

# 中国共産党中央の権力構造の分析

坪田 敏孝

(財団法人未来工学研究所主任研究員)

## 【要約】

中国共産党中央において、重要な政策、人事に関する決定権は、政治局常務委員会という機関に帰属し、その権限、すなわち最高領導権は政治局常務委員によって共有されている。16回党大会における党規約の改正で、重大な問題については、「会議で決定する」という規則が盛り込まれるなど、集団領導の制度が強化されている。他方、常務委員の間での担当分業の制度によって、「重大な問題」に該当しない問題、業務執行上の問題に関する最終決定の権限は、各常務委員によって分有されている。総書記の党規約における権限は、他の常務委員とほぼ同一であるが、常務委員会の会議の議題の選定も含め、会議の準備作業を行う中央書記処の業務を主宰したり、重要機関のトップを複数ポスト兼ねることで、実質的に他の常務委員以上の権力を獲得している。

また、常務委員の間では、①政治局入り、常務委員会入りの早晚という「経歴」、②担当ポストによって得られる強制装置力、資源の大小などによって形成されるそれぞれ権威に基づいた、常務委員会内部に権威の階層がつくられている。こうした階層の上層の常務委員が、政策の決定など権力行使の中心的役割を果たすことが多

い。このような権力の構造は、常務委員会の運営を平常継続的に安定させる効果をもたらしている。また、党内には、様々な民主的な政策や人事の決定を行う手続きが講じられている。こうした「制度」の作用により、決定の内容は、正当性（legitimacy）が党内では担保され、政策や人事については、常務委員などの間で、不一致の深刻化、政治的対立が生じる可能性は低くなっていると推察される。このような党中央の権力構造の安定という制度的条件は、党中央の政策の実施貫徹において効果を発揮している。

### 【キーワード】

中国共産党中央、集団領導、総書記、権力構造、制度化

## 一 はじめに

中国では、2007年10月15日から22日、政権担当政党である中国共産党が第17回全国代表大会（以下、第17回党大会）および第17期中央委員会第1回全体会議（以下、第17期1中全会）を開催し、中央委員会、そして中央政治局と政治局常務委員会のメンバーを決定した。中央委員会総書記には、胡錦濤が再任された。また、2008年3月5日から17日、国家の最高権力機関で、国会に相当する全国人民代表大会（全人代）の第11期第1回全体会議が開催され、全人代の常務委員会委員長に呉邦国、最高行政機関である国務院の総理に温家宝がそれぞれ再任された。

本文は、既公開発表の資料を活用し、中国の政権党であり、憲法前文でも、国家建設における領導<sup>1</sup>（権）が明記されている中国共産党における、重大政策、高層幹部人事の決定権限など、最高権力の帰属とその行使に伴う関係者の関与の構造を分析する。こうして得られた理解を通じて、共産党中央の権力構造の安定度及び政策策定能力を分析する。

## 二 最高領導権の帰属とその運用

中国共産党の最高領導権は、党大会、中央委員会、政治局、政治局常務委員会などに帰属する。同党の規約では、「最高領導機関は、党の全国代表大会（党大会）と同大会が選出する中央委員会」と規定されている（第10条第1項）。しかし、党大会は、5年に1回の間

---

<sup>1</sup> 本文では、中国語の「領導」は、そのまま領導と訳す。中国共産党が使用する「領導」という用語は、（絶対的な）指揮命令及び服従を強いる権限を含む意味で使用されている。

隔で開催され、通常は開かれていない<sup>2</sup>。また、党規約では、「党大会の閉会期間中、中央委員会は、党の全部の活動を領導する」（第 21 条第 3 項）とされているが、この中央委員会も、全体会議が開催されるのは、1 年にはほぼ 1 回程度の頻度であり、1 回の中央委員会全体会議の開催期間は数日間である。

中央委員会が開かれていない期間に、その権限を代行するのは、中央政治局（以下、政治局）とその常務委員会である（党規約第 22 条第 2 項）。このように、平常時に最高領導権を有して、それを行使しているのは、政治局とその常務委員会という機関である。総書記を含む政治局常務委員会委員（以下、常務委員）、政治局委員は、この最高領導権を集団で共有し、行使していることになる。こうしたことから、その領導方式は集団領導（collective leadership）と呼称されている。

2002 年 11 月の第 16 回党大会では、党の規約が改正され、この集団領導について、新たな規則が盛り込まれている。その内容は、「重大な問題<sup>3</sup>に属するものはすべて、“集団領導、民主集中、個別協議、会議決定”の原則にしたがって、党の委員会で集団によって討論し、決定しなければならない」（第 10 条第 5 項）という領導機関の決定方式に関するもので、この内容は、江沢民総書記（当時）によって 1997 年に初めて述べられていた<sup>4</sup>。このように、領導権の行使につい

---

<sup>2</sup> 第 17 回大会は、2007 年の 10 月 15 日から 21 日までの 7 日間のみ開催されている。

<sup>3</sup> 「重大な問題」の定義については不明。ただし、「中国共産党黨員權利保障条例」第 20 条第 2 項では、「重大な問題」について①党の路線、方針、政策に関わる事項、②重大活動任務の措置、③幹部管理規定で集団討論決定が定められた幹部の推薦、任免、異動、賞罰、④人民群眾の生産、生活など切実な利益に関わる問題、⑤新黨員の発展、⑥上級党組織が集団決定すると定めた問題、などと定められている。

<sup>4</sup> 規約の第 16 条は「重要な問題は表決で決定する」としているが、同原則は、「重大な問題」という用語を使用。同原則は、江沢民が 1997 年 8 月 17 日、中央軍事委員

ては、「重大な問題」に関するものは、領導機関のうち、一人や少数者で決めるのではなく、同機関の構成員が全員、あるいは規定の人員が参加する会議で決定しなければならないとされた。この規則の効果については、決定権が共有されるようになり、議事決定の速度が下がる可能性があるというマイナス面がある一方、各級党委員会とその常務委員会が一体となり、活動を行うことで、全構成員の業務能力や士気などその資質が向上すること、組織の凝集力が高まることがプラス面として挙げられる。江沢民は、上記原則を提起した際に、同時に自らが鄧小平に称された領導集団の「核心」という位置づけについて、「核心は闘争の中で形成されるもので、誰かが核心になろうと思っても永遠になれるものではない。これは歴史の法則である」と述べ、今後の「核心」の形成を否定した上で、「“集団領導、民主集中、個別協議、会議決定”という、我が党の重要な歴史経験を継承し、発揚しなければならない」と述べている<sup>5</sup>。

中国共産党は、1987年11月の第13回党大会以来、一貫して、その組織運営について、中央および地方の各級党委員会における常務委員会による集団領導、そして、党外機関などへの領導について、各級党委員会の常務委員会による同級の人代、政府、政協、群衆団体への領導実施、といった制度化に努めている<sup>6</sup>。中央および地方の各級党委員会とその常務委員会は、同級の人代、政府、政協、群衆

---

会常務委員会会議で述べた。江沢民、『論国防和軍隊建設』（解放軍出版社、2003年1月1日）、284ページ。

<sup>5</sup> 江沢民、前掲書。

<sup>6</sup> 第13回党大会で採択された「政治報告」、2004年9月、16期4中全会で採択された「党の執政能力建設を強化することに関する中共中央の決定」を参照。なお、地方では省、地級市、県、郷・鎮の4つの行政レベルがある。

団体（共青团など）に設けられた党の領導組織である党組<sup>7</sup>に対し、重大方針や人事などでの領導を直接行使する一方で、これら党外機関組織の日常的な執行の問題活動は、当該組織の党組の指導に任せるといふものである。こうした措置は、各級党委員会に対して、その行使可能な領導権を規範化し、同時に、その領導実施の効果、つまり党の方針、政策の実現を効果的に達成するという方法である。

この領導方式を行うにあたり、各級党委員会の領導能力は高いものでなくてはならない。党委員会及びその常務委員会の凝集力向上は、こうした領導能力保持の必要にも基づいている。なお、第 16 回党大会以降に制定された党内法規では、党内各級の領導グループに対して、議事規則の制定を義務付けている<sup>8</sup>。また、政治局では、集団学習を定期的に行い、構成員の政策に対する一致を図っている。こうした政治過程の制度化、規範化を通じて、集団領導の効果を確保しようとしている。他方、集団領導が、総書記や書記の個人領導に実質上、変化しないように、党内法規では、構成員全員が自らの意思どおりに発言し、少数意見に対して真剣な配慮を払うことも定めている<sup>9</sup>。

---

<sup>7</sup> 党組は、正副書記と成員の数名から構成される。そのメンバーは、当該機関組織の幹部と同一である。党規約第 46～48 条を参照。なお、当該機関組織には、黨員の管理や宣伝教育を実施する基層組織としてその人数の多少別に基層委員会、総支部委員会、支部委員会という党組織（機関党組織と通称）が設立されている。「中国共産党和国家機関基層組織工作条例」を参照。

<sup>8</sup> 「中国共産党党内監督条例（試行）」第 13 条第 1 項、2004 年 1 月 1 日施行。

<sup>9</sup> 「党内政治生活に関する若干の準則」（第二章）を参照。1980 年 2 月 29 日採択。

### 三 政治局常務委員会と政治局の権限

次に、平常時に党の最高領導権を有する政治局常務委員会と政治局の権限を考察する。17期の政治局常務委員は、16期（2002年11月から）と同様、その人数は9名で、胡錦濤、呉邦国、温家宝、賈慶林、李長春の5名が留任し、2007年6月に死去した黄菊のほか、曾慶紅、呉官正、羅幹の3名が退任<sup>10</sup>、新たに習近平、李克強、賀国強、周永康の4名が選出された。表1では、これら9人の序列と主な担当ポスト、生年月、中央候補委員以上の就任経歴を示している。

表1 政治局常務委員

胡錦濤（総書記など、42.12）12候、12⑤、13、 <b>14、15、16</b>
呉邦国（全人代常務委員会委員長、41.7）12候、13候、 <b>14、14④書、15、16</b>
温家宝（国務院総理、42.9）13書、 <b>14候書、15書、16</b>
賈慶林（全国政治協商会議主席、40.3）14、 <b>15、16</b>
李長春（中央宣伝思想工作領導小組組長、44.2）12候、13、14、 <b>15、16</b>
習近平（中央書記処常務書記、53.6）15候、16
李克強（国務院常務副総理、55.7）15、16
賀国強（中央紀律検査委員会書記、43.10）12⑤候、13候、14候、15、 <b>16書</b>
周永康（中央政法委員会書記、42.12）14候、15、 <b>16書</b>

（注）（ ）の中は2009年7月現在の職掌と生年月。（ ）の右の数字は、中央委員の選出期を表す。（ ）の右の数字の意味は以下のとおり。数字のみ＝第〇期中央委員、12候＝12期中央候補委員、⑤＝5中全会で選出、**14（太字）**＝政治局委員、書＝書記処書記、**16（太字下線）**＝政治局常務委員。

<sup>10</sup> 退任の理由は、党大会開催当時に定年とされる68歳を越えていたためとされる。『大公報』、2007年10月22日。

政治局常務委員9名のそれぞれの主な担当ポストをみると、党中央の役職についているものが5名、行政機関である国務院が2名、国家の最高権力機関とされる全人代が1名、非共産党組織との協商機関である全国政治協商会議（以下、政協）が1名となっており、党中央の役職担当者が過半数を占めている。

続いて、政治局委員の人物を確認する。17期の政治局委員は、16期と比べて、その人数は25名のままである<sup>11</sup>。この25名には常務委員の9名が重複しており、常務委員以外の16名については、16期の政治局委員であった賀国強、周永康、王剛、王樂泉、王兆国、回良玉、劉淇、劉雲山、張徳江、俞正声、郭伯雄の11名のうち、17期は、賀国強と周永康の2名が常務委員に昇任し、他の9名は留任した。そして、2006年9月に停職させられた陳良宇（07年6月、党籍はく奪）のほか、呉儀、張立昌、曹剛川、曾培炎の5名が退任、新たに王岐山、劉延東、李源潮、汪洋、張高麗、徐才厚、薄熙来の7名が選出された。表2では、これら16人の主な担当ポスト、生年月、中央候補委員以上の就任経歴を示している。

表2に示した政治局委員16名のそれぞれの主な担当ポストをみると、中央軍事委員会を除く、党中央の役職についているものが2名、中央軍事委員会が2名（胡錦濤を除く）、国務院が4名、全人代が1名、政協が1名となっているほか、省級党委員会の書記が5名となっている。常務委員を合わせた政治局全体25名の担当ポストの構成は、党中央が7名、中央軍事委員会が2名、国務院が6名、全人代が2名、政協が2名、省級党委員会書記が5名となっている。数字だけをみると、党中央が7名と一番多いが、国務院、省級党委

---

<sup>11</sup> 16期の政治局は、委員が24名、候補委員が1名の計25名で構成。候補委員は、会議に列席し、発言することができるが、投票権がないとされる。

員会の6名とはほぼ同数となっている。常務委員会、政治局は、党中央の最高領導機関であることから、常務委員、政治局委員がそれぞれ兼職する担当ポスト機関の数の多少は、これらの機関の重要度を表すものと思料される。

表2 政治局委員（序列は中国語の姓の画数順）

王剛（政治協商会議常務委員会副主席、42.10）15 候、 <b>16 候書</b>
王樂泉（新疆自治区党委員会書記、44.12）14 候、15、 <b>16</b>
王兆国（全人代常務委員会副委員長、41.7）12 書、13、14、15、 <b>16</b>
王岐山（國務院副総理、48.7）15 候、16
回良玉（國務院副総理、44.10）14 候、15、 <b>16</b>
劉淇（北京市党委員会書記、42.11）14 候、15、 <b>16</b>
劉雲山（党中央宣伝部長、47.7）12 <sup>⑤</sup> 候、14 候、15、 <b>16 書</b>
劉延東（國務委員、45.11）15 候、16、
李源潮（党中央組織部長、50.11）16 候
汪洋（広東省党委員会書記、55）16 候
張高麗（天津市党委員会書記、46.11）15 候、16
張徳江（國務院副総理、46.11）候、15、 <b>16</b>
俞正声（上海市党委員会書記、45.4）14 候、15、 <b>16</b>
郭伯雄（中央軍事委員会副主席、42.7）15、16
徐才厚（中央軍事委員会副主席、43.6）15、16 書
薄熙来（重慶市党委員会書記、49.7）16

（注）（ ）の中は2009年7月現在の職掌と生年月。（ ）の右の数字は、中央委員の選出期を表す。（ ）の右の数字の意味は以下のとおり。数字のみ＝第〇期中央委員、12 候＝12 期中央候補委員、⑤＝5 中全会で選出、**14（太字）**＝政治局委員、書＝書記処書記。

常務委員会と政治局の権限について考察する。党の規定によると、常務委員会は、政治局の代行機関としての役割を担っている。

常務委員会と政治局の権限は、以下の表 3 のとおりで<sup>12</sup>、基本的に「全体局面に関わる活動の方針、政策性の文書」などの問題の決定機関は政治局であり、常務委員会は、政治局の代行および執行機関となっている。

表 3 政治局常務委員会と政治局の権限

	政治局常務委員会	政治局
権限	①全国代表大会と中央委員会が確定した路線、方針、政策に基づいて、全体局面に関わる活動方針、政策性の問題について研究し、意見を政治局に提出する。 ②政治局が制定した方針、政策を計画、実施する。 ③中央規律検査委員会、中央軍事委員会、全国人民代表大会常務委員会党組、國務院党組が提出した政策性の問題について決定を行う。 ④党中央各部部长、各省（自治区、直轄市）党委書記と国家機關各部（委）部長（主任）、各省省長（自治区主席、直轄市市長）の人選を審議し、政治局に	①全国代表大会と中央委員会が確定した路線、方針、政策に基づいて、中共中央の名義で発出する全体局面に関わる活動の方針、政策性の文書について討論、決定する。 ②常務委員会の活動報告を聴取し、審査する。 ③中央規律検査委員会、中央軍事委員会、全国人民代表大会常務委員会党組、國務院党組が提出した重大事項について審議する。 ④党中央各部部长、各省（自治区、直轄市）党委書記と国家機關各部（委）部長（主任）、各省省長（自治区主席、直轄市市長）の任免の指名を審査

<sup>12</sup> 施九青、『当代中国政治運行機制』第二版、（山東人民出版社、2002年）、462-464 ページ。施九青が明らかにした政治局常務委員会と政治局の権限は、1987年11月14日の第13期政治局第1回會議で採択された政治局、政治局常務委員会の工作規則の内容とほぼ一致しているものと思料される。政治局の工作規則については、2002年12月2日の政治局會議で、新たな「政治局工作規則」が採択されているが、内容は公開されていない。表3の作成は、寇健文、「中共与蘇共高層政治的演變：軌跡、動力与影響」、『問題与研究』2005年5、6月号、（政治大学國際關係研究中心、2006年6月）を参照。

<sup>13</sup> 外交事案などを指す。呉国光、『趙紫陽与政治改革』、（遠景、1997年）、377-378 ページ。

	<p>提出する。党中央各部副部長、各省（自治区、直轄市）党委副書記と国家機関各部（委）副部長（副主任）、各省省長（自治区副主席、直轄市副市長）の人選を審議し、指名を行う。</p> <p>⑤重大な突発事件に対して早期に関連の決定を行い、中共中央の名義で文書を発出する<sup>13</sup>。</p> <p>⑥政治局に対して責任を負い、報告を行う。その監督を受ける。</p>	<p>批准する。</p> <p>⑤中央委員会全体会議を毎年1から2回開催する。</p> <p>⑥中央委員会に対して責任を負い、報告を行う。その監督を受ける。</p>
会議制度	<p>①政策決定は一般に会議形式で行う。一般に毎週一回開催する。</p> <p>②会議の議題は、総書記あるいはその委託を受けた常務委員が決める。中央書記処あるいは関係部門が会議の重要討論文書を準備する。</p> <p>③会議は、総書記が召集し、主宰する、あるいは臨時に委託を受けた常務委員が主宰する。</p> <p>④問題について決定を行う際、少数は多数に従う原則に基づいて表決を行う。表決は無記名方式、挙手方式、その他の方式を採用できる。重要幹部の任免あるいは人選を指名する際は、逐一表決しなければならない。表決結果は主宰者がその場で公表する<sup>14</sup>。</p>	<p>①政策決定は一般に会議形式で行う。一般に毎月一回開催する。中央政治局も民主集中と集団領導の原則を実行する。</p> <p>②問題について決定を行う際、少数は多数に従う原則に基づいて表決を行う。表決は無記名方式、挙手方式、その他の方式を採用できる。重要幹部の任免あるいは人選を指名する際は、逐一表決しなければならない。表決結果は主宰者がその場で公表する。</p>
文件の批准	<p>①毎回の会議はすべて記録をとり、会議紀要を編纂する。会議紀要は、総書記、あるいはその委託を受けた常務委員が署名し、発出する。</p> <p>②会議紀要は、政治局全体の同志に発出する。これは、政治局へ</p>	

<sup>14</sup> 同項規定は、政治局の規定と同一内容と想定。寇健文、前掲論文、48ページ。

	<p>の報告の一つの形式である。</p> <p>③会議の議論の後、採択された、あるいは常務委員の回覧、同意を経た文書は、総書記、あるいはその委託を受けた常務委員の審査の上、署名、発出される。</p>	
民主集中制と党の生活制度	<p>①民主集中制の原則と集団領導の制度を実行する。集団で決定すべき重大な問題について個人が決定する権利はなく、集団の決定を変更する権利もない。</p> <p>②集団での決定内容を断固として執行しなければならない。もし、異なる意見がある場合は、内部で提起し討論できる。新たな決定が行われる前は、集団の決定と異なるいかなる行動も許されない。</p> <p>③中共中央を代表して行う重要講話、重要文書は、事前に会議で討論し、採択され、あるいは回覧し、同意を得ていなければならない。あるものは、政治局の批准を得なければならない。重大な問題に関する講話あるいは文章を個人が発表する際は、発表前に必ず一定の許可手続きを得なければならない。</p> <p>④参観、視察、会議への参加、その他活動の際、工作指導の個人的意見を発表できるが、常務委員会を代表することはできない。</p> <p>※民主生活会の内容を政治局に報告する<sup>15</sup>。</p>	<p>①民主集中制の原則と集団領導の制度を実行する<sup>16</sup>。</p> <p>②政治局は毎年一回、生活会を開き、批判と自己批判を行う。</p>

<sup>15</sup> 田培炎・中央政策研究室副局長によると、16期常務委員会は、同会が開催する民主生活会の内容を政治局に報告するようになった。田培炎、「十六大以来党内民主建設的新発展」、『求是』、2007年10月1日号。民主生活会では、業務や作風について批

常務委員会と政治局との具体的な権限の相違については、まず、「全体局面に関わる工作方針、政策」については、常務委員会が「意見」を作成し、政治局がその「意見」を基に決定を行う。そして、この決定内容を常務委員会が計画、実施する。ただ、常務委員会は事務、執行機関ではないので、執行機関である中央書記処に対して、党内関係部門へ決定内容の実行を指示することになる。常務委員会は、このような活動内容について定期的に政治局に報告を行う。中央規律検査委員会、中央軍事委員会、全人代常務委員会党組、国務院党組が提出する路線、方針、政策性の問題については、常務委員会が決定を行うが、提出される内容が重大事項に該当する場合は、政治局が審議を行う。

人事については、党中央と国家機関の各部・委員会（省庁に相当）、地方の各省（級）党委員会、地方政府の「長」については、常務委員会が候補者の人選を行って政治局に提出し、政治局が決定する。中央と国家機関の各部、地方の各省党委員会、地方政府の「副長」の人選については、常務委員会が決定する<sup>17</sup>。

上述のとおり、常務委員会と政治局のそれぞれの権限については、基本的に全体局面に関わる活動の方針、政策性の文書などの重大事項の「決定機関」は政治局であり、常務委員会は、政治局の「代行及び執行機関」である。第16回党大会以降は、政治局会議の開催

---

判と自己批判を行う。「県以上の党と国家機関党員領導幹部の民主生活会に関する若干の規定」（1990年6月30日）を参照。

<sup>16</sup> 同項規定は、常務委員会の規定と同一と想定。寇建文、前掲論文、49ページ。

<sup>17</sup> 党の各省党委員会の正副書記については、政治局および常務委員会が候補者を指名するが、最終的には当該委員会の全体会議で選挙により決定する。党規約第27条「党の地方の各級委員会全体会議は、常務委員会と書記、副書記を選挙し、上級の党委員会に報告し、批准を得る」を参照。

が報道されるようになり、会議では常務委員会が提出した意見や行った決定について審議、決定を行っていると思料される。いわば、政治局と常務委員会は上下関係にあるが、実際の政治過程では、政治局委員は、常務委員会の決定について、補充的意見は述べても、反対意見によって否決することは少なく、結果として議案を追認することがほとんどではないかと推測される。その理由は、①常務委員は政治局委員より高い権威を有している、②政治局委員にとって常務委員が担当ポストでの上役に当たる、③常務委員と常務委員会議に關係する中央書記処書記を合わせると 11 名で、政治局会議の過半数（13 名）に近い比較多数を形成している可能性が高い、ことなどが挙げられる。

②で述べた担当ポストの多くは、中国語で「口」（kou）と称される、宣伝、組織、財經、外事、軍事、政法、紀律、人代、政協などの党・政府の特定領域系統を指し、その中央（領導）機関のトップを主に常務委員が務め、副トップに政治局委員や國務委員などが務めている<sup>18</sup>。党中央の主な「口」とその担当者である常務委員と政治局委員は、以下の表 4 のとおりである。

表 4 政治局常務委員と政治局委員の共同担当任務と機関<sup>19</sup>

（担当任務）当該機関	政治局常務委員	政治局委員
（党務） 中央書記処	胡錦濤（総書記） 習近平（常務書記）	劉雲山（書記） 李源潮（書記）
（軍事） 中央軍事委員会	胡錦濤（主席）	郭伯雄（副主席） 徐才厚（副主席）

<sup>18</sup> 「口」は、「宣伝口」、「外事口」などと呼称。行政部門の領導に限れば、計画、財貿、工交、農林水、文教科技、民政、などにも分けられる。楊光斌、李月軍、『当代中国政治制度導論』（中国人民大学出版社、2007 年）、72 ページ。

<sup>19</sup> 楊光斌、前掲書など、各種資料から作成。

(外事) 中央外事工作領導小組 <sup>20</sup>	胡錦濤(組長) 温家宝(副組長) 習近平(副組長)	張徳江(成員) ※戴秉国(秘書長) 国務委員 など
(対台湾) 対台湾工作領導小組	胡錦濤(組長) 賈慶林(副組長)	郭伯雄(成員) ※戴秉国(秘書長) 兼国務委員
(全人代) 全国人民代表大会常務委員会	呉邦国(委員長)	王兆国(副委員長)
(国務院)	温家宝(総理) 李克強(常務副総理)	回良玉(副総理) 張徳江(副総理) 王岐山(副総理) 劉延東(国務委員)
(財政経済) 中央財經領導小組	温家宝(組長) 李克強(副組長)	回良玉(成員) 張徳江(成員) 王岐山(成員)
(国防動員) 国家国防動員委員会	温家宝(主任)	※梁光烈(副主任) 国務委員 ※馬凱(副主任) 国務委員
(統一戦線) 政治協商會議全国委員会	賈慶林(主席)	王剛(常務副主席) ※杜青林(副主席) 統戦部長
(宣伝思想) 中央宣伝思想工作領導小組	李長春(組長)	劉雲山(副組長)
(党建設) 中央党的建設工作領導小組	習近平(組長)	李源潮(副組長)
(紀律検査) 中央規律検査委員会	賀国強(書記)	※何勇(筆頭副書記) 中央書記処書記
(政法) 中央政法委員会	周永康(書記)	※孟建柱(副書記) 国務委員

<sup>20</sup> 領導小組とは、「口」の中で予算や人員の編制を受けていない場合の最高決定機関を指す。通常、複数の党政府部門に関連する問題を議事として扱い、協議調整する枠組みである。党中央に作られた領導小組は、常務委員が組長を兼ねて、政治局とその常務委員会に責任を負う。領導小組での結論は、常務委員会と政治局で最終決定を経なければならない。なお、当該小組の弁公室は、例えば、財經領導小組弁公室など、編制を受けている例が多い。

最後に、政治局常務委員会において、「重大な問題」とみなされない問題、いわば「日常的な執行」についてはどのように決定がなされるかを考察する。党規約では、「党の各級委員会は、集団領導と個人の分業責任を組み合わせた制度を実現する。(略)委員会の成員は、集団の決定と分業に基づいて自己の職責を適切に履行する」(第 10 条第 5 号)と定められているとおり、すべての常務委員はそれぞれ、政策や党務について、分業の形式で担当を有している。

各担当分野の「政策性の問題」などに該当しない問題、業務執行上の問題などは、政治局常務委員会および政治局には上程されず、各担当領域の常務委員が「最高責任者」となって、それぞれの担当領域の機関で決定が下される。党の規定では、「党の各級領導グループの主要責任者は、民主集中制を率先して執行し、領導グループのメンバーが職責の範囲内で独立して責任をもって業務を行うことを支持しなければならない」とも規定されている<sup>21</sup>。このように常務委員の間での担当分業の制度によって、「政策性の問題」及び「重大な問題」に該当しない問題、業務執行上の問題に関する最終決定の権限は、各常務委員によって分有されている。この分有された権力については第四、五章で考察する。

#### 四 総書記の権限

常務委員会の序列 1 位の胡錦濤は、中央委員会総書記を担当しているが、総書記には、最高領導権は付与されていない。その党規約で定められた権限は、「政治局会議とその常務委員会を招集する責任を負い、政治局とその常務委員会の執行機関である中央書記処の業務を主宰する」(第 22 条第 4 項)というのみである。別の党内法規

---

<sup>21</sup> 「中国共産党党内監督条例(試行)(2003年12月制定)第12条を参照。

では、問題の決定は多数決方式によるとして、決定権限について総書記を他の委員と平等な扱いとしている<sup>22</sup>。ただ、党内規定では、「分業責任（制）においても、書記あるいは第一書記は、党委員会の活動を組織し、日常的な執行の問題業務を処理する主要な責任を負っている。集団領導を口実として、書記あるいは第一書記の党委員会の重要な役割を低下させたりしてはならない」として、（総）書記に他の委員以上の役割を求めている<sup>23</sup>。また、「党の総書記として、全局面の業務に対して自然責任を負っている」とされる<sup>24</sup>。

こうした総書記の特別な役割は、常務委員会の司会者、議題決定の権限とも関連し、相当の大きい権限を生じさせていると思料される。しかしながら、それは具体的な領域の問題に対する絶対的なものではなく、相対的なもの、制限されたものと推察される。

## 1 胡錦濤の担当ポスト

前総書記の江沢民は、1989年6月の総書記就任時に、当時の最高実力者である鄧小平中央軍事委員会主席から、領導集団の「核心」と称されたが、胡錦濤に対しては、2004年9月20日、中央軍事委員会拡大会議で述べた講話の中で、江は「中央領導集団の領頭人、班長（それぞれ leader：リーダーの意味）」と形容している。この「核心」と「領頭人、班長」との位置づけの違いについては、「核心」の

---

<sup>22</sup> 「党内政治生活に関する若干の原則」（第2章）を参照。

<sup>23</sup> 「党内政治生活に関する若干の準則」（第2章）を参照。

<sup>24</sup> 楊光斌、前掲書（71～72ページ）を参照。「16期1中全会で誕生した9名の常務委員の中で、胡錦濤は党の総書記として集団領導の制度の下、全面的に責任を負わなければならない。この点は、党と国家の日常活動の中から知ることができる。党の総書記は、党の各種性質の会議で重要報告を行い、國務院系統の各種性質の業務に指示を行うことができる」。

場合、最終決定権を有するが、「領頭人、班長」には、この権限が与えられていないと思料される<sup>25</sup>。

ここでは、総書記である胡錦濤とその前任者の江沢民がそれぞれ担当していたポストの多少から、両者の権限の大小の相違を分析する。担当ポストの多少は、その権限の大きさに直接影響すると想定されるからである。江沢民は、89年6月に総書記に就任し、同年中に、中央財經領導小組組長、中央軍事委員会主席のポストをそれぞれ趙紫陽、鄧小平から引き継いだ。そして、1992年10月の第14回党大会後、これらに加えて、中央外事工作領導小組の組長を李鵬から、対台工作領導小組の組長を楊尚昆から、中央宣伝思想工作領導小組の組長を李瑞環から、中央紀律検査委員会と政法委員会の主管を喬石から、それぞれ引き継ぎ、広範な領域における日常的な執行の問題の決定権を獲得した<sup>26</sup>。中央紀律検査委員会と政法委員会の主管は、97年9月の第15回党大会で以降、尉健行に譲ったが、2002年の第16回党大会まで総書記のほか、軍事、財經、外交、宣伝、台湾問題などでの担当機関のトップであり続けて、大きな権限を保有し続けたことになる。

第16回党大会以後、胡錦濤は、江沢民から総書記、中央外事工作領導小組、対台工作領導小組の両組長の三つのポストを引き継いだ。そして、2004年9月の16期4中全会で中央軍事委員会主席を引き継いだ。江沢民が担当していた財經領導小組と宣伝思想工作領導小組の両組長のポストは、温家宝、李長春にそれぞれ引き継がれた<sup>27</sup>。このように、胡錦濤の担当ポストは、江沢民が担当した数より減

<sup>25</sup> 王昶、『中国高層謀略』外交卷、(陝西師範大学出版社、2001年)、287-288ページ。

<sup>26</sup> 中央規律検査委員会書記の尉健行、政法委員会書記の任建新はともに政治局委員であったので、常務委員会における両機関の主管を江沢民が担当した。

<sup>27</sup> 常務委員会の政法業務の主管は、15期は尉健行であったが、16期は政治局委員兼政

っており、このことは担当ポストの多少による権限の大小について、胡錦濤が有する権限が、江沢民に比べて小さくなっていることを意味する。

## 2 書記処の政治過程

領導機関における集団による決定という行為は手続きであり、過程でもある。こうした手続きに、他者に先駆けて、初期、あるいは中途段階から関与することによって決定に影響を及ぼすことも可能である。関与行為に対して正当な権限が付与されている場合は、慣習化し、非明文の制度と化して、一定量の権限が生じうる。

常務委員会の会議の討議資料の準備は、中央書記処が行い、会議の事務的準備は、中央弁公庁が行う<sup>28</sup>。1987年の第13回党大会での党規約改正後から現在まで、中央書記処の職権は、政治局とその常務委員会に対して責任を負い、業務は分業責任制とされている<sup>29</sup>。各書記は通常、一つの業務系統（例えば宣伝部門）や若干方面の事務（例えば中央弁公庁）に責任を負っている。下級部門の報告や計画を聴取、あるいは審議批准し、人事の手続きに参加することなどを通じて、所管の方面の事務に領導責任を負っている。党の下部門から中央弁公庁を通じて上程される案件については、書記処書記はそれぞれの所管に応じて、直接の領導と決定の権限を有する。但し、全体的局面に関わる、特別な問題について、その内容を担当とする書記は、当該案件を書記処会議に提出、ひいては、政治局とその常務委員会に提出しなければならない。その際は、当該案件について

---

法委員会書記であった羅幹が同書記のまま、16期1中全会で常務委員に昇任した。

<sup>28</sup> 楊光斌、前掲書（74ページ）を参照。中共中央組織部『中国共産党組織史資料』第7巻、（中共党史出版社、2000年）、225-226ページ。

<sup>29</sup> 「中央書記処：曾經的“最後決定權”」『南方週末』、（2007年10月11日号）。

説明を行い、また、選択可能な決定案を準備提出しなければならない。この過程で書記処は、積極的な協調の役割を發揮することになる<sup>30</sup>。

こうした書記処の業務を主宰するのが、総書記であり、総書記は、集団決定や個人分業責任の過程での手続きに関与する権限を有していることで、その決定に一定の影響力を行使できる。このような総攬的権限あるいは関与的権限は、総書記にのみ付与されている。通常、総書記に代わり、書記処の業務を統括するのが常務書記である。常務書記は、総書記の業務を補佐、代行する役割を担っている。

17 期の中央書記処には、党中央の政策研究、提言機関である中央政策研究室の主任である王滬寧が加わった。王滬寧は、もともと 90 年代半ばに、中央政策研究室に入り、党の重要政策文書の起草などに関わっていた。第 16 回党大会後、中央政策研究室主任となっている、17 期での書記就任により、書記処、また常務委員会に上程される政策関連文書に対して、処理、執行権を有するようになった<sup>31</sup>。王滬寧のこのような権限獲得は、その「上司」である胡錦濤（及び習近平）の資源の増大、つまり権限の強化につながる。王滬寧は、16 期以降、胡錦濤の地方視察にはほとんど随行し、外国要人との会見にも多く陪席している。その理由としては、総書記の視察中の諮問にあずかること、地方の委員会および政府の工作報告の評価を行うこと、地方の問題点を発見することなどが思料される。

---

<sup>30</sup> 李林、「中共中央書記処組織沿革与功能変遷」、『中共党史研究』、(2007 年 3 月号)。

<sup>31</sup> 中央政策研究室には、政策研究部門として、経済局、党建局、哲学歴史局、文化研究局、政治研究局、農村研究局、総合研究局、国際局などが設けられている。中共中央組織部、前掲書、241-242 ページなどを参照。

### 3 総書記の権限を制限する諸要素 ①スタッフの能力

総書記が書記処を通じた総攬的権限を実際に行使することについては、以下の二つの点が指摘できる。第一は、権限の範囲が広すぎて、またその量も膨大になることから、技術的に困難が伴うということ、第二は、書記処という機関の運用を通じての関与であるため、書記処の運用が、総書記と常務書記を始めとする各書記との関係、各書記間との関係といった人的要素により、スムーズになされない可能性があることである。

第一の点、つまり「権限の範囲が広すぎて、またその量も膨大になることから、技術的に困難が伴う」については、書記処の各書記、党政部門の責任者などが積極的に権限の行使に寄与しなければ、総書記一人では、書類の決裁もその量が膨大であるため、いわば「自動的に署名する」のみで終わりかねない。したがって周辺のスタッフが、決裁書類の重要度の高低について判断し、書類の分別を行い、重要な内容については、その旨を総書記に知らせることが必要となる。ここで問題になるのは、こうした通知の役割を行ううえで、その重要度、優先度を判断し、実際に書類の処理を迅速に適切に遂行する能力を有しているか否かということである。

書記処の業務の実際の責任者は、常務書記の習近平である。1982年以来、25年間にわたって、河北、福建、浙江、上海と、地方の党委員会の職務を歴任してきた習の官房スタッフとしての能力は未知数である。こうした「スタッフ能力」が常務書記就任時に十分でない場合、まず、同輩の各書記が、習近平を補佐することになると思われる。現実的には、中央書記処には、直接の下属部門がなく、主に全体的な事務作業は中央弁公庁が行っているため、同庁主任である令計画が、習近平を業務上補佐することことは日常的であると推察される。同庁は、常務委員、政治局委員と党内各機関との文書

の往来を担当するほか、領導幹部から業務の委任を受けることもあり、党中央の枢要スタッフ機関の役割を担っており、同庁主任がこうした役割から得られる知識、人脈は、広範かつ深いと思料される<sup>32</sup>。

その次に習近平を補佐する者として官僚が想定される。習近平には、常務委員として、弁公室が与えられ、秘書などの職員が振り分けられる。これらの人員は、いわば身内のスタッフであるが、こうした人物が中央弁公庁の調研室などの部署に兼職としてポストを得れば、常務書記としての業務もスムーズにできることが多くなると思料される。

#### 4 総書記の権限を制限する諸要素 ②人間関係

第二の問題、つまり、書記処の運用が、総書記と常務書記を始めとする各書記との関係、各書記間関係といった人的要素により、スムーズになされない可能性であるが、これには、第一の問題と重複するところがある。書記処の業務の中での総書記の権限に関係すると思料されるのは、総書記と各書記、とりわけ常務書記との関係の好悪の程度である。胡錦濤と習近平の関係の好悪については不明である。両者の経歴をみる限り、これまで業務上の交流をしたということが全くなかったようである。ただ、習近平は、2008年1月、常務委員就任後の地方視察として河北省へ赴き、視察期間中、革命の聖地と称される同省平山県西柏坡の記念館を訪れている。同地は、胡錦濤が2002年12月に総書記就任後、書記処書記を伴い、視察し、「引き続き、謙虚で慎重に驕らず焦らない作風を保持し、また

---

<sup>32</sup> 中央弁公庁は、中央委員会の総合事務機関であり、中央政治局の直接の領導の下、業務を行う。その編制については、中共中央組織部、前掲書、225-226ページなどを参照。

引き続き刻苦奮闘の作風を保持しなければならない」という毛沢東のかつての講話を再強調した所である。習近平は、視察の際、この胡錦濤の講話を引用していることから、これらの言動は、胡錦濤の執政理念、方針に従うことを示した行為と理解される<sup>33</sup>。

その他の書記と胡錦濤との関係であるが、胡錦濤は、劉雲山中央宣伝部部長（留任）とは、1982年から84年に劉が内蒙古自治区の共青团幹部当時、胡錦濤は共青团中央の書記、93年から2002年に劉が宣伝部副部長当時は、胡錦濤は、党務を主管する中央書記処常務書記、2002年から07年は、劉が中央書記処書記で、胡錦濤は総書記、などと長い間、業務上の補佐、被補佐関係にあった。李源潮中央組織部部長とは、1983年から85年に李が共青团中央での宣伝業務を担当していた当時は、胡錦濤は共青团中央の書記、第一書記、93年から96年、李が党中央対外宣伝弁公室副主任であった当時は、胡錦濤は、党務を主管する中央書記処常務書記、などと接触があった。共青团では上下の関係であった。何勇中央紀律検査委員会副書記（留任）とは、92年から2002年の間、何が監察部副部長、部長当時は、胡錦濤は組織人事担当の政治局常務委員であり、幹部管理という点で業務上の補佐、被補佐関係にあった。2002年から07年は、何が中央書記処書記で、胡錦濤は総書記であった。中央弁公庁主任の令計画とは、92年から95年の間、令が共青团中央の宣伝部門を担当していた当時、胡錦濤は政治局常務委員として共青团の活動を主管していた。95年から99年は、令が中央弁公庁調研室に勤務しており、胡錦濤は中央書記処常務書記として党務を主管していた。99年から03年、令は中央弁公庁副主任兼胡錦濤弁公室主任を務めた。このように二人は非常に密接な関係にある。中央政策研究室主任の王滬寧と

---

<sup>33</sup> 『新華網』、2008年1月15日。

は、95年から2002年まで、王が中央政策研究室幹部であり、胡錦濤は党務を主管する中央書記処常務書記という関係にあった。胡錦濤の所管の下、党の重要文献や江沢民など常務委員の講話などを王滬寧が起草していたと史料される。2002年の総書記就任後の胡錦濤の国内地方及び外国の訪問には、常に王滬寧が同行し、胡錦濤と外国要人との会談に同席することが多い。2005年4月29日、台湾の連戦国民党名誉主席が訪中し、胡錦濤と会談を行った際も王滬寧は同席している。こうしたことから内政、外交、台湾問題で王滬寧が政策提言に関与している可能性は相当高いと史料される。

胡錦濤と各書記との関係を整理する。これまでの業務上の接触や補佐、被補佐の関係をみる限り、胡錦濤と常務書記である習近平との関係については、これまで密接な関係にはなかったようであるが、その他の書記との関係は相当密接であると思料される。常務書記である習近平との関係が密接ではないことは、業務遂行上の不安定要因としてとらえられるが、習近平自身が、胡錦濤の訪問地を自身も訪れ、胡錦濤が以前に行った講話を強調するなど、胡錦濤のブレーアップに努めているようなので、この要因はそれほど不安定ではないと思料される。この他に大きな不安定要因は見受けられないので、書記処の業務遂行は、今後、円滑に行われていく可能性が高いと思料される。

ここまでは、胡錦濤の権限行使における不安定要因という観点で指摘した習近平に関する問題は、習近平の権限行使における不安定要因でもある。つまり、書記処の業務能力が必ずしも十分でないこと、胡錦濤との間に親密な関係が築けていないこと、である。習近平が担当業務を着実に遂行するためには、書記処の業務に通じた同

輩の書記、特に中央弁公庁主任の令計画、中央政策研究室の王滬寧<sup>34</sup>の補佐が必要であるし、胡錦濤との間でも親密になるよう積極的に務めることが予想される。このような角度からの分析に基づいて、胡錦濤の権限行使における習近平に関する不安定要因は、一定程度以上、時間の経過とともに改善されることと思料される。

## 五 各政治局常務委員の権力

本章では、実際の政治過程において各常務委員が分有する権力を確認する。一般に権力は、権威と権限によって形成される。本章では、各常務委員が担当する機関において有する権威と各機関の権限の分析を通じて、各常務委員の権力を解明する。

### 1 各常務委員の経歴に由来する権威

ここでは、権力を形成する要素である権威に着目して、17期の常務委員が有する権威の高低を分析する。権威は、権限といった明文化される法的根拠を有するものと、人格、「長幼の序」などの道德倫理を根拠とするものから形成されるが、権限については、下節で考察するので、ここでは、「長幼の序」といった道德倫理を根拠とするものを考察の対象とする。人格については、各常務委員の人格を分析することは極めて困難であるので、取り上げないこととする。なお、常務委員が担当しているポストの機関に由来する権威については、本章第三節以下で考察する。

常務委員の間の「長幼の序」を規定する基準は、一般社会のように年齢ではない。党中央の幹部同士の間では、党中央幹部としての

---

<sup>34</sup> 中央政策研究室は、習近平が組長を務める党的建設工作領導小組の秘書組、つまり事務局機能も担っている。

経歴の長短によって「長幼の序」が決まる。そしてこの経歴が長い幹部ほど、権威が高くなると思料される<sup>35</sup>。16期、17期の両期を通じて、常務委員会で経歴が最も長いのは、1992年から14期、15期の10年間、常務委員を務めていた胡錦濤である。胡錦濤は92年から2002年までの10年間、常務委員として中央書記処常務書記と組織人事部門主管、中央党的建設工作領導小組組長、中央党校校長を担当した。そのほか、98年から国家副主席、99年から中央軍事委員会副主席をそれぞれ担当している。2001年からは、江沢民総書記の代理としていくつかの党活動で重要報告を行っている。17期の他の常務委員8名の常務委員に初めて就任した時期は、呉邦国、温家宝、賈慶林、李長春の4名が16期からであり、習近平、李克強、賀国強、周永康の4名は17期である。胡錦濤の常務委員の経歴は、他の常務委員と比べて10年以上の先輩ということになる。胡錦濤については、総書記というポストのほか、このような、他の常務委員と比較にならない、14期以来の常務委員としての経歴に因る権威が備わっていると思料される。江沢民は、2004年9月20日、中央軍事委員会拡大会議で、党中央軍事委員会主席に胡錦濤が就任したことを支持する発言を行うとともに、その主な理由として、胡錦濤の常務委員の担当の長さを指摘している<sup>36</sup>。

続いて他の常務委員について考察してみる。まず、16期に常務委員会入りした呉邦国、温家宝、賈慶林、李長春の4名と、17期に常務委員会入りした習近平、李克強、賀国強、周永康4名の間には、

---

<sup>35</sup> 幹部としての経歴については、中国語では「資歴」(qualification)という。高新、『領導中国的新人物』(明鏡出版社、2003年)、695-696ページを参照。高新によれば、このほか、実際の地位に基づいた「尊卑の序」もある。以前は、建国前の革命運動への従事の早晩も、各幹部の権威の形成に大きな役割を占めた。

<sup>36</sup> 『人民日報』、2004年9月21日。

常務委員会入りの早晚という経歴に基づく権威の高低差があると思料される。そして、16期で常務委員会入りした呉邦国、温家宝、賈慶林、李長春の4名のうち、政治局委員の経歴については、一番長いのは呉邦国である。呉邦国は1992年10月の14期1中全会で政治局委員になっている。温家宝は、14期1中全会で政治局候補委員兼中央書記処書記、97年の15期1中全会で政治局委員兼中央書記処書記に選ばれている。賈慶林と李長春は、15期1中全会で政治局委員になっている。つまり、呉邦国、温家宝と、賈慶林、李長春の間には、やはり権威の明確な高低の差があるものと思料される。このことは、現在のポストからもうかがえる。呉邦国が常務委員長を務める全人代は国家最高権力機関で、温家宝が総理を務める国務院は国家の最高行政機関である。他方、賈慶林が主席を務める政協は、人民団体にしかすぎず、李長春が組長を務める中央宣伝思想工作領導小組は、党の一つの議事協調機関にすぎない。なお、呉邦国と温家宝との間では、経歴に基づく権威の高低の差はそれほど大きくないが、賈慶林と李長春との間では、16期以降、担当している現在の担当ポストから、一定の差があるものと思料される。17期に常務委員会入りした、習近平、李克強、賀国強、周永康4名の序列は、現在の担当ポストの重要度に基づいたものである<sup>37</sup>。

胡錦濤以外の各常務委員の権威の高低を考察する上では、上のような経歴による「長幼の序」のほか、権力者との親疎の程度も影響することが思料される。権力者と「親しい」人物は、その権威が向

---

<sup>37</sup> また当該ポスト担当者が常務委員会入りした順序でもある。中央書記処常務書記、国務院常務副総理は、1987年11月の13期1中全会、中央規律検査委員会書記は、1997年9月の15期1中全会、中央政法委員会書記は2002年11月の16期1中全会である。なお、政治局入りの順序は、賀国強、周永康が16期1中全会、習近平、李克強が17期1中全会となる。

上する作用があると思料されるからである。この「親しさ」については、関係者の主観的判断を基準とすることは不可能なので、両者の業務上の補佐、被補佐関係の緊密さや長さを基準とする。まず、常務委員の中で、総書記を務める胡錦濤との関係を考察する。17期の常務委員について、胡錦濤と業務上の補佐、被補佐関係など密接な交流がある人物は、交流の長さの順序で、温家宝、呉邦国、賈慶林、李長春、李克強、賀国強、周永康の7名となる。つまり、習近平以外は、みな胡錦濤と業務上の交流がある。

まず、胡錦濤と温家宝の具体的接触は、1992年春の第14回党大会準備業務からであると思料される。92年10月の14期1中全会では、胡錦濤は中央書記処常務書記、温家宝は同書記に選ばれ、業務上の補佐、被補佐の関係になり、10年続いている。02年からはともに常務委員を務めている。胡錦濤は常務書記に就任した際、党中央での勤務歴がなかったため、組織、人の名称と役割、業務のやり方などに知識がなかったところを、中央弁公庁主任を1985年から7年間既に務めていた温家宝が詳しく紹介、説明したとされる<sup>38</sup>。

胡錦濤と呉邦国は、92年10月の14期1中全会で同時に政治局入りしている。いわば「同期」として業務上の接触があったと思料される。特に94年9月の14期4中全会で呉邦国が中央書記処書記に追加選出されてからは、02年までの8年間、中央書記処常務書記であった胡錦濤との業務上の補佐、被補佐関係にあった。02年からはともに常務委員を務めている。

賈慶林と李長春は、97年9月の15期1中全会で同時に政治局入りしている。それぞれ、北京市、広東省の党委員会書記であり、地方のトップであった二人と、中央書記処常務書記であった胡錦濤との

---

<sup>38</sup> 宗海仁、『第四代』、(明鏡出版社、2002年)、57-58ページ。

間で、密接な交流はなかったようであるが、政治局会議などを通じた接触はあった。なお、賈慶林は、2003年3月以降、対台工作領導小組の副組長となり、同組長である胡錦濤を補佐する地位にある。また、賈慶林は03年3月以降、政協主席として少数民族問題も担当している。少数民族の多い貴州省やチベット自治区の党委員会書記を務めた胡錦濤とは、業務上の相談をすることも少なくないと思料される。

李克強は、1983年に共産主義青年団中央に学校部部长として入り、その後、85年までの2年間、当時、共青団中央書記処書記、第一書記であった胡錦濤の部下であった。李克強は、1998年まで共青団の中で、第一書記まで昇進していくが、92年からは、党務担当の政治局常務委員に就任した胡錦濤が所管として、共青団を担当するようになり、二人は約6年間、領導、被領導の関係であった。

賀国強と周永康はともに、2002年11月の16期1中全会で、中央書記処書記に就任し、総書記である胡錦濤とは、業務上、補佐、被補佐の関係にあった。

本節の結論として、常務委員の中では、胡錦濤の權威が圧倒的に高いことが指摘される。これは、現在のポストに加えて、常務委員としての経歴の長さがその理由となる。その他の常務委員の中では、呉邦国、温家宝の二人が、政治局入りが早い、胡錦濤との業務上の補佐、被補佐関係が長い、ということでその權威が高いことが思料される。

## 2 各常務委員が分有する権力

本節では、各常務委員が担当領域において分有する権力を考察する。第二章で既述したとおり、党規約では、「党の各級委員会は、集団領導と個人の分業責任を組み合わせた制度を実現する。（略）委員

会の成員は、集団の決定と分業に基づいて自己の職責を適切に履行する」(第 10 条第 5 号)と定められ、政治局常務委員会でも、すべての常務委員はそれぞれ、政策や党務について分業の形式で、それぞれの担当領域の最高機関で正副長職を担当している。これらの分業状況は第三章の表 4 で示したとおりである。

まず、各常務委員がトップを担当する各機関の権限を考察する。「重大な問題」については、党規約の「集団領導、民主集中、個別協議、會議決定」の原則が適用され、個人が単独で決定権を行使することができないことは、第一章で既述したとおりであるが、「重大な問題」、「政策性の問題」以外の日常的な執行については、それぞれの特定領域の最高機関のトップが最終的な決定権を有している。次に、主な常務委員が各機関のトップとして、それぞれの担当領域で決定権という権力を行使する上での、①本人の知識、②補佐者、スタッフとの関係などの資源を考察する。

#### (1) 胡錦濤の担当ポストにおける権力

本項では、胡錦濤がトップを担当する外事工作領導小組、対台工作領導小組、中央軍事委員会のうち、中央軍事委員会を考察する。胡錦濤は、中央軍事委員会的主席を務めている。中央軍事委員会は、中共中央軍事委員会と中華人民共和国中央軍事委員会の二つの組織がある。党中央と国家という二つの名称であるが、実体は同一機関である。中央軍事委員会の成員は正副主席と委員から成る。党中央軍事委員会の人事は、中央委員会によって決定される。他方、国家中央軍事委員会的主席は、全国人民代表大会で選挙され、その他の成員は、国家中央軍事委員会主席の指名に基づいて、全国人民代表

大会で決定される<sup>39</sup>。中央軍事委員会の職権については、党規約など党内法規で規定が明らかでなく、他方、1997年3月に制定された国防法で、国家中央軍事委員会の職権について、「全国の武装力量を統一指揮する」、「軍事戦略と武装力量の作戦方針を決定する」などと定められている。同法は、「国の武装力量は、中国共産党の領導を受ける。武装力量の中の中国共産党組織は、党の規約に従って活動する」とされている<sup>40</sup>。党規約では前文にあたる総綱で、「中国共産党は人民解放軍とその他武装力量への領導を堅持する」第23条で「中国人民解放軍の党組織は、中央委員会の指示に従って業務を行う」と定められている。このように、人民解放軍など武装力量は、国家中央軍事委員会のほか、党の領導を受ける、つまり、二重領導を受けることが定められている。

中央軍事委員会が、人民解放軍に対して行う領導は、①各総部を通じて行う、②直接、大軍区と軍兵種に対して行う、の二つの方式に分けられる。第一の方式については、4つの各総部という人民解放軍の機関を通じて行うものである。この4つの総部は、「中央軍事委員会の工作機関であり、また全軍の軍事、政治、後勤、装備の領導機関」とされ<sup>41</sup>、中央軍事委員会に付属する、または中央軍事委員会と一体化しているような印象を受ける。人事の上でも、各総部のトップ、総参謀長、総政治部主任、総後勤部長、総装備部長は、中央軍事委員に選ばれており、領導、被領導の関係にある中央軍事委員会と各総部の両機関に席を置くことで、中央軍事委員会の領導が軍に対して適切に実行される措置が採られている。第二の方式に

---

<sup>39</sup> 憲法第62条第6号。

<sup>40</sup> それぞれ第13条と第19条を参照。

<sup>41</sup> 張万年、『当代世界軍事与中国国防』、(中共中央党校出版社、2003年)、157ページ。

については、中央軍事委員会から「一級単位」と称される各総部、各軍種、大軍区、国防大学、軍事科学院、武装警察総部、国防科技大学に直接、通達や指示が送られるものである。また、共産党そのものとは別組織である人民解放軍には、各級レベルで党委員会（党委と通称）、党支部など党の組織が設けられており、純粋な党としての通達や指示は、党中央、あるいは、中央軍事委員会から各総部、大軍区、各軍兵種のそれぞれの党委に送られる。実際の執行に関しては総政治部が管理する<sup>42</sup>。

胡錦濤の中央軍事委員会主席としての権力の源となる「資源」としては、主に、①当該領域における本人の知識（キャリア）、②補佐者との関係、スタッフの能力、などがある。なお、軍事委員会主席としての権限であるが、国家中央軍事委員会については、憲法で、「主席責任制を実行する」として、主席の権限が規定されているが<sup>43</sup>、党中央軍事委員会は、あくまで党の組織として、党規約を始めとする党の諸規則に従うことになる。第一章で上述したとおり、党規約では、党の組織は、「集団領導」「重大な問題は会議決定」などの規則があり、主席の権限として、重要な問題を単独で決定する権限は付与されていない。

まず、胡錦濤の権力の資源として、①の当該領域における「本人の知識」、軍事業務に就いた経験のない胡錦濤の専門知識を客観的に判断することは、容易ではないので、中央軍事委員会での「キャリア」という側面から考察する。このため、17期中央軍事委員会のメンバーの中央軍事委員会に入った時期を確認する。中央軍事委員

---

<sup>42</sup> 党規約第 23 条。

<sup>43</sup> 憲法第 93 条第 3 項。第 94 条では、「中央軍事委員会主席は全国人民代表大会および全国人民代表大会常務委員会に責任を負う」と規定されている。

会の11人のメンバーのうち、同委員会に入った時期が最も早い人物は、99年9月の第15期4中全会が胡錦濤、郭伯雄、徐才厚の3人が、そのうち、胡錦濤は筆頭副主席として、中央軍事委員会入りしている。02年11月の第16期1中全会が、梁光烈、李繼耐、廖錫竜の3人、04年9月の第16期4中全会が陳炳徳、靖志遠の2人、07年10月の第17期1中全会が、常万全、呉勝利、許其亮の3人となっている。現メンバーの中で、胡錦濤のキャリアが一番長く、その地位は高いことから、中央軍事委員会の中で、胡錦濤の権威は相当高いことが推察される。なお、胡錦濤は、1989年3月にチベットで僧侶を含む一部住民と当局との間で衝突、紛争が発生し、戒厳令が施行された際、チベット自治区党委員会書記、同自治区軍区政治委員として、その後の治安情勢回復に努めたおり、実際の軍隊出動を指揮、紛争を処理した経験がある。こうした有事の経験は、現在の中央軍事委員には、多くないとみられ、胡錦濤の権威向上につながっていると史料される。

続いて、②の「補佐者との関係、スタッフの能力」について、まず、中央軍事委員会の全体運営を通常主宰する郭伯雄副主席と胡錦濤との関係、中央軍事委員会の事務機関である弁公庁の主任である王冠中の実務能力を考察する。

まず、胡錦濤と郭伯雄との関係であるが、郭伯雄は、1999年9月の15期4中全会で、胡錦濤が中央軍事委員会副主席に就任した際、同時に徐才厚とともに中央軍事委員会委員に就任しており、胡錦濤と郭伯雄、徐才厚は、それぞれ副主席と委員として、同時に中央軍事委員会で業務を開始している。当時の胡錦濤は、政治局常務委員、郭伯雄は中央委員であり、党内地位としては、二階級異なっており、郭伯雄は胡錦濤に対して、二階級上級職者としての敬意を払い、業務上の補佐に務めたものと推察される。

続いて、王冠中主任の実務能力について考察する。中央軍事委員会弁公庁は、同委員会の事務機関であり、党中央における中央弁公庁と相似した職能を有する<sup>44</sup>。胡錦濤の軍事委員会主席就任時の2004年9月には、江沢民弁公室主任であった賈廷安が弁公庁主任であったが、2008年1月、王冠中が同庁副主任から主任に昇任した。王冠中は、軍事委員会では1990年代初頭から業務に就いており、経験もあり、実務能力は高いものと思料される。また、王は、安全保障関連の渉外研究部門である中国国際戦略研究基金会の評審部副主任を務めており、戦略研究などにも長じていることが推察される。

本項の結論として、中央軍事委員会において胡錦濤は、同委員会でのキャリアも長いことから同委員会内部で高い権威を有するとともに、議事協調などの事務作業の責任者との関係もおおむね順調であるで推察されるなど、自らの意思を実現する資源も十分備わっており、相当の権力を有していると思料される。

## (2) 呉邦国の担当ポストにおける権力

呉邦国は、全人代常務委員会委員長、同常務委員会党組書記を兼ねており、全人代の業務の最高責任者である。全人代は、憲法で最高権力機関と位置づけられており、中国では、「政治体制は人民代表大会制度」と称され、各級人代は、中国共産党の領導を受けるという原則の下、立法機関の役割を兼ねつつ、同級の行政と司法両機関の最高責任者を選出し、同両機関の業務を監督する権限を持つ。全人代の主な権限は、憲法で、①最高国家機関の指導者の選出、任免、

---

<sup>44</sup> 管轄下にある部門は局級で、保密、秘書、研究、管理、行政经济管理、法制、政治、老幹部担当などがあると推察される。これらの各局の業務を統括し、軍事委員会の主席、副主席を補佐する。

②国民経済と社会発展計画の審査と批准、その執行状況報告の審査と批准、③予算と予算執行の審査と批准、そして、全人代常務委員会の主な権限は、①憲法の解釈、②法律の制定、改正、解釈、廃棄、③国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院の業務の監督<sup>45</sup>、④国務院「閣僚」の決定、⑤外国との条約や協定の批准と廃棄の決定、⑥戦争の宣言、などとそれぞれ定められている（第62、66条）。全人代常務委員会委員長の権限については、憲法で「全国人民代表大会常務委員会の業務を主宰し、全国人民代表大会常務委員会会議を招集する」（第68条）と規定されているのみで、このほか、「全人代常務委員会議事規則」でも特別な権限は付与されていない。

以下、政治過程での呉邦国の権限を確認する。全人代常務委員会は、全人代の法制工作委員会や担当の各委員会に立法に関わる業務を指示できるが、立法業務についてはその全体的過程で党中央の領導を受けることになっている。党の内部法規では、法律案の起草の前の立法計画の段階で、全人代常務委員会党組は、党中央に許可を求めなければならない、また、全人代が法律案を起草、審議する前に党中央へ届け出て、審議、批准を得なければならないと定めており<sup>46</sup>、党中央には法律制定の事前審査権が与えられている<sup>47</sup>。この党中央での審議、批准に関する手続きなどは、中央書記処や中央弁公庁とその下部門である中央保密委員会弁公室（法制担当）が関与す

---

<sup>45</sup> 国家の中央軍事委員会は、全人代常務委員会に対して活動報告を行っていない。

<sup>46</sup> 任期である五年間の立法規画、毎年年度立法計画や国務院などに対する監督業務の年度計画について、許可を求めなければならない。「人大対立法対制作重要調整、由常委会承担規画」、『法制日報』、2007年3月1日。また、人代のホームページを参照。「人代監督必須堅持五項原則」、（[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdltdjjs/2006-12/24/content\\_355500.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdltdjjs/2006-12/24/content_355500.htm)）。

<sup>47</sup> 中共中央が1991年に通達した「国家に対する立法工作を強化することに関する中共中央の若干の意見」。

る。呉邦国には、こうした党中央の部門、そして、法律制定に関連する政策研究を行う中央政策研究室、中央弁公庁調研局などの機関に対する指導権を有していないと思料される。

人事に関する権限、まず、国家正副主席、国家中央軍事委員会主席、最高人民法院院長、最高人民検察院院長などの国家領導者の選挙については、現実的には、これらの人事に関しては、全人代は、党の人事案を追認する役割しか与えられていない。

行政、司法機関の活動を監督する権限については、1997年9月の第15回党大会で採択された政治報告に「法に依る治国」の方針が盛り込まれて以降、強化実施されるようになった。象徴的なものとして、國務院に対する財政や経済政策に関する監督権の行使が挙げられる<sup>48</sup>。全人代は、このような監督権の強化実施を通じて、より具体的には、全人代常務委員会党組は、その監督権を行使する手続きを進めることを通じて、その影響力を高めている可能性があり、全人代常務委員長である呉邦国の影響力もこれにしたがい、高まっている可能性が思料される。人代常務委員会の「一府両院」に対する監督については、その手続きなどを整理し、権限を明確化、かつ補足した「中華人民共和国各級人民代表大会常務委員会監督法」が2007年1月に施行された<sup>49</sup>。同法で明記された、その「監督」の方式は、

---

<sup>48</sup> 重要なものに、國務院の予算執行と経済工作に関する以下の二つの決定がある。「全国人民代表大会常務委員会の中央予算審査監督を強化することに関する決定」（1999年12月25日、第9期全人代常務委13回会議で採択）、「全国人民代表大会常務委員会の経済工作監督を強化することに関する決定」（2000年3月1日、第9期全人代常務委14回会議で採択）、などがある。

<sup>49</sup> 同法で定められた人代の職権における重要なものには、人代常務委員会に同級政府の不適當な決定、命令の審査、取消し権（第30条）、全人代常務委員会に最高人民法院と最高人民検察院の司法解釈に対する違法審査権（第32、33条）が付与されたこと、などがある。

①特定問題についての「一府両院」の業務報告の聴取と審議、②決算の審査と批准、国民経済と社会発展計画、予算の執行状況報告の聴取と審議、会計業務報告の聴取と審議、③法律法規実施状況の検査、などである。

呉邦国の全人代常務委員長としての権力の源となる資源としては、主に、①当該領域における本人の知識（キャリア）、②補佐者との関係、スタッフの能力、などがある。①については、呉邦国は、全人代での幹部を務めた経験は、2003年3月の常務委員長就任時が初めてであるが、全人代の代表は、1988年3月から務めており、その運営などには通じていると思料される。また、1991年から94年まで、上海市党委員会書記として、同市の人代業務についても決裁を行う立場にあった。

また、②であるが、全人代で呉邦国の業務を補佐する重要ポストとして、常務委員会の日常活動を処理する秘書長と、立法の規画、組織、協調、指導、服務など、立法作業の全工程の統一按配を負う法制工作弁公室の主任が挙げられる。このうち、常務委員会秘書長には、08年3月、李建国前山東省党委員会書記が就任した。同人と呉邦国は、これまで業務上の接触がほとんどない。李建国は、1980年代に天津市党委員会弁公庁正副主任、正副秘書長を担当しており、官房スタッフとしての能力は有していると思料される。また、法制工作委員会主任には、08年3月、国务院法制弁公室での経歴が長く、法制業務に通じた李適時が就任した。

本項の結論として、全人代常務委員会において呉邦国は、全人代常務委員長として2期目で、また、過去の経歴から人代業務には通じていると思料されていることから、同常務委員会内部で相当高い権威を有するとともに、議事協調などの事務作業の責任者の能力が十分に高いことから、相当の権力を有していると思料される。

### (3) 温家宝の担当ポストにおける権力

温家宝は、国务院の総理、同党組書記を務め、国务院の業務の責任者となっている。国务院では、総理のほか、副総理が 4 名、国务委員が 5 名おり、それぞれ業務を分担している。温家宝は、08 年 3 月以降、第 11 期総理としては、担当領域を持たず、全体の統括に専念しているようである。現在の兼任ポストには、経済工作の最重要政策の策定を行う機関である中央財經領導小組の組長、機関改革と行政管理体制改革の全体法案の策定などを行う中央機関編制委員会の主任、国防科学技術に関する議事協調機関である国务院中央軍委専門委員会の主任、国防動員に関する議事協調機関である国家国防動員委員会の主任などがある。

国务院の権限としては、憲法で、①行政措置の規定、行政法規の制定、決定と命令の発布、②全人代と全人代常務委員会に議案提出、③各部・委員会の業務を統一領導、各部・委員会に属さない全国的行政業務、④全国地方各級国家行政機関の業務の統一領導、中央と省級国家行政期間の権限の区分、など(第 89 条)と定められており、行政全般にわたる広範な権限を有するようだが、これらの権限は、それぞれ担当を主管する副総理、国务委員や、国务院と分担所管する党の機関が存在しており、実際の権限は憲法の規定に比べて小さい。例えば、公安、司法行政は、党中央政法委員会、監察業務は、党中央規律検査委員会、対外事務は、党中央外事工作領導小組、などが領導している。

2003 年 3 月以降、国务院及び国务院総理が、経済を含む各種行政関連政策の決定過程において果たす役割が大きくなっている。これには以下二つの理由が挙げられる、第一は、「国务院工作規則」などの法規により、国务院における総理の権限、行政全般の政策決定における国务院常務会議の機能、各部門、省級政府に対する国务院の

権限が強くなった<sup>50</sup>、ことなどである。第二は、重要な経済問題の協議機関である中央財經領導小組のメンバーが、国務院常務会議の正式メンバーとほぼ重複するようになり、経済問題の政策決定において、国務院常務会議が実質的に果たす役割がより大きくなった、ことである。また、2002年11月の第16回党大会以降の党中央書記処のメンバーの中で、財經領導小組のメンバーがいなくなったことも党側の影響力低下に関係していると思料される<sup>51</sup>。財經領導小組の現在のメンバーは、副組長は、李克強常務副総理、秘書長は王岐山副総理、その他は回良玉、張徳江の両副総理と馬凱国務院秘書長（小組秘書長を兼務）、経済関連部門の幹部である。同小組弁公室主任は、朱之鑫国家発展改革委員会副主任が務めていると思料される。

このほか、中央政府である国務院は、省級政府の業務を領導する権限を有する（憲法第89条第4項）。省級政府への領導は、年度工作计划や「意見」という名称で出される通達指示とその督促検査、省級政府による重要事項の「請示」（指示うかがい）、報告への決裁などによって行われる。

このように国務院総理として温家宝は、広範な業務を統括する最

---

<sup>50</sup> 国務院工作規則は、2003年3月19日に開催された国務院常務会議で「草案」が採択され、同月21日に開催された国務院全体会議で採択された。その後、二度の修正が加えられ、2005年2月18日に発布された。2008年3月の国務院第1回全体会議で、新たな規則が採択されている。このほか、2004年7月1日に「行政許可法」が施行され、政府の行政許可に関する審議批准権が大幅に制限されることになった。他方、行政許可権は、中央政府と全人代とその常務委員会に認められ、省級政府と人代とその常務委員会には、制限が課されるようになった。国務院の各部門については、その権限がなくなり、国務院にその権限が集中するようになった。

<sup>51</sup> 14期と15期の10年間は、温家宝が中央書記処書記と中央財經領導小組秘書長、副組長を担当し、財經領導小組組長であった江沢民総書記に直接、責任を負う形となっていた。

高責任者の地位にあり、相応の権力を有していることが想定される。憲法では、「国务院は総理責任制を実行する。各部・各委員会は部長、主任責任制を実行する」と規定されている（第 86 条第 2 項）。しかし、実際には、重大な問題の決定については、総理個人で最終決定することはできず、国务院常務会議で集団決定し、党中央に最終的な決定をゆだねることになる<sup>52</sup>。「国务院工作規則」では、「重大な事項は国务院全体会議、国务院常務会議で討議、決定する」、「副総理、国务委員は、分業責任に基づき、業務を分担所管する」と定められている<sup>53</sup>。また、国务院で決定が行われる場合、それが重大な問題であれば、事前に国务院党組の会議が開かれ、第一節で上述した「集団領導、民主集中、個別協議、會議決定」の原則に従い、討論、決定が行われる<sup>54</sup>。

総理の役割は、各部・委員会が所管し、各副総理、国务委員らが主管する各業務、問題の直接の責任者というよりは、全体の統括者である。実際には、副総理、国务委員が複数部門の業務を所管担当することになるので、温家宝が直接的に関与する例は必ずしも多くない。直接の業務はそれぞれ担当者に任せて、自身は統括業務、及び政府の代表者としての国内を含めた対外的業務に務めているものと思料される。

---

<sup>52</sup> 党内規定では、国务院、あるいは各部・委員会は、定期的に業務の報告を党中央に行い、また、重要な問題については、党中央に決定を求めなければならないとされている。「中央人民政府系統各部門の中央への請示報告制度を強化すること、及び中央の政府工作に対する領導を強化することに関する中共中央の決定」（1953 年 3 月 10 日）。

<sup>53</sup> それぞれ、国务院工作規則の第 6 項、第 7 項を参照。

<sup>54</sup> 国务院常務会議と国务院党組のメンバーは同一であり、実際には一体化している可能性がある。党組については、党規約第 46 条を参照。

また、国務院は、国防建設方面の方針、政策、行政法規の制定、国防科学研究生産の領導と管理、国民經濟動員工作と人民武装動員、人民防空、国防交通などの方面の關係業務の領導と管理、などに関する職権が国防法で定められている（国防法第10条～第14条）。この国防科学研究生産の領導と管理に関しては、議事協調機關として、国務院中央軍委専門委員会が設けられており、温家宝が主任を務めている。同委員会弁公室は工業信息化部の国家国防科学技術工業局に設けられている。国防動員の政策決定、執行などに関しては、国務院の議事協調機關として国家国防動員委員会が設けられており、温家宝が主任を務めている<sup>55</sup>。同委員会の副主任は梁光烈国防部長、馬凱国務院秘書長、秘書長は葛振峰副総参謀長がそれぞれ務めている。同委員会の具体的な業務は、国家發展改革委員会、総参謀部、総政治部、総後勤部によって共同で行われている。国防動員の業務は広範にわたり、同委員会のメンバーとして、政府部門としては、国家發展改革委員会、公安部、財政部、交通運輸鉄道部、衛生部などの幹部が含まれる。軍としては、4つの総部の幹部が含まれる。

温家宝の中央財經領導小組、国務院総理、国務院中央軍委専門委員会主任、国家国防動員委員会主任としての権力の源となる資源としては、主に、①当該領域における本人の知識（キャリア）、②補佐者との關係、スタッフの能力、などがある。①について、温家宝は、中央財經領導小組には、1993年3月、同組秘書長として入り、98年3月には、副組長兼秘書長に昇任、2003年3月には、同組組長に昇任しており、既に15年のキャリアがあり、95年には、党中央での「第

---

<sup>55</sup> 国防法によれば、国防動員の決定権限は、（国家）中央軍事委員会ではなく、全人代常務委員会が有する（第10条）。

9次5か年計画」起草小組の責任者となっている。国務院では、1998年3月から副総理として5年間、金融、農業、防災などを担当している。国務院中央軍委専門委員会と国防動員委員会については、03年の同主任就任まで、関連業務を担当したことはない。

②補佐者との関係、スタッフの能力」については、中央財經領導小組において温家宝を補佐し、同小組内部の「協調」業務で重要な役割を担う秘書長のポストには対外経済と金融を担当する王岐山副総理が就任しているものと推測される。王岐山は、89年から97年まで建設銀行の正副行長を務めており、財經領導小組の秘書長などであった温家宝とは、業務上の接触があったと思料される。こうした国務院と財經領導小組のトップと秘書長の人事は、国務院と財經領導小組の一体化を示すもので、その効果として政策決定の効率化などが図れる。なお、2007年7月以降、財經領導小組弁公室主任という事務方枢要ポストには、温家宝の「第9次5か年計画」案起草に協力したと思料される朱之鑫国家発展改革委員会副主任が就任している。国務院副秘書長には、2008年3月以降、総理弁公室主任である丘小雄が就任し、温家宝としては自身の意向を業務に反映しやすくなったと思料される<sup>56</sup>。国務院中央軍委専門委員会のメンバーは、不明であるが、工業、電信、エネルギー、交通を所管している張徳江副総理、常万全総装備部長、陳求発・工業信息化部副部長兼国防科学技術工業局局長などが、加わっていると思料される。このうち、張、常は2008年からのメンバー入りであるが、同委員会の具体的事務を行う国防科学技術工業局の陳局長と温家宝は、2003年の第一期以来、ともに同業務を担当している。他方、国防動員委員会の副主

---

<sup>56</sup> 丘小雄は、1999年1月から温家宝の秘書、弁公室主任を歴任。2003年6月からは国務院研究室副主任を務めた。

任は、梁光烈国防部長と馬凱國務院秘書長、秘書長は葛振峰副総参謀長が担当している。馬凱は、98年から2003年までの國務院副秘書長時代、金融や防災などを担当し、國務院で同問題を所管する副総理であった温家宝に責任を負う形となっている。また、03年から08年までは、国家発展改革委員会主任として、マクロ経済を所管していた温家宝総理に責任を負う形となっていた。梁光烈は、2002年11月から2007年11月まで、総参謀長を務めており、この時期、国家国防動員委員会の委員であり、温家宝との間で業務上の補佐、被補佐の関係にあった。他方、事務方枢要ポストの秘書長を務める葛振峰副総参謀長は、同ポストを前任者である張黎副総参謀長から引き継いだとみられ、まだ1年目であるが、2002年11月から、作戦訓練担当の副総参謀長を務めており、部隊運用については長じていると思料される。

本項の結論として、温家宝は、中央財經領導小組、國務院での幹部として長い経歴を有すること、また、重要文書の起草など、業務における高い知識、実績を有することから、両機関での権威は非常に高く、両機関の秘書長に、旧知の王岐山、かつての部下の馬凱が就任したこと、など、自らの政治意思を実現する資源も十分備わっていることから、相当の権力を有していると思料される。國務院中央軍委専門委員会と国家国防動員委員会については、国家国防動員委員会については、関連の業務を行った経験が乏しく、知識やキャリアは十分ではなく、副主任を務め、國務院関係での実質的業務を行っている馬凱や軍の代表である梁光烈、事務方官僚トップを通じて、権力を確保している可能性がある。

#### (4) 賈慶林の担当ポストにおける権力

賈慶林は、党の業務としては、民主党派、少数民族、台湾籍住民、

華僑などの統一戦線業務領域、いわゆる「統戦口」を主管している。2007年12月、統一戦線工作部長に杜青林が就任した。杜は、四川省党委員会書記、農業部長、海南省党委員会書記、吉林省党委員会副書記の経歴を持つ。一定数の少数民族が居住する四川省、吉林省での業務経験、少数民族の多数が従事する農業部門の主管経験など、統一戦線部長として高い業務知識を有すると思料される。また、06年8月、同部副部長にチベット族として初めて、斯塔が就任している。副部長職にチベット族が就くのは稀であり、特にチベット族対策を重視した人事と思料される。賈慶林は、党中央対台工作領導小組副組長として、組長である胡錦濤を補佐している。

賈慶林はまた、中華人民政治協商会議全国委員会主席と同委員会党組書記として、同委員会常務委員会の業務を主宰している。政治協商会議は、共産党がその他の政党と、国家と地方の大政方針及び政治、経済、社会の重要問題について協議する機関である。近年、各級の政治協商会議が人民代表大会のように「一府両院」の業務に対して、提言、意見、批評などを活発化に行っている。こうした「監督行為」は「民主監督」と称され、具体的な権限が法律によって付与されているわけではないが、政治協商会議委員は、独自の調査方法で監督対象事案に関わる多くの情報を入手しており、政治協商会議の影響力増大に貢献している。こうした政治協商会議の「民主監督」行為は、賈慶林の権力増大の要因となるものと思料される。

賈慶林の統一戦線業務、ポストでは政治協商会議主席としての権力の源となる資源としては、主に、①当該領域における本人の知識（キャリア）、②補佐者との関係、スタッフの能力、などがある。①については、賈慶林は1985年から96年までの11年間、福建省党委員会の正副書記を務め、台湾住民、華僑との交流を指導した経歴がある。また、96年から2002年までは北京市党委員会の正副書記を務

めており、同市の統一戦線業務についても指導を行う立場にあった。

②については、賈慶林と統一戦線工作部長の杜青林との間では、これまで直接の業務上の補佐、被補佐の関係はなかったが、杜が、少数民族が多く居住する四川省党委員会書記を担当していた時期（2006年から07年）に、少数民族政策に関し、業務上の接触はあったものと思料される。2008年3月、政協秘書長に錢運録・黒龍江省党委員会書記が就任した。賈慶林と錢はこれまで業務上の接触がないようである。錢は、政治協商会議での業務経験はないものの、1998年から2005年まで、少数民族の多い貴州省の省長、党委員会書記を歴任しており、また、貴州と黒竜江の両省で、省長、党委員会書記などトップを務めており、同市の統一戦線業務についても決裁を行う立場にあった。なお、2006年3月から賈慶林弁公室主任の全广成が政協副秘書長に就任しており、賈慶林の業務を補佐している。

本項の結論として、統一戦線業務において賈慶林は、既に政協主席として7年務めるなどのキャリアから、同業務領域で高い権威を有し、特に、台湾問題では豊富な知識経験を有することから相当高い権威を有すると思料される。統一戦線工作部長に業務能力が高いと推察される杜青林が就任し、政協副秘書長に自身のスタッフを配するなど、自らの政治意思を実現する資源も備わっていることから、相応の権力を発揮することは可能と思料される。

#### **(5) 李長春の担当ポストにおける権力**

李長春は、党の業務として、宣伝、思想、理論、精神文明建設、教育、科学技術、文化、ラジオ映画テレビ、新聞出版、体育、対外宣伝などのイデオロギー関連業務を主管する。具体的ポストとしては、上述の部門の議事協調機関である中央宣伝思想工作領導小組の組長、国として高度な社会主義精神文明の建設を目的とする中央精

神文明建設指導委員会の主任をそれぞれ務める<sup>57</sup>。

李長春の宣伝思想業務領域、中央宣伝思想工作領導小組組長としての権力の源となる資源としては、主に、①当該領域における本人の知識（キャリア）、②補佐者との関係、スタッフの能力、などがある。①については、李長春は、2002年11月の中央宣伝思想工作領導小組の組長就任まで、宣伝業務を担当したことはないが、1992年から2002年まで、河南、広東両省の党委員会書記を務め、両省の宣伝業務についても指導を行う立場にあった。また、既に5年以上、中央宣伝思想工作領導小組の組長を務めており、相当高い権威を有すると思料される。

②については、中央宣伝部長で中央宣伝思想工作領導小組の副組長を務める劉雲山との正副組長のコンビとして既に7年を担当しており、良好な協力関係が築かれていると思料される<sup>58</sup>。同小組弁公室主任は、共産党理論業務に通じた雒樹剛中央宣伝部常務副部長が2008年4月から務めている。なお、李長春弁公室主任の趙奇が、現在、中央宣伝思想工作領導小組の秘書組組長を務めている。

本項の結論として、中央宣伝思想工作領導小組において李長春は、同小組でのキャリアも長いことから同小組内部で相当高い権威を有すると思料される。他方、長年、李長春の業務を補佐してきた、議事協調などの事務作業の責任者の異動があり、今後、後任者の人事が、自らの政治意思を実現する資源を左右する可能性があると思料される。

---

<sup>57</sup> 中央宣伝思想領導小組の弁公室主任は、中央宣伝部副部長が務めている。

<sup>58</sup> 他の副組長として、國務委員の劉延東、全人代常務副委員長の陳至立、社会科学院院長の陳奎元の2人がいる。

### (6) 習近平の担当ポストにおける権力

習近平は、党の業務としては、常務委員会と政治局の官房業務の責任者となる中央書記処の常務書記を担当している。また、政治局常務委員として組織人事業務を主管している。組織人事業務とは、幹部の考察、教育訓練、人事案の作成、党組織の建設などである。具体的な部門としては、中央組織部を頂点とする各級党委員会の組織部門、各級政府の人事部門、機構編制委員会がある<sup>59</sup>。幹部の腐敗問題も組織人事部門の問題とされている<sup>60</sup>。このことは、組織人事担当者の監督責任と、組織人事部門が今後、対策を実施する上での資源の増大、という二つの側面にとらえることができる。2003年8月から省級領導幹部を対象とした派遣監督制度が強化された。監督のための専門人員を地方へ派遣する「巡視制度」である。同制度は、党中央の統一領導、中央規律検査委員会の主管の下、中央規律検査委員会と中央組織部のそれぞれに、巡視組弁公室を設け、巡視組は、専任の正副部級の現職幹部を筆頭に45人を編成、順次一定数の巡視人員を各職場へ派遣するというものである。これに加えて、思想、組織、作風、制度、反腐败など、党の建設に関する5つの領域に関わる議事協調機関である中央党的建設工作領導小組の組長を務める。この5つの領域は、宣伝部、組織部、党校、政策研究、紀律検査委員会のそれぞれ組織が担当している。習近平は、同上領導小組組長として、実際に、これらの党組織の業務を調整する権限を有している。同領導小組のメンバーには、組織部、政策研究室、党校、直屬機關工作委員会、國家機關工作委員会、國務院国有資産監督委

---

<sup>59</sup> 人事業務の担当部門は、人事についての決定権を有していない。党や国家のポストは、同級の党委員会が決定する。

<sup>60</sup> 楊光斌、前掲書、74～75ページ。

員会党委の幹部が含まれている。

習近平は、このほかの党務では、中央対外連絡部など業務部門のほか、中国共産主義青年団（共青团）、中華全国婦女聯合会（婦聯）など群衆団体を主管するほか、外事工作領導小組の副組長、香港、マカオ両特別行政区における党の活動の協調機関である中央香港マカオ工作協調小組の組長、中央党校校長を務める。また、実質的権限はないが国家副主席を務める。習近平には、このように組織の制度を確立し、また、組織人事の関連業務によって、党、政府、その他国家機関、経済、社会団体の行為を規範する、つまり監督する「絶大な権力」の基礎となる権限を有している。

習近平の中央書記処常務書記、組織業務主管、中央党的建設領導工作小組組長としての権力の源となる「資源」としては、主に、①当該領域における本人の知識（キャリア）、②補佐者との関係、スタッフの能力、などがある。①について、習近平は、これまで中央書記処と関わりを持つような党中央での業務に就いたことがない。組織人事業務と「党の建設」については、専門として担当したことはないが、1996年から2007年まで、福建省の党委員会副書記、浙江省と上海市の党委員会書記を務め、それぞれで組織人事業務、「党の建設業務」についても決裁を行う立場にあった。

②については、中央書記処の各書記との業務上の接触の経験はほとんどない。令計画を始めとする他の書記の協力を求めることになる。劉雲山、何勇は書記として2期目、令計画は、中央弁公庁での経歴が長い、王滬寧は中央政策研究室主任として2期目で、かつ、胡錦濤の地方視察に必ず同行するなど、政策研究での厚い信頼を受けているなど、能力の高いベテラン揃いと指摘できる。組織人事業務では、習近平を補佐する李源潮組織部長も新人であるが、二人を補佐するスタッフは、國務院人事部副部長の経歴もあり、行政部門

の人事に通じた沈躍躍常務副部長、以下、7人の副部長がすべて、中央組織部を始めとするは組織人事業務で長い経歴を有する。党的建設工作領導小組の秘書組（事務機関）は中央政策研究室に設けられており、秘書組組長は、「党の建設」担当の何毅亭同研究室副主任が務めている。習近平と何毅亭とは、出生地がともに陝西省だが、これまで業務上の接触はほとんどないものの、何は、沈躍躍組織部常務副部長とともに、習近平の地方視察に同行するなど業務上の補佐を務めている。

本項の結論として、習近平は、中央書記処において、これまでの党中央でのキャリアもなく、その権威は高くないものと思料される。他方、組織人事、「党の建設」業務については、これまで地方の党委員会での経歴があることから、関連の知識や実務経験が豊富であり、相当高い権威を有していると思料される。担当機関の補佐者との関係は、第17回党大会以降、構築されたものと推察されるが、既に半年以上、業務上の協力を行っていること、業務の性質上、接触は相当頻繁であることから、既に良好な関係を築いている可能性もある。

#### **(7) その他の常務委員の担当ポストにおける権力**

その他の常務委員の担当ポストにおける権力については、以下のとおりである。

李克強は、中央財經領導小組の副組長、国務院副総理を務めている。副総理としては、総合経済工作を担当している。両機関の業務に関するこれまでの経歴はないものの、経済行政の経験から相応の権威を有すると思料される。他方、両機関の議事協調などの事務作業の責任者である馬凱同小組秘書長、兼国務院秘書長との業務上の関係はこれまでなく、自らの政治意思を実現する資源を備える上で

の課題と指摘できる。

賀国強は、紀律検査業務を担当する中央規律検査委員会の書記を務めている。前中央組織部長としてのキャリアも長いことから同委員会で相当高い権威を有する。副書記の何勇など経歴が長い補佐幹部を有するとともに、呉玉良秘書長、張紀南常務委員兼中央組織部副部長など、議事協調などの事務作業の責任者なども、すべて賀国強が人事案に関わった経緯があり、自らの政治意思を実現する資源は十分備わっており、相当の権力を有していると思料される。

周永康は、公安、国家安全、司法行政、法院、検察部門を担当する中央政法委員会において、同委員会でのキャリアも2期目であり、同委員会で相当高い権威を有する。王勝俊政法委員会委員（兼最高人民法院院長）、陳冀平政法委員会副秘書長兼弁公室主任など、経歴が長い補佐幹部、議事協調などの事務作業の責任者を有しており、自らの政治意思を実現する資源を有しており、相当の権力を有していると思料される。

### 3 政治局常務委員会における各常務委員の権力行使

本節では、政治局常務委員会における各常務委員の権力を比較化してみる。政治権力は、通常、影響力を維持するために、強制装置、正当性イデオロギー、資源を必要とするが、ここでは、正当性イデオロギーは全員が有しているとの前提で、前節で確認した各常務委員の担当ポストの権限を基に、各常務委員が利用可能な強制装置、資源の大小を変数として取り上げ、各常務委員の「担当機関の職権による権威」の高低を分析する。なお、強制装置とは、軍隊、警察、情報組織、行政組織、監督機関、ビジネス・エリート集団などを指す。資源とは、管轄する財政と人員の規模を指す。強制装置や資源は、他の常務委員との間での権威の高低に影響を与える要素とな

る。本章第一節で常務委員の間の「経歴に基づく権威」の高低を分析したが、以下、そのポストに付随する強制装置力、資源について、表5では程度によって、大きい順に、◎、○、△、—の4つに分類整理した。また、本章第二節で分析した常務委員が各担当領域で有する個別の権力の高低も同様に示した。

表5の内容を整理する。担当機関が有する強制装置力、資源、そして常務委員の担当機関における権力の3つの要素を総合すると、つまり、強制装置力と資源を背景とした高い権威を有するポストに就いており、かつ、当該ポストで大きい権力を行使しうる人物は、胡錦濤、温家宝、周永康となる。3人の中では、党務、行政全般というより広範な領域を担当する胡錦濤、温家宝の権威は、治安司法に担当領域が限定される周永康の権威の間には一定の差異があると思料される。この3人に続くのが、呉邦国、李長春、習近平、賀国強となる。この中で全人代、党の建設全般という広範な領域を担当する呉邦国、習近平の権威は、宣伝、紀律に担当領域が限定される李長春、賀国強の権威の間には一定の差異があると思料される。李克強、賈慶林は、3つの要素の総合では相対的に低い水準にある。なお、各要素の数値化は極めて困難なため行わない。こうした理解に基づき、「経歴」と「担当機関」に由来する各常務委員の権威については、その権威が遠いものは階層によって分け、近いものは一つの層に入れたものが表6である。

表 5 各常務委員の有する強制措置の高低、資源の大小と担当領域  
における権力の大小

	担当機関	強制装置	資 源	個別権力
胡錦濤	総書記（中央書記処主宰）	○	○	◎
	中央軍事委員会	◎	◎	◎
呉邦国	全人代常務委員会	○	○	◎
温家宝	財経領導小組	○	◎	◎
	国務院	◎	◎	◎
	国務院中央軍委専門委員会	○	◎	○
賈慶林	政協	—	△	○
李長春	宣伝思想工作領導小組	△	○	◎
習近平	中央書記処（常務書記）	△	△	△
	組織人事口	◎	◎	△
	党的建設工作領導小組	◎	◎	△
李克強	国務院（常務副総理、マクロ経済担当）	○	○	△
賀国強	紀律検査委員会	◎	△	◎
周永康	中央政法委員会	◎	◎	◎

表 6 常務委員間における権威の階層

経歴に基づく権威階層	担当機関に基づく権威階層
第一層 胡錦濤	第一層 胡錦濤、温家宝
第二層 呉邦国、温家宝	第二層 呉邦国、習近平、周永康
第三層 賈慶林、李長春	第三層 李長春、賀国強
第四層 習近平、李克強、 賀国強、周永康	第四層 賈慶林、李克強

各常務委員においては、序列 1 位から 3 位の胡錦濤、呉邦国、温家宝の権威の高さが指摘できる。序列と権威の高さの一致が確認できる。序列が中下位の常務委員の担当機関に基づく権威については、序列との間に高低の不一致が確認される。こうした事実に基づけば、実際の権力行使の場である常務委員会会議で議事を決定する際、通常、議事を主導するという権力を行使しているのは、政治局

常務委員の序列の上位者（たち）であり、中下位者は、議題などその「環境条件」によって時折、単独で、または他者とともに、権力を行使しているものと思料される。

## 六 党中央の権力構造の安定度と政策策定能力

### 1 党中央の権力構造の安定度

これまでの分析を通じて、中国共産党中央において、重要な政策、人事に関する決定権は、政治局常務委員によって共有されている、重要ではない政策、人事に関する決定権は、それぞれの担当領域機関のトップを務める常務委員らに分有されていることを確認した。第一章で指摘した、常務委員会という機関への権力の帰属は、党中央の業務部門、地方の党委員会、国務院、全人代などの政府機関に対する「領導の集中」効果を生むが、同時に1989年4月から6月、北京の天安門広場での学生、市民による抗議活動への対応での政治局常務委員の意見の不一致などの事例、いわゆる、天安門事件から理解できるとおり、生来の不安定性を抱えている。こうした問題への対応として、天安門事件以後、鄧小平を始めとする指導幹部が採った措置は、領導グループの中で最高決定権を持つ「核心」（江沢民）をつくる、「核心」に対して、軍事力の領導機関である中央軍事委員会を主席を始めとする、多くの担当領域を与え、日常的な権限を集中させるとともに、国家主席を兼職させ、その権威を高めるなどの措置を講じた。また、常務委員の数を増やす次代の総書記後継者を常務委員会入りさせるなどの措置を講じて、総書記が相対的に高い権威を得ることを実現した。

また、総書記後継者である胡錦濤は、1992年から2002年までの10年間、中央書記処常務書記として日常の党務活動の責任者となるとともに、組織人事の主管者として高層幹部人事関連業務の最高責

任者となった。そして、総書記就任前に 5 年間、国家副主席を務めるとともに、1999 年、中央軍事委員会の副主席に任命された。このように、総書記就任前に実務上の権力と権威を付与された。なお、こうした措置は、2012 年に開催される第 18 期 1 中全会で総書記に就任すると思料される習近平にも講じられているようである。

胡錦濤は、総書記就任時に「核心」とは称されなかったが、江沢民が総書記に就任した際に得ることのなかった上述のような経歴による、高い権威を得ていた。16、17 の両期の常務委員の中で、このような経歴を経たのは胡錦濤ただ一人であった。17 期の常務委員の中では、胡錦濤を頂点にした権威の階層がつくられている。こうした権威の階層によって、高い権威を有する上層の常務委員が常務委員会の議事決定という過程で、決定権という権力行使の主導的役割を果たすことが多く、全体として常務委員会の運営を、つまり、党中央の権力構造を平常継続的に安定させる効果をもたらしていると思料される。

もちろん、この権威の階層は今後、5 年ごとの常務委員会の人事改編によって多少の変化が生じる。18 期の常務委員会においては、習近平、李克強の両現常務委員が権威の上層を、現在、政治局の中で副総理、中央書記処書記を務める人物が、中下層を形成するものと推察される<sup>61</sup>。次期常務委員会については、その形成過程で、大きな

---

<sup>61</sup> 習近平と李克強については、習が総書記を、李が国务院総理を担当するとみられる。両者は、常務委員会及び政治局入り同期（17 期）であるが、経歴上の権威の高低については、16 期では、習近平、李克強ともに中央委員であったが、2007 年 4 月から 10 月までの半年間、習近平は、通常、政治局委員が兼ねる上海市党委員会書記を担当しており、李克強より経歴が若干上であるとみることができる。他方、15 期においては李克強は中央委員であったが、習近平は中央候補委員であり、この時点では李克強の経歴が上であった。

政策方針、中央領導機関の人事などの決定をめぐり、常務委員の間で、意見の不一致が生じ、この不一致が深刻化、常務委員の間の政治的対立につながる可能性もある。しかし、現在の中国共産党の政治過程では、こうした大きな政策方針は党大会で採択される「政治報告」という形で、政治局などの高層人事については毎期の1中全会で、それぞれ決められる。「政治報告」については、党内で広範な意見聴取、十分に時間をかけて、複数回議論をする方法が採られている<sup>62</sup>。また、中央領導機関の人事については、2007年6月、中央委員、中央候補委員など約400名に対する17期の中央領導機関の構成員についてのアンケート（「民主推薦」と呼称）を初めて実施、アンケートの結果、得票の多かった人物への廉潔自律の調査、そして、17期1中全会での選挙という「民主的な決定」という措置が講じられている<sup>63</sup>。こうした過程を経ることにより、また、第二章で紹介し

---

<sup>62</sup> 「發展中国特色社会主義的政治宣言和行動綱領—党的十七大報告誕生記」、『人民日報』、2007年10月28日。同報道による「政治報告」の作成過程の要旨は以下のとおり。2006年12月に、政治報告起草組が設立され、胡錦濤が組長に、劉雲山と曾培炎が副組長にそれぞれ就任し、起草組は、約10か月の間に全体会議を10回、工作グループ会議を40数回など、各種会議を100回以上開催し、50回に及ぶ原稿の修正を行った。同月、起草組の7つの小組が13の省区市に派遣され、実地の調査研究を行い、計51回の座談会を開催し、幹部大衆と専門家学者の意見を聴取した。07年7月には、政治局の決定で、各省区市、中央各部・委員会、中央国家機関各部・委員会、軍事委員会総政治部、各人民団体、各民主党派中央、全国工商聯、無党派人士、党内老同志の合計5,560人に、報告に対する意見が求められている。

<sup>63</sup> 「為了党和国家興旺發達長治久安—党的新一屆中央領導機構產生紀實」、『人民日報』、2007年10月24日。政治局常務委員の選挙については、過去は、候補者数と当選者数（定員）が同数の選挙（中国語で「同額選挙」）が行われていた。1969年4月28日の第9期1中全会では、政治局常務委員の候補者指名名簿には18人の名前があり、予備選挙が行われ、上位5名（毛沢東、林彪、周恩来、康生、陳伯達）が正式候補者となり、同額選挙が行われたようである。『毛沢東伝』下巻、（中央文献出版社、2003年）、1552-1553ページ。なお、「毛沢東伝」では、73年の第10期1中全会

た党規約の「集団領導、民主集中、個別協議、会議決定の原則にしたがって集団によって討論し、決定」という規定が遵守され、つまり、「制度」の手続きに従う方法でその結果の正当性（legitimacy）が党内では担保され<sup>64</sup>、上述したような政治報告や高層人事の案については、政治局常務委員など、幹部の間で不一致の深刻化、政治的対立が生じる可能性は低くなっているものと推察される。これは、党大会以外のより「日常的な決定」、例えば、中央委員会全体会議や中央経済工作会議での決定や幹部の講話内容の策定についても同様と考えられる。

また、共産党内部は、規定で、派閥、グループの存在は禁じられており、同一の政治的主張による派閥、グループが基本的には形成されないという特徴がある<sup>65</sup>。組織の決定が行われた後も、引き続き反対意見を擁しその実現をはかっていく上で、通常、主な必要策で

---

での政治局常務委員会などの選出過程と結果についても簡単に説明しており、選挙の結果は、回会議前の下相談と協商の結果と同一であったとしている。前掲書、1665-1666 ページ。ロバート・クーン著書では、「15 期 1 中全会では、政治局委員を選ぶ際、候補者名簿上の名前のほか、6~7 人の名前を提出することができた。その後、選ばれた 21 人の政治局委員が常務委員を選んだ」とされている。クーンは、「高層官員の選挙は、彼（江沢民）あるいはその他の人がコントロールしきれものではない」と指摘している。ロバート・勞倫斯・庫恩、『他改变了中国、江泽民伝』（世紀出版集団、2005 年）、250 ページ。

<sup>64</sup> 李鵬は、1998 年 12 月の中央経済工作会議での江沢民が読み上げた報告について、「これはよい報告であった。事前にみんなの意見を求めていた」と日記に書いており、事前の意見徴集の過程を評価している。李鵬、『市場与调控、李鵬経済日記』下、（新華出版社、2007 年）、1486 ページ。

<sup>65</sup> 92 年の夏、14 回党大会を前に、楊伯冰・中央軍事委員会秘書長らが、秘密裏に会議を開くなどグループ活動をしたかどで、14 回党大会以後、楊は軍のポストから解任され、その関係者は「左遷」されたとされている。杜林『江泽民伝』（明鏡出版社、1999 年）、274-278 ページ。楊中美『江泽民伝』（時報出版社、1996 年）、268-277 ページ。

ある決定過程の関与する人々の間で多数派を形成する可能性は低い。こうした制度的措置が有効である限り、政治的対立が生じる可能性は低いと史料される<sup>66</sup>。なお、一部西側の報道で、派閥の存在やその行動が報じられることもあるが、派閥のメンバー、形成の意義（同一政治目標の実現）、通常連絡方式など派閥の存在を確認できる根拠のある資料や論証はみあたらない。

こうした党中央の権力構造は、そのまま中国の最高政治権力の構造と重なる。大統領、総理という個人に最高権力が集中する多くの他国の構造や、実際の政治過程で領導幹部のスタッフや官僚が大きな役割を果たす制度とは大きく異なるものである。こうした党中央の権力構造は、1992年10月の第14回党大会以後にほぼ成立し<sup>67</sup>、現在まで継続して運用され、不断に改善がはかられている。

## 2 党中央の政策策定能力

最後に、党中央の政策策定能力について簡潔に考察する。政策策

---

<sup>66</sup> 「党内政治生活に関する若干の準則」（第四章）を参照。なお、鄧小平も89年の天安門事件の後「党内では、どんなことがあっても、分派やフラクションをつくってはならない。派閥というのは、人を損なう。多くの過誤はそこから生まれ、そこから始まる」（5月31日）と述べている。「組成一個実行改革的有希望的領導集体」、『鄧小平文選』第三卷、（人民出版社、1993年）、300-301ページ。

<sup>67</sup> 14回党大会以後、当時の最高実力者だった鄧小平が実質的に引退した。また、陳雲元政治局常務委員などが幹部を務めた中央顧問委員会も廃止されたのが14回党大会であった。クーンは、「14期の常務委員（江沢民、李鵬、喬石、李瑞環など）については、「国家の統治」について意見が異なっていた。また、彼らは個性が強かった」と評している。ロバート・勞倫ス・庫恩、前掲書、185ページ。この4人の常務委員会入りの経歴は、李鵬と喬石が87年の13期1中全会、江沢民と李瑞環が89年の4中全会の順序、政治局入りは、李鵬と喬石が85年の12期5中全会、江沢民と李瑞環が87年の13期1中全会の順序であり、経歴上の権威は、李鵬と喬石が江沢民を上回り、李瑞環は江沢民と「同輩」だったことになり、92年当時では、江沢民の権威はこの3人の常務委員に比べてそれほど高くなかったと史料される。

定能力については、①政策研究、②政策研究成果の政策化、③政策の実施貫徹に分けて考察する。

①の政策研究については、中国共産党には、政治局常務委員も含めた各級幹部が行う「調査研究」という業務方法がある。これは、幹部がある研究課題を以て基層など現場を視察するものである。1930年代以来、「調査しなければ発言権もなく、決定権もない」と言われる<sup>68</sup>。胡錦濤も2005年2月21日、政治局の集団学習の際、「社会主義調和社会の構築する重大問題に対する調査研究と理論研究を強化する」ことを求めている。②の政策研究成果の政策化については、党の決定文書や領導の講話で、1990年代以降、専門家や大衆の提言を政策に取り入れるよう求めている<sup>69</sup>。また、2004年9月には、16期4中全会で、「専門家学者との連携を広範に組織し、多様な政策決定諮問メカニズムと情報支援システムを確立する」ことなどを定めている<sup>70</sup>。③については、日常的には、中央弁公庁がその実施状況を検査する役割を担っている。また、省級党委員会は党中央（政治局常務委員会）に、省級政府、国務院各部・委員会は国務院に定期的に業務報告を行っている。国務院、全人代、政協の党組も党中央に業務報告を行っている。このほか、政治局常務委員が常務委員会を代

---

<sup>68</sup> 江沢民が1993年7月5日、「全国省、自治区、直轄市党委政策研究室主任會議」で行った講話を参照。

<sup>69</sup> 「領導、専門家、大衆を相結合した政策決定」制度。94年9月、14期4中全会で採択された「党の建設を強化することに関するいくつかの重大な問題の中共中央の決定」を参照。

<sup>70</sup> 16期4中全会で採択された「党の執政能力建設を強化することに関する中共中央の決定」を参照。このほか、同決定では「経済社会発展の全局面に関わる重大事項については広範な意見の聴取と十分な協議協調、専門性、技術性が比較的強い重大事項については専門家の論証と技術諮問、政策評価を真剣に行う、大衆の利益に密接に関わる重大事項については公示、公聴制度を行う」ことも定められた。

表して、地方を視察した際に、省級党委員会の工作報告を聴取することがある。上述の①、②、③の措置は、他国には例を見ることが少ないものである。

基本的に、権力の構造が比較的安定した機関において、上述の③の政策措置の実施貫徹する能力は高いと思料される。実際の執行機関の責任者を始めとする関係者の意思が一致し、行動類型が持続する可能性が高いことが想定されるためである。政策指示の実施貫徹の評価については、執行機関の執行機関が政策を執行する上での資源の有無、執行機関の自律性の高低なども分析すべきであるが、対象が広範であるため、本文では取り上げないこととする<sup>71</sup>。

また、①政策研究、②政策研究成果の政策化などの能力については、当該機関内部でそのような要求は生じにくい可能性がある。中国共産党中央では、①の政策研究能力については、上述したとおり、党内領導幹部自ら調査研究を行ったりしているほか、業務機関に政策研究部門や、建議や陳情を受け入れる「信訪」部門を設けるなどの措置を通じて、その能力維持、向上を図っている。また、②の政策研究成果の政策化能力については、これも上述したとおり、最近では2004年9月の16期4中全会でこれを強化する措置が採られている。こうしたことから鑑みれば、中国共産党中央の政策策定能力は、不断に向上が図られている。

## 七 結論

本文は、中国共産党における、重大政策、高層幹部人事の決定権限など、最高権力の帰属とその行使に伴う関係者の関与の構造、す

---

<sup>71</sup> また、政策指示の実施貫徹とは、政策の効果の適当ということの意味するものではない。

なわち権力の構造を分析し、かつ、得られた理解を通じて共産党中央の権力構造の安定度及び政策策定能力を分析した。最高権力の帰属とその行使に伴う関係者の関与、つまり、権力の運用については、明文化された制度が存在し、また、党内の諸規定によってその制度が保障されており、強固化されていることを指摘した。言い換えれば、権限の行使者、その過程への関与者の関連の政治的行為は、こうした制度の枠組み内で行われているということになる。筆者は今後、中国共産党中央の政治過程を分析する際には、こうした制度の理解と、制度の一層の解明や豊富な事例研究による科学的検証の進展が望まれると考える。

第 17 期の中央政治局常務委員会と政治局をめぐるこうした制度は、次期党大会が開催される 2012 年の秋まで維持、運用されると思料される。その後の制度については、おおむね現行のものが維持されるか、また、大きな変更があるのか、これは現在のところは不明である。現行の制度が安定しており、あらゆる政策領域に対する党の指導と政策結果に効果的に作用しているのであれば、おおむねその制度は維持されると思料される。ただ、第 18 期の政治局常務委員会の人数については、16 期と 17 期の常務委員の担当配分がそのまま維持されれば、9 人であるが、現職の習近平と李克強のほかの 7 人は新任となる。常務委員会の安定と能力の変数については、メンバーの能力や同僚との人間関係の好悪が挙げられる。新メンバーの能力や関係者との人間関係は、不明であるが、その新メンバーの多くは、17 期の政治局委員や中央書記処、国務委員などから、現在の指導職担当者から選ばれることになることが予想され、この場合、変数は相対的に小さいものと思料される。党大会では大きな政策方針、人事、党内規則などが決定される。この過程における意見の不一致は、権力構造の安定に影響を及ぼすことが推察されるが、本文で紹介し

た党規約の「集団領導、民主集中、個別協議、會議決定の原則にしたがって集団によって討論し、決定」という規定が遵守され、常務委員などの間で深刻な対立が生じることは、「制度」の手続きに従う方法で回避するように努められると推察される。

なお、本文では、中国共産党中央の政策策定能力については、政策研究、政策化、実施貫徹能力として論じ、結果としての政策の適否、効果の評価については論じなかった。これについては、常務委員会という領導機関（権力機関）のみならず、党中央の業務機関としての党中央工作機関（各部など）、省級の党委員会、行政機関である國務院党組、立法機関の役割を持つ全国人民代表大會常務委員會党組などの政策執行機関が政策を執行する上での資源の有無、執行機関の自律性の高低、党中央領導機関とこれら機関との相互関係の動態結果なども含めて、多くの事例を用いて詳細に分析する必要がある。いずれも、中国共産党中央の政治過程を理解する上で欠かせないものである。今後の研究課題としたい。

#### 〈参考文献〉

- 「中央書記処：曾經的“最後決定權”」『南方週末』、(2007年10月11日号)。  
『十六大以来重要文献選編』上、(中央文献出版社、2005年)。  
『十六大以来重要文献選編』中、(中央文献出版社、2006年)。  
『毛沢東伝』下、(中央文献出版社、2003年)。  
『建国以来毛沢東文稿』第七卷、(中央文献出版社、1992年)。  
王昶『中国高層謀略』外交卷、(陝西師範大学出版社、2001年)。  
中共中央組織部『中国共産党組織史資料』第7卷、(中共党史出版社、2000年)。  
中共中央組織部党建研究所編『党的建設大事記』(党建讀物出版社、2008年)。  
田培炎「十六大以来党内民主建設的新發展」『求是』2007年10月1日号。  
朱光磊『当代中国政府過程』修訂版、(天津人民出版社、2002年)。  
江沢民『論国防和軍隊建設』(解放軍出版社、2003年)。  
李林「中共中央書記処組織沿革与功能變遷」『中共党史研究』、(2007年3月号)。  
李鵬『立法与監督、李鵬人代日記』上下、(新華出版社、2007年)。

- 李鵬『市場与調控、李鵬經濟日記』上中下、(新華出版社、2007年)。
- 杜林『江沢民伝』(明鏡出版社、1999年)。
- 呉国光『趙紫陽与政治改革』(遠景、1997年)
- 宗海仁『朱鎔基在 1999』(明鏡出版社、2001年)。
- 宗海仁『第四代』(明鏡出版社、2002年)。
- 茅原郁生編著『中国軍事用語事典』(蒼蒼社、2006年)。
- 施九青『当代中国政治運行機制』第二版、(山東人民出版社、2002年)。
- 高新『領導中国的新人物』上下、(明鏡出版社、2003年)。
- 高新民『中国共産党活動方式』(浙江人民出版社、2006年)。
- 夏飛、楊韻、白曉雲『習近平 PK 李克強』(明鏡出版社、2007年)。
- 唐亮『現代中国の党政關係』(慶応義塾大学出版会、1997年)。
- 陳麗風『中国共産党領導体制の歴史考察』(上海人民出版社、2008年)。
- 葉衛平主編『高級院校軍事理論概論』(中国人民大学出版社、2004年)。
- 張万年『当代世界軍事与中国国防』(中共中央党校出版社、2003年)。
- 張文正主編『党的領導概論』修訂本、(中共中央党校出版社、1999年)。
- 張志紅『当代中国政府間縦向關係研究』(天津人民出版社、2005年)。
- 寇健文「中共与蘇共高層政治的演变：軌跡、動力与影響」『問題与研究』2005年5、6月号。
- 楊中美『江沢民伝』(時報出版社、1996年)。
- 楊光斌、李月軍『中国国内政治經濟与対外關係』(中国人民大学出版社、2007年)。
- 楊光斌、李月軍『当代中国政治制度導論』(中国人民大学出版社、2007年)。
- 楊開煌「中共四代領導集体決策運作之分析」『党国蛻變』、(五南出版社、2007年)。
- 楊德山『江沢民執政党建設思想研究』(上海人民出版社、2007年)。
- 楊韻、方延鴻『温家宝變閣』(明鏡出版社、2008年)。
- 趙宏偉『中国の重層集権体制と經濟發展』(東京大学出版会、1998年)。
- 閻穎『中国共産党領導体制の歴史演变』(中共党史出版社、2007年)。
- 羅伯特・勞倫斯・庫恩『他改变了中国、江沢民伝』(世紀出版集团、2005年)。