

## 「皇室財産設定論」再考

池 田 さなえ

はじめに

明治一〇年代のある時期、朝野を賑わせた議論があった。後に「皇室財産設定論」(以下、「設定論」)と呼ばれるその一連の議論は、皇室が国庫に依存しない独自の財源をもつことをめぐる展開された。明治維新後の皇室は、自律的な財源をほとんど持っていなかった。通常の諸活動にかかる経費は国庫に依存していたし、貯蓄としても孝明天皇の遺産の一〇万円程度を保有するのみであった。<sup>①</sup>不動産は、皇居や京都御所・離宮など日用に供する土地がほとんどであり、農地や牧場も若干所有していたが、収益事業として大規模に営まれていたわけではなかった。<sup>②</sup>また、政府所有の官有地との区別も明瞭でなかった。「設定論」は、このような状況の中で沸き起こってきたものであった。

皇室財産の「設定」というとき、歴史的には官有財産から皇室財産を分離することを意味する。<sup>③</sup>特に、皇室財産の中でも不動産である御料地について用いられることが多い。これまで御料地の設定については、主に「設定論」を用いて論じられてきた。<sup>④</sup>そこでは、様々な「設定論」が列挙されるものの、それらの質的な差異や相互の関係、全体性などは問題とされず、様々な意見があったが結局明治一八(一八八五)年に御料局が設置され、二二年から大面積の官林・官有地などが御料地として編入されるというように、平板な描き方がなされることが多かった。

しかし、そこに至る政策決定プロセスは等閑視してはならないように思われる。様々な「設定論」があっても、当然のことながら実際の御料地設定という政策決定に反映されたものとされなかったものがある。このように考えれば、

これまでの研究で十分検討されてこなかった多くの「設定論」にも質的な差異があることが想定できる。この仮説に従い、「設定論」を政策決定との距離から位置づけ整理し直す必要があるだろう。

もちろん、これまでも「設定論」の質的な差異が問題とされてきたことはあったが、それはやはり「設定論」を御料地設定という政策決定に直結する前史と見做し、その政策決定の問題性を明らかにするという観点からなされたものであった。このような観点からの研究で代表的なものは、鈴木正幸氏の一連の研究である<sup>(5)</sup>。そこで明らかにされてきたことは次の通りである。明治維新後、皇室諸活動の経費は増加の一途を辿り、皇室用度に不足を感じるようになってきたことから、はじめは宮中関係者などから「設定論」が提起されていたが、明治一四年以降は、九年後の議会開設に備えて議会の介入を受けない自律的な皇室財源を設けるべきだとする観点からの「設定論」が主流になり御料地の設定につながる、というものであった。

鈴木氏の議論の主眼は、統治理論から近代天皇制を考えることにあった。そのため、皇室財産設定という政治決定、特に明治一四年以降の在朝者の主導によって成ったその政治決定がいかに機會主義的で、政局上の理由のみに基づくものであり、統治理論的には不純で「プラグマティック」な

ものであったかを示すとともに、それに対する「王土論」からの原理主義的批判の危険性をも指摘した。そして、近代的国家に相応しい統治理論と古代日本的「王土論」との接合を様々に模索した井上毅の議論に特権的地位が与えられ、重点的に検討された。

確かに、「設定論」を「議会对策論」の登場を目印として明治一四年を境に区分する視角は、統治理論との距離を測る目的においてはきわめて有効であり、それゆえに鈴木氏の議論はその後も長らく支持されている。しかし、このような視角では、皇室財産設定という歴史過程の片面しか描けない。なぜなら、皇室財産設定という政治決定は、議会对策であると同時に、それと同程度に当時の政治指導者らにとって喫緊の課題であった宮中对策という側面もあったからである。

立憲制創設前後から初期議会期までの時期の政治史では、「宮中」の政治史とも呼ぶべき一潮流がある。そこでは、立憲制創設前には主として伊藤博文の政治指導を中心に、立憲制創設後、特に初期議会期には伊藤も含めた藩閥指導者を通じて、「府中」（政府）が「宮中」を政治資源として利用するようになる過程が描かれてきた。その中で、皇室財産もまた藩閥政府指導者らに利用される政治資源として現れてきた。坂本一登氏は、日本に立憲制を導入しよ

うとする際に抵抗が予想される宮中勢力を懐柔するために、伊藤が華族制度の創設と同時に彼らに対する賜与の財源ともなる皇室財産を創設したことを明らかにした。<sup>(8)</sup> 佐々木隆氏や伊藤之雄氏は、その後の立憲制の実際の運用の中で、皇室財産が藩閥政府により政治利用されていたことをいくつかの事例から明らかにした<sup>(9)</sup>。

このように見ると、「設定論」を論じる際にも、議会対策という単一の指標ではなく、宮中・府中関係という観点からも再検討すべき余地があるのではなからうか。

以上のような観点から、本稿ではこれまで一様に御料地設定の前史として平板な叙述がなされてきた「設定論」について、統治理論との関係からではなく立憲制創設後の宮中・府中関係の文脈で捉えることにより位置づけ直すことを目指す。そのために、「設定論」を可能な限り収集し、政策決定過程に即して整理し直し、その全体性や相互の関係を明らかにする。

以下では、まず第一章でこれまでの研究で検討・紹介されてきた「設定論」に加え、筆者が新たに発見した「設定論」を整理し、第二章以降では政策決定過程に即して「設定論」を位置づけ、右の目的に迫ることとする。

なお、本稿では史料の引用に際し、原則として旧字は新字に改め、筆者による注釈は〔 〕内に入れた。また、引

用中の平出・欠字は全て原文通りとするが、「」内の引用に関しては、平出は一字アキに改めた。

## 第一章 「設定論」の概観

まず、本稿の検討に入る前に御料地設定という政策決定がいかなるものであったのかを確認しておきたい。御料地は、その用途によって皇居・離宮・御用邸など皇室直接の所用に供する「第一類御料地」と、山林・農地・鉱山など収益事業用の「第二類御料地」とに区分されていた<sup>(10)</sup>。前者は維新直後から存在しており、「設定論」において「設定」が求められていたのは主に後者であった。以後、本稿で「御料地」というとき後者を指していることとする。

御料地は、主に明治一八年一二月に宮内省内に設けられた御料局において選定される。設置当初、既に五〇余カ所二万二〇〇〇余町歩の御料牧場や御料原野があったが、まずはこれらを管理するために、一九年三月に岩瀬・新冠・高堀の三出張所が置かれ、畜産・農耕が行われた<sup>(11)</sup>。

次に、山林原野の御料地編入に向けた調査・交渉が進められた。二〇年一〇月から、御料局は農商務省山林局・内務省と協力して、官林のうち御料地に編入すべき部分の調査に取り掛かった。何度か編入面積の調整を行ったのち、農商務大臣井上馨の肝入りで設けられた官林官有地取調委

「皇室財産設定論」再考（池田）

表 「皇室財産設定論」

| 番号 | 作成年月日       | 「設定」<br>への立場 | 提出者                | 提出先           | 標題                                 | 出典・所収史料情報                                                               | 設定すべき皇室<br>財産の形態                | 備考                          |
|----|-------------|--------------|--------------------|---------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| ①  | 明治9年9月5日    | ○            | 元老院議員<br>横山由清      |               | 国憲按載スル所ノ皇帝所有ノ不動産及ヒ歳入ノ事ニ就テ予定スル所ノ意見案 | 『立法資料・明治典範(上)』258～259頁                                                  | 官有財産（不動産）                       |                             |
| ②  | 明治11年3月5日   | ×            | 元田永孚               |               | 帝室ノ所有地ヲ定ムル得失ノ議                     | 『元田永孚関係文書』R5-106-8                                                      | —                               |                             |
| ③  | 明治12年11月14日 | ○            | 福沢重香               | 宮内卿徳大寺実則      | 帝室財産之儀ニ付建議                         | 『明治建白書集成』第5巻548～552頁                                                    | 土地（可耕地）、山林、鉱山                   |                             |
| ④  | 明治12年12月    | ○            | 宮内卿徳大寺実則           |               | 全国官有山林并ニ官有地ノ幾分ヲ帝室財産ニ編入シ帝室歳務ヲ定ムルヲ請フ | 『御財産設置ニ関スル廟議民論資料』                                                       | 官有山林・官有地                        | 要約のみ                        |
| ⑤  | 明治13年5月     | ○            | 参議大隈重信             |               | 経済政策ノ変更ニ就テ                         | 『大隈文書』4、113～125頁                                                        | 官有山林                            |                             |
| ⑥  | 明治13年10月8日  | —            | 高知県士族<br>山川良水      |               | 上（国体変遷ノ儀）                          | 『明治建白書集成』第6巻187～189頁                                                    | —                               |                             |
| ⑦  | 明治14年9月     | ○            | 右大臣岩倉具視            |               | 皇室御財産ヲ確定スルノ議                       | 「帝室御基本書類 上」                                                             | 官有財産（山林、鉄道及諸製造所など）              |                             |
| ⑧  | 明治14年11月    | ○            | 参議井上馨              |               |                                    | 「帝室御基本書類 下」                                                             | 「皇室費、動産、官林・開拓地                  |                             |
| ⑨  | 明治15年1月15日  | ○            | 〔ロシア公使〕<br>柳原前光    | 岩倉具視          | 〔書簡〕                               | 「帝室御基本書類 上」                                                             | 未開墾の地、景勝地、皇室に縁故のある土地の山林         |                             |
| ⑩  | 明治15年1月21日  | ○            | 柳原前光               | 佐佐木高行         | 〔書簡〕                               | 『保古飛呂比 十一』15～16頁                                                        | 未開墾の地、景勝地、皇室に縁故のある土地・山林         |                             |
| ⑪  | 明治15年1月     | ○            | 農商務権大書記官若山儀一       |               | 制権秘策                               | 「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」、「帝室御基本書類 下」                                           | 官有土地、山林、船渠、工場、鉱山など              |                             |
| ⑫  | 明治15年1月     | ○            | 農商務権大書記官若山儀一       |               | 制権秘策 副按                            | 「帝室御基本書類 下」                                                             | 官有土地、山林、船渠、工場、鉱山など              |                             |
| ⑬  | 明治15年2月     | ○            | 参議伊藤博文             |               | 地所々有権区別ノ議                          | 「三条家文書」資料番号39～34、「帝室御基本書類 上」                                            | 官有地・官有山林                        |                             |
| ⑭  | 明治15年2月     | ○            | 右大臣岩倉具視            | 閣議            | 具視皇室財産に関し意見書を閣議に提出する事              | 「御財産設定に関する建議書」                                                          | 官有財産（山林、鉄道及諸製造所など）              | ⑦と同文、『黒田』巻末に翻刻所収、年代は『黒田』に拠る |
| ⑮  | 明治15年4月1日   | ○            | 農商務少輔品川弥二郎         | 左大臣堀江親王       | 帝室財産ヲ定ムルノ議                         | 「品川弥二郎関係文書（その1）書類の部」資料番号R45-875、「帝室御基本書類 下」                             | 山林                              |                             |
| ⑯  | 明治15年4月     | ○            | 〔農商務権大書記官〕<br>若山儀一 |               | 帝室費ヲ人臣ニテ定ムルノ不可及ヒ帝室財産ヲ定ムルノ意見        | 「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」、「帝室御基本書類 下」                                           | —                               |                             |
| ⑰  | 明治15年5月1日   | ○            | 農商務卿西郷従道           | 左大臣堀江親王       | 帝室財産ヲ定ムルノ議                         | 「品川弥二郎関係文書（その1）書類の部」資料番号R45-875、「帝室御基本書類 下」                             | 山林                              | ⑯の修正稿か                      |
| ⑱  | 明治15年5月     | ○            | 福沢諭吉               |               | 帝室論                                | 『諭吉全集』第5巻261～292頁                                                       | 土地（山林）                          |                             |
| ⑲  | 明治15年5月     | ○            | 〔ロシア公使〕<br>柳原前光    | 三条実美、<br>岩倉具視 | 帝領ノ議                               | 「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」、「帝室御基本書類 上」                                           | 山林・原野・城地・名所旧跡・景勝地・河海、鉱坑、家屋製造所など |                             |
| ⑳  | 明治15年6月11日  | ○            | 参事院議員<br>福羽美静      | 太政大臣<br>三条実美  | 帝室財産ヲ定メ及其管理法ヲ設クルノ議                 | 「三条家文書」資料番号39～31、「憲政資料室収集文書」R2-1139-64、「帝室御基本書類 下」、『明治建白書集成』第6巻848～852頁 | 官有地・官有山林                        |                             |

大会部会報告〈近代〉

|   |                     |   |                   |              |                                                  |                                                     |                 |                                                    |
|---|---------------------|---|-------------------|--------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------|
| ㉑ | 明治 15 年 6 月 17 日    | ○ | 香川敬三              | 右大臣岩倉具視      | 帝座議                                              | 「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」、「帝室御基本書類 下」                       | 国庫歳入、山林原野       |                                                    |
| ㉒ | 明治 15 年 6 月 17 日    | ○ | 香川敬三              | 右大臣岩倉具視      |                                                  | 「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」、「帝室御基本書類 下」                       | 山林原野            |                                                    |
| ㉓ | 明治 15 年 7 月 10 日    | ○ |                   |              | 参事院議案並其決議書二通                                     | 「帝室御基本書類 上」                                         | 土地（官有地）         | 附 井上毅の反対論                                          |
| ㉔ | 明治 15 年 7 月 8 日     | △ | 元田永孚              | 〔右大臣〕岩倉具視    | 愚案私議                                             | 「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」、「帝室御基本書類 下」                       | —               |                                                    |
| ㉕ | 明治 15 年 9 月 10 日    | △ | 元田永孚              | 岩倉具視         | 愚見                                               | 「元田永孚関係文書」81～84 頁                                   | —               |                                                    |
| ㉖ | 明治 15 年 9 月 19 日    | ○ | 参事院議官 安場保和        | 太政大臣 三条実美    | 皇室御財産ヲ定ムルノ建議                                     | 『明治建白書集成』第 6 巻、919～920 頁                            | 山林原野            |                                                    |
| ㉗ | 明治 15 年 9 月         | ○ | 参議山縣有朋            |              | ○直隸御料地ノ儀ニ付山縣参議意見 附大森鍾一外老名意見ノ○大森鍾一等ノ意見ヲ駁スルノ議 山縣参議 | 「三条家文書」資料番号 39～33                                   | 土地(官有地)/—       |                                                    |
| ㉘ | 明治 15 年 9 月         | ○ | 大島居次郎             | 岩倉具視         | 建議                                               | 「帝室御基本書類 上」                                         | 海面(干拓用地)        |                                                    |
| ㉙ | 明治 15 年 9 月         | △ | 佐佐木高行             | 三大臣          |                                                  | 『保古飛呂比 十一』325～326 頁                                 | —               |                                                    |
| ㉚ | 明治 15 年 10 月        | △ | 佐佐木高行             | 岩倉具視         |                                                  | 「帝室御基本書類 上」                                         | —               | 『保古飛呂比 十一』368～370 頁に全文有                            |
| ㉛ | 明治 15 年 10 月 27 日   | △ | (井上毅・ロエスレル)       |              | 宮内之事 (41) 帝室財産質議                                 | 「憲政資料室収集文書」資料番号 R2-1139-41、「元田永孚関係文書」R5-106-10      | 「帝室費」「帝室私有地」    | 國學院大學図書館所蔵「格陰文庫」(マイクロフィルム) C-16 に同文有               |
| ㉜ | (明治 15 年 11 月 20 日) | △ | (井上毅)             |              | 宮内之事 (42) 帝室財産答議                                 | 「憲政資料室収集文書」資料番号 R2-1139-42、「元田永孚関係文書」R5-106-11      | 「帝室費」「帝室私有地」    | 『井上毅伝 史料篇 第一』318～320 頁所収の「帝室財産意見案」(「格陰文庫」B-105)と同文 |
| ㉝ | 明治 15 年 9 月 19 日    | × | 伊地知正治             |              | 伊地知一等出仕口演筆記                                      | 『立法資料・明治典範(上)』301～303 頁                             | —               |                                                    |
| ㉞ | 明治 15 年 12 月        | × | 宮城県士族 菊池虎太郎ほか 2 名 | 太政大臣 三条実美    | 建白書                                              | 『明治建白書集成』第 6 巻 969～972 頁                            | —               |                                                    |
| ㉟ | (明治 15 年)           | △ | (井上毅)             |              | 宮内之事 (43) 帝室財産ニ関スル意見                             | 「憲政資料室収集文書」資料番号 R2-1139-43、「元田永孚関係文書」R5-106-12      | 「帝室費」           | 『井上毅伝 史料篇 第一』322～323 頁所収の「皇室財産意見案」(「格陰文庫」B-104)と同文 |
| ㊱ | (明治 15 年)           | ○ | 岩倉具視              |              |                                                  | 「帝室御基本書類 上」                                         | 全国土             | 若山儀一の筆記                                            |
| ㊲ | 明治 16 年 1 月 7 日     | × | 樋口真彦ほか一名          | 太政大臣 三条実美    | 意見書                                              | 『明治建白書集成』第 7 巻、7～9 頁                                | —               |                                                    |
| ㊳ | 明治 (16) 年 2 月 1 日   | ○ | 中井弘               | 伊藤博文         | 〔書簡〕                                             | 『伊藤文書』6、273～277 頁                                   | 「土地と金」          |                                                    |
| ㊴ | 明治 16 年 3 月 9 日     | × | 樋口真彦ほか四名          |              | 地所区分ノ義                                           | 「帝室御基本書類 下」、『明治建白書集成』第 7 巻、75～80 頁                  | —               |                                                    |
| ㊵ | 明治 16 年 7 月         | △ | 元田永孚              |              | 土地所有權改称私議                                        | 「元田永孚関係文書」R8-109-17                                 |                 |                                                    |
| ㊶ | 明治 17 年 7 月         | ○ | 中村弥六              | 右大臣岩倉具視 (※1) | 帝室御有ノ財産ヲ今日ニ制定ス可キノ意見書                             | 「御財産設定に関する建議書」、「複製版 林業回顧録」(大日本山林会、2014 年) 117～132 頁 | 山林              |                                                    |
| ㊷ | 明治 17 年 11 月 18 日   | ○ | 大藏大臣 松方正義         | 太政大臣         | 帝室財産設備ノ儀                                         | 「松方伯財政論叢集」535～536 頁                                 | 日本銀行株、横浜正金銀行株   |                                                    |
| ㊸ | 明治 17 年             | ○ | 権取素彦              | 宮内卿伊藤博文      |                                                  | 「御財産設定に関する建議書」                                      | 官民有不定地・荒蕪地・共有株場 |                                                    |
| ㊹ | 明治 19 年 1 月 13 日    | ○ | 鍋島直彬              | 宮内大臣 伊藤博文    | 〔書簡〕                                             | 『伊藤文書』6、306～307 頁                                   | 〔土地〕            |                                                    |
| ㊺ | 明治 20 年 2 月         | ○ | 御料局長官 肥田濱五郎       | 宮内大臣 伊藤博文    | 〔肥田浜五郎建白書草稿〕                                     | 「憲政資料室収集文書」資料番号 1403                                | 鉄道、土地           |                                                    |

「皇室財産設定論」再考（池田）

| ④ | 明治 20 年 2 月          | △ | 井上毅            |                                         | 皇室典憲意見            | 『井上毅傳 史料篇第一』503～516 頁                                                                                   | 国庫、儲蓄                                                    |                                                        |
|---|----------------------|---|----------------|-----------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ④ | 明治 20 年 3 月          | ○ | 御料局長官<br>肥田濱五郎 | 宮内大臣<br>伊藤博文                            |                   | 『山田文書』5、300～309 頁                                                                                       | 官林・鉄道公債                                                  |                                                        |
| ④ | 明治 20 年 9 月          | ○ | 御料局長官<br>肥田濱五郎 | 宮内大臣<br>伊藤博文<br>(※2)                    | 御財産ノ係ニ付上請書        | 宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵「御料局長官肥田浜五郎建言書写明治 20 年」識別番号 61738                                                         | 鉄道銀行等株券                                                  | 『山田文書』5、309～317 頁のうち、「毛利家撫育方組織ニ付藩主直書付写」を除いたもの          |
| ④ | 明治 20 年 9 月          | ○ | 御料局長官<br>肥田濱五郎 | 内閣総理大臣<br>伊藤博文、<br>宮内大臣<br>土方久元<br>(※2) | 臨時置局ノ上官有地処分<br>建言 | 宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵「御料局長官肥田浜五郎建言書写明治 20 年」識別番号 61738、『伊藤博文文書第一〇〇巻』7～20 頁、「明治建白書集成」第三巻、428～432 頁、「三条家文書」45～27 | 官有地第一、二、四種、道路、堤防、溝渠、池沢、湖沼、河海、官設鉄道敷地などの公共の土地以外の官有地中大面積のもの |                                                        |
| ⑤ | 明治 20 年 12 月<br>29 日 | △ | 井上毅            | 松方正義                                    |                   | 『松方文書』6、310～317 頁                                                                                       | 帝室費                                                      | 井上が同日伊藤首相に提出した「古代書」中の一部抜粋。「古代書」は、憲法制定後の国政方針についての意見書である |
| ⑤ | 明治 21 年 4 月<br>6 日   | ○ | 松方正義           | 閣議                                      | 佐渡生野両鉾山官行継統之件     | 類 00384100                                                                                              | 佐渡・生野鉾山                                                  |                                                        |
| ⑤ |                      | ○ |                | 伊藤博文                                    | 御料地選定ニ関スル議        | 『秘帝三』239～247 頁                                                                                          | 皇室の歴史上重要な意味を持つ土地                                         | 表 1「皇有地設定の建議」と同一物かは不明                                  |

注 出典は一部略称を用いている。『立法資料・明治典範（上）』は、小林宏・島善高編『日本立法資料全集 16 明治皇室典範（上）』（信山社出版、1996 年）、『黒田』は、黒田久太『天皇家の財産』（三一書房、1966 年）、『大隈文書』4 は日本史料協編『大隈重信関係文書』四（東京大学出版会、1984 年）、『諭吉全集』は慶應義塾『福澤諭吉全集』第 5 巻（岩波書店、1959 年）、『松方伯財政論叢集』は、大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成』第 1 巻（明治文献資料刊行会、1982 年）、『秘帝三』は伊藤博文文書研究会監修・楠山幸夫総編集『伊藤博文文書 第八六巻 秘書類纂 帝室三』（ゆまに書房、2013 年）、『伊藤博文文書 第一〇〇巻』は伊藤博文文書研究会監修・楠山幸夫総編集『伊藤博文文書 第一〇〇巻 秘書類纂 財政二』（ゆまに書房、二〇一四年）、『明治建白書集成』は第 5・6・7・8 巻がそれぞれ（色川大吉・我部政男監修、茂木陽一・鶴巻孝雄編、筑摩書房、1996 年）、（色川大吉・我部政男監修、鶴巻孝雄編、筑摩書房、1987 年）（色川大吉・我部政男監修・大日方純夫編、筑摩書房、1997 年）、（色川大吉・我部政男監修、大日方純夫・安在邦夫編、筑摩書房、1999 年）、『元田永孚関係文書』は沼田哲・元田竹彦編、山川出版社、1985 年、『井上毅傳史料篇第一』は井上毅傳記編纂委員会編、國學院大學図書館、1966 年、『伊藤文書』。国立公文書館所蔵「公文類聚」は「類ノ請求記号」と記す。他の出典は、国立国会図書館憲政資料室所蔵：「憲政資料室収集文書」、三条家文書、品川弥二郎関係文書、「元田永孚関係文書」、宮内庁書陵部宮内公文書館：「御財産設置ニ関スル閣議民論資料」（識別番号 61874）、同「御財産設定ニ関スル建議書」（「御財産設定ニ関スル建議書 明治 17～大正 14 年」識別番号 61740）、同所蔵「帝室御基本書類上」「同下」（識別番号 35907、35908）、刊行史料：6 は、『山田文書』5 は、『松方文書』6 は、東京大学史料編纂所『保古飛呂比 十一』（東京大学出版会、1979 年）。このほかは全て本文註を参照のこと。

※1 岩倉は明治 16 年 7 月 20 日に死去しているが、原本ママとしている。

※2 宮内大臣は明治 20 年 9 月 17 日に伊藤から土方に交代しているので、④を⑤より時系列的に早いものと推定した。

員会での調査・審議を経て、二二年から二三年にかけて、官林・官有山林原野が漸次御料地として設定される。また、これとは別に、大蔵省の正貨原料確保の必要から、閣議で官有佐渡・生野両鉾山の御料地編入が提起され、宮内省との折衝を経て二二年四月一日には両鉾山が御料地として設定される。

このように、実際に設定される御料地は大きく分けて山林・原野・鉾山の三つの形態をとった。したがって、「設定論」と実際の政策決定との距離を測るためには、設定すべきとする御料地の形態が一つの重要な指標となるだろう。

このような点を踏まえた上で作成したのが、193 頁の表である。同表は、これまでの研究で検討・紹介されてきた「設定論」に加え、筆者が新たに収集・検討した「設定論」をまとめたものである。ここでは、意見書の形態をとるもののみならず、皇室財産設定に関する意見を表明しているものは等しく「設定論」

と見做している。順序は時系列によるが、「設定論」である以上皇室財産設定前の議論でなければならぬから、最初の大面積御料地編入が始まる明治二十二年までとしている。網掛けしたものは、先行研究で紹介・検討されてきたものを表す。また、表には、政策決定との距離を測るために、「設定すべき皇室財産の形態」欄を設けている。なお、先行研究で紹介されていても原文全文及び要約(写)が確認できないものや、皇室財産設定への反対論以外で設定すべき御料地の形態が不明のものは組み入れていない。これはあくまで現時点で筆者が確認しえた「設定論」を整理したものにすぎないので、今後の調査により新たな「設定論」が発見されれば、その都度更新していく必要があることは断っておきたい。

さて、右のように確認した上で表を概観してみると、まず目につくのは明治一五年のものが圧倒的であるということであろう。明治二〇年にも比較的集中しているが、これは御料局長官肥田濱五郎一人の「設定論」であるのが特徴である。そして、明治一七年頃を境に「設定論」の提出先が変化する。それ以前は岩倉具視や三条美美に宛てられたものが多いのに対し、それ以後は伊藤博文の名が目立つようになる。

以上のように「設定論」の傾向を概観したところで、以

下ではこの傾向を政策決定過程に即して検討する。なお、表中の「設定論」に言及する際は、表の番号を用いて①、②…のように示す。

## 第二章 明治一五年の「設定論」

表の中で、最も早い時期の「設定論」は、元老院議官横山由清のものである。これは、明治九年から始まる元老院の国憲編纂の一環としてなされたものである。しかし明治一〇年一二月の国憲草案以降皇室財産に関する項目は削除される<sup>①</sup>。これは、当時皇室制度調査を主導しつつあった岩倉具視の構想と合わなかったためであるとされている。したがって、元老院関係の「設定論」は①以降は表れてこない。

次に「設定論」が政策過程に浮上するのは明治一五年である。前節で確認した通り、「設定論」はこの時期に最も集中していた。これは、この年の内閣による「地所名称区別」(明治七年十一月制定、太政官第一二〇号布告)改正の発議がなされたためである<sup>②</sup>。

明治一五年二月、参議伊藤博文は「地所名称区別」を改正し、官有地の中から特に宮内省管理の土地のみを「皇有地」として区別すべきことを提起した<sup>③</sup>。これは同月の閣議において認められ、その後この問題は三月一四日に

渡欧する伊藤の後を受けて参事院議長となった山縣有朋に託された。山縣は閣議決定を受けて三月中旬に「御有地布告案」を作成し、翌月にはこの布告を受けて設定すべき「御有地」あるいは「皇有地」の調査機関として「皇有地取調局」設置を建議した。<sup>(16)</sup>「御有地布告案」は参事院の内務・財務両部会を経て七月一〇日の総会に付されるも、総会では井上毅を中心とする反対多数により否決される。<sup>(17)</sup>しかし、山縣はこれを不服とし、再度九月に意見書を提出（<sup>(18)</sup>）し、参事院での再議を図るが、内務省内でも反対意見があり容易にまとまらなかった。また、参事院総会で反対の論陣を張った井上毅も、法律顧問ロエスレルの回答を携えて再反論を図る（<sup>(19)</sup>・<sup>(20)</sup>・<sup>(21)</sup>）。

このように、この間の経緯を概観した上で、表中明治一五年の「設定論」の内容を検討すると、政策決定過程と関わりのない在野の「設定論」を除けば、右の括弧中に示したように、ほとんどが二月の閣議、及び七月一〇日の参事院総会での「御有地布告案」の発議を受けてそれに對する賛成・反対・補足・具体化のためになされたものであったことがわかる。

右に見た伊藤・山縣の「設定論」や井上毅の反対論のほかに、閣議・参事院との関係が明確に裏付けられるものがある。<sup>(7)</sup>岩倉具視「皇室財産ヲ確定スルノ議」は<sup>(14)</sup>とほ

ば同文だが、<sup>(14)</sup>は「具視皇室財産に関し意見書を閣議に提出する事」として二月の閣議に提出されたことがわかる。また、<sup>(15)</sup>品川弥二郎「帝室財産ヲ定ムルノ議」は修正を経て<sup>(17)</sup>西郷従道「帝室財産ヲ定ムルノ議」として五月二日の閣議に提出されている。<sup>(20)</sup>参事院議官の「設定論」が見られるのも、閣議・参事院での「御有地布告案」発議を受けたものと考えられる。

更に注目すべきは、従来「王土論」から御料地設定に反対していたとされる元田永孚や佐佐木高行ら宮中グループの反「設定論」も、内容を検討すると特に「御有地布告案」を論駁する目的で作成されたものであったというところである。元田は、明治一五年以前は御料地の存在そのものを否定していた（<sup>(2)</sup>）が、明治一五年に「地所名称區別」改正の議が起って以降の議論では、「王土論」の原則を述べた後で、「然リト雖トモ此名義曖昧ニシテ西洋者流或ハ民権家ハ已ニ以テ人民ノ私有地ト誤認スル者少ナカラス。故ニ方今国憲欽定ノ前ニ於テ明白ニ此名義ヲ定メラレ、我封土ハ祖宗開闢ノ土地ニシテ人民ノ私有ニ非ス、但其土ノ産スル所ノ米穀竹木建築等民力ニ由テ出ル一切ノ諸物ハ人民ノ所有ニシテ其讓与売買ハ自由ノ權ニ任セラル、トノ義ヲ明示セラルベキナリ。然ル後ニ 皇宮御用地ヲ所々ニ置カル、モ官林ヲ御用地ト定メラル、モ公然ト仰セ出サレテ

天下何ノ異論カアラン」(24)としている。その反対の予先が御料地の存在そのものではなく名義の問題にあることは明らかである。この議論は(40)でも一貫している。

佐佐木もまた、九月の「設定論」(29)では、「御有地布告案」に反対の建議を行っているが、「名称ノ文字ニ付テハ、今日憲法ヲ制定スルノ時ニ当テ、其法理ノ範圍如何ニ予メ著眼セザル可カラザルナリ」と、あくまでその名称に反対するものであり、「王土論」の名分を維持すべく「皇有地」を「直隸地」と改称することを求めている。更に、「皇室ニ御有地ヲ奉属スルノ点ニ至テハ……高行モ亦、此一点ニ於テハ、固ヨリ切望ニ堪ヘザル所ナリ」とまで述べているように、皇室の自律的に管理できる土地を設定するという「御有地布告案」の基本的な考えには同意すら示していた(29)。一〇月の「設定論」でも「皇室ノ財産ヲ定メ、其名称ヲ新設スル事ハ、即今ノ急務」として「今日皇有地ノ名称ヲ設クルニ当リ、異日制定セラル、憲法ノ基礎ニ注意シテ」、「天皇陛下ハ、此何々地ヲ除クノ外ハ、決シテ全国ノ土地ヲ所有シ給フ事ナシト云フガ如キ、結果ヲ生じないように「之ヲ議セラレン事」を求めている(30)。

このように、元田や佐佐木の反「設定論」は、あくまで「御有地布告案」への反対を論じているにすぎず、皇室の自律的財源としての不動産保有そのものを原理的に否定す

るものではなかった。佐佐木は、一四年に杉孫七郎宮内大輔(当時)に対して「諸官山ヲ帝室御所有トスル事、未ダ運ビ不申哉」と催促しており、一一年来進言しているのに未だ何らの沙汰もないと不平をこぼしているように、むしろ早くから御料地設定論者であった。

以上の経緯からは、まず次のことが確認できるだろう。(1) 明治一五年に集中的に現れる「設定論」は、そのほとんどが閣議・参事院での「御有地布告案」を受けてなされたものであったこと、そして(2)「地所名称区別」の改正により「御有地」を設けることには宮中を中心として根強い抵抗があり結局参事院で廃案となること、(3)それにもかかわらず皇室が自律的に扱うことができる実質的「御料地」の存在に関しては宮中でも概ねコンセンサスがとれていたということである。

さて、これらの「設定論」の出典にまで目を向けると、更に明確な一つの特徴を見て取ることができる。それは、建議者の岩倉具視との関係である。

表中五二点の「設定論」のうち、一九件が宮内公文書館所蔵「帝室御基本書類」上下巻のいずれかに収められている(33)。これは出典ごとにみた場合の「設定論」の所収数としては最大である。宮内公文書館には「設定論」をまとめた簿冊がいくつか存在するが、その残存経緯には二つのパター

ンがあると考えられる。「御財産設置ニ関スル廟議民論資料」<sup>(2)</sup>「御財産設定ニ関スル建議書」<sup>(3)</sup>などはその書込みや草稿の存在などから推察するに、一九三九年刊行の局誌『皇室林野局五十年史』編纂にあたってまとめられたものと考えられる。これに対し、「帝室御基本書類」上下巻はその表紙裏の情報によると、岩倉公爵家に残った一連の書類を、大正五年六月二日に臨時編修局御用掛の藤波言忠が採集・編纂したものであることがわかる。この上下二巻の「帝室御基本書類」中には「設定論」が中心ではあるが、その他皇室制度に関する意見書・調査書類も若干含まれており、併せて四二点の書類が収められている。こうした書類が集められ、岩倉のもとに収められたことは、この時岩倉が独自に着手しようと考えていた皇室制度整備との関係で捉えるべき問題であると考えられる。次章では、このことを考えていきたい。

### 第三章 岩倉のもとに集められた「設定論」

岩倉は、もと明治一一年三月提出の「奉儀局開設建議」<sup>(4)</sup>をきっかけとして翌年一二月二四日に諸規取調所を設けて皇室制度調査に着手しようとしていたが、皇室制度調査を拝命した伊地知正治の無為にもより期待した成果を挙げられないでいた。岩倉はこのような状況に対し、新たな体制

で皇室制度調査の仕切り直しをすべく策を練っていた。おそらく一四年頃にはその調査機関の組織についてある程度具体的な案が出来上がっていたものと思われる。一四年九月に起草された⑦の「設定論」の中で岩倉は、「宮内省或ハ太政官中ニ皇室財産取調局ヲ設ケ、參議二人及宮内卿其事ヲ主リ、大臣一人之力総裁ニ任シ、以テ其事務ヲ憲法制定ノ前ニ整頓ス可」きことを説いていた。これは後に伊藤が閣議で「御有地」設定を發議したことを受けて、一五年二月に閣議に提出されることとなる(⑭)。

ここで、一五年二月という時期は、伊藤博文が立憲制度調査のために欧州に派遣される直前にあたることに着目すれば、この時期政府内にはいかなる政治課題があり、それがいかなる形で「設定論」と関わっていたのかが次に問われなければならないだろう。

この時期は、伊藤の洋行に先立って、様々な政治課題のうち伊藤の出発前に解決すべき政治課題は速やかに解決し、伊藤帰国後に凍結すべきことについては調整が進められていた。特に大きな課題は、明治二三年と定められた議會開設に向けた諸準備であった。二月五日、岩倉は佐佐木・大木喬任と面会し、議會開設に向けた準備について議論した。大木は「行政立法ノ権限ヲ明瞭ニスル」ことを優先すべきだと答えたのに対し、佐佐木も同意し、これに加えて「会

計ヲ十分整頓スルコト」と「帝室ノ礼儀・財産・帝憲ヲ立  
テル事」、そして「元老院ニ権力ヲ与へ、全国中ヨリ議官  
ヲ任ズル事」の必要を説いた。<sup>(29)</sup>元老院改革は立法機関の整  
備を意味する大改革であり、佐佐木も「伊藤ノ見込モアル  
事也」と述べたように伊藤にとっても最大の懸案の一つで  
あり政府部内の意見を統一することはまだ難しい段階であっ  
た。<sup>(30)</sup>

これに対し、岩倉は行政機構の改革に関して注目すべき  
次のような発言をしていた。

自分ノ考ハ薩長ノ権力ヲ移ス事最モ急ナリ、然レ共、  
此ノコトハ帝室ニ金三拾萬円ヲ増加セズハ能ハズ、其  
策タルヤ、薩長出身ノ参議ノ中ヲ、宮内省中ニ顧問官  
ヲ置キ、其ノ官ニ任ジ、年俸等モ参議同様ニ与へ、名  
誉ヲ存シ、又帝室ヘ国中ノ山林等ヲ附シ、右山林等ノ  
監守人ヲ土地人ニ命ジ、顧問ハ年ニ二度計リ巡視、帝  
室領ヲ取締リ、且、人民中ノ奇特者ヲ見テ、帝室ヨリ  
褒美ヲ下賜スベシ、都テ行政事務ニ関セズ、只帝室ノ  
事ノミニ止ル、如此セバ、必ズ不平ナカルベシ<sup>(31)</sup>

このように、岩倉の行政機構改革案は、薩長出身の参議を  
顧問官という名譽職にまつり上げ、政治の中枢から外すと  
いうものであった。「薩長ノ権力ヲ移ス事」、すなわち参議  
中薩長人への権限集中を解くことの必要性については伊藤

も同様の認識を抱いていたことは、坂本一登氏により明ら  
かにされている。<sup>(32)</sup>また、佐佐木の見立てでは井上馨や西郷  
従道、松方正義らも同意するところであった。<sup>(33)</sup>伊藤は、藩  
閥が社会の少数派であり、十分な正当性を有していないと  
認識しており、そのことが内閣制度創設の背景となってい  
たのである。

岩倉は、そのための財源として皇室財産の増加が必要で  
あると考えた。その皇室財産としては右で見たように、山  
林が想定されていた。山林は財源であると同時に、まつり  
上げることとなる顧問官たちに山林監守という形ばかりの  
業務を付与するというように、「モノ」としても活用でき  
る点で望ましいと岩倉は考えていたことがわかる。

しかし、そのためには「金三拾萬円」の帝室費増加が必  
要であったが、既に一五年度は士族授産のために帝室費を  
八〇万円増加することとなっていたため、更に三〇万円の  
追加増額は太蔵卿の松方が承認しないだろうというのが伊  
藤や佐佐木も含め大方の考えであった。<sup>(34)</sup>実際、九月一四日  
に宮内卿徳大寺実則が帝室費の増加を上申して認められて  
いるが、これも一五年度に限り、かつ「御手許特別御用度」  
並びに「外交ニ関スル不得已之費途」に限るという条件に  
おいて一〇万円のみ認められたにすぎず、岩倉の想定して  
いた額には及ばないのみならず、あくまで臨時の増額とい

う性格のものであった。<sup>36)</sup>

このように皇室費の増額が遅々として進まない中、岩倉は皇室費・皇室財産の設定も含む皇室制度全般の調査機関の設立を建議する。岩倉の建議が容れられ、同年十二月十八日には宮内省内に内規取調局が設置され、これに次いで同局での調査を補完する目的で、日本古来の制度調査を専管する国史編纂局が一六年四月七日に設置される。<sup>37)</sup>

岩倉は明治一年に提起した「奉儀局開設建議」でも、皇室財産の設定を皇室制度の調査事項の一つとして挙げていたことに鑑みれば、おそらく後に「帝室御基本書類」上下巻にまとめられることとなる一連の「設定論」もまた、岩倉による明治一五年から一六年にかけての皇室制度調査機関の活動に供されたものと考えられる。

そのことは、岩倉がこれらの史料を集めた経緯から推察できる。それは、書類により様々だが、いくつかの事例からその一端を見てみよう。たとえば、「設定論」⑪・⑫・⑬の執筆者である若山儀一<sup>38)</sup>は、明治初年から岩倉の知遇を得ていたのみならず福羽美静や佐佐木高行といった宮中関係者の間でも評価が高く、⑪・⑫も福羽によって佐佐木らに回覧され、何らかの形で岩倉の手許にもたらされたものと思われる。<sup>39)</sup> 若山はその後国史編纂局の編修員となっている。<sup>40)</sup>

また、「帝室御基本書類」中の⑦岩倉「設定論」を筆記している太政官権少書記官青木貞三もまた後に国史編纂局の編修員となるのだが、一四年九月一九日の岩倉からの書簡に「帝室財産云々建議書草案一冊、及各国帝室財産高算合四冊、正落手」<sup>41)</sup>とあるように、青木經由で「設定論」やその参考書類などを入手する経路もあったことがわかる。

⑭・⑮の香川敬三の「設定論」は、柳原前光・若山儀一の議論を要約し、そこに自身の見解を付したものであるが、これも香川から直接岩倉の手許にもたらされている。<sup>42)</sup> 香川も維新以来岩倉との関係が密接な人物であり、内規取調局員にも選定されている。<sup>43)</sup>

以上のように、明治一五年の「設定論」の多くは、諸規取調局の不振から新たな体制で国体・政体、及び皇室制度調査を進める必要を認識していた岩倉が、明治一四年頃から自らも意見を草し、かつ関係の深い人物から意見を徴する中で集めたものであった。この「設定論」収集・作成に携わったことが明確に裏付けられる人物は、いずれも後に内規取調局や国史編纂局に入局し、岩倉のもとで皇室制度調査に携わっている。<sup>44)</sup>

それでは、こうして岩倉のもとに集められた「設定論」の内容にはどのような特徴があったのだろうか。

まずは岩倉自身の見解からみておきたい。岩倉は、明治

一五年に提出した<sup>35</sup>で「抑国土人民ハ吾 皇上ノ 御有ニシテ 皇室国家等ハ汎ク之ヲ指スノ名タル」と述べているように、典型的な「王土論」者であった。この論に従えば、官有地と御料地の区別などはできないことになる。岩倉は実際、<sup>36</sup>で「今一朝故ナキニ 皇上自ラ若ク 御有ヲ狭限シ給ヒテ 天祖ノ賜ヲ棄テラル、ノ理アラシヤ」と、明確に「御有地」設定を否定している。<sup>36</sup>

岩倉は、地租改正で人びとに地券を付与したことは「土地ヨリ出ル所ノ收穫利益ヲ売買使用スルノ權ヲ与フルノ意ニシテ、土地ヲ所有スルノ權ヲ許セルニハ非ルヘシ」<sup>36</sup>と述べる。これは、前章で引用した元田の設定論<sup>24</sup>と同様の主張である。その上で岩倉は、この名分を正すためにも「民有地」を「永業地」と改称すべきであると、元田の意見を更に具体化させた。

岩倉はまた、帝室費の供給や増減が政府の手に握られていることも名分を乱すものとして、「歳入ハ 聖裁ニ従ヒ内廷ヲ先ニシテ之ヲ供シ奉リ其余ヲ以テ官省ノ經費ニ充ツヘシ」<sup>36</sup>と、宮中側を主とした宮中・府中一体の体制を構想していた。岩倉はこのように考える点において元田・佐佐木ら宮中勢力と親和性を有していた。

しかし岩倉は、元田や佐佐木らにおいてもそうであったように、政府から自律した実質的「御料地」の存在をも否

定するものではなかった。だがそうであるならば、実質的な御料地をどのような制度において実現すべきかという問題が生じるが、岩倉は、従来の官有地を全て「官地」と定め、その種類に従って「官」「禁」「御」等の名称を附し、「人民ニ貸附スルノ地」「禁裡ノ御用ニ供スヘキ者」「経国施政ノ用ニ充ツヘキ者」とを区別するという解決策を提示した<sup>36</sup>。

そして、右のような実質的区分を宮中勢力にも受け入れられやすい「宮中」府中」論を維持したまま進めるために、岩倉は次のような論法を用いた。

憲法ノ力ヲ保ツカ為メニハ其實質、即チ皇室ノ財産ヲ富贍ナラシメ陸海軍ノ經費等ハ悉皆皇室財産ノ歳入ヲ以テ支弁スルニ足ル可カラシムヘシ……〔官有地を〕一括シテ皇室ノ財産トシ、一タヒ宮内省へ引上ケ、更ニ内務省ニ致シ、皇室領トシテ之ヲ管理セシメ、其歳入ハ従前ノ如ク大蔵省ノ国庫ニ収納シテ政府維持ノ費途ニ支出シ……農商務省ヲシテ其利益ノ蕃殖ヲ図ラシム<sup>37</sup>

このように、岩倉は御料地も含む皇室財産を陸海軍費や「政府維持ノ費途」に使用すべきだとした。岩倉は、宮中と府中とをその使途において一体化すべきだと考えていたことがわかる。岩倉は、政治的には宮中が府中、すなわち

政府の意思決定過程に介入することを望ましくないと考えていたが、天皇と内閣との一体化については常に希求していた。<sup>⑦</sup> 右に見られるような岩倉の皇室財産観は、岩倉の政治理念の必然的帰結であったということができよう。

しかし、このような岩倉と、「設定論」者たちとは完全に見解が一致するわけではなかった。そもそも、表に明らかなように、岩倉のもとに集められた「設定論」においては、設定すべきとする御料地の形態は実に多種多様で、後に設定される山林・原野・鉱山の三大御料地に止まらなかった。岩倉に見出された柳原前光（後述）や若山儀一は、それぞれ「山林郊野金銀石炭鑛池沼城郭名区等ニ就テ然ルヘキ場所御選定可然存候」（⑩）、「從來官有ニ属スル土地、山林、船渠、工場、鉱山等ヲ撰ミ之ヲ王室ノ財産トスヘシ」（⑪）と、ありとあらゆる物件を想定していた。

また、宮中・府中関係についての認識にも大きな幅があった。柳原は「帝室資産ト政府官有物トハ別種ナリ」「今ヨリ政府ノ官有分ト区別シ、判然帝領ヲ被定候事緊要ニシテ遅クスルニ從ヒ難事ヲ生セン」（⑫）としており、岩倉のような「王土論」者ではなかった。若山もこの点では柳原と同様であった。

更に、若山は山林については水源涵養林を「御有」とすべきだとし、その理由について「水源涵養ノ林モ漫ニ之ヲ

伐レハ旱魃ヲ惹起シ、或ハ土砂ノ崩潰ヲ来ス……注意シテ之ヲ保護スルハ国家ノ經濟ニ於テ至急ノ務メトス」としていた。また、「船渠ヲ王室ノ御有トスルモ其意ハ船艦用材ノ樹林ヲ禁林トスルカ如シ。サレハ利ヲ得ルヲ主トセス、造船師其他術芸ヲ事トスル者ハ十分熟練ノ者ヲ選ンテ使用シ、務メテ多ク堅牢ノ船舶ヲ作ルヲ旨トスヘシ。私立ノ造船場ハ費用ヲ省キ贏利ヲ多クセンカ為ニ皆脆弱航洋ニ適セサル者ヲ造ルカ故ニ大ニ国家ノ經濟ニ損アリ。且人命ヲ傷フノ患多シ。サレハ之ヲ御有トナシ置クトキハ事アルニ臨ンテ皇命ノ儘ニナルノミナラス、經濟ニモ仁術ニモ適スル「ナリ」（ともに⑪）とも言う。このように、若山は御料地そのものを使って、水源涵養・土砂かん止・国用の艦船を造るといった、政府の行政上の課題の解決や官営工場の代替・補完を行うことを説いていた。

しかし、岩倉は⑦の中で官林のほか「鉄道汽船諸製造所等ノ性質ニ依テ皇室ノ所有ニ帰ス可キモノ（独逸ノ如キハ城砦鉄道ヲ以テ皇ノ室ノ私有トナシ事アルニ当リテノ兵士急行ノ道ヲ梗塞／スルノ患ナカラム（割註）」又財産ノ中他人ニ賜与ス可カラサルモノ賜与自由ナルモノ等ノ差別及ヒ總テ皇室財産ヲ処分スルノ法方規則等ヲ調査スルハ実ニ重大ニシテ欠ク可カラサルノ急務ナル」と述べているように、様々な可能性の中から特に「皇室ノ所有」に相応し

いものを「調査」して選定することを主張しているにすぎなかった。岩倉においては、御料地とすべき具体的な物件は以後の皇室制度調査の中で決めるべきだと考えていたものと思われる。岩倉は、この段階では御料地の形態や目的に関する決定は避け、可能な限り多様な意見を収集することに努めていたと考えられる。

#### 第四章 内閣制度創設後の「設定論」

しかし、岩倉の皇室制度調査事業は、一六年七月二〇日、岩倉の死によりいったん途絶えてしまう。二月一八日には内規取調局が廃止となり、翌年三月二二日、帰国した伊藤の建議により、新たに制度取調局が設けられると、伊藤がその長官となり立憲制度創設の中で皇室制度整備も検討されるようになった。<sup>(8)</sup>

この間の皇室制度調査機関の変遷は、しばしば皇室制度やそれをも包含する立憲制度創設に向けてのリーダーシップの変遷として描かれてきた。<sup>(9)</sup>たとえば内規取調局は、立憲制度調査と皇室制度調査との関係をめぐって伊藤と見解の相違を来した柳原が岩倉に献策したことを受けて、柳原に同意を示した岩倉が設立したとされている。あらゆる重要案件を伊藤の帰朝後に凍結したにも関わらず、伊藤不在中にこのような重要問題に着手したことや、岩倉の死後そ

の制度調査機関自体が伊藤の手により換骨奪胎されることは、伊藤と岩倉陣営の当該問題についての立場の相違を示すと説明すればきわめて説得的である。

確かに、両者の間には決して小さくない径庭があったことは間違いないだろう。しかし、岩倉はともかく柳原が伊藤を出し抜く目的で伊藤不在中に内規取調局設置の建議をしたと断言することは難しい。柳原は、ロシアからたびたび岩倉や三条、佐佐木らに皇室制度や立憲政体に関する調査書類や意見書を送っている。その中で、柳原が伊藤と意見の齟齬を来たしたという根拠とされてきた明治一五年一〇月一九日付岩倉宛書簡の一節を見てみたい。

同氏「伊藤・筆者註」帰朝後ハ必廟堂一評議起リ、臨時取調局トカ国会准備制度取調局トカノ名ニテ一局開設、現今伊藤取調居候事件ヲ継続実施ニ着手可相成ト存候、其際帝室制度之義モ此一局中ニ包含スルトノ説モ可相生候得共、何卒今ヨリ深厚御注意被成下、此局中ニ包含セス、必ス帝室儀制調査局別立論確然御主張被為在度<sup>(10)</sup>

この部分を引用した島善高氏は「三条や伊藤は帝室制度も他の国政事項と一緒に調査すべきであると考えていたようであるが、柳原は、帝室制度と一般国政事項とは主客の分があり……帝室儀制調査局別立論を主張したのである」<sup>(11)</sup>と

し、川田敬一氏は「憲法調査のため滞欧中の伊藤は、柳原に、帝室制度も他の国家制度の一つとして調査すべきことを述べている」のに対し、「柳原は、「帝室儀制調査局」を設置して、国家制度とは別に帝室制度を調査」することをしていた<sup>(32)</sup>としている。

しかし、右の柳原書簡は、素直に読めば皇室制度調査と他の国家制度とを「同一の局で議論する」ことに反対を示しているにすぎないと解釈できる。柳原はむしろ、皇室制度も立憲制度に適合するように議論すべきと考えていた。

明治一五年一月一日に岩倉に宛てた書簡では、佐野常民や松平信正、鍋島直彬や佐佐木高行らが「帝室ノ儀制又財産ナラハ、其一事ニ限り立論スヘ」<sup>(33)</sup>きだと考えていたのに対し、自分は「将来各国ノ制ニ倣ヒ憲法、政体トナル故……之ヲ達観シ、符合ノ制ヲ建テントスル」<sup>(34)</sup>点で異なっているという認識を示していた。この認識に関する限りでは、柳原と伊藤の間に懸隔はない。

岩倉もまた、結局のところ重要な改革は伊藤帰朝後に行うしかなかったことがわかる。岩倉は、一六年二月二三日付の書簡で滞欧中の伊藤に対して「帰朝の上は皇室基礎確立云々之ヶ条、実に国家の幸福無此上事と小生には始而安眠可致事に候」<sup>(35)</sup>と書き送り、伊藤の帰朝を待望した。その後段で岩倉は「小生には皇有公有民有等所有権之事又文部

省改革論の事等此外種々有之候得共、何分輕易に着手候而は不相成りと只管貴卿一行帰朝後可然と申立居候云云も有之」<sup>(36)</sup>というように、「地所名称區別」改正により「皇有地」を区別するにしても伊藤の帰朝後に着手する考えであったことがわかる。

岩倉が伊藤の帰朝後も存命であったならば伊藤の意見などの程度容れて、どのように皇室制度改革を進めようとしていたのだろうか。それはもはや永遠に知り得ないが、「設定論」を考える本稿においては、第一章で確認したように、岩倉死後の「設定論」は確実に新たな段階に突入しているという点を特に強調しておきたい。岩倉や柳原がいかに伊藤と協調しようとしていたかにかかわらず、「設定論」の表面上の変化は確かに皇室制度改革におけるリーダーシップの変化に対応している。表から明らかなように、岩倉死後の「設定論」は、ほとんど全てが伊藤に提出されているか、伊藤も関わる政策決定過程の中で出されたものとなっている。

そしてこれは表からは十分知り得ないことだが、これら岩倉死後の「設定論」には、実際の御料地設定という政策決定に直結するものが現れ始める。<sup>(37)</sup>、<sup>(38)</sup>、<sup>(39)</sup>の肥田濱五郎の「設定論」では官林・官有地及び鉄道公債の設定が求められていたが、この意見は、彼が御料局長として、そし

て後に官林官有地取調委員として御料地選定にあたる中で、官林・官有原野の設定かつ官有原野の優先的設定というように、より具体化された形で実現する。また、⑤の松方「設定論」は官宮佐渡・生野両鉾山の御料地化につながる閣議決定の場で出されたものであった。<sup>(38)</sup>

それでは、伊藤はこれらの「設定論」をどのように扱い、御料地設定をいかにして実現したのか。結論から先に述べると、伊藤は「設定論」を岩倉のように網羅的に集めることはしなかった。しかし、自身も設定すべき具体的な物件や管理の目的について予め定めておくことはせず、明治一八年一二月二三日宮内省内に御料局を設置すると、以後は同局を中心として具体的な御料地設定を進めさせることとなる点を見ると、具体的な物件の選定方法に関しては岩倉と同様の立場をとっていたことがわかる。

ここで注目したいのは、伊藤帰朝後は「地所名称区別」の改正で「皇有地」や「御有地」といった名称を設けるという手続きを踏まずに御料地設定が成し遂げられているということである。このようなことが可能だったのはなぜなのか。そして、伊藤はなぜこのような方法をとったのか。本稿ではこれを、内閣制度の創設（大臣・参議により構成される太政官制下の「内閣」制度を、各省の長である大臣と内閣総理大臣により構成される内閣制度に改革すること）との関係で

説明できるのではないかと考える。

実は、御料局は太政官達第六九号により内閣制度が創設された翌日に設置されている。実際、設置の準備はこれより以前から進められていたのだが、その設置の公達には内閣制度創設直後でなければならなかった。それは、内閣制度創設前に御料局の設置を公達したとしても、実際の御料地設定は依然として「地所名称区別」の改正によらなければならなかったからではないかと考える。

一八年一二月二日に新たに設けられた内閣制度により、宮内大臣は内閣の構成員外に置かれた。すなわち、「宮中・府中の別」の制度化である。宮内省が内閣に直属する体制をとる以上、「政府から自律した御料地」を制度的（名義上）に実現・可視化するためには、「地所名称区別」で地種区分上の区別をつけるしかなかった。しかし、内閣制度創設により「宮中・府中の別」が制度化されると、御料地は自動的に政府の管轄外の物件となる。したがって、「地所名称区別」改正という宮中を中心として反対の多いリスクで調整コストのかかる方法に固執する必要がなくなつたと考えられる。しかも、もともと政府から自律した皇室の財源を設ける必要性については宮中の理解が得られていたので、伊藤は一八年九月頃より三条との間で少しずつ御料局の外形を整える準備を重ね、内閣制度創設後すぐに御

料局の設置を断行することが可能であったと思われる。

もちろん、御料地を官有地から編入するに際しては、その箇所・反別などについて所管の内務・農商務両省と交渉し、閣議の承認を得るという手続きを踏まねばならなかったが、新たに任命された内閣の構成員には、もはや明治一五年「地所名称区別」改正に反対したような面々は、法制局長官の井上毅を除いて存在しなかった。その井上毅でさえ、御料局の設置によって機構面で既成事実を作り上げられた以上は御料地の存在そのものを否定することはできなくなっていたものと思われる<sup>65</sup>。

この後、皇室典範（明治二二年）制定過程において御料地への課税をめぐって「地所名称区別」改正の議論があった。これは、御料局設置後に大量に設定された御料地が、「地所名称区別」でいうところの「官有地第一種皇宮地」という概念からは逸脱しているという問題があったためであるとされるが、結局はこのときも「地所名称区別」改正には至らなかった<sup>64</sup>。その後も右の問題意識から何度も「地所名称区別」改正が試みられるが、「地所名称区別」は、実際には修正のないまま昭和六年に「地租法」が制定されるまで効力を有し続ける<sup>65</sup>。

右の経緯は、伊藤が明治一八年に「地所名称区別」に触れることなく御料地設定を可能にする機構整備を先にした

ことにより可能となったといえるだろう。これ以降の「地所名称区別」改正論議は、御料地が既に存在するということを前提として、その課税をめぐる議論に集中して現れる点にも留意しておかねばならない。

さて、御料局設置が内閣制度創設後でなければならなかったことについては以上のいくつかの根拠から推論してきたが、それではなぜ内閣制度創設「直後」でなければならなかったのだろうか。皇室制度の重要な改革である以上、皇室典範や宮内省内の各種規則制定後でもよかったのではないかという点が疑問として残る<sup>66</sup>。

これに対しては、御料地が官有地・官有財産の中から選定し宮内省に編入されたことを考えれば説明ができる。先にも述べた通り、編入は宮内省が当該官有地・官有財産を所管する内務・農商務省（鉱山の場合は大蔵省）と交渉して進めていかなければならなかった。議会開設後になると、官有財産に変動があれば予算上にも変化が生じるため議会で追及されるおそれがある。設定箇所や反別の決定・交渉に時間がかかることを考えれば、御料地選定は早ければ早いほどよい。したがって、内閣制度創設により宮中対策上の条件が整ったことを確認すればすぐにでも御料局設置を公達する必要があったと考えられる。

以上のように、御料局設置は内閣制度の創設を媒介項と

して、従来から考えられてきた議会对策論と宮中対策上の必要という双方の観点から理解しなければならないのである。

### おわりに

最後に、以上の検討を踏まえ、本稿の目的に沿って総括する。

「設定論」は、明治一八年一二月の内閣制度創設を境として大きくその性格が変化した。それ以前の「設定論」は、明治一五年に一つの焦点があった。それは、同年二月の閣議、及び七月一〇日の参事院総会で議題となった「御有地布告案」である。一五年の「設定論」は、同法案をめぐって賛否の意見を戦わせるものであった。したがって、鈴木正幸氏がいうように、大きく見れば明治一四年政変後に議会对策の必要が具体的な政治課題として浮上したことが「設定論」の一つの契機となっていることは確かなのだが、明治一四年政変後に突如として雨後の筍のように叢生したものではなかった。

そしてその中でも、この時期の「設定論」がまとまった形で残っていることには、岩倉具視が主導する皇室制度や国体・政体調査の動きが大きな背景となっていた。岩倉は明治一五年一二月に内規取調局を、翌年四月に国史編纂局

を設け、両局を起点として皇室制度や国体・政体に関する調査を進めた。その中で「設定論」を可能な限り多く収集し、自らも意見を呈することで、後の調査に資することが目指されたと考えられる。

岩倉の「設定論」は、彼の独自の「王土論」と宮中・府中観に基づいていた。岩倉によれば、全国の土地は全て皇室所有地である。そして日本の国体は古来皇室Ⅱ国家であるから、皇室所有地は全て国防、殖産興業など国家活動のために用いられる。この理屈であれば、「地所名称區別」に強く反対した宮中の理解を得ることもできる。

しかし、このような考え方は彼が集めた「設定論」に共通するものではなかった。そもそも、「王土論」すら共有されていなかったのみならず、宮中Ⅱ府中と考える点では一致していても、その収入を政府の目的に使用することを唱える岩倉に対し、御料地そのものを使って行政上の課題解決を図ることを唱えるものもあった。それでも岩倉は、立憲制創設までに可能な限り多くの「設定論」を収集し、一つ一つ検討するという地道で大掛かりな方法を考えたと思われる。そのためであろうか、彼は残された時間の中でこれらの「設定論」から何か一つを選びだしたり、それらを折衷したりして具体的な御料地設定にこぎつけることができなかった。

その後、皇室制度調査は一七年三月に帰朝した伊藤のもとで、新設の制度取調局において再開される。ここでは、彼が欧州での調査をもとに導入しようとする立憲制度とともに皇室制度が調査・立案されることとなる。しかし伊藤は、岩倉が行ったように、制度取調局のもとで「設定論」を集めて勘案し、御料地設定に向けた調査を進めるという方法はとらず、内閣制度創設の翌日である明治一八年二月二三日に宮内省内に御料局を設け、具体的な御料地選定・設定は同局の主導で進めさせた。

このような方法をとることで、「地所名称区別」改正という、宮中において根強い反対があるリスクの高い方法をとることなく御料地設定を進めることが可能となった。宮中では、「地所名称区別」改正には反発が強かったが、政府から自律した皇室の財源としての御料地を求める声は一貫して存在していた。それゆえ、御料地の設定だけならば大きな反発が起きないことが予想された。明治一八年二月二日の内閣制度創設により、宮内大臣が内閣の構成外となったことで、「宮中・府中の別」が制度的に実現した。これにより、地種区分を変えることなく御料地を宮内省内部で自律的に設定・管理できる体制が整った。これに伴い、以後の「設定論」には具体的な御料地設定という政策決定に直結するものが現れるようになる。

以上のように、御料地設定という政策決定は内閣制度創設による「宮中・府中の別」の一つの制度化によって初めて可能となったものであった。「設定論」のみにより御料地設定の歴史を語ると、この経緯は見えてこない。本稿では、伊藤帰朝後の御料地設定方法の転換は、明治一五年以来の宮中との関係性の中で選取られたものであったという考えを示してきた。ほとんど全ての「設定論」の背後に、明治一四年政変後の議会設定への切実な危機意識が存在することは間違いないが、実際の御料地設定という政策決定との距離を視野に収めた場合、より大きく直截的な影響を及ぼしていたのは宮中対策という要因であったと考えられる。

さて、伊藤は御料地設定という大枠の方針を定めたのみで、御料地とすべき具体的な物件の選定や、設定後の御料地運営の目的については自ら指針を示さなかった。伊藤にとって、次の課題は憲法・皇室典範を作成し、来るべき議会に備えることであつた。このような課題を抱える中で宮中を引き続き指導すべき対象として掌中に収め続けていくためには、御料地は安定的に運営されていることを確認するだけでよかったのだと考えられる。

伊藤において「宮中・府中の別」とは、宮中を政治的意思決定の過程から排除することを意味した。したがって、

この原則は府中から宮中への介入は何ら妨げるものではなかった。しかし、この認識は宮中においても共有されていなかった。また、府中においても、伊藤のように宮中・府中関係を捉える認識が一般的であったわけではなかった。

たとえば設定後の御料地運営に携わった品川弥二郎は、御料地を政府における行政活動を代替・補完するような、いわば「もう一つの行政」として運営した<sup>②</sup>。御料地運営に関与する資格をもつ松方も、大蔵省行政の課題を解決するために御料鉾山を設定しようとしていた<sup>③</sup>。本稿では十分触れられなかったが、「設定論」には若山儀一のように、御料地に「もう一つの行政」を担わせることを求めているとみなすことのできる意見も多かった。品川や松方らの認識は、歴史的に見て決して特殊なものではなかった。このような形で府中から宮中への介入に対し、宮中側は抵抗しその自律性を固持した<sup>④</sup>。制度設計時にはおそらく想定されていたような事態に対し、伊藤はどのように対処したのだろうか。

宮中と府中との関係を立憲制創設後も見通すためには、伊藤のみならず様々な藩閥指導者の宮中への関わり方を見ていく必要がある。その点において、伊藤以外の藩閥指導者の関与が制度的に定められている御料地は格好の素材で

ある。本稿で検討してきたことに設定後の御料地運営の実態を併せて考察すると、どのような宮中・府中像が描けるだろうか。紙幅も尽きてきたところであるので、この課題に関しては稿を改めて論じることとしたい。

註

- (1) 黒田久太『天皇家の財産』（三書房、一九六六年）二一―一五頁。
- (2) 帝室林野局編『帝室林野局五十年史』（帝室林野局、一九三九年）第二章第一節、第四章第一節。
- (3) 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）四一頁。
- (4) 皇室財産の「設定」を論じた研究としては、戦前には前掲『帝室林野局五十年史』、戦後には前掲黒田久太『天皇家の財産』、鈴木正幸『皇室財産論考（上）』（新しい歴史学のために）二〇〇、一九九〇年、同「同（下）」『同』二〇一、一九九〇年、同編『近代の天皇』（吉川弘文館、一九九三年）第九章2、同『皇室制度』（岩波書店、一九九三年）、同編『王と公』（柏書房、一九九八年）第七章、同『国民国家と天皇制』（校倉書房、二〇〇〇年）。
- (5) 註4参照。
- (6) 前掲鈴木正幸『皇室財産論考（上）』での用法。
- (7) 国土は全て皇室の所有であるとする古代国家に由来するとされる観念である。

(8)

坂本一登『伊藤博文と明治国家形成―「宮中」の制度化と立憲制の導入―』（吉川弘文館、一九九一年）第二章第二節。

(9)

佐々木隆氏は、第一次松方内閣期に選挙対策費として皇室財産の一部が使用されていたことを明らかにした（佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』〈吉川弘文館、一九九二年〉、同『明治天皇と立憲政治』〈福地惇・佐々木隆編『明治日本の政治家群像』吉川弘文館、一九九三年〉）、同『伊藤博文の情報戦略』藩閥政治家たちの攻防（中央公論新社、一九九九年）。伊藤之雄氏は、第二次山縣内閣期に、山縣首相が宮内大臣の田中光顕・内蔵頭の渡邊千秋を通じて皇室財産を政治資金として流用していたことを明らかにした（伊藤之雄『山縣系官僚と天皇・元老・宮中―近代君主制の日英比較―』『法学論叢』一四〇―一・二、一九九六年）。

(10)

前掲『帝室林野局五十年史』二三一―二三五頁。宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵「御料地編入沿革概略其他 明治21〜23年」（識別番号61614）では、「十九年二月廿六日ニ至リ御料局ノ管理トナリタル各御用地ノ称呼ヲ改メテ某御料地ト称スルヲトナリ」とあるから、明治一八年に御料局が設置された時点で皇室所有であった土地については、まだ「御料地」の名称は公式には成立していなかったことがわかる。

(11)

以上、本段落の記述は全て前掲『帝室林野局五十年史』三〜四頁による。

(12)

以上の経緯は、二〇一九年三月刊行予定の拙著『皇室財

(13)

産の政治史―明治二〇年代の御料地「処分」』（人文書院）に詳述した。

(14)

御料鉾山には、製錬工場や製錬工程に必要な薬品の製造工場などの附属工場もあったが、御料鉾山経営のために設けられた工場であるため、独立した工場ではなく御料鉾山の一部と見做している。

(15)

前掲川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』第一章第二・三節。

(16)

以下、この間の経緯については前掲川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』による整理を、㉔（「帝室御基本書類 上」）、㉕の山縣有朋の「設定論」により補った。「帝室御基本書類上」。この時期、伊藤と山縣の間には浅からぬ亀裂が生じており、伊藤は山縣を自身の後任参事院議長とするにあたって、その関係を修復するために多大な努力を割いたこと、そして伊藤洋行後も、山縣参事院議長のもとでは元老院改革を含めた国会開設準備作業や、地方経営など重要な政治課題はすべて伊藤帰朝後に凍結されたことが御厨貴氏により明らかにされている（御厨貴『明治国家形成と地方経営』1881〜1890年―（東京大学出版会、一九八〇年）第一章第一節一、二。このような中で、なぜ皇室財産設定という立憲制度創設とも関わる重要問題において伊藤と山縣の歩調は一致し、山縣の参事院での発議に至るのかという問題は、同時期の政治史においてもきわめて重要な課題であるが、本稿ではこの問題に答える用意がないので、後日の課題としたい。大会当日この点に関してご指摘をいた

(17) だいた奥村弘氏にはこの場を借りて謝意を表したい。参事院の議決は原則として多数決によりなされる。参事院の組織・権限については西川誠「参事院の創設―明治一四年政変後の太政官における公文書処理―」（『書陵部紀要』四八、一九九六年）を参照。

(18) ⑦「○直隸御料地ノ儀ニ付山縣参議意見 附大森鍾一外  
 参意見 ○大森鍾一等ノ意見ヲ駁スルノ議 山縣参議」  
 これらの「設定論」の提出経緯については、（明治一五年）十一月二四日付伊藤博文宛井上毅書簡（井上毅傳記編纂委員会編『井上毅傳 史料篇第四』國學院大學圖書館、一九七一年、七一―七二頁）による。

(19) ⑮・⑰の「帝室財産ヲ定ムルノ議」は、それぞれほぼ同文の草案である。⑮は、日付が「明治十五年四月一日」となっており、「四」の部分がミセケチとなっており、「五」と添えられている。⑰は、日付が「明治十五年五月一日」となっている。⑮と⑰との間には、まだいくつかの相違点がある。⑮では、提出者名が「農商務少輔品川弥二郎」と記されているが、「少輔品川弥二郎」の部分がミセケチとなり、右横に「卿西郷従道」と添えられている。⑰では、提出者名は「農商務卿西郷従道」となっている。以上より、前者がより早い時期の草案、後者がその修正稿と考えられる。

(20) この意見書について、品川は（明治一五年）五月二日付山田顕義宛書簡の中で「過日略御談致し置候帝室財産御建議書、別冊式差出候間、御異存不被在候ハ、可成今日内閣へ御差出し奉願候、西郷へは一昨々日相談し置申

候、何も同人ニ於テ異存無之申候、やじも昨日来種物ノ為メニ外出得仕らず、乍失敬書中ニテ申上候、山林之事ニ付御尋ノ事もアラバ、武井山林局長ヲ御呼寄セ可被下候」（明治一五年）五月二日付山田顕義宛品川弥二郎書簡（『日本大学史編纂室編『山田伯爵家文書』二、日本大学、一九九一年、六一頁）。同書ではこれを「明治十六年カ」と推定しているが、右の経緯から、本稿ではこれを「一五年のもの」と推定した」と語っている。農商務少輔の品川が内務卿の山田を通して閣議に「設定論」の提出と採択に向けた尽力を依頼したものである。西郷にも既に同意はとっておりと申し添えていることから、⑰の原案起草者が品川であることを示唆している。また、品川は「一五年五月八日の日記に「帝室財産の建議書ヲ岩公井ニ西郷ニ書中ニテ送ル」と記していることから、五月一日付の⑰は、最終的には五月八日に品川によって岩倉、西郷のもとへ送られたことがわかる（『明治十五年 懷中日記』（『国立国会図書館憲政資料室所蔵「品川弥二郎関係文書（一）書類の部」R75-11582』）。このことから、⑰の原案起草者は品川であると考えられる。「帝室御基本書類 下」所収の「帝室財産ヲ定ムルノ議」によれば、宮内省所管の目録では日付が七月付になっていたようである。また、「三条家文書」にも全く同一文のものが残っていたようだが、建議者が「内務卿山田顕義」となっていたという。また、全てのページョンに「別冊」の存在が明記されているが、いずれにも「別冊」は付されていない。

- (21) 東京大学史料編纂所『保古飛呂比 十』東京大学出版会、一九七八年、六九頁。
- (22) 同右。明治一五年二月までには既に岩倉を総裁とし、大木喬任・山田顕義を参議として取調べにあたる事が三大臣の間で内決し、思召伺を待つのみであったが、その後もなかなか進展せず、一五年二月一日、鍋島直彬が「帝室ノ憲法ヨリ皇領等ノ事ニ付、速ニ其ノ取調べ局ヲ設ケル事」を迫った時、「若公ハ頻リニ差急グモ、条公ハ如何ノ事歟因循」という状況であった（東京大学史料編纂所編『保古飛呂比 十一』東京大学出版会、一九七九年）五一頁。佐佐木は「毎度太政大臣・左大臣へ差迫」っていたが、「今日タト長引キ」決することができずにいたという（同右）。
- (23) 識別番号はそれぞれ35907、35908。  
識別番号61874。
- (24) 識別番号61740。
- (26) 『明治天皇紀』編纂のために、宮内省内に設けられた機関。大正三年一二月、明治天皇の事蹟を編纂する目的で宮内省内に臨時編修局が設けられた。大正五年一月に同局が改称し、臨時帝室編修局となる（宮内庁編『明治天皇紀 第一』吉川弘文館、一九六八年）一頁。
- (27) 「帝室御基本書類 上」。大塚武松編『岩倉具視関係文書』一（日本史籍協会、一九二七年）三五五～四〇八頁所載のものは同一史料であるが、標題が「儀制調査局開設建議」となっている。
- (28) 島善高「明治皇室典範の制定過程」（小林宏・島善高編『日本立法資料全集16 明治皇室典範（上）』信山社出版、一九九六年）第一章第三節。以下、同段落の記述は特に断らない限り右に拠ることとする。
- (29) 以上、同段落の引用は前掲『保古飛呂比 十一』三七～三九頁に拠る。
- (30) 元老院改革については前掲坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』に詳しい。
- (31) 前掲『保古飛呂比 十一』三八頁。
- (32) 前掲坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』一六二頁。
- (33) 前掲『保古飛呂比 十一』三八～三九頁。
- (34) 一四年一二月六日の内務・大藏両卿と伊藤列席の会議にて内決し（明治一四年一二月七日付山田顕義宛岩倉具視書翰（日本大学史編纂室編『山田伯爵家文書』一（日本大学、一九九一年）二五七頁）、後に閣議でも決定したものとされる。
- (35) 前掲『保古飛呂比 十一』三八～三九頁。
- (36) 「十五年度帝室費追加相成度儀上申」（国立公文書館所蔵『公文録・明治十五年・第百八十三巻・明治十五年十月～十一月・宮内省』請求番号…公03391100）。
- (37) 前掲島善高「明治皇室典範の制定過程」第三節。島善高氏は明治一一年三月の岩倉による「奉儀局開設建議」に基づき設立された諸規取調所における、薩派の吉井の配慮によって呼び寄せられた伊地知正治と岩倉との思惑のずれ、それによって諸規取調所が自然消滅同様の姿となり、事業は内規取調所に引き継がれるという側面を明らかにした（同右）。ちなみに③はほとんど実体のある活

動をしていなかった諸規取調所における伊地知の最後の意見書（口述筆記）である。

(38)

多田好問編『岩倉公実記 下巻』（皇后官職、一九〇六年）二〇三—二〇三四頁。国史編纂局は、シュタイン招聘に備えて「我国体及慣習等之大綱并ニ維新後今日迄之沿革之順序ヲ簡易ニ記列シ各国文ニ翻訳」（同右、二〇三三頁）することを目的としていた。シュタイン招聘は実現しなかったが、国史編纂局は岩倉の建議通り設立された（坂本一登『岩倉具視 幕末維新期の調停者』（山川出版社、二〇一八年）九八頁）。一六年三月の岩倉「国体及政体取調ノ事」に、西洋の政体・制度のみならず日本古来の伝統的制度をも参考にして、そのもとでの立憲制・皇室制度創設を目指すことが宣言されているように、同局は内規取調局と車の両輪をなすものであった。若山儀一は天保十一年八月、江戸に生まれる。明治元年には開成所の三等教授となる。四年には岩倉使節に随行し、欧米に留まって財政問題の研究を続ける。岩倉の知遇を得たのはこのときとされる。七年三月に帰朝したのち、民部省租税助などを歴任し、一〇年一時官を辞し生命保険事業を手掛けるが、一四年以降再任官し、太政官兼農商務省権大書記官となる。明治一六年四月には宮内省御用掛兼務となるが、これは国史編纂局の編修委員となるためである。一七年一月には参事院議官補となり、一八年二月非職、二四年九月に五二歳で没する（三浦周行「我国に於ける生命保険業の首唱と其先駆（一）——若山儀一氏と日東保生会社——」『経済論叢』二九一四、

(40)

一九二九年）。

福羽は明治一五年一月二日付佐佐木高行宛書簡の中で「先日薄々申上候国体ニ関スル件ノ取調べ被為在度意見書、別紙（略之）、此程太政大臣ニ申上候、就テハ、内閣諸公へ御談合モ可有之、何分急ニ奉希候、右相成候上、若山ノ事、取出シ可然」と若山登用の相談をする中で、「同人書面、岩倉公発足前、被相廻、夫々一見、大ニ相互ノ取調モ見へ申候」と伝えている（前掲『保古飛呂比十一』二二二頁）。ここでいう若山の「書面」とは何を指すのか不明であるが、時期的に考えて⑪・⑫のもととなる何らかの構想が示されていたと考えられる。

(41)

前掲『岩倉公実記 下巻』二〇三四頁。

(42)

明治（一四）年九月一九日付青木貞三宛岩倉具視書簡（『岩倉具視関係文書』岩倉公旧蹟保存会对岳文庫所蔵）R13—111（76）。ちなみにここで青木がいう「帝室財産云々建議書草案一冊」とは、「帝室御基本書類 上」に収められている青木筆記による⑦岩倉「設定論」を、「各国帝室財産高算合四冊」とは、「帝室費ニ関スル各国憲法一通」（明治一四年九月付以下同）、「各国現行ノ帝俸調一通」、「英国皇俸略史一通」、「仏蘭西国領及帝俸規則一通」のことを指すと考えられる。これらの書類は「帝室御基本書類 上」の第十号から十四号まで連番で収められている。

(43)

明治（一五）年六月二八日付岩倉具視宛香川敬三書簡（前掲『帝室御基本書類 下』）。

(44)

前掲島善高「明治皇室典範の制定過程」四五頁。ちなみに

に、このほかの内規取調局員の顔ぶれは、元老院議官東久世通禧、参事院議官補尾崎三良、太政官大書記官股野琢、内務大書記官櫻井能監、太政官少書記官多田好間、海軍少書記官山口蕃昌らであった。

もちろん、品川が岩倉に宛てた書簡の中で「別紙 帝室財産ヲ定ムルノ議、農商務卿<sup>(西郷従道)</sup>が過日上申致し候ニ付、上申案写呈上仕候、コノ義ニ付テハ御直ニ申上度事件も不少候得共、病中故失敬ヲ顧ミス申の写差上置申候、何卒山林局長武井守正ヲ御呼寄せ、一通り御聞取被遊被下候ハ、難有奉存候」(明治一五年五月八日付岩倉具視宛品川弥二郎書簡へ佐々木克・藤井讓治・三澤純・谷川穰編『岩倉具視関係史料 上』思文閣出版、二〇一二年、二二二頁)と述べていることから、⑤の品川「設定論」のように両局と関係のない人物から岩倉の手許に直接渡されていたものもあったが、それらも最終的には両局で取り調べの対象となったものと考えられる。

実際、参事院での議決を知らなかった岩倉は七月一四日に山田顕義にあてて次のように「御有地布告案」に懸念を示す書簡を送っている。「拟山林土地皇有、国有、民有と分別之事種々懸念致候次第も有之、何卒当分急務の場合、普通是迄称シ来候通帝室附属地と申位之事ニ而被差置候ハ、名義ハ何時も被為附候事故、是等厚ク御相談可申存候」(明治一五年七月一四日付山田顕義宛岩倉具視書簡〔前掲『山田伯爵家文書』一、二五九～二六〇頁〕)。その後山田の返事により参事院での否決を知った岩倉は、「皇室御用地之事去十日参事院評議ニ而、皇、

国。両有地之案ハ全ク廃案ニ帰シ申候由、只今承り大ニ安心候」と述べ、再度「此上ハ当分之処宮内省御用地トカ附属地トカ名義ニ而被定候事要用と存候」と注意している(同日付山田顕義宛岩倉具視書簡〔第二信〕〔同右、二六〇頁〕)。

(47) 前掲坂本一登『岩倉具視』八四～八七頁。

(48) 前掲川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』四〇頁。

(49) 前掲島善高『明治皇室典範の制定過程』第一章第六節、前掲坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』第二章第二節。

(50) 前掲『岩倉公実記 下巻』二〇二～二〇三頁。

(51) 前掲島善高『明治皇室典範の制定過程』四一頁。

(52) 前掲川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』三八頁。

(53) 明治一五年一月一五日付岩倉具視宛柳原前光書簡(前掲『帝室御基本書類 上』)。

(54) 同右。

(55) 明治(二六)年二月三日付伊藤博文宛岩倉具視書簡(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第三巻〔塙書房、一九七五年〕一一四頁)。

(56) 同右。

(57) 二〇一九年三月刊行予定の前掲拙著に詳述している。

(58) 拙稿『明治二〇年代における皇室財産運営の特徴及びその変容―御料鉱山を素材として』(『史林』九七・五、二〇一四年)。

(59) 伊藤は帰朝後、かつて内規取調局設置を岩倉に建議した柳原を登用し、のちの皇室典範となる「皇室法」の起草に取り掛かる。その中で、柳原は当初から「皇室法」の

中で御料地として設定すべき物件やその管理の目的などの詳細な条項を設けていたが、伊藤は皇室の根本法に御料地に関する具体的な条項を規定するのは不都合と考え、柳原の説を容れなかったとされている（前掲川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』第二章第一節）。

前掲『皇室林野局五十年史』三頁。ちなみに、明治（二三）年一月三日付品川弥二郎宛佐々木陽太郎書簡に「宮内大臣並杉内蔵頭より長藩撫育金之方法云々発言せられたり。伊藤伯曰く、御料局創設の際此論ありたり」とあるように、御料局設置の際に伊藤の何らかの関与があったことは確認できる（尚友倶楽部品川弥二郎関係文書編纂委員会編『品川弥二郎関係文書』第四巻〈山川出版社、一九九八年〉二九頁）。

すでに一八年九月五日には、宮内省内に御料局・内匠寮を設けるについてその職制等について伊藤から三条に上申がなされている（「御料局内蔵寮設置職制制定ノ件」〈国立公文書館所蔵「公文録・明治十八年・第百三十三巻・明治十八年七月〜九月・宮内省」請求番号…公04028100〉）し、一〇月二八日にはその長官として肥田濱五郎に宣下が下されるようにとの上申もなされている（海軍機関総監肥田浜五郎御料局長官兼内匠頭被任ノ件）〈同右所蔵「公文録・明治十八年・第百八十九巻・明治十八年八月〜十二月・官吏進退（宮内省）」請求番号…公04084100〉。

（62）  
同右。

（63）  
実際、後述する世伝御料の非課税を規定する「地所名称

区別」改正が試みられるが、井上毅はその起草者の一人であった。

（64）  
島善高「明治二十三年の世伝御料勅定について」（『早稲田人文自然科学研究』四四、一九九三年）七頁、川田敬一「明治期における皇室財産課税論議―「地租ヲ課セザル土地ニ関スル法律案」を中心に―」（『日本学研究』一五、二〇一二年）。ここでの議論は、あくまで御料地への課税に関する規定をめぐるものであり地種区分に関するこれまでの議論とは改正の焦点が異なることは注意しておかねばならない。

（65）  
「地所名称区別」の有効期間と「地租法」については、加藤祐介氏にご教示をいただいた。ここに謝意を表したい。

（66）  
御料牧場の管理に携わる藤波言忠が明治二一年に元田永孚に宛てた書簡の中で「廿三年も已ニ迫リ、已ニ日夜苦慮仕居候事ハ、帝室憲法并ニ内廷規則之一事也。此事御決定無之已上は、イクラ帝領地が出来タトテ、其御財産之性質不相立」と述べているように、御料地設置が皇室典範等の発布前に急がれたことへの疑問が宮内官僚の中にも醸成されていたことがうかがえる（明治（二二）年四月三日付元田永孚宛藤波言忠書簡〈沼田哲「元田永孚関係文書補遺」並びに「元田永孚文書目録」『青山史学』一〇、一九八八年〉九九頁）。

（67）  
前掲拙稿「明治二〇年代における皇室財産運営の特徴及びその変容」、「品川弥二郎と御料地―長野県下の御料林をめぐる諸問題を中心に」（『信濃』六七―七、二〇一五

年）、「明治二十四年の皇室会計法制定―「御料部会計ノ部」

の全章修正」（『日本歴史』八一六、二〇一六年）、「近代

皇室の土地所有に関する一考察―北海道御料地除却一件

を事例として」（『史学雑誌』一二五―九、二〇一六年）。

（68）

前掲拙稿「明治二〇年代における皇室財産運営の特徴及びその変容」。

（69）

註67拙稿参照。

（70）

註67拙稿でも示した通り、藩閥指導者たちには「皇室經濟顧問」として御料地も含めた皇室財産運営に関与する道が開かれていた。

〔付記〕

本稿は、二〇一八年度大阪歴史学会大会近代史部会での口頭発表に際していただいたご指摘をもとに加筆・修正を行ったものである。大会当日発表したものとは内容が異なるところがあるが、ご寛恕いただきたい。

また本稿は、JSPS科研費16H06879の助成に基づく研究成果の一部である。