

宮内省参事官の設置

—大正八年の宮内省官制改正—

二ノ宮 幹太

はじめに

宮内省参事官は、大正八年（一九一九）の宮内省官制改正により設置され、「大臣ノ命ヲ承ケ庶般ノ調査及法規ノ審議立案ヲ掌ル」（宮内省官制第十六条）ことを職務とした。以後、宮内省参事官は昭和戦前期を一貫して同省に置かれた。本稿は、宮内省参事官の設置経緯と職務内容について、宮内庁宮内公文書館が所蔵する特定歴史公文書等を主に用いて、明らかにすることを目的とする。⁽¹⁾

まずは、大正期の宮内省全般について検討した先行研究を整理しておく必要があるだろう。大正期の宮内省については、宮内公文書館の開設以前から分析対象とされ、研究が重ねられてきた。「年報近代日本研究二〇」（一九九八）において、西川誠は大正期に行われた皇室制度の再整備の際に宮内省が果たした役割について論じており、梶田明宏は酒巻芳男という特定の人物を通して宮内省の内部を紹介している。⁽²⁾⁽³⁾

そのなかで、梶田は「参事官が設置され、大臣官房機能の強化がはかられ

⁽⁴⁾た」と評しているのは、本稿の課題とも関連する重要な指摘である。しかしながら、梶田論文は宮内省全体について論じたものであり、参事官についてはそれ以上言及しておらず、「大臣官房機能の強化」が具体的に何を指しているのかは明記されていない。そのため、参事官の設置によって大臣官房のいかなる機能が強化されたのかについては不明な点が残る。

以上のような課題について考察するためにまず、官制改正（参事官設置）の理由を宮内公文書館所蔵の特定歴史公文書等（皇室令録、重要雑録等）から跡付ける。次いで、このとき官制改正に関与した人物の関係文書も使用し、公文書上の記述と比較しながら改正過程を検証する。最後に、人事・文書処理過程に着目することで、大臣官房と参事官の関係を明らかにし、参事官の職務の特質を検討する。

一 内閣・各省の参事官制度と宮内省

「参事官とは何か」という問いに対して日本史学の立場から検討したものは決して多くない。⁽⁵⁾近代日本において「参事官」という名称が現れるのは

「各省官制通則」(明治十九年二月二十六日勅令第二号)⁽⁶⁾においてである。

通則では「参事官ハ其省ノ便宜ニ從ヒ局課ノ事務ヲ兼任シ、若クハ臨時命ヲ承ケ其事務ヲ助クルコトアルヘシ」(第四十八条)と規定されている。現代でいうところのスタッフ職である。大正期に入ると、さまざまなかたちで参事官にまつわる制度を改正する試みが行われた。主要なものを挙げると①法制局参事官の増員(大正八年五月)、②勅任参事官の自由任用(大正九年五月)、③外務省参事官会議の復興(大正九年十月)などである。

①大正八年五月二十六日、原敬内閣において法規整理委員会が設置され、法制局に参事官四名、属官四名が増員された⁽⁷⁾。法規整理委員会について、下重直樹は内閣補助部局の強化の一環として捉え、「新たな政策領域に対する「調査」を通して、内閣による総合調整を醸成するための試み⁽⁸⁾」として評価している。詳しくは後段で述べるが、宮内省参事官にも法規整理への取り組みが期待されていたことを、ここでは指摘しておきたい。

②大正九年五月十五日、原敬内閣において文官任用令が改正され、勅任官への任用資格が緩和された。これにより各省次官、警視總監、警保局長とともに勅任参事官の自由任用が可能となった。原敬は実業家、学者等からの参事官登用を視野に入れていたようである。清水唯一朗はこれを「参事官室に有望な政党人を送り込み、行政事務の理解を深めることで将来に有望な政治家を養成する方途とした⁽⁹⁾」と評価している。

③大正九年十月二十三日、外務省においては参事官会議が復興された。熊本史雄は参事官会議の復興を政策調整機能のない地域局体制の欠点を補うために行われた制度改正であると指摘している⁽¹⁰⁾。地域局である亜細亜局と欧米局は官制上横並びの組織であり、政策の総合調整を図る機能を備えてい

なかった。この問題を解消するために、参事官に主要局課の課長職を兼務させることで、官房―各局のパイプ役として機能させようとした。

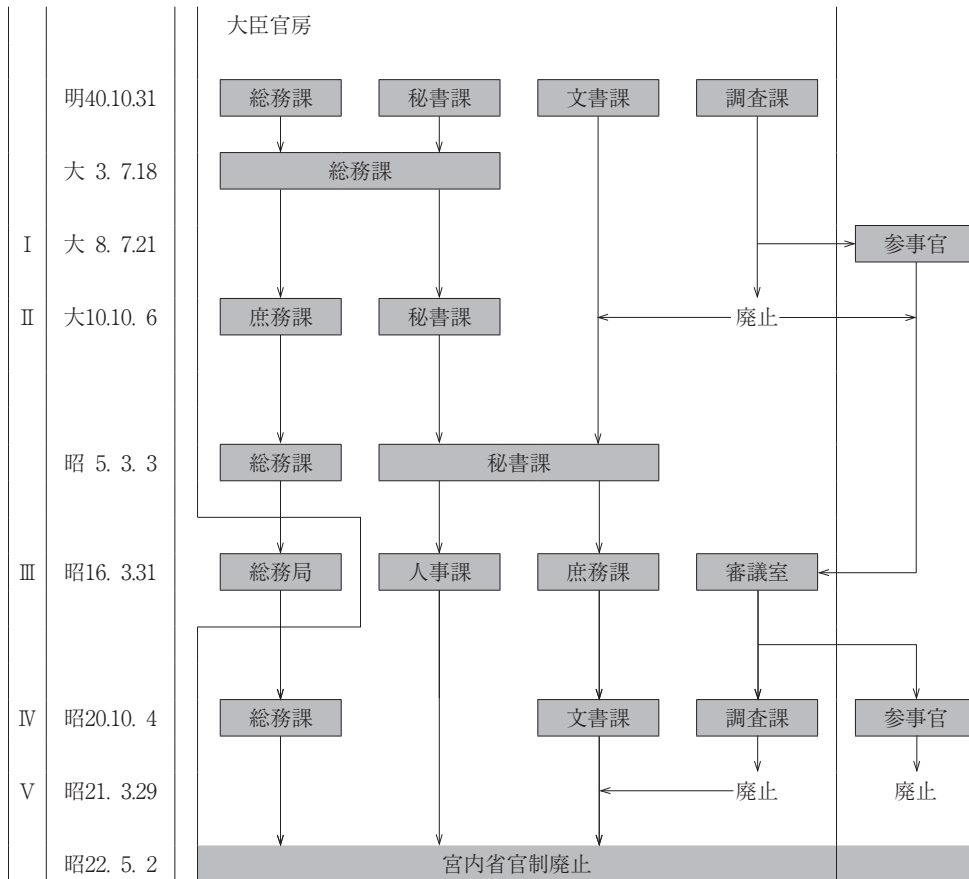
参事官は必ずしも官房に置かれていたわけではないが、官房と密接な関係を有していた。一般的な官房では、総務課が文書、秘書課が人事、会計課が会計を所管する。これらを総称して官房三課と呼ぶ⁽¹¹⁾。宮内省の場合、時期により役割分担に変化はあるが、総務課が宮内省特有の事務(行幸啓ほか)を、秘書課が各省に共通する事務(文書・人事等)を所管するのが特徴的である。会計を所管する主計課は官房の外(内蔵寮)に置かれた。

官房には、官房三課のほかに調査課が置かれる事例がある。行政学においては、西尾勝が官房の機能として、文書・人事・会計を重視しているのに対して、牧原出は調査課の機能を高く位置付けている⁽¹²⁾。宮内省の場合、調査課は皇室制度の調査と関わり、重要な位置を占めた。宮内省参事官は調査課の事務を継承するかたちで設置された。その後、母体となった調査課は廃止されるが、宮内省参事官は昭和戦前期を通して存在し続けた。

宮内省参事官の変遷は官制・分課規程の画期に即して次のように時期区分することができる。Ⅰ 大臣官房調査課・参事官併設期(大正八～十年)、Ⅱ 参事官単独設置期(大正十～昭和十六年)、Ⅲ 大臣官房審議室内設置期(昭和十六～二十年)、Ⅳ 大臣官房調査課・参事官併設期(昭和二十～二十一年)、Ⅴ 参事官未設置期(昭和二十一～二十二年)。各時期の機構・人事の特徴を整理すると、下記のとおりである(【図①】参照)。

Ⅰ 大正八年、宮内省官制改正(大正八年七月二十一日皇室令第四号)⁽¹³⁾により、大臣官房調査課の事務の一部を継承するかたちで参事官が設置された。

【図①】 宮内省参事官の変遷



※1 「皇室令録」「訓令録」「宮内省省報」(宮内公文書館所蔵)より作成。
 ※2 大臣官房のなかでも総務課・秘書課・文書課・調査課の変遷を中心に記し、その他は省略した。
 ※3 図作成の都合により、各課の並びは班列通りではない。

【表①】 宮内省参事官 (大正9年7月時点)

氏名	入省年次	就任日	本官	その他の兼任
南部光臣	明25内務省	大 9. 2.15	—	大臣官房調査課長事務取扱
五味均平	明40宮内省	大 8.10. 2	宮内事務官	図書寮庶務課長兼図書課長
渡部 信	明41通信省		—	—
浅田恵一	明44大蔵省		宮内書記官	大臣官房調査課勤務
金田才平	大02内務省	大 8. 8. 4	—	大臣官房総務課勤務
二荒芳徳	大02内務省	大 9. 3.29	宮内書記官	大臣官房調査課勤務

※「進退録」「宮内省省報」(宮内公文書館所蔵)より作成。

参事官は「大臣ノ命ヲ承ケ庶般ノ調査及審議立案ヲ掌ル」ことを職務とした。専任参事官が三人（うち勅任一人、奏任二人）置かれた。就任者のなかには調査課から異動した者も見受けられる。そのほかに他官と兼任する参事官も置かれており、第Ⅰ期は大臣官房内での兼任が多い。

Ⅱ 大正十年、宮内省官制改正（大正十年十月六日皇室令第七号¹⁴）により、大臣官房調査課が廃止された。参事官は調査課の事務の一部を継承した。第Ⅱ期は帝室林野局事務官、帝室会計審査官との兼任が増える。特筆すべき人事としては内大臣秘書官長（入江貫一、木戸幸一）が一時期参事官を兼任していることが挙げられる。入江貫一は昭和五年の宮内省官制改正を主導した人物である¹⁵。

Ⅲ 昭和十六年、宮内省官制改正（昭和十六年三月三十一日皇室令第三号¹⁶）により、大臣官房の分課体制が大幅に変更され、庶務課・人事課・審議室が設置された。参事官は審議室に配置された。審議室は、①諸般の調査に関する事項、②審議立案に関する事項、③統計に関する事項を所管した。①②は参事官の所管事務、③は旧秘書課の所管事務と重なる。帝室会計審査局長官、帝室林野局長官、内蔵頭、総務局長との兼任が定例化する。参事官の職務について規定した、第二十六条の条文も「大臣官房及各部局ノ事務ヲ助ケシムルコトヲ得」から「大臣官房ノ他ノ事務ヲ掌ラシム」に変更された。

Ⅳ 昭和二十年、宮内省官制改正（昭和二十年十月四日皇室令第二十六号¹⁷）により、大臣官房の分課体制が大幅に変更され、総務課・文書課・人事課・調査課が設置された。審議室は廃止され、同課の事務はそのまま調査課に継承された。これにより、調査課と参事官が併置されることとなった。それまで専任参事官は三人とされてきたが、二人に減らされた。特筆すべき人事と

しては十二月一日、大臣官房に終戦連絡事務室が設置され、室長に三浦義男参事官が就任したことが挙げられる¹⁸。

Ⅴ 昭和二十一年、宮内省官制改正（昭和二十一年三月二十九日皇室令第十号¹⁹）により、参事官について規定した第二十六条が削除された。また、官制改正を受けて調査課が廃止された。

昭和二十二年五月二日、宮内省官制が廃止され、宮内府法が施行された。昭和二十七年には、宮内府組織令（昭和二十七年八月三十日政令第三百七十七号）が制定され、長官官房に参事官を置くことが明文化された²⁰。ただし、宮内府以降の組織改編については、戦前期とは別個に考える必要があるため、本稿では検討対象外とした。参事官に絞って宮内省官制の変遷を整理すると、以上のようなになる。本稿では、このうち第Ⅰ期に焦点を当てる。

二 宮内省における参事官制度の創始

前節で述べたように、参事官は「各省官制通則」（明治十九年二月二十六日勅令第二号第四十八条）により設置された。ところが、「各省官制通則」の適用を受けない宮内省には、参事官が置かれなかった。宮内省内に初めて参事官が設置されたのは、大正八年（一九一九）七月二十一日の宮内省官制改正による。以下本節ではその経緯を探っていききたい。

官制改正の制定理由は下記のように記されている。

参事官は諸般の事項を調査し兼て法規を審議するの機関にして調査課は公文の起草審査を掌り兼て之を執行するの所なりとす、即ち前者は純然たる調査の任に該るものなれとも後者は法規処分の統一を以て其の主要

職務と為す、蓋処分の統一と処分の準繩たる法規の審議とは事務の分配上区分するを至当とす、殊に調査課か各部局の主宰事項に付合議を受け以て省中庶務の統制を司るの任務は本省所管事務の漸く繁多に赴き従て其の關係複雑を増すに従ひ一層周到の注意を必要とする、現時の趨勢に在りては従来調査課の主管たりし法規の審査及各般の調査に関する事務を移して更に参事官の専任事項と為すの甚だ切要なるものあり是れ参事官を設くる所以なり⁽²¹⁾

制定理由を読むと、宮内省で所管する業務が複雑化し、調査課単独で調査業務と省内庶務の統制を担当することができなくなつたため、前者を調査課から切り離すかたちで参事官を設置したということになる。大正八年の官制改正は結果として参事官設置に落ち着いたが、当初は調査課を拡張し、調査局として官房から独立させるという構想であつた。そしてこの調査課拡張を提唱していたのが、当時の宮内次官・石原健三である。

石原は遅くとも大正八年五月末までには調査課拡張を構想していた。大正八年五月末という時期も重要であるが、それは次節で述べるとして、まず石原の目的を確認したい。調査課拡張という組織の拡大を想起するが、石原にとって組織を拡大することが目的ではなかつた。石原は、調査局長（勅任官）を置いて「優遇の途」を開く必要があると考えていた。

なお、新設する部局の名称については議論があつた。大正八年当時の宮内省の内部部局の名称としては内匠寮、内蔵寮、主馬寮というように「寮」が使用されていた。石原は他の部局との兼ね合いも考慮して、「寮」にしたいと考えていた。一方、倉富勇三郎（帝室会計審査局長官）は「寮は古来より⁽²²⁾の分掌事務を処理する所の名称にて、新設の部には寮名を附せざる⁽²²⁾振合」と

述べ、調査局とするのが妥当であると主張した。

また「局」か「寮」かという組織の単位だけでなく「調査」という名称についても代案が検討された。倉富は「内制」という名称を提案した。しかし、石原は「内制」では目立つとしたため、倉富は「制度」という名称を再提案した。組織名に関する議論からも分かるように、石原は宮内省の制度について調査する部局の新設を目指していたものと思われる。⁽²³⁾

このように石原の主導で進められていった調査局構想であるが、宮内大臣の波多野敬直は調査局構想に賛同していなかつた。波多野は大臣官房の外に調査課を拡張して置くことに難色を示し、対案として参事官を置くという案を提示した。倉富の日記によれば、六月二十六日のことである。波多野の真意が奈辺にあつたのかは測りがたいが、石原と倉富は「局とすれば局員が大臣の自由にならざるを恐る、為なりや」と推察している。⁽²⁴⁾

波多野の意見を受けて石原は調査課拡張を断念し、参事官設置の方向に切り替えたようだが、旧調査課の処遇についても波多野と石原では考えを異にしていた。波多野は調査課と参事官を併置し、それぞれに別個の事務を担当させる案を提案した。それに対して、石原は参事官を新設した場合、参事官と同一の事務を所管する調査課は廃止するのが妥当だと考えていた。このやりとりが行われたのは六月三十日である。

ところが、七月四日に至つて石原は併置案に転じた。以後、併置案で案文の作成が進んでいき、波多野の発案がほぼそのままのかたちで官制に反映された。このようにして見ると、大正八年の官制改正過程において石原の主導性はたしかに認められるものの、当初石原が描いていたものから離れ、波多野の意向の濃いものになつていったと言えそうである。

官制改正案の起草と並行して、新ポストの候補者選定も行われていた。候補者として柳田国男（貴族院書記官長）の名前が挙がってはいたが、石原は波多野が柳田の新ポスト就任に反対するだろうと踏んでいた。柳田は徳川家達（貴族院議長）との折り合いが悪く、貴族院を辞職することになっていた⁽²⁵⁾。そのような問題を抱えた人物をわざわざ宮内省が引き取る必要はないだろう、というのが波多野の考えであった⁽²⁶⁾。

貴族院における徳川家達と柳田国男の確執については、先行研究のなかでもすでに指摘されているところである。それらのなかでは、貴族院辞職後の宮内省での具体的なポストとして図書頭や帝室博物館長の名前が挙がっているが、同時代の他の日記も含め、勅任参事官への転任に関する話題が出てこない⁽²⁷⁾ので、この人事案がどこまで現実的なものであったのかは定かでない。

倉富は勅任参事官の候補として松村真一郎（法制局参事官）を推薦した。波多野、石原はこれを承諾した⁽²⁸⁾。七月四日、倉富は松村と面会し、事情を説明する。松村は「自分は遠慮なく直言する方に付、宮内省には適せざる」として断った。それに対して倉富は「宮内省の事務も時勢に順応する必要あり。進歩したる考へを有する人の入り来たるは歓迎する方ならん」と答えた。松村は代わりに柳田国男、二上兵治を推薦した⁽²⁹⁾。

七月五日の段階で、具体的な官制改正の案文がすでに作成されていたようである。石原はこの日に倉富に案文を提示した⁽³⁰⁾。石原の意を受けて立案作業に当たったのは調査課の浅田恵一（明44大蔵省）である⁽³¹⁾。次節で述べるが、浅田自身もこの後、参事官の一人として登用されることとなる。二日後に倉富は石原に対して修正意見を述べたが、倉富の意見は採用されなかった⁽³²⁾。

七月十五日の時点で石原はすでに官制改正について内閣への合議を済ませ

ており、勅任参事官の候補者がいなくても、官制だけは公布する予定であると発言している⁽³³⁾。七月十九日小原駘吉（調度頭）は柳田国男が勅任参事官になるのではないかと予想したが、倉富は柳田になることはないだろうと述べて否定した⁽³⁴⁾。石原の発言どおり勅任参事官の任命を待たずに、七月二十一日に宮内省官制が改正され、宮内省に初めて参事官が置かれることとなった。

三 参事官室の構成員

ここまで見てきたように調査課拡張案のプランナーとして浮かび上がったのは宮内次官の石原健三である。それに対して宮内大臣の波多野敬直は調査課拡張に消極的であった。当初、石原は調査課を局レベルに昇格させることを企図していたが、波多野の反対もあり、参事官を設置するということに落ち着いた。本節では、参事官としてどのような人物が任用されたのかを紹介したい（表①参照）。

八月四日、**金田才平**（大2内務省）が宮内省参事官に任命された。金田は長野県理事官から転任した人物で、のちに秘書課長として、昭和十一年の宮内省官制改正に携わった。官制改正から約二か月後、九月十一日に至っても、なお勅任参事官が任命されていなかった⁽³⁵⁾。波多野は勅任参事官の任命は見合わせるよう指示したが、その段階では奏任参事官一名（金田才平）しかおらず、それでは仕事にならない状況であった。

十月二日、**杉栄三郎**、**五味均平**、**渡部信**、**浅田恵一**の四名が参事官に就任し、すでに参事官に就任していた**金田才平**とあわせて五名の体制が整った。杉が退任する翌年三月まではこのメンバーで異動がない。また、総務課の属

官、調査課の属官を一名ずつ減らし、参事官附として属官が二名置かれた。⁽³⁶⁾したがって、官制改正が行われたのは七月二十一日だが、参事官室の構成員⁽³⁷⁾が揃ったのは十月初旬ということになる。

杉栄三郎（明33会計検査院）は、調査課長と参事官を兼任した。それまで調査課が所管していた事務の引き継ぎを行うために選ばれたと見てよいだろう。杉の後任として参事官に就任した南部光臣（明25内務省）も調査課長事務取扱を務めた。このような措置からも調査課と参事官の結びつきを確認することができる。杉はのちに図書頭・諸陵頭、帝室博物館総長を務めた。⁽³⁸⁾この段階では杉が筆頭だが、高等官三等であり、勅任参事官ではない。

杉は明治三十三年に東京帝国大学法科大学政治学科を卒業した。東大では、日本民俗学を確立した柳田国男や、のちに法制史学者となる中田薫と同期であった。⁽³⁹⁾杉自身も会計検査院時代に清国に滞在し、阿片問題に関する論文を執筆するなど、官僚としての職務のかたわら学問研究にも取り組んだ。大正期に帝室制度審議会幹事を務め、皇室制度調査にも携わった。

五味均平（明40宮内省）は、もともと宮内省職員であるが、法制局参事官として政府側の法規整理事業にも参画していた。石原は、このような経歴を評価して、五味を宮内省の法規整理委員に任命したと語っている。⁽⁴⁰⁾五味の就任経緯から見て、大正八年の官制改正（参事官の設置）は宮内省において法規整理を実施するために必要な措置であったと考えることができる。法規整理以外の会議への出席は免除されていた。

渡部信（明41通信省）は、通信書記官兼外務書記官から転任した。十月には式部官兼任を、十二月には内務省参事官兼任を命じられている。このような経歴から五味同様、他省とのパイプ役を担ったものと考えられる。大正八

九年には法規整理委員会、史蹟名勝天然紀念物保存法関連の起案を担当している。当該期の参事官室の中心人物と見られる。のちに図書頭・諸陵頭、帝室博物館総長を務めた。

参事官人事の慣行とまでは言えないが、渡部信が杉栄三郎の後を追いかけるようなかたちで、その後任ポストに就任していることが注目される。大正十一年、図書頭兼帝室博物館総長を務めていた森林太郎（鵠外）が死去すると、杉が図書頭に就任し、⁽⁴¹⁾その後、諸陵頭も兼任した。昭和七年、杉が帝室博物館総長に就任すると、今度は渡部が図書頭兼諸陵頭に就任した。⁽⁴²⁾昭和十四年に杉の後任として渡部が帝室博物館総長に就任している。⁽⁴³⁾

浅田恵一（明44大蔵省）は、調査課勤務と参事官を兼任した。浅田は参事官設置以前から官制改正の原案作成に関与しており、そのような経緯から参事官に任命されたものと思われる。大正九年には宮内官恩給令関連の起案を担当している。参事官を長く務め、重要な宮内省関係法令改正に関与している。

五人の参事官を大きく分けると、宮内省内で他の官職と兼任した杉栄三郎、浅田恵一と内閣・他省の官職と兼任した五味均平、渡部信と参事官業務に専従した金田才平に分けることができる。このような人員配置により、省内・省外の連携を図ったと考えられる。

四 参事官会議の開始

参事官が設置されると、続いてその具体的な職務内容を詰めていく作業が行われた。このとき宮内省において初めて「参事官会議」が行われた。宮内

省の規則上には「参事官会議」という名称は明記されていないが、宮内省職員の日記や回想録には「参事官会議」に関する記述が散見される。ここでは宮内省関係法令について審議が行われていた。本稿では、このような会議を「参事官会議」と呼ぶこととする。これまで先行研究においては宮内省参事官の設置を一つの画期と評価しながらも、参事官会議の存在については触れられてこなかった。以下本節では、参事官会議がどのようなかたちで始まったのかを見ていきたい。

大正八年十月三日、第一回参事官会議が開催された。⁽⁴⁴⁾ 構成員は、石原健三、杉栄三郎、五味均平、渡部信、浅田恵一、金田才平である。参事官会議における議事内容は金田才平が記録（「秘 大正八年十月起 記録（参事官会議議事）」）を作成した。これ以降、記録のうえで、第四十回（大正九年）まで会議が行われている。この記録には回次の記載がない会議の議事も記されているから、実際には四十回以上、会議が行われたと見てよいだろう（「表②」参照）。

石原次官は、第一回の席上において至急「参事官ニ合議スヘキ事項ヲ定ムル訓令案」を作成するよう、参事官に指示した。これを受けて第二回（十月四日）から第五回（十月十五日）にかけては訓令案の審議が行われた。この訓令は、参事官の具体的な職務内容を定めるものである。第二回では、渡部信と浅田恵一から他省の事例に関する調査報告が行われ、渡部が本件の草案を作成することに決まった。

また「立案ノ分担ハ特命ナキ限り調査課立案トス、但時宜ニヨリ調査課及参事官協議ノ上分担ヲ決スルハ妨ナシ」とされた。したがって、参事官はあくまでも調査・審議を担当し、立案の権限は調査課にあったということにな

る。これは宮内省官制改正の制定理由に記された調査課―参事官の役割分担を忠実になぞっている。もともと、調査課が廃止されると、立案の権限は参事官に継承され、このような役割分担はなくなった。

第三回は「参事官ニ合議スヘキ事項ヲ定ムル訓令」の形式に関する審議が行われた。起案者である渡部は訓令として制定することを主張した。それに對して浅田は、宮内次官から各部署に通達することを主張した。また杉は次官から調査課に口頭で通達すれば事足りると主張した。この日には結論を出す、形式は石原次官の意見により決定することが約された。このあたりからも石原の意向が重視されていたことが読み取れる。

そして、第三回から第四回の間には石原の意向が確認され、訓令で制定することが決まったものと考えられる。

第四回は「参事官ニ合議スヘキ事項ヲ定ムル訓令」の内容に関する審議が行われた。この段階では「産業、教育及社会事業ニ関スル贈賜」という項目が設けられていたが、実際の訓令では削除されている。その理由は不明だが、第五回の審議で「前回ノ成案ヲ是正シ成案ヲ得ル」とあるので、このときに削除されたものと考えられる。それ以外の項目については、おおむね原案どおりで成案となっている。

十月二十日「参事官ニ合議スヘキ事項ヲ定ムル訓令」が制定された。条文は下記のとおりである。この訓令により参事官の具体的な職務内容が詰められた。

訓令第二十一号

参事官ニ合議スヘキ事項ニ関スル件左ノ通定ム

大正八年十月二十日

宮内大臣

左ノ各号ノ成案ハ之ヲ参事官ニ合議スヘシ

- 一 法規ノ制定、改廃並疑義
- 二 達及訓令ノ制定、改廃並疑義
- 三 重要ナル成案定例ノ設定及改廃
- 四 皇族會議ニ関スル事項
- 五 帝室經濟會議ニ関スル事項
- 六 宗秩寮審議會ノ議ニ付スル重要ナル事項
- 七 重大ナル権利ノ得喪、設定及変更ニ関スル事項
- 八 請願及訴訟ニ関スル事項
- 九 其ノ他重要ナル事項⁽⁴⁶⁾

こうして参事官には皇室の重要事項に關与する権限が付与されたのである。なお、本訓令の内容は宮内省官制全面改正の後「宮内省文書処理規程」(大正十二年十一月十六日訓令第十八号)に引き継がれることとなった。

大正八〜九年に開催された参事官會議に關する基本的な情報を確認しておきたい。開催曜日に決まりはない。【表②】を見ると、開始時刻は午後が多いが、午前から開始している場合もある。會議時間は最長四時間、最短三十分で、平均二時間程度である。開催頻度についてはまちまちであり、定例開催ではなく、一つの案件が終わるまで連日開催されている。一つの案件が終了すると、次の案件が開始されるまでは休止している。

五 参事官會議の位置付け

十月十五日に第五回を開催してから十一月十三日に第六回が開催されるまでに約一か月の開きがあるが、その間に参事官會議が開催された形跡はない。議題も「参事官ニ合議スヘキ事項ヲ定ムル訓令」案の審議から離れ、第六回(十一月十三日)から第十回(十一月二十六日)にかけては、大正九年以降に実施に移される法規整理事業に關する審議が行われた。

大正八年(一九一九)十二月二十三日、宮内省達第十三号により、法規整理委員が正式に設置された。ただし、これにより即座に法規整理が開始されたわけではなく、法規整理事業の具体的な進め方に関する規則については参事官會議で審議され、徐々に整備されていった。年が明けて翌大正九年(一九二〇)一月二十二日、原敬首相が施政方針演説において、次のように述べていることが注目される。

又世界の大勢に順応するためには、我国の制度の各般の改正を急務と致すことは勿論であらうと思ふ、故に政府に於きましては先般法規整理委員会を設けまして、維新以来の法令を整理することに著手致しました⁽⁴⁷⁾。

法規整理事業が原敬内閣の施策の一つであったことが分かる一節である。演説の二日後、一月二十四日「法規整理ノ調査審議ニ関スル手續」(宮内省達第五号)⁽⁴⁸⁾が制定された。原案は金田才平が起案し、第十三、十四回参事官會議において審議が行われた。「重要雜録」には本達の決裁文書とともに「法規整理委員ニ対シ大正八年十二月二十四日宮内次官訓示」が編綴されており、この訓示には参事官設置の意図が鮮明に記されている。

皇室法規ノ整理ハ夙ニ其ノ必要認メ大臣官房調査課ニ命シ調査セシムル所アリ、其ノ調査ノ一端ハ既ニ昨年以來法規集トシテ印刷スルノ運ニ達セリ、

惟フニ法規整理ノ事タル極メテ広汎複雑ナル事業ナルヲ以テ日常繁務ノ余暇ニ之ヲ達成セムコトハ頗ル難事ニ属ス、仍テ今回参事官制度ノ新設ト共ニ法規整理ヲ速ニ終了セシメムコトヲ期ス、茲ニ本法規整理員ノ任命ヲ見ルニ至レリ、政府ニ於テモ目下法規整理統一ノ事アリ、其ノ或部
分ニ就テハ相互ニ関渉スル所アリ、相俟テ充分ニ成果ヲ得ムコトハ信シテ疑ハサルナリ、⁽⁴⁹⁾

傍線部には、参事官制度の新設とともに法規整理を終了させたいということが記されている。記録が詳細に残っている二十八回の会議のうち十回は法規整理関係について審議していることが確認できる（【表②】参照）。誤解のないように補足すると、宮内省参事官は法規整理のためだけに設置されたわけではない。法規整理はあくまでも参事官設置当初の課題であり、設置後は法規整理にとどまらない業務に関与している。

法規整理のほかにも、例えば史蹟名勝天然紀念物保存法、宮内官恩給令、叙位内則について審議している。議題の傾向として、宮内省関係法令の起草に関わるものが多い。一見して重要度の高い案件は少ないが、当該期は帝室制度審議会が設置されており、皇室令の制定に関する審議等は帝室制度審議会の方で行われた。⁽⁵⁰⁾ 帝室制度審議会が廃止された昭和期以降はそれらを審議する場となっていたと考えられる。

それでは、参事官会議は宮内省における文書処理過程のなかでどのような位置にあったのだろうか。先に取り上げた「法規整理ノ調査審議ニ関スル手

続」に即して文書の流れを跡付けてみたい。

1. 金田が原案を起草し、参事官会議で審議される。（一月十四、十五日）

○調査・審議の過程で作成・配布された資料の一部は、個人関係文書として編纂・保管された。（↓「図書頭杉栄三郎関係資料」⁽⁵¹⁾）

○採用となった案文や調査・審議の過程で作成された資料の一部は、決裁文書に添付される。

2. 調査課で起案する（一月二十日）。決裁文書の起案者欄に、杉栄三郎（調査課長）、浅田恵一（調査課勤務）が押印する。

3. 関係部局の合議を経る。決裁文書上では、このときに参事官（杉、渡部、浅田、金田）が押印する。

4. 大臣・次官の決裁を経る（一月二十三日）。

5. 施行される。

形式的には、調査課で起案し、参事官室の合議を経るといふ文書処理を行っているが、実際には調査課と参事官室の構成員は重なっている。大正十年の宮内省官制改正の際には、宮内省の組織全体の見直しが行われた。このとき大臣官房内の分課体制も整理され、調査課が廃止された。同課の機能の一部は、課長相当の職員を複数名有する参事官室に継承された。

参事官会議で審議・可決された事項は、調査課名義で起案され、決裁・施行されると、決裁文書は図書寮において編纂・保存されていた。参事官会議での審議事項については添付書類として決裁文書とともに調査課の簿冊に編綴されていた。このとき参事官会議という括りで編綴されるわけではな

宮内省参事官の設置 一大正八年の宮内省官制改正一

出席者								出席者 (宮内次官、参事官以外)
石原	杉	南部	五味	渡部	浅田	二荒	金田	
0.5	1		1	1	1		1	-
-	1		1	1	1		1	-
-	1		-	1	1		1	-
-	1		出張	1	1		1	-
1	1		-	1	-		1	-
1	-		1	1	1		1	-
-	-		1	2	1		1	-
-	-		2	1	-		1	-
-	1		1	1	1		1	-
-	1		-	1	1		1	-
-	1		-	1	1		2	-
-	1		1	1	1		1	-
-	1		病欠	1	1		2	-
-	1		1	出張	1		1	-
1	1		-	2	1		1	山口鋭之助(諸陵頭) 吉田平吾(帝室林野管理局主事) 酒巻芳男(総務課勤務)
1	1		-	1	1		1	
-	1		-	1	2		1	東久世秀雄(内蔵寮主計課長)
-	1		-	1	1		1	
-	1		-	2	1		1	仙石政敬(宗秩寮宗親課長) 吉田平吾
-	1		1	1	1		1	-
-	1	1	-	1	-		-	酒巻芳男
-	-	1	-	1	0.5		1	酒巻芳男
-	-	1	-	1	欠席		1	酒巻芳男
-	-	1	1	1	1		1	-
-	1	1	-	1	1		出張	東久世秀雄
-	1	1	-	1	1		出張	-
-	1	1	2	1	1		1	-
1	-	1	-	1	1	-	1	山崎四男六(内匠頭、帝室林野管理局長官事務取扱)
-	-	1	1	1	1	-	1	山崎四男六、高橋其三(内匠寮經理課長)
-	-	1	-	1	1	1	1	-
0.5	-	1	-	1	1	-	1	戸田氏共(式部長官) 伊藤博邦(式部次長) 西園寺八郎(式部職庶務課長)
-	-	1	-	1	2	1	-	-
1	1	1	1	1	-	1	1	山口鋭之助(諸陵頭) 杉栄三郎(帝室林野管理局主事) 山崎四男六
1	-	1	-	1	1	1	1	中村雄次郎(宮内大臣) 仙石政敬、酒巻芳男、倉富勇三郎カ(御用掛)
1	-	1	-	1	1	1	1	
9	22	15	15	37	31.5	5	33	

※2出席欄の数字は0=欠席、0.5=遅刻・早退、1=出席、2=起案者として出席を意味する。

【表②】 参事官会議（大正8～9年）

	年 月 日	曜	開始	～	終了	議 案
1	10月 3日	金	15:35	～	16:00	宮内次官訓示
2	10月 4日	土	14:00	～	14:30	参事官ニ合議スヘキ事項ヲ定ムル訓令案
3	10月 日	-	10:30	～	16:00	同上
4	10月 日	-	-	～	16:30	同上
5	10月15日	水	14:30	～	15:10	同上
6	11月13日	木	14:50	～	15:20	法規整理ノ具体案
7	11月18日	火	14:00	～	16:00	法規整理委員会規則案（渡部起案）
8	11月19日	水	13:00	～	17:30	法規整理規程（五味起案）
9	11月25日	火	11:00	～	14:00	法規整理委員会規則案、法規整理規程案
10	11月26日	水	11:00	～	12:00	同上
11	12月 6日	土	13:00	～	14:18	宮内省備人扶助令（金田立案）
12	12月 9日	火	14:30	～	16:30	法規整理案、史蹟名勝天然紀念物保存法施行令
13	1月14日	水	14:00	～	16:07	法規整理調査審議ニ関スル手続（金田起案）
14	1月15日	木	15:20	～	16:40	同上
15	1月23日	金	13:30	～	16:00	史蹟名勝天然紀念物保存法施行令（渡部立案）
16	1月26日	月	13:30	～	15:30	同上
17	1月27日	火	13:20	～	15:30	宮内官恩給令案（浅田起案）
18	1月28日	水	13:15	～	15:30	同上
19	1月29日	木	11:00	～	12:30	史蹟名勝天然紀念物保存法施行令（渡部立案）
20	1月30日	金	15:10	～	16:00	法規整理主査副主査打合会
21	2月18日	水	12:30	～	16:30	叙位内則（宗秩寮提出）
22	2月20日	金	14:00	～	16:20	同上
23	2月24日	火	14:00	～	15:20	同上
24	2月27日	金	14:00	～	17:30	法規整理委員会ニ提出スヘキ協議案ほか
25	3月 1日	月	13:00	～	16:00	宮内官恩給令案
26	3月 4日	木	13:00	～	16:00	同上
27	3月 5日	金	13:00	～	16:00	同上、法規廃止（内閣ヨリ五味宛ニ照会）
-	3月30日	火	-	～	-	御料地不在市区町村及道府県ニ対スル財産内規
28	4月23日	金	13:30	～	16:00	世伝御料ニ属スル財産台帳記載様式規程草案
29～39回会議の詳細は不明						
40	5月18日	火	-	～	-	兩陛下御微行ニ付予メ其ノ旨仰出サレサル場合事後ニ於テ行幸啓在ラセラルタル旨官報登載ヲ為ス可否
-	6月22日	火	13:30	～	15:30	政府希望ノ宮中席次令改正
-	7月9日	金	13:00	～	15:30	第一号、第二号、第四号（浅田起案）
-	7月20日	火	13:00	～	15:30	史蹟名勝天然紀念物保存法施行令
-	10月18日	月	13:00	～	14:00	学習院、女子学習院学制改正案
-	10月19日	火	9:00	～	11:00	学習院、女子学習院学制改正案

※1「秘 大正八年十月起 記録（参事官会議議事）」（宮内公文書館所蔵）より作成。

く、あくまでも調査課という括りで編綴されるため、簿冊群の表面上からは参事官が関与した案件であることが見えにくくなっている。

決裁文書だけを見ると、あたかも調査課単独で起案しているように見えるが、その前段階で参事官会議が行われ、そこで審議が尽くされている。参事官会議における審議のプロセスを追うことで、意思形成過程を再現することが可能となる。必ずしもすべての案件について詳細な議事録が残っているわけではないが、参事官会議の存在を念頭に置きながら調査課の決裁文書を読んでいく必要があるだろう。

おわりに

本稿では、宮内公文書館所蔵資料を手がかりとして宮内省における参事官設置の経緯と執務上の特質について明らかにしようとして試みた。大正期には、内閣・各省において、参事官にまつわる官制改正が行われており、宮内省においては、石原健三・宮内次官が参事官設置を主導し、浅田恵一が官制改正案の起草に当たった。石原は当初、調査課の拡張を目指していたが、調査課の業務を切り離すかたちで参事官が設置されたことも確認した。

したがって、参事官設置によって「大臣官房機能の強化」を図ったとする先行研究の説は妥当であるが、厳密に言えば、大臣官房のなかでも調査課の業務の一部を担うことであつたと言ひ換えられる。そのことは、人事・文書処理の面からも証明することができた。人事の面では、調査課と参事官室の間で兼任が行われていることを確認し、文書処理の面では、調査課の担当案件に対して参事官が関与している様子がうかがえた。

その後、大正十年の宮内省官制改正の際には、宮内省の組織全体が見直された。このとき大臣官房の分課体制も整理され、調査課は廃止された。調査課の機能の一部は参事官や文書課に継承された。

また、今回検討した範囲に限っては、参事官会議において皇室の重要な案件について審議された形跡は見受けられない。皇室令など重要な案件は、帝室制度審議会（大正五～十五年）や事務調査会（昭和二～四年）において審議されており、参事官会議で審議されることはなかった。参事官会議において皇室の重要な案件が審議されるようになるのは、事務調査会が廃止され、宮内省官制が改正された昭和五年以降と考えられる。⁽⁵³⁾

宮内省参事官は、昭和戦前・戦中期を通して置かれたわけだが、今回分析を加えた範囲は設置当初の一時期に過ぎない。本文中でも述べたように、参事官会議は起案の前段階で行われているため、参事官が果たした役割は決裁文書の表面上には表れてこない場合が多い。このような参事官の見えない働きについて考察することで、宮内省内における意思形成過程の分析をより精緻なものにしていくことが可能になると思われる。

そして、そのためには決裁文書だけでなく、参事官室の日誌や議事録を使用し、意思形成過程の空白を埋めていく作業が必要だろう。そのほかにも、宮内公文書館所蔵資料のなかには浅田恵一や金田才平の署名のある文書も散見される。これらの文書を一点ずつ検証していくことで、個々の参事官が抱えていた具体的な職務内容を明らかにすることも可能である。残された課題については別稿を期すこととしたい。

補記 本稿は現行の公務員制度やそれに付随する諸規則について論じるもの

でないことを予め断っておく。

註

類纂に引用する史料については、次のように略記する。

- ・宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵資料↓分類項目「目録名称」(識別番号)
- ・倉富勇三郎日記」第〇巻(国書刊行会)年月日条、頁↓「倉富日記」年月日条(〇、頁)
- (1) 当館所蔵資料に関するアーカイブズ学的研究は、大きく分けて二つの方向から行われてきた。一つは、文書を作成・取得した宮内省・宮内府・宮内庁の組織に関する研究であり、もう一つは、個別の簿冊群の構造と機能、編纂過程に関する研究である。前者に関する先行研究として、宮間純一「宮内省・宮内府・宮内庁の組織に関する基礎的研究一、二、四」(『書陵部紀要』第六十四、六十五、六十七号、二〇一二年、二〇一三年、二〇一五年)、同「宮内省・宮内府・宮内庁の組織に関する基礎的研究三」(宮内庁宮内公文書館・明治神宮共催展図録『宮中の和歌』明治神宮、二〇一四年)があり、本稿はこれらの成果から多くを学んでいる。
- (2) 西川誠「大正後期皇室制度整備と宮内省」(『宮中・皇室と政治』(年報近代日本研究二〇)山川出版社、一九九八年)。
- (3) 梶田明宏「酒巻芳男と大正昭和期の宮内省」(同右)。
- (4) 前掲梶田「酒巻芳男と大正昭和期の宮内省」一三〇頁。
- (5) 清水唯一朗『政党と官僚の近代』藤原書店、二〇〇七年)熊本史雄『大戦間期の対中国文化外交』(吉川弘文館、二〇一四年)八九〜九八頁、同『近代日本の外交史料を読む』(ミネルヴァ書房、二〇二〇年)二〇七〜二二三頁。
- (6) 「各省ノ官制通則ヲ定ム」(国立公文書館所蔵、類〇〇二四八一〇〇)。
- (7) 「法規整理委員会ヲ設置ス」(国立公文書館所蔵、類〇一三〇〇一〇〇)「法制局ニ臨時職員ヲ増置ス」(同前、類〇一三〇〇一〇〇)。
- (8) 下重直樹「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル」(『史境』第六十

七号、二〇一四年)。

- (9) 前掲清水「政党と官僚の近代」二〇八頁。
- (10) 前掲熊本『大戦間期の対中国文化外交』七五〜七八頁。
- (11) 西尾勝・村松岐夫「講座行政学」第四卷(有斐閣、一九九五)一六頁。
- (12) 牧原出「戦前と戦後」(福永文夫・河野康子編『戦後とは何か』上、丸善、二〇一四年)。
- (13) 調査課「皇室令録」(大正八年、識別番号一三〇五三)。
- (14) 調査課「皇室令録」一(大正十年、識別番号一三〇五五一一)。
- (15) 前掲加藤「戦間期の皇室財政」。
- (16) 調査課「皇室令録」一(昭和十六年、識別番号一三〇五七一一)。
- (17) 調査課「皇室令録」二(昭和二十年、識別番号一三〇七九一一)。
- (18) 調査課「訓令録」(昭和二十年、識別番号八二八四一四)第三十五号、秘書課「進退録」五(昭和二十年、識別番号二〇八八八―五)第三五八号。
- (19) 調査課「皇室令録」(昭和二十一年、識別番号一三〇八一)。
- (20) 「宮内庁組織令」(国立公文書館所蔵、類〇三六五六一〇〇)。
- (21) 調査課「皇室令録」一(大正八年、識別番号一三〇五三一一)。
- (22) 「倉富日記」大正八年六月七日条(①、二〇五頁)。
- (23) 「倉富日記」大正八年六月十五日条(①、二二三頁)。
- (24) 「倉富日記」大正八年六月二十六日条(①、二三三頁)。
- (25) 岡谷公二「貴族院書記官長柳田国男」(筑摩書房、一九八五年)一七九〜一八〇頁。原口大輔「貴族院議長・徳川家達と明治立憲制」(吉田書店、二〇一八年)一三三頁。
- (26) 「倉富日記」大正八年六月二十六日条(①、二三六頁)。
- (27) 法制局第一部長、行政整理準備委員を務めた(前掲下重「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル」二七頁)。
- (28) 「倉富日記」大正八年六月三十日条(①、二四七〜二四八頁)。
- (29) 「倉富日記」大正八年七月四日条(①、二五三〜二五四頁)。

- (30) 『倉富日記』大正八年七月五日条(①、二五六～二五七頁)。
- (31) 「杉栄三郎日記」(宮内庁書陵部図書寮文庫所蔵、函架番号C一―二三七)大正八年七月二日条。「昨日次官ハ登省浅田書記官に参事官制度の草案起案を命ぜられ候也」という記述が確認できる。
- (32) 『倉富日記』大正八年七月七日条(①、二六〇～二六三頁)。
- (33) 『倉富日記』大正八年七月十五日条(①、二七一頁)。
- (34) 『倉富日記』大正八年七月十九日条(①、二七六頁)。
- (35) 『倉富日記』大正八年九月十一日条(①、三二一頁)。
- (36) 調査課「訓令録」(大正八年、識別番号二一八五)第一七号文書「宮内属及宮内技手ノ分属定員中改正ノ件」(大正八年十月六日宮内省訓令第十七号)。
- (37) 本稿では、官職としての名称として参事官、組織の名称として参事官室を使い分ける。なお、宮内省官制には「参事官」という文言が使用されており、「参事官室」という文言は出てこない。
- (38) 小山清『哲西町名誉町民 杉栄三郎伝』(二〇〇〇)。
- (39) 前掲小山『哲西町名誉町民 杉栄三郎伝』六四～六五頁。
- (40) 『倉富日記』大正八年十月二日条(①、三五五頁)。調査課「秘 大正八年十月起 記録(参事官会議議事)」(識別番号九三六二八)。
- (41) 秘書課「進退録」(大正十一年、識別番号二〇八六三)。
- (42) 秘書課「進退録」(昭和七年、識別番号二〇八七四)。
- (43) 文書課「宮内省省報」(昭和十四年、識別番号六〇一六五)。
- (44) 調査課「秘 大正八年十月起 記録(参事官会議議事)」(識別番号九三六二八)。
- (45) 同前。
- (46) 調査課「訓令録」(大正八年、識別番号一一八五)第二十一号。
- (47) 「帝国議会議事録」第四十二回帝国議会議院本会議第三号、四頁。
- (48) 調査課「重要雑録」(大正八年、識別番号二一八二六)第五号。
- (49) 調査課「重要雑録」(大正八年、識別番号二一八二六)第五号。
- (50) 前掲西川「大正後期皇室制度整備と宮内省」。
- (51) 調査課「法規整理関係書類」(大正八～九年、識別番号六三〇四六)。
- (52) 事務調査会については、前掲梶田「酒卷芳男と大正昭和期の宮内省」一三八頁。
- (53) 『木戸幸一日記』上巻(東京大学出版会、一九六六)、調査課「日誌」(昭和八年、識別番号九一五二六)からは、参事官会議において皇室令について審議している様子が見える。