

## 中国立法法の改正について（3）

J I C A 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6 『第2章 法律 第5節 その他の規定』②

※決定二十一 第52条を第58条とし、第2項を次のように改める。

【法律の公布・主席令の内容と法律の掲載】

第58条 署名の上で法律を公布する主席令には、当該法律の制定機関、可決及び施行日を明記しなければならない。

2 法律は署名の上で公布した後、遅滞なく全国人民代表大会常務委員会公報と中国人大ネット及び全国の範囲内で発行される新聞に掲載しなければならない。

3 常務委員会公報に記載された法律文書を標準文書とする。

本条は法律の公布に関する規定である（一部改正）。

#### 1 法律の公布権限は国家主席に属する

法律の公布は、法律が発効するための重要な手順である。法案が立法機関による審議、表決を経て可決されても、法定の手続及び形式に基づいて公布されない場合、当該法律は法的効力を生じない。中国において法律の公布を示すものは国家主席令への署名である。中国憲法の関連規定から見ると、国家主席の署名による法律公布は、国家主席の義務であり、法律で規定されている職責を履行することであって、その目的は当該法律が法に基づき制定されたことを証明し、かつ当該法律文書が立法機関により可決された内容と完全に一致することを証明することである。

#### 2 主席令の内容

憲法第80条には国家主席が法律を公布する旨を定めるが、方式までは定めていない。実務では国家主席が主席令に署名する形式により公布しているが、主席令に含める内容について、本条は実際的方法及び法律公布に関する要求に基づき、制定機関、可決日、施行日の3つを主席令の内容として定める。制定機関とは、どの期の代表大会、どの期の常務委員会であるか、可決日は、代表大会又は常務委員会が表決により可決した日、施行日は、法律が発効する日である。

#### 3 法律の掲載

1) 主席令への署名後に、それを社会全体に公開し大衆に知らせなければならない。指定刊行物に法律を掲載・公布することは、法律を公布する最も望ましい方法であると広く認識されている。現在、中国では法律を掲載・公布するためのルートとして、①「全国人大常務委員会公報」、②「人民日報」「法制日報」等の全国紙がある。この2つのルートは、それぞれ優位性があり、公報は権威性があるが、出版周期が

長く、発行速度が遅く、公開発行部数も少なく、範囲が狭い。新聞は範囲が広く、伝達速度も速いが、掲載に対する意欲が低い場合もある。よって、法律を掲載するための媒体をさらに拡大する必要がある。インターネットの発展に伴い、インターネットを通じて外部情報を取得する層が次第に増加し、インターネットは既に人々にとって不可欠の媒体となっている。そこで、本改正では、法律を掲載するための媒体について時代にマッチした内容を追加しており、ウェブサイト掲載媒体とすることを明確にするとともに、インターネット上の情報源が比較的多様であることを踏まえ、人々が取得する法律条文の真実性、権威性を保障するために、全国人大常務委員会が運営する中国人民代表大会（以下、「人大」という。）の公式サイト「中国人大網」を、法律掲載の公式サイトとすることが明記されている。

2) 本条2項は法律掲載についてさらに踏み込んだ要求を規定する。第1に速やかであること。一般には、可決された内容を翌日に掲載することが速やかであることを意味し、できる限りこの基準に基づき法律を掲載しなければならない。第2に全国範囲で発行される新聞に掲載すること。現在、全国範囲で発行される新聞は非常に少なく、また全国範囲で発行されている全ての新聞に掲載することは不可能であり、その必要もないため、いくつかの主要な全国紙を選択し、その掲載義務を明確にすることによって法律の速やかな掲載を確保すべきである。

#### 4 法律の標準文書

現在、中国には各種形式による法律「全集」「全書」「大全」が多数存在するが、誤りも多くて厳格な法執行を困難にさせており、標準となる法律文書が必要である。そこで本条3項は、全国人大常務委員会公報に掲載される法律文書を標準文書にする旨を規定している。ここに標準文書とは、各種の法律文書間で内容が一致しない状況が発生した場合、常務委員会公報に掲載されている法律文書を基準とすることである。常務委員会公報は全国人大常務委員会が常務委員会の文書を掲載する法定刊行物であり、これに掲載された文書はいずれも厳格な校閲・審査が行われていることから、標準文書にすることが可能である。この規定は、法制度の統一を維持し、法律の徹底した実施を保証することに重要な意義を有する。

【参考文献】<sup>1</sup> 前掲①180～182頁、②213～215頁、③159～161頁、④206～208頁参照。

※決定二十二 第53条を第59条とし、第2項を二つの項に改め、第2項、第3項とする。

<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『立法法解説』（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。

## 【法律の改正と廃止】

第59条 法律の改正と廃止の手続については、本章の関連規定を適用する。

2 法律が改正された場合、新たな法律文書を公布しなければならない。

3 法律が廃止された場合、その他の法律が当該法律を廃止すると規定する場合を除き、国家主席が署名した主席令により公布しなければならない。

本条は法律の改正と廃止に関する規定である（一部改正）。

立法行為には法律の制定、法律の改正及び法律の廃止の3種類が含まれる。党の4中全会決定では、「立法体制・メカニズムを整備し、制定、改正、廃止、解釈を並行して行うことを堅持し、法令の適時性、系統性、的確性、有効性を強化する」「改革の要求に適応していない法律は、遅滞なく改正及び廃止を行わなければならない」ことが提起され、法律の改正・廃止を適切に行うことについて明確な要求が提起されている。法律の改正・廃止を高度に重視することは法律の制定にとって非常に重要であり、法律の改正・廃止は立法の質の向上にとって重要な意義がある。

### 1 法律改正

1) 法律改正は、既に公布・施行された法律の一部内容に対する変更である。法律の公布・施行後に、各方面の状況に変化が生じたことにより、法律が調整する社会関係が変化した状況に適応できなくなった場合、法律改正によって新しい状況に適応させる必要がある。2011年3月、中国の特色のある社会主義法律体系の形成が宣言され、既に基本的法律はおおむね制定されているが、さらに現在では経済・社会の発展及び改革の必要性に適応すべく速やかに法律を改正することがより重要である。

2) 法律改正は一種の立法行為に属するため、法律改正は憲法の規定及び法定手続に基づいて行わなければならない。中国憲法第62条、第67条では法律改正の範囲が規定されており、全国人大は刑事、民事、国家機構及びその他内容に関する基本的法律の制定及び改正を行い、全国人大常務委員会は全国人大が制定しなければならない法律以外のその他法律の制定及び改正を行い、全国人大閉会期間に、全国人大が制定した法律に対する部分的な追加修正を行うが、当該法律の基本原則に抵触してはならない。

法律改正手続には第2章の第2節、第3節、第5節の関連規定が適用され、その主な内容は、①法律改正に関する議案の提出、②法律改正に関する議案の審議、③法律改正に関する議案の表決、④表決により可決された法律文書の公布である。

3) 法律が改正された場合、新しい法律文書を改めて公布しなければならない。法律は一部条文の修正、全面的改正のいずれの場合も、新しい法律文書を改めて公布し、法律の厳粛性を体現しなければならない。現在、中国の立法関連実務における法律改正の形式は、主に次の3種類に分けられる。第1に、修訂（法律に対する全面的改正）方式により法律の条文に対して全面的な改正を行い、原法律文書の代わりに

改めて法律文書を公布する形式である。第2に、修正方式により法律の一部条文に対して修正を行い、改正に関する決定を公布する形式である。改正に関する決定では修正された条文のみが規定されることから、修正されていない条文も、社会の公衆に理解させるために公布する必要がある、具体的には改正決定の後ろに付属文書として改正後の全文を添付し、原法律をこの決定に基づいて改正し改めて公布する形式である。これは中国における法律の改正に関する最も基本的で、最も重要な形式である。第3に修正案方式による改正であり、現在は憲法改正以外では主に刑法改正で採用されている。

## 2 法律の廃止

1) 法律の廃止は、既に公布・施行された法律の効力を停止することであり、立法活動に属する。中国における法律の廃止には4種類の状況がある。すなわち、

- ①新しい法律の中で古い法律の廃止が明確に規定されている状況<sup>2</sup>
- ②整理を行い、複数の法律の廃止が同時に宣言された状況<sup>3</sup>
- ③新しい法律が公布・施行され、古い法律が自動的に失効する状況
- ④法律の対象が消失し、法律がこれ以上適用されない状況である。

本条では法律の廃止に関する問題について専門的に規定しており、法律全体の廃止、法律の一部条文の廃止のいずれの場合も、本章で規定されている関連手続に基づいて進めなければならない。

2) 立法技術をさらに規範化するため、本改正では法律が廃止される場合、その他法律で当該法律の廃止について規定されている場合を除き、国家主席が主席令に署名し公布する旨を追加している（本条3項）。

【参考文献】前掲①182～185頁、②215～218頁、③161～163頁、④208～210頁参照。

※決定二十三 一条を追加し、第60条とする。

### 【法律草案とその他の法律との連携処理】

第60条 法律草案がその他の法律の関連規定と一致しない場合、提案者は説明して処理意見を提出しなければならない。必要な場合には、他の法律の関連規定の改正又は廃止の議案を同時に提出しなければならない。

<sup>2</sup> 例えば婚姻法第51条では、「本法は1981年1月1日から施行する。1950年5月1日公布・施行の『中華人民共和国婚姻法』は、本法の施行日から廃止する」と規定する（文献①184頁参照）。

<sup>3</sup> 例えば、1987年11月、第6期全国人大常務委員会第23回会議で承認された法制工作委员会「1978年末以前に公布された法律に対する整理状況及び意見に関する報告」では、1949年9月から1978年末までの間に制定又は承認された法律134本のうち111本が失効したことが明確に宣言されている（文献①184頁参照）。

**2 法律委員会と関係専門委員会は法律案を審議する際、他の法律関連規定を改正又は廃止する必要があると判断する場合、処理意見を提出しなければならない。**

本条は法律草案とその他の法律との連携処理に関する規定である（新設規定）。

**1 法案とその他法律の関連規定が一致しない場合の処理（本条1項）**

中国では法律と法律が一致せず、法律と法律が「対立する」客観的状況が存在しており、これにより法執行が困難となり、法制度の統一に悪影響を及ぼしている。かかる現象の発生原因は非常に多いが、主な原因としては1つの法律が制定・改正された場合に、その他の法律と関連規定が連動して改正されないことがある<sup>4</sup>。

この点、党の第18期4中全会決定では「立法体制・メカニズムを整備し、制定、改正、廃止、解釈を並行して行うことを堅持し、法令の適時性、系統性、的確性、有効性を強化する」ことが提起された。この趣旨を徹底して実施し、法制度の統一を確保するために、本改正では、法案とその他法律の関連規定が一致しない場合の処理に関する本条1項を追加している。これまでの法律の整理は、段階的に行われており、一定期間内において関連の法律が改正されず、その他法律の関連規定と一致しない状況が発生することは避けがたい。そこで本条は、新法を制定又は法律を改正する場合、その他法律の関連規定についても統一的に考慮し、連動して改正することを要求しており、かつ提案者には法制度の統一を維持する責任が付与されている。すなわち、①提出する法案規定が、その他法律の関連規定と一致しない場合、提案者は法案提出時に同時に説明を行い、かつ処理意見書を提出しなければならない。②必要がある場合、提案者はその他法律の関連規定の改正・廃止に関する議案を同時に提出しなければならない。この規定により、提案者が法案提出時に関連法律規定についても統一的に手配して、各方面に配慮するように促すことができ、また部門が自らの利益を考慮して起草することに対して一定程度抑制することもできる。これにより関連の法律を同時に改正することができる。このような連動式の包括的改正を行うことは、法律の適時性、系統性を強化し、法制度の統一を維持するのに有用である。

**2 法律委員会及び関係専門委員会は処理意見書を提出可能（本条2項）**

法律を整理し、法制度の統一を維持する責任は、提案者だけでなく、法律委員会及び関係専門委員会に対しても付与すべきである。その職責面から見れば、法律委員会及び関係専門委員会による法案審議では、関連の法律規定と一致しない状況の存否を考慮すべきこと、また専門性の面から見れば、法律委員会及び関係専門委員会は一般人よりも、関連の法律規定同士が一致していないことを容易に発見できるからである。

<sup>4</sup> 例えば2012年改正前の刑事訴訟法は、弁護士の接見権、調査・証拠収集権等に関する内容について弁護士法と一致していなかった。すなわち、刑事訴訟法規定によれば、弁護士は犯罪の被疑者及び被告と接見する場合、司法機関の許可が必要とされた。しかし2007年弁護士法規定によれば許可は不要であり、弁護士就業証書、弁護士事務所に関する証明、当事者の委任状又は法律扶助に関する公文書の「3つの証明」だけでよいとされていた（文献①185～186頁参照）。

法律委員会がその他法律の関連規定の改正・廃止が必要であると判断する場合、処理意見書を提出しなければならず、さらに権限を有する機関が法定手続に基づいて全国人大常務委員会に提出し決定を提議しなければならない。

【参考文献】前掲①185～187頁，②218～220頁，③163～164頁，④210～212頁参照。

※決定二十四 第54条を第61条とし，第3項を次のように改める。

【法律文書の区分表記方式】

第61条 法律は内容の必要に応じて，編，章，条，項，号，目に分けることができる。

2 編，章，節，条の番号は漢数字を用いて順番に記述し，項については番号を振らず，号の番号は括弧を加えた漢数字を用いて順番に記述し，目の番号はアラビア数字を用いて順番に記述する。

3 法律の標題の注記には，制定機関及び可決日を記載しなければならない。改正された法律は，改正機関及び改正日を順番に記載しなければならない。

本条は法律文書の区分表記形式に関する規定である（一部改正）。

1 法律文書の区分表記形式（本条1，2項）

法律文書の区分表記形式の目的は，法律の内容の構成と内部の関係につき，階層を明確に分け，有機的に表現し，法律が一目で理解できるようにして，それにより法律の制定・使用を便利にする点にある。法律の内容につき，編，章，節，条，項，号，目に分けるか否か，どのように分けるかは，法律内容の複雑さにより決定される。1つの法律は，編，章，節に分けることができ，さらに条，項，目に分けることもできるが，これはまさに法律の内容を明確に表現し，より多くの論理性を持たせるためである。一般に編，章，節には名称があり，条，項，目は編，章，節の内容を表現する独立した意味を持つ単位である。

1) 編：編は一般に，重要で文章量が多い法律文書の中で使用し，編の名称の下にいくつかの章を置くことができ，編の通し番号は漢数字を使用する。

2) 章：文章量及び内容が中レベルの法律は，一般的に章単位で配列され，構成される。章の上に編を置くことができ，また編を置かなくてもよく，章の下にはいくつかの節を置くことができ，内容が少ない章は節を置かなくてもよい。章を置くことにより，法律の全体構造と主要内容が理解できる。章の通し番号は，漢数字を使用し自然数の順に配列する。章毎に名称があり，独立した法律の内容を表現する。現在，中国の法律では章単位の構造が大量に使用されている。

3) 節：節は章の下に置き，節毎に名称がある。どれだけの節を置くかは章の内容及び長さによって決まり，節の通し番号は漢数字で表示する。節は多くても少なくてもよく，置かなくてもよい。しかし節を置く場合は，少なくとも2つ以上でなければ

ばならない。節を置く目的は、法律の使用時に法律全体の枠組みと構造を明確かつ迅速に理解できるようにするためである。現在、中国には1つの章の内容が比較的多いにも拘わらず、節を置いていない法律もあるが（例えば地方各級の人大及び地方の各級の人民政府組織法）、これは主に法律文書全体の統一、調和を考慮したものである。

- 4) 条と項 [款]：条は、章又は節の下に置き、法律の内容を示す最も基本的な単位である。1つの条では同じ内容を規定し、同一の内容は同一の条文中で規定する。条は漢数字を使用し、自然数の順に表示する。1つの法律の条文は最後まで一貫して統一的順序で配列し、内容は論理的に一般的内容から具体的内容の順で配列しなければならない。条を置く目的は、法律の最も基本的な趣旨及び内容を正しく、迅速に、効果的に理解できるようにするためである。

次に項 [款] は、条の下に置き、条の内容を異なる階層に分けて表示する。1つの項で1つの階層の内容を表示し、同一の内容は1つの項の中でしか規定できない。項には通し番号がなく、条に付随する形式で存在し、1つの条で多くの項を置くことができる。

- 5) 号 [項] と目：まず号 [項] は、項 [款] の下に置き、項の内容を異なる階層の意味に分けて表示する。号を置く場合、項の性質及び階層に注意しなければならない、同一の性質・階層について号を使用して表示し、複数の号を使用して項の中の複数の階層の意味を表示することもできる。号の通し番号では括弧付きの漢数字を使用して表記する。

次に目は、号の下に置き、号の内容を異なる階層の意味に分けて表示する。複数の目を使用して号の中の複数の階層の意味を表示することができるが、目は法律で使用されることが比較的少なく、通し番号は一般にアラビア数字を使用し順次に表記する。

## 2 法律の標題（本条3項）

- 1) 法律の標題とは、法律文書の名称である。一般に法律文書の名称は3つの要件から構成される。すなわち、①法律の適用範囲、②調整対象、③効力等級である（例えば「中華人民共和国商標法」でいえば、「中華人民共和国」が適用範囲、「商標」が調整対象、「法」が効力等級を示す）。
- 2) 標題の注記とは、法律の標題の後の括弧の中の内容である。標題の注記の内容には、法律制定機関及び可決日が含まれるところ、法律制定機関を明確にすることにより法律の等級を直接示し、また可決日を明確にすることにより法律が立法機関による審議手続を経ていることを直接証明する。この目的は法律の尊厳をさらに体現し、法律の改正又は廃止及び法執行活動を便利にする点にある。

長期にわたり、法律の標題下の標題の注記については統一的規範がなく、実務上でも過去に何度も改正された法律題名の注記形式が統一されていないという問題が存在していた。この問題について、本改正では、改正された法律には、改正機関、

改正日を順次に明記しなければならず、その改正が修正方式、修訂方式のいずれの場合にも時系列で明記し、かつ何回目の修正又は修訂であるかを明記することを求めている。

【参考文献】前掲①187～190頁，②220～223頁，③164～167頁，④212～214頁参照。

※決定二十五 一条を追加し、第62条とする。

【専門事項の付属規定】

第62条 法律規定において関係国家機関に専門事項に関する具体的付属規定の作成を明確に要求する場合、関係国家機関は法律施行の日から1年以内に規定を制定しなければならず、法律が具体的付属規定の制定期限を別に定める場合はその規定に従う。関係国家機関が期限内に具体的付属規定を制定できない場合には、全国人民代表大会常務委員会に対して状況を説明しなければならない。

本条は専門事項の付属規定に関する条文である（新設規定）。

1 具体的な付属規定を制定する主体

1) 本条の「関係国家機関に専門事項に関する具体的付属規定の作成」とは主に、法律が確実に実施されるようにするため、国务院、中央軍事委員会等の関係機関が行政法規、規章及びその他規範性文書等を制定（改正、廃止を含む）する必要があると法律の条文で明確に規定されていることである。その中には、特定条文を実施するための具体的弁法又は専門の授權について制定することが必要であると法律に明記されている場合や、法律条文では基本的原則又は基本的制度しか規定されていないことから、これを実施しやすくするためにさらに詳細化することが必要と要求されている場合を含む。

なお注意を要するのは、関係機関に対して一般的実施に関する付属規定の制定を要求すること<sup>5</sup>は、本条の「関連国家機関に専門事項に関する具体的付属規定の作成」の範囲には属さないことである。

2) 具体的付属規定の制定主体は、非常に範囲が広く主に以下のとおりである。

①国务院（国务院は最高国家権力機関の執行機関であり、最高国家行政機関であることから、法律を執行する主な主体であるとともに、行政法規の制定権を有しており、国务院が付属規定を制定する場合、行政法規、命令の制定、又は国务院文書、国务院弁公庁文書の通達のいずれの場合も、比較的高い等級及び比較的高い執行力を有しており、法律の円滑な実施を保障する上で有用である）。②国务院及び中央軍事委員会（国防体制構築に関する法律の付属規定は、しばしば国务院と中央軍事委員会が共同で制定する）、③国务院所属の関係部門、④地方立法権を有する地方

<sup>5</sup> 例えば代表法第51条では、省、自治区、直轄市の人大及びその常務委員会は本法及び当行政区域の実情に基づいて、実施弁法を制定すると規定している（文献②224頁参照）。

の人大常務委員会（法律で規定する一部の事項は、全国各地で状況が異なり、格差が比較的大きく、中央レベルの国家機関が規定するには適さず、当地の実際の状況に基づいて規定する必要がある）、⑤地方規章の制定権を有する地方人民政府、である。

## 2 具体的付属規定の同時制定

法律の執行力を強化するため、『法律の付属法規の制定に関する業務手続』においては法律の付属規定は、できる限り法律と同時に起草し、同時に公布し、同時に実施することを要求している。

- 1) 立法規画、年度立法計画の制定段階で、関係機関は立法項目を提出する場合、同時に当該項目に関する法律の付属規定を制定する必要があるか否かについて検討し、かつ初歩的意見を提起する。
- 2) 法案の起草過程で、検討・論証を経て、法律の付属規定を制定する必要がある場合、起草組織は同時に関連法律の付属規定の検討及び起草業務を行う。当該部門とその他部門が共同で法律の付属規定を制定する必要がある場合、起草組織は関係部門と共同で関連付属規定の起草業務を行う。その他部門が付属規定を制定する必要がある場合、起草組織は関係部門と適切に意思疎通を行い、協調し、遅滞なく速やかに法律の付属規定の起草業務を行う。
- 3) 全国人大及びその常務委員会に上程予定の法案につき、提出機関は草案の説明中で制定する必要がある法律の付属規定に関する状況を紹介することができ、また法律の付属規定の草案及び現行規定を参考資料として、法案と共に全国人大常務委員会に提出することもできる。全国人大の関係専門委員会は法案審議時に、制定する必要がある法律の付属規定に関する状況について意見書を提出しなければならない。
- 4) 法律が可決された後、全国人大常務委員会法制工作委员会は制定する必要がある法律を列挙したリストを作成し、書面方式を通じて付属規定の制定・改正を関係機関に促さなければならない。

## 3 具体的付属規定の制定期間

- 1) 本条前段は、関係国家機関が専門事項について具体的付属規定を制定すると法律規定で明確に要求されている場合の期間に関する要求を定めており、具体的には関係国家機関は法律施行日から1年以内に規定を制定しなければならないとする。

法律で規定されている付属規定の制定に関する状況は比較的複雑であり、本条中段はさらに特殊な状況の場合、つまり具体的付属規定の制定期間について法律で別途規定がある場合、その規定に従うと定める。これは、特定の状況下で、改革発展のための余地を残し、執行過程で段階的に完成させる必要がある、又は時機を選んで公布、緊急で公布する必要がある法律の付属規定を制定することを、法律が関係機関に要求する可能性のあることが主に考慮されている。

- 2) 本条後段では、期間内に付属規定の制定業務を完了できない場合の報告制度について定める。期間内に完了できない場合としては一般に2つの状況がある。まず①

関連国家機関が付属規定を制定しなければならないにも拘わらず、期間内に完了できない状況、また②付属規定の制定過程中に重大な情勢変化が発生し、又は実践の中で引き続き経験を蓄積して総括することが確かに必要である等の特殊な客観的状況により、関係機関が期間内に制定できない事態が発生した状況である。

【参考文献】前掲①190～193頁，②223～227頁，③167～170頁，④214～217頁参照。

※決定二十六 一条を追加し、第63条とする。

【立法後評価】

第63条 全国人民代表大会の関係専門委員会、常務委員会工作機構は、法律の実施状況に基づき、関連法律に関する立法後の評価を組織することができる。評価の状況は、常務委員会に対する報告を提出しなければならない。

本条は立法後評価に関する規定である（新設規定）。

### 1 立法後評価の意義

立法後評価とは、一般に法令の公布・施行から一定期間が経過した後に、実施による成果、存在する問題を含む法令の実施状況を踏まえて、特定法令に対する評価を行うことである。法律に対する立法後評価の目的は、その主な制度内容の科学性、合理性及び運用性に対する評価を通じて、改正・整備の必要があるか否かを判断する根拠とするためである。同時に、その実施状況に対する定量的、定性的分析を通じて、法律実施中に存在する問題を発見し、法律実施の改善に関する的確な提言を提起するためである。

立法後評価制度は、その客観性、公正性及び科学性から現在重視されてきており、数年来、全国人大、国務院、各地方の人大及び政府は、既に立法後評価に関する試行業務の実施を開始して立法後評価業務に関するメカニズム構築を模索している。

### 2 立法後評価の主体

法律に対する立法後評価を行う主体は、全国人大の関係専門委員会及び常務委員会工作機構であり、立法後評価の実施部門として主導的役割を發揮する。もっとも、立法後評価は関連の業務量が多く、段階が多く、要求が高く、立法機関のみに依存して評価に関する効果を上げることは困難なため、立法機関の主導的役割を發揮させる基礎の上に、法律実施に関する主管機関の支持及び協力を得なければならず、必要な場合にはさらに地方の人大、関連専門機構、高等教育機関、科学研究機関及び専門家の役割も發揮させ、相互に協調することによって、初めて評価業務の円滑な実施を保障し、実際の効果を上げることができる。

### 3 評価の対象

本条によれば、立法後評価は関連法律に対する評価、法律中の関連規定に対する評価のいずれも行うことができる。まず①関連法律に対する評価、これは法律全体に対

する評価を指し、1つの法律に対する評価、特定制度に関わる複数の法律に対する評価をも含む。また②法律中の関連規定に対する評価、これは1つの法律の中の特定制度に関わる一部条文に対する評価を指す。

#### 4 評価方法及び過程

立法後評価では、通常、定性と定量を結合した方法が採用され、その中には文献研究、アンケート調査、実地での調査研究及び統計分析等を含む。文献研究では、主に現行の法律、行政法規、規章、立法に関する保存資料、各級人大の関連法執行に対する検査報告書、専門の調査研究報告書、各級の関連政府部門から提供された統計データ業務報告書及び研究報告書について内容の確認・分析を行う。アンケート調査では、一般に多段階、階層別のサンプリング調査方式が採用される。実地での調査研究は、主に代表的地域を選んで行われ、調査研究では座談会の開催、実地視察、無作為による取材等の方式を通じて、基層大衆の中に入り込み、法制度及び実施状況に対する社会各界の評価、意見及び提言を理解する。統計分析では、主に収集した各種情報に基づき、評価対象の主な内容について異なる角度から比較検討を行い、法制度及び実施状況に対する客観的評価を行う。

#### 5 評価報告書

中国的特色のある社会主義法律体系が形成された後に、法律の改正・整備及び付随的法規の制定が立法業務の中でさらに重要な位置に置かれている。試行に関する経験を総括した上で、立法後評価業務を積極的に進め、各種形式を通じて、法制度の科学性、法律規定の操作可能性、法執行の有効性等について客観的評価を行い、法律の改正・整備、立法業務の改善のための重要な根拠としなければならないが、これは主に評価報告書の形式で体现される。評価報告書は立法後評価業務の成果を表現するための形式であり、立法後評価業務全体に対する要約及び総括であり、法律に対する評価に関する結論である。本条後段は「評価の状況は、常務委員会に対する報告を提出しなければならない」と定めるが、立法後評価報告書は、通常、常務委員会による書面審議に提出される。

【参考文献】前掲①193～196頁、②227～230頁、③170～173頁、④217～219頁参照。

#### 【法律上の質問と回答】

第64条 全国人民代表大会常務委員会工作機構は、具体的問題に関する法律上の質問に対して検討のうえ回答することができ、かつ常務委員会に報告する。

本条は全国人大常務委員会工作機構に対する法律上の質問と回答に関する規定である。

## 第7 『第3章 行政法規』

### 【行政法規制定の権限】

第65条 国務院は、憲法及び法律に基づいて行政法規を制定する。

2 行政法規は以下の事項について規定することができる。

(一) 法律の規定を執行するために行政法規の制定が必要となる事項

(二) 憲法第89条が規定する国務院行政管理職権事項

3 全国人民代表大会及びその常務委員会が法律を制定すべき事項について、国務院が全国人民代表大会及びその常務委員会による授権決定に基づき先に制定した行政法規は、実務による検証を経て法律を制定する条件が整った場合、国務院は遅滞なく全国人民代表大会及びその常務委員会に提出して法律を制定するよう請求しなければならない。

本条は行政法規制定の権限に関する規定である。

行政法規は、中国の最高行政機関、すなわち中央人民政府たる国務院（憲法85条）が、憲法及び法律又は全国人大とその常務委員会による授権決定に基づき、法定の権限と手続に依拠して制定される行政管理に関する規範性文書である。行政法規は、中国の立法体制において重要な地位を有しており、法律に次ぐ重要な立法レベルに置かれている。立法法は、憲法に依拠して、行政法規制定の経験を総括し、行政法規制定の根拠、権限範囲及び手続について具体的規定を定めており、行政法規の中国立法体制における地位と作用をより良く体现している。

2015年当時、中国の有効な行政法規は730強あり、その内容は広汎で、国防、外交、公安、司法、民政、財政、税務、金融、保険、監査、労働、人事、監察、教育、科学、文化、衛生、体育、交通、郵便電信、都市建設、環境保護、農業、林業、工商行政管理等の行政管理の各領域を含んでいる。実践からも明らかのように、大量の行政法規の制定とその施行は、憲法及び法律の実施と法に基づく行政を促進し、国家の改革開放と経済建設を推進し、社会の安定を維持するうえで重要な作用を営んでいる<sup>6</sup>。

※決定二十七 第57条を第66条とし、次のように改める。

### 【国務院年度立法計画と行政法規の立案】

第66条 国務院法制機構は、国家の総体的業務配置に基づいて国務院年度立法計画を作成し、国務院に審査許可を求めなければならない。国務院年度立法計画中の法律項目は、全国人民代表大会常務委員会の立法規画及び年度立法計画と整合していなければならない。国務院法制機構は、遅滞なく国務院各部門の立法計画の実施状況を追跡して理解し、組織調整と督促及び指導を強化しなければならない。

<sup>6</sup> 文献①199頁参照。

2 国務院関連部門が行政法規を制定する必要があると認める場合、国務院に対して報告し立案を請求しなければならない。

本条は行政法規に関連する国務院年度立法計画と行政法規の立案に関する規定である（1項新設）。

1 本条の趣旨

この点、『行政法規制定手続条例』では、国務院は毎年年初に当年度の立法業務計画を制定する旨を定めているが、長期にわたって国務院は年度立法業務計画しか制定せず、5年間の立法規画を制定したことがなかった。国務院の立法業務計画は、行政立法業務に対する指導において重要な意義があり、立法業務の重点、難点、目標及び任務を明確にし、行政立法業務に対する国務院の指導を強化する上で有用であり、国務院関連部門の立法に関する職責を明確にし、関連立法業務を整然と秩序正しく進めるのに役立ち、立法及び改革に関する意思決定を結合し、立法と社会関係をバランスよく発展させ、所期の社会的効果を上げる上でも、また立法業務の協調・統一を保持し、重複的立法及び分散的立法を防止して立法コストを削減し、立法の質を向上させる上でも有利なものである。

2 国務院による年度立法計画の制定

本条は、国務院法制機構による立法計画制定について3つの面から原則的要求を提起している。

1) まず、国務院法制機構が立法計画を制定する根拠は、国家の総体的業務配置である。憲法及び本法の関連規定によれば、国務院は全国人大及びその常務委員会に対して法案を提出する権限を有する主体であるとともに、行政法規制定の主体でもあり、国務院が提出する法案の起草業務だけでなく、行政法規制定の任務も担当する。よって、国務院の立法業務計画は国家の総体的業務配置に密接に寄り添って立法業務計画を制定し、法律に関する項目及び行政法規に関する項目について統一的な計画及び手配を行わなければならない。

2) 国務院年度立法計画中の法律に関する項目は、全国人大常務委員会の立法規画とリンクしていることが必要である。全国人大常務委員会の5年立法規画の項目は、その中の多くは国務院関連部門が起草を担当し、国務院が法に基づき提出するものである。国務院はその立法計画を通じて全国人大常務委員会立法規画で確定された立法項目が任期内に上程されることを保証する必要がある、このようにして全国人大常務委員会立法規画で確定された立法項目に関する任務を1年毎に分けて実施する。

3) 国務院制定の立法計画は、全国人大常務委員会の当年度立法計画と連続性が必要である。全国人大常務委員会の年度立法計画には、初回審議項目について時間に関する明確な要求があり、国務院立法計画では立法項目をそれに合わせて適切に手配し、国務院が速やかに全国人大常務委員会会議に法案を提出できるようにする必要

がある。技術面から見ると、国務院立法計画で列挙される法律項目の数は一般的に全国人大常務委員会年度立法計画よりも若干多いが、これは主に当年度以降の立法業務と連続性を持たせるためである。

### 3 国務院の年度立法計画の内容

国務院の年度立法計画は、国務院法制機構、つまり国務院法制弁公室<sup>7</sup>が担当し、国務院に報告し、審査を受け、承認を得た後で公布し執行する。形式面から見ると、国務院立法業務計画は2つの部分から構成される。第1部分は、国務院立法業務計画の公布に関する通知である。主に指針と立法の重点が明確にされ、かつ立法業務計画の実施に関する意見、例えば法律及び行政法規の送審稿の質に関する要求等が含まれる。第2部分は、立法項目で、法律の制定・改正に関する項目及び行政法規に関する項目の2種類を含み、一般に3項目に分かれる。第1項目は、できる限り年内に完了する項目、第2項目は早急に業務を進め、適切な時期に提出が必要な項目、第3項目は積極的に検討・論証を行うことが必要な項目である。一般には第1項目をできる限り完了させ、第2項目を早急に進める前提の下で、同時に第3項目について配慮することが要求されている。

### 4 国務院の立法計画実施の督促

国務院法制弁公室は、国務院の事務機構として総理に協力して法制業務に関する事項の処理を行い、国務院立法計画の実施を促している。国務院法制弁公室の「三定方案」(職責、内設機構及び人員編成の3つの内容に関する規定)によれば、その主要職責の1つが国務院立法業務に関する規画を統一的に制定する責任を負い、国務院年度立法計画を制定し、国務院に報告し承認を得た後に実施し、督促・指導を行うことである。国務院立法業務計画中で確定された業務分担によれば、行政管理に関する法律、行政法規草案の起草業務のほとんどは国務院法制機構以外の国務院のその他部門が担当している。国務院立法業務計画を確実に実施するため、本条1項では国務院法制機構による実施督促に関する職責を明確に規定しており、国務院法制機構は国務院各部門による立法業務計画の実施状況を遅滞なく追跡、把握し、組織・調整と督促・指導を強化するよう要求する。

### 5 行政法規の立案

立案とは、行政法規を制定する項目を国務院立法計画に加える、又は特定事項に関する行政法規の制定業務を開始することを国務院が承認・決定することである。通常の場合、行政法規制定における立案の報告・申請と国務院立法計画の制定は相互に関係する。この点、『行政法規制定手続条例』では、国務院関連部門は行政法規の制定が必要と判断する場合、毎年年初に国務院の年度立法業務計画を制定する前に、国務

<sup>7</sup> 2018年3月13日、第13期全国人民代表大会第1回会議での「国務院機構改革法案に関する説明」によれば、法に基づく国家統治の全面的実施のために、司法部と国務院法制弁公室の職責を統合し、新たな司法部を組織して国務院の一部門とし、関連法律及び行政法規の起草、立法の調整及び備案審査、解釈、行政法執行の総合調整等を担当する方針が示されている(2018年3月14日付人民日報)。http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-03/14/nw.D110000renmrb\_20180314\_2-05.htm

院に立案を申請しなければならないと定める。国務院関連部門が提出する行政法規立案申請書では、立法項目により解決すべき主な問題、根拠となる方針・政策及び制定予定の主な制度につき説明しなければならない。

国務院年度立法業務計画に加えらるる行政法規に関する項目は、次の要件に合致する必要がある。①改革、発展、安定の必要に適応していること、②関連改革に関する実践経験が基本的に十分蓄積されていること、③解決すべき問題が国務院の職権の範囲内に属し、かつ国務院が行政法規を制定する必要がある事項であること、である。そして『行政法規制定手続条例』では、国務院法制機構は国務院年度立法業務計画を制定する場合は、部門から提出された行政法規立案申請書について総括・検討し、国務院に提出し、審査を受け承認を得る旨を定める。

【参考文献】前掲①206～209頁、②240～243頁、③180～182頁、④226～229頁参照。

※決定二十八 第58条を第67条とし、次のように改める。

【行政法規の起草と意見聴取】

第67条 行政法規は、国務院関連部門又は国務院法制機構が具体的起草について責任を負い、重要な行政管理の法律、行政法規の草案は国務院法制機構が起草する。行政法規の起草過程においては、関係機関、組織、人民代表大会代表及び社会公衆の意見を広汎に聴取しなければならない。意見聴取は座談会、論証会、聴取会等、多種の形式を採用することができる。

2 行政法規の草案は、社会に向けて公表し、意見徴求を行う。但し、国務院が不公表を決定した場合を除く。

本条は行政法規の起草と意見聴取手続に関する規定である（一部改正、2項新設）。

1 本条の趣旨

行政管理に関する法律草案、行政法規草案の起草業務の多くは、国務院関連部門が具体的に担当している。主管部門は起草に関する優位性がある、つまり関連分野の実情及び問題を比較的理解しており、起草した草案は比較的高い的確性を有する。しかし、部門利益による影響を避けることは難しく、権力争いや責任転嫁が発生する弊害もある。党の第18期4中全会決定では、重要な行政管理に関する法律・行政法規は政府法制機構が起草を手配することが提起されており、本条はこの関連精神に基づき規定されたものである。

2 行政法規の起草の手配

1) 行政法規の起草は、一般的な行政機関文書の起草とは異なり、行政法規制定権を行使し、行政管理目標を実現するための重要な手順であり、行政法規公布の進捗、立法の質等にも関係する。国務院は行政法規の起草の手配に関する業務を高度に重視しており、通常の場合、国務院文書形式で具体的起草部門を確定し、起草グルー

プの設置を促し、起草の指針及び原則を確定する。また『行政法規制定手続条例』では、行政法規は国務院が起草を手配する旨を定める。国務院年度立法業務計画で確定された行政法規は、国務院の1つの部門又は複数の部門が具体的に起草業務を担当し、また国務院法制機構による起草又は起草の手配を確定することもできる。通常、行政法規は国務院関連部門又は国務院法制機構が具体的に起草を担当する。部門の行政法規は、業務主管部門が起草任務を担当し、複数部門に関連する事項は、主な行政主管部門が先頭に立ち、その他関連部門が参加し、共同で起草任務を担当する。

2) 本条1項は、重要な行政管理に関する法律、行政法規の草案は国務院法制機構が起草を手配する旨を定める。国務院法制弁公室「三定方案」によれば、その主な職責の1つが関連の重要法案、行政法規の草案の起草又は起草の手配を担当することである。本条では国務院法制機構の起草に関する職能を強調しており、これにより重要法案、行政法規の草案に関する国務院の統一的な計画・手配を強化し、国務院関連部門間での相互の妨害、継続的な対立や部門利益による影響を回避し、重要な立法項目の進捗を効果的に推進し、国務院による立法の効率・質を向上させることができる<sup>8</sup>。

### 3 行政法規の草案に関する意見募集手続

1) 憲法第86条は、国務院は総理責任制を実施する旨を規定しており、総理は国務院業務に対する全面的責任を負い、その中には国務院の行政立法業務に対し全面的責任を負うことも含まれる。これは中国の行政管理における政府業務責任制に適合するものである。もっとも行政法規制定行為には二面性があり、それは国務院の抽象的行政行為であるとともに、立法行為である。さらに行政法規は中国の法体系中での地位が比較的高く、憲法及び法律に次ぐものであり、公民、法人、その他組織の権利・義務に対する影響が非常に大きいことから、行政立法の民主性が重視される必要がある。かかる民主性につき、国務院内部の業務手続中に民主集中制に関する要求がある。国務院組織法では、国務院の業務中の重要問題は、国務院常務会議又は国務院全体会議で討論した上で決定する必要があると定める。実務において、行政法規草案は一般に国務院常務会議が審議を行う。しかし行政法規の民主性は、その起草過程での外部手続においてさらに体现されなければならない。

2) 本条1項では、行政法規の起草過程で広く意見を募集しなければならない旨を明記しており、主に3つの内容を含む。

①関係機関、組織及び社会公衆の意見を聴取すること。国家機関、企業・事業単位、科学研究機構、社会組織等を含む関係機関、組織の意見だけでなく、社会公衆の意見も聴取する。また法執行部門の意見だけでなく、行政管理を受ける相手方の意見

<sup>8</sup> 立法実務を見ると、突発的事件対応法、食品安全法、独占禁止法、行政許可法、一連の行政審査承認項目の取消及び下級への権限委譲に関する国務院決定により改正された法律等の重要法案は、いずれも国務院法制弁公室が起草又は起草の手配を行っている（文献①211頁参照）。

も聴取する。さらに国務院関連部門の意見だけでなく、地方、特に基層行政機関の意見も聴取する等である。『行政法規制定手続条例』も、行政法規を起草する場合は、調査研究を十分に行い、実践経験を総括し、関係機関、組織及び公民の意見を広く聴取しなければならず、意見聴取には、座談会、論証会、公聴会の開催等の方式を採用できると規定する。

②人大代表の意見を聴取すること。人大制度は中国の根本的政治制度であり、「人民が国の主人公となること」を実現する形式である。よって、行政法規の起草過程で、人大代表の意見を広く聴取することは必然的要求である。党の第18期4中全会決定では、法律・行政法規・規章の起草において人大代表の意見を募集する制度を整備することが提起されており、本改正によりこれが体现されている。本条は人大代表の意見を聴取する場合の人大代表の等級について明記していないが、全国人大代表、省、市、県又は郷・鎮の人大代表のいずれも可能であり、実務では起草組織が具体的状況に基づき確定できる。行政法規に関する意見聴取の方式は、本法の法律に関する規定と一致しており、座談会、論証会、公聴会等を採用できる（本法36条の解説参照）。

③社会に公表して意見を募集すること。国務院法制弁公室制定の『法律・行政法規草案公開意見募集暫定弁法』によれば、「行政法規を社会に公表して意見を募集すること」とは、行政法規の草案全文又は一部内容を中央の主な媒体、国務院法制機構の公式サイトたる「中国政府法制信息网」に公表し、社会から意見・提言を募集することである。募集期間は、緊急事態等の特殊状況の場合を除き、一般に30日以上である。意見募集する場合、草案又はその主要内容を公表するとともに、意見募集に関する説明も公表し、意見募集に関する重点を公衆に紹介し、かつ公衆が意見・提言を提出する方式、募集期間と意見・提言を受け入れる組織、その住所、メールアドレス等の情報を明示する。

2) 2003年から2007年の間に、国務院は30以上の法案、行政法規の草案を公表して社会から意見を募集し、2008年以降、国家秘密、国家の安全に関わる内容以外の全ての行政法規草案は、いずれも「中国政府法制信息网」を通じて社会に公表し意見募集を実施している。本改正ではこれらの実践経験を総括して、行政法規を社会に公表して意見を募集する方法を法律形式によって定めている（本条2項）。

もつとも、公表による意見募集は一定の相対性も有し、一部の特殊な行政法規の草案、一般には国家秘密、国家の安全、為替レート及び金融政策の確定等に関わる行政法規の草案は、社会に公表して意見を募集することに適さないため、国務院の決定を経て、公表しないことができる（本条2項但書）。

【参考文献】前掲①209～213頁、②243～246頁、③183～185頁、④229～231頁参照。

**【行政法規草案の審査】**

第68条 行政法規の起草業務が完成した後、起草単位は草案、その説明、草案の主要問題に対する各界の異なる意見及びその他の関連資料を国務院法制機構に送付して審査に付さなければならない。

2 国務院法制機構は、国務院に対して審査報告及び草案の修正稿を提出しなければならない。審査報告には草案の主要問題に対して説明しなければならない。

**【行政法規の決定手続】**

第69条 行政法規の決定手続は、中華人民共和国国務院組織法の関連規定に基づいて処理する。

第68条は行政法規草案の審査に関する規定、第69条は行政法規の決定手続に関する規定である。

※決定二十九 第61条を第70条とし、一項を追加して第2項とする。

**【行政法規の公布主体】**

第70条 行政法規は、総理が署名した国務院令により公布する。

2 国防体制の構築に関する行政法規は、国務院総理、中央軍事委員会主席が共同で国務院、中央軍事委員会令に署名し公布することができる。

本条は行政法規の公布主体に関する規定である（2項新設）。

1) 立法に関する理論では、法律は公布しなければならない。未公布の法律には、法的効力がなく、公衆に対する拘束力がないとされている。行政法規も法律の制定と同様であり、行政法規もその可決後に、遅滞なく速やかに公布しなければならない。

行政法規の公布権限は総理に属している。総理は国家最高行政機関の首長であり、国家行政機関の業務を指導し主宰する。国務院組織法では、国務院が公布する決定、命令及び行政法規、全国人大又は全国人大常務委員会に提出する議案、人員の任免は、総理が署名する旨規定している。

行政法規の草案は、国務院常務会議の審議又は国務院による審査を受け承認を得た後に、国務院法制機構が行政法規草案に関する国務院審議意見書に基づいて、行政法規の草案に対する修正を行い、草案改正稿を作成し、総理が国務院令に署名し公布・施行を行わなければならない。総理が署名し行政法規を公布することは、該行政法規が既に立法手続を完了し、法的効力が生じたことを示している。行政法規の公布には、総理が国務院令に署名する形式が採用され、通常の場合、国務院令の内容には当該行政法規の制定機関、可決日、施行時期が含まれる。

2) この点、国防法では、国務院は国防体制の構築事業に対する指導及び管理を行い、国防体制の構築に関する行政法規を制定すると規定する。しかし実務では国防体制構築に関する一部行政法規はいずれも国務院、中央軍事委員会が共同で公布してい

る。本改正過程では、一部の常務委員会委員等から、国務院、中央軍事委員会が共同で行政法規を公布することは、法による国家統治、法による軍の統治にとって重要な意義があることにより、本法中でこれを明確にすべしとの意見が提出され、この意見が採用されている（本条2項）。

【参考文献】前掲①217～218頁，②251～252頁，③188～189頁，④234～235頁参照。

※決定三十 第62条を第71条とし、第1項を次のように改める。

【行政法規の公布媒体】

第71条 行政法規は署名の上で公布した後、遅滞なく国務院公報と中国政府法制情報ネット及び全国の範囲内で発行される新聞に掲載しなければならない。

2 国務院公報に掲載された行政法規文書を標準文書とする。

本条は行政法規の公布媒体に関する規定である（一部改正）。

- 1) 行政法規の公布は遅滞なく速やかに、公布する内容は正しく、かつ公衆が取得するのに便利でなければならず、行政法規の掲載方法の改善に注力すべきである。また情報技術の発展に伴い、インターネット上で公布する方式を採用することが可能となり、その取得と内容確認が簡便化している。そこで本条では、国務院法制機構の公式サイトたる「中国政府法制信息网」が行政法規を公布する媒体であることを明確にし、かつ科学立法、民主立法に関する要求が体现されている。
- 2) 本条の要点は次の通り。第1に、行政法規の掲載は遅滞なく速やかになされること。一般には、署名された行政法規は、直ちに又は翌日に新聞及びその他の媒体に掲載し、関係機関が実施準備を行うことを可能にし、また公民、法人、その他組織がその事実を知り、自身の行為について調整を図れるようにする必要がある。一部の行政法規は公布日から施行されるが、かかる場合は、速やかな公布がさらに重要であり、そうでなければその作用を発揮させることも困難となる。

第2に、行政法規の掲載がその取得に便利であること。行政法規の公布媒体には次の3種類がある。①国務院公報。これは国務院が公布した行政法規、各種の決定、命令、行政措置、提出した議案、締結した条約と協定、人事の任命及びその他国務院の文書を正式に掲載する法定刊行物であり、権威性を有する。その短所は出版周期が比較的長く、速やかに取得するのに不便な点である。

②中国政府法制信息网。情報技術の発展に伴い、インターネット上で公布する方式を採用することが可能になり、取得と内容確認は便利になったが、これは科学立法、民主立法の推進要求に合致する。2008年5月施行『政府情報公開条例』でも、行政法規、規則及び規範性文書は情報公開の範囲に属し、行政機関は政府公報、政府のウェブサイト、記者会見及び刊行物、ラジオ、テレビ等、公衆が容易に知ることができる方式を通じて公開することを定める。本条が国務院法制機構の公式サイ

トたる「中国政府法制信息网」を行政法規の公布媒体とした所以である。

③全国範囲で発行されている新聞であり、現在では主に「人民日報」「法制日報」等である（その長所、短所につき本法58条の解説参照）。

第3に、行政法規の掲載が正確であること。中国には各種形式による法律「全集」等が多数存在するが、内容の誤りも少なくないため、本条2項は、国務院公報に掲載される行政法規文書を標準文書とする旨を定める（本法58条3項の解説参照）。

【参考文献】前掲①218～219頁，②253～254頁，③189～190頁，④235～236頁参照。

## 第4章 地方性法規，自治条例と単行条例，規章

### 第1節 地方性法規

※決定三十一 第63条を第72条とし，第2項，第3項を次のように改め，第4項を削除する。三項を追加し，第4項，第5項，第6項とする。

【地方性法規の制定主体，制定原則，制定範囲】

第72条 省，自治区，直轄市の人民代表大会及びその常務委員会は，当該行政区域の具体的状況及び実際の必要に応じて，憲法，法律，行政法規に抵触しないという前提の下で，地方性法規を制定することができる。

2 区を設置した市の人民代表大会及びその常務委員会は，当該市の具体的状況及び実際の必要に応じて，憲法，法律，行政法規及び当該省，自治区の地方性法規に抵触しない前提の下で，都市・農村建設・管理，環境保護，歴史文化保護等に関する事項について地方性法規を制定することができ，法律が区を設置した市の制定する地方性法規事項について別段の定めがある場合，その規定に従う。区を設置した市の地方性法規は必ず省，自治区の人民代表大会常務委員会に報告してその承認を得た後に施行しなければならない。省，自治区の人民代表大会常務委員会は，承認申請のあった地方性法規についてその合法性に対する審査を行わなければならない。憲法，法律，行政法規，当該省及び自治区の地方性法規に抵触しない場合には4か月以内にこれを承認しなければならない。

3 省，自治区の人民代表大会常務委員会は，承認申請のあった区を設置した市の地方性法規に対して審査を行うとき，当該地方性法規が当該省，自治区の人民政府の規章に抵触することが判明した場合，処理決定を行わなければならない。

4 省，自治区の人民政府の所在地である市，経済特別区の所在地である市，国務院がすでに承認した比較的大きい市以外のその他の区を設置した市が，地方性法規の制定を開始する具体的な手順及び時間は，省，自治区の人民代表大会常務委員会が当該省，自治区が管轄する区を設置した市の人口数，地域面積，経済社会发展状況及び立法の必要性，立法能力等の要素に基づいて確定し，かつ全国人民代表大会常務委員会及び国務院に備案（報告・登録）する。

- 5 自治州の人民代表大会及びその常務委員会は、本条第2項の規定により、区を設置した市が地方性法規を制定する職権を行使することができる。自治州が地方性法規の制定を開始する具体的な手順及び時間は、前項の規定により確定する。
- 6 省、自治区の人民政府の所在地である市、経済特区の所在地である市及び国务院が承認した比較的大きな市が既に制定した地方性法規が、本条第2項に規定する事項の範囲外に関わる場合は、引き続き有効である。

本条は地方性法規の制定主体、制定原則、制定範囲等に関する規定である（一部改正）。

## 1 本条の趣旨

地方性法規は、法に定められた地方の国家権力機関が、法に定められた権限に基づき、憲法、法律、行政法規に抵触しないという条件の下で、管轄行政区域内で制定・公布する規範性文書である。2011年3月に中国の特色のある社会主義法律体系形成が宣言されるまでに、地方の人大及びその常務委員会は計8,600件以上の地方性法規を制定しており、その内容は、地方の政治・経済・教育・科学・文化・衛生・民政・資源・環境保護等、社会生活の各方面に及んでいる。地方性法規は中国の特色のある社会主義法律体系の重要な構成部分であり、各地方での憲法及び法律の確実な実施、及び国の立法を補完するとともに各地の事情に応じて自主的に管轄地域の問題を解決するために、重要な役割を果たしている。

さらに、党の第18期4中全会決定により、地方の立法権限及び範囲を明確にして「法により設区市（市轄区が設置された地級市）に地方立法権を付与すること」が提起された。本条は、この趣旨を実施するため、設区市に地方立法権を付与するとともに、地方立法権の範囲、地方立法権行使を開始する時期と手順について明確に規定したものである。

## 2 地方性法規の沿革

新中国の成立以降、中国の地方立法は3つの段階を経てきた。

- 1) 第1段階は、1949年の新中国成立から1954年の憲法公布までである。1949年12月中央人民政府政務院制定の「大行政区人民政府委員会組織通則」、1950年1月中央人民政府政務院公布の「省、市、県人民政府組織通則」による、地方における臨時法令・条例や単行法の制定の動きには、地方立法の萌芽が認められる。
- 2) 第2段階は、1954年憲法公布から1979年地方組織法の公布までである。1954年憲法により、中央が一元的に国家立法権を行使する制度が確立され、地方が有していた法令・条例の立案権は廃止され、少数民族自治区に自治条例・単行条例を制定する権限のみが定められ、全国人大が国家の立法権を行使する唯一の機関となり、全国人大常務委員会が法律解釈と法令制定に責任を負うとされ、1975年憲法と1978年憲法も立法権に関しては同様であった。
- 3) 第3段階は、1979年地方組織法の施行後である。同法は、省級の人大（及びその常務委員会）が地方性法規制定権を行使することを規定し、初めて法律により地

方立法権が与えられた。1982年の第5期全国人大第5回会議で可決された憲法では、1979年地方組織法が規定した地方立法制度を確認しており、憲法100条は省及び直轄市の人大及びその常務委員会は、憲法、法律、行政法規に抵触しないことを前提として地方性法規を制定することができ、これを全国人大常務委員会に備案すると定めた。同会議では地方組織法についても改正を行い、省都及び国務院が承認した「比較的大きな市」の人大常務委員会が、地方性法規の草案を立案し、省級人大常務委員会に審議・制定を提議する権限を有することを定めた。1986年、再び地方組織法が改正され、省都及び比較的大きな市の人大とその常務委員会が、地方性法規を制定し、省級人大常務委員会に報告し承認を得てそれを施行する権限を有することを定めた。

- 4) 2000年の立法法制定時には、経済特区の所在地である市が「比較的大きな市」の範囲に組み入れられて地方立法権が認められるとともに、承認手続が一層簡素化され、省、自治区の人大常務委員会は比較的大きな市の地方性法規の適法性に対する審査を行い、上位法に抵触しない場合、4か月以内に承認することが規定された(旧法63条)。

### 3 地方性法規の制定主体

本条によれば、地方性法規の制定主体は2種類に大別される。第1は、省・自治区・直轄市の人大とその常務委員会であり、現在、中国には台湾を除き22の省、5つの自治区、及び4つの直轄市がある。第2は、設区市及び自治州の人大とその常務委員会である(このほかに全国人大の立法法改正に関する決定では、地級市ではあるが、未だ区を設置していない広東省東莞市及び中山市、甘粛省嘉峪関市、海南省三沙市に対しても、設区市に地方立法権を与える趣旨に則り、地方立法権付与規定の適用が認められている)。

#### (1) 設区市について

- 1) この点、旧立法法63条は、省・自治区・直轄市以外は、「比較的大きな市」が地方立法権を有するだけであり、この「比較的大きな市」は、省都、経済特区の所在地の市、及び国務院の承認を受けた比較的大きな市の3種類であった(旧法は、地方立法権を有する上述数種類の都市を統一して「比較的大きな市」と称したが、これは主に他の章・節、特に第5章「適用と備案」において上述の主体に関わる場合の説明の便宜が考慮されたものである)。つまり2015年法改正以前において、中国では計49の比較的大きな市が地方立法権を有していた(内訳は省都が27、国務院で承認されて地方立法権を有する比較的大きな市が18<sup>9</sup>、及び経済特区所在地の市が4である)。他方、地方立法権を持たないその他の設区市は235であった。

<sup>9</sup> 国務院に承認された地方立法権を有する比較的大きな市は、1984年承認の唐山市、大同市、包頭市、大連市、鞍山市、撫順市、吉林市、チチハル市、無錫市、淮南市、青島市、洛陽市(同時承認された重慶市は1997年に直轄市に昇格)、1988年承認の寧波市、1992年承認の淄博市・邯鄲市、本溪市、1993年承認の徐州市・蘇州市である。経済特区所在地の4つの市は、深セン市、アモイ市、珠海市、汕頭市である(文献①224頁参照)。

2) 改革開放以来、地方の経済・社会は大きく変化し、多くの設区市の規模が非常に大きくなっている<sup>10</sup>。特に都市化の進展に伴い、それに関連した土地、人口、環境、都市・農村建設と管理、ソーシャルガバナンス等の問題は日増しに複雑化しているが、これらは当然「法治」によって管理する必要がある。国の法律・行政法規及び省レベルの法規のほか、管轄行政区域に特有な事項及び特別な必要性のある事項については、国及び省レベルでは特定の立法が不可能であるため、その要求があれば、法に基づく国家統治の要求に依拠して当該地域に地方立法権を付与しなければならない。数年来、一部の全国人大代表から、地方立法権を有する比較的大きな市の数を増やすよう求める議案・提言が多数提出されている。一部の設区市は國務院に申請を行い、比較的大きな市として承認され地方立法権の享受を要求している。党の第18期3中全会では、地方立法権を持つ比較的大きな市の数を段階的に増やすことが提起され、4中全会では法による設区市への地方立法権の付与が明確に提起されている。これらは、中央政府の統一的指導の下で地方政府が自主性・積極性を十分に発揮するという原則に従い、立法法改正を通じて設区市に地方立法権を与えることを要求するものであった。

3) 本改正過程では、設区市の名称に関して各種の意見があった。この点、本法において地方立法権を有する「比較的大きな市」は、既に広く受け入れられた概念であり、この「比較的大きな市」概念を維持し、改正前の本条4項の「本法でいう比較的大きな市とは、省、自治区の人民政府の所在地の市、経済特区の所在地の市、及び國務院の承認を受けた比較的大きな市」の後に「その他の設区市」を追加する提案もあり、これにより本法の「比較的大きな市」概念に全ての設区市が含まれるとの指摘もあった。

これに対し全国人大での審議過程では、一部代表から本法における「比較的大きな市」には特定の意味があり、憲法及び選挙法等の法律でも「設区市」概念が使われているため、全ての設区市に地方立法権を付与した後に、直接「設区市」概念を用いて説明する方がより明確で理解しやすいとの指摘があった。検討を経て、法律委員会は改正案中の「比較的大きな市」に関連する記述を「設区市」に修正する提案をしたものである。

## (2) 自治州について

本改正では、全ての設区市に地方立法権を付与しているが、更に民族区域自治法4条2項により「自治州の自治機関は、区・県を設置した市の地方国家機関の職権を行使するとともに、自治権を行使する」。よって、自治州の人大とその常務委員会は、設区市に相応する地方性法規制定の職権が認められる。

<sup>10</sup> 2014年11月に國務院が発表した都市の規模に関する新基準によれば、特大都市（常住人口が500万～1000万人）にあたる設区市は87あって30%を占める。また大型都市（300万～500万人）にあたる設区市は82で29%を占め、大型都市と特大都市を合わせると全体の60%近くを占めている（文献①225頁参照）。

#### 4 地方性法規制定において遵守すべき原則

憲法第100条は、「省、直轄市の人民代表大会とその常務委員会は、この憲法、法律、行政法規に抵触しないことを前提として、地方性法規を制定することができ、これを全国人民代表大会常務委員会に届け出る」と定め、更に地方組織法は憲法の規定を補足して「省、自治区、直轄市並びに省、自治区の人民政府の所在地の市及び国务院の承認を受けた比較的大きな市の人民代表大会とその常務委員会は、管轄行政区域の具体的な状況及び実際の必要性に基づき、憲法、法律、行政法規に抵触しないことを前提として、地方性法規を制定し、公布することができる」と定める（同法7条2項）。そして本条1項及び2項は、地方性法規の制定において遵守すべき原則について、上記の憲法及び地方組織法による地方性法規制定の原則について重ねて言明している。

##### (1) 管轄行政区域の具体的な状況と実際の必要性に基づく原則

- 1) 地方性法規の特性の一つは、地域性がある点である。すなわち、①地方性法規の制定主体は地方の国家権力機関のみである。②地方性法規の内容は地方の実際状況に適応しなければならない。③地方性法規の効力は管轄行政区域に限られ、管轄行政区域外では拘束力がない。
- 2) 地方性法規制定の過程では、それが執行性のある（すなわち中央の法律を執行する性質の）地方性法規の制定、又は中央で未だ立法されていないものを先行して立法する場合、そのいずれの場合も管轄地域の具体的な状況と実際の需要に基づく、特定の立法であることに注意が必要である。逆に、地方立法でなるべく多くを取り込もうとする方向に傾いてはならない。また、地方性法規が定める事項は、管轄行政区域のみに限定されるものであり、その範囲を超えることはできない。

##### (2) 憲法、法律、行政法規に抵触しない原則

- 1) 地方性法規の制定は、憲法、法律、行政法規と抵触してはならず、抵触があれば無効である。地方性法規に対する憲法・法律の権限については長年にわたって具体的定義がなかったため、何をもって「抵触しない」とするかにつき理論・実践では理解が分かれていた。この点、憲法・法律は地方性法規について、抵触しない原則と備案制度のみを規定しており、地方の立法権限に関する明確な制限規定がない以上、地方性法規は憲法・法律に抵触しない原則さえ守れば、地方で実際に必要とされているものは全て制定可能であり、たとえ中央の一元的管理事項に関する事項でも地方性法規で規定できないものではないとの見解がある。他方、地方立法は中央立法に従属するもので、憲法・法律・行政法規の規定と一致すべきだけでなく、中央で未だ立法化されていない事項について、地方性法規が先行して立法化することは許されないとの見解もある。しかし、理論・実践のいずれの面においても、以上のような「上位法に抵触しない」原則に対する理解は、一方に偏りすぎており、広きに（又は狭きに）失っている。
- 2) 中国憲法は、中央と地方の国家機関の職権区分は、中央による統一的指導の下で地方の自主性・積極性を十分に発揮させる原則に基づくと規定する（憲法3条3項）。

憲法・法律・行政法規に抵触しない原則とは、まさに地方性法規と中央立法との関係において、上述の中央と地方との関係の総括的原則を表している。この「上位法に抵触しない」原則に基づき、第1に地方性法規の制定は国の法制度の統一に寄与するものでなければならず、法律によってのみ規定される事項について、地方性法規が関わることはできない。また法律・行政法規が既に規定している事項について、地方性法規はそれに違反することはできない。第2に地方性法規の制定に当たっては、地方立法の自主性と積極性を十分に発揮しなければならない。地方性法規の制定により、管轄地域の具体的状況と実際の必要性を結び付け、地方の実情に合わせ、憲法・法律・行政法規の施行を保障するとともに、特定の地域的問題を解決するものでなければならない。なお、専属的立法権以外の事項については、国が改革時期にあることを考慮し、中央立法で一足飛びに完全なものにできない場合、地方で先行して立法化することができ、実践経験を総括してから中央立法への格上げを行うべきである<sup>11</sup>。

## 5 設区市及び自治州が制定する地方性法規事項の範囲

1) 設区市の地方立法権は、本改正過程において注目された問題の1つであり、全国人大常務委員会及び代表大会に上程された本法改正草案は、2度の修正が行われた<sup>12</sup>。この問題につき改正過程ではいくつかの異なる見解も存在した<sup>13</sup>。

第1の見解は、従前の経緯を見れば、49の比較的大きな市が制定した地方法規は地方組織法及び立法法に定められた『上位法に抵触しない』原則を遵守しており、総体的に好ましい状況にある。更に、現在の省級人大常務委員会の承認の仕組みにおいて、地方立法の主体の範囲が拡大しても、法制度の統一を保障することは可能であり、地方立法が混乱することもない以上、その立法権限を制限すべきでない」とする。

第2の見解は、設区市の立法権限を「都市建設、都市管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項」に制限するのは範囲が狭すぎるとし、設区市の実際の必要性に応じて立法権限の範囲を公共サービス、社会管理、人民の生活保障、教育、衛生、社会保障等に拡大すべきであり、更に設区市の行政区域範囲は、都市だけでなく広

---

<sup>11</sup> 例えば行政強制法11条は強制的行政措置の対象、条件、種類について法律規定がある場合、地方性法規はそれを拡大する規定を設けてはならないと定め、同10条では、法律、行政法規が制定されておらず、かつ地域的問題に属する場合、地方性法規は差押えの場所、施設又は財産、財産差押の強制的行政措置を定めることができると規定している（文献②263頁参照）。

<sup>12</sup> 2014年8月の立法法改正一審稿は「比較的大きな市が制定する地方性法規は、都市建設、景観・衛生、環境保護等の都市管理面の事項に限られる」とした。2014年12月の二審稿は、比較的大きな市は「都市建設、都市管理、環境保護等に関する事項について地方性法規を制定することができる。但し、比較的大きな市が地方性法規を制定する事項について法律に別段の定めがある場合を除く」とした。2015年3月に全国人民代表大会提出の立法法修正案草案では、比較的大きな市は「都市建設と管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項について、地方法規を制定する。但し、比較的大きな市が地方性法規を制定する事項について法律に別段の定めがある場合を除く」とした（文献①229頁参照）。

<sup>13</sup> 文献②263～264頁参照。

大な農村部も含まれることから、立法権限もそれに見合ったものにすべきと主張する。

第3の見解は、法による国家統治の全面的推進、法制の統一の維持は極めて重要であるところ、設区市の立法権限を制限することは非常に重要であり、地方立法権の範囲を限りなく拡大してはならず、「立法の大躍進」を防止すべしという。

第4の見解は、既に地方立法権を有する49の比較的大きな市の立法権限は制限せず、「従来の都市は従来の方法で、新たに対象となった都市は新しい方法により」実施すべしとの主張であった。

- 2) 全ての設区市に地方立法権を付与するに当たり、地域の実際の需要に適応する必要があることはもとより、その地方立法の権限・範囲を相応に明確にし、立法の重複を避け、法制度の統一も維持しなければならないことを考慮して、本改正では、法により全ての設区市に地方立法権を付与するとともに、設区市は「都市建設・管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項」について地方性法規を制定することができ、設区市が地方性法規を制定する事項について別途規定がある場合にはその規定に従うことを明確にしている（本条2項前段）。

そして、本条の「都市建設・管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項」の範囲は比較的広範であり（例えば都市建設・管理では、都市計画、インフラ建設、市政管理等を含む。環境保護については環境保護法に基づき、その範囲には大気、水、海洋、土地、鉱物、森林、草原、湿地、野生生物、自然遺産、人文遺産等を含む。）、現在の49の比較的大きな市において既に制定されている地方性法規が関係する分野では、本条が規定する範囲により、基本的に全てをカバーすることができ、全体的にみて本条規定は地域の実際の要求に対して適応可能なものである<sup>14</sup>。

- 3) なお、従来の49の比較的大きな市の状況に鑑み、既に制定されている地方性法規のうち、ごくわずかな部分が上述の範囲を超えている可能性がある場合には、法の不遡及原則に基づき次のように定める。既存の49の比較的大きな市で「既に制定されている地方性法規が上述の事項の範囲外に及ぶ場合、引き続き有効とする」（本条6項）。

## 6 設区市が制定する地方性法規に対する省、自治区の人大常務委員会の審査承認手続

- 1) この点、本改正過程では、省、自治区が比較的大きな市の地方性法規を承認する手続を備案手続に改める提案もなされた。しかし、全ての設区市に地方立法権を付与すれば地方立法の主体が大幅に増加することを考慮し、更に法制度の統一を保障するためには、やはり設区市の地方性法規について省級人大常務委員会が承認する必要がある。
- 2) 本条は、省、自治区の人大常務委員会が設区市の地方性法規を承認するに当たっての要件を次のように示す。

<sup>14</sup> 2015年3月12日「第12期全国人大法律委員会の『中華人民共和國立法法修正案（草案）』の審議結果に関する報告」第七項参照。

第1に、省、自治区の人大常務委員会は、承認を求められた地方性法規に対し、その合法性の審査を行うこと。審査の結果、憲法・法律・行政法規及び管轄省・自治区の地方性法規に抵触しないと判断した場合には、4か月以内に承認する（本条2項後段）。

第2に、省、自治区の人大常務委員会は、承認を求められた設区市の地方性法規を審査する際に、管轄省・自治区の人民政府の規章に抵触することが判明した場合は、処理決定を行うべきこと（本条3項）<sup>15</sup>。処理決定には次の3つの状況がある。

①省・自治区の規章が不適切な場合は、設区市の地方性法規を承認することができる。立法法の規定に基づき、省・自治区の人大常務委員会は、省・自治区の人民政府が制定した不適切な規章を廃止する権限を有する。よって当然、省・自治区の規章と一致しない設区市の地方性法規を承認する権限を有する。設区市の地方性法規が承認されれば、その効力は省・自治区の政府規章よりも高位となり、設区市においては地方性法規を適用しなければならない。省・自治区の人大常務委員会が、省・自治区の規章が適切でなく、その他の地域に適用すべきでないと判断した場合、設区市の地方性法規を承認するとともに、省・自治区の規章を廃止、又は省・自治区政府に修正を命じることができる。

②設区市の地方性法規が不適切であると判断した場合、設区市の人大常務委員会に対し、承認を求めた地方性法規について修正を命じることができる。設区市が修正に同意しない場合は、不承認とすることができる。

③設区市の地方性法規と、省・自治区の規章の規定のいずれも不適切であると判断した場合、それぞれに対して上記2つの方法により処理することができる。

## 7 設区市が地方性法規制定を開始する具体的手順と時期についての審査・承認手続

本改正により、全ての設区市に地方立法権が付与された。もともとその適用対象（設区市、自治州、前記の区を設置していない4の地級市）となる数は多く、地域格差が大きく、立法レベルも一様でないことを考慮すると、この業務は積極的かつ着実という精神をもって推進する必要がある。そこで本法では省、自治区の人大常務委員会は当該省、自治区が管轄する設区市、自治州の人口、地域面積、経済社会の発展状況及び立法の必要性、立法能力等の要素を総合的に考慮して、その他の設区市、自治州が地方性法規の制定を開始する具体的な手順及び時間を決定し、全国人大常務委員会及び国务院に対して備案（届出と登録）する旨を規定している（本条4項）。

【参考文献】前掲①220～236頁、②255～268頁、③191～202頁、④

<sup>15</sup> この点、設区市が制定した地方性法規は省・自治区の人民政府が制定した規章に抵触してはならないとの見解があった。しかし、設区市が制定する地方性法規は省・自治区の人大常務委員会の承認を得たものであることを考慮すると、その法的効力は省・自治区の地方性法規と同等でなければならない。従って、設区市の地方性法規が省・自治区の規章に抵触してはならないとするのは適切ではない。同時に、法制度の統一を保障するため、本条3項では、省・自治区の人大常務委員会が承認過程において、承認を求められた地方性法規が省・自治区の規章に抵触すると認識した場合、状況に応じて処理を行うことができる旨を定める（文献①223頁参照）。

※決定三十二 第64条を第73条とし、第2項を次のように改める。二項を追加して、第3項、第4項とする。

【地方性法規の権限】

第73条 地方性法規は下記事項について規定することができる。

(一) 法律及び行政法規の規定を執行するために、当該行政区域の実際の状況に基づいて具体的規定を制定する必要がある事項

(二) 地方性事務に属し、地方性法規を制定する必要がある事項

2 本法第8条で規定する事項を除くその他の事項について国家が法律又は行政法規を制定していない場合、省、自治区、直轄市及び区を設置した市、自治州は、当該地方の具体的状況及び実際の必要に応じて先に地方性法規を制定することができる。国家が制定した法律又は行政法規の効力が生じた後、地方性法規の法律又は行政法規に抵触する規定は無効となり、制定機関は遅滞なく改正又は廃止を行わなければならない。

3 区を設置した市、自治州は本条第1項、第2項に基づいて地方性法規を制定する場合、本法第72条第2項の規定する事項に限定される。

4 地方性法規の制定に際して、上位法に既に明確な規定内容がある場合、通常は重複的な規定をしない。

本条は地方性法規の立法権限に関する規定である（一部改正）。

## 1 本条の趣旨

本改正では、中央と地方の立法権限をいかに適切に区分し、地方立法権限の範囲を明確にするかについて、中央と地方の権限範囲を列記するかどうかを検討された。検討の結果、そのような方式は中国の体制に合致せず、実行不可能であることが判明した。中国は単一国家であり、地方の権限は中央が付与するもので、地方のみが立法可能で中央が立法できないという状況は存在しないこと、また実際に中央と地方の立法権限を全て列記することは困難だからである。こうして、立法機関は、本条の地方性法規の権限に関する規定を維持し、全国人大及びその常務委員会の専属的立法権を規定した上で、地方性法規の権限範囲について原則的規定を設けたものである。

## 2 地方性法規の権限範囲

本条によれば、地方性法規で規定できる事項には以下の3種類を含む。

1) 法律・行政法規の規定を執行するため、管轄行政区域の実際状況に応じた具体的規定を必要とする事項

この規定は、上位法がある場合に、法律・行政法規の実施を確実に行うため、地方性法規で執行に関する規定を定めることができることを示す。法律・行政法規は全国での施行が必要であるが、全国各地の実際状況を考慮すると、一部は比較的概

括的及び原則的にしか規定できない。具体的規定については、地方性法規によって管轄行政区の実際状況に基づき定める必要があり、そうしてこそ実際状況により則した法律及び行政法規の執行に寄与できるのであり、一部の法律・行政法規も、これについて明確に規定している<sup>16</sup>。上述の規定に対し、地方人大とその常務委員会は地方性法規を制定しなければならないが、それは地方人大とその常務委員会の職責である。注意すべきは、地方性法規は法律、行政法規の規定を根拠として具体的又は補足的な規定を設けなければならないが、法律・行政法規に抵触してはならない点である。

## 2) 地域的業務において地方性法規を制定すべき事項

地域的業務とは地域的特色を持つ業務をいい、一般的には、全国的な法律・行政法規で統一して規定する必要のない、又は予見可能な期間においてその必要のないものである。例えば、管轄行政区域内の景勝地や、ある種の地域的特色のある無形文化遺産の保護は、正に地域的業務であり、一般的には国が規定する必要はない。また、花火・爆竹の禁止は、一部都市では必要性があると認められるため、それを地方性法規で定めるが、一方で花火・爆竹は制限すべきでないとする都市もあるが、かかる事項は明らかに国による統一立法は必要でない。

## 3) 全国人大及び常務委員会の専属的立法権以外で中央が未だ立法していない事項

国家権力最高機関の専属的立法権は、地方性法規の「立入禁止区域」であり、国が法律を制定しているか否かに関わらず、地方で規定することはできない。これを侵した地方性法規は越権となり、無効である。他方、国家権力最高機関の専属的立法権以外で、国が未だ法律又は行政法規を定めていない事項については、地方性法規が先行して規定することが認められる。立法実務では、たとえ地方の先行的規定が許されていたとしても、中央の一元管理に関わる事項について地方が規定するのは不適當である。国の立法案が発表される以前に、地方が先に地方性法規を制定して地方の実際問題を解決することは可能だが、しかし、一旦中央が法律を定めれば、法律と行政法規の階層は地方性法規よりも上位にある以上、地方性法規が法律・行政法規に抵触していれば無効であり、地方の法制機関は速やかに改正・廃止しなければならない。

注意すべきは、設区市が法律、行政法規の規定を執行するために管轄行政区の実際状況に則して具体的規定をおく場合、又は地域的業務、全国人大とその常務委員会の専属的立法権以外で中央が未だ法を定めていない事項について立法を行う場合、いずれも本法72条2項による「都市建設・管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項」に限られる点である（本条3項）。

<sup>16</sup> 例えば選挙法第57条「省、自治区、直轄市の人大及びその常務委員会は、本法に基づき選挙実施細則を定め、全国人大常務委員会に届け出ることができる」。村民委員会組織法第40条「省、自治区、直轄市の人大常務委員会は、本法に基づき、管轄行政区の実際の状況を踏まえ、実施弁法を定める」等である（文献②270頁参照）。

### 3 地方性法規は上位法と重複的な規定をしない（本条4項）

本法72条は、地方性法規は「管轄行政区域の具体的状況及び実際の必要に応じ」制定しなければならない原則を定める。地方性法規の地域性を十分に反映させるため、地方性法規の内容は地方の実情に合わせて、管轄行政区域の実際の問題を解決し、焦点を絞った立法を行わなければならない。規定の必要なところに必要な規定を作るものであり、体系を構築する必要はなく、法律、行政法規の規定と不必要に重複してはならない。2000年立法法が可決されてから十数年、地方立法には重複立法の状況が少なからず出現している。特に上位法の執行のために制定された具体的な実施可能性を有する地方性法規において、一方的に全てを盛り込もうとする傾向があり、上位法と体裁を一致させるために、上位法規定が丸写しにされていることもある。

本改正過程では、設区市及び自治州に立法権を付与すれば、重複立法の状況がさらに激しくなり立法資源の浪費になるとする指摘が多方面からなされた。そこで本改正では本条に第4項を追加し、地方性法規の制定について、上位法に対する規定の内容を明確にし、通常は重複する規定を設けないことを更に強調している。

【参考文献】前掲①236～239頁，②269～272頁，③202～204頁，④248～251頁参照。

#### 【経済特区の法規】

第74条 経済特区の所在地である省、市の人民代表大会及びその常務委員会は、全国人民代表大会による授權決定に基づき、法規を制定して経済特区の範囲内で実施する。

#### 【自治条例と単行条例】

第75条 民族自治地方の人民代表大会は、当該地方の民族の政治、経済及び文化の特色に従って自治条例及び単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例及び単行条例は、全国人民代表大会常務委員会に報告して承認を得た後、効力を生じる。自治州及び自治県の自治条例及び単行条例は、省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会に報告して承認を得た後に効力を生じる。

2 自治条例及び単行条例は、当該地方の民族の特色に従って法律及び行政法規の規定に対する変通規定を制定することができる。但し、法律及び行政法規の基本原則に違反してはならず、憲法及び民族区域自治法の規定、その他の関連する法律及び行政法規の民族自治地方のために制定された規定に対して変通規定を制定することはできない。

#### 【人民代表大会での可決】

第76条 当該行政区域における特別に重大な事項について地方性法規を制定する場合、人民代表大会において可決されなければならない。

【地方性法規の制定手続】

第77条 地方性法規の案, 自治条例と単行条例の案の提出, 審議及び表決手続は, 中華人民共和国地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法に基づき, 本法第2章第2節, 第3節及び第5節の規定を参照して, 当該級人民代表大会が規定する。

2 地方性法規の草案は, 統一審議を担当する機構が審議結果報告及び草案修正稿を提出する。

第74条は経済特区の法規に関する規定, 第75条は自治条例と単行条例に関する規定, 第76条は人大での可決に関する規定, 第77条は地方性法規の制定手続に関する規定であり, 旧法規定と同内容である。

※決定三十三 第69条を第78条とし, 第3項を次のように改める。

【地方性法規の公布手続】

第78条 省, 自治区, 直轄市の人民代表大会が制定した地方性法規は, 大会主席団が公告を發表して公布する。

2 省, 自治区, 直轄市の人民代表大会常務委員会が制定した地方性法規は, 常務委員会が公告を發表して公布する。

3 区を設置した市, 自治州の人民代表大会及びその常務委員会が制定した地方性法規は, 報告して承認を得た後, 区を設置した市, 自治州の人民代表大会常務委員会が公告を發表して公布する。

4 自治条例と単行条例は報告して承認を得た後, 自治区, 自治州, 自治県の人民代表大会常務委員会がそれぞれ公告を發表して公布する。

本条は地方性法規の公布手続に関する規定である (一部改正)。

1 本条の趣旨

地方性法規の公布は, 法に定められた主体が, 地方性法規制定機関の可決した法規を公に發表することである。地方性法規は一つの地域内で実施する規範であり, その内容の多くは法律及び行政法規の具体化, 及び管轄地の業務に関わる規定であり, 管轄地域の民衆・組織の利益と密接に関係する。そのため, 地方性法規がその役割を果たすには, 地方性法規の公布作業を適切に行う必要があり, そうしなければ可決された地方性法規自体が完全なものであっても実際の執行過程では依然混乱が生じる可能性があり, 法制度の強化にとって大きなデメリットとなる。

上述の新法72条を受けて修正された本条3項により, 設区市・自治州の人大及びその常務委員会が制定した地方性法規が報告承認されれば, 設区市及び自治州の人大常務委員会が公告を發表して公布する。

## 2 地方性法規の公布主体

本条に基づき、省、自治区、直轄市の人大が制定した地方性法規は、大会の議長団が公告を発表して公布する。大会の議長団が公布をするのは、①地方には行政機関・裁判機関・検察機関を超越する国家主席のような職位がないこと、②議長団は人大会議の主宰機関として、人大会議が公衆に公布する必要のある事項は全て議長団が公布するため、地方性法規も議長団が公布するのが必然だからである。

省、自治区、直轄市の人大常務委員会が制定した地方性法規は、常務委員会が公告を発表して公布する。

設区市・自治州の人大及びその常務委員会が制定した地方性法規が報告承認されれば、設区市及び自治州の人大常務委員会が公告を発表して公布する。設区市及び自治州の人大が制定した地方性法規は、省、自治区の人大常務委員会の承認が必要であるため、承認を得れば、市（州）人大の制定か市（州）人大常務委員会の制定かを問わず、その地方性法規は、全て設区市及び自治州の人大常務委員会によって公布される。

## 3 自治条例及び単行条例の公布主体

本法公布以前は、自治条例及び単行条例の公布について法律には明確な規定がなく、そのため実務においてはその方法が統一されていなかった。本法では自治条例及び単行条例の公布について明確に規定し、自治条例及び単行条例が報告され承認されれば、それぞれの条例の制定機関たる人大常務委員会により公告を発表して公布するものとし、承認機関による公布は行わないとしている。これは、設区市が制定した地方性法規が、報告承認された後、設区市の人大常務委員会が公布する規定と整合するものである。

【参考文献】前掲①255～257頁、②288～289頁、③217～218頁、④263～264頁参照。

※決定三十四 第70条を第79条とし、第1項を次のように改める。

### 【地方性法規の公布媒体】

第79条 地方性法規、自治区の自治条例と単行条例は、その公布後、遅滞なく当該級人民代表大会常務委員会公報と中国人大ネット、当該地方人民代表大会のウェブサイト及び当該行政区域の範囲内で発行される新聞に掲載しなければならない。

2 常務委員会公報に掲載された地方性法規、自治条例、単行条例の文書を標準文書とする。

本条は地方性法規の公布媒体に関する規定である（一部改正）。

### 1 本条の趣旨

この点、2000年立法法制定前の中国では、地方性法規の公布後、印刷物に掲載することについて相応する法律規定がなく、実践において、一般的には常務委員会の

公報（会刊、会報と呼ぶ地方もある。）に掲載するとともに、管轄地の新聞紙上にも掲載していた。しかし、一部地方では、人大常務委員会の公報は内部刊行物であり、公布の目的を達することができないこと、また新聞紙上への掲載は、経済的理由により新聞社が掲載を渋ったり、速やかに掲載できないことがあり、2000年立法法では地方性法規の掲載を規範化するため、旧70条に関連規定が置かれていた。

更に本改正では、一部全国人大代表から、立法の公開性・透明性を更に高めるため、法律法規及び部門規章、地方政府規章は掲載を統一し、社会各方面から照会・検索を容易にすべきとして、現在のインターネットの発展普及状況に基づき、ネット上で法律法規を統一公布する規定を追加する提案がなされ、これが採用されている。

## 2 地方性法規の公布媒体

本条では、地方性法規は公布後、遅滞なく当該級の人大常務委員会の公報に掲載し、かつ公報に掲載した文書が標準文書であることを明確に定める。これは地方性法規の厳正性・権威性を守り、地方性法規の正しい執行を保障するのに資する。

次に地方性法規は全国人大常務委員会公式サイト「中国人大網」及び管轄地人大の公式サイトに掲載しなければならない。公式サイトは新たな情報媒体として伝達速度が速く、範囲が広く、照会が容易という特徴を有し、特に「中国人大網」で各地の地方性法規を一元的に公布することは、公衆が各地方の立法状況を検索する上で有用である。

最後に、地方性法規は管轄行政区域内で発行される新聞紙上にも遅滞なく掲載しなければならない。新聞は従来型情報伝達メディアであり、安価で入手しやすく、また繰り返し読み、保管することができる特長があり、管轄地域の民衆・組織が法規内容を理解する上でも有益である。

## 3 自治条例及び単行条例の公布媒体

本条に基づき、自治区の自治条例及び単行条例は公布後、遅滞なく当該級の人大常務委員会の公報に掲載し、当該行政区域内で発行される新聞紙上に掲載しなければならない。本法では自治区の自治条例と単行条例の掲載についてのみ規定し、自治州及び自治県の自治条例と単行条例の掲載については規定がない。その理由は主に、自治州・自治県の人大常務委員会には必ずしも公報と現地紙があるとは限らず、自治州・自治県の自治条例と単行条例の掲載について統一規定を設けることの困難性が考慮されたものである。

【参考文献】前掲①257～259頁，②289～291頁，③218～219頁，④265～266頁参照。

（つづく）