

中国共産党の行政担当機構

とう
唐

りょう
亮

- I 問題の所在
- II 機構の設置および組織・人事構成
- III 機構の地位および行政機能
- IV 主要な問題点とその改革
- V 結語

I 問題の所在

現代国家は行政機能が顕著に増大する傾向にある。政権党は全社会的な指導権を確立するために必ず行政機関を支配しなければならない。中国でもその憲法において、社会全体に対する中国共産党（以下、「中共」と略す）の指導が国家制度の基本原則であるということを明記している。それを実現するためには、中共は組織的・人事的手段を通じて行政機関を支配しなければならない。事実上、中共は党内に多くの事務機構を設置し国家の行政管理活動に直接介入している。これら党の事務機構は中国では、「党与政府対口設部」^(註1)といわれる。この機構の意味については後述するが、以下、この機構が行政的役割を担当するということから「党の行政担当機構」と称する。

中国の政党組織と行政機関の関係は、中共の行政担当機構という組織の存在によってきわめて特殊なものとなっている。この行政担当機構に対する評価は、政治的な立場によって大きく異なる。たとえば、中共自身は「直接指導」を強調するときには、その役割を評価するのであるが、逆に「間接指導」を強調するときには、同機構の問題

点を批判する。また、西側の議会制民主主義の立場から見るならば、中共の行政担当機構は中共の「一党独裁」の産物ということになる。ここで中共の行政担当機構を見る場合の若干の視点を提示したい。

第1の視点は歴史的視点である。アヘン戦争から中華人民共和国の建国まで、中国人民は絶えず外患と内乱に苦しめられてきた。中共は長期に及ぶ武装闘争を経て人民共和国を樹立し、中国に統一と平和をもたらした。そして中共が政府を構成したこともあって、中共は政府よりはるかに大きな権威を享受するに至った。国共内戦の急速な終結によって中共は新しい国家機構を準備する時間的余裕がなかった。そのため、新国家の運営において、中共は戦争当時の方法を採用し、未完成の国家機関に代わって行政上の職務を担当せざるをえなかった。

こうした歴史的要因は中共の行政担当機構の設立の一因ではあっても、すべての原因であるわけではない。すなわち、建国初期は党が行政管理に参加せざるをえなかったとしても、国家機関の発展に伴い、行政事務を全国的に政府行政機関に任せるという選択肢も存在したはずである。しかし、中共によるソ連モデルの選択はこうした可能性を否定し、中共の行政担当機構の存続を決定的にしたのである。建国当時、スターリンのソ連は世界の社会主義勢力にとって絶対的な存在であり、そのさまざまな制度や政策や計画すなわちソ連モデ

ルは中国にとって唯一の手本であった。それに加えて、第2次大戦後の冷戦構造が中国をソ連に著しく傾斜させるに至り、中共はソ連モデルを選択せざるをえない状況に追い込まれていた。このソ連モデルにおいては、共産党指導部が権力の中心、政府は共産党の執行機構であり、議会は実権を持たないのである。つまり、行政機関に対する政府の指導、監督はきわめて弱く、議会の指導と監督は現実的には不可能である。しかし、このソ連モデルは「官僚王国化」を防ぐひとつの手段として有効なものであり、ソ連は強力にこれを推進してきた。つまり、1930年代から今日までソ連は党の行政担当機構を大々的に設立し行政機関をコントロールしてきた^(注2)。中共もまた、これを模倣していったのである^(注3)。

党の行政担当機構による政府行政機関の指導・管理が継続されてきた原因としては、歴史的要因以外のものもあると思われる。すなわち、こうした指導・管理制度の存続は中国が発展途上国であることに深く関係している。近代化の過程において生ずる急激な社会変動に伴い、階級間、階層間あるいは、伝統勢力と革新勢力の間に激しい対立が頻発するということが、発展途上国の政治的特徴である。もしそれらの闘争および衝突を一定範囲でコントロールしないと、政権は無力化してしまう。その結果近代化建設が妨害されるばかりでなく、社会の安定と国民の日常生活までも影響される。それゆえに、第2次大戦後、多くの発展途上国は政治・経済・社会の不安定、内乱および内戦にさえ直面した。ここで強調したいことは、中国でも上述のような不安定要因が存在しないわけではないということである。建国以降、中共も農業、手工業、資本主義工商業の社会主義改造運動、思想改造運動、大躍進運動および人民公社制度の

樹立などを行ってきた。これらの運動については評価が必ずしも一致していないが、いずれも政治・経済・社会制度の徹底的変革によって社会全体の利害関係の変革を目的としたものであった。また中国は国土が広く、地方勢力が強いという伝統があった。それにもかかわらず、中国は他の多くの発展途上国に比べ、社会的な安定度が比較的高かったと思われる。その原因のひとつは強力な政党の存在である。中央から地方まで党委員会は党の事務機構、党グループなどを通じて政府行政機関を完全にコントロールし、さらに行政機関を通じて社会全体に対する全面的かつ絶対的な指導を行ない、急進的な社会変革を実行しつつなおも社会の安定をある程度維持してきたのである。その中で中共の行政担当機構は、政府行政機関に対する党の指導を強化することに貢献してきた。その意味で、中共の行政担当機構は中共にとって不可欠のものであったのである。

近年、党の行政担当機構に対する関心が高まり、石井明氏の「中国の外政機構の変遷 1949～82年」^(注4)などが発表されている。同論文は最新の公開資料を分析し、中共中央外事担当機構の組織的解明に努めている。しかし、中共の行政担当機構全般にわたる研究はいまだに十分であるとはいえない。本稿は、中共の行政機関に対する指導制度という側面から、党の行政担当機構について、その基本的構図を解明しようとするものである。すなわち、(1)党の行政担当機構の特徴、歴史、設置方法およびその組織・人事構成の解明、(2)党の行政担当機構の行政機関に対する指導および重要な指導活動の分析、(3)政治民主化および行政効率の向上に関連する行政担当機構の問題点の抽出を行なう。これらの作業を通じて中共の行政担当機構の評価について議論をしたいと思う。

(注1) たとえば、趙紫陽「中国の特色をもつ社会主義の道に沿って前進しよう」(『中国共産党第十回全国代表大会文献集』(1987年) 北京 外文出版社 1988年) 43ページ。

(注2) 木村明生『現代ソ連の国家と政治』教育社 1987年 147ページ。

(注3) 陳野苹・韓勁草ほか編『女子文伝略』太原 山西人民出版社 1985年 110, 124ページ。

(注4) 石井明「中国の外交機構の変遷 1949～82年」(毛里和子編『毛沢東時代の中国』日本国際問題研究所 1990年) 第5章。

II 機構の設置および組織・人事構成

1. 中共の行政担当機構の性格

行政機関との関係から考察すれば、中華人民共和国建国以降設立された数多くの中共の事務機構は以下の3種類に分けられる^(注1)。第1は、行政指導権を有しない党の事務機構である。この機構は主として党の宣伝・教育および研究を担当する機関であり、中国では一般に「党の事業部門」と呼ばれている。中共中央に所属する中共中央党校、人民日報社、紅旗雜誌社^(注2)、中共中央マルクス・エンゲルス・レーニン・スターリン著作編訳局、中共中央党史研究室、中共中央党史資料徵集委員会、中共中央文献研究室などがその例である。第2は、党員の拡充、党の宣伝といった党務を担いつつ、行政指導を行なう党の事務機構である。中共中央組織部、中共中央統戦部および中共中央宣伝部などはその例である。これらを「党務兼行政担当機構」と呼ぶ。第3には、一定の政府行政機関と対応して設立され、行政機関に対する政策指導、部局間調整、重要な人事管理などを担当する機構、すなわち本稿の中心課題である党の行政担当機構である。

行政機関との関係から、党の行政担当機構と党

の事業部門は比較的明確に区別されるが、党の行政担当機構と党務兼行政担当機構の区別は必ずしも明確ではない。両者はともに党務を担当しながら、行政指導・行政管理の役割を果たしているのである。しかし、以下に説明する事実から、党の行政担当機構と党務兼行政担当機構とを区別することは可能である。第1に、前述したように、中共はほかの事務機構から分離して党の行政担当機構を「党与政府対口設部」と称していることである。第2に、両者の実際上の行政指導の範囲が異なることである。すなわち、党務兼行政担当機構の範囲は、党の行政担当機構のそれよりもはるかに広い範囲に及んでいる。たとえば、中共中央組織部は行政機関全般に関わる幹部政策に対して指導を行なう責任を負っている^(注3)。他方、党の行政担当機構の指導は一部の行政機関に限られている。第3に、政治活動を行なう場合、党の行政担当機構は党務兼行政担当機構の実質的指導を受けることである。第4に、党務兼行政担当機構が担当する行政領域は、党の行政担当機構のそれよりもはるかに高い重要性を持っていることである。たとえば、中共中央組織部の幹部人事に対する指導は、中共の行政機関の支配にとってもっとも重要な役割を担っている。また中共中央宣伝部はイデオロギーの管理を通じて中共の指導に正当性を与えている。つまり、党の行政担当機構が仮に廃止されても、それは、中共の指導方式の転換、とくに行政に対する党組織の直接関与の減少を意味するのみで、中共の指導力が失われることを意味しない。しかし、党務兼行政担当機構の撤廃は中共の一元指導・支配を放棄すること、すなわち、政治民主化過程の次の段階を意味する。

2. 党の行政担当機構の歴史

中華人民共和国の建国以後、中共の行政担当機

構の設置状況はおおよそ次の5段階に分けられる。

第1段階（1949～52年）。党の行政担当機構が中央と地方のレベルですでに機能していた。たとえば、第2表（後出）に明らかなように、この時期上海市は党の行政担当機構が大体設立されていた。しかし、当時中共の行政担当機構は数が少なく、臨時的なものが比較的多く、職権も制度的に確定されていなかったようである。また、中共の指導者は党が行政機関に命令すべきではないという「党政分離」の指導方法を強調していた^(注4)。したがって、この時期の特徴は党の行政担当機構の制度化がきわめて不十分であったことである。

第2段階（1953～57年）。1953年以降、第1次5カ年計画が開始され、それと並行して、ソ連の経験に学ぶ一環としていわゆる「幹部の分級・分類管理制度」が次第に導入されていた。中共は党の行政担当機構を設立し、これを行政機関に対する幹部管理の主要装置とした^(注5)。しかし、中央農村工作部の活動の実態から見られるように、党の行政担当機構は幹部管理に限らず、行政指導も行ったわけである^(注6)。この時期に、中共は中央から地方まで工業、交通、農業、財政、貿易、政法をそれぞれ担当する党の事務機構を設立していた。たとえば、中央では少なくとも、中央農村工作部、中央工業・交通工作部、中央財政工作部を設立した。また組織の構成、役割の分担および制度の整備という事実から見れば、中共の行政担当機構は前段階よりさらに制度化されたと思われる。

第3段階（1958～66年）。1958年大躍進運動が発動され、戦時のように党の組織を通じて大衆を動員し建設運動を推進した。1958年6月の「中央の財經小組・政法小組・外事小組・科学小組・文教小組の設置に関する中共中央の通知」（「中共中央關於設立財經・政法・外事・科学・文教各小組的通

知」^(注7)は、新たに5つの行政担当機構を設立した。中央財政工作部、中央農業工作部および中央工業・交通工作部に加えて、中央の党の行政担当機構は8つになった。前段階に比べて、党の行政担当機構の職権がさらに強化され、担当する行政領域に対する全般的な指導から個別的な管理にまで介入した。たとえば、大躍進運動期の鉄鋼生産について、各地方の党の「鋼鉄弁公室」は、生産指標の設定、大衆動員と生産組織の編成、物資と資金の投入および技術問題の解決に対して指導・管理を行なった^(注8)。この時期は行政担当機構がもっとも活発に活動した時期である。

第4段階（1967～76年）。この時期には文革前の党組織および行政機関がほとんど麻痺状態になった。中央と地方では、事実上中央文革小組と革命委員会が権力を掌握した。その後、党委員会は再発足したが、所属機構が革命委員会の機構と重複していた^(注9)。党の行政担当機構は設置されず、党政不分離のもとで、各級党委員会が直接行政機関を指導することになっていた。

第5段階（1977～87年）。文革否定の一環として、党の行政担当機構は復活された。体制改革の進展とともに、強力な政府工作系統の建設および「党政分離」が強調され、党の行政担当機構は次第に体制改革の対象になっていった^(注10)。

3. 中共の行政担当機構の設置

中共の行政担当機構の設置は行政機関の設置と関連している。中国の行政機関は業務の性格に基づいてそれぞれの行政系統に分類されている。たとえば、治安、法律関係の行政機関は「政法系統」になり、教育、衛生関係の行政機関は「文教系統」になる。そして、各系統に政府の弁公機構（事務機構）が設立されていた。1959年の例を取り上げる。第1表から、中共中央行政担当機構と国

第1表 中共中央行政担当機構と國務院行政機關の系統区分（1959年）

中共中央行政担当機構	國務院弁公機構	対応する行政系統および行政機関
中央外事小組	外事弁公室	〔外事系統〕 外交部，對外貿易部，對外文化連絡委員會，華僑事務委員會，外國專家局
中央政法小組	政法弁公室	〔政法系統〕 內務部，公安部
中央農村工作部	農林弁公室	〔農林系統〕 農業部，林業部，農墾部，水利電力部，水産部，農業機械部，中央氣象局
中央文教小組	文教弁公室	〔文教系統〕 文化部，教育部，衛生部，体育運動委員會，新華通信社，廣播事業管理局
中央財政工作部	財貿弁公室	〔財政系統〕 財政部，糧食部，商業部，對外貿易部，中國人民銀行，中央工商行政管理局
中央工業交通部	工業交通弁公室	〔工交系統〕 冶金工業部，化學工業部，第一機械工業部，第二機械工業部，農業機械部，石炭工業部，石油工業部，地質部，建築工程部，紡績工業部，輕工業部，鐵道部，交通部，郵電部
中央財經小組	財貿弁公室， 工業交通弁公室	〔財經系統〕 國務院兩弁公室に所属する行政機關，國家計畫委員會，國家經濟委員會，國家基本建設委員會
中央科學小組		〔科研系統〕 科學技術委員會

（出所） 錢其智「建国以来我国政府機構的演变」（譚健編『政府機構和幹部制度改革問題論文選』北京 人民出版社 1984年）118～134ページより筆者作成。

務院行政系統との対応関係は明らかである。しかし、いずれの時期においても、第1表に示した党の行政担当機構や政府行政系統が存在したわけではなく、時期によって変動が見られた。

それでは、地方においては党の行政担当機構はどのようになっていたのだろうか。ここでは特に上海市党委員会の場合を取り上げるが、その行政担当機構の変遷は第2表のようであった。つまり、建国以後、とくに第1次5カ年計画の開始以降、行政系統と対応する党の行政担当機構の設置

が本格的に進められたと思われる。また同表を第1表と比較すると、行政系統に対応して党の行政担当機構を設立するという基本原則が中央にも地方にも適用されていたことが分かるが、中央と地方では行政担当機構の名称、設置期間、権限の範囲などが必ずしも一致していないのである。

各地方の政治、経済、教育状況の違いによって党の行政担当機構も差違が生じている。たとえば、山東省威海市の行政担当機構を取り上げると、第3表のようになっている。同市は小規模な都市で

あり、重要な科学研究機関はほとんど存在しなかった。そのため、上海市のような党の科学工作委員会は一度も設置されなかった。一方漁業は威海市の重要産業であったため、党の水産工作部があった。

第2表 建国以後の上海市党委員会の行政担当機構の変遷（1949～85年）

行政系統	上海市党委員会の行政担当機構の名称と設置期間
工業系統	工業生産委員会（1951年／）～工業工作部（53年3月／53年7月と57年7月／64年11月）～重工業部（53年7月／54年4月と56年6月／57年7月）～私営工業部（53年7月／54年）～国営工業部（54年12月／56年）～軽工業部（56年6月／57年7月）～計画委員会（59年2月／）～工業生産委員会（59年2月／）～基本建設委員会（59年2月／）～工業政治部（64年11月／）～工業委員会（85年／）
政法系統	政法委員会（1952年／）～政法工作委員会（54年／）～政法工作部（56年／）～政法小組（62年7月／）～政法工作委員会（84年6月／）
交通系統	市政建設委員会（1954年／）～市政交通工作部（56年5月／）～市政建設交通工作部（58年／60年2月）～市委交通工作部（60年2月／64年12月）～市政交通政治部（64年12月／）～交通工作委員会（85年／）～建設工作委員会（85年／）
文教系統	学校工作委員会（1951年／）～学校工作部（54年12月／）～教衛工作部（56年6月／）～教衛工作委員会（85年／）～高等教育科学工作部（56年6月／57年3月）～科学技術委員会（58年10月／文革）～科技工作委員会（85年／）
財政系統	財政經濟委員会（1950年11月／）～財貿工作部（54年9月／61年4月）～財貿政治部（61年4月／）～財貿工作委員会（85年／）～對外経貿工作委員会（85年／）
農業系統	近郊工作部（1949年6月／）～市郊工作委員会（49年9月／）～農村工作部（57年2月／59年4月）～農村工作委員会（59年4月／62年7月）～農村工作部（62年7月／64年12月）～農村政治部（64年12月／文革）～農村工作委員会（85年／）

（出所）上海市編成委員会弁公室編『上海党政機構沿革（1949～1986）』上海 上海人民出版社 1988年より筆者作成。

第3表 山東省威海市党委員会の行政担当機構の変遷（1951～66年）

行政系統	威海市党委員会の行政担当機構の名称と設置期間
農業系統	農村工作委員会（1951年／55年）～農業生産互助合作部（55年2月／59年7月）～農村工作部（59年7月／62年3月と63年1月／66年夏）
工業交通系統	工業部（1953年3月／56年8月）～工業交通部（56年8月／62年3月）～工業交通政治処（64年5月／66年夏）
財政貿易系統	財政貿易部（1954年8月／55年7月）～財政工作貿易部（55年8月／62年3月）～財政政治部（64年5月／66年夏）
文教系統	文化教育部（1956年8月／58年4月）～宣伝文教部（60年5月／60年12月）
法律系統	政法工作部（1956年8月／58年4月と60年5月／62年3月）
水産系統	水産工作部（1960年1月／62年3月）

（出所）『威海市地方史志』編纂委員会編『威海市志』済南 山東省人民出版社 1986年 422ページより筆者作成。

って設置されたことがある。

中共の行政担当機構を考察する場合、われわれはいわゆる「1つの機構、2つの看板」の現象に注意を払う必要がある。つまり、(1)機構と人員の簡素化を図るため、あるいは(2)指導・管理上の便宜を図るために、各レベルの党委員会は、一部の機構は党の行政担当機構でありながら、全国人民代表大会や政府の機構でもあると決定した。たとえば、1958年7月に設置された上海市党委員会科学技术委員会や、59年2月に設置された経済計画委員会、工業生産委員会、基本建設委員会、農業工作委員会などの機構は、上海市党委員会の工作部門でありながら、上海市人民委員会の工作部門でもあった^(注11)。また、1980年代の中共中央農村政策研究室（中共中央書記処農村政策研究室）は、政府機構としての名称が國務院農村政策研究中心である。

第4表 貴州省党委員会農村工作部の組織構成（1985年）

貴州省党委員会農村工作部
弁公室、総合処、合作処、経済処、科教処、政工処、『農業経営管理』編集部
（出所）『貴州省情』編集委員会編『貴州省情』貴陽 貴州人民出版社 1986年 1382ページより筆者作成。

第5表 貴州省政府農業庁の組織構成（1985年）

貴 州 省 政 府 農 業 庁		
内 部 組 織	下 部 組 織	直 属 事 業 単 位
弁公室、引進弁公室、科教処、農業生産処、老幹部処、政治処、計画財務処	牧畜局、土地管理局	省種子公公司、省水産站、省農業經營管理站、省植保植檢站、中央農業廣播学校貴州分校、省草地工作站、省獸疫防治站、省農展館、省農業技術推廣總站、省農業儀器物資公司、省獸禽医薬品檢驗所、省家禽品種改良站、省土地勘測企画所、省農村エネルギー弁公室

（出所）第4表と同じ（1389ページより筆者作成）。

4. 中共の行政担当機構の組織構成

ここで党の行政担当機構の組織構成について見てみたい。まず第4表に示したように、貴州省党委員会の農村工作部は7つの処クラスの機構から構成されていた。この省党委員会農村工作部は貴州省政府農業庁、林業庁などを指導することになっていたが、農業庁を取り上げて比較すると、その組織構成は省党委員会農村工作部よりはるかに複雑である。その所属組織は第5表に示したように、内部組織、下部組織、直屬事業単位の3つの部分から構成されていた。

北京市党委員会政法委員会は第6表に示したように3つの組織から構成されていた。同市党委員会政法委員会と対応する行政機関は、市政府の公安局、司法局および市高級人民法院、市人民檢察院などであるが、ここでそのうちのひとつの機構として司法局を例として挙げる。司法局の組織構成は第7表のようになっている。

以上のように、党の行政担当機構の内部組織は行政機関のそれより数が少なく、その構成も簡単である。それは党の行政担当機構の役割が政策指導、行政機関の主要幹部の管理、部局間調整といったマクロ的な指導であることに起因する。

さらに、党の行政担当機構は次の2種類に分けることができる。第1は下部組織を持つ党の行政担当機構である。たとえば、上述の貴州省党委員

第6表 北京市党委員会政法委員会の組織構成（1988年）

北京市党委員会政法委員会
弁公室、業務処、幹部処
（出所） 人事部地方機構編制管理司編『中華人民共和國省自治区直轄市党政群組織機構概要』北京中国人事出版社 1989年 98ページより筆者作成。

第7表 北京市政府司法局の組織構成（1988年）

北京市政府司法局
弁公室、行政処、法制宣伝処、研究室、教育処、調解処、公管処、審計処、律管処、組宣処、紀検組、人事処、公証処、老幹部処
（出所） 第6表と同じ（100ページより筆者作成）。

第8表 貴州省党委員会農村工作部および対応する行政機関の人員（単位：人）

機構・機関の名称	農村工作部	農業庁	林業庁
人員	53	192	164

（出所） 第4表と同じ（1382、1389ページより筆者作成）。

会農村工作部は総合処や経済処などの下部組織を持つが、これに相当する。第2は下部組織を有しない党の行政担当機構である。この種の機構は日常的な事務を処理するために、対応する行政機関を直接指導したり、特定の行政機関を自身の補助組織として機能させる。たとえば、中共中央外事小組は、下部組織がなく國務院外事弁公室を自身の事務機構として利用してきた^(注12)。これら2種

類の党の行政担当機構はそれぞれ次のような特徴を持つのである。まず機構の名称に関してであるが、第一種の機構は常に「部」と称され、第二種の機構は「小組」と呼ばれる^(注13)。また地域的に見ると、中共中央の行政担当機構は、第二種の機構に属することが多く、反対に地方党の行政担当機構は第一種の機構に属する場合が比較的多い。さらに、第一種の党の行政担当機構は個別的具体的な業務管理並びに政策指導を行なうが、第二種の機構はより高度なレベルでのマクロ的な政策指導を行なうものであると思われる。最後に、人事構成面では、第一種の機構は人員が比較的多く、第二種は人員が少なくその責任者を含む構成員の地位が比較的高いのである。この点については次節で詳述する。

5. 中共の行政担当機構の人事構成

ここで再び貴州省党委員会農村工作部および北京市党委員会政法委員会を例に取り、その人事構成をそれぞれに対応する行政機関のそれと比較してみる。第8表、第9表から明らかなように、党の行政担当機構は、人員が行政機関よりもはるかに少なく、人事構成が簡単であった。ここで党の行政担当機構の責任者と行政機関責任者の関係に言及しておかなければならない。中国で責任者の實力を見る場合、政府内の地位もさることながら、党内における地位がもっとも重要である。なお党内の序列は中央においては、政治局常務委員—政治局委員と候補—書記処書記—中央委員と候補となり、地方においては、党常務委員会委員—党委

第9表 北京市党委員会政法委員会および対応する行政機関の人員（単位：人）

機構・機関の名称	政法委員会	公安局	司法局	労改局	民政局	監察局
人員	17	6,520	237	408	178	25

（出所） 第6表と同じ（97～100ページより筆者作成）。

員会委員となっていた。

以下、中共中央文教小組、貴州省党委員会農村工作部および同省党委員会政法委員会とそれらに対応する行政機関の責任者の党内における地位を検討する。第10表、第11表、第12表および第13表から見られるように、党の行政担当機構の責任者は対応する行政機関の責任者より、党内においても、政府内においても、その地位が高かった。こ

れは党の行政担当機構がそれぞれの行政機関に対する指導を行なうという前提に基づいていることを示している。また、党の行政担当機構は複数の行政機関を調整する役割を果たすが、この任務を順調に遂行するには、地位の高い指導者を党の行政担当機構の責任者に置くのが効果的であったと考えられる。さらに部局間調整の関連でいえば、しばしば行政機関の責任者が党の行政担当機構の

第10表 中共中央文教小組の人事構成（1958年6月）

人 事 構 成		主 要 な 肩 書 き	
		党 内	政 府 内
組 長	陸定一	政治局委員候補，中央宣伝部部長	国務院副総理
副組長	康 生	政治局委員候補	
メンバー	陳伯達	政治局委員候補	
	林 楓	中央委員	国務院第二弁公室主任，全国人民代表大会副委員長
	胡喬木	中央委員，中央書記処候補書記，中央宣伝部副部長	
	張際春	中央委員，中央宣伝部副部長	国務院第二弁公室主任
	周 揚	中央委員候補，中央宣伝部副部長	
	楊秀峰	中央委員	教育部部長，国務院文教弁公室副主任
	錢俊瑞	中央委員候補	国務院文教弁公室副主任
	張子意*		

（出所）中央教育科学研究所編『中華人民共和国教育大事記（1949～1982）』北京 教育科学出版社 1983年 224ページより筆者作成。

（注）＊張子意について、中央委員あるいは中央委員候補ではないことを確認したが、政府の肩書きは不明である。なお、1964年の時点で、同小組の主要なメンバーには変わりがない。

第11表 教育部および高等教育部の責任者（1964年3月）

		党内の肩書き			党内の肩書き
教育部部長	何 偉		高等教育部部長	楊秀峰	中央委員
副部長	劉季平		副部長	蔣南翔	中央委員候補
同上	董純才		同上	劉子載	
同上	劉皐風		同上	劉仰峽	
同上	葉聖陶		同上	高 沂	
同上	林砺儒		同上	段洛夫	
			同上	黄辛白	

（出所）第10表と同じ（349ページより筆者作成）。

（注）党内の肩書きが書かれていないものは中央委員あるいは中央委員候補ではないことを意味する。

第12表 貴州省党委員会農村工作部と同省農業庁・林業庁の責任者（1984年）

	党 内 の 肩 書 き
農村工作部部長 喬 学	貴州省党委員会常務委員会委員
農業庁庁長 趙慶儒	貴州省党委員会委員
林業庁庁長 彭百登	

（出所）『貴州年鑑 1985』貴陽 貴州人民出版社 1985年 133ページより筆者作成。

（注）党内の肩書きが書かれていないものは貴州省党委員会委員ではないことを意味する。

第13表 貴州省党委員会政法委員会と関係する行政機関の責任者（1984年）

	党 内 の 肩 書 き
政法委員会書記 朱 迪*	貴州省党委員会委員
同上 胡克惠	貴州省党委員会常務委員会委員
公安庁庁長 張有儒*	貴州省党委員会委員
司法庁庁長 王其倫	
民政庁庁長 李卓東	
高級人民法院院長 謝錦漢	貴州省党委員会委員
人民検察院検察長 李 玲	貴州省党委員会委員

（出所）第12表と同じ。

（注）* は離任、転任ないし免職を意味する。党内の肩書きが書かれていないものは貴州省党委員会委員ではないことを意味する。

責任者の中に加えられていた。この傾向は中共中央文教小組の人事構成から明らかである。その他の例として、1950年代の中共中央農村工作部の場合、その部長は國務院副総理、國務院第七弁公室主任であった鄧子恢であり^{（注14）}、副部長の中には國務院農業部部長・廖魯言が含まれていた^{（注15）}。

（注1）党委員会の事務機構について、他の分類方法も存在している。たとえば、筱犁「按照党政分開の原則探討改革党的工作機構的路子」（『政治学研究』〔北京〕1988年第2期）を参照。

（注2）紅旗雜誌社が発行している半月刊誌『紅旗』は1988年7月から『求是』に改められた。

（注3） 孫維本ほか編『中国共産党党務工作大辞典』北京 中国展望出版社 1989年 23ページ「党的組織部門的職責」。

（注4） たとえば、周恩来「發揮人民民主統一戰線積極作用的幾個問題」（1950年4月13日）（洪承華ほか編『中華人民共和國政治体制沿革大事記（1949～1978）』北京 春秋出版社 1987年）20～21ページを参照。

（注5） 陳野苹・韓勁草ほか編 前掲書 109～110ページ。

（注6） 蔣伯英『鄧子恢伝』上海 上海人民出版社 1986年 295ページ。

（注7） 庾松・韓綱「党和国家領導体制の歴史考察と改革展望」（『中国社会科学』〔北京〕1987年第6期）15ページ。

（注8） 拙稿「中国・大躍進運動期の政治過程——『大煉鋼鉄運動』を中心として——」（未発表）。

（注9） 上海市編成委員会弁公室編『上海党政機構沿革（1949～1986）』上海 上海人民出版社 1988年 127～133ページ。

（注10）『中国共産党第十三回……』43ページ。

（注11） 上海市編成委員会弁公室編 前掲書 115ページ。

（注12） 洪承華ほか編 前掲書 180ページ。

（注13）「委員会」と称される場合がある。それらは第二種に属するケースが多いが、第一種に属することもある。

（注14） 蔣伯英 前掲書 385ページ。

（注15） 同上書 316ページ。

III 機構の地位および行政機能

1. 行政機関に対する指導関係

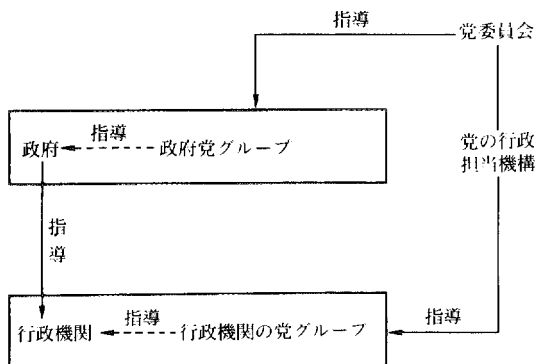
すでに、人事構成の面から党の行政担当機構と行政機関の指導・被指導の関係の存在を示唆しておいたが、ここでは別の視点からその関係を検討する。建国以来中共は党と政府の関係について、「直接指導」を強調したり、「間接指導」^{（注1）}を強調したりしてきた。当然のことながら、それらの主張は党の行政担当機構と行政機関の关系到影響を

及ぼし、指導方法や指導範囲の変動を引き起こした。

「間接指導」の主張によると、党の行政担当機構を含むすべての党の組織は権力組織ではなく、政府機関に対して命令を出すことができない。それに従うならば、党の行政担当機構は各行政機関に対して直接命令することができないということになる。しかしそうした状況にあっても、党の行政担当機構は行政機関に対してさまざまな指導を行なうことは可能である。なぜならば、中共は行政機関の中に党グループを中心とする多数の党組織を設立し、行政幹部の大部分をその党員で占めているからである。党内の合意さえ得られれば、党グループこそが行政機関における実質的な最高指導機構となる。党の行政担当機構は、行政機関の党グループと同じ党委員会に属するが、各行政機関の党グループを指導する立場にある^(注2)。したがって、「間接指導」の場合、中共の行政担当機構は行政機関における党グループなどの党組織を通して指導を行なう。その指導関係は第1図のようになる。

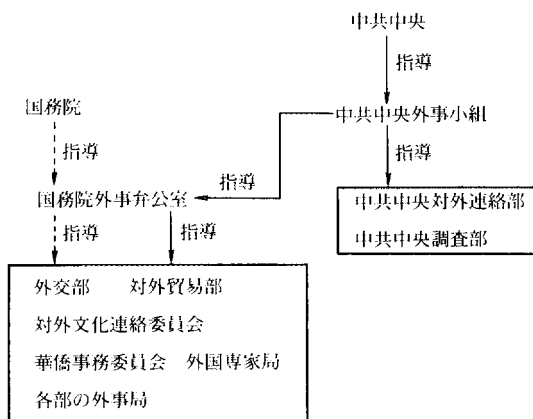
「直接指導」の場合、党の行政担当機構は行政

第1図 「間接指導」のモデルの下における中共の行政担当機構の指導方法



(出所) 筆者作成。

第2図 「直接指導」のモデルの下における中共中央外事小組の指導方法



(出所) 第1表と同じ(130ページ。1959年の国務院組織機構表より筆者作成)。

(注) 党の外事機構は中共中央外事小組の指導を受けていた。

機関に対する直接的指導を行なう。たとえば、1958年3月6日に、中共中央・国務院は「中共中央外事小組」および「国務院外事弁公室」の設立に関する通知の中で、国務院の外交事務管理の最高機構である「国務院外事弁公室」は、「中共中央外事小組」の事務機構でもあると明記している^(注3)。実際に、これらの組織を中心とした外事機構の指導関係は第2図のようになっている。

以上の分析から分かることは、「直接指導」にせよ、「間接指導」にせよ、中共の行政担当機構が必ず何らかの方法で対応する行政機関に対して指導を行なうということである。もっとも第1図で示した「間接指導」は限られた場合しか行なわれず、「間接指導」が強調される場合でも、その実体は主に「党政分工」である。ここでいう「間接指導」は、党の行政担当機構と政府行政機関との間により明確な分業関係(党政分工)を確立し、行政機関の職務範囲への党組織からの恣意的な関与を避けるということである。周知のように、

「間接指導」は1978年の中国共産党第十一期中央委員会第三次総会（以下、第十一期三中全会と略す）以後の10年間に強調された。その結果、この時期には確かに党組織が行政事務に介入することが一定程度減少したのであるが、中共の行政担当機構は依然として行政機関を直接的に指導しつづけた。重要な案件の処理について、党の政法委員会が直接に裁判所や検察院に指示を与えることはその典型的な事例である。

2. 政策指導

中国の行政機関の重要な任務のひとつは、中共の路線、方針、政策の実行である。たとえば、国家経済体制改革委員会には次のような任務が設定されている。ひとつは、中共中央・國務院の社会主義商品経済の発展に関する方針、政策、任務に基づいて、関係部門と地方を指導し、全国経済体制改革の中長期プロジェクトおよび年度の実施計画草案を作成することである。もうひとつは、中共中央・國務院から与えられた他の事項を実施することである^(注4)。中共の行政担当機構が行政機関に対して行なう政策指導の具体的な内容は、(1)所管行政領域の最重要問題に関して、関係行政機関を指導し政策草案をまとめて所属する党委員会に提出する、(2)所管行政領域の重要問題に関して、所属する党委員会を代表し政策決定を下す、(3)行政機関の政策実施活動に対する指導・監督である。

政策提案に関していえば、中国の政治制度のもっとも重要な特徴のひとつは、政策決定権が中共の各級党委員会（とくに、中共中央）に集中していることである。党の行政担当機構が党委員会の政策決定過程において政策提案ないし政策草案の作成を行なうことは、党委員会に対する同機構の責任である。たとえば、『鄧子恢伝』は中共中央農

村工作部部长鄧子恢が建国初期の農業互助合作運動の中で、「かなりの情熱を持って工作に積極的に参加し、農村工作機構の充実と健全化、運動の進展に関する調査を行ない、収集した情報と問題の処理に関する意見を中央に提出した」^(注5)と述べている。また、1953年3月、中共中央農村工作部は中共中央のために、「中共中央の春耕生産に関する各レベルの党委員会宛ての指示」（「中共中央關於春耕生産給各級党委的指示」1953年3月16日）および『人民日報』社説「農業生産の指導の鍵」（「領導農業生産的關鍵所在」1953年3月26日）を起草したという。これらの文献は「中共中央の農業生産互助合作に関する決議」（「中共中央關於農業生産互助合作的決議」）とともに、当時の最重要文献集であった『当前農村工作指南』に収録された^(注6)。

このように行政機関およびその党グループは重要な政策の作成に常に参加するが、多くの場合は、中共の行政担当機構の指導のもとでそれぞれの役割を果たすのである。たとえば、「1962年調整計画に関する報告」（「關於1962年調整計劃的報告」）の形成過程を見れば、政策作成にあたって、中央財經小組の関係する行政機関に対する指導関係ははっきりと分かる^(注7)。それは以下のとおりである。(1)1962年4月2日、中央財經小組の主宰で國務院財經各部の党グループの責任者が国家計画委員会の1962年国民経済発展計画の調整に関する報告を聴取し3日間議論した。(2)中央財經小組のメンバーが2日間同報告およびそれに対して提出された意見を討議した。同小組は同年4月下旬「中央財經小組の1962年調整計画の討論に関する報告」（「中央財經小組關於討論1962年調整計劃的報告」）を中共中央に提出した。(3)同年5月7日から11日にかけて中共中央政治局常務委員会の主宰で中央工

作会議が開かれ、「中央財經小組の1962年調整計画の討論に関する報告」が集中的に討議され、承認された。(4)毛沢東の同意を得た後、同年5月26日、中共中央は「中央財經小組の1962年調整計画の討論に関する報告」および「中共中央・中央財經小組の1962年調整計画の討論に関する報告の批准と伝達に関する指示」(「中共中央關於批轉中央財經小組關於討論1962年調整計劃的報告的指示」)を發布した。以後国民經濟の調整工作は全国的に実施された。

さらに補足しておく、党委員会の委託を受け重要問題を討議する工作会議を開き、関係行政機関に問題と情況の説明、意見の提出を行なわせ、政策に関する意見をまとめるといったやり方を、中共の行政担当機構が恒常的に用いていたということである。それは中共の政策決定の大きな特徴のひとつでもある。以上は財政經濟を担当する党の事務機構の例であるが、ほかの中共の行政担当機構も工作会議を利用し政策草案を作成してきた。たとえば、1950年代の中共中央農村工作部主宰の全国農村工作會議、50、60年代の中共中央文教小組の全国文教工作會議、80年代以降の中共中央政法委員會の全国政法工作會議などがそれである。

次に、政策決定に関して検討してみたい。中共の各級党委員会は重要度が比較的高い問題については、政策決定権を所属の事務機構に分与している。たとえば、1958年9月の上海市党委員会の「市人民委員會の今後の工作における幾つかの問題に関する通知」(「關於市人民委員會今後工作中幾個問題的通知」)は次のように述べている。(1)今後、各局(市人民委員會の各行政機関)は工作方針について、直接、市党委員会の関連する事務機構に指示を求める。(2)市人民委員會の弁公庁(室)、委員會、各局(処)・院・行は行政命令を行なうとき、

市人民委員會の名義を必要とする場合、まずその行政命令の内容を市党委員会の関係事務機構に提出する。事務機構の責任者はその命令に署名を済ませた後、市人民委員會の弁公庁に送り市人民委員會の名義でその行政命令を公布する(註8)。中共の行政担当機構が行政機関に指示を下す事例はよく見られる。たとえば、1983年3月21日から4月1日まで、全国工業交通會議が開かれたが、中共中央財經領導小組はこの會議における議論を踏まえて、經濟委員會などの行政機関に対して、(1)投資の規模を厳しくコントロールする、(2)重点プロジェクトを援助する、(3)改革の速度を速めると指示した(註9)。

行政管理過程において行政官僚は行政技術を利用して、いわゆる「行政自由裁量権」を拡大したり「官僚王国」を作ったりしているといわれる。この「官僚王国」の傾向を防ぐためには、現実、党の行政担当機構は行政機関の政策執行過程に対して厳格な指導・監督を行なってきたと思われる。たとえば、1955年8月1日の中共中央組織部の報告は、行政機関の党の決議を実施する状況に対する監督が党の行政担当機構の重要任務であると明確に指摘した(註10)。また1950年代中共中央農村工作部のひとつの例を取り上げると、53年ごろから農業合作化のテンポは次第に加速され、とくに55年に入ると、そのテンポが速すぎたために問題が次々と生じた。浙江省では問題はとくに深刻であった。緊張した農村の情勢を緩和するために、1955年3月下旬、中共中央書記処と中共中央農村工作部の責任者は北京に滞在していた浙江省党委員会の指導者を招いてともに緊急措置を研究した。会合後、中共中央農村工作部は会合での合意に基づいて農業合作社の強化と縮小を内容とする指示を浙江省党委員会農村工作部に出した。その後、

中共中央書記処と中共中央農村工作部は杜潤生（当時、中共中央農村工作部秘書長）と袁成隆（中共中央第二弁公室の幹部）を浙江省に派遣し、上述の指示を詳しく伝達すると同時に、その実行に関する指導を行なった^(注11)。

3. 行政人事管理

現代中国の人事管理の主要な特徴は「党管幹部」（あらゆる幹部は党の組織によって管理される）という原則に基づいて「分部分級幹部管理制度」を実行していることである。分部管理制度とは、各行政機関の業務の性格から行政幹部を幾つかの種類に分け、各級党委員会の事務機構にそれぞれ管理させる制度である。具体的に1953年11月の「幹部管理工作の強化に対する中共中央の決定」（「中央關於加強幹部管理工作決定」）^(注12)によって説明すると、第14表のようになる。

分級管理制度とは、職位を考慮して行政幹部を任免・管理する制度であり、これに基づいて中共の行政担当機構は党委員会に協力して行政機関の重要幹部を任免・管理するわけである。各時期の政治・経済情勢から、中共は幹部管理権限の集中と分散を交互に繰り返してきた。それに伴い、中共の行政担当機構の管理上の権限も変動してきた

第14表 行政幹部を管理する中共の事務機構

行政幹部の分類	中共の幹部管理機構
政法関係	政法工作部
文化・教育関係	宣伝部
交通・運輸関係	交通・運輸部
財政・貿易関係	財政・貿易工作部
計画・工業関係	計画・工業部
農・林・水産関係	農村工作部

（出所）曹志ほか編『中華人民共和國人事制度概要』北京 北京大学出版社 1985年 416～418ページより筆者作成。

第15表 国务院の行政幹部分級管理

行政幹部の階級	幹部の任免機構
部長・副部長	党委員会とその行政担当機構
局長・副局長	党委員会とその行政担当機構
処長・副処長	行政機関における党グループ
科長・副科長	行政機関における党グループ

（出所）孫維本ほか編『中国共産党党務工作大辞典』北京 中国展望出版社 1989年 66～67ページより筆者作成。

のである。たとえば、第15表に示したように、1953年から84年にかけて中共中央の行政担当機構は中央と協力して、部局級の2つのクラスの幹部を任免していた^(注13)。なお部局級以下は党グループないし行政機関の人事機構が任免を担当していたと考えられる。

重要な行政幹部の任免は中共の行政担当機構の中心的任務であるが、同機構の管理活動はそれだけに留まらない。たとえば、1955年8月1日の中共中央組織部の報告は、幹部の任免以外、幹部の監督、訓練、考査、問題の処理などを行政担当機構を含む党の幹部管理機構の職務として提示している^(注14)。

ここでとくに、中共の行政担当機構の幹部政策、幹部管理制度の設定に関わる役割を指摘しておきたい。幹部管理において党の各級組織部は党委員会の主要な補佐機関である。その前提のもとで、党の行政担当機構は主に幹部政策の基本原則および基本方針に基づいて、担当する行政領域の幹部管理に関する具体的な管理制度、管理方法などを制定したり、重要な事項については党委員会に提出したりする。この点について、中共中央組織部の責任者である安子文は、かつて「組織部と党委員会のほかの各部は党委員会の統一指導を受ける同等の工作部門である。組織部は総合的工作任務を担当すべきであるが、ほかの一部の部門も総合

的任務を担当すべきである。幹部管理問題においてもすべての総合研究を組織部に任せるわけではない。特定の問題について、主に党委員会のほかの部門がその総合研究を担当すべきである」と述べていた(注15)。

安子文が提起した総合研究とは幹部政策の総合研究であり、幹部政策の作成である。「党委員会のほかの部門」には党の行政担当機構が含まれる。どの行政担当機構がどの部分の幹部政策に関する総合研究を担当するかについて安子文は説明しなかったが、実態的に見ると、基本的に各機構が担当する行政領域の幹部政策である。換言すれば、中共の基本的かつ総合的な幹部管理政策のもとで、各行政系統においてその具体的な政策を制定するのである。たとえば、1958年1月31日、毛沢東は「工作方法(草案)」の中で「又紅又專」(政治的に忠誠であり、業務において専門知識と能力を持つこと)という方針を打ち出した(注16)。その方針を実施するために、工業担当の党の事務機構であった中共中央工業工作部は、300名の労働者・農民出身の国営工場、処クラスの幹部を大学に送ることを決定した(注17)。また、1963年7月13日の上海市党委員会工業工作部の「地方工業の行政幹部・技術幹部の管理制度の改善に関する意見」(「關於改進地方工業行政、技術幹部管理制度的意見」)は、幹部集中管理の強化という中央の指示に従って工業関係の行政機関幹部および企業幹部の管理に関する各管理機構の権限を調整すると規定した(注18)。

4. 部局間調整

政府行政機関の細分化は現代中国の行政官僚組織の重要な特徴のひとつである。たとえば、工業生産の行政管理機関は業種別に設立されており、1985年国务院組織機構表によると、直属局を除く工業生産関係行政機関は第16表のとおりである。

第16表 国务院の工業生産関係行政機関(1985年)

冶金工業部、核工業部、化学工業部、地質鉱産部、兵器工業部、水利電力部、航空工業部、紡織工業部、石油工業部、航天工業部、城郷建設環境保護部、電子工業部、軽工業部、石炭工業部

(出所) 岳雲竜編『編制管理概論』北京 労働人事出版社 1987年 付表13より筆者作成。

各業種ごとに行政機関を設立することは部局間調整という問題を生起させる。各級政府はその所属行政機関を調整するが、同時に中共の行政担当機構も調整機能を果たしてきた。たとえば、1982年1月13日の「政法委員会の設置に関する中共中央の通知」(「中共中央關於成立政法委員會的通知」)は、政法各部門(公安、司法、檢察、法院などの国家機関)の工作を調整・指導すること、党内の「合同弁公」(関係官庁が合同で問題进行处理すること)を指導し重大な訴訟事件进行处理すること、関係機関を指導し、「総合治安」(注19)を実施することが政法委員会の主要任務である(注20)と規定している。

部局間調整は複数の行政機関の管理活動および利害関係と関連して行なわれる。いずれにせよ、中共の行政担当機構に調整に関する決定権があっても、もし調整に際して関係行政機関の意見を反映しないならば、それらの行政機関の積極的な協力が得られない可能性がある。その場合、調整の目的は達成できないことになる。部局間調整を順調に行なうためには中共は主に次の2つの方法を利用する。そのひとつは、党の行政担当機構の人事構成に配慮することである。つまり、行政機関の責任者を常に中共の行政担当機構の構成員の中に含め調整を行なうとき、党の事務機構の構成員でもある行政機関の行政責任者は、行政機関の意見を説明し、利益を代弁する。もうひとつの調整方法は報告会ないし工作会議を開くことである。

たとえば、1959年5月、「中央財經小組」が報告会を開いたが、そこでその年度の鉄鋼生産量を確認するため、冶金部、国家計画委員会、国家経済委員会の報告を受け、同時に、生産量に関する意見を聴取した。同小組が中共中央政治局および毛沢東に提出した数字はこれら行政機関の意見を検討調整した結果である^(註21)。

5. 行政管理活動

党の行政担当機構の主要な任務は行政機関に対する指導を行なうことである。しかし、現実には、行政機関に代わって、党の行政担当機構が個別的かつ具体的な行政管理活動を代行することがしばしば見受けられる。たとえば、各級の政法委員会が公安、検察および法院に代わって、重要案件について判決を決定したりすることは、その典型的な例である。

党の行政担当機構の行政管理活動は基本的に党委員会の決定によって行なわれる。たとえば、1960年8月3日の中共中央の「農村文盲一掃および成人教育工作に対する指導と管理の強化に関する通知」（「關於加強農村掃盲和业余教育工作的領導和管理的通知」）は、今後の農村の文盲の一掃および成人的教育工作について、各級党委員会農村工作部および各級政府の農業部門が工作の方針・計画から具体的な配置、参加者への説得、働き掛けおよび授業などに至るまで、責任を持って管理すると規定した^(註22)。また、1982年1月13日の「政法委員会の設置に関する中共中央の通知」は、各級政法委員会に「党内の合同弁公を指導し、重大な訴訟事件を適当に処理する」^(註23)という任務を与えていたのである。

党の行政担当機構の行政管理への介入は中国の政治体制の集権の体質と密接な関わりがある。鄧小平はかつて「党の一元的指導の強化というスロ

ーガンのもとで、何も分析せず、不適当に、党委員会にすべての権力を集中した。この党委員会の権力がしばしば幾人かの書記、とくに第一書記の手に集中し、何ごととも第一書記が指揮をとり、決定を下すようになる」^(註24)と指摘した。鄧小平は党委員会およびその書記への過度の集権を批判したが、党の行政担当機構のことには言及しなかった。しかし実は、党の行政担当機構は党委員会およびその書記よりさらに直接的に行政活動に介入することがあった。つまり、党の行政担当機構は常に党委員会の代表者として特定の行政領域で活動し、比較的重要度の高い問題に関して、党委員会に代わって直接決定したり指導したりしたのである。

6. 政治的役割

党の行政担当機構は行政領域において一定の政治的役割を果たしてきた。ここでは、党の行政担当機構の組織工作および政治思想教育工作上に着目しておきたい。

党の組織工作に関しては前述したように、党の行政担当機構は党委員会の派出機構であるため、党委員会の委託を受け、関係行政機関の党グループと基層組織の工作进行を指導することになる。たとえば、1954年末、上海市党委員会は20の産業党委員会を設置したが、同党委員会は、国営企業の基層党組織に対する指導を行なうものでありながら、自身もまた党の事務機構から指導を受けるものであった。具体的な組織関係は第17表のようになっていた。

政治思想教育について、中共の指導を維持・強化するには、全国民に対する政治思想教育を行なうことが重要である。そのため、人々は所属組織を通じて政治思想教育を受ける。党の行政担当機構はこの政治思想教育工作上に関して、指導的な役

第17表 上海市産業党委員会の組織関係（1954～56年）

党の事務機構	産業党委員会の名称
市党委員会*	市政府建設党委員会、交通運輸党委員会、公安局党委員会
宣 伝 部	衛生局党委員会
国営工業部	第一・第二・第三重工業党委員会、第一・第二軽工業党委員会、紡織工業党委員会、電業管理局党委員会、建築工程局党委員会、華東建築管理局党委員会
財貿工作部	第一・第二商業局党委員会、食糧局党委員会、外貿局党委員会
学校工作部	高校党委員会、中等技術学校党委員会、中国科学院の上海管理处党委員会

（出所） 第2表と同じ（70ページより筆者作成）。

（注） * 市党委員会は党の事務機構ではない。

割を演じてきたと見られる。たとえば、近年上海市の労働者は4つの基本原則と改革・開放に関する政治思想教育を受けている。その過程においては、上海市党委員会の工業担当の事務機構、すなわち上海市党委員会工業工作委員会が上海市工業系統の政治思想教育の最高指導機関である。1987年6月15日から19日にかけて湖南省で行なわれた全国企業思想政治工作座談会で、上海市党委員会工業工作委員会は、上海市の工場労働者に対する思想教育について、次のように述べている。「われわれ（上海市党委員会工業工作委員会——引用者）は、1983年から上海機床廠の経験（特定の時間に青年労働者を交替で生産現場から離れさせ、政治学習に専念させること——引用者）を（工業部門で——引用者）普及させた。1985年までに、100万人の労働者に政治思想訓練を受けさせた。……1986年から、第2段階の交替制の政治訓練を開始した」(注25)と。

（注1） 拙稿「行政機関に対する党委員会の指導方法——指導範疇を中心として——」（未発表）。

（注2） 党委員会の行政担当機構は、特定の行政系統において、党委員会の代表者であるし、人事面でも党の行政担当機構の責任者の地位は行政機関の党グループの書記より高い。なお、党グループの設置および政治的役割については、拙稿「中国の行政機関における党グループ」（『アジア研究』〔アジア政経学会〕第38巻第2号1991年12月）を参照。

（注3） 洪承華ほか編 前掲書 180ページ。

（注4） 「中華人民共和国国家経済体制改革委員会簡介」（『中国経済体制改革』〔北京〕1988年第10期）53ページ。

（注5） 蔣伯英 前掲書 297～298ページ。

（注6） 同上書によると、毛沢東は、その3つの文献が党の農村工作の現段階にあたって掌握しなければならない理論知識、重要な政策原則および大衆路線であるとすると同時に、各級党委員会とすべての幹部にこうした文献の学習を指示した。

（注7） 中央檔案館党史資料室「紹介一九六二年五月中央工作會議」（『党史研究』〔北京〕1981年第4期）5～23ページ。

（注8） 上海市編成委員会弁公室編 前掲書 113～114ページ。

（注9） 『当代中国的計划工作』弁公室編『中華人民共和國国民經濟和社会發展計划大事輯要（1949～1985）』北京 紅旗出版社 1987年 474ページ。

（注10） 陳野苹・韓勁草ほか編 前掲書 113～128ページ。

（注11） 羅平「实事求是地評價『全力巩固・堅決收縮』的問題」（『党史研究』1984年第3期）64～69ページ。

（注12） 曹志ほか編『中華人民共和國人事制度概要』北京 北京大学出版社 1985年 416～417ページ。

（注13） 孫維本ほか編 前掲書 66～67ページ。

（注14） 陳野苹・韓勁草ほか編 前掲書 124ページ。

（注15） 安子文「在各省、市、自治区党委組織部長會議上的總結（1956年12月）」（韓勁草ほか編『安子文組織工作文選』北京 中共中央党校出版社 1988年）126ページ。

（注16） 中央教育科学研究所編『中華人民共和国教育

大事記（1949～1982）』北京 教育科学出版社 1983年 212～213ページ。

（注17）同上書 213ページ。

（注18）上海市編成委員会弁公室編 前掲書 119～120ページ。

（注19）「総合治安」は、大衆の役割および法制教育を通じて犯罪行為を事前に防ぐことを重視する。

（注20）中共中央文献研究室編『三中全会以来重要文献選編』下巻 北京 人民出版社 1982年 1104ページ。

（注21）陳雲「落實鋼鐵指標問題」（中共中央文獻編輯委員會編『陳雲文選（1956～1985年）』北京 人民出版社 1986年 121ページ。

（注22）中央教育科学研究所編 前掲書 281ページ。

（注23）中共中央文獻研究室編 前掲書 1104ページ。

（注24）鄧小平「党和国家領導制度的改革（1980年8月18日）」（中共中央文獻編輯委員會編『鄧小平文選』北京 人民出版社 1983年）288～289ページ。

（注25）全国企業思想政治工作座談会弁公室編『改革・開放・社会主義——全国企業思想政治工作座談会文獻經驗匯編——』北京 工人出版社 1987年 97ページ。

IV 主要な問題点とその改革

前節に示したように、建国以後40年にわたって、中共の行政担当機構は行政面で重要な役割を果たしてきた。しかし、行政組織・人事の合理化、行政の効率化および政治の民主化などなお幾つもの重要な問題点をかかえている。第十一期三中全会以降、党の行政担当機構に関する多くの改革措置が実施されているが、それはこれらの問題点を中共が認識し始めた結果であると思われる。

1. 肥大した組織および人員

官僚組織とその人員の肥大は周知の事実である。その原因として幾つか考えられるが、党の行政担当機構の存在は、そのひとつであろう。

党の行政担当機構と中国の官僚組織・人員の肥大との関係を検討するにあたって、まず中国の官

僚制においてパブリック・ビューロクラシーとプライベート・ビューロクラシーとの区別が基本的存在しないということを指摘しておきたい。人民代表大会、政府、行政機関、企業、大衆組織、政党組織、マスコミなどの組織は、中共指導下に置かれるパブリック・ビューロクラシーであると認識すべきである。とくに、中共の事務機構は政府行政機関とともに「党政機関」と呼ばれる。またそれらの機関で働いている幹部は「党政幹部」と称され、行政人事構成に含まれてきた。党の事務機構の運営費用と幹部の給与、職位制度などは行政機関のものと同様である。したがって、中国の官僚機構および人事構成を考察する際、党の事務機構並びにその人事構成を無視することはできない。

時期によって、党の行政担当機構の数と人員が異なるが、黄海の「党政分離は政治体制改革の鍵である」（「党政分離は政治体制改革的關鍵所在」）と題する論文によると、1987年前後、特定の行政分野を担当する行政機関があるにもかかわらず、同じ行政分野に設置された中共の行政担当機構は、省・直轄市・自治区レベルでは15%、市・県レベルでは30%、郷・鎮レベルでは50%であった^(注1)。またここで建国以後の北京市の例を取り上げたい。こうした行政担当機構の規模をより具体的に認識するために、行政機関、党委員会の事務機構の数および党の行政担当機構の数が党政機関全体に占めていた比率を示すと、その状況は第18表のようになっていたのである。

同様に、行政担当機構の人員も肥大した幹部隊列の一部を占めてきたのである。党の行政担当機構の幹部が行政人事編制においてどのぐらいの比率を占めるかということについては、統計数字がまだ公表されていないが、一例を挙げると、1963年

第18表 北京市における党の行政担当機構、党の事務機構および行政機関の数（1955～87年）

	1955	1957	1961	1965	1978	1987
行政機関 (a)	48	46	56	52	37	64
党の事務機構 (b)	13	14	16	13	12	12
党政機関 (a + b)	61	60	72	65	49	76
党の行政担当機構	4	9	10	7	7	8
比率 (%)	7	15	14	11	14	11

（出所） 第6表と同じ（389～402ページより筆者作成）。

（注） 比率は党政機関における党の行政担当機構の割合を示している。

第19表 上海市における党の行政担当機構の幹部数（1963～65年）（単位：人）

幹部の名称	1963	1964	1965
党政群幹部	14,001	17,786	18,044
党の行政担当機構の幹部	270	291	288
比率 (%)	19	16	16

（出所） 第2表と同じ（112～113、116、236～237ページより筆者作成）。

- （注） (1) 党政群幹部は党の機構、政府機構および大衆団体の幹部の総称である。
 (2) 比率は党の行政担当機構の幹部が党政群幹部の全体に占める比率である。
 (3) 党の行政担当機構は工業政治部、財貿政治部、市政交通政治部、教衛工作部および農村政治部の5つの機構である。

から65年までの上海市における党の行政担当機構の幹部数が第19表のようになっていた。

2. 行政管理の二重指導・管理体制

中国の行政機関の指導・管理レベルは多い。たとえば、上海市編制委員会幹部の繆士徳は「上海市行政機構の現状および幾つかの問題についての考察」（「上海市行政機構の状況と対若干問題的探討」という論文の中で、工場～公司～主管局～委員会（弁公室）～市政府といったような上海市における工業指導・管理体制の5つのレベルを指

第3図 上海市における党と政府の工業指導・管理レベル（1985年）

工場長～工場の党委員会～公司の經理（社長）～公司の党委員会～主管局～主管局の党グループ～市政府の委員会（弁公室）～市政府～市政府の党グループ～市党委員会工業工作委員会～市党委員会

（出所） 第2表と同じ（203ページより筆者作成）。

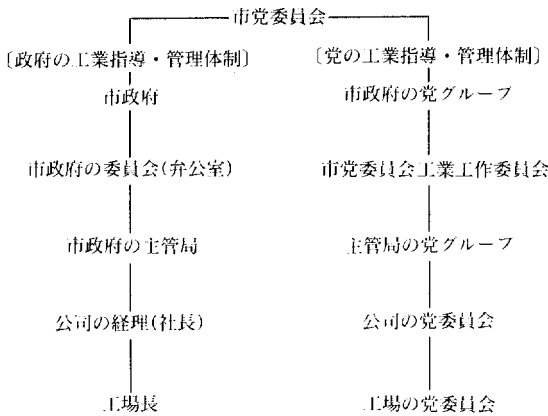
摘した^(注2)。ここで補足しておく、市政府の委員会（弁公室）を除くほかの4つのレベルにおいて党委員会ないし党グループが重複して機能していたのである。1985年、市党委員会工業工作委員会が設立されたことによって、上海市における党と政府の工業指導・管理レベルは第3図のようになっていたと思われる。

国営工場から上海市の最高指導部である上海市党委員会まで11のレベルがある。党の行政担当機構はその中のひとつのレベルとして存在する。すなわち同図においては、市党委員会工業工作委員会がその機構である。場合によっては党の行政担当機構は2つ存在することもある。たとえば、1958年、工業交通の指導・管理には中央財經小組と中央工業交通部という2つの党の行政担当機構が介入していた^(注3)。

中共の行政担当機構は行政機関における党グループなどの党組織とともに、行政指導・管理体制のレベルを増加させるのみならず、行政機関における二重指導・管理体制の形成をもたらしている。すなわち、政府の体制以外に、行政機関に対する中共の指導・管理体制も機能しているのである。上海市の工業指導・管理体制を例とするならば、その二重指導・管理体制は第4図のようになる。

工業管理を担当する党の事務機構である上海市党委員会工業工作委員会は、党の工業指導・管理体制の要である。党の体制と政府の体制との職権

第4図 上海市における工業の二重指導・管理体制 (1980年代)



(出所) 繆士徳「上海市行政機構の状況と若干問題の探討」(国务院弁公室研究室編『中国行政管理学初探』北京 経済科学出版社 1984年) 74～81ページより筆者作成。

は複雑に絡み合っているが、両者の間には一定の分業関係が存在すると思われる。全体からいうと、党の指導・管理体制は一般に政府の体制の上に置かれる。すなわち市党委員会は2つの指導・管理体制の最高決定機構である。また同委員会は同時に、党の各機構および組織を通じて指導を行なう。そうした中において、市党委員会工業工作委員会は市党委員会の派出機構として機能し、党委員会の権力を代行するのである。

二重指導・管理体制は行政管理の効率を低下させる。その原因はおおよそ次の3つである。(1)行政レベルの増加は上層部の組織と下部組織の間を隔たせ、下からの報告や上からの命令の伝達に多くの時間がかかることになる。この時間の浪費によって、組織の発展の機会が損なわれるのである。(2)各行政レベルで情報を処理する際、解釈の相違に起因する歪みが生れる。行政レベルが多いほど、その歪みが生ずる可能性が増大する。結局、行政上の決定およびその執行面に多大な悪影響を与え

ることになる。(3)行政レベルの増大は管理システムの構造を複雑化させ、組織内の管理の需要を増大させると同時に、官僚主義化が進行する環境を生み出すのである。

3. 主要な政治問題

ここでは、中共の行政担当機構の存在が政治的民主化をはじめとする多くの政治的な問題に関わっていることを指摘しておきたい。

近年の政治改革の過程で党は権力組織ではなく政治組織であるという主張が見られる。この主張は中共の指導部においてもかなりの程度受け入れられ、政治改革の綱領にも明記された。たとえば、1987年に開催された中国共産党第十三回全国代表大会（以下、十三全大会と略す）の政治報告は党の指導的役割についてふれ、「党の指導とは政治指導である。つまり、政治原則、政治方向、重大な政策決定について指導を行ない、国家の政権機関に重要な幹部を推薦することである。国務に対する党の政治指導の主な方式は、党の主張を法定の手続きによって国家の意思に変え、党組織の活動と党員の模範的役割によって広範な人民大衆をみちびき、党の路線、方針、政策の実現を図ることである」(註4)と述べているのである。しかし、党の行政担当機構は公共権力を保持し、それを行使するものであって、十三全大会に掲げられた政治改革の目標と矛盾している。また近年「党政不分」(党と政府の癒着)の一例として、党の行政担当機構の存在は批判を浴びている。

また、文革以降、中共は政治改革の目標のひとつとして「法治」(すなわち、法律による国の管理)を掲げてきた。1982年の憲法は、「すべての国家机关と武装勢力、各政党および各社会团体、各企業・事業組織は憲法と法律に従うべきである」(註5)と明記している。1982年に開催された中国共産党

第十二回全国代表大会で採択された党規約も、「党は必ず憲法と法律の範囲内で活動しなければならない。党は必ず国の立法・司法・行政機関、経済・文化組織および人民団体が積極的かつ主動的に、独自に責任を持って、一致協力して活動できるように保証しなければならない」^(註6)と規定している。行政管理は公共的な性格を有する業務であり、その方法や組織構成については、法律が定めるべき問題である。そして、政府の行政機関こそがその職務を行なうべきでもある。しかし、現実には、党の行政担当機構が行政管理活動に介入している。しかも、それら機構が行使する公共的な権力は法律から与えられたものではなく、中共の決定によって付与されたものである。この点で、党の行政担当機構の存在が「法治」という政治改革の目標と矛盾することは明らかである。

さらに、党の行政担当機構と党の政治的威信との関係について述べておく。党の行政担当機構をはじめとする各種の組織は行政管理のすべての領域に介入する。それは行政機関および社会全体に対する中共の指導を強化するという印象を作り出す。しかし、その実効性については、議論の余地が大いにある。もし、その介入によって行政効率が向上し、社会的発展および国民の利益の拡大がもたらされたとすれば、党の社会全体における威信は高まり、党の指導は大いに強化されたに違いない。しかし、前述のとおり、党の行政担当機構の存在および行政管理への直接介入は行政効率の低下をもたらす主要要素のひとつである。印象とは異なり、現実において党の威信は傷つけられているのである。中共の十三全大会の政治報告は、「党政未分(党政不分と同じ——引用者)のもとでは、党は行政活動の第一線に立つので、とかく矛盾の一方の側面、ひいては矛盾の焦点になりやす」い

と率直に述べている^(註7)。従来、中共は行政管理に腐心し、党の組織、思想および規律面での管理を十分に行なっていなかった。しかし、近年、中共もこの問題を認識し始めた。たとえば、『紅旗』1987年19期に掲載された「党組織自身の建設を着実に実行せよ」(「把党的自身建设切实管起来」)という特約評論員の論文は、「長い間中央は党の建設を党委員会の日常工作として取り上げようと主張してきたが、党委員会は常に日常的経済工作与多数の行政事務に追われていた。党の建設は現実には強化されることなく、むしろ弱体化した。……党政不分の体制が(党自身の建設工作の弱体化の……引用者)主要な原因である。党政不分と以党代政(党の行政代行主義)などのやり方は党をささいな日常事務に没頭させると同時に、党が自身の建設および主要工作に注目する時間をなくしてきた……」^(註8)と指摘していた。

党の行政担当機構と政治問題の関係を見る場合、政治腐敗に注目することは意味がある。政治腐敗は発展途上国の致命的課題である。このことについては、サミュエル・P・ハンチントン^(註9)は、国家の近代化はその国の政治腐敗を深刻化させるという事実を指摘した^(註9)。周知のように、文革後の中国において、いわゆる「改革・開放」の政策のもとで近代化が急速に進展してきた。その結果、ハンチントンが指摘した近代化と政治腐敗の関連が実証されることになる。この数年間に、幹部の腐敗と不正は中共が直面するもっとも深刻な問題のひとつになっている。たとえば、1990年3月16日付『人民日報』の報道によると、1989年に全国の検察機関は、横領されたり賄賂として用いられた4億8286万元の人民幣を没収した^(註10)。同年の国家財政の総収入、総支出およびGNPは、それぞれ2919億元、3015億元と1兆3000億元である^(註11)

から、1989年の横領、賄賂に用いられた金額は、実に国家財政総収入の1.65%、同総支出の1.60%およびGNPの0.37%に達していたのである。

目下、こうした政治的腐敗は党幹部に限らず、社会全体に及んでいる。しかし、社会的な批判はまず第1に「党風不正」（党の風紀の乱れ）に向けられている。それはなぜなのであろうか。一般に、政党と国家組織が分離している場合、ある政党が政権を担当したとしても、政府の重要ポストにつく党幹部を別とすれば、一般の党員および党の官僚組織自体が公共権力を持つということはない。政権党そのものが直接政治的腐敗に巻き込まれる可能性は比較的少ないであろう。また国民の代表者として政党は行政官僚と行政機関に対する監督を行なうことが可能である。しかし、中国では党の行政担当機構を含む中共のさまざまな組織が直接的に行政上の事務に介入するため、中共の幹部と組織が汚職および不正事件などに汚染されやすくなる。党の事務機構が行政公司（公司ではあるが、実は行政機関とほとんど同じもの）を設立し、利益を得るという事実はその典型的な例である。さらに、党の組織が直接行政権力を行使する場合、行政組織との関係がより曖昧になる。その場合、行政機関は党に属する組織であるともいえるし、逆に党の事務機構は国家機関の一部であるともいえる。結局、党が行政機関から離れて独自の立場からそれに対する監督を行なうことが困難となり、腐敗が深刻化するわけである。

4. 党の行政担当機構に対する中共の改革

文革後の最初の時期、党の行政担当機構が文革前の形態に回帰していく傾向が見られた。各級党委員会が文革中に撤廃されていた党の行政担当機構を漸次復活させていた。しかし、第十一期三中全会以降、政治情勢に変化が生じた。毛沢東時代

の階級闘争中心論が放棄され、近代化建設が最重要課題になったのである。そして近代化の実現のための改革が本格的に始まるが、その改革の一環として党の行政担当機構の改革も進展していった。ここでは第十一期三中全会以降の党の行政担当機構改革の過程とその主な内容を説明する。

中共指導部は近代化建設に着手したごく初期から、党の行政担当機構の存在が行政効率を低下させ、近代化建設に悪影響を与えることを認識していた。そのため、党の行政担当機構の改革が、行政効率の向上および組織・人事の合理化を目標に開始された。まず、「党政分工」による党の行政担当機構の職権の縮小が図られた。1980年8月18日、鄧小平は「党と国家の指導制度改革について」（「党和国家領導制度的改革」）という演説の中で、國務院から地方の各級政府に至るまで強力な政府工作系統の形成に触れ、「今後、政府の職権範囲内の工作について、國務院と地方政府は、それらを討議し決定し文書を配布する。党中央と地方各級党委員会は指示をせず、決定を下さない」^(注12)と主張した。ここで鄧小平は、党の行政担当機構について直接言及していないし、行政機関に対する党と政府の二重指導・管理体制の問題を提起することもなかった。しかし、行政管理に関する政府の職権の拡大や行政機関と党の事務機構の分業関係の明示は、党の行政担当機構の職権の縮小を意味していた。また、党の行政担当機構の組織・人事構成の合理化が進められた。1982年前後には肥大化した官僚機構および人員の精鋭化を目標とした改革が行なわれた。その改革の中で党の行政担当機構の撤廃は行なわれなかったが、その内部組織と人事構成に対する精鋭化が行なわれた。文革後の党の行政担当機構の復活の中で、中共中央文教小組等が復活されなかったのはこの影響によ

るものであろう^(注13)。近年、「1つの機構、2つの看板」という現象が随所に見られるが、これは機構・人員の簡素化および行政指導の統一を目指した結果であった^(注14)。

改革の次の段階は党の行政担当機構の撤廃である。経済改革および行政改革が進展した結果、政治改革が中共の改革の日程にのぼることになった。経済改革の成功は政治改革を必要としたし、経済改革の進展に伴い知識人をはじめとする国民の民主化、政治参加の要求も高まってきた。その中で、党政関係および政党役割の見直しがせまれ、ついに十三全大会において党の行政担当機構の撤廃が決定された。同大会の政治報告は「党の指導方式と活動方式の転換に即応して、党の組織形態と活動の機構も調整しなければならない。……党委員会の事務機構は簡素化と精鋭化につとめ、政府機構と重複している関連部門を廃止し、その管理している行政事務を政府の関連部門に移すべきである」^(注15)と明示したのである。ここで廃止すべきであるとされている関連部門が党の行政担当機構である。十三全大会以前にもすでにモデル地区の一部で、党の行政担当機構の撤廃は始まっていた。たとえば、黒龍江省哈尔滨市では市党委員会の文教工作部、工業交通部、農村工作委員会が1987年8月の時点で撤廃された^(注16)。大会以後、さらに多くの地方で党の行政担当機構が撤廃されることになるはずである。しかし、現時点では、十三全大会の方針は完全に実施されているとはいえない。たとえば、各級党委員会の政法委員会は従来の職権が縮小されたとはいえるが、組織として存在し、なお機能している。また廃止された党の行政担当機構の職権の一部が党委員会のほかの部門に移されている^(注17)。第2段階の改革は形骸化しつつあるといえよう。

(注1) 黃海「党政分開是政治体制改革的關鍵所在」(遲福林・黃海ほか編『鄧小平政治体制改革思想研究』北京 春秋出版社 1987年) 53ページ。

(注2) 繆士德「上海市行政機構的狀況和对若干問題的探討」(國務院弁公庁研究室編『中国行政管理学初探』北京 經濟科学出版社 1984年) 74～81ページ。

(注3) 中央教育科学研究所編 前掲書 224ページ／
皮松・韓綱 前掲論文 15ページ。

(注4) 『中国共産党第十三回……』42ページ。

(注5) 「中華人民共和國憲法(1982年12月4日中華人民共和國第5期全國人民代表大會第5回會議採択)」(法学教材編纂部資料室編『法規選編』北京 法律出版社 1983年) 1～33ページ。

(注6) 『中国共産党第十三回……』84ページ。

(注7) 同上書 44ページ。

(注8) 『紅旗』雜誌特約評論員「把党的自身建設切實管起来」(『新華月報』1987年10月号に再録) 10ページ。

(注9) Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, ニューヘブン, Yale University Press, 1968年, 69～70ページ。

(注10) 『人民日報』(海外版) 1990年3月16日。

(注11) 同上紙 1990年3月23日, 3月24日。

(注12) 中共中央文獻編輯委員會編『鄧小平文選』299ページ。

(注13) さらに、党の行政担当機構が減少すると同時に、政策研究を主要な目的とする党委員会の事務機構が増設されてきたようである。党委員会の政策研究機構の設置は、行政機関に対する党の指導方式がミクロの指導からマクロの指導へ、直接的指導から間接的指導へ転換したことに関連するのであろう。

(注14) 天津市の党政機構改革の中で、天津市党委員会は工作部を撤廃し、その代わりに工作委員会を設立している。それらの工作委員会は市政府の委員会(弁公室)の看板をも掲げながら、実際は同一の機構である。書記(党内の職務)と主任(政府の職務)は同一人物であり、全面的責任を持って工作に対する統一的指導を行なう。党と政府の間の関係は外部分工(2つの機構の間の分業関係)から同一機構内の内部分工に変わった。以前と比べて、機構内部の組織数と人員はそれぞれ31%と25%が減少した。『經濟信息報』1986年11月14日。

(注15) 『中国共産党第十三回……』43ページ。

(注16) 祖伯光「哈尔滨市各級機關初步實現党政分

開」(『瞭望』〔国内版〕新華通信社 1988年第6期) 4ページ。

(注17) 同上。

V 結 語

周知のように、近代化は中国のもっとも重要な課題となっているが、この課題を順調に解決するために、中国はいくつかの前提条件を満たさなければならない。政治社会の「相対的な」安定はその前提条件のひとつである。中華人民共和国の建国のさい、中共指導部は、(1)アヘン戦争以来の政治社会の混乱、(2)台湾における国民党の存在、アメリカを中心とする西側の包囲網および国内の反対勢力の残存、(3)国土と人口規模の大きさ、(4)複雑な民族構成、(5)地方分立の伝統、(6)「官僚王国」の傾向、(7)工業化の推進のための国家の強力な関与、などの問題を解決するために、ソ連の政治体制をモデルにし、党組織を中核とした高度な集権体制を導入した。党の行政担当機構は、政治意思が行政ひいては社会全体に浸透するひとつの手段であり、政治社会の安定装置のひとつでもある。

党の行政担当機構を含む高度な集権体制は40年間にわたって、「相対的な」政治的安定を保ってきたが、その問題点は決して少なくなかった。個人崇拜、民主主義の欠如と創造的な思考の停止、国民の利益表出と集約における障害、法制の不備、苛酷な権力闘争、行政に対する党組織の無制限な関与、二重指導システムおよびそれによる行政効率の低下、大衆に対する無責任な政治、幹部の官僚主義等の問題は、この権力体制に密接に関連している。大躍進運動および文化大革命などの失敗は、高度な集権体制のかかえる上述の問題点や矛盾が爆発した結果であるといえよう。実際、1980年8月18日の鄧小平による党と国家指導制度の問題点

付 表

中国語	日 本 語
引進	導入
科教	科学の教育
核工業	原子力産業
勘測	土地の調査・計量・測定
儀器	精密機械
紀檢	紀律検査
教衛	教育・衛生(医療)
経貿	経済貿易
檢驗	検査
航天工業	宇宙産業
廣播	ラジオ
植保植檢	植物の保護と検査
審計	会計検査
推廣	(技術などの) 推進・普及
政工	政治工作
專家	専門家
總站	本部
組宣	組織・宣伝(工作)
調解	和解工作
統戰	統一戦線
農墾	農地の開発
農展館	農業博物館
郵電	郵便・通信
勞改	強制労働を通じて犯罪者を改造すること(刑の一種)
老幹部	古参幹部

に関する批判にも見られるように、近年に行なわれた政治体制に対する改革は、中共指導部および中国の国民がこれらの問題点をある程度認識し、解決しようとするものであった^(注1)。組織・人事構成の簡素化、党組織の行政に対する関与への制限および行政効率の向上、を主な目的とする党の行政担当機構に対する改革は、その政治改革の重要な一環と見られる。

しかし、前述したように、党の行政担当機構をふくむ政治改革は一定の成果をおさめたものの、すべて順調に進んだわけではなく、いまだ多数の

困難に直面している。(1)改革は権力の統一を前提としているが、権力内部の構成を見ると、改革は必然的に「既得権益者」に影響をもたらし、かれらの抵抗を受けている。くわえて、鄧小平体制は毛沢東体制の権力構造を継承しており、その結果、体制の改革は毛沢東時代に確立した制度やイデオロギーに拘束されている。(2)改革は政治社会の安定を前提としているが、民主化・自由化は、国民に政権への不満や利益要求を表出することを可能にすることを意味する。しかし、中共指導部は、それまで蓄積されてきた国民の不満を解消し、利益要求を実現する能力を持っていない。したがって、鄧小平体制がこれらの不満や利益要求の噴出を抑えないと、急進的な改革が主張されればされ

るほど、社会からの圧力は高まり、政権の統治能力（ガバナビリティ）はより制限される。言い換えると、中共指導部が政治と経済、および政治的統制と民主化・自由化のバランスをうまく処理できなければ、党の行政担当機構をふくむ政治改革も最終的には成就しないであろう。

（注1） 中共中央文献編輯委員會編『鄧小平文選』280～302ページ。

（帝京大学非常勤講師・慶應義塾大学博士課程）

【付記】 本論文の作成に当たっては慶應義塾大学法学部・山田辰雄教授より懇切な指導をいただいた。また帝京大学・中村楼蘭専任講師、その他の方々が御助力下さった。ここに記して感謝の意を表したい。