



Tokyo Gakugei University Repository

東京学芸大学リポジトリ

<http://ir.u-gakugei.ac.jp/>

| | |
|------------|---|
| Title | 清末民初における地方自治と財政：県自治財政を中心に |
| Author(s) | 田中, 比呂志 |
| Citation | 東京学芸大学紀要 第3部門 社会科学, 56: 1-14 |
| Issue Date | 2005-01-31 |
| URL | http://hdl.handle.net/2309/2805 |
| Publisher | 東京学芸大学紀要出版委員会 |
| Rights | |

清末民初における地方自治と財政

県自治財政を中心に*

田 中 比呂志

歴史学**

(2004年8月31日受理)

はじめに

20世紀初頭の中国においては立憲制への移行が正式に決定され、それとともに立憲制を支える不可欠の基礎として地方自治を実施することになった。すでに別稿にて明らかにしたように、その地方自治はまず選択的に地域を指定しての試辦(試行)に始まり、江蘇省(江南地域)は、天津や奉天とともに先進地域であるが故に試辦地域に指定された。そして試行地での経験をふまえ、やがては二つの地方自治章程の制定・公布によって省設置地域にて実施に移され、全国化されていったのであった⁽¹⁾。

ところで、地方自治の実施を支える要素とは、いったいどのようなものであろうか。上述したような地方自治制度の制定は、換言するならば全体の枠組みの決定、あるいは準備のための指針とすることができる。制度は欠くべからざるものであり、重要な要素として数えるものである。だが、そのような当為は実行に移されなければ画餅に等しく、如何に完全なる構想を打ち立てたとしても何の意味も持たないことになる。では、制定した制度を現実化する要素とはいったいどのようなものであろうか。それは第一に、制度を支える人材であろう。江南地域に鑑みるに、その先進性はまさに国際都市上海に隣接するという位置にあること、そして開明的官僚の存在、情報の流通量・速度、制度を支える人材の豊富さなどに跡づけられていたと言えるだろう。とりわけ上海では、地方自治に関する知識の普及のために様々な社会団体が創設され、人材の重要な供給源となった⁽²⁾。確かに、人材不足の

ために自治の推進がままならない事例に徴すれば、人材の有無は大変に重要な要因であったことはまず間違いない⁽³⁾。とはいえ、そのみでは地方自治の実施は担保され得ないと言えるだろう。では、もう一つの必要不可欠の要素とはいったい何であろうか。それは、地方自治に関わる財政であろう。

地方自治が開始されるまでの中国には、正式には官僚行政のための国家財政、それも中央財政のみが存在しているにすぎなかった。地方財政は清代中期以降、実質的に登場・成長し⁽⁴⁾、太平天国以降、釐金の常設化とあいまって大きなウェイトを占めるようになった。ところが、立憲制・地方自治の推進に伴って、財政制度もまた変革を迫られることになった。立憲制移行へのプログラムとも言うべき「逐年籌備事宜」には、清理財政章程、地方税章程、国税章程、会計法の制定、各省における予算決算や全国予算の試行などが盛り込まれたのであった⁽⁵⁾。そして本稿で取り扱う地方自治財政も、上述の経緯の中に派生し、実質的に地方自治を担保するものと位置づけられることになったのであった。

地方自治制が明治期日本の地方統治制度にならって制定されたのは、先行研究によりすでに広く知られているところである⁽⁶⁾。だが、地方自治財政に関する研究蓄積、とりわけ県レベルのものはほとんど無いと言っても過言ではないだろう。その原因は、第一には清末の地方自治の進展に大きな差異があり、予算冊・決算冊などの作成・残存が限られていること、第二には、清末民初の地方自治が1914年に一旦停止されて以来、県レベルの自治が再度脚光を浴びるのが中国国民党統

* Research of the Local Autonomy Financial Structure in Modern China / Hiroshi TANAKA

** 東京学芸大学(184-8501 小金井市貫井北町4-1-1)

治期であることに因ると思われる⁽⁷⁾。以下、本稿では民国中期までを視野に含めつつ、地方自治の先進地帯でもあった江南地域の事例を通じて、地方自治財政の実態に接近してみたい。

1. 清末民初における国家財政と地方財政の画期

まずはじめに、清末民初期の財政に関して全体的な見取り図を提示しておきたい。清代を通じて民国に至るまでの清朝国家財政の特徴は、第一に、清朝政治の安定期においてすら国税と地方税とが未分化で、しかも中央は独自の徴税機構を保持せず、その徴収は各省に委ねられていたことである⁽⁸⁾。つまり、各省で徴収された税のうち、各省で必要な経費を存留しておき、それ以外を中央および他省に送金するといったシステムであった。そのうち、戸部に送金されるものを中央解款と称する。このような未分化の状況は、結局、清代のみならず民国期に至っても依然として解決を見ず、財政システムの近代化の桎梏であり続けた⁽⁹⁾。清代にせよ、民国期にせよ、中央政府の権威が強力な時代においては中央解款は比較的順調に送金されたようである。しかしながら清代においては太平天国以降、中央の求心力は衰退し、「各省督撫は地方財政の窮乏を訴え命に従はず、全然実行するを得ざりき」という状況となったという⁽¹⁰⁾。さらに辛亥革命の発生は上述の状況に拍車をかけたが、袁世凱政権の成立およびその中央集権政策が奏功した結果、中央解款は一時的に増加したものの⁽¹¹⁾、彼の死後は軍閥割拠のためについに「地方各省の財政を独立せしめ」るに至り、1921(民国10)年以降、各省からの中央解款はほとんど行われなくなってしまった⁽¹²⁾。

第二に、システムが極めて弾力性に欠ける硬直的なものであったということである⁽¹³⁾。その結果、清代を通じて経済発展、人口の増加、それらに伴う公共業務の拡張等の事態が発生するにつれて、地方行政に必要な経費の拡大を必然的にもたらすことになり、法定外徴収に対する依存度が高まることになっていった⁽¹⁴⁾。さらには銀価の下落に伴う実質的な収入の減少⁽¹⁵⁾や、清末における度重なる対外戦争や太平天国などの内乱の勃発により出費が増大しつつあった結果、中央財政は相対的にその地位の低下を招来していったのであった⁽¹⁶⁾。このような財政システム上に、さらに地方自治が実施されることになり、地方自治財政が行われることになったのである。

前述の先行研究によれば、近代中国における地方(自治)財政の制度的展開過程は清末の新政期から南京

国民政府成立までを第一期、国民政府成立から1934(民国23)年の第二次全国財政会議までを第二期、そしてそれ以降の民国期を第三期としている。各時期の概略を説明すると、おおむね次のようになる。第一期では、まず新政期に実施された地方自治システムがほぼそのまま民初の地方自治に継承され、自治財政の制度もまた同様であった。清朝政府は1910(宣統2)年、立憲制の推進のために全国の財政整理、および中央と地方の税源の分離を目指して度支部に清理財政所を、また各省には清理財政分所を設置して調査に当たさせた。だが、まもなく辛亥革命が勃発したために、頓挫せしめられてしまった。結局、地方税としての省税が設置されたのは、これ以降のこととなってしまった⁽¹⁷⁾。けれども、立憲制・地方自治推進のための「逐年籌備事宜」に則って準備が進められ、城鎮郷地方自治章程および府庁州県地方自治章程が頒布・実施に移された結果、後に詳細に述べるように国家財政とは別個の地方自治財政の実施が決められ、その財源として「特捐」と「附捐」とがはじめて明示的に設定されたのは大きな意味を持つものであった。辛亥革命後に成立した袁世凱政権は、江蘇都督程德全の建議を契機として1913(民国2)年に画分国家地方税草案を起草して地方財政の確立を目指し、再度新たな[中央-地方]関係の構築を模索し、さらには1914(民国3)年2月にはすべての地方自治を一旦停止し、新たな制度的改変を試みたのであった。ところが、これ以降も国地画分の実現は幾度となく俎上にあげられながら、その時々を政治情勢に左右されて、結局実現されなかった。

第二期は、換言するならば、国民政府創生期とも言えるだろう。国民政府は1927(民国16)年に画分国家税暫行条例を起草し、省以下の国税と地方税との分離分割を目指した。また財政部長が宋子文に代わった後の1928年には、全国財政会議を招集して画分国家收入地方收入標準案を議決した。そして翌29年には地方自治関係の法律を制定するとともに、県財政整理尹法、県政府経費支発尹法を制定して県財政の整理・確立に精力を注いだ時期であった。第三期は、国民政府の地方統治政策が一応の完成をみた時期である。1934年に衛挺生により立案・起草された草案を原案として、国民政府は翌35年7月、財政收支系統法を公布し、県財政の方針を確定するに至ったのであった⁽¹⁸⁾。

2. 清末民初における地方自治財政の成立

行政機構上において県はその最末端に位置づけられていたことは周知の事実であり、また辛亥革命後の中

華民国期においても同様であった。他方、県はその内部に市・鎮・郷といった下級の行政単位を包含し、地域社会に密接な関係を持ち、かつ生活の最も基本的な単位であったという⁽¹⁹⁾。ただし近年の研究成果に鑑みるならば、たとえば本稿で中心的に言及するところの江南デルタにおける県以下の地域社会は、[県 - 鎮・郷脚 - 社] という三層構造であり、従って県は行政機構の最末端でもあり、なおかつ地域社会の最上層ということにもなる⁽²⁰⁾。清末に至るまで、県には科挙試によって選抜された官僚、すなわち知県が派遣されていた。知県は牧民官などとも称され、その主要な任務は警察業務、検屍、徴税や裁判などであった⁽²¹⁾。本稿で扱う財政に関していえば、知県は存留帳・解賑帳の二種類の帳簿を持ち⁽²²⁾、また徴税期間の設定などの徴税事務全般は、すべて知県の命令によって決定され、人民に対して非常に大きな権限を保持していたのであった⁽²³⁾。ところが、すでに述べたように、当時の地方行政にとって用意されていた正規の財政は表 1 の如く、統治のための最小限の存留分のみであった。その内訳は知県や衙門で働く人々の俸給や各種の祭礼にかかる費用などでほぼ費やされてしまうものであり、その過半は省(布政司庫)にほとんど送金(起運)されてしまうため、地方行政にとって必要とされるに至った「地方財政」の大半は、非正規「財政」に頼らざるを得なかったのであった⁽²⁴⁾。それ故に地方自治開始以前において、地域にとって必要不可欠な諸事業遂行 その主たるものは「善挙」であったが 其の財源は、もっぱら事業に関わる個人による資金調達、あるいは当該する地域ごとに資金調達をするといった方法に委ねられていた⁽²⁵⁾。

表 1 清末の江南デルタ地域の県財政

| | 縣 (浙江省) | 南匯縣 (江蘇省) |
|-----|---------|-----------|
| 起運額 | 38806 | 60617 |
| 存留額 | 2579 | 2016 |

(単位は両、少数以下四捨五入。出典は『嘉興縣志(民国33年)』巻四「賦役」および『南匯縣志(民国18年)』巻四「賦額」)

さて、上述の如き正規・非正規二種類の財政構造が地方財政の常態であったとすれば、清末の地方自治の実施は地方自治財政の誕生を招来し、地方財政と深く関わるものであった。清朝当局は、光緒34年12月に城鎮郷地方自治章程を、また翌宣統元年12月には府庁州県地方自治章程を公布して、その中に自治経費の財源を決定した。城鎮郷自治経費の財源は、①城鎮郷の公有財産(公款公産)、②公益捐(附捐と特捐)、③罰金、と定められた(丸数字は筆者)。一方、府庁州県は①府

庁州県の公款公産、②府庁州県(の規定する)地方税、③公費(事務手続き料など)および公共物使用料、④臨時に募集する公債、と定められた⁽²⁶⁾。

それでは出発したばかりの両級の地方自治財政にとって、それぞれに規定された内容はどれほどの重要性を帯びていたのだろうか。まず、罰金および公費・公共物使用料、公債が財政上、どちらかといえば副次的な位置づけであることは贅言を要するまい⁽²⁷⁾。より重要度が高いのは公有財産および公益捐・地方税であろう。

公有財産による収入とは、公款公産、すなわち各団体・機関の所有する公金を銀行や銭荘などに預金して得られる利息や、公有地を貸し出すなどして得られる収入等のことである。表 2 は宣統 2 年における江蘇省嘉定県の公款公産収入の事例である。自治章程において、公款公産そのものは所有の区別が厳密になされており⁽²⁸⁾、また使途に関して制限が課せられる場合もあったが⁽²⁹⁾、地方自治開始当初には大いに注目され、自治経費に充当・利用されようとした⁽³⁰⁾。

表 2 江蘇省嘉定県の宣統二年における公款公産収入

| | 利息収入 | | 不動産収入 | |
|-----|------|-----------|-------|-----------|
| 勸学所 | 銭 | 1940000 文 | 銭 | 418051 文 |
| | 銀 | 266.122 両 | 米 | 12.26 石 |
| 積穀所 | 銭 | 1734372 文 | 銭 | 43200 文 |
| | 銭 | 1540000 文 | 銭 | 45000 文 |
| 存仁堂 | 銭 | 941980 文 | 銭 | 1296280 文 |
| | 銀 | 115 両 | 米 | 353.039 石 |
| 育嬰堂 | 銭 | 676000 文 | 銭 | 1572605 文 |
| | 銀 | 76.4 両 | 米 | 301.902 石 |
| | | | (洋) | 銀 18 圓 |
| 清節堂 | 銭 | 272000 文 | 銭 | 867920 文 |
| | 銀 | 251.5 両 | 米 | 245.77 石 |
| 養濟院 | | | 銭 | 3120 文 |
| | | | 銭 | 25510 文 |

(『嘉定縣志』巻六「県自治」の「県公款公産表」より作成。なお、「県公款公産表」には「雑款」という項目があるが、その内容が県署からの補助金であったり、あるいは特定の使用目的に固定された附捐・特捐であることから省略した。)

地方税に関しては、中央が制定するところの地方税章程に照らして制定されることになっていた。その章程は全 9 カ年計画で策定された立憲改革計画 いわゆる逐年籌備事宜 の第三年目(光緒36年=宣統 2 年)に、各省の予算決算制度の試行などとともに制定され、翌年に頒布・施行される予定であった。のち、計画の変更に伴って地方税章程の制定も変更を余儀な

くされ、宣統3年に制定されることになった⁽³¹⁾。だが、結局は清廷の退陣、そして中華民国の成立により未定に終わってしまったため、府庁州県の地方税は章程第78条に規定されているようにそれまでの現行制度に則って実施されるに至った。

また前述の如く、城鎮郷自治の場合は名称は地方税ではなく公益捐と規定されていた。それによれば、公益捐のうち附捐とは国税(正税および雑税)に対して一定の比率でもって附加徴収する税のことである。その中心的なものは田賦に附加徴収された田賦附加税であった。ただし、民国以前においてこのような性格の税が存在していなかったわけではない。それらを総称して「旧附加税」とするならば、その「旧附加税」は太平天国を転換点としてさらに二分できるという。太平天国以前のものには雍正時代の火耗、乾隆時代の平余、嘉慶・道光時代の漕折などがあり、また、太平天国後のものは附加税という名称こそ使用してはいないが、性格的には民国期の附加税と同様であり、その嚆矢は当時、四川省で反乱鎮圧のための募兵の財源として田賦正税一両につき附加税一両を徴収した按糧津貼、同治元(1862)年に、人民の福利増進を目的として徴収した按糧捐輸であるという。これ以降、各省では四川省の例に倣い、附加税を徴収するようになったとされる⁽³²⁾。たとえば江蘇省宝山県においては、田畝帯征という名称を用いて課税し、徴収した税を緊急用穀物の貯蔵(「積穀」)、河川浚渫(「浚河」)、学堂経費などに充当した⁽³³⁾。また以上に述べた「旧附加税」とは異なり、清末以降では地方自治の財源として附加税が規定された。その当初においては税率は正税の10%以内とするよう定められた⁽³⁴⁾。民国成立後には江蘇省では省議会の議決を経て附(加)税という名称を使用することになり、全体の三割を県に、七割を市郷に配分し、「地方自治行政の用」に資することになったのであった⁽³⁵⁾。しかしながら、民国2年の画分国家税地方税法草案では税率は30%以下と改訂され⁽³⁶⁾、年代を下るに従って上昇していく傾向にあった⁽³⁷⁾。

さて、もう一つの特捐とは国税とは別に税目を立てて徴収する税のことである。これまた附加税同様、地方自治開始以前においてすでに設けられており、たとえば江蘇省では義和團賠償金の各省割当金の捻出のために特捐が多く設定された。その後それらは一旦は整理されたものの、新政施行の財源の確保のためにその種類は急激に増大した⁽³⁸⁾。特捐は、その課税の対象物や税率・税額が全国一律に決定されていたわけではない。各府庁州県・城鎮郷(民国以後は市郷)が、それぞれ恣意的に決定することができたことから、地域の

事情に応じてその種類は極めて多種多様であった。課税対象はモノのみならず各種のサービスや手続きなども含まれており、金納に代えて労働力や物品での納入も認められていた⁽³⁹⁾。そして、この特捐は、とりわけ市郷の特捐は、民国期に至っても依然としてその使途が限定される目的税的性格が強かった⁽⁴⁰⁾。

以上に述べたように、地方自治が推進されるにつれて地方自治を担保する必要性から自治財政も準備が進められていった。それでは、収入および支出にはどのような特徴が見られるのであろうか。また、自治財政を遂行するにあたって如何なる問題が生じ、どのように解決しようとしたのだろうか。次節にて検討してみよう。

3. 県自治財政の実態

辛亥革命後、江蘇省は行政区分の改革に着手し、それまでの州・庁・県といった行政区画を一律県に改称し、かつ統廃合をも進めて全60県とした⁽⁴¹⁾。これにより行政機構としての県は、すべて省に直屬して官僚行政を直接担う主体として位置づけられることになった。それとともに、県は一方では地方自治の主要な担い手としても位置づけられることになった⁽⁴²⁾。すなわち、清末の地方自治の開始以来、実質的に進行していた行政と地方自治との一体化が、制度化されたことになる。従って、県財政もまた「官治」および「自治」の、二つの財政が行われることとなった。

前者は行政に必要な経費のことであり、内容は行政経費、徴収経費、および巡警費であった。これらは主に省財政からの支出により、補助金として充当された⁽⁴³⁾。行政経費は民政長(のち、県知事)以下の職員の俸給および事務経費で、徴収経費は主に国税である忙銀(地丁)・漕量等の徴収に必要な経費である。また巡警費は治安維持のための経費である。すなわち、以上の各経費は上述したいわゆる正規財政を継承するものであったと言えるだろう。各県の行政事務の繁簡により職員の最上位に位置する民政長の俸給は三級に分けられており、同様に事務経費は六級に区分されていた⁽⁴⁴⁾。

一方、後者に関しては、民国成立直後に制定された江蘇暫行県制第60条において、県経費の財源として四項目が設定されたが、実はそれらは前述した清末の府庁州県自治章程の規定をそっくりそのまま踏襲した内容であった⁽⁴⁵⁾。また、市郷自治経費も県と同様に清末の規定を踏襲するものであった。だが公益捐という呼称は採用されず、やはり地方税という名称が用いられている⁽⁴⁶⁾。地方税の内容は、清末と同様に附加税およ

び特税の二本立てであった。ただし江蘇省の場合、清末の内容が変更された点も見られる。たとえば地丁（忙銀）、漕糧、蘆課、牙税、契税に付加徴収される附加税は、清末時においては県の財源と規定されていた。ところが臨時省議会の議決を経て、前述の如く、附加税を県と市郷とで三対七の割合で分配することになったのであった。おそらくそれ故に市郷の場合にも地方税という呼称となったのであろう。これ以降、県自治財政の実施もまた本格的に実行に移されるようになっていくのであるが、では、民国初期の江蘇省下の県の

地方自治財政の状況はいったいどのようであったのだろうか。以下に考察してみよう。

表3は民国2年度における江蘇省下各県の主な財政収入状況をとりまとめたものである。依拠した史料において、収入項目によっては未記入の県も存在するため、公款公産、附加税、そして特税の三項目のデータがそろっている県を、偏りをできるだけ避けるために各府州から一ないし二県を抜き出して表としたものである。なお、参考としてそれぞれの県の市郷の特税収入、人口数、耕地の面積を加えてある。

表3 民国2年度における江蘇省下各県の主な財政収入状況

| 県名 | 公款公産収入 | 県附加税 | 県特税 | 合計 | 県下市郷特税 | 人口 | 已墾田畝 |
|----------|--------------|---------------|--------------|--------|---------|----------|----------|
| 上海県(松江府) | 12766(8.6)⑦ | 85709(57.7)⑩ | 50148(33.7)① | 148623 | 183384① | 117万3653 | 68万0711 |
| 金山県(松江府) | 11206(17.3)⑧ | 45470(70.1) | 8151(12.6) | 64827 | 5730 | 15万4896 | 36万5199 |
| 武進県(常州府) | 5700(3.8) | 143517(95.4)③ | 1200(0.8) | 150417 | 30619⑤ | 77万1715 | 154万1498 |
| 丹陽県(鎮江府) | 4585(8.0) | 47365(82.3) | 5620(9.8) | 57570 | 2800 | 73万3425 | 107万9976 |
| 崑山県(蘇州府) | 25048(38.3)② | 37715(57.7) | 2600(4.0) | 65363 | 4250 | 23万0658 | 100万7943 |
| 常熟県(蘇州府) | 6429(3.7) | 149476(86.9)② | 16000(9.3)③ | 171905 | 2888 | 84万3292 | 153万5384 |
| 宝山県(太倉州) | 1128(2.4) | 40488(84.6) | 6233(13.0) | 47849 | 8911 | 32万4472 | 55万7878 |
| 南通県(通州) | 7818(12.7) | 41494(67.5) | 12168(19.8)⑥ | 61480 | 28010 | 128万4607 | 358万2391 |
| 江寧県(江寧府) | 1573(4.8) | 27381(84.2) | 3576(11.0) | 32530 | 未記載 | 90万2941 | 125万8506 |
| 六合県(江寧府) | 96(0.5) | 19854(94.8) | 1001(4.8) | 20951 | 904 | 24万3645 | 85万3544 |
| 江都県(揚州府) | 2046(3.6) | 45366(78.8) | 10126(17.6)⑧ | 57538 | 1116 | 151万6176 | 180万0125 |
| 東台県(揚州府) | 6339(18.8) | 23615(70.2) | 3707(11.0) | 33661 | 未記載 | 126万9476 | 35万5182 |
| 山陽県(淮安府) | 8389(26.6) | 19322(61.3) | 3794(12.0) | 31505 | 3800 | 73万7526 | 66万0609 |
| 淮陽県(海州) | 1000(5.5) | 14925(82.0) | 2285(12.5) | 18210 | 4829 | 55万6476 | 139万9243 |
| 銅山県(徐州府) | 14360(41.1)⑤ | 17894(51.2) | 2695(7.7) | 34949 | 4580 | 82万6083 | 297万3938 |
| 邳県(徐州府) | 347(3.5) | 9476(95.3) | 120(1.2) | 9943 | 未記載 | 63万6040 | 116万5543 |
| 江蘇省総計 | 未記載 | 2489987 | 未記載 | | | | |

(単位は元、()内は筆者によるもので、史料に記載されているわけではない。三者の合計における比率を%で示す、少数第一位を四捨五入。また附加税は実徴額、印は穀類現物での収入も記載されているが表ではこれを除外した。丸数字は税額ベースの全60県中の順位。人口は民国2年で単位は人、田畝は小数第一位を四捨五入で単位は畝。なお、民国初期には県名の改変や統合が進められたが、本表は使用した史料のままとした。『江蘇省内務行政報告書』上編、228～246頁および同下編、38～42頁より作成。)

表4 公款公産収入、県附加税収入、県特税収入、および県下市郷特税の上位五県

| 公款公産収入 | 県附加税収入 | 県特税収入 | 県下市郷特税 |
|------------|-------------|------------|-------------|
| ①呉県 91161 | ①呉県 212263 | ①上海県 50148 | ①上海県 183384 |
| ②崑山県 25048 | ②常熟県 149476 | ②泰県 22608 | ②呉江県 41749 |
| ③華亭県 21739 | ③武進県 143517 | ③常熟県 16000 | ③如皋県 40820 |
| ④南匯県 16993 | ④無錫県 120018 | ④丹徒県 13040 | ④武進県 30619 |
| ⑤銅山県 14360 | ⑤華亭県 112514 | ⑤泰興県 12954 | ⑤華亭県 30066 |

(単位は元、その他は表3に同じ。)

表3から知られることは、第一に、県自治財政収入においては附税収入が大半を占めており、それ故に弾力性を欠くという状況が看取できることである。全体に対する比率には異同があるが、いずれも50パーセント以上を占めており、最も比率の高い県では90パーセントを超えている。すなわち、大半の県が田賦収入の如何に県財政収入が左右されざるを得ないという状況にあるわけである。税率の引き上げによって増収を図る可能性が無いわけではなかったが、その決定権は制度上は県に与えられてはいなかった。従って附税が田賦に附加されるという性質上、税収の絶対値は田土の肥沃度、およびその面積により左右されるものであったと言えるだろう。さらには税収は田賦徴収率によっても左右されることになる。確かに実際に地丁・漕量ともに徴収率が100パーセント未満の県が大半であった⁽⁴⁷⁾。その原因は、太平天国や辛亥革命に伴う混乱や土地の質入れ・売買などに伴う土地所有関係・貸借関係の複雑化に伴う混乱に起因するものと考えられるが、そもそも歴史的に見ても、必ずしも民国初期のみに限定的に立ち現れた状況ではない⁽⁴⁸⁾。従って附加率が限定的である状況下においては、収入増のためには、可耕地を増加させるか、もしくは徴収率を上昇させるかのどちらかの方法しか無かったのであった。

第二には、特税収入が附加税収入に比べて極めて脆弱であるという問題である。最も高い比率を占める上海県で約34%である。各県ごとに異同はみられるが、その課税対象や方法からして市郷との競争が避けられないこと、あるいは民衆の負担増に直結するため⁽⁴⁹⁾、県・市郷ともに簡便に税収増を図りにくい状況にあったと言えるだろう。上海県の場合、特税収入の大半は房捐⁽⁵⁰⁾であり、これが有力な財源であったことがわかる。隣接する宝山県においては清末時に土膏捐、塩捐、典捐、中筆捐とならんで房捐が設定されているが、土膏捐のみが県の特税として残され、他は市郷の経費へ組み込まれるか、もしくは廃止され、県の財源とはならなかった⁽⁵¹⁾。またその土膏捐そのものもアヘン禁止政策が推進されるに従って、必然的に税収が減少していくものであった⁽⁵²⁾。

次は支出について検討してみよう。表5は、民国元年度の上海県の財政支出である。民国元年は、財政的には臨時支出が経常支出の倍以上にもなるという特殊な状況にあると言えるだろう。また革命に伴う秩序の混乱のためか、支出に供される項目も極めて少ないことがわかる。その内容のみをみると学校建設や校舎の改築、国会議員選挙、臨時会議費などの事業に対しての支出がほとんどである。

表6に掲げた財政支出からみれば、上海県での各種の事業が軌道に乗りだしたのは、皮肉なことに袁世凱政権下において地方自治の停止が実行に移された民国3,4年あたりからと言えるだろう。その特徴は、第一に、教育、治安維持(警察)が最も主要な事業であり、さらに衛生(病院)そして社会福祉(慈善)事業、そして祭祀の三項目が比較的大きな支出項目となっている。いずれも地域の近代化や社会的精神的秩序の維持に不可欠の内容と思われる。第二には、これは収入と表裏一体の関係にあるわけであるが、支出における弾力性の問題である。公款公産に関するところで少しふれたが、公款公産の運用益の用途は目的限定的性格が極めて強かった。しかし、このような性格は公款公産収入にのみ付随するものではなく、特捐にもみられる性質であった⁽⁵³⁾。

第三には、その財政規模が年々拡大していつていることである。民国5年には支出は総計約23.7万元に達しており、これは民国元年のちょうど5倍の規模となっている。ただし、教育関連費目についていえば、民国4,5年が急速に拡大しているのは学校の新規建設のための費用が拡大していることに起因しており、それからすれば一時的・臨時的増大ではあるが、一方、財政収入も臨時収入によって支えられている感があり、必ずしも財政的に余裕があったとは言い切れない。そして、これに関係して第四には、とりわけ上述の教育や警察に特徴的なのだが、地方自治のいくつかの事業に対して、省庫からの経常支出が予定されていたことである。たとえば警察に関しては、江蘇省下の各県は各県の実情に鑑みて三等級に分類され、半年に甲級は1万800元、乙級は9千元、そして丙級は7千200元を給されることになっていた。また教育に関しても省庫からの充当があり、それは中学校や省立の各種高等学校の運営費用のみならず、張謇の設立になる(私立)南通師範学校へも支給されることになっていたし、貧児院や普育堂といった慈善的組織にも支出されることになっていた。さらには県以下の地方自治に関わる諸事業に対して、経常支出としてのみならず臨時支出としても幅広く行われようとしていた。たとえば各県の貧民工場に対する援助金や、呉県の育嬰堂への補助など多岐にわたっている⁽⁵⁴⁾。すなわち、これは地方におけるいくつかの事業が、省、県、そして市郷の重層的構造にまたがって推進されていた状況を示しているのである。

では、このような特徴を有していた財政状況に対して、地域エリート等は、財政問題にどのように関わっていったのであろうか。次節にて検討してみよう。

表5 民国元年の上海県の財政支出

| 項目 | 金額 | 項目 | 金額 |
|-----------|-------|---------------|-------|
| 經常支出總額 | 15408 | 臨時支出總額 | 32046 |
| 県議事会参事会公費 | 2030 | 県議事会臨時費 | 698 |
| 教育費 | 13378 | 添置（購入すること）公産費 | 12348 |
| | | 県立各学校費 | 15670 |
| | | 選挙費 | 3211 |
| | | 余剰金 | 120 |
| | | 總計 | 47453 |

（金額の単位は元。なお元未満四捨五入したため、各項目の総和と総額とが一致しない場合がある。出典は上海図書館蔵『上海県元年地方費決算冊』）

表6 民国初期上海県の内容別財政収入・支出の年度別推移

| 費目 | 民国元年 | 2年 | 3年 | 4年 | 5年 |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 〔財政収入〕 | | | | | |
| 經常収入 | 91158 | 107007 | 129107 | 133141 | 157162 |
| 臨時収入 | 5895 | 4286 | 15150 | 47309 | 99193 |
| 収入合計 | 97053 | 111293 | 144257 | 180450 | 256335 |
| 〔財政支出〕 | | | | | |
| 参・議事会関連 | 2789 | 5217 | | | 1181 |
| 款産整理処 | | 7362 | 2286 | 2622 | 2638 |
| 県警察 | | | 63613 | 61193 | 61777 |
| 公立病院 | | | | 23500 | 19102 |
| 祭祀 | | 0 | 9657 | 2357 | 10910 |
| 添置・整理公産費 | 12831 | 1528 | 3542 | 1067 | 17223 |
| 慈善補助 | | 7200 | 6192 | 8400 | 8400 |
| 教育関連 | 29646 | 30901 | 38634 | 103314 | 109992 |
| その他 | 3211 | 13872 | 21068 | 614 | 6090 |
| 支出合計 | 48477 | 66110 | 144992 | 203067 | 226403 |

（単位は元、『上海県志（民国24年）』巻三「県収入表一」「県収入表二」「県収入表三」「県費支出表一」「県費支出表二」「県教育費支出表一」「県教育費支出表二」より作成。なお、民国元年度の数値は、『上海県元年地方費決算冊』と若干の異同があるが『上海県志』の数値を使用した。印は『上海県元年地方費決算冊』の数値を使用した。）

4. 地域エリートらの活動と財政

地方自治を推進するために設置された各級の議事会は財政に関する権限を付与されており、その議決によって徴税や財政支出が執行され、地方自治事業が進められた。すなわち、財政的視角から見た場合、地方自治とは自身らが如何にして必要な財源を調達し、それをどのように配分して事業を展開するのかという事柄といっても言い過ぎではないだろう。地域エリート等の関心や行動もまた直接的意識的に、あるいは間接的無意識的に、自治財政に関係することになったのであった。では、地域エリート等は財政問題に、どのよう

に関わることになったのであろうか。

それは第一に徴税の場において、地域エリート等による主に胥吏層からの、あるいは官僚からのイニシアティブの奪取として出現することになった。清末において、税捐の徴収に深く関わっていたのが官僚とその手足として使役されていた胥吏層であったことは周知のところであろう。官僚の場合、地域エリート等にとって等閑視し得なかったのが、折価の問題であった。江蘇省では明代以来、田賦は現物納に換わって銀納化が普及していったが、その際の価格を折価という。清末には銀両に加えて銀元が登場し銀での納入は二本立てとなった。また銀でなく銭での納入の途も残されて

いた。ところが折価は知県によって往々にして高めに設定され、その差額はしばしば浮収と呼ばれ、陋規の原資とされていた。江蘇省ではとりわけ徐州、海州の積弊がひどかったことから、江蘇諮議局は浙江省の事例にならって銀両 1 両 = 銀元 1.5 元 = 2000 文に設定し、浮収の防止を図ることを議決した⁽⁵⁵⁾。

一方、胥吏の場合は、彼らが恒常的に行っていたいわゆる中間搾取(中飽)により、税捐が十全に納入されないことが問題であった。地域による異同があるにしても、特捐・税の場合、ひどい場合にはわずかに二、三割にしかならない場合もあったという⁽⁵⁶⁾。これのみならず、中間搾取の影響は附捐・税に対しても大きかったといえよう。本稿においてすでに述べたように、大半の県では田賦への附捐・税に対する依存率が高いという現実があったし、江蘇省においては田賦附加税の分配が市郷自治財政に対する影響もまた小さくはなかったことからすると、特捐・税の場合よりもその影響は大きかったと言えるだろう。これまた前述したように、田賦への附捐・税は付加率が固定されていたことから、増収を計る方法は極めて限定的であったことは事実である。しかし、地域社会において徴収率を上げるための努力は継続されたのであった。その課題を整理すると、①課税地の拡大、②中間搾取の防止、③徴税補足率の上昇(丸数字は筆者)となるであろう。相互に関連するこれらが、いったいどのようにして行われたのか。その最も典型的な事例を提供していると思われる宝山区の一連の事例を通じてみてみよう。

最初は清丈である。清末における宝山区の田賦の徴収は、原則的には農民自らが納税する自封投櫃⁽⁵⁷⁾が謳われていたが、実際には自封投櫃と知県に任命された編者による徴収とが相半ばしている状況であり⁽⁵⁸⁾、なおかつ、「前清の徴漕の病弊は胥吏の浮収より甚だしいものはない」と称されたほど胥吏の中間搾取が著しかったという⁽⁵⁹⁾。すでに別稿において言及したように⁽⁶⁰⁾、編者に任命されたのは宝山区内の地域エリートらであった。ところが太平天国による混乱および土地台帳の散佚、あるいは長期にわたる土地丈量の不実施等による土地の所有関係・貸借関係の複雑化に起因して、「糧はあれども田はなし」などといった状況が生じていた⁽⁶¹⁾。そのため編者に任命されたものの、自身の受け持った区域の納税者が土地を放棄してしまっていて収税が不可能となり、自身の家産でもって弁済せざるを得ず、没落する地域エリートも出現していたのであった。その結果、民国成立後に宝山区政を掌握した地域エリート等は、自封投櫃を奨励して自身等の没落を防止せんとすると同時に、胥吏の中飽を抑止しようとしたので

あった⁽⁶²⁾。そのため、宝山区では既設の県城の総櫃、羅田市の分櫃に加えて大場郷、高橋郷にも新たに分櫃を設け、しかも期限を区切るのではなく一年を通じて設置しておく常櫃としたのであった⁽⁶³⁾。他方、櫃の増設とその常設化は、管理・運営のための経費を必要とし、これは新たな財政負担を余儀なくするものであった。ところがこの施策の結果、実際には期待されたほど自封投櫃は進まなかったようである⁽⁶⁴⁾。また、宝山区では土地台帳の散佚を回復するために、民国成立に前後して官僚ではなく地域エリート主導により土地の清丈が開始された。清丈事業は光緒 31(1905)年に着手されて以来、民国 3(1914)年までの10年間にわたって推進された。事業の当初の目的は土地所有者・納税者の確定であり、これが編者の没落防止に端を發していることは贅言を要するまい。

清丈の結果として新たな課税対象地が約1600畝、銀1053両余(約1580元)および米175石余が得られた⁽⁶⁵⁾。民国元年、2年における宝山区全体で実際に徴収された田賦附加税収入は、平均約2万円であった。これからすると新たな課税地からの税収は、ただちに財政状況を好転させるものと過大に評価することはできないだろう。だが、元年の実収率が59パーセント、2年が49.8パーセントであったことからすると、清丈によって正確な土地台帳が作成され、土地所有者・納税者が再確定されることの持つ意義は財政的にも、あるいは胥吏が介在する余地を減少させるという意味においても小さくはないといえよう⁽⁶⁶⁾。さらには、土地所有者・納税者が確定されることは、国地画分後の土地改革を可能ならしめるものであった。それ故に、宝山区の清丈の事例は、民国初期の同じく江蘇省内の崑山、南通、上海各県などにおける清丈事業の先例ともなったのであった。

しかし、清丈事業の推進や自封投櫃の奨励、あるいは胥吏の中飽の禁止を進めるだけでは、徴収率の上昇を促すことは難しかった。なぜなら、中飽が発生する最も根本的な原因は、実は徴税事務に携わる胥吏の俸給が制度的に保証されておらず、それらを中間搾取という形態で稼ぎ出さねばならなかったからである。そこでこの問題の解決のために、かつて省全体での統一的解決の途が模索され、江蘇諮議局や湖北諮議局で議論が戦わされた。そして民国成立後、江蘇省議会は徴収費を支給すべく新たに財政支出を行うことを議決し、各県で実施にうつされることになった⁽⁶⁷⁾。また各県においても地方政治の安定化や自治の完成を急ぐ必要性から、それぞれの県で改革に着手した。たとえば宝山区では、秩序の回復や安定が最優先の課題として認識さ

れ、清丈の完了を悠長に待っていることもできなかった。そこで地域エリート等の主導の下、納税滞納者へ課す割り増し金を財源にして催科員（田賦徴収人）60人を募集し、収税を強化する方針を立てたのであった⁽⁶⁸⁾。しかし、上述の改革は別の問題をも引き起こすことになった。徴収費の徴収について言えば、その税率の設定が低すぎて必要かつ十分な税金を得られないため、直ちに修正が必要とされたのであった⁽⁶⁹⁾。

おわりに

以上に見てきたように、地方自治財政としての県財政は清末の地方自治制度の中に定位されて開始され、民国成立後にはいくつかの課題を抱えながらもその本格的展開が期待された。本稿では言及しなかった問題の一つとして、財政支出の用途をめぐる地域エリート間の対立に起因し、やがては分県に至る事態をも招来した⁽⁷⁰⁾。

県財政は地方自治の実施に伴ってはじめて正規の財政として制度化され、形式的には国家財政と一線を画するものとなった。県財政を支える財政収入の基幹は附加捐・附加税および特捐・特税であったが、大半の県は前者に依拠せざるを得なかった。また、特捐・特税の内容を子細に検討してみるならば、課税対象には何らかのかたちで土地が含まれる場合が少なくなく、附加捐・附加税とあわせると土地に対する依存度はますます高くなるのがわかるし、時代を下って行くにつれても土地に対する依存度がますます高まる傾向にあった⁽⁷¹⁾。このような傾向は市郷財政との棲み分けをしなければならぬという事情は無論のこと、各県の経済構造とも深い関連を持つものであったと考えられる。

大半の県地方自治財政が附加捐・附加税に依拠せざるを得ず、しかも簡単に附加税率を変更できなかったのはすでに述べたとおりである。だがもし仮に税率の引き上げが可能であったとしても、それがただちに収入増に結びつかないであろうことは、容易に予想できるところである。そもそも田賦に賦課徴収する捐税であるが故に、田賦がきちんと把握されなければならない。そのためには課税地の確定、担税者の確定、課税率の決定という諸作業が必要であり、また徴税も確実に行わねばならない。ところが清初以来、宝山県のみならず全国的に土地整理事業が実行されず、その結果、著しい不公平が生じ、土地をめぐる訴訟も頻繁に生じていた⁽⁷²⁾。無論、地方において田賦徴収の強化が議論されなかったわけではない。民国2年には江蘇省議

でも議論されており、その内容は、自封投櫃を前提とし、県知事が徴税総責任者で、しかも県知事に対する懲戒規定を設定してもいた⁽⁷³⁾。だが、このような方法による徴税強化策が、果たしてどれほど有効であったかについては、疑問の余地がある。地方自治停止に前後して、袁世凱政権はいくつかの条例を公布して収税強化を図るが、その結果、懲戒処分を受ける県知事が後を絶たなかったことからすると、状況はさほど改善されなかったと見てよいだろう⁽⁷⁴⁾。田賦徴収の効率性の問題、換言するならばその徴収コストの問題、すなわち田賦の持つ構造的問題が、そのまま県自治財政にも投影されていたのであった。

上記の如き諸問題を抱える一方で、本稿で言及したように地方自治の先進地帯の一つであった江南では、地域エリート等により様々な改革が遂行された。しかし、宋教仁暗殺事件および第二革命を差し挟んで、中央集権の強化を目指していた袁世凱政権の目には、地方自治の自主的展開は「郷土主義」の拡大と映った。そのため、北京の十分な操縦の下で地方自治の再編に着手することになり、清末民初の地方自治は停止されるに至った。これにより議事会・参事会は解散に追い込まれ、いわゆる自治機関は消滅し、各種の地方公益事業は地域エリート等の管理に委ねられることになった⁽⁷⁵⁾。また地方自治の停止とほぼ並行して、国家の財政困難、あるいは地方自治が有名無実でその経費の多くが中飽に帰しているなどを理由として、国税と地方税との区分を廃止して一本化することになった⁽⁷⁶⁾。その結果、県には行政経費のみが残され、細々と執行されるだけになってしまった⁽⁷⁷⁾。地域エリート等による地方自治再開を目指す運動は自治停止後もねばり強く展開されたが、結局、実現することはなかった。南京国民政府成立後に至って地方統治の重要性が再発見され、その文脈の中に県自治は位置づけられることになるのであった。

註

- (1) 拙稿「専制と立憲のあいだ 清末民初における統合問題」『史海』50号、2003年。
- (2) 拙稿「清末の江蘇省における諮議局の設置と地域エリート」『東京学芸大学紀要（第三部門・社会科学）』第55集、2004年。
- (3) 拙稿「民国初期における地方自治の再編と地域社会」『歴史学研究』772号、2003年。
- (4) たとえば山田賢「「紳糧」と「公局」 清代四川の地域エリート」(『移住民の秩序』、名古屋大学出

- 版会, 1995年所収), 山本進『清代財政史研究』, 汲古書院, 2002年, 等を参照のこと。
- (5) たとえば「度支部奏擬清理財政章程摺」『清末籌備立憲 籌案史料』, 中華書局, 1979年, 1019頁。なお, この史料は以下『籌備史料』と略記する。
- (6) たとえば松本善海『中国村落制度の史的研究』, 岩波書店, 1977年, 517~525頁。
- (7) この時期の県レベルの財政に関する専著としては 嚴與寛『県財政』, 上海大東書局, 1935年, 譚憲澄『地方財政』, 商務印書館, 1940年, 長野敏一『支那の地方財政』, 生活社, 1942年, などがある。管見の限り, その他は断片的な記述にとどまるものがほとんどである。たとえば濱下武志『中国近代経済史研究』, 汲古書院, 1989年の54~55頁, R.K.Shoppa, *Chinese Elites and Political Change*. Harvard University Press, 1982. の86, 101, 136頁, そして岩井茂樹『中国近世財政史の研究』, 京都大学学術出版会, 2004年, 502~503頁などには部分的に言及されている。
- (8) 木村益太郎『支那財政論』, 大阪屋号書店, 1927年, 101頁。
- (9) 民国初期の袁世凱政権による財政改革に関しては金子肇「中国の統一化と財政問題」『国地財政劃分』問題を中心に、『史学研究』179号, 1986年, および同「袁世凱政権の地方財政機構改革」『歴史学研究』723号, 1999年を参照
- (10) 木村益太郎『支那の財政と経済』, 大阪屋号書店, 1924年, 260頁。
- (11) 民国初期の各省解款の実解率は次の如し。
- | 年 | 1913 | 1914 | 1915 | 1916 | 1917 | 1918 | 1919 | 1920 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| % | 17 | 47 | 80 | 57 | 60 | 80 | 67 | 66 |
- (『銀行月刊』3巻12号, 1923年および『民国叢書』(上海書店)第4編22冊所収の施養成『中国省行政制度』, 296~298頁より作成。)
- (12) 前掲『中国省行政制度』, 298頁。
- (13) 清朝財政の硬直性の原因に関しては, 現在のところ次にあげる如き二つの指摘がある。岩井茂樹氏は戸部財政(中央財政)の「原額主義」に由来するものであるとするのに対し, 山本進氏は地方財政を予算化するための膨大な事務処理を戸部が統括し得なかったことに由来するとする。前掲『中国近世財政史の研究』の, たとえば161~162頁, および前掲山本書の4~5頁。
- (14) 前掲山本書の4~5頁および前掲岩井書, 62頁。
- (15) 前掲岩井書, 42頁。
- (16) なお, 全国的な財政システムは, 厳密には太平天国を重要な契機として大きく変更されるに至った。それまでは「各省の収支状況を把握したうえで的確な送金額を指示」する「預撥制」から, 「過去の実績や大ざっぱな負担能力の見積もりにもとづいて, 年ごとに戸部へ送るべき京餉額を各省にわりあてる」という「攤派制」へ移行した。前掲岩井書, 126頁。
- (17) たとえば『宝山県志(民国10年)』巻四「財賦志」の「地方税」。
- (18) 李権時『国地劃分問題』, 上海世界書局, 1929年, 39~60頁, および前掲長野書, 3~32頁。なお, 長野は第一期の開始を民国元年としているが, 民初の地方財政制度が清末の新政時の制度を踏襲していることに鑑み, 本稿では第一期の開始を新政からとした。
- (19) 根岸信『中国社会の指導者層』, 平和書房, 1947年, 88頁。
- (20) 濱島敦俊『総管信仰』, 汲古書院, 2001年, 275~276頁。
- (21) 臨時台湾旧慣調査会第一部報告『清国行政法(一)下』54~57頁によれば, 知県の職務は①裁判, ②検屍, ③租税徴収, ④警察および監獄に関する業務, ⑤公共建築物の営繕, ⑥教育および(科挙)試験に関する業務, ⑦賑恤および祭祀典礼, とされている。
- (22) 前掲李権時書, 24~25頁。
- (23) 東亜同文会『支那経済全書(第四版)』, 第一輯, 1909(明治42)年, 639~641頁。
- (24) このような省と県との間の財政的關係は, 本稿で前述した中央と省との財政的關係と同様の構造であることが指摘されている。前掲岩井書, 193頁を参照。
- (25) 『嘉定県志(民国19年)』巻六「自治志」の「自治事業」。
- (26) 城鎮郷地方自治章程90条および府庁州県地方自治章程74条。
- (27) 「三月十七日議決預計地方自治經費釐定地方税界限應請開国会案」『江蘇諮議局第一年度報告第五冊(宣統2年)』, 第53葉には「罰金はいきおい正用(必要な額)には不十分である」と述べられている。
- (28) 城鎮郷地方自治章程91条「前条ノ公有財産ハ從來本地方ノ紳董ノ管理ニ属セシモノヲ以テ限リトス」, および府庁州県地方自治章程75条「府庁州県ノ公款公産ハ從來府庁州県全体ノ公有ニ属シ城鎮郷二分属セサルモノヲ以テ限ト為ス」。なお, 本稿

においては、二つの地方自治章程の本文については前掲『清国行政法』に記載されているものを引用しておく。

- (29) 城鎮郷地方自治章程95条「公有財産ノ内私人ノ寄附ニ係リ当時其用途ヲ指定セルモノハ他ニ転用スルコトヲ得ス…(以下省略)」, 府州県地方自治章程第76条「公款公産ノ内私家ノ捐助ニ係リ特ニ使用ノ事業ヲ指定セルモノハ他用ニ移作スルコトヲ得ス…(以下省略)」。
- (30) 呉劍傑主編『湖北諮議局文献資料』編, 武漢大学出版社, 1991年, 299~301頁所収の「籌經費以辦自治案」には、自治開始当初の湖北省の状況が収録されている。当時の湖北省では、自治開始当初において自治經費の捻出が大きな問題となっており、その対策を諮議局に上程して議論に付している。上程された「原案」には、城鎮郷地方自治章程に定める三項目の自治經費財源について「現在なおまだ罰金はなく、公款公産から捻出せざるを得ない。また貧瘠地区は公款公産すら無いので、公益捐を徴収せざるえない」ことが述べられている。おそらくこの上程を受けて、湖広総督が湖北省諮議局に提出した「原案」にも「議事会、董事会はまだ成立しておらず、自治規約もまだ無い。よって罰金の項目も未定である。公益捐はやむを得ざる時に〔至って〕はじめて徴収するものであり、ただ公款公産から捻出するのが最も簡便に行えるものである」と述べられている。
- (31) 「憲政編查館資政院会奏憲法大綱暨議院法選挙法要領及逐年籌備事宜摺(光緒34年8月1日)」, 前掲『籌備史料』, 62~63頁, および「憲政編查館大臣奕劻等擬呈修正憲政逐年籌備事宜摺(宣統2年12月17日)」, 同, 91頁。
- (32) 前掲長野書, 259~260頁。
- (33) 『宝山県統志(民国10年)』巻四「財賦志」の「地方税」。なお、前述した表2の註記の「雑款」もこれにあたるものである。
- (34) 城鎮郷地方自治章程92条。
- (35) 註(33)に同じ。
- (36) 『税務月刊』1巻1号, 1914年, 5頁の「国家税地方税草案」第7条。しかしながら、賈士毅「劃分国税地方税私議」(沈雲龍主編『民国経世文編(財政・軍政一)』, 文海出版社, 1966年, 3183頁)によれば、税率30パーセントでは県、市、郷の自治財源に供するには不足であり税率60%が妥当であるとしている。
- (37) 中国全体(東北地区を除く)では、県政府への納

税額は次のように拡大する傾向にあった(ロッシング・バック編, 塩谷安夫・仙波泰夫・安藤次郎訳『支那の農業』, 改造社, 1938年の399頁から作成, 1911年=100とする)。

| | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|
| 年 | 1911 | 1915 | 1920 | 1925 | 1930 | 1933 |
| | 100 | 106 | 111 | 113 | 174 | 188 |

- (38) 賈士毅『民国財政史』, 商務印書館, 1917年, 748頁。
- (39) 城鎮郷地方自治章程90~93条。
- (40) たとえば前掲『宝山県統志』巻四「財賦志」の「雑捐」によれば、次のように使途が定められていた。
- | | |
|-----|--------------------|
| 房捐 | 各市郷警察・商埠警察・街灯費 |
| 土膏捐 | 県警察費 |
| 塩捐 | 県校費 |
| 典捐 | はじめは善堂經費, のち市郷自治經費 |
| 中筆捐 | はじめは学務經費, のち市郷教育費 |
- (41) 「莊都督照会江蘇暫行地方制案内第一条地方一律称県茲經酌定県名列表通令文(民国元年正月二十三日)」, 『江蘇省臨時省議会第一屆会期報告第三冊』第1~第4葉。
- (42) 江蘇内務司編輯『江蘇省内務行政報告書』(以下『内務行政報告書』とする), 1913年, 上編(「第二章県行政機関」), 61頁には「民国が成立して、県は省に直屬することになり、一方では官治を代表し、一方では自治を代表することになった」とある。
- (43) これら三項目のうち、徴収經費および巡警(警察)經費は、省財政からの補助がなされていた(『江蘇省議会第一屆常年臨時会議議決案類編(第一冊)』所収の「中華民國二年度江蘇省地方歳入歳出予算案」)。
- (44) 註(42)の74頁。
- (45) 中国第二歴史 檔案館所蔵 案1054(2)「江蘇臨時省議会議決交議江蘇暫行県制並選挙章程」第60条, および前掲『内務行政報告書』上編(「第三章県市郷自治機関」), 131頁。
- 第60条 県經費は左列の各款の収入を以てこれに充てる。
- 一、県公款公産
 - 二、県地方税
 - 三、公費及び使用費
 - 四、重要な事柄に起因して臨時に募集する公債
- また、前掲『内務行政報告書』, 上編(「第三章県市郷自治機関」), 227頁には「自治經費の種類は、暫行県制市郷制の規定に依拠していたが、清代の

府庁州県および城鎮郷自治章程と較べて少しも異なるところがなかった」と述べられている。

- (46) 江蘇省行政公署公布令(甲種)第8号『江蘇暫行市郷制並選挙章程』, 1912年6月29日, および前掲『内務行政報告書』, 217頁所収の第87条には, 次の如く規定されている。
- 第87条 市郷経費は左列の各款を以てこれに充てる。
- 一, 本市郷の公款公産
 - 二, 本市郷の地方税
 - 三, 本市郷が徴収する公費, 使用費および規約に照らして科するところの罰金
- (47) 前掲『内務行政報告書』, 上編の236~240頁所収の「各県附加税一覧表」の「忙銀附加」「漕量附加」「蘆課附加」には帳簿上の額面と実徴額とが併記されているが, 徴収率の低い県では50パーセントを下回る例もある。ただし該表の徴収率に関しては, 辛亥革命後の混乱した状況も考慮しなければならない。しかしそれを加味したとしても, 田賦徴収に課題を抱えるという問題が恒常的に存在したことは, たとえば, 田賦考成条例の制定・実施等により明らかであろう。
- (48) 江蘇省におけるこのような傾向は民国初期のみに見られた現象ではない。たとえば, 光緒中葉は約70パーセントと報告されているし(「財政部規復田賦旧額令(1914年4月6日)」, 中国第二歴史檔案館編『中華民国檔案史料編』第三輯「財政(二)」, 江蘇古籍出版社, 1991年の1244頁), また光緒29(1903)年の実徴率は77.9%であり, しかも山東省や江西省の実徴率が90パーセントを超えていることと比較しても高率とは言えない(前掲『支那経済全書』第一輯, 471頁)。また, 民国3年の調査によれば, 江蘇省の徴収率はおよそ84%である(「民国三年以来各省区田賦征收經費大概情形」, 前掲『中華民国檔案史料編』第三輯「財政(二)」の1271頁)。
- (49) すでに清末の地方自治実施当初の宣統2年1月から同3年2月までの一年間に, 江蘇省では計37件の民衆暴動が発生している。それらの原因は課税のための戸口調査の実施, 特捐の設定・徴収などが挙げられる(王樹槐『中国現代化的区域研究 - 江蘇省1860 - 1916』, 中央研究院近代史研究所, 1984年, 207~209頁)。また民国初期の宝山区でも警察経費を捻出するために警捐の設置が検討されたが, 「(地方附税・特税に加えて警捐を新たに設置することは) 貧瘠の郷は負担する余力がない」

ために設置が見送られた(『宝山共和雑誌』第6期「籌備縣市郷巡警大概(1913年2月4日)」, 以下『共和雑誌』とする)。同様に無錫県でも米穀に対して附加税を設定して県経費の不足を補おうとする議案が県議事会に提出されたが, 議決の結果, 反対多数で可決されなかった(上海図書館蔵『無錫県議事会第一屆第一年度常年会報告』の民国2年11月7日の議事録)。

- (50) 房損とは「商戸」の房屋の賃賃料に対する附加税のことで, 上海県の場合, 税率は租金の15%で, 貸し主と借り主とが折半して支払うよう取り決められていた(『上海県志(民国24年)』巻三「県捐税」)。
- (51) 前掲『宝山区続志』巻四「地方税」および『共和雑誌』第9期「表冊」所収の「宝山区元年二月十八日至年底止県地方經費決算冊」の經常収入には, 特捐収入項目としては土捐・膏捐しか挙げられていない。おそらく地方公益事業を遂行するための最も基礎的な単位が市郷であったことから, それ故に個々の特捐・税の費目の多くが市郷に割り当てられることになったのであろう。
- (52) 『共和雑誌』第4期「交議籌款抵補膏捐以充警費案(1912年10月10日)」。
- (53) 前掲『内務行政報告書』, 上編(「第三章縣市郷自治機関」), 242~246頁所収の「縣市郷特税一覧表」参照。
- (54) 註(43)に同じ。また, 警察費が省財政から補助されていたことは地方志にも記されている。たとえば『川沙県志(民国25年)』巻二十一「警務志」には「警費は, 辛亥の光復から設置され, 民国3年6月に廃止されるまで, すべて省款から支出された」とある。
- (55) 『江蘇諮議局第一年度報告(第五冊, 宣統2年)』所収の「三月十三日呈報督撫覆議上届議決 撫部院交議整頓契稅方法案内折價及經征兩案」。なお, 拙稿「清末民初における地方政治構造とその変化 江蘇省宝山区における地方エリートの活動」『史学雑誌』104編3号, 1995年で言及したところの第二回目の「官紳衝突」は, まさに知県の浮収をめぐる地域エリート等の異議申し立てであったと言える。
- (56) 『申報』1910年7月28日「論 除地方雜捐之必要」。
- (57) 自封投櫃に関してはたとえば山本英史『自封投櫃考』『中国 社会と文化』第4号, 1989年を参照。

- (58) 『共和雑誌』第6期「籌補徴収費（1913年2月18日）」。
- (59) 『共和雑誌』第4期「會請籌補徴収費（1912年8月22日）」。
- (60) 前掲拙稿「清末民初における地方政治構造とその変化——江蘇省宝山区における地方エリートとの活動」参照。
- (61) 胥吏の不正行為が生み出される温床となっていた最も大きな要因とは、宝山区の事例と同様に土地台帳の不備という事情であった。たとえば江蘇省崑山県では、莊官（胥吏）が串票を作成する際に土地台帳がなかったことから、全く恣意的に串票を作成した。このため著しい不公平が生じたことが報告されている（『税務月刊』2巻13号、1915年の「調査江浙両省田賦情形報告」）。
- (62) 前掲『共和雑誌』第4期「會請籌補徴収費」、同8期「籌擬征收田賦意見（1913年5月1日）」。
- (63) 『共和雑誌』第2期「定議民国元年徵糧新章」、前掲同第6期「籌補徴収費」、前掲同第8期「籌擬征收田賦意見」。
- (64) 前掲『共和雑誌』第8期「籌擬征收田賦意見」。
- (65) 『宝山区清丈局報告書』、1915年の「序言」の1頁。
- (66) 『共和雑誌』第1、第9、第10期「表冊」。
- (67) 上海図書館蔵『江蘇省議会議案第一屆常年臨時會議決案類編（第一冊）』所収の「修正江蘇省征收地稅暫行條例案（民国2年6月17日議決）」第11条に「各県の徴収費は、二年度〔省〕予算案に依拠して支出する…」とある。なお、このような中飽防止策は江蘇省のみにみられたものではない。湖北省諮議局では、田賦徴収の際の胥吏の中間搾取の除去のための提案が諮議局議員から出されている（前掲『湖北諮議局文献資料』編、238～261頁所収の「清別孝感縣錢糧積弊併擬定尹法案」、「清別契約錢漕積弊案」、「諮議局呈復議正清別錢漕稅契積弊案」参照）。
- (68) 『共和雑誌』第6期「議決滯納加収二十分之一仍歸各市鄉公用催科費」行政設法案移文（1912年12月15日）。なお、このような各県ごとの徴収方法を改善せんとする動きは、江蘇省下のその他の県においても大なり小なり試みられた。たとえば阜寧県ではすでに光緒年間初頭に胥吏による徴収から櫃収に改められた（『阜寧縣新志（民国23年）』巻五「附加稅」）。また川沙県では民国元年に、義図制の採用、郷ごとに櫃を設置することなど、全6項目の改良方法が提起されている（前掲『川沙県志』巻八「財賦」）。なお、義図制に関する研究と

して森田明「清代の『義図』制とその背景」『社会経済史学』42巻2号、1976年、および同「清代『義図』制再考」『東洋学報』62巻3・4号、1981年がある（のち森田明『清代の水利と地域社会』、中国書店、2002年に再録）。

- (69) 前掲「調査江浙両省田賦情形報告」。
- (70) 拙稿「清末民初における新県設置と地域社会——江蘇省啓東県設置を例として」『東京学芸大学紀要（第三部門・社会科学）』51集、2000年を参照。
- (71) 国民政府期において田賦が国家から各省に移管されることも考慮しなければならないが、たとえば川沙県の特捐・稅収入の課稅対象を土地か土地以外かに二分してみると次のようになる。田賦に対する附加捐・稅をも考慮に入れるならば、民国元（1912）年においてすら、50パーセントを超えることになる。

| | 1912年 | 1927年 | 1934年 |
|--------|-------------|--------------|---------------|
| 対土地課稅額 | 0(0.0) | 25353(85.6) | 104514(89.5) |
| 対非土地課 | 5031(100.0) | 4257(14.4) | 12238(10.5) |
| 總計 | 5031(100.0) | 29610(100.0) | 116752(100.0) |

（単位は元、（）内はパーセント。出典は前掲『川沙県志』巻八「財賦志」）

- (72) 前掲『宝山区清丈局報告書』の「始末記」。
- (73) 前掲「修正江蘇省征收地稅暫行條例案（民国2年6月17日議決）」第1、3、14条。また、この「修正江蘇省征收地稅暫行條例案」の第二章「征解遲滯懲戒処分」第14～17条には、県知事の懲戒処分に関する規定が盛り込まれている。それらは次の如し。

第14条 本章程では懲戒処分を左の如く規定する。

（一）譴責 譴責を受けた事実を広く告知せらる。

（二）減俸 所定の俸給に照らして〔その〕三分の一を減給し、〔その期間は〕三か月を原則とする

（三）免職

第15条 各県知事〔のなかで〕土地稅の徴収・送金が規定に〔定められてある〕期限に一月以上遅れている者で徴征が三割以上〔四割未満〕の者は譴責に処し、四割以上〔五割未満〕の者は減俸に処し、〔不足分は〕すべて同様に取り立てさせる。その〔不足分が〕五割以上の者は免職とする。（以下、略）

第16条 各県知事〔のなかで〕土地稅の徴収・送金が本章程の規定する期限に照らして十

日以上〔一か月未満〕の者は譴責に処す。
一か月以上〔二か月未満〕の者は減俸に
処す。二か月以上の者は免職とし、いず
れも厳しく期限を決めて納付させる。

第17条 各県知事〔のなかで〕土地税を徴収・送
金する際にもし〔税金を〕使い込んだり、
浮収（不正な手段によって定額以上の税
を徴収すること）を行うといった不正が
あり、〔規定による〕懲戒処分で贖罪する
に足らない場合は、新しい刑律の規定を
適用する。

- (74) たとえば「財政部為速籌整理田賦辦法致各省都督
等電(1912年11月1日)」(前掲『中華民国檔案史
料叢編』第三輯「財政(二)」の1243~1244頁)で
は、各省都督に対して「良吏」を選んで田賦を徴
収させ、あわせて官吏を「考成」^{ひょうてい}するよう通達し
ている。また、「督征經征分征官額外增收獎勵條例
令(1914年1月16日)」(同, 1215~1217頁)では、
いわば「アメ」政策として、規定(現額)以上の
增收を果たした徴税官(督征官, 經征官, 分征官)
に褒賞を授与することが規定された。そして、同
じく民国3年には、清代の戸部則例の記載を参考

にして徴収田賦条例を制定し、田賦徴収に関して
県知事に責務を負わせ、県知事の報奨・懲戒を詳
細に決定したのであった(上海図書館蔵『田賦考
成条例』, 発行年月日は未記載, および『中国財政
問題 第二編 租税論』, 1922年, 115~123頁)。

- (75) 註(3)の拙稿「民国初期における地方自治の再編と
地域社会」を参照。
(76) 「財政部奉準取消国地税名目咨(1914年6月7日)」,
前掲『中華民国檔案史料叢編』第三輯「財政(二)」
の1235~1236頁。
(77) たとえば中国第二歴史檔案館の所蔵檔案内には、
江蘇省下の各県の財政支出に関する檔案史料が存
在する。それらは毎月ごとに江蘇省長から北京の
審計院に咨送されたものであるが、たとえば1066
(4)-3756~3759「宝山県署支出計算書(1915~1919)」
の經常支出の内訳には知事や科員, 補佐員, 書記
等の俸給, 事務用具・消耗品の購入費, 図書や器
具の購入費, 通信費, 典礼費, そして政府公報及
び省公報講読費等が記載されているだけである。

(付記 本稿は平成16年度文部科学省科学研究補助金基
盤研究(C)の研究成果の一部である。)