

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 5 月 23 日現在

機関番号：32643

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03558

研究課題名(和文)近代日本における機密費制度の形成と改革に関する基礎的研究

研究課題名(英文)Fundamental study on formation and reform of confidential expenses system in modern Japan

研究代表者

小山 俊樹(KOYAMA, TOSHIKI)

帝京大学・文学部・教授

研究者番号：90454503

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、近代日本の政治研究の一環として「近代機密費制度の形成と改革」を解明し、これまで重要性が指摘されながらも、検証が困難とされてきた機密費の制度的実態について歴史学的アプローチを用いて知見を積み重ね、いくつかの重要な史料群や、制度的画期を見出した。とくに近代公文書群や政治家の私文書群から重要情報を見出したことは優れた成果であった。さらに研究協力者の助力を得て、占領期におけるGHQの機密費制度に関する調査資料や、外交史料館に残る外交機密費文書の整理を進めた。また本研究の直接的成果として、原敬(首相・内相・立憲政友会総裁)の近代機密費制度との関係、および機密費観について専門誌上に公表した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本の機密費制度に関しては、その重要性がしばしば指摘されながらも、非公開性が強い性格のために、史料実証的なアプローチが極めて困難であった。これに対して、筆者は類似する公的慣習の存在する戦前期の「機密費」に関する、公開・新出史料などを具に精査することで、一定の知見を得てきた。本研究課題においては、とくに制度の創設や改革などによる変遷を調査し、政治的・社会的な背景を探ることに重点を置いて研究を進めた。制度の創設や改革には、何らかの課題を克服しようとする動機や意図が含まれている。それらを紡ぎ出し、現代に残る制度的問題点を考察する知見を得ることは、大きな意義を持つであろう。

研究成果の概要(英文)：This study researched it about the formation and the reform of the secret fund system of modern Japan. About the institutional actual situation of secret fund said that inspection was difficult, I repeated knowledge using approach of the history and discovered some important historical materials group and institutional image period. It was in particular superior result to have found important information from modern official document group and the private document group of some politicians. Furthermore, I pushed forward a study and the rearranging about the confidential funds for diplomacy document left to the Diplomatic Archives of Japan, and the document of the investigation about the secret fund system by GHQ in the occupation period. In addition, about the ways of thinking for the operation of the modern secret fund system of Hara Takashi (President of prime minister, Home Secretary, The party leader of Rikken Seiyuukai) and the system, I announced it on the specialized magazine.

研究分野：日本近現代史

キーワード：近代日本 機密費 内閣 外交 改革 陸軍 警察 公文書

1. 研究開始当初の背景

「機密費」とは、行政権力が政策遂行上の要請から、秘密を要する活動を行うための資金である。国家が秘密活動を行う場合には、その活動自体が秘匿される必要があるという理由から、活動資金である「機密費」の内訳についても機密度の高い事項とされ、その使途や残高などの詳細は公表されない。第二次世界大戦後、日本の「機密費」はGHQ指令によって廃止された。そのため、現在のわが国の予算上に、「機密費」という項目は存在しないが、同様の目的をもつ「報償費」があり(以下、戦後の報償費についても「機密費」の語句を用いる)議会の査定や会計監査が及ばない例外的な公的資金とする位置づけは不変である。

ところが諸外国に比べて、日本の機密資金管理には問題が多い。例えば、2001年に外務省所管の「外交機密費」が、大臣官房の官僚によって競走馬やマンションなどの購入費用に私的流用されていた事実が発覚し、大きな衝撃を与えた(歳川隆雄『機密費』集英社新書、2001年8月。読売新聞社会部『外務省激震-ドキュメント機密費-』中央公論新社、2001年9月など)。さらに2009年、機密費の廃止を唱えた民主党中心の連立政権が成立し、その使途の公開についても言及された。しかし透明性を確保するための方策に関する具体的な検討は進行せず、情報関係資金の取り扱いをめぐる状況は混迷を深めていた。

以上の背景をふまえて、研究代表者は日本における「機密費」の運用実態を調査・分析し、わが国の情報活動費用の将来的なあり方を考察することが、緊急かつ重要な課題であると着想するにいたった。しかし現在の政治状況において、戦後の政治的機微に触れる機密費関係史料が公にされる見通しは薄い。そこで研究代表者は、近代史料を扱ってきた自己の経験と専門知識を用いて、戦前期における機密費の運用の実態とその変遷を探り、現在の機密費運用にも適用できる新たな知見を得ることを試みてきた。

従来、戦前日本の機密費を扱った研究としては、国会議事録などを用いた前田英昭の研究『国会の「機密費」論争』高文堂、2003年3月)のほか、佐々木隆が明治期のごく短い時期を扱っている(『藩閥政府と立憲政治』吉川弘文館、1992年8月など)。さらに近年、大前信也『陸軍省軍務局と政治』(2017年2月)など、機密費と軍や政治の関係に焦点をあてた調査が進められている。

しかし、これらの研究は史料や事例の紹介が主となり、長期にわたる機密費運用の実態を総体として考察できていないのが現状である。

そこで研究代表者は、同制度の実態解明の基礎となる史料搜索を本格的に進めるため、すでに2011~2012年度に「近代日本における機密費の基礎的研究」、2013~2015年度に「近代日本における機密費の運用実態に関する実証研究」と題する科研費課題を設定し、広範な史料調査と収集成果を得た。今回の研究は、この基礎的成果をもとに可能となった調査分析を中心として行うものである。

2. 研究の目的

機密費をはじめとする公的資金の監査をめぐる問題は、近年の政治的な重要課題として浮上している。これまで申請者は、近代日本政治史研究の成果と経験を生かして、戦前期の機密費関係史料を発掘し、その紹介と分析に取り組んできた。そこで本研究では、従来成果をもとにした発展的課題として、機密費制度の形成と改革の過程を解明したい。具体的には、機密費制度の形成過程を検討し、制度設立当初の意図・背景などを検討するとともに、機密費制度の運用上の不正や流用の防止などを目的とした各省庁における制度変革、監査体制の構築などの動きを調査する。日本における機密費制度の形成と監査体制の改革の歴史的経緯を、実証的な史料分析で明らかにすることで、公的資金の透明性確保と監査体制のあり方に関する具体的な提案・示唆を得ることが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究は方法論としては歴史学的アプローチを採り、実際の機密費に関係する文書の搜索を最重要課題として、以下の方法で試みた。課題を遂行する上で必要な作業は、戦前期の内閣および各省庁、さらに地方行政機関が使用した機密費に関する史料調査・収集を踏まえた分析とする。調査対象が膨大なため、申請者の従来の研究にともなう史料調査の蓄積を用いて、情報公開を恒常的に行う公的機関の所蔵史料群、「機密費を扱う地位」にあった人物の私文書、の2点を中心に精査する。筆者がすでに関連性を発見した史料群を中心に扱うことで、新規史料調査のみに頼るリスクを軽減し、確実に成果を挙げることが保証される。その上で、当該期の機密費制度や政治事象に関する論点を抽出し、史料から読み取れる課題の所在と解決法、歴史的な変遷過程などを解明する。そのことから、機密費制度に関する知見を深めたうえで、会計監査や制度構築のための手がかりを得る。

4. 研究成果

本研究によって明らかにした成果を、研究目的にそって整理すると下記の通りとなる。

(1) 維新期の国家制度形成過程において、機密費制度の要請は、警察費用の必要性和、立憲制度の創設という2つの要因に関係していた。前者については、探偵・捜査費としての需要の高さから、様々な財源が検討されたものの、三業(料亭・待合・置屋)賦金の龐大な収益を継承することが承認された。だが後者の立憲体制創設、さらに地方三新法による府県会と地方税規則の整備によって、巨大な財源としての賦金に疑問が起こったこと。さらに警察庁舎の建築費など流用事案が全国で相次ぎ、明治二三年の国会開設が予定されたことで、高等警察費は地方費に組み込まれ、機密費は地方警察と分離して各省庁予算のなかに制定されていく。

立憲制度確立後の機密費制度の運用と統制の試みは、藩閥と政党という政治勢力の消長と深くかかわりあう。国家の秘匿財源や機密費を一手に掌握する藩閥政府に対して、原敬ら政党勢力はときに内閣へ参与しながら、次第にみずからも機密費を利用し、メディアへの散布や選挙資金などに充てて、自派勢力の拡張に利用するようになる。

大正期に入ると、官庁スキャンダルの題材としての機密費が注目を集め、昭和期に国家予算の緊縮が要請されると、対策としての規制の強化が行われる。だが政党政治による緊縮・軍縮の圧力は、満洲事変による反転と軍事予算の極大化をもたらし、長期化する戦争と外交事案の重大化のなかで、陸軍・外務省などは通常予算外での資金調達先として、機密費拡充の動きを強める。かくて昭和戦時期の機密費は膨大な額となり、国家予算制度自体の空洞化さえももたらすに至ってゆくが、敗戦後にGHQの関与によって制度は廃止され、戦後の秘密資金制度は人材雇用費用を中心とした報償費制度への転換が行われる。

(2) 近代日本の機密費制度改革にあたって、制度の実態と課題、および今後の展望をふまえて、簡単にまとめる。

まず機密費の内部管理について。近代史上いくつかの機密費流用事件が知られているが、各省庁内部の管理は、報道などの伝えるところとやや異なり、領収書類については証拠保管が行われ(ただし外部に非公開)、交付にあたっては慎重な姿勢が示される場合などが確認された。これは研究当初の想定よりも、各官庁の内部管理によって機密費の無軌道な支出を抑える一応の態勢が整えられていたことを意味する。大部分の当局者は非常に苦心を重ねて、機密費の公正な交付を制度的に担保していたのである。ただし、実質管理者の裁量に多くを負う運用であるために、領収書類の内容が多額かつ目的不明確であっても、経費支出が行われている事例は少なくない。度重なる制度改善にもかかわらず、最終責任者を次官(級)とする戦前期の体制では、大臣・次官クラスの支出先を本質的に統制するシステムは不可能であることがわかる。

その点と深い関連を有するのが、機密費の各別途費目に対する予備費化である。交際費や宴会費、あるいは特別な必要出資など、通常予算内では不足する場合の予備費として、機密費が利用されるケースが多かった。この理由としては、用途を秘匿できる機密費の性格が、他の予算との流用に適した性質と考えられたこと、交際・宴会費などは情報活動の一環としての理由付けが容易であること、などが挙げられる。また機密費は年度末の予算繰越が可能となっており(ただし費消額には予算額を月割したおよその基準が設けられている)、運用実態としては年度ごとに計上されていながら、実質的には基金的なものとなっていた。これも予備費化を促した要因と考えられる。実務上の必要から、予算の一定程度における柔軟な支出は不可避とされるが、機密費による予備費的支出が増大すれば、費目上の予算審議の意義を実質形骸化する可能性もある。第二次世界大戦期において、議会の統制が困難な臨時軍事費における機密費の割合がきわめて高くなるのも、上記の観点から説明が可能である。

次に、同制度改革に必要な観点に触れる。機密費はなにをもって「機密」なのか。公的資金が「機密」であるためには、その用途内容が(少なくとも当面の間)公表を伏せるべきものであることが前提となる。たとえば情報収集・政治的活動(対人接触)や、犯罪捜査(警察)、軍事情報などが該当しよう。ただし、これらの活動の意義や基金の必要性を一概に否定するものではないが、歴史的なアプローチからすれば、これらの用途内容を永久に秘匿する意義は乏しいものとする。上記の分析のように、機密費の大半が交際費・人件費、あるいは予備費に充てられるとすればなおさらのことである。だが現実には、すでに半世紀以上を経過している戦後日本の報償費について、史料の外部公開はほとんど望めない。すでに秘匿するための大前提の理由を失い、関係者も物故していくなかで、史料のみが非公開のまま破棄されていく根本的な要因は、すでに述べた点と深く関係している。すなわち、情報が機微に関わるからではなく、関わらないからこそ、情報の公開に堪えられない可能性が否定できないのである。

しかし今回の分析で、次のことも判明した。機密費の流用、あるいは一定の規範を超えた濫用は組織内でも厳に戒められる場合があり、内部監査が徹底されるケースも多い。さらに近代日本の機密費制度は、各官庁の長(大臣・次官級)が原則として用途の決定権をもち、同時に支出責任を負っている(はずである)。ただそれは、あくまで各組織の自律性に委ねられており、近代的システムとしては不十分な面がある。

もしより厳格で、国民の疑念を払拭する機密費の運用を目指すのであれば、第一に「内部管理」に終始するのではなく、最終的には所管官庁外のいずれかの機関が会計監査に関わること。第二に、機密費の予備費的性格を減じ、他の費目での費消が適当な場合はそれを促すこと(外部の監査による指摘が望ましい)。そして第三に、将来的な史料公開による、より広い立場からの指摘を受け入れることである。国民の政治不信の一因ともなっている機密費制度について、より民主的かつ公正なルールづくりを考えることは、国民の利福につながるとともに、機密費

管理に携わる公務員の業務一般にも、正統性と誇りを与えることに結びつくと思われる。

さらに今回の分析を進めるなかで、制度改革における重要な原動力として、「政治家」の意志が明確であることと、「世論」の高揚が必要不可欠であると看取した。本研究の成果の一部として、研究期間中に『『平民宰相』原敬と機密費』の一篇を公表した。政治資金に対する主要政治家の意志や姿勢は、当該期の政治規律に少なくない影響を与える。乏しい一次史料を駆使しながら、そのことをあらためて確認できた。

また拙稿の公表にとどまらず、研究期間中には、戦前期の外務省機密費の原史料（部分）を掲載し、さらに外交官と機密費の関わり、および外交機密費の主たる用途についての分析などを記した拙資料集『近代機密費史料集成 - 外交機密費編』（全6巻+別巻、ゆまに書房、2014～2015）を全面的に利用した、井上寿一『機密費外交』（2018年）が上梓された。また本研究課題で重点的に分析したGHQ文書については、渡辺延志『GHQ特命捜査ファイル軍事機密費』（2018年）が言及している。機密費に関係する史料そのものが、ほとんど失われているという現段階において、そもそも一般の有権者が「機密費」の実態を知る機会自体が、きわめて限られてきたのが実情である。しかし、研究者などの手によって確実に一般的な読者にも、その実態の分析が届けられようとしている。

機密費の存在とその秘匿性は、90年代において政治不信の一因としても挙げられたほど、問題の多いものとして考えられていた。機密情報の獲得・円滑な行政のために必要との説明に終始する政府の姿勢と、私的流用を疑う一部有権者の懐疑的感情は、今なお問題の解決をみたわけではない。研究代表者は、近代日本における機密費制度の「実態」と「総体」を、ありのままに示したいと考えている。それを示すことによってのみ、相互の過剰な不信を払しょくし、監査の有効性と課題を考察する機会を得られると考えるからである。

本研究課題の期間中に公刊できた成果はわずかなものに止まるが、本研究課題によって解明できた事項、所在を明らかにし得た関係史料は多数存在する。今後とも研究の発展をめざすとともに、引き続き論文・著作の公表と、関係史料の公開に尽力したい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 小山俊樹	4. 巻 857
2. 論文標題 「平民宰相」原敬と機密費	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本歴史	6. 最初と最後の頁 63-72
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 無
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 -

1. 著者名 小山俊樹	4. 巻 34
2. 論文標題 上海図書館蔵盛宣懷宛森恪書簡	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 帝京史学	6. 最初と最後の頁 157-203
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 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小山俊樹
2. 発表標題 機密費研究の現状と展望
3. 学会等名 機密費研究会
4. 発表年 2017年

〔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
研究 分 担 者	島田 大輔 (SHIMADA DAISUKE) (40731435)	早稲田大学・社会科学総合学院・講師 (32689)	2019年4月所属変更 立命館大学 早稲田大学

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	長谷川 優也 (HASEGAWA YUUYA)		
研究協力者	前川 友太 (MAEKAWA YUUTA)		
研究協力者	草薙 志帆 (KUSANAGI SHIHO)		