

# 皇室財産制度と宮府関係論

——天皇統治の正統性——

笠原英彦

- 一、はじめに
- 二、岩倉具視と宮府一体論・宮府分離論
- 三、岩倉ら保守派の王土論と「宮府関係論」
- 四、井上毅の宮府一体論と反王土論
- 五、井上毅のシラス論再考
- 六、おわりに

## 一、はじめに

明治前期の皇室財産制度は、明治皇室典範の制定と密接に関連しながら形成されてきた。それは、発足まもない元老院における「国憲按」をめぐる様々な議論をみれば明白である。すでに「国憲按」第一次草案の立案においても、皇室経済制度は帝室のあり方や帝位継承、摂政制度などともに具体的な検討が進められた。その際、欧州諸国の皇室財産制度が参考にされ、帝室の私有財産を設定する方向が打ち出された。

諸外国の財産制度を踏まえて、わが国においても帝室に私有財産を認めて帝室と政府の分離が志向された。しかし皇室財産の設定に伴う宮府分離をめぐることは、政府内外に波紋を広げることになった。とりわけ岩倉具視をはじめ保守派や宮中勢力は王土論の立場からこれに反対し、井上毅らも宮府一体論を踏まえて皇室財産否定論を展開した。

しかしながら、明治初年以來共に協力関係にあった岩倉と井上は、しだいに皇室財産の設定を契機に立場の違いを鮮明にし、袂を分かつことになる。筆者は考えるに、岩倉は王土論にこだわり、それとの関連において宮府一体論を主張していたにすぎない。したがって、佐佐木高行ら待補グループが過激な天皇親政運動に走り政府首脳に対抗するようになると、岩倉はいとも容易に宮府一体論を放擲して宮府分離論に傾き、大勢に順応したとみられる。こうした仮説について、本論において実証を試みたい。一方、井上は終始反王土論の立場から皇室財産の設定に反対し、宮府一体論に固執した。

本論において詳細に論じるように、この問題は天皇統治の正統性や天皇・皇室の独立性や自律性とも密接に関連している。同時に皇室財産問題を考察するにあたっては、世襲制を踏まえた天皇統治の伝統と政治的近代化に向けた立憲制の下での議会や内閣の機能との両立が大きな課題であった。

いうまでもなく、天皇・皇室の独立性とは議会や内閣など政治からの介入を排除することにほかならず、一方天皇・皇室の自律性とは、天皇が他の皇族らを含め構成する皇室を統制し、皇室事項に対して独自の決定権を有することを意味する。当然のことながら、近代国家にあつては、天皇・皇室はその独立性や自律性を保障されるべきであり、宮府分離の統治システムが求められた。

明治憲法と明治皇室典範の起草が本格化するに及んで、関係者の間には根本的な立場の違いが表面化した。天皇と政治の関係をめぐっては、井上が一貫して宮府一体論を主唱したのに対して、伊藤博文は宮府分離論の立場

に強くこだわった。こうした両者の立場の違いが明確化していったのは、偏に井上が宮府一体、皇室財産否定に固執したからではなからうか。これについては、本論の後半において井上の宮府一体論と反王土論、そしてシラス論を詳細かつ実証的に検討する過程において説明を加えてゆくことにしたい。

政府首脳らが相次ぎ皇室財産の設定を建議したことから、同問題は政府により参事院に諮問された。そこで強硬に反対を表明したのが井上毅にはかならない。井上の皇室財産論は宮府一体論としつかりと結びついていた。井上がしだいに綻びをみせる持論を補強するために持ち出したシラス論が破綻する過程を以下、跡付けたいと考える。

## 二、岩倉具視と宮府一体論・宮府分離論

岩倉具視は公家出身ということもあり、とりわけ皇室制度や華族制度の構築に熱意を示し、早くに井上毅ら鋭の法制官僚らを懐刀として意欲的に建議や意見書提出を試みた。岩倉が明治二年一月に提出した「政体ノ事」には、「万世一系ノ天子、上ニ在テ、皇別・神別・蕃別ノ諸臣、下ニ在リ」との国体論を示しつつ、「明天子、賢宰相ノ出ツルヲ待タストモ、自ラ国家ヲ保持スルニ足ルノ制度ヲ確立スル」ことの必要性が指摘されている。岩倉がこれと同時に朝議に付した「君徳培養ノ事」に示したように、天皇の君徳輔導を軽視したわけではないが、政体論については冷徹かつ現実的な見解を表明していた。<sup>(1)</sup>すなわち、岩倉はけっして純粋な天皇親政論者とはいえないであろう。後述するように、岩倉はまた配下の井上毅とも異なり、宮府一体論に固執していたわけでもなかった。

一方、創設もない元老院は明治八年九月、天皇の勅語を受け「国憲按」の調査、立案に着手し、柳原前光ら

四議官が国憲取調委員として迅速に作業を進め、翌九年一〇月に「日本国憲按」第一次草案が完成した。このように順調に立案作業が進捗したのは、これに先立ち左院でその前提となる「国憲」編纂に携わった横山由清が元老院開設後は国憲取調掛に横滑りし、元老院においても基礎作業を主導したからであろう。次いで、元老院は明治一一年に第二次草案、同一三年に第三次草案を順調に仕上げた。<sup>(2)</sup>

第一次草案の第一篇には、「皇帝」、「帝位継承」、「皇帝未成年及び其ノ摂政」に続き、「帝室経費」が規定されている。「第四章 帝室経費」には、以下の通り、皇室財産および帝室歳入について各々二条、三条、あわせて五条が定立された。<sup>(3)</sup>

第一条 皇帝ノ所有ニ属スル不動産ハ一般ノ法律ヲ以テ之ヲ管理ス

第二条 皇帝ノ在位間ニ得タル不動産ハ之ヲ贈遺スルコト自由ナリトス。若シ其在位中贈遺ヲナサザルトキハ、之ヲ以テ帝領世伝ノ者トス

第三条 皇帝及び皇族ノ歳入ハ、毎即位ノ時、法律ヲ以テ之ヲ定ム

第四条 皇居及び離宮ノ建築及び修繕ハ国库ヨリ其ノ費用ヲ供ス可シ

第五条 皇后寡居シ及び太子ノ満十八歳ニ至ルトキハ、国库ヨリ歳入ヲ受ク。太子、妃ヲ納ルルトキハ、其ノ数ヲ倍ス。但シ、歳入ノ数ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

その特徴を一言でいえば、欧州諸国の皇室財産制度に学びながら、天皇の私有財産を認め、これを法定しようとしたことであろう。帝室にも私有財産権を認めることで、帝室と政府とを分離しようとしたのである。まさしく宮府分離にほかならない。しかし、明治一〇年一二月起草の「日本国憲按」から皇室財産（不動産）に関する規定は削除され、第二次草案と第三次草案においてもそれが復活することはなかった。<sup>(4)</sup>

元老院の起草した「国憲按」が欧州諸国をモデルに西欧的な内容となったのは、そもそも元老院に草案の起草を求めた上述の明治八年九月の勅語に「広ク海外各国ノ成法ヲ斟酌シ、以テ国憲ヲ定メン」と謳われていたから当然ともいえよう。これに先立ち、同年四月の太政官制改革によって左院に代わり元老院が創設され、立法諮問機関にも一層の近代化が期待された。また時を同じくして、漸次立憲政体樹立の詔が出され、より西欧的な立法機関への発展がめざされたことも大きく影響していたとみられる。<sup>5)</sup>

国憲取調掛の横山は明治九年九月、欧州の帝室制度を調査し、「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」をまとめた。同意見案の冒頭には次のように記されている。<sup>6)</sup>

本朝古来ノ慣習ニ因レハ、日本全国尺地モ皇帝ノ有ニアラサルナク、一民モ其与奪ヲ私スルコト能ハサルカ如クナリシテ、千載ノ沿革ヲ経テ其權武門ニ移リ再ヒ維新ノ秋ニ会シテ、更ニ帝室ニ帰ス。其後地券ヲ發行シテ之ヲ人民ノ所有トセシメ公同資産ニ非ルヨリハ政府モ与奪スルコトヲ得ス。此ニ至テ始テ官有私有ノ別アリ、而シテ其官有ナルモノハ所謂国有財産ニシテ即チ政府ノ財産皇帝ノ所有物ナリ。皇帝ハ政府ノ首長、政府ハ皇帝ノ一家ニシテ、帝室政府ノ所有其別アルコト無シ。

横山はまず、古来、日本の慣習では日本全土は天皇の所有であるとする「王土論」が定着してきたが、維新を迎え再び政権が幕府から朝廷に移ると、地租改正により一般民衆にも地券が発行され私有財産権が認められるようになった点に着目する。そして、これにより官有と私有の区別が生じ、このうち官有地は天皇の所有物となったという。要するに、もはや古来のいわゆる「王土論」は成り立たなくなつた。しかし天皇は「政府ノ首長」、政府は天皇の「一家」であるから、官有地＝皇有地ということになる。明らかに、こうした議論の根底には依然として宮府一体の考え方が横たわっているといえよう。

さらに意見案を読み進めると、「国事ヲ治ルニハナホ国民ノ租税ヲ要ス」とし、政府の官吏に対する俸給にある歳入を「政府ノ首長」たる天皇が確保するという考え方が示されていることがわかる。その上で、横山は「租税ノ政府ニ於ル俸給ノ官吏ニ於ルカ如シ。而シテ其一家タル帝室ニ私有ノ財産アラサルハ、畢竟習慣ノ然ラシム未タ之カ区分ヲナサス。帝室政府同一ナリシカ故ナリ」とする。しかしここから一転して、「今や憲法其宜キニ適ヒ、帝室政府其別ヲ明ラカニス。宜シク此時二際シテ従前官有ノ財産中ヨリ其適応ノ部分ヲ割テ之ヲ帝室ノ所有物ト定メ、以テ永久世伝ノ方法ヲ設ケ帝室独立皇族分家ノ資本トセハ、子孫繁栄財産殷富万世一系ノ基礎マスマスニ堅固ナルヘシ」として、皇室財産の設定が主張されている。<sup>(7)</sup> こうした主張の背景について、川田氏は「ヨーロッパの王室財産制度を採り入れようとしたことによる結論」と説明する。<sup>(8)</sup>

こうした考え方に立って元老院が「国憲按」第一次草案をまとめようとしていた頃、岩倉は元田に対して密書を送り、「宮禁ノ規則」は「皇家の私事」であり国政官吏ではなく宮内省が取り扱うべきであるとの意向を伝えた。同書には、「憲法ハ既ニ元老院ヘ之ヲ撰定スヘキノ御下命アリ。(中略) 憲法ハ国法中ノ最重要ナル者ニシテ決シテ皇家ノ内規ト混スヘカラス」とみえる。<sup>(9)</sup> ここから、岩倉が本来憲法の起草を本務とする元老院を避け、別途帝室制度の調査を進めようとしたことがわかる。岩倉は宮府一体論に固執したというよりも、あくまで「王土論」にこだわったためと考えられよう。

その後およそ二年の時を経て、明治十一年三月、右大臣岩倉は「儀制調査局開設建議」を提出し、「帝位継承ノ順序」、「帝室歳俸ノ諸制」、「儀式編纂ノ事項」、「其他宮禁ノ例規トスヘキモノ」といった皇室に関する諸事項を調査するため「臨時一局」を設けることを建議した。<sup>(10)</sup> 岩倉は、このとき同時に「奉儀局調査議目」を提示した。後者の「調査議目」をめぐる、川田氏は岩倉の「宮府の区別、天皇・皇室の公私の区別」に対する認識不足を指摘する。確かにそうした側面もあったにちがいない。しかし、「岩倉は、宮府一体を目論んだとも考えられる」

との同氏の指摘には、いささか疑問の余地がある。<sup>(11)</sup> おそらく岩倉は、「王土論」の観点から宮府一体論を志向していたにすぎないと考えられる。

岩倉はこの頃から、宮府一体論に距離を置くようになった。明治一年といえば、政府の首班である大久保利通が遭難し紀尾井坂で落命した年である。このとき宮中では佐佐木高行や元田ら侍補グループが天皇親政運動を展開し、大久保を内務卿から宮内卿に迎え入れようとしていた。<sup>(12)</sup>

大久保の暗殺によって大久保宮内卿構想が頓挫すると、侍補らは天皇への直訴という非常手段に訴えた。天皇の理解を得ることに成功した佐佐木らは、返す刀で政府を正面から批判した。こうした侍補らの電撃的行動は政府首脳に大きな衝撃を与え、とりわけ岩倉は不快感を露わにしたとされる。同年五月一九日、岩倉は伊藤に侍補らへの懸念を表明し、同月二四日には薩摩の西郷従道と川村純義を参議に登用して体制の強化を図った。<sup>(13)</sup> 岩倉は、宮府一体を声高に唱える侍補らに強い警戒感を抱いたにちがいないだろう。

そもそも岩倉はその配下にある井上と比べれば、さほど宮府一体論に拘泥していたとは考えにくい。むしろ佐佐木らが主張した宮府一体論に懐疑的になっていたとみられる。しかし、それが岩倉をして俄かに宮府分離論に傾斜せしめたとは断じるのは余りにも性急に過ぎよう。なぜなら、「奉儀局調査議目」には本来、憲法に定めるべき天皇の大権事項と皇室固有の事項が混然一体となったまま記されていたからにほかならない。これはやはり岩倉の憲法に対する無理解と同時に、宮府一体論に対して未だ明確なスタンスをとるには至らなかったからである。<sup>(14)</sup>

さらに興味深いのは、このとき井上毅が「奉儀局調査議目」を鋭く批判する「奉儀局取調不可挙行意見」を提出したことである。井上の意見書を検討してみると、こうした国政の重要事項を帝室の儀式などと同列に論じることの危険性を明確に指摘していることは一目瞭然であろう。そのため、井上は「畢竟一言二外ナラス、曰君権



ヲ限ル也、更ニ是ヲ謂ヘハ曰民選議院ヲ興ス也」と警告を發したのである。<sup>(15)</sup> 井上の指摘するように、岩倉の議論は拙速かつ稚拙であつたといわねばならない。

しかし大久保没後、佐佐木や元田ら侍補グループによる天皇親政運動はさらに加速化していった。吉井友実ら侍補は同年五月一八日、大臣らによる「御輔導ノ不行届」を責めた。その際、侍補らは親裁体制の整備を申し立て、天皇の日々内閣への親臨や侍補の政治への関与といった宮府一体論に立脚した改革を求めた。これに対し、政府は天皇親臨への侍補侍坐など侍補の政治参加を宮府分離論の観点から退けたことは注目されよう。<sup>(16)</sup>

明治一一年末から翌一二年にかけて、侍補らは府中に対する攻勢を強めた。佐佐木らは親裁体制について、「思召ノ大臣・参議ヘ貫徹セザルモ亦大臣・参議ノ議御心ニ不被為叶御事モ其間ニ在テ貫通スル道ナシ」とその不備を批判した。<sup>(17)</sup> 元田や吉井らもこれに同調し、宮府一体を強く求めた。これに対し、岩倉は「侍補とも脇(協)議等の事は表面の名なり。内分宮内省何とか御用掛とか、只御口上計にてよし」との従前の態度をまったく変えることはなかつた。<sup>(18)</sup>

かくして明治一二年六月の岩倉による上奏を契機に、政府は断然、侍補職廃止に踏み切つたのである。<sup>(19)</sup> こうした経緯から、岩倉がしだいに宮府一体論から距離を置き、宮府分離論に傾斜していったとしても何ら不思議はない。同時に、岩倉は伊藤ら政府首脳と同様に、天皇親政運動を危険視するようになった。<sup>(20)</sup>

### 三、岩倉ら保守派の王土論と「宮府関係論」

本章においては、鈴木正幸氏らの先行研究を踏まえつつ、天皇統治の正統性や天皇・皇室の独立性・自律性と密接に関連する皇室財産設定論を取り上げる。この問題を検討するにあたり、若干の混乱もみられるので、まず



ここからは宮府一体論と宮府分離論を併せて「宮府関係論」と呼び、議論を整理しておきたい。<sup>(21)</sup>

明治前期の皇室財産問題を考察する場合、世襲制を前提とする天皇統治の伝統と政治的近代化の要請として立憲制下における内閣や議会の機能との両立を念頭に置くことが求められる。前章を通じて着目してきた「宮府関係論」は、天皇・皇室の独立性と自律性を論じる際の最も重要な論点の一つであり、明治立憲制の形成とも切り離せない政治的課題である。上述のように、ここにいう天皇・皇室の独立性とは、もちろん内閣や議会など政治からの介入を受けないということである。また、天皇・皇室の自律性とは、天皇が皇室を統制し皇室事項について独自の決定権を有することをさしている。独立性と自律性は表裏一体の関係にあり、いかえれば、前者は外部的自律性のことであり、それと対比すれば後者は内部的自律性ということになる。

したがって、近代国家の天皇・皇室はその独立性と自律性が保障されねばならず、「宮府関係」は宮府分離でなくてはならない。岩倉が侍補ら保守派（宮中勢力）の標榜する宮府一体論としだいに自覚的かつ無自覚的に距離を置き、宮府分離論に立つようになるのは、近代化を推進する政府の首脳として当然の成り行きといえよう。<sup>(22)</sup>

しかし結果として、こうした帝室制度をめぐる議論は長く紛糾した。なぜなら元来、天皇統治の伝統の背景には日本固有の歴史的蓄積があり、これと政治的近代化を推進するために導入された欧州政治制度とを融合することは至難の業であつたからにほかならない。たとえば、坂本一登氏がかつて着目した「皇室歳費の設定」の問題を取り上げてみよう。欧州において、皇室歳費は議会が「帝王即位の始めに於て定むるもの」とされ、オーストリアがその例であると柳原が問題提起すると、伊藤はこれを退け皇室費の決定を議会ではなく詔勅に委ねた。<sup>(23)</sup> うすることで、伊藤は帝室の経済的独立性を確保しようとしたのである。

また坂本氏は、後年の皇室典範の起草過程において伊藤は政治からだけでなく、「(皇室を) 可能なかぎり天皇の個人的な意思からも分離しようとした」と論じている。<sup>(24)</sup> いうまでもなく、その際たる事例が天皇の譲位にほか

ならない。明治皇室典範の起草過程において柳原と井上が天皇の讓位を認めたのに対し、伊藤はこれを否認した。皇位繼承を「祖宗の大憲」とみる井上は、天皇の個人的意思に基づく讓位をむしろ「美事」であるとさえ捉えていた。井上が明治一九年に提出した「謹具意見」には、「意見第二 天皇違予、摂政ノ事」として幅広くかつ具体的に欧州と日本の歴史に照らして、自筆で「天皇違予ニシテ政務ニ堪ヘ玉ハザルノ不幸アラハ、時宜ニ由テハ摂政ヲ置クコトアルヘシト雖、(議院ニ問ハズ)亦、叡慮次第ニテ、並ニ時宜次第ニハ、穩ニ讓位アラセ玉フコト、尤モ美事タルヘシ」と記されている。これに対し、伊藤は天皇の個人的意思からも皇室を分離する観点から、天皇の讓位を否認したのである。<sup>(25)</sup>後に詳述するように、天皇と政治の關係をめぐる両者の根本的な違いは、井上が偏に官府一体論を唱えたのに対して、伊藤は一貫して官府分離論の立場をとったことにある。

早くに政府関係者の間においては、皇室財産設定をめぐる議論が生起していた。かねて木戸孝允は皇室財産の設定を提起し、これを受けて三条実美太政大臣は明治九年八月四日、木戸に対し「皇族御家事御体裁相立候様」との趣旨からの「御世話」を達したのである。<sup>(26)</sup>すなわち、当初の政府による皇室財産設定の意図は、帝室の体裁を整えるため経済的自立をめざすことにあつた。これに大きな変化をもたらしたのは、漸次立憲政体樹立の詔發布を契機に勃興した民撰議院設立論の台頭にほかならない。大久保没後体制が開始された明治十一年以降、政府は民権運動対策の本格化を迫られることになった。

上述のように、岩倉は明治十一年三月の「儀制調査局開設建議」において、「漸次ニ国家立憲ノ政体ヲ立ントス。此詔書タルヤ、従来ノ旧制ヲ改メ人民ヲシテ各其權利ヲ占有セシムル叡旨ニシテ、千歳ニシテ千歳ノ国体将サニ変更セントス。(中略)論者動モスレハ民選議院設立ノ論ヲ主張ス。夫レ人心常ナク時勢図ルヘカラサルハ今古ノ通議ナリ」とし、「帝室ノ制規天職ノ部分」の設定を急務と説いた。岩倉が想定した「帝室ノ制規」の中には、「帝室歳俸ノ諸制」など皇室経済制度が含まれていた。<sup>(27)</sup>

これについて、立憲制導入に熱心な大隈重信が「經濟政策ノ變更ニ就テ」と題する建議を提出した。大隈が明治一二年五月に提示したこの建議には「第三 御料ヲ定ムルノ議」が盛り込まれ、皇室財産をめぐる議論が整理されている。そこで大隈は宮府分離論を展開した。<sup>(28)</sup>

維新開國ノ法令中ニ於テ最モ公明ニシテ爾後法律經濟ノ原則トナリタル法令ノ一ツハ、人民ニ於テ土地ヲ所有スルノ權ヲ定許シタルモノ是レナリ。万世一系ノ御國體普天率土皆是レ天祖ノ遺伝ニシテ、即チ聖上ノ臣土タルコトハ、独リ古今ノ史乘ニ徴シテ顯然タルノミナラス。苟モ御國民タル者ノ腦裏ニ感銘シテ失セサルナリ。(中略)以降倍々改進黨ノ政図ヲ計畫シテ怠ラス。八年四月ニ至リ、更ニ詔勅アリテ漸々立憲ノ政體ヲ構成セントス。是ニ因テ有司各々担任ノ政務ヲ修整シテ立憲ノ基礎ヲ鞏フセンコトヲ孜孜トシテ是レ勉ム。此際全國ノ土地中ニ就テ御領ヲ定メ、土地ノ種別ヲ明確ニ為スコト是ニ緊要ナリトス。

その上で、大隈は「土地ヲ種別シ帝王ノ私領ヲ定ムルノ所以ハ、第一國費ト宮内ノ用度トノ會計法ヲ異ニシ、宮内ノ用度ニ於テハ一ニ帝王ノ特權ヲ以テ其支出ヲ計リ、敢テ一般會計法ノ檢束ヲ受ケス、以テ帝位ノ光榮ヲ悠久ニ保続センカ為メナリ。第二時勢ノ變遷不慮ノ禍乱ニ因テ政體ノ變更アルトモ、帝家ノ面目後嗣ノ威儀ヲ辱シメサランカタメナリ」と論じたのである。これによって、宮府の別がより明らかとなり、皇室の自律性も確保されるという明快な主張である。皇室財産をめぐる同時代の議論が的確に整理されている。

しかし皮肉なことに、明治一四年政変により大隈は政府から追放された。同政変によって一〇年後の国会開設が決定すると、皇室財産設定の議論はさらに加速化された。議会在開設されれば、議会の当然の権能として予算審議が行われ、帝室費もその対象となることは免れないことが容易に想定された。これは、まぎれもなく帝室への政治介入にほかならない。鈴木氏が明確に述べたように、「政府は、国会が開設され国民代表が立法と予算審

議に参画できるようになった時にも、皇室が議会によつて左右されなかったための体制づくりを急務とした」のはまちがいない。そのため、皇室財産の設定が急務中の急務、待ったなしとされたのも当然といえよう。<sup>(29)</sup>

同年十一月の井上馨による皇室財産設定の建議を皮切りに、政府首脳による同様の建議が相次いだ。これを受けて明治二五年、政府は参事院に対し同案件を諮問した。この間、岩倉も同年二月、「皇室財産設定ノ議」を提出した。同建議の中で、岩倉は「我国今将ニ憲法ヲ建定セントセハ、先ツ皇室ノ基礎タル實質ヲ鞏固ニシテ以テ千万歳後大権動揺ノ弊ヲ今日ニ防禦セサル可カラス。皇室ノ基礎ヲ鞏固ニスル道一ニシテ足ラスト雖、今日ニ於テ尤モ急務トナスモノ皇室ノ財産ヲ定ムルニ在リ」とした上で、以下のように述べている。<sup>(30)</sup>

民権論次第二激進シ、憲法ノ明文其力ヲ實際ニ保ツコト能ハス。天子ト雖国会ニ左右セラレ、皇位ハ有レトモ無キカ如ク、大権遂ニ其鈎石ヲ失ヒ万世不易ノ国体ヲ損シ、外ハ其侮ヲ受ケ内ハ其民ヲ安ンスルコト能ハサルニ至ラン。此事ノ必無ヲ今日ニ保証スルハ甚タ難シ。然レハ憲法ノ力ヲ保ツカ為メニハ、其實質即チ皇室ノ財産ヲ富担ニシテ陸海軍ノ経費等ハ悉皆皇室財産ノ歳入ヲ以テ支弁スルニ足ル可ラシムヘシ。此ノ如クニシテ後ニ国会ニ於テ如何ナル過激論ノ起ルコトアリトモ、又国庫ノ経費ヲ議定セサルコトアリトモ、之ヲ鎮撫シ之ヲ和順セシムルニ於テ何カ有ラン。

こうした岩倉による建議のもつ意義はけつして小さくないが、井上毅が批判したように岩倉の国会論など政治論が未熟であったことも否めない。一方で保守派による天皇親政運動、他方で民権派による国会開設運動を目的としたりしてきた岩倉は、「万世不易ノ国体」の危機を看取していた。そのため、岩倉は「憲法ノ力ヲ保ツカ為」として、「陸海軍ノ経費等」の国家財政をも支えうる皇室財産の設定を提唱したが、それはいささか無謀ともいえる構想であった。<sup>(31)</sup>

岩倉が国会開設後の「過激論」の台頭をいたく警戒していたためもあるが、こうした構想を提起した背景に

は岩倉の信念ともいふべき王土論があつたと考えられよう。そもそも岩倉には、「夫レ率土ノ濱王土ニ非ラサルコトナキハ、我建国ノ体ナリ」という根本的な考え方があつた。いうまでもなく、王土論とは天皇が日本全土を所有することがその統治権の根柢であるという前近代以来の古典的な見解である。岩倉は皇室の基礎を堅固なものとするために皇室財産の設定が急務としたが、かかる皇室の財産は「法律ニ於テ定メタル所ノ帝室費或ハ帝俸ニ関係スルモノニアラス」とした。<sup>(32)</sup> 岩倉は徹底した王土論者であつたから、「官有地を挙げて悉皆皇室領となす」<sup>(33)</sup>のは自明であつたといえよう。

こうした岩倉の考え方について、川田氏は「官有地をすべて皇有地と位置づけ、『国家』天皇（皇室）の宮府一体論にもとづいて、皇室財産の設定を建議したのである」とする。岩倉の「官有地」皇有地」という建議は、川田氏の述べる「宮府一体論」というよりも、むしろ王土論に基づくものと理解すべきであろう。<sup>(34)</sup>

しかし、これでは岩倉の王土論は現実との接点を失つてしまう。第一に、地租改正に伴う一般民衆の私的土地所有権の容認と矛盾を生じる。そこで岩倉は同建議において、「然ルニ明治五年人民ニ土地所有ノ権ヲ与ヘラレテヨリ、人民各自其土地ヲ私有シ、政府ヲ維持スルニ其租税ヲ納ルルコトヲ以テス。於是人民参政権ノ進取ヲ論スルモノ輩出シ、随テ憲法建定ノ期ヲ促セリ」と民衆の私有財産として土地所有権を追認するかの如き見解すら表明している。その上で、岩倉は「国民ノ財産ト皇室ノ財産トヲシテ大差等ナカラシムル」ことを前提に、「今ノ官有地ヲ一括シテ皇室ノ財産トシ、宮内省ニ引上ケ、更ニ内務省ニ致シ皇室領トシテ之ヲ管轄セシメ」る腹案を提示した。<sup>(35)</sup>

井上毅の批判を待つまでもなく、岩倉は前近代的な王土論に立つて近代的な土地制度との整合性を図ることの難しさを感じていたにちがいない。近時の拙稿においても論じたように、岩倉はかねてよりロシア駐在の柳原前光公使と交流し、現地の帝室制度に関する柳原の調査に期待を寄せていた。岩倉と柳原の往復書簡から明らか

なように、岩倉はとりわけ帝室財産制度に深い関心を寄せていた。岩倉は、そうした財政的基盤こそが帝室の獨立性を保障しうると考えていたとみられる。<sup>(36)</sup>

岩倉が上述の「皇室財産設定ノ議」を提出した二か月後の同年四月、岩倉の意向を踏まえ柳原は魯都の日本公使館においてロシア帝領省次官、プールゴルドとの会見に臨んだ。「魯国帝領制度問答略記」によれば、同次官が「官有物ノ中ヨリ区別シテ帝領ヲ定メ帝家ノ費ニ充テル者トシ、凡ソ其領地支配ノ為ニ帝領省ヲ置ケリ」とあるように、「帝領」は国有地ではなく、その管理もすべて帝領省が所管しているなど、高い獨立性が認められた。<sup>(37)</sup>明治一五年五月一日付三条・岩倉宛柳原書簡には、「先般來帝室事件御下問に對し（中略）今般左の四冊差進候」として、「帝俸の議」、「帝室儀式の議」、「三十一箇国君主歳俸比較表」とともに、「魯国帝領制度問答略記」が送られたことが確認できる。<sup>(38)</sup>

上掲の岩倉による建議がこの柳原の調査記録に先行するものであったことを考え合わせると、岩倉建議の上掲部分、「今ノ官有地一括シテ皇室ノ財産トシ、宮内省ニ引上ケ、更ニ内務省ニ致シ皇室領トシテ之ヲ管轄セシメ」の下りを踏まえて、柳原がさらなる調査を進めた可能性も想定されよう。とまれ、ここでもやはり岩倉の王土論が枷となり、欧州の帝室財産制度との整合性をめぐりその限界を露呈していることはまぎれもない事実といえよう。

それでもなお岩倉が王土論に固執していたのは、日本の全土が皇有地であるということが天皇統治の正統性の最も重要な根拠と考えていたからにはほかならない。明治一五年七月に岩倉が三条に對して提出した意見書でも、「豈ニ国士臣民ヲ有セスシテ独リ天子タルモノ有ランヤ。何ソ復タ土地ニ官有民有ノ区別アリ」とし、「夫レ吾カ国土ハ天祖ノ皇祖ニ授ケ賜フ所ナリ」と再び王土論を確認している。岩倉はこうした考え方を踏まえて、「売買ノ禁ヲ解キ、地券ヲ与フル者ハ土地ヨリ生スル所ノ収獲利益ヲ売買使用スルノ權ヲ与フルノ趣意ニシテ、土壤ヲ



挙テ所有スルノ権ヲ与フルニ非ス」とし、民衆の土地私有権を否定した。<sup>(39)</sup>その上で、岩倉は以下のように現実的な対応策を提示したのである。<sup>(40)</sup>

先ツ從來用ウル所ノ官有地民有地ノ名称ヲ廃シ、民有地ハ更ニ永業地ト称シ、官有地ハ官地ト称シ、田畑山林鉾山等一切土地ヨリ徴収スル所ノ税ハ、之ヲ国租ト謂フ。国租ハ即チ吾カ皇上ノ所有スル国土ヨリ徴収セラルモノナルヲ以テ臣民ヲシテ必ス貢納スヘキノ義務アルヲ知ラシメ、国会固ヨリ壇ニ議シテ之ヲ廃興スルヲ得サラシムナリ。

王土論を天皇統治の正統性の大前提と考える岩倉は、これに土地税制を組み込むことにより理論武装を試みた。結果として「皇室御料ノ土地財産」を認定したことになろう。岩倉はかなり悩み抜いた末に、こうした論理構成を導き出したにちがいない。<sup>(41)</sup>しかし、これによつて皇室も土地を私的財産として所有することになり、王土論との間に矛盾を生じた。

宮府一体論や王土論に対して同様の見解を示したのが、元侍補で保守派の元田や佐佐木であった。この両名は明治一〇年代前半の天皇親政運動の中心メンバーであるから、蓋し当然ともいえなくはない。天皇統治の正統性を全国的土地所有権に求める王土論は前近代的であり、「地租改正によつて国民に排他的所有権を法認したのちの事態には全く不適合」というほかあるまい。<sup>(42)</sup>

元田は侍講であつた明治一五年七月八日に岩倉に書を宛て、「皇有地を設けんと欲せば、宜しく土地の所有権は天皇に在りて、人民は唯其の土地より生産する物を所有するに過ぎずと云ふ義を明かならしむべし」との考えを伝えていた。<sup>(43)</sup>しかし、元田は抽象的な王土論を展開していたわけではない。同年九月の岩倉宛元田書簡には、地券の名義を明示する際、「地産券授与」と改称し「全地券」を「帝有」と明示することの意義とその利害得失を具体的に論じた。元田はまた、万世一系の皇統や君臣不易の大義名分、そして全皇土保有の大権は国体が成り



立つ上で不可欠で、日本固有のものであることを強く主張したのである。<sup>(44)</sup>

元田の思想的影響を受け、天皇親政運動においても政治的交渉を担った佐佐木は、一貫して天皇親裁体制のあ  
るべき「官府関係論」として官府一体論を唱えてきた。佐佐木はまた、岩倉らと同様に王土論に執着していた。  
佐佐木が明治一五年一〇月、岩倉宛の建議において「我邦土地ノ制タル、未ダ嘗テ普天王土ノ原則ニ根底セズン  
バアラス」としているのはその証左といえよう。<sup>(45)</sup>

佐佐木も王土論に立つことによって初めて、天皇統治の正統性を確保できると信じて疑わなかった。すなわち、  
佐佐木の王土論も岩倉と同様、それは佐佐木の信念であった。佐佐木が同建議の中で、「我邦固有ノ古憲ニ依レ  
バ、万世一系ノ天皇ハ、日本全土ヲ管理セラルル特権ヲ有シ給フハ、今媛ニ論ズルヲ要セザル也」する所以であ  
る。よって、佐佐木は「官有」と「民有」のほかに「皇有」の称を追加することに懐疑的であった。「異日制定  
スル憲法ニ大ナル影響」を与え、「天皇陛下ノ日本全国ヲ所有シ給フ尊威ヲシテ、頗ル狭小ナラシム」ことを恐  
れたのである。<sup>(46)</sup>

王土論に立つ岩倉や元田、佐佐木ら保守派にとって、それは国体にかかわる重大な問題であり、けっして譲れ  
ない一線であった。保守派にとって王土論は国体論が成り立つための大前提であり、何よりも「普天王土の原  
則」は彼らの信念に等しかった。しかし、すでに公認され一般民衆に付与された土地所有権を再び剝奪するほど  
彼らは反近代的ではなかった。皇有地の名称を設定するにあたり、近い将来に予定される憲法制定に向け議論を  
尽くすよう保守派の面々は政府に求めたのである。そこで示された妥協案としては、土地の所有権は天皇にある  
が、その利用権を民衆に公認するという現実的ともいえる考えが示された。

## 四、井上毅の官府一体論と反王土論

すでに述べたように、政府首脳らが相次いで皇室財産設定に関する建議を提出したため、政府は参事院に同問題<sup>(47)</sup>を諮問していた。その経緯は以下の通りである。

参議兼参事院議長山県有朋、地所名称区別の中、御有地の称を立てんとするの議を参事院総会議に付す、是の年二月参議伊藤博文皇有地設定の議を閣議に上る、曰く、我が国は建国の体によりて地に皇有・官有を分たず、単に官有地の目ありて皇有地の目なし（中略）若し今にして皇有・官有の制を定めずんば、他年世態の沿革に随ひ、或は皇有の実を失ふの虞なきを保せず、故に此の際事実に基づき、土地の所有権を皇有・国有・民有の三種に区別し、各々之れが管理の方法を設くべしと、閣議は此の議を採納せりと雖も、皇有地を設定する方法・順序等に至りては、尚攻究を経ざるべからずとし、其の議を参事院に付す

これを受けて参事院では、山県らの建議でもある「皇有地設定の議」を速やかに決すべく総会議を開催した。そこでまず、地所の名称として官有地の称を廃止し、「御有地・官有地と為すの議」が提案された。確かに欧州においては、政府以外に帝室に属する土地財産があり、「帝室は之れに資つて其の臣民に非常の恩典を施し、教育を奨励し道徳を涵養し、以て皇基を鞏固ならしめ、帝徳を億兆に光被せしむ」として、わが皇室もこれにならつて御有地（＝皇有地 筆者）を確定すべしとの議論もあつたが、容易に議決に至らなかつた。<sup>(48)</sup>

このとき参事院には強力な反対者がいた。井上毅である。井上家蔵の「緊要意見」には、「明治十六年、政府御有地ヲ設クル議アリ。余参事院ノ議事ニ於テ之ニ反对ヲ表シ、多数ノ賛成ヲ得テ事止ムヲ得タリ。此書、参事院議長山尾氏ニ贈ルモノナリ」と自筆の書入れがある。<sup>(49)</sup>この書類については、「一一九 帝室財産意見案」の末

尾に「この書の編纂は後年なるをもつてあるひは誤記ならむ」とみえる。<sup>(50)</sup>同「意見案」には「明治一五年一月二〇日」とあり、参事院における井上の反対も「明治十六年」ではなく明治一五年と考えられる。同年七月一日、参事院において「地所名称区別ノ件」に関する会議が開催され、内務部・財務部の発議により「御有地布告案」が審議された。「二十番議官 井上毅」の発言内容を以下に一部抜粋する。<sup>(51)</sup>

御有地ト官有地トヲ区別スルハ得策ニ非ラストノ論ヲ述フ。曰ク我邦ニ於テハ古来未タ嘗テ帝室ト官トヲ別ツコト無シ。帝室即チ官ニシテ官即チ帝室タリ。故ニ地ノ苟モ称シテ官有ト云フモノ何レトシテカ帝室ノ御有ニアラサルナカラシ。然ルニ今ニ及ンテ俄ニ之ヲ分離シテ全ク別種ノモノトナサントス。抑亦何等ノ要アリテ然ルモノカ、本官等ノ不敏ハ之カ理由ヲ発見スルニ苦ム知ラス。天皇陛下ノ外ニ於テ、更ニ官ナル一所有主ヲ設ケ以テ陛下ノ御有地ト之カ所有地トヲ区別セント欲スルニアルカ、然ラハ是レ実ニ思ハサルノ甚キモノト謂フヘシ。国ノ共和政タルニ於テハイザ知ラス、苟其立憲政タルニ於テハ實際上ハ措テ論セス。名義上何レノ政府トシテカ帝室ノ政府タラサルナカラン。何レノ官有地トシテカ帝室ノ御有地ニアラサルナカラン。

以上、井上は要するに、この案では官有地と別に皇有地を設けることになり、皇有地と官有地とはもはや同じものではなくなると批判したのである。井上がいうように、それではもはや政府は「天皇の政府」ではなくなる。そもそも同発言の冒頭に「我邦ニ於テハ古来未タ嘗テ帝室ト官トヲ別ツコト無シ。帝室即チ官ニシテ官即チ帝室タリ」とあるように、井上は官府一体論を明確に主張した。参事院内務部提出案に異議を唱えた井上は、欧州の「王室財産権」とは「官有地ノ入額ヲ献奉スルノ謂ニシテ、私有地ノ謂ニアラス」と説明した上で、「然ルニ官有地ヲ分別シテ更ニ皇有地又ハ御有地ノ名義ヲ設ケ官ト皇トヲ区別スルニ至テハ、其我国ノ国体ニ重大ノ変態ヲ生スル」と断じたことは大いに注目に値しよう。<sup>(52)</sup>

上述のように、岩倉の王土論は必ずしも宮府一体論と結びついていなかった。よって、岩倉は侍補らのような宮中勢力が君側の奸となることを嫌い、容易に宮府分離論にシフトしたのであろう。これに対し、井上の皇室財産論は宮府一体論としっかりと結びついていた。わが国の政体について、井上は「宮中府中ヲ一体トナシ、太政官即政府ハ天皇親臨ノ所ニシテ皇室ノ外ニ政府ナシ、即チ皇ノ外ニ官ナキ也」とし、明確に宮府一体論を主張した。その上で、井上は「土地ニ於テ、既ニ皇ト官トニ二分スル時ハ、政体ニ於テモ亦帝室ト政府トヲ區別シ、判然両体トナササルコトヲ得サルヘシ」とし、やはり宮府一体を維持する観点から皇有地と官有地の分離を否定したのである。<sup>(53)</sup>

井上は一貫して宮府一体論を主張し、政体はまず何よりも宮府一体であることが大前提であると考えた。おそらく井上の脳裏には「国体Ⅱ宮府一体Ⅱ反王土論」という構図があつたにちがいない。井上は純然たる天皇親政論者であつた。明治一五年の「皇室財産意見案」にみてとれるように、欧州においては国家の統治権と土地所有権が分離されるのが近代国家の原則であることを井上は十分承知の上で、天皇の私有地を設定することに反対したのである。

しかし、井上は岩倉のように王土論に与することはなかった。明治一六年四月に提起した、いわゆる「土地所有考」において、井上は明確に反王土論を展開している。<sup>(54)</sup>

上古ノ事ハ明文ノ証スヘキ者ナシト雖、仁徳紀ニ（ノ所謂フ所ノ）私地ヲ献ルノ（トハ全ク私有地ナルヘシ）事（ハ）アルニ拠レハ、其私有地ヲ許サレタルコト明瞭ナリ。中古ノ令典ニ拠レハ、日本ノ（国土ハ天皇ノ御有地ニシテ日本）人民ハ土地私有権ヲ有ザリシ（ス）。維新ノ大業成ルニ及ンテ、太政官ハ明治元年十二月十八日ヲ以テ全国ニ布告シテ曰ク

拝領地社寺等除ノ外、村々ノ地面ハ素ヨリ都テ百姓持ノ地タルベシ云々

又明治五年二月十五日第十五号布告ヲ以テ

地所永代売買ノ儀、從來禁制ノ処、自今四民トモ売買致シ所持候儀被差許候事

又明治（五年ニ至リ地券ヲ發行シ）六年ニ至リ地租改正ヲ布告シ、嗣テ（八年ニ）地券ノ（ヲ發行シ）券面ニ所有ノ明文ヲ記載シ、又地所名称區別ヲ公布シタルヲ以テ、日本人民ハ全ク土地私有権ノ名実共ニ之ヲ得ルニ至レリ。然ルニ近來議者ノ説ニ曰ク、日本ノ国土ハ天皇ノ御所有ナレバ、人民ニ土地私有権ヲ与フ可カラズ。人民ニ土地私有権ヲ与フル時ハ、皇室ノ日本国土ヲ管領シ玉フノ大権ヲ損スルナリト、其言固ヨリ愛国忠義ノ至情ニ出レハ、其意ハ深ク嘉スヘシト雖、是其一ヲ知テ未タ其二ヲ知ラス。所謂国土ノ義ニ暗キノ説ナリ

井上は上古よりわが国の土地所有権の流れを振り返り、近世までは土地私有権が認められない王土論が支配的であつたとする。しかし、井上がいうように、維新の大変革によつて土地の私有が認められ、身分に係なく土地の売買も可能になつた。明治六年の地租改正により、「日本人民ハ全ク土地私有権ノ名実共ニ之ヲ得ルニ至」つたのである。だがその一方で、「日本ノ国土ハ天皇ノ御所有ナレバ、人民ニ土地私有権ヲ与フ可カラズ」と王土論を唱え土地私有権を認めることの弊害を指摘する意見もあつた。井上はこれを鋭く批判したのである。

井上は岩倉の配下で種々の草案を作成してきたこともあり、井上も岩倉と同様に王土論を主張していたと誤解されることが少なくない。川田氏も、井上が岩倉に対し提出した「憲法試案」をもとに、法定された「官地官林」は皇室財産となるとする規定について「王土論にもとづく井上の考え」と捉えている<sup>(55)</sup>。

しかし、井上は先の「土地所有意見案」において、「抑人民ニ土地所有権ヲ与フルカタメニ天皇ノ国土ヲ管領シ玉フ大権ニ於テ毫モ損スル所ナキハ、我国ノ典範（文献）ニ於テ（既ニ）明カナルノミナラス、理論ヲ以テスルモ、外国ノ例ニ抛ルモ、又万国公法ノ例ニ依ルモ、決シテ争フ可ラザルノ事タリ」と明言している。井上は岩倉とは大きく異なり、統治権と所有権とはっきりと区別していたのである<sup>(56)</sup>。よつて、井上は天皇が欧州流の近

代的統治権を持ちうると考えたのであろう。

井上が天皇統治の正統性にとって最も重要と考えたのは、天皇の公的性格であった。上述のように、井上は「皇室財産意見書」において「皇室ノ外ニ政府ナシ。即チ皇ノ外ニ官ナキ也。此ノ政体ハ暗ニ独逸各国ノ憲法ト符節ヲ合セタルモノニテ、永遠不拔ノ制トイフモ可ナラン。此ノ国体ニヨリ土地ニ於テモ官有地トハ即チ皇有地ノ謂ニシテ、決シテ二途アルニアラス」と述べ、「皇<sub>ニ</sub>官」の国体の下では官有地と皇有地が別々に設定されることはありえないと断じたのである。<sup>(57)</sup>

このように、天皇親政論者である井上は宮府一体を絶対視し、官有地と皇有地の区別を否定して官と皇の一体性を堅持しようとした。しかし、井上は天皇が私的に土地を所有したからといって直ちに近代的な統治権の保持に支障をきたすと考えたわけではない。井上はさらに天皇統治の正統性を補強すべく、いわゆるシラス論を提起したことはよく知られているよう。

井上のシラス論をめぐるのは、これまでも多くの先学による優れた研究の蓄積がある。わけでも鈴木正幸氏の「シラス」型統治理念についての研究は実に示唆に富んでいる。鈴木氏は前掲論文において、井上のいうこの理念にあつては、天皇の近代的統治権の正統性と天皇による私的土地所有とは原理的に両立しえないと主張した。すなわち鈴木氏によれば、井上が皇室財産の設定に反対したのは、天皇統治の正統性を維持するには天皇が土地を私有することで公的性格を失つてはならないと考えたからであるとする。<sup>(59)</sup>

しかし、この論理だけでは不十分と考えた井上は、天皇統治の正統性を盤石にする伝統を歴史の中に見出そうとした。その結果、井上が発見したのがシラス論にほかならない。すでに述べたように、井上は一貫して宮府一体論を唱え、天皇・皇室と政府は一体であるべきと考えた。

## 五、井上毅のシラス論再考

井上は天皇が近代国家である日本を統治することが正統であることの根拠を探究し、古事記の神話の中に「しらす」(シラス)というわが国固有の統治法式を見出したのである。古事記によれば、そもそも天皇の統治を「しろしめす」と呼び、上古の神武・崇神両天皇も日本を「シラス」存在として天皇系譜上に登場することはよく知られているよう。

鈴木氏はここから「公的統治」を導き出す。本来、天皇の統治には公私の別はなく、すべて「無私」であり、古事記はこれを「うしはぐ」の昇華と捉えている。<sup>(60)</sup>井上は、天皇統治の正統性は上古以来の伝統である「しらす」(シラス)という天皇統治のあり方によって担保されるとした。

一方で、井上は(近代的)統治権と私的所有権、すなわち公私を峻別する近代国家の統治理論と古来日本のシラス論は矛盾なく合致すると主張した。明治二〇年に入っても、井上はその見解をなおも維持した。ロエスレルとのやり取りにおいても、井上は依然として以下のように述べている。<sup>(61)</sup>

我国ハ、上代ヨリ帝室及ビ政府ノ費用ハ、均シク全国ヨリ徴収スル所ノ租税ヲ以テ之ヲ支弁シ、更ニ帝室ノ費用ニ充ツル為メ帝室ノ財産ヲ置カザリシハ、全ク至尊ノ位ヲ以テ公法上ノ元首トナシ、一個ノ私事トナサザル立憲ノ主義ニ符合スル(後略)

ロエスレルにしてみれば、近代国家における統治権と所有権の相違を知悉する井上がなおも堂々とかかる国体論を唱えたのであるから、まさに理解を超えた議論と捉えられたにちがいない。よって、「君主ノ奉養ハ国庫ニ取ルベキ乎」という井上の質疑に対しても、ロエスレルの答議が判然としなかったのも蓋しやむをえない。



一方、井上の見解にも確たる根拠が示されていたとはいえないであろう。井上のきわめて重要な考え方ゆえにあえて繰り返すが、上述のように井上が「土地所有意見案」において、「日本ノ国土ハ天皇ノ御所有ナレバ、人民ニ土地私有権ヲ与フ可カラズ。人民ニ土地所有権ヲ与フル時ハ皇室ノ日本国土ヲ管領シ玉フノ大権ヲ損スルナリ」とし、その論拠を「愛国忠義ノ至情」に求めたことから明らかであろう。<sup>(62)</sup>

このあたりから、井上の議論は綻びを見せ始めた。混乱を呈し限界を露呈した井上の議論を前進させたのは、欧州の皇室財産制度に明るい柳原前光にはかならない。柳原は明治二〇年一月上旬頃、いわゆる「柳原初稿」の起草を終えたとされる。同草案には皇室財産をめぐる諸規程が盛り込まれていた。<sup>(63)</sup>

同年二月に井上が提出した「皇室典憲意見」の一項目「帝室財産ノ事」は、井上が柳原の知恵に学びつつまとめた内容とみて大過なからう。同意見書の冒頭には、「柳原伯ノ意見ヲ酌ミ立案セリ」との井上の手による朱筆の書き込みがある。こうしたことから、法理や立法技術の面において井上が柳原を凌駕していたとの見方は早計に過ぎよう。すでに拙稿において指摘したように、柳原は岩倉の輿望を担い欧州で帝室制度に関する調査、考究を進めていたことを忘れてはならない。<sup>(64)</sup>

繰り返せば、明治一五年四月のロシア帝領省次官との会談において、柳原は「帝領ノ管理方法ハ如何」と問い、「魯国ノ法ニ於テ帝室ノ事件ハ他ヨリ容喙スル事ヲ許サス。仍テ帝領ノ管理ハ総テ帝領省ニ在リ局中課ヲ分テ且帝領地方ニ官吏アリテ監守ス」との答弁を同次官より引き出した。<sup>(65)</sup>

井上はこうした柳原の知見から多くを学び、何とか上記の「帝室財産ノ事」の項を以下のようにまとめ上げた。同項目の冒頭では、「帝室財産」という語の解釈をめぐる「混雑」<sup>(66)</sup>さが指摘されている。

帝室財産ノ一語ハ両様ノ解釈ヲ有シ、而シテ往々混雑シ易キカ如シ。両様ノ解釈トハ其一ハ

「帝室全部ノ費用ニ充ツル為ニ帝室ノ財産ヲ定メ現在官有地ヲ以テ悉皆御料地トシ、御料局ニ属ス  
又他ノ一ハ

帝室内部ノ御料即チ御手元金ニ充ツル為ニ帝室ノ私産ヲ定メ御料局ニ属ス

第一ノ解釈ハ欧州各国ノ所謂「シウィル、リスト」ニシテ帝王ノ尊嚴ナル供奉ニ充ツル者即チ帝王ノ公産ナリ。故ニ此  
ノ解釈ノ主義ヲ実行スルトキハ、巨大ナル財産ヲ分割シテ御料地トナスヲ必要ス

第二ノ解釈ハ其中ニ或ハ帝室相伝ニ属シ或ハ帝王一身ニ属スルノ区分アレトモ均シク私法ノ範圍ニ係リ、政權ニ關係ナ  
ク御手元ノ御遺料タル私産ノ性質ニ歸スル者ナリ。故ニ此ノ意義ニ依ルトキハ之ヲ実施スルニ当テ巨大ナル御料地ヲ定  
メラルヘキニ非ス

以上のように、井上は「帝室財産」なる語のもつ「混雑」なる側面をあえて回避しようとはしなかった。むしろ井上は、「独乙学者ノ説ニ拠ルニ、独乙ニ於テ此ノ第一第二ノ公私両様ノ意義ヲ混淆シテ王室ノ財産ヲ以テ王家ノ公費ヲ支弁セントシ、從テ王家ノ私産ヲ封殖スルヲ以テ必要トシ、国民ト利ヲ争フニ汲々タル」実態を喝破したのである。

井上はその上で、「塙国ノ力メテ王家ノ私産ヲ封殖スルニ拘ラス、其祖先以来一国ノ君主ハ一国ノ元首ニシテ、公権ニ属シテ私権ニ属セス」とした。「独乙各国殊ニ塙国」に注目したのは、同国の帝室制度に明るい柳原の示唆によるものと考えられる。<sup>(67)</sup>

伊藤が孝明天皇二十年式典への出席のため東京を離れた間、井上は柳原初稿の修正を命じられ、鋭意その作業に傾注したが、井上は虚心坦懷に柳原の学識に学ぶ姿勢があったことを繰り返し強調しておきたい。<sup>(68)</sup>井上はさらに、「故ニ君主ノ奉養ハ当然ニ国庫即チ国有物ノ入額ヨリ俸給スヘクシテ、私産ヲ以テ供給スヘキニ非ス」と欧

州の王室を引き合いに自己の主張を強化した。実際に、「王領地」官有地」とする国々も多く、ウエルテムベルク国のように憲法一〇三条に「王室財産ハ王国ヨリ分離スヘカラサル官有物ナリ」と明確に定め、一方で同一〇八条において別に王家の私産を規定する国もあった。こうした欧州の実情を整理した上で、井上は日本の帝室財産制度を次のように描き出した。<sup>(69)</sup>

我国ハ上代ヨリ帝室及政府ノ費要（ママ―筆者）ハ均シク全国ノ義務ニヨリ徴収スル所ノ租税ヲ以テ之ヲ支弁シ、更ニ帝室ノ経費トシテ別ニ財産ヲ置カレサリシハ全ク至尊ノ位ヲ以テ公法上ノ一国ノ元首トシ、一家ノ私事トナサザル所ノ立憲ノ大則ニ符合スル者ナリ（但、屯倉田ノ設アリシハ即チ前ニ挙ケタル第二ノ解釈ノ種類ニシテ御手元御料ノ性質ナリシナルヘシ）

此事ハ我カ憲法ヲ建テラルルニ於テ、一方ニ於テハ内庫費ノ丙制ニ依ラス、他ノ一方ニ於テハ、議税権ノ過度ナル拡張ヲ許サザル為ニ第一ニ貴重スヘキ国体ノ基礎ナリト信ス

こうした主義に立って、「現在ノ官有地ハ即チ皇有地ニシテ官有ト皇有トノ分割ヲ為サス、但シ大蔵省ノ管理ニ属シ（又ハ農商務省又ハ内務省）宮内省ニ属セス」と井上は記している。その上で、井上は「此ノ方法ハ独国体及立憲ノ主義ニ適フノミナラス、又實際ノ便宜ヲ得ル者ナリ」と明確に論を展開したのである。かつて岩倉が主張した、いわば原理主義的な王土論を否定しつつ、井上はシラス論によって日本固有の天皇統治の正統性を担保しうる法理を探究した。

井上は一貫して官府一体論を念頭に「官」皇」を原点とし、皇室が私的に財産を有することはありえないと主張した。しかしながら本来、近代社会においては一般に、統治権と私的所有権とを分離して考えられていた。これに対して、井上は「土地ニ於テ既ニ皇ト官ト二分スル時ハ、政体ニ於テモ亦帝室ト政府トヲ区別シ判然両体ト

ナササルコトヲ得サルヘシ。事此ニ至ラハ我固有ノ政体ニ矛盾スル」として譲らなかった。<sup>(70)</sup>

井上が皇室財産の設定に反対したのは、憲法において天皇が統治権の総攬者と規定された場合、皇室の私的所有権を容認することは明らかな矛盾と考えたからにほかならない。上述のように、井上にあっては、日本には古来、天皇による公的統治の伝統があるとするシラス論への確信があったため、皇室財産否定論を強く主張したとみられる。しかも井上は天皇による統治は欧州の近代的統治と相違はないと考えていた。

そもそも井上がシラス論を展開したのは、明治一九年に伊藤首相の要請により憲法草案の起草に参画したことに始まる。当時、宮内省図書頭であった井上は、伊藤の要請を受け入れ、構想を練るため小中村義象を伴い千葉、神奈川方面を旅して回った。旅程中、井上は小中村から「しらす」と「うしはく」の違いを教えられ、「しらす」に多大の関心を抱いたとされる。<sup>(71)</sup>

井上のシラス論が注目されるのは、やはりこれが事実上政府公認の憲法注釈書である『憲法義解』に採用されているからであろう。しかも同書は憲法第一条の解釈において、憲法がその拠って立つ基礎として「非私事」なる祖宗の天職としての臣民に対する統治を重視していたことも看過できない。ここから了解されるのは、シラス論においては皇室が公的な存在であることに天皇による統治の正統性を求めていることであろう。これは、まさに天皇親政論にほかならない。しかし明治政府の首脳らは、天皇親政を建前論と捉え、これを実質化する考えはなかった。すなわち、実態はまさに天皇とはあくまでも政権を権威化するだけの存在と捉える天皇不親政論が支配的であったといえよう。<sup>(72)</sup>

井上のシラス論とは何か。島氏によれば、これについては「井上がこの『シラス』型統治様式のどのようなところに我が国の独自性を見出したのかという点になると、先学の所説はどうも要領を得ず、隔靴搔痒の憾なきにしもあらずである」とする。<sup>(73)</sup>そこで、筆者は以下に『言霊』を適宜、引用しつつ、持説を述べてみたい。<sup>(74)</sup>

支那も西洋も昔の人の国土人民に対せし作用言はいと疎かなる語を用ゐたるものにして、国土を縄張して己れの領分にすといふことを目的とし、人民を一の品物と見て手綱を付け舵を取りて乗り治むといふあしらひをもて称へたるものと覺えたり。是は古の人は今の世の人の如く政治学の精密なる思想無かりし故にそあるべき。諸御国にては、古來此の国土人民を支配することの思想を何と称へたるか、古事記に健甕雷神を下したまひて大國主神に問はしめられし條に汝之宇志波邪流葦原中國者我子之所知國言依賜とありうしはぐといひしらすといふこの二つの詞そ太古に人主の国土人民に対する働きを名けたるものなりきはて、一はうしはぐといひ、他の一はしらすと稱へたまひたるものには、二つの間に差なくてやあるべき大國主神には汝がうしはげると宣ひ御子のためにはしらすと宣ひたるは、此の二つの詞の間に雲泥水火の意味の違ふこととそ覺ゆるうしはぐといふ詞は本居氏の解釈に従へば、即ち領すといふことにして、歐羅巴人の「オキユバイト」と稱へ、支那人の富有奄有と稱へたる意義と全く同じ、こは一の土豪の所作にして土地人民を我が私産として取入れたる大國主神のしわざを画いたるあるへし正統の子孫として御國に照し臨み玉ふ大御業はうしはぐにはあらずして、しらすと稱へ給ひたり。其の後、神日本磐余彥尊の御稱名を始馬國天皇と稱へ奉り又世々の大御詔に大八洲國知ろしめす天皇と稱へ奉るをは公文式とは為されたり、されはかしこくも皇祖傳來の御家法は國をしらすといふ言葉に存すといふも誣ひたりとせず國を知り國を知らすといへるは各國に比較を取るべき詞なし

以上の抜粋のうち、最初に筆者が着目したのは、冒頭の中國と西洋について井上が「是は古の人は今の世の人の如く政治学の精密なる思想無かりし故にそあるべき」と論じた部分である。古代には古代のその時代に相應しい政治思想があつたと考えるべきであり、井上の理解には俄かに与し難い。井上が本居宣長の『古事記伝』に依拠したことは島氏の指摘のとおりである。<sup>(75)</sup>

しかしこの古事記の神話は、七、八世紀の頃に、わが國が當時の覇權國家である唐帝國の易姓革命の思想を否定し、日本固有の思想として天孫降臨や万世一系といった「非革命」を担保する存在として「天皇」を中國皇帝

と対置するために造作した、極めて政治的な神話にほかならない。神話のうち大国主神の下りでは、「土豪の所作」として「土地人民を我か私産」とする「うしはく」とは異なり、「正統の皇孫として御国に照し臨み玉ふ大御業」として「しらす」が登場する。かかる時代の要請としての天皇の神格化の一環として「しらす」が用いられ、これを井上が巧みに利用したのである。

本居の『古事記伝』は「うしはく」については説明しているが、「しらす」については言及していない。この点について、島氏は「しらす」を「鏡の物を照すことく知り明むる意なり」としたことを重視し、三種神器を天皇位の象徴とする『神皇正統記』などからの援用を想定している。<sup>(76)</sup>井上は様々な工夫を重ねながら、日本固有の統治理念を正統化する理論としてシラス論を構築したといえよう。天皇職は古来、万世一系の世襲的承継に基づくが故に、天皇は無私の特異な存在でなければならなかった。したがって、皇室が私有財産を有することは明らかな矛盾であった。

しかしながら、明治典憲体制下において皇室財産は制度化を免れなかった。<sup>(77)</sup>それでは何故、シラス論の変容は不可避であったのであろうか。井上は天皇親政論の立場から官府一体論を主張し、「官＝皇室」の理念を貫き、皇室財産の設定に強く反対した。そしてこうした持論を強化するため、シラス論をより精緻化しようと試みたのである。「君臨すれども統治せず」といった天皇不親政論に対抗する論陣を張ったが、日本の近代化に向けて懸案の条約改正論の前に屈せざるをえなかった。<sup>(78)</sup>

## 六、おわりに

岩倉は公家出身であったが、政治に対する類まれな洞察力があり、現実的に考え行動する維新の政治家として

よく知られている。維新の頃から政治的スタンスの近い大久保と提携し、多数の意見書を提出するなど果敢な政治行動を展開した。岩倉の国体論もそうした現実的な側面が大きく、岩倉が純粹な天皇親政論者でなかったことがわかる。そのため、配下の井上毅とも意見を異にし、必ずしも宮府一体論に固執していたわけではなかった。むしろ岩倉は王土論にこだわっていたと筆者はみる。この点は、川田氏と意見の異なるところである。

岩倉が宮府一体論と距離を置くようになった契機は、佐佐木ら侍補グループによる天皇親政運動との遭遇であつたとみられる。同じ保守派で王土論など同様の考え方を共有していたが、如何せん侍補グループの政治への容喙、天皇への異常な接近ぶりに岩倉は驚愕し、伊藤らとともに彼らを君側の奸と捉え、不快感を抱くようになった。果たして、岩倉は政府主流の姿勢をとり、宮府一体論から一転、宮府分離論へとシフトしたのである。岩倉はそもそも天皇親政論の立場から王土論を主張していたわけではなかった。

岩倉は王土論に立つて前近代的な土地制度を構想していたため、維新政府の打ち出した地租改正の考え方との整合性を図ることに苦慮した。岩倉はかねてより柳原前光と交流し、財政的基盤に依拠した帝室の独立性を追究するようになった。

明治一五年、政府首脳らが相次ぎ皇室財産設定の建議を提出したため、政府は同問題を参事院に諮問した。参事院では、このとき議官であつた井上がこれに強硬に反対した。井上は、官有地と別に皇有地を設けるということになれば、もはや政府は「天皇の政府」ではなくると主張したのである。すなわち井上は、皇室財産の設定は「我国ノ国体ニ重大ナ変態ヲ生スル」とした。井上の皇室財産論は宮府一体論と固く結びついていた。

井上は「皇室財産意見案」や「土地所有考」などの意見書を提出して、天皇の私有地設定に反対するとともに、反王土論を展開した。井上は一貫して宮府一体論に固執した。そして井上は、天皇統治の正統性は上古以来の伝統である「しらす」という天皇統治のあり方により担保されるとしてシラス論を主張した。



しかし井上のシラス論には確たる根拠が示されておらず、しだいに綻びを呈し始めた。近代国家における統治権と私的所有権を分離する考え方に對しても、井上は「我固有ノ政体」との矛盾をあげ、けつして譲らなかつた。井上は天皇親政論の立場から終始一貫して宮府一体論を唱え、これをさらにシラス論により精緻化しようと奮闘したが、「君臨すれども統治せず」といった政府の現実的な天皇不親政論の前に屈したのである。

- (1) 『岩倉公実記』 中、六八五頁～六八六頁。
- (2) 小林宏・島善高編著『日本立法資料全集16明治皇室典範』上、一九九六年、信山社出版、一六頁～一八頁。
- (3) 小林・島前掲書、二四四頁。
- (4) 元老院における「国憲按」の起草過程については、島善高「元老院国憲按の編纂過程」上・下『早稲田人文自然科学研究』第四七・四八号および川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』二〇〇一年、原書房、を参照。明治一〇年一二月起草の「日本国憲按」については、川田前掲書所載の一覽表に詳しい。同書、五四頁～五五頁。
- (5) 久保田哲『元老院の研究』二〇一四年、慶應義塾大学出版会、一七頁以下。
- (6) 小林・島前掲書、二五八頁～二五九頁。
- (7) 小林・島前掲書、二五八頁。
- (8) 川田前掲書、二八頁～二九頁。
- (9) 「岩倉具視右大臣ヨリ密示ノ内調書写」、小林・島前掲書、二九一頁。
- (10) 「国事意見書（儀制調査局開設建議）」、『岩倉具視関係文書』一、三九五頁～四〇八頁。
- (11) 川田前掲書、三四頁～三五頁。
- (12) 拙著『天皇親政』一九九五年、中央公論社、一二五頁以下。
- (13) 明治一一年五月一九日付伊藤宛岩倉書簡、同月二四日付三条宛岩倉書簡、『伊藤博文関係文書』三、七八頁～七九頁。
- (14) 川田前掲書、三四頁～三五頁。

- (15) 『岩倉公実記』 下、五二七頁〜五三一頁、『井上毅傳』史料篇第一、一一九頁〜一二二頁。
- (16) 『保古飛呂比』 八、八〇頁〜八二頁、『明治天皇紀』第四、四一一頁。
- (17) 『保古飛呂比』 八、三五五頁。
- (18) 『伊藤博文関係文書』 三、八一頁。
- (19) 『明治天皇紀』 第四、六八八頁以下。
- (20) 拙著『明治国家と官僚制』、一九九一年、芦書房、第三章参照。
- (21) 鈴木正幸「皇室財産論考（上）」『新しい歴史学のために』二〇〇号、一九九〇年九月、同『皇室制度』一九九三年、岩波書店、八〇頁〜九三頁、同編著『近代日本の軌跡7 近代の天皇』一九九三年、吉川弘文館、一六九頁〜一七四頁。
- (22) 前掲拙著『天皇親政』、第四章および第五章参照。鈴木前掲論文、一頁。同前掲書『皇室制度』、八〇頁以下。
- (23) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』一九九一年、吉川弘文館、一七九頁〜一八〇頁。
- (24) 坂本前掲書、一八〇頁〜一八一頁。
- (25) 「謹具意見」 梧陰文庫研究会編『梧陰文庫影印―明治皇室典範制定前史』一九八二年、大成出版社、四九九頁〜五〇七頁。
- (26) 『木戸孝允日記』 三、三九三頁。三条より渡された「内達之覚」。この頃、木戸は華士族をめぐる諸制度の構築に腐心していた。その際、「君主の国の体面を維持」することにも意を用いていた。同書、三九二頁〜三九三頁。
- (27) 『岩倉具視関係文書』 一、三九五頁〜三九六頁。
- (28) 『大隈重信関係文書』 四、一一九頁〜一二三頁。
- (29) 鈴木前掲書『近代日本の軌跡7 近代の天皇』、一六九頁。
- (30) 『岩倉公実記』 下、八二二頁〜八二五頁。
- (31) 鈴木氏が指摘するように、これに対し、井上は海外にも前例がなく、「却って百年の長計にあらず」と批判を加えた。鈴木前掲論文、一四頁。
- (32) 『明治天皇紀』 第五、六四六頁。

- (33) 『岩倉公実記』下、八二一頁以下。
- (34) 川田前掲書、四四頁～四五頁。
- (35) 『明治天皇紀』第五、六四六頁～六四八頁。
- (36) 拙稿「明治皇室典範の制定過程と柳原前光」『法学研究』第九一卷第一二号。
- (37) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『長崎省吾関係文書』。
- (38) 『岩倉具視関係文書』第七、一五八頁～一五九頁。
- (39) 『岩倉公実記』下、八四四頁～八四六頁。
- (40) 同右書、八四八頁以下。
- (41) 同右書、八五五頁。
- (42) 前掲拙著『天皇親政』、「序論 天皇親政論の系譜」、鈴木前掲書『国民国家と天皇制』、六九頁～七〇頁。
- (43) 『明治天皇紀』第五、七三八頁。
- (44) 『元田永采関係文書』、八一頁。
- (45) 『保古飛呂比』一一、三六八頁。
- (46) 同右書、三六八頁～三七〇頁。
- (47) 『明治天皇紀』第五、七三五頁。
- (48) 『明治天皇紀』第五、七三五頁～七三六頁。
- (49) 『井上毅傳』史料篇第一、三二〇頁。
- (50) 同右書、三一八頁以下。
- (51) 『岩倉公実記』下、八二五頁～八二七頁。
- (52) 『井上毅傳』史料篇第一、三二〇頁～三二二頁。
- (53) 同右書、三二一頁。
- (54) 同右書、三四八頁～三四九頁。
- (55) 川田前掲書、三七頁。

- (56) 『井上毅傳』史料篇第一、三四九頁。
- (57) 『井上毅傳』史料篇第一、三二二頁以下。
- (58) 鈴木正幸「皇室財産論考（上・下）」『新しい歴史学のために』第二〇〇・二〇一号、一九九〇年、九月・十二月。
- (59) 鈴木正幸『国民国家と天皇制』二〇〇〇年、校倉書房、六九頁〜七二頁。
- (60) 鈴木前掲書『皇室制度』、八六頁〜八七頁。
- (61) 『秘書類纂 帝室制度資料』上巻、三〇二頁以下。
- (62) 『井上毅傳』史料篇第一、三四九頁。
- (63) 小林・島前掲書、三七四頁〜三七五頁。
- (64) 前掲拙稿、六頁〜七頁。
- (65) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『長崎省吾関係文書』。
- (66) 『井上毅傳』史料篇第一、五〇八頁〜五一二頁。
- (67) 「皇室典憲ニ付疑題乞裁定件々」、小林・島前掲書、三八八頁〜三九八頁、前掲拙稿、第二章を参照。
- (68) すでに山下重一氏が指摘しているように、第一〇章の皇室財産には、「乞裁定件々」の突出して多い部分である。当初、井上は柳原の皇室財産に対する見解を誤解していた節がある。よって、柳原初稿に対して井上が加えた訂正や修正も大幅なものとなった。
- (69) 同右文書、五一〇頁〜五一二頁。
- (70) 『井上毅傳』史料篇第一、三二二頁。
- (71) 島善高「井上毅のシラス論註解―帝国憲法第一条成立の沿革―」梧陰文庫研究会編『明治国家形成と井上毅』一九九二年、木鐸社、二七九頁。
- (72) 前掲拙著『天皇親政』、序章。
- (73) 島前掲論文、二八一頁。
- (74) 「言霊」、『井上毅傳』史料篇第三、六四三頁〜六四四頁。
- (75) 島前掲論文、二八五頁。

- (76) 「言靈」、六四四頁。  
(77) 鈴木前掲論文、一〇一頁。  
(78) 前掲拙著『天皇親政』、序章。