

第2章 地方行政制度

前章に記載したとおり、国家機関は、全人代、国家主席、国務院（人民政府）、中央軍事委員会、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、民族自治地方の自治機関、監察委員会、人民法院、人民検察院等から構成されている。このうち、中央国家機関としては、全人代、国家主席、国務院、中央軍事委員会、国家監察委員会、最高人民法院、最高人民検察院、中国共産党中央委員会及び中国人民政治協商会議全国委員会等があり、一方、地方国家機関としては、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、地方各級人民法院、地方各級人民検察院、特別行政区等がある。

すなわち、中国においては、「地方公共団体」というべき法人格のある団体はなく、地方各級人民代表大会や地方各級人民政府等は、それぞれの地域を所管する国家権力機関と位置付けられており、中央国家機関との関係は、「中央と地方の職権の区分は、中央の統一的指導の下で、地方の自主性と積極性を十分に発揮させるという原則に従う」（憲法第3条第4項）こととされている。

本章では、地方行政制度を把握するために、これら地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、特別行政区の制度等を説明する。

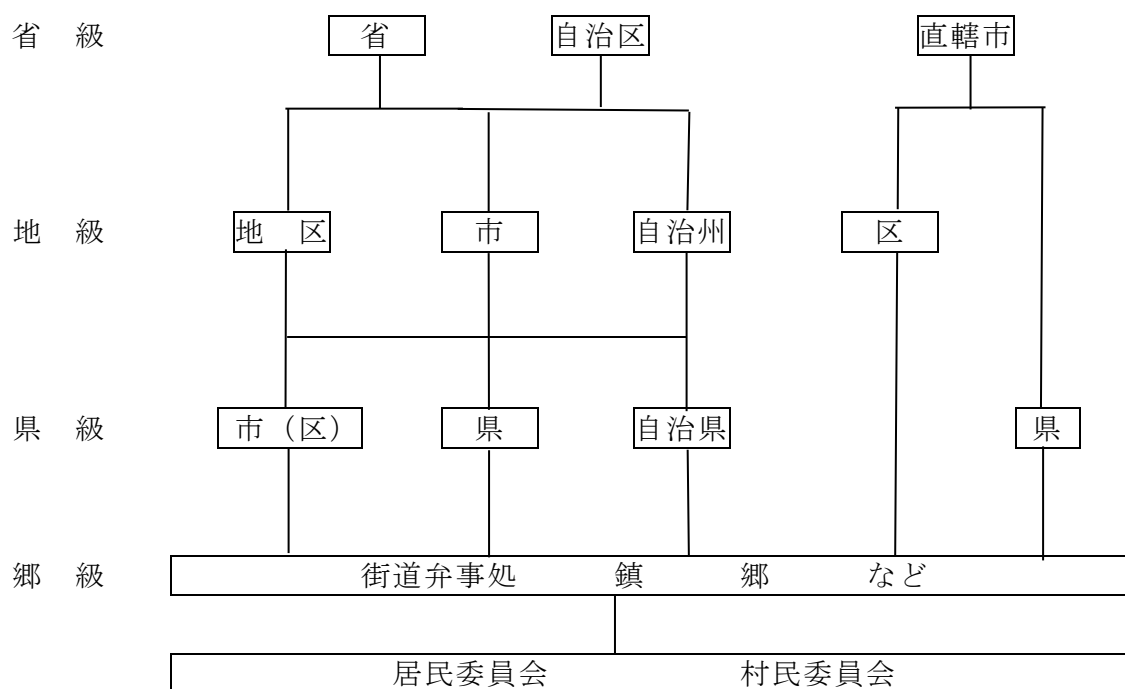
具体的には、第1節にて地方行政の階層及びその概要を、第2節にて階層（各級）毎の組織と権限を、第3節にて特別行政区制度を、第4節にて執行機関である各級地方人民政府での事務実態について記載する。

第1節 行政区

1 概論

行政区は、基本的に省級、地級、県級、郷級の4つの階層（級）に分けられる。

図表2－1 中国の基本行政区画



※ は地方各級人民政府である。

（注1）特別行政区は省略している。

（注2）本図は典型的なものを記載した基本図である。

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

日本が都道府県と市町村の2層制をとるのに対し、中国は、省級・地級・県級・郷級の4層制をとっている。各級毎に議会、行政、司法機関等を有しながらも、各機関は中央機構及び上級機構の指導下にある。

また、「市」という行政区画が、省級（北京市などの直轄市）、地級（河北省承德市など）、県級（浙江省杭州市臨安市など）の階層にそれぞれ存在するのも日本とは大きく異なる点である。

図表 2 - 2 地級・県級の例

	地級	県級
福建省	福州市 (省都)	- 区：鼓楼区、台江区、倉山区、晋安区、馬尾区、長楽区 - 県：閩侯県、連江県、閩清県、羅源県、永泰県、平潭県 - 県級市：福清市
	廈門市 (副省級市)	区：思明区、湖里区、集美区、海滄区、同安区、翔安区
	漳州市	- 区：龍文区、薌城区、長泰区、龍海区 - 県：南靖県、詔安県、平和県、華安県、雲霄県、漳浦県、東山県
	泉州市	- 区：豊澤区、鯉城区、洛江区、泉港区 - 県：惠安県、安溪県、永春県、德化県、金門県 - 県級市：石獅市、晋江市、南安市
	三明市	- 区：三元区、沙县区 - 県：明溪県、清流県、寧化県、建寧県、泰寧県、将楽県、尤溪県、大田県 - 県級市：永安市
	莆田市	- 区：城厢区、荔城区、秀嶼区、涵江区 - 県：仙游県
	南平市	- 区：建陽区、延平区 - 県：順昌県、浦城県、光澤県、松溪県、政和県 - 県級市：邵武市、武夷山市、建甌市
	龍岩市	- 区：新羅区、永定区 - 県：上杭県、武平県、長汀県、連城県 - 県級市：漳平市
	寧徳市	- 区：蕉城区 - 県：古田県、屏南県、周寧県、寿寧県、柘榮県、霞浦県 - 県級市：福安市、福鼎市

図表 2 - 3 行政区画数（2019年末時点）

省級 (34)		地級 (333)		県級 (2,846)		郷級 (38,755)	
直轄市	4	地級市	293	市管轄区	965	鎮	21,013
省	23	その他	40	県級市	387	郷・民族郷	9,221
自治区	5			県	1,323	街道	8,519
特別行政区	2			自治県	117	その他	2
				その他	54		

(出所) 『中国統計年鑑（2020年版）』 3 頁をもとに作成。

2 各行政区の概要

(1) 省級行政区

省級行政区には、省、自治区、直轄市及び特別行政区がある（憲法第30条第1項）。

省・自治区・直轄市の設立、廃止、変更は、国務院が全人代に報告し、審議の上、決定される（憲法第62条、国務院行政区画管理に関する規定第3条）。

図表 2－4 省級地方の概要（2019年末時点）

区分	地方名	人口 (万人)	面積 (万km ²)	地級地方政 府の数	県級地方 政府の数	郷級地方政府 の数
省	河 北	7,592	19	11	168	2,255
	山 西	3,729	16	11	117	1,396
	遼 寧	4,352	15	14	100	1,355
	吉 林	2,691	19	9	60	937
	黒龍江	3,751	47	13	121	1,240
	江 蘇	8,070	10	13	96	1,261
	浙 江	5,850	10	11	90	1,360
	安 徽	6,366	14	16	105	1,498
	福 建	3,973	12	9	85	1,107
	江 西	4,666	17	11	100	1,563
	山 東	10,070	15	16	137	1,824
	河 南	9,640	17	17	158	2,451
	湖 北	5,927	19	13	103	1,249
	湖 南	6,918	21	14	122	1,937
	広 東	11,521	19	21	122	1,606
	海 南	945	3.4	4	23	218
	四 川	8,375	48	21	183	3,440
	貴 州	3,623	17	9	88	1,440
	雲 南	4,858	39	16	129	1,407
	陝 西	3,876	21	10	107	1,312
	甘 粛	2,647	45	14	86	1,357
	青 海	608	72	8	44	403
	(台湾)	2,360	3.6			
自 治 区	内 蒙 古	2,540	118	12	103	1,024
	広西壮族	4,960	24	14	111	1,250
	チベット	351	120	7	74	697
	寧夏回族	695	6.6	5	22	240
	新疆ウイグル	2,523	165	14	106	1,077
直 轄 市	北 京	2,154	1.7	-	16	333
	天 津	1,562	1.2	-	16	248
	上 海	2,428	0.6	-	16	215
	重 慶	3,124	8.2	-	38	1,029
特 別 行 政 区	香 港	750.7	0.1			
	マカオ	67.2	0.003			

(出所) 『中国統計年鑑(2020年版)』3、36、819、831、881頁、

『中国情報ハンドブック2020年版』55頁をもとに作成。

（２）地級行政区

地級行政区には、地級市、自治州、地区等がある（憲法第30条）。なお、県級市が地級市となるための基準は下表のとおりである。

図表 2－5 地級市となるための基準

項目	条件（数値）
都市部の非農業分野就業人口（万人）	25
非農業分野就業者で都市戸籍を持つ人口（万人）	20
工農業総生産高（億元）	30
工農業総生産高に占める工業総生産高の比率（％）	80
国内総生産高（億元）	25
国内総生産高に占める第3次産業生産高の比率	35％以上かつ第1次産業の生産高を上回る
予算内財政収入（億元）	2

（出所）「民政部の市設置標準調整報告に係る国務院回覧審査通知」1993年5月17日
（附）二、地級市設立の標準 を参考に作成。

地級市の中には「副省級市」という、特に重要な地級市で大幅な自主権が認められている都市がある。地級市として省の管轄下にあるが、経済・財政と法制の面で省と同程度の自主権が認められている。2021年3月現在、ハルビン市（黒竜江省）、長春市（吉林省）、瀋陽市・大連市（遼寧省）、済南市・青島市（山東省）、南京市（江蘇省）、杭州市・寧波市（浙江省）、広州市・深セン市（広東省）、西安市（陝西省）、武漢市（湖北省）、成都市（四川省）、厦門市（福建省）の15都市がこれに該当する。

自治州では、憲法及び民族区域自治法（以下「民族自治法」という。）により民族区域の自治が保証されている。民族区域自治とは、国家の指導の下、各少数民族が集住して居住する区域において自治機関を設立し、自治権を行使する制度である。行政機構において通常の地級市と大きな差はないものの、少数民族が多く居住していること、地級市と比較して人口密度が低く、農牧業が主体であるところが多いといった相違点がある。

省級の人民政府は、必要がある場合には、国務院の承認を経て、派出機関を設立することができる（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。）第68条）。

地級市・自治州の設置、行政区画は、国務院により承認される（憲法第89条第1項第15号、国務院行政区画管理に関する規定第4条第1項第2号）。

（３）県級行政区

県級行政区には、県、自治県、県級市、市管轄区がある（憲法第30条第1項第2号、第2項）。一級上の地級が一定の条件を満たした場合にのみ存在するのに対し、県級は、どの地域にも必ず存在する地方の最も基本的な行政単位である（日本で言うところの市町村のような存在と言える）¹。

自治県とは民族自治を行う県級の行政区画であり、県と異なる点として、人民代表大会に一定数の当該少数民族の代表が割り当てられていることが挙げられる。

県と県級市の違いは、県が農村部に多く存在するのに対し、県級市が都市部に多く存在する点にある。

下表の基準を満たす県は県級市になることができる。

図表 2－6 県級市となるための基準

地域区分	項目	人口密度 >400人	人口密度 100～400人	人口密度 <100人
県政府所在地鎮における条件	非農業分野就業人口（万人）	12	10	8
	そのうち都市戸籍をもつ人口（万人）	8	7	6
	上下水普及率（％）	65	60	55
	道路の舗装率（％）	60	55	50
	都会部のインフラが比較的安全で排水路が比較的整備されていること			
全県域における条件	非農業人口（万人）	15	12	10
	全人口に占める非農業人口の比率（％）	30	25	20
	郷・鎮以上の工業生産高（億元）	15	12	8
	工農業総生産高に占める郷・鎮以上の工業生産高（％）	80	70	60
	国内総生産高（億元）	10	8	6
	国内総生産高に占める第3次産業の生産高の比率（％）	20	20	20
	地方本級 予算内財政収入	総額（万元）	6,000	5,000
		一人当たり（元）	100	80
		ある程度の上納支出任務を負担する		

（出所）「民政部の市設置標準調整報告に係る国務院回覧審査通知」1993年5月17日

（附）二、地級市設立の標準 を参考に作成。

県・自治県・県級市の設置、区域区分は、国務院により承認される（憲法第89条第1項第15号、国務院行政区画管理に関する規定第4条）。

なお、北京市など直轄市に設けられている管轄区は、区長等の人事格付けでは、地級

¹ 憲法上は、省級、県級、郷級の3級制であるが、省級が直接県級を管理することが困難な面があるので、省級と県級の間に地級が置かれた4級制がとられている。

に位置付けられるものの、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）されるなど、行政管理上は実質的に県級地方である県と同程度に取り扱われている。

（４）郷級行政区

郷級行政区には、鎮、郷、民族郷がある（憲法第30条第1項第3号）。

郷級行政区のうち、鎮は商工業を中心とし、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、省、自治区、直轄市の人民政府関係部門により立案される（行政区域管理条例第11条）。

また、郷は農村地帯の末端の行政組織であり、民族郷は、少数民族の集住する地域に設置される郷級行政区である。

鎮、郷、民族郷の設置、区域区分の変更は、省級人民政府が決める（憲法第107条第3項、国务院行政区划管理に関する規定第5条）。

第2節 組織と権限

1 地方各級人民政府

地方各級の人民政府は、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（憲法第105条）。

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り、全て国務院に従う（憲法第89条第1項第4号、組織法第55条第2項）。これは地方人民政府が当該地方における国家権力の執行機関として、当該地方人民代表大会（以下、「地方人代」という。）が決議した議案と制定した地方法規を実行しながら、併せて、国家行政機関として、国務院や上級人民政府の指導と命令を遵守しなければならないことを意味している。つまり、中国の地方人民政府は、日本の地方公共団体の執行機関としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持っている。

なお、中国における法律上の人民政府とは、地方公共団体の執行機関の組織全体を指す日本とは異なり、地方人民政府の指導者のみを指す。

（1）省級地方人民政府

ア 省人民政府

（ア）構成員

省人民政府は、省長、副省長、秘書長、庁長及び委员会主任等から構成される（組織法第56条）。

省人民政府の活動は省長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は省長に属するとともに、省長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

省長、副省長は、省人民代表大会（以下「省人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

省長、副省長は差額選挙により選出される。具体的には、それぞれの候補者は、議長団による共同指名又は省人代代表30名以上の連署により選出され、その人数は、省長の場合選出すべき人数より1名、副省長の場合選出すべき人数より1～3名多くしなければならないとされているが（組織法第21条、第22条）、省長の候補者の人数は1名でも良いとされている（同第22条）。一般的に議長団により指名された1名がそのまま選出されることが多い。

なお、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

（ウ）人民政府会議

省長は、省人民政府全体会議及び常務会議を招集し、主宰する。政府活動におけ

る重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：省人民政府の全構成員により構成

常務会議：省長、副省長及び秘書長により構成

（エ）組織

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、第66条）。

また、前節で述べたとおり、省及び自治区は、必要のある場合には、国务院の承認を経て、若干の派出機関を設立できる。（組織法第68条）

（オ）職務・権限

a 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、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を発布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。

b 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、国务院及び省人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、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）。

（カ）省人代及び国务院との関係

省人民政府は、省人代常務委員会及び国务院に対し、責任を負い、かつ、活動を報告する。省人民政府は、省人代の閉会中、省人代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（憲法第110条、組織法第55条）。

イ 直轄市人民政府

直轄市は、地区級市や県級市と異なり、省や自治区と同じく中央政府から直接指導監督や補助等を受けるので、速やかに政策を進めることができ、都市建設における政策を速やかに決定できることや、市の実情に合わせた都市経営ができるといった利点がある。

2021年3月現在、北京市、天津市、上海市、重慶市の4直轄市が存在する。

直轄市の設立（省の区域変更）に関する明文規定はないが、1997年に重慶市が四

川省内の一都市から直轄市に昇格した際には、全人代において設立が決定された。

直轄市人民政府は、市長、副市長、秘書長、局長及び委员会主任等から構成される（組織法第56条）。構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、人代及び国务院との関係、職務・権限については、派出機関を設立することができないことを除き、省人民政府と差異はない。

ウ 自治区人民政府

中国は、56の民族を擁する多民族国家であり、各少数民族が集中して居住している地域である自治区では、区域自治を実行し、自治機関を設置し、自治権を行使する（憲法第4条、第95条）。2021年3月現在、内蒙古、広西チワン族、チベット、寧夏回族、新疆ウイグルの5地域が自治区となっている。

以下では、同じ省級の省人民政府と異なる点を中心に記載する。

（ア）構成員

自治区人民政府は、区主席、副主席、秘書長、庁長、委员会主任から構成される。また、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（憲法第114条、組織法第56条、民族区域自治法第17条）。

（イ）自治機関の職務・権限等

自治機関は、省人民政府の職務・権限のほかに、「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の執行を貫徹する（憲法第115条）」こととされており、具体的には以下の項目が挙げられる。

なお、ここで述べる事務は、自治州及び自治県においても該当する。

a 財政管理

自治機関は、地方財政を管理する自治権を有する。国家の財政制度によって民族自治地方に属する財政収入は、全て民族自治地方の自治機関が自主的に決定して使用する（憲法第117条、民族区域自治法第32条）。

b 地方経済建設の企画・管理等

国家の計画的な指導の下において、当該地方の特徴及び必要に基づき、経済建設の方針、政策及び計画を制定し、地方経済建設事業を自主的に手配・管理する（民族区域自治法第25条）。なお、国家が資源開発や企業設立をする場合には、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）。

c 各種事業の管理等

自治機関は、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及び整理し、並びに民族文化を発展させ、繁栄させる（憲法第119条）。

教育を例にすれば、自治区・自治州・自治県の自治機関が、地域の教育計画・学校設置・学校運営・教育内容・教育用語等の決定、寄宿制や奨学金制による公立民族小中学校の設立、少数民族の文字による教科書の使用、標準語教育等を行うこととされている（民族区域自治法第36条、第37条）。

d 公安部隊の組織

国家の軍事制度及び現地の実際の必要に基づき、国务院の承認を得て、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（憲法第120条）。

(ウ) その他

a 使用言語等

自治機関は、当該地方の各民族が、全て自らの言語及び文字を使用し、発展させる自由を有し、自己の風俗習慣を保持し、又は改革する自由を有するよう保障する（民族区域自治法第10条）。

職務を執行する際に、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、民族区域自治法第21条）。

少数民族の学生の募集・採用を主とする学校（クラス）、その他の教育機構で条件のあるものは、少数民族文字の教科書を採用し、かつ、少数民族の言語を用いて講義しなければならない（民族区域自治法第37条）。

b 国家の義務

財政・物資・技術等の面から少数民族を援助して経済・文化建設に努めること、少数民族の人材登用や専門技術人材の養成が、国家の義務とされている（憲法第122条）

（２）地級地方人民政府

ア 地級市人民政府

（ア）構成員

地級市人民政府は、市長、副市長、秘書長、局長、委员会主任等から構成される（組織法第56条第1項）。

地級市人民政府の活動は市長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は市長に属するとともに、市長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

市長、副市長は、地級市人民代表大会（以下「地級市人代」という。）によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

また、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

（ウ）機関決定

市長は、地級市人民政府全体会議及び常務会議を招集し、主宰する。政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：地級市人民政府の全構成員により構成

常務会議：市長、副市長及び秘書長により構成

（エ）組織

地級市人民政府は、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、地級市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及び省級政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

（オ）職務・権限

地級市人民政府は、法律に定める権限に基づいて、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、都市・農村の建設事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政並びに計画出産等行政活動を管理し、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）。

また、省及び自治区人民政府所在地の市、国务院の承認を得た市の人民政府は、法律、行政法規並びに当該省、自治区の地方性法規に基づき、規則を制定し、国务院並びに省、自治区人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、当該市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）。

(カ) 地級市人代及び国務院・省地方政府との関係

地級市人民政府は、地級市人代、省級地方人民政府及び国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない。地級市人代の閉会期間においては、地級市人代常務委員会に対して責任を負い、かつ、活動を報告する（組織法第55条）。

イ 地区

省級人民政府が、主に経済規模の条件が不足し、地級市が設置されていない地域を管理するに当たり、組織法第68条に基づき設置している派出機関のことをいう。

(3) 県級地方人民政府（県人民政府²⁾）

ア 構成員

県人民政府は、県長（県級市では市長、市管轄区では区長、以下同じ。）、副県長（副市長、副区長、以下同じ。）、局長、科長等から構成される（組織法第56条第2項）。

県人民政府の活動は県長により主宰される。また活動に係る事項の最終決定権は県長に属するとともに、県長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

イ 構成員選出方法とその任期

県長、副県長は、県人民代表大会（以下「県人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

また、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

ウ 機関決定

県長、市長及び区長は、同級の人民政府全体会議及び常務会議を招集し、主宰する。政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：県人民政府の全構成員により構成

常務会議：県長、副県長により構成

エ 組織

県人民政府は、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、県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地方政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

オ 職務・権限

県人民政府は、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

²⁾ 県級市人民政府及び市管轄区人民政府における構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、職務・権限、人代及び国务院との関係については、県人民政府と同様であるので、ここでは県人民政府についてのみ説明する。

法行政、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を発布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。但し、規則の制定等に関する権限はない。

カ 県人代及び国务院・上級地方政府との関係

県人民政府は、県人代、上級地方人民政府及び国务院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない。同級の人民代表大会の閉会期間においては、同級の人民代表大会常務委員会に対して責任を負い、かつ、活動を報告する（組織法第55条）。

県級市は、基本的に地級市の管轄下にあるが、一部の県級市は省により直轄で管理されている場合もある（海南省全域など）。

また、地級市が県級の行政区画を置かず、直接郷級の行政区画を管轄している場合もある（広東省東莞市など）。

（４）郷級地方人民政府

ア 郷人民政府³

（ア）構成員

郷人民政府は、郷長（鎮では鎮長、以下同じ。）、副郷長（鎮では副鎮長、以下同じ。）を設置することとされている。なお、民族郷の郷長は、民族郷の少数民族の公民が担当することとなっている（組織法第56条第3項）。

郷人民政府の活動は郷長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は郷長に属するとともに、郷長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

郷長、副郷長は、郷人民代表大会（以下「郷人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第9条第1項第7号）。

また、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

（ウ）組織

郷人民政府は、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（組織法第64条）。

（エ）職務・権限

郷人民政府は、郷人代の決議及び上級国家行政機関の決定並びに命令を執行し当該行政区域内の行政活動を管理する（憲法第107条第2項）。なお、地级以上の地方各級人民政府とは異なり、規則を制定することはできない。

（オ）郷人代及び国務院・上級地方政府との関係

郷人民政府は、郷人代、上級地方人民政府、国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

なお、財政難への対応と行政機構の効率化を目的として、郷・鎮の合併が進められている。

イ 街道弁事処

市管轄区や県級市は、上級人民政府の承認を経て、業務上の必要に応じて、若干の街道弁事処を設置することができる（組織法第68条第3項、城市街道弁事処組織条

³ 鎮人民政府における、構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、職務・権限、人代及び国務院との関係については、郷人民政府と同様であるので、ここでは郷人民政府についてのみ説明する。

例第1条)。街道弁事処は、市管轄区や県級市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、管轄区内の業務を行う。なお、街道弁事処、郷、鎮の間に上下関係は存在しない。

その主たる業務は、法律の運用、行政、経済、教育の推進等である。

具体的には、

- ・ 街道における各種行政措置の公布及びその管理
- ・ 都市管理
- ・ 社会福祉等の民政業務の展開（高齢者・障害者福祉、各種社会啓発活動等）
- ・ 人口管理
- ・ 社会治安総合管理
- ・ 社会主義精神文明建設の推進
- ・ 行政管理と市政府から委任された関係事務手続
- ・ 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。

(5) 居民委員会・村民委員会

中国には、居住区住民の自己管理、自己教育、自己サービスのための住民組織である居民委員会と村民委員会がある。これらは、それぞれ、都市居民委員会組織法（以下「都委組織法」という。）、村民委員会組織法（以下「村委組織法」という。）において、大衆的自治組織と規定され、県級政府や郷級地方政府等の指導の下、行政サービスを展開している最も住民に近い行政機関として位置付けられる。

ア 居民委員会

居民委員会は、都市部における居住区住民の自己管理、自己教育、自己サービスに関する基層における大衆的性格をもつ自治組織である（都委組織法第2条）。

(ア) 構成員

居民委員会は、主任、副主任及び委員の合計5人以上9人以内で構成される。なお、多民族居住地区の居民委員会は、少数民族をメンバーに含めるものとされている（都委組織法第7条）。

(イ) 構成員選出方法とその任期

主任、副主任及び委員は、当該居住地区の選挙権を有する住民全員若しくは各世帯の代表、又は各住民グループの代表（2～3名）の選挙により選出される（都委組織法第8条第1項）。

なお、構成員の任期は1期5年であり、その構成員は再任も可能である。

(ウ) 機関決定

居民委員会は、居民会議に対して責任を負い、かつ業務につき報告しなければならない（都委組織法第10条第1項）。また、住民全体の利益に関連する重要な問題については、居民会議の討議にかけ決定しなければならない（都委組織法第10条第2項）。

なお、居民会議は、18歳以上の住民全員から構成され、その全員、各世帯の代表、又は各住民グループの代表の過半数の出席により開催され、会議の決定は、出席者の過半数をもって採択する（都委組織法第9条）。

(エ) 組織

居民委員会は、必要に応じて、人民調停、治安保衛、公共衛生等の委員会を設置することができる。また、若干の住民グループを設置することができる（都委組織法第13条、第14条）。

(オ) 職務・権限

居民委員会は、憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、住民が法により履行し

なければならない義務を履行し、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衛生、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（都委組織法第3条）。

（カ）上級人民政府との関係

県級市、市管轄区又は街道弁事処は、居民委員会の業務を指導し、支持し、また支援する。また、居民委員会は、所管する人民政府の業務推進に協力するものとされている（都委組織法第2条）。

イ 村民委員会

村民委員会は、農村部における居住区村民による自己管理、自己教育、自己サービスのための大衆的自治組織であり、民主的管理、民主的監督を実行する（村委組織法第2条）。

（ア）構成員

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（村委組織法第6条）。なお、構成員には、適当数の女性を、また多民族の村民が居住する村では、少数民族をメンバーに含めるものとされている。

（イ）構成員選出方法とその任期

村民の直接選挙によって選出する（村委組織法第11条）とされているが、実際には党支部の役員が村民委員会の役員を兼ねている場合が多い。構成員の任期は1期5年であり、その構成員は再任も可能である。

（ウ）機関決定

村民委員会は、村民会議に対して責任を負い、かつ業務につき報告しなければならない。また、村民の利益に関わる事項については、村民会議の討議にかけ決定しなければならない（村委組織法第2条、第24条）。

なお、村民会議は、18歳以上の村民から構成され、会議の決定は、出席者の過半数をもって採択する（村委組織法第21条、第22条）。

（エ）組織

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設置することができる（村委組織法第7条）。

（オ）職務・権限

村民委員会の職務・権限は、憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、村民が法

律で定められている義務を履行し、公共財産を保護し、村民の合法的な権利と利益を守るよう教育、促進することである（村委組織法第9条）。

（カ）上級人民政府との関係

郷、民族郷、鎮の人民政府は、村民委員会の活動を指導、支持及び援助する。村民委員会は、郷、民族郷、鎮の人民政府の活動に協力しなければならない（村委組織法第5条）。

ウ 社区

ある一定の地域に住み、お互いに助け合う住民の集落・地域のことを「社区」という。政府の指導の下で、互助的な社会サービスを展開し、社区内の様々な社会問題の解決を担っている。

中国各地では、農村部から都市部への人口流動や就業形態の多様化に伴う治安維持の面での必要性、社会保障など各種住民サービスの担い手としての必要性、住民サービス分野での産業発展と雇用機会創出という経済効果に対する期待などを背景に、社区の建設・拡充が推進されてきている。

社区内では、街道弁事処や居民委員会（農村部においては郷や村民委員会）が中心となり、地域住民によるボランティアと協力しながら、託児や買い物の手伝い、高齢者・障害者・生活困窮者への福祉サービス、小中学校の給食、文化施設の提供など、住民生活に関わる様々なサービスが提供されている。

2 地方各級人民代表大会

地方人代は、日本の地方議会に相当する機関である。前述のとおり、国権は全て人民に属するものとされており（憲法第2条第1項）、その人民が国権を行使する機関が地方人代である（同条第2項）。

地方人代は、地方の国家権力機関であると定められており（憲法第95、第96条）、各級に設置されている。

（1）地方各級人民代表大会

ア 代表の選出方法とその任期

省級及び地級人代代表はそれぞれ1級下の人民代表大会での間接選挙により、県級及び郷級人民代表は有権者（満18歳以上）による直接選挙で選ばれる。中華人民共和国の満18歳以上の公民は、民族、人種、性別、職業、社会的出身、宗教信仰、教育程度、財産状況及び居住期間を問わず、全て、選挙権及び被選挙権を有する（選挙法第3条、第4条）。その任期は、1期5年である（組織法第6条）。代表候補者は、選出すべき代表の定数を上回らなければならない（選挙法第31条）。

イ 定数

地方各級人代の定数については、各級毎に基数が定められ、人口に応じて増加できる（選挙法第12条）。

図表2－7 地方各級人代の定数に関する条件

	人代	基数	代表数増加の条件	上限
省級	省、自治区	350名	15万人毎に1名増加可能	1,000人
	直轄市	350名	2万5,000人毎に1名増加可能	1,000人
地級	地級市、自治州	240名	2万5,000人毎に1名増加可能	650名（人口が1,000万人を超える場合）
県級	県、自治県、県級市、市管轄区	140名	5,000人毎に1名増加可能 （人口が5万人に満たない場合は、140名未満でも良い）	450名（人口が155万人を超える場合）
郷級	鎮、郷、民族郷	45名	1,500人毎に1名増加可能 （人口が2,000人に満たない場合は、45名未満でも良い）	160名（人口が165万人を超える場合）

集中して居住している少数民族を有する地方においては、集中して居住している

各少数民族は、いずれも当該地区の人民代表大会に参加する代表を有しなければならない（選挙法第19条）。また、帰国してきた華僑が比較的多い地区については、帰国華僑についても、適当な定数を有しなければならない（選挙法第7条第2項）。

地方各級人民代表大会の代表の定数は、当該級の人民代表大会常務委員会又は当該級の選挙委員会が当該行政区域の所轄に係る1級下の各行政区域又は各選挙区の人口数に基づき、各代表が代表する都市・農村の人口数が等しいという原則に従い配分する（選挙法第15条）。

ウ 開催

県級以上の人代は、同級の人代常務委員会が召集し、議長団⁴が主宰の下、毎年最低1回開催することとされている（組織法第11条第1項、第12条）。通常、1年に1回開催されるが、時期としては、下級人代はそれぞれの決定を全人代に報告する必要があることから、全人代の3月上旬開催に合わせて、2月頃に開催されることが多い。

また、5分の1以上の人代代表の提案があるときは、臨時に会議を召集することができる（組織法第11条第2項）。

なお、議事日程やその他の準備事項については、人代開催前に会議を開催し決めることとされている（組織法第13条）。

エ 職務・権限

a 職権

県級以上では、地域の経済計画や予算等を承認すること。政治・経済・教育・科学・文化等に関する重大事項を決定すること（組織法第8条第1項第2号、第3号）。

郷級では、当該地域の経済、文化事業、公共事業の建設計画を決定すること。財政予算及び予算執行状況を承認すること（組織法第9条第1項第3号、第4号）。

b 人事権

県級以上では、同級の地方人民政府の首長等、同級の人民法院院長及び人民檢察院院長、1級上の人代代表を選挙、罷免すること（組織法第8条第1項第5号、第6号、第7号、第10条）。

郷級では、同級の地方人民政府の首長等を選挙・罷免すること（組織法第9条

⁴ 議長団は、秘書長とともに、予備会議において選出される（組織法第13条第1項）。

第1項第7号、第10条)。

c 監督権

県級以上では、人代常務委員会、地方人民政府、法院、検察院等からの活動報告を聴取し、審査すること（組織法第8条第1項第8号、第9号）。

郷級では、同級の地方人民政府からの活動報告を聴取し審査すること（組織法第9条第1項第8号）。

d 立法権

法律等に抵触しない範囲内で、当該行政地域の必要に基づき地方性法規を制定すること。但し、この権利は、省級及び国务院の認可を経た地級の人代に限定される（組織法第7条）。

オ 議決

議決については、全代表の過半数をもって採択する（組織法第20条）。

カ 全人代等との関係

下級人代は上級人代に従い、地方人代は全人代に従わなければならない。

（2）地方各級人民代表大会常務委員会

地方各級人民代表大会常務委員会（以下「人代常務委員会」という。）は、県級以上人代の常設機関であり、同級人代に責任を負い、かつ活動を報告することとされている（組織法第40条）。

ア 構成員の選出方法とその任期

省級及び地級市の人代常務委員会は、同級の人代代表から選出された主任、副主任、秘書長及び委員から構成される（組織法第41条第1項）。一方、県級の人代常務委員会は、同級の人代代表から選出された主任、副主任、委員から構成される（同第2項）。どの常務委員会の任期も、1期5年である（組織法第42条）。

なお、常務委員会の構成員は、国家行政機関、人民法院及び人民検察院の職員との兼職が認められていない（組織法第41条第3項）。

イ 定数

県級以上の人代常務委員会の定数は、次のとおりであり、人口に従い、同級の人代により確定される（組織法第41条第4項）。

図表 2－8 県級以上の人代常務委員会の定数に関する条件

	定数	その他の条件
省、自治区、直轄市	35～65 人	人口が8,000万人を超える省は、85人を超えない。
地級市、自治州	19～41 人	人口が800万人を超える地級市は、51人を超えない。
県、自治県、県級市、市管轄区	15～35 人	人口が100万人を超える県、自治県、県級市、市管轄区は45人を超えない。

ウ 開催

常務委員会は、主任が招集し、少なくとも2ヶ月に1度開催することとされている（組織法第45条第1項）。

エ 職務・権限

県級以上の人代常務委員会の主な職権は、次のとおり。

a 決定権

同級人民政府の建議に基づき、当該地域の経済計画や予算の一部等について変更を決定すること。政治、経済、教育、科学、文化等に関する重大事項を討議し、決定すること（組織法第44条第1項第4号、第5号）。

b 人事権

人代の閉会中に、同級人民政府の副省長等の任免を決定すること。同級の省長等が職務を担当することが出来ないときに代理を選任すること（組織法第44条第1項第9号）。

c 監督権

同級人民政府、人民法院、人民検察院等の活動を監督し、同級人代代表と連携し、これら機関、構成員に対する国民からの申立て、意見を受理すること（組織法第44条第1項第6号）。

d 立法権

人代の閉会期間において、法律等に抵触しない範囲内で、当該行政地域の必要に基づき地方性法規を制定すること。但し、この権利は省級及び国务院の認可を経た地級の人代常務委員会に限定される（組織法第43条）。

オ 議決

議決については、常務委員会構成員の過半数をもって採択する（組織法第45条第2項）。

（3）郷級人代の主席及び副主席

郷級人代には、主席が置かれる。その他、副主席を1名ないし2名置くことができる（組織法第14条第1項）。主席及び副主席は、郷級人代代表の中から選出され、その任期は1期5年である。

主席及び副主席は、郷級人代の閉会期間中、郷級人代と連携をとり、活動を展開し、かつ代表及び市民の郷級人民政府に対する建議、批判や意見を反映することに責任を負うこととされている（組織法第14条第3項）。

3 共産党地方組織

前章で記載したとおり、中国では共産党組織が、各種政策の企画・実施や人事管理など多くの面において、国家機関を指揮・指導しており、各級地方政府はもちろのこと、職場、学校及び住民自治組織等、地域の隅々にまで張りめぐらされている。

県級以上には、中央組織と同様に、地方各級の代表大会、党委員会、規律検査委員会の各組織が設置されている。また、中央の政治局及び書記局に相当する機関として、党員会の下に常務委員会が設置されている。なお、それぞれの任期は5年である。

郷級その他には、3人以上の党員が所属する組織には共産党基層組織の設置が義務付けられている。なお、組織形態は、党員数に応じて委員会（100人以上）、総支部（50人以上100人未満）、支部（3人以上50人未満）に分けられる。

共産党規約では、政府内における党組織は原則として行政権とは切り離されたものであるとされている。しかし、実際には、共産党が各級地方政府幹部の人事権を持っており、また党委書記・副書記が地方人代主任や各級地方政府の長の上席・兼任であるケースも多い。

具体的な組織を見ると、例えば北京市人民政府には、北京市党委員会、規律検査委員会、組織部、宣伝部、統一戦線工作部、政法委員会、市党校、北京日報（新聞）が設置されている。このように、地方においても行政機関はもとより、軍隊、マスコミまでも共産党の影響下にある。

第3節 特別行政区（香港特別行政区・マカオ特別行政区）

中国には、「国家は、必要のある場合は、特別行政区を設置することができる。」（憲法第31条）という規定に基づき、香港特別行政区（以下「香港」という。）とマカオ特別行政区（以下「マカオ」という。）の2つの特別行政区が設置されている。

香港は1997年7月に英国から、マカオは1999年12月にポルトガルから、それぞれ中国に返還され特別行政区となった。両特別行政区は、返還後50年間、返還前の社会・経済制度及び生活様式を継続実施することが保障されており、高度の自治を実施し、行政権・立法権・独立した司法権を有する点で、省、自治区、直轄市とは大きく異なる（一国二制度）。

具体的には、公用語が香港では中国語と英語、マカオでは中国語とポルトガル語であること、通貨が香港では香港ドル、マカオではマカオパタカが採用されていること、中国本土では右側通行であるのに対し香港・マカオでは左側通行であることなど、行政面・経済面における様々な制度が、中国本土とは大きく異なっている。

各特別行政区では、その地域の憲法ともいえる香港特別行政区基本法、マカオ特別行政区基本法が制定されている。歴史的経緯や実情に多少の差異が見られるものの、立法の背景と趣旨が似ていることから、その制度には多くの面で共通点がある。

本節では、香港特別行政区を中心に述べる。

1 特別行政区の政治・行政機構

（1）行政機関

ア 行政長官

行政長官は、特別行政区の首長であり、特別行政区の代表である。法の規定により、中央人民政府及び特別行政区に対して責任を負う。

（ア）選出方法と任期

行政長官は、業界団体や社会組織から選ばれた選挙委員会により選出される⁵（間接選挙）。その任期は1期5年で、一度のみ再任が認められる（香港特別行政区基本法（以下「基本法」という。）第46条）。マカオ特別行政区も同様である。

（イ）職権

行政長官の主な職権は次のとおり（基本法第48条）。

- a 特別行政区を指導すること
- b 特別行政区に適用されるその他の法律の執行につき責任を負うこと
- c 立法会で採択された法案に署名し、法律を公布する。立法会が可決した財

⁵ 香港は委員数 1,500 人、マカオは委員数 400 人。

- 政予算案に署名し、財政予算及び決算を中央人民政府に届け出ること
- d 政府の政策を決定し、行政命令を公布すること
 - e 各司司長、副司長、各局局長、廉政專員⁶、會計検査署署長、警務處處長、入国事務處處長及び税関関長の任命について中央人民政府に要請すること、解任について提案すること
 - f 法定の手続により各級法院裁判官を任免すること
 - g 法定の手続により公職者を任免すること
 - h 中央人民政府が特別行政区基本法に規定する関係事務について発する指令を執行すること
 - i 特別行政区を代表して、中央から権限を授与された対外事務その他の事務を処理すること
 - j 財政収入又は支出に関する動議の立法会への提出を承認すること
 - k 安全及び重大な公共利益に対する考慮に基づいて、政府職員又は政府の公務に責任を負うその他の人員が立法会又はそれに所属する委員会で証言し、証拠を提出するか否かを決定すること
 - l 刑事犯罪者の刑罰を赦免し、又は軽減すること
 - m 請願及び苦情を処理すること

(ウ) 政策諮問機関

行政長官の政策諮問機関は、香港特別行政区では行政會議、マカオ特別行政区では行政会と呼ばれている。いずれも行政長官の政策決定を援助する機構である。

行政長官は、重要政策の決定、立法会への法案提出、附属法規の制定及び立法会解散前に、原則として行政會議の意見を聴取しなければならない。

イ 特別行政区政府

特別行政区政府は、特別行政区の行政機関であり、その首長は行政長官である。

特別行政区政府は、法律を遵守し、立法機関である立法会に対して責任を負い、立法会が可決し発効した法律を施行し、定期的に施政報告をする。

(ア) 機関

特別行政区の主な政府機関は次のとおり。

⁶ 汚職・賄賂等の調査・取締りを、行政機関・立法機関から独立して行う。

図表 2－9 特別行政区の主な政府機関

	機 関 名
香港特別行政区 (3 司 12 局)	政務司、財政司、法務司 財經事務及庫務局 公務員事務局 民政事務局 運輸住宅局 發展局 保安局 政制內地事務局 教育局 商務經濟發展局 食物衛生局 勞工福利局 環境局 その他 各処各署 等
マカオ特別行政区 (5 司)	行政法務司、經濟財政司、保安司 社会文化司、運輸工務司 その他 各局各署各処 等

(イ) 職権

特別行政区政府の主な職権は次のとおり。

- ・ 政策を制定し、執行すること
- ・ 行政事務を管理すること
- ・ 中央政府から権限を授与された対外事務を処理すること
- ・ 財政予算及び決算を編成し、提出すること

(2) 特別行政区の立法機関

ア 立法会

立法会は、特別行政区の立法機関である。

(ア) 定数、代表選出方法、任期

香港・マカオにおける立法会の選挙は、中国返還後これまで7回ずつ実施されている。定数や代表選出方法は選挙毎に変更が見られ、次のとおりである。

図表 2-10 特別行政区の立法会選挙

		香港特別行政区	マカオ特別行政区
a 定数		(第 1 期) 60名 (第 2 期) 60名 (第 3 期) 60名 (第 4 期) 60名 (第 5 期) 70名 (第 6 期) 70名	(第 1 期) 23名 (第 2 期) 27名 (第 3 期) 29名 (第 4 期) 29名 (第 5 期) 33名 (第 6 期) 33名
b 選出方法	第 1 期	(1997年 7 月 1 日～2000年 9 月 30 日) 選挙区直接選挙20名 選挙委員会選出10名 職能別団体選出30名	(1999年12月20日～2001年10月15日) 直接選挙 8 名 間接選挙 8 名 行政長官任命 7 名
	第 2 期	(2000年10月 1 日～2004年 9 月 30 日) 選挙区直接選挙24名 選挙委員会選出 6 名 職能別団体選出30名	(2001年10月16日～2005年10月15日) 直接選挙10名 間接選挙10名 行政長官任命 7 名
	第 3 期	(2004年10月 1 日～2008年 9 月 30 日) 選挙区直接選挙30名 職能別団体選出30名	(2005年10月16日～2009年10月15日) 直接選挙12名 間接選挙10名 行政長官任命 7 名
	第 4 期	(2008年10月 1 日～2012年 9 月 30 日) 選挙区直接選挙30名 職能別団体選出30名	(2005年10月16日～2013年10月15日) 直接選挙12名 間接選挙10名 行政長官任命 7 名
	第 5 期	(2012年10月 1 日～2016年 9 月 30 日) 選挙区直接選挙35名 職能別団体選出35名	(2013年10月16日～2017年10月15日) 直接選挙14名 間接選挙12名 行政長官任命 7 名
	第 6 期	(2016年10月 1 日～2020年 9 月 30 日) 選挙区直接選挙35名 職能別団体選出35名	(2017年10月16日～2021年10月15日) 直接選挙14名 間接選挙12名 行政長官任命 7 名
	第 7 期	(2022年 1 月 1 日～2025年12月31日) 選挙区直接選挙20名 選挙委員会選出40名 職能別団体選出30名	(2021年10月16日～2025年10月15日) 直接選挙14名 間接選挙12名 行政長官任命 7 名
c 任期		4 年 (第 1 期のみ 2 年)	4 年 (第 1 期は返還前の体制を継続)

(イ) 開催

立法会は、全議員の過半数の出席をもって開催することができ、立法会主席の主宰により行なわれる。立法会の議事規則は、立法会自ら制定する。

(ウ) 職務・権限

立法会の主な職権は次のとおり（基本法第73条）。

- a 法律を制定、改廃すること
- b 財政予算を審査し、承認すること
- c 行政長官の施政報告を聴取し、審議すること
- d 行政活動に質疑すること
- e 公共の利益に関する問題を審議すること
- f 終審法院裁判官を任免すること
- g 住民の請願を受け、処理すること
- h 徴税及び公共支出を承認すること
- i 立法会全議員の4分の1が共同で動議を出し、行政長官に重大な法律違反又は汚職行為があるのにもかかわらず辞職しないと指摘したときは、立法会が調査を進めることを可決した後に、立法会は、終審法院の首席裁判官に独立した調査委員会を設置させ、かつ、自らその主席に任ずるよう委託すること
- j 前各号の職権を行使する際に、必要のあるときは、関係者を召喚して証言を求め、証拠を提出させること

マカオ特別行政区の場合も同様となるが、終審法院裁判官及び高等法院首席裁判官の任免に係る承認については、職権を行使することはできない。

(エ) 議決

香港特別行政区では、法案の議決は、会議出席議員の過半数の賛成をもって採択される。マカオ特別行政区では、法定議員の過半数の賛成をもって採択される。

イ 立法会主席

立法会主席は、立法会議員の互選により選出される。立法会主席の主な職権は、次のとおり。

- (ア) 立法会を主宰すること
- (イ) 会議日程を決定すること
- (ウ) 立法会の開会日時を決定すること
- (エ) 休会期間中、特別会議を開催すること

(3) 行政機関と立法機関の関係

上記のほか次の点において相互に関わりを持っている。

- ・立法会の可決した法案を、行政長官が特別行政区の全体の利益に適合しないと認め立法会に差し戻した後、再度立法会が可決した場合には、行政長官はそれに署名し交付するか、立法会を解散することができる。
- ・予算案その他の重要法案を否決したときは、行政長官は立法会を解散することができる。
- ・立法会を2回解散した後、新たに選出された立法会が係争の原案を再度可決したときは、行政長官は辞職しなければならない。
- ・香港特別行政区の場合、立法会全議員の4分の1が、マカオ特別行政区の場合、全議員の3分の1が、共同で動議を出し、立法会は行政長官の重大な法律違反、汚職行為について指摘し、調査委員会を設置することができる。調査委員会が当該指摘内容を証明するに足る証拠があると認めたときは、立法会は全議員の3分の2以上の多数で、行政長官の弾劾案を提出し、中央人民政府の決定を求めることができる。

なお、行政長官が立法会を解散できるのは、1任期中1回のみである。

2 中央政府との関係

特別行政区と中央政府の主な関係は次のとおり。

- ・ 特別行政区基本法は、全人代の議決を経て制定される。
- ・ 特別行政区行政長官は、中央政府により任命される。
- ・ 中央政府は、行政長官を解任することができる（マカオのみ）。
- ・ 外交や国防に関することは中央人民政府が管轄する。中国外交部特派員公署を設置し、人民解放軍を駐留する⁷。

経済面から見た香港・マカオ

香港は、経済面での規制が少なく、自由度の高い資本主義体制が維持されている。香港特別行政区基本法では、香港特別行政区は「自由港としての地位を保持し、法律に別段の定めのあるものを除き、関税を徴収しない」（第114条）、「自由貿易政策を実行し、貨物、無形財産及び資本の移動の自由を保障する」（第115条）旨明記されており、ほとんどの品目は無関税となっている。

日本との関係を見ると、観光分野では、2019年の訪日香港人は約229万人で、中国、韓国、台湾に次いで第4位。香港の人口が2019年時点で約750万人であることを踏まえると、非常に高い数字である。

所得水準が高く、日本製品への好感が強いこともあり、日本の自治体にとって地域特産品の販路拡大先としても期待が高い。居住人口は少なくとも、香港を訪れる外国人は年間5,000万人以上おり、市場は見かけよりも遥かに大きい。

マカオにおいても、資本主義の経済体制がとられており、香港と比べると面積・人口は小さいものの、広東省や香港と一体の圏域として、GDPの5割を占めるカジノ産業を中心に飛躍的な経済成長を続けてきた。2013年のカジノ産業の売上は約451億米ドルとなり、ラスベガスの約7倍の規模にまで成長した。

しかし、2014年に利用客の大半を占める中国本土で反腐敗運動や儉約令が厳しく進められた結果、カジノ産業は急速に落ち込み、2015年の売上は、2013年比で3分の2以下まで減少した。そのため、これまでの富裕層をターゲットにしたカジノ運営から、「観光とレジャーの世界的な拠点」となるべく、ホテル客室数の増加、統合型リゾート化、インフラ整備といった色々な改革が行われている。

香港・マカオ両行政区にとって、中国本土は極めて重要な貿易相手先である。2004年からは、香港と中国本土、マカオと中国本土との間で、それぞれ経済緊密化協定（CEPA、FTAに相当）が締結され、2016年にはサービス貿易のほぼ全ての分野について自由化措置が実施されるなど、経済一体化の取組が進められている。

⁷ マカオ特別行政区基本法には、人民解放軍の駐留に関する明文規定はないが、1999年全人代常務委員会において成立した駐軍法を根拠に、マカオにも人民解放軍が駐留している。

第4節 公務員制度

中国では、地方政府が中央政府の下級組織と位置付けられているため、地方政府に勤務する公務員も国家公務員である。

2006年1月に施行された「中華人民共和国公務員法（以下「公務員法」という。）」では、公務員を「法により公職を履行し、国の行政編制に組み入れ、国の財政が賃金・福利を負担する業務人員」と定義されており（公務員法第2条）、行政機関に勤務する職員のほか、中国共産党、人民代表大会、人民政治協商会議、監察機関、司法機関、檢察機関、民主党派に勤務する中央及び地方の職員も公務員に含まれる⁸。

1 条件、義務及び権利

公務員になるための条件は次のとおり（公務員法第13条）。

- ・ 中華人民共和国国籍を有すること
- ・ 18歳以上であること
- ・ 憲法を擁護し、中国共産党の指導及び社会主義制度を擁護すること・良好な政治資質及び道德品行を有すること
- ・ 正常に職責を履行できる身体的条件及び心理資質を有すること
- ・ 職位上の要求に適合する文化程度及び業務能力を有すること
- ・ 法律の定めるその他の条件

また、公務員法では、公務員の義務と権利として、次の事項が定められている。

公務員の義務（公務員法第14条）	公務員の権利（公務員法第15条）
①憲法及び法律の模範的遵守及び中国共産党の指導を自覺的に受けること ②国家に忠実で、国の安全、榮譽及び利益を維持・保護すること ③誠心誠意人民のため奉仕し、人民の監督を受けること ④職務に忠実で、勤勉に職責を尽くし、上級組織が法により行った決定及び命令に服従し、執行すること 所定の権限及び手続に従い職責を誠実に履行し、業務効率向上に努力する ⑤国家秘密及び業務秘密の保持 ⑥社会主義の核心となす考え方の実践を先導し、法治を堅持し、規律を遵守し、職業道德を遵守し、社会公德及び家庭美德を模範的に遵守すること ⑦公正・廉潔、公平・誠実 ⑧法律の定めるその他の義務	①職責履行のために有すべき業務条件の取得 ②法定事由や法定手続によることなく、職務解除、降職、免職又は処分されないこと ③賃金報酬、福利及び保険待遇の享受 ④研修への参加 ⑤業務及び指導者に対する批判及び建議の提出 ⑥不服申立て及び告訴の提出 ⑦退職の申請 ⑧法律の定めるその他の権利

⁸ 公務員法に定義される公務員には、国が運営する学校、病院、水道、交通、試験研究機関等の公共事業単位の職員は含まれない。但し、これらの職員は、承認を経て公務員法を参照して管理を行うこととされている（公務員法第112条）。

2 採用

非指導職務を担う公務員の採用に当たっては、公開試験により平等な競争が実施され、厳格な考査により優良者を選択する（公務員法第23条）。

また、中央機関及びその直属機構の公務員の採用は、中央の公務員主管部門が、地方各級機関は、省級の公務員主管部門が責任を負う（公務員法第24条）。

（1）公告

公務員を採用する場合には、試験募集の公告が發布され、募集する職位、人数、資格条件、申請資料及びその他応募に必要な事項を明記しなければならない（公務員法第28条）。

（2）応募及び資格審査

募集・採用機関は、募集資格条件に基づいて、応募申請を審査する（公務員法第29条）。

なお、公務員試験への応募資格は、前述の公務員になるための条件を満たしているほか、省級以上の公務員主管部門が定める、担当予定職位に要求される資格条件を備えていなければならない（公務員法第25条）。

（3）試験

採用試験は、筆記試験と面接試験の2つに分かれている。試験内容は、公務員が具備すべき基本能力及び職位類別に基づき、定められる（公務員法第30条）。

（4）任用審査

募集・採用機関は、試験成績に基づき、考察候補者を確定し、それらの者について試験応募資格の再審査、考察及び身体検査を行う（公務員法第31条）。

（5）任用

募集・採用機関は、試験の成績、考察及び身体検査の結果に基づき、採用予定人員の名簿を提出し、これを公示する（公務員法第32条）。

公示期間が満了すると、中央級の募集・採用機関は、採用予定人員の名簿を中央公務員主管部門（地方各級の募集・採用機関は、省・直轄市・地級市の公務員主管部門）に報告し、審査・承認を受ける（公務員法第32条）。

新規に採用された公務員の試用期間は1年とされ、試用期間が満了し適格である場合は正式に採用され、適格でない場合は採用が取り消される（公務員法第34条）。

3 考査

公務員の考査については、管理権限に従い、公務員の徳、能力、勤勉性、業績及び廉潔性を全面的に考査し、政治資質及び業務実績を重点的に考査しなければならない（公務員法第35条）。

平時考査、専門項目考査及び定期考査等の方式に分ける。定期考査については、平時考査及び専門項目考査を基礎とする（公務員法第36条）。

定期考査の結果については、優秀、職務適任、基本的職務適任及び職務不適任という4つの等級に分ける。書面により公務員本人に通知しなければならない（公務員法第38条）。

4 処遇

公務員法では、公務員の給与制度、福利制度、保険制度等について、それぞれ次のとおり定めている。

（1）給与制度

公務員には、職務に基づく12の職階と、職責、資質、学歴、勤務実績等に基づく15の等級が設けられている。公務員の給与や待遇は、これらを根拠に決定されることとされている（公務員法第79条）。具体的な職階、等級については図表2－11のとおりである。

図表2－11 中国の公務員における職階と級の対応関係

職階	級	中央政府	地方政府			
			省級 (省・直轄市)	地級 (地級市)	県級 (県・県級市)	郷級 (郷・鎮)
1	1	国務院総理				
2	2～4	副総理 国務委員				
3	4～8	部長 委員会主任	省長 直轄市長			
4	6～10	副部長 委員会副主任	副省長 直轄市副市長			
5	8～13	司長	庁長・局長 主任 巡視員	市長		
6	10～15	副司長	副庁長・副局長 副主任 副巡視員	副市長		
7	12～18	処長	処長 調研員	局長 主任	県長 市長	
8	14～20	副処長	副処長 副調研員	副局長 副主任	副県長 副市長	
9	16～22	科長	科長 主任科員	科長	局長	郷長 鎮長

10	18～24	副科長	副科長 副主任科員	副科長	副局長	副郷長 副鎮長
11	15～24	主任科員	主任科員	主任科員	主任科員	主任科員
12	18～27	科員	科員	科員	科員	科員

(注) 上図は、基本図である。

公務員の給与は、基本給与、手当、補助手当、賞与から構成されている。このうち手当には、地域手当、環境不良・辺境地域手当、職務手当、住宅・医療等が存在する（公務員法第80条）。なお、公務員の給与水準は、国民経済の発展と協調し、社会進歩と相応しなければならないとされており、定期的に民間給与との比較調査が行われ、賃金水準の調整根拠となる（公務員法第81条）。

（２）福利制度

公務員は、国の定めにより福利待遇を享受するとされており、福利待遇は、経済社会の発展水準に基づき高められる（公務員法第82条）。

中国の公務員に対する様々な手当や福利待遇は、手厚いといわれており、その種類も多岐にわたる。

（３）保険制度

国は、公務員保険制度により、退職、疾病、労働災害、出産、失業等の状況にある公務員に対して、援助や補償取得を保障している。

また、公務により障害が残った公務員は国の定める障害待遇を、公務により犠牲、死亡又は病死した公務員の親族は国の定める慰問及び優遇を受ける（公務員法第83条）。

（４）退職・辞職

公務員の退職については、次のとおり条件が定められている。

	条 件
強制退職（公務員法第92条）	次のいずれかに該当するとき ・国の定める退職年齢（男性60歳、女性55歳）に達したとき ・職務能力を完全に喪失したとき
依願退職（公務員法第93条）	次のいずれかに該当するとき ・勤務年数が30年に達しているとき ・退職年齢まで5年未満で、勤務年数が20年に達しているとき ・繰り上げて退職することができる、国が定めるその他の事由に該当するとき

公務員の辞職については、次のとおり条件が定められている。

	条 件
公務員が辞職してはいけない場合 (公務員法第86条)	次のいずれかに該当するとき ・国の定める最低勤務年数に達していない場合 ・国家機密にかかわる等の特殊な職に任職し、国の定める秘密離脱期限を満たしていないとき ・重要公務が未完了かつ本人が処理を継続すべきとき ・会計検査・規律検査を受けているとき ・犯罪を疑われ、司法手続が終結していないとき ・法律又は行政法規に定められるその他の事由
公務員が辞職しなければならない場合（公務員法第87条第3項） ※指導的職務を担う公務員に対して適用される。	次のいずれかに該当するとき ・職務上の重大な過失により、重大な損失若しくは劣悪な社会的影響をもたらした場合 ・重大事故に対して指導的責任を負う場合

なお、公務員が退職・辞職した場合には、指導的職務の公務員は離職後3年以内に、その他の公務員は離職後2年以内に、元の職務と直接関連する企業又はその他営利組織で任用されてはならず、元の職務と直接関連する営利活動に従事してはならない（公務員法第107条第1項）。

（５）免職

公務員は、次のいずれかに該当する場合は、これを免職する（公務員法第88条）。

- ・定期考査⁹において、2年連続して職務不適任と判断された場合
- ・現職業務に耐えられず、またその他の配置を受け入れない場合
- ・配属機関の定員調整、廃止・合併又は縮減により業務調整が必要な場合に、本人が合理的配置を拒む場合
- ・公務員の義務や規律を履行・遵守せず、教育による改善が見られず、引き続き職務に当たることが適当ではない場合で、除籍処分が適切ではない場合
- ・連続15日又は1年間累計30日を超える無断欠勤

なお、解雇される公務員は、解雇費を受領し、又は国の関係規定に基づき失業保険を受けることができる（公務員法第90条第2項）。

⁹ 公務員の考査は、平時考査と定期考査に分けられ、定期考査は平時考査を基礎に実施される（公務員法第36条）。定期考査の結果は、優秀、適任、基本適任、不適任の4段階に分けられ、書面をもって本人に通知されることとなっている（公務員法第38条）。

中央八項規定と儉約化

中国の公務員や政治家は様々な手当や待遇に恵まれ、その厚遇ぶりや汚職腐敗については、市民から大きな不満が寄せられてきた。

そんな中、習近平政権は 2012 年 12 月に開催した中央政治局会議にて、綱紀粛正・腐敗撲滅を目的とする「中央八項規定」を打ち出した。

中央八項規定は、①調査研究方法の改善、②会議の簡素化、③文書報告の簡素化、④外国訪問活動の規範化、⑤警備業務の改善、⑥報道の簡素化、⑦文献発表の厳格化、⑧儉約節約の励行の 8 項目からなり、政府や党活動の様々な場面において浪費抑制や腐敗一掃が徹底されることとなった。

具体的には、手当や福利の削減、高級ホテルや高級車の使用禁止、公費での贈答や接待の禁止、会議や出張の簡素化、賭博禁止の徹底などで、これらの規定は決して形式的ではなく厳しく運用され、2015 年には政府高官を含む 3.4 万人の幹部職員が、規定に違反したとして処分を受けた。社会や経済活動にもたらした影響も大きく、贅沢品や高級サービスを扱う業界は軒並み売上げを落としたほか、高級品を志向する中国人の消費マインドにも変化をもたらしている。

こうした反腐敗策・儉約令を背景として、日中地域間の友好交流・経済交流の場面においても、会議・視察の簡素化、海外渡航の厳しい制限など、交流内容に影響が及んでいることに、日本の自治体関係者も留意しておく必要がある。

第5節 地方人民政府における事務

ここまで地方行政を担う地方政府の組織・権限及びそれを実行する公務員の制度を中心に説明してきた。本節では、地方政府において、実際にどのように行政運営がされているのかを把握するために、まず各級地方政府の具体的な組織を概観し、その上で、多くの国において地方政府が大きな役割を担っている義務教育と社会保障の事務の実態を紹介する。

なお、中国では、中央と地方、地方各級政府間の役割分担があいまいであり、特に省級以下の地方政府間の事務配分が極めて弾力的であること、また公表されているデータが少ないこと等の理由から、地方における事務やその役割分担を網羅的に説明することは困難である。以下に紹介するものは、あくまで一例であり、全ての地方に当てはまるものではないことに留意いただきたい。

1 組織の実態

中央政府及び地方政府の組織は、おおよそ次のとおりであり、中央政府の各部門に対応する形で、各級毎に担当部門が設置されており、中央と地方の指導・報告関係の下で、行政運営が行われている。

図表 2－12 中央政府及び地方政府の組織例

中央政府 (国務院)	地方政府			
	省級 (例：山東省)	地級 (例：臨沂市)	県級 (例：莒南県)	郷級 (例：十字路街道)
〈部・委員会〉 外交部 国防部 国家発展・改革 委員会 教育部 科学技術部 工業・情報化部 国家民族事務委員会 公安部 国家安全部 民政部 司法部 財政部 人力資源・社会 保障部 自然資源部 生態環境部 住宅・都市農村 建設部	外事弁公室 発展改革委員会 経済情報化委員会 教育厅 科学技術庁 民族事務委員会 公安厅 国家安全庁 民政庁 司法庁 財政庁 人力資源・社会保 障庁 自然資源庁 生态环境庁 住宅・都市農村建 設庁	外事僑務弁公室 発展改革委員会 経済情報化委員会 教育局 科学技術局 民族宗教事務局 公安局 国家安全局 民政局 司法局 財政局 人力資源・社会 保障局 自然資源和规划局 生态环境局 住宅・都市農村 建設局 規画局 都市管理局	発展改革局 経済貿易情報化局 教育体育局 科学技術局 民族宗教局 公安局 交通警察大隊 民政局 司法局 財政局 人力資源・社会 保障局 自然資源和规划局 生态环境分局 住宅・都市農村 建設局 規画局 都市管理局 住宅保障局	教育委員会 小・中学校 派出所 民生所 司法所 財政所 人力資源・社会保 障所 自然資源所 都市農村建設サー ビス所

[illegible]

(注) 1 上図は基本図である。

2 外事弁公室は、日本の地方公共団体における国際交流担当部署に相当する。中国各地を訪れる外国人の交流・あっせんを主な業務としており、日本の地方公共団体が地方政府関係機関とアポイントメントを取る際の窓口にもなっている。また、日本の地方公共団体で、国際交流に関連した業務に従事したことのあるJET経験者など、日本語対応が可能な職員が在籍していることが多い。

(出所) 中華人民共和國中央人民政府及び各地方政府ホームページ等を参考に作成。

2 事務の具体例

(1) 義務教育

ア 義務教育制度の概要

中国では、小学校6年・中学校3年の9年制義務教育制度がとられている¹⁰。教育課程は、国務院の教育行政部門を担当する教育部が教育内容の基準を定め、その基準に従って各省級の地方政府が地域の実情に合わせて設定する。また、教科書は、以前は全国統一の国定教科書が使用されていたが、1987年以降、教育部の検定の下で、地方政府による発行が認められている。

2006年9月には、義務教育法（1986年制定。以下「教育法」という。）が大幅に改正され、国・親の義務教育を受けさせる義務、子供の義務教育を受ける権利と義務、義務教育無料化の原則、教育の質の向上と機会均等を目指すことが明記された。2008年には、授業料だけでなく、光熱費等の諸経費も無料となり、2010年には全ての地域での義務教育実施を達成している。

2015年4月には、教育法第40条が次のとおり改定された。教科書の価格は、省、自治区、直轄市人民政府価格行政部門が同級の出版行政部門とともに薄利の原則に沿って決定すること。

イ 政府間役割分担と具体的事務

義務教育は、国務院の指導の下、地方人民政府が管理するとされている（教育法第7条）。具体的には、中央（教育部）において、教育の政策目標、基本法規、教育予算、教育内容（カリキュラム等）の策定や地方出先機関への指導等が行われ、地方（教育庁（局））において、「省級人民政府が企画・実施し、県級人民政府が主として管理する（教育法第7条）」という原則の下、教育の実務が行われる。

義務教育に係る経費は、国務院及び各級地方政府が、職責に応じ共同で負担し、省級政府が具体的に決定することとされている（教育法第44条第1項）¹¹。

少数民族児童用学校（クラス）の設置を省級政府が行うこと（教育法第18条）や、寄宿制学校の設置を県級政府が行うこと（教育法第17条）といったように、単独の事業実施主体が法定されているものもあるが、適齢児童の入学（登校）の督促を県級政府及び郷級政府が行うこと（教育法第13条第1項）、居民委員会（村民委員会）がこれに協力すること（教育法第13条第2項）等といったように、地方各級政府等が連携協力して、実施されているものが多い。

地方政府間の役割分担は弾力的なものとなっており、各級地方政府における「典型的な役割分担や事務の流れ」を把握することは困難である。全国的に共通しているのは、省級政府がその地域において大きな権限を持っていること、県級政府が

¹⁰ 都市部では、児童の成長発達に合わせた学年及びカリキュラム編成という考えから、小学校5年、中学校4年という5・4制をとるところもある。

¹¹ 教育関連支出の内訳は、中央政府1,835億元に対し、地方政府3兆2,962億元（2019年）。

事務実施主体として大きな役割を担っていること、近年更にその役割を強化する方向で改革が進められていることである。

経済的に貧しい農村部の地域においては、都市部との就学機会・教育条件の格差是正を目指して、学校施設の整備や子どもの栄養面・衛生面の支援を行うセーフティネット構築など、質の高い教育を提供するための取組が進められている。

（２）社会保障

ア 社会保障制度の概要

改革・開放による社会主義計画経済から社会主義市場経済への移行に伴う国有企業改革等の様々な取組にあわせて、社会保障制度についても社会状況に適応した制度の構築が進められている。

現在、都市部と農村部では異なる社会保障制度が運用されており、そのサービスには格差が生じている。ここでは、都市部の社会保障制度について記載する。

社会保障制度は、社会保険、社会救済、社会福祉、住宅補助、軍人福祉からなる。介護保険制度は、現在存在しない。

社会保険：年金保険・医療保険・失業保険・労災保険・出産育児保険

社会救済：最低生活保障・災害救済・社会共済・浮浪者等救済

社会福祉：児童福祉・老人福祉・障害者福祉

住宅補助：公共住宅積立・経済適用住宅・廉価賃貸住宅

保険料負担は、政府・企業・個人による３者負担方式が採用されており、このうち、企業の負担が大きく、３者の中で最も重要な役割を担っている。

イ 政府間役割分担と具体的事務

中央政府は、国家全体の社会保障業務の基本方針・政策の決定、社会保障制度に係る法律や規則の制定、社会保障事業の発展計画の策定、地方政府の業務に関する監督・監査等を行い、地方政府は、各地の実情にあわせた社会保障事務を行うこととされている¹²。

地方政府間の役割分担では、省級地方政府は、社会保障に係る地方性法規・規則の作成、省内の社会保障業務の指導・監督を行う。県級以上地方政府は、中央政府及び上級地方政府の政策に合致するような社会保障業務の基本方針・政策の決定、社会保障制度に係る法律や規則の制定、社会保障事業の発展計画の策定等を行う。そして、郷級地方政府が、各種申請の窓口業務、申請者に対する事実調査、高齢者・身体障害者への福祉サービス提供等を行う。また、社区はその優れた住民ニー

¹² 社会保障支出の負担割合は、中央政府が約１割、地方政府が約９割となっており、中央財政支出が低く設定されている傾向にある。また、社会保障業務の管理局は、分野毎に異なっており、同一分野でも２～３部局に分散している。

ズ把握力や情報伝達力を活かし、高齢者介護等を中心に大きな役割を果たしている。

大まかに言えば、中央政府が年金制度や医療保険制度等の基本的な制度の枠組みを作り、省級・地級・県級地方政府が大きな裁量権の下、各地域の実態と現状を踏まえて制度や基準を作成し、郷級地方政府が実際の主たる事務実施者となっている。そして、社区がサービス提供において大きな役割を果たしている。