

# 清代末期の地方における紛争解決組織 ―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

木下 慎梧

緒言

清代中国では、「戸婚田土細案」と呼ばれる家族関係や財産問題といった民事及び軽微な刑事事案の解決において、エリートである紳士層や一般民衆及び彼等で構成される郷約・地保・保甲といった在地の役職や組織、血縁による結び付きである宗族、あるいは商人等から成る同業者組織によってなされる紛争解決（あるいは民間調停）が重要な役割を果たしたことは、多くの学者によって指摘されている<sup>(一)</sup>。そして民間による解決と国家の法廷による裁判との関係を巡って、日本国内外で活発な議論が交わされてきた。一時は仁井田陸氏を始めとして、国家の法廷は本格的な刑事案件である「命盜重案」を専ら扱い、「細案」にはほとんど関与しなかったとする「民間処理説」が有力ともなったが、<sup>(二)</sup>中村茂夫氏等の研究によりこれは否定され、<sup>(三)</sup>現在では概ね国家の法廷と其の時々でアドホックになされる民間の紛争解決のいずれもが決定的な能力はなく、お互いが組み合わり、それぞれの不足を相互補完しながら紛争の解決を目指す

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

したという説に落ち着いたと言えよう。<sup>(四)</sup>

一方で、このような前近代中国法制における紛争解決の仕組みが近代法制の導入以後にいかなる方向へと向かったのかについては不明な点が多く、中でも二〇世紀初期に清朝が近代法制を導入し始めた時期に関してはほとんど解明されていない。<sup>(五)</sup>

その原因は、清末～中華民国期の法制度研究自体が近年まで進んでいなかったこと、そうした方面の研究が進展するようになってからも、裁判所や訴訟法といった裁判制度の根幹に関わる研究が優先されてきたことなどが挙げられるが、何より民間による紛争解決に関する準拠法令の不存在が大きな要因の一つだと考えられる。すなわち、清末に草案が作成された民事訴訟法は、モデルとしたドイツ民事訴訟法の影響により調停制度に関する規定が置かれなかった<sup>(六)</sup>のである。これは領事裁判権の撤廃等を目指す目的で行われた清朝末期の法制近代化において、まず治安維持を担う刑事法や裁判制度の整備・監獄の改良等へ力が注がれたことに関係していると考えられるが、この時期の法制度改革に携わった法律家の著作でも調停のような紛争解決制度に関する言及は極めて乏しい。<sup>(七)</sup>

一方、後の中華民国では地方において「息訟会」や「調解委員会」といった組織の設置が進められ、中華人民共和国では住民が関与する「人民調解（人民調停）」なる制度が存在し、現在も主に民事関連の紛争の解決において正規の裁判と共に一定の役割を担っているとされる。<sup>(八)</sup>安易な比較はできないが、こうした仕組みは前近代における紛争解決との近代法制導入以後の紛争解決との間に何らかの連続性や関係性があることを想起させるものであり、その歴史的沿革を理解する上で両者の間に位置する清代末期の解明が求められている。

また、近年においては清以前の時代についても解明が進み、前近代中国における民間での紛争解決の有り様が一層

具体的に明らかになってきている他、日本あるいは西洋における法廷以外の場での調停・仲裁等の歴史やその意義に関する研究も盛んになっており、比較法の観点からも中国における紛争解決の歴史や変化が改めて問われている。<sup>(10)</sup>

そこで本稿は、中国において法制が多く変化した清代末期に焦点を当て、当時登場した「息訟公所」と総称される紛争解決組織と立憲政体の要の一つとして位置付けられる地方議会に着目し、主に当時の新聞や雑誌及び地方レベルの公文書に依拠しつつ、伝統法制の終末期すなわち近代法制の最初期における民間の紛争解決のあり方を制度面から考察する。

第一章では、複数の地域における息訟公所を取り上げて制度を概観し、それらの共通点から、息訟公所という組織の特徴を明らかにする。第二章では、天津と上海という二つの大都市の議会を取り上げて紛争解決に関わる規定の内容を検討することにより、議会の機能として目指されていた紛争解決の権限について解明する。同時に、地方議会の全国的設置に伴う見通しについても言及する。

なお、以下の本文では主に「紛争解決」の語を用い、史料原文及びその関連箇所では「調停」を表す語を原文のまま「調処」や「理処」などと表記している他、本稿引用の史料中、「」は筆者による注を、「〔〕」は史料を引用する際の日本語訳に対応した原文を示す。

## 第一章 清末の紛争解決組織①—息訟公所

清代末期の地方における紛争解決組織—息訟公所と地方議会の制度を中心として—

本章では、清末の紛争解決組織である息訟公所の制度とその特徴を明らかにすると共に、同公所に対する当時の評価について考察する。

### 第一節 各地域の息訟公所の概要

本節では、まず各地の息訟公所の概要を設置（設置見込みのものを含む）時期の順に取り上げ、次にこれらを比較検討して分析する。

#### 【銅山県（江蘇省徐州府）】<sup>(二三)</sup>

- ・ 名称…息訟公所、息訟局<sup>(二三)</sup>
- ・ 設置者…知県、現地の紳士
- ・ 設置時期…光緒二十九年（西暦では概ね一九〇三年）
- ・ 設置場所…県城にある沈葆楨の祠堂（沈公祠）<sup>(二四)</sup>
- ・ 設置目的…「地方自治」の基を打ち立てる、立憲の基礎である地方自治（の一環）<sup>(二五)</sup>
- ・ 職員…紳士が主体。総董（全体の統括）二人、<sup>(二六)</sup>駐局董事（紛争解決）二人、司書（書類の作成及びその毎月末の地方官への提出）一人、司計（会計書類の作成と毎月末の地方官への報告）一人、分班調査者（現地調査）四人。
- ・ 業務…口角（言い争い）・鬪毆（殴り合い）・婚姻・財産等の紛争の理処。紛争の原因を当事者とは別に密かに調査したり、商人に公所への出頭を求めることも可能。

・業務時間…毎日八時～一二時・一四時～一八時。毎月一〇日には全職員で会議を開く。

【昌平州（直隸省順天府）<sup>(二七)</sup>】

・名称…息訟公所

・設置者…知州（なお、事前に直隸総督袁世凱の同意を取得）<sup>(二八)</sup>

・設置時期…一九〇七年六月五日（光緒三十三年四月二十五日）以前

・設置場所…州内を一〇区に分けて「局所」を設け、各「局所」内に付属施設として「息訟公所」を設置する。

・職員…正董、副董、經理。（恐らく州で）選任して「局所」へ派遣し、「息訟公所」の業務も併せて管轄させる。

・業務

・州で受理・選別の上で下げ渡された田産・錢債・婚禮・葬儀等の「細故」案件の理処。

・紛争の生じた民間人が、自発的に最寄りの局所へ赴き、審理を求めた場合の解決。

【余干県（江西省饒州府）<sup>(二九)</sup>】

・名称…和平会

・設置者…不詳（知県の可能性がある）

・設置時期…一九〇六年九月一三日（光緒三十二年七月二十五日）以前

・設置目的…紛争を解決し、各人が安心して生業を営めるようにするため。

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

- ・職員…会に常駐する者—総議員（県丞が兼任）、協議員（地元の公正な紳士）
- ・県内各村で紛争解決に当たる者—分董（各村から公挙された者）
- ・業務…和平会全体として、土地・湖畔の境界線やそれに絡む農業・漁業問題、飢饉発生時の紛争・土地や家屋の売買、婚姻等の紛争解決。

この内、総議員・協議員は分董から引き渡された（重大な）案件の調処を担当し、分董は（重大でない）紛争の生じた両当事者の調処を担当する。

※総議員・協議員でも解決できなければ、県での審理に移す。

【龍南県（江西省贛州府）】<sup>(三〇)</sup>

- ・名称…四安総局、四安分局
- ・設置者…贛南道道員、<sup>(三二)</sup> 県内各郷の紳士
- ・設置時期…一九〇六年九月一日（光緒三十二年七月二五日）以前
- ・設置目的…広東省との境界地域での械闘・殺人・略奪を防止するため。
- ・設置場所…大壩地方—四安総局
- ・県内の四箇所—四安分局
- ・職員…各局につき公正な紳士二人

【南陵県（安徽省寧国府）】<sup>(三三)</sup>

- ・ 名称…息訟所
- ・ 設置者…知県（設立経費も知県が負担）
- ・ 設置時期…一九〇六年二月一七日（光緒三十二年一月二日）以前
- ・ 職員…住民から推挙された紳士

【江華県（湖南省永州府）】<sup>(三三)</sup>

- ・ 名称…息訟所
- ・ 設置者…知県（なお、事前に湖南巡撫岑春煇から条件付きで設置の同意を取得）
- ・ 設置時期…一九〇九年七月二九日（宣統元年六月一三日）以前
- ・ 職員…正直な紳士
- ・ 業務…人々から直接訴えがあつた場合や、県から命令を受けた際に調処・理処を行う。

【元氏県（直隸省正定府）】<sup>(三四)</sup>

- ・ 名称…息訟所
- ・ 設置者…知県
- ・ 設置時期…一九一一年四月二九日（宣統三年四月一日）

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

- ・設置目的…費用や労力面で大きな負担となる訴訟ではなく、簡便な紛争解決手段を民衆に提供するため。
- ・設置場所…県署西街にある民間家屋（県が賃借）
- ・職員…所長一人（所員の中から推薦）、所員四人（所長を含め、いずれも公正な紳士）、書記生二人、夫役二人（公所から人を派遣する際の要員。暫定措置として警察関係者が兼任）。

・業務…命盗以外の案件の調処（当事者が公所での調処を望んだ場合及び県から交付された場合）。

【丹徒県（江蘇省鎮江府）】<sup>(二五)</sup>

- ・名称…息訟公所
- ・設置者…鎮江府知府、丹徒県知県、丹徒県の紳士達
- ・設置（見込み）時期…一九二一年六月四日（宣統三年五月八日）以前
- ・職員…紳士
- ・業務…土地・金銭関連の問題があった場合、直接審判庁へ訴えず、先に息訟公所へ訴えて解決を図る。

以上が主要な息訟公所の概要であるが、この他安徽省泗州直隸州の天長県でも、訴訟が多く結審しない現状への対策として、現地の紳董達が「息訟公所」設置の許可を安徽巡撫に求めていたり、同じく安徽巡撫が同直隸州の五河県の典史が行った積極的な施策の一つとして「息訟所」の設置を挙げている。<sup>(二七)</sup> また、広東省の嘉應直隸州では現地の紳士達が「研究地方公益会」という組織を設立し、「詞訟」についての調査・研究を行った例や、河南省で直隸省順天

府の「息訟所」が紹介され、同省でもこれを導入すべきとの論が見られるなど、一九〇〇年代初期の清朝においては複数の地域で息訟公所設置への関心が高まっていた。<sup>(二九)</sup>

## 第二節 息訟公所の特徴

それでは、上述した各地の息訟公所にはいかなる特徴が見られるのであろうか。まず、銅山県・昌平州・余干県・南陵県の各公所における業務から、いずれも前近代法制における「戸婚田土細案」にほぼ合致する紛争を解決の対象としていたことが分かる。したがって、息訟公所の業務は従来から在地の人々による紛争解決がなされてきた範囲と重なる。

また、息訟公所の業務に携わる職員に目を向けると、昌平州を除く全ての公所において現地の「紳士」を充てていることが分かる（史料上明確な証拠はないが、昌平州も同様であったと考えられる）。この当時の「紳士」には、従来からの儒教的教養を有する知識人の他、そうした教養の有無を問わず商業で富を得た資産家も含まれていると見られるが、現地社会の名望家たる彼等を紛争解決の任に充てることが当時としては最も現実的だったのだろう。加えて銅山県や丹徒県の息訟公所では、地元紳士が設置の準備時点で関与していた形跡が見られ、彼等の関与は公所の職員として雇われる程度に止まらない場合もあった。また、余干県では県丞が公所の責任者とされているように、末端の官員が職員となる例も存在していることから、地方官との繋がりも密接だった。

さらに、直接の設置主体は多くが知州・知県であり（但し龍南県の場合は上級機関である道の長官）、息訟公所は

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

末端の行政区画である州県単位で設置されるものだった点が共通している。

以上の点からは、息訟公所はその地域を管轄する州県の長官により設置され、現地のエリート・名望家層により運営される組織だったことが分かる。なおかつ、昌平州を除いて紳士層が職員として直接息訟公所の運営に携わっているが、こうした組織の設置自体は清代中期以降の地方エリート層の台頭に伴って他の地域でも見られた現象であること(三)から、息訟公所は総じて近代以前の性格を強く有する組織だったと言えよう。

一方で、元々中国に存在した紛争解決とは異なる点が審級制に似た仕組みの存在である。これは余干県・龍南県の息訟公所に見られる通り、公所組織を二つの等級に分け、まず県内に設けられた公所の出先機関で紛争解決を試み、そこでの解決が不可能な場合に公所本部での解決に移すというものである。全く同じという訳ではないものの、裁判所の第一審・第二審を彷彿とさせる組織構造であり、正規の国家機構を除いてこうした複雑な構造が見られない伝統的な紛争解決の仕組みとは異なる。また、そもそも従来の郷約や保甲は紛争解決のみ専門に扱っていた訳ではなく、また紛争解決の場面においてもその時々々の紛争へ個別に関与するという言わばアドホックな存在であったのに対し、息訟公所はこれを専門的に処理する組織であり、なおかつ常設であったと考えられる。こうした点は明らかにそれまでの紛争解決の仕組みとは異なっており、この時期に特徴的なあるいは近代化に伴う新しい要素として見るべきであろう。

そして、設置時期はいずれも義和団事件後の二〇世紀初頭、つまり一連の近代化政策が実施された光緒新政期であることが分かる一方、逆に一九世紀以前の時期で史料上息訟公所のような組織は確認できないことから、息訟公所は近代化政策の看板の下、伝統的手法により地域社会での争いを解決するものであったと言える。

加えて注目すべきは、「地方行政の一環」として息訟公所を認識していたことである。上述の通り、公所は紛争解決を専門とする組織ではあるが、「司法」ではなく「地方自治」あるいは「地方行政」に属する（あるいは馴染む）組織と捉えられており、この点日本を含めた他地域での調停とも比較し、調停そのものの位置付けを考える上で重要な要素となる。<sup>(三三)</sup>

### 第三節 息訟公所に対する評価と実効性

それでは、光緒新政期に登場した息訟公所について、当時の関係者はどのように認識し、評価していたのであろうか。管見の限りでは、数は少ないものの、いくつかの見解を文献から窺い知ることができる。

まず、肯定的見解としては、第一節で紹介した銅山県に関し、同県の属する江蘇省で息訟公所設置当時のトップであった两江総督周馥は、江蘇省はもとより自身の管轄する安徽省・江西省といった近隣の省の各州県においても、同様の措置を講じるよう命じている。<sup>(三四)</sup>つまり、銅山県の試みは江蘇省上層部において肯定的な評価を受け、さらにそれを他の地域にも広げようとする動きにまで発展していたことになる。

また、昌平州息訟公所についても、知州廷華が直隸総督袁世凱に宛てた報告書の中で、「息訟公所の業務を」数箇月実施したところ、世間では既に「訴訟のために」、時間を打ち捨てて顧みずに失業するといった累がなくなった<sup>(三五)</sup>。「行之数月、民間既免廢時失業之累」<sup>(三六)</sup>として、その効果を評している。

さらに一九〇七年の『申報』の記事によれば、中央政府レベルにおいても前議政王大臣が次のように述べたとい

清代末期の地方における紛争解決組織—息訟公所と地方議会の制度を中心として—

う。

各省の督撫に咨文を送り、所属の州県に息訟公所を設立し、公正な紳士を選んで総董に充てる。以後、命盜の重大案件は、なお地方官によって審理することを除き、その他の言い争い・喧嘩・婚姻・財産の案件は、全て公所に取り成して理処する。訴えの原因を抑え、事案による累が及ぶことを避けさせたならば、地方自治の要点となり、預備立憲の基礎を打ち立てることにもなる。先に順天府から案を起草させ、共同して草案を定めるのを待つて、直ちに上奏して処理する。

〔応咨行各省督撫、飭令所属州県設立息訟公所、選舉公正紳士、充當總董。嗣後、除遇有命盜重大案件、仍由地方官審理外、其他口角・争鬪・婚姻・財産、概由公所調和理処。俾息訟端而免施累、藉為地方自治之要点、而樹預備立憲之基礎。並擬先由順天□「一文字判読不能。〔府〕か」起、一俟公同擬定、即行奏明辦理。〕<sup>(三五)</sup>

この内容の具体的な発言者は記載されておらず、なおかつあくまでも一高官の発言に過ぎない点には注意が必要である。しかし、清朝の中央レベルにおいても、立憲体制や地方自治構築の基礎となり得るとして息訟公所は肯定的な評価を受けていたのである。

加えて、首都北京の位置する順天府をモデル地域とした上で、紳士層を主要な構成員とする息訟公所を全国各地に設けて命盜重案以外の案件を処理させ「地方自治」の基礎を確立すべきとの発言には、単に地方自治の要として肯定的に評価されるのみならず、全国に波及させていく可能性が秘められていたとも言えるだろう。

しかしながら、実際には息訟公所の設置が順調に進んだとは言いがたい。例えば、上述した両江総督周馥の評価にも関わらず、『申報』の記事を確認する限り、江蘇省の揚州府や上述した丹徒県で息訟公所の設置が進められた形跡が見られることを除き、これ以外の目立った動きは管見の限り確認できない。<sup>(三六)</sup>

そして、否定的見解とまでは言えないものの、当時の報道から息訟公所の設置に時間を要している様子が窺われることはもちろん、公所に関する明確な懸念も確認できる。例えば一九〇九年の『申報』は、上述の江華県息訟公所に<sup>(三七)</sup>関する知県からの申請に対し、湖南巡撫岑春煊は批で次のように述べたと報じている。

許可を請うている件は訴訟の発生を防ぐ見地から、趣旨として大変よいものである。しかし地方の人をもつて地方の事を処理すれば、弊害を防ぐことはできない。この件を按察司に転達し、随時查察を行うよう命じる。もし当該経理にえこひいきや賄賂といった弊害があれば、直ちに交代させ、別に「人員を」選んで総理に充てよ。訴訟が止み、民衆が安堵するように努めたならば、息訟公所を設立した本意に反しないであろう。

〔所請係為杜絶訟萌起見、命意未嘗不善。但以地方之人、理地方之事、流弊不可不防。仰按察司轉飭、随時查察。如該經理有偏循賄索各情弊、立即撤換、另選接充總。期訟息民安、無負立所之本意。〕<sup>(三八)</sup>

ここでは、現地の人間が現地の問題を解決することは、当事者の事情に精通した人物が有効な解決策を図る可能性が高まる一方、人間関係の近しさに起因する不正が生じる危険も警戒している。この点は、息訟公所が地元紳士層によつて運営される上で避けられない問題であり、それ故にその懸念は深刻だったと言えよう。

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

また、銅山県が先んじて息訟公所を設置し、上司である両江総督周馥がこれを評価していた江蘇省においても、公所の存在意義自体について疑問視する見方が現れ始めた。一九〇八年の『申報』によれば、銅山県息訟公所を評価した周馥の後任者である両江総督端方が、同省江寧県・上元県の総董から息訟公所の設置を含めた章程の提案に対し、次のように否定的見解を述べている。

当該総董等が呈した章程を読んだところ、頗る議論すべき点がある。息訟所を設立するという一条の如きは、「息訟」と名付けているのであれば、当然その趣旨は問題を解決し紛争を調停することにあるべきだ。「しかしながら、総董等の上書の内容によれば」止めさせるのは些末な争いや耕作を巡る不和のみで、盗匪・凶徒については関与しない。そして粗忽にも、突然匪賊の仲間やごろつきが悪を恣にし、郷里に訴えようとする者がいれば、必ず息訟所にて共同で記名し、そこで初めて訴えを受理すると提案する。考えてみると、この種の無頼は地域住民が虎のように恐れており、訴状を箱に入れて密告するという仕組みはあるが、なお被害を受けることを恐れる者は、どうせ捜査・捕縛することができないと気兼ねしてしまう。つまるところ、息訟所という名称でありながら、悪者を訴える人を押さえ付けているのである。……当該総董等は既に郷団の業務を何年も担当し、事実として必ず経験があるはずだ。どうして発言がこのように軽率であるのか、実に不可解である。……地方自治局に命じて、巡警総辦と共に手落ちなく案を起草させる。「そして」本官が調査・決裁するのを待つて「その命を」遵守せよ。

〔披閱該董等所呈簡章、頗有可議者。如設立息訟所一条、既以息訟為名、其宗旨当在排難解紛。所息者、鼠雀之

争・擾勦之釁而已、於盜匪・凶徒無与也。乃忽称、幫匪・痞棍肆惡、鄉里有稟控者、必由息訟所公同簽名、始准呈控。試思、此種匪棍、鄉愚畏之如虎、雖有投匭告密之条、猶恐受荼毒者、畏忌不前偵捕不及。……該董等既承辦鄉团有年、於事实必有經驗。何以發言輕率如此、殊不可解。……仰地方自治局、会同巡警總辦妥為擬詳。候本部堂核奪飭遵。」  
(三九)

ここで端方は、息訟公所業務の対象が日常の争いのみを対象とし、現地住民が最も解決を必要としている無頼関係の案件を対象にしていると批判している。また、現地の無頼を相手に息訟所に持ち込もうとしたところで、(恐らくは訴えた内容の流出やそれによる無頼の報復を恐れて) これを実現できないとも指摘している。

しかしながら、無頼が関係する事案となればむしろ治安維持の問題であり、本来は息訟公所では業務の対象とはならなかったとも考えられる。江華県・上元県総董達が提案した具体的な内容は不明だが、端方は地域住民が無頼を訴えようとしても提案にある「息訟所」の体制・手続では不十分であるとして、別の機関で検討させるとしている。最終的にどうなったのかは分からないが、ここでは「息訟所」の業務内容と現地における必要性が噛み合わない点が問題視されていた。

さらに一九〇九年一月の『申報』では、同月に次のような江蘇諮議局から提出された報告書が掲載されている。

銅山県が稟文で定めた息訟公所章程について調べたところ、前两江総督周馥から各下級機関への命令を経て、「江蘇・安徽・浙江の」三省でこれに照らして処理せよとされている。「これは」もし経理「董事」に人を得れば

清代末期の地方における紛争解決組織—息訟公所と地方議会の制度を中心として—

ば、実際に無数の訴訟の累を省くことができるだろう。しかし、現在各地域では自治公所が<sup>(四〇)</sup>ほぼ成立しており、各地方審判庁もまた期限内に従って設置されようとしている。この上さらに息訟公所を設けることは、却って無用となる嫌いがあり、提案を用いるべきでない。

〔議查銅山県稟定息訟公所章程、経前江督周制軍通飭三省照辦。設經理得人、實可以省却無數訟累。但現在各屬自治公所將次成立、各地方審判庁亦將依限籌備。此外再設一息訟公所、轉嫌駢枝、似可無庸提議。〕<sup>(四一)</sup>

この報告書では、銅山県に做った息訟公所自体は有意義であるものの、近代的な裁判所である審判庁の設置が進む状況下において、わざわざ似た業務を行う息訟公所を設ける必要性が乏しいという指摘がなされている。これは正規の裁判機関の補完を担うという公所の性質自体に由来する批判であり、国家によりそれらの整備・効果的な運営が進めば存在意義も薄れるという点で、息訟公所の限界を端的に示したものと見えよう。

そして清末の諮議局議員は公所職員と同様に地域のエリート・名望家層から選ばれたことからすると、<sup>(四二)</sup>主要な担い手であるはずの人々から存在意義に疑問符が付けられたという事実は、息訟公所にとって深刻な事態だったと考えられる。

実際に、一度息訟公所を設置したものの期待した成果が得られないとして廃止した例も見られる。それが次の直隸省元氏県で設置された「息訟所」で、同県はこれを設置した効果について省上層部へ次のように報告している。

以前設置した息訟所は一箇月余り試験的に運用したが、「息訟所を通さず、以前と同じく直接」県へ来て訴える

者が少なくない。一方で、息訟所に赴いて評議する者は幾ばくもない。また、受け付けた文書・経費は、所内  
で要する費用に足りない。もし別に公金を支出しようとすれば、実に不都合なことである。よって「息訟所を」  
廃止し、経費を節約すべきである。

〔以前設息訟所試辦月余、來県呈控者仍不見少。而赴所評議者寥寥無幾。所収說帖・紙錢、不敷所内費用。若另  
籌公款、殊屬未便。自應撤銷、以節經費。〕<sup>(四三)</sup>

元氏県において、試験的に運用を始めた息訟公所が現地住民からあまり利用されず、人々は従来通り県衙門へ訴え  
に来ていた。どの程度まで新しい紛争解決組織が一般の人々へ周知されていたのかは不明だが、現地の人々にしてみ  
れば、資金不足の見慣れぬ新しい組織よりも、馴染みのある県衙門へ訴える方が確実だと考えたのかもしれない。

そして問題の中核とされている運営経費の不足について、原則として元氏県息訟所で紛争解決に当たる所長・所員  
はいずれも名誉職として無給で業務に当たることとされていたが、暫定的措置として所長以下公所の人員の食費は県  
が支払っていたらしく、加えてその他運営に要する金銭も県が直接負担することになっていた。<sup>(四四)</sup>このため、清末の混  
乱した時期に財政的余裕が乏しかったはずの元氏県は、利用者の見込めない施策は一刻も早く見直すべきだと判断し  
たのであろう。

加えて、江蘇省は諮議局を設置するといった地方制度の近代化を他に先駆けて積極的に進めていた地域でもある一  
方、地方自治制度を始めとする一連の改革に伴う税負担の増加により民衆の反発も生じていた。<sup>(四五)</sup>地方官からすれば、  
必要経費が膨れ上がる中、こうした新組織と業務の重なる機構を設置することは広く理解を得られないものとなって

おり、それがこうした議論に繋がったのではないだろうか。

但し試験的な運用であるとは言え、僅か一箇月余りの短時間で廃止している点にはやや性急さが感じられる。何らかの措置を講じたり、試験運用の期間をもう少し延長していれば、あるいは異なる結果に終わったかもしれない。

むしろ元氏県が早々と息訟公所を廃止したのは、直隸布政司・提法司あるいは直隸総督といった省上層部の意向を考慮したためという可能性もある。それを窺うことができるのが一九一一年の『北洋官報』で、元氏県からの報告に対する直隸布政司・提法司の見解が次のように示されている。

我々が調べたところ、各地域で審判庁が設置される以前の段階において、訴えを審理するのは官庁の職責であり、別に息訟所を設けて紳士に調処させ、もめ事を引き起こさせるのは不都合である。先に灤州・昌黎県・樂亭県といった州県が稟文で息訟所の設立を願ひ出た件については、(四六)繰り返し我々の調査・審議を経て、許可し難いとしている。このことを詳文で「総督へ」報告し、「灤州・昌黎県・樂亭県の属する」永平府に札文を下して管轄の官庁へ一律に運用を止めるよう命令が下っている。現在元氏県が設立した息訟所は、次に到来した「同県からの」稟文によると既に廃止されているので、今回の件についてはこれ以上論じない。「元氏県の属する」正定府へ札文を下して周知を図るよう命じる他、以上の通り詳文で報告し総督のご判断を請う。

〔本司等查、各属未設審判庁以前、審理詞訟為有司專責、未便另設息訟所、由紳士調処、致滋紛擾。前拋灤州・昌黎・樂亭等州県稟請設立息訟所、迭經本司等核議、礙難照准。詳明札飭永平府通飭所属一体停辦在案。今該県設立息訟所、既拋統稟撤銷、応毋庸議。除札正定府飭知外、擬合詳覆憲台查核。〕(四七)

直隸布政司・提法司は、そもそも訴え事の処理・紛争解決は地方官庁の職責であるとし、息訟公所を設置して現地の紳士層に紛争解決をさせるといふ手法自体を否定した上で、省内の州県が息訟公所の設置を願ひ出た際にはそれを拒否し、永平府にその旨の通達も出していた。

そして、元氏県自体は正定府の管轄であり、息訟公所設置時点ではこの地域の州県を対象とし公所撤廃の通達はなされていなかったようであるが、結果的に元氏県息訟所の撤廃は両司から追認された上で、正定府にも管轄の州県へ息訟公所の設置を認めないと周知するよう命令を下すことを提案し、当時の直隸総督陳夔龍の同意を得ている。(四八)

しかし、確かに訴えの処理や紛争解決は地方官の職責とされてきたものの、それは息訟公所を設置した他の州県でも変わらない。つまるところ、布政司・提法司の見解は論理として教条的・形式的に過ぎ、むしろ他の要因があった可能性を考えた方がより自然であろう。ここで、この少し前に昌平州からの息訟公所設置の建議に対し、当時の直隸総督袁世凱が同意を与えていたことが注目される。すなわち、同じ省であっても、時期を下ると総督や布政司・按察司（あるいは提法司）といった上層部の息訟公所に対する評価や方針が否定的なものへと変化しているのである。

そして、同省トップの直隸総督に着目すると、袁世凱は後述する天津県で見られるように近代化政策を推進して行政の規模を拡大・充実させる傾向があったのに対し、陳夔龍は直隸総督以前の湖広総督在任時期を含め、人員の整理や局所の統廃合といった行政のスリム化を積極的に進めた人物であったとされる。(四九)したがって、この両者の政策面における相違が息訟公所に対する真逆とも言える方針の違いを生み出したと考えられる。

以上、息訟公所に対する肯定的・否定的両面の見解を取り上げて検討した。単純な比較はできないが、息訟公所の

効果や意義を肯定的に捉える見解が存在する一方、同じ程度かそれ以上に否定的な見解も見られる。そこには、利用者が少ないという運営上実際に生じた問題はもちろん、省上層部の意向の変化といった政治的背景もが存在した。つまり、息訟公所の設置や運営は、紛争の要因ともなる各州県の社会・経済情況、それに対する州県官の認識、さらには省上層部の政策方針といったその時々様々の様々な要因に影響されるものであったと言えよう。

## 第二章 清末の紛争解決組織②―地方議会

本章では息訟公所と同様、清末時期に設置が進められた地方議会における紛争解決制度について、運用を定めた規則を中心に統治機構近代化の実験場として位置付けられた天津の制度を紹介し、併せて上海の規則についても取り上げる。

天津は直隸省の沿岸部という首都北京の近くに位置し経済・軍事の要衝であることから、光緒新政期に直隸総督を務めていた袁世凱の主導により、統治機構近代化のモデル地域として巡警（警察）の設置などが他地域に先駆けて進められた。その一つが地方議会の設置であり、地方自治制度の実験場としての役割が期待されていた。

その沿革を整理すると、一九〇六年八月に地方自治制度の実験場の一つとして天津が選ばれ、袁世凱により準備機関である「天津自治局」が設立された。<sup>(五二)</sup> そして翌一九〇七年二月末に、天津県議会の職務権限・範囲を具体的に定めた全一一一条から成る「試辦天津県地方自治公決草案」が、「自治期成会」<sup>(五三)</sup>（天津自治局の構成員・地方紳士・商会代

表・官員等から成る組織(五四)から袁世凱に提出された。

袁世凱は一九〇七年七月五日（光緒三十三年五月二十五日）時点で同草案を批准・公布したことが分かっており、当時の報道を見る限り条文数が批准前の草案から変更されておらず、自治期成会の提出した「草案」を大きく変更した点は確認できないことから、恐らく同草案がほぼそのまま公布されたものと考えられる。(五五)こうして一九〇七年八月一日（光緒三十三年七月十九日）に天津県議会在が成立した。(五六)

同議会は袁世凱により批准された「直隸天津県地方自治公決草案」の規定に基づき運営されることになったが、本稿で重要となるのは、議会内の組織である議事会の権限について定めた同草案中、紛争解決について規定した次の条文である。

#### 【直隸天津県地方自治公決草案】

##### 第三五条

議事会は、人民に代わり地方官へ上達することができない困苦を申述し、並びに民事上の争議を調処することができる。

〔議事会得代人民申述其困苦不能上達之事於地方官、並調処民事上之争議。〕(五七)

本条で注目されるのは、「民事上の争議の調処」が県議会の一組織である議事会の職務権限とされている点であり、通常現代日本の地方議会の権限には含まれない点で特徴的と言える。

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

ここで問題となるのは、天津県議会が現代日本で通常想定される議会と同じく、地域での問題を討議する組織に止っていたのか、あるいはそれに止まらず個人間の具体的な紛争の解決をも担う組織であったのかという点である。とりわけ「草案」第三五条で「民事上の争議の調処」が「人民の困苦の申述」と並んで規定されていることからすれば、同条全体として地域内で生じた問題・紛争を公の場へ持ち込んで議論し解決を図るという、通常我々が想定する議会機能を定めたに過ぎないと考えることも可能である。加えて同条の具体的な運用がどのように想定されていたのかについても、条文自体からはこれ以上読み取ることができない。

そこで、以下に天津県議事会の紛争解決の具体的な運用について定め、この「草案」第三五条の規定をより具体化した「天津県議事会遵照自治章程議定各項条例」を確認すると、以下の通り関連する規定として第二二条から第三七条が存在する。

【天津県議事会遵照自治章程議定各項条例】<sup>(五九)</sup>

第二二条

人民に代わつて困苦を申述し、あるいは本会から提案し、あるいは当該人民が文書で求めたならば、均しく本会が当該事項の困苦や「地方官へ」上達できない証拠を調査して明らかにしなければならぬ。

〔凡代人民申述困苦、或由本会提議、或該人民具説帖陳請、均須由本会查明該事項困苦・不能上達之実拠。〕

第二三条

本会が人民に代わって困苦を申述する際、地方官に対し質問状を送ることができ、地方官はこれに回答しなければならぬ。

〔本会代人<sup>マ</sup>申述困苦、得對於地方官上書質問、地方官<sup>マ</sup>解答之。〕

#### 第二四条

本会が人民に代わって困苦を申述する際、官庁での審判が行われる場合は、本会は代表人を選出して審判が行われている所へ送り、その模様を傍聴させることができる。

〔本会代人<sup>マ</sup>申述困苦、如須在公堂審判、本会得<sup>マ</sup>挙代表人到審判<sup>マ</sup>処所觀審。〕

#### 第二五条

民事上の争議につき、既に訴訟となっている場合は、判決が下されているか否かを問わず、本会は調処しない。

〔凡民事上之争議、如已<sup>マ</sup>經成訟、無論曾否<sup>マ</sup>判結、本会概不調<sup>マ</sup>処。〕

#### 第二六条

民事上の争議について、事情が重大でなく、あるいは緊急でない場合、会期中でなければ受け付けて議論することはしない。

〔凡民事上之争議、如非<sup>マ</sup>事体重大或非緊急、不在会期中、概不<sup>マ</sup>收議。〕

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

第二七条

民事上の争議は、必ず両当事者が均しく本会による調処を希望した後に、初めて受け付け議論する。  
〔凡民事争議、須由両造均認由本会調処、始能収議。〕

第二八条

調処の前に、両当事者は必ず願書を提出し、「本会の議論で結論が出たならば、別に訴訟を起こさない」と宣言しなければならぬ。もし本会が会議を開いても多数回議決できなかった場合は、直ちに議論を止め、両当事者が自ら都合に合わせて行動することを許す。

〔調処之前、両造須各具願書声明情願、由本会公議遵議了結、不另興訟。如本会開議多次不能議決者、即行停議、仍聽両造自便。〕

第二九条

調処の後には、事由及び決議を審判庁へ送り、記録として保管し後日の調査の備えとする。

〔調処之後、応將事由及決議移送審判庁、存案備査。〕

第三〇条

民事の争議が、本会の調処を経た後で別に訴訟となった場合、本会は審判庁に対して、当該案件の判決理由を質

問することができ、審判庁はこれに回答する必要がある。

〔凡民事争議、経本会調処後、如另興訟、本会得対於審判庁質問該案判結之理由、審判庁応解答之。〕

### 第三一条

民事の争議で、もし証文や証拠となるものがある場合は、必ず原本を提出しなければならず、「この書証は」本会が調べて調処した後に返還する。

〔凡民事争議、如有字拠・為証者、須将源字拠交、由本会查核調処後繳還。〕

### 第三二条

両当事者の争いは、各々事実の概要を意見書として作成しなければならない。

〔両造争議、須各将事实大端書作説帖。〕

### 第三三条

争議を調処するに際して、もし対面で質問しなければならない場合は、本会がその時々々に質問員二人以上を推薦し、会場で質問させる。その他の議員は席で静聴し、質問が終わってから再度議論を行う。

〔調処争議時、如須当面質問、本会得臨時公推質問員二人以上、在会場質問。其他議員、在座静聴質問、畢再行公議。〕

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

第三四条

質問の際には、両当事者は均しく自分で証人を招き、会議場で事実を陳述させることができる。

〔質問時、両造均得自約証見人、到会陳說事實。〕

第三五条

争議に際して調査すべき点がある場合は、本会は董事会にこれを調査させることができる。

〔争議時、如須有調査之処、本会得交董事會調査之。〕

第三六条

民事の争議について、本会は事情を酌量し、それぞれ調処を行うかどうかを決定することができる。

〔凡民事争議、本会得得酌量情形、分別調処与否。〕

第三七条

当事者あるいは当事者が招いた証人が、故意に詐欺やずる賢い強弁を行った場合は、事実を調査した後で地方官に送って処罰させる。

〔争議人或争議人自約之証見人、如有故意欺詐、狡頼情事、查実後送交地方官懲辦。〕

上記「条例」第三二条から第三七条を見ると、全体として具体的な調停手続を定めており、天津県議会の議事会は地域内で発生し多数の住民に関わる問題を取り上げて討議するに止まらず、個人間の具体的な紛争の解決をも目指していたと言える。

また、第二九条では議事会が関与した調処について理由や結論を審判庁へ送付して保管させるとあり、両者の間での紛争解決に関する繋がりが、少なくとも制度上は存在したことになる。

さらに、第三〇条では議事会での調停後審判庁へ訴えが提起された場合に議事会は審判庁の判断に対して質問することができ、逆に審判庁はこれに応じなければならぬとしている。こうした規定が定められた理由は不明だが、一度議事会が関与した案件に限定されるとは言え、審判庁に一定の影響を与える余地があった点で天津県議会議事会の権限においても特徴的である。

以上の点から、地方議会という新しい議論の場は、紛争を抱えた当事者達が主張を闘わせ、議員がそれを聞いて判断を下すアリーナとしても想定されていたと言える。

そして、「草案」第三五条が「民事上の争議を調処」と「人民の困苦の申述」を同一条文に規定している点を改めて考えると、同条全体として地域内で生じた問題・紛争を公の場へ持ち込んで議論し解決を図る趣旨であったと考えられる。こうした考え方は、地方行政（あるいは地方自治）と司法とを分けて考える現代的観点からすると違和感のあるものだが、民間での紛争解決にせよ官庁での法廷審理にせよ、衆目のある環境で主張を闘わせるといふ点で見れば伝統的な紛争解決手法とよく似ている。<sup>(六〇)</sup>したがって、基本的な観点においては両者が共通していたとも言えよう。

また、天津の章程では議会が紛争解決をし裁判へ介入する権限を有していたが、同じく沿海部の開港場として発展

した上海においても、同地の議会は裁判に介入する余地があるとの規定が存在していた。

江蘇省松江府の上海県では、一九〇五年に（その後度々改名されるが）「上海総工務局」と通称される自治団体が設置された。<sup>(六二)</sup>「工務局」には議会・参事会等の組織が設けられ、これらを運営するために「上海総工務局議事會章程」や「上海総工務局参事會章程」が制定されたが、その中には次のように議会や参事會が裁判に関与し得るとした規定が見られる。

【上海総工務局議事會章程】

第二二節<sup>(六三)</sup>

議事は、参事會における現行の事務と議決案件が実行されているかどうか、収支の当否、正当な裁判がなされているか、その公平性・妥当性について、均しく監督及び質問の権限を有する。

〔凡議事、於参事會現行之事務及議決事件之曾否実行、收支之是否、正当裁判之是否・公允、均有監督及質問之權。〕<sup>(六三)</sup>

第二六節

訴えのあつた案件において、もし裁判官に実施に際して失当があれば、参事會議長は「議事として」提起し議会で審議する。議会で議決を経て誤りを糾すべきとされた場合は、参事會議長がこれを執行する。

〔凡控訴案件、如裁判官有施行失当之處、應由参事會議長交議會開議。經議會議決而應行糾正者、則由参事會議

ここでは、裁判官の判断に失当があつた場合に、総工程局議會・參事会が介入して案件を審議・執行すると定められている。天津のように議會が直接紛争解決を担うとまではされていないものの、工程局議會が事後的に裁判へ介入できるとされている点が大きな特徴であり、現代日本の地方議會よりも大きな権限を有したと言えよう。

このように天津と上海という二つのモデル地域における議會の権限を見ると、紛争の解決それ自体を行うという直接的な手段であるか、あるいはそうした役割を専門的に担う裁判官の判断に対して関与するという間接的手段であるかという点は異なるものの、いずれの議會も地域内で発生した紛争の解決に対して一定の権限を有すると定められている点では共通している。したがって、二〇世紀初頭の沿海部大都市というモデル地域において設置された地方議會には、元来そうした役割が期待されていたとも言えよう。

但し、地方議會及びそれに類する組織の全てがこのように紛争解決や裁判に関与できると言えない点には注意が必要である。具体的な時期は不明だが、光緒末年と考えられる景州（直隸省河間府）の「景州地方公議局試辦簡章」には、地方の公正な紳士が公共の利益について議論するために設けられた公議局について、「本局は、専ら地方の公事について議論するために設けられた。よつて、訴訟案件及び個人の私事に関する問題は全て受理しない〔本局専ら為會議地方公事而設。至於詞訟案件以及個人私事等、一概不准〕<sup>(六五)</sup>と規定されており、裁判沙汰や個人間の紛争には関与しないことを明示している。したがって、地方議會と紛争解決あるいは裁判との関係もまた各地域により大きく異なるものだったと言えよう。

そして、息訟公所との比較で言えば、公所は紛争解決を専門的に扱い地方官の業務の補助組織やそれに近いといふ、位置付けとしては弱い傾向が見られるのに対し、地方議會は紛争解決を専門に扱う訳ではなく、また裁判官や裁判所と対等かそれに近いという強い位置付けがなされている点で大きく異なる。また、息訟公所は名称からして従来型の組織という色彩が強く、職員の選任手法については不明な点が多いものの、選挙のような公開された手続を経て専任されている訳ではないのに対し、地方議會は（種類は様々であるものの）名称自体が新しく、構成員である議員も現在のように選挙権・被選挙権が広く行き渡ってはないが選挙を経て選任される点に違いが存在する。

その一方で、いずれも現地のエリート層が組織の中核になる点や対象が（伝統的な「戸婚田土細案」に近い）民事上の紛争とされる点ではほぼ同じであり、人的基盤や組織・制度の目的自体は両者に共通していると言える。

### 第三章 地方議會の全国的波及とそこでの紛争解決のあり方

本章では、天津・上海両地域において地方議會に付与された紛争解決及び裁判への介入といった権能が、地方議會の全国波及という過程においてどのように扱われたのかを取り上げる。

上述のように、少なくとも天津及び上海という二つの近代化モデル地区においては現地の地方議會が紛争解決を可能とするあるいは裁判所に介入できるといふ制度設計がなされていたが、清朝は光緒末年から宣統年間にかけて地方議會の設置を全国規模で目指す段階に至った。

まず、地方議会に関する成文規定は、いずれも同時期の日本における地方制度を定めた市制・町村制や府県制といった各種法律をモデルとしたものが定められた。<sup>(六六)</sup> 先に一九〇九年一月一日（光緒三十四年二月二七日）に上奏されたのは末端の行政区域での地方自治について規定した「城鎮郷地方自治章程」であり、<sup>(六七)</sup> 続いて一九一〇年二月六日（宣統元年二月二七日）には広域の行政区画における地方自治について規定した「府庁州県地方自治章程」が上奏された。<sup>(六九)</sup>

これらの中で紛争解決に関連しているのは、前者では城鎮郷董事会の議決権限を規定した第三六条第九項、<sup>(七〇)</sup> 後者では府庁州県参事会の職務権限を規定した第四五条第五項・第六項であり、それぞれ次のように定められている。

【城鎮郷地方自治章程】第三六条<sup>(七一)</sup>

城鎮郷議事会が議決すべき事件は、左に掲げる通りである。

〔城鎮郷議事会応行議決事件如左。〕

（一）八項は省略）

九 城鎮郷全体に渡る、官に赴いてする訴訟及び和解させる事案

〔関涉城鎮郷全体赴官訴訟及和解之事〕

【府庁州県地方自治章程】第四五条<sup>(七二)</sup>

府庁州県参事会が処理すべき事件は、左に掲げる通りである。

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として――

〔府庁州県参事会応辦事件如左。〕

(一〜四項は省略)

五 府庁州県全体の訴訟及び和解事件について議決する

〔議決本府庁州県全体訴訟及其和解事件〕

六 城鎮郷の自治権限に関する争議事件について仲裁し、和解させる

〔公断・和解城鎮郷自治之権限争議事件〕

以上の規定より、城鎮郷レベルにせよ府庁州県にせよ、区域全体に関する訴訟案件は現地の地方議会が関与し得るとされていたことが分かる一方で、個人間紛争の解決までもを対象とする規定は見当たらない。

また、こうした規定は地方官僚にとっても実施に際して解釈に迷ったようで、そうした疑義を中央政府へ呈している。具体的な時期は不明だが、直隸総督が中央政府で立憲体制・法制度の調査や制定準備を行う機関であった憲政編查館に対し、「城鎮郷地方自治章程」第三六条第九項の内容について次のように電報での照会を行っている。

「城鎮郷地方自治章程」第三六条第九項での、城鎮郷全体に渡る官に赴いてする訴訟及びその和解させる事案という規定は、議事会が自ら当事者となつて全体を代表し、官に赴いてする訴訟及びその事案の和解について議決するものなのか、それとも「当事者の」間に割つて入る地位にあつて、人民が官に赴いてする訴訟を調処し、及びその事件を和解させるものなのか。

〔城鎮郷地方自治章程第三十六条第九項、関涉城鎮郷全体赴官訴訟及其和解之事一項、是否議事會自為當事者代表全体、議決赴官訴訟及其和解事、抑立於居間之地位、調処人民赴官訴訟及其和解事件。〕<sup>(七三)</sup>

この直隸総督の問い合わせに対し、憲政編查館は以下のように回答した。

第三六条「第」九項の解釈について、「同規定は」城鎮郷の自治全体として官に赴き訴訟をすべきか否か、及び訴訟をして和解すべきか否かに関わるものであって、均しく議事會の権限とされるべきものであり、議決後に初めて当該「議事」會が城鎮郷全体を代表して処理することを言っている。議事會について、「当事者の」間に割って入る地位にあり、「そのために」人民が官に赴いてする訴訟の調処及びその事件を和解させるといふものではない。

〔第三十六条九項解釈、係城鎮郷自治全体、応否赴官訴訟、及訴訟応否和解、均須歸議事會、議決後始由該會代表城鎮郷全体辦理之謂。至議事會、並非居間之地位、調処人民赴官訴訟及其和解事件。〕<sup>(七四)</sup>

このように、憲政編查館は「城鎮郷自治章程」第三六条第九項について、城鎮郷議事會が個人間における紛争の解決を行うという趣旨ではなく、区域全体の利益に関わる問題について、官への訴訟の提起・進行や和解を行う権限があるという趣旨だと述べている。

したがって、上述した天津県議事會や上海総工務局議事會の規定と比較すると、個人間の紛争解決を行うとする規定

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議事會の制度を中心として——

や裁判への介入を可能とする規定は見当たらず、その対象範囲や権限は狭くなっていると言えよう。すなわち、全国に地方議會を波及させる過程で、天津や上海の議會が有していたような個人間紛争を解決するあるいは裁判に介入する権限は、城鎮郷董事会や府庁州県参事会から外されたのである。<sup>(七五)</sup>

しかし、実際に設置された各地の地方議會で両自治章程に規定された通り個人間の紛争解決を対象としていなかったのかどうかについてはなお検討を要する。やや後の一九三〇年代ではあるが、中華民國期の政治家であり地方行政分野に明るい政治学者でもあった董修甲は、この点に関して一つの興味深い言及をしている。

彼は一九三七年の著書において、清末の城鎮郷議事会が有した職権として、自治規約の制定・予算の審議・選挙・董事会に対する監察や地方官に対する意見陳述と並び、「争議を解決し糾紛を調解する〔解決争議調解糾紛〕」ことを挙げている。<sup>(七六)</sup>

また、府庁州県参事会の職権についても、議事会の決議の執行手続に関する議決・議事会から委託された議事の議決・地方長官から送られた議事への議決等の他、「争いを仲裁し、紛争を調停する〔公断争執、調解糾紛〕」ことを挙げる。<sup>(七七)</sup>

しかしながら、これら城鎮郷議事会や府庁州県参事会が紛争解決を担うという指摘は、「城鎮郷地方自治章程」や「府庁州県地方自治章程」の規定内容とは一致しない。よって当該記述は董修甲の記憶あるいは認識の間違いという可能性がある一方、民国期における地方行政の専門家という経歴からすれば、直前の清末における地方議會運営の実際の状況を記述していたとも考え得る。<sup>(七八)</sup>したがって、中央で定められた「城鎮郷地方自治章程」や「府庁州県地方自治章程」では明確に紛争解決を業務と規定していなくとも、実際の現場における運用において紛争解決を行っていた

可能性については別に考慮する必要がある。

ところで、そもそも地方組織・機関が紛争を解決するというのは、どのような考え方に基づいてなされるものであろうか。これについて董修甲は、地方自治体と三権分立との関係の説明において、中華民国期に設置された調解委員会を例に出し、諸外国の制度とを比較しつつ次のように述べている。

司法に関しては、各国で多く統一が主張されており、もし地方に「司法権を」分けて担当させたならば、次に列挙する弊害がある。

(一) 法律平等の原則を保持できない。

(二) 地方の人士が裁判官を担当すると、容易に弊害が起こる。

(三) 各地方の人士が罪を犯した後、常に難を避けて自己の案情が有利な地方へ行ってしまう。

上述の弊害により、各国では皆「中央と地方とでの」司法の分権に賛成していないのである。しかし、地方団体が司法機関に協力・助力するためという観点から見れば、調解委員会を組織し、もってその地方の人民の紛争を解決することができるのであり、我が国はこの方法を採用したのである。

〔關於司法、各国多主張統一、因為若婦地方分任、則有下列之弊端。〕

(一) 不能保持法律平等的原則。

(二) 地方人士担任法官、容易循情舞弊。

(三) 各地方人士犯罪後、常避往對於自己案情有利的地方去。

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

因為有上述弊端原故、所以各國均不贊成司法分立。不過地方團體爲了協助司法機關起見、得組織調解委員會、以解決本地方人民的糾紛。我國就採取此項辦法。<sup>(八〇)</sup>

ここで董修甲は、司法権を地方団体に付与した場合の弊害により他の各国ではそうした例は見られないとしつつ、中華民国では司法機関に対して協力・助力するため、地方団体が地域の人々の紛争を解決しているのだと述べる。この点、州の独立性が強く、連邦裁判所と州裁判所がそれぞれ司法権を有する米国のような例には言及されていないが、正規の裁判機関を補助する目的で地方組織が紛争解決を行うというのは近代法導入以前の清代中国法における手法と同じであることから、必ずしも彼個人の特珠な考えではない。

また、近代化以前の清代中国における民間の紛争解決及び官庁における裁判の手法に目を向けると、現地の住民等による紛争解決では周囲に大勢の人々がいる中で当事者達がお互いの主張をするという光景が、管轄の地方官庁において裁判が行われる場合には公開の法廷で現地の住民から成る大勢の傍聴人がいた光景が、それぞれ想起される。<sup>(八一)</sup>したがって、こうした大勢の住民の目がある中で紛争を解決するという手法は、地方議会という（直接的には議員たるエリート・名望家層に限られるもの）現地の人々が参加する公開の場において紛争を解決するという仕組みと比較するならば、基本的な発想が類似しているとも言える。そうであるならば、いずれも公開の場で問題が主張・討議されることには変わりはない点において、議会での紛争解決という手法は現代日本に生きる我々が考えるよりも清末の人々にとって馴染みやすかったかもしれない。そして、こうした点が地方議会での調停という制度が存在した背景となつたのではないだろうか。

加えて、正規の裁判機関の他に住民や地方自治体が紛争解決に参与する手法自体は、日本の戦前期に存在した各種調停制度にも見られた仕組みであることから、その存在意義は国を超えて共通しているとも考えられる。<sup>(八二)</sup>但し、日本の場合は根柢となる法令を整備した後、それに従って個別に調停組織を作るといふ方向性であったのに対し、清末中国における地方議會の場合は、既存の組織を調停業務に充てるという点で発想が異なっている。

## 結語

以上、清代末期の息訟公所と地方議會について、主にその制度に焦点を当てて検討した。本稿で明らかとなった点は、以下の通りである。

一点目は、息訟公所の性質である。清末に導入された西洋近代式の訴訟制度の下では調停に関する規定が存在しない一方、一部の地方では現地のエリート・名望家を主な担い手とした組織によって紛争解決が試みられた。清末以前にも地域内で生じた紛争の解決がそうした人々及びその他の住民達によって担われたことからすれば、息訟公所は前近代以来の紛争解決手法を引き継ぐ存在であったと言える。

その一方で、息訟公所のような「紛争解決」に特化した常設の機関を設置する動きは、この時期に初めて見られた。また、息訟公所の設置の目的が「地方自治」という西洋由来の国家統治概念の推進とそれに伴う国家体制の変革の一環として位置付けられた点も従来にはない特徴である。

二点目は、地方議会における紛争解決が制度上想定され、あるいは想定され得たことを明らかにした点である。従来、清末の地方議会の職務に紛争解決が含まれていたことについての具体的な検討はほとんど見られなかったが、本稿では天津という限られた例ではあるものの、議会の運営規則からより具体的な制度に迫ることができた。そこでは、単に地域全体として解決すべき問題を議論するのみならず、個人間の紛争についてもお互いに主張を闘わせ、両者を調停する機能が設けられていた。

こうした組織の特徴は、地域内で発生した紛争をその都度第三者が関与して処理するという従来型のアドホックな紛争解決と比較すれば、常設の機関によりなされる点で高度化したシステムであり、中国における調停をより精緻なものとする試みだったと言える。そうであるとするならば、本稿で紹介した清末における息訟公所と地方議会は、その後の中華民国における「息訟会」や「調解委員会」、中華人民共和国における「人民調解」といった紛争解決組織・制度の萌芽や先駆け、あるいは準備段階として位置付けることが可能であろう。

緒言で述べた通り、清末に西洋近代式の裁判制度の導入が目指される一方、確かに国家全体としての統一的な調停制度やその根拠となる成文法は存在しなかった。しかしながら、これは当時の清において裁判以外の紛争解決の仕組みに何も手を加えられなかったということではなく、そうした試みは地方でエリート層を中心に据えてなされるものだったのである。

一方で、なお残された課題も多い。まず、息訟公所と地方議会のいずれも制度面での考察に止まり、運用面についてはほとんど解明することができなかった。また、制度について解明できたのも一部の地域に止まる。さらに、本稿では息訟公所と地方議会をそれぞれ異なるものとして扱ったが、設置時期が近接していることもあり、両者の関係性

についてはより具体的な検討が必要であろう。<sup>(八三)</sup>

ただ、それらの解明にはより多くの文献を調査・考察する必要があるため、これらについては今後の課題とし、他日を期して行いたい。

参考文献（日本語読み五十音及びアルファベット順）

「史料」

- ・『河南白話科学報』（影印版、中国、全国報刊索引（URL：<http://www.cnbkjy.net/>）、二〇一三年八月三〇日最終閲覧）
- ・『江蘇自治公報類編』（沈雲龍主編『中国近代資料叢刊三編』第五三輯第五二一冊）（影印版、台湾、文海出版社、一九八九年）
- ・『湖北省志（司法）』（中国、湖北人民出版社、一九九八年）
- ・『湖南省志（政法志・司法行政）』（中国、湖南出版社、一九九七年）
- ・徐秀麗編『中国近代鄉村自治法規選編』（中国、中華書局、二〇〇四年）
- ・『申報』（中国、上海）
- ・『大公報（天津）』（中国、天津）
- ・『銅山県志（民国）』（影印版、中国、江蘇古籍出版社、一九九一年）
- ・『東方雜誌』（復刻版、台湾、台湾商務印書館、一九七六年）
- ・『武漢市志（政法志）』（中国、武漢大学出版社、一九九三年）
- ・『北洋官報』（影印版、中国、全国報刊索引（URL：<http://www.cnbkjy.net/>）、二〇一三年八月三〇日最終閲覧）

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

・『北洋公牘類纂』（沈雲龍主編）『中国近代資料叢刊三編』第八六輯第八五七册）（影印版、台湾、文海出版社、一九九九年）

「研究書・論文」

- ・石川一三夫・矢野達雄編著『裁判と自治の法社会史』（晃洋書房、二〇二〇年）
- ・王泰升「再訪台湾の調解制度―以日治時期対伝統的現代化転訳为中心」（中央研究院台湾史研究所『台湾史研究』第二五卷第一期）（台湾、二〇一八年三月）
- ・何勤華主編『近代中国法』（下冊）（『法律文明史』シリーズ第一卷、中国、商務印書館、二〇二二年）
- ・川口由彦編著『調停の近代』（勁草書房、二〇一一年）
- ・韓寧『中国の調停制度―日本・米国の比較』（信山社、二〇〇八年）
- ・貴志俊彦「『北洋新政』体制下における地方自治制の形成―天津県における各級議会の成立とその限界」（横山英他編『中国の近代化と政治的統合』（溪水社、一九九二年）
- ・久保茉莉子『中国の近代的刑事裁判―刑事司法改革からみる中国近代法史』（東京大学出版会、二〇二〇年）
- ・黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』（汲古書院、二〇〇五年）
- ・小口彦太・田中信行『現代中国法（第二版）』（成文堂、二〇二二年）
- ・佐伯富「清代の郷約・地保について」（『東方学』第二八輯、一九六四年七月）
- ・滋賀秀三『統・清代中国の法と裁判』（創文社、二〇〇九年）
- ・島田正郎『清末における近代的法典の編纂』（創文社、一九八〇年）
- ・春楊『晚清郷土社会民事糾紛調解制度研究』（中国、北京大学出版社、二〇〇九年）
- ・徐友春主編『民国人物大辞典』（中国、河北人民出版社、一九九一年）

・孫安石「上海城廂内外総工務局」から「上海城廂内外自治公所」へ―その移行のプロセスを中心として」(『中国研究月報』一九九四年二月号)

・戴炎輝『清代台湾之郷治』(台湾、聯経出版、一九七九年)

・高見澤磨『現代中国の紛争と法』(東京大学出版会、一九九八年)

・高見澤磨『調停から見る中国近世・近代』(前掲川口由彦編著『調停の近代』(勁草書房、二〇一一年)第六章)

・高見澤磨他『現代中国法入門(第九版)』(有斐閣、二〇二二年)

・田中比呂志『近代中国の政治統合と地域社会―立憲・地方自治・地域エリート』(研文出版、二〇一〇年)

・寺田浩明『中国法制史』(東京大学出版会、二〇一八年)

・土居智典『光緒新政時期の清朝中央による地方統治と省財政機関の再編についての一考察』(『九州大学東洋史論集』第四四号(二〇一六年三月))

○一六年三月)

・董修甲『中国地方自治問題』(中国、商務印書館、一九三七年)

・中島栗章『明代郷村の紛争と秩序―徽州文書を史料として』(汲古書院、二〇〇二年)

・中村茂夫『伝統中国法Ⅱ雛型説に対する一試論』(『新潟大学』法政理論)第二二卷第一号(一九七九年六月)

・仁井田陞『補訂中国法制史研究―法と慣習・法と道德』(東京大学出版会、一九六四年)

・西英昭『近代中華民国法制の構築―習慣調査・法典編纂と中国法学』(九州大学出版会、二〇一八年)

・林真貴子『近代日本における勸解・調停―紛争解決手続の歴史と機能』(大阪大学出版会、二〇二二年)

・三木聰『明清福建農村社会の研究』(北海道大学図書刊行会、二〇〇二年)

・三阪佳弘編『前段の司法』とその担い手をめぐる比較法史研究』(大阪大学出版会、二〇一九年)

・山田賢『移住民の秩序―清代四川地域社会史研究』(名古屋大学出版会、一九九五年)

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

- ・ 山本進『清代財政史研究』（汲古書院、二〇〇二年）
  - ・ 熊遠報『清代徽州地域社会史研究—境界・集團・ネットワークと社会秩序』（汲古書院、二〇〇三年）
  - ・ 吉澤誠一郎『天津の近代—清末都市における政治文化と社会統合』（名古屋大学出版会、二〇〇二年）
  - ・ 吉見崇『中国司法の政治史1928—1949』（東京大学出版会、二〇二〇年）
  - ・ 羅澍偉主編『近代天津城市史』（中国、中国社会科学出版社、一九九三年）
  - ・ Arthur H. Smith, *Chinese Characteristics*, Shanghai, North-China Herald, 1890
  - ・ David C. Buxbaum, "Some Aspects of Civil Procedure and Practice at the Trial Level in Tanshui and Hsinchu from 1789 to 1895", *The Journal of Asian Studies*, Vol.30, No.2, 1971
  - ・ Philip C.C. Huang, *Civil Justice in China: Representation and Practice in the Qing*, Stanford University Press, 1996
  - ・ Sybille van der Sprenkel, *Legal Institutions in Manchu China: A Sociological Analysis*, The Athlone Press, University of London, 1962
- (一) 全てを挙げることはできないが、代表的な論考や著作だけでも、佐伯富「清代の郷約・地保について」三木聰『明清福建農村社会の研究』、山本進『清代財政史研究』、戴炎輝『清代台湾之郷治』等がある。
- (二) 「民間処理説」に立脚した論考や著作の例としては、仁井田陞「中国法制史研究—法と慣習・法と道德」、Arthur H. Smith, *Chinese Characteristics* と Sybille van der Sprenkel, *Legal Institutions in Manchu China* 等が挙げられる。
- (三) 「民間処理説」を批判し、国家の法廷による裁判の重要性を指摘した論考として、中村茂夫「伝統中国法—雛型説に対する一試論」、David C. Buxbaum, *Some Aspects of Civil Procedure and Practice at the Trial Level in Tanshui and Hsinchu from 1789 to 1895* 等々が挙げられる。

(四) 滋賀秀三『統・清代中国の法と裁判』七八頁、熊遠報『清代徽州地域社会史研究』二〇九頁以下、春楊『晚清郷土社会民事紛争調解制度研究』一六一頁以下・二七一頁以下。その他、Philip C. C. Huang, *Civil Justice in China* では、地方官庁の下役が紛争の解決において重要な役割を担っており、国家と民間以外に彼等の活躍する「第三領域」が存在したとの指摘がなされている。

(五) 日本における清末・民国期の中国法制に関する研究は、島田正郎『清末における近代的法典の編纂』を嚆矢として、近年は西英昭『近代中華民国法制の構築』・久保茉莉子『中国の近代的刑事裁判』・吉見崇『中国司法の政治史』といった詳細な考察が発表されているが、調停や民間の紛争解決は考察の対象となっていない。また海外では、例えば春楊『晚清郷土社会民事紛争調解制度研究』が民間の文書から清代後半期の調停の具体像を論じているが、清末の近代法導入に伴う影響については特に言及されていない。

(六) 何勤華主編『近代中国法』（下冊）六三八頁以下では、清末の「民事訴訟律」に「民事調解」に関する規定が三箇条存在したとのみ記述している。一方で高見澤磨「調停から見る中国近世・近代」二四七頁以下によれば、一九一一年一月二七日（宣統二年二月二七日）に上奏された「大清民事訴訟律草案」には、第二八四条から第二八六条にかけて裁判機関での和解について定めるが、調停手続を定めた専門的法規定は存在せず、（商事関連の事案を除き）中華民国期に入ってから調停に関する法整備は進まないままであり、一九三〇年一月二〇日に公布された（施行は一九三一年一月一日）「民事調解法」においてようやく具体的な調停制度が定められたと指摘する。この点は王泰升「再訪台湾的調解制度——以日治時期対伝統的現代化転訳为中心」一八頁でも、一九〇七年に起草が始まり一九一〇年に完成した清朝の民事訴訟法で、民事裁判と調停を明確に区別するドイツ法をモデルとしたため、裁判所での調停を規定しなかったと指摘されている。さらに、林真貴子『近代日本における勸解・調停』第四章「勸解制度の廃止」においては、明治期の日本でも、ドイツに倣い民事裁判制度と併せて市町村の名望家による勸解委員を置き、そこでの紛争解決を図る構想が存在したこと、しかしながら結局勸解員制度は廃案となり、勸解制度が消滅して民事訴訟制度のみが残る結果となったことが指摘されている。

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

- (七) 例えば、清末を代表する法律家である沈家本の著作においても、調停に関する言及は管見の限りで確認できない。
- (八) 人民調解（人民調停）については、高見澤磨他『現代中国法入門（第九版）』三八九頁以下、高見澤磨『現代中国の紛争と法』三六頁以下、小口彦太・田中信行『現代中国法（第二版）』一一三頁以下、韓寧『中国の調停制度』一三七頁以下を参照。
- (九) 例えば、中島樂章『明代郷村の紛争と秩序』では、明代における在地での紛争解決について、その特徴や時期的差異等が詳細に考察されている。
- (一〇) 川口由彦編著『調停の近代』、三阪佳弘編『前段の司法』とその担い手をめぐる比較法史研究』、石川一三夫・矢野達雄編著『裁判と自治の法社会史』等が挙げられる。
- (一一) 「息訟」とは、「争いや訴訟を止めさせる・収める」という意味。「公所」とは、官庁及び同郷者・同業者（の団体）といった民間が設置した事務所をも指すなど多義的な語であるが、本稿では「公共目的の事務を処理する機関・組織」を指す語として用いる。なお、ほぼ似た語に「公局」があり、山田賢氏の清代四川省を対象とした研究では、地域社会の秩序維持・福祉・教育・付加税徴収等の諸事務を、州県から委嘱された紳糧（地域エリート）が執行する機関とされている（山田賢『移住民の秩序』一八八頁）。
- (一二) 『東方雑誌』第三卷第八期（一九〇六年九月一三日（光緒三十二年七月二五日））一八四頁には、「銅山袁大令国鈞近与在籍紳士楊中・翰允升等商妥於城中設一息訟公所。除命盜案件仍由縣審理外、他若口角・鬪毆・婚姻・財産等事、均由公所理處。所中設総董二員、駐局董事二員、及司書・司計・分班調査若干員。概由紳士公舉、以立地方自治之基。聞已稟准江督開辦矣」とある。また、『申報』一九〇六年五月一〇日（光緒三十二年四月一七日）には、「創設息訟公所開辦章程」が掲載されている。その他、『銅山県志（民国）』一九五頁には、「息訟局」について「在二府街沈公祠内。光緒二十九年、知県袁国鈞設。又於内附設禁煙局。皆以紳士主之」とある。なお、銅山県かどうかは分からないが、『申報』一九〇九年六月五日（宣統元年四月一八日）の記事によれば、江蘇諮議局議員選挙の投票所として、同県の属する徐州府にあった「息訟所」が用いられたという。

(一三) 『東方雜誌』第三卷第八期(一九〇六年九月一三日)(光緒三十三年七月二五日)一八四頁及び『申報』一九〇六年五月一〇日(光緒三十二年四月一七日)では「息訟公所」、『銅山県志(民国)』一九五頁では「息訟局」と表記されている。

(一四) 清末の官僚(一八二〇年〜一八七九年)。福建省や台湾を中心に洋務運動を推進した。

(一五) 前掲『東方雜誌』第三卷第八期(一九〇六年九月一三日)(光緒三十三年七月二五日)に「立地方自治之基」とある。また、『申報』一九〇六年五月一〇日(光緒三十二年四月一七日)に掲載された「創設息訟公所開辦章程」第一節(ここでの「節」は「条」に相当)「宗旨」に、「講公理達下情、維持地方公衆之治安、為將來自治团体之預備」とある。

(一六) 『申報』一九〇六年五月一〇日(光緒三十二年四月一七日)に掲載された銅山県知県の稟文では「常駐局董」、「創設息訟公所開辦章程」では「常駐局者」と表記。

(一七) 『北洋公牘類纂』卷二「昌平州史牧廷華稟設立自治研究会及息訟公所文並批」(『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊一八一頁)には、「卑州警務、業已劃分十区、設立局所、選派正副董、經理其事。經卑職隨時督飭稽查、日見起色。爰論飭各該局董於局内各附設息訟公所一処、遇有田産・錢債・婚喪細故涉訟之案、由卑職酌核案情、發交局□「一文字不明」、秉公理処。並准民間自行轉近赴局申理。但嚴定章程、祇准局董調処和息、不准私立公堂、擅用刑訊任意強斷、以防流弊。行之數月、民間既免廢時失業之累」とある。また、『東方雜誌』第四卷第四期(一九〇七年六月五日)(光緒三十三年四月二五日)一七七頁にも、ほぼ同じく「昌平州警務、近經該州史牧廷華、將全境画分十区、設立局所、選派正副董、經理其事。又飭各該局董、於局内各附設息訟公所一処。遇有田産・錢債・婚喪細故涉訟之案、由州酌核案情、發交局董、秉公理処。准民間自行就近赴局申理。惟局董祇准調処和息、不准私立公堂、擅用刑訊、任意強斷、以防流弊」とある。

(一八) 『北洋公牘類纂』卷二「昌平州史牧廷華稟設立自治研究会及息訟公所文並批」(『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊一八一頁)に、「督憲袁批、如稟立案。仰布・提・按三司查照、飭遵相片存。此繳」とある。

(一九) 『東方雜誌』第三卷第八期(一九〇六年九月一三日)(光緒三十三年七月二五日)四二六頁には、「余干県設立和平会、以息争聯清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

和各安生業為宗旨。会所設於瑞洪、由縣移請分防縣丞為總議員。另舉正紳為協議員、駐局辦事。其分董、即由各村中公舉、有開導愚民之責。村民如有事故、即告明本村分董、邀集兩造、秉公調處、不准擅自爭鬪。如遇事体重要、分董調處不了、即携同兩造、投明總、協議董、秉公調處。若仍不能了、再由總董移稟聽候訊斷」とある。

(二〇)『東方雜誌』第三卷第八期(一九〇六年九月一三日)(光緒三十二年七月二五日)四二六頁以下には、「龍南縣与粵省交界之区。類皆聚族而居。比閭相望、每因細故致啓械鬪・焚殺・搶掠、日甚一日。茲經贛南道江觀察毓昌会同各鄉紳耆、於四處適中之大墟地方設一公局、名曰四安總局。合辦聯和事情、於四處各設一分局、名曰四安分局。每局公舉公正紳士二人駐局辦事、並訂立章程九条、遵守辦理、以便解積前嫌免貽後害」とある。

(二一)贛南道は江西省南部を管轄した道で、道員はその長官。

(二二)『東方雜誌』第四卷第一期(一九〇七年三月九日)(光緒三十三年一月二五日)三三二頁には、「南陵縣開辦自治會、以息訟所・墾務局・樹芸・蠶桑各項為首務。該縣馬曉暄大令、並捐助廉俸、以充開辦經費。照會公舉紳士辦理其事、以專責成」とある。また『申報』一九〇六年二月一七日(光緒三十二年一月二日)の記事にも、「南陵開辦自治會、以息訟所・墾務局・樹芸・蠶桑各項為首務。馬大令捐廉若干、為開辦經費。並照會某紳士等辦理、以專責成」と、ほぼ同様の記述がある。

(二三)『申報』一九〇九年七月二九日(宣統元年六月一三日)によれば、「江華縣某大令、現就縣城創設息訟所、遴派正紳、充當總理・坐理。遇有城鄉投所伸訴、或由縣批飭調處之件、即由該所剴切開導持平理處。已經擬定章程、詳稟省台察核。當奉批云、所請係為杜絕訟萌起見、命意未嘗不善。但以地方之人、理地方之事、流弊不可不防。仰按察司飭、隨時查察。如該經理有偏循賄索各情弊、立即撤換、另選接充總、期息民安、無負立所之本意」とある。

(二四)『北洋官報』第二八二二冊(一九一一年六月一六日)(宣統三年五月二〇日)には、「知縣為体恤民情起見、擬設息訟所一處、取古代有事則評於里長之意。選派素有聲望之公正紳士為所長・所員。凡非命盜案件、著訴訟之人、先赴該所投遞說帖、說明事之原因。由該所員知會兩造、到所秉公評論是非、調處息事、免受訟累。如有調處未能息結者、准再赴稟呈控、由縣判決。因租賃

署西街民房一所、作為息訟所辦公之處。擬定試辦規則二十三條、已於四月初一日開辦。派張紳振清為所長、每月給車馬・伙食費錢十二吊、王紳廷槐・張紳夢清・梅紳玉藻・杜紳樾、為所員、每月各給錢八吊。另派書記生二名、專司繕寫文牘、並代書說帖、每月各新費錢六吊。夫役二名、以資差遣每月各工食錢四吊、其知會原・被・人証、暫由警務長公所馬巡兼司其事」とある。また、同第二八二三冊（一九一一年六月十七日）（宣統三年五月二一日）及び第二八二〇冊（一九一一年六月二四日）（宣統三年五月二八日）には、前後編の形で「直隸元氏縣擬訂息訟所規則」全二三條が掲載されている。

(二五) 『北洋官報』第二八〇〇冊（一九一一年六月四日）（宣統三年五月八日）に、「江蘇鎮江府承瑞卿太守及丹徒原文大令、日前会同紳董商酌、以現在審判序將次開辦、擬先設一息訟公所、推拳公正紳士、主持其民間如有田産・錢債細故、先赴該公所呈明。即由該公所調停寢事。如美不能了結、始送婦審判訊斷、以息爭端而免施累。各紳董皆願贊成、刻已妥擬章程、一俟組織、就緒即行開辦」とある。これ以前に、『申報』一九〇六年七月四日（光緒三二年五月二三日）の記事には、「丹徒縣郭子華・明府前与在籍諸紳士再四籌商、擬於城中設一息訟公所。除命盜重大事件仍由縣審理外、他若口角・鬪毆・婚姻・財産等案、概由公所理處。公同擬具章程開辦。即以夏紳為總董、何紳為駐局董事。其餘、司書・司計以及分班調查各員、概由該紳等公同拳派。現已擬定章程通稟各憲核示矣」、同紙一九〇八年二月二一日（光緒三四年一月一〇日）の記事には、「丹徒縣王偉臣・明府具稟省憲擬開辦息訟公所、遴選公正紳董二十五人、輪班駐所、遇有民間爭訟情事、即出為解勸、俾鄉愚不致因訟受累。庶可立地方自治之基。業奉上憲批准、飭該縣令慎選紳董、隨時詳察秉公核辦」、同紙一九一〇年五月二五日（宣統二年四月一七日）の記事に「丹徒縣倪和甫大令、現擬就本城創設息訟公所、遴派正紳、充當總理・坐辦、遇有城鄉投所伸訴、或由縣批飭調處之件、即由該公所劃切開導持平理處、以杜訟萌而息爭端。已会同紳士、妥定章程、不日即詳稟上憲核示遵辦」とある。これらの報道から、地元の紳士層が数人がかりで地方官に「息訟公所」の開設を訴え、ようやく許可が下りたことが分かる。

(二六) 『申報』一九一〇年一〇月一八日（宣統二年九月一六日）。

(二七) 『申報』一九〇九年三月五日（宣統元年二月一四日）。『東方雜誌』第五卷第三期（一九〇八年四月二五日）（光緒三四年三月二

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

五日)にも、代理五河県典史が「息訟公所」を設置し、安徽巡撫に認められたことが報じられている。

(二六)『河南白話科学報』一九〇九年六月一七日(宣統元年四月三〇日)。

(二九)その他、インクの滲みにより地名を判読しづらいが、灤州(直隸省永平府)と考えられる州で「息訟所」の章程案が現地自治会により起草されているといった報道が確認できる『大公報(天津)』一九一〇年一月四日(宣統二年一〇月三日)。

(三〇)黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』二八四頁以下。

(三一)例えば、清代後半期の四川省におけるエリート層を主体とした「公局」と呼ばれる組織の設置については、山田賢『移住民の秩序』一八八頁以下を参照。

(三二)行政と調停との関わりについては、林真貴子『近代日本における勸解・調停』第七章「借地借家調停制度成立に至る経緯」において、戦前期日本及び日本統治時代の台湾を交えた言及がなされている。

(三三)『申報』一九〇六年五月一七日(光緒三二年四月二四日)には、「現経江督周玉帥以查核此項公所章程、甚為妥協。自应飭令皖・贛・蘇三省各州厅県、仿照辦理」とある。

(三四)『北洋公牘類纂』卷二「昌平州史牧廷華稟設立自治研究会及息訟公所文並批」(『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊一八一頁以下)。

(三五)『申報』一九〇七年二月一六日(光緒三十三年一月四日)。

(三六)丹徒県については上述の通り。江蘇省揚州府については、『申報』一九〇七年九月一〇日(光緒三十三年八月三日)の記事に、「揚府近奉蘇撫陳中丞札、……知県陳維藻稟呈、所擬紳董解訟章程、核与銅山県袁令稟設息訟公所辦法、大致相同。自应抄章通飭、各就地方情形妥籌辦理。等因。太守当速転飭江甘兩県、照会城郷紳董妥議核辦」とある。しかしながら、当時の新聞や雑誌の他、清末・民国期に出版された各地域の地方志でも、息訟公所についてあまり言及されていない。

(三七)『東方雜誌』第三卷第一期(一九〇七年一月三〇日(光緒三十三年一〇月二五日))二三八頁以下には、「蘇臬司朱廉訪通飭

各属仿照銅山県辦法、設立息訟公所、嗣後地方凡有興訟事件、先投息訟所、由紳董秉公理結。如原・被告有一面強悍不服、再行送県訊辦云」とあり、江蘇按察使が銅山県に倣い紳董で構成される息訟公所を設け、地方の案件は県でなく先にここで処理するよう省内へ傳達したと分かる。しかし、これは『申報』一九〇六年五月一七日（光緒三二年四月二四日）で總督が銅山県の取り組みを評価し、管轄する安徽・江西・江蘇の各省に銅山県に倣うよう傳達を下したと報道されてから一年半以上が経過している。この間の江蘇省上層部の動向は不明だが、息訟公所を広げる取り組みが難航していた可能性がある。

(三六) 『申報』一九〇九年七月二九日（宣統元年六月一三日）。その他、同紙一九〇六年五月二二日（光緒三二年四月二九日）には、「論地方設立息訟公所事」として、銅山県の取り組みを評価した上で、紳士の中には官の威勢を笠に着た者がおり、賄賂が公然と行われ、是非がひっくり返るかもしれないという懸念の論調を掲載している。

(三五) 『申報』一九〇八年六月一六日（光緒三四年五月一八日）。

(四〇) 「自治公所」とは、地方自治の準備及び地方自治の運営を担う組織のこと（田中比呂志『近代中国の政治統合と地域社会』八六頁以下）。

(四一) 『申報』一九〇九年一月一七日（宣統元年一〇月五日）。掲載された江蘇諮議局の報告書は同年一月一日（宣統元年九月二九日）のもの。

(四二) 諮議局を始めとした清末民国初期の地方制度と地域エリートとの関係については、田中比呂志『近代中国の政治統合と地域社会』が詳しい。

(四三) 『北洋官報』二八三三冊（一九一一年七月七日（宣統三年六月一二日））。

(四四) 『北洋官報』二八三三冊（一九一一年六月一七日（宣統三年五月二二日））掲載の「直隸元氏県擬訂息訟所規則」前半箇所に、  
は、「所長・所員概係名譽職、不支薪水。所長毎月暫給膳費大錢十二吊。所員各給膳費大錢八吊。……書記生各給薪水大錢六吊。夫役各給工食大錢四吊」、「本所一切經費、均核實開支。毎月將收支數目開具清單、呈送県署存案。並榜示一次、以昭大信」とある。

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

る。

(四五) 近代化改革に伴う税負担増加等の要因により、一九一一年に川沙庁（江蘇省松江府に属した行政区。現在は上海市の一部）で発生した民衆の反発については、黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』第九章「清末地方自治制度の導入と地域社会―川沙事件を中心に」を参照。

(四六) 樂亭県が設置を試みた息訟所については、『北洋官報』第二七三五冊（一九一一年三月三二日（宣統三年三月二日））に設置の許可を求める知県の稟文及びそれに対して布提両司に検討させるとの直隸総督陳夔龍の批が掲載されている。また、同第二七三六冊（一九一一年四月一日（宣統三年三月三日））には、その設置・運営の規則である「直隸樂亭県自治預備會擬訂息訟所簡章」全二五条が掲載されている。また、正確な地名は判読しづらいが、灤州が設置を試みたものと考えられる「息訟所」の章程が『大公報（天津）』一九一〇年一月四日（宣統二年一〇月三日）に掲載されている。

(四七) 『北洋官報』二八三三冊（一九一一年七月七日（宣統三年六月二二日））。

(四八) 同上。「督憲陳批、摺詳已悉。繳」とある。

(四九) 土居智典「光緒新政時期の清朝中央による地方統治と省財政機関の再編についての一考察」三五頁。

(五〇) 天津の議会における紛争解決については、貴志俊彦「『北洋新政』体制下における地方自治制の形成」一五四頁以下にも言及がある。貴志氏は『大公報（天津）』に掲載された天津県董事会より参事会へと引き渡された書類の目録から、市街地での土地や家屋に関する住民間の紛争の処理が、天津県議会の議事会で多く審議されていたとする。

(五一) 清末時期の天津における政治や社会状況に関しては、吉澤誠一郎『天津の近代』や羅澍偉主編『近代天津城市史』を参照。

(五二) 自治局構成員は、举人資格を有したり日本等へ留学経験のある人物が比較的多かったとされる（貴志俊彦「『北洋新政』体制下における地方自治制の形成」一四六頁、黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』二二〇頁）。

(五三) 『北洋公牘類纂』卷一「試辦天津県地方自治公決草案」（『近代中国史料叢刊三編』第八五七冊八九頁以下）。『大公報（天津）』

一九〇七年三月三〇日（光緒三十三年二月一七日）・一九〇七年三月三二日（光緒三十三年二月一八日）・一九〇七年四月二日（光緒三十三年二月二〇日）・一九〇七年四月五日（光緒三十三年二月二三日）各記事。

(五四) 黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』二二五頁本文・二四八頁注（二五）。

(五五) 黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』二二五頁本文・二四八頁注（二六）。但し黄氏は袁世凱が批准して公布された法令を「直隸天津県地方自治章程」と呼んでいるが、上述の同書二四八頁注（二六）で引用されている原載史料の『東方雜誌』第四卷第五期（一九〇七年七月五日（光緒三十三年五月二五日））二〇八頁には「直隸天津県地方自治公決草案」とある。

(五六) 黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』一三五頁。

(五七) 『東方雜誌』第四卷第五期（一九〇七年七月五日（光緒三十三年五月二五日））二二三頁。『北洋公牘類纂』卷一「試辦天津県地方自治公決草案一百一十一条（督憲袁批附）」（『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊八八頁）にも同一の文言を載せる。

(五八) なお、「条例」第二五・二六条における「民事上之爭議」及び「条例」第二七・三〇・三一・三六条の「民事爭議」が指す内容の具体的な定義は言及されていないが、「民事」・「刑事」の区分はこの当時既に導入されていることから、「民事上之爭議」は、概ね近代法での「民事事件」と同一あるいは近似したものと考えてよいだろう。

(五九) 『北洋公牘類纂』卷一「天津県議事會遵照自治章程議定各項条例」（『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊一二二～一二三頁）。

(六〇) 寺田浩明『中国法制史』一三六頁以下・一七三頁。

(六一) 正式名称は、「上海城廂内外工程局」。江蘇省・上海道・上海県の下で設置された自治団体。議会・参事会等の組織から成る。一九〇五年設置。後の一九〇九年に「上海城廂内外自治公所」、一九一一年に「上海市市政庁」と改称。日本語の論考としては、孫安石「上海城廂内外総工程局」から「上海城廂内外自治公所」へがある。

(六二) ここでの「節」は、現代日本法での「条」に相当する。

(六三) 『東方雜誌』第三卷第一二期（一九〇七年一月九日（光緒三十三年一月二五日））二五七頁。

清代末期の地方における紛争解決組織―息訟公所と地方議会の制度を中心として―

(六四) 同上二六〇頁。

(六五) 『北洋公牘類纂』卷二「景州地方公議局試辦簡章」(『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊一八〇頁)。この他、同じく光緒末年頃と考えられる直隸省趙州直隸州の「趙州地方公議局試辦章程」でも、「本局専為會議地方公事而設。至於詞訟案件以及個人私事等、一概不准」(『北洋公牘類纂』卷二「署趙州直隸州嚴牧以盛稟督憲設地方公議局文」(『中国近代資料叢刊三編』第八五七冊一六九頁))とあり、景州の章程と同じ規定が存在する。

(六六) 黄東蘭「清末期中国における地方自治制度の導入と日本」二六四頁以下。

(六七) 府庁州県衙門の所在地を「城」、人口五万人以上の地区を「鎮」、五万人未満の地区を「郷」とした(董修甲『中国地方自治問題』五四頁)。

(六八) 徐秀麗編『中国近代郷村自治法規選編』三頁。但し、本書には日付に「頒布」とあるが、発布日ではなく憲政編查館からの上奏日であるとも考えられる。

(六九) 同上二九頁。本書では日付に「頒布」とあるが、単純な発布日ではなく、憲政編查館からの上奏が即日裁可・発布された日であるとも考えられる。

(七〇) ここでの「項」は、現代日本法での「号」に相当する。

(七一) 徐秀麗編『中国近代郷村自治法規選編』九頁。

(七二) 同上三五頁。

(七三) 『江蘇自治公報類編』・自治疑義要電・「憲政編查館覆直督電」(『中国近代資料叢刊三編』第五二冊五五頁)。

(七四) 同上。

(七五) なお、『申報』一九〇七年三月八日(光緒三十三年一月二四日)には、北京からの情報として「日昨政府會議擬通飭各省督撫令各州県設立地方息訟所」とあり、中央政府が各省の督撫に対し、州県で「地方息訟所」を設置するように命じたことが報道され

ている。しかしながら、この後の具体的な進展を示す史料は管見の限り見当たらない。

(七六) 中華民国期の政治・経済学者、政治家（一九一一年～？）。米国のミシガン大学・カリフォルニア大学へ留学して学位を取得した後、一九二〇年代から南洋鉄道礦山専門学校・北京法律大学・北京師範大学・上海国民大学等で教授を務めた。一九三〇年代にかけて、併せて上海市政府顧問、漢口市政府工務局長・公用局長・市政府委員、江蘇省政府委員、建設庁長等の地方政府幹部職を歴任。後に国民政府の立法院・行政院・經濟部でも勤務し、一九四〇年代には汪兆銘政権で江蘇省政府・安徽省政府・財政部の職に就いた（徐友春主編『民国人物大辞典』一二七三頁）。

(七七) 董修甲『中国地方自治問題』五五頁。該当箇所には「牠〔城鎮郷議事會〕的職權是 一、議決本城鎮郷自治範圍内応行興革整理事宜 二、訂定自治規約 三、籌集經費、審定歲出入預算 四、解決爭議調解糾紛 五、選挙郷董郷佐 六、監察董事會並隨時応地方官之諮詢陳述意見」とある。

(七八) 董修甲『中国地方自治問題』五八～五九頁。該当箇所には「牠〔府庁州県参事會〕的職權是 一、覆核議事會決議並議決其執行方法及程序 二、議決關於議事會委託代議之事件 三、議決府庁州県長官交代議事會議決之事件及審查其提交議事會之提案 四、公断爭執、調解糾紛 五、其他依拋法令属参事會權限内之事件」とある。

(七九) もちろん、いずれの内容も董修甲という一学者が自身の著作で言及しているに過ぎず、なおかつこの点に関して具体的に言及した他の文献も管見の限り見当たらないことから、彼の言及の信憑性には注意を要する。

(八〇) 董修甲『中国地方自治問題』一〇九～一一〇頁。

(八一) 寺田浩明『中国法制史』一三六頁以下・一七三頁。

(八二) 例えば、林真貴子『近代日本における勸解・調停』第八章「一九三〇年代の金銭債務臨時調停制度の特徴」では、農村における負債整理において、裁判所での調停に先立ち、住民や行政による協議・調停がなされたことに言及している。

(八三) 『武漢市志（政法志）』三八九頁、『湖北省志（司法）』一三三頁では、一九一〇年に省議事に当たたる湖北諮議局の下に「自治會息

清代末期の地方における紛争解決組織——息訟公所と地方議会の制度を中心として——

「訟所」が設けられ、『湖南省志（政法志・司法行政）』二二二頁でも、同年湖南諮議局の下に同一名称の組織が設置されたとする。

【付記】 本稿は、日本学術振興会特別研究員奨励費（「民間諸主体による紛争解決の展開―清く中華民国期を中心に―」課題番号：22101478）による研究成果の一部である。

# 清末糾紛解決組織制度—以息訟公所與地方議會為中心

木下 慎梧

本文從制度角度出發，考察了清朝末年中國存在的被稱為“息訟公所”的地方糾紛解決組織，以及作為光緒維新改革的一部分而設立的地方議會的糾紛解決職能。

在清代引入近代法律制度之前，地方糾紛多由紳士和其他當地居民組成的“鄉約”、“保甲”等地方組織來解決。而當時國家的“審判”也具有今日所言“調解”的特徵。

然而，隨著清末光緒維新時期審判制度的近代化，有關通常的“訴訟”程序的成文法律得以發展，但有關“調解”程序的成文法律，直到民國時期為止仍未出現。正因如此，清末的制度“調解”制度仍有諸多不明之處。

關於，向來所知甚少的晚清時期調解制度，本文首先對專門調解組織“息訟公所”這一制度進行分析。通過分析可知，“息訟公所”以紳士階層為調解運作主體，調解的對象是“戶婚田土細案”。

接下來，以近代化改革先進地區的天津為中心，考察了這些地區地方議會的調解功能。這些地區的地方議會調解制度，擁有對糾紛進行調查或介入法院案件的權限。可見在這些地區的糾紛解決上，議會承擔著一定的制度作用。

因此，清末雖然尚無國家有關調解的法律，但以地方性法規為根據，制度上可以由如“息訟公所”、地方議會等這些由紳士參與的地方組織承擔調解功能。