

池田さなえ著

『皇室財産の政治史』

——明治二〇年代の御料地「処分」と宮中・府中——

永井 和

本書は、気鋭の研究者による明治二〇年代の宮中研究の書である。最近の宮中研究のトレンドを踏まえつつも、この方面の研究に新しい局面を開いたものとして、高く評価できる。

日本の近現代史研究において、ここ三〇年ほどの間に急速に進展した分野の一つに宮中の研究がある。研究を加速させたひとつのきっかけは、昭和天皇の死とその後に次々と発掘・公表された側近達の史料（日記・手記）の登場であった。そのため、はじめのうちは、天皇と側近達が戦前・戦中・敗戦後に果たした政治的役割を明らかにすることに、研究の焦点が置かれていた。次いで、天皇と皇族のライフ・ヒストリーに拡大・展開していき、両者あわせてこれまでに多くの成果が蓄積されてきた。

それに比べると、皇室の家政を支えていた宮内省については、鈴木正幸、島善高、川田敬一などによる先駆的な業績を除くと、研究者が関心を寄せることはそう多くなかった。しかし、宮内庁書陵部が所蔵資料の公開に踏み切るに及んで、その状況も大きく変わり、ここ一〇年ほどの間に、高水準の実証的研究を発表する若手の研究者があらわれるにいたった。

本書の著者である池田氏も、そのような新進気鋭の研究者の一人であるが、氏の研究の特徴は、品川弥二郎という稀有な政治家に注目することで、書陵部所蔵の宮内省文書と国立国会図書館憲政資料室所蔵の政治家の私文書とを結合させ、藩閥政府と宮中の双方にまたがる領域を考察の対象としたところにある。

本書のメリットの第一は、皇室財産が設定され、その運用が始まった明治二〇年代において、御料地経営の方針をめぐって、宮内省内に対立のあったことを実証した点に求められる。この時期の宮内省には御料地経営をめぐって二つの異なる路線が存在しており、第二代御料局長品川弥二郎と、第三代局長岩村通俊では経営方針が大きく異なっていた。岩村は品川時代の方針を大きく修正、それを支持する一部の技術官僚を宮内省から排除し、その過程で御料地事業の経営方針と皇室財産の運用方針が確定され、国庫財政から独立した皇室財政の自律性が確立されていたというのが、池田氏の論点である。

品川派の経営方針とは、「御料地を国家行政としての産業政策の代替・補完を担う存在と位置づけ、皇室財政の健全化を犠牲にしても産業保護・育成（藩閥政府の側面支援）のために多額の資金を投入する」というものであり、岩村派のそれは、「皇室財政の健全化を第一とし、そのためには御料地の縮小もやむなしとする」ものと定式化されている（三四〇頁）。両者の対立を顕在化させた争点として、佐渡・生野の御料鉱山の経営と払下げをめぐる問題（第三章）、長野県諏訪郡の御料林経営をめぐる問題（第四章）、北海道御料林の北海道庁への下付をめぐる問題（第五章）の三つが取り上げられている。いずれにおいても、経営合

理化の見地から御料地の「処分」をめざす岩村派に対し、品川派の技術官僚が反対し、前局長である品川に助力を仰ぐが、結局は岩村派の前に後退を余儀なくされる結果に終わった。

両者の理念的相違は、たとえば、北海道御料林の下付に反対する御料局札幌支庁長山内徳三郎と、それを支持した白根専一内蔵頭との対話によくあらわれている（三五三頁）。開拓殖民政策を積極的に推進しようとしていた北垣国道道庁長官の求めに応じて、大規模な御料林が譲渡されてしまうと、それまで札幌支庁の管理のもとで保全されてきた森林群が大幅に縮小されることになると考えた山内は、「国家的見地」から森林保全・国土保全のために下付に反対した（ちなみに北海道の森林二〇〇万町歩が御料林に編入されたのは品川時代のこと、その当時北海道庁技師であった山内は、道庁側で編入に尽力した人物である）。それに対して白根は、「御財産としては決而国家云々を混同してハならぬ。詮するニ御財産ハ收利ニあり、其以外ニ義務的ニ御料を有せらるゝ、益なし」と応じて、皇室財産の運用目的は「収益を上げて皇室財産を増殖すること」にあるとした。白根の発言の背景には、規模が大きい割には収益性の高くない北海道の御料林を整理して、より収益性の高い規模に縮小しようとする岩村局長の方針があった。池田氏は、品川派の経営理念を、本来は政府が行うべき殖産興業政策を御料地事業において遂行しようとした点で、「国家の行政を代替・補完することをめざす」ものであったと規定している。もともと、場所によつては、同じことを言うのに「政府の行政を代替・補完することをめざす」という表現も多用されており、本書では「国家」と「政府」はほぼ同じものととらえられていると

解せる。しかし、明治憲法・皇室典範下の皇室や皇室財産の問題を考える際には、「国家」と「政府」を安易に同一視はできない。

品川派の経営方針を「国家の行政を代替・補完することをめざす」と規定してしまうと、御料地経営それ自体は「国家の行政そのものには含まれていない」ことになる。なぜなら、御料地経営が国家行政の一部であれば、そもそも「国家の行政を代替・補完」したりはできないからである。両者が別物だから「代替・補完」できるのである。御料地経営が「国家の行政ではない」とすれば、それは一体何なのかというのが、次に出てくる当然の疑問であろう。通常それに対する答えは「皇室の家政」ということになる。しかし、実はこれでは答えにはならない。なぜなら、「国家の行政」ではない「皇室の家政」というのはいったい何なのかという疑問がさらに出てくるからである。それは天皇家という大家族の私的な家政なのだろうか。皇室財産とは皇室の私的財産なのか。それとも公的財産なのか。これは近代の皇室や皇室財産を考察するにあたって、避けて通れない大問題であるが、本書はこれについて必ずしも明確な見解を示しているわけではない。

しかし、大正から昭和にかけて宮内官僚であった酒巻芳男は、「国家と皇室は一体不離の關係に立つ」ものであり、皇室は天皇と皇族の私的生活のための組織ではなくて、「国家の組織」であると断言している（酒巻『皇室制度講話（岩波書店）一九三四年」。「皇室法」も「国家法」も、いずれも「均しく国家統治の作用に依つて生ずる法」であると主張する酒巻は、皇室事務についてはもっぱら宮内大臣が天皇の大権行使を輔弼し、それ以外の国政事項（国務）については国務大臣の輔弼によっているのが日本

の国制だとする。つまり、「皇室の家政」も一般の國務行政も均しく「國家の行政」であり、ただ日本の国制では両者が分割されている（宮中・府中の別）というのが酒巻の主張なのである。

それゆえ酒巻によれば、皇室の經理も「私的なものではなく、公的なものである」。ただ、皇室財政の經理一切を國務とし、政府および議會の参与を認めることは、皇室の威厳と尊貴を損ねかねないので、皇室の經理事務はすべて皇室事務に含まれるのである。このような立場に立つ酒巻からすれば、皇室財産の管理・運用は、それ自身が立派に「國家の行政」（政府の行政とは異なるもう一つの行政）となるであろう。この二つは、「政府の行政」が主として「國民の安寧秩序を保ち、國民利福を進めること」を目的とするのに対して、「皇室の行政」はもっぱら「君主とその繼承權保持者及びそれらの近親をして益々光輝あらしむること」を、すなわち天皇と皇族の生活を一国の君主にふさわしい立派で豊かなものとすることを目的とする点で、明確に異なるものとされている。

酒巻の言は、天皇崇拜に凝り固まった反動的宮内官僚の妄言と笑いとばすことができるかもしれない。しかし、「皇室の家政」が「國家の行政」の一部であるというのは、日本國憲法の精神でもある。現行皇室典範は憲法に下属する法律であり、その改正には国会の議決を必要とする。宮内庁は内閣府に属する國家行政機關のひとつであり、その組織・権限・職務等は宮内庁法という法律によって規定され、宮内庁長官以下の職員は國家公務員である。憲法第八八条には「すべて皇室財産は、國に属する。すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない」と

あり、皇室財産は國有財産であり、皇室の經理は国会の監督下におかれた政府財政の一部をなすと定められている。

つまり、「皇室の家政」は「國家の行政」であると考ええる点で、日本國憲法は酒巻と同じ立場に立っている。酒巻は、「皇室の家政」は「國家の行政」であるが、「政府の行政」から独立し、別個の領域を形成しなければならないとする二元論者であるのに対して、日本國憲法は「政府の行政」以外に「國家の行政」を認めない一元論である点にちがいがあ

る。日本國憲法のような一元論の立場からすれば、明治憲法下の皇室財産の運用は、本来は政府によってなされるべき行政が、政府に属さない宮内省によって「代替・補完」されている状態にあったことになる。つまり、宮内省が皇室財産を運用する業務それ自体が「政府の行政を代替・補完する」行為ということになるだろう。この立場からすれば、品川派も岩村派も同じ穴のムジナにすぎない。

一方、酒巻のような二元論者からすれば、このちがいは重要な意味をもつ。殖産興業政策の追求によって「國民利福を進め」ようとする品川派は、明らかに「政府の行政を代替・補完する」ものと評価できるからである。それに対して、皇室財産の収益の拡大を目的とする岩村派は、本来の目的である「君主とその繼承權保持者及びそれらの近親をして益々光輝あらしむること」により忠実だということになる。二元論者からみれば、岩村派は「宮中・府中の別」を守っているが、品川派はその別を乱し、「宮務」の領域からはみだして「國務」に越境し、それと競合関係に立とうとしていることになる。二元論者からすると、品川派は、日本

の国制の特色である国家行政の二元論を破壊するものと言わざるをえない。言い換えれば、酒巻の二元論は、品川派ではなくて、白根の「收利第一」論の系譜を受け継いでいるのである。

品川派と岩村派を理念的に対立するものととらえるかぎり、論理的に池田氏は一元論に与することはできない。他方で、「国家」と「政府」を等値している点で二元論とも相容れない。また、二元論からすれば、「宮中・府中の別」を乱す品川派は否定的に評価せざるをえないが、品川派を「倒錯」と評価しつつも、御料地経営において「国民の利福の増進」すなわち公益を優先しようとしたことに対しては、池田氏の評価はどちらかと言えば、肯定的である。

論理的に言えば、池田氏は「皇室事務は国家行政には属さない」という立場に立っているといわざるをえないのだが、そうなる、すでに指摘したように、「皇室事務」と「国家行政」とはいかなる関係にあるのかという難問が残ってしまうのである。

もっとも、宮務と国務をとともに国政事項とみなす酒巻のような二元論的な認識は、それ自体が歴史的に形成されたものであり、「宮中・府中の別」がつくられた当初からそのような認識が確固として存在していたわけではない。皇室典範の制定過程や世伝御料の勅定過程についての島や川田の先行研究によれば、それらに関与した当事者の間でも、国家と皇室を別物とする認識は広くみられたのである。ほかにも一八九〇年制定の官有財産管理規則では、官有財産とは「国ノ所有ニ属スル土地、森林、原野」等々を指していた。皇室財産に編入された土地、森林、原野はもはや官有財産ではなかったから、法令上皇室財産は「国ノ所有ニ属スル」

ものではないとみなされていた。さらに、日清戦争後に出版された有名な法学者（穂積八束、有賀長雄、井上密）の著した行政法の教科書をみても、織田萬が、『増訂日本行政法論』（一八九五年）で、宮内大臣は、その権限において行政を担当する各省大臣とちがいはないと指摘しているのを除き、宮内省についての記述は含まれていない。つまり、当時の行政法の専門家も宮内省を国家の行政機関とはみなしていなかったのである。

ことを皇室財産にかぎっても、その設定当時において、それが政府の管理する官有財産でないのは明らかであったが、皇室の私有財産であるのか否かについては、議論のわかれるところだった。ただし、皇室典範に明記されている世伝御料については、天皇位に附属する世襲財産であって、天皇といえどもこれを自由に分割譲渡できないものであり、「普通法」の適用を受けない、すなわち租税を賦課されることなく、売買譲与されないものであるとの認識については異論の余地はなかった。世伝御料が皇室の私有財産でないことは、当時においても明らかであったのである。つまり、皇室財産のもっとも重要な部分は皇室が所有する（政府の管理下でない）公的財産と考えられていたことになる。また、憲法および典範に規定されている皇室費は毎年定額を国庫から支出されるのであるから、これもまた、議会の協賛を必要とせず、政府の管理下におかれな公的経費ということになる。ただ、この段階においては、この「公的」なるものが「国家」とどのような関係にあるのかが必ずしも明確ではなかったのである。

当事者の間で認識の不一致がみられたのは、世伝御料でない動産・不動産すなわち普通御料についてであった。本書で池田氏が

取り扱っている御料地はすべてこの普通御料に属する。典範の起草者である伊藤博文は、普通御料は天皇・皇室の私有財産であり、「普通法律」の適用を受けるべきものである（それゆえ課税の対象となる）と認識していた。この認識にもとづいて、第二次伊藤内閣は一八九三年六月に鉱業条例を世伝御料に属さない御料鉱山にも適用することを閣議決定したのであった。この閣議決定が発端となって、その三年後には佐渡・生野の御料鉱山が払下げられることになったのは、本書第三章で詳しく述べられているところである。

いっぽう、宮内省は普通御料への課税には反対であった。その理由は皇室の財政収入の減少をきらったことにあるが、それだけではない。根本的には、皇室事務は憲法が保証する議会の法律・予算協賛権の及ぶ範囲の外にあり、それゆえたとえ政府の定めるものであっても、法律・予算の拘束を受けないという認識、いわば「皇室大権の独立」論あるいは「皇室自律主義」に由来していた。この立場に立てば必然的に、世伝御料はもちろんのこと普通御料も皇室の私有財産ではないことになる。

島善高氏によれば、一八九〇年の世伝御料の勅定にあたつておこなわれた枢密院の審議の過程では、当初は世伝御料が一般の法律命令の適用を受けないこと、それゆえ納税の義務を負わないことを明示する法令を定めることが企図されていたにもかかわらず、最終的にはそのような法令が定められることなく終わってしまった。そのような法令を定めるにあたり、法律・詔勅・勅令のいずれによるべきなのか、あるいは特別の勅定法令の形式とすべきなのか、容易に意見が一致しなかったからである。法律の適用を受

けないとする特例措置は法律によって定められるべきであるという立憲主義の立場と、世伝御料はその本質からして法律の外にあり、その拘束を受けるべきものではないという皇室自律主義との対立による結果であった。

天皇と皇室を永世安泰なものとするために、皇室事務を憲法の拘束の範囲外におくのが皇室自律主義であるとすれば、それは本質的に非立憲主義ということになる。それは立憲主義国家の外に立つ「もう一つの国家」なのである。一方、政府はいかに超然主義を標榜しようとも、憲法の拘束を受けずにはおかぬ。藩閥政府といえども、憲法が保証する議会の法律・予算協賛権を無視することはできない。その当時の関係者の認識がどうであれ、憲法と典範の制定にともなつて、非立憲主義と立憲主義との「二つの国家」（あるいは「国家が二つの領域に区分された」というべきか）が並立することになったみるべきであらう。普通御料を皇室の私的財産とみなして法律の適用対象とみるか、その適用外とみるかは、この非立憲主義と立憲主義の境界区分をめぐると対立であったといえるであらう。

両者の境界区分・権限区分があいまいであれば、その競合・衝突は避けられない。「政府の行政の代替・補完」を目的とする経営方針は、この区分を越境しかねない危険性ははらんでいるといわざるをえない。しかし、短期間とはいえ、そのような経営方針が存続しえたとすれば、それはいかなる契機によるものであったのか。その点を明らかにしたのが、本書の功績のひとつといえよう。

立憲制度を導入するにあつて、天皇と皇室の永世安泰をはか

るために、皇室事務を憲法の拘束を受けない聖域におくことが「宮中・府中の別」の目的であり、皇室財産の設定はその財政的基盤を保証するものであった。しかし、それに付随するかたちでそれとは別の副次的な目的があったことを本書は明らかにしている。それは、議会の予算協賛権の及ばない場所に官有財産の一部を留保して、藩閥政府の「隠し資産」を担保しようとする試みといてよい。本書にしたがえば「政府のための皇室財産」である。藩閥内閣の機密費はその典型例であり、天皇による海防費の下付もそうであろう。さらに松方正義大蔵大臣が生野・佐渡鉱山を御料地に編入しようとしたのもその一例といえるだろう。

このような副次的目的で官有財産が皇室財産に編入された場合、議會のみならず、結果的には政府の財政規律の枠から解放されるわけだから、経営の現場になう技術官僚としては、政府の緊縮方針やさまざまな規則に縛られることなく、比較的自由にふるまう余地がうまれる。それが、御料地経営において「政府の行政の代替・補完」とみなしうる方針が出現しえた要因となったのである。しかし、その経営方針が「代替・補完」の範囲にとどまっておればまだしも、政府の産業施策（たとえば北海道の開拓殖民を推進する政策）と競合、対立、矛盾するようになれば、それを維持していくのは難しい。そのような経営方針は、たんに政府と対立するばかりでなく、政府との競合を避けようとする宮内省内の勢力（開拓殖民政策に協力するため御料林下付を決定するとともに、一部の良林を留保して収益性を高めようとした岩村局長）とも対立せざるをえないからである。

最後に指摘しておきたいが、本書の最大の問題点は、品川派の

リーダー品川弥二郎その人が、「政府の行政の代替・補完」を目的とする経営理念を保持していたことが実証されていない点にある。品川の経営理念を、池田氏は次のようにまとめている。品川は農商務省において殖産興業政策の指導者として活躍したが、明治一七、八年に挫折を経験して農商務省を離れざるをえなくなる。しかし、その後も品川は殖産興業政策の追求をあきらめることなく、御料局長となつてからは「鉱業において大規模官業を起すと同時に、中小農・産業家の底上げによつて「富国」に至るという国家構想の実現」をめざしたのであった、と（四〇〇頁）。

しかし、本書においては、品川自身が、皇室財産についてそのような経営理念を明確に把持していたことを示す根拠は示されていない。あげられている品川自身の言葉は次のようなものではない。

①農商務少輔時代の一八八二年に、皇室財産の設定に賛成する意見書をまとめたが、そこに記された設定目的は議會の意向に左右されない皇室の財政基盤の確立におかれていた（八九頁）。

②一八八九年に御料局長を引き受けるに際して、「皇室ノ為松杉檜ヲ植テ一生ヲ終ル決心」と語り、また拝命にあたり天皇・皇后に長期計画を語った（一三八頁）。

③局長に就任してすぐ、御料鉱山の経営はすべて支庁に委任し、本局より干渉しないようにとの訓示を行い、積極拡張政策をとる佐渡・生野の支庁長への支持を明確にした（一六〇頁）。

④一八九六年に御料鉱山（佐渡・生野）の払下げ阻止のために白根の尽力を依頼した書簡において、皇室が所持しているからこそ両鉱山は利益をあげることができ、もし皇室が鉱山を手放せば、

近隣住民の信頼を失うおそれがあると述べた(二〇一頁)。

それ以外には、積極拡張政策をとる技術官僚を庇護し、自らも御料地拡大を推進したこと。退職後も岩村派と対立する技術官僚から頼りにされ、御料地の処分を阻止するよう政界工作を依頼された事実などがあげられている。

しかし、①から④はどう考えても、品川が先に挙げたような理念を有していたことを明示的に示していない。池田氏が品川に下している評価は、あくまでも状況証拠にもとづく間接的な推定であって、仮説の域を出るものではない。その仮説に説得力をもたせているのが、本書で多用されている「明治一七、八年の『宿志』」というキーワードである。このキーワードは、殖産興業指導者として一度は挫折を経験した品川が、それでもその政策の追求をあきらめず、いつかはそれを実現しようと考え続けていたということの意味している。そのような「宿志」をもっていたからこそ、御料局長になった品川は、一度は挫折した殖産興業政策を御料地事業において遂行しようとしたというのが、池田氏の主張なのである。

この主張の史料的根拠となっているのは、松方内閣の内務大臣を引き受けた品川が、御料局長を解任されることを知って塩原へと遁走した際に、内相拝命辞退の意向を山県有朋に示した次のような書簡(明治二四年六月二日付)である。

やじハ謹テ念仏庵中ニテ、 皇室御料之仕事を念仏唱ひツ、
拝見仕、十八年農商務ヲ去リシ時ノ宿志を遂げ度(ソレハ農工商の故人、即チ有効ノ幽霊ト、殖産上ノ談論シテ、病を養ひ、コノ世ヲ過ゴス決心ナリ) 候(一一頁)。

池田氏は、この書簡中の「宿志」を「農工商」全般の発展を支えること」を意味しているのとらえ、「品川にとって、御料地とは明治一七、八年の挫折経験を糧に、「殖産」のリベンジをかけた場として認識されていた。品川は林業のみならず、「農工商」全般の殖産に価値を置いていたのであり、そのために御料地を利用していたのであった」と定式化した(四〇二頁)。

議論としては非常に興味深いが、しかし山県宛書簡にある「宿志」をそのように解釈するのは無理がある。素直に読めば、ここでの「宿志」は、政界・官界を引退し、念仏三昧の隠遁生活を送る希望を意味している。明治一八年に農商務省を辞めるときに官界を引退するつもりだったが、かなわなかった。こんどこそその「宿志」をはたすべく、御料局長も内務大臣も辞退して、隠遁したいというのが品川の言いたいことである。それを池田氏は上述のように読み替えたのであり、その読み替えによって本書の核心をなす主張が成立しえたのである。本書を見る限り、品川が「宿志」という言葉を使っているのは、この山県宛書簡のみである。つまり、本書は肝心のところで、きわめてあやうい史料解釈の上に組み立てられているといわざるをえない。

① 鈴木正幸『皇室制度』(岩波書店)一九九三年、鳥善高「明治二十三年世伝御料勅定について」『早稲田人文自然科学研究』第四四号、一九九三年、同『近代皇室制度の形成』(成文堂)一九九四年、川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』(原書房)二〇〇一年。

(A5判 四四〇頁 人文書院 本体六八〇〇円+税 二〇一九年)
(京都橋大学文学部特任教授)