

中国の政治制度研究——議会・政党・選挙

高橋祐三

1. はじめに

近年、国際社会において中国の存在感が急速に増大している。中国は国際システムを徐々に受け入れ始め、国際社会での主要なアクターとなりつつある。ところが、その一面で中国の政治体制はなお共産党の事実上の一党独裁体制であり、政党制度・議会制度・選挙制度・民族自治制度など諸制度において、民主主義の実現には様々な問題を抱えている。今後ますます国際社会における影響力を増すであろう中国が、いかなる体制移行を遂げる可能性があるのかを検討すべく、「中国の政治制度研究——議会・政党・選挙」との研究テーマで、2007年度学部等研究教育補助金報告に申請し、採択された。

2. 研究成果一覧

当該研究の研究担当者は、学部等研究教育補助金への申請書類に記載した通り、筆者だけではなく慶應義塾大学総合政策学部の加茂具樹准教授と鄭浩瀾講師にも共同研究者として参加してもらった。我われ3人は2007年初頭より度々研究会を開き、研究成果を論文や学術報告の形で公表してきた。3人が2007年度から現在に至るまでに発表した関連する研究成果は、以下の通りである。

①高橋祐三，論文「民主諸党派・社会諸団体」『中国総覧2007-2008年版』ぎょうせい，2008年。②高橋祐三，論文「中国共産党の党外人士に対する人事政策——民主諸党派を中心に」社団法人国際情勢研究会非公開内部資料，2008年。③加茂具樹，論文「『民主推薦』された人代と政協幹部」『東亜』491号，財団法人霞山会，2008年5月。④加茂具樹，論文「『民主推薦』された新しい『中央の領導集団』」『東亜』第486号，財団法人霞山会，2007年12月。⑤加茂具樹，論文「社会主義民主政治の建設と『民主』」『東亜』第481号，財団法人霞山会，2007年7月。⑥鄭浩瀾，論文「解放前の中国農村の共同性——江西省西南地域の村落を事例として」『現

受理日2008年11月10日

代中国研究』2008年3月、第22号。⑦鄭浩瀾，論文「1940年代における国家権力の浸透と地域社会—江西省の事例を通して」『現代中国』2008年8月、第82号。⑧高橋祐三，学術報告「胡锦涛政権の党外人士政策」2007年度アジア政経学会全国大会，2007年10月。⑨鄭浩瀾，学術報告「中国農村における人民公社の成立過程」，アジア政経学会東日本大会，2008年5月。

本稿では上記すべての内容を紹介することはできなので，高橋が論文または学術報告の形式で発表した，①，②，⑧の内容を一つにまとめて，以下に研究成果概要報告としたい。

3. 研究成果概要

中国には共産党以外にも，民主諸党派と呼ばれる8つの「政党」が存在する。それらは1945年以後の共産党と国民党の内戦期に共産党の主張に賛同し，1949年の中華人民共和国の建国時に共産党等とともに新政権に参画した諸党派である。しかし，それら中国の「政党」は，欧米政治学でいう政党とは特異な点が数多くある。

一般に欧米先進国で政党といえば，政治権力の三権分立制の下，その主たる活動の場が議会に限定される。また，複数政党が選挙で議席数を競合し，議会での政策論争を通じて，健全な民主主義を実現することができると言われる。しかし，中国では議員（人民代表）を選挙で選出し，民主諸党派が議会（人民代表大会）で議席を持つものの，それは全議席数に対する民主諸党派の議席数の割合を共産党が事前に決定しており，候補者の人選など選挙そのものが共産党によって管理されている官製選挙で選出された民主諸党派議員である。さらに，共産党による「指導」を他政党が受入れることを公然と宣言し，共産党と民主諸党派との関係は「競合する政党関係」とはほど遠い。

民主諸党派はその主要な活動の場を，議会である人民代表大会ではなく，政策提案機構としての各級政治協商会議に置いている。人民代表大会は共産党員が過半数を占め，すでに政策・法案は政府・共産党の側で決められており，あとは定例の人民代表大会でほぼ追認するだけとなっている。これでは自由な政策の提案ができないため，民主諸党派メンバーが大半を占め，いつでも自由に政府に対して政策を提案できる政治協商会議が，国家レベルから地方レベルまで各級で設置されている。本来議会内でなされるべき政策論争が十分実現していないのである。

何よりも，共産党と民主諸党派を問わず，それら政党のメンバーは議会（人民代表大会）だけでなく，各級の政府・法院・検察院などの権力機関の役職にも政党メンバーが就任し，政治活動を行なっている。中国の政党は議会内政党ではなく，社会内に散在するエリートたちを選抜して政治機関各処にあてがう，人材の動員・分配機構となっているのである。ここに，共産党の事実上の一党独裁体制の源泉が存在する。共産党が他政党を指導することが規定されている中国では，共産党が国家のあらゆる政治機関を掌握し，あらゆる社会資源を操作できることが，共産党による一党独裁を可能とする背景となっている。

中国が世界的な台頭をみせ，国際舞台に立つ機会が増えると，中国は自国の政治体制に対する欧米諸国からの批判に耐えられるべく，各種の理論武装を始めるようになった。2005年10月に中国政府は「中国の民主政治建設」白書を，2007年11月には「中国の政党制度」白書を発表

し、「共産党が指導する多党合作」制度の正当性を主張した。共産党は自党の公式声明として2005年2月に「中国共産党が指導する多党合作・政治協商制度の建設・強化に関する中共中央の意見」（以下「中共中央の意見」）を発表し、その中で非共産党員であっても「条件に適合する者は正職に任命する」ことを明確に規定した。

中国の政党が立法府だけでなく、行政府・司法府の役職にも就くことは前述の通りであるが、「共産党が指導する多党合作」制度を徹底するために、実際にそれら機関に登用される際に就くことのできる幹部職はほとんどの場合、正職（「～長」）ではなく、副職（「副～長」）に限定されることが不文律であった。それを「中共中央の意見」が非共産党員を今後「正職に任命する」ことがありうると宣言したのである。

2005年2月の「中共中央の意見」を受けて、各地方政府では共産党員に限らない幹部の公募が始まった。2006年11月には上海市が非共産党員を市・区・県政府工作部門に一定の割合で配置し、条件に合う非共産党員幹部は正職にも任用すると発表した。同年12月には北京市が正職ではないが16の副局長の公募を実施し、そのうち半数を超える10の職を非共産党員に割り当てると発表した。その他の地方政府でも行政職幹部の公募と党外人士の正職任命が相次いだ。

そして、何よりも画期的だったのが、2007年に入ると地方政府幹部にとどまらず、中央政府の閣僚級人事にまで、非共産党員の登用が実現したことであった。まず、2007年4月に民主諸党派のうちの1つ、致公党の副主席である万鋼が科学技術部（中国政府の「部」は日本政府の「省」に相当する）部長（大臣に相当）に、また同年6月には無党派人士の陳竺が衛生部部长に任じられた。万鋼と陳竺はいずれも海外で博士学位を取得し、豊富な実務経験を持つ有能な人材として象徴的な存在である。中国が閣僚に共産党外の人材に登用したことで、形式的には中国での複数政党制の萌芽と見ることもできるが、これはむしろ海外経験が長く、国内で共産党員にとりこむことのできなかつた人材を、非共産党員のまま政府の重要なポストに配置して彼らを活用しようとする側面が強い。その証拠に、共産党は中国政治における「共産党の指導」を緩める気配は見せていない。

非共産党員の高級幹部への登用が「共産党の指導」に対して与える影響には以下が考えられる。第1が、非共産党員の正職高官と各組織の共産党委員会（または党组）書記との力学である。中国は権力が二重構造となっており、あらゆる職場で正規の組織系統とは別に共産党組織が存在する。例えば、部長（大臣）であっても、その部（省）の共産党書記の指導に従わなければならない。もし、共産党書記と非共産党員の最高幹部との間で意見の相違が生じた場合、いかにして組織の方針をすり合わせるのだろうか。

第2に、組織規模上巨大な共産党よりもはるかに小さな民主諸党派のほうが高級幹部への出世が早いという状況が形成される中で、有能な若手の政党選択に変化が起きる可能性である。中国全土で共産党は7000万人を超える一方で、民主諸党派は70万人余りである。後者は前者の100分の1の規模でしかない。それが閣僚や地方政府幹部に非共産党員が次々に誕生するとあっては、「共産党の指導」的地位を脅かす現象であるとして、下部の共産党員の間で共産党に対する威信が揺らぐ結果をもたらすかもしれない。

4. おわりに

2007年度の研究によって明らかになった論点と、なお課題として残る論点の双方がいくつかあることは上述のとおりである。本研究計画に関して、2007年度の学部等研究教育補助金を給付していただけたことに謝意を表したい。さらに未解明の部分に関しては、継続して研究を推進していきたいと考えている。筆者は来年度（平成21年度）の文科省科研費に研究代表者として申請をした。本研究計画での共同研究者であった慶應義塾大学総合政策学部の加茂具樹准教授と鄭浩瀾講師とは、文科省科研費の当該研究計画でも同様に研究分担者として共同で研究を発展させていくこととなっている。