

# 中国の軍政と工作条例の変遷

－政治と財務の視点から－

土屋 貴裕

(慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員〔訪問〕)

## 【要約】

中華人民共和国では、中国共産党は人民解放軍に対する軍政面の統制を実現するために、政治・思想面と予算・資金面に関する統制を実施している。そして、この2つの軍政面の統制は、まるで車の両輪のように互いに密接な関係にある。2つの統制は、それぞれ「中国人民解放軍政治工作条例」と「中国人民解放軍財務（工作）条例」によって規定され、政治・経済の変化に伴い、数度に亘って改訂、変更されてきた。両者はともに党による統制を強化するものであるが、分析の結果、その出自や目的、手法が本質的に異なることが示された。「政治工作条例」は、政治環境の変化に伴い、工作対象が変化してきているが、「党の軍に対する領導」は不変とされてきた。他方で、「財務工作条例」は、経済環境の変化や腐敗・汚職などに対応し、統制を強化すべく改訂がなされてきており、党は軍を単なる「党の軍隊」としてではなく、国家の枠組みを用いて軍事財政を統制している。

**キーワード：**軍政、中国人民解放軍政治工作条例、中国人民解放軍財務工作条例、主体的文民統制、軍事財政

## 一 はじめに

中華人民共和国（以下「中国」）では、中国共産党（以下「党」）は人民解放軍（以下「軍」）に対する軍政面の統制を実現するために、政治・思想面と予算・資金面に関する統制を実施している。そして、この2つの軍政面の統制は、まるで車の両輪のように互いに密接な関係にある。2つの統制は、それぞれ「人民解放軍政治工作条例」と「同財務工作条例」によって規定され、政治・経済の変化に伴い、数度に亘って改訂、変更されてきた。

中国の党および政府と軍との関係については、これまで、主に（1）軍の専門職業化（プロフェッショナリズム）の進展による「党軍」から「国軍」への変化を分析する試み、（2）軍事行動の決定権（統帥権）を持つ領導者、軍組織、および軍内部における党組織とその人事、あるいは政治委員制度や政治工作に着目して、党の軍に対する統制についての分析がなされてきた<sup>1</sup>。ただし、これを軍令と軍政を分けて論じたものは少なかった<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> （1）は『軍人と国家』に代表されるS.P. ハンチントンの政軍関係論を応用したものであり、軍人の専門化と政治的中立性の観点から党軍から国軍への近代軍としての進展度を分析する視角である。代表例としては、Shambaugh (2002, 2004)、Joffe (1987) などが挙げられる。（2）は憲法で規定された統帥権を持つ党の領導者、国家主席、および中央軍事委員会、あるいは政治委員制度や政治工作条例などに着目して党軍関係を分析する視角である。先行研究のほとんどがこの分析視角を一時期、あるいは通時的に適用したものである。代表例としては、川島 (1988, 1990)、安田 (1996, 2006)、村井 (1996)、浅野 (1999, 2003, 2005, 2007)、Li (2005)、松田 (2009)、毛利 (2012) などがある。

<sup>2</sup> 「軍令」とは、「軍中の命令、陣中の命令（統帥事務）」を指す語である。軍の作戦・指揮に関する勅裁を経た軍事法規・軍事規章を指す。他方、「軍政」とは、軍事組織を管理運営するための「軍事上の政務（軍事行政事務）」を指す語である。軍令または統帥事務の対義語であり、上記に含まれない軍事法規・軍事規章を指す。本研

軍隊を統制する手段としては、軍事行動に関する軍令はもちろん、軍政、とりわけ政治・思想面と並んで、予算・資金面（財務面）が決定的に重要である。しかし、これまで中国において予算・資金面で党が軍をどのように統制してきたかについては、ほとんど触れられてこなかった。その理由は、偏に軍事費に関する情報が「軍事機密」とされていることに起因する。そのため、研究が困難であり、「ブラックボックス」であるとされてきた。

そこで本研究では、軍政、特に軍事費に関する幾つかの資料を基に、現代中国における党軍関係について、（1）政治工作および財務工作がそれぞれどのように規定され、（2）なぜ改訂がなされてきたのか、（3）2つの条例の目的や手法はどのように異なるのか、という点について、「中国人民解放軍政治工作条例」と「中国人民解放軍財務（工作）条例」の内容とその変遷を分析することにより明らかにしていく。

以下、第1に、軍政系統の組織体系を確認した上で、2つの軍政の関係について、理論的考察を行う。第2に、政治工作の内容と変遷について、「政治工作条例」や軍発行の資料などを用いて党が政治面においてどのように軍を統制してきたかを明らかにする。第3に、財務工作の内容と変遷について、「財務工作条例」や軍発行の資料などを用いて党が財務面においてどのように軍を統制してきたかを明らかにする。最後に、両者の相違点を考察する。

---

究では、主に軍の政治および後勤（特に軍事財務）に関する軍事法規・規章を指す語として用いる。

## 二 2つの軍政と主体的文民統制

### 1 解放軍の軍政系統の組織体系

中国では、建国以来、軍の統帥権および軍令について、一貫して制度やイデオロギーによって「党の軍に対する絶対領導」という「主体的文民統制」が堅持されている<sup>3</sup>。政軍関係の理論では、軍が政治的に中立、すなわち介入しないようにするために文民による統制を強化する、という文民統制（シビリアン・コントロール）の概念が存在するが、中国のような「党指揮槍」の原則下では、政治的に忠誠であるために統制を強化することとなる。

そのため、軍隊を統制する手段としては、軍事行動に関する軍令はもちろん、軍政、とりわけ政治・思想面、および予算・資金面（財務面）が決定的に重要となる。軍政における政治・思想面の統制は、直接的に党の権力を強化するものである。他方、予算・資金面の統制も「富への軍の関与は、直接的に、政軍関係に影響する」ものである<sup>4</sup>。両者は、統制の手段として、まるで車の両輪のように互いに

---

<sup>3</sup> 「主体的文民統制（subjective civilian control）」とは、軍隊を統制する主体である政治（文民）の力を、客体である軍隊に対して相対的に増大することで、軍隊の政治介入を阻止しようとすることを指す概念である。詳しくは、S. P. ハンチントン『軍人と国家』上・下巻、市川良一訳（原書房、1978年）、村井友秀「政軍関係—シビリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編『安全保障学入門』第7章（亜紀書房、1998年）、174-190ページ、および河野仁「政軍関係論——シビリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門（新訂第4版）』（亜紀書房、2009年）、161-179ページなどを参照。

<sup>4</sup> カロライナ・G・ヘルナンデス「アジアにおける軍のコントロール」L. ダイアモンド、M.F. プラットナー編著、中道寿一監訳『シビリアン・コントロールとデモクラシー』（刀水書房、2003年）、134ページ。ヘルナンデスは、民主化過程における富の分配について、「軍の幹部は、通常、国防費の削減や外からの収入源に対する制限を課すよういかなる民間人の試みにも抵抗するし、もし、軍の経済権益が脅かされ

密接な関係にある。

中国の場合、「党の軍隊」であるという性格上、国防費削減や外からの収入に対する制限を軍に課すのは党である。そのため、党の領導者が行う政策により、軍の経済権益が脅かされると感じれば、軍は「党の軍に対する絶対領導」を揺るがすことさえするかもしれない。しかし、それを行わないのは、党の軍に対する主体的文民統制が確立されているからである。また、同時に軍がこの体制から利益を得ているからであると考えられる。

軍のエリートが引き続き経済的分け前を享受できる状況というのは、国家（政府）の一機関である「国軍」ではなく、「党軍」でなければならない。もし、軍が「国軍」であるとすれば、党の政治的影響が弱まると同時に、他の行政機関と同じく国防費の抑制や削減、政軍関係の理論に見られるような専門職業化が進むこととなる。実際、軍政を管轄・担当しているのは、国務院の一機関である国防部ではなく、総政治部および総後勤部である<sup>5</sup>。

この2つの総部を頂点とする軍政系統の組織体系は、末端まで政治および財務の担当部署もしくは人員が配置されている。総政治部

---

ると感じれば、民主化のプロセスを逆行させようと試みさえするかもしれない。それゆえ、かりに軍が、軍事費は許容範囲内で維持され、軍のエリートが引き続き経済的分け前を享受できると安心できれば、民主主義への移行やその安定化はより実現しやすいものになる」と述べている。

<sup>5</sup> 従来の研究では、「軍政」を「軍事行政」として捉え、行政を司る国務院の一機関である国防部が軍制を管轄・担当していると考えられてきた。一般的に、軍政の概念は、部隊を運営する際に生じる人事、教育・訓練、財務・会計などの軍事領域における直接的な行政活動の管理から、国家の安全保障政策に関する各行政機関との調整、兵役や国防動員などの間接的な行政活動の管理まで多岐に亘るものである。これに対して、実際に国防部が担当している行政活動は、間接的な行政活動の管理に限定されている。また、国務院あるいは国防部と軍との間には領導—非領導の関係は規定されていない。

は、組織、幹部人事、宣伝、保衛など、全軍の党活動や政治工作の  
領導を担当する統括部署である。一方、総後勤部は、財務、軍需、  
医療・衛生、軍事交通・運輸、物資燃料、基本施設建設、会計監査  
（審計）など、予算管理や後方施設管理、広報活動といった幅広い  
後方業務の領導を担当する統括部署である。

## 2 2つの軍政による軍隊の統制

中国では、人民解放軍の組織を軍政面から統制する2つの手段と  
して、政治工作（人事・思想）と財務工作（資金）を行っている。  
両者は、それぞれ政治工作条例、財務工作条例によって規定されて  
いる。2つの軍政を規定する条例は、その出自や手段が異なるが、と  
もに軍を統制するという目的は共通している。それでは、それぞ  
れの軍政面について、どのように党は軍を統制してきたのだろうか。

軍における政治工作および政治委員制度は、党の政治思想および  
絶対領導を末端まで貫徹することを目的としている。政治工作が進  
めば、党の軍に対する領導は強まるはずである。他方、財務工作お  
よび予算決算制度は、基本的には国家予算の一部である軍事経費を  
どのように配分・管理するかということを目的としている。財務工  
作が進めば、国家の軍に対する管理が強化されるはずである。

それゆえ、2つの軍政は、もともとトレードオフの関係にあると考  
えられていた。例えば、彭徳懐は「一長制」にもとづき、財務工作  
を強化し、政治工作、特に政治委員を縮小しようとした<sup>6</sup>。建国以降、

---

<sup>6</sup> また、安藤（1982）が指摘するように、「軍に対する党のコントロール、とりわけ軍内の政治委員の役割の再検討」が加えられた。安藤は、1950年代における中国の軍近代化の措置により、「ハンチントンの指摘したプロフェッショナリズムの一連の主張がこの時期の人民解放軍にも台頭してくるのを我々は明確に見ることができる」と指摘している。安藤正士「軍の近代化と政軍関係研究序説—文革期を中心に—」

朝鮮戦争を経て、ソ連の経験に学び軍の近代化を進めようとした彭徳懐は、財務工作を優先した。しかし、毛沢東らによって、政治工作が優先され、財政的にも軍の革命軍としての性質が強調され、生産経営に従事することとなった。

文化大革命の後、鄧小平は、この互いに干渉しあう2つの工作を両輪として進めるとともに、経済成長優先へと政策シフトし、「4つの現代化」の実現のために、国防費を抑制する上で軍の営利性生産経営活動を認めていった。文民である江沢民、胡錦濤政権下では、「3つの代表」や「科学的発展観」という党の重要思想による「党軍」化と、生産経営活動の禁令による「吃皇粮」化、国防法による正規化路線が進められており、鄧小平路線を継承・発展させたものと捉えることができる<sup>7</sup>。

このように、政治工作と財務工作は、ともに軍に対する統制を強化するという点では共通している。ただし、政治工作は「党の軍に対する絶対領導」を強化するために行われるが、財務工作は「国防費」や予算外経費など軍事経費の管理を強化するために行われるものである。そのため、革命の軍隊か、近代国家の正規軍かという軍制をめぐる対立構造が生じていた時代には、両者は出自や手段の差異によってトレードオフの関係にあった。

---

衛藤藩吉編『現代中国政治の構造』第4章（日本国際問題研究所、1982年）、133ページ。

<sup>7</sup> 「吃皇粮（chī huáng liáng）」とは、文字通り「皇帝の兵糧を食べる」ことから転じて、「国家や政府部門から給料、補助金あるいはその他の支援を受ける」ことや、「国家や政府部門の経費で運営される組織として働く」ことを指す俗語であり、日本の俗語「親方日の丸」に相当する。詳しくは、土屋貴裕「中国人民解放軍の予算外経費—人民解放軍によるビジネス・経済活動—」『中国研究論叢』第12号（霞山会、2012年9月）、18ページ、注49参照。

### 三 政治工作と「政治工作条例」

#### 1 軍内の政治工作の目的と内容

「人民解放軍は現在でも『党の軍隊に対する絶対指導』という原則を堅持し、軍隊の『非党化』、『国軍化』に断固として反対する姿勢を崩していない」<sup>8</sup>。この「党の軍に対する絶対指導」を担保するために行われているのが、政治工作である。政治工作とは、党の軍隊内における思想工作および組織工作である。また、軍内における政務であり、軍内の党組織による領導を強化し、日常業務を実施し、党の領導を末端まで貫徹するものである。

軍に対する思想工作は、中共中央によって中央軍事委員会を通じて行われる<sup>9</sup>。実施は、総政治部が担当し、軍内の政治委員および軍中党委員会などによって「上意下達」される<sup>10</sup>。組織工作は、この思想工作を政治将校や軍内の党組織、あるいは各級の人民政府を通じて確実に行うものである。政治将校や軍内の党組織は党員で構成されているため、直接的な領導—被領導関係が担保されている。

この点について、防衛研究所の『中国安全保障レポート 2011』では、以下のようにまとめられている。

「2010年10月に公布された政治工作条例は、政治工作を『中

---

<sup>8</sup> 防衛省防衛研究所編（2012a）『中国安全保障レポート 2011』（防衛省防衛研究所、2012年）、33ページ。

<sup>9</sup> 川島弘三、上巻、第3章、および防衛省防衛研究所編（2012b）『中国安全保障レポート 2012』（防衛省防衛研究所、2012年）などを参照。

<sup>10</sup> 政治委員制度については、川島（1988）上巻、第1章に詳しい。また、党委員会制度については、川島（1988）上巻、第2章に詳しい。なお、軍中の政治委員および党委員会制度については、政工条例で規定されていたが、2004年からは「軍隊委員会工作条例」にて独立して規定されている。

国共産党の軍隊における思想工作と組織工作であり、軍隊の戦闘力を構成する重要な要素であり、党の軍に対する絶対指導と軍隊がその役目と使命を果たすことを実現する根本的な保証であり、『中国人民解放軍の生命線である』と定義している<sup>11</sup>。

この軍隊内の党組織、すなわち軍中党委員会制度および政治委員制度は、建国以降、「中国人民解放軍政治工作条例」によって規定されてきた<sup>12</sup>。政治工作条例（2010）でも軍中党組織について、団（連隊）および団以上の部隊相当の単位には党委員会を設置すること、營（大隊）および營相当の単位には基層委員会、連（中隊）および連相当の単位には党支部を設置することが規定されている<sup>13</sup>。

また、同条例では、政治委員制度について、団および団以上の部

---

<sup>11</sup> 防衛省防衛研究所編（2012a）、前掲資料、33ページ。

<sup>12</sup> この点については、川島弘三『中国党軍関係の研究』上巻（慶應通信、1988年）、および同『社会主義の軍隊』（講談社、1990年）、148-153ページに詳しい。なお、党の軍に対する政治工作の歴史については、姜思毅主編『中国人民解放軍政治工作史（講義）』（北京：中国人民解放軍政治學院出版社、1984年）、國防大學黨史黨建政工教研室編著『中国人民解放軍政治工作史（社会主義時期）』（北京：國防大學出版社、1989年5月）、李澤強主編『中国人民解放軍政治工作史鑑』（北京：北京大學出版社、1992年）、および肖裕馨主編『中國共產黨軍隊政治工作史』上・下巻（北京：軍事科學出版社、2012年）に詳しい。特に、肖主編（2012）は建党から今日に至るまでの軍隊政治工作を編纂した最新の資料であり、上下巻合わせて約2,200頁からなる大著である。

<sup>13</sup> 政治工作条例（2010）第8条。軍は軍隊系統と党の地方委員会の二重領導を受ける。これに加えて、旅（旅団）以上の部隊・単位には、政治部を設置することが規定されている。政治工作条例（2010）第10条。近年、また、軍中党組織である党支部（中國共產黨軍隊支部）については、2005年12月に独立した条例が制定された。「《中國共產黨軍隊支部工作條例》頒發」新華網、2005年12月11日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/11/content\\_3905847.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/11/content_3905847.htm) および「中國共產黨軍隊支部工作條例(全文)」中國軍網、2006年6月12日、[http://www.chinamil.com.cn/site1/ztpd/2006-06/12/content\\_497731.htm](http://www.chinamil.com.cn/site1/ztpd/2006-06/12/content_497731.htm)などを参照。

隊相当の単位には「政治委員」、營および營以上の部隊相当の単位には「政治教導員」、連および連以上の部隊相当の単位には「政治指導員」を配置することが規定されている<sup>14</sup>。このことから、軍隊組織の末端まで、政治将校が細胞のように張り巡らされており、それらが建国以来、条例によって規定され、組織化、制度化されてきている。

党は、軍内の政治工作によって「党の軍に対する絶対領導」、「党指揮槍」を貫徹している。「こうした政治工作は、思想教育、組織建設、人材育成、規律検査などの平時における業務のみを意味するものではない。政治工作は、軍事訓練、非伝統的安全保障分野にかかわる活動、戦争状態などの軍事行動を展開するに際しても、輿論戦、心理戦、法律戦のいわゆる『三戦』を含めて、様々な形式により遂行することが求められている」<sup>15</sup>。

具体的にどのように規定されてきたのだろうか。それが規定されているのは、軍内の政治工作を規定した軍事法規、「政治工作条例」である。これまでに、政治思想の変化に伴い、軍の任務も変化してきた。しかし、軍の任務は変化してきたが、党の路線、方針、政策、および国家の憲法や法律を貫徹・執行するために、現代化、正規化の革命軍隊建設を保證するといった政治工作の基本任務は「不変」であると言われてきた<sup>16</sup>。以下、政治工作条例の変遷を考察する。

## 2 「政治工作条例」制定と変遷

政治工作は、軍内の政治工作を規定した軍事法規「政治工作条例」（政工条例）に基づいて行われている。「政工条例」は、1930年10

---

<sup>14</sup> 政治工作条例（2010）第9条。

<sup>15</sup> 防衛省防衛研究所編（2012a）、前掲資料、33ページ。

<sup>16</sup> たとえば、鄧小平「在全軍政治工作會議上的講話（1978年6月2日）」中共中央文獻編集委員會編『鄧小平文選』第2巻（北京：人民出版社、1994年）、頁119など。

月に発布された『中国工農紅軍政治工作暫行条例（草案）』で「紅軍は共産党の領導を受ける」ことが明記され、これを基として、建国後の1954年4月15日に草案が策定された<sup>17</sup>。以降、中国政治の変遷に伴って、計7回の改訂がなされてきている<sup>18</sup>。それでは、いつどのように改訂されたのであろうか。以下、「政工条例」の変遷と各版の特徴について概観する。

第1回目の改訂は1963年3月に毛沢東の指示によって行われた<sup>19</sup>。「基層思想建設と組織建設の強化を高度に重視」した点が特徴であり、「左の指導思想の影響」を受けたものであるという<sup>20</sup>。この背景には、「草案」の作成を命令した彭徳懐らが1958年から1959年にかけて「教条主義」であり「資産階級の建軍思想、建軍路線」として批判を受け、1960年9月14日から10月20日の中共軍事委員会拡大会議で毛沢東らによって政治・思想工作を強化することが決議されたことなどがあげられる<sup>21</sup>。

第2回目の改訂は1978年7月である<sup>22</sup>。文化大革命と四人組の逮

---

<sup>17</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例（草案）」（1954年4月15日）。20の条例で構成されており、全110条。および邱聖宏、周忠民『《政工條例》的歷史沿革』総政宣傳部編『軍隊黨的生活』2010年第11期（北京：解放軍出版社、2010年11月）、頁16~17参照。同論文は建国以前の政工条例についても簡潔にまとめられている。なお、建国以前については、姜主編（1984）を参照。

<sup>18</sup> 「表1 政治工作条例の変遷」参照。

<sup>19</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例」（1963年3月27日）。19の条例で構成されており、全146条と最多の条文数となっている。川島（1988）、上巻、85-92、および126ページ参照。

<sup>20</sup> 邱、周（2010）、前掲論文、頁16。

<sup>21</sup> 肖主編（2012）、前掲『中國共產黨軍隊政治工作史』下巻、頁397~423。

<sup>22</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例」（1978年7月18日）。中共中央頒布。20の条例で構成されており、全87条。川島（1988）、上巻、6、88、126ページ参照。同改訂は、1978年4月27日から6月6日にかけて行われた全軍政治工作會議において、林彪や「4人組」の影響を清算し、新時期の政治工作の位置づけを明確することが議論され

捕を経て、1978年4月27日から6月6日にかけて開かれた全軍政治工作会議において、「軍隊の政治工作を強化することに関する中国共産党中央軍事委員会の決議」が採択された。この決議は、文革肯定・階級闘争を要とする方針を有していた。そのため、「政治工作の威信回復」を目指したが、改訂された政工条例は、華国鋒の「2つのすべて」の影響を受け、「左の指導思想の影響」から抜け出せていなかったという<sup>23</sup>。

第3回目の改訂は、1981年6月の第11期中共中央委員会第6回全体会議（第11期6中全会）における「建国以来の党の若干の歴史問題に関する決議」（歴史決議）と国家中央軍事委員会の創設、および鄧小平の軍事委員会主席就任を経て、1983年12月に団以上の単位で試行された<sup>24</sup>。

第4回目の改訂は「6・4天安門事件」後の1991年1月1日に公表された<sup>25</sup>。これは、「国内外の情勢に重大な変化が生じ、党、国家、および軍隊の指導思想と任務に多くの重大な変化と調整」が必要になったためと説明されている<sup>26</sup>。この改訂に先立ち、1989年12月11日から17日の全軍政治工作会議で「党の軍に対する絶対領導」が再確認されている。

第5回目は1995年に江沢民によって行われ、「鄧小平理論」が明

---

たことによる。同会議では、「軍隊の政治工作強化に関する中央軍事委員会の決議」と改訂版の政治工作条例が採択された。国防大學黨史黨建政工教研室編（1989）、頁372。

<sup>23</sup> 邱、周（2010）、前掲論文、頁16-17。

<sup>24</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例（試行本）」（1983年12月12日）。中國人民解放軍總政治部改訂。22の条例で構成されており、全101条。なお、1983年版は「試行本」の形で発行されている。

<sup>25</sup> 中央軍事委員会1991年1号文件。中央軍事委員会頒布。全11章125条。

<sup>26</sup> 邱、周（2010）、前掲論文、頁17。

記されるとともに、改めて「党の軍に対する絶対領導」が強調された<sup>27</sup>。第6回目の改訂は2003年に行われ、江沢民の「三個代表」重要思想が盛り込まれた<sup>28</sup>。また、「三戦」について明記された<sup>29</sup>。

そして、第7回目の改訂が2010年に胡錦濤によって行われた<sup>30</sup>。しかし、全文が公開されていないこともあり、改訂点や特徴などについてはこれまでほとんど言及されてこなかった。例えば、前述の防衛研究所(2012a)で取り上げられている2010年版の「政治工作条例」に関する記述は、2003年版と変わることが無い。それでは、2010年版の特徴とは何であろうか。第1に、胡錦濤の「科学的發展觀」の概念が盛り込まれたことである<sup>31</sup>。

第2に、「3つの確保」(原語は「三個確保」)の概念が盛り込まれたことである。「3つの確保」とは、2009年3月11日に胡錦濤が「第11期全国人民代表大会第2回人民解放軍代表団全体會議上で強調」

---

<sup>27</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例」(1991年5月10日)。全9章124条。

<sup>28</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例」(2003年12月15日)。全10章106条。「《中國人民解放軍政治工作條例》頒布」『解放軍報』(2003年12月15日)参照。

<sup>29</sup> 「三戦」とは、「輿論戦(メディア戦)、心理戦、法律戦」の3つの戦術を指す。詳しくは、「第1部 わが国を取り巻く安全保障環境 第1章 諸外国の防衛政策など 第3節 中国 第2項 軍事 1 国防政策」防衛省編『平成24年度 日本の防衛-防衛白書』(ぎょうせい、2012年)、28ページ(注3)、<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2012/ebook/index.html#28>、Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011”, (Washington, D.C., 2011), p.36, [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011\\_cmpr\\_final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf)などを参照。

<sup>30</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例」(2010年9月13日)。全10章102条。「脩訂的《中國人民解放軍政治工作條例》頒布」新華網、2010年9月13日、[http://news.xinhuanet.com/mil/2010-09/13/content\\_14172503.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2010-09/13/content_14172503.htm)参照。

<sup>31</sup> 胡錦濤の「科学發展觀」という語は条例全体で17回繰り返されているが、内16回は毛沢東思想、鄧小平理論、「三個代表」重要思想との併記である。ただし、「科学發展」を含めると計22回用いられている。

した語である<sup>32</sup>。2010年版の中国の白書『中国の国防』でも、「政治活動を革新する」の項で、「人民解放軍は革新の精神で政治活動を推し進め、政治活動を新たな情勢に適応させ、新たな発展を実現させている」と述べ、以下の通り言及している。

「2010年8月に新しく改正、公布された『中国人民解放軍政治工作条例』では、軍隊の政治活動は、思想面、政治面、組織面において、軍隊が終始、党の絶対的領導の下での人民の軍隊であることを確保しており、また、国防と軍隊の建設の科学的な発展を確保し、新世紀の新たな段階における軍隊の歴史的な使命の効果的な遂行を確保することを明確に打ち出した<sup>33</sup>。この記述は、条例で新たに「3つの確保」を打ち出したことを示している。

すなわち、(1)「党の軍に対する絶対領導」の堅持を確認している<sup>34</sup>。(2)国防と軍隊建設における「科学的発展」の確保を掲げている。「党第17期代表大会の精神を全面的に徹底して実行し、国防と軍隊建設の中で科学的発展観の重要な指導方針の地位の重大措置を一層

---

<sup>32</sup> 「胡锦涛在解放軍代表團全體會議上強調全面提高履行新世紀新階段我軍歷史使命能力」新華網、2009年3月11日、[http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/11/content\\_10992632.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/11/content_10992632.htm)、範印華「緊緊圍繞“三個確保”始終堅持“三個緊貼”論改進創新思想政治工作——學習胡主席關於大力加強新形勢下思想政治建設的重要論述」『解放軍報』（北京）2009年4月12日、第7版、および防衛省防衛研究所編（2012a）、2ページなどを参照。

<sup>33</sup> 「中國政府發表《2010年中國的國防》白皮書（全文）」新華網、2011年3月31日、[http://news.xinhuanet.com/2011-03/31/c\\_121252260.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-03/31/c_121252260.htm)。日本語訳については、「2010年度「中国の国防」白書（全文）」中国網（日文版）、2011年9月23日、[http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2011-09/23/content\\_23477394.htm](http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2011-09/23/content_23477394.htm)を参考にした。ただし、「指導」は原文の通り「領導」と表現を改めた。

<sup>34</sup> 「中國人民解放軍政治工作條例」（2010）では、第4条、第5条、第7条、第11条で「党の軍に対する絶対領導」が強調されている。また、各条文中で領導機関とその対象が規定されている。

しっかりと確立することは、新しい情勢下の軍隊政治工作の必然的  
要求を強化・改善するものである」という<sup>35</sup>。(3)「新世紀の新たな  
歴史的使命」の推進を掲げている<sup>36</sup>。

第3に、「3つの緊切」(原語は「三個緊貼」)の概念が盛り込まれ  
たことである。「3つの緊切」とは、2008年末に開かれた重要会議で  
「将兵の精神的支柱の強化をめぐり、現代の革命軍人の核心的価値  
観を強力に育成する」ことを強調した際に胡錦濤が提示した「時代  
発展に緊切し、使命任務に緊切し、将兵の実際に緊切する」ことを  
指す<sup>37</sup>。それでは、この3つの緊切すべき対象はいかなる意味を持っ  
ているのであろうか。

1つ目の「時代発展」とは、「ハイテク条件下の局地戦」や「新世  
紀・新段階」などの概念に見られる時代的变化を指していることは  
明らかである。2つ目の「使命任務」とは、確保対象でもある軍の「新

---

<sup>35</sup> 「脩訂的《中國人民解放軍政治工作條例》頒布」新華網、2010年9月13日、  
[http://news.xinhuanet.com/mil/2010-09/13/content\\_14172503.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2010-09/13/content_14172503.htm)。

<sup>36</sup> 胡錦濤は、2004年の中央軍事委員会拡大会議において、「新世紀の新たな歴史的使命」  
(The New Historic Missions、原語は「新世紀新階段我軍歴史使命」と名付けられた  
軍の基本的使命を発表している。「堅決履行新世紀新階段我軍の歴史使命 努力開創  
國防和軍隊現代化建設新局面」『人民日報』(北京)2005年3月14日、第1版、Office  
of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security  
Developments Involving the People’s Republic of China 2012”, (Washington, D.C., 2012),  
pp.3-4, [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf)。

<sup>37</sup> 原語は「緊貼時代発展、緊貼使命任務、緊貼官兵實際」。「徐才厚在會見濟南軍區某  
旅士官王保成時強調不斷創新形式改進方法把黨的創新理論武裝工作引向深入」『解  
放軍報』(北京)2008年12月30日、第1版、「總政要求全軍開展培育革命軍人核心  
價值觀活動」中國網、2009年1月6日、[http://www.china.com.cn/military/txt/2009-01/06/content\\_17064399.htm](http://www.china.com.cn/military/txt/2009-01/06/content_17064399.htm)、および王辺疆「按照“三個緊貼”要求改進創新思想政治工  
作」『政工學刊』2010年6期(遼寧:政工學刊雜誌社、2010年6月)、頁24-25参照。  
なお、「緊切(緊貼)」は、「びったり近接する、くっつく(緊緊地貼近)」という意  
味を指す。

世紀の新たな歴史的使命」を指しているものと考えられる。他方、3つ目の「将兵の実際」とは、世代交代が進むことで変化した軍人の意識や人員生活の改善など、将兵の需要に対して党が緊切しなければならないことを指していると考えられる<sup>38</sup>。

2010年版の「政治工作条例」は、胡錦濤の「科学的発展観」を国防および軍隊建設において展開する際にこれらの概念を重視すべき点として盛り込まれたことが特徴的である。以上のことから、党は、制度とイデオロギーによる主体的文民統制を強化・貫徹することを目的として、時代的变化に合わせて政治工作条例を改訂してきたことが見て取れよう。

表1 政治工作条例の変遷

|     | 改訂年月        | 条文数     | 特徴                                   |
|-----|-------------|---------|--------------------------------------|
| 草案  | 1954年4月15日  | 20章110条 | 中共中央、中央人民政府人民革命軍事委員会批准。              |
| 第1回 | 1963年3月27日  | 19章146条 | 基層思想建設と組織建設の強化を高度に重視。                |
| 第2回 | 1978年7月18日  | 20章87条  | 華国鋒の「2つのすべて」の影響。                     |
| 第3回 | 1983年12月12日 | 22章101条 | 中国人民解放軍総政治部修訂。「歴史決議」を経て発行。           |
| 第4回 | 1991年1月1日   | 11章125条 | 中央軍事委員会頒布。六四天安門事件を経て発行。              |
| 第5回 | 1995年5月10日  | 9章124条  | 中共中央、中央軍事委員会批准、中共中央頒布。「鄧小平理論」について明記。 |
| 第6回 | 2003年12月15日 | 10章106条 | 「三個代表」重要思想、および「三戦」について明記。            |
| 第7回 | 2010年9月13日  | 10章102条 | 「科学的発展観」と「3つの確保」、「3つの緊切」について明記。      |

(注) 1954、1963、1978、1983年版は、独立した複数の条例からなる合本の形式となっているが、個別の条例を便宜上「章」として扱った。

(出典) 各条例および『人民日報』、『解放軍報』などを基に筆者作成。

<sup>38</sup> 同用語は、当初「将兵の需要(官兵需求)」と表現されていた。李福江、鄭宗群「以課題研究為牽引提高決策能力」『解放軍報』(北京)2003年12月10日、第1版。このことは、将兵の側に人員生活面など何らかの不満が存在しており、党がそうした需要を酌まなければならない状態が生じていることを示唆している。

## 四 財務工作と「財務工作条例」

### 1 財務の主要工作に関する規定

他方で、党は、中国人民解放軍建設の総方針・総任務を実現するために、財務面における軍事行政事務活動をおこなっている。これを財務工作、もしくは財政工作という。財務工作は、軍内における予算決算管理、審計の徹底を行うものである。実施は、総後勤部財務部が担当し、軍内の後勤・財務部門によって行われる。この財務工作を規定しているのが、「財務工作条例」である<sup>39</sup>。

1954年の「中国人民解放軍財政工作条例（草案）」は、「中国人民解放軍建設の総方針・総任務を実現し、財政管理を強化し、財政工作の職責を明確にし、国家の財政経済政策、中国人民解放軍における法令の全軍への貫徹・執行を保証する」（第1条）ために制定されたものである。1954年3月13日に発布された「財務部門の主要工作に関する中央軍事委員会の規定」では、財務部門の主要工作に対して以下の7項目について規定している<sup>40</sup>。

(1) 部隊の財政経済工作の進行を組織的に領導すること。(2) 国防費予算の正確な実行を掌握すること。(3) 建軍の方針に照らし、部隊の経費供給を保証し、かつ部隊の全ての財政収支を監督すること。(4) 各業務部門が所管する費用の経費発給標準、物資供給標準

---

<sup>39</sup> 財務工作を規定した条例については、歴史的に「財政工作条例」と「財務工作条例」という2つの名称が存在しており、両者はほぼ同義のものとして用いられてきた。同用語については、本研究においても、両者の意味を特に区別することなく使用する。なお、厳密には、「財政」は国家の経済的資源配分に用いられ、「財務」は組織の経済的資源に関する業務を指す語として定義することができる。

<sup>40</sup> 「中央軍事委員会關於財務部門主要工作規定」（1954年3月13日）。この「規定」の原題は「軍事委員会による各級財務部門の各級軍政首長への直接領導の管轄変更に関する命令」である。

は、必ず財務部門の審査・同意を経ること。(5) 工程建築と工場倉庫の財務工作について検査すること。(6) 部隊の各種経費と物資の正確な使用、財政制度と財政規律の堅持について検査すること。(7) 国家財政経済政策や法令を執行すること。

以上の主要工作に基づき、財務部門と各業務部門の関係は、1953年の第4回全軍財務会議の決定と発布された財務工作方針の条例規定処理以外に、以下の問題に注意することが定められている。「各業務部門は関係する財務計画、経費発給標準および物資供給標準の問題で、上職に伺いを立てなければならないとき、まずさきに当該業務部門が直接支出する財務部門と検討を行うべきであり、各級の職権範囲において解決できるものは、軍政首長の批准を経て解決すること。解決できないものは、業務部門系統により報告し、かつ財務部門と検討した意見を明記すること。上級業務部門は下級業務部門から報告を受けた後、直ちに各当該級に直接歳出する財務部門を検討し、上述の方法に照らして解決すること」<sup>41</sup>。

党は、「財務部門の主要工作に関する中央軍事委員会の規定」で示した財務部門の主要工作を実行するために、「財務工作条例」を制定し、同条例によって軍の経費とその承認経路を規定し、国家財政経済政策や法令による管理・監査をおこなっている。このことから、党は、国家財政予算の分配とその掌握という国家の枠組みを用いて管理し、軍を財務面から統制しようとしていることが見て取れる。

財務面を掌握することによって軍を統制しようとするのは、民主主義国家と同様である。ただし、民主主義国家においては、軍の活動を規定する経費を国家財政予算から拠出しているが、中国では、軍の経費を国家財政の一項目として他の国家機関と同列で予算化す

---

<sup>41</sup> 同上。

ることは「国軍化」を招き、ひいては軍の政治的「中立化」を招くものとして忌避されている。実際には、人民解放軍は「党の軍隊」であるが、その活動経費は党費で賄われている訳ではなく、党国体制における国家財政予算の配分の形で拠出されている<sup>42</sup>。

前述の通り、革命の軍隊か、近代国家の正規軍かという軍制をめぐる対立構造が生じていた時代には、政治工作と財務工作は出自や手段の差異によってトレードオフの関係にあった。そのため、党軍を堅持すべく政治工作を強化する一方で、国家の枠組みを用いて財務工作を進めることが矛盾なく行われるようになったのは、鄧小平期以降であった。

## 2 5つの「財務工作条例」変遷

それでは、財務工作条例はいつ形成・改訂されてきたのだろうか。孫（1993）によれば、「戦争時代、我が軍の財務工作は長期間分散管理状態に置かれており、財務工作条例は制定されていなかった。建国後、我が軍の財務工作は統一かつ発展的に進歩し、我が軍はこれまでに3部の財務工作条例を制定してきた」という<sup>43</sup>。実際は、これまでに「財務工作条例」は1953年の「財務工作暫行条例（草案）」を基として、4回の改訂がなされてきた<sup>44</sup>。

第1回目の改訂は、中央軍事委員会が1953年12月25日に頒布し、翌1954年1月1日に全軍に試行した「中国人民解放軍財政工作条例

---

<sup>42</sup> ただし、その配分やプロセスは依然として「ブラックボックス」のままである。

<sup>43</sup> 孫志強『中国軍事財務實用大全』（北京：解放軍出版社、1993年）、頁34~35。

<sup>44</sup> 「表2 財務工作条例の変遷」参照。建国以来、1953年の「財務工作暫行条例（草案）」（全16条）を含め、計5つの条例が存在する。なお、1953年に財務工作条例に至った主要因としては、朝鮮戦争による軍事支出増大と全軍における統一した経費管理標準の必要性が挙げられる。

(草案)」である<sup>45</sup>。この条例は、全15条から成り、「全軍の財務工作の規範化のため」に制定され、「主に財政管理原則、組織領導関係、予算管掌権限、軍政首長職責、財政部門と事業部門の職責と財政規律などの内容を包括」したものであった<sup>46</sup>。この改訂版では、「暫行条例」の「財務」という単語を包摂する概念として「財政」という文言が用いられたり、軍隊財務工作の原則に「監督実行」や「浪費反対」が盛り込まれたり、「本条例の改修権は軍委に属する」という規定（暫行条例第15条）が削除されるなどした。

これを踏まえて、1954年12月31日、第2回目の改訂がなされた。この改訂は、国防部長彭徳懐が締結・命令し、第1回目の改訂版と同じ名称で全軍に頒布・執行された<sup>47</sup>。この2度目の改訂版は、構造形式上、(1)「中国人民解放軍財政工作条例総則」、(2)「中国人民解放軍財政部財政工作条例」、(3)「中国人民解放軍陸、海、空軍各級軍区（警備区、基地）、師（以下「軍区」、「師」と略）財政工作条例」、(4)「中国人民解放軍団隊財政工作条例」という4つの部分を包括しているものであった<sup>48</sup>。

また、内容上、「財政管理に対する原則、財政工作の基本任務、財政工作の組織構造、組織領導関係、軍政首長の職責権限、財政部門の職責権限、経費供給方法、および財政規律、財政監督等の問題を明確に規定」したものである<sup>49</sup>。この改訂版の主な特徴は、1度目の

---

<sup>45</sup> 中央人民政府革命軍事委員會「中國人民解放軍財政工作條例(草案)」(1953年12月25日)。全15条。

<sup>46</sup> 孫(1993)、前掲書、頁35。

<sup>47</sup> 中華人民共和國國防部「中國人民解放軍財政工作條例(草案)」(1954年12月31日)。全19条。

<sup>48</sup> 孫(1993)、前掲書、頁35。

<sup>49</sup> 同上。

改訂版と比べて「『ソ連の先進経験を参照』したことを強調し、各級財政部門の機構設置を明確にし、級によって財政部門と事業部門の職責権限を分け、一切の経費支出は予算制度を順守しなければならず、必ず統一した会計計算と報告表制度を建立しなければならず、必ず厳格に財政監督・検査等を実施しなければならないことを規定」している点にあるという<sup>50</sup>。

孫（1993）によれば、この2度目の改訂版の「方向と基本的な内容は正しいものであり、財務管理生産をより強化することに対して積極的に作用するものであったが、当時学習したソ連軍の経験を機械的に当てはめることで生まれた現象が存在し、そのため、条例には内容と執行の過程で、全て我が軍の実際と符合しないという問題が露呈した」という<sup>51</sup>。

このような状況を改変するために、中央軍事委員会は1957年に「財政制度十項の改進黨措」(原語は「財政制度十項改進黨措」)を頒布し、1958年にも「財政管理の改進黨に関する決定」(原語は「關於改進黨財務管理的決定」)を作成した。この後、「1963年と1979年にも、それまでの財政工作条例を2度大きく改修したものの、財務機構調整と管理体制等の原因により、すべて公布・執行されなかった」という<sup>52</sup>。この時期は、政治・思想工作が重視された時期であったため、国家の枠組みを用いた財務管理を強化するには至らなかった。

第3回目の改訂は、1986年の「中国人民解放軍財務工作条例」である<sup>53</sup>。この条例は、中央軍事委員会による1985年の「軍隊財務工

---

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 同上。これは、彭徳懐が「ソ連軍の経験」を基礎として、財務工作にも「一長制」を反映したことを指すものと考えられる。

<sup>52</sup> 同上。

<sup>53</sup> 中国人民解放軍総後勤部「中国人民解放軍財務工作條例」(1986年1月10日)。1986

作の強化に関する決定」(原語は「關於加強軍隊財務工作的決定」)を根拠として、総後勤部により1986年1月10日に頒布され、1986年1月1日に遡って試行された。同条例は全9章28条から成り、「主に財務工作の性質・任務・方針・原則、財務管理体制、財務規章制度、財經規律と財務監督、財務機構と人員、各級財務部門と事業部門の主要工作等の内容を包括している」という<sup>54</sup>。また、この主な特徴は、「領導の統一と責任の分業を結合した財務管理体制、すなわち当時言われていた『事業経費は業務に従って進める』という管理体制を実行し、事業部門は分項経費の主管部門であることを規定し、後勤財務部門は資産管理の総合部門であり、かつその職責範囲に対して相応の調整を行った」点にあるという<sup>55</sup>。

この決定および条例改訂がなされた契機となったのが、1983年3月から1984年3月にかけて行われた全軍財務大検査である。この財務検査活動は、1983年2月17日、中央軍事委員会が出した「全軍財務大検査の展開に関する指示」(原語は「關於開展全軍財務大検査的指示」)に基づくものであった。この財務大検査の指示は、財務管理に存在する制度が厳粛でなく、職責が不明瞭で、管理が不全であり、浪費が深刻であるといった問題を重く受け止め、全軍を対象として出されたものであった。

さらに、条例改訂直後の1986年2月8日、中央軍事委員会は「全軍財政經濟紀律大検査の展開に関する通知」(原語は「關於開展全軍財經紀律大検査的通知」)を出し、翌3月から9月にかけて財政經濟紀律大検査を行った。この検査活動は、贈収賄や投機などの腐敗や

---

年109号文件、全9章28条。

<sup>54</sup> 同上。

<sup>55</sup> 同上。

汚職を取り締まることを目的として、全軍を対象として実施された。このように、同時期は、鄧小平が主導する軍事改革の只中であり、軍事財務管理を強化するための一環として条例が改訂されたものと考えられる。

こうした一連の財務管理強化策にもかかわらず、1986年の改訂から7年近くが経過した時点ですでに改訂の必要性が生じていたという。孫（1993）は、「国家の改革・開放の新形勢と軍隊建設の指導思想の戦略的転換に従って、財務工作の方針原則、基本任務、組織領導、管理体制、管理方法、後勤財務部門の主要工作、事業部門の財務工作、基層財務工作、財經規律と財務監督、および奨励と処罰等の方面にも、発生もしくは重大な変化が発生しており、財務工作条例の内容は、それに応じた、充実、調整、完備した新しい「財務の作業の条例」を制定する必要がある」ことを指摘している<sup>56</sup>。

ここで述べられている「重大な変化」の最たる例が、「解放軍ビジネス」と呼ばれる人民解放軍の生産経営活動である。これにより、腐敗や汚職が増大したため、1998年には江沢民による「禁令」、「軍隊は必ず全ての商業活動を停止しなければならない」（原語は「軍隊必須停止一切経商活動」という方針を受け、軍の「経営性（営利性・利益性）」の生産経営活動が禁止された<sup>57</sup>。しかし、財務工作条例は近年に至るまで改訂されることはなかった。

第4回目の改訂は、中央軍事委員会主席である胡錦濤の命令により、2011年4月1日発布、同5月1日施行された、「中国人民解放軍財務条例」である<sup>58</sup>。同条例は、1953年、1954年、1986年に発布さ

---

<sup>56</sup> 同上。

<sup>57</sup> 土屋（2012）、前掲論文、18-21ページ。

<sup>58</sup> 中國國家中央軍事委員會「中國人民解放軍財務條例」（2011年4月1日）。全11章66条。「中央軍委主席胡錦濤簽署命令 中國人民解放軍財務條例 發布施行」『人民日

れた「中国人民解放軍財務工作条例」に代わるものと位置づけられており、実に25年ぶりの改訂である<sup>59</sup>。それでは、どのような理由で条例を改訂したのであろうか。

前述の通り、財務工作条例は、軍事財務に関する規定が記されたものであり、軍の予算・決算制度や予算および予算外経費の管理などに関わる軍隊財務工作の「基本法規」である<sup>60</sup>。元来、条例で規定している財務工作について、改めて「法による財務管理（依法管財）」の推進を強調したのは、軍の活動の生命線でもある軍事経費管理に関する条例の改訂を通じて、党の軍に対する統制を強化する狙いがあるからではないだろうか<sup>61</sup>。

この度の改訂については、孫黄田総後勤部財務部部長（少将）が『解放軍報』紙によるインタビューで概要を説明している<sup>62</sup>。記事によれば、（1）国家財政経済の改革発展の客観的需要に適応し、（2）軍隊建設発展が投げかける切実な要求に適応し、（3）軍隊の財政经济管理の改革成果の有効な手段を強固にし、（4）法律に基づいて財務管理制度の基礎を推進する、という4つの理由から改訂したことが述べられている<sup>63</sup>。

---

報』（北京）2011年4月1日、第1版参照。

<sup>59</sup> 王海燕「軍隊5月1日起施行新財務條例」『中國會計報』（北京）2011年5月3日、第2版。

<sup>60</sup> 「総後勤部発出通知要求全軍部隊 認真貫徹落實新發布的《財務條例》」『解放軍報』（北京）2011年4月19日、第1版。

<sup>61</sup> 同上、および「財務監督進入軍隊單位經濟活動領域」『財政監督：財會版』2011年第5期（湖北：財政監督雜誌社、2011年5月）、頁79。たとえば、軍中党委員会が直接軍隊経費を監督することによって、財務面での党の軍に対する統制を強化することが規定された。

<sup>62</sup> 白朔、唐向東「持續推進依法管財科學理財」『解放軍報』（北京）2011年4月24日、第2版。

<sup>63</sup> 同上。

しかし、なぜこの時期に「財務条例」が改訂されたのだろうか。2011年4月1日、国防白書『中国の国防』発表と同じタイミングで、25年ぶりの「中国人民解放軍軍事財務条例」の改訂が発表された<sup>64</sup>。この四半期前には、中国初の『反腐败・廉政建設白書』の発表が2010年12月30日に報じられている<sup>65</sup>。これは、軍の財務の観点から、軍に対して「反腐败」闘争をしかけ、軍に対する統制を強化しようという意図があるのではないだろうか。

少なくとも、腐敗の最たる原因は金銭であり、財務管理強化と汚職の取り締まりとの間には、相関関係がみとめられる。実際、胡錦濤が軍の腐敗・汚職の取り締まり活動強化を掲げる中、2012年2月11日には、谷俊山総後勤部副部長（中將）が汚職の嫌疑により、副部長の職を解任させられている<sup>66</sup>。この前日の2月10日から「政治を重視し、大局を顧み、紀律を守る」学習教育活動が総後勤部で行われた後、全軍で展開された<sup>67</sup>。

---

<sup>64</sup> また、同日には「中国人民解放軍保密条例」も改訂された。「中央軍委主席胡錦濤簽署命令 發布施行新修訂的《中國人民解放軍保密條例》」新華網、2011年4月1日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2011-04/01/c\\_121259548.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-04/01/c_121259548.htm)。

<sup>65</sup> 「中國的反腐败和廉政建設」中國政府網、2010年12月29日、[http://www.gov.cn/zwgg/2010-12/29/content\\_1775173.htm](http://www.gov.cn/zwgg/2010-12/29/content_1775173.htm)。、『『腐敗反対とクリーンな政府づくり』中国が初の白書を発表』新華網（日文版）、2010年12月30日、[http://jp.xinhuanet.com/2010-12/30/c\\_13670595.htm](http://jp.xinhuanet.com/2010-12/30/c_13670595.htm)、および「中国、初の『反腐败・廉政建設白書』を発表」人民網（日文版）、2010年12月30日、<http://j.people.com.cn/94474/7246955.html>などを参照。

<sup>66</sup> 「解放軍総後勤部人事調整 谷俊山不再擔任副部長」中國新聞網、2012年2月11日、<http://www.chinanews.com/gn/2012/02-11/3661048.shtml>、および「軍隊反腐 谷俊山中將涉貪落馬」文匯報網、2012年2月12日、<http://paper.wenweipo.com/2012/02/12/CH1202120011.htm>。参照。なお、谷の後任としては、前述の孫黃田（少將）が副部長に昇格した。「解放軍総後勤部人事調整 孫黃田任副部長」中國新聞網、2012年8月6日、<http://www.chinanews.com/mil/2012/08-06/4085861.shtml>。

<sup>67</sup> 「総後機関展開 “講政治顧大局守紀律” 學習教育活動」『解放軍報』（北京）2012年2月11日、第1版。

さらに、翌月の3月12日には胡錦濤主席が第11期全国人民代表大会第5回人民解放軍全体会議の席上で、「『政治を重視し、大局を顧み、紀律を守る』学習教育活動を堅実に展開し、政治規律と組織規律を厳粛にし、政令軍令が滞りなく通じることを確保しなければならない」と述べた直後に、「軍隊の反腐敗・廉政の提唱建設を強化し、軍隊の党組織と幹部グループの純潔性を維持しなければならない」と強調したのであった<sup>68</sup>。

このように、中国では建国以来、制度上「財務工作条例」で軍事財務に関する事柄を規定することによって、国家の枠組みを用いた財務管理を行うことが一貫して堅持されてきたことが明らかとなった。また、中共中央および中央軍事委員会は、軍内外の環境変化に伴う機能不全などに対応し、軍の統制を強化することを目的として、同条例に改訂を施してきたと言えよう。

表2 財務工作条例の変遷

|     | 改訂年月        | 文書名                   | 条文数    | 特徴              |
|-----|-------------|-----------------------|--------|-----------------|
| 草案  | 1953年11月15日 | 「中国人民解放軍財務工作暂行条例(草案)」 | 16条    | 中央軍事委員会財務部      |
| 第1回 | 1953年12月25日 | 「中国人民解放軍財政工作条例(草案)」   | 15条    | 中央人民政府人民革命軍事委員会 |
| 第2回 | 1954年12月31日 | 「中国人民解放軍財政工作条例(草案)」   | 19条    | 中華人民共和國国防部      |
| 第3回 | 1986年1月1日   | 「中国人民解放軍財務工作条例」       | 9章28条  | 總後勤部印刷・頒布       |
| 第4回 | 2011年4月1日   | 「中国人民解放軍財務条例」         | 11章66条 | 中央軍委主席胡錦濤署名・命令  |

(出典) 各条例および『人民日報』、『解放軍報』などを基に筆者作成。

## 五 おわりに

本研究では、中国における軍の統制を政治と財務という2つの軍政から明らかにした。具体的には、(1) 政治工作および財務工作が

<sup>68</sup> 「胡錦濤在解放軍代表團全體會議上強調 深入貫徹國防和軍隊建設主題主線 以優異成績迎接黨的十八大勝利召開」『人民日報』(北京)2012年3月13日、第1版。

どのように規定され、(2)なぜ改訂がなされてきたのか、(3)2つの条例の目的や手法はどのように異なるのか、という点について分析を行った。現代中国における2つの軍政は、建国以来、「人民解放軍政治工作条例」と「同財務（工作）条例」によって規定され、政治・経済の変化に伴って改訂がなされてきた。

そもそも、条例改訂や制度変更が行われる背景には、既存の制度と現実との間に何らかの差異や摩擦、漏洩などの「ソーシャル・コンフリクト」が存在するはずである。条例改訂の契機は、「政治工作条例」の場合、党領導者の交代とそれに伴う指導思想の変化にあるが、他方、「財務（工作）条例」の改訂の場合、軍内の腐敗や汚職による制度の機能不全にあると言えよう。

中国では、党と軍が直接、領導－被領導の関係にあり、この関係を担保する政治・思想工作は、建国以来、一貫して「政治工作条例」によって規定されている。また、政治工作条例および政治委員制度によって、党の政治思想および絶対領導を末端まで貫徹していることを確認した。他方、財務面では、党が国家の枠組みを用いて軍を統制しており、この関係は、「財務（工作）条例」により規定されていることが本研究によって明らかとなった。

政治工作を強化することは、制度、イデオロギーによる「主体的文民統制」を強化することとなり、「党の軍に対する領導」は強まることとなる。他方、財務工作および予算決算制度は、基本的には国家予算の一部である軍事経費をどのように配分・管理するかを目的としている。そのため、財務工作が進めば、国家の軍に対する管理は強化されるが、党はあくまでも党国体制における国家財政予算の配分という形で軍を統制しているのである。

このように、中国における軍の統制は、軍政面では政治と財務が両輪のように行われており、共に党による統制を強化するものであ

るが、その出自や目的、手法が本質的に異なることが示された。それゆえ、「政治工作条例」は、政治環境の変化に伴い工作対象が変化してきているが、「党の軍に対する領導」は不変とされてきた。また、「財務（工作）条例」は、経済環境の変化や腐敗・汚職などに対応し、統制を強化すべく改訂がなされてきた。

このことは、従来「党軍」と「国軍」という二分法で語られ、党の軍隊であることが強調されてきたが、党は軍を単なる「党の軍隊」としてではなく、国家の枠組みを用いて軍事財政を統制していることを示している。そのため、国防費・軍事費をめぐる党・政・軍関係について更なる検証が求められよう。同様に、統制の手段である国防費・軍事費の定義と範囲が不透明であることから、国防費・軍事費の定義と範囲を明らかにする必要がある。

（寄稿：2013年2月24日、採用：2013年9月16日）

# 中國的軍政與工作條例之變遷

— 從政治與財務之觀點 —

土屋貴裕

(慶應義塾大學 SFC 研究所上席所員〔訪問〕)

## 【摘要】

在中華人民共和國，中國共產黨為實現對人民解放軍其軍政面之統制，實施關於政治、思想與預算、資金方面之統制。再者，此軍政統制之兩面，就如同車輪般，處於相互密切之關係。此兩類統制，分別由「中國人民解放軍政治工作條例」與「中國人民解放軍財務（工作）條例」所訂定，並隨著政治、經濟之變化，經歷多次改訂、變更。兩者皆為黨強化統制之產物，然分析之結果，顯示其本質上迥異於原由、目的、手法。「政治工作條例」伴隨著政治環境之變化，工作對象也隨之變化；然而「黨對軍之領導」不變。另一方面，「財務工作條例」，對應經濟環境之變化與腐敗、貪污等，已修改訂定應強化之統制，黨不單將軍作為「黨軍」，而是以國家之框架統制軍事財政。

**關鍵字：**軍政、中國人民解放軍政治工作條例、中國人民解放軍財務工作條例、主觀性文人統制、軍事財政

## The Control Mechanisms of Military Administration in the PRC: Comparison of Regulations on Policy and Finance

*Takahiro Tsuchiya*

Keio Research Institute at SFC, Senior Visiting Researcher

### [ Abstract ]

As a means to control an army, military administration is as important as “supreme command” and “military command” in Civil-Military relations.

In the People’s Republic of China (PRC), the Communist Party of China (CPC) controls the military administration of the People’s Liberation Army (PLA) by controlling its policy or ideology side and budget or funding side. These different aspects of control are closely related.

To better understand the control mechanisms, I studied the regulations on policy and finance in military administration. These two control mechanisms are respectively known as “PLA political regulations” and “PLA financial regulations”. As politics and economic circumstances change, these regulations have continued to be revised several times.

Using these regulations, I demonstrate that 1) in the political aspect, the CPC has established subjective civilian control through ideology and regulations since the founding of the PRC, and 2) in the financial aspect, the CPC has controlled the PLA using a national framework. These results provide the new insight that the CPC is not building the PLA as merely a “Party-Army” or a “National-Army”, but rather as a “Party-National-Army” using a national framework.

**Keywords:** military administration, PLA political regulations, PLA financial regulations, subjective civilian control, military finance

**〈参考文献〉**

- 『『腐敗反対とクリーンな政府づくり』中国が初の白書を発表』新華網（日文版）、2010年12月30日、[http://jp.xinhuanet.com/2010-12/30/c\\_13670595.htm](http://jp.xinhuanet.com/2010-12/30/c_13670595.htm)。
- 「2010年度「中国の国防」白書（全文）」中国網（日文版）、2011年9月23日、[http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2011-09/23/content\\_23477394.htm](http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2011-09/23/content_23477394.htm)。
- 「中国、初の『反腐敗・廉政建設白書』を発表」人民網（日文版）、2010年12月30日、<http://j.people.com.cn/94474/7246955.html>。
- 浅野亮「中国の政軍関係に関する中間的考察：黄埔軍官学校の役割と限界」『姫路獨協大学外国語学部紀要』（12）（姫路獨協大学、1999年1月）、91-105ページ。
- 浅野亮「中国の党軍関係」『国際安全保障』第30巻第4号（国際安全保障学会、2003年3月）56-72ページ。
- 浅野亮「中国政治と軍の役割」『中国の政策決定システムの変化に関する研究会（財務省委嘱調査）』第6章（国際金融情報センター、2005年3月）、69-84ページ。
- 浅野亮「党軍関係と軍の派閥」村井友秀・阿部純一・浅野亮・安田淳編著『中国をめぐる安全保障』第15章（ミネルヴァ書房、2007年）、298-315ページ。
- 安藤正士「軍の近代化と政軍関係研究序説—文革期を中心に—」衛藤藩吉編『現代中国政治の構造』第4章（日本国際問題研究所、1982年）、132-161ページ。
- カロライナ・G・ヘルナンデス「アジアにおける軍のコントロール」L.ダイヤモンド・F.プラットナー編著、中道寿一監訳『シビリアン・コントロールとデモクラシー』（刀水書房、2003年）、121-139ページ。
- 川島弘三『社会主義の軍隊』（講談社、1990年）。
- 川島弘三『中国党軍関係の研究』上・中・下巻（慶應通信、1988年）。
- 河野仁「政軍関係論—シビリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門（新訂第4版）』（亜紀書房、2009年）、161-179ページ。
- S. P. ハンチントン『軍人と国家』上・下巻、市川良一訳（原書房、1978年）。
- 土屋貴裕「中国人民解放军の予算外経費—人民解放軍によるビジネス・経済活動—」『中国研究論叢』第12号（霞山会、2012年9月）、5-25ページ。
- 防衛省編『平成24年度 日本の防衛—防衛白書』（ぎょうせい、2012年）。
- 防衛省防衛研究所編（2012a）『中国安全保障レポート 2011』（防衛省防衛研究所、2012年）。
- 防衛省防衛研究所編（2012b）『中国安全保障レポート 2012』（防衛省防衛研究所、2012年）。
- 松田康博「中国—中央政治局と中央軍事委員会」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』第5章（彩流社、2009年）、173-201ページ。
- 村井友秀「政軍関係—シビリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編『安

- 全保障学入門』第7章（亜紀書房、1998年）、174-190ページ。
- 村井友秀「中国における政軍関係の現代化」『新防衛論集』第24巻第2号（1996年9月）、20-34ページ。
- 毛利亜樹「中国共産党の武装力——法制度化する党軍関係」加茂具樹ほか編著『党国体制の現在：変容する社会と中国共産党の適応』（慶應義塾大学出版会、2012年）、45-73ページ。
- 安田淳「人民解放軍と党軍関係」国分良成編『中国の統治能力』第6章（慶應義塾大学出版会、2006年）、95-106ページ。
- 安田淳「中国の党軍関係に関する一考察——党の軍隊に対する絶対的指導と軍の役割をめぐって（ポスト冷戦の政軍関係とシベリアン・コントロール）」『新防衛論集』第24巻第1号（1996年6月）1-19ページ。
- 「《中国人民解放軍政治工作条例》頒布」『解放軍報』（北京）2003年12月15日、第1版。
- 「《中國共產黨軍隊支部工作條例》頒發」新華網、2005年12月11日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/11/content\\_3905847.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/11/content_3905847.htm)。
- 「中央軍事委員會關於財務部門主要工作規定」（1954年3月13日）。
- 「中央軍委主席胡錦濤簽署命令 中國人民解放軍財務條例 發布施行」『人民日報』（北京）2011年4月1日、第1版。
- 「中央軍委主席胡錦濤簽署命令 發布施行新修訂的《中國人民解放軍保密條例》」新華網、2011年4月1日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2011-04/01/c\\_121259548.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-04/01/c_121259548.htm)。
- 「中國人民解放軍政治工作條例（草案）」（1954年4月15日）。
- 「中國人民解放軍政治工作條例（試行本）」（1983年12月12日）。
- 「中國人民解放軍政治工作條例」（1963年3月27日）。
- 「中國人民解放軍政治工作條例」（1978年7月18日）。
- 「中國人民解放軍政治工作條例」（1991年5月10日）。
- 「中國人民解放軍政治工作條例」（2003年12月15日）。
- 「中國人民解放軍政治工作條例」（2010年9月13日）。
- 「中國共產黨軍隊支部工作條例（全文）」中國軍網、2006年6月12日、[http://www.chinamil.com.cn/site1/ztpd/2006-06/12/content\\_497731.htm](http://www.chinamil.com.cn/site1/ztpd/2006-06/12/content_497731.htm)。
- 「中國的反腐敗和廉政建設」中國政府網、2010年12月29日、[http://www.gov.cn/zwgk/2010-12/29/content\\_1775173.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2010-12/29/content_1775173.htm)。
- 「中國政府發表《2010年中國的國防》白皮書（全文）」新華網、2011年3月31日、[http://news.xinhuanet.com/2011-03/31/c\\_121252260.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-03/31/c_121252260.htm)。
- 「胡錦濤在解放軍代表團全體會議上強調 深入貫徹國防和軍隊建設主題主線 以優異成績迎接黨的十八大勝利召開」『人民日報』（北京）2012年3月13日、第1版。
- 「胡錦濤在解放軍代表團全體會議上強調全面提高履行新世紀新階段我軍歷史使命能力」新華網、2009年3月11日、[http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/11/content\\_](http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/11/content_)

- 10992632.htm。
- 「軍隊反腐 谷俊山中將涉貪落馬」文匯報網、2012年2月12日、  
<http://paper.wenweipo.com/2012/02/12/CH1202120011.htm>。
- 「徐才厚在會見濟南軍區某旅士官王保成時強調不斷創新形式改進方法把黨的創新理論武裝工作引向深入」『解放軍報』（北京）2008年12月30日、第1版。
- 「財務監督進入軍隊單位經濟活動領域」『財政監督：財會版』2011年第5期（湖北：財政監督雜誌社、2011年5月）、頁79。
- 「堅決履行新世紀新階段我軍的歷史使命 努力開創國防和軍隊現代化建設新局面」『人民日報』（北京）2005年3月14日、第1版。
- 「脩訂的《中國人民解放軍政治工作條例》頒布」新華網、2010年9月13日、  
[http://news.xinhuanet.com/mil/2010-09/13/content\\_14172503.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2010-09/13/content_14172503.htm)。
- 「解放軍總後勤部人事調整 谷俊山不再擔任副部長」中國新聞網、2012年2月11日、  
<http://www.chinanews.com/gn/2012/02-11/3661048.shtml>。
- 「解放軍總後勤部人事調整 孫貴田任副部長」中國新聞網、2012年8月6日、  
<http://www.chinanews.com/mil/2012/08-06/4085861.shtml>。
- 「總後勤部發出通知要求全軍部隊 認真貫徹落實新發布的《財務條例》」『解放軍報』（北京）2011年4月19日、第1版。
- 「總後機關展開“講政治顧大局守紀律”學習教育活動」『解放軍報』（北京）2012年2月11日、第1版。
- 「總政要求全軍開展培育革命軍人核心價值觀活動」中國網、2009年1月6日、  
[http://www.china.com.cn/military/txt/2009-01/06/content\\_17064399.htm](http://www.china.com.cn/military/txt/2009-01/06/content_17064399.htm)。
- 中央人民政府革命軍事委員會「中國人民解放軍財政工作條例（草案）」（1953年12月25日）。
- 中共中央文獻編集委員會編『鄧小平文選』第2卷（北京：人民出版社、1994年）。
- 中國人民解放軍總後勤部「中國人民解放軍財務工作條例」（1986年1月10日）。
- 中國國家中央軍事委員會「中國人民解放軍財務條例」（2011年4月1日）。
- 中華人民共和國國防部「中國人民解放軍財政工作條例（草案）」（1954年12月31日）。
- 王边疆「按照“三個緊貼”要求改進創新思想政治工作」『政工學刊』2010年6期（遼寧：政工學刊雜誌社、2010年6月）、頁24-25。
- 王海燕「軍隊5月1日起施行新財務條例」『中國會計報』（北京）2011年5月3日、第2版。
- 白朔、唐向東「持續推進依法管財科學理財」『解放軍報』（北京）2011年4月24日、第2版。
- 李福江、鄭宗群「以課題研究為牽引提高決策能力」『解放軍報』（北京）2003年12月10日、第1版。
- 李澤強主編『中國人民解放軍政治工作史鑑』（北京：北京大學出版社、1992年）。
- 肖裕聲主編『中國共產黨軍隊政治工作史』上·下卷（北京：軍事科學出版社、2012年）。

- 邱聖宏、周忠民「《政工條例》的歷史沿革」總政宣傳部編『軍隊黨的生活』2010年第11期（北京：解放軍出版社、2010年11月）、頁16-17。
- 姜思毅主編『中國人民解放軍政治工作史（講義）』（北京：中國人民解放軍政治學院出版社、1984年）。
- 孫志強『中國軍事財務實用大全』（北京：解放軍出版社、1993年）。
- 國防大學黨史黨建政工教研室編著『中國人民解放軍政治工作史（社會主義時期）』（北京：國防大學出版社、1989年5月）。
- 範印華「緊緊圍繞“三個確保”始終堅持“三個緊貼”論改進創新思想政治工作——學習胡主席關於大力加強新形勢下思想政治建設的重要論述」『解放軍報』（北京）2009年4月12日、第7版。
- Joffe, Ellis., *The Chinese Army After Mao*, (Cambridge: Harvard University Press, 1987).
- Li, Nan., *Chinese Civil-Military Relations: The Transformation of the People's Liberation Army (Asian Security Studies)*, (New York: Routledge, 2005).
- Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012”, (Washington D.C., 2012), [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf).
- Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011”, (Washington D.C., 2011), [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011\\_cmpr\\_final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf).
- Shambaugh, David., *Modernizing China’s Military: Progress, Problems, and Prospects*, (University of California Press, 2004).
- Shambaugh, David., “Civil-Military Relations in China: Party-Army or National Military?,” *Copenhagen Journal of Asian Studies* 16,(2002), pp. 10-29.