

令和 3 年 4 月 23 日現在

機関番号：34316

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2020

課題番号：18K12513

研究課題名（和文）日本における国有財産管理制度の歴史学的研究

研究課題名（英文）Historical Studies of National Property Administration in Japan

研究代表者

手嶋 泰伸（Teshima, Yasunobu）

龍谷大学・文学部・講師

研究者番号：20707517

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究課題では、近現代の日本における、特に不動産を中心とした国有財産の管理がどのようになされていったのかという歴史から、近現代日本が「公共」をどのように実現しようとし、そこにどういった問題があったのかを考察した。

本研究課題によって、主に以下の2点が明らかになった。まず、明治期から大正期にかけて、「公共」という用語は主に地方行政過程で使用されるものであり、そのために、近現代日本において「公共」をいかに実現するかは地方行政過程における課題であった。そして、地方行政過程で議論されるがゆえに、行政のスムーズな執行が優先され、「公共」観が根本的には深められないのであった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

「公共」という単語が主に地方行政過程で使用される用語であったということが明らかになったことから、今後、近現代日本の「公共」観について分析する際には、地方行政過程を分析することが有効であるということが判明した。これによって、同種の学術研究の進展が期待される。

また、近現代の日本において、「公共」観が深められない理由の一端とその仕組みが判明したことによって、今後社会全体として「公共」について議論する際、考慮すべきポイントが明らかになるとともに、そうした議論に有用な材料を提供できるようになった。

研究成果の概要（英文）：Treating the history of National Property Administration in modern Japan, this project analyzes how modern Japan worked in behalf of the public interest, and what kind of problems were concealed.

This project clarifies following two points. From the Meiji era to the Taisho era, because the term of 'kokyo (the public)' was used mostly in the local administration, promotion of the public interest was a task of the local administration. And, even as the important question of 'what is Public' arose in the political process, local officers put the highest priority on smooth conduct of local affairs because it was clearly designated as their primary responsibility. This resulted in a situation during the Meiji Era in which awareness about the idea of the 'public' failed to become a focal point in local administration.

研究分野：日本近現代史

キーワード：国有財産 公共 官有財産 国有地 特別名勝 文化財保護 宮城県

## 1. 研究開始当初の背景

国有財産の適切な維持管理が国民の重大な関心事の1つであることは、近年でもメディア報道で国有地の売却過程に注目が集まったことでもよくわかる。特に、国有財産の中でも、不動産の維持管理については、金額の大きさばかりではなく、街づくり等のかたちで、我々国民の生活に密接なかわりを持つために、非常に重要な問題であると言える。

そうした国有財産の維持管理については、国有財産法と同施行令で主に規定されている。その法解釈については、既に十分な実績が積み重ねられている(例えば、中村稔『国有財産法精解』、大蔵財務協会、2015年)。しかし、行政の執行過程を考察・分析する際、法解釈だけでなく現場の実務レベルがどのような認識を持ち、何に重点を置いて事務を処理しているのかも非常に重要な意味を持つ。そして、そうした現場の実務レベルの実態は、法文解釈だけでは十分に明らかにすることができない。ここに、国有財産の管理制度を十全に明らかにするために、同制度の実務レベルを歴史学的に分析する必要性が存在していた。

そもそも、法解釈にはそうした実務レベルで長年にわたって積み重ねられてきた実績や課題認識の反映されることが多い。日本における国有財産管理制度は、1890年の官有財産管理規則、1921年の旧国有財産法、1948年の新国有財産法、1956年の新国有財産法の大規模改正という節目を経て、おおよそ現行のものとなっている。つまり、国有財産管理制度の実務レベルでの実態を明らかにするためには、明治初期から現代に至るまでの系統的な分析が必要とされていた。

特に重要となるのは、1921年の旧国有財産法の制定と、1956年の新国有財産法の大規模改正である。1921年の旧国有財産法において、初めて「公共用財産」という区分が導入され、それは1948年の新国有財産法で一度廃止されたものの、1956年の改正で復活した。この「公共用財産」という区分は、明確なようでいて、実のところ非常に曖昧なものである。即ち、どのようなものであれば公共の用に供することができるのかという点で、現場の実務レベルの判断に依存する可能性があるのだ。こうした「公共とは何か」という問題に対する実務レベルの認識とそれに基づいた国有財産の維持管理方針を歴史学的にみっていくことで初めて、現在における国有財産処理の問題点についても理解・議論していくことができると、申請者は考察した。

申請者は宮城県仙台第二中学校(現宮城県仙台第二高等学校)の移転経緯について調査をした際(手嶋泰伸「仙台二中移転問題に見る軍用地払下げの展開過程」、『軍事史学』第45巻第4号、2010年)、極めて広大な軍用地の払い下げが旧国有財産法に基づいて行われたこと、その過程を示す十分な量の史料が宮城県公文書館に保管されていることを知った。その研究によって、国有地処分の過程の学術的な重要性に気づくこととなり、実際に旧国有財産法の分析を仙台における小規模な国有財産の管理換え過程をもとにして考察した(手嶋泰伸「旧国有財産法の成立と地域行政 大正期仙台の都市計画と軍用地管理換え問題」、『国史談話会雑誌』第55号、2014年)。そして、宮城県を事例として、近現代全体を通して定点的な調査と考察を行えば、現代の国有財産管理制度に関する理解と議論を深めることができる可能性を着想するに至った。

## 2. 研究の目的

### 本研究の目的

本研究は日本における国有財産管理制度を、明治期から戦後に至るまで、特に実務レベルの認識や処理過程に注目して系統的に明らかにすることで、近現代日本における官僚の「公共」観、及びそれによる国有財産管理の実態の解明、そして、現在における国有財産処理の問題点を理解・議論していく材料を提供することを目的としていた。

### 本研究の位置付けと意義

歴史学の分野において、現代的な課題解決につながり得るにもかかわらず、そうした国有財産管理制度の研究は、一部の軍用地の研究を除いては、ほとんどなされていない。戦前における広大な国有地である軍用地については、荒川章二『軍用地と都市民衆』(山川出版社、2007年)、河西英通「地域の中の軍隊」(倉沢愛子他編『日常生活の中の総力戦』、岩波書店、2007年)などで、その拡大過程が論じられつつも、その逆である払い下げや管理換えといった処分の過程はほとんど視野に入っていない。

また、法学の分野においては、前掲中村稔『国有財産法精解』などに代表されるような、現行法の逐条的解釈が重要視されており、その制度の生成過程に重要な意味を持っている現場の実務レベルで積み重ねられてきた認識や処理方針は十分に分析されておらず、そもそも旧法制下に対する関心も低い。しかし、そうした実務レベルで積み重ねられる認識や処理方針の歴史のかつ系統的な分析を行わなければ、現行法体制下の問題点も明らかとならないことは前述の通りである。

本研究は以上のような歴史学・法学双方の課題を克服するものであった。本研究はこのように、国有財産管理制度の問題を歴史学・法学の両分野を架橋しつつ、歴史学が関心を抱いていない国有財産の処分について、法学が関心を抱いていない歴史のかつ実務レベルの分析を行なうこと

で検討していき、国有財産管理制度研究のフロンティアを開拓することを目指していた。

### 3. 研究の方法

本研究は、上述した国有地処分の実務レベルにおける歴史的分析を行なうために、分析対象を宮城県に定めた。上述の研究を実施するためには、日本各地の都道府県を任意に対象とすることができなかったのは、時間的制約や予算的制約のためばかりではなく、研究に必要な条件を全て満たす都道府県が残念ながら限られていたからである。本研究の実施には、以下2つの条件を満たしている都道府県であることが必要であった。

国家機関が戦前から集積しており、広大な国有地が存在し、その払い下げや管理換えが観察できること。最低でも、師団司令部所在地であると同時に、帝国大学や高等学校などといった国立高等教育機関などが置かれた場所であること。

都道府県レベルで明治期から戦後にいたるまでの公文書が系統的に残存しており、且つそれが公文書館などの史料保存機関で十分に整理されたうえで公開されていて、調査が確実且つスムーズに行なえること。

の条件を満たす場所は多いが、と同時に満たす地域が宮城県であった。宮城県には第2師団と東北帝国大学が置かれており、宮城県公文書館には全国的にみても非常に多くの行政簿冊が収蔵されている。

よって、本研究においては、宮城県公文書館が所蔵する近現代の行政文書を分析し、それらを近接する宮城県図書館の所蔵する地方新聞史料において補うことで、前述した実務レベルにおける「公共」観の分析と、そこから近現代日本における国有財産管理制度の問題点の考察を行うこととした。

### 4. 研究成果

本研究によって明らかになったことは、最終的には以下の2点に集約される。

今後分析すべき対象としての地方行政過程

1890年の官有財産管理規則を分析した結果、同規則の制定によって、「公共」という用語が主に地方行政過程で使用されるものとなったことが判明した。国有財産管理業務の中で、「官有」という語句は本来、国の所有であることのみを意味していたわけではなく、藩や府県といった地方行政の所有もしくは管理に際しても使われるものであった。だが、1890年の官有地特別処分規則や官有財産管理規則において、「官有」たる語句は明確に国の所有を意味するようになっていった。そのように、「官有」という語句に新たな意味が付与されたことによって、地域における行政の所有・使用する財産には、「公共財産」という語句が当てられることになった。つまり、「公共とは何か」という近代的市民社会における本質的な問題は、官有財産管理規則のもとでは、専ら地域の行政過程の中で議論されるものとなったのであった。この成果は手嶋泰伸「明治期における『公共財産』観の成立と地域行政 宮城県を事例として」(『福井工業高等専門学校研究紀要 人文・社会科学』第53号、2019年)として発表した。

1921年の旧国有財産法において、初めて「公共用財産」という区分が導入され、それは1948年の新国有財産法で一度廃止されたものの、1956年の改正で復活したことから、昭和期における語句使用には変化があったと言える。しかし、それは用語の変化が主であり、行政課題とそれに付随する行政事務は既に明治期から大正期にかけて形成・定着しており、近現代日本において「公共」をいかに実現するかは地方行政過程における課題であったのだと言える。

よって、「公共」という単語が主に地方行政過程で使用される用語であったということが明らかになったことから、今後、近現代日本の「公共」観について分析する際には、地方行政過程を分析することが有効であるということが判明した。これによって、同種の学術研究の進展が期待される。

#### 近現代日本社会で「公共」観が深められにくい構造の解明

申請者は既に、前掲拙稿「旧国有財産法の成立と地域行政」において、地方行政過程において、行政理念の深化を阻む構造について、ある仮説を提唱していた。当該論文では、旧仙台城天守台への通路を管理換えする問題を分析し、陸軍側からの同意が早々に調達されていながらも、仙台市が天守台への通路を公共用財産として管理換えしようとしたことに、県はそれを一部の利用者の利益にしかならないとして当初は反対していたこと、しかしながら、市が維持管理費用を負担する点を明確にすると、反対していたはずの県は一転して公共用財産とすることを認めたことを明らかにした。即ち、宮城県と仙台市当局の対立は、地域レベルで「公共」の概念の深化をもたらす契機でありながら、行政過程においてはそうした重要な議論が避けられ、管轄責任の明確をもって問題の解決が図られたのである。

よって、本研究では、「公共」が地方行政過程で議論されるものであったがゆえに、行政のスムーズな執行が優先され、「公共」観が根本的には深められなくなるのではないかという仮説を、既に扱っていた大正期だけではなく、明治期や戦後期といった前後の時期においても確認していき、全ての時期において同じ構造の抽出に成功した。

まず、明治期の分析においては、明治期においては、新しく法令上の用語となった「公共」と

いう、明確なようでいて、担い手や範囲が曖昧な語句について、それらをどのように確定していくのかということが、主に宮城県と郡の間で問題として発見され、宮城県が内務省と書類のやり取りをする中で徐々にそれらを確定していったこと、しかしながら、その都度、「公共」とは何かという根本的な議論を避け、最も行政的に不可の小さい解決方法が選ばれていったことを示す事例が複数確認された（前掲拙稿「明治期における『公共財産』観の成立と地域行政」）。

また、戦後においては、特別名勝である松島において、地域経済の振興を目指した地元が松島の観光開発を目指したのに対し、特別名勝の管理に影響力を発揮する文化財保護委員会が、文化財の保護を理由としてそうした開発を差し止めていながら、管理責任者が整理・確定されることによって、徐々に開発を容認していく様子が確認された。これもまた、公共的な財産である特別名勝を誰が、どのように評価・維持・管理していくのかという、非常に難しく、多数の関係者を巻き込んだ長く慎重な議論を必要とするような問題について、行政手続き上の問題に落とし込まれて解決されたことを示している。なお、この研究成果は研究補助事業最終年度において、COVID-19 の感染拡大から他律的に研究活動の停滞を余儀なくされたために、発表が当初の予定よりも遅れており、本報告書執筆時点においては、査読中の段階である。

以上のように、行政過程の中で重要な問題が発見されたとしても、行政もしくは一機関のみでの解決が難しければ、行政手続き上の解決策でそうした問題が処理されるという、行政機能の問題点が明らかになった。これによって、近現代の日本において、「公共」観が深められない理由の一端とその仕組みが判明したことによって、今後社会全体として「公共」について議論する際、考慮すべきポイントが明らかになるとともに、そうした議論に有用な材料を提供できるようになったと言える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 手嶋泰伸	4. 巻 53
2. 論文標題 明治期における『公共財産』観の成立と地域行政 宮城県を事例として	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 福井工業高等専門学校研究紀要 人文・社会科学	6. 最初と最後の頁 15-21
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------