HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国共産党の党内選挙制度 : 限定的自由化と上級党組織の権限強化
Author(s)	諏訪, 一幸
Citation	メディア・コミュニケーション研究, 54, 61-77
Issue Date	2008-03-17
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/34569
Type	bulletin (article)
File Information	SUWA.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

中国共産党の党内選挙制度
―― 限定的自由化と上級党組織の権限強化 ――

諏　訪　一　幸

はじめに

2007年10月、中国共産党（以下、「党」は中国共産党）は第17回全国代表大会を開催したが、2200名を超える代表の多くは、代表定員数を15％以上上回る候補者の中からそれぞれ選出された[1)]。即ち、党が「差額選挙」と呼ぶ、一種の競争選挙によって、各地から選出されたのである。

党は1990年代以降、「党内民主」政策を推進しているが、上記方針はその「民主」性に疑念を抱かせるものである。なんとなれば、候補者数が15％増に達しない時、或いはそれをはるかに上回る時、そこには何らかの強制力が働き、立候補の自由が保証されなくなるからである。

本稿は、中国共産党内部の選挙制度分析によって、「民主」の実態とそれを推進する党指導部の思惑を明らかにすることを目的とする。中国共産党の強力な統治能力を保証するであろうその内部制度を対象とした研究成果は、依拠すべき一次資料に限りがあるためか、極めて限定的である[2)]。とりわけ、選挙制度に関する研究成果は、筆者の知る限り、ほぼ皆無だと言えよう。本研究はその空白部分を埋めんとするものである。

ところで、7300万を上回る党員を抱える巨大政党である中国共産党は組織上、「基層」、「地方」及び「中央」という三層構造で構成されているが、党の内部選挙システムを分析するにあたっては、まず、この三構成要素の概念を明確にしておく必要があろう。１．基層党組織とは、「企業、農村（筆者注：郷・鎮、村）、公的機関、学校、研究機関、街道・社区、社会組織、人民解放軍連隊及びその他の基層単位で、正式党員が３名以上いるもの」（党規約第29条）に設けられた党組織を指す。２．地方党組織とは、「省、自治区、直轄市、区のある市、自治州、県（旗）、自治県、区のない市、市直轄区」の党代表大会とその委員会を指す（同第24条）。３．中央党組織は、全国代表大会、中央委員会、中央紀律検査委員会、政治局、政治局常務委員会、総書記、書記処、中央軍事委員会から構成される（同第18条から第23条）。

以上のうち、基層党組織については若干の説明が必要であろう。党内規定によると、党員が３名以上いる基層組織には党支部を設けなければならないが、その場合、３－６名の組織には委員会は設けない。一方、党員数が７－49名の基層党組織には支部委員会、50－99名の場合は総支部委員会、そして100名以上の場合には基層委員会が設けられる。基層委員会のある基層党

組織（委員会設立には上級党組織の批准が必要）の場合、その委員会は下部に若干の総支部或いは支部を設けることができる[3]。2007年６月現在、中国全土には約361万の基層党組織がある[4]。

本稿では、層という「レベル」の違いと選出「対象」の違いに基づいて考察を行う。党内選挙の実態はこのような重層的手法によってより明らかになるであろう。なお、分析に際して依拠すべき党内規定の制定時期が異なり、しかも、それぞれの間で語句等の調整・修正が十分ではないと思われるケースが散見されることから、本稿では関連規定上の細かい違いや矛盾点に余り拘泥することなく、選挙制度の原則や目下進められている制度改革の方向性提示に焦点を絞る。

Ⅰ　各種選挙のプロセス

基層党組織のうち委員会を持つものは、構造上、総支部・支部→代表大会→委員会→常務委員会→書記というピラミッド型をとっており[5]、矢印部分においてそれぞれ選挙が行われる。省級委員会→全国代表大会→中央委員会→政治局→政治局常務委員会→総書記という、中央党組織に見られる選挙の基本構造が、この段階において既に形成されているのである。

１．代表大会代表選出選挙

基層[6]と地方党組織での選出プロセスはほぼ同じものであり、以下６つの過程を経て選出される（図１。下記①から⑥は図のそれと一致。以下、同じ）。①大会を構成する各選挙単位（下級党組織）は、代表大会を開催する党の委員会（上級党組織）によって割り当てられた選出すべき代表者数に基づき、所属党組織を動員して「推薦リスト」を作成する。さらに、下部党組織或いは党員の意見をふまえ、同リストの中から、割り当て代表数を30％以上上回る人数の「推薦者リスト」を作成する。②続いて、「初歩候補者リスト」作成作業に入る。選挙単位は、代表構成比率に関する上級党組織の要求に基づき、同組織と協議の上、代表数を20％以上上回る差額で、初歩候補者リストを作成する。そして、③選挙単位の党委員会全体会議で「予備候補者リスト」を確定し、④上級党組織による同リスト審査へと進む。予備候補者リストに原則同意が与えられると、選挙の場へと舞台が移る。⑤選挙単位は党員大会、代表大会、代表会議のいずれかを開催し、同リストに対する事前協議を実施する。その後、党員の意見に基づいて「候選者」を確定し、最終選挙を実施するのである。そして、⑥選出された代表に対する上級党組織の審査と批准が最後の手続きとなる[7]。

中央レベルに関しては、第17回全国代表大会を例に、38省級選挙単位での推薦作業に焦点を当て、大会代表の選出に至るプロセスを考察する[8]。

選出作業の前段階は次のようなものである。まず、2006年10月、第16期６中全会は、翌年下

半期に北京で次期（第17回）党大会を開催する旨決定した。それに続いて、党中央は次期代表選挙工作（選挙単位区分、代表として必要とされる条件、代表構成、選出手続き、代表数割り振り）に関する通知を出している。この通知を受け、中央組織部主宰の専門会議が開催され、選挙に関する具体的段取りが決められた。そして、同会議の後、各選挙単位の党組織は選挙工作指導機構を設立し、具体的選出作業に入ったのである。

全国代表大会代表の選出過程は、党内では「三上三下」方式（図２）と呼ばれている。それによると、①党支部が「初歩人選」リストを基層党委員会へ上げて意見を求めるのが「一上」。②上がってきた複数の党支部リストをまとめた上で、基層党委員会が再度党支部の意見を求めるのが「一下」。③このリストへの批准を求め、基層党委員会が県（市）級党委員会に上げるのが「二上」。④上がってきた複数の基層党委員会リストを取りまとめた後、県（市）級党委員会（全体会議）が再度基層党委員会の見解を聴取するのが「二下」。⑤これを受けて、県（市）級党委員会が市（地）級党委員会にこのリストを上げるのが「三上」である。⑥そして、市（地）級党委員会（全体会議）は、提出された複数の県（市）級党委員会リストを取りまとめ、再度これを県（市）級党委員会に下ろして意見聴取（三下）した後、選挙単位である省級党委員会がこれらを取りまとめるのである。このようにして中央に集まった代表リストに対しては、全国代表大会代表資格審査委員会による資格審査が行われる。これが、代表候補者を正式な代表とするための最終作業にあたる[9]。第17回大会の場合、大会開幕の前日に開催された大会主席団第１回会議（胡錦濤総書記主宰）においてこの作業が行われたが、審査通過率はほぼ100％に近いものだった[10]。

２．委員会委員選出選挙

地方レベルでのプロセスは５つの過程から構成される（図３）。①前期党委員会は全体会議を開催し、次期党委員会（及び紀律検査委員会）の構成原則を確定する。そして、引き続き、常務委員会（或いは人事安排小組）が同級党委員会委員、同級政府・人代・政協・法院・検察院・人民団体等の党組メンバー及び下級党政機関中の党員である指導的幹部を組織して、事前協議・推薦作業を行い、「初歩候補者リスト」を作成する。これが終わると、②「予備候補者リスト」確定のためのプロセスに移る。まず、党委員会組織部（或いは考察組）が初歩候補者リストに掲載された委員候補者に対する考察を行う。そして、その結果を基に、党委員会常務委員会が予備候補者リストを作成する。さらに、党委員会常務委員会は、同級人代常務委員会、政協常務委員会及び政府中の指導的立場にある党員に対して、同リストの作成結果を通報し、併せて意見を求めた後、党委員会がこれを最終確定する。③次に、予備候補者リストに対する上級党委員会の関与が発生する。下級党委員会は、代表大会開催１ヶ月前を目途に、審査と批准を得るため、同リストを上級党委員会に上げることが求められているのである。④代表大会を開催し、委員を選出する。大会主席団は、党委員会が批准した予備候補者リストを審議し、そ

の結果作成された「候補者建議リスト」を各代表団の協議に回す。そして、各代表団の協議結果（ここでは差額選挙が行われる）を受け、主席団は再度会議を開催し、代表の意見も加味しつつ、「候選者リスト」を確定する。この後、全代表による投票が行われるが、ここで予備選挙が行われる場合、それに続く最終投票は信任（「等額」）投票となる（「中国共産党地方組織選挙工作条例」第18条、第24条。以下、地方選挙工作条例）[11]。⑤最終プロセスでは、上級党委員会が再度関与する。正式な委員を誕生させるためには、選挙結果を上級党委員会に報告しなければならないのである（地方選挙工作条例第25条）。

基層（支部委員会、総支部委員会、基層委員会）においても、常務委員会や代表大会の有無といった相違はあるが、以上のプロセス（とりわけ、前期委員会と上級党組織のかかわり）に基本的な違いはない（基層選挙暫定条例第12条、第13条、第14条、第18条）[12]。

中央については、第16期中央委員選出を例として考察する（図４）[13]。

党大会開催までは、以下のように、前期（15期）政治局常務委員会が中心的役割を担った。①2001年３月、江沢民総書記の主宰で、政治局常務委員会会議と政治局会議が前後して開催される。ここでは、今次選挙工作に関する指導思想と基本原則が確定されるとともに、常務委員会が専門グループの行う中央委員会委員（候補委員を含む）と中央紀律検査委員会委員の推薦、考察、提案作業を直接指導することが決定された。②５月以降、党中央（政治局常務委員会）の直接指導を受けた候補者推薦・考察作業が本格化する。考察にあたっては、中央が46、中央軍事委員会が５の考察グループをそれぞれ全国に派遣した。そして、当初514名いた中央委員（含む候補委員）考察対象者と199名の中央紀律検査委員考察対象者は462名と179名にそれぞれ絞られ、このリストが中央に提出された。③02年10月31日、政治局常務委員会が本リストをさらに絞った「予備候補者建議リスト」を確定し（中央委員考察対象者は462名から375名へ、中央紀律検査委員考察対象者は179名から128名へ）、翌11月１日、政治局全体会議がこれを採択するとともに、第16回党大会の審議に回すことを決定した。

これを受けて、大会審議が行われる。まず、④各代表団は、大会主席団（主席団常務委員会名簿の筆頭は江沢民）が採択した両「予備候補者リスト」を審議の上、それぞれ差額選挙方式で予備選挙を行う。これは、代表団ごとの等額候補者リスト確定のための作業であるが、差額率は中央委員が5.1％（208名の候選者から198名を選出）、候補委員が5.7％（167名から158名を選出）、紀律検査委員が5.8％（128名から121名を選出）となっている。続いて、⑤主席団は11月13日、第３回会議を開催し、各代表団が提出したリストを挙手方式で採択することによって、最終投票に付す信任投票リストである「候補者リスト」を確定した後、⑥これを再度各代表団の審議に回している。主席団会議を再度開催するのは、不一致があるかも知れない38の代表団リストを一致させることにあり、それを再度各代表団に回すのは、全代表による翌日（14日。大会最終日）の投票で予期せぬ事態の発生（即ち、落選者の出現）を防ぐため、更なる意思統一作業を行うことに主たる目的があるものと考えられる。その結果、最終日には新期の中央委

員198名、同候補委員158名、中央紀律検査委員121名が無事選出された。予定調和的な結論を求められている各代表団トップの責任は極めて重いことが想像される。

ところで、第17期指導部誕生直後、その政治局委員25名の選出プロセスが初めて公表された[14]。報道には注目すべき点が少なくないが(例えば、候補者条件)、当初200名近い名前が盛り込まれていた候補者名簿の作成作業は総書記胡錦濤を中心とする第16期政治局（17期で選出された25名中16名は16期の再選)が主体となっていたことと、200名から25名への絞込み作業は16期中央委員や「関係者」など計400名余りによって行われたことを本稿の問題関心事項（後述）との関連で指摘しておく。

3．書記選出選挙

地方レベルでの書記（副書記、委員会及び紀律検査委員会の常務委員も同様）選出プロセスは、概ね4段階に分かれている（図5）。①前期常務委員会が「予備候補者リスト」を作成する。②同リストに対する上級党委員会の審査と批准が行われ、その結果、「候選者建議リスト」が決定される。③選挙実施段階に移行する。新期党大会において新たに選出された党委員会及び紀律検査委員会は、まずそれぞれ全体会議を開催し、候選者建議リストに対する事前協議を行った後、各「候選者」を確定する。そして、引き続き選挙を実施するが、両委員会とも、常務委員については1－2名の差額選挙、書記と副書記については等額選挙である。そして、④これらの選挙結果に対する上級党委員会の批准プロセスを経て、選挙は完了する（地方選挙工作条例第4条、第20条、第21条、第25条。党規約第27条、第43条）[15]。

基層党組織においても、例えば、委員会を持たない組織の場合は、細部においてこれと異なる点もあるが（例えば、上記①の「前期常務委員会」が「全党員」に代わる)、全体のプロセス自体に地方との相違はない（基層選挙暫定条例第16条、第18条）[16]。また、明文化された党内規定はないようだが、基層党組織の書記及び副書記も、上級党組織の批准があれば、等額選挙を実施することができる[17]。

総書記候補が確定する過程は明らかにされていない。しかし、中央委員選出プロセスで見たように、前期政治局常務委員会が次期総書記の決定権限を握っていることが容易に想像できる。また、中央においても、政治局委員、政治局常務委員及び中央紀律検査委員会の各常務委員、書記及び副書記は信任投票で選出されることになっている[18]。ただ、地方と異なり、これら党中央最高指導職務の場合、中央が協議を行うべき上級党組織が存在しないため、選挙結果は最高指導部自らの（その構成員の一部は再選対象）意向の直接的反映となっている点が大きく異なる。

II　党内選挙の特徴

このように、党の各級組織では党大会代表、委員会委員及び書記選出のための選挙が行われているが、そこでの選挙は、我々がイメージする選挙とはかなり異なっている（或いは、実質的にはそれを否定している）のが実態である。人代選挙や村民委員会選挙などの「選挙制度は、大衆の政治参加を促進することによって、党の指導性と秩序の安定を確保することが目的」であるとの指摘は[19]、党内選挙についても当てはまる。

以下、党内選挙に見られる顕著な特徴を２点に分けて考察する。

１．上級党組織及び前期党委員会の指導に関するもの

筆者は、「上級党組織及び前期同級党委員会の意向を容易に実現させ得るシステム」の存在こそが中国共産党の党内選挙に見られる最大の特徴であると考える。そこに見られる具体的特徴とは次のようなものである。

第一に、事前審査制度の存在である。上述のとおり、地方党委員会委員選挙の場合、最も活発な議論が行われてしかるべき代表大会の審議にかけられる時点で、前期常務委員会が作成した「予備候補者リスト」に対する上級党委員会の審査は既に終了している。上級党組織の下した決定に異論を唱えることは、当然難しい。また、書記選挙についても、新期委員会全体会議開催前の時点では、前期常務委員会作成の予備候補者リストを上級党委員会が審査批准することによって作成された「候補者建議リスト」が既に存在しているのである。

第二の特徴は、「落下傘幹部」の存在である。

第一の事例は、書記（及び副書記ら党委員会幹部）の選出に関するものである。党規約第13条は、「党の地方各級代表大会及び基層代表大会閉会期間中、上級党組織は、必要と認められる時、下級党組織の責任者を異動或いは新たに任命できる」旨規定している。毎年開催する方向で改革が進められているものの、代表大会の開催は任期中一回、しかも数日程度がいまだ一般的なので、上級党組織は、下級党組織の中枢人事を意のままに行うことができるのである。実際、『人民日報』は、党中央が省級党委員会書記の人事異動を決定した旨しばしば伝えている。さらに、このような人事異動の場合、下級党委員会全体会議による承認選挙を行う必要はないとされているので[20]、新任者は次期改選の時までそのポストに就いていることができる。つまり、理論的には、形式的選挙すらなくして、最長で５年近い間、彼らは指導的ポストに就いていることができるのである。

第二の事例は、幹部党員を対象とした「特別枠」の存在である。代表者数の割当に際し、党委員会員会と紀律検査委員会の責任者及び関連指導機関の主要責任者（地方で言えば、党委員会常務委員、党員である正副省長・人代正副主任・政協正副主席等）は、「工作上の必要性」を理由に、「党委員会推薦の代表候補者」として個別の選挙単位に割り当てられることになってい

る[21]。つまり、一部の幹部党員は、初歩候補者や予備候補者として選出されるべき「ふるい」にかけられることなく、上級党委員会指名の指導者候補として、選挙単位に突如現れ、当然の如く代表として選出されるのである。「これまで、党の指導幹部はいずれも上級が指名するか、上級の指名した人間が就任してきた。彼らは通常、指定された支部で選出されているが、一度も顔を見せないのに当選することもあった」との報道は、このシステムがこれまで実施に移されて来たことを裏付けている[22]。各級指導者はこうしたシステムの存在によって、地位の確保が容易に保証される。また、このような制度による身分保証を得た地方各級指導者は、上級党組織の指示に従順であろうことが期待できるため、党サイドにとっても、党意志貫徹上、有効なシステムであると考えられる。なお、筆者は、全人代代表にも、「中央枠」という特別枠があることを、2003年３月の第10期全人代第１回会議で確認している[23]。

第三に、共産党は、人事の継続性を確保するための措置を講じている。例えば、既述のとおり、書記を含む新期委員候補者リストは、基層党組織では前期委員会が、地方党組織では前期党委員会常務委員会が、そして、中央においては前期政治局常務委員会がそれぞれ中心となって作成するのである。つまり、失脚（現在、政争絡みの失脚は大幅に減少している）、定年、或いは昇格にならない限り、前期指導部メンバーの大半は留任し、また、定年で指導部を去る場合も、候補者リスト作成に関与することによって、自らの影響力をある程度残すことのできるシステムが構築されているのである（党規約第22条及び27条）。前述のように、総書記江沢民は、自らが引退することとなる第16回党大会の予備会議を主宰し、また、主席団筆頭常務委員として大会を取り仕切っている。

第四に、上級党委員会は、下級党委員会書記らの党内序列決定権限を有している。地方選挙工作条例第32条によると、「党委員会及び紀律検査委員会の書記及び副書記候補者は、上級党委員会が批准した序列に基づいて、それぞれの候補者名を配列する」ことになっているので[24]、委員会委員はこれらの職務を選出するにあたり、上級党委員会の意向を直ちに知ることができるのである。

２．その他の特徴

以上が上級党委員会及び前期同級党委員会の指導力確保を保証する具体的規定の数々であるが、党内選挙の実施方法については、これら以外にもいくつかの際立った特異性がある。

まず、「代表性」に関する問題である。「地方代表大会暫定規定」は、その二で、「党の地方各級代表大会或いは代表会議が党の上級代表大会代表を選挙する際、代表候補者は各級党代表大会或いは代表会議の代表に限定されない」旨、また、その九で、「新期党委員会委員、候補委員、顧問委員会委員及び紀律検査委員会委員候補者は前期党委員会或いは代表団が推薦するが、これらの候補者は、新期代表大会代表に限定されない」としている[25]。その一部は落下傘幹部である。仮に、このようなことが普遍的に行われているのであれば、選ばれた「代表」に、有権者

の見解を真に代弁しうる代表性を認めるのは困難だと言わざるを得ない。その後出された地方選挙工作条例にはこれに該当或いは類似する規定はない。しかし、第16回党大会代表選出にあたり、「各選挙単位は、基層党員が推薦しない人物は上級党組織に推薦しないとの方針を堅持した」とされていることは[26]、「代表以外からの推薦も可能」という従来からの方針を党中央としては改めようとしているが、地方レベルではなかなか徹底されていないことを示しているのかも知れない。参考までに言及しておくと、人代選挙に関しても、「県級以上の地方各級人民代表大会が一級上の人代代表を選出する際、代表候補者は当該人代代表に限定されない」とする規定がある[27]。

次に、分野別代表枠は事前に設定されている。これは、公平な選挙の否定につながる問題である。例えば、1985年時点では、「省級・自治州級代表大会代表については、各級指導幹部が70％前後（県級では60％前後）、専門技術者が20％前後（同20％前後）、先進的模範人物が８％前後（同18％前後）、解放軍・武装警察部隊などの代表が２％前後（同２％前後）を占めるべきである。女性代表は一般的に20％より少なくない（県級も同じ）。50歳以下（県級では45歳以下）の代表は一般に50％より少なくない」といった方針が示されていた。また、委員会委員及び同候補委員に関しては、「一定数の女性同志がいなければならない」、「自治区・自治州・自治県では、少数民族が適当な比率を占めなければならない」とされた[28]。なお、目を全国に向けると、第17回党大会代表選出にあたっては、「各省、自治区、直轄市の代表中、指導幹部は一般的に70％を超えず、生産及び工作の第一線にある党員は一般的に30％より少なくない」、「女性党員及び少数民族党員の比率は一般的に、当該地区の党員総数中の女性党員及び少数民族党員の占める比率より高くなければならない」、「新経済組織及び新社会組織に所属する党員が適当数いなければならない」といったガイドラインが示されている[29]。このように、党サイドは「十分な事前協議と協商」（地方選挙工作条例第13条４項）を通じ、自己の描いた青写真を確実に実施に移すべく、選挙結果のコントロールに努めているのである。

第三に、選挙は実質的な信任投票である場合が多い。党内職務が高くなるに従い、この傾向が強くなる。本稿では、上級党委員会の事前審査を通った党委員会と紀律検査委員会の書記及び副書記候補者数が等額であること、常務委員選挙の落選者はわずか１－２名にすぎないことを確認した。因みに、代表大会最終選挙前に行われる、これら候補者名簿確定のための採決が挙手方式であることも[30]、党組織の決定に反対できない環境をより強化している。

第四に、落選者への救済措置が設けられていることも指摘しておく。「地方選挙工作条例」第19条にある「地方各級党委員会選挙で委員候補者が落選した場合、候補委員候補者リストに入れることができる」との規定は、後述の「党政幹部選抜任用工作条例」（第48条）の前身だとも考えられる。党のお墨付きを得た候補者の落選は、党の権威否定に他ならない。共産党はこのような救済措置によって、党の権威そのものの救済を図ろうとしているのである。

Ⅲ　今後の方向性を示す動向

本稿では、中国共産党内の選挙制度が上級党組織及び前期同級党委員会指導部の意向などによって決定されるものとなっていることを見てきた。とりわけ、中央委員会委員選出に際しては、その常設組織である政治局常務委員会自らが選挙の全過程において直接的指導を行っていることを指摘した。

本章では、「党内民主」推進の呼びかけを受け、近年、農村部を中心に行われ始めた、選挙をめぐる新たな動きについて考察する。

１．基層レベル

本節では、党支部書記及び郷鎮党委員会書記選出に際する非党員参加型の直接選挙の試みについて考察する。

全国的規模で行われているのが党支部書記選出に際するものである。1990年代に入ると、とりわけ、「村民委員会組織法」の公布によって、村民委員会という「自治組織」の構成者を村民有権者による直接選挙で選出するという新たな制度が導入された1998年以降、村党支部と村民委員会の間の矛盾が拡大し始めた。つまり、「村民自治以降、村民委員会は村民の直接選挙によるので、村民は村民委員会を信用し、支持する。しかし、（村民委員会を指導すべき立場にある）党支部は、わずか数十名、少ないところでは数名の党員の選挙によって選出され、しかも大衆の関与が希薄なため、大衆の信頼度も低く、時には反発心も生まれる」（括弧内は筆者）といった状況が生じてきたのである[31]。そこで、書記ら支部指導グループ選挙に非党員を関与させることで、支部指導部にも村民委員会同様の正統性を与え、両者間の矛盾を解消しようという試みが採られるようになってきた[32]。こうした方式は、一般的に「公推直選」（その代表例が「両推一選」）などと称されている。

村民委員会選挙同様、本方式の導入と普及は、党から見ると現状追認的措置であり、党内規定からの逸脱であったが、今ではお墨付きが与えられている。例えば、2000年11月30日に出された「〝三つの代表〟という重要思想の学習教育活動を農村で展開することに関する中共中央弁公庁の意見」では、「党支部指導グループメンバーの選抜任用に関する制度改革を大いに推進し、〝両推一選〟を実行する」とされている[33]。また、胡錦濤も総書記就任の約半年前（2002年６月24日）に行った講話の中で、「〝両推一選〟という方法は、村党支部と村民委員会の関係を適切に処理する上で有効なので、各地は地元の状況と関連付けつつ、これを広く推し進めてよい」と発言している[34]。

党員と村民の候補者推薦、並びに、党組織部門が行う各候補者に対する考察作業を受けて、党内選挙で最終的に支部書記を選出するのが「両推一選」である。図６は、安徽省鳳陽県での「両推一選」方式による党支部書記選出の流れを図示したものであるが[35]、具体的には、①村の

全党員、村民組長及び村民委員会代表により、次期支部委員「初歩候補者」が選出される。この際、過半数の支持を得られない前期支部委員は除外される。②成年村民集会が開催され、初歩候補者に対する審議と投票が行われる。そして、ここで過半数の賛成を得た党員のみが候補者としての資格を獲得する。③上級党組織が中心となって全候補者を考察し、正式候補者を確定する。④全党員が差額選挙で支部委員会を選出。これを受け、書記選挙が行われる。⑤そして、上級党組織が選挙結果を審査・批准することで全ての作業が終わる。従来の選出方法を示した図５と比較すると、選出プロセスの初期段階における非党員の関与（白抜き数字部分）振りが分かる。

第二の試みとしては郷鎮党委員会書記の選出がある。「基層党組織の指導グループメンバーを対象とした直接選挙の範囲を徐々に拡大する」との方針が16期４中全会（2004年９月）で示されたこともあり[36]、「公推直選」方式による党指導部選挙が行われている郷と鎮は、2005年10月現在、全国で217（13省）にのぼる[37]。

これらの郷鎮のうち、モデルケースとされている湖北省京山県楊集鎮では、2002年８月から９月にかけて鎮党委員会書記選挙が行われたが、地元の人々が「海推直選」と称するこの試みは、「両推一選」に他ならない。それによると、まず、①党員を含む鎮の全有権者を対象とした選挙民大会が開催され、参加者は書記として適当であると考える人物をそれぞれ自由に投票用紙に記入する。そして、得票数が多い順に上位３名を「初歩候補者」として党員大会に推薦する。これが第一回目の「推」である。次に、②鎮党員大会が開催され、初歩候補者リストに基づいて、各党員が投票する。その結果、上位２名を最終候補者として、党員代表大会に推薦するのである。この過程が第二回目の「推」に当たる。③「選」は、党員代表大会での書記選出を指す。楊集鎮の場合、党員代表大会選挙では、選挙民大会と党員大会の両推薦段階において最も多い支持票を得た前書記が再選を果たしている。④そして、最後に上級党組織の批准を求めるのである[38]。なお、「直接」とは言うものの、中国では、実際には党員「代表」大会での書記選出（即ち、間接選挙）も、上記のように直接選挙と位置づけられている。

以上のプロセスを図示したのが図７である。非党員の参加という特徴に加え、前期同級党委員会と上級党委員会の関与という、党の強い指導を保証する２つの要素のいずれもが排除されているかに見える。しかし、実態は全く異なる。前期同級党委員会の関与は、現書記が「鎮選挙工作領導小組」組長を務めることで、また、上級党委員会の関与は、県党委書記が「農村基層民主政治建設工作領導小組」組長として選挙の全過程に責任を負うことで、それぞれ継続確保されていたのである[39]。

２．地方レベル

2002年７月９日、「党政指導幹部選抜任用工作条例」（以下、選抜任用工作条例）[40]が公布・施行された。同条例は「地方党政指導幹部」の選出について定めたものである。

選抜任用工作条例の適用対象となる地方党（政）指導幹部とは、各級党組織において指導的立場にある幹部のことに他ならないが、その幅は、下は処長級から、上は部長級の省級党委書記までである。筆者が上限をそのように判断するのは、「工作条例」で言及される「中共中央などに所属する工作部門のトップ」とは部長級（従って、部長級の省級党委書記）が基本であること、そして、第４条では、一般的に副総理級と位置づけられている最高人民法院長及び最高人民検察院長が適用の対象外とされているからである。

選抜任用工作条例によると、地方党指導幹部は「民主的推薦」、「考察」、「事前協議」、そして、「討論による決定」を経て選出される。これは、図３①②（書記の場合は図５①）を対象とした変更であるが、その意味で、本条例は、16期４中全会で示された「党内選挙制度を完全なものとし、候補者推薦方式を改善する」という方針の先取りとも言えよう。

条例の規定に目を向けた時、そこに浮かび上がるのは、ワンランク上の党組織の権限・指導力強化という全体的方向性である。例えば、第13条によると、党指導グループの任期満了に伴う「民主的推薦」過程の主導者は、任用対象となっているポストがあるクラスより一つ上級の党委員会組織部門となっている。主導者が「同級党委員会（党組）或いは上級党委員会組織（人事）部門」とされていた「党政指導幹部選抜任用工作暫定条例」第９条[42]と比較すると、７年近い準備期間を経て、上級党組織の指導力を強化するという方針がここで正式に示されたのである。さらに、2001年９月26日の「党の作風建設強化・改善に関する中共中央の決定」で示された「市（地）、県（市）党委員会及び政府指導グループのトップ（党の場合は書記。筆者）候補者は、上級党委員会の常務委員会による提案、党委員会全体会議での審議と無記名投票による表決という方法に徐々に改める」との方針が[42]、選抜任用工作条例の第33条として条文化されたことも、党指導の強化という全体的流れを反映したものであるととらえるべきであろう。「民主」の掛け声とは裏腹に、図３①②のプロセスを上級党委員会による候補者推薦プロセスに変更することこそが、党内選挙の「完全」化であり、「改善」なのである。

しかも、一部の地方ではこの流れを上回るスピードで上級党委員会の指導力強化が図られているという実態が存在する。上記「決定」及び第33条が規定する上級党委員会の権限はあくまでも「候補者提案権」に止まっているにも拘わらず、例えば、2003年７月24日、第９期北京市党委員会第５回全体会議が無記名投票で決定したのは、区党委員会書記「候補者の提案」ではなく、まさに「書記人事そのもの」だったのである[43]。党規約第27条が、「地方各級党委員会の常務委員会委員、書記及び副書記を選出するのは同級党委員会全体会議である」旨定めている以上、省級党委員会のこうした行為は、下級党組織の主体性を弱める暴走と言わざるを得ない[44]。

おわりに

以上で見てきたように、中国共産党の党内選挙制度には、大きく分けて三つの特徴がある。第一に、大々的に喧伝される「党内民主の成果」にもかかわらず、自由な選挙、とりわけ、立候補の自由は未だ保証されていない点である。こうした傾向は、ランクが高いほど（横の関係では各級書記、縦の関係では総書記）、より顕著である。第二に、選挙プロセス、特に候補者の決定過程においては、上級党組織と前期同級党委員会が強い影響力を有している。さらなる上級組織が存在しない中央の場合は、前期政治局常務委員会が絶対的な影響力を持つ。ただし、第三に、党大会代表といった比較的低レベルでの選出プロセスについて言うと、上級党組織及び前期同級党委員会という二つの組織の関与度と影響力は相対的に弱い。

こうした特徴は保ちつつも、党内においては近年、一定の選挙制度改革の動きが見られるが、その実態と意味するところは個別具体的に検討する必要がある。まず、基層党組織では、非党員参加型選挙普及の動きが見られる。ただし、村レベルでは、胡錦濤自らが述べているとおり、それは党支部の指導貫徹を前提とするものであり[45]、一方、郷鎮レベルでは、上級党組織である県級党組織の指導を確保した上での慎重なものだった。また、地方党組織に対しては、候補者推薦過程での「より多数者の参加」（常務委員会ではなく全体会議での推薦への移行）方式が導入されているが、その改革は、候補者の決定は上級党組織が一元的に行うという方向でのものだった[46]。中央レベルでの注目すべき動きはない。確かに、17回党大会開催に向け、多少の改革が行われたが、それとて、代表選出段階における、わずかばかりの変更に過ぎない[47]。基層部においてソロソロと歩みを始めたのが、党内選挙改革の現状だと言えよう。

胡錦濤政権は現在、「調和のとれた社会」（和諧社会）のスローガンの下、一党体制を確保すべく、社会に渦巻く不満や不安を吸収するための様々な政策や方針を打ち出している。党内選挙制度改革についても、このような文脈で理解すべきであろう。即ち、社会の多元化や価値観の多様化を受け、より広範な幹部或いは大衆の参加による民意集約という形式（その前提条件は、一党体制の確保である）をとることで、執政党としての正統性を証明し、さらに進んでその指導力を強化しようというのが現指導部の思惑なのだと筆者は考える。なお、筆者に残された今後の課題は、旧ソ連やベトナムといった（旧）社会主義国の社会主義政党内の選挙制度との比較を通じ、「中国的特色」をより明らかにすることであると考えている。

図１　党代表大会代表の選出
（基層及び地方党組織）

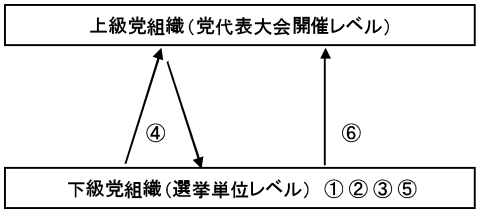


図２　第17回全国代表大会代表の選出
（「三上三下」）

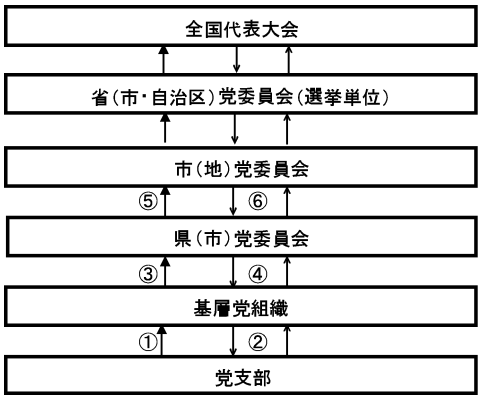


図３　党委員会委員の選出
（基層及び地方党組織）

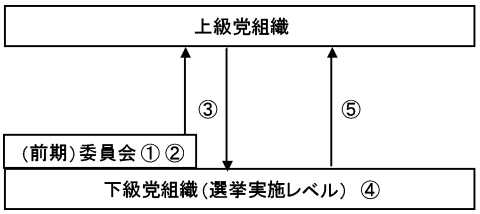


図４　第16期中央委員の選出

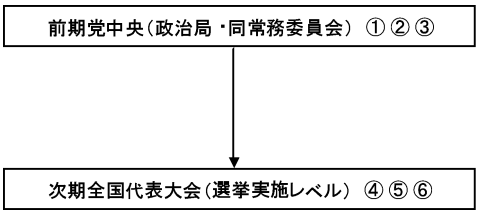


図５　書記の選出（基層及び地方党組織）

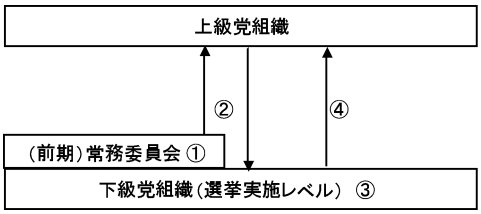


図６　非党員参加型の党支部書記「直接」選挙

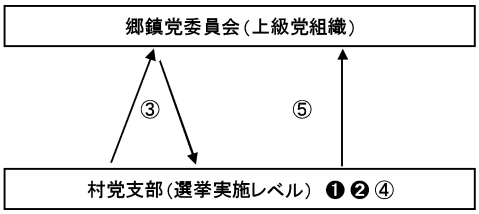
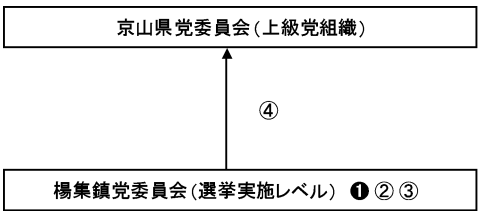


図７　非党員参加型の鎮党委員会書記「直接」選挙



注：白抜き数字は、非党員の参加を示す。
出典：本文で使用した資料（『党組織選挙工作手冊　修訂本』、『人民日報』、党規約など）をもとに筆者作成。

註

1）「党的十七大挙行予備会議和主席団第一次会議」『人民日報』2007年10月15日。
2）人事制度については、Burns, John P.(1989), The Chinese Communist Party's nomenklatura System: M. E. Sharpe, Inc、制度全般については、Lieberthal, Kenneth(2003), Governing China, From Revolution Through Reform: w. w. norton & company など。
3）中共中央組織部編『中国共産党組織工作辞典』、党建読物出版社、2001年、75-76ページ。
4）「全国党員総数已達7336.3万名」『人民日報』2007年10月 9 日。
5）ただし、常務委員会が設けられるケースは少ない。中共中央組織部組織局編著『党組織選挙工作手冊　修訂本』、党建読物出版社、2001年、80ページ。
6）委員会のある基層党組織のうち、党員数が概ね500名以上のもの。同上、 7 ページ。
7）同上、33、39、230ページ。
8）「中組部負責人就党的十七大代表選挙工作情況答本報記者問」『人民日報』2007年 8 月 4 日、「充分発揚党内民主的成功実践 —— 党的十七大代表誕生記」『人民日報』2007年 8 月 6 日。なお、第16回大会代表選出については『人民日報』2002年 9 月 9 日、10月 8 日参照。
9）これに、市→省→全国というプロセスを含めれば「五上五下」となる。
10）前出、「党的十七大挙行予備会議和主席団第一次会議」。リスト入りした代表者計2217名中、2213名に資格が付与された。因みに、審査を通過できなかった 4 名の内訳は次のようなものだった。死亡 3 名、重大な紀律違反による資格剝奪 1 名。
11）前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、20、63-64、141、168、228-235、295-296ページ。
12）中央弁公庁法規室、中央紀委法規室、中央組織部弁公庁編『中国共産党党内法規選編1978-1996』、法律出版社、1996年、284-288ページ。前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、65-66ページ。
13）「党的十六大挙行予備会議和主席団第一次会議」『人民日報』2002年11月 8 日、「党的十六大主席団挙行第三次会議」11月14日、「肩負起継往開来的荘厳使命」11月15日。なお、第17期についても報道はなされているが、第16期に比べて利用できる数字が少なく、プロセスにも違いがないため、本稿では後者を利用した。「肩負起党和人民的重托 —— 新一届中共中央委員会和中共中央紀律検査委員会誕生記」『人民日報』2007年10月22日。
14）「為了党和国家興旺発達長治久安 —— 党的新一届中央領導機構産生紀実」『人民日報』2007年10月24日。加茂具樹「『民主推薦』された新しい『中央の領導集団』」『東亜』2007年12月号、34-43ページ。
15）前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、24、77、82、171、228-235ページ。
16）同上、237-238ページ。
17）同上、294ページ。
18）同上。
19）武田康裕『民主化の比較政治 —— 東アジア諸国の体制変動過程 ——』、ミネルヴァ書房、2001年、149ページ。
20）前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、220ページ。
21）同上、38-39ページ。
22）唐建光等「直選党代表」『新聞週刊』2003年 1 月20日総第117期、新聞週刊雑誌社、18-25ページ。
23）甘粛省代表48名のうちの 5 名が「中央枠」対象者だった。この 5 名とは、党中央政治局常務委員（温家宝）、国家開発投資公司総経理、中国核工業集団公司総経理、中国民主同盟副主席及び中国石油天然ガス株式有限公司副会長である。
24）前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、233ページ。
25）前出、『中国共産党党内法規選編1978-1996』、245-252、255-262ページ。
26）前出、「発揚党内民主　凝聚全党意志」。
27）国務院法制弁公室編『法律法規全書』、中国法制出版社、2002年、12ページ。
28）「関於党的地方各級代表大会若干具体問題的暫行規定」一、六。前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、282-286ページ。
29）前出、「中組部負責人就党的十七大代表選挙工作答新華社記者問」。

30）前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、157ページ。
31）「両票制　村民自治新探索」『人民日報』2000年11月１日。
32）「党組織要発揮領導核心作用」『人民日報』2000年６月１日。李凡主編『中国基層民主発展報告2000-2001』、東方出版社、2002年。
33）「中共中央弁公庁関於農村開展〝三個代表〞重要思想学習教育活動的意見」『人民日報』2001年１月９日。
34）胡錦濤「全面貫徹『三個代表』重要思想　進一歩加強和改進農村基層組織建設」『求是』2002年第15期、求是雑誌社、3-11ページ。
35）「『両推一選』帯来三満意」『人民日報』2000年３月26日。
36）「中共中央関於加強党的執政能力建設的決定」『人民日報』2004年９月27日。
37）「在国務院新聞弁公室挙行的新聞発布会上　中央保持共産党員先進性教育活動領導小組有関領導就農村先進性教育活動答記者問」『人民日報』2006年３月２日。
38）楊集鎮政府網「楊集鎮党委、政府致全鎮選民、党員的公開信」、「〝海推直選〞程序」、「〝海推直選〞各段階結果透視」、「関於楊集鎮党委書記党内推薦結果的公告」、「楊集鎮第一届党委委員選挙結果報告単」、「楊集鎮第一届党委書記選挙結果公告」、いずれも2003年９月28日、http://www.yangji.gov.cn/よりダウンロード。
39）肖立輝等著『中国共産党党内民主建設研究』、重慶出版社、2006年、162ページ。
40）中共中央組織部幹部一局編著『党政領導幹部選抜任用工作条例　学習輔導』、党建読物出版社、2002年、4-25ページ。
41）前出、『党組織選挙工作手冊　修訂本』、252ページ。
42）「中共中央関於加強和改進党的作風建設的決定」『人民日報』2001年10月８日。
43）同様の事例は湖北省や山東省でも見られる。人民網「北京市委全会票決産生一名区委書記」、「湖北省委全委会首次票決重要幹部」、「山東対17名新任市級党政正職無記名投票表決」、いずれも2003年９月30日、http://www.people.com.cn/よりダウンロード。
44）前出、唐建光等「直選党代表」。
45）前出、胡錦濤「全面貫徹『三個代表』重要思想　進一歩加強和改進農村基層組織建設」。
46）例外的な事例ではあるが、四川省雅安市では2002年、県級党代表選出に際して直接選挙が行われた。前出、唐建光等「直選党代表」。
47）前出、「中組部負責人就党的十七大代表選挙工作答新華社記者問」。

论文摘要

中国共产党在2007年10月举行了第17次全国代表大会。其代表资格审查委员会关于代表资格的审查报告说，“各选举单位在召开党代会或党代表会议时，除西藏、新疆外，其他选举单位均按照不少于15％的差额比例，选举产生了出席党的十七大代表。”

近年来，中国共产党在大力推行党内民主政策，但是如上所述的选举办法却很容易使人怀疑其“民主”的真实性。这是因为如果差额比例不超过15％或大大超过15％时，党的组织系统就发挥其领导作用，及时出面进行“调整”，也就是说党自己否定了民主选举的一大特点，即参选自由。

本论文的目的在于对中共党内选举制度加以分析，以便明确他们所讲的“民主”的真正内涵及党中央领导班子对“民主”的看法。笔者将围绕中央、地方和基层的不同（纵向）以及书记、委员会委员和大会代表的不同（横向），进行多方面的分析。

通过分析，笔者了解到中国共产党的党内选举制度主要有三个特点。第一，虽然组织宣传部门大力宣扬党内“民主”改革方面已经取得了很大成就，但实际上党内选举制度还没有充分地保证自由选举，尤其是参选自由。这一缺点在高层次的选举上，即横向层面的各级书记的选举上以及纵向层面的总书记的选举上，体现得极为明显。第二，在选举过程中，特别是在候选人的决定程序上，上一级党组织和同一级的上一届党委会（或者常委会）发挥着决定性的作用。在中央一级的选举上，因为没有上一级，上一届政治局常委会就拥有压倒性的领导力量。第三，类似于选出党代表大会之类的低层面的选举过程里，上一级党组织和同一级的上一届党委会的参与程度及影响力度相对而言都比较低。

中共党内选举一方面保持着如此特点，另一方面，各级党组织目前也在进行一定范围的制度改革。其实际情况如何以及这些改革都有哪些含义等问题，笔者认为有必要进行个别和具体的分析。在基层组织中，我们注意到各地村党组织已经开始采用了非党员参与型选举制度。但是正如胡锦涛所述，其目的在于加强村党支部的领导力量，而不在于发扬西方式的民主。乡镇级的改革更为慎重，党组织部门强烈要求确保县级党组织（乡镇党组织的上一级）的领导作用。在地方一级，党中央要求地方党组织在推荐候选人的过程中让更多的党员（比如，不是常委会委员而是全委会委员）积极参与，但决定候选人的权利都集中在上一级党组织的手里。在中央一级，笔者目前还没有发现值得注目的任何改革。

面临社会领域的多元化及价值观的多样化，中国共产党中央领导班子不得不进行党内选举制度

改革。如本论文所指出，其方法是让更多的干部群众参与选举工作及其过程，其目的则在于确保作为执政党的正统性，进一步加强其领导作用。