# 「宮中・府中の別」の解体過程
## ――宮内省から宮内府、宮内庁へ――

瀬畑　源

## はじめに

本稿では、アジア・太平洋戦争敗戦後の天皇制改革の中で、天皇・皇族の活動を支える機関であった宮内省の官制の変遷を考察することによって、天皇という制度がどのようにして日本国憲法下に組み込まれていったのかを分析するものである。

敗戦後、日本に進駐してきた連合国軍は、天皇制に関する改革を、①天皇の政治権力を剥奪し、内閣のコントロール下に置くこと、②皇室財産を解体し、国会の議決した予算で天皇・皇族が活動すること、③神道と天皇とを分離し、天皇を現人神と見る思想を排撃すること、という三点を中心に行った。

①については、日本国憲法第３条で天皇の国事に関する行為には「内閣の助言と承認」が必要と明記され、天皇自身が独自に権力をふるう余地は無くなった。②については、日本国憲法第88条ですべての皇室財産は国に属すること、皇室費用は予算に計上して国会で議決する必要があることが定められ、御料林などの皇室独自の収入源は全て国有化された。③については、1945年12月15日にいわゆる「神道指令」が発令されて国家神道が否定され、さらに日本国憲法第20条の政教分離規定によって、天皇の行う祭祀が国家行事から外されることになった。また、1946年１月１日の年頭詔書（いわゆる「人間宣言」）によって、天皇は、自らを「現御神」とみなし、日本国民を他民族に優越する民族と見るような観念を否定した。

これによって、戦前に「統治権総攬者」にして「大元帥」であった天皇は、「象徴」という政治権力の無い立場へと姿を変えることになった。また、独自の財産をほとんど持たず、祭祀も「私事」として行われるものへと変わっていった。

そして、この天皇の地位の変化に従って、宮内省も大きな改革に直面することになった。戦前はいわゆる「宮中・府中の別」によって、宮内省は他の行政機関とは異なる独自の地位を占めていた。所掌事務を定めた宮内省官制（明治40年皇室令第３号）は、法律とは体系が異なる皇室令[(1)]によって定められており、宮内大臣は宮内省の人事に関わる権限や皇室令の制定や改廃に関する権限も有していた。また、膨大な皇室財産の管理も行っており、天皇・皇族に対する外部からの政治介入を防ぐ役割を担っていた。

しかし、日本国憲法の制定によって、「宮中」は「府中」の統制の下に置かれることになった。そのため、内閣の助言と承認で国事行為を行う天皇の地位の変化に即して、宮内省も戦前の独自の地位を失い、内閣の下に組み込まれていくことになる。この宮内省が「行政機関」の一つとして位置づけられていく過程を分析することで、日本国憲法下における天皇の政治的な位置づけを考えていきたい。

これまで、官僚組織としての宮内省に着目した研究はそれほど多くない。明治期の「宮中・府

中の別」が確立していく過程を描いた坂本一登[2]、宮内省官制の制定過程を論じた堀口修[3]、皇室経済制度を支える宮内省の役割を論じた川田敬一[4]、大正期の宮内省改革を取り上げた梶田明宏[5]や西川誠[6]、宮内官僚の政治的な役割などに着目して宮中の変遷を論じたデイビッド・タイタス[7]の研究が挙げられる。堀口は近代の宮内省研究が進まない理由として、資料が不十分なことだけでなく、「宮内省自体を国家権力大系の中に位置づけて、その機能と役割を分析するという問題意識が共有されなかったこと」にも原因があると指摘している[8]。

敗戦後の宮内省改革については、敗戦直後の昭和天皇主導の改革について論じた高橋紘の研究がある[9]。また茶谷誠一は、宮内省から宮内府への再編の政治過程を、内大臣の持っていた後継首班奏請の機能の改革と、宮内官僚の人事権をめぐる宮内省とGHQ・政府との争点に着目して論じている[10]。川田敬一は皇室経済法の制定過程を皇室財産の解体に着目して論じている[11]。なお、1948年の宮内府長官や侍従長などの更迭については、高橋紘・鈴木邦彦[12]、秦郁彦[13]、渡辺治[14]、升味準之輔[15]などが触れている。ただこれらの研究は、宮内省改革の一部を取り上げたことに留まっており、天皇の政治的な位置づけの再編と結びつけて、この改革の全体像を浮き彫りにした研究は存在していない。

そこで、第１章では宮内省から宮内府への改革を官制に着目して論じる。政治過程についてはすでに茶谷の詳細な研究[16]があるため適宜省略する。第２章では1947年後半の昭和天皇の「戦後巡幸」をめぐる連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の民政局（GS）と宮内府との対立が、結果的にさらなる宮内府改革を引き起こすに至る政治過程について論じる。第３章では宮内府から宮内庁への改革の具体的な内容について論じる。これらの検討を通して、日本国憲法による天皇の地位の変化をうきぼりにする[17]。

## 第１章　敗戦直後の宮内省改革

### ⑴　敗戦時の宮内省

敗戦時の宮内省は、その根拠法を皇室令である「宮内省官制」（大正10年皇室令第７号全面改正）に置いていた。これは、勅令である各省官制通則（明治26年勅令第122号）に基づく各省官制（大蔵省官制など）によって設置された他省とは大きく異なっている。また、任用についても、他省では文官任用令（明治26年勅令第183号）に基づいていたが、宮内省は宮内官任用令（明治40年皇室令第14号）が皇室令で定められており、その他の人事関係の法令も、宮内省だけが独自の皇室令によって定められていた。また、宮内省の予算は、国庫常用部から定額の予算が交付されており、その他の皇室財産も含めて宮内省が独自の管理を行うことができた[18]。決算も宮内省内の帝室会計審査局で行うことができ、他省のように会計検査院のチェックを受ける必要が無かった。

宮内省の長は宮内大臣である。1885年の太政官第69号達で設置されたが、他の各省大臣とは異なり内閣の構成に含まれず、宮中と府中とが明確に分けられた[19]。ただし、宮内省官制第１条には「皇室一切ノ事務ニ付キ輔弼ノ責ニ任ス」とあり、天皇を輔弼する大臣として位置づけられた。宮内大臣は宮内省官制において、華族の監督や皇室令の制定改廃の際の上奏、宮内官僚のうち奏任官人事の上奏や判任官人事などの専行が認められるなど、皇室関係事務の多くの権限を握っていた。

なお、天皇の職務を補佐する機関として他に内大臣府が存在する。内大臣府は内大臣府官制（明治40年皇室令第４号）によって設置されており、「御璽国璽ヲ尚蔵シ及詔書勅書其ノ他内廷ノ文書ニ関スル事務ヲ掌ル」（第１条）とされ、さらに天皇を「常時輔弼」（第２条）することとされていた。同じ皇室令で規定されていたが、所掌業務は宮内省とは明確に分かれており、官制も別になっていた。だが、宮内省と同様に、他省とは異なる機関として位置づけられていた。

宮内省及び内大臣府を他の政治制度からの切り離す政策は、伊藤博文の主導によって行われた。伊藤は、民権派からの皇室への介入を防ごうとするだけでなく、「宮中」（天皇及びその側近）の恣意から政府を自立させるために、内閣制度の創設と「宮中」制度の整備を行い、「宮中」を「府中」から切り離した[20]。

ただ、天皇が最終決裁者である以上、多元的な輔弼機構の調整を誰かが担う必要があったため、「宮中・府中の別」が厳密に適用されてきたわけではない。明治期は元老がその役割を担ってきたため、宮相や内大臣は大きな役割を果たすことは無かった。だが大正期に入り、政治経験の乏しい大正天皇を補佐するために内大臣に元老が就任し、次第に内大臣の政治行動の範囲が広がっていった[21]。元老西園寺公望は、政党内閣が政権を担う中で、次第に元老自体の機能を後継首班奏薦に限定していくようになったが、実際には後継首班をめぐる運動が宮中に持ち込まれ、宮相や内大臣が元老的機能を兼備するようになっていった[22]。

昭和初期になると、昭和天皇が御下問を積極的に行うなどの政治的主体として現れたため、常時輔弼を担う牧野伸顕内大臣が、相談相手として天皇の意思決定に関与することとなった。さらに連絡役や情勢把握を担った宮相や侍従長が、実際の官制を超えた職務を行うようになっていった[23]。ただし、政治権力が強まることと並行して軍部や右翼などからの側近批判が強まるようになり、1935年に牧野は辞任し、翌年二・二六事件によって斎藤実内大臣が殺され、鈴木貫太郎侍従長が重傷を負った。その後内大臣に就任した湯浅倉平は、常時輔弼の機能を内大臣に限り、宮相と侍従長を官制で規定された職務に留めるようになった[24]。木戸幸一が内大臣に就任（1940年）して以後は、その傾向に拍車がかかり、内大臣は敗戦時まで大きな政治的な影響力を保持することになった[25]。

まとめると、宮内省は牧野が宮相・内大臣を務めた時代を除けば、「宮中・府中の別」に忠実な官庁であったと言える。一方、天皇を常時輔弼する役目を担った内大臣は、「宮中」と「府中」との調整役を大正期以降に担っていくことになった。特に戦時期になると、国務と統帥が分裂していくなかで、天皇を常時輔弼する木戸内大臣の政治的役割は非常に大きなものとなっていった。

そのため、敗戦直後、天皇の最終決裁者としての権力を背景として政治的な影響力を保持していた内大臣の存在は、天皇の戦争責任の有無に関わって重要な問題となった。よって、宮内省は「府中」とは独立した組織として存続する一方、内大臣府は廃止されることになったのである。

### ⑵　宮内省改革（第１次）

敗戦直後から、政府は大幅な行政機関の改廃を実行した。戦時体制から終戦処理体制への移行のためである。そして幣原喜重郎内閣は、1945年10月30日に「行政整理ニ関スル件」を閣議決定し、1932年度当初の予算定員以下に人員を削減し、縮減の目途を1945年度実行予算の５割に置くこととすることを各省に命じた[26]。また、11月13日の閣議で「官吏制度改正ニ関スル件」を決定し、官名の統一や高等官・判任官の区別の撤廃（一級～三級官へ）、官吏任用制度の改正など

が盛り込まれた[27]。

もちろんこれは政府の側の行政整理であって、別の法体系にある宮内省や内大臣府には直接的には関係は無かった。しかし、GHQの方針を待つことなく、昭和天皇は自らが主導して宮内省の組織改革に乗り出していく。いずれはGHQが宮内省の整理を主張してくる可能性が高いと見ていたと思われる[28]。

表１は敗戦時の宮内省の部局の一覧と、その後の改廃についての情報をまとめたものである。敗戦時の宮内省には大臣官房の他に２局２職８寮、外局13（皇族附は１と換算）、地方機関１を有しており、表２の通り6211人もの職員を有していた。しかも、９月10日には近衛師団が廃止される代わりに宮城護衛を担う機関として外局に禁衛府が設立され、人員が5000人も増員されることになった。

そこで10月５日には内匠寮と主馬寮を合併して主殿寮とし、1941年に新設されたばかりの総務局を廃止して所掌事務を大臣官房へと移管した。さらに、11月24日には侍医寮、大膳寮、外局の皇后宮職を廃止して侍従職などに所掌事務を移管し、天皇皇后の日常生活を管轄する部局を侍従職に統合した。なお、宮内省の部局ではないが、陸海軍廃止のため、侍従武官府が11月30日に廃止となった。翌年１月30日には、植民地朝鮮にも部局のあった李王職の組織人員が大幅に削減された。

また、11月24日の改革で常時輔弼を担っていた内大臣府も廃止となり、御璽国璽の管理は侍従職に内記部を新設して移管されることになった。廃止に至る経緯については茶谷の詳細な研究があるためそちらを参考にしていただきたいが[29]、昭和天皇は皇室に政治的権力があるように見えることを避けて廃止することを決断したようである[30]。後継首班奏請の方法については、枢密院議長や両院議長などに諮ることにしたが、1946年４月の幣原首相の辞表提出の際には、すでに憲法改正が進んでいて天皇大権が失効することが確実であったため、天皇側近が主導権を握ることは無かった[31]。

12月15日には「国家神道、神社神道ニ対スル政府ノ保証、支援、保全、監督並ニ弘布ノ廃止ニ関スル件」（いわゆる「神道指令」）がGHQから出され、国家から神道を分離することになった。これに基づいて12月23日に皇室祭祀令が改正され（昭和20年皇室令第59号）、宮中祭祀を国務と分離し、皇室のみの祭典とした。この改正によって、天皇は皇族・官僚を率いて祭典を行うという文言が削除され、国家の大事を神宮や宮中三殿・神武天皇陵などに親告する儀式や、皇室と由緒の深い神社以外の官国幣社への奉幣を取りやめることになった[32]。つまり、宮中祭祀はこれによって事実上「皇室の私事」とされることとなった。

そして、12月５日に宮内省の中に「宮内省事務調査委員会」が設けられ[33]、さらなる整理が計画された。新憲法のマッカーサー草案の第82条には、皇室に世襲財産が残り、その収益は国庫に帰属するとされていたため、この世襲財産による収益を引き当てにして処弁しうる限度まで人員を縮小するという方針が立てられた[34]。

そこで人員削減のため、1945年12月から翌年３月にかけて高齢宮内官僚を450名整理した[35]。さらに、1946年４月１日付けで軍隊の色彩が濃かった禁衛府を廃止（警衛部門は皇宮警察署として独立）[36]、国務としての祭祀を行わなくなった掌典職を廃止して所掌事務を式部寮に吸収し、諸陵寮と御歌所を廃止して所掌事務を図書寮にまとめることにした[37]。

この結果、宮内省の陣容は、内局に大臣官房及び１職５寮、外局10、地方機関１となった。ま

表１　敗戦後の宮内省組織の変遷（1945/8-1947/5）

| | 敗戦時部局名 | 改廃過程 |
|---|---|---|
| 内局 | 大臣官房 | |
| | 侍従職 | |
| | 式部職 | 1946/4/1式部寮に名称変更。 |
| | 宗秩寮 | 1947/5/2廃止。日本国憲法によって華族制度が廃止されたため。 |
| | 諸陵寮 | 1946/4/1廃止。所掌事務は図書寮へ。 |
| | 図書寮 | |
| | 侍医寮 | 1945/11/24廃止。所掌事務は侍従職へ。なお皇太后担当は皇太后宮職へ、東宮担当は東宮職へ。 |
| | 大膳寮 | 1945/11/24廃止。所掌事務は大臣官房へ。なお皇太后担当は皇太后宮職へ、東宮担当は東宮職へ。 |
| | 内蔵寮 | |
| | 内匠寮 | 1945/10/5合併して主殿寮。 |
| | 主馬寮 | |
| | 総務局 | 1945/10/5廃止。所掌事務は大臣官房へ。 |
| | 警衛局 | 1945/9/10禁衛府に吸収。<br>1946/4/1禁衛府廃止に伴い、警察に関する所掌事務を担う皇宮警察署官制制定（外局）。<br>1947/1/1廃止。警視庁に移管。衛生部門は主殿寮へ。<br>（1948/3国家地方警察本部に移管。1954/7警察庁に移管。） |
| 外局 | 掌典職 | 1946/4/1廃止。所掌事務は式部寮へ。<br>1947/5/3に天皇の内廷使用人として掌典職が復活。日本国憲法の政教分離規程のため、祭祀に関する業務を宮内府の所掌事務から外す。 |
| | 皇后宮職 | 1945/11/24廃止。所掌事務は侍従職へ。 |
| | 東宮職 | 1945/8/10創設。1947/5/3より内局扱い。 |
| | 皇太后宮職 | 1947/5/3より内局扱い。 |
| | 皇族附（各皇族ごとに） | 1946/4/1皇族附職員官制廃止、皇族王公族附職員官制制定、<br>1946/7/10廃止。1946/5/21のGHQ指令によって宮内官が皇族からの任務を行えなくなったため。 |
| | 帝室会計審査局 | 1947/5/2廃止。日本国憲法により、会計審査事務は会計検査院へ移管。 |
| | 御歌所 | 1946/4/1廃止。所掌事務は図書寮へ。 |
| | 帝室博物館 | 1947/5/2廃止。文部省に移管。 |
| | 正倉院管理署 | 1947/5/2廃止。所掌事務は図書寮へ。 |
| | 帝室林野局 | 1947/4/1廃止。御料林が国有化されたため、農林省に移管。 |
| | 学習院 | 1947/3/31廃止。財団法人として独立。 |
| | 女子学習院 | |
| | 李王職 | 1946/1/31廃止。王公族附職員官制制定。「朝鮮ニ於ケル李王職ノ事務及朝鮮ニ在勤スル李王職職員ニ関スル件」なども廃止されており、朝鮮に置かれていた部局の整理をしたものと思われる。<br>1946/4/1廃止。皇族王公族附職員官制制定。<br>1946/7/10廃止。理由は皇族附と同じ。 |
| | 禁衛府 | 1945/9/10設立。近衛師団廃止のため。<br>1946/4/1廃止。軍の色彩が強く残っていたため。警察部門については警衛局の記載を参照。 |
| 地方 | 京都地方事務所 | |
| 他 | 内大臣府 | 1945/11/24廃止。内大臣府官制（皇室令）に基づいた機関ではあるが、法的に宮内省とは別組織。御璽国璽の管理などの所掌事務は侍従職に内記部を新設して移管。 |
| | 侍従武官府 | 1945/11/30廃止。侍従武官府官制（勅令）による機関。宮内省管轄ではないが、「宮中ニ在リテハ宮内省ノ規定ヲ遵奉スヘシ」という規定はある。 |

注：外局とは、宮内省官制とは別の「官制」が存在する部局。日付は法令の施行日。

出典：「終戦後宮内府法制定前後における宮内機構事務の改革」『宮内庁機構関係法令』第1分冊、宮内庁秘書課法規係所蔵（情報公開開示資料）及び『法令全書』の各年月のものより筆者作成。

表２　宮内職員定員一覧表

| 年月 | 1級官 | 2級官 | 3級官 | 雇傭人 | 嘱託 | 計 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1945年8月 | 100 | 413 | 2785 | 2674 | 239 | 6211 | 終戦時 |
| 1945年9月 | 102 | 607 | 6832 | 3574 | 324 | 11439 | 禁衛府官制制定 |
| 1946年4月 | 62 | 234 | 2186 | 1942 | 313 | 4737 | 禁衛府官制廃止 |
| 1947年1月 | 62 | 282 | 1372 | 1812 | 302 | 3830 | 皇宮警察署官制廃止 |
| 1947年4月 | 56 | 100 | 482 | 727 | 211 | 1576 | 林野、帝博、両学習院官制廃止 |
| 1947年5月 | 47 | 90 | 532 | 687 | 96 | 1452 | 日本国憲法実施 |
| 1948年5月 | 17 | 74 | 292 | 599 | 79 | 1061 | 機構縮小 |

出典:「終戦後宮内府法制定前後における宮内機構事務の改革」『宮内庁機構関係法令』第1分冊、宮内庁秘書課法規係所蔵(情報公開開示資料)。「芳賀四郎関係文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵)421「皇室関係Ⅰ資料　雑」にも同内容の文書あり。

た、人員は4787人となり、敗戦時より約1400人が整理された（表２）。

ただ、この時の宮内省の改革を見ると、天皇の政治権力は排除されたとしても、皇室の世襲財産は残るため、政府に対する皇室自律主義が貫けるという判断があったものと思われる。また、部局の整理も、所掌事務が縮小された部局の再編や、これまでバラバラだった天皇や皇后の生活に関する事務を統合したといったような、宮内省の事務効率化を目指したものであった。しかし、憲法改正及び関連法である皇室典範や皇室経済法の制定の中で、宮内省はGHQ側からさらなる改革を突きつけられることになる。

⑶　宮内省改革（第２次）

1946年２月、GHQは日本政府に対して憲法草案を突きつけた。その中では、天皇は政治上の権限を剥奪され、国事に関する行為は内閣が責任を負うこととされた。また、皇室典範を国会で制定することや皇室に関する費用は国会によって決められた年次予算から出すことなどが書かれていた。

その後、帝国憲法の改正案が作成され、国会で審議が行われた。帝国憲法改正案の第84条では世襲財産の所有が認められていたため、政府や宮内省は収益を生む世襲財産を皇室に残し、そこから生じる収益を皇室の経費にあてようと考えたが、GHQ側は世襲財産はあくまでも収益を生まない財産（御用邸など）に限るとして対立した。結果、世襲財産の言葉が削除され、「すべて皇室財産は、国に属する。すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない」(日本国憲法第88条)という規程になった。当時所有していた皇室財産には財産税がかけられ、残った財産は全て国有化された（1500万円は残した)。その後は、皇室経済法施行法（昭和22年法律第113号）で定められた金額に基づいて、内廷費（私的費用)、宮廷費（公的費用）などが皇室に配分されることになった[38]。

この結果、宮内省は大きな変革を迫られることになった。まず、天皇の国事に関するすべての行為に内閣の助言と承認を必要とすることになったため（第３条)、宮内省も内閣総理大臣の管理下にある行政官庁として位置づけられることになった。また、憲法が国の最高法規とされ（第98条)、皇室典範が国会で議決されなければならなくなったため（第２条)、これまで帝国憲法とは別の法体系を持っていた一連の皇室法規は廃止されることになった。よって、宮内官僚も法律によって地位が定められることとなり、皇室財産の管理部門も整理縮小されることになった。

このため、皇室令である宮内省官制が廃止され、他省庁の設置根拠でもある行政官庁法（昭和

22年法律第69号）の第１条に基づいて宮内府法（昭和22年法律第70号）が法律として制定され、宮内府は「行政機関」となった（日本国憲法施行の1947年５月３日に施行）。この法律により、宮内府の所掌事務は「皇室関係の国家事務」「政令で定める天皇の国事に関する行為に係る事務」「御璽国璽を保管」と定められた（第１条）。「国家事務」は皇室典範や皇室経済法等に関わる事務、「国事に関する行為」は宮内府法施行令（昭和22年政令第５号）の第１条で、憲法第７条第９号「外国の大使及び公使を接受すること」及び第10号「儀式を行ふこと」とされ、儀礼的なものに限り事務を担当できることとされた。これによって、宮内省官制で定められていた省令の制定権（第５条）や、行幸の際の警視総監や地方長官に直接指令や訓令を下せる権限（第６条）などが廃止された。また、法律案や政令案の提出権が「大臣」にしか認められなかった（行政官庁法第５条）ため、宮内大臣が持っていた皇室令の上奏権（第３条）に代わる法令提出権を獲得できなかった。

この宮内府法制定に関しては、大きく分けて論点が３点あった。

第一は宮内府の政治からの独立性をできる限り保つことである。天皇の国事行為が「内閣の助言と承認」を必要とする以上、その事務を担当する宮内庁が内閣総理大臣の下に置かれることはやむをえなかった。

しかし、宮内官僚は宮内府法の元となった「宮内府官制試案要綱」において、「行政官庁法案要綱」第四にあった内閣総理大臣の所掌から「皇室」を削ること、さらに「宮内府を総理庁の中に置かず、従って内閣官房長官の統理に服せしめない」との案を提示していた[39]。つまり、内閣総理大臣の外局に位置づけられるとしても、そのコントロールからはできるかぎり独立した官庁を目指していた。当初から、外局で一般的に使われる「庁」ではなく「府」を使っているところも、その意識のあらわれであろう[40]。

最終的に宮内府法第13条では「内閣総理大臣の所轄とする」とされた。本来内閣に置かれた外局は「管理に属する」とされ、内閣官房長官がその事務を掌っていた（行政官庁法第９条）。よって、「所轄」すると位置づけられた宮内府は、内閣総理大臣の外局ではあるが官房長官から独立した位置づけを持つことになった[41]。

第二は「国家事務」と「私的事務」の分離である。GHQ は宮内省に公私の事務を厳密に区分けすることを求め、宮内官僚は日本国憲法で定められた国事行為に関わる事務のみを担当するべきであると主張した[42]。GHQ は私的生活に関する事務は、皇室が私的な使用人を雇って担わせることを意図していたようである[43]。そのため、宮内府法案における GHQ との折衝によって、所掌事項として「皇室関係の事務」と書かれていたものが「皇室関係の国家事務」に、侍従長の所掌事務が「常時奉仕し、内廷のことを掌る」とあったのを「側近に奉仕する」と修正された[44]。

ただし、このような公私の厳密な分離については、宮内省はとまどいを隠せなかったようである。もし GHQ の主張するとおりに公私を分離した場合、国事行為以外の公的な活動（行幸や外国交際など）に宮内省は一切関わることができなくなる。また、皇太子を養育する東宮職のように、私的生活に必ず関わるような部署もあり、公私を厳密に分けることは難しかった[45]。しかし、GHQ の方針に反することが難しかったため、妥協案として、宮内府法が成立する前の1947年３月８日に吉田茂首相が天皇へ奏上を行った。重要な文書なので長めに引用する。

一　皇室には、憲法上認められた公的の性格と然らざる私的の性格とがあります。従って、皇室関係の事項には、憲法上認められた公的の事項と、然らざる私的の事項とがあります。

前者は、国家事務として、国がお世話を申上げるものでありますが、後者は、国がこれに関与すべきものではありません。但し、**皇室の私的の事項でも、それが国及び国民統合の象徴たる天皇の御地位の保持に影響深いものである場合には、その私的の事項が適切に行はれますよう、国が御世話するを申上げねばならぬことは当然であります。**

右の建前は、日本国憲法の精神であり、将来の皇室の在り方としても、公私の区別をはっきり立てることが名分に合する大切な事項と存じます。

二　宮内府は、国の行政機関でありますから、宮内府と云ふ役所の所掌事務は、国家事務でなければなりません。但し、**宮内府の職員が本来の宮内府の仕事に差支へない限り、特に皇室の私的の事項の御世話を申上げることは、認められる**と存じます。

三　皇室関係の純然たる私的事項としては、例へば、祭祀のこと、私的財産の管理処分等のことがありますが、これは、宮内府の所掌する国家事務ではありません。併し**皇室関係の私的事項でありましても、これが適切に行はれますことが、日本国憲法上認められた皇室の公的性格又は天皇の象徴たる御地位を保持する為に必要である場合には、これに関し、国が御世話を申上げることは勿論国家事務でありまして、宮内府の所掌事項として、宮内府長官以下宮内府職員の職務となります。**例へば、天皇及び内廷皇族の御日常生活の御世話とか、皇太子殿下の御教育のお世話とか、内廷費又は私的財産による賜与、行幸、謁見、御視察等の御行為の御世話等がそれであります。

四　宮内府法第一条の皇室関係の国家事務とは、右の如き意味でありまして、従って、現在の宮内省で御扱いの事項の大部分は、その規模は縮少されますけれども、依然宮内府所掌の国家事務となるものと考へます。

純然たる私的事項については、内廷費により、皇室御一家としての内廷の職員を置くことと存じますが、実際の運用上は、宮内府職員と、これら内廷の職員とは、一体となって皇室の御世話をすることとなるものと存じます。〔以下略〕(46)

この中で吉田首相は、宮内府の所掌事務は「国家事務」でなければならないが、それに付随する事項はたとえ私的事項であっても、宮内府の職員の「国家事務」とみなされると述べている。つまり、表向きはGHQの述べるような公の事務しか行わないということにしつつ、内部では私的な生活の部分の事務も行えるとの解釈を打ち出したのである。この奏上によって、それまで宮内省が行っていた皇室の私的生活に関わる業務の大半は、法的根拠は薄いが、引き続き宮内府の職員が行えることになった(47)。

第三は宮内官僚の人事に関わる権限の問題である。敗戦時の宮内官僚の人事に関わる権限は、宮内省官制第８条によって、奏任官と勅任待遇・奏任待遇職員は宮内大臣が上奏して天皇が認証する、判任官及び判任待遇の職員は宮内大臣の専行と定められていた。また宮内大臣などの宮内省の親任官は、官記に天皇が親署して御璽を鈐し、宮内大臣が副署をすることが定められており（公式令第14条）、人事に関わる権限は宮内大臣にあったと言うことができるだろう。1946年４月の宮内官任用叙等令の施行に基づく宮内省官制の改正においても特に変化は無かった(48)。

しかし、宮内省の職員が他省と同様の「公務員」になることが確実となり、宮内大臣の人事に関わる権限がどこまで認められるのかは不明な状況になった。特に憲法改正草案第14条（現憲法第15条）で公務員を選定罷免する権利は国民にあると明記されたため、昭和天皇は宮内官僚につ

いては、三等出仕であったとしても憲法改正草案第７条第５号（認証官についての規程）によって天皇の認証を要することにできないかと主張し、入江俊郎法制局長官にもその意志が伝えられた[49]。天皇や宮内官僚たちは、内閣の下部組織となって人事に関わる権限を失った場合、革新系の内閣が成立した際に、皇室や宮中に批判的な人物が宮内府に送り込まれるのではないかと危惧していた[50]。

政府は後に制定される国家公務員法との関係もあり、宮内府法などに特に人事の権限に関する規程は入れなかった。しかし、吉田首相は先に引用した３月８日の奏上の中で、「宮内府職員の人事につきましては、陛下の思召及び宮内府長官の意見に基き、これを決定することが適当でありまして、運用上、充分その実をあげることが出来ると存じて居ります」と述べ、宮内府職員の人事に配慮することを天皇に伝えた[51]。さらに、憲法施行時に、行政官庁法第14条に基づいて「官吏の任免、叙級、休職、復職その他の官吏の身分上の事項に関する手続に関する政令」（昭和22年政令第11号）が施行され、宮内府職員の一級と二級官吏の人事は宮内府長官の申し出に基づいて行われること（第５条）、三級官吏は各庁の長（準ずる者含む）が行うこと（第３条）とされた[52]。これによって、宮内府の職員の人事に関わる権限は宮内府長官の下に維持されることになった[53]。

この三点からわかるように、宮内府は内閣総理大臣の外局に位置づけられ、戦前に持っていた多くの権限を失った。一方、新憲法施行前の宮内省にできる限り近い独立性を維持できるような特段の配慮がなされた。新憲法によって「宮中」は「府中」の下に置かれることになったが、「宮中・府中の別」を形式的に維持するための最大限の努力がなされたのである。

なお、日本国憲法の制定に合わせて、宮内省では部局の再編成が行われた（表１）。

①皇宮警察署が警視庁に移管された（1947年１月１日付）。国民統合の象徴としての護衛警備は、宮内省の一部局が担当するよりも国家の警察機関が担当する方が良いのではという判断があり、首都の警察や消防を掌る警視総監が皇宮警察を統括することになった[54]。

②華族制度の廃止に伴い宗秩寮が廃止された（1947年５月２日付）。また、特権階級の子弟を育てる学校と見なされていた学習院と女子学習院が、1947年３月31日付で財団法人として独立した[55]。

③「財産税法及附属法令ヲ御料ニ関シ準用スル等ノ件」（昭和22年皇室令第１号）によって、財産税として帝室博物館及び御料林等が国に物納され、前者は文部省、後者は農林省の管轄となった。そのため、帝室博物館（1947年５月２日付）と帝室林野局（1947年４月１日付）は廃止された。一方、皇室経済法第７条の「皇位とともに伝わるべき由緒ある物」と認定されて皇室に残された正倉院は、古典籍などを管理する図書寮へと吸収された[56]。また、皇室関係予算の決算が会計検査院で行われることになったため、帝室会計審査局も1947年５月２日に廃止された。

④式部寮の中に吸収されていた祭祀に関する業務が、天皇の内廷使用人（私的費用である内廷費で雇用）としての掌典職に移管された（1947年５月３日付）。これは日本国憲法第20条の政教分離規定に宮中祭祀が抵触すると考えられたためである[57]。前述したように、すでに1945年の神道指令直後に祭祀は「皇室の私事」とみなされていたが、宮中祭祀は皇室の「私的行為」となることが確定した。

祭祀が宮中で行われている限りは、政教分離は大きな問題とはならなかったが、国民を巻き込む儀式（結婚や大喪など）の際には神道と天皇との関係が大きくクローズアップされることにな

り、その後大きな争点となっていくことになる。

⑤外局として残っていた東宮職と皇太后宮職は内局扱いとなった。

これによって、宮内府は長官官房、３職４寮、地方機関１という陣容になり、職員数は1452人にまで削減された（表２）。

戦前は政府から独立した省として偉容を誇った宮内省は、２度にわたる改革の中で多くの権限を失い、かろうじて政府からの独立性を担保される存在に縮小された。また、部局は半数以上、職員は敗戦時の約25% にまで削減された。これは、日本国憲法によって、権力が剥奪され、行政府によってコントロールされることになる天皇の地位の変化に沿って行われた改革であった。しかし、吉田茂首相などの尽力によって、宮内府には、政府の統制が必ずしも及ばない余地が残されることになった。

この「余地」の部分が、その後「戦後巡幸」の遂行の中で起きた GHQ の民政局と宮内府との対立の中で問題視されていくことになる。

## 第２章　「戦後巡幸」と宮内府改革

### ⑴「戦後巡幸」とは

昭和天皇の「戦後巡幸」[58]は、1946年２月の神奈川県以降全国各地で行われた天皇の全国巡幸のことである。まず簡単にこの巡幸が行われた経緯について述べておこう。

1945年11月に昭和天皇は伊勢神宮や神武天皇陵などに参拝を行うために関西方面に行幸を行った（終戦奉告行幸）。天皇の側近達は、道中の安全が確保できないなどの理由から反対したが、天皇の強い意志によって遂行された。その結果、思ってもみない歓迎を各地で受け、天皇への国民からの支持が強固に残っていることを宮内官僚達に認識させた。また、昭和天皇が直接に国民を励すことを望んだこともあり、宮内官僚達は天皇の全国巡幸を企画し、天皇制の支持基盤の再編成を試みようとしたのである[59]。

1946年１月13日、木下道雄侍従次長は学習院の山梨勝之進院長の元を訪れ、GHQ との連絡に使っている学習院教授のレジナルド・ブライスと民間情報教育局（CIE）のダイク局長との会談記録を受け取った。その中でダイクは、マッカーサーによる日本統治の円滑な遂行のために、天皇が自発的にマッカーサーに対して巡幸を行うことを申し出るべきだと主張した。ダイクは、天皇が巡幸によって「親しく国民に接せられ、その御行動にも、又その御言葉にも表裏なき一貫したる誠をもって、国民の誇りと愛国心とを鼓舞激励せらるべきである」とし、それによって炭坑や農村での増産を奨励し、精神的に国民を支えるべきだと述べた[60]。ダイクは、神道指令やいわゆる「人間宣言」によって、戦前の国家神道と天皇を切り離した上で、神で「あった」天皇の権威を統治に利用しようとしたのである。

ダイクのメッセージを聞いた天皇は大いに賛意を表明し、木下に「直ちに研究せよ」と命じた[61]。天皇は前年の終戦奉告行幸の成功における自信から、国民を直接激励するという構想をすでに自ら持っていたと思われる。つまり、GHQ の思惑と自らの意志が重なっていたのである。また、道義的な戦争責任からなる天皇退位論が、天皇の周辺ですら論じられていたこともあり[62]、自らの地位を守るためにも、何らかの国民へのアクションを取る必要性に迫られていたということもあるだろう。1947年の中国行幸まで侍従長などで関わった大金益次郎は、「戦争に関する陛

下の御立場から演繹せられるべき道義的責任感、これが、陛下を駆って全国巡幸の悲願を発起せしめた根源であると推察するのは謬ってゐるだらうか」と述べており[63]、天皇が「道義的責任論」への回答として全国巡幸を行ったことが示唆されている。

天皇は、翌日に「地方御巡幸につき、現在が其の時期なりや否や、総選挙、石炭欠乏、交通事情等につき大臣と協議すべ」しと木下に命じた[64]。直後に木下は宮相と宮内次官と協議し、とりあえずはブライスを通してマッカーサーの意向を打診してみることにした。しかしブライスは、まずは政府との打ち合わせを済ませた上で話をするべきだと回答した[65]。この回答から見ると、まだこの段階ではマッカーサーにまで話が通っておらず、ダイクがCIEの意向として巡幸を推進しているのではないかと思われる。

１月31日に、ブライスは再度ダイクの意向を木下に伝えてきた。この内容は１月13日のものとほぼ同じものであるが、天皇がマッカーサーに協力することで、米軍に対する国民の態度にプラスの影響があるということが示唆されている。おそらくここでマッカーサーが巡幸への許可を出したと思われる。そして、２月19日の神奈川行幸から戦後巡幸がスタートしていくことになった。

⑵　巡幸予算問題の浮上

このように、戦後巡幸はGHQの同意もえてスタートした。天皇の車列の先導は連合国軍のMPが行っており、ジョン・ダワーが「天皇制と裕仁個人へのアメリカの支持を具体的な目に見える形で示して見せた」[66]と分析したように、巡幸に対するGHQの態度は好意的であった。

しかし、回を追う毎に巡幸への各地の奉迎は派手さを増した。当時、巡幸を取り仕切る立場である宮内府総務課長であった犬丸実は、「宮内府はやりすぎだ。陛下をもり立てるのは国民感情からすればもっともだが、外国からの批判、GHQの内部事情も見てほしい」と外務省から注意されたという[67]。そして、GHQの民政局（GS）が宮内府の動きを調査するようになる。

GSが戦後巡幸の問題性に注目したのは、1947年10月に行われた長野県行幸からである。GHQの長野軍政部は、GSに提出する月報の中で、この行幸の準備過程で起きている問題について取り上げた。この報告によれば、県議会で138万円の特別予算が承認されたこと、これ以外にも国庫から40万５千円が使用され、さらに宮内府の負担する金額もあることが指摘された。また、地元紙がこの予算と復興会議費28万円を比較して巨大であることを批判したとのことであった[68]。

長野県行幸の翌月の11月12日に、GSは経済科学局（ESS）に宮内府の加藤進次長、黒田実通訳、大蔵省の渡辺事務官を呼び出し、行幸予算の問題についての会議を行った。そこでGSは長野で大量の予算が使われたことについて詰問した。これに対し宮内官僚は、自分たちは全く知らないと回答した。そこで、GSの担当官はESSに質問を行い、行幸予算は一日35000円＋準備費15000円しか認められていないとのコメントを引き出した上で、再度質問を行った。宮内官僚は、GSの進めている地方自治政策によれば、中央政府に地方への予算を監督する権限など無いと再反論をした。

しかしGS側は、むしろ権限のない地方の予算に宮内官僚が干渉しているのではないかとの疑いを持っていた。そこでまずは実態の解明を行うべきだとして、政府に対して、長野県行幸についての詳細な支出データ（国と県の双方）の提出を求め、その後1947年度に行われた他の行幸についても同様のデータを提出するように求めたのである[69]。

この解答書は11月18日に大蔵省から提出された。しかしGSはこれを不十分として宮内府の黒

田を呼び出し、詳細なデータの再提出を求めた。黒田は自分にはそれに同意する権限はないなどと抵抗したが、GS 側は24日までに黒田の責任で持ってくるようにと釘を刺した。また21日には黒田に26日から行われる中国行幸についての支出データも提出するようにと伝えた[70]。

このような命令を出す一方で、GS は各県の軍政部に連絡して行幸経費についてのデータの提出を求めた。中国行幸中の12月12日に書かれた報告書によれば、1947年度内に行われた18府県（北陸まで）で2400万円の公費が使用されており、市町村や民間の経費を加えれば5000万円は超えるとの計算をしている。また、詳細が提出されている長野県や宮城県の経費費目（酒代や道路修理費など）が引用されただけでなく、監視中の中国行幸でも下関で30万円、三原の行幸先の会社は100万円を使って準備を行ったとの数字が並べられた。

この文書の仮の結論として、スウォープ GS 政務課長は、天皇の地位は新憲法によって変化したにもかかわらず、天皇の側近達が計算し尽くした計画によって、民衆の中に残っている天皇への尊崇の念を強化しようとしていると判断し、巡幸は将来的には悪い影響を広範囲に残す可能性を指摘した。また、GHQ は皇室財産を剥奪して予算を国会の管理下に置くことで権力を削ぐ政策をとってきたが、宮内府は県や市町村、民間企業に予算を使うことを「許す」ことによって GHQ の政策を出し抜こうとしているとの言及もあり、側近達の動きを「狡猾かつ大胆」として強い不快感が示されていた[71]。確かに宮内官僚が述べるように、地方自治体の予算に対して宮内府が直接指令を出すことはできなかった。しかし GS は、宮内府がその権限を持たなくても、実質的に地方に行幸経費を使わせるようにし向けていると見なしていたのである。

なお、注意したいのは、GS が批判していたのはあくまでも「宮内府」であったということである。スウォープの報告書の直後にタイトルのない文書が入っている。内容は天皇巡幸における国民の反応についてである。これを読むと、憲法で地位が変化しても国民の天皇への支持は絶対的であること、そのために天皇は共産主義に対する強い武器になることが示唆されている。つまり、GS にとって天皇の存在は、極東地域における反共政策のためには不可欠なものであった[72]。そのことを前提とした上で、GS は宮内官僚にその批判の矛先を向けたのである。

### (3)　日の丸掲揚問題

GS が行幸費用問題と平行して問題にしていたのは巡幸時の日の丸掲揚の問題である。これが問題となったのは、1946年11月の茨城県行幸の時である。それまで、日の丸掲揚については、訪問先の県がその地域の GHQ の地方軍政部に許可をもらっていた。しかし、政府は11月13日に終戦連絡中央事務局（終連）を通して、GHQ に日の丸の掲揚要請を出した。これに対し、茨城行幸２日前の11月16日、SCAPIN-A（総司令部覚書）が GHQ 参謀長から政府へ発せられた。この内容は以下の通りである。

> 聯合軍の日本占領期間中に於ては何人を問わず一個人に対する歓迎の為日本国旗を掲揚することは望ましからざる如く思料せらる。右、日本国旗の掲揚は外人間に於て誤解を招く懼れあり、且つ天皇陛下御自身に対し却て憂慮すべき反感乃至敵意的感情を誘発する結果を斎し、現下の微妙なる情勢下に於て陛下に対し理由なく不必要なる偏見的感情を誘発することなきを保せず[73]。

この覚書では、日本国旗の掲揚を望ましくないとする見解を述べているが、その理由として挙げられているのは、あくまでも「外人間に於て誤解を招く」「反感乃至敵意的感情を誘発」するといったような天皇の立場が危うくなる恐れがあるからというものである。つまり、GHQ は巡幸に反対しているのではなく、むしろ巡幸を続けさせるために無用な反感を買わないようにすることを意図したのである。

この覚書は、終戦連絡中央事務局（終連）から、各終連地方事務局長等にも通知された(74)。よってこの後の巡幸でも基本的には日の丸掲揚は禁止された。

しかし、1947年10月から11月にかけて行われた富山県行幸において、全県にわたって日の丸が掲揚された。富山県奉迎委員会による一般心得には「行幸先、行在所、県民奉迎場では掲揚差支えないが、他の場所は許可されていない、しかし学童などの小旗を振っての奉迎送は差支えない」と記されていた(75)。これは県紙である『北日本新聞』に掲載され、その後も撤回されなかったことから、この方針に地方軍政部の許可があった可能性が高い。

これに対し GS は、前述の11月12日の ESS での会議でこの日の丸掲揚を取り上げた。GS が問題視したのは、宮内府が天皇を歓迎させるために子供達に小旗を配付したのではないかという点であった。GS はこれを SCAP 指令の違反行為であるとし、再度起きた際には責任を問うと宮内府の代表者に伝えた(76)。GS は行幸経費の問題とこの問題を同根のものと考えていた。つまり、宮内官僚は「自分たちに権限がないので責任がない」と主張しているが、実際には GHQ の方針に対して様々な手段を用いて抵抗しているのではないかということである。

そして、宮内官僚は日の丸掲揚禁止の SCAP 指令を軽く見ていたようである。茨城行幸において日の丸掲揚が禁止されたにもかかわらず、宮内府ではその後も、掲揚するか否かは地元の地方軍政部の判断で決まるものだと考えていた。茨城の次の行幸である関西行幸では、マニュアルに「国旗掲揚については、予め連合軍の諒解を要する事項であるから注意されたい」と記載しており(77)、犬丸行幸主務官は「現地軍と打合せの上決定せよ」と各県に伝えている(78)。また、犬丸は宮内府から GHQ に掲揚の可否を相談すれば許可されないと考えて、自ら問い合わせることはしなかった(79)。このことから、GHQ の日の丸掲揚禁止を知っていながら、地方に判断をゆだねていたように読める。

なお、大金侍従長は、秋田の聖心愛子会において、公然と日の丸を掲揚し小旗で飾り付けがされていたのを見たことへの感銘を次のように書き残している。

> ここでは公然と国旗を掲揚し、室内は沢山の日の丸の小旗で飾られてゐた。G・H・Q の思惑は、当時の我々には明らかでなかつたが、何とはなしに国旗を出すことを遠慮するやうな、一種卑屈な心持にわが国民は成り下がつてゐたと信ずる。その中にあつて、平然たるこの態度を見せられた時、我々は心中恥しさに堪へなかつた(80)。

大金が GHQ が茨城行幸の時に出した日の丸掲揚禁止の方針を知らなかったとは思えない。つまり、大金は禁止指令を深刻に捉えていなかったのである。

また、この日の丸掲揚についての GS からの追及も、宮内府は些細な問題でしかないと考えていたように思われる。宮内府の資料によれば、GS からの問い合わせに対して「御宿泊所、御視察先の国旗掲揚は富山県庁が地方の軍政官の諒解を得たと聞いている。又奉迎者の国旗を振った

のは他地方でも例のあった様に各人が自発的にやったものと心得ている」と回答し、GHQ 側は「大体諒承」したと捉えていたのである[81]。

宮内官僚達は、巡幸を薦めたのが GHQ であること、またこれまで警備への MP の派遣など非常に協力的であったことから、自分たちが企画している巡幸を GHQ は問題視していないと考えていたと思われる。その思いこみが GS の宮内官僚批判への対応を後手に回らせることになる。

⑷　巡幸調査の結果と GS の対応

GS は行幸経費問題をきっかけとして、直近の中国行幸の総合的な調査を行った。この報告書では、宮内官僚の行動に多くの問題があることが様々な角度から指摘されていた。例えば、占領軍でも使っていない豪華列車に乗っており30分ごとに軽食が運ばれてくることや、毎晩各地で宴会をやっている（行幸中の食事は米国人の平均より豪華である）こと、そして随行員が国から100名（うち宮内官僚70名）もいて天皇の周りをずっと取り囲んでいるといったようなことである。また、GS は「加藤は天皇である」という新聞記事を取り上げながら、加藤進宮内府次長を初めとする宮内官僚達が、憲法が変わったことを理解せずに天皇の権威をかさにかけた「旧態依然」の行動を取り、天皇をロボットのように操っていると指摘した。

さらに、この中国行幸でも日の丸の集団掲揚が行われた。行われた場所は、中国行幸からの帰路である兵庫県であった。沿道の家や駅での子供達の奉迎などに大量の日の丸が使われており、明らかに計画的になされた奉迎であった。GS の担当官はすぐに加藤次長を呼び出し、この事件について問いただした。加藤は、兵庫県は行幸先ではないこと、また掲揚は自発的で宮内府にはそれを命令する権限もないという、行幸経費の時と変わらず「自分たちには権限がない」という説明を繰り返した。しかし GS 側は、日の丸が振られたときに列車には兵庫県知事と兵庫県警察部長が乗っていたため、宮内府の説明は嘘であると判断した[82]。

すでにこの時、宮内官僚達は GS からの信用を一切失っていた。「権限がない」という説明は、確かに宮内府自体が地方自治体に命令する権限がないという意味では正しかった。しかし GS は、宮内府が戦前からの人々の天皇への崇敬の念を利用して、そのような歓迎をさせるように示唆していると見なしており、権限がないとの説明は説得力を持ち得なかった。そして、実際に旧態依然の態度で豪華な旅行をし続けている宮内官僚の姿は、その GS の判断に根拠を与えてしまっていたのである[83]。

また、行幸経費問題についても、日本政府から1947年の18県分の報告書が上がってきた。表３を見ると、GS が12月半ばに各地方軍政部に調査させた金額よりも、５県でさらに多くの費用が使われていたことがわかる。さらに、山形軍政部からの調査結果によれば、政府が出してきた数字よりもさらに約60万円も多くの予算が使われていた[84]。この結果も GS の宮内官僚への不信を裏付けたと思われる。

翌年１月12日、GS は天皇巡幸についての報告書を作成した。この中では、各県で大量の行幸経費が宮内官僚への接待などに使われていたことや、宮内官僚の傲慢な態度などについての批判が行われ、公金支出の削減、行幸経費の総司令部への事前提出、随行団の規模縮小などの是正策が提言されている。注目すべき点は、この提言の最後の項目である。

ｆ　皇室に対し、皇室の役割は、当然ながら天皇と日本国民とをより密接に結びつけること

表３　天皇行幸各県予算

| | 県名 | GS12月調査 | 政府調査結果 | 一致 |
|---|---|---|---|---|
| 関西 | 京都府 | 971,891 | 756,801.39 | |
| | 大阪府 | 2,731,114 | 2,731,114.46 | ○ |
| | 和歌山県 | 1,432,212 | 1,422,212.35 | ○ |
| | 兵庫県 | 2,814,125 | 2,814,124.89 | ○ |
| 東北 | 福島県 | 738,257 | 1,808,638.00 | |
| | 宮城県 | 998,671 | 998,661.00 | ○ |
| | 岩手県 | 1,399,977 | 1,392,557.00 | ○ |
| | 青森県 | 868,538 | 1,254,403.00 | |
| | 秋田県 | 790,075 | 790,074.95 | ○ |
| | 山形県 | 678,499 | 732,386.38 | |
| | 栃木県 | 1,684,814 | 2,730,156.02 | |
| 甲信越 | 新潟県 | 1,096,670 | 3,600,850.00 | |
| | 長野県 | 1,162,261 | 1,162,261.00 | ○ |
| | 山梨県 | 664,924 | 664,924.00 | ○ |
| 北陸 | 福井県 | 2,105,255 | 2,094,529.70 | ○ |
| | 石川県 | 1,718,585 | 1,718,585.00 | ○ |
| | 富山県 | 1,780,500 | 1,780,499.72 | ○ |
| | 岐阜県 | 825,935 | 835,935.00 | ○ |

出典：GS(B)01318-01323所収の各県予算報告より筆者作成。
「一致」はGSと政府調査の結果が（ほぼ）一致するものに印を付けた。

であり、天皇の地位を高めることを目論む傲慢な態度については、総司令部はきわめて不快の念をもって見る旨を伝えるべきである[85]。

GSはあくまでも皇室・天皇と日本国民が結びつくことについて肯定していた。この報告書に是正策が書かれているように、GSは巡幸そのものには最後まで反対していなかった。排除すべきは「天皇の地位を高めることを目論む傲慢な」宮内官僚達であった。そこで、宮内府のさらなる改革が行われることになる。

## 第３章　「宮中・府中の別」の解体

### ⑴　宮内府改革方針

このGSによる宮内官僚批判の動きは、片山哲内閣の宮内府改革とも連動していた。片山首相はすでに1947年夏に天皇に対して宮内府の人事改革（松平長官と大金侍従長の更迭）を進言していたようである。片山が改革を行おうとした理由は明確ではないが、新憲法によって天皇の地位が変化したことに伴って、宮内府の旧態依然の幹部を一掃しようと考えていたのではないかと思われる。しかし、天皇はこの両名はむしろ改革派であるとし、その更迭に難色を示していた[86]。

さらに、1947年10月29日、芦田均外相は東京裁判の主席検事キーナンと親しい田中隆吉から、キーナンが「陛下始め皇后、皇太子が余りに人目につく行動を執らるゝことは、自分等の苦心を無にする危険ありとて之に反感を抱き居る」との情報を受け取った[87]。これを受けて芦田は天皇と11月６日に会い、30分の激論を行った[88]。宮内府の寺崎英成御用掛の日記には、天皇と芦

田の会談を受けて、天皇と寺崎が話し合った内容の断片的な情報が書かれているが、巡幸遂行の問題と大金などの更迭の問題が取り上げられたようである[89]。

芦田は新憲法下において「余り陛下が内治外交に御立入りになる如き印象を与へることは皇室のためにも、日本全体のためにも良いことではない」として、天皇の政治的な活動には否定的であった[90]。また、首相就任直後に天皇に対して「宮中に対するG・H・Qの考へ方は、先般のGeneral Whitneyの所説を要約して、MacArthur以下天皇を護持する考へに一致してゐるが、最近再び外国で天皇制の問題が起り、国内でも地方行幸の機会に投書が山の如くG・H・Qに集ることから考へて天皇制を危くするのは宮内官吏である」と述べるなど、一貫して宮内府改革への意欲を見せ続けた[91]。芦田は、天皇制は新憲法に基づいて運用されるべきだと考えていたため、それを妨げる行動を取っている宮内官僚は排除されるべき存在であった。つまり、GSと片山・芦田両首相は宮内府改革の方向性が一致していたのである。

そして12月19日[92]、GSは日本政府に対し「1947年５月３日附政令第五号に関する件」との覚書を発した。本文は以下の通り。

一、宮内府法に引き続いて昭和二十二年五月三日に公布された政令第五号（宮内府法施行令）は宮内府に於ては憲法第七條第九号及び第十号に規定する諸事務（外国の大公使を接受すること及び儀式を行ふこと）の中、「内閣総理大臣の定めるものを除き」天皇の国事に関する行為に係る事務を掌理することとなって居る。

憲法第八十八條に依ればすべての皇室財産は今や国に属し、すべての皇室の費用は予算に計上して国会の議決を経ることとなり、又皇室の運営事務の大部分は諸々の所轄官庁に移管されて居る。

皇室経済法の下において、天皇御一家、皇太后及び皇兄弟を除きすべての皇族は皇族の地位を去り、その関係事務はもはや宮内府に依り掌理されて居らない。宮内府の其の他の職能は皇室会議及び皇室経済会議に移管された。

二、宮内府の職能の性質及範囲に関する上記の根本的変革並びに宮内府の行い来った事務の清算及び移管に関する過渡的時期の終了に鑑み、此の際政令第五号を憲法及び宮内府法の諸規定に合致するよう今や改正することが適当と認められる。右改正は宮内府の内部機構及び運営を総理大臣の所轄の一機関として新しい地位に合致せしむる様措置するを目的とする[93]。

この文章を受け取った宮内府は困惑したものと思われる。一に書いてある事務が終了したために内部機構を改正せよと言われても、すでに新憲法施行時に皇室財産に関する事務機構は帝室林野局をはじめとして宮内府からは切り離されており、無い部局を削減しろと言われているに等しかった。また、すでに総理大臣「所轄」の一機関であり、もし他の外局と地位を合わせろというのであれば、変えなければならないのは施行令ではなく宮内府法の方である。この文書から見るに、GSは宮内府の組織の正確な情報を把握していなかった。

これに対して宮内府はGSに対して、過去の残務整理のための部署は残っていないことや、皇族の事務は各宮家で行っていて宮内府は事務の総轄や連絡事務しか行っておらず皇籍離脱で事務は減少していないこと、などを説明し誤解を解こうとした。しかし、宮内官僚の高尾亮一によれ

ば、GS 側は「一切問答無用」で、理由の有無を問わず、結論的に人員を減らすという態度だったという[94]。

結局この覚書に基づき、政府は1948年２月３日、「宮内府機構改正に関する件」を閣議決定した。この改革方針は２点挙げられる。

一、宮内府を他の総理庁外局と同様に、総理大臣の管理に属する官庁とする。右に伴って極力機構の簡素化を図る。（機構改正参考案別紙乙号の通り）
二、新憲法の精神に基づく天皇の地位について正しい認識を有する人物を首脳部に据えることによって、宮内府の一部に残存すると思われる旧来の考え方の一掃を図る[95]。

この方針に基づき、片山の後を継いだ芦田首相が、宮内府の機構改革と首脳部更迭を行うことになる。

なお、この頃、政府は肥大化した官僚組織を改革するために行政整理を計画していた。1948年１月27日に「行政整理に関する件」が閣議決定され、各行政機関に通達された。そこでは1948年１月１日現在の予算定員の２割５分の減少を行うことが求められていた[96]。すでに敗戦時から大幅な人員削減を行っていた宮内府は、２月14日に内閣官房長官に対して宮内府の現状を説明した文書を提出し、これ以上の人員削減は業務に支障がでると主張した[97]。しかし、政府の一機関となっている以上、宮内府だけが特別扱いされることは認められなかった。

これによって宮内府は、機構改革だけでなく、人員の２割５分削減という厳しい人員整理を突きつけられることになったのである。

⑵　宮内府改革

まず閣議決定の一番目の項目に従い、宮内府を他の外局と同じ組織にすることとなり、宮内府法の改正が行われることになった。ただし、宮内府法の根拠となっていた行政官庁法は時限立法であったため、官僚機構を正式に定めた国家行政組織法の施行（昭和23年法律120号、施行は1949年６月１日）に合わせて改正された。

そこでは宮内府は総理府の外局に位置づけられ、宮内「庁」へと再編された[98]。これに伴い、宮内府法第十三条にあった「宮内府は、内閣総理大臣の所轄とする」という項目は削除され、代わりに第一条に「宮内庁は、内閣総理大臣の管理に属し」という法文が追加され、他の外局と同じ立場の機関となった。よって、これまで宮内府が持っていた政府からの独立性は否定されることになった。つまり、「宮中・府中の別」が完全に解体され、新憲法の規定に沿って「宮中」は「府中」に従属することになったのである。

なおこの改革は国家行政組織法が公布される（1948年７月10日）際にはすでに既定路線であったが[99]、最終的な宮内府法改正を行ったのは芦田の後を継いだ吉田茂首相である。宮内府を特別の地位に残そうとした吉田首相も、特に芦田の引いたレールを変えようとはしなかった。もちろん GHQ の方針が宮内府の縮小であった以上、抵抗は不可能であっただろうが、GHQ が去った後も宮内庁の地位の復権を行おうとはしなかった。

吉田はのちに、栄典制度を皇室の所管に属せしめ、プリヴィ・カウンシル（枢密院）を新設して栄典授与を審議させるなどの私案を提示しているが[100]、宮内庁の独立性を回復させることは

しなかった。吉田はあくまでも「伝統的秩序を束ねる要としての天皇」を評価しているだけであり、戦前のような「統治権の総覧者としての天皇」の復権は全く志向してはいなかった[101]。そのため、自分が過去に行った奏上に基づいた長官の人事に関する権限は尊重したが、特に宮内庁を組織的に独立させることを重要視していなかったように思われる。

なお、この宮内府法改正より前に、機構の改革が行われた。表４は２月３日の閣議決定時、閣議決定文書に付属していた「参考案」、そして機構改正が行われた４月30日（宮内府事務分掌規程及び宮内府分課規程改正）の宮内府の組織の一覧表である。これを見ると、課の廃止などの整理が行われた一方、陵墓監守事務が皇宮警察に移管された以外（人員を125人減らすために業務ごと移管した）、特に業務が大きく削られていない。すでに新憲法施行時に必要な業務を絞り込んでいた宮内府にとっては、業務を減らさずに無理矢理組織を小さくしたと言わざるをえない改革であった[102]。

この改革の際、GS から他の行政機関でも行われていなかったデューティ・アサイメント（duty assignment、各職員の職務時間と職務内容の詳細分析）を科され、職員一人一人の職務量までも徹底的に調査をされた[103]。そして職員定数は1061名（新憲法施行時と比較して約27% 減）にまで削減された[104]。しかもそこからさらに１割の削減が課され、宮内庁発足時には938人にまで人員が削減された[105]。

⑶　幹部更迭

次に閣議決定の二番目の人事刷新についてである。1948年３月10日に政権を引き継いだ芦田首相は、ただちに天皇に人事の刷新を申し入れた。芦田が更迭しようとしたのは松平慶民長官と大金益次郎侍従長である。

同日、天皇は退任する片山前首相に対し「長官と侍従長は自分の秘書であるから自分の信頼する者を任用したいと思ふが、何とかＧ・Ｈ・Ｑでも認めてくれないだらうか」と述べ、先述した吉田首相の奏上にあったような「天皇の思召」に基づいて人事を行うことを求めた[106]。また、４月７日に宮内府改革などについて芦田が説明をした際に、天皇は、「政府の変る毎に宮内府の長官が交替するのは面白くないと思ふ」、「現在の長官、侍従長共よく気が合ふので」と伝え、宮内府人事に対する政府からの介入に不満の意を表明した[107]。特に天皇は、自分の私的生活に大きく関与する侍従長の人事に政府が介入することに対して強い反発を示しており、更迭が決定した際には「政府は今回の更迭を前例としないことにして更迭してもよろしい」と釘を刺す発言までしている[108]。芦田は何人も候補者を挙げて天皇の意向を聞くなど、天皇の意見を必ずしも無視したわけではない。だが、GS の後ろ盾を持った上で長官などの更迭を要求する芦田に、天皇が抵抗する手段は限られていた[109]。また長官と侍従長は「認証官」である以上、内閣の助言と承認が必要であり、首相の意向をある程度尊重せざるをえなかった。

結局５月中に長官と侍従長の更迭が内定し、長官に田島道治（大日本育英会長、元昭和銀行頭取）、侍従長に三谷隆信（学習院次長、元フランス大使）が就任した[110]。また、この改革のさなかに抵抗勢力と見られた加藤進宮内府次長[111]も８月に更迭され、林敬三（内務官僚）が後任となった。この３名は宮内官僚の経験が全くなく、これまでの宮内府の業務を変えることを明らかに意図された人事であった。また、多くの巡幸で主務官を勤めた犬丸実総務課長は、８月１日付で総理庁に設置された東京管区経済調査庁の監査部長に転任し、宮内府を離れた[112]。これが更迭人

表４　宮内府機構改正（1948年２月３日閣議決定、４月30日宮内府事務分掌規程及び宮内府分課規程改正）

| 改正前 | | 閣議決定参考案 | | 閣議決定参考案の備考 | 4月30日改正 | | 改正後の備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 部局 | 課 | 課 | 部局 | | 課 | 部局 | |
| 長官官房 | 文書課 | 秘書課 | 長官官房 | | 秘書課 | 長官官房 | 内蔵寮用度課、大膳課の事務関係は主殿寮用度課へ。大膳課の厨房関係は侍従職へ。大膳課は廃止。 |
| | 人事課 | | | | | | |
| | 宗親課 | 総務課 | | | | | |
| | 総務課 | | | | 総務課 | | |
| | 大膳課 | ※ | | ※課廃止。機能は侍従職。 | ※ | | |
| 内蔵寮 | 主計課 | 会計課 | | | 主計課 | | |
| | 用度課 | | | | 用度課へ | | |
| 侍従職 | 庶務課 | → | 侍従職 | 課制廃止 | → | 侍従職 | |
| | 経理課 | | | | | | |
| | 内記課 | | | | | | |
| 皇太后宮職 | 庶務課 | → | 皇太后宮職 | 課制廃止 | → | 皇太后宮職 | |
| | 経理課 | | | | | | |
| 東宮職 | 庶務課 | → | 東宮職 | 課制廃止 | → | 東宮職 | |
| | 経理課 | | | | | | |
| 式部寮 | 庶務課 | 儀式課 | 式部職 | 猟場は管理局監理課へ | → | 式部寮<br>→式部職 | 猟場は式部寮に残る。課制廃止。宮内庁への変更時に式部職に。 |
| | 儀式課 | | | | | | |
| | 外事課 | 外事課 | | | | | |
| 主殿寮 | 監理課 | 監理課 | 管理局 | | 監理課 | 主殿寮<br>→管理部 | 衛生課は監理課に統合。宮内庁への変更時に管理部に。 |
| | 車馬課 | 車馬課 | | | 業務課 | | |
| | 工務課 | 工務課 | | | | | |
| | | | | | 用度課 | | |
| | 衛生課 | | | | 監理課へ | | |
| 図書寮 | 庶務課 | 諸陵課 | | 陵墓のみ | 監理課 | 図書寮<br>→書陵部 | 陵墓監守事務のみ皇宮警察へ移管（のち宮内庁に復帰）。皇統譜は図書寮に残る。宮内庁への変更時に書陵部に。 |
| | | → | 図書館 | 皇統譜は官房秘書課へ | | | |
| | 図書課 | | | | | | |
| | 編修課 | | | | 編修課 | | |

注：地方機関である京都地方事務所は課制が廃止された。

出典：宮内庁参事官室（小林）「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」1970年12月、『宮内庁機構関係法令』第1分冊、宮内庁秘書課法規係所蔵（情報公開開示資料）より筆者作成。

事であったかは不明であるが、巡幸計画の中心を担っていた犬丸を宮内府外に転任させたのは、巡幸を以前のまま行わせないという政府側の意志の現れだと考えてよいだろう。

このようにGSと政府の意向が一致した結果、宮内府は機構改革及び首脳部の更迭に見舞われることになった。その間、戦後巡幸も中断し、再開されたのは吉田が政権に復帰した後の1949年５月からであった。

では、機構改革がなされて以後の宮内府長官の人事に関わる権限はどうなったのであろうか。国家公務員の人事を統括する国家公務員法は1947年10月21日に公布された。これまで一級、二級、三級と級制に分かれていたものを、特別職と一般職の２つに分けることとし、一般職は競争試験を合格した者のみが任用されることになった。

一般職については、第55条で任命権を「内閣、内閣総理大臣又は各大臣その他の機関の長」に属させることになった（1947年12月３日改正で「外局の長」が明記）。よって、人事院による国家公務員試験の合格者（任用候補者名簿に登載された者）からの任用に限られるが、任命等の人事に関する権限は宮内府長官が維持することになった。また、宮内府は特別職として「宮内府長官、侍従長及び侍従並びに法律又は人事委員会規則で指定する宮内府その他の職員」（第２条第３項第15号）が認められ、試験合格者によらない任用の幅が大きく取られることになった[113]。特別職についても長官の任命権が認められたため[114]、認証官である長官と侍従長を除き、宮内府長官が任命権者として人事に関する権限を掌握し続けることになった。これらは宮内府が特別扱いされたわけではなく、他行政機関も同様に保障された権利であった。

なお、宮内庁における特別職の多くは天皇・皇族の私的生活を担う役職に限られており、実務を担う幹部のほとんどは一般職であった。国家公務員試験に合格した幹部候補生のほとんどは、政治的な権限を失った宮内庁を就職先に選ぶことはなかった[115]。よって、幹部の多くは他省庁からの出向組が占めてゆき、例えば儀式などを統括する式部官長は1954年以降現在まで外務官僚の指定席となっているなど、特定の省庁の指定席となっている役職も存在している。宮内官僚の人事に対する天皇の意見が現在どこまで尊重されているかはわからないが、私生活に関わる特別職の人事以外は、事実上、政府や長官の選んだ者をそのまま認証しているものと思われる。権限を失い、組織の独立性を失った宮内庁は、次第に一部の役職を除き、人事の独立性を失っていったのである。

## おわりに

ここまで、日本国憲法の制定による天皇の役割の変化によって、次第に宮内省が権限や独立性を奪われていき、最終的に政府に従属する機関へと縮小された過程を論じてきた。

戦前に皇室令に基づいて設置されていた宮内省は、「宮中・府中の別」にのっとり、独自の予算を運用し、政府からの独立性を保ってきた。しかし、敗戦後のGHQの改革によって、皇室財産が解体されて皇室予算はすべて国庫からの支給となり、天皇の政治的権限も剥奪された。そしてこれに沿って宮内省は縮小され、吉田茂首相などの尽力により機関としての独立性をかろうじて保ったが、敗戦時と比較して半数以上の部署が削減され、人員は約25%にまで縮小された。その後、昭和天皇の戦後巡幸での予算問題や日の丸掲揚問題をきっかけとして、GHQの民政局や片山・芦田首相のイニシアティブによって、さらなる組織改革と幹部の更迭が行われ、かつての

ような独立性を失い、「宮中」は「府中」に従属することとなった。

その後宮内庁は、天皇の政治利用を様々な形で行おうとする保守政権の要求にさらされていく。例えば、岸信介首相は、1960年の安保闘争の高揚時に、来日するアイゼンハワー米大統領を天皇に羽田で出迎えさせて、皇居までともにパレードをさせようと計画した（来日中止で実現せず）。また、安保闘争で悪化した米国との関係を改善させるために、皇太子と産後間もない皇太子妃美智子を米国に派遣した（1960年９月～10月）[116]。宮内庁は、天皇が「象徴」という「非政治的な」立場である以上、政府による宮中事務への介入は避けたいと願っていた[117]。しかし、自民党の長期政権が続く中では、ある程度の政府からの要望を受け入れざるをえなかっただろう[118]。

共同通信の記者であり皇室研究家でもあった高橋紘は、長らく宮内庁長官を務めた宇佐美毅（1953-78年、内務省出身）が政治家の政治利用をできるかぎり食い止めていたと評価している。一方、宇佐美の次の長官である富田朝彦（1978-88年、内務省（警察）出身）は自民党の後藤田正晴官房副長官によって送り込まれたと推測しており、さらに次の長官の藤森昭一（1988-96年、厚生省出身）は中曽根康弘政権下で官房副長官を長く勤めており、昭和天皇の大喪の礼を仕切るために登用されたとしている[119]。このように、次第に宮内庁には人事面でも政治家の意を汲む官僚が送り込まれるようになった。

宇佐美のように、伯父と兄が日銀総裁、父も内務官僚（東京府知事、貴族院議員）であり、自身も内務官僚という政治力が強い長官がいる間は、露骨な政治利用をある程度食い止められていた。しかし権限を喪失し、政府に従属した立場となっている以上、長官個人の力がなくなった際には、宮内庁は政治に屈せざるをえない立場であった。渡辺治が述べたように天皇が「保守政治の従属変数」であった以上[120]、宮内庁もまた政府の従属機関にならざるをえなかったのである[121]。

注

（１）　皇室令は公式令（明治40年勅令第６号）第５条によって「皇室典範ニ基ツク諸規則、宮内官制其ノ他皇室事務ニ関シ勅定ヲ経タル規程ニシテ発表ヲ要スルモノ」として、法律とは別に定められた。なお法令に関しては、検索の利便性を考慮して元号を使用する（以下同）。

（２）　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、1991年。

（３）　堀口修「近代の宮内省官制について―太政官制下を中心として―」三上昭美先生古稀記念論文集刊行会『近代日本の政治と社会』岩田書院、2001年。

（４）　川田敬一『近代日本の国家形成と皇室財産』原書房、2001年。

（５）　梶田明宏「酒巻芳男と大正昭和期の宮内省」『年報近代日本研究』第20号、1998年。

（６）　西川誠「大正後期皇室制度と宮内省」『年報近代日本研究』第20号、1998年。

（７）　デイビッド・Ａ・タイタス著、大谷堅志郎訳『日本の天皇政治―宮中の役割の研究』サイマル出版会、1979年。

（８）　前掲「近代の宮内省官制について―太政官制下を中心として―」265頁。

（９）　高橋紘『昭和天皇　一九四五―一九四八』岩波現代文庫、2008年（初版、木下道雄『側近日誌』文藝春秋、1990年の解説）。

（10）　茶谷誠一「敗戦後の「国体」危機と宮中の対応―宮内府設置にいたる過程を中心に」『アジア太平洋研究』（成蹊大学）第36号、2011年11月。

(11)　川田敬一「日本国憲法制定過程における皇室財産論議―『皇室経済法』制定前史二」『日本学研究』第７号、2004年６月、同「『皇室経済法』制定史（一）―臨時法制調査会における議論を中心に」『日本学研究』第９号、2006年12月、同「『皇室経済法』の成立過程― GHQ との折衝を中心に」『産大法学』第40巻第３・４号、2007年３月、同「皇室経済関係法令に関する GHQ との交渉における論点」『憲法論叢』第15号、2008年12月。

(12)　高橋紘・鈴木邦彦『天皇家の密使たち―占領と皇室』文春文庫、1989年（初版1981年）。

(13)　秦郁彦『昭和天皇五つの決断』文春文庫、1994年（初版1984年）。

(14)　渡辺治『戦後政治史の中の天皇制』青木書店、1990年。

(15)　升味準之輔『昭和天皇とその時代』山川出版社、1998年。

(16)　前掲「敗戦後の「国体」危機と宮中の対応―宮内府設置にいたる過程を中心に」。

(17)　本文で引用した資料は、読みやすさを考慮し、引用部分は漢字を新字体、カタカナはひらがなに統一し、明らかな誤字脱字は訂正した。

(18)　高見勝利「皇室経済法立法の経緯および資料解題」芦部信喜・高見勝利編著『皇室経済法』（日本立法資料全集７）信山社、1992年、４-５頁。なお、皇室会計が政府から分離される経緯については、川田敬一の研究に詳しい。前掲『近代日本の国家形成と皇室財産』146-177頁。

(19)　内閣制度百年史編纂委員会『内閣制度百年史』上巻、1985年、31-35頁。

(20)　前掲『伊藤博文と明治国家形成―「宮中」の制度化と立憲制の導入』２頁。なお1907年の公式令の制定の際に「皇室令」が定められ、それまで「宮内省達」によって定められていた宮内省官制は「皇室令」に改められた。公式令と皇室令の関係については以下の論文を参照のこと。高久嶺之介「大正期皇室法令をめぐる紛争（上）―皇室裁判例案・王公家軌範案・皇室典範増補」『社会科学』第32号、1983年２月、163-178頁。

(21)　松田好史「大正期の常時輔弼と内大臣―新帝輔弼から元老内大臣兼任方式へ」『史観』第163冊、2010年９月、９頁。

(22)　季武嘉也『大正期の政治構造』吉川弘文館、1998年、307-308頁。

(23)　松田好史「内大臣の側近化と牧野伸顕」『日本歴史』第743号、2010年４月、90-91頁。

(24)　茶谷誠一『昭和戦前期の宮中勢力と政治』吉川弘文館、2009年、211-216頁。

(25)　同上304-337頁。

(26)　国立国会図書館調査立法考査局著・発行『行政整理の歴史とその経過（昭和以降）』1949年３月、68-69頁。

(27)　同上70頁。

(28)　実際に木下道雄侍従次長は、GHQ の民間情報教育局のダイク局長などが「宮内省については何も言わぬも、これを縮小し侍従府位にすることは、内心彼等のねらいなり」と考えているとの情報を入手している。前掲『側近日誌』101頁、1946年１月５日。

(29)　前掲「敗戦後の「国体」危機と宮中の対応―宮内府設置にいたる過程を中心に」183-190頁。

(30)　前掲『側近日誌』23頁、1945年11月２日。

(31)　前掲「敗戦後の「国体」危機と宮中の対応―宮内府設置にいたる過程を中心に」190頁。

(32)　「終戦後宮内府法制定前後における宮内機構事務の改革」『宮内庁機構関係法令』第１分冊、宮内庁秘書課法規係所蔵（情報公開開示資料）。この文書は第１分冊の第１章「総説」の第１節「宮内府の発足」の一部にあたる。前後の資料から、おそらく1950年代後半の内閣の憲法調査会に関わって作成された宮内庁の内部資料と推測される。

(33)　前掲『昭和天皇　一九四五―一九四八』73頁。

(34)　宮内庁参事官室（小林）「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」1970年12月、『宮内庁機構関係法令』

第１分冊、宮内庁秘書課法規係所蔵（情報公開開示資料）。この資料は、冒頭部によると「終戦時における皇室管理機構の変遷を示す適当な資料がないので、現存する当時の諸資料を集め、これを元にして当時の機構変遷の経過を記録したものである」とされている。

(35)「宮内省職制改革」（手書き）、「芳賀四郎関係文書」421「皇室関係Ｉ資料　雑」（国立国会図書館憲政資料室所蔵（以下同室所蔵を「憲政所蔵」と略す））に含まれている。

(36)　禁衛府廃止の経緯については下記の著書を参照のこと。藤井徳行『禁衛府の研究―幻の皇宮衛士総隊』慶應義塾大学出版会、1998年、136-148頁。

(37)　前掲「終戦後宮内府法制定前後における宮内機構事務の改革」。

(38)　前掲「日本国憲法制定過程における皇室財産論議―『皇室経済法』制定前史二」252-283頁。

(39)「宮内府官制試案要綱」「入江俊郎関係文書」83-37、憲政所蔵。「宮内省より提示」との書き込みがある。

(40)　当時宮内省文書課長であった高尾亮一は、「所轄」という表現をとった理由として、「昔流にいいますと宮中、府中の別を明らかにするのだというような気持が、こういう表現として表れているのではないか」という説明をのちに行っている。『憲法調査会第三委員会第十一回会議議事録』憲法調査会、1960年１月13日、９頁。

(41)　当時の法解釈によれば、「所轄」は「監督」や「管理」よりも独立性が高い言葉であるため、宮内府は普通の行政官庁の占める地位とは同じ関係で内閣に従属しているものではないとされている。当時「所轄」が用いられていた機関としては臨時人事委員会（現在の人事院）が挙げられる。外務省特別資料部第一課『皇室に関する諸制度の民主化』1948年10月、32頁（情報公開開示資料）。

(42)　GHQ は1946年５月21日に皇族の財産上の特権を剥奪するための覚書の中で、「皇室の使用人に皇族又は宮家に奉仕する義務を負わせないこと」との命令を下しており、これに基づいて皇族王公族附職員官制が廃止された（７月10日）。前掲「終戦後宮内府法制定前後における宮内機構事務の改革」。当該覚書は前掲『皇室経済法』（日本立法資料全集７）127-128頁、資料17に収録。

(43)　宮内府法の審議の中で、入江俊郎法制局長官は、皇室の私的生活に関する事柄は「皇室と云ふ御一家に於きまして必要なる職員を置き〔中略〕それ等の費用は内廷費から御出しを願ひまして、さうして之を処理して行くと云ふことにならうと思ひます」と述べている。『貴族院行政官庁法案特別委員会議事速記録』第１号、1946年３月30日、11頁。

(44)　終戦連絡中央事務局政治部「宮内府法案に関する交渉の経緯」1947年３月、「芳賀四郎関係文書」424、憲政所蔵。

(45)『憲法調査会第三委員会第十一回会議議事録』1960年１月13日、憲法調査会、７-８頁。

(46)　前掲「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」。下線は引用者による（以下、下線は同様）。この奏上は1970年に書かれた「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」でも未だに有効性があるものとされており、おそらく現在でも宮内庁の職員が皇室の私的生活に関与する根拠となっていると推測される。ちなみに宮内庁は、このような皇室の私的事務に関して公務員が作成した文書を「皇室の私的文書」であるとして、「行政文書」の対象としていない。詳しくは「「皇室文書」の定義をめぐる公文書管理委員会での不服審査（2012年１月16日～７月31日）」「源清流清―瀬畑源ウェブサイト」を参照（2012年９月９日閲覧）。http://www008.upp.so-net.ne.jp/h-sebata/koushitsu-bunsyo.html

(47)「入江俊郎関係文書」83-32（憲政所蔵）には、吉田の奏上に加えて、国家事務と私事の具体的な分類が書かれた「皇室関係の事務」と題された文書が含まれている。佐藤達夫法制局次長は、1947年３月に、宮内府の性格についてまとめた文書を作成して天皇に奏上したとのちに述べており、これが該当文書だと思われる。

前掲『憲法調査会第三委員会第十一回会議議事録』21頁。

(48)　政府は1946年４月１日に文官任用令などを廃止し、新たに官吏任用叙級令（昭和21年勅令第190号）を施行し、判任官や奏任官の制度を廃し、一級、二級、三級という区分けに変更した。これに合わせて宮内省も宮内官任用令を廃止し、宮内官任用叙等令（昭和21年皇室令第14号）を皇室令として施行し、宮内官にも一級から三級という区分けを取り入れた。

(49)　前掲『側近日誌』189-190頁、1946年４月16日、17日。

(50)　前掲「敗戦後の「国体」危機と宮中の対応―宮内府設置にいたる過程を中心に」196-197頁。

(51)　前掲「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」。

(52)　本来外局の場合、一級と二級官吏の人事は主任大臣の申し出によるものとされていた。なお、1947年５月２日に皇室令が廃止された関係で宮内官任用叙等令も廃止され、宮内府職員には他官庁と同様に官吏任用叙級令が適用されることになった。また同日の官吏服務紀律の改正によって、官吏は「国民全体ノ奉仕者」（第１条）として位置づけられることになり、宮内府職員も「国民全体」に「奉仕」する役割を担う立場になった。

(53)　なお、茶谷誠一はこの人事に関わる権限をめぐる政治過程について論じているが、いくつか事実を誤認している。①宮内官僚の任免について、宮内省官制第51条を挙げているが、これは「職」や「職制」を置く規定であり、人事に関する規程ではない。②宮内府法案から三級官の進退を長官が専行する規程が削除されたことを「宮内官僚の任免権を宮内府に付与する旧態依然の規定を残すことは、新憲法の趣旨に照らして適当でなく、それ以上にGHQ側の了承を得られないと判断したのであろう」と推測しているが、この点も「入江俊郎関係文書」（憲政所蔵）83-27「宮内府法案経過」（法制局、1947年３月５日）に「行政官庁法による政令にまかせる」と書かれているとおり、昭和22年政令第11号によって定められたのであり、任免権は宮内府長官に存在している。前掲「敗戦後の「国体」危機と宮中の対応―宮内府設置にいたる過程を中心に」195-199頁。

(54)　皇宮警察史編さん委員会『皇宮警察史』皇宮警察本部、1976年、714頁。なお、1946年１月24日のGHQ民政局（GS）のラウエル中佐の所見によれば、皇室財産の削減に関連して皇宮警察の宮内省からの分離が提言されており、GHQ側の皇室財産解体の一環として行われた可能性もある。前掲『皇室経済法』（日本立法資料全集７）95-99頁、資料９「御料林の国家移管に関するラウエルの所見」1946年１月24日。

(55)　学習院は1946年初めの段階で、GHQの民間情報教育局（CIE）のダイク局長より、宮内省からの分離を示唆されていた。以後財団法人化の手続きを進め、1947年３月31日に文部大臣から学習院の設立者を財団法人に変更して私立学校とする認可がおりて、財団法人学習院が発足した。学習院大学五十年史編纂委員会編『学習院大学五十年史』上巻、学習院大学、38-153頁。

(56)　敗戦前後の正倉院の官制については、松嶋順正「終戦前後の正倉院―宝物疎開を中心として」『正倉院年報』第７号、1985年３月を参照。なお正倉院は、1956年６月26日の宮内庁法の改正によって書陵部（図書寮の後身）から独立して附属機関と位置づけられ、現在に至っている。

(57)　先に引用した吉田首相の1947年３月８日の奏上でも「祭祀の事務は、純然たる皇室の私的事項であり、これは、政教分離の日本国憲法の建前からも、宮内府で扱はぬことが穏当であると存じます」と述べられており、政府としても祭祀は皇室の「私的行為」とせざるをえないと判断された。前掲「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」。

(58)　以下「戦後巡幸」の「」を略す。「行幸」という用語は天皇が皇居外に外出することを指す皇室用語である。「巡幸」は複数の行幸地を訪問する際に使われる用語であるが、宮内庁の中では正式には使われていないよ

うである。なお、今回対象とする天皇の全国巡幸は一般的に「戦後巡幸」と呼ばれるため、全国巡幸全体を指す際には「戦後巡幸」、個別の旅行を「行幸」と記す。なお、「行幸」自体が敬語の一つではあるが、当時一般的に使われていた用語であるため、そのまま使用する。

(59)　瀬畑源「昭和天皇「戦後巡幸」の再検討―一九四五年十一月「終戦奉告行幸」を中心として―」、『日本史研究』、第573号、2010年５月、22-45頁。

(60)　前掲『側近日誌』113頁、1946年１月13日。

(61)　前掲『側近日誌』115頁、1946年１月13日。

(62)　終戦前後から、近衛文麿を初めとした天皇の側近グループは、道義的責任による天皇退位を画策していた。また、戦後巡幸が始まった直後の２月27日には東久邇宮が天皇の退位を示唆する発言を行ったことが報じられた。吉田裕『昭和天皇の終戦史』岩波新書、1992年、55-58、87-88頁。

(63)　大金益次郎『巡幸余芳』新小説社、1955年、28頁。

(64)　前掲『側近日誌』116頁、1946年１月14日。

(65)　前掲『側近日誌』117-118頁、1946年１月15日。

(66)　ジョン・ダワー『敗北を抱きしめて』下巻、岩波書店、2001年、93-94頁。

(67)　高橋紘『人間　昭和天皇』下巻、講談社、2011年、156頁。

(68)　Nagano Military Government Team “Monthly Military Govenment Activities Report for the month of August 1947”, Annex A, p.1、憲政所蔵。

(69)　GS, MEMORANDUM FOR THE RECORD, “Expenditure of Funds by the Imperial Household Office”, 15 Nov 1947, GS（A）01216, 憲政所蔵。同じ文書が福永文夫編『GHQ 民政局資料「占領改革」』第10巻（経済・文化・社会）、丸善、2000年、185頁に所収。

(70)　GS, MEMORANDUM FOR THE RECORD, “Expenses Incurred on the Emperor's Tours”, 21 Nov 1947, GS（A）01216, 憲政所蔵。前掲『GHQ 民政局資料「占領改革」』第10巻、186-188頁。

(71)　GS, MEMORANDUM FOR CHIEF, GOVERNMENT SECTION, “Emperor's Trips and Expenses Thereof”, 12 Dec 1947, GS（B）01318, 憲政所蔵。

(72)　op. cit., “Emperor's Trips and Expenses Thereof”

(73)　「行幸ニ際シ歓迎ノ為日本国々旗掲揚ニ関シ聯合軍最高司令部ヨリ回答ノ件」『幸啓録』1946年第16巻（宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵、以下「宮内所蔵」と略）。『閣議資料（吉田内閣閣議書類（その４））昭和21年11月１日～11月25日』（国立公文書館所蔵）にも同じものが所収。

(74)　終戦連絡中央事務局総務部第一課「水曜速報」第41号、1946年11月27日、荒敬監修『日本占領・外交関係資料集―終戦連絡中央事務局・連絡調整中央事務局資料―』第５巻、柏書房、1991年、125-127頁。

(75)　『北日本新聞』1947年10月24日。

(76)　op. cit., “Expenditure of Funds by the Imperial Household Office”

(77)　「下検分打合要項」京都府秘書課『行幸一件』（1947年５月）、京都府立総合資料館所蔵。同じ書類が『行幸一件書類』（1947年６月）大阪府公文書館所蔵、の中にも含まれている。

(78)　「連絡往復文書（電話・無電案其ノ他）ノ件」『幸啓録』1947年第８巻、宮内所蔵。

(79)　同上

(80)　前掲『巡幸余芳』145頁。

(81)　「富山県総務部長へ国旗掲揚、手旗奉迎ニ関スル返答願案ノ件」『幸啓録』1947年第38巻、宮内所蔵。

(82)　以上は、GS, MEMORANDUM FOR THE RECORD, “The Emperor's Tour of Chugoku Area”, 16 Dec

1947, GS（B）01787, 憲政所蔵。

(83)　駐日カナダ代表部主席であったE・H・ノーマンは、GSのスウォープから宮内府改革の参考となる英国王室の資料の提供を求められている。その際にスウォープは、各県の多額の巡幸費の一部が皇室に献上されているとの疑いを述べている。E・H・ノーマン著、加藤周一監修、中野利子編訳『日本占領の記録1946-48』人文書院、1997年、274-275頁、1948年１月５日。

(84)　HEADQUARTERS YAMAGATA MIL GOVT TEAM, "Expense of Emperor's Visit to Yamagata Prefecture 15-17 Aug 1947", 22 Dec 1947, GS（B）01787, 憲政所蔵。

(85)　連合国総司令部民政局公式覚書「天皇の視察旅行に要した費用」1948年１月12日（GS（B）01318）、山極晃・中村政則編『資料日本占領１　天皇制』大月書店、581-585頁。

(86)　「昭和二十二年九月二、三両日にわたり那須御用邸に伺候の節、御召により拝謁、其の際承りたる御言葉の要旨」、前掲『側近日誌』219頁。

(87)　進藤榮一編『芦田均日記』第２巻、岩波書店、1986年、27頁、1947年10月29日。

(88)　前掲『芦田均日記』第２巻、297頁、1947年11月６日。

(89)　寺崎英成、マリコ・テラサキ・ミラー編著『昭和天皇独白録　寺崎英成御用掛日記』文藝春秋、1991年、348-349頁、1947年11月７日、８日。

(90)　前掲『芦田均日記』第２巻、13頁、1947年７月22日。

(91)　前掲『芦田均日記』第２巻、72-73頁、1948年３月10日。また、首相就任直後に芦田はマッカーサーへ書簡を出しており、宮内府の一部職員が天皇の意志に反した行動を取っているため、わが国の民主化への動きに合わせて必要な措置を取ると述べている。袖井林二郎編訳『吉田茂＝マッカーサー往復書簡集』講談社学術文庫、2012年（初版2000年、法政大学出版局）、360頁。

(92)　この覚書は、前述の12月12日の報告書（注71）を受けて出されたものと考えられる。

(93)　「1947年５月３日附政令第五号に関する件」「芳賀四郎関係文書」404、憲政所蔵。

(94)　前掲『憲法調査会第三委員会第十一回会議議事録』６頁。

(95)　「宮内府機構改正に関する件」1948年２月３日、『公文類聚』第73編第29巻、国立公文書館所蔵（デジタルアーカイブ）。

(96)　「行政整理に関する件」1948年１月27日、『片山内閣閣議書類（その８）昭和23年１月７日～３月２日』国立公文書館所蔵（デジタルアーカイブ）。

(97)　前掲「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」に、この時に提出した文書の全文が収録されている。

(98)　国家行政組織法の制定の際に、外局の名称は「庁」に統一された（行政委員会を除く）。経緯については下記を参照。佐藤功『行政組織法』（法律学全集第７巻、鵜飼信成『公務員法』と合本）有斐閣、1958年、84-93頁。

(99)　国家行政組織法案の審議の中で、「総理府、法務府及び各省の長」（第４条）とあるが、宮内府は無くなるのかという質問に対し、芦田首相は宮内府は宮内庁になるという答弁を行っている。『参議院決算委員会会議録』第11号、1948年５月19日、５頁。

(100)　吉田茂『回想十年』第４巻、文春文庫、1998年（初版1958年）、86-88頁。

(101)　前掲『戦後政治史の中の天皇制』161頁。

(102)　具体的な定員削減案は当時GSに所属していたAlfred Husseyの個人文書に所収されている（Hussey Papers、56-E、憲政所蔵（原本はミシガン大学アジア図書館所蔵））。なお、国家行政組織法第７条第２項には、内部部局は「官房」「部」「課」が置けると書かれており、「職」や「寮」は使うことができなかった。

しかし宮内府は、一般官庁の事務部局とは性質を異にしているとして、侍従職、皇太后職、東宮職、式部職（寮から改称）は「職」にとどめた。これは、他の外局と同じ立場になったとしても、自分たちは違う立場なのだという彼らなりの「矜恃」の表れであったのだろう。前掲「終戦時における皇室事務管理機構の変遷」。

(103)　前掲『憲法調査会第三委員会第十一回会議議事録』６-７頁。

(104)　前掲「終戦後宮内府法制定前後における宮内機構事務の改革」。

(105)　1949年４月の吉田内閣の行政整理の際にさらに３割の削減が各行政機関には課されたが、宮内府は計画していた１割削減のみで許された。「行政整理による整理人員数に関する件」1949年４月25日、『公文類聚』第74編第16巻、国立公文書館蔵（デジタルアーカイブ）。なお田島道治宮内府長官の伝記を書いた加藤恭子は、田島が1949年３月に宮内府の予算削減の折衝を行っており、交渉の結果、三割でなく一割減で済んだと述べている。だが、おそらくこれは上記した人件費の予算のことではないかと思われる。加藤恭子『田島道治―昭和に「奉公」した生涯』TBS ブリタニカ、2002年、253-254頁。

(106)　前掲『芦田均日記』第２巻、75頁、1948年３月12日。

(107)　前掲『芦田均日記』第２巻、90頁、1948年４月７日。

(108)　前掲『芦田均日記』第２巻、118頁、1948年５月29日。また、新任の田島道治宮内府長官の就任直後のメモには、天皇の思召として「宮内府官史（ママ）の移（ママ）動内閣更迭に伴はぬこと」と記されている。前掲『田島道治―昭和に「奉公」した生涯』208頁。

(109)　天皇の意向かは不明であるが、芦田の日記には、吉田茂が松平長官の留任をマッカーサーに書面でアピールしたことや、宮内省改革は GHQ の意響であるとふれて歩くものがいる（改革への反発を起こそうとする動き）などといったことが書かれている。前掲『芦田均日記』第２巻、91、95頁、1948年４月８日、13日。

(110)　この経緯については下記の文献を参照のこと。前掲『田島道治―昭和に「奉公」した生涯』190-205頁。

(111)　芦田の日記には、加藤が「色々と策動する模様がある」といった記述がある。前掲『芦田均日記』第２巻、116頁、1948年５月26日。

(112)　『官報』第6468号、1948年８月６日、44頁。

(113)　具体的には人事院規則一―五（1950年６月１日改正）によって、東宮大夫などが特別職として位置づけられた。

(114)　人事院規則八―一（1949年１月15日）第１条第５号で「其他の職員の採用又は昇任は、任命権者の定める基準に従い、行わなければならない」とある。のちに改定され、人事院規則八―一二（1952年５月23日）の第14条で非分類官職への採用、昇任の規定が任命権者の下に定められた。

(115)　人事院による『年次報告書』及び『公務員白書』に記載されている各省庁別のＩ種試験（旧上級甲種試験）採用者数を見ると、1970～2011年度で宮内庁に採用されたのは５名しかいない。

(116)　前掲『戦後政治史の中の天皇制』228-234、304-306頁。

(117)　宮内官僚の高尾亮一は、内閣の憲法調査会のヒヤリングの中で、政変によって宮中事務が変わるのは避けるべきだとして「やはり宮中、府中の別というのは新しい意味で存続していかなければならないのではないか」と主張していた。前掲『憲法調査会第三委員会第十一回会議議事録』13頁。

(118)　自民党が政権から離れた2009年に、中国の習近平副主席が急遽天皇との引見を申し入れてきた際の対応をめぐって、羽毛田信吾長官と民主党の小沢一郎幹事長が記者会見で相互に批判を展開する事態となった。天皇の政治利用に「慣れていない」政権によって表面化したトラブルだと言えよう。『朝日新聞』2009年12月12日朝刊、15日朝刊。

(119)　前掲『人間　昭和天皇』302-320、412-413頁。

(120)　前掲『戦後政治史の中の天皇制』59頁。

(121)　1997年、橋本龍太郎内閣による中央省庁改革の中で、宮内庁は新設される内閣府の外局ではなく「内閣府に置く特別な機関」として位置づけられた。これに基づき、内閣府設置法（平成11年法律第89号）で「宮内庁は、内閣府に置かれるものとする」（第48条）とされ、国家行政組織法上の機関ではなくなった。ただし、宮内庁法では「内閣総理大臣の管理に属する機関」（第１条）という位置づけは変わっておらず、外局で無くなったことでどこまで機関としての独立性を回復したのかは不明である。行政改革会議「最終報告」1997年12月３日の「Ⅲ　新たな中央省庁の在り方」（2012年９月22日閲覧）。http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/III.html

［附記］本研究は JSPS 科研費24720293及び24520772の助成を受けたものです。

［学外研究者による査読を含む審査を経て、2013年５月７日掲載決定］

（一橋大学大学院社会学研究科科研費フェロー）