

論説

清末の上海共同租界越界路地区における課税問題

金 昇 來

一 はじめに

一九世紀半ばにイギリスが上海に初めて租界を設けた当初から、外国人の居住は必ずしも租界の境界線内にとどまらず、それを越えた地域においても見られた。加えて、租界当局が境界線の外にまで道路を延長していく越界築路という現象も顕著であった。

越界築路（租界区域外に道路を延長したり建設したりすること）は租界拡張の手段であるという観点はしばしば提起されてきた。例えば蒯世勲の古典的な研究は越界築路が租界拡張を正当化するため利用されたとする。<sup>(1)</sup> その主な根拠は共同租界の一八九九年の拡張交渉において、越界築路が行われた地区に対する警察運営及び衛生管理は租界の行政機構により直接行われるべきだと租界側が主張したことであった。その他にも劉恵吾編著『上海近代史』は、開

北地域を通過する淞滬鉄道と滬寧鉄道を共同租界の境界線とすべきであると主張する租界側と、それに反対する清朝及び閩北紳商の対立に注目した。この時租界側が拡張の理由としたのは、閩北の清朝行政当局である上海巡警総局の警察業務と衛生管理が、近隣に居住する外国人の要求を満たしていない点であったと指摘している。<sup>(2)</sup>つまり、この観点は越界路地区における治安と衛生の問題から越界築路は租界拡張の手段であると主張している。

しかし劇自ら指摘しているように、租界拡張の最も大きな動機は淞滬・滬寧鉄道の駅がある宝山県閩北地域への進出であった。<sup>(3)</sup>つまり越界築路は一つの口実にすぎなかった。租界が西側の法華郷に向けて拡張し続けたのは事実であるが、それは本来の意図に基づく結果ではなく、宝山県方面への拡張が失敗したためでもある。それゆえ、少なくとも越界築路自体の目的は租界境界線の拡張だけでは説明しきれない側面があると考えられる。

加えて、越界築路は租界拡張を意図した布石であることを強調する視点からは、実は租界の境界線の外側まで租界行政が及んでいたことの歴史的重要性を見逃す恐れもある。例えば工部局が法律家リチャード・フィータム(Richard Feetham)に依頼して作成させた調査報告は、当時の工部局の資料を豊富に利用しているため重要である。<sup>(4)</sup>これが作成された目的は越界路の近隣における工部局の行政運営が効果的であったと証明することにあった。

近年の研究においても、租界境界線を越えた租界行政の運営についても注目されてきた。まずフレデリック・ウエイクマンは上海の警察行政を重点的に研究し、その中で越界路地区における警察権と治安管理の問題を論じた。ウエイクマンによると越界築路が行われた地域には工部局の警察が派遣されており、工部局は実質的に当該地域における警察権を持っていた。また、イザベラ・ジャクソンは超国籍の植民地主義(trans-national colonialism)という見方を

提案し、工部局を複雑な性格を持つ行政主体として描き出した。そこでジャクソンは越界路地区における工部局の徴税行為と警察活動に言及している。特に租界の外において租界のインフラを利用することと関連して一定税率の税金が賦課されていることを指摘した。村田省一は、一九三〇年代の越界路返還交渉における日本側の態度や世論の動向について考察する中で、争点となったのは越界路の近隣における工部局の徴税問題であったことを明らかにしている。<sup>(5)</sup>

これらの先行研究から見られるように、租界行政の拡張は租界境界線そのものの拡張だけに限定されてはいない。むしろ、租界境界線の外における様々な行政運営が持つ植民地主義的側面に注目して説明すべき問題もある。道路の建設は行政運営のため最も基本的なインフラ整備政策であり、多方面にわたる行政運営の基盤となるという重要性を持っている。それゆえ租界の外にまで租界行政の運営が及んでいたことが、越界築路の歴史的意義として注目に値する。また、二〇世紀初頭は租界の影響力拡大と共に、中国側の支配地区にあたる開北の自治行政が発展し始めた時期でもある。それゆえ両者の間で衝突が繰り返されることになった。<sup>(6)</sup>

本稿ではそのような観点から、清末の時期に上海共同租界工部局が越界築路を利用して租界境界線の外における行政運営を確立していく過程、そしてその行政サービスへの対価としての課税をめぐる議論について考察する。特に今までは租界インフラの研究で扱われるのみであり、それ以外あまり注目されなかった「個人加盟制度 (private subscription)」の出現に至る経緯に関して論じる。それを通じて、越界築路がなぜ植民地主義的拡張の道具として利用されたのか、これまでの研究では不明確であった歴史的経緯について、よりの確に説明することができると考え

られる。また、多国籍の人々からなる工部局に焦点を当てることで、一国史的観点を避けて中国における植民地主義を理解する手がかりとなることを目指したい。

## 二 越界築路問題の背景

越界築路についてはこれまで様々な表現がなされてきたため、まずそれを整理することが必要であろう。中国語でいう越界築路とは、租界境界線の外に道路を建築する行為を指し、越界路はその道路自体を意味した。日本語では二〇世紀初頭において租界外道路という名称も使われた。英文の名称はより多様で、工部局の史料や英字新聞におおづはOutside RoadあるいはExtension Roadが使われた。ところが、フィータムの報告書の中にはExternal RoadやExtra-Settlement Roadのような言葉が用いられている。現代の欧米の研究はExtra-Settlement Roadと呼ぶことが多い。また一九三〇年代の日本では租界外道路や界外道路という名称も用いていた。

本稿では中国語の用法に従う。加えて、英文文献におけるExtension Road Areaの概念にもとづき、越界路地区という言葉を導入したい。これは越界築路に伴い租界行政の影響下に置かれた地域のことである。主に租界外の西側の法華郷地域と、租界外の北側で閘北に近接した虹口地域の二つがあった。

越界築路の起源については、早くはフィータムが論じている。彼によると、共同租界の外国人たちは租界設立の初期からすでに租界の外で娯楽活動を享有していた。そのため様々な財団が基金を集め、租界の外に道路や乗馬路<sup>(7)</sup>などを作った。現在の南京路（かつての静安寺路 Bubbling Well Road）は乗馬用の民間道路に起源がある。

また一八五〇年代には太平天国軍と小刀会の攻撃に備えるため、租界の外まで続く軍用道路の建設が進められた。徐家匯路やジェスフィールド路 (Jessfield Road) などはそれらの軍用道路に由来している。結果的に一九世紀半ばには租界の外、特に西側の法華郷地域に民間の越界路と軍用の越界路が存在するようになった。

一八六〇年代半ばから後半にかけて、工部局は越界路の管理問題に直面した。当初、租界のインフラ管理を担っていた道路碼頭委員会 (Committee of Roads and Jetties) と、それを継承した共同租界工部局 (Shanghai Municipal Council) は、越界路を自ら管轄することに難色を示した。その理由は、道路の補修・管理に多額の費用を要し、しかも租界の範囲外に位置するからであった。また越界路が建設された土地に対し清朝が課税するという問題も大きく、上海の英米仏三国領事が道台と議論する中で道路の管理権を清朝側に渡そうとする理由になるほどであった。<sup>(8)</sup>

変化のきっかけは土地章程の改訂論議であった。一八六六年三月一二日の納税人会議では、租界の基本規則である土地章程を改訂するにあたり、道路や埠頭の公共目的による使用を合法的な根拠のもとに置くべきだという提案がなされ、議論が行われた。<sup>(9)</sup> 租界外国人社会の世論は土地章程の改訂を通じて越界路を管理するための根拠を求める方向に動いていたと解釈できる。同年四月一八日の納税人会議では、工部局が静安寺路の管理権を受け入れることが決定された。<sup>(10)</sup> そして一八六九年に改訂された土地章程第六条には、工部局は公共目的に限って土地や海浜の租借・道路の建設ができるとの文言が追加された。この条項は工部局が租界の外で土地を取得することが可能であるとも規定している。<sup>(11)</sup>

ところが、フィータムなどの先行研究でも指摘されたように、単に道路建設にとどまらず、その道路の近隣を含

む地区において工部局が自らの行政権力を浸透させようとしたことが實際上の問題であつた。清仏戦争中の一八八四年ごろ、清軍の一部が共同租界の近くまで進出した。すると静安寺路の住民たちは、清軍の到来などに伴う治安上の不安を理由として工部局に警官の派遣を要請した。工部局警察の警視総監マキューアン (Kenneth J. McEuen) の提案に基づいて、カーター路の建物一棟を借りて臨時派出所とし、静安寺路における警官のパトロールが行われた。<sup>(12)</sup>ところが事態が収まった後、静安寺路の居住民委員会は租界警察の駐在を継続するよう工部局に請願した。<sup>(13)</sup>この要求は受け入れられ、静安寺路へのパトロールは維持される。そして一八八五年二月二七日、結局この臨時措置は納税人会議の同意も得てその後も続けられることになった。<sup>(14)</sup>

越界路地区の形成を考察する場合、この時に工部局が導入した個人加盟制度 (private subscription) に注目すべきである。静安寺路への警官派遣に際して、この制度は当初、建物を借りる費用などを住民から徴収するため導入されたのであり、越界路地区においても租界行政の便宜を享受したい場合、一定の費用を支払わせるという趣旨であつた。おそらく工部局の観点において個人加盟制度は徴税行為ではなく行政サービスの提供者と利用者の間に結ばれた個別契約としてみなし正当化されていたと考えられる。工部局はこのような論理をその後越界路地区に租界インフラが提供されることになった時にも実際に用いているので、次章で詳しく考察してみたい。

### 三 租界インフラの界外利用をめぐる議論

#### (1) フリー・ライダー論と水道特別税の導入

二〇世紀に入ると、越界築路に関わる行政措置はさらに拡大された。個人加盟制度に基づく費用の徴収が特別税 (special tax) という名目で行われるようになったのである。

一八九九年に共同租界が最後の拡張に成功した後、一九〇三年頃から工部局と納税人会議の議論の中には「フリー・ライダー (free rider) 論」といふべき観点が登場した。すなわち、越界路地区の住民は租界が提供する様々な利便を享受しているにも関わらず、警察派遣の費用しか負担していないというのである。この指摘が現れた要因として、工部局による越界路の建設増加などによる財政負担が挙げられている。<sup>(15)</sup>

一九〇三年六月と八月の二回にわたり、工部局は越界路地区の外国人居留民に書簡を送った。その中で工部局はまず自らの厳しい財政状況を説明した。そして原因の一つとして越界路地区の公共事業の費用を挙げ、租界から提供される公共サービスの利用代金の徴収を始める意向、つまり個人加盟制度の対象を拡大する方針を通告したのである。<sup>(16)</sup>

同時期の工部局理事会の会議録を見ると、一八九九年の拡張の前後には、工部局による建設案件が急増していることが容易にわかる。<sup>(17)</sup>これは確かに工部局の財政を圧迫する要因であった。つまり当時、租界居留民社会や工部局理事会の中で租界拡張に伴う開発の費用を越界路地区の住民にも負担させようという考え方が強くなったと考えられる。

一九〇五年になると、更なる問題が起こる。当時工部局は上海自来水公司 (Shanghai Waterworks Company) という共同租界の水道会社との契約更新のため協議を続けていた。この契約はもともと一八八一年に結ばれたが、<sup>(18)</sup>一八九九

年の租界拡張により契約内容と実態が食い違う状態になっていた。論点は主に契約の第七条と第八条に記されている「北租界 (Northern Settlements)」という表現が示す範囲と、その北租界から得られた会社の利益、そしてその利益に応じて会社が工部局に支払うべき配当金の金額であった。<sup>(19)</sup>交渉の末、既存の規定では、工部局と水道会社の両方が満足できる結論を出すことができず、その結果、新しい規定について協議することが一九〇四年六月ごろには既定方針になった。<sup>(20)</sup>

一九〇五年には議論が一段落し、更新案が納税人会議に提出された。その内容を見ると、工部局はこの会社が越界路地区において水道を供給することを認めている。そして、越界路地区の住民は水道の供給を受ける代わりに特別税を工部局に支払うことを義務付けられ、もし支払わない場合、会社は給水を止めることも可能であった。この特別税は家賃の5%と定められた。<sup>(21)</sup>

この特別税は一半房租とも呼ばれていたが、その理由は当時の工部局一般税 (general municipal rate) の課税率の半分とされていたからである。<sup>(22)</sup>この一般税は工部局が家賃の何パーセントと定めて徴収するもので、もともと警察を維持する必要から徴収し始めたが故に、巡捕捐 (police rate) とも呼ばれた。<sup>(23)</sup>実際のところ一九〇五年の一般税は家賃の一〇%であったため、この年の特別税は5%となった。

特別税が一般税の半分であるということが重要なのは、特別税が工部局の徴収する税金であることを示していたからである。しかも特別税の納付がなければ水道の供給もないという強制性を含んでいた。この点を裏付けるのが、特別税の徴収が工部局警察により行われたという事実である。<sup>(24)</sup>



特別税は越界路地区住民の反対を招いた。一九〇五年三月二日の納税人会議の定例会において、工部局は特別税の必要性を説明して、理解を求めた。その討論において、越界路地区住民の一人が発言し、工部局のフリー・ライダー論に反駁した。彼は租界の外に居住することにより自分たちも損害を受けているのであり、租界の中心部の地価が高すぎるため租界外に住む他には選択肢が無いと主張した。また、租界の義勇消防隊が越界路地区には出勤することを拒んでいることも反対理由の一つであった。加えて工部局が越界路住民に対して事前説明をせず協議を求めていることは批判の対象となった。ところが前述のように工部局はすでに一九〇三年に二回にわたり当該地域の居留民に書簡を送っていた。自らの誤解を認識した批判者は直ぐに発言を撤回し、納税を承諾した。<sup>(25)</sup>その後、少なくとも納税人会議においてこのような明確な反対論が現れることはなかった。

しかし、租界の外にまで工部局の影響力（特に徴税権）が拡大しかねない状況を清朝側は黙って見過ごすことはできなかった。次にこの点について考察することにした。

## （2）水道特別税をめぐる清朝と共同租界の交渉

一九〇六年の納税人会議の会議録には、徐乃斌から両江総督へ送られた文書が引用されている。<sup>(26)</sup>徐乃斌は、閘北の発展に力を入れていた地元の有力者であり、一九〇六年に両江総督が閘北で上海北馬路工巡総局という市政機構の設立を許可した時、その実質的な責任者に任命された。<sup>(27)</sup>

注目すべきなのは、この文書の中で徐乃斌は、経済と行政の面において閘北を発展させることには三つの利点がある。

あると述べている点である。まずは閘北の行政が確立することは自然と宝山区への外国人の進出を防ぐ結果になり、境界線が明らかになる。そして第二の利点としては、例えば租界に繋がる道路が設けられ交通が改善されると、租界内外の中国人も道路を利用できるため、官民が協力することとなり地域の民心が良くなる、つまり地域の人々の生活が安定するという点を挙げた。第三の利点は、租界との間の交通を便利にすることにより地域経済の発展が期待できるという点であった。

徐乃斌が租界との境界線を重視していたのはもちろんとしても、閘北や近接する宝山区の地域的利害について特に経済的な側面を考えていたこともわかる。実際、両江総督の命令により徐乃斌が直接上海道台と相談した結果、上海道台は閘北に中国人の市場を開いて商業を盛んにし、道路を建設し、警察機構を設立することで地域を守りたいという考えを、当時の領事団議長であったベルギー総領事のジフェルト (D. Siffert) に伝えている。<sup>(28)</sup>

これは同時に外国人による主権の侵害を防ぐという考えでもあった。同年八月一日の『大同報』には、上海道台から清朝外務部へ送られた書簡が引用されている。<sup>(29)</sup> この中で上海道台は、閘北警察の創設など、ジフェルトに伝えた通りの内容を繰り返した。ところがそこには租界の外国人がこの地域で土地を密かに購入しているという問題を指摘した。一八九九年の共同租界拡張にあたり、宝山区に属する閘北地域まで拡大しようとしたものの、当時の道台である袁樹勛は宝山区は開港場ではないとして拒否した。それにも関わらず密かに土地を買う外国人がいて、さらには工部局が虹口地域で越界築路を行い、同年春からは無断で家屋に番号板 (number plates) を設置し、水道料金の徴収という名目で警官まで派遣していることも指摘された。

実際に特別税の問題を巡って、道台と領事団との間にも同様の対立があった。一九〇六年五月四日、道台はジフェルトに書簡を送り、特別税の徴収のため上海県と宝山県の特定の家屋に番号板が設置されたことに抗議した。宝山県においては上海県との境界地域である北四川路近隣の約五〇〇戸に対して番号が与えられ、水道特別税の対象になつてることが確認された。続いて租界境界線の外における徴税行為は原則として不可であると道台は指摘した。加えて、今問題視されている地域の一部は閘北の行政当局の所轄であるから、租界警察を撤収し、番号の付与及び徴税計画の撤回を行うよう要求した。<sup>(30)</sup>

ジフェルトは五月一七日に当時の工部局理事会議長セシル・ホリデー (Cecil Holiday) に連絡し、五月四日の道台の要請について伝える一方、この問題に関する情報を求めた。ホリデーは五月二四日にジフェルトへの返信の中で、特別税は水道会社との契約に基づく水道利用料金であり、水道を利用しない場合には支払う必要はないと回答した。<sup>(31)</sup> その後ジフェルトは領事団会議の開催を待っていたようであり、道台にすぐに返事をしなかった。道台は五月三〇日と六月八日にジフェルトに連絡し、何回も要請しているのに返事がないこと、そして工部局による徴税が継続していることなどに対応を求めた。また、徴税にきた警官が、支払いを拒否したおそらく中国人の住民に対し、次回も払わない場合逮捕すると脅したことも記されている。<sup>(32)</sup>

実は同じ六月八日に領事団会議が開かれていた。ここでジフェルトはホリデーとの数回にわたる議論の中で、徴税を中止する場合、水道会社との契約に基づき給水も中断せざるを得ないと言われたことを指摘した。それに對し、ジフェルトは上海道台が暫くの間は徴税を中止することを望んでおり、上海道台によれば、徴税を続けると住民の

不満から騒ぎが起こる恐れがあるとホリデーに伝え、徴税中止を要求した。しかしホリデーは工部局独自の現状調査の結果に基づきそのような問題はないと主張した。ところがジフェルトによると、その後ホリデーは態度を変え、当該地域に数百人の清朝の兵隊が駐屯している模様との情報があるとして、ついに徴税を中止すると答えた。ジフェルトが確認した結果清朝の兵隊の件は誤報であったことが判明したが、徴税はそのまま中止されたという。<sup>(33)</sup>

ホリデーがなぜ考えを変えたのかは史料からはわからないが、治安上の懸念が関係していた可能性はある。実際その前年の一九〇五年には租界内の司法をめぐる大きな騒動が発生しており、<sup>(34)</sup>道台も領事団もそれを念頭において慎重になっていたと考えられる。とは言え、ジフェルトはこの報告の末尾に、最終的には水道特別税問題に関連する騒動が発生する可能性はないようだという発言を加えている。さらに彼は徴税が水道供給の代価であるため、そのまま徴税されるべきであるとの観点も示している。領事団も道台との協議を続けることに同意した。

ホリデーから連絡を受けた道台も、六月一日にジフェルトに書簡を送ってきた。道台によると、水道会社との契約そのものは正当かも知れないが、水道管が設置された道路は工部局の管轄とは言ってもあくまでも租界の外にあり、さらに工部局と水道会社の契約は私的なものであるため、租界外における徴税の根拠にはならないと反論した。その上で彼は租界の中における水道料金の納付方式をあげ、租界の中では家主が借家人から水道料金を家賃とあわせて一括徴収し、工部局ではなく水道会社に直接納付する形であり、すなわち警官が直接徴収するわけではなく指摘した。そこから上海道台は租界の外においても租界の中と同じ方式に従うべきだと主張した。<sup>(35)</sup>

この提案に対する回答はすぐにはなされず、領事団は六月一九日、北京公使団の決定を待っていると道台に伝え

ている。<sup>(36)</sup> 実際六月の時点ですでに北京でもこの問題を知っていたことは、当時イギリス公使代理であったカーネギー (Lancelot S. Carnegie) から上海のイギリス総領事ワレン (Pelham L. Warren) に送られた電報からも確認できる。カーネギーは、この問題を清の外務部も注視しており、また地域の民心の動揺も考慮に入れて、工部局が行動を中止すべきだと伝えてきた。<sup>(37)</sup>

清朝外務部とイギリス公使が実際に意見交換したのは、七月以降である。七月一二日、カーネギーは外務部に連絡し、上海の清朝当局は事実を誇張していると主張した。<sup>(38)</sup> 七月一六日、外務部は道台に対し、協力的な姿勢を取り地域を安定させよと指示した。一方では、厳密に言えば租界の外では徴税行為が許可されていないため、外務部も道台の提案を支持すると述べた。つまり水道特別税の徴税自体は認めるが、地主が水道会社に支払うようにすることを条件とした。ただし外務部も、最終決定は上海道台と領事団の間で協議して下すべきだとした。<sup>(39)</sup>

また、実は問題の北四川路の周辺には日本人も居住していたため、日本の総領事館もこの問題に関心を示していた。当時の総領事永瀧は道台が特別税問題において非常に困難な立場にあったことを明らかにしている。彼によると、工部局警察が徴税するなどの問題に対し、道台は主権の保護を重視していた。そこから清朝の警察により当該地域が管理されるべきだという観点を取り、工部局が租界の外で徴税することを容認できなかった。またこの問題には道台の体面が関わっているため、道台自身が非常に苦しい立場にあった。<sup>(40)</sup>

そこで一九〇六年七月三日の領事団会議において、ジフェルトは上海道台から派遣された通訳官との会談内容を報告した。ジフェルトはもし道台が租界の外における5%の課税を認め、ただしその税は地主によって納付される

べきであるとの告示を出せば問題は解決されるだろうと提案した<sup>(41)</sup>。道台はこの提案を受け入れたが、実際には徴税を認めるようなことが出来るはずもなかった。そこで道台は発表する告示文の中で特別税に関わる内容に敢えて触れなかったと考えられる。これに対し、永瀧は課税問題の根本的な解決はなされていないと述べた<sup>(42)</sup>。一方で、実際にそこに住んでいた外国人、特に日本人の数は三、四戸と非常に少なかったが、代金を払っても租界警察の保護を受けることを希望していた<sup>(43)</sup>。

以上のような経緯の末、七月一〇日、上海道台はジフェルトに告示文の草案を送った<sup>(44)</sup>。その内容は次のようであった。工部局は租界外で徴税することはできない。また、北四川路周辺地区の一部家屋の地主が上海自来水公司の水道管を設置したのは道台の許可を得ていない。ただ水道は衛生や防火に役立つ利点があることは確かであり、それらの利点への代価として水道料金を払うのは当然である。そこで、水道の利用料金を利用者である賃借人から地主に払い、それを地主が水道会社に納付する形にする。七月一七日の領事団会議はこの方式に同意し、翌日ジフェルトは道台にそれを伝えた<sup>(45)</sup>。このようにして道台は一九〇六年八月一九日に草案と同一内容の告示を出すことができたのである<sup>(46)</sup>。

### (3) 越界路地区における特別税制度の存続

告示が出された結果、特別税は結局どうなったのであろうか。工部局の権限が租界の外に及んでいるように見えるのは租界の警察が徴税しているからだけではなく、そもそも特別税という工部局の税金が課されているという点

が問題であった。しかし一九〇五年の工部局と水道会社との契約は、上述した通り水道料金と特別税を連動させるように規定している。道台としては特別税を否定したが、そうすると水道を利用できなくなる。それゆえ、彼は右の告示において特別税について言及すること自体を避けたのであった。つまり、道台は水道料金にのみ触れるため、特別税が実は存続するのか否か、わかりにくい。

その後の展開を見ると、一九一一年の時点では、閘北では上海道台と閘北商人たちの協力により閘北自來水廠という水道会社が運営されており、この年の末には元々上海自來水会社が水道を供給していた北四川路周辺の地域にまで事業を拡大しようとしていた。実際、一九一二年一月五日の工部局理事会會議録には以下のように記されている。上海自來水公司から知らされた事実によると、閘北の水道会社は北四川路と列車駅近隣において四%の水道料金の徴収と工部局への納税中止を求めてきた。<sup>(47)</sup>この四%の水道料金は上海自來水公司の五%より一%安く、また閘北自來水廠の場合はそもそも特別税のように納付が強制されていなかった。しかも共同租界の一般税率は一九〇八年から一二%になったので、特別税も六%に上がっていた。<sup>(48)</sup>このような状況から考えると、閘北の水道会社の方に価格競争力があることは明らかであった。そこで対抗上、水道料金を三%とすることが提案された。その対策は受け入れられ、租界外の中国人家屋に対する工部局の税金 (municipal rate) すなわち特別税が免除された。<sup>(49)</sup>そして可能な全ての方法を利用して閘北の水道会社の事業を抑えるべきだという方針について全ての理事が同意した。

このことから、逆に少なくとも一九一二年一月までは外国人と中国人の両方に特別税の賦課が行われていたと理解することができる。実際のところ、毎年の六月四半期 (June quarter) の工部局一般税収入を比較した報告の中に、



表 1 工部局一般税・特別税の実徴収額

		1905年	1906年	1907年
工部局 一般税	共同租界中区	29,823	34,571	37,488
	共同租界北区	14,277	16,242	17,345
	共同租界東区	10,923	13,202	15,562
	共同租界西区	13,551	15,036	15,781
特別税	越界路地区	徴税せず	798	1,418

単位は上海兩、各年度の6月四半期

出典：“The Municipal Council”, *The North-China Herald*, Sep. 13, 1907.

特別税の状況も含まれている。

この報告は一九〇五年から一九〇七年までの六月四半期における工部局税金の状況を、地区別に分けて整理したものである。しかし、この報告には、例えば地稅納付対象とされる家屋数などの項目には中国人が居住する家屋が含まれているにも関わらず、全体としてはあくまでも外国人を対象とする税に焦点を当てている。そのため中国人の納税状況に関してはこの報告の中では不明であるが、特別税の課税や徴税の状況を窺うことはできる。

表1はその報告をもとに、租界内で徴税される家賃の一〇%の一般税と、越界路地区で徴税される家賃の五%の特別税について、実際の徴収額を整理したものである。ここでまず一九〇五年と一九〇六年の特別税の状況を見ると、一九〇五年まではまだ特別税は徴収されず、上海道台が特別税に対し抗議したのが一九〇六年からであったことに符合する。

また上述の通り一九一二年に中国人の特別税は免除されたが、外国人対象の特別税の徴収は存続していたはずである。実際、一九一六年の工部局年報には、一二%の工部局一般税に対し、上海自來水公司との契約に基づく租界外における六%の税金が示されている。<sup>(50)</sup>それはつまり中国人対象の特別税免除が越界路地区における租界行政の影響力まで縮小されたのではないことを意味している。



要するに、一九〇五年に導入が決定された水道特別税は、一九〇六年から実際に徴収され始め、一九一二年に至り中国人に限って免除されたものの、外国人に対しては民国に入った後も徴収を継続していたことになる。結局、一九〇六年の道台の布告は特別税を完全には禁止できなかったのである。

しかし、道台は単に特別税に関して言及することを避けていただけではなかった。八月の告示の最後のところで、道台は宝山県に上海市工巡総局という機構を設立することを言明し、水道利用者は必ずこの上海市工巡総局に報告するよう命じていた。<sup>(51)</sup>これはすなわち閘北の行政が越界路地区の水道利用者を掌握しようとする試みにほかならない。そして、すでに述べた通り、一九一一年末には実際閘北の水道会社が北四川路まで進出を始めている。つまり清朝の地方当局は、一九〇六年当時には対応できなかった問題に対し、一九一二年ごろ主導権を取り戻そうとしていたと考えられる。

#### 四 特別税制度適用の拡大——共同租界電話契約をめぐって

フィータムによると、個人加盟制度のもとで特別税の徴収を行うという、越界路地区に対する水道供給契約と類似した方式は、電話や電気に関する契約にまで適用された。<sup>(52)</sup>

一九〇五年の水道特別税の事例は工部局の公共インフラ事業におけるフランチャイズ契約のモデルとなった可能性がある。ここでいうフランチャイズ (franchise) とは、工部局の公共事業の一部について、施設の設置から管理運営に至るまでの権限を特定民間会社に委ねる契約を指す。その特徴として、上海自来水公司との契約に見られるよ

うに、工部局の道路を利用して事業を行う権限が与えられること、そして長期間にわたる独占契約の形であることが挙げられる。<sup>(53)</sup>

これについて考察するため、次に上海共同租界における電話事業について検討したい。上海共同租界の電話設備は、一九世紀後半から整備され始めたが、消防や警察業務など限られた目的でのみ使われた。共用と私用を含め租界全域における電話事業が本格的に始まるのは、一九〇〇年からのことである。<sup>(54)</sup>

その一環として工部局理事会は華洋德律風公司<sup>テレフォーン</sup> (Shanghai Mutual Telephone Company) と契約を結んだ。これは租界全域における電話サービス提供契約としては最初のものであり、同会社による独占契約でもあった。工部局は一九〇〇年三月一四日の納税人会議において、次のように述べている。「理事会の希望は華洋德律風公司が彼らの企画を実現し、将来のサービスが完全に納得のいくものになることである。だが全く新しい設備を設けることは今すぐにはできないため、「設備が完成するまで」ある程度の不便は喜んで受け入れるべきでもある」<sup>(55)</sup>。その契約の中に特別税の関連条項は含まれていなかった。なぜならこの契約はあくまでも租界内を対象としたものであり、越界路地区にまでサービスを提供する計画はなかったためである。

ところが、水道特別税の導入が納税人会議で決定された一九〇五年には、華洋德律風公司も水道と同様の方式をとることを申し出た。すなわち五月一七日の工部局理事会会議録の記事によると、同社の理事長は工部局理事会議長との面談の中で、上海自來水公司と工部局の契約と類似した契約を、華洋德律風公司とも結んで欲しいと提案した。<sup>(56)</sup> それにより、工部局理事会は新しい契約に関する議論を始めることになる。

しかし上記の会議録には、「最近上海自来水公司与締結したものと類似するフランチャイズを〔電話〕会社に提供する」とのみ書かれている。つまり「類似したフランチャイズ」を提供するということは確認できるが、その具体的内容については曖昧であった。そしてそもそも自来水公司与工部局の契約が議論される中にはフランチャイズという言葉は出ていない。また、特別税への言及もなかった。

その後の議論は、「類似したフランチャイズ」を明確にする過程であった。一九〇五年五月一八日に工部局秘書代理 (acting secretary) が華洋德律風公司に送った書簡には、次のように記されている。「工部局理事会はこれによって最近締結された上海自来水公司とのものと類似した契約が最もよく達成できると提案するところであるが、すなわち、公共道路の電柱や電線を利用する特権の代価として、会社は工部局に対し、会社の資本の一部となる一定程度の株式を無償で与える<sup>(57)</sup>」。そして五月三十一日の工部局理事会は、電話会社が提案した限定的な経営特権の付与に原則上同意することを決定した。また、「理事会議長はこの会社に独占権を与えることは、蘇州及びその他の地域において、外国人による有効な管理下のものを除く長距離電話の設立を予防する効果があるだろうと指摘<sup>(58)</sup>」した。

つまり、工部局理事会は華洋德律風公司与独占契約を結ぶことにより、上海とその近隣地域において他の長距離電話業者が出現しないようにしたいと考えていた。そのため、いわゆる「類似したフランチャイズ」で肝心なのは、工部局管理下の道路や電柱などを独占的に利用して設備を設けたりサービスを提供したりすることを許可する点であった。その対価として、会社は工部局に株式とその配当金を与えることになる<sup>(59)</sup>。

このように特別税の議論は明示的になされないまま、一九〇六年三月の納税人会議において電話会社との契約の

続行が決議された。<sup>(60)</sup> その決議を受けて工部局では契約文の作成を進め、同年末に草案が完成することになる。<sup>(61)</sup> ところが、納税人社会から契約期間が三〇年間にわたるとの批判があり、電話会社との間でもし対立があった場合の仲裁の方式を巡る議論が長引くなど、まだ様々な問題が残っていた。その結果、契約が正式に成立したのは一九〇八年のことであった。<sup>(62)</sup>

これによりフランチャイズ契約の議論は終息した。そして以上の議論の中で特別税のことは一回も言及されなかった。しかしそれは越界路地区へ電話事業が拡大されなかったということを意味しているのではない。

実は、工部局管轄下の越界路においても、規定の通り費用を支払う場合にのみ電話事業を提供するという条項が存在する。例えば一九〇六年三月三日の納税人会議の決議第一〇号には、第一条のサービス提供範囲の規定に対して、「租界 (The settlements)」とはこの契約が現在あるいは将来、共同租界工部局またはフランス公董局管理下にある全ての地域 (districts)、そして上述の「工部局と公董局の」どの委員会 (councils) に依ってでも現在あるいは将来管理される上記のような地域の外に存在する道路のことを呼称し、また含める「言葉である」とされている。<sup>(63)</sup> この条項によれば、越界路地区も電話事業の提供範囲に入るはずである。

華洋德律風公司の電話事業が越界路地区も対象としていたという点に関する最も明確な証拠は、同決議の第一四条に見える。ここには「会社は（そのような供給に関するどのような合意もその時点で存在しない場合、地域の外にある工部局管轄の道路に居住しているどの個人に対しても、彼が工部局と公董局あるいはその中の一方との契約に従い彼の住居に基づく市政捐 (Municipal rates) を超えない程度の特別税を支払わない限り、サービスを提供してはならな

い」と、明確に特別税に言及している。そしてサービス提供の条件として特別税を支払う必要があるという内容も、明らかに水道税の契約と共通している。

以上から、次の結論が得られる。工部局と上海自来水公司との契約は確かに工部局と華洋德律風公司との契約のモデルとなった。ただ当時この契約をモデルとする場合に重点が置かれたのは、工部局管理下の公共道路など公共の都市インフラを利用できるフランチャイズ契約としての側面であった。しかしそれは工部局と上海自来水公司の契約から借用されたのがフランチャイズに関わる条項のみということでは決してなかった。むしろ、その契約がモデルとなっている時点で、越界路地区におけるサービス提供やそれに伴う特別税の賦課などの条項は、議論の対象にもならないほど当然のことになっていたのである。<sup>(64)</sup>

## 五 おわりに

二〇世紀に入ると、工部局理事会の会議録には「租界境界線の外 (beyond the settlement limits)」などの言葉を含む様々な記事が現れてくる。<sup>(65)</sup> それらの記事はいずれも租界境界線の外における警察運用や事業運営許可 (license)、またはインフラ設備の建設と維持管理など、工部局の実質的な行政運営との関連性を持つものである。すなわち二〇世紀初頭になると、租界境界線の外にまで工部局の行政運営が拡大されるようになっていた。

本稿はその変化がどのような原因と経緯からもたらされたのか、という点について考察した。特に個人加盟制度と特別税制度によって越界路地区という独特な存在が形成されていく過程に重点を置いた。

越界築路は租界成立の初期からすでにある程度見ることができたが、一八六九年の土地章程改訂により越界路の管理権が工部局に与えられた。その後一八八五年から導入され始めた個人加盟制度は重要である。道路が建設された地域に外国人が多数居住し治安管理やインフラ導入の必要性が生じた。越界路地区への警察派遣が始まると、それを正当化するために、個人加盟制度が作られた。租界境界線の外で行われる工部局の道路建設そして管理などの実質的な行政運営に対し、地域の住民は一定の費用負担をすることで租界行政の影響のもとに置かれた。

二〇世紀に入っても個人加盟制度が越界路地区における租界行政当局の影響力拡大をもたらしたことは、水道特別税の事例からよくわかる。越界路地区に対する水道供給の代価として特別税という事実上の税金が設けられ、さらには水道特別税の直後に導入された電話について同様の方式がとられた。治安とインフラ、そして徴税により、当該地域は租界境界線の外にも関わらず実質的には租界行政の影響下に置かれることになる。

これに対し、清朝の地方行政当局、特に上海道台は外国人が租界外の宝山県に進出することを原則的に許容できず、そのため、個人加盟制度による徴税行為は認められるものではなかった。ところがそれと同時に、上海道台は租界インフラの有用性も意識していた。その結果、徴税は認められないが、水道は許可するという態度をとることになった。

しかしそれは特別税そのものがなくなったことを意味していたわけではなかった。道台は告示で特別税に対する言及を回避したが、実際は中国人対象の特別税は少なくとも一九一一年まで存続していた。外国人対象の特別税は民国に入っても徴収されていた。おそらく道台はそれを認識しつつも、閘北における清朝側行政力を再構築するこ

とで対抗しようとしたのであった。

つまるところ、工部局が越界築路をめぐり導入した個人加盟制度や特別税制度、または越界築路そのものは、明文の規定や法律などに基づいているとは考え難い点がある。これらの制度の導入は領事団と納税人会議の決議とその權威 (authority) によって正当化されていた。このような行政運営は、おそらく租界行政が工部局のみならず領事団と納税人会議との協力により行われたという点に由来している。そこで、植民地主義的な租界行政がどのようなアクターたちにより構成され、どのような内部の力学により動いていたのか、という問題は今後の課題としたい。

## 註

- (1) 蒯世勲「上海公共租界拡充面積の実現和失敗」(徐公肅ほか『上海公共租界史稿』上海人民出版社、一九八〇)、四六五―四九七頁。これは蒯が一九三三年から一九三四年の間に『上海市通志館期刊』に発表した論文の一つである。
- (2) 劉惠吾編著『上海近代史(上)』(華東師範大学出版社、一九八五)、三三三―三三八頁。
- (3) 蒯世勲、前掲註(1)論文、四八二―四八三頁。鉄道の駅が存在する間北地域と租界拡張の関連性については劉惠吾編著、前掲註(2)書、三二五―三二六頁。
- (4) Richard Feetham, *Report of the Hon. Richard Feetham, C.*  
*M. G., Judge of the Supreme Court of the Union of South Africa, to the Shanghai Municipal Council, Shanghai: North-China Daily News and Herald, 1931-1932.* その他、次のような同時代の研究がある。A. M. Kotenev, *Shanghai: Its Municipality and the Chinese, Shanghai: North-China Daily News & Herald, Limited, 1927.* 徐公肅・丘瑾璋『上海公共租界制度』(国立中央研究院社会科学研究所、一九三三)。
- (5) Frederic Wakeman Jr., *Policing Shanghai, 1927-1937*, Berkeley: University of California Press, 1995. Isabella Jackson, *Shaping Modern Shanghai: Colonialism in China's Global City*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 村田省一「一九



三〇年代における上海越界築路地域の画定と徴税問題について」(森時彦編『二〇世紀中国の社会システム』京都大学人文科学研究所、二〇〇九)。同「清末民初期における上海開北地域の都市整備について——英米共同租界との関係におこつ」(『海港都市研究』一号、二〇〇六)。

(6) 橋孝助、古厩忠夫編『上海史——巨大都市の形成と人々の営み』(東方書店、一九九五)、八六—九五頁。

(7) Feetham, *op. cit.*, Vol. 3, p. 3. フィータムは軍用道路建設の資金源に関しては述べていない。

(8) “Land Renter’s Meeting”, *The North-China Herald*, Apr. 21, 1866; “New of the Week”, *The North-China Herald*, Feb. 16, 1869; Municipal Council of Shanghai, *Report for the Year Ended 31st March, 1869*, Shanghai: F. & C. Walsh, 1869.

(9) “Land Renter’s Meeting”, *The North-China Herald*, Mar. 17, 1866.

(10) A. M. Kotenev, *Extra-Settlement Roads 1853–1930*, Shanghai, 1930, pp. 10–12 (上海市檔案館所蔵U1-1.1247).

(11) *Land Regulations and Bye-laws for the Foreign Settlement of Shanghai. North of the Yang-King-Pang*, Shanghai: North China Herald Office, 1907. 一八六九年の土地章程は出版されているものがなく、一九〇七年にノース・チャイナ・ヘラ

ルド社で出版した版本を現代に出版したものを利用した。もちろん第六条は一八六九年から一九〇七年までの間変わっていない。

(12) Shanghai Municipal Council, *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 8, p. 187 (Sep. 1, 1884). この議事録には上海市檔案館編『工部局董事会會議録(全二八冊)』(上海古籍出版社、二〇〇一年)という影印本がある。工部局警察に関しては、ロバート・ビッカーズ(本野英一訳)『上海租界興亡史』(昭和堂、二〇〇九)、五八—八四頁参照。

(13) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 8, p. 204 (Oct. 27, 1884), p. 205 (Nov. 3, 1884).

(14) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 8, pp. 236–237 (Feb. 27, 1885).

(15) Feetham, *op. cit.*, Vol. 3, p. 14.

(16) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 15, p. 254 (May 27, 1903), pp. 273–274 (Jul. 15, 1903). この史料には、一八九九年以前、租界内の地価や物価が高すぎたため租界の外に住まざるを得ず、工部局と納税人会議もそのため彼らを支援していたという経緯も指摘されている。租界の地価については、牟振宇『上海開埠早期英租界土地交易、地価分布及其駆動力分析(一八四四—一八五三)』(『社会科



- 学』二〇一六年第五期）参照。
- (17) 一八九九年の一年だけでも、四川路やジェスウィール  
下路など一五件も存在する。他に埠頭や野菜市場、派出所  
などもあり、一八九九年の租界拡張時期に非常に多数の建  
設事業が確認<sup>せらる</sup>。『The Minutes of the Shanghai Municipal  
Council, Vol. 14.
- (18) “Agreement between the Municipal Council and the Water-  
works Company”, *The North-China Herald*, Feb. 22, 1881.
- (19) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 15, p.  
192 (Jan. 22, 1903).
- (20) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 15, p.  
421 (Jun. 1, 1904).
- (21) *Annual Meeting and Election of Councillors*, 1905, pp. 12-  
25, 上海市檔案館所蔵U1-1-833. または『*The Minutes of the  
Shanghai Municipal Council*, Vol. 16, pp. 47-50 (Mar. 18,  
1905).
- (22) 樊果『陌生的“守夜人”——上海公共租界工部局経済職  
能研究』（天津古籍出版社、二〇一二）、一六九頁。
- (23) 張彬『上海英租界巡捕房制度及其運作研究（一八五四  
—一八六三）』（上海人民出版社、二〇一三）、一四四—一四  
五頁。
- (24) Great Britain, Foreign Office, Embassy and Consular Ar-  
chives, China: General Correspondence, Series 1, FO 228/1603,  
「上海道照会領袖總領事文」(May 4, 1906), Enclosure no. 1 in  
Shanghai Despatch no. 105 of Jun. 9, 1906.
- (25) “The Ratepayers’ Meeting”, *The North-China Herald*, Mar.  
24, 1905.
- (26) *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1906,  
pp. 397-399, 以下は「徐道台 (Hsu Taotai)」と書かれてい  
るが、以下の記事より徐乃斌だとわかる。『申報』一九〇六  
年五月九日「移會徐道台開商場」同十月十五日「閘北工巡  
局改派提調」。
- (27) FO 228/1603, 「上海道照会領袖總領事文」(May 4, 1906),  
Enclosure no. 1 in Shanghai Despatch no. 105 of Jun. 9, 1906.
- (28) *Ibid.*
- (29) *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1906,  
pp. 399-401.
- (30) *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1906,  
pp. 402-403.
- (31) FO 228/1603, 「上海瑞道照会領袖比總領事文」(Jun. 8,  
1906), Enclosure no. 7 in Shanghai Despatch no. 110 of Jun. 23,  
1906.

- (32) FO 228/1634, Fifteenth Meeting, Consular Body, Jun. 8, 1906.
- (33) *Ibid.*
- (34) 本野英一「在華外国人側より見た「大開會審公廨案（一九〇五）」に関する一考察」（斯波義信、岡本隆司編『改訂増補モリソン・バンフレットの世界』（東洋文庫、二〇一七））。
- (35) FO228/1603,「上海瑞道照會領袖總領事文」（Jun. 11, 1906）, Enclosure no. 1 in Shanghai Despatch no. 110 of Jun. 23, 1906.
- (36) FO 228/1634, Sixteenth Meeting Consular Body, Jun. 19, 1906.
- (37) H. M. Charge d'Affaires to H. B. M. Consul-General, Jun. 12, 1906, *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1906, pp. 406–407.
- (38) FO 228/1605, Carnegie to Prince Ch'ing, Jul. 12, 1906.
- (39) FO 228/1610, Prince Ch'ing to Carnegie, Jul. 16, 1906.
- (40) JACAR（「シニア歴史資料センター」Ref:B1208263000（第二十四画像目から二七五画像目まで）、「上海居留地ノ域外ニ居留地規則適用ニ関スル交渉一件（外務省外交史料館B-3-12-2-42.2）」明治三十九年七月二六日、「永瀧久吉上海総領事より林董外相あて」。
- (41) FO 228/1634, Minutes of the Seventeenth Meeting, Consular Body, Shanghai, Jul. 3, 1906.
- (42) 前掲註（40）「上海居留地ノ域外ニ居留地規則適用ニ関スル交渉一件」。
- (43) 前掲註（40）「上海居留地ノ域外ニ居留地規則適用ニ関スル交渉一件」（第二七一画像目から）、明治三十九年六月一八日、永瀧上海総領事より林外相あて。
- (44) FO 228/1634, Tao tai to Senior Consul, Jul. 10, 1906.
- (45) FO 228/1634, 18th Consular Meeting, Shanghai, Jul. 17, 1906.
- (46) 『申報』一九〇六年八月十九日「滬道瑞觀察示租界外居民文」。
- (47) ここで開北側の水道会社が提案したという四％の水道料金が上海自來水会社と同じく家賃を基準としているのか未詳である。ただ、工部局理事会会議録にも単に四％と書かれていることから、おそらく同様に家賃を基準としていたので説明を省いたと考えられる。
- (48) *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1907, p. 9.
- (49) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 18, p. 197 (Jan. 5, 1912). 樊榘、前掲註（22）書、一七五—一七七頁。一九〇八年からすでに開北の水道会社と上海自來水会社、そして工部局の間で特別税が問題になっていたとする研究もある。上海市公用事業管理局編『上海公用事業（一

八四〇—一九八六』(上海人民出版社、一九九一)、一二九—一三三頁。

- (50) *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1916, p. 40c.
- (51) FO 228/1634, Taotai to Senior Consul, Jul. 10, 1906, *Annual Report of the Shanghai Municipal Council*, 1906, pp. 408—409.
- (52) Feetham, *op. cit.*, Vol. 3, pp. 17—18.
- (53) 一九四二年、上海市政研究会という団体が出版した日本語書籍には、一九三〇年前後まで使われていた工部局の公共インフラに関する様々な契約文が集められており、水道の契約も含まれている。三〇年の時を経る間に改訂されているが、やはりその中には越界路地区への水道供給と特別税の賦課に関連する規定が見える。上海市政研究会編『上海共同租界工部局公共事業特約』(上海市政研究会、一九四二)、一〇二頁。
- (54) 戴鞍鋼「電報電話与近代上海及江南」(『歴史教学問題』二〇一三年四期)。霍慧新「電話通訊与一八七七一—一九三七年間の上海商民生活」(『重慶郵電大学学报(社会科学版)』二〇一三年一月、第二五卷第一期)。
- (55) “The Ratepayer’s Meeting”, *The North-China Herald*, Mar.

清末の上海共同租界越界路地区における課税問題 金昇来

14, 1900.

- (56) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 16, pp. 81—82 (May 17, 1905).
- (57) “The Municipal Council”, *The North-China Herald*, Mar. 2, 1906.
- (58) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 16, p. 89 (May 31, 1905).
- (59) “The Municipal Council”, *The North-China Herald*, Mar. 2, 1906.
- (60) “The Rate Payer’s Meeting”, *The North-China Herald*, Mar. 16, 1906; “Telephone Service”, *The North-China Herald*, May 24, 1907.
- (61) *The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 16, p. 359 (Nov. 14, 1906).
- (62) 工部局理事会会議録によると、フランス総領事は二点を要請した。一つは会社のサービスに不満が提示され仲裁が始まった場合、イギリス人がその審判員(umpire)になってはならないこと、もう一つは必ず文書のフランス語翻訳が添付されるべきであるということであった。理事会は後者にはフランス語翻訳が添付された後も原本である英語本が公信力を失わないとの条件付きで同意し、前者には反対

一三九

した。その結果一九〇八年八月二十日に、フランス租界を含まない内容に改めて契約を結ぶことを提案した。同年十二月には結局その提案が電話会社とフランス総領事に受け入れられ、フランス租界は共同租界とは別の契約を電話会社と結ぶことになった。*The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 17, pp. 123-124 (Aug. 20, 1908), p. 174 (Dec. 23, 1908).

(63) "Telephone Service", *The North-China Herald*, May 24, 1907.

(64) フィータータムなどの先行研究によれば、水道と電話のみ

ならず、電気の供給も類似した過程を経て越界路地区に広がったと考えられる。Feetham, *op. cit.*, Vol. 3, pp. 17-18.

(65) 主に治安関係の記事が多く、「租界境界線の外の警察運営 (Policing beyond Limits)」などの題名である。*The Minutes of the Shanghai Municipal Council*, Vol. 17, p. 100 (Jun. 17, 1908).

(東京大学大学院人文社会系研究科 博士課程)

# THE TOYO GAKUHO

THE JOURNAL OF THE RESEARCH DEPARTMENT OF  
TOYO BUNKO

Vol. 103, No. 2      September 2021

The Issue of Extra-Settlement Roads in Shanghai during  
the Last Decades of the Qing Dynasty

KIM Seungrae

Even before the decline of the Qing Dynasty, which began at the turn of the 19th century, there were cases of the construction of access roads in and out of the former British Settlement of Shanghai; then as early as 1869 the ratepayers of the consolidated International Settlement approved the management of “extra-settlement roads” by the Shanghai Municipal Council (SMC).

In 1885, with the introduction of a private subscription system, the SMC began collecting monetary dues to pay for various infrastructure projects and law enforcement services beyond the Settlement’s boundary. While this move was initially intended to provide security in this area, the SMC gradually employed the policy to expand its influence outside the Settlement. Through proposal of the special tax of water in 1906, the SMC attempted to bring its private subscription system into the new millennium, by renewing its contract with the Shanghai Waterworks and levying surcharges on existing water rates. The same method was then used in contracting telephone services.

On the other hand, the chief executive of the Qing Dynasty’s Shanghai local administration, the Taotai, was not about to recognize any encroachment of foreigner influence beyond the Settlement and thus refused to allow any SMC tax collection outside its border. At the same time, however, the Taotai was forced to recognize the utility of the Settlement’s various infrastructure projects on the periphery, thus approving water supply, while prohibiting the

collection of external taxes to pay for them. Nevertheless, these actions did not mean that the SMC's surcharges were completely eliminated, as the Taotai merely avoided mentioning their existence, resulting in Chinese subjects paying water surcharges to the SMC until 1911, when finally exempted; but the Council continued to collect from foreign residents.

However Taotai might recognize all along the fact that the surcharges were still collected even after he banned, so rather than make further action on prohibiting their collection, he no doubt preferred to concentrate on the modernization of local administration in the Chapei region adjoining the Settlement. This is why it was necessary for the Taotai to continue to stress that the northwest suburb of Paoshan prefecture along the Yangtze River was not an open port, but rather a part of the Chinese inland territory, in order to demonstrate his success in preventing the expansion of foreign influence into its inland regions.

#### Strengthening Governance within the Party by the Nationalist Party Propaganda Bureau in the Early Days of the Tutelage Period

SUZUKI Takahiro

The propaganda bureau of the Chinese Nationalist Party (KMT) has the role of “induction of the public opinion,” “regulation of the public opinion,” outside the party, and “opinion agreement” to unify the opinion within the party. This paper demonstrates that the propaganda bureau of the KMT strengthened control by unifying the opinion within the party in the early days of the tutelage period.

Two methods of unifying the opinion were employed. First, the KMT created a vertical leadership system for the local party propaganda bureau by the central party, and second, the party members were instructed by the content of the propaganda to homogenize political ideas.

After the reorganization of the KMT in January 1924, the necessity of both methods was recognized; however, the system was not sufficiently estab-