

[投稿: 研究論文]

現代中国の中央政府における 「張り子の虎現象」

制度設計・党の統制・中央地方関係の相互作用

The “Paper Tiger Phenomenon” in Contemporary China’s Central Government
Institutional Design, Party Control, and Central-Local Relations

劉 一鶴

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

Yihe Liu

Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

Correspondence to: yihe_liu@keio.jp

Abstract: 本稿は、中国中央政府における「張り子の虎現象」、すなわち官僚機関の法定権力と実質的権威の乖離の要因を解明する。事例分析により、「三定」制度の「剛柔」両面性、党の優先順位に応じた「傘型構造」による選択的権威配分、中央地方関係による権威弱化的増幅という三要因を明らかにした。本稿の貢献は、三要因の相互作用により中央政府内部の水平的権力関係が政策実効性を制約することを示した点にある。この現象は党の統治論理と官僚制の合理性の構造的緊張の帰結であり、機構改革の反復もこの緊張の表出である。

This paper examines factors generating the “paper tiger phenomenon” in China’s central government, where agencies’ de jure power diverges from de facto authority. Case analysis reveals three factors: the “rigid-flexible duality” of the “Three Determinations” system, the “umbrella structure” reallocating authority by Party priorities, and central-local relations amplifying authority weakening. The paper demonstrates that their interaction constrains policy effectiveness through horizontal power relations within central government. This phenomenon results from structural tension between Party governance logic and bureaucratic rationality, manifested in cycles of institutional reform.

Keywords: 現代中国、機構改革、党政関係、中央地方関係、「張り子の虎現象」
contemporary China, institutional reform, party-government relations, central-local relations, “paper tiger phenomenon”

1. 緒言

官僚機構は、政策決定者の意図を実施するために不可欠な媒介であり、その質と能力は国家が設定した政策目標を効果的に達成する能力、すなわち「国家能力 (state capacity)」の根幹を成す (Mann, 1984; Fukuyama, 2014)。特に中国のような集権的体制において、官僚機構の機能は国家統治の有効性に決定的な影響を与える。そして統治の有効性は、共産党統治の正統性を支える重要な源泉となっているという「パフォーマンス正統性 (performance legitimacy)」の議論も展開されている (Zhao, 2009; Yang and Zhao, 2015)。

中国の官僚機構は、中国共産党の領導の下で、党組織と国家機関が並存する独特の構造を持つ。国家機関には政府、全国人民代表大会、司法機関などが含まれるが、このうち行政権の行使を担うのは政府組織である。中央政府の最高行政機関である国務院は、その下に各部や委員会といった官僚機関を設置し、憲法や法律、規則に基づいて具体的な政策の立案と実施を担わせている。本稿が分析対象とするのは、この国務院に属する各部や委員会などの官僚機関である。

Fukuyama (2014) は、中国が民主的説明責任や法の支配

示している。

しかし、これらの研究は党による統制や官僚機関の能動性を明らかにしてきたものの、中央政府内部における官僚機関間の権威の格差については、体系的に分析してこなかった。

2.2 中央と地方の力学関係

中央と地方の垂直的な関係を分析する研究は、Lieberthal and Oksenberg (1988) の「分断化された権威主義 (FA) モデル」以来、中国の統治構造における重要な緊張関係を明らかにしてきた。FA モデルは、中国の行政システムにおける「条」(中央各部から地方へ伸びる垂直的部門系統)と「塊」(省や市などの地方政府による水平的統治)という二重構造を示しており、この「条塊関係」は中央と地方の力学関係を理解する上で不可欠な視点を提供している。

この構造の下で、周黎安 (2008) は中央政府が地方政府へ行政責任を委任する「行政の請負制 (行政発包制)」を説明した。これは、中央政府が行政任務を地方へ発注し、地方が自律的に執行することで、地方の経済成長インセンティブを強化しつつ行政コストを削減する仕組みである。この制度下では地方政府が政策を柔軟に解釈し、選択的に実行することで中央の政策意図が変容し、結果として中央の政策が地方レベルで希薄化する現象が広く観察されてきた (Oi, 1992; Oi, 1999; Mertha, 2005; 周雪光, 2008)。こうした中央と地方の関係は、固定的な上下関係ではなく、地方の自律性と中央の統制がせめぎ合う複雑な交渉過程として捉えられている (磯部, 2016; 磯部, 2023)。早田 (2024) は省市間の対外開放政策を事例に、地方指導者の裁量だけでなく地方官僚部門の役割や「条塊関係」の再編に注目し、省市間の摩擦のメカニズムを解明している。

こうした垂直的な政策の歪みに対し、中央政府はしばしば「キャンペーン形式のガバナンス」に依存せざるを得ない。これは、通常の行政ルートでは十分な実効性を確保できないため、政治的動員を通じて短期的に資源を集中させ、政策遂行上の空白を埋める補完的手段として機能している (曹, 2011; 馮, 2011; 周, 2012)。

先行研究の多くは中央政府を均質な主体として扱い、なぜ特定の政策が地方で歪曲されやすいのかという問いに十分に答えてこなかった。実際には中央政府内部においても、官僚機関間に実質的権威の格差が存在する可能性がある。そして、この中央内部における権威の格差と中央と地方の力学関係が互いに相互作用するののかについては、さらなる分析が必要である。

2.3 本稿の視座：三つの視角の統合

先行研究は主に二つの垂直的な関係に焦点を当ててきた。第一は、党と国家の関係である。2.1 で検討したように、党が国家機関をいかに領導し統制するか、そして官僚機関がいかに能動的に行動するかが明らかにされてきた。第二は、中央と地方の関係である。2.2 で見たように、政策実施過程における地方の自律性と抵抗、そしてそれに対する中央の対応が分析されてきた。これらの研究領域では豊富な知見が蓄積され、中国の統治構造 (図 2) の重要な側面が明らかにされてきた。

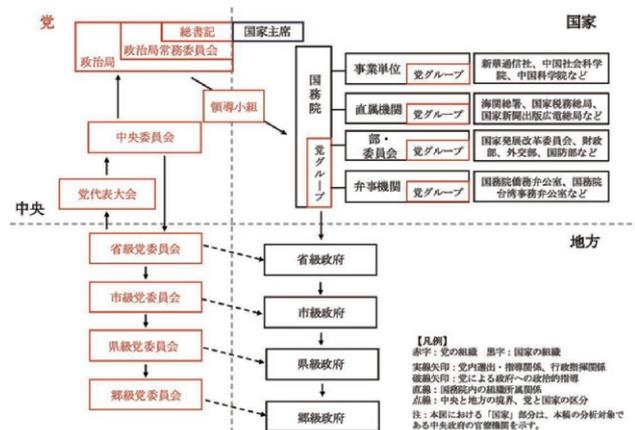


図 2 中国の統治構造

しかし、これらの議論で用いられる「党」「国家」「中央」といった基幹概念は、論者や文脈によって多義的に用いられる側面があり、本稿の分析対象を明確にするため、以下にこれらの概念を定義する。まず、「党」とは中国共産党を指し、党政治局、党中央委員会、各級党委員会などの党組織を含む。「国家」とは、政府、全国人民代表大会、司法機関などの国家機関を指す。緒言で述べたように、本稿が分析対象とするのは、これらの国家機関のうち中央政府に属する官僚機関、すなわち国務院およびその各部、委員会である。

次に、「中央と地方の関係」における「中央」概念についてである。既存研究の多くは、党中央と中央政府を一体的な主体として捉え、その地方政府に対する統制や委譲のメカニズムを分析してきた。本稿もこの垂直的な関係を分析視角の一つとするが、その焦点は、こうした中央と地方の関係が中央政府内部の特定官僚機関の実質的権威に及ぼす影響を及ぼすかという点にある。「地方」とは、省、市、県など各級の地方政府を指す。

以上の概念整理を踏まえ、本稿の分析視座を示す。2.1 で検討した党による統制に関する研究は、党と官僚機関の関係を分析する際、個別の官僚機関に焦点を当てており、なぜ同じ党の統制の下にありながら、中央政府の官僚機関

間に実質的権威の格差が生じるのかという問題については、十分に検討してこなかった。また、2.2で検討した中央と地方の関係に関する研究は、地方政府による政策の選択的实施を明らかにしてきたが、なぜ特定の中央官僚機関の政策が地方で歪曲されやすいのかという問題については、中央政府を均質な主体として扱うことで、十分に検討してこなかった。

本稿は、緒言で概念化した「張り子の虎現象」に着目し、この現象がなぜ生じるのかを三つの分析視角から解明する。既存研究が焦点を当ててきた党による統制と中央と地方の関係に加え、本稿は行政制度の設計という新たな視角を導入する。第一に、官僚機関の職務範囲、組織構造、人員配置を定める「三定」²⁾制度に代表される行政制度の設計が、官僚機関の法定権力をいかに規定し、その曖昧性がいかに実質的権威の弱体化をもたらすか。第二に、党による統制が官僚機関の実質的権威をいかに選択的に配分するか。第三に、中央と地方の関係が、中央政府の官僚機関の実質的権威をいかに弱体化させるか。

これら三つの視角は、それぞれ独立した要因ではなく、相互に関連し合って「張り子の虎現象」を生成している。この統合的分析を通じて、本稿は中央政府内部における官僚機関間の水平的な権力関係の重要性を明らかにし、中国の統治構造を理解する新たな視点を提供する。

3. 研究方法：事例分析による接近

「張り子の虎現象」の要因を理解するためには、中央政府における各官僚機関の歴史的経緯、組織構造、政策過程を詳細に追跡する必要がある。そのため本稿は、同現象を示している複数事例の比較分析という手法を採用する。なぜなら、複数事例を比較することにより、特定機関に固有の要因と、より一般的なメカニズムを区別することが可能となると考えるからである。

本稿は2.3で述べた行政制度の設計、党による統制、中央と地方の関係という三つの分析視角から事例分析を行うにあたり、分析事例の選定基準として以下の四点を設けた。①法定権力の明確性、②政策領域の多様性、③「張り子の虎」化を経験した時期の違い、そして④データの入手可能性、である。

具体的には、民政部の退役軍人支援業務、国家海洋局、食品薬品監督部門、環境保護部門、衛生部門の五つを分析対象とする。これらの機関は全て、ある時点で「三定」規定などにより大きな法定権力を付与されながら、実際の政策過程において実質的権威は制約されていた。これらの事例は、経済、社会、環境など異なる政策領域をカバーし、かつ異なる時期に実質的権威の制約を経験しており、現象

の多様な側面を捉えることができる。各事例の分析において、最も顕著なメカニズムに焦点を当てながら、必要に応じて他の要因も考察する。

本稿の分析は、各事例においてまず、「三定」規定、関連法規、政府公文書などの一次資料から、官僚機関に付与された法定権力を明確にする。具体的には、職責規定における権限の範囲、組織の行政級別、他部門との関係における法的位置づけを確認する。次に、政策文書、報道資料、学術研究などを活用し、法定権力が実際の政策過程においてどのように行使され、どのような制約を受けたかを検証することで、官僚機関の実質的権威を評価する。中国研究特有の情報アクセスの制約を考慮し、複数の情報源を突き合わせることで分析の信頼性を確保する。

4. 結果

4.1 行政制度の設計：「三定」制度の「剛柔」両面性

「三定」制度は、1980年代に導入された中国の行政機関編制管理制度である。「三定」とは「定職能、定機構、定人員編制」の略称で、各官僚機関の職務範囲、組織構造、人員配置を明確に規定することを意味する。この制度は、責任の明確化と組織の効率化を実現し、各官僚機関に明確な法定権力を付与することで職務重複を解消する合理的な設計として期待された。

しかし、実態はこの期待とは異なる結果を生んでいた。民政部の退役軍人支援業務の事例は、この一見合理的な制度に内在する深刻な矛盾を明らかにしている。民政部は1978年の再設立以来、「退役軍人支援」「災害救助」「社会福祉」「基層政権の構築」の四つの主要機能を担ってきた。退役軍人支援において、1993年、1998年、2008年の「三定」方案は、民政部に相当な法定権力を付与したように見える。1993年の「主管」「担当」から、1998年以降は「組織指導」「研究提案」「計画策定」へと変化し、2008年にも「政策立案(政策拟订)」や「基準策定(基準拟订)」として類似の職責が継続され、法定権力の明確化が図られた³⁾。

これらの権限規定と実際の運用との間に深刻な乖離が生じた背景には、二つの構造的問題がある。第一の問題は、軍隊系統との権限分離である。『軍人優遇条例(2004)』の第二十三条により⁴⁾、現役軍人の障害等級評価は軍隊系統が、退役軍人の評価は省級人民政府民政部門が担当すると規定されていたが、優遇金支給業務はすべて民政部門が担当するという分業体制が確立された。

この分離された制度の問題点は、障害等級と優遇金額の密接な関連性にある。たとえば、雲南省の2005年の優遇基準では、障害等級(一級から十級)と原因(戦闘、公務、疾病)に基づき30種類もの異なる基準が設定され、一級

戦闘障害者の年間優遇金は11,200元である一方、十級は1,120元と大きな差があった。また同じ一級障害でも、戦闘、公務、疾病の原因により、それぞれ11,200元、10,800元、10,440元と差異が設けられていた(『雲南省志』, 2021: 131)。したがって、民政部門は、支給責任を負いながら、軍の評価を監督する権限を持たなかった。この結果、障害等級の偽造による不正受給や優遇金を詐取する事例が各地で発生した⁵⁾。

第二の問題は、人力資源社会保障部(人社部)との責任分担の曖昧性である。退役将校の転業は人社部、一般兵士の配置は民政部が担当するという分業体制は、多様な退役軍人層への対応を意図していたが、現場では責任範囲が曖昧となり、職業訓練、住宅保障、医療保険などのサービスの提供に齟齬を生じさせた(張, 2019)。結果として、退役将校は安定した職と十分な支援を得られる一方、一般兵士は待遇が不十分という格差が生じ、最終的に退役軍人、特に一般兵士の不満や抗議行動の増加を招いた。

これらの制度運用の実態と矛盾から浮かび上がるのは、「三定」制度に内在する「剛柔」両面性という特徴である。ここでいう「剛柔」とは、明確性と曖昧性が同時に組み込まれた制度設計を指す。軍隊系統との権限分離、人社部との責任分担の曖昧性といった問題は、偶然の失敗ではなく、制度設計そのものに組み込まれた構造的性質を反映している。

「剛」の側面は、部門に対して明確な職務範囲と職権行使の法的根拠を与え、行政の効率性と責任の明確化を追求するもので、ウェーバー的官僚制の理念型に近い合理性を志向している。民政部における職責規定の専門化の変遷は、この「剛」の側面の表れと言える。この明確な法定権力の付与なくしては、官僚機関は正統性を欠き、政策実施の根拠を持たない。

しかし同時に、「組織指導」「研究提案」「実施の監督」といった抽象的な職責規定に象徴される「柔」の側面が存在する。これらの表現は実施手段や強制力を欠き、他部門との協力を強制する法的根拠も弱く、不履行に対する制裁メカニズムも持たない。この曖昧性は、1998年以降の市場経済移行期における退役軍人支援の社会的圧力増大という背景(弓野, 2012)の中で、意図的な設計の産物とも考えられる。職責規定を抽象的に留めることで、軍隊の独立性維持、社会の安定確保、中央財政負担の抑制という複数の政治的要請への対応が可能となった。実際、退役軍人支援に関する財政支出のうち、2015年から2018年にかけて地方政府が99.9%以上を負担していた(衡, 2021)。これは、「柔」の側面が中央財政の負担を抑制しながら、政治的統制の余地を確保する機能を果たしていたことを示している。

この「剛柔」両面性の併存は、形式的な制度設計と実際の運用との間に構造的なギャップを生み出した。民政部には「組織指導」という明確な職責が付与されたが、その実施手段と強制力の不在により、軍隊系統や人社部との調整は困難を極めた。この調整困難に対応するため、2010年に「全国退役士兵安置工作領導小組」が設置された。この領導小組は国务院と中央军委の議事協調機構として、中共中央政治局委員である国务院副総理が組長を務め、民政部を含む18の部門から構成された⁶⁾。この構造は、退役軍人という政治的に敏感な領域において、中央が直接的な責任を回避しながら党の高級幹部による統制を維持する機制として機能した。しかし同時に、重要政策の決定が領導小組に移行したことで、民政部は主管部門としての単独の政策主導権を制約されることとなった。

この事例が示すように、「三定」規定の抽象的な職責規定は、実際の政策実施において補完的な調整機制を必要とする。領導小組のような機制は、「三定」規定の「柔」の側面がもたらした部門間調整の困難を解決する一方で、党が政治的優先順位に応じて特定の部門に資源と権威を選択的に配分する手段ともなる。こうした機制の設置は、主管部門とされた官僚機関の実質的権威を相対化させ、「張り子の虎現象」を生み出す制度的要因の一つとなっている。では、党はいかにして官僚機関の実質的権威を選択的に配分するのか。次節では、このメカニズムを検討する。

4.2 党による統制：「傘型構造」による選択的権威配分

2013年の改革により、国家海洋局は五大海上法執行機関を統合する前例のない法定権力を獲得した。しかし、わずか5年後、この官僚機関は廃止された。この急速な興亡の過程は、党による選択的な権威配分の構造を示している。本稿はこの構造を「傘型構造」として概念化する。以下、国家海洋局の事例を通じて、「傘型構造」の作動様態を明らかにする。

1964年に海軍の影響下で設立された国家海洋局は、改革開放後、経済発展を支える環境保護機関として周辺的な役割を与えられながらも、早くから海洋戦略の策定に取り組んでいた。特筆すべきは、1996年に国家海洋局が『中国海洋21世紀議程』を発表し、「海洋覇権主義を打破し、海洋の持続的利用を進める」という戦略目標を掲げたことである。さらに1998年には国家海洋局弁公室が『中国の海洋強国戦略』を起草し、管轄海域を超えた広い範囲での中国の海洋主権と権益確保を構想していた。しかし、同年5月に張登義局長が「海洋強国」の目標に言及したにもかかわらず、これが党中央に受け入れられ国家目標として公式化されるまでに14年を要した(益尾, 2017)。

2013年の大規模再編の背景には、国家海洋局の長期的模索と変化する国内外の政治環境が複雑に作用していた(張, 2017)。2000年代初頭まで周辺的存在であった国家海洋局は、2001年の九州南西海域工作船事件を契機に指導部の注目を集めるようになった。2004年の東シナ海ガス田紛争と2005年の反日デモといった一連の海洋権益をめぐる緊張を背景に、胡錦濤政権下で海洋政策の重要性が高まっていった。2006年、胡錦濤が「国家主権と安全保障の擁護」という新たな外交目標を示したことで、東シナ海での「権益擁護パトロール」が常態化され、後に他海域にも拡大した(益尾, 2017)。そして、2011年の第12次5カ年計画では「海洋発展戦略」が党指導部で明示されたが、主に海洋資源開発とエネルギー確保という経済的脈絡での海洋空間の重要性が強調された(増田, 2014)。

2013年の海洋管理体制改革を促した直接的な原因となったのは、党指導部の政治的優先順位の明確な変化であった。2012年11月の党第18回全国代表大会において、胡錦濤総書記は「海洋資源開発能力を向上させ、海洋経済を発展させ、海洋生態環境を保護し、国家の海洋権益を断固として守り、海洋強国を建設する」と言及した。増田(2014)が指摘するように、この発言の後段「国家の海洋権益を断固として守り」という言及は、「海洋戦略のあり方をめぐる中国国内の議論に安全保障や軍事の色彩を付与した」のである。このような優先順位の変化が、国家海洋局への資源配分の劇的な転換をもたらしたのである。

2013年の大規模再編は、改革以前の「五龍治海」と呼ばれる分散状態を解消するものであった⁷⁾。国家海洋局指揮下の中国海監総隊(海監)、公安部指揮下の公安辺防海警総隊(海警)など5つの機関が別々に海上法執行にあっていた状況から、2013年3月の第12期全人代で、これらを統合して新たな国家海洋局を組織し、国家海洋委員会を設置する計画が承認された。この再編により国家海洋局は、統合された海上法執行権限と国家海洋委員会の事務局機能を獲得し、法定権力が大幅に増大した⁸⁾。

しかし、実際の運用では複数のアクターが競合する状況が継続した。海洋の管理と法執行に関する規定は「国家海洋局が起草し、国土資源部の審査を経た後、同部が公布する」一方で、「中国海警局の名義で行われる海上法執行活動は公安部による業務指導を受ける」という二重体制が制度化された(増田, 2014)。

人事においても、国家海洋局局長の劉賜貴(副部長級)に対し、その下に所属する中国海警局局長を兼任した孟宏偉は公安部副部長(正部長級)であるため、行政級別のねじれが生じていた(増田, 2014)。中国海警局の他の幹部ポストも公安部辺防警察からの異動者が多くを占めた(益尾,

2017)。この人事配置により、中国海警局の業務は実質的に公安部の統制下に置かれ、国家海洋局は形式上の主管部門でありながら、配下の海上法執行部隊に対する指揮権を十分に行使できない状況が生じた。

また、2014年12月、劉賜貴が国家海洋局を離れ、海南省の省委員会副書記に異動した。この人事異動は、党の政治的優先順位の変化を象徴している。劉賜貴は2011年に廈門市長から国家海洋局局長に転任した地方政治幹部であり、福建省で習近平が省長を務めていた時期に海洋与漁業局長を務めた経緯がある。地方政治幹部を国家海洋局局長に任命したことは海洋権益維持の政治的重要性を反映していた。異動先の海南省は習近平政権下で自由貿易港建設という重要な経済改革の拠点として位置づけられていた。わずか3年後にその幹部を経済改革の拠点へ異動させたことは、党の優先順位が経済改革開放へと移行したことを示している。劉賜貴の異動に伴い、国家海洋局が党と政府内部で構築してきた人的関係と組織的影響力は急速に低下した(益尾, 2019)。

これらの複数の要因により、国家海洋局は法定権力を実質的権威に転換することができず、2013年の改革で期待された統合的な海洋管理体制の構築は実現しなかった。2018年の機構改革において、国家海洋局は解体され、その職能は二つの方向に分離された。政治的に敏感な海上法執行機能については、中国海警局が武装警察部隊の指揮下に移管され、党によるより直接的な統制が可能な軍事系統へと移された。一方、海域使用管理、海洋環境保護、海洋調査などの技術的職能は自然資源部に吸収され、海洋事務は再び資源管理の一部門へと格下げされた。

国家海洋局の急速な興亡は、中国の中央政府における特有の権威配分構造の存在を示している。2013年の改革で法定権力が大幅に強化されたが、複数の統制機制を通じて実質的権威の確立は制約され、わずか5年後に解体された。

本稿はこの権威配分の構造を「傘型構造」として概念化する。「傘型構造」とは、形式的な行政組織の枠組みを超えて党の中核的指導機関を実質的な頂点とする構造である。この構造において、党は政治的優先順位に応じて特定の部門に実質的権威を選択的に配分する一方で、優先順位の低い部門を周辺化させる。この名称は、傘が特定の場所を雨から守る一方で他の場所は雨にさらされるように、党による選択的な保護と周辺化の様態を表現している。

この「傘型構造」は、前節で検討した「領導小組」(Miller, 2008; 佐々木, 2017; 渡辺, 2019)に加え、1950年代から継承されてきた「分口指導」と「対口指導」体制(余, 1998)、党グループの設置(唐, 1997)、そして「党管幹部」制度といった複数の統制機制を通じて作動する。国家海洋

局の事例では、公安部との二重体制が指揮権の行使を制約し、行政級別のねじれが組織的一体性を損ない、党管幹部制度による人事異動が組織的影響力を低下させ、党の政治的優先順位の変化が最終的な解体を導いた。これらの機制を通じて、官僚機関の実質的権威は党の政治的優先順位に基づき、選択的かつ動的に再配分される。

このように、「傘型構造」においては、「三定」制度によって法定権力が付与されても、党の政治的優先順位の変化に応じて実質的権威は流動的に再配置される。この構造の本質的特徴は二つある。第一に、党が複数の統制機制を通じて官僚機関を選択的に政策決定過程に組み込むため、形式的な主管部門であっても実質的な指揮権を行使できない場合がある。第二に、党の政治的優先順位が変化すると、資源配分も動的に調整されるため、一度獲得した法定権力も実質的権威として定着しない。

この権威配分の構造は、ウェーバー的官僚制の理念型とは根本的に異なる。ウェーバー的階層的官僚制が固定的な権限配分と明確な指揮系統を前提とするのに対し、「傘型構造」は流動的かつ選択的である。国家海洋局の2013年から2018年の劇的な変化は、「三定」制度の「剛柔」両面性と「傘型構造」を通じた党の資源配分が相互に作用し、中央政府における官僚機関の実質的権威を弱体化させ、「張り子の虎現象」を生み出す一因を示している。

しかし、「張り子の虎現象」は中央レベルだけで完結するものではない。中央で弱体化した官僚機関の実質的権威は、中央と地方の関係を通じて、さらに損なわれる。次節では、この権威弱体化の増幅過程を検討する。

4.3 中央と地方の関係：権威弱体化の増幅過程

2013年に設立された国家食品薬品監督管理総局（食薬監総局）は、正部級という高い行政レベルと「食品安全監督管理総合協調」などの広範な法定権力を付与された。しかし、同局は2013年から2018年の間、これらの核心的職責を効果的に履行できず、その実質的権威は中央と地方の関係においてさらに弱体化された。

2013年4月の国務院指導意見は、「工商行政管理、品質技術監督部門の食品安全監督管理チームおよび検査機関を食品薬品監督管理部門に移管する」ことを明確に求めた。これは食薬監部門を強化し、食品安全監督の専門性と独立性を確保する意図であった。しかし同時に、「国務院の関連部門は地方政府の業務を支持し、地方政府の改革措置に干渉しない」と明記され、一定の柔軟性も示された⁹⁾。

この「不干渉」方針が予想外の結果を招いた。2015年6月までに全国の州(市)の20%以上、県(市、区)の70%以上がこの「三部門統合」を実施した。しかし、中央の意

図は食薬監部門への資源集中であったが、多くの地方では工商、質監、食薬監の三部門を対等に統合する「市場监督管理局」が設立された(金, 2017)。

この地方における制度運用上の独自解釈は、たとえばスーパーマーケットの検査において従来6人を要した業務を2~3人で遂行可能にするなど、行政執行の効率化をもたらした。また、企業にとっては、従来は工商、質監、食薬監という三つの部門にまたがっていた各種許認可や検査が一元化され、手続き上の負担が軽減された。さらに、規制部門の統合は苦情処理を一括して受理する体制を可能にし、その対応の迅速化につながり、消費者にとっても状況が改善された。

しかし一方で、設立間もない国家食品薬品監督管理総局の専門性と独立性を根本的に損なう結果となった。特に深刻だったのは行政レベルの上下の間での不一致である。県レベルでは三つの部門が統合された一方、上級政府では依然として分立していたため、県の市場監督局は工商局、質監局、食薬監局という三つの上級部門から異なる指示を受け、現場は混乱に陥った。また、統合改革後、地方での食品薬品監督局の独立設置率は急速に低下した。2014年末の地級市95%、県級市80%から、2016年5月には県レベルで40%まで激減した。地方において食品と薬品監督に専従する人員は全体のわずか32.6%にとどまった¹⁰⁾。

この結果、多くの日常的な監督責任が名目上は基層に下ろされる一方で、人員減少の結果、末端ほど専門的な執行能力や資源調整能力が著しく低下し、特に農村部では監督管理力が著しく不足していた(鄧, 2016)。中央が意図した食薬監部門の強化とは正反対に、その独立性と専門性が地方の柔軟な実施により解体されたのである。

食薬監総局の事例が示すのは、中央の「不干渉」方針が地方の独自解釈を招くプロセスである。一方、環境保護分野では、地方政府の経済発展インセンティブが中央の規制政策と構造的に対立し、別の形で中央政府の官僚機関の権威を弱体化させている。

国家環境保護総局は1998年に国家環境保護局から昇格し、正部級機関となった。しかし、2008年に環境保護部となるまでの10年間、他の部委と比較して相対的に低い実質的権威に留まっていた。その原因として、環境保護総局は、地方環境保護局に対しては業務指導のみで、直接的な人事および財務管理に関する法定権力を欠いていたことが挙げられる。そのため地方の環境保護局は事実上、経済成長を最優先する地方政府の強い影響下に置かれていた(Economy, 2004)。

地方幹部にとって、国内総生産の成長率の競争は昇進評価に直結する重要な指標であり(周, 2007)、環境規制の強

化は財政収入の減少や雇用悪化につながる可能性があるため、規制強化は回避されがちであった。その結果、地方レベルでは「上に政策あれば下に対策あり」式の選択的政策実施や消極的な協力が常態化し、たとえば、2005年の松花江汚染事故や2007年の太湖藍藻事件など、重大な環境事故が頻発したにもかかわらず、地方政府は結果として経済成長を優先する傾向が強くなり、中央環境保護機関の政策目標達成能力は大きく阻害された(片岡, 1997; 大塚, 2008; 大塚, 2010; Kostka and Mol, 2013)。

このような地方における恒常的な抵抗や不完全な執行は、中央政府の官僚機関の権威をさらに弱体化させた。それに対して、国家環境保護総局は環境NGOや専門家を外部資源として動員し、経済発展と環境規制の対立を「社会全体の民生問題」として再定義することで、自らの権威の正当化を図った¹¹⁾。

その後、党は環境保護部門の権限を制度的に強化しようと試みた。具体的には、2008年および2018年の機構改革における部門の地位向上に加え、2015年末に開始された2016年に正式発足した「中央環境保護督察」制度を導入し、地方政府に対する監督圧力を高めた(祁, 2022; 飯嶋, 2023)。さらに、2016年からは「垂直管理」改革を試行し、省以下の環保部門を省環保庁の直接管理下に置くことで、地方政府からの干渉を排除しようとした。こうした中央による改革の繰り返しは、逆説的に、地方の経済発展インセンティブと中央の環境規制の構造的対立の根深さを示している。

しかし、中央と地方の垂直的関係における「張り子の虎現象」は、地方の抵抗に加え、地方主導の制度的イノベーションによっても生じうる。その典型例が衛生健康委員会の事例である。

2019年、國務院弁公庁は「深化医薬衛生体制改革2019年重点工作任務」を打ち出し、その中で衛生健康委員会(「条」)は、「三医(医療保険、医療、医薬)連動」の政策設計および監督指導を担うこととなった。具体的には、衛生健康委員会は36項目中29項目で主導部門に指定され、「医療機関用薬管理弁法」(第6項)、「医療連合体管理弁法」(第12項)など、医療システム全体に関わる制度設計の法定権力を掌握していた¹²⁾。

しかし、地方政府(「塊」)は中央によるトップダウン的設計に必ずしも依拠せず、自らの地域の実情や「政績」に資する形で政策を解釈し実行する動機を有していた。江蘇省南京市では同年、新設された市医保局が主導し、独自のモデルを構築した。このモデルは医保基金、医院管理、医薬価格、入札調達(招標採購)の4システムを統合し、事実上、衛生健康委員会が今後設計すべき「三医連動」の具

体的実施モデルを地方が先行して創出したものである。

さらに、このモデルは人社、税務、市場監管、紀委監委など他部門のデータまで統合した「医療保険高速鉄道」と呼ばれるプラットフォームへと発展し、2023年までに122億円の資金節約という「政績」を挙げた¹³⁾。この「塊」主導のイノベーションは表面上、中央の方針に沿うように見えても、実際には「条」の設計思想や統制能力を超えた自律的なものであり、中央政府の官僚機関は事後的評価以上の影響力を行使できなかった。

結果として、地方が達成した「政績」は、中央政府の官僚機関の政策主導力と調整力の限界を浮き彫りにした。すなわち、地方の自律性が高まるほど中央のアジェンダ設定能力は相対化され、これは「条塊関係」に根差した統治のジレンマであり、中央政府における「張り子の虎現象」の一形態といえる。

これら三つの事例は、中央と地方の力学関係が中央政府の官僚機関の実質的権威をさらに弱体化させる様態を示している。中央の意図と地方の実態との間の乖離が、「張り子の虎現象」を増幅させるのである。

5. 考察

本稿は、中国の中央政府における「張り子の虎現象」を生み出す要因を解明してきた。行政制度の設計、党による統制、中央と地方の関係という三つの分析視角から事例を分析した結果、以下の三つの要因が明らかになった。

第一に、行政制度の設計である「三定」制度は「剛柔」両面性を持つ。「剛」の側面では明確な法定権力を官僚機関に付与する一方で、「柔」の側面の曖昧性は複数の政治的要請への対応を可能にする。しかし、この曖昧性により補完的な調整機制、たとえば、領導小組の設置が必要となり、その結果、主管部門とされた官僚機関の政策決定権が相対化される。

第二に、党による統制を分析した結果、本稿は党の政治的優先順位に応じて実質的権威を選択的に配分する「傘型構造」を明らかにした。この構造の下では、同一の官僚機関であってもその実質的権威は流動的に変化し、時期によって強化されたり弱体化したりする。

第三に、中央と地方の関係が、官僚機関の実質的権威をさらに弱体化させる。中央の「不干渉」方針が地方による独自解釈を可能にし、地方の経済インセンティブは中央からの政策の実効性を弱める。さらに、地方のイノベーションが中央政府の官僚機関の政策主導力を制約する。

これら三つの要因は、それぞれ独立して作用するのではなく、相互に関連し合っ「張り子の虎現象」を生成している。本稿の理論的貢献は、この現象を単一の要因ではな

く、三つの構造的要因が相互に作用するメカニズムとして解明したことにある。従来の中国政治研究は、党と国家の関係、あるいは中央と地方の関係という垂直的な権力構造に焦点を当ててきた。本稿はこれらに加え、中央政府内部における官僚機関間の水平的な権力関係が政策の実効性を制約する重要な要因であることを示した。

この分析を通じて明らかになったのは、「張り子の虎現象」が体制の失敗ではなく、党と国家機関の関係における構造的な特徴であるという点である。党は官僚機関の政策実施の実効性と自らの政治的統制の確保という二つの目標の間で二律背反に直面しており、統治の安定性を確保するために後者を優先せざるを得ない。このジレンマは、党が統治の主導権を手放すことなく官僚制の効率性を追求する限り、解消不可能であると考えられる。

この理解は、中国の機構改革研究に重要な含意を持つ。既存研究は、改革開放以来繰り返される「簡素化 - 膨張 - 再簡素化」のサイクルを詳細に分析し、個々の改革の意図や効果を明らかにしてきた。しかし、こうした研究の多くは、改革の反復を解決すべき「問題」として捉え、その課題と今後の方向性を論じてきた。これに対し、本稿の分析が示すのは、改革の反復そのものが、党の統治論理と官僚制の合理性という二つの原理の間で生じる構造的緊張の不可避的な帰結であるという点である。

この構造的緊張は解消不可能であるが、必ずしも体制の崩壊を意味するものではない。党は、この緊張を一定の範囲内に抑制するために、機構改革の反復や「キャンペーン形式のガバナンス」といった手段に依存している。「張り子の虎現象」の存続は、こうした解消不可能な緊張関係を内包しながら、絶えざる調整が必要とされるという、中国の統治構造の特質を示している。

以上の考察を踏まえ、今後の研究課題を示す。まず、実質的権威が強化された機関と「張り子の虎」化した機関、さらには実質的権威が法定権力を上回る機関を含む異なる類型を比較することで、権威の変動プロセスやその差異の源泉をより精緻に解明する必要がある。さらに、本稿で明らかにした「張り子の虎現象」を、権威主義体制における官僚制の性質に関する既存の理論的議論と体系的に対話させることで、この現象が他の権威主義体制にも見られるのか、あるいは中国に固有のものなのかを明らかにし、理論的位置づけをより広い文脈で捉え直す必要もある。

これらの研究を通じて、現代中国における党と国家の関係、そして中央政府における官僚機関の役割に関する理論的理解が深化し、現代中国の統治構造とその変容を捉える新たな視座が開かれるであろう。

6. 謝辞

本稿は、JST 次世代研究者挑戦的研究プログラム JPMJSP2123 の支援を受けたものである。

注

- 1) 陳吉寧「陳吉寧:環保护法不能成『紙老虎』,要有鋼牙利齒」『中国青年報』2015年3月8日。
- 2) 歴史的には、この制度は1988年に「三定方案」として初めて確立され、1998年以降「三定規定」へと名称が変更された。この変更は単なる呼称の変化ではなく、文書の法的地位と拘束力の強化を反映するものであった。「三定規定」は「三定方案」と比較して、より高い正式性、権威性、強制性を有し、法制度としての性格が強化されている。特に2019年以降は党内法規として位置づけられ、内容も拡充されるなど、さらなる制度的厳格化が進められた。ただし、本稿の分析対象は「三定」という制度枠組みそのものであり、「方案」と「規定」の厳密な法的地位の差異ではない。したがって、本論文では歴史的連続性と表現の一貫性を確保するため、特に断りのない限り、「三定」という用語を統一的に使用する。
- 3) 参照:『國務院弁公庁關於印發民政部職能配置、内設機構和人員編制規定的通知』(国弁発〔1993〕86号)。『國務院弁公庁關於印發民政部職能配置、内設機構和人員編制規定的通知』(国弁発〔1998〕5号)。『國務院弁公庁關於印發民政部職能配置、内設機構和人員編制規定的通知』(国弁発〔2008〕62号)。
- 4) 参照:『軍人優遇条例(軍人撫恤優待条例)』2004年8月1日、中華人民共和國國務院および中華人民共和國中央軍事委員會令第413号により公布。
- 5) 新たに設立された退役軍人事務部は、「8件の典型例を通じた法解釈」を公表した。その中の「典型例6:偽の障害軍人証を取得し、補償金を受け取って有罪判決を受けたケース」は、一地方における個別事案にすぎないものの、「典型事例」として取り上げられていることから、同様の行為が偶発的なものではないことを示している。
- 6) 「全国退役士兵安置工作領導小組成立」、遼寧省人民政府公報、2010年、(2025年11月4日最終アクセス、https://www.ln.gov.cn/web/zwgkx/lnsrzmfzgb/2010n/qk/2010n_desyq/zwtb/5E41E087C9354D4796D63814C024DF37/index.shtml)。
- 7) 参照:『「五龍治海」時代終結』『人民日報(海外版)』2013年7月26日。
- 8) 参照:「国家海洋局主要職責内設機構和人員編制規定的通知」国弁発〔2013〕15号(2013年6月9日)。
- 9) 参照:「國務院關於地方改革完善食品藥品監督管理體制的指導意見」国弁發〔2013〕18号(2013年4月10日)。(2025年10月11日最終アクセス、https://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2390154.htm)。
- 10) 参照:「聖井泉在仿製藥一致性評價工作會議上的講話」、儀器信息網、2016年06月29日、(2025年4月27日最終アクセス、<https://www.instrument.com.cn/news/20160629/194855.shtml>)。
- 11) 筆者による口頭発表『中国の政策決定過程における競争と交渉——国家環境保護總局の事例と「使い捨てる同盟」戦略』(2024年度アジア政経学会春季大会、未公開)を参照。
- 12) 参照:「本年の医療改革の重点業務が発表、「三医」連携で受診困難と医療費負担問題を解決」、中華人民共和國中央人民政府網、2019年06月11日、(2025年3月4日最終アクセス、https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/11/content_5399032.htm)。「國務院弁公庁による『医薬衛生体制改革の深化に関する2019年重点業務の通知』(国弁發〔2019〕28号)、中華人民共和國中央人民政府網、2019年06月04日、(2025年3月4日最終アクセス、https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/04/content_5397350.htm)。
- 13) 「南京が全国初の『三医』連携監督プラットフォーム『医療保険高速鉄道』を構築、ビッグデータで『受診困難』問題を解決」、江蘇省人民政府、2023年08月26日、(2025年3月4日最終アクセス、https://www.jiangsu.gov.cn/art/2023/8/26/art_33718_10995521.html)。

参考文献

- Aghion, P. and Tirole, J. (1997) "Formal and real authority in organizations", *Journal of Political Economy*, 105, p.1-29.
- Chen, S., Christensen, T., Ma, L. (2019) "Competing for father's love? The politics of central government agency termination in China", *Governance*, 32, p.761-777.
- Economy, E. C. (2004) *The river runs black: The environmental challenge to China's future*, Cornell University Press.
- Fukuyama, F. (2014) *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalisation of democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976) "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3, p.305-360.
- Kostka, G. and Mol, A. P. J. (2013) "Implementation and participation in China's local environmental politics: Challenges and innovations", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15, p.3-16.
- Lieberthal, K. and Oksenberg, M. (1988) *Policy making in China: Leaders, structures and processes*, Princeton University Press.
- Ma, L., Liu, W., Chen, S., Christensen, T. (2024) "Where you are matters: Network position, designed network, and central government agency termination", *Public Administration*, p.1-24.
- Mann, M. (1984) "The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results", *European Journal of Sociology*, 25, p.185-213.
- Mertha, A. (2005) "China's 'soft' centralization: Shifting tiao/kuai authority relations", *The China Quarterly*, 184, p.791-810.
- Miller, A. (2008) "The CCP Central Committee's leading small groups", *China Leadership Monitor*, 26, p.1-21.
- Oi, J. C. (1992) "Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China", *World Politics*, 45, p.99-126.
- Oi, J. C. (1999) *Rural China takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*, University of California Press.
- Qian, J. (2016) "Tobacco control in China: Institutions, bureaucratic noncompliance and policy ineffectiveness", In K. E. Brødsgaard (Ed.), *Chinese politics as fragmented authoritarianism: Earthquakes, energy and environment*, Routledge.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*, Macmillan.
- Yang, H. and Zhao, D. (2015) "Performance legitimacy, state autonomy and China's economic miracle", *Journal of Contemporary China*, 24, p.64-82.
- Zhao, D. (2009) "The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China", *American Behavioral Scientist*, 53, p.416-433.
- 飯嶋佑美 (2023) 「第12章 第2期習近平政権の気候変動対応——トップダウンとボトムアップの視点から——」日本国際問題研究所編『習近平政権研究』. p.189-201.
- 磯部靖 (2016) 「現代中国の中央・地方関係をめぐる論争」『教養論叢』137, p.143-168.
- 磯部靖 (2023) 「現代中国における政策形成をめぐる中央・地方関係」『教養論叢』144, p.1-18.
- 大塚健司 (2008) 「中国の地方環境政策に対する監督検査活動—その役割と限界」『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所. p.79-118.
- 大塚健司 (2010) 「序章 中国の水環境問題の解決に向けたガバナンス—太湖流域へのアプローチ—」『中国の水環境保全とガバナンス—太湖流域における制度構築に向けて—』アジア経済研究所. p.3-34.
- 片岡直樹 (1997) 『中国環境污染防治法の研究』(久留米大学法政叢書4). 成文堂.
- 祁建民 (2022) 「『昇進競争』と中央生態環境保護督察組の限界—中国における環境問題のキーポイントについて—」『東アジア評論』14, p.9-22.
- 国分良成 (1998) 「中国における政治闘争と官僚制: 経済調整から文化大革命へ」『法学研究: 法律・政治・社会』71, p.121-147.
- 国分良成 (2004) 『現代中国の政治と官僚制』慶應義塾大学出版会.
- 佐々木智弘 (2017) 「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」平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係』日本国際問題研究所. p.21-28.
- 佐々木智弘 (2021) 『現代中国の官僚組織行動: 電気通信事業改革の政治過程』法律文化社.
- 趙宏偉 (1998) 『中国の重層集権体制と経済発展』東京大学出版会.
- 唐亮 (1997) 『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会.
- 早田寛 (2024) 「1980年代の対外開放における省市間関係——大連開放と条塊関係の変動」『アジア研究』70, p.1-17.
- 益尾知佐子 (2017) 「中国海洋行政の発展—南シナ海問題へのインプリケーション」『アジア研究』63, p.5-23.
- 益尾知佐子 (2019) 「第6章 海洋問題はなぜ噴出したか—国家海洋局の盛衰」『中国の行動原理—国内潮流が決める国際関係』中央公論新社. p.223-267.
- 増田雅之 (2014) 「第四章 中国の海洋戦略と海上法執行機関—発展戦略から強国戦略へ」ウィリアム・タウ/吉崎知典 編『ハブ・アンド・スポークを超えて: 日豪安全保障協力』防衛研究所. p.55-71.
- 弓野正宏 (2012) 「退役軍人による陳情」毛里和子・松戸庸子編著『陳情 中国社会の底辺から』東方書店. p.195-223.
- 余勝祥 (1998) 「中国型党の直接指導体制の形成」『現代中国』72, p.184-194.
- 渡辺直土 (2019) 「中国・中央全面深化改革領導小組の機能と党政関係」『中国研究月報』73 (12), p.1-18.
- 曹正漢 (2011) 「中国上下分治の治理体制及其穩定機製」『社会学研究』1, p.1-40.
- 鄧萍 (2016) 「食品安全政府監管主体探究」『法学研究』8, p.115-119.
- 馮仕政 (2011) 「中国国家運動的形成與變異: 基於政体的整体性解釈」『開放時代』1, p.73-97.
- 衡元元 (2021) 「我国軍人退役安置制度的建設歷程及其檢驗優化」『山東行政學院學報』4, p.53-63.
- 金国坤 (2017) 「組織法視角下的市場監管体制改革研究」『行政法学研究』1, p.3-11.
- 張海柱 (2017) 「国家海洋局重組的制度邏輯—基於歷史制度主義的分析」『中国海洋大學學報(社會科學版)』1, p.9-15.
- 張玲玲 (2019) 「中共退役軍人安置與上訪問題之研究」『國防雜誌』34, p.64-88.
- 周黎安 (2007) 「中国地方官員的晉升錦標賽模式研究」『經濟研究』7, p.36-50.
- 周黎安 (2008) 『轉型中的地方政府: 官員激勵與治理』格致出版社.
- 周雪光 (2008) 「基層政府間的「共謀現象」: 一個政府行為的制度邏輯」『社会学研究』6, p.1-21.
- 周雪光 (2012) 「運動型治理機製: 中国国家治理的制度邏輯再思考」『開放時代』09, p.105-125.

資料

『雲南省志1978-2005』第9卷『民政志』雲南省地方志編纂委員會編、雲南人民出版社、2021年2月。

〔受付日 2025. 5. 30〕
〔採録日 2025. 11. 10〕