

清末における「官報」の発行と 政府による情報発信の変容

殷 晴

はじめに

- I 「官報」創刊の歴史的背景
 - II 「官報」の発行と啓蒙政策
 - III 「官報」と法令公布制度
- おわりに

はじめに

1907年10月29日、アメリカの日刊紙『ワシントン・ポスト』(Washington Post)は、「中国の新しい発明」と題する記事を掲載した。セオドア・ローズヴェルト大統領の行政改革と対比しつつ、中国の最新情報を次のように紹介している。

中国の皇太后は、抜け目のないアメリカ大統領を出し抜いた。1年か2年前、大統領は著名なキープコミッション(Keep Commission)を設立した際に、その多種多様な職務の一つとして、政府情報を掲載する日刊の公式新聞(a daily official newspaper)の創刊を提案した。しかし、官僚主義の悪魔との比類のない戦いの中で、キープコミッションは他の物事に取り込む余裕がなく、公式新聞はいまだに誕生していない。一方、中国の皇太后は同じ発想を行動に移し、さらに発展させた。以下は北京からのニュース。

「世界最古の新聞で、上奏文と上諭を掲載する中国の公報(official bulletin)である邸報は、新式の新聞に取って代わられた。上奏文と上諭のほかに、後者は論説も掲載する予定だ¹⁾。

ここでいう「新式の新聞」とは、同月26日に創刊された清朝中央政府の機関紙『政治官報』である。実際のところは、『政治官報』には論説が掲載されていなかった。誤った情報が含まれているものの、この記事は、清朝が行った行政改革の一つとして

『政治官報』の創刊を取りあげたという点で、注目に値する。

『政治官報』も含め、1902~1911年(光緒28~宣統3年)、すなわち欧米・日本をモデルにした「新政」(以下、カッコなしとする)が推進されていた時期に、清朝の各省政府と中央政府はそれぞれ「官報」と題する定期刊行物を創刊した。本稿は、政府による情報発信の歴史的変遷の中に、「官報」の発行を位置づけようとするものである。以下、日本の「官報」と区別するために、清末の政府機関紙を「官報」と記す。

清末に発行された「官報」は従来から、政府が民間の新聞・雑誌に対抗する手段、ないし政府の宣伝機関として位置づけられており、メディア史研究においても、新政に関する研究においても、否定的な評価を受けてきた²⁾。それがゆえに、「官報」の発行が言及される場合にも、創刊年や発行者といった基本情報の列挙にとどまっており、それらが発行された背景や歴史的意義についてはほとんど考察がなされていない³⁾。近年、直隸省の機関紙たる『北洋官報』が注目を集めるようになってきているが、それと他の「官報」との関連性は言及されておらず、「官報」の歴史的な位置づけは依然として不明瞭である⁴⁾。

「官報」発行の目的に、政策を宣伝する意図があったことは容易に想像される。しかし、ここで注目したいのは、情報発信に対し、清朝政府は非常に積極的な姿勢を示したという点である。学務公所や警務公所などの政府機関が発行した「官報」も含むと、1911年まで合計100種類以上の「官報」が創刊されたとされている⁵⁾。このような政府による積極的な情報発信は中国史において前例がなく、また「官報」の種類を見ても、同時期の日本など諸外国に類を見ない多さであった。では、「官報」はどの

ような歴史的背景のもとで発行され、また従来の情報発信システムにどのような変化をもたらしたのか。新政期における政府による情報発信の変容を明らかにすることが、本稿の一つ目の課題である。

先行研究が見てきたもう一つの重要な点は、中央政府の「官報」が、最終的に「国の法令公布機関」という法的位置づけを付与されたことである。民国期の政府公報が政策決定過程を窺わせる公文書を数多く掲載し、民国史研究の基本的史料として利用されているゆえんは、まさに新政期の法整備にあると考えられる⁶⁾。本稿の二つ目の課題は、清末における法整備の一環として、「官報」の法的位置づけの確立過程を解明することである。

官制改革や新軍の建設、新式教育の普及といった新政期の改革に比べ、「官報」の発行に代表される情報伝達面の改革は、考察対象にされることが少なかった。しかし、政府と人民は情報の共有により結びつけられているという点を考えれば、政府による情報発信の変化は、その時代の政治文化の変化を端的に反映していると言えるのではないだろうか。本稿の意義は、新政期の政治文化に対する考察に情報伝達という新たな視点を加えることにある。

以上の問題意識に基づき、以下ではまず「官報」発行の歴史的背景を整理し、続いて、具体的な発行状況を概観する。最後に、「官報」の法的位置づけの確立過程を検討する。なお、本稿では基本的には『清末官報彙編』に収録されている「官報」の影印本を利用するが、欠号ないし未収録の場合は、『北洋官報』の影印本や東京大学、上海図書館所蔵の現物も利用する⁷⁾。

I 「官報」創刊の歴史的背景

1 19世紀末までの清朝政府の情報発信システム

本節では、新政開始以前の政府の情報発信手段を整理しておきたい。

中央レベルでは、政府の情報を不特定多数に向けて定期的に伝える主な手段は、皇帝の動向（「宮門抄」）・明発上諭・上奏文を日ごとに掲載する邸報（清末には「京報」と呼ばれることが多い）であった。邸報は、特定の官庁により編輯・印刷されたものではなく、複数の書吏により編纂され、民間の商

業出版者により印刷されたものである。邸報の発行に対し、中央政府は印刷・輸送経費の提供も、内容の編集や事前審査もいっさい行わず、誤報が報告された際に関係者を処罰するという最小限の関与にとどめる姿勢をとっていた⁸⁾。なお、1875年（光緒元年）から、邸報を月ごとにまとめ、さらに邸報に掲載しきれなかった上奏文を加えた『論摺彙存』も、民間の商業出版者により刊行された⁹⁾。

一方、地方政府の情報発信手段としては、轅門抄、告示と宣講があげられる。轅門抄は総督・巡撫衙門に勤める書吏が日ごとに編集・印刷した一枚刷りであり、その内容は督撫が会見した来訪者と省内の人事異動のみで、公文書はいっさい掲載されていなかった¹⁰⁾。告示とは、紛争などの問題が生じた際に地方官が発した布告であり、規範と罰則を一般の民衆に周知させ遵守させることが目的であった¹¹⁾。宣講は、儒教的倫理を普及させるために、一般民衆に対して定期的に行った『聖諭広訓』（清朝の雍正帝が民衆に道徳を説いた教科書）の講義である¹²⁾。

このような情報発信システムについては、主に三つの特徴を指摘することができる。

第1に、情報量から見ても速報性から見ても、国内のニュースを把握するには、邸報がもっとも重要な手段であった。ただし、邸報には二つの欠点もあった。1点目は複数の版本の併存である。編集と印刷が複数の書吏と商業出版者に委ねられていたがゆえに、邸報は発行と流通の過程で複数の版本が生み出されており、特に上奏文の部分では取捨選択の仕方が発行者によって異なったため、同日発行のもので重なりがないほど掲載内容の差異が大きかった。すなわち、どの上奏文がどの版本の邸報に掲載され、どの範囲まで伝達されたかについては、中央政府も上奏文の提出者も把握できていなかった。政府の決定事項を統一的に周知させるという観点からすると、邸報は極めて不十分なものであった。

二つ目の欠点は、邸報には「洋務」、すなわち対外交渉に関わる上奏文がほとんど掲載されておらず、特に総理衙門の上奏文が皆無であったという点である。外国新聞、および清朝の開港場で発行された漢字・外字新聞との対比において、この欠点は一部の知識人に強く認識されていた。1884年（光緒10年）、

上海で新式の書院を運営していた張煥綸という人物は、有力高官の張之洞への上書において次のように述べている。

昔人曰く、学者が時務を知るには京報を読まなければならない。今の学者の多くが外国の情勢を知らないのは、「洋務」に関する上奏文が発鈔 [= 文書を写させ邸報に掲載させること——引用者補。以下同じ] されていないためである。発鈔しない理由は、機密情報が外国人に知られることを恐れるからだ。しかし数年来、所謂「密論」「密摺」 [= 機密の上諭と上奏文] は往々にして中国人に知られないうちに早々と外国人に知られている。しかも [外国人は] 我々を揶揄するように、わざとそれらを新聞に掲載した¹³⁾。

さて、清朝政府の情報発信システムの第2の特徴は、邸報と告示は事実上、法令伝達という法的機能を果たしていたことである¹⁴⁾。ただし、それは近代的な法令公布手続きとは異なる。というのは、邸報も告示も法令公布の手段とは明確に定められておらず、法令の施行期限、すなわち公布された法令が実際に効力を発生するまでの期間に関する規定もなかった¹⁵⁾。ある法令が、邸報ないし告示での掲示という手続きを経ることによって、特定の日付以降、法令としての効力をもつに至るといような法意識は、存在しなかったのである。

第3に、特定の官庁により発行された機関紙は存在せず、変法運動期を除き、政府が公式情報を特定の新聞社に優先的に供与することもなかった。これはかなり特殊な状況だと考えられる。たとえば、日本では1883年に国の機関紙たる『官報』を創刊したが、それ以前は『太政官日誌』を発行しており(1868～1877年)、また『東京日日新聞』を「太政官記事印行御用」と指定した(1874～1881年)¹⁶⁾。清朝の域内でも、上海の共同租界においては、英国高等領事裁判所と英国領事館が1859年から英字新聞の『ノース・チャイナ・ヘラルド』(North-China Herald)を公報に指定し公的情報を優先的に提供しており¹⁷⁾、1898年にドイツの租借地となった膠州湾においては、ドイツ総督府が1900年から独中両言語で記載した『青島官報』(Amtsblatt für das Duet-

sche Deutsche Kiautschou Gebiet)を発行していた¹⁸⁾。

2 変法運動期の試み

以上見てきたように、19世紀末まで、清朝の中央政府も地方政府も、情報発信に対しては、人民が公的情報を知ることは禁じないが、国政の動きを積極的に広く一般に周知させようとしめない、という消極的な姿勢を貫いていた。ところが、既存の情報発信手段のみでは不十分であり、中国人が西洋に倣って新たな言論機関を設立すべきとする声は、1880年代以降、徐々に高まっていった。

代表的な一例として、鄭観応の『盛世危言』を見てみよう。1894年に刊行されてから版を重ねていた同書は、新聞社を学校・図書館と並ぶ「教育機関」と位置づけ、新聞の発行部数が多ければ多いほど国の発展度が高まるという図式を提示している¹⁹⁾。それを踏まえ、鄭は「各省・府・州・県ごとに」新聞社があるように、政府が「名誉ある紳士」に対し新聞社の設立を命じるべきとし、一方で外国人による漢字新聞の発行は禁じるべきだと主張している²⁰⁾。同時期に刊行された陳熾の『庸書』も、『盛世危言』とほぼ同様の見解を示した²¹⁾。

鄭観応が目指していたのは中国人の手による言論機関の設立であり、それを実現するには、知識人と政権側の協力が必要とされていた。この提言は、『時務報』をはじめとする変法運動期の新聞をもって、ある程度実践された。『時務報』は、官僚からの寄付金を主たる財源としたこと、政府による買い上げを積極的に請求・宣伝したこと、張之洞の協力を得た上で、総理衙門の文書も含む公文書を約120通掲載していたこと、といった3点において、知識人と政権側との密接な関係を示している²²⁾。

さらに、1898年7月17日(光緒24年5月29日)、康有為は御史の宋伯魯を通じて上奏し、『時務報』を「官報」に改めるように要請した。この提案の背景には、『時務報』経営陣内部の紛争があり、また、毎号の『時務官報』を、光緒帝の閲覧を経てから全国の官僚と学校に一律に購読させることや、『時務官報』の編輯を梁啓超に一任し、かつ梁に全国の新聞を検閲する権限を与えることといった上奏文の内

容から窺えるように、全国の言論を統制しようとする康有為独自の思惑もあった²³⁾。結局、『時務官報』は戊戌変法の挫折により、発行されることはなかった。ただし、政府による機関紙の発行という構想がはじめて上奏文の形で明確に打ち出されるようになったことは注目される²⁴⁾。

如上の邸報を中心とした従来の情報発信システムの存在、および知識人が政権側と協力して新たな言論機関を設立しようとした変法運動期の試みが、「官報」発行の歴史的背景となる。

II 「官報」の発行と啓蒙政策

1 官民両方の「官報」に対する期待

変法運動期に浮上した政府機関紙の構想は、新政開始後、ついに実現に移されるようになった。1901年1月29日（光緒26年12月10日）、改革の必要性を明言し、高官たちに意見を求める新政の上諭が発せられ、それ以降、刑部員外郎錢能訓や都察院左都御史張百熙、戸部右侍郎戴鴻慈といった複数の官僚が「官報」の発行を提言した²⁵⁾。

ここでは、山東巡撫の任にあった袁世凱の提案を取り上げたい。1901年4月に提出されたこの上奏文において、袁は朝令暮改をなくすことや実学の重視といった10点の改革案を打ち出したが、その中の5点目は民智を開くこと（「開民智」）であった。

中国内陸部の各省は、いまだに風気が開けていない。士民は片隅に引きこもっている故、見聞が狭く浅い。西洋人に遇うと、恐れ避けるか、敵視する。[中略] 早急に彼らの智慧を開き、見聞を広めなければならない。そうして初めて、[中国人と西洋人は] 平和に一緒に暮らすことができ、商売の繁盛にも有益である。

民智を開く方法としては、各国が新聞社を重んじる。ただし、中国の新聞社の大半は、文才はあるが品性が卑しく、悪事をなし法に触れる輩が、洋商を頼みにして設立したものである。他人を中傷したりデマを飛ばしたりして、政府は取り締まろうとしてもなす術がない。[こうした状況に鑑み、] すべての省に対し、官報局の設立を命じるべきだと考える。[「官報」の] 冒頭に論旨を掲載し、続いて各省の主要施策を

載せ、最後に各国の新しい政策や最近の出来事、および農業・工業・商業・鉱業などに関する学問を紹介する²⁶⁾。

ここから、袁世凱が官報局を設立しようとする二つの目的が読み取れる。一つは人民に国内外の情勢と新知識を伝えることを通じて、義和團のような排外運動を防ぐことであり、もう一つは民間新聞の誤報と政府批判に対抗することである。注意すべきは、戊戌政変の直後に、西太后は新聞社と記者を「デマを捏造し世人を欺き惑わす」（「捏造謠言、惑世誣民」）と痛烈に批判したことがあり²⁷⁾、袁世凱の民間新聞に対する批判的な姿勢の背後には、西太后の意向への配慮もあったと考えられる。

興味深いことに、対抗すべき相手とされた民間新聞からも「官報」の発行を支持する声があがった。1902年6月に天津で創刊された『大公報』は、同年7月に胡協仲という人物からの寄稿を掲載した。この論考では「官智を開く」方法の一つとして、省政府が「官報」を発行し省内の官僚に購読させることをあげている²⁸⁾。それから4日後、この寄稿への反論も『大公報』に掲載され、「官報」には報道の制限が課せられる可能性が高いため、「官智を開く」効果が期待できないという²⁹⁾。そして、胡協仲は再び『大公報』に寄稿し、行政の力によって官僚に購読を強制できる点こそ「官報」の特徴であり、長所であると強調している³⁰⁾。さらに、『大公報』は12月に社説を掲載し、4億という人口の多さに対し、中国における新聞の購読者はまだ少ないと論じた上で、新聞の購読を広めるように、イギリスのタイムズ社を模範として「各省ごとに官報局を設立する」ことを提唱している³¹⁾。

実際のところ、上述の論説が掲載された時期に、天津では直隸総督袁世凱の指示のもとで『北洋官報』の刊行準備が進められており、『大公報』の論説は一種の宣伝活動ともなっていた³²⁾。このような民間新聞の「官報」への助力は四川省でも見られた。地元の名士傅崇矩が自ら創刊した『啓蒙通俗報』は、庚子年 [=1900年]、北京には「官報」がなかったがために、拳匪が現れた。壬寅年 [=1902年]、四川には「官報」がなかったがために、神拳が現れた。[中略] 今、私は四川省に

お祝いをしたい。祝うべきなのは制台 [= 総督] が「官報」を創刊したことであり、喜ぶべきなのは制台が官書を刊行したことである。と『四川官報』を宣伝していた³³⁾。民間新聞に対抗することが「官報」発行の目的の一つとされたものの、新政初期において、「官報」と民間新聞は必ずしも対立関係にあったわけではなく、むしろ義和団事件の衝撃以降、積極的な情報発信により人民の知識向上を図ろうとする共通の目標を持っていたのである。

2 「官報」の紙面構成

1902年の2月、4月と12月に、山西省、湖南省、直隸省はそれぞれ「官報」を創刊した。翌年7月、外務部は商約大臣の要請に応じて、南洋大臣に対し、直隸の『北洋官報』に倣って「官報」を発行するように命じた³⁴⁾。これをきっかけに、他の各省も次々と「官報」の発行に踏み切った。

本節では、省の機関紙に相当する「官報」に焦点を絞り、各紙の紙面構成を概観したい(表1を参照)。地域差はあるものの、全体的には三つの特徴を見出すことができる。

一つ目は、大半の「官報」では公文書が紙面の約半分を占めており、そのうちの大半が当該省と直接に関わるものだった点である。たとえば、『北洋官報』では毎号1～2通の奏摺が掲載されており、第1～100号の統計を取ってみると、袁世凱の上奏文は約3割にも達していた³⁵⁾。加えて、「咨」「呈」「批」など省内の公文書も毎号5通程度掲載され、その多くは警察制度や学校の設立、産業の振興など新政の実施に関するものであった。陝西省の『秦中官報』の場合、判牘で名を馳せた布政使の樊增祥の主導で1904年(光緒30年)に紙面改革が行われ、それまで紙面の1割強しか占めていなかった陝西省内の公文書は、全体の半分を占めるまで増やされた³⁶⁾。「官報」の発行により、地方政府ははじめて自分の省の公文書を継続的に公表するようになったのである。

二つ目は、『政治官報』より以前に創刊された「官報」の大半が論説を掲載していたことである。『北洋官報』では第1号から14号にかけて、官制・

教育・軍事改革の必要性、および「民権」「自由」の意義について全般的に論じられた。第15号から、寄稿された文章や民間新聞の論説も掲載され、転載元には『通商彙纂』『大阪毎日新聞』、留学生在が東京で発行した『湖北学生界』も含まれていた³⁷⁾。

『四川官報』の論説欄は、他の新聞からの転載がすべてであり、転載元には『北洋官報』や『南洋官報』といった「官報」もあったが、『政法学報』や『外交報』『中外日報』『時報』など、東京や上海で発行された新聞が大半を占めていた。また、『四川官報』は「演説」というコラムも設けており、白話文で書かれた論文を毎号掲載していた。

もう一つ注目すべき例は『江西官報』である。同紙は①上諭、②論述、③奏牘、④議説、⑤函告、⑥訳書、⑦選報といった七つの部分から構成されており、そのうち、②と④は論説欄に相当するもので、学堂・書院からの寄稿が多い。⑤は通信欄であり、県レベルの学堂や商務局、蔵書所(図書館)といった新設の機構の章程を載せるほかに、県丞や典史などの属官が執筆した、県の最近の出来事の紹介や改革すべき点を論じた投書も掲載した。

三つ目の特徴は、大半の「官報」が国際・国内ニュースを掲載していた点である。国際ニュースの場合、ロイター社や『タイムズ』紙の記事を訳出したこともあれば、『申報』など開港場の漢字新聞に掲載された訳文をそのまま転載したこともある。一方、国内ニュースの場合、『江西官報』や『四川官報』のように転載元を明記した事例は多くないものの、「官報」が他省の情勢を報道するには、民間新聞からの転載に頼るところが大きかったと考えられる。ただし、民間新聞によく見られる訴訟沙汰や官界の伝聞は「官報」にはほとんど見当たらず、新政に関する記事がニュース欄の主な内容であった。

二つ目と三つ目の特徴は、一見、当たり前のように思われるかもしれない。しかし、「其体裁は純然たる官報に非ず³⁸⁾」という日本人の『北洋官報』に対する評価が端的に示しているように、法令の周知徹底を主要な目的とし、論説の掲載も国内の民間新聞からの転載もいっさい行わない日本の『官報』と比べれば、上述のような紙面構成は特徴的だったといえる。実際のところ、「官報」の手本とされた

表 1 各省と中央政府の機関紙

	名称	創刊年	廃刊年	刊行頻度	論説の有無	報道記事の有無
1	『晋報』	1902/2/8	1907	5日に1回刊	無	有
2	『湖南官報』	1902/4/9	1906	1902/4/19-1903/9/20：日刊 1903/9/21-10/26：欠号のため不明 1903/10/27-1905/5/2：隔日刊 1905/5/3-1906：旬刊	1902/4/19-1903/9/20：有（すべては転載） 1903/9/21-1906：無	有
3	『北洋官報』	1902/12/25	1911	1902/12/25-1904/2/4：隔日刊 1904/2/21-1911：日刊	1903/12/25-1904/2/4：有 1904/2/21-1906/11/25：無 1906/11/26-1907/3/2：有 1907/3/3-1911：無	有
4	『江西官報』	1903/8	1911	1903/8：月2回刊 1903/9-1911：旬刊 (1907-1910年は欠号)	1903/8-1906/12：有 1907-1910：欠号のため不明 1911：無	有（すべては転載）
5	『秦中官報』 『陝西官報』（1908-）	1903/10	1911	1903：旬刊 1904-1907：5日に1回刊 1908-1911：旬刊	無	有（すべては転載）
6	『四川官報』	1904/2	1911	旬刊	1904-1908：有（すべては転載） 1909-1911：無	有（外省のニュースは転載）
7	『南洋官報』	1904/2/16	1911	1904：隔日刊 1905-1908：旬刊 1909-1911：5日に1回刊	1904-1908：有 1909-1911：無	1904-1908：有 1909-1911：無
8	『河南官報』	1904 (?)	不明	1906：5日に1回刊 (ほかの年は史料散佚のため不明)	1906：有	1906：有
9	『安徽官報』	1905/4	不明	1905：5日に1回刊 1906-1907：史料散佚のため不明 1908-1909：旬刊 1910-：散佚のため不明	無	無
10	『湖北官報』	1905/5	1911	1905：月2回刊 1906-1907：史料散佚のため不明 1908-1910：5日に1回刊 1911：日刊	1905：無 1908-1910：有 1911：無	1905：有 1908-1910：有 1911：無
11	『山東官報』	1905/8/30	1910 (?)	1905：日刊 1906-1907：隔日刊+旬刊 1908：旬刊 1909：週刊	有（すべては転載）	1905-1908：有 1909-：無
12	『広西官報』	1907/6	1911	1907-1908：月2回刊 1909-1911/5/2：週刊 1911/5/3-：5日に1回刊	無	無
13	『吉林官報』	1907/8/17	1910 (?)	1907：隔日刊 1908-：旬刊	1907：有 1908-：無	有
14	『政治官報』	1907/10/26	1911/8/23	日刊	無	無
15	『甘肅官報』	1907/11	1910 (?)	5日に1回刊	無	無
16	『浙江官報』	1909/8/23	1911	1909-1910/8/8：週刊 1910/8/9-：5日に1回刊	無	無
17	『雲南官報』 『雲南政治官報』（1911/2-）	1909	1911	日刊	無	無
18	『内閣官報』	1911/8/24	1912/2/12	日刊	無	無

『北洋官報』は日本の『官報』を詳細に調査していた³⁹⁾。それにもかかわらず、「尋常支那式の新聞にして上諭奏議を主とし」た紙面構成を選択したのである⁴⁰⁾。言い換えれば、中国各省の「官報」は、日本のように法令公布に力点を置いて発行されたわけではなく、公文書も含む多様な情報を発信することが当初の目標であった。

3 「官報」の流通

「官報」の流通は、主に「派銷」制度に依拠していた。この制度の要点は二つあり、一つは省内各県の人口規模に基づき、県ごとに一定の販売部数を割り当てること、もう一つは販売部数の多い県の長官を表彰（「記功」）することである。この制度を創設した山西省では1902年末～1903年初頭に、各地域の販売部数を大県30部、中県20部、小県10部と定めており、割り当てられた部数よりさらに10部以上多く販売できる場合、知県を1回表彰するとした⁴¹⁾。その後規定は変更され、基準より30部以上多く販売できる場合は知県を1回記功し、50部以上の場合1回「記大功」し、100部以上の場合2回「記大功」すると定めていた⁴²⁾。

そもそも「官報」の購読部数に対し、各省政府は最初から過大な期待を抱いていた。『北洋官報』は1903年に日本の『官報』制度を紹介する論文を掲載したが、発行部数に誤りがあり、しかも毎号20万部という法外な数字をあげていた⁴³⁾。これは資料不足による過失というより、むしろ意図的な誇張だと考えられる。各省の発行計画を見ても、山西省の『晋報』は毎号の発行部数を「1万1千300部」⁴⁴⁾、『四川官報』は「1万5、6千部」⁴⁵⁾と設定していた。『北洋官報』の実際の発行部数は、省内だけでも毎号7000部程度に達していた⁴⁶⁾。同時期の『大公報』の発行部数は4000部ないし8400部とされていることを考えれば⁴⁷⁾、「官報」の発行部数は実際に必要とされる数を大きく超えていたといえる。

では、地方政府はなぜこれほど性急に「官報」を広めようとしていたのか。それを知るために、「官報」の購読を促す文章を取り上げたい。南洋官報局が1906年（光緒32年）に発した文書は、次のように指摘している。

内陸の人民は旧習にとられる者が多く、新聞が外の世界の富強を大々的に報じることを嫌う。地方官の中にも旧学への造詣が深い一方、新学を好まない者がいる。ゆえに「官報」を創刊し民間への派銷を命じることは、各国の学堂が強制教育 [= 義務教育] 主義を実行するのと同様である⁴⁸⁾。

新聞が学堂と同様に新式の教育手段と見なされ、派銷は官僚も含む守旧派に新学を強制的に浸透させる方法として期待されていたのである。この論理は、「新聞を読ませることは知識を広めるためであり、学堂教育とは相互補完的である。学堂を数多く設立するには資金調達が障害となるが、新聞を読ませるには経費が多くかからず、かつ実行しやすい」⁴⁹⁾とする北洋官報局の文書とも共通する。

もう一つ取り上げたいのは、『四川官報』が1905年に掲載した白話の演説である。

四川の水陸交通の状況をよく考えてみれば、[外省・外国の]新聞が届く地域は、全省においても数十州県に過ぎない。我が「官報」は[州]県ごとに配分するものだ。そうした辺鄙な片田舎にあり、生涯新聞を目にしたことのない人々も「官報」[に触れられ、]一読すれば、見聞を広めることができる。[中略]地方官に「民智未だ開けず」や「新聞を読む人がいない」などと言われないように[努力をしよう]⁵⁰⁾。

ここから、民間新聞の影響力が及ばない僻地にまで、行政の力によって「官報」を届けることを通じて、なるべく多くの人々に内外情勢を理解させようとする企図が看取できる。新聞は新式の教育機関たる学堂の補完的な位置づけであったが、「官報」はさらに民間新聞の補完として期待されたのである。

4 「官報」と啓蒙

性急な計画から始まった「官報」は、発行と流通過程において多くの問題に直面した。政府の機関紙として「官報」は慎重な論調を取らざるを得ず、辛辣な態度を追求する民間新聞に比べ、読者を惹きつける力には限界があった⁵¹⁾。発行当初から大きな期待を背負っていた派銷制度も、各県に割り当てられた「官報」が配達されないまま県署に放置されてし

まうことがしばしば報告された⁵²⁾。さらに、全国的な財政難の中、購読料の徴収も順調にいかず、『北洋官報』の場合、1906年末の時点で支払われていない購読料はすでに2万8000両弱にも達していた⁵³⁾。

しかし、ここで注目したいのは、啓蒙政策の一環としての「官報」の役割である。本章の第1節で示した通り、「官報」と民間新聞は、排外運動の再発を防ぐために、早急に「官智」・「民智」を開こう——言い換えれば、「新学を好まない」地方官も「辺鄙な片田舎」にいる士民も含む官民両方の啓蒙を図ろう——とした点では共通していた。ここでいう「啓蒙」とは、enlightenmentのような理性の自立を促す意味というより、見識・知識を高め中国が置かれている現実に目を向けさせるという意味であり、教化・改良のニュアンスを帯びている⁵⁴⁾。

紙面を見ても、「官報」は内容面でも情報量でも『申報』や『大公報』などの有力紙に及ばないが、四川や山西のような内陸部に位置し、継続的に発行される民間新聞がない地域においては、「官報」は沿海地域と海外の新聞を転載することで、情報の窓口として機能していた。たとえば、劉大鵬という山西省太原県在住の挙人は、1902年以前は邸報から時事情報を得ていたが、「官報」の発行を契機にはじめて新聞を継続的に読む習慣を身につけ、『晋報』を通じて日露戦争や山西省における鉄道敷設計画の進捗状況を追うようになった⁵⁵⁾。駐蔵辦事大臣の有泰がラサ滞在中（1904～1907年）に継続的に入手できた定期刊行物は、四川省政府発行の『成都日報』と『四川官報』のみであった⁵⁶⁾。民間新聞の流通網が十分に発達していない状況の中で、行政の力に支えられている「官報」は、新聞の読者層を沿海部から内陸部へと広げるのに一役買ったのである。

また、「官報」は教育政策とも関連していた。学堂が設立されていない地域、および学堂に入る余裕がない不特定多数に向けて情報を発信することが、「官報」の重要な目標であった。「官報」は地域内の「閲報処」（新聞・雑誌・書籍を備え一般の人々の閲覧に供する施設）と「宣講処」（新聞・雑誌の読み聞かせを行う施設）を積極的に宣伝し、こうした啓蒙施設も「官報」を備えていた⁵⁷⁾。学堂設置の不足を補う教育手段として、「官報」は民間新聞とともに

に一定の役割を果たしたと考えられる。

以上見てきた通り、地方政府は新政の諸施策と新知識を広く人民に周知させるように、情報発信システムの改革に積極的に取り組んでいた。従来の轅門抄、告示と宣講に比べ、地方「官報」の特徴は、多様な情報を発信し、かつ省内のすみずみまであまねく届けようとする点にあった。このような情報発信に対する積極的な態度は、政府の従来の受け身の姿勢とは対照的であり、人民に情報を提供し、知識の向上と認識の共有を促進することが支配体制再建を進めるための前提条件と目されるようになった、という社会情勢の変化を示しているといえよう。

Ⅲ 「官報」と法令公布制度

1 法令公布制度の確立を求める声

「官報」は当初、啓蒙政策の一環として発行されたことは前述の通りである。ところが、新政が進んでいく中で、「官報」は徐々に法令の公布と関連づけられて議論されていくようになった。本章では、「官報」の法的位置づけに焦点を当て、中国における近代的な法令公布制度の確立過程を考察する。

地方政府による「官報」の発行と同時に、中央政府も行政文書を積極的に公開すべきとする意見が複数の官僚から出された。1902年、四川学政の呉郁生は各中央官庁の公文書を年ごとに編纂し公刊するように上奏したが、政務処は実行し難いことを理由にそれを却下し、代わりに、軍機処が毎日の上奏文をまとめて政務処に送り、政務処が検閲した後、報房（邸報の発行に携わる組織）に刊行させるという代替案を出した。つまり、個々の書吏に任されていた邸報の編集を政務処に統一させようとしたのである。しかし、この代替案も結局実現しなかった⁵⁸⁾。

また、劉坤一、袁世凱と張之洞は同年に連名で上奏し、イギリスのブルー・ブックに倣い外交文書を年ごとに刊行するように求めたが、機密漏洩の恐れを理由に却下された⁵⁹⁾。

さらに、御史の黄昌年は1905年に、政策の周知徹底について提案した。この上奏文の原文は見出せないが、政務処の返答から考えると、おおむね次の内容であった。すなわち、「政務処、練兵処、学務処、および銀行、鉄路、鉱務、電線 [に関する] すべて

の重要施策を、公署前の掲示や、閣抄 [=内閣で作成された上奏文の写し] の発行、移会 [=関係文書を添付した通知] の送付、告示の刊行」といった手段をもって各衙門に周知させるべきだという⁶⁰⁾。新政期の諸改革が多数の章程や通達を生み出したため、官庁間の意思疎通に支障が生じていたことが窺えよう。

興味深いことに、一見、行政の円滑化を論じたに過ぎないこの上奏文は、『大公報』『申報』『時報』『新聞報』といった大手新聞に報道されたのみならず、法治国家を実現する上で重要であるとまで評価された。『時報』の論説は次のように述べている。

記者曰く、黄御史は本当に治国の大本をよく心得ているのだ。我が国の数百年来の神秘政治の黒幕を開け、法律の公布という善い制度が実行 [できるか否かは]、正にこの提案 [の実現] にかかっているのではないか。

[中略] 人治国家が法治国家へと進んでいく中で、転換の第1歩は法律の公布なのではないか。国民が権利を求める上で、法律の公布はもっとも重要な意義を持つ。そうして初めて、上 [=為政者] と下 [=人民] が共同で法律を遵守でき、為政者が勝手に [自分の都合のよいように] 法を曲げられなくなる。国家が法治 [主義] を実行する上でも法律の公布はもっとも重要な意義を持つ。そうして初めて、人民は法律が如何なるものかを確実に知ることができ、政令の推進にとっても有益である。ゆえに、欧米の法治国家の法律制定においては、成立した法律は必ず公布されて初めて効力が生じる。これは法学の一般的原理であり、各文明国に共通しているものである⁶¹⁾。

黄昌年の提案内容を踏まえれば、ここでいう「法律」は、規範性を持つ行政規定全般を指していると考えられる。必ずしも黄昌年の本意ではないが、この論説は、人民の権利を保障し、法治国家としての体裁を整えるための第1歩として、政府の決定事項は「公布」、即ち広く一般人が知ることのできる状態におく手続きを経た後にはじめて効力が生じるという法的原則を、明確に示したのである。

『時報』の論説では法令公布の具体的手段につい

ては言及されていない。一方、同じく黄昌年の上奏を取り上げた『申報』の論説は、警察条例の公布という具体例をあげつつ、公布の方法を以下のように提案している。

南京では [警察制度が] 創設されたが、私自身も巡察の規則や違警罪の内容を知らず、無知な者はなおさら分からないだろう。[中略] 教育がいまだに普及しておらず、民智が開かれていない今日において、新法を民衆に遵守させるには、法律公布の制度を見習い、[中国の] 状況に応じて行わなければならない。[中略] たとえば警察については、この制度がいかにかに国家と人民に利益をもたらすのか、人民が警察に従うことはいかにかに有益で、従わないことはいかにかに有害なのかを、白話を用いて煩を厭わず詳しく説明し、章程規則に対する解説とあわせて官報に掲載すべきである。さらに、地方官にそれを複製させ県城と郷村で貼り出させ、1カ月後から施行しはじめると知らせるべきである⁶²⁾。

ここでは、「官報」と告示での掲示が公布手段としてあげられている他に、法令の施行期限（「1カ月後から施行しはじめる」）も意識されている。

「法令は公布という手続きを経てからはじめて効力が生じる」という考え方は、法令不遡及の原則や「法の不知はこれを許さず」という原則と密接に関連しており、近代法の基本的原則の一つである⁶³⁾。その背後には、法令を人民が知り得る状態にしておけば、人民は法令に従って行動できるという、理性的人間像に基づく西洋近代法の根本理念が存在する。こうした法の考え方を、『時報』と『申報』の執筆者がどれほど理解していたのかは不明だが、上に引用した論説から、役人の指示にただ従うだけでなく、政策の詳細な内容も自ら確認したいという強い意欲が読み取れよう。それでは、黄昌年の本来の意図を超えたこうした主張は、いかなる社会的背景のもとでなされたのだろうか。

一つには、政策決定の透明化を求める世論の高まりである。制度改革の展開は必然的に、政治への関心を高める。しかし、議会が開設されておらず、官僚も正式な取材に応じない状況の中で、新聞社の社長や主筆のコネで得られた情報が、当時の政治

ニュースの大半を占めていた。情報漏洩を防ぐために、政府はますますメディアを警戒し、「たとえ同じ部署で同じ事務を処理する〔同僚でも〕、互いに物事を隠す」⁶⁴⁾。一方で、「本月3日、吏部の長官が連名の封奏〔=機密の奏摺〕を秘密裏に提出した。吏部の中でも、本件に関わっていない官僚はその内容を知らない。部署の合併と官職の削減〔という提案〕への返答だと聞いたが、事実であるか否かは不明である」⁶⁵⁾というような断片的な情報をもとにした新聞記事が、かえって人々の関心を惹きつけた。「我が国の数百年來の神秘政治の黒幕を開け」という『時報』の論説から窺えるように、政府、とりわけ中央政府による積極的な情報公開が、強く求められていたのである。

二つには、官権力と社会との関係の変化である。ここで留意したいのは、前掲の『申報』の論説が警察条例の公布を例としてあげたことである。従来の行政制度に比べ、警察の創設を軸にした新政期の都市行政改革は、住民生活にいつそう深く介入し、行政措置の密度を上げていく点に特徴があると指摘されている⁶⁶⁾。「個人の自由と権利は警察により制限されるが、他方では、社会の安定と秩序の維持も彼らにかかっている」⁶⁷⁾という一文が表しているように、都市住民にとって、官権力は身近に感じられる存在であり、個人の権利義務に直接影響を与えるものであった。行政的力量の日常生活への浸透過程は、政策の内容を把握する必要性を人民に実感させる過程でもあったといえよう。

三つには法知識の導入である。1880年代以降、日本の法律学校では「法学通論」（法理学）の講義が行われ、出版された講義録の大半では法令の公布に関する解説がなされていた。中でも特に詳細なものは織田萬の講義録であり、鈴木喜三郎や奥田義人、中村進午といった法学者の講義録もそれを参照した

と考えられる⁶⁸⁾。これらの講義録は日本で学んでいた中国人留学生の翻訳を通じて中国に紹介され、1900～1911年の間に、30種以上の訳本が出版された⁶⁹⁾。その中でもっとも影響力が大きいとされているのは、表2に示した3点である⁷⁰⁾。

この3点のうち、①も③も織田萬の学説を参照しているため、法令の公布に関する部分は②とほぼ同様である。②において、織田萬は「法律の公布」を「法律の制定」と並んで「法律の直接淵源」とし、「其法律ヲ遵守セシムルニハ尚ホ一定ノ方式ヲ履マザルベカラズ、公布トハ即チ此方式ニシテ、既ニ完成セル法律ノ検束力ヲ惹起スルガ為ニハ、近世文明諸国ノ通則トシテ、此方式ヲ要スルコト、為レリ」と述べている。公布の方法として、(1)朗読法、(2)公簿登録法、(3)揭示法、(4)廻達法、(5)官報登載法があげられており、(5)は「近世欧米諸国」と日本の「定式」と説明されている⁷¹⁾。前掲の論説における公布制度の法的意義についての指摘は、こうした日本からの法知識に由来したと考えてよいだろう。

以上の通り、法令の公布は人民がそれを遵守する前提であって、政府の責務であるという原則は、1900年代半ばにはすでに中国の大手新聞において明確に提示されていた。この文脈において、「官報」は法令公布の手段という位置づけを得た。すなわち、「官報」による情報発信は、単に啓蒙政策の一環であるのみならず、法令に効力を生じさせるための必要不可欠な手続きでもあった。次節では、この原則が実行に移される過程を考察する。

2 『政治官報』から『内閣官報』へ

1905年12月、憲政を考察するために載沢ら五大臣が日本、欧米に派遣され、半年間視察した。彼らの視察報告を受け、清朝は1906年9月1日に、「憲政

表2 漢訳『法学通論』の主要版本

	日本語版	訳者	初版年／発行者	その他の発行者
①	磯谷幸次郎『法学通論（日本法律学校正科講義録）』（日本法律学校編集部、1896年）	王国維	1902年／（上海）商務印書館	1902年・1908年、（上海）金粟書齋訳書社
②	織田萬『法学通論』（東京：宝文館・有斐閣、1902年）	劉崇佑	1907年／（上海）商務印書館	1908年、政法学報社
③	1906年、岡田朝太郎の京師法律学堂での講義録	熊元翰	1911年／（北京）安徽法學社	—

を取り入れて実行する」と予備立憲を宣言し、「大権は朝廷により統べ、庶政はこれを輿論に公にする」（「大権統於朝廷、庶政公諸輿論」）という方針を表明した⁷²⁾。それから3カ月後、御史の趙炳麟は中央政府による「官報」の発行を提案し、次のように述べている。

ここ近年、国家行政は往々にして秘密〔主義〕を重んじている。おおよそ政治・法律に関する論旨・奏摺は、発鈔されないものが多い。国中の人はますます国の情勢を把握できなくなり、種々の弊害が次々と生じている。

これに続き、趙は日本の『官報』に倣い、機密文書を除くすべての論旨と上奏文を刊行するように要請した⁷³⁾。この提案に基づいて創刊されたのが、本稿の冒頭で言及した『政治官報』である。担当する考察政治館（憲政を調査するための機関で、1905年11月に設立された）は奏摺において、『政治官報』発行の目的を「民智を開き、民心を正す」（「開民智、正民心」）と述べており、また附属の「開辦官報章程」において、「紳民をして国政をよく理解させ、立憲を準備させる」（「使紳民明悉国政、予備立憲」）という予備立憲上論の文言を引用しつつ、それを『政治官報』の趣旨としている⁷⁴⁾。

内容だけを見れば、『政治官報』は邸報の拡大版に過ぎない。邸報には宮門抄、明発上論と上奏文しか掲載されていないのに対し、『政治官報』には電報や条約などの公文書も含まれており、また上奏文の掲載数も邸報の約3倍に相当する8～15通であった。

一方、法令伝達ルートの統一化の観点から見れば、『政治官報』は画期的な意義を持つといえる。第1章で述べた通り、邸報は複数の発行者が同時に存在していたが、『政治官報』は憲政編查館（1907年8月に設置され、前身は考察政治館）に属する政治官報局により統一的に編集・印刷された。また、邸報の伝達は、北京から地方購読者の手元に直接届くわけではなく、省都での複製を経てから枝分かれのように広がっていった。それに対し、『政治官報』は途中での複製を経ずに直接に各地域に届いた。

ただし、手本とされた日本の『官報』に比べると、『政治官報』の問題点は明らかである。漢字と仮名

の違いもあるが、『官報』の毎号の文字数が約3万5000字前後であるのに対し、『政治官報』は1万字程度のみで、情報量には大きな差があった。日本人経営の漢字新聞『順天時報』もこの点を認識しており、『政治官報』に対して、電報や重要な上奏文、領事報告を網羅的に掲載し、全体的な頁数を増やすべきだと提言した⁷⁵⁾。

さらに重要なのは、『政治官報』は法令の公布手段と明確に規定されていたわけではなく、したがって、法令の施行期限も定められていなかったことである。近代的な法令公布機関として見れば、『政治官報』は極めて不完全なものであった。

「法令は公布という手続きを経てから初めて効力が生じる」という法的原則を率先して完全に実行に移したのは、中央政府ではなく浙江省であった。1908年7月、憲政編查館は各省諮議局章程と諮議局議員選挙章程を發布し、各省に対して、諮議局籌辦所の設置と1年以内の諮議局開設を命じた。翌1909年、日本の法政大学に留学した後、浙江省諮議局籌辦処司選科の科長を務めていた邵羲という人物は、浙江省における憲政準備の一環として、『浙江官報』の発行を提案した。1909年8月、『浙江官報』は創刊され、「浙江省全省政事の発表機関」と定められた⁷⁶⁾。

それから1カ月後、各省の諮議局が開局すると、11月には、議員の張伝保が浙江省諮議局第1回常会の第10回会議において、「本省現行の章程規則を公布する案」（「公布本省現行章程規則」）と題する議案を提出した。その内容は次の3点に要約できる。

第1に、かつて巡撫により發布され、ないし巡撫の批准を得て現在でも施行されている浙江省の章程・規則・成案は、1910年8月4日（宣統2年6月末日）までに官報局により刊行すべきで、さもないと無効になる。

第2に、浙江巡撫により批准された章程・規則・成案は、批准を得た日より1カ月以内に『浙江官報』で公布すべきで、さもないと無効になり、人民には遵守する義務がない。ただし、特に緊要なものは掲示をもって公布とし、『浙江官報』に掲載されなくても効力があると認められる。

第3に、施行日が明確に定められたものを除き、

浙江省の章程・規則は、『浙江官報』が各官署に届いた日の7日後から施行される⁷⁷⁾。

この議案は浙江省諮議局での審査を経て可決されたが、巡撫の増韞が第1条の削除を主張したため、憲政編查館にて再び審議された。結果、第1条は増韞の要請通りに削除され、第2条と3条は批准された⁷⁸⁾。これにより、『浙江官報』は事実上、浙江省の法令公布機関としての地位を得、法令の施行日も明確に規定された。「法令は公布という手続きを経てから初めて効力が生じる」という原則が、初めて制度として明文化されたのである。

こうした状況を背景にしなが、『政治官報』もついに改革を迎えることになった。1911年5月、内閣官制が制定され、憲政編查館に属する官報局も内閣に属する印鑄局へと変更された。それに従い、『政治官報』は同年8月に『内閣官報』に取って代わられた。紙面から見れば大差がないものの、『内閣官報』は以下の4点において、『政治官報』とは大きく異なる。

第1に、『内閣官報』の位置づけは「法律・命令の公布機関」と明文化された。第2に、法令の施行日が明文化された。北京では『内閣官報』が発行された日が、各省では『内閣官報』が届いた日が法令の施行日とされ、『内閣官報』が各省に届く所要日数も定められた。第3に、法令公布のルートが一元化され、各中央部局から発された通達は『内閣官報』への掲載をもって公式の指示と見なし、別途に送付される必要がないとされた。第4に、『内閣官報』に掲載されていない公文書は、たとえ民間新聞に掲載されても法的根拠にはならないとされた⁷⁹⁾。

『政治官報』から『内閣官報』への転換がいかなる議論を経てなされたのかを十分明らかにし得る史料は見出すことができない。浙江省諮議局の議案の審議過程の中で、憲政編查館が『政治官報』の不備を認識していたのかもしれない。また、章宗祥（編制局副局長）、汪榮宝（編制局正科員）をはじめとする憲政編查館の中堅館員には日本への留学経験を持つ者が多数を占め⁸⁰⁾、彼らは内閣官制の制定にあたって、『官報』での掲載を正式な法令伝達手段とする日本の公布制度を参考した可能性も高い。なお、1910～1911年5月、『憲志日刊』『申報』『國風報』

『新聞報』といった新聞・雑誌では法令の公布に関する論考が掲載され、公布制度の歴史的変遷や公布手段、施行期限について詳細に紹介された⁸¹⁾。このような法整備への社会的関心も、『内閣官報』の改革を後押しした要因の一つであろう。

いずれにせよ、『内閣官報』の創刊をもって、公布は法令の効力発生要件であるという原則がはじめて清朝中央政府により正式に承認され、近代的な法令公布制度が中国において形式的に整備された。「内閣が「官報」を法律・命令の公布機関としたのも日本に倣ったものであるが、[これで中国は]人治国から法治国へと進むことができよう」という『新聞報』の論説が示すように、『内閣官報』の法的位置づけの確立は、法治主義に基づく近代国家建設の一環として評価された⁸²⁾。それをきっかけとして、直隸、湖北、東三省といった省もそれぞれ当該省の「官報」を省の「法令公布機関」に指定した⁸³⁾。『内閣官報』は清朝による中国支配の終焉に伴って間もなく停刊したが、後の北京政府、広東軍政府が発行した政府機関紙は、いずれも『内閣官報』の章程を踏襲した⁸⁴⁾。

おわりに

本稿では政府による情報発信の歴史的変遷という角度から、新政期における「官報」の発行について考察した。明らかになった点を整理しておこう。

一つには清朝政府の情報発信システムの変化である。省レベルでは、「官報」の発行により、地方政府が初めて自分の省の政策を詳細かつ継続的に発表する手段を持つようになった。北京で編纂された邸報、人事情報のみを記した轅門抄、行為規範のみを提示した告示、および道徳的教化を目的にした宣講とは異なり、各省の「官報」には当該地域に直接関係する公文書が掲載されており、政策の詳細な内容のみならず、その制定・改廃の理由も併せて説明されていた。一方、中央レベルでは、『政治官報』と『内閣官報』の発行により、中央政府が初めて諭旨、上奏文、章程といった公文書を自ら公表するようになり、国政に関する動きを迅速かつ統一的に全国に周知徹底させる手段を確立した。「官報」発行の政策意図には、世論の主導権を民間新聞から奪回しよ

うとする統制的側面があったものの、民間新聞に対抗せざるをえなかった結果として、政府の発信する情報量もその民間への浸透度も大幅に増した。全体的に見れば、政府情報の公開度が高まったと考えられる。

二つ目は「官報」の法的位置づけの確立である。20世紀以前、中国では邸報と告示が法令伝達の機能を担っていたが、法令は公布という手続きを経なければ効力が発生しないという法意識は存在しておらず、施行期限に関する規定もなかった。大隈重信の「法令公布の日誌」構想から発足した日本の『官報』とは異なり⁸⁵⁾、新政期の「官報」は当初、法令伝達制度改革を目的に発刊されたわけではなく、近代化関連情報の流通を促進し、官民両方の啓蒙を図ることに力点を置いて発行された。新政の推進に伴い、織田萬の『法学通論』をはじめとする法学の基本的理論が中国に紹介され、公布は法令施行の要件であるという近代法の原則は、漢訳された教科書に載っただけでなく、有力紙の論説を通じて一般読者にも知られていた。一方、政治の透明化を求める声の高まり、および官権力の人民生活への介入度の深化が、多くの人々に近代的な法令公布制度の確立の必要性を実感させた。こうした状況を背景に、立憲政体への移行が進んでいく中で、中央政府の機関紙『政治官報』が発行され、浙江省諮議局では本省の法令公布機関と施行日に関する議案が裁可された。最終的に、「官報」による法令公布制度が、『内閣官報』の発行をもって正式に清朝中央政府により採用された。湖北軍政府が武昌蜂起の5日後の10月15日に『中華民国公報』を創刊したことが示すように、1910年代、機関紙を発行し法令を公布することは、すでに政権の責務および正当性の象徴として定着していた。法整備の観点から見ても政府による情報発信の制度化の観点から見ても、「官報」の法令公布手段としての位置づけの確立は、重要な歴史的意義を持つといえる。

三つ目は政府による情報発信の変容から読み取れる政治文化である。義和団事件後、各地方政府は新政に関する諸情報を「官報」に盛り込み、購読を急速に増やそうとした。ここから、人民が政府の決定事項を結果的に遵守すればよいという従来の支配方

法が限界を迎え、人民に国の政策を理解させることが、国家建設の前提条件として求められるようになった、という統治原理の変化が窺えよう。そして、「官報」が啓蒙的色彩から脱却し、法令公布機関へと転換していく過程は、政府が情報の供与を通じて上から人民を啓蒙する段階から、法令を一般人民が知り得る状態にする責務を負う段階に入ってきたという過程でもあり、政府と人民の関係の変化を示している。このような転換を後押ししたのは、法令公布制度の確立を求める民間の要請と地方諮議局の動向であり、国の担い手としての人民の自覚の高まりが見て取れる。

以上が本稿の結論である。しかし、政権側の視点のみからでは清末の情報伝達の変容を明らかにするには不十分であり、民間の視点から、中国語ジャーナリズムの成長や海外新聞社・通信社の中国での情報収集活動といった諸問題を考察する必要がある。また、政局の不安定により、『内閣官報』は紙面改革が行われなまま停刊したが、中華民国期に入ってから、中央政府レベルの公報の紙面構成と政府情報の公開度の変化も検討すべきであろう。これらを今後の課題としたい。

- 1) "The New Chinese Invention", *The Washington Post*, Oct. 29, 1907. キープコミッションの正式名称は Committee on Department Methods である。政府の行政権を強化するために、1905年にフランクリン・ローズヴェルト大統領により設置された。公式新聞の発行はキープコミッションによる行政改革の提案の一つであったが、実現には至らなかった。Harold T. Pinkett, "The Keep Commission, 1905-1909: A Rooseveltian Effort for Administrative Reform", *The Journal of American History*, Vol. 52, No. 2 (1965), pp. 297-312. アメリカ合衆国連邦政府の官報は『フェデラル・レジスター』(*Federal Register*) であり、1935年に創刊され、今日に至っている。なお、『政治官報』の創刊を『ニューヨーク・タイムズ』も報道した。"New Paper for Peking", *The New York Times*, Oct. 28, 1907. "History Can Now Be Corrected", *The New York Times*, Oct. 29, 1907.
- 2) 李斯頤「清末10年官報活動概貌」(『新聞研究資料』1991年第3期)。桑兵「清末民初伝播業の民間化と社会変遷」(『近代史研究』1991年第6期)。李仁淵『晚清的新式伝播媒体与知識分子——以報刊出版為中心的

- 討論—』(稲郷出版社, 2005), 313-326頁。章清『清季民国時期的「思想界」(上)』(社会科学文献出版社, 2014), 139-146頁。
- 3) 戈公振は「官報」の発行が法令伝達にもたらした変化に言及したが、深くは検討していない。戈公振『中国報学史』(生活・読書・新知三聯書店, 2011), 46-61頁(初版は1927)。「官報」の史料の価値については、以下を参照。Roger Thompson, "New-Style Gazettes and Provincial Reports in Post-Boxer China: An Introduction and Assessment", *Late Imperial China*, Vol. 8, No. 2 (1987), pp. 80-101.
- 4) 姜海竜「以日为师——早期『北洋官報』中所見日本新知略論——」(馮天瑜主編『人文論叢(2012年卷)』武漢大学中国伝統文化研究中心, 2012), 459-474頁。同「從文牘到新聞——早期『北洋官報』中的新政展示——」(常建華主編『中国社会歴史評論』第15卷, 天津古籍出版社, 2014), 367-389頁。楊蓮霞「清末官報派銷發行方式管窺——以『北洋官報』為中心的考察——」(『中国經濟史研究』2016年第6期)。同「媒体視野下的清末閱報社——以『北洋官報』為中心的考察——」(『史学月刊』2018年第2期)。
- 5) 李斯頤前掲論文。
- 6) 民国期の公報の史料の価値については、金子肇「近代中国政治史研究と文書史料——中華民国期を対象に——」(『史学研究』第240号, 2003.6)参照。
- 7) 姜亜沙編『清末官報彙編』(全国図書館文献縮微複製中心, 2006)。中国国家図書館編『国家図書館蔵北洋官報』(天津古籍出版社, 2014)。
- 8) 邸報が当局の公的な発行物であり、京報はそれをもとに民間が再編集・発行したものとする先行研究も存在するが、邸報の編輯・発行過程を実証的に解明した結果、「公的」「私的」という二者択一の区分自体が有効ではなく、「邸報」と「京報」は同一のものに対する異なる呼称だと考えるべきである。如上の考察は、拙稿「清代における邸報の発行と流通——清朝中央情報の伝播の側面——」(『史学雑誌』127巻12号, 2018.12)で行った。
- 9) 『論摺彙存』については、桑兵『治学的門徑与取法——晚清民国研究的史料与史学——』(社会科学文献出版社, 2014), 108-113頁参照。
- 10) 筆者が調べた限り、輾門抄は現物が残されておらず、その詳細を記載した漢文史料も見当たらない。ただし、宣教師の記録には紹介がある。Elijah Coleman Bridgman, "Periodical Literature, with remarks on the condition of the press in China", *The Chinese Repository*, Vol. 5(1836), pp. 1-12. なお、『申報』など清末の漢字新聞の大半は当該省の輾門抄を転載していた。
- 11) 告示については、以下を参照。寺田浩明『中国法制史』(東京大学出版会, 2018), 302-304頁。山本英史編『中国近世法制史料読解ハンドブック』(東洋文庫, 2019), 230-232頁。
- 12) 宣講については、以下を参照。Victor H. Mair, "Language and Ideology in the Written Popularizations of the Sacred Edict", David Johnson, Andrew J. Nathan and Evelyn S. Rawski (eds.), *Popular Culture in Late Imperial China* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 325-359. 王爾敏「清廷「聖諭広訓」之頒行及民間之宣講拾遺」(『中央研究院近代史研究所集刊』第22期・下, 1993)。
- 13) 張煥綸「救時芻言四則」(葛士澐編『皇朝經世文統編』巻120, 「洋務二十」)。宋恕「書張經甫『救時芻言』後」(胡珠生編『宋恕集(上冊)』中華書局, 1993), 181頁によると、張之洞が広東へ赴任する途中で上海に立ち寄った際に、張煥綸は計4巻の「救時芻言」を張に差し出したという。
- 14) 邸報は主にメディア史の文脈で語られてきたが、その掲載内容である明發上諭と上奏文は、それぞれ単行法令と行政先例に相当するため、法令伝達の機能も担っていたと指摘されている。臨時台湾旧慣調査会編『清国行政法』第1巻(臨時台湾旧慣調査会, 1905), 34-36頁。寺田浩明前掲書, 264頁。一方、邸報での掲載を主たる伝達手段とし、官僚をはじめとする不特定多数に向けられる明發上諭とは別系統で、軍機大臣により發送され、駅遞を通じて届けられる寄信上諭(廷寄とも呼ばれる)も存在した。しかし、寄信上諭は個別の官僚に与えた機密性のある具体的な指示で、普遍的な拘束力を有する法令ではない。なお、告示の法令伝達機能については、註11)にあげた研究を参照。
- 15) 『清国行政法』(前掲), 第1巻33頁には、「成文法ガ公布ノ後實際ニ執行セラル、ガ為メニハ、施行期限ヲ附スルヲ以テ近世諸國ノ通義トスレドモ、清國ニ於テハ成文法ノ施行期限ニ関シテ一般ニ規定シタルモノナシ」と指摘されている。
- 16) 『官報』については、以下を参照。山室信一「太政官日誌と官報」(『日本近代思想大系 別巻』岩波書店, 1992), 48-61頁。鈴木栄樹「『官報』創刊過程の史的分析——日本における近代国家の形成と法・情報——」(山本四郎編『日本近代国家の形成と展開』吉川弘文館, 1996), 95-143頁。岡田昭夫「『官報』の創刊と人民の法令理解——中央権利機構の変遷と法令伝達制度——」(『法制史研究』第56号, 2006)。
- 17) 馬光仁主編『上海新聞史 1850-1949 (修訂版)』

- (復旦大学出版社, 2014), 18頁。
- 18) 周怡, 劉明鑫「徳占青島時期中徳双語報刊研究」(『国際新聞界』2013年第5期)。
- 19) この説明は実はティモシー・リチャード(Timothy Richard, 李提摩大)の「新学八章」からの引用である。「新学八章」は1889年3月に『万国公報』に掲載され、1892年に『七国新学備要』という題目で広学会より単行本が出版された。
- 20) 鄭観応『盛世危言』, 「日報上」「日報下」(夏東元編『鄭観応集(上冊)』人民出版社, 1982), 345-351頁。
- 21) 陳熾『庸書』外篇卷上, 「報館」(趙樹貴, 曾麗雅編『陳熾集』中華書局, 1997), 105-107頁。
- 22) 廖梅『汪康年——從民権論到文化保守主義——』(上海古籍出版社, 2001), 30-222頁参照。
- 23) 孔祥吉編著『康有為変法奏章輯考』(北京図書館出版社, 2008), 297-299頁。茅海建『戊戌変法的另面——「張之洞檔案」閲読筆記——』(上海古籍出版社, 2014), 235-298頁。言論統制を図ろうとする康有為の主張は、国民の権利に対する彼の認識を示している。佐々木楊「戊戌変法期の「憲法」——康有為『日本変政考』を中心として——」(『東洋学報』88巻2号, 2006)参照。
- 24) ティモシー・リチャードは1896年4月に「新政策」と題する文章を『万国公報』に発表し、その中で「国家日報」を設けることに言及している。彼によれば、この文章は前年に光緒帝に呈上されたというが、茅海建はこの説を否定した。茅海建前掲書, 461-462頁。
- 25) 中央研究院近代史研究所檔案館蔵外交檔案, 01-14-031-09-001, 銭能訓等呈(光緒27年7月18日)。張百熙「敬陳大計疏」光緒27年(王廷熙, 王樹敏輯『皇朝道咸同光奏議』巻6・下)。中国第一歴史檔案館蔵, 軍機処録副奏摺, 03-7175-012, 戴鴻慈奏(光緒28年4月23日)。
- 26) 袁世凱「遵旨敬抒管見上備甄摺摺」光緒27年3月7日(駱宝善, 劉路生主編『袁世凱全集 第9冊』河南大学出版社, 2013), 146頁。
- 27) 中国第一歴史檔案館編『光緒宣統兩朝上諭檔』第24冊(広西師範大学出版社, 1996), 453頁(光緒24年8月24日)。
- 28) 『大公報』1902年7月29日, 胡協仲寄稿「開官智法」。
- 29) 『大公報』1902年8月2日, 津門清醒居士寄稿「開官智法」。
- 30) 『大公報』1902年8月7日, 胡協仲「來函」。
- 31) 『大公報』1902年12月22日, 「擬倣英国泰晤士日報例各省偏設官報局以開風氣説」。
- 32) 『大公報』は1902年6月23日から『北洋官報』の刊行準備を報道しはじめ、9月26日に同紙の章程を、10月31日に「直隸官報序例」を掲載した。
- 33) 『啓蒙通俗報』第17号, 1903年10月, 「四川開官報説」。
- 34) 国立故宫博物院図書文献館蔵, 清代宮中檔奏摺及軍機処檔摺件, 157801, 呂海寰等奏(光緒29年閏5月20日)。沈桐生輯『光緒政要』巻29, 19-20葉。
- 35) 姜海竜前掲論文「從文牘到新聞」。
- 36) 『秦中官報』光緒30年第1冊には樊增祥が紙面改革を行う意図が記されており、その文章は『樊山政書』巻6にも収録されている。
- 37) 『北洋官報』は1904年2月21日より隔日刊から日刊に改められ、論説欄もなくなった。
- 38) 清国駐屯軍司令部編『天津誌』(博文館, 1909), 536頁。
- 39) 『北洋官報』1903年5月4日, 8日, 12日, 14日, 「訳日本官報制度沿革略」。
- 40) 註38)に同じ。
- 41) 『北洋官報』1903年1月14日, 「録護晋撫趙通飭各属分銷報紙公文」。
- 42) 『北洋官報』1903年4月14日, 「護晋撫吳曉諭閱看晋報告示」。
- 43) 『北洋官報』1903年5月14日, 「訳日本官報制度沿革略」。大蔵省印刷局編『官報百年のあゆみ』(大蔵省印刷局, 1983), 313頁の統計によると、1902年、『官報』の1号当たりの平均発行部数は5549部であった。
- 44) 『申報』1905年5月14日, 「道員用分省補用知府程太守清擬白話報簡章並附增白話演説簡章稟」。
- 45) 『北洋官報』1904年2月24日, 「四川官報派銷數目」。
- 46) 楊連霞前掲論文「清末官報派銷發行方式管窺」。
- 47) 吉澤誠一郎『天津の近代——清末都市における政治文化と社会統合——』(名古屋大学出版会, 2002), 263頁。
- 48) 『南洋官報』1906年11月6日, 「南洋官報総局調査員茅孝廉謙致派銷官報各州県書」。
- 49) 『南洋官報』1904年7月27日, 「北洋官報局通飭各州県閱報章程」。
- 50) 『四川官報』第32号, 1905年1月, 「看報之有益」。
- 51) 『大公報』1910年12月21日, 「閑評」。このエッセイには「夢幻子」という記者の経験談が記されているが、「夢幻子」は即ち唐唐孫で、1910年前後に『北洋官報』から『大公報』へ転職した。両紙について、唐は次のように述べている。「以前[北洋官報に勤めた時]の慎重は本心からの慎重ではない。慎重な姿勢を取らなければ、「官報」の陳腐さに適合しないからである。今の辛辣も本心からの辛辣ではない。辛辣

- な態度を取らなければ、新聞読者の諸君を満足させられないからである。
- 52) 『申報』1904年6月20日、「蠡水權歌」。『大公報』1904年8月27日、「四川官報局總辦札飭各州縣推官報文」。『大公報』1905年10月12日、「設半官報」。『大公報』1908年12月30日、「県令不肯代銷官報」。
- 53) 楊蓮霞前掲論文「清末官報派銷發行方式管窺」。
- 54) enlightenmentの意義の変遷、およびその中国・日本での受容については、陳建守「從「啓蒙」到「啓蒙運動」——近代中国“Enlightenment”的概念史——」（孫鳳陽・孫江主編『亞洲概念史研究 第3卷』商務印書館、2018）、83-159頁参照。清末の社会啓蒙事業については、以下を参照。李孝悌『清末の下層社会啓蒙運動——1901-1911——』（中央研究院近代史研究所、1992）。吉澤誠一郎前掲書、376-380頁。
- 55) 劉大鵬『退想齋日記』（山西人民出版社、1990）、114、117、128-131、136、140、150-151、161-162頁。
- 56) 康欣平『『有泰駐藏日記』研究——駐藏大臣有泰の思想、行為与心態——』（民族出版社、2015）、249-250頁。『成都日報』は四川官報局が1904年11月に創刊した日刊紙であり、旬刊の『四川官報』よりニュースが多く掲載されていた。王緑萍『四川近代新聞史』（四川大学出版社、2007）、159-161頁参照。
- 57) 楊蓮霞前掲論文「媒体視野下的清末閩報社」。
- 58) 「政務処為議復四川学政吳郁生請立刻邸鈔事奏摺」光緒28年11月2日（中国第一歴史檔案館編『晚清創辦報紙史料（1）』、『歴史檔案』2000年第2期）。
- 59) 「倣照各国藍皮書辦法訂交涉案牘片」光緒28年3月8日（『劉坤一奏疏 第2冊』、岳麓書社、2013、1460-1461頁）。
- 60) 『大公報』1905年6月10日、「政務処覆奏摺稿」。『新聞報』1905年6月11日、「政務処遵旨議奏摺」。『時報』1905年6月13日、「政務処議覆黃昌年奏請刊布奉旨准駁案件摺」。『申報』1905年6月14日、「政務処議覆刊布准駁摺件摺」。
- 61) 『時報』1905年6月14日、「論公布政務」。この論説は『東方雜誌』第2卷第8期（1905年9月23日）にも転載された。
- 62) 『申報』1906年8月21日、「統論法令不公布之弊」。
- 63) 穂積陳重『法律進化論 第2冊』（岩波書店、1924）、69-74頁参照。
- 64) 『申報』1905年3月5日、「中国政府不宜專事秘密説」。
- 65) 『大公報』1904年9月16日、「吏署封奏秘密」。
- 66) 吉澤誠一郎前掲書、158-195参照。
- 67) 註62)に同じ。
- 68) 織田萬述『法学通論（和仏法律学校第3期講義録）』（和仏法律学校、1894）。同『法学通論（東京専門学校法律科第1年級第7回講義録）』（東京専門学校、刊行年は1896-1897頃）。鈴木喜三郎述『法学通論（東京専門学校政治経済科第6回1学年講義録）』（東京専門学校、1900）。奥田義人述『法学通論（東京法学院34年度第1年級講義録）』（東京法学院、1901）。中村進午『法学通論（早稲田大学39年度行政科第2学年講義録）』（早稲田大学出版部、1906）。
- 69) 程波『中国近代法理学（1895-1949）』（商務印書館、2012）、17-20頁参照。
- 70) 何勤華「法科留学生与中国近代法学」（『法学論壇』第19卷第6期、2004）。
- 71) 織田萬『法学通論』（宝文館・有斐閣、1902）、55-59頁。
- 72) 『光緒宣統兩朝上諭檔』第32冊、128-129頁（光緒32年7月13日）。以下、清朝の憲政準備については、曾田三郎『立憲国家中国への始動——明治憲政と近代中国——』（思文閣出版、2009）参照。
- 73) 趙炳麟『趙柏岩集』（廣西人民出版社、2001）、425-426頁、「請興辦政治官報片」（光緒32年10月30日）。
- 74) 「考察政治館為酌擬辦理『政治官報』章程摺奉旨允准事致外務部咨文」光緒33年3月13日（中国第一歴史檔案館編『晚清創辦報紙史料（1）』、『歴史檔案』2000年第2期）。
- 75) 『順天時報』1908年9月20日、「論政治官報應行改良」。
- 76) 『申報』1909年5月31日、「仁和邵義上增中丞籌備憲政條議 続」。『浙江官報』第1号、1909年8月23日、「本局謹啓」。
- 77) 『申報』1909年11月16日、「浙江諮議局第十、十一兩次開會紀事」。1909年12月12日、「浙撫批答公布現行章程規則法律案」。浙江諮議局については、沈小敏『処変与求常——清末民初的浙江咨議局和省議會——』（生活・讀書・新知三聯書店、2005）、11-68頁参照。
- 78) 「公布本省各種現行章程規則 十一月十二日巡撫部院劄行咨送憲政編查館核覆」、浙江諮議局編『浙江諮議局議決案』（桑兵主編『清代稿鈔本統編 第89冊』廣東人民出版社、2009、所収）、第44葉。『浙江教育官報』第26号、1910年8月、「浙江咨議局議公布本省各種現行章程規則」。同第31号、1910年9月、「浙江咨議局議公布本省各種現行章程規則 続」。
- 79) 「内閣為改設『内閣官報』以為公布法律命令機關事奏摺」、「内閣擬定『内閣官報』条例清單」宣統3年間6月25日（中国第一歴史檔案館編『晚清創辦報紙史料（4）』、『歴史檔案』2001年第1期）。
- 80) 尚小明『留日学生与清末新政』（江西教育出版社、2003）、159-161頁参照。

- 81) 『憲志日刊』第18号, 1910年5月19日, 「論法律公布之方法」。著者名も訳者名も記されていないが, この論考は織田萬の『法学通論』を抄訳したものであり, 『申報』(1910年7月8日)にも転載された。『国風報』第2年第4期, 1911年3月11日, 柳隅「評近頃政府公布法律之手続」。『新聞報』1911年5月25日, 「論法令公布之手続」。
- 82) 『新聞報』1911年8月23日, 「雑評一」。
- 83) 『北洋官報』1911年9月26日, 「本局詳定改良官報作為公布法令之機関章程」。『新聞報』1911年9月29日, 「鄂省以官報代文書」。『大公報』1911年10月1日, 「省官報均將出現」。
- 84) 『政府公報』1912年7月3日, 第64号, 「政府公報条例」。『軍政府公報』1917年9月26日, 第7号, 「軍政府公報条例」。
- 85) 大隈重信の法令公布日誌の構想については, 鈴木栄樹前掲論文, 岡田昭夫前掲論文参照。
- * 本稿は平成30年度～31年度科学研究費(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。

投 稿 歓 迎

次の要領で投稿をお願いします。締切日はとくに定めていません。会員以外の方は御論稿掲載の際, 入会の手続きをとらせていただきます。

【投稿規定】 ①投稿は未発表の内容のものに限ります。また, 投稿原稿は日本語に限ります。②原稿はできるだけワープロソフトを用いて作成し, A4大紙に40字×20行で横書きに印字したものを提出してください。手書きで執筆する場合は, 横書き原稿用紙に1マス1字を記入し, 鉛筆書きをご遠慮ください。③原稿枚数は, 本文・注・図表の全体で以下の範囲内です。字数にはスペース部分も含ましますので注意してください。投稿原稿の種類を明記し, 規定枚数を厳守してください。本誌の刷り上がり頁数に換算して規定の分量に不足ないし超過していると編集委員会が判断した原稿は, 受理できません。論文: 刷り上がり頁(23字×41行×2段)で11枚以上17枚以下(400字詰め原稿用紙換算で50~80枚) 研究ノート: 刷り上がり頁で5枚以上11枚以下(400字詰め原稿用紙換算で20~50枚) 批判と反省: 刷り上がり頁で3枚以上7枚以下(400字詰め原稿用紙換算で10~30枚) 研究動向: 刷り上がり頁で5枚以上9枚以下(400字詰め原稿用紙換算で20~40枚) ④原稿分量を計算する際の便宜を図るために, 本文と注の文字は同一の大きさ・種類の活字を使用して下さい。また行間の幅も統一してください。⑤本誌1頁分を占める図表はワープロ提出原稿換算で2枚分, 半頁分ものは同1枚分を目処として原稿枚数に加えます。また図版を掲載する際に生じる著作権の問題は, 投稿者の責任で処理してください。⑥コピー1部を添えてください。⑦論文・研究ノートには, A4大紙1枚に横書きで印字した和文レジメ(700字)を必ず添付してください。掲載が決まりましたら, レジメの英訳を提出していただきます。その際, 希望があれば翻訳業者(有料)を紹介します。⑧執筆者名にはふりがなをつけてください。連絡先の電話番号と電子メールアドレスは, 必ず別紙にお書き添え下さい。原稿・レジメには投稿者の氏名以外の個人情報記入しないでください。⑨論文・研究ノートには, 目次をつけてください。⑩同じ著者による複数編の同時投稿は受理しかねます。論文・研究ノートの審査中は, 同一著者による新規投稿は受け付けません。⑪掲載原稿の転載は, 掲載から原則として1年が経過するまではご遠慮下さい。また, 転載にあたっては必ず編集委員会の許可を得てください。⑫他誌との二重投稿はご遠慮下さい。⑬投稿規定が守られていない原稿, 論文としての体裁が整っていない原稿については受理できません。

【審査】 委員会の責任において審査し, できるだけ早く採否をお知らせします。なお, 採否にかかわらず, 原稿は返却いたしません。ご了承ください。

【投稿先】 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2-20 アイエムビル2F 歴史学研究会編集部宛

※電子メールでの投稿は受け付けていません。※参考文献の表記等に関する一つの考えとしては, 当会ホームページの「論文の注について」(PDFファイル)をご参照ください。