

中央軍事委員会に起きている「異変」

——軍統制の個人化がもたらす組織的影響——

最高軍事指導機関はいま、文革以来の激変期にある。

習近平の軍掌握プロセスは、そこに潜むリスクとは。

- ・ 極端な減員で、習個人による意思決定の独占を固定化
- ・ 政治工作部門の後退など、軍の自律性は弱まる
- ・ 後継者確定後も軍事部門での習の権限は継続か

青山学院大学教授

林載桓

イム ジェファン ソウル大学卒業、2001年東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了。博士（法学）。専門は現代中国政治、比較政治。著書に『人民解放軍と中国政治』、共編著に『現代中国の政治制度』など。

人民解放軍を含む中国のあらゆる「武装力量」を統括する最高軍事指導機関、中国共産党中央軍事委員会（中央軍委）において、最近、異変が続いている。習近平主席の下で中央軍委は数十年ぶりに最小規模へと縮小された上、委員の相次ぐ失脚によって生じたポストの空白がまだ埋められていない。事態の全貌を把握することは困難であるものの、その背景には、10年にわたる軍事改革の過程で加速した、習近平への権力集中が深く関与している可能性が高い。端的に言えば、中央軍委の現状は、一部メディアが指摘するような習近平の権力基盤の弱体化や、党の指導に対

する軍の離反や抵抗の兆候を示すものではない。むしろそれは、軍に対する習近平の個人支配の強化、およびその結果としての習近平と軍の制度的一体化が進展したことの帰結として理解すべきである。

本稿では、まず中央軍委の歴史の変遷を参照しつつ、現在の状態が現代中国の政治上いかに異例であるかを確認する。その上で、毛沢東時代、特に文化大革命（文革）の前後における中央軍委の状況との異同を確認する。さらに、中央軍委主席の権威と権限強化を背景に断行された軍事改革が、戦備体制の向上という成果をもたらしながらも、習

表1 中央軍事委員会委員数の推移（1966年～）

期間（年）	主席	人数
1966-1976	毛沢東	5～12名
1976-1981	華国鋒	10～14名
1981-1989	鄧小平	7名
1989-1999	江沢民	9名
1999-2004	江沢民	10名
2004-2007	胡錦濤	11名
2007-2012	胡錦濤	11名
2012-2017	習近平	11名
2017-2022	習近平	7名
2022- 現在	習近平	(発足) 7名 (現在) 4名

（筆者作成）

表1は、文革以来の中央軍事委員会における委員数の変遷を示している。まず目を引くのは、2000年代以降、10～11人と安定的に推移していた委員の数が、習近平第2期に入り7人へと削減されたことである。さらに、22年10月の党大会において7人体制で発足した中央軍委は、今年10月の時点で3人が解任され、現在、主席の習近平を含めわずか4名からなる指導体制で運営されている。文革期を

近平個人と解放軍の制度的結合を深化させ、政治的・組織的リスクを生じさせていることを明らかにする。最後に、このような中央軍委の異常状態が、将来の権力継承のプロセスにいかなる含意を持つのかについて考察する。

何がどれほど異常なのか

表2 中央軍事委員会指導部（2022年発足）

氏名	2022年の役職	出身／履歴	現在の状態
習近平	主席	文民／党総書記・国家主席	在任
張又俠	副主席	陸軍／後勤部出身、中核指導者世代	在任
何衛東	副主席	陸軍／東部戦区司令官など（台湾担当）	解任・除名
李尚福	委員・装備発展部長（*）	航天・装備／中央軍委装備発展部等	解任・除名
劉振立	委員・連合参謀部参謀長	陸軍／陸軍司令官	在任
苗華	委員・政治工作部主任	海軍／政治工作系統	解任・除名
張昇民	委員・紀律検査委書記（**）	第2砲兵／政治工作系統	在任

（*）2023年3月国防部長に就任 （**）25年10月に副主席に昇進 網掛けは解任・除名された者（筆者作成）

も上回る「崩壊的」状況と評して過言ではない。劇的な変化は、委員の「数」にとどまらない。より注目すべきは、17年を境に中央軍委メンバーの職責構成が大きく変化した点である（表2）。習近平政権第1期の中央軍委は、作戦部門と政治工作部門をそれぞれ代表する2名の副主席を筆頭に、中央4総部（参謀、政治、装備、後勤）の責任者4名、さらに海軍・空軍・ロケット軍の司令官と国防部長から構成

されていた。これに対し、17年以降の中央軍委では、副主席2名がいずれも作戦部門の出身となっており（政治工作部門出身の副主席は不在）、以前の職責構成から残されたのは国防部長のみである。それに代わって、今や中央軍委の直属機構となった連合參謀部と政治工作部、そして紀律検査部門の責任者が委員に加わっている。すなわち、既存の委員から各軍種の司令官が外され、紀律検査部門のトップポストが新設されたことが、現在の指導部の最大の特徴と言える。その結果、中央軍委は、軍内の多様な意見や情報を伝える集合体としての性格を大きく失っている。

とはいえ、中央軍委は通常の党組織（党委員会または党支部）と異なり、常務委員会を設けず、集団指導制でない「主席責任制」を組織原理として採用している。そのため、主席が健在である限り、委員構成の変化のみをもって組織の現状を「崩壊」や「機能不全」と判断することはできない。組織の運用上、副主席を含む全ての委員は、現役の軍幹部から構成され、主席による戦略判断と政策決定を補佐する役割を担っているからである。従って、中央軍委指導部の縮小は、主席個人による意思決定の独占を実質的に強化しようとする動きとして理解するのが妥当である。

なお、中央軍委の指導部が現在のような規模にまで縮小

されたのは、今回が初めてでない。1966年に文革が発動されると、中央軍委の指導部は壊滅的打撃を受け、75年に常務委員会が復活されるまで、副主席数名のみが残る状態が続いた。このような中央軍委の「崩壊的」状況を引き起こしたのは、造反派による軍批判を容認し、多くの軍指導幹部を失脚させた毛沢東本人である。

毛沢東と人民解放軍の歴史的「デジャビュ」か

習近平は、リーダー個人への権力集中やイデオロギー重視の統治スタイルといった点において、しばしば毛沢東との類似性が指摘される。中でも特に共通性が見られるのは、権力基盤としての軍の重要性の認識、そして軍統制に対する、ほとんど執着に近いほどの強いこだわりである。両者の下で中央軍委が指導部の著しい縮小を来しているのは、軍に対する期待や軍との関係に見られるこうした特徴にその原因があるのかもしれない。

毛沢東の場合、文革の発動以前からすでに軍を重視する傾向が明確に表れていた。例えば、1963年に始まった「人民解放軍に学ぶ」キャンペーンはその典型であり、中央の党組織における「官僚主義」への批判と連動して推進された。この運動は、一時的な断絶を挟みつつも、文革発動

後に展開される軍の全面的な政治動員の土台を形成したと言える。もちろん、毛沢東にとって軍は、権力基盤の一要素にとどまらない特別な意味を持っていた。彼は一時期、軍を党に代わる、あるいは党と並ぶ国家統治の柱とみなした。実際に文革期に設立された軍主導の革命委員会は、そうした毛沢東の信念を具現化したものである。

しかし、統治体制全般における軍の役割が拡大するにつれ、党による軍統制の象徴であり執行機関でもある中央軍委の権威と機能は低下していく。軍の全面的な政治動員に戸惑いを隠せなかった軍の指導幹部が相次いで批判され、失脚する中、常務委員会に代わって設けられた军委弁公会議や領導小組が毛沢東と軍のつなぎ役を担うことになった。興味深いことに、文革初期の混乱が収束しても、また軍の実力者で後継者であった林彪が失脚した後も、毛沢東は中央军委指導部の「正常化」を図らなかった。

習近平の軍事改革と軍統制の個人化

では、習近平と軍の関係、そして中央軍委の現状は、毛沢東時代、とりわけ文革期のそれとどのような異同があるだろうか。もちろん、軍をめぐる政治的・制度的環境は文革期と現在とで大きな相違がある。例えば、地方統治への

軍の関与は、自然災害などに伴う一時的動員を除いて極めて限定的なものとなっており、習近平政権に入ってから、軍と地方の結びつきはいっそう希薄化したように見える。

しかし、こうした統治の現場からの軍の退場は、統治体制の維持やエリート政治の安定における軍の重要性が低下したことを全く意味しない。その理由として、第一に、中国が大国として直面する安全保障環境の深刻化を背景に、戦闘能力を主とする軍事力の増強がよりいっそう重視されるようになったことが挙げられる。第二に、党のリーダー個人に軍統制の排他的権限を付与するという、毛沢東以来の制度的仕組みが今なお維持されていることがある。特に後者は、エリート対立の暴力化を抑止する装置として機能してきた一方で、軍をリーダー個人の権力維持の手段へと転化させる可能性を内包するものであった。

もちろん、軍統制の権限を有しているからといって、その権限を常に有効に行使できるとは限らない。何よりも、毛沢東や鄧小平とは異なり、江沢民以降の党のリーダーは実際の戦闘経験を持たず、その意味で（少なくとも）政権発足当初は（軍事部門の素人として）軍隊統制の重責に当たっていた。ところが習近平の場合、軍事改革を通じて、軍統制の制度的権限を最大限に利用し、それを自らの権力基盤

の強化に結びつけることに成功した。多くの研究が指摘しているように、2015年から本格的に始まった軍事改革は、戦闘能力の増大を目的とした組織再編として、建国以来最大規模の改革であった。他方で、改革を推進する原動力として、習近平個人の権威と権限が大いに強調された。主席責任制はその制度的、理念的支柱となり、改革に対する軍内の不満と抵抗を防ぐ手段となった。

先述した17年以降の中央軍委指導部の縮小、メンバーらの職責構成の変化は、少なくとも部分的には、軍事改革による組織再編の結果と見なすことができる。しかし、改革の実施過程で進出した習近平個人への権力集中は、中央軍委内部の情勢判断や意思決定のあり方、さらには軍の組織的自律性に重大な影響を及ぼす可能性がある。

まず、中央軍委指導体制の規模と機能の縮小は、文民である主席と軍幹部の間に存在する情報ギャップをいっそう拡大させ、情勢や政策判断の質を低下させる恐れがある。この点は、安全保障環境の複雑化とそれに伴う軍の専門化の進展という一般的状況を踏まえればなおさらである。わずかに4人の指導体制の下で、情報の収集、分析から、意思決定、さらには組織統制、運用までを効率的に遂行することは困難であろう。しかも、15年以降の改革によって、中

央軍委は機構的にむしろ肥大化しており、その統合的管理がより複雑化している。

もう一つの重大なリスクとして、軍の組織的自律性に与える影響がある。関連する最近の動きとして、軍内政治工作部門の全面的な構造改革が注目される。21年に改訂された「軍隊政治工作条例」は、主席責任制を党による軍指導の根本原理として位置付ける一方で、紀律検査委員会や政法委員会など、軍の監視と統制に関連する業務を政治工作系統から明確に分離する条項を設けている。

従来から人民解放軍の政治工作部門は、事実上党組織に代わって人事管理や紀律監視の役割を担うことで、軍の自律性を維持、保障する機能を果たしてきた。その点を踏まえると、今回の構造改革は、政治工作部門の形骸化を通じて党による軍統制——より正確には習近平個人による軍統制——を強め、軍の組織的自律性を制限しようとする動きとして解釈できる。

権力継承のジレンマと軍

以上、軍統制の個人化という視点から中央軍委の現状を説明し、それが従来の党軍関係、および軍の戦争能力に与える影響について論じてきた。では、なぜ習近平は、既

存の慣行や仕組みを大幅に変更してまで、軍統制の強化に固執しているのだろうか。その背景には、上述した安全保障環境の変化に加え、権力継承の問題がある。

今後の権力継承の展開には複数のシナリオが想定されるものの、確実に言えることは、次期リーダーが軍に対して一定の権威と統制力を確立できるかどうかが安定的な権力移行の必要条件となるという点である。そして、現在の習近平と軍の関係を踏まえるなら、権力継承の安定性は、習近平個人の判断と戦略、そして何より彼の健康状態に左右される可能性が高い。

そもそも、現職のリーダーの視点からすれば、権力継承は常に重大なリスクを伴う。最大のリスクは、後継者が現行の政治的・政策的路線から逸脱し、それを否定する可能性である。後継者の逸脱に対する恐怖は、後継者選定において能力よりも忠誠心を優先する傾向を生み出す。しかし問題は、どれほど忠誠心の強い人物を選んだとしても、いったん後継者として認定され権力の移行が始まると、その関係の安定性は保証されないということである。権威主義政治によく観察される権力継承のジレンマである。

このジレンマを緩和する一つの方策は、新たなリーダーの行動を「事後的に」抑制または修正できる制度的メカニ

ズムを設けることである。権力の個人化の後に、しばしば集団指導制が再び登場するのはこのようなロジックに基づく現象である。本稿の文脈で言えば、現職リーダーにとつて、軍に対する影響力を維持することは、後継者の逸脱を防ぐ極めて有効な手段となり得る。そして、こうした方策が効果を発揮するには、後継者は軍に独自の影響力を持たず、軍事に疎い「弱い」人物であることが望ましい。

もつとも、こうした円滑な権力継承のシナリオは、習近平の意図が全て計画通りに実現し、かつ彼の健康状態が良好であることを前提としている。仮に、軍統制の個人化が極度に進んだ状況で主席不在のような事態が生じれば、軍統制の空白が発生し、ひいては軍に対する文民エリートの競争を誘発することで、軍の分裂につながる可能性がある。そうしたエリート政治の混乱は、対外的な紛争へと波及しかねない危険をはらんでおり、特別な注意が必要である。

毛沢東死後、中国が（曲がりなりにも）大きな混乱なく権力継承を実現できたのは、軍内においてすでに一定の影響力を確立していた鄧小平の存在によるところが大きい。しかし、そうした鄧小平でさえも、軍の掌握を確実なものとするために、中越戦争という高いリスクを伴う政策手段を必要としたことを、併せて想起すべきである。