

## 第3章 習近平政権における「党と国家機構改革」 ——党政分離の終焉——

李 昊

### はじめに

2018年の春、全国人民代表大会（全人代）において憲法修正が行われ、国家主席の任期制限が撤廃された。これは2022年の党大会で習近平総書記が留任するための準備とみなされ、大きな注目を浴びた。この全人代会議に合わせて、大規模な「党と国家機構改革」が発表され、中国共産党と国家機構の組織構造面で大きな改革が行われた<sup>1</sup>。細かな変更が多く行われ、依然として過渡的な措置も多く設けられたものの、改革の方向性は明らかに党の存在感を高めるものであった。

機構改革から約3年がたった今日、本稿では、改革の現状について分析したい。2018年の党と国家機構改革は、かつて1987年の第13回党大会の主題となった党政分離の理念を完全に放棄するものであった。しかし、一部の改革は必ずしも明確な成果が上がっているとは言えない現状も見られる。

本稿の構成について簡単に述べる。第1節では、中国の党政関係の基本的な構造を紹介する。第2節では、2018年の党と国家機構改革を概観し、第3節では、その中でも改革の目玉の一つであった党の中央政策決定議事協調機構の改革の現状について分析する。

### 1. 中国における党政関係の基本構造

現代中国政治の基本的な特徴が、中国共産党による領導であることは言うまでもない。すなわち、党と政府の関係においては、党が優越的である。党の支配的な地位について、鄭永年は中国共産党を「組織的皇帝」(organizational emperor)と名づけている<sup>2</sup>。

例えば、各地域・各レベルの政府と並んで党委員会が作られ、党委員会書記が実質的なトップとして行政の首長に対して優越的である<sup>3</sup>。政府などの非党組織の中には党グループ(「党組」)が作られ、実質的な決定権を党グループが掌握するが多い。また、国家機関の幹部人事も党が実質的に管理している。複数の部門にまたがるような政策課題の政治過程においては、党が各部門の責任者を含む議事協調機構を作って調整を行い、また、より大きな規模の「工作会議」を開催して議論する。このような様々なメカニズムによって、中国共産党は自らの優越性を制度的に確保する努力をしている。

ただし、党による領導の実態については、時代ごとに変化も見られる。党の領導が重要であるとしても、それがどのような形を取り、どのように貫徹されるのかについては、必ずしも自明ではなかった。毛沢東時代、特に1957年の反右派闘争以後、文化大革命によって党と国家機構が徹底的に破壊されるまでの間、党と国家が著しく癒着し、「党の代行主義」とも形容される事態が進行した<sup>4</sup>。官僚組織としての党を肥大化させ、至る所で決定者となることで、その存在感を高めた。他方で、文化大革命の後、特に1980年代後半に主流となった考え方は、党の行政への日常的な介入を減らし、党はむしろ大きな方向性を決めることに集中することで、党の領導の強化を図るものであった。これこそが、「党政分離」という趙紫陽主導の政治改革案の中核であった。実際に國務院の部局では党グループが撤廃

されるなど、実行された改革もあったが、政治改革に対する抵抗も根強かった。1989年の六四天安門事件を受けて、中国の政治は急速に保守化し、党の領導を弱める可能性があると考えられた政治改革は棚上げとなり、今日に至るまでほとんど進められなかった。

江沢民政権以後、機構と人員の肥大化を解消する目的で官僚機構の改革は度々行われてきたが、党との関係に大きな変更はなく、党政分離も言及されなくなった。2018年の習近平政権における党と国家機構改革は、ここ30年の構造を大きく変えようとするものであった。

## 2. 2018年の党と国家機構改革

2018年の全人代当時、憲法の修正以外で最も注目されたのは、国家監察委員会の新設であった。この組織は、国家機構として作られ、党の中央規律検査委員会と共同で業務を行うとされた。国家監察委員会の設立に伴って、国務院の監察部及び国家腐敗予防局は廃止となった。

国家機構の組織構造も改革が行われ、統廃合や部門新設も行われた。注目に値するのは、多くの国家機構が党機関に事実上吸収されたことである。例えば、国家行政学院は事実上中央党校に統合され、党の直属事業単位として「一つの機構、二つの看板」となった。他には、国務院の国家公務員局や、ニュース、出版、ラジオ、テレビを司る国家新聞出版広電総局、国家宗教事務局、国務院僑務弁公室など、組織部門、宣伝部門、統一戦線工作部門、政法部門に関わる機構の統廃合が行われた。いずれも、国家機構の組織を看板だけ残すというもので、しかもそれを対外的に大々的に発表している。従来も「一つの機構、二つの看板」という形式をとる組織は多く存在したが<sup>5</sup>、今回の改革ではそれが一段と拡大した。

党の組織においても改革が行われた。党中央政策決定議事協調機構と呼ばれるいくつかの重要な領導小組（中央全面改革深化領導小組、中央インターネット安全情報化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組）は、委員会に改組された。従来の領導小組は、あくまでも非公式的かつアドホックな協調機構という建前で設置され、必要に応じて、関係する部門担当者や幹部が参加するという形を取っていた。それが常設の正式な機構に改組された。これらは「格上げ」と説明された<sup>6</sup>。一見すると党内部の組織構造の調整であるように思える。しかし、それまでの領導小組が、政府の関連部門責任者による調整のためのプラットフォームとして、党の領導的地位を支える存在であったことを考慮すると、委員会への格上げは、一層党の領導を強化する方策として打ち出されたものと理解できる。本稿の次の節では、この委員会に着目して、その現状を分析する。

2018年の一連の党と国家機構改革は大規模であり、全ての項目をここで紹介することは困難である。よって、上でごく簡単に整理したものにとどめておく。

この改革について、あるいは習近平政権それ自体の特徴を表すのは、「党政軍民学、東西南北中、党は全てを領導する」というスローガンである。党の領導は元より言われてきたが、「党政軍民学」と「東西南北中」を頭につけることで、「全て」をより強調する形となった。党と国家機構改革の方案の中ではもちろん、習近平は様々な場面でこのスローガンに言及し、党の領導を強化することを要求している。このスローガンは、必ずしも習近平政権になって現れたものではない。文化大革命期から華国鋒政権期にかけて用いられていたが、1980年代以降はほとんど見られなくなっていた。それが2016年以降、頻繁に登場す

るようになった<sup>7</sup>。このことをもって直ちに習近平が毛沢東時代に逆戻りしようとしていると断言はできないものの、習近平が江沢民や胡錦濤の政権に比べて、毛沢東時代に使われたスローガンや概念に抵抗感をもっていないことを表す一例である。今回の党と国家機構改革は、毛沢東時代後半の極端な「党の代行主義」とまではいかないものの、党の存在感を名実ともに一層拡大しようとしたものであると言える。1987年の第13回党大会の主題ともなった党政分離の方向性との完全決別である。

### 3. 党領導小組から委員会へ

上でも言及した党中央政策決定議事協調機構としての4つの領導小組の常設の委員会への改組は、2018年の党と国家機構改革の重点の一つであった。4つの新たな委員会は、関係領域の重要な業務の「頂層設計、総体布局、統籌協調、整体推進、督促落實」（トップレベルデザイン、総体的な配置、統一的な計画と調整、全体的な推進、実行の促進）を担うとされた。

これらの改革は、改革方案に大々的に盛り込まれ、「格上げ」と説明されたが、その活動の状況には差異が見られる。委員会の開催情報は、習近平の活動報道として新華社に報道されたり、『人民日報』に掲載されたりするが、その報道状況はまちまちである。以下で4つの委員会それぞれの開催状況について、簡単に整理してみる。

まず、中央全面改革深化委員会である。前身の中央全面改革深化領導小組は2013年の18期三中全会で設置が決定され、2014年1月に発足した。これは習近平政権の肝煎りであり、習近平自身が組長となった「トップレベルデザイン」の代名詞のような組織である<sup>8</sup>。中央全面改革深化領導小組は活発な活動が報じられてきた<sup>9</sup>。2018年以降、新たな中央全面改革深化委員会も活発に活動し、2021年2月19日には、発足以来第18回の会議を開催した。18回の会議はいずれもある程度詳細な議論の内容も報じられている。このように、中央全面改革深化委員会に関しては、比較的の情報量が多く、活動も活発であるが、これはその前身から継続している現象と言える。

中央財經委員会についても、基本的に同様である。前身の中央財經領導小組は第18期指導部において、合計16回の会議を開催しており、報じられている<sup>10</sup>。2018年に委員会に改組されてからは、2020年9月9日までに8回の会議を開催している。このうち、第7回は長らく報道されておらず、詳細が不明だったが、党機関誌の『求是』に会議における習近平の講話が掲載された<sup>11</sup>。

これらとは対照的に、他の委員会の活動はほとんど見えてこない。外交関係者が最も関心を寄せる中央外事工作委員会は、2018年の改組後の5月15日に第1回会議を開催して以降、一度も会議の開催が報じられていない。事務局である中央外事工作委員会弁公室の主任である楊潔篪は、政治局委員以外に兼任職がなく、外国要人と会談する際にも、同弁公室主任の肩書を用いているにもかかわらず、その活動の様子が全く不明な状態である<sup>12</sup>。ただし、地方の外事工作委員会は継続的に会議を開催している。2021年2月末時点では、多くの地方で2、3回だが、第6回まで開催された地方もある。

中央インターネット安全情報化委員会に至っては、開催報道がほとんどない。地方発の情報を確認すると、2020年3月までに第3回会議を開催しているらしい<sup>13</sup>。おそらく、2018年以降、毎年3月頃に開催していると推測できる。

中央外事工作委員会と中央インターネット安全情報化委員会に関して、その前身の領導小組もほとんど活動の実態がわからなかったが、委員会への改組によっても、その状況に変化はなかった。

これまで見たように、領導小組から委員会への「格上げ」によって生じた変化は、今のところほとんど見られない。開催頻度や情報公開程度も、委員会ごとに差異はあるものの、それぞれ改組以前とほとんど変わらない。このような状況をどのように理解すべきかについては、検討の余地がある。当初よりこのような想定で機構の改革を行ったのか、それとももっと委員会を活用するはずだったのが、必ずしも思った通りにはなっていないのかは不明である。いずれにしても、委員会という枠組について、将来的に活発化する余地が存在することは否定できないが、現時点では当初の注目に比べて、その効果は現れていない。

### おわりに

本稿では、2018年の党と国家機構改革に着目し、党政関係の視点から、その現状について分析した。中国政治の最大の特徴が中国共産党の領導であることはよく知られている。習近平は「党政軍民学、東西南北中、党は全てを領導する」というスローガンを繰り返し用いて、党の領導を強調しており、2018年の改革は、それを反映して、党の優越性を一層強化しようとするものだった。

かつて、趙紫陽総書記のイニシアティブのもと、党と政府の業務を分ける党政分離が進められようとしたこともあった。しかし、2018年の改革は、國務院のいくつかの部局が事実上党の組織に吸収されたことなどからも明らかなように、党政分離の方向性と完全に決別し、むしろ党と政府の癒着を進めるものであった。

2018年の党と国家機構改革の一つの目玉であった、党中央政策決定議事協調機構たる4つの領導小組の委員会への改組は実行されたものの、2021年3月現在、その効果が現れているとは言い難い。内部の政治過程は情報不足のため、はっきりしないものの、新華社をはじめとするメディア報道からは、これらの組織の活動に変化がほとんど見られない。

本稿は、習近平政権における党政関係に関する研究の中間報告である。今後の研究では、本稿でも取り上げた党中央政策決定議事協調機構としての委員会に関する分析を深めるほか、政府組織における党組織の活動、党組織に吸収された国家機関の実際の変化などについての分析を進める。

### — 注 —

- 1 「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」新華網、2018年3月21日 <[http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c\\_1122570517.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm)> (2021年3月3日アクセス)。
- 2 Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction, and Transformation*, London and New York: Routledge, 2010.
- 3 例えば、上海市には上海市政府と並んで、上海市党委員会があり、行政のトップである上海市長は党委員会の副書記を務める。
- 4 毛里和子「毛沢東時代の中国政治」、毛里和子編『毛沢東時代の中国』日本国際問題研究所、1990年、1-33頁。
- 5 例えば、党の中央台湾工作弁公室と國務院台湾事務弁公室が典型例である。

- 6 鄭言之「“小組”變“委員會”、既是昇格、更是昇華！」人民網、2018年3月29日<<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0409/c363824-29915089.html>> (2021年3月3日アクセス)。
- 7 例えば、『人民日報』のデータベースで「党政軍民学、東西南北中、党是領導一切的」を検索すると、2021年3月3日時点で217件がヒットし、そのうち、1977年が1件、1978年が1件、それ以外は全て2016年以降である。なお、2015年2月の会議において習近平が講話で同様の表現を用いたようだが、2015年当時の関連記事や報道にこの表現は登場しない。習近平「中国共产党領導是中国特色社会主義最本質的特征」求是網、2020年7月15日<[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-07/15/c\\_1126234524.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-07/15/c_1126234524.htm)> (2021年3月3日アクセス)。
- 8 中央全面改革深化領導小組については、佐々木智弘「中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ」『中国の国内情勢と対外政策』日本國際問題研究所、2017年、21-28頁<[http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28\\_China/02-sasaki.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_China/02-sasaki.pdf)> (2021年3月3日アクセス)を参照。
- 9 第18期指導部では、合計38回、第19期指導部では委員会に改組される前に1回の会議を開催している。中国機構編制網<<http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/sgzhy/>> (2021年3月3日アクセス)を参照。
- 10 「揭秘！中央財經領導小組是如何開会的？」新浪財經、2018年3月31日<<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-03-31/doc-ifysumeh1723157.shtml>> (2021年3月3日アクセス)。
- 11 習近平「国家中長期經濟社会發展戰略若干重大問題」求是網、2020年10月31日<[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c\\_1126680390.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm)> (2021年3月3日アクセス)。
- 12 なお、他の委員会の弁公室主任はそれぞれ党や国家機関の兼任職を有している。中央全面改革深化委員会弁公室は党の中央政策研究室と「一つの機構、二つの看板」であり、江金権が双方の主任を兼任している。中央財經委員会弁公室主任の劉鶴は國務院副總理を兼任している。中央インターネット安全情報化委員会弁公室は国家インターネット情報弁公室と「一つの機構、二つの看板」であり、両方の主任を務める庄榮文は中央宣傳部副部長でもある。
- 13 「雲南省委網信弁召開室務会 伝達學習中央網信委第三次會議精神」中国網信網、2020年3月25日<[http://www.cac.gov.cn/2020-03/25/c\\_1586681686624361.htm](http://www.cac.gov.cn/2020-03/25/c_1586681686624361.htm)> (2021年3月3日アクセス)。

