

中華民国初年の地方制度案策定をめぐる国務院と總統府

曾 田 三 郎

【キーワード】 中華民国、地方制度、国務院、總統府

はじめに

中華民国の建国は、独立宣言による各省の清朝による統治からの離脱を前提としていたから、新たな制度的整備も各省ごとにまず進んでいった。一つの事例としてまず「革命」の最初の蜂起があった湖北の場合を取り上げると、その推移は次のように概観することができる。湖北で軍政府成立の宣言がなされたのは、蜂起の翌日であったが、その軍政府の編制法である「中華民国軍政府暫行条例」は「革命」を推進した人々の集会で承認され、10日後のその改定も同様な人々の提唱を受け、軍政府内での協議によって行われた。また根本法に相当する「中華民国鄂州臨時約法」も数人の中国同盟会員と旧諮議局議員の任意の集会で起草され、軍政府総監察処がそれに対する意見を集約して軍政府から公布された。このように独立後の湖北での制度整備の推移を見ると、任意性が極めて強かったことがわかる。他方、もう一つの事例として江蘇の場合を概観すると、様相がまったく異なっていたことがわかる。江蘇は1911年11月5日に独立を宣言すると同時に、巡撫であった程徳全が蘇州で都督に就任した。約1ヵ月後に南京が陥落すると、程徳全はそこに都督府を移し、政務庁長や各司長の陣容を整えた。この間に「江蘇臨時議会章程」を定め、旧諮議局議員による議会組織を創設した。この議会には根本的性質およびその他の一切の法律や官制・官規等の議決権が付与されていたから、「中華民国江蘇軍政府臨時約法」や軍政府官制および各地方官制はここで議決し、公布された。すなわち江蘇では、実質的には旧諮議局議員による議会組織を中心として制度整備が進められたのである。

ここに湖北と江蘇を事例として、独立表明後の制度整備の推移を概観してきたが、推移の違いは当然内容にも影響していた。行政面について見ると、江蘇では都督への集権の度合いが高い一方、湖北では政務委員制度が実行されたとして、両者の対照性が指摘されている¹⁾。一方議会組織について見ると、江蘇では早くから組織法が制定されて活動しており、旧諮議局議員を母体とする議会が立法機関として制度整備に重要な役割を果たしていたのである。これに対して、湖北の臨時議会の章程が公にされるのは、中華民国臨時政府の成立が宣言された後のことである²⁾。成立したばかりの中華民国の地方行政については、一般的に、同様の官職でも名称は異なり、同一の首長でも権限は異なり、道以下の行政区域に至っては任意に存廃・改変が行われ、きわめて紛乱している状態にあったといわれているが³⁾、こうした個別の諸問題だけでなく、政治意思の決定構造にも大きな違いが見られたのである。

ところで中央—地方関係への対処は袁世凱が政権を掌握した後の主要な課題の一つであったといわれるが⁴⁾、この問題を袁世凱という個人と関連づけて取り上げるのはあまり適当な方法ではない。なぜなら中央—地方関係をめぐる問題は、中華民国憲法の制定にあたって争点の一つとなったといわれているように⁵⁾、内政上の国制整備という観点から解決が不可欠であった。それに加えて、建国当初の中華民国にとって喫緊の課題であった国際的な承認の取り付けという対外的な動機からしても、地方制度の整備は国家統合の表出上避けられない問題であった。したがって正式な政府と国会が成立するまでの臨時政府と参議院の時期から、すでに地方制度そのものの策定と中央との間における有効な連携を可能にする法制面での整備が進められることになった。だがそれは、文字どおりの革命として強力な権力的中枢が生まれていたわけではなく、多様な動機に基づいて清朝の統治から離脱していった地方の同意を取り付ける必要があったという意味において、重要であると同時に難題でもあった。

1. 法制院の設置と地方制度構想

法令案の起草や審査を職務とする機関である法制局は、南京に臨時政府が成立すると同時に設置された。南京の臨時政府は「中華民国臨時政府組織大綱」に基づいて創設されたが、大總統制を基本理念とするこの時の中央政府には、臨時大總統の直轄機関として「秘書処」や「法制局」等が置かれることになっていた⁶⁾。だが「法制局」というのは、厳密には正しくなく、当初の正式の組織名は法制院であった。1912年1月15日から施行すべきものとして公布された「法制院官職令」⁷⁾によれば、法制院は臨時大總統に直属し、法律・命令案の起草・改定や各部起草の法律・命令案の審査にあたることになっている。ただ約1ヵ月後には官制の改定案が参議院に提出されており、4月初旬には10条からなる「法制局官制案」が通過した。「法制院官職令」によれば、職員は院長、副院長、編制官等で構成されることになっているが、院長には宋教仁が就任した。またその他の人員についても、編制6人、調査4人、参事3人、秘書2人の名簿が発表された⁸⁾。副院長についてはこの名簿に記載されていないために、誰が就任したのか明らかでないが、約20日後に発行された『臨時政府公報』には湯化龍の「副局長」辞職の呈文が掲載されており、おそらく彼の就任が予定されていたものと思われる。

法制院官制の改定は臨時約法の制定と連動していたのであろうが、後にふれるように、新しい官制の制定によって法制局は國務総理の指揮下に置かれることになった。法制局の新官制が参議院を通過したのが4月初旬であるから、宋教仁院長の下での法制院の活動期間は約3ヵ月であったことになる。法制院から法制局への移行にともなって、行政組織内での位置づけが変わっただけでなく、人員の面にも大きな変化が生じた。法制局の人員については後にまた言及するが、宋教仁は3月下旬に成立した唐紹儀内閣の農林総長に就任し、後任の局長には章宗祥が任命された。5月初旬の新聞には局員の人選に関する記事が掲載されているが、この新しい法制局の人員は章

宗祥も含めて外国留学経験者が多かった⁹⁾。宋教仁を院長とする法制院の活動期間はきわめて短かったのであるが、最大の成果は臨時約法の制定を促進したことであろう。法制院では1月下旬に、「中華民国臨時政府組織大綱」に代わる「中華民国臨時組織法草案」を起草し、臨時大總統の孫文から参議院へ提案された。ところがこの草案は、国会開設以前の憲法発案の権限は参議院にあるという理由で、同院から政府に返却された¹⁰⁾。「臨時組織法草案」と「臨時約法」の内容上の異同については改めて検討する必要があるが、法制院による「臨時組織法草案」の起草と提案が「臨時約法」制定の契機となったことは間違いなからう。ここでは法制院の活動の全体を取り上げることはしないが、内務部が地方制度に関して整理した論点ごとに同院が提示していた意見について検討を加えておくことは有意義であろう。

内務部が地方制度の問題について整理した論点は、大きく分けて四つからなっていた¹¹⁾。第1は各省の都督と行政権の関係であり、都督が行政権を掌握する場合の国務員との関係、民政長等の別の行政長官を置く場合の内務総長との関係の2点が重要である。第2は各省の行政区域を変更すべきか否かという点であり、現在の国際競争に対処するには省界の除去が必要であるが、現状においてそれが可能かどうか、省界を除去するとすれば「存道廢府」と「存府廢道」のいずれが適当かという2点が重要である。第3は各省行政官の任用方法であり、内務総長の薦任が適当か、それとも地方議会の同意が必要か、また同意が必要であるとする場合の具体的な方法の3点である。第4は地方行政における官治と民治の区分であり、重要なのは、区分の必要はなくすべてを民治として実行する、あるいは地方官は政府が任命し、補佐官は地方議会が推薦するという方法で区分する、以上のいずれが適当かという問題である。

地方制度に関する内務部の以上のような論点の設定に対して、法制院は次のような回答を提示している¹²⁾。第1の論点については、都督は適当な制度ではないが現状では廃止できないとし、中央と地方の権限を明確に区分することと、都督を国務員の下位に位置づけることの必要性を指摘している。第2の論点については、省の区域は変更して縮小すべきで、現在の1省を2、3省に分割するが、省の名称はそのままとし、道と府をいずれも廃止して県のみを残すことを、主張している。第3の論点については、地方行政官の任用に関する地方議会の同意は不必要であり、省議会の都督に対する弾劾権を認める、としている。第4の論点については、法制院は内務部の想定とはまったく異なった回答をしている。すなわち官治と自治（民治）の区分を認め、都督は国務員の監督の下に官治行政を遂行し、省議会と省参事会で自治行政を遂行するという回答であり、省参事会は都督と各司で構成するものとされている。具体的な区分の内容は示されていないが、官治と自治を区分する以上、補佐官への本地人の採用や議会による推挙といったかたちでの自治的要素の導入は不必要とされている。

以上のような法制院の内務部への回答が、宋教仁自身の地方制度論とかなり近いものであったことは間違いない。「政体に対する主張」5項目、「政策に対する主張」10項目からなる彼の「大

政見」¹³⁾に照らし合わせて検討してみよう。まず彼は「政体に対する主張」の冒頭の項目で、中国が連邦国に対置される単一国であることを検討の余地のない前提としてあげている。第2項目と第5項目は中央政府に関するもので、責任内閣制の主張をかかげて國務総理の衆議院による選出を提唱しているが、総理以外の國務員については国会の同意を必要としていない。地方制度に関係するのは第3項目と第4項目であり、前者においては現に民選が行われている省もあることに配慮して、行政長官の任命制への漸進的移行を目的として掲げている。後者では省に自治団体としての側面を認めている。省長が掌握する官治行政とは別に、各省に地方の内務と財政についての立法権を認め、自治行政として遂行させることを主張している。この行政区分が「政策に対する主張」の第2項目でより詳しく提示されており、地方行政については「官治行政」、「自治行政」それぞれに該当する事項が列挙されている。

各省に自治団体としての性格もたせなければならない理由としては、中央政府がすべてのことを直接に処理することはできないし、また行政が民意と合致しない恐れがあることが指摘されている¹⁴⁾。したがって地方には官治と自治の二つの制度を導入し、中央の政策との共通性が必要である事項については地方官に担当させ、民意との合致が重要な事項については地方団体の担当に帰す方針が示されている。ただ自治制を導入するのに、清代以来の省がそのままでは広すぎるとし、宋教仁は中華民国の成立以来事実として進んでいる省・県2級制が適当であるとしたうえで、級数の増加に回帰しないためにも省の面積の縮小を提案している。このように宋教仁の構想では、省域の縮小をとまなう省・県2級制を採用し、省・県には地方官を配置すると同時に、自治団体としてそれぞれに「議會」と「參議會」を置くことになっているのである。

前述のような内務部に対する回答を行った法制院は、地方制度改革に最も先決を要するのは「省制の存廃問題」であるとして、現在の省制の廃止を実施するための意見書を作成した¹⁵⁾。法制院では、都督への対処と「廃省」後の行政区域区分の難しさから、過渡期と実行期に分けて選択可能な政策を提示している。まず過渡期については、選択可能な政策として5案を示している。第1は省・都督ともに廃止はせず、ただ各省に共通の官制を定めるというものである。第2も省・都督ともに廃止はしないが、都督とは別に行政長官を配置するという案であり、現在の省制を前提とした「軍民分治」の実施である。第3も省・都督を廃止しない点では同じであるが、軍事権を中央に回収して、都督を行政長官とする案である。第4は、第3までとは異なって「廃省」に着手する案で、各省を数道に分けてそれぞれに行政長官を置くが、都督は廃止しないで軍事権を掌握させる案である。第5は3点からなっており、省も都督も廃止はしないが、各省に配分するのが不適當な行政事務を中央に回収し、情勢に応じて「分省」に着手するというものである。

このように選択可能な五つの案を提示したうえで、過渡期に採用すべきものとして、法制院は第5の案を推奨している。第1に省、都督ともにすぐには廃止できないが、第2に将来の都督廃止の準備は必要だとして、まず軍事権と財政権を中央に回収することを提案している。第3に省

制についても、「廃省」の準備として省の分割が必要だとし、2、3府を合わせて「分省」とすることを提案している。各「分省」は形式上は都督が行政長官を兼務する「母省」に所属するが、それぞれに中央政府から任命された行政長官が配置され、都督との間で権限を分割する。法制院はこの案について、三つの利点を指摘している。第1は中央集権の基礎を築けることである。「分省」の設置によって区域と権力は縮小し、それにともなって命令や監督が行いやすくなる。「母省」の都督はしばらく軍事権を掌握するが、それ以外は純粋な行政長官であり、後日、中央政府が強固になれば一挙に都督を廃止して、「母省」を「分省」と同一にすることができると見なしている。第2に省の名はまだ残っているが、省の区域はすでに変わっており、省界打破のさきがけとなり得る。第3に、趣旨が若干理解しにくい、「省会以外の都督に授職することができる」点をあげている。これは省を分割することで、省城以外に駐在している都督を行政長官などとして処遇できることをいっているものと考えられる。

次に実行期の内容であるが、これはまだ論点の整理程度でしかない。実行の内容としては「廃省」、「置道」、「存県」をあげ、省制を廃止して地方制度を道・県の2級制とすることを最終的な目標としている。道・県ともに具体的な行政制度はまったく未定の状態であるが、「廃省」の意義、難点および着手の手順については、具体論が若干提示されている。意義については割拠性の克服と統一の実現、中央の実効ある監督と地方行政の緻密化があげられているが、むしろ難点が数多く指摘されており、「廃省」の実施には多大な困難をともなうであろうことが示唆されている。具体的には都督およびその下位官の処遇と行政区画の再画定である。このなかで最後の行政区画の再画定についてだけは着手方法の案が添付されており、内務部疆理局、各省諮議局、法制院から数人を選んで「行政区画調査委員会」を組織し、机上調査、実地調査、委託調査を実施することになっている。ただ、調査期間が長すぎれば地方の中央への向心力が衰えて統一がますます困難になるという理由で、半年の調査期間を設定しているが、これはあまりに非現実的であろう。

この調査を経て道・県の設置が行われることになるが、道制の導入は日本やフランスのような中央集権の国と同様な地方制度の採用は困難であるという認識に基づいている。新たな地方制度の下での県の数に千五百余りに達すると予測され、これを内務部で直接に監督することは困難であるという判断の下に道制の導入が予定されている。一方で道は現状の省に比較して領域・権力ともに縮小することになるわけで、「国家の統一を妨げず、また地方の発達を助けることもでき、実に大立憲国の有すべき特質である」と、高い評価が与えられている。ただそれにしても、この案のなかでも懸念されているように、はたして日本と同様に内務部という一行政機関による監督で中央―道関係が安定的に維持できるかどうかは、大きな問題であったといえよう。

こうしてみると、法制院で作成された地方制度確定の「実行期」の政策はまだ内容が極めて不十分であり、中華民國建国当初の課題としては、「過渡期」の政策として打ち出されたものとい

かに着手するかという点が重要であったろう。この「過渡期」の政策は、内務部が整理した論点に対する回答の趣旨と合致しており、宋教仁の地方制度論との共通性も高かった。

2. 法制局の再編成と第一次地方制度案の策定

1912年の4月初旬に、孫文に代わって臨時大總統に就任するとともに北京に中央政府を設置した袁世凱にとって、必要な法令の発布準備等のために法制局の整備も必要な課題となった。法制院に代わって設けられた新たな法制局にとって、設置の根拠となったのがすでに言及した10条からなる法制局官制である。その第1条では、法制院とは異なって國務總理に直屬すること、國務總理の命を受けて法律・命令案の起草にあたり、また法律・命令の制定・廃止あるいは修正すべきものについて國務總理に起案・報告する等の法制局の位置づけと職務が規定されている。このような法制局の位置づけに基づき、局長はその任免を國務總理の呈請によって大總統が行う簡任官であった¹⁶⁾。後に述べる点との関係で、この法制局官制について改めて確認しておかねばならないのは、法制局は國務總理の命を受けて法律案等の起草にあたることになっている点である。

この法制局の設置問題とも関連して先に検討しておく必要があるのは、臨時大總統に選出された後に袁世凱が北京に設けていた臨時籌備処である。この臨時籌備処が設置されたのは袁世凱が大總統に選出されてから間もなくのことであり、政府の組織編成が整うまでの間、中華民國の建国問題について新大總統の諮問機関として活動することが期待されていた。臨時籌備処は法制股、外交股、内政股等六つの股に分かれており、法制股についていえば、新旧法令を研究して各種草案の準備をするとともに、各国の法律を調査して参考に資することが職務とされていた。また重大な問題については各股が連合討論委員会を組織して協議することになっており、各股や連合討論委員会は協議に基づいて意見書を作成し大總統に提出することになっている。また臨時籌備処は新大總統直屬の機関であるために、各役員の人選には袁世凱が直接にあたった¹⁷⁾。

袁世凱は、臨時籌備処の人員を彼の幕府のなかから選んだようである。臨時籌備処が廃止されようとしていた時点での新聞報道によれば、袁世凱は臨時大總統に選出された時に、幕府にいたブレインの一部を秘書として残し、それ以外は臨時籌備処に配置した。これ以降、秘書は「内文案」、籌備処の人員は「外文案」と呼びならわされたといわれている。秘書として配置されたのは梁士詒、阮忠枢、張一麐、吳廷燮、章宗祥、汪榮寶、余沈閔等であり、臨時籌備処に配置されたのは陸宗輿、畢桂芳、張煜全、葉恭綽、王璟芳等であったといわれている¹⁸⁾。ただ臨時籌備処の人員がこれだけであったとすると、1股あたりの人数は1人にも満たなくなってしまうから、これらはごく一部の人員であったと考えられる。また次に示すこれ以前の別の新聞報道では、臨時籌備処法制股での地方官制案起草に関連して、「法制股長汪榮寶」といった記事も見られるから、秘書と籌備処員との間では相互に人員の異動があったものと考えられる。

設置された臨時籌備処の法制股では、諸制度の整備に向けて各種の官制案の立案からまず着手したようであり、臨時内閣制草案に続いて法制股長の汪榮寶らが臨時外官制案の作成に従事し、袁世凱が南京の政府と協議して参議院の議題として提出できるように準備しているとの報道が、3月初旬にはなされていた。汪榮寶らが定めた大綱の内容として伝えられたところでは、省制はそのまま維持して行政長官を都督とし、その下に内閣の各部に照らして外交・民政等の司を設置すること、それに府州を廃止して一律に県とし、省・県の2級制を採用することになっている。実際にこの外官制案は唐紹儀国務総理が携行して南京に赴き、参議院に提出する準備を行ったようであるが、その後の新聞報道によれば、22省をそのまま維持する点は変わっていないが、省の行政長官としては民政長を配置し、都督は2、3省ごとに配置する案に修正されたようである¹⁹⁾。北京に政府や参議院が移動するころには、以上のような方針で地方官制の大綱が定まっており、袁世凱の承認を得るまでになっていた。この地方官制案は「軍民分治」すなわち都督を軍事の専任職とし、各省の行政長官としては民政長を配置することになっている。このような内容であったが故に、袁世凱は参議院への提出の準備を進める一方で、各省都督からの意見聴取を行っていた。ところが都督たちは意見の開陳に積極的ではなかったようで、袁世凱は催促の電報を打っていた²⁰⁾。こうした事情も影響したのであろうが、法制股で起草された地方官制案が正式に参議院に提出されることはなかった。

臨時籌備処は袁世凱大総統の下での政府組織が整うまでの、あくまでも臨時の機関であったから、4月初旬に参議院や政府が北京に移転すると、その廃止が始まった。このころの新聞報道によれば、臨時籌備処の廃止にともなって、そこに配置されていた人員の一部は秘書として総統府内に帰ることになった。やはり臨時籌備処が起草していた「総統府官制草案」によれば、総統府には総務、儀制、統計、秘書の4庁を設け、秘書庁には機要、撰訳の2科が置かれることになっていた。臨時籌備処の人員のもう一つの移動先となったのが法制局である。袁世凱は4月中旬、「臨時法制院」設置のために「籌備処各股員、各幕友・文案等」を集めて会議を開いたが、そこで該処員をそこに配置することが協議された²¹⁾。こうしてみると、臨時籌備処の設置と廃止を間に挟んで、袁世凱はもともと彼の幕府にいた人物を、大総統府の秘書庁や再編成された法制局に配置しようとしていたことがわかる。

しかしながら官制上は、先に述べたように局長の任命には国務総理の呈請が必要であったし、主要な局員は局長の薦任によることになっていた。したがって局員の最終的な任免権は大総統にあったが、それは局長による人選に基づき、国務総理の呈請によって行使されなければならなかった。4月の中旬には、まず局長の人選に関する報道が新聞紙上でなされるようになった。それによれば、4月25日以前に法制局を成立させることを目指しているため、南京にいた唐紹儀総理は電報で大総統に章宗祥を局長に推薦しており、唐の北京到着後に任命が行われることになっていた。そして5月初旬には、章宗祥の局長就任と彼による18人の局員の推薦という事実が新聞

で報道された²²⁾。この新聞報道について留意しておくべき点は、章宗祥が選んだ局員はいずれも「東西洋に留学した学生」だったことである。章宗祥が選考した法制局の人員は、文字どおりに全員が外国の留学経験者であったわけではないであろうが、「大半は日本に留学した法政卒業生、前清の候補京堂、および法政科学人・進士出身である」とも、法制局員についていわれており、留学経験者のなかでは日本へのものが多かったことがわかる。こうした局員の構成上の特色は、後に章宗祥の辞任問題とからめて報道された記事の内容からも判明する²³⁾。その背景等については後にまた言及することになるが、6月初旬から複数の新聞紙上で章宗祥の局長辞任のニュースが流れており、彼は実質的には唐紹儀内閣の崩壊とほぼ同時にその職を離れた。章宗祥の後任として局長に就任したのが施愚であるが、この新局長がドイツ留学経験者であったことから、参事・僉事等の局員は日本留学経験者である自分たちとは学派が異なるという理由で、相次いで辞職を申し出たといわれている。また章宗祥自身も新しく院長に就任した大理院にそうした人材を引っ張ったといわれ、具体的な人物として汪穡芝、余榮昌、高种、廉隅といった名前があげられている²⁴⁾。章宗祥自身が帝国大学を卒業した日本留学経験者であったが、これらの人物も帝国大学、法政大学などに留学していた。

章宗祥はこのように法制局員の人選を進めるとともに、前身の法制院に残されていた公文書類の移管作業にも着手し、点検の終了した文書は國務院に移された²⁵⁾。こうして5月中には、法制局の陣容と活動開始のための準備が整った。この法制局に地方制度案作成の指示が出されたのは、この月の下旬頃だったようである。袁世凱は國務院に対して、審計院等に関するものに加えて、中央・地方の官制案を法制局に起草させるように指示した。唐紹儀総理はこれを受けて國務會議を開き、各種の官制案の大綱を定めて法制局に起草を命じた。そのなかには地方官制の画一、中央との権限区分、蒙藏事務局といった特別の制度、蒙藏行政機関と議會等が含まれていた。ここからもわかるように國務會議は国家行政の大計に関わる問題を協議するものであり、國務員を構成員とし、國務総理が議長となって主宰した²⁶⁾。法制局で起草された地方制度案は6月10日の第19回國務會議で討議され、7月5日に大總統から參議院に提案された。國務院官制は第3条で大總統が公布する法律・命令に対する國務総理等の副署を規定しているほか、次の第4条で國務會議に提出して協議すべき事項として、法律案、予算・決算案、官制・官規等をあげていた²⁷⁾。したがって最初の地方制度案は臨時約法やこうした國務院官制に基き、内閣制の方針に則って立案と參議院への提案が行われたのである。

參議院に提出された議案で省制に関するものは「省制草案」(96条)、「省官制草案」(26条)、「省議會議員選挙法草案」(68条)であり、それぞれに「省制草案理由」、「省官制草案理由」、「省議會議員選挙法草案理由」と提案の理由書が添付されている。ここまでの文書は大總統によって參議院に提出されたものであるが、これ以外に、國務會議で討議の対象とされた文書として「県官制草案理由」がある。省制等に関する草案や理由書は当時の新聞紙上にも掲載されたが、関連

する文書としてさらに「地方官制草案理由（法制局稿）」や、「省制省官制及省議會議員選挙法草案説明書」²⁸⁾といったものも報道されていた。起草から参議院への提案までの過程における、これらの文書の位置づけを示す説明は何もなされていないが、「県官制草案理由」と同様に、國務會議での討議にあたって法制局が提示したものであると考えられる。

参議院へ提案された草案と「県官制草案理由」からわかるように、法制局が起草した地方制度案は省と県の2級制を採用していた。だが県制については正式に提案されるまでにいたらなかったという理由に加えて、論点の拡散をできるだけ避けるために、以後の論述ではもっぱら省制について検討を加える。「省制草案理由」のなかで注目すべき第1の点は、省・県の2級制を採用する理由であるが、清朝の行政に俊敏性が欠けていた原因の一つを4級制という地方制度に求め、中間にある道と府の2級を除去して県を省の下に直接に置くことを提案している。しかし行政の俊敏性のために地方制度の簡素化を目指すのであれば、省・県の2級制に限る必要はなく、清末以来すでに議論のあった道・県2級制等の採用という選択肢もあった。法制局の提案が省制を維持しようとする理由は、何よりも地方制度に関する中国の歴史的伝統にあり、また中華民國誕生の前提への配慮にあった。この点を「省制草案理由」以上に詳しく叙述しているのが、「省制省官制及省議會議員選挙法草案説明書」である。この「説明書」は省制の維持が必要な理由として、第1に元明時代から継続してきた省制の歴史的な根深さ、第2に地理上の問題、第3に中華民國の誕生の基礎には各省の力があつたという直前の政治的経験をあげている。第1の理由に関しては、中国の数千年にわたる歴史が「内外軽重の分」によって「治乱興衰」の面で大きな影響を受けてきたことの指摘がなされていることにも言及しておく必要がある。この「説明書」は「外重内軽」の効果が現れた歴史的事実として義和団戦争をあげ、「東南互保の約が無かつたならば、分割されて長く奴隷となっており、どうして現在がありえたであろうか」と述べていた。だが「外重内軽」にも程度があり、国家統一の維持との両立が必要であつた。このために中央―省間にどのような関係を組み立てるかが、最も重要な検討課題となつた。

地方制度の最上級を省ではなく道とする考えの背後には国家統一への強い関心があり、省制を維持したままでは地方長官の権限拡大という事態を解決できないと認識されていた。この点について「省制草案理由」は、まず「軍民分治」の導入により清朝の督撫とは異なって、省の長官である総監の権限は制約されていることを指摘している。また行政の面では、省制を「中央政府と地方団体の間に位置する」中国特有のものであると位置づけ、純粋な自治団体でもなく、中央のまったくの下請け行政機関でもないと思なしている。したがって「単一国」というもう一つの中国の歴史的伝統に反するという意味も含めて、連邦制の適用には反対している。しかし他方で、「改省為道」論のように22省を百余の道に分割した場合、中央政府が大きな行政と監督の能力を求められることになるが、少なくとも現状ではそれは困難であると考えられた。以上のような理由で、総監が行使する行政権は二分されることになった。この総監の行政権の分割と行使につい

てより詳しく叙述しているのが、やはり「省制省官制及省議會議員選挙法草案説明書」である。「省制草案」の第19条では、省議会の職権として「単行法」の議決や省予算の議決・決算の承認等をあげているが、各省独自の行政権は内務行政と財務行政の一部に限定される。したがって総監は中央の下請け的な行政官であると同時に、他方では省議会に対して責任を負い、これらに関する議決を執行する政務官でもあった（省官制草案第2条、第3条）。後者の行政のうちとくに内務行政については、地方の積極的な関与を勧め、反対に中央政府は「大綱」をつかむに止めることが求められていた。こうした省独自の行政については、「省制草案」が明示しているように、省議会は総監に対峙する機関として位置づけられ、中央政府に代わって監督する役割が与えられている。このために総監は大總統から任命を受ける「簡任」官でありながら、違法・失政の行為に対して省議会が「弾劾」できることになっている。この弾劾は総監に対する中央政府の監督の代行という意味をもっていたが故に、議決しても罷免の可否の判断は大總統に委ねられていたし、総監の省議会解散に関する権限の規定もなかった。

以上のように、法制局ではアメリカやドイツの連邦制、それに日本の府県制など他国のものを模倣するのではなく、中国の歴史的伝統と現状に配慮して省制と省行政の制度を立案した。「省制草案」、「省官制草案」、「省議會議員選挙法草案」によれば、省の行政長官である総監の下には薦任官である内務、財政、教育、実業の4司があり、省行政の中枢である総監公署に配置される。省内単行法の立法機関である省議会は、県内複数の選挙区での初選と県を単一の選挙区とする複選を経て選出された議員で構成される。このほかに総監と本省薦任官4人、省議會議員10人の計15人で構成される省参事会があり、総監の提案する議案や省議会の議決案の審査、および省議会委任事項等の議決にあたることになっている。法制局はこうした地方制度案を立案し、国務会議での協議を経て大總統によって参議院に提案されたのであるが、現在の省制の廃止を絶対的に否定していたわけではないことには留意しておく必要がある。実際に新聞報道では、もともと行政区域の縮小案があり、1省を3、4省に分割することが考えられたが、当面混乱を避けるという理由で現在の省制を維持することになった²⁹⁾。参議院に提出された「省制草案」は第1条で22の省を列挙していたが、それは絶対的に固定的なものとしてされていたわけではなく、第3条は省制変更の場合の手続きを規定していた。

地方制度案のうち県官制案はまだ国務会議での検討にとどまっていたが、そのほか「軍都督府条例」についても準備が整っていないという理由で提案されなかった。だが法制局での起案は進んでおり、1省ないし2省を単位に都督府を置くことのほかに、以下のような要点が考えられていた。都督は軍事の専任職であり、軍政については陸軍部の、軍令については参謀部の指揮・監督の下に置かれることになっている。このように都督府条例案から見ても、法制局は「軍民分治」の方針を抱いていたことがわかる。ただ例外的に辺境の地方、あるいは国務会議で特別の議決が行われた省では都督が行政長官を兼務できた³⁰⁾。

3. 地方制度案の審議と撤回・修正

7月5日付けで提案された省制案等は、参議院で改めて政府委員が趣旨の説明を行い、審議に入った³¹⁾。政府委員の説明の多くはすでに言及した理由書に沿ったものであったが、いくつかの注目すべき補足的言及もあった。第1に地方制度の確定が急を要している理由であるが、中央と地方の権限が未画定で種々の混乱が生じ、統一の実があがっていないことに加えて、外国からの承認が得やすくなる点も指摘されている。第2は巡察使についてであり、総監の判断で必要に応じて省内に配置し行政機関の補助とすることができると説明している。巡察使についてはこれまで論及することがなかったが、それは条文に何の規定もなかったからであり、当然議員の間から質問と批判が出た。第3は省議会に違法な議決があった場合の対処であり、その解散は現在の状況では実行が困難であり、総監による当該議決の取り消しの方法を採用したことを述べている。第4に各省による総監の選挙について、それは連邦国の制度であるという理由で採用しなかったことを指摘している。政府委員の説明に対して、巡察使の配置等の問題について議員から質問が出たが、省議会議員の選挙法案も含めて法制委員会の審査に回されることになった。

このように地方制度案に関する参議院での審議はともかく始まったのであるが、まもなく政府が提案を撤回してしまった。その原因は、この案に対する各省からの強力な反対であった。8月初旬の新聞は、種々の理由を掲げて地方制度案に反対する各省からの電報について報道するとともに、政府の同案撤回の意向を伝えた。各省から生じた反対の意見は、主に2点であった。第1は都督からの「軍民分治」への反対であったが、北方の都督の関心が主に個人の権限の縮小にあったのに対して、南方の都督には軍事権を保持して中央に対峙する意思があり、なかでも同盟会系の李烈鈞（江西）や胡漢民（広東）等の反対が強力であった。第2は省議会からの電報であり、総監の簡任にもっばら反対した。審議にあっていた参議院議員が主に関心を示したのは第2の点であり、共和党が原案の簡任に賛成したのに対して、同盟会と統一共和党は選挙制の採用を主張した³²⁾。参議院に提出した地方制度案へのこうした各省からの反対に対して、法制局がもっばら反論を展開したのは第2の点であった³³⁾。法制局は各省都督宛に電報を打ち、総監の選挙制が採用できない5点の理由をあげて説明していたが、それは大きく分ければ、純粹の連邦国家以外、世界で地方長官の選挙制を採用している国はないこと、また選挙制では必ず本省人を選出するようになり、省界の風潮が強くなるばかりか、地域的排他性が下位の行政にまで浸透することの二つであった。地方制度案を撤回した後、大総統は法制局にその修正を指示したが、臨時約法の第34条に抵触しないためにも総監の本格的な選挙制の導入は困難であった。そのために総監の省議会に対する権限を縮小するかたちでの修正や、総監候補者として提示した3人のなかから省議会が同意した人物を任命するといった方法での修正が検討された³⁴⁾。

参議院では大総統に対して地方制度案を撤回した理由の説明を求め、また再提案を促す意見が

出されていたが³⁵⁾、政府の側では総監の簡任よりは「軍民分治」問題のほうが解決は困難だと考えていた。というのは総監の本格的な選挙制の導入を求める声は、全体のなかでは比較的少数だと判断していたからである。他方、「分治」問題については政府の内部でも意見が分かれた。袁世凱はこの問題の解決にあたるために国务会議を一時総統府に移し、大総統の主導で協議を進めることにした。その会議において陸徵祥総理は、4点の理由をあげて「分治」の導入を急ぐことに反対した。陸総理の意見に袁世凱も同意したようで、正式政府の成立までは「分治」を急がず、民政長の設置を条件とする都督の総監兼務、あるいは軍務司の設置を条件とする逆の兼務を認める方針を打ち出した³⁶⁾。

以上のように地方制度案を撤回した後、修正方針の協議が政府内部で進められることになったのであるが、注意しておくべき点は立案の主導権が国务院から総統府に移動し始めたことである。さらにもう一つ重要なことは、政策決定の過程に国务院と参議院の関係に加えて、中央-省間での合意形成という関係が介入し始めたことである。「分治」に賛成する立場をとっていた黎元洪に対して、袁世凱は適当な人員を派遣して「分治」の方法と効果を説明させるように求めているが、それは副総統という立場への期待からだけではなかった。袁世凱は各省からの代表を集めて、総統府に軍民分治討論会を設けて討議し、正式政府成立後の「分治」実行の準備を行おうとしていたのである³⁷⁾。地方制度案の参議院への再提案の準備を進める一方で、各省からの意見聴取によって国論の統一を図ろうとする袁世凱の姿勢は、総監の簡任問題についても見られた。

このように地方制度案の参議院への提案と撤回という事態が展開していたときに、法制局では人事に変動が生じていた。法制局長の章宗祥辞任のニュースは、はやくも6月初旬に新聞で報道された³⁸⁾。報道した新聞のなかで、辞任の理由に言及していたのは『申報』である。報道によれば、新しい法制局において南京政府時期の法令の改定が進められたことへ不満を持った旧法制院の関係者が、章宗祥への批判を強めたことが理由の一つであった。もう一つは法制局で起草した法令が国务院や総統府で修正され、事前の協議もないままに提出されて参議院で説明を求められることに、章宗祥が不満を抱いたことである。したがって辞任は章宗祥の意思によるものだったようであるが、局員に同調する動きが見られたために、袁世凱は唐紹儀に事態の收拾を指示した。したがって6月初旬の時点では、章宗祥の辞任は決定的になっていたわけではなかった。しかし辞任の動きを止めることができたわけではなく、7月末までには章宗祥の大理院長への異動が決まった。後任の局長の候補者として、清末から立憲政治準備の実務に携わってきた金邦平、李景蘇、李家駒の名前もあがったようであるが³⁹⁾、前述したように施愚に決まった。唐紹儀国务総理は6月中旬には辞任の意思を表明していたから、章宗祥の法制局長辞任と大理院長への異動も、これとほぼ同時に進んで行ったのである。後任の局長としての施愚の就任には、前述したように章局長時期からの局員の抵抗があった。だが法制局の新しい局員構成を見ると、あまり大きな変動が生じたわけではなかった⁴⁰⁾。もっとも若干ではあれ大理院に異動した人物もいたし、

異動しないまでも兼務している人物もいたから、法令の起草能力に影響が生じたのは確かであろう。

このように省制案の修正は、施愚を局長とする新しい法制局の手によって進められることになったが、参議院へ提出する議案として確定するのは容易なことではなかった。その最大の原因は、政府の側での政策案決定のプロセスが複雑化・不安定化していったことにある。8月中旬の新聞報道によると、国務院では修正の作業を終えたが、陸徵祥総理は各省からの代表の到着を待って決定し、参議院へ提案する予定であった。一方で参議院は、提案を急ぐように催促してきた⁴¹⁾。国務院は、袁世凱の発想による修正案への各省の合意調達と参議院の催促の板ばさみに陥ってしまったのである。参議院がとくに提出を督促したのは省議会議員の選挙法案であり、政府の提案が遅れるようであれば自らが制定するという姿勢さえ示した。このために国務院では、8月19日からの週内での国務会議で決定し、参議院へ提案する方針をたてた⁴²⁾。参議院がとりわけ省議会の選挙法案の提出を催促したのは、いうまでもなく正式国会の選挙準備のためであった。参議院の催促に応じて法制局での修正案の作成は順調に進み、国務院ではその骨子と大総統による提案と参議院での議決を経てすぐに公布する考えを、各省に電報で伝えていた。このことを報道した新聞は、法制局の修正案について、「ただこれは国務院の協議した方法で、必ず各省の代表が集まって会議した後に解決することができる」とも述べていた⁴³⁾。すなわち国務総理の指示による法制局での法案起草、国務会議での法案決定、大総統による提案、参議院での議決という、臨時約法や国務院官制に基づく政策決定プロセスが有効に働かなくなり始めていたのである。修正案は参議院の法制委員会の審査にかけられたが、他方で袁世凱は各省代表の召集による意見の集約を進めようとしていた。

修正案の要点は総監を省尹に名称を改めたこと以外に、次の4点である⁴⁴⁾。第1は「軍民分治」を原則としつつも、先の陸徵祥総理の意見にもあったように、「民政長」あるいは「軍事長」の設置を条件に都督の省尹兼務、あるいは逆の兼務を認めたことである。第2に省尹の中央からの簡任の方針は変わっていないが、事前の省議会の同意を条件としていることである。第3は省議会の省尹弾劾権とバランスをとるよう、大総統の国務会議の議決に基づく同議会の解散権を規定していることである。第4は、原案の第68条にあった省議会議決の総監による取り消しの権限を、省尹については認めていないことである。このように法制局では、大総統の省議会解散権を新たに盛り込んだものの、全体としては各省の都督、省議会それぞれの要求に応じるように修正を加えたのである。

4. 修正案の参議院での審議と第3次省制案の作成

法制局で作成された省制、省官制、省議会議員選挙法の修正案は、前回同様に参議院法制委員会での審査にかけられることになった。これからこの法制委員会での修正意見を含む審査報告に

ついて検討するが⁴⁵⁾、報告案を決定したときの委員会出席者は13人で、委員長は国民党の張耀曾であった。地方制度に関連する3案のうち省議会議員の選挙法だけは8月26日に議決され、9月4日付で公布された。省制案、省官制案のほうは議決までにいたらなかったが、法制委員会で修正した案は9月19日から21日にかけての『申報』に掲載された。張耀曾の審査報告によれば、この2案に関する修正意見は13人中の9人の賛成で認められた。審査報告によれば、修正が必要だと考えられた直接の理由は中央の偏重と地方の軽視にあったが、一つの重要な修正点は省長の簡任問題で、先に省議会が候補者を選出することを求めていた。先の『申報』が掲載した「省官制草案」は省尹を省長と改称したほか、その第2条で省議会が選出した2名の省長候補者のうちから大総統が任命することを規定していた。もう一つの重要な修正点は大総統の省議会解散権の削除であり、やはり『申報』掲載の「省制草案」の第60条は、省議会等の違法な議決に対する国务院の平政院への提訴は認めているが、解散に関する規定は盛り込まれていない。省長に対する省議会の弾劾権は維持したままで、解散規定のみを削除することについては共和党や民主党の委員から強い反対があったが、賛成多数で認められた⁴⁶⁾。ただ省制に関わる重要問題の一つであった軍民分治には、国民党系の都督とは異なって賛同しており、法制局修正案よりも積極的に進めようとしている。同じく「省官制草案」の第26条では、特別な事情がある場合に限って、国务会議での議決を経たうえで都督が省長を兼任することを容認しているが、逆の兼任は認めておらず、また6ヵ月という期限を設けている。6ヵ月は軍民分治への準備期間であり、したがって「軍事長」はもちろん、「民政長」の設置の必要も認めていなかった。

以上のほかに、法制委員会が省制草案に対して加えた比較的重要な修正をまとめて示しておく、次のようになる。なお条文は、すべて法制委員会が修正した省制案のものである。省議会選出の参事会員の任期について、行政官との癒着を避けるという意味から、1年間に制限している(第45条)。法制局案では、省議会の議決案の公布について期限の定めがなかったため、20日以内の公布を省長に義務化した(第58条)。省長が省議会の議決について再議を求める場合について、参事会での同意を経るという手続きを追加した(第59条)。省議会・参事会の議決が違法だと判断された場合、その取り消しは省長が直接ではなく、国务院の指示に基づいて行うこととし、省議会・参事会は不服の場合は平政院に提訴できる(第60条)。その他、付則にある省議会の会議開始日について、法制局案の10月1日は実現が困難であるとして、命令で定めることに変更している(第83条)。

参議院法制委員会での省制・省官制案の修正は、省議会の省長候補者の選出権を認めたと、さらに省長の違法・失政に対する弾劾権と国务院を経由した大総統による罷免規定を維持する一方で、大総統の省議会解散権を削除し、また議決案に対する省長の再議要請権や拒否権に制約を加えたわけであり、明らかに省議会の権限強化を意図したものであった。法制委員会内部での意見対立からもわかるように、参議院での省長の簡任と弾劾問題および省議会の解散問題を要点と

する委員会の審査報告に対して、強く反対したのは共和党や民主党の議員であり、国民党の一部の議員も不満であった⁴⁷⁾。このように省制・省官制の修正案に対して参議院の内部で意見の対立が生じたこともあって、修正に当然不満であった政府は再度提案自体を撤回してしまった。

ところで法制委員会の審査報告での修正と国民党の姿勢を強く批判していた新聞が、『申報』であった。9月12日、13日の両日にわたって掲載された「為省官制案告参議院諸公」と題する「社論」は、省制を「中央と地方を繋ぐ樞紐」であると重視し、それが国家統合に積極的に機能するか否かの分かれ目を省官制に求めていた。省官制のなかでも省長の簡任と省議会解散問題に注目しており、前者については文字どおりの簡任を主張し、後者については行政権と立法権のバランスという観点から、その必要性を主張していた。省議会が省長選挙制を主張する意図は本省人省長の実現にあり、それを国民党が支援するのは正式国会の選挙対策であると指摘した『申報』の別の記事は、省長の選挙制は臨時約法第34条に違反するばかりか、「省議会は省長を選任も弾劾もできるのに、どうあっても解散させることはできないという、この三つを兼ね備えておれば、中央は各省に対して統治する権力がまったくない」と批判していた⁴⁸⁾。

正式国会の選挙に備える必要もあって、省議会議員選挙法だけは議決のうえ公布されたが、残りの省制案と省官制案は再び政府が取り下げ、再提案することになった。そこには参議院での修正とそれをめぐる政党間の対立という問題がもちろん影響していたが、それだけではなく政府の政策案決定のプロセスに新たな関係が介入し始めたことにも留意する必要がある。参議院で省制・省官制案の討議が行われていたその時に、袁世凱は各省都督に対して行政諮詢員の派遣を求める電報を打っていた⁴⁹⁾。袁世凱の意図としては、主に軍民分治問題に関する各省の意向を諮詢員を通して集約することにあつたが、諮問と答申およびそれによる彼の意思形成は当然省制・省官制の範囲に及ぶことになる。というのは参議院法制委員会の修正で、大總統の議会解散権の削除と省議会の省長弾劾権が認められたことに対して、十数省に及ぶ都督が繰り返し反対の電報を打っていたからである⁵⁰⁾。

施愚局長を中心に法制局が修正を行った第3次の修正省制案等の内容については後に検討するが、9月25日に国務総理に就任した趙秉鈞と省制案等について協議した袁世凱は、10月17日に国務員と各省からの諮詢員を召集して会議を開くことを決定するとともに、秘書庁の阮枢忠等に命じてこの問題に関する各省都督や京外人員の条陳とそれへの回答、それに国務院での会議の記録を集めさせて、17日の会議に備えようとしたことが報じられていた⁵¹⁾。法制局で修正した第3次案はすでに国務院から総統府に提出されており、14日には国務員、各顧問、法制局の起草員を集めて検討会が開かれた。出席者の第3次案に対する評価はかんばしくなく、多くのものが廃案とすることを主張した。またなかには道・県2級制という、これまでの経過とはまったく異なる提案をするものもいた。袁世凱も正式国会の成立まで決定を延期する考えに傾き始めていたようで、各省都督の意見を聴取したうえで、賛同が多ければ実行に移す方針をたてた⁵²⁾。

前述したところにかがえるように、法制局の第2次修正案撤回後、政府内部における政策案決定の主導権の國務院から総統府への移行と、政策決定における各省の意思の尊重が明確になった。その後も、省制案等の処理方法に関する法制局からの打診を受けた袁世凱は、秘書庁に対して各省代表から文書で意見を聴取するように指示している⁵³⁾。政策案決定の主導権の総統府への移行は地方制度案に限ったことではなく、全体的な傾向となりつつあった。こうした状況を懸念してのことであろうか、参議院の呉景濂議長は各議員に書簡を送り、そのなかで省制案撤回後その理由を追及する各省都督や省議会からの電報が多いことを指摘する一方で、参議院の立法機関としての役割の自覚と議員の一致した行動を求めている⁵⁴⁾。

法制局が起草した第3次の省制案の内容は、9月下旬の新聞で報道され始めた。それは施愚が留学時代に学んだドイツの州制をモデルにしたものだといわれ、省に官治と自治両方の性格をもたせ、それぞれの行政事務の執行にあたる首長を並立させるというものであった。国家行政である官治を担う総監は中央の任命制であるが、自治事務の執行については、別に省議会の選挙に基づく董事会を設置することになっている⁵⁵⁾。だがすでにふれたところからもわかるように、この法制局の手による第3次案そのものには賛同するものがほとんどいなかった。趙総理が反対であったほか、母体の党派に関わりなく國務員が國務會議で反対した⁵⁶⁾。ただ官治と自治の併用という方針は取り入れ、省にではなく道に適用しようとする考えが生まれた。この考えにしたがって起草の指示を受けた法制局がほぼ整理を終えた時点での案によれば、道と県にはそれぞれ知事を置いて地方行政および国家の委任事務を遂行させるとともに、道には自治体の性格をもたせ、道会与道董事会を置く。市郷は初級の自治団体である。県には自治体の性格をもたせないことになっているが、その理由は財政上の負担への配慮が一つであり、もう一つは市郷の連合あるいは道に自治業務を代替させることが可能だと考えられたことである。また省の制度はなくすわけではなく、国家の特別委任事務等の処理にもあたるが、行政区域よりは監察区域としての性格を持たせようとする構想であった⁵⁷⁾。以上のような内容であったために、この案は当時虚3級制と称されていた。この案の出現に関して留意しておくべき点は、提唱者は法制局ではなく、総統府が國務會議に提示した「説帖」に基づくものであったことである。この「説帖」の作成者は、梁士詒、沈秉堃、朱家寶、孫寶琦、李盛鐸、曾彝進等の総統府の秘書長および秘書それに政治顧問であり、完全な道・県2級制か虚3級制の採用を求めている⁵⁸⁾。

ここに法制局が最初に起草した地方制度案以来、前提とされていた行政区域としての省制の維持という方針が変化し始めたのである。こうした新たな地方制度案が構想され始めたきっかけは、10月14日の総統府での会議であった。当初12日に予定されていた國務會議は、この日に総統府に移して開催された。この会議は國務員や法制局員だけでなく、袁世凱が召集した秘書長の梁士詒のほか、朱家寶、孫寶琦等も出席していた。法制局員余榮昌の説明に対して、省に行政区域と自治団体両方の性質を持たせることは可能だが、総董の設置は必要ではなく、総監に行政長官と自

治監督を兼務させるべきであるといった、修正の方針に即した批判も出されたが、会議での決議は以下のとおりであった。法制局の第3次修正案は廃案とし、省制の廃止と道・県の2級制、あるいは道・県2級の上に監督機関を置いて内務総長の指揮下に置く虚3級制のいずれかを選んで法制局に起草させ、正式国会の成立を待って提案する⁵⁹⁾。

以上からわかるように道・県2級制や虚3級制は総統府の主導によるものであり、指示を受けた法制局では先のような案に整理した。梁士詒等は正式国会の成立を待って提案することを予定していたが、政府の内部では意見が一致していたわけではなかった。趙総理等は虚3級制に賛成し、参議院へ即時提案することを促した。これに対して総統府秘書長の梁士詒は廃省存道が新社会に合致しているという考えを持っており、政治顧問の朱家寶等とともに道・県の2級制を主張した。また国民党系の国務員である劉揆一等は国会議員の選挙区における自治制の採用と省制の維持を求めている⁶⁰⁾。地方制度案を参議院に提出しないということになると、問題になるのは省議会議員選挙法の扱いである。なぜなら国会組織法と参議院・衆議院両議員の選挙法はすでに公布されており、前者の選出母体は省議会などであったからである。このために梁士詒等の「説帖」では、さしあたって省議会の選挙法を有効とし、道・県制が施行された後に廃止することを予定していた。

趙国務総理は10月下旬に総統府に赴いて国務会議を開き、虚3級制案の参議院への提出を決定しようとしていると伝えられ、実際に参議院への提出が行われたとのニュースもしばしば流れたが⁶¹⁾、実際には虚3級制案が提出されることはなかった。その理由の一つは総統府の秘書庁や政治顧問たちが道・県2級制を支持していたことであり、袁世凱はいずれの案かの選択よりは、各省から召集している諮詢員たちから意見を聴取することに熱心であった。袁世凱は趙総理の意向に耳を傾ける一方で、参議院に提出するにしても、その前に各省諮詢員を集めて「省制討論会」を開くという、意見聴取のための具体案まで検討していた⁶²⁾。袁世凱は政策案決定について、国務院・大総統・参議院という議案提出から議決までの回路だけではなく、各省との間における合意の調達というそれにも同様に配慮していたのである。

だがこの各省との間における合意の調達という回路が、有効に機能していたわけではない。それは各省からの諮詢員の召集が中華民国建国の法制上の根拠を有しているわけではないという点で、当然のことであった。このために国務院では趙秉鈞国務総理の下で諮詢員の権限の明確化が討議されたし、諮詢員たち自身のなかからも行政諮詢処の第1回会議で異論が生じた。湖南から参加した諮詢員は各省の意向を代表する正当な機関は参議院だけであると主張し、大総統による任意の意見聴取に反対した⁶³⁾。湖南の諮詢員と必ずしも意思を共通にするものではなかったが、自らの立場のあいまいさと実際の処遇に対する不満は諮詢員全体に広がり、江蘇、直隸、奉天の諮詢員のように北京から離れるものも出始めていた。各省からは軍政、民政、財政に通じた代表3人ずつが来ていたようであるが、彼らの不満をまとめて表明したのが、大総統宛の呈文であ

る⁶⁴⁾。諮詢員たちは、北京に召集されたものの制度上の根拠は不確かで、実際に諮問がなされることは少ない点に不満を述べるとともに、地方に多くの要務を抱えて長くは滞在できないことを指摘して、以下の4点を要望していた。第1に諮詢員の性質と権限・責任の範囲を明確にすること、第2に諮問の範囲と手続きを明確にすること、第3に中央政治の既往および最近の実状、それに各地方に対する施策の計画を開示すること、そして最後に意見の提示にあたっての手続きと効果に対する保証である。このなかの第2点の叙述の最後では、政府が諮問すべき事項として「軍事区域」と「省制」を具体的にあげ、立法機関とは別に諮詢員にも討議させるべきであることを指摘していた。

おわりに

中華民国建国のための地方制度は1912年中には決定されるに至らず、現状の下での形式的な統一を図る「暫行画一地方官制令」等が大総統令として公布されることになった。この結果、本格的な解決は正式国会が成立する翌年に引き延ばされることになったために、今度は憲法との関係に議論が波及することになった。

中華民国初年に地方制度が確定しなかった原因を単純に整理することはできないが、制度面では内閣の脆弱さとその結果としての政策案決定の複雑化・不安定化をあげることができよう。中華民国建国当初において重要な課題であった国制整備のためには、それに関わる法律案や官制案を順調に実現する必要があった。そのためには大総統が國務院を支援してその立案能力を向上させるとともに、一定の経路にしたがって参議院での議決に向かわせねばならなかった。だが袁世凱の手法はこの議案決定の過程を複雑にし、不安定化させることになった。とくに唐紹儀内閣の崩壊後、趙秉鈞内閣まで國務會議の自立性を侵害して総統府での開催を求めようになった。だがこのことは大総統の権力強化につながったわけではなく、総統府の秘書や顧問が介入することで議案策定の複雑化と遅延をもたらすことになったのである。

もう一つの大きな問題は、袁世凱が各省に代表の派遣を求め行政諮詢処を設置したことである。この行政諮詢処の性格からすれば、地方制度案は諮問の対象としてふさわしい議案であった。だが各省代表に諮問することは、地方制度案の決定過程に参議院での党派的対立だけでなく、中央対地方の関係という別の要素を引き込むことになった。この結果、國務院・法制局は地方制度案の決定過程において総統府の秘書や顧問の介入を受けただけでなく、各省代表によっても制約を受けることになった。このように議案の決定過程が複雑化し、そこに作用する諸政治意思が相互に制約しあうようになると、それを調整し解きほぐす作業は「政務を総覧する」大総統に求めざるを得なくなってくる。

註

- 1) ここまでは、邱遠猷・張希坡『中華民國開國法制史—辛亥革命法律制度研究』（首都師範大學出版社、1997年、75頁、79頁、83頁、164～182頁）を参照。
- 2) 『民立報』1912年3月25日。
- 3) 教育部主編『中華民國建國史』第2篇、国立編訳館、1987年、440頁。
- 4) 馬平安「民国初年袁世凱対中央与地方關係の処理」『北京档案史料』2006年4期。
- 5) 張玉法「民初対制憲問題的争論」『中国近代現代史論集』第19編、1986年。この論集には民国初年の地方制度案に関する先駆的な研究である、王家儉「民初地方行政制度現代化的探討」も収められている。
- 6) 錢端升等『民国政制史』（上）商務印書館、1945年、4頁。
- 7) 『民立報』1912年1月20日。
- 8) 『臨時政府公報』第13号（1912年2月11日）。
- 9) 『申報』1912年5月1日。
- 10) 邱遠猷・張希坡前掲書、352～355頁。
- 11) 『民立報』1912年2月7日。
- 12) 『民立報』1912年2月6日。
- 13) 『革命文献』第41輯（民国初年之国民党史料）1967年、259～269頁。
- 14) 『革命文献』第41輯、269～272頁。
- 15) 『民立報』1912年4月10日、12日～14日。
- 16) 『申報』1912年6月4日。
- 17) 『申報』1912年2月29日。
- 18) 『申報』1912年4月13日。
- 19) 『大公報』1912年3月10日、22日。
- 20) 『大公報』1912年4月3日、14日。
- 21) 『申報』1912年4月7日、21日。『大公報』1912年4月15日。
- 22) 『大公報』1912年4月18日、5月6日。
- 23) 『大公報』1912年5月29日。『民立報』1912年8月15日。
- 24) 『民立報』1912年8月15日。
- 25) 『大公報』1912年5月11日。
- 26) 『申報』1912年5月28日。錢端升等前掲書、18頁。
- 27) 『申報』1912年6月3日。
- 28) 地方制度に関する以上の諸案は、中国第二歴史檔案館編『中華民國史檔案資料匯編』第3

- 輯政治（一）、江蘇古籍出版社、1991年、83～87頁、90～114頁。『民立報』1912年6月21日～23日。『申報』1912年7月19日～23日。
- 29) 『申報』1912年7月15日。
 - 30) 『申報』1912年6月1日。
 - 31) 『政府公報』第89号（1912年7月28日）。
 - 32) 『申報』1912年8月7日。
 - 33) 『政府公報』第106号（1912年8月14日）。
 - 34) 『大公報』1912年8月5日。『申報』1912年8月9日。
 - 35) 『大公報』1912年8月10日。
 - 36) 『申報』1912年8月13日。『申報』、『民立報』1912年8月16日。
 - 37) 『申報』1912年8月14日。
 - 38) 『大公報』1912年6月5日。『申報』1912年6月7日。
 - 39) 『大公報』1912年7月31日。
 - 40) 「民国元年京省職官表」『東方雜誌』第9卷7号（1913年1月）。
 - 41) 『大公報』1912年8月17日。
 - 42) 『大公報』1912年8月19日。『申報』1912年8月20日。
 - 43) 『申報』1912年8月22日。
 - 44) 『大公報』、『申報』1912年8月22日。
 - 45) 『政府公報』第161号（1912年10月8日）。
 - 46) 『申報』1912年9月15日。
 - 47) 『申報』1912年9月20日。
 - 48) 『申報』1912年9月16日。
 - 49) 『申報』1912年9月14日。『大公報』1912年9月23日。
 - 50) 『大公報』、『申報』1912年10月14日。
 - 51) 『大公報』1912年10月16日。
 - 52) 『大公報』1912年10月17日。
 - 53) 『大公報』1912年10月21日。総統府には梁士詒をはじめ、阮忠枢、施愚、張一麐、曾彝進、李景蘇等16人の秘書がいた（『民立報』1912年5月31日）。
 - 54) 『民立報』1912年9月11日。『大公報』1912年10月17日。
 - 55) 『民立報』1912年9月28日。『申報』1912年9月23日、10月15日。
 - 56) 『民立報』1912年9月30日。
 - 57) 『申報』1912年10月28日。
 - 58) 『民立報』1912年10月20日。『申報』1912年10月28日。『大公報』1912年11月29日。

- 59) 『申報』 1912年10月21日。
- 60) 『申報』 1912年10月29日。『大公報』 1912年11月 1 日。
- 61) 『大公報』 1912年10月27日、29日、11月 2 日。
- 62) 『大公報』 1912年10月28日、11月 4 日。
- 63) 『申報』 1912年10月26日、30日。
- 64) 『大公報』 1912年11月10日～12日。

中华民国初期国务院与总统府制定地方制度方案的策略

曾 田 三 郎

中华民国是各省脱离清朝统治而成立的，因此推进新的行政制度也是最初各省独自进行的。但是，制定中华民国临时约法之后，根据该法，大总统·国务员，参议院等中央行政·议会机构一旦建立，再加上正式召开国会，制宪筹备等工作安排到政治日程上，就有必要制定统一的地方制度方案。中华民国诞生的1912年，法制局在制定地方制度方案方面，起了重要作用。当初在大总统直属下的法制院，随着袁世凯就任临时大总统，作为法制局就设在国务总理直管之下。1912年这一年，法制局也发挥局員在日本·德国留学的经验，制定了三种地方制度方案，但是，都没通过参议院。其原因不在于参议院本身，而在于都督，省议会等地方势力方面。袁世凯面临着这些势力的反对，在参议院正式开始审议之前，撤销了有关地方制度的法案。另一方面，袁世凯为了汇集地方的意见，要求各省派遣代表，设立了行政谘询处。这种措施一方面损害了国务院与法制局的权威，另一方面强化了总统府秘书与政治顾问对制定地方制度方案所起的作用。