

論説：

日本政治視察と清末省行政組織の改編

曾田三郎

1. はじめに

中華民国成立当初の政治史は、しばしば党派対立的な図式で描かれるが、いかなる党派であろうと、新たな国家建設のための政治組織の整備は当面する重要な課題であった。やはり党派対立的観点からではあるが、これまでも中央議会については比較的注目されており、とくに近年では議院内閣制の樹立を目指した宋教仁や、それとの関連で孫文、袁世凱といった当時の政治指導者の再評価にまで議論が及んでいる。⁽¹⁾

ところが中華民国成立当初の地方政治組織、とくに行政組織については、制度論的研究あるいは特定の省や県に関する事例研究など若干の研究がないわけではないが、⁽²⁾ 全般的にはあまり強い関心が向けられていない。しかし地方行政組織、とくに省行政組織をいかに編成し、いかなる権限を付与するかは中華民国の建設にとって重大な問題だったはずである。なぜならば辛亥革命は清朝の権力の中枢を暴力的に破壊したわけではなく、各省が「独立」を宣言し、地方が清朝の統治機構から離脱するという事態を根拠としていたからである。しかも太平天国以後、各省では全般に省レベルでの集権化が見られ、中央に対する自立化が進んでいたが、それは単純な軍事権の問題ではなかった。⁽³⁾

中華民国成立直後から、当時の政治指導者は中央と省との関係を調整するための省行政組織編成の立案に当然着手しなければならなかったわけであり、袁世凱が大總統に就任して以後、法制局、總統府、國務院等で三度にわたって草案が作成された。しかし軍民分治論、行政長官の選任方法、

さらには廃省論等が複雑にからみ、合意は容易に形成できなかった。このために袁世凱は、正式の地方行政制度が公布されるまでの臨時的措置の実施を、大總統令として1913年1月に各省に通知した。この大總統令では、省の行政長官である民政長の選出・任命や、軍区を統括する都督との関連等、微妙な問題については曖昧なままになっていたが、本稿の内容との関連で次の二点に注目したい。第一は内務、財政、教育、実業と省行政組織を専門的に分化させるとともに、民政長の下に合議的行政組織である「省行政公署」を設置することになっている点である。第二は民政長が当該の省政とともに中央からの委任行政事務を処理するだけでなく、「中央直轄特別行政官庁」を各省に設置し中央行政を直接に執行することが企図されている点である。⁽⁴⁾ 前者は専門分化を前提とする合議的省行政組織の編成を意味しており、後者は中央優位な地方との行政権限の調整を意味している。

ところでこうした省行政組織の再編成や中央・地方間の行政権限の調整は、「革命」の結果として中華民国成立後にはじめて立案され、着手されたというわけではなかった。20世紀に入ってからの清朝は立憲制国家に移行することを決定し、その最初の準備作業として官制改革——行政組織の改編——に着手したことはよく知られている。官制改革の結果がいかなるものであったかはともかく、⁽⁵⁾ 地方官制改革案作成過程において行政組織に関する合議制の採用や専門化はすでに検討されており、部分的には実施もされていた。本稿の直接的課題は、清末官制改革の一環として作成された省行政組織改編案——実施状況については別途考

察することにしたい——の内容を明らかにすることであるが、これは近代国家建設に必要な行政組織の整備案を追究する作業であり、中華民国成立後までも見通す視角が必要である。また立憲制国家移行のための準備過程全般についていえることではあるが、官制改革の問題についても、日本の政治視察や日本留学経験の影響が非常に強く見られるのであり、⁽⁶⁾日本との関係についても留意する必要があるであろう。

2. 官制編制館の設置と官制改革案作成の開始

1906年、5人の海外政治視察大臣が帰国した直後、立憲制採否のための御前会議が開かれたが、この会議で立憲制国家へ移行することと、その準備の一環としてまず官制の改革に着手することが決定された。立憲制移行の清朝の意思が上諭として公布されたのは1906年9月であるが、先の御前会議では官制改革の基本方針に関する意見も提示されたようで、地方については現在の督撫の権限を大幅に削減して日本の府県知事程度とし、軍事・財政権は中央に回収する方針が示されたともいわれている。⁽⁷⁾

このような基本方針を提示したのが誰であるかは明らかでないが、帰国したばかりの政治視察大臣たちも、官制改革について積極的に発言していた。彼らは「責任内閣」を樹立して中央行政を統一することを主張するとともに、中央と地方の行政権限および地方行政について次のように提案していた。⁽⁸⁾世界のなかで中央集権の典型を日本に、地方分権のそれを米国に求めたうえで、彼らはそのいずれかをモデルとするというのではなく、中央政府と地方督撫との権限を調整することによって中央・地方間の行政の一体性を創出することを求めていたが、司法と軍政は中央に直属させるべきだとしていたから、現状と比較すれば中央優位な調整を目指していたといえよう。

一方、地方政治については数々の重要な提言が

見られた。第一に、省以下の地方行政を3級に整理すべきことを提案していた。この当時しばしば指摘されていた行政上の問題の一つとして「治官の官」、すなわち行政監督的行政組織のみが多いことがあったが、政治視察大臣の提案の一つの意図は地方行政の簡素化にあった。具体的には州県の上位に位置して行政の監督にあっていた道・府等を廃止し、これまでの州県は規模によって新たに府州県に区分するが、いずれも省に直結することになっていた。また新府州県の下位に位置する郷市については、担当する事務が増加しつつある新府州県行政の補助と人民の公共心育成のために自治制を導入することを提案している。自治制といっても行政首長の民選までを認めているのは最末端の郷のみであり、市以上についても議会組織の設置を提案してはいるものの、上位になればなるほど官治的性格を強めている。こうした地方自治のありかたは、1890年前後に法的に一応の樹立を見た日本の近代的な地方自治制度によく似ている。⁽⁹⁾

第二に省政については、現在の布政司・按察司・提学司の3司制が行政事務の執行に不相当であるという理由で、中央政府に直属する司法・軍政両司以外、省の行政官として民政・財政・巡警・提学・外交・郵政の6司を設置し、行政の専門分化を促進することを提案していた。同様な行政の専門分化は新府州県についても提案しており、内務・警務・収税・監獄の4部を設置すべきとしていた。この政治視察大臣の提案には、「新政」の開始以降、多量化・多様化しつつあった行政事務を担えるような組織を、中央のみならず地方においても編成しようとする意図があったと考えられるが、具体案の作成には日本等での政治視察の経験が当然活かされていたであろう。もっとも細部について見ると、視察大臣の意見がすべてにおいて同一だったというわけではなかった。海外政治視察大臣の一人であった端方は省行

表1 官制編制館の人員構成

所属・役職	人名	略歴
提調	孫寶琦 楊士琦	フランス・ドイツ駐在公使 袁世凱幕僚／商部右参議
起草課	金邦平 張一鵬 曹汝霖 汪業寶	早稲田大学留学／袁世凱文案／北洋督練處参議／直隸自治管理局督理 袁世凱幕僚／直隸督署文案／北洋『法政学報』上筆 早稲田大学・法政大学留学／外務部主事／商部商務司行走 早稲田大学・慶応大学留学／兵部就職
評議課	陸宗輿 鄧邦述 熙彦 陳毅	早稲田大学留学／進士館・警務学堂教習／巡警部主事／海外政治視察大臣随員 端方幕僚／海外政治視察大臣随員史部員外郎／民政部員外郎・参議 兩湖書院卒業／学部参事／海外政治視察大臣随員
考定課	黃瑞麒 吳廷燮	海外政治視察大臣随員
審定課	周樹模 錢能訓	海外政治視察大臣随員／江蘇從学使 広西学政／刑部主事／巡警部参議

政の専門分化について、提学、財政、警務、裁判、軍政、農務、工務、商務の8司の設置を考えていたようで、⁽¹⁰⁾ どちらかといえば産業面を重視した案になっている。ただし省行政を専門的に分化させ、州県を省に直轄させようとする基本的な考えは共通していた。

こうした海外政治視察大臣の提案を受けて、官制改革案作成が本格的に始まったが、官制の改革にはそれを促進しようとする側においても複雑な問題が内在していた。清朝政権内部において立憲制への移行に積極的であった袁世凱は、官制改革について、「一方ニ於テハ責任内閣ノ樹立ヲ主張スルト共ニ他ノ一方ニ於テハ清国現時ノ情態上地方長官ノ権限ヲ縮少シテ中央集権ヲ実行スルノ時期ニ非ラサルヲ唱道」したといわれている。⁽¹¹⁾ こうした態度が、袁世凱が地方官制改革に消極的であったという評価を生みだす根拠になったのであろうが、後にもふれるように、彼は地方官制の改革に反対ではなかった。ただ彼にとって「責任内閣」の樹立は立憲制移行準備のなかで最重要課題であり、これが実現しない以上、自らもその一人である督撫の権限を削減し、中央政府優位な行政体系を編成することには賛成できなかったのである。こうした袁世凱の姿勢も影響したのであろうが、官制改革案の作成はまず中央から着手されることになった。

官制改革の草案作成を担当したのが、官制編制館である。官制編制館は慶親王奕劻等の指揮・監督の下におかれたが、改革案の起草に責任を負ったのは載澤・徐世昌・袁世凱等14人の編纂大臣であり、張之洞等の総督は司道を派遣して協議に参加させた。もっとも実際に改革の草案作成の実務に携わったのは、編制館の館員たちである。編制館は事務統括者である提調の下で、起草課・評議課・考定課・審定課の4課に分けて人員が配置されていた。館員の任命にあたっては各大臣がそれぞれに推薦し、最終的には軍機大臣でもあっ

典輿：所屬課と人名については李守孔「論清季之立憲運動——兼論梁啓超張謇之立憲主張」（『中国近代現代史論集』第16編）を基礎に、『申報』1906年10月19日、『清国時報』第21号の記事によって補正。
略歴は徐友春主編『民国人物大辞典』（河北人民出版社、1991年）、『申報』1906年1月26日・7月17日、1907年2月2日による。

た徐世昌が決定したといわれているから、⁽¹²⁾ 最終的な人員構成には彼の意思が強く反映していたものと思われる。人員の氏名と略歴は表1にまとめておいたが、略歴からいくつか特徴的なことを発見できる。第一は日本留学経験者が多いことであり、提調を除く12人中4人が日本の早稲田大学留学経験者である。とくに草案の起草にあたる起草課に多く、4人中3人がそうである。第二は海外政治視察大臣の随員が5人（1人は留学経験者と重複）いること、第三は袁世凱の幕僚経験者が2人いることである。

編制館で作成された地方官制改革案の内容については後に分析するとして、ここでひとまず編制館員、なかでも日本留学経験者のその個人的行政改革論について見ておくことにしよう。とはいってもすべての人員について分かるわけではないので、評議課に配置されていた陸宗輿を一事例として挙げておくに留める。

陸宗輿は立憲制国家のあるべき行政制度について、「要は統一にある」とし、全国の政治は中央の

各部に帰し、各部は内閣で統括すべきだとする。そして地方との関係では、督撫以下の地方官の地位の昇降や進退は内閣に委ね、各部は担当する行政事務について各省の地方官を指揮・監督すべきだとする。⁽¹³⁾ 統括者としての総理大臣をもつ内閣を頂点とする中央集権的行政体系を、陸宗輿は個人的意見としては提起していたのであり、留学経験を通じて得られたであろう明治日本の行政制度の影響がうかがえる。この陸宗輿を含む編制館の館員たちによって官制改革の草案づくりが行われたのであるが、最初の案として知ることができるのは「擬定官制大綱」として新聞に報道されたものである。

この「擬定官制大綱」は中央・地方両方の官制改革案を含んでおり、光緒32年8月4日、5日、6日（1906年9月21日～23日）付けの『大公報』に掲載された。先に作成が進んだ中央官制改革案が上奏されるのは光緒32年9月であるから、これは編制館での作成途中の文字どおりの大綱だと考えられる。「擬定官制大綱」は「中央政府官制」・「内外司法官制」・「地方官制」・「地方自治制」の4部分に大きく分かれているが、「内外司法官制」については、各級裁判所の設置に関することと、本来法部に属すべき各省執司法を一時的に省の行政官にすることの、いずれも簡単な規定があるだけである。「中央政府官制」については旧軍機処・内閣を併合した新たな内閣の設置に関する規定が重要で、総理大臣1人と副大臣2人、それに各部の尚書によって構成される合議的行政機関としての性格が与えられ、内閣で協議決定すべき事項として法律の制定や予算決算に関することなど6項目が挙げられている。また君主の批准を経た事項に対する、総理大臣や主管尚書の副署権が盛り込まれている。

一方「地方官制」については階級を3級に区分し、上位になればなるほど官治的性格を強めている。まず省行政であるが、中央集権と地方分権を

折衷する原則が冒頭で述べられているが、あまり具体的ではなく、中央にならって督撫の下に8司を置くこと、それに国法に抵触しないかぎりでの法律の公布権が規定されているだけである。8司の名称は戴鴻慈等の海外政治視察大臣が提起していたものほとんど同一であるが、若干詳しい権限規定が盛り込まれている。中央集権と地方分権の折衷という原則との関係で注意しておくべきことは、各司によって中央との関係が区別されている点であろう。たとえば執司法は暫時的に督撫の指揮下に置くが、将来的には法部に帰属することになっている。警察制度に関しては、省城までは国家警察の制度を適用し、巡警司は地方警察制度を適用する府州県以下の警察を監督することになっている。軍政司は中央に直属するが、地方の非常時に限って督撫に指揮権を認めている。また外交司も外務部に直属するが、教案等をめぐる地方に限定された外交交渉に限って督撫の主管を認めている。このように「擬定官制大綱」は省行政に関して、中央の行政権との調整に配慮しつつ、これまでにはなかったような行政官の専門分化を実施しようとしているのである。

新しい府州県行政については、海外政治視察大臣の提案をほとんどそのまま継承している。これまでの道・府を廃止して面積と人口を基準に旧州県を新府州県へ改変し、行政長官の下に内務・警務・収税・監獄の4部に分かれた行政機関および行政長官を補佐する協議機関として参事を、それに郷会から選出される議員によって構成される議会組織として府州県会を設置することが盛り込まれている。郷市に自治制を導入する規定も同様に海外政治視察大臣の提案を継承したもので、地域住民の選挙によって選出された議員で郷会・市会を構成するが、郷長と異なって、市長については自治・官治両方の性質を折衷するとしている。

省行政組織の改編という課題との関連で注目す

べき「擬定官制大綱」の内容は、第一に海外政治視察大臣の提案を継承して行政の詳細な専門分化を実現しようとしたことである。第二に官制編制館の一員であった陸宗輿の個人的意見のように行政の中央集権化を明確にしていなが、行政官の担当事務内容によって漸進的に中央の行政権限を強化しようとしていたことである。この「擬定官制大綱」での省行政組織改編案に対する評価については、当時、中央官制改革の作業が先行していたためか、あまり具体的な事例が把握できない。ただ改編に必要な経費負担の面からの批判が提示されており、8司をそのまま設置するのではなく、現在の布政・按察・提学の3司はそのままとし、必要な専門的行政機関は3司の下に局として設置すべきであるという批判と提言があった⁽¹⁴⁾。たとえ経費の面で問題はなかったとしても、8司を実際に設置するためにはその行政事務を担当するのにふさわしい人材が必要であり、この面でも困難を伴ったであろうことは当然推測できる。実際にこの後、これほどに専門分化した省行政組織を設置しようとする提案は見られなくなるのであり、経費と人材面での制約は大きかったと考えられる。

3. 編制館による地方官制改革案の提示と督撫の反応

官制編制館で起草され、載澤等の編纂大臣の検討・承認を経た中央官制改革案がまず慶親王奕劻によって上奏され、「内閣官制草案」等が提示された。その内容は「擬定官制大綱」で示された基本方針と同様に、旧内閣と軍機処を廃止して総理大臣を有する新内閣を置くというもので、統一的で合議的形態をもった中央政府を樹立することが企図されていた。ところが上諭によって清朝が承認したのは、尚書の一人制による各部の責任の明確化と、担当行政事務にふさわしい名称の変更等でしかなく、新内閣の設置は認められていな

かった⁽¹⁵⁾。この上諭が出された光緒32年9月、続いて地方官制の改革に着手するよう指示する上諭が出された⁽¹⁶⁾。

この上諭を受けて編制館では、省行政組織に関する2案を含む地方官制改革案を作成して地方督撫に打電し、賛否の意見を求めた⁽¹⁷⁾。この編制館の電報は地方官制の現状について、明の官制を継承して官を監督する官のみが多く、州県では少人数の行政官で過重な行政事務を担当し、結果として胥吏等の横行を許していると批判し、まず地方行政の簡素化を提案している。すなわち旧来の府州の所属県への監督的機能を廃止し、新府州県は省に直結させることになっている。新たな府州県内部では事務の多様化に応じた行政の専門分化に注意が払われ、行政長官の下に財賦・巡警・教育・監獄・農工商・庶務の各行政官を配置することが提起され、しかもこれらの行政官は同一の公署に集まって行政事務を遂行するものとされている。また人民の選挙による府州県議事会と董事会の設置を提案しているが、後者は議事会の議決事項を執行するにあたって行政官を補助する組織である。そして後に具体化する方針とは異なって、府州県での議事会等の成立をまって自治制を城鎮郷へ拡大するとしている。

省行政組織の改編については、次の2案を提示している。ここでは叙述の便宜上、この2案を掲載の順序にしたがって(a)案、(b)案とする。ただ両案は対等ではなく、作成者の側では(a)案のほうを優位にしている。(a)案は「立憲国官制と最も近い」と説明されているが、内容は以下のようになっている。まず督撫を統括者とする合議的省行政組織として、「行省衙門」の設置が規定されている。督撫の次に位置する行政官としては布政司・按察司が置かれており、海外政治視察大臣の提案や「擬定官制大綱」に見られた司道の専門的分化の面は後退している。ただ両司の下には中央官制の参議に相当する行政官が配置されることになって

表2 省行政組織改編案への督撫の回答

おり、「布政・按察以外の司道・局所を合わせ、司を分けて官を設ける」と述べている。これ以上の詳しい説明がないため厳密な判断は困難だが、布政・按察両司の下での行政の専門分化が念頭におかれていたのかもしれない。

編制館が作成した省行政組織の改編に関する(a)案では、行政の専門分化が後退しているのであるが、これはおそらく経費や人材の面からの批判が影響した結果であると考えられる。しかしこの案では、省行政の合議的運営がはじめて具体的なかたちで提起されている。省行政の合議的運営を担う組織が行省衙門であるが、督撫は毎日所属官とともに行省衙門に入り、省内行政の執行に関する事項を協議・決定することになっている。立憲制国家の地方官制に近いと説明されたこの(a)案の内容の、清朝のこれまでの地方行政組織との主要な相違点は、「擬定官制大綱」に比較すると新府州県も含めてより下位の階級においてではあるが行政の専門分化が図られていることと、合議的行政組織の編成が提起されていることである。なお省には高等審判庁の設置を予定し、司法と行政の分離が明示されているが、当然この点も立憲制国家の官制に近いとされた理由の一つである。

もう一つの(b)案は、「現行の官制を若干変更して、責任を専らにし、権限を明確にしたもの」と説明されている。この説明から分かるように、(b)案は省の行政組織そのものには手をつけず、省行政官の担当事務と権限を明確にすることを主眼としている。まず督撫については、その主たる責任範囲として外交と軍政が挙げられ、合わせて省内すべての行政・司法を監督するものとされている。(a)案に比較して省行政の統括者としての性格は希薄であるが、督撫個人の権限の強弱はともかく、このような督撫の位置づけは清朝本来の地方官制に近い⁽¹⁸⁾。布政司の行政権限については民政と産業の分野、按察司のそれについては司法行政と高等審判庁の監督が挙げられている。これ以外に

人 名	(a)案について	(b)案について
吉林 將軍 達壽	可	
湖南 巡撫 岑春煊	可	
新疆 巡撫 聯魁	可	
廣西 巡撫 林紹年	可	
閩浙 總督 崇善	可	
雲貴總督 岑春煊	可	不可
黑龍江 將軍 程德全	可	辺省では不適当
江西 巡撫 張人駿	可	
雲貴總督 丁震鐸	修正実行	修正実行
安徽 巡撫 恩銘	先に人材と資金を確保すべし	先に人材と資金を確保すべし
山東 巡撫 楊士驊	(b)案と折衷すべし	(a)案と折衷すべし
山西 巡撫 恩壽	重要事項は同一に、その他は専官が自主	
河南 巡撫 張人駿	不可	
浙江 巡撫 張人駿	不可	布政司は民政と農工商業のみ担当
四川 總督 錫良	不可	不可
兩廣 總督 周馥	権限を分けなければ事にあたって無責任になる	補佐の官を増やして無責任の弊害をなくす
湖廣 總督 張之洞	不可	不可
盛京 將軍 額爾翼		不可
江蘇 巡撫 陳夔龍		可
陝西 巡撫 曹錕		可
湖南 巡撫 廕昌		可

典拠：『申報』1907年2月20日

註：回答の期間がかなり長期にわたっているため役職が重複している場合がある。

財政司を新設し、財政と交通に関する行政を担当させるとしているから、布政司と按察司の旧来の権限の一部が財政司に移管されることになる。この(b)案は省の軍事・行政権限を督撫、布政司、按察司、財政司の間で分割し、その限りで責任と権限を明確にしているが、省行政の統一的・合議的運営という内容はまったくない。

こうした内容の編制館作成の地方官制改革案の提示を受けて、各地方の督撫はそれぞれ回答を寄せてきた。地方官制改革全体について見ると、議事会の開設など地方自治的制度の導入への慎重意見が多く、旧来の府州の廃止については賛否が伯仲していた。それでは省行政組織の改編についてはどうであったろうか。省行政組織の改編をめぐる(a)(b)両案への督撫の回答のみを取り出して、表2に整理してみた。まず賛否が明確な督撫の人数を見ると、反対の意思の表明は同数であるが、賛成の数は(a)案のほうがはるかに多く、回答を寄せた全督撫の約40パーセントを占めている。だが編制館が重視したのは単なる賛否の多少ではなく、

賛否の意思を表明する人物であった。当時の新聞によれば、編制館ではとくに直隸総督袁世凱と湖広総督張之洞の意思に注意していた。⁽¹⁹⁾

表2から分かるように、張之洞は両案ともに反対の意思を表明していた。彼の回答は内容のすべてが核心をついているというわけではなかったが、長文かつ詳細であった。⁽²⁰⁾彼の基本的な考えは、今回の改正は立憲制に移行する準備のためのものであるから、それと関係のない事項については、混乱を避けるために改革に着手すべきではないということにあった。まず府州県以下の問題については、議事会等の名称や権限について批判している。名称については、各地方に開設されている各種の「紳局」と同様に「局」とし、「会匪」の名称との混乱を避けるべきであるとし、権限については議事会や董事会ともにその範囲を明確に限定し、官の行政が干渉されることのないようにすべきであると主張している。彼の考えでは、権限を明確に限定したうえで人民の地方政治への関与を許し、10年あるいはそれ以上経過して人民の程度が向上したことを確認した後、立憲の実行を議論すべきであるということになる。府州県の問題についてはこの他、旧来の府の廃止に反対し、専門的行政官の設置については財源面での危惧を述べている。

次に省行政組織の問題であるが、(a)案については、まず同一公署での行政事務遂行の方針を批判しているが、指摘しているのは行政事務遂行にあたって時間と場所を共通にすることの不便や合議による決定の難点であり、全般的には技術論的な批判である。(a)案についてより厳しく批判しているのは、行政と司法の分離である。州県等の行政官が司法に関与しない状態では、効果的な行政の運営は困難であると彼は考え、一般の訴訟案件に対応できるような司法制度の整備が容易に行えるとは思えなかった。それに加えて、日本の制度を踏襲していると思えたことも反発の根拠に

なっていた。そうした批判や反発は省行政に関する(a)案だけでなく、府州県の制度に対しても見られた。省行政に関しては、(b)案への批判がより厳しく、布政・按察・財政各司の間の権限配分の不適当な点を批判し、現行の布政・提学・按察の3司制の維持を主張している。

最初に指摘したように、張之洞は財政的裏付けが十分でない現在において、社会の動揺を避けるために、地方官制の改革は立憲制への移行準備に必要な最小限に抑えるべきだと考えたが、彼の目からすれば議事会や董事会の開設による人民のごく限られた範囲での地方政治への関与と啓蒙以外、編制館が提示した改革案の内容は立憲制への移行準備とは無関係に思われた。こうした判断が張之洞をしてほぼ全面的な反対の態度を、改革案に対して表明させたものと思われるが、それに加えて改革案が日本等の外国の模倣のように思えたことも我慢できない点であった。彼は回答のなかで、「今日立憲ヲ預備スルハ只須ラク立憲ノ用意ニ合スヘク必シモ海外立憲国ノ官制ニ合スルヲ求ムルノ要ナシ」と、述べていた。

一方、袁世凱の回答はこの表のなかに見られませんが、当時の新聞紙上では彼の意見が伝えられていた。⁽²¹⁾張之洞の意見との比較に注意して整理すると、それは次のようになる。まず旧来の府以下の行政組織の残置や議事会の設置賛成といった点では意見に大きな食い違いはないが、袁世凱は州県、省ともに行政の専門分化を進めようとしていた。各県には視学官とともに警察、塩務、軍政を処理する「局所」の設置を主張し、省については度支司と巡警司の増設を主張していた。袁世凱は、(a)案にあったような合議的行政組織の設置について具体的には言及していないが、公文書等の司道による「転詳」を廃止し、知県に至るまでの地方行政官を督撫に直結させることを提案していたから、省内行政の統括者としての督撫を追求していたことが分かる。また裁判所の設置を積極的

に推進しようとしていた点も、張之洞の意見と異なっていた。

また日本の参謀本部の調査書は、編制館の地方官制改革案に対して張之洞の反対が最も強力であること、省行政組織改編の(a)案に賛成した督撫の一人が雲貴総督の岑春煊であることを指摘するとともに、「本案主張ノ首腦者タル袁世凱、端方カ本改革ニ賛成」したと述べており、⁽²²⁾袁世凱は編纂官制大臣の一人として、この地方官制改革案に基本的に賛成する立場に立っていたのである。こうした袁世凱と張之洞といった有力な督撫が相反する態度を示すなかで、編制館では地方官制改革案の修正に着手することになった。その過程と結果は次に述べるとして、今回の地方官制改革案の打診をめぐっては、中央との関係において地方督撫の有すべき権限を強力に主張する人物もいたことにふれておきたい。

表2から分かるように、編制館が作成した省行政組織改編案のうちの(a)案に賛成した督撫の一人が岑春煊であるが、彼は両広総督に転じた後、(a)案が改革を進めようとする人の意中の案であり、また立憲各国の官制に近いことから、毅然とこれを実行すべきだと回答したことを振り返り、財源問題を理由とする批判に対しては、現在各省に開設されている「局所」を維持する経費は、大きな省では数十万、小さな省でも数万を下らず、こうした費用を転用すれば困難ではないと主張している。岑春煊はこのように編制館の省行政組織改編案を積極的に支持する一方で、日本の廃藩に見ならって督撫の財政権や軍事権を中央に回収しようとする意見があることを批判していた。彼によれば、国土が狭く人口の少ない日本とは比較ができず、しかも太平天国以降、督撫の権限がやや重くなったといっても、「進退の機宜はことごとく廟謨に拠っており、大難が速やかに治まっているのは、幸いにこれ有るに頼っている」と述べている。岑春煊にとって督撫の意思の調整は必要だ

が、その権限の重さは維持されるべきものであった。⁽²⁴⁾

地方官制改革案に対する以上のような督撫たちからの回答を受けて、編制館では改めて本格的な改正案作成の作業に入り、光緒33年5月になって「各省官制通則」が上奏されるにいった。これは清朝の確定された地方官制というわけではなかったが、国会開設要求の高まりとともに盛んになる行政制度の整備をめぐる議論の一つの指針となり、部分的な内容は次第に各省で実施に移されていった。

4. 「各省官制通則」の制定

様々な内容の督撫たちの回答を集約し、条文化された地方官制改革案を作成するのは容易なことではなかった。実際に当時の新聞は、地方官制改革案作成が延期されるのではないかという報道をしばしば行っていた。ただ官制改革案作成の最終的責任者であった慶親王奕劻は、改革案作成作業を前進させようとする意志をなおもっていたようで、寄せられてきた督撫たちの回答について、改革に積極的であった袁世凱、端方と電報で協議していた。⁽²⁵⁾

地方官制改革案に対する督撫からの回答を得た編制館では、全体的には次のように総括した。まず省の行政組織については、(b)案を斟酌することを求める督撫も少なくないが、(a)案への賛成者が多いと判断した。州県行政の改革と自治制の導入については、督撫の意見をまとめることはほとんど困難であること、各省の状況や進歩の程度は一致しておらず、加えて長年の慣習があることを認めた。そして督撫たちのいう財源不足と程度の不一致に理解を示し、にわかに行うのは困難であると判断した。また行政と司法の分離もすぐに着手するのは困難だと判断し、審判庁の整備を15年かけて完成させる方針を示した。⁽²⁶⁾省行政組織の改革についてはともかく、行政と司法の分離、州

県行政の改革、それに自治制の導入については当面は非常に困難であるという認識を持たざるを得なかったのである。

しかしだからといって州県行政を、現状のまま放置しておくわけにもいかなかった。なぜなら本来、州県に配置されている正規の行政官は非常に少数であった。ところがとくに「新政」の開始以降、それまでにまして担当すべき行政事務は増大していたからである。このままの状態では「新政」の諸政策を実際には着手しないまま放棄するか、そうでなければ胥吏の手に委ね、その横行を許すしかなかった。そこで財政負担に配慮しつつ、専門的補佐官を州県に配置する案が検討されるようになった。⁽⁷⁾ 結論的にいえば、総務長・主計員・警務員・勸學員・勸業員・典獄員という6種類の補佐官を、各州県に配置しようという案である。しかしこれだけなら編制館が督撫たちに宛てた電文のなかにあり、督撫のなかからは財政負担と人材難の危惧が示された財賦から庶務までの6種類の官吏の配置と大きな違いはない。

だが督撫に打電した案の場合は六品から九品までの正規の官吏であったが、新たに検討された案はそうではない。選任は各州県の手に委ねられており、選任される対象は官紳に限られず、一定の資格を基準に法政学堂の卒業生、挙人・貢士・生員、それに地方名望家にまで広げられている。すなわち一種の「郷官」の採用によって、人材不足を解決しようとしているのである。また財政上の問題については、6種類の専門的補佐官はすべてが新設というわけではなく、次のように過重な負担は生じないと説明されている。学部が公布した勸学所章程では各州県に勸學員を配置することになっており、また警察制度を充実させることになれば警察官の配置は当然必要になってくるのであり、勸學員と警務員の配置は既定の事実である。さらに監獄官は以前から配置されていたのであり、ただ改良を加えただけである。したがって純

粋に新設する専門的補佐官は主計員と勸業員だけであるが、これを含めてある程度の兼任を許し、最低4人の専門的補佐官を設置させることにすれば、財政上の負担も過重にならないというのである。説明に無理がないわけではないが、旧来の府が温存されてこの点での財政の軽減が不可能になり、一方、議事会や董事会の開設という自治的制度の導入には抵抗が強かったことから、編制館ではこのようなかたちで州県行政の改革を軌道に乗せようとしたのである。

督撫からの回答を得た編制館では、慎重な意見がとくに強かった州県行政について以上のような検討を行い、まず「直省官制総則草案」を立案したが、それは再度の修正を経て、「各省官制通則」として光緒33年5月に慶親王奕劻によって上奏され、裁可・公布された。⁽⁸⁾ この「各省官制通則」制定までの過程について一つ注目しておくべきことは、編纂官制大臣たちが張之洞の意見を退け、袁世凱が定めた省行政組織改編の方法を採用したと新聞で報道されていたことである。⁽⁹⁾ その方法の骨子には2点あったようで、一つは督撫に直結する専門的補佐官の充実であり、もう一つは省政に関する合議機関としての「議政処」の督撫衙門内への設置であるが、後の条文に即した説明から分かるように、この2点の骨子は「各省官制通則」のなかに確かに活かされていた。

この「各省官制通則」を公布した翌年、清朝は立憲制国家移行までの9年間にわたる各年ごとの準備事項を明示したが、そのなかには第2年目に中央官制の、第3年目に地方官制の制定が盛り込まれていた。したがってその時になれば新たな中央官制と地方官制が制定されることになるが、それまでの間はこの「各省官制通則」が有効なものとして機能することになった。また実際のところは、中央官制はともかく、地方官制については結局制定に至らなかったから、清朝の地方官制に関する規則としては「各省官制通則」が最後のもの

となった。

「各省官制通則」を添付した慶親王奕劻の上奏は、最初に今回の地方官制改革案作成の意図と基本方針を述べている。国土の広さと人民の多さという点での諸外国とは比較にならない中国の特殊の条件に言及しつつも、「新政」の開始以来その実効が挙がっていない現状を指摘し、立憲制移行の準備として着手しなければならないと、地方官制改革の必要性をまず説いている。この必要性を説くまでに、地方官制改革に関する編制館からの電報での打診に対する回答が、数ヶ月にわたって各督撫から寄せられたこと、その内容には全くの賛成論から実施延期論までがあったことにふれていたから、これはどのような内容ではあれ地方官制の改革に着手する意志をまず表明したものであったといえる。

地方官制改革の基本方針については、省行政と州県行政に区別して提示されている。省行政組織の改編は司道の担当業務に即した名称変更と増設を基本方針としており、削減の対象となったのは分守・分巡道であるが、これも遠く離れた省については名称を変更して残置することになっている。次に州県行政については、次の2点が基本方針として提示されている。第一は審判庁を設置して司法独立の基礎とすること、第二は補佐官を増設して地方自治の基礎とすることである。この2点はともに、「新政」や立憲制移行の準備を州県で有効に進めることを目的にしていた。州県の長官を訴訟事務から解放することによって他の行政事務の遂行を容易にし、同時に専門的能力を有する補佐官を増設することによって新たな行政事務への対応を可能にしようというのである。補佐官の役割としては自治制導入の準備も挙げられていたが、このことは自治制の導入には当面は着手しないということでもあり、地方官制改革に消極的な督撫たちの意見に配慮した結果であるといえよう。

基本方針に関して最後に指摘しておかねばならない点は、「各省官制通則」はすぐに全国的な実施が期待されていたわけではないことである。これは各督撫の回答の内容に配慮したためであり、各省の状況の不一致、人民の知識の程度の低さ、人材や財源の不足を理由に全国同時の実施は困難であると判断している。そこで省制を採用したばかりで着手しやすい東三省でまず実施し、次いで交通の便がよく社会の風気も比較的開けている直隸、江蘇で実施し、全体としては15年で完成させる予定が設定されている。したがって「各省官制通則」の実施は東三省、直隸省、江蘇省では一応近年内の実施が予定されているのであるが、それ以外については何時の時点で実施するかは督撫の判断に委ねられていた。こうしてみると「各省官制通則」は裁可、公布されたといっても、一体いかなる実質的意義があったのかという疑問が、当然生じてくる。後にふれるように、当時においてもそのような意見が見られた。しかしまず地方官制に関する改革案として、これまでの清朝の官制には存在せず、しかも中華民国初期にまで継続する内容が含まれていること、また全面的ではないにしても、内容の重要な部分についてかなり実施に移されていることは軽視できない。

「各省官制通則」の各省での実施状況は、東三省、直隸、江蘇を中心にかなり把握することができるが、そのような実態に関する研究は別の機会にまわし、ここではまったく内容の説明に限定する。また主題との関係で省行政組織の改編に関する内容を中心に扱い、州県行政については簡単にふれるに留める。「各省官制通則」の形式的な構成について見ると、全文34条で、そのなかの第19条までが省行政組織に関する条文であり、第20条から32条までが府州県行政に関する条文、第33条と34条が地方自治と司法に関する条文となっている。

第3条までは督撫の権限と職責に関する規定であるが、現状との異同についていうと、総督と巡

撫の重複配置の廃止が挙げられている。したがって総督が配置されている省には、巡撫は置かないことになる。総督は一省あるいは数省を単位に配置されるが、その権限は地方行政全般の統括に限られず、外交と軍事にまで及んでいる。巡撫もほぼこれに準じた扱いがなされているが、これは太平天国以降、督撫が事実上掌握してきた権限の承認を意味している。この権限規定との関係で問題になるのは、第3条での中央行政各機関との関係に関する規定である。第3条は、中央各部の指示事項について督撫の履行義務を挙げているが、例外規定も盛り込まれており、「督撫が地方の状況に障害ありて実行し難しと認めるもの、各部と協議して適宜に修正あるいは奏明請旨して処理すべし」とされている。この例外規定を根拠とすれば、督撫は君主との直接の関係によって中央行政各機関の指示の実施を回避できるわけであって、中央・地方の行政府上の関係における集権化は困難になる。

第4条、5条は、督撫衙門の幕職に関する規定である。これまでは督撫と私的な関係でしか存在していなかった幕僚・幕友と称される人員が、秘書員あるいは参事員として督撫を補佐することが公的に認知され、それぞれ専門の業務を担当することになった。秘書員・参事員ともに任用権は督撫にあり、君主に対しては報告義務があるのみであった。また彼らの職務規定も、督撫が独自に制定できた。秘書員は機密性の高い文書管理が主たる業務であり、その他、次に述べる参事員の担当分野以外の業務はすべて秘書員が担当する。参事員は交渉・吏・民・度支・礼・学・軍政・法・農工商・郵便の10科に、原則的にはそれぞれ1人ずつを配置するが、必要がなければ3科以内で兼務可能であった。この参事員設置の趣旨は、「新政」の実施や立憲制への移行準備を進めるにあたって、専門的知識の面から督撫を補佐させることにあるだろう。そして第19条で、督撫の幕職が専門的に

分化して補佐的業務を担当することになった点を前提に、これまで設置されていた「各項局所」は業務の繁簡に応じて次第に削減すべきことが規定されている。ここにいう「局所」とは、太平天国以後各省ごとに多数設置されるようになった善後局、釐金局等の「公局」を指すと考えられるが、こうしてみるとこうした「局所」は中央行政の末端機関というよりは、督撫が遂行する省行政を業務ごとに支える機関であったことが分かる。

第6条から18条までは、省行政において次官クラスに相当する司道に関する規定である。まず指摘しておくべきことは、既存の司道の名称変更と職務範囲の確定である。布政（戸口・財政等の担当）、提学（教育行政、学堂の監督を担当）両司の名称はこれまでどおりであるが、按察司は提法司と改称して司法行政と審判庁の監督にあたる。この3司について注意しておくべきことは、いずれも「本管督撫の指揮統括を受けて」行政事務の遂行にあたるものとされていることである。清朝本来の行政制度においては、督撫と布政・按察両司との間に指揮命令関係はなく、ともに一省の行政長官であった。⁽³⁹⁾太平天国以後、事実において布政・按察両司は督撫の下位に位置するようになっていたが、「各省官制通則」は両者の指揮命令関係を法的に認知したわけである。

新設の司道が巡警道と勸業道である。前者は省内の警察・消防・戸籍・営繕・衛生事務を担当し、後者は農工商業と交通行政を担当し、これまで按察司が担当していた駅伝事務はここに移管する。先にふれたように慶親王が上奏した「各省官制通則」は、戴澤等の責任で編纂された「直省官制総則草案」⁽⁴⁰⁾を基礎にしていたが、変更された点が多かったわけではない。一つの重要な変更点だが、この巡警道と勸業道の設置である。「総則草案」では、第9条で布政司に1人ないし2人の副司を置くことになっており、彼らが民政、農工商務、交通に関連する行政を担当することになって

いる。上奏に至る過程において、この副司を道員として独立・昇格させたわけであり、省行政組織の専門分化という点では上奏された案のほうがより進んでいたといえよう。

この巡警道と勸業道について問題なのは、指揮命令関係が明確でないことである。3司については直接の指揮権者は督撫であったが、2道については何の規定もない。その理由は、関連する中央の行政機関がまだ成立したばかりであったためかもしれない。翌年になると勸業道、巡警道といった新設司道の任用や職務に関する規定が整備されはじめるが、たとえば勸業道についてみると、それをめぐる指揮命令関係の規定は複雑であった。勸業道は督撫の指揮統括を受けるとされているが、一方では農工商部や郵伝部の指示も受けて全省の産業行政を担当し、農工商部・郵伝部の審査を随時受けるともされており、指揮命令関係における一元性を欠いていた。⁽³²⁾その他、塩運司や督糧道等に関する規定も盛り込まれているが、本稿の主題との関連は薄いので省略する。

省行政について最後に言及しておかねばならない「各省官制通則」が含む重要な問題は、第6条に盛り込まれている。第6条によれば、各省の督撫は本署に会議庁を設置し、定期的に司道以下の地方官を召集して重要な事項について協議し、執行を決定することになっている。これは督撫を統括者とする司道およびそれ以下の行政官の合議的省行政機関の設置を意味している。編制館が督撫に打診した省行政組織案のうちの立憲制国家の官制に近いとされた(a)案のほうには、合議的行政機関として「行省衙門」の設置が盛り込まれていたが、「各省官制通則」では同趣旨の機関が会議庁という名称で導入されたのである。ただ(a)案には無い規定も含まれており、会議庁の場合は、地方に關係の深い事項について協議する時は「公正な郷紳」を選んで参与させることができるようになってくる。この会議庁での協議への紳士の参加につ

ては、民間の側でも注目しており、たとえば国会速開運動で活躍した直隸諮議局議員の孫洪伊は、会議庁での協議に参加する紳士の人数は督撫の側で決定するにしても、選出は諮議局に委ねるべきであると後に主張していた。⁽³³⁾

以上、「各省官制通則」での省行政組織改編案の内容とその意義について述べてきたが、次に府州県以下の制度に関する規定を簡単に整理しておこう。まず第一に、旧来の府州県の区分は維持されている。各府および直隸州は督撫の指揮命令の下に所属州県の行政を監督することになっており、海外政治視察大臣が提案して以来の地方行政の簡素化は実現されていない。したがって各州県は省に直結せず、知州・知県は知府・直隸州知州の指揮・監督の下で行政の遂行にあたることになるが、会議庁の設置が全省行政統括者としての督撫の地位を担保していた。

一方で慶親王の上奏での基本方針にも見られた各州県における専門的補佐官の配置と、担当業務の確定に関してはかなり詳しい規定が盛り込まれている。配置される補佐官は警務長(消防・戸籍・警察・營繕・衛生行政担当)、視學員(教育行政担当)、勸業員(産業行政担当)、典獄員(監獄に関する行政担当)、主計員(徴税業務担当)それぞれ一人である。これらの補佐官については、「挙人・五貢および中学以上の卒業生」を条件に「国文」と「科学」の能力に優れた人材を採用することになっている。ただし視學と勸業の二員については、輿論や能力を条件とする州県からの推薦によって、本地の紳士を採用することが規定されている。いわゆる「郷官」の採用であろう。なお第31条では、州県内を若干の区に区分し、区官を置くことが規定されているが、社会のより下位にまで行政力を浸透させようとする意志の表れであろう。

最後の第33条と第34条では、それぞれ議事会・董事会の設置、高等審判庁から初級審判庁までの

裁判組織の設置が規定されているが、条文は簡単で細則の制定はいずれも民政部や法院に委ねられており、細則決定以後に実施するものとされている。海外政治視察大臣が提起し、「擬定官制大綱」の中にも盛り込まれた地方自治制の採用は、この時点では実施が見送られたわけである。

以上、光緒33年5月に上奏され、裁可・公布に至った「各省官制通則」の内容について検討してきた。この「通則」に関しては当時、「従来ノ制度ト大差ナク」、「中央官制ノ改革ト等シク龍頭蛇尾ニ終レリ」という厳しい評価が見られた。⁽³⁴⁾このような低い評価の根拠は、督撫に強い権限が与えられ「地方分権制」が維持された点におかれていたが、中央との関係という視角からの問題は、後に憲政編查館で起草される官制改革案をも視野に入れて改めて検討するとして、省行政組織それ自体として見たとき、「通則」には何の意義もなかったと果たしていえるであろうか。

まず第一に注目すべき点は、行政組織の専門的分化が進められたことである。海外政治視察大臣の提案や「擬定官制大綱」では8司が設定されており、それと比較すると分化の程度は低いが、巡警道と勸業道の新設だけでなく、督撫の補佐官として詳細に区分された参事員の配置を規定したことは、省行政の緻密で有効な運営を可能にするという意味で評価できよう。行政の専門分化は州県行政にも適用されようとしているが、名称等「通則」で指示しているのと同様な行政の分化は、中華民国成立直後においても実際に実施されていたようである。⁽³⁵⁾第二は、督撫や司道以下の官が参加する会議庁の設置が規定されていることであり、こうした合議的行政機関の設置は統一的な省行政の運営を可能にする点で意義がある。地方官制に先行して実施された中央官制改革の大きな弱点の一つは、当時必要が指摘されていた「責任内閣」の設置ができなかったこと、すなわち統一的、集権的中央行政の運営を可能にする組織が欠いてい

たことにあった。「通則」について見ると、さらに会議庁への郷紳の参加を認めており、省行政を地域社会の指導者たちとの合意によって運営できる制度的保障を与えていた。

5. おわりに

海外政治視察大臣の帰国後の報告を受けて、清朝は立憲君主国家へ移行する意志を示し、最初の準備として官制の改革に着手した。海外政治視察大臣あるいは官制改革案の起草に携わった編制館の日本留学を経験した館員は、実行の速度という面では若干の相違はあったかもしれないが、ともに中央集権的行政組織の編成を追求した。このような指向には明治日本の政治体制の影響があったであろうが、彼らが企図したような中央行政組織は成立しなかった。その原因は、しばしば袁世凱の野望への非難や若い留学経験者の活躍への反感をともなつて表れた「責任内閣」設置への反対、すなわち合議制という形態を採用した集権的行政府設置への、保守的勢力の忌避にあった。

中央において集権的行政府が成立せず、しかも尚書の一人制による責任の所在の明確化と名称の変更といった程度の内容をともなう個別の行政機関の改組とほぼ同時に地方官制改革案の作成が始められたため、中央と地方の権限調整は事実上不可能であった。中央と地方の行政権限の調整が本格的に論議されるようになるのは、達壽の後を次いで日本憲政の視察に従事した李家駒が帰国してからであった。李家駒が帰国してから憲政編查館で立案が進められた行政改革案については改めて検討する必要があるが、明らかに中央優位的な行政権限の調整を目指していた。その時に問題になるのがすでに成立していた「各省官制通則」への対処であるが、結局のところ「通則」は清朝が崩壊するまで効力を持ちつづけた。

立憲制国家への移行を決定した直後に着手された中央官制の改革が実質的成果を挙げ得なかった

こととの比較において、「各省官制通則」の制定には以下のような意義を発見することができる。第一に、行政組織の専門的分化が図られたことであり、それは省行政だけでなく州県行政についても見られた。第二に、会議庁という名称での、督撫を中心とする合議制の形態を有した行政組織の設置が規定されたことである。会議庁は実際にはかなりの省に設置され機能していたことを確認できるが、こうした実情については別の機会に検討するとして、「通則」の規程上からいえば、これは督撫を中心とする省内行政官の協議機関であった。したがって省内行政の集権的運営を可能にする組織的保障としての意義を有しているが、このような集権的組織の設置が中央官制改革においては実現しなかった。第三に、この会議庁という名称で設置された行政官の協議機関には、郷紳の参加が認められていたことである。この点には、地域社会の指導者との合意形成を基盤にした省内行政の運営を可能にする制度的保障としての意義がある。このように「各省官制通則」制定の意義を整理してみると、立憲制国家への移行を決定した直後の清朝の官制改革は、中央よりはむしろ各省の行政組織の整備を促進することになったといえよう。

註

- (1) たとえば横山宏章『中華民国史——専制と民主の相剋』（三一書房、1996年）の第1章「中華民国の誕生と議院政党政治の挫折」。
- (2) 省行政組織の構造や変遷を研究したのものとして、まず制度論的アプローチをしている王家儉「民初地方行政制度現代化的探討（1912-1916）」（中華文化復興運動推行委員会主編『中国近代現代史論集』第19編、台湾商務印書館、1986年）がある。以下、この論文については王家儉（第19編）論文と略称する。また省行政

の実態的研究としては、張玉法「民国初年山東省行政制度的変革（1912-1937）」（『中央研究院近代史研究所集刊』第21期、1992年）がある。この論文はその題名から分かるように、中華民国成立直後に限定したものではなく、山東省の行政制度の変遷を日中戦争発生の時点に至るまで考察しているが、「結論」には興味深い論点が提示されている。第一に、北京政府は清末の改革をほぼそのまま継承し地方行政制度上の変革は多くなかったと、地方行政の面で清末と北京政府期を連続的に把握している点である。第二に、北京政府と国民政府の省行政をめぐる異同について、省行政の首長が前者においては独裁的であるが、後者においては合議制を採用していること、それに省行政をめぐる分業が後者のほうがより緻密であることを指摘している。ここで重要なのは事実認識の適否ではなく、行政組織の変遷を合議制と専門分化に焦点をあてて分析するという方法である。県行政については、田中比呂志「清末民初における地方政治構造とその変化——江蘇省寶山県における地方エリートの活動」（『史学雑誌』第104編第3号、1995年）がある。著者は意図的に述べているわけではないが、清朝の立憲制移行準備のための州県行政の改革案が、中華民国成立直後の県行政において継承されている事実が発見できる。

- (3) たとえば山本進「清代後期四川における財政改革と公局」（『史学雑誌』第103編第7号、1994年）は省レベルでの集権化を、四川を事例に財政面から明らかにしている。
- (4) 王家儉（第19編）論文。
- (5) 拙稿「清末における近代国家形成と楊度」（『中国近代化過程の指導者たち』東方書店、1997年）では、中央官制改革について、行政の専門化という点はともかく、合議制の採用に

- よる集権化された中央政府の編成という課題は、清朝期において結局は達成できなかったことを明らかにした。
- (6) 20世紀に入ってから清朝の諸改革への日本の影響を全般的に扱った研究として、Douglas R.Reynolds, *China, 1898-1912: The Xinzheng Revolution and Japan* (Harvard University Press 1993)がある。また20世紀に入ってから中国官紳の日本視察が直隸省での教育改革へ与えた影響を論じた最近の研究として、汪婉「直隸省の教育改革と官紳の日本遊歴」(『史学雑誌』第106編第3号、1997年)がある。
- (7) 荊知仁『中国立憲史』聯経出版事業公司、1984年、108頁。ほぼ同趣旨のことは王家俊も指摘しており、さらにこのような方針は袁世凱の反対で実現しなかったと述べている(王家俊「晚清地方行政現代化的探討(1838-1911)」中華文化復興運動推行委員会編『中国近代現代史論集』第16編、台湾商務印書館、1986年。以下、王家俊(第16編)論文と略称する)。こうした論述はすでに古く李劍農の『中国近百年政治史』上(台湾商務印書館、1971年、252~253頁)に見られるが、官制改革と袁世凱との関係については、次の点に留意しておく必要がある。袁世凱にとって官制改革の第一義的課題は、当時「責任内閣」と称された集権的な中央政府を編成することであり、本来的には地方官制改革の実施はそれを前提に進められるべきであった。
- (8) 「出使各国考察政治大臣戴鴻慈等奏請改定全国官制以為立憲預備摺」(光緒32年7月6日)、故宮博物院明清檔案部編『清末籌備立憲檔案史料』上冊、中華書局、1979年。以下、『檔案史料』と略す。
- (9) 山中永之佑『日本近代国家と地方統治』敬文堂、1994年、107頁。
- (10) 『清国時報』(外務省政務局編纂)第20号(明治39年9月)。
- (11) 参謀本部『清国憲政治革略』巻1、明治44年、124頁。
- (12) 『清国時報』第21号(明治39年10月)。
- (13) 陸宗輿「立憲私議」『東方雜誌』第2年第10期(光緒31年10月)。この論文は「陸中書宗輿立憲私議」として、1905年8月10日、12日付けの『申報』にも掲載されている。『東方雜誌』のものは『晋報』から転載されたようであるから、この論文はいくつかの新聞や雑誌に掲載されたことが分かる。
- (14) 「御史葉芾棠奏官制不宜多所更張摺」(光緒32年8月29日)『檔案史料』。
- (15) 前掲拙稿。
- (16) 「論議改各直省官編訂制」(光緒32年9月)『光緒政要』巻32。
- (17) 「編制館擬定外省官制電致各省督撫裁酌」(光緒32年9月)『光緒政要』巻32。
- (18) 王家俊(第16編)論文。
- (19) 『清国時報』第24号(明治40年1月)。
- (20) 同上。
- (21) 『申報』1906年12月18日。
- (22) 参謀本部前掲書、133頁。
- (23) 「局所」はとくに太平天国以後に地方行政再建のために盛んに設置され、また「公局」とも称される。その特色は地方の紳士が深く関わっている点であり、州県官が地方行政に関する諸機能を紳士に委託して遂行するために設立された機関であるといわれている(新村容子「清末四川省における局士の歴史的性格」『東洋学報』第64巻第3・4号、1983年)。現在のところこの「局所」に関する研究はほとんど四川に集中しているようで、これ以外に山本前掲論文、山田賢「紳權」考——清代四川の地域エリート——(『東洋史研究』第50巻第2号、1991年)などがある。

- (24) 「両広総督岑春煊奏請速設資政院代上院以都察院代下院並設省諮議局暨府州県議事會摺 (光緒33年4月30日)『檔案史料』。
- (25) 『申報』1906年12月5日。
- (26) 「編纂官制大臣澤公等原擬行政司法分立辦法說帖」『東方雜誌』第4年第8期 (光緒33年8月)。
- (27) 「編纂官制大臣澤公等原擬地方官設佐治員並酌擬佐治員任用法說帖」『東方雜誌』第4年第8期。
- (28) 「總核官制大臣慶親王等奏改訂外省官制摺」『東方雜誌』第4年第8期。
- (29) 『申報』1907年2月26日。
- (30) 王家儉 (第16編) 論文。
- (31) 「編纂官制大臣澤公等原擬直省官制總則草案」『東方雜誌』第4年第8期。
- (32) 「農工商部會奏擬訂勸業道職掌任用章程摺」『政治官報』第221号 (光緒34年5月)。
- (33) 天津總領事小幡西吉「順直諮議局親進達ノ件」(明治43年1月5日)、外務省記録『各国内政關係雜纂、支那ノ部、省議會』。こうした孫洪伊の主張は当時の中国の新聞紙上でも報じられていた (『大公報』1909年10月20日)。
- (34) 參謀本部前掲書、141頁。
- (35) 前掲田中論文。

(広島大学文学部)