

研究レポート

「中国」研究会 FY2021-3号 2021年10月25日

「研究レポート」は、日本国際問題研究所に設置された研究会参加者により執筆され、研究会での発表内容や時事問題等について、タイムリーに発信するものです。「研究レポート」は、執筆者の見解を表明したものです。なお、各研究会は、「研究レポート」とは別途、研究テーマ全般についてとりまとめた「研究報告書」を公表する予定です。

中国共産党の「領導」と「党組」

李昊 日本国際問題研究所 研究員

はじめに

2021年、中国共産党は設立100周年を迎え、中華人民共和国は建国72年を迎えた。中国共産党は、70年を超える長期政権を築き、依然として権力の座にある。中国共産党の支配の核心が党による「領導」であることは言を俟たないが、その領導はさまざまな仕組によって支えられている。例えば、各地域、各レベルに党委員会が作られ、政府よりも優越的な地位を与えられていることは重要である。また、人事についても「党が幹部を管理する」（党管幹部）という原則から、事実上党が決定している。政策決定の面において、中国共産党は、国家機関に作られた党組織を通じて政策過程に日常的に介入し、党の意向を政策に反映している。本稿では、この国家機関に作られた「党組」（党グループ）に着目して、その歴史的展開と現状について紹介する。

党組の歴史的展開

中国共産党の結成当初、労働運動をはじめとする社会運動が中心的な活動であった。運動を展開するために、中国共産党は、中華全国総工会、全国農民協会、中華全国学生総会などの大衆組織のなかに自らの党組織を作り、運動における党の活動や方針を話し合っていた。このような党組織は、当初「党団」と呼ばれ、今日の党組の前身となった。「党団」が「党組」となるのは、1945年の第七回党大会においてである。第七回党大会は、日中戦争の末期に延安で開かれ、毛沢東が自らの最高指導者としての地位を確固たるものにした党大会であった。この大会において、「党組」が党規約に規定され、「政府、工会、農会、合作社及びその他大衆組織の領導的機関の中に、業務において責任者の立場にある党員が三人以上いる場合、党組を成立させる」とされた。

1949年の共産党政権成立後、実際に中央政府の各部門に党組が設立されて、それを介して共産党の意向が政策に反映された。1957年の反右派闘争のきっかけの一つは、民主党派のリーダーによる「党天下」批判であったが、政策面では、こうした中央政府内の党組織が党天下の形成に資していた。このような形での党による領導が定着し、共産党政権の下で、党と政府の癒着が進む。しかし、毛沢東は文化大革命によって、そうした既存の権力構造を破壊した。党組織も政府組織も活動停止状態に陥り、軍による統治が一時期進められた。この時期に開催された第九回、第十回党大会では、党組の記述自体が党規約から削除されている。

党組による政治過程への介入は、党の領導にとっても有効であり、毛沢東死後の秩序回復の中で党組も復活する。しかし、1980年代後半の趙紫陽による政治改革の中で、党政分離が目玉となった。党の領導を強化するという目的から、日常的な業務は政府に任せることとなり、多くの政府部門で党組が撤廃された。党大会で採択された党規約でも、非党組織のなかに「党組を成立させてもよい」と大きな修正が行われた。実は、この表現は2017年の第十九回党大会に至るまで変更されていない。1989年の天安門事件の後、趙紫陽は失脚し、その政治改革案も頓挫した。特に党組の撤廃については、当初の目的を達成せず、むしろ党の領導を弱めたと判断された。今日の中国国内の研究でも、この認識は共有されている。党組は復活し、今日に至るまで共産党の政策過程への介入の主要なチャンネルとなっている。なお、殆どの場合、政府部門のトップである部長は当該部門の党組書記を兼任するため、権威の分裂は起きにくく、党の意向が確実に党組を経由して政府部門に反映される仕組みになっている。

習近平政権における党組工作

習近平政権は、繰り返し党の領導を強調し、様々な党内規定を制定することで、党の領導的地位を明確に規定しようとしてきた。毛沢東時代の人治から、鄧小平時代の政治の制度化、党政分離の試みを経て、習近平は党の領導、党政不分を制度によって規定しようと努め、鄧小平とは異なる方向性の制度化を目指してきた。例えば、地方委員会工作条例や統一戦線工作条例が制定され、2020年には中央委員会工作条例が制定された。この習近平流の制度化の一環として、党組についても、2015年に中国共産党党組工作条例（試行）が制定され、2019年には正式な中国共産党党組工作条例が発布された。ここでは、この条例で確認された、党組の重要な点について簡単に紹介したい。

まず、党組を設置すべき組織、設置しても良い組織が列挙されるが、政府機関や人民団体、中央管理企業は党組を設置すべきと規定されており、殆どの権力機関に党組が設置されることとなる。党組を設置しない組織については、責任ある立場にある党員が3名に満たない組織や、事実上党の組織と一体になっている「一つの機構、二つの看板」の組織、基層レベルの組織、共産主義青年団、中央管理企業の子会社や地方国有企業、地方文化組織や社会組織などと規定されているが、これらは明らかに影響力が限定的か、すでに党の影響下にある。

また、党組の指揮命令系統について、下級の党組は上級の党組の領導に従うこととなっており、例えば、国務院各部門の党組は国務院党組に従うこととなる。党組構成メンバーの任免については、党組の設置を批准する党組織、すなわち党委員会が決定することとなっている。メンバーは3名から7名程度で、多くとも9名とされており、寡頭制的な性質を持つことが明らかである。

さらに、党組が議論すべき問題としてあげられているのは、法律制定、戦略、人事、改革案、予算、機構や人員編成、監査、イデオロギーなど殆ど全てと言っても良いほど広汎である。この党組はそれだけ政策、行政面での中国共産党の統治の重要な存在だと言える。

しかし、実際には、これらの党組の活動は目新しいものではない。習近平が制定した他の工作条例と同様に、党組工作条例も大部分は既存のメカニズムが明文化され、再確認されるにとどまるという意味で、条例の条文それ自体にもさほど新鮮味が無い。それでも、党組の活動が整理され、公開されたという意味では、重要であると言える。

おわりに

習近平政権は、さまざまな党内法規を作成し、鄧小平とは異なる形で、制度化・法規化を進めることで、党の領導を制度的に強化しようと努めている。2018年の党と国家機構改革もその一環であり、ここで紹介した党組工作の強化も同様である。現実としては、殆どの場合、既存の運用メカニズムの明文化にとどまっているものの、これまで暗黙の了解で行われていたものが改めて法規化されることの意義も無視できない。党政関係の観点からは、共産党政権成立当初から党の優越性が確保され、すでに長い期間にわたって強化、確立されている。党組はその党の意向を現実の政策として実現するための重要なチャンネルとなっている。