

ROLES REPORT

No.10

習近平の軍事改革 ——権力集中、軍令・軍政分離、統合促進

松田康博

2021.5

ROLES REPORT_No.10

習近平の軍事改革 ——権力集中、軍令・軍政分離、統合促進

松田康博

2021.5

発行所

東京大学先端科学技術研究センター
創発戦略研究オープンラボ (ROLES)

〒153-8904

東京都目黒区駒場4-6-1

Tel

03-5452-5462

Webサイト

<https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>



東京大学 先端科学技術研究センター
Research Center for Advanced Science and Technology
The University of Tokyo



はじめに

近代国家において、軍隊は、国家の安全という死活的国益、つまり国家を外敵から守ることを任務とし、唯一の指揮権の下で統制された暴力組織であるとされる。ここでは、外敵から守るべきは国民国家であることが想定されており、軍隊は原理的には(=例外を除き)国内の治安を担当して自らの同胞に銃を向けることは想定されていない。治安維持は警察など法執行部門の役割である。内戦や治安維持のために武力を行使する軍隊は、近代社会では逸脱事例とされる。その場合、彼等はいわゆる「遅れている国家」であり、「遅れている軍隊」と見なされる。

西欧に起源を有する政治学、特に構造=機能論の立場に立つと、軍は本来対外防衛任務(国防)に特化すべきである。軍が政治を運営したり経済を運営したりするような状況は、軍が本来持つ役割構造の未分化または逸脱を意味する¹。ところが、現実の世界で、役割を国防に限定している軍隊は、必ずしも典型的とはいき切れない。発展途上国において、軍隊の主な役割が、革命、国家建設、体制維持(治安維持)、生産、教育等であることはよく見られる。現実には、国防軍としての本来の役割からズレ(逸脱)が生じているケースは少なくないのである。

近代国家において、軍隊が忠誠を誓うべき対象は、国家である。ところが、中国人民解放軍(以下、解放軍)は中国共産党(以下、共産党、中共または党)に忠誠を誓う軍隊である。しかし、解放軍の国防軍としての機能はますます強化されている。これは一見「矛盾」に見える。習近平政権(2012～)は、この問題にどう取り組んでいるのだろうか。

中国には「新たに着任した役人は3本の松明を持っている」(「新官上任三把火」)という言葉がある。新たに着任した官僚は最初だけ張り切ってやりきれないことをやろうとする(つまり着任後しばらくはやかましく言うが、後にな

1 長尾雄一郎、立川京一、塚本勝也「冷戦終結後の軍事交流に関する研究」『防衛研究所紀要』4巻3号、2003年2月、28-29頁。

ればたいしたことはなくなる)という含意を持つ言葉である。習近平政権は、「中国の夢」、「東シナ海防空識別圏」、「国家安全委員会」、「アジアの安全保障観」、「シルクロード経済帯、21世紀海上シルクロード(一帯一路)」、「アジアインフラ投資銀行(AIIB)」、「アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)」²など、新しい印象の構想やスローガンを矢継ぎ早に打ち出した。習近平は特に軍事面の改革を優先的に実施した。

軍事改革で、習近平は国家中央軍事委員会主席に就任した全国人民代表大会の場で、解放軍代表に向かって、「中国の夢」を実現させる上で「党の指揮に従い、戦闘に勝利できる、気風の優れた人民の軍隊を建設」するよう呼びかけ、その直後に軍事改革に着手した³。明らかに習近平にとって軍事改革の優先順位は高く、他の全ての改革の基礎であった。そのことは軍権の掌握こそが中国の指導者にとって最重要であったことを意味している。本稿は、単なる組織・機能改革ではなく、習近平の権力集中過程および対外積極関与と結びつけて検討することを通じて、習近平の軍事改革の意義を明らかにする。

1. 習近平の権力集中と解放軍

2012年11月に中国共産党第18期全国代表大会(18全大会。以下、同様の会議は同様に略称する)が開催され、習近平が新たな指導者となった。胡錦濤が完全引退を決めたため、習近平は、当初から党総書記、党中央軍事委員会主席に就任することができ、翌年3月の全人代で国家主席、国家中央軍事委員会主席に就任することができた。江沢民が総書記や国家主席を引退した後も中央軍事委員会主席を続けたため、二重権力構造となっていた胡錦濤時代に比べ、習近平は権力を集中した状態で政権を開始することができた。

習近平は、かつて中央軍事委員会辦公庁で勤務した経験があり、軍歴がない江沢民や胡錦濤に比べると、解放軍の内情に詳しい政治家であると考えられる。しかも、父親が國務院副総理を務めた習仲勳であり、いわゆる「紅二代」(初期の党・軍・政府の高級幹部子弟)の代表格であり、軍内にも知己が多いとされる。したがって引退後も軍への影響力を維持した江沢民と、現職期間中に軍を掌握しきれなかった前任者の胡錦濤の影響力を排除することが、習近平の最初の仕事であった。

習近平は、就任後間もなく「反腐敗闘争」の名の下に、党、政府、軍の綱紀粛正を図りつつ⁴、軍事改革を進めようとした。しかし、定員削減を含むドラスティックな改革が漏れ伝わる中、軍内部の抵抗は非常に強いものであったと考えられる。まず、2014年7月に徐才厚前中央軍事委員会副主席、2015年7月に郭伯雄前中央軍事委員会副主席が腐敗容疑で逮捕された。この2人は江沢民に抜擢され、胡錦濤が中央軍事委員会主席だった時期の副主席、つまり軍のトップ2人である。当然ながら、この2人に連なる軍内主流派軍人は、審査および捜査の対象となった。谷俊山前後勤部副部長は、汚職で死刑判決を受けた。軍内の反腐敗闘争は進行し、諸説あるが、少将以上の将官110

2 習近平「謀求持久發展 共築亞太夢想——在亞太經合組織工商領導人峰會開幕式上的演講——」、新華網、2014年11月9日、http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/09/c_1113174791.htm(2021年3月30日閲覧)。

3 習近平「建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良人民軍隊(2013年3月11日)」『習近平談治國理政』北京、外文出版社、2014年、220-221頁。

4 周永康前政治局常務委員は、2013年12月に動静が途絶え、翌14年7月に失脚が確定した。習近平就任前に失脚した薄熙来と合わせ、多くの部下や関連する人脈が捜査を受けた。また、2016年までに反腐敗闘争で拘束された幹部は100万人を超え、省・部級幹部(省レベルおよび閣僚レベル)は200名を超えたとされ、空前の水準に達している。角崎信也「習近平政治の検証③:『反腐敗』」『China Report』Vol. 6、日本国際問題研究所、2017年、https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=269(2021年3月30日閲覧)。

名以上が更迭され、15名以上が自殺したと伝えられている⁵。

習近平は粛清により軍内での権力を急速に確立した。まもなく、中国政府は2015年5月に『国防白書』を発表して、「積極防御戦略」を公表した。そして同年9月3日、反ファシズム戦争（中国にとっては主として抗日戦争を意味する）勝利70周年を記念する軍事パレードの席上、解放軍の人員の30万人削減を発表した。さらに同年11月には、中央軍事委員会改革工作会议が開催され、習近平は解放軍の抜本的改革を提起したのである⁶。

習近平の軍事改革は、いわば痛みを伴うドラスティックな改革である。すでに2人の元中央軍事委員会副主席が逮捕された後であったとはいえ、現場の反発は大きかったものと考えられる。ところが、2017年8月、房峰輝中央軍事委員会聯合参謀部参謀長が公の場から姿を消し、解任され、翌18年には収賄などの重大な紀律違反の容疑で送検されたことが報じられた⁷。また、張陽中央軍事委員会政治工作部主任もまた、2017年8月に拘束され、11月には自殺したことが伝えられた⁸。この2人は、胡錦濤によって上将に昇進した司令員系統と政治委員系統のトップ軍人である。つまり、習近平は、前述の江沢民系統と、胡錦濤系統の軍人を2段階で粛正したのである。2世代にわたる軍のツートップを完全粛清した恐怖は、軍内で浸透し、習近平の権力強化と軍事改革の進行を助けたものと考えられる。

2. 野心的な軍事改革

習近平の軍事改革は、中央軍事委員会を中心とする指導・管理体制の改革と統合作戦指揮改革を2つの重点としており、2016年に開始され、2020年を目処に「情報化戦争に勝利できる」軍隊の建設を目標に進められている⁹。従来実際の権限が最も強かったと考えられてきた4総部は解体され、15部に機能別に分けられた上、中央軍事委員会の中に置かれた。従来の7大軍区は、ついに5つの「戦区」に統合された（以下、図1参照）。

5つの戦区には、それぞれ戦区統合作戦指揮機構が置かれ、平時と戦時の区別なく、統合作戦指揮所を常態的に運用する体制が整備された。ただし、当初戦区の統合作戦指揮改革は初歩段階にあると考えられていた¹⁰。

従来の4総部（総参謀部、総政治部、総後勤部、総装備部）体制は、4総部に権限が集中し、中央軍事委員会の権限が損なわれていたという¹¹。中央軍事委員会の中では、制服のツートップである4総部出身の副主席に権限が集中することを意味していた。今回、4総部を分割し、それを中央軍事委員会の中においたことで、制服軍人の権限は分散化され、その分習近平が務める文民の中央軍事委員会主席の権力拡大につながることとなったのである。

5 渡部悦和『中国人民解放军の全貌—習近平 野望実現の切り札—』扶桑社、2018年、88頁。

6 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2016』防衛省防衛研究所、2016年、115-119頁。

7 「軍報評論：堅決擁護党中央の正確決定」、中国軍網、2018年1月10日、http://www.81.cn/theory/2018-01/10/content_7902804.htm、(2021年3月30日閲覧)。

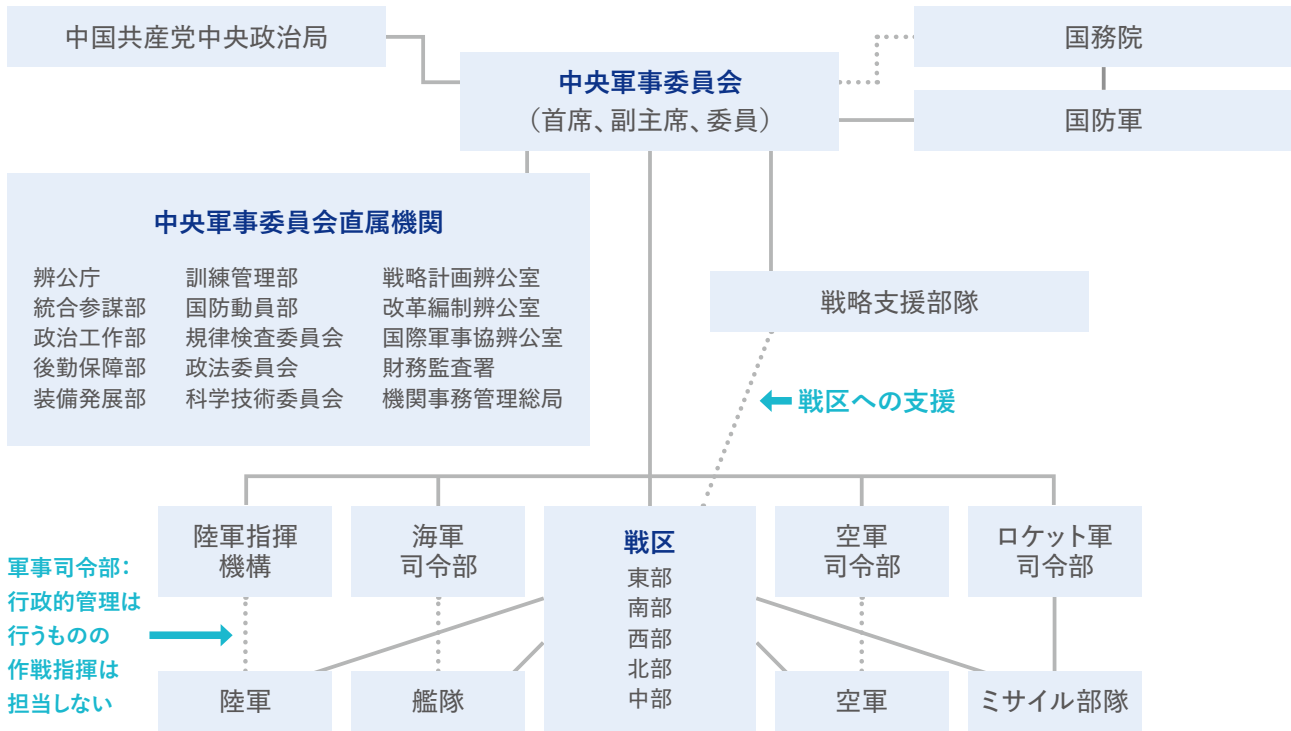
8 「釣正平：自殺逃罪悪劣 反腐永在路上」、新華網、2017年11月28日、http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/28/c_1122023189.htm、(2021年3月30日閲覧)。

9 防衛研究所編『東アジア戦略概観2017』防衛研究所、2017年、89頁。

10 防衛研究所編『東アジア戦略概観2017』、91-95頁。

11 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2016』、119頁。

図1 組織機構改革後の解放軍の組織図



出所) Phillip C. Saunders and Joel Wuthnow, "China's Coldwater-Nichols?: Assessing PLA Organizational Reforms," Strategic Forum, No. 294, April 2016, p. 3. 杉浦康之「中国人民解放军の統合作戦体制—習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に—」『防衛研究所紀要』第19巻第1号、2016年12月、98頁、を参考にした。

習近平の軍事改革はさらに続いた。2016年12月に「中央軍事委員会軍隊規模機構・力量編成会議」が開催され、いわゆる「首から下」の改革(それまでの中央の改革は「首から上」の改革と呼ばれた)と呼ばれる現場レベルの改革が行われた。この段階では機関・学校の整理統合がなされた。その主な内容は、以下の通りである¹²。

- ① 陸軍の集団軍を18から13に削減(兵員は115万から91万に削減)
 - ② 空軍は現状維持、海軍およびロケット軍は増強(海軍の兵員は23万から30万、ロケット軍は12万から14万に増加)
 - ③ 非戦闘員の大幅削減と作戦部隊要員の増加をしつつ30万人削減を遂行
 - ④ 軍事院校(大学、学院、学校)科学研究機構および訓練機構の整理縮小
 - ⑤ 師団の旅団化による編制の縮小
 - ⑥ 中央軍事委員会は、19期(2017～22年)から委員を従来の8名から4名に削減
- (注:この改革は首から下に相当しない)

12 防衛研究所編『東アジア戦略概観2018』防衛研究所、2018年、57-61頁。劉宗翰「習近平主政下の共軍軍事改革」『海軍学術双月刊』(国防部海軍司令部督察長室)第53巻第4号、2019年8月、106-109頁。

3. 軍令・軍政分離と統合作戦能力の強化

こうした改革の軍事機能面での主要な目的は、解放軍の統合作戦（中国語で「一体化聯合作戦」）能力の向上である。

第1に、習近平の軍に対する統制力と指揮権限の強化が、制度化されたことである¹³。それは、中央軍事委員会主席の権限強化である。もともと軍隊組織であるため、党の中央政治局や全国人民代表大会常務委員会などとは異なり、中央軍事委員会は中国軍事委員会主席責任制を取っていたが、それが強化されることが明言された。今回の組織改革では「統合作戦指揮センター」が設立され、習近平中央軍事委員会主席がこの総指揮（司令官に相当）に就任した。2016年3月の段階で、解放軍内では、習近平を「核心」と呼び始めた。胡錦濤政権期に、解放軍では胡錦濤を「核心」と呼ばなかった。また、習近平を党の公式文書で「核心」と呼ぶようになったのは、2016年10月の中共第18期中央委員会第6回全体会議の時であったことに鑑みても¹⁴、解放軍内では習近平の「核心」地位は、比較的早く確立したものと考えられる。

第2に、指揮・命令系統の明確化・簡素化・合理化が指摘されている¹⁵。中央軍事委員会が全体を管理し、戦区が主に戦い、軍種が主に建設する（「軍委管総、戦区主戦、軍種主建」）という方針に基づき、統制力と指揮権が強化された中央軍事委員会を中心に、統合作戦や情報化戦争に対応すべく、平時と戦時の一体化を念頭に置き、指揮・命令系統の明確化・簡素化・合理化を図っている。この改革で廃止された4総部に換わり、作戦・指揮（軍令に相当）系統として機能を拡大した中央軍事委員会が戦区を、戦区が部隊を指揮することになり、また領導・管理（軍政に相当）系統として中央軍事委員会が各軍種司令部を、各軍種指令部が部隊を管理することとなった（図2参照）。各軍種指令部は作戦の指揮を行わず、統合指令部が統合作戦指揮を実施することになっている。軍令系統と軍政系統が分離され、そのトップがともに中央軍事委員会主席となったことも、習近平への権力集中を表している¹⁶。

第3に、「陸軍中心主義」の部分的修正である¹⁷。かつて解放軍には陸軍司令部がなく、各軍種指令部よりも上位に位置する総参謀部がその役割を担っていた。したがって、陸軍が中心となる総参謀部が、海軍、空軍、第二砲兵（ミサイル部隊）の指令部を指揮下においており、陸軍が圧倒的に優勢な状態にあった。ところが、今次の改革により、総参謀部が解体され、陸軍司令部が設立されて各軍指令部と同格になったことで、陸軍の地位は相対化された。しかも、習近平政権では、空軍出身の許其亮が2013年以来中央軍事委員会副主席を務めている。軍事改革後、戦区の司令員はいまだ陸軍出身者であるものの、その他の軍種出身者が参謀長を務める例が出始めている。30万人にのぼる兵力削減もまた陸軍が主対象であり、主として海軍が強化されるようになった。中国は、台湾やアメリカを含めた「海からの脅威」を安全保障上の脅威ととらえている。こうした脅威に対抗する上でも、「陸軍中心主義」の是正が部分的にでも進んだことは積極的な意義を持つ。

13 杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制—習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に—」『防衛研究所紀要』第19巻第1号、2016年12月、100-103頁。

14 「中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报」、共产党網、2016年10月27日、<http://news.12371.cn/2016/10/27/ART11477566918346559.shtml>、(2021年3月30日閲覧)。

15 杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制—習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に—」、103-107頁。

16 李憲鈞「習近平中央軍事指揮体制改革之研究」『復興崗學報』(國防大學政治作戰學院)109号、2016年、129頁。

17 杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制—習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に—」、107-108頁。

図2 解放軍における部隊管理(軍政)と作戦指揮(軍令)の分離



(出所)防衛研究所編『東アジア戦略概観2017』防衛研究所、2017年、92頁。

実際のところ、統合作戦能力の向上にはまだ長い時間がかかる。制度を整えただけで能力が向上するわけではない。人材育成、教育訓練など大規模に変革を進めなければ、統合作戦能力は強化できない。解放軍は情報システムを中心とした統合作戦を目指しているが、今後の課題はまだ多いととらえられている¹⁸。

4. 国防任務を主とする近代化した党軍へ

習近平の軍事改革のもう一つのポイントは、党の軍への党勢を強めつつも、国防任務を果たすための近代化を進めることである。2017年の19全大会報告で、習近平は「2035年までに国防・軍隊の現代化を基本的に実現し、今世紀中葉までに人民軍隊を世界一流の軍隊に全面的に築きあげるよう努め」、「戦闘ができ、戦闘に勝利できる」軍隊の建設を高らかに宣言した¹⁹。これまでの腐敗し、不正蓄財に専念し、「戦える状態にない」²⁰軍隊からの決別を強く指示したのである。同時に習近平は、「軍隊の党建設を強化」することも謳い上げている²¹。習近平の中国は、共産党の軍隊のままで、というよりもむしろ党の軍への党勢を強めた上で解放軍を米軍に対抗可能な世界一流の軍隊に変身させようとしているのである。

解放軍は鄧小平の推進した軍事改革と改革・開放政策を経て、国防軍としての役割を強化するに至った。しかも鄧小平が意図した党・軍関係は1997年の15全大会で江沢民の下で完成した²²。つまり、文民の党総書記が中央軍事委員会主席を兼任し、なおかつ軍人を政治局常務委員から排除し、最高位の軍人は政治委員ではなく司令員出身者を充て、定年制を厳格に適用し、軍には党への服従を誓わせる体制である。中国では党が国家²³そのものであり、現体制では習近平が党、国家、軍の最高職を兼任しているため、党の軍はすなわち国家の軍である。

18 同上、110、113-115頁。

19 習近平「決勝全面建成小康社会 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的報告—」『中国共产党第十九次全国代表大会文献匯編』北京、人民出版社、2017年、43頁。

20 小原凡司『中国の軍事戦略』東洋経済新報社、2014年、286-293頁。

21 習近平「決勝全面建成小康社会 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的報告—」、43頁。

22 平松茂雄「着実に制度化が進む中国軍指導体制—第15回党大会で軍人中央委員が大幅に入れ替わる—」『世界週報』第78巻46号、1997年12月16日、30-33頁。

23 ここでは一般的意味であり、すなわち国家機関(state)を意味する。

これまでの解放軍には建軍の伝統である革命軍(党軍・「紅」優先)としての役割と、建国後付与された役割である国防軍(国家の軍・「専」優先)としての役割の葛藤が常に存在していた。ところが、まさに党の軍に対する絶対的指導の原則があり、中共が近代化、改革・開放政策を堅持し続けるかぎり、解放軍が党軍なのか国軍なのか、あるいは党軍化しているのか国軍化しているのかといった議論は次第に意味をなさなくなる²⁴。まさにそのような状態にまで党・軍関係を発展させることにこそ、鄧小平の目標があったのであり、習近平の軍事改革はその成果の上に存在している。

中国全体で近代化過程が進展し、解放軍はますます国防任務に特化している。他方党務や経済事務はますます専門性を高めており、すでに解放軍には手に負えなくなっている。治安維持でさえ、解放軍にとっての課題とは、いかにして武警を強化して指揮するかであり、少数民族地域などを除けば、解放軍が直接治安維持を担当することは、よほどの社会的混乱が発生しないかぎり考えにくい。

むしろ、解放軍は党の軍隊のままで、さらに党による軍への統制強化の趨勢の中で、国防軍としての近代化に専心している。「陸軍中心主義」の脱却は、解放軍が海軍、空軍、戦略ロケット軍を中心とした近代的な対外戦争の準備をしていることと大きな関係があるのである。

解放軍の国防軍化の観点から見れば、習近平の軍事改革には、もうひとつ注目すべきものがある。それは、解放軍の「有償サービス」に終止符を打ったことである。これは、解放軍の経済活動が禁止されて以来、いわばその「しっば」が営利的副業の形で残っていたのであった。これを習近平は全面禁止をした²⁵。つまり、解放軍は、習近平の時代になって、(今後の検証が必要ではあるものの)莫大な利益を生む経済活動から原則として手を引き、国防任務に専念することが、ようやく徹底されたものと考えられる。

おわりに

本稿の検討により、習近平の軍事改革とは、習近平への権力集中、軍令・軍政分離および統合促進の三位一体であることがわかった。そして、習近平は、党の軍に対する指導を強化しながら、国防任務を強めていることが確認できた。

今次の軍事改革は、習近平個人の権力強化が進み、反腐敗闘争によって軍内部にメスが入ったことにより初めてドラスチックな形で実施された。それは4総部解体、陸軍司令部の設立などを通じた軍令・軍政分離改革と、統合作戦能力強化のための機構改革であった。これは、台湾軍や米軍を仮想敵とする対外戦争遂行能力を獲得するために必須の改革であったといえる。将来対外戦争に勝てば習近平の権威は増大するし、負ければ習近平の権威は地に落ちる。

習近平は軍内粛清と軍事改革を一段落させ、党・軍内での圧倒的な権威を確立してから、2017年の19全大会で、

24 安田淳「中国の党軍関係に関する一考察—党の軍隊に対する絶対的指導と軍の役割をめぐって」『新防衛論集』24巻1号、1996年6月、16頁。

25 欧錫富「習近平の軍事改革」二〇一六年台湾政治学会年会暨「民主的挑戰與深化：台灣新政局的契機」國際研討會提出論文、2016年10月23日、14-5頁。

「習近平による新時代の中国の特色ある社会主義思想」(いわゆる「習近平思想」)を報告に盛り込み、党規約にも書き込み、そして翌2018年3月の全国人民代表大会(全人代)で、憲法改正を通じて憲法にも書き込み、そして国家主席の任期を撤廃して、事実上国家主席の終身化を可能にした。

習近平は、党中央の権力を握り、反腐敗運動を推進したことで解放軍を掌握した。そして解放軍を掌握することで党内の反対者を一掃し、「核心」としての立場を強化し、権力のさらなる強化に進んだのである。このプロセスを可能にしたのは、解放軍にまだ共産党の軍隊という私兵的性質が強く残っていることにある。この問題の根本は、中華人民共和国が共産党の指導する人民民主主義独裁の国家であることにある。共産党が、国家を統制し、国民を支配する正統性を欠いた私党である限り、解放軍はその権力を守る私兵集団であり続ける。そしてそのことは解放軍が国防軍の機能を果たすことと矛盾せず、むしろ党の指導を受けるからこそ解放軍は強い軍隊になれると考えられている。

そして、解放軍が共産党の私兵であるということは、共産党の指導者——2021年現在は習近平——の私兵であることとますます重なりつつある。共産党の支配を維持するために、中国人民に再度銃口を向けなければならないという選択を前にした時、また共産党や習近平の権威を守るために対外戦争をしなければならない時、解放軍は躊躇せず命令に従い、武力を行使して勝利することが期待されている。

