HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	皇室経済と議会制民主主義の課題
Author(s)	笹川, 紀勝
Citation	北大法学論集, 40(5-6上), 113-162
Issue Date	1990-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16704
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(5-6)1_p113-162.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

皇室経済と議会制民主主義の課題

笹川紀勝

はじめに

今日皇室経済をめぐる重要な憲法問題は、旧天皇の葬儀と新天皇の即位の礼・大嘗祭にかかわる。特にこれから予定されている大嘗祭は、国の儀式か、皇室の私的儀式か、皇室の公的儀式かが問題になっている。そうした儀式の性格に応じて公金の支出の憲法問題も生ずる。いったい、このホットな憲法問題に、どのように憲法学は対処するべきであろうか。そこでこの問題意識を持ちつつ、以下憲法と皇室経済法を主たる手掛かりに、問題の検討を進めたい。

ところで、皇室経済をめぐる憲法研究の動向としていえば、もちろん優れた先行研究はある。だが、他の領域に比較して関連論文が割りと少ない。そこで本稿は、従来の研究の欠けを補いたいと願っている。また、できるなら、皇室経済にかんする立憲主義の特徴をはっきりさせ、その上で、今日の皇室経済のあり方一般にまで視野を広げる努力をしたい。

以下の論述のために若干の用語を明らかにしておこう。本稿で用いる「皇室経済」は、皇室が一般国民と同様に営むないしは有する私的な経済活動あるいは私有財産にかかわり、また皇室が一般国民の享受し得ない公的な経済活動あるいは国有財産の公的な使用収益にもかかわる。また、「皇室の財産」は、憲法第八条のように、皇室の純然たる私有財産を言い、「皇室財産」は、憲法第八八条のように、国に帰属する国有財産を言う。

Ⅰ　憲法第八条と第八八条

今日の皇室経済にかんする憲法の仕組みを概観しておこう。

日本国憲法は、皇室経済について第八条と第八八条を定めている。これらが象徴天皇制にかかわるのはいうまでもない。そして、これらの条文の内容あるいは目的を注意してみると、それらには互いに相違するところもあれば、共通するところもある。

一、憲法第八条

憲法第八条は、誰かが皇室に財産を譲渡したり、逆に皇室が誰かから財産を譲受もしくは誰かに財産を賜与するときは、「国会の議決」がなければならないという。そうすると、なぜ第八条は、議決という形で皇室の財産の変動（形成と移動）にかんして国会の承認を必要条件にしているのか。いったい第八条の趣旨は何か。

こうした疑問に対して、通説は、憲法第八条が「皇室所属員の財産法上の行為能力に対する特別な制限」を設けたのは、「その不当な行使により、皇室に巨大な財産が集中したり、皇室がのぞましくない支配力を有するに至ったりすることを防ぐ」ためであるという。(1) 要するに、財産の不当な集中と財産の望ましくない支配力の防止である。そうすると、通説にしたがう限り、不当である望ましくない状態が存在しない限り、国会の議決がなされないことになる。はたしてそのように解釈してもよいであろうか。

たしかに憲法第一章「天皇」にかんする第一条から第七条までには、天皇という言葉がなん度もでてくるが、皇位と皇室という言葉はそれぞれ一回だけである。皇位は別として、天皇は単数の人間であるが、皇室は一つの血縁集団である。そうすると、第八条は、天皇もその構成員とする一つの血縁集団としての皇室と第三者の財産の変動関係、とくに財産の譲渡・譲受・賜与の関係を定めている。ここでいう賜与は贈与と同じ意味であり、譲渡は譲受と同じ意味である。譲渡と譲受は皇室が「譲」り渡すか、受けるかの違いでしかなく、一般に「譲」る行為は、無償だけでなく有償も含む。つまり、憲法は、皇室という血縁集団の所属員個々あるいは全体の財産の変動についていっているのであって、その集団の誰か特定の構成員の財産の変動についていっているのではない。他方皇室の相手方になる第三者も特定していない。第三者は、個人、企業、団体、自治体、国家、諸外国でもありうる。以上のことを踏まえると、憲法は、通説のごとく皇室の財産の不当な集中と財産の望ましくない支配力の場合だけを制限の対象にしているとは考えられない。そして、

通説のように制限的に憲法第八条を読む根拠が見あたらない。それだから、第八条は、皇室と第三者の財産の包括的な変動を国会の議決にかかわらせていると解さざるを得ない。言い換えると、憲法は、国民代表の関与しないところで、皇室と第三者が自由な意思の合致によって皇室の財産を変動する行為を禁じているのではないか。いわば、国会の議決は行政法の認可に等しく、国会の議決がなければ、皇室は有効かつ適法に財産の変動をなし得ないというべきではないか。

しかも注目すべきことに、憲法は、国会の議決が必要だという皇室の「財産」の性質を特定していない。通説においても、憲法第八条の皇室の「財産」は、特定できない広範な財産権を意味する。[2] そのために、後述する内廷費からの賜与・贈与なら国会の議決は必要がないとかの議論はできない。一般国民の場合と違って、変動すべきすべての皇室の私有財産が、国会の議決の対象となり得る。例えば、国民代表の知らないところで、皇室が、大嘗祭のための寄付を個人や企業などから受けたり、株式債券や国債によって財産を形成し、また賞金や賞品、政治活動する団体（宗教団体）への祭粢料［さいしりょう］の例のごとく第三者への賜与・贈与によって財産を浪費することは、憲法問題になると思う。なぜなら、場合によっては金額の多寡によらずに、財産の形成や浪費を通して皇室が政治に対し影響を及ぼす事態が回避され防止されるべきだからである。もっとも、ここでいう「財産」の範囲は、お歳暮、ご祝儀、結納など社会的慣習的な程度のものは別として、国権の最高機関たる国会が関与するに値するものに限定されるべきであろう。それこそ国会が国権の最高機関としてつねに注意すべき事は、天皇の国政に関与する可能性の防止である。

こうしてみると、皇室の財産が国会の議決に全面的に服するのは、天皇の行為を国事行為に限定し、しかも国政にかんする権能を剝奪した結果であるのがわかる。したがって、通説が、次のようにいうのは疑問である。すなわち、憲法は、皇室の財産の変動について国会の議決を「財産の大小にかかわりなく一様にその移転を国会の議決にかかわらしめ

ている点で……、実際上きわめて不便であ」り、それは立法の不出来の例証であると。[3] すでに述べたが、筆者は、憲法第八条は、皇室と国会の関係の原則を定めていると思う。それゆえに、国会の議決の必要がない場合は、立法の不備から考えるべきことではなく、憲法第八条の内在的な限界の問題として考えるべきことになる。

そのように、皇室を徹底して政治の枠外におこうとする憲法の観点は、皇室経済を検討するときにも基本的である。そして、政治過程が、国民の監視の下におかれるべきであり、それゆえに国民ではなく天皇に影響されてはならないという政治過程の民主化は、天皇主権から国民主権への歴史的転換のつねに追究されるべき具体的課題である。そのように議会が皇室経済に対する民主統制を実行可能にして行く道を探ることは、憲法学の課題であろう。

また皇室経済を考える場合、以上のごとき政治過程の民主化のかかわりだけでなく、天皇を国家と国民の統合の象徴としたことも考慮しなければならない。というのは、実質的に富豪である皇室は、政治意識に富みつつある現代の庶民の生活感覚と隔絶したとき、国民間に反感を生じさせ、統合より分裂と不和の原因を作るであろうと思われるからである。

二、憲法第八八条

憲法第八八条は、前段と後段に分かれる。前段は、皇室財産はすべて国に帰属するという。かつて国家財産は、皇室財産令（一九一〇（明治四三））に基づく御料と皇族財産と、国有財産法（一九二一（大正一〇））に基づく狭義の国家財産との二元主義に立っていた。しかし新憲法第八八条前段は、その二元主義的法制度を否定したのである。すなわち皇室財産を国家財産の中に吸収合併して、国家財産の一元化を図った。そのために、同条前段は、過去の法制度を否定するとともに新たな国家財産の法的性格を宣言している。

そうすると、皇室とのかかわりでは、その活動と生計の物質的基盤が必要になる。この必要を満たす根拠規定が、皇室の費用を国が負担すると定めた憲法第八八条後段である。さてこの後段であるが、それは、皇室にかかわる「すべて」の「費用」を「予算に計上」して、「国会の議決」を経なければならないという。

そこで考えてみると、憲法第八八条は、前段で国家帰属のための皇室財産の剝奪をいい、後段で皇室費用の国家負担をいう。そうすると、剝奪と負担の関係では、剝奪こそ憲法原則というべきである。それゆえに、仮に負担があるとしてもそれは憲法原則にはならず、それは消極主義的に捉えられるべきである。

それでは、憲法第八八条後段はどのように解釈されるか。以下要点だけ述べてみよう。

第一に、「すべて」の費用とはどういうことか。「すべて」の費用とは、字義的には「あらゆる」費用であるが、法解釈上は必ずしもそうはいえない。というのは、皇室が必要とする費用といえども、国家の本質からしてなし得ないものもあるであろう。例えば、憲法第二〇条第三項は、国（地方自治体を含む）がいかなる宗教的活動も行なうことを禁じている。さらに、憲法第八九条は、財政の側面から国家が宗教的活動を行なうことを禁じている。すなわち、財政面から、国家は、宗教的中立あるいは非宗教的な存在であることを守らなければならない。そうすると、国家は、憲法第二〇条第三項によって宗教的な活動をなし得ないだけでなく、第三者の宗教的活動のための経費を支出してはならない。なぜならもしかかる支出をすれば、それは、公金をもって第三者の宗教的活動を援助し促進し、結局国家が宗教的活動を行なっているのと変わらない事態を作り出すからである。

そのように、皇室が必要とするからという理由で、宗教的な活動のための支出をすることは出来ない。この趣旨は、皇室が、信教の自由を憲法によって保障されていない、また宗教的活動をなし得ないというのではなく、もっぱら皇室の宗教的活動のための財政援助は許されないことをいうのである。

第二に、「費用」とは何か。それは、毎年国家予算に計上され国会の議決に服するということからもわかるように、皇室関係の人的物質的な消費的費用をいう（憲法第八八条が「すべて」の皇室の費用という以上、皇室だけでなく、皇室関係もまた考慮される）。そして、通説のように、皇室の費用を、天皇等の「生活費及び宮廷事務に要する費用」に狭く限定することはできない[4]。皇室を維持する限りそのかかわるすべての費用は対象とされなければならない。

第三に、「予算に計上」するとはどういうことか。憲法第八六条は、会計年度毎に予算を作成して、国会の審議と議決を受けなければならないという。ということは、皇室の要する費用のための予算は、一年間の期間内のものであり、かつ支出の根拠の明確なものでなければならないであろう。そういう意味で、後述する内廷費の定額のあり方は問題にされるべきである。

第四に、「国会の議決」は、憲法第八条の「国会の議決」と同様に、国会の承認である。承認の形式が法律であるべきかどうかは、明らかではない。

そうすると、憲法第八八条後段で重要なことは、皇室の費用のための予算をつくるとき、その費用の性質は考慮されるべきであり、かつ年度毎の支出の明確な根拠が必要であるということであろう。費用の性質と年度毎の支出の根拠を踏まえた皇室のための費用は、それではどうすれば、予算に計上されるのであろうか。

以上の検討を筆者なりに要約するなら、第一に、皇室経済をめぐる憲法原則は、皇室財産の剝奪である。そして、消極的に皇室の費用を国家が負担する場合に国会の議決が必要なのである。したがって、国会の議決は、消極主義的な国会の皇室にたいする民主統制とその徹底という性格を持っている。第二に、皇室のために支出される費用については、様々の憲法上の制約がある。第三に、会計年度毎に支出がなされる。

三、皇室経済の消極主義の意義

本稿の課題を明らかにするために、多少先取り的に次のことを述べておきたい。それは、これまで憲法第八条と第八八条を検討したところ、皇室経済に関する憲法の基本的なあり方は、皇室財産の剝奪とそれにともなう費用の国家負担である。その負担の場合に、また、皇室の財産の変動の場合に、民主統制として国会の議決がなければならない。それゆえに、皇室の費用の国家負担についていえば、それは、皇室経済への援助に対する消極的な縮小の傾向である。ところが、以下検討するように、皇室経済にかかわる諸法律を見ると、そこでは、皇室経済に対する民主統制が後退し、他方どちらかといえば皇室経済への援助に対する積極的な拡大の傾向がうかがわれる。そうした皇室経済にかかわる諸法律の動向は、象徴天皇制の根本的な問題に属すると考える。そしてその動向は、通説では好意的に捉えられるが、むしろ、歴史的に存在してきた天皇家の再生と強化の現れとして、警戒されるべきである。そのために、憲法の消極的な国家負担の原則が、次第に積極的な国家負担の原則に変わりつつあるのは見落とされてはならない。

こうした消極主義から積極主義への転換をもう少し述べてみよう。すなわち、皇室は、憲法第八八条による皇室財産の国家帰属の原則によって、一切の皇室財産を剝奪されたが、それにもかかわらず、今度は皇室経済法によって「従前」の財産を、例え規模の縮小があったとはいえ、保障された。その物質的生計の基盤を獲得したのである。そして、新憲法の定めた皇室と歴史的に存在する天皇家との隔絶はほとんど意識されず、それどころか両者は同一視され、その間に存在する憲法と歴史との亀裂は無視されてしまった。その結果、歴史的に存在する天皇家は、すべて新憲法の予定する皇室であるかのごとき世論が形成されるに至っている。以上の問題の核心を憲法論としていえば、憲法第一条は、確認規定として解釈され、創設規定として解釈されていない。したがって、歴史的に存在する天皇家は新憲法の想定する象徴天皇制であると断定されてしまっている。しかし、はたして憲法第一条は確認規定として解釈されるべきであろうか。

筆者にははなはだ疑問である。そうした困難な憲法状況からすれば、皇室経済をめぐる憲法問題の研究は、今日重要な課題であると思う。

II　皇室経済法第一条――国有財産法とのかかわり

一、皇室用財産の設定

皇室経済にかんする法律として、皇室経済法、皇室経済法施行法そして国有財産法がある。皇室経済法は、新憲法の施行される前に、一九四七年一月一六日法律第四号として公布された。

皇室経済法第一条は次のように定めていた。

第一項「皇室の公用に供し、又は供するものと決定した国有財産（以下皇室用財産という）は、これを国有財産法の公用財産とし、これに関する事務は、宮内府で、これを掌る。」

この第一項は、皇室用財産を定義した。そして、この皇室用財産のより上位のカテゴリーとして、宮内府(後の宮内庁)の管理する国有財産法の公用財産に言及した。立法の歴史を考えるなら、ここでいう国有財産法は、戦前の国有財産法（以下「旧国有財産法」という）であって、今日の国有財産法ではない。というのは、皇室経済法が制定されたころ、今日の国有財産法は、まだ制定されていなかったからである。

旧国有財産法を見ると、公用財産とは、「国ニ於テ神社ノ用又ハ国ノ事務、事業若ハ官吏其ノ他ノ職員ノ住居ノ用ニ供シ又ハ供スルモノ」である。したがって、旧国有財産法の適用を受ける国有財産たる皇室用財産は、国の事務事業と官

吏等の住居のために提供されるものという性質をもつ。そうすると、当然、国の事務事業に当たる皇室とはなにか、皇室に提供される官吏等の住居とはいかなるものであるべきか、が問題になる。ところがこうした問題意識は皇室経済法の制定時には全く表面化しなかったようである。

いうまでもないのだが、旧国有財産法を含むかかる皇室経済法が制定されたのは、新憲法第八八条の発効に備えるためであった。というのは、同条が従来の御料と皇族財産をすべて「国に属する」としたからである。しかし注意したいことは、この対処の仕方にある。というのは、その対処の仕方は、新憲法の象徴天皇制を皇室経済法という法律段階において具体化する憲法解釈でもあったからである。こうした法律段階における憲法解釈の問題として、以下皇室経済法を検討してみよう。

二、立法者の裁量か憲法解釈か

憲法と皇室経済法のかかわりを考えてみよう。まず、憲法第八条も第八八条も、皇室に提供すべき動産不動産については何も言及していない。ところが、皇室経済法第一条第一項は、皇室用財産という動産不動産を設けた。そして、国の事務事業と住居のために皇室に動産不動産を提供するといった。そのために、政府は、新憲法の国民主権の下にある象徴天皇を、かっての主権者たる君主と同様に扱うことも出来る法的根拠を得たといわなければならない。そうすると、改めて次のような問が出てくる。すなわち、皇室に動産不動産を提供する場合、提供の理由、目的、程度、手続、廃止、停止（以下「提供の諸問題」という）をどのようにすべきか。この問に答えるには、二つの立場がある。第一は、提供の諸問題はすべて立法者の裁量に任されているとするものである。第二は、提供の諸問題は、憲法のいう象徴天皇制のイメージの具体化にかかわるので、本質的には象徴天皇制の憲法解釈の問題であるとするものである。

こうした二つの立場は、互いに対立している。筆者は、皇室経済法の内容が、すでに述べた確認規定という象徴天皇制の一定の立場の憲法解釈を前提していることに目を向けたい。そうすると、皇室経済法の内容は、単純に立法者の裁量に委ねられたわけではなく、改めて憲法論的に検討されるべきであろう。実際、これまで、皇室経済法の内容にかんして立法者の裁量の考えが強く、それについて細かに検討されなかったが、これからは憲法解釈の問題として論じられるべきではないかと思う。

三、皇室経済法の附則

それでは、皇室用財産が、立法者の裁量によってどのように形成されていくかを検討してみよう。

たしかに、何を皇室用財産とするかは皇室経済会議の議に基づく(皇室経済法第一条第二項)。ところが、注意すべきことに、皇室経済法附則第二項は、同法の施行の際に、次のような経過措置を定めた。

「現に皇室の用に供せられている従前の皇室財産」で、「国有財産法の国有財産となったもの」は、皇室経済会議の議を経ることなくこれを皇室用財産にする。

この附則第二項の「国有財産法の国有財産となったもの」とは、すでに見たように、旧皇室財産令に基づく御料と皇族財産である。そして同項は、御料と皇族財産を、皇室経済会議の議を経ずに、旧国有財産法のもとにある国有財産に帰属すると宣言した。そうすると、「現に皇室の用に供せられている従前の皇室財産」とは、すでに国家に帰属した国有財産のうちの一部である。そのために、「従前」の皇室財産は、改めて皇室のために用いるという国有財産の用途の限定を受けたのである。それならば、「従前」から皇室の使用してきた皇居・御用邸などはそのまま天皇家の使用に提供されたに過ぎなく、それは貸与でも譲渡でもない。そうすると、すでに述べたごとく、新たに皇室に国有財産が提供される

場合と同様に、「従前」の皇室財産が皇室に提供される場合にも、その提供の諸問題は考慮されるべきであった。ところが、かかる提供の諸問題を扱う詳しい法律は存在しない。

四、皇室経済法第一条の削除

以上のような内容をもっていた皇室経済法第一条は、一九五三年法律第四七号によって廃止された（以下「皇室経済法（一九五三）」という）。そのために、現行の皇室経済法は、第一条を削除したままである。

ところで、この削除の理由は何か。理由としては次のことが考えられる。すなわち、第一に、新憲法のもとで一九四八年に制定された新国有財産法は、国有財産を行政財産と普通財産とに分類し、皇室用財産を「国において皇室の用に供するもの」と定義した（第三条第二項四号）。ところが、一九五三年に改正された国有財産法（以下「国有財産法（一九五三）」という）も、皇室用財産を「国において皇室の用に供し、または供するもの」（第三条第二項三号）と定義した。その結果、国有財産法（一九五三）は、皇室経済法第一条の趣旨を採用したことになる。それで皇室経済法第一条は不要になった。第二に、国有財産法（一九五三年）は、「皇室用財産とする目的で財産を取得し、又は皇室用財産以外の国有財産を皇室用財産としようとするときは、国会の議決を経なければならない」と規定したことによって（第一三条第二項本文）、皇室経済法第一条第二項の皇室用財産の決定の場合に必要な皇室経済会議の議決を、国会の議決に吸収した。その結果、皇室経済法第一条は不要になった。第三に、第一条を削除された皇室経済法（一九五三）は、国有財産としての皇室用財産へのかかわりをすべて国有財産法（一九五三）に譲り、結果的には皇室用財産以外の皇室経済へのかかわりを独占的に規律することになった。したがって、実定法的には、皇室経済法（一九四七）の内容は、改正された国有財産法（一九五三年）と皇室経済法（一九五三）に二分されたといわなければならない。それゆえに、問題は、国有財産法（一九五三）と

皇室経済法（一九五三）のそれぞれで、皇室用財産と皇室経済がどのような内容をもち、かつどのように変化しているかであろう。

五、私人による皇室の経済的支援の道

今までの検討の流れをふまえて、もう少し国有財産法に目を向けてみなければならない。

まず新憲法の下で制定された新国有財産法は、国有財産を行政財産と普通財産に分類し、行政財産の中に皇室用財産を位置付けて（第三条第二項三号）、第一三条で次のようにいっていた。すなわち、

「皇室用財産とする目的で財産を取得し、又は……皇室用財産以外の国有財産をこれらの財産としようとするときは、国会の議決を経なければならない。皇室用財産の用途を廃止するときも同様とする」。

ところで、この第一三条を、改正された国有財産法（一九五三）第一三条第二項本文と比較して見ると、後者には、改正前の第一三条と同じ文章を本文とするものと、改正前の第一三条にはなかった但書がついている。そのために、但書こそ注目されなければならないであろう。

但書の内容を整理していえば、第一に、その取得と転換の財産の価額が三〇〇万円以上なら、国会の議決は必要であるが、それ以下なら必要がない。第二に、その取得と転換の財産の価額の合計額が三〇〇〇万円以下なら国会の議決は必要がない。つまり、一件当たり三〇〇万円以下なら国会の議決はいらないが、複数の件数の合計額が三〇〇〇万円に達すれば国会の議決が必要になる。そうすると、この但書は、件数と金額の方程式を立てたことになる。そして、その場合、皇室用財産の取得の主体となるのは、いうまでもなく国であって、私人ではない。さらに、一般に取得とは、所有の意志をもって財産を占有することであるが、そのような取得が売買によるのかどうかは問題ではない。問題は、取

得のあり方ではなく、取得にさいして国会の議決があるかどうかであり、但書で重要なことは、国会の議決が取得と転換の件数と合計額いかんにかかっているということである。

さて次に、一九六四年に改正されて現在に至たる国有財産法（以下「国有財産法（一九六四）」という）第一三条第二項を見ると、それには但書の箇所の変更はないが、本文は次のように変更になった。すなわち、

「皇室用財産とする目的で寄付若しくは交換により財産を取得し、又は皇室用財産以外の国有財産を皇室用財産とするときは、国会の議決を経なければならない」。

そうすると、第一に、従来通り、国有財産の用途の転換によって皇室用財産が設けられるのは当然として、これからは皇室用財産とする目的で国が売買によって財産を取得するということはなくなった。というのは、国は、皇室用財産を取得する方法を、「寄付」と「交換」に限定して述べているからである。したがって、皇室用財産の設定にかかわって、戦後初めて、私人が重要な法的地位を得たといわなければならない。第二に、寄付は、従来の但書によって、一件当たり三〇〇〇万円以下なら、国会の議決を受けない。同様に、複数の寄付の場合その合計額が三億円以下なら、国会の議決を受けないとなった。

そうすると、一九五三年と一九六四年の二度にわたって大きく改正された国有財産法は、私人による皇室の経済的支援に道を開き、かつ対象の財産の価額を定めたことによって、国会の議決の要否を決めたのである。そうすると、皇室経済法にも戦後の国有財産法にも、私人による皇室の経済的支援や国会の議決の制限ということはなかったのだが、国有財産法（一九五三）と同法（一九六四）では、明らかに皇室に対する国会の民主統制は後退し、他方皇室用財産の取得の金額は増加したといわなければならない。

III　皇室経済法第二条と第三条

こうして皇室用財産を扱う国有財産法から分離され、独自な性格を持つにいたったものが皇室経済法である。以下それを検討してみよう。

一、皇室経済法第二条――国会の議決を不要とする傾向

皇室経済法第二条第一項（一九四七）は、国会の議決を経なくても皇室が財産の譲渡・譲受・賜与を出来る道として次の三つの場合を挙げている。すなわち、①「相当の対価による売買等通常の私的経済行為」の場合、②「別に法律で定める一定価額を超えない財産の授受」の場合、③前記の一定価額を超え、かつ「別に法律で定める一定価額を超えない財産の授受で、皇室経済会議の議を経たもの」の場合である。①はいわば当然に認められるが、その主要な関心は、①にではなく、②と③に向けられる。そして、②と③にはさらに次のような条件も付けられる。すなわち、「同一の者の間において、一年以内に、二回以上財産の授受が行なわれる場合には、その価額を通計したもの」が適用される。そして一年内に、賜与・譲受の対象となる財産の価額が、法律で定める一定額に達したときには、内止めとされる。

ところで、法律第二号によって一九五二年に改正された皇室経済法（以下「皇室経済法（一九五二）」という）は、「その度毎に」国会の議決を経なくても、皇室の財産の譲渡・譲受・賜与を可能にする場合として、①相当の対価による売買等通常の私的経済行為にかかわる場合　②国の会計年度内で、皇室の財産の賜与と譲受の財産の価額が、別に法律で定める一定価額に達するまでの場合を定めた。

そこで、戦後に制定されまだ改正を受けていない皇室経済法（一九四七）と後に改正を受けた同法（一九五二）を比較すると、第一に、両者はともに、国会の議決の不要な場合が存在することを前提している。その上で、限定列挙的に不要な場合を述べている。第二に、両者はともに、かかる不要な場合として、相当な対価による売買等通常の私的経済行為を当然のごとく扱っている。第三に、皇室の財産の譲渡・譲受・賜与は、前者では、一年以内における期間、同一者間における回数、価額の通計、一定額の上限という制約を受けた。ところが、それは、後者では、会計年度内における期間と一定額の上限という制約に変更された。こうしてみると、皇室の財産の譲渡・譲受・賜与は、期間、回数、通計という点において、制約の緩和を受けることになった。その結果、国会の議決の不要な場合が拡大されたのである。

そして一年後（一九五三）には、法律第四七号をもって皇室経済法第二条には、国会の議決を不要とする場合として、「外国交際のための儀礼上の贈答に係る場合」と「公共のためになす遺贈または遺産の賜与に係る場合」が追加されたのである。

こうして皇室経済法は、国会の議決を不要とする場合の拡大を通して、皇室の経済活動の充実と強化を進めてきた。その実体は、たしかに皇室財産の剝奪を無意味にするほどのものになっていなく、したがって、極端な支配力の獲得や行使にはなっていないが、しかし、皇室の経済活動の充実と強化は、その政治的活動の活発化と強化になっていくことを見落とすわけにはいかない。それゆえに問題にされるべきは、皇室の経済活動の充実と強化を通して、皇室に政治的役割あるいは機能をおわせるのが憲法の要請であるかどうかであろう。

二、皇室経済法第三条――内廷費・宮廷費・皇族費の三分類

皇室経済法第三条（一九四七）は、憲法第八八条を受けて、予算に計上する皇室の費用を内廷費、宮廷費、皇族費に分

類した。この分類の特徴を捉えるには、先に旧皇室財産令や旧皇室会計令（一九一二（明治四五））の特徴を捉えることが重要に思われる。

（一）　まず旧法令の前史は次のようである。

一八七四（明治七）年、帝室費は、「宮内省定額金」として国から支弁され、宮廷に属する一切の経費に充てられた。『明治天皇紀』は次のようにいっている。

［一］「定額金」の剰余はこれを御手許の儲金として年々蓄積したりしたが、今に至るまでに僅かに五九、二〇〇円に過ぎずこれに先皇の遺産一〇二、二六八円の元利金等を加えたものが、帝室の御儲蓄金の総額である。ここに政府は、「聖旨を體して各省に令するに経費節約の事を以てすると共に、明治六年度の定額金の剰余は之を大蔵省に還納せしむることとせり」。［二］しかしこれでは、将来帝室費支弁に一大支障を生ずるおそれがあり、宮内卿は、太政大臣と協議して、「明治七年度迄の残金は舊に依り御手許に留めて之を貯蓄せしめ、八年度よりは帝室費と宮内省費とを別途に定むることとす、而して明治八年度の予算に於ては御手許金として一二万円皇太后・皇后の支用として各々一万八千円の帝室費を計上し、［三］宮内卿輔をして之を管理せしめ」る。(5)

上述の資料を筆者なりに整理すると、［一］では、「定額金」という言葉と制度がうかがえる。当時こうした定額金、定額常費という言葉は広く使われている。例えば、「宮内省定額金之内十万両別段之思食ヲ以其［兵部］省へ御下ケ渡相成候間御親兵用度ニ可差加旨御沙汰候事」（一八七一（明治四）太政官第一二四沙）。「第四課官員ハ勿論警部ノ月給共定額常費ヨリ仕払候」（一八七六（明治九）内務省乙第二九号達）。したがって、注意すべきことに、定額金の言葉と制度は、この時期帝室費に固有なものではなかったのであって、後に明治憲法体制の整備の中で出てくる皇室経費の定額あるいは

常額とは区別されなければならない。次に［二］では、帝室費（御手許金を含む）と宮内省費とが分離された。そして［三］では、帝室費を管理するものとして宮内卿輔が挙げられた。そうすると、天皇の自由に処理し得る御手許金といえども宮内卿輔が管理することがわかる。つまり、私的な帝室費が公的な官吏の宮内卿輔によって管理されている。私的なものが私的に管理されるというのではないし、また、公的なものが私的なものにかかわらないというのでもない。当時の状況からして、公的なものが私的なものを圧迫すると考えるわけにもいかない。それどころか、むしろ公的なものが私的なものを援助する位置にあったというべきであろう。以下この角度を重視していきたい。

一八七六（明治九）年、帝室費・皇族費と宮内省費とが区別された。しかし問題は、帝室費と宮内省費の区別が未だ「判然たらず」という状況にあるので、それをどのように区別するかにあった。そこで木戸孝允は、これを憂えて、「皇室の尊厳を保持し皇威を顕揚せんとせば、須く帝室に属する経費をして余裕あらしめ、また御資［ぎょし］財本の基礎を鞏固にせざるべからず」と建言した。その結果、次のような一一四万円の予算がたてられた。(6)

帝室費予算　合計八二七、五〇〇

御手許金　二八二、〇〇〇

（泉涌寺以下諸寺院賜金等）

御料用金　一二八、〇〇〇

（御服御品小買物、御膳米魚干物酒菓子等の類）

給与金　一四四、一八〇

（宮方賄料、賜金秩録、恩賞）

雑費金　三一、七七六

（運送費、祭典費、上水賦、接待費）

厩費金　三六、三七〇

（諸雇給金、需用費、馬買上）

営繕費　一九五、二一六

外国留学費金　一〇、〇〇〇

宮内省費予算合計三一六、〇〇〇

給与金　二九四、八〇〇

（官員月給金等）

庁中費金　一四、九一四

省中営繕費金　三、〇〇〇

掌典録金　四、〇七八

こうして帝室費・皇族費と宮内省費は区別され、大蔵省は宮内省提出の予算によって支出し、宮内省がその会計を専任し（それが内蔵頭である）、仮に不足してもこれを後から求めず、また剰余があってもこれを大蔵省に還納しない。だが政府にその収支決算を証明するとなった。また歳費は毎年増額された(7)。

一八八三（明治一六）年以降、帝室費・皇族費と宮内省費を合わせて帝室費と呼ぶようになった。そして宮内省の内蔵寮が帝室一切の財務を扱うようになった。歳費は国庫より受けた。しかし、「総て交付を受けたるものは政府に受払決算を証明する例なるを以て、なお政府の干渉を受け、未だ全く独立の経済と謂ふ能はざるなり」という状況であった(8)。

一八八六（明治一九）年、会計法の改正により、皇室の会計と国庫の会計とは分離された(9)。

一八八七（明治二〇）年、帝室費常額は国庫より年額二五〇万円と一定に定められ、「毎歳異動なからしめ」るとされた[10]（一八八九（明治二二）年、以降帝室費は三〇〇万円と定められた[11]。そして、一九〇九（明治四二）年以降帝室費は四五〇万円[12]、皇室経費総額は六〇〇万円と定められ[13]、それは終戦まで続いた）。

一八八八（明治二一）年、政府会計法に制約を受けない帝室会計法が定められた[14]。そして帝室会計は、御料産部・御資部・常用部等とし、御料産部は御料地を扱い、御資部は利殖を扱い、常用部は、「国庫の交付金その他の雑収入によりて一切の帝室費・宮内省費を支出する」。その総括会計の責任者は、内蔵頭である。各会計は各部局長の主管である。帝室会計の検査は、帝室会計審査局が行ない、国の会計検査院の審査を受けない（一九二一（大正一〇）年、皇室令による「帝室会計審査官制」が発布された）。こうした常用部の会計のあり方を示す例[15]があるので、若干紹介しておこう。それは、一八九三（明治二六）年度の常用部歳出予算である。その款項目を取り上げることとする。

神事費　合計　四六、二二六

（祭典費、陵墓費）

宮廷内費　合計四四〇、八五七

（御費――御内儀費・供御費・御内宴費・賜饌費・贈賜食品費・庖厨費・御服費・御用度費・京都御所御物保存費・贈賜費・贈賜物品費、皇后宮費、医薬費等）

宮廷外費　合計一三四、八二七

（外賓費――贈答金・贈答物品費・接待費・饗宴費、宴会費――食饌費・修営費・用度雑費、御厩費――車馬具費・購馬費・飼養費・諸給費・諸用度費、狩猟費、音楽費等）

宮殿費　合計一二一、五〇三

（宮殿装設費、宮殿土木費）

皇族家費　合計二三三、六九九

恩賜　合計二六一、八二〇

給与費　合計六二一、三六八

（俸給――高等官俸給、給料、手当、旅費等）

庁用費　合計　一三、六四四

（庁舎費等）

事業費　合計一〇八、九〇〇

（学習院資等）

他総計　三、〇二七、二四九

このような予算は、ほぼ国庫常額三〇〇万円に相当している。それから、注意したいことに、次の諸点がある。①たしかに帝室費と宮内省費の形式的な区別はみられないが、実質的には意識されている。というのは、帝室費には、神事費、宮廷内費、宮廷外費、皇族家費、恩賜、給与費が相当し、宮内省費には、庁用費などが相当するだろうからである。②御手許金の費目が見られない。③宮廷内費と宮廷外費の区別がある。前者は、いわゆる内廷すなわち後宮の費用をいい、後者はいわゆる外廷すなわち宮廷の国政にかかわる対外関係費用をいうだろう。「御内儀費」は皇后の要する費用、「庖厨費」［ほうちゅうひ］は文字通り料理するところの費用である。その他宮廷内費の「御費」は天皇等の日常の諸費であろう。

（二）　以上の前史を踏まえるように、明治の終わりに、皇室経済にかかわる二つの皇室令すなわち皇室財産令（一九一〇（明治四三））と皇室会計令（一九一二（明治四五））が制定されている。以下これらの皇室令の要点を見ることにするが、皇室経済を扱う機関である宮内省と宮内省官制（一九二一（大正一〇））にも、必要な限りで目くばりしよう。

（a）　これら皇室財産令と皇室会計令の一番の特徴は、皇室経済が国家の財政から全く独立し、議会の権限の及ばないところにあったことであろう。すなわち、前者の二つの皇室令は、実体的には御料と皇族財産を核とし、後者の宮内省は経理にかかわった。皇室会計令に即してみれば、皇室会計は、基本的には御資会計、通常会計、特別会計（同第一条）、そして内廷の会計（同第二七条）の四つに分けられる。①御資会計は、前史に見られた御資部に相当する。それは、財本より生ずる収入等と財本にかかわる経費の歳入歳出を扱う（同第六条一号）。御料に属する財産中地金銀、登録国債及び有価証券であって特別会計に属さないものは御資会計の財本に入る（同第七条）。また現金も御資会計の財本に入る（同第八条）。②通常会計は、前史に見られた常用部に相当する。それは、「国庫ヨリ領収スル皇室費」その他の会計からの収入と経費の歳入歳出を扱う（同第六条二号）。従来帝室費といわれたものは皇室費といわれるように変わったが、国庫からのこの皇室費は、皇室典範第四七条に基づき、「皇室諸般ノ経費」のために「常額ヲ定メ国庫ヨリ支出」され、また明治憲法第六六条に基づき、「皇室経費」のために「現在ノ定額ニ依リ毎年国庫ヨリ之ヲ支出」され、それには増額を要する場合の外帝国議会の協賛は必要がないものであった。常額と定額は同一であるが、皇室会計の総額の中では、相対的にわずかなものであった。③帝室林野局の会計は特別会計に属した（同第一条第二項）。それは、前史に見られた御料産部に相当する。④内廷の会計に関する規程は宮内大臣が勅裁を経て定めるのだが（同第二七条）、それは公布されなかった[16]。

（b）　すでに述べたように、今日の皇室経済法は、皇室の費用として「内廷費」を定めているので、古い内廷の会計との異同が問われる。そのために、内廷の会計について考えてみたいが、それにかんする直接の資料はないので、「内廷」

といわれるものを手掛かりに以下検討してみよう。そして、内廷を担う人員とその職務を明らかにできれば、内廷の会計がおよそどのような費用に充てられていたかもわかるだろう。

さて、内廷は、旧皇室会計令の当時、天皇の後宮を意味した。こうした後宮のモデルは、養老令（七一二（養老二））に基づく後宮十二司［こうきゅうじゅうにのつかさ］である。[17] それは、後宮における女官の職務とされた事務分掌を定めた。後宮十二司は、内侍司［ないしのつかさ］、蔵司［くらのつかさ］、書司［ふみのつかさ］、兵司［つわもののつかさ］、闈司［みかどのつかさ］、薬司［くすりのつかさ］、殿司［とのもづかさ］、掃司［かもりづかさ］、膳司［かしわでのつかさ］、水司［もいのつかさ］、酒司［みきのつかさ］、縫司［ぬいのつかさ］である。これらのうち内侍司は、天皇に常侍し、奏請・伝宣にあたり、司によって置かれる女孺［にょじゅ、にょうじゅ］の検校・内外命婦［みょうぶ］・采女［うねめ］の朝参・禁内の礼式等をつかさどった。いずれも天皇に側近して奉仕したり、後宮の雑事に当たっていた。そして、内侍司は、尚侍［しょうし、しょうじ、ないしのかみ］、典侍［てんじ、ないしのすけ］、掌侍［しょうじ、ないしのじょう］の三つの階級からなっていた。しかし、こうした後宮諸司は、平安時代中期以降「類似職掌の男官に併合され廃絶したが、内侍司のみは長く存続して後宮の代表的地位を占め」たといわれる。[18] かくして、後宮にかんする古来の伝統は、明治政府にも継承された。[19]

（c） 明治になって、一八六九（明治二）年七月の太政官第六二二による「職員令」は、律令にならった宮内省を設け、それに長官として「卿」を置いた。この宮内卿は、直接宮内庶務と「女官」を扱った。女官は、いうまでもなく、後宮職員であり、内廷の職員である。同時に、「侍従」を設けた。侍従は、「常侍規諫。拾遺補闕」［じょうじきかん。しゅういほけつ］と説明されている。侍従は、「つねに天皇に近侍し、諫めただし、遺［わす］れたるを拾い、闕［か］けたるを補う」[20]、あるいは、「つねに主上に近侍して用をつとめ、かつ主上の十分及ばせられないところを補い奉る」[21]のである。こうして、宮内省の中に、天皇に直接奉仕する女官と侍従の二種類の職務が誕生した。しかし、従来、「君側」の臣が堂

上の華族に限られ、内廷では、「先朝以来の女官が権勢を張り、動もすれば聖明を覆ひたてまつる等の事無きにあらず」であったので、三條実美や岩倉具視は憂えていた。そこで西郷隆盛は、国威発揚のためには宿弊をたち、これに変えて剛健・清簾の士を以て聖徳を輔導するのが肝要と主張した。これを受けて省内・内廷の改革が進められた。こうして、「君側」の臣として、士族も侍従に選び、今後は侍従とともに次侍従をも「君側」にはべらせ、古今東西の談論を天皇に聞かせ、皇后始め女官も和漢洋古今の大勢に通じる努力がなされた[22]。その結果、宮内省官制の改革（一八七一（明治四））は、一つには、「常侍規諫兼ねて侍従を監する」侍従長の新置[23]、もう一つには、「尚侍以下下仕に至る女官の位階及び俸録」の設定となった[24]。そして、翌年には、宮内卿や侍従長等の訴えによって、これまで首位をしめた典侍を辞めさせ、「後宮の権力始めて皇后の掌中に帰す」[25]るようになった。つまり、女官はすべて皇后宮職に所属し、天皇・皇后に共に勤仕する原則が確立されたのである[26]。こうした事態を表わすものが、「皇后宮職女官制」（一九一四（大正三））であり、また、宮内省官制とは別建てで制定された「皇后宮職官制」（一九二一（大正一〇））である。そして、皇后宮職は宮内省に属するとされ（同第一条）、それには女官を置くとされた（同第七条）。以上のように、宮内省の内部に、人的組織としては、皇后に直結する女官と宮内大臣の管掌下にある職員がいたわけであるが、しかし、宮内省大臣官房が天皇の食事を扱ったように（宮内省官制第一〇条第二項一一号）、女官と職員の間で職務は競合していたであろう。

ついでにいうならば、敗戦後、宮内省は宮内庁に変更になった。それを機に、皇后宮職は廃止され、女官は侍従職の管轄下に移された（一九四五（昭和二〇）年宮内省達第九号）。さらに、新たな女官制の制定によって（一九四七（昭和二二）年廃宮内省官制定宮内府法）、侍従職の女官は、古来の下級の身分の女嬬と雑仕ではなく、総理府事務官と呼ばれるようになった。そして、もと女嬬と雑仕である総理府事務官は、天皇・皇后の身の回りや掃除をする内禁係のように、さまざまの係として、天皇・皇后の世話をする[27]。

以上のように見ると、内廷の人員の給与は別として、天皇等の日常生活にかかわる職務のために多種多様な支出があったはずである。こうした支出が内廷の会計の内容をなしていたと考える。ただ、通常会計と内廷の会計は、共に宮内省内にありつつ区別されていたから、内廷の会計は独自に執行されていたかも知れない。

(三) 皇室経済法第三条(一九四七)の法的な特徴を考えてみよう。

(a) 上述のように旧皇室会計令には四つの会計があったが、それらと憲法・皇室経済法第三条を比較したとき、次のように思われる。第一に、新憲法の下では、皇室財産の剝奪によって、御資会計と特別会計に相当するものは存在しなくなった。第二に、通常会計に相当するものは、新たに設けられた皇室経済法の宮廷費・皇族費である。しかし、これら宮廷費・皇族費以外の宮内省費に相当するもの(給与等)は、皇室経済法に定められず、宮内庁費となっている。第四に、天皇等の日常生活の費用に相当する内廷の会計は、今度は、内廷費という名称のものになったかもしれない。御手許金と御手元金は、性格が同じか違うかはっきりしないが、少なくとも皇室経済法の立案者は、「内廷費と申しまするのは御手許金[28]」に当たるといっている。そうすると、かっての皇室経済は、皇室経済法による内廷費・宮廷費・皇族費の三つと、宮内庁費、合わせて四つに分解されたといわなければならない。

四つあるという意味で、改めて皇室経済法と憲法の関係を解釈論として確認しておきたい。すなわち、皇室経済法第三条は、たしかに、旧皇室会計令の枠組みによらずに、「予算に計上する皇室の費用」として内廷費・宮廷費・皇族費を限定列挙した。しかし、憲法第八八条が、「すべて皇室の費用」というときには、文字通り皇室にかかわる一切の費用をいっていて、皇室の費用を内廷費・宮廷費・皇族費に限定していない。言い換えれば、皇室経済法は、憲法のいう「すべて皇室の費用」のうち、特定のものを明示したにすぎない。それゆえに、あたかも皇室にかかわる予算のすべてが皇

室経済法第三条で述べられたかのように考えることは出来ないのがわかる。そこで問題は、皇室経済法が明示していない宮内庁費が、国の予算一般と同じ性質を持つ総理府の予算の中に組み入れられ、そのために、国会の議決を受けるべき皇室にかかわる予算の対象から除外されたが、その意味はなにかである。

(b)　こうした皇室経済法の費目限定の問題点を考えてみよう。

旧法令は、今日の宮内庁に相当するものを宮内省といった。その組織法体系は、天皇の大権に基づく皇室令によって定められ、その職務は宮務とされた。そして、それは、勅令によって定められ国務とされる「行政各部ノ官制」(明治憲法第一〇条)に基づく職務からはっきり区別されていた。その区別は徹底し、宮内省官吏は、一般の官吏と違い、宮内省官制に規律されその給与は宮内官官等俸給令に基づき、しかも皇室経費(すでに見た常用部歳出の給与費等)から支弁された。そのように、宮内省にかかわる法制度も人も費用も、一切、一般国務法にかかわる人や国庫から区別された。

ところで、今日の宮内庁は、国家行政組織法の定めた総理府の一つの庁であり、しかも、宮内庁法がその権限を定めている。したがって、当然その宮内庁職員は国家公務員であり、その給与は、他の公務員と同様に国費から支弁される。ところが、宮内庁職員の職務は、一般国民のための行政事務でなくて、特殊皇室の事務にかかわる。その事務のための費用は総理府予算から支払われる。

そうすると、旧宮内省官吏と今日の宮内庁職員の給与の出所には大きな相違があるが、どちらの場合でも、その職務にかかわる費用は、旧法令の「皇室一切ノ事務」(宮内省官制第一条)の費用というのと同様に、憲法第八八条の「すべて皇室の費用」の中に参入されるべき筋のものではないか。

この点で、旧法令が、宮内省の職務を宮務といい、一般国務と区別していたことは重要である。というのは、宮務を国務とした場合には、政府(府中)の皇室(宮中)に対する干渉がおそれられたからである。ところが憲法の原理的な転

換があった以上、もはや政府と皇室の対立は許されず、今後は皇室に対する国会の民主統制を徹底させる方向こそ新憲法の下での皇室のあり方である。もしそうならば、皇室経済法が、国会のなすべき議決の範囲や対象を、内廷費・宮廷費・皇族費に限定して、宮内庁費を除外したのは、皇室に対する民主統制の緩和をもたらす。また、宮内庁費は宮内庁の費用であって、皇室の必要経費全体を、自覚的にあるいは特定的に顕在化させない。そのために、皇室にかかわる経費は、皇室経済法と宮内庁法のそれぞれで扱われるために、実際皇室に毎年総額いくらの経費がかかるのか、が国民の前にわかりやすく提示されないおそれがある。

IV 内廷費と宮廷費

一、皇室経済法第四条第一項——内廷費の法的特徴

（一） 内廷費の歴史的な特徴を考えてみよう。

皇室経済法第四条第一項は、内廷費を天皇等の内廷における「日常の費用その他内廷諸費に充てるもの」といい、さらに、別に法律で定める定額を毎年支出するという。さらにまた、内廷費の性格は「御手元金」であって「宮内庁の経理に属する公金としない」（同第二項）という。ここでの問題は、内廷費の性格とそれに対する国会の議決の意味である。

（a） すでに述べたように、明治の初期、歳出を一般に定額で表わす方式があった。それは伝統的で、近代的な会計

の予算に基づく方式ではなかった。そして、それは、明治二〇年代に、近代的な立憲君主制の先例にならって採用されたところの、内廷費を定額で表わす方式とは異なっていた。言い換えると、日本は、立憲主義の政治体制を思考する中で、内廷費の定額方式をあらたに採り入れたのである。そしてこの定額方式は、その細部の相違を別とすれば、ヨーロッパの立憲君主制の伝統とかかわっている。それゆえに明治憲法と旧皇室典範の定額方式を理解するためには、その伝統を知る必要があるであろう。

すなわち、明治憲法第六六条のごとく、国家予算の決議によらない一定額の毎年の支出という考えは、イギリスの名誉革命に由来する。それは王の就任に際して、議会と王の間でなされた取り決めであった。しかし王は、財政的に困窮すると、自己の財産を国家に譲渡するかわりに一定額の保障を受けたのである。こうしたやり方は、やがて、civil list（日本では「帝室費」あるいは「皇室費」と訳された）と呼ばれた[29]。それはフランス革命時代にヨーロッパに伝えられ[30]、さらに南ドイツの自由主義は、王室の財政を国民議会が統制する課題としてCivilliste (Zivilliste) を捉えた[31]。例えば、バーデン憲法（一八一八年第五九条）は、御料地を王室の財産とし、王室にそれからの収入を与え、さらにCivilliste も与えた。その場合、Civilliste は、等族（議会）の同意がなければ増額されず、大公の承認がなければ決して減額されないといわれた（ヴュルテムベルク憲法一八一九年第一〇四条、ザクセン憲法一八三一年第一七条、二二条参照）。この関連で重要なのはフランス七月革命の余波を受けて成立した一八三四年ウイーン秘密決議第二二条である。その内容は、明らかにバーデン憲法に従っている。以上のように、南ドイツの自由主義的な諸憲法を中心として、王は毎年予算に計上される定額を受け取り増額あるいは減額の場合のみ議会の同意と王の承認が必要であるという立憲君主制の定額方式が生まれたのである。

ところがプロイセンは自由主義的な Civilliste と考えを異にしながら、実質的にはそれに近い制度を実現した[32]。それ

ゆえに、プロイセンは Civilliste という言葉を使わなかった。すなわち、一八世紀初期フリードリッヒ・ヴィルヘルム一世は、王室の財産と御料地 (Domäne) の区別を排除し、両者に不可譲渡の法的な性質を与え、国家財産の確立を計った。それは一七九四年プロイセン一般ラント法 (Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten, 1794) によって、御料地の国家への移譲が明記された。そして一八二〇年一月一七日の勅令は、年額二五〇万ターレルを王室に与えるといった。こうしてプロイセンでは、勅令あるいは後には法律そして憲法が、たびたび王室への一定額の付与を定めた。それで政府は、王室費を予算に組み入れて議会の同意を得る必要はなく、勅令や法律に基づいて永久にその金額を王室に支出できる。増額の場合には法律に定める以上議会の同意が必要になる。そしてこの王室費は、王室内部で各皇族に分配される。その他王室は、いくつかの財団から収入を受け取った。さらに王室は純粋な私有財産も持っていた。[33]

さて、明治憲法は、王室費について、上述のような議会と王の関係のドイツ的な立憲君主制を採用した。しかし、それには無視できない相違もあった。すなわち、日本の皇室は莫大な財産をその初期から蓄積する政策をとり、皇室の財産と国家の財産の区別を強調し、皇室経費については、もともと自賄いが可能になっていた。実際、常用部会計である通常会計で、歳出に対する歳入の不足あるときは、その不足額はこれを御資会計より移入することになっていた(皇室会計令第二二条)。そのために、かりに国庫が皇室経費として定額を支出したとしても、それは皇室会計全体の中で相対的にすくない金額にとどまった。そうした意味で日本の、あえていうなら、名目的な定額は、基本的に王室の財産を国家の財産に一元化しその上で国家から実質的な Civilliste を受け取ったドイツ諸邦のそれとは違っていた。

(b) 次に、定額を毎年支出するというのはどういうことかを歴史的に考えてみたい。

興味あることは、明治憲法第六六条が、定額を毎年支出するといい、増額の場合以外は帝国議会の協賛を必要としないとした理由である。この点を『憲法義解』は次のように解説している。[34]

「将来ニ増額ヲ要スルニ当リ仍議会ノ協賛ヲ要スルハ其ノ臣民ニ負担セシムルノ租税ト密接ナル関係ヲ有スルヲ以テ之ヲ衆議ニ詢ハムトスルナリ」。

この解説によれば、なぜ増額の場合のみ議会の協賛が必要かといえば、それは臣民の負担する租税に関係するからである。たしかに、ヨーロッパ中世の歴史では、等族が王の課税に同意するということによって、新たな税の徴収が正当化された。そうでなければ、王は、等族の抵抗を覚悟しなければならなかった[35]。そうした課税をめぐる王と等族の関係の伝統を考えれば、この解説はもっともなことをいっている。まさにヨーロッパの課税同意権は、王と等族の契約関係に基づいていた。ところが、近代国家では、王も等族も国家に包摂され、国民は納税義務を負い、国家と契約して納税するのではなくなった。それゆえに、近代国家の国民は、皇室経費の増額の場合のみならず、つねに皇室経費を含めて租税の負担を負わなければならない。そうすると、増額はいっそう国民には苦しいものであり普段にその負担が国民から点検される必要がないわけではない。つまり、『憲法義解』の解説は、定額の場合には国民はすでに同意している、しかし新たな負担を負うのは別な話だ、という前提にたっているわけである。だが、負担を負う側からすれば、その負担は増額の場合にひどくなるというだけのことであって、国民が普段に負担を負っている事実に変わりはない。それゆえに、国民の負担がさらに増すから議会の同意はなければならないが、そうでない場合には議会の同意は必要がないとする理由はない。こうしてみると、国民の負担増の説明は、理由としては十分説得力あるものではなかったと思う。

ところで、皇室典範第四七条は、「皇室諸般ノ経費ハ特ニ常額ヲ定メ国庫ヨリ支出セシム」と言っているだけで、増額の場合にも減額の場合にも議会は議決しなければならないとはいっていない。しかし『皇室典範義解』は、議会には皇室経費の「既定ノ歳額ヲ議シ及之ヲ検査スルノ権」はない、すなわち既定の歳額の議決権と検査権はないといい、増額の場合のみ議会の協賛が必要だという。その理由として、次のようにいう。天皇が元首として臣民を統治し、したがっ

て「臣民ノ正供ニ由リ其ノ需要ニ奉スルハ当然ノ権利」であると。[36] この解説によれば、臣民はもっぱら天皇の統治に対する義務として、天皇の需要に応え捧げものをしなければならない。そうすると、原理的には国民は天皇が満足するまで無限の捧げものをしなければならず、その捧げものの限度は、もっぱら天皇の自己抑制にかかっていた。決めるのは天皇であった。それゆえに、天皇が増額をいわない限り、いったん決めたものには変更を加えることは許されず、議会には既定の歳額の議決権も検査権もないといわれた。もし議決できるなら「常額」は「常」額であることを止め、検査できるならそれは天皇の統治を脅かしかねないという思惑があったように思う。結局、こうした『憲法義解』と『皇室典範義解』の解説は、主権者たる天皇の裁断に余地を残し、他方定額の支出による議会の議決と検査の排除を意図していると要約されるであろう。そのように、定額の意図は明らかに議会の抑制にあった。

しかし、毎年議会が議論する等の場合には、実際その国の状況によっては別の問題も生じた。一つの例は、イギリスで、たびたびの改定によって王室費は豊かになったが、それは王が主に議会対策費として使うためであった。その結果、政治の腐敗が生じた。[37] もう一つの例は、バイエルンの例であるが、議会が強くなり王が弱体化した。[38] 日本の場合には、明治憲法下の定額は、名目程度であったから、イギリスのような場合もバイエルンのような場合も起きなかった。ところが、日本の場合、皇室は国家の財産から基本的に独立したその莫大な皇室財産によって、かえって国の政治そのものに影響を及ぼすことができた。[39]

(c) 現行の定額の性質を明らかにするために、次のことも見落とすことは出来ない。すなわち、明治憲法第六六条は、定額を毎年支出し、かつ、増額する場合以外は、帝国議会の協賛を必要としない、という典型的な定額方式をとっていた。こうした明治憲法の定額は、皇室費常額として皇室会計令の通常会計の中に参入されたが、皇室経費全体にしめるその割合は相対的に少なかったから、その意義は、実際的であるよりも、「国庫最先ノ義務」という理念の実現の方

に重きがあったのではないかと思う。それに対して、今日皇室は、かつての皇室財産の剝奪によって、その費用のすべてを国庫に仰がなければならないというように変わった。したがって、日常経費のために内廷費として定額を毎年支出するという皇室経済法の定額方式は、制度的に単純化されたと同時に、実質的になったのである。

しかし、今日の定額方式の場合でも、予算に計上されるが、従前のそれと同様に、毎年国会で審議される必要はないことになっている。増額の場合にのみ国会の審議の対象とされるべきだという解釈があるのだろう。(40) もしそうなら、現行の制度も議会制民主主義の展開を抑制する伝統的な特徴をもっているといえるであろう。

(二)　内廷費の法的な特徴を考えてみよう。

皇室経済法第四条第一項（一九四七）が、内廷費は「御手元金」であって、それを「宮内庁の経理に属する公金としない」という。この規定を受けて、従来内廷費について、それは天皇とその家族の私的な日常生活にかかわる費用であることが、ことある毎に強調されてきた。その結果、国会がそれにかかわることは、ほとんど不可能のように受け止められてきた。はたしてそう理解してよいだろうか。筆者は次のように考える。

第一に、どんな人も私的な側面をもっているからその側面にかんする経済生活はあり得る。問題は、個人がそうした私的な生活費をどのように獲得するかである。憲法は、第一条をもって、天皇を日本国と国民統合の象徴としたために、本人とその家族である皇室の費用をすべて国家が負担するとしている（憲法第八八条）。それでは、なぜ国家が負担するか。しいて理由を挙げるとすれば、それは、天皇が象徴としての公職に就き、いわば職業選択の自由を失ったがゆえに、私的な生活費獲得の代償として国家から相当額を得るというものではないか。もっとも、近代的な憲法は、強制労働を犯罪の場合以外には認めないから、天皇の職業選択の自由の喪失も、天皇の自由意志による象徴としての公職の選択に

起因すると解釈しなければならない。それだから、天皇が国家から受ける内廷費は、もはや明治憲法下の主権者たる「天皇ノ尊厳ヲ保ツ為ニ欠クヘカラサルノ経費」として、国民が「国家最先ノ義務」を果たすべく天皇に捧げるものではない。それゆえに、明治憲法の天皇主権の下では、天皇の尊厳という言葉によって皇室経費の国庫負担を正当化できたとしても、現行憲法の国民主権の下で、天皇の尊厳という言葉によって皇室経費の国庫負担を正当化できるとは限らない。そのように、天皇主権から国民主権への原理的な転換は、内廷費の本質を理解するためには極めて重要であると思う。

第二に、旧法令の下におけるように、内廷費が皇室の自由に使えるお金であるという理由で、あるいは、「一ニ宮廷ノ事」にかかわるという理由で、国会は、今日も内廷費のあり方を問うてはならない、と断定することはできない。というのは、次のような論争があるからである。

A氏の意見：内廷費が公的な職務を果たした報酬としての性格をもつなら、それは合理的な労働の対価であり、私的な獲得物である。こうした近代社会のごく当然の考え方こそ、内廷費を皇室の自由に使える私的な金銭であるとする根拠であろう。それはプライバシーの主張にほかならない。もしそのように自由に金銭が消費されるべきなら、国会が内廷費の消費のあり方に関与するあるいは干渉する余地はないというべきであろう。

B氏の意見：しかし、本当に、プライバシー論で内廷費と国会の議決の関係は捉えられるであろうか。それは疑問である。というのは、天皇とその家族の内廷費の自由な消費は、実際には内廷費のうちの極めて限られた部分であり、その他の大部分は、宮内庁職員が管理しているからである。それゆえに、内廷費は私的で自由だから国会はかかわりえないというなら、その主張は、大雑把であって、限られた部分にしか当てはまらない。それは、結論を急ぎすぎる。

第三に、以上の論争を見たとき、たしかに、B氏のいうような事実がある。すなわち、内廷費の管理は、宮内庁内の内廷会計審議会が担当しており、さらに、侍従職の経理係が、御手元金のなかでまったく自由に天皇の使う御内帑金（ごな

いどきん）さえ、管守し出納している。[41] こうしてみると、内廷費は、天皇等の日常の費用であり、御手元金として宮内庁の経理に入らないのだが、その実は、宮内庁の職員の事務となっている。内廷費の大半は、半公半私でさえあり得ないのではないか。従来宮内庁は、次のように言っている。

「内廷費の性質上、私経済であり、お手元金であって、宮内庁の経理する公金でないとあるものですから、公には、あまりこまかく［その使いみちを国会で明らかにする等］申し上げるというのを差し控えるのが、まあ、われわれ公務員としての義務であろう」（瓜生政府委員）。[42]

内廷費として「毎年毎年御生活の内容まで審議するというと、プライベートという点が非常になくなってくると私は思います。何も秘密にするとかいうことを強くいうわけでなく、どこの家庭でも普通の場合において日常使う経費というものをすべて論議されて使うと言われるのは余りよくない」（宇佐美説明委員）。[43]

これらの国会答弁に共通するものは、内廷費の中核として「私」や「プライベート」を挙げることである。たしかに、宮内庁側のこうした説明は、国会の場で内廷費の使い方を公開せよという要求と皇室経済に対する民主統制を実効あらしめようとする要求に反対するためのものである。しかし、すでに検討したごとく、宮内庁職員は、天皇等の日常生活の細部にまで責任を負い、さらに内廷費を管守し出納するなら、そのいうところの「私」や「プライベート」、すなわち、ひとりで放っておいてもらう権利、自分のことは自分が管理できる権利としての「私」や「プライベート」の実質はどこにあるだろうか。宮内庁側の説明は実に矛盾している。

「私」の部分は、宮内庁の援助支援のないところでこそ成り立つはずである。筆者は、天皇にも個人の尊重とかプライバシーとかは存在するしすべきだと思う。もしその角度で考えるなら、天皇等自身が、自分の日常生活のおさんどんの仕事について、内廷費の範囲で人を雇い、切り盛りすべきだろう。実際にはそうしたことがないから、宮内庁と天皇

は持ちつ持たれつの関係にある。それは典型的な甘えの構造である。日本文化として天皇家の伝統を見れば、まさにその文化の頂点あるいは核心には、個人の自立していない有り様が、実にはっきりあらわれている気がする。イギリスの王家では、私的使用人が切り盛りしているが、それと日本の皇室とはあまりに大きく違う。

第四に、皇室経済法が、内廷費を国会の議決の対象として「予算に計上」しておきながら、他方でそれを、天皇等の自由な私的な金銭である御手元金としている。そうすると、わざわざ、内廷費を御手元金として定義したのは、国会のかかわりをすべて排除するためであったのか。この問には、否定的に答えなければならない。それは次のように考えられるからである。すなわち、憲法は、「すべて皇室の費用」を国会の議決にかかわらしめるというとき、近代社会の本質として個人の尊重(憲法第一三条)を前提としている。したがって、「すべて皇室の費用」を国会の議決の対象としたとしても、それには個人の尊重の部分まで否定する趣旨にはとれない。なぜならさもないと自己矛盾に陥るからである。そのように、国会の議決には、個人の尊重が本質的内在的に前提されている。そのように、国会の議決と個人の尊重は、相互に緊張をはらみつつ区別され、しかも弁証法的な統一の関係にあると解釈すべきである。こうして、国会の議決は、個人の尊重すなわち私的な部分の肯定を前提として考慮されるべきである。それゆえに、内廷費は御手元金であることを理由として、ただちに国会の議決の対象から御手元金を排除することはできない。そうすると、ここでも核心的な問題点は、国会の干渉し得ない「私」の部分とは何かである。

二、皇室経済法第五条——宮廷費の法的特徴

(一) 皇室経済法第五条(一九四七)は、宮廷費を「内廷諸費以外の宮廷諸費」であると定義し、これを宮内庁の経理

するものとしている。そこで考えてみると、この「内廷諸費」と「宮廷諸費」は、同法第三条にいう内廷費と宮廷費に同じといわざるを得ない。そうすると、「内廷諸費以外の宮廷諸費」とは、端的には内廷費以外の宮廷費であると思う。それならば、同法第五条の宮廷費の定義は、宮廷費が内廷費の包括概念であることを示している。その逆ではない。そのために、宮廷費と内廷費は質の違うものではなく、何らかの理由で区別されたにすぎない。そうすると、同法第五条は、宮廷費の定義としては同語反復をしている。そのためにやはり問題は、両者の区別の基準は何にかである。結論からいえば、その基準は、すでに見たように、天皇等の私的な日常の費用等であるものとそうでないものであるといえよう。では、何をもって日常の費用等とするかであるが、これもあいまいさの付きまとうものである。皇室経済法の制定過程で、金森国務大臣は次のようにいっている。

宮廷費は「公務に直接ではないにしても、相当の程度に於て関係をする、詰り半公半私と云ふやうな意味」である。「例へば外国使臣を引見せらるゝやうな場合の宮中の御取扱に関する経費」がそうである。[44]

そうすると、皇室経済法が、皇室にかんする費用として内廷費と宮廷費を法制度上区別しても、両者の実際の境目はそもそもあいまいである。そのために、内廷費と宮廷費を予算で区別しても、そして、内廷費を御手元金として宮内庁の経理に属しない公金とすると宣言しても、両者それぞれの用途については相互流用の可能性は高い。よくいわれる例を挙げれば、諸謝金がある。それは、語学やその他一般教養の個人的レッスンを受けたことに対する謝礼金であるが、皇太子等皇位継承者の男性がレッスンを受けたときには宮廷費から支払われ、皇太子妃等女性がレッスンを受けたときには内廷費から支払われている。[45] この例では、宮廷費と内廷費の区別は、いかようにでもなる。結局宮廷費は、金森によれば、私的なものと公務に直接関係するものとの中間のカテゴリーに位置付けられる。すでに見たように、「私」や「プライベート」なものといわれる内廷費自体が、私的なものを徹底して中核にすえることができないものである以上、内

廷費と宮廷費の区別という私的なものと公務に直接関係するもののポラーのイメージもまたあいまいな設定にならざるを得ない。それにもかかわらず、このあいまいな中間のカテゴリーが独り歩きしているようである。さらに、宮廷費と宮内庁費の区別もまた同様にあいまいさを被らざるを得ない。それゆえに、多少とも概念の枠を持っている内廷費（私的なもの）と宮内庁費（直接に公務に関係するもの）の中間のカテゴリーに属するものは、放漫な拡大の方向ではなく、厳しく消極的に取り扱われるべきであろう。

（二）　宮内庁の性格を取り上げてみたい。

（a）　上述のように、いわば内廷費と宮廷費というお金の出所を扱ったとき、両者は、その制度的な区別にもかかわらず、金銭の使用の仕方では、互いに境目をあいまいにしている。まさに金森のいうように、「半公半私」が現実を写している言葉かも知れない。

こうした内廷費と宮廷費の区別のあいまいな関係を、次に違う角度からながめてみよう。すなわち、皇室経済法第五条と同第四条第二項によれば、宮廷費は、宮内庁が経理する。そして、内廷費は、だれが経理するかはいわれていない。宮内庁が経理してはならないということもいわれていない。そのために、理論的には、内廷費は宮内庁が経理するけれどもそれを公金として扱わない可能性がある。要するに、宮内庁は、宮廷費も内廷費もどちらも経理する可能性がある。もしこうした宮内庁による内廷費の経理の道があれば、宮内庁が天皇等皇室の日常の諸事を援助支援する可能性はあるだろう。実際宮内庁はこうした援助支援を次のように解説している。すなわち

「内廷費は、宮内庁の経理する公金ではありませんけれども、私的な面を宮内庁の方でもお手伝いをしている」（瓜生政府委員[46]）。

「私的なことではございまするけれども、私的なこともお手伝いしなければ陛下お一人でおできになるわけでもございません」（宇佐美説明員）[47]。

以上の国会答弁からすると、先に述べた援助支援とは、「お手伝い」なのである。つまり、天皇は、本来「私的なこと」なのに自分ではそれを実行できないから、宮内庁は天皇の「お手伝い」をするというのである。

ところが、この「お手伝い」の法的根拠は、直接宮内庁法には見いだせない。参考になるのは旧宮内省官制の第一条である。すなわち、宮内大臣は、皇室一切の事務につき「輔弼」の責任を負う。この「輔弼」は、明治憲法第五五条の定めているところであって、天皇の執行権を制限して「正当ナル軌道ニ由ラシメ」、その行為の責任を天皇自身でなく、大臣が負うことである。言い換えれば、天皇の行為はすべて関係大臣の行為になるという大臣責任制の原則である。このような「輔弼」は、宮内省官制に即していえば、皇室一切の事務に対する包括的な宮内大臣の責任を意味した。それゆえに、それは今日の「お手伝い」よりも根本的で広いものであったと解さなければならない。それゆえに、見方を変えれば、「お手伝い」は、決して輔弼にはならない。というのは、宮内庁職員が天皇の私的な行為に責任を負うことは不可能だからである。ここにも天皇主権から国民主権への原理的な転換が現れているといえる。そしてもし責任があるとすれば、それは、天皇が国事行為をする場合に内閣が助言と承認をするという内閣の責任である。

それゆえに、「お手伝い」の論理は、もはや輔弼とは関係のないものであり、それには別の説明が必要である。筆者は、現行憲法の論理からすれば、それは給付行政の一種であると思う。一般には、行政府は、その財力人力によって国民の必要とするものを補う。例えば、地方自治体は、老人・障害者のための援護業務をする。援護業務は、社会的弱者のためのものであるが、天皇等は社会的弱者ではないから、援護業務に相当する「お手伝い」は天皇等への特権付与に外ならない。そうすると、「お手伝い」は、例え私的なものにかかわる場合でも可能になる。しかし「お手伝い」する宮

内庁職員の行為は、決して職員の個人的なものでも私的なものでもない。それどころか、職員はあくまでそれを公務として行なうのである。そうすると、公務の本質から職員の行為には一定の制約が生ずることになる。例えば、その行為は非政治性、非宗教性、非営利性を心がけるべきである。(48)

(b) こうして見ると、宮内庁の天皇に対する「お手伝い」には、さまざまの制約があることがうかがわれる。以下少し整理してみたい。

まず第一に、今の時代、新憲法が、国民の総意で象徴天皇制を定めたとすれば、皇室にかかわる法も、国民の受け入れうる内容を持ったものであるべきであって、旧法令の歴史的特徴をそのまま継承するということはあり得ない。国民に通じる法意識は、皇室にも通じるべきだからである。そこで、旧法令から新憲法への転換にかかわって皇室の行政改革が行なわれたが、それを検討してみよう。そうすると旧宮内省官制の組織とその事務の改革は、大まかに言えば、次の四つの場合に分類される。すなわち、①現在の宮内庁法によって継承された。②政府に移管されたり財団法人になった(帝室博物館、帝室林野局、学習院等)。③廃止された(内大臣府)。④皇室の私的使用人として存続した(掌典職)。これら四つのうち、直接皇室にかかわり、今日でも重要なものは、①と④である。

以上の認識によれば、旧宮内省官制(同第一四条)の定めていた、祭事を掌る掌典職が新宮内庁法に入らなかったことは象徴的である。この特定の旧制度が新法に継承されなかった理由は、新憲法が政教分離の原則を定めたことにある。そうすると、一般的には、旧法から新法への転換に際して、新憲法の諸原則が制度の改廃と存続の判断の基準をなしていたということである。つまり、例え新憲法が象徴天皇制と皇位の世襲制を定め、法の下の平等の例外を容認していても、皇室事務を扱う宮内庁法は、憲法の諸原則の制約をまったく無視することはできないということである。したがって、宮内庁法は、自動的に旧宮内省官制の内容を継承したわけではなく、かりに部分的に継承したとしても、それは憲

法の諸原則から洗いなおされたはずであるし、また現在も洗いなおされ続けねばならないであろう。

第二に、宮内庁法第一条の趣旨目的を考えたとき、それは旧宮内省官制の内容を限定的に継承したのは明らかである。例えば、宮内省官制は、皇室一切の事務を扱ったが、宮内庁法はそうした皇室事務のうちの「国家事務」と国事行為の事務だけを扱っている。ここで問題にすべきは「国家事務」である。「国家事務」は、国家の事務、国家に直接かかわる事務であろう。そうすると、私的な日常生活は、国家に直接かかわることがらであろうか。憲法が個人の尊重を前提とする以上、国家は、個人を尊重しなければならず、その人の私的な日常生活そのものに直接かかわることはできないと思う。そのように、天皇等の日常生活は、基本的に国家の事務たり得ないというべきだろう。「お手伝い」の対象はそうしたものである。

ところが、宮内庁職員は、実際には、「国家事務」たり得ない天皇等の私的な日常生活に全面的にかかわっている。「お手伝い」は、宮内庁職員には法的になさなければならない行為となっている。それゆえに、宮内庁職員の矛盾した行為を説明する理由とその正当化が必要である。そうした理由と正当化は、宮内庁法とは別なところに求めなければならない。さもなければ宮内庁法は矛盾した法となろう。

筆者は、その正当化は、後から便宜的に付けられた宮内庁法の附則（一九五一（昭和二六））に求められるように思う。というのは、附則は、「従前の機関及び職員は、この法律に基づく相当の機関及び職員となり同一性をもって存続するものとする」と定めたからである。この附則のいう「従前の機関及び職員」は、直接宮内省の諸機関とその職員および内廷の女官をさしていると受け取ることができる。そうすると、例えば、一つには、従前宮務とされ、内廷の職務とされた天皇等の日常生活はすべて、附則を通して宮内庁法に継承された嫌いがある。天皇家の掃除洗濯炊事後片付けというおさんどんの仕事も、法的には附則によって宮内庁法の侍従の仕事になったということである。実際侍従職の内禁係が

かかる職務を担当している。[49] 二つには、旧法令時代に、内閣の干渉を排除し、帝室の会計を審査する帝室会計審査局（前述）が存在したが、これは、宮廷内の宮内庁長官、同次長、部局長等七人からなる内廷会計審議会に衣替えして今日に至っているようである。国会答弁では、この審議会が内廷費の検査を行なっていることが明らかにされている。[50]

(三)　「お手伝い」は、以上のようにまったく法に基づいたものであって、職員の主観的な判断に依存していない。このことに注意したい。というのは、政府は従来、そうした「お手伝い」はあたかも天皇等の依頼でなされているかのように説明しているからである。「お手伝い」は法的な背景を持っている限り、はっきりと法的な制約を受けて行なわれるべきである。特に政教分離の原則に即して「お手伝い」を考えてみよう。

かつて、侍従が伊勢神宮に代拝のため出張することや宮中三殿に代拝することは、憲法上問題ではないか、と国会で問題になった。それに対し、政府委員は次のように答弁した。すなわち、

「一」代拝が強制されたという意識を持ったことはないし、今までそのように感じた侍従はいない。仮定の問題として考えれば、信教の自由は大事なことである。「二」宗教法人の伊勢神宮へ代拝に侍従が立つより、ほかの内廷職員の方がベターでありまた安全であるということで、現在は内廷職員が立っている。「三」宮中三殿は、神棚みたいなもので、「家の中でお祭りになっているもの」である。「お側にお仕えするものに、かわって毎日先祖の霊に拝礼をさせられるということは、侍従というものの職務から見ましてもそれをもって憲法違反であるというようなことまで私どもとしては考えていない」（山本悟政府委員）。[51]

この答弁で、「二」は論外として、「一」については、問題を代拝に立つ侍従の主観的意識で捉えてはならない。信教の自由の侵害があったかどうかは、主観的意識のあり方で左右される。個人差が出てくる。強制と感じるかどうかのよ

うに。ところが、例えば、明確に皇室神道と異なる宗教を持っている職員は、代拝ができなければ、その職務から外される。とすれば、その場合に信教の自由の侵害が問われる。そうするとあるべき事は、代拝は侍従としてはだれでもなし得るのであって、宗教とかかわらない、そうした客観的な職務としての認識が可能かどうかが重要なのである。まさに〔三〕は、侍従の認識としては、代拝は神棚の拝礼と同じであり、その代拝は侍従の職務たり得るという。神棚の拝礼も宮中三殿の拝礼も、憲法第二〇条第三項の禁止する宗教的活動に該当するとは、考えられていない。こうした見方は、神社での「お参り」は「プレーン」（簡単な、分かりのよい）なものであって、「ただちに常識的に宗教的行為とは言われない」（角田礼次郎政府委員）[52]というのと共通していて、宗教性の認識を殊更に軽く考えているというべきであろう。

結びにかえて——大嘗祭

一、大嘗祭は、天皇が神になる皇室神道の最大最重要な宗教的儀式であるといわれる。その宗教的側面の説明は他に譲って、大嘗祭が国家のかかわりで行なわれる場合の憲法問題を、若干述べておこう。

新聞報道によると、[53]政府が固めつつある即位の礼と大嘗祭の方針は、およそ次のようである。第一に、即位の礼は国事行為として行なう。第二に、大嘗祭は、宗教的色彩が濃いので、政教分離の原則により、国事行為としては行なわない。第三に、大嘗祭は、象徴天皇の即位に伴う公的性格を持った皇室行事である。第四に、大嘗祭の経費は、その公的性格のゆえに、宮廷費から支出される。

第一点は、ここでは扱わないこととして、もっぱら大嘗祭に焦点を絞りたい。第二点は、もし新聞報道の通りなら、

画期的なことといわねばならない。それは、国家の根底に天皇がすえられなくなった印だからである。当面の問題は、第三点と第四点にある。これら二つの論点は、憲法論としてただちに肯定できるものだろうか。疑問を持つのでそれを述べてみたい。

二、国家の宗教的中立性あるいは非宗教性の原則を考えると、国家は皇室の宗教的儀式に関与すべきではないと思う。今回、大嘗祭の宗教性の認識から、国家が大嘗祭を国の儀式すなわち国事行為としないというのは重要である。では、国事行為でないなら、国家は宗教的儀式にかかわり得るのだろうか。

（一）そこで登場してきたのが、皇室の公的行為の主張である。

この公的行為とは、もちろん国事行為ではない。他方まったくの私的行為でもない。それは、皇室の公的な性格から来るという説明にならない説明である。金森にいわせるなら、半公半私ということであろう。こうした国事行為と純粋な私的行為の中間のカテゴリーは、生きた人間がかかわる限りまったく否定することは出来ない。問題は、そうした半公半私というあいまいな領域を、積極的に位置付けて利用しようとするところにある。それは、明らかに政治的な皇室の利用である。憲法第四条第一項の、天皇の国政に関する権能の禁止の趣旨からすれば、半公半私の薄明の領域は、極力消極的に扱われるのが筋のように思う。

これまで政府は、天皇の行為を、国事行為、公的行為、私的行為という三分説で説明してきたが[54]、何を基準に公的行為と私的行為を区別するかについて、いまだに説得力あろ説明がなされていない。政府は、その判断として、①国政に関する政治的な権能が含まれていない　②行為が象徴たる性格に反しない　③内閣が責任を負うという三つの基準をた

ているが[55]、これらの基準をもって大嘗祭という天皇家の宗教的儀式を検討しても、その結果その儀式に公的行為の性格を認めるのは、どうも難しい。(イ)たしかに、宗教的儀式それ自体に国政に関する権能の問題は含まれていない。(ロ)しかし、多様な宗教の存在とその活動を容認する多元的社会では、天皇家の宗教的儀式は、あくまで一つの私的な出来事であって、それと国家のかかわる側面を見いだせば、それはもはや国民統合の理念とは合致しないであろう。また、かりに、象徴天皇の即位に伴う性格の皇室行事であるといっても、国事行為として行なわれる即位の礼と、即位した個人の属する天皇家の事情として宗教的儀式が必要であることは、まったく次元の異なる別な事柄である。(ハ)最後に、内閣が責任を負えるかどうかが、今回のような宗教的儀式の問題では最も重要なところである。政治組織は、魂の救済にかかわり得ないというのがロックの主張である。魂の救済にかかわる事柄では、政府は責任を負いようがないからである。そのように、宗教的儀式の問題では、公的か私的かの区別は問題にならない。こうしてみると、政府が大嘗祭を皇室の公的行事とするのには、いくつも疑問がある。

(二)　目的と効果の議論もしておくべきだろう。

政府は、大嘗祭の宗教性を認めている。しかし、大嘗祭の宗教的儀式そのものでなく、その宗教的儀式を行なう天皇の行為、すなわち、皇室の伝統的な儀式を継承する世俗的行為に着目しているかもしれない。そうすると、政府は、国家と天皇の世俗的行為に着目していて、その宗教的儀式にはかかわらない、かりにかかわるとしてもそれは偶然で間接的なことでしかないと考えているかもしれない。しかし、大嘗祭は、天皇が神になる皇室神道の儀式そのものであるから、かりに伝統的文化の継承の側面があるとしても、天皇の世俗的行為と宗教的活動とは分離できないのではないか。また、今後代々の天皇が大嘗祭をすれば、つねに皇室神道の宗教的儀式が優遇される[56]。また、天皇の宗教的儀式のため

に、宗教的施設としての悠紀殿・主基殿という建築物をたてるとき、皇室神道との協議・打ち合わせという面で、国家と皇室神道との過度のかかわりも生じる。このように、国家は、天皇の世俗的行為に着目するとしても、結果的に、天皇の宗教的活動を援助し、その宗教の促進に貢献している。大嘗祭には多額の経費がかかるから（聞くところでは、八〇数億円はかかる）[57]、国家の財政援助なしには、大正天皇・昭和天皇のような大嘗祭は出来ないといわれているように、国家と皇室神道との過度のかかわりは、否定できない。それゆえに、目的効果論からしても、大嘗祭への宮廷費という公費の支出には、政教分離の原則に反する側面がいくつもある。

（三）　天皇を「お手伝い」する宮内庁職員に即して考えてみたい。その場合、「お手伝い」する宮内庁職員の範囲は問題になるが、天皇に近侍する侍従を主に念頭において考えたい。彼らと天皇の関係は、日常的に濃密で、持ちつ持たれつである。まさに半公半私のかかわり合いにある。そうすると、大嘗祭は、実質「お手伝い」する侍従をぬきにしてはあり得ないであろう。宇佐美がいっていたように、御手元金とされる内廷費の経理でさえ「陛下お一人でおできになるわけでもございません」。そうならば、皇室の宗教的儀式の実行は、国家公務員たる侍従の行為でもあるといわなければならない。伊勢神宮や宮中三殿の代拝が問題になったとき、侍従たちはそれは自分たちの職務になると思っていたほどであるから、皇室の宗教的儀式の規模と意味の重要さが増せばますほど、侍従のウエイトは重くなるといえるであろう。つまり、目的効果論によっていえば、「私」としての天皇と国家の機関としての侍従は、宗教的儀式の実行に当たって、どこからどこまでが「私」であり、どこからどこまでが国家の機関であるか分からないほど過度に絡み合っている。

われわれは、皇室の宗教的儀式であると聞けば、それは、中心的には国家の機関のかかわりなしでなされるであろうと思いがちである。しかし、そんな現実は存在しない。そうすると、大嘗祭が皇室の公的行事であるから国はかかわら

ざるを得ない、私的な日常的経費の内廷費でなく公的な宮廷費を支出しなければならないというなら、公的行事の実態を明らかにして、そのうえで憲法上問題がなければ実行してもよいのではないか。かかる実態は、国政調査権によって十分解明される事柄である。国会は、国権の最高機関としての権威をもって、皇室の公的行事とされる宗教的儀式に対する国家の機関のかかわりの目的・効果・程度の実態を、早急に調査すべきであろう。そうすることは、議会の正常な活動であり、また議会による皇室に対する民主統制のあり方ではないか。

ふり返ってみると、昭和天皇の死亡の直前に大喪の礼をめぐる憲法問題が議会に出そうになったとき、ひとが生死の境をさまよっている場合に、そのひとの葬儀の話をするのは不謹慎だという意見があった[58]。そうした理由で議会制民主主義が機能しなかった。しかし、政府は、実際には陰で、昭和天皇の死亡に対処すべく葬儀を準備していた。今度の大嘗祭では、皇室の公的行事だから、国は関与できないという。しかし、政府は、実際には陰で、大嘗祭に対処すべく儀式を準備している。それゆえに、明暗のどちらであれ、皇室に対する国会の統制という憲法の原則が働かないのである。こうして、日本において議会制民主主義が十全に機能し発達しないように押し留める障害がどこにあるかが、ますますはっきりしてくる。

皇室経済をめぐる憲法の基本問題は、以上のように、皇室に対する議会の民主統制の後退という傾向の中で、またさらに、旧天皇の葬儀と新天皇の神になる儀式を契機に、ますます、象徴天皇をどのように扱うかにかかってくるものである。

深瀬教授のご退官にあたり、ご指導を感謝し、まことに未熟な本稿であるが献呈させていただく。先生の議会制民

主主義のご研究を日本において発展させる上で、本稿は独自のものをお示しできればと願った次第である。

(1) 宮沢＝芦部『全訂日本国憲法』一四四頁。同旨に黒田『天皇家の財産』一九九頁。それに対して、樋口＝佐藤＝中村＝浦部『注釈日本国憲法』上一四八頁は、たしかに皇室に対する財政上の国会中心主義を指摘している。

(2) 宮沢＝芦部、前出一四五頁。

(3) 宮沢＝芦部、前出一四九―一五〇頁。

(4) 宮沢＝芦部、前出七三七頁。

(5) 『明治天皇紀』第三巻三一二―三一三頁。

(6) 同上七二〇―七二二頁。

(7) 同上七二二―七二三頁。

(8) 同上第六巻二〇二―二〇三頁。

(9) 同上五五四頁。

(10) 同上七〇五頁。

(11) 同上第七巻一四〇頁。

(12) 同上第一二巻二七一頁。

(13) 同上一六五頁。

(14) 同上第七巻二七―二八頁。

(15) 『秘書類纂帝室制度資料』上六八五頁以下。

(16) 宮沢『皇室法』九八頁。

(17) 『国史大辞典』第五巻［こうきゅう後宮］三〇四―五頁。『日本歴史大辞典』第四巻［こうきゅうじゅうにし後宮十二司］三二四頁。『平凡社大百科事典』第五巻［こうきゅう後宮］三〇四―五頁。

(18) 『国史大辞典』前出三〇五頁。

(19) 角田『日本の後宮』三五三頁。

(20)『平凡社大百科事典』第六巻［じじゅう侍従］八一〇頁。
(21)『日本歴史大辞典』第五巻［じじゅう侍従］二八八頁。
(22)『明治天皇紀』第二巻五〇四―五〇六頁。
(23)同上五〇七頁。
(24)同上五〇六頁。
(25)同上六七〇頁。
(26)角田、前出三五四頁。
(27)同上三六〇頁。高橋『現代天皇家の研究』六六―六七頁に「侍従職事務分掌」が紹介されている。同『象徴天皇』八八―八九頁も参照。
(28)第九一回帝国議会貴族院皇室経済法案特別委員会議事速記録第一号一九四六年一二月二一日二頁、金森徳次郎答弁。
(29)笹川「皇室経済と国会の議決」ジュリスト1989. 5―15 (No.933)一四三頁参照。吉田『現代憲法の構造』六二頁以下の「君主制に対するコントロールの実態」は興味深い。
(30) Klüber, Johann Ludwig, [Bemerkungen] : Staatsarchiv des teutschen Bundes, (1820f) 4. Heft, S. 485f は、国家の行政のための歳出と王家のそれの分離は、初めてイギリスで一六八八年に行なわれ、それは一七九一年のフランスの憲法制定議会で採用され、ナポレオンによって広められたと紹介していて面白い。
(31) Cf. Welcker, C. Th., [Civilliste] : Das Staats-Lexikon, III, 1834, S. 496ff.
(32) Gneist, R., [Civilliste] : Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Hrsg. von Max Fleischmann, 1. Bd., 1911, S. 252ff. 他多数の文献がある。
(33)穂積『欧州諸王室典範要領』七二頁以下はとても優れたプロイセンの紹介である。
(34)『憲法義解』一二一―一二二頁。
(35) Wolzendorf, K., Staatsrecht und Naturrecht, 1916, S. 59.
(36)『皇室典範義解』一八九頁。
(37) Höfler, C., Geschichte der englischen Civilliste, 1834, S. 23. これはドイツ人の研究であるが、イギリスの実態を詳し

く述べていて面白いだけでなく、当時のWelckerなどドイツ自由主義者の関心を読み取ることが出来て有益である。

(38) Cf. Welcker, a. a. O., S. 500.

(39) 戸田『天皇制の経済的基礎分析』一〇四頁。

(40) 第八〇回国会衆議院内閣委員会議録第八号一九七七年三月二二日一五頁には、内廷費が定額であるために、「特に増額のない年などは国会審議にもかけられない」から、「そういう意味で国会の財政統制権といいますか、すべての国の財政は統轄されなければならないという見地からして、そういうもののうち外に皇室経済なりあるいはそういう内廷費、皇族費などがあるということはおかしい」という上田卓三議員の正当な発言がある。

(41) 高橋『現代天皇家の研究』六七頁。

(42) 第七二回国会衆議院内閣委員会議録第五号一九七四年二月一九日八頁。

(43) 第八〇回国会同上一五頁。

(44) 第九一回帝国議会同上二一頁。

(45) 高橋『象徴天皇』九三頁。

(46) 第七二回国会同上八頁。

(47) 第八〇回国会同上二五頁。

(48) 第一〇一回国会参議院内閣委員会会議録第五号一九八四年四月一二日一〇頁。

(49) 高橋『象徴天皇』八八頁。

(50) 内廷会計審議会の詳しい説明は、第八〇回国会同上一六頁と二五頁にある。内廷の会計については、内廷会計主管がその事務を取扱い、内廷会計全般にわたる重要事項については内廷会計審議会が審議し、かつ内廷費の効率的運用をする。この審議会は、会長と委員の計七人で組織され、会長は宮内庁長官がなり、委員は次長はじめ部局長クラスの人がなる。そして、一年の計画をたて、天皇に報告し、「お許しを得たらそれを執行する」(宇佐美宮内庁長官)という。しかし、この審議会は、政府委員によれば「私的なもの」(石川皇室経済主管)あるいは「役所に似せたような委員」(宇佐美)だという。たしかに、この審議会は国家法に基づくものでないかも知れないし、内廷費は天皇の承諾の下に執行されるのかも知れない。しかし、その審議会は、宮内庁長官の下に作られ、しかも当該責任と権限ある人々の間に恒常的に設置されている以上、そ

の法的性質は、独立の権限を持つ行政委員会ではないとしても、行政内部の公正を保つためのものであって、まったく私的なものと同視すべきものではない。「お手伝い」の姿の一端を示すというべきであろう。

(51) 第一〇一回国会参議院内閣委員会会議録第六号一九八四年四月一七日七頁。
(52) 第七五回国会参議院内閣委員会会議録第九号一九七五年五月二九日一五頁。
(53) 朝日新聞一九八九年一二月一二日（朝）。
(54) 第七五回国会衆議院内閣委員会議録第六号一九七五年三月一四日八頁。
(55) 第一〇四回国会参議院予算委員会会議録第一九号一九八六年四月一日二八頁。
(56) 佐藤（幸）「国事行為と政教分離」ジュリスト前出一〇九頁。
(57) 朝日新聞一九八九年九月二九日（朝）は一〇〇億と報道していた。
(58) 笹川「議会制民主主義と象徴天皇制」世界一九八九年一月第五二三号一三一頁以下参照。