

中国における党軍関係

拓殖大学名誉教授

茅原 郁生



はじめに

2010年10月の第17期中国共産党中央委員会
第5回総会（17期5総会、以下同）で習近平政治
局常務委員（党内序列6位）が中央軍事委員会（中
央軍委）副主席に増補されたが、これで2012
年の第18期党大会でトップ指導者への選出が確定
したと観測されている。中国では政権トップに就
く条件は軍権掌握が不可欠と見なされてきた。
それは中国では解放軍が共産党に次ぐ強大な権
力機構であり、「党の柱石」^①として共産党独裁体制
には不可欠な存在であるからである。

中国では、1949年に革命戦争に勝利して今

日の中華人民共和国（中国）が成立したが、毛沢
東が「政権は銃口から生まれる」としたように国
共内戦の勝利が建国につながった国である。

今日、海軍力の強化に伴って海洋進出を活発化
させ、関係国と摩擦を多発させているが、強化さ
れた軍事力を中国共産党（党）がコントロールで
きるかが問題となっている。軍隊という強大な武
装集団を政治がどう制御するかは、国民国家成立
後、大きな政治問題とされてきた。民主国家では
政治優位のシビリアンコントロールの原則で軍隊
管理システムを構築している。

中国では共産党独裁の政治体制にあって、共産
党政権とそれを支える強権力としての軍隊との関

係という特性がある。その党軍関係は「党が鉄砲を指揮する」原則が確立されてきた。しかし党と軍が相互依存を深める中の主従関係にあつて党軍関係には不安定性も残している。

アヘン戦争以来、近代史で半植民地化された屈辱の歴史体験から中国は力を信奉する安全保障観を持つており、力のシンボルとしての解放軍の存在は重い。政治性を強め、強大化した軍を党はコントロールできるのか、そのシステムとそこに内在する課題の解明が問題意識として浮上する。

本稿の構成は、まず中国における建軍の経緯と解放軍の特性を整理する。そして、「党が鉄砲を指揮する」システムとして国家中央軍事委員会の成立やその実態を分析する。次いで党の軍に対する組織的な指揮、指導の仕組みを検討し、中国の党軍関係が抱える問題などを明らかにする。その上で、党・軍指導者ともに世代交代する中で中国の党軍関係が抱える課題などについて検討する。

中国における軍事力の特性

中国では辛亥革命の10年後に共産党が成立し、1927年8月1日には朱徳らが指導する3万人が南昌において武装蜂起して共産党軍（軍）の誕生となった。同年秋には毛沢東らによる秋収暴動なども続いて国民党軍と共産党革命軍の内戦（国共内戦）は拡大していった。

1937年の盧溝橋事件を契機に日中戦争が勃発したが、国共合作が成立し、共産党軍は新四軍、八路軍に再編され、抗日戦に参加した。1945年に日本がポツダム宣言を受諾し、無条件降伏した後の1946年7月に国共内戦は再発した。

内戦の激化に伴い1947年10月から共産軍は人民解放軍（解放軍）と名乗るようになり、中国における共産革命の成功は党軍一体となって成し遂げられた^②。それらから解放軍の位置付けは革命を成功に導いた建国の功労者とされ、新政権を支える強権力となった。

建国後、解放軍は革命軍から一転して国防軍に

変身し、ソ連を模倣した国防近代化は編制・装備を整頓としながら進められた。まず軍の統率機関として、共産党中央部に「中央軍事委員会」が、國務院（内閣）に「国防部」が設立され、国防軍にふさわしい正規軍化が試みられた。

同時に解放軍は党軍でもあつて国内安定の政權の基盤を担い、政治工作に参加するとともに共産党統治の求心力を助け、辺境地区の少数民族分裂を阻止する接着剤としても機能している。

実際、1960年代半ばから中国では文化大革命の嵐が吹き荒れ、既存の統治機構や社会秩序が破壊されるような国内混乱状態が約10年間続いたが、これを收拾したのは解放軍であつた。1967年に発動された「三支兩軍」^③任務に応じて軍は混乱した国家組織や党の機能自体も回復する活動をしてきたことになる。

1970年末から鄧小平主導の改革・開放時代が幕を開け、解放軍の役割は国際的な任務など多様化して党軍から国家の軍隊化の試みがなされた^④。しかし、軍歴も軍功もない第3世代のトップ指

導者に統帥権が移譲される中、中国を取り巻く安全保障環境を楽観できないまま、党軍関係は新たな問題を抱えてきた。

軍の統帥権システム

党の軍に対する絶対指導の原則

中国の強大な武装集団を党政権はどのようにコントロールしているか、その党軍関係には、「党が軍を完全かつ無条件に統一指導する」という建軍以来の伝統的体制、理念が貫かれている。具体的には中国の共産党規約に「中国共産党は人民解放軍およびその他の武装力に対する指導を堅持する」（総説）と規定されている。

また、国防法（1997年3月1日施行）では「軍は中国共産党の指導を受ける」（19条）と規定され、政治工作条例にも「解放軍は中国共産党の絶対指導下におかれなければならない、その最高指導権は党中央委員会および党中央軍事委員会に属する」などと規定されている。

このように法制上からも、実質的に武装力を統

帥する最高指揮権が中国共産党にあることが分かる。毛沢東は「党が鉄砲（軍隊）を指揮するのであって、鉄砲が党を指揮してはならない」と述べ、党と軍の指揮関係の徹底を期してきた。このような「党の軍に対する絶対指導」⁵⁾はソ連赤軍のコミッサール制をもとに導入された制度で、解放軍が革命戦争および抗日戦争を戦う中で逐次制度化が定着し、党中央軍事委員会（中央軍委）が統帥権の根源とされた。

軍の統帥権を握る党中央軍委の前身は1926年に設置された「党中央軍事部」であり、党の最高軍事指導機関となった。その後は「中央革命軍事委員会」などに名称を変えながら曲折を経たが、1954年に国防部の新設とともに党中央軍委が復活した。

国家中央軍事委員会（国家中央軍委）の誕生

「国家中央軍委」は1982年憲法において国家の国防指導体制の改革に伴い新たに設置され、図1（75頁）のような位置付けにある。同憲法では、

「（国家）中央軍委は全国の武装力を指導する」（93条）と規定され、国家が解放軍のみならず民兵や武装警察部隊のように国民生活に関係の深い武装力の管理を担当する制度が確立された。このように「国家中央軍委」の新設は軍に対する指導機構を国家機構の中に取り込むことによって解放軍を国家の統制下に置く狙いがあったとみられる。

これで国家中央軍委は國務院、最高人民法院、最高人民檢察院と並ぶ最高国家機構の一つとなった。そして、独立して全国の武装力の統帥を担う機構に位置付けられ、広範な職権が与えられた⁶⁾。国家中央軍委主席は全人代で選出され、副主席その他の委員は主席の指名に基づき全人代または常務委員会により決定され、主席責任制となっている。

共産党・国家中央軍委の関係

1982年の憲法制定に伴い、国家中央軍委が設けられたが、「党中央軍委」は消滅せずそのまま存続され、組織的には党中央軍委と国家中央軍委の2本立てとなった。しかし両中央軍事委員会

の職責は共に全国武装力に対する統一的な執権が明記されており、軍に対する統一指揮に問題が生じてきた。

しかし党・国家軍委の構成メンバーは、選出方式が異なるものの構成員は同じであり、実態は二つの看板を掲げた一つの指揮機構であって、現実的には統帥の一本化が図られている。中央軍委のメンバーは1人の主席と2、3人の副主席およびその他の委員から構成され、任期は5年で再任が可能とされている。中央軍委主席は軍統率の根源であり、国家主席、党総書記と並ぶ最重要ポストである。建国以来軍権を掌握できたのはこれまで毛沢東、華国鋒、鄧小平、江沢民、胡錦濤の5人にすぎない。また、江沢民以降は、中央軍事委員会主席のポストは総書記および国家主席の要職と兼務して党・国家とともに軍統帥権を一手に掌握するシステムとなってきた。

中央軍事委のメンバーは、かつては主席の下に、軍長老、国防部長および各総部の長らの軍人最高幹部が副主席や委員として就任してきた。17期5

総会までは表1（77頁）のように、制服トップの2人の上將（党中央政治局員）が副主席に専任してきたが、今回、習近平がその上位の副主席として任命されたことになる。委員は従来の総参謀長、総政治部主任、総後勤部長、総装備部長の四総部の長に加えて海・空軍、第二砲兵の各司令員3人が加わる7人体制になっており、中央軍委の構成員は11人へと拡大した^の。

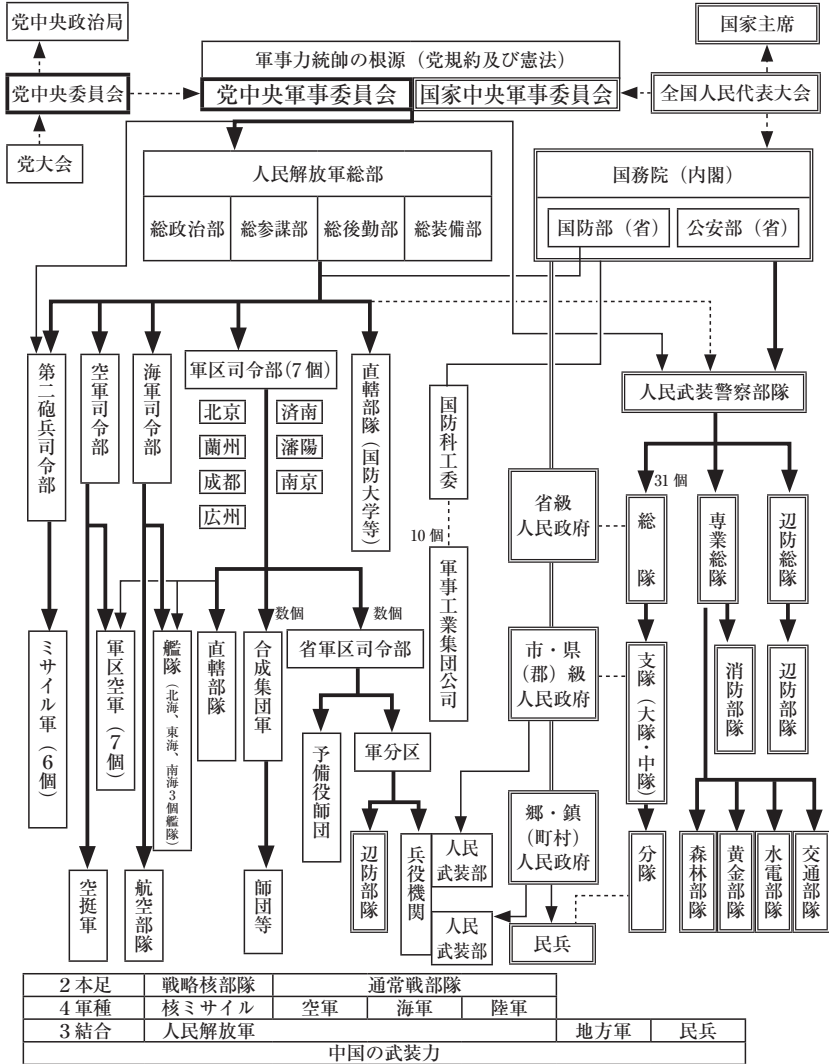
「党が軍を指揮する」の実態

党優位の制度と党・軍間の相互依存

中央軍委のメンバー選抜に当たっては、まず「中央軍委」メンバーから先決される。その場合、主席に党トップの総書記が就くほか、副主席は政治局員、委員は党中央委員など党役職が任命の建前になっており、総参謀長など総部の長の職制や階級ではない。また「国家中央軍委」メンバーの選出は、中国共産党中央委員会総会で決定された「党中央軍委」メンバーを、その翌春の全人代で「国家中央軍委」メンバーとして選出・承認するなど、

特集1 隣国 中国との共生を考える

図1 中国人民解放軍の組織・指揮系統図



凡例：
 ——— 指揮系統 ——— 限定指揮・指令系統 - - - - - 指揮・選出系統 ——— 行政指令系統

〈資料〉茅原都生著「近くて遠い隣国・中国事情その6 軍事」、『防衛施設と技術』防衛技術施設協会 1997.10、「世界軍事年鑑」中国軍事科学院、「ミリタリ・バランス」[2000/2001年]、「中国兵役法」などから作成（茅原都生）

党の決定の追認という手続きに過ぎない。「国家中央軍委の実態は共産党の軍事委員会である」と言われるゆえんである。

また、党優位の原則を国防法では「中華人民共和國の武装力は中国共産党の指導を受ける。武装力中における中国共産党の組織は中国共産党規約に基づき、活動を行う」（国防法第19条）と国家の法律で保障しているところに特性がある。

また、党軍関係では党優位の確保の見返りとして軍人の処遇などでは格別の配慮がなされてきた。党側には軍人の忠誠をつなぎ止める必要があり、軍と党を直結することで特権を与えている。実際、軍人の共産党員や党役職への登用は優先されており、結果として共産党の最高権力機関である中央委員への選出も17期党大会では国務院に次いで多く、軍人が43人であった。13億国民に対する党中央委員は203人（国民650万人に1人）であるのに、軍人中央委員の数は全軍230万人に対して43名と（軍人5・3万人に1人の割合）と120倍も高い比率の優遇がその証左である。

地方の各級部隊党委員会制度

党優位の担保措置として、党は、中央軍委の外に軍内の各級機関ごとに党委員会組織を設立している^⑧。軍区・艦隊・軍区空軍から師団レベルまでの司令部には政治部が、旅団から連隊レベルにおいては政治処等の党機関が配置され、それらが党委員会とされている。

これら党機関を通じて中国共産党の路線・方針の伝達、思想教育の実施・監督が行われている。連隊以上の部隊の党委員会には書記、副書記の他に複数の常務委員が指名され、当該部隊、機関の最高の意思決定機関とされ、指導機関となっている^⑨。さらに、軍内には中隊またはそれに該当する単位が基層組織となつて党支部が設置され、領導と団結の核心とされている。

軍内二元指揮制度

日常的な部隊行動への党からの指導を徹底するために各級部隊には政治委員制度がある。これは軍内の二元指揮制度^⑩で、軍令面での軍事指揮官の

特集1 隣国 中国との共生を考える

表1：近年の中央軍事委員会名簿

(1) 第16期中央軍委メンバー

2002.11～04.9	主 席	江沢民		
04.9～07.10	主 席	胡錦濤		2005.3～国家中央軍委主席
02.11～04.9	副主席	胡錦濤		02.11～総書記
02.11～07.10	副主席	郭伯雄	上将	02.11～政治局委員
02.11～07.10	副主席	曹剛川	上将	02.11～政治局委員
04.9～07.10	副主席	徐才厚	上将	04.9～中央書記
02.11～04.9	委 員	徐才厚	上将	02.11～総政治部主任
02.11～07.10	委 員	梁光烈	上将	02.11～総参謀長
02.11～07.10	委 員	李継耐	上将	02.11～総装備部部长
02.11～07.10	委 員	廖錫龍	上将	02.11～総後勤部部长
04.9～07.10	委 員	陳炳徳	上将	04.9～総装備部部长
04.9～07.10	委 員	喬清晨	空軍上将	04.9～空軍司令員
04.9～06.8	委 員	張定堯	海軍上将	04.9～海軍司令員
04.9～07.10	委 員	靖志遠	上将	04.9～第二砲兵司令員

(2) 第17期中央軍委メンバー

07.10～	主 席	胡錦濤	国家主席	07.10～総書記
10.10～	副主席	習近平	国家副主席	07.10～政治局常務委員
07.10～	副主席	郭伯雄	上将	07.10～政治局委員
07.10～	副主席	徐才厚	上将	07.10～政治局委員
07.10～	委 員	梁光烈	上将	07.10～國務委員・国防部長
07.10～	委 員	陳炳徳	上将	07.10～総参謀長
07.10～	委 員	李継耐	上将	07.10～総政治部主任
07.10～	委 員	廖錫龍	上将	07.10～総後勤部部长
07.10～	委 員	常万全	上将	07.10～総装備部部长
07.10～	委 員	靖志遠	上将	07.10～第二砲兵司令員
07.10～	委 員	呉勝利	海軍上将	07.10～海軍司令員

ほかに党の指令を伝達し、軍内の監視・監督任務を有する政治委員と呼ばれる政治将校が配置される制度である。指揮官と政治委員は同格で前者が軍事工作方面、後者が政治工作方面について最終責任を持つという責任分担制がとられている。そして作戦命令などは政治委員の連署が必要とされている。解放軍の軍事パレードにおいて、隊列を指揮する指揮官が先頭に2人いるのはこのためである。

また、各級の軍党委員会や支部では、実権を握る党書記には政治委員が、副書記には指揮官が就くのを例としており、政治委員を優位におくことにより党の軍隊に対する絶対指導を保障している。軍の二元指揮制度はかつてソ連が革命成功後に旧帝政軍隊を赤軍に衣がえするに当たって、共産党への忠誠を監視できるように作ったシステムを導入したものである。従って、軍の独走および暴発を阻止し「党の軍に対する絶対指導」を担保するには有効な制度であったが、今日の世界的な軍事革命が進展する趨勢にあって、作戦スピードが

求められる軽快で機敏な指揮にはほど遠いシステムと言えよう。

新時代に抱える中国の党軍関係の問題

ここまで見てきたように、中国では武装力に対する党の優位性確保の管理監督組織は中央から末端部隊まで確立されている。しかし世界での軍事革命の進展や党の指導者の世代交代などの影響を受けて、幾つかの問題が生起している。

統帥権の独立の問題

まず、軍の統帥権は中央軍委を根源としており、図1のように国家や共産党から統帥権が独立している点である。現実には中央軍委主席は、共産党のトップ（総書記）と、行政部門のトップ（国家主席）を兼ねることで、党、国家、軍の3権を一手に掌握している。

しかし、憲法が制定するほかの国家権力機関とのバランス上で問題も多い。軍事という国家行政機能が、外交、内政、さらに財政などの内閣機能

から独立的に機能することの問題がある。

また、国家権力の分立がないまま全人代によって裁判所などの立法・司法権からの牽制も利かない状態で統帥権の独立が許されることの問題である。党側からすれば統帥権の独立でも党軍として指令や監督を実行できているが、組織的には、後に述べる軍のジレンマのような問題につながっている。

二つの最高統帥機構の問題

まず、統帥の根源に国家軍委と党軍委の2人の主席がいる問題である。中国は形式上、統帥権を握る党・国家中央軍事委員会が二つあっても両統帥機関のメンバーが同一構成員であることで、実際には一元化が図られてきた。

しかし主席責任制にあつて、軍統帥の頂点にある軍委主席の任期のズレによつては2人の主席が存在する矛盾が生じる。実際、表1の(1)のように江沢民が2004年の16期4中全会で「党中央軍委」主席から外れ、胡錦濤がその任に就いた。し

かし翌2005年春の全人代まで江沢民は「国家中央軍委」主席の地位に居座っており、その約半年間、中国には「党中央軍委」主席と「国家中央軍委」主席の2人が在位するという事態が発生した。

法制的に党・国家中央軍委の一元化ができていないことから、武装力に対する統帥権の二元化が現実には生起するという危険性を見つけた。

党内序列上からの矛盾の内包

形式上、軍統帥権が共産党から独立している組織形態にあつて、党中央委員会から選出された中央軍委員は党中央委員以上の党役職にある。しかし2002年11月の党16期1中全会で党総書記と国家主席から退任したにもかかわらず江沢民は「(党・国家) 中央軍委」主席に留任し、党総書記および国家主席に選出された胡錦濤が「(党・国家) 中央軍委」の副主席にとどまった。つまり、一党員となった江沢民が「中央軍委」の序列においては党・国家の最高位である胡錦濤や軍委委員で

ある中央委員の上位に就くという異例の状況が続き、党内秩序に例外を作るといふ悪弊となったのである。

胡錦濤が中央軍委主席に就くまでの2年間にわたり、党・国家の序列と軍内の序列が一致しないという独裁統治体制にとつて大きな問題を露呈していた。それは先ほど見た、統帥権の独立の問題にも関連してくる。2012年の18期党大会後に胡錦濤が前例に倣つて軍委主席を継続すれば、同じ問題が反復されよう。

軍事革命が進む中の軍のジレンマ

軍に対する党優位を担保する措置として、各級軍内の党委員会が設置され、また日常工作のために政治委員制度が設けられている。この二元指揮化の問題は作戦行動の非効率性だけでなく、スピードが要求される現代戦への対応に問題を残す可能性がある。軍事革命は新戦争様相を呈し、作戦運用に当たる指揮組織の簡潔化とスピードのある決断と命令が必要とされる。軍の指揮系統に党

が介入する二元指揮の下では現代戦の遂行は困難になる。¹¹⁾

次の問題として、党の柱石機能を主として担う軍区制度も、鈍重な中間司令部として現代戦の運用の阻害要因となろう。実際、軍区は有事には戦区となつて統合運用が出来ることとなっている。しかし統合運用が常態化する趨勢にあつて、陸軍の既得権益を代表する軍区組織が軍種の垣根を超えてスピードある最適、最効率の作戦運用と指揮が出来るかどうかという問題を残している。

中央軍事委員会構成員の素質と比率の問題

軍委の構成メンバーでは主席が党を代表するいわゆる唯一のシビリアン（文民）であるが、副主席以下の委員全員が上將の階級を持つ軍人という制度上の問題がある。

党の立場からは、军委副主席は一般に党中央政治局員に、他の委員もその職責からほとんどが党中央委員の職責を担つてはいる。従つて、党の役職からすれば、中央軍委は総書記を頭に政治局委

員、中央委員の統帥機構となる。しかしその実態は、副主席以下がプロフェッショナルの將軍であり、そのキャリアに内政や外交、さらには経済運営や財務の経歴はほとんどないに等しい。さらに、これら將軍は、心理的には戦闘員であり、軍務的な権益や利害から離れて党幹部の立場に立った判断が出来るのかなどの疑問が生じる。

また、国防近代化の優先度などで各軍種を代表する委員は国益の前に軍種益が出るようなことはないのか、「党が鉄砲を指揮する」大原則がありながら実態は「軍人が軍を指揮する」ことにならないか、疑念が残る。

新世代の党トップ就任後の問題

巨大化した武装力の統帥権を握る人材として、毛沢東や鄧小平などの革命戦争を戦い抜いた歴戦の経歴や国家的水準の政治判断が出来る人は、もはやいない。先に見たように、システムに問題を抱えた中央軍委にあって、世代交代した党のエリート指導者が軍権を完全に掌握できるのか、ま

た軍側もカリスマ性のない、軍歴も軍功もない指導者を虚心に受け入れられるかといった問題もある。

今回、表1のように次期トップ指導者に概定した習近平は父親が副総理という太子党であり、さらに夫人が総政治部系統の軍歌舞団の人気歌姫でもあるなどの有利性を持っており、加えて若いころに現役軍人であった軍歴がある。しかし、現実に巨大化する軍権益を抑えて党の優位性を確保できるか、若年時代の軍歴は、逆に、上將である委員に位負けして軍側に迎合するなれ合いの党軍関係を生むのではないか。今後、その力量が目ざれる。

おわりに

中国の党軍関係は共産党独裁の政治体制に密接に関わっている。中国の政治風土にあって共産党政権が続く限り、党軍関係の重要性は増している。大国化する中国は世界に影響を強め、同時に改革・開放政策がもたらす国内の貧富の格差拡大

など、国内外に摩擦が増える中で、党・軍の相互依存関係は深化していこう。

確かに制度的に「党が鉄砲を指揮する」システムは組織的には定着し、また現実的にも機能はしている。しかし、先述のように軍統帥システムには幾つかの課題を抱えており、今後の指導者の世代交代や軍側が抱える国防近代化への対応などの新しい事態に対してうまく機能するのかの疑問がある。状況によっては制度や組織上の欠陥が露呈し、党軍関係に緊張が生じることも予想される。

今後の注目点としては、軍の統帥権が国家行政機能から独立したままでよいのか、中央軍委が党と国家の二つの組織として併存しているが、指揮権の一本化に支障をきたさないか、中央軍委の構成が主席を党トップ指導者が占めるほかは、上将の要職にある軍人が大部分のメンバーを占めている構成で「党が鉄砲を指揮する」原則を担保出来るのかなどの動向が注目されよう。

その場合、中国の武装力の中核をなす解放軍が、軍事革命がもたらす新しい戦争に対応するために

プロフェッショナル化が求められる中で、党軍のまままでよいのかなどが問題となるろう。

趨勢として、新しい世代の指導者に世代交代する段階で、中国式の軍に対する党優位のシビロコントロールが出来るのかはトップ指導者の交代する2012年に向け模索されよう。つまるところ、解放軍が党軍から脱皮できるか、その度合いにかかってこよう。

(注)

(1) 茅原郁生編『中国軍事用語事典』(蒼蒼社、2006年) p.30、解放軍が共産党政権の礎石として国内安定を支え、強権力として中央集権統治を支える機能を表している。

(2) 革命成功に賭けた党軍関係については茅原郁生「中国の軍事改革の分水嶺」『陸戦研究』(陸戦学会、2010年5―6月号) に詳述している。

(3) 茅原郁生、同上事典 p.197、文化大革命の混乱期に解放軍は革命左派、労働者、農民の三者を支持し、軍事訓練と軍事管制を行い、混乱を収拾した。

- (4) 「鄧小平の新しい時期における軍事戦略思想」『国防』1993年11月号。
- (5) 茅原郁生 同上事典、pp.340-341。
- (6) 国家中央軍委の職権は1997年の国防法において、①全国の武装力の統一指導 ②軍事戦略と作戦方針の決定 ③解放軍建設の指導および管理 ④全人代または全人代常務委員会への議案提出 ⑤軍事法規の制定、命令の公布 ⑥解放軍の体制・編制の決定、總部・軍区・軍種・兵種等の任務と職責の規定 ⑦武装力構成員の任免・育成・試験・賞罰 ⑧國務院との協力による国防科学技術生産の指導・管理 ⑨國務院との共同による国防経費と国防資産の管理——と定められている。
- (7) これら党による軍の人事改革については、高橋博氏の専門誌『東亞』でその都度詳細に分析が示されている。
- (8) 茅原郁生、同上事典、p.87,127,131,322に詳述されている。
- (9) 党書記をはじめ、これらの委員は、当該支

茅原 郁生
かやはらいくお

拓殖大学名誉教授。
1938年生まれ。防衛大学校卒業(第6期)。元陸将補。陸上自衛隊師団幕僚長、防衛研究所研究部長、ロンドン大学客員研究員などを経て99年から拓殖大学国際開発学部教授、国際協力学科長、大学院安全保障専攻主任兼国際学部教授などを歴任。09年4月に現職。著書に『中国軍事論』『安全保障から見た中国』、編著に『中国エネルギー戦略』『中国の核・ミサイル・宇宙戦力』『中国軍用語事典』『中国の軍事力-2030年の予測』など。

- 部党員から差額選挙(候補者数が定員数を上回る選挙)によって選出され、一級上の党委員会の批准を受ける。任期は2年であり、党委員会は上級党組織の指導の下にある。日常生活は党書記が担い、党委員会の規模によっては書記、副書記以外は委員が複数の役割を担う委員のほかに、組織委員、宣伝委員、青年委員、規律委員、保健委員、大衆工作委員などが設けられている。
- (10) 軍事科学院軍事歴史研究部編『中国解放軍の七十年』(軍事科学出版社、1997年12月)
- (11) 茅原郁生「胡錦濤は統帥権を掌握できるか」『海外事情』(拓殖大学、2005年1月号)pp.66-87。