

中国における「領導」の行政学

——職務権限規定において——

毛 桂 榮*

目 次

1. 「領導」をめぐって
2. 憲法における「領導」などの規定
3. 国務院の組織法制における「領導」などの規定
4. 比較の視点を踏まえつつ
 - (1) 「領導」と「管理」と「分管」と
 - (2) 「責任」と「責任制」
 - (3) 「監督（権）」のこと
 - (4) 「領導」と「監督」（指導）との間

1. 「領導」をめぐって

日本の中国政治研究では、「領導」あるいは「共産党の領導」を日本語で「指導」あるいは「共産党の指導」と訳してきた。日本語の「指導」は、命令等の意味内容を含まない用語で、中国語にある「領導」用語の訳語として適切ではないことが最近指摘されて、(共産党の)「領導」を訳す場合に、「指導」の用語ではなく、「命令」「強制」等の意味内容を強調して、「領導」の訳語を意識的に採用してきている¹⁾。

他方、中国では(共産党の)領導は強制や命令ではないといった議論が多い²⁾。その場合、「領導」と「指導」との相違は明白ではない。しかし、「領導」と「指導」との相違は、例えば、中国共産党はマルクス主義など

* モウ・ケイエイ 明治学院大学法学部教授

をその党の「指導思想」とするが、「領導思想」とした形で表現することがない。「指導思想」があっても「領導思想」はない。「領導」と「指導」の意味内容は異なる。また、日本でいう「行政指導」の概念も中国に導入されて、強制力を有しない(半ば実質的に強制でも)「協力要請」として行政法の教科書で検討され、なおかつ実務では実践されている。

これらの議論を踏まえて、私は、中国憲法のテキストにある「領導」に関する規定を素材に、「領導」には3つの意味内容があることを指摘した³⁾。即ち、第1に(組織化における)影響力・先導ということの意味内容とする「領導」である。辛亥革命における「孫中山(孫文)の領導」(1982年憲法前文)、1949年以前における共産党の領導がその意味である。その意味での「領導」は先導、ガイドの意味として「指導」の意味に近いといってもよい。領導は強制や命令ではないといったのはそのためと思われる。

第2は、国家権力の掌握を媒介した支配としての「領導」である。これは強制力を伴うものであり、その強制力を支えるものは、国家暴力装置の独占的支配である。共産党の「領導」は、多くの場合、強制力を伴う領導であり、「統治権」あるいは「国家政権」を掌握すること(1949年の建国)によって可能となるものである。中国の諸憲法では労働者階級(実質上はその前衛党とする共産党)が領導する国家(第1条)として「人民民主專政」(無産階級專政)を実施することが規定されるが、その「人民民主專政」(無産階級專制)は「敵」に対する「專政」(鎮圧)の一面を有するものであり、国家政権の掌握があってから可能となる⁴⁾。同じ「共産党の領導」といっても、とくに1949年以前における共産党の領導と建国後の共産党の領導を区別する必要がある。1949年以前の共産党の領導は強制力を伴うものではない。命令できる強制力の基盤、また権限関係などは存在しなかった。「領導」はすべて支配や統率や命令的關係を有するものと理解するのが間違えといってもよい。中国憲法(1982年憲法)の序文(前文)では、共産党の領導の下で革命の勝利を勝ちとったことが叙述されている。その意味での「共産党の領導」は、同じく1982年憲法の序文に叙述されている「孫文の

領導」と大差がなく、同様に影響力、先導としての領導である。

第3に、領導は、組織上の権限関係に由来する概念である。この領導は共産党の領導というよりも、職務や権限関係によって生じる概念である。より具体的に組織における職務や権限を有することから来る命令関係である。上級組織が下級組織に対する領導などの規定が一般的である。また、「領導」は人を指す場合、それは（第1の）影響、（第2の）支配の意味というよりも、第3の意味から由来するものである。即ち、組織上の権限関係に位置する上位の人間、あるいは組織における上司を意味する概念である。指導者を意味する中央の「領導」を言う場合、中央の党や政府における職務権限を有するものを指すものである。省や県レベルで、「領導班子」（領導チーム）を言う場合、そのトップの職位（省書記、省長、県書記、県長など）を有する執行部を指す概念である。あるいは「党政領導幹部」という場合に一定の職務権限以上の管理職を指す概念である。例えば「党政領導幹部選抜任用工作条例」においては、課長級（県処級正職・副職）以上の管理職を指す概念である⁵⁾。本稿は、この第3の組織権限規定に関わる「領導」概念を分析するものである。

中国憲法では「領導」に関わって「統一領導」のほか、単なる「領導」とは異なる「領導と管理」などの用語がある。また、上級の裁判機関が下級の裁判機関を「領導・管理」する規定から「監督」することに変更したこと（後述）があるように、「領導」に関連する、あるいはその代わりとする「監督」の概念もある。さらに、憲法における国家組織の権限規定を確認すると、「統一領導」、「領導」、「領導と管理」、「監督」のほか、「責任」、「責任制」などの用語がある⁶⁾。組織の権限規定に関わる「領導」概念の分析においては、これらの関連概念を併せて検討することで「領導」の意味内容を明らかにしたい。具体的な方法としては、まず、憲法の規定、とりわけ1982年憲法（直近は2018年修正）を素材に権限規定とする「領導」の規定をピックアップして検討する。その上で、國務院に関する組織法制、とりわけ、國務院組織法（設置法）、「國務院工作規則」（組織規程、

文書管理規程),「國務院行政機構設置および編制管理條例」(組織編制・管理規程)を取り上げて,憲法の「領導」権限に関する諸規定と比較しながら,中国における「領導」の権限規定のあり方を分析してみたい。そのような分析手法を選択したのは,いくつかの理由があった。

中国憲法は,臨時憲法とされる1949年の共同綱領のほか,1954年憲法,1975年憲法,1978年憲法,そして現行憲法である1982年憲法がある。1982年憲法は,2018年の改正まで計5回ほど改正されてきた。憲法の条文規定として,国家機関の権限規定に関する「領導」概念の変遷もあり,それらを全部取り上げて検討することも一つの方法であるが,権限規定に関わる「領導」概念の分析としては複雑になり⁷⁾,ここでは1982年憲法の2018年修正版をテキストとして検討することにした。

他方,国家組織の権限規定として,領導およびその関係概念が多く登場するのは,(憲法においても)行政機関としての國務院であるが,行政機関である國務院およびその構成である各行政機関に関する組織規程(設置法,設置規程)が十分に整備されていない。國務院など行政機構の設置に関する規程としては,憲法のほか,私が確認した限り,「國務院組織法」(1982年),「國務院工作規則」(2013年公表,2018年修正),および「國務院行政機構設置および編制管理條例」(1997年)がある。「國務院組織法」は1982年憲法に合わせて法制化され,11条からなる短い条文で,1982年採択・公表以後,改正せずに今日に至っている⁸⁾。「國務院工作規則」は,2013年に初めて制定・公表し,2018年に改正して,11章からなり全部で64条(あるいは項)もある規程である⁹⁾。最後の「國務院行政機構設置および編制管理條例」は1997年に公表され,國務院の組織の設置,人員配置のあり方を規定したものである¹⁰⁾。総じて,中国の行政組織法は未発達で,行政組織の編制に関してその法制化はレベルが低い¹¹⁾。この点,後述する2018年の國務院の組織再編でも例外ではない。憲法は1982年に制定され,5回改正されたのに対して,國務院工作規則は2013年に公表,2018年に一回だけ修正され,「國務院組織法」(1982年),「國務院行政機構設置および編制管理

条例」（1997年）は全く修正されてこなかった。国务院およびその関係の行政組織の組織規定は、組織編制管理を行う機構編制委員会による何らかの政策決定、規定文書があったとしても、多くは公表されていない¹²⁾。後述するように中央行政機関（部・委員会）の内部組織の設置・所掌事務などに関する「組織令」、「組織規程」は見当たらない。中国行政法の研究において行政組織法の部分がほとんど存在しないのはその理由の一つがここにある。

以上のような理由で、ここでは憲法の規定のほか、「国务院組織法」（1982年）、「国务院工作規則」（2018年修正）、「国务院行政機構設置および編制管理条例」（1997年）の諸規定を検討して、「領導」などの権限規定を分析していきたい。憲法は国家機構全体に関わる規定で、国务院組織法などは行政組織の内部編制を規定した内容であるので、「領導」等の権限規定に関して憲法の規定とその他を区別して検討することにする。

2. 憲法における「領導」などの規定

表-1では、中国憲法における「領導」の権限規定に関わって、「統一領導」、「領導」、「領導と管理」、「管理」、「責任」、「監督」、また（領導への）「補佐」のワードを中心に諸規定を抽出してみた。これはすべてを網羅したわけではないが、主たる規定を抽出してみたものである。以下では、表-1の内容を参照しながら、「領導」など規定の特徴を分析してみる。

まず、「領導」の用語のほか、「統一領導」の用語があり、「管理」のほか、「領導と管理」を規定する条文もあり、用語の使用はそれぞれ微妙に区別されている。「統一領導」は、全国（中央と地方）あるいは広範囲の権限に関わる規定である。「領導」、「管理」の用語に対して「領導と管理」の用語があり、その意味内容の相違が問題となるであろう。「領導」は政策方針などの指示で、「管理」は具体的な業務の施行に関わる内容で、「領

表-1 中国憲法 (2018) における「領導」などの権限規定

用語	条文規定	注記・注釈
統一領導	<p>第3条：中央と地方の国家機構の職権区分は、<u>中央の統一領導の下で</u>積極的<u>地方の自主性と積極性を發揮する原則を遵守する。</u></p> <p>第89条：國務院は下記の職権を行使する。</p> <p>3項：各部と各委員会の所掌事務と職責を規定し、各部と各委員会の事務を<u>統一領導</u>し、また各部と各委員会に所属しない全国的な業務を<u>領導</u>する。</p> <p>4項：全国の地方各レベル国家機関の業務を<u>統一領導</u>し、中央と省、自治区、直轄市の国家行政機関の職権の具体的な区分を規定する。</p> <p>第110条：全国の地方各レベル人民政府は、<u>すべて國務院の統一領導の下にある国家行政機関であり、國務院に服従する。</u></p>	<p>中央と地方を含む全国範囲の規定で使用される用語。</p> <p>「統一」を強調する用語？</p>
領導	<p>第70条：全国人民代表大会が閉会期間中、各専門委員会は<u>全人大常務委員会の領導</u>を受ける。各専門委員会は、<u>全人大及び全人大常務委員会の領導</u>の下で関係議案を研究、審議、策定する。</p> <p>第88条：総理は國務院の事務を<u>領導</u>する。副総理、國務委員は総理を補佐する。</p> <p>第91条：会計審査機関は、<u>國務院総理の領導</u>の下で、法律の規定により<u>独立して会計審査監督権</u>を行使し、その他の機関、社会团体及び個人の干渉を受けない。</p> <p>第93条：中華人民共和國中央軍事委員会は<u>全国の武装力を領導</u>する。</p> <p>第108条：県以上の地方各レベル人民政府は、所属する各事務部門及び下級人民政府の事務を<u>領導</u>し、所属する各事務部門及び下級人民政府の不適切な決定を変更あるいは取消しする権限を有する。</p> <p>第137条：最高人民檢察院は、地方各レベルの人民檢察院の仕事を<u>領導</u>、上級人民檢察院は下級人民檢察院の仕事を<u>領導</u>する。</p>	<p>各種権限規定の用語では「<u>領導</u>」が一番多い。「統一領導」、「<u>領導と管理</u>」を含め、断トツで多い。</p>
領導と管理	<p>第89条：國務院は下記の職権を行使する。</p> <p>6項：經濟業務と都市農村の建設を<u>領導と管理</u>する。</p> <p>7項：教育、科学、文化、医療、スポーツ及び計画出産事務を<u>領導と管理</u>する。</p> <p>8項：民政、警察、司法行政及び監察等の事務を<u>領導と管理</u>する。</p> <p>10項：国防建設事業を<u>領導と管理</u>する。</p> <p>11項：民族事務を<u>領導と管理</u>し、少数民族の平等な権利及び民族自治地方の自治権利を保障する。</p>	<p>「<u>領導と管理</u>」(原文：領導与管理)は「<u>領導管理</u>」ではなく、両者は区別される。</p>

中国における「領導」の行政学（毛）

管理	<p>第2条：人民は、法律により各種のルートと形式を通じて、国家事務を<u>管理</u>、経済と文化事業を、社会事務を<u>管理</u>する。</p> <p>第89条：國務院は下記の職権を行使する。</p> <p>9項：対外事務を<u>管理</u>し、条約と協定を外国と締結する。</p> <p>第107条：県以上の各レベルの人民政府は、法律規定の権限により当該管轄内の経済…などの行政業務を<u>管理</u>する。</p> <p>117条：民族自治地方の自治行政機関は、地方財政を<u>管理</u>する自治権を有する。</p>	<p>「管理」の用語は、「領導」に次いで多い用語。領導と管理を合わせても同様。</p>
責任制	<p>第86条：國務院は、<u>總理責任制</u>を施行する。各部・委員会は部長・主任責任制を施行する。</p> <p>第93条：中央軍事委員会は、<u>主席責任制</u>を施行する。</p> <p>第105条：地方各級人民政府は、省長・市長・県長・区長・郷長・鎮長<u>責任制</u>を施行する。</p>	<p>「責任」(原文：負責)は、三つの用法がある。「責任制」(原文：負責制)の用語は、独任制組織に関する規定。また、責任は、「～(業務)に関して責任・職権を有する」の意味のほか、</p>
責任	<p>第90条：國務院の各部の部長、各委員会の主任は、当該部門の業務に<u>責任を負う</u>。</p> <p>第140条：人民法院、人民檢察院と公安機関は、事案の処理において、分業して責任を負い、相互に協力し、相互に制約して法律を有効正確に実行することを保障する。</p> <p>第3条：全人代、地方各レベルの人代は、人民に対して<u>責任を負い</u>、人民の<u>監督</u>を受ける。</p> <p>第69条：全人代常務委員会は、<u>全人代に責任を負い</u>、また（それに対して）業務を報告する。</p> <p>第92条：國務院は、<u>全人代に責任を負い</u>、また（それに対して）業務を報告する。</p> <p>第110条：地方各レベルの人民政府は当該レベルの<u>人代に責任を負い</u>、また（それに対して）業務を報告する。</p> <p>第133条：最高人民法院は、<u>全人代および全人代常務委員会に責任を負い</u>、また（それに対して）業務を報告する。</p>	<p>「～(業務)に関して責任・職権を有する」の意味のほか、「～に対して責任を負う」の意味もある。</p> <p>(民主集中制として) 檢察、裁判を含む司法機関も、人代に責任を負うことになっている。</p>
監督	<p>第3条：全人代、地方各レベルの人代は、人民に対して<u>責任を負い</u>、人民の<u>監督</u>を受ける。</p> <p>第77条：全人代代表は、その選出単位の<u>監督</u>を受ける。</p> <p>第3条：国家行政機関、監察機関、裁判機関、檢察機関はすべて、人代に対して<u>責任を負い</u>、その<u>監督</u>を受ける。</p> <p>第67条：全人代常務委員会は、次の職権を行使する：</p> <p>2項：憲法の実施を<u>監督</u>する。</p> <p>6項：國務院などの仕事を<u>監督</u>する。</p>	<p>政治制度（選挙）としての監督</p> <p>(民主集中制として) 檢察、裁判を含む司法機関も、人代に責任を負うことで</p>

	第104条：県レベル以上の各人代常務委員会は、当該レベルの人民政府などの仕事を <u>監督</u> する。	監督を受ける。
	第132条：最高人民法院は地方各レベルの裁判機関、上級の人民法院は下級の人民法院の裁判業務を <u>監督</u> する。	上級機関から下級機関への監督（ <u>領導</u> より変更）。会計監査権。原文は「 <u>監査</u> 」ではなく、「 <u>監督</u> 」。
	第91条：國務院は審計（会計検査）機関を設置し、 <u>会計監督</u> を行う。会計検査機関は、國務院の領導の下で <u>独立</u> して <u>審計（会計検査）監督権</u> を行使する。	
補佐	第68条、（全人代常務委員会）、副委員長、秘書長は、委員長の仕事に補佐する 第82条：国家副主席は、国家主席に補佐する。 第88条：副総理、國務委員は、総理の仕事に補佐する。	領導に対する補佐（原文：協助）。

資料：1982年憲法（2018年修正）より領導などの諸用語を抽出。

導と管理」はその両方を含むといった解釈になるかどうかは不明である。ただ、例えば憲法第93条で「中央軍事委員会は全国の武装力を領導する」と規定されるように、「領導」は、統率、指揮、命令的な権限であることが間違いのないところである。

また、その命令権を裏付ける権限とする（決定などの）取消権（後に検討）も憲法の規定からも示唆されている。例えば、憲法第108条では「県以上の地方政府は、所属する各事務部門及び下級政府の事務を領導し、所属する各事務部門及び下級政府の不適切な決定を変更あるいは取消する権限を有する」と規定されている。もちろん、すべての領導には、取消権があると明文的に規定されている訳ではないが、一般的に命令権は取消権を含むものと理解してよいであろう。

ただ、領導には、統率、指揮や命令の権限といっても、それには統制の強弱、程度、あるいは手段において多様性があるようである。憲法第91条では、「会計審査機関は、國務院総理の領導の下で、法律の規定により独立して会計審査監督権を行使し、その他の機関、社会团体及び個人の干渉を受けない」と規定されている（表-1を参照）。現在、会計審査機関である「審計署」が、（中国の中央銀行とともに）國務院の構成組織となってい

る。会計検査機関である審計署が國務院の基幹組織の部・委員会と同様に國務院総理の領導の下にあるが、他方その組織の独立性が規定されている。もちろん、その「独立性」の解釈に議論があり、「干渉を受けない」と規定される「その他の機関」や「個人」には國務院、國務院総理は含まないという主張がありそうであるが、前段に「法律の規定により独立して会計審査監督権を行使」と規定されている以上、國務院総理の領導を前提にしながら会計検査監督権の行使における独立性の維持が要求されると解釈するのが妥当であろう。その意味で「領導」と「独立性」の維持をどう均衡するかという問題が残る。

第2に、領導の規定に深く関わって「責任」の規定がある。その「責任」の規定は憲法では三つの内容があるようである。まず、「責任制」（原文は負責制）の規定がある。これは当該機関のトップである國務院総理、また各部・委員会のトップである部長、主任、および各地方政府の責任者である省長、県長などに関わる「責任制」の規定である。国家軍事委員会も主席責任制が規定されている。國務院の委員会は、後述するように部組織と同じく國務院の構成組織でその責任者は主任である。いずれも独任制の組織に関する権限規定である。要するに、領導するそのトップ（独任）が最終責任を有する（責任制）といったところであろうか。中国憲法第68条では全人代の委員長は常務委員会の会議を召集し主宰すると規定されているが、委員長が「領導」をすること、委員長「責任制」の規定はない。その相違が生じるのは、全人代の常務委員会は合議制の機関だからと推測される。憲法の規定からして、「責任制」（負責制）に関わる規定は、独任制（後に再検討）の組織に関わる規定のようである。

また、「責任」は、ある業務の職責を負う（負責）という意味のほか、（たとえば全人代）に対する責任の規定がある。前者は、具体的業務を担当することを意味し、後者はいわばアカウントビリティの問題であり、「答責」、「応責」（説明する責任）といった概念である。権力分立の原理を排して「民主集中制」を基本原理とする中国憲法では、すべての行政機関、

(裁判機関を含む) 司法機関が全人代(地方では人代)に責任を負うことになっている。裁判機関を含めそのトップ人事(領導メンバー)は全人代(人代)より選出されている。また、具体的には毎年、全人代(人代)に業務報告をし、その「監督」を受ける(業務報告に対する投票もある)ことになっている。「答責」, 「応責」の意味における「責任」は、「監督」とはセットの概念である。

第3に、他方、監督の概念は多様である。選挙民・選挙区からの監督、選出機関からの監督を受けるほか、裁判機関における「監督」(第132条)が規定されている。憲法では、「領導」に伴う「監督」責任の明文規定はないが、「領導」において上級職あるいは上級機関が下級職あるいは下級機関の決定を取り消す権限を有するとされており、その前提は監督権の行使であろう。領導は監督(権)および決定の取消権などを伴うものである。他方、選挙民・選挙区からの監督、選出機関からの監督の規定があるという、選挙区・選挙民からの「領導」(権)、あるいは選出機関からの「領導」(権)があるという表現にならない。そのような規定は憲法には存在しない。その意味で領導権には監督権(および決定の取消権など)が含まれるが、「監督」(権)は常に、「領導」(権)を前提にするものではないと言ってよい。憲法では上級検察院の下級検察院への「領導」とともに上級裁判機関の下級裁判機関への「監督」が規定されており(表-1を参照: 憲法第132条, 137条)、(検察機関における)「領導」と(裁判機関における)「監督」が区別されて規定されている。すでに別で指摘したが¹³⁾、1949年共同綱領の成立に伴う中央政府組織法では、「最高人民法院(最高裁)が全国の各級裁判機関の仕事を領導、また監督することに責任を負う」と規定されていた(同組織法26条)。この規定は、1954年の憲法に吸収され、その際「領導」が削除され、「監督」のみに変更されて、現在に至っている。(1954年憲法第79条, 1982年憲法(当初)第127条, 2018年修正版第132条)。いわば「領導」の関係から「監督」関係への変更であり、「監督」関係は「領導」関係と区別されているということである。

「監督」の用語はまた、会計監査に関わって規定されている。原文は「審計監督」（権）で、会計「監査」の用語ではなく、会計「監督」である。前述したように会計監督権の行使においては独立性の維持が要求されている。

最後に、補佐（原文は、協助）の規定があるが、これは基本的に「領導」への「補佐」として規定されている。領導の指揮命令などの仕事を支えるという意味の用語である。

ちなみに、中国憲法では1949年共同綱領から1978年憲法まで、「国営経済は国民経済のなかで領導力量（領導的な力）である」との規定があるが、1982年憲法では、「国営企業」が「国有企業」への変更とともに、「国有経済は、国民経済の中で主導力量（主導的な力）である」と改正された¹⁴⁾。「領導力量」における「領導」、また「主導力量」における「主導」はそれぞれ、どういう意味なのか、「領導」（領導力量）と「主導」（主導力量）との相違は何なのか、厳密な規定は見られないが、「領導力量」から「主導力量」への変更の背後には（社会主義市場経済の重要な構成部分とする）民营经济の発展があることを指摘しておく。

3. 国務院の組織法制における「領導」などの規定

以上は、現行1982年憲法（2018年修正）における「領導」などに関する規定の分析であるが、以下では国務院の組織法制における「領導」の規定を確認していく。より行政組織に即した「領導」などの権限規定を検討してみたい。

すでに指摘したように、中国の行政機関である国務院およびその管轄の行政組織に関しては、法制化のレベルが低く、日本の国家行政組織法、省庁設置法のような法制は存在しない。本稿の検証で資料として国務院の「組織法」（1982年）、「工作規則」（2018年修正版）、そして「国務院行政機構設置および編制管理条例」（1997年、以下、「編制管理条例」と略す）を取り上

げるが、国務院の組織について簡単に説明しながら検討していく（表-2を参照）。

憲法では、国務院の組織編制として、部（部長）、委員会（主任）への言及（表-1参照、憲法第90条）があり、それは国務院の基幹・構成組織となるが、部と委員会のさらなる規定はない。前掲の国務院の「組織法」（1982年）、「工作規則」（2018年修正）でも詳細な言及はなく、そして「編制管理条例」（1997年）でも部と委員会のリストはない。ただし、その「編制管理条例」（1997年）では、国務院は(1)弁公庁、(2)構成部門、(3)直属機構、(4)事務機構、(5)国務院構成部門が管理する国家行政機構、および(6)議事調整機構からなると規定されている（第6条）。そして、同条では、その(1)弁公庁は、国務院の領導を補佐して日常業務を処理すること、(2)国務院の構成部門は、部、委員会、中国人民銀行、審計（会計検査）署からなり、国務院の基本的な行政管理職能を履行すること、また、(3)国務院の直属機構は国務院の特定の業務を主管し、独立の行政管理職能を有すること、(4)国務院の事務（弁事）機構は、国務院総理を補佐して特定の事務を処理し、独立の行政管理職能を有しないこと、(5)国務院の構成部門（すなわち部・委員会）が管理する国家行政機構が特定の業務を「分管」し、行政管理権能を行使すること、(6)議事調整機構は組織間の調整業務を受け持つことが規定されている。さらに編制管理条例では、国務院弁公庁、国務院構成部門、国務院直属機構、国務院事務機構は、分業により、司（局組織）、処（課組織）の2級内設機構を設置すること（第13条）が規定され、中国の中央行政機関の内部組織は、司と処の2層制であることが明示されている。ちなみに、上記の規定では中央銀行である中国人民銀行と会計検査機関である審計署が部・委員会と同じく国務院の構成組織となっており、かなり異質である。また、上記の「行政管理権」の用語は、すなわち行政権限（決定権）のことである。中国では「行政」（権）より「行政管理」（権）の用語が多い。これは、行政学が「行政管理学」と呼ばれることと同じである¹⁵⁾。

さて、以上の諸規定では、部と委員会のリストはなく、また、部と委員会の相違に関しても明示的な規定はない。さらに、この「編制管理条例」は1997年に制定されて、その後、修正することなく、今日に至っているが、若干不正確な部分も出ている。その一つは、国務院の「直属特設（特別設置）機関」として国有資産監督管理委員会（通称：国資委、SASAC）が2003年に設置されていることである。「直属特設機関」は、「直属機関」の一つかもしれないが、厳密には名称が異なり、その位置付けに関しても「直属機構」より上位にある組織となっている。規定漏れと言った方がよいかもしれないが、「編制管理条例」は1997年以後修正していないからである。また、通常国務院の組織としてリストアップされる「直属事業単位」組織¹⁶⁾がその「編制管理条例」では言及されていない。それ自体はとくに問題ではないが、銀行、保険、証券に関する監督管理委員会は、行政職能を行使する組織として、政府の「事業単位」組織（特殊法人あるいは独立行政法人のような組織）として設置されており、かなり「変則」的な組織編制である¹⁷⁾。編制管理条例は、国務院のすべての権限機関をカーバしているわけではない。

以上のように、これらの組織法制を見るだけでは国務院組織がどのように編制されているかは詳細につき不明である。現在の国務院の編制を理解するには、2018年の組織再編を確認することが確実である。そこでは部と委員会などの情報がある程度明示されている。

2018年の国務院組織再編は、党国体制再編の一環として実施されたものである。2018年3月に公開された国務院機構設置の通知（国務院2018年6号通知）によれば、弁公庁（機構数：1、以下同）、構成組織（部、委員会など、26）、直属特設機構（1：国有資産監督管理委員会）、直属機構（10：国家市場監督管理総局など）、弁事（事務）機構（2：研究室など）、国務院直属事業単位（9：新華社通信社、銀行保険監督管理委員会、証券監督管理委員会など）がリストアップされている。この通知とは別に、「国務院の部委員会が管理する国家局の設置通知」（同、通知7号）では16の組織がリストアップされ

た。これらの「国家局」と称される組織は、部・委員会の外局組織で、例えば、国家エネルギー局は、国家発展と改革委員会が管理する「国家局」組織で、通常の部や委員会の内局組織と区別される¹⁸⁾。

国務院の編制は以上の紹介ではある程度把握できる。しかし、肝心なこととして国務院組織の設置通知では組織のリストはあるが、各組織の権限、所掌事務の規定はないし、内部組織(編制管理条例でいう司(局組織)、処(課組織)など)の情報もない。各組織の権限規定は、結局、これだけでは十分に確認できないことになる。また、各部・委員会の公式HPを確認すると、内设の司(局)組織の名称、担当業務の大まかな情報は得られるが、処(課)組織の情報は一切ない。処(課)レベルの設置情報は基本的に公開情報ではないとされている。これは現在、中国における行政組織法の現状とあってよい。

結局、国務院の組織法制の(領導など)権限規定を理解するには、上記の国務院の「組織法」(1982年)、「工作規則」(2018年修正)、そして「編制管理条例」(1997年)を検討するほかない。それは、不十分ではあるが、国務院の通則的な「組織令」、「文書管理規程」、あるいは決裁規則の一端となるものである。国務院の組織法制における「領導」などの規定を三つの資料から摘出してみた(表-2を参照)。

以下では、憲法における「領導」の規定と比較しながら、重複しない範囲で国務院組織法制における「領導」などの規定を分析してみる。

表-2 國務院の組織法制における「領導」などの諸規定

用語	國務院組織法 (1982年)	國務院工作規則（2018年）	國務院行政機構設置および 編制管理条例（1997年）
統一領導	「統一領導」や「領導と管理」する表現はない		
領導	<p>第2条：総理は國務院の仕事を<u>領導</u>する。</p> <p>第9条：各部の部長，委員会の主任は当該部門の仕事を<u>領導</u>する。</p>	<p>第5条：國務院は総理責任制を<u>執行</u>し，総理は國務院の仕事を<u>領導</u>する。</p> <p>第8条：秘書長は総理の<u>領導</u>の下，國務院の日常業務の<u>處理</u>に<u>責任</u>を負う。</p> <p>第10条：各部・委員会などは部長，主任など責任制を<u>執行</u>し，当該部門の仕事を<u>領導</u>する。</p> <p>第43条：國務院の<u>領導同志</u></p>	<p>第3条：國務院機構編制管理機關は國務院の<u>領導</u>の下で國務院行政機構の設置および編制管理の具体的な業務に責任を負う。</p> <p>第18条：國務院行政機構の編制案は，次の事項を含む：(1)機構の定員と（等級別等）人員構成比例，(2)機構の<u>領導職</u>の職数および内設司級（局級）<u>領導職</u>の職数。</p>
（管理） 主管・分管	<p>第10条：（各部・委員会の國務院への報告，國務院の決定），法律と國務院の決定により，<u>主管</u>の部・委員会は当該部門の権限範囲内で，命令，指示，規程を發出できる。</p> <p>第11条：國務院は，必要により，若干の直屬機關を設置して各特定業務を<u>主管</u>させる。</p>	<p>第41条：國務院の全体会議および常務會議に討論を提起する議題は，（当該議題を）<u>分管する國務院の領導同志の調整あるいは審査</u>を経て提出する。</p> <p>第48条：國務院名義の公文書を發出する場合，<u>分管する領導同志の審査</u>を経て総理の署名で公布する。</p>	<p>第3条：國務院行政機構の設置および編制管理の具体的な業務に責任を負う。</p> <p>第6条：國務院は弁公庁，構成部門，直屬機構，事務機構，國務院構成部門が管理する国家行政機構および議事調整機構からなる。國務院の構成部門は法により，國務院の基本的な行政管理職能を履行する。構成部門は，部，委員会，中国人民銀行，審計（會計検査）署からなる。國務院の直屬機構は，國務院の特定の業務を<u>主管</u>し，独立の行政管理職能を有する。國務院の事務（弁事）機構は，國務院総理を<u>補佐</u>して特定</p>

			<p>の事務を処理し、独立の行政管理機能を有しない。</p> <p>第13条：国務院弁公庁、国務院構成部門、国務院直属機構、国務院事務機構は、分業により、司（局組織）、処（課組織）の2級内設機構を設置する。</p>
責任制 責任	<p>第2条：国務院は総理責任制を実行する。 （第4条：国務院における重大問題（の処理）は、国務院常務会議あるいは全体会議の討論を経て決定される）</p> <p>第7条：国務委員は総理の委任を受けた仕事に責任を負う。</p> <p>第9条：各部・委員会は部長・主任責任制を実行する。</p> <p>第7条：秘書長は総理の領導の下、国務院の日常業務の処理に責任を負う。</p>	<p>第5条：国務院は総理責任制を実行する。</p> <p>第10条：各部・委員会などは部長・主任など責任制を実行する。</p> <p>第7条：副総理、国務委員は分業により仕事を分管する</p> <p>第8条：秘書長は総理の領導の下、国務院の日常業務の処理に責任を負う。</p> <p>第39条：国務院全体会議は、必要に応じ関係部門・単位の責任者（負責人）が陪席できる。</p> <p>第40条：国務院常務会議は毎週1回開会し、必要に応じ関係部門・単位の責任者（負責人）が陪席できる。</p> <p>第34条：国務院および各部門は業績管理制度および行政問責（責任追求）制度を遂行し、厳格に責任を追及する。（問責：応責、答責）</p>	
監督		<p>第32条：国務院は、自覚的に全人代および常務委員会の監督を受ける。</p> <p>第33条：国務院および各部門の公職人員は、自覚的に関係法律の規定に則り国家監察機関の監</p>	<p>第22条：国務院の機構編制管理機関は、国務院の行政機構の設置および編制執行状況に関して監督・検査をする。</p>

中国における「領導」の行政学（毛）

		督を受ける。	
補佐	第2条：副総理、 國務委員は、総理 の仕事 <u>を補佐</u> す る。 第9条：副部長、 副主任は、部長、 主任の仕事 <u>を補佐</u> する。 第11条：事務（弁 事）機構を設置し て総理を <u>補佐</u> す る。	第5条：副総理、國務委員は、 総理の仕事 <u>を補佐</u> する。	第6条：國務院弁公庁は、 國務院の領導を補佐して國 務院の日常業務を処理す る。國務院の事務（弁事） 機構は、國務院総理を補佐 して特定の事務を処理し、 独立の行政管理機能を有し ない。

資料：國務院「組織法」（1982年）、「工作規則」（2018年）、「編制管理条例」（1997年）より
領導などの諸用語を抽出。

第1に、國務院の内部規程となる組織法、工作規則、編制管理条例では「統一領導」の用語は、登場していない。唯一「工作規則」で登場する「集中統一領導」は、組織の権限関係を規定したものではなく、習近平の「領導核心」規定（後述）の登場に関わって「習近平を核心とする党中央の權威と集中統一領導」を擁護することを呼びかけたものである¹⁹⁾。前述したように、「統一領導」は、全国あるいは広範囲にわたり統一を強調する権限規定であり、國務院の内規法制を規定する組織法などでは「統一領導」は登場しないことが理解可能である。また、憲法89条など複数登場した「領導と管理」の表現も、やや意外なことではあるが、組織法などでは規定されていない。

第2に、「領導」は多様な場面で使用されている。憲法の規定はとくに國務院の権限規定では一番多く登場する。内部法制では、國務院の執行部、各部・委員会のトップに関わって「領導」する規定が多い。総理（領導、責任制）と各部委委員会（領導と責任制）との関係に関しては後述するが、これらは國務院における指揮命令関係（指揮命令の一元化）を規定したものである。また、國務院における総理の領導、その領導の下における弁

公庁の補佐機能(日常業務の処理), および秘書長の日常業務における領導と責任などの規定(組織法第2, 7条, 工作規則第5, 8条,)が明文化されている。さらに、「領導」の用語として「領導同志」, 「領導職数」(管理職の数)が登場している。領導はトップだけではなく, 管理職を含む概念もあることはすでに指摘した通りである。

第3に, 「領導と管理」の用語がないと同じくして, 業務を「管理」するような用語が使用されていない。「予算管理」, 「機構管理」, 「社会管理」の表現(工作規則), 編制管理(編制管理条例)の表現はあるが, 事務権限に関わって業務(たとえば外交事務)を管理するような規定は組織法などではない。国务院の業務は各組織に「分担」されているので, 一括して業務を管理するような規定は必要がないかもしれない。「管理」に代わって, 「主管」(組織法第10, 11条), 「分管」(工作規則第7, 41, 48条)という規定が登場している。(仕事の)「分管」の用語は, 日本語では使用されないが, 「分担」して「管理」する意味で理解すればよいであろう。「主管」と「分管」は類似する用語であるが, 「主管」の方はまさに主として管理・担当するということでその他の機関との関わりを前提にした用語であり, ある意味では「主たる」「分担管理」あるいは「分管」といってよい。「領導」に比較すると, 「主管」, また「分管」はより特定, 具体的な業務を担当・処理するニュアンスのようである。憲法における「領導と管理」と「管理」の規定は組織法制では「領導」のほか, 「主管」, 「分管」(および後述する負責)に変化しあるいは具体化しているように思われる。

第4に「責任」と「責任制」の概念規定は憲法の規定を継承していると思われるが, 国务院における総理の「責任制」, 部・委員会における部長・主任の「責任制」が組織法と工作規則で規定されている一方, 編制管理条例では総理の「領導」の表現はあるが, 総理などの「責任制」の表現はない。そして「責任」の概念は, 領導に対する責任という形で複数登場している。例えば, 総理(領導)に対する副総理の分担と責任(組織法第6条, 工作規則第7条), 総理の領導の下における秘書長の日常業務における

補佐と責任（工作規則第8条）などの規定では領導に対する責任が規定されている。すなわち、領導における指揮命令と「応答責任」（領導への応答：答責）が規定されている。そして、責任に関する新しい用語として、工作規則では、「問責」という表現（同規則第34条）が登場している。すなわち責任を追究するという概念である。國務院の組織法制では、責任に関わる「問責」と「答責」など責任の多様な局面を捉えた概念が使用されている。

さて、國務院の組織法制における「責任」規定として、議論されるべきポイントが一つある。それは、國務院の総理における領導と責任制と、各部・委員会の部長・主任における領導と責任制との関係に関する点である。組織法などの「責任制」の規定自体は憲法の規定を継承しているが、その関係性に関して、いくつかの規定があり、責任制との関わりで議論が可能である。すなわち、前述したように責任制の規定は独任制の組織に関わって規定されているが、國務院組織は果たして独任制の組織なのかという問題が組織法などの規定から浮上しているように思われる。

憲法（第86条）も組織法（第2条）、工作規則（第5条）も総理の「責任制」を規定している。同様に、國務院の部長・主任の「責任制」に関して、憲法（第86条）、組織法（第9条）、工作規則（第10条）でも同じく規定されている。他方、組織法と工作規則では國務院における会議の制度が規定されている。すなわち、組織法第4条では、「國務院における重大問題（の処理）は、國務院常務会議あるいは全体会議の討論を経て決定される」と規定されている。また、工作規則の第6条では、「総理が全体会議および常務会議を招集、主催」すること、「國務院における重大事項（の処理）は、國務院常務会議あるいは全体会議の討論を経て決定される」ことなど、ほぼ同様な規定が置かれている。さらに、工作規則の第8章「會議制度」（第39-44条）では國務院會議に関して詳細に規定され、出席者、関係者の陪席（第39、40条）、また常務会議の毎週開催（第40条）、會議紀要（議事録）の公表（第43条）も規定されている。

會議の決定（制度）と関わって、同工作規則の第9章「公文書審査」（第

45-49条)では、国務院における公文書の提出・審査などの手続きが規定され、例えば、第48条では「国務院名義の公文書を発出する場合、分管する領導同志の審査を経て総理の署名で公布する」ことが規定されている。会議制度、そして公文書審査手続きの規定からして、国務院は果たして総理が単独で責任を負う組織になっているのかという疑問が生じる。要するに、国務院は、「独任制」ではなく、「合議制」の機関ではないかという疑問である。

国務院の会議制度の規定などは、ある意味では日本の内閣総理大臣の(閣議の決定に基づく)指揮監督権の問題、そして総理大臣の指揮監督権と(主任の大臣とする)各大臣の分担管理との関係の問題に通じるところがある。日本の内閣制度では、総理大臣は内閣を代表するが、内閣の会議・閣議(全員一致)を経由することなく、単独で指揮監督権を行使できるかという形で議論されてきた。これはロッキード事件で田中角栄(首相)の収賄罪容疑に関わる議論でもある。現在、日本の内閣法では内閣総理大臣は内閣の重要政策に関する基本的な方針などを発議できるように改正されているが(同法第4条)、「内閣総理大臣は閣議にかけて決定した方針に基づいて行政各部を指揮監督する」ことの規定が維持されている。内閣制においては通常、内閣は合議制の機関とされる。中国の国務院は、上記の会議制度、政策決定手続きを見る限り合議制の機関となるが、他方、憲法などでは独任制の機関にみる(単独)「責任制」が規定されている。

第5に、「監督」の用語については、組織法では使用されていないが、工作規則では全人代などからの監督を受けることのほか、監察機関(2018年に国家監察委員会)からの監督などが規定されている。

第6に、「補佐」の規定に関しては、「領導」への「補佐」のほか、「補佐機構」の設置が組織法制では規定されている。憲法に見られる副総理などが総理を補佐すること、副部長、副主任が部長、主任を補佐することが組織法とともに工作規則でも見られる。「補佐機構」の設置は憲法の規定では言及されていない部分である。また、編制管理条例では補佐機構とし

て2種類の組織が規定されている。すなわち、國務院の領導を補佐する弁公庁と、總理を補佐する事務（弁事）機構の設置が規定されている。補佐機構は、組織法（第7、11条）でも言及されているが、編制管理条例では「總理を補佐する」事務機構に関しては行政管理権限を有しないと明文で規定されている。すなわち、弁公庁は國務院の領導を補佐する機関であるのに対して、事務機構は、總理（個人）を補佐する組織であり、とくに後者は「行政管理権限」を有しない補佐機構である。単純にいうと、「弁公」（公務を処理）と「弁事」（事務を処理）との相違である。「工作規則」では弁公庁名義の公文の処理（第48条）を規定していたのは、弁公庁が事務的な補佐機構ではなく、行政権限を有する補佐機関によるものである。

4. 比較の視点を踏まえつつ

以上の検討を踏まえて、以下、「領導」などの権限規定を総合的に検討・総括していくが、その前に少し回り道をして、日本における組織の権限規定を見て、比較の視点をもって分析・検討していきたい。

日本の行政組織法研究は多くの蓄積があり²⁰⁾、その場合、組織の設置、権限、組織間関係等に焦点が当てられている。権限をどう規定するかに関しては、内閣総理大臣の「指揮監督」権、大臣の「分担管理」、あるいは「調整」「総合調整」の用語・概念に関する分析がある。いくつかを拾ってみると、例えば、次のような用語・概念がある。

まず、「指揮監督（権）」の規定がある。これは日本国憲法第72条に規定されたことで、内閣法第6条に継承されている。内閣総理大臣の指揮監督権のことは、多くの行政組織法の教科書で議論されている。これに近い用語は、「監督」（権）という用語がある。その相違が議論される場合がある。

「指揮監督」の用語は、憲法第72条、内閣法第6条の「行政各部を指揮監督」する規定のほか、検察庁法では検事総長が検察庁の職員を「指揮監

督すること」の規定が複数あり(第7、8、10条など)、また、自衛隊法では「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」(第7条)と規定されている。「指揮」は命令的な用語で、「監督」よりも強い語感があり、指揮(監督)権には、訓令権などを有し、訓令権以外の監督権は「指揮」の性質を持たないという議論もある。「監督」は下級機関に義務違反があるかどうかを監視するという意味合いである。しかし、「監督」は必要に応じて下級機関に対して指示をしたり命令をしたりすることもあり、「指揮」は、命令の前提としての監督を包含するので、「指揮(監督)」と「監督」とを概念的に区別する実益がないという議論がある²¹⁾。ただ、語感としては、「指揮(監督)権」は上級機関が下級機関に対して、その所掌事務について方針などを命令する権限で、「監督権」は下級機関の行為を監視し、その行為の適法性、および合目的性を担保する権限であるとされており、若干区別されるとも言われる。さらに、「指揮監督権」、「監督権」に近い概念として「監視権」がある²²⁾。上級機関が下級機関に対して事務処理が適切に行われているかどうかの情報収集、その前提となる調査権を含む権限で、具体的には、下級機関に対して報告を求めたり、その書類を閲覧したり、現場を視察する権限などが含まれるとされる²³⁾。指揮監督権と監督権の相違の問題は、後述するように中国における「領導」と「監督」(指導)との相違の問題に類似する。

また、事務を「統括」、職員を「統督」する表現は、行政組織法の規定では複数ある。その場合、「統括」(権)と「統督」(権)の相違が議論されることがある。「統括」に近い用語としては「統轄」があり、また「掌理」という用語もある。「統轄」は、国家行政組織法(第1、2条)に見る「内閣の統轄の下」にある行政機関に関する規定で有名である。佐藤功の『行政組織法』では、「統轄」と「統括」は相違がないと言い切る²⁴⁾。また、佐藤功は、「統括」と「掌理」は事務を包括的にすべるとい意味では同じであるが、「統括」は高い段階の機関の長が総括的・包括的にする場合に用い、「掌理」は事務を直接に掌握するという意味の語感があり、比較

的に低い段階の機関の長の場合に使われることが多いと指摘している²⁵⁾。その理解を敷衍して、内閣に関わって（統括ではなく）「統轄」の用語が使用されたのは内閣という高い段階の権威ある組織によるものであり、「統轄」は「統括」よりもさらに高いレベルの組織に用いる用語であろうか²⁶⁾。

他方、「掌理」の用語は、低い段階の機関に用いるとされるが、日本国憲法第73条で内閣に関する所掌事務では「官吏に関する事務を掌理すること」（同条第4項）との規定があり、そこでは「掌理」の用語が使用されている。また同条では、「国務を総理する」、「外交関係を処理する」ことも規定されている。「総理」は、総理大臣の「総理」と同じ言葉ではあるが、「会務を総理する」規定もしばしばある。内閣に関する規定であっても、事務を「掌理」することも「処理」することの規定もあり、（組織レベルとの関連など）相違は決して自明ではない。ちなみに、「掌理」「総理」に類似する言葉としては「統理」、「統括」の用語もある。

さらに、「分掌」という用語が組織規程としてよくある。所掌事務の一部を特定の人物や機関が分けて処理・掌理することである。（分担して掌理する語感の）「分掌」の用語は、「分担管理」といってもよいが、日本語の「分担管理」は、内閣法などでは各大臣は「主任の大臣」として行政事務を「分担管理」する規定があり（内閣法第3条）、（主任の大臣による）「分担管理」のことは特殊、論争的な概念となっている²⁷⁾。（一部の事務を）「分担」するという意味の「分掌」と「分担管理」に近い中国語として「分担」、「分管」の用語があり、それは國務院の工作規則でも登場している。日本では「分担」の表現はあるが、事務の「分管」の表現は見当たらない。ただし、「共管」、「競管」の用語がある。「主管」という用語は、主として「管轄」、「管理」という意味である。日本では「主管課」、「主管部局」の表現があるように「主管」の用語があり、それは上記の國務院組織法（第10、11条）に規定される「主管」の意味に近いといってよい。

もとより、近代国家の行政は分業を当然の前提にしている。行政組織あ

るいはその各職位（職務を担当する職員）が担当する業務は常に一部である。総理大臣であっても一部の行政権限（職務）を担当・行使することになっている。その意味では、「分掌」も「所掌」も、さらに、「分担」あるいは「分担管理」もさほど相違がないといってよい。分ける、「分担」という語感を強調する意味では「分掌」になるが、ある部分の業務を主として担当するということでは「主管」という表現になる。

もちろん、組織の（権限、権威の）レベル、統制の程度、語感等が異なり、「統轄」、「統括」、「掌理」、「管掌」、「処理」、そして、指揮監督権、監督権などの多様な用語が生まれ、必ずしも一貫性を持って規定されているわけではない²⁸⁾。

以下では、中国における「領導」など諸用語の使用法に関して、比較の視点から若干、分析してみたい（表-3を参照）。結論的に、組織権限規定における「領導」概念は、日本の「指揮監督（権）」に近い概念であり、それに言い換えてよいということである。「領導」は、特殊中国的な用語ではあるが、中国に特有の概念ではないというのが、私の結論になるかと思われる。

表-3 「領導」概念をめぐる比較

中国の場合	日本の場合
領導	指揮監督、統轄
領導と管理	指揮監督、管理、掌理、処理
負責（責任）、負責制	責任、（独任制の責任）
負責（責任を負う）	統括、処理、掌理
分管	分担管理、分掌
主管	主管
監督、指導	監督、指導
問責	問責、答責

(1) 「領導」と「管理」と「分管」と

まず、「領導」の用語に関して、「統一領導」という用語は憲法で登場し、主として中央と地方を包括する規定において登場するものである。これは、広範囲、全国にわたる「職権」で、政策方針、政策基準などを統一する必要があることを強調する用語である。

中国の1954年「憲法」では、地方の検察院が上級の人民検察院の領導を受けるとともに、「一律に最高人民検察院の統一領導の下で業務を遂行する」と規定されていた（1954年憲法第81条）。最高人民検察院は、全国の検察院を領導し、全国にわたり統一性の確保をはかるという意味で「統一領導」を規定していた。例外を排する「一律」という強い用語が規定されていたが、現在、この規定は「領導」に統一されている。同じくして、國務院の内部規程となる組織法、工作規則、編制管理条例では「統一領導」の用語は登場しなくなった。

そして、「領導」は多様な場面で使用されている。憲法の規定ではとくに國務院の権限規定に一番多く登場する。國務院の執行部、各部・委員会のトップに関わって「領導」とする規定が多い。その意味では権威のある機関に関わって「統轄」「指揮監督」の用語が規定されていることと同様と考えられる。憲法第93条では、「中央軍事委員会は全国の武装力を領導する」と規定されており、それは、統率・統轄・指揮監督すると言い換えても問題がないように思われる。そして領導には権限として、監督権のほか、（決定などの）取消権もあることが憲法第108条の規定に見られる。領導に関する規定は、一概に取消権が規定されている訳ではないが、領導権には決定を取り消す権限があると言ってよいであろう。その意味でも、「領導」は「指揮監督（権）」に相当する用語である。

領導（権）は指揮監督（権）として理解すると、領導への責任があること、領導からの監督を受けることも理解しやすい。

ただ、「領導」は、多様な概念であり、トップにおける指揮監督権のことだけではない。それはまた、一定の職務権限を有する管理職の権限を広

く指す概念でもある。「領導職務」、あるいは「領導幹部」の概念は、管理権限を有することで使用される概念で特に公務員法で広く使用される概念である²⁹⁾。さらに、そういう権限を有する人間を「領導」とするケースがある。国務院の「領導同志」(工作規則第43条)のような表現もその一つである。領導は指揮監督権に相当し、領導する人を「領導」と呼ぶ場合、指揮監督権を行使できる立場にあることが前提になる。

関連して、「負責人」(工作規則第39条など)は、「領導」(する者)に近いが、国務院の工作規則では、全体会議や常務会議に陪席をさせられる者は各部門の責任者であり、各部門で領導する権限を有する者であるが、国務院の会議に参加する各部・委員会などの領導と比較すると、その組織レベルが若干低くなることから、「領導」(する者)や「領導同志」ではなく、「負責人」(責任者)となったと思われる。統轄(統括)と「掌理」の相違の議論に似て、組織の権威、組織のレベルに影響される用語である。

そして、より重要なのは、会計検査機関への領導に関わって、会計検査機関の独立性が規定されたことで、指揮監督をする「領導」が無制限ではないことが明らかとなったことである。国務院総理の領導を前提にしながら会計検査監督権の行使における独立性の維持が要求されている。

「統括」は高い段階の機関の長が総括的・包括的になす場合に用い、「掌理」は事務を直接に掌握するといった語感があるように、「管理」は「領導」の用語に比べて具体的業務に関することが多いようであるが、一貫した使用方法があるわけではない。また、「領導と管理」という形で使用される場合もある。そして特定の業務を分担して担当・管理する形で、「管理」ではなく、「負責」、「主管」、「分管」の表現がある。「主管」はその他の「管理」担当との兼ね合い、あるいは競合を意識した用語であり、「分管」はその他の「管理」担当との分別、峻別を意味する用語と言ってよいであろう。しかし、権限の行使においては指揮監督権、あるいは業務の処理に責任を有することに相違がないといってよい。

また、「補佐」の概念は領導への補佐、領導組織への「補佐機構」、領導

への事務補佐機構など複数の規定で登場しているが、領導への補佐は領導への責任を伴うものであり、領導と補佐関係においては、いずれも権限上の指揮監督と服従関係が存在している。

(2) 「責任」と「責任制」

「責任」の概念に関しては、選挙民への責任、全人代などへの責任（とその監督を受けること）、領導に対する責任、業務を担当する責任、会計責任、また責任が追及されること（問責）など多様な使用方法があるが、業務担当における責任、そして統制する者に対する責任が共通する使用方法である。業務を担当する「負責」の規定は、日本における総括、統括、掌理などの規定に相当する用語である。統制に対する「責任」（への責任）は行政統制論では共通する理解であるが、責任を負う対象は、すべて「領導」という「指揮命令関係」の上位者とは限らない。この点は後に「監督」、「責任と監督」との関連で検討するが、「領導」概念との関係で言うと、指揮監督する領導への責任があること、またその監督を受けることが共通である。

ここでは、負責（責任）の概念よりも改めて「責任制」（負責制）のことについて敷衍してみる。

「責任制」（負責制）は基本的に独任制機関に規定される用語である³⁰。各部の部長責任制、委員会の主任責任制、省長や県長の責任制は、基本的に、単独であるトップの責任制である。中央銀行行長の責任制、会計検査機関のトップである審計長の責任制も、規定の適否はともかく、基本的にこれらの組織を独任制の組織とする前提で規定したものであると思われる。問題は、國務院に関して総理の責任制が規定されることへの理解である。國務院は内閣制における内閣のような合議制の機関ではないか。独任制機関の責任制が合議制の機関である國務院に適用されうるかどうかは疑問がある。

日本の法制度では「責任制」の規定や表現はない。内閣総理大臣は内閣を代表するが、総理大臣責任制の規定はない。内閣は合議制の機関である。閣議の決定により指揮監督権を行使するという規定があるように、総

理大臣には単独の責任制がない。ましてや議院内閣制において、内閣は連帯して議会の責任を負うことになっており、首相の単独の責任制の法的な表現はない。他方、各省に関して省組織は独任制ではあるが、各省大臣の責任制という規定もない。「主任の大臣による分担管理」において大臣が最終、最高の責任者という理解で（独任制の）責任制が制度上存在するが、法制用語として責任制（負責制）はない。

考えてみると、「責任制」（負責制）という表現は中国で、改革開放政策の実施で誕生した概念である。計画経済の下で企業は政府の付属物となりその指揮命令の下で生産活動を行っていた。経済改革で工場や企業への権限委譲で、工場長責任制、（会社）総経理責任制が誕生し、やがて行政の世界でも首長責任制が生まれることになった。その背景には中国の「党国体制」が存在している。企業において経営は党の書記ではなく、企業の経営責任者である工場長や総経理が責任を負う体制の構築で生まれた概念である。同様に行政の世界では、例えば省や県においては各レベルの党委員会の書記が実質的に最高責任者であるが、一切は党が決定する（いわゆる代行主義）と、政府の役割が制限される。省や県のトップが実務において責任制を確立するように行政首長である省長や県長の責任制が規定されるようになった。現在は小学校でも校長責任制が規定されるほどである。大学においては、校長（学長）責任制ではあるが、（概念の矛盾ではあるが）党委員会領導下の校長（学長）責任制と規定されている。責任制の規定はこのような政治背景、そして時代的背景があったのである。このように考えると、國務院は独任制の機関かどうかの議論よりも、國務院は総理一人が最終的な決定をする権限を有し最終的責任を有する組織という程度で総理の単独「責任制」を理解した方がよいであろうか。たしかに、國務院は、憲法でも全人代への責任、その監督を受けることが規定されているが、「連帯責任」の規定はない。

あるいは、2段構えの理解で、この独任制（単独の責任制）と合議制（会議制度）の矛盾を理解すべきであろうか。憲法の規定では総理の「責任

制」で、それは独任制組織の制度である。國務院は総理単独責任（責任制）の独任制の組織である。その上で合議制の仕組みとして國務院の実務で運用される。憲法の「責任制」の規定が組織法、工作規則で規定される合議制手続きに優先するので、國務院は基本的に独任制で、それを前提にして合議制の仕組みを組み入れることで成立した混合制度であるという理解がありえようか。

國務院は、独任制の機関なのか合議制の機関なのかはともかく、國務院は総理の「領導」の下で行政を担当する機関である。総理が國務院を領導する、すなわち指揮監督する機関であることは明白である。

(3) 「監督（権）」のこと

責任とともに規定されるものとして「監督」の用語がある。

指揮監督権である領導（権）は監督権および決定の取消権などを伴うものである。上下の行政機関だけではなく、中央政府と地方政府との間、また各地方政府の間では、上下の領導関係が存在する。憲法では県以上の地方政府は、所属する各事務部門及び下級政府の事務を領導し、その不適切な決定を変更あるいは取消しする権限を有すると規定されている。檢察組織に関しては、上級機関は下級機関を「領導」する規定になっている（憲法137条）。檢察院組織法（最新版は2018年修正）でも憲法の表現と同様で、「領導」関係と規定されている（同法第10条）。さらに2018年の憲法改正で設定された国家監察委員会および各地方の監察組織に関しても、上級機関が下級機関を領導することが規定されている（同憲法125条）。領導関係には普通、取消権を含む監督関係が存在すると理解されている。

他方、選挙民・選挙区からの「監督」、選出機関（全人代、地方の人代）からの監督の規定があると言って、選挙区・選挙民からの「領導」（権）、あるいは選出機関からの「領導」（権）があるという理解にはならない。立法機関であり、国権の最高機関である全人代は、法規制定を通じ行政機関などに権限行使を委譲し、またその業務の報告を受けるなど諸機関を監

督することになっている。各機関は、全人代への責任を負い、その監督をうけるとなっているが、全人代と行政機関などとの間には普通、権限上の「領導」関係が存在するという理解にはならない。憲法などでは、全人代が行政機関（国務院）、檢察機関（檢察院）、司法機関（法院）を「領導」と規定されることはない。他方、各行政機関などは、會計監査機関からの監査をうけること、監察機関からの監察をうけることも、それぞれの管轄業務領域の範囲で責任と監督の関係が存在する。その関係を含め、ここでは広く「責任と監督」関係としたい。指揮監督権という意味における領導の関係が存在しなくとも、「責任と監督」の関係が存在するということになる。

領導と監督との関連で議論すべきなのは、領導関係と監督関係の相違である。中国憲法では現在、裁判機関に関して上級機関が下級機関を「監督」する規定になっている（憲法第132条）。ちなみに、人民法院組織法の2018年修正の最新版を確認すると、その第10条では憲法の規定と同じく、最高法院が各法院、上級法院が下級法院の審判業務を「監督」と規定されている。

前述したように裁判機関に関しては、かつては「領導」と規定されていた。憲法では上級裁判機関の下級に対する「領導」は「監督」に変更されてきた。日本の議論を紹介した際、指揮監督権と監督権の相違の議論に言及したが、同じように領導（権）と監督（権）との相違の問題が中国の裁判機関の権限関係で存在している。日本の場合、指揮（監督）権には（取消権）訓令権などを有し、訓令権以外の監督権は「指揮」の性質を持たないという議論もあると紹介したが、中国では上級の裁判機関が下級の裁判機関を「監督」ということは、取消権、訓令権などの指揮権を有しないという意味であろうか。

中国における行政法の議論を日本で学位を取った行政法学者に確認したところ、次のような行政組織法的理解が一般的であるという。すなわち、行政機関間の上下関係には、2種類の関係があり、一つは「領導関係」、

すなわち命令と服従の関係であり、そこでは上級機関は指揮、命令、監督、取消権などの権限を有し、もう一つは「指導関係」で上級機関が下級機関に業務上の指導権と監督権を有するが、指揮し命令できる権限はないとされる。

実際、行政法のテキストを確認すると、例えば、張・胡編集『行政法と行政訴訟』では、行政主体（行政機関）間の職務関係として、三つが言及されている。第1に、「領導と被領導」の関係、略して「領導関係」である。それには上下機関間の「直接隸属関係」が存在し、領導する方は命令権、指揮権、監督権、（決定の）取消権がある。國務院の部・委員会だけではなく、上級政府と下級政府の間、さらに政府の職能部門の間でも「領導関係」が存在する。領導関係は、単一の指揮命令関係が多いが、場合により「2重領導関係」が存在するという。例えば、地方政府の（警察）公安局は、当該地方政府の領導を受けると同時に上級政府の公安局（中央では公安部）の領導を受けることになる。この点に関しては、後述する。第2に、指導と被指導の関係で、略して「指導関係」である。それには「間接隸属関係」が存在し、指導する方は指導権があるが、指揮命令権、取消権がないとされる。指導権は間接的な手段、措置として、意見の提供、勧告、アドバイスなどの方法を通じて達成するが、場合により上位機関としての權威を利用し、さらには脅迫をもって指導を達成する場合もあるとされる。それは、指揮命令できる領導関係ではないゆえである。第3に、公務における協力関係である³¹⁾。

上記の上下関係の類型化に関して、その第3の協力関係を別にして、「領導関係」と「指導関係」の類型化は一般的議論といってよい。領導関係における「2重領導」の問題は後に触れることにし、ここでは、この類型化理論（2類型）を裁判機関間の「監督」関係に関連して分析してみる。上下級の裁判機関の間の「監督」関係の規定は、「領導」関係から変更してきたもので、「指導関係」に近い概念となるであろうか。

実は、その監督関係は指導関係であることを示す資料がある。すなわ

ち、2010年に中国の最高裁である最高人民法院は、「上下級法院における審判業務関係の規範化に関する若干の意見」を公表し、そこでは、最高法院が各法院、また上級法院が下級法院への「監督関係」を「監督指導関係」と表現した。下級法院において独立に審判権を行使することを強調するとともに、「監督指導関係」の範囲、方法、手続は法律の規定に適するように「規範化」(整理)した。また、2017年に、「司法責任制度を実施して審判監督管理メカニズムを改善する意見」においては、「審理する者が裁判をする、裁判する者が責任をとる」ように提起していた。下級裁判所は独立審判権を有し、上級機関はそれに関して命令すべきものではないというものであった。ただ「審判業務」における指導監督関係が実際、どのように展開されているかは別の問題であり、最高裁が「意見」を公表すること自体その指導監督関係が実際に形成されていない証拠となるが、制度上、上下級の裁判機関間の「監督」関係は「指導」関係であることが共通する理解といてよい³²⁾。

以上は要するに、領導関係は指揮監督と命令の関係である。監督(指導)関係、あるいは指導関係は、業務上の指導と監督のことで、直接的な命令、指揮関係はない。

(4) 「領導」と「監督」(指導)との間

以上、上下の行政(政府)機関、検察機関、監査機関における領導関係は、指揮命令関係であり、上下の裁判機関間の監督関係は監督指導関係、あるいは指導関係であることを明らかにしてきた。前述したように指揮監督権には監督権が含まれ、(指揮監督関係)領導関係には監督権の行使が予定されている。他方、監督指導関係は、指導関係ではあるが、「監督」関係も存在する。領導関係も指導関係も、監督権の行使を伴うものである。結局、領導関係と指導(監督)関係は、制度上は(命令権、取消権の有無で)定義できても、監督権の行使においてその違いをはっきりと区分できるであろうか。仮に監督権、あるいは監視権が、前述したように「下級機関の

行為を監視し、その行為の適法性、および合目的性を担保する権限」、あるいは「上級機関が下級機関に対して事務処理が適切に行われているかどうかの情報収集」、「下級機関に対して報告を求めたり、その書類を閲覧したり、現場を視察する権限などが含まれる」と定義し、監督権の行使における領導（指揮監督）と指導（監督）の境界線をはっきり引けるであろうか。

領導関係を一方の極とし、指導関係（あるいは監督指導関係）をもう一方の極とするならば、その領導関係と指導（監督指導）関係との間に曖昧な境界（グレーゾーン）が存在し、また監督権の行使如何によって指揮命令を特徴とする領導関係が指導関係に変容することもあれば、指導関係が領導関係に変容することもあるかもしれない。指導関係から領導関係に至るまでの間に、異なる監督権の行使においてどのようなメカニズムの構築（監督の範囲、手法など）によってその境界線を引き、あるいは類型化が可能となるか、実務の検証と理論構築が待たれるところである。

これは、領導関係の強弱、統制の程度の問題でもある。日本の議論を言うと、内閣の「所轄」にある人事院は、内閣の「統轄」の下にあるのではなく、内閣総理大臣の指揮監督権を受けないと解釈されている³³⁾。会計検査院は、内閣の「所轄」でもないため、当然、内閣総理大臣の指揮監督を受けない。日本銀行は、日銀総裁は内閣任命であるが、日銀の独立性が日銀法でも規定され、(国会同意人事などによっても)制度化されている。そして各種行政委員会も、その専門制とともにその独立性を特徴とする。独立性は基本的には内閣（あるいは所轄機関、統轄機関）からの（一定程度の）独立であり、この場合指揮監督権との関係が問題となる³⁴⁾。

中国の場合、中央銀行（中国人民銀行）は國務院の構成組織であり、会計検査機関も同様に直接、総理の領導の下に置かれている。しかし、会計検査組織は國務院の領導の下にあるが、その独立性が憲法的に要請されている。総理の領導、すなわち指揮監督権はその意味で制限されるはずである。さらにいうと、國務院の直屬機関ではなく、直屬の「事業単位」として設置されている証券、銀行などの監視管理委員会のあり方も問題であ

ろう。これらの機関や組織は国務院や総理のいかなる「領導」あるいは指揮監督の下にあるのか、実証分析、そして制度構築が待たれるところである。領導関係と指導（監督指導）関係の類型化（2類型）だけでは多様な領導関係、多様な監督関係は説明できない。領導的、あるいは指導的「監督」は、その具体的状況・関係・制度に則して判断し、理解する必要がある。

実は、この点は、いわゆる「2重領導」（原文：多重領導）、あるいは「2重領導管理」（多重領導管理）の問題に深く関わるものである（表-4を参照）。

先ほど言及したように、憲法などでは、（民主集中制）人民代表大会制度として行政機関（国務院）、檢察機関（檢察院）、司法機関（法院）は、各機関のトップが全人代より選出され、全人代への責任を負い報告をし、その監督を受けると規定されている。先にこの関係を「責任と監督」関係と表現していた。全人代が行政機関、裁判機関などを「領導」と規定されることはない。全人代および全人代常務委員会が領導するのはその設置する各専門委員会である。

地方でも同様に、地方政府の行政機関（省長、県長をトップとする地方政府）、檢察機関、監察機関は、地方の人代への責任が要求され、人代からの監督を受けることになる。この関係は同様に「責任と監督」関係である。前述したように地方政府の行政機関、檢察機関、監察機関は上級機関からの「領導」を受けることになっているので、地方政府などでは「領導」関係に「責任と監督」関係に追加することになる。領導関係には監督権の行使を含むもので、地方の行政機関（地方政府）、檢察機関、監察機関は、「2重監督」関係に置かれている（なお、人代からの監督と上級機関からの領導に伴う監督は異なる）。

しかし、地方の人代と行政機関などとの間に存在する「責任と監督」関係を権限上の「領導」関係として理解する場合、「責任と監督」関係と「領導」関係は、「2重領導」関係になる。このような理解は、地方では現実に存在する。また、仮に地方の人代を地方の「党組織」に読み替えると、同様に「2重領導」関係が登場してくる。その意味では、「2重領導」

の理解が重要である。ここでは、とりあえず、地方人代と行政機関などとの関係を「責任と監督」関係とし、その上で上級機関からの領導関係があることを指摘しておくことに止める。他方、地方の裁判機関は、地方の人代への「責任と監督」関係に上級裁判機関による「監督指導関係」が重なっている³⁵⁾。いずれにしても、監督関係が多重（多様）である。

それだけではない。先ほど、領導関係と指導関係の類型化に関する紹介で、地方政府の（警察）公安局は、当該地方政府（執行部）の領導を受けると同時に上級政府の公安局（中央では公安部）の領導を受けることになるという「2重領導関係」に言及したが、それは公安部だけではない。財政部門も同様に（省長、県長など）地方政府の領導を受けると同時に上級政府の財政組織（中央では財政部）からの領導を受けることになっている。さらに、2018年の国務院機構の再編で、中央の税務機構（国税）と地方（地方税）の税務機構の統合が実施され、中央では国務院の「直属機構」として国家税務総局が再編され、地方の税務局は同級レベルの地方政府のほか、国家税務総局からの「領導」を受けることになっている。公文書ではこれを「双重領導管理体制」と表現していた³⁶⁾。一部では上級組織からの「領導」を業務上の「監督指導」関係、あるいは「指導」関係と表現する場合もあり、権限規定あるいは実態の理解において一貫していないが、2重領導あるいは2重管理の権限関係は地方において確実に存在している³⁷⁾。

表-4 「領導と責任関係」の多様性

地方機関の類別	同級の権力機関との関係	上級機関との関係
地方の行政機関、検察機関、監察機関	同級の人代との「責任と監督」関係（領導関係？）	上級機関からの「領導」
地方の裁判機関	同級の人代への「責任と監督」関係	上級機関からの「監督」あるいは「監督指導」
地方政府の公安局、財政局、税務局 （2重領導管理関係）	同級政府からの「領導」	（同機能領域の）上級機関からの「領導」（指導？）

総じて、地方においては司法を含む各機関における人代からの監督、そして地方政府における領導、また上級政府、上級機関からの領導（あるいは監督指導）は、「2重領導」あるいは「2重管理」、さらには「多重領導」「多重管理」となり、領導あるいは監督指導の関係は複雑に交差する。中国ではこれが「条条塊塊」問題（すなわち横割りと縦割りの交錯の問題）と呼ばれている。地方党組織の「領導」などを加えると、領導あるいは監督関係は複雑で多重になっている。これは中国の中央地方関係を理解する焦点の一つになっている³⁸⁾。

組織法制では、「領導」権は指揮監督権であるといっていよいが、領導権と区別される「指導」権あるいは「監督」権も規定されている。領導関係と指導監督関係が2元的に類型化されている。領導権と監督権の違いをどう理解すべきか、領導関係と指導監督関係の2類型で十分かどうかの議論がありえる。しかし、実態においてはその（領導、指導の）監督権が多様に存在し、また領導（権）と指導・監督（権）が多重に交差することになっている。表-4のように、多様な領導（監督）権、指導（監督）権、さらに「責任と監督」関係が重なっている³⁹⁾。領導と指導・監督の理解に関しては、法制度の権限規定、そしてその権限行使の実態を踏まえて検証し理論化していく必要があるように思われる。

「領導」は、特殊中国的な用語ではあるが、特殊中国的な概念ではない。組織の権限規定として「領導」は組織における指揮監督のことである。「領導」権限に関連して、「管理」、「分管」、「主管」、「監督」、「指導」などの概念が組織の権限規定では使用され、それらの概念の相違に関する検証と分析が待たれる。

もちろん、以上は国家機構の法制規定における「領導」の検討・分析であり、共産党が国家を領導することで「領導」の概念はさらに多様化していく。共産党の「領導」、共産党の国家に対する支配は別途検討する必要がある⁴⁰⁾。最後に、共産党の「領導」に関して、最近話題になり、本稿で

も言及した（習近平）「領導核心」用語の登場について、一言補足しておきたい。

1970年代（1975年と1978年）の2つの中国憲法には、「労働者階級が前衛党を通じて国家を領導」する、「共産党は国家の領導核心」という規定（第2条）があった。その「領導」は、党の国家にする包括的な支配あるいは統率という意味の「領導」であり、その中心性を強調して「領導核心」と表現されたと思われる。（国家の）「領導核心」とする共産党の表現は、現在の1982年憲法では削除されているが、共産党の公文書では、例えば中国共産党「章程」（規約、2018年改正版、第1段落）に「中国共産党は中国特色社会主义事業の領導核心」との規定があり、（国家の）「領導核心」という1970年代の憲法規定（第2条）は継承されているといえる。

他方、共産党の執行部における特定人物（主席、総書記など）の特殊な地位を表現するものとして「領導核心」と呼ぶ場合がある。「領導核心」用語の登場が目されるのは、この後者のケースである。中国共産党の歴史では、毛沢東、鄧小平、江沢民、習近平の4人に関して「領導核心」と表現されてきた。その「領導核心」は、いわば「統率」をイメージする「領導」、そしてその中心性を強調した用語（往々にして個人崇拜に）であるが、他方、その統率性、中心性を強調する際、本稿が検討する（党の中ではあるが）職務権限としての領導との関連も無視すべきではない。毛沢東、江沢民、習近平は共産党の主席あるいは総書記の地位にあり、「領導核心」は領導する権限を有する前提が存在する。鄧小平の場合は、党中央顧問委员会主任、中央軍事委員会主席のポストに就いて、共産党の総書記を兼任せず、1990年代以後は一般党員になり党執行部に残らなかった。しかし、1987年（第13期1中全会）に「重要な問題には鄧小平同志の指示を仰ぐ」との秘密決議があったとされており、実質上、最終決定権を有していた。鄧小平が「改革開放の総設計師」とともに「領導核心」とされたのには、政策の最終決定権限を有したことが重要な点であるといえる。こうして、「領導」あるいは「領導核心」は一面において職務上の権限規定に関わる

概念である。習近平は総書記として現在、「領導核心」と表現されており、これについては個人への権力集中、場合により個人崇拜と批判する議論があるが⁴¹⁾、これは、一面では党の執行部の中で有する特別の地位、あるいは権限を表現するものであり、その意味においても領導は職務上の権限に関わる用語である。もちろん、実際の表現として「領導核心」の概念には多様な意味(国家への支配、最終決定権、個人の権威・崇拜)が含まれている。

「科学執政」、「民主執政」の方針とともに、国家治理体系(ガバナンスシステム)の近代化を打ち出している共産党は、その革命を通じて獲得した「領導」権を憲法や法律の範囲の中で行使できるようにするためには、絶対的支配とする「領導」から権限による「領導」を中心とする「執政」への転換が必要である⁴²⁾。「領導核心」(国家の領導核心、党の領導核心など)への強調は、その逆コースをとっているように思われる。

- 1) 加茂具樹『現代中国政治と人民代表大会：人代の機能改革と領導・被領導関係の変化』慶應義塾大学出版会、2006年、高原明生・前田宏子『開発主義の時代』岩波新書、2014年。
- 2) 張明軍「依法治国必須正本清源的兩個概念：領導与執政」, 中国社会科学院政治学研究所編『政治学』2015年第5期所収を参照。
- 3) 毛桂榮「『領導』と『執政』：中国共産党の指導をめぐって」, 明治学院大学『法学研究』101号、2016年10月所収を参照。
- 4) 毛桂榮「專政をめぐって：中国政治断章」, 明治学院大学『法学研究』105号、2018年8月。
- 5) 毛桂榮「中国共産党が幹部を管理する原則の制度化：『党政領導幹部選拔任用工作条例』を中心に」, 明治学院大学『法学研究』104号、2018年1月。
- 6) 毛桂榮「『領導』と『執政』：中国共産党の指導をめぐって」, 37-38頁を参照。
- 7) その一部はすでに、毛桂榮「『領導』と『執政』：中国共産党の指導をめぐって」で憲法のテキストをもって分析した。ただし、その論文は、1975年、1978年憲法を取り上げなかった。ちなみに、前掲毛桂榮「專政をめぐって：中国政治断章」、また、毛桂榮「中国憲法における『社会主義』：その変遷と本質」, 明治学院大学『法学研究』110号、2021年1月所収は、中国憲法における「專政」と「社会主義」概念の検討であるが、1970年代の憲法を含めて検討している。
- 8) 國務院の組織規定は、中国政府の公式ネットに公表されている。國務院の設置法(1982年)に関しては、次を参照：http://www.gov.cn/gjjg/2005-06/10/content_5548.htm。これは、1954年に第1回全人代で採択された國務院組織法(全部で9条)を修正し、全人代

常務委員会（1982年12月）で採択されたものである。条文は2か条が増えて11条となっているが、依然、簡約。

- 9) 2013年に国務院全体会議で決定された「国務院工作規則」は、2018年に修正され実施されている（国務院通知2018年21号）。次を参照：http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/02/content_5302908.htm。改革開放政策が実施され、1982年憲法（2018年まで5回改正）が実施されてから国務院の「組織法」（1982）、「工作規則」（2013年）、「行政機構設置および編成管理条例」（1997年）が制定されてきたが、「工作規則」だけが2018年の「党と国家機構」再編に合わせて修正された。したがって、この「工作規則」では、「指導思想」が叙述され（第2条）、また「習近平同志を核心とする党中央の權威と集中統一領導を確實に擁護する」ことも規定されている（第4条）。このこともあり、同「工作規則」は、長い文書となっている。国務院の「組織法」と「行政機構設置及び編成管理条例」は実務的な文書である。
- 10) 「行政機構設置及び編成管理条例」は、1997年に国務院で決定されたもので、「条例」となっているが、「工作規則」と同じく、国務院の決定（政令）である。次を参照：http://www.gov.cn/gjig/2005-06/10/content_5551.htm。
- 11) 中国語の「行政組織法」の図書を検索して、塩野宏の『行政組織法』の中国語訳を確認できた。また孟鴻志編著『中国行政組織法通論』中国政法大学出版社、2001年を入手できた。これは唯一の単著のようである。
- 12) 中国における編制管理に関しては、Kjeld Erik Brodsgaard, "Institutional Reform and the Bianzhi System in China", *The China Quarterly*, Vol. 170, 2002, 諏訪一幸「中国共産党の幹部管理政策」アジア政経学会『アジア研究』第50巻第2号、2004年所収、また、毛桂榮『比較の中の日中行政』風行社、2012年、246頁以下を参照。
- 13) 毛桂榮『「領導」と「執政」：中国共産党の指導をめぐって』、35頁を参照。
- 14) 前掲毛桂榮「中国憲法における『社会主義』：その変遷と本質」を参照。
- 15) 毛桂榮「『政府の、政府による、政府のための』行政研究——中国の行政管理学について」、明治学院大学『法学研究』68号、1999年9月所収を参照。
- 16) 国務院の直屬事業單位組織に関しては、毛桂榮「事業單位と公務員制：中国行政の一面面」、明治学院大学『法学研究』102号、2017年1月、また、毛桂榮「公共サービス提供の制度構築：中国事業單位の改革」、明治学院大学『法学研究』90号、2011年1月を併せて参照。
- 17) 毛桂榮「中国の行政システム」、熊達雲ほか編著『現代中国政治概論』明石書店、2015年3月、第3章所収、特に55頁を参照。銀行、保険、証券はそれぞれ「監督管理委員会」が直屬事業單位として設置されていたが、2018年に銀行と保険の委員会は合併し、新しい「銀行保険監督管理委員会」として設置された。
- 18) 2018年の国家組織の再編は、まず2018年2月に中国共産党の会議（19大3中全会）で、「党と国家機構改革的決定」（共産党と国家の組織再編など）が採択される。その上、国務院の機構改革は、全人代（同年3月）で趣旨説明の上、審議・採択された。採択された国務院の機構改革案では、削除する組織、新設再編する組織の名前のみが含まれている。次を参照：http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/17/content_5275116.htm、その改革案より

少し長めの説明は、提案に際して國務委員による趣旨説明がある。次を参照：http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm。全人代の決定を受けて、國務院は、改革を具体的に実施した。その実施の通知（國務院通知，2018年6号）は、次を参照：http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277121.htm。また、同「国家局」の設置通知（同7号）は、次を参照：http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277123.htm。これらの通知では、部、委員会、直属機構、事務機構、直属事業単位などのリストがあるが、組織の権限規定はない。繰り返すが、前注（17）で言及した「直属事業単位」（銀行などの監督管理委員会、国家行政学院）なども再編の対象になっている。

- 19) 毛桂榮「中国における党国体制の再編と公務員制度の改革」, 明治学院大学『法学研究』107号, 2019年8月所収を参照。
- 20) 私がよく参考にしたのは、佐藤功『行政組織法・新版増補』有斐閣, 第4刷, 1990年。
- 21) 佐藤功『行政組織法・新版増補』, 239-140頁を参照。
- 22) 佐藤功『行政組織法・新版増補』, 237頁, 宇賀克也『行政法概説Ⅲ・行政組織法/公務員法/公物法』(第4版), 有斐閣, 2015年, 57頁を参照。いずれも、指揮監督権の内容として「監視権」があげられている。
- 23) この部分の「指揮権」、「監督権」、「監視権」の定義は、宇賀克也『行政法概説Ⅲ・行政組織法/公務員法/公物法』(第4版), 57頁による。
- 24) 佐藤功『行政組織法・新版増補』, 243頁。
- 25) 佐藤功『行政組織法・新版増補』, 242頁。
- 26) この「統轄」との関わりで「統括」のほか、よく議論されるのは、「所轄」という用語との相違である。人事院は、国家公務員法(第3条)の規定にあるように、内閣の「所轄」のもとに設置されている。その内閣の「所轄」にある人事院は、内閣の「統轄」の下にあるのではなく、総理大臣の指揮監督権を受けないと解釈されている。例えば、宇賀克也『行政法概説Ⅲ・行政組織法/公務員法/公物法』(第4版), 138頁。「所轄」は、より一般的には所轄の税務署・警察署などのように、管轄する地理的範囲を示す言葉である。
- 27) 日本の内閣法などに規定される「主任の大臣による分担管理」のことに關しては、かつて勉強したことがある。毛桂榮『日本の行政改革』青木書店, 1997年, 203頁, 236頁を参照。最近の行政法における「主任の大臣による分担管理」の議論に關しては、宇賀克也『行政法概説Ⅲ・行政組織法/公務員法/公物法』(第4版), 109頁以下を参照。「主任の大臣」概念の根底には行政理論があることに要注意。行政学者の議論としては、新藤宗幸『政治主導：官僚制を問いなおす』(筑摩新書, 2012年)は、内閣法と行政組織法にいう「主任の大臣」の規定を削除し、各大臣は首相の指揮監督権のもとで各省を分担管理することに修正することを提案している。同書, 62~64頁, 192頁を参照。「分担管理」の用語は「主任の大臣」を前提にしない限り、単に分担して管理するという意味になる。
- 28) 佐藤功『行政組織法・新版増補』, 240, 243頁(用語の一貫性, 統制の程度)を参照。
- 29) 中国政治における「領導幹部」, また公務員法における「領導職務」などについて、毛桂榮「『公務員』の用語と概念をめぐって：日本と中国」, 明治学院大学『法学研究』98号, 2015年1月を参照。

- 30) 手元にある中国の行政法教科書、楊海坤『中国行政法基本問題』南京大学出版社、1992年では、第12章「行政機関首長責任制」の一章があり、そこでは責任制を「首長責任制」、あるいは「首長制」と表現し、責任制は「独任制」と明言している。同書、201頁。また、前掲孟鴻志編著『中国行政組織法通論』では総理責任制と会議制度を紹介するが、法的な問題を分析していない。
- 31) 張正剞、胡錦光編集『行政法与行政訴訟法』中国人民大学出版社、第6版、2015年、引用は、第2章第2節による。この資料を紹介してくれた山西大学の晏さんに感謝する。前掲の孟鴻志編著『中国行政組織法通論』でもほぼ同様な叙述（第1章）がある。
- 32) 蔣敏「協調与指導：上下級法院審判監督關係探求」（協調と指導：上下法院における審判監督關係の探求）、最高人民法院主管、国家法官学院編集『法律適用』2018年第17期所収を参照。
- 33) 人事院の位置づけに関しては、人事行政機關の比較研究で分析したことがある。毛桂榮『比較の中の日中行政』、第3章、とくに第118-120頁、また、武藤博已ほか編著『東アジアの公務員制度』法政大学出版局、2013年、253-257頁を参照。
- 34) 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会、2003年、また、河合見一『政治権力と行政組織』勁草書房、2019年を参照。
- 35) このような仕組みは日本にはないものである。日本の地方司法機構は地方議会への責任はない。地方においては、3権ではなく2権（立法と行政）しか存在しない。中国では、「民主集中制」の原理から「人民代表大会制度」が政治制度として構築されており、その制度では行政機関だけではなく、裁判機関なども人民代表大会へ責任を負うことになっており、地方制度では地方の裁判機関なども地方の人代へ責任を負うことになっている。これについては、毛桂榮「人民代表大会制度」、前掲熊達雲ほか編著『現代中国政治概論』、第2章所収、また、趙宏偉『中国の重層集権体制と經濟發展』東京大学出版会、1998年などを参照。
- 36) 国务院改革案の資料は、次を参照：http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/17/content_5275116.htm、この資料の文末の最後の1項目に「双重領導管理体制」の表現がある。前掲注（18）も参照。
- 37) 制度上、上級機関から、日常的に業務の内容に関しては、指揮命令あるいは監督、指導を受け、また人事権に関しては業務分野により複雑・多様であるが、通常、上級機関からかなり強い「統制」を受けることになっている。この中央と地方を横断する行政の機能領域のことが中国では「系統」（xitong）と呼ばれている。これについては、Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform*, W. W. Norton & Company, 1995, chapter 7 を参照。また、「横割り」と「縦割り」の複雑な関係を中心に政策決定における権力の分散に着目した「分節化された権威主義体制・国家」（fragmented authoritarian state）の概念に関しては、Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, 1988 を参照。
- 38) 中国における「2重領導」が生まれる背景には、地方自治制度の不在のほか、中国の中央地方関係が「融合」的側面を有することとも関係する。この点を指摘し「2重領導」あ

るいは2重指導」の意義を実証的に検証した、磯部靖『現代中国の中央・地方関係』慶應義塾大学出版会、2008年、同『中国統治のジレンマ：中央・地方関係の変容と未完の再集権』慶應義塾大学出版会、2019年を参照。「融合」の概念は天川晃によって提起され、行政学に受容されたものである（通称天川モデル）。政府間関係における「融合」の概念に関しては、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版社、1990年、第12章「集権と分権」を参照。

- 39) この領導、指導、監督の関係は、さらに会計機関、世論などの監督を加えると、まさに多元的な統制が共存する状況で、責任のジレンマが生じることになる。西尾勝『行政学・新版』有斐閣、2001年、402-406頁を参照。
- 40) 中国の党国体制の分析に関しては、唐亮『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会、1997年、Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China: The Institutional Dilemma*, Cambridge University Press, 2008, また最近の研究として毛里和子『現代中国：内政と外交』名古屋大学出版会、2021年、とくに第1章、終章を参照。
- 41) Minxin Pei, "Rewriting the Rules of the Chinese Party-State: Xi's Progress in Reinventing the CCP", *The China Leadership Monitor (CLM)*, Summer 2019, Issue 60, the Hoover Institution of Stanford University; Minxin Pei, "China: Totalitarianism's Long Shadow", *Journal of Democracy*, vol. 32, no. 2, 2021, pp. 5-21.
- 42) 前掲毛桂榮「中国における党国体制の再編と公務員制度の改革」, 127-129頁。中国において「治理」システムの近代化などが現在、提起されているが、「治理」はガバナンス(governance)の訳語である。「ガバナンス」の概念に関しては、堀雅晴『現代行政学とガバナンスの研究』東信堂、2017年を参照。