

【特集：中国近代史にみる中央と地方】

清末における近代交通行政体制の確立と 中央・地方関係の再編

千葉正史

【キーワード】近代化、交通、行政、中央、地方

【JEL 分類番号】N45

1. はじめに

中国における近代国家体制確立の画期として、近年の研究においては20世紀初頭の清末最後の十年間の改革、いわゆる「新政」の意義が重視されるようになってきている¹。立憲政治体制への移行を目指して取り組まれた同時期の改革は、国家体制の包括的な再編を伴うものであり、辛亥革命により未完には終わったものの、様々な分野において近代国民国家体制をモデルとする改革が推進されて相応の成果が上げられていった。これにより既存の行政システムは全面的な見直しと変革が迫られたのであるが、このことは歴史的に形成されてきた中央・地方関係にも根本的な再編をもたらしていった²。まさに後年に至る近代的な制度の基礎が確立していったのだが、こうした重要性にもかかわらず、同時期の改革の内容はなお未解明の部分が多く残している。

本稿では、こうした清末時期の行政システム再編について、交通行政を事例に考察を加える。特に19世紀後半より導入が開始された近代交通

事業に対する清朝政府の管轄体制がどう変化したかということが、その主要な分析課題である。ちょうど政治体制の変革過程をまたぐ形で展開したことで、40年ほどの期間にもかかわらずその管轄体制は大きな変化を見ていった。そこで実際に交通事業を管轄する当事者として、中央政府と地方当局の役割がどの様に変わっていったのかということ进行分析することで、同時期における中央・地方関係の変容を一つ明らかにしていくこととしたい。

2. 新政開始までの近代交通事業の展開と行政管轄体制

まず議論の前提として、新政時期に至るまでの近代交通事業の展開とその行政管轄体制について概要を整理したい³。

19世紀後半には、洋務運動の一環として中国においても近代交通手段の導入が進められていった。まず用いられるようになったのは汽船輸送であり、軍事目的の使用から民間輸送へと展開されていった。その大きな進展の契機となったのが1872年における輪船招商局の設立であり、北洋大臣李鴻章の提議により官督商辦の汽船企業として発足した。続いて1870年代中期からは電信の導入が開始された。日本の台湾出

1 中国での近代国民国家体制確立過程における同時期の意義については、田中（2008）を参照。

2 近代における中央・地方関係をめぐっては、近年の研究では金子（2008）が中華民国の前半時期を主要な対象としながら、その在り方を論じるものとなっている。

3 以下、交通関連の項目に関しては、千葉（2006）を参照。

兵を契機とした1874年における福建—台湾間での建設検討を皮切りに、各地での局地的な建設を経て1881年には天津—上海間が完成し、以後1890年代にかけて全国的なネットワークが形成されていった。そして1880年代には鉄道の導入も開始された⁴。開平炭坑の石炭輸送を目的にした1881年の唐胥鐵路開通を皮切りに、1889年における北京—漢口間の盧漢鐵路計画、そして1891年における唐山—吉林間の関東鐵路計画と、1880年代末以降長距離路線の建設も着手され、電信に比較すれば緩慢なペースながら路線網の形成が取り組まれていった。

こうした近代交通手段の導入は、いずれも清朝政府の手によりなされていったが、その管轄形態については次の2種類に分かれていた。まず採用されたのは、官督商辦企業の設立による事業運営の体制である。前述の輪船招商局設立を皮切りに、1882年における電報総局、1886年における開平鐵路公司（翌年、中国鐵路公司と改称）と⁵、同時期の近代交通事業創設にあたってはいずれも官督商辦企業が設立され、以後の事業発展の中心を担っていった。ただ、独立採算による経営を求められることで、その事業範囲は一定の制約を被り、特に電信と鉄道に関しては採算性の存在する地域の路線に限定された。そこで併用されたのが、政府自身による官辦事業運営である。これはまず電信事業において「官電局」と称される各省当局の運営機関が設立され、広西・雲南・貴州・甘肅・新疆などといった内陸部を中心とする地域の経営を担った。

4 中国における一般営業を行う鉄道の開業は、1876年における上海—吳淞間の淞滬鐵路がその最初であるが、同鐵路はイギリス企業が中国側の許可を得ずに建設したものであり、翌年には清朝政府により買収の上で廃止されていることから、中国側による近代交通手段導入の事例としては位置付けることができない。

5 唐胥鐵路の開通当初は、開平炭坑経営の一環としてやはり官督商辦企業である開平礦務局の手で運営され、その後同鐵路の延長が決定されるとともに、同局より鉄道事業を独立させて開平鐵路公司が設立された。

一方鉄道事業に関しても、1891年の関東鐵路建設着手に際して北洋大臣のもとに北洋官鐵路局が設立され、東三省（満洲）方面へ至る同鐵路の建設主体となった。

こうして展開された近代交通事業だが、政府側の管轄体制について見れば、各省の総督・巡撫（以下、「督撫」と連称）、また直隸総督の兼任する北洋大臣と、いずれの場合も地方官僚が主体となって官督商辦企業への監督や官辦事業の運営に当たっていった。六部や総理各国事務衙門（以下、「総理衙門」と略称）などといった中央政府機構は、皇帝の指示を受けてその計画や執行内容を検討・審査するにとどまり、直接に運営に関与することはなかった。

こうした洋務運動時期における近代交通事業の管轄体制の在り方は、基本的に既存の行政システムを踏襲したものと見ることができる。すなわち中国王朝の統治においては郡県制支配のもとで公権力は国家へと一元化されるのが大原則であり、それ以外に自立した権力主体が存在することは、いかなる形でも容認されるべきものではなかった。その上で国家による権力の行使は地方官僚機構を介して執行され、これら地方官は行政執行上の排他的な権限を自己の管轄区域において有するものであった。

以上のような中国王朝体制における中央・地方関係は、全国政府と地方自治体との権限画分の上で執行される近代国家体制のもとでの行政システムとは大きく異なるものであり⁶、これをどう見るかということをめぐるのは対照的な見方が存在する⁷。すなわち歴史的な中国王朝体制の特質としては、始皇帝による統一以来の強固な「中央集権体制」の存在というのが定型化された説明であるのに対して、近代にその実態を観察した報告の多くは「地方分権的」という評価を下している。こうした相反する見方の存在は、その独自の構造を近代西洋的な国家システムに当てはめて理解しようとすることに起

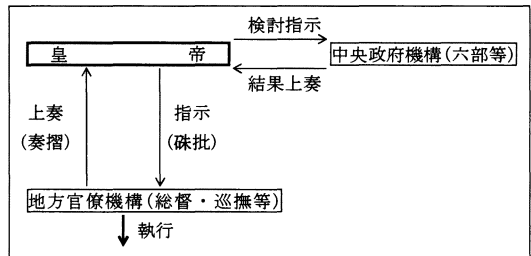
6 金子（2008、5-8ページ）。

7 坂野（1973、16-18ページ）。

因するものであり、実際には決して矛盾するものではない。すなわち中央・地方を問わず全ての官僚機構が皇帝の統制下にあるということに着目すれば、それはまぎれもなく「中央集権的」であり、一方で行政執行の上では地方官僚が排他的な権限を有するという点に着目すれば、それはまさに「地方分権的」ということになるのである。六部など中央政府機構の役割は、基本的にその内容に対する審議・審査に限定され、それは特に明清時期に皇帝独裁体制の強化とともに徹底されたものとなった。早くも明朝初年には中央の中書省と各地方に置かれていた行中書省が相次いで廃止されたことで、官僚権限は徹底して個別分野に分割され、全体を統轄する権限は皇帝に集約された。その後、永楽帝期に置かれるようになった内閣大学士が宰相的な役割を有するようになったものの、清代に入ると雍正帝期に確立された奏摺政治制度のもとで皇帝の独裁は改めて強化された。督撫ら地方官僚からの報告が「奏摺」という形で直接に皇帝に提出され、それに皇帝がコメント（硃批）を付けて指示を伝えることで、全く中央政府機構を介在させることなく両者の間で政治意志の決定過程を完結させることが可能となったのである⁸。こうしたシステムのもとの行政執行の過程を図式化したものが図1であるが、このように中央政府機構と地方官僚機構との関係は、ともに皇帝に対して全く対等な位置に存在するものとなった。こうした政治体制が近代に至るまで継続され、近代交通事業もその原則に従う形で運営・管轄されていった。

その一方で、独自の管轄体制により創設・運営されていったのが、港湾管理業務と郵便事業である。これらはいずれも海関機構により管理運営された。1850年代以降、外国人税務司制度が確立されて欧米人による運営主導体制が確立された海関は、通関業務という本来の任務に加えて関連する各種の業務をも管轄するようになっていった。それらは欧米各国により国際制

図1 奏摺政治制度における行政執行体制



度の受容が求められたものであり、まず港湾管理が1858年の中英天津条約により近代的管理体制の確立が義務付けられるとともに、海関内に理船庁を設置して遂行されるようになった。更に海関機構内の文書伝達システムを活用して1878年からは郵便事業も創始され、海関の所在する開港場を結ぶ形でネットワークを展開した。これらは総理衙門による監督を受ける形で管轄され、既存の地方官僚機構とは独立して運営されていった。

3. 郵伝部設立と交通行政体制の再編

1901年より開始された新政のもとで、清朝の政治体制は根本から改革されていくこととなった。最終的には立憲政体への移行が目標とされることで、近代国民国家体制をモデルとした行政システムの再編が取り込まれていったのである⁹。

その大きな第一歩となったのが、1906年11月6日に実施された中央官制の改革である。これにより隋唐時期以来の六部を基礎とする制度は改変され、外務部など九部からなる体制が確立された。その中で、交通行政についても「郵伝部」という名称で新たに独立した担当官庁が設置され、船舶・鉄道・電信・郵便の運輸通信各分野について一手に管轄することとなったのである。その主旨については、当初「交通部」という名称で設置することを検討していた同年8月の官制改革案の中で、以下のように述べられている。

汽船・鉄道・電報が盛んに用いられるよ

8 宮崎 (1986)。

9 改革の概要は、章 (1993) を参照。

うになってより、交通行政は次第に繁多となり、専門の官庁を設けて管轄しない国は、ほとんどありません。中国の鉄道は、久しく各国が利権を窺っており、急に経営に取り組むには、いまだ日の浅いことを恐れます。郵政は本来交通事業の中心であります。現在なお税務司の手に委ねられ、その運営も適切であるとは言えません。そのほか汽船や電信も、事業が開始されてより久しいものの、進歩は甚だ遅々とし、その整理・発展は権限の統一があつて初めて望めるようになります。臣らが思いますに、これらの（交通関連の）諸分野を統合し、日本の逋信省の例に倣つて、特に交通部を設置すべきであると存じます¹⁰。

このように、新たな官制は同時代の日本などをモデルとして、いかに近代的な行政システムを構築するかという課題から確立された。そしてそれは同時に、既存の行政システムのもとの中央・地方関係にも改変を迫る重要な契機となったのである。それは実際に交通行政において実行に移されることとなった。郵伝部は設立後、官辦交通事業の接收に着手し、同年末までに京漢鐵路（旧盧漢鐵路、北京—漢口）や関内外鐵路（北京—新民・營口）などの官辦鉄道各線、翌1907年4月13日に電報総局が同部に移管された¹¹。

このようにして、新政の展開のもとで中央政府機構は直接に行政執行の主体としての役割を果たしていくようになった。ただ、それはこの時点ではまだ不十分なものであり、地方官僚による管轄も依然として多くの分野で存続した。

交通行政を事例に挙げれば、例えば官辦交通事業の中でも官電局と称される各省の電信事業は引き続き督撫の管轄下に置かれた。官督商辦企業も輪船招商局が依然として北洋大臣の監督下にあり¹²、そして港湾管理業務や郵便事業も海関による管理体制が継続された。このように郵伝部の設立による統一的な交通行政体制の確立という課題は部分的な成果にとどまり、体系的な行政システムの再編が引き続き求められていた。

4. 籌備立憲と行政綱目の策定

1908年8月27日、清朝政府は8年後をもって憲法を公布して議会を開くことを発表し、立憲政体への移行が具体的な日程とともに決定された¹³。以後、辛亥革命により中断されるまで、清朝の政策は立憲制実施に向けた体系的な改革推進を軸に展開されることとなったのである。本稿ではこうした改革の過程を、当時の用語から「籌備立憲」と称するが、それは既存の行政システムをより徹底して再編する機会となった。決定に合わせて政府は憲法公布までの足かけ9年間に実施すべき政策課題を検討し、それを年次計画の形でまとめた「逐年籌備事宜」を策定した¹⁴。更に翌年4月へとかけて行政各部門ごとと同様の年次計画が立案され¹⁵、より詳細に立憲制実施に向けた改革が推進されていくこととなった。

本稿ではこうした改革の推進を、郵伝部の担当する交通行政を事例に見ていくこととするが、同部からは1909年4月8日に年次計画が提出された。そこでは冒頭で計画立案の主旨が以下の

10 「出使各国考察政治大臣載鴻慈等奏請改定全国官制以為立憲預備摺」故宮博物院明清檔案部（1979, 367-383頁）。

11 「接收関内外津鎮鐵路関防摺」『郵伝部奏議類編・続編』（431-432頁）。「接收京漢滬寧鐵路関防摺」同（445-446頁）。「請暫由会辦電政大臣楊士琦督理電政並刊給関防摺」同（1115~1117頁）。「奏派記名道楊文駿督辦電政摺」同（1119-1121頁）。

12 その後1909年に至り郵伝部へ監督権が移管された。「接收招商局日期摺」『郵伝部奏議類編・続編』（1449-1450頁）。

13 『大清德宗景皇帝実録』（以下『德宗実録』と略、巻595光緒三十四年八月甲寅朔）。

14 「憲政編查館資政院会奏憲法大綱暨議院法選舉法要領及逐年籌備事宜摺」故宮博物院明清檔案部（1979, 54-67頁）。

15 『德宗実録』（巻596光緒三十四年九月辛亥）。

ように述べられた。

臣部（＝郵伝部）の管轄する船舶・鉄道・電信・郵政は、みな交通の重要部門であり、とりわけ憲政と密接に関連することから、しかるべく同時に準備に着手すべきものであります。ただ、中国の汽船事業は、現在ただ輪船招商局一局が基礎を確立したばかりで、これまで北洋大臣の直轄下にあり、臣部の管理にはなお移されておられません。郵政事業につきましては、総税務司に隷して税務大臣の手で管理されており、やはり権限は臣部には属していません。仮に計画を立案したとしても、総じて虚構の言葉となりましょう。臣等は任命以来、日夜にただ職責を全うできないことを恐れるものであり、断じて責任を放棄することはありませんが、ならばどうしていたずらに空言を弄することができましょうか。現在、臣部の直接管轄に帰しているのは、ただ鉄道・電信の二部門のみであります。謹んで聖訓に遵い、状況を検討してそれぞれ計画を立案いたします¹⁶。

このように、この時点で同部が管轄している鉄道・電信の両分野に限定して計画は立案された。未だ全ての交通分野がその管轄に移されてはいないという現状が、総合的な計画の立案をはばんだのだが、これに対して計画内容の審査を担当した憲政編查館は¹⁷、このような意見を付した。

郵伝部の原案を検討いたしますに、鉄道・電信は年を追って計画が立てられ、極めて詳細であります。ただ、船舶・郵政の二分野については、なお欠如したままであります。案じまするに、輪船招商局は現在既に上諭を奉じて同部の管轄に帰し、自ずか

ら他者に責任を転嫁する道理はありません。理船庁の権限の画定や船舶業の組織拡充、商船学校での人材育成なども、みなすべからく準備すべきものであります。郵政事業の税務司への附属についても、未だ専門に管轄する部署が設立されず、風気が開けない時期に、暫定的に兼管する事になったものであります。現在、既に専門の官庁が存在する以上、郵伝部の当事者の責任で税務大臣と協議して移管の方法を検討させ、その名称と一致させるとともに権限を明確にさせるべきであります¹⁸。

こうして交通全分野を同部が管轄することを前提に、追加立案が求められたのである。これを受けて郵政分野については、海関からの事業移管を前提として、1910年10月に同部により年次計画が追加提出されたが¹⁹、このように籌備立憲の取り組みは、既存の行政システムについて改めて検討し直す機会となった。

こうした行政システムの再編をめぐっては、更に総合的な改革案が憲政編查館により作成されることとなった。1910年4月8日に提出された「行政綱目」がそれであり、そこではまず立憲政体導入に向けて改革が推進される中で、行政分野についても改めて総合的に改革に取り組まなければならない必要性がこう述べられた。

この2年間、既に各項目の準備がなされ、例えば各省の輿論を採り上げる場所として諮議局が開設され、上下議院の基礎として資政院の開設も着手されました。また法院編制法も既に頒布され、北京や東三省においては各級の審判庁が成立し、その他の各省においても順次設立に着手され、期限通りに実施を見えています。この様に立法・司法の両分野においては、基礎は既に確立されております。もし行政機関についてすみ

16 「応辦要政按年籌備摺」『郵伝部奏議類編・続編』（1269-1292頁）。

17 憲政編查館は、1905年設置の考察政治館を前身として1907年に改めて設置された機関で、立憲政体導入に向けた総合的な制度調査・検討を担当した（韋1993, 239-243頁）。

18 「覆核各衙門九年籌備未事宜清單」故宮博物院明清檔案部（1979, 73-78頁）。

19 「接收郵政並分年籌備辦法摺」『郵伝部奏議類編・続編』（2393-2398頁）。

やかに整理の法を講じなければ、改革の推進に利ならざるのみならず、かつ弊害の多々生ずることを恐れるものであります²⁰。

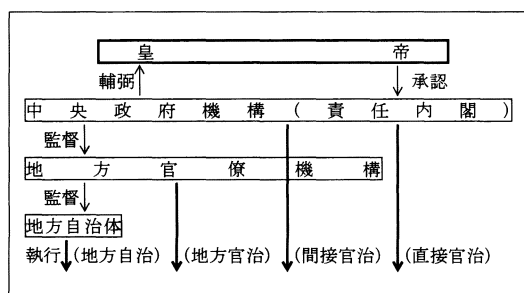
このように、立法分野では前年に諮議局、同年に資政院と諮問議会が開設され、司法分野でも裁判所に相当する審判庁が設置されるなど、改革は大きく進展していた。これと比較して、行政分野の改革の立ち後れが指摘されたのである。もし現状を維持したままで立憲政体に移行した場合、同館は以下のような弊害が具体的に予想されるとした。

- ①行政権が立法権により操縦されるようになること
- ②行政の系統及び責任が不明確となること
- ③国家行政と地方行政との権限の境界が不明確となること
- ④行政事務の範囲を区分しないことで財政の整理に着手できないこと

ここで挙げられている4つの弊害であるが、特に③はまさに国家＝中央政府と地方との関係を問うものとなった。伝統的な行政システムでは、地方官僚機構が排他的に執行の主体となることで、こうした問題は基本的に生じることはなかったのだが、中央政府機構の側も行政執行に直接関わるようになることで、両者の権限画分が必要とされることとなったのである。

かくして行政綱目では、行政全分野にわたる管轄体制の再検討・再配分プランが提示された。

図2 行政綱目に基づく行政執行体制



20 「憲政編查館奏擬擬行政事務明定権限辦法摺」『大清宣統新法令』(第18冊葉31-61)。

そこでは行政執行の在り方について、発令者と執行主体を単位として以下の4等級に区分された。

- ①直接官治：中央政府が直接執行
- ②間接官治：中央政府の政令に基づき地方官僚が執行
- ③地方官治：地方官僚が自らの権限で執行
- ④地方自治：地方自治体が執行

これを図式化したものが図2であるが、執行主体を単位に再整理すれば中央政府・地方官僚・地方自治体の三者がその当事者ということになる。籌備立憲の一環として同時期に導入が進められていた地方自治制度への対応がここではまず求められたのだが、それと同時に中央政府機構と地方官僚機構との間での権限をどのように画分するかということが、包括的に示されたのである²¹。その具体的な配分は、中央各部を単位に作成された「行政事務分配表」によって行政分野ごとに示された。交通行政を例に挙げれば、表1に示した「郵伝部行政事務分配表」が作成され、同部の船政司・路政司・電政司・郵政司を単位としてその管轄する行政分野がどの主体によって執行されるかが明示された(表中○印)。これに従っていくつかの部門は管轄主体の変更が提議され、関係各機関の検討などを経て同年11月5日に行政綱目が最終的に策定されたこと²²、実行に移されることとなった。交通行政に関しては、まず各省の官電局と郵便事業が郵伝部に移管されることになり、それぞれ1911年1月30日と5月28日を期して実施された²³。このほか港湾管理業務についても、理船庁の同部への移管が交渉されたが、通関業務と

21 行政綱目のこうした側面については、曾田三郎氏より拙著に対する批評を通じて教示を受けた(書評「千葉正史『近代交通体系と清帝国の変貌』」『歴史学研究』836号、2008年1月)。ここに謝意を申し上げたい。

22 『大清宣統政紀』(以下『宣統政紀』と略、巻43宣統二年十月甲戌)。

23 「各省官辦電報部辦理摺」『郵伝部奏議類編・続編』(2355-2360頁)。「会奏郵政訂期接管以歸統一摺」同(2403-2406頁)。

表1 行政綱目郵伝部行政事務分配表

	事務条目	直接 官治	間接 官治	地方 官治	地方 自治	備考
船政司	全国の船舶行政の管理 内港・外海・各河川の水運業。航道の測量、埠頭の拡大、各種会社の設立、造船所の設立、貨物輸送保険の審査、灯台・浮標の管理の全般事務	○	×	×	×	農工商部の現在管轄する民船業の監督事務、及び税務司の現在管理する理船庁は、いずれも郵伝部の管理に移管し、行政の統一を図る。
路政司	全国の鉄道行政の管理 路線の計画、線路規格の制定、借款の返済計画、民営事業の奨励、建設、資材購入、輸送、運転の全般事務	○	×	○	×	
	電車事業の推進	○	×	○	○	電車事業は地方官治あるいは地方自治により管轄することも可能とする。
電政司	全国の電信・電力行政の管理 官局・商局の管理法令、海底線・陸上線の規則、万国電信連合の条約	○	×	×	×	各省の現在運営する官電局は、一律に郵伝部の運営に帰するものとする。
	都市の電話・電灯事業	○	×	○	○	この項目については、地方官治及び地方自治の管轄に属すべきである。
郵政司	全国の郵政の管理 郵便配達方法、郵便為替、郵便小包、郵便切手の様式、郵政連合の条約の各事務	○	×	×	×	案ずるに、郵政事業は現在暫定的に税務司の運営に帰しており、すみやかに郵伝部に移管すべきである。

(資料)『大清宣統新法令』第18冊葉55-57。

の密接な関連性より海関側は難色を示し²⁴、結局辛亥革命前には実現を見るに至らなかった。

こうして中国の行政システムは、同時期に大きく再編を見た。中央政府機構が明確に行政執行の主体として位置付けられ、地方官僚機構・地方自治体と権限を画分することで、立憲政体移行に向けた新たな行政体制の構築が進められたのである。その成果は分野によって差異があるものの、交通行政に関しては郵伝部のもとに直接官治に指定された鉄道・電信・郵便の各事業運営が一元化されるに至った。そしてこうし

た中央政府機構による直接運営体制は、辛亥革命以後も中華民国政府交通部へと継承され、更にその後の南京国民政府・中華人民共和国政府の交通行政部門へと続いていくこととなったのである。

5. おわりに

本稿の内容を最後に簡単に総括したいが、中国における歴史的な中央・地方関係の変容過程を考える上で、清末の新政、とりわけ1908年以降の籌備立憲は最も重要な再編の契機となったということが、ここから確認できたと思う。立憲政体への移行という政治体制の一大変革が具体的な日程に上る中で、既存の行政システムは全面的に見直しの対象となり、体系的な再編が進行していった。そこでは全国政府と地方自治

24 「本部咨稅務大臣理船庁應歸本部直轄一案希即見覆文」『交通官報』（第21期葉10-11）。「本部咨稅務大臣簽注行政綱目內載理船庁劃歸本部管理一節請查照辦理文」同（第29期葉10-11）。

体との権限画分を前提とする近代国家の行政システムがモデルとされることで、それまで排他的な行政執行主体として存在してきた地方官僚機構は、新たに中央政府機構、そして地方自治体との間で権限範囲を分割し合うことが求められるようになった。それを体系的に示したのが1910年に提出された行政綱目であり、全行政分野を対象とする再編案が策定されたことで、中国の政治体制は近代的な意味での中央集権体制の構築へと向かうこととなったのである。

以上のような本稿の結論は、しかし大きな疑問を伴うものであろう。すなわち辛亥革命とそれ以後の政治状況とは、どのようにつながっていくのか、と。清末以来、制度面では中央集権化が希求され、実際に進展も見えていった一方で、現実の政治状況はそれとは逆に最終的に「軍閥混戦」へと至る分裂・解体過程をたどっていった。こうした相反する現象の背景を解明するには、筆者の理解はなお十分ではなく、本格的な分析は今後の課題としたいが、ここでは一つだけその鍵を示しておくこととしたい。郵伝部への交通行政一元化が進展した1911年には、幹線鉄道の国有化という重要な施策も同時に実施された。5月9日の政策決定を受けて、まず粵漢^{えつかん}鐵路（武昌—広州）と川漢鐵路（湖北—成都）を対象に国有化が実施されることとなったのだが、その際には沿線各省の督撫に対して協同実施が命ぜられた²⁵。既に郵伝部という中央の交通行政官庁が存在し、更に政策決定の前日の5月8日には責任内閣の組織が決定されて、清朝の行政システムはより近代的なものへと再編がなされていたのだが、それにもかかわらず実際の政策実行に当たっては地方官僚機構が直接に関与していくこととなったのである。その背景には、地方社会の利害に関係する問題に関しては中央政府が直接政策を執行することが依然として困難であるという状況の存在が透けて見える。結局それは地方官僚機構の代行によって試みられたのだが、しかし利害調整の紛糾が四川

省において「国有化反対」を唱える保路運動の高揚を招いていくこととなった²⁶。このことに象徴されるように、近代国民国家体制をモデルとして試みられた中央・地方関係の再編は、同時期の行政実態に必ずしも即したものではなかったと推測される。こうした実態との乖離のもとで、結局新たな行政システムは想定されていたような機能を十全に果たすことはできなかったのも、ある意味で必然であったと言えるのではなかろうか。かくして近代国家体制確立に向けた改革は、以後の長期にわたる試行錯誤の過程を伴っていくこととなったのである。

〔付記〕本稿の内容に関連した研究として、このほど曾田三郎『立憲国家中国への始動：明治憲政と近代中国』（思文閣出版、2009年）が刊行された。あわせて参照されたい。

引用文献

〔日本語文献〕

- 坂野正高（1973）『近代中国政治外交史』東京大学出版会。
 千葉正史（2006）『近代交通体系と清帝国の変貌：電信・鉄道ネットワークの形成と中国国家統合の変容』日本経済評論社。
 金子肇（2008）『近代中国の中央と地方：民国前期の国家統合と行財政』汲古書院。
 宮崎市定（1986）「雍正硃批論旨解題：その史料価値」（東洋史研究会（編）『雍正時代の研究』同朋舎出版、所収）。
 西川正夫（1978）「辛亥革命と民衆運動：四川保路運動と哥老会」（野沢豊・田中正俊（編）『辛亥革命（講座中国近現代史 第3巻）』東京大学出版会、所収）。
 田中比呂志（2008）「近代中国の国民国家構想とその展開」（久留島浩・趙景達（編）『アジアの国民国家構想：近代への投企と葛藤』青木書店、所収）。

〔中国語文献〕

- 故宮博物院明清檔案部（1979）『清末籌備立憲檔案史料』中華書局。
 韋慶遠・高放・劉文源（1993）『清末憲政史』中

25 『宣統政紀』（巻53宣統三年四月戊子）。

26 西川（1978）。運動の背景には、国有化対象となった川漢鐵路会社の資本金運用失敗による多額の損失処理問題が存在した。

国人民大学出版社。
『大清徳宗景皇帝実録』。
『大清宣統新法令』。
『大清宣統政紀』。
『交通官報』。

『郵伝部奏議類編・続編』『近代中国史料叢刊』第
十四輯，文海出版社。

(ちば まさし・明治学院大学，他)

Establishment of Modern Traffic and Communication Administration System and Reorganization of Relation between the Central Government and Provinces in Late Qing China

Masashi CHIBA (Meijigakuin University)

Keywords: Modernization, Traffic, Communication, Administration, Central Government, Province

JEL Classification Number: N45

The purpose of this paper is to analyze the change of the relation between the central government and provinces in late Qing China. In imperial China, the relation between the central government and provinces which is different from the modern nation state existed. An administrative right was unified by the dynasty, but the administration was completely executed by the local bureaucrat. In the 19th century, modern traffic and communication industry was introduced, and they were managed and supervised by the local bureaucrat, such as governor general.

In the 1900s, with political reform, the reorganization of the administrative system was begun. As for the traffic and communication administration, management of public railway and telegraph was transferred to the *Youchuanbu* 郵伝部 (Ministry of Posts and Communications) which was established in 1906. In 1908, the Qing government ordered all ministries to draft a nine-year policy program for the preparation to enforce the Constitution. After that, these programs were executed until the 1911 revolution, and became the basis for development of policies. In this process, unification of traffic and communication administration developed more. *Xingzheng-gangmu* 行政綱目 (the table of the constitutional administrative system) which the *Xianzheng-bianchaguan* 憲政編查館 (the Constitution Drafting Committee) presented in 1910, it proposed a systematical reorganization plan. According to it, traffic and communication administration had to be unified to the *Youchuanbu*. For example, the postal service which the maritime customs managed and local public telegraph which provincial government managed was transferred to the *Youchuanbu* in 1911. By this process, the relation between the central government and provinces was reorganized. The national traffic and communication administration was almost executed not by the local bureaucrat but by the central government. It is an epoch-making reform on the administration system of China.