

## 第2章 中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ

佐々木 智弘

### はじめに

2012年11月に発足した習近平政権が新たに設置した機構に、中央全面深化改革領導小組、中央国家安全委員会、中央網路安全和信息化領導小組の3つがある<sup>1</sup>。特に中央全面深化改革領導小組は名称こそ「領導小組」であるものの、例えば国務院深化医薬衛生体制改革領導小組のような議事協調機構とは性質が異なる機構のように思われる<sup>2</sup>。本稿では、中央全面深化改革領導小組を取り上げ、その構成、活動実態を検証する。次に中央政治局との関係を分析し、その特徴を明らかにする。最後に習近平のリーダーシップの確立と設置の関係を考察する。

### 1. 中央全面深化改革領導小組の構成

中央全面深化改革領導小組（以下、深改組）は2013年11月に開かれた中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（18期三中全会）で採択された「改革の全面的深化における若干の重要な問題に関する中共中央の決定」で設置が提案され、2014年1月22日に第1回会議（以下、深改組第1回会議のように記す）を開いた。そして2016年12月5日まで計30回の会議を開催した。以下、深改組の構成を整理しておく。

#### (1) メンバー構成

組長には習近平総書記が、副組長には中央政治局常務委員会委員の李克強（兼国務院総理）、劉雲山（兼中央書記処常務書記）、張高麗（兼国務院常務副総理）が就いた。弁公室の主任には中央政治局委員の王滬寧（兼中央政策研究室主任）が就き、深改組秘書長を兼務している。常務副主任には穆虹（兼国家発展改革委員会副主任）、副主任には潘盛洲（兼中央政策研究室副主任）、専職副主任に陳一新が就いていることが判明している<sup>3</sup>。

#### (2) 設置理由

それでは深改組はなぜ設置されたのだろうか。深改組の役割については、深改組第1回会議で採択された「小組工作規則」が公表されていないため、習近平の発言をもとに整理してみたい。

深改組第1回会議における重要講話の中で習近平は、深改組の責任を「18期三中全会で打ち出された諸般の改革措置を徹底させること」とした<sup>4</sup>。また習近平はトップダウン設計（中国語で頂層設計）の強化についても次のように言及している。「経済体制・政治体制・文化体制・社会体制・生態文明（エコ―筆者注）体制を統一的に計画・設計し、各改革の関連性の分析・評価を強化し、全局と局部との相互連結、末梢の問題の解決と根本の問題の解決との相互連携、漸進的な推進と一気呵成の突破との相互促進を全力で実現することである」<sup>5</sup>。習近平政権下で改革を進めていく上での「司令塔」としての役割を担うのが深改組だといえる。

こうした「司令塔」の必要性について、習近平は「改革推進の複雑さ、敏感さ、困難さのレベルは三十数年前と比べてもまったくひげをとらない。複雑な部門ごとの利益に関わるものもあれば、思想認識の統一が難しいものもある。一部の人の「チーズ（利益）」に触れなければならないものもあれば、多方面との連携、多措置の並行実施を必要とするものもある」<sup>6</sup>と述べている。また「政策体系と具体的な政策との関係、系統だった「政策チェーン（互いに関連性をもった政策群）」と一部分の政策との関係、政策のトップダウン設計と政策の異なる段階での貫徹・実施との関係、政策の統一性と政策の相違制との関係、長期的な政策と段階的政策との関係をはっきりさせる必要がある」<sup>7</sup>とも述べており、これらの関係調整を担うことも期待していたといえる。

以上より、深改組は改革を全面的に深めていく上での強力な「司令塔」であり、他方でさまざまな利害調整を担うことが期待され、設置された機構といえる。

### **(3) 中央全面深化改革領導小組專項小組の構成と活動**

深改組は下部組織として、①経済体制・生態文明体制改革、②民主法制領域改革、③文化体制改革、④社会体制改革、⑤党的建設制度改革、⑥規律検査体制改革の6つの分野について專項小組（特別グループ）を設置した。それぞれの名称、主管部門、構成メンバーは表1の通りである。

このうち「專項小組」を名乗っているのは4つである。民主法制領域改革については2005年10月28日までに設置されていた中央司法体制改革領導小組が、文化体制改革についても2012年1月13日までに設置されていた中央文化体制改革和發展工作領導小組が、それぞれ專項小組の役割を果たしている<sup>8</sup>。

專項小組の役割は、深改組弁公室、主たる単位と同様に、①統一的計画に取り組むこと、②方策に力を入れること、③徹底化に取り組むこと、④調査・研究に取り組むこととされている<sup>9</sup>。

表1 中央全面深化改革領導小組の下部組織

名称	構成
①経済体制和生態文明体制改革專項小組 (主管単位) 中央財經領導小組	(責任者) 徐紹史 (国家發展改革委员会主任) 劉鶴 (中央財經領導小組弁公室主任・發改委副主任) (メンバー・連絡員) 楊偉民 (中央財經領導小組弁公室副主任)
②中央司法体制改革領導小組 (主管単位) 中央政法委員会	(組長) 孟建柱 (中央政治局委員、中央政法委員会書記) (責任者) 姜偉 (中央政法委員会副秘書長) (メンバー) 黄曉薇 (中規委常務委員・監察部副部长)
③中央文化体制改革和發展工作領導小組 (主管単位) 中央宣傳部	(組長) 劉奇葆 (中央政治局委員、中央宣傳部長) (副組長) 劉延東 (中央政治局委員、副総理) (弁公室主任) 孫志軍 (中央宣傳部副部长)
④社会体制改革專項小組	
⑤党的建設制度改革專項小組 (主管単位) 中央組織部	(組長) 趙楽際 (中央政治局委員、中央組織部長)
⑥党的規律検査体制改革專項小組 (主管単位) 中央規律検査委員会 (中規委)	(組長) 趙洪祝 (中規委副書記)

(出所) 深改組第1回会議で採択された「專項小組工作規則」と「專項小組名簿」が公表されていないため、断片的な公式情報を筆者がまとめたものである。

経済体制和生態文明体制改革專項小組については、2014年1月の設置から同年末までに3回の全体会議、3回の連絡員会議、19回の專題会議、32回の改革工作協調会議を開催し、そして20以上の部門、60人以上から成る5つの調研組を組織し、国有企業改革の調査研究を展開し、調査研究総報告を作成した<sup>10</sup>ことが報じられたことがある。ここから、①定期的に会議を開いていること、②案件ごとに会議を開いていること、③連絡員、主たる担当部門が関係部門との調整を行っていることが分かる。しかし、このような報道はまれで、各專項小組の活動実態はほとんど明らかにされていない。

## 2. 中央全面深化改革領導小組と中央政治局との関係

2015年1月27日に新華社が配信した2014年の深改組の活動を総括した記事<sup>11</sup>によれば、深改組は「習近平総書記の直接指導の下」で「定期的に重大な改革方策を審議し、方策の実行可能性、操作可能性、存在する問題のリスクの評価を深め、政治的ゴールラインと社会安定のゴールラインなどを明確にした」とある。このような評価からひとつの疑問がわ

いてくる。それは同様の役割を果たしているように思われる既存の中央政治局との関係がどのようになっているのかということである。そこで本節では、深改組と中央政治局との関係について考察する。

分析の中心は、2016年12月5日までに計30回開かれた深改組会議である。すべての深改組会議の開催に関する公式記事があり<sup>12</sup>、毎回そこには習近平の重要講話と審議された文件（政策文書）のポイントが報じられている。30回の深改組会議で審議された政策文書は199件に上る。これらは審議後その場で採択されたものと、審議を行っただけでその場で採択されなかったものがあり、前者が184件、後者が15件である。ここではこの文件の採択プロセスに注目する。

### (1) 「深改組会議で審議→中央政治局会議・中央政治局常務委員会会議で採択」のケース

深改組会議で扱われた文件のうち審議のみの15件については、深改組会議後に中央政治局会議、中央政治局常務委員会会議で審議・採択されたものが7件、またどのようなプロセスを経たのか不明だが公表されたものが7件ある。ただし公表されたことを確認できていないものも1件ある<sup>13</sup>。

このうち中央政治局会議、中央政治局常務委員会会議で審議・採択された7件は表2の通りである。これについて、先述の2014年の改革領導小組の活動を総括した記事は、「重大な問題は中央政治局常務委員会会議、中央政治局会議の審議を仰ぎ、重大な改革の十分な論証と科学的な決定を確保した」<sup>14</sup>としている。これら7つの文件が「重大な問題」に関わるものだったということである。

しかし興味深いことは、この審議のみの文件は深改組第8回会議までは公表されていたが、2015年1月30日の深改組第9回会議からは公表されなくなったことである。この変化の理由は公式に説明されていない。しかし、実際にはその後も深改組会議で審議のみが行われたケースは断片的に確認されている。例えば、2015年2月15日に党中央が印刷して配布した政策文書「公安改革の全面的深化の若干の問題に関する枠組み意見」及び関連改革方案である。これについて「深改組の『領導』の下で、中央司法体制改革領導小組の『指導』の下で」、公安部全面深化改革領導小組、深改組会議、中央政治局常務委員会会議での審議を経て、採択されたと説明されている<sup>15</sup>。

また2016年3月21日に党中央が印刷して配布した政策文書「人材発展体制メカニズム改革の深化に関する意見」も2014年に中央組織部部務会議から審議が始まり、その後深改組の党的建設制度改革專項小組会議、深改組会議、中央政治局常務委員会会議の順で審議されたと説明されている<sup>16</sup>。

表2 深改組会議で審議された後、中央政治局で採択された文件

深改組会議	文件名	中央政治局会議
第3回 2014.6.6	「財税体制改革深化総体方策」 「戸籍制度改革のさらなる推進に関する意見」	2014.6.30
第4回 2014.8.18	「中央管理企業の主要責任者の報酬制度改革方策」 「中央企業の責任者の履職待遇、業務支出の合理的確定と厳格な制度化に関する意見」 「入試学生募集制度改革の深化に関する実施意見」	2014.8.29
第6回 2014.10.27	「社会主義協商民主建設強化に関する意見」	2014.12.29
第7回 2014.12.2	「中規委の派遣・駐在機構建設強化に関する意見」	★2014.12.11
報道なし	「公安改革の全面的深化の若干の問題に関する枠組み意見」及び関連改革方案	★2015.2
報道なし	「人材発展体制メカニズム改革の深化に関する意見」	★2016.3

(注) ★は中央政治局常務委員会会議、  
(出所) 各種報道より筆者作成。

ここから推測されることは、政治、経済、社会の根本的な制度に関わる改革については、中央政治局が採択権を有しているということである。

### (2) 「深改組で審議なし、中央政治局会議・中央政治局常務委員会会議で採択」のケース

また、深改組と中央政治局会議とのあいだにはこれとは異なる関係性も見られる。2014年6月30日の中央政治局会議は「党的規律検査体制改革実施方策」を、同年8月29日の同会議は「党的制度建設体制改革実施方策」を審議・採択している。この2つは、専項小組と直接関わっている実施方策である。それにもかかわらず、深改組会議で審議されたという報道はなく、中央政治局会議で審議・採択されたことだけが公表されている。ただし同様に専項小組と直接関わっている実施方策である「文化体制改革深化実施方策」については2014年2月28日の深改組第2回会議で審議、採択されたことが公表されている。

党の規律検査体制改革や党の制度建設体制改革は党のあり方自体に関わる極めて重要な事項なので、深改組会議での審議を経ずに中央政治局会議で採択されたことが推測される<sup>17</sup>。

### (3) 生態文明体制改革に見る深改組と中央政治局との関係

次に、一連の政策決定過程における深改組と中央政治局との関係を、生態文明体制改革

を事例に見ておきたい。

18期三中全会で「生態文明の制度建設を加速」が謳われたことから生態文明体制改革は深改組の重要な案件のひとつとなり、2014年2月28日の深改組第2回会議で「経済体制・生態文明改革専門小組重大改革に関する報告」が採択された。その後、習近平が、同年3月14日の中央財經領導小組第5回会議で水資源保護に関して、また同年12月25日の中央政治局常務委員会会議で生態文明建設に関してそれぞれ指示を発した。これを受け、2015年3月24日の中央政治局会議において重要な政策文書である「生態文明建設推進の加速に関する意見」が採択された。

同年7月1日の深改組第14回会議では生態文明体制改革の方向性と目標が審議され、「環境保護督察方案（試行）」、「生態環境監測ネットワーク建設方案」、「指導幹部の自然資源資産の離任監査の試点展開に関する方案」、「党・政府指導幹部生態環境損害責任追究弁法（試行）」が採択された。これを受け、9月11日の中央政治局会議で「生態文明体制改革総体方案」が採択され、「深改組弁公室、経済体制和生態文明体制改革専門小組が統一計画・協調を強化しなければならない」とした。

その後、具体的な政策文書として、2016年3月22日の深改組第22回会議で「生態保護補償メカニズムの健全化に関する意見」が、同年6月27日の深改組第25回会議で「統一規範の国家生態文明試験区設立に関する意見」と「国家生態文明試験区（福建）実施方案」が、8月30日の深改組第27回会議で「重点生態機能区の産業参入ネガティブリスト編制実施弁法」、「生態文明建設目標評価考核弁法」、「一部の省での生態環境損害賠償制度改革試点展開に関する報告」が、11月1日の深改組第29回会議で「グリーン生態を方向性とする農業補てん制度構築改革方案」、「生態保護ラインの画定、厳守に関する若干の意見」が採択された。

生態文明体制改革の事例より、習近平の指示に基づき、中央政治局会議が重要な政策文書を採択しており、深改組はその作成と具体的な政策の協調、策定を行っているといえる。

#### **(4) 深改組の存在意義**

以上のことから、深改組と中央政治局との関係について、次のことが指摘できる。

第1に、政治、経済、社会の根本的な制度に関わる改革については、深改組会議が審議をした後、中央政治局会議が採択する。党の規律検査体制改革や党の制度建設体制改革は党のあり方自体に関わる極めて重要な事項については、深改組会議での審議を経ずに中央政治局会議が採択する。深改組の扱う6つの改革の重要性には差がある。

第2に、重要な政策文書については、習近平の指示に基づき、中央政治局会議が採択し

ており、深改組はその作成と具体的な政策の協調、策定を行っている。それは、深改組が中央政治局の下部に位置する機構であり、その枠組みの中で改革を全面的に深めていく上での強力な「司令塔」として、そしてさまざまな利害調整を担うという設置当初の期待には応えていることを示している。

しかし先に見たとおり、そうした政策作成機能や協調機能を果たしているのは専項小組である。そして構成などの実態が分からない社会体制改革専項小組以外の専項小組では、実際には主管単位である中央財經領導小組、中央政法委員会、中央宣伝部、中央組織部、中央規律検査委員会がそれらの機能を果たしていることは容易に想像がつく。専項小組と既存の党の部門との違いが見えないだけでなく、その機能は既存の党の部門が深改組設立以前から果たしてきた機能にすぎない。それは深改組の存在、深改組での審議そのものが形式的なものであることを示しているといえるのではないだろうか。深改組会議に諮る分だけ手間がかかっているともいえる。

それでも、習近平自らが組長に就任してまで深改組が設置されたのには、第1節で指摘した「理念」的理由以外の理由があると考えた方がよさそうである。それは既存の組織が前任者やライバルの影響力を大きく受けていることから、習近平が政治運営上のまさに自前の「司令塔」を設置し、過去を一新するためである<sup>18</sup>。かつての共産党のリーダーもライバルの影響力を排除し、自らの権力基盤を確立するために新たな権力機構を設置してきた歴史がある<sup>19</sup>。特に総書記就任当時から権力基盤が弱いとされてきた習近平にとっては、リーダーシップを発揮していること誇示するための機構になっている。

## おわりに

中央全面深化改革領導小組はその活動が公式に報道されているという点できわめてまれな組織である。報道から30回にわたり深改組会議が開催され、計199の文件が審議、審議・採択されたことが明らかになっており、習近平政権は深改組が設置の理念であるトップダウン設計、利害調整などの「司令塔」の役割を果たしているようなイメージ作りには成功しているように思われる。それは組長である習近平のリーダーシップの発揮を示すものであるため、習近平自身の権威確立、権力基盤の強化にとっても目論見通りと言える<sup>20</sup>。

しかし、深改組の存在は、既存の中央政治局や党の部門の役割を変えるものにはなっていない。その意味では、深改組は18期三中全会の決定である改革の全面的な深化を進めるための「アドホック」な機構にすぎないのかもしれない。

—注—

- <sup>1</sup> 本稿では便宜上、組織名は中国語で記すこととする。日本語に訳すと順に、中央改革全面深化指導グループ、中央国家安全委員会、中央インターネット安全・情報化指導グループとなる。
- <sup>2</sup> 領導小組については、周望『中国“小組機制”研究』天津人民出版社、2010年、王紹光・樊鵬『中国式共識型決策 “開門” 与 “磨合”』中国人民大学出版社、2013年などの研究が詳しい。
- <sup>3</sup> 人民網 2015年12月2日〈<http://politics.people.com.cn/n/2015/1202/c1001-27879597.html#>〉2016年12月5日アクセス。弁公室の人事構成はこの報道で初めて判明した。
- <sup>4</sup> 『人民日報』2014年1月23日。
- <sup>5</sup> 習近平「広東省を視察した際の談話」（2012年12月7～11日）習近平『改革の全面的深化について』外文出版社、2014年、56頁。
- <sup>6</sup> 習近平「中国共産党18期3中総第2回会議における談話」（2013年11月12日）習近平『改革の全面的深化について』、69頁。
- <sup>7</sup> 習近平「18期3中総の精神の学習・貫徹と改革の全面的深化をテーマとした省・部級主要指導幹部セミナーにおける談話」（2014年2月17日）習近平『改革の全面的深化について』、247頁。
- <sup>8</sup> 『人民日報』2014年10月31日；同2015年2月16日；同2015年9月15日。
- <sup>9</sup> 『人民日報』2014年1月23日。
- <sup>10</sup> 「多点突破、積極試点、推進新常态下經濟平穩可持續發展—全面深化經濟体制和生態文明体制改革述評」新華社 2015年1月8日（中央政府門戶網站〈[http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/08/content\\_2802348.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/08/content_2802348.htm)〉）2016年12月5日アクセス。
- <sup>11</sup> 『人民日報』2015年1月28日。
- <sup>12</sup> これとは対称的に、中央国家安全委員会と中央網路安全和信息化領導小組については、第1回会議の開催（前者は2014年4月15日に、後者は同4年2月27日に開催）は報じられたが、それ以降は全く報道がない。それは、第2回会議以降を秘匿しているのか、または第2回会議が開かれていないことを意味する。
- <sup>13</sup> 2014年9月29日の深改組第5回会議で審議された「積極發展農民股份合作賦与集体資産股份權能改革試点方案」。
- <sup>14</sup> 『人民日報』2015年1月28日。
- <sup>15</sup> 『人民日報』2015年2月16日。
- <sup>16</sup> 「加快建立集聚人才体制機制—中央組織部負責人就《關於深化人才發展体制機制改革的意見》答記者問」新華社 2016年3月22日（中央政府門戶網站〈[http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/22/content\\_5056299.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/22/content_5056299.htm)〉）2016年12月5日アクセス。
- <sup>17</sup> もちろん深改組会議で審議したことがただ報じられていないだけかもしれない。
- <sup>18</sup> 2015年12月1日に明らかとなった陳一新温州市党委員会書記の深改組專職副主任への異動が習近平のかつての在職地である浙江省人脈の登用であることも組織強化の一環である。
- <sup>19</sup> 1991年に國務院副總理に就任した朱鎔基は李鵬總理の影響力を排除するために国家計画委員会に対抗する形で後に国家經濟貿易委員会に改組される國務院經濟貿易弁公室を設置し、国有企業改革を進めた。江沢民は朱鎔基から国有企業改革の主導權を奪うために1998年に中央大型工業企業委員会を設置した（佐々木智弘「發展する国有企業—一九九〇年代国有企業改革再考」国分良成・小嶋華津子編『現代中国政治外交の原点』慶應義塾大学出版会、2013年、95-114頁）。さらに古くは趙紫陽が總理就任含みで1980年2月に中央政治局常務委員に抜擢された翌3月に中央財經領導小組が再設立され組長に就いた。その後中央財經領導小組は趙紫陽の經濟運営の中心組織となった（趙紫陽/バオ・ブー/ルネー・チアン/アディ・イグナシアス『趙紫陽極秘回想録』光文社、2010年、357-360頁）。
- <sup>20</sup> 通常中央政治局會議の開催報道の主語は「會議」である。「會議は……を強調した」のように伝えられる。深改組會議の開催報道については、2014年10月27日の深改組第6回会議までは主語が「習近平」だったが、深改組第7回会議から「會議」になった。この変化の理由について公式の説明はないが、習近平の党内での權威確立の進捗状況と関係しているのではないかと思われる。すなわち深改組発足当初は習近平の權威が弱かったため、自らが設置した深改組の主導權を握っていることをことさら強調しなければならず「習近平」を主語としたが、発足から約1年が経ち次第に權威が確立されたため、中央政治局と同様に「會議」を主語にしたということである。深改組會議が「常態化」したといえる。