

# 地方・基層の統治からみた習近平体制

慶應義塾大学教授

## 小嶋華津子

権力の重層構造とそれに伴う官僚組織の粗放性。広大な中国を統治するこのような土着的手法を毛沢東は否定し、反官僚主義を掲げた。

社会主義イデオロギーで武装し統治の集権化を図る習近平二期目の挑戦は、果たして成功するののか。

中国共産党第二〇回全国代表大会（および閉幕翌日の中央委員会第一回全体会議）を経て、中国共産党中央指導部は、習近平人脈一色に塗り固められた。党の最高指導部である中央政治局常務委員や党中央組織の重要な役職はほぼすべて、習近平のかつての部下や側近など、習近平に忠誠を誓う指導者によって独占された。習近平はかねてより、中央軍事委員会、反腐敗闘争を統括する中央紀律検査委員会、司法・公安領域の諸部門を掌握する中央政法委員会、イデオロギーや情報管理を担当する中央宣伝部、人事を差配する中央組織部など重要な党中央組織の役職に自らの腹心を登用してきたが、二期目を迎え、その傾向が極まった感がある。

こじま かずこ 一九九九年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学）。在中国大使館専門調査員、筑波大学准教授などを経て現職。著書に「中国の労働者組織と国民統合 工会をめぐる中央―地方間の政治力学」、編著書に「現代中国の市民社会・利益団体 比較の中の中国」など。

三期目の政策の方向性は、現時点では見えない部分も大きいですが、二〇四九年までに「社会主義現代化強国」になるという中長期目標に向け、政治の面においては、内外の「敵」から一党支配体制と習近平政権を守るための総合的安全保障体制の構築に引き続き力を注ぐのだろう。具体的には、党の綱紀粛正、法規違反行為に対する取り締まりをさらに強化し、国民に対するイデオロギー教化や思想・言論統制も継続するだろう。そしてその担い手として、習近平を「核心」とする党中央と「高度に一致」した党組織を基層社会の隅々にまで張り巡らせ、中央から基層に至るトップダウン型の垂直的な指導系統をつくっていくものと思われる。しかし、中央から地方、基層に至る党組織の建設と、そ

れを通じた集権体制の構築、社会の統御といった習近平の構想は、果たして実現されるのだろうか。そこにはどのような障碍が待ち受けているのだろうか。本稿では、党の政法組織を事例に、中央および地方・基層から見た集権化の現状を論じ、習近平体制の今後を展望したい。

## 中国の重層的権力構造

広い国土と巨大な人口を擁する中国について、その一貫した統治の特徴を挙げるとするならば、権力の重層構造とそれに伴う官僚組織の粗放性ということになるだろうか。

近世から近代にかけて、時の朝廷／政権は常に、限られた数の官吏で、管轄地区での徴税と基層社会の治安の維持をどう達成するかという問題に直面した。県レベルに設置された末端行政機構の官吏だけでは、広大でかつ多様性に満ちた基層社会を統治することもままならず、いわゆる地域エリート（明・清時代の「郷紳」）の力を借りねばならなかった。また、外来の県官吏による行政を補うため、在地の人々を準官吏として無給ないしは低賃金で採用し、行政業務を担わせた。彼らは自らの生存や生活のために、官吏との癒着関係を利用して営利行為に励み、民衆からの収奪を繰り返した。中国の官僚制のあり方を「家産制的」支

配の一例として捉えたマックス・ウェーバーは、人口に比して官吏の数が少なく、官僚機構の下部において土着勢力による伝統主義的抵抗への妥協を余儀なくされるこれらの状況を「粗放的」と論じた。

これに対し中国共産党は、中央―省―地／市―県／区のレベルにとどまらず、郷・鎮（街道）―基層にまで至る重層的な行政機構を構築し、かつ各行政レベルに共産党組織を設置し、党が行政機構を水平的に領導するシステムを作り上げた。それにより中華人民共和国の国家権力は基層社会にまで到達し、かつての朝廷／政権に比べ、統治の粘度は高まったと言えるだろう。しかし、それでもなお中央の指導者にとつて、必要な情報を適時に報告せず、政策執行において逸脱行為を繰り返し、汚職文化に染まっていた地方や基層をどう統治すればよいのかという問題は、常に悩みの種であった。また、中央から地方、基層に至る垂直的指導系統を有する行政機構の官吏が、党員を含め、とすれば特権階級然として保守化し、労働者や農民から乖離していくことも、革命政党である共産党にとつては脅威だった。毛沢東が、一九五〇年代から六〇年代にかけて、途切れることなく「反官僚主義」を掲げ大衆運動を發動したのも、そうした脅威認識に基づくものと解釈できる。

習近平が向き合っている中国は、こうした歴史の延長にある。そして習は、中央から基層社会にまで張り巡らされた党組織を社会主義イデオロギーで武装し、規律ある中央集権的組織として再建することにより、官僚機構の粗放性と保守志向を克服しようとしている。これこそが、「社会主義現代化強国」の実現に向けた習近平の挑戦なのだ。

## 習近平による政法組織の再編

### 政法組織の肅清運動と集権化

それでは、政法組織を事例に、習近平の挑戦の現段階を見てみよう。

中国共産党の政法組織は、先述のとおり、司法・公安領域の国家／政府機関を統括する党の組織であり、党中央には中央政法委員会が、地方各行政レベルの党委員会にも政法委員会が置かれている。一国の政権の安定にとって、司法・公安領域の諸機関の掌握が、軍の掌握と並んで死活的な重要性を持つことは言うまでもない。胡錦濤前政権期に薄熙来（重慶市党委員会書記）、周永康（中央政法局常務委員・中央政法委員会書記）によるスキャンダルを目の当たりにした習近平は、公安をはじめとする政法組織を自らの手中に収めることの重要性を体得したに違いない。

総書記に就任した習近平は、周永康を無期懲役に処するとともに、その後任に政治局常務委員ではなく、孟建柱（中央政治局委員）、続いて郭声琨（中央政治局委員）を登用することにより、中央政法委員会の組織としての格下げを行った。また、「中国共産党政法工作条例」（二〇一九年一月施行）を定め、習近平を「核心」とする党中央の絶対的領導を堅持しなければならない旨を法規化した。

そしてその上で、政法組織を対象とした大々的な肅清を断行した。「あえて刃を内側に向け、骨から毒を削ぎ落として、集団に害を及ぼす輩を徹底的に排除しなければならぬ」という習近平の号令の下、中央や省の現役の政法幹部たちが次々に排除され、代わりに習近平のかつての部下や側近たちが政法組織の要職に抜擢された。肅清と人事の刷新の結果、中国共産党第二〇回全国代表大会とその後の調整を経て成立した現中央政法委員会の布陣は、表1のとおりである。このうち、王小洪は習近平の福建省時代からの部下、陳一新と唐一軍は浙江省時代からの部下である。

肅清運動は二二年二月以降、市や県のレベルにまで拡大された。陳一新（中央政法委員会秘書長）が統括役として、「全国の政法組織で骨から毒を削ぎ落とす自己革命を行い、『延安の整風』によって、信頼に足る政法の『鉄軍』を打

表1 中央政法委員会構成員

役職	人名
書記	陳文清 (中共中央政治局委員、中央書記処書記)
副書記	王小洪 (公安部部長)
委員	周強 (最高人民法院院長)
	張軍 (最高人民検察院檢察長)
	陳一新 (国家安全部部長)
	唐一軍 (司法部部長)
	王仁華 (軍事委員会政法委員会書記)
	王春寧 (武警部隊司令員)
秘書長	陳一新

中国長安網 (<http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100009/lbdc.shtml>) に基づき筆者作成

られたといえるだろう。

基層社会への政法組織の拡充

政法組織内の肅清および集権化と同時に推進されたのが、郷・鎮（街道）レベルにおける政法組織の拡充であった。先述の「政法工作条例」には、県レベル以上のすべての地方党委員会に政法委員会を設置するほか、郷・鎮（街道）レベルの党組織にも政法委員を配置すること、各行政

ち立てるのだ」と呼びかけた。それを受けて中央に設置された全国政法隊伍教育整頓領導小組と各省の党委員会が、市や県／区に要員を派遣して、運動を指導する態勢が組まれた。肅清運動を通じて、中央から県／区に至る政法組織の垂直的指導系統の強化が図

レベルの政法委員会が、地区ごとに設置された社会治安総合治理センターを所管し、基層社会にまで政法の力を浸透させ、統治の安定を図っていくことが定められた。また、政法行政を効率的に進めるために、統合的情報データ共有システムの構築が掲げられた。これは、街中に途切れなく設置された監視カメラの情報をもとに、県／区、郷・鎮（街道）、居住区の派出所が所轄地区の企業・商店・集合住宅・各家庭から収集した情報データを統合、共有し、公安・防犯・消防などに役立てようという試みである。

社会治安総合治理センターをプラットフォームとした政法組織による基層社会統治の整備は、コロナ禍への対応により加速度的に進んだ。二〇二〇年二月、中央政法委員会は、「社会治安総合治理センターとグリッド連絡員の役割をより一層發揮させ、感染拡大の第一予防線をしっかりと構築することに關する通知」を發布し、居住区画を小さなグリッドに分けて住民の移動やコロナ感染状況をきめ細かく管理するとともに、社会治安総合治理センターを中心に關係各方面のネットワークとデータ共有システムを構築し運用するよう通達した。また四月には、防疫や治安に關する党中央の議事組織として、中央政法委員会の下に、平安中国建設

協調小組が設置された。

## 政法組織の再編に地方・基層はどう対応するか

しかし、中央の政策は、現状において、地方や基層レベルで必ずしも順調に実施されているわけではない。

まず指摘するべきは、県および基層レベルにおける慢性的なマンパワーの不足である。政法組織の編制（政府により定められた定員数）については、一九八二年以降他の党・政府機関の行政編制から分離され、特別枠として大幅な増員が図られてきた経緯がある。しかし、増員された編制の大部分は正規の公務員ではなく、「工勤人員」と呼ばれる準官吏であり、正規公務員のキャリアパスに乗せられない。また、政法組織が過度に細分化されているがゆえに、一つの部署に必要な人員が配置できないという問題もある。その一方で、業務量は基層に近づくほど増加し、その内容も多様化する。サイバー犯罪や金融詐欺など犯罪の形態は常に進化し、対応は難しさを増している。このような状況で「政法工作条例」に基づき新たに郷・鎮（街道）に政法委員を配置せよと言われても、増員は難しく、結果として一人の人間が政法委員以外にいくつもの役職を兼務することになる。さらに言えば、習近平政権下で集権化が推

し進められた結果、部署ごとに課せられるトップダウンのノルマや業務分担が増えてきている。郷・鎮（街道）の政法組織の職員は、日々、社会治安総合治理センターでの住民対応や上への報告書の作成に追われ、本来行うべき捜査や法治建設などの業務に支障を来しているという。

政府行政機構の編制を増やさないという習近平政権の方針の下、政法組織の慢性的な人員不足を緩和するため、中央機構編制委員会弁公室は二〇一五年一月「政法特別編制内部の潜在力を発掘し管理の革新を図ることに關する若干の意見」を發布し、政法組織の部署の統廃合や編制割り当ての柔軟化などの取り組みを推奨しているが、それによりどこまで問題を解決できるか、見定めには時間が必要だ。

次に、経費面の逼迫である。政法体制を強化するため、〇九年七月、中共中央弁公庁・國務院弁公室は「政法經費保障工作进行強化することに関する意見」を發布した。しかし、これを受けて中央や省政府が市レベル以下の政府に対する財政移転やプロジェクト補助を増額してきたのにもかかわらず、求められる業務量に比して財源の不足は顕著である。案件の処理にかかる経費の増加に加え、近年財政を逼迫させているのが統合的情報データ共有システムの構築にかかる設備費である。しかも、部署ごとに上から課せら

れた設置ノルマを果たすため、統合的な計画や指南書もな  
いままニーズに合わない設備を導入したあげく、使われず  
に放置されるケースも散見されるという。

中央の政策の逸脱も健在だ。二〇年に問題となった吉林  
省公安庁党委員会副書記による著書『平安経』をめぐる馬  
鹿げた騒動はその最たる事例だが、より構造的な問題に起  
因する現象として「上進下退」がある。これは、市・県政  
府が、中央や省から財政補助を受けるにあたって負わねば  
ならないとされた政法組織の人員費、経常事務経費、一部  
の業務経費および設備費の保障義務を逃れ、自らの支出を  
減額させて、中央・省より移転された経費をこれらの費目  
に流用する現象を指す。

### 習近平式国家統治が中国にもたらすもの

広大な国土と巨大な人口を擁する中国に、中央から地方、  
基層社会に至る「高度に一致」した集権的統治体制を構築  
するという習近平の試みは、まさしく歴史的大事業だ。そ  
れは、政法組織の事例を見ても明らかである。一過性の肅  
清や運動は比較的たやすいが、組織や人員の配置を合理化  
し、必要な財源を確保し、それを効率的に使える態勢を整  
備し、制度として定着させるためには、編制を含む人事管

理制度や税財政制度など、国家の根幹にメスを入れる大變  
革を要する。今回の党大会を経て発足した布陣は、この大  
事業を前進させられるのか。それとも、すべての努力が、  
長き歴史を経て形成された粗放的官僚組織のロジックの中  
にからめ取られてしまう結果となり、頼りにしていた党组  
織が実は習近平の権威をたたえ、イデオロギーや規律の重  
要性を高らかに謳いあげる面従腹背のモンスターに過ぎな  
かったことを思い知ることになるのか。

そして最後に考えなければならぬことは、仮に習近平  
という指導者が、集権的な統治を実現できたとして、それ  
が中国にいかなる影響を及ぼすのかということである。大  
きな躯体を持つ中国の政策は、歴史的に見て極端から極端  
へと動く傾向にある。集権化を経て、行政効率が高まるか  
もしれないが、その先にはあらゆるデータが政府によって  
握られる窮屈な監視社会が出来るかもしれない。その  
時、中国社会の活力は保たれるのだろうか。いま一度歴史  
を振り返れば、プロレタリア文化大革命から改革開放への  
スムーズな転換を可能にしたのも、経済発展やイノベーション  
を生み出してきたのも粗放的行政システムであつた。これが失われた時、中国はどこへ向かうのか。その先  
の道はなお深い霧の中である。●