

# 社会のリスク増大と 人民解放軍の役割拡大

林 載 桓

## ●はじめに

冷戦の終焉、さらに二〇〇二年の同時多発テロ事件の発生は、各国社会を取り巻く安全保障環境を変えた。大国間の武力紛争や核戦争の脅威に代わり、国際テロや大量破壊兵器の拡散が安全保障上の最大の脅威となり、加えて、自然災害、環境破壊、およびエイズやSARS等の感染症の蔓延、放射能汚染などを含む広範囲なものが市民生活におけるリスクとして新たな注目を集めるようになった。こうした環境変化のひとつの帰結として、軍事組織の役割が多様化し、軍事組織と一般社会との関係が大きく変容していることが指摘されている。軍隊の任務は、国土防衛や同盟国支援などの伝統的な業務から、PKO活動や人道復興支援、災害派遣といった非戦闘業務へと拡大しており、結果と

して、軍事組織の規模や構造、そして民間領域との関係に重大な変化が起こりつつある、という主張である。

本稿では、安全保障環境の変化とその軍事組織への影響を、中国人民解放軍（以下、解放軍）の事例をもって検討する。特に本稿では、急速な市場経済化と都市化がもたらした国内社会のリスク増大にとまない、解放軍の役割と社会との関係に近年どのような変化が生じているかという点に主たる関心を向けた。

## ●冷戦後の中国の軍隊と社会 — 社会からの離脱? —

中国における軍隊の役割、そして軍隊と社会の関係を考える際、まず前提としておくべきは、共産党の軍隊としての解放軍の政治的特質である。これは、次の二つの

またそれと連動して、軍隊と社会の間に明示的な境界線を画しようとする努力がなされた時期として特徴付けることができる。

ところで、解放軍の主要任務が対外防衛におかれていたのは、冷戦終結後、共産党の脅威認識にそれほど大きな変化が起きなかったことを意味する。事実、共産党指導部の脅威認識は、一九八〇年代初めを転機に大きく変化し、結果として軍近代化の焦点は、正規化を含む組織改革に当てられることになる。具体的には、ソ連を敵とする「早期で大規模な核戦争」の可能性が低下し、代わりに、周辺部における局地・限定戦争が備えるべき戦争の形となった。こうした認識変化を反映した新しい軍事ドクトリンは、冷戦終結後も基本的に継承されることになる。一九九〇年代に発生した湾岸戦争、そして台湾海峡危機は、対外防衛を主たる任務に近代化を進める解放軍の試みに新たな現実性を持たせることになった。

他方、九〇年代には、軍隊と社会の境界を明確にしようとする動きが表面化し、それは総じて軍隊と社会の分離を促す方向で進行した。その具体的な様相は、次の三

ことを意味している。第一に、解放軍の第一の存在意義は共産党の生存、正確には共産党支配体制の存続にあることである。第二に、

共産党と解放軍の間には「党の軍隊に対する絶対領導」の原則に集約される厳格な支配—服従関係が存在していることである。言い換えるれば、解放軍は、共産党の委任した権限にもとづき、共産党の指示命令を執行するエージェントにすぎない。環境の変化を解釈し、現状の方向性を判断するのは、あくまで共産党、具体的には共産党指導部なのである。

では、こうした解放軍の政治性を前提に、一九九〇年代の解放軍の役割および、社会との関係を眺めると、そこにはどのような特徴がみられるのか。端的にいえば、この時期は、対外防衛の任務に専念する軍隊への改造が目指され、

つの領域で確認することができ  
る。第一に、軍隊・市場関係の再  
調整である。なかでも重要なのが、  
解放軍の企業活動の禁止である。

八〇年代初頭に国防費支出の節減  
を名分に容認された解放軍の企業  
活動は、さまざまな問題を呈する  
ようになった。当初、軍隊の商業  
活動の禁止にあたり、共産党指導  
部が最大の政策動機としたのは、  
軍隊と社会の癒着、具体的には、  
脱税と腐敗の蔓延である。この措  
置をもって、軍隊が市場の領域で  
独自の社会的基盤を持つことが明  
確に否定された。

軍隊と社会の間の境界線引きの  
第二の動きは、いわゆる「軍事法  
制」の進展である。九〇年代を通  
じて急速に増加した軍事関連の法  
律法規は、社会における軍人地位  
の保障、および軍財産の所有権の  
確立などを通じた軍民関係の調整  
をその内実としていた。

そして第三に、暗示的ながら、  
軍隊の国内治安活動への関与を制  
限しようとする措置が採られた。  
まず、制度的には、一九九六年の  
「戒厳法」が象徴的である。そこ  
では、戒厳令の執行主体は公安と  
武装警察であることが明記され、  
通常の警察力による対処ができな

い場合にのみ解放軍の配置を容認  
し、しかも解放軍の活動は「協助」  
を主とするものであることを明確  
化した。

国内治安維持の役割を解放軍か  
ら切り離そうとする願望は、武装  
警察の権限と能力強化にも反映さ  
れている。一九九七年に発布され  
た国防法は、武装警察に「社会の  
安定と秩序を維持する」任務を課  
し、解放軍の関与については、「関  
連法律に基づき、秩序維持に協力  
することが可能である」と、戒厳  
法の規定を踏襲している。そして  
九〇年代を通じて、武装警察部隊  
の規模、予算、装備の各方面にお  
いて著しい改善がみられた。

では、なぜ、解放軍と社会の関  
係にこれらの変更が加えられたの  
だろうか。ひとつに、治安維持をは  
じめとする政治的任務の負担を軽  
減することで、対外防衛に専念で  
きる制度的、社会経済的条件を作  
り上げるという意図が考えられる。

もうひとつの理由は、一九八九  
年の天安門事件である。多くの解  
放軍研究者が指摘しているよう  
に、天安門事件における解放軍の  
武力行使は、「人民の軍隊」とし  
ての解放軍のアイデンティティに  
深刻な疑念を生じさせた。軍隊に

対する大衆の不信は、解放軍のみ  
ならず、共産党の観点からも望ま  
しくない。そこで、軍隊と社会の  
分離をはかり、不必要な摩擦や衝  
突が起こる可能性を排除しようと  
したものと理解できる。もちろん、  
事件当時の解放軍内部の動揺を考  
えれば、共産党指導部にとって解  
放軍以外の有効な政策的手段を講  
じる必要があったことも重要であ  
ろう。

このように、冷戦終結後の九〇  
年代は、解放軍にとって近代化を  
極め、専門性を強化してきた時期  
であり、それと関連しつつ、社会  
との距離が置かれた時期であっ  
た。しかし、これは冷戦終結当初  
の安全保障環境を前提とした方針  
であり、解放軍の役割と社会との  
関係が不可逆的な形で制度化され  
たわけではない。実際、九〇年代  
後半以降の国内外の環境変化は、  
従来の方針に新たな要素を加えつ  
つある。

### ●社会のリスク増大と人民解放軍

一見すれば、二〇〇〇年代以降  
は、一九九〇年代において推進さ  
れた政策の方向性を逆転させるよ  
うな形で、解放軍の役割拡大と

社会への関与強化が観察できる。

まず、二〇〇〇年代における解  
放軍の役割規定として重要な  
が、中央軍事委員会の主席につい  
た胡錦濤が二〇〇四年一月に公  
表した「新世紀新階段の新しい歴  
史的使命」である。新しい使命の  
なかで、胡錦濤が第一に挙げてい  
るのは、「共産党の執政地位を固  
めるために重要な力の提供」であ  
る。既に述べたように共産党政権  
の存続は解放軍の根源的任務であ  
るが、それが再確認されているこ  
との意味は軽くない。このことは、  
第二の使命たる「国家発展を守る  
ための強固な安全保障の提供」と  
も関連して、中国の安全保障環  
境、正確には党指導部の環境認識  
に変化が生じていることを示唆す  
る。胡錦濤によれば、安全保障環  
境の「新たな性格」は、「国内の  
安全と国際の安全とが相互作用し  
ている」ことであり、なかでも注  
意を払うべきは、「社会矛盾の増  
大が国内外の敵対勢力により利用  
される」可能性である。

つまり、党指導部にとり、新た  
な脅威の震源は、矛盾を抱える国  
内社会にある。そこで想定されて  
いるのは、一九九〇年代後半以降  
のいわゆる「群衆性事件」、すな

わち集団抗議事件の急速な増大である。問題は、これらの集団行動が単に量的増加を示しているのみならず、徐々に大規模化・組織化の傾向を強めていることであり、その傾向を加速させる原因として注目されているのが都市化である。

中国の都市化過程にみられるひとつの重要な特徴は、人口の自然集中と必ずしも連動しない都市の拡大、すなわち人為的な人口移動や行政区域の再編を通じた、政治主導による都市の拡大にある。こうした特徴をもつ都市化の進行は、通常、流動人口の常住化や、都市・農村合併の拡大などにより、社会における利益衝突のリスクを高めるものであるが、中国においても、都市部の秩序維持に新たな問題と課題が生じている。

なかでも、注目を集めているのが突発事件である。この問題への対策は関連法律の制定・実施により行われている。たとえば突発事件対応法は、突発事件を自然災害、災害事故、公衆衛生事件、社会安全事件の四つの領域に分類し、政府の統一指導の下で应急管理体制を構築することを規定している。

だが、突発事件対応法のなかに

は解放軍に関する規定が少ない。この点は、全国人民代表会議の解放軍代表にも認識されており、より明確な規定を求める声が上がっている。具体的には、①突発事件の処理活動に軍隊が参加することに関する条項を増やす、②軍隊が突発事件の処理活動に参加することを保証する条項を増やす、③軍隊が突発事件の処理活動に参加する調整メカニズムに関する条項を増やす、という議案が提出されている。

そこで、解放軍の側の対応を中心に制定されたのが国防動員法である。国防動員法は、戦時もしくは緊急時において、軍事・経済・社会・交通などの動員を迅速かつスムーズに行うことを目的とする法律である。国防動員法はその制定過程で、非伝統的安全保障問題への対応も視野に入れたものとなっている。例えば、全人代の解放軍代表からは、四川大地震のような大規模災害は国家の安全に対する脅威であり、それに対して解放军と政府部門との政策調整を律する明確な法律と法規の制定が要求された。こうした議論の結果、国防動員法には草案にはなかった、突発事件に対する応急システ

ムとの関わりを明記した規定が加えられている。

### ● 転機としての二〇〇八年

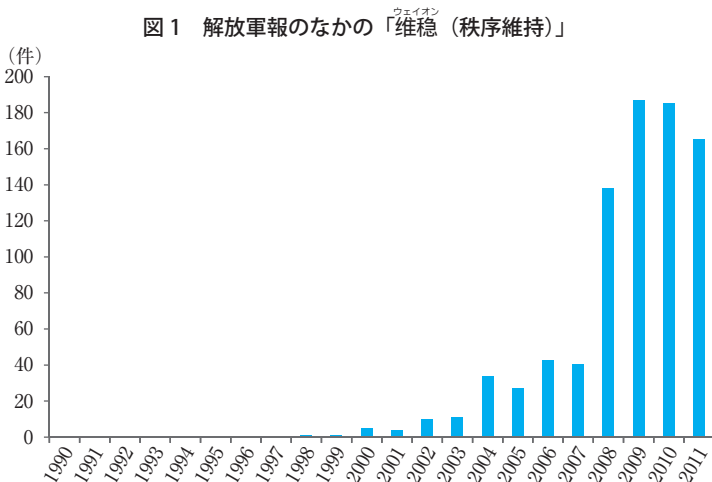
国内治安維持における解放军の役割に対する疑念を強化したものととして、二〇〇八年に起きたラサ事件を挙げる事ができる。この事件での「作戦失敗」は、一九九〇年代以来、細心の努力を払って構築してきた、武装警察を軸とする治安維持体制に深刻な問題が存在することを示した事件である。

二〇〇八年の状況は決して例外でない。最近の研究は、集団抗議事件が、都市の拡張地点、すなわち都市と農村の境界地域で発生の比率が高くなることを示している。そこには三つの理由がある。ひとつは、該当地域での土地問題への不満が特に高いことである。もうひとつは、都市からの近接性ゆえに、動員可能な外部資源が多いからである。最後に、当然ではあるが、地方政府の対応能力が大都市に比べて顕著に劣ることが挙げられ

る。

だが、都市化によるリスク増大は、現在のところ治安維持体制の画期的な改善をもたらしていない。たとえば、國務院と中央軍事委員会の命令系統の分離は、地方の国家機構と治安部隊の調整を困難にし、結果として秩序維持の任務遂行の効率性が損なわれている。この点は、二〇〇九年に制定された武装警察法において、武装警察の指揮命令系統や他機関との調整に関する制度化の不足に如実

図1 解放軍報のなかの「维稳（秩序維持）」



(出所)『解放軍報』各年度CD版。

に表れている。

結果として、治安維持への軍関与が不明確な形で増大している。具体的に、軍隊内部の事柄は国家行政機関の法執行の範囲に属さないが、軍隊は職能活動以外に、各種の民事、経済、文化方面の国家機構の行政活動に人員を動員している。もちろん、国家行政機関がどのような事柄において軍隊に対する法執行を行うことになるか、また、国家行政機関の軍単位・人員に対する法執行はどのように実施されるのかについての規定はなお存在しない。広く国防法にのみ、軍と地方の国家機構が共同で法執行のために協議、確立する必要があることが規定され、軍と地方の間に法律執行にあたっての協議の範囲は設定されている。

加えて、近年、社会管理の革新と強化が強調され、新たな「社会管理体制」の構築に向けたさまざまな実験が行われている。そこで、「党委員会の領導、政府の責任、社会の協調、大衆の参加」という社会管理の新しい枠組みが提示され、合わせて、解放軍に対して「軍民協力は軍隊の優良な伝統であり、時代の要求に着眼し、積極的に社会管理に参加し、調和社会

の建設に貢献しなければならない」ことが、新しい状況下での職務遂行の内在的要求とされている。

ただし、軍隊の社会管理参加にはいくつかの前提がある。軍隊は政治任務を執行する暴力機構であるが、同時に、社会の構成要素でもある。各種の社会問題と矛盾に関連しては、人民大衆と利益を争わないとの原則を貫徹し、法律法規を違反しない、社会の焦点にならないことを原則とする。なお、社会管理の強化と革新の重点は基層にあり、難点もまた基層にある。軍隊は基層における自らの組織力を発揮し、基層政権の強化に貢献すべきことが強調されている。

社会秩序維持への協調は、「憲法」と「国防法」において、軍隊の重要な職能任務である。軍隊はその厳密な組織性、規律性および強大な行動力に依拠し、社会秩序維持の強い後ろ盾と重要な力量を提供し、社会経済発展と国家安全において重要な役割を遂行する。

### ●社会への再関与？

以上みてきたように、現に解放軍は、国内外にまたがる、ますます広範で複雑な任務の遂行を求められている。その背後には、一方

で、中国の経済的台頭と利益の拡散があり、他方で、社会の多元化と利益の衝突がある。本稿では、とりわけ後者の側面に焦点を合わせ、近年の解放軍の役割多様化の動向をみてきた。

市場経済化、およびそれと連動した都市化の進行は、社会安定の達成に新たな課題を突きつけている。もともと、これらの課題を解放軍が全て引き受けているわけではない。すでに論じたように、少なくとも天安門事件以来、共産党は国内治安維持の任務に対する解放軍の関与を軽減する努力をしてきたし、解放軍自身、対外防衛任務に特化した組織改革を行ってきた。とはいえ、とりわけ二〇〇〇年代以来の社会不安の増大、なかなか集団抗議事件の頻度と規模の爆発的増大は、既存の国家強制機構の対応能力に疑念を抱かせるものであった。結果として、国内治安維持における解放軍の新たな関与が、一方では「非戦闘業務」の拡大を通じて、他方では「社会管理体制」強化の文脈のなかで、改めて注目を浴びている。

もともと、国内治安維持における解放軍の役割は、依然としてあいまいな状態にある。たとえば、

上記した突発事件対応法にみられるように、国内有事の際の解放軍の役割は明確な規定を欠いている。もちろんこのことは、解放軍の国内的動員に共産党がなお慎重な姿勢を崩していないことを示唆している。近年増大しつつある武装警察への予算配分はこうした姿勢の表れである。

しかしこれは、解放軍の国内任務への参加に今後明示的な制限が課されることを保証するものではない。何より、共産党の執政地位の保全が解放軍の最大の存在意義となっている以上、解放軍の任務は依然として状況依存的である。利益衝突に起因する集団行動が、市場経済化の深化および都市化の進展により、今後ますます組織化と大規模化の傾向を強めていく可能性を考えれば、現実として解放軍が治安維持活動により一層コミットしてくることもあり得る。もちろんそれは、中国市民からも、解放軍からも、さらに共産党からも、必ずしも望ましい事態ではないはずである。

(いむ じえふあん／青山学院大学 国際政治経済学部准教授)