

中国・進む集権化とどう向き合うか

―三月の全人代・そして『人民日報』の写真から―

昨秋の共産党大会で改革開放路線からの転換を宣言した習近平指導部は、国内外の新しい課題を克服するために経済発展と国家安全をセットで打ち出した。

「政策実施のギャップ」がもたらす問題を克服するために習総書記個人と党の権威性をさらに高めようとしている。

習近平指導部は、昨年一〇月の第二〇回中国共産党大会で、改革開放という路線からの転換を宣言した。

これまで中国外交の目的は、改革開放への貢献、すなわち経済発展に貢献する国際環境を整えることだと理解されてきた。ゆえに、国際社会は指導部が党大会で示したシグナルに懸念を抱いた。三月に開催された全国人民代表大会（全人代）は、指導部の意図を再確認する機会であった。

日本は、既存の国際秩序のなかで平和と繁栄を享受してきた。しかし、この秩序は流動している。新しい秩序の萌芽は、既存の秩序が後退してゆく過程に立ち現れる。国際秩序の変動を中国が牽引しているのであれば、その指導部の政策選好への理解は不可欠である。本稿は、指

慶應義塾大学教授

加茂具樹

かも ともき 二〇〇二年慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程修了。博士（政策・メディア）。在香港総領事館専門調査員、慶應義塾大学教授、香港総領事館領事を歴任し、現職。編著書に「中国は「力」をどう使うのか」「十年後の中国」「中国対外行動の源泉」「現代中国政治と人民代表大会」など。訳書に「権力の劇場」など。

導部が示した改革開放路線からの転換とは何か、なぜ転換したのか、転換する中国と日本はどう向き合うべきかを考える。

脱・改革開放路線――開発主義からの転換

改革開放という路線からの転換とは何か。それは、この路線をかたちづくる二つの方針の転換である。その一つが開発主義からの転換である。

歴代の指導部は、鄧小平が掲げた「発展は堅い道理である」という方針のもと、発展を最優先の政策課題としてきた。国内については、一党支配を堅持しながら多元化する社会との間の緊張を管理し、安定した政治と社会環境の維持に努めてきた。国外では秩序の中心にある米

国との間に安定した関係を構築して、既存の秩序の良きプレイヤーとして振る舞い、中国への投資を促すことに努めてきた。しかし、いま習指導部は、過去のダイナミクスの延長線上にはない新しい政策課題と向き合っていると認識していて、発展だけが最優先の課題とは見ていない。

習指導部が向き合っている新しい国内の課題とは、人々の要求の変化である。二〇一七年の第十九回党大会で指導部は、執政党としての主要任務を説明する概念である「社会の主要矛盾」の中身を変えた。「増大する物質や文化的な要求と遅れた社会と生産力との間の矛盾」から、「増大する豊かな生活への要求と不均衡で不十分な発展との間の矛盾」への変化である。人々の要求が発展の量から質へ変化したと理解した指導部は、追求すべき社会のかたちを「共同富裕」と確認した。格差是正とそのため富の再配分の成否は、共産党と社会との関係に影響する重要課題である。

指導部の問題関心は発展の管理にある。二〇年夏、ある会議で習は、ゆきすぎた資本主義の課題（例えば、プラットフォーム企業による独占的地位の乱用など）について、企業家精神を抑え込むことなく克服するにはどうすればよいか、と述べていた。共産党は、貧困を克服するための経験と実績を積み上げてきたが、経済発展を牽引する企業家

と共存する方法、すなわち繁栄の管理についての知識と経験が不足しているという（『求是』二〇二一年二〇号）。二〇回党大会で習は、一連の懸念を一步深め、最優先の政策課題として発展とともに安全の追求を掲げた。

習指導部が向き合っている新しい国外の課題とは、国際情勢の悪化である。〇二年の第一六回党大会以来、指導部は「重要な戦略的なチャンスの時期にある」と現状を認識し、差し迫った大きな紛争に直面することはないので経済発展に傾注できると判断していた。だが昨秋の党大会での習の報告からは、この言葉が消えた。同様の意味を持つ「平和と発展は時代の主題である」という言葉も言及されなかった。かわりに習は「百年来の未曾有の変化が加速し、科学技術革命と産業変革の段階が深く発展し、国際的なパワーバランスの調整が大きく進み、中国の発展は新たな戦略的なチャンスの時期にある」との認識を示した。情勢悪化を構造的なものと判断した結果である。

こうした国内外の情勢認識の変化が、指導部の不安全感を醸成し、「国家安全と社会安定の擁護」という方針を導出したといつてよい。第二十回党大会での習の報告は「国家安全は民族復興の根本であり、社会安定は国家盛強の前提」という考え方を掲げている。この「安全」を支える概

念が、二〇一四年四月に中央国家安全委員会の設置ととも
に示された「総体国家安全観」である。

しかし、発展と安全をとともに追求することは容易ではない。両者はトレードオフである。指導部がいま追求する発展は、「総体国家安全観」の下での発展であり、開発主義的政策の下での発展とは異なると考えた方がよい。国際社会がよく知る、現指導部による発展と安全の両立の実践は、対香港政策である。同政策の要諦は、香港経済の重要性を強調しつつ、国家安全の追求だった。指導部は、香港を経由した中国国内への「カラー革命」の滲透への警戒は強く、現状に対する不安全感は強い。その政治的帰結が、二〇年六月に立法した香港特別行政区国家安全維持法であった。

権力運用制度を集団支配から個人支配に

いま一つの転換が、指導部内の権力運用の変化である。鄧は毛沢東時代に政治社会が混乱したこと反省を踏まえ、安定した国内政治と社会を確保するために、権力の個人化を防ぐ制度、すなわち集団支配の制度整備の必要性を訴えた。歴代の指導部は、この鄧の考え方を支持し、一九八二年の第一二回党大会以降、集団支配は定着した。しかし習は、直面している新しい国内外の政策課題を解決

するためには、力強いリーダーシップが必要だと考え、旧来の権力運用（集団支配）に終止符を打つべく、一〇年の時間的スケールで党と国家の機構改革をすすめた。その第一弾が一九回党大会と第一三期全人代であり、第二弾が昨秋の党大会と三月の全人代であった。

二〇一二年一二月の第一八回党大会で習指導部が発足して以来、中国政治は、それ以前と比較して大きく異なる姿を示している。指導部は「頂層設計（トップレベルデザイン）」という政策形成のあり方を指す戦略概念を提起し、指導部内の政策調整機能を強化するための制度化を進めた。党と国務院に広がる政策過程を、明らかに共產党に、そしてその中央総書記である習に集中させる試みである。

中国の政策過程を説明してきた有力な分析枠組みに「ばらばらな権威主義（fragmented authoritarianism：FA）」モデルがある。官僚機構の構造的な特徴、すなわち政策形成と実施の権限がそのさまざまなレベルと部門に分散していることが、その政策過程の特質を生むという。FAモデルによれば、決定した政策を実施するときは、官僚機構のなかで政策実施について広範なコンセンサスを形成しなければならず、そのため、政策過程の実態は、連続的な交渉の過程となり、結果として政策決定と政策実施との間に大

幅な乖離（政策実施のギャップ）が生じる、という。この乖離は党と國務院、党内と國務院内で、中央地方に広がる。

この乖離を防ぐために習指導部は、胡指導部期と比較して、より多くの政策調整組織（例えば中央国家安全委員会や中央台湾工作領導小組）を設置し、かつ、習がその長に就いた。政策調整や政策実施にあたつて、党と習が主導権を発揮できる制度づくりが狙いである。もちろん、制度は設置しただけでは機能しない。制度を遵守する動機が必要である。指導部は、それを党の規律に求めた。例えば、共產党と国家幹部の任用選抜の基準として、德才を備え、忠誠心を持ち、清廉であることを求めた党内法規（「領導幹部の昇格および降格を推進する規定」）の制定や、習個人の権力と權威を強化する規定（「党中央集中統一領導の強化と擁護に関する若干の規定」）をセットしてきた。

こうした指導部の意思は、『人民日報』の紙面構成にも現れている。党中央政治局常務委員会の人事を報じた紙面はわかりやすい（図1）。紙面に掲載された指導者の写真の大小や掲載場所は、その人物の権力と權威の大小を表す。同様の意思は、第一四期全人代での国家主席、国家副主席、全人代委員長、国家中央軍事委員会主席、國務院総理の選出に関する報道でも観察できる（図2）。

國務院総理についての報道は、より露骨である（図3）。第一期全人代での國務院総理の選出にあつて、『人民日報』は温家宝総理の単独の写真に掲載した。第二期全人代では、李克強総理の単独の写真と、習と李との握手の写真、新旧國務院総理が握手する写真が掲載された。しかし第三期と第一期全人代では、國務院総理と国家主席の習が握手する写真だけが掲載された。習指導部発足以降、國務院総理の写真の扱いは低調になった。写真に添えられた題字の表記の変化も興味深い。第一期と第二期は「全人代が決定、國務院総理に○○」と表記された。しかし第三期以降は「習近平国家主席の提案にもついで、國務院総理に○○を決定」と変化した。憲法は、国家主席が國務院総理の人選を提案し、全人代がこれを決定するとある。かつては、提案権の所在を伏せて選出を報じていたが、現在は提案権者（習）を可視化することで、國務院の政治的權威と権力の相対化を図ろうとしているといつてよい。

集権化する中国とどう向き合つか

中国政治は、今後、二つの權威と権力の集中が深化する。党内においては集団から習個人へ、党外においては國務院から党へ、の集中である。集権するのは、指導部が国内外

図2 各期全人大後に『人民日報』が報じた国家主席、国家副主席、全人大委員長の選出

人民日報 14期全人大 人民の選出 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 習近平全票当选国家主席中央军委主席 赵乐际当选全国人大常委会委员长 韩正当选国家副主席 王岐山当选国家副主席	人民日報 13期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 習近平全票当选国家主席中央军委主席 栗战书当选全国人大常委会委员长 王岐山当选国家副主席 韩正当选国家副主席	人民日報 12期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 習近平当选国家主席中央军委主席 张德江当选全国人大常委会委员长 王岐山当选国家副主席 韩正当选国家副主席	人民日報 11期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 胡锦涛当选国家主席中央军委主席 吴邦国当选全国人大常委会委员长 习近平当选国家副主席 王岐山当选国家副主席
第14期全人大 2023年3月11日付	第13期全人大 2022年3月18日付	第12期全人大 2021年3月15日付	第11期全人大 2020年3月16日付

図3 各期全人大後に『人民日報』が報じた国务院総理の選出

人民日報 14期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 根据国家主席习近平的提名 决定李强为国务院总理 李强为国务院总理 李强为国务院总理	人民日報 13期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 根据国家主席习近平的提名 决定李强为国务院总理 李强为国务院总理 李强为国务院总理	人民日報 12期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 根据国家主席习近平的提名 决定李强为国务院总理 李强为国务院总理 李强为国务院总理	人民日報 11期全人大 十四期全人大、中央執行委員十七名、候補委員五人、 根据国家主席习近平的提名 决定李强为国务院总理 李强为国务院总理 李强为国务院总理
第14期全人大 2023年3月12日付	第13期全人大 2022年3月19日付	第12期全人大 2021年3月16日付	第11期全人大 2020年3月17日付

の新しい政策課題に直面しているからであり、課題克服のためには「政策実施のギャップ」を克服できる強いリーダーシップが必要だという認識を共有しているからである。

この中国に対して、日本はどのように向き合うのか。中国は、発展のために既存の国際秩序に適応するのではなく、発展に必要な安全な環境を構築しようとしている。問題は、目標実現のための外交戦略は力を背景にしていることにある。

ゆえに、中国の行動の戦略性に注目が集まりがちであるが、一方で「政策実施のギャップ」の存在にはほとんど注意が払われていない。中国の政治指導者の戦略には誤認、誤算があることに注意を払う必要がある。中国と向き合う日本の防衛戦略は、中国が行動するときのコストを高めることによって抑止を図ることにある。日本にとって、今後、長期的に最も重要な二国間関係であることを考えれば、中国の公開情報である大量の指導者の演説や政策文書を読み解く分析能力を育成し、中国の政治と政策過程について包括的に理解することが、いまこそ求められている。

図1 各期党大会後に『人民日報』が報じた指導部

 第20回党大会 2022年10月24日付	 第19回党大会 2017年10月26日付	 第18回党大会 2012年11月16日付	 第17回党大会 2007年10月23日付
 第16回党大会 2002年11月16日付	 第15回党大会 1997年9月20日付	 第14回党大会 1992年10月20日付	 第13回党大会 1987年11月3日付
 第12回党大会 1982年9月13日付	 第XI回党大会 1977年8月22日付	 第10回党大会 1973年8月31日付	 第9回党大会 1969年4月29日付
 第VIII回党大会 1956年9月29日付	図1 第12回党大会（1982年）から第18回党大会（2012年）までの『人民日報』紙面は、当時の指導部が集団支配を維持しようとする意思があったことを示唆している。しかし第19回党大会以降の紙面は、習指導部が第9回党大会から第11回党大会までのように個人支配を志向しているように見える。 図2 第11期（2008年）、第12期（2013年）、第13期（2018年）、第14期（2023年）全人代第1回会議会期中に国家主席などが選出された際の報道。2018年以降、国家主席の権威と権力が強化している。 図3 第11期、第12期、第13期、第14期全人代第1回会議会期中に國務院総理が選出された際の報道。2018年以降、國務院総理の権威と権力が後退している。		