

研 究

中国行政監察史論（1993年-1997年）

On the History of Administrative Supervision in China: 1993-1997

通 山 昭 治*

目 次

- 序——中国行政監察と規律委・組機構
- 一 中国行政監察における派出機構
- 二 「合署辦公」下の中国行政監察
- 小結——中国「行政監察法」の制定

序——中国行政監察と規律委・組機構

中国共産党（以下「党」や「中共」という）の規律検査（以下「規検」ともいう）機構としては、党の執政空間からみて中華人民共和国（以下「中国」という）の行政区画別（直系）の垂直的につらなる中央および地方各級の規律検査委員会（以下「規律委」という）機構がある。そして前稿では、その直系の規律委機構とそれが派出元となってその他の党組織や国家行政部門等（派出先）に派出駐在（出向）させた傍系の規律組機構の二種類に分けた¹⁾。本研究では両者を総括して、党の「規律委・組機構」という。

一方でそれとほぼかさなる国家行政の執政空間において、党の「規律委・組機構」におかれてそれと一部で重複しつつ、国家行政部門等の派出

* 所員・中央大学法学部教授

1) 拙稿「中国行政監察史論（1986年-1993年）」（『比較法雑誌』第53巻第3号，2019年12月，日本比較法研究所，以下「前稿」という），195-225頁。

先を含め、あとをおうようにほぼ行政区画ごとに置かれる直系の行政監察機関（派出元）とその傍系の派出機構（派出先）が設置され始めた。そのやさきの1987年以降、「党政分離」の理想的な試みが党と国家行政の執政空間をやや分断するかのように一時的に実施に移された。

そこでは、さきに国家行政部門等にも設置されていた党の規律組機構の廃止が国家行政機関等の党組の廃止とともに政治改革の名のもとに一時的にすすめられた。限界はあるものの、それは党による行政にたいする直接的な介入の部分的な抑制の試みであり、つまりその限りで中国行政監察の（党からの一定程度の）自立化の試みでもあった。

しかしながら、1989年の第2次天安門事件後における「逆コース」（民主よりも独裁、計画よりも市場という錯綜した「逆説」）のもとで、いちやく傍系の規律組機構の復活が党組等の復活につづいて朝令暮改的になされた。かくして、中国行政監察の自立化の試み自体は混乱のなかで中断を余儀なくされたのであった。

さらに本研究の守備範囲の起点でもある社会主義的市場経済化がすでに始まった1993年にはのちにみるように、党の中央規律委と監察部の対等ではない非対称性をおびた「合署辦公」（2つの看板・1つの機構）（「中国行政監察の原点その5」）があまねく実施に移された。そして、中国行政監察の自立化の試みはあえなく挫折をみた。さらにこれまで黨員である公務員等の行政規律違反および党の規律違反（以下「黨員公務員等の規律違反」という）の処理そのものは、前稿でみた行政規律監察の「事前処理化」²⁾や党の規律検査と行政規律監察の「同時処理化」³⁾と推移するなかで、党政「合署」による両者の実質的な「同時処理化」が画一的にすすめられることになった。

しかしながら結局、この非対称性をおびた「合署辦公」の実施自体は、党の統一指導をつうじて、政治改革の不徹底のままでの大胆な市場経済化

2) 前稿、210頁。

3) 同上、221頁。

に当然ともなう腐敗にたいする鬭争の強化の一環として行われた⁴⁾。いわば「党の規律検査の最厳格性」（「鉄の規律」ならぬ「竹の規律」）のもとで、党員公務員等の重大な規律違反にたいする党の規律検査の「事前処理化」⁵⁾と行政規律監察の「事後処理化」⁶⁾が形式的にすすむことになった。

他方で、民主や市場に対応した新式の行政訴訟をはじめ、行政不服審査等の諸制度が徐々に整備され始め、それにつれて相対的に低下したその存在理由があらためて問われることとなった。そうしたなかで、行政法執行の監察等をも包摂しつつ、独裁や計画に対応した旧式の行政規律監察自体の存在理由をあらたに補強することが中国の行政監察にとっての「合署辦公」の目的の1つ（「党の威を借る」）となった。

一方で、党の規律検査にとってのその存在理由は、「党政合一」である正式の吸収合併（狭義の合併）をとりあえずさげつつも⁷⁾、とくに重大問

-
- 4) ちなみに、李曉明・芮国強主編『国家監察学原理』（2019年6月第1版、法律出版社、以下『原理』という）によると、「1993年に、われわれの党は反腐敗鬭争の情勢が依然としてきびしいという判断を下し」、「合署辦公」を決定したとする（214頁）。
 - 5) たとえば、復活した国家行政機関党組の書記等の職務停止が先行し、つづいて党籍剝奪などがなされたのちに、停職や免職等の行政規律処分などがつづく（「双開」＝「2つの資格・職務の解除」）。
 - 6) たとえば、党の規律処分ののちに、その似姿にそった行政規律処分がかさねてなされ、場合によってはそれと前後してその選出母体である人民代表大会とその常務委による市長などの国家行政機関の指導的職務の解除が正式になされる。
 - 7) ちなみに、中央機構編制委員会辦公室・本書編写組編『中国行政改革大趨勢—行政管理体制和機構改革』（1994年3月第二次印刷、經濟科学出版社）の「完善我国行政監督的思考」（184-189頁）によれば、いわば広義の合併として、こう総括している。つまり、「党の規律と行政規律の監督部門の合併は、国家行政機関における党の規律検査と行政監察機構の2つをあわせて1つにする、すなわちワンセットの事務機構と2つの職能を設けること」であり、広義の「合併の方式において依然として2つの看板をかけることを考慮でき」、広義の「合併後の新しい機構は2つの部門の単純な総和ではなく、系統の方法に応じて職能を新規に配置すべきであり、『一足す一は二よりも大き』く、当該機構

題において党の事前介入を円滑に可能にする党の規律検査の「事前処理化」という内部的な手順の優先順位（いわば党の規律検査の「最厳格性」とそのゆらぎの防止）が確認されることであった。つまりそれはまた行政規律監察との上記のような一定のすみ分けを党政「合署」という形で（2つの看板をさしあたり残しながら）2つの独立した組織間の移送という形ではなく、1つの組織内の手順という時間差（実質的には「同時処理化」）として定型化するためであった。

なお、本研究で中心的にとりあげる傍系の行政監察の派出（出先）機構（ひいては「合署辦公」後の規検監察派出機構）等の問題が重要となった。というのも、後述のように出先の行政監察業務の指導（原文は強制力をともなう「領導」、とくにことわらない限り以下同じ）関係においては、いちはやく先駆的に当時の「党政分離」の波によって派出先の行政機関や部門による水平指導を従としつつ、派出元の行政監察機構による垂直指導を主とすることが部分的に強調されていたからである。

その限りで行政や党組織にたいするチェックにおいては、その級の派出先の行政（政府や部門）による地方保護主義をもうみかねない（その級の党委の統一指導ともかさなりうる）水平的な指導からの自立化の試みがみられた。そして本研究でみるように、ここでそれは行政監察系統の派出機構における垂直指導の強調という形で理想的な「党政分離」から区別された中庸的な「党政分業」のもとで不十分ながら実施に移されたのである。

しかしながら、前稿でみたその級の党組織からの自立化の試み（以下「党からの自立」という）であろうと、本研究でみるその級のその他の行政機関からの自立化の試み（以下「その他の行政からの自立」という）であろうと、いずれにせよ、「党政分離」の挫折後における「逆コース」のもとでは、党による人事権の一貫した掌握などにもより、また地方保護主義等の存在もくわわり、現実的な「党政分業」のもとで、そもそもその独

は国家行政機関の内部監督における最高レベルの総合および協議調整機構である」としている（187頁）。

自の意思決定の実効性にはおのずから限界があった。さらにそれにくわえて、「合署辦公」の実施後は「中国行政監察の形骸化」などが危惧された。

そこで本研究ではまず第一節で、派出先のいわば「のど元」につきつけられた行政監察の派出駐在機構の指導関係の先駆性について確認したのちに、ついで第二節で党の「規律委・組機構」と行政監察機構（その派出機構を含む）の「合署辦公」の本丸にせまったうえで、1997年「行政監察法」の制定につなげてゆきたいと考える。

一 中国行政監察における派出機構

さて前稿の復習になるが、第2次天安門事件後に制定された「合署辦公」実施以前の1990年「行政監察条例」⁸⁾第2条では、監察機関＝「人民政府が監察の職能を行使する専門機構」と位置づけ（「中国行政監察の原点その1」）、「中国行政監察の原点その3」として、「行政機関等」とそれが任命するその他の要員が国家の法律、法規、政策等の執行状況および違法規律違反行為にたいする監察を担当するとされた。

また旧「条例」第3条では、「監察機関はその級の人民政府および上級の監察機関にたいして責任を負い、あわせて業務を報告し、監察業務は上級の監察機関の指導を受ける」として、監察業務にたいする垂直指導にかんする補足的な特記事項を含む、二重指導原則（以下「特記事項つきの二重指導その1」という＝「中国行政監察の原点その2」）をもともと定めていた。

さらに、旧「条例」第4条では、「監察機関は国家の法律、法規および

8) 「中華人民共和國行政監察条例」（1990年11月23日に國務院第72回常務會議で採択、1990年12月9日發布、以下旧「条例」という）、中華人民共和國監察部編『中国監察年鑑（1987-1991）』、（1993年1月第1版、中国政法大学出版社、以下『年鑑』その1という、5-8頁）、江必新主編『行政監察法実用全書』（1997年10月第1版、人民法院出版社、以下『全書』という）、611-617頁。なお本研究では、個々の条文の出所は省略する。

政策にしたがい、独立して職権を行使し、その他の行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない」とされた（「中国行政監察の原点その4」）。

つまり、そこでの行政監察は「特記事項つきの二重指導」のもとでの「その他の行政機関」等からの独立（つまり、一定の独自の意思決定が確保されるという意味での「その他の行政からの自立」）にとどまる。とはいえ「合署辦公」以前ということもあってか、やはり「独立」（本研究では上記の意味での「自立」という）という文言が使用されていた。

さてとくに本節で重要なのが、旧「条例」第9条である。そこでは、「監察機関は業務の必要にもとづき、一定の地区、政府部門および単位において」派出監察機構または派出監察要員（以下「派出機構等」という）を設置することができ、監察機関の派出機構等は、「それを派出した機関の要請にもとづき、監察の職責を履行する」とされた。

なおここでの「派出機構等」と区別して、本研究では、直系で垂直的に配列された国务院の監察部や各級地方人民政府の監察機関を、（派出元の）広義の内設監察機構とよぶことにする。一方で傍系の派出先の地区・政府部門単位における「派出機構等」を便宜的に派出駐在型と内設型に区分し、そのうち後者を（派出先の）狭義の内設監察機構とよぶことにする。

ここで本研究の中心テーマの1つである「派出（出先）監察機関」⁹⁾についてはさらに、旧「条例」第10条第2項の規定が重要である。つまりそこでは、「監察機関の派出監察機構の責任者または派出された監察要員はそれを派出した機関が任免し、配転するが、ただし駐在する地区または部門の意見を事前に徴し求めなければならない」とされる。ここでは、派出元の人事権と派出先の意見表明権という役割分担の存在が確認できる。

時期的にかなりさかのぼるが、まず「派出機構等」にかかわっては、「党政分離」が実施された1988年6月段階の監察部・人事部の「監察部派

9) 『全書』によれば、監察部は国家計画委をはじめ、33の部門に派出駐在監察局を、国家科学委をはじめ、13の部門に監察専員事務室をそれぞれ設置するほか、地方各級監察機関は若干の政府部門に派出監察機構を設置するとされる（10頁）。

出監察機構の人員編成にかんする通知」¹⁰⁾が示唆的であろう。というのも当時の理想的な「党政分離」のもとに、党の規律検査組が取り消され始める一方で、陸続と傍系のこの「派出機構等」が設置され始めたのがこの時期の特徴であったからである。そしてそれは、1988年5月の「監察部が派出機構を設置することにかんする國務院の回訓」¹¹⁾の精神にもとづき、「ここに監察部派出機構の人員編成・定員配分等の関係事項を」通知する¹²⁾というものであった。

ついで、同年の監察部の「監察部派出機構の指導体制および関連業務関係にかんするいくつかの意見」（以下「1988年意見」という）がわけても重要である。そこでは、1.「派出機構の指導体制」についてはやはり二重指導原則が基本的に採用されていた。すなわち、「派出監察局および監察專員事務室は監察部および駐在する部（委・局）の二重指導を受け、監察部の派出機構であるとともに、駐在する部（委・局）が内部行政監察業務に責任を負う職能部門でもある」としてその組織上の二重性（事実上の部委間の「合署辦公」化）が想定されていた。つまり、ここではそもそも、二重指導を受ける「派出監察局」等は、「監察部の派出機構」でありながら、駐在する部門の「内部行政監察職能部門」（つまり、狭義の内設監察機構）というたがいに矛盾する二面性を看板の掲げ方とともにおびて

10) 「監察部、人事部關於監察部派出監察機構人員編制的通知」（監發〔1988〕23号、1988年6月3日）（『年鑑』その1）、521頁。なお、「監察部派出監察機構人員編制名額分配表（共585名）」、「部分國務院直屬機構、事業單位及全国性經濟組織內設監察機構簡介」、「地方監察機關簡介」（522-837頁）などもある。ちなみに、585名の定員の内訳は、33の派出監察局に522名、13の派出監察專員事務室に63名となっている。しかしこの時点では定員管理はかなりルーズであり、前者の局は定員にみたないが、後者の室は定員を大幅にこえているので、全体の定員もオーバーしている（同上、522頁）。

11) 「國務院關於監察部設置派出機構的批復」（国函〔1988〕79号、1988年5月19日）（同上、521頁）。

12) 同上。なお通知については、「監察部關於轉發〈國務院關於監察部設置派出機構的批復〉的通知」（監發〔1988〕22号、1988年6月6日）（同上、520頁）もあわせて参照願いたい。

いたのである。次節でみるように、この二重の性質は「合署辦公」後の規
検・監察機構の派出駐在型または内設型の2つのタイプにそれぞれ対応す
るものである。この段階ではやくも重要な「監察業務活動は監察部の指導
を主と」する（垂直指導を主とする）一方で、「日常業務は駐在する部門
の指導を受け、派出機構の設置、合併および取り消しは監察部と駐在する
部門の協議をへ」ることなど¹³⁾が示されていた。つまり日常業務以外の監
察業務においては監察部の垂直指導を主とするという前提（以下「（監察
業務における垂直指導を主とするという）特記事項つきの二重指導その
2」という）のもとでの派出機構の合併等を含む組織業務における「監察
部と駐在する部門の協議」などがいちはやく強調されていたのである。

そしてこのあとには、2.「監察対象」や3.「任務および職責の範
囲」¹⁴⁾がつづく。

一方で、4.「派出機構と監察部の業務関係」では、①「派出機構は監
察部の指示、決議および規定を真剣に貫徹執行し、監察部が手交して処理
させるもろもろの業務上の任務を完成させる必要があり、重大な問題につ
いては」監察部への請訓報告が求められた。ここでは「重大問題」を含
め、派出機構からの請訓報告にたいする回訓を含む監察部の垂直指導が優
先されたことが「主とする」意味であろう。②「派出機構の業務上の活動
は監察部の関係のある業務局が帰属分野別（原文は「帰口」）に連携し、
総合し協議調整」し、③「事件の調査処理業務の原則で分級管理を行
う」¹⁵⁾などとされた。

なお、5.「派出機構と駐在する部門の業務関係」がつづく¹⁶⁾。

他方でとくに、6.「派出機構と地方監察機関および対象分野別（原文
は「対口」）の系統の監察機構の業務関係」が重要であろう。そこでは、

13) 監察部「關於監察部派出機構的領導体制及有關工作關係的幾點意見」（1988
年10月24日），『全書』，842-844頁（842頁）。

14) 同上，842-843頁。

15) 同上。

16) 同上，843-844頁。

①「派出機構は国家監察部を代表して監察権を行使し、各級地方監察機関およびその派出機構は積極的にそれと協力して業務をくり広げるべきである」とされた。またそれと同時に、②「派出機構と地方の対象分野別の系統の監察機構の関係」については以下のとおりである。すなわち、「地方政府の所属の庁・局における業務活動は、地方監察庁・局の指導を主とし、監察部の派出機構は必要な『指導』（原文は「領導」ではなく「指導」）を行うことができ、「中央直属の企業事業単位または中央部門の指導を主とする単位における監察機構の業務活動は、派出機構の指導を主とし、地方監察庁・局はそれにたいして必要な『指導』および協議調整を行う」¹⁷⁾とされる。

つまりここで、地方政府所属部門にたいしては広義の内設監察機構自身の指導が主であり、派出機構のそれは従（たんなる「指導」）である。一方で中央直属単位にたいするときは逆に派出機構の指導が主となり、広義のそれはたんなる「指導」と協議調整に専念するというすみ分けがすでになされていた。

二 「合署辦公」下の中国行政監察

1) 「合署辦公」の「4つの要請」と「尉健行講話」

さてここで1年前からになるが、1992年における「監察業務」の概要（以下「1992年監察」という）にみられる当時の「合署辦公」の原型をはじめを確認しておこう。そこでは、当時において想定された監察規檢の「合署辦公」の「3つの要請」（3本柱）が、すでに型どおり指摘されていた。つまりそれらは、①党中央と各級党委の統一指導（党の系列の指導）のもとにおける党の規律検査と行政監察の2つの職能のいっそうの強化（以下「2つの職能」の強化という、つまり、党の統一指導＝党の規律検査の「最厳格性」の確保とそのゆらぎの防止）のもとでの両者の実質的な

17) 同上、844頁。

「同時処理化」＝「要請その1」（1本目の柱），②「国务院および各級政府による行政監察業務にたいする（政府系統の水平的な）「指導」（原文も「指導）」の引き続いての強化，各級監察機関の指導グループの業務における政府にたいする負責（水平「指導」重視の「二重」指導による行政監察の形骸化の政府内部での防止＝「要請その2」（2本目の柱）＝「中国行政監察の原点その2」），③「業務における不必要な交叉および重複」の回避や機構・要員の精鋭簡素化＝スリム化・軽量化（「要請その3」（3本目の柱）である¹⁸⁾。

まず①では，2つの看板をもつとはいえ，1つの機関であれば，2つの職能（二刀流）を同時に行うことには物理的に困難があろう。そこには，党の規律検査の1つの職能のみの強化（逆にいうと，行政監察の形骸化）に陥らないか，そもそも「2つの職能」の強化は可能かといった危惧（自己矛盾を含む「要請その1」と「要請その2」の矛盾）がある。その懸念を払拭するには，とりわけ，「重大問題」にかんする行政規律監察と党の規律検査の「同時処理化」という党の規律検査の「最厳格性」による一本化（すみ分け）が党員公務員等の重大な規律違反にとっては大前提となる。

また①の党の統一指導にくわえて，②では，政府の行政監察業務にたいする「指導」とされ，そこでは強制力をともなう「領導」ではないたんなる「指導」の強化であって，水平「領導」化まではなされていない。つまり，のちにみる国家行政監察系統の垂直指導を主とすることに限定することで，かえってその国家行政系統にとどまらない党政における「二重指導」の変種¹⁹⁾がうまれる可能性をそもそも秘めていたのである（「要請そ

18) 「監察工作」（中国法律年鑑編輯部『中国法律年鑑（1993）』，1993年10月第一版，中国法律年鑑社，以下『法律年鑑』という），151-154頁（153頁）。

19) 『原理』によると，現行の「国家監察機関の二重指導体制」では，統一指導として「中国共産党が国家監察機関にたいする第一重の指導であり」（「監察機関はかならず共産党の指導を受け入れなければなら」ず），「下級の監察機関にたいする上級の監察機関の指導は第二重の形式における指導である」（垂直

の1・その2」の共存のための「中国行政監察の原点その2」の変質）。

そのほか②では、カギとなる「各級監察機関の指導グループ」の活性化（「要請その2」）にかかわって、とくに中央の監察部では、つぎの4つの点が前提とされた。すなわち、i 監察部における「部長事務会制度」の保留（「要請その2」）、ii 「重大問題」にたいする中央規律委常務委員の集団的な討論による決定（「要請その1」）、iii 「その他の問題」にたいする部長・副部长および部長事務会による規定および職権の範囲に応じた処理（「要請その2」）が重要であるとされる。またiv 第2次天安門事件後における副職の一部をになうはずの「民主党派および無党派人士」による監察部と各級監察機関の指導的職務担当制度の引き続いての断固たる執行や条件にもとづいた職務就任の人数の一步一步の増加をめざすとされ、とくに、「副部长およびその他の非党幹部は分業に応じて各種の行政監察事務を処理する権限を有する」²⁰⁾とされている点（以下「民主党派等の指導的職務担当の増加など」の多党協力のシンボルづくり²¹⁾を「要請その4」

指導）とされる（234頁）一方で、「国家監察機関と規律検査部門の『合署辦公』のシステムはそれが必然的に中国共産党の実際の指導を受け入れることを決定している」（21頁）とする。

20) 『法律年鑑』、153頁。また、「各省、区、市のレベルの監察規程機関は1993年3月以前に全部『合署辦公』を緒につけ、地区（市）・県レベルでは1993年上半年に合署業務を完成させる」とする（同頁）。ちなみに、「中共中央關於堅持和完善中国共産党領導的多党合作和政治協商制度的意見」（1989年12月30日）（中共中央辦公厅法規局編『中央党内法規和規範性文件彙編（1949年10月-2016年12月）』上冊、2017年8月、法律出版社、178-182頁）の「三、民主党派メンバー・無党派人士を推薦し、各級政府および司法機関の指導的職務を担当させる」という個所（180-181頁）で、「条件に合致し、そして専門的な知識を有する一群の民主党派メンバー・無党派人士を招請して、特約監察員・検査員・会計検査員および教育監督指導員等を担当させる」とされた（181頁、『原理』、333頁）。なお「監察部聘請特邀監察員辦法」（『全書』、867-869頁）などもある。

21) ちなみに、1988年から1993年までの第1期と1993年からの2期目の監察部副部长に馮梯雲（中国民主建国会）が就任している（中共中央統一戦線工作部『当代中国的統一戦線』下冊、1996年11月第1版、当代中国出版社、619頁、

〔4本目の柱〕という）はとくに示唆的であろう。

ただし、あえて本研究で独自に追加したこの「要請その4」による増員自体は「要請その3」による減員とあきらかに矛盾する。とくに、副職である副局長²²⁾などの定員（若干名等）はともかく、民主党派等の抜擢には少なくとも複数の実数確保が必要であろう。

つぎにここで、再建後の初代監察部部长・同党组書記（当時は中央規律委常務委員・同書記を兼務）の「尉健行講話」（1993年1月13日）²³⁾にふれておこう。

ここでは、『合署辦公』は規検監察業務にたいする各級党委の統一指導に有利であり、「2つの職能」の強化がめざされ、合署以後の各級規律委の指導力の充実、「規検監察の隊列、とくに基幹的な力」の増加、「業務範囲・職能」の拡大、「権力・手段」の増加²⁴⁾をこの時点でもっぱら党の目線から自画自賛しているのである。

さらに尉みずから、まず「合署辦公」にかんする「認識の問題」で、それ以前の「わが国の党政監督システムが分離した枠組み」の欠陥としてあげている点が前述の「要請その3」である「交叉および重複」の問題にとくに集中している点には注意を要しよう。つまり、それは「たとえば、重複調査・重複確認調査、重複検査および事務機構の重複設置といった問

621頁、631-632頁）。

22) たとえば、山西省人事局・遠城地区人事局編著『県級党政機関職位規範』（1991年5月第1版、中国人事出版社）の「監察局職位規範」（253-257頁）の「三. 職務就任条件」（255-257頁）では、局長の「品德要求」には、「政治において党中央との一致を保持することができる」（255頁）ことがあげられているが、副局長にはそのくだりはない（256頁）。

23) 「尉健行同志在紀委書記監察庁（局）長会議上の講話」（1993年1月13日）（中華人民共和國監察部編『中国監察年鑑（1992年-1997年巻）』（上冊）（下冊），2007年10月第1版、中国方正出版社、以下『年鑑』その2上・下という）（『年鑑』その2上），60-68頁。なお、「今回の会議は中央規律委・監察部の『合署辦公』後招集開催された最初の全国的な会議である」という（60頁）。

24) 同上，60-61頁。

題」（業務や機構のスリム化・軽量化の必要性）の一連の存在である。そして事件処理における問題としては、「ときには責任をたがいに押しつけあい、はては責任を負う者がいないという現象」の発生、「行政機関勤務員、とくに党員の指導的幹部にたいして行政規律・党の規律の処分を行うさいに、手続においてときには協議調整を欠」き、「監督機関の全般的な役割を発揮させるのに不利である」点などがそれぞれ指摘されていた。なおこれらの解決のために、「狭義の合併」のほうがすっきりするわけだが、むしろ「合署辦公」によって、「新たな情勢に適應させるために」、「2つの職能」の強化（「要請その1」）による合力の形成（実質的な一本化＝広義の合併）が図られたのである²⁵⁾。

はたしてそこでの討論においては以下の疑問点がすでに提起されていた。重複をいとわずにみると、すなわち、①党政「合署以後、行政監察職能を引き続き保持し、そして強化できるのか」、②「各級政府は監察機関にたいする指導を引き続き強化できるのか」という2つの問題が提起された。具体的には、「監督の対象において党内と党外の差異が存在するばかりでなく、党の規律・行政規律処分のより所と手続における差異もあるばかりか、さらに業務上の任務・権力・手段および業務手続などの面も含まれ」、いわば「党内法規」と国法という「異なるきまり」²⁶⁾がそれぞれ存在する（「党の規律検査の似姿としての行政監察」化の徹底の必要性）。また、「非党の同志が監察機関の指導的職務を担当することについてだけい」と、行政監察職能の保持・強化には、「この種の制度を引き続き堅持することも含まれる」（多党協力のシンボルづくり＝「要請その4」）として、党政「合署後、われわれは機構の設置、分業および業務体制等の面で条件を創造することによって、非党の同志が職をもち、それに権限をもたせ、監察機関で思い切って大胆に活動させなければならない」²⁷⁾という点がとくに強調されている。

25) 同上、61頁。

26) 同上。

27) 同上、61-62頁。

なお尉は他方で、「合署以後、各級政府の指導的同志が監察業務にたいする指導を引き続き強化するばかりでなく、同時にさらに主導的にふるまって、業務の成果で政府の指導的同志のわれわれにたいする指導と支持を獲得することが必要である」²⁸⁾として、「その他の行政からの自立」のための「各級政府」本体の「指導と支持」の獲得の必要性をも力説しているのである。

2) 「合署辦公」の「3本の矢」と「尉健行報告」

ここで、1993年に出された「合署辦公」関連の一連の3つの通知文書(いわば「3本の矢」)を時系列にとりあげて、この段階におけるその原型の輪郭を前述の「4つの要請」等をふまえつつ基本的につかんでおく。

まず一の矢は「中央規律委、監察部の『中央規律委、監察部機関の「合署辦公」および機構設置に関係のある問題にかんする請訓』を承認し転送する中共中央・國務院の通知」(1993年2月22日)²⁹⁾である。

そこでは、上記の「請訓」(1993年1月7日)³⁰⁾がその嚆矢としてとりわけ重要である。

この「請訓」でははじめに、1. 「中央規律委、監察部機関『合署辦公』の機構の設置」における具体的な対応(「要請その3」等)がそれぞれ示された³¹⁾。

つまり、職能が互いに近い部門の合併、職能の異なる部門の保留、薄弱な部門の強化という原則(「要請その3」)ののりとした、具体的な機構の

28) 同上、62頁。

29) 「中共中央 國務院批轉中央紀委、監察部《關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置有關問題的請示》的通知」(中發〔1993〕4号、1993年2月22日、以下「1993年請訓通知」という)(『年鑑』その2下)、1404-1405頁および総顧問 曹慶沢・主編 彭勃『中華監察執紀執法大典』(2002年1月第1版、中国方正出版社、第4巻、以下『大典』4という)、379-381頁。

30) 「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置有關問題的請示」(中共中央紀委 監察部、1993年1月7日)、(『年鑑』その2下)、1405-1407頁。

31) 同上、1406頁。

設置は以下のとおりである。すなわち、①「2つの機関がもともと有する13の規検室，監察司組」を中央レベルでは「同時処理化」のための「9つの規検監察室」に改組した（そのうち，5つの室が「中央および国家機関の規検監察業務」，4つの室が地方のそれを分担して管理する）。②17の総合部門の合併により，事務庁等の10部門に改組した。③監察総合室等の4つの室の新設を行った³²⁾などであった。

そしてついで，2.「いくつかの関係のある問題およびその意見」が7点にわたって総合的に列挙されている³³⁾点が重要であろう。

その一部をみると，以下のものである。すなわち，①「合署後の中央規律委」による「2つの職能」の履行，「規検・監察の2つの任務」の完成，党中央にたいする全面的な負責（「要請その1」），②「憲法の規定に照らし，合署後の監察部は依然として政府の系列に属し，引き続き国务院の指導（原文は「領導」，以下同じ）のもとに業務を行」い（「要請その2」），「監察部にはもはや党组を設置」せず（たんなる国家行政機関ではない党の政治的機関の一部への変質のきざし），③「民主党派および無党派人士が監察部および各級監察機関の指導的職務を担当する制度」の引き続いての堅持執行と条件にもとづいた職務就任人数の漸増（多党協力のシンボルづくり＝「要請その4」），④「省，地区（市），県および中央国家機関の規検・監察機関の『合署辦公』問題は，中央規律委と監察部の『合署辦公』の原則精神に照らし配置を行」う³⁴⁾などであった。

①「要請その1・その2」にかかわって，「中央規律委常務委員には，監察部の指導的職務をまだ担当していない常務委員が含まれ，いずれも部門の行政監察業務を処理し分担管理する権限を有する」とされた。また，②党组を置かない「監察部の党員の部長・副部长はすでに中央規律委常務委に入っているものであり，常務委の統一的な分業のもとで業務を行」い，「政府の系列」に属するとはいえ，もはや純粋な国家行政機関ではない監

32) 同上。

33) 同上，1406-1407頁。

34) 同上。

察部の党組の廃止や「部長事務会制度」の保留を前提に、「重大問題は中央規律委常務委員の集団討論で決定する」とされた。なお、重大でない一般的な「その他の問題は部長・副部長および部長事務会が」処理する³⁵⁾とされた。ここでは、「重大問題」と一般的な「その他の問題」の区別が重要であろう。

以上がかなり網羅的な「7つの問題・意見」の一部である。とくにここでも、単純な合併とは異なり、①と②の矛盾した関係や③の形骸化と活性化・強化の矛盾した二面性などがやはり想定される。なお、②では、「1992年監察」にみられた国务院等の「指導」からみれば、その「領導」が復活した点は特筆に値する。③は統一戦線政策の問題でもある。

つぎに二の矢として、「『合署後の監察部が業務をくり広げることにかんする若干の意見(試行)』の印刷発布にかんする中共中央規律委事務庁の通知」(1993年4月2日)³⁶⁾がかさねて放たれた。

ここでその「若干の意見(試行)」(1993年3月12日)³⁷⁾によれば、①「中央規律委常務委の統一指導(原文は「領導」)」の堅持、「重大な問題にたいする請訓報告」の強化(党の規律検査の「最厳格性」の確保＝「要請その1」)、②「監察部の部長事務会制度」の健全化、職責の真剣な履行(「要請その2」)、③業務の積極的で主導的な展開、行政監察職能の強化(行政監察の形骸化の克服の試み＝「要請その2」)が「3つの重点」としてそれぞれ型どおりくり返し提起されている³⁸⁾。

つまり、①でも、「合署後の中央規律委」は「2つの職能」の履行や、規検・監察の2つの任務の完成において、「党中央にたいして全面的に責任を負う」とされ、中央レベルでは、「このために、監察部部长・副部长

35) 同上, 1406頁。

36) 「中共中央紀委辦公庁關於印發《關於合署後的監察部開展工作的若干意見(試行)》的通知」(中紀庁〔1993〕6号, 1993年4月2日), 同上, 555頁。

37) 「關於合署後的監察部開展工作的若干意見(試行)」(1993年3月12日に中央規律委第18回常務委員會議で討論のうえ採択), 同上, 555-557頁。

38) 同上, 556-557頁。

は定められた職権範囲に忠じて、業務を行う必要があるとともに、また重大問題の請訓報告を強化する必要もある」³⁹⁾とされた。ここでも、党中央にたいする全面的な負責と監察部による請訓報告の強化（「要請その1」）が強調されている。

なおそのなかでとくに、6つの事項を列挙して「監察部部長の同意または部長事務会の討論をへたのちに、中央規律委常務委に手交して審議する」⁴⁰⁾とされた。

②ではやはり、前述の「民主党派および無党派人士が監察部および各級監察機関の指導的職務を担当する制度」の引き続いての堅持執行と条件にもとづいた職務就任人数の漸増（多党協力のシンボルづくり＝「要請その4」）こそがその健全化のカギとなると考えるが、毎週1回招集開催され、10をこえる諸問題を討論するとされる「部長事務会」が重要であり、③では、行政監察機関の職能の強化という「14回党大会の要求に照らし」た8つの事項がとりあえず示された⁴¹⁾わけである。

ちなみに、中央規律委常務委員・同書記の尉健行がふたたび第14期中共中央規律委第2回総会（1993年8月20日）において業務報告⁴²⁾を行った。

それによればまず、「反腐败闘争の情勢は厳しい」としたうえで、①「重大事件・重要事件が上昇の勢いを呈」し、②「権力で私腹を肥やす消極的な腐敗現象が横行・蔓延」し、③「奢侈贅沢の風がますます強烈にな」り、④「市場経済を發展させるという旗をかかげ、政策法規の不完全な隙間に乗じて暴利を貪るという問題がたえず発生」し、⑤「地方保護主

39) 同上、556頁。

40) 同上。

41) 同上、556-557頁。

42) 「適応新形势 深入反腐败 為全面貫徹党的基本路線服務—尉健行同志在中共中央紀律檢查委員會第二次全体會議上的工作報告」（1993年8月20日）（中央紀委辦公室・中央紀委研究室編『党的十四大以来中共中央紀律檢查委員會歷次全会工作報告彙編』，2017年2月第2版，中国方正出版社，以下『彙編』という）、20-38頁。

義が消極的な腐敗現象を隠蔽し、そして助長した」⁴³⁾とされる。

そして、「目下、県以上の地方各級規検監察機関の合署の任務は基本的に完成し、あらたな運行メカニズムはまさに樹立され、かつ一步一步完全なものになりつつある」とし、とくに「党委の統一指導に便利であるとともに、監察機関が引き続き政府にたいして責任を負うという業務手続および制度ならびに政府の各部門」との連携強化の制度ややり方のいっそうの樹立と完全化が、「2つの職能」の強化につながる⁴⁴⁾とかさねて尉は指摘し（「要請その1・その2」）、それが党の統一指導と政府の水平指導という党政の「二重」指導（「中国行政監察の原点その2」の形骸化）の可能性がすでにみられる点には注意を要しよう。

さらに最後に三の矢として、中共中央規律委・監察部の「合署業務を処理し遂げるなかで関係のある問題にかんする通知」（1993年10月16日）がようやくここでの問題の急所を射止めている。それによれば、「合署業務」実施直後における「若干の問題」の例として、①認識の明確性の欠如（「弊害その1」）、②組織上の不健全（「弊害その2」）、③職責の区分の不明確さ（「弊害その3」）が根源的な「3つの弊害」としてそれぞれ指摘されている⁴⁵⁾点が示唆的である。

①思想上の問題にくわえ、実際の業務における行政監察の職能や行政監察の指導グループの役割発揮にたいする軽視がそれぞれ指摘され、②では、精鋭・簡素化（「要請その3」）の影響か、「ある行政監察の指導グループにはただひとりの正職がいるだけか、またはひとりの正職とひとりの副職がいるだけで、庁（局）長事務会を開くすべがなく、ある地域でははては監察庁（局）事務会を取り消し、正常な業務に影響を与えて」おり、③「合署したけれども、業務は規律委常務委が統一的に手配すればよいと

43) 同上、23-24頁。

44) 同上、37頁。

45) 中共中央規律委・監察部「關於处理好合署工作中有關問題的通知」（中紀發〔1993〕12号、1993年10月16日）（『年鑑』その2上）、554-555頁（554頁）。

され、監察庁（局）事務会はかならずしも開かれなくなった⁴⁶⁾という。

ここでも「行政監察の職能」やその指導グループ、事務（処理）会などの独自の意思決定を行うはずの行政監察のもっとも根幹となる部分での形骸化（「規律委常務委」の万能化による事実上の「狭義の合併」化）そのものがつよく懸念されていたのである。とくに、②と③は、行政監察職能の強化や民主党派等の共産党にたいする監視機能の活用にとっても障害とならざるをえない。

なお、本研究では、前述の正の「4つの要請」や「3つの重点」を十分に発揮し実現できないことで、以上の負の「3つの弊害」（さらには前述の網羅的な「7つの問題・意見」）を十分に克服し解決し生かすことができないさまざまな負の状態や傾向性を「中国行政監察の形骸化その1」（つまり「合署辦公」自体の形骸化＝事実上の「狭義の合併」化）という。

これらの「3つの弊害」にたいする「4つの解決策」（「要請その2」等）としてさしあたり、①思想認識のいっそうの統一、②監察庁（局）事務会制度の堅持と完全化、③「行政監察業務にたいする指導（原文は「領導」）」の強化、④「新体制下で行政監察の指導グループの役割を發揮させる業務上の道筋を真剣に探索する」⁴⁷⁾ことが型どおり指摘されたのである。

3) 「合署辦公」の派出駐在型・内設型と「曹慶沢報告」

時期的に少し前後するが、1992年に監察部の「『中華人民共和國行政監察条例』を執行する若干の問題にかんする解答」が出された。すなわち、

1. 「監察対象の範囲の問題にかんして」は、「被選挙・任命行政機関勤務

46) 同上、554頁。

47) 同上、554-555頁。なお、「把握大局 再接再励 努力取得反腐敗闘争新成效－尉健行同志在中共中央紀律検査委員会第八次全体会議上的工作報告」（1997年1月27日）（『彙編』、128-146頁）では、「重大事件・重要事件を調査処理することにたいする反腐敗協議調整小組の組織上の協議調整的役割をいっそう強化するには」、「連合による事件処理（原文は「聯合辦案」）の力を増大させ」る（140頁）とされている。

員」=中央を一部含む「各級国家行政機関において選挙・任命等の法定の方式をへて、行政職務を担当し、行政管理職権を行使する勤務員」⁴⁸⁾とされ、スタッフではないいわゆる労務要員(原文は「工勤人員」)や「行政編成以外の要員」はここでも後述の1993年「国家公務員暫定条例」の規定同様、対象外とされた。

対外開放期における「国家行政機関が任命するその他の要員」=「企業(中外合資・共同経営企業を含む)、事業単位において国家行政機関が法により直接委任(委任派遣)し、招聘する要員、ならびに民主的な選挙で選出され、国家行政機関の許可をへて公務に従事する要員」⁴⁹⁾とされた。

2. 上級の監察機関による下級の監察機関にたいする指導の方法にかんして(垂直指導)は、二重指導(「中国行政監察の原点その2」)の実施を前提に、「下級の監察機関は業務上において上級の監察機関の指導を受ける」とされる。実践にもとづき、その指導は主に、①業務の配置手配、関連法規の起草、「業務上の方針、政策および規則」の制定、市場経済化の象徴的な存在でもあるソフトな「マクロ的な誘導(原文は「指導」)」の実施、②業務の状況の検査、経験の総括と推進、存在する問題の解決、③「下級の監察機関が法により職権を行使するように監督し、指導(原文は「指導」)する」こと、④「下級の監察機関の責任者の任免、配転」の審査確認、⑤「監察事項を手交して処理させるか、または処理を指導する」こと、⑥「管轄する監察機関のあいだの業務関係」の協議調整、⑦「下級の監察機関の隊列建設」にたいする指導(「指導」)、⑧必要なときの、「下級の監察機関の管轄範囲内の事項」の処理⁵⁰⁾とされ、きわめて包括的な内容

48) 監察部「關於執行《中華人民共和國行政監察條例》若干問題的解答」(監法復字〔1992〕6号)(1992年7月4日)、以下「解答」という、『全書』、620-623頁(620-621頁)。なお、あわせて「監察部辦公庁關於印發《監察部政策法規司關於〈行政監察條例〉貫徹實施情況的調查報告》的通知」(監辦發〔1992〕3号、1992年4月18日)(『年鑑』その2上)、529-531頁を参照願いたい。

49) 『全書』、621頁。

50) 同上。

となっているものの、強制力をもった「領導」よりもゆるやかな「指導」のほうが多い点にやはり留意する必要があるだろう。

ここでいよいよ、「合署辦公」（「中国行政監察の原点その5」）実施後の規律組機構等にかんする1993年の中共中央規律委・監察部の「中央直屬機關および中央國家機關の規檢・監察機構の設置にかんする意見」⁵¹⁾（以下「1993年意見」という）を具体的にとりあげることが妥当であろう。

それによれば、中央規律委および監察部は中央直屬機關および中央國家機關（以下「中央諸機關」という）の「52の部門にたいして66の規檢・監察機構を派出駐在させ、そのうち」、この段階では、派出駐在型の双方型では、①「中央規律委・監察部の双方が派出駐在させる部門」（以下「タイプA」という）が14あり、その単独型の2つのタイプでは、②「中央規律委が単独で派出駐在させる部門」（以下「タイプB」という）が6あり、③「監察部が単独で派出駐在させる部門」（以下「タイプC」という）が32あった。一方で内設型の双方型では、「42の部門で65の規檢・監察機構を内設」（狭義の内設監察機構）したが、その内訳は、④規檢組（規律委）および監察機構の双方をおく部門」（以下「タイプa」）が23、その単独型の2つのタイプでは、⑤「規檢組（規律委）を単独でおく部門」（以下「タイプb」という）が4、⑥「行政監察機構を単独でおく部門」（以下「タイプc」という）が15⁵²⁾であった（4つの型と6つのタイプ）。

つまり、「合署辦公」実施後の党と國家における中央諸機關にたいする精細な網の目のような「規檢・監察機構の設置」で、まず派出駐在型では、③の監察部の単独（タイプC）が60%強をしめ、①の双方型（タイプA）が25%強、②の規律委単独（タイプB）が10%強であった。一方で内設型では、④の双方型（タイプa）が約55%、⑥の監察機構の単独（タイプc）が35%強、⑤の規檢組単独（タイプb）は10%弱である。

51) 中共中央規律委・監察部「關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢・監察機構設置的意見」（1993年5月18日、中紀發〔1993〕5号）（同上、848-851頁、『年鑑』その2下）、1408-1410頁。

52) 『全書』、848頁。

以上からして、「規律委・組機構」のみのタイプB・bは10%前後で少数派であり、少なくとも「監察機構等」を含むタイプA・aとC・cをあわせると約90%をしめ、圧倒的な多数派を形成する。いずれにせよ、双方内設型のタイプaのように、双方派出駐在型のタイプAが多数をしめていくことが望まれるのだが。

すなわち、「逆コース」が本格的に始まった1992年の「14回党大会以後、党中央および国务院の決定にもとづき、中央規律委と監察部はすでに『合署辦公』を行った」とされ、「中央国家機関の若干の規検・監察機構の合署業務もまさに進行中であり、『党の規律および規律検査業務を強化』することと『行政監察機関の職能を強化』する⁵³⁾ことにかんする14回党大会の精神を実施に移すために」、中央諸機関の規検・監察機構の設置等の問題にたいして、以下の錯綜したいくつかの意見がそれぞれ提起された⁵⁴⁾。

まず、1.「機構設置の原則と形式」におけるその名称には、「規律検査組、規律検査委員会および監察局、監察専員事務室」の4つがある。そして、「党規約および行政監察条例の関係規定にもとづき」、中央諸機関における「若干の重要な経済部門、イデオロギー部門、国家の司法および行政法執行監督部門には中央規律委、監察部が規検・監察機構を派出駐在させることができ」（タイプA）、「若干の部門には規検・監察機構を内設することができる」（タイプa）など⁵⁵⁾とする。なおここにすでに、「国家の司法」部門⁵⁶⁾も顔を出している点にはとくに注意を要しよう。

53) ちなみに、江沢民「加快改革开放和現代化建設步伐、奪取有中国特色社会主义事業的更大勝利」（1992年10月12日）（中共中央文獻研究室編『十四大以来重要文獻選編』上、1995年11月出版説明、人民出版社、1-47頁）によると、「法律監督機関および行政監察機関の職能を強化」することなどが指摘されている（29頁）。

54) 『全書』、848頁。

55) 同上、848-849頁。

56) ちなみに、「中国共産党章程」（中国共産党第14回全国代表大会で一部改正、1992年10月18日に採択）夏利彪編『中国共産党党章及歴次修正案文本彙編』、2016年3月第1版、法律出版社、265-287頁）第43条では、「党の中央規律検査

「1993年意見」にかかわって、その原則として、①国務院常務会議ではなく、「国務院の部委」において、すでに双方派出駐在型の部委におけるそれらの保留、監察部の単独派出駐在型の部委における中央規律委による派出駐在規検組の設置、「あらたに組織建設された部委」における中央規律委・監察部による派出駐在規検・監察機構の設置などが示された（タイプA）。②「国務院直屬機構および事務機構において」もそれぞれ対応することにした。③「外交部・公安部・国家安全部」等の規律委や「国家民族委党組規検組および監察部がこれらの部門に派出駐在された監察機構」の保留（タイプb・タイプC）などが定められた⁵⁷⁾。

ついで、2.「指導体制と業務関係」でも、「1993年請訓通知」の精神にもとづき、中央諸機関の規検・監察機構で『合署辦公』を行い、ワンセットの業務機構、2つの機構の名称を実行し、二種類の職能の体制を履行する」とされる。すなわちその3つのタイプには、①双方派遣駐在型（タイプA）では、内設の部門でさらに「合署辦公」を行う。②中央規律委の単独派遣駐在型（タイプB）、監察の内設型の部門（タイプc）では、規検組がその内設の行政監察機構とそこで「合署辦公」を行う。③監察部の単独派遣駐在型の部門（タイプC）においては、党組規検組（規律委）（タイプb）と派遣駐在された監察機構（タイプC）がそこで「合署辦公」を行う⁵⁸⁾と事細かに分類されている。

委員会は業務の必要にもとづき、中央のクラスの党および国家機関にたいして党の規律検査組または規律検査員を派出駐在させることができる」と定めている（285-286頁）。なお、「最高人民法院 国家機構編制委員会關於設立各級人民法院監察機構的通知」（1989年7月28日）（梁国慶主編『新中国司法解釈大全（増補本）』、1993年2月第一版、中国檢察出版社、773頁）によればすでに、最高人民法院、「各高級・中級人民法院に監察室を設置し、基層人民法院に専職監察員を置き、そのなかの直轄市の基層法院」にも一部で監察室を設置できるが、「監察室は法院の内設機構と規検組のワンセットのグループ・2つの看板とする」（「合署辦公」とされていた。

57) 『全書』、849-850頁。

58) 同上、850頁。

まさしくいたるところ「合署辦公」尽くし（一色）の観がある。あとでみるように、①は双方派出駐在の部門はいわば正統型（タイプA・a）であり、②と③がそれぞれ規検組または監察機構のいずれかの単独型（⑤と⑥の内設型を含む）であり、それらはいわば異端型（タイプB・b、タイプC・c）である。とくに、②は行政監察内設部門（狭義の内設監察機構）との「合署辦公」の場合（タイプB・c）であり、逆に、③のタイプb・Cは党組内設機構との「合署辦公」であろう。

なお、タイプAでは「中央規律委、監察部および駐在先の部門党組、行政指導の二重指導を実行し、規検・監察業務は中央規律委、監察部の指導を主とする」。タイプbとタイプcの「党組規検組（規律委）と内設の行政監察機構は中央規律委、監察部および所属部門党組（党委）、行政指導の二重指導を実行する」⁵⁹⁾とされ、派出駐在型の「規検・監察業務」における中央規律委と監察部の統一指導・垂直指導を主とすること（「特記事項つきの二重指導その2」の変種）が内設型とは異なることが、この「1993年意見」ですでに特記されている点がとくに重要であろう。

さらに、3. 「職務の設置と幹部管理」⁶⁰⁾などもある。

最後に、「2つの職能」発揮のための「業務会議における曹慶沢同志の報告」（1994年8月23日）⁶¹⁾によれば、1年余りたった時点では、再建後の第2代の監察部部长として以下のような総括がなされている。

1. 「規検監察機関の『合署辦公』はわが国の党政監督システムの重大改革であり、合署後の全般的な優位性がまさに顕示されている」という個所では⁶²⁾、とくに、「中共中央規律委機関、監察部の職能の配置、内設機構および人員編成方案」⁶³⁾にもとづき、総括的に「合署後の中央規律委・

59) 同上。

60) 同上。

61) 「曹慶沢同志在進一步發揮紀檢監察兩項職能工作會議上的報告」（1994年8月23日）（『年鑑』その2上）、966-974頁。

62) 同上、966-967頁。

63) 中共中央規律委機関・監察部「職能配置、内設機構和人員編制方案」（中共

監察部には10の職責があることを明確に規定し」た⁶⁴⁾という。

その「主要な職責」にはおおよそ、①党の規律検査業務および全国の行政監察業務の主管、②中央と国家機関各部門、省級の党の組織および中央が管理する党員の指導的幹部による党の規約とその他の党内法規違反事件の検査処理にたいする負責等、③国务院各部門とその勤務員、省級の政府とその主要な責任者による国家の政策、法律法規・行政規律違反行為の調査処理および党の規律を擁護することにかんする決定等の策定などにたいする負責等が含まれた⁶⁵⁾。

2. 「合署で形成された優位性を十分に肯定するとともに、また存在する問題の解決にも意を注ぐ」という個所では、前記の「請訓」の3つの問題にふれている⁶⁶⁾。

3. 「2つの職能強化」における行政監察職能の發揮の重視という個所では、6点があげられている⁶⁷⁾。

とくに、前出の「1992年監察」等を受けて、量的な成果としては、1993年には、監察部による36回の部長事務会の招集開催、1994年にはすでに21回の部長事務会の開催、部長・副部長の分業の範囲内の業務の検討などがなされたという。

4. 「党内関係規則および『行政監察条例』の要求に照らし」た「業務手続を規範づけ、運行メカニズム」の完全化の問題もある⁶⁸⁾。

中央事務庁・国务院事務庁、1994年2月2日（中辦庁字〔1994〕4号、『全書』、853-857頁）。

64) 同上、853-854頁。

65) 同上。なお、「監察部機構変化情況」（『年鑑』その2下、1394-1397頁）によると、「『方案』が確定したところでは、中央規律委機関・監察部の行政編成は1044名、単独で配列された行政編成は76名である。中央規律委常務委員の指導的メンバーは13名。監察部には部長1名、副部長4名、そのうち部長および2名の副部長は中央規律委常務委員を兼任する」という（1396頁）。

66) 『年鑑』その2上、968頁。

67) 同上、969-970頁。

68) 同上。971-972頁。

5. 「党政監督の全般的な効能を発揮させ、力を集中して反腐敗闘争を立派につかむ」という個所では、①「自己検査自己是正」の形骸化の防止等、②事件処理の力の強化、③作風の是正業務の効果的な掌握、④職能の役割の十分な発揮と法執行監察の分量の増大、わけても⑤反腐敗闘争にたいする指導の適切な強化⁶⁹⁾がそれぞれ列挙されている。

小結——中国「行政監察法」の制定

さて最後に、その後1997年ようやく法律として制定された「行政監察法」⁷⁰⁾（以下「新法」という）についてふれておこう。

新法「第一章 総則」第2条では、「監察機関は人民政府が監察の職能を行使する機関であり、もとより党员の場合は中央規律委の管轄には属するが、監察部のそれには属さない国務院常務会議をのぞく「国家行政機関」⁷¹⁾、国家公務員および国家行政機関が任命したその他の要員にたいして監察を実施する」として、旧「条例」の「専門機関」（「中国行政監察の原点その1」）からたんなる「機関」になった。これは原点その5の「合署辦公」の影響であろうか。また「国家公務員」⁷²⁾という用語がここに登場した。

69) 同上、973-974頁。

70) 「中華人民共和国行政監察法」（1997年5月9日に第8期全国人民代表大会常務委員会第25回会議で採択）（同上、623-630頁）。以下では、個々の条文の出所は省略する。なお、1995年4月13日、「監察部は民主党派に『行政監察法（草案）』にたいする改正意見の諮詢を求めた」座談会を中央規律委副書記・監察部部長の曹慶沢が主催したという（『大典』4、485頁）。

71) 「《中華人民共和国行政監察法》条文釈文」（『全書』、95-151頁）によれば、中央レベルでは、「国務院事務庁、国務院各部・委員会、中国人民銀行、会計検査署、国務院各直属機構および事務処理機構ならびに国務院議事協議調整機構」がそれにふくまれるという（98頁）。

72) ちなみに、「国家公務員暫行条例」（1993年4月24日に国務院第2回常務会議で採択、1993年8月14日に中華人民共和国国務院令第125号で発布）（『全書』、637-649頁）第3条でよれば、「本条例は各級国家行政機関における労務要員以

新法第3条では、「監察機関は法により職権を行使し、その他の行政部門、社会团体および個人の干渉を受けない」とされ、「中国行政監察の原点その4」では旧「条例」にあった「独立して」という文言が削除された。なお、「国家の法律、法規および政策にしたがう」という部分が「法により」という文言にかわった。

この点を「立法における討論の主な内容」によってみると、以下のとおりである。すなわち、「目下、規検機構と行政監察機関は『合署辦公』を行」と「同時に、監察機関はまた政府の1つの職能部門であり、その級の人民政府の指導を受ける」ので、「監察機関は独立して職権を行使しにくい」という地方の意見が提起された。また、「監察機関が職権を行使するとき、その他の行政部門、社会团体は法律により所があるという状況のもとで、適切に参与することも必要である」という部門の意見も提起された。そこで、「監察事項を処理するなかで、さらに関係部門といっしょに業務をくり広げると、独立の特徴は司法機関には及ばないのは明らかである」⁷³⁾とする。まさにここでは、「その他の行政からの自立」にとどまらざるをえないのであろう。

ちなみにこれと関連し、「監察機関・機構の系列の帰属にかんして」は、「3つの観点」があったとする。つまり、①現行の監察体制の維持という観点から、「監察機関を政府の系列におき、政府内部の行政総合監督検査を専ら司る職能部門」とするもので、この観点がほぼ採用された。そのほかに、②「監察機関を国家権力機関の指導のもと」におく観点と③「国家主席にたいして責任を負う国家監察委員会を成立させて、あらゆる国家機関およびその勤務員にたいして監察を行」うべきである⁷⁴⁾という観点があったとされる。ここでの②と③の観点を折衷すると、④党や「国家権力機

外の勤務員に適用する」とされた（637頁）。

73) 「立法中討論的主要問題」（同上、75-88頁）の「關於監察工作的原則」（77頁）。なおさしあたり、拙稿「中国における司法の独立と司法改革について」（『比較法雑誌』第51巻第3号、2017年12月、77-107頁）を参照願いたい。

74) 「關於監察機関機構序列的帰属」（『全書』、77-78頁）。

関の指導のもと」における「国家監察委員会」という今日の現行システムに近い構想を追加して「4つの観点」とすることもできよう。

新法「第二章 監察機関および監察要員」の第7条では、「国务院の監察機関は全国の監察業務を主管」し、「県級以上の地方各級人民政府の監察機関はその行政区域内の監察業務に責任を負い、その級の人民政府および一級うえの監察機関にたいして責任を負い、あわせて活動を報告し、監察業務は上級の監察機関の指導を主とする」(「特記事項つきの二重指導その2」=「中国行政監察の原点その2」の修正版)とされ、国务院の行政法規として制定された旧「条例」にあった「国务院総理の指導のもとで」という文言が削除された。

つまり、「派出機構」にかんする「1988年意見」や「合署辦公」にかんする「1993年意見」ですでに先取りされていたとおり、ここでも監察業務における上級の監察機関の指導を主とするという特記がなされた。そしてそこでやや並列的な旧「条例」の二重指導原則にかんする文言とくらべよりはっきりと垂直指導自体が強調されている点(「特記事項つきの二重指導その2」の全面化)が特筆に値しよう。

なお、この「監察機関の指導関係にかんして」は、さきの「4つの観点」とも交錯しつつ、「4つの異なる意見」があったとされる。すなわち、①「監察機関は依然として二重指導体制を実行すべきであるが、しかし、垂直指導を主とする」という新法による現状肯定的な意見、②「各級監察機関を昇格させて、行政監察委員会を成立させ、同級の規律委書記が行政監察委員会主任を兼任し、副書記が副主任を兼任し、あわせて規律委と同様に若干名の委員(規律委常務委員が兼任できる)を配置し分担して具体的な業務をつかむべきである」という党の規律委主導の「合署辦公」にも組織上有利な意見、③「監察機関の格を上げると同時に、さらにならざる二重指導体制を上級の監察機関の垂直指導体制」のみに改めるという革新的な意見、④会計検査機関⁷⁵⁾のごとく、「国务院の監察機関は国务院総理

75) 1982年憲法第91条第2項では、「会計検査機関は国务院総理の指導のもとに、

の指導のもとに監察業務をくり広げ、地方各級監察機関はその級の人民政府首長の指導のもとに監察業務をくり広げる」⁷⁶⁾という復古的な意見である。

ここでも、ほぼ①の意見が採用された。とくに②では「合署辦公」の組織的な「優位性」が認められるとしても、今日の行政ならぬ国家監察委員会を含め、その「優位性」を發揮できるかどうかについてはやや疑問が残る。なお、垂直指導を主張する③は②とセットで考えることも可能であろうが、③はそもそも「党政分離」でないと無意味であろう。なお、④はもとより行政監察自体の自己否定をまねきかねないという危惧もあろう。

最後に新法第8条では、「派出機構等」は「派出した監察機関にたいして責任を負い、あわせて活動を報告する」と文言上は規定された。しかしながら、「派出機構等」の指導関係については、名が実に合致しないとされる「現有の派出機構」（タイプA・C）にたいする監察機関の「指導は形式に流れ、実際には駐在する部門の内部機構」化（派出機構の内設機構化＝「中国行政監察の形骸化その2」）をもたらすおそれがあるので、「派出機構等」の「一切の関係を監察機関に回収し帰属させ、垂直指導を実

法律の規定にしたがい、独立して会計検査監督権を行使し、その他の行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない」とされている。

- 76) 「關於監察機關的領導關係」（同上、78頁）。なお、「各部門および各業種の監察業務の指導体制にかんして」は、以下の2つの意見があった。つまり、①「國務院各部門に所属する地方の単位の監察業務については、地方の監察部門が責任を負うべきである」という広義の内設監察機構重視の意見と②「現行の幹部管理体制に照らし、國務院各部門に所属する地方の単位、とくにそれらの垂直指導の部門の監察業務については、監察部が國務院各部門に派出した監察機構が責任を負うべきであり、もし当該部門に内設の監察機構があるときは、その内設の監察機構が指導すべきである」という派出機構や狭義の内設監察機構重視の意見があるとする（78-79頁）。つまりこれは、中央所属の地方単位にたいする指導の主体を、地方の広義の内設監察機構にするか、監察部の派出監察機構にするかという問題である。いずれにせよ、これらを広狭義の内設監察機構の指導にすると、相対的に地方保護主義に陥りやすいわけである。

行」⁷⁷⁾するという見解(「派出機構等」における二重指導の否定=垂直指導原則説)もあった。

とりわけ、「駐在する部門」(駐在先)の「内部機構」化は派出駐在型(タイプA・C)と内設型(タイプa・c)に共通して、「その他の行政からの自立」の実効性があらためて問われることになろう。

いずれにせよ、「合署辦公」のその後の具体的な展開においては、「2つの職能」強化、二重指導原則やその変種、「派出機構等」の形骸化などといった新法以降の諸課題について適宜検討をくわえてゆくことにする。今後を期したい。

77) 「關於監察機關的派出機構和人員」(同上, 80-81頁)。