

## 中国「党憲」体制とその構造 (3)

China's "Party-Constitution" System and Its Structure: Part III

通 山 昭 治\*

### 目 次

- 序——党規と国法の「相克」をめぐって
- 一 「2018年改正憲法」と2つの改正組織法について
- 二 党の指導のいっそうの強化と「合署辦公」体制について
- 三 党政にまたがる「二重指導」新原則について
- 四 「専門責任機関」と「政治機関」の二面性について
- 小結——監察機関の監察対象について

### 序——党規と国法の「相克」をめぐって

「中国共産党（以下「党」や「中共」という）党内法規体系」（2021年7月、中共中央事務庁法規局）が昨年8月に公表された。この白書の「前言」では、いわゆる「党内法規」（以下「党規」という）とは、3つの中央の制定主体として党の中央組織、中央規律検査委員会（以下中央「規律委」という）、「党中央の業務機関」と地方レベルの省、自治区、直轄市の党委員会によって制定されたところの、「党の統一された意志」の体现、党の指導（原文は「領導」であり、強制力のある指導のこと、以下同じ）および党の建設活動の規範化、党の規律に依拠した実施の保証にもとづく「専門の規則制度」であるなどとの定義がなされている<sup>1)</sup>。とくに「党中

---

\* 所員・中央大学法学部教授

1) 「中国共産党党内法規体系」（『人民日報』2021年8月4日）。ちなみにここで「党規」の定義は、「中国共産党党内法規制定条例」（中共中央が2019年9月

央の業務機構」がその制定主体のなかに含まれている点が注目される。

ここでのポイントは、党規<sup>2)</sup>における「党の統一された意志」の体现、「党の指導」の規範化、「党の規律」に依拠した実施の保証であろう。では他方で少なくとも1982年現行憲法の制定当初の原点の1つであった折衷的で現実的な「党政分業」<sup>3)</sup>のもとで、「国家の統一された意志」の体现、「国家の指導」の規範化、「国家の法律法規」(以下「国法」という)に依拠した憲法等の実施の保証はどのようになされるのか。この両者の非対称な関係性こそがここでの「党憲」体制の構造<sup>4)</sup>の一端においてはとくに問題となる。

そこで本研究における初歩的な構造分析では、党規と国法の「相克」<sup>5)</sup>という問題が両者の非対称な関係性(協調と非協調等)をめぐって、とくに両者の「差異化」の強調<sup>6)</sup>をきっかけにここでの主なテーマとなる。協

---

3日に印刷発布)(本書編写組編『公開発布的中央党内法規彙編』,2020年7月第1版,中国方正出版社,以下『党規彙編』という,452-461頁)第3条第1項と同一である(452頁)。

- 2) 拙稿「続中国『党憲』体制とその構造」(『比較法雑誌』第55巻第3号,2021年12月,日本比較法研究所,53-82頁,以下「前稿」という)では,党規を「ある種の『非法的な強制力』であって,執政党による『政治的強制力』をともしなういわば『政治的拘束力』をもつ規範体系」と定義した(54頁)。
- 3) 拙稿「1982年中国憲法の原点」(下・完)(九州国際大学法学会『法学論集』第19巻第3号,2013年3月,129-164頁,以下「原点」下という)では,「1982年憲法の原点その6」として「『党政分業』による『党国(家)体制』」が最後にあげられている(151-152頁)。
- 4) 拙稿「中国『党憲』体制とその構造」(『比較法雑誌』第52巻第3号,2018年12月,153-192頁,以下「前々稿」という,170-171頁)。
- 5) 前稿によると,規範間の衝突や抵触とまではいえないが,完全な一致までは実現されずに,規範間の部分的な不一致やズレが存在する状態を,「広義の党規と国法の相克」といい,それを本研究ではいわゆる「協調」とのみ規定することはせずに「非協調」的な側面をあえて強調することにした(53-54頁の注1),55-56頁の注8)の例示)。なお他方で,衝突や抵触があきらかに確認できるときは,「非協調」的な「狭義の党規と国法の相克」ということになる。
- 6) 前稿の「三 党の規律と国法の接続について」(75-81頁)では,「規律は法

調はともかく、党規等の優位性から生まれる非協調等が突出すると、両者の規範間、そしてそれを反映した形で国法の規範間において、党規と国法の「相克」という事象（越境による包摂等）も少なからず生じるのである。

最初に、党規と国法の「相克」について説明しておくことにする。そこでは、党規の一部が越境して国法の一部に包摂されるなかで（その逆もあるが）、両者の「相克」が生じうる。

まず広義の両者の「相克」に多くみられるのが、協調という事象である。それには、現実的な党政分業や党政「合一」のもとで（今日の中国は分業から「合一」への本格的な移行の段階<sup>7)</sup>にある）両者の規範間における基本的な一致という（消極的な）調和という装いが外面的に施されたグレーゾーンを含む一定の状態が広く含まれる。

他方でさらにいえば、そのグレーゾーンからとくに区別されて狭義の両者の「相克」にみられがちな非協調という否定的な事象には、（とくに1987年の13回党大会における党政分離<sup>8)</sup>の理想的な立場からみた）党規等の優位性から生じる両者の規範間に生じる明確な抵触や衝突などがごまかれに含まれる可能性がある。

つまり、そのうち規範の一定の「空白」にたいする党規や国法による補足や補完における両者間の部分的な不一致や齟齬、越境による包摂などを含む一定の事象（これらは党政分業や党政「合一」のもとでは協調ともみられるが、党政分離の立場からは非協調とみられる否定的な事象）自体をいわゆる「相克」というタームにより包括的かつ具体的に1つ1つ摘出し

---

のまえにあり、規津は法よりも厳格であり、規律と法は分離する原則」が掲げられ、「およそ国家の法律・法規にすでに規定する内容はもはや重複して規定」しないとされた（75頁、75-76頁の注60）。

- 7) 前々稿でとり上げた田中信行の「絶対的一元化システム」（168-169頁）が、党政「合一」にあたり、現在はそれへの「深化」の過程にあるとみられる。
- 8) 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、195-225頁、以下「史論」その1という、205-207頁）を参照願いたい。

ていくことを本研究はとくに意図している。

たとえばこの点に関連して、国法においては完全な一致まではもとめられず、国法間の上下の規範における明白な抵触（さらには同一ランクの法規範間における明確な衝突）さえ回避すれば、憲法等の一定の「空白」にたいして下位の法律法規や党規により補足的に規定することが中国では一定程度事実上確認される<sup>9)</sup>。この傾向性が党規の越境による国法の包摂に一部の間を与えている。それは後述の人大とその常務委にたいする監察委の業務報告（「特定項目の業務報告」・「特定テーマの総括報告」を含む）などに象徴的に表れている。

さてつぎに、党中央の「決定」という形式で出された2つの重要な（規範的）文書についてここで少しふれながら、この両者の「相克」について簡単にみておく。

党規等における先発の1つの動きとして、まず2013年11月の「改革決定」があげられる。そこでは、その（35）で各級党政の「主要な指導的幹部が権力を行使することにたいする制約および監督」の強化等、「行政監察および会計検査監督」の強化が語られ、またその（36）で規律委の「党内監督の専門機関の役割」のいっそうの発揮がめざされ<sup>10)</sup>、とくに党と国家の「主要な指導的幹部」が党員を中心にターゲットとされた。

ここでは、2010年に改正されたばかりの「行政監察法」<sup>11)</sup>にかかわる「行政監察」の強化という課題自体は重複を省き効率化をめざした1993年の（党の規律委との）「合署辦公」<sup>12)</sup>（2つの看板・1つの組織）化ののち

---

9) たとえば、「原点」下（131頁）などを参照願いたい。

10) 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（2013年11月12日に、党の第18期中央委員会第3回総会で採択、以下「改革決定」という）（中央文献研究室編『十八大以来重要文献選編』（上）、2014年9月第1版、中央文献出版社、511-546頁）、531頁、532頁。

11) この改正についてはさしあたり、拙稿「中国行政監察史論（1997年-2010年）」（『法学新報』第127巻第12号、2021年4月、61-127頁、以下「史論」その3、107-111頁）を参照願いたい。

12) 「合署辦公」については、さしあたり拙稿「中国行政監察史論（1993年-1997

にすでに設定されて久しい未達成の課題であった。

つぎにその2つめとして、2014年10月の「法治決定」があげられる。ここでは、まず、①「公正な司法」の保証、「司法の公信力」の向上という個所の「(二) 司法の職権の配置」の適正化で、「職務犯罪の手がかりの管理」等の強化と健全化、「規検監察と刑事司法の事件処理の基準と手続の接続」の明確化、法による厳格な職務犯罪事件の調査処理<sup>13)</sup>も語られた。ここでも「規検監察と刑事司法」の接続等の問題が党規と国法の「相克」(とくに党規の越境による国法の包摂など)において注目される。

ついで、②「法により国家統治を全面的に推進することにたいする党の指導」の強化等という個所の「(二) 党内法規制度建設」の強化において、「党の規律は党内のきまりであり」、「党規・党の規律は国家の法律よりも厳格であり、党の各級組織および広範な党員幹部は国家の法律を模範的に遵守する必要があるばかりでなく、かつまた党規・党の規律に照らしさらに高い基準を自己にたいして厳格に要請する必要もある<sup>14)</sup>とされる。

つまりここでは、党の指導の強化という文脈で、党の規律や規範的な文書を含め、国法にくらべ次元は異なるものの、党規や党の規律のいっそうの厳格性やさらに高度化された基準の設定が求められた。なお、この党規による国法との「差異化」を前提にした党規の越境による国法の包摂等という事象の存在こそが本研究でとり上げる「相克」の本格的な根源である。

以上のうち、さきの「行政監察」の強化等にかかわっては、ここで「行政監察」の枠をおおきくこえる(「行政監察」の「否定」という)形でのⅠ一市二省からⅡ全国各地へという2段階に分かれたトータルでおよそ1

年)』(『比較法雑誌』第54巻第1号、2020年6月、以下「史論」その2という)の「二 『合署辦公』下の中国行政監察」(101-118頁)等を参照願いたい。

13) 「中共中央關於全面推進依法治国若干重大問題的決定」(2014年10月23日に、党の第18期中央委員会第4回総会で採択、以下「法治決定」という)(中共中央文献研究室編『十八大以来重要文献選編』(中)、2016年6月第1版、中央文献出版社、以下『十八選編』(中)という、155-181頁)、168頁、169頁。

14) 『十八選編』(中)、176頁、178頁。

年数ヵ月という比較的短期間のテストが実施された<sup>15)</sup>。そして2017年11月7日の「監察法(草案)」の公布と社会からの意見の聴取<sup>16)</sup>(期間は1ヵ月)等をへたうえて、2018年監察法<sup>17)</sup>の制定とほぼ同時の2018年3月にあわただしく、一でみる「憲法修正案」<sup>18)</sup>がとりいそぎ採択されたのである。

- 
- 15) 上記の行政監察の強化を受けたⅠ国家監察体制改革テスト地点段階では、①「关于在北京市, 山西省, 浙江省开展国家监察体制改革试点方案」(2016年11月7日に, 中共中央事務庁が印刷発布=原文全文は未見, 以下「2016年方案」という([http://www.xinhuanet.com/politics/201611/07/c\\_1119867301.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/201611/07/c_1119867301.htm) 最終閲覧日2022年2月12日)), ②「全国人民代表大会常务委员会关于在北京市, 山西省, 浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定」(2016年12月25日に, 第12期全国人大常務委第25回会議で採択([http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/201612/25/content\\_2004968.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/201612/25/content_2004968.htm) 最終閲覧日2022年2月12日))。なお, Ⅰの②の「一」では, 「北京市, 山西省, 浙江省およびそれが管轄する県, 市, 市が管轄する区に監察委員会を設置し, 監察職権を行使」させ, 「テスト地点地区の人民政府の監察庁(局), 腐敗予防局および人民検察院で職務上横領賄賂, 職務失態を調査して処理し, ならびに職務犯罪を予防する等の部門のあい関連する職能を監察委員会に整理し統合する」とされた(Ⅱの②にもほぼ同じような記述がある。『紀検監察工作核心法規与関聯指引』, 2019年3月第1版, 中国法制出版社, 以下『核心指引』という, 699頁)。Ⅱ全国各地での推進展開段階では, ①中共中央事務庁が「關於在全国各地推開国家監察体制改革试点方案」(未見)を印刷発布した(2017年10月23日, 中央紀委国家監委研究室編『中国共産党風廉政建設百年紀事』, 2021年6月第1版, 中国方正出版社, 以下『百年紀事』という, 443頁), ②「全国人民代表大会常务委员会關於在全国各地推開国家監察体制改革试点工作的决定」(2017年11月4日に, 第12期全国人大常務委第30回会議で採択)、『核心指引』, 699-700頁)が重要である。
- 16) 中央紀委国家監委研究室編『改革開放40年紀検監察工作紀事』(2018年12月第1版, 中国方正出版社)によると, その草案は「2017年6月の第12期全国人大常務委第28回会議審議稿」であるという(567頁)。
- 17) 「中華人民共和国監察法」(2018年3月20日に, 第13期全国人大第1回会議で採択, 以下「2018年監察法」という)『中華人民共和国監察法』, 2018年3月第1版, 法律出版社, 3-25頁。以下では, 注記は省略する。
- 18) 「中華人民共和国憲法修正案(32-52)」(2018年3月11日に, 第13期全国人大第1回会議で採択, 以下「2018年改正憲法」という)韓大元主編『新中国憲法發展70年』2020年10月第1版, 広東人民出版社, 437-443頁。以下では, 改正

本研究では、「国家の監察機関」に電光石火に格上げされた後発の動きとしての（国家）監察委等のみをことさら一面的にとり上げるというよりも、この間先発の動きとしての党の規律委、さらには二でみる「合署辦公」等の諸論点についてもできるだけフォローしていくことではじめて、先発の党規とそれに接近する（党規の「似姿」としての）後発の国法における二面（非対称）性を的確かつ統一的にとらえることができると考える。

## 一 「2018年改正憲法」と2つの改正組織法について

さて先発の党規等の動きを反映した後発の動きを象徴する、「2018年改正憲法」では、新設の国家監察機関は型どおり「人民代表大会（以下「人大」という）により選出され、それにたいして責任を負い、その監督を受ける」（第3条第3項）とされた。また、人民法院や人民検察院より「うえ」の格付けが憲法上あたえられ、行政機関の一部門にすぎなかった行政監察機関から（「行政監察」から「国家監察」へ）の格上げ<sup>19)</sup>が憲法上なされた。

そして、全国人大の職権に国家監察委員会（以下国家「監察委」とい

---

後の条文で表記し、注記は省略する。

19) さしあたり前稿、82頁を参照願いたい。なお、陳国慶主編『職務犯罪監察調査と審査起訴御接工作指引』（2019年3月第1版、中国検察出版社、以下『工作指引』という）もある。そこでは、「行政監察（監察部門）、刑事調査（検察機関反職務上横領賄賂機構）および腐敗の予防（腐敗予防部門）等をして統一して整理統合して監察委員会のなかにいれ、監察委員会（国家の階層）と規律委（党内の階層）の一体化を実現し」、「これと同時に、監察法の採択はさらにかつて多年来党の規律の調査・行政規律の調査と刑事捜査が分散して行われた局面を終結させ、監察委員会に統一された調査を通じて3項目の違法犯罪事実を調査する職能を付与し、党の規律の調査・行政規律の調査と刑事調査の有機的な接続を実現し、異なる調査機関による同一の事件の調査にたいする重複と引き延ばしを回避し、反腐敗事件の調査活動の効率を向上させた」とする（『工作指引』、2頁）。

う)主任の選挙(第62条第7号)と罷免権(第63条第4号)が追加され、県級以上の各級人大によるその級の監察委主任の選挙と罷免権(第101条第2項)もくわわった。さらに、全国人大常務委員会(以下「常務委」という)(第65条第4項)と県級以上の人大常務委(第103条第3項)の構成要員による監察機関の職務の担当禁止(以下「兼職禁止規定」という)がそれぞれ規定された。なお、全国人大常務委の職権(第67条)における国家監察委の業務にたいする監督(第6号)と同主任の指名にもとづく副主任の任免(第11号)についても明記がなされた。

より具体的には、「憲法第3章 国家機構」にくわえられた「第7節 監察委員会」において、各級監察委は「国家の監察機関」である(第123条)と規定され、後述の組織法レベルでは省略するが、国务院(第89条第8項)と県級以上の地方人民政府(第107条第1項)にこれまで明示的に付与されていた行政「監察」権限がそれぞれ削除された。

そして、国家監察委および地方各級監察委の設置があらためて規定され(第124条第1項)、監察委は主任、副主任・委員若干名により構成される(第2項)。なお監察委主任の任期は同級の人大の任期と同一とされ、中央レベルの国家監察委「主任は連続して2期を超えて職務を担当してはならない」(第3項)として連続3選禁止規定がここに置かれた。とくに監察委の「組織および職権は法律によって規定される」(第4項)とするのは、のちにみる監察法および監察官法等の制定の根拠規定である。

また、「最高監察機関」(第125条第1項)である、国家監察委は地方各級監察委の業務を指導し、上級の監察委は下級の監察委の業務を指導する(第2項。国家系統における垂直指導)とされた。なお第123条との「合わせ技」で、国家監察委はようやく「最高の国家監察機関」となる。とくに、国家監察委は全国人大とその常務委にたいして責任を負い、地方各級監察委は「それを選出した国家権力機関および一級うへの監察委にたいして責任を負う」(第126条)と型どおり規定されるにとどまり、党と国家の編成原理である民主集中制にとって重要な人大とその常務委にたいする定期的な業務報告の「義務」化については法院と検察院の司法機関と同様

に、憲法上明示的には規定されなかった<sup>20)</sup>。

そして、監察委には法院や検察院と異なって専門の組織法が現時点では制定されていないので、具体的には後述の基本的法律であり、組織法をも兼ねた2018年監察法等の規定にその「義務」化がゆだねられた。憲法上の規定の「空白」を法律法規や党規が埋めて補足する余地がのこされているところに広義の党規と国法の「相克」がうまれる原因がある。

なお「2018年改正憲法」では、監察委にも法院・検察院並みの職権行使の独立原則の規定が置かれた（第127条第1項）。それとともに、監察機関は「職務の違法および職務犯罪事件」の処理にあたっては、「裁判機関、検察機関、法執行部門と相互に協力しあい、相互に制約しあわなければならない」（第2項）などと規定された。これは司法機関や公安機関等の政法機関との業務上の関係の問題である。

ついで基本的法律のうち、2018年監察法については二以降にゆずり、憲法の規定の「空白」を一部埋める2つの改正組織法についてみておこう。

まず、「2021年改正全国組織法」<sup>21)</sup>では、国家監察委にも全国人大とその常務委にたいする議案の提出（第16条・第29条）権が認められ、任免については憲法にもとづきその主任の全国人大による人選（第18条）、全国人大にたいするその主任の罷免案の提出（第20条）権が規定された。また、国家監察委にたいする監督では、憲法には具体的な規定がなく、その「空白」を埋める形で、国家監察委にたいする代表団等による質疑（応答）案の提出（以下「質疑（案）提出」という。第21条・第30条）権が定められ、第37条（専門委員会の業務）では、全国人大常務委によるさきの「特定項目」よりも限定された「特定テーマ（原文は「專題」）の総括報告」の聴取（第6号）が明記されたが、より包括的な「特定項目（原文は「專

20) 「原点」下、131-132頁。

21) 「全国人民代表大会關於修改『中華人民共和國全國人民代表大會組織法』的決定」（2021年3月11日に、第13期全國人民代表大會第4回會議で採択、以下「2021年改正全國組織法」という）（『全國人民代表大會常務委員會公報』（以下『公報』という）2021年第3号、4月15日、369-373頁）。

項)の業務報告」については、後述の組織法的側面をもつ監察法にゆだねられた。そして、「新生の事物」である監察法規の審議と意見の提出(第8号)権についても規定が事後的になされた。なお兼職禁止規定(第23条第3項)も設けられた。

つぎに、「2022年改正地方組織法」<sup>22)</sup>第11条(県級以上の人大の職権)では、その級の監察委主任の人大による選挙(第6号)、主任の罷免(第13条)権が憲法にもとづき明記された。また、主任の罷免(第31条)権にくわえて、監察委主任の人大にたいする辞職の提出(第32条)権が規定された。

人大会議の挙行では、県級以上の地方監察委主任のその級の人大会議への列席(第21条)権、地方人大会議における代表による監察委にたいする質疑(案)提出(第24条第1項)権が明記された。地方国家机关構成要員の選挙、罷免と辞職にかんしては、県級以上の監察委主任の人選にたいするその級の人大議長団や代表の連名による指名など(第26条)がそれぞれ定められた。

ちなみに、憲法には具体的な規定はないものの、監察委主任の具体的な選挙方法(第27条第1項)なども規定された。そして、その級の人大とその常務委の指導のもと各専門委員会による監察委のより限定的な「特定テーマの総括報告」の聴取と建議の提出(第35条第4号)権が規定された。なお、兼職禁止規定(第47条第3項)も置かれた。

第50条(県級以上の地方人大常務委の職権)について、地方人大常務委が監察委の業務を監督し、憲法には明確な規定がないが、関係のある「特定項目の業務報告」を聴取し、そして審議すること(第7号)などが定められた。また、その級の人大の閉会期間における監察委主任の代理の副職からの人選の決定(第13号)権についても定められた。さらに、監察委主

---

22) 「全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》的决定」(2022年3月11日に、第13期全国人民代表大会第5回会議で採択、以下「2022年改正地方組織法」という(<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202203/a1ebf1e8f9f045deb0d7f5147bfaa3a5.shtml> 最終閲覧日2022年3月13日))。

任の指名にもとづき、監察委の副主任、委員を任免する（第15号）とされ、副主任、委員の職務の取り消し（第17号）権が定められた。とくに、二でみる「合署辦公」や四でみる「政治機關」にかかわって、（党の規律委書記を兼ねる）監察委主任が都合により職務を担当できないときは、常務委の主任會議の指名にもとづき、その級の（党の規律委副書記を兼ねる）監察委の副職の指導要員のなかから代理の人選を決定する（第13号）とされる。この点は党組を置かない監察委の主任にたいする「主任會議の指名」とされたわけである。これでますます正副主任のほとんどは党員があたることになるであろう<sup>23)</sup>。かつての行政監察機關における民主諸党派の参加<sup>24)</sup>とくらべ、正副主任の人選は非党員にとってはさらに閉ざされたものとなる。

なお、その級の人大常務委會議への監察委の責任者の列席（第51条第2項）権、人大常務委の構成要員による質疑（案）提出（第53条第1項）権などが定められた。

要するに、人大常務委による「特定項目の業務報告」の聴取と審議、そ

---

23) 中央レベルは大所帯で別格だが、中央紀委国家監委网站 (ccdi.gov.cn) の地方規検監察機關によれば、今日でもたとえば省レベルでは、党の規律委の書記が、監察委主任を、大体3名から4名の副書記がそのまま副主任をそれぞれ兼職し、規律委常務委委員の一部と監察委委員の重複もみられるのが一般的である。これもまた「合署辦公」（2つの看板・1つの機關）の必然的な帰結でもあり、まさに一人二役である。それは実質的には権力の集中をもたらす組織上の「合一」の問題であり、人的「合一」の問題でもある。なお、理想的な党政分離や党政分業の観点からは「合一」はありえないが、書記と主任の兼職はともかく、ここでの両者の副書記と副主任の兼職の一部禁止こそが「専門責任機關」としての「外の装い」からするとなされるべきであり、とくに副書記と兼職でない副主任や非党員の監察委委員に民主諸党派や無党派人士からも抜擢すべきであろう。ちなみに、檢察要員については、「最高人民檢察院政治部關於檢察人員不得加入民主黨派的通知」（1991年5月15日）（中央紀委駐最高人民檢察院紀檢組・最高人民檢察院監察局編『檢察紀律法規彙編』、2002年7月第1版、中国檢察出版社、230頁）が出されている。

24) さしあたり「史論」その2、103-114頁を参照願いたい。

の専門委による「特定テーマの総括報告」の聴取と建議の提出の両者などがそれぞれ規定された。前者については監察法にすでに規定があったからか、改正全国組織法にはとくに規定はないが、後者については2つの改正組織法においてともに今回新設された。なお、2021年の「監察法实施条例」<sup>25)</sup>第252条第1項では、各級監察委主任はその級の人大常務委総会において「特定項目の業務」を報告するなどとされた。

いずれにせよ実際には、1993年以降の「合署辦公」体制下では、国家系統における大きな変更はあるものの、前述の党の規律委と国家の監察委の兼職（人的）問題も含め、中央規律委や県級以上の地方各級党委員会のもとに置かれた規律委はほぼそのまま組織として存続したのである。

## 二 党の指導のいっそうの強化と「合署辦公」体制について

ついで、「合署辦公」による「規律検査（規検）監察」<sup>26)</sup>そのものにかかわって、まず国法の『監察法篇』<sup>27)</sup>によりつつ、狭義の抵触や衝突ではない広義の党規と国法の「相克」（党規の越境による国法の包摂）等の問題について3つの側面（二～四）からみていく。

はじめに、監察法第1条の目的規定では、国家監察システム改革の深

---

25) 「中華人民共和国監察法实施条例」（2021年7月20日に、国家監察委員会総会で決定、2021年9月20日から施行、以下「同实施条例」という）（『中華人民共和国監察法实施条例』、2021年9月、中国方正出版社、2-143頁）。以下では、注記は省略する。

26) 「規律検査監察の概念」についてはさしあたり、王希鵬『紀檢監察学基礎』（2021年2月第1版、中国方正出版社、3-6頁）を参照願いたい。なおここでは、いわゆる「党中央の要請にもとづき、党の規律検査機関と国家監察機関による『合署辦公』を、総称して規檢監察機関とする」（4頁）が、本研究ではとりあえず規檢監察機関が行う業務をそのまま「規檢監察業務」とよぶことにしたい。

27) 本書編写組『紀檢監察案例指導：《中華人民共和国監察法》篇』（2021年4月第1版、中国方正出版社、以下『監察法篇』という）。

化、「公権力を行使するあらゆる公職要員にたいする監督」の強化、「国家監察による全面的なカバー」の実現、反腐敗業務の掘り下げた展開、「国家の統治体系および統治能力の現代化」の推進を目的として、「憲法にもとづき、本法を制定する」とされる。

同第2条の冒頭で、国家監察業務にたいする党の指導の堅持が型どおり規定された。そもそもこうした党の指導にかんする規定自体については、党規約の総綱の規定そのものが越境して2018年改正憲法第1条第2項の規定のなかに包摂されていく<sup>28)</sup> 広義の党規と国法の「相克」の重要なパーツ<sup>29)</sup> の1つといえる。もとより党の指導こそが国家監察機関の業務上の「後ろ盾」の役割を果たすという機能的な側面も見逃せない。

一方で、いわば「新生の事物」である「監察法規」<sup>30)</sup> としてはじめて制定された同実施条例の「第1章 総則」第2条における監察業務にたいする党の「全面的な指導」の堅持にくわえて、第3条では、「監察機関と党の規律検査機関は『合署辦公』」を行うとされ、党の全面的な指導の堅持、

28) 「中国共産党の指導は、中国の特色の社会主義のもっとも本質的な特徴である（『中国共産党章程』、党の第19回全国代表大会で一部改正、2017年10月24日に採択、以下「2017年党規約」という、『党規彙編』、3-32頁）、13頁という個所は、「2018年改正憲法」第1条第2項の「社会主義制度は中華人民共和国の根本制度である」につづく文言と同一である。

29) さしあたり前々稿の「二 中国「党憲」体制の構造的な諸相」（172-189頁）の「2『党規』内の規範間の抵触等について」（177-181頁）を参照願いたい。

30) 「全国人民代表大会常務委員会關於国家監察委員会制定監察法規的決定」（2019年10月26日に、第13期全国人大常務委第14回會議で採択）（『公報』2019年第6号、923頁）によると、一、国家監察委は「憲法および法律にもとづき、監察法規を制定」し、「監察法規」で規定できる事項には、①法律の規定を執行する必要な事項、②地方各級監察委の業務を指導する職責を履行する必要な事項が含まれるが、「監察法規は憲法、法律にあい抵触してはならない」とされた。また二、監察法規は国家監察委総会の決定をへて、国家監察委によって発布し公告し公布して公開とされた。そして、「三、監察法規は公布ののちの30日以内に」全国人大常務委に報告して届出られ、全国人大常務委は「憲法および法律にあい抵触する監察法規を取消す権限を有する」などとされる。

「合署辦公」までがそれぞれ党規が越境して国法を包摂する形で明記されるにいたったのは、四でみる「政治機関」という文言の登場とともに、「監察法規」本来の面目躍如でもあろう。

また、同第15条でも、「公職要員、とくに指導的要員」における党の指導の堅持などがかさねて強調されている。いずれにせよ、これは党規が越境して国法のなかに包摂されることを意味しており、本研究では、これも広義の党規と国法の「相克」であると考ええる。

一方でつぎに党の規律検査について、党規にかかわる『規則篇』<sup>31)</sup>によりつつ、2019年1月に授權發布された「党規律検査機関規律執行監督業務規則」<sup>32)</sup>についてここでみていく。

規則「第1章 総則」の第1条では、「規律検査および国家監察の業務にたいする党の統一指導」の強化、党の規律建設の強化、「全面的に厳格にしたがい党を治めること」の推進、「規檢監察機関の規律執行監督業務」の規範化を目的として、党規約および関係する法律にもとづき、「規檢監察体制改革および規律執行監督業務の実践とむすびつけ、本規則を制定する」とされ、「規律検査および国家監察の業務」（規檢監察業務）にたいする「党の統一指導」の強化がまず掲げられた。

ここでは国家監察の業務に対応して、監察法や監察官法等の関係のある法律も根拠規定とされている。これも党規が越境して国法である国家監察業務等を包摂した一例である。

「解説」では、2017年党規約の総綱のいわば「党政軍民学・東西南北中において、党は一切を指導する」<sup>33)</sup>という個所にもふれており、本研究で

---

31) 丁方旭編写『紀檢監察案例指導：《中国共産党紀律検査機関監督執紀工作規則》篇』（2021年7月第1版、中国方正出版社、以下『規則篇』という）。

32) 「中国共産党紀律検査機関監督執紀工作規則」（中共中央事務庁が2018年12月18日に印刷發布、以下「規則」という）『党規彙編』、861-880頁。なお、以下では注記は省略する。

33) 『規則篇』、2頁、3頁。ちなみにこの引用部分は、前掲の「中国共産党の指導は、中国の特色の社会主義のもっとも本質的な特徴であり、中国の特色の社会主義制度の最大の優位性である」につづく一文である（『党規彙編』、3-32

は、「党の全面的指導」や「党の統一指導」などを「党の指導のいっそうの強化」ということにする。

また、規則第2条では、規律委および監察委の「合署辦公」の要請を全面的に貫徹するとする規定を受けて、「新生の事物」である監察法規の同実施条例第3条でも「合署辦公」の規定が「政治機関」規定と同様に設けられた。

つぎに、「職務における違法」等の「事件例2」（規律委監察委の「合署辦公」体制メカニズムの優位性を発揮させる）には、詳細は不明ながらも以下のような記述がある。すなわち、「S市規律委常務委員会、市監察委委務会議の検討をへて」（両会議のメンバーはかなり重複しているので、とくに「市監察委委務会議」がかならず別に独立して実質的に開催されることが重要であるが）、さらに「S市党委に報告して許可をえて、深刻な規律違反・違法の嫌疑がかかる」S「市のD県政府もとの副県長、公安局もとの党委書記、局長であったC某にたいして党籍剝奪および公職解除処分をあたえることを決定した」<sup>34)</sup>という。ただし、これは「職務犯罪」ではなく、不起訴の場合をも含め、「職務における違法」等のケースですらも党内処分としては最高の「党籍剝奪」と政務処分として最高の解除処分<sup>35)</sup>となっている点には注意を要する。

いわく、「合署辦公」体制下の「S市規律委監察委は事件処理において規律違反の審査の問題と職務における違法・犯罪の調査を同一歩調で行い、業務手続において規律検査の手続に合致させるとともに、監察の調査手続にもまた合致させた」とされる。つまり、①「事情を知る党員の人

---

頁, 13頁)。

34) 『規則篇』, 5頁。

35) ちなみに、監察法第45条第1項第2号の「警告、過ちの記録、重大な誤りの記録、降級、停職、解除等の政務処分」という例示された6種の処分は、当時の行政規律処分に由来する。たとえば、1997年5月9日に第8期全国人大常務委第25回会議で採択された旧「行政監察法」第24条第1号（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、623-630頁）627頁がある。

士・証人にたいしては、規律委の名義で党委をつうじて協調して質（尋）問し、②「事情を知る党員でない人士・証人にたいしては、監察委の名義で公安機関と協調して質（尋）問を通知した」<sup>36)</sup>という。

すなわち、①党員にたいする規律委の名義の使用と党委との連携が、また②非党員にたいする監察委の名義の使用と公安との連携が、規検監察機関という1つの組織でありながら対外的にはそれぞれ別ルートで並行して行われるわけである。党員の公職要員の場合は、監察委の名義ではなく、規律委の名義でとりあえず対応がなされる。

ここでは、原則的かつ対外的には党員と非党員にたいして、両者の名義（2つの看板）の使い分けがそれぞれなされる点だけは明確であるが、1993年の党の規律委と行政監察機関との「合署辦公」以来30年近く一貫して存在する1つの組織（とくに党政「合署」機関）としての側面についても軽視してはならない。

一方で「事件例2」の「解説」では、規律委と監察委の「合署辦公」がまさしく、党内監督と国家監察の「一体両面」性（コインの裏表）に体现されている。それは四でみる国家監察機関の二面性、つまり「外の装い」としての「専門責任機関」と「内の装い」としての「政治機関」からなる二面性を帯びつつも、ここでは「高度の内在的な一致性と相互補完性を具備する」とされる。つまり、「規律委監察委は規律検査と国家監察の2つの職能を履行し、手には党規・党の規律、法律法規の『2つの物指し』を握り、規律を執行する必要があるとともに、また法を執行する必要もあり、規律違反の問題を審査するとともに、また職務における違法・犯罪の問題をも調査し、規律と法の双方の実施と双方の遵守という要請を体现する」<sup>37)</sup>（党規と国法の接続）としてここではいわば「二刀流」が要請される。

本研究では、この「2つの物差し」のあいだの相互の越境による包摂、

---

36) 『規則篇』、5頁。

37) 同上、6頁。

矛盾や齟齬などの、広義の党規と国法の「相克」の問題をできるだけ広くとり上げていくことにする。

「事件例2」において、S「市規律委監察委は党員の指導的幹部C某にたいして規律検査と監察調査をくり広げるさいに」、「合署辦公」の優位性の発揮により、「党規約・党規・党の規律を物指しとすることと法律法規を厳格に遵守することをあい統一するように堅持した」<sup>38)</sup>とされるが、党員にたいする監察調査の形骸化の問題とともに、小結でみる党員の場合の党の規律検査の前置の可否等が問われているのである。

いいかえると、「一方で、規律違反の問題について、規律処分条例と規律執行監督業務規則等に厳格に照らし審査を行う。もう一方で、違法・犯罪の問題について、監察法、刑法、刑事訴訟法の規定に厳格に照らし証拠を採取することにより、あい関連する証拠と文書をして公訴機関と裁判機関の審査に耐えうる」<sup>39)</sup>とされる。くり返していえばこれはまさしく「二刀流」であるが、そこでは効率化というメリットのほかに、とくに党員にたいする「監察調査」や刑事捜査等の形骸化<sup>40)</sup>というデメリットの存在についても問われている。

### 三 党政にまたがる「二重指導」新原則について

ついで二でもふれた党の指導のいっそうの強化ともかかわって、民主集中制を採る国家系統における一般原則である二重指導原則が問題となる。つまりそれは、縦系列の上級からの業務上の指導と横系列のその級の人大による監督を広義には含みつつ、一般的にはその級の人民政府（場合によ

---

38) 同上。

39) 同上。ちなみに、同実施条例第192条第2項では、「事件審理部門は受理した事件にたいして、監察法、政務処分法、刑法」、刑事訴訟法「等の法律法規を準則と」すると規定されている。

40) 行政監察についてではあるが、「7つの問題・意見」や「3つの弊害」等を参照願いたい（「史論」その2、107-108頁、110-111頁）。

つてはその級の党委）等からの「水平」的な統一指導のことであり、人大の監督はさておき、監察の対象でもある横からの指導を排除した場合に国家系統における「垂直指導」といわれ、かつての行政監察業務においても強調された。もとより厳密には、監督と指導は別の概念であり区別が必要であり、その限りで、今日の国家監察は国家系統では垂直指導原則を採用しており、それは二重指導からの脱却の試み<sup>41)</sup>の1つでもある。

すでに廃止された行政監察法では、國務院の監察部、人民政府の監察機関にたいする国家系統の二重指導原則（監察系統の垂直指導と所属する人民政府による「水平」指導）が堅持されていた<sup>42)</sup>。ただし現在では、のちにみる党組をつうじた間接的なものというよりも党のより直接的な指導とあわせた党政にまたがる「二重指導」新原則が規定として登場してきたところにここでの「新しさ」があり、反面党と国家の仕切りが結果的にとり外されたかの感はいなめない。これこそがまさしく党政分業をもこえた党政「合一」の登場であり、党の指導のいっそうの強化の一端にほかならない。

つまり、2018年監察法第10条では、憲法にもとづき国家監察委は地方各級監察委の業務を指導し、上級の監察委は下級の監察委の業務を指導するとして国家系統における垂直指導の原則がかさねて定められたが、他方で、これにくわえて「水平」指導である党委の（統一）指導がダイレクトにおよぶ「合署辦公」後の四でみる「政治機関」には、党組が設置されないことで、国家監察機関については党のより直接的な指導が越境して国家の領域を包摂しているわけである。

なお一方で党規である規則第3条では、「規律執行監督業務は以下の原則を遵守しなければならない」とされ、とくに「(二) 規律検査業務の二

---

41) 「史論」その3の「二 中国における派出機構の自立化の試み」(84-107頁)をかさねて参照願いたい。そこでは、中央レベルの派出機構にたいして二重指導から当時の中央規律委監察部による直接指導である「統一管理」への移行の試みが先駆的になされていた。

42) 「史論」その1、「中国行政監察の原点その2」216頁。

重指導体制を堅持し、規律執行監督業務では、上級の規律委の指導を主とし、手がかりの処置、事件の登録審査等では、同級の党委にたいして報告すると同時に、上級の規律委にたいして報告するとされる。これは、純粋に党系統における二重指導原則である。

「解説」では、前掲の「深化決定」と19期3中総会で採択された「党および国家機構改革を深化させることにかんする中共中央の決定」<sup>43)</sup>であきらかなように、党の規律検査業務の二重指導体制の具体化・手続化・制度化を推進し、下級の規律委にたいする上級の規律委の指導を強化する必要がある<sup>44)</sup>とされた。

ついで、「第2章 指導体制」では、規則第5条で、中央規律委は「党中央の指導のもとに業務を行い、地方各級規律委および基層の規律委は同級の党の委員会および上級の規律委の二重指導のもとに業務を行い（党の系統における「二重指導」、第1項）、党委は同級の規律委および監察委の「業務報告を定期的に聴取し、規律委監察委の業務にたいする指導、管理および監督を強化しなければならない」（第2項）ととくに明記された。

ここでは、党と国家系統にまたがる規定の仕方がなされ、それは党規の越境による国法の包摂という広義の「相克」でもある。すなわち、そこでは監察委の一般的な「業務報告」にたいする党委による定期的な聴取（以

43) 一方「中共中央印发《关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见》」（2019年3月28日（[http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/28/content\\_5377892.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/28/content_5377892.htm)、中国政府網 最終閲覧日2022年2月25日））もある。ちなみに、この党の規範的文書である「意見」によれば、「二、党の政治建設を第一位におく」という個所の「(三)『2つの擁護』を先頭に立って成し遂げる」の冒頭で、「中央および国家機関はまずはじめに政治機関である」と「政治機関」の概念がかなり拡大されて用いられている点はさすがに問題であろう。四でみるように、「政治機関」としての国家監察委の本質は「党中央の業務機構」であると断定する見方は、今日の中国の「本音」の表れといえるのだが。なお、ここでの「部門党組」には「党委、党組・党委を置かない部門の指導グループを含む」とされている。この党政「合署」等の「指導グループ」とは、規律委正副書記と監察委正副主任を基本的に兼職する要員でもあろう。

44) 『規則篇』、9頁。

下「党委による定期的な業務報告の聴取」という）が明記され、憲法および監察法等におけるこの点の「空白」をこの党規が越境して国法を包摂し埋める形になっている。この監察委単独による党にたいする一般的な業務報告の実例について少なくとも中央レベルではいまだ未確認であり、あるいは規律委が規律委監察委の名義でまとめて「規検監察業務報告」を党委にたいして行っているものと推察される。

いずれにせよ、四でみる「政治機関」としての監察委にたいする党と国家にまたがる「二重指導」にかんする党規による越境と包摂という事象を本研究では、広義の党規と国法の「相克」の一例とみている。というのも、人大とその常務委による監督の受け入れの範囲が実質的に法院や検察院といった司法機関よりもやや狭められ、その狭まった結果生じる「空白」部分を党委による統一指導が補足し充填しているわけである。これは党と国家の「合わせ技」における「新しい」意味での党政にまたがる直接的な「二重指導」原則であるといえる。

なお、前述のとおり、憲法には具体的な規定はないものの、監察委による人大常務委にたいする「特定項目の業務報告」およびその専門委にたいする「特定テーマの総括報告」が監察法や改正組織法によって「義務」づけられる。さらにいえばおそらくは、国家監察委の業務報告は、総じて党中央にたいする中央規律委の一括した包括的な規検監察委の業務報告で基本的にはつくされ、特定の項目や特定のテーマにかぎって国家系統における業務報告が人大常務委等にたいして不定期的になされることになる。

この党の規律委と国家監察委による「合署辦公」体制の存在こそが本研究で国家監察委だけではなく、党の規律委を含む両者（規律監察委）をとり上げるゆえんでもある。

また、国法の「監察法規」である同実施条例の「第2章 監察機関およびその職責」の「第1節 指導体制」の第10条第1項では、党規が越境して国法を包摂してつぎのように規定する。すなわち、国家監察委は「党中央の指導のもとに業務をくり広げる」。地方各級監察委は同級の党委および上級の監察委の二重指導（国家系統では、垂直指導）「のもとで業務を

行い、法執行調査業務を監督するには」上級の監察委の指導を主とし、「手がかりにたいする処置および事件の調査による処理は同級党委にたいして報告すると同時に」、あわせて一級うへの監察委にたいして報告しなければならないとされ、党の指導のもとに置かれた国家監察委の業務の執行にくわえて、同級の党委と上級の監察委による党政にまたがる「二重指導」新原則が規定されている。

なお、ここで「法執行調査業務」にたいする監督のみが「上級の監察委の指導を主と」することが明記されている点は、かつて特記事項として行政監察業務全体における上級の行政監察機関の指導を主としていた<sup>45)</sup>点との相違点の1つでもあろう。

とくに「手がかりにたいする処置および事件の調査処理」については、同級の党委にたいする報告と一級うへの監察委にたいする報告という党と国家にまたがる「二重指導」がかさねて明記されているのである。

同実施条例第10条第2項では、上級の監察委は下級の監察委にたいする指導（国家系統における垂直指導）を強化するとかさねて規定されるが、それが党委の指導と抵触する可能性はないのか。もし抵触したならば、党の指導が優先するのか。監察業務においてすら上級の監察委の指導が優先する保証はそれと同級の党委の指導等にあるのかが問われている。

一応この点について同項では、監察系統において下級の監察委は上級の監察委の決定についてまず執行し、「決定が不当であると考えるときは、執行すると同時に」（民主集中制）上級の監察委にたいしてそれを反映させ、上級の監察委が下級の監察委「にたいして行った誤った決定は、手続に依じて是正するか、または下級の」監察委に是正を要請するとされた。

さらに、「第7章 監察機関および監察要員にたいする監督」の監察法第53条では、つぎのように規定されている。すなわち、各級監察委はその級の人大およびその常務委の監督を受け入れなければならない（第1項）、各級人大常務委による同級の監察委の「特定項目の業務報告」の聴取と審

---

45) たとえば、「史論」その2、97-98頁を参照願いたい。

議<sup>46)</sup>、法執行検査の組織（第2項）が規定された。

なおすでにみたように、県級以上の各級人大およびその常務委が会議を挙行するとき、人大代表または常務委構成要員は「法律が規定する手続にしたがい、監察業務における関連問題について質問または質疑（応答）を行うことができる」（第3項）とされた。

法律上の「義務」として監察委による人大とその常務委の監督の受け入れにくわえて、常務委にたいする「特定テーマの総括報告」「義務」が監察委にたいして組織法で規定された。つまり、「特定テーマ」や「特定項目」をこえた一般の業務報告「義務」は、憲法はもとより、「特定項目」について規定した監察法等においても規定されず、先の党規にみられた監察委による「党委による定期的な業務報告の聴取」規定がある。やはりこれも広義の党規と国法の「相克」である。なお『監察法篇』の「事件例133」によれば、2020年8月に、国家監察委は反腐敗の国際的な逃亡犯追跡・贓物追跡をめぐり、はじめて全国人大常務委にたいして「特定項目の業務報告」を行った<sup>47)</sup>。

さらに同第53条第3項では、県級以上の各級人大とその常務委が会議を挙行するとき、人大代表または常務委構成要員は「法律が規定する手続にしたがい、監察業務における関連問題について質問または質疑（応答）を

---

46) 2020年8月10日に、「13期全国人大常務委第21回会議第2回総会で、反腐敗の国際的な逃亡追跡贓物追跡業務をくり広げる状況にかんする国家監察委の報告を聴取した」という（『百年紀事』、525頁）。それによると、これは国家監察委が「全国人大常務委にたいしてはじめて特定項目の業務を報告し」たものであるとされ、「2014年から2020年6月まで」の状況の報告であり、「9月4日に、国家監察委は全国人大常務委にたいする特定項目業務の総括報告を配置するための会議を招集開催し」、「うえからしたまで、法により秩序だって地方各級監察委がその級の人大常務委にたいして特定項目の業務を報告するように推進する」必要があるとされた（同頁）。

47) 『監察法篇』、402頁。なお、同实施条例第251条では、「監察機関および監察要員はかならず党の指導を自覚的に堅持し、党組織の管理、監督のもとで業務をくり広げ、法によりその級の人大およびその常務委の監督を受け入れるなど」とされ、同第252条で特定項目の業務報告について具体的に規定する。

行うことができる」とされる。2つの改正組織法でみたように、「質疑(応答)」案の人大代表と常務委メンバーによる提出権も重要であろう。

#### 四 「専門責任機関」と「政治機関」の二面性について

監察法第3条で、各級監察委は「国家監察職能を行使する専門責任(原文は「專責」)機関であり、本法にしたがい、公権力を行使するあらゆる公職要員(以下公職要員という——原文)にたいして監察を行い、職務における違法および職務犯罪を調査し、清廉な政治建設および反腐敗業務をくり広げ、憲法および法律の尊厳をまもる」とされる。

同第3条の前半部分は憲法の最高の「国家監察機関」という性格規定というよりも、「専門責任機関」<sup>48)</sup>という党の規律委と同一の名称(外の装い)がここで用いられた点は重要であろう。そこでようやく規律検査(規檢)監察にかかわって、党規約や党内監督条例における党の規律委の位置づけと平仄を合わせた形になった。とくにここでは、国家監察委が党の規律委の「似姿」にあわせる形となっている点には留意する必要がある。

すなわち党規についてみると、2017年党規約第46条では、党の各級規律委は「党内監督の専門責任機関」<sup>49)</sup>であるとされ、「党の規約およびその他の党内法規」の擁護等がその「主要な任務」ともされ、党規約でははじめて「専門責任機関」という性格規定が採用された。

ちなみに、これよりまえに、2016年10月の「党内監督条例」第26条ですでに党の各級規律委は「党内監督の専門責任機関」<sup>50)</sup>であるとされた。つ

48) 「2016年方案」の紹介によると、この2016年11月の時点ですでに「『方案』が指摘するように」、①省(市)人大が省(市)監察委を選出し、「国家監察職能を行使する専門責任機関と」し、②党の規律委、監察委は「合署辦公」するなどを党中央が決定したとされていたが、2018年改正憲法や同年の監察法には、①と②ともに明記されなかった。

49) 『党規彙編』、30頁。

50) 「中国共産党党内監督条例」(2016年10月27日に、中国共産党第18期中央委員会第6回総会で採択、同上、322-332頁)、328頁。

まり、その機関の専門性にくわえて、責任がことさら強調されている点には留意する必要があるだろう。

党規約や党内監督条例、そして監察法にくわえて、規則第6条では、「党の規律検査機関および国家監察機関は党および国家の自己監督の専門責任機関であり、中央規律委および地方各級規律委は国家監察業務にかんする党中央の意思決定の配置を貫徹し、監察委が法により履行するなかでの重要事項を審議決定し、規律の執行と法の執行を貫通させて、党内監督と国家監察の有機的な統一を実現する」とされる。つまり、ここでは、党の規律委と国家の監察機関は「外の装い」として「党および国家の自己監督の専門責任機関であ」として党と国家の「自己監督」という性質などが強調された。

そして、監察機関における「内の装い」としての「政治機関」との二重の規定(二面性)については、すでに監察官法と同実施条例でその文言が幾分間接的な形で登場している。つまり、同実施条例第266条では、「監察機関は監察要員にたいして政治、理論および業務上の研修を計画的に行い、研修における「政治機関の特色」の突出が規定されている。

また、その他の法律である2021年監察官法<sup>51)</sup>第30条では、「監察官にたいしては、政治上、理論上および業務上の研修を計画的に行い、「研修では政治機関の特色を突出させ、理論を実際と連携させ、必要に応じて教育を施し、実効を追求し、専門能力を向上させることを堅持しなければならず(つまり「紅」(政治性)と「專」(専門性)を結合し)、「監察官の研修状況は監察官の考課の内容および職務就任、等級の昇進のより所の1つとする」とされた。ここでも同実施条例と監察官法でいずれも研修における「内の装い」としての「政治機関の特色」の突出がみられるが、法律である監察官法における「政治機関」という文言の登場のほうが「相克」の程度はいつそう深刻であると考ええる。

---

51) 「中華人民共和国監察官法」(2021年8月20日に、第13期全国人大常委第30回会議で採択)『中華人民共和国監察官法』, 2021年8月第1版, 中国法制出版社, 2-19頁。

ちなみに、ここでいう「政治機関」<sup>52)</sup>とは、その属性からみて党の機関そのものではないものの（その本質を「党の業務機構」とみる後述の見解もあるが）、たとえば党组等を設置していないということで、実質的には党の専権とみられるそこでの人事事項にかかわりにくい国家監察委などの党政の「合署辦公」体制下の一部の国家機関が限定的に「政治機関」（内の装い）とされる。

一方で、「2018年改正憲法」以前の2017年の「韓論文」によると、「政治機関」についてはさておき、「監察委の性質」について正当にも「党の機関と同じではないとともに、行政機関または司法機関と同じでもなく、その職権は総合性と混合性を具有する」として「党の業務機構」性を明確に否定している先見性は特筆に値する。つまり、「総合性と混合性を具有」した国家機関とされる。さらに「2016年決定」の要請に照らすと、法律監督機関である檢察機関の反横領・反瀆職・職務犯罪の捜査という3つの部門が監察委に「転属」することで、監察委はたんなる「司法機関から専門の監察機関に転化する」と指摘する。とくに、「3つのテスト地点地区ですでに選出された監察委の構成要員からみると、監察委主任は規律委書記が担当し、「副主任は規律委副書記が兼任し」、監察委の「委員は反（職務上）横領局の局長等が担当する」とされた。いわゆる「合署辦公」のも

---

52) 閆鳴「監察委員會是政治機關」（『中国紀檢監察報』2018年3月8日）によれば、監察委は「党と国家が自己監督を実現する政治機関である」とまで言い切っている。つまり、「その性質と地位は行政機関、司法機関とは異なる」のは当たり前だが、監察委には「党组を置かず、人事の事項を決定せず、本質は党の業務機構である」としてここで本質（本当の性質）論が展開されている点にはかさねて留意が必要であろう。さらには「属性」論として、監察委は「政治機関として、政治的属性が第一の属性、根本的な属性であり、かならず終始政治を第一位に論じなければならない」とされた。ちなみに、「中国共产党党组工作条例」（中共中央が2019年4月6日に印刷発布『党規彙編』、86-98頁）「第3章 職責」（90-92頁）の第17条第1項で、「党组はその単位の以下に列挙する重大問題を討論し、そして決定する」として、その第5号において「重要な人事の任免等の事項」があげられている（90頁）。

とでは、「規律検査委員は、二重の身分で監察委員会を直接指導」するので、「実質的には機構の『合一』をきたす可能性があり、党政が高度に合一した機関となり」、「『党政合一』が引き起こす可能性のある弊害をいかにして回避するのか<sup>53)</sup>」という深刻な問題点を正しく指摘している。

ちなみに、王希鵬の「国家監察権の属性」という一文によれば、「監察権は直接的な政治的属性を具備し」、「『合署辦公』後、監察機関は本質的に党の業務機構にほかならない<sup>54)</sup>とまで「極論」するのである。しかしながら本研究の序の冒頭における党規の定義においてその制定主体の1つに「党中央の業務機構」が含まれていた点に着目すると、もしその本質(本当の性質)が「党(中央)の業務機構」であるとすれば、国家監察委が制定する「監察法規」そのものが全国人大常務委の一定のコントロールのもとにおける特異な「党規」の1種となってしまうのである。すなわちこれは、国家監察委=形式「国家の監察機関」(専門責任機関)・実質「党中央の業務機構」(政治機関)論であり、いわば「国法学」的な理解からはかなり乖離がみられるこの説自体が党規と国法の「相克」の典型例の1つでもある。

いずれにせよ、党と国家機関間の「合署辦公」の場合は、中央でいえば、国家のレベルでは、國務院監察部から国家監察委へと変更されたものの、党のレベルでは、中央規律委は不動(「静」)の位置にあり、監察委の正式の設置においてもほとんどがそれらの一方向的な党員による兼職ですませるのであれば、人事にもかかわる党組は不要であり、党組を置かない「政治機関」とされるのも故なしとしないわけである。

なお王に代表される、「政治機関」である国家監察委の本質論レベルにおける「党中央の業務機構」化志向についてはあらためて、その「実態」

---

53) 韓大元「論国家監察体制改革中的若干憲法問題」(『法学評論』2017年第3期, 11-22頁, 以下「韓論文」という), 15頁。なお、『史論』その2の「二『合署辦公』下の中国行政監察」(101-118頁)をかさねて参照願いたい。

54) 王希鵬「国家監察権の属性」(『求索』2018年4期, 128-135頁), 131頁, 132頁。

をふまえた慎重で徹底した検証が批判的になされる必要がある。

### 小結——監察機関の監察対象について

最後に、「専門責任機関」(外の装い)であり、「政治機関」(内の装い)でもある国家監察機関の管轄とその対象についてごく簡単にまとめておく。

ちなみに基本的と法律である2018年監察法第11条(監察の管轄の範囲=職権)では、監察委は「本法および関係のある法律の規定にしたがい、監督、調査、処置の職責を履行する」とされ、とくに第2号で(職務上)横領・贈収賄、職権濫用、職務懈怠、権力による利益の追求、利益の運搬、私情にかられた不正行為、ならびに国家資財の浪費等の嫌疑がかかる職務における違法および職務犯罪にたいする調査の実施が、さらに第3号で違法な公職要員にたいする法による政務処分決定の実施がそれぞれあげられる。また、職責の履行に力を尽くさず、職務の失態・責任逃れのある指導要員にたいする問責の実施や職務犯罪の嫌疑のかかるときの調査結果の人民検察院への移送、法による(起訴)審査、公訴の提起である。監察対象の所属単位にたいする監察建議の提出などとされた。

また「第3章 監察の範囲および管轄」において、監察法第15条(監察対象)では、「監察機関は以下に掲げる公職要員および関係のある要員にたいして監察を行う」として、その筆頭に、①中国共産党機関<sup>55)</sup>、人大と

---

55) ちなみに、規則第7条では、①「中央規律委監察委は中央委員・中央委員候補、中央規律委委員、中央が管理する指導的幹部、党中央の業務部門・党中央が設置を許可した党組(党委)、各省・自治区・直轄市の党委・規律委等の党組織の規律違反または職務における違法・職務犯罪の嫌疑がかかる問題を監督検査し、そして審査調査することに責任を負」い、②「地方各級規律委監察委は同級の党委委員・委員候補、同級の規律委委員、同級の党委が管理する党員・幹部および監察対象、同級の党委の業務部門、党委が設置を許可した党組(党委)、一級したの党委・規律委等の党組織の規律違反または職務における違法・職務犯罪の嫌疑がかかる問題を監督検査し、そして審査調査することに責

その常務委の機関、人民政府、監察委、人民法院、人民檢察院、中国人民政治協商會議各級委員会の機関、民主党派機関および工商業連合会機関の公務員にくわえて、「公務員法」<sup>56)</sup>を参照して管理する要員がそれぞれ列挙された。つまりここでも「中国共産党機関」の公務員等がその対象(「公職要員」等)となり、すでに「行政監察」の枠をその対象において大きく突破していることは明らかであろう。

さらに対象の拡大はつづいて、②「法律、法規が授権するか、または国家機関が法により委託を受けて公共事務を管理する組織のなかで公務に従事する要員」、③「国有企業管理要員」、④「公が運営する教育、科学研究、文化、医療衛生、体育等の単位のなかで管理に従事する要員」にくわえて、⑤住民委員会などの「基層大衆的性質の自治組織のなかで管理に従事する要員」も明記され、⑥法により公職を履行するその他の要員(「その他の要員」という)を含む6種類の要員<sup>57)</sup>がそれぞれあげられる。

また一方ですでに、刑法第93条における「国家勤務員は、国家機関において公務に従事する要員をさし(第1項)、「国有会社、企業・事業単位」(以下「国有会社等」という)、「人民団体において公務に従事する要員および国家機関」、国有会社等が非国家機関、国有会社等、「社会団体に派遣し、公務に従事する要員」、ならびにその他の要員については、「国家勤務員をもって論じる」(第2項)<sup>58)</sup>とされ、党の機関は含まれていない。

そして、全国人大常務委の「刑法第93条第2項にかんする解釈」<sup>59)</sup>(いわ

---

任を負う」などとされる。

56) 「中華人民共和国公務員法」(2018年12月29日に修訂)本書編写組編『紀檢監察辦案程序規定』, 2019年2月第3版, 中国方正出版社, 131-153頁。

57) 「韓論文」によると、「2016年1月9日に、監察部副部長の肖培が国家監察システム改革の初志に言及したさい」、すでに国家監察委の「監察の範囲には6種類の要員が含まれる」とした(16頁)。

58) 郝英兵編『中華人民共和国刑法注釈本』2011年3月第2版, 法律出版社, 52頁。

59) 「全国人民代表大會常務委員會關於『中華人民共和国刑法』第93条第2款的解釋」(2000年4月29日に、第9期全國人大常務委第15回會議で採択, 2009年8月27日の第11期全國人大常務委第10回會議の「一部の法律を改正することに

ゆる「立法解釈」という法律)によると、さきの⑤にかかわって、すでに「村民委員会等の村の基層組織の要員が人民政府に協力援助して」7種類の「行政管理業務に従事するときは」、上記の「その他の要員」に属する<sup>60)</sup>とされていたのである。

さらに、監察法第34条では、「人民法院、人民検察院、公安機関、会計検査機関等の国家機関は業務のなかで公職要員に（職務上）横領・贈収賄、職務失態・瀆職等の嫌疑がかかる職務における違法または職務犯罪の問題の手がかりを発見したら、監察機関に移送しなければならず、監察機関が法により調査し処置」し（第1項）、「被調査者に重大な職務における違法または職務犯罪の嫌疑がかかるとともに、その他の違法な犯罪の嫌疑もかかる場合は、一般に監察機関を主として調査を行」い、「その他の機関が協力援助する」（第2項）<sup>61)</sup>とされた。つまり、ここでは公安や検察機関の捜査よりも「監察機関の調査を主とする」ことが一般原則とされる。

ちなみに党規においては、2015年の前「規律処分条例」では、「党員が党の規律の追及をうけ、違法・犯罪の嫌疑がかかるときは、時を移さずに関係のある国家機関に移送して法により処理させ」る（第30条前段）<sup>62)</sup>とされていたのが、2018年監察法の制定等を受けた2018年改正の「現条例」では、「党組織は規律審査において党員に深刻な規律違反があり、違法・犯罪の嫌疑がかかることを発見したときは、原則としてさきに党の規律処分の決定を行い、あわせて規定に照らし政務処分を行ったのちに、さらに

---

かんする決定」にもとづき修正）『公報』、2009年専刊、355頁。

60) 魏昌東・銭小平編著『職務犯罪常見罪名精解』2019年5月第1版、中国方正出版社、23頁。

61) なお、「最高人民法院關於人民検察院立案偵查司法工作人員相關職務犯罪案件若干問題的規定」（2018年11月1日、高検発研字〔2018〕28号）（法律法規—山東省人民検察院（sdjcy.gov.cn）2022年1月26日最終閲覧日）をあわせて参照願いたい。

62) 「中国共産党紀律処分条例」（2015年10月18日に中共中央が印刷発布）（国家行政学院政治学部編『中国共産党党内重要法規（2016年版）』、2016年3月第1版、人民出版社、308-348頁）、316頁。

関係のある国家機関に移送して法により処理させる」（第29条<sup>63）</sup>ことになり、また党員の場合は「党の規律処分・監察の政務処分の原則先議」が明記された。

最後に、今年の秋に20回党大会の開催が予定されており、引き続きその最新の動向などについて注視しなければならない。今後を期したい。

---

63) 「中国共産党紀律処分条例」（2018年8月18日に中共中央が印刷発布、以下「現条例」という）（『党規彙編』、343-374頁）、349頁。