

科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 14 日現在

機関番号：32643

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2011～2012

課題番号：23730148

研究課題名（和文） 近代日本における機密費の基礎的研究

研究課題名（英文） A BASIC STUDY of SECRET FUNDS in MODERN JAPAN

研究代表者

小山 俊樹（KOYAMA TOSHIKI）

帝京大学・文学部・講師

研究者番号：90454503

研究成果の概要（和文）：本研究は、従来ほとんど実態が明らかでなかった近代日本の「機密費」について、当時の史料を捜索・収集し、情報を抽出することで、機密費運用の実態および歴史的経緯と特徴を分析し、近代日本の政治特質の一端を解明した。本研究課題の調査は、満州事変期の中国における外務省外交機密費の膨大な史料をはじめ、陸海軍・内閣など各官庁の一次史料におよび、史料分析および新聞記事のデータベース化などによる情報総合によって、近代日本の機密費に関する詳細な収支・運用実態を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：Modern Japan "secret fund" was almost unknown before. By using the search and collecting historical materials at the time and to extract information, this study elucidated the characteristics and historical background and current status of the secret fund operation. It revealed one end of the political nature of modern Japan. In this study, the primary Annals of each authority vast historical records of the Ministry of Foreign Affairs secret diplomatic fund in China Manchurian Incident period, and such as the army and navy, the Cabinet was the target. And, in addition to the database of newspaper articles and historical analysis revealed a detailed expenditure and operating realities on the secret fund.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：近代日本、機密費、内閣、外交、在外公館、陸軍、情報、政治改革

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性の高い事項とされ、その用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、申請者は日本における「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。そこで申請者は、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）。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。

2. 研究の目的

本研究の目的は、これまで未知とされていた近代日本の「機密費」史料を探索・収集し、その情報を抽出することで、機密費運用の歴史的経緯と特徴を見出し、近代日本の政治特質の一端を明らかにすることにある。

すでに公開された史料の中から、これまで調査の対象として考慮されなかった機密費の使途や運用にかかわる文書を取り上げることで、「機密費」の現段階での全容・概略が明らかになり、機密資金としての在り方、運用の実態及び変化などへの分析が可能となるであろう。さらに機密費の個別具体的な使途の実態や、通史的な変遷の見通しなどの解明が期待される。

また機密費にまつわる近代日本政治史上の諸重要事件についての理解を深めることも視野に入れている。特に明治期の立憲構築過程における機密費運用の制度的変遷、大正期の政党政治確立過程における機密費関係事件の相次ぐ発覚と流用禁止令などの対策の形骸化、昭和期の陸軍機密費の極端な膨張

と政治過程への影響など、諸課題の解明が見通せる。これら政治史上の重要課題にも注意を払いながら、「機密費」情報の博搜・整理を行うことが研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究課題を遂行する上で、最も必要となる作業は、戦前期の内閣および各省庁が使用した機密費に関する史料調査・収集および分析である。だがその実態はこれまで、ほとんど明らかになっていない。そこで膨大な近代史料の探索を行うにあたって、機密費史料の残存可能性が高いと思われる①「機密費を扱う地位」にあった人物の私文書、②情報公開を恒常的に行う公的機関の所蔵史料群、を主たる調査対象として選択する。

申請者はかつて、立命館大学に保存されていた政治家関係の私文書群の中から、明治末期から大正初期にかけての「内閣機密費」の帳簿類を発見して、外務省機密費の内閣官房への「上納」や、メディア関係者への交付など、現在でも行われているとされる運用方法を史料的に実証し、その内容を紹介した。また、戦前外務省の「外交機密費」史料に着目し、その一部を用いて、戦間期中国における日本外交官の機密費使途分析を試みた。これらの発見史料をはじめ、当該期の日記・書簡や予算関係資料などの史料や、新聞・雑誌などを幅広く用いながら、申請者は戦前期における機密費運用の通史的な見通しをつけるための検討を試みてきた。これらの経験から、史料の調査・解読・分析は一定程度の成果が見込めると想定している。

史料情報の分析にあたっては、資金の使途や交付先などの整理分類、および当該期の機密費制度や政治事象に関する論点の抽出を優先した。さらに各支出項目についての調査を深め、機密費運用の実態把握につとめるとともに、機密必要性の有無、情報公開時の影響なども考察する。

4. 研究成果

本研究によって明らかにした成果は下記の通りである。

(1) 外務省外交史料館の所蔵する機密費史料の収集・翻刻を行い、戦前期の在中国公館における外交機密費の使途および運用実態を解明・分析し、公刊論文として発表した。その主たる論旨は、次の通りである。

①「満州事変」という外交上の危機発生に対処するための情報活動資金として、「機密費」の使用はおおむね適正に報告されていた。また使途の記録としての領収書も本国に送付され、保管されていた。ただし本格的な情

報活動を行う上で、十分な金額が用意されたとは言いがたく、現地の外交官は経費を自弁するなどして、対応に苦慮していた。領事館から発信された、機密費の支弁を要求する外交文書も多く発見することができた。第二次若槻礼次郎内閣の外相幣原喜重郎は、基本的に機密費を交付しない方針を採っていたと推定される。犬養毅内閣以降の政権は「満州事件費」の臨時軍事費予算を成立させ、機密費交付を可能としたが、機密費は突発的な事件に対する交付にあたっては、制約が強い面もみられたのである。

②外交機密費の使途は、諜報活動にとどまらず、接待費・報償費・雑費など広範な対象にわたっていたことが明らかになった。外務省の場合は、「宴会費」などの費目が別に準備されており、「機密費」は本来は別用途の資金である。だが「機密費」が「宴会費」および「予備費」の性格を持つものとして扱われていたことは、疑いない。特に満州事変期の外交官は、軍関係者らを接待する「官官接待」をはじめ、他省庁やメディア関係者などに対して、「機密費」を使用した接待による各種の交流を重視していた。これについて、当時の外交官は、軍に対しては「感情の融和を計る」ため、その他の視察者には「間接に外務省に対する理解を進む上に効果ある」ものと位置づけている。機密費が対外活動のみならず、狭義の「省益」を得る国内向けリソースとして考えられていることは興味深い。ただし機密費の接待費的性格は外務省のみならず、当時の機密費全般に共通するものである。機密費のあいまいな性格付けが、本来の使途からの拡大・逸脱を許容している実態が明らかになったと考えられる。

③機密費を使用した情報・諜報活動を行う上で、外交官個人の資質や志向が大きく影響する点が明らかになった。すなわち、戦前日本の外交官による情報活動は、個人を中心とする人脈や経験に多くを負い、組織として共有する情報や活動のシステムは限定的であった。当時、一部の在外公館では「情報部」の設立が検討され、実際に組織化されて「機密費」が運用された例も存在した。だが「機密費」の使用が「情報部」に集約されたわけではなく、情報部長と公使・領事など各オフィサーごとに「機密費」の帳簿が残存している。そして外交官の人事異動にあわせて「機密費」の使途内容も変更している。戦前中国の日本公館において、満州事変の段階では情報活動の組織化は行われず、「機密費」の運用も各外交官の自主性に依拠していたと考えられる。

(2) 国立国会図書館の所蔵する「倉富勇三郎日記」の情報をもとに、満州事変・上海事変前後における「機密費」を含む、予算審議上の交渉を検討した。

「満州事件費」の交付にあたっては、帝国憲法第70条「財政的緊急勅令」の規定が用いられた。これは議会が審議不能な場合の緊急財政措置を、枢密院の認可によって実施し、事後に議会の決議をとる臨時的手法である。犬養内閣は1932年1月に議会を解散したため、事変に必要な軍事経費を「財政的緊急勅令」によることとし、枢密院に諮られた。

ところが犬養内閣は、議会に提出した予算案を上回る多額の支出を請求し、しかもその大部分を「機密費」とする案を諮詢した。陸軍は大陸での現地人雇用の費用を、海軍は軍艦派遣の費用を、それぞれ「機密費」とすることを要求したのである。

これに対して、枢密院側は「疑へば選挙関係に使用せざるものと云ふことは出来ず、誠に宜しからざることなり」「兎に角、機密費と云ふことがいやなものなり」などと、予算案に抵抗を示した。枢密院側は「全体が機密費」であるのは「疑惑を生し易きこと」と軍に説明を求め、荒木陸相は陸軍としても機密費は避けたいが、使途を表面化させないためにやむを得ないと弁明した。予算項目内に多額の「機密費」が立てられることについて、当時の為政者間においても懸念が強かった点が特筆される。

(3) 明治期の伊藤博文関係『秘書類纂』などに収められた機密費史料について分析し、立憲国家形成期の国家会計の成り立ちなどについて考察を深めた。

(4) 防衛省防衛研究所の所蔵する陸海軍機密費の関係史料を捜索・収集した。特に敗戦時の陸軍機密費史料を収集できたことは、大きな収穫であった。さらに、『密大日記』を始めとする旧陸軍省所蔵の基礎史料から機密費関係史料の記載項目を抽出して、データベースを作成した。これらの軍関係史料の分析は現在進行中である。

(5) 歴代首相・首相秘書官経験者を始めとする私文書群のうち、明治末～大正初期の桂太郎・西園寺公望内閣が使用した機密費史料を翻刻し、注釈を加えることができた。

(6) 明治～戦後期の新聞史料から機密費関連記事を収集し、目録とデータベースを作成した。

(7) 大正期の「田中義一関係文書」などに収められた陸軍機密費事件関係の史料を閲覧し、参考資料の収集に務めた。

(8) 収集史料の分析と周辺情報を整理して、近代日本における機密費運用の概要をまとめ、時期と使用主体による特徴を考察した。

これらの調査で明らかとなった史料群は、いずれも従来ほとんど着目されることのなかったものが大半である。本研究課題で行った史料収集・分析は、従来不明であった機密費運用の実態解明をもたらす重要なものであり、機密費運用の歴史的考察と将来的な運

用のあり方の考察に大きく貢献する意義がある。

なお本研究課題の成果の一部は、研究会での報告や公刊論文等で公表したが、未公表のものは詳細の記述を避け、概略のみを示したことを断りたい。

今後、本研究は収集した史料の整理・分析とさらなる新規史料収集を進め、成果の逐次公表をめざす。とりわけ、機密費運用の慣行の形成・変容の過程、時代背景との関連、各官庁毎の特徴などを明らかにすることで、分析視角の一層の深化が期待できる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

① 小山俊樹「満州事変期における外交機密費史料の検討—在中国日本公館の情報活動を中心に」『情報史研究』(査読有) 4号、2012年、45-84頁。

② 小山俊樹「政党内閣期の財政的緊急勅令と枢密院—台湾銀行救済案と満州事件費支弁案をめぐる枢密院議長倉富勇三郎の動向を中心に」『二十世紀研究』(査読無) 13号、2012年、61-823頁。

[学会発表] (計1件)

① 小山俊樹「外務省機密費史料の検討」内務省研究会(第53回研究会)、2011年8月6日(専修大学)。

[図書] (計1件)

① 小山俊樹『憲政常道と政党政治』思文閣出版、2012年、1-370頁。

[産業財産権]

○出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小山 俊樹 (KOYAMA TOSHIKI)

帝京大学・文学部・講師

研究者番号: 90454503

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし

(4) 研究協力者

島田 大輔 (SHIMADA DAISUKE)

早稲田大学・大学院社会科学研究所・大学院生

小林 礼奈 (KOBAYASHI AYANA)

中央大学・大学院文学研究科・大学院生