

中国行政監察史論（一九九七年—二〇一〇年）

通 山 昭 治

序——中国「行政規律監察」について

一 中国行政監察法制における「行政監察職能」の強化

二 中国における派出機構の自立化の試み

小 結——中国「行政監察法」の改正

序——中国「行政規律監察」について

筆者はこれまで、中華人民共和国（以下「中国」という）の「改革・開放」期において一九八六年に再建され、二〇一八年はじめまでの約三〇年以上にわたって存続した行政監察機関・機構の歴史的な展開について、広義の国家の法律（以下「国法」という）と中国共産党（以下「党」や「中共」という）の組織と国家行政機関等による両者の連合文書などの具体的な内容を中心に初歩的に分析をくわえることで、「中国行政監察史論（一九八六年—一九九七年）」^{〔1〕}を

上梓してきた。⁽²⁾

ここではまず、いわゆる「行政規律監察」⁽³⁾という概念自体について簡単にふれることから始めてみよう。

さて『概論』によれば、当時においては、いわゆる「行政規律」（原文は「政紀」）を、「国家勤務員が政策および法律を貫徹執行するうえでの行為規範」と定義づけたうえで、「国家の政策・法律・法規と行政規律」（以下「国家の政策等」という）をより所として「是と非、正と誤、罪と罪でないこと」の区別を行い、国家の政策等に合致しない行為を、誤り、違法行為、犯罪行為とみなし、「異なる状況にもとづき、異なる性質を認定し、異なる処分の決定を下す」⁽⁴⁾としていて、それはかなり包括的な内容となっている。

つまり当時において、それは国家勤務員イコール行政勤務員のための行為規範であり、「国家の政策等」のしんがりに本研究における主役である「行政規律」が登場し、「行政規律に合致しない行為」（もとよりそこには、違法行為や犯罪行為も含まれる）という一種の「誤り」等をただすことこそが本来の「行政規律監察」であると考えられる。さらに「行政勤務員」を兼ねる党員やそれらを含む党組織の場合は、「党の規律」を含めた二重の規律（以下「二つの規律」という）となる。なおこれは、「党の規律検査の最厳格性」⁽⁵⁾の問題でもある。

というのも、当時は国法の整備の途上ということもあってか、とくに「国家の政策」が重要視されていたのも事実である。ここでも、そうした党員や党組織の場合ほとくに「党の政策」を含めた二重の政策となる。

その後の『全書』によれば、やや明確になり、いわゆる「行政規律」は、「国家行政機関およびその勤務員が行政管理活動においてかならず共同で遵守しなければならない行為準則、すなわち行政行為規範の総和」とやや限定的に定義づけられ、それには職責の履行、命令・決議の執行、制度の遵守、国家秘密の保持等が広く含まれる⁽⁶⁾とされた。

本研究では、上記のややあいまいで、包括的な概念である「行政規律」（行為規範の一種で、いわば行政行為規範）にたいする監察を「行政規律監察」とよび、狭義の行政監察とし、両者の境界線があいまいなその他の行政監察を含めた広義の行政監察と便宜的に区別することにした。

他方で、ここでの「監察」とは、「監視、督察、考課」の意味であり、一般的には国家行政機関とその勤務員による職責の履行にたいする「監督、糾弾のための摘発（原文は「糾拳」、懲戒をさす⁷⁾」とされ、とくに職責の履行にたいする懲戒等に焦点があてられている。

したがって、いわゆる「行政規律監察」とは、行政勤務員による職責の履行等における「行政規律」違反にたいする監督・懲戒などをさすことになる。

さて概念の定義についてはこれくらいにして、本論ではまず、「前稿」および本研究の第一節等でみるように、中国行政監察法制が「整備」され、「展開」する状況を法規範のレベルで確認することにした。そして「行政監察職能」の強化についてとり上げたうえで、第二節では中央レベルにおける派出機構にたいする「統一管理」改革構想（財政的措置を含む）にかんする資料の紹介を兼ねた詳細な考察を、「合署辦公」（二つの看板と一つの組織⁸⁾）や統一管理にかかわるその実態（とくに直接指導や財政支出など）を含む一連の問題群については慎重に最終的な評価を留保しつつも、できるだけ丁寧に行うことにしたい。というのも少なくとも「合署辦公」のもとでさらに進化した新しい国家監察委員会そのものの具体的な解明（いわば「生体解剖」）のちでなければ、人事の問題を含め、これらの問題群については徹底的には解明されえないことが予想されるからである。

いずれにせよ最後に、二〇一〇年改正法にふれることにより、これまでの筆者による一連の研究は二〇一八年の国

家「監察法」⁽⁹⁾にかんする本格的な研究のための予備的な考察と位置づけられることになる。

一 中国行政監察法制における「行政監察職能」の強化

(1) 「行政監察法」からみた行政規律監察の「整備」

さて「前稿」その一ではさしあたり、「中国行政監察」の五つの原点⁽¹⁰⁾を提示しておいたので、本節ではこの五つの原点（それらは究極的には「合署辦公」のあり方の問題に収斂する）と、「前稿」その二で指摘しておいた「中国行政監察」の二つの形骸化⁽¹¹⁾（それらも究極的には「合署辦公」の形骸化による事実上の狭義の合併のおそのれの問題である）の問題を中心軸として、中国行政監察法制における法規範の歴史的な推移について、序でみた「行政規律監察」を中核とする「行政監察職能」の強化（本節第三項）という視角から、その「整備」（第一項）と「展開」（第二項）の二つの段階における具体的な内容を確認しておくことにする。まずは、その「整備」の段階についてである。

はじめにその「整備」の内容について「前稿」⁽¹²⁾その二の補足を中心とみると、狭義の法律である一九九七年「行政監察法」⁽¹³⁾（以下「本法」という）の「第一章 総則」第一条の目的規定では、①監察業務の強化、②政令の滞りのない通用の保証、③行政規律の擁護、④行政管理の改善、⑤行政の効能の向上という「五つの任務」がそれぞれ列挙されていた点にあらためて注目したい。

そのなかで、①などは広義の行政監察の強化にすぎないが、一九九〇年の「行政監察条例」⁽¹⁴⁾（以下旧「条例」という）とくらべて、②の「政令の滞りのない通用の保証」⁽¹⁵⁾という中国行政監察にとってきわめて複雑な任務が一つ増えたこ

とで、その力量に限りがある中国行政監察そのものを一面できわめて煩瑣なものにするおそれがある点にはとくに注意を要しよう。

なおくり返しになるが、本研究では、②の保証にくわえて、③の「行政規律の擁護」そのものを中心にしたややスリム化された監察を、狭義の行政監察である「行政規律監察」とよぶ。そしてそれにくわえて、①・④や⑤のその他の雑多な監察業務などを含めて広義の行政監察とよぶことにする。

ちなみに「条文積文」では、本法第一条の目的規定のうち、②の「政令の滞りのない通用」の保証とは、④の「行政管理の中心的な環」そのものであり、「行政管理において一旦政令が滞ると、あたかも人間の体の血液が阻害閉塞されるかのように、かならず人の体の健康に危険が及ぶ」という比喩を用いつつ、中央や地方の行政が陥りがちな「部門主義」や「地方主義」の負の側面による阻害要因の存在が型どおり例示されている。つまり、それは「行政管理」にかかわる鍵となる概念である。なお、ここでいう「政令」とは、党政組織の活動の根拠となる「党中央、國務院の諸方針、政策」のことであり、国法である「法律、法規および人民政府の決定、命令」もそこに含まれる。また同時に、「近年、監察機関は関係部門と合同で各業種における法の執行状況にたいして優れた成果をあげた法の執行検査を実施」¹⁶したと自画自賛するのである（広義の行政監察の一つとしての法執行検査）が、ここでも行政法執行検査によって「中国行政監察」自体がよりいっそう複雑なものになっており、他方で各業種における関係部門の役割もいっそう重要となる。

しかもここでは、②の保証を④の「行政管理の改善」と結びつけるだけではあきらかに不十分である。というのはいわばその「中枢神経」系統に相当するとも考えられる③の「行政規律の擁護」とのかかわりこそが、党中央の方

針・政策を含む「政令」にたいする「党の規律検査」との重複の問題とともに重要だからである。

なお、こうした点に着目した概念こそが「行政規律監察」である。行政勤務員等を兼ねた党員やそれらが所屬する党組織の場合ほとくに、「党の規律検査」と「行政規律監察」の相互関係（それも究極的には「合署辦公」のあり方の問題に収斂する）の解明が重要となる。

そこで、本法の第二条と第三条では、行政「監察機関」の性格規定における「専門」という文言の削除（たんなる「機構」化）と「独立」という文言の削除（その他の行政からの自立⁽¹⁷⁾化）がそれぞれなされた点（いわば「二重の削除」）がとくに本研究における中核的な概念である「合署辦公」のあり方との関連で示唆的である。つまり、それはそもそも党と緊密に融合した広義の政治組織体（広義の合併形態）でもあり、ここでの法規範の存在形態についていえば、そもそも本法に明文の規定を欠き、その意味では国法の制約から自由であるうえに、国法にたいする一定の影響力をかえって一方的または双方向的にもつとも考えられるのが原点その五の本研究における特異な存在理由の一つでもある。

ちなみに『研究』によれば、1. 「合署体制下の行政監察業務」のいつそうの成就のために、中央規律委・監察部が提起した行政監察職能（職責と功能）強化の「六つの判断基準」とは以下のとおりである。つまり、①業務上の効果基準、②行政監察業務が引き続き政府の重視と支持をえて、依然として監察機関を不可欠の一つの政府の職能部門とし、指導が強化されているかという基準、③規律委常務委の統一指導のもとで、行政監察指導グループの役割が効果的に発揮されているかという基準、④業務手続と規則が本法の要請に合致しているかという基準、⑤行政監察の手段・措置が十分に運用され、規檢の職能とすぐれて相互に補い合い、全体の効能の向上にとって助けになっているか

という基準、⑥監察機関の専門監督と大衆の監督とをあい結合させた制度をどのように堅持しえるのか、特別招聘監察員の業務は強化されたのか、それとも削減されたのかという基準の六つとされている。

ここでは、②政府による重視と③規律委常務委の統一指導という党政の指導強化における統一性が、①を含め、とくに④（本法の遵守）と⑤（規検の職能）との相互補完性）の矛盾をはらむ関係などの諸課題が基準という形で提起されているのである。

というのも、2. 現行の行政監察機構の設置とその体制の特徴につき、3. そこに存在する主要な問題として、①合署体制は行政監察のしかるべき職能を十分に發揮するのに不利であり、②「合署辦公」の条件のもとで、若干の地方の行政監察職能が削減された点¹⁹といった当然ここで予測される問題点（以下「二つの問題点」という）が率直に指摘されているからでもある。

ここでその「合署辦公」の実施にともなう「六つの判断基準」や「二つの問題点」などを含むこうした制約条件の存在にたいする正しい理解とその説明が重要となる。つまりその影響により結果的に、原点その一・その三にみられた行政監察機関の専門性や独立性の本法の文言における若干の後退（形骸化その²⁰）が具体的にみられるのである。なお、この両者の規定が若干形を変えてグレードアップして復活するには、二〇一八年の国家「監察法」²¹の制定をまたねばならない。

それはともかく、本法の一部の解釈論レベルで具体的には、以下のような旧「条例」の内容を事実上そのまま維持した苦肉の弥縫策がとられているともいえる。

まず第二条にかかわって、「条文釈文」ではかえって、中国の現段階では、行政「監察は法により各級人民政府の

内に設置され、監督職能を行使する専門の機構」が国家行政要員等にたいして行政「監察を実施する活動」をさすとされ、本法の文言上削除されたはずの「専門」という文言をくわえて、政府内設の「専門」機構とあえて解釈することで、その専門性を維持し、原点その一の解釈による継続が内部的に図られた形となっているのである。

ついで、より微妙な「独立」という文言が削除された第三条では、行政「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」とされた（原点その四の縮小版）。つまり同条では、監察機関による活動が、その他の行政部門等の干渉を受けないというのが「独立」という文言の削除後の意味（その他の行政からの自立⁽²⁴⁾）でもある。

要するに、中国における「社会主義計画経済から社会主義市場経済システムへの移行」（いわゆる「逆コース」⁽²⁵⁾）を受けて、「多くの新しい問題が生じ、監察業務も多くの挑戦に直面し」、旧「条例」の「規定がすでに新しい情勢の要請に適用できなくなった」ので、行政「監察法を制定することは、監察業務を強化するうえで必要である」として、行政「監察業務」の強化がことさらに強調されるのである。それらの制定理由はそもそも「行政内部自己監察」そのものの限界の反映であり、さらにいえば「合署辦公」のなせる業ではないのか。

とはいえ、この本法以降の体制があとでみる二〇〇四年の同「实施条例」による補足と二〇一〇年改正法をへてまがりなりにもおよそ二〇年以上にわたり存続しつづけたこともまた事実なのである。

その切り札こそが「合署辦公」⁽²⁷⁾（原点その五）であるが、かえって逆に、「党の規律検査の最厳格性」⁽²⁸⁾による「行政監察職能」の形骸化（形骸化その一）につながることはないのか（功罪相半ばする「合署辦公」の「諸刃の剣」性）が本節の第三項で問われることになる。

さらに監察業務における原則として、本法の第四条では、「実事求是」・証拠・調査研究の重視、法律・行政規律の適用における平等の堅持が、第五条では、「教育と懲罰」の結合などがそれぞれ掲げられた。そのうえで、第六条では、大衆への依拠（大衆路線）につづいて、「通報制度」の樹立が語られ、ここでも公民（国民に相当する）はいかなる「国家行政機関、国家公務員および国家行政機関が任命するその他の要員」（以下「国家行政要員等」という）の違法な職務失態（怠慢）行為にたいしても、監察機関に告訴告発または摘発（以下「摘発等」という）を行う権利を有すると定めている点には、「行政内部自己監察」の限界を一定程度突破する一つの可能性（「行政外部監察」への志向性）がひそんでいるといえる。

なおここでは、法律の適用の平等への言及もなされているが、それと広義の行政監察の一つである行政法執行にたいする検査との関連が重要であろう。

ついで、本法の「第二章 監察機関および監察要員」のうち、第七条は、国务院監察機関による全国の監察業務の主管、県級以上の地方各級人民政府監察機関（以下「地方機関」という）によるその行政区域内の監察業務にたいする負責と二重指導の原則等が定められた。なお、第八条は次節でみる派出機構・要員にかんする規定である。⁽²⁹⁾

第九条は行政監察要員の心得が定められ、第一〇条では、行政監察要員における監察業務にたいする熟知や一定の文化水準・専門知識の具備が必須とされ、その専門性が明記された（「専門」機構性の担保）。第一一条には、地方機関の人事にたいする一級うえの同意にかんする規定（人事にたいする垂直指導）が置かれた。

第一二条では、行政監察機関は監察要員による職務の執行や規律の遵守にたいする監督制度を实行するとされる。なお、ここでの「規律の遵守にたいする監督」こそが、本研究でいう「行政規律監察」（狭義の行政監察）であり、「職

務の執行」(職責の履行)全般にたいする監察を含めて広義の行政監察である。

さらに第一三条第一項で、行政「監察要員は法により職務を執行し、法律の保護を受ける」と規定するとともに、同第二項では、「いかなる組織および個人も監察要員が法により職務を執行するのを拒絶し、阻害してはならず、監察要員に打撃を加え、報復してはならない」とかさねて規定した。これも、中国行政監察の「その他の行政からの自立」化(「独立」した「専門」機構性)の保証規定であろう。

そして本法の「第三章 監察機関の職責」(旧「管轄」・「職権」)は合計四カ条からなり、「主として各級監察機関が各自で管轄する監察対象、監察機関の監察事項についての特別管轄原則や管轄の争いの解決方式および監察機関の具体的な監察職責を規定した⁽³⁰⁾」とされる。

つまり、第一五条では、國務院監察機関は(國務院常務会議構成員を除き)、①國務院各部門とその国家公務員、②國務院・各部門が任命したその他の要員、③(二級したの)省級の人民政府とその指導的要員にたいして監察を実施するとされ、第一六条では、県級以上の地方各級人民政府の監察機関は、①その級の人民政府各部門とその国家公務員、②その級の人民政府・各部門が任命したその他の要員、③一級したの人民政府とその指導的要員にたいして監察を実施するとされた(原点その三)。

第一七条では、管轄が定められ、第一八条では、以下の「五つの職責」(「行政監察職能」)が概括的に列挙された。すなわち、①「国家行政機関が法律、法規および人民政府の決定、命令を遵守し、そして執行するなかでの問題」の検査(行政法執行検査)、②「国家行政要員等」の行政規律違反行為にたいする摘発等の受理、③②の行為にたいする調査処理、④国家公務員と「国家行政機関が任命したその他の要員」にたいする主管行政機関による行政処分決定に

かんする不服申し立ての受理、⑤行政「監察機関が履行する」として法律、行政法規が定めるその他の職責」の五つである。

そのうち、①はあらたに追加された「政令」の問題であり、行政規律違反行為にたいする②の摘発等の受理と③の調査処理こそが「行政規律監察」の中心をなすわけである。なお、④では、救済措置としての不服申し立ての受理がつづく。

さらに「行政監察職能」にかかわる本法の「第四章 監察機関の権限」（旧「職権」）では、第一九条で、①検査のための閲覧・複製、②解釈・説明の要請、③問題行為の停止命令が規定され、職責の履行上の三つの措置が定められた。

前条ともかさなるところがあるが、第二〇条では、行政規律監察の中核をなす行政規律違反行為を調査する「四つの措置」がそれぞれ定められた。すなわち、行政監察機関がとれる行政規律違反行為にたいする調査のための措置には以下のものがある。つまり、①行政規律違反行為を証明できる文書・資料・財務帳簿にたいする暫時差押え・封印、②事件関連の財物の換金のための販売や移転の禁止のつぎに、③「指定された時間、地点」（これを「双指」「両指」という）において調査事項にかかわる問題について行政規律違反嫌疑要員にたいして責任をもって「解釈および説明を行わせるように命じるが、ただしそれにはたいして拘禁または形を変えた拘禁を行ってはならない」とされた。なお、④行政規律重大違反嫌疑要員の職務執行にたいする暫時停止を関係機関に建議するという措置も設けられた点は拘禁・形を変えた拘禁禁止規定とともにとくに注目される。

また、第二一条には、（職務上）横領・賄賂・公金流用等にたいする預金の調査のための照会・凍結や保全措置につ

いての措置権限規定がある。ただし、これらは刑事上の捜査権限とも一部で事実上重なるおそれのある微妙な措置でもある。

そしてここでは、両者の条文にみられる強大な刑事上の捜査権限なみの権限をも一部に含む措置を総称して、「行政監察職能」の重要な一部分でもある「二〇条・二一条措置」という。

他方でさらに、党の規律検査手続とも親和的な本法の「第五章 監察手続」は合計一五カ条からなる。つまりそれは、行政「監察業務は調査・検査・決定・執行および再審査・再検査・再確認や移送等の業務」から構成される⁽³¹⁾とする。

とくに、「事件の登録」から調査や事件の終結までの期限について定めた第三二条では、党の規律検査の期限である三カ月や四カ月（必要により延長可）よりもやや長めに、「監察機関が事件を登録して調査する事件は、事件の登録の日から六カ月内に事件を終結させなければならない。特殊な原因により事件処理の期限を延長する必要があるときは、適切に延長することができる。ただし、もつとも長くとも一年を越えてはならず、かつ一級うえの監察機関に報告して届出なければならない」とされた点⁽³²⁾がとくに注目される⁽³³⁾。

(2) 同「実施条例」からみた行政規律監察の「展開」

つぎに「展開」の段階についてであるが、その後次節でみる派出機構における統一管理のテストがすでに開始された二〇〇四年九月によりやく、「行政監察法実施条例」⁽³⁴⁾（以下同「実施条例」という）が国務院によって制定される行政法規として公布された。

それによれば、まず同「実施条例」の「第一章 総則」の第一条では、「行政監察法」にもとづき、本条例を制定するとされた。

第二条第一項では、国家行政機関・「法律、法規で授権された公共事務管理職能を有する組織」・「国家行政機関が法により委託する組織およびその労務要員以外の勤務員」については、行政監察法と同「実施条例」を適用するとされる。

ここでは、小結で最後にみる二〇一〇年の改正「行政監察法」の附則によく登場する「公共事務管理職能」等をもつ組織にたいする行政監察がすでにその対象として追加されている点には注意を要しよう。まさに、「行政監察法」にもとづきつつも、法秩序のいわば「下剋上」現象がここでまず垣間見られる。

また同「実施条例」第二条第二項では、「行政監察法」第二条でいうところの「国家行政機関が任命するその他の要員」とは、「企業・事業単位、社会团体において国家行政機関によつて委任・派遣等の方式で任命された要員」（以下「企業・事業・社団要員等」という）をさすと明確にされた。

同「実施条例」の第三条では、「通報秘密保持制度」の樹立と摘発等の奨励、第四条では、「特別招聘監察員」、第五条では、必要経費のそのクラスの財政予算への組み入れ（財政的保障）がそれぞれ定められた。

なお、第三条と第四条は、「行政外部監察」にかかわる規定であるが、第五条のそのクラスの財政予算に依拠した財政的な「丸抱え」体制のままでは、中国行政監察の「その他の行政からの自立」化すらもそもそも実現困難のおそれがあることが推測される。

ついで、同「実施条例」の「第二章 派出された監察機構および監察要員」の第六条で、派出機構・要員は、派出

元の監察機関にたいして責任を負い、かつ活動を報告し、あわせて派出元の監察機関が統一管理を行うと規定された。とくに次節の第三項でみる監察部の単独型の派出機構にたいする「統一管理の追加」による「その他の行政からの自立」化の試みが「行政監察法」におけるそれにたいする垂直指導の先駆的な強調（監察業務にたいする「特記事項」の「二重指導」その一・その二⁽³⁵⁾）にくわえて、この同「実施条例」で追加的に明文化され、双方型の派出機構においてすでに始められたそのテストと全面的な実施を事後的に追認している点は重要であろう。人事の問題も重要であるが、やはり、問題は財政的な依存性の克服につきるともいえる。

つまり、小結でみる二〇一〇年の改正「行政監察法」が登場するまで、まさしく法秩序の「下剋上」現象が次節でみる「統一管理」規定についてもみられるのである。さらに次節でみるように、中央規律委による単独型はともかく、中央規律委・監察部による双方型において、監察部そのものがそこで埋没し地盤沈下をおこすことはないのか。またそれと同時に「行政監察職能」そのものの形骸化（その一）がさらに進行しないのかが、本節の第三項で問われているのである。

それはさておき、第七条では、派出機構等は以下に掲げる職責を履行するとされた。すなわち、「行政監察職能」としては、①監察対象の部門（以下「対象部門」という）による行政法執行にたいする検査、②対象部門・要員による行政規律違反行為にたいする摘発等の受理、③④の行為の調査処理、④行政処分決定や再確認の決定にたいする被監察要員による不服申し立てと⑤被監察要員による監察決定にたいする不服申し立ての受理、⑥対象部門における「清廉な行政、勤厳な行政」の樹立面にかんする規則制度の督促、⑦派出元の監察機関が手交し処理させるその他の事項の処理であるとして、前項の「五つの職責」よりもやや多彩な「七つの職責」がそれぞれ列挙される。

なお、「行政監察法」にもあった行政規律違反行為にたいする②の摘発等の受理や③の調査処理といった狭義の行政監察（行政規律監察）にくわえて、④と⑤の二重の不服申し立てというやや手厚い救済措置の存在、そして⑥の規則制度の督促という職責などが注目される。

同「実施条例」の第八条では、派出機構等は派出元の監察機関と同じ権限を行使する。ただし、地方各級の派出機構・要員と垂直管理を行う国家行政機関において派出された監察機構は、駐在先の部門のしたに属する行政機構にたいして権限を行使し、さらに派出機構等は、行政監察法第二〇条、第二一条が定める権限を行使し、派出元の監察機関・機構の許可をへるとされた（二〇条・二一条措置）権限行使の許可制）。

ここでは、税関などのいわゆる「垂直管理を行う国家行政機関」にたいする派出元の監察機関による監察機構の派出の場合は業務の必要にもとづき、派出元の監察機関・機構の許可をへて、駐在先の部門のしたに属する行政機構にたいしてさらに監察機構・監察要員を派出することができる点が特筆される。

第九条では、派出機構等による職責の履行には、「監察機関が職責を履行する同じ手続を適用する」とされた。

さらに前項の行政規律監察の中核をなす行政規律違反行為を調査する「四つの措置」（行政監察法第二〇条）とくらべて、その最初の二つに相当するものとして、同「実施条例」の「行政監察職能」にかかわる「第三章 監察機関の権限」の第一〇条で、「監察事項と関係のある文書・資料・財務帳簿」・「その他の関係のある材料」（以下「関係文書等」という）の提供があらたにくわったほか、第一一条では、行政規律違反行為を証明できる「関係文書等」の時差押え・封印・保管等があらためて定められた。また第二二条では、「事件と関係のある財物」の保管命令と（職務上）「横領・賄賂・公金流用等の行政規律違反行為」の調査時のそれらの関連財物の暫時差押えや監察通知書の発

給（行政監察法第二二条）がそれぞれ規定されている。これらの「行政規律違反行為」にたいする調査等は、刑法等にも抵触する可能性がある刑事上の措置とも密接に関連する。そのさいは本来、司法機関等の出番であろう。

同「実施条例」第一三条では、監察機関による「行政監察法第二〇条第（三）号が定める措置」（いわゆる「両指」措置）の実施には、「県級以上の人民政府監察機関の指導的要員の許可をへなければならぬ」とされた（「両指」措置の実施にたいする許可制）。

さらに、同「実施条例」の「第四章 監察手続」では、①「検査」——②初歩的な審査（①と②はほぼ党の規律検査の「初歩的な事実確認」に対応する）——③事件の登録（党の規律検査でも同じ）——④調査——⑤証拠収集——⑥決定・建議——⑦再確認・再審査・不服申し立て——⑧移送という八つの手続がみられる。⁽³⁶⁾

なお、ここには当然ながら、「合署辦公」にかんする関連規定は置かれていない。また同時に当時の「党内法規」⁽³⁷⁾をもみておくべきであろう。

本項の最後に、「中華人民共和国行政監察法実施条例」の貫徹実施にかんする中共中央規律委事務局・監察部事務局の通知」（二〇〇四年一月四日）をとり上げよう。そこではまず、1. 同「実施条例」の貫徹実施の重要な意義にたいする十分な認識では、同「実施条例」が「近年來の行政監察業務の實踐を科学的に総括した基礎において、『行政監察法』の若干の条項にたいして細分化を行い」、同「実施条例」の「実施における若干の問題にたいして規定を行った」⁽³⁸⁾とする。

そして、2. 科学的な総括の結果とされる同「実施条例」の「主要な内容と基本的な精神」の正確な把握では、①監察対象の範囲と②派出機構等の管理体制・職権のいっそうの明確化、③監察機関の権限・職責を履行する手続の

いっそうの規範化（細分化）、④「監察機関が公安・司法行政・会計検査・税務・税関・工商行政管理・品質監督検査・検疫等の機関に協力援助を与えることを提起し申請する事項および手続」にかんする規定の明確化⁽³⁹⁾がそれぞれ列挙されている。とくにここでは、②の「派出機構等の管理体制・職権のいっそうの明確化」が次節の「統一管理」の問題であろう。

さらに、3. 同「実施条例」の「貫徹実施を適切につかみ上げる」⁽⁴⁰⁾点が強調されている。

たとえば、各級規程監察機関は同「実施条例」の貫徹実施を一つの基礎的な業務として、その実施につとめ、「法による規律の執行・法による監察の能力を向上させるうえで、非常に効果が上がった」⁽⁴¹⁾と自画自賛している点には注意を要しよう。とくにそこでは、「法による規律の執行」・法による監察能力の向上が特筆されているのである。

(3) 「行政監察職能」の強化について

本節の最後にここで、当時における行政監察一般の成果報告である「監察総述」⁽⁴²⁾によって、さらにあえてその内容を大雑把に確認しておこう。

まず、各級監察機関による1. 監督検査の強化、中央の重大な意思決定の貫徹執行の促進では、①政令の滞りのない通用の保証、②政令があっても行わず、禁じられてもやめない行為の断固とした是正、③中央の政令の統一性・權威性・有効性の擁護、④経済社会の発展のための規律の保証の提供⁽⁴³⁾などがそれぞれ語られている。

ここでも、①にかかわって、②の「政令があっても行わず、禁じられてもやめない行為」の存在とそれにたいする対応などが重要であろう。

とくに、各級監察機関による国務院の「法による行政の全面的な推進の実施要綱」⁽⁴⁴⁾の真剣な貫徹、関係部門との合同での公務員法等の法律法規の貫徹執行状況にたいする特定項目の検査の展開、行政法執行責任制の健全化と推進、政府機関とその勤務員による法定の権限と手続に厳格にしたがった権力の行使・職責の履行なども列挙された。ここでも、「法定の権限と手続」の厳格化と遵守が肝要であろう。

ついで、2. 大衆の利益を損なう若干の突出した問題の解決などでは、大衆の利益を損なう突出した問題の断固とした是正、大衆の切実な利益の擁護⁽⁴⁶⁾などが型どおりつづく。

3. 政府機関のサービスの水準と行政の効能の絶えざる向上などでは、各級監察機関による行政コストの問題や行政効率の低下等の突出した問題に照準を合わせた監督検査および責任追及の強化、大衆のための高い質と効率的なサービスの提供⁽⁴⁷⁾なども掲げられた。とくにここでは、大衆路線の強調とともにコストと効率を取りざたされている点はそれらの問題が生じる原因の解明と除去こそが「合署辦公」のあり方とのかかわりでまず必要であろう。

4. 改革と制度建設の深化などでは、各級監察機関による関係部門と合同しての権力の制約・資金のコントロールと行政に従事する行為規範の重視⁽⁴⁸⁾などがそれぞれ列挙された。ここでは、「行政に従事する行為規範の重視」が「行政規律監察」にとっても肝要であろう。

とくに、「二〇〇七年五月に、党中央は国家腐敗予防局を成立させ、国務院の直属機構の列に組み入れ、監察部で看板を掲げ」、同「年九月に、国家腐敗予防局が正式に看板を掲げた」⁽⁴⁹⁾点にもふれられている。

5. 規律違反・法違反事件にたいする調査処理などでは、「各級監察機関は事件の調査処理を重要な位置に置き、事件の調査処理の強靱な勢いを保持し、規律により、法により（職務上）横領収賄・職務失態（怠慢）・瀆職および大

衆の利益侵害等の事件を調査処理する⁽⁵⁰⁾とされた。

ここでも、行政「規律違反」事件と「法違反事件」、とくに刑法にふれる事件とは本来、連続しつつも一定の厳格な区別がなされるべきであろう。

6. 「反腐敗の国際交流と協力を積極的に展開」⁽⁵¹⁾するとされる。

以上を受けつつ、「これらの年の業務上の実践において」、「若干の新たな経験と方法を総括して蓄積した」⁽⁵²⁾などとした。

ついでともとは、「行政監察職能」の強化⁽⁵³⁾こそが中央規律委による監察部の合併等とは区別された一九九三年の「合署辦公」の実施後の合言葉の一つの一部（形骸化その一の克服策）であったはずである。まずその直前の一九九二年の中央規律委の「業務報告」⁽⁵⁴⁾からみておこう。

そこでは歴史的な回顧に始まり、党の三期第四回中央委員会総会以降における各級国家机关の規檢組織の強化や企業事業単位および郷鎮の規檢組の發展が強調された。⁽⁵⁵⁾

また、いわゆる「保護・懲罰・監督・教育」⁽⁵⁶⁾という四つの職能（以下規檢組織の「四つの職能」という）の全面的な履行や規檢業務の總体的な水準の向上では、「数年来、規檢機関は党委の組織・宣伝部門・国家の司法機関・政府の監察・会計検査・工商・稅務等の部門と協力調整して行動し、合力を形成」⁽⁵⁷⁾するとしていたが、一九九三年に「政府の監察」との「合署辦公」だけが実施に移され、さらに「合力」の形成が促進された。

ここではそれはなぜかが問われている。本研究ではさしあたり、それは「二つの規律」の親和性や規檢組の「四つの職能」にくわえて、「党の規律検査」の最嚴格性と「行政規律監察」との非対称性やその狭隘性という後者の前者

への従属性におけるより効率的な「合力」の形成という道が選択されたからであると考ええる。

そして「前稿」その二では、その弊害として、二つの形骸化、すなわち、「合署辦公」自体の形骸化＝事実上の狭義の「合併」化（その二）⁽⁵⁸⁾、派出機構の狭義の内設機構化（その二）⁽⁵⁹⁾をそれぞれあげておいた。さらにいえば、派出機構や内設機構の派出先または駐在元の「内部機構化」による「変質」こそがそれらの形骸化の元凶の一つといえる。これらの諸点に注意しつつ、ついで一〇年後の二〇〇二年の中央規律委の「業務報告」⁽⁶¹⁾への言及にうつろう。

ここでまず注目されるのは、「各級規検監察機関は『合署辦公』体制のもとで党の規律検査と行政監察の二つの職能を履行する必要があることにかんする中央の要請に照らし」⁽⁶²⁾というフレーズがふたたび強調され始めた点である。

そしてそこでは、党の規律検査体制の改革・完全化、規律検査機関による派出駐在機構にたいする「統一管理の実行」、「規検監察の『合署辦公』体制のもとで」の「行政監察法」の真剣な貫徹と行政監察職能のいっそうの発揮が求められたとする⁽⁶³⁾。もとより、ここには本節第一項で指摘された「六つの判断基準」や「二つの問題点」に象徴されるような一定の深刻な現状との矛盾も垣間見られるはずであろう。

形骸化その二を克服するための切り札とされた「統一管理」自体も本来は「行政監察職能」の強化（形骸化その一の克服策の一つ）につながるはずなのである。その後、二〇〇五年三月二四日に、中央規律委・監察部が印刷発表した「行政監察業務を強化し、そして改善することにかんする意見」⁽⁶⁴⁾（以下「行政監察意見」という）を本項の最後にとり上げておこう。

「行政監察意見」⁽⁶⁵⁾ではまず前置きとして、「規検監察機関の『合署辦公』以来、各級規検監察機関」は党中央・國務

院の指導（原文は「領導」で、強制力のある指導、以下同じ）のもとで、党の規律検査業務の強化と同時に、行政監察職能の十分な發揮や党政監督の全般的な効能の増強などに言及された。⁶⁶

また、「党政監督の全般的な効能」の増強を含むそれは以下の五つの部分のきわめて詳細な内容となっている。なお、これでははたして消化不良（実現困難）にならないかがやはりまず危惧される。

「行政監察意見」によれば、1. 認識のレベルにおける行政監察業務の強化・改善では、①党の執政能力建設強化のための重要な措置（監察機関は政府の専門監督機関）と位置づけられ、行政規律の擁護、法による行政の推進、行政管理の改善、行政効能の向上、政府の行政能力の向上の促進などを通じた、党・政府と人民大衆と血肉のつながりの緊密化、党の執政能力の強化のための重要な役割の發揮など）がはじめに示され、ついで②社会主義市場経済システムの樹立・完全化の重要な保証なども掲げられた。⁶⁷

2. 行政監察業務の指導思想・総合的な要請にたいする把握では、⑨法による監察、行政権力の厳格な規範化、法による監察職能の行使、法律法規および行政規律に厳格に照らした行政権力にたいする制約、権力の運用にたいする監督と制約の強化、権力の濫用等の防止、「行政権力が法制の軌道において運用される要」の確保、⑩「党政監督の全体的な合力」の形成などが重要であるという。とくに、「行政規律に厳格に照らした行政権力にたいする制約」や「党政監督の全体的な合力」の形成などが注目される。

3. 行政監察の職能上の役割の全面的な發揮では、⑫清廉な行政のための監察の強化、⑬法執行監察（検査）の強化、「政令の滞りのない通用」の保証、⑭行政権力の規範化による制約、法による行政の推進、⑮効能のある監察の強化、行政管理の改善などが列挙されている。⁶⁸

とくに具体的に、4. 行政監察業務制度の樹立・健全化では、⑰監察庁(局)長事務会議制度にかんする内容(規
 検監察業務の重大事項・重大問題にたいする規檢常務委による討論決定、関係のある行政監察業務の組織上の実施にたいする監察
 機関の指導グループによる職権に応じた処理原則に照らした、同会議の職責・権限および議事範囲のいっそうの明確化、議事規則
 の完全化)や、⑱監察機関によるその級の政府と一級うえの監察機関にたいする業務報告制度にかんする内容(重大な
 監察事項にたいする同会議と規律委常務委の検討をへた、監察機関の名義による時を移さずになされるその級の政府および一級う
 えの監察機関にたいする報告、全局にわたる監察業務の配置にたいするその級の政府への報告と許可の要請の堅持など)が重点的
 にここでは示された。⑲「監察機関の内部の職能の設定および業務手続」の堅持・完全化にかんする内容(規檢監察
 機関の各内設機構の監察職能の發揮と同時に、監察業務の發展と情勢の任務の必要にもとづいた行政監察職能の集中による担当部
 門および機構のいっそうの健全化、監察綜合室等の部門の建設の強化、「下級監察機関の正・副職の指導的要員の任免は、かならず
 決定のまえに一級うえの監察機関の同意をえなければならない」という人事における垂直指導と民主党派のメンバー・無党派人士
 を推薦しての監察機関の指導的職務の担当制度の実施・健全化、派出機構にたいする統一管理業務の強化)にくわえ、⑳「監察
 機関が監督を受け入れる制度および特別招聘監察員制度」のいっそうの健全化などがそれぞれ提起されている点はと
 くに重要であろう。

以上の監察庁(局)長事務会議や監察綜合室の強化等は「行政監察職能」の強化そのものの根幹にかかわるきわめ
 て網羅的で重要な一九九三年の「合署辦公」以来の懸案でもあり、とくに、⑳の行政「監察機関の名義」の監察業務
 における活用は「行政監察職能」の發揮のシンボルになるであろうし、㉑の「民主党派のメンバー」のシンボルとし
 ての登用等については、前述の「合署辦公」の「四つの要請」⁽⁷⁾の一つでもあった。

5. 行政監察業務にたいする指導の適切な強化では、②この表題がくり返され、規律委常務委による規檢監察の二つの職能の履行にたいする全般的な責任の負担（二つの職能の負担）、監察機関の指導グループによる規律委常務委の統一的な配置のもとでの政府の業務と結合した監察業務の重点の検討・確定、監察庁（局）長事務會議による監察業務の必要にもとづいた監察の業務事項の決定、規律委常務委の決定事項にたいする同會議による真剣な貫徹実施などが求められた。なお、ここでもかさねて監察庁（局）長事務會議の機能強化がめざされている。

くり返しになるが、とくに、4.と5.で語られた詳細な点の原型は、すでに「前稿」⁽⁷²⁾その二でふれられていた点であろう。なお、一九九三年からすでに一〇年以上たった二〇〇五年の段階でかなりメニユーが詳細になったとはいえ、同會議の強化がふたたびくり返されるのであれば、形骸化その一の克服どころが、事実上の狹義の合併の影がそこに忍び寄っているとも推察される。したがって、引き続きくり返し「二つの職能の負担」にくわえて、「行政監察職能」の強化と改善が求められているという当時の深刻な状況にこそここでは着目すべきであろう。

要するに、「行政規律監察」を中心としたきわめて内容豊富な「行政監察職能」ははたして強化されるのか、それとも削減されるのが依然として問題であり、とくに、「行政規律監察」が黨員や黨組織の場合は、「黨の規律検査」に収斂されることはないのかなどといった少なからぬ疑問が依然としてこのころのである。

二 中国における派出機構の自立化の試み

(1) 派出機構がかかえる問題点とその設置の限界

さていよいよ本研究の中心的なテーマの一つである派出機構の「その他の行政からの自立」化⁽⁷⁴⁾にかんする問題点についてまずここで確認しておこう。それは本節の前提問題にたいする型どおりの説明でもある。なお、それ自体は中国行政監察そのものの自立化が「合署辦公」により挫折したのちの、そのもとでのささやかな自立化の試み(いわゆる「統一管理」改革構想の実行)にかかわる問題点にすぎない。しかし実際には、その実行をテコに党と国家の垣根を越えて、党の執政能力強化の一環としてその直接的な指導の強化をねらう試みの一つという側面があることもやはり見落としてはなるまい。この点は一九九三年の時点でなぜ行政監察だけが「合署」のパートナーとして選ばれたかという前節の問いにもつながる論点の一つでもある。

まず、1. 派出機構そのものがかかえる当時(そして現在)の問題点(とくに、その事実上の内部機構化による「変質」の問題)を(75)で確認しておきたい。

つまりそこには、派出機構・要員の「業務・福利・人事等の関係」のすべてを駐在先の部門・単位に依拠する(人的・物的・財的依存性)「丸抱え」性、とくに財政的な依存性の問題をとり上げる)一方で、監察系統による垂直指導とされる監察業務自体においても、ときには駐在先の「部門の利益の擁護者」化し、そもそも「派出」の役割が形骸化する(形骸化その二)⁽⁷⁶⁾というきびしい現状認識が存在するのである。

もとより、こうした「丸抱え」性を打破するには、人的・物的・財的依存性そのものの克服に関連して、被監察対

象でもある駐在先の部門・単位からの自立化、ひいては独立化をいかに実現するかにかかっているわけであるが、後述のように、派出元そのものの「合署辦公」の「諸刃の劍」性にも留意することが肝要であろう。その意味で党の指導のやや過剰な強化もやはりこうした文脈で理解する必要がある。

ついで、2. 1.を受けた派出機構・要員の指導関係にかんする諸見解としては、以下の三つの観点（タイプ）がそれぞれ列挙される。すなわち、① 1. でみた「現有の派出機構」の有名無実化を受けて、派出機構にたいする派出元の監察機関の指導は、形式に流れ、実際にはそれは駐在先の「部門の内部機構」化（本研究ではこれを「変質」という）しており、「職権を独立して、効果的に行使するのが難しい」ので、「派出機構の一切の関係を監察機関に回収してそれに帰属させ、直接の指導を實行しなければならない」とする（派出される監察機構を派出元の機関の直屬機構とし、派出される監察要員を派出元の機関の勤務員とすることによって、「真正の派出機構」化による「その他の行政からの自立」化である）一種の直接指導による「直屬機構」化説、② 派出機構・要員の「業務・福利・人事等の関係」はいずれも駐在先の部門・単位に依拠しているので、派出機構・要員と駐在先の部門の関係を明確に規定し、派出機構・要員は派出元の監察機関と駐在先の部門の二重指導を受け入れるとする見解（一種の二重指導堅持の現状肯定説）、③ 垂直管理を實行する政府部門の監察機構はそもそも内設型であり、「その地の監察機関の指導を受けず、つねに地方の行政監察機関の業務における不調和が出現」し、しかも「行政部門の監察機構」の内設化・内部機構化により、その上級の主管部門はまたいわゆる「部門の意思決定の擁護者」化し、「違法な意思決定にたいする監督検査を弱化させる」という見解（いわば垂直管理の部門による「主管部門優位」による「内設機構」説¹⁷）があるという。なおここでは、狭義の内設機関そのものが悪いわけではなく、とくに財政的な依存性による派出機構の（駐在先の）事実上の部門の「内部機構」化による

「変質」こそが問題なのである。

こうした現状にたいするやや強引な解決策の一つである「統一管理」の追加という問題については、次項以下でくわしくみることにしたい。ただし、そこでのポイントの一つは人事の問題も重要ではあるが、やはり財政的な依存性からの脱却であり、それこそが自立化の担保の一つでもある。逆にいうと、財政的な依存性や「合署辦公」のもとで、その自立化を実現するには、やや強力な指導、つまり党などの直接指導が必要になるともいえるわけである。

要するに、中国の行政監察体制は「政府内部の監察体制」（行政内部自己監察）⁽⁷⁸⁾化（原点その一・その三）されており、いわば自己監督・自己制約にすぎない。そもそもこの「行政内部自己監察」という根本的な限界こそが、とくに派出機構の内部機構化（形骸化その二）による「変質」が上記の落とし穴として実際に現れており、また「合署辦公」における形骸化その一の延長線上の問題もここに存在し、両者（形骸化その一・その二）はその意味では同根の問題でもある。

なお、3. 郷・鎮級の政府における監察機構の設置の問題にかんしては、結論的にはそのレベルには設置せず（行政監察法第八条第一項）、県級の人民政府の監察機関はさらにその管轄区に属する郷・鎮級の人民政府の国家公務員と郷・鎮級の人民政府が任命するその他の要員にたいして監察を実施すると規定された（二級したにたいする監察、同法第一六条第二項）⁽⁷⁹⁾。

そもそも二重指導とは、行政「監察機関がその級の人民政府の主要な責任者」（水平指導）と「一級うへの監察機関の指導」（垂直指導）のもとで（二重指導）、「その地区の監察業務をさらに立派に主管し、全国の監察業務の集中的で統一された指導を保障し、法律・法規・政策の統一的で有効な実施を保障するため」⁽⁸⁰⁾などに資するとされる（原点そ

の二)。

とくに派出機構・要員については、「各級人民政府が設置する監察機関」のみにたよって、はるかに「任務の必要に適應することはできない」ので、「監察機関が經常的に、時を移さずに、正確に状況を了解し、そして掌握し、問題を発見し、監察の職能を適切に履行するように保証するために、監察機関は業務の必要にもとづき、その級の人民政府の許可をへて、政府所屬の部門にたいして監察機構または要員を派出することができ(81)る」(派出機構肯定・必要説)とされた。ここではそもそも、「龐大な」任務をかかえた広義の行政監察の枠にとどまるべきである。もとよりそうでないのであれば、派出機構・要員はとくに多忙を極めることになる。

また、4. 「國務院所屬の若干の部門」における監察部による派出機構の設置には、大体三種類の方法(タイプ)がある。すなわち、①「監察対象が多く、任務が重い部門」における派出監察局の設置(単独の派出型、これに党の規檢組が派出されると、双方の派出型)、②「監察の業務量が多く、監察対象が主としてその機関および北京駐在単位の部門」における監察專員事務室の設置(単独の内設型、これに党の規檢室がくわわると、双方の内設型)、③「監察対象が比較的少なく、監察業務量が多くない部門」における専門の機構の不設置(「重大な監察事項は監察部が責任をもつて処理し、日常の監察業務はこれらの部門の組織または人事部門が監察処(室)を設置するか、または若干名の監察要員を置き、責任を負わせる」)(監察部による重大な監察事項の処理型⁽⁸²⁾)とされる(この三つの方法を以下「監察部による派出機構の三つの設置方法」という)。

なお、とくに①が次節でみる双方型と単独型⁽⁸³⁾の派出機構にたいする統一管理の問題につながり、②は内設機構の問

題であり、③はかえって監察部の専権となる。さらにいえば、①の事実上の内設機構化や②のさらなる内部機構化による「変質」こそが形骸化その二の問題であろう。

さらに、5. 「派出機構の指導体制にかんしては、以前実行していた二重指導体制、すなわち派出機構では所属する部門および政府監察機関の二重指導であった一方で、「人員編成は政府監察機関が集中的に管理し、監察業務も監察機関の統一指導」（人事と監察業務にたいする統一指導＝垂直指導）も受けたという。他方でくり返しになるが、人事と監察業務プロパーを除く、「日常業務」である「派出機構の要員の行政関係、党団関係、賃金福利等」は、駐在先の部門が責任を負うこの「丸抱え」の体制のもとでは、「人・財・物すべてが駐在部門によって制御され」、監察機関によるその派出機構にたいする指導の形骸化、派出機構における独立した効果的な職権の行使の困難性が際立っている。したがってここでは、行政「監察法は二重指導体制の否定を前提に、派出機構・要員は派出元の監察機関にたいして直接責任を負い、あわせて活動を報告すること」（次項以下でみる直接指導による「統一管理」類似）が先駆的に提起されたともみられる。かくして、「派出機構・要員の後顧の憂えをとり除き、監察機関の統一的な配置に照らし、監察活動を大胆にくり広げることができる」（⁸⁴「派出機構における垂直指導の先駆的な強調」とされる。

また、「諸刃の剣」でもある「合署辦公」という「後ろ盾」のもとで、本当に「丸抱え」の打破により「後顧の憂え」がまったくなくなるかの判断についてはやはり人事の問題などで一定の留保が必要であろう。というのも次項以降でみるとおり、「統一管理」の裏づけとなる財政的な問題が一定の人事権はあるもののその時点でやはり依然として未解決であったからである。

いずれにせよ、人事と監察業務における派出機構にたいする統一指導は二重指導という「中国行政監察の原点その

二」からの先駆的な乖離であり、派出機構の人事と監察業務にたいする垂直指導の採用であり、さらにいえば、これから次項以下でみる派出機構にたいする統一管理改革の問題につながっていくわけである。

(2) 「統一管理」実行の三つの段階―「テスト地点」の展開(第一段階)

さて、前節では「行政監察職能」の強化(形骸化その一の克服策)という行政規律監察を中心軸とする広義の行政監察についてみたが、本節では「統一管理」改革構想の実行(形骸化その二の克服策)という車の両輪のもう一方について前項をふまえてつづいていこう。まずは、本体の監察機関の機能を部分的に補完する派出機構の駐在先の部門の内部機構化による「変質」である「形骸化その二」を極力避けるための「その党政(党機関・行政)からの自立」化等の切り札でもある「統一管理」の問題をここでとり上げよう。ただし、派出機構の設置・その職権と業務上の指導関係や後勤等の問題を中心に派出機構の自立化の試み(改革構想)について、できるだけ当時の資料に忠実にみていくことにしたい。

ちなみに、「派駐総述」によれば、二〇〇一年の党の一五期六中総会の決定にもとづいた、規律検査機関による派出機構にたいする統一管理の実行にくわえて、二〇〇二年に一六回党大会が提起した、権力にたいする制約と監督の強化や党の規律検査体制の改革・完全化が「新たな情勢のもとで党の建設を全面的に推進するという新しい偉大なプロジェクト」とされ、「党内監督を強化する一つの重大な措置」と位置づけられ、「社会主義市場経済にあい適応する腐敗」にたいする懲罰、「予防体系」の樹立健全化の「重要な構成部分である」⁽⁸⁶⁾とされる。なおここで、腐敗の原因の一つを社会主義市場経済にもとめることには異論はあるまいが、問題は政治改革なしではその対策は対症療法にと

どまらざるをえないとあるといえる。

それともかくまず、「派駐総述」にみる中央規律委監察部⁽⁸⁷⁾(以下「中規委監部」という)の「派出駐在機構における統一管理改革の実施の段取り」では、「統一管理改革はおおよそ三つの段階にわかれる」という⁽⁸⁸⁾。

本項でははじめに、「派駐総述」でいうその第一段階について、第三項では第二段階について(とくに次項では、重複をさけるために一部二つの段階をまとめて)、それぞれ双方型についてみておこう。そして、第四項では、単独型についてみることになる。

なおそこでの基本的な考察はさしあたり、中央レベルに限定されたものであり、地方各級の問題についてはその射程は直接には及ばないことをはじめにお断りせざるをえない。

さて、二〇〇一年一〇月に、中規委監部による双方型の「派出駐在機構統一管理テスト地点業務指導小組」(以下「指導小組」という)の成立を皮切りに、二〇〇二年以降、「中央国家机关関係部門の支持と協力」を受けて、中規委監部は職能の調整、関係の整理、経験の総括、秩序だった推進という要請に照らし、まず二〇〇二年一〇月に、I三つの部門である「衛生部、工商総局、国家食品薬品监督管理局」(以下「衛生部等」という)で派出駐在機構の統一管理業務のテスト地点(以下「統一管理テスト」という)が行われた。つぎに二〇〇三年八月に、II国家「发展改革委、労働保障部、国土資源部、商務部、報道出版総署の五つの部門」(以下「发展改革委等」という)に拡大された「統一管理テスト」が行われた⁽⁸⁹⁾。

つまり、これで、IとIIで合計八つの部門において、党の規律組と行政監察派出機構の双方設置型の「統一管理テスト」が最初に実施されることになった。

具体的には、まずⅠの「駐在先の衛生部、国家薬品監督管理局および国家工商行政管理総局の規檢監察機構で統一管理を実行すること」にたいする中共中央規律委、監察部のテスト地点方案」(二〇〇二年一月三日)⁽⁹⁰⁾(同「テスト地点方案その二」)⁽⁹¹⁾からみていこう。なお、ここで、感染症対策でも重要な「衛生薬品」系とWTOへの加入後ますますあらたな重要性をます「工商行政」がまず指定された点には注意を要しよう。

それによれば、1.「統一管理テスト」による改革の核心の一つである第一段階の「衛生部等」における「合署辦公」の「指導体制」については、以下のとおりである。すなわち、双方型の派出機構の指導体制では、中規委監部と駐在先の部門によるこれまでの二重指導を中央規律委・監察部による直接指導に改めたことにより、派出機構の業務は、中規委監部にたいして直接責任を負い、幹部は直接中規委監部が管理し(中央が管理する幹部を除く)、後勤は主として中規委監部が責任を負うとされた。⁽⁹³⁾

すなわち、ごく一部を除き、駐在先の部門の指導を極力排除して、業務・幹部の管理・後勤のほとんどすべてを中規委監部の責任としたわけである。第四項でみる単独型の派出機構等の監察業務にたいする直接指導などを除き、この中規委監部の直接指導(業務や幹部の管理や後勤への主たる負責を含む)を以下では双方型の「統一管理その一」による「その他の党政組織からの自立」化の試みとよぶことにする。また、幹部や後勤の管理も当然ここでの直接指導の内容に含まれるが、その予算がどのレベルから支出されるかが一つの鍵となる。

なお補足として、派出機構にたいする駐在先の部門における状況の了解の保証や職責の効果的な履行のために、派出された規檢組が駐在先の部門の党組會議(責任者は党組のメンバー)・行政指導會議に、監察局が関連の行政會議にそれぞれ参加するとされる。⁽⁹⁴⁾

ここでは、あきらかに党関連の党組会議や行政指導会議のほうが、たんなる純粹に行政監察にかかわる「関連の行政会議」よりもそこの意思決定において格がうえであり、とくに重大問題については、組織上規律委と監察庁(局)における首長の同一人による兼任の可能性も含め、こうした序列を前提にすれば、前者の会議で先に決めてしまえば、後者の会議は形骸化することは必須であろう⁹⁵⁾。それは形骸化その一の典型例の一つとなる。

2. 「統一管理テスト」の第一段階における「機構の設置」として、派出機構で採用された二種類の設置形態には、つぎの二つのタイプがある。つまり、①一つの部門に一つの派出機構の設置、たとえば、中規委監部の駐在先の国家工商行政管理総局の規検組・監察局の単独の設置(双方型の単独設置形態)、②いくつかの部門に一つの派出機構の設置、たとえば、中規委監部の駐在先の衛生部(国家中医薬管理局を含む)・国家薬品監督管理局の規検監察機構における中規委監部の駐在先の衛生・医薬部門の規検組・監察局のあらたな設置⁹⁶⁾(双方型の合同設置形態)の二種類があると思われる。なお、国家中医薬管理局は衛生部の「帰口」(帰属分野別)管理に属していた。

とくに検査・監察業務にかんして、3. 第一段階の「業務上の職責」としては、①駐在先の部門による「党の路線・方針・政策および決議」(以下これに類するものを「党の路線等」という)の貫徹、「国家の法律・法規および國務院の決定・命令」(以下これに類するものを「国法」という)の執行状況の監督検査、②駐在先の部門の指導グループとそのメンバー(以下「駐在先の指導グル・メン」という)による党の政治規律・廉潔な行政の規定の遵守、清廉な行政建設責任制の執行や「行政効能」の状況にたいする監督検査、③駐在先の指導グル・メンによる「二つの規律」違反問題にたいする初歩的な確認、部門の規律違反事件の調査への参加、駐在先の部門のその他の重要な事件の調査、④駐在先の部門および系統(以下「部門・系統」という)が部門・業界の腐敗等の予防業務にたいする督促・検査・「指導」、

⑤ 駐在先の部門の党の規律・行政規律等にかかわる問題の摘発等・不服申し立ての受理、⑥ 中規委監部が「手交して処理させるその他の事項」の処理の引き受け（以下「六つの主要な職責」という）とされた。

なお、ここでも②の党の「政治規律」の遵守や党と行政の「二つの規律」違反にたいする③の初歩的な確認・調査や⑤の摘発等・不服申し立ての受理が重要であろう。

さらに検査・監察業務にかんして、4. 第一段階の「業務関係」では、派出機構による監督検査業務にかんする直接中規委監部にたいする請訓・報告、職責の履行の状況にたいする中規委監部による考課（派出機構による直接的な請訓報告等、以下双方型の「統一管理その二」による「その他の党政組織からの自立」化の試みという）、党の規律検査・行政監察（以下「検査・監察」という）のもつとも重要なターゲットの一つでもある駐在先の部門の党組と行政指導グループ（以下「駐在先の党組・指導グループ」という）は、部門・系統の反腐敗業務等に責任を負い、部門機関の規律委とその他の関連機構による日常業務の引き受けなどがなされ、派出機構は駐在先の部門・系統の反腐敗業務等にたいする督促・検査・「指導」を実施、適時な建議の提出、駐在先の党組・指導グループと協力しての業務の完遂を行うとする。⁽⁹⁸⁾ここで、駐在先の党組・指導グループとの協力を通じて、部門・系統全体の検査・監察は可能であろうが、その指導グループそのものにはたいする検査・監察がこうした枠内で実際にはどのようにして可能なのかには、やや疑問がある。なおそこで、部門機関の規律委・その他の関連機構による監察業務以外の日常業務の引き受けも重要であろう。⁽⁹⁹⁾

わけても、日常業務を含む、組織にかかわっては、5. 「幹部管理」⁽¹⁰⁰⁾や6. 「後勤管理」も必要であろう。

とくに6. 「後勤管理」では、「派出機構の要員の賃金、公用経費および規檢監察業務経費、事件調査処理等の特定

項目経費は、財政部が中央規律委・監察部に統一的に確認して支出する（「財政部による賃金・経費の統一支出」という文言がここでのみみられる点は画期的というほかあるまい。また、その「公用の建物は駐在先の部門が無償で提供する」（物的依存性）などとされた。そして、「テスト地点の派出機構の幹部の賃金外の手当・補助は国有大型企業の監事会のやり方を参照して、財政部が予算内の支出に組み入れ、中央規律委・監察部に統一的に確認して支給」（「財政部による国有大型企業の監事会並みの手当・補助の支出」）などという文言が（いわば「監察部による支出」ではないもの）⁽¹⁰⁾みられたのもこの二〇〇二年一〇月段階においてのみであった。

はやくもつぎの二〇〇三年八月に先発の三部門にくわえて、後発の五部門にテストが拡大された段階で中央における財政部の財政的な「丸抱え」はすでに後退するのである。おそらくは、そういう財政支出を行うコンセンサスが中央政府でえられなかったのであろう。

なお、前節でみた二〇〇四年の同「実施条例」ではこれまでどおり、そのクラスの人民政府の支出とされた。というのも、末端にいくほど、地方（保護）主義が顕著になりやすいからである。つまり、中央は国務院財政部等（各部門を含む）、県級以上の地方各級ではつまるところそのクラスの人民政府による必要経費の支出となるのであろう。

ここでは、中央レベルで財政部か部門かで派出機構の経費については、ややゆらぎがみえ、まさに「コップのなかの嵐」となった。それはまさしく中央の各部門による財政的な「丸抱え」性からの離脱の果敢な試みであらう。ただし、この後はすべて暫時であろうと、駐在先の部門や地方レベルの人民政府がこれまでどおりそれぞれ財政上の負担を負わされることになるのである。

ついで、Ⅱの「駐在先の国家発展および改革委員会等の五部門の規検監察機構で統一管理を実行することにたいす

る中共中央規律委、監察部のテスト地点方案」(二〇〇三年八月二日)⁽¹⁰⁸⁾(同「テスト地点方案その二」)⁽¹⁰⁸⁾が重要であろう。

それによれば、1. 第一段階の「指導体制」について「後勤」にふれていないほかは、1と同じである(双方型の「統一管理」その一による)「その他の党政組織からの自立」化の試み)。なお補足として、派出元の規検組組長は引き続き駐在先の部門の党組メンバーを担当する⁽¹⁰⁹⁾とあるだけである。

2. 第一段階の「機構の設置」では、中規委監部は「発展改革委等」に「派出する規検組・監察局を依然として設置する」⁽¹⁰⁶⁾とされる(「双方の単独設置型」)。なおそこで、「報道出版総署」が五番目(したがって八番目)に他の重要な四つ(したがって七つ)の部門のしんがりに登場している点には注意を要しよう。

とくに検査・監察業務にかんして、3. 第一段階の「業務上の職責」では、1の①・⑤・⑥は同じだが、②で駐在先の党組・指導グループによる、党の政治規律の擁護や指導的幹部の選拔任用、清廉・謹厳な行政の状況にたいする監督検査などがあげられ、③の冒頭に中規委監部の「許可をへて」が追加され、④でも駐在先の党組・指導グループが部門・系統の反腐敗業務等の調整などに協力援助する⁽¹⁰⁶⁾と強調されている点は重要である。

かさねて検査・監察業務にかんして、4. 第一段階の「業務関係」では、「派出機構は監督検査業務をくり広げる」とされ、前段は同じだが、「派出機構は協力援助・調和をあたえる」(つまり、あまりことを荒げない)点が追加されたほかは、ほぼ同一である⁽¹⁰⁹⁾(双方型の「統一管理その二」による)「その他の党政組織からの自立」化の試みのゆらぎ⁽¹⁰⁸⁾。

なおこの二〇〇三年八月の段階ですでに、5. の幹部管理では、「派出機構の幹部の賃金関係および組織関係は、暫時駐在先の部門に属」するとされ、6. の後勤管理では、その「後勤保障および幹部の福利待遇は依然としてもとのルートとやり方に応じて管理する」(駐在先の同級の幹部の待遇)などとされた⁽¹⁰⁹⁾(以下「暫時駐在先の部門による財政的な丸

抱え」という。

つまり、「もとのルートとやり方」にしたがうⅡは財政部による「丸抱え」のⅠとはやや異なる。これではそもそも、部門による財政的な「丸抱え」性の打破は難しいといわざるをえない。あきらかにすでに財政部による「国有大型企業の監事会」並みの「丸抱え」（部門主義）や「地方主義」がやや緩和される）からの一歩後退がここですでにみられる。

ついで、第一段階の二〇〇三年八月四日の「中共中央規律委・監察部の派出機構の統一管理のテスト地点業務活動管理にかんする暫定辦法」（同「テスト業務管理辦法」）・「中共中央規律委・監察部の派出機構の統一管理のテスト地点の幹部管理にかんする暫定辦法」（同「テスト幹部管理辦法」⁽¹⁰⁾）が重要である。

監察業務にかんして、前者の一一項目からなる同「テスト業務管理辦法」の一部にふれると、まず1. 中規委監部の派出機構は中規委監部の構成部分であり、中規委監部が直接指導し、業務活動は中規委監部にたいして責任を負う⁽¹¹⁾と型どおり定められている（双方型の「統一管理その一」による「その他の党政組織から自立」化の試み）。

また、2. 中規委監部は「分業に照らし派出機構を分担管理する業務を指導し、派出機構の業務における重要な問題」は中規委監部の「指導部にたいして直接請訓し、報告する」⁽¹²⁾とする（考課を除く、双方型の「統一管理その二」による「その他の党政組織からの自立」化の試み）。

そして、3. 中規委監部の「第一から第四までの規檢監察室は委員会・部の指導部を協力援助し、派出機構の日常業務と連携し、その他の職能室は活動の業務上の分業にもとづき、派出機構の関連業務と連携する」⁽¹³⁾とされる。つまりここでは、規檢監察室による日常業務との連携・職能室による関連業務との連携がそれぞれ図られている。

さらに、4. 派出機構は重要な業務への参与と関連会議への参加等を通じて、駐在先の指導グル・メンにたいして監督検査を行い、5. 駐在先の党組・指導グループに協力し援助して、反腐敗・清廉の提唱などをしっかりと掌握させる（ここでの4.と5.とはときには矛盾をはらむ）。とくに、6. 「中央規律委・監察室の陳情室（通報センター）が受け取った陳情通報」が駐在先の指導グル・メンにかかわるとき、中規委監部の「指導部に報告して閲覧のうえの許可をへて、関係する規檢監察室主任に写しを送り、関係する状況を適時に派出機構の主要な責任者にたいして『通報』する」⁽¹⁴⁾などとされた。

ここでは、駐在先の指導グル・メンにかんする「指導部」による「許可」と「主要な責任者」への通報という同指導グル・メンを特別扱いする手続（以下「特別手続」という）が具体的に求められている点は指導部から責任者へというルートで本当に「党の外部監察」・「行政外部監察」の一部でもありうる陳情の内容等がもみ消されることなく正しく反映されるかどうかについてはやや疑問がのこる。

また、7. 中規委監部の「許可をへて」、派出機構は駐在先の指導グル・メンの規律違反にたいして、手続上のステップその一である「初歩的な事実確認」を行い、ついでステップその二である「事件の登録による調査が必要ならば」、中規委監部の「関係する規檢監察室が定めた手続に照らし処理し、派出機構は調査に参加することができる」⁽¹⁵⁾などとされた。なおここでは、関連「規檢監察室」による処理にたいする「派出機構」の調査への受動的な参加の可能性が語られているだけである。

そして、8. 「派出機構は部門の司・局クラスおよびそれ以下の幹部」の規律違反の「重要な事件を調査することに責任を負うにあたり、事件の登録を決定することができるが、しかし事件の登録を決定するまえに」、駐在先の部

門の党組による意見聴取を求め、党組の意見と不一致が生じたさいは、中規委監部に報告してその決定をえるなどとされた。つまり、この第二段階である「統一管理テスト」では、派出機構自体が事件の登録すらもみずから決定することができないことになっていたのである。

ここでも7.と8.の規律違反にたいする「初歩的な事実確認」や「事件の登録による調査」、さらには「重要な事件」の調査のための「事件の登録」の決定の手続が重要であり、それらにはもとより問題もある。

一方で、後者の五項目（1. 視察による任免、2. 配転による交流、3. 教育による研修、4. 年度の考課および賞罰、5. その他の事項）からなる同「テスト幹部管理辦法」では、最後の5.「その他の事項」でも同じく、「暫時駐在先の部門による財政的な丸抱え」がここでも確認される。⁽¹⁷⁾そこでも部門による「丸抱え」性の打破は少なくとも暫時的には論外とされた。

つまりここでは、「統一管理」という直接指導による検査・監察業務の領域と部門による財政的な「丸抱え」性とのあいだの綱引き（せめぎ合い）が垂直指導と水平指導をめぐって闘われている（「垂直・水平の綱引き」といえる）。

（3）双方型の派出駐在機構にたいする統一管理の全面的な実施段階（第二段階）

ついで、「派駐総述」でいうその第二段階であるオーソドックスで、単独型とくらべて相対的にシンプルな「双方の派出駐在機構にたいして統一管理を執行する」⁽¹⁸⁾段階についてである。

そこでは、第一段階である「衛生部等」と「发展改革委等」における「統一管理テスト」をへて、第二段階の二〇〇四年四月一日の「中共中央規律委監察部派出駐在機構業務活動管理暫定辦法」（同「業務管理辦法」）・「中共中央規律

委監察部派出駐在機構幹部活動管理暫定辦法⁽¹⁰⁾のうち、前者の同「業務管理辦法」でも同じく、双方型の「中央規律委監察部の派出駐在機構は中央規律委監察部の直接の指導を受け、業務活動は中央規律委監察部によって統一的に管理される⁽¹¹⁾」などとされていた。

それらのなかでとくに、二〇〇四年四月五日の「中央規律委監察部派出駐在機構にたいして統一管理を實行するところにかんする中央規律委・中央組織部・中央編成事務・監察部の実施意見」(同「実施意見その一」⁽¹²⁾)だけをここでとり上げることにしたい。

ここでは、くり返しになるが、規律検査機関による派出機構にたいする統一管理の實行ではすでにみたとおり、中規委監部は二〇〇二年以来前後して「衛生部等」と「發展改革委等」の「八つの部門で派出駐在機構の統一管理のテスト地点業務を行った」。二〇〇四年一月の「中央規律委第三回總會」による「テスト地点の經驗の總括」(おそらく「財政部による財政的な丸抱え」のほうではなく、「暫時駐在先の部門による財政的な丸抱え」を全面化することなどが含まれる)にもとづき、中規委監部は双方型の「派遣駐在機構にたいする統一管理を全面的に實行する」(以下「統一管理の全面的な實行」といふ)とされ、以下のような「実施意見その一」⁽¹³⁾が出された。

1. 双方型の「統一管理の全面的な實行」である第二段階における双方型の派出駐在機構にたいする統一管理業務の實行にかんする指導思想の真剣な貫徹⁽¹⁴⁾がここで求められた。

さらにつづいて、二〇〇四年九月一九日の「党の執政能力建設を強化することにかんする中共中央の決定」⁽¹⁵⁾における「権力の運用にたいする制約と監督」の強化という個所では、「党内監督条例」の真剣な貫徹、党内監督のいっその強化などにくわえて、「指導グループ、とくにに主要な指導的幹部にたいする監督」の強化・改善のほかに、とり

わけ（党中央や地方党委による）「各級規律検査機関にたいする指導」の強化、党の規律検査制度の改革・完全化、派出駐在機構にたいする統一管理の全面的な実行などが重要である。⁽¹²⁶⁾

以上は結局党中央をはじめとした「党の指導」（＝「党の執政能力」）そのものの強化の一環にすぎないものであろう。なおすでに前節でみたとおりここで、二〇〇四年九月の「実施条例」で、「統一管理の追加」がすでにほぼ同時になされていた点には注意を要しよう。

一方で、この「実施意見その一」における総体的な要求のほうは以下のとおりである。すなわち、①指導体制の改革による、派出駐在機構にたいする中規委監部と駐在先の部門による二重指導を中規委監部の直接指導への変更（双方型の「統一管理その一」による中規委監部による垂直指導への変更）、②監督職能の強化、駐在先の指導グル・メンにたいする監督の適切な強化、③業務の成果の確保、統一管理の実行後の駐在先の部門・所属系統の党の作風等の業務にたいする適切な強化が重要とされ、「二〇〇四年のうちに双方の派出駐在の規検査監察機構にたいする統一管理業務を完成させる⁽¹²⁷⁾」とされる。

とくに検査・監察業務にかんして、2. 双方型の「統一管理の全面的な実行」である第二段階の「業務上の職責および業務関係」では、双方型の「派出駐在機構で統一管理を実行したのち」、第二段階の「主要な業務上の職責」は、「統一管理テスト」の第一段階における「六つの主要な職責」にほぼ対応する。⁽¹²⁸⁾

ついで、第一段階の「規律違反」問題にたいする初歩的な確認、部門の規律違反事件の調査への参加、駐在先の部門のその他の重要な事件の調査という部分が、第二段階では、中規委監部の「許可をへた」がくわわったほかは、駐在先の「部門の司・局クラスの幹部の規律違反事件」にたいする調査として具体化されている点が注目される。

また、テストの第一段階の「腐敗等を予防する業務の督促・検査・指導」と党の規律・行政規律などにかかわる問題の摘発等・不服申し立ての受理と比較して、全面的な実行の第二段階では、協力援助における反腐敗業務等の組織・協議調整と党组织・党員と行政監察対象にたいする摘発等の受理、党員と行政監察対象の処分にたいする不服申し立ての受理となり、「二つの規律」が表から消えて、広義の行政監察がやや強調されている。

日常業務を含む組織については、3.「幹部の管理および後勤の保障」がつづく。

ここでは暫時もとれて、やはり基本的には、「派出駐在機構の幹部の賃金関係」等は、「駐在先の部門が責任をもつて管理」し（駐在先の同じ職級の幹部の待遇）、その基本賃金外の補助手当なども「依然として駐在先の部門が責任を負う」などとされ、これまでどおりとなった⁽³⁰⁾（常時駐在先の部門による財政的な丸抱え）。

監察業務を含む組織にかかわって、4.第二段階の「組織上の指導」は、以下のとおりである。

つまり、「統一管理テスト」である第一段階で独立していた「業務関係」では、派出機構による監督検査業務における直接中規委監部にたいする請訓報告、職責の履行の状況の中規委・監部による考課、派出機構による直接的な請訓報告等の双方型の「統一管理その二」による「その他の党政組織からの自立」化である垂直指導への変更、駐在先の党组・指導グループによる部門・系統の反腐敗業務等にたいする負責、部門機関の規律委とその他の関連機構による日常業務の引き受けなどとされ、派出機構による部門・系統の党の作風等の業務にたいする督促・検査・「指導」、建議の提出、駐在先の党组・指導グループと協力した業務の遂行が列挙されていたのにたいして、双方型の「統一管理の全面的な実行」である第二段階の「組織上の指導」がこれにほぼ対応する。ここでは、中規委監部による「派出駐在機構の統一管理業務にたいする指導」の強化、中規委監部による「派出駐在機構統一管理業務指導小組」の成

立、中央規律委常務委と監察部部長事務会の指導にたいする派出駐在機構の統一管理業務にたいする負責、駐在先の指導グル・メンによる派出駐在機構を支持した職責の履行、業務の展開と、監督の自覚的自発的な受け入れ、派出駐在機構による全面的な職責の履行のための主観的能動性の十分な發揮がとかれている点が「統一管理テスト」である第一段階との差異といえる。なお、ここでは、「監察部部長事務会の指導」も併記されている点には注意を要しよう。いずれにせよ、以上が第二段階の双方型の「統一管理の全面的な実行」のスタンダードである。ここで、毛沢東の「主観的能動性」が登場している点には、注意を要しよう。つまりここでも、たんなる精神主義に陥らないことが重要であろう。

ちなみに「派駐総述」によれば、双方型の「中央規律委監察部の派出駐在機構における統一管理業務は顕著な成果を獲得した」として、以下の四点の成果が型どおりあげられている。すなわち、①新たな指導体制の確立・一歩一歩の完全化、派出駐在機構にたいする中規委監部と駐在部門の二重指導を中規委監部の直接指導に改めることなどが、「統一管理の実行」の鍵であること、②監督の職能のいっそうの強化にくわえて、「統一管理の実行」の主要な目的は、駐在先の指導グル・メンにたいする監督の強化であること、③「事件の調査処理の力の程度」のいっそうの増大、「統一管理の実行」後の派出駐在機構による事件の登録の直接決定、駐在先の部門の司・局クラスの幹部による規律違反事件と「その他の重要な事件」の調査、④各部門における新たな成果の獲得がそれぞれ可能となるとされる（「四つの成果」）。

②の強化は双方型では中央規律委をかなめとした中規委監部ではあるいは可能であろうが、第四項でみる単独型の監察部にとって、前節でみた「行政監察職能」の強化にはたしてストレートにつながるかが問われているのである。

とはいえとくに具体的には、③で「統一管理の实行」後は、たんなる垂直指導をこえる形で派出駐在機構による事件の登録の直接決定にかぎっては、それが制度上可能になった点は第一段階における「特別手続」の要請とくらべてやはり重要であり、その自立化の試み（垂直・水平の綱引き）からみて一歩前進といえる。⁽¹³⁵⁾

「四つの成果」はともかく、以上を総じていえば、双方型においては、監察部は中規委監部の陰に隠れているという印象が強く、中央規律委による「党内監督」が前面に出ている感はいなめない。では、単独型ではどうなのか。つぎにそれをみておこう。

（4）単独型の派出駐在機構にたいする統一管理の実施段階（第三段階）

みたが「派駐総述」のうち、とくに注目される「単独の派出駐在機構にたいして統一管理を实行する」（以下単独型の「統一管理の实行」という）最後の第三段階では、「二〇〇六年に二〇の単独の派出駐在規検・監察機構の統一管理を实现する⁽¹³⁴⁾」とする。

まず、このやや複雑な単独型の「統一管理の实行」である第三段階で重要な二〇〇五年八月二四日の「中共中央規律委監察部の単独の派出駐在規検・監察機構が統一管理を实行することにかんする実施意見」（同「実施意見その二」）では、まず1. 単独の派出駐在規検組にたいする統一管理の实行が重要である。⁽¹³⁵⁾

その①で、その指導体制の改革により、中央規律委が派出駐在先の最高人民法院・最高人民檢察院などの一〇の規検組では、中央規律委と駐在先の部門の党組が二重に指導するのを中央規律委による直接指導に改めるとされ、⁽¹³⁶⁾「駐在先の部門の党組」による指導が明確に排除された点が重要であろう。ただし、これはいわば「党の指導」の問題で

あつて、国家系統における指導の問題ではない点には十分に注意する必要がある。

とくに、最高人民法院や最高人民法院には、いわゆる「司法の独立」にもかかわつて、監察部の派出機構などほそもそも駐在できないので、必然的に中央規律委の単独型であり、とくに注目される。そして党の指導のレベルにおいて機関党委⁽¹³⁷⁾などの指導を含む「二重」指導から中央規律委による直接指導へとこの第三段階で変更されたわけである。ここではとくに、単独型が双方型とどこが違うのか、また党の指導が国家系統の指導とどこが違うのかが実態のレベルでそれぞれあきらかにされねばなるまい。

そして②単独型の「統一管理の実行」後、単独型の「派出駐在規検組の主要な職責」としては、「統一管理テスト」である第一段階と双方型の「統一管理の全面的な実行」である第二段階とはほぼ同様な「六つの主要な職責」がこどもくり返しあげられているが、③第三段階の「業務関係」としては、以下の四点が注目される。つまり、i 単独型の「派出駐在規検組が監督と調査事件処理業務を行うにあたり、直接中央規律委の指導を受け」（中央規律委単独型の「統一管理その一」による「その他の党組織からの自立」化の試みである垂直指導）、重要な状況および問題については、中央規律委にたいして請訓・報告し（同「統一管理その二」による「その他の党組織からの自立」化の試みである垂直指導）、ii 駐在先の部門の党組は部門・系統の反腐敗業務等にたいして「全面的に指導する責任を負い、派出駐在規検組は規定に照らし援助し協力し」、関係する状況については時を移さずに駐在先の部門の党組と意思疎通を行い、iii 「派出駐在規検組が職責を履行するのに便利なように」、派出駐在規検組組長が引き続き駐在先の部門の党組メンバーを担当し、駐在先の部門の関係する行政指導会議に参加するが、駐在先の部門の業務の分担には参加させない。iv 派出駐在規検組と駐在先の部門の内設監察機構が「合署辦公」のときは、引き続き「合署辦公」できるとされた⁽¹³⁸⁾。

ここでのiは双方型では中規委監部の直接指導（垂直指導）となっていたのが、中央規律委の単独型では、中央規律委の直接指導（垂直指導）になっている点が形式における両者の大きな相違点であろう。しかし、実際はどうなのであろうか。とくに、iiiにみられるような、「規檢組組長」と「党組メンバー」の兼任は党の規律組織の単独設置とはいえず、「諸刃の劍」というほかはあるまい。というのも、やはり国家機関の機関「党組」等がある場合でも、国家行政機関等でないかぎりには、監察機関の監察機構を派出し、駐在させることは不適切であるからである。とくに、「駐在先の部門の業務の分担には参加させない」と念をおさなければならぬところに本音がかくれているといえようか。ここにも、形骸化その二が垣間見られる。なお④では、その三つの方法による管理の実施が語られた。⁽¹³⁹⁾

2. も1.と同じ表題で、くり返し語られている。⁽¹⁴⁰⁾さらに、3. 駐在先の部門の中規委監部との協力援助事項（①教育・研修、②人事交流、③考課、④人事資料、⑤賃金・組織・集団関係、⑥後勤）の管理についてそれぞれ具体的に定められている。

ここでも双方型の全面的な実行と同様に、⑤では、「派出駐在機構の幹部の賃金関係」等は、「駐在先の部門が責任をもって管理する」などとされ、⑥では、その「後勤保障は依然として駐在先の部門が責任を負う」（「駐在先の同じ職級の幹部の待遇」などとされた）⁽¹⁴²⁾（常時駐在先の部門による財政的な丸抱え）。

また、4. 「組織上の指導」では、①中規委監部の指導のもとに行うこと、②駐在先の指導グル・メンによる関心・支持と強力な指導の提供・自覚的で自発的な監督の受け入れ、③主観的能動性の發揮ならびに中規委監部の指導と駐在先の部門の監督管理の受け入れ等がことさらに語られている。⁽¹⁴³⁾

つまり「合署辦公」のもとでは、「業務上の指導」（二つの看板の使い分け）とは異なる「組織上の指導」（一つの組織）

における中規委監部の面目躍如であろうが、業務の組織からの自立が不十分であれば、組織による事実上の業務の吸収合併が進む可能性もあり、派出機構の「変質」による駐在先の部門の内設機関化もその延長線上に理解すべきである。

なお、ここでも①と③で双方型の中規委監部の指導が登場し、②と③で部門の監督管理の受け入れが強調されており、やはり「諸刃の剣」といわざるをえない。

とくに、4.では、二〇〇五年内に単独型の「統一管理」業務の完成がめざされている。⁽¹⁴⁾なお、「中国共産党内監督条例（試行）」⁽¹⁵⁾も重要である。

さて最後にここで本節のまとめとして、「規検監察機関が厳格に規律により法により事件を処理することにかんする意見」⁽¹⁶⁾（二〇〇五年五月二十五日）（同「事件処理意見」）にとくにふれておくことにしたい。

さて業務にかかわる同「事件処理意見」⁽¹⁷⁾によれば、1.「事件処理業務の指導思想および基本原則」につき、2.「規律の厳格な執行」、「二つの規律」の厳肅性の適切な擁護では、①規律違反・法違反事件の厳肅な調査処理、②事実証拠の重視、③性質の確定・規律の量定の正確化、④政策の正しい運用⁽¹⁸⁾がめざされる。ここでも、「二つの規律」違反にくわえて、「法違反事件の厳肅な調査処理」や「政策の正しい運用」などの法や政策の問題がとくに掲げられている点には注意を要しよう。

ついで、3. 事件処理手続の厳格な運用では、①受理、②初歩的な事実確認（初歩的な審査）、③事件の登録・調査、④審理、⑤処理・執行という五つの手続の厳格化、そして⑥犯罪嫌疑事件の移送業務の規範化⁽¹⁹⁾がそれぞれあげられている。

そして、4. 規定に厳格に照らした事件処理措置の運用では、とくに「両規」措置の厳格な運用⁽¹⁵⁰⁾が重要であるときれた。

さらに、5. 被調査・処理人の合法的な権利の保障では、①被調査人の弁論申請権、人格・身分権、知る権利、財産権、②被処理人・関係要員による不服申し立て権⁽¹⁵¹⁾の擁護がそれぞれあげられた点は前節でみた同「实施条例」第七条の派出機構の職責規定とも呼応しつつ、とくに重要であろう。

このほかに、6. 事件処理業務にたいする管理・監督・協力調整の強化⁽¹⁵²⁾や7. 隊列の建設の強化、事件処理要員の能力と水準の全面的な向上⁽¹⁵³⁾がそれぞれめざされていた。

小 結——中国「行政監察法」の改正

さて最後に、第一節で確認した「中国行政監察法制における『行政監察職権』の強化」と第二節で紹介した派出機構の統一管理改革構想そのものについて、どの程度までこたえることができたかどうかという点を中心に、二〇〇一年改正「行政監察法」⁽¹⁵⁴⁾（以下「改正法」という）の内容を条文に即して、以下であらためて確認しておこう。

まず、改正法の「第一章 総則」第二条では、「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、本法にしたがい国家行政機関およびその公務員ならびに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、「国家公務員」を「公務員」⁽¹⁵⁵⁾とした（なお、第十五条第一号と第二十六条第一項第一号でも「公務員」とされ、第三八条の冒頭は、「国家行政機関公務員」とされた⁽¹⁵⁶⁾）。ちなみに、ここでの「国家行政機関が任命したその他の要員」とは、

「企業・事業・社団要員等」のことである（同「実施条例」第二条第二項）。なお、「党の規律検査との非対称性」自体が克服されることはほとんどなかった。

第五条では、監察業務における教育と懲罰の結合、監督検査と制度建設の結合の実行が求められた。

また、「公務員」を含む第六条第一項では、「監察業務は大衆に依拠しなければならない。監察機関は通報制度を樹立し、公民、法人またはその他の組織はいかなる国家行政機関およびその公務員ならびに国家行政機関が任命したその他の要員の行政規律違反行為についても」「監察機関は摘発等を行う権限を有する。」「監察機関は通報を受理し、あわせて法により調査し処理しなければならない。実名による通報の場合については、処理結果等の状況について回答（原文は「回復」しなければならない）という文言にくわえて、第二項では、「監察機関は通報事項、通報の受理状況および通報者に関連する情報について秘密を保持し、通報者の合法的な権利益を保護しなければならない、具体的な辦法は國務院が定める」とされた。

つまりこれらは大衆路線の規定であり、「行政外部監察」による「行政規律違反行為」にたいする摘発等の秘密保護などの規定である。^(原)

ついで、改正法の「第二章 監察機関および監察要員」の第八条では、「県級以上の各級人民政府の監察機関は活動の必要にもとづき、その級の人民政府の許可をへて、政府所属部門にたいして監察機構または監察要員を派出することができ」、派出機構・要員は派出元の監察機関にたいして責任を負い、あわせて業務を報告するという文言のあとにつづけて、監察機関は派出機構・要員にたいして、「統一管理を行い、派出した監察要員にたいして交流制度を實行する」とする。人事等の交流制度にくわえて、これはとくに双方型を含む「合署辦公」における監察部の単独型

の派出機構における「統一管理の實行」による「その他の行政からの自立」化の試みであり、形骸化その二を克服するための試みでもある。

そして、改正法の「第三章 監察機関の職責」では、第一八条第一項では、「監察対象の法執行・清廉な行政・効能の状況にたいして監察」を行うさいの「五つの職責」が定められ、追加された第二項では「監察機関は國務院の規定に照らし、政務公開業務および大衆の利益に損害を与える不正の風を是正する業務を組織し協力調整し、検査し『指導』する」とされた。

さらに、改正法の「第四章 監察機関の権限」では、第二二条第一項で「監察機関は行政規律違反事件を処理するなかで、関係のある行政部門・機構に協力援助を提案し申請することができる」として、例示をやめて「関係のある行政部門・機構」とされ、追加された第二項では、「協力援助を提案申請された行政部門・機構は処理の協力援助を提案申請した事項および要請にもとづき、職権の範囲内で協力援助を行わなければならない」とされた。つまりこれは、「行政規律違反事件」における協力要請の規定であろうが、やはり「職権の範囲内」の協力援助の徹底が求められる。

なお、第二三条（監察建議）第六号（公開の謝罪命令・停職検査・引責辞職・免職等の問責の処理）・第七号（清廉な行政や勤勉な行政制度の完全化の必要性）も追加された。

そのほか、⑤本法における「行政処分」という文言を改正してたんに「処分」とした（第二四条第一項、第四五条）。あらたに追加された第二七条（情報公開）では、「監察機関は法により監察業務の情報を公開しなければならない」⁽¹⁵⁸⁾とされた。

また、改正法の「第五章 監察手続」では、第三六条第一項で「監察決定、監察建議は書面の形式で関係する単位・要員に送達しなければならない」というこれまでの文言にくわえて、第二項では、「監察機関は行政規律に違反する要員にたいして、処分を与える監察決定を下し、人民政府の人事部門または関係する部門が人事管理権限に照らして執行する」とし、第三項では、「人民政府の人事部門または関係する部門は監察機関が下した処分を与える監察決定およびその執行の関係する資料を、処分を受けた要員の人事資料に帰属させなければならない」と追加された。

ここでとくに、「行政規律違反要員」にたいする「処分」の「監察決定」を受けて、人事部門が人事管理権限による執行が確認されている点は重要であろう。これでは最後には人事資料を管理する人事部門等に下駄を預ける形となったといえる。

そして、改正法の「第六章 法的責任」では、あらたに追加された第四六条で「通報事項、通報受理の状況および通報者に関連する情報を漏洩したときは、法により処分を与え」、「犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する」という。最後は司法機関等への移送の問題である。

なお、改正法の「第七章 附則」ではあるが、そこで追加された第五〇条では、「監察機関は法律・法規によって授権された公共事務管理職能を有する組織およびその公務に従事する要員ならびに国家行政機関によって法により公共事務管理活動に従事するように委託された組織およびその公務に従事する要員にたいして、監察を実施するにあたっては、本法を適用する」とされた。なお、「公権力¹⁵⁹」という概念も国家「監察法」では現在使用されている。

くり返しになるが、ここでは、二〇〇四年の同「実施条例」ですでに盛り込まれていた、「城管」（都市管理）を含むとされる「公共事務管理職能¹⁶⁰」等にたいする制約の必要性が強調されている点は示唆的である。

とくに「城管」などを含む「公共事務管理職能」等にくわえ、行政監察の対象はその裾野は徐々に広がってきたものの、国务院常務会議のメンバーは依然としてその対象外とされた「行政内部自己監督」の枠はこえられず、その専門機構としての職権行使とその独立性もままならない点にくわえ、派出機構における統一管理の成否によっては、二つの「中国行政監察の形骸化」があらためてこの時点であらわになるともいえる。

総じてみると、党の規律検査との非対称性による行政監察対象（さらには「行政内部自己監督」）の「狭隘性」などの形骸化その一そのものが改正法においても当然ながら抜本的には克服されことはなかったのである。

以上で、中国行政監察史論を早々に切り上げることにする。そして、「合署辦公」を行政監察と国家監察の結節点としつつ、次稿以降ではいよいよ二〇一八年の現行の（国家）監察法等の考察に移ることにしたい。

ここでは、党の規律検査との連続性のほかに、上記の改正をへてもいまだ党の規律検査との非対称性に起因する行政規律監察対象の始原的な狭隘性にくわえて、「行政内部自己監察」の限界や派出機構の行政部門や政府の内部機構化による「変質」という二つの「中国行政監察の形骸化」にたいする有効な対策が切実に求められているのである。人事の問題も含め、今後を期したい。

(1) 拙稿「中国行政監察史論（一九八六年—一九九三年）」（『比較法雑誌』第五三卷第三号、一九五—二二五頁、二〇一九年二月、日本比較法研究所、以下「前稿」その一という）および同「中国行政監察史論（一九九三年—一九九七年）」（同上第五四卷第一号、九三—一二三頁、二〇二〇年六月、以下「前稿」その二という）。

(2) 薛小建『中国国家監察体制の歴史と変革』（二〇二〇年三月第一版、人民日報出版社、以下『歴史と変革』という）では、①建国まえの華北人民監察院（一九四八年—一九四九年）、②建国初期の人民監察委員会（一九四九年—一九五四年）、③五

四年憲法下の國務院監察部（一九五四年—一九五九年）、④一連の本研究でとり上げた「改革・開放」期に再建された國務院監察部（一九八六年—二〇一七年）、⑤次稿でとり上げる予定の二〇一八年改正憲法下の國家監察委員會が中央を中心にした監察体制として、それぞれ列挙されている（一一五—一二九頁）。なおそれによれば、まず②の時期において、「中共中央は一九五二年二月九日に『規律検査業務を強化することにかんする指示』において、『各級党委の規律検査委員會と各級人民監察委員會は状況を斟酌して、『合署辦公』を實行し、分業して協力し、相互に補い助け合い、連携を強化し、業務を成し遂げることができると』（一九頁）とされたのたいして、つぎの③の時期には、『一九五五年七月二十五日に、中共中央は『國家監察機關の業務を強化することにかんする指示』を發布し、『中央は國家監察機關と各部門の内部監察または検査の組織上の分離に同意する』とされ、主要な財經部門の各部に置かれた監察局（各部のしたに属する単位には派出機構を置く）にたいしては、『一般的には依然として各当該部と監察部が共同で指導する』が、『個別の部の監察局では、十分な準備をへたのちに、監察部が垂直指導を試行するように改めることができる』とされた（一四頁）。

- (3) 「行政規律監察」という概念の形成にとつては、「前稿」その一でとり上げた、①「中華人民共和國監察機關政紀案件調査處理試行辦法」（一九八八年五月一日、「旧辦法」）第三条における行政規律違反事件の調査處理や行政規律の嚴肅化（一二二頁）および②「監察機關調查處理政紀案件辦法」（一九九一年八月三十一日、「新辦法」）（二一九頁）などが重要であろう。ちなみに、後述の「行政監察條例」は時期的には、一九八九年六月の第二次天安門事件ののちに、「旧辦法」と「新辦法」の中間の時期に採択され發布されたものである点にとくに留意する必要がある（二二五—二二七頁）。なお、この時期の文献としては、劉根菊『政紀案件查处概論』（一九八九年六月第一版、一九九一年第二次印刷、中国政法大学出版社、以下『概論』という）などがある。

- (4) 『概論』、一四—一五頁。

- (5) 「前稿」その二、九五頁。なお『歴史と変革』では、党の「強紀檢」（強い規律検査）モデル等についての言及もなされている（二二八—二二九頁）。

- (6) 「政紀」（江必新主編『行政監察法実用全書』、一九九七年一〇月第一版、人民法院出版社、以下『全書』という）、四六頁。

- (7) 「監察」（全書）、三頁。また、彭勃・龔飛主編『中国監察制度史』（一九八九年五月第一版、中国政法大学出版社）をあわせて参照願いたい。なおここでは、建国以前の中国の監察制度は「國家政權機構の領域内に建築された『万里の長城』」

にも比されていた(一頁)。

(8) いわゆる「合署辦公」とは党の規律委・組織構の看板を党の規律検査業務で掲げる一方で、行政監察機関・機構の看板をも監察業務において掲げる二つの看板と日常業務を含む組織形態としては一つの組織となっている状態やシステムをさす。

(9) 「中華人民共和国監察法」(二〇一八年三月二〇日に第一期全国人民代表大会第一回會議で採択、以下国家「監察法」という)、「中華人民共和国監察法」、二〇一八年三月第一版、法律出版社、以下「監察法」という。

(10) ちなみに「前稿」その一によれば、「中国行政監察」の原点その一(行政監察の職権を行使する専門機関)、原点その二(その級の人民政府と上級の行政監察機関による二重指導)、原点その三(行政監察の対象を行政勤務員等に限定)、原点その四(職権の独立行使)、原点その五(党の規律委と「合署辦公」を行う)である(二一五―二一六頁、二二〇頁、二二三頁)。

(11) ちなみに「前稿」その二によれば、中国行政監察の形骸化その一とは、「合署辦公」自体の形骸化(事実上の「狹義の合併」化)のことであり(一一一頁)、形骸化その二とは、派出機構にたいする派出元の監察機関による指導の無力化にともなう派出機構の「駐在する部門の内部機構」化(派出機構の内設機構化)(二二二頁)による「変質」のことである。

(12) 同上、一一八―一二三頁。

(13) 「中華人民共和国行政監察法」(一九九七年五月九日に第八期全国人民代表大会常務委員会第二五回會議で採択)(『全書』、六三三―六三〇頁。なお以下では、個々の条文の出所は省略する)。

(14) 「中華人民共和国行政監察条例」(一九九〇年一月二三日に國務院第七二回常務會議で採択、一九九〇年一月九日發布)、中華人民共和国監察部編『中国監察年鑑(一九八七―一九九二)』、一九九三年一月第一版、中国政法大学出版社、以下『年鑑』その一という)、五一―八頁(『全書』、六一―六二頁)。

(15) ちなみに、「國務院關於全面推進依法行政的決定」(一九九九年一月八日)(中共中央文獻研究室編『十五大以來重要文獻選編』中、二〇〇一年五月第一版、人民出版社)には、行政法執行の力の程度の強化、政令の滞りのない通用の確保や行政法執行の監督も強化の必要性が強調された個所がある(一〇六七―一〇六九頁)。そこではたとえば、「上級の行政機関の監督を監察・会計検査等の特定項目の監督と結びつけ」、「各級監察・会計検査等の部門は自己の職責を適切に履行」する必要があるとされる(一〇六八頁)。なお、この時点で強調されていた自己監察にたいする「上級の行政機関の監督」につい

ては、次節でみるように、その内設機関化による「変質」を避ける意味でも派出機構にたいする指導関係においていわゆる「統一管理」が登場することにより、一部修正を余儀なくされることとなる。

(16) 『中華人民共和国行政監察法』条文釈文(『全書』、九五―一五一頁、以下「条文釈文」という)、九六―九七頁。

(17) 「前稿」その二、一一九頁。

(18) 左連璧主編『中国監察制度研究』(二〇〇四年六月第一版、人民出版社、以下「研究」という)、七九―八〇頁。

(19) 同上、九三―九四頁。

(20) 「前稿」その二では、ひろく「合署辦公」自体の形骸化・事実上の「狭義の合併」化を意味していた(一一一頁)。

(21) ちなみに、国家「監察法」第三条で、「各級国家監察委員会は、国家監察職能を行使する専門責任機関であり、同第四条で、「監察委員会は法律の規定にしたがい、独立して監察権を行使」とされた(「監察法」、四頁)。

(22) 「条文釈文」、九五頁。

(23) 同上、九九頁。

(24) 「前稿」その二、九六―九七頁。なお『歴史与変革』によれば、「権力の抽出分離と『独立』の関係」(一〇五―一〇六頁)で、「行政監察機関の部門への帰属と法的地位」から「抽出分離」する(本研究でいう「自立」化とはここでの「抽出分離」に近いが、「独立」とははっきりと区別される)二〇一八年の国家監察体制改革をへてはじめて監察権の「独立」行使の理念が日の目をみるというのだが、はたしてそうか。それは次稿の課題であろう。

(25) 「前稿」その二、九四頁。

(26) 「条文釈文」、九六頁。

(27) ちなみに、『研究』によれば、監察部が一九五九年に廃止されるまえの「一九五八年前後に、各省・市・自治区では党と国家の監察機関の合署または合併による『辦公』の趨勢が出現した」という。そしてその三つの形式は、①全般的には合署で一部合併、②名目は合署で、実際は合併、③完全な合併とされる(九二頁)。なお、一九五五年三月に発足した党の中央監察委員会が監察部の廃止を受けて活動を強化し、一九六二年九月の「党の監察機関を強化することにかんする決定」をへて、一九六九年四月に中央監察委員会が廃止されるまで、党の監察委員会が存立した一時期もあった(「歴史沿革」、中央紀

委国家監委網站 <http://www.ccdi.gov.cn/>、二〇一八年八月二八日)。

- (28) 「前稿」その二、九五頁。
- (29) ちなみに、本法第七条第二項では、「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、あわせて業務を報告し」(その級の政府と一級うえの監察機関による二重指導)、監察業務については上級の監察機関の指導を主とする(主として垂直指導)。「前稿」その二でいう「特記事項つきの二重指導その一」とされていた(九七頁)のたいして、本法第八条第二項では、「監察機関が派出する監察機構または監察要員」は、派出元の「監察機関にたいして責任を負い、あわせて業務を報告する」(派出元による垂直指導)とされた(日常業務は駐在先による水平指導)。「前稿」その二の一〇〇頁でいう「特記事項つきの二重指導その二」。
- (30) 「条文釈文」、一一四頁。
- (31) 同上、一三三頁。
- (32) そのほか、「期間に関係のある民事訴訟法の規定も事件終結の期限の計算に適用される」(「条文釈文」、一三七頁)。ちなみに、一九九四年三月二五日に中共中央規律委が印刷發布した「中国共産党紀律検査機関事件検査工作条例」(中国共産党党内法規新編・法律出版社法規中心編「中国共産党党内法規新編」、二〇〇五年四月第一版、法律出版社、以下「新編」という、三二六―三二四頁)「第四章 調査」の第三九条によれば、「事件調査の期限は三ヵ月とし、必要なきには一ヵ月延長できる。事案が重大か、または複雑な事件で、延長期間内に依然として調査を終結できないときは、事件登録機関に報告して許可をへたのちに、調査期間を延長できる」(三二二頁)とされていた。
- (33) なお、本法の「第六章 法的責任」(旧「罰則」、新設)第四四條、第四七條がつづき、「第七章 附則」の第四八條では、「本法は公布の日から施行する。一九九〇年二月九日に國務院が公布した「中華人民共和国行政監察条例」は同時に廃止する」とされた。
- (34) 「中華人民共和国行政監察法实施条例」(二〇〇四年九月一七日に國務院令第四一九号で公布し、同年一〇月一日から施行)「全国人大常委会法制工作委员会審定『中華人民共和国常用法律法規全書』(二〇一一年修訂版、二〇一一年三月、中国民主法制出版社、以下「常用全書」という)、一三三〇―一三三三頁。
- (35) 「前稿」その二、九七―一〇〇頁。

- (36) なお、「第五章 附則」の第四四条では、本条例は二〇〇四年一〇月一日から施行するとされる。
- (37) たとえば、「中国共産党紀律処分条例」(二〇〇三年二月三十一日に、中共中央が印刷発布、中発〔2003〕一八号、「新編」二〇五—二四一頁) 第三四条第一項では、「本条例でいう党および国家の勤務員には、党の勤務員および国家の勤務員が含まれ」、「党の勤務員とは、党の各級機関において労務要員を除く勤務員および党の基層組織において党内事務に従事する専任・兼任の党員をさす」などという(二二二頁)。
- (38) 「中共中央紀委辦公庁 監察部辦公庁關於貫徹實施《中華人民共和國行政監察法實施條例》的通知」(中紀辦發〔2004〕二一号、二〇〇四年二月四日、以下「通知」という)(中華人民共和國監察部辦公庁編『中国監察年鑑』(二〇〇三年—二〇〇七年卷) 上冊・中冊・下冊、二〇〇二年一月第一版、中国法制出版社)、以下『年鑑』その四上・中・下という、『年鑑』その四中、一三七九—一三八一頁、一三七九—一三八〇頁。
- (39) 同上、一三八〇頁。
- (40) 同上、一三八〇—一三八一頁。
- (41) 「通知」(同上)、一三八〇頁。
- (42) 「行政監察工作總述」(『年鑑』その四下、以下「監察總述」という)、二四三—二四三五頁。
- (43) 「監察總述」、二四二—二四三頁。
- (44) ちなみに、「國務院關於印發全面推進依法行政實施綱要的通知」(二〇〇四年三月二日)(中共中央文獻研究室編『十六大以來重要文獻選編』(中)、二〇〇六年四月第一版、中央文獻出版社、一—二頁)につづく、「全面推進依法行政實施綱要」(三一—一六頁)ではとくに、「専門監督を強化する」として、「各級行政機関は監察・会計検査等の専門監督機関の業務と積極的に協力し、監察・会計検査等の専門監督機関の監督による決定を自主的に受け入れ」、同「機関は職責を適切に履行し、法により独立して専門監督をくり広げる必要があり」、「檢察機関と密接に協力し、時を移さずに状況を通報し、監督の合力を形成する必要がある」とされる(一四頁)。
- (45) 「監察總述」、二四三—二四四頁。
- (46) 同上。
- (47) 同上。

(48) 同上、二四三三頁。

(49) 同上。

(50) 同上。

(51) 同上、二四三四頁。

(52) 同上、二四三五頁。なお、その五番目に「法による監察を堅持することは、行政監察職能を発揮させる業務メカニズム制度をいっそう健全なものにするのに有利である」点があげられ、「業務の必要にもとづき、行政監察の法律法規の登場と完全化をしっかりとつかみ、行政監察職能がかかわる業務制度およびメカニズムを健全なものにして履行し、規程監察機関の内部で行政監察業務を相対的に集中して担当する機構を強化し、行政監察業務手続を一步一步規範化し、監察行為にたいする監督を強化し、法による監察の能力と水準を絶えず向上させる」とする(同上)。

(53) 「前稿」その二によれば、「監察規程の『合署辦公』の『三つの要請』(三本柱)」には、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二つの職能のいっそうの強化、②國務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、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・軽量化の三つであり(二〇一―二〇二頁)、①の要請その一がここでは直接関連する。②の要請その二は二重指導関連であり、少なくとも③の要請その三こそが「合署辦公」のいわば「客観」的な最大のメリットであろう。なお最終的には、「要請その四」(『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)を追加して、「四つの要請」(一〇一頁)とした(二〇三―二〇四頁)。

(54) 「中共中央規律検査委員会向党第十四次全国代表大会的工作報告」(一九九二年一月九日に、中共中央規律検査委員会第九回総会で採択、一九九二年一月一八日に、党の第一四回全国代表大会で承認)(中央紀委辦公庁・中央紀委研究室編『党的十四大以来中共中央規律検査委員会歴次全会工作報告彙編』(二〇一七年二月第二版、中国方正出版社、以下『報告彙編』)という)、三一―一九頁。

(55) 同上、一〇頁。

(56) ちなみに、「中共中央關於印發《建立健全教育、制度、監督併重的懲治和予防腐敗體系實施綱要》的通知」(中発[2005]三号 二〇〇五年一月三日)、『年鑑』その四上、一〇〇六―一〇一三頁)では、「派出駐在機構にたいする規程監察機関の

統一管理を全面的に実行し、駐在部門の指導グループおよびそのメンバーにたいする経常的な監督を強化する」(二〇一一年)などとされている。

- (57) 『報告彙編』、一四―一五頁。
- (58) 「前稿」その二、一一一頁。
- (59) 同上、九八頁。
- (60) 同上、一二二頁。
- (61) 「中共中央紀律検査委員会向党第十六次全国代表大会的工作報告」(二〇〇二年一月一日に、中国共産党第一六回全国代表大会で承認)、『報告彙編』、二七九―三〇〇頁。
- (62) 同上、二八三頁。
- (63) 同上、二九九頁。
- (64) 「中共中央紀委 監察部關於印發《中共中央紀委 監察部關於加強和改進黨政監察工作的意見》的通知」(中紀發〔2005〕六号、二〇〇五年三月二四日)、『年鑑』その四中、一四七七―一四八一頁。
- (65) 「中共中央紀委 監察部關於加強和改進黨政監察工作的意見」(『年鑑』その四中、一四七七―一四八一頁)。
- (66) 同上、一四七七頁。
- (67) 同上、一四七七―一四七八頁。
- (68) 同上、一四七八―一四七九頁。
- (69) 同上、一四七九―一四八〇頁。
- (70) 同上、一四八〇頁。
- (71) 「前稿」その二、一〇一―一〇五頁。
- (72) 『年鑑』その四中、一四八〇―一四八一頁。
- (73) 「前稿」その二、一〇三頁、一一〇―一一一頁。
- (74) 「前稿」その一でみたところ、「中国行政監察の自立化の試み」自体は、中絶をへて、一九九三年の「合署辦公」の実施によりすでに挫折した(二〇二―二二五頁)。

(75) 「前稿」その二では、駐在先の「部門の内部機構化」である「派出機構の内設機構化」(一二二頁)による「変質」を意味していた。

(76) 「關於監察機關の派出機構和人員」(『全書』、八〇—八一頁)、八〇頁。なお、「婦口(婦属分野別)管理」についてもそこではふれられている。ちなみに、「一九八八年國務院機構改革前後の機構配置对照表」(『当代中国』叢書編輯部編「当代中国的な人事管理」(下)、一九九四年七月第一版、当代中国出版社、以下「人事」)下という、三六三—三六七頁)によると、たとえば、國務院事務庁が国家外国専門家局を、国家安全部が国家秘密保持局を、財政部が国家稅務局・国家固有資產管理局を、衛生部が国家中醫藥管理局を、文化部が国家文物局を、中国人民銀行が国家外国為替管理局をそれぞれ「婦口」管理することになっている。

(77) 同上(『全書』)、八〇—八一頁。

(78) 同上、一〇五頁。

(79) 同上、一〇六頁ほか。なお、「前稿その一」によれば、一九八二年「黨規約」においてすでに、郷鎮級の地方レベルの黨組織にまで、規律組織機構の設置が定められていた(一九八頁)点は重要であろう。

(80) 「条文釈文」、一〇七頁。なお、「前稿」その二でいう「特記事項つき」の二重指導その一(九七頁)と「特記事項つき」の二重指導その二(一〇〇頁)をあわせて参照願いたい。

(81) 「条文釈文」、一〇七頁。

(82) 同上、一〇七—一〇八頁。

(83) ちなみに、「前稿」その二では、双方型を中央規律委と監察部の双方が合同で派出駐在機構を部門等に派遣し駐留させる双方型の派出駐在型と双方の内設機構を置く双方型の内設型の二つの型に分け、単独型を中央規律委が監察部の一方のみが派出駐在機構を部門等に派遣し駐留させる単独型の派出駐在型とどちらか一方のみの内設機構を置く単独型の内設型の二つの型に分けた(一一三—一六頁)。ここではそのうちいずれも、派出駐在型のほうをさすが、それが内設機構化すると、「派出」の意味がなくなるのである。そこで、本研究では、派出機構が派出駐在型から事実上の内設型にその外形的な性質を転換することを、「派出機構の内設機構化」といい、それは実質的に「駐在先の内部機構化」による「変質」である。

(84) 「条文釈文」、一〇八頁。

- (85) 「中国共産党章程」(中国共産党第一六回全国代表大会で一部改正を、二〇〇二年一月一四日に採択)〔新編〕、一一二頁、二〇頁) 第四四条では、党の各級規律委の主要な任務として、「反腐敗業務」が明記され、各級規律委は、「黨員の指導的幹部が権力を行使することにたいして監督する」ということなども明記された。なお、中央紀委国家監委研究室編『改革開放四〇年紀検監察工作紀事』(二〇一八年二月第一版、中国方正出版社、以下『紀事』という)によれば、二〇〇二年一月一日に、国際連合の開発計画と監察部による「中国の清廉な行政建設」協力プロジェクトにたいする調印式が北京で挙行された(二二四頁)というが、少なくともやはり国際(対外)的な行為については、監察部の看板を使用する有効性はあるといえる。
- (86) 「派駐機構統一管理工作綜述」〔年鑑〕その四下、以下「派駐綜述」という)、二四四三—二四四七頁、二四四三頁。
- (87) 「前稿」その二によれば、一九九三年の「合署辦公」の時点ですでに、「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る」が、「監察部の黨員の部長・副部長はすでに中央規律委常務委に入っている」ので、「重大問題は中央規律委常務委員の集団討議で決定する」(二〇七—一〇八頁)わけであり、こうした中央規律委常務委員と監察部の黨員の部長・副部長の兼任問題が存在する。なお、それよりしたの地方レベルの規律委と監察庁(局)等ではこの兼任問題がよりいっそう顕在化する可能性が高いのも事実であろう。
- (88) 「派駐綜述」、二四四三頁。
- (89) 同上。なお、「テスト地点作業」については、指導小組組長である「李至倫同志在中央和国家機関紀検監察機構負責人會議上の講話」(二〇〇三年六月二五日)〔年鑑〕その四中、一八〇三—一八〇七頁)を参照願いたい。ここでは、①重点を突出させ、指導体制の改革と業務メカニズムの刷新に力を尽くし、②まずテスト地点で行い、改革を積極的に穩当に行い、③段取りを分けて実施するなどとされている(一八〇三—一八〇四頁)。とくに、②では、「目下、中央規律委、監察部の派出機構は五五あり、編成は六四二名である」(一八〇三頁)という。
- (90) 「中共中央紀委 中央機構編制委員會辦公室 監察部關於印發《中共中央紀委、監察部對駐衛生部、國家藥品監督管理局和國家工商管理總局紀檢監察機構實行統一管理的試點方案》的通知」(中紀發〔2002〕九号、二〇〇二年一〇月二二日)〔年鑑〕その四上、一三八二—一三八三頁)。
- (91) 「中共中央紀委、監察部對駐衛生部、國家藥品監督管理局和國家工商管理總局紀檢監察機構實行統一管理的試點方案」

(同上)。

(92) ちなみに、ここでの「直接」とは、一九九三年の「合署辦公」以降、監察部には党組は置かれませんが、党組等を通じた国家機関における本来の間接的な党の指導でもないものをさすといえる。

(93) 同上〔『年鑑』その四上〕、一三八二頁。

(94) 同上。

(95) 「前稿」その二では、「合署辦公」の「三つの弊害」のうち、①の認識の明確性の欠如にくわえて、②組織上の不健全と③職責の区分の不明確さをあげているが、そこでは実際に監察庁(局)事務会の開催不能やその取消しが、規律委常務委の万能化等による事実上の「狭義の合併」化への懸念として語られていた(二〇一一頁)。

(96) 同上〔『年鑑』その四上〕、一三八二―一三八三頁。

(97) 同上、一三八三頁。

(98) 同上。

(99) ちなみに、「呉官正同志在中央和国家機関紀檢監察機構負責人會議上的講話」(二〇〇三年六月二五日)(同上、六三一―六九頁)における「統計によると、一九九七年一〇月から二〇〇二年一二月までに、中央および国家機関規檢監察機構は合計八七六件の事件を登録し、七五三件の事件を終結させ、党の規律・行政規律処分を七九〇名にあたえ、そのうち一二二人の党籍を剝奪した」(六四頁)という

(100) ちなみに「幹部管理」では、「テスト地点の派出機構の現有の編成は、三七名であり、二九名を保留し、駐在する部門から転任したのが八名である」(同上、一三八三頁)という。

(101) 同上。

(102) 「中共中央紀委 中央機構編制委員會辦公室 監察部關於印發《中共中央紀委、監察部對駐國家發展和改革委員會等五部門紀檢監察機構實行統一管理的試點方案》的通知」(中紀發〔2003〕一七号 二〇〇三年八月一日)〔『年鑑』その四中、一二三三―一二三四頁〕。

(103) 「中共中央紀委、監察部對駐國家發展和改革委員會等五部門紀檢監察機構實行統一管理的試點方案」(同上)。

(104) 同上、一二三三頁。

- (105) 同上。
- (106) 同上、一二三三―一二三四頁。
- (107) 同上。
- (108) なおここでも日常業務を含む、組織については、5.「幹部管理」や6.「後勤管理」も(同上、一二三四頁)あるが、両者についてはIとはかなり異同がある。
- (109) 同上、一二三四頁。
- (110) 「中共中央紀委辦公庁 監察部辦公庁關於印發《關於中共中央紀委、監察部派出機構統一管理試點業務工作管理暫行辦法》和《關於中共中央紀委、監察部派出機構統一管理試點幹部管理暫行辦法》的通知」(中紀辦發〔2003〕一二号 二〇〇三年八月四日)(同上、一二五六―一二五九頁)。
- (111) 「關於中共中央紀委、監察部派出機構統一管理試點業務工作管理暫行辦法」(同上、一二五七頁)。
- (112) 同上。
- (113) 同上。
- (114) 同上。
- (115) 同上。
- (116) 同上。なお、9.からは省略する。
- (117) 「關於中共中央紀委、監察部派出機構統一管理試點幹部管理暫行辦法」(同上、一二五八―一二五九頁)。なお、次項でみるように、二〇〇四年に、「三六の双方の派出駐在機構の統一管理を実施する」(「派駐総述」、二四四三頁)という。
- (118) 「派駐総述」、二四四三頁。
- (119) 「中共中央紀委 監察部關於印發《中共中央紀委監察部派駐機構業務工作管理暫行辦法》和《中共中央紀委監察部派駐機構幹部工作管理暫行辦法》的通知」(中紀發〔2004〕一〇号 二〇〇四年四月一日『年鑑』その四中)、一三四六―一三四八頁。
- (120) 「中共中央紀委監察部派駐機構業務工作管理暫行辦法」(同上)、一三四六頁。
- (121) なお、「中共中央紀委辦公庁、監察部辦公庁關於印發《中共中央紀委第一至第四紀檢監察室与実行統一管理的派駐機構有

関業務工作聯系辦法（試行）》的通知」（中紀辦發〔2004〕六号 二〇〇四年四月一日）（同上、一三六八—一三七〇頁）もある。

(122) 「中共中央辦公庁 國務院辦公庁転發《中央紀委、中央組織部、中央編辦、監察部關於對中央紀委監察部派駐機構實行統一管理的實施意見》的通知」（中辦發〔2004〕一二号 二〇〇四年四月五日）の「中央紀委、中央組織部、中央編辦、監察部關於對中央紀委監察部派駐機構實行統一管理的實施意見」（『年鑑』その四上、八三三—八三五頁）。

(123) 同上、八三三頁。

(124) 同上、八三三—八三四頁。

(125) 「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」（二〇〇四年九月一九日に、中国共産党第一六期中央委員會第四回総会で採択）（中共中央辦公庁法規局編『中央党内法規和規範性文件彙編（一九九九年一月—二〇一六年二月）』上冊、二〇一七年八月、法律出版社）、八三一—九六頁。

(126) 同上、八九頁。

(127) 同上（『年鑑』その四上）、八三四頁。

(128) 同上。

(129) 同上、八三四—八三五頁。

(130) 同上、八三五頁。

(131) 同上。

(132) 「派駐総述」、二四四四—二四四七頁。

(133) なおその後、「中共中央紀委辦公庁 監察部辦公庁關於印發《中共中央紀委 監察部關於對統一管理的派駐機構加強管理和服務的意見》的通知」（中紀辦發〔2005〕六号 二〇〇五年三月一日）（『年鑑』その四中、一五〇四—一五〇五頁）も出された。

(134) 「派駐総述」、二四四三頁。

(135) 「中共中央紀委 監察部關於印發《關於中共中央紀委監察部單派駐紀檢、監察機構實行統一管理的實施意見》的通知」（中紀發〔2005〕一一号 二〇〇五年八月二四日）（『年鑑』その四中、一四八九—一四九二頁）の「關於中共中央紀委監察部單

派駐紀檢、監察機構実行統一管理的実施意見」(同上)、一四八九—一四九〇頁。

(136) 同上。

(137) ちなみに、法院や檢察院における党组にかかわって、第二次天安門事件後の状況(「人事」下)として、「最高人民法院業務機構序列表」(二八三頁)では、「政治部のしたに」「機關党委」が、「最高人民檢察院業務機構序列表」(二八六頁)では、「機關党委・規檢委」がそれぞれ確認できる。

(138) 同上(『年鑑』その四中)、一四九〇頁。

(139) 同上。

(140) 同上、一四九〇—一四九二頁。

(141) 同上、一四九二頁。

(142) 同上。

(143) 同上、一四九二—一四九三頁。

(144) なお、「何勇同志在中央紀委監察部單派駐紀檢、監察機構統一管理工作會議上的講話」(二〇〇五年九月九日、『年鑑』その四上、三九五—三九九頁)によれば、中規委監部は「中央および國家機關の五六の部門にたいして規檢監察機構を派出駐在された」という。そのうち、約六割強の三六の部門にたいしては同時規檢監察機構を派出駐在させ(すなわち双方型の派出駐在機構)、約四割弱の二〇の部門にたいしては規檢または監察機構を派出駐在された(つまり、規檢委または監察機關の一方だけによる単独型の派出駐在機構)とされた(三九五—三九六頁)。

(145) 「中國共產黨党内監督條例(試行)」(二〇〇三年一月三十一日に、中共中央が印刷發布、中發[2003]一七号、『新編』、二八四—二九五頁)第八條第一項では、「黨の各級規程規程檢查委員會は、党内監督の專門機關であり、同條第三項で「規程委は派出駐在規程組にたいして統一管理を實行し」、「派出駐在規程組は關連規定に照らし」駐在先の部門の黨組織と黨員の指導的幹部にたいして、監督を實行とし、同條第四項では、黨の地方と部門の規程委・黨組規程組は上級の規程委にたいしてその地区・系統・單位で生じた重大問題を直接報告するとされた(二八六頁)。なおここでは「直接」報告するとされる。

(146) 「中共中央紀委 監察部關於印發《關於紀檢監察機關嚴格依紀依法辦案的意見》的通知」(中紀發[2005]七号、二〇〇五年五月二五日)、『年鑑』その四中)、一四八一—一四八七頁。なおすでに、二〇〇〇年一月二四日に、中央規程委により、

「關於中共中央紀委、監察部機關若干紀律的規定（試行）」の頒布がなされ、「政治規律および業務規律」の嚴肅化等がめざされていた（『紀事』、一八九一—一九〇頁）とされる。

- (147) 「關於紀檢監察機關嚴格依紀依法辦案的意見」（『年鑑』その四中）、一四八二—一四八七頁。なお、これによれば、「本『意見』が下達された日より、およそ『兩規』・『兩指』措置を使用することにかんする本『意見』の規定と一致しないときは、本『意見』を基準とする」（一四八二頁）とされる。

(148) 同上、一四八二—一四八三頁。

(149) 同上、一四八三—一四八四頁。

- (150) 同上、一四八四—一四八五頁。とくに、いわゆる「『兩規』は規檢機關が党内法規に依拠して重要な、または複雑な事件を調査処理するとき、重大な規律違反の嫌疑がかかる黨員にたいしてとられる党内審査措置の一つであり、『兩規』措置を使用するには、以下に掲げる条件の一つに合致すべきである」として、「その党内職務の取消し以上（党内職務の取消しを含む）の処分を行う可能性があるという条件」の具備が必要であるが、①依然として重要な問題で「兩規」措置を使用して掘り下げて調査する必要があるとき、②グルになって通じる行為があるか、または逃亡の可能性、隠匿・証拠の隠滅破棄ならびに事件の調査を妨害するその他の行為があるとき、③重要な事件にかかわる黨員が事実のとおり状況を提供せず、かつ重大な規律違反の嫌疑がかかるときも含まれる（一四八四頁）などとされる。なお、「兩規」とは、「中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例」（一九九四年三月二五日に中共中央規律檢查委員會が印刷発布）（『新編』、三一六—三二四頁）第二八条第三項の「関係要員に規定された時間・地点で事件にかかわる問題について説明を行うように求める」（三二〇頁）という「時間・地点」の二つの規定にもとづいた措置のことである。ちなみに「紀事」によれば、二〇〇〇年一月二〇日に「中央規律委は『規檢機關が『兩規』措置を使用することにかんする辦法』を印刷発布した」（一八九頁）が、さらに「中共中央紀委辦公庁關於省、部直屬事業單位紀委、紀檢組可否使用『兩規』措置的答復」（中紀發〔2000〕一三七号、二〇〇〇年九月四日）（『年鑑』その四中、一二八五頁）などもある。

(151) 同上（『年鑑』その四中）、一四八五頁。

(152) 同上、一四八五—一四八六頁。

(153) 同上、一四八六—一四八七頁。

(154) 「中華人民共和國行政監察法」(二〇一〇年六月二十五日の第一期全國人民代表大會常務委員會第一五回會議の「中華人民共和國行政監察法」を改正することにかんする決定」にもとづき修正)〔常用全書〕、一二二六―一二二九頁。なお、同法第五一条では、「本法は二〇一〇年一月一日から施行する」とされた。

(155) 「中華人民共和國公務員法」(二〇〇五年四月二七日に、第一〇期全國人民代表大會常務委員會第一五回會議で採択、同日に中華人民共和國主席令第三五号で公布、二〇〇六年一月一日から施行、以下「二〇〇六年公務員法」という)〔常用全書〕、一二三四―一二四一頁。たとえば、同法第三條第二項では、「公務員における指導的メンバーの選出・任免・監督ならびに法官・檢察官等の義務・権利および管理について、法律にべつに規定があるときは、その規定にしたがう」とされる(一二三四頁)。また、同法第四五條第三項では、「初任の法官・初任の檢察官の任職の人選を確定するにあたっては、社会に對面して、國家統一司法試験をつうじて資格を取得した要員のなかから公開で選抜することができる」(一二三六頁)とされる。

(156) 「二〇〇六年公務員法」で「國家公務員」を「國家」を削除してたんに「公務員」と改称し、「公務員」の範圍には、行政機關勤務員のほかに、さらに中國共產黨の機關、人大機關、政協機關、裁判機關、檢察機關および民主黨派機關(以下「黨の機關等」という)の勤務員を含むようになったが、これまでの「國家行政機關要員等」である「國家公務員」を「公務員」として區別を明確化した(馬駁「關於《中華人民共和國行政監察法修正案(草案)》的說明」二〇一〇年二月二四日在第一屆全國人民代表大會常務委員會第一三次會議上)(全國人民代表大會常務委員會公報)二〇一〇年第五期、四七三―四七四頁)。しかしながら、「黨の機關等」の勤務員は依然として行政監察の對象外となったので、当然ではあるが、「黨の規律檢察との非對称性」が克服されることはなかった。

(157) これは一九九七年の「行政監察法」第六條(大衆路線)と二〇〇四年の同「實施條例」第三條(通報秘密保護制度と通報の奨励)の兩者を(通報の奨励を除き)、基本的に繼承した規定であろう。

(158) ちなみに中央紀委國家監委網站 <http://www.ccdi.gov.cn/> (信息(情報)公開) 二〇一〇年九月二日、最終閱覽日)によれば、監察部「信息公开工作報告」の二〇一〇年度～二〇一二年度(二〇一三年八月二八日)、二〇一三年度(二〇一四年五月六日)、二〇一五年度(二〇一六年三月二九日)、二〇一六年度(二〇一七年四月一日)などがそれぞれ確認できる。なお、中國の年度はその年の一月一日から始まる。

(159) 国家「監察法」第三条では、「各級監察委員会は国家監察職能を行使する専門責任機関であり、本法にしたがい公権力を行使するあらゆる公職要員（以下公職要員と称する）にたいして監察を行」う（『監察法』、四頁）とされている。

(160) 「新修『行政監察法』の四大亮点」（『軍隊党的生活』二〇一〇年第二期、八三頁）。

（本学法学部教授）