

# 日清戦後の居留地政策

## —天津日本専管居留地を中心に—

渡辺 千尋

### はじめに

日本は日清戦争講和条約によって清国との間に不平等条約関係を築き、列強と同等の立場で中国における経済活動を行うことができるようになった。そこで日清戦争以後、日本は対中経済進出に積極的に取り組み始めるが、対中経済進出の拠点としての居留地の設置・運営を始めたのもこの時期である。本報告では、中国における日本居留地がどのように作られていったのかについて、居留地の設置・運営の担い手となった外務省の政策に注目して明らかにすることを目的とする。

なお、租界という言葉は中国語であり、日本政府は租界の公定訳を居留地とし、公文書にはこちらが使われている。しかし租界という言葉も日本語として定着し、「上海租界」などと小説や新聞等でもよく使われている。そこで、本報告では日本の設置したものは居留地、外国の設置したものは租界と呼び分けることにした。呼び方は異なるが指すものは同一である。

居留地に関する先行研究は大きく二つの流れに分けることができる。一つは居留地ごとの個別研究、もうひとつは居留地政策の研究である。居留地ごとの個別研究<sup>1</sup>は、設立過程から敗戦にいたるまでの概要をあきらかにする基礎研究であり、近年主要な居留地が網羅されてきた。しかし、これらの居留地はすべて外務省によって統括されており、個別の居留地の研究を居留地政策という観点から統合することが必要ではないかと考える。次にその居留地政策に関する研究<sup>2</sup>であるが、居留地の日本人社会が成熟した1920年代に焦点があてられることがほとんどである。本報告では居留地開設当初の外務省が、居留地の設置にあたってどのような問題に直面し、どう解決し、どのような居留地経営の雛形を作っていたのかを明らかにしたい。

なお、本報告では例として天津日本専管居留地を取り上げる。天津を選んだのは、居留地経営開始時において外務省がもっとも力をいれて開発したところであるため、外務省の居留地政策を明らかにする上でモデルケースにできる可能性があると考えたためである。

### 1. 帝国専管居留地特別会計法 居留地の設置

日本は明治28(1895)年に締結された日清講和要約、その翌年に締結された日清通商航海条約にもとづき、明治29年に杭州、30年に蘇州、31年に漢口・沙市・天津、32年に福州・廈門にそれぞれ専管居留地を開

設した。

本報告で取り上げる天津は、首都北京に近く「首都のど元」と呼ばれる軍事上の要衝であり、また大運河や海河などの水運を利用した華北の物資の集散地であった。次に天津のなかの日本専管居留地の位置は、天津城とイギリス租界・フランス租界の中間にあって人通りも多く、好位置を占めていた。そもそも日本居留地の場所は、中国人の居住区域である天津城と租界を隣あわせにしたいくないという中国側の意図から租界の設置を許可していなかった場所であり、日本がそこに居留地を設置することができたのは、北清事変の際に日本がそこを占領したためである。日本側が手に入れた居留地を活用できない場合は外国人商人によって土地の買占めが行われる可能性もあり、居留地の建設を進めなければならない事情があった。

### 居留地建設

本報告で言う「居留地を開設した」とは、居留地取極書を締結したという意味である。居留地取極書とは、清国官憲と外国人領事の間で締結されるもので、外国人の土地の借り上げを許可する地域、借り上げ方法を決定したものである。つまり居留地を開設しただけでは、居留地内の土地はまだ中国人地主のものであり、池や沼地であることが多かった。居留地取極書締結後、土地を借り上げ、埋め立て工事や道路・溝渠を建築する居留地経営工事を行い、建物を立てて始めて都市として完成し、人が住める環境になるのである。

外務省は居留地取極書締結後、日本人商人が渡航してきてこれらの工事を行うものと待っていた。しかし天津には先にできていたイギリス租界・フランス租界があり、すでに都市として完成していたため、渡航してきた日本人商人はそちらに流れてしまい、わざわざ土地の借り上げや埋め立てから始めようという者は現れなかった。そこで外務省は1898年に行われた農工商高等会議において、居留地建設への協力を求めた。農工商高等会議とは、日清戦争後に三回にわたって行われた官民合同の経済産業政策に関する会議で、日清戦争で得た利益をどのように生かすかということが話し合われたものである。外務省はここで居留地建設への協力を求めたが、断られている。その理由は、日本郵船社長の近藤廉平によれば、日本の居留地は戦争の結果得たものであり、商業・貿易上の必要性から得たものではなく、現在発展しないのは当然のことである、今は国内産業を振興させるべきときであり、資本を居留地に投下する余裕はないということであった。このことから、日本専管居留地の直面していた問題は次のようなものであるといえる。外国租界の例として

上海共同租界を考えると、まず上海で経済活動を行う必要があり、その結果租界が開設され、商人が渡航し、彼らによって自発的に租界の建設がなされてきた。それに対して日本の場合は、経済界からはまだその必要がない時期に居留地を設立したため、商人の渡航がなく、居留地が建設されなかったのである。

そこで、外務省は自ら居留地の開発に乗り出すことになる。外務省の居留地政策は二つある。ひとつは居留地建設にかかる費用を調達するための特別会計の設置、もうひとつは居留地行政にかかる費用を居留地内で調達するための居留地制度の創出である。

### 在外帝国専管居留地特別会計法

まず一点目の特別会計の設置が行われた。外務省は明治33(1900)年に在外居留地特別会計法を制定させ、居留地建設にかかる費用、つまり土地の借り上げや整地、道路の建造などの初期投資を国庫から貸し出し、建設が終わった後、居留地内の土地を払い下げた代金を回収することとした。同法は明治33年より天津、35年度より蘇州、39年度より漢口に適用されていく。

ここで、天津における居留地建設についてみてみたい。天津日本専管居留地は限定居留地と拡張居留地の二つから成るが、天津領事は特別会計法の適用を受けると、海河沿いの目抜き通りとなる部分を中心に、限定居留地の三分の一を借り上げ、居留地経営工事を行った。次に居留地経営工事の終わった土地の払い下げに着手したものの、やはり買い手がつかず、外国租界内に店舗を構えていた三井物産、日本郵船、横浜正金銀行、さらに天津の有力地場商社であった武齊洋行などに土地を割り当て、残りは土地建物会社に一括して払い下げている。

## 2. 課金システムの構築 大日本租界局の設立

天津日本専管居留地の建設がほぼ完了した明治35(1902)年ごろには、北清事変・日露戦争をきっかけとして天津の日本人総数は1,000人を越えた。そこで外務省は、居留地行政を行うとともに、国庫からの持ち出しなくして居留地を維持・運営できるよう、居留地内における課金システムの構築に乗り出した。明治35年に天津領事は、領事の権限内の行政組織である大日本租界局の設立を決定する領事館令を出した。大日本租界局は領事のもとで日本人の行政委員によって運営され、主に道路管理と衛生事業を行う団体である。しかし大日本租界局は課金能力が不足しており、天津領事は1903年に、「其の(居留地団体の)責任に於て居留地債を募り又内外に対して課税を強制するの権能」を付与する法令を發布してほしいと求めている。

天津領事がこうした要求をした原因を知るために、大日本租界局の課金能力を検討してみよう。同局の収支を見ると、財源は舟車税、市場税である。舟車税とは人力車や荷物を運ぶ小車、大車などへの課金で、日本租界内で営業することの許可証を発行すると同時に登録料を徴収するシステムであり、租界では一般的

な税目であった。市場税は公共料金的一种である。ここで、財源を外国租界の税目と比較してみると、外国租界では基本的な税目として土地家屋税を徴収しているにもかかわらず、日本居留地にはそれが無い。この点が課金不足の原因であると思われる。

では、なぜ土地家屋税を徴収していないのか。その原因は居留地建設工事にさかのぼる。先ほど述べた通り、日本は特別会計法の資金では限定居留地の三分の一しか開発することができなかった。しかし、拡張居留地についてはその開発に清国人を誘致する方法をとっていたのである。具体的には、買弁に拡張居留地の土地を一括して払い下げたところ、彼によって清国人の土地建物会社が作られ、埋め立て工事が行われ、歓楽街が建設されていた。つまり、限定居留地の残り三分の二と、拡張居留地はいまだ清国人地主の土地であり、拡張居留地に至っては都市開発に際して日本専管居留地当局の恩恵をほとんど受けておらず、土地家屋税を払ういわれはない。さらに、拡張居留地には清国人による道路管理組織が発足しており、その組織が住民への課金を行っていたこともわかっている。

こうした状況から、大日本租界局は重要な収入源である清国人住民に課金できず、収入が不足していた。天津領事はこの状況を打開するために、領事館令よりも強制力の強い法律という形で居留地制度を規定してほしいと訴えたのである。

### 居留民団法の制定過程

こうして外務省は居留地制度の考案を始めるが、二つの居留地制度案が候補に挙げられた。一つ目は居留地法人の設立案である。これは専管居留地という土地を基礎とする居留地法人を設立する案であり、この場合、日本居留地内にすむすべての者から税を徴収することができるかわりに、イギリス租界など日本居留地外の日本人からは徴収することができない。これは属地的な法の運用であるといえる。二つ目は居留民団を設立する案である。これは居留民団という日本人の集合を基礎とする法人を設立するもので、この場合、日本居留地外にすむ日本人にも課税することができるかわりに、居留地内の外国人は含めることができないという問題点がある。これは属人的な法の運用であるといえる。

ここで、イギリス租界の制度を見てみよう。天津のイギリス租界は、日本の場合と同様に限定租界と拡張租界の二つから成るが、限定租界のほうはイギリス政府が中国政府と直接貸借契約を結び、租界内の土地をまとめて借り上げる方法(コンセッション形式)が取られていた。それに対して拡張租界は、イギリス人商人と中国人地主が個別に土地の貸借契約を結び、順次土地を借り上げていくという方法(セツルメント形式)が取られている。つまり、限定租界の土地内には清国人地主の土地は残っていないが、拡張租界には清国人地主が残っているということになる。そこでイギリスは、限定租界に関しては完全に外国人による自治を行っているが、拡張租界に関しては、清国人地主に

も租界の自治への参政権を付与しているのである。このことから、租界における外国側の属地的な行政権の行使には、土地の全面を借り上げることが必要であり、虫食い状の借り上げであれば、外国人による完全な自治は行えないということが分かる。

日本の専管居留地は天津以外においてもすべてが清国人地主を大量に残したセツルメント形式であり、さらに上海共同租界のように、日本専管居留地のない開港場もあった。そこで外務省は、属人的な法である居留民団法を制定し、日本専管居留地のない開港場に適用した。次に専管居留地に関しては居留地内の清国人地主に関しては、居留地内の参政権を付与する代わりに、決定事項に要する費用を負担するというイギリス拡張租界の方法によって、属地的に運用することとなった。

### 居留民団の設立

明治40(1907)年に居留民団法は天津に適用されるが、天津では前述したとおり居留地内日本人の問題があるため、居留民団法は属地的に運用された。つまり、専管居留地内の日本人・清国人すべてを居留民団の権利・義務の対象者とするようになる。義務の課金については、土地家屋税ではなく取得課金・営業課金という形で付加することになった。

清国人にも参政権を付与したことで、清国人有力者を居留地行政に取り込む効果が出て、日本人・清国人合わせた営業課金・取得課金の徴収が可能となったわけだが、1908年の居留民団の収入は1902年の大日本租界局時代の31,338ドルから二倍以上に増加して75,860ドルを計上した。これは取得課金・営業課金という新たな課金の導入に加え、人力車税をはじめとする舟車税についても、清国人有力者の取り込みに伴って厳密に徴収することができるようになったためであろうと思われる。

ただし注意したいところは、清国人有力者の居留地行政への取り込みが、必ずしも居留地当局の清国人に対する影響力の強化につながったわけではないということである。営業課金は個人事業主への課金、取得課金は給与所得者への課金であるが、こういった課金の徴収には収入を調査する必要があり、土地家屋税よりも課金が難しいという問題点がある。そこで課金方法を見てみると、日本人は営業取引額申告制をとっているが、清国人に関しては、店舗の大きさや営業振りから概算した課金額を清国人代表者に認めてもらってから課金するという方法がとられている。つまり、清国人有力者を取り込んだことで課金は可能になったものの、清国人の管理はやはり清国人有力者が行っていたということが見えてくる。

こうした状況に対し、居留民団は設立後、拡張租界への行政権力の浸透を試みる動きをしている。一つは道路建設であり、寿街・橋立街・扶桑街という三箇所の拡張居留地の道路を建設したほか、清国人による道路管理組織であった通潔局を解散させ、拡張居留地の道路管理は居留民団が行うというようになったので

ある。

こうして居留民団ができたことで税収が増加し、警察・衛生業務の拡充や、居留地の顔となる公園や居留民団事務所、公会堂の建設が可能となった。つまり、居留民団ができたことで大日本租界局時代よりも収入が増加し、居留地を運営していく基礎ができたといえる。

### まとめ

以上、外務省による日本居留地の建設は、特別会計の設置、居留民団の設立によって行われた。日本居留地は経済的な必要性よりも先に獲得されたため、居留民の渡航がなかった。そこで特別会計によって居留地の都市建設だけは政府の資金を貸し出して行った。居留地が建設されると、国庫からの支出なしに居留民への課金収入で居留地の維持・発展を行うことが必要となり、課金のために居留民団を設立した。こうして、居留地整備、居留民の渡航、居留民への課税によるさらなる居留地整備、居留民の渡航…というサイクルが完成した。

また、天津においてはこの居留民不足という点を解決するため、清国人住民の誘致を行った。その結果時には清国人側に行政権を及ぼすことができない状況になったり、居留民団法が施行されても清国人住民を完全には管理できない状況となったりしたが、課金とそれをもとにした居留地の運営という目的は達成でき、清国人側も日本居留地内でそれぞれの商売を行うことができた。このような「競存」関係が、天津日本専管居留地にあったということも明らかにすることができた。

### 注

1. 天津・上海については日本上海史研究会から『上海史』が(高橋孝助・古厩忠夫『上海史—巨大都市の形成と人々の営み』(東方書店、一九九五年))、天津地域史研究会から『天津史』(天津地域史研究会『天津史—再生する都市のトポロジー』(東方書店、一九九九年))がそれぞれ東方書店から出版され、中国都市史研究の一貫として、上海については高綱博文氏が、天津については小林元裕氏がそれぞれ日本人居留民についての概説を掲載している。また、大里浩秋・孫安石『中国における日本租界—重慶・漢口・杭州・上海』(御茶の水書房、二〇〇六年)は、居留地のなかで研究史のほとんどない漢口・杭州・重慶の三箇所について史料の発掘を行ったうえで各居留地の概要把握をしており、居留地全体の動向を知る上で貴重な基礎的研究である。
2. 木村健二「在外居留民の社会活動」(『近代日本と植民地 ⑤ 膨張する帝国の人流』岩波書店、1993年)。個別の居留地に関する政策研究としては、幸野保典、高綱博文らがあげられる。幸野保典「天津居留民団の低利資金運動」(波形昭一『近代アジアの日本人経済団体』同文館、1997年)は、木村氏の研究を経済面から補足するもので、1920年

代の天津居留民団による低利資金運動を分析することによって、居留民団は政治・社会面だけでなく、居留民の経済活動の利益代表としての役割もあったことを指摘した。また、高綱博文「上海事変と日本人居留民」(『日中戦争—日本、中国、アメリカ』中央大学人文科学研究所、1993年)では、1932年に起こった上海事変において日本人居留民が中国人虐殺を行ってしまった背景を分析し、排日運動によって生活基盤を脅かされた日本人居留民が次第に孤独感・不安感を募らせ、天皇制イデオロギーを中心に団結し、偏狭なナショナリズムを抱くに至った過程を明らかにした。そのなかで居留民団のもとに各路連合会、町内会が編成され、末端の日本人まで組織化されていったことを指摘している。

#### 参考文献

天津居留民団編『天津民団十周年記念誌』(1917年)、『天津居留民団二十周年記念誌』(1930年)、『天津居留民

団三十周年記念誌』(1941年)  
陸行素主編『天津日本租界居留民団資料』第1巻(广西師範大学出版社、2006年)  
外務省編『日本外交文書』第28巻の1  
『外務省記録 明治大正編』3.8.2.193「居留民団法並同施行規則制定一件」、3.8.2.201「居留民団法並堂施行規則制定史料雜纂」、3.8.2.211「居留民団設立一件」、3.12.2.42「清韓兩國に於ける居留地制に関する法律並日本專管居留地経営中租税の徴収に関する法律案」  
アジア局調書『在支外国居留地概説』(支那問題參考資料第六輯)  
吉村道男監修『日本外交史人物叢書』第15巻(ゆまに書房、2002年)  
費成康『中国租界史』(上海社会科学院出版社、1991年)  
尚克強・劉海岩編『天津租界社会研究』(天津人民出版社、1994年)

わたなべ ちひろ／お茶の水女子大学大学院 人間文化創成科学研究科 比較社会文化学専攻