

研究ノート

## 習近平政権下の中国政治の変化と体制の安定性

滝田 豪

### はじめに

習近平は2012年11月に中国共産党の総書記に就任し、2017年10月に再選、2022年10月に三選された。中国では1980年代以降、任期制(2期10年)や定年制(最高指導部は68歳)などが次第に整備され、外部の観察者の多くは、これらがルールとして確立したと考えていた。だが、習はそれらを打破し、69歳で3期目に入った。

習はこの間、前例のないやり方で権力集中を進めた<sup>(1)</sup>。総書記就任直後から開始した反腐敗キャンペーンでは、全国各地の多数の幹部を摘発するとともに、政治的ライバルとなり得る党内派閥の有力者など大物も複数失脚させた。これにより潜在的な政敵の弱体化や、摘発を恐れる多数の幹部の忠誠心獲得が可能となり、反腐敗キャンペーンは権力集中の効果的なツールとなった<sup>(2)</sup>。また政策領域を横断する多数の組織を新設し(中央全面深化改革指導小組(のち委員会に改組)や中央国家安全委員会など)、習が自らそれらのトップを務めることにより、政策決定の主導権を握った。党内序列ナンバー2で、政策実務を担当するはずの李克強首相の存在感は、大きく低下した。

党内における習の位置づけも上昇した。前任者の胡錦濤が獲得できな

(1) 詳しくは、小嶋華津子「習近平政権下の政治：集権化とその意味」『フィナンシャル・レビュー』138号、2019年8月、李昊『派閥の中国政治：毛沢東から習近平まで』名古屋大学出版会、2023年、第6章、などを参照。

(2) 反腐敗キャンペーンの様々な側面については、次の拙稿で検討した。滝田豪「中国の反腐敗キャンペーン」『産大法学』54(1)、2020年4月。

かった党の「核心」という称号を手に入れ（2016年）、自らの名を冠した「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」を党規約と憲法に書き入れ（2017、18年）、党の「歴史決議」を採択して自らを（先任の江沢民・胡錦濤を差し置いて）毛沢東・鄧小平と歴史的に同列と位置づけた（2021年）。個人名の書き入れや「歴史決議」の採択は、過去に毛・鄧のみがなしかつたことでもある。習に対する個人崇拜も促進され、党内で制定された各種条例等の中で習に追従する幹部像を明文化<sup>(3)</sup>、政府機関や国有企業に習と党への忠誠を誓わせ、学校教育でも習の思想の学習を強調するようになった。

習が任期制や定年制を破る形で長期政権を構想していることは、2017年の党大会時に後継者となり得る人物を最高指導部入りさせず、2018年の憲法改正で自身が兼任する国家主席の任期制限を撤廃したことから大方の予想するところとなっていた。総書記三選を果たした2022年の党大会では、再度の後継者不指名のみならず、習と距離のある人物を指導部から一掃し、地方勤務時代の部下など習に忠誠を誓う人物のみですべてを固め、「完勝」「習一強」などと評された。習は党として目指す「社会主義現代化強国」への道を中間段階の2035年までと、完成段階の21世紀半ばまでの2つに分けて提示しており、2035年ごろまでは権力を握り続けることを想定しているとも見られている（2035年に習は82歳となり、これは毛沢東が現職のまま死去した年齢である<sup>(4)</sup>）。

習近平が自らに権力を集中して任期制や定年制を破ったことは、単に習自身の権力の問題を越えて、中国共産党政権の安定性に関わる問題とも見

---

(3) 例えば「中国共産党政法工作条例」（2019年）では「習近平同志を核心とする党中央の強固な指導のもとで業務を行う」（第5条）、「党中央に責任を負い、党中央の監督を受け、党中央と総書記に対し、業務の指示要請と報告を行う」（第17条）など、総書記個人への追従が明文化されている。鈴木隆「習近平体制の現状と第3期政権の展望」SSDP 安全保障・外交政策研究会（<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/114.html>、2023年9月29日確認）。また、以下も参照。高原明生「中国の幹部選抜任用をめぐる政治」加茂具樹・林載桓編『現代中国の政治制度：時間の政治と共産党支配』慶應義塾大学出版会、2018年。

(4) 鈴木、前掲論文など。

なされることが多い。というのも、中国研究者の間では、市場経済化が引き起こす変化によって不安定化するのではないかと予想されていた共産党の一党支配体制が、現実には安定を保ち続け、その理由として、変化への「適応」(adaptation)に成功したこと、またそれを可能にした要因として、任期制や定年制に象徴される「制度化」(institutionalization)や、中国の分権的な統治(地方統治)スタイルがあったことが、指摘されてきたからである。そのため、習個人の権力がますます強大化しているように見える一方で、共産党政権の長期的な安定性はむしろ損なわれているのではないかという議論が、研究者によって提起されている。本稿の目的は、これらの議論を検討し、さらなる展望を得ることである。

## 1. 「制度化」と「強靱な権威主義」

中国政治研究者のネイサンが2003年に提起した「強靱な権威主義」(Authoritarian Resilience)論は、その後中国研究者の間で主流の分析視角となった。ネイサンは2002年に江沢民から胡錦濤へと、中国共産党史上初めてと言える平和的な政権継承が行われたことに着目し、その背景として任期制や定年制に代表される「制度化」の進展を取り上げ、これによって中国共産党政権が他の権威主義国家よりも「強靱性」(resilience)を備えるようになってしていると主張した。ネイサンによれば、「制度化」の進展は、エリート政治における権力継承だけでなく、メリトクラシーに基づく官僚制、政権内の分業体制、民衆の一定の政治参加を促す制度などにも見られた。

権力継承が「制度化」されていないと、どうなるか。毛沢東が発動し中

---

(5) Andrew J. Nathan, "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy* 14(1), January 2003. 「強靱性」については、以下も参照。加茂具樹「共産党一党支配は『強靱』であり続けるのか：多元化する中国社会において一元的な政治を堅持する術」『国際問題』685、2019年10月、川島真「現代中国政治の『強靱性』：胡錦濤・習近平政権への視座」日本比較政治学会編『民主主義の脆弱性と権威主義の強靱性』ミネルヴァ書房、2020年。

国全土を大混乱に陥れた文化大革命や、鄧小平が決断して学生運動を武力弾圧した天安門事件（六四事件）は、いずれもその背景に権力継承をめぐる争いがあった。毛沢東の後継者と目された劉少奇は文化大革命で毛によって失脚させられて獄死し、次に後継者と目された林彪は毛暗殺の企てに失敗して逃亡中に墜落死したとされ、毛の死後には後継者の華国鋒によって毛夫人の江青など「四人組」が逮捕された。その華国鋒は鄧小平によって権力を奪われた。1989年の天安門事件に至る過程では、鄧小平の後継者と目されていた胡耀邦が1987年に失脚し、次に後継者と目された趙紫陽も、1989年に死去した胡の追悼から始まった反政府的な学生運動に同情的な態度をとって鄧により失脚させられた。趙に代わって主導権を握った強硬派は鄧の指示の下に学生や市民に対する武力鎮圧を断行した。

これらに鑑み、鄧小平は1980～90年代にかけて、政治的な安定を確保するため、後継者争いを抑制し、また文革を發動した毛沢東のような個人独裁者が再び現れないようにするための制度設計に腐心した。その成果が任期制や定年制であり、それらのルールに基づいて形成されたのが、政策決定における集団指導体制であった。<sup>(6)</sup>毛沢東のような超越的な独裁者の登場を許さず、重要事項は最高指導部の合議で決定するシステムである。毛沢東が死去するまで就いていた党主席のポストが廃止されて総書記制が導入され、重要事項は総書記もその一員である数名の政治局常務委員の多数決で決定されるようになった。また分業制も導入され、総書記以外の政治局常務委員が各政策分野を分担するようになった。これらは、当初は天安門事件の発生に見られるように不安定さがあったが、次第に確立して政治的安定に貢献し、2002年の平和的な権力継承に結実した。

習近平が任期制や定年制を打破して長期政権に道を開いたことは、鄧小平以来30年間積み重ねられ、体制の「強韌性」に貢献してきた「制度化」に反するとされることが多い。そのため、「強韌性」が低下し、「制度化」が目指していた政治的な安定が脅かされる可能性が指摘されているのであ

---

(6) 林載桓「『集団領導制』の制度分析：権威主義体制、制度、時間」加茂・林福前掲書。

る。第一に、習近平が個人独裁化することにより、毛沢東が文化大革命を発動したように、重大な判断を誤る危険性が増すかもしれない。とくに2022年の三選以降は、習に忠誠を誓う人物ばかりが周囲を取り囲むようになっており、習に不利な情報を伝えたり、習の決定を軌道修正したりできる可能性が低下するのではないかとされている。第二に、既存の権力継承ルールが打破されたことにより、習の後継者をめぐる権力闘争が起これ、それが混乱を招く可能性も指摘されている。現在の指導部は習につらなる人物ばかりであるが、習への忠誠を除くと、一人一人の属性は異なり、相互の連帯は弱い。習の地方勤務時代の部下は浙江省、福建省、上海市など複数の出自に分かれており、その他も習が中央に昇進した後に個別に接近した者が多い。

また第三に、党内派閥の影響力の低下も、不安定要因とされている。集団指導体制の下で権力を分有する各指導者を中心として、上海市幹部出身者のグループ（江沢民派の中核）や共産主義青年団出身者のグループ（胡錦濤派）などが存在した。こうした異なる派閥間の「健全な」政策論争が、共産党が適切な政策を打ち出したり軌道修正を行ったりして「適応」する能力を担保していたと指摘されている<sup>(7)</sup>。胡錦濤政権の初期には、江沢民派と胡錦濤派の間で党内の疑似政権交代が「制度化」がされつつあるとの観測もあった<sup>(8)</sup>。しかし、習への権力集中によって、従来の派閥は弱体化した。これが「制度化」や「適応」能力の低下につながるかもしれない。また、派閥や組織を通じたキャリアパスが不鮮明となり、習近平への忠誠によってキャリアが左右されることも、適切な人事を妨げ、政権の不安定化につながるかもしれない<sup>(9)</sup>。

ではなぜ、30年に及ぶ集団指導体制の「制度化」の進展があったにも

---

(7) 李、前掲書、例えば27、293ページなど。

(8) Cheng Li, "The New Bipartisanship within the Chinese Communist Party." *Orbis* 49(3), Summer 2005.

(9) 2023年の後半に、習近平が抜擢したと見られる外相や国防相が動向不明を経て解任されたことは、「習一強」体制における人事の不安定化を示唆しているかもしれない。李昊「秦剛中国前外相はどこへ消えた」『文芸春秋』2023年10月号などを参照。

かかわらず、習近平による権力集中が可能となったのか。反腐敗キャンペーンを担当した王岐山・中央規律検査委員会書記に代表される個人の役割など様々な要因が指摘できるが、ここでは背景事情として、集団指導体制自体が持っていた問題点について検討したい。そうした問題点の指摘は、集団指導体制の「過剰」と「不足」という、大きく二つの方向性に分けることができるだろう。

集団指導体制の「過剰」とは、指導部内の分業が行き過ぎて、統合が失われたという指摘のことである。胡錦濤時代の後半になると、最高指導部の政治局常務委員が、各自が分担する政策分野において勝手な行動をとり、それぞれ「利益集団」を形成して政策過程に割拠し、総書記たる胡錦濤がこれを統制できなくなっていたと言われていた。例えば、常務委員で警察や司法を担当する政法委員会書記だった周永康（党内序列第9位で江沢民に近い）が、武装警察など治安維持組織を肥大化させるなどして、権力を恣にしていたと指摘されている。そして、このような胡錦濤指導部の統合不全により、政策決定の歪みや遅れなどの深刻な問題が発生していたという認識が、共産党内部で共有されていたと見られている。そのため、習近平による権力集中は、少なくともその当初においては、党内で容認、あるいは期待されていた可能性が高い。江沢民から胡錦濤への権力継承において江が総書記退任後も2年間中央軍事委員会主席を続けたのに対して、胡錦濤から習近平への継承に際して胡が全てのポストから一斉に退いたことには、上記の意味で習近平をサポートする意図があったとも言われている。<sup>(11)</sup> 習近平による反腐敗キャンペーンで摘発された中で最大の人物とされたのは、上述の周永康であった。<sup>(12)</sup>

---

(10) 角崎信也「習近平政治の検証①：『頂層設計』」『China Report』4、2017年3月31日 (<https://www.jia.or.jp/column/ChinaReport04.html>、2023年9月27日確認)、Susan L. Shirk, “China in Xi’s “New Era”: The Return to Personalistic Rule.”, *Journal of Democracy* 29(2), April 2018, p. 32、林、前掲論文、93ページ。

(11) 天兒慧『中国共産党』論：習近平の野望と民主化のシナリオ NHK 出版、2015年、112-113ページ、李、前掲書、279ページ。

(12) また集団指導体制の過剰が、習近平の自身の地位に対する不安をかきたて、それが習をノ

一方で、集団指導体制の「不足」が指摘されることもある。「制度化」の不足あるいは弱さと言ってもよい。第一に、総書記など最高幹部に関する任期制や定年制について、共産党内部には明文の定めがなかった。<sup>(13)</sup> 任期制についてはそれを示唆する党内条例の存在も指摘されているが、定年については「内規」とされるのみである。また1997年に初めて総書記の定年が導入されたときは70歳で、2002年に68歳に引き下げられたとされている。いずれも、江沢民が定年を理由に政敵を排除するために設定したと言われている。このように定年制には恣意性が免れず、十分な拘束力がなかったとしても不思議ではない。

第二に、定年で引退した長老が、実質的に影響力をふるってきた。<sup>(14)</sup> 鄧小平が任期制や定年制（および幹部の若返り）を推進したことは確かだが、鄧自身は総書記や首相などの制度上の指導ポストに就かず実権をふるい、1990年代前半に実質的に引退しても1997年の死去まで影響力を残した。確かに、長老の影響力は、革命・建国に貢献した鄧小平の世代のものに比べれば、その後の世代では相対的に小さくなった。それでも、江沢民は引退後にも自身の派閥に属する現役幹部を通じて大きな影響力をふるい、後継者である胡錦濤の権力を制約した。上述のように胡錦濤政権の最高幹部たちが勝手な行動をとったのも、職務分担が制度化されていたからだけで

---

、して政敵の肅清と権力集中に向かわしめた可能性も指摘されている。胡錦濤政権の後半に政治局（常務委員を含め25名）の委員で重慶市のトップ（党委員会書記）であった薄熙来は、重慶市において独自の政策を行って全国的に一部の層の支持を集め、影響力を増していた。薄の政策が胡錦濤の意に反していたことや、存在をアピールして次の常務委員を狙っていたことは、かなりの確度をもって指摘されている。さらに、薄はすでに内定していた習近平への権力継承に承服せず、習の追い落としを図っていたとの説もある（佐々木智弘『反腐败闘争の政治学』『国際問題』649、2016年3月、28ページ、などを参照）。事の実態は不明だが、薄熙来の失脚は習近平が総書記に就任する数ヶ月前の胡錦濤政権下のことだったにもかかわらず、習近平の反腐败キャンペーンの宣伝ストーリーの中では、摘発された最初の人物として言及されている。また党内において薄の罪状として権力奪取を図ったことが流布されたとの情報もある。そうしたストーリーの中で薄の最大の協力者とされるのが、すでに触れた周永康である。

(13) Shirk, op.cit. p. 29.

(14) Shirk, ibid.

なく、江沢民など長老が背後に控えていたこともあろう。他にも多くの引退した長老が指導部人事に介入するなどして一定の影響力をふるい続けた。

これとも関連するが、第三に、政治局など指導部の選出方法が十分には「制度化」されなかった。天安門事件時の趙紫陽の失脚後に急遽行われた江沢民の抜擢は、長老の推薦に基づいて鄧小平が決断した。江沢民から胡錦濤への権力継承は「制度化」の成果と言われるが、すでに10年前の1992年の段階で、やはり鄧小平が長老の推薦に基づいて、江の後継者として胡を指名していたと言われている<sup>(15)</sup>。江沢民自身は引退しないか腹心を後継者とするを狙っていたが、鄧小平の遺訓などをタテに反対する長老などに抵抗できなかったとも言われている。胡錦濤時代には「民主推薦」と呼ばれる制度が導入され、党内有力者による意向投票が指導部の人事の根柢として使われるようになった。後継者として胡の意中の候補であった李克強ではなく習近平が選ばれたのは、習の票が李を上回ったからだとも言われている（胡錦濤と対立する江沢民の派閥が習への投票を促したからでもあるだろう）。この方向性が長期間続けば、より「制度化」された選出方法が確立したかもしれない。だが、胡錦濤時代の段階ではまだ意向投票に過ぎず投票者の範囲も限定されていた。そして習近平時代になると「民主推薦」よりも、習本人による「面接」が指導部人事で大きな意味を持つようになった。

第四に、そもそも、「制度化」と言われていたものは本当の「制度化」ではなかったとする主張もある<sup>(16)</sup>。シャークやフューズミスが指摘するのは、共産党に対する外部の第三者による監督や強制の不在である。「制度化」を開始した鄧小平は、他方で、共産党の指導の絶対性を強調し、外部の第三者による監督や強制は最初から断固として拒否していた。そのため、長

---

(15) 胡錦濤はこのとき異例の若さで最高指導部の政治局常務委員会入りした。10年後、「定年制」により江沢民を含む年長の指導者が引退する頃になると、胡の党内序列やキャリアは同年代の誰よりも高いものとなっていた。

(16) Shirk, op.cit. pp. 30-31, Joseph Fewsmith, "Balances, Norms and Institutions: Why Elite Politics in the CCP Have Not Institutionalized." *The China Quarterly* 248, December 2021, p. 268.

老や派閥の力を排除できる強力な権力者が現れ、既存の制度を打破しようとすれば、それを押しとどめられる「制度」は存在しなかった。この見解によれば、「制度化」が定着したように見えたのは、江沢民や胡錦濤がそれを打破するだけの力を持たなかったからに過ぎなかった。

ただし、習近平が「制度化」を打破したとの判断を前提に集団指導体制が持っていた問題点を指摘する上記の諸見解に対し、必ずしも習近平政権の下で「制度化」が後退したとは言えないとする正反対の見解も出されている。

第一に、習近平政権も基本的には従来の制度の枠内で行動しているという見解がある<sup>(17)</sup>。例えば、任期制や定年制は完全に打破されたわけではない。従来の制度を逸脱しているのは習近平など数名に限られ、最高指導部を含む大多数の人事においてはまだ守られている<sup>(18)</sup>。従来の任期制や定年制が効力を発揮し続けているのは確かである。また、習近平の最高指導者としての選出は、「制度化」の一環だった胡錦濤時代の「民主推薦」や、党内序列やキャリアに関する従来からの慣行に合致していた。これに比べて、胡錦濤時代の後半に重慶で独自の政策を行って従来のルールや慣行を打破しようとした薄熙来のような人物こそが「制度化」の破壊者であり、その試みは2012年の薄の失脚により阻止された<sup>(19)</sup>。そして、胡錦濤時代にそのような逸脱行為が大小問わず蔓延したため、これらを押さえ込むことを名目として行われた反腐敗キャンペーンなどの統制強化は、むしろ制度を守るものとも言えるかもしれない。またこれを担ったのは従来から存在する腐敗摘発・規律強化のための正式な組織である中央規律検査委員会であり、かつ政治局常務委員会の職務分担制の下では、常務委員である王岐山が率いる中央規律検査委員会の活動に対し、他の常務委員が抵抗することは制度

(17) 林、前掲論文、93-96 ページ、Joseph Fewsmith and Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience Revisited." *Journal of Contemporary China* 116, 2019, p. 11.

(18) 定年前の引退も散見されるが、それが権力闘争の結果だったとしても、定年制からの逸脱とは言えないだろう。

(19) 注(12)を参照。

的にも難しかった。<sup>(20)</sup>

第二に、習近平はむしろ制度を強化しているとも言える。反腐敗キャンペーンのために中央規律検査委員会の活動を強化し、従来から存在はしていた地方などの現場に対する「巡視」制度を多用するようになったのはその一環と言える。<sup>(21)</sup> またそれらを含め、習近平政権における統制の強化は、組織の新設や、条例など明文規定の新設や修正に基づいている。本稿冒頭で紹介したように、習をトップとする数多くの指導グループ（領導小組）が作られ、多くの党内条例を通じて習への忠誠が強調された。また党内条例では規律や統制も明文で強化された。この点は、毛沢東が制度を逸脱する形で個人的な権力をふるったのとは正反対である。このように考えれば、習近平への権力集中に見えるものは、胡錦濤時代の集団指導体制の「過剩」に対して、統制を取り戻すことでこれを是正するものであり、これを「制度化」の「進化」と評する研究者もいる。<sup>(22)</sup> また習近平が制度を逸脱し長期政権の道を開いたことも、鄧小平が非制度的な影響力を行使して「制度化」を推進したように、党内の「利益集団」などの抵抗を排して「進化」を断行するためのものとして、一定の正当化が可能かもしれない。

習近平政権を「制度化」の破壊・逸脱と見るか、あるいは、その枠内にとどまるもの、さらには「進化」と見るか。この問題の行方は今後の時間の経過とも関わるとされる。例えば、総書記三選を果たした2022年の党大会に関して、事前の観測では、習が以下のようなことを目指しているのではないかと<sup>(23)</sup>言われていた。すなわち、総書記制を廃止して党主席制を復活させる、党規約の「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」を「習近平思想」に縮める（党規約には「毛沢東思想」・「鄧小平理論」という言葉が書かれている）、習の位置づけを「核心」から「領袖」（毛沢東

---

(20) 李、前掲書、280-81 ページ。

(21) 小嶋、前掲論文、140-42 ページ。

(22) 林、前掲論文、95 ページ。

(23) 鈴木隆「権力の伝統に回帰する中国政治：中国共産党第20回党大会の成果と第3期習近平政権の展望」『IDE スクエア 世界を見る眼』2022年12月、4 ページ。

はそう呼ばれた)に格上げする、などである。結局いずれも実現せず、習を含む一部の人事を除けば、大筋は従来の制度の枠内にとどまった。

だが、習が上記のことを本当に意図していたとすれば、今後の在任中に実現する可能性がある。とくに党主席は、毛沢東が死ぬまで保持したポストで、政治局など他の機関を超越する立場であり、名目上は会議の主権者に過ぎない総書記とは大きく異なる。これが復活すれば、政治局常務委員会における合議が政策決定に占める位置が大きく低下し、従来の集団指導体制の枠内だとは言い難くなるかもしれない。仮に習自身は党主席制導入に際して個人独裁化を意図していなかったとしても、それが導入されれば時間の経過によって変質が起こるかもしれない。また、2022年の党大会で党主席制などが実現しなかった理由として観察者が主に挙げるのは長老の反発であり、これは「制度化」を守るための行動とは言えても、非制度的な影響力の行使である。その意味では、習近平を押しとどめたのは既存の制度というより有力者間の力関係であり、また現在の長老の影響力は、病気や死亡などの要因から時間ともに弱体化せざるを得ない。

それでも、中国政治の長期的な「制度化」の傾向は否定できないとの指摘もある。そのカギは、中央から地方に至る巨大な官僚機構の存在である。アンは、トップエリートの「制度化」が後退したことを認める一方で、そのことと官僚機構の「制度化」とを区別すべきと主張する<sup>(24)</sup>。中国においてトップが決定した政策を実行するのは、官僚機構、とりわけ地方政府である。改革開放以来の経済発展と政治的安定は、地方政府など官僚機構に負うところが大きい。アンによれば、例えば公務員の大卒者の割合は胡錦濤時代の2006年の43%から、習近平時代の2017年には72%に上昇している。中国や西側諸国の有名大学の卒業生も多い。官僚機構のこのような傾向も「制度化」の一環として、中国の政治的安定に寄与してきたと考えられている。そして習近平は官僚機構のこうした傾向を押しとどめてはおら

---

(24) Yuen Yuen Ang, "How Resilient Is the CCP?" *Journal of Democracy* 33(3), July 2022, p.

ず、自身の政策のために官僚機構を存分に活用している。ただし、反腐败キャンペーンなどを通じて統制を強化し、公務員に最優先に求められるものが習近平個人への追従となったことにより、官僚機構の自律性は弱まり、現場における合理的判断が後退しつつあるとも言われている。

問題は、これによって官僚機構の適切な政策実行がどの程度阻害されるのかである。アンによれば、それを推し量るポイントの一つが、地方における政策的な「実験」である。そして、統制的な習近平政権下においても、中央は地方の現場における「実験」を促していると判断できる。中央が地方に対して指示を行う文書の中で、「実験」を促している（指示内容が抽象的で、具体的な実施方法が地方に委ねられている）ものの割合は、鄧小平時代以降で習近平時代が最も多い<sup>(25)</sup>。そのため、官僚機構には一定の自律性が残っていると考えられる。そして、過去40年間におけるこのような地方の自律的な「実験」こそ、エリート政治の「制度化」とともに、市場経済化が引き起こした変化に「適応」して体制が生き延び、政治的安定がもたらされたことの、もう一つの重要な要因であると見なされているのである。そこで次項では、習近平政権下の地方政府、とりわけ「実験」の問題に着目して議論したい。

## 2. 地方の「実験」と「強靱性」

改革開放時代における中国の経済発展をもたらした政策の多くは、まず特定の地方をパイロット（「試点」）として「実験」が行われ、成果が出れば中央がそれを全国に広めるというプロセス（「点から面へ」）をとってきた。例えば1980年代の農業の生産請負制や1990年代の国有企業の民営化なども、地方で先行した試みを中央が広める形をとった。こうした事例を踏まえて、2000年代になると多くの研究者が、経済成長や環境保護など

---

(25) Yuen Yuen Ang, "Ambiguity and Clarity in China's Adaptive Policy." *The China Quarterly*, 2023.

の様々な政策分野において、地方政府が現地の実情に合わせて「実験」を行う政策スタイルが、中国が直面する諸問題の解決や緩和に効果を発揮し、体制の「強靱性」に貢献していると論じるようになった。<sup>(26)</sup> ハイルマンとペリーは、このような政策プロセスは共産党が政権獲得以前から生き残りのために各地の現場での柔軟な「適応」を認めてきた「ゲリラ・スタイル」<sup>(27)</sup>に由来すると主張している。

習近平政権が発足すると、中央からの統制が強化された。「頂層設計(トップ・レベル・デザイン)」という言葉が強調され、地方政府など各現場の持つ自律性が制限された。「頂層設計」を打ち出した中央全面深化改革深化領導小組は様々な「改革」方針を矢継ぎ早に打ち出し、各地方の現場に実行を迫った。各種文献や規定において上からの指導強化や、政策実施の責任の明確化が行われた。また反腐敗キャンペーンによって各地で幹部が失脚する中、習近平や党中央の意向に追従することが生き残りの条件となった。ただし、これにより厳格な上意下達システムが完成されたわけではない。多くの幹部が士気を削がれ、サボタージュを行ったり、積極的に取り組むよりも受け流してやり過ごす行動をとったことが報告されている。また反腐敗キャンペーンにより企業との関係構築のリスクが大きく増大した結果、地方政府が企業誘致やそのための環境整備などの政策において消極的になり、経済に対する悪影響が指摘されるようになった。<sup>(28)</sup>

一方、習近平政権下における政策的な「実験」については、統計的に把握できる数の減少は指摘されているものの、決して行われなくなったわけ

(26) Anna L. Ahlers and Gunter Schubert, "Nothing New Under 'Top-Level Design'? A Review of the Conceptual Literature on Local Policymaking in China." *Issues & Studies* 58 (1), 2022, Ang, "Ambiguity and Clarity in China's Adaptive Policy." p. 3.

(27) Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Harvard University Press, 2011.

(28) 楊雪冬・閔健「頂層設計、改革圧力と地方行為調適：対十八大以来改革路徑的分析」『復旦政治学評論』18、2017、Xuedong Yang and Jian Yan, "Top-level design, reform pressures, and local adaptations: an interpretation of the trajectory of reform since the 18th CPC Party Congress." *Journal of Chinese Governance* 3(1), 2018, Xuelian Chen, "A U-Turn or Just Pendulum Swing? Tides of Bottom-Up and Top-Down Reforms in Contemporary China." *Journal of Chinese Political Science* 22, 2017.

ではないことも研究者によって強調されている。ただし、そのスタイルは変化している。

従来は、中央が掲げる経済成長や環境保護の促進といった大方針の下、具体的な施策は各地方が現地の実情をふまえて柔軟に決定できた。地方政府が「実験」に基づく政策革新に成功し、成果が中央に認められれば、中央によってその政策が全国的に広められた。これにより実績をあげた地方の幹部には昇進という報酬が与えられ、昇進を目指す幹部の間の競争が政策革新を促した。これが経済発展や各種の課題への対処を成功させ、ひいては共産党政権の「強靱性」につながったとされている。

これに対し、習近平政権下の「実験」の特徴の一つは、地方の裁量で実施するよりも、事前に中央や上級政府の認可を得てから実施する方式（「請示授權」<sup>(29)</sup>）や、事前及び定期的な報告を義務づける制度（「請示報告」<sup>(30)</sup>）によって、上からの干渉や監視が強化されたことである。また習近平時代の地方の「実験」に関する事例研究によれば、「実験」が成果を上げて、必ずしも昇進につながっていない。それどころか、中央の認可を得て地方において慎重に「実験」を推進した幹部が、その後、過去の腐敗を理由に摘発されて失脚した例もある。

ヘフファーとシューベルトはこうした新しい状況を「圧力下の実験」と表現している<sup>(32)</sup>。かつてハイルマンは改革開放時代の実験が「ヒエラルキーの影の下」で行われてきたと定式化した<sup>(33)</sup>。すなわち、中央・地方の上下関係のヒエラルキーは厳然として存在するが、上からの直接的な指示は少な

---

(29) 郁建興・黄廳「当代中国地方政府创新的新进展：兼論纵向政府間關係的重構」『政治学研究』2017年第5期、Jianxing Yu and Biao Huang, Mapping the Progress of Local Government Innovation in Contemporary China, Jianxing Yu and Sujian Guo eds., *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Palgrave Macmillan, 2019.

(30) Xuelian Chen, op.cit., p. 663.

(31) Abbey S. Heffer and Gunter Schubert, "Policy Experimentation under Pressure in Contemporary China." *The China Quarterly* 253, March 2023.

(32) Heffer and Schubert, ibid.

(33) Sebastian Heilmann, "Experimentation under Hierarchy: Policy Experiments in the Reorganization of China's State Sector, 1978-2008.", CID Working Paper 172, June 2008.

く、現場には大きな裁量が認められてきた。上級の下級に対するコントロールは、昇進などのインセンティブによって間接的に行われた。しかし習近平政権の「頂層設計」の下では、ヒエラルキーは「影」にとどまらず、直接的な「圧力」として作用している。上述のアンの研究にも見られるように中央は地方に対して「実験」を積極的に奨励するようになっているし、習近平の発言においても、積極的に課題に取り組み「創新」を行うことが共産党の幹部に要求されている。だがこれは、上からの監視が強まり、上の意向に反すれば反腐敗キャンペーンなどで失脚させられる恐怖がつきまとう中で行われている。つまり「実験」が強制されているのである。

とはいえ、ティーツらによれば、地方の幹部の中でも、上級への昇進に関心がなく地元にとどまろうとする者や、「実験」それ自体に関心の強い革新的 (innovative) な性格の者は、習近平政権の下でも、現場の問題解決のために必要とされる「実験」を自律的に続けている。ただし、これが中央に評価されて全国に広められる可能性は大きく低下しており、政策革新はその地方の内部にとどま<sup>(34)</sup>っている。

なお、磯部は、一般に習近平政権下で中央集権化が進んだと評価されがちなのに対して、むしろ分権化（「再分権」）が進んだと主張<sup>(35)</sup>している。事実、省レベルの権限の市レベルへの「下放」などが進められている。これは習近平政権が打ち出した行政機構の簡素化と一体のも<sup>(36)</sup>のである（「簡政放権」；このスローガン自体は過去にも何度も掲げられている）。磯部によれば、従来の地方が抱えていた問題は、本来行使すべき権限が中央政府各部門によって阻害されていたことであつた。そして、習近平が権力を集中し、中央政府各部門の既得権益を打破することによって、この問題が解消

(34) Jessica C. Teets, Reza Hasmath and Orion A. Lewis, "The Incentive to Innovate? The Behavior of Local Policymakers in China." *Journal of Chinese Political Science* 22, 2017, Orion A. Lewis, Jessica C. Teets and Reza Hasmath, "Exploring political personalities: The microfoundation of local policy innovation in China." *Governance* 35, 2021.

(35) 磯部靖『中国 統治のジレンマ：中央・地方関係の変容と未完の再集権』慶應義塾大学法学研究会、2019年。

(36) Jianxing Yu and Biao Huang, op.cit., p. 135.

されたと考えられる。ただし、この「再分権」は、政務公開など監視体制の強化や、特定の政策ついての実績に対する上からの報酬をともなっている。このとき地方政府は、権限は与えられたが、その行使について逸脱が許されなくなったとも言えるのではないか。そう考えれば、中央による地方への統制（権限の回収による「集権化」ではない）は、むしろ強まったと見ることもできるかもしれない。

このように、習近平政権下でも「実験」そのものは続けられているとはいえ、それをアンと言うように地方政府の自律性の現れとは評価することは難しいのではないか。またティーツらの言うように、自律的な「実験」が残っていても、全国に広められなければ、体制の「強韌性」に対する寄与は限定される。<sup>(37)</sup>このように考えれば、地方政府の自律的な「実験」に基づく政策革新が政権の「強韌性」を支えていたという従来のモデルは、中央による強制や統制が強化されたことにより、やはり後退しつつあると見るべきだろう。

ただし、地方の「実験」による政策革新の背景にある地方の自律性が、同時に腐敗などの逸脱行為の背景にもなりうることも、見逃すことはできない。このことは、トップエリートにおける集団指導体制が、政権の「強韌性」に寄与するとともに、その「過剰」によって統合不全をもたらしたことと、平行して考えられる。研究者によって地方の多様な「実験」が観察された胡錦濤時代に、地方における幹部の腐敗など逸脱行為が蔓延して民衆からの反発を招いたことは、上層部において、体制の「強韌性」を低下させる問題と見なされていたようである。<sup>(38)</sup>また当初は経済の高成長を達成した胡錦濤時代も、末期には成長の鈍化が明白となり、従来型の発展モデルが通用しなくなるとの認識が広まっていた。<sup>(39)</sup>そうだとすれば、従来型の発展に貢献してきた地方の自律的な政策革新について、その効用が低

---

(37) Teets, Hasmath and Lewis, op.cit., p. 515.

(38) 角崎信也「習近平政治の検証③：『反腐敗』」『China Report』6、2017年3月31日  
(<https://www.jiia.or.jp/column/ChinaReport06.html>、2023年9月27日確認)。

(39) 角崎、前掲「習近平政治の検証①：『頂層設計』」。

下すると考えられたとしても、おかしくない。つまり、政権の「強韌性」を維持するという目的において、地方の自律性は、その貢献よりも、弊害が上回るとの認識があったのかもしれない。

とはいえ、ここでも長期的な時間軸で考えると、また別の側面が浮かび上がる。ハイルマンとペリーが述べるように、地方の「実験」に基づいた政策革新が、共産党が権力を奪取する以前から100年近くかけて培われた「ゲリラ・スタイル」に基づくものだったとすれば、一時的な統制強化によってそれが本質的に変化するとは考えにくい。また磯部は現代中国の中央・地方関係の変遷に関する研究に基づき、「究極的には中央にすべての権力の源泉が集約される一方で、地方の現場レベルでは極めて柔軟な権限行使が行われる」という「包括的柔構造体制モデル」<sup>(40)</sup>を提起している。中央の地方に対する統制は常に存在するが、完全に統制することはできず、地方には常に「自活」が求められる。なぜなら、広大で多様な領域を一元的に統治する限り、中央による統制には「物理的な限界」があるからであり、これは近代以前からの「歴史的連続性」に規定されている<sup>(41)</sup>。習近平政権下で統制が強化されても、地方幹部のサボタージュが存在し続けたり、現場で必要とされる「実験」を続けるといった事例も報告されていることは、長期的な構造の根強さをうかがわせる。したがって、地方の自律性が政権の安定性に与える影響を、その効用（「実験」など）にせよ弊害（腐敗など）にせよ、無視できる程度にまで小さくすることは、習近平政権をもってしても困難ではないだろうか。

## おわりに

本稿では、習近平政権による中国政治の変化が共産党の単一支配体制の安定性に与える影響について先行研究に基づいて検討したが、明快な答え

---

(40) 磯部、前掲書、259ページ。

(41) 磯部、前掲書、263-265ページ。

を導き出すことはできなかった。習近平への権力集中や地方に対する統制の強化は、共産党政権の「強韌性」の主要な構成要素と考えられてきた「制度化」や地方の自律性（「実験」）にマイナスの効果を持つ一方で、「制度化」が完全に破壊されて個人独裁化したとも言えないし、地方の自律性が無視できる程度まで小さくなるとも言いがたい。

また、本稿で取り上げられなかったテーマも多い。とくに国家と社会の関係の問題がある。地方の自律性の弊害に関連して言及したように、体制の「強韌性」と民衆の支持との関係はその一つである。川島は、習近平政権下でも民衆の体制への支持が低下していないという中国語圏の議論を紹介するなどして、この問題の重要性を指摘している<sup>(42)</sup>。またこれとも関連するが、市民社会の発展や政治的弾圧の問題も検討する必要がある。先行研究には、1990年代から2000年代にかけて、NGOなどが地方政府と実質的な協力関係を結んで活躍するケースが増えたことや、抗議活動や言論空間に関しても一定の自由が許容されていたことに基づいて、市民社会の発展が見られたと主張するものが多い<sup>(43)</sup>。しかし習近平政権では、NGOや異議申し立てに対して従来よりも厳しい抑圧が行われるようになった。民衆からの一定のインプット（政治参加）を可能にする制度が整備されたことがネイサンの「強韌性」論の主要な根拠の一つであったことから、習政権による市民社会への抑圧が「強韌性」に与える影響を論じる必要がある<sup>(44)</sup>。これらは稿を改めて論じたい。

---

(42) 川島、前掲論文。

(43) 中国の市民社会に関する議論については、さしあたり次の拙稿を参照。滝田豪「中国における市民社会」中谷真憲・東郷和彦編『公共論の再構築 時間／空間／主体』藤原書店、2020年。

(44) チアオアンとティーツのレビュー論文は、習近平時代は研究の蓄積がまだ十分ではないとしつつ、暫定的な見解としては、胡錦濤時代に存在した社会に対する国家の「応答性」(responsiveness)は一定程度残存していると指摘している。Runya Qiaoan and Jessica C. Teets, "Responsive Authoritarianism in China: a Review of Responsiveness in Xi and Hu Administrations." *Journal of Chinese Political Science* 25, 2020.