

主論文要旨

池田さなえ「皇室財産の政治社会史―「明治二〇年代の変動」と御料地「処分」

本稿の目的は、皇室財産の一種である御料地の「処分」に焦点を当て、明治二〇年代の日本に起った様々な政治的・社会的変動の中で御料地が担った役割を明らかにすることである。本稿では、この目的に沿って論じることを通して、天皇・皇室が明治国家を構成する様々な立場の諸勢力に対して、常に求心力を保ち得ていた要因の一つが示される。

明治維新後の皇室諸活動は、当初他の行政活動と同じく国庫から支給される歳費によって一切を賄っていたが、このような状況では、皇室外交や国内行幸啓など、増え続ける皇室活動に対応できなくなることが予想され、また議会開設後には政党勢力によって皇室財産を議論される事態が生ずることへの多方面からの懸念も強かった。御料地や株券などの皇室財産は、このような状況の中で議会が開設される明治二三（一八九〇）年までの間に急ピッチで設定され、宮中独自の会計制度も整えられた。これにより、皇室は財政制度上、政府から自律的な運営ができるようになった。

しかし、そのことは直ちに皇室財産が政治社会のあらゆる変動とは全く無関係に、純粹に宮中独自の論理だけで運営できるようになったことを意味しない。御料地は土地として存在する以上、民有地や官有地と物理的に接している。また、それが収益事業用の土地である以上、その産物の売買や雇用等契約関係において、常に民間の私人や官業などに関わらざるを得ない。このような性格をもつ御料地は、官有地や官業を取り巻く政治的変動にも、民有地や私人を取り巻く社会的変動にも無関係ではいられない。したがって、御料地が政治・社会的変動からいかなる影響を受け、それに対していかなる対応をしたかを見ていくことで、政治・社会的変動の中の皇室財産の対応の一端を知ることができるし、それはひいては政治・社会の中での皇室のあり方を考えることにもつながると考えられる。

このように、御料地にこそ政治社会の中での皇室のあり方が如実に現れてくると考え、その現れ方を分析しようとするのが本稿の基本的な立場である。特に、政治社会的変動への皇室の対応がより顕著に現れてくるフェーズとして本稿で最も着目しているのが、御料地の「処分」である。

皇室財産の形成は、明治二三年の議会開会までになされた御料地等の大規模編入によって完了するわけではなかった。株券などの有価証券は増殖する一方、御料地は段階的に「処分」（売却（「払下げ」）・譲渡（「下渡し」）・交換など）されてゆく。本稿で皇室の政治社会的役割を検討する格好の事例として御料地「処分」に着目する理由は、「処分」により御料地形態のラインナップに変化が生じると、御料地が総体として政治社会に及ぼす機能も大きく異なると考えられることである。しかも、御料地「処分」は大き

な政治社会的変動と連動しているという特徴があった。

しかし、これまでの研究は、必ずしもこのような視角から御料地を分析してきたわけではなかった。そもそもこれまでの研究では、御料地を検討する意義についての議論が十分深められてこなかった。また、数少ない御料地研究においても、その「処分」の意義が十分認識されてきたとはいえない。更に、戦後歴史学や、統治論から御料地の非合理性を説く議論の影響が強かったために、御料地は「非合理」なのだから「処分」は必然であり、「処分」される前の御料地を検討することなど無意味であるという認識が暗黙裡に存在し、御料地運営実態の解明を妨げてきた。

そこで本稿では、御料地からその所有者たる皇室のあり方を考えるという、伝統的な問いに立ち返る。そして、近年の天皇・皇室研究の多様な成果を踏まえ、かつこの間の史料状況の改善を反映させ、御料地「処分」の第一段階である明治二〇年代を検討対象とし、同時期の政治社会的変動との関係から御料地の役割を読み解く。

まず、明治二〇年代に「処分」がなされた御料地を横断的に分析するという方法をとっている。現時点ではまだ、明治二〇年代の政治社会的諸変動との関係を直接論じられる段階にはないためである。

このような横断的分析を行った上で、同時期の御料地の果たしてきた政治社会的役割を考えるために、それぞれの御料地と、その御料地に近接する領域の政府の行政活動との関係を分析した。行政は、国内に存在する様々な問題を政策課題として認識し、それへの解決策を具体的な政策の形にして実行する活動である。したがって、御料地を隣接領域の行政活動との関係から分析することで、政治と御料地との関係のみならず、国内に存在する様々な問題が御料地とどのような関係にあったのかも見えてくると考えるからである。

そして、未だに根強く存在する御料地に対するバイアスから離れ、「処分」されることとなる御料地にも何らかの必要性が認識されていた可能性について検証するために、御料地「処分」に対する反対論に着目し、検討することとする。

本稿は以下のような構成をとる。

第一部は二章から成る。第一章では、先行研究において御料地が扱われる場合必ず言及されてきた「皇室財産設定論」について内在的・外在的に再検討を行っている。これまで論じ尽されてきたように思える「皇室財産設定論」であるが、実は詳細に検討が加えられたものはそのうちのごく一部にしか過ぎなかった。また、「皇室財産設定論」のような言説化されるものの外にある、社会的慣習、流行現象などの中に御料地設置を方向付けた要因を探る努力は、これまで十分になされてきたとはいえなかった。本章はこのような先行研究の問題を克服し、後に続く第二部での議論を見通す重要な視角を提示するものである。

第二章では、第二部で主要な検討対象とする御料地「処分」反対派の結集核となっていた品川弥二郎に大きく焦点を当て、彼が御料局に入るまでのキャリア形成について論

じている。同章では、第二部の行論上欠かせない、品川の「敗者」としての屈折した自己実現への志向と国家構想が明らかにされる。

第二部は三つの章と一つの補論から成る。ここでは、具体的ないくつかの事例から御料地の政治社会的意義を明らかにしている。

第三章では、御料鉱山について、明治二二年の編入から同二九年の払下げに至る過程を明らかにすることを通じて、その間の品川や技術官僚らの関わり方を明らかにする。また、比較対象として、彼らの対立者として現れてきた政府の他指導者（伊藤博文や松方正義など）、宮内省幹部などの勢力に注目し、その意識と行動についても詳細に検討した。本章では、政府の鉱工業政策を軸として上に示した人びとの意識と行動を読み解くことで、御料鉱山の政治的・社会的意義を明らかにするものである。

第三章の補助的論稿として、補論を置く。補論では、第三章で明らかにするような御料地経営を可能とした法制度的条件が明らかにされる。それは具体的には、明治二一年制定の帝室会計令と二四年制定の皇室会計法である。

第四章では、実際に「処分」された事例ではなく、「処分」が計画されていた事例を、その前提としての日常的な事業運営の実態と併せて検討する。分析対象は、御料局静岡支庁管下の御料林である。特に、本章で検討する事例における台風の目となるのは製糸業の全国的な最先進地域である長野県である。ここでは、政府の製糸業政策を軸として、技術官僚・専門官僚の意識と行動とを読み解くことで、御料林の政治的・社会的意義について論じることとなる。

第五章は、北海道御料林除却一件を事例として、御料地の政治的・社会的意義を考えるものである。この事例は、宮中・府中がそれぞれの利害を代表して交渉のテーブルにつくとき、どのような力学で問題は解決に向かうのかを見る上で格好の事例といえる。また、第四章と同様に、御料地事業の端々に政府・国家行政の観点が見える事例としても好材料である。

以上の各章での検討により、本稿では以下のことが明らかになった。まず、明治二〇年代の御料地には、本来政府が行うべき（したがってそれは、本来国庫予算に計上して行うべき）行政活動の代替・補完を担う役割があったことである。その一つは、産業政策の代替・補完である。御料鉱山においては、全国鉱業の模範や中小鉱業者に対する保護、そして正貨獲得という国家的課題の解決といった、政府が鉱業政策において行ってきた役割が担われていた。長野県下の御料林では、日本の主要輸出品である生糸の産出拡大による外貨獲得という国策を側面から補うべく、諏訪の器械製糸業者に対する保護・勧奨に重点を置いた御料林運営がなされていた。北海道御料林においても、漁業などの道内の主要産業に対する保護策としての木材払下げが想定されていた。

もう一つは、国土保全政策の代替・補完である。本州中部においても北海道においても、御料林には収益性はなくとも国土保全という公益に資する役割を担う責務があると考えられる立場が存在し、実際に御料林には少なからぬ国土保安林が編入されてもいた。こ

これらの役割は全て、政府が現状では十分なしえていないという認識を前提としており、それゆえ皇室財産ではあるが御料地においてしか担うことができないものと考えられた。

御料地をこのように位置づけることは、御料地が皇室財政を鞏固にするためのものであるという大前提に照らせば、目的と手段の倒錯である。皇室を豊かにするために土地があり、そこで事業を行うのではなく、土地で事業を行うことが目的化し、そのために皇室をバックボーンとして利用していることになるからである。しかし、当時御料地に関わった人びとはこの矛盾に十分自覚的ではなかったし、この理屈も自明ではなかった。

では、なぜこのような政府の行政活動—産業政策や国土保全政策—を、政府（農商務省など）に一本化せず御料地で行う必要があったのか。それは、創業期の御料地を担った技術官僚・専門官僚らの中に、官業の中で十分担うことができない、あるいは頓挫した事業を御料地において成し遂げようとする傾向が強かったこと、そして、同時期の御料地を総理した品川弥二郎が彼らの立場に理解を示すと同時に、自らも「明治十七、八年」の農商務省における「宿志」実現のために御料局を利用する必要があったことによると考えられる。

それでは、なぜ御料地という皇室財産でもって、政府の産業政策や国土政策の代替・補完が可能であったのか。客観的条件としては、以下のようにいうことができるであろう。本稿で検討の対象とした明治二〇年代が、「産業革命」が緒に就き始め、国内の産業発展が輸出拡大即国益増進につながる中、政府の産業政策は明治一三年以来直接保護から間接的奨励に軸足を移しており、政府が自ら模範を示したり、民間産業に資金を投入したりし続けることは難しくなっていた。しかし、明治二〇年代は民間産業の勃興が見られた一方で、未だ産業界を再編するような主導的大資本は一部にとどまり、多くは中小の資本家であった。しかも、水災害が全国で頻発していたことは、地方産業発展の阻害要因であったのみならず、それに対処する公的財源を如何に確保するかが中央においても地方においても重要な課題となっていた。ここに、依然として発展途上の民間産業資本を国家資本で保護したり、災害を予防する国土政策を拡大したりする余地があったのであり、それは、政府とは異なる「もう一つの行政活動」の主体が依然として求められていた所以でもある。そして、このような状況に目を付けたのが、品川及び「品川派」であった。

以上の考察を踏まえ、序章で示した関心に従い、明治二〇年代の政治社会的諸変動と御料地との関係についてまとめてみたい。西南戦争後の明治政府は、極度の財政難と、それにも関わらず限られた財源の中で立憲制導入に向けた国家機構の整備・法制調査や対外的自立のための軍事費などを賄わなければならなかった。そのような中、かつて大久保利通が主導して行ったような、政府自らが事業を行い民間に模範を示したり、一部の民間産業家に資金を供与したりするような保護・育成的政策を行うことは難しくな

り、明治一三年以降民間産業に対する政策は、産業活動を容易にするような法整備やインフラ整備など間接的な奨励政策に軸足を移していくようになる（状況㉔）。

一方で、この時期は先にも述べた通り、立憲制導入に向けた調査が進められていた時期でもある。その過程で、特に伊藤博文の政治指導により「宮中・府中の別」という理念が提唱され、政府・宮内省と連携して自律的財源としての皇室財産を設定し、また政府会計から独立した「帝室会計法」が制定されることで、宮中は府中から財政制度上も分離されることとなった（状況㉕）。

㉔のような状況の中で、かつてのような大規模な資金投入による民間産業の保護・育成策を固辞して敗れた殖産興業指導者たちがいた。また、政府を追放されないまでも、専門官僚・技術官僚レベルでは、依然として保護・育成策の重要性を信奉する者もいた。このような殖産興業指導者や専門官僚・技術官僚らは、㉕のような状況の煽りを受けて、政府から一程度自律した御料地管理の現場に吸収された。彼らは、政府における産業政策への財政的圧迫の一つの原因でもあった、明治二〇年代に頻発した水害（この状況を㉖とする）の問題にも関心を共有している場合が多かった。そこで彼らは、かつて政府でなしえなかった、あるいは失敗した産業政策や、政府が現状では十分果たしているとはいえない（と考えていた）国土政策を、御料地において代替・補完することを試みたというように理解することができる。

以上のように、御料地は、政府で敗れた殖産興業指導者や、自らの学知・技能・経験に恃みを置く技術官僚や専門官僚、そして政府の産業政策で十分にフォローしきれない地方の中小産業家たちを糾合していた。一方で、木曾や山梨など、近世来の旧慣の強い地域では、御料地に対しては少なからぬ不満はあっても、また一方では近年の天皇・皇室研究で指摘されているように、行幸や恩賜などの別の手段で皇室への信愛の念（少なくとも不満とは真逆の感情）を醸成していた。このような皇室の諸活動は、一面では「分裂」「断絶」の側面を持つものであっても、他の面で必ず補っている。各要素が不可分に補完し合って、全体として人々の「統合」「求心」を実現していたのが、皇室ではなかったかというのが、本稿の提起するところである。