

加藤祐介著

『皇室財政の研究』

——もう一つの近代日本政治史——

池田 さなえ

構造の復権

二〇〇九年（平成二十一年）七月一日に公布された公文書等の管理に関する法律（平成二十一年法律第六六号。通称公文書管理法）に基づき、宮内庁書陵部に所蔵される公文書の利用に関する利便性はそれ以前と比べ格段に向上した。著者も評者も、間違いなくこの法律による恩恵を受けて研究を進めることのできた最初の世代といえる。本書は、宮内庁書陵部所蔵の豊かな史料の原野を開墾し、二〇一〇年代から現在に至るまで継続的に優れた論稿を発表し続けた著者による最初の記念碑的著作である。

評書

著者は、「近代皇室の財産は、前近代的な領地が残存しているという問題ではなく、優れて近代的な文脈の中で形成、蓄積されていったものである」（二二頁）という明確な立場に立ち、「皇室財政」を「皇室を議会（国民代表）の意思から自律させる」という課題のもと設定された（同右）「定額の皇室費と皇室財産からの

収益を歳入とし、皇室の事務にかんする支出（天皇・皇室の歳費、宮内官の俸給、恩賜など）を歳出とする独自の財政体系」（二三頁）であると定義する。本書は、この極めて明確な立ち位置のもと、終始ぶれることなく論が展開される。

本書を一読して明らかなのは、著者が永井和の提起した「多元的輔弼制」の枠組を継承していることである。「多元的輔弼制」とは、天皇大権を三つの領域（国務／政務、軍務、宮務）に分かれ、それぞれに別個の輔弼者を置く体制を指す。著者は「近代日本における皇室の事務（宮務）は皇室の「家政」ではあるが、その「家政」とは一般国民における家政とは異なっており、本来的に「国政」の一部分を構成する公的なものであり、私的なものではない。ここである公的な皇室の事務とは、内閣の管掌する事務（国務ないし政務）からは独立している、もう一つの公的な事務である」（二七二頁）という、やはりここでも明確な立場を表明した上で、「皇室と国家機構」、「皇室と国民」の関係を明らかにすると宣言する。これはすなわち、近代天皇制の「構造」にかかわる問いを追究することを狙いとするものであり、永井の「構造主義」的立場を宮務という分野において正面から継承した研究といえる。

天皇という要素に着目しつつ近代日本の国家と社会を総体的に捉えようという問題関心に、一九六〇年代以降の実証史学の方法が加わる現在の研究状況について、著者は講座派マルクス主義や政治思想史の「天皇制」研究とは区別して、「近代天皇制研究」と呼ぶ。そして、「近代天皇制」を「日本近代における天皇を主要な構成要素とする国家機構とその下における社会構造のこと」

であり、「近代天皇制研究」を「天皇に着目することによって日本近代史を総体的に捉えようとする一種の「構え」のことである」(五頁)と位置付けた。このことにより、本書は「近代天皇制(研究)」という用語をイデオロギーから解放したといえる。著者や評者らが学問の世界に飛び込んだ時代、同世代が少し上の世代には「天皇制」という言葉を忌避する傾向があったが、そのような時代を振り返ってみると隔世の感がある。

このように、構造主義的に「皇室と国家機構」「皇室と国民」の関係を明らかにせんとする明確な立場をとる著者ゆえに、最も痛烈に批判されるのは「法構造や社会構造への関心を欠いた『政治史』」(七頁)である。「近代天皇制研究」という「構え」を重視する立場からすると、研究の停滞とも評価し得る」(八頁)と手厳しい。一方で、「皇室と国民」関係に関わる支配論・統合論の研究は一九八〇年代以降に隆盛となった表象研究が、二〇一〇年代以降に論点が飽和し、方法の刷新が求められているという課題も提示する。

着実な課題設定と実証

「皇室と国家機構」、「皇室と国民」という二つの課題は、近代天皇制の法制度的側面と秩序・道徳的側面(藤田省三がいう政治権力の装置としての原理と、生活共同態としての原理)という伝統的な大論点である。この大論点に迫るために、本書が具体的にを行った作業は次の三点である。(1) 皇室財政における歳入と歳出の実態、御料地経営および有価証券投資の実態を可能な限り正確に復元していくこと、(2) 皇室財政の実態と制度変容の関係

を検討すること、(3) 皇室財政と皇室財産の法的性格(公的な財政・財産であるのか、それとも私的なそれであるのか)を明確にすること。そしてこれらの作業により前述の二つの課題は次に示すように確実に実証されている。

まず「皇室と国家機構」に対しては、終章で「近代天皇制研究としての本書の結論の一つ目は、一九〇三年から一九〇七年の国制改革によって確立した近代日本の国家は、政府財政と皇室財政という二元的な公的財政体系を有する国家であったということである。このうち政府財政が諸官庁の活動ないし国民の福利増進のための財政体系であるのに対して、皇室財政は天皇權威の(再)生産のための財政体系であり、統治の正統性の部分を司る財政体系である」(三三〇頁)として、「皇室と国民」に対しては、「一九二〇年代以降において、皇室は、国民という範疇との関係において公共的な性格を付与されていた」(三三〇頁)、「こうした関係は、超歴史的に存在していたものではなく、近代国民国家の展開過程という固有の文脈の中で形成されていたものである、ということ」を本書の検討は指し示している」(三三三頁)というように。端的にいえば、「皇室と国家機構」に対しては「皇室は公的」であり、「皇室と国民」に関しては「皇室は「公共」とまとめられ、これまで多くの論者が苦戦してきた「皇室の公私」と「国家/政府/宮中」といった問題を非常に明快な形で整理することに成功している。

終戦後、象徴天皇制下の皇室財産に言及する終章の最後の一段落は余韻をもたらす名文である。

近代天皇制の下において、皇室は、国家機構との関係におい

て公的な性格を付与され、また国民との関係において公共的な性格を付与されてきた。これに対して、戦後の象徴天皇制の最大の特徴は、皇室に私的領域が明確に設定されている点にある。この意味において、象徴天皇制は財産税の賦課から出発したと言っても過言ではない。時代は確実に変わったのである。

(三四三―三四四頁)

総じて、本書は「基礎研究」という謙虚な姿勢をとりながら、本論・終章における堂々たる書きぶりに見られるように、紛れもなく膨大な調査と緻密な分析に裏付けられた圧倒的自負と力量が横溢した大著である。

宮内官の「専門性」と「指導力」

このように、本書は非常に手堅い論証に支えられており、立てられた問いは見事に回収されている。したがって、ここでは著者とは異なる方向から皇室財産を眺めてきた評者に求められているであろう所見を示すことで責めを塞ぎたい。

本書第一部は会計法規ごとに全体を描いていく手法で、ありそうでなかった「皇室財政制度の教科書」といえる。図解の親切さ、会計表の圧倒的な力も含め、多くの重要な事実発見の成果があるが、その中でもここでは宮内省における専門性の強化という点について考えたい。

本書第一部第一章は、おそらく渡辺千秋の皇室財政指導力に着目した初めての研究といえる。同時に、田中光顕宮相・渡辺千秋内蔵頭時代の内閣機密費（金）問題や皇室費増額をめぐる大木遠吉の貴族院での議論など、これまで政治史で逸話として語られて

きた事例の断片が議論に嵌め込まただけでなく、政局史的には十分明らかにできなかった事例の位置付けが会計史料から極めて明瞭に修正されたという点で、歴史学の醍醐味、本領を見た思いであった。

このように、政治史にも周到な目配りの光る本書であるが、それゆえにこそもう少し慎重な議論を望みたい箇所もあった。著者は第一章で、「専門性」を高めたとする渡辺内蔵頭と比較して、「杉（孫七郎・引用者註）は財政運営に際して頻繁に伊藤に助言を求めている。たとえば杉は、一八九一年度の予算編成に際して伊藤に「断然之御指揮」を仰いでいるし、予算が成立した後も、「皇室経済は彼は御注意御尽力にて漸次基礎相立候処、若不注意よりして一敗塗地の景況に相陥候時は其罪小生に帰し候に付、戦々兢兢御憐察奉冀候」と、引き続きの支援を求めている。ここからは緊縮財政を主導する上で、省外の伊藤の指導力に依存していた当局者の姿が読み取れよう」（二五―二六頁）という。しかし、著者が厳しく批判のまなざしを向ける「政治史」として皇室財産を見てきた評者としては、杉の行動は「専門性」の有無に帰することができるもののなか些か疑問が残る。

著者の言う「専門性」とは、官僚の政治資源としての行政学的な意味における「専門性」――それを武器にして対政治・対国民の「権力」となりうるもの。評者も旧著ではこの理解を意識していた――とは異なる理解なのだろうか。渡辺がそれを武器に伊藤の影響を排除することができたとするならば、「専門性」の強化といえるが、断片的な史料からではあるが杉―伊藤間、渡辺―伊藤間のやり取りを見る限り、そのような変化は認めがたい。

たとえば、杉から伊藤へ宛てた皇室財政問題に関する書簡点数は内蔵頭時代一四〇点、辞任後二点、内蔵頭在職年数約九年間（一八八四～九二）として単純計算すると内蔵頭在職中の差出書簡は一年平均約一・五通である。内容を見ると、伊藤→杉への依存の指向も含んだ相互依存形態といえる。杉を取り巻く省内の人的関係は土方久元という上官、品川弥二郎という同僚との緊張関係にあり、大きな業務上の課題は御料地編入とその創業であった。

一方、渡辺から伊藤^④への皇室財政問題に関する書簡点数は内蔵頭時代二三点、就任前一点、内蔵頭就任後、伊藤の死去までの約一五年間（一八九五～一九〇九）として単純計算すると内蔵頭在職中の差出書簡は一年平均約一・五通であり、書通頻度では杉と明確な違いを見出しがたい。しかし、杉と比較し認められる明確な特徴は、長文書簡が圧倒的に多いことに加え、長大な意見書が含まれること、宮内官への推薦についての過剰なまでの感謝、枢密顧問官への露骨な御官である。省内の人的関係では田中宮相との信頼関係、業務上は皇室制度改革期という環境にあった。

以上概観した限りであるが、伊藤とのコミュニケーションの取り方において、杉と渡辺は残存する書通頻度の面ではあまり大きな相違がなく、質的に見ると、むしろ杉は対等な同輩間の相互依存、渡辺の方が恩義で結ばれ人事への影響力を頼みにした過度の依存にさえ見える。そして、「専門性」をいうならば、技術官僚を多数抱える宮内省御料局は明治二〇年代（一八八九～九六）から「専門的」だが「指導力」は品川依存がしばらく続く。「専門性」と「指導力」は並進していくとは限らない。更に、杉も財政に関しては相当の経験を積んだ「専門性」の保持者であった。山

口藩最後の藩政責任者でもあり、廃藩後の毛利家の家政相談人にも就いている「能吏」^⑥である。明治一七年四月には、前月に宮内卿に就任した伊藤の指導で内蔵寮が設置され、ここに杉が初代長官として配置されるが、これもその財政の才ゆえだろう。『杉孫七郎関係文書』『解題』を担当した西川誠は「長州藩出身者で、伊藤・井上・山県凝集力からは少し離れた位置にあり、有能な行政官」であったとしつつ、「藩政トップを務めるほどに実務をこなしうる能吏である孫七郎が、宮内省高官に存在して温厚で対立的な行動を取らないことで、宮中を政治的に偏向させなかった」^⑧とも指摘し、「抑制」という意味での政治的役割とその能力を評価している。

以上のように見ると、本書においては渡辺の成果を高く位置付けるがゆえに杉の「専門性」について相対的に低く評価されているような印象が残ってしまった。著者の意図とは異なるかもしれないが、その場合でも「専門性」とは何を示しているのかを明確に示す必要があっただろう。

一九二〇年代以降の皇室の「公共」と「一君万民」

前項では「構造」の著者に対し、「政治」に比重を置いてきた評者からの所見を示してきたが、もう一つの対照的な視点から見えるものを示していきたい。

著者は、事業の必要上多くの居住民を擁することから居住民との間に深刻な矛盾が存在していたことをもって、御料農地を「皇室と国民」の関係を見るに相応しい対象として選んだ。しかし、御料林にも「民有下戻し」というまた別種の非常に深刻な矛盾が

存在していた。そして評者は主にこの御料林を対象として著者と同時期に研究を発表してきたために、御料農地を中心として描かれる「皇室と国民」イメージの形成過程に大きな空白の地点があることを感じてしまった。

著者によると、一九二〇年代の上川御料地争議の過程の中で宮内省が争議の当事者に対して「平等」に臨む志向が見られたとして、ここに「一君万民」イデオロギーの徹底を見る（第三部第6章）。そして著者は、高木博志の議論を補助線とし、「国民」が「富と教養を持つ男性」に限定されていた明治期から、一九二〇年代には「より広汎な民衆をも含んだものへと拡張してい」（三三一頁）き、皇室は個別の国民と直接的なつながりを持つべきではないとの認識が主流になるとする。

評者がかつて明治二〇年代について検討した経験から見ても、著者が依拠する高木の明治期イメージに全く異論はないが、ここで、評者は著者の整理とは異なり、明治期の「一君万民」における「民」は「四民」であると考え。そこには「身分制の否定」という重要な前提があった。「身分」を否定する段階では、あくまで身分制の枠組にしたがって思考される。社会階層、属性などの明治期以降個々人に付与される新たな標識を、為政者はまだ十分認識できていない。明治後期までに社会経済状況の変化とともに徐々に身分制的思考ではなく、階層的に社会秩序が認識されていくようになり、「一君万民」の意味合いが変わってくる。その先に、著者が扱った上川御料地争議における宮内省の対応が位置付けられるのであろう。

しかし、指導者側が身分制的思考ではなく階層的に人びとを見

るようになることと、「民」を平等に扱うこととは直接的には結びつけられない。社会が階層的秩序に支配されるようになり、「民」として把握される対象が拡大する時期は、社会構造が複雑化していく時期ともいえる。複雑に発展した各種団体や組織の叢生は、その団体や組織のいずれかを特権的に扱う政治へ道を開くこともある。

著者とは異なり、御料林について検討してきた評者は、この明治中期から一九二〇年代に至る「空白」地点には制度による転換があったと見ている。評者はかつて、御料林における「民有下戻し」からこの問題を考察したことがあった。民有下戻しとは、近世期の土地利用慣行と明治六年以降の地租改正、なかなかずく明治七年一月からの山林原野官民有区分に淵源をもつきわめて根の深い問題であり、御料農地とはまた別種の深刻な官民間矛盾が凝縮された問題として、古くから多くの研究がなされてきた。^⑩

山林原野官民有区分により官有とされ、その後御料林となった山林の下戻しを求める地元民からの出願は、きわめて個別的性格が強く、明治期の御料局の悩みの種であった。それは近世期の租税・山林利用の多様性、すなわち近世社会の多様性によるものである。それに応じて処理も個別的にならざるをえないという問題があった。更にリソース不足、感情面の問題が事を複雑かつ長期化させていた。これに対し、御料局は前例や古文書を徹底的に調査し、その圧倒的な情報をもとに明治三三年五月二四日「御料地及立木竹下付規定」（宮内省告示第七号）を制定した。これ以降、この規定とその補助資料をもとに、複雑な背景を持つ多くの下戻し要求を画一的に全国一律で締め切ることになったと同時に

に、その後の御料林を①統一的林業施業地、②慣行も残るが徐々に直営化を目指す地、③慣行（抵抗）が強く何らかの個別的対応が必要な地、に三分し、作業を単純化・効率化する結果をもたらしたと結論付けた。

このように見ると、御料林の民有下戻しを間に挟むことで、明治期から一九二〇年代までの時代は次のように整理できる。

（１）高木博志のいうように皇室が個別の国民と直接結びついていた明治初期、そして評者がかつて示したように御料地において具体的な個人・集団・個別地域の利害に対処しなければならなかった、あるいはすべきと考える者が指導者間に存在し、一定の影響力を持っていた明治二〇年代↓（２）御料地経営の「制度化」が進み、御料地を通じた個別的対応の余地が制限されてゆく明治三〇年代↓（３）「一君万民」イデオロギーはこの状況に適合的であったがゆえに国民に浸透し、御料地を通じた個別利害の吸収はますます難しくなっていく（一九二〇年代頃以降）

すなわち、明治三〇年代以降の御料地の「制度化」が、（１）↓（３）への大きな変化を生み出す前提条件を作ったのである。

なお、明治三〇年代は国有林においても「制度化」が進むのみならず、前田亮介が示したように国政において個別の地方利害を抑圧する形で「全国政治」の中の「地方問題」が形成されてゆくというように、「個別から全体・制度へ」という大きな変化が様々な領域で進む時代である。

イデオロギーの浸透という問題は、争論の当事者間の言説からある程度跡付けることができるかもしれない。しかし、著者が「皇室と国家機構」の関係を追跡する中で、一九〇七年の皇室制

度改革が指導者の認識に及ぼした影響の大きさを見出したのと同程度に、「皇室と国民」関係においても制度変容の果たした役割に注目すべきであったと思われる。小田原城址地をめぐる四つの主体（宮内省・旧藩主家・小田原町・地域住民）間の「せめぎ合い」（三三三頁）を描く第七章も含め、「皇室と国家機構」関係に比べ、「皇室と国民」関係の議論にやや表層的な印象が拭えないのはそのためであろうか。

まとめにかえて

評者の関心に従ってかなり地味で細かい議論にも及んでしまったことをお詫びしたい。繰り返しになるが、本書はきわめて堅実な論理と正確な実証に裏付けられた大著であり、これまでの指摘が本書の価値を些かたりとも損ねるものでないことは言うまでもない。今後は間違いなく、本書が宮中の問題を扱う者の必読書になるであろう。評者としては何よりも、そのような大著の歴史の一齣に加わることができたことの喜びを表したいと思う。

① 永井和『青年君主昭和天皇と元老西園寺』京都大学学術出版会、二〇〇三年。

② 池田さなえ『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』人文書院、二〇一九年。

③ 以下、伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書 第六卷』（塙書房、一九七九年）、同右編『伊藤博文関係文書 第八卷』（塙書房、一九八〇年）をベースとして、伊藤博文文書研究会監修『伊藤博文文書Ⅱ 伊藤公雅纂 第二卷（ゆまに書房、二〇一五年）、宮内庁編『明治天皇紀 第十二』（吉川弘文館、一九七五年）を補助的に用

いて確認した。

④ なお、渡辺の政治的立場は、松方系（明治一〇年代～二〇年代）↓伊藤系（明治二〇年代末）↓山県系（明治四〇年代？）と変遷したとされている（長井純市「解題」〈尚友倶楽部・長井純市編「渡辺千秋関係文書」山川出版社、一九九四年〉）。したがって、明治二〇年代については松方正義宛の書簡、明治四〇年代以降は山縣有朋宛の書簡も検討した結果、皇室財政問題に関しては伊藤宛書簡が圧倒的に多く、かつ長大な書簡が多いことがわかった。このことから、宮内財政当局に在る時期の渡辺にとっては伊藤が主な相談相手であったと考えられ、杉と同様伊藤との関係を重点的に検討し比較することとした。

⑤ 明治三二年六月一〇日付杉孫七郎宛品川弥二郎書簡では、品川が「クラのカミ〔渡辺〕と余り御争ひは如何哉と蔭ながら御按し申上候か、怪物は怪物として御接し無之といづれの処にて化かし可申事も候半と存候」（一般社団法人尚友倶楽部・西川誠編「杉孫七郎関係文書」尚友倶楽部、二〇一三年、二一五頁）とあり、杉と渡辺が何らかの問題で対立していたことがわかる。温厚篤実として知られる杉が品川に心配されるほどに渡辺と対立していたことが知られる興味深い書簡である。また品川が渡辺のことを「怪物」と評している点も、渡辺の同時代における指導者間に抱かれていたイメージを物語っている面が白い。渡辺の「怪物」性については先述の露骨な狐官とも関係があると考えられる。ちなみに、この両者の対立の理由について、同文書の解題を担当する西川はこの書簡に言及し、「渡辺は御料部と御資部の統一を企画していたので……その関連であろうか」（同右、四七一頁）と推測しているが、評者は明治三一年八月一七日に杉が東宮御所御造営局長に就任したことに伴う造営費問題、すなわちいわゆる「二五〇万円」の内閣機密費に関する問題についてであると考えた方が自然ではないかと考える。機密費問題で本格的に内閣と宮内省の波紋が

生じるのは明治三四年なので、純粹に東宮御所建設費の支出をめぐる内蔵寮とややもめていたというにすぎないのではないかとと思われる。

⑥ 前掲「杉孫七郎関係文書」四五三～四頁。

⑦ 同上、四六九頁。

⑧ 同上、四三三頁。

⑨ 池田さなえ「御料林経営と民有下戻し―現豊田市域の事例を中心として―」（『豊田市史研究』一二、二〇二一年）、同「御料地「民有下戻し」に関する基礎的史料の紹介とその解説」（『大手前大学論集』二二、二〇二二年）、新修豊田市史編さん専門委員会編『新修豊田市史4 通史編 近代』（豊田市、二〇二二年）所収池田さなえ執筆分「御料林の誕生」「御料林整理事業」（三〇三～三二三頁）、「御料林の払い下げ・貸し下げ」「御料林経営の近代化」（四六七～四七三頁）、「御料林事業方針の変化」（五九九～六〇一頁）。

⑩ このほかに不要存御料地払下げ、社寺上地御料林払下げという目的・根拠法令を異にする複数の「処分」が併行して進められており、この三者を併せて、御料林における官民の深刻な矛盾を示すものとして注目されてきた。

⑪ なお、本章に関して一点だけ訂正しておきたいのは、明治三二年に同地に御用邸を建設するため、宮内省と大久保家の折衝が進み、小田原城址地と小田原町外の御料地を交換する旨の契約が交わされた際、交換対象となった御料地の一部、平塚町所在御料地の借地人たちが大久保家への引き渡しに反対して御料局に請願した事例（三〇七～三一頁）に関してである。

著者は、請願書の末尾に平塚町長の奥印を取り付けていることを、「この奥印に法的な効力はないが、自らの主張の正当性を補強したいという借地人たちの必死さがうかがえる」（三一〇頁）としているが、所管市区町村長の奥印は単なる手続きであり、そこから借地人の「自

らの主張の正当性を補強したいという借地人たちの必死さ」を読み取ることはできない。国家機関や上級官庁に一般市区町村住民が文書を提出する際、直接手交するのではなく、直接の所管役場や在官者を通じて上願に及ぶ。その直接の所管役場の長の奥印には単に、公証（取次と身分保証）以上の意味はない事務的なものと考えるべきである。たとえば、明治一六年二月二日東京府布達甲第七〇号（明治一六年二月二日付『官報』）では、「別記ノ願伺届ヲ当庁へ差出ス時ハ其区別ニ依リ郡長区長戸長又ハ学務委員衛生委員ノ奥印ヲ受ク可シ」として、官有地・地下・借地願、土地、潰地、地目返還、開墾など対象となる願・伺・届の種類を具体的に列挙している。内閣制度・市制町村制・府県制郡制下の法令でも基本的には同様の手続きが求められる。

（A5判 四一〇頁 二〇二三年七月）

名古屋大学出版会 税別六、三〇〇円）

（京都府立大学准教授）