

西北建設政策下の南京国民政府と内モンゴル

—「辺疆開発」と民族地方政権の経済政策との相克—

ハムゴト

1. はじめに

2020 年は、中国が西部大開発という経済発展の戦略を打ち出した 20 周年に当たる。2020 年 5 月 17 日、中国共産党中央委員会・国務院は「中共中央国務院關於新時代推進西部大開発形成新格局の意見」という指示文書を公開し、さらに 15 年間、西部大開発を継続することを決定した¹。

西部大開発の対象地域は四川・重慶・貴州・雲南・陝西・甘肅・青海・重慶などの省・直轄市、新疆ウイグル自治区・チベット自治区・内モンゴル自治区・寧夏回族自治区・広西チワン族自治区の他に、吉林省延辺朝鮮族自治州・湖南省湘西土家族苗族自治州・湖北省恩施土家族苗族自治州などを含み、その面積は中国の国土総面積の 71% を占める。この「西部」のなかには、中国 5 つの民族自治区と 30 の民族自治州がすべて含まれており、その地域内の少数民族人口は全国少数民族人口の 9 割を占めるのである。西部大開発が目指すのは西部と東部の格差解消であり、そこには民族的な格差も含まれていた。西部大開発は、こうした民族的な格差から生じる民族問題の解決策として期待されている²。

現在の西部大開発の主要な適用地域である内モンゴル・新疆・チベット・青海・陝西・甘肅・寧夏などの地域は、南京国民政府の時代において「西北」と称され、開発・建設の対象とされていた。西部大開発を背景に、南京国民政府（以下、国民政府）時代の西北建設政策も注目されつつあり、多くの研究成果が蓄積されている。吉澤誠一郎は、国民政府が目指していたのは開発志向の国家であると³、国民政府の経済開発イデオロギーの解明の視点からその西北建設を考察している⁴。吉澤誠一郎は、別稿で「西北」概念の変遷に

についても検討している⁵。片岡一忠は、近現代中国の「西北」への関心の歴史を綿密に整理している⁶。島田美和は、日中戦争期における国民党政権の辺疆政策を検討している⁷。

以上の先行研究の重点は国民政府の開発政策である。しかし、元来、開発政策については、中央と地方との関係をめぐる政治的緊張も含めて考察するべきであり、それが内モンゴルという辺疆＝民族地方を対象とする場合はさらに必要である。これについては、島田美和の研究があるが⁸、その重点は国民政府（中央）と閻錫山・傅作義（地方）の対内モンゴル政策の異同を検討することにあつた。島田美和は、当時の中央と地方関係の重層性、すなわち内モンゴルという同一地域における二元的な政治制度（省・県と盟・旗⁹）についても注意を払っている。しかし、そこにはモンゴル人の民族地方政権であるモンゴル地方自治政務委員会（以下、蒙政会）の経済政策についての考察が含まれていない。

1933年、内モンゴルでは、徳王（ドムチョクドンロブ、1902～1966）の提唱で、軍事権と外交権を除いた高度の自治権を有する内モンゴル自治政府の樹立を南京国民政府に要求する自治運動が百靈廟（現在の内モンゴル自治区包頭市百靈廟鎮）で展開された。そして、国民政府との間での自治交渉に基づき、1934年4月23日に、蒙政会が誕生した。蒙政会は樹立から崩壊まで二年も満たない短命な政権であるが、20世紀初頭以来の、清朝の支配下で形成された盟旗による分断を克服し、内モンゴルの地域統合を実現するとともに、対外的な自立、とりわけ漢民族の支配に対するモンゴル民族の独自性の保持を目指す近代内モンゴル民族主義運動の一つの頂点である¹⁰。

蒙政会は、国民政府が掲げる地方自治のもとで、モンゴル社会のガバナンスを行う政治主導権を握ったのである。蒙政会は、樹立された翌日の4月24日に、委員全体会議を開き、教育・文化・衛生・産業など、あらゆる分野においてモンゴル社会を近代化させるための政策を打ち出した¹¹。

蒙政会については、これまで多く研究成果が蓄積されてきた。しかし、その殆どは政治史の考察であり、しかも、蒙政会を百靈廟自治運動から蒙疆政権の樹立に至るまでの政治過程において検討するもののみである¹²。近年の研究動向として、筆者の蒙政会の宗教政策に関する研究がある¹³。一方、こ

の時期の経済問題については、日中戦争以前の「蒙疆」の畜産貿易に注目した斯日古楞の研究があるが¹⁴、蒙政会の経済政策に関する研究ではない。

本稿では、これらの先行研究の成果に依拠しながら、国民政府の西北建設政策¹⁵下における蒙政会の経済政策のありようを明かし、内モンゴルの自治を目指す政権の経済政策の方針と国民政府、および漢族の地方政権との矛盾について検討する。史料の引用文の中において、〔 〕内は筆者による補記である。また、年月日の表記は西暦を基本とする。

2. 南京国民政府の西北建設と綏遠・察哈爾の省への改編

19世紀後半～20世紀初頭、清朝を中心とする前近代の東アジアの秩序体制が解体し、近代東アジアの外交関係が形成される過程で、清朝は、清朝皇帝の外藩¹⁶たるモンゴルをその領域主権の及ぶ範囲すなわち「藩部」として位置づけた¹⁷。清末新政は、漢人移民による農業土地開発を基本とする「辺疆開発」¹⁸をモンゴルに実施すると同時に、モンゴル地域の省への改編を目指した¹⁹。これに対しては、モンゴル人の間に著しい不満が増大し、独立への志向を促進させた。

1911年12月1日、ボグド＝ハーン政権により、イヘ＝フレー（モンゴル国の首都ウランバートル）でモンゴル国の独立が宣言された。ボグド＝ハーン政権は清朝の理藩院制定の「蒙古例」（モンゴル人の専用法）に規定された領域をモンゴル国の領域とし、清朝の「継承国家」である中華民国と内モンゴルの統合をめぐる対立した。モンゴル独立の支援国である帝政ロシアは日露戦争後の「満蒙分割」という日本との合意に基づいてボグド＝ハーン政権の内モンゴル統合を許さず、また領域確定においてもその影響力を発揮した。1915年、帝政ロシア・中華民国・モンゴル三者によるキャフタ協定を以て、現在のような形で国境線が引かれることになった²⁰。

1914年1月から7月にかけて、袁世凱政権は中華民国の対外交渉の争点となっている内モンゴルの統治を確実化させるために熱河・察哈爾・綏遠の三つの特別行政区を設置した²¹。特別行政区は内モンゴルの王公たちが省への改編に反対したために導入した行政機構であるが、盟旗におけるモンゴル王公の支配を認めた1912年の「蒙古待遇条例」によって「事実上、民国の

権利の及ぶ範囲を漢人移民の居住地域に限定し、モンゴル王公の権利の及ぶ範囲と分離した」のである²²。しかし、このような措置は、清末以来の辺境開発とその開発の主体である漢人移民の管理のための設治局（県の前身）や県の設置を阻止することが出来なかった。

1915年、袁世凱政権は「禁止私放蒙荒通則」・「墾辟蒙荒奨励弁法」などの法例を公布し、清末の「辺疆開発」を継承する意欲を示した。その過程において、内モンゴル地域を省に改編する議論が再び浮上した。南京国民政府以前の内モンゴル民族主義運動は、このような中央政府と地方政権による政治・経済的な統合政策に如何にして対応するかを、その課題にしてきたのである²³。

このような内モンゴル地域における政治・経済的な統合政策は、つねに「西北」という概念と結び付いていた。1923年7月、北京で成立した中華西北協会の宣言書は「人類互助の精神にもとづき、地方自治の理念を尊び、計画として教育、経済、交通、実業の四方面について、西北各地と同地の人びとに対してともに精神上物質上の相互援助を宗旨とする。本会は最近の理想的な方法を用いて西北を開発するものであり、あらゆる古今の陳腐な方法、旧い思想、辺境を壑として西北を外府とする〔辺境と隔たりがあり、西北を国家の統治が及ばない地域とする〕ようなさまざまな主張は本会の決して賛同するものではない」と主張した。同協会が発行する『西北月刊』の論説も「西北開発と移民墾荒を提唱するのは、誠に弭乱の至計〔国内の混乱を收拾する最良の手段〕にして救時の良策である」と、内地の窮状を救うものとして西北開発を位置付けている²⁴。

一方、よく知られるように、孫文の経済政策の具体案としての『実業計画』は、西北の開発計画として、モンゴル・新疆を含む西北鉄道システムの建設、羊毛工業の振興、モンゴル・新疆への植民事業を提案している。これがのちに孫文の『建国方略』に収められ、中国国民党（以下、国民党）そして国民政府の経済政策の基本方針として、影響を及ぼすことになる²⁵。

1927年4月18日、蒋介石は南京で国民政府を樹立した。1928年12月、国民党は張学良の「易幟」のもと、ほぼ全国を統一した。1928年8月に国民党中央政治会議の決議により、9月5日、国民政府は熱河・察哈爾・綏遠の

省への改編を正式に決定した。中華西北協会の会員であった馬鶴天は、8月の全国交通会議で、西北（蒙古・青海・甘肅・新疆・西藏）における文化の未開、および利益の源の未開発に言及し、後進的な辺疆、すなわち西北の開発を強く主張した。

1930年3月の国民党第三屆中央執行委員會第三次全体會議における經濟政策の決議は、孫文の実業計画の実現を標榜しながら、国家主導で經濟建設を進めることを重視し、さらに「総理の実業計画は農業を重視している。東北・西北を開発し、水利を整えることは、いずれも中国の農業のためを思っていることだ。ゆえに今後、本党は特に農業の発展に留意すべきだ」と指摘し、西北開発を農業問題と直接的に結び付けている。そして、東北・西北への入植と開墾を目指し、そのために、内地における罹災民・遊民、そして削減されて用が無くなった兵士などの過剰人口を送り込むことが推奨された。11月の全国工商會議も西北開発に際し、西北の特産である牛・馬・山羊といった家畜の皮革を加工する製革工業と、羊毛などを加工する毛織物工業などにより、西北の実業を経営する計画を立てた²⁶。

1931年9月18日、満洲事変が発生した。満洲国の誕生は、国民政府からみれば東北の喪失を意味した。したがって、西北の国家防衛上の拠点としての戦略的重要性を高めることになった。西北はのちに宋子文が述べたように、「中華民國の生命線」として浮上してきた。中央政府と各省政府は、「設省」によって土地を開墾し内地からの移民政策の解決を望むとともに、行政区域の拡大による税収を見込んでいた。国民政府の内モンゴル政策は、内モンゴル地域政治における漢族の「地方実力派」の大きな影響力は存在するものの、中央政府の外交と内政の方針に大きく限定されていた²⁷。このように、国民政府と綏遠省・察哈爾省は対内モンゴル政策における相違を見せながら、西北建設を実践してゆくのであった。

国民政府の西北建設の始動と同じ時期、呉鶴齡（ウネンボヤン、1896～1979）が率いるモンゴル代表团は、「蒙古待遇条例」をモンゴル人が自決自治を実現させるための基礎条件とし、省の改編に反対する請願活動を南京で展開した²⁸。百靈廟自治運動は、呉鶴齡らの請願運動を継承しながら、自決自治を求めるためのモンゴル人の統一行動を促して発足したのである²⁹。

3. 内モンゴル自治問題の交渉とその経済的争点

内モンゴルが位置する大興安嶺・陰山山脈・賀蘭山山脈から万里の長城—柳条辺牆（東北・満洲地域には長城の延長戦として柳条辺牆がある）に至るまでの空間は、歴史的にも農耕民族と遊牧民族が駆け引きを繰り返してきた中間地帯である。比較的湿潤で温暖なこの中間地帯は太古から牧畜と農耕が両立できる気候風土であり、いわゆる「半農半牧」の生活様式が成り立つ重要な場所である（図1）³⁰。モンゴル人は牧畜だけを営むのではなく、採取や狩猟をはじめ、地域により漁撈または農耕をも行うものがあり、周辺世界との交易も、程度の差こそあれひろく認められている。しかし、かれらが主として依存するのは遊牧的な牧畜であり、生活の基調がこれによって律せられるのであった³¹。



図1 内モンゴル地域における遊牧民と農耕民の緩衝地帯と三大水系³²

清末以来の漢人移民による農業土地開発を基本とする「边疆開発」の下で、徳王のふるさとであるシリングルを除く、ほとんどの盟旗は漢人農耕民の入植に見舞われた。モンゴル人遊牧民が豊かな牧草地から追い出されることで遊牧的な牧畜は多大なダメージを受け、衰退する一途であった。しかし、その一方で、受動的でありながら、モンゴル人も定住化と農耕化を進めていたのである。従って、モンゴル人、特にエリート層の土地利用に対する関心が日毎強まってゆくのであった。

例えば、1924年の蒙蔵院主催の蒙事会議で提起された「化除畛域准蒙民在各旗境内自由居住謀生案」は、「蒙旗の土地が漢人に開墾される前に、農業に慣れた南部のモンゴル人が北部の蒙旗に移住して土地を占拠する必要がある。将来的に全土地が官庁によって開放され売り出されると、漢人がさらに蒙地に到来し、モンゴル人の生計がさらに苦しくなる。この案はモンゴル人の土地を保護し、自ら発展をはかるための方策である」と主張した³³。

しかし、その一方で、モンゴル社会の立ち遅れを痛感するモンゴル人エリートたちは自らの発展のために、五族共和を掲げる中華民国の国家政治に参画し、そこから国家的資源を獲得することを必要としていた³⁴。したがって、先述の農業開発を主導とする国民政府の西北建設については、全般的に否定しないが、「蒙旗の土地について、その耕植に適しないところは一律に保留し、当該の蒙旗の永遠の牧場にする。その耕植に適しているところにおける開墾は、当該の蒙旗自らの申し出を必須とし、かつモンゴル人の生計の地の保留を前提とする」と主張していた³⁵。しかし、こうした温和的な対処法では、土地開墾など、綏遠省・察哈爾省による利益の源の奪取を阻止することができなかった。

1933年7月～10月の間に、徳王らによる2回の百靈廟自治会議が開かれた。10月15日に討議・採択された「内蒙自治政府組織法」（計36条）は、内モンゴル各盟部旗の固有の領域に軍事・外交以外の高度な自治を行う統一政府を樹立すると定めた。第四条以下は政府機構を具体的に規定した。自治政府は、政務庁（最高の行政機関、その下に内務処・警備処・財政処・教育処・司法処・建設処・実業処・交際処などの実務機関がある）、制法委員会（最

高の立法機関)、参議庁(最高の諮問・建議の機関)の設置を決めた³⁶。「内蒙自治政府組織法」は、内モンゴルという民族的な地域における自治をモンゴル人が主体的に担おうとしたものである。建設処・実業処の設置が言及されているように、内モンゴル地域における建設・実業もモンゴル人が主体的に行う要求が出されたのである。

10月17日、国民政府は行政院第130回会議の第4号決議案として、黄紹竑(内政部長)と趙丕廉(蒙藏委員会副委員長)の二人の中央官僚の内モンゴル巡視を決めた³⁷。11月10日、黄紹竑・趙丕廉の一行が百靈廟に到着した。黄紹竑らは13日から18日にかけて、徳王らと五回会談した。徳王らは内モンゴル自治政府の設立を堅持し、政府成立後の察哈爾省・綏遠省の廃止を要求した。それを拒否した黄紹竑は、徳王らから再び察哈爾省・綏遠省と並存する自治政府を設置するという提案を受け取るが、やはり統一の自治組織を認めなかった。したがって、交渉は行き詰まった。徳王らは、交渉の引き伸ばしを図り、新たに「自治弁法十一条」を起草し、黄紹竑・趙丕廉に提出した³⁸。その内容は以下の通りである。

「自治弁法十一条」

第一条 内蒙に統一最高自治機関を設けて、内蒙自治政府と名づけ、国民政府行政院に直属して、内蒙各盟部旗の治権を総覧し、経費は中央が補助する。

第二条 蒙古各盟旗の管轄治理権は一律従来どおりとする。

第三条 内蒙各盟旗の境界内に今後ふたたび県や設治局を設けない。現有の県や設治局のうち、設置基準を満たさないものは一律廃止する。

第四条 蒙古現有の荒地は一律蒙古の牧区に区分し、永久に開墾してはならない。牧区に入りこんでいる現有の分散した開墾地は一律牧区に戻す。

第五条 蒙古の牧区内の各項税収のすべては、内蒙統一最高自治機関が統一的弁法を詳しく定めて徴収する。省・県が牧区内に設けた各税金徴収所は一律廃止する。

第六条 蒙古の既開墾地は別に適当な方法を定めて整理し、その臨時収

入および毎年の租税は、内蒙統一最高自治機関が各関係省政府と均分することを原則とする。

第七条 蒙古の既開墾地を整理する前は、以下の各項に基づいて処理する。

（一）蒙旗の境界内にある土地・鉱産・山林・河川・沼地等の蒙旗固有の権利は一律従来どおりとし、以前から徴収している場合、従来どおり徴収する。

（二）蒙旗の境界内に設けられた各省・各県・各局は、土地・鉱産・山林・河川・沼地等から租税を徴収する際、内蒙統一最高自治機関が派遣した人員の立ち会いの下で徴収し、その税収は一律均分する。

（三）蒙古官庁および蒙民固有の私租は一律保障する。

（四）蒙民が自旗で負うべき負担のほか、省・県はさらにいかなる負担もつけ加えてはならない。

第八条 蒙旗の境界内の土地以外については、省・県が設置した各税金徴収機関は、一律内蒙統一最高自治機関が派遣した人員の立ち会いの下で徴収し、その税収は一律均分する。

第九条 蒙旗の境界内の既設の各級司法機関は、すべて内蒙統一最高自治機関から専門職員を選抜・派遣し、蒙古族と漢族との訴訟事件については、合同審理制度を実行する。

第十条 内蒙統一最高自治機関の各項収入は、すべて衛生・教育・実業・交通等の各種の事業費にあてる。

第十一条 内蒙統一最高自治機関は各関係省政府所在地にそれぞれ一ヵ所の事務所を設けて、連絡の便をはかる³⁹。

「自治弁法十一条」は、国民政府が懸念する察哈爾省・綏遠省の各種の権限について配慮するとともに、内モンゴル自治政府の権限を最大限度まで保障しようとしたものである。そして、各条目は示すように、その目的は、内モンゴルにおけるあらゆる自然資源を活かし、モンゴル人の主体意識を中心とした地域振興を図ることにあった。

黄紹竑らは「自治弁法十一条」における「内蒙統一最高自治機関」という

表現に反対した。しかし、徳王らとの協議で、その自治組織について、「シリ
ンゴル盟・チャハル部各旗によって蒙古第一自治区政府を、オラウンチャブ
盟・イケジョー盟・帰化城トメド・エジネ・アラシヤン各旗によって蒙古第
二自治区政府を編成して行政院に直属させ、省に関係する事件があった場合、
省政府と相談して処理し、そして各自治区の間に連合弁事機関（連席会議ま
たは連合弁事処）を設けること」と修正し、その他の主張を基本的に受け入
れた⁴⁰。

しかし、国民政府が「自治弁法十一条」を受け入れた最も重要な原因は、
交渉が決裂した後の徳王らと日本との接近の可能性を危惧していたことに
あった⁴¹。さらに、察哈爾省・綏遠省からの不満の声もあった⁴²。1934 年 1
月 17 日に、国民政府は「内蒙自治弁法」を公布した。その内容は以下の通
りである。

「内蒙自治弁法」

（一）内蒙自治の限度 蒙古代表が最後に提出せる各種法案自治区政府
設置の件は中央所定の原則と大差なきを以て之を裁可するも、各区域の
隸属、組織、権限、經費等に就ては後述し、別に法令を以て頒布施行せ
しむ。

（二）蒙古自治実施の順序 自治区政府の正式成立前に於ては、籌備処
を成立しむるの必要あり。但し中央より派員し、切実に指導せしめ、或
は中央に於て当該省政府主席を指導專員に任用派遣す。其の人選に就て
は別に之を定む。

（三）蒙古自治区の範圍 〔略〕

（四）自治区政府の組織 〔略〕

（五）自治区政府の隸属 蒙古各自治区政府は行政院に直属し、且つ中
央各主管官庁委員会の指揮監督を受く。

（六）自治区政府の権限 蒙古自治区内の国防上の軍事支配権及び外交
等に関しては、中央に於て総括処理し、或は当該省政府をして之を執行
せしむ。〔略〕

（七）省政府と自治区政府との關係 〔略〕

(八) 自治区政府の政費 自治区政府の行政経費は予算を制定すべきにて、中央は之を審査の上補助を与ふ。各項の税収は中央政府の標準に基き、国税、地方税の二種に分ち、国税に該当するものは、中央に於て直接徴収し、或は当該省政府に徴税を委任す。凡そ地方税に属するものにして、県政府の区域内にあるものは省政府に於て徴税し、未だ県を設けあらざる区域内に在りては自治区政府に於て徴収する。

(九) 自治区の経済問題 在来の開墾地域は、県を設けある地方に於ける蒙漢人固有の土地権は一律に従来通りとす。其の未だ開墾せられず県を設けあらざる蒙旗地方は牧畜を主業とし耕作を副業としあるも、中華民國は種族を論せず、凡そ本区域内に滿一ヶ年以上継続居住するものは均しく遊牧開墾の権利を有す。区政府は自治区内の土地に対して、開墾の必要ありと認めたる場合は隨時中央に具申し、裁可を経たる後蒙漢民をして自由に耕作せしむ。未開墾地の牧畜は改良を必要とし、且つ中央に於て適當の地方に牛羊防疫處及血清製造分所を設立す。森林鉅産は国有とし、実業部に於て開発を計画し、又財政部は各該自治区地方に銀行支店を設置し金融運用の機関とす。

(十) 自治区の教育問題 〔略〕

(十一) 自治区の司法問題 〔略〕⁴³

「内蒙自治弁法」の内容は、「自治弁法十一条」と大いに出入りがあり、「内蒙自治弁法」はモンゴル人から見れば、自治交渉の結果を否認し、内モンゴル自治の願いに背くものに他ならない。モンゴル人が南京で展開した抗議運動の詳細については、これまでの研究でも述べられてきたので、ここでは繰り返さない。しかし、従来の研究の殆どが政治史的な検討であり、同弁法の内容が山西省（閻錫山）・綏遠省（傅作義）の見解に偏って作成されている点に注目しているが⁴⁴、同弁法と「自治弁法十一条」の異同については、詳細に検討されていない。

先行研究が指摘するように、「内蒙自治弁法」は確かに漢人の地方政権の見解に偏った内容になっている。しかし、内モンゴル地域における国税の徴収、漢人移民への既開墾地の土地権の付与、森林・鉅産の国有化、金融機関の設

置などの内容は、明らかに開発を政治イデオロギーとする国民政府の思惑の現れである。すなわち、国民政府は西部開発のスローガンの下で、経済成長による国力の強化に内モンゴル地域の資源を利用しようとしたのである。そして、察哈爾・綏遠の省への改編は、国民政府が地方政権の「中央化」（中央政府による「統治権」の一元化）を進めることで中央と地方との関係を調整し、国家統合を進める一環であった⁴⁵。したがって、先行研究が指摘する国民政府と閻錫山・傅作義の間の政治的緊張を筆者も決して否定しないが、国民政府が推奨する西北への入植と開墾に共感する漢人の地方政権は、国家主導の経済援助の対象、すなわち西北開発の担い手として位置付けられたことは確認されねばならない。

もちろん、「内蒙自治弁法」には、牧畜業の改良などのモンゴル人の関心に配慮した内容が含まれている。しかし、百靈廟自治運動は内モンゴル地域におけるあらゆる建設・実業をモンゴル人が主体的に行うことを要求していた以上、「内蒙自治弁法」がモンゴル人の普遍的な反感を買うものになるのは言うまでもない。百靈廟から派遣された内モンゴル代表、および白雲梯（チェレンドンロブ、1894～1980）・呉鶴齡などの南京在住の各層のモンゴル人による抗議運動は、「内蒙自治弁法」の公布の当日⁴⁶から次第に拡大してゆくのであった。その結果、「内蒙自治弁法」は撤回された。

その後、国民政府と内モンゴル側との間に再度の折衝が試みられ、その結果として蒙政会が誕生したのである。

4. モンゴル地方自治政務委員会の経済政策

1934年2月28日、国民政府は「蒙古地方自治弁法原則」（計八項）を公布し、内モンゴル自治を許可した。「蒙古地方自治弁法原則」を根拠に、4月に蒙政会が成立した。その内容は以下の通りである。

「蒙古地方自治弁法原則」

第一項 蒙古の適宜の地点に蒙古地方自治政務委員会を設ける。同委員会は、行政院に直属するとともに、中央主管機関の指導を受け、各盟旗の政務を総理する。委員長・委員は原則として蒙古人を用い、経費は中

中央が支給する。中央は別に大官を派遣して同委員会所在地に駐在させ、これを指導するとともに、近くで盟旗と省県の争議を調停する。

第二項 各盟公署を盟政府と改称し、旗公署を旗政府と改称する。その組織は変更せず、盟政府の経費は中央が補助する。

第三項 〔略〕

第四項 各盟旗の管轄は一律従来どおりとする。

第五項 各盟旗の現有の牧地は放墾を停止し、以後、牧畜を改良するとともに、付帯工業を興し、地方経済を發展させる（ただし、盟旗みずから墾植を希望する場合、これを許す）。

第六項 盟旗固有の租税および蒙民固有の私租は一律保障する。

第七項 省・県が盟旗地方で徴収する各項の地方税収は、盟旗にその若干を分与して、各種の建設費にあてる。その分与方法は別に定める。

第八項 盟旗地方にこれ以上県治あるいは設治局を増加しない（ただし、設置が必要な場合、関係盟旗の同意を得るものとす⁴⁷）。

「蒙古地方自治弁法原則」は、「内蒙自治弁法」に含まれていた国民政府と漢人の地方政権の見解を大幅に削除している。その内容について、内モンゴル代表は会議を開いて討議した。そして、「自治弁法十一条」と大差がないと判断し、「蒙古地方自治弁法原則」を受け入れた。これを受け、1934年3月7日、国民政府は「蒙古地方自治政務委員会暫行組織大綱」を公布した。

1934年4月23日、蒙政会が成立した。翌日、第一次委員大会を開き、あらゆる分野においてモンゴル社会を近代化させるための政策を打ち出した。その中には実業（製革工場と毛織物工場の設置など）・交通などの各種の建設事業の内容が含まれている。

5月21日、蒙政会委員の白雲梯が国民政府に報告したように、蒙政会の各種の建設事業は、中央の援助を要請すると同時に、国内の同胞、特に資力のある者からの精神的・物質的な支援に期待している⁴⁸。ここで重要なのは、西北開発からモンゴル人が実際に経済利益を得ることを、「国家の前途」、すなわち、国民政府が目指す国力の強化の前提として位置付けている点である。

しかし、「内蒙自治弁法」に含まれていた国民政府と漢人の地方政権の見解

が削除されたことは、国民政府が従来の西北開発の方針を変更したことを決して意味しない。実際、国民政府は百靈廟自治運動が展開されるなかで、つねに西北への移民・開墾を重視していた⁴⁹。閻錫山・傅作義らは最初から蒙政会を一つの地方政権として認める意思がなく⁵⁰、国民政府も蒙政会に対する経済的支援を延期していた⁵¹。蒙政会は、「蒙古地方自治弁法原則」の約束があるにも関わらず、漢人移民による開墾を拒絶することができなかったのである⁵²。

蒙政会が短命な政権であり、且つその後期は日本と接近したこともあって、その各種の建設政策に関する公文書はほとんど残っていない。しかし、先述の通り、蒙政会は国内の同胞の到来を呼びかけており、多くの知識人が実際に百靈廟を訪れていた。彼らの旅行記は当時を知るための貴重な史料である。

1934年7月～8月にかけて、呉文藻（社会学者）・冰心（女流作家謝婉瑩のペンネーム）夫婦などの一行が綏遠を遊歴し、8月中旬に百靈廟を訪ねた。かれらを歓迎する宴会で、徳王は内地の知識人の援助を求める発言をした。その後、保安処長のボヤンダライ（1886～1945）は「西北開発は本来西北を発展させるための開発であるべきであり、西北を消滅させるための開発ではない」と主張し、国民政府の西北開発への異議を強く訴えた⁵³。

その一方で、蒙政会はモンゴル人の遊牧の生活を徐々に定牧の生活へと改め、井戸掘りや造林の他に、郵便局・学校・工場などの「近代式な機関」を設立し、モンゴル人の生活の「近代化」を目指していた⁵⁴。

同年10月に百靈廟を訪れた署名「曼虹」の旅行記は、蒙政会の開発事業について、さらに詳しく記している。この旅行記では、北平大学農学部を卒業し、蒙政会実業処の科長に就任した一人のモンゴル人青年⁵⁵が訪問者の「曼虹」に対し、蒙政会の実業の計画について詳しく説明している⁵⁶。蒙政会はその管轄地域をその自然環境に適応する形で羊・牛・馬の養殖のための実験区として区画し畜産業を発展させると同時に、農業に適した地帯における農業の発展も重視している。さらに、造林によって、農耕地における灌水の調節、および砂漠化の防止に期待し、鉱物資源の採掘を考えに入れている。しかし、蒙政会に対する資金の援助がなく、すべての計画が実践に移すことができず、開発事業が停頓していた。徳王らは、11月の蒋介石の綏遠視察を背

景に、その打開策を模索するが失敗した。

蒙政会成立一周年にあたる 1935 年 4 月 23 日に、蒙政会第二次委員大会が幕を開けた。この会議を報道するために百靈廟を訪れた黄奮生は、30 日に徳王にインタビューした。徳王は黄奮生の蒙政会の開発事業に関する質問に対し、まず「蒙古地方自治弁法原則」第七項の規定があるにもかかわらず、省・県が盟旗地方で徴収する各項の地方税収が蒙政会に分与されておらず、したがって、蒙政会が建設費の捻出に苦しんでいることを説明した。そして、蒙政会管轄下の一部の地域において、モンゴル人の農耕が進んでいる現状に触れると同時に、遊牧業を基盤とした工商業の発展を展望している。また、造林業や鉱業に関する計画についても言及した⁵⁷。

また、このインタビューで、黄奮生は蒙政会の職員がほとんどモンゴル人であることを問題視し、将来的に国内外の専門的・技術的な人材を受け入れる計画の有無を徳王に問うた。その返答に徳王は若干の時間がかかったが、予定があると答えたという⁵⁸。

徳王の躊躇の原因はどこにあるのか。その答えは、黄奮生自身の考えから一部確認することができる。黄奮生は百靈廟を訪れる途中で綏遠の毛織物工場を調査している。そして、彼は政府や民間による綏遠の毛織物工業の促進に期待し、それが間接的にモンゴル人の遊牧経済の繁栄をもたらすことになると訴えた⁵⁹。しかし、問題は、こうした綏遠などの工業化から生み出された利益が、経営者の立場になかったモンゴル人、およびその居住地域の経済的発展に直接つながり得るものではなかったことである。実際、こうした間接的な繁栄を訴える開発は、モンゴル人に対し不利益をもたらしてきた。これは清末以来の内モンゴル民族主義運動の経済的な誘因でもある。すなわち、徳王は人材の受け入れを切望しているが、それが蒙政会の経済政策の主体性の消失になることを危惧していたのである。

さらに、当時は、農業社会が遊牧民社会より進んでいるという観点が主流であり、黄奮生もこうした観点を有していた⁶⁰。こうした農業を優遇する風潮がある中で、蒙政会は牧畜業の発展を重視するが、先述のように、農耕に適した土地で農業を発展させる計画があった。蒙政会の人員が懸念するのは、むしろ大量の漢人移民の入植・開墾にともなって、内モンゴル地域の開発の

推進者がモンゴル人から漢人の移住者へと変わることである。したがって、蒙政会の人員の言論は入植・開墾に反対し、かつ漢人の移住者から明確に区別される遊牧業の発展に重点を置く傾向にあった⁶¹。

蒙政会が打ち出した先述の各種の経済政策は、殆ど実践に移すことができなかった。また、徴税などの経済問題を含めて、蒙政会と綏遠省・察哈爾省との確執が日毎に激化した。1936年1月、蒙政会の人員は日本と接近し、内モンゴル独立の道を歩み始めたのである⁶²。

5. おわりに

1934年1月29日、邵立子（當時は陝西省主席）は中央紀念週において講演を行い、西北開発論の問題点を厳しく批判した。当時流行していた屯墾（削減されて用の無くなった兵士たちを駐屯させて開墾させること）の主張を例に、「もし厳密な方法・精密な準備がなければ、内地の人民と西北の人民が土地を争奪することになる」と主張した。そして、「西北の多くの地方は、我々から見れば未開の荒蕪の地であるが、西北の人民にとっては生計の源である。牧畜の地を無理に耕植しようとも、その土質が必ずしも〔農耕〕に適しておらず、辺民〔辺疆の民〕の反対を引き起こす可能性が十二分にある。まして、牧畜も生産の重要な事業である」とし、牧畜に適した土地への開墾に警鐘を鳴らしていた⁶³。

邵立子の講演が示すように、国民政府には、現地の人びとの立場に配慮する思惑がなかったというわけではない。蒙政会は、モンゴル人の主体性に立った地域独自の自然資源を活かす地域経済の振興を模索するが、その推進には国民政府からの人的・経済的な援助を必要としていた。それゆえ、蒙政会の人員は、国民政府の西北建設に期待したのである。

しかし、西北建設が内地の過剰人口の西北への入植を国防さらには国力の強化と結び付けられている以上、対象地域たる西北各地の実情と乖離し、さらにある種の強引さを有していた。

さらに、綏遠・察哈爾の省への改編は、従来の漢人の移民社会の管理を越えて、先住のモンゴル人の意思を無視し、モンゴル社会を含めた内モンゴル地域全体の経営を目指すものであった。綏遠省・察哈爾省の視点から考える

と、綏遠省・察哈爾省にこそ内モンゴル地域の開発・建設の主体性がある。したがって、民族地方政権としての蒙政会は、その成立の当初から綏遠省・察哈爾省からの挑戦を受けていた。

結論としては、国民政府の西北建設政策も、蒙政会の経済政策の挫折が示すように、モンゴル人に対し不利益をもたらしてきた清末以来の「辺疆開発」と本質的には変わらないものであった。

注

¹ 中華人民共和国中央政府 HP、http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/17/content_5512456.htm (2020 年 6 月 19 日閲覧)。

² 尚公友「西部大開発与我克的民族問題」(『陝西社会主義学院学报』第 40 期 2001 年)。

³ これについては、潘光哲「孫文「専門家政治」論と開発志向国としての現代中国国家の起源」(日本孫文研究会編『孫文とアジア太平洋—ネイションを越えて—』汲古書院、2017 年)を合わせて参照した。

⁴ 吉澤誠一郎「西北建設政策の始動—南京国民政府における開発の問題—」(『東洋文化研究所紀要』第 148 号、2005 年)、同「南京国民政府と西北建設」(『現代中国研究』第 19 号、2006 年)。

⁵ 吉澤誠一郎「『西北』概念の変遷」(本庄比佐子・内山雅生・久保亨編『華北の発見』汲古書院、2014 年)。

⁶ 片岡一忠「近現代中国における「西北」への関心と研究の歴史」(『歴史人類』第 34 号、2006 年)。

⁷ 島田美和「戦時国民党政権の辺疆開発政策」(久保亨・波多野澄雄・西村成雄編『日中戦争の国際共同研究 5 戦時期中国の経済発展と社会変容』慶応義塾大学出版会、2014 年)。

⁸ 島田美和「南京国民政府時期内蒙古後套地区的土地開発」(『大阪大学中国文化フォーラム・ディスカッションペーパー』2011・4 巻、2011 年)、同「南京国民政府の辺疆政策—晋綏系による内モンゴル「分区自治」案の成立過程を中心に—」(『現代中国研究』第 34 号、2015 年)、同『東アジアにおける中国の西北開発と地域概念の変容』(平成 24 年度～平成 26 年度科学研究費補助金若手研究 (B) 研究成果報告書 課題番号 24710293、2015 年)。

⁹ 清代において、モンゴルは中国本土の省制度と異なる盟旗制度と呼ばれる行政システムによって統治されていた。盟旗制度の実態に関しては、岡洋樹『清代モンゴル盟旗制度の研究』(東方書店、2007 年)を参照。

¹⁰ 拙稿『内モンゴル民族主義運動の研究 (1924～1937 年)』(広島大学博士

論文、2017 年)。

¹¹ 「白雲梯在中央紀念週報告蒙古自治政委会成立經過」(『新蒙古月刊』第 1 卷第 5 期、1934 年 5 月) 52～53 頁。

¹² その研究史については、祁建民「蒙疆政權研究的回顧与展望」(『内蒙古師範大学学報(哲学社会科学版)』第 48 卷第 1 期、2019 年) が詳しくまとめている。

¹³ 拙稿「モンゴル地方自治政務委員会とその宗教政策—内モンゴルの近代への途—」(『アジア社会文化研究』第 21 号、2020 年)。

¹⁴ 斯日古楞「日中戦争以前の「蒙疆」畜産経済の実態—畜産貿易を中心として—」(『東アジア：歴史と文化』第 13 号、2004 年)。

¹⁵ 国民政府のこの開発政策は当時、西北開発もしくは西北建設と呼ばれており、「開発」と「建設」の意味内容は微妙な違いがあるが、重なる部分がある。史料で用いられる場合、区分はそれほど厳密ではないことも多い。本稿では吉澤誠一郎の使い分けに即して、おおむね、一般的・抽象的な論の場合は西北開発とし、政策実行に関わる場合には、西北建設とする。吉澤前掲「西北建設政策の始動」20 頁。

¹⁶ 清朝において、満洲の王族とその属下は「宗藩」、モンゴル王公とその属下は「外藩」と呼ばれた。外藩は清朝皇帝を取り囲む藩屏を意味し、内の八旗にたいする呼称であり、清朝皇帝とモンゴル王公たちとの関係に関する「人的概念」であり、領域的な概念ではない。片岡一忠「朝賀規定からみた清朝と外藩・朝貢国の関係」(『駒澤史学』第 52 号、1998 年)、岡洋樹「清代内ジャサグと内モンゴル—清代から近現代へ—」(ボルジギン＝ブレンサイン編著・赤坂恒明編集協力『内モンゴルを知るための 60 章』明石書店、2015 年)。

¹⁷ 岡本隆司『中国の誕生—東アジアの近代外交と国家形成—』(名古屋大学出版会、2017 年)。

¹⁸ 汪炳明「清末新政与北部边疆開発」(馬汝珩・馬大正主編『清代边疆開發研究』中国社会科学出版社、1990 年)。

¹⁹ 岡洋樹「清朝の外藩モンゴル統治における新政の位置」(『歴史評論』第 725 号、2010 年)。

²⁰ 橘誠『ボグド・ハーン政權の研究—モンゴル建国史序説 1911～1921—』(風間書房、2011 年)、同「二〇世紀初頭の極東国際関係—モンゴルの国家形成過程から—」(塩川伸明・小松久男・沼野充義編『ユーラシア世界五 国家と国際関係』東京大学出版会、2012 年)。

²¹ 貴志俊彦「袁世凱政權の内モンゴル地域支配体制の形成—「蒙蔵院」の成立と内モンゴル三特別行政区の設置—」(『史学研究』第 185 号、1989 年)。

- 22 松本ますみ『中国民族政策の研究—清末から1945年までの「民族論」を中心に—』（多賀出版、1999年）93頁。
- 23 拙稿「1924年の蒙蔵院蒙事會議とその歴史的意義」（『中国四国歴史学地理学協会年報』第14号、2018年）、同「近代内モンゴル民族主義運動の一考察—1925～31年の呉鶴齡の活動を中心に—」（『史学研究』第291号、2016年）1～11頁。
- 24 片岡前掲文22～26頁。
- 25 片岡前掲文21頁。
- 26 吉澤前掲「西北建設政策の始動」23～34頁。
- 27 松本前掲書138頁、島田前掲「南京国民政府の辺疆政策」51～56頁。
- 28 前掲拙稿「近代内モンゴル民族主義運動の一考察」11～19頁。
- 29 拙稿「近代内モンゴル民族主義運動における思想と運動—民族主義運動組織化の思想的枠組み（1924～1933年）—」（『広島大学大学院総合科学研究科紀要Ⅲ 文明科学研究』第14巻、2019年）。
- 30 ボルジギン＝ブレンサイン「歴史地理としての内モンゴル—その歴史と風土—」（ボルジギン＝ブレンサイン前掲書）。
- 31 後藤富男『内陸アジア遊牧民社会の研究』（吉川弘文館、1968年）427～428頁。
- 32 ボルジギン＝ブレンサイン前掲文23頁。
- 33 『蒙蔵院召集蒙事會議議事録』（出版者不明、1924年）モンゴル文102～105頁、漢文59～60頁。
- 34 Kuo Tao-Fu, *Modern Mongolia, Pacific Affairs*, Vol. 3 No. 8 (Aug., 1930).
- 35 「關於蒙古土地之決議」（蒙蔵委員会編『蒙古會議彙編』蒙蔵委員会、1930年）第二編 決議案7頁。
- 36 「内蒙自治會議記録」（『蒙蔵委員会蒙蔵政治訓練班季刊』民国二年度上学期、1934年3月）103～107頁。
- 37 「昨行政院會議」（『中央日報』1933年10月18日）。
- 38 ドムチョクドンロブ（森久男訳）『徳王自伝—モンゴル再興の夢と挫折—』（岩波書店、1994年）29～45頁。
- 39 ドムチョクドンロブ前掲書42～43頁。
- 40 「黃部長趙副委員長在百靈廟与内蒙自治會議商定蒙古自治弁法」1934年（蔣中正文物/一般資料—專件（五）、国史館（Academia Historica、以下AHと略す）所蔵AH:002-080200-00359-003）。
- 41 「黃紹竑電蔣中正批職觀察内蒙自治問題之焦点危險頗大故進行頗費周折等」1933年11月15日（閻錫山史料/文件/電報/各方往來電文原案及録存、AH:116-010108-0815-014、国史館）、黃紹竑『五十回憶』（上海書店、1945年）

266～281 頁。

⁴² 「黄紹雄〔黄紹竑の別名〕趙丕廉已由百靈廟返抵帰化 聞綏遠及察哈爾省政府反对蒙古自治帰中央直接節制」(『南洋商報』1933 年 11 月 21 日)。

⁴³ 村田孜郎『蒙古と新疆』(日本公論社、1935 年) 34～38 頁。その漢語の原文については、「昨中政會議通過蒙古自治弁法」(『中央日報』1934 年 1 月 18 日)を参照した。

⁴⁴ 森久男編著『徳王の研究』(創土社、2000 年) 73～74 頁、長命『資料分析と歴史解説—從百靈廟自治運動到綏境蒙政会成立—』(内蒙古教育出版社、2011 年) 119 頁。

⁴⁵ 近代中国の中央と地方の関係については、金子肇『近代中国の中央と地方—民国前期の国家統合と行財政—』(汲古書院、2008 年)を参照した。

⁴⁶ 「内蒙代表昨晨向中央請願」(『中央日報』1934 年 1 月 18 日)。

⁴⁷ ドムチョクドンロブ前掲書 56～57 頁。

⁴⁸ 注 (11) と同じ。

⁴⁹ 一例を挙げれば、当時、司法部は各地の犯罪者を西北に移して、開墾の事業に従事させる計画を立てていた。「監犯移墾西北」(『中央夜報』1933 年 9 月 25 日)。

⁵⁰ 「閻錫山電詢傳作義中央对蒙自治案未徵彼等同意应如何处理」1934 年 3 月 13 日(閻錫山史料/文件/電報/要電録存 AH: 116-010101-0106-065、国史館)。

⁵¹ 陳紹武「德穆楚克棟魯普和蒋介石之關係」(『内蒙古文史資料』第 1 輯、1962 年) 30～36 頁。

⁵² 札奇斯欽『一個蒙古老人的回憶—札奇斯欽口述歷史—』(内蒙古大学出版社、2015 年) 33 頁。

⁵³ 冰心「百靈廟之行」(『社会研究』第 71 期、1935 年、『北平晨報』1936 年 2 月 6 日)、李文海編『民国時期社会調査叢編 (二編) 宗教民俗卷』上冊(福建教育出版社、2014 年) 59～60 頁。

⁵⁴ 呉文藻『蒙古包』(平綏鐵路管理局、1935 年)、李前掲書 606 頁。

⁵⁵ 札奇斯欽の回想によれば、蘇宝豊という人物のようである。札奇斯欽『我所知道的徳王和当時の内蒙古 (一)』(東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所、1985 年) 86 頁。

⁵⁶ 曼虹「白靈廟旅行日記」(『新中華』第三卷 16・19 期、1935 年) 朱憲・李紅権編『近代蒙古文献大系 見聞卷』第 3 冊(中華書局、2019 年) 1539～1540 頁。

⁵⁷ 黄奮生『百靈廟巡礼』(中国青年出版社、2002 年、初版は商務印書館、1936 年) 78 頁。

⁵⁸ 黄前掲書 79 頁。

⁵⁹ 黄前掲書 28～29 頁。

⁶⁰ 黄前掲書 78 頁。黄紹竑の随員として自治交渉に参加した賀揚靈もこれに似たような観点を持つ。賀揚靈『察綏蒙民經濟的解剖』（商務印書館、1935 年）。

⁶¹ 張佐華「蒙古旅行散記」（『新亞細亜月刊』第 10 卷第 4～6 期、1935 年）、朱・李編前掲書 1749～1758 頁、オウエン＝ラティモア（後藤富男訳）『農業支那と游牧民族』（生活社、1940 年）61～79 頁。呉文藻は、当時のモンゴル人と漢人の衝突の原因を、農耕經濟と牧畜經濟との利害の相克に帰している。しかし、こうした二項対立の枠組みでは、当時の民族的な衝突のすべてが反映されないことは明らかである。呉前掲文 600 頁。

⁶² ドムチョクドンロブ前掲書 73～78、115～158 頁。

⁶³ 邵立子「西北之開發与建設」（『中央週報』第 296 期、1934 年 2 月 5 日）選録 1～2 頁。