

CLAIR REPORT

中国の地方行財政制度

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 209 (July 5, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations

目次

| | |
|--------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 第1章 中国の地方行政制度 | 2 |
| I 概説 | 2 |
| 1 中国の地方行政及び行政地域 | 2 |
| 2 地方人民代表大会 | 4 |
| 3 地方人民政府 | 5 |
| 4 地方財政 | 6 |
| 5 公務員制度 | 8 |
| II 省級地方 | 12 |
| 1 省級地方の位置付け | 12 |
| 2 省級人民代表大会 | 12 |
| 3 省級人民政府 | 17 |
| 4 自治区 | 19 |
| 5 共産党の地方組織との関係 | 23 |
| III 直轄市 | 25 |
| 1 直轄市の位置付け | 25 |
| 2 直轄市の区分 | 25 |
| 3 直轄市人民代表大会 | 26 |
| 4 直轄市人民政府 | 30 |
| 5 直轄市への昇格 | 33 |
| 6 市政府と区・県政府との関係 | 34 |
| IV 地級市及び地区 | 35 |
| 1 地級市 | 35 |
| 2 地区 | 40 |
| V 県級地方 | 43 |
| 1 県級地方 | 43 |
| 2 県級人民代表大会 | 43 |
| 3 県級人民政府 | 45 |
| 4 県級市と県との違い | 45 |
| 5 県級市と街道・居民委員会との関係 | 47 |
| 6 県級地方と郷級地方との関係 | 49 |
| VI 郷級地方 | 50 |
| 1 郷級地方の位置付け | 50 |
| 2 郷級人民代表大会 | 50 |
| 3 郷級人民政府 | 51 |
| 4 村民委員会 | 52 |
| 中国の公務員職階及び級（標準モデル） | 57 |

| | |
|--------------------------------|----|
| 第2章 中国の地方税財政制度 | 58 |
| I 国家財政体制の概要 | 58 |
| II 予算制度 | 58 |
| 1 予算管理体制 | 58 |
| (1) 予算の体系 | 58 |
| (2) 予算の分類 | 59 |
| (3) 予算における地方人大等の役割 | 59 |
| (4) 予算管理体制の原則 | 60 |
| 2 予算編成 | 60 |
| (1) 予算編成過程 | 60 |
| (2) 予算収支項目 | 61 |
| (3) 複式予算 | 62 |
| 3 予算執行及び調整 | 63 |
| (1) 予算の成立と執行 | 63 |
| (2) 予算周転金（運転資金） | 63 |
| (3) 予算調整 | 63 |
| 4 決算 | 64 |
| III 分税制 | 64 |
| 1 中央と地方の職権と支出区分 | 64 |
| 2 中央と地方の収入区分 | 64 |
| (1) 中央税（中央固定収入） | 65 |
| (2) 地方税（地方固定収入） | 65 |
| (3) 共有税（中央と地方の共有収入） | 66 |
| 3 地方税の地方政府間分配 | 66 |
| IV 転移支付制度 | 67 |
| 1 税込返還性転移支付 | 67 |
| 2 原体制補助性転移支付 | 68 |
| 3 専項補助性転移支付 | 68 |
| 4 一般性転移支付（客観的因数に基づく転移支付） | 68 |
| V 予算外資金と非予算収入 | 68 |
| 1 予算外資金 | 68 |
| 2 非予算収入 | 69 |
| VI 財政の現況 | 69 |
| 1 財政規模 | 69 |
| 2 財政赤字 | 71 |
| VII 税制改革の変遷 | 71 |
| 1 税制の確立と改正 | 71 |
| 2 経済建設期における税制改革 | 71 |
| 3 改革開放政策指導下の税制改革 | 72 |
| (1) 涉外税 | 72 |

| | |
|----------------------------------|----|
| (2) 利改税 | 72 |
| 4 社会主義市場経済条件下での新税制の確立 | 73 |
| VIII 財政管理体制の変遷 | 74 |
| 1 中央集権管理 | 74 |
| 2 中央集権による分級管理 | 74 |
| 3 地方財政力拡大による包干管理（請負管理） | 74 |
| 4 「分竈喫飯（かまどを分けて飯を食う）」による管理 | 75 |
| IX 資料 | 76 |
| 参考文献 | 81 |

はじめに

(財)自治体国際化協会北京事務所が、1997年12月に協会7番目の海外事務所として開設されてから2年が過ぎました。

日本の地方自治体と中国の地方政府との友好交流は、1973年の神戸市と天津市との友好提携をはじめに、2000年3月までの間に266組に及んでいます。その交流内容についても、人的交流はもとより文化、技術、教育、スポーツ、経済等、着実にその裾野が広がるとともに、近年では「交流から協力へ」というコンセプトの転換が図られ、専門家の派遣や研修生の受入など、将来の双方の文化的・経済的・社会的発展を展望した交流へと質的变化も伺えるようになりました。

しかしながら、これまで交流を進めるにあたって、日本の地方自治体が抱えていた共通の悩みとして、「中国の地方行財政制度」が明らかになっていないということがありました。その原因として、中国が日本とは異なる社会主義国家であること、行財政制度について不透明な部分があったり、その歴史的経緯によって、制度における変動の幅が大きかったことなどから、これまで系統的に著された文献等が少なかったことが上げられます。

このため、交流を進めるにあたって、行財政制度や議会制度及び会計年度等の相違から、双方の意思疎通が必ずしも的確に行なわれない等の問題が生じたことも多々あったのではないかと推察されます。

北京事務所の開設以来、事務所スタッフは中国の地方行財政制度を明らかにすることを重要目標の一つとし、中国各地の、上は省級政府から末端の村民委員会に至る各政府関係機関等を訪問調査し、同時に日本及び中国で発行されている文献を参考にしながら可能な範囲でレポートとして取りまとめ、紹介することとしました。

本レポートの第1章では、中国の地方行政制度を理解するために基本的な制度、法律について紹介し、第2章では税財政制度について紹介しています。中国の特徴として、法律や条例に従って事務は遂行されるものの、地域の実情に沿った運用が許容されている点があることから、本レポートで紹介しているものは、標準的な制度であることを申し添えます。また、時間的な制約はもちろんです、ヒアリング調査においては訪問先ごとに内容に相違がみられたり、また公開されている文献の少なさ等、詳細な内容については、明らかではない部分も多々あることから、今回は基本的な内容に留めることとしております。今後さらに、テーマを絞ったより具体的かつ詳細な調査を進めていくことが必要だと考えております。

なお、本レポートは、第1章の中国の地方行政制度においては、I概説を飯島義雄前副所長の作成資料に土門啓介所長補佐が加筆修正し、II省級地方を井口真彦所長補佐、III直轄市を菊地達治所長補佐、IV地級市及び地区、V県級地方の一部を土門所長補佐、V県級地方とVI郷級地方を中江正所長補佐、第2章の中国地方財政制度を馬庭正人所長補佐が執筆し、全体を小濱本一所長が監修いたしました。

このレポートにより、中国の地方制度への理解が深まり、今後の交流の一助としてお役に立てればと思います。

2000年3月

第1章 中国の地方行政制度

I 概説

1 中国の地方行政及び行政地域

(1) 概論

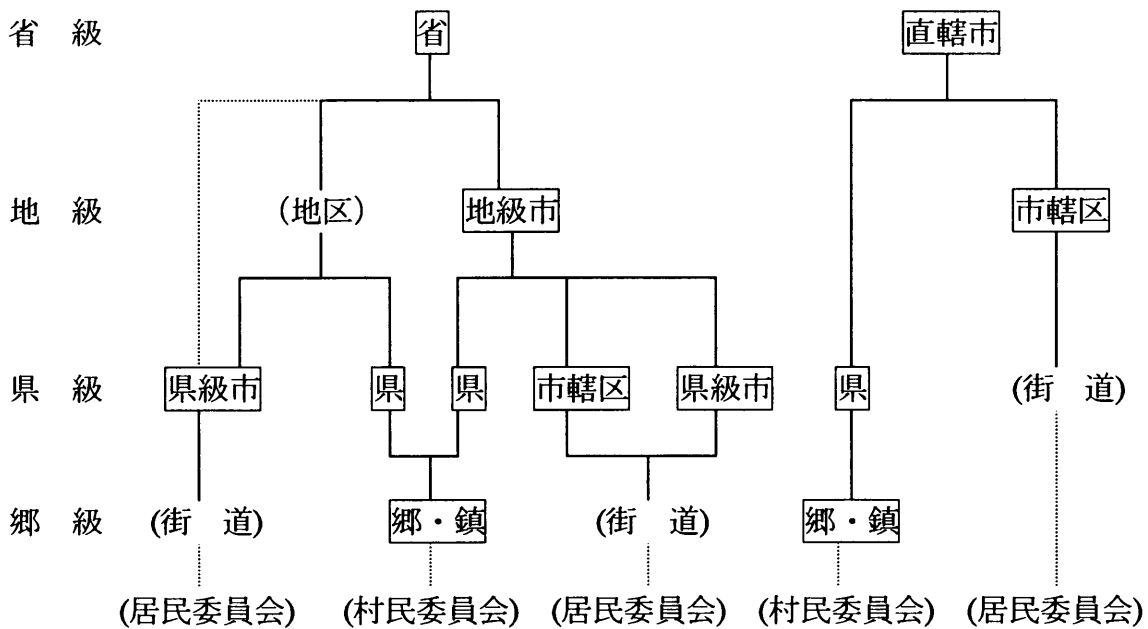
中国の国家機構は、国家権力機関である全国人民代表大会、行政機関である国務院（中央人民政府）、司法機関である最高人民法院、検察機関である最高人民検察院、中央国家元首に当たる国家主席、そして軍機関である国家中央軍事委員会（実態は中国共産党中央軍事委員会と同一）からなり、前四者については、それぞれが法律上の地位と管轄範囲に基づいて中央機構と地方機構に分かれるという構造になっている。

（憲法第57条、第81条、第85条、第93条、第123条、第129条）

そして、現代中国の行政地方は、基本的に省級、地級、県級、郷級の4つのレベルに分けられる。

（憲法第30条）

図-1 中国の地方行政階層図



※ はいわゆる地方政府

（注1） 特別行政区、民族自治地方は省略している。

（注2） 本図は基本図であり、県級市や区にも農村である郷や鎮が存在することが確認されている。

（注3） 居民委員会、村民委員会は県級政府の指導の下に必要な行政サービス等を行う住民自治組織である。

(2) 省級地方

2000年3月現在、台湾を除くと33の省級地方から構成されている。省級地方には、22の省の他に、4の直轄市（北京、天津、上海、重慶）、5の民族自治区（内蒙古、広西チワン、チベット[西藏]、寧夏回族、新疆ウイグル）及び2の特別行政区（香港特別行政区、マカオ特別行政区）がある。

香港、マカオを除けば、権力機関の地方人民代表大会と行政機関である地方人民政府が存在するが、これは以下の各級にも共通している。

中央人民政府が直轄する香港特別行政区は、1997年7月にイギリスが支配していた香港地区の返還に伴い成立したものであり、1999年12月には、ポルトガルの支配下にあったマカオの返還に伴ってマカオ特別行政区が設置された。

図-2 中国の省級地方一覧

| | | | |
|--------|-------|---------|--------|
| 北 京○ | 天 津○ | 河 北● | 山 西● |
| 内 蒙 古◇ | 遼 寧● | 吉 林● | 黒 龍 江● |
| 上 海○ | 江 蘇● | 浙 江● | 安 徽● |
| 福 建● | 江 西● | 山 東● | 河 南● |
| 湖 北● | 湖 南● | 広 東● | 広西壮族◇ |
| 海 南● | 四 川● | 重 慶○ | 貴 州● |
| 雲 南● | 西 藏◇ | 陝 西● | 甘 肅● |
| 青 海● | 寧夏回族◇ | 新疆ウイグル◇ | 香 港◆ |
| マカオ◆ | | | |

注) ●：省、○：直轄市、◇：自治区、◆：特別行政区

(3) 地級地方 (331)

省級地方の一級下のレベルである地級地方には、自治州、地級市（市轄区や県を管理できる。）、そして直轄市の市轄区がある。

なお、地級市の中には、計画単列都市と呼ばれているものがあり、1999年現在、瀋陽、長春、ハルビン、大連、杭州、青島、済南、合肥、南京、南昌、福州、寧波、厦門、武漢の14都市が存在する。計画単列都市という名称は、経済及び社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入されることに由来している。計画単列都市は経済管理上、省級地方に相当する権限を有し、全国的な会議に省級地方と並んで参加している。
(1998年末現在、以下同じ)

(4) 県級地方 (2, 126)

地区級の一級下の県級地方は、県（内蒙古自治区の旗を含む）、自治県（内蒙古自治区の自治旗を含む）、県級市（市轄区や県を管理しない）、地級市の市轄区などから成る。

(5) 郷級地方 (45, 462)

農村地域における末端の地方である郷級地方には、郷、民族郷、鎮がある。

(6) 民族自治区域

各少数民族が集中して居住している区域は、民族自治区域として区域自治を実行し、自治機関を設置し、自治権を行使することとされている。そして各民族自治区域は、中華人民共和国の分離できない部分だとはっきり謳われている。

民族自治区域は、省級の自治区、地級の自治州、県級の自治県（内蒙古の自治旗を含む）に区分される。

なお、民族郷は民族自治区域ではないが、少数民族への一定の配慮が行われる。

(憲法第4条3、第30条3、憲法第99条3)

(7) 村民委員会、居民委員会

村民委員会、居民委員会は、村民委員会組織法、居民委員会組織法に位置付けられたそれぞれ農村、都市の住民の自治組織であり、地方人民政府ではない。しかしこれら委員会の主任、副主任、委員は、住民の選挙によって選ばれ、委員会は有権者で構成する住民の会議に対して責任を負うこととなっている。居民委員会は住民に利益をもたらす地域サービス活動を実施し、居民委員会が所在する区政府又は街道弁事処の行う政策的業務を支援する。村民委員会にあつては、村における公共事務と公益事業を実施するとともに、人民政府に対し村民の意見、要求と建議の提出を行う。

(憲法第111条、城市居民委員会組織法第2条、第3条、村民委員会組織法第2条)

2 地方人民代表大会

(1) 地方人民代表大会の概要と職権

地方人民代表大会（以下「人民代表大会」という。）は、地方における人民が主権を行使する権力機関として位置付けられ、省級、地級、県級、郷級に存在する。なお、地区や街道は、それぞれ省・自治区、市轄区・市の出先機関であり、人民代表大会は存在しないが、地区には省級人民代表大会の出先機関である地区委員会が設置され、省級人民代表大会で決定された事項について下級人民代表大会への指導等を行っている。

人民代表大会の職権は、主として、予算や経済計画などを決定する「決定権」、同級の地方人民政府の幹部や検察、法院の幹部を選出し、罷免し、また、1級上の人民代表大会の代表を選出し、罷免する「人事権」、地方人民政府や検察院、法院等を監督する「監督権」、そして地方性法規を制定する「立法権」がある。

(憲法第96条、第97条、第99条、第100条)

(2) 人民代表の選挙方法

基本的に県級、郷級の人民代表は政治的権利を剥奪されていない満18歳以上の有権者による直接選挙で選ばれ、任期は県級が5年、郷級は3年である。

また、基本的に地級、省級の人民代表は1級下の人民代表大会が選挙する間接選挙となっている。

直接選挙、間接選挙とも候補者が選挙すべき定数を上回ることが義務付けられている。これは「差額選挙」と呼ばれる。
(憲法第97条)

(3) 常務委員会

人民代表大会は通常、1年に1回開催されるが、これを補うため、県以上の人民代表大会には常務委員会が置かれ、代表から選出された常務委員により、2ヶ月に1度程度開催される常設機関として機能している。任期は人民代表大会の任期と同じである。
(憲法第96条2)

(4) 立法権

省と直轄市、省と自治区の政府が所在する地級市、また国务院の承認を受けた全国18の地級市(例として江蘇省では無錫、蘇州、徐州)の人民代表大会に、条例を主とする地方性法規の立法権が認められている。省級未満の地方性法規は、原則として省級の人民代表大会常務委員会が批准をする。
(憲法第100条)

3 地方人民政府

(1) 地方人民政府の職権

地方人民政府(以下「人民政府」という。)は、人民代表大会の執行機関であり、行政機関である。人民政府は同級の地方人民代表大会と一級上の行政機関(省級であれば国务院)に責任を負う。

その職権の主なものは、予算と経済計画を執行し、同級の人民代表大会の決議と上級の行政機関の命令等を執行し、県級以上の人民政府は、下級の人民政府を指導し、不適当な命令等を取り消すなどであるが、具体的には、福祉、衛生、教育、交通などのあらゆる分野の行政が人民政府により行われている。

(第105条、第107条、第108条)

(2) 地方人民政府の組織

各人民政府には人民代表大会で選出(有権者による直接選挙ではない)された省長及び副省长、市長及び副市长、県長及び副県長、郷長及び副郷長、鎮長及び副鎮長がいるが、長職は1人、副職は数人の定数があり、責任制を実施している。県級以上の幹部の任期は5年、郷級は3年で人民代表大会の任期と同じである。

組織としては、例えば、省では、一般に財政庁、民政庁、公安庁等の庁、経済委員会、農業委員会等の委員会、人事局、水産局等の局がある。直轄市では、省と異なり局と委員会が多い。

これらの組織は、国务院、上級の人民政府の組織とほぼ対応した関係になっていることが多く、中央集権制による上下関係が存在する。

(第106条)

4 地方財政

(1) 分税制

中国の地方財政は当初、中央集権と地方分権とに揺れていたが、1980年から地方の財政請負制（地方が税を徴収し、その一部を国に納める）による財政の地方分権が始まった。しかしながら、地方財政が豊かになった反面、地方の中でも沿海部と内陸部の格差が拡大し、また国の財源不足が深刻になった。そのため1994年から国税と地方税、共有税を分ける分税制を創設するとともに、国、地方の税務機構を分割し、近代的な財政制度が始まった。

国と地方の税目の区分は以下のとおりである。

図－3 中央と地方の税目区分

| | |
|-----|--|
| 中央税 | 関税 消費税（物品税） 鉄道・銀行・保険会社等の本店からの営業税、企業所得税、都市維持建設税等 中央企業所得税 外商投資企業及び外国企業所得税 |
| 地方税 | 中央分以外のすべての営業税 地方企業所得税（中央分以外、地方に所属する国有企業とその他の企業に対するもの） 中央分を除く外商投資企業及び外国企業所得税 個人所得税 中央分を除く都市維持建設税 車船使用税 土地使用税 印花税（印紙税） 屠宰税 宴席税 相続税 土地増値税 房産税（家屋税） 契税 農業税 耕地占用税 固定資産投資方向調節税 |
| 共有税 | 共有税は、資源税を除き中央に徴収される。 増値税（税関を通して徴収されたもの以外）の75%を国、25%を地方政府 証券取引税の88%を地方政府、12%を国 資源税（海洋石油の開発に係る資源税は中央が徴収しその税収は中央に分配され、その他の資源税は地方が徴収しその税収は地方に分配される。） |

参考：[最新]中国税制ガイド 日本経済新聞社刊

(2) 各級地方政府の関係

分税制によって、国と省級地方の間の財政関係が決定されているが、各地方政府間の関係については省級政府の裁量により決定されている。

(3) 予算制度

中国の会計年度は暦年（1月1日から12月31日）である。地方政府の予算は、当該級の単独の予算である「政府予算」と、政府予算と1級下の各政府予算の集計を合計した「総予算」がある。

政府予算案及びその執行状況は、同級の人民代表大会の承認を受けなければならない。また、同級の人民代表大会常務委員会は、政府予算の執行を監督し、調整方案を審査、承認し、政府決算を審査、承認する。

また、県級以上の総予算案及びその執行状況は、同級の人民代表大会が審査を行う。

なお、各省、各自治区、各直轄市の総予算で構成される「地方予算」は、全国人民代表大会の審査を受ける。さらに、全国人民代表大会常務委員会は、地方予算の執行を監督する。

(4) 予算規模

1999年の地方総予算の執行状況によれば、地方財政総収入は9,675億元で、対前年比9.9%増であった。うち、地方財政レベルの収入は5,580億元で、中央から地方への税収返還と補助金等が4,095億元である。地方財政総支出は、9,637億元で対前年比9.5%増である。うち、地方財政レベルの支出は9,039億元、中央に上納した支出は598億元である。この結果、地方財政収支は38億元の余剰となる。

また、2000年の地方総予算（見込み）の歳入総額は、10,434億元であり、うち地方財政レベルの収入は6,032億元、中央税収からの税収返還と補助金等は4,402億元である。歳出総額は10,434億元で、地方財政レベルの歳出は9,836億元、中央への上納支出は598億元である。

(5) 補助金等

国から省級財政への補助金等の制度は、94年の分税制移行時の税収減を補填する「税収返還」、93年以前の財政体制を維持する「原体制補助又は上納」、特定目的の補助金である「専項補助」、95年から始まる「過渡期転移支付」（日本の地方交付税に相当）等が併存している。

(6) 地方債

地方政府は原則として地方債を発行することができない。しかし、地方政府の各部門は財政部門を経由せず、会社を設立し借り入れたり、工事代金を延べ払いしたり、様々な方法で事実上借り入れを行っており、地方債制度の導入により財政部門が統一管理することも検討されている。

(7) 予算外資金

地方政府の各部門は、予算以外に、膨大な予算外資金を使い、建設投資を行うなど様々な用途に用いている。これが国の経済政策を妨げたり、また、原資を住

民や企業から厳しく徴収するなどの問題を生じている。このため、予算外資金の整理が進められようとしている。

5 公務員制度

(1) 公務員制度の創設と特徴

中国では、公務員制度が「国家公務員暫行条例」という国務院令で1993年10月1日より試行されている。

中国の公務員制度は、日本と異なり、国も地方も国家公務員制度により管理されている。国家公務員はホワイトカラーの職員（中国語では幹部という）のみを指し、日本よりもその範囲が狭い。

制度の特徴は採用、昇進に際して成績主義が導入されたことである。その他、同一の部署に勤務するなど、親族が業務上の利害関係が生じるおそれのある場合が生じないように、回避制度が導入された。また、定年退職が男子は満60歳、女子は満55歳である。

なお、国家公務員制度は、現在のところ、まだ正式の法律とはなっていない。

(2) 公務員数

1997年末で、地方レベルの国家公務員の数は、省級約55万人、地級約110万人、県級約221万人、郷級約95万人の合計約481万人である。また、国（中央政府）は、約3万2千人であり、98年4月から始まった機構改革では半数の約1万6千人になった。また、国の行政改革に併せて、地方政府の人員削減、機構改革も行われつつある。

(3) 採用試験

「国家公務員暫行条例」では、公務員の採用、任用について規定を設けている。その任用までの流れは以下のとおりである。

①採用計画の策定

公務員採用の主管機関により、各機関の欠員、自然減員、現在の人員の状況に基づいた採用計画を策定し審査決定する。

②公告

試験の一月前に、政府人事部門が採用試験公告を發布するとともに、主要な情報手段を講じて社会的にPRする。採用試験公告には受験者範囲、受験者対象と条件、採用予定機関、職階と採用予定数、試験の方法と手順、応募期間及び場所、審査に必要な書類、筆記試験科目及び時間と地点、面接方法、筆記及び面接結果の発表方法、採用の手順、その他、受験者に説明を要する事項が記載される。

③応募及び資格審査

政府人事部門と任用部門は規定の時間内に応募手続と初歩的な資格審査を実施し、条件に適合する者に受験票を交付する。

国家公務員受験に必須の基本資格要件は、中国国籍であり、公民の政治権利を有する者、省級以上の政府部門受験者においては大学専門部以上の学歴・知識を有し、企業、事業単位あるいは地、市級以下の党や国家機関で満2年以上の業務経験を有する者。また地級以下の政府部門受験者の学歴・知識について省級の採用主管機関が規定するとしており、いずれも35歳以下で採用主管機関が許可したその他の条件を満たす者となっている。

④試験

採用試験は筆記と面接の2次に分かれ、筆記合格者が面接試験参加の資格を有する。これらはすべて受験者の基礎知識と専門知識のレベルをはかるとともに、職位が要求する業務素質と能力が適合しているかを判断するものである。

⑤任用審査

試験後、合格者に対し再度資格審査と全面的な任用審査を実施する。この審査は公務員試験採用の鍵となるものである。審査の主な方法は個人経歴の審査、本人との面談、所属先上司と同僚への事情聴取、集団討論の実施などである。これらの結果を考慮し採用の可否について意見を提出する。

⑥身体検査

筆記、面接及び任用審査の合格者は身体検査を受けなければならない。これに不合格な者は採用されないこととなる。

⑦任用

採用予定部門は必要とする職位に基づき、受験者の試験、審査、身体検査の結果を総合評定し、採用予定者名簿を確定する。国务院の各部門は国务院人事部門にその案を報告する。地方政府業務部門に属するものについては地级以上の政府人事部門で審査批准する。

規定により採用される公務員は所属機関が必要な手続について協力し進めるものとするが、その機関がそれを進めない、また採用を認めない場合は政府人事部門が仲裁若しくは仲介する。

新規に採用された国家公務員は一年間の試用期間を経て合格した者が正式に採用され、不合格者は採用資格を取り消される。

(4) 処遇

国家公務員制度においては、給与制度、保険制度、福利制度について、それぞれ下記のように基本的な原則を定めている。

①給与制度

公務員給与制度は公務員制度全般における重要な構成部分である。給与は職務と級別を主体とする職階給制により実施され、公務員の職務、級別、年功により給与標準が確定される。職階級においては、職務給、級別給、基礎給、在職年給が組み合わされる。

②ボーナス及び補助手当制度

公務員の給与は通常、基本給与、奨励性給与、補助性給与の三部分で構成される。基本給与は安定性を持たせたもの、奨励・補助性給与はその名のとおり基本給与に対する補助としての性格を備えている。奨励性給与はいわゆるボーナスであるが、現在は以前の平均主義的支給から、年度の人事考課を踏まえた算定へと改革され、本人の月給与の一定比率により支給されている。また補助性給与については、本人が勤務する地区の物価水準や実情（辺境地域、自然条件等）に即して発給される「地区性補助」と特殊勤務の実情に基づく「職務補助」とがある。

③保険制度

国家機関の保険制度は単独の法体系の形で確立し、進められている。主として出産保険、養老保険、疾病保険、傷害保険、死亡保険の各制度である。

④福利制度

福利制度は公務員の社会保障面で大きな部分を占めている。これは休暇、医療、住宅待遇や福利厚生施設、労働時間制度等であり、特に生活面で給与の低さを補充するものである。

⑤退職（辞職を除く）

退職には依願退職と強制退職の2つがある。依願退職は退職に係る法定の基本条件を満たした後、依願退職を申請することによって可能となる。この退職方式においては公務員の権利と本人の意思が十分に尊重される。強制退職は法定の最高年齢に達した後に任免機関がその退職を命令するものである。

公務員の退職に係る基本条件は年齢、勤続年数と身体状況からなるが、「国家公務員暫行条例」には以下の原則規定が設けられている。

- ・ 男性満60歳、女性満55歳
- ・ 疾病あるいは身体に障害を受け、完全に業務能力を失ったもの
- ・ 公務により障害を受け、完全に業務能力を失ったもの

退職の審査許可は指定した任免機関が国家规定に基づき退職、早期退職、退職延期の手続を行う。退職は審査表に必要事項を記入し単位が審査し、任免機関が許可する。その中で特に傑出した高級専門家の退職暫定延期については、中央国家機関の各部委員会、各省、直轄市、自治区人民政府が審査した後、人事部に報告し國務院に代わって審査許可される。

⑥退職後の待遇

中国においては、日本等の公務員制度における政治性中立ということはなく、共産党の示す四項の基本原則と改革開放の基本路線の堅持が求められる。これは彼等に堅い政治信念と明晰な思想を要求するためであり、これによって国家公務員は退職後も基本的な政治待遇は不変であり、規定に基づく文献の閲読、関係会議と重要な政治活動への参加が必要となる。

また、公務員の退職後の生活を安定的に保障するため、正常な養老保険制度を確立する必要が叫ばれ、検討されつつあるが、現時点では以下のように保障されている。

- ・退職金計算方法—職級給与性を実施し、退職金については、在職年数給与と基礎給与はすべてを発給し、職務給と級別給は比例に基づき差引き発給する。
- ・退職金標準の確定には、年功による貢献を重視する。
- ・国家が生活必需品価格を統一して調整する際には、退職公務員の退職金に在職公務員の基礎給与の増加を反映させる。在職公務員の給与基準、補助金が調整される場合にあっても、その増加幅に基づき退職金が増加される。

II 省級地方

1 省級地方の位置付け

中国の地方行政区画は基本的に省級、地級（地区級）、県級、郷級の4層に分けられ、それに応じて、地方機構も4級から構成されている。そして、地方機構も国家機関であるので、中央機構及び上級機構の指導下にあることになる。

2000年3月現在、台湾を除くと33の省級地方から構成されている。省級地方には、22の省の他に、4つの直轄市（北京、天津、上海、重慶）、5つの民族自治区（内モンゴル、広西チワン、チベット、寧夏回族、新疆ウイグル）及び2つの特別行政区（香港、マカオ）がある。

特別行政区を除けば、地方国家権力機関の地方人民代表大会とその執行機関（行政機関）である地方人民政府が存在し、これは以下各級にも共通している。

ここでは、省人民代表大会と省人民政府、区域自治を実行している点で省と異なる側面を持つ自治区、そして、これら地方組織と共産党との関係について説明する。

なお、直轄市については稿を改めて説明することとし、特別行政区については割愛する。

2 省級人民代表大会

憲法は、地方各級の議会に相当する各級の人民代表大会（以下、「人大」とする。）を地方国家権力機関と定めている。(憲法第96条第1項)

(1) 省人大の組織等

省人大の組織は、憲法及び「中華人民共和国地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法」（以下、「組織法」とする。）に定められている。(憲法第95条第2項)

① 省人大代表

i 選挙等

省人大の代表は、一級下の人大によって選挙される（間接選挙。なお、県、区を設けていない市、市管轄区、郷、民族郷及び鎮の人大の代表は、満18歳以上の選挙民による直接選挙）。(憲法第97条第1項、組織法第5条等)

また、代表は選挙母体（一級下の人大）の監督を受ける。選挙母体は、法律（「全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会選挙法」、以下、「選挙法」とする。）の定める手続に従って、その選出した代表を罷免する権限を有する。

(憲法第102条)

ii 定数

省の代表定数の基数を350名とし、人口15万人毎に1名の代表を増加することができる。具体的定数は、全人大常務委員会が選挙法により確定することとなっている。(選挙法第9条)

例) 湖北省(98年7月訪問調査)

人口約5,700万人(96年の統計。5年に1度改定される。)

$5,700万 \div 15万 = 380$

基数 $350 + 380 = 730$

※調査時点での定数は732名。現員は726名であった。

定数と現員の差は、選挙において過半数が取れない場合(候補者は、全代表の過半数の選挙票を取得したときに限り当選する)、他地域へ転出した場合など。

なお、具体的に定まった省人大代表の定数は、省人大常務委員会により、人口数に基づき一級下の人大に配分されるが、その場合、農村の代表が代表する人口数を都市の各代表が代表する人口数の4倍とする原則に従って配分されることになる。
(選挙法第14条)

例) 広東省(98年12月訪問調査)

都市部…約55,000人に1人の代表

農村部…約220,000人に1人の代表

※ 都市部、農村部の区別は戸籍による。

iii 任期

省人大の毎期の任期は、5年である。

(憲法第98条、組織法第6条)

②省人大常務委員会

省人大には、常設機関として常務委員会が設けられている。県級以上の地方各級人大は、毎年の開会の回数が少なく、会期も短いので、その級の人民政府、人民裁判所及び人民検察庁を常に監督するために、常設機関である常務委員会と専任職の委員を置かなければならないのである。
(憲法第96条第2項)

i 定数等

省人大は、省人大常務委員会の構成員を選挙し、かつ、これを罷免する権限を有する。省人大常務委員会は、主任、副主任若干名及び委員若干名によって構成される。委員の定数は、35名から65名、ただし、人口が特に多い省は85名以下まで認められる。
(憲法第103条、組織法第41条等)

なお、通常、省人大常務委員会には、弁公庁及びいくつかの工作委員会等(ともに事務機構)が置かれている。

ii 省人大との関係

省人大常務委員会は、省人大に対して責任を負い、その活動を報告する。省人大は、省人大常務委員会の構成員を選挙し、また罷免する権限を有する。

(憲法第103条)

iii 国家行政機関との兼職の禁止

省人大常務委員会の構成員は、国家の行政機関、裁判機関及び検察機関の職

務に従事してはならない。

(憲法第 103 条)

iv 職務・権限

省内の各分野の活動における重要事項を討議決定し、省人民政府、人民法院及び人民検察院の活動を監督し、省人民政府の不適当な決定及び命令を取り消し、一級下の人大の不適当な決議を取り消し、法律の定める権限に基づいて国家機関の職員の任免を決定し、また、省人大の閉会中の期間においては、全人大の個々の代表を罷免し、及びこれを補充選挙する。

(憲法第104条)

組織法に定められた省人大常務委員会の具体的な職権は、以下のとおりである。

(組織法第 44 条)

- ・省内において、憲法、法律、行政法規並びに全人大及び全人大常務委員会の決議の遵守及び執行を保証する。
- ・省人大代表の選挙を指導し、又は主宰する。
- ・省人大会議を召集する。
- ・省内の政治、経済、教育、科学、文化、衛生、環境及び資源の保護、民政並びに民族等の活動の重大事項を討議し、決定すること。
- ・省人民政府の建議に基づき、省内の国民経済及び社会発展の計画及び予算の一部について変更を決定する。
- ・省人民政府、人民法院及び人民検察院の活動を監督し、省人大代表と連絡し、上述機関及び国家機関の職員に対する人民大衆の申立て及び意見を受理する。
- ・一級下の人大及びその常務委員会の不適当な決議を取り消す。
- ・省人民政府の不適当な決定及び命令を取り消す。
- ・省人大の閉会期間において、副省長の個別の任免を決定し、省長、人民法院院長及び人民検察院院長が故あって職務を担当することができないときは、省人民政府、人民法院及び人民検察院の副職指導者の中から代理の人選を決定する。検察長の代理の決定は、必ず最高人民検察院及び全人大常務委員会に届け出なければならない。
- ・省長の指名に基づき、省政府の秘書長、庁長、局長並びに委員会の主任及び科長の任免を決定し、国务院に届け出る。
- ・人民法院組織法及び人民検察院組織法の規定に従い、人民法院副院長、裁判長、副裁判長、裁判委員会委員及び裁判員を任免し、人民検察院副検察長、検察委員会委員及び検察員を任免し、一級下の人民検察院検察長の任免を承認する。
- ・省人大の閉会期間において、副省長の職務を個別に取り消すことを決定する。その任命する省人民政府がその他の構成員及び人民法院副院長、裁判長、副裁判長、裁判委員会委員及び裁判員、人民検察院検察長、検察委員会委員及び検察院、中級人民法院院長並びに人民検察院分院検察長の職務の取消しを決定する。
- ・省人大閉会期間において、全人大で欠員のできた代表を補欠選挙し、かつ、

代表を個別に罷免する。

- ・地方の荣誉称号の授与を決定する。

③専門委員会

省人大は、必要に応じて、専門委員会を置くことができる。(組織法第30条)

例) 浙江省(99年6月訪問調査)…6専門委員会

法制、内務司法、財政経済、教育科学技術文化衛生、民族華僑、農業と環境資源保護

④調査委員会

組織法上、特定問題に関する調査委員会を組織することができるが、実際の設置例はほとんどない。(98年度～99年度訪問調査)

(組織法第31条)

⑤主席団等

省人大は、会議1回毎に予備会議をして、当該会議の主席団及び秘書長を選挙し、当該会議の議事日程その他の準備事項の決定を採択する。省人大が会議をする際は、主席団が会議を主宰する。(組織法第13条)

例) 福建省(98年6月訪問調査)

主席団の構成は、共産党、各市の主席・党書記、各市人大の主任、民主党派、民間団体、青年団、婦女連、解放軍、華僑、商工農業界、少数民族等の代表で、当該人大の代表であることが条件。人数の規定はない。

(2) 省人大の職務・権限

①地方経済建設計画の審査・決定、予算・執行状況報告の審査承認等

省人大は、省内において、憲法、法律及び行政法規の遵守及び執行を保障し、法律の定める権限に基づいて、決議を採択・発布し、地方の経済建設、文化建設及び公共事業建設についての計画を審査し、決定する。

また、省内における国民経済・社会発展計画及び予算並びにそれらの執行状況についての報告を審査承認し、省人大常務委員会の不適当な決定を改め、又はこれを取り消す権限を有する。(憲法第99条)

組織法に定められた省人大の具体的な職権は、以下のとおりである。

(組織法第8条)。

- ・当該省において、憲法、法律、行政法規並びに全人大及び全人大常務委員会の決議の遵守及び執行を保障し、国家計画及び国家予算の執行を保障すること。
- ・当該省の国民経済及び社会発展の計画及び予算並びにそれらの執行状況の報告を審査し、かつ、承認すること。
- ・当該省の政治、経済、教育、科学、文化、衛生、環境及び資源の保護、民政並びに民族活動等の重大事項を討議し、決定すること。
- ・省人大常務委員会の構成員を選挙すること。

- ・省長及び副省長を選挙すること。
- ・省の人民法院院長及び人民検察院検察長を選挙する。選出した人民検察院検察長については、最高人民検察院検察長に報告し、全人大常務委員会に要請して承認を得なければならない。
- ・全人大の代表を選挙すること。
- ・省人大常務委員会の活動報告を聴取し、審査すること。
- ・省人民政府並びに人民法院及び人民検察院の活動報告を聴取し、審査すること。
- ・省人大常務委員会の不適當な決議を変更し、又は取り消すこと。
- ・省人民政府の不適當な決定及び命令を取り消すこと。
- ・社会主義の全人民所有の財産及び勤労大衆による集団所有の財産を保護し、公民の私的所有の適法な財産を保護し、社会秩序を維持し、公民の人身の権利、民主的権利その他の権利を保障すること。
- ・各種の経済組織の適法な権益を保護すること。
- ・少数民族の権利を保障すること。
- ・憲法及び法律が婦人に付与する男女平等、同一労働同一報酬及び婚姻の自由等各種の権利を保障すること。

②地方性法規の制定

省人大及び省人大常務委員会は、憲法、法律及び行政法規に抵触しないことを前提として、地方性法規を制定することができる。地方性法規は、これを全人大常務委員会に報告して記録にどどめなければならない。(憲法第100条)

地方性法規を制定・公布する場合、以下の3つの前提条件がある。

- ・国家の憲法・法律・政策・命令に抵触しないこと
- ・全国人大常務委員会と国务院が認可すること
- ・その行政区域の具体的状況と実際上の必要に基づくこと

なお、訪問調査の結果、内容的には経済関係の立法が多く見られ、その他には都市計画、教育、科学、文化に関するもの、政府機関の役割、市民の行為の制約に関するものなどが見られた。

③省長及び副省長の選挙等

省人代は、省人民政府の省長、副省長、省の人民法院院長及び人民検察院院長を選挙し、かつ、これを罷免する権限を有する。

(憲法第101条、上記組織法第8条)

省長・副省長の候補者は、主席団又は30名以上の省人大代表の連名により推挙される。省長選挙の候補は1人でも良いが、副省長の場合は、選出すべき人数より1～3名多い候補を立てなければならない。一般的には、省長選挙の候補は、主席団の推挙による1人、副省長選挙の候補は、主席団の推挙による数人(選出すべき人数と同じ)プラス代表の連名による1人で、連名による1人が落選するというケースが多いようである。

(3) その他

①議案の提出

主席団、省人大常務委員会、各専門委員会及び省人民政府並びに省人大の代表10人以上の連名で、省人大に対して省人大の職権範囲内に属する議案を提出することができる。
(組織法第18条)

②決議の採択

選挙をして決議を採択する場合は、全代表の過半数をもって採択する。

3 省級人民政府

憲法は、地方各級の人民政府を、地方の各級国家権力機関の執行機関であり、地方の各級国家行政機関であると定めている。つまり、省人民政府は、省の国家権力の執行機関であり、省の国家行政機関である。省人民政府は、国家権力の執行機関であるから、省人大と省人大常務委員会が決議した議案と制定した地方法規を実行しなければならない、一方、国家行政機関でもあるから、国务院の指導と命令を遵守しなければならないのである。
(憲法第105条)

(1) 省人民政府の組織

省人民政府の組織は、憲法及び組織法に定められている。

①省長、副省長等

省人民政府は、省長、副省長、秘書長、庁長、局長及び委員主任等から構成される。実際は、副省長の下に数人の省長助理を置いている省が多い。

省人民政府は省長による責任制を実行し、省長が省人民政府の活動を主宰する。

(組織法56条、憲法第105条、組織法第62条)

②省人民政府会議

省人民政府会議は、全体会議及び常務会議に分けられる。

全体会議：省人民政府の全成員により構成される。

常務会議：省長、副省長及び秘書長により構成される。

省長は、両会議を召集し、主宰する。政府の活動の中の重大な問題は、常務会議又は全体会議の討議を経て決定しなければならない。

(組織法第63条)

③業務部門

省人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門は、省人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国务院の主管部門の業務指導又は指導を受ける。

(組織法第64条、組織法第66条)

例) 福建省人民政府の業務部門(98年6月訪問調査)

省政府弁公庁(1)

- 委員会（12…計画、経済貿易、外経貿、経済体制改革、機構編制、民族事務、物価、建設、科学技術、教育、計画生育、体育運動）
- 庁（23…人事、公安、国家安全、司法、監察、労働、民政、財政、貿易、食糧、審計、農業、林業、水電、水産、交通、電子工業、機械工業、石油化学工業、地質鉱産、文化、衛生、ラジオテレビ）
- 局（16…宗教、地方税務、国有資産管理、土地管理、工商行政管理、環境保護、技術監督、統計、郷鎮企業管理、旅遊、法制、政府信訪、測繪、医薬管理、機関事務管理、監獄管理）
- 弁公室（10…対外開放事務、外事、台湾事務、僑務、国防科学技術工業、口岸、老区、人民防空、庫区、無線電管理委員会）

④会計検査機関

省人民政府には、会計検査機関が設けられる。省会計検査機関は、法律の定めるところにより、独立して会計検査監督権を行使し、省人民政府及び国務院の会計検査機関に対して責任を負う。（憲法第109条、組織法第64条）

省人民政府が設置する会計検査機関は、審計局（又は審計庁）と呼ばれ、国務院の会計検査機関と同じく、法律に基づき、他の機関・団体・個人の干渉を受けることなく、省人民政府の財政収支と国家金融機関・企業・事業体の財務状況を独自で監督する（上記③では、便宜上業務機関の庁に分類した）。

（2）任期

省人民政府にも任期が設けられている。毎期の任期は、省人大の毎期の任期と同じ、即ち5年である。地方各級人大は、同級人民政府を監督しやすくするために、人民政府の任期を人大の任期に一致させている。（憲法第106条、組織法第58条）

（3）省人大及び国務院との関係

省人民政府は、省人大及び国務院に対し、責任を負い、かつ活動を報告する。省人民政府は、省人大の閉会中、省人大常務委員会に対して責任を負い、またその活動を報告する。なお、全国の地方各級人民政府は、国務院の統一的指導下にある国家行政機関であるため、すべて国務院に従うこととなる。（憲法第110条、組織法第55条）

（4）省人民政府の職務・権限

①行政活動の管理等

省人民政府は、法律に定める権限に基づいて、省内における経済、教育、科学、文化、衛生、体育及び都市・農村建設の各事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を發布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う。（憲法第107条）

組織法に定められた省人民政府の具体的な職権は、以下のとおりである。

（組織法第59条）

- ・省人大及び省人大常務委員会の決議並びに国務院の決定及び命令を執行し、

行政措置を規定し、決定及び命令を公布する。

- ・ 所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導する。
- ・ 各業務部門の不適切な命令、指示及び下級人民政府の不適切な決定及び命令を変更し、又は取り消す。
- ・ 法律の規定により国家行政機関の職員を任免し、育成・訓練し、考査し、及び賞罰する。
- ・ 国民経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、環境及び資源の保護、都市・郷の建設事業及び財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察並びに計画出産等行政活動を管理する。
- ・ 社会主義の全人民所有の財産及び労働大衆の集団所有の財産を保護し、公民の私的所有の適法な財産を保護し、社会秩序を維持し、公民の人身の権利、民主的権利その他の権利を保障する。
- ・ 各種の経済組織の適法な権益を保護する。
- ・ 少数民族の権利を保障し、少数民族の風俗習慣を尊重し、当該行政区域内の各少数民族の政治、経済及び文化の建設事業を援助する。
- ・ 憲法及び法律が婦人に賦与する男女平等、同一労働同一報酬並びに婚姻の自由等各種の権利を保障する。
- ・ 国務院から委任されたその他の事項を処理する。

②郷・鎮の設置等

省人民政府は、郷・民族郷・鎮の設置並びにその行政区画を決定する。

(憲法第107条)

③所属部門の指導等

省人民政府は、所属各部門及び下級人民政府の活動を指導し、所属各部門及び下級人民政府の不適切な決定を改め、又はこれを取り消す権限を有する。

(憲法第108条)

④規則の制定等

省人民政府は、法律、行政法規並びに省の地方性法規に基づき、規則を制定し、国務院及び省人大常務委員会に届け出る。この規則を制定する場合、省人民政府の常務会議又は全体会議の討議を経て決定する必要がある。

(組織法第60条)

4 自治区

憲法の規定によれば、各少数民族が集中して居住している地方は区域自治を実行し、自治機関を設置し、自治権を行使することとなっている。そして各民族自治地方は、中華人民共和国の分離できない部分であるとされている。

(憲法第4条、第95条)

自治機関が置かれる地方は、自治区及び自治州（地区級）、自治県（県級）であ

る。この他に少数民族の人口が総人口の30%以上を占める郷では、民族郷の設立を申請できることとなっている。

民族自治地方の自治機関は、それぞれの人大及び人民政府であり、自治機関の組織とその活動の手續については、憲法の定める基本原則に基づいて、法律（「民族区域自治法」、以下、「自治法」という。）で定められている。

（憲法第112条、憲法第95条）

自治区は、省級地方であるから、その自治機関である自治区人大及び自治区人民政府についても、多くの点で上述の省人大及び省人民政府と共通する。ここでは、省人大及び省人民政府と相違する部分を中心に説明する。

（1）自治区人民代表大会

①自治区人大の組織

i 選挙等

少数民族が集中的に居住している地方では、集中的に居住している全ての少数民族がその地域の人大に代表を参加させるべきであるとされている。即ち、自治区人大においては、区域自治を実施する民族の代表のほか、その自治区内に居住するその他の民族も、適当数の代表を有すべきであるとされているのである。

（憲法第113条）

例）新疆ウイグル自治区（98年10月訪問調査）

| | 人口 | 自治区人大代表数 |
|---------|-------|----------|
| ウイグル族 | 46.6% | 43.6% |
| 漢族 | 38.6% | 34.0% |
| その他少数民族 | 14.8% | 22.4% |

また、区域内に集中居住する人口が区域内の総人口の30%以上を占めるものは、一代表が代表する人口数を当該地区の人民代表大会の一代表が代表する人口数に相当するものとされ、地域内の総人口の15%に満たないものについては、一代表が代表する人口数を当該地区の人民代表大会の一代表が代表する人口数より少なくすることができる（2分の1より少なくすることはできない）。地域内の総人口の15%以上30%未満の少数民族については、代表1名当たりの人口数を現在の人大の代表1名当たりの人口数の2分の1より少なくことができ、また、人口の特に少ない民族についても、少なくとも代表1名を持つべきであるとされている。

（選挙法第18条）

ii 自治区人大常務委員会

自治区人大常務委員会においては、区域自治を実施する民族の公民が主任又は副主任を担当すべきであるとされている。

（憲法第113条）

例）内蒙古自治区人大常務委員会（99年7月訪問調査）

主任(1)：蒙古族(1)

副主任(8)：蒙古族(4)、漢族(3)、エヴェンキ族(1)

(参考)

内蒙古自治区の人口は約2,290万人。

うち漢族：少数民族＝80.3%：19.7%、蒙古族は全体の16.2%。

民族区域自治を実施している民族の比率が過半数を超えているのはチベット自治区のみ。

②自治区人大の職務・権限

i 条例の制定

民族自治地方の人大は、その地方の民族の政治、経済及び文化の特徴にあわせて、自治条例及び単行条例（※）を制定する権限を有する。自治区の自治条例と単行条例は、全国人大常務委員会に報告して、その認可を得た後に発効する。自治州及び自治県の自治条例と単行条例は、省又は自治区の人大常務委員会に報告して、その認可を得た後に発効し、また、全国人大常務委員会に報告して記録にとどめる。なお、現在、単行条例の制定例はあるが、自治条例を制定している自治区はない。

(憲法第116条)

※自治条例：少数民族自治地方の人大が制定した条例であり、その内容については、当該地域に関する基本組織の原則・機構の設置・自治機関の職権・活動の原則とその他の重要な事項を含む。

※単行条例：少数民族自治地方の人大とその常務委員会が、その地域の政治・経済・文化などの特徴に照らして、特殊地域的な需要に応じるために制定された条例である。

(2) 自治区人民政府

①自治区人民政府の組織（主席、副主席等）

自治区人民政府は、区主席、副主席、秘書長、庁長、局長、委員会主任から構成され（なお、区主席、副主席は省人民政府における省長、副省長に相当する自治区人民政府のトップ及びナンバー2。）、必要に応じて、国务院の認可によって、所属部門と出先機関を設置することができる。自治区主席は、区域自治を実施する民族の公民がこれを担当する。

(組織法第56条、憲法第114条、自治法第17条)

例) 内蒙古自治区人民政府(99年7月訪問調査)

区主席(1)：蒙古族(1)

副主席(6)：蒙古族(3)、漢族(3)

②自治機関の職務・権限等

自治区の自治機関は、憲法の定める地方国家機関の職権を行使するとともに、憲法、民族区域自治法その他の法律の定める権限に基づいて自治権を行使し、その地域の実際の状況に即して国家の法律及び政策を貫徹する。

(憲法第115条)

自治機関（人大及び人民政府）の職務・権限については、法律上、「自治機関は、…」とまとめて記載されているものが多いため、以下、まとめて記載する。

i 財政管理の自治権

地方財政を管理する自治権を有する。およそ国家の財政制度によって民族自治地方に属するものとされた財政収入は、すべて民族自治地方の自治機関が自主的な企画によって使用する。(憲法第117条)

民族自治地方の財政収支の項目については、国務院が民族自治地方を優遇する原則に基づき、これを決定する。

民族自治地方は、国の財政体制の規定により、財政収入が財政支出より多い場合、上級の財政機関に定額を上納し、この上納する金額は数年据え置かれ、収入が支出に足りない場合は、上級の財政機関がこれを補助する。

(自治法第33条)

ii 地方経済建設の企画・管理等

国家の計画的な指導の下で、地方的な経済建設事業を自主的に企画・管理する。

国家は、民族自治地方で資源を開発する場合及び企業を設立する場合には、民族自治地方の利益に配慮しなければならない。(憲法第118条)

iii 各種事業の管理等

その地域の教育、科学、文化、医療衛生及び体育の各事業を自主的に管理し、民族的文化遺産を保護し、及び整理し、並びに民族文化を発展させ、及び繁栄させる。(憲法119条)

特に、教育については、国家の教育方針と法律の規定に基づき、その地域の教育企画・各級各種の学校の設置・学制・教育内容・教育用語及び学生の募集方法を決定し、さらに、自主的に、民族教育を推進し、文盲を一層し、各種類の学校を開設し、初等義務教育を普及し、中等教育を発展させ、民族師範学校・民族中等専門学校・民族職業学校及び民族学院を開設し、各少数民族の専門人材を育成し、また、少数民族の牧畜区と少数民族が分散して居住している経済的に困窮している山岳地区に寄宿制と奨学金制を主とした公立民族小学校と民族中学校を設立する。少数民族学生の募集を主とする学校は、条件付きながら少数民族の文字で書かれた教科書を使用し、さらに少数民族の言語で授業をしなければならない。小学校の高学年又は中学校で漢文課程を設け、全国通用の標準語教育を広げる。

iv 公安部隊の組織

国家の軍事制度及び現地の実際の必要性に基づき、国務院の承認を得て、その地域の社会治安を維持する公安部隊を組織することができる。(憲法 120 条)

v 使用言語等

職務を執行するときに、その民族自治地方の自治条例の規定に基づいて、その地で通用する1種又は数種の言語・文字を使用する。(憲法第121条)

各民族自治機関が使用する言語は、それぞれの自治条例を公布する以前に、各自治機関の「組織条例」に規定されている。例えば新疆のウイグル族自治区自治機関の組織条例に、ウイグル自治区の各級国家行政部門と各級工作部門が職務を執行する時には、ウイグル族・漢民族の言語・文字を使用すると規定されている。

「自治法」には、民族自治地方の自治機関は、当該地方の各民族がすべての言語及び文字を使用し、発展させる自由を有し…、と規定されている。

vi 国家の義務

国家は、財政・物資・技術などの面から各少数民族を援助して、その経済建設と文化建設事業を速やかに発展させる。

国家は、民族自治地方を援助し、その地方の民族の中から各級の幹部・各種類の専門人材と技術労働者を大量に育成する。
(憲法第122条)

vii その他

自治権の内容は、憲法に規定された権利のほか自治法に次のような規定がされている。

- ・民族自治地方の自治機関は、当該地方民族及び少数民族の婦人の中から各級幹部及び各種類専門技術人材にするよう留意する。
(自治法第22条)
- ・民族自治地方の企業及び事業団体が人員を採用する時には、優先的に少数民族の人員を採用しなければならない、さらに農村又は牧畜区の少数民族から採用することができる。自治州・自治県が農村又は牧畜区の少数民族から人員を採用する時には、省又は自治区の人民政府に報告し、その認可を求めなければならない。
(自治法第23条)
- ・国家計画の指導の下に、当該地方の特性及び必要に合わせ、経済建設の方針、政策及び計画を定め、また、法律の規定及び当該地方の経済発展の特性に合わせ、生産関係を合理的に調整し、経済管理体制を改革し、また、法律の規定により、当該地方内の草原及び森林の所有権及び使用权を確定する。
(自治法第26条、自治法第27条)
- ・民族自治地方の自治機関は、国家計画の指導の下に、その地方の財力（物力）とその他の具体的な条件によって、地方の基本的建設項目を自主的に設定し、また、その地方に所属する企業・事業団体を自主的に管理する。
(自治法第29条、第30条)
- ・民族自治地方は、国の規定により、対外貿易と国境貿易を発展させることができる。
(自治法第32条)

5 共産党の地方組織との関係

中国の地方行政制度を見るにあたり、中国は共産党の一党支配下にある社会主義国であり、その統治制度においては党が国家に優越していることに留意する必要がある。党の国家に対する優越は、地方の統治機構においても貫徹されている。つま

り、党機構が、中央から地方まで国家機構と平行して存在しており、どのレベルにおいても党委員会などの党組織が国家機構を指揮することになっている。

省級地方であれば、省党委員会のトップ（書記）の下に数名の副書記と、数名の常務委員がおり、通常、省人民政府の省長は、省党委員会の副書記にランクされる。

なお、前述のように、自治区のトップである主席は、区域自治を実施する民族の公民がこれを担当することとなっているが、党共産党委員会の書記は漢族が担当している。

地方の国家機構は、中央国家機構と党地方組織を通した党中央の強い統制下に置かれているのである。

Ⅲ 直轄市

1 直轄市の位置付け

中華人民共和国の直轄市は、中華人民共和国憲法第30条における以下の規定に基づき位置付けられている。

第30条第1項第1号 全国を省、自治区、直轄市に分ける。

この条文により、直轄市は省と同じく中央政府に直接管轄される一級地方と位置付けられており、現在中国では北京市、天津市、上海市、重慶市の4市が直轄市となっている。

直轄市と省、自治区間に役割、職権上の差異はないが、ある地域を直轄市とすることにより、中央政府から省を通さず直接その地域に指導監督、補助等が行われることとなり、中央政府の直接の影響を受けることとなる。そのため直轄市とするか否かはあくまでも国家の政策によって決定され、その明文化された基準等はない。強いて言えば一つの都市を単位として政治、経済などをまとめられる地域が直轄市となったと言える。事実、直轄市は省と比較して面積は小さく、人口密度は高く、省が比較的農業中心となっているのに対して商工業が発達しており、独立性が強くなっている。

ちなみに1997年3月に直轄市となった重慶市の場合は、以下の4つの理由により直轄市とすることが決定された。

- ①四川省東部を中国西南地区及び長江上流地区の経済及び社会発展の牽引とするため。
- ②三峡ダム建設事業とそれに基づく移民問題の解決を促進するため（ダムによる水没地域及び移民はほとんど重慶直轄市内にある）。
- ③人口1億1千万人、面積56万k㎡にも及ぶ四川省から人口3千万人、面積8万2千k㎡の重慶市を分離することによって、四川省の負担を減らし、その経済発展を加速するため。
- ④当初重慶を直轄市ではなく、省とする案も出されたが（直轄市となった後の重慶市は、人口、面積では他の中級の省と同程度の規模となっている）、省とするとその下位に地区級行政組織—県級行政組織—郷・鎮級行政組織と3層の行政組織を作らねばならず、行政機構、行政職員、事業経費等が増え、財政負担が大きくなり、中国西南地区及び長江上流地区の中心地としての効果が少なくなってしまうため。

2 直轄市の区分

直轄市の下級行政組織は憲法第30条第2項により区と県に分けられており、省や自治区が自治州、県、自治県及び市と分けられているのと異なっている。

また、県は同条同項第3号により郷と鎮に分けられている。

なお、憲法上規定はないが、市轄区も農村地域は郷、鎮が設置されている所がある。

直轄市の概要(1998年)

| | 人口(万人)※1 | 面積(km ²) | 市轄区 | 県級市 | 県 | 自治県 | 直轄市設立 |
|-----|----------|----------------------|-----|-----|----|-----|--------|
| 北京市 | 1,085.50 | 16,808 | 12 | — | 6 | — | 1949 |
| 天津市 | 899.80 | 11,305 | 13 | — | 5 | — | 1967※2 |
| 上海市 | 1,305.46 | 6,340.5 | 16 | — | 4 | — | 1949 |
| 重慶市 | 3,042.92 | 82,400 | 13 | 4※3 | 18 | 5※3 | 1997※4 |

※1 人口については1997年の統計による。

※2 天津市については、建国時(1949年)に直轄市とされたが、1958年に河北省に編入され、その後1967年に再び直轄市とされた。

※3 憲法上は直轄市の下級行政単位は市轄区及び県であるが、重慶市では直轄市となって日が浅いため現在まだ行政体制移行中であり、旧四川省の県級市、自治県が一部残っているものである。

※4 重慶市も建国時は直轄市であったが、1954年に四川省に編入されていた。

3 直轄市人民代表大会

(1) 直轄市人民代表大会とは

地方各級の人民代表大会については、中華人民共和国憲法第95条以下及び「地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法」(以下「組織法」という。)によって定められている。

これによると、直轄市の場合、当該直轄市、市轄区、県には、省や自治区などと同じように人民代表大会及び人民代表大会常務委員会が設置されており、郷、鎮では人民代表大会のみが設置されている。この人民代表大会が各行政区画における国家権力機関となっている。

また、直轄市の人民代表大会では省や自治区などと同じように組織法第30条により専門委員会を設置することが認められており、各直轄市により名称や数に違いはあるものの、概ね以下のような専門委員会が作られている。

- ①法制委員会
- ②財政経済委員会
- ③教育科学文化衛生委員会
- ④都市建設環境保護委員会
- ⑤農業委員会

(2) 直轄市人民代表大会の職務

直轄市人民代表大会の主な職務は組織法第8条及び10条により次のものが挙げられる。

- ① 直轄市において、憲法、法律、行政法規並びに全国人民代表大会及びその常務委員会の決議の遵守及び執行を保証し、国家計画及び国家予算の執行を保証すること。

- ② 直轄市の政治、経済、教育、科学、文化、衛生、環境及び資源の保護、民生並びに民族活動等の重大事項を討議し、決定すること。
- ③ 直轄市人民政府の不適当な決定及び命令を取り消すこと。
- ④ 直轄市の国民経済及び社会発展の計画及び予算並びにそれらの執行状況の報告を審査し、かつ承認すること。
- ⑤ 直轄市の市長及び副市長を選挙すること。
- ⑥ 直轄市の人民法院長及び人民検察院検察長を選挙及び罷免すること。ただし、人民検察院検察長を罷免する場合は、国家人民検察院検察長に報告し、全国人民代表大会常務委員会の承認を得なければならない。
- ⑦ 全国人民代表大会の代表を選挙すること。
- ⑧ 直轄市人民代表大会常務委員会の構成員を選挙及び罷免すること。
- ⑨ 直轄市の人民代表大会常務委員会、人民政府、人民法院及び人民検察院の活動報告を聴取し、審査すること。
- ⑩ 直轄市人民代表大会常務委員会の不適当な決議を変更し、又は取り消すこと。
- ⑪ 直轄市人民政府の構成員を罷免すること。

中国の場合、日本と異なり裁判機関である人民法院や法律監督機関である人民検察院も人民代表大会とその常務委員会に責任を負っており、その長も⑥のとおり人民代表大会によって選ばれ、その任期も人民代表大会のそれと同じとなっている。

(3) 直轄市における地方性法規の制定

また、直轄市では省、自治区などと同じように、憲法第100条及び組織法第7条により人民代表大会で憲法、法律及び行政法規と抵触しない範囲で市の具体的な状況や実際上の必要性に基づき地方性法規を制定し、公布することができる。

実際に制定された地方性法規の内容としては、経済関係のものが多く、他に都市建設関係、科学技術・文化振興、環境保護関係などとなっている。

地方性法規成立までの過程について、重慶市の例を参考に見ると以下のようになっている。

- ①長期立法計画作成（単年度及び今後3年間）
- ②立法内容の検討（作成分野、緊急度等に基づく）
法律案の作成（政府関係部門、人民代表大会、専門家委託による）
- ③法律案の検討・討議
大学教授等専門家27名を顧問に任命し検討を依頼
市民生活に関係の深いものについては、新聞に発表し意見聴取
- ④法律案審議
人民代表大会専門委員会（法制委員会）審議
人民代表大会常務委委員会での審議
- ⑤法施行及び実施の監督
重慶日報（新聞）での発表
「法律のパンフ作成・配布」
法の施行状況の検査

(4) 直轄市人民代表大会代表数

直轄市及び直轄市に見られる市轄区及び県の人民代表大会代表数については、「全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会選挙法」（以下「選挙法」という。）によってその定数及び選挙の規定がなされており、直轄市人民代表大会については、選挙法第9条第1項により代表定数の基数350名に人口2万5千人につき1名の代表を加えたものが総定数となる。ちなみに市轄区及び県の人民代表大会代表の総定数は、同条第3項により基数120名に人口5,000人毎に1名の代表を加えた人数となっている。

ただし、具体的な直轄市人民代表大会代表の定数は全国人民代表大会常務委員会により決定され、市轄区及び県の人民代表大会代表の具体的な定数は直轄市の人民代表大会常務委員会により決定されている。そのため、97年に直轄市となった重慶市では人口が3,000万人を超えているので、計算上は1,000人を超える人民代表定数となるところであるが、他の直轄市とのバランス上の問題から870名と法定の数字より少ない総定数とされている。

各直轄市の人民代表大会代表数等（1999年8月）

| | 北京市 | 天津市 | 上海市 | 重慶市 |
|-----------|------|------|------|------|
| 代表総定数 | 781 | 710 | 870 | 870 |
| 現在の代表数 ※ | 775 | 708 | 858 | 862 |
| 常務委員数 | 62 | 55 | 65 | 65 |
| 常務委員会主任氏名 | 張 健民 | 張 立昌 | 陳 鉄迪 | 王 雲龍 |

※代表の総定数と現在の代表数が異なるのは、中国では代表が辞職等で欠けた場合でも日本のように補欠選挙を行うことが実際あまりないため。

(5) 直轄市人民代表大会代表の選挙

各人民代表大会代表の選出については、選挙法第2条により直轄市の人民代表大会代表は市轄区、県など一級下の人民代表大会によって選出され、市轄区、県、郷、鎮等の人民代表大会代表は満18歳以上の公民により直接選挙される。

その任期は組織法第6条により直轄市、市轄区、県等の人民代表大会については1期5年、郷、鎮については1期3年となっている。

直轄市人民代表の選挙の手順は以下のとおりである。ただし、人民代表大会代表の中には人民解放軍からの代表も含まれており、その選出については別途人民解放軍独自で行われている。

① 選挙区への定員の割り振り（選挙法第13条）

直轄市人民代表大会代表の定員のうち、人民解放軍選出の代表を除いた数を市轄区、県などに人口を基準に割り振る。その際には農村地域の1名の代表が代表する人口数は、区の代表が代表する人口数より多いものとされており、その比率は実情に基づき1対1から5対1程度の間とされている。

②候補者の推薦（選挙法第29条）

各政党、各人民団体及び1級下の市轄区、県などの人民代表大会代表10名以上の連名により候補者が推薦される。

② 候補者数の調整（選挙法第30条）

候補者総数は選出者を上回る必要がある（差額選挙）が、その割合は1.2倍から1.5倍以下の人数までであり、それを超える候補者があった場合には、予備選挙を実施し候補者を絞ることとなる。

③ 投票（選挙法第36条～第38条）

市轄区、県などの人民代表大会代表によって投票され、無記名投票。一人1票だが、選挙人が選挙に参加できない場合は他の選挙人に投票を委託することができる（ただし、1人の選挙人が受けられる委託は3名まで）。投票では候補者に賛成票又は反対票を投じるほか、任意の者を選ぶこともできる。

④ 当選者の決定（選挙法第41条）

候補者は全代表の過半数の得票があった場合にのみ当選することができる。過半数の得票があった候補者が被選出者数を超えた時は、得票が多い者を当選とし、票数が同じで当選者を確定することができない場合は、得票が等しい者について再度投票し得票が多い者を当選とする。また、過半数の得票があった候補者が被選出者数に満たない場合は、不足している人数については別に選挙する。

（6）直轄市人民代表大会常务委员会

人民代表大会は通常1年に1度開催されるのみであるが、その常設機関として設置されている人民代表大会常务委员会（常委会）は、組織法41条に基づき人民代表大会が代表の中から選挙によって選んだ主任、副主任若干名、秘書長及び委員若干名により構成される。常委会は組織法45条により人民代表大会が閉会している間通常2ヶ月に1度開会され、人民代表大会に代わって同法44条に基づき主に以下の権限を行使している。

- ① 直轄市において、憲法、法律、行政法規並びに全国人民代表大会及びその常务委员会の決議の遵守及び執行を保証すること。
- ② 直轄市の政治、経済、教育、科学、文化、衛生、環境及び資源の保護、民生並びに民族活動等の重大事項を討議し、決定すること。
- ③ 直轄市人民政府の不適切な決定及び命令、一級下の人民代表大会及びその常务委员会の不適切な決議を取り消すこと。
- ④ 直轄市の人民代表大会代表の選挙を主宰すること。
- ⑤ 直轄市の人民代表大会会議を招集すること。
- ⑥ 直轄市人民政府の建議に基づき、直轄市の国民経済及び社会発展の計画及び予算の一部について変更を決定すること。
- ⑦ 直轄市人民代表大会の閉会期間において副市長の個別の任免を決定し、市長、人民法院長及び人民検察院検察長が故あって職務を担当することができない時は副市長、副院長及び副検察長の中から代理を決めること。

⑧ 市長の指名に基づき、直轄市人民政府の秘書長、庁長、局長並びに委員会の主任及び科長の任免を決定し、中央人民政府に届け出ること。

また、組織法43条により人民代表大会閉会中に直轄市の具体的状況及び実際上の必要性に基づき、憲法、法律及び行政法規に抵触しない範囲で地方性法規を制定することができる。

なお、人民代表大会常務委員会の主任（議長）、副主任（副議長）、秘書長及び委員は、人民代表大会での選挙によって選出される。その選出については組織法第22条に規定があり、主任、秘書長については、等額選挙（選出者数と候補者数が同数）でも良いが、副主任については必ず選出すべき人数より1ないし3人多い候補者、委員については選出すべき人数より10分の1ないし5分の1多い候補者による差額選挙を行うこととされている。

また、常務委員会の主任、副主任及び秘書長は組織法48条に基づき主任会議を構成し、常務委員会の日常業務を処理しているとともに、弁事（事務）機構として常務委員会の下に工作機関が設置されており、その内容は通常次のようになっている。

弁公庁
司法委員会
財政経済委員会
教育科学技術委員会
文化衛生体育委員会
都市建設環境保全委員会
農村委員会
民族僑務委員会
法制工作委員会

4 直轄市人民政府

(1) 直轄市人民政府とその職務

憲法第105条により、地方各級人民政府は地方の各級国家権力機関の執行機関であり、地方の各級国家行政機関であると規定されている。

ただし、中国で法律上の人民政府とは、日本で言う地方自治体が組織全体を指しているのとは異なり、後述するように市長や副市長などの地方政府の指導部を指している。

そのため組織法58条に人民政府の毎期の任期は同級の人民代表大会の任期と同一との規定があり、直轄市人民政府の場合その任期は5年となっている。

その職務は、組織法59条から主に

- ① 直轄市人民代表大会及びその常務委員会の決議並びに国务院の決定及び命令を執行し、行政措置を規定し、決定及び命令を公布すること。
- ② 所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導すること。
- ③ 各業務部門の不適当な命令、指示及び下級人民政府の不適当な決定及び命令を変更し、又は取り消すこと。

- ④ 行政職員の任免、研修、考査及び賞罰を行うこと。
- ⑤ 国民経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、直轄市域内における経済、教育、科学、文化、衛生、体育及び都市・農村建設の各事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産その他の行政活動を実施すること。
- ⑥ 法律、行政法規並びに直轄市の地方性法規に基づき規則を制定すること。
- ⑦ 郷、民族郷及び鎮の設置並びにその行政区画を決定すること。

などとなっている。

なお、直轄市人民政府は直轄市の人民代表大会に対して責任を負い、かつ報告をしなければならず、人民代表大会閉会中においては、その常務委員会に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない。

また、1級上の国家行政機関である国務院に対しても責任を負い、かつ活動を報告しなければならない。

(2) 直轄市政府の機構について

直轄市人民政府の機構には、人民政府の総務処理部門である弁公庁、対外経済貿易委員会や計画委員会などの各種委員会、外事弁公室（国際交流課）などの各種弁公室、財政局や人事局、環境保護局などの各局があり、市長、副市长（複数）、秘書長、庁長、局長、委員会主任等から構成されている。

また、直轄市人民政府には上記の全構成員によって構成される全体会議と市長、副市长、秘書長から構成される常務会議があり、市長の主宰のもと、政府活動の中の重大な問題や規制を制定する時などは、これらの会議の討議を経て決定することと組織法第63条に定められている。

なお、直轄市人民政府の庁、局、委員会等の業務部門の設立、増加、減少又は合併の際は、組織法第64条に基づき国務院に報告して承認を受け、かつ直轄市の人民代表大会に届けなければならない。

また外事弁公室、公安局、経済貿易委員会など重要な部門の主任（責任者）については、直轄市人民代表大会常務委員会の承認が必要となっている。

直轄市人民政府の具体的組織については、北京市と天津市、上海市はほぼ同じで60程度の機構があるが、重慶市については設立時期が異なることもあり、44の機構で、少し異なっている。

しかし、1998年の中央政府での機構改革に引き続き、1999年には省級地方政府の機構改革が予定されており、直轄市政府機構も大幅な改編が見込まれている。

(参考)

北京市人民政府機構（1997年）

1 弁公庁

 人民政府弁公庁

1 3 委員会

 計画委員会、経済委員会、経済体制改革委員会、教育委員会、科学

技術委員会、民族事務委員会、城郷建設委員会、市政管理委員会、城郷計画委員会、商業委員会、対外経済貿易委員会、体育運動委員会、計画生産委員会

8 弁公室

法制弁公室、外事弁公室、僑務弁公室、口岸弁公室、農林弁公室、信訪弁公室、政策研究室、防空弁公室

3 6 局等

公安局、国家安全局、監察局、民政局、司法局、財政局、人事局、科学技術幹部局、労働局、都市計画管理局、交通局、水利局、農業局、林業局、郷鎮企業局、糧食局、文化局、文物事業管理局、ラジオテレビ局、衛生局、社会保障局、審計局、統計局、地方税務局、物価局、工商行政管理局、技術監督局、環境保護局、環境衛生管理局、不動産土地管理局、公用局、園林局、新聞出版局、環境事業管理局、地質鉱産物局、組織編制委員会弁公室

(3) 直轄市の首長選挙

直轄市の市長、副市長は、直轄市人民代表大会の選挙によって選出される。

市長については、組織法第22条の規定上は原則候補者数を選出者数より一般に1名多くして差額選挙をしなければならないが、候補者が1名しか出なかった場合のみ等額選挙でも良い旨が定められているが、事実上は候補者が1名しか出ないので等額選挙となっている。しかし副市長については、必ず候補者が選出者より1～3名多い差額選挙を行うよう規定されている。

候補者は政党や各種民主党派民族団体等から直轄市人民代表大会議長団に推薦され、議長団から候補者として提出されるほか、人民代表も30名以上の連名で候補者を提出できる。

各直轄市市長・副市長一覧（1999年2月）

| | 役職 | 人数 | 姓名 |
|-----|-----|----|-----------------------------------|
| 北京市 | 市長 | 1名 | 劉洪 |
| | 副市長 | 8名 | 金人慶、孟学農、林文稼(女)、岳福洪、汪光超、劉海燕、劉敬民、張茅 |
| 天津市 | 市長 | 1名 | 李盛霖 |
| | 副市長 | 7名 | 楊新成、夏宝龍、王德惠、俞海潮、王述祖、孫海麟、梁肅 |
| 上海市 | 市長 | 1名 | 徐匡迪 |
| | 副市長 | 7名 | 陳良宇、蔣以任、韓正、左煥茵、結国勤、周禹鵬、周慕劬 |
| 重慶市 | 市長 | 1名 | 蒲海清 |
| | 副市長 | 7名 | 王鴻挙、甘宇平、許忠民、李徳水、陳光国、呉家農、程貽挙 |

5 直轄市への昇格

(1) 直轄市昇格の際の手續について

中国においては、憲法第62条により省、自治区、直轄市の設置については、全国人民代表大会がその権限を有している。

1997年に直轄市となった重慶について見てみると、1996年12月20日に開催された全国人民代表大会常務委員会に国務院（中央政府）から重慶市を直轄市とする旨の提案が行われ、第8期全国人民代表大会常務委員会第24回会議で審議した後、第8期全国人民代表大会第5回会議で審議することが決定された。その後1997年3月6日第8期全国人民代表大会第5回会議の席上、国務委員 李貴鮮が提案の趣旨説明を行い、同年3月14日同会議において批准された。その際には重慶直轄市の設立と併せて、元の地区級市である重慶市の取消しも批准されている。また、重慶直轄市の管轄区域を元の重慶市と万縣市、権陵市、猫江地区とすることも決定された。

また、これに併せて、国務院によって市轄区の設立等、下級行政単位の再編が決定されたが、実際上は以前の行政区域や行政機構が踏襲された形となっている。

(2) 直轄市昇格後の変化

重慶市では直轄市となることに伴い次のような変化が生じた。

①重慶市人民代表大会代表定数の変化

人民代表大会代表定数は、直轄市前の800名から、直轄市後870名に増加した。ただし、1997年に直轄市となった後も、以前の地区級市重慶の人民代表大会の任期期間中はその代表が継続し、任期の終了に合せて、1998年1月に市轄区、県の人民代表大会で重慶直轄市の人民代表大会代表を選出し、1998年6月4日に直轄市成立後最初の人民代表大会が開催された。

②直轄市前後における全人大代表の変化

直轄市となる前、重慶市は四川省の管轄下であったため、全国人民代表大会代表も四川省を通じて37名を選出していたが、直轄市となった後は、市人民代表大会から直接58名の代表を選出することとなった（農村部では人口88万人で1名の代表を、都市部では人口22万人で1名の全人大代表を選出すると規定されており、重慶市の農村部人口、都市部人口からの計算により定められた）。

ただし、重慶市人民代表大会と同じように、四川省によって重慶市分として選出された全国人民代表大会代表の任期中は、そのままの元の代表が職務を務め、1997年12月に直轄市となっている重慶市人民代表大会により新しい全国人民代表大会代表を選出、前代表の任期満了の98年3月で新代表に交代した。

また、直轄市となった前後で以下のような市政府組織・職務等の変化があった。

| | 直轄市前 | 直轄市後 |
|------|------|---------------|
| 市長 | 1名 | 1名 |
| 副市長 | 7名 | 7名 |
| 政府機構 | 78部局 | 44部局 |
| 政府役職 | | 各部局に正職1、副職2～3 |
| 政府職員 | | 直轄市後29%人員削減 |

- ① 「小機構・大サービス」の原則のもと、部局、人員削減。職務の効率化がなされた。
- ② 政府機関と事業体との分離、市政府職能の転換がなされ、日常業務、経済改革、インフラ整備、都市管理、教育、文化等の権限を区・県に委譲してその発展を促進し、市は重慶市全体に関する企画、政策主導、組織協調、検査監督、バランス調整等の調整、監督機能を主な職務とすることとなった。
- ③ 三峡ダム建設に伴う移民問題解決のための機構が設立された。
- ④ 西南・長江上流地域の経済牽引のため、経済中心の機構編制となった。

6 市政府と区・県政府との関係

40の区・県は社会発展の基礎であり、区・県の発展が市の発展に重要直轄市となった後、具体的には例えば不動産管理についてはもともと市の不動産管理局が権限を持っていたが、現在各区の不動産管理局に権限委譲され、また、各種プロジェクト採択権についても規定の金額以下のものについては区に権限委譲がなされた。

IV 地級市及び地区

1 地級市

(1) 地級市の位置付け

中国における地級市の行政区画区分とは、中華人民共和国憲法第30条第1項第2号及び第2項によって規定されているように、第一級地方である省・自治区・直轄市に次ぐ第二級の地方行政単位である。

第30条 中華人民共和国の行政区画の区分は、次のとおりである。

(2) 省及び自治区を自治州、県、自治県及び市に分ける。

2 直轄市及び比較的大きな市を区及び県に分ける。自治州を県、自治県及び市に分ける。

上記のように直轄市の区、比較的大きな市、自治州は第二級の地方行政単位としての位置付けと規定されるが、直轄市の区、自治州については異なった部分が存在することから、ここでは、「比較的大きな市（いわゆる地級市）」を主体として論を進める。

地級市に求められる規模や財政的基準とは以下のとおりである。

①経済が発達している。

②当該地域の全人口中、非農業人口が25万人以上である。

③当該地域における第三次産業のGDP割合が35%以上である。

④当該地域における財政総収入が2億元以上である。

これに対し、民族自治州は憲法及び民族区域自治法で、民族自治が保障されていることにより、民族自治を主体に運営されている行政区画である。行政機構上において通常の地級市と大きな差はないものの、産業は農牧業が主体であること。地級市には多くの漢民族を主体として多くの民族が居住しているのに比べ、民族自治州はその地域の代表的な少数民族が多く居住していること。地級市に比較して人口、人口密度、産業ともに希薄であることなどである。

第4条第3項 少数民族の集居している地域では、区域自治を実施し、自治機関が設置されて、自治権を行使する。いずれの民族自治地域も、すべて中華人民共和国の切り離すことのできない一部である。

北京市、上海市、天津市、重慶市という直轄市の下に設けられている区は、第二級の地方行政単位として位置付けられているものの、区の人民代表が直接選挙で選出（地級市の人民代表は県人民代表による間接選挙）されていることや、県と地級市の中間に位置するという、「二級政府・三級管理」という行政体制が採用されている。

(2) 地級市と区・県級市・県との関係

憲法第30条第2項に基づき、地級市の下には市が管轄する区（市轄区）、県級市、県が設置されている。これらはその地域の実情に応じて設置されることから、「△省○市☆区」、「△省○市☆市」「△省○市☆県」というパターンの行政区域が出現する場合がある。

例1：甘肅省蘭州市における行政区画

| 市名称 | 市轄区名称 | 県名称 |
|-----|--------------------------|-------------|
| 蘭州市 | 城関区、七里河区、西固区、 安寧区、紅古区 | 永登県、榆中県、皋蘭県 |

例2：浙江省杭州市における行政区画

| 市名称 | 市轄区名称 | 県級市名称 | 県名称 |
|-----|---------------------------------|-------------------------|---------|
| 杭州市 | 拱墅区、西湖区、上城区、 下城区、江干区、 濱江区 | 蕭山市、建徳市、富陽市、 余杭市、臨安市 | 桐廬県、淳安県 |

中国の地方政府には「条条構造」といわれるシステムが存在する。これは、上は省から下は郷鎮まで各種の部門・機構が異なる政府レベルの間を上下に貫通し、それぞれが縦割りの関係で繋がっていることをいう。

「条条構造」とは、部門・機構がそれぞれ各級地方政府の構成部分であり、当該政府の指導者（市長等）の指導を主として受けながらも、上級部門・機構の業務的指導をも受けるという、上下相互に相対する部門・機構が専門的業務を基礎とするラインで結びついているものである。

また、一面ではこれらの部門・機構は系統上における上級部門・機構の派出機構又は分岐機構の機能を果たしており、幹部、業務人員、業務範囲や給与、福利厚生が上級部門・機構の管理によって運営されている場合もある。

この点から言えば、地級市と市轄区、県級市、県の関係は、それぞれが独立した行政等の権限を持ちながらも、専門分野に基づく縦のラインに従って業務を行い、かつ上級政府の包括的指導を受ける関係にあるといえる。

(3) 地級市人民代表大会

①地級市人民代表大会とは

県級以上の地方人民代表大会は、憲法第95条及び地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法によりその権限や選出方法が規定されており、省級人大から県級人大までの基本的な職務内容及び組織、選挙方法に大きな差はない。

第95条 省、直轄市、県、市、市管轄区、郷、民族郷及び鎮に、人民代表大会及び人民政府を置く。

2 地方各級人民代表大会及び地方人民政府の組織は、法律でこれを定める。

(地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法)

第1条 省、自治区、直轄市、自治州、県、自治県、市、市管轄の区、郷、民族郷及び鎮に、

人民代表大会及び人民政府を設立する。

第2条 県級以上の地方各級人民代表大会に、常務委員会を設立する。

地方各級人民代表大会は、組織法第4条に規定されているように、すべて地方の国家権力機関として位置付けられ、組織法第8条に記載される職権を行使している。この職権は県級以上省以下の地方各級人民代表大会に共通するものである。

その組織構成については、組織法第40条により、閉会期間中の常設議事執行機関としての常務委員会が設置され、同級の人民代表大会に対して責任を負い、かつ活動を報告することとされている。

また第30条において、地級市以上の人民代表大会は必要に応じ専門委員会を設置することができ、同級の人民代表大会及び常務委員会の指導を受けることとされている。現在、各人民代表大会においては概ね以下のように専門委員会が設置されている。

- i 法制（政法）委員会
- ii 財政経済委員会
- iii 教育科学文化衛生委員会
- iv 都市建設環境保護委員会
- v 農業委員会

これらの専門委員会は、関係議案の検討、審議及び作成を行う。また、同級の人民代表大会及びその常務委員会の職権範疇内に属する当該委員会の関係する問題に対しては、調査検討し、意見を提出することができる。

なお、地級市人民代表大会には、常務委員会の事務機構として、弁公庁のほか、工作委員会が設置されている。

②地級市人民代表大会における代表選挙

地級市人民代表大会における代表選挙は、全国人民代表大会及び地方人民代表大会選挙法でその定数算出や選出方法が規定されており、市轄区及び県の人民代表による間接選挙で選出される。主な手順等は以下のとおりである。

i 代表数の決定

地級市及び自治州の代表定数の基数は240名であり、2万5千人毎に1名の代表を増加することができる。市轄区、県級市、県からの代表数は基本的に人口で決定されるが、民族自治県の場合は選挙法第9条第3項により5%増（基礎数＋人口割＋5%）の優遇政策を適用される。

ii 候補者推薦

選挙法第29条により、市轄区、県級市、県の人民代表による連名及び各政党、人民団体が候補者を推薦する。

iii 候補者調整

選挙法第30条により、候補者総数は選出すべき代表数を上回ることが規定され、かつその割合が1.2倍から1.5倍までとされていることから、これを超えた場合には予備選挙若しくは協議による候補者調整を行う。

iv 投票

市轄区、県級市、県の人民代表による間接選挙で投票が行われる。無記名投票であり、また事情により投票が不可能な代表の委託を受けた投票者が一人3名までの代理投票が可能である。投票は賛成、反対もしくは任意の選挙民を別に選ぶことも可能、また棄権も認められている。

v 当選者決定

選挙法第41条に規定されているように、当選は全代表の過半数の選挙票を得た場合のみ当選となる。ただし、過半数の選挙票を得た代表候補者の数が、定数を超えている場合は得票数の多い方が当選となる。

その後、選挙委員会又は人民代表大会議長団による代表資格審査を経て選挙の有効を確認し、公布され、当選者が決定される。

③地級市人民代表大会における地方性法規制定

地級市においては、組織法第7条第2項により、省級人民政府所在地の市及び国务院の認可を受けた地級市の人民代表大会が、市の具体的状況及び必要性に基づき、憲法、法律、行政法规及び当該の省級人民代表大会が制定した地方性法規と抵触しない範囲において、独自の地方性法規を制定できる。この場合、当該法規は、省級人民代表大会常務委員会に報告、承認を受けた後に施行される。

地級市における地方性法規は、主として経済や都市建設、環境保護分野が多い。例として広東省深圳市は経済特区として有名であるが、92年7月に全国人民代表大会より、地方性法規制定の権限を付与され、これまで127件の地方性法規を制定している。その内容は経済特区という正確を反映して経済関連が65、行政31、社会13、民政10、人大関連8という件数である。これらは主として人民政府の提案により常務委員会で審議され批准される。また重要な案件は人民代表大会での審議により批准されている。

雲南省昆明市の場合、地方性法規はこれまで29件が制定されている。例えば緑化条例（都市建設の際の現状緑化率を維持させる）、滇池保護条例（工場・生活廃水流れ込みの規制）等であり、現地の実情に即した条例が主となっている。これらの制定手順は前述の直轄市と同様であり、以下に簡明に記す。

（人大閉会時）

法案作成：常務委員会、人民政府、5人以上の常務委員が関連法案を作成

法案提出：法案を常務委員会主任会経由で常務委員会に提出（人民政府及び常務委員5人以上による法案については、常務委員会工作委員会で審査後に主任会経由で提出される）

法案審議：常務委員会で審議

実情調査：法案に係る事項について関係機関への意見聴取や調査が行われる

法案修正：調査を踏まえ、常務委員会において法案の修正を行う

法案審議：再度、常務委員会で審議（通常審議は2回、重要法案は3回）

法案成立：常務委員会にて可決、公布

(人大開催時)

法案作成：人大主席団、人民政府、法院、10名以上の人民代表が関連法案を作成

法案提出：法案を人大主席団経由で大会に提出（人民政府、法院、10名以上の人民代表による法案については、主席団で審査後に主席団から法案として提出される）

法案審議：人大での討論、審議

法案成立：人民代表大会にて可決、公布

(4) 地級市人民政府

①地級市人民政府とは

憲法第105条及び地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法第54条に規定されるように、地級市人民政府は地方各級人民代表大会の執行機関であり、地方各級国家行政機関である。なお、省級以下の人民政府は同級の人民代表大会及び一級上の国家行政機関にに対して責任を負い、かつ報告をしなければならず、また、国務院の統一的指導にある国家行政機関であることから、すべて国務院に従うことが組織法第55条に規定されている。

②地級市人民政府における組織

地級市人民政府の組織及び機構は、前述のように「条条構造」という縦のシステムを基調として、市長、副市长、秘書長（官房長官）、庁長、局長、主任等、幹部の指導の下に構成されている。部局としては、市の総務部門である弁公庁、計画部門である計画発展委員会、また民政局、財政局、地方税務局、外事弁公室等が設置され、それぞれに関連した業務を行っている。これは憲法第95条第2項によって規定され、憲法第107条によってその具体的職権が規定されている。

第107条 県級以上の地方各級人民政府は、法律の定める権限に基づいて、その行政区域内における経済、教育、科学、文化、衛生、体育及び都市・農村建設の各事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を發布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う。

また、地級市人民政府は所属部門及び区域内に所在する県級市、県の人民政府の活動を指導する権限を有する。

第108条 県級以上の地方各級人民政府は、所属各部門及び下級人民政府の活動を指導し、所属各部門及び下級人民政府の不適当な決定を改め、又はこれを取り消す権限を有する。

つまり上述のように「条条構造」による専門分野のラインによる指導と、人民政府の組織による指導という二重構造の上に人民政府が成立していることがわかる。これは組織法第66条に規定されている。

第66条 省、自治区及び直轄市の人民政府の各業務部門は、人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国務院の主管部門の業務的指導又は指導を受ける。

2 自治州、県、自治県、市及び市轄区の区の人民政府の各業務部門は、人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により上級人民政府の主管部門の業務的指導又は指導を受ける。

③地級市人民政府の税財政

地級市における税財政は、概論で紹介している地方税（ただし、地級市が直接管理している単位等からの徴収分）及び国税の一部償還を含む国からの転移支付（交付金・補助金）により成立している。地稅収入は上記の国が定めた稅收科目の他に、省財政部門の許可を得て徴収される付加費が存在する、ただし、この付加費は教育関係等の地域の実情に沿った一定目的への使用に係る費目であり、その徴収方法も既定の稅收科目の一部に上乘せをして徴収する形となっている。また行政性徴収費收入（検査、登録等による手續費）や罰金收入なども存在する。

2 地区

(1) 地区とは

地区とは、省級人民政府がその經濟規模等の条件が不足し、原則的に地級市が設置されていない地域を管理するにあたり、人民政府の派出機關を置いている県又は縣級市を含む行政区域をいう。

第68条 省及び自治区の人民政府は、必要のあるときは、國務院の承認を得て、若干の派出機關を設立することができる。

これにより、地区には、省級人民政府及び省級人民代表大會の派出機關である、地区行政公署と地区人大工作委員會が置かれている。

地区の財政收入は、省級人民政府の補助及び地区に所在し管轄する下級人民政府が徴収している企業所得稅、農業稅等の25%の一部を徴収し賄われている。

①地区行政公署

地区行政公署とは省級人民政府の派出機關であり、省級政府の直接指導の下に独立して地区の經濟建設と社会事業の任務に責任を持つ。また同時に所属する各県、縣級市人民政府の業務を指導監督するとともに、職權の範囲内において法律と國務院及び省級人民政府の法規・決定・命令・指示を地区内の各項目にわたる業務に徹底させることを主な職務としている。

地区行政公署は、專員、副專員、調研員、專員助理、秘書長及び各主要業務部門の責任者によって構成されている。また行署では專員責任制が採用され、下部に委員會、弁公室、処、局が設置され、それぞれの部門毎に職權の範囲内において独立した責任に基づき業務を実施している。これらは地区共産黨委員會、行署の総合的な指導のもと、関連する上級業務部門の指導を受け、法律と法規、そして國務院、省政府上級業務部門の法規・命令に基づいて地区の実情に合致した意見や政策を制定する。

地区行政公署における人事管理は、専員、副専員等の地区指導者については省党委員会が、処長級については地区党委員会が、一般職員については地区人事処が行っている。

②地区人民代表大会工作委員会

地区は前述のとおり、省人民政府の派出機関としての位置付けであることから、人民代表大会は設置されていない。しかし地区行政公署と同様に、省級人民代表大会の派出機関として、地区人民代表大会工作委員会が設置されている。

地区人民代表大会工作委員会は、地区における全国人民代表大会及び省級人民代表大会の業務についての調整、管轄県市の人民代表大会の調整・指導・監督を行う機関である。

工作委員会のメンバーは地区の政党、団体等が協議の上、候補者を省級人民代表大会に推薦し、常務委員会から任命を受ける。その構成は主任1名、副主任数名、秘書長、一般職員である。

③地級市への昇格

地区内に所在する県級市が、改革開放政策に伴う経済規模の拡大等により、農村から都市への転換を図る度合いが高まる状況を受け、地区を撤廃し一級上の地級市へと昇格させる動きが強まった。その昇格基準が1993年5月17日付けの国务院回覧審査の民政部による報告に示されているが、その内容は以下のとおりである。

「民政部の市設置標準調整報告に係る国务院回覧審査通知」1993年5月17日

(附) 二、地級市設立の標準

市区において非農業従事者の人口が25万人以上、そのうち、市政府所在地における非農業戸籍の非農業従事者の人口が20万人以上。農工業総生産値が30億元以上、そのうち、工業生産値が80%以上を占める。国内総生産値が25億元以上。第三次産業が発達し、生産値が第一次産業を超過し、国内総生産値における比率が35%以上。地方本級予算内の財政収入が二億元以上であること既に満たしている市県の範囲内における中心的な県級市が地級市へと昇格可能とする。

県級市及び地級市への昇格基準における財政収入の指標は、全国小売物価指数の上昇に基づき、民政部の報告により国务院の批准を経て適時調整する。

しかし最近では、上記の基準が実情に合わなくなってきたことに加え、行政階層の簡素化等、機構改革が推進されていること、また安易な地級市への昇格を防ぐことから、民政部によって地区の撤廃と地区所属の県、県級市を周辺地級市への統合、若しくは省直轄にする動きが各地域に対して通知されている。

(北京青年報2000年1月11日報道)

行政階層の減少及び重複した設置を避けるため、民政部は以下の通知を発し要求した。

「地級市が併存している地区においては、地級市との合併を実行すること、県級市が併存し

ている地区においては、（地区行政公署が）所在する市（県）が地級市設置の基準に達している場合は地区を撤廃すること。調整後、地区が地級市基準に達しない地区に対しては、元地区の所轄県域を隣接する地級市に区分編入あるいは省直轄にすること。

現行の地区を地級市へ昇格させる基準には不合理な指標が存在し、未だ分類指導原則等の問題が十分に体现されておらず、これが調整業務を阻害していることから、時宜に即した基準の調整を行ったものである。調整後の基準は：

県級市（地区行政公署が所在する）において非農業従事者人口が15万人を下回らないこと（人口密度50人/平方キロメートル以下で12万人を下回らない）。市政府所在地の非農業戸数人口が12万人を下回らないこと（人口密度50人/平方キロメートル以下で10万人を下回らない）。

国内総生産値が25億元を下回らず、そのうち、第三次産業生産値が30%を下回らない。財政総収入が1.5億元を下回らないこと。

上記の基準が適用できる地区のみ調整を行う。地区と地級市が併存している地区においては、地級市への合併を実行する。基準に合致している地方においては、各地において厳格な規定に基づく手順と基準によって審査批准の手続を行うこと。調整後、基準に適合しない地区にあつては、逐次、地区の撤廃と元地区所轄県域に隣接する地級市への管轄移行又は省直轄を進めること。県級市については省直轄若しくは隣接する地級市への代理管轄を委託すること。面積が過大かつ人口が過度で管理に支障をきたす地級行政区域単位については、その管轄を小さなものへと適宜調整するが、地級行政区域単位を増加することはできない。

上記のように、今後は地区が撤廃されるものの、地級市への昇格ではなく、周辺地級市への統合等による行政区域の拡大が大きな動きになるものと思われる。

V 県級地方

1 県級地方

歴史的には秦が中国を統一して以来、県は中央権力の及ぶ末端政府機関として安定的な地位を占めてきた。今日でも、地区級の一級下である県級地方には県をはじめ、自治県、県級市、地区級市の市轄区などがあり、それぞれ人民代表大会、人民政府、基層人民法院（裁判所）、基層人民検察院などの国家機関が置かれ、省級地方の下における基本的な行政区画単位となっている。

自治県とは民族自治を行う県級の行政区画であり、県と異なるところは、例えば人民代表大会の代表に一定数の当該少数民族の代表を割り当てることなどであり、全ての民族が平等な扱いを受けるよう憲法、法律等で規定されている。

2 県級人民代表大会

(1) 県級人民代表大会とは

県級地域には、中華人民共和国憲法第95条以下及び「地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法」（以下「組織法」という。）により、人民代表大会、人民代表大会常務委員会が設置されており、この人民代表大会が国家権力機関となると定められている。

(2) 県級人民代表大会の職務

組織法第8条及び10条により次のものが挙げられる。

- ・ 県級地域において、憲法、法律、行政法規並びに上級の人民代表大会（直轄市、自治州、地級市）及びその常務委員会の決議の遵守及び執行を保証し、国家計画及び国家予算の執行を保証すること。
- ・ 県級地域の国民経済及び社会発展の計画及び予算並びにそれらの執行状況の報告を審査し、かつ承認すること。
- ・ 県級地域の政治、経済、教育、科学、文化、衛生、環境及び資源の保護、民政並びに民族活動等の重大事項を討議し、決定すること。
- ・ 同級の人民代表大会常務委員会の構成員を選挙すること。
- ・ 県長（県級市市長）及び副県長（県級市副市長）を選挙すること。
- ・ 同級の人民法院院長及び人民検察院検察長を選挙する。選出した人民検察院検察長については、一級上の人民検察院院長に報告し、当該級の人民代表大会常務委員会に要請して承認を得なければならない。
- ・ 一級上の人民代表大会の代表を選挙すること。
- ・ 同級の人民代表大会常務委員会の活動報告を聴取し、審査すること。
- ・ 同級の人民政府並びに人民法院及び人民検察院の活動報告を聴取し、審査すること。
- ・ 同級の人民代表大会常務委員会の不適当な決議を変更し、又は取り消すこと。
- ・ 同級の人民政府の不適当な決定及び命令を取り消すこと。

- ・ 県級の人民政府の構成員、人民代表大会常務委員会の構成員、人民法院院長、及び人民検察院検察長を罷免すること。

(3) 県級人民代表大会代表数

県級人民代表大会の代表数については、地方各級人民代表大会選挙法（以下「選挙法」という。）によって、その定数及び選挙の規定がなされている。

県級人民代表大会については、選挙法第9条により、代表定数の基数120名に人口5,000人につき1名の代表を加えたものが総定数となる。

(4) 県級人民代表大会の選挙制度

県級人民代表大会代表の選出については、全国人民代表大会及び選挙法第2条及び第3条により、満18歳以上の公民により直接選挙される。その任期は、組織法第6条により、1期5年となっている。選挙の実施に際しては、選挙法第7条により各県級地方が同級の人民代表大会常務委員会の指導を受け、選挙委員会を設置し選挙を主宰する。

i 選挙区の区分

県級人民代表大会の代表定数は、選挙区に配分し、選挙区毎に選挙を行う。選挙区は、当該地区の事情により、居住状況に従って区分することもでき、また、生産単位、事業単位、及び業務単位に従って区分することもできる。

選挙区は、各選挙区が1名ないし3名の代表を選出するというに依り区分する。

(選挙法第24条)

ii 代表候補者の選出

各政党及び各人民団体は、合同又は単独で代表候補者を推薦することができる。また、選挙民又は代表も、その10人以上の連名によって、代表候補者を推薦することができる。代表候補者の員数は、選出すべき代表の定数の1.3倍ないし2倍を上回るものとする。

(選挙法第29条、30条)

iii 選挙の手続き

選挙は、選挙区的全選挙民の過半数が投票に参加したときに有効とする。代表候補者は、選挙に参加した選挙民の過半数の選挙票を取得したときに限り当選することができる。

(選挙法第41条)

上述のiiの規定の中で代表候補者推薦には、各政党及び各人民団体による合同又は単独の推薦と選挙民又は代表10人以上の連名による推薦の方法があるが、実際の運用としては後者による推薦の比率が高いようである。北京市昌平区人民代表大会常務委員会から聞き取りによれば、1998年に北京市昌平区で実施された人民代表大会選挙では、約200名の代表候補者推薦において前者の割合が17%、後者が83%であった。また、一般的に代表候補者への推薦数は選出すべき代表の定数の数倍になるため、選挙民小組による協議、討論を経て選挙委員会が正式の代表候補者を絞り込む。

3 県級人民政府

(1) 県級人民政府とその職務

憲法第105条により、県級人民政府は県級地域の国家権力機関の執行機関であり、県級地域の国家行政機関であると規定されている。

県級人民政府は、任期を5年とする県長、副県長等から構成され、その職務は主に次のとおりである。
(組織法第56条、58条、第59条)

- ・ 同級の人民代表大会及びその常務委員会の決議並びに上級国家行政機関決定及び命令を執行し、行政措置を規定し、決定及び命令を公布する。
- ・ 所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導する。
- ・ 国民経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、環境及び資源の保護、都市・郷の建設事業及び財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、並びに計画出産等行政活動を管理する。

(2) 県級人民政府の機構

北京市昌平県の例（1999年3月、同県訪問聞き取り）：

- ・ 北京市の北部に位置する県で、人口60万人、面積1352平方キロ。果樹栽培等の農業のほか、明十三陵、長城を活用した観光業が発展している。
- ・ 政府機構としては、正県長1名、副県長7名の下にテレビ放送局、文化局、体育委員会、衛生局、教育局、計画生育委員会等40の部署があり、公務員数は1,029名。98年12月の県長選挙では、県長は等額選挙、副県長は差額選挙により選出された。
- ・ 98年度決算では、歳入4.65億元で内訳は営業税40%、企業所得税30%、個人所得税30%。歳出は4.0億元で、教育30%、農業20%、科学技術15%、その他工業、市政、給与等。
- ・ 1999年12月には昌平県から北京市昌平区に昇格になった。

4 県級市と県との違い

憲法並びに地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法においては、県級の行政区画と人民代表大会、人民政府における県級市と県について、明確な区別を行っていない。法律上、基本となる行政単位は県であり、県級市はその人口や経済規模によって昇格するが、その職権等は県と同様である。

県から県級市への昇格基準は、1993年5月17日付けの国务院回覧審査を経た民政部からの報告に示されているが、その内容は以下のとおりである。

「民政部の市設置標準調整報告に係る国务院回覧審査通知」1993年5月17日

- (一) 1平方キロ当りの人口密度400人以上の県は、以下の基準に達することにより市を設置できる。
 1. 県人民政府所在の鎮において非農業人口（県所属企業単位が採用した農民契約従業員、長期臨時工員、工商行政部門の批准を経て登記した固定経営拠点のある鎮、街道、村と

農民が共同出資あるいは独資によって運営される第二、三次産業従事者、城鎮の中等以上の学校に在籍する農村学生及び駐鎮部隊等の人員を含む。以下同じ。)が12万を下回らないこと。そのうち、非農業戸籍で非農業従事の人口が8万を下回らないこと。県総人口において非農業従事人口が30%、かつ15万人を下回らないこと。

2. 全県の郷鎮以上の工業生産値において工農業生産値が80%、かつ15億元(経済指標平均は1990年の不変価格を基準とし年度に基づき計算する。以下同じ。)を下回らないこと。国内総生産値が10億元を下回らないこと。第三次産業生産値が国内総生産値において20%以上を占めていること。地方本級予算内の財政収入が一人100元を下回らず、総収入が6,000万元より少なくないこと、また一定の上納支出を負担していること。
 3. 街区の公共施設が比較的整備されていること。上水道普及率が65%を下回らないこと。道路舗装率が60%を下回らないこと、良好な排水システムを備えていること。
- (二) 1平方キロ当りの人口密度100人以上400人以下の県は、以下の基準に達することにより市を設置できる。
1. 県人民政府所在の鎮において非農業人口が10万を下回らないこと。そのうち、非農業戸籍で非農業従事の人口が7万を下回らないこと。県総人口において非農業従事人口が25%、かつ12万人を下回らないこと。
 2. 全県の郷鎮以上の工業生産値において工農業生産値が70%、かつ12億元を下回らないこと。国内総生産値が8億元を下回らないこと。第三次産業生産値が国内総生産値において20%以上を占めていること。地方本級予算内の財政収入が一人80元を下回らず、総収入が5,000万元より少なくないこと、また一定の上納支出を負担していること。
 3. 街区の公共施設が比較的整備されていること。上水道普及率が60%を下回らないこと。道路舗装率が55%を下回らないこと、良好な排水システムを備えていること。
- (三) 1平方キロ当りの人口密度100人以下の県は、以下の基準に達することにより市を設置できる。
1. 県人民政府所在の鎮において非農業人口が8万を下回らないこと。そのうち、非農業戸籍で非農業従事の人口が6万を下回らないこと。県総人口において非農業従事人口が20%、かつ10万人を下回らないこと。
 2. 全県の郷鎮以上の工業生産値において工農業生産値が60%、かつ8億元を下回らないこと。国内総生産値が6億元を下回らないこと。第三次産業生産値が国内総生産値において20%以上を占めていること。地方本級予算内の財政収入が一人60元を下回らず、総収入が4,000万元より少なくないこと、また一定の上納支出を負担していること。
 3. 街区の公共施設が比較的整備されていること。上水道普及率が55%を下回らないこと。道路舗装率が50%を下回らないこと、良好な排水システムを備えていること。
- (四) 以下の条件を具備している場合は市設置の条件を状況により緩和する。
1. 自治州人民政府あるいは地区(盟)行政公署所在地。
 2. 郷・鎮以上で工業生産値が40億元を超え、国内総生産値が25億元を下回らないもの。地方本級予算内の財政収入が1億元を超え、上納支出が50%を超えている経済の発達

した地理的に合理性のある県。

3. 沿海、沿江、国境における重要な港湾と貿易港及び国家の重点工場等所在地。
4. 政治、軍事、外交等における特に必要な地方。

上述の条件の一つを備えた地方が市を設置する際に、州（盟、県）所在の鎮において非農業人口が6万を下回らず、そのうち、非農業戸籍の非農業従事の人口が4万を下回らないこと。

- (五) 少なからず経済が発達し、当該地区経済の中心となっている鎮は、確実な必要があれば鎮を廃し市を設置できる。その際、非農業人口が10万を下回らず、そのうち、非農業戸籍の非農業従事の人口が8万を下回らないこと。地方本級予算における財政収入が一人平均500元を下回らないこと。上納支出が財政収入の60%を下回らないこと。工業農業総生産値のうち、工業生産値が90%を超えていること。
- (六) 国家と部・委員会（国家機関）及び省・自治区が重点的な支援が確定している貧困県と財政補助県は原則、市を設置できない。
- (七) 市設置の体制においては、都市体系と配置の要求が適合し良好な地質と地理環境条件が備えられていること。
- (八) 県級市は区と区公所を設置できない。市を設置し県が撤廃された後は、県が管轄していた郷、鎮は市の管轄とする。

5 県級市と街道・居民委員会との関係

県級市は、地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法第68条第3項に基づいて、街道弁事処を設置することができる。

第68条 3 市管轄の区、区を設けていない市の人民政府は、一級上の人民政府の承認を得て、若干の街道弁事処を設立し、その派出機関とすることができる。

通常、県級市人民政府の所在地は城関鎮と呼ばれる鎮であるが、省級人民政府の派出機関である地区行政公署の批准により、その鎮を撤廃し、代わりに複数の街道弁事処を設置することができる。街道弁事処は市人民政府が直接管理する派出機関であり、法律に規定される権限と上級政府が付与した権限に基づき、組織の利用、指導、指揮、監督、コントロール、調整等の行政方法により管轄区内の業務を推進する。

城市街道弁事処組織条例

第1条 都市の住民事務を強化し、政府及び住民の連携を密接にするため、市管轄の区及び区を設けない市の人民委員会は、業務上の必要に応じて、居住区事務所を設け、その出先機関とすることができる。

その業務は主として行政方面の制度や方法を制定し求める。法律の運用、行政、経済、教育等手段の展開等である。また以下の業務を主として負っている。①街道掲載の発展と管理。②都市管理。③社会公共福利事業を含む民政業務の展開。④老

人サービス、身障者サービス、住人へのコンビニエンスサービス、習慣改善サービスを含んだ居住区サービス。⑤人口管理。⑥社会治安総合管理。⑦社会主義精神文明建設の展開。⑧行政管理と市政府から委任された関係事項の手續。⑨居民委員会業務の指導と住民の意見、要求の反映等である。

第4条 居住区事務所の任務は、次のとおりとする。

- (1) 市及び市管轄の区の人民委員会の住民事務の公布に関する事項を処理すること。
- (2) 住民委員会の活動を指導すること。
- (3) 住民の意見及び要求を反映すること。

中国においては、市街区における居住区の住民組織として、居民委員会が存在する。これは「城市居民委員会組織法」により規定され、居民委員会は、自主管理、自主教育、自主サービスの大衆性基層自治組織であり、その当該居住区に居住する住民によって組織される。

第2条 居民委員会は、住民の自己管理、自己教育及び自己服務に係る基層における大衆的性格の自治組織である。

2 区を設置しない市及び市が管轄する区の人民政府又はその派出機関は、住民委員会の業務を指導し、支持し、及び援助する。居民委員会は、区を設置しない市及び市が管轄する区の人民政府又はその派出機関が業務を展開することに協力する。

「城市居民委員会組織法」の規定に基づき、居民委員会委員は本居住区の選挙権を有する住民全体又は各戸の代表によって選出される。あるいは住民の意見に基づき、各住民班が2～3名の代表を選挙し選出される。

第7条 居民委員会は、主任、副主任及び委員の合計5人以上9人以内で構成する。多民族居住区の居民委員会は、人口が比較的少ない民族の構成員を有しなければならない。

居民委員会は財産、財務、人事、管理、教育、サービス等の自治権を有し、同時に市人民政府あるいは街道弁事処と協力し、住民の利益に関係する慰問救済、公共衛生、計画出産、青少年教育等の業務を行い、並びに適宜、市人民政府や街道弁事処に対して住民の意見を反映させる役割を果たしている。

第3条 居民委員会の任務は、次の各号に掲げるものとする。

- (1) 憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、住民の適法な権利及び利益を擁護し、住民が法により履行しなければならない義務を履行し、公共の財産の保護に努め、様々な形式の社会主義的精神文明の建設活動を展開することを教育すること。
- (2) 当該居住地区の住民の公共事務及び公益事業を処理すること。
- (3) 民間における紛争を調停すること。
- (4) 社会治安を維持することに協力すること。

- (5) 人民政府又はその派出機関が住民の利益に関連する公共性、計画出産、慰問救済、青少年教育等の業務を適切に行うことに協力すること。
- (6) 人民政府又はその派出機関に対して、住民の意見及び要求を反映させ、並びに提案を提出すること。

つまり、街道弁事処と居民委員会は指導と協力の関係にあり、両者は都市管理において非常に重要な作用を果たしていることから、県級市人民政府の派出機関としての行政指導・サービス主体である街道弁事処、そして住民自治組織として、街道弁事処が実施する行政指導やサービスを受受しつつ、積極的な協力を行う居民委員会は密接な関係を持つことがわかる。

6 県級地方と郷級地方との関係

県級地方はいくつかの特徴を備えている。ひとつには、県級市、地区級市の市轄区は都市部を構成するものであり、一方、県級地方のうち多くの部分を占める県は、農業を基幹産業とする中国にあって12億の人口のうち9億人が生活する農村を基盤とするものである。次に行政機能が完備している最小の単位であること。さらに、上級政府が取り扱わないところの人々に直接関係する問題についても対応すること等が挙げられる。

これに対して郷級地方は、県級地方の下に位置する最基層の行政単位であり、行政職員が党職員、団体職員との区分が明確でなく、また職員数規模が小さいことなどにより行政機能は完全でなく、これを県級地方が補完している。また、重要な決定事項はこの県級地方に委ねられており、県級地方での行政運営の方向が郷級地方のそれを決定するという関係になっている。

VI 郷級地方

1 郷級地方の位置付け

郷は農村部における末端行政区画単位である。建国後、郷は農村部における末端行政区画単位として設置されたが、1958年の人民公社化により、人民公社が経済組織と末端政権組織としての機能を併せ持つ、いわゆる政社合一制がとられ、郷制は廃止された。しかし、70年代に始まる農村改革に伴い、人民公社は事実上崩壊し、82年の憲法改正を受けて郷制が復活した。郷には、人民代表大会と人民政府が置かれている。郷政府は郷人民代表大会の執行機関であるとともに、国の一地方機関であり、上級機関である県政府の指揮監督に服する。

郷級地方のうち、鎮は工商業を中心とし、人口が比較的集中している区域に設けられる。鎮の設置基準は、県政府の所在地か、又は人口が2万以上でそのうち非農業人口が10%以上、もしくは2万以下だが非農業人口が2千以上であることとなっている。

また、民族郷とは、少数民族の居住する地域に設置する郷級行政区で、民族地域自治の重要な一部分を成す。当該地域において、少数民族の人口が全体の30%を超える場合に民族郷の設置を申請することができる。

2 郷級人民代表大会

(1) 郷級人民代表大会とは

郷級の場合も、中華人民共和国憲法第95条以下及び組織法により、人民代表大会が当該区における国家権力機関となっている。なお、人民代表大会常務委員会は設置されていない。

(2) 郷級地方人民代表大会の職務

郷級人民代表大会の主な職務は、組織法第9条により次のものが挙げられる。

- ① 郷級地方において、憲法、法律、行政法規並びに上級の人民代表大会（県、自治県、県級市、市管轄区の区）及びその常務委員会の決議の遵守及び執行を保証すること。
- ② 国家計画に基づいて当該行政区域の経済、文化事業及び公共事業の建設計画を決定すること。
- ③ 当該行政区域の財政予算及び予算執行状況の報告を審査し、承認すること。
- ④ 同級の人民代表大会の主席及び副主席を選挙すること。
- ⑤ 郷長及び副郷長並びに鎮長及び副鎮長を選挙すること。
- ⑥ 少数民族が集中している郷級地方の人民代表大会は、職権を行使するときは、民族の特徴にかなった具体的な措置を執らなければならない。

なお、上述の⑤の規定に対して、1998年12月に四川省遂寧市中区の歩雲郷で郷長選挙に住民の直接投票を活用する試みが中国で初めて実施された。

これは、党の中区委員会が発案したもので、30人の推薦を必要とする自由立候

補制による2人の候補者に党推薦の郷党委員会副書記を加えた3人で選挙戦が行われた。結果は、党委員会副書記が過半数の得票で一位になり、郷人民代表大会の決定を経て正式に当選が決まった。
(1999年1月15日「南方周末」)

当選したのは共産党の推薦候補ではあるが、後述の村民委員会選挙と併せて郷鎮レベルでも「民主化」を進展させていく試金石と見ることもできる。

(3) 郷級地方人民代表大会代表数

郷級地方の人民代表大会の代表数については、選挙法によって、その定数及び選挙の規定がなされている。

郷級地方人民代表大会については、選挙法第9条により、代表定数の基数40名に人口1,500人につき1名の代表を加えたものが総定数となる。

(4) 郷級地方人民代表大会の選挙制度

郷級地方人民代表大会代表の選出については、選挙法第2条及び第3条により、満18歳以上の公民により直接選挙される。その任期は、組織法第6条により、1期3年となっている。

①選挙区の区分

郷級地方の人民代表大会の代表定数は、選挙区に配分し、選挙区毎に選挙を行う。選挙区は、当該地区の事情により、居住状況に従って区分することもでき、また、生産単位、事業単位、及び業務単位に従って区分することもできる。

選挙区は、各選挙区が1名ないし3名の代表を選出するというに依り区分する。
(選挙法第24条)

②代表候補者の選出

各政党及び各人民団体は、合同又は単独で代表候補者を推薦することができる。また、選挙民又は代表も、10人以上の連名によって、代表候補者を推薦することができる。

代表候補者の員数は、選出すべき代表の定数の1.3倍ないし2倍を上回るものとする。
(選挙法第29条、30条)

③選挙の手続き

選挙は、選挙区的全選挙民の過半数が投票に参加したときに有効とする。代表候補者は、選挙に参加した選挙民の過半数の選挙票を取得したときに限り当選することができる。
(選挙法第41条)

3 郷級人民政府

(1) 郷級人民政府

憲法第105条により、郷級人民政府は郷級地方の国家権力機関の執行機関であり、郷級地方の国家行政機関であると規定されている。

郷級人民政府は、任期を3年とする郷長、副郷長等から構成され、その職務は主に次のとおりである。
(組織法第56条、58条、59条)

① 同級の人民代表大会の決議、上級国家行政機関の決定及び命令を執行し、決

定及び命令を公布する。

- ② 当該行政区域内の経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、財政、民政、公安、司法行政、及び計画出産等行政活動を管理する。

(2) 郷級人民政府の実際

北京市昌平県北七家鎮の例（1999年3月、同鎮訪問聞き取り）：

- ・北京市の北部に位置する昌平県にある鎮で8つの自然村から成り、人口7,600人、面積19.6平方キロ。果樹栽培、淡水魚養殖等が盛ん。
- ・政府機構としては、鎮長、副鎮長のもとに経済、教育、科学、文化、衛生等の部署が設置されている。
- ・98年度決算では歳入4,169万元、歳出4,137万元であり、毎年度の収支は均衡している。
- ・鎮人民代表大会には、35名の代表が選出されており、そのうち7～8名により主席団が構成され、主席1名、秘書1名。代表全体会議は毎年2回以上開かれるが、その閉会時には主席団が代行する。

4 村民委員会

(1) 村民委員会の位置付け

村民委員会は、村民自身による自己に対する管理、教育、奉仕を行う末端の民衆組織であり、農村社会事業の基礎を成し、党と政府が直接広範な人民大衆と連絡を取り合うための掛け橋である。1987年11月24日に可決された「中華人民共和国村民委員会組織法（試行）」は、村民委員会の直接選挙を旗印にした村民自治により、中国農村の民主政治制度確立のための新たな歴史を刻み、施行後10年を経た。この試行法の規定により、公正、公開、公平を原則とする民主選挙は広く実施されてきており、村民会議、村民代表会議を主要組織とする形式の民主主義制度が次第に完成しつつある。そこでは、村民自治規定、村民規約を主な内容とする民主管理活動が広範に展開されていて、また村務公開を主な形式とする民主監督事業が深く浸透している。

しかし、村民の自治活動の進展に伴い、この法律は新しい時代の要求に完全には合わなくなったため、国務院は村民委員会組織法修正案を作成した。修正案は党第十五大会の精神に基づき、主として選挙、議事、監督という重要なポイントについて試行法を補充した。その後1998年11月4日の第9期全国人民代表大会常務委員会第5回会議において「中華人民共和国村民委員会組織法」（以下、新「組織法」という。）が可決され、同日施行となった。

新「組織法」の施行は、村民委員会による民主選挙、民主管理、民主決定、民主監督に大きな意義を有している。

(2) 村民委員会組織法の解釈

①村民委員会の役割と設立

村民委員会は、基層大衆の自治組織であり、郷・鎮や県のような政府機関ではないが、村民の集団所有の土地や企業の管理、小学校や道路の建設・管理、公益事業の実施、住民間の争いの調停、衛生や治安の維持、などといった様々な住民の日常生活に関わる事務やこれらの実施に要する経費の負担金徴収も行っており、わが国の町内会とは異なり、実質的には政府機関のような役割を担っている。

村民委員会は自然村に設けられる。小さな自然村は連合して1つの村民委員会を、大きな自然村は複数の村民委員会を設けることができる。村民委員会の設立等は、郷・鎮人民政府が提案し、村民会議で討論し同意をした後、県級人民政府に報告、批准される。なお、98年末には全国で74万の村民委員会が存在する。

②村民委員会の組織

村民委員会は、主任（いわゆる「村長」）、副主任、委員の計3名から7名により構成される。村民委員会の任期は3年であり、連続して担任することができる。また、状況に応じて適当な手当での支給を受けることができる。

村民委員会は、必要に応じて人民調停、治安保衛、公共衛生等の委員会を置く。

③村民委員会の選挙

政治的権利を剥奪された者を除く満18歳以上の村民は、村民委員会の選挙権と被選挙権を持つ。

新「組織法」では、この選挙の手続きを具体的に定めている。候補者は村民が指名し、候補者の数は定数を上回らなければならない。選挙は有権者の過半数の投票で有効となる。候補者は過半数の得票を得て当選の資格を得る。選挙は無記名投票で、公開により開票し、選挙結果はその場で公布しなければならない。さらに、新「組織法」では村民委員会構成員の罷免手続、不正手段による選挙妨害や買収等の処理方法やこれらの場合の選挙無効が定められている。

④村民会議

村民会議は村の有権者から構成される。村民委員会はこの村民会議に責任を負い、事務を報告する。

新「組織法」は、村民会議について詳細に規定している。即ち、村民会議は有権者か戸代表の過半数の参加で成立し、参加者の過半数の同意で決定が行われる。また、村民会議は村民委員会が招集する。村民の利益に関係するあらゆることが村民会議に諮られる。

⑤村民自治規定、村民規約

村民自治規定や村民規約とは、村民自治の行為規範であり、村民自治の拠り所である。村民自治規定や村民規約を村民会議は制定することができ、郷・鎮人民政府に届け出る。

⑥村務公開の原則

新「組織法」では、村務公開の原則が具体的に定められている。村民委員会は、村民の利益に関わり村民が一般に関心を持つ事項について適当な時期に公布する。また、財務については、3か月に1度公開し、村民の監督を受ける。また、村民は村務公開の方法や内容について糾明する権利を持つ。

⑦実施弁法

省・自治区・直轄市の人民代表大会常務委員会は、所管区域の村民委員会について新「組織法」と現地の実情に基づき、実施弁法を制定することができる。

(3) 浙江省杭州市西湖双峰村村民委員会（1999年3月、同村訪問聞き取り）：

(村の概要)

- ・西湖郷にある12村の一つで、人口890人。
- ・総面積300haで3方が山、1方が西湖に面している。うち、茶畑30ha、水田8ha、森林200ha。龍井茶栽培等の農業のほか、村営のいくつかの企業がある。

(村民委員会の設置経緯)

- ・1987年、「中華人民共和国村民委員会組織法」（試行法）の制定に合わせて設置。人民公社が郷になり、生産大隊が村に、生産小隊が村民小組になった。
- ・政府組織ではなく、郷政府から農業、工業の生産指標が示され、それにより生産を行う。

(収支等)

- ・98年では、農業（茶）、電子部品、ホテル経営等により総生産額が1億元。利潤が200万元で、そのうち30万元を上納金として村民委員会の運営資金に当てる。郷政府、県政府等からの補助金等はない。
- ・村民は収入の4%を農業税（茶畑税）として、村民委員会経由で中央政府へ納税するが、村民委員会への負担金支出はない。（他の貧しいところでは負担金があるが、ここではない。）
- ・支出は主としてインフラ施設管理、森林管理等職員の給与に当てる。
- ・そのほか、村民に対する電気、水道代、教育費等の援助。退職金、年金等も村で負担している。（退職金はこの30万元には含まれていない。）
- ・双峰村に居住しているが、村外で働いている場合でも同様に村の福利厚生を享受できる。
- ・村務、政務、財務の3つの公開を実行している。

(村民委員会選挙)

- ・村民委員会には、主任（1名）、副主任（2名）、委員（2名）の計5名が3年毎の選挙で選出される。主任（村長）は自動的に村党支部副書記となる。
- ・「初歩候選人」は有権者10名以上で推薦でき、「正式候選人」への絞り込みは村民代表等の意見により決定する。
- ・村民委員会の下には各種委員会は設けていないが、1名の女性副主任を含め、これらの幹部が婦女連合関係、衛生福祉、農業を分担している。

- ・ 次回の改選は年末に予定。
(村民小組)
- ・ 双峰村は6の自然村から構成されており、現在は7の小組がある。自然村イコール小組と考えて良い。
- ・ 小組長は、各自然村において有権者10名以上の推薦で立候補できる。1小組につき2～3名の幹部を選出。任期3年。
- ・ 村民の意見を村民委員会へ反映させる。
(各会議の開催頻度)
- ・ 村民委員会：常設機関。
- ・ 村民会議：有権者である村民全員に参加資格があり、年に1～3～5回。
- ・ 村民代表会議：代表7名(小組長)等により月1回。
(その他)
- ・ 戸籍制度改革について、村は村民への橋渡しの役割を担うことになる。

(4) 新「組織法」施行後の展開

次に、新「組織法」施行後に発生している問題点等を新聞記事から拾ってみる。

① 村民委員会制度が全国に波及

広東省を最後に、全国31の省、市、自治区で村民委員会制度が広まり、中国指導部は今後はすべての村で実施されるよう、さらに普及を進める方針である旨述べた。

(1999年2月23日「朝日新聞」)

② 拡大する農民デモ

香港に本拠を置く人権擁護組織・中国人権民主化運動情報センターは16日、中国陝西省中部の農村で今月11日に、村民委員選の不正を訴えて約千人の農民らがデモを起こしたが、公安当局に鎮圧されたと発表した。8日には湖南省で3千人規模のデモがあったばかりだ。最近、中国では農民デモが多発しており、農村の社会不安が深刻化しつつある。

(1999年1月17日「産経新聞」)

③ 中国共産党農村基層組織工作条例の通知により、郷級地方政府のほか、村レベルにおいて党指導による農村組織の立て直しに着手

中国共産党農村基層組織工作条例

(第一条) 党の農村基層組織建設を強化、改善させ、党の農村事業への指導を強化、改善させ、農村の経済発展と社会の進歩を推し進め、党の農村改革と発展の目標実現を保証させるため、「中国共産党規定」に基づき本条例を制定する。

(第五条) 正式な党員が3名以上いる村は党支部を設立しなければならない。3名未満の村は近隣の村と連合して党支部を設立しなければならない。党員が50名を超える村、あるいは50名には満たないが村弁企業が党支部設立の条件を備えている村においては、状況に鑑み、党総支部を設立させることができる。党員が100名を超える村においては、状況に鑑み、県級地方党委員会の批准を経て、党の基層委員会を設立させることができる。

(第九条) 村党支部の主な職責：民主選挙、民主決定、民主管理、民主監督を推進させ、村民の法に依拠した自治活動を支持、保証する。法律法規等に依拠した村民委員会の職権の行使を支持、保証する。
(1999年3月30日「人民日報」)

④中国共産党が農民騒動に危機感、農村組織の立て直し

頻発する農民騒動に危機感を強める中国共産党は、農村部の組織立て直しに本格的に乗り出した。30日に小規模な村での党支部設立を義務付ける「農村基層組織工作条例」を通知し、末端での政治・思想教育の徹底を打ち出した。地方政府による違法負担金の徴収、村幹部の汚職への農民の不満に加え、農村の金融機関の経営問題で信用不安も起きており、放置すれば人口7割以上を占める農村が動揺しかねないと判断した。

(1999年3月31日「日経新聞」)

⑤瑞安白蓮村で村民委员会主任を罷免

4月9日、浙江省瑞安市白蓮村で村民会議が招集され、法に基づき村民委员会主任何氏に対して罷免が行われた。これは、昨年11月に「村民委員会組織法」が施行されて以来、全国で初めてのケースとなる。

昨年8月、瑞安市が行った村級財務精算の過程において、白蓮村が規則に反した問題を暴露したもので、これにより同村の村民が連名で郷政府や関係部署に対し何主任罷免に係る書面報告を提出したものである。

白蓮村は人口千人余りで、有権者数735名、そのうち罷免要求者が221名であるため、「村民委員会組織法」第十条にある有権者の5分の1以上という規定に合致する。問題を重視した瑞安市は、同村に対し村民会議を何度か招集させ、罷免大会招集までに十分な準備を行うように指導した。

4月9日には、村民会議が開催され、全ての村民が参加した。罷免を要求する村民代表李氏の罷免提議と何主任の弁明の後投票が行われ、その結果、全有権者の過半数の票により罷免提議が可決された。
(1999年4月13日「光明日報」)

上記の報道のように、新「組織法」の施行後にも大きな問題が生じているところであるが、民主選挙、民主決定、民主管理、民主監督の村民委員会の基本思想は、今後郷・鎮以上の人民代表大会制度のあり方を変えていくかもしれないところであり、中国の民主化の最前線である村民委員会制度の進展が注目される。

中国の公務員職階及び級（標準モデル）

| 級 | 中央政府 | 省・直轄市 | 地級市 | | 県級市 | 郷・鎮 | 備考 |
|--------|---------------|---------------|-------|-------|------------|------------|----|
| | | | 計画単列市 | 一般地級市 | | | |
| 1級 | 国务院総理 | | | | | | |
| 2～3級 | 副総理・国务委員 | | | | | | |
| 3～4級 | 部長 委員会主任 | 省長 直轄市長 | | | | | |
| 4～5級 | 副部長 委員会副主任 | 副市長 直轄市副市長 | 市長 | | | | |
| 5～7級 | 司長 | 庁・局長 主任 | 副市長 | 市長 | | | |
| 6～8級 | 副司長 | 副庁・局長 副主任 | 局長 | 副市長 | | | |
| 7～10級 | 処長 | 処長 | 副局長 | 局長 | 市長・県長 | | |
| 8～11級 | 副処長 | 副処長 | 処長 | 副局長 | 副市長 副県長 | | |
| 9～12級 | 科長 | 科長 | 副処長 | 処長 | 局長 | | |
| 9～13級 | 副科長 | 副科長 | 科長 | 副処長 | 副局長 | 郷長・鎮長 | |
| 9～14級 | 科員 | 科員 | 副科長 | | | 副郷長 副鎮長 | |
| 10～15級 | 弁事員 | 弁事員 | 科員 | 科員 | | | |

※参考法規：国家公務員暫行条例第十条（1993年8月14日国务院令第125号発布）