

宣統年間の預算編成と各省の財政負担

佐藤 淳平

はじめに

本稿は光緒三十四年（一九〇八）に開始された清理財政とそれに伴い編成された試辦宣統三年（一九一）預算案を主たる分析対象として、当該時期の清朝の財政配分の方針を明らかにするものである。筆者がこのようなアプローチを採るのは、村田雄二郎氏が思想史の立場から「南方」革命派、「北方」立憲派」といった地域的差異に起因する民族・国民観の違いを指摘したように、財政史の立場から南方と北方といった地域的差異に起因する各省の立場の違いを指摘できるのではないかと考えたためである。⁽¹⁾

清朝は雍正二年（一七二四）に成立した酌撥制度により末端の徵税単位での蓄積を基礎に、全王朝規模での財政余剰の移転調整が可能であったが、酌撥制度が機能しなくなり、一定額の解協款の負担を各省関に割り当てるという攤派制を採るようになった太平天国以降、解協制度がどのような論理で運用されていたかは必ずしも自明ではない。⁽²⁾

こうした観点から見れば、従来の太平天国以降の解協制度に関する研究の多くが、解協款を負担する省を「地方」と暗黙の裡に規定し、「地方」の財源を確保しようとする督撫と解協款を指示通りに執行させようとする戸部の対立という構図を採っているこ

宣統年間の預算編成と各省の財政負担（佐藤）

とは、分析対象が南方に偏っているという点でいささか問題があると言わざるを得ない。⁽³⁾

こうした研究状況は地方の財政を包括的に把握するのが難しいという史料制約による部分もあると考えられるが、周知の通り、中国の各省は経済の構造や規模が大きく異なっており、解協款を實質負担していない省も存在し、また解協款の負担額も各省により大きく異なっている。したがって筆者は清末の財政構造を理解する場合には、各省の差異を十分に考慮する必要があると考えている。

しかしながら、清朝の解協制度の実態を把握し得る史料が存在する宣統年間（一九〇九—一九一一）についても、各省の財政構造や解協款の負担の差異を分析したものはない。清理財政に関する専論としては、趙学軍・劉増合の研究がある。⁽⁴⁾ 趙学軍は清理財政の経過と預算の支出の概要、人材面等の民国への影響について考察した。また劉増合は、督撫と中央、督撫と諮議局との対立及び清理財政により判明した外銷部分が各省の財政に占める比率について分析した。⁽⁵⁾ 両氏の研究は共に清理財政とそれに基づいた預算編成過程の解明に資する点もあるが、各省の財政構造や解協款の負担の差異を分析するという筆者の関心とは必ずしも一致していない。

今回分析対象とする試辦宣統三年預算案やその根拠となった財政説明書は数値の信憑性及び実現可能性という点で問題があったと考えられているが、諮議局での審議や新聞報道等を通して、革命の主たる担い手となった地方の士紳の間に清朝の財政政策に関

する情報が共有され、議論されたという点において少なからず意味があったと考えられる⁽⁶⁾。

したがって本稿では、試辦宣統三年予算案の編成過程とそれをめぐる様々な言説を分析することを通して、当該時期における清朝の財政配分の方針及び予算案に対する各省の反応を明らかにしたい。

第一章 籌備立憲と清理財政

試辦宣統三年予算案に於ける清朝の財政配分の方針とそれに対する各省の反応に言及する前に、清朝に於いて試辦宣統三年予算案が作成されたことになった背景と過程を整理しておく。

そもそも清理財政の端緒は、光緒三十四年八月一日、憲政編查館と資政院が会奏した「憲法大綱暨議院法選舉法要領及逐年籌備事宜摺」である。この奏摺に附された清單に、光緒三十四年に度支部により「清理財政章程」を頒布、光緒三十五年に度支部・各省督撫により各省の歳出入総数を調査、光緒三十六年に度支部・各省督撫により各省の歳出歳入総数を覆査、地方税章程を釐訂、各省預算決算を試辦、光緒三十七年に度支部により全国歳出入確数を会査、憲政編查館・度支部・各省督撫により「地方税章程」を頒布、度支部・税務処・各省督撫・憲政編查館により「国家税章程」を釐訂といった清理財政の大まかな計画が規定された。議会の重要な役割の一つは、預算を審議することであり、籌備立憲の動きと連動して清理財政の動きが出てくるのは、自然なことだったと思われる⁽⁷⁾。

その後、光緒三十四年十二月二十日に度支部が「妥酌清理財政章程繕單呈覽摺」を上奏した⁽⁸⁾。これは清理財政の手順をより具体的に定めたものである。例えば、中央に清理財政処、各省に清理財政局を設置することや光緒三十四年分出入款項詳細報告冊・宣統元年以後各季報告冊・各年預算報告冊・決算報告冊の作成、各省の財政沿革と利弊を調査して説明書を編成すること等が定められた。また「清理財政章程」の第五章「預備全國預算之事」は、預算の作成手順についても言及している。それによると、預算編成の手順は、各省文武大小衙門局所は宣統二年から翌年の収支項目を予め算定し清冊をつくり、二月内に清理財政局に送り、局で全省預算報告冊をつくり、督撫に上呈して五月内に度支部に送る。また在京各衙門は宣統二年(一九一〇)から翌年の収支項目を以て預算報告冊を作成し五月内に度支部に送る。度支部は宣統二年から逐年京外各処が送ってきた預算報告冊を二カ月以内に詳細に審査決定し、施行を奏請する。各省預算報告冊の項目のうち、地方行政經費に属する者は、度支部が督撫に送り、督撫が諮議局に送り議決するといった形になっていた。

続いて宣統元年(一九〇九)二月に度支部が「清理財政処辦事章程」及び「各省清理財政局辦事章程」を上奏した⁽⁹⁾。「清理財政処辦事章程」は主に清理財政処の職制について定めたもので、清理財政処に提調・幫提調を設けて清理財政事宜を主管させること、総辦・幫辦を設けて清理財政事宜を分管させることや総務・京畿・遼瀋・江贛・青豫・湘鄂・閩浙・粵桂・秦晋・甘新・梁益・収掌の十二科を設け、各科に総核一名と坐辦行走を置くこと、提

調・幫提調・総辦・幫辦・総核は毎週土曜日に會議を開くことなどが盛り込まれた。⁽¹⁰⁾

また「各省清理財政局辦事章程」は主に各省清理財政局の職制について定めたもので、総辦一名と會辦・正監理官一名・副監理官一名を置くこと、編輯・審核・庶務の三科を置くこと等が定められた。⁽¹¹⁾ それを受けて宣統元年閏二月に各省正副監理官が任命された。清理財政局の職務は、光緒三十四年分各項收支存儲銀糧確数の報告冊と盈虧比較表の作成、宣統元年から該省各季出入款項報告冊の作成、開局時の司道局庫の検査、該省財政沿革利弊を説明書にまとめること、全省預算決算報告總冊の作成、該省藩運道局各庫收支章程・丁漕塩課関稅釐金各種雜稅改良徵收章程と各項收入流水簿式・各項支出流水簿式・收入總簿式・支出總簿式・收支对照表式・各庫收支票式・丁漕塩課関稅釐金各種雜稅徵收票式の作成等であった。財政説明書は概ね宣統二年の秋までにまとめられ、試辦宣統三年預算案作成にあたって根拠となったものである。

財政説明書の作成過程では、中央による外銷の把握が目指されたため、既得権が侵害される恐れのある地方当局の反発や財源の隠匿が想定された。例えば、會議政務処による度支部の清理財政辦法に対する議覆に以下のような記述が見られる。⁽¹²⁾

「しかし、外省は財用の実数を常々隠匿し部に知らしめず、故に部は常に欺かれて疑い、内は外を信じない。部は外省の款項を実情通りに報告させようとして決して上納させることはないと言明するが、報告があがってくると往々にして食

宣統年間の預算編成と各省の財政負担（佐藤）

言する。故に外省は常に騙されることを恐れ、外は内を信じない。これが不信の弊害である。」

こうした會議政務処の懸念は、清理財政局が設立された宣統元年三・四月以降、各地で現実のものとなった。例えば、宣統元年七月六日の『申報』に、浙江省の清理財政について以下のようない記述がある。⁽¹³⁾

「私の職責は大変重く、任に堪えないことを恐れる。凡そ調査すべき各庁州県場局所の徵收章程及び沿革利弊について、すでに文書を發し、分別して報告することを求めた。しかし、各属の報告で清理財政局に届いたものは現在二割に及ばず、その形式に合わず完備していないものもまた多い。すでに修正して送るように命じたが、届いたものは少なく、資料は未だ集まらない。選ばれて此れに従わないのは知府が深く恥じ入るところである。」

これによれば、浙江省の地方官は必ずしも清理財政に協力的ではなく、作業が難航していた様子がうかがえる。またこの事例以外にも、『申報』や『大公報』には地方官と監理官が対立した事例が数多く見られる。

しかし、こうした事態は当初から想定されたことであり、清朝が全く対策を採らなかつたわけではない。そもそも「各省清理財政局辦事章程」には、各衙門出入款項の報告が真実でなく、該局の総辦等が共謀して粉飾した場合や該局が期限に達して報告すべきところを該総辦等が随意に遅延した場合は、監理官に度支部への稟を許可し、度支部が調査処置するという規定がある。⁽¹⁴⁾ また実

際にこの規定に基づいて、甘肅藩司毛慶蕃は時期を定めて藩庫款項の調査をしなかったこと、章程に遵い支出報告を作成しなかったこと、命令を無視したこと、といった罪状により解職された⁽¹⁵⁾。この処分は見せしめとしての意味を持っており、他の地方官の心理にも少なからず動揺を与えた可能性がある⁽¹⁶⁾。これ以降も虚偽報告が依然として存在したことを否定するのは難しいが、少なくとも地方官の表立った抵抗は減少したようである。

試辦宣統三年預算案の場合、督撫が度支部に預算報告冊を送ったのが概ね七月八月頃であり、度支部が全国歳入歳出総預算案を上奏し、内閣會議政務処での審議が開始されたのが宣統二年八月二十七日、内閣會議政務処が資政院での審議を決めたのが同年九月二十日、資政院での審議が開始されたのが同年九月三十日、同年十二月二十八日以前に審議が終了し上奏された。「清理財政章程」の中では、内閣會議政務処と資政院の審議について言及されていないことと実際には督撫の預算報告冊提出が二、三カ月ほど遅れたことが異なっているが、概ね「清理財政章程」が預算編成手順のベースになっていると言える。

以上をまとめれば、試辦宣統三年預算案の作成は籌備立憲に伴う清理財政の一行程として計画されたものである。清理財政は今まで外銷として中央が関知してこなかった地方財政の実情を明らかにすることを目指したという点で太平天国以降の攤派制に変化をもたらそうとするものであった。次章では国家圖書館が所蔵している「全国歳入歳出総預算案」を使用して試辦宣統三年預算案の分析を行い、清朝の宣統年間における財政配分の方針を明らかにする。

にする。

第二章 試辦宣統三年預算案の分析

前章で考察した通り、清理財政は今まで外銷として中央が関知してこなかった地方財政の実情を明らかにすることを目指したという点で太平天国以降の攤派制に変化をもたらそうとするものであった。こうした地方財政の可視化を目指す動きと新聞等による預算案の公開は、各省の督撫や士紳達が他省との比較から自省の財政について論じる機会を提供した。そこで本章では、試辦宣統三年預算案における各省の税収と解款・協款の負担額の関係を明らかにし、各省を比較することで、負担の公平性が実現されていたかを考察する。ここで分析の対象とするのは、度支部が作成した全国歳入歳出総預算案であり、資政院で議決される前のものである。現在、會議政務処檔案は閲覧できないため、資政院で議決した預算案の詳細を知ることが困難であるが、資政院の審議に於ける主な変更点は歳出の削減であり、各省の歳入や省間の解協款負担額にはあまり変更が見られないため、参考に供し得るものである⁽¹⁷⁾。また資政院が議決した預算案は必ずしも実情を反映したものであるとはなかったとの指摘もある。宣統年間に於いても省が財政の逼迫を理由として度支部による送金指示を守らない事例が見えるため、預算案が百%その通りに実行されたとは言えないが、清朝の財政配分の方針を見るうえでは有効である。

第一節 各省の税収と解款・協款の負担額の関係

表一は、試辦宣統三年預算案における各省の税収と解款・協款

の負担額の関係を表したものである。これによれば、解款・協款を負担している省及び地区は十六あり、負担額が多い順に、四川・江寧・広東・浙江・江西・江蘇・山東・山西・湖北・安徽・河南・湖南・福建・陝西・吉林・庫倫となっている。中でも四川の八百九十一万一千百十二両、江寧の八百十二万三千八百七十六両、広東の六百七十三万七千八百二両は、他省と比べて金額的には特に多いと言える。ただし、これらの省及び地区の税収額は大きく異なっており、単純に金額を比べるだけでは、各々の財政にとって、解款・協款がどの程度の比率を占めていたのかは量りがたい。そこで、一つの目安として、税収に対する解款・協款の割合を算出した。この値は、降順に江西七十五%、庫倫七十一%、安徽六十四%、江蘇六十一%、福建五十四%、浙江五十二%、山西四十九%、山東四十八%、四川四十%、湖南三十七%、江寧三十六%、広東三十%、河南二十九%、湖北二十七%、陝西十四%、吉林一%となっている。この結果、四川・江寧・広東の負担額は絶対額としてはかなり多いが、各々の財政に占める比率は必ずしも高くないと言える。一方で、江西・庫倫・安徽・江蘇の負担額は、絶対額としては中下位であるが、各々の財政に占める比率はかなり高くなっている。従って負担額が金額的に必ずしも多くないからといって負担が少なかったとは言えない。

一方、部撥・協款を受け取っている省及び地区は十九あり、額が多い順に、奉天・直隸・新疆・雲南・江北・甘肅・伊犁・黒龍江・川滇辺務・察哈爾・熱河・順天府・阿爾泰・広西・科布多・烏里雅蘇台・貴州・西寧青海・帰化城となっている。中でも、奉

宣統年間の予算編成と各省の財政負担（佐藤）

天の二百四十四万七千八百十九両、直隸の二百六万二千二百十二両、新疆の百九十六万八千四百二十七両は金額的に特に多いと言える。部撥・協款を受け取っている省及び地区の多くは税収が少ないが、奉天と直隸は例外である。奉天の税収は千二百七十九万九千四百十九両で、直隸は千八百三十万九千四百六十三両であり、これは、広東の二千二百五十万四千四百七十四両、江寧の二千二百二十九万八百二十六両、四川の二千二百一十九万九千九百二十七両に次ぐ、四番目と五番目の数字である。これは宣統年間の清朝に於いて直隸と奉天が財政上特に優遇されていたことを示している。

ただし、注意しなければならないのは、試辦宣統三年予算案においては、軍政費が省預算冊に入っていることである。清朝の陸軍は直隸・江蘇・広東・四川・奉天・新疆等に重点的に配置されており、有事の際には他省へ派遣されることもあった¹⁸⁾。従って軍政費はその効用が必ずしも省内に留まるものではないため、他省に駐屯する軍隊の経費であってもある程度負担することは当然のことであつたと考えられる。実際に当時の督撫には、省内の行政費と解款・協款・賠款・洋款・軍政費を区別する考え方が見られる¹⁹⁾。

そこで、もう一つの指標として、各省の財政支出に占める行政経費の割合を考えてみたい。ここでのいう行政経費は当時の督撫が考えていたのと同様に財政支出から公債費及び軍政費を差し引いたものである。表二によると、各省の中で財政支出に占める公債費及び軍政費の割合が最も高いのは、江西の七十三・九%であり、以下降順に安徽の七十二・二%、福建の六十九・一%、湖北の六

表一 度支部試辦宣統三年預算案總表 (度支部覆核案)

省名	解款	協款	解款+協款(A)	部撥各款	受協各款	部撥+受協(B)	B-A	稅收	Aの稅收に 占める割合	稅收+B-A
廣東	7084205	354081	7438286	1818	698666	700484	(6737802)	22501474	30%	15763673
江寧	7168328	5045332	12213660	0	4089783	4089783	(8123876)	22290826	36%	14166950
四川	7336623	2151199	9487822	301550	275160	576710	(8911112)	22109927	40%	13198815
直隸	3788542	1176154	4964696	1311885	5714023	7025908	2061212	18309463	0%	20370675
奉天	512976	96899	609875	2163209	893755	3056964	2447089	12799149	0%	15246238
湖北	4461062	267328	4728391	0	1427506	1427506	(3800885)	12106746	27%	8805862
浙江	6398874	40774	6439648	0	566610	566610	(5873038)	11283878	52%	5410841
河南	2864641	0	2864641	0	0	0	(2864641)	9899897	29%	7035256
山東	4931277	81996	5013273	0	558712	558712	(4454561)	9189298	48%	4734738
山西	3049048	984211	4033259	0	0	0	(4033259)	8165744	49%	4132486
江蘇	5867518	864184	6731702	20	1938376	1938396	(4793306)	7896355	61%	3103049
湖南	2613583	272567	2886150	0	37647	37647	(2848503)	7693207	37%	4844704
吉林	362927	284164	647090	377831	169230	547062	(100029)	7331098	1%	7231069
江西	4758010	568945	5326956	0	4400	4400	(5282956)	7029278	75%	1746323
安徽	2830352	443000	3273352	0	0	0	(3273352)	5121387	64%	1846036
陝西	461702	221549	683251	0	5273	5273	(677978)	5018530	14%	4340552
福建	3120662	0	3120662	0	452252	452252	(2668410)	4965145	54%	2296736
黑龍江	736	0	736	343623	340878	684502	683765	4355668	0%	5039433
雲南	52817	0	52817	0	1456694	1456694	1403876	4080100	0%	5483976
廣西	773414	0	773414	545186	343282	888467	115054	3125163	0%	3240217
甘肅	497475	0	497475	0	1519067	1519067	1021592	2286890	0%	3308482
新疆	432965	0	432965	0	2401392	2401392	1968427	1165994	0%	3134421
貴州	140204	0	140204	0	169688	169688	29484	867641	0%	897125
熱河	29970	13004	42974	229784	143707	373491	330517	867641	0%	1198158
江北	0	0	0	0	1216042	1216042	1216042	290972	0%	1507014
察哈爾	20079	0	20079	296315	66223	362538	342459	191320	0%	533779
歸化城	380	0	380	8800	0	8800	8420	147635	0%	156055
庫倫	86480	0	86480	0	0	0	(86480)	121074	71%	34595
川滇邊務	0	0	0	0	498737	498737	498737	74500	0%	573937
伊犁	0	0	0	0	807278	807278	807278	56971	0%	864249
順天府	0	0	0	138716	87301	226018	226018	28697	0%	254715
烏里雅蘇台	0	0	0	0	48333	48333	48333	5131	0%	53464
科布多	0	0	0	53933	0	53933	53933	4290	0%	58223
阿爾泰	0	0	0	158873	0	158873	158873	1834	0%	160707
西寧青海	0	0	0	0	15229	15229	15229	0	0%	15229
合計	69644851	12865387	82510238	5931544	25984844	31916388				

表二 宣統三年經常歳出＋臨時歳出

署別／省別	支出総額 (a)	軍政及 公債費(b)	a-b	b/a
在京各衙門	98650168	23345069	75305099	23.7%
四川	20821380	10563383	10257997	50.7%
直隸	18059546	9048915	9010631	50.1%
奉天	14302736	5883218	8419518	41.1%
広東	17595684	10167752	7427932	57.8%
江寧	17374868	10610034	6764834	61.1%
吉林	8695626	2092538	6603088	24.1%
河南	8165365	3716933	4448432	45.5%
浙江	10385071	6124780	4260291	59.0%
湖北	12350030	8510648	3839382	68.9%
黒龍江	5522896	1768262	3754634	32.0%
湖南	7902669	4323377	3579292	54.7%
雲南	7416886	4002576	3414310	54.0%
山東	6240643	3071477	3169166	49.2%
山西	6294549	3148443	3146106	50.0%
陝西	5431540	2649223	2782317	48.8%
江蘇	7195706	4794039	2401667	66.6%
広西	5619168	3249654	2369514	57.8%
江海	5118414	3206235	1912179	62.6%
甘肅	4176032	2311916	1864116	55.4%
江西	6696935	4949020	1747915	73.9%
福建	5056968	3493931	1563037	69.1%
新疆	3446379	1920187	1526192	55.7%
安徽	5268370	3801606	1466764	72.2%
貴州	2709176	1446114	1263062	53.4%
粵海	4028392	2978167	1050225	73.9%
旗属	741862	0	741862	0.0%
川滇辺務	4464071	3756033	708038	84.1%
熱河	1442751	797397	645354	55.3%
閩海	1185092	546159	638933	46.1%
土業統税経費	536000	0	536000	0.0%
津海秦王島	1927889	1493572	434317	77.5%
江漢	1137939	724567	413372	63.7%
江北	1565795	1227680	338115	78.4%
順天府	302489	0	302489	0.0%
山海秦王島	494266	221034	273232	44.7%
九江	945150	674287	270863	71.3%
東海	390250	164046	226204	42.0%
浙海	761791	569891	191900	74.8%
崇文門	186681	0	186681	0.0%
蕪湖	713359	535000	178359	75.0%
察哈爾	634828	476983	157845	75.1%
鎮江	547987	390713	157274	71.3%
大連	134165	0	134165	0.0%

長沙	119887	0	119887	0.0%
膠海	110000	0	110000	0.0%
宜昌	362530	255158	107372	70.4%
重慶	215126	125000	90126	58.1%
庫倫	82185	17788	64397	21.6%
濱江	72936	0	72936	0.0%
淮安	55843	0	55843	0.0%
鳳陽	51497	0	51497	0.0%
漢陽新関	46736	0	46736	0.0%
帰化城	42944	432	42512	1.0%
太平関	41318	0	41318	0.0%
殺虎口	37902	0	37902	0.0%
四川經徴総局	33391	0	33391	0.0%
金陵	158048	127237	30811	80.5%
張家口	30761	0	30761	0.0%
西寧	30458	0	30458	0.0%
杭州	314742	286749	27993	91.1%
阿爾泰	160707	133411	27296	83.0%
梧州	90733	67874	22859	74.8%
安東大東溝	22529	0	22529	0.0%
沙市	20801	90	20711	0.4%
騰越	20814	480	20334	2.3%
蒙自	71493	52165	19328	73.0%
荊州鈔関	26254	7472	18782	28.5%
南甯	21688	3149	18539	14.5%
蘇州	33695	16299	17396	48.4%
甌海	75314	58483	16831	77.7%
科布多	54699	38545	16154	70.5%
荊州府関	15935	0	15935	0.0%
烏里雅蘇台	51984	36638	15346	70.5%
揚州	14429	0	14429	0.0%
岳州	30324	16168	14156	53.3%
思茅	14045	0	14045	0.0%
武昌廠游湖関	13109	0	13109	0.0%
伊犁	1023936	1011199	12737	98.8%
臨清	11137	0	11137	0.0%
鎮南	8981	44	8937	0.5%
贛関	8810	0	8810	0.0%
嘉峪	6928	0	6928	0.0%
雲南常関	6909	0	6909	0.0%
綏遠城	12065	7814	4251	64.8%
辰州	3640	0	3640	0.0%
寶慶	712	0	712	0.0%
沿江巡防隊	644554	644554	0	100.0%
合計	336910091	155661608		

宣統年間の預算編成と各省の財政負担（佐藤）

六七（三七）

十八・九％、江蘇の六十六・六％、江寧の六十一・一％となつてゐる。逆に財政支出に占める公債費及び軍政費の割合が低いのは、吉林の二十四・一％、黒龍江の三十二％、奉天の四十一・一％、河南の四十五・五％、陝西の四十八・八％となつてゐる。この結果によれば、東三省は他地域に比べて財政支出に占める公債費及び軍政費の比率が低く、省内の行政に預算の多くを割くことができたと言へる。

他地域に比べて東三省に多くの預算が割かれたのは、この地域が清朝の發祥の地であり且北京に近く軍事上重

要であつたことと漢人の入植増大に伴い行政組織の改編が必要だつたことが深く関係していると考えられる。⁽²⁰⁾ 光緒三十三年(一九〇七)三月の東三省建省に伴い、清朝は銓余銀三百九万六千市平兩分の財政支援を行ったほか、同年五月、慶親王奕劻が籌備立憲に伴う各直省の官制改革の政策、即ち按察使の提法使への改組、巡警勸業道缺の増設、分守分巡各道の廃止、審判庁の設置、佐治員の設置を上奏した際に、政策を東三省・直隸・江蘇から開始し、その後その他の省で施行していくことが定められた。この時、奕劻は東三省を優先する理由として「根本重地」(根本の要地)であることと建省直後で措置がしやすいことを挙げた。⁽²¹⁾ 「根本重地」という言葉は、東三省を指してしばしば用いられる言葉であり、徐世昌の後に東三省総督となつた錫良は、その上奏文の中で、古くは祖宗発祥の地であり、⁽²²⁾ 近くは國家に密接に関わる懸念があるが故に根本であるとして、⁽²³⁾

また一方で、解協款の税収に占める割合が比較的低かつた湖北・江寧・広東の財政支出に占める行政経費の割合は、各々六十八・九%、六十一・一%、五十七・八%となっている。この数字は、これらの省では財政支出の多くを軍政費及び公債費にあてなくてはならず、省内の行政に使える予算は必ずしも多くはなかつたことを示している。

以上のことをまとめれば、試辦宣統三年予算案の財政配分の特徴は、多くの軍隊が配置されている直隸・江蘇・広東・四川・新疆と根本重地である東三省に対する傾斜配分であり、各省の財政負担額は必ずしも各省の税収額にに応じて累進的に決められていた

わけではないと言える。

第二節 宣統年間の解協款の執行状況

清朝の解協制度は、太平天国以降、戸部が各省に一定額の解款・協款を割り当てるといふ方式で運用されてきたが、先に言及した通り、戸部の指示が必ずしも百%実行されたわけではない。したがって試辦宣統三年予算案の各省の財政に与える影響を考えると、その執行状況を知る必要がある。試辦宣統三年予算案の決算書は今のところ存在を確認できていないが、宣統二年の協款の執行状況については、部分的に関係の資料が残っているため、本節では度支部の送金指示がどの程度執行されていたのかを検証することにする。

以下にいくつかの事例を挙げて、検証を行う。まず東三省を取り上げる。宣統三年三月十二日の東三省総督錫良の上奏文によれば、宣統二年の奉天・黒龍江の部撥俸餉銀は四十万三千兩であり、⁽²³⁾ 内欠解が十八万二千二百兩であつた。この事例によれば、部撥俸餉銀の達成率は、約五十五%である。

次に甘新軍餉について、検証する。宣統三年二月二十四日の陝甘總督長庚の上奏文によると、宣統二年の甘新軍餉の達成率は各省によってまちまちであり、陝西・江蘇・安徽・兩淮運司は百%、四川は八十%、山西河東道は八十%未満、河南は七十%未満、閩海関は六十%未満、江西は五十%未満、湖北は四十%未満、⁽²⁴⁾ 湖南は三十%、山西は二十%未満で、全体では六十%未満であつた。

この二つの事例によれば、宣統二年の協餉の達成率は約五十%六十%であつたと言える。光緒年間の京餉の達成率は約六十%七

十％であつたことと比べればやや低いが、京餉は協餉に比べて重視される傾向にあるため、概ね信用に足る数字であると考えられる。

また試辦宣統三年予算案は資政院の審議に於いて歳出が三億七千六百三十五万五千六百五十七兩から二億九千八百四十四万八千三百六十五兩へと七千七百九十万七千二百九十二兩の減額が行われたために、各省は歳出削減努力を強いられることになったが、その達成状況を知り得る史料もいくつか存在する⁽²⁵⁾。

例えば、直隸總督陳夔龍の上奏によれば、資政院が直隸省に削減を要求した八十七万八千八十兩に対して塩務衙門の商捐商用各款から二十四万三千八百二十二兩を補填し、残りの六十二万七千二百兩の内、四十二万六千六百八十兩の削減を受諾し、実際に削減できたのは三十一万五千六百八十兩であつた⁽²⁶⁾。これによれば、直隸省は資政院の歳出削減要求を五十・三％達成することができたと言える。ただし、直隸省の歳出総額は千八百五万九千五百四十六兩であり、それに比して資政院の歳出削減要求の六十二万七千二百兩は全体の三・五％である。

次に安徽省を例に挙げる。安徽巡撫朱家寶の上奏によれば、資政院が削減を要求した八十九万三千五百兩の内、公費幕僚の給与及び防營費の削減分を除いた削減分は七十万九千兩であり、安徽省が削減を承諾したのは、四十四万五千兩であつた⁽²⁷⁾。仮に安徽省がこの通りに実行できたとすると、資政院の要求に対して、六十二・八％削減したことになる。ただし、安徽省の歳出総額は五百二十六万八千三百七十兩であり、それに比して資政院の歳出削減

要求の七十万九千兩は全体の十三・五％である。

また、江西巡撫馮汝驥の上奏によれば、資政院は江西省に対して、三十四万兩の歳入増加と五十九万兩の歳出削減を要求し、歳入増加は百％要求を承諾することにし、歳出削減は九十％達成できた⁽²⁸⁾とある。ただし、江西省の歳入総額と歳出総額はそれぞれ七百二万九千二百七十四兩、六百六十九万六千九百三十五兩であり、それぞれ全体の四・八％、八・八％である。

以上をまとめれば、宣統年間に於いて各省は度支部或いは資政院の指示を凡そ五十〜六十％は達成していたと考えられる。ただし、宣統三年の資政院の歳出削減要求は、各省の財政全体から見れば十％ほどであり、これは各省により作成された予算案原冊が試辦宣統三年予算案のベースになっていたからだと考えられる。

第三章 各省の予算に対する不満

試辦宣統三年予算案は第一章で述べた通り、各省の清理财政局が全省予算報告冊をつくり、督撫に上呈した後、督撫がそれを度支部に送り、度支部がとりまとめて、資政院で審議したものであり、督撫や諮議局の意向が十分に反映されたものとは言えなかった。そこで、本節では試辦宣統三年予算案に対する各省の不満の代表的なものとして、各省の督撫の財政配分に対する不満と予算の削減に対する不満及び諮議局の歳入を審議できないことへの不満について論じることとする。

第一節 財政配分に対する不満

試辦宣統三年予算案の財政配分に対する不満は、財政負担が大

きかった省を中心にくつか見られる。ここでいう財政負担が大きかった省というのは、歳入に占める外債・賠償金・協款負担率が高い省のことであり、前章で挙げた江西・安徽といった省のことを指す。以下でそれらの省の巡撫の上奏文を見ていく。

例えば宣統三年六月十二日に江西巡撫馮汝駢は、預算案原冊に基づいた清單を根拠として各省の歳入と外債・賠償金・解協款負担率の不均衡を指摘した⁽²⁹⁾。以下でその上奏文の一部を抜粋する。

「全国の財政配分が平等であることを以て預算決算の基礎を固めることを要請する。各省の歳出歳入を以て外債・賠償金・解協款の負担額を相互に比較すると、多いものでも十分の五を過ぎず、少ないものは十分の三に及ばず、最も少ないものでは十分の二に及ばない。今江西省だけが十分の八を占め、その行政経費が一倍である者、十分の五六、十分の三四である者⁽³⁰⁾と比べても江西省の負担だけが重い。」

馮汝駢が作成した清單は部撥・受協各款を考慮に入れていないため、前掲の表一と数値が異なっているが、この上奏文及び清單から彼が歳入の額に応じて累進的に外債・賠償金・解協款を負担するべきだという観点を持っていたことがわかる。しかしながら、このような彼の主張は、内閣の受け入れるところとはならなかった。以下に内閣の覆摺を載せる。

「以前度支部が決定した該省宣統三年預算案は歳入七百四十三万兩余、歳出七百九十一万兩余、四十八万兩余の赤字である。歳出のうち、外債・賠償金及び解協各款は合計五百三十二万兩余で、総額の十分の七を占め、該巡撫は遂に負担が過重である

ことを以て分配が不平等であることを疑った。原単の内容は知らないが、歳入と比例させると不足することを免れない。実際江蘇・浙江・四川・広東等は多い者で一千万余、少ない者でも六七百万であり、江西省と比べても金額がさらに多い。近頃は残高も少なく、行政費の支出は多く、省の赤字は年々増加しており、各督撫は外債の截留や協餉の停止或いは減額を求めて続々と公文や電報を寄せてきている。私たちはまた地方官の困難をよく知っており、大局に関わるので軽々しく改撥（ある省への指示は実現の見込みがないので、その額を別の省にふりかえること）を言うことはできない。」

この上奏によれば、内閣は江蘇・浙江・四川・広東等の外債・賠償金及び解協款の負担額が江西省よりも多いことや各省の財政が一樣に苦しく、外債の截留や協餉の停止或いは減額を求める省が多いことを理由に修正を拒否したのである⁽³⁰⁾。その際の内閣の覆摺は『民立報』にも掲載されているため、知識人はこのやりとりを知り得る立場にあった⁽³¹⁾。

また江西省と同様に税收に比して解協款の額が多い安徽省の巡撫朱家寶は、宣統三年四月二十五日の上奏文で京餉・協餉と新旧軍餉の負担が大きく、自省の行政経費が不足していることを主張した⁽³²⁾。

「思うに安徽省全省の歳入及び部が命じて増額させた各款の合計は五百万兩に過ぎず、京協各款の年合計は三百二十万余、新旧各軍餉は百四十万余、合計で四百六十万兩余に達し、本省の行政経費にできるものは幾ばくもない。故に各官公費・署局員

の給与手当及び交渉・典礼・教育・司法・民政・実業並び籌備各費は以前から他省に倣って俟約し、近年又統廃合した局所の公費、奏定した削減人員の給与及び一切の行政経費を再三削減整理し、既に余力はなく、削減の余地がない。」

また朱家寶は宣統元年十月二十二日の上奏文で財政の窮乏により協餉の送金停止を求めた際に、協餉で他省を援助することよりも自省の財政の健全性を優先すべきであるという考えを示した⁽³³⁾。また協餉を受け取る省の側からも傾斜的な配分により受協額が省ごとに異なっていることに対する不満がでることがあった。広西巡撫沈秉堃は、宣統三年五月六日の上奏文で以下のように述べている⁽³⁴⁾。

「広西は匪賊が多い地区であり、軍事費は従来力を合わせて調達し、他省は援用して前例としない。近年雲南の軍事費は部の指撥（財源を指定すること）した額が百数十万両に達している。雲南と広西は辺境の要であり、事情も同じであり、朝廷は断じて差別すべきではない。私は辺境で奉職し、情勢を見るに財源が不足し支え難い。昨年十二月二十八日の諭旨に遵い、予算が不足している理由を申し上げ、併せて広西省は事態が切迫しており、他省と情況が異なっていることを率直に申し上げ、皇帝の恩情を仰ぎ、広西が負担すべき外債費は以前の通り截留し海軍経費は併せて改撥して以て軍需に充て辺境を固めることは、広西にとっても、大局にとっても大変良いことである。」

沈秉堃は、雲南省が度支部から軍事費として百数十万両の補助金を受け取っていることを引き合いに出し、軍事費の不足を理由と

して外債費の截留と海軍経費の改撥を要請した。上奏文によると、広西省は従来受協の省ではないことになっているが、表一によれば、少なくとも宣統三年は受協の省である。解協制度では、受協の省であっても、他省へ送金することがあり、ここでいう受協の省とは、他省への送金と他省からの送金の差し引きがプラスになっているという意味である。またこの事例は当時の督撫が自省以外の各省に対する予算配分を概ね知っており、不公平感を持っていたことを示している。解款や協款の割り当ての大部分は前年からの継続で定額であったが、必要に応じて度支部により増減が行われることもあった。

以上をまとめれば、傾斜配分の恩恵を受けられなかった省の巡撫の間で財政配分に対する不満が少なからず見られたことがわかる。しかし、試辦宣統三年予算案に対する不満は、財政配分に対するものだけではない。以下の項で他にどのような不満が存在したかについても見ていく。

第二節 予算の削減に対する不満

試辦宣統三年予算案は、資政院の審議により、歳出が大幅に削減されたために、多くの督撫から不満が寄せられた。予算案変更の影響について宣統三年正月十七日の『申報』には以下のような記事がある⁽³⁵⁾。

「地方の督撫が予算に反対することは、京師各衙門よりも甚だしい。予算案を審議している時、既に続々と電報で反対を表明し、後に諭旨を見て、思いもかけず喜び、近頃は奏稿を準備して、各省の経費がいかに困難で、削減がいかに不可能であるか

を力説して、耳目を集めている。その最も反対していることは防営を廃止することである。近頃李経羲等の電報が続々と来ており、将来陸軍部と連署して具奏する結果は分かりきっている。」

この記事によれば、李経羲を中心とする多くの督撫が防営の廃止によって支出を削減することに対して反発していたことがわかる。防営は巡防營の事で十九世紀後半に緑營・勇營の優秀な人材を選抜する形で、治安維持を目的に作られたもので、洋式の装備を持っていた。『民国財政史』によれば、防営費は資政院の審議により、千八百六十二万二千四百三十三両から九百三十一万五千七百七十両へと半減しており、影響は大きかったと考えられる。⁽³⁶⁾

また資政院の決議が防営費や行政費を削減すること及びその際に外省との協議が十分に行われないことに対する不満は、宣統三年正月二十九日の『申報』「破壊預算案者紛紛而起」⁽³⁷⁾にも同様に見られる。以下にその一部を抜粋する。

「広東省預算原案の一切の行政経費はもとより極力節減しており、支出は大いに不足している。實際削減すべきものはない。現在行政系統は未分化で、租税の等級は未定であり、籌備立憲を早めるにあたって、一切の理財行政は督撫に責任を負わせる。もしやるべき事項、必要な経費が厳しく束縛され任意に削減されれば、才智にたけているとはいえず、何を以て計となすのか。資政院が削減した款目はまだその詳細を知らないが、外省と協議せず、その中には必ず差しさわりの多いだろう。もしにわか

宣布し、案の通り行えば、一切の政務は皆ゆるがせになり、必ず大局を誤る。」

これは、両広総督張鳴岐が會議政務処に送った電報の引用であり、この中で張鳴岐は資政院が外省と協議することなく預算削減をし、籌備立憲をはじめとした行政が行き詰ることを懸念している。

以上をまとめれば、各省の督撫は防営費の削減により治安の維持が難しくなることに対して、大きな不満を抱いていたことがわかる。また各省が作成した預算案が省との十分な協議なしに変更され、行政経費の不足により、政務が行き詰ることに對して懸念を抱いていたことがわかる。

第三節 諮議局で歳入を審議できないことへの不満

試辦宣統三年預算案では歳出については国家と地方の区別はあったものの、歳入については、国家と地方の区別がなく、諮議局に歳入冊が送られて来なかった。そのため、諮議局で預算案の審議が始まった宣統二年(一九一〇)九月以降、歳入の裏付けがないままに、地方行政費を審議することに対する不満が噴出することになった。同年十月四日の『申報』の「各諮議局聯商力爭預算冊紀要」には以下のような記載がある。

「各省預算冊は既に督撫により諮議局に送り決議することになった。部の指示に従い歳入冊を送らないので、各地方行政経費は決議しようがない。湖北諮議局は近頃福建・四川の二局の來電を受け、協力して交渉し一致して進めるようにした。

福建諮議局の來電…(省略)湖北省の地方預算と全冊は既に諮

議局に送られたが、地方予算に歳入があるか、いわゆる全冊は参考にするだけで議決の範囲でないかは分からない。地方に歳出があつて歳入がないのは、諮議局に送られた予算が不完全だということだ。全冊中の総歳入はこれとは関係なく、当局は資政院に申し立てた。度支部の電報で『今年は地方税を区分することができない。』と言っており、総督は諮議局に『地方税と地方歳入は別のことであり、たとえ地方税を今年区分しなくても、地方行政はどの費目をどのくらい使うかをあらかじめ定めるべきで、そうでないと、歳入も亦議決しようがないので、資政院に電信で申し立てる。』と言ってきた。そこで部に咨文を送り交渉し、総督に章程に照らして地方歳出冊を送るように電信でたのんだ。資政院は未だ返信せず、総督は部に電信するもまた返信がなく、既に審議を止め解散を待っている。貴局は同調するか。このことを争わなければ、一切が駄目になるだろう。貴局が頼むところは討論であり議決ではない。さらに一歩進むべきである。

四川諮議局来電…湖北諮議局御中。地方歳出冊は既に交付され、全冊も既に交付が許された。ただ未だに地方歳入は含まれておらず、既に資政院に電報で対処するように要請した。現在別案件を審議して解決を待っている。この後の対処をどうするかは電報で知らせ一致して進めましょう。」

この記事によると、福建省の諮議局は、歳入が議決できない地方予算は不完全なものだと主張し、歳入より先に地方歳出を審議すべきという総督の主張と対立していたことがわかる。また福建

宣統年間の予算編成と各省の財政負担（佐藤）

省・四川省の諮議局はともに電報により湖北省諮議局に協力して資政院と交渉することを打診したことがわかる。⁽³⁸⁾

宣統二年十月十八日の『申報』「資政院致各省諮議局電（為預算案歳入事）」によれば、こうした各省諮議局の抗議に対する資政院の回答は以下の通りであった。⁽³⁹⁾

「（一）各省諮議局は歳入を議決することを要求している。思うに現在国家税・地方税がまだ分化しておらず、歳入全冊は既に資政院で決議しており、別に諮議局の審議に付すことはできない。

（一）各省は予算に於いて歳入を議決せず、歳出を議決する時、国家財政の過不足を問わないことは可能なのかと質問している。思うに全国予算は五千万両余りもの不足があるが、本院が現在歳出削減して補填することを審議している。各省の本年予算歳入は未分化であり、歳出の議決は督撫が提出する予算案の額を以て基準とすべきである。この範囲で緊急性を基に調整するのは諮議局の権限である。もし予算外の支出が増えた場合には、諮議局によりその支出に充てる税金の徴収方法を議定し、全国予算に抵触しないことを願う。」

これによれば、国家税と地方税が未分化の状況では、歳入を決議する権限は資政院に属し、諮議局の権限は、督撫から提示された予算案を基準として、その範囲内でどの支出を優先的に行うかを調整するにとどまった。また表三によれば、歳出全体に占める地方経費の割合は約十一％であり、諮議局が自省で徴収した税金の使途を決める裁量は金額の面から見ても限られた範囲であったこ

実業費	実業費 (地方)	交通費	交通費 (地方)	工程費	工程費 (地方)	官業支出	官業支出 (地方)	応解洋 / 賠款	辺防経費	公債費	合計
1101591		53737033									98650168
90820	778153	3448		755554	176353	571732	107004	1045560		896000	18059546
67633	242571	317128		55148	100190	86013	143645			101153	14302736
21144	160486	4250		121462	111033	1655579	104700	4444698		498840	17374868
65009	1842341	328742		149739	19717	703896	109890	3885972	1082470		20821380
52492	834984	70525		22783	5150	687148	298383	4771768			17595684
42379	53197	32502		81046	6760	63292	54991	2567740		1706589	12350030
44908	534792	104443		49676	35395	6952	501966				7416886
3974				350000							4464071
38336	141204	23807	4550	352230	69659	17967		3451590			10385071
42608	222488	2955		2439		8624		610250			5619168
31128	204339	21479	915647				381362	1430651		736000	7902669
52145	205865	93780	36181	945620	7648	119844	197597				8695626
	240393	21458		36042	1118	11663	118333	355628	21141		4176032
20158	60397	9493	93843	3599				1611854			5056968
22282	48898		163390	476761	7082	118403		1865656			8165365
27141	174270	7813		381	20087	48244		1046592			5431540
31453	49307	4722		2891		30083	27362	1805930		413306	5268370
30957	181132			739554		354741		1498092		20672	6240643
	103528	133774		19200	1677	2554		406572	5600		3446379
4333	61726	1293	462904	9743		26043		1661412			6294549
23230	11969	24036		158		63715	3527	2955967		589523	6696935
14375	60524	7988		34952	4739	27141		3424991			7195706
	81817	60991		100000		957524	44657		119948	400000	5522896
15869	164156	20046		16383	68295	14297	2511	200000			2709176
297	297	1591		140421		1014					1565795
									10749		1023936
15136				25679		5152					1442751
	5635			20463		14839					644554
1807											634828
											160707
											54699
				444							51984
				2400							82185
											12065
				499							42944
											302489
								3206235			5118414
								2978167			4028392
								1493572			1927889
								724567			1137939
								674287			945150
								569891			761791
								546159			1185092
								535000			713359
								390713			547987
								286749			314742
								255158			362530
								221034			494266
								164046			390250
								127237			158048
								125000			215126
								67874			90733
								58483			75314
								52165			71493
								16299			33695
								16168			30324
								7472			26254
								3149			21688
								480			20814
								90			20801
								44			8981

表三 度支部試辦宣統三年預算案總表（度支部覆核案）經常歲出＋臨時歲出

署別／省別	行政費	交涉費	民政費	民政費 (地方)	財政費	洋関経費	常関経費	典礼費	教育費	教育費 (地方)	司法費	軍政費
在京各衙門	8169918	2925735	1893244		4380471			218262	2105480		773366	23345069
直隸	881874	78937	262520	1418041	1504811			43830	73805	1493243	770505	7107356
奉天	1258054	279992	217775	2915200	1049506			18281	71946	519497	1076939	5782065
江寧	434917	65130	120975	618407	1856166			17314	48127	1356448	68695	5666496
四川	1929704	25516	301018	1678658	1614042			86293	78937	681132	643364	5594940
広東	1377845	37074	153157	1488719	1460549			42370	92531	410785	393436	5395984
湖北	606887	24923	520350	515683	785034			19170	77848	712870	242450	4236320
雲南	649796	70593	63390	570754	362793			20898	43439	176556	177958	4002576
川滇邊務	250487		57000		16577				30000			3756033
浙江	1061710	30921	300218	640451	957988			4343	64895	328556	223456	2673190
広西	850210		61882	356301	359687			13951	35403	206250	206717	2639404
湖南	984221		64992	209334	379714			23271	52776	255926	55102	2156726
吉林	910969	130761	277063	1384289	1497668			5608	56198	281705	400146	2092538
甘肅	655619	7853	33689	299426	172213			27190	44047	142504	52567	1935147
福建	329218	33075	72971	313134	217971			18604	40767	240780	109028	1882076
河南	1284135	11808	108200	1067713	447577			35517	50364	320908	285394	1851277
陝西	1049840	6025	52279	434464	143034			30177	56747	628058	103757	1602631
安徽	309031	13841	76863	208151	259797			22371	43208	261715	125967	1582370
山東	616294	20764	84111	360987	270815			19760	46621	323356	120074	1552713
新疆	353117	22875	51537	243528	117571			6429	53196	280963	136243	1508015
山西	712180	9332	68074	646623	383399			22739	40737	537541	159437	1487031
江西	432640	6362	106345	232474	405654			25996	41433	313790	56586	1403530
江蘇	270002	56230	143441	485683	735401			3020	48526	341063	168583	1369048
黒龍江	619309	121673	251594	485716	549242			12175	48293	275765	145877	1248314
貴州	336170	2083	69402	84932	131696			9590	37690	57216	232725	1246114
江北	57015		4051	71224	42905			1012		13685	4601	1227680
伊犁		1385	390						10962			1000450
熱河	142717	1476	197339		98678			11220	60728		87229	797397
沿江巡防隊												644554
察哈爾	830	11927	46808		39983			1820		14113	1428	476983
阿爾泰	20416	1807			2993			76			196	133411
科布多	6013	1756	6783						1602			38545
烏里雅蘇台	13395	1455						53				36638
庫倫	60583							414	1000			17788
綏遠城	316		2814					858	263			7814
綏化城			3792		1512		31578		5131			432
順天府	47184		141078					916	99815		13497	
江海						1875261	36918					
粵海						810575	239651					
津海秦王島						263032	171285					
江漢						413373						
九江						175457	95407					
浙海						166347	25553					
閩海						528351	110582					
蕪湖						132903	45456					
鎮江						157274						
杭州						27993						
宜昌						107372						
山海秦王島						177610	95622					
東海						167400	58804					
金陵						30811						
重慶						90126						
梧州						22858						
甌海						10769	6062					
蒙自						19328						
蘇州						17396						
岳州						14156						
荊州鈔關							18781					
南甯						18538						
騰越						20334						
沙市						20711						
鎮南						8937						

宣統年間の預算編成と各省の財政負担（佐藤）

七五（三五）

実業費	実業費 (地方)	交通費	交通費 (地方)	工程費	工程費 (地方)	官業支出	官業支出 (地方)	応解洋 / 賠款	辺防経費	公債費	合計
40857											741862
											30458
											536000
											14045
											119887
											6928
											110000
											134165
											22529
											72936
											41318
											6909
											14429
											55843
											51497
											8810
											3640
											712
											46736
											13109
											15935
											33391
											11137
											30761
											37902
											186681
1902063	6464470	55083295	1676514	4515267	634903	5596461	2095927	51560963	1239908	5362082	336910091
1%	2%	16%	0%	1%	0%	2%	1%	15%	0%	2%	

とがわかる。このような状況が地方の士紳たちに清朝に対する不満を持たせた可能性は否定できないであろう。

結論

本稿では、試辦宣統三年予算案の編成過程とそれをめぐる様々な言説を分析することを通して、当該時期における清朝の財政配分の方針及び予算案に対する各省の反応を明らかにし、以下のような結論を得た。

まず試辦宣統三年予算案の財政配分の特徴について言えば、東三省に対する傾斜配分が行われていたということである。これは東三省が税収額に比して解協款の負担額が極めて低かったことと省の財政支出に占める軍政費や公債費の割合が低く、行政経費の割合が高かったことから立証できる。清朝が東三省に対して傾斜配分を行った理由は、北京に近く、日本やロシアに対する防衛上きわめて重要であったことと清朝発祥の地であることが関係していると考えられ、東三省重視の姿勢は、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政策方針からも窺うことができる。

一方で、江西省・安徽省は、税収に比して解協款の負担額が極めて高かった地域であると言える。また江寧・四川・広東・湖北等は、税収に対する解協款の負担額は必ずしも多かったとは言えないが、これらの地域には、多くの軍隊が配置されており、多額の軍政費が必要とされたため、特に負担が軽かったということはできない。以上のように、試辦宣統三年予算案にはあまり累進性

宣統年間の預算編成と各省の財政負担（佐藤）

署別 / 省別	行政費	交渉費	民政費	民政費 (地方)	財政費	洋関経費	常関経費	典礼費	教育費	教育費 (地方)	司法費	軍政費
旗属	630008		2906					35302	32791			
西寧	15229		15229									
土藥統稅經費					536000							
思茅						14045						
長沙						119887						
嘉峪						6928						
膠海						110000						
大連						134165						
安東大東溝						22529						
濱江						72936						
太平関							41318					
雲南常関							6909					
揚州							14429					
淮安							55843					
鳳陽							51497					
贛関							8810					
辰州							3640					
寶慶							712					
漢陽新関							46736					
武昌麻游湖関							13109					
荊州府関							15935					
四川經徵總局							33391					
臨清							11137					
張家口							30761					
殺虎口							37902					
崇文門							186681					
合計	27327852	4001308	5833280	16729892	20781450	5757401	1494509	798829	3595309	10174426	6835325	97498657
百分率	8%	1%	2%	5%	6%	2%	0%	0%	1%	3%	2%	29%

は見られず、富の再分配の役割は小さかったと考えられる。
 このような財政配分に対して、傾斜配分の恩恵を受けられず負担の多かった省の巡撫は少なからず不満を持っていたと考えられる。本論では江西・安徽・広西の事例を取り上げたが、中でも江西巡撫馮汝駉と内閣とのやりとりは、累進的な配分を求める馮と傾斜配分をしようとする親貴内閣の考え方の違いが浮き彫りとなっている。また、これらの事例では、巡撫が他省との比較から不公平感を訴えており、外省の巡撫は他省の解協款の額についてもある程度知り得たと言える。

また財政配分に対する不満以外にも、資政院が預算審議過程に於いて外省との十分な交渉なしに歳出削減を行ったことと国税と地方税の未分化を理由として諮議局に対して歳入の審議権を認めなかったことに対する不満も見られた。これらの不満に対しては、清朝も無自覚だったわけではなく、防営の廃止を留保し、地方の実情に合わせて行うことを許可したことや諮議局に対して歳入の審議権自体は認めなかったものの、地方で臨時支出があった場合、税の追加徴収を認めるなどの一定の譲歩を行ったことが確認できる。

当時は度支部の解協款の指示が外省により100%実行されたわけではないため、単純に試辦宣統三年預算案の施行が江西・安徽をはじめとする長江流域の諸省を苦しめたと断言することはできないが、政策に対する不満から督撫や地方の士紳の間で親貴内閣に対する不信感が醸成されたとしても不思議ではないであろう。

研究ノート

七八(二四六)

注(1) 村田雄二郎「辛亥革命の歴史的位置—中国史の「北」と「南」

—『アジア遊学』一四八、二〇一二年。

(2) 黒田明伸『中華帝国の構造と世界経済』(名古屋大学出版会、一九九四年)及び岩井茂樹『中国近世財政史の研究』(京都大学学術出版会、二〇〇四年)。解協とは戸部の指示により行われる解款と協款のことで、解款は中央への送金、協款は地方から地方への送金のことを指す。酌撥制度とは、毎年冬季に各省の総督・巡撫が、翌年に必要とされる費用を見積もって戸部へ報告し、戸部がその額面に基づいて、収支の黒字の省から北京や赤字の省へどのように税糧を移動するかを決めるものである。太平天国以降、軍事費の増大等の要因で督撫の財政面での権限が強化されたことにより、酌撥制度が機能しなくなり、一定額の解協款の負担を各省関に割り当てるといふ攤派制をとるようになった。戸部が関知している部分を内銷、関知しない部分を外銷と呼ぶ。

(3) 主な研究として、周育民『晚清財政与社会変遷』(上海、上海人民出版社、二〇〇〇年)。周志初『晚清財政經濟研究』(濟南、齊魯書社、二〇〇二年)。陳鋒『清代財政政策与貨幣政策研究』(武漢、武漢大学出版社、二〇〇八年)等。中には解協款を負担する省と受協の省を分けている研究もあるが、各省の負担額の差異や税収との関係性にまで踏み込んだ研究は見られない。

(4) 趙学軍『清末の清理財政』(王曉秋・尚小明『戊戌維新与清末新政—晚清改革史研究』北京、北京大学出版社、一九九八年)。劉增合『前恭後倨—清季督撫与預算制度』『中央研究院近代史研究所集刊』六六、二〇〇九年。劉增合『清季中央对外省的財政清查』『近代史研究』二〇一一年一六。

(5) ただし、前掲「清季中央对外省的財政清查」は財政説明書の数値

に拠って分析している個所もあり、信憑性の点で問題もある。

(6) 財政説明書の問題点については、岩井茂樹「中華帝国財政の近代化」(飯島渉・久保亨・村田雄二郎編『シリーズ二〇世紀中国史—中華世界と近代』東京大学出版会、二〇〇九年)。ただし、清理財政に非協力的な甘肅藩司毛慶蕃が解職された事例があるように清朝が地方官に対して強い姿勢で臨むこともあった(第一章で後述)。地方自治と辛亥革命の関係については溝口雄三「辛亥革命の歴史的個性」『思想』九八九、二〇〇六年)や田中比呂志「近代中国の国民国家構想とその展開」(久留島浩他編『アジアの国民国家構想』青木書店、二〇〇八年)等がある。

(7) 故宮博物院明清檔案部編『清末籌備立憲檔案史料』(北京、中華書局、一九七九年)上冊、五十四—六十七頁。その中に「其必議院協贊立法監察財政者、既由保障臣民權利義務之義而生。」という語句が見られる。

(8) 北京図書館出版社影印室輯『清末民国財政史料輯刊』(北京、北京図書館出版社、二〇〇七年)第一冊、九十一—百四頁。預算編成の手順は以下の通り。

第十四条 各省文武大小衙門局所自宣統二年起預算次年出入款項、編造清冊、於二月内送清理財政局、由局彙編全省預算報告冊、呈由督撫、於五月内咨送到部。

第十八条 在京各衙門自宣統二年起應將該衙門次年出入各款編訂預算報告冊、於五月内送部。

第二十条 臣部自宣統二年起逐年將京外各処送到預算報告冊詳細核定、奏請施行。前項預算報告冊、限於文冊到部兩個月内核定。各省預算報告冊内款項屬於地方行政經費者、由臣部奏交督撫、送諮議局議決、並將預算全冊送供參考。

(9) 前掲『清末民国財政史料輯刊』第一冊、百二十一、百三十六頁。

(10) 京畿科は在京各衙門各旗營・順天府屬・直隸・熱河・察哈爾等處、遼瀋科は奉天・吉林・黑龍江、江贛科は江蘇・安徽・江西、青豫科は山東・河南、湘鄂科は湖南・湖北、閩浙科は福建・浙江、粵桂科は廣東・廣西、秦晉科は陝西・山西・庫倫・綏遠・歸化・烏里雅蘇台・科布多・阿爾泰等處、甘新科は甘肅・新疆・伊犁・塔爾巴哈台・西甯等處、梁益科は四川・雲南・貴州・西藏等處を管轄した。

(11) 正監理官は直隸・湖北・江蘇・雲南・山東・廣東・甘肅・陝西・河南・四川・浙江・山西・貴州・江西・安徽・新疆・廣西・東三省・福建・湖南へ一名ずつ計二十人派遣された。副監理官は東三省を奉天・吉林・黑龍江、江蘇を江寧・蘇州・兩淮に分けて派遣したため、計二十四人であった。

(12) 前掲『清末民国財政史料輯刊』第一冊、六十頁、「會議政務處奏議覆度支部清理財政辦法摺」。

然外省於財用實數每隱匿不令部知。故部中常疑其相欺、而內不信外。而部中於外省款項每令其據實報明、決不提用、及至報出、往往食言。故外省常畏其相誑、而外不信內。此不信之弊也。

(13) 「浙省財政清釐之困難」『申報』宣統元年七月初六日。

職任綦重、懼勿克勝。凡應行調取各片州縣場局所徵收章程及沿革利弊、即經行文分別徵取在案。而各屬報告到局、至今不及二成、其不合格不完備者又居多數、雖經駁飭更送、而復到者仍寥寥、資料未集結。選無從此、知府所深為愧疚者也。

(14) 前掲『清末民国財政史料輯刊』第一冊、百二十八頁。

各衙門局所出入款項有造報不實、而該局給辦等扶同欺飾者、並該局有應行遵限造報事件、該給辦等任意遲延者、准監理官徑稟度支部核辦。

宣統年間の預算編成と各省の財政負担 (佐藤)

(15) 「宣統元年十一月大事記」『東方雜誌』十三、宣統元年十二月。

臣部以甘肅清理財政局奏報開局日期、及辦事規則先後到部月日、與該監理官等所稟情形、兩相印証。該藩司之抗違玩誤、實屬顯然。云云。上諭有毛慶蕃於藩庫款項、及不定期盤查、亦不遵章造報、違抗玩誤、實屬咎無可辭之語。仰見朝廷於清理財政、異常注重之意、各省疆臣及有理財之責者、宜引以為鑒也。

(16) 「藩署辦理報告之忙碌」『申報』宣統元年十一月廿一日。

贛藩劉方伯春霖、前奉部飭調查近三年收支各數、勒限送部、以為預算決算地步、方伯未經遵辦。茲以甘肅藩司毛慶蕃被參革職、頗自危懼、特諭各科寫生趕緊將三十三四年報告各冊造齊送部、免干部議。また「對於今歲內政外交之希望」『申報』宣統二年正月五日。

各省清理財政、去歲方有頭緒。藩司與監理官雖有意見互殊、未能和衷辦事者、然目前甘肅因此褫職後、各省聞風知懼、均已破除成見矣。

(17) 「資政院奏預算案摺」『民立報』宣統三年正月十七、二十一日。資政院の審議に於いて歳出が三億七千六百三十五萬五千六百五十七兩から二億九千八百四十四萬八千三百六十五兩へと七千七百九十九萬七千二百九十二兩の大幅な減額が行われた。撥解款項・公債費・自治費は審査対象にならなかった。

(18) 沈鑑「辛亥革命前夕我國之陸軍之其軍費」『社会科学』二二二、一九三七年。

辛亥革命前の各地の旗營・綠營・防營・新軍・砲台兵の合計は、降順に近畿及び直隸の二十七萬二千三百十名、江蘇の六萬九千二百九十一名、廣東の五萬七千九百二十四名、四川の五萬三千二百二十六名、奉天の四萬七千五百十三名、新疆の四萬四千九百十四名である。ただし、北京各旗營処十四萬四千五百五十八名の軍費については、中央から支出されているため、直隸省の管轄ではない。

研究ノート

八〇(三五)

(19) 「浙江省試辦宣統三年預算依限編成送部核定由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇四一〇一一三五一一〇九七一一〇二五)。

且以預算總支數按百分列比京協各餉賠償洋款約占百分之四十八九、軍政費又占百分之二十六七、計本省行政等費不過百分之二十五六耳。「皖省預算不敷情形由」(第一歷史檔案館 檔案號〇三一五四一七五一六一七二)。

惟查安徽全省歲入及部飭增加各款、統計不過五百萬兩、而京協各款歲計已三百二十萬、新旧各軍餉項又一百四十萬、合計已達四百六十萬兩、其能留作本省行政經費者實已無幾。

(20) 趙中孚「清末東三省改制的背景」『中央研究院近代史研究所集刊』五、一九七六年。

(21) 鎊余銀とは北京議定書に規定された海關銀四百五十兆兩(年利四釐)の賠償金を、イギリスポンドに換算した時にできた余りである。澁谷由里「奉天省における革命の『挫折』——地方軍維持経費をめぐる考察を中心にして——」『近きに在りて』三十九、二〇〇一年。

慶親王奕劻の上奏文は『統修四庫全書』編纂委員會編『統修四庫全書』(上海、上海古籍出版社、一九九五年)第三百八十五冊「東華統錄」六百二十六頁。

臣等審酌再三、竊以東三省根本重地、經画宜先、且一切規模略同草創、或因或革、措置亦較易為功。此次官制辦法擬請從東三省入手、除実与内地情形不同者、應聽其量為變通、期於推行尽利、余必令查照此次通則、酌核辦理、俾為各省之倡。直隸江蘇兩省交通較便、風氣亦開、亦宜及時舉辦。其余各省分年分地逐漸推行、既一省之中何處宜先、何處宜緩、並由該督撫体察情形斟酌辦理、惟須於十五年內務令一律通行。

(22) 中国科学院歴史研究所編『錫良遺稿』(北京、中華書局、一九五

九年)第二冊、九百二十九頁。

且以三省之關於大局者言之、則因逼近京畿、朝夕可達。向之所謂根本者、猶謂祖宗發祥之地、今之所謂根本者、則有社稷密切之憂。中国西北西南地方遼遠、尚非禍在腹心。

(23) 「請撥奉天黑龍江辛亥年的餉並請催各省歷年欠餉以濟急需」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇四一〇一一〇一一二二〇三三)。

除各省欠解奉省俸餉銀兩為數甚鉅、業於元年六月間經臣奏准將光緒三十四年以前積欠銀兩一律免解外、尚有欠解元年奉省俸餉銀十萬兩、並查二年部撥奉天黑龍江庚戌年的餉銀四十萬零三千兩、僅据山東兩淮河南直隸等處先後解到銀二十二萬一千八百兩、下欠銀十八萬一千二百兩、迄今未准報解。

(24) 「甘新兩省軍餉窘迫請飭各省閱解清協餉以固邊圉而安全局」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇四一〇一一〇一一二二〇三五)。

(25) 「資政院奏預算案摺」『民立報』宣統三年正月十七日。撥解款項・公債費・自治費は審査対象にならなかった。

(26) 「直隸省宣統三年預算實用不敷各款遵旨敘述理由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇三一五四一七五一六一一九)。

(27) 「皖省預算不敷情形由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇三一五四一七五一六一七二)。

公費と幕僚の給与は、宣統三年二月十四日の上諭に従い、度支部が定めた預算額とすることになっており、緑營・防營経費は、宣統二年十二月二十八日の上諭に従い、削減が難しい理由を陸軍部に上奏済みであった。

(28) 「贛撫馮汝駿奏覆議資政院修定預算各款認增收入裁減歲出情形摺」『申報』宣統三年六月二十五日。

(29) 「贛省入不敷出請勅核明支配由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇

三一五四一七五二七一六五。

惟有請將全國財政支配平均、方能固預算決算之基。現以各省歲出歲入互相比較、所認洋款賠款協解各款、至多不過歲入十分之五、少者不及十分之三、其尤少者不及十分之二。今贛省獨占十分之八、其行政經費有多至一倍者、有多至十分之五六、十分之三四者、一經比例、贛省之担負獨重。仰懇勅下內閣會同度支部通盤籌畫、迅將全國出入各款適中支配、俾贛省担負減輕。(省略) 宣統三年六月十二日奉硃批。內閣會議具奏。並發。欽此。

(30) 「會奏議覆江西巡撫奏贛省人不敷出請核明支配由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇三一七五一八一〇三三)。

前經度支部核定該省宣統三年預算案、計歲入七百四十三万余兩、歲出七百九十一万余兩、出入相權、不敷四十八万余兩、而歲出內之洋款賠款及解協各款共五百三十二万余兩、約占全額十分之七、該撫遂以担負之過重、疑支配之不均。不知原單所開、但與歲入為比例、故不免相形見絀。實則江浙川粵等多者千余萬、少亦六七百萬、較諸贛省為數更多。頃歲庫儲奇絀、政費浩繁、省省積虧、年年增累。各督撫或請截留洋款、或請停減協餉、紛紛呼籲、文電交馳。臣等亦深知疆吏之為難、而大局所關、未敢輕言改撥。(省略) 宣統三年閏六月初九日。

(31) 『民立報』は、宣統二年九月九日に于右任が上海で創刊した日報。宋教仁・範光啓・景耀月・章士釗等が主筆を務めた。「度部預算說明書」は、『民立報』宣統二年十一月七・九日、同月十一・十四日、同月十六・十七日、二十四日に、また内閣の覆摺は、『民立報』宣統三年閏六月十九日「全國財政平均之機」に掲載されている。「度部預算說明書」は、『申報』にも掲載されている。

(32) 「皖省預算不敷情形由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇三一五一五

宣統年間の預算編成と各省の財政負担 (佐藤)

四一七五一六一七二)。

惟查安徽全省歲入及部飭增加各款、統計不過五百萬兩、而京協各款、歲計已三百二十余萬、新旧各軍餉項又一百四十余萬、合計已達四百六十余萬兩、其能留作本省行政經費者實已無幾。故各官公費、署局員薪役食暨交涉典禮教育司法民政實業並籌備各費、自昔已視他省為儉約、比年又復將旧有局所節次裁併、各官公費奏定刪減員額、薪資及一切行政經費均核減再三、汰冗整紛、實已不遺余力、不留余地。(省略) 宣統三年四月二十五日奉硃批。度支部知道。單併發。欽此。

朱家寶は光緒三十四年六月二十五日から宣統三年九月十八日まで安徽巡撫を務め、安慶光復の後に民軍都督となった。

(33) 「皖庫奇絀懇請酌停協餉由」(台灣故宮博物院所藏 檔案號一八九一七一)。

協餉云者、去本省之有余、補鄰疆之不足也。使皖庫果處豐裕、深惟普天率土之義亦何敢自私財利、畛域頭分。今則出入懸殊、一至斯極。來日大難自顧亦且不暇、若徒慕協濟之浮名、忘本根之至計。(省略) 宣統元年十月二十二日奉硃批。度支部妥議具奏。欽此。

(34) 「請將認解海軍經費截留改撥由」(第一歷史檔案館所藏 檔案號〇三一五三一七四九六一二七)。

第廣西為叢匪之區、軍事費用向係合力通籌、他省並不援以為例。即如雲南近年軍費、由部指撥的款已達一百數十萬兩、滇桂遼要、情事相同、朝廷斷不歧視。臣待罪疆圉、目觀情勢、餉源乏匱、旦夕難支。惟有謹遵上年十二月二十八日諭旨、叙明預算實在不敷確當理由、並將桂省危迫與他省迥殊情形披瀝直陳、仰懇天恩、特准將廣西應解洋款仍前截留、海軍經費一併改撥、以濟軍需、而固邊圉、廣西幸甚、大局幸甚。(省略) 宣統三年五月初六日奉硃批。該部議奏。欽此。

(35) 「預算案變更之影響」『申報』宣統三年正月十七日。

八一(三五)

京外督撫其反對預算更較京內為甚。當會議此案時已紛紛致電反對。後見諭旨無不喜出望外。日來正預備奏稿立言、各本省經費之如何困難、裁減之如何不能實行、以動觀聽。其尤反對者則在裁撤防營一事。日來如李經羲等之電已紛至沓來、將來会同陸軍部具奏之結果、不問可知。

李經羲は雲貴總督。この他にも、『申報』の宣統二年十二月十日「粵督電請維持政費」同月二十一日「粵督反對資政院核減預算」、同月二十五日「川鄂兩督亦不認預算案」に資政院の預算削減に対する懸念が見える。

(36) 賈士毅『民国財政史』(上海、商務印書館、一九三四年)、上冊二十九頁。

(37) 「破壞預算案者紛紛而起」『申報』宣統三年正月二十九日。

粵省預算原案一切行政經費本已極力節縮、應支之款尚多闕、如實屬萬無可減。現在行政之統籌未分、租稅之等級未定、又值提前籌備立憲一切理財行政、無不責之疆臣、若於其應辦之事項、必需之經費、又復嚴加束縛、任意剋減、雖有智巧、何以為計。資政院核減之款、雖尚未得其詳、然既未與外省協商、其中必多窒碍。倘遽照此定案、將來一經宣布外省、若照案奉行、則一切政事皆將廢弛、必至貽誤大局。

(38) 「各諮議局聯商力爭預算冊紀要」『申報』宣統二年十月初四日。

各省預算冊業由督撫交諮議局決算在案。惟遵部旨不交歲入冊、以致各地方行政經費無從決算。鄂省諮議局頃接閩蜀二局來電、聯合商爭以便進行一致。茲特彙錄如下。

閩諮議局來電(省略)鄂地方預算並全冊已交到局、不知地方預算有無歲入、所稱全冊是否但備參考非議決範圍。地方有出無入是交局預算不完全。至全冊中總歲入與此無關、敝局電院力持。在此部電以今

年不能畫分地方稅為辭、督據以劄局謂、地方稅與地方歲入為兩事、地方稅今年縱未分而地方行政應以何款何額供用已可預定、否則歲入亦無從議決、電院力持。又在此請各部力爭、電督照章更交地方歲出、院未復、督電部亦未復、已停議待解散。貴局是否一致。此事不爭、一切墮地。貴局所特討論非議決、是更進一步。

蜀諮議局來電 湖北諮議局鑒、地方歲出冊已交到、全冊已允交、惟未提地方歲入、已電院請院主持、現議他案、以待解決。此後辦法如何請電示一致進行。

(39) 「資政院致各省諮議局電(為預算案歲入事)」『申報』宣統二年十月十八日。

(一) 各省諮議局要求議決歲入、查現在國家稅地方稅尚未畫清、此項歲入全冊已交本院決議、無從另行畫出再交局議。(二) 各省問預算不議歲入則議決歲出時、是否可以不問國家財政盈絀。查全國預算出入不敷至五千余萬之鉅、本院正議節減以資彌補。各省本年預算歲入既未畫分、則議決歲出宜以督撫現交預算案之數為準。此中移緩就急、酌盈劑虛、自屬諮議局分內之事。若於現交預算外另議增加某項支出、應先由諮議局議定籌集該項專款之法、庶不至與全國預算有所抵觸。