

宮府二元体制下における「行政調和」の模索

——国有地・御料地下戻しをめぐる政策決定過程を中心に——

仲 田 拓 真

「キーワード」①宮府二元体制（宮中・府中の別） ②国有林野 ③御料地 ④下戻し ⑤帝国議會」

はじめに

本稿は制度上截然と区別されたとされる宮府二元的体制（いわゆる「宮中・府中の別」体制）下における宮中と府中の関係を、御料地と国有地という空間を手がかりに明らかにするものである。宮府二元体制下の宮中は独自の経済機構を持ち、憲法とならば皇室典範を頂点とする法体系を持つなど、政治能力を持つ主体として評価できる。このように、一国内で宮中と府中という政治体制が並立する状況において両者はいかに対峙し、どのような関係性を模索したのか、あるいはどのような政治的なシステムをもって両者を架橋したのかを検討するのが本稿の目的である。

大正期の宮府関係に関しては概ね公式令制定から大正大礼の時期まで、あるいは大正後期に帝国議會におい

で争点化し、再び脚光を浴びることとなる第二次護憲運動期については先行研究⁽¹⁾が明らかにするところであるが、その間にあたる大正中期の宮府関係については依然明らかにしていない部分が多い。また「宮中・府中の別」について宮中の側から、あるいは府中の側から論じた研究は存在するが、両者を横断した研究は少ない⁽²⁾。宮府二元体制の下で両者はいかに「行政の調和」を図ったのだろうか。そして、両者の「調和」にはどのような意味があったのだろうか。この経緯について検討することで宮府二元制の体制下における宮府関係の実相に迫りたい。

本稿がおもに対象とする明治後期～大正期において、御料地や国有林野の下戻し⁽³⁾を求める請願が続出するのは、明治初年の官民有区分時にかなり強引、かつ行政に有利な区分が行われたことに起因する。この時の土地区分は官有地、ついで民有地の順に所有権が設定され、一八七二年に公有地が加えられて三区分となった。しかしながら、政府内や地方官から公有地制度への疑問や批判が噴出したことをうけて、太政官は一八七四年に「地所名称改定」の布告を發布して公有地の区分を廃止した⁽⁴⁾。

この布告によれば公有地を民有地へ編入するには土地の来歴書などにより所有の正当性を証明する必要があるが、民有地であることを証明できなかった場合には官有地に編入された。さらに、入会地について官有地に編入後はいっさい利用権を与えないという方針も周知しなかったため、人民の側が官有地として提供するという例もあった。その後数度の方針転換を経て、結果的に広大な面積の林野が官有地に編入となった⁽⁶⁾。こうして官有の林野になったもののうち、一八八九年から翌年にかけて多くの土地が御料地に編入された。

御料地にならなかった官有地は農商務省の管轄のもと整理が進められ、一八九七年には府県に管理を委任していた全ての官林を国有化し⁽⁸⁾、さらに一八九九年に「国有林野法」⁽⁷⁾、「森林資金特別会計法」、ついで「国有土

地森林原野下戻法（以下、下戻法と略す）」の三法を制定して、本格的に国家主導の営林事業を開始した。

とくに、森林資金特別会計法は国有林野のうち、不要存林を売却し、その資金をもとに営林事業を運用するという森林特別経営事業計画のための法律であり、組織の威信をかけて営林事業にあたっていた農商務省からすると、下戻しは事業を妨害するものにほかならなかった。

第一〇回議會衆議院の本會議で下戻法の制定理由を説明した農商務大臣の榎本武揚は、多数の下戻し申請が営林事業計画を立てる上で障害になるため、期間を区切って所有権の申し立てを認める旨を述べた。^⑨下戻法の要点は次の三点である。すなわち、①民有地であることが証明できる土地については民有地に区分変更する、②申請については期限を設ける、③処分に不服の場合は行政裁判所に出訴可能とする、という点である。

この審議中、御料地との関係および御料地に適用することの可否について議題に上がった。齋藤良輔（進歩党、山形県三区選出）による「少数者ノ意見」によれば、「御料地ノコトハ此規定ノ外ニシテ貫ヒタイ」、との宮内省からの照会があったため下戻法中に規定しなかったが、齋藤は「茲ニ規定シマセヌデ、他日何等カノ事が生ジテハ、殆ド危険ナ話デアル」として世伝御料に関する怨嗟の聲が挙がることを懸念している。^⑩これに対して皇室典範に関係する事項について法律が規定することへの懸念が他の委員から提出され、結局、下戻法中は御料地に適用しないこととされた。

この時に下戻法案は貴族院において審議未了で廃案となり、政府は第一三回議會に法案を再度提出した。ここでは第一〇回議會に提出された際に不明確であった証明方法に関して詳細に規定し、当初から短さが指摘されていた申請期限も最終的には議會の意を承けて一九〇〇年六月末まで（一年二ヶ月）となった。

しかしながら、消極的な政府の姿勢のもとにおいて、下戻しの認定は困難を極めた。一九一六年時点で下戻

し申請件数が二〇六七五件であったのに対し、許可は一三三五件（約六・四五％）、不許可は一九三四〇件（約九三・五四％）であり、九割以上が不許可とされた。⁽¹¹⁾ この不許可の決定を不服とする者は行政訴訟を起すことができたため、不許可件数一九三四〇件のうち約一割にあたる一九二六件について訴訟が提起されたが、そのうち約七五％にあたる一四四三件において農商務省が勝訴しており、申請者側が勝訴する例は少なかった。さらに、たとえ政府から勝訴を勝ちとったとしても、多額の弁護士費用をはじめとする訴訟費用のために、材木の伐採や林地の分割が行われるなどして、結果として「申請者ハ何等得ル所」がなかったと指摘されている。⁽¹²⁾

第一章 明治後期における国有地／御料地下戻しをめぐる政策

第一節 国有土地森林原野下戻期限延長をめぐる運動（第一六〇二八回議會）

国有地下戻しの申請期間が終了して約一年半後の一九〇二年、早くもその申請期間の短さが問題となり、第一六回議會で一九〇二年末まで申請期間を延長する旨の「国有土地森林原野下戻申請期間ニ関スル法律」案（このち数度にわたって提出される同案について、以降便宜上、申請期間延長法案と記す）が衆議院から提出された。申請期間延長法案の委員会において政府は「到底御同意ハ遺憾ナガラ出来ナイ」と述べ、延長に反対の態度をとった。同法案は延長法案に賛成する委員らで構成されていた委員会でも可決され、二月二一日に衆議院本會議を通過し、貴族院に回付された。貴族院では委員長を選出まで行われたが、本會議に付されたのが

会期末であったことから、審議未了で廃案となった。なお、証拠書類の基準等を定めるために同時に提出された下戻法の施行法案は農商務省が証拠の基準を示した訓令（明治三五年農商務省訓令第一二号）を発令するということが妥協し、衆議院で廃案となった。申請期間延長法案は一九〇三年の第一八回議會に提出されるも貴族院においてふたたび審議未了のため廃案となった。

三度目の申請期間延長法案提出となった一九〇五年の第二一回議會で政府は、法案に対して明確に反対である旨を強く言明した。委員会ではまず、申請許可数の少なさが委員から指摘され、施行と調査に関する問題が再浮上した。委員であった宮古啓三郎（壬寅会、茨城県郡部選出）は下戻法施行法案の代わりとして発令された訓令第一二号の存在に言及し、所有の事実の要件を定めたこの訓令の趣旨に沿って判断していることを政府に確認させた。政府は明治二三年訓令第三号や明治三〇年省令第一三号に遡って、ここから下戻法に定められた期限までには一〇年の猶予があった、国民は法律を知らなければならないのが当然であると主張し、政府は下戻法の期限が短急であったとは認めないとした。⁽¹⁵⁾その上で書類の不備については再提出を柔軟に認めて国民に対して申請の権利を擁護しているとし、国家の山林経営を一日も早く進める必要に迫られていると政府の立場を主張した。ここに至って政府が明確に反対を示した背景には、農商務省の「焦燥感」が存在した。明治三〇年代における森林特別経営事業の進捗は芳しくなく、下戻しによって計画を遅延させるわけにはいかなかったのである。

こうした中で委員内でも法案に疑問を持つ者が現れるなど、決して委員間の意見も一致していたわけではなかったが、結局一九〇五年末までを期限とする申請期間延長法案は委員会、本會議ともに可決した。

貴族院においては、本會議における否決の報告⁽¹⁶⁾によれば、委員会において特段政府意見への反対は存在しな

かったとして、政府に追従するかたちで否決が決定したという。また、谷干城（子爵議員）から説明を求められた政府は再度第一読会での説明を繰り返した上で、「絶対ニ此案ニ対シテハ反对ヲ表シマス」と強調した。このように貴族院において法案が否決される状況下においては、よほどのことがない限り申請期間延長を法案の形式で押しとおすことは困難であった。この困難さを理解していた衆議院議員らはいったん申請期間延長を断念した。

一九〇八年の第二四回議會の衆議院において、「国有土地森林原野下戻ニ関スル建議」案が提出された。この建議案は明治三五年農商務省訓令第一二号の趣旨の徹底を要求するものであった。⁽¹⁷⁾提案者らが「建議」の形式をとったのは、法律の成立には当然二院の可決が必要であるが、建議は一院の可決のみで成立するからであった。しかしながら、建議には法的な拘束力がないため、政府が黙殺するということは十分にありえるものであったし、政府は黙殺することを前提に委員会に臨んでいる感すらあった。それは、訓令の文言の解釈について委員が問い、政府委員はこれに解釈の幅を持たせた、あるいは個別の事案に即して対応している旨を回答するといった表面上の議論に終始した空疎なもので委員会の議事が終わったことから窺えよう。⁽¹⁸⁾結局委員会、本会議ともに建議案を可決し、政府に建議が提出された。

つづく一九〇九年の第二五回議會では、国有林野を個人ではなく地方自治体に下付するよう求めた建議案が提出された。委員会の席上、⁽¹⁹⁾内務省地方局長の立場で政府委員として参加した床次竹二郎は、「地方自治体ノ負担増加スルニ連レ務メテ基本財産ノ増殖ヲ計リツ、アル折柄ナレバ此点ヨリ見テ適切ナリト信ズ（中略）本案ハ大体ニ於テ地方団体ニ採リテ利益アルモノナルガ故ニ至当ナリト信ズ」と述べ、内務省はこの建議に対し、て前向きな姿勢をみせた。⁽²⁰⁾しかしながら、もう一方の政府委員であった農商務省山林局長の上山満之進は「直

ニ之ヲ民有ニ移スコトトセバ国有林ノ経営ヲ阻害セラル、ハ勿論果シテ人民ニヨリテ充分ノ施設経営ヲナシ得ルヤハ政府ノ懸念スル所ニシテ頗ル至難ノ事業ナルベシ」と述べ、下付には否定的な態度をとった。

この農商務省の主張に対し委員らは反発するも、国有林野の主管は農商務省であり、農商務省の政府委員が述べたことが国有林野に対する政府の意見に相違なく、内務省の意見は許容できない旨農商務次官が発言し、委員会は特別調査を実施の上、交渉委員会を設けて内務大臣、農商務大臣と交渉することになったものの、内務大臣が病氣のため出席できず、会期も迫っていたため、ひとまず「地租改正処分以前市町村若クハ其内ノ部落ニ於テ使用収益ノ慣行ヲ有セシ国有土地森林原野ハ相当ノ制限竝ニ取締ノ方法ヲ設ケ之ヲ該市町村ニ下附シテ其基本財産ニ編入スヘシ」とする建議案を可決することで弥縫した。

さらに一九一〇年の第二六回議會では再度申請期限延長法案の提出が行われた。本會議において「頑冥ナル政府デハ同意シナイデ、茲ニ至ツテハ仕方ガナイカラ、貴族院ニ隠レテイツデモ握潰シ、若クハ否決ノ運命ニ遭ハセタノデアリマス」と政府を批判し、政府との対決姿勢を明らかにした。この時委員会において二六件の請願が紹介されている。⁽²¹⁾ 下戻法関係の委員会で請願の詳細を紹介するのはこれが初めてであり、請願を民意の表出として政府にアピールする手法が登場した。申請期間延長法案は委員会と本會議で可決ののち、貴族院に議案を回付されるも委員会が開催されずに審議未了で廃案となっている。⁽²²⁾

翌一九一一年の第二七回議會においても申請延長法案が衆議院から提出されるも、政府は反対の姿勢を変えないことなく、委員会に出席した農商務大臣の大浦兼武は「モウ議論ハ御断シヲシテ唯決心ヲ御話シテ、遺憾ナガラ御同意ハ出来ナイ、斯ク申上ゲルヨリ外ニアリマセヌ」と述べ、もはや交渉には応じないという姿勢をみせた。⁽²³⁾ さらに第二一回議會において政府に追従して法案に反対した貴族院はこの時、積極的な反対を行うよう

になっていた。⁽²⁴⁾ 貴族院の委員会では賛成者が一名あったのみで、ほかは全員「絶対ニ否決ヲセラレタ」という。賛成者は、「仁政ヲ施ス」べきとの論旨で賛成しているいっぽうで、反対派は「殊ニ山林ニ関シテハ謂ハユル運動屋ナル者ガ続生スル次第デアルカラシテ、旁々濫訴ノ弊害ハ想像スルニ余リアルコト、信ズルノデアル（中略）忌ムベキ濫訴ノ現象ヲ見ルノヲ顧ミズ本案ヲ認メテ置クト云フコトハ、或ハ仁政ヲシテ却ッテ仁政ナラザル結果トナッテ又立案ノ本意ニ於テモ斯ノ如キ少数ノ者ヲ救ハムガ為ニ、多数濫訴ノ弊害ヲ起スト云フコトハ、立法ノ上カラ認ムベカラザルコトデアル」という理由を第一に掲げて反対した。「運動屋」や「濫訴」への警戒を強調している貴族院独自の論点は、経営上の理由を第一に掲げる政府とは異なっており興味深い。

一九一二年の第二八回議會では下戻法自体の改正を変更する動きがあったが、これも期限が切れた法律を改正することに疑義が呈されて、貴族院に回付後廃案となっている。しかしながら第一六回議會から一貫して下戻しを求めて活動し、あるいは衆議院の特別委員会において委員として携わった宮古啓三郎をはじめとする衆議院議員らは、大正期に入ると法律提案のみならず、「建議」や「請願」など、あらゆる形式をもって下戻しを求めていくこととなる。

第二節 御料地及立木竹下付規程の制定と審査委員会の活動

下戻法の制定時、御料地にこの法律を適用するか否かが議會において争点となったことは叙上のとおりである。第一三回議會衆議院において、松島廉作（憲政本党、静岡県土六区選出）、中村弥六（憲政本党、長野県六区選出）らが下戻法を御料地に適用するように農商務省に迫った。政府は「元来御料ニ属スルモノニ附イテハ、

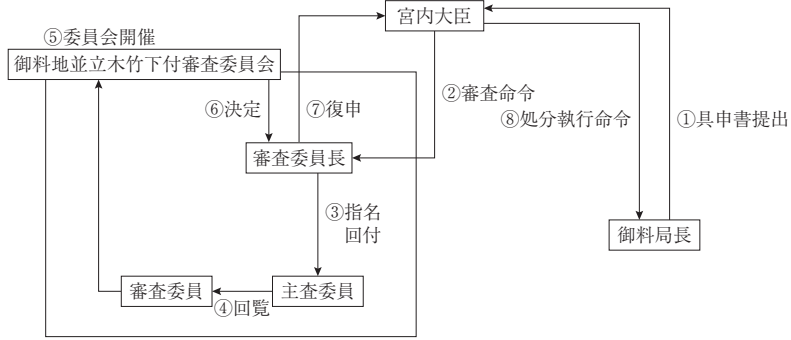
総テ其事柄ハ法律ヲ以テ羈束シ法律ヲ以テ彼是スル事柄デナイ」とし、「議會ニ於テ御料ノ財産、又ハ其他御料ノ事柄ニ於テハ、法律デ決スルト云フヤウナコトハ、甚ダ私共ガ望マヌ所」と答弁した。中村は下戻法の精神が「現在御料地ニナツテ居リマセウガ、民有地ニナツテ居ラウガ」当時の行政処分ノ誤りを糾すべきであるとして、御料地に対しても下戻法を適用するように主張した。さらに人民からの下戻し請願は「直接ニ帝室ト云フモノガ、人民ノ怨ヲ受ケルモ迷惑デアルカラ、ドウカ農商務デ取扱ッテ貰イタイ」と述べ、これらについて宮内省と協議を行うように求めた。⁽²⁵⁾

こののち、農商務省は宮内省と協議を行ったが、「御料ノ方ハ御料ノ方デ、更ニ一ツ方便ヲ著ケニナラヌト思ッテ居ル、其詳細ハ今言フコトガ出来ヌ」との回答であつたと農商務大臣の曾禰荒助は答弁している。⁽²⁶⁾これに対し委員らは冷淡な交渉であると批判し、再度宮内省との交渉を希望した。曾禰は「能ク話合ヲシマスガ、ナカ／＼其向フノ話ヲ能ク聴キマセヌトムヅカシイノデス、中ノ事情ガ（中略）ナカ／＼ムヅカシイノデス、ヒョイット其中ニ入レル訳ニ往カヌデス」と交渉が難航していることを吐露した。

二月一三日の委員会における政府委員の報告によれば、宮内省が省内で協議した結果、「御料ニ付イテモ、行政上ニ於テソレ／＼処分スルダケノ途ハ、同ジク取ラナケレバナラヌト思フ、ソレデ必ズソレ等ノコトニ附イテハ、ソレ／＼調査ノ上、御規定相成ル（中略）此法案ニハ、ドウカ載セヌヤウニシテ貰ヒタイ」との回答があつたことを述べた。これに対して中村は「一片ノ手続ヲ以テ斯様ナ、即チ御料地ト云フモノヲ取扱ハヌコトニシテシマヒマシタ」という態度が果たして適當であるのかとの疑問を呈したが、政府は「移り変リノ時代ニ於テハ余儀ナキコト」と結論づけた。

こうした議会の動きをうけて宮内省は、一九〇〇年五月に宮内省告示の形式をもって御料地並立木竹下付規

【図】：審査委員会における審査手続き



〔審査手続（明治33年7月2日）〕「御料地並立木竹下付願雑件録明治33～38年」（宮1381）をもとに作成。

程を制定したが、その内容はほとんど下戻法に同じものであった。⁽²⁷⁾ 下付規程における出訴期間は一九〇一年六月末日までとされ、その期間が約一年である点もまた下戻法に同じであった。ただし、下戻法に規定された行政裁判所への出訴が御料地の場合でなかったことから、これらのちに争点化した。

下付規程制定の翌月には御料地並立木竹下付審査委員会規程に基づき、下付申請の審査を行う機関として審査委員会が発足し、委員長には渡辺千秋（内蔵頭）、委員に宮内省内から勝間田稔（図書頭）、齋藤桃太郎（内事課長）、広橋賢光（調査課長）、桂潜太郎（調査課次長）、宮内省外からは渡辺廉吉（行政裁判所評定官）、野田勇（農商務省山林局事務官（調査課長））がそれぞれ就任した。⁽²⁸⁾ 審査会の第一回会議で定められた審査手続によれば、審査の手順は次のようなものであった（【図】）。すなわち、審査委員長は宮内大臣から御料地の具申書に対する審査命令を受け、これに基づき審査が開始される。審査にあたっては主査一人を指定して議案を回付し、その後順次各委員に回付する。各委員の回覧を終えたと審査委員会が開催された。審査委員会では主査委員が申請の要旨と証拠の採否、処分案について陳述し、これに対する質疑を経て処分を決議するという

流れて議事が進められた。こののち、委員長は決議された処分内容について宮内大臣へ復申し、これをもとに宮内大臣名によって処分が実行されることとなっていた。

一九〇一年二月、同年六月三〇日まで提出された願書のうち、証拠として薄弱なものは、「一々経伺セス本局限り理由ヲ付シ直ニ却下」するよう御料局は通知を出している。⁽³⁰⁾ そのため御料局への提出総数は不明であるが少なくとも一三三件の申請が受理され、審査会に回付されている。⁽³¹⁾

一〇〇〇件を超える申請に対し、審査の進行は遅々たるものであった。宮内省と政府の高官で構成された審査会の会議はおよそ一ヶ月に一回の開催であり、一度の会議で決議できる議案は約一〇件であった。議事の進行が順調でないことは一九〇一年末に提出された経過報告中でも触れられており、「其ノ証拠書類ノ多キモノニ在リテハ其ノ浩漣ナル彪然タル大冊ヲ為シ、之ヲ一読スルニ於テモ亦過多ノ日子ヲ費ヤサルヘカラサルモアリ。況ンヤ一々之ヲ精査審案シ出願者ノ主張ト御料局ノ意見トヲ対照シ正當ノ見解ヲ下サルヘカラサルニ於テオヤ（中略）殊ニ其ノ本務ノ傍之カ審査ニ従事スルモノナレハ、其ノ精神ヲ勞スル多大ナリト謂ハサルヘカラス」⁽³²⁾として審査の実施にあたって人手が足りていないことや一件あたりの審査業務量が多大であることを宮内大臣に上申している。なお、こののち委員は九人から微増してゆき、最終的に一三人となっている。⁽³⁴⁾

一九〇二年四月、田中光顕宮内大臣は渡辺千秋委員長に対して「申請者ヲシテ其ノ処分ニ不平遺憾ノ念ヲ惹起セシメサルム」ように慎重に審議を行うよう訓示を与えた。さらに田中は「頃日衆議院議員ヨリ御料地下付ニ関シ不許可ノ処分ヲ受ケタルモノヲシテ、国有地ニ対スルモノト均一ノ恩典ニ浴セシメラレムコトヲ請願セリ」と続ける。この国有地における「恩典」とは、行政裁判所における覆審請求の権利を下戻法が認めていたことを指しており、御料地についても国有地同様の覆審機関を設けるように願ひ出たものであった。該請願は

【表】御料地並立木竹下付審査委員会審査成績

年度	受理件数	前年度 繰越件数	以左合計 件数	願人取下 件数	下付議決 件数	非下付 決議件数	次年度 繰越件数
明治 33 年	9		9	0	0	3	6
明治 34 年	174	6	180	1	0	138	41
明治 35 年	220	41	261	1	1	148	111
明治 36 年	137	111	248	4	3	166	75
明治 37 年	236	75	311	0	7	218	86
明治 38 年	363	86	448	0	23	425	0
合計	1138			6	34	1098	
審査結果割合				0.53%	2.99%	96.49%	

〔御料地並立木竹下付審査結了報告〕「御料地並立木竹下付願雑件録明治 33～38 年」(宮 1381)をもとに作成。

※ただし割合の小数点第 3 位は四捨五入しているため、その合計は必ずしも 100% にはならない。

一九〇二年に寺田彦太郎ほか二九名の衆議院議員が請願したもので、請願者中には河野広中、島田三郎、尾崎行雄や、前述した松島廉作の名もみられる。

宮内省調査課によって該請願に付された「参照」資料において、「抑モ御料地ノ下付ハ固ト恩恵上ノ特典ニ属スルモノニシテ行政上ノ処分ニ非サレハ再審ノ機関ヲ設定スルノ必要ヲ認メサルノミナラス、特ニ哀願等ノ手段ニ出ツルハ素ヨリ妨ケサルヘキヲ以テナリ」⁽³⁶⁾として御料地の下戻しは「人民の権利」ではなく「皇室の恩典」であるとの見解を示し、「本願ハ採択ノ詮議ヲ要セサルモノ」⁽³⁷⁾と結論づけた。田中宮相は天皇へ請願の件名を奏聞した上で、調査課の提案に基づいて審査委員長と御料局長に訓示を与えることに決定し、上記の内訓発出に至ったのであった。⁽³⁸⁾

同年五月二〇日、農商務省訓令第一二号の発令をうけて審査会も御料地下付の審査方針策定の必要を認め、大体においては訓令第一二号の趣旨に準拠することと定めた。⁽³⁹⁾しかしながら、「訓令ニ規定セル事項ハ其関

係多般ニ渉リ一定シ能ハサル場合アル」とし、適用においては個別に事実問題について十分に審議した上で議決することとした。ただし、訓令第一二号は政府の従来の方針と大差はないとして、訓令に準拠したことによって審査会の運営方針に大きな変更を加えるものではないとも付言した。池田さなえ氏はこの前後に宮内省が独自の「要例」を作成していることに注目し、御料局が訓令第一二号を参照しつつも、地域ごとの個性をふまえたより実践的なマニュアルを作成するための独自の調査を行っていたことを明らかにしている⁽⁴⁰⁾。

一九〇五年二月、田中宮相は審査会に再度訓令を発し、一九〇五年九月中に審査を結了するように命じた⁽⁴¹⁾。この時審査会は未決の申請を約四三〇件抱えており、これは審査会の二年分の審査量であった。このため、審査会は審査方法の変更を行い、複雑な案件は以前のとおり審査手順としつつ、簡単なものについては主査のほかに副査を置き、両者の審査を経たものは回覧を省略して委員会の審議に付することができるとした。

宮内大臣から審査命令のあった申請の審査が終了したのは、一九〇五年一月一八日のことであった。審査会は全八一回を数え、一一三二件の申請を審査した。審査会は委員に御料局関係者を含まず、あくまでも御料局から独立した形式をとっていたが、基本的には御料局の意見が審査会で覆ることはなく、申請のほとんどが御料局の意見どおり不許可処分にて決議されている。最終的な審査実績は【表】のとおりであり、その大部分である九六・四九％が不許可処分となっている。これは国有地下戻し実績の一四・六四％を大きく下回るものであった。

審査会は宮府の枠を超えた複合的な組織であり、政府や行政裁判所の意見を柔軟にとり入れながら運用された。この御料地下戻しにおいて宮中はあくまで「恩典の府」としてふるまったが、これは下戻しを国民の権利として認めていた政府の方針とは明らかに異なる点である。その恩典的な性格ゆえに覆審がないという欠点も

あったが、宮内省はこれに対して有効な手立てを講じえず、審査会の複合的性格、すなわち、審査会が宮中と府中の高官で構成されているという点をもって解決できると強弁した。⁽⁴²⁾ 審査会の活動をとおして、明治中・後期の宮中が独自の路線を歩みつつも府中の動向を注視し、できるだけ齟齬なく政策を決定しようと模索するようすが窺える。このように、宮中が内済にして結論づけるのではなく、府中の官吏や行政裁判所の評定官を取り込んで、換言すれば政治的な架橋を試みて意思決定を行った点は、宮府二元体制が確立する以前の例ではあるものの、特筆に値するだろう。

第二章 大正期における国有地／御料地下戻しをめぐる政策

第一節 大正期の国有地下戻し運動と国有財産法（第三〇～四四回議會）

大正初期の議會は、大正政変やジーマンス事件などの政局に左右され、明治期ほどに審議を集中的に行える状況になかった。例えば、第三〇回議會では行政裁判のあり方に言及があったが、⁽⁴³⁾ 大正政変の影響により会期が迫っていたことから委員会では十分な審議ができず、さらに本會議で「第二読会ヲ開クベカラズ」として否決された。⁽⁴⁴⁾

第三一回議會の衆議院では、ジーマンス事件の影響をうけて審議が会期後半にずれ込んだものの、委員会、本會議ともに通過し、貴族院に回付された。貴族院の特別委員会ではそれまでとは異なり、委員長の奥平昌恭

（伯爵議員）をはじめとして提出案をやや好意的に扱っている。とくに議論をリードした奥平は農商務省の解
釈は弁護士社会の解釈と違っているようだとの感想を漏らし、さらに入会地下戻しの状況や入会地認定の基準
等について詳細に質問している。しかしながら第三一回議會は予算の不成立とともに停会となり、これによっ
て審議未了、廃案となった。

第三二回から第三六回議會では政局が安定せずに会期が短期間の議會が続き、さらに議會において下戻し運
動を主導した宮古啓三郎ら政友会の議員が一九一五年の総選挙における立憲同志会の伸長をうけて落選したこ
とにより、数件の請願をとおしての活動もみられるものの下戻しを求める活動は一時下火になった。

一九一六年の第三七回議會では東北六県所在の市町村への下戻しについて建議が行われた。⁽⁴⁶⁾ この建議は従来
の下戻法の改正についての法律案や建議案とは異なり、明確に下戻しの対象を東北六県（青森、秋田、岩手、
宮城、山形、福島各県）に絞ったものであった。これは、一九一三年に平年作の約二割という大規模な被害
をもたらした東北大凶作が背景にあった。提案者である半谷清寿（立憲同志会、福島県郡部選出）は東北六県
に国有林野の半分以上が偏在していることを挙げて下戻しを求めたが、政府は、社会一般の趨勢を判断しつつ
考慮したいが、本案には直接的には賛成できないと回答した。これに対し委員らは「東北六県ノ民力ヲ疲弊サ
セ国民ヲシテ政府ト国民ト間ニ或溝渠ヲ穿タシメ、一ノ国家トシテ面白クナイ感情」を抱かせていると政府
の態度を批判し、東北振興、東北の経済逼迫を挙げて本案を可決させ、政府に建議を提出した。

一九一九年の第四一回議會では、国有林野を地方自治体に下付するよう求めた建議案が提出された。⁽⁴⁸⁾ その内
容は国有地を地方自治体に無償で下付するというものであり、第二四回議會に提出されて可決した建議と同様
のものであった。委員会において斎藤宇一郎（憲政会、秋田県郡部選出）は、請願や建議などさまざまなかた

ちで毎年同様の要求が出ていることについて政府の認識を問うた。これに対し政府は請願が提出されていることは認識しており、救済の方法を模索しているとしながら、国有林野特別経営を実施しており、地方団体に無償下付を行うことは特別経営の将来の計画に多大な悪影響を与えるとして同意できない旨を回答した。この時の委員会開催日は会期末にあたり、これ以上の審査はできなかったため、委員らが政府側に要望を伝えたのちに採決をせずに閉会した。

一九二〇年の第四二回議會では国有財産法案が政府から提出された。該法案の立法事実として国有財産に関する法令がいくつかに分かれており、統一を欠いていることを挙げている。ここでは国有財産は①公共用財産（道路、橋梁、公園等）、②公用財産（学校、図書館等）、③営林財産（森林経営上必要な森林、原野等）、④雑種財産（①～③に含まれないもの）を四つに分類できるとした（第一条）。また、国有財産の事務の管理は従来のとおり関係各省の大臣が行うこととされたが、これらの統括事務は大蔵大臣が行うこととした（第三条）。そして、国有財産は雑種財産のほか処分ができないこととされ、雑種財産はおもに公共用、公用、公益事業に供する場合にのみ処分可能とした（第四条）。

衆議院での委員会では、花井卓蔵（無所属）が本法案は国民の私権と干渉するところがあると指摘した上で、「森林原野其他ノ土地等ニ就テ、屢訴訟ガ起ツテ是ハ官有タルベキ物デハナイ、吾々ノ物デアルト云フ訴訟ガ頻繁ニ起ツタ例ガアル、又起ルカモシレナイ」と述べ、解決策を有しているのかを質す場面があった。⁽⁴⁹⁾ 政府委員の神野勝之助（大蔵次官）は花井の質疑に舌を巻き、有効な返答ができないままこの日の委員会を終えている。なお同日、衆議院解散に伴って第四二回議會は閉会した。

国有財産法案は一九二一年の第四四回議會にふたたび提出された。このとき、宮古が中心となって営林財産

の範囲や払下げ方法を模索し、そして宮林財産が抱えていた問題について決別した。宮古は、国有財産法において宮林財産としての国有林野地はいっさい払下げ等の処分を行うことができないとされていたことを挙げて、不要となった林野地を処分する場合、いったん雑種財産に編入した上で処分するという解釈をとるよう宮古は提案した。⁽⁵⁰⁾これに政府は同意し、不要存林については宮古の解釈をとることに決した。

その後宮古は、彼（ら）にとつての本题を切り出した。国有林の経営について「此森林ノ中ヲ大ニ解放ヲシテ、サウシテ国有財産法デ申シマスレバ、宮林財産ヲ減ラシテ雑種財産ニ組入レテ、之ヲ人民ニ払下テ人民ガ経営スル方ガ適當ナルモノハ、之ヲ人民ニ経営サセル」べきであると述べ、あくまで地域住民が主体となった林野経営を提示したのである。続けて入会地についても言及し、入会地を人民に払下げ、明治初年以前のように人民の自治によって「公有」させてはどうかと述べた。⁽⁵¹⁾政府は「大体森林ト云フモノ、管理経営ハ余程六ケシイモノ、且永遠ノ利害ニ関係スルモノデアリマスノデ、民有ニナリマス、兎角永遠ノ利害ヲ忘レテ一時ノ利益ノ為メニ濫伐ニ流レルト云フ事ガアル」と述べ、利用にあたって人民が無計画に森林を伐採して山林資源を枯渇させること（Tragedy of the Commons、いわゆる「コモンズの悲劇」）を危惧している。

さらに宮古は下戻法に言及し「国有林野ノ下戻法ト云フ法律ガ出来テ居リマスガ、（中略）其証拠ヲ以テ出願シテモ許可ニナツタモノモアリ、或ハ又不幸不許可ニナツタモノガアル、（中略）予テ議員ヨリ建議案トシテ出シテ通過シタ、村ニ下付スルト云フヤウナ事ニ就テモ御考ハナイデアラウカ」と問うたが、政府は「已ムヲ得ヌ事」としてこれを否定した。⁽⁵³⁾

また、第三回委員会で委員長の水市太郎（立憲政友会、愛知県九区選出）は下戻法について「今度ハモウ是ガ本當ニ御仕終ヒデアルト云フコトデ、今一度時効ヲ緩メ」ることはできないかと質問した上で、行政裁判

における判決の妥当性について疑義を呈したが、政府は従来の見解を述べ、下戻期間延長を否定した。⁽⁵⁴⁾ これをうけて宮古は「静岡県ハ多クハ御料林デアリマス、是ハ国有林ト同ジ取扱ヲシテ居リマスカラ、多クノ人民ガ生活ガ出来ナイ状態ヲ来シテ居ル所ガ沢山アッテ、ソレガ為メニ洵ニ穩ナラヌ考ヲ持ッテ居ル者ガ中々多イト云フ事ヲ聴イテ、私共窃ニ恐レテ居ルノデアリマス、単リ静岡県ノミナラズ他ノ県ニモ沢山サウ云フ事ガアリマス」と述べ、国有地・御料地の所在地において、その負担の重さから不穩な思想を醸成していると指摘した。⁽⁵⁵⁾ その上で「衆議院ノ意思ハ斯ノ如クデアル、衆議院ノ意思ハ即チ今日ノ国民ノ声デアル、之ニ対シテハ政府ニ於テハ同意シテ然ルベキデアルト思フ」と再三下戻しを行うよう政府に舌鋒鋭く迫った。このうち委員会は第六回まで続き、法文中の文言の修正を経て委員会を通過、本会議も通過して貴族院に回付された。衆議院の審議においては、委員に下戻し運動に携わっていた議員が多く選任されたことから、自然に下戻しとの関係に議論の焦点が当たった。さらに宮古らは「下戻法」を再度制定する法律案を提出し、国有財産法の付託議案として貴族院に回付されているが、貴族院の反対をうけて同法案は廃案となった。⁽⁵⁷⁾

貴族院における国有財産法案の審議は衆議院のように下戻しが争点化することはなかった。これは、審査委員に仲小路廉、上山満之進、高橋琢也など、それぞれ農商務大臣、次官、山林局長などを歴任した勅選議員が議論をリードしたことに起因するだろう。貴族院は衆議院修正案を原案として可決し、国有財産法は成立することとなった。これによって国有林は宮林財産として法的に保護され、雑種財産に編入するという例外はあるものの、その処分は原則的に不可能となった。

第二節 御料地調査委員会と「行政調和」の必要性の発見

帝室林野管理局は一九一三年度から一七年度にかけて林業地以外の御料農地約一一・五万町の調査を行い、一九一八年二月に調査を完了させている。⁽³⁸⁾ 調査の目的は面積や地勢、気候や利用状況などの概況を把握し、これに基づいて土地の要存、不要存を判断することにあった。このような中で同年四月、石原健三宮内次官を委員長に御料地調査委員会が設置されたが、これに先立つ一九一七年、帝室林野管理局によって「御料農地経営」⁽³⁹⁾という意見書が著された。この意見書によれば、宮府において根拠となる法令とその内容が異なる場合について、「皇族ノ財産ニ関シテハ原則トシテ典範並典範系統ノ規則適用セラレ憲法系統ノ一般法令ハ当然ニ其効力ヲ及ホスモノニアラス」とする。その上で例外として皇室典範と典範系統の規則に規定がない場合は「皇室財産令第三条ニ依ルトキハ民法第一編乃至第三編ハ御料ニ関シ準用セラルルヲ以テ御料財産ノ所有權ハ民法ノ規定ニ依リ定マル」とする。そして、「森林法耕地整理法等ノ如ク御料ニ適用スヘキモノトセルモノニシテ典範並之ニ基ツク規則ニ別段ノ条規ナキモノタラサル可ラス」と述べ、森林法や土地整理法などの御料に適用すべきであるにもかかわらず、準用規定がないのは不適当であるとして、速やかな制度整備を求めている。この意見書からは、制度面では宮府は分離していなければならないが、そうであるからこそ運用面において政府の動きに気を配るべきとの宮内当局の見解が窺える。

意見書では、大正六（一九一七）年当時において御料地耕作人の不満が高まっていたことが述べられている。具体的には「地代廉ナルニ農民ニ不平アリ施政寛ナルニ農村ノ怨声アリ」という。つまり、借地料の算定基準

が曖昧で、その負担の不平等や、取り締まりの度合いがまちまちであることの不平等に対する不満が蓄積されていたのである。これらに対して宮内当局は、「今や人心益々浮薄ニ又社会ノ風潮漸ク險悪ナラントスル」、「今や内外ノ情勢漸ク複雑」などと、国民に対する「恐怖心」を露わにしている。これらの問題点の改善案として宮内当局は積弊矯正に加え、「行政調和ノ必要」を挙げた。

御料農地経営ト一般行政処分トノ相一致セサルモノアルハ多クハ各其適用スヘキ法規ヲ異ニスルニ因ル御料ニ一般法規ノ下ニ在ル行政庁ノ処分ト相一致セサルモノアルハ寧ろ当然ノ現象ナリト云フヘキカ之ヲ例示スレハ民有下戻ニ関スルモノトハ国ノ民有下戻処分ニ対シテハ行政訴訟ニ依リ其救済ヲ求ムルノ途アルニ係ラス御料ノ民有下戻処分ニ対シテハ此方法ヲ取ルヘキニアラサルカ故ニ其救済ノ方法ナキカ如キ（後略）

ここでは、官府の御料地・国有地に対するスタンスが異なるとの指摘をした上で、国有地に関しては認められている行政裁判が御料地においては適用されないため、現状では救済方法がないことを述べる。その上で、実際に問題になった事例を提示し、課題について深掘りしていく。次の例は、千葉県夷隅郡東村所在の普通御料地に対する出願についてである。

同郡同村には御料地と国有地が点在しており、一八九九年に下戻法に基づいて御料地についても申請を行ったが却下されている。この際、所在する国有地についても下戻しの申請を行い、一九〇五年に一度は却下されたもののこれを不服として行政裁判所に提訴したところ、一九一〇年に村側の勝訴とし、敗訴した農商務大臣

はその国有地を民有に下戻したという事例があった。村側はこの事実をもって、国有地と御料地との間において同一の事実に対して処分が矛盾することの不当を訴えた。これに対して御料は依然として不許可の指令を与えて当初の見解を維持していると述べられる。こののち、手続きに関する不安を窺わせる記述が続く。

惟フニ国有地ニ在リテモ之ト同一理由ヲ有スル土地頗ル多カルヘシ而テ国カ其下戻処分ヲ為シタルハ其敗訴事件ニ付テノミニシテ他ハ不許可ノ儘出訴期限ヲ経過シテ官有地ニ帰セシモノナリ其御料地ニ属スルモノニ付テハ固ヨリ出訴ヲ許サルカ故ニ從テ出訴期限ナシ其出訴期限ナキカ故ニ長ク哀願シテ止マス然レトモ御料ヨリシテ之ヲ見ルトキハ所謂秣永ハ今日ノ所謂秣払下代ニシテ地租ニアラス（中略）行政裁判所ノ判決ニ羈束セラレサル御料カ独立ノ見解ヲ持スルハ固ヨリ其自由ナリト雖御料亦国ト同一処分方法ヲ取ルヲ以テ穩当ナリトス（中略）若御料ニ於テ任意ニ此ノ如キ事件ニ対シ下戻ヲ行フトキハ他ノ之ト理由ヲ同フスルモノ皆続々哀願シ来ルアラハ御料ハ国ニ於ケルカ如ク出訴期限ノ経過セル理由ヲ以テ之ヲ拒ム能ハス遂ニ其累ヲ及ホスモノ世伝御料ニ於テ三千九百二十二町五反八畝二十歩普通御料ニ於テ三千二百七十四町七反四畝十歩合計七千百九十七町三反三畝歩ナルニ至ルヘシ

ここからは下戻法に規定されていた出訴が規定されていないことに言及し、行政裁判所の判決に拘束されずに御料地が独自の見解を示すことは自由であるとしながらも、国有地の処分と軌を一にすることが穩当であると述べられる。これに加えて、世伝御料にまで下戻しの申請が及ぶことを危惧していることがわかる。世伝御料に関しては、枢密院における審議を経ることが必要であり、通過までの手続きは煩瑣かつ困難を伴う可能性が

あった。実際に静岡県駿東郡の町村から世伝御料について払下げの請願が提出されることになり、この時宮内当局が指摘した危惧は的中することとなる。意見書は続けて、次のように述べる。

初メ御料カ東村々々長等ノ下戻出願ニ対シ不許可ノ処分ヲ為スニ際シテハ宮内省、内務省、農商務省及行政裁判所ヨリ各委員ヲ選任シ其委員会ニ於ケル調査ノ結果ニ基キ指令ヲ為シタルモノナルヲ以テ事実ニ於テハ行政処分ト行政訴訟ノ判決トヲ併合セルモノト看做シ得ヘキ所ノモノナリ然レトモ若之ヲ下戻スコトカ合理ナルニ於テハ之ニ付テ御料ハ何カノ方法ヲ取ルニ吝ナラサルヘシト雖モソハ唯宋襄ノ仁タルニ過キスシテ却テ国有ニシテ同一事実アル土地ニ就テ不満ヲ抱ク者ノ野心ヲ挑発シテ謂レナキ波瀾ノ因ヲナスノ虞アルヘキナリ

当初東村から提出された下戻し申請に対しては、前述したとおり宮内省内外から委員を集めた審査委員会で調査を行った結果不許可としたものであるから、行政訴訟の判決とをあわせたものとみなすべきものであると述べる。その上で、国有地の処分を注視し、その差が生じないように配慮することの必要性を説いている。

委員会の議事録は存在しないため、委員会における議論の詳細は判然としない。こののちの顛末については加藤祐介氏の研究に詳しいが、最終的には御料農地の放棄が結論づけられた。一九一八年七月に、石原委員長から波多野敬直宮内大臣に宛てて「御料農地整理方針」⁽⁶⁰⁾が提出され、御料農地の新規貸付けの停止と漸次減少の方針が定められた。また、ここでは世伝御料や分割が困難な土地などは御料地として保存することも決定した。⁽⁶¹⁾

これにともなう、一九一八年一二月には不要存御料地処分令が皇室令の形式で、この施行規則が宮内省令の形式でそれぞれ規定された。他の規則が各部局長官による達や告示などあくまで内部規程の形式をとっていたのに対し、処分令は法律に相当する皇室令、処分令細則は政令に相当する宮内省令で規定されており、その扱いは他の規則とは異なっていた。不要存御料地処分令は、皇室会計令の手続きを省略し、大臣が処理できるようにすることを目的としていた。⁽⁶²⁾この「処分令」は一般御料に対して適用されるものであって、直接に世伝御料に対して適用されるものではなかった。加えて、貸付中の農耕地においては小作争議の傾向があったとい、これに対応しようとする意図もあった。⁽⁶³⁾

おわりに

明治後期の国有地下戻し要求運動は政府の抵抗と貴族院の無理解の前に敗れ去った。農商務省も国有林野特別経営事業の進捗が思わしくなく、焦燥感に駆られていた。それに加えて、内務省との意見の食い違いを議場で露呈する場面もあり、下戻しについて政府内でも意見は一致していなかった。大正期に入ると国有地下戻しを求める運動はしばらく進展を見せなかったばかりか、下戻しについては明治期に法律案として提出されていたものが建議、そして請願報告へと、より強制力のないものへと押し込まれていく。

第四二回から第四四回議会にかけて審議された国有財産法において、国有林野は譲渡不可能のものとされ、雑種財産に区分替えをして譲渡可能とする道は残されていたものの、宮中における世伝御料のように二重のヴェールで覆うものであった。国有財産法の制定ののちしばらくすると下戻しに向けた活動は下火になる。そし

て、それと入れ替わるようにして国有林野所在市町村への交付金を求める活動に変容し、一九二九年に交付金制度が成立することになった。

この間、宮中では御料地調査委員会を設置して御料地の処分方策を策定し、農主林従から林主農従に舵を切った。この方針に基づき、不要存御料地処分令を制定して御料地の下付ないし払下げの方途を明示し、さらに一九二一年には第二回の世伝御料解除を行い、処分を容易にした。この間、御料地調査委員会において「行政調和」の必要性が認識され、政府の動向を注視する宮中と府中の相補的關係性の素地が構築されはじめた。

本稿では、宮中と府中が制度的に分割された体制において両者がいかに関わったか、その相互関係を明らかにしようと試みた。本稿において、御料地という空間の特異性を再確認することができた。その一例として、御料地が地租の適用外に置かれ、その結果として御料地耕作人の公民権が制約された点が挙げられよう。一八九〇年制定当時は天皇家の家法であった皇室典範は、一九〇七年に憲法と並立する国家の基本法としてその性格を位置づけられた。これにともなって御料地も天皇の私有地から国家の「公有地」としてその性格が位置付け直されねばならなくなった。この明治末年の皇室制度上の大変革をうけていかに「公」に適合させるか、模索する時期が大正期であったといえよう。

本稿が明らかにした宮府の相補的關係性という枠組みは、たんに官有地における制度の問題にとどまるものではなく、儀礼や人事など広範な分野についても援用しうるだろう。本稿において宮内官と行政官が宮中の組織である御料地並立木竹下付審査委員会に所属して宮中と府中を架橋したことを明らかにしたが、宮内省参事官による政府の参事官との兼任があったことが近年明らかになった。⁽⁶⁴⁾ 従来、宮内官は「皇室ニ対スル奉仕者ニシテ、政府ニ属スル職務ノ執行ヲ其ノ業ト為スモノニアラザル」⁽⁶⁵⁾とされ、宮内官が政府の職務に従事すること

は本来の精神には反するものの、宮府が齟齬を来さないためのシステムとしてその必要性が認識された結果、このような状況が発現したのであろう。こうした点から、「宮府の相補的な関係性」という枠組みには発展性があるだろうということを付言して擲筆する。

註

- (1) 国分航士「明治立憲制と「宮中」——明治四〇年の公式令制定と大礼使官制問題——」（『史学雑誌』一二四（九）、二〇一五年）、国分航士「清浦内閣批判と「宮中」問題に関する試論」（『史淵』一五九、二〇二二年）。
- (2) 例えば、明治期については坂本一登『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）や、笠原英彦『天皇・皇室制度の研究——天皇制国家形成期の法と政治』（慶應義塾大学出版会、二〇二二年）、原科颯『明治皇室典範の制定と元老院議官・皇室の自律性をめぐる制度構想』（『史学雑誌』一二九（四）、二〇二〇年）が、戦後期については、瀬畑源「「宮中・府中の別」の解体過程——宮内省から宮内府、宮内庁へ——」（『一橋社会科学』五、二〇一三年）がそれぞれ先行研究として挙げられよう。
- (3) 下戻しとは、本来的に民有であったものを、誤って官有としたものに対して無償で返還するということを意味する。請願にみられる国有の土地、森林、原野は多くの場合、近世において入会地であったものであり、おもに官民有区分の際に官有地に編入されたものであった。なお、以降本文中の史料引用にあたっては句読点を補った箇所がある。
- (4) 笠井恭悦「公有地官民有区分の政府方針（一）」（『林業経済』三七（三）、一九八四年）、三頁。
- (5) 「地所名称心得方ノ件」（北海道立文書館蔵、JACAR Ref.: G1802006300、請求番号：簿書10695）。
- (6) 笠井恭悦「国有林野の成立——公有林官民有区分を中心として——」（『林業経済研究』一一〇、一九八六年）、二頁。
- (7) この時期の御料地「処分」については池田さなえ氏の研究（『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）を参照されたい。
- (8) 松波秀実『明治林業史要』（大日本山林会、一九一九年）、九頁。なお、一八八六年に北海道庁へ管理を委任していた北海道官有森林原野は明治一八九六年に拓殖務省の管轄へと移管され、のちに拓殖務省が廃止されるとさらに内務

省に移管された。

(9) 「第一〇回帝国議会議院本会議議事速記 第二二号」(明治三〇年二月一九日)。以降、帝国議会の議事録は国立国会図書館が提供する帝国議会議録検索システムを参照した。

(10) 「第一〇回帝国議会議院本会議議事速記 第二三号」(明治三〇年三月二日)。

(11) 前掲松波書 一一一〜一二二頁。

(12) 前掲松波書、一一四頁。なお、松波の指摘は議會でも言及されており、行政訴訟にかかる負担の大きさが問題視された。

(13) 「第一六回帝国議会議院国有土地森林原野下戻法施行法案委員會議録 第六回」(明治三五年二月一九日)。

(14) 「第二回帝国議会議院国有土地森林原野下戻申請期間ニ関スル法律案委員會議録 第二回」(明治三八年一月二七日)。

(15) 「第二回帝国議会議院国有土地森林原野下戻申請期間ニ関スル法律案委員會議録 第三回」(明治三八年二月二日)。

(16) 「第二回帝国議会議院貴族院議事速記録 第一六号」(明治三八年二月三日)。

(17) 「建議」とは帝国憲法四〇条および議院法第五一、五二条に規定に基づき、三〇人以上の議員の賛成に基づき、議院として政府に意見を伝達できる制度である。

(18) 「第二四回帝国議会議院国有土地森林原野下戻ニ関スル建議案委員會議録 第一回」(明治四一年三月二五日)。

(19) 「第二五回帝国議会議院国有林野ヲ地方自治体ニ下付ニ関スル法律案委員會議録 第一回」(明治四二年三月二二〜二三日)。

(20) これは国有地からは地租附加税(町村費)を徴収できず、国有地が所在する町村の負担が大きかったためである。時期はさかのぼり一八九三年のことにはなるが、郡役所が下戻申請にかかる書類を一括して提供して下戻運動を支援していたという例もある(丹羽邦男「初期の飛騨国有林下戻運動について」『徳川林政史研究所研究紀要』昭和五十八年度、一九八四年)、一四〇頁)。また、時期は下るが大正期の請願において町村長名で行われる例もまみられる。

(21) 「第二六回帝国議会議院議事速記録 第一一号」(明治四三年二月一九日)。

- (22) 「第二六回帝国議會衆議院 国有土地森林原野下戻申請期間ニ関スル法律案委員會議録 第四回」（明治四三年三月二日）。
- (23) 「第二七回帝国議會衆議院国有土地森林原野下戻申請期間ニ関スル法律案委員會議録 第三回」（明治四四年二月二四日）。
- (24) 「第二七回帝国議會貴族院議事速記録 第一五号」（明治四四年三月一日）。
- (25) 「第三回帝国議會衆議院国有林野法案外二件審査特別委員會議録 第一号」（明治三二年二月四日）。
- (26) 「第三回帝国議會衆議院国有林野法案外二件審査特別委員會議録 第二号」（明治三二年二月八日）。
- (27) 池田さなえ「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、八—一〇頁）。
- (28) こののち、飯田巽（帝室會計審査官）、近藤久敬（宮内省内事課次長）も委員として加わり、初期の審査は九人で行った。
- (29) 「審査手続」 「御料地並立木竹下付願雜件録明治三三—三八年」（宮一三八一、以降、宮内庁宮内公文書館の「特定歴史公文書等」は宮＋識別番号で表記する。なお、簿冊で一括されている場合、便宜を期すために筆者が詳細を「」で付している。）
- (30) 「御料地下付願書整理ニ関スル件」（前掲宮一三八一）。
- (31) 「御料地並立木竹下付審査結了報告」（前掲宮一三八一）。
- (32) 「三十三年及三十四年中審査會議事ノ梗概」（前掲宮一三八一）。
- (33) 宮内書記官、内務省宗教局長（社寺土地御料林下戻の關係から追加）、行政裁判所評定官などから任じられている。
- (34) 「第八十一回御料地並立木竹下付審査會決議録」 「御料地並立木竹下付審査會決議録明治三八年」（宮一三八〇）。
- (35) 「大臣内訓（明治三五年宮内省調査課秘第一四一号）」（前掲宮一三八一）。
- (36) 「参照ノ二」（衆議院回付御料地下付請願録明治三五—三八年）（宮一三七三）。
- (37) 「寺田彦太郎外二九名請願處理案」（前掲宮一三七三）。
- (38) 「御料地並立木竹下付審査委員長及御料局長へ御料地下付ニ関スル訓示案」（前掲宮一三七三）。

- (39) 「御料地並立木竹下付審査之義ニ付決議内申」(前掲宮一三八一)。
- (40) 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(一一)、一五頁。
- (41) 前掲「第八十一回御料地並立木竹下付審査会決議録」。
- (42) 「御料農地経営」、「御料地整理委員会録 一」(宮一二六六二)。
- (43) 「第三〇回帝国議會衆議院国有土地森林原野下戻法中改正法律案委員會決議録 第一回」(大正二年三月一八日)。
- (44) 「第三〇回帝国議會衆議院議事速記録 第二号」(大正二年三月二〇日)。
- (45) 「第三一回帝国議會貴族院国有土地森林原野下戻法中改正法律案外一件特別委員會議事速記録 第一号」(大正三年三月一九日)。
- (46) 「第三七回帝国議會衆議院東北六県国有林野下戻処分ニ関スル建議案委員會 第一回」(大正五年二月一九日)。
- (47) 新編弘前市史編纂委員會『新編弘前市史 通史編四(近・現代)』(弘前市企画部企画課、二〇〇五年、六一三～六一四頁)。
- (48) 「第四一回帝国議會衆議院国有林野ヲ地方自治体ニ下付ノ建議案委員會決議録 第一回」(大正八年三月二五日)。
- (49) 「第四二回帝国議會衆議院国有財産法案委員會決議録 第二回」(大正九年二月二六日)。
- (50) 「第四四回帝国議會衆議院国有財産法案委員會決議録 第一回」(大正一〇年一月二八日)。
- (51) 同右。
- (52) 同右。
- (53) 前掲「第四四回帝国議會衆議院国有財産法案委員會決議録 第一回」。
- (54) 「第四四回帝国議會衆議院国有財産法案委員會決議録 第三回」(大正一〇年一月二一日)。
- (55) 同右。
- (56) 同右。
- (57) 「第四四回帝国議會貴族院国有財産法案外一件特別委員會議事速記録 第二号」(大正一〇年三月一五日)。
- (58) 「農地調査終了ノ件」「重要雑録 大正七年」(宮二一八二五)。

- (59) 前掲〔御料農地経営〕。
- (60) 〔御料農地整理方針〕「御料地調査委員会録 二」（宮二一六六四—）。
- (61) 加藤祐介『皇室財政の研究』（名古屋大学出版会、二〇二三年）、二三一、二三二頁。
- (62) 帝室林野局『帝室林野局五十年史』（帝室林野局、一九三九年）、五六二頁。
- (63) 前掲帝室林野局、五三二頁。
- (64) 二ノ宮幹太「宮内省参事官の設置―大正八年の宮内省官制改正」（『書陵部紀要』七四、二〇二三年）。
- (65) 杉村章三郎『日本行政法講義要綱 第二分冊』（有斐閣、一九三七年）、二二〇頁。

*付記 なお、本稿は学習院大学に提出した修士学位申請論文（二〇二四年一月一〇日提出）と学習院大学史学会における報告（同年六月一五日実施）の一部を改稿したものである。

Study of Exploring “The Balanced Administration” under “The dualistic system
of the Imperial Household and the Government”
—With an Emphasis on the Policy Making Processes, about Returning the
Government-Owned Land or the Royal Demesne to Citizens—

NAKATA, Takuma

The purpose of this paper is to clarify the relationship between the Imperial Household and the Government under the institutionally distinct “The dualistic system of the Imperial Household and the Government” using the space between the Royal demesne and the Government-owned land as a starting point. The Imperial Household under “The dualistic system of the Imperial Household and the Government” had its own economic structure, and could be evaluated as an entity with political capabilities, with a legal system that was parallel to the Constitution and topped by the Imperial Household Law. In this situation in which the political systems of the Imperial Household and the Government are juxtaposed in the country, we will examine what kind of relationship the two sought to establish, or the political system that brought them each other.

Argumentation Results, we attempted to clarify how the two were involved in a system in which the Imperial Household and the administration were institutionally divided. In this paper, we were able to reconfirm the specificity of the space of the Royal demesne. One example of this is the fact that most of the Royal demesne was exempted from land taxation, and as a result, the civil rights of the residents of the Royal demesne were restricted.

The Imperial Household Law, which was the family law of the Emperor at the time of its enactment in 1890, was positioned in its character as the fundamental law of the state alongside the Constitution in 1907. Accordingly, the Royal

demesne had to be repositioned from the Emperor's private property to the public property of the nation.

In that sense, the Taisho period was a time of great change in the Imperial Household system at the end of the Meiji period, and the Taisho period was a time of searching for ways to adapt to the new system. As a way to achieve this, the Imperial Household focused on "The Balanced Administration" which began to build a mutually complementary relationship between the Imperial Household and the Government.

（令和五年度 史学専攻博士前期課程修了）