

清末の中央官制改革について

永野勝章

はじめに

阿片戦争に始まる中国近代史は「西方からの衝撃」に対する「東洋の反応」であった。当時の中国王朝の清朝は満州族を支配者とする征服王朝であったが、中国歴代王朝の中でも最も隆盛を極め、同時に最も中華思想を体現した東洋的な国家であった。しかし阿片戦争の敗戦以後、圧倒的な強さを誇る西洋列強の前に清朝は幾度となく屈服を余儀なくされ、多くの主権を喪失することになった。これら西洋列強との接触の中で、中国人も西洋文明の東洋文明に対する優越を認めざるを得なかったが、それはなお「堅艦利器」に代表される物質文明に関してのみであり、依然として精神文明では東洋の方が優れていると考えていた。

しかし、日清戦争の敗北によって、物質的な面だけでな

く制度や思想などの精神面でも西洋の優位を認める集団が知識人層にも現れ、変法運動が行われるようになるのだが、この運動はごく一部の士大夫によるものであったため失敗に終わったばかりか、却って極端な守旧派の台頭を招き、ついに義和団の乱を惹起するに至った。この乱は東洋的な旧思想に基づく西洋への最後の挑戦であったが、八カ国連合軍によってあえなく鎮圧された。

この義和団の乱によって、いかなる者も従来の統治機構では、中国が弱肉強食の時代を生き抜くことは不可能であると悟り、以後中国の様々な階層の人達が様々な運動を行っていくのであるが、それらは革命運動であれ、改革運動であれ、いずれも西洋化という言葉とは無縁ではありえなかつた。その中でも中華の主としての清朝による改革は最も東洋的な考えを持つ人達によって行われた運動として

注目に値するものではないかと思う。

その清朝による改革の中心は専制君主制から立憲君主制への移行であった。この一連の改革運動中、特に官制に関する改革については、漢唐以来本質的にはほとんど不可侵の存在であった東洋的な古い官制をどのように現状に対応できる官制に改革するのか、また改革は統治階級である官僚層それ自身が対象となるものであり、立憲政体に基づく官制改革は官僚にとって不利なものといわれ、直接彼らの利害に大きく関わってくる問題であったため、官僚たちが改革に際してどのような行動をとったのかという二つの点が特に注目されるであろう。

そこでこの論文では官僚たちが彼らが信じてきた儒学に代表される中華的政治思想とは全く異なる西洋的政治思想をどのように受け止めたか、そして自己の利害の擁護と清朝の再建という相反する課題の中でどのような改革を行ったかを、光緒三十二年（1906年）に行われた清朝の官制改革に焦点を当てて見ていこうと思う。

なお年月日は原則として旧暦を用いる。

第一章 立憲改革運動の開始

第一節 考政五大臣の派遣

光緒二十六年（1900年）の義和団の乱以後、清朝は变法の上諭を宣布して、まず变法の必要性を主張しつつ「取外国之長、乃可去中国之短」と説き内外臣工に対して速やかに意見を述べるよう命じ、これより所謂「新政運動」が開始された。しかしこの運動は清朝の自覚的危機意識もあつただろうが、その反面国民や外人の耳目を掩うため、本心ではなかつたとも言われるものであり、また变法と言つても具体的に何らかの考えがあつたわけでもなく、そのためか光緒三十年までの新政運動の主なものを挙げると

督辦政務処の設立（光緒二十七年三月）

科挙に經濟特科を開く（同年四月）

總理各國事務衙門を改め外務部を設立（同年六月）

詹事府・通政司の廃止（二十八年正月）

財政処の設立（二十九年三月）

京旗訓練処の設立（同年五月）

商部の設立（同年七月）

總理練兵処の設立（同年十一月）

といったような、多くは専ら軍隊と財政の立て直しという中国的な改革を西洋的な手法に習って行われたのみであり、しかもこれらの諸改革はほとんど何の効果もなく、また本質に関わるような改革はほとんど見られなかった。

しかしこの時に、事態を一変させる出来事が起こった。

日露戦争の勃発である。日露戦争は日本とロシアの争いであつたが、戦場となつたのは紛れもなく清朝の領土である中国東北部であつたため、清朝の人士は戦局の趨勢に大きな関心を持つていた。そして小国日本が欧亜に跨がる大ロシアを敗るに及んで、彼らは勝敗の原因を立憲君主制の専制君主制に対する勝利であると考へたのである。こうして以前より立憲制は一部の駐外公使や地方督撫によつて主張されてきたのだが、日露戦争の結果多くの人々が立憲君主制を望むようになってきたのである。

このような背景により光緒三十一年六月十四日、出洋考察政治大臣（以下考政大臣と称す）派遣の上諭が発せられた。この上諭の中で、「方今時局艱難、百端待理、朝廷屢下明詔、力圖变法、銳意振興、數年以來規模雖具而実効未彰」とこれまで行つてきた改革ではまだ実効があらぬことを認め、そこで「茲特簡載沅、戴鴻慈、徐世昌、端方

等隨帶人員、分赴東西洋各國考究一切政治」と命じた。更に六月二十五日には商部右丞の紹英が考政大臣の追加任命を受けた。この五人の人物は皇族や清朝の高官であり、或いは立憲に積極的な態度を示し、或いは理財の専門家として知られた人々であり、このことから今度の派遣は、たとえその最終的な目的が清朝という老帝国を存続させるためであつたとしても、決して単なる見せかけではなくある程度真剣に改革を模索してのことであつたと思われる。

ところが八月二十六日、考政五大臣の出発に際して、正陽門外の鉄道駅において清朝の改革を阻止しようとする革命派の呉樾による爆弾事件が起こり、載沅と紹英が負傷、呉樾自身も自爆した。この事件によつて清朝が受けた衝撃は非常に大きく、関係各衙門に対して速やかに事件の徹底追及を命じるとともに、北京の治安強化のため巡警部が設けられることになった。その結果紹英は療養のため、また徐世昌は巡警部尚書就任のため考政大臣を外れ、代わつて山東布政使尚其享と順天府丞・駐白公使李盛鐸が改めて任命された。

こうして載沅・戴鴻慈・端方・尚其享・李盛鐸の五大臣は端方・戴鴻慈と、載沅・尚其享・李盛鐸の二班に分かれ

てそれぞれこの年の冬、上海を出発して約半年に亘つて各国の政治制度等を考察してくるのである。

第二節 考政大臣の各国考察

考政五大臣中端方、戴鴻慈の一行は光緒三十一年十一月二十三日に上海を出発して米・独・奥・露・伊・蘭・北歐三国を、また載沢・尚其享・李盛鐸の一行は同年十二月二十日に上海を出発して日本・英・仏・白を中心に考察を行った。

彼らは各国の政治を考究するよう命じられたのだが、実際には各国に至るごとに議会や諸官署はもとより軍隊・学校・工場・商店・造船所等も観覧して見聞を深めている。また各国の政治家や政治法律学者等と討論を重ね、更に多くの図書を購入して考察の資とした。

こうして考政五大臣は一国の考察が終わるごとに上奏してその国の政治制度や模範とすべき点を報告しているが、この報告によって彼らがどのような制度を理想として改革を行おうと考えたかを知ることができよう。

彼らとしては清朝という君主国を保持するための改革であり、その点で日本やドイツのような君主権の強い国家に

考察の重点が置かれていた。特に日本の場合文化や制度が中国と類似している上に、明治維新以来の西洋化により急激な発展を遂げたため模範とするに最適の国と考えられた。従つて載沢等は日本に赴いて詳細に考察を加え日本の制度の特長を「公議共之臣民、政柄操之君上、民無不通之隱、君有独尊之權」とし、富強の理由として教育の普及を挙げ、また「不恥効人、不輕捨己」という国民性であり西洋の良法と日本の習慣を適合させることができたと考え、「総期節所長、以備将来之借鏡」と主張している。

また端方等もドイツを考察してその長所を「在朝無妨民之政、而国体自尊」にあるとし、ドイツこそ日本制度の源流であり「正当以德為借鏡」と論じており、彼らの理想的政治制度が日本やドイツのような君主権の強い立憲君主国（外見的立憲主義・新絶対主義国）であったことは明らかであり、アメリカのような「純任民権」の制度は、「与中国政体本属不能強同」と斥けて²いる。

そして立憲君主国の具体的な運営方法としては元首（皇帝）の下に行政・司法・立法が属する三権分立を主張し、また中央政府と地方との関係についてはフランスの中央集権型とイギリスの地方分権型の二つをいづれも良法と見做

し、俄には可否を明らかにしてはいないが、外見的立憲主義を主張する以上中央集権型を考えていたとみるべきであろう。

こうして考政五大臣の各国考察は、結果として政治制度の考察を中心にかなり広い範囲にわたり様々な西洋文明に接するという利点がある一方、考察の範囲が広まったことと期間が正味半年にも満たなかったことから、必ずしも充分な考察を加えることができなかったと思われる。しかし清朝はもとより歴代中国王朝はこれまでに政府高官を中心とする大規模な考察団を外国に派遣したことはなく、これにより頑迷な官僚層もこれまで軽蔑していた西洋文明に対して或いは理解を示し、或いは世界に目を向けるようになり、この後中国の政治的近代化が不完全ながらも一定の進歩を見せることになる等、考政五大臣の派遣には大きな意義があつたと言えるだろう。

第三節 立憲予備上諭の宣布

考政大臣は、光緒三十二年五月から六月の間に相次いで帰国し、七月それぞれ上奏して強く立憲を行うよう奏請した。

載沢等は既にこの年の正月、恐らく日本滞在中と思われるが、憲法や立憲の利点や必要性を述べて立憲の奏請を行つてゐる。この時の上奏では五年を期限として立憲を行うべきであり、それに先立って立憲の宗旨を全国民に教え示し、地方自治の制を發布し、集会・言論・出版の律を定めて国民の自由を制限することを主張していたが、更に帰国後立憲に反対する諸臣に対して上奏の中で痛烈に非難・反駁を浴びせ、再び立憲の三つの大利（皇位永固・外患漸輕・内乱可弭）等を列挙して立憲の宣示を求めた。ただ正月の上奏とは違つて立憲に対する理解の程度が完全になるのを俟つて立憲を行うべきと、期限の延長を説いている。しかしこのことは彼が立憲に消極的になつたと見るより、むしろ清朝の現実を考え、また日本の例（明治十四年に憲政を宣示し二十二年に始めて国会を開く）を鑑みた結果、より綿密な立憲のための予備運動の必要性を感じたと考える方が妥当と思われる。

また戴鴻慈・端方も三度上奏を提出して立憲の宣布を奏請した⁽¹⁰⁾。その中でも二度目の上奏では国是の宣示より十五年乃至二十年後に憲法を頒布して立憲制度を実行するよう述べ、国是の要として六項目を挙げている。また三度目は

十数年の予備期間を設け、積弊を廓清し明らかに責成を定め必ず官制改革より始め諸般の整備を施行するよう建議している。またこれらの上奏の外にも考政大臣は西太后、光緒帝に度々召見され「中国不立憲之害、及立憲後之利」を痛陳して立憲の奏請を行っている¹¹⁾。

その結果両宮は七月初六日、主だった重臣十三名に対し立憲の可否を討議するよう命じた¹²⁾。この会議では様々な意見が出され可否相半ばする有り様であり最終的には概ね立憲を可とする意見に纏まるのだが、その経過については「大臣阻撓、百僚抗議」の中で考政大臣の載沢等が怨みを厭わず反対論を排したためで、「此次宣布立憲、当以沢公为首功、而慶王袁制軍实左右之¹³⁾」と言われるように多くの官僚達は立憲に反対し、僅かに載沢や慶親王（奕劻）・袁世凱等一部の積極派の奔走によって立憲改革の方向に纏まったのであり、このことは早くも立憲改革の前途に暗い影を落としていたと言えるだろう。

ともあれここに至って漸く立憲改革を行うことが決定し七月十三日立憲予備の上諭が發布された。この上諭の中で清朝は、西洋各国の富強の源は憲政を實行して決を公論に取るにありとし、「彷徨憲政、大權統於朝廷、庶政公諸輿論、

以立国家万年有道之基」と述べて立憲制度樹立の旨を闡明にしているが「規則不備、民智未開」を理由に官制・法律・教育・財政・軍事・警察等の諸制度を整備し、以て立憲の基礎を予め備えるよう論じている¹⁴⁾。

そしてこれにより具体的な立憲予備運動が開始されるのであるが、その筆頭の予備運動として官制改革が行われるのである。

第二章 官制改革の目的

第一節 官制編纂上諭の宣布

こうして清朝は立憲を宣示するが、立憲実行に先立って綿密な予備運動の必要を認め「廓清積弊、明定責成、必從官制入手、亟應先將官制分別議定¹⁵⁾」といい予備運動は必ず官制より行うとしていた。

これをうけて翌七月十四日には官制編纂の上諭が發布された。この中で「上稽本朝法度之精、旁參列邦規制之善、折衷至当、纖悉無遺、庶幾推行尽利」と述べて中国の制度を中心として、加えるに列国の制度の長所を斟酌するといふ方針を明らかにし、奕劻・孫家鼐・瞿鴻禨三名の総司核

定官制大臣の下に載沢・世統・那桐・榮慶・載振・奎俊・鉄良・張百熙・戴鴻慈・葛宝華・徐世昌・陸潤庠・壽耆・袁世凱の十四名を編纂官制大臣に任命し、また端方・張之洞・升允・錫良・周馥・岑春煊の六名の有力地方総督を参議官制大臣として、部下の大員を北京に派遣して官制編纂會議に参加させるよう命じた。¹⁶これにより官制改革は内外の主だった全ての重臣によって行われるという非常に大規模な構成となつたのである。

この立憲改革は清朝という巨大な老帝国が種種の圧力があるとはいへ、ともかくも自発的に行う統治機構そのものに対する一大改革であり、その中でも官制改革によつて直接・間接に影響を受けるのは改革を行う側の統治階級の構成員たる官僚層であり、また官制改革が立憲体制樹立の爲の最初に行われる改革であるため、今後の清朝の立憲改革を占う上での最も重要な試金石であり、そういう点から国内の改良派や革命派、また日本等の外国にも大きな関心を持たれていた。¹⁷

そこで清朝自身はこの官制改革に対してどのような考えを持つていたのかを考えてみようと思う。

第二節 官制改革の必要性

まず何故はじめに官制改革が行われなければならないかを考えてみたい。

1、立憲体制樹立のための改革

当然その最大の理由として立憲体制樹立のための予備運動として行われることは上論にも明示してある通りである。古代より中国歴代王朝は王や皇帝を頂点とする統治機構が発達してきたが、おおむね歴代王朝には宰相職を置いており、君主権は制度上はともかく実際には種々の制約を受けて必ずしも絶対的なものではなかつた。

それが明代になつて宰相を廃止しすべての権力が皇帝に集中し中央集権的な国家となり、その明の制度をほぼ受け継いだ清朝はさらに君主権を拡大してこれまでにない専制君主制を確立した。(もつとも多分に地方分権的な点はあつたが。)

しかしもはや専制君主制では立憲君主制に及ばないと認識した清朝は立憲体制への移行に伴つて、大規模な統治機構の変革を行う必要に迫られた。もつとも本来立憲制度はその絶大な君主権に制限を加えるためのものであり、三権分立を中心とする法治主義が基礎となるものだが、清朝の

場合は前述のように外見的立憲主義を模範とするため、官制改革も立憲の本来の意図である君主権の削減というよりも、むしろ君主の權威の保持に目的があつた。従つて日本のような君主の下に三権分立の中央政府を基礎として中央集権的な立憲国家を作るといふ目的のための根本的な統治機構改革が必要だつたのである。しかも中国では当時既に清朝の威信は大きく傷つき、独自の立憲改革やより急進的な改革、すなわち革命を目指す集団が存在し、互いに主導権争いを演じていた。このような情勢にあつて清朝としても今次改革の主導権を握るために速やかに自らが国家の中枢である官僚機構を改革しなければならなかつたのである。

2、腐敗した官制の再編

しかし今回の官制改革は立憲予備運動の一環として行われるのだが、決してそれだけの目的で行われるわけではなかつた。

清朝の制度は前述のとおり概ね明の遺制を受け継いでもので、清代に若干の変更はあつたが、それでも近代になるまでほとんど姿を変えることはなかつた。そのためこの当時の統治機構は現実とは掛け離れた時代錯誤とさえ言うべ

き代物であり、官僚の甚だしい腐敗を招き非効率で運用に耐えない状況にあつた。

これら様々な弊害の原因が「責成之不定」であると言はれた。このことは改革を論じた諸臣の多くもこのことを挙げ、また立憲予備の上諭にも「明定責成」と述べていることから清朝全体にも「責成之不定」が弊害の原因と認識していたと思われる。更にこの「責成之不定」の原因を考究すると、

(1) 権限之不分

(2) 職任之不明

(3) 名実之不副

の三つの弊害が根底にあると考えられた。¹⁹⁾

またそもそも清朝に限らず中国歴代王朝の制度は「凡そ政治の目的は何にあるか、政治は如何に行はねばならぬかと、初めに一の理想を極めて、それが実行されるか否かといふ事を顧慮せず、中には初めより実行する事を予期せず、唯理想としてかくありたし、あらねばならぬといふ事を法規に表はして居る」もので形式的なものに過ぎず、初めから現実にあわぬものも多かつたようである。²⁰⁾

従つてこれらの弊害を除き空文を排して、現実に対応で

きる官制を作ることも官制改革の大きな目的であり、立憲改革が行われなかったとしても官制改革は必要なことであり清朝にとっての最重要課題であつたと思われる。

第三節 清朝の官制に対する考え

前節では官制改革の目的を考えてみたが、これによつて清朝にとつて客観的にみれば、いかに官制改革が必要であつたかが分かると思う。しかしそれならば何故官制改革は光緒三十二年の立憲改革の決定まで待たなければならなかつたのだろうか。その理由を考えてみると次の二つの理由が挙げられる。

1、祖宗の成法の神聖化

清朝の制度は清朝の祖宗が作つたものであり子孫としてそれを改めることは不孝に当たるといふ考えによつて、みだりに祖制を変更することができないとされており、乾隆朝大清會典凡例にも常に遵守すべき制度と明記され、祖宗の成法はほぼ神聖化され変更は容易ではなかつた。²²⁾

2、上古以来永久不易の良法

前に述べた通り清朝の制度は清朝の祖宗が作つたものであるが、その祖先も勝手に作るわけではなく、上古堯舜以

来の本質的に永久不易であるべき理想の法を行政法規として著したもので、更に時の聖主賢相の手によつて部分的に修正された良法として受け継がれてきたため、上古を最高の理想とする士大夫層には当然遵守すべきものだつた。²³⁾

この儒教的忠孝の觀念と中華思想という束縛によつて通常の場合制度の改革は不可能であつた。

清代にも軍機処の設立のような大きな統治機構の改革があつたが、この場合も初めは遠征のための単なる臨時の衙門であつたが、遠征後もそのまま廃止されず、後の時代になつて祖宗の法として大清會典に載せられ常設の衙門となつたのであり、このように初め臨時の衙門でも一旦設けられるとなかなか廃止されず、改廃するどころか雑然と列置されていき、ついに様々な弊害が出てくるのである。

以上の理由でこれまで官制が現状にそぐわなくても敢えて統治機構全般にわたる改革を唱える者はほとんどいなかったようであつたが、漸くこの改革の約一年前の光緒三十一年九月に商部尚書載振（奕劻の子）が官制を改革して責任を明確にするよう奏請したが、これも取り上げられることはなかつた。²⁴⁾

このように容易ならざる官制改革は、西洋によつて中華

帝國が打ち碎かれ清朝が衰退の危機に直面するに及んで、始めて立憲を中心とする根本的な改革を論ずることができるとようになった結果、皮肉にも立憲改革というより根本的な改革の一環として漸く論ずることができるようになったのである。

第三章 官制改革を巡る争い

第一節 推進派と反対派

官制の編纂に関しては、前述のように多くの重臣が編纂官制大臣等の任命をうける大規模な構成であり、且つその他の官僚も次々上奏して官制改革について主張し議論百出したため甚だ複雑な経過を辿ることになった。しかしそれらの議論を大きく分類すると改革推進論と改革反対論に分けることができる。但しその区分がそのまま立憲改革に対する態度と判断することについては疑問であるが、まず改革推進論と改革反対論の主要人物を見てみようと思う。

改革推進派としては総司核定官制大臣奕劻・編纂官制大臣載沢・載振・張百熙・戴鴻慈・徐世昌・袁世凱・參議官制大臣端方等でその他に考政大臣の随員として派遣された

新進官僚層等が挙げられる。彼らは当時、内では主席軍機大臣の奕劻が、外では直隸總督北洋大臣として新建陸軍を掌握する袁世凱が互いに結び付き（所謂「權貴」）、奕劻・袁世凱を軸に一応は政界の中心に位置していた集団であり、さらに出洋考察政治によって時の人となり朝廷にも重視された考政大臣も加わって、勢威もあり積極的に改革を主導していた。

一方改革反対派としては総司核定官制大臣孫家鼐・瞿鴻機・編纂官制大臣榮慶・鉄良・陸潤庠・參議官制大臣升允等及び幹詹科道等がとりあえず明確に反対態度を示しているが、その他の官制大臣や官僚層の多くもこれらの中に入るものと思われ、実のところ改革推進派を除くほとんど全てと言ってもよいほど広範な勢力であった。ただし反対派は更に幾つかの集団に分かれ、統一した行動をとることは難しかったようである。とは言っても彼らは朝廷内に隠然たる勢力を有していたことは否定できない。

第二節 改革の争点

では一体推進派と反対派の争点は何だったのだろうか。まずはじめに推進派である考政大臣戴鴻慈・端方によつ

て提出された改革案によれば後述するように、三権分立・責任内閣設立など西洋的な立憲君主制に範をとる積極的な改革内容を提示しており、極めて根本的な改革を行って立憲国家成立を目指していたといえるだろう。

これに対して反対派は、もちろん個々の改革内容について意見を異にしていたのだが、極端なことをいえば反対派は第二章で述べたような旧思想を抱いており、改革自体に反対していたといえる。

彼らにとって今日に伝わる制度は堯舜以来の理想で、それに歴代の聖主賢相が時に因って損益し、それを列祖列宗が受け継いだ良法であり、今日のさまざまな弊害の原因はそれを運用する人間にあると考えていたのである。また官制改革にあたっては多額の費用が必要であり、昨今の厳しい財政では行うべきではないと説く者や、実際の会議が推進派の僅か数大臣によって主導され、しかも改革の期間が二ヶ月にも満たないため、十分な論議が尽くされていない、またにわかには大変更を断行すると政治が混乱するという反対意見もあった。

このように反対派は改革そのものを反対していたが、そのなかでもっとも激烈を極めたのが責任内閣設立問題で

あった。

推進派は責任内閣制について「一即使之忠於職位、無敢諉卸以誤國、一即雖有欠失、有閣臣任之即天下不敢怨君主、所謂神聖不敢干犯者此也」と利点を挙げ、また今日の清朝の統治機構では「各部相離、毫無連絡、彼此政策平時既未嘗与聞、遇事或転相矛盾。(中略)機関阻遏、名実俱乖、若不合議一堂、共謀大局、即雖有開誠布公之念、恐必無同心協力之時、殊不足以収实效」と指摘して「各国所以合各部於内閣、以閣議為一國政綱之所由出、正為此也」と必要性を説いて責任内閣の設立を主張した。

これに対して反対派は責任内閣について「是避丞相之名、而其權且十倍於丞相也」、「用人偶失、必出權臣」、「此等威勢權力非特我朝三百年來未有、亦自周、秦以來三千年所未有」と述べ、また三権分立が行われても結局は権力が内閣に集中するとして断固反対を唱えた。もっとも中には責任内閣を監督すべき議會が時期尚早として設立されていない今日ではまだ設けるべきではないと、将来議會が設立されるのを待てば「舍旧以図新」を妨げないとする者もいた。

これらのことから反対派は責任内閣によって総理大臣の権力が君主権を凌ぎ、権臣となり、ついには清朝を篡奪す

る者が現れるのではないかと危惧していたことが分かる。しかもこのことは遠い将来のことではなく、すぐ近くにそれをを行い兼ねない者がいると考えていた。その人物こそが袁世凱であった。袁世凱は疆臣の領袖たる直隸総督でありながら中央集権化と責任内閣の設立実現のために積極的に行動したため、多くの者が総理大臣の地位を窺っていると考へ、そのため袁世凱の一党と考政大臣を除く多くの官僚が責任内閣に反対したのであった。中には官制改革会議を止め、袁世凱を名指しして速やかに本職（直隸総督）に帰任させるよう上奏したもののさえたのである。³⁵⁾

このように責任内閣設立問題に見られるように官僚達は純粹な官制改革論議というよりも現実の権力争い・利権争いと見なしていたことは注目すべきである。

第三節 官制改革の経過

官制改革の経過については、筆者が調べた範囲では改革の過程に関する史料・先行論文が少なく詳細には分からなかった。僅かに大阪朝日新聞がこの過程についてたびたび報告しているが、これらの記事もかなりの誤伝や誇張などがあるのではないかと思う。しかし一応それらをもとに先

行論文や上諭・奏文等の史料によってだいたいの経過を考えてみると、まず編纂官制大臣による会議によって草案が作成され、それを総司核定官制大臣が審議した上で上奏され、両宮の裁可を経て発布されるという手順ではなかつたかと推測される。さらにこれを詳しく見ていくと次のようなものであったと思われる。

1、改革原案の提出

官制改革は七月十六日に恭王府朗潤園において第一回目の会議が開かれ、以後九月二十日の新官制釐定上諭の宣布まで行われた。この中でまず立憲予備・官制改革の上諭では抽象的であった官制改革の宗旨五条を陳奏して明らかにした。その中でも重要なものは次の三点である。

一、此次釐定官制、遵旨為立憲予備、應參君主立憲國官制釐定、先就行政司法各官以次編改、此外凡与司法行政無甚關係各署、一律照旧

二、此次釐定要旨、総使官無戸位、事有專司以期各有責成、尽心職守

三、現在議院邊難成立、先就行政司法釐定、当採用君主立憲國制度、以合大權統於朝廷之論旨³⁶⁾

この外、四等官制の採用と改廢された衙門の官員の処遇

について述べられているが、これら条文によって

- (1) 政体は中央集権的な外見的立憲主義を採用する
- (2) 統治機構は行政・司法・立法の三権分立制を用いる。
- (3) まず行政・司法の制度を整え、他の官については元の通りとする。

(4) 冗官を廃止し分野ごとに専門の衙門を設けて、責任を明確にして職務に忠実たらしめる。

の四つの目標とする所が読み取れると思う。この上奏も具体的内容を示しているわけではないが、実際には既に具体的内容の改革案があったのである。それがこれより以前、推進派の考政大臣戴鴻慈・端方によって提出された上奏文で、責任内閣設立を含む積極的な内容で極めて具体的な改革案であった。²⁷⁾

そして官制改革会議ではこの上奏文乃至はこれに近い内容の改革案が原案として提出されたであろう事は、上奏文が立憲の討論会議でも披露されたであろうから主だった重臣はこの案を知っていたと考えられ、またその後反対派がこのような内容の改革案について上奏して批判していることから、ほぼ間違いないだろう。

こうして推進派が主張する積極的な改革案を原案として

提案したところから議論は始められたと思われる。

2、推進派と反対派の攻防

このようにまず推進派の積極的改革案が建議されるが、これに対して反対派は様々な手段を用いてその改革案を葬り去ろうとした。その中でも戸部尚書軍機大臣鉄良・学部尚書（学部は官制改革に先だつ光緒三十一年に科挙廃止に伴って新設）軍機大臣榮慶の両名による反対が目された。

この両名は当時の旗人の中心的な人物で会議及びその他の場所でも真つ向から反対論を展開した。²⁸⁾ その反対があまりに激烈であったため袁世凱の意を受けた推進派の載沢によって弾劾された程である。彼らに対しては袁世凱はこのような弾劾をする一方、盛んにこの両名を訪問し、或いは新官制中の副総理大臣の地位を提示して懐柔を図る等様々な工作を行ったとされるが、結局鉄良・榮慶の二名は考えを変えることなく最後まで改革反対を堅持した。

また八月に入ってからには編纂官制大臣以外にも幹廡科道を中心とする官僚が次々と官制改革反対、特に責任内閣反対の上奏を提出し、反対派の勢いが漸く盛んになってくるのである。

3、反対派の反撃

それでも少なくとも九月の上旬までは推進派の案が若干の修正があったとはいえ、なおおおむねその主張する内容で推移していたようだが、ここで大きな転換点を迎える。

河南省彰徳においてこの年の秋操（秋期陸軍大演習）が開始されたのである。

既に官制改革が始まって間もない七月二十七日に、推進派の中心人物袁世凱と反対派の中心人物の一人鉄良が揃って秋操閱兵大臣に任命されており、一説には袁世凱が守旧派の弾劾を恐れて秋操を口実に北京を離れようとしたとも言われているが、果たして袁世凱はこの局面を予想していたかどうか、彼は最悪の時期に北京を離れることになったと言うべきであろう。或いは既に改革の挫折を予期していたのかも知れない。

この時すでに編纂官制大臣の間では議論が纏まっていたようである。この編纂官制大臣の会議によって作成された改革草案については袁世凱が最も尽力したのであるが、しかしこの草案はそのまま両宮に達するのではなく、総司核定官制大臣の審議を経る必要があった。総司核定官制大臣は三人任命されており、推進派として奕劻がいるが、孫家鼐・瞿鴻禨の二名は反対派であり、とりわけ瞿鴻禨こそが

実にこの改革案を葬り去るにあたって最も与って力がありと言われた人物であった。奕劻は軍機大臣領袖とはいえず欲無能と目される人物であり、僅かに袁世凱を頼みとしていたため、袁世凱が北京を離れると瞿鴻禨をはじめとする大勢の反対派の猛攻を受けて非常な苦境にたたされ、一応は推進派の主張する改革案を上奏しようだが、その内容はかなり変更を余儀なくされ、しかも既に瞿鴻禨等が西太后に謁見して直接反対運動を行い、これらの結果改革の流れは大きく逆流していくのである。

第四章 新官制の決定

第一節 新官制釐定上諭の發布

こうして七月十四日の官制編纂上諭の發布以来、約二カ月にわたって議論されてきた官制改革の成果とはどのようなものになったのだろうか。九月二十日に發布された新官制釐定の上諭によって概要を見ていけばだいたい次の通りである。

最高意思決定機関

旧内閣・軍機処は従来通り。責任内閣に改める必要は無
し。各部尚書は参与政務大臣を兼ねる。

行政機関

外務部・吏部・学部は従来通り

民政部 巡警部を改称

度支部 戸部を改称し財政処を併入

礼部 太常・光祿・鴻臚の三寺を併入

陸軍部 兵部を改称し練兵処・太僕寺を併入。なお海

軍部・軍諮府は設立されるまで暫く帰併

法部 刑部を改称

農工商部 商部に工部を併入

郵伝部 新設

理藩部 理藩院を改称

各部の堂官は尚書一名、侍郎二名とし、満漢を分かつ
ず

また各部の堂官を補佐するために承政庁・参議庁を設け
てそれぞれ左右丞・左右参議を置く。

司法機関

大理院 大理寺を改称

立法機関

資政院 将来設立する

この新官制釐定の上諭は前に総司核定官制大臣によつて
上奏された改革案を基に發布されたもので、その焦点は責
任内閣設立であった。既に述べてきたように責任内閣設立
は、推進派・反対派が互いに激しく争つた官制改革中の最
重要課題であり、一応総司核定大臣の上奏にも入つていた
のだが、その一方で「所以監督行政者、尚未完全、或改今
日軍機大臣為辦理政務大臣、各部尚書均為参与政務大臣」
と論じて必ず責任内閣を設立するようにと主張しているわ
けでもなかった。これは恐らく反対派の運動の結果であつ
ただろうし、この上諭によつて責任内閣設立不採用を決定
したのも反対派の影響であつただろう。こうして責任内閣
設立が認められなかったことは、この後の改革運動に大き
な影響を与えたことは言うまでもない。

こうして官制改革は行われたのだが、今次官制改革内容
の特徴を挙げれば次のようなものであつた。

まず今述べたように責任内閣が設立されず最高意志決定
機関として軍機処を存続させ、その代わり各部尚書を参与
政務大臣に任命して国政に参与させることにしたことであ

る。また従来軍機大臣は、大学士及び各部尚書・侍郎の中
から兼任の形で選ばれていたが、今回の改革に伴う人事異
動によって、外務部尚書を除く他の尚書については、部務
に専念するためという名目で軍機大臣の兼任を解かれ、以
後軍機大臣は実質的な専任官とされた。これによって軍機
大臣及び各部尚書には各々の職務に専念させ、それと同時
に最高意志決定機関及び行政機関相互の連絡を密にしよう
と考えたのであろう。

次に行政機関を見てみると多くが各衙門の新設・合併や
名称変更など衙門規模の整理統合を行って名実を符合させ、
またこれまでの六堂官制を改めて一尚書二侍郎を設け
満漢を分けずとし、代わりに堂官を補佐する丞・参議を設
けて責任を明確にするとしていた。

また司法機関については大理院を設けて審判を専掌させ、
立法機関については資政院を将来設けるとするに止
まった。

こうして発布された官制改革は当初の目的からすると肝
心の責任内閣が設立されないなど不徹底な結果に終わり失
敗したと見做された。従ってこの改革対して様々な国内
の各勢力及び諸外国から反応があつたが、そのいずれも甚

だ冷淡な反応であつたのはむしろ当然であらう。

第二節 官制改革に対する反応

1、官僚層

官僚層の多くは立憲改革自体に消極的であり、官制改革
には利害争いという点もあつて反対していた。従つてこの
官制改革が推進派の主張する大規模な改革とならなかつた
ために得意の様子であつたといわれる。⁽¹⁶⁾

改革推進派であつた袁世凱等の権貴派は多く閑職に回さ
れ暫く不遇を託つことになるが着々と勢力の挽回を図り、
一方瞿鴻機等もさらに権貴派勢力一掃を図り翌光緒三十三年
の所謂“丁未政潮”を引き起こすことになる。⁽¹⁷⁾

2、改革派

改革派は康有為・梁啓超や資産階級を中心とする清朝と
いう体制内で近代的な立憲君主国家の設立を目指してお
り、それゆえこの立憲改革・官制改革を支持していたが、
この結果を見て官界主導では改革は難しいと考え、彼らが
政党を結成して立憲運動を促そうと考える一方、この改革
を見限つて革命運動に投じる者もいた。⁽¹⁸⁾

3、革命派

革命派は清朝の打倒を目的としており、改革を清朝の延命策と考えて極力阻止しようと図った（吳樾の考政大臣に対する爆弾事件・民報による非難攻撃等）。従つてこの改革を全くの有名無実であり清朝の改革が結局は立憲を口実に満人に権力を集中するものであると見做し、この改革が失敗したことをむしろ喜ぶに至つた。

4、外国（日本）

日本政府はこの結果について、全く竜頭蛇尾の観があり途中で挫折したことは疑はないと冷評を下し、むしろ問題は袁世凱の地位権力にあると、清朝内部の権力の消長に関心があるようであつた。また大阪朝日新聞もこの結果について彌縫主義・骨抜主義と称し「依然として清国政府の清国政府たることを信ぜしめたり」とし「清国の施政上殆ど何等の価値をだも有せざるものなり」と酷評している。

第三節 官制改革挫折の原因

このように今回の官制改革は後の清朝の行く末を考えれば到底成功したとはいえず、むしろ失敗・挫折といつていいだろう。どうしてこのような中途半端な結果に終わったのだろうか。

それは当然多くの官僚がこの改革に反対していたことが最大の理由であるのだが、その反対の理由として、前述の通り考政大臣やその随員等の実際外国へ行つて考察した者など一部の例外を除き、その他大勢の官僚はなお中華思想や儒学の呪縛から逃れられず、伝統の成法を墨守するに終始したことがあるだろう。

また自己の利益を保全するために改革を望まなかつたことも大きな一因であることは間違いないだろう。

しかし最大の原因は責任内閣設立問題であつたと思われる。なぜなら本来この改革には立憲政体樹立と、責成の明定という二つの目的があり、そのために責任内閣案が提出されたのだが、新官制釐定の上諭には「軍機処為行政總匯、雍正年間、本由内閣分設、取其近接内廷、每日入值承旨、辦事較密速、相承至今、尚無流弊、自毋庸編改内閣、軍機処一切規制、著照旧行」として現行の軍機処をそのまま用いることを述べている。ここで言う「尚無流弊」とは「自設軍機処、名臣賢相不勝屈指、類皆小心敬慎、奉公守法、其弊不過有庸臣、断不至有權臣」と言うことを指すのであろうが、その「類皆小心敬慎、奉公守法」こそが責成不定の根本原因であり、直接表れないが最大の流弊ではなかつた。

たか。にもかかわらず責任内閣を設立しなかったのは、それによって権臣の出現を恐れたからではないか。つまり一人の権臣を生み出す責任内閣の方が、多くの弊害の中心である軍機よりも清朝は恐れていたからであり、しかも現実の問題として権臣となり得る人物、すなわち袁世凱がいたことが責任内閣を阻止し、その結果官制改革そのものが失敗に終わったのではないかと思われるのである。

おわりに

おわりにあたってこの官制改革にどのような意義があるのかを考えてみたい。

周知の通り二十世紀における清朝による立憲改革運動は失敗に終わった改革である。この改革は清朝がともかくも自発的に始めた運動として、清朝の存続をかけて行われた改革であったといえる。そしてこの一連の改革で最も初めに行われただけに、官制改革は立憲改革の成否と清朝の存続を占う上で非常に重要な意味を持っていた。従って官制改革が失敗に終わった以上、立憲改革の失敗はもとより、もはや清朝自身の存続もありえなかつたと言っても過言で

はないだろう。そういう点から言えば官制改革は何らの成果を上げる事ができなかったばかりか、清朝滅亡の大きな一因になったといえるかも知れない。

このように考えれば官制改革は失敗であったが、老朽化した統治機構の再編・責成の明定という点での改革では各衙門及び人事機構の整理によってある程度の改革は成しえたと言ふべきであり、しかもそれは中華思想と儒教という官僚たちにとっては絶対的な二重の束縛やまた様々な課題がありながらも、その彼らによって行われたものであり、それは彼らにとつてはまさに非常な決心でありともかくも改革自体が行われたということ、更に彼らが蔑視して顧みることのなかつた西洋の官制について活発な議論を重ね、その結果不完全ながらも西洋の制度を採用したことに意義があると思う。

また清朝という枠を離れて中国史という観点から見れば、官制を改革することによってこれまでの人治主義から法治主義への第一歩を踏み出したという点があったことも忘れてはならない。

このようにこれら清朝によって行われた諸改革にも大きな意義があるのだが、これまでは失敗した改革としてあま

り注目されてこなかったためまだ史料発掘も十分ではなく、また考察不足と筆力不足のため概説的でまともりも悪くなった。近年中国では漸く注目されているようであるが、考察すべき点はたくさんある。これから日本でもこれらの改革についてより研究される必要があるだろう。

最後に、ご指導を賜った菅野 正先生、及び先輩諸兄に謹んでお礼申し上げたいと思う。

補注

- (1) 『大清徳宗景皇帝実録』(以下『実録』と略称) 卷四七六、光緒二十六年十二月丁未の論。
- (2) 『清鑑』 卷十五光緒二十六年十二月「下詔变法」の条。
- (3) 『清鑑』 卷十五光緒三十一年七月「命載沢載鴻慈徐世昌端方紹英、為出洋考察政治大臣、至正陽門車站、為党人吳樾所炸、不果行」の条。
- (4) 『実録』 卷五四六、光緒三十一年六月丙辰の論。
なおこの四名の官職は次の通り。

載沢 鎮国公

載鴻慈 戸部右侍郎

徐世昌 兵部左侍郎・軍機大臣

端方 湖南巡撫

- (5) 『清末籌備立憲檔案史料』(以下『憲檔』と略称) 六一七頁「出使各国考察政治大臣載沢等奏在日本考察大概情形暨赴英日期摺」

- (6) 『憲檔』 九一〇頁「出使各国考察政治大臣載鴻慈等奏到德後考察大概情形暨赴丹日期摺」

- (7) 『憲檔』 七一八頁「出使各国考察政治大臣載鴻慈等奏在美国考察大概情形暨赴丹日期摺」

- (8) 『光緒政要』 卷三二正月「考察政治載沢尚其亨李盛鐸等大臣奏請宣布立憲」

- (9) 但し孫安石氏の「清末の政治考察五大臣の派遣と立憲運動」(『近代中国』 第九号一九七頁及び注55) によれば、この上奏は駐日公使汪大燮らによって提出されたという。

- (10) 『光緒政要』 卷三二、七月「考察政治大臣載沢回国奏請宣布立憲宗旨」

- (11) 『清史稿』 卷二二六載鴻慈伝及び『清史列伝』 卷六四載鴻慈伝。

- (12) 『清末憲政史』 一三三頁に引く「辛亥革命」 「立憲紀聞」 「光緒朝東華録」。光緒三十二年七月壬寅の条。

「考查政治大臣回京、条陳各摺件、著派醇親王載機、軍機大臣、政務処大臣、大学士暨北洋大臣袁世凱公同閱看、請旨辦理。」

この十三人の重臣は次の通り

載澧、奕劻、鹿伝霖、瞿鴻機、榮慶、鉄良、徐世昌、王文韶、孫家鼐、世統、那桐、張百熙、袁世凱

(13) 『東方雜誌』臨時増刊・憲政初編

(14)、(15) 『実録』卷五六二、七月戊申の論。

(16) 『実録』卷五六二、七月己酉の論。

なお各大臣の籍貫、官職は次の通り。

総司核定官制大臣

奕劻 宗室、慶親王・軍機大臣

孫家鼐 安徽寿州、大学士

瞿鴻禨 湖南善化、協辦大学士・軍機大臣・外務部尚書

編纂官制大臣

載沢 宗室、鎮国公

世統 滿州正黃、大学士

那桐 滿州鑲黃、大学士

宋慶 蒙古正黃、協辦大学士・軍機大臣・学部尚書

載振 宗室、貝子・商部尚書

奎俊 滿州正白、吏部尚書

張百熙 湖南長沙、戸部尚書

戴鴻慈 広東南海、礼部尚書

葛宝華 浙江山陰、刑部尚書

徐世昌 直隸天津、軍機大臣・巡警部尚書

陸潤庠 江蘇元和、工部尚書

寿耆 宗室正藍、左都御史

袁世凱 河南項城、直隸總督北洋大臣

參議官制大臣

端方 滿州正白、兩江總督

張之洞 直隸南皮、湖広總督

升允 蒙古鑲黃、陝甘總督

錫良 蒙古鑲藍、閩浙總督

周馥 安徽建德、兩広総督

岑春煊 広西西林、雲貴総督

(17) 『大阪朝日新聞』明治三十九年九月一、二日「清國の二大問題（憲政施行と官制改革）」

(18) 『光緒政要』卷三十一九月「貝子載振奏請改官制以專責任事、

『憲檔』三六七―三七八頁、「出使各國考察政治大臣戴鴻慈

等奏請改定全國官制以為立憲予備摺」四六一―四七一頁「慶

親王奕劻等奏釐定中央各衙門官制繕單進呈摺」など多数あり。

(19) 具体的な内容に関しては「憲檔」四六一―四七一「慶親王

奕劻等奏釐定中央各衙門官制繕單進呈摺」参照。

(20) 狩野直喜「清朝の制度と文学」二七八頁。

(21) 『大清会典』（乾隆朝）凡例

「会典以典章会要為義、所載必經久常行之制。茲編於國

家大經大法、官司所守、朝野所遵、皆總括綱領、勅為

完書。」

(22)、(23) 『清朝の制度と文学』二七九―二八〇頁。

(24) 『光緒政要』卷三十一九月「貝子載振奏請改官制以專責任事」

(25) 『憲檔』三六七―三七八、「出使各國考察政治大臣戴鴻慈等

奏請改定全國官制以為立憲予備摺」

- (26) 『憲稿』四四九―四五一頁「御史涂國盛奏請勿遽改官制摺」
- (27) 『憲稿』四二一―四二二頁「翰林院撰李文伝元奏官制改革宜先裁併冗員緩設新官以節虛糜摺」
- (28) 『憲稿』四三八―四四四頁「御史趙炳麟奏新編官制權歸內閣流弊太多摺」、四一〇頁「翰林院侍読柯劭忞奏更改官制不能倉卒摺」
- (29) 『憲稿』四二五―四二六頁「御史杜本崇奏更改官制不宜全事更張摺」
- (30) 『憲稿』三六七―三八三頁「出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請改定全國官制以為立憲予備摺」
- (31) 『憲稿』四二二―四二三頁「御史劉汝驥奏總理大臣不可輕設以杜大權旁落摺」
- (32) 『憲稿』四一九―四三〇頁「御史張瑞蔭奏軍機處關係君權不可裁併摺」
- (33) 『憲稿』四三八―四四四頁「御史趙炳麟奏新編官制權歸內閣流弊太多摺」
- (34) 『憲稿』四五二―四五三頁「御史王誠義奏更改官制應未立憲與既立憲兩期次第推行摺」
- (35) 『憲稿』一三九―一四〇頁「內閣學士文海奏立憲有六大錯誤請查核五大臣所考政治並即裁撤釐定官制館」この上奏は比較的官位の高い満人官僚によつて書かれたもので、内容も激烈であり守旧派の代表的な意見と見ることができよう。
- (36) 『中華民國史事紀要』民國紀元前六年七月十八日の条に引く李守孔撰「清廷予備立憲期間官制之釐定」
- (37) 『東方雜誌』臨時増刊・憲政初編「閣部院官制草案」
- (38) 『大阪朝日新聞』明治三十九年九月二日欄外、六日、十月十七日等の記事。
- (39) 『栄慶日記』には官制改革期間の七、八月の間に頻繁に袁世凱との接觸があつたことが記されている。また『大阪朝日新聞』十月十七日の記事にもポストの取引が報じられている。
- (40) 『中華民國史事紀要』民國紀元前六年七月二十七日の条に引く沈雲竜「現在政治人物述評」
- (41) 『大阪朝日新聞』明治三十九年十一月九日「清國官制改革の発表」より考えれば袁世凱は改革後半、地方督撫の権限保全を図つたことから、この時既に改革を諦め自らの勢力維持を狙つたと思われる。
- (42) 『碑伝集補』卷一、夏孫桐「書孫文正公事」
- 「考察憲政大臣帰國、項城入謁議變法自改官制入手。於是命十大臣同議實項城一人主之。草案成、命慶邸与公及善化相國覆覈。時言者蜂起率以攻項城為言。乃酌衆說僅增郵傳部略更部官制、而外官制置緩議、項城為之氣沮。是役也善化主之公贊之。」
- (43) 雷俊「官僚立憲派与清末政争」(『中国近代史』一九九二年十月所載)一〇九―一四四頁。
- (44) 『実録』卷五六四、九月甲寅の論。
- (45) 『憲稿』四六一―四七一頁「慶親王奕劻等奏釐定中央各衙門官制繕單進呈」

- (46) 『大阪朝日新聞』明治三十九年十一月十一日「守旧派の得意」
- (47) 翌年の光緒三十三年（丁未の年）に起こった一連の政争。奕劻父子の贈賄事件を発端に袁世凱・奕劻の権貴派（濁流派）と瞿鴻禨を中心とする反権貴派（清流派）が互いに弾劾し、結局反権貴派が失脚した。
- また大きな権力を持っていた直隸總督袁世凱と湖広總督張之洞が總督の任を解かれ、中央の軍機大臣に任命された。この事件については清人の漢人抑制策とする説と（張踐）、この二つの事件を合わせて袁世凱等立憲急進派の策略とする説（永井算巳・雷俊）がある。
- (48) 『中華民国史事紀要』民国紀元前六年九月二十日の条に引く「梁任公先生年譜長編初稿」及び宋教仁「我之歴史」
- (49) 『民報』第十号「賀希望滿州立憲者之失望」
- (50) 永井算巳「清末の立憲改革と革命派」（『歴史学研究』第二〇二号）三頁及び註解37。
- (51) 『大阪朝日新聞』明治三十九年十一月九日「清国官制改革の発表」
- (52) 『実録』卷五六四、九月甲寅の論。
- (53) 『憲稿』四二九―四三〇頁「御史張瑞蔭奏軍機處關係君權不可裁併摺」

なおこの論文を作成するに当たっては、左記の論文から多くの教示を得た。

『清末の立憲改革と革命派』 永井算巳 『歴史学研究』第

二〇二号 一九五七年

『清末の政治考察大臣の派遣と立憲運動』 孫安石

『近代中国―文化と社会』第九号 一九九四年

『清統治集團君主立憲論析評』 王開璽 『清史研究』一

九九五年第四号

以下「中国近代史」所収論文

『簡論五大臣出洋考察政治在晚清歷史上的地位』 陳榮勳

一九九〇年六月

『清末籌備立憲期間統治集團内部的思想分化』 董叢林 一

九九〇年七月

『清統治集團的君主立憲論与晚清政局』 王開璽 一九九〇

年二月

『官僚立憲派与清末政争』 雷俊 一九九二年一〇月

『丁未政潮与予備立憲』 張踐 一九九四年六月

『良弼、鉄良与清末政局』 滕新才 一九九四年七月