

【SPF China Observer】

党政機構改革と習近平氏の権力強化

はじめに

2018年の習近平率いる中国は、トランプ米大統領が仕掛けた貿易戦争とその後の華為（ファーウェイ）事件がもたらした暗雲の中、近年経験したことのない先行き不安の中で一年を終えようとしている。しかし、振り返ってみると、2018年の習近平政権は、前年(2017年)11月のトランプ訪中という大イベントを成功裏に演出し、順風満帆の一年を歩み始めたはずだった。その象徴が、3月の全国人民代表大会（以下、全人代）での憲法改正による「国家主席の任期撤廃」であろう。これまで設けられてきた「連続2期、計10年」の枠を取り払うことにより、習氏は、現在の任期が切れる2023年3月以降も、国家元首である国家主席ポストに留まることを可能とした。

ところで、憲法改正と習氏個人への権力集中は、決してこれ単独のものとして行われたわけではない。昨年10月の党大会前から周到に準備されてきた「党中央権力のさらなる強化」を目指す一連の措置の一つとして行われたものである。本論考は、今回の「一連の措置」の全体像を示す党と政府の機構改革（以下、党政機構改革）に焦点を当て、習氏が描く強い共産党像——「強い」は習近平率いる中国のキーワード——を浮かび上がらせることを目的とする。

2018年機構改革の二大特徴

機構改革の指導文書「党と国家機構の改革深化に関する方案」（以下、方案）^[1]が発表された翌3月22日、日本の主要紙紙面は、以下のような見出しで飾られた。「中国海警、軍の影響下に 尖閣緊張激化も」（朝日新聞）、「中国海警、軍指揮下に」（産経新聞）、「領海警備を軍事委下に 日本政府内、警戒広がる」（日本経済新聞）、「習氏トップ組織格上げ」（毎日新聞）、「海警、軍直屬部隊に編入」（読売新聞）。回復軌道に乗りつつあった日中関係ではあるが、尖閣諸島をめぐる緊張に特筆すべき緩和の兆しが見られなかった状況に鑑みれば、このような報道振りは十分理解できるものである。しかし、今回の機構改革を中国政治研究の立場から俯瞰すると、やはり矮小化のそしりを免れないだろう。

今回の党政機構改革には、二つの大きな特徴があると筆者は考える。

一つ目の特徴は、党中央権力と指導力の強化を目的とした点だ。方案に見られるように、「党の指揮命令（「領導」）が中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴」であり、「党政軍民学、東西南北中、これらすべてを指揮命令する」のが中国共産党である以上、その権力をより強化し、効果的に行使しようというのは至極当然のことである。

方案で示された党中央の機構改革は極めて詳細で広範囲に及ぶものであるが、それを整理したときに明らかとなる第一のポイントは、「党中央決策議事協調機構」の創設と改編である。党中央決策議事協調機構とは、文字通りに訳すと、「党中央政治局と同常務委員会の指揮命令下で、中央レベルの政策決定を行い、公的事項について協議し、組織間の意見調整を行う機関」となる。一般的には「指導小組」（「領導小組」）や「委員会」^[2]と称され、国務院をはじめとする国家機関に対する党の一元的指導を最高レベルから行うことが期待されている。ただし、党規約にはこの両組織への言及は一切ない。今回の機構改革では、「重大事項のトップダウン設計、全体的アレンジ、全面的協調、一体的推進、実施監督」（「頂層設計、総体布局、統籌協調、整体推進、督促落實」）に責任をもてるよう、組織や機能を見直すことが目指されている。具体的にみると、新設されたのは中央全面依法治国委員会、中央審計（会計審査）委員会及び中央教育工作指導小組の三機関で、日本の官房組織にあたる弁公室（中央教育工作指導小組の場合は秘書組）は、国務院を構成する司法部、審計署、教育部内にそれぞれ設けられることとなった。さらに、中央全面深化改革指導小組、中央ネットセキュリティー・情報化指導小組、中央財經指導小組及び中央外事工作指導小組という既存の四指導小組が、「党と国家事業の全局に及ぶ重大工作に対する党の集中的統一指導を強化し、政策決定と総合的調整機能を強化する」ことを目的に、弁公室を有する委員会に昇格した。因みに、ここで取り上げた7つの委員会或いは指導小組のトップは、公表されていない中央教育工作指導小組を除き、いずれも習近平氏が務めている。

第二のポイントは、政府（国務院）の各部門に与えられていた各種権限を吸収する形での、国家機関に対する党中央の指導強化である。それは、党中央直屬機関中の「御三家」である中央組織部、中央宣伝部及び中央統一戦線工作部への権限集中を通じて目指されている。すなわち、中央組織部は、国家公務員局を編入し、同局を統一管理することとなった（国家公務員局は事実上撤廃）。次に、中央宣伝部は、これまで国家新聞出版広電総局に与えられてきた新聞出版管理と映画管理に関する職責を吸収した^[3]。また、国内外でテレビ・ラジオ放送を行う報道組織として創設される中央広播電視総台を党サイドから管理するとされた。さらに、中央統一戦線工作部は、国家民族事務委員会を統一指導し、国家宗教事務局と国務院僑務弁公室を吸収、統一管理することとなった（同事務局と弁公室は事実上撤廃）

そして、第三が、党中央下の各部署に細分化されていた権限の統一集中による指導力・指導体制強化である。中央直屬機関工作委員会と中央国家機関工作委員会の職責が統合され、中央・国家機関工作委員会が創設された。また、中央外事工作委員会と同弁公室が中央海洋權益維持工作指導小組を、中央政法委員会が中央社会治安綜合治理委員会と同弁公室、中央安定維持工作指導小組と同弁公室をそれぞれ吸収統合した。さらに、中央党史研究室、中央文献研究室及び中央編訳局の三部所が統合され、中央党史・文献研究院が創設された。

二つ目の特徴は大規模性である。

改革開放以降、中国では計4回の党機構改革と計7回の国家機構改革が行われてきたが^{〔4〕}、今回は以下の二点で、これまでに例を見ない大規模なものだ。

第一に、党と国家の機構改革が同時並行的に、しかも、関連性をもたせて行われていることだ。1982年と1993年の改革も党政機構を対象とするものだったが、いずれもスリム化に重点が置かれていた^{〔5〕}。それに対して、今回の機構改革には、国家機関が有していた職責や権限の一部を党機構に移行することで党の指導力を強化するという強い目的意識がある。そのため、党国家間或いはそれぞれのサイドで、統合、新設、撤廃を含む大規模な改編が行われることとなった。国務院構成機関に限定しても、7つの部が新設、6つの部が撤廃され、4つの部（うち一つは審計署）が再編された^{〔6〕}。因みに、自然資源部と生態環境部の新設は習近平氏が力説する「五位一体での全面的小康社会実現」^{〔7〕}の制度面での具現化であり、応急管理部と退役軍人事務部の新設は強力な党指導を担保するための社会的安定確保措置である。さらに、国家国際発展合作署（国務院直属機構）は、習近平外交の目玉である「一帯一路」戦略推進の実務組織として位置付けられているようだ。

第二に、国家機構改革の対象が「広義の国家機関」とされたことである。従来为国家機構改革でいうところの国家とは原則的には国務院という「狭義の国家機関」を意味したが、今回は全人代機構、国務院機構、全国政治協商会議（以下、全国政協）機構、行政処罰執行体制、武装警察部隊の改編（「跨軍地」）^{〔8〕}、大衆組織及び地方機構という広義の国家機関が改革対象となった。我々の感覚では国家機関とはなりえない全国政協や大衆組織といった組織まで機構改革対象となるところが、社会主義中国の大きな特徴である。またそこに、今回の改革を進めるにあたっての習氏の強い意気込みが感じられる。

二つの疑問点

今回の機構改革実施にあたり、党中央は、本論者が使用した資料などを通じ、改革の全体像を示そうとしている。しかし、筆者には、それでも判然としない疑問点が二つある。それはいずれも、唯一絶対の支配政党が国家を指導するというシステム、すなわち、党国家体制に関連するものである。

第一の疑問点は、新設された国家監察委員会の位置づけに関するものだ。そもそも国家監察委員会とは国家機関なのか、それとも党機関なのか。

一般的に、国家監察委員会は国家機関と理解されている。なぜなら、3月の全人代で改正された憲法で、第三章「国家機構」の第七節に「監察委員会」として新たに規定されたからである。さらに、各級「監察機関は人民代表大会が選出し、人民代表大会に責任を負い、監督を受ける」（第3条三項）、「全人代は国家監察委員会主任を選出する」（第62条）とされている。監察法も採択された。憲法や全人代での縛りがある以上、国家監察委員会は紛れもない国家機関である。党サイドの文書である方案でも、「国家監察委員会は全人代が選出し、全人代及び同常務委員会の監督を受ける」となっている。

ところが、方案は一方で、国家監察委員会を「党中央機構」の一部として位置付けた。習近平氏自身、先に開かれた中央政治局集団学習の場で、「国家監察委員会創設を党中央

機構改革方案の第一条としたことの着眼点は、党が統一的に指導し、全面的にカバーし、高い権威で効果的に監督を行うシステムの構築にある」と述べている^[9]。国家監察委員会は、國務院を構成してきた監察部と国家腐敗予防局の全職責の移行と（両組織とも撤廃）、最高人民検察院の関連職責の移行によって創設されるので、これは、國務院の権限を党中央に移すことによって期待される党指導力の強化と解釈できる。ところが、国家監察委員会が中央紀律検査委員会と一体化された組織（「合署弁公」、「一套工作機構、兩個機關名称」とされているのは、国家機関である前者が党中央機関である後者の指導を受けることを意味する。国家監察委員会トップ（主任）の楊曉渡が中央紀律検査委員会副書記を兼ねているのは、両者が指導・被指導関係にあることの証左である。

このように、筆者から見ると、国家監察委員会の位置づけは極めて曖昧なものである。そこで、安倍首相訪中直後に北京を訪れた筆者は、国家監察制度の導入に深く関与してきているある研究者に、こうした疑問をぶつけてみた。以下が、そのエッセンスだ。①本来であれば国家機関であるはずの国家監察委員会の創設を党中央機構改革の一環として扱っているのは、党として「関連事項の最終決定権はどこが握っているのか」をはっきりさせる必要があるからだ。②各級監察委員会の職員の一部は各級紀律検査委員会からの出向者であることから、彼らの所属先は引き続き紀律検査委員会であり、給与も党サイドから支給される。③国家監察委員会ができたことで、全人代の監督対象は「一府（國務院）、一委（国家監察委員会）、二院（最高人民法院と最高人民検察院）」となった。したがって、毎年開催される全人代では國務院、最高人民法院及び最高人民検察院同様、国家監察委員会も活動報告を行うのが筋だが^[10]、現時点ではそのような制度設計はされていない。全人代で活動報告をするということは全人代の監督を受けていることに他ならないため、党サイドから強い反発が出ている。

第二の疑問点は、党中央「指導小組」を同「委員会」に改めることの意味である。

前述の通り、指導小組と委員会はいずれも決策議事協調機構である。また、存在は明らかにされていても、メンバー構成や活動実態の開示が不十分な場合がほとんどという神秘性の強い組織である。しかし、近年の研究により、同様に中央指導小組を名乗っていても、ランクには高低の差があり（例えば、中央政治局の指導を受けるのか、或いは中央委員会の指導を受けるのか）、重大な政策決定に参加できるか否か、党内組織か党と政府にまたがる組織か、常設か臨時かなどの区別があることなどが明らかになってきた^[11]。また、習近平政権下では、今回新設された中央教育工作指導小組を含め、少なからぬ指導小組が設立され、そのトップ（組長）のほとんどに習氏が就任したことが報じられてきた。そして我々は、そのような報道を通じ、これらの指導小組が政治的最高位にあること、習氏が絶大な権限を有していることをより理解することとなった^[12]。

一方、党中央レベルでの委員会^[13]の実態は、指導小組以上に不透明だ。ただ、今回の機構改革の最大の目的が党指導強化にあることから、委員会は指導小組よりも重要な役割を担っているものと考えられる。恐らく、この重要さは「一定数の常勤職員を擁する弁公室を備えた常設組織化」によって具体化されるのだろう。また、委員会弁公室を國務院構成官庁内に置くというアレンジは、党政府間の意見調整を行いやすいというメリットもさることながら、党サイドの意向に従った政策原案を政府サイドに作らせることで党指導が強化できるという点において、より重要である。

おわりに

機構改革が始まって約9か月経ったが、中央レベルでの改革は今年中の作業終了が求められている。

党中央機構改革の進捗状況は、党内活動全般に関する情報公開度がいまだ低いことから、その実態を正確に把握するのは難しい。一方、国家機構改革の中核である国務院の新設部署ではそれぞれがWebサイトを開設するなどしていることから、改革の進捗状況がある程度は理解できる。上述の通り、筆者は応急管理部、退役軍人事務部及び国家国際発展合作署の動向にとりわけ強い関心を有しているが、その動きを追ってみると、それぞれが活発な活動ぶりを伝えてはいるものの^[14]、今後解決すべき問題を抱えていることもうかがえる。

応急管理部は、重大事故や自然災害への対応能力向上を主たる目的として、今回の機構改革では最多の13部門にわたる職責を統合して創設された、「よせあつめ所帯」の代表格である。そこで、サイト上で紹介されている11名からなる指導部の出身省庁を見ると、国家安全監督管理総局5名（部長1、副部長3、党組メンバー1）、公安部（副部長兼党組書記）、地震局（副部長）、水利部（副部長。水利部副部長兼任）、国家食品薬品監督管理総局（部長級副部長）、公安系（党組メンバー）及び中央紀律検査委員会（党組メンバー）各1名となっている^[15]。部内党組織トップではあるが、7名中の1名にすぎない公安部出身副部長は残りの10名を混乱なくまとめあげることができるだろうか。また、編制上、応急管理部の副部長は4名となっているので^[16]、すでに定員オーバーとなっている。

退役軍人事務部長は民政部系（2017年5月まで民政部副部長）、2名の副部長のうちの1名は法務系（2018年3月まで国務院法制弁公室副主任）、残り1名は人民解放軍（中央軍事委員会政治工作部主任補佐兼務）の出身である。同様に、国家国際発展合作署について見ると、署長は国家発展改革委員会、2名の副署長のうちの1名は商務部、もう1名が外交部と、いずれも「一帯一路」戦略を行政面から支える部署の出身者となっている。新たな組織に対し、関連する部署がそれぞれの利益を最大限反映させようとした結果とみなせよう。また、退役軍人事務部にせよ、国家国際発展合作署にせよ、Webサイト上では部署内各セクションの職責が明らかにされていない^[17]。このことは、積極的或いは消極的権限争いにより、中央省庁としての詳細な職務内容が未だ確定していないこと、また、そのために事務作業が未だ効果的に動き始めていないことを物語っているのかもしれない。

過去に繰り返された機構改革同様、今回も総書記自らが陣頭指揮にあたっている。第19回党全国代表大会（以下、19大）に先立つ2017年7月、習近平氏は、自身がトップを務める中央全面深化改革指導小組（今回、中央全面深化改革委員会に昇格）を中心に機構改革検討作業を行うことを指示した。また、19大後に設けられた機構改革関連文書起草グループのトップにも自らが就任した。現在進行しているのは、まさに、習氏の機構改革なのである。

米中摩擦激化のあおりで自らの権力基盤が揺らぐような事態が発生することは、習近平氏としては、是が非でも避けたいところである。このような文脈においても、党と国家を対象とした全面的な機構改革が習氏と党の権力強化につながるのか、大いに注目されるころだ。

《注》

- [1] 「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」『人民日報』2018年3月22日。
なお、特別の注釈がない場合、本論考では、「習近平：關於深化党和国家機構改革決定稿和方案稿的說明」
<http://www.aisixiang.com/data/109407.html>（2018年12月11日最終アクセス）、「中共中央關於深化党和国家機構改革的決定」（『人民日報』2018年3月5日）、「國務院機構改革方案」（『人民日報』2018年3月18日）、「又踏層峰望眼開—《中共中央關於深化党和国家機構改革的決定》和《深化党和国家機構改革方案》誕生記」（『人民日報』2018年3月23日）も併せて利用した。
- [2] 例えば、中央国家安全委員會。ここで言及する委員會は黨組織に属するものなので、國務院を構成する委員會、例えば、国家發展改革委員會などは対象外となる。
- [3] その結果、国家新聞出版広電総局は、国家広播電視総局としてテレビとラジオ行政のみを管轄する部局となった。
- [4] 「改革開放以来歴次党和国家機構改革一覽」 <https://new.qq.com/omn/20180317/20180317A0CVH2.html>、2018年12月4日最終アクセス、「中共中央機構沿革概要」
http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35157_7.html、2018年12月1日最終アクセス。
- [5] 「中央党政機關機構改革第一階段總結和下一階段打算」中共中央組織部弁公庁編『改革開放以来組織工作文件選編 1978-1989』党建読物出版社、2009年、205-211ページ。「關於党政機構改革的方案」中共中央組織部幹部調配局編『幹部管理工作文件選編』党建読物出版社、1995年、101-117ページ。
- [6] 日本貿易振興機構（ジェトロ）北京事務所ビジネス展開支援部・ビジネス展開支援課「中国国家機構改革の最新動向」3ページ <https://www.jetro.go.jp/world/reports/2018/02/ab8b97d662927663.html>、2018年11月28日最終アクセス。
- [7] 中国の特色をもつ社会主義建設のためには「經濟建設、政治建設、文化建設、社会建設、生態文明建設」という5の要素の一体化が必要との考え方。
- [8] 例えば、公安国境警備部隊や同消防部隊の武装警察部隊組織からの分離。なお、本論考冒頭で言及した日本メディアの最大関心事である中央軍事委員會の権限強化（国家海洋局（撤廃）管理下にあった海洋警察組織を党中央と中央軍事委員會の集中統一指導下にある武装警察部隊に隷属させる）も、このカテゴリーに属する。
- [9] 「習近平在中共中央政治局第十一次集体学習時強調,持續深化国家監察体制改革,推進反腐敗工作法治化規範化」（『人民日報』2018年12月15日）。
- [10] 因みに、憲法で全人代への活動報告が義務付けられているのは國務院だけである（第92条）。
- [11] 周望『中国“小組機制”研究』天津人民出版社、2010年。山口信治「領導小組の制度變化—中国の政策決定における半公式制度の機能の重層化」加茂具樹・林載桓編著『現代中国の政治制度時間の政治と共産党支配』慶應義塾大学出版会、2018年、103-129ページ。
- [12] 拙稿「習近平長期政權の始動—党の絶対的指導体制と若干の脆弱性」総合政策研究

所『インテリジェンスレポート』2018年1月号、4-17ページ)。

- [13] これは党中央委員会のことではない。また、今回新設された中央・国家機関工作委員会も、特段の指導権限を持たない「派出機構」とされていることから、対象外である。
- [14] 例えば、「退役軍人事務部成立 107 天、做了哪些工作？」http://www.mva.gov.cn/xinwen/mtbd/201807/t20180731_14593.html、2018年12月17日最終アクセス。
- [15] 「中華人民共和国応急管理部領導消息」http://www.chinasafety.gov.cn/jg/ldxx_yjgl 2018年12月15日最終アクセス。
- [16] 「応急管理部職能配置、内設機構和人員編制規定」
<http://www.hnsxfxh.com/index.php?c=content&a=show&id=17882>、2018年12月15日最終アクセス。
- [17] 退役軍人事務部 HP <http://www.mva.gov.cn>、2018年12月16日最終アクセス、国家国際発展合作署 HP <http://www.cidca.gov.cn/index.htm>、2018年12月17日最終アクセス。