

Title	清末及び民國初年における聯邦論と省制論
Sub Title	Arguments on federalism and shêng (省) system in China : 1901-1913
Author	石川, 忠雄(Ishikawa, Tadao)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1951
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.24, No.9/10 (1951. 10) ,p.129- 159
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	林毅陸先生追悼記念號 論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19511015-0129

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

清末及び民國初年における聯邦論と省制論

石 川 忠 雄

- 一 序 言
- 二 清朝末期の聯邦論
- 三 辛亥革命時期における聯邦論
- 四 民國成立當初の省制論
- 五 天壇憲法草案の起草と國民黨の立場

一

一國が憲法を制定するにあつて、聯邦主義と單一國主義のいずれをとるか、また地方制度をどのように規定するかは、多くの場合極めて重要な問題であり、激しい論争をひきおこしてきたところである。これは中國の場合にも例外ではなかつた。そこでまず中國におけるこの問題の發展のあとをたどつてみよう。

いわゆる西歐的意味の聯邦論ないし地方分權論が中國において主張されるようになったのは、それほど古いことではなく、近代的立憲運動の發生とほぼ時を同じくするといつて差支ないであろう。中國における立憲運動は、阿片戦争後、西歐

資本主義の侵入によつて中國の近代的覺醒が行われたことに端を發し、日露戰爭を機會に清廷を中心とする憲政準備が實施されるようになって漸く本格的になつたものである。地方自治への關心も、聯邦論も、いずれもこの時代にその萌芽をみることができる。しかしこれらの見解は、憲政準備の中心勢力が中央集權の專制王朝たる清廷であつたということからも推察できるように、この時代には十分な發展をみるに至らなかつた。

一九一一年十月、辛亥革命が起り中華民國が成立するに及んで、再び聯邦論がとなえられたが、當時はそれにもまして省制問題および憲法によつて省に高度の自治性を保證しようとする見方が、廣く論議の對象となつた。これは主として一部の國民黨員によつて主張された。彼等は、既存の封建的社會體制のうゑに專制的統一を實現しようとする袁世凱をそれによつて控制しようとしたのである。この議論は、一九一三年民國最初の正式國會においていわゆる天壇憲法草案が起草された際、起草委員會の討議の對象としてとり上げられた。しかし、この年の十一月、袁世凱が國民黨を解散し、同黨議員の議員資格を剝奪して國會を消滅させ、新約法にもとづく獨裁的政治體制を確立して以來、國民黨系の團體結社はすべて強烈な彈壓を蒙つたため、聯邦論ないし地方分權論は一時まつたくその姿を消したかにみえたが、一九一五年に至つて、第二革命後日本に亡命していた章士釗は、甲寅雜誌上に「學理上之聯邦論」なる一文を發表し、敢然として聯邦論を提唱した。彼の聯邦論はこれまでのように政略的あるいは斷片的な主張ではなく、科學的な立場から體系的に聯邦制度の採用を論じたものであつて、この當時の聯邦論としては劃期的な内容をもつものであつた。そこでこの論文の發表を機會に張東蓀・蔣力山・張君勱・梁啓超等著名な論客がその見解を公表し、活潑な論争を展開するに至つた。聯邦制度に對する一般の關心がこれによつてたかめられたことは想像に難くない。

一九一六年六月、袁世凱は帝制運動に失敗して病死し、さきに解散された舊國會が再開された。國會はただちに天壇憲法草案を基礎として憲法制定事業に着手したが、ここに至つて舊國會當時の地方分權論が復活し、國民黨系議員の多くは、地

方制度に關する一章を憲法に挿入し省長を民選とすることによつて、自治制度の確立を期そうとした。彼等は、これによつて袁世凱の後繼者たる段祺瑞の軍閥の統一を抑えようとしたのであるが、そればかりではなく、この頃すでに民黨系議員の背後には、北洋軍閥の支配からその勢力地盤をまもろうとする西南軍閥の動きがあつたことは否めない。いずれにせよ地方制度問題は制憲論議の中心となつたが、對獨宣戰問題を原因に國會が不法に解散されたため、未解決のまま残されてしまつた。

かくて孫文は、西南軍閥の支持のもとに、北洋派に對する護法運動を展開し、南北對立の時代が開始された。南北兩派はそれぞれ國會を開いて憲法制定に従事したが、北方新國會における憲法草案では地方制度の規定はすべて削除され、南方護法國會では地方制度案について激しい論争が繰返された結果、未決定のうちに國會そのものが消滅することになつた。一方、軍閥相互の對立抗争は、單に南北軍閥の間ばかりではなく、南北それぞれの内部においても行われるようになり、軍閥亂戰時代が招來された。軍閥の政權争奪・政治干渉・苛斂誅求は、中央よりする中國統一への希望を失わせたばかりでなく、軍閥に對する反感を増大させ、「廢督裁兵論」は廣く國民の輿論となつた。かくて彼等は、一省の統一と自治とに全國的統一への可能性を見出し、各省が自ら省憲法を制定して省自治を行い、ついで自治各省より代表を派遣して聯省議會を組織し、聯省憲法を制定して統一ある聯邦國家を建設しようとする所謂聯省自治論の發生をみた。この主張は、第一次世界大戰後強く國民の間にもりあがつてきた民族主義的傾向に裏づけられて、一般の賛同するところとなつた。學界では、陳茹玄・高一涵・李劍農・張君勱・胡適之・唐德昌・楊瑞六等の、また政界では趙恒惕・盧永祥・陳炯明・唐繼堯・熊希齡等實力派の支持をえて、この運動はとくに中南支一帯に普及した。しかし西南實力派の支持は、督軍に對する輿論の反對を緩和し、北京政府からその地盤をまもろうとするためのジェスチュアとして行われたものであつた。したがつてこの限りにおいて、聯省自治運動は成功の客觀的條件を缺いていた。なぜならば、中國の内亂不統一は封建的割據的軍閥の存在によるもの

であり、かかる軍閥の支持のもとに展開される聯省自治運動に眞の統一と自治はありえないからである。それにしてもこの運動の發展によつて、一九二六年頃までの制憲論議はほぼ聯邦論もしくは聯省自治論によつて支配され、民國憲政史上聯邦論はまさに黄金時代を現出するに至つた。そしてその具體的成果として、一九二二年に甲乙二種の上海國是會議草案が、一九二三年に民國最初の正式憲法で聯邦的性格のつよいといわれる中華民國憲法（曹錕憲法）⁽²⁾が、また一九二五年には段祺瑞臨時執政府のもとにいわゆる段祺瑞草案が生れたのである。

國民政府時代にはいと、地方分權主義への傾向はかなり弱められている。それは、この時代の中心的政治勢力である中國國民黨が、中國の獨立と近代化は帝國主義と國內の封建的諸要素の排除によつてのみ可能であり、その過程においては全民衆の集中的一元的組織が必要であるとの見解をもつていたこと、並に國民政府時代が概ね國民黨獨裁のもとにおかれた軍政時期と訓政時期であつたこと、などによるのであらう。しかしこのことは國民政府時代に地方分權主義への關心が存在しなかつたことを意味するものではない。國民黨の建國程序をしめす國民政府建國大綱の序文には「先ず縣をもつて自治の單位とし、一縣の内において除舊布新に努力し、もつて深く人民權力の基本を植え、その後之を擴充して省に及ぼす」⁽³⁾とあり、さらに本文には、訓政時期には縣自治の訓練を行い、一省全縣が自治を完成した憲政開始時期には國民代表會が省長を選舉し、中央と省との關係については中央集權と地方分權のいずれにも屬さない均權主義をとり、全國共通の性質を有する事項は中央に、地方的な性質を有する事項は地方の權限に歸屬させ、省長は中央政府の指揮をうけて國家行政を執行するとともに省自治の監督にあたる、とされている（建國大綱第八・九條及⁽⁴⁾び第十四乃至十八條）。これは將來において、いいかえれば憲政開始時期以後において、省にある程度の自治が認められることを明かにしたものであるが、他面、あいまいな點も殘されているだけに、實際にこれを基本法として成文化する場合には、そのときどきの歴史情勢の要請に應じて、あるいは中央集權的性格が、あるいは地方分權的性格が強調されることになつた。一九三一年國民會議制定の訓政時期約法、一九三三年にはじまる國民政

府の憲法制定事業の動向並にその確定草案たる五五草案などは前者の例であり、一九三〇年太原擴大會議議定の中華民國約法草案、一九四六年制憲國民大會制定の中華民國憲法⁽⁵⁾は後者の例である。とくに中華民國約法草案は、聯邦主義のたてまえを採つてゐるかのような感じをすらいだかされるほどである。

これで明かなように、中國における聯邦論ないし地方分權論は、憲政史上かなり有力な地位をしめてゐる。これは決して偶然ではない。われわれはその理由を次の事實に求めることができよう。

清朝は中央集權的專制國家の形態をとつてゐる。しかしそれは、ヨーロッパ近世初頭の專制國家のように封建社會の解體過程に生れたものではなく、高度の自治性をもつ多元的分裂的封建社會——その中心をなすものは封鎖的農村社會であるが——を基礎として成り立つてゐるのである。いい換えれば、大清皇帝は形式的には絶對專制權力を有してゐるけれども、行政の權は一に總督・巡撫及びその他の地方官の手に委ねられ⁽⁶⁾、地方官は概ね三年毎の任地交替と生地回避の原則によつて、實際には主として徵稅と治安の維持とに任ずるにすぎず⁽⁷⁾、大部分の政務は各地方團體の自治にまかせられていた。したがつてそれは、矛盾した表現ではあるが、地方自治を基礎とする地方分權的政治のうえにたてられた中央集權的專制政治ともいふべきであらう。加うるに中國は、地理的構造の當然の結果として、地方によつて言語・風俗・習慣を異にし、交通機關も極めて原始的な状態にあるため、あらゆる面で地域的孤立性がつよい。これがさきの地方分權主義的傾向をさらに助長してゐることは否めない。清朝末期以後における外國資本主義の侵入も、それにとまらぬ民族資本主義の勃興も、この性質を根本的に變革するには至らなかつた。

これらの事實はすべて——自然條件は別として——中國社會の後進性に根ざすものであり、たとえば地方自治の如きも近代社會のそれと同一視することができないことはいうまでもない。しかしそれは、見方によつては、近代的聯邦主義ないし地方分權思想の發展に有力な基盤を提供するものであつて、中國の識者が、西歐政治思想の到來とともに、これらの諸事實

- (4) 建國大綱第十四條には「每縣地方自治政府成立の後國民代表一人を選擧して代表會を組織し……」とある。
- (5) 一九四六年の中華民国憲法の地方分權主義的性格については異論がないわけでもない。それは、省自治の根底をなす自治法が中央の立法にかかる府縣自治通則に依據しなければならぬこと(第百百十二條)、及び中央の機能が地方のそれに比して大きいこと(第百七、百八、百九、百十條)などによるのであるが、それにも拘らず本憲法は「孫文のいわゆる均權主義に基づきある程度地方分權主義をとり、省縣などにかなり廣い自治權を與えていると云うことができる」(稻田、前掲書一六九頁)と思ふ。
- (6) 服部宇之吉博士は、これについて「從來支那の政治は中央に集權の力無くして地方に分權の實あり、中央政府は法を制し章を定めて發布するも其の實施は一に地方長官及び地方官の手に歸す。……故に中央政府は立法の權より云えば、權力天下に及ぶも、實行の權より云えば權力僅かに京師に限らる……」と述べてをり(「支那研究」一一三頁)、またヴァイナック氏も「省官吏はすべて皇帝によつて任命されるけれども、彼等は朝廷の命令を執行するに當つて非常に多くの任意裁量を認められてゐたので、事實上半獨立的支配者であつた」とのべつゝ(H. M. Vinacke, A History of The Far East in Modern Times, 1936, P. 17)。
- (7) ビヴァン氏は、中國の當時の統治形態につつて「村落社會の集合のうゑに樹てられ、租税が、それに依存する政府に、人民によつて支拂われるという點でだけ接觸するにすぎなす君主政」と述べてゐる(L. R. O. Bevan, Constitution Building in China, 1910, P. 27)。これは、正確ではないにしても一應肯づける見方であらう。
- (8) 内藤虎次郎「支那論」一七三頁。博士は、一四三頁以下において、中國の地方政治の特色をのべ、聯邦制度採用を主張する根據を明かにされてゐる。とくに地方政治について「詰る所近來の支那は大きな一つの國とは云ふけれども、小さい地方自治團體が一つ一つの區畫を成して居つて、それ丈が生命あり、體統ある團體であるが、其の上に之に向つて何等の利害の觀念をも有たない所の知縣以上の幾階級の官吏が、税を取る爲に入代り立代り來て居ると云ふに過ぎない」(一四八頁)と述べておられるのは、この問題と關連して注目に値しよう。
- (9) ここでもつとも問題になるのは、曹錕憲法と省憲運動であらう。しかし、曹錕憲法は成立後間もなく直隸派が奉直戰爭に敗れて崩壞したため、極めて短期間施行されたにすぎず、地方制度には殆んど手がつけられなかつたといつてよい。省憲運動の場合も、數省で省憲法がつくられたが、これとても忠實に施行されたことはなく、又假りに行われたとしても全國的なものではないから、ここにいる聯邦主義・地方分權主義の實現とはいえない。

清朝末期における聯邦論としては、わずかに梁啓超のそれが擧げられるにすぎないようである。⁽¹⁾

中國において西歐文明が意識的に輸入されるようになったのは、概ね一八六〇年代以後のことに屬するが、その初期においては、いわゆる洋務運動派の「中學爲體西學爲用」のたてまえからも知られるように、主として兵器及び近代技術の輸入にとどまり、西歐諸國の政治・經濟・法律などに對する關心は十分なものではなかつた。西歐政治制度への研究が行われるようになったのは、「變法自彊論」がとなえられた日清戰爭以後のことであるといつてよいであろう。しかし當時の主要課題は、清廷を中心とする、いい換えれば従來の國家體制を基礎とする政治制度の改革にあつたため、どちらかといえば中央集權主義への志向がつよく、改革原理としての聯邦主義ないし地方分權主義に對してはあまり注意が拂われなかつた。聯邦論が梁啓超のそれに限られるのも、ここにその理由があるのであろう。

彼の聯邦論は、一九〇一年の著述になる「盧梭學案」において主張された。この論文は、ルソーの民約論の紹介を主な目的として書かれたものであるため、聯邦制度の採用を論じた部分はわずか十數行にすぎない（（飲米室文集下、廣智書局））。しかしそれは、中國との關聯において、この論文の結論を述べたともみらるべきであつて、その重要性は看過しがたいものがある。

彼はまずルソーの生い立ちから筆を起し、社會契約説について詳しく考察したうえ、一般意思と全體意思の相違に説きすみ、更にその問題の當然の結論として、代議政治は採用されるべきではなく、直接民主政治が採用されなければならないことを明かにした。しかし、かかる直接民主政治の實行には一定の限界があり、とくに廣大な領土をもつ國家においては、それは頗る困難であるといわなければならない。従つて大國が「眞の民主政治を行おうとすれば、多くの小邦を聯結しなければならぬ……多くの小邦を聯結して一とすれば、その勢力は外は暴侮を禦ぐに足り、内は國民の自由を護るに足りる」⁽²⁾のであつて、「聯邦民主之制」こそ大國の場合には最も望ましい制度である。ここにいうルソーの「聯邦民主之制」については、その詳細は明かでないが、それがスイスの聯邦制に範をとつたものであることは誤りないようである。ルソーはスイ

ス聯邦そのものは甚だ弱小であるが、大國がスイスの例にならつて數箇の小邦に分れ、聯邦制によつて民主政治を實行すれば、國力は強大になり、人民の自由は保證される、と主張しているが、彼のこの見解は「精義入神盛水不漏」の議論であり、中國の場合にも考慮されなければならない問題である。すなわち「わが中國は數千年來專制政體のもとに生活している。それにもかかわらず民間自治の風は最も盛んである。まことに博く文明各國の地方制度を採用し、省は省、府は府、州は州、縣は縣、郷は郷、市は市として各々團體とし、その地方の宜しきによつて法律を制定し、その人民の欲するところに従つて政令を施すならば、ルソーが心中で望んでいた國家を成就⁽³⁾することができ、中國の政體は萬國の師となることができるというべきである。

これが梁啓超の聯邦論の概要であるが、一見して明かなように、それはルソーの聯邦主義への主張をそのまま中國に適用しようとするものであつて、中國に聯邦制度の採用を可能ならしめる歴史的條件が存在するか否かについては、ほとんどなるの検討も加えていない。強いてそれを求めれば、中國は專制的國家形態をとりながら實際には地方自治が普及している、ということであろう。たしかに地方自治の發達は、一般的には聯邦制度の樹立に對する重要な根據となりうるものである。しかし中國における地方自治は、近代的意味におけるそれではなく、歴史的に中央集權の專制國家體制をささえる機能を營んできた。したがつて、この限りにおいて、それが既存の國家體制を變革しようとする積極的な内容もちえなないことはいうまでもない。一般的に、ここにみられる舊社會體制の根強い存在こそ、その植民地化の過程と相俟つて、中國に聯邦制度の實現を不可能ならしめた最大の原因であるといつてよいであらう。清朝末期における歴史情勢の發展も、この事情を覆すものではなかつた。

外國資本主義の侵入にともなう中國の近代的覺醒は、孫文を指導者とする革命運動と清廷を中心とする改革運動とを生み出した。革命運動は、一九〇一年中國革命同盟會の議定になる革命方略中の軍政府宣言に明かなように、清朝の轉覆と共和

民國の建立とを主な目的とし、共和民國の内容についても、極く概略ではあるが一應の構想を示している。⁽⁴⁾しかし、それは要するに革命成功後の問題であり、革命の發展過程においては、革命運動の擴大と革命勢力の結集とがその最大の課題であつた。したがつて、清末革命運動にとつて聯邦問題の如きはほとんど問題となる餘地がなく、この立場からする聯邦制度實現への可能性は存在しなかつたといつてよさ。

一方、改革運動は、まず張之洞・李鴻章等進歩的官僚による洋務運動として出發し、光緒帝をはじめ康有爲・梁啓超等による戊戌の變法を経て、清廷を中心とする君主立憲運動にまで發展した。この運動を一貫する特徴は、それが富國強兵と既存の政治體制の維持を目的としていたことであつた。當時中國においては、太平天國の亂以來の軍隊私有化の傾向にともなつて、中央の權威がようやく衰えをみせはじめていたばかりでなく、資本主義列強による植民地化の促進、勢力範圍の設定などは、國內の分裂的傾向を一段と助長していた。清廷は、これに對して、西歐文明の攝取により、舊來の中央集權的專制國家體制の崩壞を防ぐとともに、富國強兵の目的を果そうとしたのである。したがつてその意圖するところは、實質的には地方自治にもとづく分權政治を認めながら、制度的には中央集權的專制政治をできるだけ維持しようとする⁽⁵⁾こと以上にできるものではなかつた。立憲運動の如きも、封建社會の解體と近代市民社會形成のうえに、立憲政治を樹立しようとするのではなく、直接の目的は、清廷の進歩性と國民の要望に應えるジェスチュアとを示すことによつて、革命運動の發展を妨げ、清朝の保全を圖ろうとするところにあつたのである。⁽⁶⁾極言すれば清廷は、「立憲政治は皇帝の權力の削減を意味しない」という原則にもとづいてその全計劃を立てた⁽⁷⁾ともいえるのであつて、この事實は「皇帝の權力を改めて主張したにすぎない⁽⁸⁾」といわれる憲法大綱の規定からも十分に窺われるのである。しかも、當時は進歩主義者ですら、概ね漸進的立憲論者として、革命運動へ移行する傾向をみせながらも、辛亥革命の發生に至るまでは清廷を中心とする君主立憲政治の實現に一縷の希望をつないでいたのであつて、その限りにおいて、立憲運動の中央集權的性格は——實態はどうあろうとも——動かしえないものがあつた。

これを要するに、清末においては聯邦主義ないし地方分權主義を、制度上、實現する條件は存在しなかつたといつて差支ない。がんらい梁啓超は、康有爲とともに戊戌の變法における中心的人物であり、日本に亡命後は君主立憲論者として著名であつた。君主立憲論と聯邦論とは、理論的に必ずしも矛盾するものではないが、もし彼が眞に中國における聯邦制度の可能性を清廷を中心とする立憲政治との關係において考へていたとするならば、それは明かに清末君主立憲運動の本質に對する洞察を缺いていたといわなければならぬであらう。

なお、この時代に、注目すべきものとして各省諮議局の設置が擧げられよう。これは、一九〇八年六月に公布された諮議局章程及び諮議局議員選舉章程にもとづいて一九〇九年九月に召集されたもので、各省議會の基礎となるべきものであつた。しかしそれは、清廷の憲政準備の一つであつたということからもわかるように、分權主義にもとづいて設けられたのではなく、諮議局章程の要義一に、諮議局の設置は「下は一省の輿論を集めるに足り、上は國家統一の大權に妨げのないようにしなければならぬ」とあるのは、この間の事情を端的に表現したものである。この意味において、諮議局そのものは、本稿の課題となんの關係ももたないけれども、しかしそれは、清末君主立憲運動の一環としてとりあげられながら、かえつて地方自治の國民の關心を増大し、地方分權論への道をひらいたという意味で、忘るべからざるものであらう。

- (1) 潘樹藩「中華民國憲法史」は、孫中山の革命派も「將來聯邦制度にならなければならぬ」という觀念を有していた(一〇三頁)と述べている。その根據は、中國革命同盟會發行の民報第四號にあるようであるが、これについては、確めることができなかった。
- (2) 飲氷室文集下(廣智書局訂正三版)學說一七頁。
- (3) 飲氷室文集下學說一七一―八頁。

(4) 軍政府宣言には「國民はすべて平等とし參政權をもつ。大總統は國民が共舉し、議會は國民公舉の議員をもつて之を構成し、中華民國憲法を制定して……」(前掲總理全集第一集二八九頁)とあり、また一九〇六年の演説「三民主義與中國民族之前途」においては、既に五權憲法の構想を明かにしている(前掲總理全集第二集七九頁以下)。

(5) 陳柏心氏は、東方雜誌第四十四卷第四號所載の論文「民國以來的政治演變」において、軍隊の私有化が曾國藩の湘軍、李鴻章の淮軍に端を發することを主張し、湘軍及び淮軍は「私人の招募によるものであり兵士はただ直接の上級長官を知るだけで最高統帥のあることも國家のあることも知らず、軍隊は私人の勢力に變つてしまつた。かくて軍隊が私有となり……國家の依據する統治の基本力量に分化を生じ、大局はおのづから動搖を開始するに至つた」(一一二頁)と述べてゐる。

(6) たとえば松井等「支那現代史」七八頁、平川清風「支那共和史」五二頁參照。

(7) H. M. Vinncke, *Modern Constitutional Development in China* 1920, p. 10.

(8) C. F. Wu, *Chinese Government and Politics*, 1934, p. 37.

(9) 梁啟超は日本に亡命中、東京において政聞社なる團體を設立し、中國内部の民間立憲團體と連絡して積極的な活動を行つたが、この團體の綱領は、(一)國會制度を實行し國會政府を建設する(二)法律を整理改正し司法權の獨立を鞏固にする(三)地方自治を確立し中央地方の權限を規定する(四)外交を慎重にし對等の權利を保持する、の四項目であつた(平心「中國民主憲政運動史」五三頁)。この第三項については、彼がこの際にも聯邦主義を主張してたと直ちに斷定することはできないが、少くともそれに近い考えをもつていたことは否定できないであらう。

(10) 大清光緒新法令第二冊三—四頁。

三

一九一一年十月、辛亥革命が起つたとき、山東省民によつて聯邦制度の採用が主張された。

がんらい、辛亥革命の直前においては、「興漢倒滿」を標榜する民族革命の思想は、外國資本主義の侵入と清廷の苛斂誅求による社會不安の増大と相俟つて、廣く各省民衆の間に普及し、清朝新軍のなかにも革命運動に協力するものが少なくなつた。そればかりではなく、清廷の憲政準備に對する保守性は、君主立憲論の立場をとる地方有力者をして、革命主義に共鳴させる結果を招いていた。したがつて、武昌に革命の烽火があがると、その影響はたちまち全國に波及し獨立運動が各地で展開されるに至つた。

山東省においても、在野の人々の獨立への要求は頗る強かつたが、たまたま清廷が、革命運動鎮壓の軍事費を調達するため、山東全省の土地を擔保としてドイツから三百萬（兩？）を借款するとの風聞があつたので、彼等は十一月六日、諮議局において省城各界代表大會を開き、清廷への要求事項を決定したうえ、汪懋琨・丁佛言等を代表として、山東巡撫孫寶琦に對し、三日の期限附でこれを政府に傳達するよう要請した。その要求は八カ條よりなるが、ここに關係ある部分の後半の四カ條であり、次の如きものであつた。すなわち、(甲)憲法には中國は聯邦政體とすると註明しなければならぬ、(乙)官制・地方税はみな本省が自ら定め政府は干渉することができない、(丙)諮議局章程は本省の憲法であり、自由に之を改定することができる、(丁)本省は兵隊を練兵し地方を保衛するの自由を有する、⁽¹⁾といふのであつた。これは、明かに、山東省をもつて支分國の一とする聯邦制度の採用を主張したものであつた。朝廷は、十一月十日、これに對して回答を發し、その要求に考慮を拂う意思のあることを明かにするとともに、第五條については聯邦制度を憲法に規定すべきこと、第六・七條については資政院はすでに諮議局章程の修正を協議しており、諮議局を各省長官と對等の機關とし將來憲法・局章・官制・税法を編纂することを認める旨を傳達してきた。しかるに、この頃になると、北方では二、三の省を除いて他のほとんどすべてが獨立の状態にあつたため、山東省民の獨立への要求は一段と強くなり、この回答には満足することができなかつた。そこで十一月十二日、省城紳商學界は聯合保安會を組織し、十四日には獨立を宣言し、孫寶琦を都督に推した。孫はその席上で、(一)山東全省民は今より清朝に對して一切の關係を斷絶する、(二)山東全省をもつて中華民國軍政府に加入する、(三)本省内部の組織に關しては議決して行政軍政の各部に分ち、和衷共濟し、大局の安定後共和政體の完全成立を俟つて再び變更する、との宣誓を行い、獨立の意義を明かにした。しかしこれは彼の本心ではなかつた。したがつて、袁世凱の實力による壓迫が加えられ、革命的傾向をもつ紳商學界の有力者が逃亡するに及んで、彼は十一月二十六日、遂に山東省の獨立を取消すに至つた。⁽²⁾

以上が山東省における獨立運動の大體の經過であるが、山東省民がなぜ清廷に對して聯邦制度の採用を要求したかについ

ては、現在のところ明かでない。勿論、革命に際して山東省自身の利益を保護しようとする願望が働いていたことは否定することができないであろう。しかし我々は、それ以上に、聯邦制度への要求が、獨立運動の一つの現れであつたことに注意しなければならぬ。いい換えればそれは、清廷に對する革命運動の手段としてとりあげられたというべきである。なぜならば、當時の革命運動は、後述するように、まず各省の獨立運動として發展したからである。もしこの推測が正しければ、山東省民による聯邦論は、革命情勢の發展に對處する政略的な主張にすぎないといわなければならない⁽⁴⁾。したがつてそれは、辛亥革命の發展經過からみて、所詮實現される見込はなかつたのである。

また、革命臨時政府の成立は、聯邦思想の現れであつたといわれている⁽⁵⁾。

すなわち、革命發生後、相ついで獨立した各省の間には、相互に連絡協議する機關すら存在せず、革命の進行に不便を來すことが多かつた。そこで獨立諸省を聯合して革命運動の統一化を圖ろうとする機運が増大し、まず十一月十一日、湖北省政府は各省に通電して全權委員を武昌に派遣し、臨時政府を組織するよう要請したが、その直後の十一月十三日、江蘇都督程德全・浙江都督湯壽潛は上海都督陳其美に對して電報を發し、各省の代表を上海に集合せしめて聯合機關を設置すべきことを提唱した。この提案は、翌十四日、江蘇都督府代表雷奮・沈恩孚・浙江都督府代表姚桐豫・高爾登の名を以て通電された。その結果、十省代表の参加をえて、十七日には早くも「各省都督府代表聯合會」の成立をみた。彼等はその後、湖北省都督黎元洪の要請に應じて武昌を革命軍政府の所在地と定め、代表聯合會も同地に移轉することとし、十一月三十日、漢口英國租界に「各省代表會議」第一次會議を開いて、十二月三日、「中華民國臨時政府組織大綱」を制定公布した。この規定にもとづき、十二月二十九日、臨時總統選舉會を開會して孫文を臨時大總統に選出し、その就職をまつてここに革命臨時政府は成立することとなつた。このような革命政府成立の過程が、アメリカ合衆國建國の先例に依つたものであり、アメリカ的聯邦思想のあらわれである、といわれるのである。

これについてはいくつかの理由があげられている。すなわち、さきの程徳全の電文に、「アメリカ合衆國の制は吾が國他日の模範となさなければならぬ。アメリカの建國ははじめ各部に争が頻發し、外は合衆國の職をかかげながら、内は涣散の機會をはらんでいた。苦戰八年、最後の成功を収めた所以のものは、十三州會議總機關が進行を統一し、秩序を維持する力を有していたからである。……よろしくアメリカの第一次會議の方法に依つて上海に臨時會議を設立し……」⁽⁶⁾とあり、谷鐘秀も、「各省聯合のはじめ、實にアメリカ十三州の聯合に類似したところがあり、その自然の勢により聯邦國家を建てるを宜しとし……」⁽⁷⁾と述べていること、また臨時政府組織大綱は各省代表會議によつて制定されたものであり、臨時大總統の選舉も各省代表によつて行われ、投票權が毎省一票であること、などがその主なものである。

革命臨時政府の成立が、アメリカ合衆國の建國の順序になつたものであることは否定しえないところである。しかしこの事實は、必ずしもそれがアメリカ的聯邦思想の實現であり、政府の内部において聯邦思想が有力であつたということを示すことにはならないと思う。前述の理由も、決して十分な論據とはなりえないであらう。

いつたい辛亥革命は、はじめから統一的な計畫のもとに起されたのではない。革命思想は全國に普及し、民心は清朝ははなれ、社會不安は増大し、發すれば直ちに全國に波及する形勢にあつたことは事實であるけれども、武昌の起義そのものが、同地の革命主義者とくに新軍の偶發的な蹶起によるものであり、全國的に十分な連絡と計畫とが行われていたわけではなかつた。⁽⁸⁾そこで革命の發生後、各省がそれぞれ事態の發展に應じて、獨立に革命運動を推進することになつたのである。あるから、これら獨立各省を聯合統一する場合に、その形式としてアメリカ獨立當時のそれが考えられたのは、まことに自然であり、革命政府が形のうえで聯邦的色彩をもつたものなら怪しむに足りないことである。いい換えれば、それは獨立各省を聯合するための一つの手段として用いられたのであつて、革命政府樹立の過程がそのまま聯邦思想のあらわれであつたとはいいかねるのではなからうか。⁽⁹⁾ 錢端升氏は「尤も組織大綱の起草者にはその起草の時から議決されるに至るまで、

聯邦國家を建設するといふ考へは無かつた。しかも尙ほ恚うした規定にしたのは、則ち革命發生後、政府の組織が純粹に各省起義者の聯合によつたものであるためである」と述べているが、正鶴をえた見方であろう。一九一二年三月八日、南京參議院が、袁世凱の臨時大總統就任をみとおして、單一國主義の立場に立つ「中華民國臨時約法」を制定することができたのも、彼等の間に聯邦思想が有力でなかつたことを示すものではなからうか。

(1) 郭孝成編「中國革命紀事本末」第二編二二九—二三〇頁。

(2) 諮議局は(1)省の興革すべき事項(2)豫算(3)決算(4)税法及び公債(5)省の負擔する義務の増加に關する事項(6)省の單行章程規則の増刪改正(7)省權利の存廢、を議決し、(8)資政院議員を選擧し、(9)資政院の諮詢(10)督撫の諮詢、に覆答し、(11)省自治會の爭議事項を公斷和解させ、(12)省自治會或は人民の陳情建議事項を收受する權限を有しているが(諮議局章程第二十一條)、各省督撫は諮議局の選舉及び會議を監督する權限を有するばかりでなく、議決事項の施行を裁奪する權限すら所有してをり、諮議局の會議は、常會、臨時會をとわず督撫によつて召集されることになつていた(第四十六・三十一條)。したがつて督撫は、諮議局に對して頗る優位に立つてゐるわけであり、兩者を對等の地位に置くようにするとしたのは、清廷にとつて大きな讓歩であつたわけである。

(3) 山東省獨立運動に關する記述は、主として前掲「中國革命紀事本末」及び吉野作造・加藤繁「支那革命史」によつた。

(4) 丁佛言(世暉)のように、後年まで地方分權主義の立場をすてなかつたものも存在するが、一般的な傾向としては、革命運動と密接な關係をもつてゐたことは否定できないであらう。

(5) たとえば謝振民「中華民國立法史」には、「すでに吾が國に聯邦制の思想が發生したばかりでなく、ようやく實施に赴いたものである」(一七三頁)とあり、また潘樹藩前掲書には、革命政府組織の特徴を明かにした後、「聯邦思想の革命時における勢力をみることにがむきな」(一〇三頁)と述べてゐる。

(6) 吳宗慈「中華民國憲法史」前編三頁。

(7) 谷鐘秀「中華民國開國史」八三—八四頁。

(8) 高橋勇治氏はこれについて、「武漢革命の勝利は全く遇然的にみえる。然し、遇然的であるのは、何時、何處で武漢革命が起るかという點のみである。前述の如く排滿革命に關する限り運動の勝利は決定的なものであつた」(「中華民國憲法」五〇頁)と述べてをられるが、これは武漢革命に始まる革命運動が本來非統一の事實を否定したものではない、と解すべきであらう。

- (9) もちろん當時アメリカ的聯邦制度の採用を主張した意見がなかつたわけではない。清末にくらべれば、新共和國成立の時期であるだけに、聯邦論が唱えられる客觀的條件はより多く存在していたといふことができるのであつて、アメリカ的聯邦制度に關する議論は、この頃の新聞・雜誌などにしばしば發見することができる。たとえば東方雜誌第八卷參照。
- (10) 錢端升等「民國政制史」上冊三頁、及川恒忠譯「最近支那政治制度史」上冊六頁。

四

辛亥革命は、袁世凱と革命派との妥協により、清室の退位をもつて結末をつげた。袁はその妥協條件にしたがつて臨時大總統に就任し、一九二二年三月十一日、臨時政府組織大綱にかわる根本法として、南京參議院の制定した「中華民國臨時約法」を公布した。かくて四月には、立法部たる參議院も北京に移轉し、新共和國の政治態勢はほゞ整えられた。

中華民國の出發にあつて、解決されなければならない問題は少くなかつたが、地方制度とくに省制問題も、その重要なもの一つであつた。「當時は共和建立のはじめであるため、中央は軍事・財政・外交などの重大事項に注意し、地方官廳の組織をかえりみる暇がなく、遂に各省の組織は紛亂をきたして⁽¹⁾」からであり、過渡的根本法たる臨時約法にも省制に關するなんの規定ももうけられていなかつたからである。共和成立の前後から天壇憲法草案の起草時期にかけて、省制問題が識者によつてとりあげられ、その討議の對象となつたのも理由のないことではなかつた。

この頃、まゝまつた省制論として著名なものは、いわゆる廢省論、僧父及び高勞によるプロシヤ州制論及び國民共進會による「共和聯邦折中制」論などであらう。

廢省論は、主として康有爲及び熊希齡によつて主張された。政黨としては民主黨がこの立場に立つて⁽²⁾いた。いつたい、この議論は、清朝末年に發表された康有爲の「官制考」及び國風報に端を發するもので、その要旨は、現在の最大行政區劃である省を廢止し、全國をより小さな行政區劃に再區分することによつて、中央集權的統一の強化を圖らうとするものであつ

た。もつとも康有爲は、當時一般に唱えられた昔年の「道」をもつて省にかえようとする意見に對し、清朝時代の「府」は地理天然の區域であり、面積からみても、また經濟・交通・文化の點からみても、最も適當な行政單位であるとして、府を新行政區劃とすべきことを主張し、またあるものは新たに州を設けて全國を八十三州に區分することを提唱するなど、廢省後の措置については論者によつて必ずしも一樣ではなかつた。しかしその根據とするところは、ほとんどいずれの場合にも一致していた。

彼等はず、革命以來、各省の割據的性格が著るしく強められていることを指摘する。このような傾向は、中央の統一を破壊し、國家を分裂滅亡に導くものであつて、それは中國にとつて「自殺自殺」にすぎないといふべきである。中國にかかる状態を生ぜしめた重要な原因は、省制度の存在にあるといわなければならぬ。いい換えれば、省が軍事・財政・行政・人事の各方面にわたつて強大な権限をもち、しかもその割據性を支えるにたる廣大な自然的基礎をもつていふことによるのである。したがつて、省制度を廢止し、あらゆる面でより適切な小行政區劃を設ければ、中央による全中國の統一も回復され、地方行政の運用も敏活を期することができるばかりでなく、地方自治についても十分な効果を收めることができる、と云うのである。一九一三年五月、北京に召集された民主黨代表大會は、國會及び憲法に對する主張として、「民國が成立してより一年有半、地方と中央の關係は表面よりみれば相互に連繫無事のものであるが、實際には分裂の跡は掩いえないものがある。財政については、國庫一年の收入額はわずかに數百萬であり、軍政については、全國數十師はすべて中央軍樞の節制をうけているのではない。地方長官は簡任であるが、實は都督の推薦によつていふ……反抗の跡はすでに顯著であり、割據の形勢は漸くできあがり、唐末藩鎮の禍を再び今日に見ようとしている。吾が黨の考えによれば、行省制度こそ最も我が國の統一を妨げるに足るものであり、民國のために長治久安の計を立てようと欲すれば行省を廢するにしくはない」と述べているが、廢省論の意圖するところを簡潔に表現したものと云えよう。

いずれにしてもこの立場は、徹底した中央集権主義によつて中國を統一しようとするものであり、從來の分権主義的傾向は完全に否定されている。したがつてこれを實行に移しうるためには、各省實力者の協力があたえられるか、あるいは、その反對を押切つて之を強行するに足る實力が中央政府に存在しなければならぬ。しかしそれは、いずれにしても困難であろう。とくに後者の場合には、次節で詳述するように、袁世凱自身が分権主義的性格のうえに立つ北洋軍閥をその實的基礎としていただけに、廢省論を實行することは不可能であつたといわなければならぬ。袁世凱の國會解散後、熊希齡が廢省論を主張し、中央政治會議の反對に遭つて國務總理を辭職したのも、ここに主な理由があるのである。

プロシヤ州制論は、東方雜誌上で、同誌の記者愴父及び高勞によつて主張された。この議論は、その頃北京政府によつて進められていた省制及び省官制の起草と關聯して唱えられたもので、その草案に與えた影響は決して少くなかつたといわれる。主な論文としては、愴父のものに、「中華民國之前途」(第八卷第十號)・「論省制及省官制」(第九卷第三號)などが、また高勞のものに「省制仿普魯士制之商榷」(第九卷第五號)があるが、高勞のそれは、面積・歴史及び制度の面よりする反對論に對して、プロシヤ州制論の立場を擁護したものであるから、ここでは主として愴父によつてその内容を紹介することにしよう。

彼は、順序として、アメリカ及びメキシコの先例をひき、中華民國成立後の問題として地方制度いい換えれば中央集権主義と地方分権主義の問題がいかに重大であるかを指摘し、おのおのについてその長短を論じている。すなわち、集権制は、國家の統一には有利であるが、專制におちいりやすく、地方の風俗習慣に對する適應性を缺き、中央と地方との間に摩擦を生ずる懼れがあり、分権制もまた、地方政治の進歩發達を來すという長所を有する反面、極端な場合には、政令は不統一となり、地方の分裂的傾向を醸成し、内外ともに強固な國力をつくり出すことが難しいという缺陷がある。中國の歴史においても、集権制と分権制はこもごも採用されたが、いずれの場合にも、歴史的發展とともに弊害を生じ、王朝の崩壞を招いてい

る。このように集權制か分權制かの問題は、今日のところはつきりした斷定を下しえない状態にあるが、理論的あるいは歴史的にみて、「大體、内外ともに偏重するところがあればその禍は國を亡ぼすに足りるのであつて、今後國家を主催するものは、二者の間を折衷しなければならぬ⁽⁸⁾」のである。それは如何にして可能であらうか。

彼は、Frank J. Goodnow, Comparative Administrative Law にしたがつて、地方行政組織を「英國式」(The English method) と「大陸式」(The Continental method) とに分類し、大陸式には、フランス式とプロシヤ式とが區別されることを明かにした後、英國式は地方制度としては大陸式よりもすぐれているが、慣習的に自然に發達してきたものであるから「紛糾錯雜し、劃一の秩序がなく、その精神はとるべきであるが、その形式はとるべきでなく、運用の妙は學ぶべきである」がその組織の法はならうに足りぬ⁽⁹⁾と結論し、大陸式によるべきことを主張している。大陸式の特徴は、地方に配分される中央行政事項と地方團體固有の事項とが明確に區別されているところに存するが、これを執行する機關についてはフランス式とプロシヤ式とで同一でない。すなわち、フランス縣制 (Département) の場合には「地方長官 (prefet) を指す……筆者」は一面において地方に分配された中央行政を執行し、一面においては地方行政を執行する⁽¹⁰⁾のであるが、これは、行政府劃が狭小で政務の比較的簡略なものに適する方法であつて、中國の省のように區域が廣く政務も煩雜にならうとするところで一機關に二種類の權限を執行せしめると、「その機關は必ず龐大な組織を必要とするようになり、政權は過重となるを免れぬ⁽¹¹⁾」というべきである。したがつて、フランス式は中國の場合には妥當な方法ではない。これに比して、プロシヤ式はとるべき多くのものを有している。

がららいプロシヤの州制においては、國家行政を執行する機關とそれ固有の地方行政を執行する機關とが區別されている。前者は國家官吏たる「州知事」(Oberpräsident) であつて、皇帝によつて任免され、州知事を議長とし五名の名譽職參事會員によつて構成される「州參事會」の監督をうける。後者は、州の自治議決機關たる「州會」(Provinziallandtag) に

よつて選舉される「州委員會」(Provinzialausschuss)であるが、この委員會の議決を準備し、その執行に當り、州自治體を外部に對して代表するものは「州長」(Landesdirektor)であつて、彼は州會によつて選舉され、皇帝の承認を得て就任することになつてゐる。このように、プロシヤの州には、二つの執行機關が存在し、自治制度も極めて明確なものにされてゐるから、フランス式の中國における缺點は、一應取り除かれてゐるといふなければならぬ。そればかりではなく、中國における行省制度は、歴史的にみてプロシヤの州制と類似した點をもつてゐる。すなわち、清朝時代の總督、巡撫は、本來元代の行中書省の遺制であつて、「總督は行中書省の丞相であり、巡撫は行中書省の左右丞である。清代の督撫は、兵部及び都察院を兼ね、文武を統轄し、地方官吏を監察する任務を有し、中央官吏の性質を有してゐたのに對し、布政司は一省の政治を掌り、古代の方伯、その後の州牧と同一であり、地方官吏の性質を有してゐたのであるが、その後兩者の職務は混同して上下級官廳となつた」⁽¹²⁾のである。したがつてプロシヤ州制を採用することは、新制度を創設することではなく、舊制度を復活修正することである。それは、理論的にも歴史的にも中國に妥當するといふなければならない。⁽¹³⁾中國の省制度は、このプロシヤ州制を基礎として、各省固有の事項を認めるとともに、行政上、中央官吏と地方官吏とを區別し、「一省または數省毎に中央政府を代表する一つの官廳を設け、その官吏は中央政府が任命し、中央の命令を承けて國家行政を處理し、且つ地方行政を監督する。各省地方行政に至つては別に一官廳を設けてこれを處理しなければならず……その長官は人民が公擧する。その官吏は長官が地方議會の同意を経て委任する。この兩種の官廳は性質は同じでなく、權限は別々である。しかし前者は後者に對して監督の責任があり、後者は前者に對してその委託事務を處理する責任があるにすぎない」⁽¹⁴⁾ようにすべきである。

これがプロシヤ州制論の概要である。そのいわんとするところは、要するに、プロシヤの州制は、一方において地方團體固有の事項に關する自治を認め、他方において中央による國家行政の統一的運用を可能ならしめ、州自治に對する或程度の監督を承認するものであるから、歴史上の事實からみても、また中國の實情に照しても、省制度として最も適切であり、中

中央集權主義並に地方分權主義のいずれの弊害をも免れることができる、というのであろう。この見解は、聯邦論と廢省論の
ように極端な對立をみせていたこの時代には、妥協的立場をとるものとして、一應の關心をひいたことは争われぬ。當時
北京政府の起草していた省制及び省官制草案に、相當程度までこの主張がとり入れられたことは、事實のようである。⁽¹⁵⁾しかし
それは、妥協的主張であるだけに、袁世凱にとつても、各省實力者にとつても、満足しえないものであつたに相違ない。は
たして、この内容を盛つたといわれる省制及び省官制草案には、各省實力者の激しい非難が加えられ、うやむやのうちに葬
り去られてしまつた。そして結局は、劃一現行各省地方行政組織令・現行都督府組織令（いずれも一九一三年一月八日公布）
・省議會暫行法（一九一三年四月二日公布）の公布施行によつて、緊急の要に應じたにすぎなかつたのである。

なお、國民共進會による「共和聯邦折中制」論は、その名稱の示す如く、彼等のいう聯邦制と郡縣制の折衷論であつて、
省制の内容についてはかなりの相違があるにしても、プロシヤ州制論とはその根本的志向を同じくするものであつた。⁽¹⁵⁾國民
共進會は、伍廷芳を會長とし王寵惠を副會長とする當時の小政黨であるが、後に國民黨結成の際にはその一構成要素となつ
たものである。⁽¹⁷⁾この事實からも推察できるように、その主張が、後の王寵惠草案の基礎となつてゐることは、とくに注目す
べきであらう。

(1) 錢端升等「民國政制史」下冊三七七頁。

(2) 民主黨は、當時の二次政黨である國民黨と共和黨との中間にあつて、第三黨として政局のキャスティング、ヴォートを握るべく、孫洪
伊等の共和統一黨、北方を地盤とする共和俱進會・共和促進會・國民新政社の四政黨を合して組織されたもので、湯化龍・林長民・孫
洪伊等を領袖とするが、その背後の指導者とも目されるべきものは梁啓超であつた（謝彬「民國政黨史」四八頁）。もつとも梁啓超の意
見が、廢省論までゆくものであつたか否かについては、確言しうるだけの資料をもたないが、この頃には中央集權主義の立場をとつて
いたことは誤りなく——嘗ての聯邦論はすでに放棄されている——、ホーンベックは彼によつて起草された黨綱領は輿論の形成に廣汎
な影響を與えたことを主張したうえ、次の如く述べている。「それは……中國の弱體は長期にわたる自由放任政策の繼續によるもので

あるから、政府の干渉及び干渉的行政が採用されなければならぬこと……を強調した。」(S. K. Hornbeck, *ontemporary Politics in the Far East 1916*, p. 75)。なお、民主黨は、一九一三年五月の黨代表大會で廢省論をはっきり表明している。

- (3) 康南海 不烈雜誌彙編二集「存府議」十三頁。
- (4) 内藤虎次郎「支那論」一〇四頁以下、及川恒忠「支那政治組織の研究」四二五頁。
- (5) 康南海前掲二集「廢省論序言」一頁。
- (6) 憲法新聞第十册 政海憲潮一頁。
- (7) 曾友豪「中華民國政府大綱」二四頁。
- (8) 東方雜誌第八卷第十號詹父「中華民國之前途」三頁。
- (9) 東方雜誌第九卷第三號詹父「論省制及省官制」一頁。
- (10) 詹父「論省制及省官制」三頁。
- (11) 詹父「論省制及省官制」三頁。
- (12) 詹父「論省制及省官制」三頁。
- (13) なお、清朝及びそれ以前の地方行政組織については、宇高寧「現行支那行政」二二三頁以下、及川前掲四二〇頁以下参照。
彼は、そのほかに、プロシヤ州制を採用する利益として次の五點を擧げている。すなわち、(一)共和草創の時に當つて、一機關を以て二種の職權を執行せしめれば、必ず慣例にしたがつて職權の混合を來し、從來の弊害を再び復活させることになる。プロシヤ州制はこの弊害を救うことができる。(二)中央地方の行政が一機關によつて執行されると、官吏の任免が中央によつて行われるにしても、地方長官は督撫のように、民力がつよい時は之によつて中央に反抗し、中央がつよい時は之によつて地方人民を壓迫するに至る。プロシヤ州制は別個の二機關を設けているからこの弊害をさげることができる。(三)中央地方の行政が一機關によつて行われる場合には、地方行政の執行機關をして國家行政に容喙する機會をつくることになる。(四)軍民分治が實行された場合、軍民間の衝突は歴史に徴しても起りうることであるが、この際にも中央を專一に代表する執行機關が存在すれば、中央に代つて臨機の措置がとれる。(五)地方政治の發展はつねにこれに留意する人によつて行われる。中央によつて任命される官吏が之を行う場合には、不十分なるを免れない(詹父「論省制及省官制」三一四頁)。
- (14) 詹父「中華民國之前途」三頁。
- (15) 東方雜誌第九卷第五號高勞「省制仿普魯士制之商榷」四頁には、「省制省官制案は政府より參議院に第二回目の提出を行つた後、現在

また撤回修正を行つてゐる。その修正の内容を聞くに、大體プロシヤ制にならつて規定してゐる……」と述べてゐる。

(6) 國民共進會「共和聯邦折中制商榷書」には、「極端な郡縣制と極端な聯邦制とは、その害はもとより多少の相違はあるが、輕重はほぼ同一である。……故に吾人は二者の間で斟酌して善を盡し、聯邦折中制の説を生じてその弊を救わぬわけにはいかない。いわゆる折中制とは、聯邦の形式をとり、郡縣の精神を行うものであつて……三權に照してゐれば立法・司法は郡縣制をとり、行政は聯邦制をとる」と述べられてゐる（東方雜誌第八卷第十一號内外時報二七頁）。

(7) 謝彬前掲書四二頁及四六頁以下、波多野乾一「支那の政黨」一二九頁及び一三三頁以下參照。

五

一九一二年八月、參議院は臨時約法第五十三條にもとづき、國會組織法・參議院議員選舉法・衆議院議員選舉法を可決通過し、これによつて一九一三年二月、總選舉が施行され、四月八日に正式國會が北京に召集された。國會は、七月十二日から、兩院各々三十名よりなる憲法起草委員會をして憲法の制定に着手せしめ、十一月四日、袁世凱のクーデタによつて國會の機能が停止されるまで、制憲事業を繼續した。この間、國會の憲法起草をめぐるつて、各方面に制憲論議が沸騰し、聯邦論ないし集權主義への反對論も、このような状態のもとで、その討議の對象とされるに至つた。

前述したように、辛亥革命は革命派と袁世凱との妥協によつて終結したが、このような妥協的結果を招いた主な原因は、一つには革命派の軍事財政における脆弱性にあつたが、それにもまして革命陣營の内部的不統一が與つて力あつたといふべきであろう。⁽¹⁾蓋し辛亥革命は、純粹な革命主義者のみによつて行われたものではなく、清末立憲論者も含めて「清朝轉覆」の一點で各勢力が協力したにすぎないからである。したがつて、その中には、北方派と同一の社會的基盤に立つ人々も少くなかつた。彼等は革命成功後、革命派をはなれて袁世凱に接近し、一方革命派もまた臨時約法及び立法部による袁制肘の態度を明かにした。その結果、袁派・反袁派を中心とする政治分野の再編成が行われ、國會開會直後の政局は、國民黨對北洋

軍閥を背景とする袁世凱・進歩黨⁽²⁾の聯合勢力との對立をもつて特徴づけられるに至つた。袁世凱の目的は、全中國の中央集權的武力統一であつた。國民黨の對策がこれに向けられたのは當然であり、聯邦論も、集權主義への反對論も、主としてこの立場から國民黨系の人々によつて主張されたのである。

しかし、當時の國民黨の關心は、主として中央政治制度に向けられていた。大總統の權限を極端に制限することを目的として制定された臨時約法の内容からも推察できるように、行政部に對する立法部の地位を強化することによつて、大總統を事實上、無力な地位に置こうとしたのである。したがつて、憲法問題の中心は行政部と立法部との關係、とくに(一)大總統に議會解散權を與えるの可否、(二)大總統が議會の同意を経ずして國務員を任命するの可否、にあり、⁽³⁾彼等はこれを有利に解決することによつて、袁世凱を抑えることができると考えていたのである。地方制度の問題は、彼等にとつて、それ以上の重要性をもつものではなかつた。この點は正しく評價されなければならないであろう。⁽⁴⁾

この問題について、國民黨内部の見解は、必ずしも一致していなかつた。聯邦主義の採用を主張するもの、省制度を憲法に規定することによつて相當程度の高い地方自治を確立しようとするもの、省制度は法律の規定に讓るべきことを主張するもの、などがその主なものであつた。もつとも國民黨自身としては、その「國民黨憲法主張全案」において、單一國主義の採用を明言している。⁽⁵⁾これは、明かに、聯邦論が同黨内において支配的な意見ではなかつたことを示すものであつて、少くとも私の知る限りでは、たとえば「民國二年正式國會の生んだ憲法會議が憲法を起草したとき、中央と各省區間の關係に對して論争を生じ、聯邦の説は時運に應じて發生した。そのとき國民黨人は盛んに聯邦の説を倡え……」⁽⁶⁾(傍點筆者)というような事實はなかつたといつて差支ないであろう。

國民黨における聯邦論は、大體において、李烈鈞・張繼等同盟會系の一部急進派の人々によつて主張されていたようである。この間の事情及びその聯邦論の論據については、次の二つの事實が擧げられよう。一つは、一九一三年十一月十五日の

政府公報に發表された袁世凱のクーデタ理由の布告において、李烈鈞の徐秀鈞に對する電報を擧げ、「總統にして如し之を袁世凱に屬さば則ち鄙見以爲ふに須く聯邦制たるべし」と述べていることであり、その一は、一九一四年八月四日の人權黨進社查禁令に、この團體が聯邦制度の採用を綱領とし、その發起人が張繼、社長が李烈鈞である旨が記載されていることである。これ以外には、ほとんど聯邦論に關する資料は發見できないようである。したがつて、その論據についても詳細を確めるわけにはいかないが、同盟會系急進派の一般的傾向からみても、また前記の電文内容からみても、袁世凱の集權的統一政策に對抗するためのものであつたことは容易に想像されるところであり、彼等が中國の將來に對して聯邦制度がもつとも適當であると考えていたか否かは、頗る疑問といわなければならぬであらう。いずれにしても、聯邦論は國民黨内の少數意見であり、第二革命の失敗によつて急進派が没落してからは、殆ど問題にならなくなつてしまつたといつてよい。しかし第二革命に参加した黨員のなかから、後年章士釗が聯邦論を唱えて袁世凱に對抗する態度を示したことは注目に値しう。

省制度を憲法に規定することによつて地方自治を保證しようとする立場は、王寵惠によつて代表されている。彼の憲法論は、「中華民國憲法芻議」において詳しく論じられてゐるから、これによつて地方制度に對するその見解を明かにしよう。

彼は、「絶対に集權を主張して分權を排斥することも、絶対に分權を主張して集權を排斥することも、均しく政治の原理に明かでない⁽¹⁰⁾」ことを指摘する。それは、「宇宙之大機械之妙」が遠心力と求心力の併存と作用によつてその効果を收めることができるように、國家もまた集權と分權が適當に按配されることによつて運用の妙を發揮しうるからである。したがつて、集權分權のいずれか一方に偏することは妥當ではなく、歴史上の事實に徴しても、ドイツ・フランス・アメリカの例に見られるように、その偏向は必ず平衡状態への運動を起すものである。そこで問題は、中央集權か地方分權か、ということではなく、集權と分權の中間をとることであり、その方法を如何にするか、ということではなければならない。

もちろん、中央と地方の権限の分配については理論的に一定の準則が存在しているわけではない。それは、概ね、一國の歴史と必要とに應じて行われているのであつて、この點は中國の場合にも考慮されなければならないところである。中國の省制度は、長い歴史をもつた極めて特殊な制度であり、各國と同一の行政區劃とも、また近代的な地方自治團體ともみることができない。そのうえ、領土は極めて廣く、交通は不便であり、一省の大きさはヨーロッパの一國にも比べられ、各省間の事情も相違しているため、中央は十分に之を統治しえない憾がある。とはいへ、集權分權の關係が當をえず全國の統一を實現しえない場合には、地方の發達も期し難いことを知らなければならぬ。

そこでこれらの事情を綜合して考えてみると、カナダ聯邦制の形式を參考とし、これを變通して用いるのが適當である。すなわち、省の權限については列舉主義をとる一方、集權主義的志向を加味して中央と省との間に「聯絡及溝通之關係」を保持すべきである。そこでその具體的方法としては、省の權限を次の三種類に分つて列舉することが適當である。

第一種は、完全に地方自治に屬する事項か、そうでないにしても各省がその状態に應じて自ら辦理することが必要なものであつて、中央政府はこれに干渉することができない。地方税(國稅を妨礙する時は政府は之を停止することができる)・省内公債の募集、市政・衛生(衛生及び傳染病の防止を除く)・公立圖書館及び博物院(中央のそれを除く)・醫院(陸海軍のそれを除く)・精神病院及び聾瞽啞學校・地方實業・地方工程・慈善及び公益事業、などが之に屬する。第二種は、各省が中央政府の劃一法令に從つて辦理するものである。これらの事項は、本來省内部のことに屬するが、各省共通の問題を含んでいるために、中央の劃一法令によるべきこととしたのである。各級學校(中央の大學を除く)・公立銀行(中央銀行を除く)・警察(海關警察を除く)・地方營業公司の登記、などがそれである。第三種は各省が辦理するにあつて、中央政府の許可を得なければならぬものであつて、外債の募集・省界の測定などがこれに屬する。(註) 以外の事項は、すべて中央政府の權限とし、中央政府は便宜上各省に對しその權限に屬する事項の執行を委託しうるものとし、各省長官は中央政府の代表とする。このようにすれば「全國の統一を妨げないで、各省は列舉範圍内の事項について措

置する⁽¹²⁾」ことができるというべきである。

がら、省は、政治上中國にとつて極めて重要な存在であつて、その政治組織における位置を決定することは、中國の將來に重大な關係をもつものである。従つて、今日のように、この問題に關する意見が岐れている場合に、之を單行法に讓ることは妥當ではない。のみならず、もし絶えず省制度に關する規定が改正されれば、それは地方政治の發達を妨げ、國家の發展を妨げるといふなければならぬ。省制度は必ず憲法に規定すべきである。

地方制度に關する王寵惠の立場は、以上の敘述から明かなように、一種の折衷論であり、さきに述べた國民共進會の「共和聯邦折中制商榷書」の流れをひくものである。國民黨内の一勢力を代表していたことは争われない。しかし、それにもかかわらず、彼のこの意見は、結局、天壇憲法草案において採用されることなく終つてしまつた。それは、起草委員會における國民黨以外の勢力がつよかつたからではない。皮肉にも省制度を憲法の規定に挿入しようとする提案は、進歩黨の丁世嶧によつて行われた⁽¹³⁾にもかかわらず、國民黨起草委員のなかに反對論ないし審議延期論を保持するものが存在してゐたために、この結果を招いたのである。張耀會・谷鐘秀など、急進派没落後の黨内有力者がその主なものであるが、いずれにしてもこの事實は、王寵惠によつて代表される立場が、必ずしも國民黨の支配的意見でなかつたことを示すものといえよう。國民黨自身としては、單一國主義の採用を決定しながら、現實には、少くともこの問題に關する限り、意見の一致をみる⁽¹⁴⁾ことができなかつたのであろう⁽¹⁵⁾。

國民黨の主張する聯邦論ないし折衷論が、當時の客觀的條件のもとにおいて、實現の可能性をもたなかつたことは、改めていうまでもないであろう。第二革命における國民黨急進派の失敗、袁世凱による國會解散という二つの歴史的事實が、明かにこれを示している。袁世凱の目的が中國の專制的統一に置かれ、聯邦論ないし折衷論が北洋軍閥以外の諸勢力を強化する可能性をもち、しかも國民黨の實力が衰に對抗しうるほど強力でない以上、そのような結果に終ることは當然であるが、

しかしそれと同時にわれわれは、この當時徹底した中央集權主義に立つ廢省論も實現されなかつたということに注意しなければならぬであろう。それは袁世凱の實現しようとする專制的統一の——彼の主觀的意思がどうあらうとも——實體を暗示しているように思われる。

辛亥革命は、民族主義革命としては一應の成功を収めたけれども、これを民主主義革命としてみるときは極めて不徹底なものであり、清末の舊社會體制はそのまま共和民國にひきつがれてしまつた。いい換えれば、形式的には共和政治の形態をととのえたにも拘らず、その基盤となるべき近代的市民社會は形成されていなかつたのである。したがつて、多元的封建社會における自治を基礎とした各省の分權主義的傾向も、依然として繼續されたばかりでなく、かえつてそれは、革命の混亂期を経て一段と強められ、割據的軍閥政治への基礎をつくり出していた。袁世凱の專制的統一は、このような状態のもとに行われようとしたのである。

いうまでもなく袁世凱は舊社會勢力を代表する北洋軍閥の指導的人物である。したがつて、既存の政治體制のうえにその支配權力を維持することは可能であつたにしても、既存體制の破壊のうえにそれを行うことは不可能であつた。なぜならば、それは、彼がみずからその實力的基礎を崩壊せしめることに外ならないからであり、客觀的にみて各省實力者の存在は、袁世凱をして既存政治體制の破壊を行わしめるには、あまりにも強力であつたからである。かくて彼の專制的集權的統一は、各省の割據的狀態のうえに樹立されなければならなかつた。すなわちそれは、實質的には省の割據的性格をみとめながら、制度的は中央集權的專制的統一の形を實現しようとするものであつたのである。その限りにおいて、聯邦論はいうまでもなく折衷論も廢省論も、この時代には、制度上之を實現すべき條件を缺いていたといふべきであらう。

(1) 平川前掲書一五八頁以下。

(2) 國民黨及び進歩黨については、謝彬前掲書四六頁以下及び五三頁以下参照。

(3) 柏田天山・竹内克巳「支那政黨結社史」上一四七頁、平川前掲書二一六頁。

清末及び民國初年における聯邦論と省制論

(4) 王世杰は「草案の起草及び討論の時期において、國會内で最も重視した憲法問題は次の三項目に外ならないようである。その一は地方機關の權限と組織問題である」(「比較憲法」五五八頁)、と述べているが、この場合三つの問題(他の二つの問題としては孔教問題と行政機關の權力問題とが擧げられている)が同じ比重で問題にされていたと考えるならばそれは誤りであろう。少くとも私の調べた範圍では地方制度問題に關する論議は、それほど多いものではなかつた。

(5) 憲法新聞第十三冊政海憲潮一頁。なお、國民黨内に設けられた政務研究會の「民國憲法綱領」においても單一國主義をとる旨が明記されており(憲法新聞第一冊政海憲潮二六頁)、國民黨憲法討論會においてもこの主張が確認されている。

(6) 楊幼炯「近代中國立法史」二八五頁。

(7) 雜誌「支那」第四卷第二三號四三頁。

(8) 東方雜誌第十一卷第三號大事記欄二〇頁。

(9) 「中華民國憲法芻議」の下篇、すなわちいわゆる王寵惠草案は、普通、國民黨憲法草案とまでよばれている(村上貞吉、支那ニ於ケル立憲工作ト憲法草案初稿」二六七頁、柏田・竹内前掲書一四八頁)。しかしこの點についてはいささか疑問があるように思う。憲法新聞第二冊憲史二三頁には次の記事が掲載されている。すなわち、「國民黨有憲法草案三份、一爲王寵惠已印成冊一爲汪精衛一爲宋教仁黨中主張以王案爲參考採用絕少以汪宋二案合併編成一份付議員會逐條討論得多數贊同者議決成案以備提交國會」。検討されなければならぬところであらう。

(10) 憲法要覽下編「中華民國憲法芻議」上編三五頁。

(11) 憲法要覽下編前掲「憲法芻議」下編、草案第九十・九十一・九十二條。

(12) 憲法要覽下編前掲「憲法芻議」上編三八頁。

(13) 丁世輝は、さきに述べた山東獨立運動の際の中心的人物であつた丁佛言のことであり、政治的には進歩黨に屬していたが、地方制度に關する限り、王寵惠のそれに近い立場をとつていた。

(14) 吳宗慈によれば、張耀曾も審議延期論の立場に立つてゐる如くであるが(中華民國憲法史前編五八頁)、實際は反對論の立場に立つてゐたと思われるふしがある。たとえば、彼は國民黨、統一黨・共和黨・民主黨の四黨有志よりなる憲法討論會において、地方制度を憲法に規定することに反對し(憲法新聞第一冊政海憲潮四頁)、また九月二十三日の起草委員會第二十一大會議においても、吳宗慈の敘述とは異り、丁世輝の提案に對して反對の態度を明かにしている(憲法新聞第二十一冊國會紀聞一〇一一頁)。

(15) 一般に、この時代の國民黨は、一致して地方分權論または聯邦論を唱えたかの如く主張されているが(例えば曾友家前掲書二七二頁、

楊幼炯前掲書二八五頁參照)、この點は訂正される必要がある。

(16) もちろん彼の實力的支柱は北洋軍閥であつた。したがつて、北洋軍閥の實力が強大であればある程、それを基礎として南方軍閥乃至革命派を統制することができたのである。しかし北洋軍閥そのものが、袁の統制に服しながらも、他方それ自身割據的性格をもつていたのであつて、袁としてはその基礎を破壊するところまで專制的支配を行うことは不可能であつた。