

論説

袁世凱政權における国家統一の模索と諮詢機関の役割

金子 肇

一 はじめに

一般的・理論的に大きく捉えるなら、近代的な国家形成が進展するに伴い、中央国家権力への統治権の一元化が進んでいく。それとともに、地方政府は地域社会に君臨する「地域的統治権力」としての割拠性を次第に失い、単なる「地方行政機関」へと構造的に転化する。従って、確立した近代国家においては、地方政府が自律的な傾向を有して一元的な国家統治に敵対することは先ずありえない。

い 袁世凱政權における国家統一の模索と諮詢機関の役割

金子

第七十九卷

二二九

辛亥革命の結果、各省軍政府のルーズな連合体として出発した中華民国にとって、国家統一のための必須の課題となつたのはこの「統治権の一元化」であった。ところが、成立当初の中華民国は、統一的な近代社会の形成——なかんずく、国民的な統一経済圏の形成——が圧倒的に不十分であり、その根本的な制約の下で、「地方行政機関」たるべき省政府は「地域的統治権力」としての割拠性を保持したままであった。こうした事態はまた、中央政局の不安定さが、同時に中央・地方間の政治秩序の不安定さに波及する要因ともなっていた。従つて、成立当初の中華民国には、統治権を一元化するための要件として、①中央国家権力（立法権と執行権の総体）に統治権力としての安定した組織的統一性を付与し、②中央政府と各省政府とが有機的に連携しうる地方制度を整備すること、という二つの課題が不可分な形で突きつけられていた。

民国初年において、「専制」を目指す勢力も「民主共和」を目指す勢力も、この二つの課題に応えるものでなければ、その政治的な主張・方針はリアリティーを欠いていた。では、「専制」を志向した袁世凱は、如何なる具体的な手法でこの二つの課題を解決しようとしたのだろうか。本稿では、以上の点を明らかにするために、臨時約法体制から新約法体制を通して袁世凱が駆使した「諮詢機関」の役割に注目したい。「諮詢政治」とでも称すべきその政治的手法によつて、袁世凱政権は上記二つの課題に果たしてどこまで応えることができたのか。その達成度如何を確認すること、それが本稿の課題にはかならない。

管見の限り、これまで袁世凱の諮詢政治そのものに着目した先行研究はなかったといつてよい。そこで、少し視野を広げて、袁世凱政権の政治史分析に眼を向けると、注目すべき業績として、先ず一九七〇年代に出版されたヤ

ングの著作をあげることができる<sup>(1)</sup>。氏の研究は袁世凱政権に関する最も包括的な研究であり、中央政府の集権化政策と省勢力との対抗関係を軸に、袁世凱政権の国家統一への模索を分析した点で本稿の問題意識とも重なっている。しかし、包括的な研究であるだけに論点が多岐に渡り、中華民国が直面していた先の二つの課題について統一的なイメージを得るには自ずと限界がある。また、最近の研究としては、「強国化への希求」という観点から袁世凱の帝制論を再検討した山田辰雄、「専制と民主の相剋」という視角から袁世凱の専制政治を問題にした横山宏章の業績があげられる<sup>(2)</sup>。両氏の研究は、日本の袁世凱政権に関する政治史分析を、新たな水準に引き上げたものとして高く評価できる。しかしながら、「二〇世紀中国政治史」或いは「中華民国史」の歴史的連続性の中に袁世凱政権を位置づけることが主眼であるため、「袁世凱専制」独自の制度や実態に踏み込んだ議論とするにはいささか不十分の憾みを免れない。

本稿は、こうした袁世凱政権研究の現状の、より一層の深化を目指すものである。

## 二 臨時約法下の諮詢機関と〈中央—地方〉関係

### (1) 「議會専制」と地方制度問題

周知のように、南京の臨時參議院が制定した「中華民國臨時約法」は、臨時大總統に就任する袁世凱の権力を掣肘する目的をもっていた。臨時約法下における袁世凱の諮詢政治は、この制度的制約の枠内でそれを形骸化すべく展開された。そこで、先ず臨時約法体制下の統治形態の特質を簡単に確認してみたい。

統治形態上の特質として決定的に重要なのは、参議院が中央統治権力の頂点に立ち、政府（執行権力）はその単なる「下請・下僕」的な官僚機関に貶められていた点である。それは「議會専制」と呼ぶにふさわしい性格を備えていた。大總統は、「政務を総攬」する存在と規定されていたが、官制官規の制定、國務員及び外交大使公使の任命、宣戦・講和及び条約の締結に際しては、参議院の議決・同意を必要とした。一方、参議院は「一切の法律を議決する」が、「自ら集会、開会、閉会を行うこと」ができ、大總統が参議院の議決に不服で再議を求めた場合も、出席議員の三分の二以上の多数をもって、その案件の公布執行を大總統に強制することができた。しかも、参議院には以上のような権限とともに大總統・國務員（國務總理と各部総長）に対する弾劾権が認められながら、大總統には参議院に対する解散権が認められていなかった。<sup>3)</sup>

このように、臨時約法体制の下では、立法権と執行権のチェック・アンド・バランスの要件を欠くため、「政務を総攬」するはずの大總統には統治権中枢としての権限が欠如し、「政務」に対する指揮権を発揮することができなかつた。逆に、参議院は大總統の解散権による掣肘を受けることなく國務院（内閣）の死命を握ることができ、文字通りの「議會専制」を実現できるはずであつた。それでは、参議院は大總統に代わって「政務」に対する指揮権を発揮することができたのだろうか。そもそも、議會が政府を「下請・下僕」的機関に貶めておくことは、議會内の各政党が政治理念や政策的基調の上で基本的に一致し、安定した協調関係を保っている条件の下でもなければ無理である。ところが、北京に移つた参議院では、その初期において同盟会・共和党に加えて統一共和党などの小政党が分立し、同盟会と統一共和党等が連合して国民党となつた後も、国民党と共和党との抗争は依然として熾

烈だつた<sup>(4)</sup>。従つて参議院は、政治理念を異にした各党の連合・妥協、或いは対立の中でしたか「議会の意思」を確定することができず、安定した「政務」の運営に必須なはずの統一的政治理念や一貫した政策的基調を打ち出すには、甚だ困難な状況に置かれていた。

一九二二年の相次ぐ内閣の交代劇と組閣の難航こそ、以上の統治形態上の問題点——国家権力としての組織的統一性と指揮主導性との欠如——を端的に証明するものだった。各省軍政府のルーズな連合体として出発した中華民国にとつて、こうした中央政府の不安定と不能率は、ただちに中央・地方間の政治秩序の不安定へと連動しかねない要素を孕んでいた。従つて、臨時約法が規定する「共和制」の内実は、単に「立法府の行政府に対する優越」という従来の一般的解釈では片づけられない、民国の存立に関わる根本的な問題を孕んでいた。それは、袁世凱個人の権力だけでなく、中華民国の国家的な統一性そのものまでも弱めてしまう要因を内在させていたのである。議会政治に対する袁世凱の嫌悪は、参議院による「議會専制」が中央権力の統一的な構成を脅かし、それが全国的統治秩序の不安定材料となる限りにおいて正当な根拠をもっていた。

従つて、強力な中央政府の下で国家統一を進めようとする袁世凱としては、一方で議會対策に腐心しつつ、他方では早急に「省制」と「省官制」を制定して中央と地方との制度的連携を打ち立てる必要があった。しかし、一九二二年七月に参議院に提出された「省制」と「省官制」の政府草案には、「省総監」（省行政長官）を大總統が「簡任」（大總統による選定）するという規定に対して民選を主張する各省議會から反対電文が殺到し、また胡漢民（広東都督）や李烈鈞（江西都督）らの国民党系都督からは「軍民分治」に反対する意見が寄せられたため、撤回を余儀

なくされた。<sup>(5)</sup> 次いで八月に提出された第二次政府草案は、「軍民分治」については都督の「省尹」（省総監が名称変更されたもの）兼任を認めて妥協が図られていた。<sup>(6)</sup> しかし、参議院が省尹の大總統簡任規定に対して、省議会の選挙した候補二名から大總統が一名を簡任するという条件を付し、また省議会の省尹に対する弾劾権を認める一方で大總統の省議会解散権を否定したため、各省都督から厳しい反対意見が寄せられた。<sup>(7)</sup> 結局、第二次草案も九月末にまたもや撤回を余儀なくされたのである。地方制度を確立するためには、参議院（とその選出母体である省議会）だけでなく、各省都督の要求にも配慮しなければならず、統治権中枢としての権限を欠く袁世凱政府は窮地に立っていた。

## (2) 「行政諮詢院」の設立と各省都督

こうした状況の中で袁世凱が選択した手法は、各省都督の代表からなる諮詢機関を設立して参議院を牽制しつつ、都督代表との協議によって地方制度改革に対する各省政府の合意——以下、「各省の合意」と表現する——を取り付けることだった。一九二二年七月二四日、大總統令を奉じた國務院は、各省都督に三名の代表を上京させて大總統の諮詢に備えるよう要請した。<sup>(8)</sup> この諮詢機関は、当時の新聞紙上では「各省代表会」や「行政諮詢処」等の名称で呼ばれ、必ずしも統一した呼称はなかったようだが、本稿では、翌年の「政治会議」召集の際に大總統令の中で使われた「行政諮詢院」という名称を使用する。<sup>(9)</sup>

ところで、一九二二年において袁世凱政府が設置を計画していた諮詢機関は行政諮詢院だけではなく、もう一つ

あった。やはり七月頃から政府部内で検討されていた「顧問院」がそれである。九月に参議院に提出された「顧問院官制」の全容は明らかではないが、参議院速記録から判断する限りその骨子は以下のようなものだった。①顧問院は総統府の「最高機関」であり、「顧問員」は大總統が建国の元勳と學術優秀な人物から任命する。②顧問員は大總統の諮詢に応ずるとともに大總統の特別委任業務を執行し、國務院各部の主管業務と関係する場合は該当する総長と協議の上で処理する。<sup>(10)</sup>後者の権限は、明らかに諮詢機関としての権限を逸脱しているが、それほど袁世凱が参議院の束縛から自由になろうとしていたことの証左といえるだろう。

事実、顧問院が成立すれば、①顧問員は「國務員」の枠外にあるため、その任命に参議院の同意を必要としない点、②大總統は、参議院によって掣肘を受ける國務院によらずとも顧問院を通じて政策を執行できる点で、総統府が参議院から独立して統治権中枢に躍り出る可能性が高かった。顧問院は、大總統直屬の諮詢機関たるに止まらず、國務院からも相対的に自立した大總統直屬の執行機関に肥大化する可能性を秘めていたのである。その点で、顧問院は後述する新約法体制下の「政事堂」の雛型という性格も内包していた。しかし、総統府の統治権力としての独立化を企てた顧問院構想は、政府が「顧問院官制」案を参議院に提出して制度化を図ったため、参議院で多数を占める国民党系議員の反対を受けて実現するに至らなかった。<sup>(11)</sup>

この顧問院構想に対し、参議院の議決を必要としない「行政」措置として計画されたのが行政諮詢院構想だった。行政諮詢院設立の目的は、各省の状況を諮詢して「意思の疎通」を図ることにあったが、政府の主要な関心は明らかに地方制度問題の解決に注がれていた。行政諮詢院は、各省都督の代表によって構成される点で顧問院構想と異

なっていたが、地方制度問題の解決のために地方長官の代表が中央に召集された例は清末にもあった。例えば、一九一一年一月、憲政編查館は東三省総督錫良・兩江總督張人駿・直隸總督陳夔龍・湖広總督瑞澂・雲貴總督李經羲に、地方官制の改定に「会同參酌」するよう要請している。この措置は、錫良ら十数名の督撫が上奏して、内閣組織への参与と各省行政権の督撫による掌握を要求していたことへの対応であった。<sup>(12)</sup> 最初は電文をもって協議することになっていたが、後には内閣の命により各総督の代表が上京して地方官制の改定に当たっていた法制院の諮詢に備えることとなった。<sup>(13)</sup> しかし、この時は、中央と地方との利害対立から法制院と総督代表との意思疎通が不調に終わり、具体的な成果をあげるに至らなかった。<sup>(14)</sup>

先の「顧問院官制」を立案したのは法制局であったが、<sup>(15)</sup> 行政諮詢院の構想にも法制局は当然関与していたものと思われる。顧問院と行政諮詢院の構想が検討されていた一九一二年七月末まで、法制局局长を務めていたのは日本留学の経験をもつ章宗祥であった。彼は、清末の一九一一年には法制院副使を務め、民国成立後は総統府秘書をへて法制局局长に就任している。<sup>(16)</sup> 従つて彼は、総督代表が地方官制に関する諮詢に備えて上京した折には、法制院での対応に当たっていたことになる。日本に留学した章宗祥が、顧問院と行政諮詢院の立案に際して、明治憲法下の枢密院や明治政府が「地方三新法」を決定するために召集した「地方官會議」をヒントにしたのではないかという推測も成り立つが、確定するだけの史料がなく今後の課題とせざるをえない。ただ、行政諮詢院の構想について見ると、彼の清末法制院時代の経験がヒントになっていたであろうことは十分に考えられるし、諮詢機関の設置によつて参議院の活動——ここではとくに地方制度に関する議論——を牽制しようとする点で、それは顧問院構想と



同一の発想に基づいていた。

従って、行政諮詢院の成否は、中央政府が都督代表との協議により、首尾よくその「合意」を獲得することができるか否かという点にかかっていた。袁世凱は、「省制」と「省官制」の第一次草案を撤回した後、八月には第二次草案の策定に向けて各省都督代表に諮詢し、「軍民分治」に反対する都督との妥協の下に「各省の合意」を形成して、参議院の動きを牽制しつつ政府案をまとめる意向だった。<sup>(17)</sup>ところが、各省都督代表の派遣が遅れて行政諮詢院の開会が一〇月にまでずれ込んだため、その目論見は頓挫した。

その主要な原因は、李烈鈞・胡漢民ら国民党系都督のリードの下に、一七省の都督が各省代表に強い権限を与えよう求めたことにあった。李烈鈞・胡漢民は、各省代表に与えるべき権限として、國務會議（閣議）に出席し意見を陳述する権限や、各省重要政務について國務會議の開催を請求する権限などを主張した。<sup>(18)</sup>これに対して、彼らの要求が「連邦制度」的であると批判する程徳全（江蘇都督）のような意見もあった。彼は、各省代表には自分の省に関わる案件に限って國務會議の傍聴のみを許し、國務會議も議案が各省政務に関わる限りで各省代表に諮詢すればよい、と主張した。<sup>(19)</sup>結局、行政諮詢院の代表権限をめぐる各省都督間の協議が決着したのは八月末のことだった。李烈鈞が起草した全国一七省都督の電文は、中央政府が代表の権限を確定する際に以下の四条件を考慮するよう求めていた。①國務會議が各省政務について討議する時は、先ず各省代表に諮詢し協議する。②國務會議が特定の省に関わる案件を討議する際に、同省の代表は列席傍聴して、國務員の諮詢もしくは都督の指令があった場合に限り意見を陳述するが表決には加わらない。③大總統は法制案・予算案を参議院に提出する前に各省代表を通じて

都督の意見を聴取する。④各省政務に関する命令で特定の省に関わる場合は、先ずその省の代表に支障がないかを諮詢する。<sup>(20)</sup>

一瞥して判断できるように、程徳全の意見が部分的に組み込まれてはいるものの、一七省都督の要求は基本的に李烈鈞・胡漢民の主張にそった内容として集約されている。国民党系都督がリードした一七省都督の要求は、「各省の合意」を獲得しようとする政府の計画を逆手にとつて、地方制度問題の解決のみならず、中央政府の政策形成全般に各省都督の直接的影響力を行使しようとするところに狙いがあつた。八月二八日、袁世凱は國務院を通じて、一七省都督が提出した四条件の実行が困難なことを各省に到達した。「純粹に行政上の作用であり法律上の機関ではない」行政諮詢院の権限を立法化することはできず、とくに四条件の第二項は「國務院官制」と抵触し同官制を改定する「立法問題」にまで連動する、というのがその理由だつた。<sup>(21)</sup>「法律上の機関」とするためには參議院の議決をへる必要があり、顧問院の轍を踏まないためにも政府はそうした事態を避けたかつたのである。<sup>(22)</sup>しかし、各省都督の要求は——恐らく李烈鈞や胡漢民の主導の下で——、政府の傳達を尻目に一層エスカレートしていった。九月初旬までに北京に参集していた十余省の代表は、國務會議における表決権獲得の要求を袁世凱に突きつけようとして画策してゐたのである。<sup>(23)</sup>

政府は、行政諮詢院の権限を「行政」措置の枠内で調整すべく検討を重ね、九月中旬に一〇条からなる「行政諮詢員簡章」を決定した。その規定によると、都督代表は諮詢案件を國務院主管各部の特派員と協議することができ、各省都督が求めた國務會議における陳述・議決権は各部特派員との會議における陳述・議決権に矮小化され、

その陳述・議決事項についても主管各部総長による決裁が必要となっていた。各省都督の代表を國務院各部の下に隷屬させようとするこの方針は、当然のことながら江西省をはじめとする都督代表の不满と反発を招いた。<sup>(24)</sup>このような状況の中で、袁世凱政府が懸案の地方制度問題を行政諮詢院に諮問したとしても、円満に「各省の合意」を形成するには相応な困難が予想された。

果たして、一〇月一七日に開かれた第一次会議には地方制度関連の諮詢案は提出されず、財政部から「劃分国税与地方税金」等の財政関連案件が提出されたに止まった。<sup>(25)</sup>しかし、袁世凱政府が地方制度に関して諮詢しなかったのは、各省代表の批判をかわすためというより、政府部内で地方制度改革案の決定が難航していたことに主な理由があった。先に述べた通り、政府は九月末に参議院へ提出していた第二次草案を再び撤回する羽目に陥っていた。この第二次草案は、当初の予定ではその策定に向けて先ず行政諮詢院に諮問される手筈だったが、代表権限をめぐって各省都督代表の上京が遅れたため直接参議院に提出されたものだった。第二次草案の撤回後、政府は法制局において第三次草案の策定に取りかかった。しかし、一〇月になって行政諮詢院の開会にこぎつけた後も、総統府と國務院との間で、或いは國務院の閣僚間において草案に対する意見調整が難航した。当時、國務総理であった趙秉鈞は、この第三次草案を行政諮詢院の各省都督代表と協議する意向をもっていたが、結局、草案内容を行政諮詢院に諮問することはできなかつた。

こうした中で、政府の処遇に対する都督代表の不满も一段と昂じて、湖南省代表のように離京する者も出ていた。一一月末、袁世凱はついに各省都督代表の辞職を認めざるをえなかつた。<sup>(27)</sup>諮詢機関を通じて、地方制度改革に対す

る「各省の合意」を形成しようとした今回の試みは失敗に終わったのである。それは、各省政府との協議によって「国家統一」を促進することの困難さを証明するものだった。

### (3) 地方官制画一化の断行

法制局が起草した地方官制の第三次草案は、地方行政単位を〈省―道―県〉の「虚三級制」とし、省に大總統特任の「総監」を置いた上で、道と県には「官治行政」と「自治行政」の機関を併存させようとしていた。この案に對しては、上述のように國務院内部でも賛否が別れ、また大總統府秘書長の梁士詒らは、省を廃止して「虚三級制」を「実二級制」に改め、道と県に大總統直屬の総監を置いて「官治」と「自治」を統括させるよう求めていた。<sup>(28)</sup> 政府内における意見調整の具体的経過は明らかにできないが、行政諮詢院の解散と同時期の一月二八日に、大總統府が承認した「省総監制」・「道官制」・「道自治制」等の案が、ようやく國務會議で審議されている。しかし、依然として國務院内の草案に對する不満は強く、ここでは法制局に三年の期限をつけた「暫行地方官制」を起草させて当面の狀況を乗り切ることが検討されていた。<sup>(29)</sup>

政府内部における争点は、省政府権力の処遇と自治権限の如何にあつたわけだが、その争点をめぐっては、參議院・省議會と各省都督との間で再び紛糾を来すことが予想された。結局、政府は国会選挙戦中の間隙を突く形で參議院の議決をへることなく、また各省都督に事前に打診することもなく、地方官制の画一化に踏み切らねばならなかった。一九一三年一月八日、突如として公布された「画一現行各省地方行政官制組織令」等の各種・各級の地方

官庁組織令や、翌九日に公布された「現行都督府組織令」などがそれを示している。今回の措置はあくまで「暫時画一の弁法」であつたが、それによつて地方行政單位は〈省―道―県〉の三級制となり、それまで省の軍政・行政兩權を掌握していた都督の権限は軍政のみに限定され、都督府から行政機能を分離した「行政公署」が組織されることになった。軍政長官である「都督」と行政長官である「民政長」との間で「軍民分治」が図られたわけだが、同時に都督の民政長兼任が認められたため、「軍民分治」は形式的なものに止まり、都督割拠的な現状に一定の譲歩がなされていた。またその一方で、参議院と各省議會が反対していた民政長の大總統任命制は強行され、行政公署に設置される内務・財政・教育・実業等各司の「司長」も、大總統が選定する「簡任」職として中央の官職任免權の確保が図られていた。<sup>(30)</sup>

この後、政局は三月の宋教仁暗殺、四月の国会を無視した「善後借款」の締結へと急旋回し、袁世凱と国民党との対立は「第二革命」の発動へと発展していった。「第二革命」の鎮圧により、国会に対する優位を確保し各省都督の支持を期待できるようになった袁世凱は、一月月に突如国民党の解散令を發して国会の機能を停止させ、新たに設置された諮詢機關である「政治會議」（とそこから生み出された「約法會議」）を駆使して、大總統への統治權の集中とそれに対応した地方制度の構築に乗り出していった。

### 三 新約法下の諮詢機關と〈中央―地方〉關係

#### (1) 「政治會議」と「約法會議」

袁世凱政權における國家統一の模索と諮詢機關の役割 金子

第七十九卷 一四一

一九一三年二月二十五日に開会した「政治會議」は、袁世凱の諮詢に依りて国会と省議會の解散を決議したことで知られている。しかし、当初の構想では、政治會議は各省政府から二名の代表を召集して地方制度問題を協議する「地方行政會議」として位置づけられていた。袁世凱が国民党籍国会議員の資格を剥奪した翌日の二月五日、大總統令を奉じた國務院（熊希齡内閣）は地方行政會議の召集を各省民政長に通達している。この通達には、前年の行政諮詢院が失敗したことに對する反省の弁が含まれており、その点で地方行政會議構想は行政諮詢院構想の延長線上に位置づけられるべきものだった。<sup>(31)</sup>

九月に組閣がなつた熊希齡内閣は、梁啓超や張謇らが入閣して「第一流内閣」と称されたが、熊は彼らとともに国家の基本方針としての「大政方針」を策定していた。「大政方針」は、財政・軍政など内政諸方面にわたつて包括的な政策方針を打ち出していたが、同時にそこでは「廢省改道」——即ち、省を廢止して道と県の二級制に改める地方制度改革案が打ち出されていた。<sup>(32)</sup>つまり、事実上の「地域的統治権力」として割拠する省政府の権力を分割することで、中央集権化が目指されていたのである。熊希齡や梁啓超は、「大政方針」の中でもこの地方制度改革をとくに重視していたが、最初の計画では「大政方針」を国会で宣布し承認を得る予定だった。しかし、国会が機能を停止してしまつたため、熊内閣は地方行政會議の召集を發起して、「大政方針」に對する「各省の合意」を形成することに計画を切り換へたのである。<sup>(33)</sup>

ところが、地方行政會議の召集という熊希齡内閣の提案を裁可した袁世凱の意思は、実はこれとは別のところにあった。国会の機能を停止させた後、袁世凱の次の狙いは、國務總理が統括する國務院（内閣）の存在を名目化し

て（大總統―総統府）に統治権を集中させることに向かつていた。それを「合法」的に実現するために、彼にとつては「各省の合意」を獲得する機関が必要だった。しかも、その機関は政府から独立して立法権を行使する議会のような存在であつてはならなかつた。ここに、袁世凱の意のままになる諮詢機関の必要性が生じてくるわけだが、その意味で熊内閣の地方行政會議召集の提案は彼にとつて恰好のチャンスにはかならなかつた。そこで袁世凱は、総統府主導の下で同會議の権限から立法権限を除外することに決定し、一月二十六日に「地方行政會議」の名義を「政治會議」に変更して改めて全国に召集令を發した。<sup>(34)</sup>これ以降、諮詢機関たる政治會議は、「内閣が行政を斟酌する暫設機関」から「総統府が要政を会商する最高代表」機関となり、「その地位と権限は嚴然と國務會議を凌駕する」存在へと変貌していった。<sup>(35)</sup>

諮詢機関としての政治會議の特徴は、行政諮詢院の場合とは異なり、形式的・名目的に各省代表の意見を諮詢してその「合意」を獲得する機関に過ぎなくなつていたという点にある。事実、「第二革命」以降の政治過程において、「各省の合意」の獲得は、實質的に各省都督・民政長の袁世凱に対する支持の表明Ⅱ「忠誠」の確認に過ぎなくなつていた。その事実は、袁世凱による国会の圧迫とその解散決定に至る過程が証明していた。一九一三年八月の大總統選挙実施の決定に際しては、湖北都督を兼任していた副總統黎元洪を筆頭とする一五省の都督が、袁世凱の要請を受けて憲法制定に先立つ大總統選挙の実施を主張した。また、国会の憲法起草委員会が作成した「天壇憲法草案」に対しても、一〇月に袁世凱が草案への不満を打電し意見を求めたのに応えて、各省の都督・民政長は一致して憲法草案の内容に反対を表明した。<sup>(36)</sup>そして一九一四年一月には、黎元洪以下二二省の都督・民政長の請願を

受ける形で、政治會議がついに国会の解散を決定する<sup>(37)</sup>。政治會議は、「第二革命」の鎮圧により袁世凱が軍事的威權をほぼ全国に及ぼし、地方軍民長官の支持<sup>II</sup>「忠誠」を期待できるようになった、以上のような政治的条件の下で召集されたのである。

この結果、政治會議の議員構成は袁世凱の意にそった人物で固められることになった。政治會議には、中央政府から総統府特派八名、國務總理選派二名、各部総長選派各一名、大理院選派二名、蒙藏事務局選派八名が参与し、各省区からは代表各二名を基準に総計五〇名が参集した<sup>(38)</sup>。このうち、政府代表では國務總理熊希齡の代表と彼の影響下にあつた財政・司法・教育・工商・農林各部の代表以外は、総統府特派代表をはじめ全てが袁世凱系の人物だつたという。また、各省区代表も湖南・貴州・浙江省以外の代表は、全て袁世凱と梁士詒の影響下にある代表だつたといわれる<sup>(39)</sup>。政治會議における各省区の代表は、行政諮詢院の時とは違い、字義通りの「各省代表」という性格を多分に名目化させていたといえよう。

政治會議の決定に基づき一九一四年三月に召集された「約法會議」は、「造法機関」として「中華民國約法」（新約法）を起草したことで知られている。約法會議は、その性格上、諮詢機関とはいえなかつたが、政治會議の決定に由来する点で紛れもなく袁世凱の諮詢政治の所産であつた。その議員は、京師選挙会から四名、各省選挙会から各二名、蒙藏青海連合選挙会から八名、全国商会連合会から四名が選出されたように、基本的には各省区が派遣する代表から構成されることになつて<sup>(40)</sup>いた。何度か指摘しておいたように、中華民國は辛亥革命が各省の独立運動として発展した結果、独立諸省の連合体という形式をとつて成立せざるをえなかつた。そのため、国家の暫定的基本



法の制定も「各省の合意」の形成・集約という体裁をとる必要があった。臨時約法が、各省都督府の代表からなる南京の臨時参議院によって制定されたのも、そうした意味からすれば当然であった。国会が消滅した今、袁世凱が新たな暫定的基本法である新約法を制定するためには、臨時約法制定時のように、「各省の合意」を獲得するという形式をとってその正当性を確保する必要があった。

しかしながら、各省から派遣された約法会議代表の性格からは、政治会議の場合に比べても、字義通りの「各省代表」という色彩はさらに希薄となっていた。政治会議は、約法会議代表の選定方法を討議するに当たって、「地方代表主義」の原則を採らず、「都会集中主義」と「人才標準主義」による極端な制限選挙を打ち出した。そこでは、「選挙人」の投票資格が厳しく制限された上で、その資格調査地域は「選挙監督」（内務総長・各省民政長等が担当した）の駐在地に限定されていた。また、被選挙資格にも極端な制約が設けられたが、「被選挙人」は「地方代表主義」の原則を採らないため、必ずしもその省の出身者である必要がなかった。その上、当選すると「教令」をもって組織される「資格審定会」の審査を受けることになっていたから、約法会議が袁世凱系の代表で固められることになるのは確実だった<sup>(4)</sup>。

政治会議と約法会議の代表構成は、「第二革命」後の袁世凱が、実質を伴った「各省の合意」を形成することなく、新たな体制の構築を目指していたことの反映であった。そして、約法会議において新約法など統治権中枢に関わる最高法規が起草されたことは、各省都督・民政長の「忠誠」のみを背景とした名目的な「各省の合意」によって、新約法体制下の統治形態の骨格が決定されたことを意味した。

## (2) 「大總統親裁」と諮詢機関

さて、新約法下の統治形態の特色を簡潔にいい表すとすれば、それは「大總統親裁」の一語に尽きる。新約法によれば、大總統は「国の元首として統治権を総攬」し「国民の全体に対して責任を負う」ものとされ、<sup>(42)</sup> あらゆる国家意思の最終的裁可・決定権は実質的に大總統個人に集中されていた。そして、「大總統親裁」を保障するため、国家意思の形成と執行に関わる政府中枢機関は、全て併存・分立しながら「大總統—總統府」に直属することとなった。以下、この点をやや詳しく見てみよう。<sup>(43)</sup>

先ず、一般的政務の立案と執行に関わる機関として、總統府に「政事堂」が置かれた。政事堂には、大總統の政務を「贊襄」する國務卿、國務卿を「贊助」する左右丞各一名が置かれ、堂内の具体的な業務を分掌する法制局・機要局・銓叙局・主計局等の各部局には袁世凱の信頼する幕僚が周到に配された。<sup>(44)</sup> かつての國務院各部は、政事堂を介して大總統に直隸しその手足となつて働く官僚指揮機関へと変貌して、各部総長は大總統の命を受けて主管各部の事務を管理するだけの存在となった。また、軍令・軍政に関わる機関としては、「陸海軍大元帥統率弁事處」と「將軍府」が置かれた。軍令機関である統率弁事處は、參謀總長・陸海軍各総長・大元帥特派の高級軍官等から構成され、軍令は陸海軍大元帥たる大總統の命令の下に頒布・実行されることとなった。<sup>(45)</sup> 一方、將軍府は大總統に直隸する軍政上の最高諮詢機関であり、大總統に特任された「將軍」たち——事実上、その多くは都督が改称したものに過ぎなかつた——によつて構成された。<sup>(46)</sup>

司法機関としては、臨時約法体制以来、民事・刑事訴訟の最高機関として設置されていた「大理院」のほかに、新たに行政訴訟機関の「平政院」と官僚弾劾機関の「肅政庁」が設けられた。とくに、統治秩序に直接関わってくる後者の両機関について見ると、長官である平政院院長と都肅政史とともに大總統が任命し、行政訴訟と官僚の弾劾に関する採決執行には、いずれも大總統の最終的な裁可と命令が必要だった<sup>(47)</sup>。また立法機関については、将来「立法院」が召集される予定になっていたが、新約法によれば、立法院は大總統が自在に開会・停会・閉会を宣告し、後述する「參政院」の同意の下で解散させることができたから、実質的には一般的政務の立法に関わる大總統の協賛機関でしかなかった。要するに新約法体制下の大總統は、行政・立法・司法三権に関わる全ての国家意思の最終的な裁可・決定を「親裁」するため、必然的にそれを輔弼・協賛する直屬的諸機関の設置が政務の運営上不可欠なものとなっていた。新約法下における諮詢機関の設置も、袁世凱の「親裁」を輔弼・協賛するという意味あいにおいて不可欠のものだった。

新約法体制下の諮詢機関としては、先ず国家的重要政務の諮詢に応ずる「參政院」をあげなければならぬ。參政院は、立法院が成立するまで、その立法業務を代行する権限が与えられていたが、注目すべきことに、それ以外にも諮詢機関としての範囲を超えた特別な職権が付与されていた。參政院は、大總統による①立法院の解散、②法律と同等の効力をもつ「教令」の發布、③非常時における緊急財政処分、④立法院を二度通過した法案の拒否に対する同意権をもち、また⑤新約法（及びそれに付属する法律）の解釈権と将来制定されるべき正式憲法の起草権をもっていた<sup>(48)</sup>。以上のように參政院は、体制の存立と憲法的秩序に直接関わる立法権を、大總統と分掌する機関として位

置づけられていた。従つて、将来、立法院が召集されることになれば、諮詢機関たる参政院は「任命制」に基づく「上院」的な役割を併せもつことになり、「選挙制」に基づく立法院は必然的に「下院」的な役割を果たすことになるはずだった。ヤングはその著作の中で、総統府顧問として新約法の制定に関与したグッドナウと有賀長雄が任命制と選挙制に基づく国会を構想していた点に言及している。<sup>(49)</sup>恐らく二人の構想は、以上に述べた参政院と立法院の性格に関わるものであつたらう。

興味をそそのめるのは、袁世凱が約法會議に提出した「参政院組織法」の原案では、同院に対する大總統の主導権を制度的に保障する規定が組み込まれていた点である。その原案は、有賀長雄が日本の枢密院をモデルに作成したものであったが、参政院には審議に当たる「議政官」とともに議案や法案の起稿に専従する「参議」を置くことと規定していた。参議は、現任の「高等文官」やその経験者から大總統が任命し、議決権はもたないことになっていたものの、袁世凱の信任する政事堂の官僚や幕僚から選抜される公算が大きかった。後述する参政院の構成から見て、同院が袁世凱の意向に忠実な組織となるのは確実だったが、彼はこの参議職を通して、参政院の審議により強力な主導権を発揮しようとしていたのである。しかし、約法會議は、議政官の存在意義が消失することを理由に、参議職の設置に反対し規定の削除を決定した。<sup>(50)</sup>

このため袁世凱は、約法會議の審議と並行しながら、参政院とは別の諮詢機関——「政治討論會」を政事堂内に設置し、二つの諮詢機関を併存・分立させるといふ手段をとった。政治討論會は、当初、参政院の未成立を理由に設立されたが、その成立後も存続して袁世凱が諮詢する重要法案の審議を行つていった。<sup>(51)</sup>参政院は、国家最高の諮

詢機関として大総統に直属しつつも、制度上、議会である立法院に対峙しながらその成立まで立法権を代行するため、〈総統府―政事堂〉からは組織的に独立していた。これに対し、政治討論会は〈総統府―政事堂〉に付属した、統治権中枢の意思決定に直接参与する諮詢機関という性格をもっていた。

一九一四年五月二六日、袁世凱は黎元洪を參政院院長に、汪大燮を副院長に特任するとともに、そのほか六九名からなる「參政」を任命した。その顔ぶれは、清末の督撫・官僚経験者、民国成立後の各省都督・民政長や中央政府の閣僚・官僚経験者、或いは政治会議・約法会議のメンバーでその大部分が占められていた。<sup>(52)</sup> また、すでに設立されていた政治討論会の会員一〇名は、袁の幕僚阮忠樞が会長となったように、彼の幕僚を中心に構成されたようである。<sup>(53)</sup> 一九一二年以来、袁世凱政府が実際に組織した諮詢機関は、その内実に濃淡の差こそあれ「各省代表」によつて構成されてきた。しかし、「大総統親裁」が実現した今、袁世凱の諮詢機関は「各省代表」によつて構成される協議機関としての性格を完全に払拭し、「各省の合意」を獲得するための制度的なチャネルとしては機能しなくなった。

### (3) 地方制度改革の帰趨

「大総統親裁」を実現した袁世凱にとつて、残る課題は地方制度改革の実施であつた。それでは、「各省の合意」を獲得する制度的なチャネルを排除した下で、彼は統治権の一元化を保障し得るような地方制度を構築できたのだろうか。ここで先ず留意すべきことは、袁世凱が熊希齡内閣の「廢省改道」方針を骨子とする地方制度案を政治会

議に諮詢すらしなかつたという事実である。そもそも「第二革命」以前の袁世凱は、中央集権化を図るため、省を分割して道を地方行政の最高単位とする「廢省改道」計画には積極的だつたといわれる。<sup>(54)</sup>しかし、「第二革命」を鎮圧した後になると、彼の方針は明らかに変化を来しはじめていた。

「第二革命」鎮圧後の袁世凱は、熊希齡内閣が提示した「廢省」方針を「書生の空論」と嘲るようになっていた。<sup>(55)</sup>また彼は、内閣が主張する道区画の見直しについては現有区画の踏襲案を対置していたし、内閣が各道行政の巡察のため臨時に派遣するとしていた「巡按使」職についても、常設官として各道を統括する強い権限を与えるべきだと考えていた。<sup>(56)</sup>この構想は、事實上、従来の〈省―道―県〉三級制の維持を意味し、熊内閣の「廢省」方針を骨抜きにするものだつた。以上の事実から、「大總統親裁」の形成途上にあつた袁世凱は、新たな地方制度を少なくとも現状維持に近い形で再編しようとしており、各省政府の既存の権力基盤を削ぐ方向で地方制度を再構築することには否定的、ないしは消極的であつたという点が確認できよう。一九一四年五月二三日に公布された「省官制」・「道官制」・「県官制」、七月一八日に公布された「將軍府編制令」・「將軍行署編制令」等の命令は、そうした袁世凱の意向が最終的に法律の形をとつて確定したものだつた。ここから窺える新約法下の地方制度の特徴を、とくに省レベルのそれに即して確認してみよう。

まず、省の行政長官である「巡按使」の権限を強化する方向で、明らかな譲歩を確認することができる。巡按使は大總統の特任とされたが、巡按使の下で省の政務を統括する政務庁の「庁長」は巡按使の推薦に基づいて大總統が任命する「薦任」職、政務庁内に設置される総務・内務・教育・実業四科の「科長」は巡按使が自由に任命する

「委任」職であった。一九一三年一月の地方官制画一化の時に比べ、巡按使の人事裁量権は明らかに拡大している。また巡按使には、各省の財政と司法行政に対する指揮・監督権が特別に委任され、中央の財政部・司法部の統制に干渉する余地すら与えられていた。<sup>(57)</sup>とくに財政面では、「第二革命」前は国税・地方税を制度的に区分し、財政部直轄の「国税庁」によって各省の国税収入を掌握する方針が打ち出され、省政府の国税徴収への介入は許されなかった。ところが、新約法体制下では各省に財政部直轄の「財政庁」が置かれたものの、国税・地方税の区分は取り消され、巡按使の指揮・監督の下に財政庁が一括徴収して中央に一定額を上納する清末の制度が復活した。<sup>(58)</sup>これは、中央政府の統制力如何では、各省政府が中央への上納を停止し、「地域的統治権力」として割拠するための財源を提供しかねない措置だった。

一方、大總統に直隸する將軍府の設置は中央への形式的な軍権集中を意味したが、將軍の大半は旧来の都督が名称を変更したものに過ぎず、地方軍政を監督するために引き続き各省に駐在した。<sup>(59)</sup>また、各都督の従来の軍権を削減する「軍区」制の導入も見送られたため、以上の軍政上の措置は実質的に旧都督の既存の軍事的基盤を追認するものでしかなかった。「軍区」制の導入は、一九一三年一月の「現行都督府組織令」の時にも「師区」制という表現で提起されていたが、袁世凱が「廢省改道」方針に積極的だった「第二革命」以前には、各省都督を、道レベルの軍政を管轄する「鎮守使」に替えていく計画が検討されていた。事実、「第二革命」鎮圧の過程においても、李純・王占元・張勳・倪嗣冲ら袁配下の北洋系將領が、都督ではなく「鎮守使」や「護軍使」に任命されたように、上記の計画を実施に移す準備は着々と進められていた。

ところが「第二革命」の鎮圧は、事実上、北洋系將領の活躍によつて達成されたため、いわば袁世凱の藩屏たる彼らの政治的発言力はいやが上にも高まることとなつた。袁世凱としても、各地を守護する彼らの存在と意向を考慮することなしには、地方制度の改革を進めることが困難となつていたのである。「第二革命」以降、確かに袁世凱の軍事的威権は南方各省にまで浸透したが、それはあくまで北洋系將領の彼に対する「忠誠」を媒介としたものであり、むしろ軍権に対する彼の直接的な統制力は相対的に低下していったといつてよい。<sup>(60)</sup> 統率弁事処が行つていた「軍区」制の審議が、各省都督の主張を配慮して難航を重ね、結局その「合意」を形成することができないまま決定を見送らざるをえなかつたのも当然であつた。要するに、各省軍民長官の「忠誠」を維持するため、袁世凱は「忠誠」の代償として「第二革命」以前の「廢省改道」方針を放棄し、以上のような制度的妥協に基づく地方体制に依拠せざるをえなかつたのである。

#### 四 おわりに

以上のように、袁世凱は臨時約法体制と新約法体制の二つの体制を通じて、積極的に諮詢機関を駆使した政治を展開した。当初、その政治的手法は、大總統の統治権中枢としての独立を実現するための手段であるとともに、「各省の合意」を獲得して中央政府と地方政府との有機的な連携を確保するための手段でもあつた。一般的にいって諮詢機関は、戦前日本の枢密院やフランス第二帝政の元老院などのように、議會の立法権に対する掣肘と統治権



中枢の擁護を目的として設置されるのが通例といえよう。これに対して、袁世凱政権下の諮詢機関は、政府（執行権力）の統治権中枢としての独立を擁護する機能だけでなく、「各省の合意」を獲得する機能をも期待されていたところに特異性があった。そうした特異性は、ルーズな各省政府の連合体として成立した中華民国の実態——即ち、本来「地方行政機関」たるべき各省政府が事実上の「地域的統治権力」として割拠し、統治権が一元化していないという実態——に対応したものであった。

しかし、諮詢機関の駆使という政治手法は、臨時約法体制から新約法体制への転換点となる「第二革命」を境に、大總統の統治権中枢としての独立化という目的が突出しはじめ、中央政府の諸政策に対して「各省の合意」を獲得するというもう一つの目的は大きく後景に退いていった。また、それに即応して、諮詢機関の内実も変化せざるをえなかった。一九一二年の行政諮詢院の時には、各省都督の代表が「各省代表」としての実質を伴っていたのに対し、「第二革命」後の政治会議（やそこから生まれた約法会議）になると、明らかに「各省代表」の内実は形式化し、「各省の合意」を獲得するという側面も形骸化していった。そして、新約法体制下の参政院や政治討論会になると、諮詢機関は大總統の政務を輔弼・協賛するための機関に特化して、「各省の合意」を獲得するという機能は完全に失われた。その結果としてもたらされたのが、地方軍民長官の袁世凱に対する「忠誠」（名目的な「各省の合意」という不安定な基盤にのみ立脚した、「大總統親裁」の実現と制度的な妥協を余儀なくされた地方体制への依存であった）。

従って、成立当初に中華民国が直面した二つの政治課題のうち、中央国家権力の組織的統一性の確立という点は、

立法・行政・司法の三権を一手に集中する「大總統親裁」という形で解決された<sup>(62)</sup>。しかしながら、中央と地方とが有機的に連携する地方制度の確立——即ち、中央統治権の地方への制度的浸透と、それによる各省政府の文字通りの「地方行政機関」化——というもう一つの課題の解決は、極めて不十分なまま終わらざるをえなかった。一見強固に見えた新約法下の支配体制が、「洪憲帝制」の実施によって脆くも瓦解した理由の一端はそこにあつたといえよう。袁世凱政権が、各省軍民長官の「忠誠」を背景とする名目的な「合意」に立脚していたとするなら、各省軍民長官が袁世凱から独自に「各省の合意」を形成しはじめる時こそ、政権の命運が尽きる時であつた。「帝制」実施に反対する「護国戦争」が勃発した時の状況は、まさしくそうしたものとして捉えられる。護国軍政府が「軍務院」に諮詢機関として「各省代表会」を設置しようとしていた事実や、「中央に大局を解決する権はない」と断じた馮国璋が、未独立各省政府の代表を集めて「南京会議」を開催した事実<sup>(63)</sup>も、以上の歴史的文脈に位置づけることでその政治的な意味が明瞭となってくるだろう。

註

九九四年)がある。

- (1) Young, Ernest P., *The Presidency of Yuan Shih-k'ai: Liberalism and Dictatorship in Early Republican China* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1977). 邦訳と「」 藤岡喜久男訳『袁世凱總統——「開発独裁」の先駆——』(光風社出版、一  
 (2) 山田辰雄「袁世凱帝制論再考——フランク・J・ゲツ  
 ドナウと楊度——」(同編『歴史のなかの現代中国』勁草書房、一九九六年、所収)、横山宏章『中華民国史——專制と民主の相剋——』(三一書房、一九九六年)、同「孫文と袁世凱——中華統合の夢——」(岩波書店、一九九六年)。

- (3) 「中華民國臨時約法」(繆全吉「中国制憲史資料彙編—憲法篇」国史館、一九八九年、四九〇—五六一頁)。
- (4) 張玉法「民国初年の政党」(中央研究院近代史研究所、一九八五年)二七七—七八頁。
- (5) 「広東胡都督致 大總統暨國務院電」(『政府公報』四六、一九二二年六月二五日)、『申報』一九二二年六月九日「公電」江西都督電、八月七日「外官制大爭論之開始」。
- (6) 「國務院致黎副總統暨各省都督電」(『政府公報』一一三、一九二二年八月二日)。
- (7) 「統參議院第七十五次會議速記録」(『政府公報』一六一、一九二二年一〇月八日)。各省都督の反対については、「山東都督周自齊呈 大總統暨國務院電」など『政府公報』一五四(一九二二年一〇月一日)所載の反対電文、及び「武昌黎副總統致 大總統電」(同上二八四、一九二二年一月一日)を参照。
- (8) 『申報』一九二二年七月二九日「公電」北京國務院電。
- (9) 「通令各省派員参与政治會議文」(陸純編「袁大總統書牘彙編」文海出版社、一九六六年、卷二政令)。
- (10) 「參議院第七十六次會議速記録」(『政府公報』一六二、一九二二年一〇月九日)、『申報』一九二二年八月八日「顧問院將次成立」。『申報』の記事では、顧問院は大總統に一

切の行政機關に対する建議を行うことができるが、行政事務に直接干渉することはできないとあり、②の規定と抵触する。ここでは、実際の「顧問院官制」案を組上にすえた議論による參議院速記録の方を正確と判断しておく。

(11) 前註の「參議院第七十六次會議速記録」によると、国民党系議員は顧問院を「小國務院」であると批判し、その特別委任業務は各部総長の職務権限に抵触するとして一斉に反発していた。

(12) 「時報」外省官制参与委員ノ任命「半月政治經濟志」新官制制定ト督撫(東亞同文會編「支那調查報告書」二一四、一九一一年二月)。

(13) 「西江總督張人駿奏釐定外省官制宜以旧制為本量加損益摺」(故宮博物院明清檔案部編「清末籌備立憲檔案史料」上冊、中華書局、一九七九年、五九一—九六頁)。

(14) 『申報』一九二二年八月二九日「評論」各省代表權限平議(統)。

(15) 『新聞報』一九二二年八月四日「顧問院官制之擬定」。

(16) 徐友春主編「民国人物大辭典」(河北人民出版社、一九九一年)、「内閣属官表」(錢実甫編「清季新設職官年表」中華書局、一九六一年、四九頁)。

(17) 『新聞報』一九二二年八月二三日「總統对于修改省官

制之折中主義」。

- (18) 『新聞報』一九二二年七月二十九日「要電／咨商赴京代表之權限」、八月十五日「商酌都督代表權限」、「申報」一九二二年八月八日「公電／南昌李都督電」等を参照。
- (19) 『申報』一九二二年八月四日「公電／江蘇程都督電」、八月一日「對於中央代表權限之大商榷」。
- (20) 『申報』一九二二年八月二十四日「各省代表權限之確定」。
- (21) 『民立報』一九二二年九月四日「公電／國務院為代表條件覆各省電」。
- (22) 国民党系議員は、參議院のほかにも各省を代表する組織は不要として行政諮詢院の設立にも反発したが（前掲「參議院第七十六次會議速記録」、共和党は中央と地方の意思疎通が必要であるとの見地から、その組織には同情的だった（『新聞報』一九二二年一月一日「共和党歡迎各省代表」）。
- (23) 『民立報』一九二二年九月二日「專電／北京電報」、九月三日「各省代表權限」。
- (24) 『申報』一九二二年九月一七日「行政諮詢員之簡章已定」、九月二十五日「各省代表會之權限」、一〇月一日「諮詢員會之反對者」等。
- (25) 『新聞報』一九二二年一〇月二十六日「行政諮詢處開會紀聞」。
- (26) 第三次草案策定に関する経緯については、王家儉「民初地方行政制度現代化的探討（一九二一—一九二六）」（『國立台灣師範大學歷史學報』九）、『新聞報』一九二二年一月一日「最近修正之省官制」を参照。
- (27) 『新聞報』一九二二年一〇月二十九日「湖南代表憤憤出京」、十一月四日「政府敷衍各省代表」、「民立報」一九二二年一月二十九日「專電／北京電報」。
- (28) 前掲、王家儉「民初地方行政制度現代化的探討（一九二一—一九二六）」。
- (29) 『新聞報』一九二二年二月三日「地方官制案國務院通過」。
- (30) 「画一現行各省地方行政官庁組織令」「現行都督府組織令」「政府公報」二四三、一九二三年一月九日。なお、各省の軍政を統括することになった都督は、将来の「師区」（軍区）の確定をまっけて、後出する「鎮守使」のように軍事的管轄領域を縮小・限定された存在になるはずであった。
- (31) 『申報』一九二三年一月九日「公電／北京國務院召集地方行政會議電」。
- (32) 「政府大政方針宣言」（『東方雜誌』一〇一六、一九二三年二月一日）。

- (33) 李劍農『戊戌以後三十年中国政治史』（中華書局、一九六五年）一九四頁、『申報』一九一三年二月二日「政治會議開幕之盛況（二）」。
- (34) 「政治會議組織命令」（孫曜編『中華民國史料』二七五—七六頁——近代中国史料叢刊第二輯13、文海出版社、所収）、及び『申報』一九一三年一月二八日「行政會議之最近消息」。
- (35) 前掲「政治會議開幕之盛況（二）」。
- (36) 平川清風『支那共和史』（春申社、一九二〇年）二五九—六〇、二七六—七八頁。
- (37) 「大總統令／附黎兼領都督等原電」（『政府公報』五八五、一九一三年二月一九日）、「政治會議議長李經羲呈大總統奉諮詢救国大計一案内對於国会現有議員給資回籍別候召集一節經全体議決応宣布停止兩院現有議員職務等情請裁奪施行文」（同上六〇五、一九一四年一月二三日）。
- (38) 「政治會議議員姓名錄」（劉壽林等編『民国職官年表』中華書局、一九九五年、一六九頁）。
- (39) 前掲「政治會議開幕之盛況（二）」。
- (40) 「約法會議組織條例」（『政府公報』六一九、一九一四年一月二七日）を参照。なお、約法會議代表の選定方法が選挙形式となった理由は、各省長官の選派代表により決定された臨時約法が「不良」であったことに鑑みた結果と説明されている（『約法會議組織法草案』北洋軍閥史料編委會『天津市歴史博物館藏北洋軍閥史料』袁世凱卷二、天津古籍出版社、一九九二年、五七六頁）。
- (41) 「政治會議議長李經羲呈 大總統遵將本會議決組織造法機關各項大綱並其所根拠之理由分別撮要陳覆請迅賜裁奪立予施行文」（『政府公報』六一九、一九一四年一月二七日）、前註「約法會議組織條例」。
- (42) 「中華民國約法」（前掲『中国制憲史資料彙編—憲法篇』六一—七〇頁）第一四・一六条。
- (43) 以下の叙述については、錢端升等『民国政制史』上冊（商務印書館、一九三九年）第三章も参照。
- (44) 「大總統府政事堂組織令」（『政府公報』七一五、一九一四年五月四日）、李海生等『幕僚政治』（上海人民出版社、一九九三年）二七—三〇頁。
- (45) 「陸海軍大元帥統率弁事処組織令」（『政府公報』七二〇、一九一四年五月九日）。
- (46) 「將軍府編制令」（『政府公報』七九一、一九一四年七月九日）。
- (47) 「行政訴訟法」「糾弾法」（『政府公報』七九三、一九一四年七月二日）。

- (48) 前掲「中華民國約法」第一七・二〇・三四・五五・六〇・六七の各条、及び「參政院組織法」(『政府公報』七三六、一九一四年五月二五日)第一・二条を参照せよ。
- (49) Young, *op. cit.*, pp. 174-75 (前掲、邦訳書二二六頁)。また、直隸省民政長の劉若曾も、約法會議に対して、選挙制による「下院」とともに、大總統の簡任と各部総長及び各省都督・民政長の選任による「上院」を組織するよう要求していた(『申報』一九一四年二月五日「約法會議之進行状況」)。
- (50) 「參政院組織法」の原案は、前掲「天津市歴史博物館館藏北洋軍閥史料」袁世凱卷二、六六一〜七二頁に収録されている。また、『申報』一九一四年五月一八日「參政院組織法中之人的問題」、五月一九日「參政院組織之性質將有變更」、五月二二日「新政局之四大院／參政院之組織」も参照せよ。
- (51) 『新聞報』一九一四年五月一七日「又有政治討論會出現」、五月一九日「政治討論會提前開議」。
- (52) 參政の経歴については、『申報』一九一四年五月三二日「專件／參政院人物一覽表」を参照。
- (53) 阮忠樞については、支那研究会編『最新支那官紳録』(富山房、一九一八年)を参照せよ。
- (54) 丁中江「北洋軍閥史話」第一集(中国友誼出版公司、一九九二年)四四七頁。
- (55) 前掲「戊戌以後三十年中国政治史」一九四〜九五頁。
- (56) 『新聞報』一九一三年二月三日「改省為道之變議」。
- (57) 「省官制」(『政府公報』七三五、一九一四年五月二四日)。
- (58) この経緯については、さしあたり渡辺惇「袁世凱政權の財政經濟政策——周学熙を中心として——」(『近きに在りて』一一)、及び「財政庁弁事權限条例」(『政府公報』七五四、一九一四年六月二日)を参照。
- (59) 前掲「將軍府編制令」及び「將軍行署編制令」(『政府公報』七九一、一九一四年七月一九日)。
- (60) 以上の点については、前掲「北洋軍閥史話」第一集四四七〜四八頁を参照。このため、袁世凱は各省將軍の人选と配置を巧みに操作する必要が生じたが、そこでは山東・安徽・湖北・福建等六省の將軍を「皖系」で固めた陸軍總長段祺瑞の美權が必然的に高まった(『中央軍政と各省配備状態』「支那」六一、一九一五年一月)。
- (61) 『新聞報』一九一四年七月三日「鄂訊録要」によれば、各省都督の代表を上京させて「軍区」問題を討議することすら検討されていた。

(62) ただし、「大總統親裁」の実現は、分立する直屬的諸機関（幕僚・官僚）を自在に操る袁世凱の卓抜した政治手腕を抜きにしては語れない。その限りで、中央国家権力の組織的統一性も、袁世凱個人に対する幕僚・官僚たちの「忠誠」を必須の前提としており、そこに基盤の脆さがあったといわねばならない。

(63) 「軍務院組織條例」（両広都司令部參謀庁編『軍務院考実』上海商務印書館、一九一六年）第六條、「申報」一九一六年五月一三日「南京大会議与退位」。こうした状況に對抗して、中央政府でも「地方代表會議」の召集が検討されていた（同上、五月二五日「北京將召集代表會議之研究」）。