

論文の内容の要旨

論文題目 「外省」から「地方」へ —清末民初の財政構造から見た—

氏 名 佐 藤 淳 平

本論の目的は、清末民初の財政政策及び予算配分の傾向を分析することで、中国に於ける西洋近代的財政制度の受容とその土着化を理解することである。従来の財政史研究では中央と地方という枠組みが屢々安易に用いられてきたが、筆者はこの枠組みが中国本来の枠組みと合致せず、且つ中国の広大な国土と多様性に鑑みれば、あまりにも単純化されすぎていると考え、以下の2つの視角から分析を行った。

第一に、中央政府、省政府、省議会の三元構造により財政事案を捉えることである。清朝統治下では京官であった督撫は、あくまでも中央官庁と直接の統属関係を持たない皇帝権力の代行者という位置づけであり、「地方」の代表者と見なすのは必ずしも適当ではない。中華民国以降は、清代のように本籍回避が徹底されなくなったが、一部の省で省長の民選を求める運動が起きたように、省政府と省議会の利害は必ずしも一致していなかった。そこで本論では、第2章で宣統三年予算案の審議、第3章で1910～20年代の浙江省に於ける予算審議を扱い、国家予算と地方予算の範囲をめぐる中央政府、省政府、省議会の3者によるやり取りについて分析を行った。

清朝に於ける立憲改革及びそれに伴う近代的財政制度導入の動きは義和団戦争を契機としている。1906年の中央官制改革により戸部を改組する形で設置された度支部では、従来概ね省毎に設置されていた14清吏司が税目や業務毎に設置した10司に変更された。このような特定の業務に特化した部署の設置と連動させる形で、宣統二年に督辦塩政処の設置による各省塩政の直轄化が行われた。度支部の塩政改革案は、従来督撫が行使してきた人

事権等を奪うものであり、皇帝権力を代行する存在だった総督や巡撫を内閣・各部の下に属するものに変えることを企図していた。そのため、この改革案は産塩地の督撫から強い反発を受けた。

北京政府期になると、1912年7月の「各部官制通則」に於いて、各部総長に対して各省の主管事務に関する訓令及び指令、法令に違反する地方長官の命令の撤回といった権限が与えられるようになった。この通則からは、中央官庁と地方長官との統属関係を明確にしようという意図が看取される。また予算編成の手順についても、清末の段階では各省督撫から度支部へ直接予算が送られていたのに対し、北京政府期には、都督・民政長が予算冊を項目別に在京主管各部に送り、その後、各部から提出された予算を財政部が取りまとめる形に変更された。即ち、各省予算に対する中央各部の監督権限が強化されたと言える。

一方で、省政府が必ずしも「地方」の利害を代表する存在でなかった点は、清末から北京政府期にかけて一貫して変わらなかった。当該時期には、省長は民選ではなく、中央政府から任命されるものであった。また浙江省の事例に見られるように、解協款の負担額を減らしたいという点では、省政府と省議会の利害は一致していたが、省議会が審議権を持つ地方予算の範囲拡大に対して、省政府は消極的であった。なぜなら、地方予算の拡大は、省政府が比較的強い裁量を有していた国家予算の地方収支部分を侵食するものであり、省政府の財政的な自由度を奪うことにつながったためである。従って、予算の面から見る限り、自治の領域は官治の領域に比べて限定的にならざるを得なかった。

第二に、度支部への財政権の集約や財政配分への着目を通じて、中央官庁間や省政府間の行政上の水平的な関係を明らかにすることである。20世紀初頭の清朝では、郵伝部や農工商部のような新設の中央官庁が独自の財源を有しており、財政権が必ずしも度支部に収斂されていなかった。また各省の財政構造が大きく異なっている中国では、善後借款に伴う塩務収入の接収や国地面分といった中央政府の財政政策が各省に与える影響は自ずと異なっていたため、南方の諸省のみを「地方」の代表例であるかのように見なすのは適当でない。都督等にとっては麾下の部隊を養うために予算を確保することは極めて重要であった。そのため、財政上の地方差は、辛亥革命や反袁運動、安直戦争時の各省の動向に影響を与えた可能性が高いと考えられる。

清末の中央官庁間の関係については、本論第1章で扱った。度支部改制と清理財政に伴う財政の集権化は、従来分散して存在していた財政権を度支部に集中する過程であった。そこでは、各省のみならず、度支部と他の中央官庁、特に義和団後に新設され、度支部を介さず海関税を受け取っていた外務部、官業収入等の多額の直接徴収分を受け取っていた農工商部、郵伝部との利害も必ずしも一致していなかった。そのため、会議政務処との協議により、度支部に全ての権限が集中しないように利害調整が行われていた。また度支部と陸軍部の間では、1906年の官制改革当初より軍餉に関する権限が不分明であった。財政公所の設置に伴い、軍需を担う局所の税源を回収した結果、巡防營の収入が不安定化し

た。そのため、督撫が陸軍部と同調して度支部の歳出削減圧力に対抗することもあった。

財政上の地方差の問題については、第2章で試辦宣統三年予算案に於ける各省の歳入と解協款の負担額の関係、第3章で袁世凱政権期に編成された予算と、善後借款に伴う塩務稽核所の設置及び国地画分、第4章で民国八年度予算案の編成過程と衆議院での審査報告に対して、特に財政配分に着目して分析を行った。

20世紀初頭に清理財政の成果に基づき編成された試辦宣統三年予算案の財政配分の特徴は東三省に対する傾斜配分である。東三省は北京に近く、日本やロシアに対する防衛上極めて重要であり、籌備立憲に伴う諸政策を東北地方から優先的に施行していくという方針が採られた。一方で、江西省・安徽省は歳入に比して解協款の負担額が極めて重かった。試辦宣統三年予算案では、東北や直隸に対して補助金が手厚い一方、長江中流域は歳入に比して財政負担が重く、且つ予算に対する審議権も制限されていた。そのため、長江中流域では、清朝に対する不満が高まりやすかったと考えられる。

辛亥革命と南北和議を経て成立した袁世凱政権では、各省から中央政府への公金の送金が滞ったことを理由として、田賦を国家税とし、田賦賦加税を地方税とするといった中央財政を重視した国地画分を実施した。この提案は東三省から賛成を得た一方、江蘇・広東・湖南・江西・安徽・浙江から反発を受け、1913年7月の「第二革命」の勃発もあって国税事務の接收は難航し、1914年6月に国地画分政策は放棄された。しかし、1914年以降、「第二革命」を経て袁世凱の影響力が南方諸省に浸透したことや、専款や塩税を中心とした税収の増加や国債の発行により財政収支が改善したことを背景として、各省の解款や専款の達成率は却って高くなった。

また同時期に善後借款の担保を確保するために行われた塩務稽核所の設置などの塩政改革は、塩務収入を各省の手から中央へと接收するものであった。このような政策は、省財政の塩務収入に対する依存度が高かった雲南省から強い反発を受けた。また産塩区ではない貴州や広西においても、塩税の徴収を産塩区に集約する方針により自由に塩釐を課税できないことが問題になった。雲南・貴州・広西は、反洪憲帝制運動の中心となった省でもある。国地画分や塩務収入の接收の事例は、各省の歳入構成が大きく異なる中、税目を基準に国税と地方税を分けることの困難さを示している。

袁世凱政権後の北京政府では1916年以降の南北対立を背景として、軍事費が増大したことで、各省の截留が増大し、財政赤字が常態化していた。このような状況下で、安徽派は1918年8月に安福国会に組織し、民国八年度予算の編成を行った。予算審議では、財政赤字を背景として、多くの議員が安易な公債発行を控えるように主張し、軍事費や財政経費を中心に歳出の大幅な削減が図られた。しかし、軍事費の削減にあたり、安徽派が直隸派と比べて優遇されたため、直隸派の不満を高めることになった。また特別会計の審議では、新規鉄道建設の見送りや、民間の鉄道会社買収に使用した内債の支払いを暫時凍結するといった手法で歳出削減が図られたが、内債の支払い凍結は金融市場における北京政府の信用を失墜させることになった。

清末から北京政府期にかけては、立憲改革や中央財政の安定のために税目を基準とした国地画分が目指された。こうした税目を基準とした国地画分は基準が明確で管理しやすいという利点もあるが、各省の財政構造が大きく異なっている中国では、省財政に占める国税の比率が不公平になりやすい。また国税の比率を著しく高めれば、経済的な先進地域の反発を招くため、国地画分は容易に定着しなかった。

一方で、財政請負制は、各省の国税負担を随意に調整できるという利点があるが、基準があいまいで、配分が恣意的になりやすいという問題を抱えていた。1994年以降に執行された分税制度は、中央固定収入、中央・地方調節収入、地方固定収入という形で、すべての税収を国税と地方税に区分せず、財政請負制度の要素をある程度残している。これは、経済的な先進地域のモチベーションを維持する一方、後進地域への経済支援も可能とするような制度設計であり、近代以降の中国財政に於ける試行錯誤の所産だと言える。