

加藤祐介著

『皇室財政の研究』

——もう一つの近代日本政治史』



紹介者：木下 順

1

今年（2024年）4月1日、愛子内親王は、日本赤十字社に嘱託職員として初出勤した。この法人には、母の雅子皇后が2019年から名誉総裁を、そして叔母の文仁親王妃が皇族のひとりとして1992年から名誉副総裁をつとめている。

皇室と日赤との密接な関係は150年前に遡る。西南戦争（1877年）を契機として設立された博愛社を、皇室は財政支援した。その10年後、博愛社は日本赤十字社と名称変更され、皇室の庇護下に置かれた。それは日赤が、軍陣医療（＝戦場における医療）などを担当する、「国家存立ノ一要件」だったからである（日本赤十字社1911）。

日赤にかぎらず、ひろく皇室と社会事業との関係は、敗戦を挟んで、再定義されつつ連続と続いている。では、これに対応する学知はどうか。

近代の皇室と福祉との関係については、遠藤興一が文献を渉猟して『天皇制慈恵主義の成立』を著した。遠藤は、「戦後の社会福祉学は天皇制と社会福祉の関係について、正面から検討することを長く避けてきた」と指摘しつつ、「政府が国家予算によって対処すべき政治課題

であるにもかかわらず、それを皇室財政から支出したことの財政学上の合理的理由も今日、研究者の間で明確な説明を得るまでには至っていない」と、皇室財政研究の進展に期待している（遠藤2010）。

ところで皇室研究は、近年、史料面においても研究においても、著しい進展がみられる。

まず史料面では、2009年の公文書管理法によって宮内庁の宮内公文書館が利用できるようになった。また、側近たちの日記も次々と刊行され、宮内官僚たちによる意思決定の過程も多角的に検証できるようになった。

研究においても、内閣制度の発足にあたって内閣と宮内省が分離された経緯を実証的に解き明かした坂本一登の政治史研究（坂本1991）や、明治20年代の御料地行政を考察した池田さなえの研究（池田2019）、法制史の立場から皇室財産制度の変遷を精緻に分析した川田敬一の研究（川田2001）など、優れた業績が発表されている。

本書の著者は、これらの追い風を背に受けつつ、宮内公文書館の「史料群を系統的に用いて皇室財政を検討した初の研究」を本書にまとめた。

実は紹介者はこの分野に不案内である。にもかかわらず紹介の労をとろうと思ったのは、本書が社会政策研究にとっても礎になるだろうと考えたからである。

以下、本書の内容を紹介したうえで、社会政策史研究における本書の意義について述べることにしたい。

2

序章「もう一つの近代日本政治史」において、著者は皇室財政を、「国民による民主的な統制の枠外に皇室を位置づけるための体系」であると規定し、「本書は皇室財政についての基礎研究であると同時に、近代天皇制についての

研究である」と述べる。

本書は「第Ⅰ部 皇室財政の制度と実態」「第Ⅱ部 皇室財産をめぐる法と政治」「第Ⅲ部 御料地から見える近代天皇制」という3部構成をとっている。以下、章ごとにみてゆこう。

第Ⅰ部（第1章・第2章）は、財務に関する文書の山に分け入って、皇室財政の展開を分析する。

第1章「皇室財政の確立」は、1888年の帝室会計法（のち皇室会計法）のもとで始動した皇室財政が、試行錯誤をへて、明治後期に統一的な財政制度として確立するまでを扱っている。

伊藤博文をはじめとする政府の指導者たちは、議会の開設を睨みながら、1885年に内閣制度を発足させ、さらに典憲体制を定めた。その際に、議会在皇室のことに容喙できないような仕組みを設けた。まず宮務（＝皇室の事務）を掌る宮内省を、政務を掌る内閣の外に置いた。そして憲法とともに皇室典範を定め、国庫から毎年一定額を皇室費として支出することにした。さらに、日本銀行株をはじめとする債券や、広大な面積をもつ官有地を、皇室財産に組み入れた。そして資産の運用状況は、会計検査院ではなく、宮内省独自の機関に監査させた。

皇室財政は、しかしながら、なかなか安定しなかった。

皇室の収入は、大きく見て、先ほどの定額の皇室費と、資産経営による収益とからなる。そして当初、経営すべき資産には（佐渡金山・生野銀山などの）鉱山と農地と森林とがあった。このうち鉱山については、課税の対象となったため、宮内省は1896年にこれを払い下げた。

また、当初は会計の責任者が実質的に複数いたため、1898年に皇室会計法を大幅改正して、内蔵頭が一元的に管轄することにした。

さらに、日清戦争をめぐって巨額の借入金

が発生した。そこで1898年に議会は、清国からの賠償金のうち二〇〇〇万円を皇室財政に編入することを建議し、これを可決した。さらに日露戦争後の1910年にも、議会の審議をへて皇室費を増額した。

こうして皇室財政は、不安定要因を一つひとつ取り除きつつ、明治末には制度的にも財政的にも安定していったのである。

第2章「皇室財政の展開」は、大正期および昭和戦前・戦中期を扱う。

大正期に入って、森林経営が軌道に乗ったこともあり、歳入は伸びていった。しかし反面、皇室の活動が拡大するにともない、歳出も増大していった。

大正半ばは宮内行政の転換点である。ロシア、オーストリア、ドイツ、トルコなどで王制が崩壊するなか、官僚たちは左傾化してゆく社会思想に神経をとがらせた。

1921年、原内閣のもとで、牧野伸顕が宮内大臣に就任した。牧野は、皇室の「威徳」を高めるため、「慈善恩賞」にますます力を入れた。とくに関東大震災（1923年）の際には1000万円の賑恤金を出した。これは例外としても、賑恤金を中心とする下賜金は、昭和に入っても歳出の二、三割を占めている。

戦時体制にはいって、内閣は戦争協力を訴えて巨額の国債を発行したけれども、宮内省は国債ではなく社債を選好した。典憲体制のもとで皇室が戦時統制経済の埒外にあったからこそ、比較的自由に資産選択ができたのである。

第Ⅰ部の内容はおおよそ以上のとおりである。

さて第Ⅰ部（第1章・第2章）はページ数にして本文（第1章～第7章）の半分を占める。そのあとに、宮内行政史というべき第Ⅱ部と、御料地行政と地域住民との関係を描く第Ⅲ部が続く。本書はこのように同心円状にテーマが広

がっている。

第Ⅱ部「皇室財産をめぐる法と政治」は、皇室財産をめぐる宮内省の行政を、課税（第3章）、御料農地経営（第4章）、御料地処分（第5章）の3つのテーマに即して、分析している。

第3章「皇室財産課税問題の展開」は、皇室財産に課税すべきかどうかをめぐる内閣と宮内省の対立とその帰結を取り扱う。皇室財産には、皇室典範によって規定された「世伝御料」と、それ以外の「普通御料」とがある。このうち世伝御料については、公的財産であるとの解釈が共有されており、問題はなかった。それとは対照的に普通御料については、私的財産だから課税の対象になると主張する内閣と、公的財産だから非課税であるとする宮内省とが、対立していた。この相克の背景には、皇室には私的な領域があるとする内閣側と、皇室は公的な存在であるとする宮内省側との、皇室観の相克があった。この問題は、1903年から1907年にかけて行われた国制改革によって、後者すなわち公的財産であるから課税しないという説に統一されていった。

ところが、これでは地方公共団体が御料地から税金を徴収できなくなってしまう。そこで宮内省は1920年頃から、面積を基準とした厳密な計算にもとづいて、下賜金によって税収を補填する慣行を開始したのである。

第4章「御料農地経営の展開」は、皇室典範が制定された1889年からの経営を、御料農地処分が決定されるに至った1918年まで、検討している。

御料地経営は林業・農業・鉱業の3分野で発足した。しかし、1896年には鉱業から撤退した。そして、北海道をはじめとして、農地開拓が促進された。具体的には、土木技師などを任用して宮内省が耕地整理などを実施した。こうして、皇室の恩恵に浴する模範的な民草を育成

しようとしたのである。その結果、大勢の人びとが開拓村で勤労に励み、政策は成功したように思われた。

だが、そもそも皇室の恩恵は「一視同仁」すなわち臣民全体に等しく及ぶはずである。特定の臣民が特権を享受するのはいかがなものか。天皇を輔弼する国家機関である宮内省の諸部局は、臣民全体を視野に入れてものを考える。こうして、農地経営を推進しようとする帝室林野管理局と他部局とのあいだで、認識のズレが大きくなっていった。その結果、ついに1918年、農地を処分してゆくという決定が下されたのである。

第5章「御料地処分政策の体系化」は、1920年の静岡県による払い下げ請願を契機とした、政策展開を分析している。

静岡県は東西に長く、天竜川や大井川や富士川などの大河川が流れ下って太平洋に注ぐ。県は、治水費をまかなうため、御料林を払い下げてもらいたいと請願した。ところが払い下げにあたって、県のような地方公共団体は中央官庁や民間人に比べて順位が低かった。

結局、1924年から翌25年にかけて省内の意見がまとまり、処分地や価格についての基準が明確にされるとともに、合議によって決定する体制が整えられた。そして払い下げ先の順番が変更され、中央官庁および地方団体をあわせた「公共」部門が優先されるようになったのである。

第Ⅲ部「御料地から見える近代天皇制」（第6章・第7章）は、御料地をめぐる宮内省と地域住民との関係を描き出した、ケーススタディである。

第6章「御料農地における争議」は、北海道上川郡神楽村（かぐらむら、現・旭川市）の事例を取り上げる。宮内省は1893年頃から、一区画5町歩の土地を貸し付けた。当初は不可能

と思われたのだが、1900年代になると水稲稲作が可能になった。そこで借地人たちは、用水路網を建設するとともに、農地を又貸した。こうして、借地人と転借人とのあいだで、地主小作関係に等しい緊張が生まれ、ついに1920年代前半に皇室を巻き込む大争議が発生した。この争議は御料地経営における森林への一本化を促進した。

第7章「御用邸地をめぐる諸主体」は、神奈川県小田原市の事例を取り上げる。大久保家の居城であった小田原城は、廃城令（1873年）を契機として陸軍省に移管されたあと、その一角を1899年に宮内省が取得して、御用邸が建てられた。ところが関東大震災（1923年）で小田原御用邸が全壊したため、宮内省はこの土地を手放そうとした。そこで、町議会の支持のもとに、町役場が払い下げを申請した。都市開発に造詣の深い池田宏県知事の後見のもとに、区画整理や道路拡張を敢行したかったらしい。そのなかにお堀の埋立計画などもあった。

ところが町民のなかから異論が出た。東海道の宿場町であった小田原は、観光関連諸産業が発達しており、業界団体もよく組織されていた。かれらは、濠端の桜をライトアップするなど、以前から町おこしの実践を地道に重ねてきた。いわば小田原活性化運動の底力でもって計画に反対したのである。本章は、地方都市の土地利用をめぐる複雑な闘ぎあいの、興味深いケーススタディとなっている。

「終章 近代天皇制の構造とその遺産」は本書の結論を次の二点にわたってまとめる。第一に、「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」。第二に、1920年代以降、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った」。

著者は最後に、戦前と戦後の最も大きな違いを3つ挙げる。

第一に、「皇室が議会（国民代表）の意思である法律と予算から自律しているという」皇室自律主義が最終的な解体をみた。皇室財政についても、国民が議会をつうじて統制する、民主主義の時代が幕を開けたのである。

第二に、皇室財政において「私的領域が明確に設定され」、財産税などが賦課されることになった。

第三に、皇室財産は国有財産に組み入れられ、天皇家はそれを「皇室用財産」として使用することになった。

3

最後に感想を付してこの紹介を終わりたい。

1)「皇室の社会政策」というべき研究分野においては、最初に述べたように、『天皇制慈恵主義の成立』が現在の研究水準である。本書『皇室財政の研究』は、今世紀になってますます強くなった「追い風」に乗って、従来の研究水準を乗り越える土台を提供している。

その意味で宮内公文書館は社会政策研究の金鉱ではないだろうか。とりわけ若い研究者たちには、川田本（前述）や本書など基礎研究の上にたって、史料と格闘しつつ、新しい視点やテーマを切り拓いてほしいと切に願う。

2) 著者は第6章と第7章を、本書のテーマに沿って、御料地行政として書いた。その結果、どちらも少々窮屈な物語になっている。たとえば第6章は、品種改良と稲作北進、あるいは用水路網の建設と運用など、農業史の側面が加われば、さらに奥の深い歴史叙述となったであろう。また第7章は、御料地払い下げ問題と並行して進んだ、1922年の小田原急行鉄道による敷設免状取得とその5年後の新宿小田原間営業開始という、鉄道史の補助線を引けば、城下町から（富士箱根のお膝下である）観光都市

への発展のなかで皇室や宮内省を論じられるのではないか。

むろん以上は隴を得て蜀を望むという類のものねだりではある。だが別の言い方をすれば、第Ⅲ部は「皇室の社会史」ともいうべき広大な研究領域をわれわれに垣間見させてくれるのである。

3) 第Ⅲ部は「歳入」の源泉である御料地に即してテーマが選ばれている。これを「歳出」面に拡大して、皇室と社会政策というテーマを立てることもできるだろう。かつて遠藤興一は、「天皇制慈恵主義は果して思想的、制度的に昭和二〇（一九四五）年八月一五日を境として消滅したのか」（遠藤 2010）と問うた。この重要な問いに答えるにあたり、政策決定過程や実施過程そしてその社会的帰結を、実証的に明らかにすることが求められる。本書は、近年の

諸研究とともに、その土台となるであろう。

その意味で本書は、社会政策の研究者にとっても、見逃せない著作なのである。

（加藤祐介著『皇室財政の研究——もう一つの近代日本政治史』名古屋大学出版会、2023年7月、vii + 388 + 11頁、定価 6,300円 + 税）

（きのした・じゅん 法政大学大原社会問題研究所嘱託研究員）

【参考文献】

- 日本赤十字社（1911）『日本赤十字社史稿』同社
 坂本一登（1991）『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
 川田敬一（2001）『近代日本の国家形成と皇室財産』原書房
 遠藤興一（2010）『天皇制慈恵主義の成立』学文社
 池田さなえ（2019）『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