

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 1 日現在

機関番号：32643

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380170

研究課題名(和文)近代日本における機密費の運用実態に関する実証研究

研究課題名(英文)A Study of OPERATING the SECRET FUNDS SYSTEM in MODERN JAPAN

研究代表者

小山 俊樹 (Koyama, Toshiki)

帝京大学・文学部・准教授

研究者番号：90454503

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：国家予算中の費目である機密費(報償費)の制度の運用実態について、これまで本格的な通史的考察は存在しなかった。そこで本研究では、主として近代を対象に、同制度の運用実態の解明を中心に、制度の形成、流用統制の試み、所管省庁ごとの用途の特色、戦後への部分的継承などについて、史料に基づき明らかにした。またその過程で、近代史上の機密費関係史料を捜索し、その一部を『近代機密費史料集成 外交機密費編』(ゆまに書房、2014 - 2015、全7巻)として刊行する成果を得た。

研究成果の概要(英文)：For operation of the secret fund system in Modern Japan, the historical research studies did not exist. Therefore, in this research, it revealed the operation, the formation, Attempts of reform, features of each ministry, inheritances to the post-war period of the secret fund system. And we published the document that describes in detail the uses of secret fund of diplomacy in China about Manchurian Incident. This document set is part of the research results.

研究分野：近代日本政治史

キーワード：近代日本 機密費 内閣 外交 情報 政治改革 陸軍 警察

## 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)。しかし、これらの研究は史料や事例の紹介が主となり、長期的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2011~2013年度において「近代日本における機密費の基礎的研究」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

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」史料を搜索・収集した従来の成果をもとにして、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。

具体的には、近代日本の機密費制度に関する通史的な見解の形成、各官庁ごとの機密費運用の実態と特色の解明、今後の機密費運用に関わる具体的な提言を行い得る研究状況の創出、の3点を目的とした。

## 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。しかし情報は限定されており、関係史料のほぼ全ては廃棄処分されているか、未発見・非公開の状態にある。限られた閲覧可能な史料のなかから、本研究の目的に沿った情報の収集が、きわめて重要となる。

そこで研究代表者は、主として以下の3つの方法による調査分析を進めた。機密費運用に関与する地位にあった人物の私的文書の収集分析、機密費運用に関与した各官庁の公開されている公的文書類の内容精査、新聞雑誌その他の二次的な報道および評論類などの史料価値の検討、である。

## 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)近代日本の機密費制度に関する通史的な見解の作成は、ほぼ達成された。特に困難であった制度形成期の調査についても、調査を重ねることで、全体的な概要を明らかにするまでに到達した。

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、警察費用の必要性と、立憲制度の創設という2つの要因に関係していた。また、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っていた。さらに政党政治期におけるスキャンダルの題材として機密費が注目を集め、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が、他方で長期化する戦争と外交事案の重大化によって、陸軍・外務省を中心に通常予算外での機密費拡充の動きが強まる。こうして昭和戦時期の機密費は膨大な額となるが、敗戦後にGHQの関与によって制度廃止、報償費制度への転換が行われる。

(2)各官庁における機密費運用の実態についても、その概略をほぼ解明できた。もっとも費消額の多い陸軍においては、本省(次官)

植民地、各軍内での戦況に応じた費消実態の一部について、それぞれ史料で確認することができた。内閣・外務省・内務省・司法省・海軍などにおいても、史料の分析から実態解明が進められた。各官庁の機密費使途の特色が、それぞれの職掌と関係していることは当然であるが、管理のあり方や使用にあたっての考え方などについても、目立った特色を見出した点は収穫であった。

以上の通史的見解および各官庁の特色に関する詳細は、本研究課題期間内には成果を発表できなかったが、論文または書籍としての公表を予定し、準備を進行させつつある。(3)今後の制度改革にあたっての提言について。ここでは本研究で得た知見をもとに、機密費制度の実態と課題について、簡単にまとめたい。

第一に、機密費の内部管理について。近代史上いくつかの流用事件が知られているが、各省庁内部の管理は、領収書類の証拠保管、慎重な交付姿勢などによって、研究代表者が予期したよりも、無軌道な支出を抑える一応の態勢は整えられていたことが明らかになった。大部分の当局者は非常に苦心を重ねて、機密費の公正な運用を目指していたのである。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。度重なる制度改革にもかかわらず、本質的に流用が起こり得る要因を阻止できてはいなかった、と見ることができ。

第二に、機密費の予備費化について。通常予算の費目において不足がある場合(たとえば外務省では交際費・宴会費等)、機密費はこれを補う使途に用いられる傾向が強い。機密費であれば使途を秘匿でき、かつ本来の目的である情報活動とも齟齬がないためである。さらに機密費の費目が年度末の予算繰越を容認しており、基金的な運用実態を伴っていることも、予備費化の要因となっている。官公庁の実務から自由な使途の資金が求められていることは言うまでもないが、機密費の予備費化は、使途説明の責任上からみれば、費目を設けた予算審議の意味を形骸化する可能性を否定できない。

第三に、機密費の使途内容の「機密」度について。ただちに公表を差し控えるべき支出の内容(情報収集・犯罪捜査・政治活動・軍事機密など)であることが、機密費が「機密」たる所以である。こうした基金の必要性を否定するものではないが、歴史学の立場から考察するに、「現在」あるいは「近い将来」における公表・非公表の基準と、「永久的」「歴史的」に秘匿する必然性とは、おのずと区別されるべきであろうと考えられる。

たとえば、すでに半世紀以上を経過した戦後の報償費についても、史料の公開はほとんど望めないものとなっている。すでに秘匿の必然性を失い、関係者も物故するなか、史料

公開を進められない理由の一因は、本研究の分析した第一、第二の点と関連していると推察される。含まれる情報の機微以前に、外部の監査に耐える運用を行っていただけなかったからこそ、情報の公開に踏み切れない可能性が否定できないのである。

以上のことから、機密費管理に関する提言として、次のことが言えるであろう。近代以来の制度として定着している機密費制度は、各官庁の大臣・次官級のみが支出に責任を持つことで成立している。だがもしより厳格で、国民の疑念を払拭する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。

なお本研究の成果の一部として、研究期間中に戦前期の外務省機密費の原史料(部分)を、『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)として刊行した。別巻には解題「満洲事変と在中国日本公館 外交機密費史料の分析を中心に」を付し、当局者としての外交官と機密費の関わり、および外交機密費の主たる使途についての分析などを記した。

戦前機密費史料の刊行の意義を、研究代表者は高いものと考えている。その理由は、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希少価値もあるが、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、きわめて限られているという実情にある。

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。

歴史的な文書としての「機密費史料」の公開・刊行によって、研究代表者は、当局者による機密費管理の「実態」を、ありのままに示すことにつとめた。それを示すことによつてのみ、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たからである。

本研究課題の期間中に公開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

(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0件)

[学会発表](計1件)

小山俊樹「機密費研究の現状と展望—『近代機密費史料集成』の完結に寄せて」機密費研究会(第29回)、2015年6月6日(早稲田大学/東京都新宿区)

[図書](計7件)

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』別巻、ゆまに書房、2015年、1-467頁

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』第6巻、ゆまに書房、2015年、1-449頁

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』第5巻、ゆまに書房、2014年、1-458頁

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』第4巻、ゆまに書房、2014年、1-218頁

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』第3巻、ゆまに書房、2014年、1-390頁

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』第2巻、ゆまに書房、2014年、1-318頁

小山俊樹(監修・編集・解説)  
『近代機密費史料集成 外交機密費編 満洲事件費関係雑纂』第1巻、ゆまに書房、2014年、1-492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

機密費研究会活動履歴

<http://blog.livedoor.jp/kimitsuhi/>

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

小山 俊樹(KOYAMA TOSHIKI)  
帝京大学・文学部・准教授  
研究者番号：90454503

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし