

民国元年における杜亜泉の言論

— 政治課題としての地方制をめぐる —

李 ハンキョル

1. はじめに

生涯の大半を商務印書館において数多くの教科書・辞書の編纂にあたり、そこで刊行された『東方雑誌』の編集長を勤めた杜亜泉(1873~1933)は、近年、次第にその歴史的知名度を高めてきた人物である¹⁾。中国ではこれまで三種の杜亜泉の文集が刊行されており²⁾、1990年代以降における杜亜泉研究の蓄積も少なくない³⁾。杜亜泉の文集に収録された文章の多くは、彼が『東方雑誌』に寄稿した論説である。当該誌の編集長を約9年間務める間、彼が寄稿した100篇以上の論説は、時事評論から人生哲学・精神論にいたるまで、幅広いテーマにわたっていた。その中、彼が中国の政治や政治思想について論じたと分類できるものは、中華民国が樹立された直後の時期(1912年)に集中している。

杜亜泉の言論活動の展開を検討する上で、彼の政論家としての側面を看過することはできない。しかし、先行研究においては、教育者、出版人、または新文化運動が起こった時期の文化保守主義者などとしての性格が強調され、その政論家としての側面は注目を浴びてこなかった⁴⁾。例えば、杜亜泉の思想を全般的に扱った高力克の研究では、杜の政治に関する議論について一つの章を割いて説明しているが、その内容は杜の言説を西洋政治思想を基準に評価する作業に集中しており、そもそも杜の問題関心を対象としない⁵⁾。日本語による杜亜泉研究の蓄積は極めて少ないが、藤井隆と中尾友則による研究がある⁶⁾。藤井氏は杜の思想の要は「調和論」にあるとし、その方法論が彼の言論活動において如何にあらわれたかを詳細に分析するが、政治の時局に関する杜亜泉の言説に詳しく触れていない。中尾氏は、杜の言論活動における問題関心が「実業論」にあるとし、政治的な要素との関連性については触れていない。

中国における杜亜泉研究の蓄積は少なくないが、多くは杜の思想が中国のいわゆる近代化において有する意味を解釈する傾向を持つ。杜による政治関連の論説を分析の対象にする研究においても、1990年代から定立した思想家としての杜亜泉像に絡めて論じられることが多い⁷⁾。

以上のように、杜亜泉の『東方雑誌』における言論活動初期の、政治や政治思想そのものに関する具体的な検討は十分に行われてこなかった。そこで本稿は、先行研究の傾向を念頭に置きつつ、杜が1912年の『東方雑誌』に発表した論説に注目する。これらの論説に中華民国元年における杜亜泉の問題関心、すなわち、清末から引き継いだ中国の政治的課題とそれに対する自らの解決案までが鮮明に提示されているからである。とりわけ、彼が最も優先して解決すべき問題で

あるとみた「地方制」に焦点をしばり、その具体的な言説の内容を詳細に検討する。本稿は、以上のように辛亥革命直後の中華民国知識人が抱いていた憂慮の一断面を浮き彫りにする作業を通じて、思想家としての杜亜泉の意義のみならず、辛亥革命の意味についても再考を迫りたい。

2. 中華民国の前途と地方制

1) 清朝の中央集権失敗と地方制

杜亜泉の中華民国の地方制に関する1912年の構想を論ずる前に、彼が清末以来の中国の政治にどのような理解を有していたのかを検討する必要がある。その中国の政治に対する理解と興味関心をもっとも簡明に示すのは、1913年の『東方雑誌』上の特集記事「十年以来中国政治通覧」における「通論」である⁸⁾。「十年以来中国政治通覧」は、上・下編で構成されており、杜亜泉が執筆した「通論」は上編に該当する。その内容は、「革命運動と民国創立」、「立憲運動の進行」、「元首の更迭」、「議会と政党」、「行政機関の改革」の五篇で構成されており、中華民国の政治体制が形成された経緯と現状を説明するものであった。

杜亜泉は中華民国が樹立されるまでの十年の期間が、中国の歴史のみならず世界史的にも類稀な変化であったと評価した。それまでヨーロッパ文明から「物質文明の小さい一部」のみを輸入した中国が、この短期間で「ヨーロッパの政治上の原理を東亜大陸に移植」できたからである⁹⁾。その十年間、中国政治で顕著に現れた二つの潮流は、「革命運動」と「立憲運動」であったとされる。前者は「君主国を民主国に変えるもの」であり、後者は「独裁制を代議制に変えるもの」であると定義した。「熱烈な主張」と「温和な進歩」という違いがあるとはいえ、この二つの潮流の相互作用によって「民主立憲の中華民国」が成立し得た。彼はそう考える。

「十年以来中国政治通覧」の「通論」の中、本稿で検討する杜亜泉の地方制度に関する議論を始めるためには、まず「行政機関の改革」篇において彼がまとめた清と民国の行政における問題点に触れねばならない。杜亜泉は清の政治体制が漸次的に変化していく過程で、行政機関もその変化と並行して改革されていったと説明する。その変化とは、元来は乱雑で系統立ってなかった清の行政機関が、「君主立憲」を国是に定めた1906年から次第に整い始め、清末に至っては内閣の行政系統も整理され始めたことである。しかし、改革以後も依然として行政上必要でないもの、系統に適さないものが多く残っており、問題は完全に解決できなかったと杜亜泉は嘆く。彼の見所、清の行政改革は部署を細分化・増設する方向に進められた結果、余計な部署を増やすことに止まった。そして、中華民国においても未だ行政の系統は整理されておらず、依然として行政改革は喫緊の課題として残されていた。

『東方雑誌』は、辛亥革命の影響で4ヵ月にわたる休刊を経て刊行が再開された。再開当時、つまり1912年4月号の巻頭論説である「中華民国の前途」において、杜亜泉は辛亥革命を人間の身体に施術した外科手術にたとえ、一先ずは成功的なものであったと評価した¹⁰⁾。革命という

手術後、「その経過は幸いにも良好」であるものの、手術のみで人間が健康を回復するものではないように、今後の「看護維持」に力を入れるべきである。そのような考えを有する杜亜泉にとって辛亥革命の成功は、「約四千年の間醗酵された文明と、約三百年の間潜伏していた民気が、皆、機会を得て表れ、東アジア方面において過去に一度もなかった」大成功に見えた。しかし問題は、革命が成功してからである。彼は、革命成功後、外国勢力に屈したペルシヤとトルコや、革命の成果が単なる「政権の争奪」に止まったメキシコとアイチを言及し、国民の「選択と進行」に中華民国の成敗が委ねられていることを強調した。

杜亜泉の考える辛亥革命の根本的な原因（「本因」）は、専制政体が時勢に適さなくなったにも拘わらず、依然として満州族が政治的特権を握っている事態により、種族の間に不平観念が発生したことであった。とりわけ、「中央集権」、「多額の外債」、「財政の紊乱」の問題（「助因」）は、清末政治の混乱を引き起こした具体的な原因であった。そもそも革命が起こった根本的な原因は革命によってすでに取り除かれたため、中国人の「建設能力」が今後向かうべきところは、あの三つの問題の解決にあるとされた。このような課題こそが、1912年の『東方雑誌』に発表された杜亜泉の論説に貫通していた。ただし、それらの問題の中には、優先順位があった。最優先すべきは、「中央集権」の問題である。他の二つの問題が、それぞれ一回ずつ取り上げられるのみに止まっているのに対し、「中央集権」の論点である「地方制」は、三回も取り上げられていることから、その喫緊性をうかがえる¹¹⁾。

杜亜泉によれば、1911年以降の中国の中央と地方の状況は次の通りであった。辛亥革命勃発後、各省は独立を宣言した際、各々が軍政府となり、都督の推挙をした。つまり、中央政府を縮小した形で各地方政府が成立したのである。元来、南京臨時政府時期には、それら各省の集合体として連邦政府に近い形態を作ったため、当時の言論界では中国が連邦国家になる可能性を示唆したりもした。これについて杜亜泉は、中国の行省は歴史的に連邦政府を樹立できる性質のものではないと断言する。そして、首都を北京に移した中華民国については、いかに「各行省の自治権の広狭」を調整するかが重要であり、それこそが中華民国の喫緊の課題であると強調した。清朝から続いた「集権」と「分権」の不均衡を解決するためには、両者における「利害得失」の詳細を問い質す必要があった。

しかし、杜亜泉が見るに「集権」と「分権」の不均衡は、清朝に限定された特殊な問題ではなかった。まず、19世紀のアメリカにおいて、分権を主張した民主党と集権を主張した共和党が交互に政権を獲得してから、遂に集権説を唱えた北部と分権説を唱えた南部に二分され、内戦が勃発したことを例として挙げた。また彼は、集権と分権の不均衡によって起こった普遍的な現象として、メキシコ革命以降の状況を挙げる。革命によってメキシコは帝政から共和政に替わったが、中央集権派と連邦派の対立は止まず、集権派から大統領が選出されると連邦派が戦争を起こし、テキサス共和国の樹立によってアメリカとの戦争が勃発したことを指しての言及であった。

また中国の歴史に鑑みても、それは清に限られた問題ではなかった。杜亜泉は「周は封建を行い、分権をもって天子が首府した。秦は郡県に改め、集権をもって乱が四方で起こった。唐は府

兵を設け、分権をもって藩鎮を制御する事が出来なかった」という。そして清に至っては、「行省の分権をしたが、改革の実を挙げられず、遂には集権を主張したが、人民の反抗を受けた」のである。それこそが「今回の革命の重大な原因」である。そのような彼の言う「集権と分権」とは何か。とりわけ次のような特徴が提示された。

集権制は統一に利するが、専制に流れ易く、統一の政令は各地方の習俗と人心を適切に変えられず、中央と地方の意思を融合出来ないので、反抗が起こるか分裂することになる。分権制は人民の二重の愛国心を利用して内治の進歩に容易だが、政令が統一されず中央の政績が挙げられなくなり、各地方にて争議が起こり易く、対内・対外的に均しく衰弱する傾向が生まれる¹²⁾

「統一」と「専制」、「内治の進歩」と「争議」。それぞれは、集権と分権の両面であった。集権が「統一」に有利であるとはいえ、そのみを強調すれば、つまるところ、国家の「分裂」に繋がる。分権による人々の自治の精神の助長は「愛国心」を高揚することになり、「内治の進歩」を促すが、「政令」の不統一は地方間の「争議」を引き起こし、国家として統一性の維持を妨害する。「苟も内外に偏重する所があれば、その禍は国を亡ぼすに足」るのである。ここに、杜亜泉が集権と分権とを折衷する「調剤」の方法を求めべきだと考えた理由があった。同年の別の論説で彼は、清が集権に失敗した具体的な原因について次のように述べる。

一つ目の原因は中央政府と地方形勢に隔たりがあり、平素から既に監督が疎かで各省は自由行動で治め、事に臨むにも情勢に暗いので適切な指令を出せなかった。二つ目の原因としては、注億の勢力が統一されてなかったことである。皇帝以下から、皇族と貴族、枢臣と部臣が一部分の勢力を分けて占めていた。行省の官吏にはそれぞれの後ろ盾（奥援）があり、常に個人の私的な指揮を受け、上級機関の命令を無視していた¹³⁾。

注意すべきところは、杜亜泉が清の「中央集権」が失敗した理由を清朝の根本的な制度欠陥として見做しているわけではないという点である。つまり、そこには、清朝の政治体制が根本的な制度的欠陥を抱いていたという感覚はないのである。失敗の原因は、あくまでも19世紀半ばから中国が経験した内外の戦禍以降、様々な政治改革が試みられた結果として現れた問題群にあった。特に清末の中央集権が実際の制度として機能できない状況に陥っている、と彼は判断した。単一な中央政府が存在し、地方政府が中央からの命令と監督に従うという、中央集権の運用に必要な基本的な条件が満たされていなかったのである。杜亜泉の見るところ、その原因はいくつかあった。まず、中国の国土の広さと各省で発生する事務の繁雑さが問題であった。また、中央政府内部における勢力争いと、それら中央の各勢力と連携した地方勢力が、各自の利益追求に走っていたため、清における「集権」の成果は微々たる水準にとどまった。彼は、これらの問題点と

共に、そもそも清政府に「監督の稠密さと権力の統一」がなかったと評価する¹⁴⁾。杜亜泉にとって「集権」とは、「国家の行政権を中央に集め、国家にして統治の実を獲得」させるものであり、同時にその「中央の行政権は地方から牽制されない」ことが重要であった。それは単に地方の行政権を中央に集め、「地方」の「自治の力を失わせる」ことを意味するものではない。清の地方制は中央と地方の「行政権」の範囲と責任が明確に区分されてなかったことから、集権の成果を挙げられなかったのであった。

杜亜泉はこのように中央と地方の行政権の区分が明確でなかった原因を、行政権を行使する主体である地方官吏と、その監督をする中央官吏の職務における区分が明確でなかった点にあるとみる。清の各行省の官吏は「総督と巡撫、司道から府庁州県」まで全てが中央によって任命され、中央を代表して地方の統治を監督・指揮するのがその役割であった。一方、地方行政の実務は、中央から派遣された中央官吏によって任命された官吏が処理した。彼の説明によれば、清の総督と巡撫は「中央官吏の性質」を有し、「文武を統轄して地方官吏を審査」という職務を担っていた。これに対して布政使の職務は「一つの省の政治を掌握」するものであり、彼等は「地方官吏の性質」を帯びる¹⁵⁾。総督は複数の省を担当する地方長官であり、巡撫は一つの省を担当する地方長官であって、両者の間に直接的な上下関係は無いのである。布政使は巡撫の下で省の行政を担当していた。つまり、彼らの職務を単純化すれば、総督と巡撫が監督の役割を、布政使は実務を担当していたのである。

しかし、時間の経過とともに「二つの職務が次第に混同」し、中央と地方がついには「上下級の官庁」に変質してしまった¹⁶⁾。無論、両者の関係が実質的に「上下級の官庁」として機能していたのは周知の事実であった。ただ、ここで杜亜泉が両者の職務が「混同」されていると捉えたのは、立憲政治の実現を目指していた清末において、中央と地方が上下関係にあってはならないと考えたがためである。いわば近代的な中央集権国家の形成を目指していた清政府にとって、地方が中央に従属する形になることは望ましくなかった。両者の行政制度上、「二つの範囲にあるものが一つの機関に併合されれば、その情勢は必ず混合して不分明なものとなり、国家の統一を破壊」する結果を招きかねないからである¹⁷⁾。しかし清末中国に、両者の関係を水平的なものに維持できる制度的な準備を整う余裕はなかった、と杜亜泉は指摘する。

以上のように地方の行政が中央のそれに従属されていたが故に生じる具体的な問題として、例えば、総督と巡撫をもって説明できよう。中央から任命された総督と巡撫は、原則的には中央の意思を充実に汲み取り、地方の人民の生活を安定させる統治をを行うべき存在であった。そのためには単に中央の意思を地方統治に反映するだけでなく、人民の輿論を収集し、現地の事情に合わせて調整する必要があった。しかし、杜亜泉の見るところ、彼らは「中央の意旨」と「人民の輿論」の間で揺らぎ、常に「その中間の地位を利用して狡猾な器量を發揮」していた。

(総督と巡撫は) 民気が強く盛んな時に、中央の意旨が必ず輿論を屈従させるものになると予想すれば、力を尽して鼓吹して民気を發揚させ、人民の後援を受けて中央に抵抗した。し

かし、中央の意志が強硬な時に、人民の言論が沈黙し朝旨を挽回することが出来なさそうであれば、また力を尽して压制し権威を濫用して、中央の信用を保ち民気を毀損した¹⁸⁾。

こうして彼らは、人民の輿論（「大衆の好悪」）の力を借りて地方を統括する自らの権力を拡大しようとし、その結果、中央集権国家の形成を阻害した。それこそが「清の朝廷が失墜した最も著しい近因」である。杜亜泉は、そう考えた。

同様の例は、枚挙にいとまがない。「駐屯軍隊」が「人民の間で衝突」を起こした時、「將軍は軍隊を擁護し、督撫は人民を擁護」する事態などもその一例である。清朝では、軍隊の駐屯と兵力管理は將軍に隷属された権限であり、総督と巡撫の管轄ではなかった。原則として「將軍」と「督撫」両方とも中央の指示を直接受ける方針であったが、管轄権をめぐる衝突が絶えず、混乱をきたしていた。中央の各部署に対応する形で地方の各部署が直轄運営されていたとはいえ、それらを体系的に総括する機関が存在せず、行政の統一性がなかったのである。

また、1907年に清末に設けられた地方議会の前身である諮議局をめぐっても、清の中央と地方の行政における統一性の不在が問題となっていた。諮議局による地方の中央行政に対する干渉によって、総督・巡撫との間でしばしば起こった紛争は、清の地方行政と中央行政が明確に区分されていなかったことを示す事例であった¹⁹⁾。

詰まるところ、杜亜泉が指摘する清朝の地方制をめぐる問題の核心は、地方行政において中央と地方が有する権限と責任の範囲が明確でないというものであった。清政府は近代的な中央集権国家への転換を図っていたが、ついに地方行政の権限を掌握できず、地方統治に中央政府の意志が行き届かない問題を抱いていた。杜亜泉は、中華民国がそのような構造的問題を継承し、それを抱えたまま出発したと見なしていた。したがって、彼にとって国家の最優先課題は、地方制改革にならざるを得なかった。

2) 立憲政治の課題と地方制

前述したように、1912年の時点で杜亜泉が中華民国の早急に解決すべき課題として挙げたのは、地方制、外債そして財政の整備であった。その背景には、君主専制国家であった清から共和立憲国家の中華民国へとその国体と政体が変わったとはいえ、清政府における対内外的な問題は余すところなく引き継いだという考えがあった。中華民国は国際的な承認を得ることがその初期における重大な課題であった。その承認を得るためには、まず統一国家としての団結を可視化せねばならなかった。だが、革命によって樹立した中華民国の中央政府はいまだそれが可能な強力な権力を持っておらず、各地方政府は様々な動機によって清の中央から離脱したまま、中央への信用を回復できないでいた²⁰⁾。

では、統合の中心としての求心力を得るために必要なのは、何だろうか。杜亜泉は、その答えを「立憲」に見出す。それは、辛亥革命が起こる以前から中国の国是として定められていた。

立憲とは、憲法をもって統治権の行動を規定することを謂う。これを詳しく言えば、必ず議院を設け、それをもって国家の意思を代表し、法律を制定することである。政府は国家の意思に依拠して政務を失効し、更に立法院は法律に起こして裁判を行うものである。そして地方自治は立憲国家の重要な基礎である²¹⁾。

国是として掲げられていたとはいえ、清朝における「立憲」政治は実現されず仕舞いであった。そして、1912年現在においても、その核心たる「憲法」は制定されず、議会の正式な開催も翌年まで待たねばならなかった²²⁾。このような現状を目の前に、杜亜泉は「立憲」政治が北京臨時政府による臨時措置によって短期間で実現可能なはずはなく、より長期的な課題として原則を立てることから始め、それに則した政務の運営が行われるのを待つべきであると判断した。彼は、「君主専制が急に民主共和に変わったために、専制の習慣をすべて除去しておらず、共和の作用はまだ広く深いものではない」といい、過渡期として現状を認識する²³⁾。したがって当然、中華民國の地方制においても清朝社会の習慣は除去できていなかった。

前節で確認したように、辛亥革命の勃発後、清の中央から離脱した各省の地方政府は、中華民國が樹立してからもその状態を維持した。これに対し、1912年の臨時政府が取った一旦の方針は、新しい体制が立案されるまで、全ての地方の官僚の地位を維持させるというものであった²⁴⁾。その過程を、杜亜泉は以下のように説明する。

まず、各省が清からの独立を宣言し、各地方で軍を起こした際に「各自が軍政府を設け、戦時の組織」になった。そして、各省の地方長官であった総督と巡撫は都督となると同時に軍政府の指導者となった。この時、各省は各自の制度を作ったため、その組織が「一律的」ではなかった。ほとんど全ての省政府が中央政府をモデルとして改革を行った。一方、革命が一旦の成功を取めた直後の南京臨時政府は、中央と地方の行政権を区分し、地方の行政権を各省の都督にすべて委任する計画を持っていた。また、清の地方行政単位であった道と府は廃止され、県のみを残した。そして、都督と省議会が地方の行政を「官治」と「自治」に分け、それぞれを担当する。しかし、周知のように、南北講和によって袁世凱が臨時大總統になり、北京臨時政府が発足したことによって、南京臨時政府の地方制構想は実現できなかった。

北京臨時政府では、各省の軍事長官でもある都督を中央から正式任命したが、依然としてそれより下位の地方官制までを体系的に統一できなかった。杜亜泉は北京臨時政府の地方官制に統一性が無いことを、清末の官制から変動の無い直隸や山東、軍民分治を施行する湖北、都督が軍事と民政を兼任する江蘇や浙江などを具体例として挙げて説明した。また、幾つかの省において都督の下に設けた軍政司が、中央の正式な任命を経ない場合があることも指摘する。彼はこれらの場合を、地方の官吏に対する中央からの任命が「僅かに形式に止まる」例として挙げる。

数ヶ月以来、各省の司道には中央からの任命に由る者が既に多数を占めている。しかし、省官制は未だ予定が定まっておらず、各司道の任命は、みな各省の現状に依っているため、統

一性のない程度が甚だしい²⁵⁾。

多数の省において中央から独立した時期の地方政府の形態を踏襲している状況は、北京臨時政府の地方に対する影響力が、清の時代から大きく変化していないことを意味した。

杜亜泉が中華民国の喫緊の課題として説いた地方制の問題を一言でいうならば、中央権力と地方権力との間に生じた軋轢に他ならない。それは、国家の統合を妨げ、「国を亡ぼすに足りる」問題であった²⁶⁾。しかもその問題の歴史は長い。彼が憂慮したのは、まさにこの、中央が地方を制御できなかった清末以来の問題が中華民国においても繰り返され、国家としての統一性を確保した近代的な中央集権国家を成立できない事態であった。

中華民国の元年の地方制に関する議論の核心には、各省で軍事と民政に関してほぼ独立的な権限を有する都督が、地方における権限を分割し、中央にその一部を移譲することに対して同意するか否かの議論にあった。副総統であった黎元洪が「軍民分治」を提議し、政府が参議院に提出した省制・省官制議案は、すべて都督の反対によって撤回された。法制局がプロイセンの州制度に倣った案を提示したが、國務院はこれを否決し参議院へ提出されることはなく、これに対して再び修正案が提出されたが、1912年が終わるまで、中華民国の地方制は確定されなかったのである。

3. 杜亜泉の地方制構想

1) 地方制の基礎としての行政の区分

中華民国を運用する制度が備わっていない状況で、杜亜泉は地方制に関する具体的な案を持続的に提案していた。彼は1912年の地方制構想を提言する際に、中華民国に立憲政治の基本要素である立法・司法・行政が備わるためには、先ず行政における中央と地方の明確な区分が必要であると一貫して主張した。その主張が初めて具体的な形で提起されたのは、『東方雑誌』の5月号の巻頭論説である「共和折衷制を論ず」においてであった²⁷⁾。杜が「集権と分権を折衷」する方法に関する意見を提起しはじめたのは、北京臨時籌備処が議定した「立法と司法には郡県制を行政には連邦制を運用する」という方針を、袁世凱が参議院に提出した時点であった²⁸⁾。その具体的内容は一般には公開されなかったが、杜亜泉は国民共進会の『共和連邦折衷制商榷書』の内容に近いものであると予想していた²⁹⁾。『共和連邦折衷制商榷書』の議論を彼は次のように要約する。

今日の輿論の趨勢は二つに収斂する。…郡県制は集権を重視し連邦制は分権を重視する…折衷制とは連邦の形式を取りつつ郡県の精神を行うものであり、三権上の立説に照らして、立法では郡県制を採り行政では連邦制を採るものである³⁰⁾。

アメリカとフランスの制度を参考して折衷的な制度を定めることに賛成する輿論に賛成していた杜亜泉は、そのような主張がまとめられた国民共進会の主張にも賛成していると意見を表明した。ただし、輿論が賛成した、「立法では郡県制を採り行政では連邦制を採る」方針については、再考する必要があると間を置いた。彼は立法権を中央に集中させる問題に関して、二つの条件に注意を注ぐべきだと考えた。まずは、各地方において自ら「約法」を定め、当該省における組織を構成できるかという問題である。もう一つは、中央議会にて定める法律が、地方の法律をどこまで制限できるか、その範囲についてである。彼がこれらの条件を考慮すべきだと主張したのは、地方が独自の立法権を確保する場合、中華民国の立法権の統一性が保たれないことを憂慮したからであった。立法において郡県制を採ることは、杜亜泉が目指した「折衷」、すなわち、中央と地方の立法権を統一することと著しい隔たりがある決定になるからであった。「折衷」を実現するためには、まず中央行政と省の行政の担当範囲（界限）を決め、両者の区画を明確に分けねばならない。中央行政と地方行政の範囲が明確に区分されれば、中央議会と地方議会の立法権の範囲や、中央政府と各省の地方政府の行政の範囲までもがみな明確になるだろう。そのような見通しが、杜亜泉の地方制構想の中に貫通していた。彼が、中華民国の解決すべき課題の中、地方制に最優先順位を与えていたのは、地方制の定立が行政の確立に直結すると考えていたためである。それは、立憲政治の柱である、立法・司法・行政を並行して同時に確立するのは難しく、行政の確立を優先させ、残りの二つを順次的に確立するという彼の判断に起因する。

しかしながら、彼のいう法律による中央と地方の行政上の職務区分が、中央の権限を制限するものを意味するわけではなかった。つまり、中央行政の権限は中央行政に限定されたり、地方行政に関与できないものでなく、一方、地方の権限は地方行政のみに影響力を有するものとして設定された。また、中央と地方の行政の区分は、自然と中央と地方の議会の権限の区分にも繋がる。彼は中央と地方の議会の権限を区分において、「全国の立法権はすべて中央議会に属する」ことと、各省の「単行法」（各省の地方政務に関連する法）は地方議会における議決を経て「中央政府からの批准」を得ること、すなわち「中央議会の同意」が必要条件であると説く。その際、「単行法」に対する中央の批准はアメリカの連邦制から、そして、その同意に関してはカナダの連邦制からそれぞれを参照すべきであるとした。杜亜泉は、両国の方式を兼用することによって、立法権の統一性を保持することができると確信したのである³¹⁾。

ただし、杜亜泉の主張する「折衷制」は、中央政府の権限を一方的に強化し、地方政府を従属させることに集中しているわけではなかった。そのため、中央による立法権の統一が保持されている前提で、中央政府と地方政府の権限を区分する重要性を強調した。彼は、地方政府が当該地方人民の支持を得、自らの声を出す必要があると考えた。そのような、いわば地方の独立性を一定程度確保するには、どうするべきか。杜亜泉は、各省の地方長官を「公民選挙」で選出することが最も肝要であるとする。それは、中央と地方との間の均衡を取るための最善策であった。もし、地方長官までを中央から任命し、当該地方の行政をその人物に一任すれば、それは「極端な場合には集権制」を施行することと変わらない。選挙によって地方の権利と利益を代弁し、中

央の権限に対抗できる責任者を選出すれば、中華民国が清のような強力な中央集権に向うことを妨げられよう。こうして彼が追求していた「集権」と「分権」との間の均衡が実現できる。その均衡を制度的に保障する装置として、杜亜泉が提案したのは「一つあるいは複数の省に、中央政府を代表する官庁を設立」し、「各省に分配されている中央行政を執行」することであった。地方政府がすべての地方行政を執行すれば、各省の政令が統一されなくなる恐れがある故であった。

杜亜泉が自らの地方制の構想をより具体的に展開したのは、政府によって省制と省官制に関する議案が参議院に提出された1912年の夏以降である³²⁾。その間、彼は国内財政に関する概論、外債に頼るべきでないことの主張、そして袁世凱の命令が持つ違法性についての議論などを展開した³³⁾。これらの議論は、彼が「中華民国の前途」で取り上げた中華民国の直面課題に連なる内容であった。現実政治における地方制の議論の変化を受けて、杜亜泉はそれまでの自らの地方制に関する主張の論旨を次のようにまとめた。

将来、地方での中央行政と地方行政を分配するにおいて、それぞれの範囲を定めて中央が任命した官吏は中央政府の命令を承けて中央行政を処理し、地方で公選された吏員は地方議会の決議に依って地方行政を処理するべきである。中央官吏は地方行政に対して監督の権限を有し、地方議員は中央行政から委託された事務を執行する責任を有する³⁴⁾。

前述した政府から参議院に提出された議案の要点は、「大總統の任命をもって各省に総監を配置」するものであった。しかし、これは地方長官を「地方公民選挙」によって選出するべきであるという杜亜泉の地方制構想に背馳する案である。また、政府の議案は、総監の職権は内務行政に限定され、軍政・外交・司法・財務の行政に対する権限を持たず、軍政および国税庁に属する業務を中央が直轄するという「軍民分治」の性格を有していた。この案は当時の各省の都督と議会から反対を受け、中央政府は議案を撤回し修正することにした。彼がこの撤回を支持したのは当然のことであった。

2) プロイセン州制と杜亜泉の地方制

杜亜泉は近代の行政法において、地方行政を組織する方法には「イギリスの方法」とヨーロッパ諸国の「大陸の方法」の二種に分かれることから紹介する³⁵⁾。彼の説明によれば、「イギリスの方法」は中央行政と地方行政を明確に区分せず、中央政府が地方に与える行政権はその細部までもが全て中央の立法部によって管轄される方式である。杜は「イギリスの方法」が慣習によって自然的に形成されたものであり、立法による改良を加えていないため、画一化された秩序が無いと評価した。それ故、新しい制度を打ち立てる段階にある中華民国には適さないと判断する。その一方で「大陸の方法」は、地方における中央行政と地方行政が明確に区分され、地方行政を「地方団体」に委任し、中央政府はそれに干渉しない。彼の見るところ、政府が提出した議案に明示され、大總統によって「簡任」される総監の法律上の責任から³⁶⁾、中華民国が採用せんとす

るのは「大陸の方法」であるとみた。

杜亜泉の地方制構想における重要課題は、まず人事形式に焦点が当てられ、「国家官吏」は任命により、「地方公吏」は公選によるべきであると主張した。政府の議案は「大陸の方法」を採用するものであったが、総監の職権を地方の内務行政に限定し、中央行政への干渉権限を与えないのは「地方公吏」の性質を有する総監を「国家官吏」を選ぶ方式で指定することを意味した。

また、政府の議案では、一つの省において中央の各部に対応する直轄の官庁を設けるはずであったが、地方レベルにおいてそれらを統轄する統一機関を設ける予定が組まれていなかった。つまりそれは、地方において中央を代表する官庁と、地方の行政のみを総括する官庁が、分離されるべきであるとみた杜の構想から程遠いものであった。

政府の議案は、一応「大陸の方法」を採用するものではあったが、ヨーロッパで行われている方法とも異なるものであり、既存の中国の制度とも異なるものであった。杜亜泉は辛亥革命の際に登場した軍政府の組織構造がそのまま維持されている中国の地方において、従来の制度と異なり、統一性をもたない各機関が相互牽制するという、混乱状態が発生するかも知れないと懸念していた。そこで、政府の議案に対する修正案として杜が提起したのは、大陸の制度の中で中国に最も適した制度を直接採用するというものであった。彼が候補として挙げたのは、フランスの県制とプロイセンの州制である。杜亜泉の見るところ、両国の制度は中国の既存の制度における慣習と大方合致するものであった。この両者の中、地方行政が担うべき面積が近似している点から、プロイセンの制度を採用する方が理論的に妥当であると判断した。

1912年11月、杜亜泉は、政府によって省制・省官制の第二次案が参議院に提出されたが、それが再び撤回され修正中にあることに触れた³⁷⁾。第二次案の修正は法制局によって行われ、プロイセン制度を模倣するという決定内容が組み込まれていた。第二次案が提出される前からプロイセンの制度を採用を主張していた彼は、当然、プロイセン制度を模倣する方案に賛成を表明した。既に確認したように、杜の地方制構想において中央と地方における行政・議会・政府の権限を区画するのが重要であったが、プロイセン制度においても類似した特徴が見られた。杜亜泉がまとめた修正内容は以下の通りであった。

省が行政区画と聯合自治体の二つの性質を兼ねることに定めた。行政の方面においては、省長および各司官は中央に任命され、国家行政事務に専念し、権限上で自治の範囲に侵入しない。省長の傍らに参事会を設け、省長を監督し行政事項を裁決する。聯合自治の方面においては、省議会を設けて立法し、執行機関（省行政庁）を設けて執行し、董事長および数名の董事を挙げて自治の事務を執行する。官治行政の範囲には干渉しない³⁸⁾。

1912年に杜が地方制の構想を提起する際、地方における中央行政と地方行政の区分は彼が一貫して重要視していた要素であった。その具体的な方法として、「地方に中央を代表する官庁を分設すること」が挙げられた。地方に中央行政と地方行政を担当する官庁をそれぞれ分設する、

という意味である。杜亜泉は中国が「完全な地方制」を求めてはいないと考えていたため、仮にそのような地方制を求めるにしても「官治と民治によって二つの機関を分設する」ことは、必ず行われるべきであると考えた³⁹⁾。しかし、当時の輿論が、プロイセン制度を取り入れた修正案を歓迎するものばかりではなかった。彼はその反対論者の主張が、「地域」・「沿革」・「事実」に基づくとし、直接それぞれの意見に反駁した⁴⁰⁾。反対論者らの論理は、プロイセン制度に倣った制度が、中国の国家統合を阻害しかねないと懸念するものであり、地方自治が発達したプロイセンの方式を採択することによって「分権」に偏るかも知れないことを理由に中国には適さないと見做している、と杜亜泉は分析した。つまり、それは「官治と民治を合わせんとし、簡任された官吏を統合して集権する計画を実行」しようとする反対論者の意図に合わないのである。これについて杜亜泉は次のように自らの立場を明かした。

記者も分権の制度が国家の統一を妨害し、決して時勢に適さないことを知っており、権力の集中を通して民国の統一事業が進められることを願わないわけではない。しかし、権力の集中を実行したいのであれば、自治を官治から区分すること以外の方法としては、自治の事務を執行する省長を人民が公選することのみが可能である。もし、官治と自治を簡任された官吏によって統合すれば、それ以後は集権する事が不可能となる⁴¹⁾。

つまり、プロイセン制度の採用・模倣の反対論者が望む「集権」を可能にするためには、地方が管轄する事務である「自治」を、中央が管轄する「官治」と区分し、中央政府が「官治」に専念することが必要なのである。杜亜泉は「集権とは地方行政権を中央に集めるのではなく、地方にその自治の力を失わせるものでもない」と言い、プロイセン制度の採用・模倣こそが、「集権」を実現する礎であることを明言した。

1913年1月号の『東方雑誌』に、特集記事「十年以来中国政治通覧」で清末以来の中国の政治状況を概括した杜亜泉は、同号に寄稿した「再び減政主義を論ず」において、二年目を迎える中華民国が直面している問題とその解決策を論じた⁴²⁾。杜はロシアとモンゴルの協約、イギリスとチベットの交渉といった対外問題を解決するためには、内政の整理や財政の整備などの対内問題から先に解決すべきであるという。中国国内の問題を解決する提言の中には、地方の問題も言及されていた。「地方行政の一部を分離して地方自治団体に執行を任せる。必ず国家機関による執行が必要な部分に関しては、一つの官庁を設けてこれを処理し、自治団体を監督させる」ことが必要であるとした。杜亜泉は、この問題についてプロイセンの制度を採用すべきだと、繰り返し主張してきた自らの前歴に言及した。

4. おわりに

本稿は、中華民国が樹立した直後の時期である1912年に、杜亜泉が『東方雑誌』に寄稿した

論説にあらわれた、地方制に関する彼の議論を検討した。杜は清朝が滅びた原因であった諸問題が、中華民国に受け継がれており、いまなお中華民国が直面している課題として残っていると見た。彼がとりわけ緊急の課題として挙げたのは、中央集権の防止・外債の停止・財政の整備、この三つであった。その中で、中央集権の問題は最優先課題として掲げられ、それを解決するためには「集権と分権を折衷した」地方制を確立することが必要であると主張した。

二章では杜亜泉の地方制構想の背景を理解するために、清末民初の政治状況、とりわけ地方行政に関する杜の分析をまとめた。彼によれば、清末に清政府が強力な中央集権国家を目指して取り組んだ改革は、地方からの抵抗によって挫折した。中華民国の樹立後も、地方は自らの権限の一部を中央に移譲することに反対していた。

三章では杜亜泉の地方制構想の詳細を確認した。彼の地方制構想の核心である「集権と分権の折衷」を実現するためには、地方における中央行政と地方行政の権限と範囲が明確に区分されるべきであった。行政の区分が明確になる事は、地方における議会と政府の権限と範囲を確定することに繋がるだろうと杜は期待していた。そうした課題に対する解決策として彼は、「地方に中央を代表する官庁を分設すること」と「地方長官を地方の公民選挙で選出すること」を主張する。1912年後半の当時、政府による地方制（省制・省官制）の議案が参議院に提出され、撤回と修正を繰り返していた。これに対して杜は、自身の地方制構想に適うものとして、プロイセン州制を採用・模倣した制度を施行することを主張した。

先行研究の多くが、主に第一次世界大戦以後の時期における杜のいわば西洋近代をめぐる議論に集中したのに対し、本稿は、中華民国元年における杜亜泉の議論に焦点を絞ることによって、これまで比較的軽視されがちであった時局と直結する政治制度改革に関する彼の見解の構造を明らかにした。杜の論説において政治的課題が直接の主題としてあらわれる場合は多くない。しかし、1912年の論説では、辛亥革命によって中華民国が抱えていた政治制度の不安定性に対する憂慮が鮮明に表れており、その解決に向けて自らの持論を積極的に展開して行こうとする意志が明らかである。今後、それが中華民国元年以降の時期においていかなる形で継続して行くかを追って確認する作業が必要となろう。それは、杜亜泉の具体的な思想内容を基に、漠然とした「保守」論や「東西調和」論の主張者としてのイメージを覆すことを可能にし、民国初期における中国知識人論に新しい視角を提供できよう。

本稿では、杜亜泉の論説のみをもって中華民国の地方制に関する議論を検討したが、当時の言論空間における位置付け、同時期の他の論者との比較を行っていなかった。今後の課題としたい。

注

- 1) 杜亜泉、諱は焯孫、字は秋帆、筆名愴父、高勞など。浙江紹興の人。1904年、張元濟の招きで、商務印書館の編訳所理化部の主任となり主に教科書の編纂に携わった。1911年に『東方雜誌』の編集長を兼任し、1920年に編集長から離任するまで、ほぼ毎号の巻頭論説を担当した。
- 2) 杜亜泉の文集は、田建業・許紀霖 編『杜亜泉文選』華東師範大学出版社、1993；田建業・許紀霖 編『杜亜泉文存』上海教育出版社、2003；周月峰 編『杜亜泉卷（中国近代思想化文庫）』中国人民大学出版社、2014。の三種が出版されている。
- 3) 中国における杜亜泉研究については、陶海洋によって詳しく整理されている。陶氏の調査によれば、中国では「1994年から2010年まで、毎年平均十篇以上の杜亜泉の文章に対する研究」がなされている。陶海洋『『東方雜誌』研究（1904-1948）』合肥工業大学出版社、2014年、52～62頁。
- 4) 1990年代の中国で起こった中国伝統の再評価という知的潮流の中で、杜亜泉を研究することに積極的な意味を見出したのは王元化であった。初の杜亜泉文集である『杜亜泉文選』の序文で、杜亜泉が長い間「中体西用」派の保守主義者・「革新に反対した落伍者」と誤解されてきたが、実際には「漸進的で穏和」な改革を目指した「自由主義的思想家」であったと評価した。中国における杜亜泉研究の枠組みは、王氏による評価を基本的骨格とする傾向がある。王元化「杜亜泉與東西文化問題論戦」田建業等編『杜亜泉文選』華東師範大学出版社、1993。和訳は、王元化著・浅野純一訳「杜亜泉と東西文化問題論戦」『言語文化論叢』3号、1999。
- 5) 高力克『調適的智慧：杜亜泉思想研究』浙江人民出版社、1998、15～37頁。
- 6) 藤井隆「「調和」論の帰結－杜亜泉の試み」『中国哲学研究』10号、1996、中尾友則「杜亜泉の実業論：科学教育推進、儒教倫理重視との連関において」『神女大史学』36号、2019。
- 7) (注)4の王元化によって提示された杜亜泉の思想的価値は、1990年代には、現在の中国の近代化課題にも適用されうる「思想遺産」として位置付けられた。2000年代以降には、その「思想遺産」としての価値を積極的に評価する傾向がある。
- 8) 愴父〔杜亜泉〕「通論（十年以来中国政治通覧）」『東方雜誌』第9巻7号、1913年1月。
- 9) 同上。
- 10) 愴父〔杜亜泉〕「中華民国之前途」『東方雜誌』第9巻7号、1912年4月。
- 11) 財政と外債を主題とした論説は、愴父〔杜亜泉〕「中央財政概論」『東方雜誌』第8巻12号、1912年6月と、愴父〔杜亜泉〕「論依頼外債之誤国」『東方雜誌』第9巻1号、1912年7月が一篇ずつ、地方制に関連する内容の論説は、愴父〔杜亜泉〕「論共和折衷制」『東方雜誌』第8巻11号、1912年5月；愴父〔杜亜泉〕「論省制及省官制」『東方雜誌』第9巻3号、1912年9月；高勞〔杜亜泉〕「省制倣普魯士州制之商榷」『東方雜誌』第9巻5号、1912年11月の三篇があった。
- 12) (注)10に同じ。
- 13) 高勞〔杜亜泉〕「省制倣普魯士州制之商榷」『東方雜誌』第9巻5号、1912年11月。
- 14) 同上。
- 15) 愴父〔杜亜泉〕「論省制及省官制」『東方雜誌』第9巻3号、1912年9月。
- 16) 同上。
- 17) 同上。
- 18) 同上。
- 19) (注)13に同じ。
- 20) 曾田三朗『立憲国家中国への始動：明示憲政と近代中国』思文閣、2009、308頁。
- 21) (注)8に同じ。

- 22) 同上。
- 23) 同上。
- 24) 同上。
- 25) 同上。
- 26) (注) 10 に同じ。
- 27) 倅父 [杜亜泉] 「論共和折衷制」『東方雑誌』第 8 卷 11 号、1912 年 5 月。
- 28) 前掲、『立憲国家中国への始動：明示憲政と近代中国』、315～317 頁。
- 29) 『共和連邦折衷制商榷書』は、『論共和折衷制』が掲載された『東方雑誌』同号の「内外時報」に転載されていた。
- 30) (注) 27 に同じ。
- 31) カナダの地方で立案された法律が、中央によって排除されることは、7,8000 条項の内 40 前後のみであることから、中央議会によって地方議会の立法権が阻害される可能性は極めて薄いと予想した。
- 32) 法制局で起草された地方制度案は、1912 年 6 月 10 日の第 19 回国務会議で討議された後、7 月 5 日に袁世凱から参議院に提案された。
- 33) 倅父 [杜亜泉] 「論命令之性質及範圍」『東方雑誌』第 9 卷 2 号、1912 年 8 月。
- 34) (注) 15 に同じ。
- 35) 同上。
- 36) 杜亜泉の説明では、大總統によって「簡任」される総監には、二種類の責任が課せられていた。一つには、国家が委任した事務を執行して、中央政府に対する事務的責任を担うことであり、もう一つは、各省において行政を執行し、省の議会に対する政治的責任を担うことであった。
- 37) (注) 13 に同じ。
- 38) 同上。
- 39) 同上。
- 40) 反対意見の要点は、次のようなものであった。1) 中国とプロイセンは国土の大きさに大きく差があり、相対的に小規模なプロイセンの自治の地域範囲を中国には適用できない。2) プロイセンの州制は、様々な党派的葛藤を引き起こしてきた沿革があり、導入すれば中国にも同様の事態が起こる可能性がある。3) 一つの区域で官治と民治が混ざり合い衝突が起こり易くなる。
- 41) (注) 13 に同じ。
- 42) 「減政主義」は、杜亜泉が『東方雑誌』1911 年 3 月号に寄稿した論説で提起した中国の政治状況を改善する方法論であった。「官庁を併合して減らし、官吏の数を減少させ、政務を減らし省く」ことが必要であるとを主張した。倅父 [杜亜泉] 「再論減政主義」『東方雑誌』第 9 卷 7 号、1913 年 1 月。