

中国における「立法法」の制定・改正と

地方立法の動向

——区設市の立法現状を巡り——

李
侑
娜

- 一 はじめに
- 二 立法法の誕生
 - (一) 二〇〇〇年までの地方立法
 - (二) 立法法の必要性
- 三 立法法の内容及び改正
 - (一) 立法法の内容
 - (二) 立法法の改正が必要とされた背景
 - (三) 改正後の立法法の内容及び意義
- 四 立法法改正後の地方立法——区設市を中心に
 - (一) 立法法改正後の地方立法
 - (二) 地方立法の課題
- 五 終わりに

一 はじめに

本稿は、中国の立法法及び地方立法の動向に着目し、一九四九年に新中国が成立してからのような流れで地方立法が発展し、その中でなぜ立法法という法律の誕生が必要であったか、また、二〇〇〇年の立法法の実施から一五年が経過した時点で、なぜ立法法を改正¹⁾する必要があったか、改正後、地方立法はどのように変化したのか、その現状及び課題について探るものである。

立法法は計六章九四条の構成で、総則、法律、行政法規、地方性法規・自治条例及び単行条例、適用及び届出、附則に分かれているが、法律の章では全国人民代表大会（以下、「全人大」とする）とその常務委員会（以下、「常委会」とする）の立法権限、そして、行政法規の章では、最高行政機関である國務院の立法権限について規定を行っている。従って、立法法は、地方立法のみならず、立法活動全般について規定を行っている法律として、各立法主体において、とても重要な役割を果たしているものである。なお、本稿では、「地方立法」に関わる部分に絞って説明を行うことにする。「立法のための法律」である立法法は、中国にしか存在しない独特な法律であり、立法における原則、手続、各立法主体の立法権限、抵触問題等について詳細に規定を行っている唯一のものである。中国において立法法的位置付けは、憲法と法律の間に存在する「小憲法」²⁾的なものである。各立法主体が法令を制定する際には、立法法の規定を守らなければならない。最初に、立法法が制定されたのは、二〇〇〇年であり、二〇一五年に大幅に改正された。その詳しい経緯及び改正の理由は本文で述べることにし、ここでは、本文で扱う法律用語及び中国の行政階級について簡単に説明しておく。

中国の地方の行政区は、四段階、即ち、省級³⁾（省、直轄市、自治区等）、地級⁴⁾（区設市、自治州等）、県級⁵⁾（県級市、自

治県等）、郷級（鎮、民族郷等）に分かれている。

立法法改正により、現在、中国の地方において立法権を有しているのは、立法機関である省級と地級の人民代表大会（以下、「人大」とする）及びその常委会並びに行政機関である人民政府である。地方の人大及び常委会が制定する規範性文件を「地方性法規」といい、地方の人民政府が制定する規範性文件を「規章」という。規範性文件とは、各級機関、団体、組織が制定する、人々の行為について拘束及び規制する性質をもつ法律法規の総称であり、憲法、法律、法規、条例、規章、命令が含まれる。

また、「法制建設」とは、憲法と法律の下で、平等原則と民主主義に従って、立法、執法、司法、普法（法律を普及する）に力をいれ、中国の特色のある社会主義法律体系を作っていくことを指す。

二 立法法の誕生

それでは、まずは一九四九年に新中国が成立してから、二〇〇〇年に立法法が制定されるまでの地方立法の流れを整理し、なぜ立法法を制定する必要があるのかを検討する。

(一) 二〇〇〇年までの地方立法

立法法が制定されるまでの地方立法は、約三段階で説明できる。

1 地方立法の開花期（一九四九年～一九五四年）

五年という短い期間ではあるが、地方立法が順調に発展していた時期である。中央と地方の立法権限の分配も合理

的であったと評価されている。一九五四年憲法が制定されるまでは、人大制度が存在しなかったため、中央の中国人民政治協商会議全体会議（全人大に相当）で、共同綱領（憲法に相当）及び組織法（地方自治法に相当）の制定・改正等の立法活動が行われた。当時は、立法権と行政権を行使する機関を区分していなかったため、国家の権力は中央人民政府委員会に集中され、地方も立法権を行使する専門機関がなく、地方人民政府が絶対的な立法権を有していたため、政府が立法者である同時に執行者でもあった。⁽¹³⁾ なお、当時の地方は、県級まで、立法権限をもっていた。⁽¹⁴⁾

この時期に地方で制定された規範性文件の主な内容は、社会秩序の安定及び生産回復、土地改革及び基層政權建設に関わるものであり、地域の経済発展、政治、文化、教育等に関するものは存在しなかった。当時の地方立法は、ただ中央政府が制定した法律や政策を地方で実施するために存在していたと言っても過言ではないだろう。各地方は「法規集」、「法令集」、「地方政報」、「政府公報」等を配布し、国の政策を地方に周知させることに力を入れ、長い戦争で破壊された国の経済回復及び発展、国の政治的安定等に貢献した。⁽¹⁵⁾ 国の指針や政策を地方で速やかに実施するため、県級まで地方立法の権限を与える必要があったと思われる。

地方立法の内容はともかく、数からみれば地方の立法活動は活発なほうであった。一九五〇年から一九五四年まで上海市は暫定法令（地方の暫定法令は、この時期にしかなかった法形式であるが、規範性文件の一種として、地方性法規や規章より効力は上であった）、条例（地方性法規に相当）等の各種規範性文件を七九九件制定した。各省で制定された規範性文件は、年平均一六三件であった。⁽¹⁷⁾ この時期の地方立法の目的は、新生政權の安定、国の政治改革及び経済発展であったため、その観点から評価すると短期間で良い役割を果たしたと言われるが、真の意味での地方立法であるとはいい難いだろう。

2 地方立法の暗黒期（一九五四年～一九七九年）

上述した五年間の努力で新生政権はある程度安定したため、本来であれば、地方立法も大きく発展し、進化すべき時期である。しかし、同じ社会主義国家である旧ソ連式の政治体制を採るようになり、「中央による統一領導」と国家計画経済体制の下で、立法権は完全に中央に集中され、地方は民族自治地方が自治条例と単行法規の条例制定権を有する以外、一切立法権を有しないようになった。¹⁸⁾

一九五四年憲法二二条は、全国人大は国家立法権を行使する唯一の機関であると定め、二七条は、全国人大が憲法を改正、法律を制定する権限を有するとし、三一条は、全国人大常務会が法律の解釈及び法令（一九八二年憲法が制定されるまでに存在した法形式として、全人大常務会が制定した法令には、命令、決定、指示等が含まれた）を制定する権限を有するとした。さらに、五八条は、地方国家机关の役割は、行政区域内の法律及び地方性法規と規章の遵守、執行を保障することであると規定した。即ち、地方各級人大は、決議を公表する権限を有していたが、立法権は有していなかった。その後、事情はさらに悪化し、一九六六年から一九七六年まで継続した文化大革命により、地方立法は全面停滞期に入ってしまった。²⁰⁾統計によると一九五四年から一九七九年の間、中央により制定された規範性文件の数は一一一五件であるが、地方立法の数はゼロであった。²¹⁾数字が示している通り、地方立法は皆無となり、立法権を有していた民族自治地方さえその立法権は有名無実であった。

3 地方立法の復活及び発展期（一九七九年～二〇〇〇年）

事態が一変したきっかけは一九七八年より行われた改革開放である。高度集権の立法体制が法制建設に与えた悪影響に鑑み、一九七九年から鄧小平政権は改革開放とともに、立法政策を調整し始めた。中央の立法に対する統一領導に従い、地方は一定の立法権限を有し、中央立法を補足及び具体化することを特徴とする「立法権適切分権」時代が

始まった。⁽²²⁾

一九七九年七月第五期全国人大二次人大会議で「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」(以下「地方組織法」とする)が制定されたが、その六条で、「省、自治区、直轄市の人大及びその常委員会は、当該行政区域の具体的な状況や実際の需要に基づき、国家の憲法、法律、政策、政令と抵触しない前提で、地方性法規を制定することができる。地方性法規は全国人大常委員会と國務院に届出る」と初めて法律の形式で、地方立法権について定めた。

その後、地方組織法は一九八二年に改正されたが、二七条で、「省政府所在地の市及び國務院が承認した比較的大きい市の人大及びその常委員会は地方性法規草案を提出し、省級人大に承認を要請する権利を有する」と定め、比較的大きい市という立法主体が、初めて立法舞台に登場した。比較的大きい市は、地級市ではあるが、國務院による「特別抜擢」で、省と同じ立法権を有することとなった。

そして、現行憲法である一九八二年憲法九五条は中央と地方が立法権限を分担する基本体制を確立し、地方では、省級人大及びその常委員、省級人民政府、民族自治地方人大が立法権を有すると定めた。一九八六年に、再度改正された地方組織法三五条では、省級の地方人民政府が地方規章を制定できると定めた。そして、経済及び対外貿易を発展させるため、一九八九年から一九九六年にかけ、経済特区のある市(即ち、深圳市、夏門市、珠海市、汕頭市。これらの市は、出口特区のある市とも呼ばれたが、沿海地域に位置していることから、対外貿易の窓口として特別支援や優遇政策のもとで急速に発展した)に立法権を付与した。経済特区のある市は、市ではあるが、特別抜擢により地方性法規の制定権を有するようになった。⁽²³⁾さらに、一九九七年には、重慶市が北京市、上海市、天津市に並んで直轄市として認定された。地方立法の主体は、このように徐々に増加し、二〇〇〇年立法法が制定されるまでに、三一の省、五つの自治区、四つの直轄市、四つの経済特区のある市、四五の比較的大きい市となった。⁽²⁴⁾

一九八一年六月まで、二九の省が地方性法規を制定した。主な内容は地方人大代表選挙、刑事事件審理の期限延長等であり、黒龍江省、山東省、福建省等では、物価管理、都市衛生管理、山林保護、計画生育に関する内容を主に制定した。⁽²⁵⁾一九七九年一月から一九八二年九月までに各地方で制定された地方性法規の数は三五五件である。⁽²⁶⁾一九九四年に社会主義市場経済体制が確立してからは、地方の立法も経済が中心となった。一九九三年から一九九九年の各省の年間平均立法は二十件以上であったが、その半分以上が経済に関するものであった。制定された地方性法規の主な内容は、市場秩序維持、市場行為の規律、労働者權益保護であり、その他は民主政治、都市管理等に関するものであった。⁽²⁷⁾

改革開放後の地方立法は、まず、憲法、法律、行政法規が地方で確実に執行されるように保障を提供したと評価される。⁽²⁸⁾それから、地方の改革及び経済社会発展に大きく貢献し、一部の領域においては先行立法を行うことで、国家立法のための経験を積み、立法体制の構築に大きな役割を果たしたといわれている。⁽²⁹⁾

(二) 立法法の必要性

一見すると地方立法の発展は順調であるように見えるが、それではなぜ立法法を制定することになったのか。その一因が、地方立法における立法の飛躍的な増大である。改革開放が行われてからの約二〇年間で、地方で制定された法規・規章の数は二六四五七件ののぼり、一九四九年から一九八一年まで制定された法規・規章の数が四九三件しかないことに比べれば、実に膨大な量であることがわかる。⁽³⁰⁾

1 立法活動における問題の深刻化

中国の場合、経済発展の急展開から、その需要に対応するために、慌てて立法活動を行った。一定の期間内に集中

して膨大な数の法規、規章が制定されたことで、立法権限問題、立法手続問題、立法責任及び監督問題が深刻になっていた。⁽³¹⁾

まず、立法権限問題については、上述したように改革開放後の地方組織法の数度の改正を経て、比較的大きい市や経済特区のある市等、通常の立法体系から逸脱する形で、様々な立法主体が特に正当な理由もなく追加され、整理されていないまま立法活動が続いていた。立法権を有している主体や、それぞれの主体が有する立法権限の範囲について整理を行う必要と、人大及び常委会と人民政府のそれぞれの権限についても明確にする必要があった。

そして、立法手続については、制定しようとする地方性法規を上級機関に提出してから、上級機関が審査する際の基準や審査にかかる時間、承認されなかった場合の手続などについて一切規定が存在しなかったため、立法活動は無秩序な環境で継続されていた。

最後は、立法責任と監督に関わる問題だが、立法活動における第三の監督機関が存在しないため、立法活動は原則として自己監督となっていた。地方立法の場合には憲法、法律、行政法規との矛盾抵触があってはならないと定められているものの（一九八二年憲法一〇〇条）、矛盾抵触が存在する場合、誰が責任を負い、どのように解決するかという点については規定がなかった。従って、同じ問題について各地方性法規や規章の規定が異なるといった問題や、重複立法及び越権立法の問題も多く存在していたが、それらの問題の解決に際して参照できる法律規定が存在しなかったため、放置されてきた。地方立法は、立法環境を整え、立法システムをリセットしなければならぬ局面を迎えたのである。

2 立法法制定における時期の成熟

そして、この時期に立法法が制定されたもう一つの理由は、時期の成熟であった。改革開放から二〇年の年月が過

ぎ、国の政治及び経済の発展も安定期に入っていたため、立法法制定に相応しい時期であると判断された。⁽³³⁾一九九七年中共一五期会議では、これから新しい発展段階に入るためには、法制建設が何より大事であり、立法作業に力を入れるべきであると強調された。また、当該会議では、立法における理論研究や経験をまとめた報告も多くあることから、立法法を制定する最適な時期であるとも評価された。⁽³⁴⁾これらの背景の下、二〇〇〇年三月一日九期全人大三次会議にて、立法法は誕生した。

三 立法法の内容及び改正

立法法の誕生は、中国の立法における法治化の道を開いたものと評価されている。⁽³⁵⁾その内容を、地方立法に関する部分に絞って、簡単に説明しておく。

(一) 立法法の内容

立法法六三条は、憲法及び地方組織法の規定を総合し、地方性法規を制定できる主体は、「省、直轄市、自治区、國務院が承認した比較的大きい市の人大及び常委会」であるとし「経済特区のある市も比較的大きい市に統合する」とした。「省、直轄市、自治区の人大及び常委会」が制定した地方性法規は、全人大常委会及び國務院に届出ること
で効力を有し、比較的大きい市の人大及び常委会により制定された地方性法規は、上級機関の承認を得て効力を有するとした。また、六四条は、地方性法規の立法範囲について、一項で「法律、行政法规の規定を執行するために、当該行政区域の実況に応じて具体的に規定する必要がある事項」と定め、二項で「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」であるとした。また、地方性法規のうち法律又は行政法规に抵触する規定は無効とし、

制定した機関が速やかに改正又は廃止しなければならないとした。続く七三条は、規章を制定できるのは、「省、自治区、直轄市、比較的大きい市の人民政府」であり、その制定範囲については、「法律、行政法规、地方性法規の規定を執行するために規章を制定する必要がある事項、その行政区域における具体的な行政管理に属する事項」であるとした。そして、規章が効力を有するには上級機関に届出るだけで足りるとした。八六条では、矛盾抵触の問題について規定を行ったが、「同じ事項における、地方性法規と規章の内容が一致していない場合、國務院が意見を提出し、國務院が地方性法規を適用すべきであると認めた場合は当該地方において地方性法規の規定を適用する旨の決定を行わなければならない。規章を適用すべきであると認めた場合は、全人大常委会に提出し裁決を求めなければならない」とした。そのほかの詳しい内容は、本文の「立法法の改正内容」のところで論じることとする。

(二) 立法法の改正が必要とされた背景

立法法が制定されてから、各地方は、既存の法規、規章について整理を行い、重複立法または越権立法の問題のある大量の規章及び法規を廃止した。例えば、重慶市人民政府は二〇〇〇年八月に「一部の規章を廃止する決定」(当該決定は規章である。規章の多くは「〇〇における決定」、「〇〇における命令」、「〇〇における指示」の形で制定されている)を制定し、「……立法環境を整えるため、規章について全面整理を行う……問題があると把握した四二件の規章を速やかに廃止し、現在審査中である二一〇件の規章についても順次決定する。各部門、各地区は、自らの規章について、整理、修正、廃止作業に取り込むことを命じる……」とした。立法法が制定されてから、従来のように様々な法律の規定を比較する必要もなくなり、立法体系は整理され、立法活動も滞りなく進んでいった。³⁶⁾

経済、文化、教育等の発展に、順調な立法活動のサポートが加えられ、省、大都市のみならず、中小都市の発展も加速され、経済、政治、文化がバランスよく発展している「全方位都市」が続出していた。³⁷⁾ 周知の通り、二〇〇〇年

代以降の中国は、改革開放のペースを遥かに超える、急速発展の時代に入っていた。省レベルの地域のみならず、市レベルの地域も立法権限を求める声が強くなった。⁽³⁸⁾

しかし、立法法は完璧なものではなく、初めて制定されたということもあり、全国人大の態度は慎重であった。立法法は、地方立法法に關してはさしあたり当時解決すべき緊急問題であった地方性法規、規章の立法範囲、矛盾抵触を解決する方法について規定を行っていたが、立法法制定以前から提起されていた、人大・常委会・人民政府の立法権限問題には言及しておらず、肝心な立法監督問題についても特に規定を置かなかつた。そのため、立法体系にも問題が起きていた。当然であるが、各立法主体の中で主役は人大であり、常委会は人大の常設機関としてのサポート役である。⁽³⁹⁾また、人民政府は行政機関であるので、立法に大きくかわることはあまり適切ではないとされている。望ましい立法体系は、人大が中心となり、人大の閉会期間及び立法業務が非常に多い場合には、常委会がサポートし、行政機関は緊急かつ依拠できる法規がない場合のみ、規章を制定するという形である。⁽⁴⁰⁾しかし、実際には真逆のパターンでの立法活動が続いていた。二〇一四年八月に公開された統計によると、上海市で人大が制定した地方性法規は1%未満で、立法活動に一度も参加したことがない人大代表は三四%にのぼるといふ。上海市のみならず、常委会による地方性法規制定数が全体の九割以上を占めるところが大半である等、人大の役割は微々たるものであった。これは、人大と常委会の役割分担、権限配分について立法法が規定していないため、会議期間が短いこと等を理由に、人大では立法活動がほぼ行われておらず、常委会に回された。

また、人大及び常委会と人民政府の關係においては、人民政府による立法が多くを占めるといふ問題点があつた。例えば、一九八〇年から二〇〇八年までの北京市人大及びその常委会が制定した地方性法規は二六八件であるが、北京市人民政府が制定した規章は八〇四件と約四倍にのぼる数であつた。規章は上級機関の承認等を必要としないため、制定手続が比較的簡単な上、人大及び常委会と人民政府の立法権限についても、規定が存在していなかつたため、こ

のような現象が起こっていた。地方の場合、地方性法規の数より規章の数が遥かに上回り、行政機関である人民政府が主導する立法体系になってしまった。

立法法が制定されてから十年以上の年月が経ち、上述したように様々な問題が徐々に鮮明になってきた。立法法の問題を指摘する学者や改正を求める論文も年々増加していた。⁽⁴²⁾ 二〇一〇年に全人大は、立法法が制定されてから既に十年以上の実践時間が経過し、社会環境や経済発展の水準も大きく変化したため、立法法の改正を検討するとしたが、特に注目すべき動きはなかった。⁽⁴³⁾

その実態が一変したのが、二〇一三年からの習近平の執権である。習近平は、歴代国家主席の中で唯一法学部出身であり、法制建設の重要性を執権当時から強調し、立法法についても高度の関心を示していた。二〇一三年一二期全人大会議では、「ゆとりのある社会を構築するためには、法制建設の保障が欠かせない。立法草案の作成から徹底し、立法活動における国民参加を拡大し、立法の質を高めるのが大事である。法律制度を整え、関連法律の改正作業に力を入れるべきである」と強調し、⁽⁴⁴⁾ 立法法改正の動きが本格化となった。二〇一五年三月一五日、ついに一二期全人大三次会議にて、立法法は改正を迎えた。

(三) 改正後の立法法の内容及び意義

それでは、立法法の改正により、地方立法が具体的にはどのように変わったのか、従来指摘されてきた問題点は解決されたのかということについて、地方立法に関する立法法の改正内容を二〇〇〇年の立法法と比較しながら整理しておく。なお、以下では二〇〇〇年の立法法は「旧立法法」とする。

1 立法法の改正内容

立法法の改正が地方立法に対して与えた影響として、大きく以下の三点を指摘することができる。

(1) 立法主体の大幅な拡大

一言でいえば、立法法改正により、地方の立法主体は省レベルから地級市レベルに拡大された。立法法七二条及び八〇条の規定により、区設市の人大及び常委会は、当該市の具体的な状況及び実際の需要に応じて、憲法、法律、行政法規並びに省、自治区の地方性法規と抵触しない前提で、城村建設及び管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項について、地方性法規の制定が可能になり、地方政府もそれに照らして規章の制定が可能になった（七二条）。地方性法規は、上級人大及び常务委员会の承認を得て効力を有し、規章は、届出ることによって効力を有する。承認期間は提出してから四ヶ月以内と規定された（八〇条）。

立法法改正前の地方立法主体は、省、直轄市、比較的大きな市の人大及び常委会並びに人民政府のみだったが（旧立法法六一条）、改正により区設市の人大及び常委会並びに人民政府という新しい立法主体が追加された。

そして、旧立法法六四条及び七三条によると、省、直轄市、比較的大きな市の人大及び常委会並びに人民政府が制定可能な立法分野は、当該地方の具体的な状況及び実際の需要からくるもので、地方と関わりのあるものであれば、特に分野に関係なく地方性法規及び規章の制定が可能であったが、新しく追加された区設市の場合、制定可能なのは城村建設及び管理、環境保護、歴史文化保護等に関する事項という三つの領域に限られる。

区設市は、法律上の明確な定義は存在しないが、地級市のレベルだと考えればよいだろう。直轄市以外の市は、区設市と区を設置していない市に分けられる。区を設置していない市には、県級市と五つの区を設置していない地級市（東莞市、中山市、三沙市、嘉峪关市、儋州市）が含まれる。この五つの地級市以外の地級市は全て区設市である。國務院は、立法法改正の趣旨に鑑み、この五つの市も区設市と同じ権限を有すると承認したため、実質的には「地級市」

区設市」である。こうして二三五の市が新しく立法制定権を有するようになった。数の上からでも明らかだが、実に大きな進展であり、立法法の改正前に指摘されていた市の立法権限問題も解決を迎えた。

(2) 人大を中心とする立法体系の構築

それから、従来の省の立法において見られた望ましくない立法パターンから脱却し、立法体系を本来あるべき姿に戻すため、立法法は改正を通じ、区設市の立法において人大が主導する立法体系を構築できるようにするため、様々な規定を設けた。

立法法五二条では、人大は、毎年の立法計画の企画及び編制に真剣に取り組み、代表議案及び意見を積極的に提出しなければならないとし、二八条では、法律案審議においては、人大代表は必ず出席することを命じた。また、一六条では、法律法規について審議をする際には、意見聴取を行うことを義務化し、立法調査等にも人大代表が積極的に参加することを求めた。改正前には、立法活動における人大代表の参加は任意であったが（旧立法法三〇条、三一条）、改正により、全立法活動における人大代表の参加はすべて必須となった。さらに、共産党一八期四中大会では、人大が主導する立法体系の再構築を行うと再び強調した。全国人大のみならず、地方の場合においても、これらの規定が同じく適用されるとし、人大がリードする本来あるべき姿の立法体制を作り直したいという、強い意志が現れていた。

(3) 民主立法の実現という目標の提示

民主立法とは、社会公衆を立法の全過程に参加させて社会の監督を受けると同時に、立法活動全般において、民意を十分反映できる立法体系を構築し、民意を反映した法律法規を制定することで、人民の財産権及び人身権利を最優先に考える良法を制定することを指す。⁴⁶⁾ そのためには、立法の計画及び草案、審議過程を公開し、意見聴取を行い、議論の過程も公開する必要があると考えられる。立法法は、まず一条において、これからの立法の目的は立法の質の向上であり、法律法規の数より、質が中心であると宣言した。そして、三六条では、国民が立法活動に参加できる

ルートを拡大し、立法における意見を共有できる方法を模索するとした。続く三七条では、立法における議論及び論証を徹底し、法律草案の公開及び意見聴取を行うことを決めた。それから、三九条、六〇条、六二条、六三条の規定によると、法律法規案を提出する前に、各立法主体が事前評価を行い、ほかの法律との矛盾抵触の有否、重複立法の有否等を検討し、一度事前整理を行う必要があるとされている。

また、立法活動の効率を考え、三〇条、四一条、四三条では、法律草案の審査については、旧立法法二七条で規定されていた三審制⁽⁴⁷⁾により審査するのではなく、当該事案及び状況により審査の手法を決めるとした。事案が単純で、意見が比較的一致している法律案については、一審制で審査するとした。また、表決においては、多数の法律であっても、同じ事項について議論する条文であれば、まとめて表決を行うことができるとした。

旧立法法では、立法における意見聴取及び立法草案の公開が必須ではなかったため、これ以降の過程がほぼ省略されていた⁽⁴⁸⁾。また、三審制が義務化されていたため、審査及び表決に非常に時間がかかっていたが、改正によりこれらの問題は解決できるようになった。

2 立法法の改正の意義

立法法の改正は、上述したように立法体系の再構築及び整理された立法活動のための土台となるものであった。地方立法において特に大きい意義をもつのは、以下の二点である。

(1) 立法主体の統一

既存の法律体系からはみ出す形で存在していた「比較的大きい市」という概念は、二〇一五年の立法法改正に伴う区設市の登場により、中国の立法舞台から正式に姿を消した。比較的大きい市の定義については法律上に定めがあるわけではなく、あくまで行政上・政策上の需要を基準として付与されたものである。しかも、どのような基準で「比

較的大きい市」を決めるか、どのような手続を踏むのかといったことが明らかではなかったため、その選別及び承認においては、「不透明・不公平」であるという意見が多くあった。⁽⁴⁹⁾ 実際には、多くの地方の各地級市は立法権を獲得するため、「比較的大きい市」に選ばれることを求めて国務院に申請を出したが、⁽⁵⁰⁾ 国務院は上述したような意見を考慮したせい、一九九三年以降は「比較的大きい市」の申請を全部却下した。その理由は非公開とされている。立法法改正によって比較的大きい市に関する規定はすべて削除され、区設市に統一された。これにより、平等で公平性のある地方立法主体が構築され、国家改革発展の需要に応じただけでなく、中国の法律体系はより整序された形となった。⁽⁵¹⁾

(2) 地方の積極性及び主導性の発揮

憲法三条は、「中央と地方の国家機構の職権は、中央の統一された領導の下で、地方が主導性及び積極性を発揮する原則に従い配分する」と規定している。区設市の立法もこのような憲法の規定に従い、中央の統一された領導のもとで、実際の状況に照らして、地域の独特性を現す法規及び規章を制定することを原則にしている。省の場合、規模が大きく、制定した地方性法規等は、原則的・抽象的な内容が多いが、区設市は、該当する地域の問題だけに集中して立法活動を行うため、地方の実際の需要及び事情に寄り添う法規、規章の制定が可能である。

また、立法法では民主立法を強調するとともに、立法の各過程における国民参加を呼びかけている。立法法が改正されるまでは、立法活動は住民と関係の薄いまは関係のないこと、という人々の認識があったが、区設市が立法権を有してからは、草案から意見聴取まで国民参加を求める過程が多くなり、国民の法治観念の向上及び意識変化を促す良いきっかけとなると考えられる。⁽⁵²⁾

四 立法法改正後の地方立法——区設市を中心に

ここまで、地方立法に関わる立法法の改正内容及びその意義について検討した。ここからは、立法法改正後の地方立法の現状について述べていく。地方立法は主に、「省の立法」と新設された「区設市の立法」という、二つに分けられるが、統計によると、立法法が改正されてから、二〇一七年一月まで、制定された地方性法規の数は、五九五件で、その中で区設市により制定されたのは三九八件と、⁽⁵³⁾地方立法の約七割を占めていることから、以下では、省の立法状況は簡単に触れておき、区設市の立法状況を中心に述べていく。

(一) 立法法改正後の地方立法

まずは、省の立法状況から見えていく。

1 立法法改正後の省の立法

立法法が改正されてから、各省では立法法の趣旨に従い、「各省の地方立法条例」を改正し、人大の役割を強化する規定及び民主立法を実現するための規定を設けた。例えば、二〇一六年に改正された「貴州省地方立法条例」一〇条では、「審議する法規案は、会議の三〇日前までに必ず人大代表に配布する」とし、審議の内容を人大代表が事前に目を通し、熟知するようにした上、二一条では、「人大代表は審議に参加し、法規提案人の意見を聞き、質疑応答を行わなければならない」とし、審議への積極的な参加を求めた。続く二三条では、「人大代表及び専門委員会が再び合同審議を行い、異なる内容等に対し記録を行い、十分な議論を行ってから表決する」とし、人大の役割強化に力

を入れていた。

そして、三四条では、「審議する法規案については、専門委員会及び法制事務室が座談会、意見聴取会、論証会等を通じ、各業界の人々から意見を聴取しなければならない」とし、三五条では、「意見聴取会議後は、関連意見を整理し、会議の内容を資料としてまとめ、資料を関連機関、組織、専門家に送り、再びそれについて意見交換を行う」とした。これらの規定は立法法が求めた民主立法という理念を実現したものである。

それだけではなく、立法法の趣旨に従い、立法専門家制度、意見聴取制度等の諸制度の再整備にも力を入れている。二〇一九年二月、四川省は全国最大規模となる、計三六人で構成された「立法専門家軍団」を立ち上げた。ここには、立法に詳しい弁護士及び学者以外にも、民族宗教、経済管理、教育、科学技術、歴史文化、医療衛生、農業、交通、環境、海外事務、資源管理等に詳しい各分野のエキスパートが含まれている。彼らは、四川省の地方性法規の草案作成、論証、意見聴取等の幅広い仕事を通じ、立法活動全般を支えていく予定である。⁵⁴⁾

また、立法法が改正されてから、各省の法制事務室では、ホームページに「立法意見聴取」欄を新設し、例えば、「広東省の環境保護における規定」(意見聴取稿、二〇一八年五月一五日まで)との形で公開をしている。条文の下には、意見を書ける欄が用意されており、自由に意見の発表が可能となっている。また、意見聴取に参加した人数、統計された意見の分類、統計図等も表示されている。⁵⁵⁾ 各省では、国民がよりアプローチしやすい方法を設けることで、立法活動における諸制度を整えている。

2 立法法改正後の区設市の立法

それでは、省の立法状況に続き、ここからは、区設市の立法状況についても検討を行う。

区設市により制定されている地方性法規の数は年々増加し、年ごとの制定数を見ると、二〇一五年には四件、二〇

一六年には一四二件、二〇一七年には二五二件となっている⁽⁵⁶⁾。区設市で制定された法規の種類については、城村建設及び管理に関するものが一番多く、次に環境保護、一番少ないのが歴史文化保護に関するものであった。そして、一番活発に地方性法規の制定が行われている地方は、山東省の各区設市で、次が安徽省、広東省、四川省の区設市であり、各区設市により制定された地方性法規の数が一〇件に満たない省には、海南省、河北省、西藏自治区が含まれる⁽⁵⁷⁾。立法法改正後、立法機構、立法過程、人員配置等を中心とする立法活動全般において、どのような変化があったかという点についてより詳細に検討するため、ここからは、陝西省の九つの区設市を例にして述べていく。

(1) 立法機構及び人員に関する変化

二〇一五年九月から、陝西省の各区設市は、法律の規定に従い、中央及び省級立法機関の専門委員会の設置状況を参考にしつつ、専門委員会及び関連立法機関を設立した。西安市、安康市、渭南市は法規化事務室及び届出事務所を、そして、漢中市、榆林市、商洛市、咸陽市、宝鸡市は法規化事務室を、延安市、銅川市は法規科及び届出科を設立した⁽⁵⁸⁾。配置された人員は二人から一二人と、市の規模によりそれぞれ異なる。これらの区設市の状況を総合してみると、以下の三つの特徴⁽⁵⁹⁾を指摘できる。

① 機構の設置について

各区設市は人大の下に法制委員会を、人大常委会の下に法制事務委員会を設置する形をとっており、二つの委員会がワンセットとなっている。また、別途に法規科を設置して地方の法規制定事務（立法権の行使）を任せている。そのほか、トラブルの発生に対応できるように届出科を設けている区設市も多くある。

② 人員配置について

各区設市は、事務員の選抜において、主に二つの方法を用いている。まずは、長期的に法律関連の仕事に携わっている人々の中からスカウトをする方法である。例えば、商洛市の場合、七人の法制委員のうち、二人は元地方裁判所

の裁判官であり、一人は元弁護士、もう一人は元政府法制事務所の事務員である。⁽⁶⁰⁾ もう一つの方法は、試験を通じて採用を行う方法であるが、高学歴で法律実務経験のある人々を採用している。延南市の場合、採用した六人のうち院卒が四人、渭南市も採用した五人のうち、二人は院卒である。⁽⁶¹⁾

③ 仕組みについて

立法の質と効率を高めるために、各区設市では、今までなかった機構を設置する等、チャレンジし続けている。榆林市の場合、政府の立法協調組織とは別に、立法協調組織領導機構を設置し、榆林市副市长が機構の所長を務め、法制事務所が協力しており、市の立法業務全般をリードする役割をしている。⁽⁶²⁾ この機構で仕事の詳しい配分及び指示を行うので、市の立法作業の効率は高く、立法活動における監督を行うことで、質の向上にも繋がっている。

(2) 立法制度に関する変化

立法制度は立法全体の水準の評価に直接繋がるものである。二〇一八年一八期四中全体会議では、中国の立法事情に鑑み、二つの立法制度の導入を提案している。⁽⁶³⁾ 一つは、立法参加制度である。即ち、立法の民主性及び正統性を高めるために、国家機構及び社会团体、専門家、学者等がともに参加できる立法協商制度、または、立法について客観的な評価を下す第三の立法機構を設置する等の方法を通じ、直接立法に参加しない部外者の声を聴く制度を導入することである。二つ目は、国民参加制度の導入である。立法に対する国民の関心の薄さ、国民の参加度が低い問題は以前から指摘されてきたが、このような現状を改善するためにまず必要なのは、国民が気軽に立法過程に参加できる制度及びルートを作ることであると会議では強調し、立法の草案、論証、協調、審議全過程を公開し、国民の意見に耳を傾け、意見を聴取するだけではなく、その意見についてフィードバックを行う制度も設置することを提示していた。これを受け各区設市が動き始めたが、陝西省の各区設市は、立法専門家顧問制度、国民立法参加制度、第三者立法評価制度等を設置している。西安市の場合、これらの関連する制度を一四も構築し、草案作成から審議まで全過程を

細かく切り分けている。また、各区設市では、これらの制度を徹底するため、関連法規の制定にも積極的に取り組んでいる⁽⁶⁴⁾。咸陽市は既に「咸陽市地方立法聴取制度規則」（七期人大四次會議、二〇一六）、「咸陽市立法技術規範」（七期人大常委會六二次主任會議、二〇一六）、「咸陽市立法專門家管理方法」（七期人大常委會五八次主任會議、二〇一六）等の七つの法規（いずれも地方性法規）を制定している。

(3) 立法過程に関する変化

立法主体及び制度の完備以外に、立法の各過程においても、区設市は工夫をしている。

① 立法すべき項目の模索

立法法七二条は、各区設市が、当該地域の需要に合わせて立法を行うことを強調している。具体的な立法に際して各地域の事情、特徴を把握する必要があるため、各区設市は、地域考察及び幅広い意見の聴取を行っている⁽⁶⁵⁾。意見聴取は、専門家意見、内部會議、市民向けの座談会、テレビ放送、新聞、ネット等様々な方法が使われている。このような方法で集めた意見を、各立法機構では、テーマ別に細かく分類し、さらに選別作業を行い、「立法項目に関するリスト」を作成し、その上でどの項目を採択すべきか深い議論を行い、これらの一連の過程を経て選択された項目は年度立法計画に入るのである。陝西省の区設市の場合、二〇一八年に収集された立法意見は計二七五件であり、その中で、城村建設及び管理に関するものが一六五件、環境保護に関するものが七二件、歴史文化保護に関するものが三八件あった⁽⁶⁷⁾。

② 立法計画

上述したデータに基づき、陝西省の各区設市は、城村建設及び管理に関する法規の制定を優先する計画を立てた。立法法が改正されて間もない時期に、陝西省の全ての区設市は地方立法条例を制定し、立法計画を立て、五年の目標を設定した⁽⁶⁶⁾。これは、優先順位のある立法作業を行い、立法秩序を維持するためである。このような動きは、各領域

の需要及び利益を均等に考慮し、整理された立法体系の構築に貢献している。⁽⁶⁹⁾

③ 人材確保

各区設市の立法作業を支援しようと、陝西省は二〇一六年「陝西省地方立法条例」を改正した。その五八条は、立法専門家顧問制度の導入を義務化し、専門知識のある人材の確保に力を入れることを規定していた。各区設市では、学者、弁護士、検察官、裁判官、法律を専攻した名門校の卒業生を中心に立法専門家顧問組を立てているが、西安市は三四人、そのほかの市は九人から二五人でメンバー構成がなされている。⁽⁷⁰⁾立法専門家は、地方性法規、規章の質の向上及び多様性のある立法の頼れる資源となっている。⁽⁷¹⁾

(二) 地方立法の課題

短い時間ではあるが省並びに区設市の立法活動は、上述したように成果を収めており、評価できると考えられる。区設市の立法の場合、まだ初期の模索段階であり、完全に軌道に乗ったとはいえないが、制度の拡充から人材の育成まで、立法の各段階において、全力を尽くしている。地方の立法が今後さらなる発展を迎えるためには、中央側と地方側がそれぞれ現段階における課題を認識し、これから工夫をする必要がある。ここからは、立法活動において、改善すべきいくつかの問題点を指摘しておく。

1 地方側の課題

まずは、地方側で工夫すべき問題から述べていく。

(1) 省の課題

省の最大の課題は、過重な負担の軽減をすることである。

立法法七二条の規定により、区設市が制定した法規は、省の承認を得て効力を有する。また、省は四ヶ月以内に承認か却下かの結論を出さなければならない。新たに承認期限が設定されたことにより、省の負担は立法法の改正前に比べ大幅に増えた。省には、平均約一五近くの区設市があるため（四川省が最多で二一、雲南省が一番少ない八つの区設市を有している）、一つの区設市が法規を一個のみ制定するとしても、省が毎年審査しないとけない法規は一〇件を超え、一件の法規の審査に一ヶ月かかるとしたら、これだけで相当な時間を要してしまう。しかも、区設市は新しく立法権限を有したため、立法の質及び技術はそれほど高くなく、立法経験も乏しい上に、それぞれの地方の特色もばらばらであるため、審査の難易度がさらに上がるのである。⁽⁷²⁾

そのため、省の人大及び常委会の負担は莫大であるが、三一ある省人大常委会法制事務所のほとんどは人手不足の問題を抱えており、立法に参加している人々の素養もそれほど高くない。⁽⁷³⁾ 区設市は、改正された立法法に従い、新たに組織編制を行ったため、法律分野の人材を大々的に募集したが（このような組織編制は、省の立法機構に立法に詳しい人材が二割ほどしかない問題点から示唆を得たものである）、省の場合は、元々立法権を有しており、機構や組織も存在していたため、特に編制を変えることなく、立法活動を続けている。結局、区設市の立法の質を左右する大きい役割を任せられた省であるが、区設市による法規は却下や訂正命令がほとんどなく、ほぼすべて承認されている。承認率は驚きの九五・四％である。⁽⁷⁶⁾ 承認率が高いこと自体に問題があるわけではないが、同じく承認制度を実施している民族自治地方の自治条例の場合、立法権を有して既に六五年が経過し、立法経験も豊かであるが、承認率は七〇％前後にとどまっている。それに比べると、初めて立法活動を行う区設市の立法に、このような数字の承認率が現れたことに對し、省が適切な審査を行われているかどうか疑問が生ずることは免れ得ない。省の立法人員を増やすか、負担を減らす方法を模索しないと、区設市の立法の質に影響が出てしまうだけではなく、大量の人員を区設市の立法を審査することに費やしている現状から、省の立法にも悪影響を及ぼす可能性は十分にある。省、区設市を問わず、質が保障

されていない法規を大量に制定しても意味はないだろう。

(2) 区設市側の課題

そして、区設市側の立法活動における課題は、まず「立法の質」への意識である。

立法法が改正されてから、区設市の立法は多くの注目を浴びている。このような環境で、立法の質を重視するといっても、立法活動が活発に行われているかどうかを測る基準は、制定された法規の数、設置した各機構の数、募集した立法人材の数となっている。なぜならば、実際、毎年統計が公表されるのも、この三つの分野に限られるからである。⁽⁷⁷⁾従って、各区設市は、数での勝負をしており、その影響で、いわゆる「おかしい地方性法規」も多く制定されている。例えば、「南京市都市建設物及び公共施設、道路容貌管理規定」(二〇一五)は、「気動車は、大きい傷、汚れ、車輪に泥がついている等、市のイメージに影響を与える容態をしている場合、最大二〇〇〇元の罰金に処する」と規定した。⁽⁷⁸⁾また、重慶市の「エレベーター安全管理方法」(二〇一六)では、「定員をオーバーしているにも拘わらず、乗り込むものは、二〇〇元以上、一〇〇〇元以下の罰金に処する」とした。⁽⁸⁰⁾これらの地方性法規の内容は、「立法の質」を最優先に考える立法法の趣旨とは合わないものであり、「城中村建設及び管理」という立法範囲に該当すると認めるにも、多少無理のあるものと考えられる。こうした地方性法規が制定されているのは、区設市が立法の質に関する認識がまだ浅いという証である。このような問題は、現段階で認識して是正することは可能だが、数が多くなってしまうと、取り返しがつかなくなる可能性があり、それは結局区設市自身の発展の足を引っ張ることとなる。

そして、立法活動における諸制度をさらに整える必要がある。立法法の立法民主化宣言では、草案の作成から全過程を公開して意見聴取を行うことになっているが、「おかしい地方性法規」等が制定されていることから、諸制度の運用にまだ問題があることを意味する。

立法法が改正されてから、立法活動における、幅広い意見聴取を求め、電子メールでも、手紙でも、口頭でも受付

をしている。これらの意見は、地域住民からくる意見で、立法作業における貴重な資源となるものであるため、種別に整理し、保存すべきである。しかし、これらの意見を保存する機関はなく、「意見聴取リスト」として公開されるだけであり、公開されたリストが、信憑性があるものか疑わしい。意見聴取は立法活動における大事な作業であり、長期的に行われなければならない。そのためには、意見聴取を行う方式、意見整理方法、意見保存システム等を整える必要がある。

それから、立法専門家及び顧問の選別にも問題があるが、立法専門家の選抜基準は、「政治理念が明確で、職業素養がよく、法制意識と責任感が強く、立法作業に熱心である人」となっており、この基準で立法に詳しい専門家を選別できるかどうか疑問である。西安市の場合、立法専門家として採用した人員の六八%が学校の講師であり、立法の実務に詳しい専門家の数が少なく、バランスが取れていない⁽⁸³⁾。立法専門家は、地方立法の質の向上に影響する大事な人材資源であり、採用にはより明確な選抜基準が必要である。そして、立法における理論と実務に詳しい人材をバランスよく配置するのが大事である。

2 中央側の課題

中央側で解決すべき問題は、立法評価システムの再構築である。

上述したような「おかしい地方性法規」の問題以外にも、事実上立法の数で評価されていることから、「重複立法」の問題も発生している。区設市の場合、立法できる範囲が限られているので、立法の数が増えれば増えるほど、これらの問題が深刻になっていく⁽⁸⁴⁾。

例えば、杭州市が「杭州市都市容態及び環境衛生管理条例」を制定してから、各区設市では類似する内容の条例が多く制定されているが、同じ省でもない黒龍江省（北の地域）、四川省（南の地域）の区設市で、条文の重複率が二五

%を超える⁽⁴⁵⁾地方性法規が制定されている。これらの地域は、地理的にも気候的にも、杭州市と地域の特徴が大きく異なるので、特に、都市容態と環境問題においては、それぞれ違う課題を抱えているはずである。

立法法は、区設市について、とりわけ「地域の特色化」を強調し、それぞれの地域の特徴に合わせ、地方性法規を制定することを求めているが、「特色のある立法」に近づくまでにはまだ時間と努力が必要である。このような立法の数に関する競争をなくすためには、地方自身の努力も必要であるが、「立法の質を中心」とする立法体系を実現するため、制定された法規の数、設置した各機構の数、募集した立法人材の数等の数での評価ではなく、少ない数の地方性法規であっても、当該地域に必要なものを制定した区設市を優先的に評価する、妥当な立法評価システムの構築が必要であろう。

五 終わりに

本稿では、一九四九年に新中国が成立してから二〇〇〇年に立法法が制定されるまでの地方立法の流れを整理し、立法法を制定した経緯、そして、制定から一五年が過ぎた時点で立法法が改正された理由について検討した。また、立法法が改正されてからの地方立法の現状及び変化について論じ、最後に、今後さらなる発展を果たすために、意識すべきいくつかの課題について指摘した。本文で述べているように、立法法が改正されてから、地方の立法が実に大きく変化し、様々な成果を収めている。まだ実践時間が短く、課題も残しているが、現状の問題を認識しつつ、変わらぬ立法への情熱で立法活動が続けていき、これから不断の努力と経験を重ねていけば、改善の余地は十分にあると思われる。立法法の進化とともに、地方立法の今後の発展を期待する。

- (1) 本稿は、主に一九四九年からの地方立法の変遷及び立法法が改正されてからの省、区設市の実践状況について論じており、立法法の各条文については、先行研究である、白出博之「中国立法法改正について(一)」「(四)」ICD news・法務省法務総合研究所国際協力部隊部報(二〇一八)七四号八九〜一一五頁・七五号四四〜七四頁・七六号一二六〜一五八頁・七七号一〇六〜一三七頁で、既に詳細に検討されている。立法法改正の概要、趣旨、改正された立法法の各条文についての説明以外にも、各条文がどのような趣旨で制定され、どのように理解すべきかについて解釈を行っている。
- (2) 汪雷「立法法的立法機能以及缺点分析」南方論譚第六期(二〇一〇)一頁。
- (3) 吉林省、河南省等、中国には、計三一の省がある。
- (4) 直轄市は四つあり、北京市、上海市、天津市、重慶市が含まれる。
- (5) 少数民族が居住している地域では、民族区域自治制度を実施しているが、それらの区域を規模・人口・経済発展水準等により、自治区、自治州、自治県に分けている。
- (6) 二〇一五年立法法の改正により登場したのだが、「区設市」は現状「地級市」とほぼ変わりが無い。詳細は本稿三(三)1(1)で論じている。
- (7) 人大の開会原則として年に一回であり、特別な事情がある場合にのみ二回行われる。期間は約一〇日前後である。閉会期間は、常設機関である常委会が立法活動を行う。
- (8) 立法法七二条の規定によると、地方性法規は、地方の人大及び常委会が、当該行政地域の具体的な状況及び実際の需要に応じて制定できる規範性文件であり、憲法、法律、行政法规と抵触してはならないとされている。
- (9) 立法法八〇条の規定によれば、規章とは、法律、行政法规、地方性法規が規章で制定する必要があると明記した事項を執行するために地方政府が制定する規範性文件であり、その範囲は、当該行政区の具体的な行政管理事項に限られる。なお、憲法、法律、行政法规の規定と抵触してはいけない。
- (10) なお、規章には、行政規章、地方規章、部門規章があるが、行政規章は、最高行政機関である國務院が國務院内部事務室の業務について規定するためのもので、部門規章は、地方の行政機関が、その内部事務について規定を行うものである。従って、本文では、地方規章のみを扱うことにする。
- (11) 吳祖謨『法律概念』(法律出版社、二〇一三)一三三頁。
- (12) 李永新『法律基層知識』(法律出版社、二〇〇九)一〇二頁参照。

- (13) この段落の内容は、周旺生「中国立法五十年(上)」法制與社会發展六期(二〇〇〇)三〜四頁を参照。
- (14) 周・前掲注(13)・四頁。
- (15) この時期に地方で制定された条例には、「上海市人民政府不動産代理管理方法」(一九五〇)、「福建省禁煙禁毒条例」(一九五〇)、「河南省不動産契約税施行条例」(一九五二)、「山西省社会团体登記施行細則」(一九五一)等がある。
- (16) 辰桂「地方立法権限の歴史沿革」上海人大月刊四期(一九九二)二五頁を参照。
- (17) 以上の統計データについては中国法学HP (www.law.org.cn/新中国立法60年)を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (18) 一九五四年憲法七四条は、「自治区、自治州、自治県の自治機関は当該地域の民族政治、経済、文化の特徴に合わせ、自治条例及び単行条例の制定権を有し、全国人民代表大会常務委員会の承認を得て施行する」と定めた。
- (19) 林興登「建立五〇周年立法回顧」人民政壇十期(一九九九)一〇頁参照。
- (20) 文化大革命は、一〇年間続いた中国共産党内部の権力闘争で、「資本主義文化を批判する」との名目で全国に広がり、国の政治、経済、文化、教育等全てが間違った路線に入ってしまった「一〇年大動乱期」である。地方の立法権は全て否定され、中央政府に権限が集中された。一九七五年には、憲法を改正し、一七条にて、国の全ての立法権限に全人大に集中されるとし、二三条にて、地方は立法権を有しないことを明らかにした。地方立法は全面停滞時期に入ってしまった。王年一「大動乱的年代」(人民出版社、二〇〇九)八〜一〇頁参照。
- (21) 統計データは、法律法規データベースHD (<http://search.chinalaw.gov.cn/AdvanceSearchResult?SiteID=124&cl=1954&c2=1979&c3=&cl=&title=&query=>)を参照(二〇一九年六月六日最終閲覧)。
- (22) 林・前掲注(19)・一一頁を参照。
- (23) 経済特区のある市は、全人大の決議により立法権を付与された。一九八九年七期全人大二次会議で深圳市に立法権を授権することを決定し、一九九四年八期全人大二次会議では、夏門市と珠海市に、一九九六年八期全人大四次会議では汕頭市に立法権を授権することを決めた。二〇〇〇年に立法法が制定され、これらの決議が明文化になった。当時の授権の根拠として全人大は「経済特区は特別な地域として、その経済発展の需要から、特殊な法律規範が必要と判断される」とし、法律ではなく国家政策の需要からなるものであることを明らかにした。このような法律根拠なしでの、立法主体の追加が立法秩序や環境に影響を及ぼし、立法法の制定を促したと思われる。陳章閔「論經濟特區立法權限與其立法」夏門大学法学部学報六期(二〇〇〇)二〜三頁参照。

- (24) 周・前掲注(13)・五、六頁参照。
- (25) 以上の内容は、曲頤「改革開放四十年地方立法」地方立法研究三卷六期(二〇一八)一〇一頁を参照。
- (26) 法律法規データベースHP ([http://search.chinalaw.gov.cn/AdvanceSearchResult?SiteID=124&PageIndex=1982&c3=&c4=&title=&Query=](http://search.chinalaw.gov.cn/AdvanceSearchResult?SiteID=124&PageIndex=&c1=1979&c2=1982&c3=&c4=&title=&Query=)) を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (27) 辰・前掲注(16)・二六頁。
- (28) 李飛「中国特色社会主義法律体系補導読本」(中国民主法制出版社、二〇一八)一七頁。
- (29) 周・前掲注(13)・一八頁。
- (30) 統計データは、法律法規データベースHP (<http://search.chinalaw.gov.cn/AdvanceSearchResult?SiteID=124&PageIndex=&c1=1979&c2=1999&c3=&c4=&title=&Query=>) を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (31) 乔晓陽「開展立法法研究」行政法学研究三期(一九九四)二五、二七頁参照。
- (32) 一九八九年から一九九九年に吉林省で制定された地方性法規をサンプルにし、比較統計を行った結果、地方立法と国家の法律、行政法規の平均重複率は政治分野で六一%、経済分野で四〇%、生態環境分野で二三%、社会分野で三七%、文化分野で二五%となっていた。なお、当該統計は、王風「当代中国拓容後の地方立法権行使的主要問題」吉林大学各位論文集(二〇一八)四一、四六頁を参照。
- (33) 段为勤「为什么要制度立法法」時事五期(一九九九)一頁。
- (34) 一九九七年中共一五期會議の會議録 (<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>) を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (35) 郭冬梅「淺論立法法の問題及品性」牡丹江教育学院学报一期(二〇〇三)一〇五頁。
- (36) 邵萍英「立法法——提高立法質量、制定良法的保障」安徽農業大学学报二期(二〇〇一)三七頁。
- (37) 孫国瑞「中小都市已占据国内經濟總量半壁江山」中国土地一期(二〇一一)四三頁によると、二〇〇〇年から二〇〇九年までの中小都市による經濟總量は一六・六一億元にのぼり、全國經濟の五五・二三%を占めた。また、基礎施設及び公共福祉を整えている都市は、三六・二%から四六・六%に増えた。
- (38) 比較的大きい市と認定してもらい、立法権を獲得するために申請を出す都市が増え、温州市は申請書を三〇回も出したとされている。光明日報二〇一三年四月四日七版「較大的市の背後」を参照。

- (39) 立法法七条は、全人大が基本法律の制定・改正の権限を有し、その常委会は、閉会期間に全人大が制定した法律について、補充・改正作業を行う権限を有するとした。また五二条、二八条、一六条に渡り、人大のリードとしての役割を強調した。政府組織法四条は、各級人大が国家権力機関であるとし、八条にて、地方各級人大が当該行政区域内での、憲法、法律、行政法规、上級人大及び常委会の決議の遵守及び執行を保障するとした。四三条では、各級人大の常委会は人大の閉会期間に法規、条例の制定権を行使するとし、三〇条では、法制委員会、財政委員会、教育文化員会は当該人大が領導し、人大が閉会期間である場合、常委会が領導するとし、人大がリードし、常委会がサポートする立法体系を示した。
- (40) 立法法八二条では、「各級人大及び常委会による地方性法規の制定が必要であるが、条件が未熟で制定できない、かつ、行政管理上状況が緊迫である場合、政府は先に規章の制定が可能である。地方性法規の規定のないまま規章が二年以上続いた場合は、本級人大及び常委会に地方性法規の制定を要求すべきである。法律、行政法规、地方性法規の規定なしでは、規章で国民、法人、そのほかの組織の権利を制限、義務を制定する規定を定めてはいけない」とした。また、全人大が発表した「関与用好地方性法規與地方政府規章的思考」では、両者の関係について述べているが、地方性法規の規定を中心とし、リードの役割を發揮しつつ、規章の執行力がよく緊急事態に対応できる点をうまく利用すべきとしている。当該内容は、全人大H P (http://www.npc.gov.cn/npc/lzt/hyw/2017-09/13/content_2028868.htm) を参照 (二〇一九年六月一日最終閲覧)。
- (41) 以下上海市及び北京市に関する部分は、孫曉東「北京市與上海市地方立法的比較分析」北京社会科学一期 (二〇一三) 三三頁以下を参照。
- (42) 立法法の問題点を指摘し、改正を求める論文は、二〇〇一年には七二〇本、二〇〇五年には一三五六本、二〇一〇年には一八一三本、二〇一四年には二一一三本と年々増加した。統計は、中国知網 (www.cnki.com.cn) を参照 (二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (43) 全国人大常委会二〇一〇年立法計画 (www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2010-07/06/content_1581057.htm) を参照 (二〇一九年六月九日最終閲覧)。
- (44) 関連内容は、全国人大H P 記事「中国立法轉型昇級」 (http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/jtdt/2014-02/26/content_1830418.htm) を参照 (二〇一九年六月一日最終閲覧)。
- (45) 二〇一五年全人大二期三次會議で制定した「全国人民代表大会关于修改中華人民共和國立法法的決定」を参照。

- (46) 陳伯礼「民主立法・概念與根拠」河北法学一期(二〇〇六)一頁。
- (47) 旧立法法二七条は、「……法律案は、少なくとも三回の常委会の審議會議を経て、表決に進むべき」とした。即ち、三審制は、法律案について最低三回常委会の會議で審議することを指す。二〇〇〇年に立法法が制定されてから、物權法、労働契約法、就職促進法、水汚染防止法等は審議の時間が短くて三年、長くて八年ほどであった。立法の質を高めるための三審制ではあったが、審議が長引くほど、議論の方向性を失ったり、制定の適切なタイミングを逃したりとの問題が発生し、実施の効果が低いと指摘されてきた。従って、改正した立法法では、三審制を義務化せず、法律案ごとに、判断することにした。李敏「立法法修改の分類透視和实践反思」福建行政学院学报六期(二〇一七)六四―六六頁参照。
- (48) 吳紅宇「对立法法聽證權的質疑」行政與法八期(二〇〇三)五八頁。この論文は、意見聴取が立法法により規定されているものの厳格な要求がないため、飾りに過ぎず、意味のない制度になっていると批判している。
- (49) 郑磊「从較大的市到設区的市地方立法主体的扩容與憲法發展」華東政法大学学报四期(二〇一六)九三頁以下参照。
- (50) 申請回数がもっとも多かったのは、東莞市、温州市、佛山市である。翼曉鵬「設区的市地方立法問題研究」河北師範大学學位論文集(二〇一七)九頁を参照。
- (51) 李克傑「立法法修改・点贊與檢討」東方法学六期(二〇一五)七九頁。
- (52) 立法法が改正されるまで地域の住民と一番密接に関わっていたのが、「省の立法」であったが、省は規模が大きいため、原則的・抽象的規定が多く、各地域の事情を配慮した規定を行うのが難しかったため、各地域の住民の意見を聴取する必要性も、実際に意見聴取が行われることも少なかった。従って、各地域の住民は「立法作業は自分と関係のない」と思うか、「意見を提起しよう」との意識をもっている人がすくなかったが、区設市が立法権限をもつてからは、その地域の事情を十分に反映した地方性法規や規章の制定を目指している分、立法法自体も住民による積極的に立法意見の提起を求めているし、実際に各種方法で意見聴取が行われている。これは、地域住民においては、今までなかったことであり、立法活動における認識を変えるよい機会になると思われる。
- (53) 卮然∥毛雨「設区的市地方立法三周年大数拠分析報告」地方立法研究三期(二〇一八)三〇頁。
- (54) 四川省に関する内容は、人民網HP (www.legal-people.com.cn/ml/2019/03/28/c42510-30999695.html) を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (55) 具体例は、広東省法制事務室HP (www.tzfb.gd.gov.cn) を参照(二〇一九年五月七日最終閲覧)。

- (56) 闫・前掲注(53)・三二頁。
- (57) 闫・前掲注(53)・三二～三三頁。
- (58) 各市における立法機構の設置及び人員配置状況については、各市の人大H Pにより公開された組織機構図を参照。
- (59) 特徴については、王欣「設区的市地方立法權行使現狀研究——以陝西省設区的市為例」西北政法大學學位論文集(二〇一七)三〇～三二頁参照。
- (60) 二〇一八年一月一六日商洛市人大法制委員會が開催した「地方立法諮問專家採用会」の記録(<http://sl.shaanxi.com/2018/1020/893462.shtml>)を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (61) 延南市、渭南市人大H Pで公開された名簿(<http://www.wnd.gov.cn/http://www.yasnd.gov.cn/>)を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (62) 榆林市人大H P(<http://www.ylrdw.gov.cn/>)を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (63) 二〇一八年一〇月二三日に公開された「中国共産党一八期中央委員會四次會議全体會議公報」を参照。
- (64) 周敏「地方立法能力提翔的内省與前瞻——陝西省設区的市立法現狀為樣本」地方立法研究三期(二〇一七)六八頁以下を参照。
- (65) 張朝霞「不斷走向公衆的地方立法聽衆会」人大研究二期(二〇一五)三六頁。
- (66) 毛雨「設区的市地方立法工作分析與完善」中国法律評論五期(二〇一八)一九七頁以下を参照。
- (67) 王・前掲注(59)・一五頁。
- (68) 陝西知行地方治理研究中心『陝西省設区的市地方立法現狀藍皮書』(知識產權出版社、二〇一六)二七頁以下参照。
- (69) 張欽「制定立法計画応当考慮的主要因素——設区的市立法實踐為参照」人大研究六期(二〇一八)二八頁参照。
- (70) 周・前掲注(64)・七〇頁。
- (71) 李喜「地方立法輕型發展中的人材隊伍建設問題」山西大學學報一期(二〇一七)九～一〇頁参照。この論文では、立法人材、立法専門家の重要性について論じているが、約十年前までには、立法能力、立法技術、立法の質等においてあまり差がなかった、山東省、四川省、陝西省、河北省、山西省に徐々に差が生じ始めたのは、人材確保にどれだけ力を入れたのかによるとしている。山東省、四川省、陝西省は、数年前から高校や弁護士事務所と連携し、人材育成に力を入れることはもちろん、北京市、上海市等の名門学校の法学部、法学研究科を卒業した地元出身の人材が、卒業後地元に戻り働くように、

- 福祉や待遇を改善する等の努力を重ね、河北省、山西省を遙かに超える立法に強い地域として成長したとしている。
- (72) 曲琳瑜「地方立法権主体拡容の風険及应对措施」山東大学学位論文集(二〇一八)三四頁。
- (73) 膨東冕「付与設区的市地方立法権」中国人大一九期(二〇一四)二頁以下参照。
- (74) 劉風景「需求導向的立法人材培育機制」河北法学四期(二〇一八)一六頁以下参照。この論文によると、二〇一〇年から二〇一六年まで各省の人大が年度報告で発表したデータによれば、立法に詳しい人材が占める割合は平均一三%であり、二〇%に及ばない省がほとんどである。その中で弁護士が占める割合は一%前後であると述べ、省が人材不足の課題を抱えていることを明らかにした。
- (75) 二〇一七年末まで区設市で提出した地方法規の数は四一八件、承認されたのは三九八件である。承認されていない地方性法規については、その内容と原因は不公開となっている。闫・前掲注(53)・二八頁。
- (76) 韦園園「自治区自治条例立法完善研究」山東大学学位論文集(二〇一〇)二〇頁参照。
- (77) 近年公開されている、地方立法研究報告及び区設市立法統計データは、この三つの分野を中心に分析を行っている。
- (78) このような現象が起きている原因は、毎年数字が公布され、順番が発表されることから、下位圏にランクされる地方には、「立法における積極性がない」、「立法活動に力を入れていない」というイメージが与えられ、経済支援、政策上の優遇等を受けの際に不利な立場になることが多いからである。
- (79) 原語は、「南京市城市建築物、公共施設、道路容貌管理規定」である。当該内容は三四条で規定されている。
- (80) 原語は、「電梯安全管理方法」であり、当該内容は五一条で規定されている。
- (81) 関連情報は、陝西省西安市政府法制办法規処HP (<http://zftz.sn.12348.gov.cn/jm.html?id=114&mscrid=6>) を参照(二〇一九年六月七日最終閲覧)。
- (82) 関與从律師和法学专家中公開選拔立法工作者、法官、檢察官办法(二〇一六)六条。
- (83) 王・前掲注(59)・二十頁。
- (84) 以下は、筆者が吉林省の各区設市で制定されている地方性法規で行った分析であるが、「長春市都市再開發管理條例」と「吉林省都市再開發條例」の条文のうち、重複する内容は五五%であり、「吉林市都市再開發管理條例」は、「吉林省都市再開發條例」と三二%の内容が重複している。また、「長春市障害者保障條例」は、「中国障害者保障法」と四一%の条文が同じ内容である。これらの内容を詳細に検討すると、第一章総則の部分は、ほぼそのまま写されている。総則以外の部分の中、

重複している条文は、国家の法律や省の条例の一つの条文をいくつかの条文にわけたり、逆にいくつかの条文を一つにした
りすることで、巧妙にコピーしている。

(85) 王・前掲注(32)・四二頁。

李 侑娜(り)

ゆうな

所属・現職

慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴

慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会

憲法理論研究会

専攻領域

憲法

主要著作

「韓国における条例制定権の現状及び拡大可能性」『法学政治学論究』第
一一九号(二〇一八年)

「日本における条例制定権の限界及び拡大可能性——地方分権改革を中
心に」『日本法研究』第四号(二〇一八年)

「中国民族自治地方の立法変通権に関する一考察——変通権行使の活性
化に向けて」『法学政治学論究』第一二二号(二〇一九年)