

第2章

中国共産党による支配の制度化：党内法規を例として

鈴木 隆

要約：

本稿は、中国共産党の党内法規を例に、習近平政権による支配の制度化の状況を検討する。中国的法治の確立を政治目標の1つに掲げる指導部にとって、党内法規は、法治の主要な構成要素とみなされている。党内法規の制定には、習近平の側近中の側近である、栗戦書率いる党中央弁公庁が大きな役割を担っている。

現政権の登場以降に公布・施行された党内法規のうち、一党支配を支える重要な党内法規として、①「中国共産党党組工作条例（試行）」、②「中国共産党地方委員会工作条例」、③「中国共産党統一戦線工作条例（試行）」の3つがある。とくに、③の内容をみると、そこで示された統一戦線活動の方針は、胡錦濤時代のそれと共通点が多い。このことは、表面的な資本家冷遇のポーズとは異なり、習近平指導部のもとでも、支配体制の維持強化のため、党内条例という制度化された手続きに基づき、共産党が、新興の社会経済エリートの取り込みに注力している可能性を示唆する。言い換えれば、反腐敗・汚職撲滅の追及を通じたアンチ資本家的な指導者イメージの陰で、プロ資本家的な統戦工作（と政権運営？）の実態が覆い隠されているのかもしれない。これらの実態把握は、次年度の最終成果報告で扱われる。

キーワード：

中国共産党、党内法規、党組（党グループ）、地方党委員会、統一戦線

はじめに

本稿の目的は、第1期習近平政権（2012年11月の中国共産党総書記の就任から、17年秋に開催予定の第19回党大会まで。ただし、本稿の分析対象の終期は、執筆時点の2017年2月末まで）のもとで制定された、いくつかの党内法規を素材として、現指導部による支配の制度化の現状と、その特徴を検討しようとするものである。

中国の政治体制と共産党の一党支配を考えるうえで、党内法規がどのような意義をもつ

のかについては、次節以下の行論の中で説明する。ここでは、筆者のこれまでの研究活動を簡単に振り返りつつ、本課題に対するわたくしの問題意識を明らかにしておきたい。筆者は、ここ数年の間に、中国政治と中国共産党に関する研究成果として、2冊の書籍（単著『中国共産党の支配と権力：党と新興の社会経済エリート』。菱田雅晴・法政大学教授との共著書『超大国・中国のゆくえ3 共産党とガバナンス』）を上梓した

¹。前者は、江沢民・胡錦濤時代の共産党の支配と権力の実相を、主に、党の組織工作と統一戦線工作の2つの方面から検討した。これに対して、後者の執筆担当部分では、今日の最高指導者である習近平の政治認識やリーダーシップの特徴をはじめ、財政、司法、環境、社会保障などの主要な政策領域について、現在、指導部が進めているガバナンス改革の要点を論じた。

ただし、『共産党とガバナンス』では、筆者の時間的・能力的限界のため、習近平が政権を担うようになって以降の、政治体制の全体的視野からみた、共産党の権力と支配の態様を十分に描き出すことができなかった。本稿は、そうした研究上の不足を補い、かつ、江沢民、胡錦濤、習近平の各執政時期における支配体制の変化と連続を見きわめるための、初歩的作業の意味合いも兼ねている。

同時に、日本の中国政治研究、中国共産党研究では、従来取りあげられることの少なかった党内法規という研究ジャンルについて、共産党が中核を占める中国の政治体制はもちろん、特定の指導者による政権運営の方向性を展望したり、政治指導の特徴を理解するための有力な手がかりになりうることを、試論的に提示することも意図している。なお、今年度の中間成果では、一党支配を支える法整備の現状と、主要な党内法規の内容を確認するにとどめ、そこで規定された支配と権力の実態把握は、次年度の最終成果報告で扱うこととする。

第1節 習近平指導部の目指す「法治」と党内法規

1. 中国的法治における党内法規の意義

まず、習近平政権にとって、党内法規の整備がいかなる意味をもつのかを明らかにしよう。よく知られるように、習近平は、改革と法治を、みずからの政権運営のカナメと見定めている。前者に関して、2013年11月の共産党第18期3中全会では、「改革の全面的深化における若干の重大問題に関する中共中央の決定」（3中決定）を採択し、2020年までに国内総生産（GDP）と国民1人当たり収入を10年比で倍増させ、「小康社会」を全面的に

¹ 鈴木隆『中国共産党の支配と権力：党と新興の社会経済エリート』慶應義塾大学出版会、2012年。菱田雅晴・鈴木隆『超大国・中国のゆくえ3 共産党とガバナンス』東京大学出版会、2016年。

構築するとの国家目標が掲げられた²。同時に、これを実現すべく、政治、経済、社会、文化の多方面にわたり、多くの改革事項が列挙された。

後者の法治についても、2014年10月に開かれた第18期4中全会で、「法による国家統治の全面的推進における若干の重大問題に関する中共中央の決定」（4中決定）が決議された³。王岐山（党中央紀律検査委員会書記）によれば、3中・4中の両決定は「姉妹編」の関係にあり、とくに4中決定は、中国独自の法治を実現するための総合的な施策を提示したといわれる⁴。

この点に関し、筆者はかつて、4中決定で示された共産党の追求する法治、すなわち、中国的法治の全体像をよりの確に理解するには、①法体系、②機構・制度、③法と権力政治の関係、④中国社会の法観念といった複数の視角から、それぞれの改革の方向性や実情を総合的に検討すべきことを指摘した⁵。このうち、本稿で扱う党内法規は、もっぱら①の法体系の問題にかかわる。ここで法体系とは、具体的には、党紀と国法関係を指す。共産党の提唱する「法による国家統治」では、「国家の法律法規と党内法規の制度は、相互補完、相互促進、相互保証の構造」を形成するとされる⁶。それゆえ法体系の面で、司法の独立はもともと想定されていない。現在では、党紀違反と刑法犯の各処分内容や手続きについて、互いの法的連携の強化を念頭に整備が進められている。こうした法の相互運用性の向上が、反腐敗と綱紀肅正を目的としていることは多言を要しない。

これらの措置を受けて、共産党は、既存の党内法規の見直しと新たな法体系の構築を精力的に進めている。2012年年6月から14年11月にかけて、党中央は、中華人民共和国建国以降に制定された中央レベルの党内法規と規範的文書について、集中的な整理作業を行った⁷。この間の13年5月には、「中国共産党党内法規制定条例」が發布、施行され、さらに同年11月には、13年から17年までの党内法規の制改定に関する中期方針（後掲「中央党内法規制定工作5年企画綱要（2013－2017年）」）が、全党に通知された。同綱要は、2021年の「党創立百周年までに、内容が科学的で、手続きが厳密で、完備された体系を備

² 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」、中共中央文献研究室編『十八大以来重要文献選編（上）』中央文献出版社：北京，2014年，511～546頁。

³ 「中共中央關於全面推進依法治国若干重大問題的決定」、中共中央文献研究室編『十八大以来重要文献選編（中）』中央文献出版社：北京，2016年，155～181頁。

⁴ 「王岐山同志在中国共産党第十八届中央紀律検査委員会第四次全体会議上の講話」、法律出版社法規中心編『党的十八大以来中央紀委歷次全会工作報告匯編』法律出版社：北京，2016年，78頁。

⁵ 以下の中国的法治と法体系に関する記述は、前掲、菱田・鈴木『共産党とガバナンス』121～128頁、に基づく。より詳しい議論は、同書を参照のこと。

⁶ 習近平「關於《中共中央關於全面推進依法治国若干重大問題的決定》的説明」、前掲『十八大以来重要文献選編（中）』150頁。

⁷ 中共中央文献研究室《中国特色社会主义政治發展道路》課題組「堅定不走中国特色社会主义政治發展道路：學習十八大以来習近平關於民主政治建設的重要論述」『党的文献』2015年第1期，12頁。

え、運用の有効な党内法規の制度体系」を作り上げるとの目標を述べている⁸。

2. 党内法規をめぐる制度概要

既述のとおり、当局は、2013年5月に、「中国共産党党内法規制定条例」（以下、制定条例）を施行した⁹。これに伴い、1990年7月に発布された「中国共産党党内法規制定程序暫行条例」は廃止された。

いま改めて振り返ってみると、2012年11月に党総書記に選出され、翌13年3月に国家主席に就任した習近平が、正式に国の最高指導者になって間もないうちに、自身の施政の初期段階で着手したのは、党内の法秩序をうち立てるための法的手続きを成立させることであった。この事実は、「共産党の指導」を揺るぎないテーゼとして堅持しつつ、党紀国法に基づく支配（rule by law）を確立しようとする習近平の政治理念を、よく象徴するものであったといえよう。実際、制定条例の目的は、「共産党の党内法規の制定活動を規則化し、党内法規の制度体系を作り上げ、改善する」ことであり（第1条）、共産党の歴史上、初めての正式な「党内立法法」として、高く評価されている¹⁰。

続いて、次節以降での党内法規に関する叙述の理解を促すため、今次の制定条例の内容紹介を通じて、党内法規の基礎的事項を整理しておこう。

まず、党内法規の定義について。党内法規とは、「党の中央組織と中央紀律検査委員会、中央各部門と省・自治区・直轄市の党委員会が制定し、党組織の業務活動と党員行為を規則化するための、党内の規則と制度〔規章〕の総称」をいう。党規約が、最も根本的な党内法規である。その他、党中央が制定する党内法規を、「中央党内法規」と呼ぶ（第2条、第3条）。

⁸ 「中央党内法規制定工作5年企画綱要（2013－2017年）」『新華網』2017年2月22日確認。
<http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/27/c_118322508.htm> 以下のウェブサイトの確認日は、すべて同じ日付のため、以後記載を省略する。「図解中央党内法規制定工作五年企画綱要」『中国共産党新聞網』。

<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1128/c164113-23680859.html>>

⁹ 全7章、36条。第1章「総則」、第2章「企画と計画」、第3章「起草」、第4章「審査批准と発布」、第5章「適用と解釈」、第6章「報告記録、整理、評価〔備案、清理与評価〕」、第7章「附則」。以下、必要に応じて、日本語の訳語とは別に、中国語原文をキッコー〔 〕内に記す。キッコーには、筆者の補注を付記する場合もある。

¹⁰ 「中共首次擁有正式的党内“立法法”」『新華網』。

<http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/27/c_115927432.htm>

(a) 党規約

「党の性質と宗旨，路線と綱領，指導思想と奮闘目標，組織原則と組織機構，党員の義務と権利，ならびに，党の紀律などについて，根本的な規定を行う。」

(b) 準則

「全党の政治生活，組織生活，すべての党員の行為について，基本的な規定を行う。」

(c) 条例

「党のある領域の重要な関係，または，ある方面の重要な活動について，全面的な規定を行う。」

(d) 規則，規定，弁法，細則

「党のある方面の重要な活動，または，事項について，具体的な規定を行う。」

次に，党内法規の種類をみれば，それは4つに大別でき，(a)の党規約を筆頭に，以下，(b)→(c)→(d)の順に，それぞれ前者が後者に優越する（第4条，傍点は引用者）。

ここにみられるように，準則と条例では，準則の方が上位するが，法の規律対象が大きく異なる。準則は，党員の思想倫理や政治行為，党内の組織活動を扱うのに対し，条例のカバーする範囲はより広く，党とその他の政治・国家機関との関係や重要な政策領域を，総合的に規律する。

次ページの表 2-1 は，2013 年から 17 年 1 月までに施行，実施された主な党内法規とその内容類型（【 】内）をまとめたものである。法規の種類ごとの数では，上記(b)準則は計 2，(c)条例は計 11，(d)規則，規定，弁法，細則も計 11 である。名称から推定されるように，腐敗取り締まりと業務態度〔作風〕の改善を主題にするものが多い。このことが，党の内部統制の厳格化に対する習近平指導部の熱意を反映していることは間違いない。

表 2-1 第1期習近平政権期に施行・実施された主な党内法規とその内容類型（2013年～17年1月）

2013年		
7月	中国共産党党内法規制定条例 中国共産党党内法規和規範性文件備案規定	【党機関の運用と保障】
11月	党政機関励行節約反对消費条例	【綱紀肅正と業務態度改善〔作風建設〕】
12月	党政機関国内公務接待管理規定	
2014年		
1月	党政領導幹部選拔任用工作条例	【組織建設】
6月	中国共産党發展黨員工作細則	
2015年		
5月	中国共産党統一戦線工作条例（試行） 事業單位領導人員管理暫行弁法	【党の指導と執政、党の活動】
6月	中国共産党党组工作条例（試行）	【党の指導と執政、党の活動】
7月	推進領導幹部能上能下若干規定（試行）	
8月	中国共産党巡視工作条例 党政領導幹部生態環境損害責任追究弁法（試行）	【反腐敗・清廉政治〔反腐倡廉建設〕】
10月	幹部教育培訓工作条例	【思想建設】
12月	中国共産党地方党委員会工作条例	【党の指導と執政、党の活動】
2016年		
1月	中国共産党党内廉自律準則 中国共産党紀律处分条例	【反腐敗・清廉政治】
7月	中国共産党問責条例 行政執法類公務員管理規定（試行） 專業技術類公務員管理規定（試行）	【組織建設】
10月	中国共産党党内監督条例（18期6中全会で採択） 公務員考試録用違紀違規行為处理弁法	【反腐敗・清廉政治】
11月	關於新形势下党内政治生活的若干準則（共産党第18期6中全会で採択）	
12月	県以上党和国家機関黨員領導幹部民主生活会若干規定	
2017年		
1月	中国共産党紀律檢查機關監督執紀工作規則（試行）	

出典：

次の資料から抜粋、作成。「中国共産党党内法規選編」『中国共産党新聞網』。

<<http://dangshi.people.com.cn/GB/234123/359282/364511/index.html>>

墨付きカッコ【 】内の内容類型は、以下の3つを総合的に参照。国家行政学院政治学部編『中国共産党党内重要法規』人民出版社：北京、2016年、目次、1～3頁。「中央党内法規制定工作五年企画綱要（2013－2017年）」、「図解中央党内法規制定工作五年企画綱要（2013－2017年）」、いずれも『中国共産党新聞網』。

<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1128/c64387-23679317.html>>；

<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1128/c164113-23680859.html>>

また、党内法規の起草制定にあたっては、習氏の側近中の側近とされる栗戦書（党中央書記処書記，党中央弁公庁主任）が責任者を務める，党中央弁公庁が，責任官庁として重要な役目を負っている。制定条例によれば，党内法規の作成は，中央の統一指導のもと，日常的な活動は中央書記処が責任を負い，中央弁公庁は，関係各所の連絡調整を担当する（第6条）。前出の中央党内法規に関し，一般的には，中央紀律検査委員会や中央の各部門が，職権の範囲内でめいめいに起草するが，総合的な性質の法規の場合は，中央弁公庁が調整主体となり，中央紀律検査委員会や中央の各部門とともに起草にあたるか，または，専門の起草グループを立ち上げるなどの手順を踏むことになる（第13条）。

さらに，中央党内法規の整備は，無計画になされるわけではなく，向こう5年間の中期計画〔企画〕と毎年の年度計画〔計画〕の2つに基づいて，制定改廃の作業が進められる（第8条）。前者の中期計画については，「第13次5カ年企画（2016～2020年）」のような社会経済の発展プラン——本稿では，中国語の企画と計画のニュアンスの違いに鑑み，5カ年企画と表記する——と同じく，党内法規の策定に関する5年間の業務見通しが作られている。現行のそれは，2013年11月に公表された「中央党内法規制定工作5年企画綱要（2013－2017年）」（既出）である。5年企画と年度計画の策定プロセスは，次のとおりである（第9条）。

- (a)「中央党内法規の制定工作5年企画は，中央弁公庁が，中央紀律検査委員会と中央各部門，省・自治区・直轄市の党委員会が提出した制定の提案を取りまとめ，かつ，広範な意見聴取を行った後に，起草立案し，中央書記処弁公会議での討議を経て，中央に報告し，中央が審査決定する。」
- (b)「中央党内法規の制定工作の年度計画は，中央紀律検査委員会と中央各部門が毎年年末に提出する次年度の制定の提案を，中央弁公庁が取りまとめ，起草立案し，中央に報告し，中央が審査承認批准する。」

このように，5年企画と年度計画のいずれの策定においても，中央弁公庁の役割は大きい。こうした点を踏まえると，習近平は，一方において，盟友である王岐山率いる中央紀律検査委員会を利用して，汚職をはじめとする各種の紀律違反を大々的に摘発しつつ，他方では，側近の栗戦書が指揮する中央弁公庁の働きを通じて，「法による国家統治」の基盤としての法整備と，党組織全体の政治的引き締め，さらには，みずからの権力と権威の強化に有利な幹部人事の実現を図っている。習の目指す中国的法治の構想にとって，王と栗はまさに，車の両輪の働きを果たしている。

同時に，中央党内法規の5年企画の目的や内容，成果を分析することは，1期5年の党総書記と国家主席の任期を通観した場合の，各指導部の統治のあり方や政治指導の特質を探るうえで，格好の素材といえるかもしれない。以上でみてきたとおり，党内法規は，今後の中国政治研究，中国共産党研究にとって，有望な研究対象になる可能性を秘めている。

第2節 「党組」制度を通じた国家機関と社会団体への統制

前節の表 2-1 で示した党内法規のうち、以下では、本稿の冒頭部分で述べた筆者の問題関心に鑑み、【党の指導と執政、党の活動】にかかわる3つの重要な党内条例、すなわち、「中国共産党党組工作条例（試行）」、「中国共産党地方党委員会工作条例」、「中国共産党統一戦線工作条例（試行）」について、第2・3・4の各節で順に、それぞれの内容を検討する¹¹。

1. 中国政治と党規約の中の「党組」

現行の中華人民共和国憲法は、その前文において、中国人民が「共産党の指導〔領導〕」に服することを定めている¹²。その具体的意味合いは、①共産党による党と国家機関の幹部の任用と管理、②政策過程の排他的コントロール、③支配体制への社会的異議申し立てに対する物理的強制力の大規模かつ仮借なき使用、の3つである。

このうち前二者に関して、共産党は、人民代表大会（人代）、政府、政治協商会議（政協）、大型国有企業、官製労組〔工会〕に代表される全国的な組織ネットワークをもつ各種大衆団体など、政治、経済、社会、文化の各分野における有力な非共産党組織に対し、党員資格を有する少数の幹部要員で構成される「党組」（日本語の訳語として、党グループの名称も通用）を設置している。共産党支配の維持強化にとって、党組がきわめて重要な役割を果たしていることは衆目の一致するところであり、それゆえ党組に関する研究も一定の蓄積がある¹³。

だが、党組の組織や職責、活動に関しては、今日でも不明な部分が多い。現行の中国共産党規約は、「中央と地方の国家機関、人民団体、経済組織、文化組織、その他の非党組織の指導機関では、党組を成立させることができる。党組は指導核心〔領導核心〕の役割を發揮する」と規定し、主な任務として、次の5つを挙げている¹⁴。

¹¹ 各条例の条文は、国家行政学院政治学部編『中国共産党党内重要法規（2016年版）』人民出版社：北京，2016年，に拠る。煩瑣を避けるため、本文中の引用文の出典ページ数の記載は省略する。なお、3つの条例はすべて、『新華網』などで閲覧できる。

¹² 「中華人民共和国憲法」，「総綱」，『中央政府門戸網站』。

<http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/21/content_2643049.htm>

¹³ 代表的研究として、毛里和子『現代中国政治[第3版] グローバルパワーの肖像』名古屋大学出版会，2012年。唐亮『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会，1997年など。

¹⁴ 「中国共産党規約」，第9章「党組」，第46条（『中国共産党章程・關於党内政治生活的若干準則・中国共産党廉潔自律準則・中国共産党紀律处分条例・中国共産党黨員權利保障条例』法律出版社：北京，2016年1月，32頁）。本文以下とくに断りのない限り，党規約はすべてこれに拠る。同じく，文中に党規約の名称と該当の条文数を記すにとどめる。

- (a) 非共産党の当該機関・団体・組織による党の路線、方針、政策の執行の保証
- (b) 同上機関・団体・組織における重要問題の討議決定
- (c) 同上機関・団体・組織内部の幹部人員の管理
- (d) 同上機関・団体・組織に属する非共産党員の幹部大衆との協調、公的活動への動員
- (e) 同上機関・団体・組織の指導機関、および、下部機関に設置された党組織の活動の指導

党規約はまた、党組の設置を許可した党組織が、党組メンバーを決定すること、党組には書記を置くことなどを指示しているが、関連する条文はわずか3つで（第46、47、48条）、法制度面に限ってみても、党組の存在はなお多くの謎に包まれている。

2. 中国共産党党組工作条例（試行）にみる党組の設置対象、人的構成、書記権限

こうした状況に対して、2015年6月に施行された中国共産党党組工作条例（試行）（以下、党組条例）は、「党組の活動を規則化し、党の指導を強化改善し、党の執政能力を高める」（第1条）ことを目的とし、党組の制度について、一定の可視化が図られた¹⁵。党組条例に関する主な論点は、次のとおりである。

第一に、党組の設置対象、および、関係機関との指揮命令に関し、党組は、非共産党組織の指導部内に3名以上の共産党員が在籍する場合、設置が許可される（第5条）。これは、3名以上の正式党員を擁する組織や団体に対し、共産党の末端組織の設立を指示した党規約の規定を、部分的に援用したものとみられる（党規約第29条。ただし、末端党組織の設置は義務規定であるが、党組の設置は任意規定）。

党組設立の許可権限は、党の中央委員会または地方委員会が有し、成立した党組は許可した党組織の指導下に置かれ、ほかにも、当該党委員会の組織・紀律検査の両部門が、各々の職掌に応じて党組の管理運営に関与する（第4条、第6条）。

設置対象の具体例として、「県クラス以上の人代常務委員会、政府および政府工作部門、政協、法院、検察院、工会、婦人連合会などの人民団体」には、党組の成立を義務づける一方、中央国有企業（通称、央企）や中央政府が管理する金融機関は任意の設置であり、傘下企業に対しても、党組は作られない（第5条「中央政府が管理する国有の重要中核企業、中央政府が管理する金融企業は、党の中央委員会の許可承認を経て、党組を設立することができる。しかしその下部に属する企業には、一般に党組を設立しない」）。同じ第5条では、「全国的に重要な文化組織と社会組織」への党組の設立も、中央委員会の許可に基づく任意規定となっている。

ここで挙げられた設置対象は、従来からほぼ知られているもので、特段の目新しさはな

¹⁵ 全8章、39条。第1章「総則」、第2章「設立」、第3章「職責」、第4章「組織原則」、第5章「議事決定」、第6章「責任追及」、第7章「国家工作部門党委員会」、第8章「附則」。

い。だが、これらが公式に明示された意義は小さい。また、実際には多くの中央国
有企業で、党組が成立しているにもかかわらず、央企党組の設立がなぜ任意規定にとどまる
のかは不明である。

第二に、条例に規定された党組の人的構成によれば、書記（必要なときには副書記の配
置も可能）を含む党組の成員数は、通常3～7名で、「省・部クラス以上の単位、中央政府
が管理する国有の重要中核企業、中央政府が管理する金融企業」の党組でも、最大9名を
超えない（第7条）。中央官庁と地方の省政府、央企のような巨大な官僚機構でも、その最
高意思決定機関である党組は、10名に満たないごく少数のメンバーで構成され、まさしく
共産党の寡頭制的組織体系を体現している。

党組書記のポストは、一般に、非共産党の機関・団体・組織の最高責任者を務める共産
党員が兼任し、責任者が非党員などの状況では、別の党員幹部が書記職に就く。同時に、
当該の機関や団体の紀律検査部門の責任者は、固定の人員割り当て枠をもち、党組メンバ
ーに自動的に選出される。

また、国有企業では、当該企業のコーポレートガバナンスの相違、具体的には、董事会
の有無によって、書記職の担当者が異なる。董事会が設けられている場合は、董事長が兼
任し、董事会がなければ、総経理が共産党員であっても、別の党員が党組書記となる。企
業内の紀律検査部門の責任者が、党組への参加を義務づけられている点は、他のケースと
同じである。

紀律検査部門の責任者に対する党組メンバーシップの付与が、指導部の重視する反腐敗
と綱紀粛正を目指した措置であることは容易に想像できる。そうした狙いは、業務遂行に
あたり、党組が遵守すべき原則として、「党の全面的な厳格管理〔全面從嚴治党〕を堅持し、
党規約とその他の党内法規に基づいて活動を行い、党を管理し党を治める〔管党治党〕と
いう党組の責任を実行する」との言葉にも表れている（第3条）。

党組条例をめぐる第三のポイントは、前ページの(b)にいう、非共産党の「機関・団体・
組織における重要問題の討議決定」について、党組が管轄する問題群が広範囲に及び、か
つ、書記個人の権限が非常に大きい点である。規定によれば、当該の機関・団体・組織に
おいて、党組が審議し決定すべき重大案件は、大別して7つある（第10条）。

- (a) 上級の党組織に、指示を請い報告する必要のある重要事項。下級単位の党組と機関・直属単位の党組織が、指示を請い報告する必要のある重要事項
- (b) 内部機構の設置、職責、人員編成など
- (c) 重要な決定、重要人事の任免、重大プロジェクトの調整、大型資金の使用など
- (d) 末端党組織による党員リクルートなどの、党組織の整備
- (e) 思想イデオロギー工作、共産党員としての倫理信念を訓育する「精神文明建設」など
- (f) 「党风廉政建設」〔党の気風と運営を清廉にする活動を指す〕などの、反腐敗、業務態度の改善、紀律検査に関する一連の活動
- (g) その他、党組で討論し決定すべき重大問題

このように党組は、被設置団体の管理運営の面で、組織編成から思想イデオロギー統制、幹部の育成管理、大衆工作、紀律検査に至るまで、当該の組織と所属共産党員に関係する、ほぼすべての重要決定を行う（第 11, 12, 13, 14 条）。ただし、国有企業では、経営陣と企業党組との間に、以下のような業務権限の区分がある（第 15 条）。

国有企業党組が、重要事項を討論し決定するときは、公司法、企業国有資産法などの法律法規に符合し、かつ、会社の規約規則と連動しなければならない。経営管理の事項は、基本的に、企業内部のガバナンス構造に基づき、董事会または経営グループ〔経理層〕が決定し、国家のマクロコントロール、国家の発展戦略、国家安全などに影響が及ぶ重要な経営管理の事項については、党組が研究討論したのちに、董事会または経営グループが決定を下す。

引用文にみられるように、国有企業の重要決定では、企業経営の観点から、経営側と党組との間で、問題の重要度に応じ、意思決定の優先権に一応の区別がある。国家のマクロ経済運営や発展戦略など、国政に係る高度な経営判断については、党組の意見が優越する。ただし既述のとおり、董事長や総経理の経営グループと、書記を筆頭とする党組メンバーの顔ぶれは、ほぼ一致しており、両者を区別することの実態的な意義は小さい。

さらに、党組書記の個人権限に着目すると、書記には、「党組会議」の招集と主宰、党組の業務運営の手配など、党組が担う活動の全面的な権限と責任が与えられている（第 17 条）。①毎月 1 回程度の頻度で開かれる「党組会議」では、議題設定権を書記が独占し、他の党組成員は提案しかできない。②口頭表明・挙手・無記名投票・記名投票など、複数方法が認められている会議の表決において、どの方法を採用するかは、会議を主宰する書記が決定する、とみられる（第 25 条、第 27 条。表決方法の決定権者は明記されていない）。より簡素にして、意思表示の公然化した口頭発表や挙手が採用される場合——一般論としてその可能性は高い——、他の党組成員にとって、書記の考えとは異なる意見の提出は困難である。このように、会議の議題設定と表決方式だけみても、党組書記の権力と権威の大きさがうかがい知れる。副書記のポストが常設でない点を考慮すると、党組内での集団指導の貫徹と書記の独断専行の禁止が規定されているものの、その実現は容易ではなから

う（第7条、第21条）。ちなみに、①と②は、すぐ後でみる地方党委員会の常務委員会議でも、同じ問題を指摘できる。

第3節 党委員会の組織マネジメント改善を通じた地方統制

1. 「中国共産党地方委員会工作条例」の意義

2015年12月、党中央は、地方党委員会の活動を規律する、中国共産党地方委員会工作条例（以下、地方工作条例）を施行した¹⁶。1996年に試行条例が出されて以来、実に20年ぶりの正式条例の制定であり、習近平政権下での、党の組織整備とこれを通じた地方統制の一環としての意義を有する。なお、地方工作条例の適用対象である「地方党委員会」とは、基本的には、県クラス以上の党委員会がすべてこれに含まれる（第2条）。

条例の内容分析の前に、その全体的な特徴を瞥見すれば、旧条例に比べて、新条例では、やはり反腐敗と紀律厳守が強調されている。正式条例の第一の目的は、「党の全面的な厳格管理の要求」である（第1条）。ほかにも、各級の地方党委員会委員と書記が、「民主生活会」や「組織生活会」と呼ばれる内部会合に参加し、批判と自己批判による対照検査を着実に履行することで、党員としてあるべき組織・紀律観念を養うことを指示している（第13条、第14条）。これらの条文修正は、最高指導者である習近平の問題関心と指導重点を、直接的に反映している。

2. 地方党委員会の党内民主主義と意思決定

地方工作条例は、江沢民と胡錦濤の両時期から漸進的に形成されてきた、地方党委員会の業務運営に関する種々の仕組みや手続きを、今日的な問題関心に基づいて、改めて整理し直したものといえる。その内容には、いくつかの特徴が見いだせる。

第一に、党内民主主義の面で、定められた党内選挙の手続きは、選挙の本来的機能を備えていない。党委員会委員と常務委員会委員の選出、とくに常務委員の場合では、選挙は形式的存在にすぎず、上級党委員会が任命することを明記している。

条例によれば、党委員会委員と常務委員会委員は、それぞれ同級の党代表大会と党委員会全体会議の選挙で選ばれる。だが、党委員会委員の職位は、各種の党政機関の役職者（例：同級の人代常務委員会、政府、政協、司法部門の指導者。同級の工会、共産主義青年団、全国婦女連合会の責任者。1級下の党委員会と政府の幹部）に対し、あらかじめ、大まかなポストの配分が決まっている（第6条、第7条、第9条）。したがって、党代表大会での

¹⁶ 全7章、33条。第1章「総則」、第2章「組織と成員」、第3章「職責」、第4章「組織原則」、第5章「議事と決定」、第6章「監督と責任追及」、第7章「附則」。

選挙の実質的意義は、相当希薄である。

常務委員会委員（定員は一般に、省レベルで11～13名、市・県レベルは9～11名）の場合は、「業務の必要に基づき、民主集中制の貫徹執行と議事決定水準の向上に有利か否かの原則に基づき、上級党委員会が決定する」ことが明記され、事実上、任命制が採られている（第8条）。5年間の任期満了に伴う常務委員の大幅交代に際しては、正副書記を含む常務委員会委員は、前述した党委員会全体全会選挙での選挙ののち、1級上の党委員会の審査を経なければならない。

要するに、常務委員会委員の人事では、上級党委員会の意思が、手続き上、確実に反映される仕組みが成立している。なお、党委員会の正副書記に関しては、2000年代半ばに導入された「1正2副」（書記1名、副書記2名。副書記の1名は、政府党組書記である政府部門の正職の党員幹部が兼任し、もう1名は党務担当の専従副書記）の人的構造が、現在まで維持されている¹⁷（第11条）。

第二に、議事と政策決定の面では、政策形成における拡散と、意思決定における集中の2つのベクトルを両立させようとする制度的工夫がみてとれる。

前者の＜拡散＞に関して、地方党委員会と常務委員会は、①政策決定の諮問制度をうち立て、重要事項の決定にあたっては、各種のリスク評価と適法審査を実施すべきこと（第21条）、②同級の人代・政府・政協との政治的コミュニケーションの円滑化とともに、民主諸党派や人民団体などのさまざまなチャネルを通じて、「経済社会発展の重要問題と大衆の身近な利益にかかわる実際問題について広範に協議し、民衆の知恵を集め、コンセンサスを増進」すべきことが謳われている（第25条）。政策形成過程での協議諮問、ならびに、既存の統治機構の機能的活性化を通じた政策情報の収集、政策立案能力の向上、政治的合意形成の強化は、胡錦濤執政下で本格化したいわゆる「協議民主主義〔協商民主〕」的施策であり、この動きは習近平指導部にも引き継がれ、部分的には、いっそうの発展の様相を示している（第4節で後述）。

後者の＜集中＞については、2つの制度的根拠が挙げられる。1つは、党組会議と同じく、常務委員会議の議題設定と表決、議事進行における書記権限の優位である。毎月2回程度（重大事態では随時）のペースで開催される常務委員会議は、書記が招集・主宰し、議題は書記が決定する。他の常務委員は、議題の提案に限られる（第23条）。表決も、議事進行と議題の性質ごとに、口頭表明・挙手・無記名投票・記名投票が認められ、いずれを用いるかは、会議を主宰する書記が決定するとみられる¹⁸。

会議の議事進行についても、合議による決定の原則を無効化できる、種々の特例規定が

¹⁷ 「1正2副」については、前掲、鈴木『中国共産党の支配と権力』326頁。

¹⁸ 付言すれば、党委員会全体会議は、毎年少なくとも2回開かれ、議題は常務委員会が決定する。表決は、挙手・無記名投票・記名投票の3種類で、常務委員会議と異なり、口頭表明はない（第22条）。これは全体会議の参加者の多さを考慮したものであろう。

ある。例えば、災害救援や突発的な重大事案の発生に際しては、常務委員会議を開かずに、正副書記を含む少数常務委員による緊急対応と、その後の常務委員会議への報告が認められている（第23条）。党委員会全体会議の場合、党委員会委員と同委員候補に対し、党内職務の解職以上の紀律処分を行うには、会議列席者の3分の2以上の賛成が必要とされるが、「特殊な状況のもとでは、常務委員会が先に処分の決定を行い、全体会議の開催を待って、追認を与えることができる」（第22条）。3分の2以上の賛成多数は、実質的に無意味である。

他方、そうした緊急・例外事態とは別に、地方党委員会書記による日常的な政策決定の場として、「書記專題会議」の存在が注目される。これが、意思決定における集中のもう1つの論拠である。書記專題会議の役割に関し、地方工作条例は、次のように定めている（第25条）。

常務委員会会議の審議に付さなければならない重要事項は、書記專題会議を先に開催し、予備協議〔醗酵〕を行ってもよい。書記專題会議は、書記が主宰し、副書記とその他の関係する常務委員会委員などが参加する。書記專題会議は、決定を下すべき常務委員会議を代替することはできない。

このように、一部の重要事案は、常務委員会議での議論と正式決定の前に、書記專題会議の場で、書記のリーダーシップのもと、少人数の常務委員による根回しの討論を通じて、意見集約が図られる。正式決定ではないとはいえ、その後に開かれる常務委員会議での審議が、書記專題会議での協議結果を踏まえたものになることは、いうまでもない。それゆえ、政策決定に果たす書記專題会議の働きは、非常に大きい。そこでの議論の中身など、関連する情報はほぼ非公開であり、透明性は著しく低い¹⁹。

以上を総合すると、組織マネジメントの制度設計から示唆される、地方党委員会のイメージとは、企業経営に一般的な組織モデルである。そこでは、代表権をもつ経営者（＝書記）と少数の幹部要員（＝党委員会常務委員）からなる執行部が、自社（＝統治の担当地域）の発展に資する有益な情報と質の高い分析、提案を、各方面から広く集めるかたわら、人事を含む重要な意思決定においては、迅速かつ機動的な処理対応を重視して、トップダウンの決定が下される。合議に基づく民主主義的な協議メカニズムは、あくまで二義的な存在にとどまる。

第4節 統一戦線政策を通じた社会統制

¹⁹ 詳細は不明だが、同じ条文ではほかにも、各常務委員会委員が、各々の職務分担の範囲内で招集・主宰して、「関連する問題を研究、解決」する「議事協調会議」にも言及している。同会議が、議事の正式決定権をもたないのは、書記專題会議と同じ。

1. 統一戦線政策に対する習近平指導部の意欲

党組と地方党委員会を扱う法令とともに、2015年には、共産党の支配に関して、いま1つ、重要な党内条例が制定された。統一戦線をテーマに、共産党が党の歴史上初めて出した党内法規、「中国共産党統一戦線工作条例（試行）」（15年5月施行、以下、統戦条例）がそれである²⁰。同条例の意義について、党の機関紙『人民日報』は、「統一戦線活動の制度化、規則化、手続き化の重要なメルクマール」であり、統戦工作に関する初の「法規として、厳格性と拘束性を備えている」と述べている²¹。

統戦条例の制定のほかにも、統一戦線活動に対する当局の態度は、総じて積極的である。2014年5月と9月には、それぞれ中央新疆工作座談会と中央民族工作會議を開催し、翌15年には、上述の「協議民主主義〔協商民主〕」に関する複数の重要文書を矢継ぎばやに発出した（2月「社会主義の協議民主主義建設の強化に関する意見」、6月「人民政協の協議民主主義建設の強化に関する実施意見」、12月「政党間協議の強化に関する実施意見」²²）。さらに15年5月には、胡錦濤政権下での前回會議の開催以来、およそ8年10カ月ぶりに、中央統一戦線工作會議が開かれている。

2. 統一戦線政策をめぐる江沢民・胡錦濤政権と習近平政権の連続性

以上の會議や政策文書に基づく習近平時代の統戦工作の実態は²³、次年度の最終成果報告で扱うこととし、ここでは次の点を指摘するにとどめる。すなわち、統一戦線の施策を拡充しつつ、選挙民主主義（electoral democracy）の代替装置として、「協議民主主義」の向上を図るとの共産党の狙いは²⁴、最高指導者の交代にもかかわらず、今日まで一貫している。とくに、胡錦濤と習近平の両政権の間では、統一戦線の政策方針と業務規程をめぐって多くの共通点を指摘できる。

²⁰ 全10章、46条。第1章「総則」、第2章「組織と職責」、第3章「民主諸党派と無党派人士工作」、第4章「党外知識分子工作」、第5章「民族工作」、第6章「宗教工作」、第7章「非公有制経済領域への統一戦線工作」、第8章「香港・マカオ・台湾、海外への統一戦線工作」、第9章「党外代表人士隊列の建設」、第10章「附則」。

²¹ 「統一戦線発展史上的里程碑」『人民日報』2015年5月26日。

²² 「中共中央印発《關於加強社会主义協商民主建設的意見》」、「《關於加強人民政協協商民主建設的實施意見》印発」、「中共中央弁公庁印発《關於加強政党協商的實施意見》」

いずれも『新華網』。〈http://news.xinhuanet.com/2015-02/09/c_1114310670.htm〉；

〈http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/25/c_1115726978.htm〉；

〈http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/10/c_1117423452.htm〉

²³ 初歩的分析として、上海社会科学院政治与公共管理研究所編『中国政治發展進程 2016年』時事出版社：北京、2016年、111～122頁、など。

²⁴ 前掲、鈴木『中国共産党の支配と権力』第4章第2節。前掲、菱田・鈴木『共産党とガバナンス』117～121頁。

このことを、新たに制定された統戦条例の中身から確認しよう。たしかに統戦条例では、統一戦線活動の任務として、習政権の政治スローガンである『「2つの百周年」の奮闘目標』と「中華民族の偉大な復興を実現するという中国の夢」への奉仕を挙げている(第3条)²⁵。しかし、条例が規定する統戦工作の指針や活動対象、主な取り組みなどは、以下にみるとおり、いずれも江沢民期に開始され、胡錦濤期に本格化したものである。統戦条例には、これらの政策実践を、法規の形で正式に定式化し、部分的には、その延長線上に発展させようとする志向がみてとれる。

統一戦線における<定式化と延長発展>の1つめは、共産党内部での統一戦線工作部の地位の確立、または上昇である。規定によれば、中央および県クラス以上の地方党委員会には、統戦部の設立が義務づけられ、統戦工作のニーズの高い郷・鎮、省・市クラスの党委員会の出先機関、大学や研究所、大型国有企業の各党委員会などにも、統戦工作の関連部署と要員の手配が指示された(第5条)。

統一戦線工作部長の党内序列も、省・市・県クラスの党委員会の統戦部長は、原則として、同級党委員会の常務委員に就任することが明記され(第9条)、実質的な政策決定機関である党委員会常務委員会入りが保証された。これらの動きは、すでに2000年代後半からみられたもので、条例はこれを制度的に追認した²⁶。

また、そうした統一戦線活動に対する重要性の認識の高まり、および、党内での統戦部門の地位上昇の結果、2015年7月末には、中央統一戦線工作領導小組の発足が決定された。これについても統戦条例は、「中央は、統一戦線工作領導小組を成立させ、弁公室は、中央統戦部に置く」ことを定めている(第10条)。

<定式化と延長発展>の2つめは、統戦工作の対象集団と、各グループに対する活動方針である。条例が指定した現段階での統戦工作の主なターゲットは、次ページに列挙した計12の社会経済集団に所属する、非共産党員の代表的人物である(第3条)。

²⁵ 「2つの百周年」と「中国の夢」については、同上書、84～87頁。

²⁶ 21世紀に入って以降の統一戦線政策の理論と実践については、前掲、鈴木『中国共産党の支配と権力』第4章、第5章。以下の本文中、とくに断りのない限り、江沢民、胡錦濤時期の統戦工作に関する記述は、すべて同書の内容に基づく。

- (a) 民主諸党派
- (b) 無党派
- (c) 党外知識人
- (d) 少数民族
- (e) 宗教界
- (f) 非公有制経済セクター
- (g) 「新社会階層人士」
- (h) 出国・帰国の留学人員
- (i) 香港、マカオの「同胞」
- (j) 台湾の「同胞」、および、その大陸在住の親族
- (k) 海外の華僑・華人
- (l) その他、連携が必要な人物

後述のように、(g)の「新社会階層人士」の構成要素については、それ以前とは異なる部分的調整がなされたが、全体としては、江沢民期以来、大きな変化はない。統一戦線活動とは、各グループの非党員の代表的人物に対し、既存の支配体制への融和的態度を涵養し、彼らの主導する反体制運動の抑制を目的に行われる、①調査研究、②政策の立案・執行、③思想イデオロギー統制、④党政機関への政治任用、⑤これら一連の活動の基礎となる政治的な人間関係の構築、を総称するという（第7条）。

本稿の趣旨にかなう範囲で、主な社会経済集団への統戦工作の要点をみると、(a)民主諸党派に関しては、従来どおり、共産党の政治的優位を前提としつつ、「社会主義の参政党」として政治に参加させるべく、「16字方針」（長期共存、相互監督、肝胆相照らし、荣辱を共にする。中国語原文は、長期共存、相互監督、肝胆相照、荣辱与共）の堅持が呼びかけられている（第11条）。

(g)の新社会階層人士（以下、新階層）については、江沢民期の2001年に発表された新階層の定義（①民営科学技術企業の創業者と技術者、②外資企業の管理職と技術職、③個人経営者、④私営企業家、⑤弁護士・会計士・保険金融業などの「仲介機構の就業者」、⑥自由業者）が、一部変更された。説明によれば、新たな新階層は、従来の①と③を除いた既存の4種類のほかに、著名なブロガーやITネット関連業界の有名人に代表される「ニューメディアの就業者」と、「今後現れるかもしれない新たなグループ」の2種類の人々が付け加わった²⁷。「今後現れるかもしれない」云々の表現には、社会経済の変化に適応しつつ、統戦工作の対象となる社会経済集団の選定を、今後も着実に続けていくとの共産党の意志が表れている。

ただし、統戦部による実際の業務区分では、(f)に含まれる私営企業家以外に、その他の新階層集団への統戦工作は、(c)や(h)の人々とともに、党外知識人に対する活動として

²⁷ 「《中国共产党統一戦線工作条例（試行）》有哪些亮点」『中国共产党統一戦線工作条例（試行）』華文出版社：北京，2015年10月，26頁。

実行される。事実、統戦条例では、第4章の「党外知識分子工作」の中で、新階層への政治的アプローチを解説している。そこでは、「20字方針」（十分に尊重し、広範に連携し、団結を強化し、熱烈に幫助し、積極的に導く。中国語原文は、充分尊重、広泛联系、加强团结、热情帮助、积极引导）のもと、「統戦部が主導し、党政の関連部門が参加し、関係する社会団体が参与する連席会議制度をうち立て、新社会階層の中の党外知識分子工作を立派にやり遂げる」ことを指示している（第17条）。

(h)の留学経験者に対しても、20字方針を貫徹し、留学人員の組織化を進めるほか、「各省（自治区、直轄市）は、党外知識分子連誼会を成立させてもよい」と述べて、さまざまなタイプの知識人を、党の周りに糾合するよう求めている（第18条）。

だが、ここで名前が挙がっている連席会議や連誼会の制度も、筆者がかつて分析したように、2000年代後半以降、全国各地で設置されてきた経緯と実績がある。新階層への統戦工作のスローガンである20字方針も、2006年の全国統一戦線工作会議で初めて提出されたもので、この点も、胡錦濤時期との連続性がみてとれる。

さらに、私営企業家に代表される非公有制セクターの著名人士を、「中国の特色ある社会主義事業の建設者」と位置づけ、①これらの人々が「法に基づいた誠信経営を行うように導き、彼らの要求を了解し、法定手続きに則ってその合法的な權益を守るべく助力する」、②「非公有制経済人士による秩序ある政治参加のチャネルを円滑にし、政治参加を通じた意見表明と提案の水準を高める」といった、統戦工作の留意点も、江沢民・胡錦濤期の政策文書の書きぶりとほとんど変わらない（第26条）。

統一戦線政策にみられる＜定式化と延長発展＞の3つめは、各種の党政機関への「党外人士」の政治任用である（第7条）。ここで党外人士とは、「共産党と団結協力し、比較的大きな貢献を行い、一定の社会的影響力をもつ人々」を指す。なかでも、「国家機関、国有企業事業単位、および、新社会階層人士、出国・帰国の留学人員」の内部における有為な人材の発掘と、彼らの政治任用が重視される（第34条）。

党外人士の政治任用の動向を把握するには、①人代・政協・政府・司法機関などの主な統治機構に対する登用者数の量的側面、②任職先の幹部ポストの種類と級別、ならびに、非黨員幹部の待遇と権限の質的側面、③党外人士の人事をめぐる統戦部と組織部の職掌の割り振り、の3つがポイントとなる。結論をいえば、このいずれについても、統戦条例は、胡錦濤期に定められた手続きと方法を踏襲している。

①について、次ページの表2-2は、統戦条例の内容に基づき、人代・政協・政府・その他関係機関における非黨員幹部の人員配置の指針を示したものである。

表2-2によれば、人代（(a)-イ、ロ、ハ）、政協（(b)-イ、ロ、ハ）、政府（(c)-イ、ロ）、司法部門と他の関連組織（(d)-イ、ロ）において、個々の役職ごとに、「適当な割合」、「適当な数量」または「専従の副秘書長」など、基準となる人数や割合、特定ポストを明示して、非共産党員の人材登用が推進されている。

表 2-2 「中国共産党統一戦線工作条例（試行）」に基づく、人民代表大会、人民政治協商会議、政府、その他の関係機関における非共産党員の政治任用の関連規定（抜粋）

(a) 人民代表大会（第 36 条）

- Ⅰ. 各級の人代代表、人代常務委員会委員、人代の専門委員会正副主任委員・同委員
→ 全体人数に対し、「適当な割合」で、党外人士を配置
- Ⅱ. 全人代常務委員会の副委員長、県クラス以上の地方各級人代の常務委員会副主任
→ 全体人数に対し、「適当な数量」で、党外人士を配置
- Ⅲ. 全国及び省クラスの人代常務委員会には、専従の副秘書長を担任する民主諸党派メンバーと無党派人士を配置
- Ⅳ. 統一戦部門は、関連部門と協議し、党外人代代表・党外人代常務委員会の構成員の候補者について、推薦指名工作の活動に責任を負う

(b) 政治協商会議（第 38 条）

- Ⅰ. 各級の政協では、委員、常務委員、副主席の各職位の全体人数に対し、一定割合の党外人士を配置
→ 委員は 60%以上、常務委員は 65%以上、副主席は 50%以上（ただし、民族自治地方は適用されない）
- Ⅱ. 政協の各専門委員会の正副主任と委員
→ 全体人数に対し、「適当な割合」で、党外人士を配置
- Ⅲ. 全国及び省クラスの政協には、専従の副秘書長を担任する民主党派メンバー、または無党派人士を配置
- Ⅳ. 各級の政協委員の推薦工作は、「党内は組織部門が指名、党外は統戦部が指名し、そのうち民主諸党派メンバーと非公有制経済人士は、指名前に、民主諸党派と工商連合会と協議」する。「提案用の人選リストは、統戦部門がとりまとめ、関係各方面から意見を聴取したのち、組織部門が同級の党委員会に報告し、党委員会が審査決定」する

(c) 政府（第 37 条）

- Ⅰ. 省と市の 2 つのクラスの地方政府の指導グループには、党外幹部を配置
- Ⅱ. 各級政府の工作部門には、「特殊な要求を除いて、指導的職務を担任する党外幹部を積極的に配置」
→ 重点は、「行政の法執行の監督、大衆の利益と密接に関わる、知識分子と緊密に連携する、専門技術性が高い」分野
- Ⅲ. 条件の符合した党外幹部は、「政府部門（単位）行政正職」への就任も可能
→ 「各省（自治区、直轄市）は、政府の構成部門の中に、2 名程度の党外正職」を配置

(d) 司法、その他関連組織（第 39 条）

- Ⅰ. 各級の人民法院と人民検察院の指導グループには、党外幹部を配置
- Ⅱ. 大学などの高等教育機関の指導グループには、一般に、党外幹部を配置
→ 条件の符合した党外幹部は、「行政正職」への就任も可能
- Ⅲ. 人民団体、科学研究所、国有企業の各指導グループにおける党外幹部の選抜配置を強化

出典：

国家行政学院政治学部編『中国共産党党内重要法規』人民出版社、北京、2016 年、113～115 頁。

とくに政協は、非党員の社会経済エリートにとっては、もっとも大規模な公的任用の受け入れ機関である。人代や政府に比べて、政協は、政治的実権が小さく名誉職的性格が強いとはいえ、副主席・常務委員・委員の各職位に占める非党員比率の大きさは、やはり注目に値する。これを逆にいえば、当該のポストに付随する権力と権限が大きくなるにつ

れて、政治任用される党外人士の人数は、政協→人代→政府・司法、の順に減っていく。また、大衆団体や国有企業の指導的ポストに対する非党員の抜擢は、実態的には、比較的に慎重な様子が見えがえる（(d)-ハ）。

次に、上記②の質的側面に注目すると、今日では、非共産党員といえども、個人の能力次第で、特定の政府行政部門や高等教育機関の「正職」（通常は、各機関や部門の長を指し、副次的職位を意味する「副職」でないポストのこと）に就任することができる（(c)-ハ、(d)-ロ）。表中の「各省（自治区、直轄市）は、政府の構成部門の中に、2名程度の党外正職」を配置するとは、具体的には、省クラスの政府で、正副省長に次ぐ序列である庁長の職に、2名程度の非共産党員を抜擢することを意味するとみられる。これらの非党員幹部は、主に、経済や民生、科学技術、文教などの分野で、テクノクラートの役割が期待されている（(c)-ロ）。

また、非党員幹部の待遇の面でも、例えば、「特殊な状況を除いて、人代常務委員会と政協の指導グループ内の党外代表人士は、同級の職務を担任している党内幹部と同等の待遇を受けるべき」として（第40条）、党員幹部との同一待遇が謳われている。

ただし、業務の裁量の面では、党員と非党員の間には、厳然とした区別（＝差別）がある。この点、統戦条例は、「分担する業務に対し、党外幹部が、行政管理の指揮権、問題処理の決定権、人事任免の建議権をもつことを保証する」と規定している（第43条）。非党員の幹部は、事務管理の決定権は有するものの、人事の任免は、提案のレベルにとどまっている。この「行政管理の指揮権、問題処理の決定権、人事任免の建議権」云々のフレーズは、筆者が以前に確認したところでは、遅くとも2010年9月の『人民日報（海外版）』の記事に登場しており²⁸、それ以来現在まで、党外幹部の権限に関するこの規定は、一貫して維持されているとみられる。同時に、条例は、統戦部はもちろん、非党員幹部の所属先の党組織にも、当該人物の政治態度や思想状況の監視を怠らないよう指示している（第42条）。共産党は、党外人士の支配体制への取り込みに熱心であるが、彼らに対する政治的警戒感を完全に払拭しているわけではない。

党外人士の政治任用について最後に、42ページの3つめのポイント、③の統戦部と組織部の関係を見ると、表2-2に示されるとおり、統戦部は、非共産党員の人代代表と政協委員の就任に関し、候補者推薦の指名権をもっている（(a)-ニ、(b)-ニ）。表2-2の(b)のように、政協委員に限ってのこととはいえ、幹部人事の党内手続きが、これほど公開されるのも珍しい。人代代表の選定も、政協委員と同じく、おそらくは、党員の人代代表は組織部が、非党員の代表は統戦部が、それぞれ主体的責任を負い、統戦部が推薦した非党員の人代代表候補を、組織部が審査・承認し、党委員会最終決定する、というプロセスを経るものと思われる。統戦条例は、組織部と統戦部が、「健全な協力協働のメカニズム」をうち

²⁸ 前掲、鈴木『中国共産党の支配と権力』286頁。

立て、「党外幹部の任免，異動，人事交流について，動議，討論，決定する前には，統戦部門の意見を聴取すべき」として，両部門による職権の相互尊重と緊密な協力を求めている（第44条）。

本節のこれまでの議論を総括すれば，統戦条例の内容に即する限り，習近平政権の志向する統一戦線政策は，とくに胡錦濤政権のそれと共通点が多い。そして，胡錦濤期は，組織工作と統戦工作の両面で，私営企業家に代表される新興の社会経済エリート（新社会階層）の政治的取り込みが本格化した時期でもあった。

他方，周知のように，習近平は，党総書記就任以降，反腐敗キャンペーンを通じて，共産党の内部統制の立て直しを強力に進めている。その際，企業家による贈賄など，一部の新階層による逸脱行動への取り締まりも強化され，外部の観察者の眼には，新階層への政治的抑制の雰囲気が強まった印象を受ける。

にもかかわらず，現政権の目指す統戦工作が，以前からの連続・発展として捉えられるならば，資本家待遇のポーズとは裏腹に，習政権のもとでも，新階層への政治的接近は，少なくとも停止されてはいない。むしろ，「協議民主主義」の拡充を謳う新たな政策文書が，次々発出されている状況に鑑みれば，党内条例という制度化された仕組みと手続きに基づき，共産党は，恒常的な党務活動として，以前にもまして，新階層への統戦工作に熱心に取り組んでいるのかもしれない。

おわりに

以上において筆者は，中国共産党の党内法規を分析材料として，習近平政権下での支配の制度化を検討した。そこで得られた知見は，次の4点にまとめられる。

第一に，現在の中国の最高指導者である習近平は，中国的法治の確立を，主要な政治目標の1つに掲げている。2013年5月の中国共産党党内法規制定工作条例と，同年11月の中央党内法規制定工作5年企画綱要（2013－2017年）の発表は，共産党の党内法規が，中国的法治の重要な構成要素であることの具体的な表れとして理解できる。

第二に，党内法規の制定では，党中央弁公庁が大きな役割を担っている。習近平は，一方では，盟友の王岐山が率いる中央紀律検査委員会を通じて，反腐敗と綱紀肅正を追求しつつ，他方では，側近の栗戦書が責任者を務める中央弁公庁の法整備を利用して，党組織全体の政治的引き締めと，自身の権力基盤の強化に有利な幹部人事を進めている。

第三に，近年制定された多くの党内法規のうち，共産党の支配に密接に関係するものとして，①中国共産党党組工作条例（試行），②中国共産党地方委員会工作条例，③中国共産党統一戦線工作条例（試行），の3つがある。

各条例の主な論点をみると，①については，非共産党の機関・団体・組織の重要決定に際し，党組の裁量が非常に大きく，また，書記個人の権限もきわめて大きいことが判明す

る。②に関しても、地方党委員会の党内民主主義の規定は、書記中心の意思決定の集中措置により、形骸化の危険性に常にさらされている。

実際、組織マネジメントの観点から示唆される地方党委員会の理想的組織像は、企業経営のモデルである。経営者（＝書記）を中心とする執行部（＝党委員会常務委員）が、経営（＝任地の政治経済運営）に関する有益な情報、質の高い分析と提案を広範囲に集める一方、幹部人事と重要事項の決定では、迅速で機動的な対応を重視して、トップダウンで決定が下される。そこでは、合議に基づく民主主義的な意思決定は、二義的な意味しか与えられていない。

第四に、上記③の統一戦線に関し、党内条例の規定をみる限り、習近平指導部の志向する統戦活動は、前任の胡錦濤時代と多くを共有している。このことは、習近平政権の性格規定に関して重要な問いを投げかける。すなわち、胡錦濤期には、統戦工作や組織工作を通じて、私営企業家に代表される新興の社会経済エリートの取り込みが本格化した。他方、習近平の執政のもとでは、紀律違反の摘発の嵐が吹き荒れるなか、汚職の助長など、一部の新興エリート層の逸脱行動への取り締まりも強化され、彼らに対する政治的冷遇の傾向が強まったようにみえる。

しかるに、現政権が示す統戦工作の指針と内容が、最高指導者の交代を経ても、基本的に変わっていないとすれば、資本家抑制のポーズとは裏腹に、習近平指導部もまた、支配体制の維持強化のため、党内条例という支配の制度化に基づき、以前に比べていっそう、社会経済エリートへの取り込みに注力しているのかもしれない。つまり、アンチ資本家的なこわもての指導者イメージによって、プロ資本家的な統戦工作（と政権運営？）の実態が、覆い隠されているとの推測も成り立つであろう。

こうした仮説の検証も含め、次年度の最終成果報告では、本稿で取りあげた党内条例の内容に関連して、第1期習近平政権のもとでの共産党の組織工作と統戦工作の実態把握を行い、そこでの支配と権力の様態を描き出すことに努める。

〔参考文献〕

（日本語文献）

鈴木隆 2012 『中国共産党の支配と権力：党と新興の社会経済エリート』慶應義塾大学出版会

唐亮 1997 『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会

菱田雅晴・鈴木隆『超大国・中国のゆくえ3 共産党とガバナンス』東京大学出版会、2016年

大西康雄編『習近平政権二期目の課題と展望』調査研究報告書 アジア経済研究所
2017年

毛里和子 2012 『現代中国政治[第3版] グローバルパワーの肖像』名古屋大学出版会

(中国語文献)

本書編写組編 2016 『十八大以来党風廉政建設和反腐敗法規制度匯編 (2016 年増訂版)』
北京 中国方正出版社

法律出版社法規中心編 2016 『党的十八大以来中央紀委歷次全会工作報告匯編』北京 法律
出版社

国家行政学院政治学部編 2016 『中国共産党党内重要法規 (2016 年版)』 北京 人民出版
社

人民日報社政治文化部編 2015 『把党規党紀刻印在心上：學習《廉潔自律准則》《中国共産
党紀律处分条例》』北京 人民出版社

上海社会科学院政治与公共管理研究所 2016 『中国政治發展進程 2016 年』北京 時事出版
社

中共中央办公厅法規室・中共中央紀委法規室・中共中央組織部办公厅編 2009 『中国共産
党党内法規選編：2001～2007』北京 法律出版社

中共中央文献研究室編 2014 『十八大以来重要文献選編 (上)』北京 中央文献出版社

中共中央文献研究室編 2016 『十八大以来重要文献選編 (中)』北京 中央文献出版社

中共中央文献研究室《中国特色社会主义政治發展道路》課題組 2015 「堅定不走中国特色
社会主义政治發展道路：學習十八大以来習近平關於民主政治建設的重要論述」『党
的文献』2015 年第 1 期

『中国共産党地方委员会工作条例・中国共産党党组工作条例 (試行)・党政領導幹部選拔任
用工作条例』北京 法律出版社 2016 年 5 月

『中国共産党統一戰線工作条例 (試行)』北京 華文出版社 2015 年 10 月

『中国共産党章程・關於党内政治生活的若干準則・中国共産党廉潔自律準則・中国共産党
紀律处分条例・中国共産党黨員權利保障条例』北京 法律出版社 2016 年 1 月

中央社会主义学院理論學習中心組 2015 『画出最大的同心圓：習近平總書記在中央統戰工
作會議上重要講話精神學習講座』北京 中共中央党校出版社