

# 中国の党政機構改革と「法治」

但 見 亮\*

- I 「改革」概観
- II 「改革」と「法治」
- おわりに

中国で共産党（以下「党」とする）や政府の機構改革が行われるのは、別に珍しいことではない。原則5年に一度開かれる党大会や、党大会の合間に数回行われる党中央全体会議などで、政府のスリム化や効率向上を目指した機構改革が提唱され、それを受けて国務院や地方政府の組織・機構改革が行われる、というの  
はありふれた光景である。

そのような中で、今次の「党政機構改革」<sup>1)</sup>が「全面深化」の「一体的・全局的変革」<sup>2)</sup>等と称され、多くの注目を集めているのは、統合・再編に係る機関の数の多さや、中央から地方の末端まで、そして国家機関から事業単位<sup>3)</sup>さらに人民団体<sup>4)</sup>にまで及ぶ範囲の広さ、という理由もあるが、党の組織・機構（の下）に行政機関（部局）を組み入れることに代表されるような、党と政府の垣根を超えた組織統合が幅広く行われていることにこそ、その真の理由がある、というこ

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第20巻第3号2021年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

- 1) 「党政」とは一般に共産党と国家機関を意味する。中国では国家の中央から末端まで、機関（部局）を監督する党機関と、組織（部門）内に置かれた党組の指導の下に置かれている（事業単位や人民団体等も然り）。例えば地方各級政府は同級党委員会（党委）の指導の下に置かれており、各級の「トップ」は党委書記である。
- 2) 伊文敬等「新时代地方党政机构改革模式探析」『理论导刊』2018年8期21頁から引用（本稿では検索の便等の見地から論文・雑誌名等については簡体字を使用した）。
- 3) 公益的組織で政府管理の面が強い。学校や病院、各種業界団体、公団・公社的組織等。

とができる。

本稿ではこの「党政機構改革」、とりわけ党機関と行政機関（部局）の統合について、まずその根拠文書とされる「決定」そして「方案」<sup>5)</sup>の内容を検討し、そこで提示される「改革」の内容についての見取り図を提示する。そのうえで、これらを含めた関連文書の内容及び実際の状況から、「改革」の内容をより具体的に照らし出し、それを踏まえて、この「改革」に浮かび上がる「法治」の姿とその問題を明らかにしたい。

なお、本稿で検討する「決定」は2018年2月に出されており、また「方案」（同年3月）は地方まで至る機構改革を2019年3月末までに終わらせるよう命じているので、本改革については既に少なからず検討が見られている<sup>6)</sup>。今になってこの問題を論じることには屋上屋を重ねるの虞もあるが、改革が郷鎮・街道レベルまで至るのは2020年以降であったこと、国内とりわけ各地の実際の様子が伝えられてきていること、そして（それを踏まえた）学術的な議論の検討ができることを頼みとして、「それでどうなったのか」という視点から状況を分析し、以て「実はなんだったのか」「背後にあるものは何か」を考えることで、新たな知見なり視点なりが提供できればと思う<sup>7)</sup>。

---

4) 共産主義青年団・労働組合・婦人聯合等、党との結びつきやルーツにより正式に認められる団体で、中央から末端まで幅広い組織網を有し、上級から下級への命令・指揮の仕組を持つ。「準党組織」と言われることもあるが、各地・部門の長は同級党委の幹部であることが多く、ほぼ党組織と変わらない。

5) 原語は「深化党和国家机构改革的決定」（2018年2月28日）そして（「～改革」まで同名の）「方案」（2018年3月21日）である。

6) 日本語のものもいくつか見られるが、機構改革全体の様相についてはJETRO調査レポート「中国の国家機構改革の最新動向」（<https://www.jetro.go.jp/world/reports/2018/02/ab8b97d662927663.html>）、主に党が国家を支配する体制の問題については諏訪一幸「党政機構改革と習近平氏の権力強化」（<https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail011.html>）が参考になる。

7) 本稿では、原語またはその訳語もしくは略語（とりわけ初出の場合）、So-called や強調、そして直接の引用など、いずれも「」を付して示している（引用元は概ね中国語であるが、原語を尊重しつつ正確に訳すよう努めた）。また、組織・機構や法律の名称は、正式名が往々にして長大（例えば統戦部は「中国共産党中央委員会統一戦線工作部」である）なので、基本的に中国での通用名称に則して和訳し、必要に応じて正式名称や原語を脚注等で示すこととした（なお本稿で引用ないし参照したネット上の情報については2021年8月31日に最終確認）。

## I 「改革」概観

### 1 「決定」の内容

今次の機構改革の「最高根拠」といふべき文書は、2018年の所謂「19期3中全会」<sup>8)</sup>で可決・成立した「党と国家機構の改革を深化させることに関する決定」である。この経緯と名称から分かるように、同文書は党中央の制定によるものであり、また前期から既に習近平が打ち出していた中心政策である「全面深化」の一環に位置づけられている。

この「決定」は、具体的な機構配置を直接規定するものではなく、その方向や目標、そして理念や思想を説明する文書然としたもので、より規範的で具体的な「方案」を導くための根拠ないし基礎作り、というべきものになっている。

以下では、主に「党政機構改革」に直接関係のある部分に限定しつつ、本「決定」の章立てに沿ってその内容を確認しておきたい<sup>9)</sup>。

#### (1) 「深刻な変革」

「決定」はその筆頭に、この改革が「ガバナンス能力現代化を推進する深刻な変革である」とする章を置いている。「新中国成立後」との語り出しにあるように、党の歴史的成就の功績を「不断の」機構改革に帰した上で、「十八大」<sup>10)</sup>を画期とする「新時代の新任務が求める新要求」に応えるため、「機構の科学的設置、合理的機能配分」によって「党の指導」<sup>11)</sup>を強化することで「偉大な闘争を進め」「偉大な夢を実現する」ことが打ち出されるが、よくあるスローガンばかりで具体性はまるでない。ただ章の中ほどで「一部領域での党機構の設置及び

---

8) 正式名称は「中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议」。

9) 「決定」は文章的な形式で書かれており、「一、(一)」のように番号が振られるのみであるが、本稿では便宜上「一」を「第1章」、「(一)」を「第1節」と呼んでいる。なお、本節の「 」内の記述は、基本的に「決定」の対応箇所からの直接の引用である。

10) 第18回共産党大会。そこで習近平指導部が成立・始動した。

11) 原語は「領導」で、上下関係で命令・監督のニュアンスが含まれる（それが希薄な場合は原語でも「指導」であり、例えば(2)の「指導思想」は原語も全く同じ）。英語では(中国語の)「領導」はLead、「指導」はGuideと訳すことで区別するものが見られるが、本稿では日本語表現の見地から、いずれも「指導」としている。

機能配置の不足」が指摘され「党の全面的指導の保障の改善」が求められており、「深刻な変革」の原因とその方向性が示されてはいる。

## (2) 指導思想・目標・原則

第2章は「改革の指導思想、目標、原則」に当てられる。マルクス・レーニン主義、毛沢東思想……と続く「指導思想」（当然ト리는「習近平新時代中国特色社会主義思想」である）の列挙、「党の全面指導」と「高効率」が繰り返される「目標」、そして①「党の全面指導の堅持」を筆頭に、②「人民中心」③「優良化・協働・高効率」そして④「依法治国」（法治）<sup>12)</sup>の「堅持」を求める「原則」は、いずれも既視感たっぷりである。

「原則」を少し詳細に見ると、まず①の「党の全面指導」は、所謂「四つの意識」「四つの自信」そして「二つの護持」<sup>13)</sup>など、習近平の提唱するスローガンの後に、「思想上政治上行動上」「党中央との高度な一致を自覚的に保持」し、「あらゆる業務への党の指導」を「各方面全過程で貫く」よう求めるもので、昨今至る所で見られる論法ではあるが、本「決定」全体を貫く基本テーゼの所在は正しく示されている。

②の「人民中心」も同様で、「全身全霊で人民に奉仕することは党の根本的趣旨である」<sup>14)</sup>として「立党為公、執政为民」など「民の為」が再三強調されているが、これが今回の機構改革に何の関係があるのか全く分からない<sup>15)</sup>。

③は言わば機構改革の基準ないし効果を示すものだが、「科学的で合理的」な「優良化」や「統合もあれば分離もある」「協働」など、無内容ひいては相互に背反するような概念の羅列も目立つ。

---

12) 法に依り国を治める、の意で、憲法上も規定される。一般に「法治」と略される。

13) それぞれ、①政治②大局③核心④看齐（前倣え）の「意識」、①道路②理論③制度④文化の「自信」、そして①習近平の党中央の核心かつ全党の核心の地位②習近平同志を核心とする党中央の権威と集中統一指導の「護持」、を意味する。なお本稿では「護持」としたが、原語は「維護」で、維持（遵守）と保護（防衛）の意味を含む。

14) 原語は「全心全意為人民服務」「党的宗旨」だが、ここでは日本語の表現に合わせた。

15) さらに「人民の權益を保障し、人民の心の声に耳を傾け、人民の監督を受ける体制・メカニズムを改善する」等の記述も見られるが、結局今次の機構改革に人民の参加や監督そして權益保障の措置は全く見られていない。

最後の「依法治国」は、まずこの順序自体がその位置づけの低さを物語るが、その内容も、「依法執政、依法行政」や「法治国家、法治政府」など従来の標語を無造作に並べるだけで、機構改革と法の関係を論ずるものではない。

### (3) 党の全面・集中統一指導

第3章は、冒頭から「党政軍民学、東西南北中、党が全てを指導する」<sup>16)</sup>として、「党の各領域・各方面の業務への指導の強化」こそが「改革の首要任務である」とする。その言葉で既に言い尽くされた感もあるが、内容はかなり具体的で、①「重大業務の集中統一指導」、②国家から社会そして企業まで、機関内党組織の「指導地位の強化」、③「党の機能部門の役割の発揮」、④「党政機構の統合的設置」、そして⑤「党の紀律検査体制と国家の監察体制の改革」が、それぞれ項目を分けて論じられている。

このうち、①では、「改革深化、依法治国、経済、農業農村……国家安全、政法、統戦」<sup>17)</sup>など「全局に係る重大業務」の領域が示され、これらについて「党中央の政策決定・議事・協調機構」による「トップ・デザイン、綜合布石、統合協調、全体推進」<sup>18)</sup>を行うことが求められ、②では、政府機関等に置かれた党組織の「指導地位」を高め（かつその上下関係を整え）、「党組織が至る所を覆う」ことが求められる。

③に目を転じると、そこでも「組織、宣伝、統戦、政法、機関党建設、教育養成等の部門」について「職責配置を優良化し」「各系統各領域の業務を統合する」ことが求められる。これは一見①や②と重なるようにも見えるが、より具体的に党機関と政府部門の「職責配置の優良化」を求める、という点で異なっている。

---

16) 習近平が党19回大会で打ち出しその後「党章」（党規約）に書き入れられた（前文）。但しオリジナルは毛沢東によるもの。なお、「政」は国家機関、「学」は教育や知識分子を意味する。

17) これら領域については、関連組織・機構の代表により構成される会議体が構成され、方針・活動の決定や問題・状況の連絡・情報共有が行われ、党中央（指導者）から指示された政策の実行が目指されるとともに、その状況の評価・監督が行われる。なお、「政法」は司法機関と警察など秩序・治安関係、「統戦」（統一戦線工作）は民族・宗教・海外など党外分子を所管するもので、いずれも関連の国家機関が党の機関により統括される。

18) 原語は「顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进」。いずれも至る所で強調される。

そして④では、これら重点領域に限らず、広く「機能が近く連携が緊密な」党政機関の「合併成立または合署辦公」<sup>19)</sup>が認められる。それには「科学」「正確」「合理的」そして「総合的効率の発揮」が求められるが、要するに「党中央の集中統一指導の要求」に叶うかどうかが基準、ということになる。

なお、⑤で掲げられた「党の紀律検査体制と国家の監察体制の改革」は、「決定」より前に全国で推進され基本的な統合が完成している。「決定」はこれを「監察委員会と紀律検査機関との合署辦公」と称しているが、現実には行政監察部門を始め、検察機関内の反腐敗局などいくつかの部門が統合して監察委員会を設立しており、しかもその過程で（党の）紀律検査委員会書記が監察委員会主任となる、という道筋を経ている。

#### (4) その他の内容

以上が「決定」の総則的規定及び党政機構統合に係る内容であるが、今次の機構統合全体を鳥瞰するため、その他の内容についても以下簡単に鳥瞰しておきたい。

まず「決定」第4章は、概ね政府の機構改革に関するもので、「党政機構統合」にかかわる内容は見られない。但し「独占禁止、不正競争防止機能の強化」、「市場管理監督体制の整理」「行政処罰権の相対的集中」「資源資産管理及び自然生態監督管理機構の設立」「社会保障、教育文化、法律サービス、衛生健康……等の機能の強化・優良化」等々、そこに示される内容は詳細かつ具体的である。

次に第5章は、「党政軍衆の機構改革の統合」と題するように、今次の改革が「全て」に及ぶことが再度強調されており、「最高国家権力機関」から「社会組織」「住民自治組織」そして軍隊に至るまで、あらゆる組織に機構改革が及ぶこと、そしてそれを統合する最高理念が「党の集中統一指導」であることが明確に示されている。

---

19) これらの概念について「決定」や「方案」に定義規定はなく、学説上も定まった見解がないように思われる。ここでは便宜上「合併成立」を、政府機関（部局）が党機関に組み入れられて政府機関（部局）から外される場合、「合署辦公」を、政府機関（部局）のままで党機関と連名になる場合、としておく。

第6章は「地方機構設置の統合・優良化」を論ずるものである。例によって、「中央と地方両方に積極性を発揮させ」、「運行が順調で活力に満ち」「令行禁止（命令・禁止が厳格に行われる）の業務体系を構築する」など、総花的で矛盾に満ちた理想の羅列が目立つ。この点、「更なる自主権を付与」して「土地の事情に応じた機構設置」<sup>20)</sup>を認め、「簡便で有効な経済社会管理のために地方に権限を委譲する」とはされるものの、最初に示されるのはやはり「党中央の集中統一指導」であり、領域に対応した党中央の所管部局との「対口」<sup>21)</sup>により、「上下を貫く有力な執行」を行うことが主眼であろう。

原則での位置づけと平行に、所謂ブービー（第7章）でやっと「依法治国」というテーマが出てくる（分量も最少）。「職務履行に規律と制約を加え、権力を陽光の下で働かせる」など、文言は堂々たるものだが、その目的はやはり「党の集中統一指導の強化」であり、「党内法規制度建設の強化」とその「厳格執行」が「法定化」の主な方法とされている。

「決定」の最終章（第8章）は、改めて「党の指導の強化」をテーマに掲げている。そこでは「四つの意識」「四つの自信」そして「二つの護持」が繰り返され、さながら要点整理か備忘録はたまた最終チェックの観を呈している。

また「党中央の政策決定」の「不撓不屈の貫徹実現」「思想の統一、行動の統一」が求められ、「各地区各部門は規律を厳正にし」「必ず党中央に報告し承認を得てから実施しなければならず、妄りに行動してはならない」など、「党中央の統一指導」が徹底的に命じられているが、これが地方の「更なる自主権」（第6章）と矛盾しないのか疑問が残る。

なお、原則のところ「人民中心」「人民主体」が掲げられ、その参加や権益保障そして監督の「体制メカニズム」を改善するとされていたが（第2章）、それに関する記述は全くないまま、「中華民族の偉大な復興の実現のため奮闘せよ！」との（感嘆符付きの）号令で文は終わっている。

20) 原語は「因地制宜設置機構」。

21) 一定領域を所管する党機関が関連行政機関を統括して指導を行う仕組みのこと。

## 2 「方案」の内容

この「決定」の示す指針・方法を受けて、概ねその3週間後、やはり党中央により「党と国家機構の改革深化方案」が出されている。

「方案」は党中央、政府、人代、政協そして軍や人民団体そして地方について言及する大部の規定で、計8章60節の構成となっている<sup>22)</sup>。その内容は、原則や目的など抽象的な理想ないし理念が目立つ「決定」とは異なり、各節が特定の新設ないし改編された機構に当てられ、その名称、機能、統合される各機構、統合後の機構の職責、所属・管理関係、そして統合後の処理について細かく規定するものとなっている。

「決定」の言う「統合」を考える上でその全体像は興味深いところだが、ここでは主に「党政機構統合」を論じる第1章に焦点を絞り、その関係でのみ、他の部分にも若干触れることにしたい。

### (1) 党中央機構改革の「深化」

「方案」の第1章は「党中央の機構改革の深化」と題されている。その冒頭では「党政軍民学、東西南北中、党が全てを指導する」として「党の全面的指導の強化」を再度強調するなど、全体の「方向」「大局」「政策」は「決定」と同様である。

内容で注目されるのは、政府機構の改編であっても、党機関がかかわるものであればいずれも「党中央の機構改革」とされていることである。とりわけ、憲法上新たな国家機関として規定された国家監察委員会<sup>23)</sup>が「党中央機構改革」の第一に掲げられていること、そしてその「主な職責」の第一に、やはり「党規約およびその他の党内法規の護持」、第二に「党の路線・方針・政策及び決議の執行状況の検査」が掲げられ、四番目にやっと「憲法法律を守り、公職人員の法に従った職務履行」が出てくることなど、党紀（党の政策実行）を司る党機関とい

---

22) 「決定」とは異なり「方案」では章が変わっても節番号は振り出しに戻ることなく、最初から最後まで通して付けられている（例えば第3章は第24節から始まる）。

23) みなし公務員的人员も含む幅広い公職関連人員の違法・規律違反そして不道德の監察を行う。人代の下に位置づけられる独立委員会の体をなす。学説では一般に「監察機関」「政治機関」など、従来の三権とは異なる別個のものとして位置づけられている。

う位置づけまたは意識が顕著である。

## (2) 党の「統領」<sup>24)</sup>

引き続き、「全面依法治国委員会」（第2節）「会計委員会」（第3節）の新設、そして「全面深化改革委員会」「サイバー安全及び情報化委員会」「財經委員会」「外事工作委員会」など旧「指導小組」<sup>25)</sup>の委員会への格上げ、さらに「教育工作指導小組」（第5節）の新設がそれぞれ規定される。

これが「全局に関わる重大業務」について「党中央の集中統一指導を強化する」ことを目的とすることは言うまでもないが、「依法治国委員会辦公室」は司法部に、「会計委員会辦公室」は会計署に、そして「教育工作指導小組」の「秘書組」は教育部に置かれるなど、國務院関連組織への日常・具体的指導の強化という意図もうかがえる。

党機関と政府機関を大きく党中央が「統一組織」する、という点では、中央直属機関工作委員会と国家機関工作委員会の統合が目目される（第6節）。「政治建設、思想建設」そして「黨員指導幹部への監督管理」が挙げられるように、その「職責」は主にマクロ的「指導」に係るものではあるが、党中央直結の指導ルートの一元化という点で、「統一」「集中」の様相は顕著である。

## (3) 集中統一の強化

### ① 組織部

今回の統合で最も集中が進んだ部門の一つが組織部である。そもそも第9節で「党と国家の機構・機能編制業務」<sup>26)</sup>自体が組織部の「統一管理」に服するとされているのだが<sup>27)</sup>、それに加え、「公務員業務の統一管理」も規定されている

---

24) 統率的指導の意。前述のように機関統合の様相は様々であり、学説上も様々な分類方法が見られるが、ここでは北京党校教授の金国坤の表現を借りることとした（『党政机构统筹改革与行政法理论的发展』『行政法学研究』2018年5期6頁以下）。

25) 重大事項・業務の統括・総覧を目的に、当該業務関連部門の責任者らにより構成される政策議事・連絡・協調機構で、習近平指導部で大量に出現した。その多くで習近平が「組長」を務め、それに対応して省以下でも各級の書記等が「組長」となる。

26) 本稿では中国語の「工作」を概ね「業務」と訳している。但し、党による作戦乃至誘導の様相が濃い場合は「工作」がより適する場合もあり、一部は「工作」にしている。

(第10節)。

従来から公務員法(改正前)は、「党管幹部(党による幹部管理)」を「原則」とするとともに(4条)、公務員管理を行う機構を「公務員主管部門」(10条)とすることで、党関連組織による「各種機関幹部の全体的な一致性の保持」<sup>28)</sup>を漠然と認めていた。そして「党内法規」や「党政聯合文書」<sup>29)</sup>を通じて、現実には微に入り細を穿つ管理が行われていたのだが、今回の改編で、国家公務員局はその「看板」<sup>30)</sup>を留めるのみで中央組織部に「組み入れられる」(行政部局から外される)<sup>31)</sup>ことになり、公務員管理は党の専権事項となっている。

なお、この統合後に公務員法が改正され(2019年施行)、習近平思想が強調されるだけでなく、「共産党の指導の堅持」そして「共産党の組織路線の貫徹」が謳われるなど(4条)、「党(組織部)の集中統一指導」が公務員法に明確に反映することとなっている。

## ② 宣伝部

このような事情は宣伝部も同様である。メディア・ネット・報道に関しては、これまでも突然かつ説明不能(不在)の出来事がほぼ日常的に生じていた<sup>32)</sup>。それが宣伝部の「指示」乃至「指導」によることは公然の秘密で、その様相は絶対的・統一的であり、「中宣部」の「集中統一指導」は既に徹底していると思われていた。

そのため、今回の宣伝部への統合(新聞出版管理業務及び映画管理業務の組入れ)がそもそも必要なのか疑問の残るところだが、明確に「職責を組み入れる」<sup>33)</sup>としたその内容は、「出版物の内容及び質の監督管理」「印刷業の監督管

---

27) 但し統合の内容は「辦公室」の(組織部指導下への)組入れ(帰口)のみである。

28) 公務員法起草責任者(張柏林)による人代での草案説明から引用(2004年)。

29) 頭書に党中央または党機関の名称と國務院または国家機関の名称が並んでいるもの。党内に限らず、政府または国家機関の業務に広く及ぶ場合にしばしば用いられる。

30) 原語は「牌子」。党政機構統合に散見されるやり方で、統合後に党機関の部局等となっても、対外的には従来の行政機関の名称で文書が出され、規則が制定される。

31) 原語は「并入」。

32) 直近でも、中国の有名女優である趙薇の出演作品が、中国のあらゆるサイトで一斉に見れなくなる、という事態が生じたが、その理由は謎のみである。

理」そして「著作権……出版物輸入の管理」（映画についても概ね同様）等、企業そして個人の権利・義務に幅広く及ぶもので、行政不服審査や行政訴訟など理論・実務上の対応が必要となる（後述）。

なお、組織部と同様、宣伝部も「国家新聞出版署」そして「国家電影局」の「看板」<sup>34)</sup>を置くことになるが、一部局を丸ごと移した組織部の場合は（行政機関の看板の）「留保」<sup>35)</sup>、一部業務を移管した宣伝部の場合は（党機関への看板の）「追加」<sup>36)</sup>、ということになっている。

### ③ 統戦部

集中統一の様相が一層複雑な形で表れているのが統戦部（統一戦線工作部）である。所謂「党外分子」（民族・宗教関係や知識分子そして海外の華僑や海外交流等）を幅広く担当する統戦部は、組織や宣伝など現実的で効果を伴うものではない（「虚務」<sup>37)</sup>）ため、その業務が軽んじられている、との指摘が見られていた。

また逆に、業務自体は相手方の権利・義務に直接関わることが少ない（ように見える）ことや、その目的（「友誼」「調和」「交流」「団結」など）の抽象性と広範性のため、それは幅広い領域に及ぶことになり、党と政府の関連機関を幅広く協調的に統合することが必要でもあった。

その意味で、今回の統合はやはり従来の構造・関係の明確化ないし規定化という側面もあるが、そこには不思議な強弱が見られている。

まず（國務院の）国家民族事務委員会は「統一指導」に置かれ、「統一差配、統合協調」<sup>38)</sup>を行うとされるが、行政機関としての位置づけに変化はなく、所謂「埤口」、すなわち関連領域につき（広めに）所管する党機関に関連づけられるだけで、（組織上ではなく）業務上の指導（被指導）関係、ということになる。

33) 原語は「将……职责划入中央宣传部」。

34) 原語は「牌子」。

35) 原語は「保留」だが、意味に合わせてここでは「留保」と訳した。

36) 原語は「加挂」で、より正確に言えば「(看板を) 掛け加える」ということになる。

37) 莫申容「智力现代化背景下的社区统战工作」『法制与社会』2021年1期92頁は、「統一戦線業務は虚務で、あってもなくてもよい」とする「一部の幹部」の姿勢を批判している。

38) 原語は「统一部署、统筹协调」。「统筹」は統合的な計画・配置を意味するが、ここでは原語の標語性に合わせて全体をまとめた訳とした。

次に宗教業務そして海外（華僑）業務については「統一管理」とされ、（行政の）国家宗教事務局及び国务院僑務弁公室が統戦部に組み入れられている<sup>39)</sup>。そこでの用語法乃至やり方は組織部による国家公務員局の「組み入れ」と同様で、組み入れられた各部局は（対外的にその「看板」のみを残して）国务院から外されている。

#### ④ 政法委員会

今回の「方案」では党の委員会または指導小組（縦横を含む政策議事・連絡・協調機構）内での統合も行われている。そのうちでも顕著なのは政法委員会であり、社会治安綜合治理委員会・安定維持業務指導小組<sup>40)</sup>・カルト問題防犯処理指導小組<sup>41)</sup>がいずれも政法委員会に吸収されている（カルト問題指導小組の一部職責は公安部に振り分けられている）。

これらの委員会・指導小組は、いずれも治安・秩序に係る事項につき関連組織（行政・司法に跨る多数の国家機関だけでなく国有企業や事業単位そして人民団体も含む）を幅広く覆う協議機構であり、所管事項の重畳は顕著であったが、過度の権力集中がもたらす弊害のため意図的に切り離されていた、という背景がある。

その意味では、今回の政法委員会への（再）統合は、正に「党政機構の重畳、職責の交叉」という「比較的突出した問題」に対処したもの（「決定」）と言えるが、習近平への権力集中という事実により、集団指導的分散が不要ひいては邪魔になり、現状に則した集中統一指導型に戻った、という方が正しいだろう。

#### (4) 全人代の「改革」？

このように大胆な統合がいくつも見られた党政機構統合に比して、そのほかの部分は何とも味気ないものとなっている。まず全人代（議会）の機構改革（第2章）については、節はわずか三つ、いずれも議会内の専門委員会に関わるもので

39) 海外との友誼・交流など一部業務は「中国僑聯」（人民団体）に振り替えられている。

40) 原語は「维护稳定工作领导小组」。

41) 原語は「防范和处理邪教问题领导小组」（犯罪取締など一部業務は公安部に振り替え）。

あり、そのうち二つはほぼ名称変更に近い。

確かに、新設の「社会建設委員会」が従来の他の委員会の一部業務を統合し、社会保障などに広く係る議案・草案作成や調査研究を行うこと、また「監察及び司法委員会」が新設の国家監察委員会の「協調・深化」そして「改善」を担うこと、そして「憲法・法律委員会」に「憲法解釈の展開」「合憲性審査の推進」の権限が「追加」されたことなど、注目すべき内容もあるが、基本的に従来人代（の各委員会）が担っていた職務であり、名称変更によりそれが「改善」されるとは思えない。

#### （5） 國務院機構改革と党

國務院の機構改革について定める第3章は節も多く、多くの新設・統合が規定されている。それは行政機構の構造を検討する上で興味深いものではあるが、本稿では党との関係が見られる部分のみについて、簡単に紹介しておきたい。

まず第26節の「農業農村部」新設では、「三農」（農業、農村、農民）問題を「全党業務の重点中の重点」と位置づけ、「『三農』業務への党の集中統一指導を強化する」とされている。「農業の全面アップグレード」「農村の全面進歩」そして「農民の全面発展」等々、壮大な目標が掲げられているが、その帰趨は（党の）「農村工作指導小組弁公室」設置による集中統一指導にかかっている、ということになる。

第27節の「文化及び旅游部」新設も、文化部と国家旅游部の合併により「党の文化業務に関する方針・政策」が「貫徹実行」されることになり、「文化自信を増強し顕彰する」ため、「国家文化ソフトパワーを高め」「精神的食糧を豊富に提供する」ことが求められる。

党が前面に出るという点でより顕著なのは司法部の「再建」である（第32節）。それは冒頭から「全面依法治国は国家ガバナンスの深刻な革命である」とし、「必ず党の指導下で」「法治政府建設への党の集中統一指導を強化する」との文言が繰り返される。國務院の機構改革としては司法部と法制辦公室の統合のみであるが、農業農村部同様、党中央の委員会辦公室が司法部に置かれる点に集中統一指導が凝縮されている。

「国家ラジオテレビ総局」<sup>42)</sup>の「創設」は少し色合いが異なる。「党の集中統一指導の強化」に加え「重要な宣伝陣地の管理強化」「イデオロギー業務の指導権の堅牢な掌握」そして「党の発声器官<sup>43)</sup>としてのメディアの役割の発揮」など、あたかも機能集中・増強を思わせる言葉が並ぶものの、上述のように新聞・出版そして映画管理の「職責」が党に回収され、その権限（範囲）は大幅に縮小している。

なお、中央テレビ・ラジオそして国際テレビ・ラジオ局が統合されているが（対外的名称は「中国の声」）、その「職責」は「党の理論及び路線方針政策を宣伝」して「正確に輿論を導く」こととされ、國務院の直属事業単位ではあるが宣伝部の指導に「帰口」されている。

(6) このほか

第4章の「全国政治協商機構の改革」はわずか3節で内容も少なく、名称変更ばかりで目新しさもないが、「主要職責」はいずれも「党の方針政策の宣伝」を第一に掲げるものとなっている。

第5章は「行政執行体制の改革」とされており、行政機構の統合と平行に、各種の処罰・強制権限を新設（改編）の新機関の下に集中する、という様相が顕著である。

第6章は軍の改革であり、公安辺境部隊や公安消防部隊が（武警部隊から外され）人民警察に組み入れられるなどソフトな面も見られるが、「海警隊」が国家海洋局から武警部隊に移管されるなど、「武装力量」の増強という面も見られる。

第7章は人民団体の改革に当てられるが、その内容は精神・心得や原則・目標ばかりで、具体的なものはない。第8章は地方の機構改革であるが、これも「決定」と同様、「厳格な管理」と「更なる自主権」など、相反する理想（指示）が無造作に並べられている。

「方案」の最後では、改めて「重大な政治任務」の「不撓不屈の実行」が求められる。それは例によって「四つの意識」や「習近平同志を核心とする党中央の

---

42) 従前「国家新聞出版ラジオテレビ総局」であった。

43) 原語は「喉舌」で、中国ではメディアの代名詞（自負）である。

集中統一指導」など、標語乃至は精神論を前面に押し出すものであるが、各級党委員会（各機関党組織）の指導者を「第一責任者」とする「政治責任」等、実効性を担保する措置も示されている。

### 3 地方の状況

以上のように、「決定」と「方案」により中央レベルで具体的な組織構造改革が実現することとなったが、地方については大枠の方針が示されただけで、しかもその方針自体が矛盾に満ちており、具体的なものではなかった。

では、実際に地方各レベルがどうなったかという点、それは一言でいえば「中央に倣え」ということになる。以下、各級の様相について簡単に見ておこう。

#### (1) 省・自治区・直轄市（省レベル）

中央の指示を受けて、まず2018年9月以降、省レベルで一斉に「機構改革」の「方案」が出され、11月にはすべての「方案」が党中央に正式に承認されている<sup>44)</sup>。

それらのうち、まず「一番目に党中央、国務院の承認を得た」とされる海南省の「機構改革実施方案」を見てみると、その組織構造は中央と瓜二つで、指導小組型の協議・連絡機構の名称も、例えば「全面依法治省」や「会計」は「委員会」、「教育工作」と「農村工作」は「指導小組」で、その「辦公室」も、前者が司法庁と会計庁、そして後者が教育庁と（新設の）農業農村庁に置かれるなど、中央と何の区別もない。

内陸の大省である四川省は、正面から「中央と厳格に対応した機構を設置する」ことを明言しており、実際に委員会への格上げや指導小組の設置、組織部、宣伝部そして統戦部への関連行政機関の統合など、全く同じ様相が見られている。

沿海発展地域の代表と言うべき浙江省を見てみると、改革後の機構数が60とされているが、この数は四川省と全く同じである<sup>45)</sup>。さらに「機能配置上、中

---

44) 以下各省の状況はいずれも省政府HPに掲載される内容に基づくものである。

45) 機構数は完全に同じではなく、地域によって若干のばらつきは見られるが、いずれも省レベルは60前後、その下の市レベルは50前後に収まっている。

中央および国家機関と基本的に対応している」ことが強調される点、そして改革内容の紹介の仕方もよく似ている。この点につき、「主要特徴」に「省市県各級党政機構の設置は……中央および国家機関と基本的に対応させる」としたうえで、これは「上下に貫通する有力な執行を確保する」ことで「中央の集中統一指導を固く維持する」ためだ、とする記述が見られており、省級以下の編制における重点の所在が明確に表れている。

これらの文書では、(これも中央の指示に沿うものであるが)一応「土地の事情に応じた機構設置」がアピールされているが、その内容はというと、「軍民融合」、「国家安全」、「老幹部」、「秘密保持」そして「档案」など、どこも似たようなものばかりで何とも代わり映えがしない。

この様相は、同じく省レベルに位置づけられる直轄市や少数民族自治区にもそのまま見られている。とりわけ少数民族自治区は、正に特殊な「土地の事情」があると思われるが、基本的に中央の編制のコピーという様相に変わりはない<sup>46)</sup>。

## (2) 市・県

これは市でも概ね同様であるが、一応地域や規模の違いを考慮して、沿海(広東省)の先進大都市である深圳市(人口約1300万)、内陸(湖北省)の鄂州市(同103万)、少数民族自治区(内モンゴ)の包頭市(210万)、そして華北(山東省)の徳州市(560万)の「方案」を比べてみよう。

まず全都市に共通するのは、(少なくとも)党政機構統合において徹底的に「上に倣え」だ、ということである。しかもその内容ばかりか、監察委員会を筆頭とし、指導小組が委員会に格上げされ(かつその辦公室が同様の行政機関に振り分けられ)、組織部・宣伝部・統戦部に同様の行政機関(部局)が組み入れられる……という記述の順番まで酷似している。

同様に「土地の事情に応じて設置した機構」についてもその様相に大差はなく、「軍民融合」「国家安全」「老幹部」「秘密保持」そして「档案」等、やはり省レベルとの対応、という意識が顕著である。

---

46) 例えば寧夏回族自治区の「方案」は、「軍民融合」「国家安全」「老幹部」「秘密保持」そして「档案」等、各省と同じような機構を「土地の事情により設置」した、としている。

確かに、内蒙古の包頭市には「林業及び草原局」、そして香港につながる深圳市では「粵港澳大湾区（Great Bay Area）指導小組」といった、文字通り「土地の事情」を反映した機構も設置されている。とは言え、これも結局のところ、省レベルに設置された同名組織に対応する措置であり、「上に倣え」の一例に過ぎない<sup>47)</sup>。

これが県レベル（市轄下の区や県）になると、規模がもう少し小さくなるため、組織機構も若干凝縮した様相になる。とは言え、中央から連なる基本的様相、すなわち監察委員会の設立と党紀律検査委との「合署辦公」、そして指導小組の委員会化など党委（書記）の集中統一指導、組織部・宣伝部・統戦部への関連行政機関の統合、そして政法委による関連委員会等の吸収・統合、という点で全く違いは見られない。

言うまでもなく、これは中国における徹底した中央集権の仕組みによるものであり、より正確に言えば、正に本改革で明言されるように、中央から末端に至る党の「令行禁止」と「厳格管理」の「絶対」によるものである。

省レベルの機構改革が中央への伺いと承認により行われているように、市・県レベルの機構改革は、省党委員会の「総体意見」（中央の審査・承認済）に基づいて行われている。その内容は詳細で、「土地の事情に応じた機構設置」を認める文言もあるものの、それも当然上級への伺いと承認が必要であり、しかも「総体意見」で明確に改革後の市・県の機構上限数（及び部局長等管理職ポストの上限数）が示されているので<sup>48)</sup>、多くの場合選択の余地はない。

何よりも、それら文書において、監察委員会を筆頭とした機構改革が、順序もそのままに「統一設置」が求められ、それに応じて、全国津々浦々の市そして県で、そっくりな機構改革が確実に実現することとなっている。

---

47) 同じく広東省管下の広州市も「土地の事情に応じて」「粵港澳大湾区（Great Bay Area）指導小組」を設置している。なお、広州市と深圳市は改革後の機構数（53）も全く同じである。

48) 各地の「総体意見」が規定する機構数の上限はほぼ同じで、例えば黒竜江省では大都市55、中規模都市47、県は大中小に分けて39、36、32とされるが、四川省は都市については全く同じで、県はそれぞれ37、36、35とされている。なお大中小といっても日本と感覚は大きく異なり、例えば四川省で中規模都市とされる瀘州市は人口430万人である。

### (3) 街道・郷鎮

中国で上下の組織が概ね対応しているのは県レベルまでで、そこから下、すなわち都市部の街道そして農村部の郷鎮になると政府機構の構造はかなりシンプルになり、上級と連動する形になってはいない。また時期について言えば、他のレベルの改革に比して、街道・郷鎮レベルの改革は地域によって随分ばらつきが見られている<sup>49)</sup>。

とは言え、概ね2020年までには全国の街道・郷鎮にも機構改革の命令が下されており、それに応じて、各地の街道・郷鎮で徐々に機構改革が実現することとなっている。

その現状を見ると、市・県とはかなり異なる様相を呈するものの、横のレベル、すなわち街道・郷鎮同士ではほぼ同じになっていることがわかる。

各地の根拠文書に示されるように、それは一定の「必要的設置部門」と「選択的設置部門」の組み合わせで<sup>50)</sup>、とりわけ同一省内で見ると、人口規模等に応じて部門数(及び職員数)の上限に若干の違いがあるだけで、その様相はほぼ同一である。

例として、広東省内の広州市南沙区大岡鎮(人口約13万人)、茂名市茂南区鎮盛鎮(同6万人)、そして信宜市大成鎮(3万人)を見てみよう。

これらの鎮は、規模も都市化の程度もかなり異なるように思われるが、各鎮の機構設置状況を紹介する政府サイトはいずれも10の「辦公室」を羅列するものとなっている。しかもその内容は、「党政(綜合)弁公室」から始まり、2番目の「人大辦公室」、3番目の「党建(工作)辦公室」まで全く同じである。その後は多少順不同になるとは言え、いずれも「紀律檢查監察辦公室」、「公共服務辦公室」、「綜合治理辦公室」、「綜合行政執行辦公室」、「財政經濟辦公室」を置いている。「農業農村辦公室」や「應急管理辦公室」そして「生態環境保護辦公室」

---

49) 機構のスリム化という点では、街道・郷鎮では早くから改革が進んでおり、その意味で今回大きな変化が見られるわけではない。例えば杭州市「郷鎮機構改革實施意見」(2001年)は、郷鎮の機構を「基本的に5つ」に限定し、党委・政府の人数も細かく定めている。

50) 例えば吉林省磐石市党委(編制部門)が紹介する「一图看懂乡镇街道机构改革」(<http://www.jlpsbb.gov.cn/Detail/832>)は、管下の郷鎮・街道それぞれに対し、機構改革後の「必要設置機構」と「選択設置機構」を図示している。

など、連名（二枚看板）の組み合わせには若干違いが見られるものの、結局同数の「辦公室」に同じ数の「職責」が割り当てられている。

さて、見たところ街道・郷鎮の機構改革には、党政の統合そして「党の集中統一指導」という様相があまり感じられない。とは言え、それは決して、街道・郷鎮の機構改革の重点がそこにあることを意味するものではない<sup>51)</sup>。

省党委員会の関連文書などを見ても明らかなように、そこでまず強調されるのは党委員会（党委）<sup>52)</sup>の統一指導の強化であり、街道・郷鎮の党委書記に重大事項についての承認権を付与することなど、街道・郷鎮においても党委書記を頂点とする「トップ・デザイン」型の「集中統一指導」が目指されている<sup>53)</sup>。

また、街道・郷鎮に「組織、宣伝、統戦」に責任を負う委員を特に置き、党委書記と連帯で、関連の業務について上級党機関に報告・指示願ひそして命令執行の責任を負うことが求められるなど<sup>54)</sup>、重要事項のトップ・ダウン的統合も徹底されている。

思うに、街道・郷鎮では既に党と政府の業務が融合的・渾然一体になっており、また業務の種類や性質にかかわらず「党委・政府の申し付けたその他の業務」<sup>55)</sup>を行うことが義務づけられるため、業務・職責の配分ではなく、頂点（党委書記）の権限強化と上級の統括強化に重点が置かれることになったのであろう。

但し、同時に進行した行政処罰・行政強制権限の移管ないし委任により、現在

51) 但し、街道・郷鎮は住民窓口としての機能があり、行政サービスの利便性や効率化など、より直接・具体的な改革が指向される側面もある。

52) 派出機構である街道の党組織は「党工作委員会」（略称「党工委」と呼ばれる。

53) 例えば甘肅省委による「实施方案」（「关于推进乡镇街道管理体制综合改革整合基层审批服务执法力量的实施方案」）（2020年5月）は、第1章の「总体要求」の第1節を「指導思想」とし、「習近平新時代中国特色社会主義思想を指導とし……」から始まり、「習近平重要講話と指示精神を深く貫き」、「党の全面指導を堅持し強化する」としており、また次節の「基本原則」も「党の指導を堅持・強化し、正確な方向を固く掴む」など、構造も内容も（党中央の）「方案」に倣ったものとなっている。

54) 2020年福建省龍岩市永定区郷鎮（街道）機構改革総体方案の内容から引用（[https://www.sohu.com/a/401262692\\_120052788](https://www.sohu.com/a/401262692_120052788) 参照）。

55) 例えば上記大成鎮の「人民政府機構設置」では、（議会の事務局たる）「人大辦公室」であれ、（公共サービス窓口である）「公共服務辦公室」であれ、はたまた（行政処罰・強制執行を担当する）「綜合行政執行辦公室」であれ、いずれも「党委、政府の申し付けた業務」を処理する、とされている。

街道・郷鎮には3桁にも及ぶ行政処罰・行政強制権限が与えられる<sup>56)</sup>ことになっており、党と政府が徹底的に融合した一体的組織による直接的・侵害的権限行使、という問題は、むしろ中央や省レベルよりも深刻である。

## II 「改革」と「法治」

このように、今次の党政機構改革は、党中央を頂点とした上級からの方針・政策による指導と、下級からの指示伺いそして上級による承認を繰り返す形で、中央から地方の隅々まで徹底的に行われることになった。ではそれらに共通するものは何だろうか。また、この「改革」に現れる「法治」の姿はどのようなものだろうか。以下検討してみたい。

### 1 「改革」の様相

#### (1) 「習語録」の意味

中央から末端まで、党政機構改革の推進に係る文書はスローガンの宝庫であり、とりわけ昨今の習近平講話からの引用が圧倒的に多い。ほぼ必ず強調される「四つの自信」「四つの意識」そして「二つの護持」だけでなく、凡そ文書に（唐突に）出現する奇妙な標語風の文言は、習近平が何かの機会で行った講話の文言（所謂「習語録」）をそのまま用いているもの、と考えると大方間違いない。

これは（昨今の）中国において珍しくもないことではあるが、このような文言は、それが用いられる政策等の権威を高める、という点で重要である。

「方案」を見ればわかるように、機構改革は広範かつ多岐にわたるもので、多くの場合（とりわけ政府機構内での統合など）は技術的・機能的な問題であって、崇高な思想・理念に関わるような問題ではない。とりわけ末端の改革は「党の集中統一指導」の実現よりも行政サービスと行政処罰・強制に重点がおかれ、思想や精神の側面はますます希薄である。

---

56) 程琥「党和国家机构改革与行政诉讼制度创新发展」『当代法学』2019年4期58頁では、天津市では合わせて376項目の行政処罰・行政強制権限が街道に移管された、とされている。

にもかかわらず、上記のような標語が全体にわたり再三強調されるのは、まずこの「改革」の位置づけを高めることにその目的がある。「改革の全面深化」が強調される今日、党中央から命じられる改革的施策は膨大な量に及び、それら全てを「貫徹執行」するのは凡そ無理な話である。そのような中で、「習語録」の頻度は、この「改革」の重要性と絶対性を（相対的に）高める効果を持つことになる。

さらに、「習語録」の抽象性は、性質や機能の異なる「改革」全体の思想そしてロジックを「集中統一」するのに適している。大方意味のない標語の中で、ある意味実質的な意味を持つのは間違いなく上級の「集中統一指導」の「絶対」であり、省以下は中央（習近平）の、市・県以下はそれプラス省の命令を絶対とし、目的・方法そして結果のいずれについても上級に伺って指示を仰ぎ、その「集中統一指導」に服することが「絶対」ということになる。

そして、このような抽象性が絶対性と結合することで、これらの標語の下に命じられたことが正に標語の実現ということになり、個別・具体の詳細に至るまで、疑問を持たず無批判に指示を実現することが求められることになる。かくして、公務員の80%超そして管理職の95%超を占める党員が<sup>57)</sup>、粛々と「令行禁止」することになるのである。

## (2) 「思想政治工作」の強化

「思想政治工作の強化」（「決定」最終章）、そして「思想政治工作の全貫徹」（「方案」最終章）など、本改革に係る文書では再三「思想」そして「政治」が強調されている。これは抽象的な理念の側面にとどまらず、今次の「改革」の具体的内容、とりわけ党政機構統合の内容にも顕著に現れている。

まず各級の文書の筆頭に現れる国家監察委員会であるが、正に「方案」が明言するように、これは「党の反腐败工作の集中統一指導を強化する」ものであり、全体の「公職人員」に対して、「廉潔性」の上にさらに「道德の操を守っている」かまで監督・検査し、「政治責任」を追及し「政務処分」を行うとされている。

57) 習近平が述べた数字で（18期中央紀律検査委員会第6回全体会議での講話）、昨今至る所で見られる。なお正確には「県級以上の指導幹部の95%以上」とされている。

次に、指導小組型「トップ・デザイン」の強化もまた、「思想認識の統一」(「方案」という様相を明確に表している。習近平はその指導部発足の当初から、党・政府の関連部門の長らを構成員とし、自らが組長となる指導小組を次々と打ち立て、重要事項についての思想の統一を徹底し、幅広く及ぶ関連部門にも「自覚」や「意識」を求める、という方法を取ってきた。今次の党政機構改革における指導小組の新設や委員会への格上げは、思想面での意識統一の重要性を一層高めるものと言うことができる。

さらに、行政機関(部局)の党機関への統合(組入れ)は、民族・宗教・海外等を所管する統戦部、報道・メディアを所管する宣伝部など、正に思想政治工作部門で徹底的に行われている。同様に集中の進んだ組織部は、直接思想や宣伝を所管するものではないが、広く公職者全体の思想や理念及びその教育に係る文書が往々にして組織部(と行政部門の連名)で出されるなど、その「思想政治工作」性は前二者に比しても遜色ない。

ただ、これらの部門ではそもそも党機関による統率が強力に行われており、抽象的・思想的な指導ばかりか、具体的な政策ひいては処分も党機関(または指導者)の指示で行われている、と考えられており、今さら機構統合の必要があるのか疑問なしとはしない。

華僑を中心とした海外(域外)への思想・統制の浸透、少数民族への硬軟様々な措置、宗教活動への厳しい弾圧、「焚書坑儒」的な発禁や廃棄、そして(退職後も含む)公職人員への言論・発信の監視と不利益処分など、いずれも今次の党政機構改革より前から叫ばれているものばかりである。その背後に党機関(または指導者)の命令がある、との声は常に聞かれるし、そもそもこのように高度・広範な「思想政治工作」は、より上級の党機関(または指導者)の「統一指導」でしか行い得ないだろう。

このような状況で、党の組織・宣伝・統戦部への行政機関の統合には今更の感を禁じ得ないが、習近平には現状ですら「党内集中の不足」ないしは「業務の隅々まで党の指導を体現する」には不十分に見えたのだろう。その効果については今後の状況を注視する必要があるが、少なくとも従来の行政機関が「日常の思想、業務、作風、生活状況」に及ぶ「党内監督」<sup>58)</sup>に直接かつ強固に結びつけら

れたことは確かである。

### (3) 「大宣教」「大統戦」のまたぞろ

このように、今次の改革では「習語録」が繰り返され、小組型の指導が強化され、組織・宣伝・統戦に関連行政機関が組み入れられるなど、どこを見ても既視感満載で、バックバンドが前面に出てきていつもの曲を一層大音響でやっているかの感がある。

考えてみれば、党の関連機関が対応行政部門に「対口指導」を行うことは社会主義の基本的な仕組みであり、業務の様相や内容の変化により指導すべき機関が変わり、それに応じて「帰口」されることは別に特異なことでもない<sup>59)</sup>。

そもそも党機関の長が関連行政機関を総覧し、党機関の（数名いる）副長が（それぞれ）関連行政機関の長を担当する、というのはこれまで一貫して見られた構造であって、重要指示の執行や重大事例への対応は当然一元的・一体的に行われており、党と政府の区別に実質的な意味はない。

また党と政府の「合署辦公」については、正に今回宣伝される監察そして統戦領域などでは度々繰り返されており<sup>60)</sup>、しかもこれら領域では党と政府の垣根は一層不透明である。

ことほど左様に、今次の統合はその規模の大きさや範囲の広さを除けば目新しさもなく、またその必要性も感じられない。否それどころか、正にそれが大規模・広範囲であるため、従来指摘された弊害や問題が相乗的に拡幅されてしまう恐れすらある。

ここで一旦、今回の「改革」以前の機構改革に目を移してみよう。すると、胡錦濤期の17回党大会（2007年）頃から、既に「大部門体制」が強調されており、

58) この部分は第18期6中全会第2回全体会議（2016年10月27日）の習近平講話引用。

59) 歴史的に形成された「対口」そして「帰口」の様相については、余勝祥「中国型党の直接指導体制の形成」『現代中国』72号（1998年）184頁以下が詳しい。

60) 朱福惠「国家監察法对公职人员纪律处分体制的重构」『行政法学』2018年4期は、監察と紀律検査の「合署辦公」の経緯を詳しく紹介する。また1992年の統戦部門の「統一部署」を論じるものとして、周健等「关于浙江省县级统战部门机构改革试点情况的调查」『中国统一战线』1995年1期45頁以下参照。

2009年に推進された広州市順徳区の「順徳モデル」<sup>61)</sup>に代表されるように、党と政府を超えた大規模な機構統合を徹底的に行うものも見られていた。

このようなやり方は、しかし、早くから批判や疑問にさらされていた。その要点をまとめれば、上級からの指示の伝達と実行という受動性、関連組織の協議会的「指導小組」の乱立とルーティン化、それによる業務・職責の膨張（及びそれに伴う質の低下）、そのような摩擦・等閑視を回避するための指標・責任の強化、それが招く末端のなりふり構わぬ指標達成、等々ということになる<sup>62)</sup>。

今回の党政機構改革が徹底的に集中統一を目指すものである以上、このような問題もまた一層肥大化することは、火を見るよりも明らかである。とりわけ、集中統一指導と同時に機構と人員のスリム化が求められる以上、業務・職責の膨張とそれによる質の低下は避けようがない。

もちろん、このような悪循環への対応も試みられている。とりわけ、2020年以降推進される郷鎮・街道の機構改革では、「一票否決」や「責任状」を用いて業務の責任を押し付ける（実現を保証させる）という慣行が戒められるなど、「基層の負担を確実に減少させる」ことが強調されている<sup>63)</sup>。

とは言え、その原因はむしろ「責任状」等の必要が低下したことにあるように思われる。やはり2020年前後から各地で進行する行政処罰改革により、広範な行政処罰・行政強制の権限（つまり職責）が街道・郷鎮に移されているが、その内容を見ると、政府と人民との対立が激しい土地・建物の収用等に係るもの、テレビ・ネットや出版物など所謂宣伝に関わるもの、そして宗教活動など精神・思想面に係るものなど、取扱いの困難な事項の処理がいずれも末端の「職責」とされている<sup>64)</sup>。

これらの事項が今次の党政機構統合と対応することを指摘するまでもなく、中

---

61) 伊文敬等・前掲注2)・19頁の図で紹介されるように、順徳区の「機構改革方案」は、正に党の紀律検査（監察）、組織、宣伝、統戦そして政法部門に、行政の機関・部局を大規模に統合するものである。

62) このような問題について、但見亮『社会管理綜合治理』の構造と問題点』『一橋法学』12巻3号（2013年11月）158頁以下参照。そこで「過剰な集中」と論じた社会管理綜合治理委が今回さらに政法委に吸収されている点にも、問題の重大性が垣間見られる。

63) 各地の文書で指示されており、中央の文書でも再三強調される。例えば党中央・國務院「加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意見」（2021年4月28日）六の（二）。

中央からの集中統一指導が（一層）強化された階層構造の末端で、直接的には党政全てを総覧する党委（書記）の集中統一指導の下で、膨大な職責リストが与えられた末端を、（更なる）「責任状」や指標で縛る必要などまったく感じられない。

党紀律委員会による監察機能の強化、そして「思想政治工作」の強化など、問題の出現・噴出を抑え込む、という点では、今次の機構改革は正に賢明（必要）な施策、と言うべきかもしれないが、それは根本的な解決に何ら役立たないどころか、問題の所在と現状を見えにくくし、一層その肥大化を招く恐れがあると言わざるを得ない。

## 2 「改革」と「法治」

以上の検討を踏まえて、今次の党政機構改革で浮かび上がった「法治」の位置づけけないしその意味について、以下検討してみたい。

### (1) 「党内法規」の虚と実

習近平（指導部）は早くから「全面依法治国」の「深化」を打ち出し、「国家法」と「党内法規」の整備を進めてきた。その中で、「党紀が上か国法が上か」<sup>65)</sup>との問いについて、それは「偽命題」であり、党は人民と絶対的に一致し、国法は党の意思と一致しているのだから、そのすべてが完全に一体なのだ、としている。

ここで理念（理想）と現実を照らしてその乖離を指弾するつもりはないが、一つ注意しなければならないのは、少なくとも「党内法規」という名称には現実とかけ離れたところがある、ということである。

これは別に習近平時代に始まった話ではない。『中国共産党党内法規選編

---

64) その様相は概ね同様であるが、例えば河北省の樂亭県湯家河鎮の「行政処罰事項リスト」は93項目で、7項目がTV・ネット・出版そして公演等に係るもの、8項目が宗教事務活動・人員に係るものとなっている。また湖南省南金郷人民政府HP掲載の「権力及び責任リスト」は、大きく10項目の処罰と8項目の強制について分類しているが、3つの処罰と1つの強制項目がいずれも土地・建物の違法に係るものである。

65) 原語は「党紀大还是国法大」である。2018年8月24日習近平講話「新時代全面依法治国的根本遵循」の内容。

(2007-2012)』(法律出版社2014年)を見ても明らかのように、そこに掲げられた「党内法規」は、半数以上(61/117)が国务院や人事部などとの連名となっており、その内容は関連事項に関する一般的規律となっている。要するに「党内法規」とされるものの多くは、党機関の名による党機関の発した文書であるものの、政府乃至国家機関に広く及ぶことになる。

さらに、習近平指導部の下では、名称も形式も「党内法規」(党機関のみの名前で党の文書番号が付されたもの)であっても、その効力が直接党外に及ぶものがしばしばみられるようになってきている。

例えば党中央組織部の「幹部人事档案工作条例」(2015年)は、(党員・非党員に拘わらず)国家機関、事業単位そして国有企業等に幅広く及ぶ。また、党中央「政法工作条例」(2019年)は、(同様に)司法、公安そして国家安全など、所謂「政法機関」全てに及ぶ。そして、党中央「統一戦線工作条例」(2021年)は、宗教や民族など党外人士の「養成、使用、管理」や政治・職務配置を規定し、党中央「新時代少年先鋒隊工作の全面強化に関する意見」(同)は、全国の小学生(及び14歳未満の中学生)を広く覆う措置が詳細に指示されている。

このように、所謂「党内法規」は党員・党組織にのみ適用されるものではない。これら文書は「主に」党員・党組織に命じられたものではあっても、それが規律する対象としてもたらず効果は、非党員・党組織外に広く及ぶことになる<sup>66)</sup>。

その前提にあるのは(党自身が提唱する)一連の原則、すなわち「槍桿子、筆桿子、刀把子(軍、言論、司法・警察を掌握する)」、「三つの法宝(武装闘争、統一戦線、党建設)」、「党管幹部」、「党管教育」そして「党管保密(秘密保持)」などである<sup>67)</sup>。今回の党政機構統合の重点がこれらに集中していることは言う

---

66) これを「党内法規」の「効力外溢」(Spillover Effect)とする議論が広く見られるが(例えば朱世定等「党政联合文件信息公开问题研究」『四川警察学院学报』2020年5期90頁など)、「党内法規」が党外に及ぶのは結果的・派生的とはいえず、問題の本質をすり替えた議論と言わざるを得ない。

67) これらの「原則」を法で保障しようとする意識は希薄で、従来公務員法には一言「党管幹部」と述べられるのみで、教育法にはそもそも「党」の文字すらなかった(「保密法」も同)。近時の改正(公務員法及び教育法)により「党の指導」が明言されているが、党のどの機関がどのような権限に基づいて何を行うことができるかについては、相変わらず何の規定もない。

までもない。要するに、党のルーツや理念ひいては必要に基づいて、一定の領域はそもそも党の専権に属すると考えられていたのであって、単に形式が実質に近づいた、というに過ぎない。

つまり厳密に言えば、これらの問題の範囲は「党内」に限られず、それを規律するのは「法規」だけではなく、またそれと「国法」の関係を問う意味もない。それは事の重大性（それ自体党が判断する）に基づいて、習近平そして党中央の「権威」ある指示により、粛々と実現されるものなのである。

なお、今次の機構改革を受けて、党の路線・方針への違背や「形式主義、官僚主義」、そして「家庭道徳に反する」ことなど、多分に党紀関連と思われる事項が、「公職人員政務処分法」（2020年）により全ての公職人員を規律することになるなど、党紀と国法の融合の様相は一層複雑になっている。

## （2）行政法（学）の無力

このような法を覆い尽くす党、という状況の下で、法学の営みは何とも寂しい様相を呈している。まず、鳴り物入りで大規模に行われたこの機構改革に対して、法学の議論は非常に乏しいことがしばしば指摘される<sup>68)</sup>。

わずかに論じられているものも、習近平講話を散りばめ、その方針や政策との整合性をよりどころに、「全身全霊人民に奉仕する」という党創設の趣旨を引きながら、党の善意そして理想を礼賛するものが目立っている<sup>69)</sup>。

もちろん、多少の疑問や問題を指摘するものもないではない。それは概ね行政法学者によるものであり、その内容は主に、党政機構統合により行政機関（部局）が党に組み入れられた場合に行政法が適用されるかを問うものであり、とりわけ権利侵害や不利益処分に係る不服請求乃至訴訟の扱いを論ずるものが多く見られる<sup>70)</sup>。

管見の限りで言うと、党の所管になったのだからそこに行政法は及ばない、と

68) 秦前紅等「党政机构合署合并改革的若干问题研究」『华东政法大学学报』2018年4期79頁は、今次の機構改革に係る論文は「行政管理、政治学」に関するものばかりで「法学者の研究は『寥寥无几』（ごくわずか）」としている。

69) 林鴻潮「党政机构融合与行政法的回应」『当代法学』2019年4期51頁以下などに顕著。

する主張は見られず、若干の違いはあるものの、①統合又は改編に係る行政機関(部局)はいずれも従来の名称を維持しているから、従来通り(行政法で)行政機関(部局)の行為・責任を問うことができる、とするものと、②行政機関に付されていた権限が党機関に移ったのだから爾後は党が主体であり、党機関が自らの行為について直接責任を負う(問われる)べきである、とするものに分けられる<sup>71)</sup>。

この問題については、党機関との統合の仕方にかかわらず、いずれも従前の行政機関(部局)名を「対外的に」残すことが指示されていること、そして行政機関から外されて党の内設機構とされたはずの部局が、相変わらずその名前を使って文書を出していることからすれば<sup>72)</sup>、①のように(名義上の)行政機関が対応する、と考えるのが自然であろうと思われるが、正直を言えば、この議論はあまり生産的でないというか、「為にする議論」の感を禁じ得ない。

今回の機構統合では、まず指導小組型に代表される「トップ・デザイン」組織は行政法(ひいては法)の規範対象となり得ず、また「思想政治工作」部門はマクロ的方針・政策決定が主である上に、その責任が法的に問われることは考えにくい。

確かに、公務員人事や宗教団体管理など、外部に直接の効果を持つ決定が(とりわけ下級で)党組織により行われる可能性は高まる。また権威づけの意識からか法的思考法の欠如からか、(やはり下級で)具体的な決定や命令がしばしば党組織名(多くは政府機関と連名)で出されており、それはしばしば土地・建物の強制収用や公務員の任免(不採用)そして宗教人員・組織の取締など、個人または団体に対する不利益処分に関わるものとなっている<sup>73)</sup>。

このような場合に不利益を受けた者が訴訟を提起しても、裁判所は概して及び腰で、根拠文書の公開請求すら(政府機関と連名であっても)党の文書であると

---

70) 程琥・前掲注56そして黄先雄「党政合设合署与行政诉讼制度的回应」『中外法学』2020年2期303頁以下、王歆「论党政合署在行政法中的融入」『吉林大学社会科学学报』2019年3期150頁以下など、いずれもこの点を論ずるもの。

71) 上記の程琥は①、黄先雄及び王歆は②の立場を取っているが、程琥(北京第4中級法院副院長)によれば、①が「主流の立場」だ、とされている(57頁)。

72) 機構改革後、国家宗教局や国家新聞総局等いずれも自らの名前で文書を出している。

して拒否されることが多い<sup>74)</sup>。この状況を前にして、(今後は) 党の機関が被告等とされる(べきだ) とする主張がどこから出てくるのか、全く理解できない。

そもそも 2015 年の行政訴訟法改正で、要件を具備した起訴状を裁判所が受理しないことは明確に禁じられたはずである。が、その後も「政治的にデリケート(敏感) な」問題は、往々にして裁判所に受理されず、運が良ければ党と政府の責任者が一定の「補償」(もちろん内々に) をしてくれるが、運が悪ければ陳情と身柄拘束のループに巻き込まれることになる<sup>75)</sup>。これを解決せずに、党機関を訴えることが「できる」とか「そうすべきだ」とか言っても、何の意味もないだろう。

### (3) 「公権力」への問い(の消失)

これらすべての問題は、少なくとも法的に、「なぜ党が(事実上) 強大な権力を行使することができるのか、その範囲・程度はどこまでなのか」という問いに帰結するように思われる。とりわけ憲法が「行政機構編制の審査決定」の権限を國務院にのみ与えていることから(89 条 17 号)、今次の党政機構改革には憲法違背の疑いも生じることになる。

これについて、まず今次の「改革」については、「國務院機構改革方案」が全人代で承認されていることを以て、憲法上の最高国家権力機関すなわち憲制上の承認を経て、とする見解が見られる<sup>76)</sup>。

この議論は、いわば憲法上の手続的正当性を説くもので、形式上は憲法を頂点とする法規範に依拠する様相を呈している。とは言え、政策的文書は通常全人代

73) 張力「党政联合发文的信息公开困境与规则重塑」『中国法学』2020 年 1 期は、このようなケースで問題となった党政聯合文書における党政機構の性質と文書との関わり等を詳細に論じている。なお、宗教取締はしばしば内部・秘密裡の文書により行われ、それを指揮する組織も不透明であるが(例えば China Digital Times 2015 年 8 月 12 日記事 (<https://chinadigitaltimes.net/chinese/420680.html>) が紹介する貴陽市の活石教会の事例など)、党の主導以外でそれが実現できるとは思われない。

74) 朱世定等・前掲注 66) では、調査した事例のほぼ 90% が(公開) 不同意であった。

75) そのような事例は「維權網」<https://wqw2010.blogspot.com/> で無数に紹介されているが、最近はコロナ感染や事故・災害で病院や政府の責任を追及しようとした者のケースが目立つ。

76) 曹舒「党政合署体制下党的工作机关行政法律责任探析」『理论导刊』2018 年 12 期 31 頁。

の承認手続を経るわけではないので、この正当化はごく一部の文書・施策にしか妥当しない。

より重大な問題は、国務院の「方案」以前に出された党の「決定」、そしてその後に出された党の「方案」には何ら審査が及んでいないことである。国務院の「方案」は（純粹に）行政機関内の統合・改編を定めるだけなので、党政機構統合には審査が及ばず、党の「方案」による行政機関そして全人代の機構改革については何ら承認されていない。

とは言え、この議論も結局あまり意味がない。党と一心同体（ほぼ黨員）である国務院そして全人代の承認を得ることは容易であり、逆に形式的にそのプロセスを経ることが党による公権力行使への根本的な答えになるはずもないからである。

むしろ大方の議論は、党は「建党の時から終始人民の利益を党の最高目標とし」「全身全霊人民に奉仕することをその趣旨としてきた」という「歴史と実践」によって、「人民により権力を賦与」されたのであり、それを「しっかりと用いる」ことは「全国各民族人民の根本利益の所在」なのだ、等々、党や習近平の標語の焼き直しの様相を呈している<sup>77)</sup>。

このような議論に通底する意識は、「中国特色社会主義」の「法治」はそもそも西側とは異なるもので、とりわけ「新時代」に入った中国は、その「新任務」「新要求」に対応すべく、「旧法治」や「伝統理論」を突き破る「新理論」が必要である。その根拠となるべきものは習近平総書記の講話や指示であり、これら講話や指示に従って初めてそれを実現することができるのだ、というものである<sup>78)</sup>。

要するに、法的な根拠や理由は必要ないし、そもそも「公権力」への問いなどは存在しない。既成事実たる「公権力」が「新時代」と言えばそれに応じた「新

---

77) 引用はいずれも熊文釗「论机构改革与行政主体理论创新」『行政法学研究』2021年2期17頁及び18頁から。

78) 前二つの引用も含め、幅広く見られる議論だが、党中央書記処書記（新設の「中央及び国家機関工作委員会」書記でもある）丁薛祥「深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求」（『人民日報』2018年3月12日6面）はそのような主張の宝庫であり、学説はむしろこの焼き直しの観を呈している。

理論」が必要で、「党が一切を指導する」と言えばそれを正当化するのが「新任務」である。それは「歴史」や「事実」により既に証明されており、「絶対忠誠」を以て従うべきものなのだ。正に習近平が建党100周年式典の最後で述べたように、「偉大光栄正義の共産党」の下に「緊密に団結する」こと、理由はそれで十分であり、学説が行うべきことは、その説明をすることだけである<sup>79)</sup>。

最早言うべきことも尽きたが、2008年前後くらいまでであろうか、「公権力」自体をどうするか、という問いも見られており、遠慮がちにはあるが、共産党の権力行使を枠づけようとする試みも見られていた<sup>80)</sup>。鄧小平が提唱した「党政分離」を明確に否定したことに加え、「公権力」への問いが徹底的に消滅した、という意味で、今は言葉通り「新時代」、ということになるのだろう。

#### (4) 「中華」の「徳治」

この「新時代」の「新要求」を受けてか、昨今「全身全霊人民の為に奉仕する」等の共産党の理想・信念を、「天下為民」「天下大同」等の古代の政治理想と結び付け、「優秀な伝統文化の忠実な継承者」である共産党の「徳治」こそが、正に「中華民族の偉大な復興」の「核心」なのである、とする議論が散見される<sup>81)</sup>。そのような議論では、「国法」は「他律」、すなわち「一般民衆の最低ライン」としての「外在的制約」に過ぎず、「党规」は「自律」、すなわち「徳」ある党員の「より高い政治的・道徳的要求」とされることになる。

思想や政治を主管する党機関への統合の徹底、党の指導者の下で行われる指導

79) 段澤孝「党政合設、合署的历史演进、时代价值与实现路径」『浙江工商大学学报』2019年4期103頁以下のように、党の「公権力」は憲法前文が述べる「執政権」そして「指導権」に基づくもので、この「憲制性権力」を「行政権力」（に係る理論）で「限縮してはならない」（111頁）とする主張も目立つ（前掲注69）・林鴻潮そして強世功・後掲注81）など。とは言え、前文の抽象的な記述で具体的な権限（及びその範囲）を正当化するのはやはり無理があり、結局「国情」「時代価値」「党の趣旨」に基づく「(法の)形式的制限の突破」（109頁）ということになる。

80) 拙著『中国夢の法治』（成文堂、2019年）第5章第3節以下参照。そこで引用・参照した「公権力」の統制に係る論文・著作はいずれも2008年以前のものである。

81) 北京大学法学院教授（法理学）・副院長の強世功「从行政法治国到政党法治国」『中国法律评论』2016年3期35頁以下は、党員を「士大夫層」に擬して党规を「礼」に擬するなど、「礼法伝統」回帰という点で徹底している（本段落の引用部分も同論文から）。

小組型「トップ・デザイン」の強化、そして党員を超えて人民に広く「思想の統一」を求める今回の機構統合は、正にこの思考法を反映するものと言えよう。

この言わば「党規>国法」<sup>82)</sup>そして「徳治>法治」という構図は、今回の機構統合の目玉でもある国家監察委員会による処分決定文書に明確に表れる。そこでは往々にして、「理想信念を喪失し」「初心の使命を捨て」「党に不忠・不実で」「生活は腐敗し、道徳的に墮落している」等々<sup>83)</sup>、道徳的・政治的叱責と断罪が行われ、(上級)党委の承認を経て、党紀律検査委(監察委と連名)で党務・国家職務が解除され、規律違反等に係る所得が没収されることになる。

これは他の場合も同様で、例えばコロナ感染や事故そして災害等々、昨今あらゆる場合に(指導者の)責任が追及されているが、そこで問題となるのは往々にして具体的な措置ではなく、指導者や管理者の「政治責任」であり、地域・部門の党委(党組)書記などが管理・指導の不行き届きを問われ、職務停止や免職等の「政務処分」を言い渡されることになる<sup>84)</sup>。

これは紀律検査や事件・事故のような「非常」だけでなく、党の統括の下で運営される「日常」にも顕著である。党員(そしてほとんどの公務員)は、「民主生活会」や「集団学習会」で日常的に習近平の講話を学び、その「徳」を高めることが求められる。この学習や活動への参加状況は指標化・業績化され、その昇進や待遇に直結することになるのである。

これらが正に今次の党政機構改革と重なることは、今更指摘する必要もないだろう。要するに、今回の党政機構改革は、「徳治」と「政治」の徹底のため、関連する統括機構の権限を集中・強化し、その命令系統を明確にする、というものに尽きる。逆に言えば、命令・統括権限の集中・明確化により、「政治」的責任追及を強化することで、「徳治」すなわち党中央ひいては習近平への「絶対忠誠」

---

82) 習近平が「偽命題」と断じたにも拘らず、「(党内法規の)効力は往々にして法律法規……より高い」(李湘玄「浅论国家法律和党内法规在衔接和协调方面所存在的困境」『法学研究』2017年12期(下巻)67頁)と指摘されるなど、事実は明白である。

83) 似たような内容のものが多いが、ここでの引用は主に2019年12月に行われた黒竜江省黒河市統戦部部長の「双開」(党・国家職務の解除)文書から。

84) 無数にあるが、例えば今年6月の河南省の武術学校宿舍火災でも所在県の党委書記と県長が免職となっている([https://www.sohu.com/a/474180511\\_163278](https://www.sohu.com/a/474180511_163278))。

に基づいて上級指示を「貫徹執行」することを確保しようとするものである。所詮「法治」などは「一般民衆」を律するものであって、「自覚（徳）」の範囲で行動する限り、それは党員（公務員）に及ぶものではない<sup>85)</sup>。

そうだとすると、この「改革」をめぐる法的議論の不在と言うべき状況も、全く訝るべきものではない。これは徹底的に「政治」そして「徳治」の施策なのであり、（一般大衆の最低ラインに過ぎない）「法治」よりも格段に高次の問題であって、そもそも法規は「徳」を論ずる基準ではないのだ。

とは言え、「徳」の問題にしてしまった以上、「党は全身全霊人民に奉仕する」等々の美しいマントラの真実性（若しくはその程度）が問われることは避けられない。だからこそ宣伝・教育を強化して「信仰」を確保し、監視と懲罰を強化してその実現を確保するのだ、ということになるのだろうが、その循環論を空しく感じるのは自分だけであろうか。

建党100周年を前に、党中央紀律委員会は18回大会後の華々しい成果を自画自賛し、10年足らずで374万人に「党紀・政務処分」を行ったことを「圧倒的勝利」としている<sup>86)</sup>。「廉潔性」や「自覚」そして「徳」を以て自認する党が、いまだ大量の「腐敗」を生み出し続け、逆にその数の大きさを「勝利」とするこの論法は、小人の理解を遥かに超えるものであるが、それは要するに「信仰」が足りない、ということになるのだろう。

## おわりに

今次の党政機構改革に限らず、「新時代」が叫ばれる昨今、「新状況」に合わせた「新制度」が数多く生み出され、そのたびに「旧」または「伝統」の「創新」が叫ばれる。

建国後すでに70年余り、一貫して「執政党」として国造りをしてきたはずの

---

85) 後述のように、毎年膨大な数の党員・公務員が党紀・政紀違反で処分されているが、正式に司法による処罰を受ける者はごく一部である。

86) 2021年6月28日、中央紀委副書記の記者会見から ([https://www.sohu.com/a/474461729\\_120244154](https://www.sohu.com/a/474461729_120244154))。

共産党が、いつまでたっても「革命」だ「改革」だと言っていることは、自らの言葉の重みを著しく損なうように思われてならないが、こと「法治」について言えば、その言葉の軽さは既に耐えがたい程度にまで至っている。

憲法を始め、各法規は頻繁に改正され追加されるだけでなく、必要に応じて濫用され、無視され、そして踏みにじられる。それが「法律」であれ「党内法規」であれ、その意味では変わらない。物事を最終的に決するのは常に、現実の（現在の）権力の所在とその思惑であり、それを決するのは「政治」であり、それに従うのが「徳」なのだ。

とまれ、なるほど現在は「思想上政治上行動上、党中央と高度に一致する」ことが徹底的に求められているが、それもまた権力の所在とその内容の変化により変わることになるだろう。その時には、もう少し法が大事にされ、法的な（意味のある）議論ができるようになってほしい<sup>87)</sup>。

---

87) 本稿は2021年現代中国法研究会での報告に基づくものである。機会と励ましを下さった鈴木賢先生、報告を強要してくれた櫻井次郎先生、そして質問やコメントを下さった会員の皆様に心から感謝したい。