HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 理念と便宜の交錯 ： 「囲剿」戦期における中国国民党の地方制度改革（1932-1936） |
| Author(s) | 和田, 知樹 |
| Citation | 北大法学論集, 76(6), 1147-1186 |
| Issue Date | 2026-03-30 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/99248 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | 06_wada_lawreview_76_6.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

# 理念と便宜の交錯：「囲剿」戦期における中国国民党の地方制度改革（1932-1936）

和　田　知　樹

中国国民党（以下、国民党）は近代中国において、一党独裁体制をはじめて全国的に打ち立てた政党である。当初、広東省を実効支配するに過ぎなかった国民党軍が主導した北伐は1928年に完了し、清朝崩壊後の政治的混迷に終止符を打つとともに、国民党政権[1]は全国政権となった。国民党はそこに、「以党治国」――党が国家を治める――という体制構想に基づく統治の段階としての「訓政」[2]を開始した。訓政は、将来的な憲政施行を視野にいれつつ、国民党の指導的地位の下に、県[3]レベルの地方自治の実現を第一の政策目標とした点で、ボトムアップの国家建設構想でもあった。だが、国民党自身の統治能力の限界や、

[1]「国民党政権」は語義からいえば、国民党によって担われたすべての政権を包括するが、本稿では一律に、「国民党政権」は南京国民政府（1928年10月～1949年9月）期を指すものとする。

[2] 訓政は孫文の国家建設構想（建国大綱）において、軍事独裁期である「軍政」期を経たのちに、将来的に達成されるべき「憲政」への過渡期として想定されていた政治的訓導期である。かかる論理に基づき、訓政期においては国民党が国家運営上の主体となることが定められ、また他党の存在および政治参加を許容しなかった。その意味で訓政期とは国民党による合法的一党独裁期でもあった（「建国大綱」秦孝儀、国父全集編輯委員会『国父全集』第1冊、台北：近代中国出版社、1989年、623-625頁）。

[3] 中国における県は、秦の全国統一以来、小規模の行政区画として発展してきた。元朝から明朝にかけて省は大行政区として定着し、以降は今日に至るまで省と県が地方制度の中核となっている。歴史的な沿革については、和田清編著『中国地方自治発達史』汲古書院、1975年が詳しい。

中国共産党（以下、共産党）との政治対立が要因となり、県レベルでの完全な地方自治実現の道は艱難をきわめた。

他方で、共産党は1927年の国共分裂以降も体制外勢力として成長していた。共産党は農村部を拠点としてソヴィエト政権を樹立し、土地改革の断行や独自の軍隊建設を通じて、国民党の掲げる「地方自治」とは異なる形の統治形態を模索しつつあった。こうした動きは、国民党の訓政に対する挑戦であると同時に、潜在的脅威でもあった。すなわち、両党の対立は政治的・軍事的衝突にとどまらず、国家建設をめぐる理念的・制度的競合の様相をも呈していたのである[4]。本稿は、1930年代前半の「囲剿（いそう）」戦期（国民党が共産党根拠地に対して行った包囲・殲滅戦）[5]に行われた地方行政制度改革に焦点を当て、国民党政権の統治体制再編の試みを検討するものである。

国民党政権は農村に点在する共産党根拠地に対して囲剿戦を展開する過程で、「剿匪区」[6]（作戦地域）における地方行政制度の再編に着手した。江西省・湖北省・湖南省・河南省・安徽省などには共産党根拠地が点在することから、剿匪区として通常と異なる軍事的統制の下に置かれることになった（図１）。剿匪区は、作戦上の最前線であると同時に、新たな統治形態の実験場ともなった点で注目される。ここでは軍が地方党部・地方政府に対して指導的地位を占

---

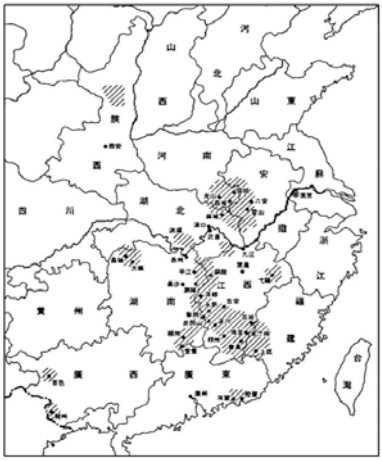
[4] ハンス・ヴァン・デ・ヴェンは戦争遂行形態の変容という観点から、1930年代における国共両党の軍事的対立が大衆動員の組織化を進める契機になったと論じている。Hans van de Ven, “New States of War: Communist and Nationalist Warfare and State Building, 1928–1934,” in *Warfare in Chinese History*, ed. Hans van de Ven, Leiden: Brill Academic Publishers, 2000, pp.321–398.

[5] 囲剿戦は1930年末から1934年秋まで計５回実施された。共産党は江西省南部を本拠地として、福建省や湖北省・河南省・安徽省の三省境界地域などに点在的に革命根拠地を築いていたが、５度の囲剿戦により壊滅的打撃を受け、西北地域へと「長征」を行うことになった。

[6] 本論文では、５度の軍事行動を総称して、「囲剿戦期」と称する。また、「剿匪」（匪賊の殲滅）は「匪賊」――当該時期には共産党を主要な指示対象とする――の討伐に焦点を置いた一般名詞であり、「囲剿」（包囲・殲滅）と混用される傾向にある。本論文中では、両者はニュアンスが異なること、また原語のコロケーションを極力維持することに鑑み、連語として用いる際には、囲剿戦、剿匪区、のように区別して用いることとする。また、煩雑を避けるため、基本的に括弧は省略する。

めることにより、新たな地方ガバナンスの形態が構築されるなど、軍事的効率を優先した各種の制度改革が実施された。その具体的表現として、省と県はそれぞれに組織を再編し、中間的区画として行政督察区（行政督察専員を派遣）が新設された。一連の制度改革は、訓政体制の理念的限界に対する現実的対応としての意味を持っていた。すなわち、訓政体制の理念を再構成しつつも、軍事的便宜に応じた統治の手法を導入することで、統治体制の再編を試みたものであった。この意味で、剿匪区は訓政体制の理念と便宜のせめぎ合いが最も顕著に現れた空間であり、国民党政権の統治構造の変容を明らかにする上で重要な分析対象となる。

**図１　1927-30年における共産党根拠地**



出典：郭廷以『近代中国史綱』（重排本）香港：中文大学出版社、2019年、582頁。

剿匪区における地方制度改革をめぐり、先行研究はその集権的性質を強調してきた。囲剿戦の遂行は蔣介石の党および軍隊内部におけるプレゼンスの向上と緊密な関係にあった。そのことから剿匪区における動向もまた、蔣介石の統治理念を具体化させたものとして理解されてきた[7]。他方、共産党に対する抑圧的措置として当該時期の制度改革を把握する研究もあるが[8]、これらの研究は剿

[7] 張智瑋『蔣中正国家建構的型範：戦前江西之経験（1930 ～ 1937）』国立政治大学歴史学系博士論文、2015年。樹中毅「強い権威主義支配と弱いレーニン主義党：軍事委員会委員長南昌行営と南京国民政府の地方への権力浸透」『法学政治学論究』第51号、2001年、1-34頁。味岡徹『中国国民党訓政下の政治改革』汲古書院、2008年。劉大禹『蔣介石与中国集権政治研究（1931-1937）』杭州：浙江大学出版社、2012年。

[8] 例えば、游海華「蘇維埃革命的興起与南京国民政府的政治制度応対」『史林』2018年第４期、164-180頁。黄道炫「第五次『囲剿』中的『三分軍事、七分政治』」『江西師範大学学報（哲学社会科学版）』2010年第５期、156-164頁。William Wei, *Counterrevolution in China: The Nationalists in Jiangxi During the Soviet Period,* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1985. などの研究がある。な

匪区の制度改革を特定の地域に限定された傾向として理解している。換言すれば、剿匪区における制度改革を、即時的ないしは局地的な動向として把握する点で共通している[9]。

しかし、剿匪区における地方制度改革の大部分が後に全国に拡大適応されたことからも明らかなように、一連の制度改革は決して局地的なものではなく、訓政体制の再編と密接に関連していた。したがって、剿匪区における制度改革が訓政体制のガバナンス強化との関連で有効性を持っていたとすれば、同区における制度改革の展開がどのように訓政体制の再編へと結びついたのかを明らかにする必要がある。

留意する必要があるのは、剿匪区における地方制度の再編は、基本的な制度的枠組みである省・県の組織改革にとどまらず、県以下の基層社会組織の再編をも含む、多層的な改革であったことである。訓政の理念に照らせば、地方自治の確立は県政府の整備を通じて達成される必要があり[10]、剿匪区における制度改革においても、県政府の機構改革は焦点となった。そのことから本稿では、剿匪区における多層的な地方制度改革の展開過程を、県政府をめぐる行政改革

---

かでもウェイの研究は爾後の研究の基点となった点で重要性を持つが、囲剿戦期の国民党が依然として統治の社会的基盤を軍人および一部の地方エリートに求めざるを得なかった点で「反革命」であったと結論づけている。だがこうした理解に、国民党の統治を本来的に反時代的なものと位置づける革命史観をむしろ強化する側面があったことは否めない。

[9] 剿匪区における地方制度改革は、末端の社会経済の動向とも関連するものであったため、そうした視野から改革の成否を取りあげる研究も数多く存在する。ただし、剿匪区における改革を試験的ないしは局地的措置と捉える視点はおおむね共通している。代表的なものとして、馬場毅「第５次囲剿戦と国民党の行政・治安組織の改革」『現代中国における思想、社会と文化』21世紀 COE プログラム「中国文化とアジア世界の文化共生」研究会報告書、愛知大学国際中国学研究センター、2007年、191-200頁。弁納才一『近代中国農村経済史の研究：1930年代における農村経済の危機的状況と復興への胎動』金沢大学経済学部、2003年など。

[10] 孫文の訓政構想においては、人口調査や政治的諸権利の行使のための訓練などの各種自治工作が一段落してから、県長民選の実施や、議会組織の設置により、地方自治体としての県政府の外形を整えることになっていた。県自治については、「建国大綱」中のとくに第８条、第９条、第14条に定められている。前掲、「建国大綱」、623-624頁。

の実施を中心として検討する。

検討に際して本稿では、理念と便宜の二つの志向性を設定する。理念に基づく志向性とは、孫文の建国構想に基づき、訓政体制下で想定された県自治の達成や省・県政府の制度整備などの正統的な改革志向を指す。他方で、便宜に基づく志向性は、軍事的・行政的な需要に対応するために採用された臨時的措置を意味し、本稿ではその典型例として行政督察専員制度の設置を取りあげる。

本章の構成は以下の通りである。まず第一節では、訓政期における県政の沿革と制度的限界を整理し、訓政の構想と実態の乖離を明らかにする。第二節では、囲剿戦期における県政改革、とりわけ県長の権限強化や兼任化の実態を取り上げ、便宜的措置の内実を検討する。つづく第三節においては、行政督察専員制度の導入過程を取り上げ、剿匪区における制度改革の展開が派閥の形成と不可分の関係にあったことを示す。最後に第四節では、結果として実現する省―県改革の展開を、便宜的措置が制度化される過程との関連から把握する。これらの検討を通じて、剿匪区における制度改革が訓政体制の理念と便宜的措置の相互作用として展開されたことを示し、国民党政権の統治構造の変容を制度的次元から捉え直すことを目指す。

## 第一節　訓政期の県政――理念と隘路

訓政期における最重要の政治的目標は、国民党による政権運営を通じて、県政府や省政府などの地方政府を自治政府へと転化することであった。そのプロセスが意図するものは、人民みずからが首長を選出し、政治運営の主体となりうる自治政府を組織することにあり、その最小かつ基礎的単位として県に期待された役割は軽視できない。しかし、国民党政権は北伐後に政権建設を進めるも、国内の軍事的平定から日が浅い状況下では、県自治の進展は遅々として成果を見ず、いたずらに形式のみ揃えることに終始した。剿匪区において改革的志向が打ち出された背景には、そのような訓政の理想と現実の乖離があった。本節ではまず、訓政期の県政をめぐる制度的沿革と運用上の問題点を概観する。

### ①　訓政期の県政――制度的沿革

県という区画は中国史において、秦以来の伝統を持つ行政上の単位であり、各時代ごとに施政の中心となってきた。しかし、清朝末期以来、地方自治の導

入による国力の富強が国家的目標となると、県は地方自治推進のための中核的単位として新たに位置づけられた。

しばしば指摘されるように、近現代中国における自治が意味するものは、西洋諸国にみられたような、国から地方への権限委譲過程としての自治とは異なる。伝統中国においては国家権力の浸透力に限界があったために、19世紀末までは村落や郷・鎮などをベースにした自治的コミュニティが幅広く存在する余地があった。そこでは、社会の側が相対的に貧弱な官治を補ってきた経緯があり、したがって官治と自治とが相対峙する契機は生じなかった。清朝は19世紀中盤以来の国家的危機に際会し、列強の国家的力量の源泉に「地方自治」を見出した。しかし、清朝が提唱した自治は、あくまで社会の活力を国家的富強に結びつけるためのものであり、自治による官治の強化という意味においては、依然として同様の文脈に発していた[11]。換言すれば、近現代中国における自治の中心的な含意は、いかにして自治を官治に統合するかという点に集約される。その点は国民党執政期にあっても変わるところはなかった。

ともあれ、そのような思潮を最も体系的な構想として発展させたのが孫文である。かれによれば県を自治推進のための単位とする目的は、県を国家建設の基礎として据えることのほかに、人民の国政への参与――選挙の実施――の前提となる、戸口調査と戸籍の整理を行わせることにあった[12]。そして、戸口調査などを含む全体的な準備作業のための期間として、かれ自身の発案になる訓政期が設けられたのである。国民党の全国政権化に伴い、孫の構想は段階的に達成されていく。北伐完遂直後の1928年９月には、「県組織法」が公布されている。この組織法は規定上の遺漏から翌年６月には再度公布されたが、この1929年の「県組織法」においては、ほぼ同時期に「県組織法施行法」が公布された。そこでは、1930年内の完成を目処に、一応の期限をつけて県政実施のた

[11] 近現代中国における自治の含意については、Philip Kuhn, “Local Self-Government under the Republic: Problems of Control, Autonomy, and Mobilization”, in *Conflict and Control in Late Imperial China*, ed. Frederic Wakeman Jr. and Carolyn Grant, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1975, pp.257–298. 黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』汲古書院、2005年、第Ⅱ部および第Ⅲ部の理解による。

[12] 陳之邁『中国政府』第３冊、上海：商務印書館、1946年、62頁。

めの組織を整えるように定められた[13]。こうした過程を経て、県政の外形整備は、少なくとも表面的には達成されたといえる。

他方で、国民党政権が県政を軌道に乗せていく上では、地方政治当局および社会の側の、県政に対する既存の理解を変える必要があった。一般に北京政府期、すなわち全国的に地方軍事権力の割拠が常態化していた時期において、県の行政上のポストはもっぱら形式上以外になんら積極的な意義を持つものではなく、単なる贈答品程度の意味合いしか持たなかった[14]。そうした状況下にあって、国民党政権は北伐により一応の全国政権となったものの、地方軍事指導者の地方支配を容認・包摂することで全国統一を達成した以上[15]、新たに県政に対するイメージを転換させることは困難を伴った。革命政権が旧秩序に相対して、併存ないし変革をどのように図るのかという点は、普遍的な課題であるように思われるが、国民党政権についていえば、妥協による併存を選んだというべきであろう。

そのような妥協の直接的な結果は、県長に対する規定の曖昧さに表れていた。制度的には、県長は内政部（行政院内の内政部門）の審査を経た上で、国民政府が任命するという手続きを取っていた。それは陳之邁が指摘するように、県長は中央政府が委任・派遣するものとする明確な意図が込められていたことの表れであり、「公文書の規定の上では、省政府主席が登場することはなかった」[16]。しかし、実態としては省政府が中央政府（とくに内政部）に対して、県長候補となる人材を「呈薦」（推挙）することで、事実上の任免権を確保していた。それにより、県長の任免は実質的に省政府民政庁長の専管事項となって

[13] 県の制度的な沿革は、孔慶泰ほか『国民党政府政治制度史』合肥：安徽教育出版社、1998年、428-429頁を参照。

[14] 王奇生「県長：基層地方官的転型」『革命与反革命：社会文化視野下的民国政治』北京：社会科学文献出版社、2010年、339頁。

[15] 国民党の元来の支持母体が広東および広西、南京や上海などの都市部に集中していたことから、北伐に伴う国民党の勢力伸長と全国政権化は、必然的に「他者」との接触をもたらした。東北地方を例に、北伐直後の南京国民政府による国家統合を検討したものとして、土田哲夫「南京政府期の国家統合：張学良東北政権（1928-31年）との関係の例」中国現代史研究会編『中国国民政府史の研究』汲古書院、1986年、159-192頁がある。

[16] 前掲、陳之邁『中国政府』、112頁。

いたのである[17]。

したがって、県長候補となる人物を登用するに際して、いかなる資格をもって合格とするのかについても、各省の裁量に委ねられる部分が大きくなる。県長の任用資格について定めた初の法令は、1932年７月公布の「県長任用法」であったが、任用資格の基準が高すぎるという理由から、1934年６月には任用資格の緩和が行われた[18]。また、1934年９月に公布された「補充県長任用資格標準実施弁法」では、各省が省政府主席などから組織される「県長検定委員会」を設置し、県長候補として中央に推挙する人材に対して事前審査を行うことを制度化するなど、要するに県長に対する省政府の影響力は絶大であった[19]。

このように、国民党政権における県政の制度化は、相当程度、それぞれの省政府の動向に左右されつつ進展していた。また、県政をめぐっては省政府に対して妥協せざるをえなかったこと自体が、一面では国民党政権の統治における理想の高さを示していた。以下では、これらの状況を踏まえて、訓政期の県政が直面していた問題について検討する。

**②訓政期の県政における制度的制約**

国民党は曲がりなりにも、1931年末までに全国的な県の組織化は完遂していたが、訓政期の至上課題である、自治のための準備作業は遅々として進展を見なかった。その阻害要因を考えるに、主に（1）県政内部に起因するもの、(2)省と県の関係に起因するもの、の二つに分けられる。

県政内部に端を発する問題は、つまるところ県より下の自治区画である、「区」の存在によるところが大きい。区は、山西省において施行されていた地方制度に起源を持つ区画である。元来の目的は県以下の基層社会をより綿密にコントロールすることにあったが、国民党は後にこの発想をみずからの自治構想に導入した[20]。1929年10月に公布された「区自治施行法」は、一つの県を３～10の区に分割し、自治準備作業を円滑に実施させることを企図したものであり、そ

[17] 前掲、王奇生「県長：基層地方官的転型」340頁、および陳之邁、同上、112–113頁。
[18] 前掲、孔慶泰ほか『国民党政府政治制度史』、432頁。
[19] 同上、432–433頁。
[20] Kuhn, op. cit., pp.284–285.

れぞれの区に区公所を設置し、省政府民政庁の委任になる区長が配置されることになった。言うまでもなく、ここにも訓政のロジックは貫かれており、「上からの自治」を一定程度達成した暁には、区長は民選とすることが見込まれていた。ただし、何時をもって民選のタイミングとするかは、省政府の決定によるとされた[21]。

しかし、内政部自身が認めるように、1932年末の時点で自治工作の進展が「所期の成果に達しているものは、実に一つとな」かった。その理由は、「いわゆる自治機関が……結果的には全くの下級行政機関になっており、公文書の伝達や徴発の任を負わされている」ことにより、区が「本来負うところの（自治工作に対する：引用者注）責任とは、全くもって無関係」な役割に終止しているためだと記している[22]。内政部のこうした認識からは、官治的手法をもって自治工作に励ませることから、主客転倒が生じやすかったことが見て取れよう。

ただし、区長の存在は予想外の撹乱要因であった。実際のところ区長に任免される人物は、往々にして旧官吏や地方有力者などであり、国民党が望んだ人物ではなかった。王奇生の説明によれば、新式の教育を受けたエリートは都市に集住するため、郷里を顧みることがなくなり、他方で科挙などの伝統的教育を受けた世代（いわゆる「紳士」の供給源でもある）は相対的に没落したために、その空白を埋める形で土豪劣紳が大土地所有や武力の独占により地域社会を壟断し、新興勢力として浮上したという[23]。そうした社会的移動を前提にすれば、区長として吸い上げられる人材が、質にして比較的に劣ることは、ある意味で当然のことであった。

だが、より切実な問題は、区を設置することで、そのような区長が準官吏職のごとき社会的地位を得たことである。それは言い換えれば、不純分子を吸い上げる体制に他ならず、また基層社会における国民党組織は形骸化が著しかったことから、県以下の統治空間は急速に流動化することになった。甚だしくは、区長が私的徴税を行い、また自衛団整理を口実に私的な武装力を持つことまで

[21] 及川恒忠『支那政治組織の研究』啓成社、1932年、134-135頁。
[22] 第二次全国内政会議秘書処編『第二次全国内政会議報告書』南京：内政部、1932年、243頁。
[23] 王奇生「区郷保甲：県衙与村荘之間的政治」前掲、『革命与反革命』所収、412頁。

あった。しかし、ほとんどの場合、自前の武力を持たない県長はそうした区長の行動を追認するほかなく、無力であった[24]。したがって、そうした背景を持つ区長に自治工作の進展を期待するのは、無理な相談であった。すでに引いた内政部の報告書も区長の工作状況につき、以下のように述べている。

> 各省が実施している区長訓練所については、卒業生の年齢が低く、経験が豊富でないために、はじめは地方の信任を得ることができなかった。そのため、各県に区長として割りあてることにしたが、仕事にまじめに励むに足るものは少数であった。大多数の区長は公文書の（上・下級機関への：引用者注）受け渡しの責任のみ果たしていて、人民による自治の準備を援助するというような役割は果たせていない[25]。

要するに、区の存在は実のところ県政建設に対して、何ら好ましい影響を及ぼすものではなかった。そして、そのことは区の位置づけが、囲剿戦期に実質的な官治機構へと変容することの布石でもあった[26]。

他方において、省―県関係に起因する問題は、中央政府と地方政府における全般的な行政上の権限配分を伴うことから、いっそう対処が困難であった[27]。その根本的な原因は、そもそも『建国大綱』などの国家建設上の依拠すべき文献に、省と県の関係をめぐっては、何ら明文の規定がなされていないことに求められる[28]。訓政期の事実上の最高法規である「訓政時期約法」第81条には、かろうじて「県は県政府を設置し、省政府の指揮を受ける」と定められてい

---

[24] 王奇生、同上、414頁、および岩谷將『民国期華北農村における権力と秩序』慶應義塾大学法学研究科修士論文、2002年、41-48頁。

[25] 前掲、第二次全国内政会議秘書処編『第二次全国内政会議報告書』、244頁。

[26] Kuhn, op. cit., p.286.

[27] この点は元を辿れば、孫文の政治構想の骨子の一つでもある「均権主義」、すなわち中央と地方の関係については、中央集権にも地方分権にも偏らない、均一な権限の分散を企図していたことに行きつく。その意味で、県政府と省政府の権限確定をめぐる一連の政治過程は、「均権主義」における地方政府のあり方をめぐる模索という側面を持っていた。

[28] 程方『中国県政概論』上冊、上海：商務印書館、1940年、30頁。

た[29]。しかし、省政府を構成する建設・民政などの各庁が自律的な政令発布権を持っていたために、その指揮を受ける県の方では、しばしば相互に矛盾した法令を取り扱う必要が生じるなど、とかく施政上の矛盾を一手に引き受けざるを得なかったのである。

こうした県政への負担の増加は、省政府の組織的凝集性の低さとも関連している。国民党政権下の省政府が委員会制を採用したのは、北京政府期の省長独裁に鑑みた結果でもあるが[30]、省政府の各庁長が自律的に振る舞うことは、かえって県政への負担を増すことになった。そのため、省政府の各機関は、「県の各局をその直属の機関とみなして、直接に命令を発布し、県の行政系統を破壊し」ており、結果として、県長と県政府各局長の間では指揮・監督の関係が成立せず、ついには「県政府が一県の政務について、順序の前後や、重要な事かどうか、また急いでやるべきなのかどうかを、斟酌した上で決定する余地がない」という状況が一般化することになったのである[31]。

俯瞰的にこうした状況を捉えると、制度配置上は、省政府主席も県長も、自らが長たる組織――省政府、県政府――に対して最上の権力を行使しえないという点で共通していた。しかし、県においては実質的に省政府の下請け機関としての側面が強かった以上、県政府各局が省政府各庁との連結を強めるのは当然であり、むしろそうした状況下において県長の地位が下落したことが最大の問題であった。たとえば、1932年に江蘇省政府が各県の司法関連経費の減額を通知した際には、「一字たりとも県長に知らされることはなく、ただ財政庁から財政局に対して、命令をもって通知されたのみ」であった。その後、財政局から県長に対し上申説明があったが、「上申という体裁こそ取ってはいたものの、実質的な命令通知に変わりはなく、県政府には一字たりとも『不(ノー)』という余地はなかった」[32]。

このように、訓政体制下の地方行政制度においては、省と県の権限が曖昧であり、県長の地位は下落の一途を辿っていた。また、県の内部においては区長

[29] 同上。

[30] 松本善海「中国における地方自治制度近代化の過程」『中国村落制度の史的研究』岩波書店、1977年、553-554頁。

[31] 前掲、程方『中国県政概論』、31頁。

[32] 陳冰伯『今日之県政』上海：同文図書、1933年、97頁。

の跋扈により治安維持機能が大きく損なわれていた。これらに鑑みれば、スムーズな行政運営体制とは到底形容しえないものであった。そして、こうした不安定な政治的、社会的状況こそが、基層社会の治安悪化に便乗した共産党の勢力拡大にとって好機となっていたのである。

## 第二節　剿匪区における県政改革

上記のような内政的課題を抱える国民党政権にとっての「心腹の病」は、1927年の国共分裂以降も、依然として国内に革命根拠地を構える共産党であった。体制外野党でありつつも、コミンテルンの司令を受け、散発的な武装蜂起を繰り返していた共産党は、訓政実施を名目に一党独裁を行う国民党にとっての体制的脅威でもあった。

こうした背景から、共産党根拠地に対する囲剿戦は1930年から断続的に実施されていたが、1932年夏の第４次作戦以降は、作戦地域内における各種の政治制度改革が並行して実施された。第４次作戦は湖北省・河南省・安徽省の境界地帯を作戦地域としたことから、三省の作戦指示を統括する鄂豫皖三省剿匪総司令部（以下、三省総司令部）が設置された。同司令部は管轄地域内における法令発布権を持ち、総司令である蔣介石の意向を反映しつつ、政治改革の主体として剿匪区における制度改革を主導した。翌年移行、その役割は軍事委員会委員長南昌行営（以下、南昌行営）に移管されたが、軍政機関が制度改革を主導するという構図は受け継がれたのである。

そして、軍政機関が主導する地方制度改革の一環として、県政改革も俎上に上り始める。ただし、1932年の第４次作戦および翌年から展開された第５次作戦においては、省―県関係の抜本的な再構築を伴わず、その意味で軍事的便宜に比重を置く改革であった。以下では、囲剿戦期における県政改革を構想と実態の両面から検討する。

### ①　県政の「軍事化」

剿匪区における県政改革の具体的展開を検討するまえに、改革の方向性を把握するべく、蔣介石の県政改良に対する言説を概観したい。蔣の県政、とくに県長の現状に対する問題認識は、1932年７月に漢口の鄂豫皖総司令部において、湖北省の各県長に向けて行った演説中にみてとれる。そこでは県長の役割

の転換――「無為の治」から「有為の治」への転換[33]――が強調されているが、この時期の蔣介石の改革的志向を示すものだといえる。

蔣はまず、「現在の県長は、普通の役人になるという観念を持つことはできない」という[34]。というのは、県長とは、かれの理解によれば「革命政府の基本的な幹部」であり[35]、地方に対して負うところの責務は「省政府主席よりも重要」なためであった[36]。その問題意識は明確である。蔣は共産党を含む、土匪の跋扈は「県長が責任を果たしていない」ことに原因があると考え[37]、なおかつそうした状況を野放しにする環境――軍隊や官吏における風紀の緩みをひときわ問題視していた。蔣は地方視察に赴いた際の所感を以下のように述べている。

> 一般に軍政長官は、地方に土匪が発生していることを日常的なことだと思っているし、決して不運なこととは考えていないが、私はおかしいことだと思う。県の人民が土匪に殺害され、略奪され、また県政府が失陥しようとも、県長一人だけが逃げ出して、それを恥ともしていない様子である。こうした情況はきわめて奇妙である。(中略)軍隊が赴くところでも情況は同じである。至るところに土匪がいると考えているから、軍隊が駐留する場所にだけ土匪がいなければそれでよしとするし、また駐在地付近に匪賊がいたとしても、当たり前のこととしている[38]。

その上で、こうした場当たり的な対応は「国家が滅亡する際の状況」だとし、「明朝や宋朝がいまに滅びそうな時も、こうした状況と大差ないものであった」

---

[33] 前掲、王奇生「県長：基層地方官的転型」、369頁。
[34] 蔣中正「県長要成為救民的官吏不要成為弁公文的官吏」『中央週報』第218期、1932年、1頁。
[35] 呉淑鳳編『事略稿本：蔣中正総統档案』第15巻、新店：国史館、2004年、423頁、1932年7月12日の条。以下では、初出の場合を除き、『事略稿本』第○巻と略記する。
[36] 同上、422頁。
[37] 同上、424頁。
[38] 同上、424-426頁。

という[39]。

ではどのようにして、目下の状況に対処すればよいのか。蔣が考えるところでは、県長自身が「地方の良民」を組織して、県長の補佐を努めさせ、それにより土匪に対抗していくことが求められた。そこでは、清末の太平天国鎮圧期の功臣として知られる、胡林翼の逸話が一つのモチーフとなっている。蔣がいうには、胡林翼や曽国藩は「一介の文弱な書生に過ぎなかった」が、権限も兵力も持たない状況下であっても、「自らの良心と不屈の気概により、人民の信頼を呼び起こし、各個人の良心と気概を燃え立たせ」ることに成功し、その結果として太平天国の平定を達成したという[40]。したがって、「匪禍」に苛まれる今日の県長のなすべきことは、胡林翼の時代と変わるところはない。すなわち、囲剿戦期における県長の責務とは、「身をもって範を示し、忠義の気概をもって一般の忠誠心に溢れる人々に呼びかけ、またそうした人々を馴致することで、地方の治安維持を行わせる」ことに他ならない[41]。そして、そこにおける県長とは、「公文書を扱う官吏」ではなく、「民を救う官吏」にならねばならないとされた[42]。こうした見解は、従来的な「無為の治」、すなわち王朝時代のような消極的な統治からの逸脱を企図したものであったといえる[43]。

こうした新たな県長像を、蔣介石は別の箇所では「軍事化」というタームを用いて表現している。蔣における「軍事化」というタームは、時に曖昧であるものの、基本的な意味内容は、秩序だった組織と厳格な規律の導入であった。

---

[39] 同上、426頁。

[40] 前掲、蔣中正「県長要成為救民的官吏不要成為弁公文的官吏」、１頁。

[41] 同上。

[42] 同上、４頁。

[43] 注意すべきは、被組織対象となる人民について、しばしば「地方の正紳」（公正な紳士）や「地方の良民」を組織する、という文言が用いられている点である。しかし、剿匪区が陥った社会経済的な混乱状況においては、「良民」や「正紳」といったラベリングは直接的な意義に乏しく、時に地域社会内部の対立を表面化させるラベルへと転化し、略奪の口実となるなど、むしろ混乱を惹起する要因になっていたことはあわせて指摘されねばならない。囲剿戦期（共産党史観からはソビエト期）の地方社会における分断と混乱については、黄道炫「蘇区時期的『赤白対立』：階級革命中的非階級現象」『歴史教学』2005年第11期、38–46頁を参照されたい。

７月17日に県長に向けた手諭（上級人物が直接発する指示）によれば､蔣は「剿匪の時期には、（行政：引用者注）機関にあるものは、県長を起点にして、皆軍事化しなければならない」と述べ、各県長が人民に対して組織訓練を期日通りに行うことを指示している。その一方で規律の厳格化を強く求めている。たとえば民団の組織や保甲制の実施を不誠実に行う者に対しては、「軽いものでは監禁し､重いものは銃殺に処する」よう指示していた[44]。蔣における「軍事化」は剿匪区内の社会秩序の再構築の要となる発想であったが、その枠組みの中で県長も、しかるべき役割を果たすよう要請されたのである。

**② 県政改革の構想**

上述の蔣介石の改革志向を背景に、第４次囲剿戦期には県長に関する制度的規定にも具体的な展開が見られた。ただし、県政府の組織自体が改編されたわけではなく、剿匪区内においては県長の職権を拡充することで、県政の機能強化への対応が試みられた。

第４次囲剿戦の実行に先立つ1932年４月、蔣介石は江蘇・浙江・安徽・江西の四省政府主席（顧祝同、魯滌平、呉忠信、熊式輝）および各省民政庁官を召集し、各省の民政や財政をめぐる今後の措置を討議する場を設けた[45]。会議では、江蘇・浙江・安徽三省政府主席が連名で提案が出している。その内容は、（1）公務員懲戒にかかる単行条例の制定、（2）県長の職権拡充の二点が骨子であった。前者は同年８月に、「文武官佐士兵懲奨条例」として結実し、県長ないし行政人員で囲剿戦関連事業（民衆の組織化や難民への職業斡旋）に責任を負うものは、武官職と同様に扱われるとされ、信賞必罰の明確化がなされ

[44]「革命文献―剿共：豫皖方面（五）」『蔣中正総統文物』002-020200-00022-037、国史館蔵。

[45] 安徽省主席であった呉忠信の日記によれば、会議は４月12日から14日まで、南京の蔣介石邸において実施された。呉忠信（王文隆編）『呉忠信日記（1930-1933）』香港：開源書局、2020年、165頁、1932年４月12日、13日、14日の条。なお、続く４月15日に、四省政府主席は汪兆銘（行政院長）を訪ね、「四大政治」（民政・財政・教育・建設）につき話し合ったとも記している。面会の内容は定かではないが、剿匪区における制度改革について、行政院側とも最小限の調整を行っていたことを示唆している。同上、165頁、1932年４月15日の条。

た[46]。一方、後者の県長の職権拡充に関しては、(a) 県長の任免を慎重に行うこと、(b) 県政府内部の各局については、実情に応じて局制から科制への改編を進めること、(c) 県長に対し、保安処部隊および県内駐屯陸軍への指揮権を付与することの三点が提案された[47]。これらの措置は、後に剿匪区において具体的に実施されることとなるが、特に県政府組織の改編は、省政府各庁と県政府各局との権限調整を要する課題であり、単なる県政改革にとどまらない、構造的かつ抜本的な改革案であった。

こうした提案を受けて、蔣介石は翌日に改革案を提示している。そこでは、県長の権限強化と関連して、警察局・財政局を県長の監督下に置くことや、公安局を科とし、県長の直轄部門とすることが主張された[48]。また、明清時代の「府」に相当する中間的行政単位の復活も述べられ[49]、各府に複数県を統括する「首席県長」を設置し、管轄府内の各県長を指揮・監督させる制度を提案している[50]。この制度は後に安徽省で一時的に導入されるのであるが、1932年中に行政督察専員制度へと発展解消したため、当初は既存の制度体系を活用した暫定的な改革構想であったことがわかる。

結果として、第４次作戦が開始される６月時点になっても、それらの構想は進展を見なかったことから、ひとまず現行の地方制度を活用する方針が取られた[51]。ただし、蔣介石は満洲事変後に緊張を増す日中関係を念頭に置き、戦時を見据えた組織の集権化を構想していた。蔣は６月16日の日記に、抗戦準備期

---

[46] 民国歴史文化学社編輯部編『南昌行営：政治工作報告（二）』香港：開源書局、2020年、193、197頁。

[47] 以上の提案は、『豫鄂皖湘贛清剿会議記録』出版地および出版社不明、1932年、上海市档案館蔵、113–114頁。

[48] 同上、116頁。

[49] 全国紙である『申報』主筆を務めていた陳景韓も、1932年９月２日に蔣介石に宛てた意見書中において同様の主張を行っている。呂芳上編『蔣中正先生年譜長編』第３冊、台北：国史館、2014年、730–731頁、1932年９月４日の条。同年譜は以下では『蔣中正年譜』と略記する。

[50] 前掲、『豫鄂皖湘贛清剿会議記録』、119頁。

[51] 蔣介石は６月17日には、顧祝同、魯滌平、呉忠信の三省主席に対して、その間何ら進展が見られなかったことから、４月時点での構想を再説している。『蔣中正年譜』第３冊、677頁、1932年６月17日の条。

の政治組織に関する構想として、中央政府では従来通り委員制を採用しつつも、最終的決定を下しうる主席を設置し、省政府においては委員会制から省長制へと移行し、かつ不要な組織を統廃合する案を記している[52]。他方で、直後の6月18日の五省清剿会議[53]において蔣が行った演説では、委員会制度は責任が不明確であり、相互に責任を押し付けあう点に欠点があり、そのために省主席は各委員の間を「総括する」地位にあるべきだと述べるに留まっている[54]。つまり、省政府の組織についても、即時的な集権化は行わずに、現行体制を微修正することで、省主席の指導力強化が目指されたのである。

### ③　県長改革の実際

こうした背景の下に、県政改革は組織改革を伴わずに展開されることになった。剿匪区内の県長の職権拡充は、実態としては県長の兼任職を増加させることで達成された。江西省泰和県の帥学富は、軍人出身であったこともあり、県長就任時に県保安処長・江西保衛第一師団長・南昌行営軍法官を兼任していた[55]。おりしも剿匪区においては文人県長の逃亡が相次ぎ、後任には軍人や、出先軍の推薦者が充てられる傾向が強まっていた[56]。こうした人事慣行は、剿匪区の準戦時的性格をうかがわせるに十分である。

帥学富の回想からは、武装力に裏付けられた広い裁量を持つ「軍人県長」としての帥が、秩序再建の中心的役割を果たしていたことがわかる。回想によれば、最も対処が困難であったのは共産党占領区から流入した難民への対応であり、彼らは生存のため盗難や強奪に及び、土着民との武力衝突に発展すること

---

[52]『蔣中正年譜』第3冊、676頁、1932年6月16日の条。

[53] 1932年6月16日から3日間にわたり江西省廬山で開催され、河南・湖北・安徽・江西・湖南省の軍政長官が出席していた。会議の場で「軍事三分、政治七分」を囲剿戦のスローガンとして提起したことで知られる。『蔣中正年譜』第3冊、677頁、1932年6月18日の条。

[54]『事略稿本』第15巻、134頁、1932年6月18日の条。

[55] 帥学富「我如何做剿匪泰和県長」『江西文献』第73期、1973年、33頁。

[56] 呂芳上「対訓政時期江西県長的一些観察」『民国史論』中冊、台北：台湾商務印書館、2013年、1070-1075、1068頁中の註(64)。呂芳上は1928年から1933年までの江西省の県長の共産党への対応を検討しているが、その範囲内だけでも11件の県長の逃亡が確認できる。

もあった。そこで帥が採ったのは「毒をもって毒を制する」方針である。これは帥が率いる保衛団が「匪区」村落を急襲している間に、難民から選抜した壮丁に村落を強奪させ、同じく難民を主体とする難民管理委員会によって物資を分配させるという方策であった。やがて義勇隊は梭鏢（長柄の槍）ではなく、鹵獲した銃器を用いて自立的に行動するようになり、次第に急襲を受けた村落の住民は帰順を示すようになった。結果として、泰和県東部の「匪区」は回復され、難民問題も収束したという[57]。

なお、剿匪区末端の動向において、銃器の所有が勝敗を決定づけていることは注目に値する。再び帥学富を例に取れば、1934年７月に南昌行営に行った報告では、700人余の銃装兵に急襲され、義勇隊は「多勢に無勢」となり、即時に撤退したと記している[58]。また、同年11月の南昌行営宛ての電報中では、泰和県内の二区および三区に銃装兵が800人余り潜伏しており、兵力不足の恐れから飛行機を用いた偵察・爆撃による支援を要請している[59]。こうした実情を踏まえれば、高度に武装化された社会であったからこそ、剿匪区の奪還および善後事業は軍事的色彩を強める必要があったことが分かる。また、保安隊を組織することで県長の下に武装力を結集させるという発想も、同様の文脈から生じたものだといえる。

県長が兼任職を増やすことで県長の職権はたしかに拡充された。しかし、それは同時に文官である県長を軍事的秩序に組み入れることを意味した。文官と武官の処罰や褒章にかかる制度的区分は原則として明確でなければならないが、剿匪区ではその境界が流動化していたのである。1932年８月の県長の軍法官兼任はその典型例であり、例に漏れず蔣介石の提議によって、県長が軍紀粛清や匪賊の処罰に直接関与できるよう制度化された。背景には、軍人を装った者や来歴不明の兵士が民衆を惑わすことで、「赤匪（共産党員のこと：引用者注）や盗賊がいつの間にか生み出されている」実情があるものの、「県長は権限に縛られて直接に対処することができず」、対応の妨げになっているという認識があった[60]。

---

[57] 前掲、帥学富「我如何做剿匪泰和県長」34–35頁。
[58]「武装叛国（五十九）」『蔣中正総統文物』002–090300–00082–055、国史館蔵。
[59]「武装叛国（五十七）」『蔣中正総統文物』002–090300–00080–011、国史館蔵。
[60]「剿匪区党政組織法令案」『国民政府』001–012071–00114–009、国史館蔵。

他方で、県長自身が軍法で裁かれる事案も生じることになる。河南省南部の鄧県の県長であった耿子謙は、かねてより悪行で知られていたが、1932年10月には軍法に照らして銃殺刑となった。河南省政府主席の劉峙は、蔣介石に対し、事前に河南省裁判所まで耿子謙の身柄を引き渡すよう要請していたが、電報が届いたのは、劉鎮華（湖北・河南・陝西辺区剿匪督弁）が蔣の命を受け処刑した後であった。事後に蔣が劉峙に宛てた電報中では、湖北省では、行政人員などの告発が事実であると発覚した場合には「すぐさま当地に駐在している軍隊に対し、（鄂豫皖総司令部の：引用者注）本部軍法処まで捕縛および護送させて尋問処罰を行うか、あるいは駐在地の最高長官ないし、軍法官を兼ねた県長に、その場で銃殺刑を執行させている」ために、今次においても同様に処理すべきと判断したと述べている[61]。

このように、剿匪区の県長は兼任職の増加によって対応力を高めたが、それは文官職の軍事秩序への従属を意味していた。加えて、次節で検討する行政督察専員制度による監視と統制も加わり、県政のパフォーマンス向上が図られた。言い換えれば、囲剿戦期の県政改革は、県政府組織の改編ではなく、実質的には県長改革として展開されたのである。

以上の経過から、第４・５次囲剿戦期においては、行政組織の改編における理念的志向は乏しく、囲剿戦という特殊事態への対応は、主として県長改革に依拠していたことがわかる。実際に、県と省の制度的改編は1934年末まで本格化せず、32年夏から34年秋にかけての行政運営は、臨時的かつ便宜的措置によって乗り切られていたといえる。こうした状況を踏まえれば、行政組織再編による集権化は、囲剿戦期の政治的慣行の副産物として生じたのであり、作戦の成功要因とはいえない。したがって、囲剿戦期における行政制度再編における便宜的解決方針がいかなる形で現れ、いかにして集権的改革へと接続されたのかが、次なる検討課題となる。

## 第三節　行政督察専員制度の導入

ここで行政制度改革の全体像について俯瞰しよう。程方によれば、省―県関

[61] 王正華編『事略稿本』第17巻、新店：国史館、2005年、234-236頁、1932年10月28日の条。

係の調整には二つの方針が存在した。すなわち、(1) 省と県の間に中間的行政単位を設けること、(2) 省政府の組織を縮小し、県政府の組織拡充を図ることである。前者は行政督察区および行政督察専員の設置に、後者は省政府の組織統合（合署弁公）、および県政府の集権的組織化（裁局改科）へと結実した[62]。

(1) は孫文以来の二級制構想から逸脱する便宜的措置であったが、1932年に剿匪区で導入された行政督察区は周辺の省にも導入され、囲剿戦終了後も事実上の行政単位として残存した。他方、(2) は国家建設構想に即した正統的方針であり、剿匪区での先行実施を経て1934年末に制度化された。結果として、両方針は時差を伴いつつも剿匪区内で並行して実現されたのである。ただし、行政督察区は本来、省の行政的機能を段階的に移管するための過渡的措置であり、制度的には撤廃を前提とするものであった[63]。したがって、両方針が同時に実現したこと、さらにいえば行政督察専員制度が残存したこと自体が矛盾を孕むものであり、剿匪区における改革過程の独自性を示している。本節では、行政督察専員制度に代表される便宜性の高い制度がどのように導入され、また運用されていたのかを跡づける。

### ① 行政督察専員の制度化

第４次囲剿戦期における湖北・河南・安徽の三省では、県政府の機能不全への対応として、省政府の影響力を排除しつつ、三省総司令部が主導する形で行政組織の再編が進められた。共産党から奪還した地域には新県（経扶県・立煌県[64]）が設置され、新任県長の任命や行政区画の調整は総司令部の審査を経た上で決定されるなど[65]、軍人を活用した統治体制の再建が図られた[66]。このよう

---

[62] 前掲、程方『中国県政概論』、32–33頁。

[63] 省区縮小と行政督察専員制度の関係については、前掲、味岡徹『中国国民党訓政下の政治改革』第５章が検討している。

[64] 経扶は河南省主席であった劉峙の字から、立煌は第14軍長および鄂豫皖三省剿匪軍中路軍第６縦隊指揮官の任にあった衛立煌の名から取られている。

[65]「鄂豫皖三省剿匪総司令部公布『收復区新設県治建置大綱』」中国第二歴史档案館編『国民政府政治制度档案史料選編』上冊、合肥：安徽教育出版社、1994年、449–450頁。

[66] なお経扶県においては、奪還後に同地の善後工作を担当していた湯恩伯（第二師長）を初代県長に充てる予定であったが、湯が固辞したため、劉峙（河南

な地方ガバナンスの再建は、作戦地域における制度の運用を省主席の専管事項に留めず、三省総司令部が人事・法令面で積極的に介入する点に特色があった。また、三省総司令部秘書長の楊永泰による「淮南省」構想や[67]、蔣介石による江蘇省の直隷省化提案など[68]、地方統治に関する多様な構想も見られた。ただし、これらはいずれも局地的な試みに留まり、制度化には至らなかった。

他方で、県政府の機能向上を監視と統制の強化により達成しようとする制度的枠組みは、「首席県長」制度を起点として、広がりを見せていた。先述のように、首席県長制は、一人の県長に管轄内の数県を監督する権限を与え、行政運営の効率化をはかる制度である。同様の制度は1931～32年に浙江・安徽・江西各省で趣旨を異にしつつも広く受容され、共産党対策という共通課題のもとで普及した[69]。元来、これらの制度は省政府の行政的便宜のために導入された経緯を持つが、新たに三省総司令部が管轄した湖北・安徽・河南の三省では囲剿戦遂行のための制度として再解釈されることになる。このような背景の下に、1932年８月以降は諸制度の行政督察専員制度への統合がなされた。行政督察専員は形式上は省政府の一部であっても、実際には三省総司令部が各省の政治に介入し、作戦遂行上の行政的障害を排除する手段として制度化された[70]。その意味で、名実ともに「剿匪総司令部の特派員」[71]に他ならなかったのである。

行政督察専員制度は、県政府および県長に対する定期的な視察と行政事務の監督を目的とした制度である。行政督察専員は原則的に駐在地の県長を兼ねることとされ、その限りでは首席県長に類似した制度でもある。しかし、省政府

---

省政府主席）が推薦した鄭養吾を充てることになった。『事略稿本』第17巻、460頁、1932年11月26日の条。

[67] 張鈁『風雨漫漫四十年』北京：中国文史出版社、1986年、297-298頁。

[68] 『蔣中正年譜』第３冊、747頁、1932年10月１日の条。

[69] ただし、各省ごとに名称は異なっていた。沈懐玉「行政督察専員制度之創設、演変与功能」『中央研究院近代史研究所集刊』第22期上、1993年、433-436頁。

[70] 田弘茂も行政督察区および専員の設置は、剿匪区内における省政府の影響力を削ぐための試みの一つであったと述べている。Hung-mao Tien, *Government and Politics in Kuomintang China 1927-1937*, Stanford and London: Stanford University Press, 1972, p.107.

[71] 「鄂豫皖三省総部訓令為解釈設置専員立法要点」程懋型『剿匪地方行政制度』上海：中華書局、1936年、256頁。

ないし三省総司令部が直接専員（兼県長）を派遣することを想定している点で、単に既存の県制度を拡張したものではない。三省総司令部の秘書長である楊永泰は[72]、囲剿戦期の政治改革を多方面で主導した人物であり、同制度の考案者でもあった。楊によれば同制度は「これまでの何種類かの制度を溶鉱炉で製錬することで生まれた、新たな産物」なのであり、道尹・知州・鎮守使などの、清朝以来の歴史的先行制度の長所をあわせ持つものだという[73]。

先行制度との比較でいえば、行政督察専員が管区内の保安隊などの治安維持組織を指揮・監督可能であった点は重要な相違である。それが囲剿戦への対応を念頭に置いていることは一目瞭然である。だが、このような制度設計は「軍民分治」（軍政と民政の分離）の組織原則に反するものであり、後に述べる省県二級制の枠組みとの関係も争点となるなかで、当制度の地方行政系統における位置づけを難しいものとした。そのため、制度化過程も紆余曲折に富んでいる。1932年８月６日には、三省総司令部が湖北・河南・安徽三省に限定した「剿匪区内各省行政督察専員公署組織条例」を公布し、その一方で行政院も同日に全国一般に適用される「行政督察専員暫行条例」を公布した。結果として、この制度は二つの異なる根拠法令を同時に持つこととなったのである。

こうした新制度の創設に対して、慎重論を取ったのが行政院および内政部である。内政部は一貫して、孫文の省県二級制構想に反する新行政単位の創設を問題視したが、制度の必要性自体を否定していたわけではない。内政部長・黄紹竑は行政院宛ての提案文中において、「省の区域が過大であり、省区の縮小もすぐには行えないことから、臨時的に監督・視察の機関を設ける必要がないわけではない」と述べている。また、制度の実施にあたっては「中央によって計画および差配される必要があり、それにより（制度の：引用者注）不一致を避けなければならない」とも提案しており、制度の臨時的側面と中央による統

[72] 広東省茂名県（現在は市）出身。民国初年から国民党所属の国会議員として活動し、憲法起草委員会委員などを歴任した。北伐後は軍事委員会秘書長などを経て、1932年に鄂豫皖総司令部秘書長に就任し、囲剿戦終結後も、武昌行営秘書長、四川行営秘書長、湖北省政府主席として隠然たる影響力を行使し続けたが、1936年に暗殺された。劉紹唐編『民国人物小伝』第３冊、台北：伝記文学出版社、1980年、267–268頁を参照。

[73] 楊璿熙編『楊永泰先生言論集』台北：文海出版社、1973年、47頁。

制の必要性を強調していた[74]。こうした内政部の方針を承け、中央党部・政府における政策決定の会合である中央政治会議においても、法制化に先立って事前の審査が行われた。1932年７月６日の会議では審査意見が検討され、省政府主席・民政庁長との職権重複をめぐる問題や、省内を数区に分割した上で省県二級制との整合性を保つことが論点となったが、「現行制度を変更しないこと、すなわち区を分かつことは明記しない。次に、省県二級制を維持すること、すなわち別個に（行政督察専員の：引用者注）役所は設けない」との審査方針が再確認された[75]。

このような方針の下に、行政院側の制度化過程においては、制度をあくまで省政府の補助機関として位置づけ、省県二級制の枠組みを維持する形で制度化が行われた。公布された「行政督察専員暫行条例」によれば、専員は特殊事情のある地域にのみ設置され（第１条）、人事も「区内の各県長から一人を指定して兼任させる」（第３条）とされ[76]、臨時性と局地性が強調されていることがわかる。また、専員は「特殊事項の処理が終了し次第、すみやかにこれを撤廃する」（第１条）ともされていた[77]。

中央政府の側の消極的な動向がある一方で、三省総司令部においても行政督察専員の制度化が進行していた。あえて同日に二つの根拠法令が公布されたことは、行政院の法令が剿匪区を含む包括的なものとなれば、作戦遂行に支障を来すことを危惧した総司令部側が、自らの管轄地域を明確にするために行った措置だと考えられる[78]。その意味で、根拠法令が二重に存在したことは行政的

---

[74]「内政部致行政院秘書処函（６月26日）内政部為提議並擬定行政督察専員暫行条例送交国務会議討論並公布事与行政院往復各文」前掲、『国民政府政治制度档案史料選編』下冊、458頁。

[75]「中央執行委員会第316次政治会議議事録」（1932年７月６日）中央0316、中国国民党中央文化伝播委員会党史館蔵。

[76] 上述の黄紹竑の提案では、当初は省政府委員が行政督察専員を兼任することも想定されていた。前掲、「内政部為提議並擬定行政督察専員暫行条例送交国務会議討論並公布事与行政院往復各文」、460頁。

[77]「行政督察専員暫行条例」の条文は徐百斉、呉鵬飛編『中華民国法規大全』第一冊、上海：商務印書館、1936年、510頁を参照。

[78] 当初の行政院側の法令は剿匪区も含むものであった。前掲、沈懐玉「行政督察専員制度之創設、演変与功能」、436頁。

分裂を示すものに他ならないが、他方で剿匪区が中央政府の行政権力の及びえぬ地域として現れていたことを示している。

中央政府のそれとは対照的に、剿匪区における制度化過程においては、制度の普遍的性格や行政能力向上への貢献が強調された。蔣介石は鄂豫皖剿匪総司令の名義で制度の必要性を国民政府に訴えた際には、「省ごとに数十もしくは百あまりの才徳兼備の県長を探し求めることは容易ではないが、十数名ないしは数人の腕利きの行政専員を探すことは可能である」と述べ、現実的見地から専員の導入が官紀粛正の要となるとした。さらに、制度施行の要点として（1）行政督察区を省内に普遍的に設置すること、（2）専員は現任の県長から選ばず個別に派遣すること、（3）専員は駐在地の県長を兼ね、昇格の道筋を整えること、（4）行政督察区は単純な行政区画とし、地方自治団体とはしないことを挙げた[79]。行政院側の制度化が実質的に首席県長制の延長線上になされたことを想起すれば、それに対する暗黙の批判とも取れる内容である。

一方で、剿匪区側も「建国大綱」との整合性を意識していたことも事実である。楊永泰は1932年９月28日の演説で、制度の位置づけを以下のように述べている。

> 専員制を実行することで建国大綱との間に矛盾が生じるかもしれないという懸念は、全く正しくない。……かれらは建国大綱中の自治団体（に関する規定：引用者）をよく見ていない。もとより二級制を取っているものの、省は自治団体でありつつも行政区域であり、県は完全な自治団体である。行政督察専員はあたかも民政庁の一つの支部のようなものであり、民政庁が大本であり、専員公署は派生したものである。この制度は行政機構が水平的に拡大したものであり、自治団体を縮小して重ね合わせたものではないことは明らかであり、建国大綱とも矛盾を来さない…[80]。

楊の説明に従えば、行政督察専員の設置はあくまで省の行政権力の拡張とみなされるべきであり、「屋上屋を架す」試みではないことを強調する必要があっ

[79]「剿匪区党政組織法令案」『国民政府』001-012071-00114-011、国史館蔵。
[80]「総部新頒法規的精義」『総部新頒法規的精義及豫鄂皖政制改革与財政整理』漢口：豫鄂皖三省剿匪総司令部、出版年不詳、19–20頁。

たことがわかる。しかし、剿匪区における根拠法令によれば、専員は省政府の指揮監督を受けるとされる一方で、「総司令部に直接に隷属する」とも定められている（第３条）[81]。こうした側面に照らした場合、民政庁の支部という説明は一面的であり、説得のための論理という側面を持っていたことは否定できない。

行政督察専員の制度化をめぐる根拠法令の錯綜状況は、制度の必要性が認識されつつも、行政院と三省総司令部が異なる政治的文脈で制度を処理した結果であった。その過程においては三省総司令部側の独走も見られたが、結果から言えば制度の統一性は達成されず､江西のように双方の法令を参照する省や[82]、行政院側の法令のみを遵守した江蘇・浙江などが併存する分裂的状況となった[83]。とはいえ、この分裂的状況は囲剿戦の便宜を図る上で、剿匪区内の行政督察専員公署をむしろ機能的に強化する方向に作用した。その意味で、同制度の全国的拡大の基礎を築く契機ともなった点は注目を要する。

### ②　行政督察専員の任用

行政督察専員制度は、剿匪区と非剿匪区で異なる展開を見せつつも、1936年に行政院が再び法令を統合し、暫定的ながら制度として定着した。制度が人事に大きく関する以上、行政督察専員はいかなる人材により担われ、またいかなる経路により任用が行われていたのかを明らかにする必要がある。以下では、剿匪区における行政督察専員の任用を中心に、制度の運用実態に接近したい。

まず、剿匪区では三省総司令部が任免権を持つとされたが、実際には各方面からの推薦を受け､総司令部が審査・決定する形式が取られていたようである。鄂豫皖総司令部軍法処の主任軍法官であった毛家騏によれば、毛が政治思想状況の改善をめぐって蔣介石に上書した際に、蔣は返信中で「行政督察の候補者は探すのが簡単ではなく、知り合いで確かに任に堪える者がいるのであれば、

[81] 「鄂豫皖剿匪総司令部公布『剿匪区内各省行政督察専員公署組織条例』」前掲、『国民政府政治制度档案史料選編』下冊、465頁。

[82] 中華民国内政部年鑑編纂委員会編『内政年鑑』第一冊、上海：商務印書館、1936年、民政篇、第１章、地方行政制度、220-221頁。

[83] 前掲、沈懐玉「行政督察専員制度之創設、演変与功能」、436頁。

極力推薦されたい」と記していたという[84]。より多くの推薦を募るための口吻という可能性もあるが、その後の状況も考えると、人材の物色が困難であったために推薦を慫慂したのだとも解釈できる。

行政督察専員の人材獲得においては、省主席など、政治的に重要なポストの位置にある人物からの推薦が一つのルートとなっていた。河南省主席の劉峙は制度化後間もない８月末の時点で、河南省政府から一人か二人派遣して待命させることを提案しているし[85]、湖南省政府主席の何鍵は硝磺総局（硝石・硫黄の採掘部門）の撤廃に伴い、元局長の汪琦を推薦している[86]。また、のちに財政部長となる孔祥熙は外遊中であったが、蔡光輝という人物を推薦するにあたり、「比較的交通が便利な場所」に派遣するよう願い出ている[87]。これらはいずれも事前に秘書長・楊永泰が検討し、蔣介石に諮って決定していたが、こうした要人からの推薦は基本的に却下されていない。しかし、自ら有望であることを主張し、就任を願い出た宋世科（独立第40旅長）の自己推薦や[88]、楊と不仲な仇鰲（鄂豫皖総司令部党政委員会監察処副主任、のちに軍法処主任）の推薦者は、却下ないし保留としていた[89]。楊が人材登用に慎重を期していたことは確かである。

このような楊永泰の慎重さは、行政督察専員を剿匪区における政治改革の枢要と位置づけていたことに起因する。安徽省では首席県長制が先行的に試行されていたため、行政督察専員制度への移行が段階的に実施され、共産党の根拠

---

[84]「一般資料―民国二十一年（二）」『蔣中正総統文物』002-080200-00054-087、国史館蔵。

[85]「一般資料―民国二十一年（二）」『蔣中正総統文物』002-080200-00054-038、国史館蔵。

[86]「一般資料―民国二十一年（三）」『蔣中正総統文物』002-080200-00055-012、国史館蔵。

[87]「一般資料―民国二十一年（二）」『蔣中正総統文物』002-080200-00054-093、国史館蔵。

[88] 文書上の返答記入欄には「不要」とのみ記されている。「一般資料―民国二十一年（七）」『蔣中正総統文物』002-080200-00059-038、国史館蔵。

[89] その人物は王次甫である。後に湖北省第７区専員となる雷嘯岑が、楊永泰に王との面談を薦め、楊が面談の際に得た印象が「悪くはなかった」ために、王は河南省に派遣されることになったという（雷嘯岑『我的生活史』台北：龍文出版社、1994年、119-120頁）。

地が点在した西部地区に先行配置することとなった。楊は蔣介石に宛てた電報で、候補者について「徐曦は真面目で温厚だが手腕に欠ける嫌いがある」、「盛士恒は熱心だが行政経験が十分かどうかは疑問である」、「高寿恒は性格が頑固で……何事につけても法律を守らず、一切の政令を気ままに解釈している」と評価し、「徐と高は理想とは合致しない候補」であるとして再考を促している。楊がそのようにいうのは、「おもうに、専員は今後の三省の政務整理における中核的存在であり、無理に数を揃えるのならば、必ずや後日の災いとなるはずである」という認識を持つためである。そのため、制度の草創期にあっては「寧缺勿濫」――いたずらに数を合わせるよりかは、欠けている方がまだよい――とまで主張するのであった[90]。結果として徐曦以外が安徽省の第一期専員に採用されたが、三省総司令部、さらにいえば秘書長の楊永泰が人事を主導していたことは変わりがない。

他方で、三省総司令部の人選はしばしば地方との軋轢を生み出すことにもなった。囲剿戦に参加した張鈁の回想によれば、河南省南部の第９区専員に陳継承が任命されたのは、同地で善後工作を担っていた自身の牽制を意図したためであるという。張の率いる第76師は陳の献策により洛陽に左遷され、残留した75師は陳の指揮下に入った[91]。実際のところ、張鈁の部隊については、河南省政府主席の劉峙が「質が極めて悪く、整理も行われていないため、頼りになるかは未知数」と述べるように[92]、雑多な構成分子を多く含んでいたようである。蔣介石も「最も困難なのは張鈁および張に寄生する諸部隊である」と同様の見解を記していることから[93]、やはり陳の任命は張を排除する意図の下に行われた可能性が高い。しかし張によれば陳の施政は不調で、かえって紅軍の増加を招いたというから[94]、張が不満を抱いたのも無理からぬことであった。

行政督察専員の任用をめぐる状況からは、三省総司令部――実質的には楊永泰――が剿匪区各省の人事権を掌握し、省政府の頭越しに人材派遣を行ってい

[90]「一般資料―民国二十一年（五）」『蔣中正総統文物』002-080200-00057-097、国史館蔵。
[91] 前掲、張鈁『風雨漫漫四十年』、298頁。
[92]「一般資料―民国二十一年（十六）」『蔣中正総統文物』002-080200-00068-035、国史館蔵。
[93]『事略稿本』第17巻、488頁、1932年11月30日の条。
[94] 前掲、張鈁『風雨漫漫四十年』、298-299頁。

たことが確認できる。上記のような制度の運用を考慮すれば、こうした人選が楊永泰を中心とする「政学派」[95]の伸長と見なされたことは不思議ではない。「政学派」は、実務的志向の強い行政官や軍人を中心とする政治勢力であり、囲剿戦期には地方政治における影響力を強めたことが知られている。だが、彼らは新興勢力であることに変わりはなく、次第に党内の既存の諸派閥との軋轢を深めていった。1936年には、党内派閥闘争の激化から楊は暗殺の憂き目に遭うが、囲剿戦期の政務運営の形態はその遠因であっただろう。地方政治との関連からいえば、行政督察専員として派遣された経歴を持つものが、爾後に「政学派」と認識されていることからも明らかなように、行政督察専員制度は人事を通じた派閥形成に一役買っていたのである。

制度と派閥の関係は一見すると異なる次元の問題である。しかし、行政督察専員制度は囲剿戦への対応という臨時性を強く帯びた非正規官職であり、楊が人事権を握る特殊な状況下では、柔軟な制度の運用形態が派閥拡大の契機となった。この限りで、「政学派」の伸長と専員制度の設置は相互に関連していたのである。ただし、囲剿戦の終了に伴う、三省総司令部および南昌行営の撤廃後は、専員の任免権は各省に移されることになった。その意味で、「政学派」の伸長もまた、囲剿戦期という特異な政治状況に規定された現象であったことも留意すべきである。

## 第四節　理念と便宜の融合

前節で述べたように、行政督察専員制度は当初、臨時的性質を強く意識されていたにもかかわらず、その後には恒久的な地方制度として定着した。それで

[95]「政学派」は、高級官僚や軍人、知識人や金融・財界の人物を構成分子とした国民党政権の派閥として、同時代においてすでに認知されていた。しかし、同派には固定された宗旨などがあったわけではなく、比較的緩やかな政権内集団であったことが従来の研究により指摘されている。李宜春は「政学派」の中で影響力のあった人物として、張群、黄郛、楊永泰、熊式輝、呉鉄城、黄紹竑、陳儀、沈鴻烈、劉鎮華、翁文灝、呉鼎昌、張嘉璈（張公権）、王世杰、蔣廷黻、魏道明、呉国楨、俞鴻鈞、徐堪、劉攻芸、周作民、銭新之、何廉、胡家鳳、文群、王又庸、王次甫、龔学遂などを挙げている（李宜春『新政学系述論』北京：社会科学出版社、2015年、５頁）。

は、剿匪区において最終的に実現する省・県政府の組織再編は、行政督察専員制度の恒久化といかなる関係にあったのか。本節では、行政督察専員制度の変容を起点とし、制度改革における便宜的措置が拡大する過程を跡づける。

### ① 臨時制度の恒久化

行政督察専員に課された任務は、保安組織の再編や、民衆統制のための隣保組織である保甲制の組織に加え、県の財政整理、交通の建設、教育の整備、農村経済の再建など、非常に多岐にわたっていた[96]。楊永泰自身が、制度の実施から二年後に、「汚職役人はかつてに比べて挙動を慎むようになり、地方の財政整理も軌道に乗ってきており、苛酷で雑多な税の多くが取り除かれた」と総括するように[97]、地方政治の改善には一定程度貢献していたことがわかる。

しかし、こうした効果が認識される一方で、制度の臨時性が直ちに払拭されたわけではない。行政督察専員制度の恒久化は、一面では国民党政権の行政能力の強化を意味するものであり、その点にこそ、剿匪区に起源を持つ同制度に埋め込まれた便宜性が形を変え、より広く統治体制に取り込まれていく契機があった。結果からいえば、地方制度における事実上の中間単位として行政督察区が定着したことにより、行政院および内政部による同制度を臨時的なものに留める試みは後景化することとなる。それでは、恒久化の契機は制度のいかなる側面に求められるのか。以下に、剿匪区および一般省における制度運用の実態を取り上げ、いかなる分岐が生じていたのかを検討する。

制度の恒久化の契機の一つは、行政督察専員が駐在地の県長を兼ねるか否かという問題にあった。三省総司令部および行政院のいずれの根拠法令も、県長の兼任を強調していたが、それは省県二級制の体裁を維持する上で、鍵となる要素であったからである。しかし、この点をめぐっては、兼任不要論が根強く存在した。江蘇省政府主席を務めた陳果夫が述懐するように、行政院側の法令

---

[96] 行政督察専員の任務については、沈懐玉「湖北省的行政督察専員制度（1932～1949）」『郭廷以先生九秩誕辰紀念論文集』台北：中央研究院近代史研究所、1995年、148-157頁を参照。

[97] 国民政府軍事委員会委員長南昌行営第二庁編輯室編『各省高級行政人員奉召南昌集会紀録』南昌：国民政府軍事委員会委員長南昌行営第二庁編輯室、1934年、「工作総評」、41頁。以下、同資料は『高級行政会議』と略称する。

を参酌した江蘇省を起点として、不兼任方式は広がりを見せていた。陳が不兼任を推奨する論理は明快である。曰く、剿匪区は特殊事情に基づいているため、行営の直接派遣になる専員が県長を兼ねることは合理的である。だが、非剿匪区において「監督と視察」という制度の名目を全うするには、兼任しない方が制度の効果を発揮できるというのである[98]。要するに、純粋に制度の実効性を追求する場合には、県長を兼ねない方がよいとする見解である。また、剿匪区においてもこうした兼任不要論は見られた。例として、湖北省第８区専員であった李家鼐は1934年の高級行政人員会議において、職務の煩雑さを理由に県長の兼任解除を提議しているが、これは法令と抵触するという理由から一蹴されている[99]。

非剿匪区における制度運用の柔軟さは、剿匪区における運用の厳格さの対極に位置するものであった。ただし、剿匪区においても運用方針が統一されていたわけではない。江西省は名実ともに剿匪区であったが、行政督察専員の設置に際しては二つの根拠法令を混合的に参照していたこともあり、専員による県長の兼任は徹底されなかった[100]。上記の検討を踏まえれば、行政督察区が事実上の行政区画として定着したことは、県長兼任をめぐる制度の運用状況が省ごとに多様であったこと、また皮肉にも非剿匪区において先行的に不兼任方式が実施されていたことに求められる。要するに、行政院が想定していた首席県長のごとき運用原則は、各省の多様な運用形態の下に、形骸化の一途を辿っていたのである。

第二の契機は、行政督察専員制度が保安系統の中枢として制度的に組み込まれた点にある。行政督察専員は剿匪区・非剿匪区を問わず保安司令を兼ね、治安維持に大いに貢献していた[101]。雷嘯岑（湖北省第７区専員）は、江陵県の保

98 陳果夫『蘇政回憶』台北：正中書局、1951年、８－９頁。

99 『高級行政会議』「建議及其処理」、25頁。

100 『高級行政会議』「工作総評」、60頁。第５次作戦期である1934年には江西省の行政督察専員の組織は改組され、専員による保安司令および県長の一律の兼任や、専員公署の予算の拡充が定められた。しかし1935年の時点でも専員による県長の兼任は徹底されず、なお半数に留まっていた。民国歴史文化学社編輯部編『南昌行営：政治工作報告（一）』香港：開源書局、2020年、10–11頁、江西省政府統計室編『江西年鑑』南昌：江西省政府統計室、1936年、193頁。

101 ただし、浙江省においては保安司令の兼任は実施されておらず、また江西省

安隊について「隊長十人のうち、八から九人は匪賊の頭であり」「アヘンの吸引癖があった」と述懐するが、訓練の強化を通じてかれらの辞職・脱走を促し、軍法で処罰したと語る[102]。従前の保安隊が区長の私兵的存在であったことを踏まえれば、保安組織の一元的掌握が治安再建に不可欠なステップであったことは言うまでもない。

重要なのは、保安組織の整理は徴兵制実施の基礎ともなっていたことである。雷は「一年を期限として、期限が満了すれば絶対的に退役させ」ることにし、「退役を願わない壮丁もいたが、私はかれらの要求をはねのけた」と述べているが[103]、徴兵制の円滑な実施が、訓練による人材育成を前提としていたことがわかる。楊永泰も1934年6月の第二次保安会議で、保安組織を徴兵制の基礎とする構想を提示し、「あらゆる保安団ないし保安隊は国家により管理され、地方により使用される」ことが望ましいと述べている。その上で、「省ごとに若干の保安団管区に分け、区内の壮丁を引き抜いて、最低でも毎年、区ごとに一つの保安団の訓練を行わせる」ことで、交代制による訓練と退役を繰り返し、徴兵制の基盤を築く構想を持っていた[104]。

この徴兵制を見据えた構想の中で、行政督察専員は地方政治の再建における不可欠な構成要素として読み替えられていく。楊は、まず県レベルで保安組織を集中管理し、次に行政督察区で統括し、最終的に省レベルでの集中を図るべきとした[105]。その理由として、過去に「赤化」した県ほど保安組織が必要とされるにもかかわらず、社会経済が混乱した状況下では、保安組織の維持経費の捻出が困難である。そのため、行政督察区内の経済的に安定した他県と協調させることで、「余剰を酌みとり、過不足を調整する」必要を説くのである[106]。共産党による農村の「赤化」が農村の困窮と社会経済の撹乱に起因していたことを踏まえれば、国民党政権の内政課題は治安と経済の再建に他ならない。保安

---

においても第5次作戦以前は不兼任が基本であった。前掲、『南昌行営政治工作報告（一）』、10頁および『高級行政会議』「建議及其処理」、9頁。

[102] 前掲、雷嘯岑『我的生活史』、123頁。

[103] 同上。

[104] 国民政府軍事委員会委員長南昌行営編『南昌行営召集第二次保安会議紀録：民国二十三年』台北：文海出版社、1989年、「工作総評」、7頁。

[105] 同上、6頁。

[106] 同上、6、14-15頁。

組織の国家的掌握も、地方の治安維持ないし経済再建を目的とする限りで、あくまで同様の文脈に根差したものであることは注意を要する。こうした全般的な地方政治の再建構想のなかで、行政督察専員はその中核的機能を担う存在として再定義されたのである。

こうした展開は端的にいえば、行政区と保安管区を一体化する試みであったが、「保安制度改進大綱」が1934年７月に公布されることで既定の方針となった[107]。行政督察専員がそもそも軍政・民政を一挙に掌握する存在であっただけに、柔軟な運用が可能になった側面はあるだろう。しかし、徴兵制を視野に入れたものとして同制度を位置付けたことは、制度の恒久化を決定付けたと考えられる。そこにおいては、囲剿戦への便宜的対応という名目は不要となり、行政督察専員制度は一地方制度としての意義と機能を備えたものとして、制度的に定着する条件を備えたものと理解できる。したがって、従前のように「省政府機関の水平的拡張にすぎない」とする論理は、もはや制度の正当性を支える根拠として、必要とされなかったのである。

### ②　省・県政府における組織改革の断行

行政督察専員制度は、臨時制度としての性格を持ちながらも、運用面における需要がその臨時性を覆い隠し、結果として恒常的制度へと定着していった。それでは、訓政期の地方行政制度における課題であった省―県関係の調整は、行政督察専員の設置といかなる関係にあったのか。本項では、1934年に剿匪区発の制度改革として同時に実行された省―県関係の調整について、改革の時差に着目して検討する。

まず、省と県の組織改革においては、二つの方針が存在した。一つは、組織の統合を意味する「合署弁公」である。ただし、意味としては、「統一された組織のもとで、人員を集中し、同一の公共施設内で執務を行わせる」ことに過ぎず[108]、構成員間の権限の調整を含まない。その意味で、表面的な集権化にほかならず、さらにいえば組織的集権化のための要件の一つであった。この「合署弁公」の方針は、先行して剿匪区内の省政府において実施され、南昌行営か

[107]「保安制度改進大綱」は前掲、『南昌行営召集第二次保安会議紀録：民国二十三年』「会議後之重要文件」、16–31頁に掲載されている。
[108] 前掲、程方『中国県政概論』、149頁。

ら1934年７月に実施大綱が発布された[109]。

次に、県政府の機構改革においては、組織再編における集権化である「裁局改科」（自律的な「局」を撤廃し、県長直属の「科」に再編）の方針が存在した。これは早期から実現すべき課題として認識されていたものの、県自治工作の停滞とともに棚上げとされていた。1929年に公布された「県政府組織法」は、県政府は必要に応じて「裁局改科」の実施を省政府に上申することが可能だと定めていたものの、実際には実施された例は多くはなかった[110]。しかし、1934年末には南昌行営から実施大綱が公布され、三ヶ月の期限をもって湖北・安徽・河南・江西・福建の剿匪五省において先行的に施行されることとなった[111]。

こうした改革方針の混在は、省・県政府に対して異なる帰結をもたらした。まず、県政府の「裁局改科」は、県長の権限を格段に強化することに貢献した。とくに人事面では県長が選抜した上で省政府に任命申請することが可能となり、任命権が実質的に拡充された[112]。加えて、剿匪区内では県長が軍法官を兼ねていたこともあり、1936年以降には同様の制度が全国的に適用されることで、県長の職権強化が制度的に裏付けられた[113]。結果として、剿匪区の実践を基盤に、県政府の組織改革は実質的成果を生み出すに至ったのである。それとは対照的に、省政府では形式的統一化である「合署弁公」のみが実施され、本格的な組織改革には至らなかった。程方が「合署弁公のみ行い、裁局改科を行わないのでは、結果は『冗員淘汰による政費節約』に留まり」、組織内における「職権は分散し、系統は依然として統一されない」と指摘するように[114]、省

---

[109] 前掲、松本善海「中国における地方自治制度近代化の過程」、553頁。

[110] 同上、550頁。なお、李国維はこうした例は事実上存在しなかったというが、松本善海の指摘によれば、少なくとも福建省は1931年の段階で、財政難を理由に公安局以外は「裁局改科」を実施していたし、また江西省や山西省でも同種の取り組みは見られた。李国維「県行政組織革新論」『新県政研究』上海：汗血書店、1935年、21頁。前掲、松本善海「中国における地方自治制度近代化の過程」、549-550頁。

[111] 銭端升ほか『民国政制史』下冊、上海：上海人民出版社、2008年、522頁。

[112] 同上、541頁。ただし、1932年末の第二次内政会議の時点ですでに、県長が局長、科長、秘書長などを選抜することは提議されていた。

[113] 同上、542頁。

[114] 前掲、程方『中国県政概論』、148頁。

政府に対する組織改革は道半ばに終わったのである。

それではなぜ、省と県に対して異なる改革アプローチが取られることになったのか。松本善海は、省政府の機構改革が行われなかった理由として「集権化された省長制が、過去の軍閥政治への逆転となることをおそれたから」だと述べている[115]。これは孫文が国家建設の重点をあくまで県に求めたこと、そして省が政治的単位として成長することを忌避したこととも関連する見方である[116]。しかし、省政府において本格的な組織改革が行われなかった要因は、剿匪区における制度改革が多層的な展開を見せていたことを踏まえれば、他の行政レベルの制度改革との関連を指摘するべきであろう。これまで見てきたように、行政制度改革の焦点が一貫して県政府の機能強化にあったことを踏まえれば、省政府に対する微温的措置の背景には、県政改革との関連性があったと考えられる。

このような前提に立つ場合、程方が指摘するような、省政府の「冗員淘汰による政費節約」こそが、「合署弁公」の主要な目的であった可能性が高い。県政府の機構改革が困難であったのは、県自体が独立した財源を持たなかったためである。そこで、省政府の組織縮小によって県政府の財政基盤を拡大させる方針に則るならば、省政府の「合署弁公」は県政府の「裁局改科」を実行する前提の一つとなる。実際に、財政面でも省政府の統合によって生じた余剰経費が県の行政費に充てられていた（表１）。このように把握するのであれば、省と県の組織改革は、制度的にも財政的にも密接に連動しながら進行していたことがわかる。

また、省・県政府をめぐる組織改革において、行政督察専員制度の定着は重要な前提であったといえる。同制度は県政を直接統制する制度的手段であり、三省総司令部の例に見られるように、省政府を迂回して県政に介入することを可能にした。他方、剿匪区では「政学派」が地方政府に浸透することにより、軍事派出機構が非制度的に省内政治に介入することを可能にしていた。田弘茂によれば、「合署弁公」を忠実に実施していたのは剿匪区の五省のみであり、

[115] 前掲、松本善海「中国における地方自治制度近代化の過程」、554頁。
[116] 横山英「孫文の地方自治制度論」孫文研究会編『孫中山研究日中国際学術討論会報告集』法律文化社、1986年、90–91頁。

**表１　特定の省における、省および県の行政支出の増減（1933-1935）**

（単位：元）

| 省名 | 省の歳出における削減額 | 県の歳出の増加額 |
|---|---|---|
| 安徽 | 309,164 | 200,000 |
| 湖北 | 293,872 | 275,874 |
| 河南 | 237,085 | 236,160 |
| 福建 | 121,681 | 340,000 |
| 江西 | 72,885 | 480,000 |

出典：Hung-mao Tien *Government and Politics in Kuomintang China 1927-1937*, p.106.

そのうち四省の主席は「政学派」に属していたという[117]。派閥による人物の分類には慎重さが求められるが、該当する省主席である劉峙、熊式輝、陳儀らは蔣介石との軍事的・政治的関係が深く、囲剿戦を通じて地方政治における影響力を強めた点で共通している[118]。加えて、前節で述べたように、行政督察専員制度は、省内政治に対して三省総司令部が人事的に干渉する試みでもあった。こうした複数のレベルにおける制度的・非制度的統制の手段が存在したことを踏まえれば、剿匪区では軍事派出機構が内政を掌握する統治モデルが成立し、省―県間の組織再編もそうした地方統治モデルを活用した成果の一つであったと考えられる。

以上のように、剿匪区における省・行政督察区・県をめぐる改革は三層の行

[117] Tien, op.cit., p.104.

[118] 1930年から1941年まで江西省主席を務めた熊式輝は、典型的な「政学派」としてのキャリアを持つ人物とされている。10年にわたる施政のなかで、熊は忠実な幹部層の育成に成功し、彼らは後に中央政界へと進出する足がかりを得た。しかし、余以澄によれば、熊自身は自らを中心とする派閥形成を意図的に避け、蔣介石に対しては個人としての忠誠を貫き、幹部に対しては実務能力を重視する姿勢を崩さなかったという（余以澄「贛政十年：熊式輝在江西的権力建構与核心幹部探析」『国史館館刊』第79期、2024年、1-48頁）。このような熊の官僚的性格を踏まえると、彼が「政学派」と見なされる背景には、熊個人の行動様式そのものではなく、熊と「政学派」の関与を同派の拡張として捉える論理が存在していた可能性がある。

政レベルが相互に連動して展開されていた。とくに県政府の機能強化は、制度改革の所期の目標として達成されることになった。しかし、行政督察専員制度は本来は臨時的措置でありながら、結果として制度的に定着した。このことは、当初の省県二級制の維持を前提とした場合、想定を超える展開であったはずである。言い換えれば、行政督察専員制度という便宜的措置が、県政の制度的強化という訓政構想における理念の達成に貢献したのだともいえる。

### ③　理念と便宜のあいだ

行政督察専員は制度としてすでに定着していたために、1934年以降は、制度の存続が問題とされることはなくなる。しかし行政院および内政部の側では、法令の「雑居」状況を解決すべく、35年以降も調整が進められていた。

調整において困難であったのは、行政督察専員の機関としての位置づけである。囲剿戦期に省政府との権限の調整等ははかられていたものの、依然として不明瞭な部分があったのである。行政院は1935年３月の「県政討論会」において、現行地方制度についての答弁を行っているが、「専員の権限は明確でなく、（省政府の：引用者注）庁と専員の間にも明確な境界がない」ことから、専員は結果的に「省と県の間の文書受け渡しの機関となってい」るという現状があるとし、改善の必要性を強く訴えていた[119]。

そうした問題意識を受けて、1936年３月に行政院から公布されたのが、「行政督察専員公署組織暫行条例」である。これは、内容からいえば三省総司令部側の根拠法令をベースにしたものであった。本条例において、行政督察専員公署の位置づけが「省政府の補助機関」であると明確にされたこと、および専員の任免における内政部・行政院の主導性を規定したことは、大きな進展であった。しかし、従前の行政院側の法令にみられた、「特殊事情」が解消され次第撤廃するという規定は引き継がれなかった[120]。囲剿戦期の行政権力が分裂して

[119] 行政院編『行政院県政討論紀録』出版地および出版社不明、1936年、４頁。本資料は「抗日戦争与近代中日関係文献数拠平台」を利用して閲覧した。［最終アクセス日：2025-11-03］https://www.modernhistory.org.cn/#/Detailedreading?fileCode=0003_ts_00000982&treeId=179064701&contUrl=https%3A%2F%2Fiiif-json.modernhistory.org.cn%2F0003_ts_00000982%2F0003_ts_00000982.json

[120] 前掲、孔慶泰ほか『国民党政府政治制度史』、420-421頁。

いたことによる弊害は解消されたが、剿匪区の運用モデルが追認された形となったのである。

1935年７月に、蔡培（内政部民政司長）が陶履謙（内政部次長）に宛てた意見聴取書は、内政部における調整の過程を示している[121]。注目されるのは、行政督察専員の名称変更が検討されていることである。蔡培は新たな名称案として、行政長、区長官、観察使、省佐、省政分府などを提起していたが、陶履謙の註記では「行政長､あるいは区長官の名義を用いるべき」だと記されている。その上で、制度を柔軟に運用するべきだとも記し、県長の兼任の是非や、全国的な制度とするかについては､「弾力的に定める」としている。その一方で、臨時的な制度とすべきか否かについては「行政院会議の決定に委ね」、地方制度の二級制原則との整合性をいかにして保つかについては､「中央政治会議でなければ決められない」と記している。上記の往来からは、もはや臨時性に基づいた撤廃論は後退し、臨時的な措置としての建前を維持しつつも、現行制度との整合をはかろうとする内政部の動向がうかがえる。

以上のように、行政督察専員制度を存続させることによる地方制度の三級制化は、もはや覆しえない潮流となっていた。では、このような措置は国民党の地方ガバナンスの再建に対して、いかなる影響をもたらしたのか。南開大学政治学部主任であった張純明は、県の行政的地位の強化を重視する原則論的な観点から、以下のように指摘している。

> 督察専員制度が、民政並びに軍政権力の集中を必要とする「匪」区の諸省に於いて有効にその目的に合することは疑ひがないが、しかしこれをその他の諸省に及ぼすことが賢明の策であるか否かは問題とすべきである。県は現在既に上からの指揮の繁多に苦しんでゐる。督察専員制度は県長に、も一つ主人を殖やすことである。従つてせいぜいこの制度は、全国的に瀰漫する不安状態の克服のために取られる一時的便法たるべきであらう。これを恒常的な

[121] 当該文書は作成年度が記されていないが､「７月17日」の作成とあり、1935年夏以降に民政司長を務めていた蔡培が捺印していること、および同時期に政務次長の任にあった陶履謙の確認印があることから、1935年７月に交わされたやり取りであると推定できる。「摺呈」「行政督察専員公署組織規程案（一）」（1932.6.26 ～ 1935.9.6）『内政部』026-010100-0133、国史館蔵。

一般的制度となすことは県長を鎖につなぐことである。若し謂はるる如く県長が劣等であるとすれば、県行政改革の根本的方法は最適の人物を県長に充て得る様な手段を考え出すべきであって、上からの監督によるべきではない。又換言すれば県長が劣等であるとしても、その上級者が瑕瑾なき人物たるか否かは何ら保証することはできないのである[122]。（下線部筆者）

張の所論は、省県二級制の枠組みを維持した上で県政府の機能向上を図ろうとする、その意味で訓政の理念を重視する立場である。しかし、上記の検討から明らかなとおり、本来的に囲剿戦への対応を目的とした行政督察専員制度は、1934年秋に囲剿戦が一段落した後も存続し、原則論の牙城であった内政部でさえも容認姿勢に傾いていた。張が指摘するように、県政そのものの健全化という見地からはなおも改善の余地を残しつつも、地方制度は事実上の三級制へと変化していたのである。そこに、便宜的な解決方針が、統治形態をめぐる理念と融合していく様子を読み取ることは困難ではない。

## おわりに

本稿では、囲剿戦期における複層的な地方行政制度の再編過程を、理念と便宜の二つの極から検討してきた。囲剿戦期の地方制度改革においては、一貫して県政府の機能向上に重点を置いていた。そのため、県長の兼職増加や、行政督察専員制度の導入による上からの県長の監視・統制などの形式をもって、囲剿戦という特殊状況への対応が模索された。これらの制度的措置は、戦時的状況への対応という便宜的側面を持ちつつも、他方で県政府・県長の制度的強化という訓政構想の前進に資する理念への貢献という一面も持っていた。だが、上記の２つの方針は、結局のところ、訓政期の地方行政の制度的遺漏でもあった、省―県関係を根本的に変えていく試みではなく、弥縫策としての側面を持っていた。それにもかかわらず、弥縫策がその後の制度的スタンダードとなると

[122] C.M. Chang, *A new government for rural China : the political aspect of rural reconstruction*, Shanghai: China Institute of Pacific Relations, 1936, p.12.（邦訳は、張純明（井上照丸訳）「支那農村に於ける新政治：農村建設の政治的側面」『支那経済建設の全貌』日本国際協会、1937年、166頁から引用した。）

ころに、剿匪区の制度改革が持つ特殊性を見いだせる。

剿匪区における行政督察専員の制度化は、県政を省政から切り離した点で画期であり、省内政治に介入するための制度的枠組みとして機能したことは、すでに述べたとおりである。また、楊永泰の徴兵制構想のように、行政督察専員制度は様々な位置づけを与えられることにより、恒常的制度となった。しかし、囲剿戦の終了とともに行政督察専員は各省政府の管轄とされたために、実のところ、省政府の県政府に対する統制を強める結果にもなったのである。地方自治の完備という訓政本来の目的に照らせば、県政の強化は県そのものに即した改革であるべきであり、行政督察専員制度はその意味で、やはり時限性を持つ制度である必要があった。囲剿戦後においても、県政の改善は引き続き課題とされ、日中戦争中の「新県制」にまで持ち越されることになる。

ただし、囲剿戦以前においては県政府・省政府への組織改革は緒につくことはなく、その点を考慮すれば、剿匪区における政治的実践は評価されるべきである。特定の諸省を軍事的統制下に置き、軍政一体の統治体制の下に制度改革を断行するという剿匪区の統治モデルは、軍事派出機構である「行営」の移動に伴い、後に全国的展開を見せることになる。重要なのは、囲剿戦への対応を主目的とした便宜的措置の数々は、囲剿戦の終結とともに役目を終えず、その後に全国に拡大適用されたことである。行政督察専員はいわずとも、県政府の「裁局改科」や、省政府の「合署弁公」の方針は、いずれも剿匪区の実践に淵源しながらも、全国的制度として定着するという同様のパターンを辿っている。したがって、囲剿戦期は局地的に実施した政策ないし制度的措置を、全国的に展開させるという政策パターンを形成する上で、一つの転機であったことが分かる。

上記のような制度改革の展開過程からは、訓政構想の理念の実現を片手に掲げながら、現実的便宜に基づく措置を取り入れざるを得ない国民党政権の葛藤が読み取れる。県政府に対する改革はその点を如実に表しているが、理念の追求と便宜の拡大という相反する志向性は、県長をめぐる人事の展開や中央政府と各省の対応の差異などの制度改革の実態にフォーカスする上でも、有効な視角であると思われる。剿匪区内外における多様な事例の検討を含め、これらの問題の検討については別稿で行いたい。

〔謝辞〕本研究はJSPS科研費JP25KJ0498およびJST次世代研究者挑戦的研究プログラムJPMJSP2119の支援を受けたものです。