

清末中央権力における政策決定システムの変遷

李 穎

Abstract

In the complicated international environment of the late 19th century, the Qing dynasty of China, a patrimonial bureaucracy, had experienced profound transformation of its political structure in the process of resisting the political and economic invasions of modern imperialist powers outside of the country. The power struggle between the old and the new forces was fierce, and the complexity of the reform period was remarkable. This paper expounds on the political structure of the late Qing dynasty and its central decision-making characteristics through the analysis of the important figures and organizations that had influenced the internal and foreign affairs of the dynasty.

キーワード…… 中央集権 奏摺制度 督撫重権 議政王大臣 総理衙門・南北洋大臣

はじめに

中国の近代史は 19 世紀のアヘン戦争から始まる。当時の国際環境では、帝国主義列強は植民地の支配・獲得競争をおこなっていた。外国勢力の浸透とその影響を受け、清末の中国では、政治、経済、社会生活のあらゆる面において変化が起きていた。しかし、清末中央の統治機構は、依然として軍機処、内閣・六部の国家機関をとおり、皇帝の意思を貫徹していく家産官僚制が維持されていた。当時の皇帝が幼少だったこともあり、統治権力の頂点に位置する皇帝の上に、垂簾聴政政治をおこなった皇太后が君臨していた。皇帝の一族たる親王も垂簾聴政体制下において大きな権限を持っていた。地方では、総督・巡撫にも大きな権限が付与されていた。また、新しい外交情勢に対応し、総理衙門、南北洋大臣という機関・職位が新設された。これらは近代国家へ向かう過渡期の例外的な統治形態であり、典章制度規定の面でも政権機構の機能面でも複雑性は著しかった。そこにおける各政治勢力間の権力闘争も激しかったのだった。

清末を起点とした中国近代歴史の研究においては、今まで多くの成果が累積されている。そのうち清末の中央政局を研究する専門書として、戚其章の『晚清史治要』（中華書局、2007）、石泉の『甲午戦争前後之晚清政局』（三聯書店、1997）などをあげることができる。戚氏は清末の国際背景下、中西方意識の衝突と内政外交の変革を中心に研究した。石氏は満族と漢族の対立、洋務派と保守派、帝党后党という清政権内部の派別闘争が日清戦争に与えた影響を中心に分析した。垂簾聴政体制に関する総合的な研究は、朱子彦の『皇権的異化—垂簾聴政』（山東教育出版社、2001）と「垂簾聴政制度論述」（『学術月刊』1998、2 期）があり、清朝を含め

て中国歴代の垂簾聴政体制の歴史背景、各時期における体制の特徴・影響を中心に論じた。王開璽の『晚清変局』（東方出版社、2019）は咸豊・同治期垂簾聴政体制の特徴について分析した。李文杰の「垂簾聴政、訓政、帰政与晚清的奏摺处理」（『近代史研究』、2018）は垂簾聴政、訓政、帰政期において、奏摺処理への関与を通し、西太後の政治地位の上昇を検討した。日本の論考では、大坪慶之の「光緒帝の親政開始をめぐる清朝中央の政策決定過程」（『歴史学研究』853、2009）、「光緒帝親政期における西太後の政治関与」（『ふびと』65、2014）など、垂簾聴政体制下の意思決定過程に関する実証研究がおこなわれてきた。上の先行研究においては、清末の社会背景や中央政権内部の権力角逐をめぐって議論されている。もっとも、権力角逐の局面がどのようにして形成されたのかという問題については、先行研究において、分散的には言及されているものの、中央権力機構や権力者の役割と位置づけ、政策決定のシステムの面から十分に分析されているとは言い難い。

清末の外交に関する研究として、中国では銭実甫の『清代的外交機関』（三聯書店、1959）、呉福環の『清季総理衙門研究』（新疆大学出版社、1995）、李文杰の『中国近代外交官群体的形成（1861-1911）』（三聯書店、2017）などがあげられる。日本では、坂野正高の『近代中国政治外交史』（東京大学出版会、1973）、川島真の『中国近代外交の形成』（名古屋大学出版会、2004）、岡本隆司・川島真編『中国近代外交の胎動』（東京大学出版会、2009）、岡本隆司の「清末の対外体制と対外関係」（『シリーズ 20 世紀中国史 1 中華世界と近代』東京大学出版会、2009）、上野聖薫の『南北洋システム』の成立—アロー戦争直後における清朝外政機構の再編についての一考察—（『愛知学院大学大学院文学研究科文研会紀要』14、2003）、萩恵里子の「北洋大臣の設立—1860 年代の総理衙門と地方大官」（『近現代中国における社会経済制度の変容』、京都大学人文科学研究所、2016）などが挙げられる。これら先行研究においては、外交機構である総理衙門と南北洋大臣の役割や位置づけについて研究されているものの、外交各機構の役割や相互関係については、その時々状況に応じて変化しており、より動的な観点からその機能を掘り下げて研究する余地がある。

本稿は、清朝の権力機構の変遷を概観的に整理した上、上記のような、清朝の権力中枢において内政外交の政策決定に大きな影響をあたえた組織・制度と人物に焦点を絞って分析し、清朝政策決定システムの変遷とその特徴を明らかにすることを意図している。典拠資料として、『清会典』『清実録』『軍機処録副奏摺』などを利用し、各節の分析にあたっては、最新の研究成果を参考とした。皇帝、皇太后、恭親王、軍機処、総理衙門、北洋大臣（特に李鴻章）など、意志決定にあたって中枢に位置する各要素間の権力関係とその変化について、先行研究における議論を整理しつつ、さらに一歩掘り下げて検討することとしたい。

1 清末に至る中央集権の過程（1861 年前）

清末の政策決定システムを研究するにあたり、まず清朝の統治機構の構成とその変遷を明確

する必要がある。清朝は満州族による征服王朝であった。清太祖ヌルハチの後金時代の体制は、“八旗制”という中国北方民族の連盟体制であり、重要な国務は満州各旗の旗王による合議で決定された。国政上の最高機関は“議政王大臣會議”¹⁾であり、有力皇族と八旗の貴族が参加した会議による決定がおこなわれていた。議政王大臣會議を通らなければ、皇帝といえども自己の主張を国家意思に押し上げることはできなかった²⁾。議政王大臣會議は合議制のシステムとして、清朝初期では満州貴族の力を糾合する役割を果たしていたが、清の中央政権の確立につれて、皇帝権力に制約を与える要因となった。そのため、清太宗ホンタイジの時期から明王朝の“内閣・六部”制を受け継ぐ形で中央官制を整備し、皇帝権力の集権化を図ることになった。

内閣は国政の最高機関として、軍事・政治の要事を皇帝に報告し、皇帝へ献言を行い、皇帝の詔書を起草し、関係官庁へ伝達するなど、職能上に皇帝政治を支える特徴をもっていた。内閣では、保和殿大学士、文華殿大学士、武英殿大学士、体仁閣大学士、文淵閣大学士、東閣大学士の三殿三閣“内閣大学士”の官職が設けられ、各ポストに満族と漢族それぞれ2名が任命された。大学士は“中堂”とも呼ばれ、中央政府の最高責任者である高官であった。その下には複数の“協弁大学士”と“学士”の副位が置かれた。ホンタイジの時代、さらに順治、康熙、雍正、乾隆朝をへて、内閣の職制は徐々に整えられていった。

六部は吏部、戸部、礼部、兵部、刑部、工部の実務機関のことで、各部長官の尚書が官僚の人事、財政、礼儀と外交、軍事、司法と警察、公共工事の職務を司っていた³⁾。皇帝は内閣・六部制をとおして、満州貴族の旧来の議政王大臣會議の権限を弱め、自らの権力を拡大させた。さらに、雍正帝の時期に“軍機処”が設置されると、内閣の職能も分割された。内閣の満洲大学士及び尚書は慣例によって議政の虚職を兼任したが、処理する業務はなく有名無実になっていた。こうして清朝の安定につれて、議政王大臣會議は次第に開かれなくなり、清の乾隆帝の時期に最終的には廃止されることとなったのだ⁴⁾。

軍機処とは、正式名称“弁理軍機処”である。その由来は、雍正7年(1729年)に雍正帝がジュンガル征討の際に軍事機密を保持するため、紫禁城内の乾清門付近に軍務を統帥する大本営のような機構を設置したことによる。乾隆朝になると、内閣・六部は実務機構として職能が細分化され、人員も膨らみ、ますます煩瑣化していた。それを是正するために、少人数で機能的な軍機処が常設の機関として利用され、皇帝の下で効率的に中枢機要を処理していた。軍機大臣は皇帝が信任した内閣大学士、六部の尚書・侍郎のなかから特命で任命され、軍機大臣の下に日常業務を処理する軍機章京が若干名おかれていた。主な職務は、皇帝が判断を下すための判断材料の収集、統治要務について議論した上での参考意見の提出、詔勅草案の起稿と軍令原稿の作成、皇帝の諭旨を各官庁や各地の官吏に直接に伝達することなどであった。清末の軍機処と内閣の違いについては、『清会典』『清史稿』にもとづき、つぎのように纏められる。

1、内閣は最高政務機関であり、「掌議天下之政、宣布絲綸、釐治憲典、總鈞衡之任、以贊上理庶務」⁵⁾(天下の政治を司り、皇帝の政策を宣告し、典章・制度の制定と実施に努め、皇帝を補

佐して国務を処理する）などの職能を持つ。軍機処は、「掌書諭旨、綜軍國大政、以贊上治機務」⁶⁾（諭旨原稿の作成を司り、軍国の大政を総轄し、皇帝に賛して、機務を処理する）ための機構であった。つまり、内閣は日常の行政業務を担当した機関であり、軍機処は皇帝のもとで統治の機要を総括する中央政策決定の核心機関であった。

2、内閣六部の大官は朝廷から任命され、正式な官職、官位を持っていたが、“軍機大臣”は役職名だけであり、『清会典』では、「於滿漢大學士尙書侍郎京堂內特簡、無定員」⁷⁾と記されているように、軍機大臣は官階ではなく、皇帝が信任する満漢族の内閣大学士や各部の尚書・侍郎から選抜され、原籍の官位官職を残したまま兼務し、人数も一定ではなかった。

3、紫禁城を例に説明すると、内閣が執務する場所は文華殿の南にあり、“外朝”の一部にあたる。それに対し、「軍機堂在隆宗門内」「常日直禁庭以待召見」⁸⁾と記されているように、軍機処は乾清門付近の隆宗門に位置しており、軍機大臣は平日軍機処で待命し、皇帝の召見に応じて直接皇帝の居住区へ参じ、“内廷”での対応をおこなったのだった。

4、内閣では“廷議”という朝廷の弁論をとおり、伝統的な典章制度の規範をもって皇帝の意見に反対することもでき、君権に対するある程度の制約機能をもっていたが、軍機大臣は「毎日召對、承旨遵辦」（毎日奉答し、聖意に従って行動する）とあるように、皇帝と大臣の間では提案を含め質問応答が行われたが、基本的には皇帝の指示に従っていた。

5、中央と地方の官僚が皇帝に上奏する文書があり、こうした上奏文は内閣をとおした正式な格式を具しており、“題奏”“題本”と呼ばれていた。題本を上奏する中間的段階として“票擬”があり、諸臣の上奏文に対して内閣大臣があらかじめ下読みし、皇帝の行う決裁の原案を作成してから皇帝のもとに提出されるシステムになっていた。その権力は「大學士司票擬」⁹⁾といって内閣の大学士に預けられた。これによって内閣大学士の意見は皇帝の裁断に大きな影響を与えていた。それに対し、皇帝に上奏する“奏摺”というものがあつたが、これは、直接内廷に位置する奏事処に届けられた。そして、皇帝が奏摺の内容をまず目をとおり、その上に直接朱筆で意見を書き入れた後、軍機処に回して処理させる手順であつた。これによって、皇帝自らの意見に影響してくる介在的な要素が遮断されたのであつた。

6、皇帝の指令は“諭”であり、臣下の上奏に対する皇帝の回答は“旨”であつた。その諭旨のうち“明発”という公開のものは内閣より発布された。内密的な指示は軍機処が作成し、“廷寄”といって秘密保持のまま関係官庁に渡され、或いは密封して兵部捷報処をとおして飛馬で各地の官吏に伝達された¹⁰⁾。これで皇帝と各地官吏の間に直屬的な関係が構築され、地方の情報が効率的に収集できるだけではなく、皇帝の命令も六部をとおすことなく、直接地方に届けられたのであつた。

つまり、内閣は清政権の最高国政機関であつたのに対し、軍機処は皇帝を補佐する私的な顧問もしくは秘書のような機関に見えるが、「掌軍國大政、以贊機務」（軍国の大政を掌し、以て機務を賛す）¹¹⁾というように、「内閣之分局」（内閣の分局）として内閣の職能を分担し、国政

の機要を総括する核心機関になったのであった¹²⁾。実際に、軍機処が設立されると、重要な政務は軍機処に移り、従来中枢機関であった内閣の実権は次第に奪われていった。皇帝は自身の思うままにならなかった内閣より、軍機処の機能を利用して皇帝集権化を進めることができたのだった。

以上のように、清朝の最高国政決定機関は最初の議政王大臣会議から、皇帝を頂点とした内閣・六部へと変化し、有名無実化した議政王大臣会議は乾隆年間になると最終的に廃止された。さらに皇帝直属の軍機処が設立したことによって、内閣の権限は縮小させられることとなった。政務の中枢機関になった以上、重要な政務は軍機処で議論し、皇帝の諭旨は軍機処で原稿を作成して各部署に回せるようになったのである。そして、皇帝に直接に上奏する奏摺制度と軍機処密発の廷寄諭旨をつうじて、皇帝と地方官吏との連繫を強めさせたのであった。統治権力は次第に最高権力者である皇帝の手に集中され、皇帝・軍機処を頂点とした清朝権力の中枢が確立されたのであった。

2 奏摺制度から考える清末中央権力者の権力関係(1861 年後)

清政権において、官僚が皇帝に上奏する文書には、内閣の公式ルートを経由する題奏(題本)と、直接皇帝に奏上する摺奏(奏摺)との二つのルートがあった。題本は本章制度(文書システム)の煩瑣や介在的な票擬の影響が存在していたため、光緒 27 年(1901 年)に廃止されてしまった¹³⁾。そのかわりに、清末では奏摺が活用された。奏摺とは、臣下が君主へ非公開的な上奏文を書いた折本である。もともと君主と臣下の間に流通した私的な書簡であったが、康熙朝、雍正朝、乾隆朝をへて、いっそう重んじられるようになり制度化された。

奏摺の上奏手順としては、内閣も軍機処もとおらず、密封の箱で極秘裡に紫禁城の乾清門に届き、奏事処の宦官が受け取ったら、直ちに皇帝の御前に進呈し、閲覧を賜った¹⁴⁾。皇帝の判断に影響を与える介在的な要素が遮断され、奏上者による情報の秘密も守られた。皇帝は摺奏をつうじて地方官から積極的に情報を収集し、自ら朱筆で意見を書き加えた。この奏上手順によって、皇帝の“乾綱独断”という独自で判断を下す最高権力が維持された。皇帝が公開を望まない奏摺は“留中”(返信しないこと)とされた。それ以外の奏摺は皇帝が朱筆で、“依議”(許可)、“毋庸議”もしくは“毋庸議”(否決)、“該部議奏”(六部に送り処理すること)などの簡単な表記で指示を下し、軍機処に回された。正式な皇帝の聖旨は軍機処で作成し、再び皇帝の承認をもらい、内外に通達していた。皇帝は奏摺の閲覧の優先権と最終決定権を持っていたので、奏摺制度をつうじて皇帝権力の強化が促されたのだった。

奏摺制度の定着に伴い、皇帝の統治権力は一層強化された。しかし、19 世紀後期の清末になると、幼少の皇帝の代わりに、皇太后が垂簾聴政の政治をおこない、政策決定権を握るようになった。そして、恭親王奕訢も軍機処の首座として、政策決定に大きく参与した。同治帝は成人後、親政をおこなっていたが、しばらくして他界してしまった。同治帝の死後に西太后は甥

の光緒帝を即位させ垂簾聴政を再開し、権力をふるい続けた。本章では、奏摺処理権を主な素材にして、皇帝、皇太后、恭親王・軍機大臣の合意形成過程と権力バランスを検討しておくこととする。奏摺処理権は権力関係のすべてを覆うわけではないが、かなりの部分を反映していると考えられる。奏摺処理権への注目は李文傑の先行研究から示唆を受けたものである¹⁵⁾。もっとも、同研究においては清末中央政権の権力闘争の分析が中心にあるのに対し、本稿では、奏摺にかかわる主要なアクター間における政策形成過程をつうじて、各アクターが分掌する権力の強弱に注目する。本章では、咸豊 11 年（1861 年）の辛酉政変後、皇太后垂簾聴政の初期、光緒 13 年（1887 年）から西太后の“訓政”期、光緒 15 年（1889 年）からの西太后“歸政”と皇帝“親政”期、それぞれの時期において、皇帝へ上奏した奏摺に対し、軍機処より論旨を作成して下達するまで、奏摺処理の過程をめぐって、皇帝、皇太后、恭親王・軍機大臣という清末中央権力における最高統治者の権力関係と政策決定合意の形成過程を確認していく。

まず、垂簾聴政期において、奏摺奏上の手順としては、「各直省及各路軍營摺報應行降旨各件、於呈遞兩宮皇太后慈覽、發交議政王軍機大臣後、該王大臣等悉心詳議、於當日召見時恭請諭旨、再行繕擬、於次日恭呈母后皇太后、聖母皇太后閱定頒發」¹⁶⁾（各直省及び各路軍營の奏摺に聖裁を仰ぐ件につき、両宮皇太后に進呈し閱覧を賜った後、議政王・軍機大臣に引き渡す。該王大臣が悉く議論・検討し、また当日召見時に皇太后の旨を謹んで伺った上で諭旨を起草する。翌日に再び諭旨の原稿を母后皇太后・母皇太后へ送呈し、承認を頂戴してから発布する）と、咸豊 11 年 10 月 7 日の明発上諭によって規定された。この規定により、皇太后が持つ奏摺閱覧の優先権と決定権が確保された。しかし、皇太后が直接決裁することはなく、議政王・軍機大臣より詳細について議論し、面会時に皇太后に助言したり、意見を伺ったりした。合意達成した上で、諭旨を発下することが強調された。議政王・軍機大臣は国政を議論し、諭旨を作成して皇帝名義で発布する職能を有していたため、皇帝・皇太后の補佐にとどまっていただけではなく、政治、軍事の決定にも大きく参与していたことが明らかである。

光緒 13 年光緒帝が 17 歳になったとき、ようやく皇太后の 27 年間続いた垂簾聴政が終わり、政権を皇帝に委譲したが、暫くは皇太后の指導の形で訓政がおこなわれていた。皇帝親政と太后訓政の象徴として、「内外臣工摺奏應行批示者、擬照舊制、均請朱筆批示、恭呈慈覽發下」¹⁷⁾（旧制に従い、皇帝の朱筆批示を頂き、皇太后の閱覧を賜ってから、発下する）と改めて規定された。即ち奏摺処理の手順としては、光緒皇帝が朱筆で奏摺の上に指示を加えるなどによって自ら聖裁するようになったが、相変わらず軍機処の王大臣が論旨を作成し、皇太后の承認を求めてから初めて各部署へ通達する順序であった。このように、政策決定は、皇帝一人で決裁されるものではなく、軍機処の補作役と皇太后による指導と監督の側面が強調されうる。

光緒 15 年になると、光緒帝の 19 歳の結婚とともに正式に政権が返還され、西太后は撤簾歸政をもって引退した。奏摺処理の手順としては「内外臣工摺奏已奉朱批件、欽遵辦理。如有發下未經批示之件、有臣等分別繕擬批条呈進、恭候欽定」¹⁸⁾（内外大臣の奏摺に聖裁を仰ぐ件に

つき、朱筆批示の付いたものは皇帝の聖裁に遵って執行する。朱筆批示のないものは我々臣下より文書を作成してから進呈し、謹んで欽定を候つ）というように、光緒皇帝の親政開始とともない、聖裁は皇太后をとおらず、すべての政務は皇帝の意志で決断を下せるようになった。但し、皇帝が判断に迷う「朱筆批示をつけない」部分に対し、軍機大臣が参考資料を作成し提案をおこなった。軍機大臣は政治に関与し、後見の役割を果たしていたと見ることができる。また、諭旨発下については、「皇上批閱傳旨後、發交臣等另繕清單、恭呈皇太后慈覽」¹⁹⁾（皇帝の聖裁した諭旨は軍機処で別に内容を要約し、皇太后に通報する）プロセスを踏んでいたことが注目される。ここから考えると、退隠したとは言え、皇太后がなお重要な政務に関与を続けたことは容易に想像できる。

以上のように、皇帝、皇太后、軍機大臣の三者は奏摺制度に纏わって、政策決定に関与していた。垂簾聴政初期には、皇帝が幼少のため、皇太后が代わりに政治の決定権を持っていた。一方恭親王・軍機大臣は、国政を悉く議論し、諭旨の作成と発布に大きく参与した。甲申易枢以降、恭親王が失脚し、皇太后が長期の摂政をとおして、発言権が次第に増大したが、軍機処で重要な政務を議論し、諭旨を作成する職能は変わらなかった。光緒 13 年以降、光緒皇帝の成人にともない親政をおこなっていたが、皇太后は訓政の形で政務への関与を続けていた。こうして清末の中央政権において、国政の決定は皇帝の成長にともない、皇帝、皇太后、軍機大臣の三者は発言権の比重は変化するが、どこかに集中していたわけではなく、相互作用により最終決定を形成するという合意達成の過程が存在したのだった。

3 清末垂簾聴政体制下における親王政治の形成と変遷

清末には、垂簾聴政の政治をおこなった皇太后の存在が注目されていた。特に西太后は同治帝の生母として、27 歳の若さで垂簾聴政の政治をおこない、幼少の皇帝の代わりに政治の実権を握っていた。垂簾聴政体制についての先行研究の多数は、西太后の治世を中心にして、その政治形態と歴史的影響を論じてきた。垂簾聴政体制下において恭親王奕訢の役割については、郭廷以氏、陳旭麓氏などの歴史学者が言及したが、恭親王奕訢を代表とする皇帝一族たる親王の地位と権限を中心に考察したものは管見の限り多くはない。

実は垂簾聴政体制を確立した当初に、「皇太后親理大政」と「近支親王補政」²⁰⁾（皇太后自ら政治を執り、近親の親王が補佐する）はセットで語られたのだった。同治の年号にも共同で国を治める意味が含まれている。垂簾聴政体制の旨は、幼少の皇帝権力の代行として、皇太后は暫く政治を主導し、親王は後見役を担い、数年後皇帝が成人になったら政治を還すところにあった。垂簾聴政が皇太后中心と言われはするものの、皇太后の専権を意味するものではない。恭親王奕訢は垂簾聴政体制を円滑に利用し、洋務運動を推進し、清末の内政と外交の舞台において重要な役割を果たした。彼は中央における政策決定に大きな発言権をもっていたのみならず、“議政王”²¹⁾に栄達し、親王の政治地位を確立したことを指摘できる。

恭親王愛新覺羅・奕訢は清の宣宗道光皇帝の第6子であり、第4子愛新覺羅・奕訢（咸豊帝）の弟である。聡明で文武ともに優れていた。道光帝の生前に、皇室の宝物“白虹刀”²²⁾まで授けられ、後継者の有力候補と見られていた。咸豊10年（1860年）に、第二次アヘン戦争の結果として、連合軍と屈辱的な「北京条約」を結ぶことになった。北京に残された奕訢は同胞から罵られながらも、毅然とした態度で交渉の席につき、講和の大任を全うした。咸豊11年（1861年）咸豊帝死後、奕訢は東・西両宮皇太后や弟の醇親王奕譞と手を組み、クーデター（辛酉政変）を起こし、怡親王載垣や戸部尚書肅順をはじめとする政敵を一掃した。政変の成功により、恭親王・奕訢が議政王に封じられ、国政の中枢に入った。ここでの意味の議政王は清初の議政王とは異なり、皇帝の下で官僚機構のトップを担当した王族であったということである²³⁾。また、清の乾隆朝以来、軍機処に出向した者はすべて朝廷の重臣であり、親王が軍機処に参加しないのは慣例であったが、恭親王奕訢に至っては、軍機処と総理衙門の首座を担任し、咸豊、同治、光緒の3代にわたって中枢の政治を主導していた²⁴⁾。それだけではなく、奕訢は宗人府宗令、内務府大臣総管、神機營総領、弘德殿稽查²⁵⁾等の特権を有し、軍事、政治、外交、皇室事務の大権を一身に集中させたのであった。

光緒帝の帝師翁同龢は日記で、垂簾聴政の场景をつぎのように描いている。「黎明、侍大人入内。辰正、引見于養心殿。兩宮皇太后垂簾、皇上在簾前御榻坐、恭邸立于左、醇邸立于右。吏部堂官遞綠頭簽、恭邸接呈案上。是日引見才二刻許、即出」²⁶⁾。（明け方、御前大臣に侍して内廷に入った。引見は養心殿でおこなわれた。東西両太后が垂簾し、皇上は簾の前の御榻に坐っていた。恭親王は左に、醇親王は右にお立ちになっており、吏部の堂官より引見者の名札を差し出すと、恭邸が受け取ってテーブルの上に置いた。この日の引見はたった30分ほどで終わり退出した）。これは垂簾聴政期において、京官と外官が内廷に入るための“引見”の礼儀を描いたものである。垂簾聴政の構図では、この五人組が、それぞれ自分の地位に合わせた位置にいた。幼帝は部屋の中央に座っており、簾を垂れて奥にいる東・西宮兩太后の姿を隠していた。叔父が左右に立って控えていたのである。兩皇太后は内廷に居住し、表に出られないため、外部の情報と政策決定に資する資料を十分得られなかったと考えられる。政治の要務に関しては、恭親王の意見が重要視された。奕訢は幼い同治帝と兩太后を補佐し事実上の摂政であった。

奕訢の指導の下で、曾國藩、左宗棠、李鴻章などの漢族官僚が起用され、ヨーロッパ近代文明の科学技術を導入する洋務運動が展開された。対外的には諸国と交渉する外交機関“総理衙門”“通商大臣”を設立するなど、内政と外交に力をいれて、“同治中興”と呼ばれる清末の一時的な復興を実現した。一方、世間では、東・西宮兩太后は才能が人並で、皇帝も幼少のため、国政が恭親王奕訢、文祥、宝鋆らの軍機処王・大臣によって左右されたという噂が流れていた²⁷⁾。垂簾聴政体制の下、恭親王奕訢は多くの特権を握っていたと言われはするものの、噂のように皇帝・皇太后を凌駕して権力を振るったとは考えられない。

その理由として、まず、垂簾聴政に関する規定に基づき、「一切政務均蒙兩宮太后躬親裁決、

諭令議政王・軍機大臣遵行」²⁸⁾（すべての政務は両宮の皇太后が裁決し、議政王・軍機大臣は執行する）ということであった。すなわち、垂簾聴政は皇太后の意向によるものなので、政治の決定権は皇太后が握っていた。軍機処で作成した皇帝の諭旨は、皇帝印鑑の“御賞”と皇太后の“同道堂”²⁹⁾印がなければ発行できない。議政王はあくまで補佐と執行者の立場であった。

つぎに、恭親王奕訢は軍機処の首座とはいえ、その権限も制限されていた。軍機処では、議政王と諸軍機大臣が意見と責任を共有していくと表明した王・大臣の合議制度が確立していた。王・大臣合議制度とは、軍務・国務を決定する際、恭親王と大臣たちが一堂に集まって会議し、上奏文に構成員全員が署名して提出するといった集団責任の制度である³⁰⁾。共同意見である以上、議政王個人の独断は制約された。恭親王奕訢でさえも“諸事請旨”という君臣の礼を守り、一臣下の身分で謹慎自粛しなければならなかったのであった。

しかし、恭親王奕訢の声望が日増しに高まるにつれて、政治的に円熟した西太后と奕訢の二人の間にも亀裂が生じた。同治 4 年（1865 年）には、奕訢は西太后から「信任親戚、内庭召對時有不檢」³¹⁾（自分の親友しか重用しない、内庭での自粛が足りない）などの讒言で責められ、議政王の地位を剥奪されたこともあった。その後間もなく復権したものの、同治 13 年（1874 年）に同治帝が発案した円明園の修復工事に反対したため再び爵位を降格させられた。それも間もなく撤回されたが、光緒 10 年（1884 年）の清仏戦争に至って、西太后より清軍の初戦の敗北の責任を被され、恭親王をはじめ、軍機大臣・総理衙門大臣は全員が罷免されることとなった（甲申易枢）。これで西太后と恭親王による二頭体制は終焉をむかえ、恭親王自身が中央における政策決定への影響力を急速に低下させてしまったのであった。他方、恭親王は失脚したとは言われたものの、醇親王奕譞の協力の下、礼親王世鐸が軍機処、慶親王奕劻が総理衙門を主導する王・大臣制度が定着した。親王が必ず軍機処、総理衙門の首座を占めることで、皇帝の一族たる親王が中央の政策決定に参与する仕組みが確保されたのである。こうして、清朝前期以来強力的な皇帝集権は清末になると、皇帝、皇太后、親王の多元に分散され、参与者間の合意による政策決定システムへと変わっていったのだった。

光緒 20 年（1894 年）日清戦争が勃発すると、連戦連敗の下で戦争を指導する李鴻章が糾弾された。恭親王奕訢は 10 年ぶりに軍機大臣に再登用され、「總理各國事務衙門、並總理海軍、會同辦理軍務」³²⁾（各国外交事務を総理する、海軍を指導し、国家の軍務を担当する）とあるように、外交および陸海軍統括者に任命され、それぞれの執務を取りまとめる立場となった。恭親王の人望を借りて戦局の逆転を狙ったわけであるが、結局のところなすこともなく敗戦を迎えた。今度は敗戦の責任は問われることのないまま、4 年後に病死した。恭親王の最期にあたり、西太后が 3 回にわたって看病した。没後、朝廷から「輟朝五日、持服十五日」³³⁾という盛大な弔いが挙行されたという話が伝わっていた。恭親王は幾度も失脚と復権を繰り返したが、清末の政治舞台に大きな存在感と影響力をもっていたのであった。

4 清末外交政策決定権の所在：総理衙門・南北洋大臣システム

清朝は対外関係においては閉鎖的な体制で臨んだため、一元的に対外関係を統轄した機関は存在していなかった。朝貢国との通商事務は“礼部”に、ロシアとチベット・新疆など辺境の藩部事務と外交は“理藩院”に任じられた。外国との交易は広州でしか許されず、その貿易と対外交渉は両広総督が管理していた³⁴⁾。第一次アヘン戦争の結果 1842 年に締結された「南京条約」により、清では五港（広州、厦門、上海、寧波、福州）が開港されたが、その通商事務は中央である北京ではなく、両広総督が担当していた。これが“五口通商大臣”であり、後にその執務中心が上海に移され、名称も“南洋通商大臣”に改称され、両江総督が兼任するようになっていった。続いて、1858 年のアロー戦争の結果結ばれた天津条約によって、英仏米露の 4 カ国公使の北京常駐が認められた。北京での各国公使に対応する部署として、1861 年 3 月 11 日に“総理各国事務衙門”（総署、訳署）が発足した。恭親王奕訢が首席総理衙門大臣を兼ね、他の軍機大臣も総理衙門のメンバーを兼務した総理衙門は、清政権の外交統括機関であった。同時に“三口通商大臣”を併設し、新たに開港された北方の三港（天津、牛莊、登州）に関する外交と通商事務の処理に当たっていた。この職位は 1870 年に“北洋通商大臣”と改称され、直隸総督の李鴻章が兼務していた。また、内陸地方で起きた対外関係関連事項に関しては、各省の督撫・將軍に処理を任せることとなった。こうして、中央には総理衙門、通商口岸には南・北洋大臣が設けられ、地方では地方大官に協力を求め、相互補完しあって外交と通商事務の全般を管理する外交体制が構築されたのだった³⁵⁾。

中央では、総理衙門が外国公使に対応し、地方での案件は総督・巡撫が処理した。沿海地域の通商と外交事は南洋大臣と北洋大臣が管轄していた。南・北洋大臣の下に“海関道”が直属し、関税事務や外国領事と対等で日常事務の交渉を取り扱っていた³⁶⁾。総理衙門は外交政策決定の最高機関と言われるものの、その政策は必ず皇帝・皇太后、恭親王奕訢をはじめとする軍機処王大臣の認可を得なければならなかった。南・北洋大臣と地方の総督・巡撫は総理衙門大臣に隷属した関係ではなく、官職品級が同格であった。こうした皇帝・皇太后を頂点とした相互補完の外交体制では、総理各国事務衙門も、北洋大臣・李鴻章も、地方大官も、それぞれが一定程度において、外交問題を処理する権力を持っていたと言えるのである。

ところで、地域による管轄権以外に、総理各国事務衙門と南・北洋大臣の権限と相互関係はどうなっていたであろうか。呉福環は、南北洋大臣は総理衙門に隷属していなかったと指摘していたが、上野聖薫は、総理衙門が南・北洋大臣を統轄する関係だったとしている。萩恵里子は、“総理衙門＝監督、南・北洋大臣＝実務”の役割分担という指摘をしている。つまり総理衙門と南・北洋大臣の関係については、“中央と地方”“管轄と隷属”“監督と実務”などと表現されてきたが、一致した見解があるわけではない。この問題を時系列の中で考えると、その関係をひとつに断定することは難しい。それぞれの機能と相互関係は、状況に応じて変化するものであった。以下では、甲申易枢（1884 年）を境にして、恭親王奕訢が主導した前期と李鴻章北

洋大臣を核心とした後期に分けて、清末の外交を分析することとする。

まず、総理衙門を設立した当初、西洋諸国との関係を再編することを意図し、北京において総理衙門が外交事務を統轄し、天津と上海が南北で南北洋大臣が外交事務を分担して行うような体制が確定された。恭親王奕訢らの軍機大臣が総理衙門実権を掌握し、その提案はほぼそのまま政策となり、確実に外交のリーダーシップを掌握したのだった。しかし、設立当初の構想としては、総理衙門は六部と並列するものではなく、実際のところ軍機処系列の“臨時”機関であり、軍機処の支流にすぎなかった。総理衙門のメンバーの王・大臣たちはみな兼任であり、任務を専念できない“差使”であった。つまり、この総理衙門・南北洋大臣の外交体制は清政権がアロー戦争直後の新局面を乗り切ることを目的としたものであり、暫定的な外交機関として発足した臨時の組織であった。南・北洋大臣に外交と通商事務を分担させるのは、外国使節の北京への接近を妨げようとする意図があり、怡親王ら對外強硬派の牽制も受けていた³⁷⁾からと言われている。また、それだけではなく、地方の外国人事を地方で処理させ、なるべく外国使節を北京に近づけないようにする政策も取られていた³⁸⁾。例えば、同治五年二月丙午の「奕訢等奏赫德威妥瑪各遞議論應交沿江海督撫大臣妥議密陳摺」³⁹⁾奏摺の内容では、「…全賴各督撫大臣、督飭地方官處置得宜、方免外國藉口生事、非臣衙門所能與各該國住京使臣徒以口舌相爭」（北京に駐在する各国の公使が総理衙門に来て、いたずらに口舌を争うことにならないよう、外国人の事について総督・巡撫の地方官に適切に処置する）と指示していた。即ち、対外関係という面倒な業務について、中央が外交を統べるのではなく、管轄地域ごとに地方官が個々に対応するようにとしたのである。総理衙門は一貫して、地方で問題の早期解決を図らなければ総理衙門が動いたところでどうにもならないという見解であった。このような体制の下では、外交を中央政府で一元化するという近代主権国家的理念は実現され得ないのであった。

しかし、対外交渉事項の増加につれて、恭親王の予想に反して、総理衙門は臨時的な組織として縮小するどころか、徐々に英国股、法国股、俄国股、美国股、海防股などに膨らんでいった。それに、司務庁、清档房、電報処も増設され、付属機関の海關總稅務司署、京師同文館も設けられた。条約締結や対外交渉のみならず、通商貿易、海關稅務、キリスト教関連、海外華僑の保護、海外留学生派遣等も扱っていた。外交のほかは、海軍、郵便電信、鉄道など“洋務”に関する事項を取り扱っており、六部と同列の機構というよりも、六部を超えた機能と権限を備えた巨大な官庁として定着していったのである。

一方、光緒 10 年の甲申易枢以降、恭親王が排斥され、共同責任者の軍機大臣、総理衙門大臣ら一派がすべて罷免された。総理衙門の事務は後任の慶親王奕劻らに預けられたが、特に総理衙門の影響力の支えであった主管大臣文祥が亡くなった後、後任の沈桂芬、王文韶らは執行力の欠如を指摘された上に、実務に携わる大臣の張蔭桓、徐用儀、洪鈞らの間に派閥闘争も激しかったため、合議制による王大臣の共同意識は形成されないままであった⁴⁰⁾。対外交渉において総理衙門は機能しなくなり、次第にその政治的立場と影響力は弱くなっていった。特に 1870

年に、“太平天国”内乱の鎮圧を通じて影響力を強めた李鴻章が北洋大臣に就任すると、外交における総理衙門・南北洋大臣体制の機能に大きな変化が生じることとなった。

南・北洋通商大臣は、体制上からいうと、総理衙門に属するものではなく、皇帝直属であり、独立の立場で上奏する権力をもっていた。北洋通商大臣は李鴻章の官職でありながら、独立の外交機関として機能していた。すでに北京に各国公使が駐在しており、北方の貿易中心も北京に近い天津へと移っていた。合議制により効率性がなかなか上がらない総理衙門よりも、天津貿易港の“欽差大臣”として全権を持つ李鴻章と話し合った方が、成果を迅速にあげることが期待できた。こうして実質的な外交の中心は、総理衙門のある北京から北洋通商大臣のいる天津へと移っていったのであった。

そして、南・北洋大臣の機能的変化は外交面だけにとどまらず、地理上の理由から、“洋務”と“海防”の重責も担っていた。清の外交を担った南・北洋大臣は軍のリーダーも兼任していた。光緒14年（1888年）には、李鴻章が朝廷の命令を受けて北洋艦隊を編成し、東アジア第一と誇る“北洋水師”を創設した。さらにこれをもって李鴻章は中央政界に影響力を行使し、対外条約交渉に多く関与した。李鴻章は25年間北洋大臣の職を務め、清末の外交と国防において、最も枢要な役割を果たしたと言っても過言ではない。

以上のように、清末の外交は過渡期における多元的な特徴を持っており、機能は制度よりもその時々状況に左右されやすい面もあった。総理衙門が設立された初期には、正規の組織体制ではなく、暫定的に発足した軍機処の下部組織のような位置づけであった。対外事項に関し、地方任せの面が多分にあった総督・巡撫など地方大官に協力を仰いでいた。後期には、総理衙門は官庁として定着し、機構も人員も膨らんでいたが、人事や機構の複雑性によりかえって効率的に機能することができなくなった。それに対し、甲申易枢以後の対外関係では、李鴻章が北洋通商大臣に任じられ、総理衙門の機能を積極的に分担し、通商事務や条約締結の全権を担当した。北洋通商大臣は対外関係において大きな権力を行使することになったのだった。

5 清末中央政権における李鴻章の政治背景

李鴻章は、内閣の文華殿大学士、直隶総督、北洋通商大臣の肩書きを兼ねて、清末の重臣筆頭となった。一漢族の大官として、なぜ李鴻章は清末の政治舞台で大きな影響力を発揮できたのか。中国近代史の研究書や李鴻章に関する伝記において、異なる角度から論じられていたが、本節では、李鴻章が大きな権力を行使した要因と背景を中心にその要点を整理してみたい。

まず、背景についてであるが、辛酉政変以降の垂簾聽政時代において、中央政権は徐々に地方の政治を管理できなくなり、地方大官がその発言力を強めたという面から分析することが可能である。清の皇帝は奏摺制度を利用して地方の情報をかき集め、また廷寄諭旨をとおり、地方大官である総督、巡撫に直接指示を下していた。このように皇帝・軍機処に直属する総督、巡撫という関係が構築されていた。しかし、清末になると、百官を統領する名君の時代は終わ

りを告げ、幼帝の下、垂簾聴政体制の中央は統制力が脆弱化することとなった。そして、外国勢力の侵略と太平天国、捻軍など農民蜂起の発生にともない、地方を統治するコストが増大し、中央政権は徐々に有効な統制が困難になっていった。次第に中央では皇帝・軍機処が監督を行い、自らの利害に反しない限り、現地の政治は総督・巡撫に委ねるようになっていった。その結果として、地方の裁量権が拡大され、総督や巡撫は地域の軍事、財政、外交面に大きな自決権をもち、いわゆる“督撫重権”⁴¹⁾の現象が生まれることになった。督撫重権が遍く拡大していく一方、軍機大臣をはじめとする中央官僚の実権も次第に有名無実化していった⁴²⁾。

『清史稿』には、「國家舊制、相權在樞府、鴻章與國藩爲相、皆總督兼相、非真相。然中外繫望、聲出政府上、政府亦倚以爲重」⁴³⁾（国の旧制にもとづき、宰相は権力の中心になるわけだが、李鴻章と曾国藩は内閣の宰相といえども、総督の兼任に過ぎなかった。そのかわりに、国内外では政府以上に名声が高く、政府からも強く頼りにされていた）と記されている。それは、督撫第一人者とされた李鴻章が長期にわたって、内閣大学士・直隸総督・北洋大臣の地位に止まり続けて、内政と外交に大きな発言力を持っていた背景であるといえる。

つぎに、李鴻章が権威赫赫と言われる要因のひとつは、清末の農民蜂起の内乱戡定に顕著な軍功を立てたことにある。清末の中央は内乱を治めるための財政と軍務を負担しきれなくなり、さらには現地の住民たちに武器を持たせて、“郷勇”“團練”の自警団を結成して自衛を図らせた。こうしたなか、李鴻章の師曾国藩は朝廷の命令を受け、湖南省の各地に散在していた團練を結集し、同郷人を中心に“湘軍”を編成した。李鴻章も安徽省の郷里で“淮軍”を作った。李鴻章が指導した淮軍は、満州“八旗軍”と“緑営”のような正規軍ではなく、最初から私的な軍事集団であった。湘軍と淮軍の組織の特徴とえば、いわゆる「然從湘軍之制、則上下相維、將卒親睦、各護其長。其將死、其軍散。其將存、其軍完。」⁴⁴⁾（湘軍の將軍と兵士は親睦し、互いに助け合い、互いに思いやる。その將軍が亡くなったら、軍も散らばる。その將軍によって軍が成立できる）ことが挙げられる。つまり、清朝の正規軍は“兵は国に属する”のに対し、淮軍では“兵は將に属する”ということである。太平天国との戦役では、李鴻章は自ら前線で指揮を執り、わずか7千人の淮軍で太平天国の数万の大軍に打ち勝ち、名声を大いに高めたのであった。それに続いて淮軍は江蘇、上海を転戦して絶えず拡大していき、装備も充実された。曾国藩の死後、湘軍は解散されたが、淮軍と李鴻章の部下の將校は改編され、清朝屈指の地方軍となった。天津教案後、李鴻章が天津で直隸総督に赴任すると、淮軍の拠点は天津に移された。それ以降、淮軍は、朝鮮の壬午事変、清仏戦争、日清戦争といった清王朝の対外戦争にも派遣された。さらに、光緒14年（1888年）には、李鴻章によってアジア最大規模を誇った北洋艦隊が編成された。このように、清朝正規軍であった満州八旗軍が、戦力の劣化を露呈しほとんど機能しなくなるなか、李鴻章が指導した淮軍のような地方軍が対内・対外戦争の主力になっていったのである。淮軍全体が李鴻章一人に従っていたので、李鴻章は現実には巨大な軍勢力を背景にもつ地方軍閥であった。こうした軍事的実力と権威こそが直隸総督

の地位を長期にわたって支えていたのであろう。この時代の有力政治家は国防を大義名分として半私兵的な軍隊を育て、その存在をバックに中央政界に影響力を行使していたのであった。

第三に、李鴻章の突出した役割の重さには、李鴻章個人の資質が大きく影響していた。師の曾國藩は、李鴻章が大才にして細心、芯に強さが漲った人物で、「大いに有用な人材、古来未見の英雄だ」⁴⁵⁾と彼を大器と認めた。李鴻章が亡くなって間もない時期に、清朝を打倒する革命旗手の梁啓超でさえも、清末の朝廷で賦稟と貢献において「無一可以望李之肩背者」⁴⁶⁾（李に比肩する人がいない）と評価をあたえた。戦争相手の陸奥宗光も「李鴻章が清国政府における位置は、昔日莫大の軍功ありしとまたその賦稟において遥かに等輩に抽出したるものありしとに依り、その威権の赫赫たる殆ど何人もこれと比肩するものなきが如く」⁴⁷⁾と語っていた。李鴻章は“天下のことを自分の責任とする”執行力のある人で、小事に拘らず、一挙手一投足が中国の大事と関係していた。清末の洋務運動の代表者として、近代工業の発展に傑出した功績をあげた。軍事工業の江南製造総局、金陵機器製造局ばかりではなく、近代民用工業の開平炭鉱、輪船招商局、湖北織布局を成立させた。他には電信・電報、水道、鉄道など近代的なインフラの建設、新式学校の創立にも力を注いだ。さらに、留学生の海外派遣、外国語人材の育成、『万国公法』など西洋書物の翻訳・出版、西学の普及にも努めた。このように西洋事務に関して李鴻章より詳しい人がいないほどであった。軍機処、総理衙門の大臣は外交事務に遭遇するたびに、必ず李鴻章の意見を待つか、李に処理を任せるかというものであった。旧式の科挙官僚の出身であるが、積極的に中国未曾有の西洋化事業である洋務の総師となり、海防を主導した。また、外交家と評され、「欧米外国人には彼を目にして世界稀有の一大人物なり」⁴⁸⁾と賞賛されていたのであった。

李鴻章の師曾國藩は中興の名臣、儒学の大家である。矜持有徳、円転滑脱、矛盾を顕在化させない、誹謗を受けても柔軟に対応するなど、身を持って李鴻章に“出世”と“入世”の処世術を教えたとも言える。彼は実際の政治行政について、プラグマティックではなかった中国伝統官僚・士大夫の中で特異な存在だったと言ってよい⁴⁹⁾。朝廷に忠実をつくし、命をかけて官僚を勤めていただけでなく、問題解決の手腕も一流だと言われた。例えば、天津教案の処理にあたって、師の曾國藩は多大な誹謗を受けたが、李鴻章が天津に乗り込んできてまもなく事件を解決した。中央の政治闘争の中で“后党”の代表として、皇太后に信用されてもいた。そして、『李文忠公事略』で記されたように「恭忠親王醇賢親王先後當國、皆推誠相與、倚信不疑」⁵⁰⁾（親王と仲良く、恭親王・醇親王から深く信頼されていた）で当権派と結び、恭親王が甲申易枢で失脚し、一派がすべて罷免されたとしても、李鴻章には何の影響も及ばなかった。陸奥宗光は『蹇蹇録』では、「ここに簡単に彼が品質に対する注解を下せば、彼は豪胆逸才、非常の決断力を有すといわんよりは、むしろ伶俐にして奇智あり、妙に事機の利害得失を視て用捨、行蔵するの才気ありという」⁵¹⁾と語ったが、支配の中枢に非常に近い位置にいた者がその政治手法において、ただの伶俐と奇智だけで立ち回れたとは考えにくい。

李鴻章には個人の卓越した見識と資質を以って中央政權から大きな権限が委ねられ、一漢人官僚として多くの肩書きを兼ねていた。洋務運動の推進、外交条約の締結、海防の建設など、内政外交の大任を一身に集め、時代を作り上げた人物であり、政治・経済の変容のすべてに彼はほぼ関わっていた。しかし、李鴻章はあくまで大きな権限も持つ地方大官であった。中央の帝師翁同龢、李鴻藻、地方の左宗棠らの宿将老臣は、彼の勢力を嫉悪・敵視し、彼は中央と地方勢力の掣肘を同時に受けていた。直隸省、北洋大臣の管轄範囲以外のことでは、南洋大臣や各省地方大官の協力を仰がなくてはならなかった。中央から信任された面が多分にあった反面、一旦ことがあればしきりに咎められるという面もあったのであった。

結びに

清朝は中国歴代王朝のなかで、最も隆盛を極め、家産官僚制を体現した封建王朝だと言われている。清朝の前期には、内閣・六部、軍機処の設立によって、統治権力は皇帝の手に集中していた。しかし、19 世紀の後半になると、皇帝の集権は近代帝國主義國家の経済的・政治的侵略と農民蜂起の内乱の現実に対処し切れなくなっていた。集権の体制が動揺しながらも存続していくなか、その統治構造を成り立たせる各要素はその比重と役割を徐々に変化させ、集権から分権へと新しい情勢に対応する体制に変容していったのであった。

本稿は第 1 章で、清朝の前期に、内閣、軍機処の設立によって、統治権力を皇帝の手に集中した過程を述べた。2 章では、清朝の上奏文書“奏摺”の承認システムを中心に、清末皇帝、皇太后、議政王・軍機大臣の中央権力者の権力関係を分析した。垂簾聽政の初期には、恭親王奕訢は議政王として軍機処の合議制をもって国政の決定に大きく関与した。後期には、政治家として円熟期を迎えた西太后の専権体制が確立され、皇帝が成人になっても訓政の形で政治への関与を続けていたことを分析した。3 章では、清末中央政權の政策決定における人的要素—恭親王奕訢の役割と権限を中心に分析した。垂簾聽政の体制の初期には、皇太后と恭親王の二頭政治と言われるほどであった。奕訢が革新派の後ろ楯になり、内政と外交に力をいれて洋務運動を推進し、“同治中興”と呼ばれる復興を実現した。しかし、宮廷の権力闘争で恭親王奕訢が幾度も失脚し、特に甲申易枢以降、親王政治の影響力は急激に低下し、西太后一人の決定権が増大した。一方、親王が必ず軍機処、総理衙門の首座を占め、皇帝の一族たる親王が中央の政策決定に参与するといった仕組みが確立された。4 章では清末の外交政策決定権について述べた。清末では複雑な外交状況に対応し、ようやく総理衙門・南北洋大臣体制下で外交と通商事務を管理していくシステムが確立された。しかし、この外交システムの初期には、総理衙門は軍機処系列の臨時機関であり、軍機処の支流にすぎなかった。南・北洋大臣に外交と通商事務を分担させ、地方の外事についても総督・巡撫の地方官に任せる面も多かった。後期になると、総理衙門は王大臣の決断力や派別闘争で合議がなかなか達成できず、政策決定というよりも、むしろ中央の六部のような対外業務を専門に取り扱う事務機構になっていた。他方、北

洋大臣李鴻章が“欽差”の身分で全権を持って外交を処理し、中央政界と対外関係の政治舞台において大きな影響力を行使していた。総理衙門と南・北洋大臣の一見対立的にも見えた協調関係については、時系列に沿って見れば、その対立性や統一性のある関係を一概に断定できず、機能はその時々状況に応じて変化していくことを指摘した。続いて5章では、李鴻章の政治的威信の背景を検討した。特に、中央集権体制が動揺し続けた内憂外患のなか、李鴻章が軍事的権威を以て掌握していた大きな実権について分析した。

以上のように、本稿は清朝中央権力関係の変遷を中心に、各組織や重要人物が中央政治に与えた影響を含め、多角的に考察した。清末の政治として、中央権力者は、皇帝一人の専権から皇帝、西太后、軍機処王大臣の多元的な垂簾聽政政治に変わっていた。君主権力の争奪をめぐって“帝党”、“后党”、恭親王派が結成され、激しい政治闘争が中央政権の内部で起きていた。地方では、大きな自決権を地方大官に委ねられ、中央の君臨と地方の重権の現象が併存し、地方割拠が日増しに深刻になった。外交に関しても、総理衙門のみならず、南・北洋大臣、地方の総督・巡撫にも外交権が預けられていた。こうして、清末には、中央政権は強力な集権が困難になり、高度な集権から分散された権力へと転換していった。この分権は立法、司法、行政間の分権ではなく、同等な権力を幾つかの複数ポストに与えたものである。「會同辦理」（共同で処理する）といった合議の形で共同意思を達成し、互いの調和と協力を狙いとしたが、機能と責任が曖昧になった。各権力要素間が利益を争って、複雑な連繋と闘争が形成されていた。権力を分散させるのは清末統治者の政治手法の一つでもあると言われているが、重大な政策決定に当たって、政令の不統一により、政策を効率的に運用できないばかりか、党争を逞しくし、相互軋轢を助長していた。これこそ清末政権の衰退をもたらした重要な要因だったと考えるのである。

<注>

- 1) 『清会典』（光緒朝）巻1「宗人府」、中華書局、1991、p.2 議政王大臣會議について、「天命年間、立和碩貝勒共議國政。各置官屬。朝會燕饗、皆異其禮」と記載されている。
- 2) 周力農「清朝の議政大臣」『遼寧師院學報・社会科学版』、第6期、1981、p.75
- 3) 磯部淳史「清初における六部の設置とその意義：太宗の「集権化」政策の一例として」『立命館文學』、第619号、2010、pp.661-643
- 4) 『清実録』『清高宗純皇帝実録』26冊、巻1389、中華書局、1986、p.660 原文は「國初以來、設立議政王大臣、彼時因有議政處、是以特派王大臣承充辦理。自雍正年間、設立軍機處之後、皆係軍機大臣每日召對、承旨遵辦、而滿洲大學士尙書、向例俱兼議政虛銜、無應辦之事、殊屬有名無實。朕向來辦事、祇崇實政、所有議政空銜、著不必兼充、嗣後該部亦毋庸奏請。」であり、議政の虚職と議政処の奏請を中止すべしと、乾隆56年をもって議政王大臣會議の終結を宣告した。
- 5) 『清会典』（光緒朝）巻2「内閣」、中華書局、1991、p.9
- 6) 『清会典』（光緒朝）巻3「辦理軍機處」、中華書局、1991、p.20
- 7) 『清会典』（光緒朝）巻3「辦理軍機處」、中華書局、1991、p.20
- 8) 『清会典』（光緒朝）巻3「辦理軍機處」、中華書局、1991、p.20
- 9) 『清史稿』巻114志89「内閣」、中華書局、1977、p.3269
- 10) 『清会典』（光緒朝）巻3「辦理軍機處」、中華書局、1991、p.21 原文は「諭旨明降者、既述、則下

於内閣「諭軍機大臣行者、既述、則封寄焉」と記されているように、清皇帝の諭旨は明発と廷寄の 2 種類があった。明発は内閣より発布し、廷寄は軍機処より各省督撫に届き、差出人として「軍機大臣奉面諭旨」と書かれていた。

- 11) 『清史稿』巻 114 志 89「軍機處」、中華書局、1977、p.3270
- 12) 『樞垣紀略』巻 22、中華書局、1984、p.276 原文は「自是内閣票擬特尋常吏事、而政本悉出機庭、兼議政、視草而一之」と記されているように、軍機処が設立されると、通常行政の業務は依然として内閣で処理されるが、重要な国務は軍機処で議論し、諭旨も軍機処より起草するようになった。
- 13) 張徳沢『清代国家機関考略』、故宫出版社、2012、p. 13
- 14) 『清会典』（光緒朝）巻 82「奏事處」、中華書局、1991、p.763 原文「凡接摺於宮門、皆以昧爽」の小字注釈には「乾清門啓以寅正、奏事直班章京豫俟於門外。門啓、乃接摺。在京各衙門之摺、皆儲以黃匣、其有密奏事件、則加封儲匣。外省奏摺、皆固封加貼印花、外加夾板。…接摺後、彙交奏事太監呈覽」との内容が記されている。つまり、中央官僚や地方大官が密奏する奏摺は軍機処をとらず、密封した状態で直接に奏事太監より御前に届けたことであった。
- 15) 李文杰「垂簾聽政、訓政、歸政与晚清的奏摺处理」『近代史研究』、第 2 期、2018、pp.45-48。李文杰は清末中央政權の権力闘争を分析するなかで、奏摺处理権限の拡大は皇太后の政治地位の上昇を意味しており、奏摺处理権が政治権力の帰属を象徴していたことを指摘している。同研究においては、咸豐帝の死後、垂簾聽政を阻止しようとする怡親王愛新覺羅・載垣をはじめとする皇太子補佐の賛襄王大臣らが、奏摺处理権をめぐる両宮皇太后と対立していたこと、皇太后が恭親王奕訢と手を組んでクーデターを起こし、反対派を一掃して政治の実権を取り戻した後に奏摺处理の権限を拡大させたこと、同治帝の死後、西太后が光緒帝の代わりに垂簾聽政の摂政を実施し、光緒帝が成人になっても政治に関与し続けたことを論じ、奏摺处理権の争奪をめぐる西太后の政治地位が上昇したことなどが体系的かつ詳細に検討されている。
- 16) 『清史稿』「清穆宗毅皇帝実録」45 冊、巻 6、中華書局、1987、p.160
- 17) 中国第一歴史档案館蔵『軍機処録副奏摺』、光緒 12 年 10 月 17 日「軍機大臣奏爲遵旨酌擬皇上親政皇太后訓政條款摺事」（档案番号 03/5544/024）
- 18) 中国第一歴史档案館蔵『軍機処録副奏摺』、光緒 14 年 11 月 10 日「軍機大臣奏爲恭擬明年二月歸政大典後歸復舊制與變通處理各条請旨欽定摺」（档案番号 03/5703/032）
- 19) 中国第一歴史档案館蔵『軍機処録副奏摺』、光緒 14 年 11 月 10 日「軍機大臣奏爲恭擬明年二月歸政大典後歸復舊制與變通處理各条請旨欽定摺」（档案番号 03/5703/032）
- 20) 『清代檔案史料叢編』第 1 輯、中華書局、1978、p. 104 咸豐 11 年 9 月 30 日の「諭内閣著王大臣等妥議皇太后親理大政並另簡近支親王輔政具奏」上諭では、「…並拋勝保奏請皇太后親理大政並另簡近支親王輔政各一摺。…」の記述がある。辛酉政変後、皇太后理政と親王輔政が垂簾聽政の基本形態として確定された。
- 21) 『清史稿』巻 221 列伝 8、中華書局、1977、p. 9105
- 22) 『清史稿』巻 221 列伝 8、中華書局、1977、p. 9105
- 23) 『清史稿』巻 114 志 89「軍機處」、中華書局、1977、p.3270 議政王の由来に関して「初設議政處、令羣阿岱等爲議政大臣、參畫重要」と、清朝初期には、羣阿岱などの議政王大臣が議政処で会議し、軍国の要務を決めたことを記されている。議政王は羣阿岱などの満州八旗の旗王より担任し、皇帝と同格で政治を議論していた。清末には、恭親王奕訢は再び議政王という最高の名誉を授与されたが、清初の旗王と性質が異なり、皇帝の補佐役として軍機処で国政に参与する議政王とのことである。
- 24) 『清史稿』巻 114 志 89「軍機處」、中華書局、1977、p.3270 原文は「高宗蒞政、更名總理處、尋復如初。時入直者皆重臣。故事、親王不假事權。至嘉慶四年、始命成親王入直、旋出之。咸豐間、復命恭親王入直、歷三朝領班如故。嗣是醇賢親王、禮親王、慶親王等踵相躡。」と記されている。
- 25) 『清宮恭親王府檔案總彙・奕訢秘檔（三）』、国家図書館出版社、2008、pp.62-64、p. 193 咸豐 11 年の上諭「十月初一日内閣奉上諭 恭親王奕訢著授爲議政王在軍機處行走欽此」、「十月初一日内閣奉上諭 宗人府宗令著恭親王奕訢補授欽此」、「十月初二日内閣奉上諭 恭親王奕訢著補授總管内務府大臣欽此」、「十二月十八日内閣奉上諭 著派議政王會同醇郡王…管理神機營事務所有神機營印鑑即著議政王佩帶欽此」などによれば、奕訢は政治、軍事の最高官職が授与された。
- 26) 翁同龢『翁同龢日記』咸豐 11 年辛酉 11 月 24 日（1861 年 12 月 25 日）、中華書局、1989、p. 166
- 27) 趙烈文『能静居日記』、岳麓書社、2013、p. 1259 曾國藩が紫禁城へ皇帝の引見を受けた後、「兩宮才地平常、見面無一要語。皇上冲默、亦無從測之。時局尽在軍機恭邸、文、宝数人、權過人主」と、国政の実権は恭親王派が握っていることを部下の人に伝えた。
- 28) 『清代檔案史料叢編』第 1 輯、中華書局、1978、p. 123 「諭内閣皇太后親裁一切政務惟繕擬諭旨仍書朕字」の上諭では、「朕奉母后皇太后、聖母皇太后懿旨、現在一切政務均蒙兩宮太后躬親裁決、諭令議政王・軍機大臣遵行、惟繕擬諭旨仍應作爲朕意宣示中外。…嗣后議政王、軍機大臣繕擬諭旨、著仍

書朕字。將此通諭中外知之。欽此」と垂簾聽政の制度に関して規定された。

- 29) 『清代档案史料叢編』第1輯、中華書局、1978、p. 85 「贊襄政務王大臣爲發下諭旨以“御賞”“同道堂”方章爲符信等事致吏部兵部諮文」の奏摺では、「…本王・大臣等擬旨繕通後、請皇太后、皇帝鈐用圖章發下、上系“御賞”二字、下系“同道堂”三字、以爲符信。…」と書かれていたように、皇帝の諭旨は贊襄政務王大臣によって作成され、皇帝の“御賞”と皇太后の“同道堂”印を賜ってから内外に発すると規定された。辛酉政変以降、諭旨は軍機処の王・大臣によって起草するようになったが、同道堂印は皇太后の象徴としてそのまま使用されていた。
- 30) 李文杰『中国近代外交官群像の形成(1861-1911)』、三聯書店、2017、p. 69 王・大臣制度は共同責任の制度であった。1884年の甲申易枢では、恭親王奕訢をはじめ軍機大臣・総理衙門大臣は共同責任を取って全員が罷免されたこともその一例であった。
- 31) 『清史稿』卷221 列伝8、中華書局、1977、p. 9106
- 32) 『清史稿』卷221 列伝8、中華書局、1977、p. 9107
- 33) 『清史稿』卷221 列伝8、中華書局、1977、p. 9107
- 34) 徐中約『中国近代史』、世界図書出版公司、2008、p.137
- 35) 徐中約『中国進入國際大家庭：1858-1880年間の外交』、商務印書館、2018、pp.165-184
- 36) 銭実甫『清代的外交機関』、三聯書店、1959、p.185
- 37) 上野聖薫『『南北洋システム』の成立—アロー戦争直後における清朝外政機構の再編についての一考察—』『愛知学院大学大学院文学研究科文研会紀要』第14号、2003、p.32 南北洋システムが暫定的なシステムとされたのは怡親王派との抗争に配慮したためである。
- 38) 坂野正高『『総理衙門』の設立の背景（二）』『国際法外交雑誌』第51巻第4号、1952、p.66 清政府が外国使館の北京への接近を恐れるのは、入京して皇帝と謁見する際、その儀礼をどうするかという問題もあったからであり、北洋大臣には外国使館が直接北京への接近を妨げようとする意図があった。
- 39) 『籌辦夷務始末（同治朝）』卷40、中華書局、2008、p.1402
- 40) 李文杰『中国近代外交官群像の形成（1861-1911）』、三聯書店、2017、pp.101-112
- 41) 李細珠『地方督撫与清末新政—晚清權力格局再研究』、社会科学文献出版社、2018、pp. 247-251.
- 42) 石泉『甲午戦争前後の晩清政局』、三聯書店、1997、p.27
- 43) 『清史稿』卷411 列伝198、中華書局、1977、p. 12017
- 44) 王闓運『湘軍志』、卷15「營制篇」、朝華出版社、2018、p.458
- 45) 吳汝綸『李文忠公事畧』、三省堂書店、1902、p.10 原文は「國藩平日最稱李鴻章有大才能、言未見古來英雄」である。
- 46) 梁啓超『李鴻章伝』「緒論」、中華書局、2012、p.6
- 47) 陸奥宗光著・中塚明校注『蹇蹇録』、岩波書店、1983、p.107
- 48) 陸奥宗光著・中塚明校注『蹇蹇録』、岩波書店、1983、p.108
- 49) 岡本隆司『李鴻章—東アジアの近代』岩波書店、2011、p.207
- 50) 吳汝綸『李文忠公事畧』、三省堂書店、1902、p.11
- 51) 陸奥宗光著・中塚明校注『蹇蹇録』、岩波書店、1983、p.108

主指導教員（真水康樹教授）、副指導教員（神田豊隆准教授・稲吉晃准教授）