法整備の歴史を遡ってみると、その立法活動は一貫して熾烈な体制の変革及び社会の変遷と共に行われてきたため、必然的に立法と現実との間の緊張関係が激化し、立法の「価値の減少」が比較的速い速度で進んでいる。かかる原因により、改革開放初期に制定された法律の一部規定は、経済・社会の発展、特に社会主義市場経済の要求には明らかに適応していない。同時に、部門法が進歩したことにより、法律間で明らかな不一致、調和が取れない等の顕著な問題を生じている。また、操作性が不十分で、国家強制力により実施を保障することが困難になっている法律規定もある。法律に存在するこれらの難題を解決し、中国的特色のある社会主義法体系における論理的関係を整理するため、現実の要求に明らかに適応せず、既にほぼ適用されていない法律を廃止し、社会主義市場経済及び経済・社会の発展要求に明らかに適応していない法律規定、及び法律間で前後が不一致で連続性がなく、かつ本法で規定している法律適用原則を適用しても解決が困難である規定を改正する必要がある。もっとも、このような整理式の法改正では、対象となる法律は比較的多いが、各法律の中で対象となる条項は非常に少なく、かつ改正目的は法律の整理であることから、1本の法律に1本の法案という標準的立法モデルを適用し続けることは、立法効率向上や立法資源節約に悪影響を及ぼすことは明らかである。

かかる背景のもとで誕生したのが「包括的立法」であり、それは1つの全体的な立法目的を実現するために、立法機関が1本の法律性文書において複数の法律に分散している関連規定に対し、一括して「包括的」な修正を行うことである。2009年6月、全国人大常務委員会で初めて「包括的立法」が採用され、59本の改正予定の法律が、一括の「包括的」方式により、1つの議案として提出され、最終的に1本の「改正に関する決定」の形式で公布された。同方式の運用は、その後広く

注目と賛同を集め、法律の整理における最大の注目点となっている<sup>11</sup>。

2) 次に「包括的改正」である。党の第18全大会の後、中国的特色のある社会主義法治体系を構築するために、立法を先に行い、立法の牽引及び推進的役割を發揮させる姿勢を堅持すべきことが提起された。これは、まず立法の面で改革及び経済・社会の発展における必要性に主体的に適応して、立法によって改革を牽引、推進しなければならないことを、また改革の面では立法を先に行うことを堅持し、改革措置が法律の制定・改正・廃止に関わる場合、速やかに立法手続を開始しなければならないことを意味する。そして、実践を通じて実効性が証明された場合、速やかに法律に格上げすべきであり、実践のための条件が未だ整っておらず、先に試行実施が必要である場合には、法定手続に基づき授權を行い、改革の要求に適応していない法律は、速やかに改正廃止を行わなければならない。

現在、中国は既に改革の全面的深化という歴史的な新時代に入っている。政府について言えば、行政審査承認制度の改革及び政府の職能転換を法に基づいて推進し、市場、社会の創造的活力を更に活性化し、基層に近いところにいるという地方政府の優位性を發揮させ、政府の管理を事前の審査承認から事中・事後の監督管理へと更に転換することを促進、保障しなければならない、そのためには、まず関連の法律によるサポートが必要である。こうして、2013年以降2014年末までの間に、国務院は全国人大常務委員会に一部法律に関する「包括的」改正を3度提議しており<sup>12</sup>、これらの改正は、法律の整理と同様に、いずれも一括での「包括的」方式が採用され、1つの議案として提出されて最終的に1本の「改正に関する決定」形式で公布されており、一定程度立法効率が向上し、立法資源の節約が認められた。

3) 以上のように包括的立法形式による法律の整理・改正には積極的作用が認められる反面で、一部常務委員会委員等から、一部の「包括的改正」は特定又は複数の特定の法律中の重要な制度の改正に関わる可能性があるため、一括表決は望ましくなく、かかる状況の場合には個別表決方式を採用すべしとの提言がなされていた。そこで本条では「包括的」に法律を改正するために同時に法律案を提出した場合、委員長会議の決定を経て、一括表決又は個別表決のいずれも可能である旨を規定しており、一括表決・個別表決のいずれを採用するかは、委員長会議が法律草案の内容と審議状況に基づいて決定する。

【参考文献】前掲①148～151頁、②171～175頁、③130～132頁、④

<sup>11</sup> 2012年10月、全国人大常務委員会は更に刑事訴訟法改正を契機として、監獄法、弁護士法、未成年者保護法、未成年者犯罪予防法、治安管理处罰法、国家賠償法、人民警察法の7本の法律のうち新たに改正された刑事訴訟法関連規定と一致せず、連続性がない個別条項について包括的修正を行い、改正後の刑事訴訟法との不一致、連続性がない等の問題を解決している（参考文献①149～150頁参照）。

<sup>12</sup> 具体的には、2013年6月の文物保護法等の12本の法律改正、2013年12月の海洋環境保護法等の7本の法律改正、2014年8月の保険法等の5本の法律改正である（参考文献①150頁参照）。

176～179頁参照。

**【常務委員会で可決された法律の公布】**

第44条 常務委員会で可決された法律は、国家主席が署名して主席令として公布する。

本条は常務委員会で可決された法律の公布に関する規定である。

**第5 『第2章 法律 第4節 法律解釈』**

**【法律解釈権と法律解釈の範囲】**

第45条 法律の解釈権は、全国人民代表大会常務委員会に属する。

2 法律に以下の状況のいずれかがある場合、全国人民代表大会常務委員会が解釈を行う。

(一) 法律規定につきその具体的意味を更に明確にする必要があるとき

(二) 法律制定後に新たな状況が生じ法律の適用根拠を明確にする必要があるとき

**【法律解釈の請求機関】**

第46条 国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院と全国人民代表大会の各専門委員会及び省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会は、全国人民代表大会常務委員会に対して法律解釈の請求を提出することができる。

**【法律解釈草案の検討起草・上程】**

第47条 常務委員会工作機構は、法律解釈の草案を検討して起草し、委員長会議が常務委員会会議に対して上程することを決定する。

**【法律解釈草案の審議手続】**

第48条 法律解釈草案が常務委員会会議による審議を経た後、法律委員会は常務委員会構成員の審議意見に基づき審議、修正を行った上で、法律解釈草案の表決稿を提出する。

**【法律解釈草案の表決と公布の手続】**

第49条 法律解釈草案の表決稿は、常務委員会構成員全員の過半数によって可決され、常務委員会が公告を發布して公布する。

**【法律解釈の効力】**

第50条 全国人民代表大会常務委員会による解釈は、法律と同等の効力を有する。

本章第4節「法律解釈」は全6条からなり、全国人大常務委員会の法律解釈権と法律解釈権の範囲（45条）、法律解釈の請求機関（46条）、法律解釈草案の検討・起草・上程の担当機関（47条）、法律解釈草案の審議手続（48条）、法律解釈草案の表決と公布の手続（49条）、法律解釈の効力（50条）について規定する（旧42条～47条と同内容である）。

## 第6 『第2章 法律 第5節 その他の規定』

※決定十七 一条を追加し、第51条とする。

【立法業務における人民代表大会の主導的役割の発揮】

第51条 全国人民代表大会及びその常務委員会は、憲法と法律の規定に基づき、立法作業の組織・協調を強化し、立法における主導的役割を発揮させなければならない。

本条は立法業務における人民代表大会及びその常務委員会の主導的役割の発揮に関する規定である（新設規定）。

### 1 本条の趣旨

憲法を核心とする中国的特色のある社会主義法治体系を整備するには、科学立法、民主立法を堅持し、立法体制を整備し、立法の質を向上させることが重要である。現在、多くの法律案について政府関係部門が起草し、部門が立法を主導するという問題が恒常的に存在しており、関係部門間で利益相反が生じて、責任を互いに押し付け合い、他人に転嫁することにより責任を逃れようとして、法律制定が遅々として進まない状況、又は部門が主導することにより部門利益の法律化を招く事態が発生している。かかる状況について、党の4中全会決定では、「立法権を有する人民代表大会が立法業務を主導する体制・メカニズムを整備し、立法業務における人民代表大会及びその常務委員会の主導的役割を発揮させる」ことが提起され、これを受けて本条が新設されたものである。

### 2 人民代表大会の立法業務における組織・協調を強化する

立法業務は多くの部門に関わり、影響を及ぼす範囲が広く、手続きが複雑で、利益が集中し、社会全体から広く注目を集めることから、人民代表大会の立法業務に対する組織・協調を強化しなければならない。全国人大と「一府両院」（人民政府、人民法院、人民検察院を指す）等の関係機関との意思疎通・協調に関する体制、立法規画及び立法業務計画の実施を促すメカニズムを構築し、立法規画、立法業務計画の実施効果を向上させなければならない。

### 3 立法業務における主導的役割を発揮させる

立法は総合性が高い業務であり、人民代表大会及びその常務委員会の主導的役割は、法律法規の立法項目の確定、起草、審議、修正、表決等の各段階において体現されなければならない。

#### 1) 立法項目確定における人民代表大会及び常務委員会の主導的役割を発揮させる

人民代表大会代表及びその常務委員会は任期毎の立法規画、年度立法計画を通じて、立法業務の全体的検討及び統一的手配を強化し、改革の発展を安定させると共に、立法資源を最も有効に使用する。人民代表大会常務委員会が立法規画及び立法業務計画を制定する場合、党及び国の業務の大局に沿って、立法を通じて党中央の重大な意思決定及び手配の実施を推進することに注力し、経済・社会の発展の大局

に関わる重点分野の立法を強化し、広く意見を募集し、科学的に論証・評価を行い、各方面から提出された立法に関する要求について全体的に検討し、総体的に設計し、立法の的確性、適時性及び系統性を強化しなければならない。

2) 立法の進捗を主導すること

党の4中全会決定の要求に基づいて、法律起草に関する体制の強化及び改善を図り、総合的、大局的、基礎的な法律草案の起草については、全国人大の関連専門委員会、全国人大常務委員会法制工作委员会が関係部門を組織して起草に参加し、常態化した制度を形成しなければならない。

3) 立法に関する意思決定を主導すること

4) 立法における人民代表大会の役割を発揮させるため、人民代表大会常務委員会の役割だけでなく、人民代表大会代表の役割を発揮させる

人民代表大会の立法に関する職能を十分に発揮させるには、各級人民代表大会代表による立法業務への参加に関する体制の刷新及び整備を進め、立法における人民代表大会代表の役割を十分に発揮させる必要がある。人民代表大会代表は国家権力機関の構成員であり、立法における人民代表大会代表の主体としての地位を堅持しなければならない。中国には260万人以上の各級人民代表大会代表が存在し、その殆どが基層で業務を行っており、人民・大衆の考え、要求、要望を最も理解し、制度を構築する必要性を最も明確に把握している。そこで、人民代表大会代表による議案、提言書と立法規画、立法計画との結合に関するメカニズムを構築し、代表の議案における立法提言を真摯に検討し採用する必要がある。代表が立法に参加する手段とルートを拡大し、更に多くの人民代表大会代表が立法に関する調査研究及び審議等の立法活動に参加できるようにする。また下級人民代表大会から意見を募集する体制を整備し、人民代表大会代表が等級を超えて、多層的に立法業務に参加することの制度化を模索すべきである。

【参考文献】前掲①160～164頁、②190～194頁、③143～145頁、④190～193頁参照。

※決定十八 一条を追加し、第52条とする。

【全国人大常務委員会の立法規画、年度立法計画】

第52条 全国人民代表大会常務委員会は任期ごとの立法規画、年度立法計画等の形式を通じて、立法作業の統一調整計画を強化する。立法規画と年度立法計画の編成に際して、代表の議案と建議を真摯に検討し、広く意見徴求を行い、科学的な論証評価を行い、国家の経済社会発展と民主法治建設の必要性に基づいて立法項目を確定し、立法の適時性、的確性と体系性を高める。立法規画と年度立法計画は委員長会議によって可決され、社会に向けて公表する。



2 全国人民代表大会常務委員会工作機構は、立法規画と年度立法計画の編成を担当すると共に全国人民代表大会常務委員会に協力して、立法規画と年度立法計画の着実な実施を促す。

本条は全国人大常務委員会の立法規画、年度立法計画に関する規定である（新設規定）。

1 本条の趣旨

- 1) 立法規画〔立法规划〕は、立法権を有する人民代表大会常務委員会が職権の範囲内で、任期内の一定目標を実現するために、一定の原則と手続に基づいて制定する、立法業務に関する構想及び手配である。年度立法計画〔年度立法计划〕は当年度の立法業務に関する具体的手配である。立法規画及び年度立法計画は中国における独特の立法制度で、立法の科学化、系統化のための重要な方式であり、法律による供給と社会の需要との間の良好なバランスを構築し、科学的、民主的で秩序正しく効率的な立法を実現する上で有用である。現在全国人大常務委員会だけでなく、多くの省、自治区、直轄市及び立法権を有する設区市の人民代表大会常務委員会も年度立法計画を制定し、地方によっては更に立法規画を制定しているところもある。
- 2) この点、旧立法法には、立法規画及び年度立法計画に関する規定はなかったが、本改正時の事前調査において、地方人民代表大会代表から「立法規画・立法計画の制定は実践の中で避けては通れない立法業務の段階であり、立法の予見性を強化する上で役立つ、民主立法、科学立法のための重要な措置であり、立法手続に組み入れることにより、立法の予見性及び秩序性を強化し、人民代表大会の立法における主導的役割を保障すべきである」との意見があった。他方で「立法規画・立法計画は立法法の調整範囲に加えるべきではない」の意見や、立法規画と立法計画は区別して取り扱い、立法計画のみを規定し、その制定手続を明確にすべしとの意見も提出されていた。

もっとも、立法における慣例として、全国人大常務委員会は既に1980年代から立法規画制定を開始して立法業務の規範化、制度化を大いに推進し、また1993年第8期全国人大からは年度立法計画の制定業務を開始しており、2015年現在までに22の年度立法計画を制定していた。年度立法計画は主に5か年立法規画の原則的要求を徹底し、立法規画で確定した立法項目の審議及び手配を実施するものである。同時に、経済・社会の発展の必要性に基づき、年度立法計画は立法規画に対して必要な追加及び調整を行うことができる。実施状況から見ると、年度立法計画は、立法業務における全国人大及びその常務委員会の主導的役割を発揮させ、立法業務が秩序正しく行われることを保障し、立法項目を科学的に確定し、立法の盲目性を最大限に減少させ、立法の質を向上させる上で、積極的役割を果たしている。立法実践で裏付けられているように、本改正では立法規画と年度立法計画を本法の調整範囲に加えることが決定されている。

## 2 立法規画及び年度立法計画の項目の源泉

- 1) 全国人大常務委員会の立法規画及び年度立法計画を制定する場合、第1に、立法業務における全国人大代表の役割を發揮させることを重視して、代表の議案・提言を真摯に検討しなければならない。代表の議案及び提言は、立法規画の項目の主要な源泉といえることができる。第2に、広く意見を募集しなければならない。第18期4中全会決定では、立法項目募集制度を整備する必要性が提起されていたが、これは科学立法、民主立法を體現する重要な内容である。第3に科学的に論証・評価を行わなければならない。4中全会決定では、立法項目論証制度を整備する必要性が提起されていたが、立法機関が立法項目の論証を主導することで、部門の主導下における立法の部門利益化傾向を効果的に回避し、立法の任意性及び盲目性を克服し、立法資源の最適な配置を実現し、立法の実効性を向上させることができる。また中国の特色のある社会主義法体系の形成・整備を進め、社会主義法制の統一を保障することに役立つ。更に公衆が秩序正しく立法に参加するルートを拡大し、社会の共通認識を形成するのに有用である。
- 2) 立法規画を制定する場合、経済社会の発展及び民主法治構築の必要性に基づいて立法項目を確定し、党及び国の業務の大局に沿って、立法を通じて中国共産党中央委員会の重大な意思決定及び手配の実施を推進することに注力し、経済社会の発展の大局に関わる重点分野の立法を強化し、各方面から提起された立法に関する要求を全体的に検討し、総体的に設計し、立法の的確性、適時性、体系性を強化しなければならない。

## 3 立法規画及び年度立法計画の制定

- 1) 全国人大常務委員会の立法規画は、全国人大常務委員会法制工作委员会が制定し<sup>13</sup>、委員長会議で討論を経て可決され、更に党中央委員会の承認を得た後に公布され社会に公開される。立法規画を党中央委員会に報告して承認を得ることは、党の立法業務に対する指導が體現されており、憲法で規定されている党の指導的・核心的地位に関する趣旨に合致し、30年以上の実践を経て、立法規画の制定につき実効性ある制度・メカニズムが形成されている。
- 2) 年度立法計画の制定手続は一般的には次のとおりである。まず前年度の下半期に全国人大常務委員会法制工作委员会が次年度の立法業務計画の制定に着手し、通常の場合、前年度12月の委員長会議で原則的に可決され、次年度の立法業務に関する仮手配を行う。次年度3月の全国人大開催後、会議の趣旨及び全国人大代表の審議における意見、提言に基づき、仮手配の内容に対する調整・整備が行われ、委員長会議による討論を経て可決された後に正式に印刷配布・執行され、社会に公表さ

<sup>13</sup> 2007年に立法規画の業務体制について調整が行われた後、法工委が立法規画室を設置しており、第11期全国人大常務委員会の立法規画制定から法工委が担当している。また法工委は同時に年度立法計画の制定業務をも担当するようになり、具体的業務は立法規画室が行っている（参考文献②198頁参照）。

れる<sup>14</sup>。

立法計画は一般的に次の三つの部分を含む。第一部分は一般に立法業務に関する総体的要求であり、それ以降1年間の立法業務において遵守しなければならない指針となる考え方・原則・要求である。第二部分は具体的立法項目に関する任務である。第三部分は一般に立法業務を適切に行うための具体的措置で、立法業務の強化と改善、立法の質の着実な向上、科学立法、民主立法の推進等に関する配置・手配である。

#### 4 立法項目の分類

- 1) 全国人大常務委員会の立法規画に加えられる立法項目は、3種類に分けられる。第一類は条件が比較的整っており、任期内に上程される予定の法案、第二類は早急に制定する必要がある、条件が整い次第上程される法案、第三類は立法に関する条件が整っておらず、引き続き検討・論証が必要な立法項目である。第8期から第11期までの全国人大常務委員会の立法規画は第一、二類の項目のみであったが、第12期全国人大常務委員会の立法規画で初めて第三類の立法項目が明確にされている。
- 2) 年度立法計画に加えられる立法項目は、3種類に分けられる。すなわち、①継続審議が手配された法案（前年度審議で可決されず、次年度に持ち越された法案）、②初回審議の法案（初回審議が行われる月度を具体的に列記）及び③いくつかの予備項目（条件が整えば上程され初回審議が行われる）である。

#### 5 立法規画、年度立法計画の実施に対する督促

本条2項後段では、全国人大常務委員会工作機構が立法規画及び年度立法計画の実施を促す旨を定める。法制工作委員会は一一般的に「任務、組織、時間、責任」の4つの面から立法規画、年度立法計画の具体的立法項目の実施を促し、法律草案起草を担当する各組織に起草業務を確実に推進し、起草グループを組織し、スケジュールを定め、任務・責任を明確にすることを要求する。立法規画、年度立法業務計画で規定されている期限どおりに法律草案を提出できない場合は、起草の職責を負う関連組織は全国人大常務委員会に完了していない原因又は関連の状況を報告しなければならない。立法規画、年度立法計画の実施を促すことにより全国人大常務委員会による立法業務の主体性を強化でき、各部門間の協調を図り、準備が整った状態で立法活動に参加し、立法の質及び業務効率を向上させるのに役立つ。また全国人大常務委員会による任期内での立法に関する任務完了及び立法目標の実現を保障する上でも有用である。

【参考文献】前掲①165～169頁、②194～199頁、③146～150頁、④

---

<sup>14</sup> 全国人大常務委員会2018年度立法計画について言えば、2017年12月14日の第12期全国人大常務委員会会議の委員長会議で原則的に可決され、2018年4月17日の第13期全国人大常務委員会会議での修正を経て確定された内容が社会に公開されている。

[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-04/27/content\\_2053820.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-04/27/content_2053820.htm)

※決定十九 一条を追加し、第53条とする。

【専門委員会、常務委員会工作機構による法律草案の起草】

第53条 全国人民代表大会の関連専門委員会、常務委員会工作機構は、関連する方面の法律草案の起草作業に前もって参与することができる。総合的、全面的な事項に関わる法律案に関しては、関連専門委員会又は常務委員会工作機構により、起草することができる。

2 専門性の比較的強い法律草案は、関連分野の専門家が起草作業に参加することができ、又は専門家、科学研究単位、社会組織に委託して起草することができる。

本条は専門委員会、常務委員会工作機構による草案起草に関する規定である（新設規定）。

#### 1 全国人大関連専門委員会、常務委員会工作機構による起草等（本条1項）

本法規定によれば、全国人大の各専門委員会は全国人大に法案を提出することができ、委員長会議は常務委員会に法案を提出することができ、各専門委員会は常務委員会に法案を提出できる。実務において、委員長会議が提出する法案は一般に全国人大常務委員会工作機構が具体的起草業務を担当する。この点、旧立法法では法案提出主体についてのみ規定し、専門委員会、常務委員会工作機構がどのようにして法案の起草業務を行うのかについて規定を欠いたが、本改正ではこの点に関する規定が新設されている。

1) 事前の参与（本条1項前段）：国务院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院等が起草する法律草案につき、全国人大の関連専門委員会、常務委員会工作機構は関連法案の起草業務に事前に参与しなければならない。全国人大の各専門委員会、常務委員会工作機構は各自が起草する法律草案につき、相互に参与しなければならない。これにより、調査研究及び起草業務に事前に関与して、各方面の主張及び意見の相違を速やかに把握し、重大な意見の相違を速やかに調整した上で処理し、各部門、各段階間の関係を整理し、起草の事前の意思疎通不足を避けることができ、また全国人大又はその常務委員会に上程した後の各業務を円滑に進める上でも有益である。

2) 起草の実施（本条1項後段）：党の第18期4中全会決定では、部門利益の法制化を防止するために、全国人大の関連専門委員会、全国人大常委会法制工作委員会が関係部門を組織して総合的、大局的、基礎的な重要法案の起草に参加する制度を構築することが提起された。科学立法、民主立法を推進するには、立法業務における人民代表大会の主導的役割を十分に発揮させ、体制・メカニズム及び業務手続の面から部門利益の法制化を効果的に防止しなければならない。そこで、本条1項後段では、総合的、大局的、基礎的な重要な法案につき、関連専門委員会又は常務委

員会工作機構が起草することができる旨の規定が置かれている。注意すべきは、同規定が全国人大の専門委員会、常務委員会工作機構の起草範囲を制限するものではない点である。逆に、同規定はまさに全国人大の専門委員会、常務委員会工作機構が総合的、大局的、基礎的な重要法案を特に重視しなければならないことを強調している。さらにその他法案についても、全国人大の専門委員会、常務委員会工作機構が起草を手配できる。現在、刑事、民事、国家機構等に関する法律は、通常、全国人大常務委員会法制工作委员会が起草している。

専門委員会は法律草案の起草後、一般に当該委員会が法律案を提出して審議を提議し、当該委員会責任者が草案の説明を行う。全国人大の専門委員会は憲法、法律で規定されている議案提出主体であり、法律草案を起草できるだけでなく、全国人大又はその常務委員会に法律草案を直接提出して審議を提議できる。常務委員会工作機構は法律草案の起草後に、委員長会議が法案を提出して審議を提議し、工作機構責任者が委員長会議の委任を受けて説明を行う。常務委員会工作機構も常務委員会の委託を受けて法律草案を起草でき、常務委員会が大会に法案を提出して、委員長会議委員が説明を行う。

## 2 専門家による起草への参与等（本条2項）

1) 4中全会決定では、法律法規の草案起草について第三者への委託を模索することが提起された。現在の立法関連実務において、法律草案の起草業務では一般的に専門家による顧問グループが設置され、関連分野において影響力、権威を持つ有識者を招聘し起草中の法案内容について意見を募集し、又は専門の論証会を開催する。実践でも裏付けられているように、専門家が立法に参加することは、科学的立法推進の効果的な手段である。上記4中全会決定の趣旨を徹底し、かつ専門家が立法に参加することの優位性を継続的に活かすため、本改正では専門家による立法への参加について定めると共に、参加に関する内容を強化し、起草委託について規定している。

2) 本条2項によれば、専門家による起草への参加には以下の形式がある。第1に人民代表大会の関連委員会及び工作機構が専門家を招聘し起草業務に参与させる形式である。実践においては、専門委員会、常務委員会工作機構のいずれにも、立法担当者とグループを組織して具体的起草業務を行っている専門家もいる。第2に関連の有識者、教育・科学研究機関及び社会組織に起草を委託する形式である。起草業務を担当する機構は当該立法項目の具体的状況に基づいて委託対象を確定することができる。1名か複数の有識者に委託し、又は専門家の起草グループを設置できる。

【参考文献】前掲①169～171頁、②199～202頁、③150～152頁、④196～198頁参照。

※決定二十 第48条を第54条とし、次のように改める。

#### 【法律案附属文件資料の提出】

第54条 法律案を提出する場合、法律草案本文及びその説明を同時に提出し、かつ必要な参考資料を提供しなければならない。法律改正の場合、改正前後の対照文書も提出しなければならない。法律草案の説明には、当該法律の制定又は改正の必要性、執行可能性と主要内容、及び起草過程において重要問題に対して意見対立がある場合には、協調の状況について、説明しなければならない。

本条は、法律案附属文件資料の提出に関する規定である（一部改正）。

- 1) 法律の修正改善の基本的形式は、一部改正〔修正〕と全部改正〔修订〕である。修正案（草案）の基本形式は比較的シンプルであり、法改正を行う条項の改正前後の異同を体現するのが難しい。全部改正〔修订〕は、法律全体に対する改正であり、審議対象も全ての草案本文とされ、その中で新旧本文の区別を比較することも難しく、立法機関構成員の審議に不便を生じる。この問題を解決するため、法制工作部門の業務から生み出されたのが改正前後の条文対照文書であり、かつ立法実務においては提案時のいわば「標準装備」とされていることが、本条第二文新設の背景にある。
- 2) 党の第18期4中全会決定における説明では、立法の質と量を更に高めることが必要であり、いくつかの法律では実際の問題を解決する有効性が不足し、目的に焦点をあわせた操作可能性が弱い点が指摘されており、4中全会決定では、立法の精緻化を推進することが提起されている。第12期全国人大以降、常務委員会指導者は法律の執行可能性の強化と法律規範について「具体化できるものは極力具体化し、明確にできるものは極力明確にする」旨が提起されていた。それゆえ本条第三文前段では、提案者に対して、提案時において法律成立後の執行可能性に関する説明を特に要求している。
- 3) 4中全会決定における説明では、更に立法業務における部門化傾向、権限を争い、責任を免れる現象が際立っていること、実際にはいくつかの法律で一種の利益ゲーム化が見られること、長く引き延ばして決定しないか、役に立たない法律を制定するかのどちらかであること等が指摘されており、4中全会決定では、部門間の争いが比較的大きな重要な立法事項については、第三者評価を導入した政策決定を通じ、各方面の意見を十分に聴取し、調整して決定を行うことによって決定の引き延ばしを許さない。また、提案者が提案を行う場合には、これらの協調・調整状況について説明しなければならない。これらの状況に鑑みて、本条第三文後段が追加されている。

【参考文献】前掲①172～176頁、②202～207頁、③152～155頁、④198～202頁参照。

**【法律案の撤回】**

第55条 全国人民代表大会及びその常務委員会に対して提出された法律案は、会議に上程される前において、提案者が撤回する権限を有する。

**【表決により可決されない場合の処理】**

第56条 全国人民代表大会及びその常務委員会全体会議の表決に付されたが可決されなかった法律案につき、提案者が当該法律制定が必須であると認める場合、法律で規定される手続に従って改めて提出することができ、主席団及び委員長会議が会議に上程するか否かを決定する。このうち、全国人民代表大会において可決されなかった法律案は、全国人民代表大会に対して提出し審議の上決定するよう求めなければならない。

**【法律の施行日】**

第57条 法律は施行日を明確に規定しなければならない。

第55条は法律案の撤回に関する規定、第56条は表決により可決されない場合の処理に関する規定、第57条は法律の施行日に関する規定である。 (つづく)