

機構再編にみる習近平政権の統治構想

小嶋 華津子*¹

要 約

本稿は、統治機構改革の分析を通じて、習近平政権の統治構想を解釈し、その課題を考察するものである。習政権は、法治の徹底、徴税・金融などの国策領域における中央の権限強化、官僚機構の粗放性の克服を通じて強い国家を建設し、同時に肥大化した官僚機構を縮減し、市場経済化に適した統治体制を構築しようとしている。また、痛みをともなう改革が引き起こしかねない政権内の不和、それに乗じた内外からの体制転覆を抑止するべく、宣伝、公安、軍の要職に習の腹心を配置し、強権的統治を実施している。このように、習政権の政治運営は一面で目的合理性と実行力の高さを示すが、リスクもある。強権的統治下で自由な政策論議や専門的知識の活用に支障が生ずるリスク、機構改革がもたらす党・政府組織内の混乱や人事の難題化、習近平の後継の不在がもたらすリスクに対応できるか否かが、統治改革の成否に関わる論点となるだろう。

キーワード：機構改革、習近平

JEL Classification：Z (Other Special Topics)

I. はじめに 習近平政権の施政と統治機構改革

2012年秋に習近平政権が発足してから12年が経過しようとしている。習政権の施政については、個人崇拜をともなう習の権威化、法と規律を用いた党中央の強権的統治、思想・言論統制の強化などを以て、党政分離、分権化、自由化などを市場経済化の要件とみなす立場からは、「毛沢東時代への回帰」ないしは「改革開放からの逆行」などと評されてきた。

確かに、上記の傾向は、習政権の統治に顕著に見られる。例えば、習個人の権威化¹⁾、総

書記である習に「党中央の核心」という称号を賦与し、「習近平新時代の中国の特色ある社会主義思想」を党規約及び憲法に明記し、習の講話や思想を学習するキャンペーンを展開し、義務教育課程に習近平思想の学習を組み入れたことなどに象徴される。それにより習は、党中央政治局常務委員の中でも突出した権威を有するようになった。習の権威が一定程度確立するや、2018年3月の第13期全国人民代表大会第一回会議では、憲法改正によって国家主席の任期を

* 1 慶應義塾大学法学部教授

1) 小嶋 (2019)

撤廃し、習による長期政権への道を切り開いた。また、この間、軍や公安部門、紀律検査委員会、宣伝部門などの要職を習の腹心で固めた。習政権が3期目に至るや、党中央委員会政治局及びその常務委員、そしてその事務局にあたる中央書記処の構成員は、軒並み習のかつての部下たちなど、いわゆる「習近平人脈」と括られる者たちによって独占されることとなった²⁾。習の独裁を可能にする環境は着々と整えられてきたと言える。

法と規律を用いた党中央の強権的統治も、習政権の統治の際立った特徴である³⁾。習政権は、2014年10月の中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議を、中央委員会全体会議としてはじめて「法治」を主要なアジェンダとして開催し、法の制定や改正を矢継ぎ早に進めた。また、党の紀律検査委員会の権限を強化し、「中国共産党巡視工作条例」（2015年8月施行、2017年7月改正）により、党・政府各機関、大学、企業、メディアなどに対する紀律検査委員会・監察委員会による巡視・巡察制度を整備し、党・政府および主たる事業体の幹部たちによる汚職やその他の規律違反・違法行為に対し、大規模かつ徹底的な取り締まりを断行した。さらに、法の執行を中央から基層社会にまで徹底させるため、「中国共産党政法工作条例」（2019年1月施行）によって、県レベル以上の全ての地方党委員会に政法委員会を設置し、郷鎮・街道レベルの全ての党組織に政法委員を配置することを定め、各行政レベルの政法委員会が、所管のレベルに設置された社会治安総合治理センター

を統括する体系を整備した。

思想・言論統制も明らかに厳格化された⁴⁾。習政権が発足まもなく「現在のイデオロギー領域の状況に関する通達」（2013年5月）を發布し、①「西側」の憲政民主、②「普遍的価値」、③公民社会、④新自由主義、⑤「メディアの自由」など「西側」のメディア観、⑥歴史的「虚無主義」の宣揚、⑦改革開放への疑念を「危険な思潮」として列挙し、言論封殺を行ったことは世界を震撼させた。事実、上記の巡視・巡察制度を通じて、党中央は、大学や研究機関による研究・教育活動についても、党の公式見解に符合しない言論を弾圧した。また、宗教の中国化を推し進め、「中華人民共和国境外非政府組織境内活動管理法」（2017年1月施行）により、海外と繋がりのあるNGOに対する管理を強化した。

他方、直近の中国共産党中央委員会全体会議（中国共産党第20期中央委員会第3回全体会議、2024年7月）で採択された決定「改革をいっそう全面的に深化させ、中国式現代化を推進することに関する中共中央の決定」では、「改革」を推し進める党中央の方針が強調された⁵⁾。また、会議の開催に際しては、国営新華社通信が「改革家習近平」と題する特別記事を発表し、習近平を鄧小平以来の卓越した改革家であると称賛した⁶⁾。

中国内外で、習近平および習政権について相反する評価がまったく噛み合わないまま展開されている背景には、米中間の対抗を軸に広がりを見せている言論戦の影響があるだろう。対して

2) 第20期政治局常務委員は、習近平（総書記、中央軍事委員会主席）、李強（國務院総理）、趙樂際（全国人民代表大会常務委員会委員長）、王滬寧（中国人民政治協商会議全国委員会主席）、蔡奇（中央書記処常務書記）、丁薛祥（國務院副総理）、李希（中央紀律検査委員会書記）である。第20期中央書記処の構成員は、蔡奇（中央政治局常務委員）を筆頭に、石泰峰（中央統一戦線工作部部长）、李幹傑（中央組織部部长）、李書磊（中央宣伝部部长）、陳文清（中央政法委員会書記）、劉金国（中央規律検査委員会副書記・国家監察委員会主任 前公安部常務副部长）、王小洪（國務委員兼公安部部長）となっている。

3) 小嶋（2015）

4) 小嶋（2020）

5) 「決定」の全文は、「中共中央關於進一步全面深化改革推進中国式現代化的決定」（<https://www.12371.cn/2024/07/21/ART11721551217863166.shtml>）。

6) 同記事は、発布後7月17日になって取り下げられた。取り下げの理由は不明である。

本稿では、双方の政治的主張とは一線を画し、習政権が発足以来進めてきた統治機構改革の内容を整理することによって、習政権の統治構想を導き出し、改革開放の歴史的過程における習近平政権の現在の立ち位置を確認したい。習政権が、どのような統治構想をもち、どのようにそれを達成しようとしているのか。筆者は、時々の政権の統治構想が集約的かつ体系的に具現化された統治機構改革の内容を分析することによって、これらの問いに一つの解釈を提示できると考える。同様に、統治機構改革の実施過

程で直面している課題を丁寧分析することによって、習政権の統治構想が抱える問題も見えてくるのではないかと思う。

以下、第Ⅱ章では、改革開放期の統治機構改革を踏まえ、習政権が実施した2018年、2023年の統治機構改革の経緯を概説する。第Ⅲ章では、習政権期の統治機構改革の特徴を大きく3点に整理して分析する。最後に、これらの整理を踏まえて、習政権がいかなる統治を構想し、その課題がどこにあるのかを論じ、習政権の施政を改革開放史の中に定位する。

Ⅱ. 改革開放期の統治機構改革の概要

本章では、改革開放期の歴代政権による統治機構改革の経緯を概観する。中国において、統治機構の大規模な改革は、改革開放以降9回にわたって実施されてきた。1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年、2023年である。しかし、2013年までの機構改革と習政権が行った2018年以降の機構改革とは、大きく異なる点がある。それは、2013年までの機構改革が、国務院の機構改革に留まっていたのに対し、2018年、2023年の改革は党と国家の機構改革であり、国務院にとどまらず、党組織をも含むより幅広い統治機構を対象に行われたという点にある。

1982年から2013年にかけて実施された機構改革は、計画経済体制下で組織的にも機能的にも肥大化した国務院下の政府行政機構を、市場経済化に適した規模へと縮減し、機能転換をはかるものであった。1982年の国務院機構改革では、国務院総理、副総理、国務委員および秘書長による国務院常務会議制度が打ち立てられたほか、国務院を構成する部・委員会・直属機

関が98から52へと統廃合され、職員の編制定員（国家財政で賃金や福利厚生を賄う正規職員の割り当て数）は4.9万人から3.2万人へと削減された⁷⁾。中央政府のみならず、全国各地、各行政レベルの政府機構についても、人口、面積、経済状況などに基づく人員編制の確定と縮減が断行された。その後の機構改革も同様に、計画経済を担っていた工業经济管理部門の統廃合や機能転換、経済・社会全般に対する直接的管理機能の削減、それに伴う人員編制の縮減を柱に実施された。

これに対し、習政権下で行われた2018年および2023年の統治機構改革は、「党と国家の機構改革」と称され、国務院下の政府行政機構のみならず、党組織や各種事業単位の機構をも対象に、統合的な再編が行われた点に特徴がある。2018年の機構改革の内容は、同年2月末に開かれた中国共産党第19期中央委員会第3回全体会議で採択された「党と国家機構の改革を深化することに関する中共中央の決定」及び「党と国家の機構改革深化方案」に記されてい

7) 趙宇峰 (2020)

る⁸⁾。この決定に基づき、中央及び省レベルの改革は同年末までに、地・市レベル以下の改革については2018年末までに、党中央に内容を報告し、翌2019年3月までに基本的実施を完了するよう求められた。また、2023年の機構

改革の内容は、2023年3月に発布され⁹⁾、中央レベルの改革は同年末までに、地方レベルについては翌2024年末までに実施を完了するよう求められ、現在進行中である。

Ⅲ．習近平政権下の統治機構改革に見られる3つの方向性

2018年および2023年の統治機構改革は、先述のとおり政府組織のみならず党組織をも対象とした統治機構全体の変革を企図したものであった。ではその変革の内容には、どのような方向性が見出せるだろうか。以下、3点に整理して論じたい。

Ⅲ－1．党中央の領導の徹底

第一に挙げるべきは、機構改革の最も重要な目的が、党、とりわけ党中央の領導の徹底にあるという点であろう。中国共産党第19回全国代表大会（2017年10月）において「党政軍民学の各方面、東西南北中の一切を党が領導する」というフレーズが党規約に明記されたことが示すように、党の領導の徹底は既定路線となっており、統治機構改革においても一貫している。この路線に基づき、党中央は2019年8月「中国共産党機構編制工作条例」を発布した。同条例の趣旨は、第一条「機構編制工作に対する党の統一的領導を強化し、党と国家機構の編制工作を規範化し、党が国を治め政治を行うための組織的基礎を強固なものにするため、『中国共産党章程』に基づいて本条例を定める」、第三

条第一項「機構編制工作における党の集中的統一的領導を堅持し、習近平総書記の党中央の核心・全党の核心としての地位を断固として擁護し、党中央の權威と集中的統一的領導を断固として擁護し、民主集中制を堅持し、機構編制工作の各方面・全過程に党の領導を貫徹させ、党の全面的領導を完璧に保証し、一貫して全局を総覽し各方面の制度的手配を協調させ、党中央の方針や政策を効果的に実施する」に明らかである¹⁰⁾。2023年7月3日の第20期中央機構編制委員会第一回会議では習が、機構編制工作においては、党の全面的な領導の強化を機構編制工作の主題主線とし、党の領導の強化に有利であるか否か、党の長期にわたる執政地位の強化に有利であるか否か、進むべき方向を把握し、大局を思慮し、政策を定め、改革を促す党の能力の向上に有利であるか否かを考慮し、党の全面的な領導が各領域各方面各環節にわたって強化されるようにしなければならないと述べた¹¹⁾。また、2024年3月に開催された第14期全国人民代表大会第2回会議は「國務院組織法」を42年ぶりに改正し、國務院が中国共産党の領導を堅持すべきことを明文化した。これらの

8) 党と国家の機構改革方案の全文は、「中共中央國務院印發『党和国家機構改革方案』中華人民共和國中央人民政府ウェブサイト https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm?dzb=true

9) 「中共中央國務院印發『党和国家機構改革方案』」

https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm

10) 「中共中央印發『中国共産党機構編制工作条例』」https://www.gov.cn/zhengce/2019-08/15/content_5421505.htm

11) 「在二十届中央機構編制委員会第一次會議上的講話」

<http://politics.people.com.cn/n1/2023/1215/c1024-40139903.html>

ことが示すように、習政権の統治機構改革は、共産党の絶対的領導に基づく党国体制の強化と制度化を再優先するものとなった。

Ⅲ－１－１．党中央の政策決定機能の強化

党中央の領導を強化し、制度化するために行われた機構改革としてまず挙げるべきは、党中央の政策決定機能の強化であろう。習政権の統治の方向を特徴づけるキーワードに「頂層設計」がある。これは、習総書記を頂点とする党中央指導部が、政策決定から実施に至るまで統一的に差配することを意味する。そして、「頂層設計」を実現するための具体的な機構改革として行われたのが、諸領域の重要政策の実質的決定機関として党中央に従来設置されてきた議事協調機構の「政策決定議事協調機構」としての制度化と拡充である。

表 1 に整理したように、2024 年 3 月現在、党中央には、政策決定議事協調機構として、各

政策領域に委員会が設置されているが、それらの多くは機構改革によって設置されたり、あるいは領導小組から委員会として常設化されたりしたものである。このことは、習政権が統治機構改革を通じて、政策決定議事協調機構を拡充し、党中央の政策決定機能を強化してきたことを示している。

政策決定議事協調機構については、習政権下で、その機能や運用の法制化が進められたことも重要である。2020 年 9 月に公布された「中国共産党中央委員会工作条例」は、次のように定めた。すなわち、中央政策決定議事協調機構は、「党中央の領導の下、重要な業務の頂層設計、統合と協調、総合的推進、実施の督促を担い」、「党中央の政策決定の手順と中央委員会総書記の指示と求めに基づいて会議を開催し、関係領域の重要業務について検討し、決定し、調整を行う。会議の議題は中央委員会総書記によって決定され、党中央政策決定議事協調機構の会議

表 1 主な党中央政策決定議事協調機構（2024 年 3 月現在）

機構名	弁事処（事務所）の所在	
中央財經委員会		2018 年機構改革で領導小組から委員会に
中央外事工作委員会		2018 年機構改革で領導小組から委員会に
中央全面深化改革委員会	中央政策研究室	2014 年領導小組設置、2018 年機構改革で委員会に
中央網絡安全和信息化委員会	* 国家互聯網信息弁公室と同一	2014 年領導小組設置、2018 年機構改革で委員会に
中央国家安全委員会		2014 年設置
中央軍民融合發展委員会		2017 年設置
中央全面依法治国委員会	司法部	2017 年領導小組設置、2018 年機構改革で委員会に
中央審計委員会	審計署	2018 年機構改革で設置
中央教育工作領導小組	* 秘書組は教育部に設置	2018 年機構改革で設置
中央金融委員会	* 中央金融工作委員会弁公室と同一	2023 年機構改革で設置
中央科技委員会	科学技術部	2023 年機構改革で設置

（出所）筆者作成

で審議された事項は、必要に応じて中央政治局常務委員会会議での審議に諮られる」と¹²⁾。会議の議題設定が総書記によりなされるということは、総書記が全政策領域の政策決定を掌握することを意味する。実際に、これらの政策決定議事協調機構のトップの役職には、いずれも習総書記が就任している。これは、各政策領域の議事協調機構のトップを党中央政治局常務委員が分掌していた胡錦濤政権期の体制とは大きく異なる。胡錦濤政権に実質的に機能していた集団指導体制は、習政権になって習の突出した地位が際立つ体制へと変化したと言えるだろう。

Ⅲ－１－２．政府行政機関から党への職務の移管と統合

また、習政権は、政策の実施においても党中央の領導の徹底を図るため、政府行政機関から党への職務の移管と統合を推進してきた。二回の統治機構改革における党－政府間の主な職掌の変更については表2に整理したとおりである。

まず、2018年の機構改革では、主に、組織・人事、情報・メディア、規律検査・法執行・治安、民族・宗教に関わる業務について、政府行政機関から党の職能機関への移管と統合を進めた。組織や人事の管理については、既存の中央直属機関工作委員会と中央国家機関工作委員会を廃止し、党中央の派出機関として設置された新中央国家機関工作委員会に再編した。既存の国家公務員局は対外的看板を残しつつ廃止し、党中央組織部が公務員を統一的に任用・管理するよう改めた。また、幹部養成のための教育機関についても、既存の国家行政学院を、党中央直属事業単位である中共中央党校に統合した。

情報・メディアの領域については、情報データ

の管理を担う国家計算機ネットワーク与信息安全管理中心（国家コンピューターネットワーク及びサイバーセキュリティ管理センター）を、工業和信息化部（工業・情報化部）の管理から中央網絡安全和信息化委員会弁公室（中央サイバーセキュリティ・情報化委員会）の直接管理へと移した¹³⁾。また、国家新聞出版広電総局を廃止し、同局が担っていた新聞出版管理および映画管理の職責を党中央宣伝部へと移管した¹⁴⁾。さらに、中央廣播電視总台を設置し、中央宣伝部の領導下に置いた。なお、既存の中共中央党史研究室、中共中央文献研究室、中共中央編訳局を廃止し、党中央直属事業単位として設置した中央党史和文献研究院（中央党史・文献研究院）に統合した¹⁵⁾。

規律検査については、上述のとおり政権発足当初より、中央紀律検査委員会の権限を強化し、黨員幹部を対象に大規模な汚職取り締まりを断行したが、2018年の機構改革では、新たに国家監察委員会を設置し、その対象をあらゆる公職者へと拡大した。同委員会には、従来監察部、国家預防腐敗局が担っていた職責、最高人民檢察院が担っていた汚職・職務不履行・流職等に関わる職責が移管されたが、同委員会が事務機構を含め中央紀律検査委員会と実質的に同一組織であることに鑑みれば、一連の変更は、すなわち中央紀律検査委員会の職責と権限のさらなる拡大を導いたとみなして良い。また、治安領域については、党中央の複数の組織——中央社会治安綜合治理委員会及びその弁公室、中央維護穩定工作領導小組（中央安定維持工作領導小組）及びその弁公室、中央防范和处理邪教問題領導小組（中央邪教問題防止・處理領導小組）及びその弁公室の職責を、既存の政法委員会に統合した。

12) 「中国共産党中央委員会工作条例」(2020年9月28日中共中央政治局會議審議批准, 2020年9月30日中共中央發布) <http://politics.people.com.cn/n1/2020/1013/c1001-31889182.html>

13) その後、2023年の機構改革によって、国家發展和改革委員会（国家發展改革委員会）の管理下に国家數據局（国家データ局）を設置し、中央網絡安全和信息化委員会弁公室や国家發展和改革委員会が担ってきたデータ基盤システム構築、データ資源の統合・共有化、デジタル中国・デジタル経済・デジタル社会の推進は同局が一元的に統括することとなった。

14) 中央宣伝部は対外的にはそれぞれ国家新聞出版署、国家電影局の看板を掲げて業務を行うこととなった。

15) 中央編訳局の看板は対外的には保留された。

民族・宗教領域については、国家民族事務委員会を、中央統一戦線部の統一的領導の下に置いた。また、国家宗教事務局、國務院僑務弁公室は看板を残しつつ廃止とし、中央統一戦線部に実質的に統合した。

続く2023年の統治機構改革では、主に経済・社会に関わる業務を対象に、政府行政部門から党の職能部門への移管と統合を進めた。具体的には、中央金融委員会の設置にともない、従来國務院金融穩定發展委員会弁公室が担ってきた職能を中央金融委員会弁公室に移管したほか、中央科技委員会の設置にともない、既存の国家科技諮詢委員会と国家科技倫理委員会を、中央科技委員会下の専門家委員会に改めた。

社会政策領域については、党中央に職能機関として中央社会工作部を新設し、従来政府民政部門が担ってきた、基層社会の統治や基層政権

の建設に関する業務、中央国家機関工作委員会や國務院国有資産監督管理委員会党委員会が担ってきた、業界団体・商会、非公有制企業などにおける党組織の建設に関する業務を同部に移管した。また、民衆からの訴状や陳情（中国語：信訪）の受理と処理を統括する国家信訪局を國務院直屬機関に格上げした上で、それを中央社会工作部の統括の下に置いた¹⁶⁾。

そのほか、2023年の機構改革では、香港・マカオ政策を國務院港澳事務弁公室から中央港澳工作弁公室に移管したことも注目される。また、國務院の直屬事業単位である中国社会科学院が代理管理してきた中国地方志指導小組の職責を廃止し、中国地方志指導小組弁公室を中国地方志工作弁公室と改名した上で、その実質的管理を中国社会科学院が中央宣伝思想文化工作領導小組に代わって行うものと定めた点も、地

表2 機構改革と主な職掌の変更

2018年機構改革	2023年機構改革
<ul style="list-style-type: none"> ■ 国家公務員管理業務を国家公務員局から中央組織部に移管 ■ 国家計算機網絡與信息安全中心の管理を工業和信息化部から中央網絡安全和信息化委員会弁公室に移管 ■ 新聞出版管理業務・映画管理業務を国家新聞出版広電總局から中央宣伝部に移管 ■ 少数民族・宗教・華僑に関わる事務を国家民族事務委員会・国家宗教局・國務院僑務弁公室から中央統一戦線工作部に統合 ■ 国家行政学院を中央党校に統合 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國務院金融穩定發展委員会弁公室の職掌を中央金融委員会弁公室に移管 ■ 科学技術發展戰略・計画・政策の決定に関する職掌を中央科技委員会に移管。国家科技諮詢委員会・国家科技倫理委員会を中央科技委員会の下部組織に ■ 基層社会統治・基層政権建設業務を民政部から、業界団体・商会および非公有制企業などの党組織建設を國務院国有資産監督管理委員会から、中央社会工作部に移管。国家信訪局を中央社会工作部の統括下へ ■ 香港・マカオ政策を國務院港澳事務弁公室から中央港澳工作弁公室に移管 ■ データ管理については、中央網絡安全和信息化委員会弁公室の職掌の一部を国家發展改革委員会下に新設する国家数据局に移管

(注) 政府機関を太字で、党機関を波線で示した。

(出所) 筆者作成

16) 習政権の下、2022年2月には、改正「信訪工作条例」が發布された（同年5月より施行）。旧条例が國務院により制定・發布された行政法規であり、各級政府部門やその工作部門の信訪への対応を規定するものであったのに対し、新条例は、中国共産党中央政治局會議により批准され、党中央と國務院により發布されたものであり、行政法規であるのみならず党の重要工作をも規定する法規となっている（「信訪工作条例」全文は、国家信訪局ウェブサイト https://www.gjxfj.gov.cn/2022-04/08/c_1310549186.htm）。社会工作部については、基層党建設の職責において組織部門とどのように分業するのか、基層社会の管理や紛争調停の職責において政法委員会とどのように分業するのか、業界団体や非公有制企業、新型經濟・社会組織の指導において、統一戦線工作部とどのように分業するのか等の問題が不明瞭なままである。

方史の編纂に対する党中央宣伝部の影響力を強める動きとして留意すべきであろう¹⁷⁾。

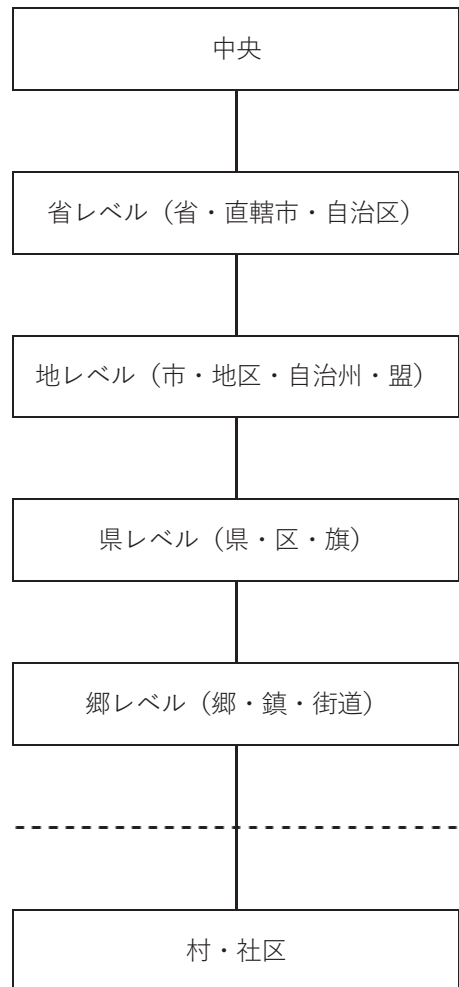
以上のように、習政権は、二回の機構改革を通じて、政府行政機関の職責の一部を、党中央の職能部門へと移管した。これにより、党の領導はより直接的な党の関与をともなうものとなり、党国体制は強化されたと言えるだろう。結果として、党中央の職能機関は組織面、機能面ともに拡充しつつある。そして、これらの党機関の指導者に、いずれも習総書記の信任が厚いとされている人物が配置されていることも重要である。例えば、20期中央委員会の人選を見ると、中央書記処常務書記には習の福建省勤務時代の部下である蔡奇、組織部部長には清華大学人脈に連なる李幹傑、中央宣伝部部長、副部長には福建人脈の李書磊、庄荣文（国家互聯網信息弁公室主任を兼任）、中央統一戦線工作部部長、副部長には中央党校校長時の部下である石泰峰、福建人脈の林鋭、中央港澳工作弁公室主任には浙江人脈の夏宝龍、中共中央党校校長には福建人脈の陳希、中央政法委員会書記、副書記にはともに福建人脈の陳文清と王小洪が就任している。習政権は、重要な職責を党に集めると同時に、習総書記の意向との一体性を確保しやすい布陣を作り上げてきたのである。

Ⅲ－２．垂直的指導系統と水平的指導系統の合理的配置

習政権下の機構改革に見られる第二の方向性としては、垂直的指導系統と水平的指導系統の調整を通じ、行政効率の向上が目指されている点が指摘できる。図1に示したように、広い国土を有する中国の政府行政機構は、中央—省レベル（省・直轄市・自治区）—地レベル（市・地区・自治州・盟）—県レベル（県・区・旗）—郷レベル（郷・鎮・街道）と重層構造を成しており、これらのレベル全てに政府行政機構と党委員会が設置されている¹⁸⁾。各行政機関はそ

れぞれ部門ごとに、上位の行政レベルの機関から垂直的指導を受けるが、同時に同じ行政レベルの党委員会から水平的指導を受ける。論理的には垂直的指導が強まるほど中央集権の程度が高まり、水平的指導が強まるほど地方ごとの裁量権が働きやすくなる。また、垂直的指導が強まるほど、官僚機構に付随する「縦割り」の弊害が生じやすくなり、水平的指導が強まるほ

図1 中国の行政レベル



(出所) 筆者作成

17) 「中共中央弁公庁国務院弁公庁關於調整中国社会科学院職責等事項的通知」(2023年9月24日)

https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6908729.htm

18) 街道には、政府ではなく政府の派出機関である弁事処が設置されている。

ど、地方の利権構造が統治に持ち込まれやすくなる。中国の現代史は、この両者の間であるべき均衡を求めて揺れ動く模索の歴史であったと言っても過言ではない。特に改革開放初期、鄧小平の呼びかけの下、権限の「下放」（上級機関から下級機関への職権の委譲）が推進されて以降は、水平的指導系統が強まり、地方党委員会を中心に「地方政府コーポラティズム」と称される状況が出現し、地方の党・政府主導の経済発展により中国全土に豊かさがもたらされた¹⁹⁾。しかし、このような経済発展モデルは、他方で経済格差、汚職・腐敗、市場の無秩序化と分断、バブル経済、マクロ・コントロールの失調などの問題を顕在化させ、続く江沢民政権、胡錦濤政権はいずれもその是正に腐心することとなる。習政権の統治機構改革にも、水平的指導系統を生かしつつ、マクロ・コントロールの必要な政策領域においては垂直的指導系統を再構築しようという意図が観察される。

Ⅲ-2-1. 垂直的指導系統の強化

垂直的指導系統の強化につながる機構改革としてまず挙げておきたいのが、2023年の機構改革で顕著となった、地方レベルの議事協調機構の縮減と規範化に向けた動きである。習近平総書記は、前述の第20期中央機構編制委員会第一回会議（2023年7月3日）で講話を行った際、地方の議事協調機構を縮減し規範化することを明確に求めると述べた²⁰⁾。これは、地方レベルで水平的に利益や意見の調整を図る議事協調機構が乱立することによって、政策決定がいつそう重層化、複雑化し、中央の政策の迅速な実施が阻まれる事態が生じないよう指示したものと受けとめることができるだろう。

また、垂直的指導系統の強化が図られた政策領域には、徴税、金融分野及びデータ管理分野がある。徴税については、2018年の機構改革によって、省および地レベル以下の国税・地方

税担当機関を合併し、国家税務総局による指導を主とし、省レベル政府の指導を副とする二重管理体制を構築した。金融分野については、2023年の機構改革で、党中央に政策決定議事協調機構として中央金融委員会、党組織建設機構として金融工作委員会を設置したほか、國務院直属機関である新設の国家金融監督管理総局と中国証券監督管理委員会（國務院直属事業単位から國務院直属単位に改組）によりそれぞれ金融業、証券業の監督管理を行う体制を構築することによって、金融全般に対する國務院のグリップの強化を図った。併せて、国家金融監督管理総局、中国証券監督管理委員会、国家外国為替管理局、及び中国人民銀行及びその支局・支店などで金融管理に携わる幹部人事に「行政編制」を適用し、職員を国家公務員として統一的に管理することとした。また2024年に入り、省レベルの党委員会の中にも、（既設の関係組織を基礎に）金融委員会とその弁公室、金融工作委員会、地方金融管理局を設置する一方で、地以下の行政レベルについては、一部の省都、計画単列市などを除き金融監督管理局を設置せず、中央金融管理部門が地方派出機構を通じて地方の金融を集権的に管理監督する体制の整備が進められている。

データ管理分野については、2023年の機構改革で、国家發展改革委員会の管理下に国家數據局が設置され、省・地・県レベルにも、所轄区域のデータリソースを統合し、共有し、活用するために同様のデータ局を設置しなければならないとされた。これは、国家規模でビッグデータを構築し、運用するための施策である。他方で、現状を見れば、各地のビッグデータ管理機関の名称や主管部門、組織としてのランクは様々である。例えば、貴州省大數據發展管理局（ビッグデータ發展管理局）は省人民政府直属の正庁級機関、江蘇省數據局（データ局）は省發展改革委員会の下に設置された正庁級機関、

19) Oi (1992)

20) 習近平「在二十届中央機構編制委員会第一次會議上的講話」（2023年7月3日）

<http://politics.people.com.cn/n1/2023/1215/c1024-40139903.html>

福建省大數據管理局（ビッグデータ管理局）は同様に省發展改革委員会下に設置されているが副庁級機関、北京市大數據中心（ビッグデータセンター）と上海市大數據中心（ビッグデータセンター）は、それぞれ經濟和信息化局（經濟・情報化局）、人民政府弁公庁直屬の事業単位である。また、海南省は行政機関の序列外に独立した法人資格を有する機関として海南省大數據管理局（ビッグデータ管理局）を設立した。このように、地方のデータ管理機関のありようは、各地がそれぞれの方法で模索しつつ構築した形態を踏襲しており、統一されていない²¹⁾。

より複雑な指導系統が構築されているのが、行政法執行（中国語：行政執法）の分野である。行政法執行とは、行政機関が関連法規に基づいて特定の事案の関係者の権利義務に影響を与える行政行為を指すが、中国では従来、行政法執行機関が乱立し、それぞれの職権の範囲が曖昧であったため、特に郷鎮（街道）レベルにおいて越権行為や衝突、執行不在などの問題が深刻化していた。そこで習政権は、先述の中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議で採択された「法による国家統治を全面的に推進する若干の重大問題に関する中共中央の決定」において、法執行権のあり方を整理し、法執行資格を有する単一の機関により統合的に法執行権を行使する体制の構築を掲げた。また、「法治政府建設實施綱要（2021—2025年）」では、統合的な法執行権行使体制の構築に向け、行政レベルごとに体制整備の方針を明確化した²²⁾。さらに、2023年8月には國務院弁公庁から「行政法執行の質向上のための三カ年行動計画（2023—2025年）」を發布し、省レベルの政府司法部門

に対し、郷鎮（街道）行政に賦与する関連権限をリストアップした上で、その遂行状況を監督するよう求めた²³⁾。このような中央政府の方針を受け、例えば重慶市は、特殊分野の法執行については郷鎮（街道）に駐在する区・県の行政法執行部門が、一般的な法執行については郷鎮（街道）に設置する総合行政執法大隊が担当する方向で分業体制を構築し、郷鎮（街道）総合行政執法大隊から派遣された人員が、社区およびより細分化された「網格」単位で違法行為を発見し処理する体制を整備する方針を打ち出した²⁴⁾。

Ⅲ-2-2. 地域的特徴の尊重

上記の政策分野とは対照的に、地方の裁量権を尊重する傾向にあるのが、經濟發展や科学技術に関わる領域である。前述した第20期中央機構編制委員会第一回會議（2023年7月）で習総書記は、次のように述べた。すなわち、科学技術部門の職責と機構の調整に関しては、地方と中央とで状況は異なり、解決を要する突出した問題も異なる。中央が科学技術委員会を設立したのは、主に各方面の資源を統合的に調達し、大事業に力を集中投下するためであるが、省レベルは事情が異なり、市・県となればさらに事情が異なる。地区が違えば状況も千差万別であり、必ずしも中央レベルに完全に対応させる必要はない。科学技術管理の職責については、集中させるべきところは適切に集中させ、限りあるリソースを闇雲にばら撒くようなこと（中国語：撒胡椒面）をしてはならない、と²⁵⁾。

そのほかの經濟發展戦略に関わる機構改革についても、地域色が見て取れる。2018年の機

21) 「20 余省份完成部署，地方機構改革怎麼改？」<https://web.shobserver.com/wx/detail.do?id=704578>

22) 「中共中央國務院印發法治政府建設實施綱要（2021—2025年）」
<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0812/c1001-32189930.html>

23) 「國務院弁公庁關於印發『提昇行政執法質量三年行動計劃（2023—2025年）』的通知（2023年8月9日）」
https://www.gov.cn/zhengce/content/202309/content_6902222.htm

24) 「重慶市人民政府弁公庁關於深化郷鎮（街道）総合行政執法改革的實施意見」（2023年10月17日）
https://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/zfgb/2023/d17q/202310/t20231026_12479821.html

25) 習近平「在二十屆中央機構編制委員會第一次會議上的講話」（2023年7月3日）
<http://politics.people.com.cn/n1/2023/1215/c1024-40139903.html>

構改革において、山東省は海洋発展委員会及び海洋局を設置した。海南省は省委全面深化改革委員会弁公室を設置し、そこに省委自由貿易試験区（自由貿易港）工作委員会弁公室の看板を掲げるとともに、省自然資源・規劃庁、省林業局、旅游、文化、体育の機能を統合し、省旅游和文化広電体育庁を設置した。広東省は省推進香港マカオ大湾区建設領導小組を、遼寧省は省営商環境建設局、省委軍民融合發展委員会弁公室を設置した²⁶⁾。また、2023年の機構改革では、広西チワン族自治区が産業団地（中国語：園區）管理機構やエネルギー管理機構の設立を提案するなど²⁷⁾、各地とも2012年末の機関事業単位の編制数から増加させてはならないという規定の範囲内で、地域の課題に応じた機構配置を模索している。

Ⅲ－３．編制定員の縮減と郷鎮（街道）への傾斜

習政権下の統治機構改革の第三の柱と言えるのが、政府行政機構に群がる人員の縮減と郷鎮（街道）への傾斜である。そこには、政府行政機構の次のような問題への危機意識があると考えられる。第一に、組織の肥大化である。それは、政府が経済社会のあらゆる側面を管理していた計画経済体制期の遺産であり、同時に中国の人々の間に根強く存在する特権階級としての官僚や政府職員への強い指向性、「鉄飯碗（食いはぐれない安定した職業）」への執着に由来する。先述のとおり、改革開放以降の機構改革は、いずれも人員の縮減をとまなうものであったが、政府行政機関の余剰人員問題は今日もなお解消されず、人件費による財政の逼迫や

行政効率の低下を招いている。これについて正確なデータは無いが、殷劍峰（対外経済貿易大学教授）が『財新』に掲載した記事によれば、中国の財政支出総額に占める人件費の比率は、2012年から2020年の平均で34.0%に達しており、日本（5.9%）、アメリカ（9.4%）、韓国（10.1%）などと比較しても突出して高い²⁸⁾。それでも、中国経済が高度成長を遂げ、地方財政の規模が拡大傾向にあった時期には、財政で大量の人員を養うことは、それほど問題とはならなかった。しかしながら近年、地方の過剰債務問題が顕在化するなかで、いま一度行政効率を見直し、機構と人員を縮減することが必然の選択となりつつある。

第二に、政府行政機構の粗放性である。かつてマックス・ウェーバー（Max Weber）は、中国の官僚制について、「家産制的」支配の一例であり、人口に比して官吏の数が少なく、それゆえに官僚機構の下部において土着勢力への妥協を免れない粗放性を有すると評した²⁹⁾。確かに、清朝期には、県レベルまで県衙門と呼ばれる役所が設置されていたものの、徴税を含む実際の行政業務は、地元の方言や慣習に疎い外来の官吏に代わり、胥吏と呼ばれる非正規雇用の在地人たちによって担われていた。「準官吏」である彼らの業務形態は全て裁量に任されており³⁰⁾、地方官吏たちは、ほぼ無償で胥吏を働かせる一方、胥吏による民衆からの収奪行為を黙認し、時に彼らと癒着し利権を貪った。中華民国期になると、県には公署が置かれ、政府行政機構が整備されたが、やはりその担い手は低賃金で雇われた準官吏であり、彼らによる営利行為や収奪行為は繰り返された³¹⁾。

26) 「31 省份機構改革方案獲批：多省份事業單位減員，不再承擔行政職能」

https://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MjM5MDA5NTYyMQ==&mid=2662285487&idx=2&sn=895340665093de63f97255fa9f06c017&chksm=bd11e0c58a6669d3cec618ddb2f6e61545594279aef4e462e7a7caea4f045b947fd5e4479d87&scene=27

27) 「20 余省份完成部署，地方機構改革怎麼改？」<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/704578.html>

28) 殷劍峰（2023）

29) ウェーバー（1960）

30) 黄宗智（2008）

31) 申恒勝（2011），42 頁

このような状況は中華人民共和国成立後、政府行政機構と党組織の整備によって解消された面もあるが、変わらぬ状況もある。すなわち、政府行政機構が下部に行くほど組織および編制定員の配当の両面で粗放性を有する構造は変わらない。地・県レベル以下の政府行政機構が、垂直的指導系統により上部機関から降りてくる大量の業務を遂行するために、あるいは地元の雇用を確保するために、編制定員外に大量の非正規職員を無秩序に雇用する状況も変わっていない。そして、それは様々な面で統治に悪影響を及ぼしている。行政効率の悪化や財政の逼迫、雇用規定や労務規定の不備による不公平に加え、非正規職員が、職務規定に反し、機密を漏洩したり、「城管執法（都市管理のための行政法執行）」、「涉企検査（行政による企業経営の合法性審査）」などの業務において、反社会勢力と結託して暴力を働いたり、「紅頂仲介」と呼ばれる違法行為を行ったりする事案が生じ³²⁾、政府に対する民衆の信望を損ねるものとして問題視されている。

Ⅲ－３－１．編制定員の縮減

このような問題に対し、習政権は、2023年の統治機構改革で「中国共産党機構編制工作条例」などの法規を定め、編制を厳格に制御するべく、中央・省レベルの党・政府機構の数や編制数については党中央、市・県レベルについては省レベルの党委員会の決定に服従しなければならないとした³³⁾。そしてその上で、中央・国家機関の各部門の人員編制を一律5%縮減し、回収された編制を政策重点領域や重要業務に用いる方針を示した。また、同年10月中共中央

弁公庁と国務院弁公庁が共同で発布した「機構精簡工作をより一層強化することに関する通知」では、全国各行政レベルの党・政府機構に対し、2025年までに編制総数を約15%削減するよう求めた。実際に2023年の機構改革では、国家衛生健康委員会、生態環境部、工業和信息化部（工業・情報化部）、応急管理部、中国社会科学院、中国人民銀行が機構編制調整の対象となった。例えば、中国人民銀行には30名の行政編制と6名の司局級幹部ポスト数の削減が通達され、調整後、中国人民銀行内設機構は20、機関行政編制は714名、司局級幹部ポスト数は87となった³⁴⁾。

行政編制に加えて、事業編制もまた削減の対象となった。事業編制とは、各種事業単位に配分された正規職員の定員であるが³⁵⁾、その人件費は国家事業費より支出される。事業単位については、すでに10年以上前から、行政機関との切り離し、統廃合、企業への転換が推進されてきたが、行政編制と比べて規範の拘束性は緩く、事業編制数の縮減は遅々として進まなかった。そこで2018年の統治機構改革では、既定路線に従いつつ、より大胆に事業単位の再編と編制の縮減が進められた。例えば遼寧省では、元々の650あった省レベルの事業単位が65に統廃合された。事業編制の削減は、2023年の改革でも継続して一つの柱となった。事業単位改革の試行地となった9省の一つ黒竜江省は2,735の事業単位を削減し、8.3万名余りの事業編制人員を回収した。同省ハルビン市は、市レベルの事業編制について、編制全体の25.3%にあたる8,246名を、市轄区レベルの事業編制については22%にあたる7,816名を、県レベルの

32) 「紅頂仲介」とは政府職員がさまざまな手続き、検問、資格審査、認証などを行う際に、サービス料、会費、協力料、コンサルティング料などの名目で利益供与（中国語：分紅）を受けたり、政府行政機関や事業単位への資金提供ないしは高額な家賃や公共料金などの肩代わりを強要したりする腐敗現象を指す。

33) 「中共中央印発『中国共産党機構編制工作条例』」https://www.gov.cn/zhengce/2019-08/15/content_5421505.htm

34) 「中共中央弁公庁国務院弁公庁關於調整中国人民銀行職責機構編制的通知」（2023年9月24日）

https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6908743.htm

35) 「事業単位」とは、社会公益目的のため、国家機関が設立する組織、あるいは他の組織が国有資産を利用して設立した組織を指し、教育、研究、報道、医療機関などがある。

事業編制については32%にあたる15,574名を削減した³⁶⁾。

上記のような機関行政編制や事業編制の削減は、とりわけ人口規模の小さい都市や人口減少地域を対象に集中的に推し進められた。山西省では2020年4月、第一期人口減少県改革の試行プランを確定し、2023年には試行県6県が続き機構改革の成果を公表した。それによれば、浮山、河曲、婁煩、石楼の4県では党・政府機構の統廃合により、その数を平均して38%削減し22とした。浮山と河曲では併せて科級の幹部ポストを、それぞれ154から128、135から114に削減した。また、同時に事業単位の削減も断行し、婁煩県では、事業編制数を88.6%削減し、浮山と河曲でも半分以上の事業編制を削減した。これらの県の2022年の一般公共支出に占める機関及び事業単位の賃金福利支出は25%前後であり、浮山県に至っては31.3%に達し、県の財政を圧迫していたという³⁷⁾。

他方、習政権は、全体として政府行政機構の編制定員の削減を進めながら、慢性的な人手不足となっている郷鎮（街道）については対象外とし、行政権限の下放と人的リソースの傾斜配分を進めようとしている。習総書記はこの点に関し、次のように述べた。すなわち、機構編制工作においては、基層への傾斜という基調を打ち立て、郷鎮（街道）の機構設置を持続的に改善しなければならない。基層管理におけるニーズと持続的実施可能性に基づいて、様々な職務権限を郷鎮（街道）に賦与すると同時に、必要な人員編制を持続的に下へと移し、基層の問題を基層で処理できるような状況を作り出さねばならない、と³⁸⁾。このような習政権の意向

を受けて、実際に2023年の機構改革においては、党中央と国家機関部門の人員編制を5%削減する一方で、地方の党・政府機関の人員編制については省レベルの党委員会が実情に鑑みて確定するとし、さらに県や郷については削減を要求しない方針を明確にした。

Ⅲ-3-2. 編制外雇用の規範化

編制定員の削減と併せて、習政権は、編制定員外で行われる大量の雇用の規範化を進めている。前述の「中国共産党機構編制工作条例」には、「突撃的な機構の設置」や編制外の領導幹部の配置・職員の雇用を厳禁とする旨が明記された³⁹⁾。特に、無秩序な雇用により深刻な問題が生じている部門は、独自に法規を制定し、規範化を進めた。例えば、住房和城郷建設部（住宅・都市農村建設部）は2017年1月、「都市管理法執行弁法（中国語：「城市管理執法弁法」）」を公布し、都市管理法執行主管部門は、法執行人員の人数について編制主管部門の審査と認可を経て決定しなければならないこと、補助業務を行う協力人員についてもその採用手続きや資格要件を厳格化し、職務解除をも含む採用メカニズムを確立することを明記した⁴⁰⁾。

このような中央の方針を受けて、各地とも編制外雇用についての規定を厳格に実施するよう指示した。例えば陝西省延安市では、機関公務員及び「公務員法」が適用される事業単位職員のポストについて、機密に触れる職位、行政法執行や人事・財務に関わる職位には、一律編制外職員を雇用してはならないこと、営利事業を行う事業単位には、編制外の職員雇用を認可しないこと、編制に空きが出ており編制内人員に

36) 「事情開始變得不一樣：自上至下的機構編制縮減浪潮來襲，怎麼看？」

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1779659701069052723&wfr=spider&for=pc>

37) 浮山県の債務率（政府債務残高／総合財力）は、上級政府機構からの転移支払いを除けば355.9%に達し、国際的な警戒ライン（120%）を大幅に超過している状況であった。「有的銳減88.6%！县城縮編，消失的“鉄飯碗”有哪些？」<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1781415278721951755&wfr=spider&for=pc>

38) 習近平「在二十屆中央機構編制委員會第一次會議上的講話」（2023年7月3日）

<http://politics.people.com.cn/n1/2023/1215/c1024-40139903.html>

39) 「中共中央印發『中國共産黨機構編制工作條例』」https://www.gov.cn/zhengce/2019-08/15/content_5421505.htm

40) 「城市管理執法弁法」http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2022-02/03/content_5711936.htm

より業務の遂行が可能な場合には、編制外職員の雇用を認可しないこと、安全保衛、衛生、補修、園林緑化、車両運転などのサポート業務については編制外職員を雇用せず民間への業務委託に

よって賄うこと、編制外雇用職員の平均賃金は月額2,800元以下とし、各種社会保険は、前年の都市部就業人員の月平均賃金の60%を基数として算定することなどを規定した⁴¹⁾。

IV. おわりに 総括と展望

以上に論じたように、習近平政権は、政策決定および執行における党中央の絶対化、政策執行における党職能機関の全面的関与、垂直的指導と水平的指導の調整による行政効率の向上、政府行政機関の編制定員の削減および編制外雇用の規範化を柱に、大掛かりな統治機構改革を実施してきた。

これらの取り組みと習政権の12年間に及ぶ施政とを結びつけた時、習政権のどのような統治構想が浮かび上がるだろうか。

筆者の見るところ、習近平政権の統治改革の方向は、第一に、汚職を撲滅し、法に基づく統治を中央から地方の末端社会にまで徹底させようとしている点、徴税・金融など重要な国策領域における政策決定及び政策執行を集権化し、垂直的指導システムを強化しようとしている点、王朝期より引き継いだ官僚機構の粗放性による統治の弛緩を克服し、県および郷鎮レベルの編制の拡充や政府行政機関の職員の雇用の規範化を図ろうとしている点において、国家建設の完成を企図するものと言える。

第二に、党や政府の特権に基づく違法行為を取り締まり、計画経済期に肥大化した官僚機構の規模を縮減し、余剰人員を整理し、政府行政機関がそれぞれ各種サポート業務部門を事業単

位として抱え込むコスト高の行政にメスを入れるという点において、習政権の統治改革は、市場経済化に適合した統治体制の構築を企図するものと言える。筆者の見るところ、習政権の統治改革は、「毛沢東時代への回帰」でも「改革開放からの逆行」でもなく、むしろ改革開放以降の機構改革の流れを継承し、徹底させるステージとして位置づけうるものである。

しかし、これらの改革は、いずれも従来の利権ネットワークを断ち切り、時に大量の人員解雇をとまなうものであるため、当然ながら各方面からの抵抗は大きい。習近平自身、自身が担う改革の難しさを実感していることは、2013年11月の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議以来、「容易で誰もが喜ぶ改革はすでに完成し、美味しい肉は食べ尽くされてしまった。残っているのは噛むに困難な硬い骨ばかりだ」と繰り返し述べていることが示すとおりである⁴²⁾。ややもすれば、この改革は、党・政府行政機関の垂直的・水平的セクショナリズムによって骨抜きにされ、これまでの機構改革と同様に、表面的な看板の付け替えに終始してしまう。またややもすれば、改革により不利益を被った勢力が、党中央内部から反習近平を掲げて台頭し、軍や公安と結託してクーデターを引

41) 「事情開始变得不一樣：自上至下的機構編制縮減浪潮來襲，怎麼看？」

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1779659701069052723&wfr=spider&for=pc>

42) 「習近平系列重要講話讀本：敢於啃硬骨頭敢於涉險灘—關於全面深化改革」

<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0709/c373228-25257963.html>

き起こすという可能性すら排除できない⁴³⁾。中国政府が「和平演変(武力を用いない政権転覆)」を企てているとするアメリカなど「西側」の「敵対勢力」が、全米民主主義基金(NED)などを通じ背後で彼らを支援するという最悪のシナリオさえ描かれうる。習政権が2017年10月の中国共産党第19回全国代表大会で、政治の安全を根幹に多岐にわたる「総体的国家安全観」を打ち出してきた背景には、「西側」からの脅威を強調することにより国民の結束を図るという政治的目的もあるが、それ以前に、国家の屋台骨の再建にともない部分的に生じうる不和や対立に乗じて、内外から体制そのものを混乱に陥れる動きが生ずることのないようグリップを強めねばならないという危機意識があったものと推測される。

内外からの攻撃を排除し、国家建設と市場経済化に向け統治機構を再建するため、習政権は統治機構改革に先立って、早々に中央宣伝部による情報統制、思想・言論統制を強め、中央紀律検査委員会による監視体制を構築した。そして、絶大なる権力と権威を習近平総書記に集中させ、半ば強引な憲法改正によって国家主席の任期を延長し、改革の完遂に必要な時間を確保した。同時に軍制改革によって、軍に対する党中央の領導を強め、周永康人脈に握られていた政法委員会の人事を刷新し、国家の安全に関わる党・政府の重要な役職に習自身の腹心を配置した。さらに、統一戦線工作部を強化し、中央社会工作部を新設するなど、党中央の職能機関による社会掌握機能の向上を図った。垂直的・水平的セクショナリズムにより妨害されることなく、政府行政機関自体にメスをいれる改革を行うにあたり、党中央から各行政レベルの党委員会にまで設置された党の職能機関の司令系統は、使い勝手の良い枠組みであったと考えられ

る。このように習政権発足以降12年間の経緯を振り返るならば、その段取りには実に無駄が無かった。

では、一見無駄なく実施されてきたかのように見える習政権の統治改革は、果たして計画どおりの効果をあげることができるのだろうか。その成否を考える際には、以下の論点が重要となるだろう。

第一に、習政権が強い国家と活力ある市場を支える国家の屋台骨を再建する手段として、強権的統治手法を採用することには一定の合理性があるとしても、それが行き過ぎるならば、経済の立て直しに必要な政策論議のための言論空間が失われてしまうのではないかという点である。本稿で論じたように、習政権下の統治機構改革は、習近平個人への権力と権威の集中、党中央の領導の絶対性、政府行政機関から党への職能の移管、思想・言論の統制を基調とする。このような変更は、迅速な政策決定や実施の徹底には資するだろうが、それにより、國務院が従来有していた経済政策の立案や実施における権限や影響力を失うならば、これまで政府行政機関に蓄積されてきた専門的知見は、政策論議にどのように生かされるのだろうか。組織の統廃合により、言論の画一化が進み、知的作業の停滞を導くことはないだろうか。知識人の言論空間が封殺されることによる負の影響をどのように回避するのか。内外の不安を払拭するためにも、習政権は、政治の安全を守りつつ、専門性に基づく多様な見解を表出し議論する場を積極的に保障する道筋を提示すべきであろう。

第二に、どれほど習の権威化を進めようとも、どれほど強権的統治を敷こうともなお免れ得ない各方面の抵抗を抑制し、秩序を維持することができるかという点である。職階制によって規定されてきた官僚組織、党・政府指導者の認識

43) 共産党指導者の記憶に新しいのが、2012年から2015年にかけて生じた薄熙来事件及び周永康事件である。側近のアメリカ領事館亡命未遂事件を機に明るみになった家族による殺人事件、不正蓄財等により、薄熙来(中央政治局委員・重慶市党委員会書記)は2013年無期懲役に処せられた。また薄熙来と良好な関係にあった周永康(中央政治局常務委員・中央政法委員会書記)についても、石油業界等を舞台とする取賄や職権濫用、国家機密漏洩により無期懲役に処せられた。

や行動パターンを変革するのは容易なことではない。また、既存の利権ネットワークにメスを入れ、垂直的・水平的セクショナリズムを打破しようとするれば、組織の常として現場に混乱と不和をもたらす、汚職の証拠などをあげて相互に告発するなど、局所的な権力闘争を招くのは必然である。習政権が3期目を迎えて以降も汚職容疑で処分となった高級幹部は後を絶たず、2024年上半期だけで36名に達した⁴⁴⁾。その中には、李尚福（前国防部部长）、魏鳳和（元国防部部长）、唐仁健（前農業農村部部长）、唐一軍（前司法部部长）、呉英傑（前チベット自治区党委員会書記）、苟仲文（前国家体育总局局长）といった正部級幹部も含まれる。処分の理由は様々であり、不明な部分もあるが、これほど多くの幹部の不正行為が摘発された背景には、機構改革にともなう組織面、人事面の変化が、現場に混乱や不和をもたらしている状況を指摘できるだろう。無論、汚職撲滅を掲げる習政権にとって、様々なかたちで組織の膿が出されることはある程度折り込み済みのことである。また、紀律検査委員会や公安、宣伝部門が習に忠実である限りにおいて、体制が致命傷を負うことは考えにくい。しかし、機構改革が党や政府行政機関の内部に不和を充滿させる中で、人事を含む政治運営がかつて無いほどに難題化していることは事実だ。どのように秩序を作り、行政の歯車を回していくかが問われている。

抵抗は、党・政府指導者からのみ生ずるわけではない。習政権の推し進める編制定員の削減や編制外雇用の制限は、政府行政機関や事業単元に勤務していた人々から「鉄飯碗」を取り上げることを意味する。経済の停滞によって再就職の受け皿は減少しており、地域によっては対応次第で社会不安を招きかねない。機構の合理化や行政効率の向上よりも、雇用の確保を優先しなければならない場面も出てくるだろう。

第三に、統治改革が習近平の権威への依存度を高めるほど、ポスト習時代への滞りない移行が難しくなるという点である。確かに、大掛かりな改革を断行する際、権威ある指導者を創出し、そのリーダーシップを利用するという手法は効果的である。しかし、問題は、習の身に不測の事態が生じた場合も含め、権威ある後継者が育成されないままポスト習時代に突入するケースである。習政権も、おそらくそのようなリスクを考慮し、法制度の整備によって統治の属人性を軽減しようとしてきたのであろうが、少なくとも現状において、習近平総書記以外の中央政治局常務委員はいずれも影が薄く、不測の事態において秩序を維持し、改革を引き継ぐ力は無いように見受けられる。

習政権の進める統治改革の成否は、上記のリスクに対し有効な手を打てるか否かにかかっていると考える。

参 考 文 献

ウェーバー、マックス（1960）世良晃志郎訳『支配の社会学 I 経済と社会』創文社
小嶋華津子（2015）「習近平政権と『法治』」『国際問題』第640号、2015年4月
小嶋華津子（2019）「習近平政権下の政治—集権化とその意味—」『フィナンシャル・レ

ビュー』2019年第3号（通巻第138号）、pp. 133-148
小嶋華津子（2020）「第6章 習近平政権の目指す社会統治と世界秩序」、令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『中国の対外政策と諸外国の対中政策』公益財団法人日本

44) 「習指導部、3期目も『反腐败』半年で幹部36人を調査・処分 経済低迷の不満そらす」『日本経済新聞』2024年7月19日朝刊。

- 国際問題研究所
<https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/R01_China/06-kojima.pdf>
- Oi, Jean C. (1992), "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, Issue 1, pp. 99-126
- 黄宗智 (2008) 「集権的簡約治理：中国以準官員和糾紛解決為主的半正式基層行政」, 『開放時代』第2期第10号
- 申恒勝 (2011) 「整合與反觸：政治變遷中的國家與基層幹部——以普県為表述對象 (1945-1976)」, 華中師範大學博士論文, 2011年5月
- 殷劍峰 (2023) 「財政的“錢”去哪了」
<<https://opinion.caixin.com/m/2023-01-17/101989994.html>>
- 趙宇峰 (2020) 「政府改革與國家治理：周期性政府機構改革的中国邏輯——基於對八次國務院機構改革方案的考察分析」『復旦學報 (社會科學版)』2020年第2期