

「個人化する権力」と人民解放軍

—「習近平一強体制」下における党軍関係の変容と軍事的効率性

党が国家をリードする中国において、

習近平はいかにして強くて（＝さまざまな脅威に対応する）

弱い（＝指導者に忠誠を誓う）軍隊を構築しようとしたか。

そのプロセスにおいて、党軍関係の「個人化」が

はらむ緊張関係を読み解く。

青山学院大学教授

林載桓

イム ジェファン 一九七六年生まれ。ソウル大学社会科学部卒、東京大学大学院法学政治学研究科修士、博士（法学）。専門は現代中国政治、比較政治。著書に「人民解放軍と中国政治」、共編著に「現代中国の政治制度」など。

習近平政権が発足して一〇年、中国政治に起きた最たる変化は、習近平個人への急激な権力集中である。集団指導体制を内部規範として掲げてきた中国共産党において、なぜリーダー個人への権威と権力の集中がこれほど迅速かつ広範囲に進んだのか。そして「習近平一強体制」の成立はどのような政治的、政策的含意を持っているか。

本稿は、党軍関係に焦点を当て、習近平の権力強化のプロセスを再検討する。本稿の主張をまとめれば次の三点となる。第一に、中国の党軍関係の制度は、党のリーダー個人の軍に対する排他的な権威を保障しているということであ

ある。第二に、軍における習近平の迅速な権力掌握は胡錦濤の「全面引退」の結果であり、習近平は軍事改革を通じて影響力の強化と確立を図ってきた。最後に、軍における習近平個人の権力強化は、人民解放軍の戦争遂行能力を低下させる可能性を孕んでいるということである。

中国の統治体制と軍統制の仕組み

政治体制や政府の形態にかかわらず、諸国の政治リーダーが直面する軍統制の核心的課題は、いかに軍を強く、また同時に弱くさせるかである。前者はあらゆる脅威への

軍の対応能力を高めることを意味し、後者は政治経済の安定を脅かさないよう軍の影響力を制限することを意味する。背後には、政治リーダーと軍がそれぞれ異なる利益と思想、情報を持つている状況があり、それが軍統制を難しくする基本的要因となる。

では中国は、こうした政軍関係の「根本問題」をいかに解決してきたのだろうか。その鍵は党の権威と軍の自律性にある。中国は唯一の執政党たる共産党が国家をリードする党＝国家体制 (Party-state) をとる。軍は党の決定を執行する統治組織の一部であり、党が軍の役割を決め、権限を委任する。他の国家組織と軍の関係、さらに経済社会と軍の関係を定義するのも党であり、こうした意味で中国における政軍関係の本質は党軍関係にある。

しかし、こうした権威関係における党の優位は、必ずしも軍統制の貫徹を保障するものでない。党の権威に正面から挑まなくても、軍が党の利益や考えに反する行動をとる可能性があるからである。こうした観点からして中国の党軍関係に際立つ特徴は、軍の強い自律性である。建国以来、人民解放軍は、軍事戦略の策定と組織管理における幅広い権限を与えられ、外部からの監視はほとんど存在しない状況にあった。こうした軍の自律性は、改革開放以

降、軍の専門性が強調されるにつれ、より一層強まってきた。多くの解放軍研究者が「条件付きの服従 (conditional compliance)」として中国の党軍関係を捉えるのは、党の指導という建前と自律した軍という実態を捉えるものである。

もちろん、軍の自律性を無制限に認めるわけではない。鄧小平以来の共産党のリーダーは、例えば軍事に対する政府部門の関与と役割を認めることで軍の自律性を制限しようとしてきた。党＝国家体制の中に軍をより深く組み込み、間接的ながら軍の行動を統制しようと試みたのである。

一方で、日常的な政策決定過程において党の指導を保障するのは軍の中の党組織、特にその頂点にある中央軍事委員会（以下、中央軍委）である。しかし、先に述べた軍の自律性を考慮すると、党の支配を実質的に保障する制度は、中央軍委の主席を務める党のシベリアン・リーダー（現在は総書記）、そして彼に軍統制の排他的権限を認める主席責任制である。まとめれば、党軍関係を規定してきたこれらの慣行やルールが、中国のリーダーと軍の相互関係を形作る初期条件となる。そうした条件から生まれる制約と機会のもとで、習近平は自らの権力強化を図っていくことになる。

「習近平一強体制」と軍事改革

しかし、軍に対する習近平の権力強化のプロセスには、こうした制度的要因に加え、いくつかの状況的要因が介在していたことも見逃せない。第一に、前任者の胡錦濤が党と軍の職責から完全に退いたことである。胡の決断がいかなる背景でなされたかはさておき、結果として習が党と軍のトップの座を同時に掌握できたことの意味は大きい。第二に、軍の腐敗、とりわけ軍内の深刻な規律弛緩の状況である。もともと、軍の腐敗は新しい事象ではない。だが、人事と絡んだ収賄が組織全体にはびこっている状況は、アメリカとの対立が深まりつつある中で軍の存在意義そのものを脅かすものとして懸念されていた。

このような状況をフルに活用して習近平は軍事改革の実行に踏み切り、軍における権力を強化していった。二〇一五年より始まった軍事改革の公の目的は次の二つである。一つは戦争遂行能力、特に連合作戦能力の向上である。もう一つは党の軍に対する指導の強化、特に軍内規律違反に対する監視体制の強化である。

多くの先行研究が指摘している通り、今回の改革は、戦争遂行能力の向上に向け、少なくとも組織体制の上では歴

史上前例を見ないほど抜本的な改革がなされた。大軍区と中央総部の解体と再編、陸軍主導の戦力構成の転換は、鄧小平すら成し遂げられなかった大業である。当然のことながら、これほどの大改革が習近平個人のイニシアティブのみで実現し得たとは考えにくい。改革の必要性に対する軍内の共鳴と支持が改革のプロセスを後押ししていたであろう。関連して注目すべきは、習近平が就任以来一貫して人民解放軍の「戦闘部隊」としての役割を強調していたことである。もとより国内外のさまざまな脅威への対応を求められてきた人民解放軍からすれば、改革の目標に関する習近平のメッセージは極めて単純明快なものであった。

他方、軍事改革のもう一つの目的である党の支配の強化はどうだろうか。これまでの大方の説明は、改革の結果、当初の狙い通り軍に対する党の統制と監視が強まったと論じる。しかし、この方面での改革のプロセスは、軍における習近平個人の排他的権力を「再確認」することに重点が置かれ、軍の行動と思想に対する実質的な監視システム構築の動きはほとんど見当たらない。もう少し具体的に見てみよう。

例えば、多くの観察者が注目してきた中央軍委主席責任制の宣伝は、既に存在している制度の意義を改めて強調し

ているに過ぎず、軍統制の強化に向けた新たな制度構築の試みではない。また、大掛かりな組織改革の結果、中央軍委のベ一五個の部局体制に拡大したが、情報の集合と政策調整がどこでどのように行われているか、依然として不明である。さらに、軍内で行われてきた反腐敗キャンペーンは、財務管理や人事慣行上の不正を正す上で一定の成果を上げたものの、制度改革の側面に限って言えば、既存の政治工作系統から規律検査部門を分離したこと以外の変化は見当たらない。

代わりに進んできたのは、軍統制の「個人化」とも呼ぶうる現象である。軍内外における主席責任制の大々的な宣伝キャンペーンは、それがあたかも習近平による制度改革の産物であるかのような印象を与えている（おそらく本来の意図はそこにある）。人事面で目立つのは、軍事改革の司令塔となっている軍事改革領導小組主任の鐘紹軍の存在である。鐘は浙江省時代から習近平に付き添って来たシビリアンの秘書で、二〇一三年より中央军委主席办公室主任、一七年からは中央军委办公厅主任の職に就いている（一三年に人民解放軍大尉、一六年に少将、一九年に中将に昇進）。関連して、習近平を除く中央军委の構成員が全員軍幹部であること自体は変更がないが、その数が胡錦濤時代の一一

人より六人に減らされていることは注目に値する。最後に、改革の結果、独立した組織系統となった規律検査部門は習近平に直接報告の責任を負う組織体制となっている。

以上を要約すれば、軍の戦闘能力の増大と党による軍統制の強化を掲げて始められた軍事改革は、これまでの政策執行の状況を見れば、半分の成功しか収められていないということが出来る。ただし軍事改革のこうした帰結は、上述した党軍関係の制度的仕組みと、政治体制全般における習近平への権力集中の傾向を併せて考えれば、不思議というよりはむしろ自明な展開であるように思われる。中国の党軍関係は、権力強化への意志と条件を備えたリーダーとして、軍を（他のシビリアン・リーダーはアクセスすらできない）排他的な権力基盤に作り上げる可能性と誘因を内包していたのである。

党軍関係の「個人化」と戦争遂行能力

こうして軍内における習近平の権威と権力は既に確固たるものとなっており、予見できる将来において改革のさらなる実践が何らかの組織的抵抗に遭う可能性は極めて低い。では、「習近平一強体制」の下、人民解放軍は軍事的効率性、とりわけその戦争遂行能力を順調に高めていくこ

とができるだろうか。もつとも、シベリアン・リーダーと軍の間、あるいは中央（軍指導部）と地方（戦区）の間に存在する情報のギャップを考えれば、いかに習近平の影響力を強化したからといって、軍の離反行為とその可能性を完全に取り除くことはできないかもしれない。

しかし今後の中国の軍事行動、さらに人民解放軍の準備態勢を予測する上でより重要な点は、軍統制の個人化という傾向が軍の戦争遂行能力にいかなる影響を及ぼすかという問題である。この問題に関する通説的見解は、個人支配の強化と軍の戦闘能力の間に負の関係があることを示唆する。

個人支配の強化が軍事的効率性を低下させる理由の一つは、それが政策決定の基盤とする情報の質を低下させるからである。例えば、現場から異なる情報が上がった場合、既存の政策路線に合致する、またはリーダーの不興を買わない情報だけが選択され政策決定の場に持ち込まれる、またそのような状況を見込んで特定の情報のみを報告するという、情報管理のバイアスが考えられる。このような情報環境下での政策選択が戦場での非効率を生みやすいのは想像に難くない。

個人支配の強化が軍事的効率性を阻害するもう一つの理

由は、リーダーの権力維持への執着にある。典型的な例は、権力維持のための人事慣行、すなわち専門性や能力よりリーダーへの忠誠を優先する人事決定である。加えて、権力維持の不安に駆られたリーダーが軍内に独立した情報機関を設置し軍指導部を監視させる場合もある。これらの措置が軍指導部の戦闘・指揮能力を弱め、ひいては軍組織全体の凝集性と効率性を低下させることは容易に想像できよう。

では、こうした議論は「習近平一強体制」下の人民解放軍にも当てはまるだろうか。まず、情報管理のバイアスについては、軍内部の政策過程の詳細が把握できないため確かなことは言えない。ただ、今回の軍事改革で推進した指揮命令系統の中央集権化は、現場（戦区）とリーダー（中央軍委）の間に情報の滞りが生じることを防ぐという点に力点が置かれていた。しかし他方で、安全保障環境に対する危機意識の高まりや国防政策に関する習近平の高い関心を考えれば、軍事情勢に関する情報はより一層慎重に扱われることが予想される。

次に、権力維持への執着が軍の専門性や組織の凝集力を削ぐ可能性はどうか。こうした議論が前提としているのは、政治リーダーが軍部の組織的離反（例えばクーデター）の

脅威に晒されている状況である。しかし前述したように、中国の党軍関係の制度と現実が、そのような不安を駆り立てるほど対立的な傾向を示しているかといえ、必ずしもそうではない。軍に対する党の優越は規範として内面化してきたとも言える。

ただ、党軍関係の安定は軍の自律性をその条件としていることも忘れてはいけない。事実、今回の軍事改革のプロセスとその結果は、この点を習近平自身が明確に認識していることを示している。「戦える軍隊」に向けた大胆な組織改革とは裏腹に、軍に対する外部の監督・監視体制の導入および強化については、いかなる制度改革の試みもなされてこなかったからである。シビリアンの秘書を中央軍委の要職に座らせたことは、実は鄧小平と江沢民時代にも前例があり、また、弁公庁主任という職は中央軍委委員と同格ではない。二〇〇七年、ロシアのプーチンはシビリアンの元官僚（元連邦税務庁長官）を国防相に大抜擢し軍事改革を実行させたが、同様の事柄は中国では起こりそうになのである。

しかし他方で、最近の研究は、習近平政権期の軍人事にこれまでとは幾分異なる様相が現れてきたことを指摘している。軍指導部の入れ替わりがより頻繁かつ大規模で行わ

れていること、また、既存の慣行に従わない破格の人事が見られるようになったことである。一〇月の第二〇回党大会後の中央軍委副主席人事もその一つの例である。七二歳の張又俠の再任と河衛東の抜擢は、既存の人事慣行とは一線を画するものであり、両方の決定に習近平が直接関与していたことはほぼ間違いない。ただ、こうした昇進パターンの変化が軍の戦闘能力を弱める方向で働くかどうかは、少なくとも短期的には判断しづらい。

総じて言えば、習近平は党のリーダーに与えられている制度的権威と権限を最大限活用しつつ権力の強化と確立に成功してきた。しかし他方で、長年にわたり党軍関係を安定させてきた制度と慣行そのものを掘り崩そうとする動きは、少なくとも現時点では確認できない。こうした意味で軍の（さらなる）個人化にかかる「限界」は人民解放軍の戦争遂行能力の保持と向上に重要な前提となるであろう。もっとも、第三期目の習近平政権の発足は党内の制度規範の脆弱性を露呈したものであった。「習近平一強体制」は果たしていつまで続くのか、またいずれ始まるであろう権力継承のプロセスは平和的かつ予想可能な形で進むのかどうか、という問題は、党軍関係、ひいては中国軍の競争能力を展望する上でも重大な問題となる。●