報告タイトル

現代中国官僚機構における「張り子の虎」現象の制度的成因：政治的統制と行政的効率性の相克

Institutionalizing the "Paper Tiger": The Clash of Political Control and Administrative Efficiency in China's Contemporary Bureaucracy

氏名（所属）

劉　一鶴（慶應義塾大学）
LIU　Yihe (University of Keio)

要旨（800 字程度）

本研究は、現代中国の中央官僚機構における「張り子の虎（Paper Tiger）」現象に着目する。これは、官僚機関にが公式に付与された法定権力（de jure power）とその機関が実際に発揮できる実質的権威（de facto authority）が制度的に乖離し、実質的権威が法定権力を下回る現象を指す。本稿は、この現象がなぜ生じ、どのような制度的メカニズムによって維持されるのかを解明することを目的とする。

本稿の中心的議論は、「張り子の虎」現象が個別の行政失敗ではなく、「効率的な政策実施を追求する行政ロジック」と「党による政治的統制を維持する政治ロジック」という二つの要請間の制度的な緊張関係に根差すというものである。さらに、この中央レベルでの緊張関係が、地方における政策執行プロセスとの相互作用を通じて増幅され、法定権力と実質的権威の乖離をより深刻化させることを指摘する。従来の中央と地方の関係といった垂直的分析に加え、中央政府内部の水平的な分析の重要性を本稿は提示する。

本研究は質的分析アプローチを採用し、民政部の退役軍人支援業務、国家海洋局、国家食品薬品監督管理部門、環境保護部門、衛生部門の事例を分析する。

分析の結果、三つの相互連関するメカニズムを特定した。第一に、官僚機関の基本的制度設計である「三定」制度は、明確な権限規定（「剛」）と意図的な曖昧性（「柔」）を併せ持ち、この「柔」の側面が政治介入の余地を生み出し、権威の実質化を阻害する。第二に、党主導の政策調整ネットワークである「傘型構造(Umbrella Structure)」では、党の政治的優先順位の変化に応じて実質的権威が絶えず再配分され、この政治ロジックの優越が形式的な行政序列を無効化し、一部機関を「張り子の虎」化させる。第三に、中央レベルで生じた官僚機関の実質的権威が、地方における垂直的執行体制の不整合、地方政府のインセンティブ構造、「条-塊」関係の複雑性を通じて、その脆弱性はさらに増幅される。

本研究の貢献は、従来の中央と地方関係といった垂直的な視座に着目した研究に対し、中央政府内部における政治と行政の水平的相克が官僚機関の実質的権威の発揮を阻害するメカニズムを解明した点にある。この分析枠組みは、中国の統治の有効性を理解する上で新たな理論的次元を提供するものである。特に、権威主義体制下で党が自らの権威と規律を通じて、いかに官僚機構の行動を強制し、有効な統治を実現しようとするのか、その具体的な様態と内在的矛盾を理解するための新たな視角となる。