

機密費をめぐる樺太事件と外務省事件

前田英昭

- 一 樺太事件
- 二 訴訟の提起
- 三 予審調書
- 四 平岡の意見書
- 五 横領罪適用の是非
- 六 判決
- 七 不当利得返還請求事件
- 八 外務省事件

一 樺太事件

去年一年間、内閣官房及び外務省の報償費、いわゆる機密費問題は、国会で盛んに各議員から取り上げられたが、その実態解明には至らなかった。外務省元要人外国訪問支援室長・松尾克俊が機密費を水増し請求して、それで競走馬や豪華マンション、ゴルフ会員権を購入したなど、私的に流用した部分は、外務省の部内調査で明らかになり、

外務省は、松尾を業務上横領で告発した。警視庁は松尾を詐欺容疑で逮捕し、事件は目下、裁判が進行中である。機密費問題は単なる松尾の個人的な詐欺罪で済まされるものではない。多くの国民は、明らかにされた機密費流用の実態を知り、腹を立て、強い憤りを覚えたが、これの数十倍もある報償費も同じように、驚愕するような使途の実態が隠されているのではないかと深い疑いの念を強めた。

松尾の逮捕理由は、外務省から横領容疑で告発されたのに、詐欺容疑に変更された。横領は立証が難しいのであろう。その機密費をめぐる横領罪が成立するかどうか裁判で争われたのが樺太事件である。明治憲法下では「機密費」は予算の項の中に認められていた。

樺太は、明治三十八年、日露戦争後のポーツマス条約によって日本領土となり、その統治する行政官庁として樺太庁ができた。樺太庁長官は、第二次大戦終了まで、内務大臣の指揮下にあつて、樺太行政の実質的な責任者であつた。広岡定太郎は、明治四十一年に、原敬内務大臣の推挙で樺太庁長官に就任し、樺太土人（旧島民）の保護と樺太開発に努力したが、大隈内閣に代わつてから、大正三年に依願退職した。広岡は、土人保護のための漁場開発を利権化し、党勢拡張に利用したと野党や一部新聞によって攻撃・批判され、辞職のやむなきに至つたのである。平岡は、土人保護のために機密費を横領したとして逮捕・起訴されたが、裁判の結果、証拠不十分で無罪となつた。しかし、この事件は実は大隈首相の政友会側が同志会の利権を奪い取ろうとして仕組んだものだったのでないかも推測される。その傍証は幾つかある。

1 東京朝日新聞（大正三年六月三十日）

平岡の辞職は、「平岡が土人保護のために増設した漁場の漁業権を同志会側に与えようとの魂胆に起因する。地方の利権を与党に与えて党勢拡張の資に供するがごとき、かくのごとき事情のため同地の長官を更迭したがごとき、ともに不都合の行為であり、地方党弊の刷新声明に反する非理の行動である。反対党たる政友会はどこまでもこれを追及し、事の真相を天下に表明すべく質問書を提出した。これに対する政府の答弁は、「かかる事実なし」であった。（第三十三回議会）

2 「原敬日記」（大正三年六月三日）

「平岡定太郎来訪、近日樺太に帰任せんと欲して大隈総理を訪問し、また下岡内務次官を訪問せしに別事なかりしが、大浦を訪問せしに、頻りに旗幟の鮮明を要するとか改悛の情なきものは致し方なしとかいう様の談話ありて、その辞職を諷示するもののごとくなるにより、再び下岡を訪問せしに、下岡は、大浦ついに内相たるべしとか、また平岡が辞職すべきやと言いたるに對して、これを止むるの語もなかりしにより、篤と勘考せしに、過日の訓諭もあり、このまま帰任せんと思いたるも、かくのごとき情勢にては途中にて休職とならんも知れず、不面目の上もなく、かつ無実の風説を政府より流布して自分を傷つけんとするがゆえに、これに對して平然たることは、いかにも忍びがたし。よつて辞職すべしと思うにつき同意を得たしと言う。余は彼らの術中に陥るはいかにも馬鹿らしいけれども、やもを得ざる事情と認め、これに同意したり。先達平岡の内話によれば、鴻池の原田二郎が井上の伝言なりとて平岡を訪問し、平岡はじめ七名の地方官を休職せんとして大隈より井上に相談せしに、井上不同意にて中

止となり、安心して執務せよとのことなりしにより、井上の好意を謝したりというにつき、余は井上の転地先興津に赴き謝意を表し、かつ将来のことも話しおくべしと注意せしにつき、過日平岡は興津に赴き謝意を表すると同時に辞職すべしとも思うと言いたるに對し、井上は切にこれを止めたり。ゆえに今日辞するは、井上に対しても済まざれども致し方なしと言えり。余は平岡の何ら非難を受くべき事実なきを認むるにより、内閣更迭のころより、そのまま在职すべきことを注意し、そのことに決しいたるものなるも、政府の仕向はいかにも陋劣にして、大浦が主となり、江木書記官長及び安達謙蔵等共謀して平岡を陥るるために、平岡が政友会のために漁場を利用して選挙費用を作りたりとて報知、やまとのごとき御用新聞に掲載せしめて無根の風雪を流布し、よつてもつて平岡を傷つけ、ついにその職を去らしむるか、またはこれを口実に休職を命ずるがごとき手段をとらんとするものにて、ひとり平岡のみならず他の地方官もこの奸計のためにその職を去らしめ、または他に転ぜしめられたるもの多し。しかしてこれみな大浦の陋劣なる悪計より出づるものなり。立憲政治にあるまじき所為なりと思う。」

3 裁判における検事の冒頭陳述

被告人平岡が樺太庁長官になった後、司法上の問題等がその間に伏在しはせぬかというような世評が流布されておった。しばしばさようなことを耳にし、その間に何か犯罪でもなからうかというような感を持ったことがあるが、たまたま大正三年の四、五月ごろに至り、樺太問題なるものが世上に喧しくなった。これにはいろいろの原因があるろう。あるいは政治上の関係があつたかもしれない。もしくはその他政治家にして利を追う輩が何かためにするところあつて流布しておつたかもしれない。とにかく漁場問題、その他幾多の利権問題に関連して、何らかの犯罪が

ありはしないかというような世評が立ったので、大正三年六月、犯罪の有無につき捜査する必要があるというところから、ついに本件の捜査を開始するに至ったのである。漁場の処分その他幾多の問題に当たって調べたのであるが、結局、被告がなした行政上の処分等については論難すべき点があったかもしれないが、司法上の問題としては、ここに公訴になっている二つの点にとどまったのである。しかしこの点は世人が非常にやかましく論議したにかかわらず、事情としてはすこぶる諒とすべきものがある。しかし、嫌疑事項がこの二つの問題にとどまったということは、一面から見れば、国家のためには甚だ幸せである。また浮名を流された被告にとつては不幸であつたろうと考える。樺太のごとき新占領地において行政長官として任に当たる者は、その間幾多苦心の存することは、私もまたこれを諒とするのであるが、当時いろいろ利権もあつたので、いわゆる利を追う人たちが、サケやイワシの襲来するがごとくに集まるのであるから、この間に処して按排よろしきを得ていくということは、ずいぶん困難なことである。これらに伴つて自然種々な醜名が流されたのであるが、幸いにその間、司法上犯罪と見るようなことが少なかつたことは私も甚だ喜ぶ次第である。

大正三年六月のころから大正四年三月三十一日に予審請求書が検事によって提出されるに至るまで、ほとんど十カ月あつた。この間において主任検事は他の幾多の司法官憲の補助を得られて、手広く調査を進められたが、それは決して本案にあらわれている二つの事実にとどまらなかつたことは、小原検事の率直な告白を待つまでもなく、容易にこれを知ることができる。

しかるに、四か月経過した後、大正四年七月二十四日終結された予審決定の事實は、むしろ甚だしく世間を失望せしめた傾きがある。予審決定は、平岡が不当に漁業権を与えたようなことは一つもない。また不当に金をこしら

えて、それを某政党に与えたというようなことは一つもない。かねて知遇を受けていたある政党の首領のために選挙費用をこしらえてこれに報いたというようなことは絶対にない。犯罪の裏面に常に伏在する婦人問題もなければ、放逸奢恣の事実もない。要するに、何の珍しいことも、何の不思議なこともない。ここにおいて公判が開かれてからは、この事件は少しも世人の好奇心を刺激しなかった。

4 野添重一事件担当弁護士

樺太事件は、近代の大疑獄の一つであつて、一時社会の耳目を聳動した。樺太庁長官であつた平岡がある個人のために、もしくはある政党のために、またはある政派のために不当の処分をし、その処分によつてある者に不正な利益を与えたというような非難と攻撃が、事件勃発の前後において盛んに新聞雑誌等へ書き立てられたのであつて、したがつてこれが広く世間の風評の種となり、大正三年六月に平岡の辞職となつて、次いで公訴事件となつたのである。

平岡は土人漁場の資金を中央政府の分身である樺太庁の機密費に使つた。印紙切手類を割安く売つて鉄道をこしらえた。その後始末に困つて、ついに十萬円の私借を起こして穴を埋めた。監督官でもない時の農商務大臣大浦に迫られて辞職した。事件の起因はここにある。このような単調な事実が何故に罪となるのか。蓋を開けてみて世人はむしろ不思議に思つている。そして平岡の検挙について陰に努力された大浦は、大臣在職中、自ら瀆職の罪を犯しながら、しかも法に問われないでいる。大浦の圧迫によつて樺太庁長官の職を辞した平岡がひとり法廷に立つたいうことは、実に奇怪な対照であると感ずる。(大浦事件については「駒澤法学」創刊号所収拙稿「大浦事件」参照)

二 訴訟の提起

訴訟の経過は次のとおりである。(以下、「花井卓蔵の法定史録」⑤参照)

大正

四年三月三十一日 平岡定太郎は、横領罪として起訴される。

七月二十四日 予審終結決定書送達される。

七月二十八日 公判請求される。

八月 三日 受命裁判官の下調べ

五年二月 一日 東京地方裁判所刑事第三部において第一審公判開廷

二十二日 公判

二十九日 //

四月 六日 //

五月 二日 //

十一日 //

十三日 //

二十三日 判決 無罪 検事控訴

十二月 十三日 東京控訴院刑事第三部において第二審公判開廷

機密費をめぐる樺太事件と外務省事件(前田)

六年二月 九日 公判

四月二十八日 //

三十日 //

五月 九日 判決 検事控訴棄却 検事上告せず 裁判確定

十年六月

浜田早苗(訴訟代理人天野敬一郎弁護士)は、平岡定太郎に対して、九万六千六百十三円四十三銭の不当利得返還請求を樺太裁判所に提起した。

昭和

五年六月 十九日 原告請求は棄却される。原告は、札幌控訴院に控訴、棄却される。

公訴事実

一 被告平岡定太郎は、樺太庁長官在職中、明治四十二年度以来、樺太島沿岸十か所を指定して土人漁場となし、これを賃貸してその収入を土人保護の資に充てる計画を立て、長官の職にある者個人資格をもってその管理者となるべき規定を設け、被告自身その管理者として当該収入金を保管せしが、明治四十二年より大正二年六月までの間、意思継続して数回にその保管金中四万六千五百八十一円十銭を横領し、長官用機密費その他に費消した。

二 樺太庁の収入を増加する目的で、法令の規定に背き、一割ないし二割の割引歩合により、同庁の収入印紙、

郵便切手等八十七万八千二百八十三円九十八銭を島外に販売させた結果、法定外割引歩合金九万六千六百十三円四十三銭の不足を生じ、その整理のために、大正二年十一月五日、同庁通信課に保管されていた収入印紙八万円、郵便切手二万円を横領し、これを内地人に販売し、その金を法定外割引歩合の整理に充てた。

三 予審調書

機密費に関する平岡の予審調書第一回（大正四年四月二日 予審判事潮恒太郎 書記神田多智馬作成）の要旨

問 樺太庁は特別会計であったか。

平岡 しかり。

問 樺太には土人漁場があるか。

平岡 私が長官就任後の明治四十二年ごろに土人漁場を十カ所設けた。

問 土人漁場とはいかなる性質のものか。

平岡 樺太の土人は多く漁業で生活しているが、追々内地人が樺太に入り込み、漁場を占領するから、土人保護のために一定の場所を土人漁場としてとっておき、土人の他日の計をなしてやらなければならないと思い、土人漁場を設けた。しかし、土人は多く川で漁業をし生活しているから、海の漁場は当面必要がなかった。よって、これを賃貸してその賃料を取り、土人保護の基金として積み立てておいた。

問 土人漁場の賃料、一年いくらか。

平岡 一年約三万円。もつとも政府の漁業料軽減のため、賃料も自然軽減する傾向であった。

問 土人漁場から収入した土人保護基金は、誰が保管するのか。

平岡 土人保護基金は、樺太庁長官の職にある者を管理者とし、これを保管させるという条件で土人漁場を設けたのだから、樺太庁長官の職にある者がその保管者となった。もつとも、長官が実際に管理事務をとることはできないから、管理人の補助者として、樺太庁第一部長、会計課長、会計次席属を指定して実務を取り扱わせていた。

問 では樺太庁長官の資格で保管しているわけではないのか。

平岡 しかり。長官は漁場を指定し、条件を土人に命ずると同時に手を切り、基金は長官の職にある者が保管するという姿になった。もつとも、基金を土人保護のために使用する場合は、管理者より長官に申し出てその指揮を受けることになっていた。

問 その基金は樺太土人の共有の性質を持っていたのか。

平岡 しかり。土人は五種の野蛮人より成っていたので、ほとんど知識がなく、何もわからないので、基金をこしらえてやるといっても、先方では了解していないようであった。ただ樺太庁長官であった私が土人の将来を思つてさような策を立てたのである。

問 樺太土人は何人ぐらいいるのか。

平岡 正確には記憶してないが、多分二百人―三百人の間だろうと思う。

問 土人保護基金はこの銀行に預けたのか。

平岡 初めは北海道拓殖銀行の分身である在樺太の泰北銀行に預けたが、同銀行が拓殖銀行に併合された後は、樺太にある拓殖銀行の支店に預けた。

問 被告は土人保護基金を引き出して使用しているではないか。

平岡 樺太庁長官の機密費は年額一万五千元であるが、それを次のごとく分割して使う。

三千元は警察署長及び支庁長の分、二千元は長官在島中使用する分、二千元は長官上京不在中、長官代理内務部長使用分、八千元は長官が議会用として携带上京し、東京において使用する分。

このように分配し使用するが、特別の事件が起こると不足することがある。警察署長市庁長の機密費を二千五百円に、長官代理内務部長の機密費を千五百円に減額したこともある。また反対に警察署長等に特別事件があった際に増額したこともある。草創の際で種々事件が起こり、始終機密費の不足が生じたために、金原銀行その他から借りて使うこともあった。また土人保護基金を借りて使ったこともある。もっとも、土人保護基金は長官たる私が管理者であるから、私の名義でこれを借り入れては背任罪になる恐れがあったから、明治四十一年暮れか、四十二年春から数回内部部長名義で借用した。土人保護基金の借入れに対しては、大体において一定の利息をつけた。もっとも、近ごろ聞くところによると、三口ばかり利息をつけないものがあったとのことであるが、その当時、私は一向に存じなかった。

問 土人保護基金から引き出した金については、その時々借用証書を差し入れたか。

平岡 内務部長名義で証書を差し入れたと思う。もっとも、明治四十四年ごろ、事務官福永尊介が、「樺太庁長官と土人保護基金管理者とは全然資格が異なるから、長官名義で基金を借り入れても背任罪にはならないと思う。

むしろ長官名義の借用証書にした方が明瞭でよいではないか」と申し、私もいかにもその説のごとく資格が判然異なっているから、決して差し支えあるまいと思ひ、爾来、長官名義で借用証書を入れた。

問 それでは四十四年六月、三万九千円にまとめた後も、なお長官の機密費のために土人保護基金を借用したことがあるか。

平岡 それも多少あろう。しかし私の退官後整理した。そのようなことは村山会計課長が担当していたから、私は明瞭にお答えできない。

問 それでは庁の方にもその証書の控えがあるではないか。

平岡 機密費関係のことだから、庁の方には控えを取つてあるまいと思う。実は私は金銭の出納については直接に取り扱つたのではなく、内務部長を支払命令官としていたから、詳しいことはわからない。

問 土人保護基金の出納は帳簿に記載してあるか。

平岡 しっかり。粗末な出納帳ができていて記載してあるはずである。

問 土人保護基金を庁の方へ流用した総額はどのくらいか。

平岡 明治四十四年六月六日整理したとき三万二千円の借用となっていた。さらにその際七千円借用して三万九千円となったかと思う。その金を泰北銀行より借り入れ土人保護基金の方へ返還し、土人保護基金よりさらに泰北銀行へ同額の金を預け入れたことにしておいた。

問 土人保護基金から引き出した三万九千円の用途を説明せよ。

平岡 一千円は、長官機密費中より明治四十二年五月ごろ大泊騒擾の際死亡した被害者一名の遺族に弔意料四

百円を送り、負傷者数名に対して慰謝料四百円を与え、その他その際支庁長、警察署長に手当を二百円ばかり出したために、機密費の不足を生じ、その補充のため土人保護基金から借用した。

六百円は、大泊騒擾事件が司法処分となった際、その事件の探偵に要する機密費、その他の費用を一時他より流用しておいたが、その補填に要する金を土人保護基金より借用した。

四百円は、明治四十四年中、いわゆる眼鏡婆殺害事件の際、警察の搜索費増額を要し、土人保護基金より借用して前田警察部長に渡した。

二千円は、前任者時代に「ラクマカ」に水産試験所を建て、その建築を請け負わせ、その引渡しを受ける前後、庁の技手が出張宿泊中過失によって建物を焼失した。庁においてはまだ引き渡しを受けない前であるから責任を負わないと言い、請負人の方では庁の技手が宿泊して出火したのであるから、建築費七千円の半額出してくれと言い、交渉中、私が長官の職に就き、事情を聞き気の毒に思ったから、それでは二千円出してやろうと言い、四十年暮れごろ、その金を機密費の方から一時出しておき、その補填金を土人保護基金の方から借用した。

二千円は、明治四十三年ごろ、樺太神社創立の際、勅使参向につき、亀屋旅館を勅使の宿舎に当てることになったが、亀屋は非常に汚い旅館で、その修繕等に金が要るから出してくれと言われた。そこで勅使居間一棟を建てさせることにして、二千円だけ機密費より補助してやり、その補填金を土人保護基金から借用した。

四千元は、明治四十三年中、樺太に鉄道を敷設したとき、軌道機関車等鉄道材料を鉄道院より借用したが、これに関する尽力を杉山茂丸に頼み、同人の尽力によって成功したので、同人の関係する太平洋通信社に二回に四千円寄付した。これも一時機密費より出したが、補填を土人保護基金から借用した。

二万円は、樺太には軍政時代に軍用軽便鉄道を大泊より豊原まで二十三、四マイル敷設されてあつた。その後、庁の方で本鉄道ができたから、右軽便鉄道の材料は当然陸軍省の方へ返さなければならなくなつたが、樺太開発のためにその軽便鉄道を林道その他に利用したいという意思があり、幸いに飯野吉三郎は陸軍当局と懇意であるから、同人の手によつてその運動をなすことにした。飯野はかつて金が要るから二万円ばかり用立ててくれないかと言つていた。私は右陸軍に対する運動が成功したならば、その要求に応じてやろうと思ひ、その意味をほめかしていたところ、ついに飯野の尽力で右軽便鉄道を陸軍省において無期限貸与を承諾してくれたから、明治四十三年中、二万円を飯野吉三郎に贈与した。これは土人保護基金より借用して支払つた。

七千円は、中川第一部長が長官代理中、機密費の不足したために、他より借用していたものを、同四十四年六月六日整理の際、土人保護基金より借用して支払つたものではないかと思う。しかし、この点は、中川でなければわからない。

右のほかにも、土人保護基金より借用したものがあつて、三万九千円となつたのであるが、何分にも自分は出納の実務に当たつていないので、詳細のことは村山順一郎をお取り調べを願いたい。

問 泰北銀行に対しては、被告名義の三万九千円の借入金を支払うまでは、土人保護基金管理者より預け入れた三万九千円を引き出さないという特約があるか。

平岡 しかり。

問 泰北銀行に対する三万九千円の債務はどうなつたか。

平岡 五千円年賦で返済する約束をしたから、明治四十五年四月十六日第一回分五千円を支払つた。これより

先、庁においては大泊の埋め立てを企図したが資金不足のため、拓殖銀行にその埋め立てをなさしめ、予算の取れたときこれを買上げることにした。その後、拓殖銀行がその埋め立てをしたが、市街地に当たる所は、家屋を建築する者があれば無償で払い下げなければならない。そのようなものを大金を出して買上げたというのは、後日問題になるから、多少違約のきらいはあるが、買上げをしないことに決めた。これがかえって銀行のためには非常な利益になり、銀行は埋め立てについて多額の金を儲けたことになる。中川第一部長が、銀行は埋め立てについて儲けたのであるから、三万四千円の支払い残金を寄付させてはどうかと申した。私は、それは君に一任するからしかるべく取り計らえと申し、中川が拓殖銀行に交渉して、大正元年十月二十七日に、銀行より三万四千円寄付ということになり、私の方の債務は消滅した。

問 大正元年十一月二十六日、拓殖銀行補助金十四万五千五百九十四円三十九銭支払ったではないか。

平岡 しかり。これは埋め立て地の一部の買上げ代金であるが、予算の関係上、補助金の中より支出した。問 庁に買上げたのはどの部分か。

平岡 築港、道路、汽車の敷地等公共用に供する部分である。公共用以外は銀行の所有地になったのである。

問 銀行の所有地になったのは一万二千坪ぐらいか。

平岡 坪数はよく記憶しない。

問 樺太庁においては郵便切手収入印紙等を発行する権限があるか。

平岡 樺太庁は特別会計であるから、郵便切手収入印紙等を発行し、その収入を予算に編入する権限がある。

問 切手印紙等はいかなる方法で作製するか。

平岡 印刷局に実費で注文する。その作製した数額は、印刷局と樺太庁の両方から、大蔵省、逓信省及び会計検査院に報告する。

問 樺太庁において発行する切手印紙類は、庁の管轄内に限って発売しているか。

平岡 しかり。

問 被告は長官在職中、その庁に保管してある切手印紙類を内地において販売したではないか。

平岡 それはない。みな樺太で売った。拓殖銀行を大元売捌所として同行に売り下げた。

問 しかし被告は拓殖銀行をして内地人に売らしているではないか。

平岡 樺太庁は特別会計であつて、常に、予算に不足を生ずるのみならず、鉄道等を設けたために負債を生じた。よつて私は、収入を増さねば庁の経済が立ちゆかないと思ひ、切手印紙類を大いに売り出そうとしたが、樺太内における必要な部分だけでは到底多額に売れないから、樺太の切手印紙類大売捌所たる拓殖銀行に売り下げ、同銀行をして内地人に売らした。要するに法律に抵触しない方法で販売したのである。

問 庁より拓殖銀行に売り下げる際の歩合はどうか。

平岡 法定通り、四分と五分の割引きで売り下げた。

問 しかし銀行よりこれを買ひ受ける内地人は、それ以上の割引をしなければ取引をしないではないか。

平岡 しかり。二割―一割五分の特別の歩合を庁より内地人にやることにした。

四 平岡の意見書

平岡は、明治四十四年六月六日に機密費整理をした以後に、また二万円ばかりの機密費の不足を生じて、その借り入れをしていたから、退官の際、これを整理しなければならぬことになり、結局それは、切手印紙類の方の整理に十二万円を要することになったから、私の手より十万円送金し、村山の手に残っていた二万円とを合わせてその整理をつけた。

大正四年四月二十七日、平岡定太郎は、東京地方裁判所に意見書を提出している。その中で、機密費と借入金の経過に関しては次のように述べている。

一 三万九千円の機密的費用が起りたる発端は、明治四十二年春に始まる。しかして機密費予算の定額外やむを得ざる支払い事件に遭遇せるにあり。

一 予算定額外の費用は、行政の外部に対しては、定額内と同一の効力を有する事件に支出せば、たとえ内部定額外といえども、これを一人の負担として扱うべきものにあらずとし、土人資金または拓殖銀行に対しては、あるいは樺太庁長官某、あるいは樺太庁第一部長某と記名し、かつ一々その公務上やむを得ざる旨を告げ、その使者としても、会計課長もしくはその部下を遣わし、初めて交渉まとまるがごとき借り入れ方法の実況なりき。

一 土人基金より借り入れたる機密費は、四十四年六月ごろ、その総額三万九千円弱に達しおりたるを記憶する。しかれども一々借り入れ年月金額を記憶せず。

一 土人漁場資金借り入れ総額を一まとめとせるは、小口散乱の煩を一括するの主旨にはかならず。またそれをこれを拓殖銀行に借り換えたるは、年々予算内機密費より返却するに当たり、年々の返済額多くも五千円以上を出づるあたわざる現状なれば、長期借入れの計画を立てざれば、前途の見込みが立ちがたかりしによる。

五 横領罪適用の是非

花井卓蔵事件担当弁護士の意見

（行政上の緊急措置）

平岡は、行政上の抱負を行おうとして種々の計画を立てた。したがって内外の行政事務は甚だ多端を極めた。しかるに機密費がすこぶる欠乏をしていた。どうすることもできない急迫な状態にあった。誰がその極に当たつても、この窮境のままでは行政を実施できない。そこで長官としての広岡は貸付けの権限を利用して、漁場資金を保管者としての平岡よりこれを借用した。すなわち緊急の場合における緊急対策を講じたのである。金がないからといって行政を放擲しておくわけにはいかない。予審調書にはこうある。「基金より引き出した金については、その時々借用証書を差し入れた。もっとも明治四十四年ごろ事務官福永が長官と土人保護資金管理者とは全然資格が違うから、長官名義で借り入れても背任罪にはならない。むしろ長官名義で借用証書を入れておいた方が明瞭でよいというから、私も資格が違っているから差し支えあるまいと思ひ、爾来、長官名義で借用証書を入れた」。その他中川、尾崎等の証言は、消費貸借の契約であるということになっておる。多少語弊があるが、行政費の欠

乏を補充するため漁場資金を借りたということに帰着する。行政上よりみれば、公金を公用のために借用したものである。しかもすべて部課長と協議しておる。償還方法も講じておる。地方税を新設する調査などもしておる。裁判官は、第一に時と所を考えられ、第二に人と事を考えられ、第三に物の性質を考えられ、あわせて機密費の欠乏がいかに行政事務を挙げるに困難であったか想像されれば、何事も解けようと思う。なるほど漁場資金の借入れは、自己と自己との法律関係のように見えるが、結局、別個独立の両人格者間の貸借ということになった。この貸借において利益を受けるものは誰か。それは個人平岡にあらずして樺太庁である。自然人平岡にあらずして行政庁である。しかして、何に使用されたか、全部行政費である。これを牢記されたならば、個人平岡には自己の占有する他人の物を横領する意思も行為もなかったと指摘できる。

(流用か借用か)

検事の論告中に「その資金を機密費に流用することはできない。樺太庁の財政状態を知っておれば、貸出しのできないことは知っておるべきである。なぜならば、当時、庁の機密費はわずかに一万五千元である。弁済のできないことはわかりきっておる」という一節があり、特に強調された。しかし資金を機密費に流用したことは決してない。流用と言われるのは、借入れのことであるが、平岡は適当な弁済方法を講じておる。すなわち機密費は機密費で弁済するのである。検事は、弁済手段として、平岡が地方税でも当てにしておったかのように見られ、暗にそれを指摘して論告された。甚だしき事実の誤認である。それをもって直ちに樺太庁の財政状態が弁済不能であったという論拠には供せられない。

樺太庁がいかに財政に豊かならずとするも、数万円の償還ができないというほどの状態ではない。しかし一切の借入金金は償還金の科目を設けて、樺太庁が一般の財政から返還することになっておる。今年の仮払いの機密費は、これを翌年の機密費より償還するのである。これは行政官の徳義的行為に出る一つの道である。しかしこの徳義的行為を認容するならば、一万五千円の中からは困難であるということは一応もつともであるが、これがために償還不能だと断定するわけにはいくまいと思う。加えて、樺太庁の借入金はそのいくばくの借入金たるにかかわらず、償還金の科目から一般財政の中より支出し得られるのである。要するに庁の財政豊かならずとするも、弁済不能などということはあり得べからざることである。ここにおいて疑点はおのずから解けたであろうと考える。果たしてしからは償還不能の状態を知りつつ使用したものである、したがって横領の意思があるなどという論告は不当ではないか。いわんや現在その貸出金はきれいさっぱりと回収ができていて、漁場資金は一厘一毛も損害を受けていない。

本件は、法律論において平岡の行為は権限内の行為であつて、無罪である。検事の意見を迎えて、事実論としてみても、無犯意として無罪である。幾多の理由において弁明する通り、また実際の取扱いぶり並びに庁令の定めた各規定を参酌して、樺太庁の財政状態の貧富いかんは別にして、平岡に犯意あり、不正に人の財産を領得するの意思をもって、自己の保管する他人の物を領得した行為ありとは言えないのである。平岡は、樺太庁長官たる地位を利用し、また土人漁場資金管理者の地位にあるを奇貨として、自己のために不正に他人の財産権を侵害するなどという汚い念慮は持っていないのである。

(郵便切手・収入印紙販売一行為論)

平岡は、法定の手續によらずに、印紙切手十万円を販売してその代金を使用したかに見える。それは表面上のことであつて、平岡は前に法定の歩合以上の割引をもつて八十七万円を販売し、しかも表面上法定の割引をもつて販売したもののように形式をとり、その不足額は、一時、庁の機密費より立て替えて支弁したのである。しかしてその整理のために印紙切手十万円をなぜ使用したか。これが焦点である。

八十七万円の切手印紙を販売した行為と、後に十万円の切手印紙類を取り出して販売した行為とは、別個独立の行為にあらずして、法定外の割引をもつて約百万円の切手印紙類を販売せんとする単一の決意が連続して実行されたものである。要するに、長官固有の権能に基づいて決行した売り渡し行為である。しかしてその履行機関が種々に分かれていたにすぎないので、全く一つの行為である。機関こそ別であるけれども、原因も結果も一つであつて、一行為、分かつべからざる単一行為である。長官が樺太の財政を整理しようとして、一時機密費のために資源を得んがためになされた一行為である。一の決意に基づいて行われた一行為である。裁判官に事実として認めてもらいたいのはここである。すなわち印紙約百万円を売却せんとする単一の決意なりということである。これをにらんでももらえれば、前の八十七余円、後の十万円共に同一視線に立った実物とその陰影にほかならないことになる。これに反して、もしこれは個々別々で、いずれも一つの独立行為であるということで見るときは、あるいは売捌規則の違反者となり、あるいは非常識な名義の貸付人となり、あるいは無方針の印紙切手類販売者となつて、いずれも一つの決意に基づく独立行為と見ることができなくなるのである。要するに、本件は法定外の割引をもつて切手印紙類約百万円を売却せんとする一つの行為である。

（横領罪の構成）

事件は、長官である平岡が漁場の管理者である平岡より金を借り受けた関係になる。検事は、この関係を目して不法の領得であるとする。すなわち横領の罪を構成するものとされた。事実としては確かにこうなるが、法律上よりみれば、長官としての平岡は正当にその権限を行使したものであり、管理者としての平岡もまた正当に権限内の行為をしたものである。別個独立の二人間の法律関係である。両者はともに相対立する当事者として貸借をなしたものである。

刑法は常に自然人、個人の意思を問題にする。官庁は国家の機関であるが、その官庁は個人の意思によって構成される。個人が自らの意思の働きを国家に移すことによって官庁としての作用を満たすのである。

管理者としての権限とは何か。漁業免許条件第三条には、「漁業権は樺太庁長官の職にある者之を管理す」となっている。漁業権から生ずる収益金は樺太庁長官の職にある者之を保管し、その定めるところにより、土人の生計、教育、衛生、救恤の費用に充てる」と書かれている。漁業権から生ずる収益金は樺太庁長官の職にあるものが議了することができる、妻に賃貸その他の利用行為をなすことができることを許している。得たところの収益金を処分する権限は与えられている。

果たして横領の罪を構成するかどうか。「実際問題として、平岡が樺太庁長官在職の当時は、内外の政務甚だ多端であつて、機密費に欠乏を来たし、その補充方法を講じなければ、部内の行政事務は荒廢に帰すべきほど窮迫の状態にあつたということとは、記録を通覧すればわかる。長官である平岡が、管理者たる平岡が保管しかつ貸し付けることのできる権限を有する土人漁場資金の中から、行政上必要に迫られ、一時これを借用したのである。

何とかして機密費の出所を求めたかったのであるが、さしあたり法令上予算上その道がない。さればといってそのままにしておいたのでは樺太の行政事務は荒廢に帰する。そこで現に漁場資金を保管し、かつその貸し付け権を有する平岡管理者から長官としての平岡がその資格において借用したのである。法律的に言えば、別個独立の資格における二人格の対立的消費貸借であるということになる。

刑法上横領罪の成立には自己に領得する意思を要する。横領罪は実にこの領得の意思を実現する行為である。しかし、領得の意思とは他人のものを自己のものとするの意思である。他人のものを自己のものとするというのは他人の財物を自己の財物として不法に所有権と同一の支配状態に置くということである。

江木衷事件担当弁護士の見解

本件は自己の占有する他人の物を不法に領得した罪ではない。十萬円の切手印紙を横領したという事実は一体どこにあるか。事件は割引の問題である。割引と横領ということを一視せられては困る。百十円の印紙を百円に売ったという問題である。これがよいか悪いかという問題である。平岡はこの印紙には手を触れたことはないから、印紙を領得したという問題は起こらない。百十円の印紙を百円に売ったのがよいか悪いかだけの問題である。平岡は一銭たりとも金銭は領得していない。結局、販売行為がよいか悪いかということに帰する。畑田、渋谷等特定の人に対して一割引きの約束をして、切手印紙を売ったのであるから、百円については百十円、千円に対しては千百円の印紙を交付するという約束の履行は長官の職権に属する印紙販売行為そのものである。行政行為そのものである。

その割引価格に相当するところの一割は、その元から引き離して独立性を有するものではない。一割、すなわち一割は販売のために、約束履行のために買い手に交付したのであって、長官たる被告は領得どころではない、手に触れたこともない。手に触れたことさえない者に横領の行為ありとはいかにも解しがたい。あるいは庁令規定以外の割引は無効である、また規定以外の支出をなしたことに当たる。そこで想像上の横領罪になるという論であるかもしれないが、刑法上、想像上の横領罪はない。法律の要求する横領とは、あくまでも現実の事実をいうのである。想像を描いてこれを罰せよというのではない。一例を示せば、呉服屋の主人がある。その番頭に命じて、ここに十反の反物があるから十円で売れと言いつけた。しかるに番頭さんいろいろ売る都合があったか、自分の計らいで十一反を十円に売った。この場合において十一反は反物を買う人の手に入り、十円は店の主人にちゃんと入っている。この一反は横領ということになるであろうか。要するに、割引は独立性を持っているものではない。この独立性を持たぬものが横領になる道理はない。行政上の不都合は刑法上の不都合にはならぬ。あるいはこういう論があるかもしれない。それだけの割引をしたということは、買受人の利益を図るためである。不当に安く売ってやったことになる。すなわち背任行為であるというこじつけ論が起こってくるかもしれない。この場合においては、買受人の利益を図った場合でなければならぬ。ところが、本件は印紙を買受けた人の利益ではない、樺太庁の利益になっている。

末繁弥次郎事件担当弁護士の見解

畢竟、長官平岡は、樺太庁に属する機密費以外の金円を機密費に使用したというにすぎぬのであらうと考える。

もう一つ言い換えてみると、長官平岡は機密費として予算に計上されぬところの国の金を機密費に供したのである。すなわち国の金円を国の用途に使ったものにほかならぬ。行政上その処分の当否はしばらくおき、これをもって被告が他人の財物を自己に領得したものであるということとは到底言えないと考える。ゆえに本件において横領罪を構成すべき理由はない。この点においては大審院の判決がある。(明治四十四年(れ)第一八六七号、大正三年(れ)第一四四六号)

六 判 決

東京地方裁判所第三刑事部において、被告人平岡定太郎は無罪と判決された。

公訴事實は、樺太庁長官在職中、

一 明治四十二年度以来、樺太島沿岸十カ所を指定して土人漁場とし、これを賃貸してその収入を土人保護の資に充てる計画を立て、長官の職にある者個人資格をもってその管理者となるべき規定を設け、被告自身その管理者として該収入金を保管せしが、明治四十二年より大正二年六月までの間、継続して数回にその保管金中四万六千五百八十一円十銭を横領し、長官用機密費その他に費消したり。

二 樺太庁の収入を増加するの目的をもって、法令の規定に背き、一割ないし二割の割引歩合により、同庁の収入印紙、郵便切手等八十七万八千二百円九十八銭を島外に販売したるも、その法定外割引料九万六千六百十三円四十三銭の整理に窮し、大正二年十一月五日同庁通信課に保管せる収入印紙八万円、郵便切手二万円を横領し、

これを内地人に売却し、その金をもって右割引料の整理をなしたり。

というにあれども、犯罪の証拠十分ならざるをもって、刑事訴訟法第二百三十六條、第二百二十四條前段により、無罪を言い渡す。

大正五年五月二十三日

翌日の報知新聞は、「証拠不十分の廉をもって無罪」と報道し、続けて「右の判決確定すれば、平岡氏よりさきに印紙割引料欠陥として、一時補填したる十万円は不当利得として、樺太庁に対して請求訴訟を提起するならんと察せられる。」と観測記事を載せた。

この判決に対して検事控訴がなされ、大正六年五月九日、控訴棄却の判決があつた。検事は上告せず、事件は決着した。

七 不当利得返還請求事件

大正十年六月、原告東京市小石川区小日向水道町百二十六番地浜田早苗は、天野敬一郎弁護士を訴訟代理人とし、被告樺太庁長官永井金次郎に係る不当利得返還請求の訴訟を樺太地方裁判所に提起したり。請求の目的として、金九万六千六百十三円四十三銭の損害金を表示したり。請求の原因及び一定の申立は左のごとし。

（請求の原因）

一 平岡定太郎は、樺太庁長官在任中、同庁の収入増加を図るべき目的の下に、大正元年末より大正三年五月にわたり、収入印紙並びに郵便切手八十七万八千二百八十三円九十八銭を特別割引をもって島外に売却したり。その割引額は合計金九万六千六百十三円四十三銭なり。

二 しかるに平岡定太郎の行為は、長官としての権限外なりとの議論その筋にこれありたるにて、同人はその在任中私財を提供し、もって一時右金額を補填しおきたり。

三 その後同人退職後、前記印紙切手割引売却行為に関し司法事件起こりたるも、罪とならずとして判決確定したるをもって、同人がさきに樺太庁に提供補填したる右金九万六千六百十三円四十三銭は、結局樺太庁が法律上いわゆる不当利得をなしたことに帰着するものなり。

四 大正六年七月中、平岡定太郎は情を具して右金額の返戻方を被告庁に請求し、一時これが了解を得たるも、何故か今日に至るまでこれが支払いを受け得ざるものなり。

五 大正七年四月一日平岡定太郎は、豊田寅之助に対する手形債務金十万円のため同人が被告庁に対して有する右不当利得返還請求権の上に権利質を設定し、同年十二月二十四日兩人連署の上、被告庁にその旨を届け出て、当時の長官宮昌谷彰の承認を得たり。

六 原告は大正十年三月十八日豊田寅之助承継人豊田亮太郎より右権利質権をその主債権とともに譲り受け、同日原告も連署の上、譲渡人豊田寅太郎より被告庁に届け出たり。

七 しかもなおその支払いを得ざるをもって、民法第三百六十七條により本件の出訴に及びたるものなり。

（申立）

被告は原告に対し金九万六千六百十三円四十三銭及びこれに対する大正六年七月より本件判決執行済みに至るまで年五分の損害金を支払うべし。訴訟費用は被告の負担とすとの判決相成度候
なお保証による仮執行の御宣言相成度候

事件は大正十年（ワ）第十一号として審理中なりしが、昭和五年六月十五日樺太地方裁判所民事部は裁判長判事池ノ内一郎、判事三浦卓爾、判事飯島直一の名において、原告高知県香美郡前浜村四百二十四番地浜田早苗訴訟承継人浜田秋夫対被告国の代表者樺太庁長官縣忍に対し、「原告の請求を棄却す。訴訟費用は原告の負担とす。本件上訴の附加期間を十日とす」との判決を言い渡したり。原告は札幌控訴院に控訴した。

（事実）

原告は、「被告は原告に対し金九万六千六百十三円四十銭及びこれに対する大正六年七月より完済まで年五分の割合による損害金を支払うべし。訴訟費用は被告の負担とす」との判決並びに保証を条件とする仮執行の宣言を求め、その原因として、

一 平岡定太郎は樺太庁長官在任中、同庁の収入増加を図る目的の下に、大正元年末ころより大正三年五月までにわたり収入印紙及び郵便切手その価額金八十七万八千二百八十三円九十八銭を特別割引をもって島外に売却したるが、その割引額は金九万六千六百十三円十三銭なり。

二 しかるに平岡の右の行為は長官として権限外なりとの非難ありたるため、同人は在任中私財を提供して一時不足額を補填しおきたり。

三 同人退職後、右件に關し刑事裁判に附せられ、罪とならずとして判決せられたり。すなわち右行為は正当の行為なるをもつて、結局樺太庁は金九万六千六百十三円四十三銭を不当に利得したる次第なり。

四 よつて大正六年七月中平岡は右金の返戻方を樺太庁に請求し、当時の長官より不当利得返還債務存在の承認を得たるも、今日に至るも未だその支払いを受けず。

五 しかるところ大正七年四月一日平岡は豊田寅之助に対する金十萬円の手形債務のため、その樺太庁に対して有する右不当利得返還請求権につき権利質を設定し、同年十二月二十四日兩人連署の上、樺太庁にその旨届け出て当時の長官の承認を得たり。

六 原告先代浜田早苗は大正十年三月十八日豊田寅之助の承継人豊田亮太郎より右権利質権をその主債権とともに譲り受け、兩人連署の上、樺太庁に届け出でたり。

よつて前記金額及び損害金の支払いを求むと主張し、立証として……を提出し、証人平岡定太郎、昌谷彰、豊田亮太郎の訊問を求めたり。被告は原告の請求を棄却すとの判決を求め、その答弁として、原告主張事実中第一項第二項は、これを認む。第三項中平岡が無罪の言い渡しを受けたるは罪とならずとしての理由によるものにあらず。証拠不十分の故をもつて無罪の判決を受けたるものなり。なお、長官が切手印紙を売却するは、権限内の行為なるも、樺太庁規を改正せずして割引歩合を超過し売却したるは、権限を超越したるものにして、その超越

したる部分の金額については、平岡は国に対し賠償の責任あり。故に国に不当利得なし。第四項の当時の長官は、不当利得償還債務を承認したる事実なし。その余の点も否認すと主張したり。

（判決）

案ずるに原告は平岡定太郎が樺太庁に対し金九万六千六百十三円四十三銭の不当利得返還請求権ある旨主張すれども、これを認むべき立証なし。しかれば右事実を前提とする本訴請求は理由なきをもって、爾余の争点の判断を省略し、本訴請求を棄却すべきものとし、民事訴訟法第八十九条を適用し、主文のごとく判決す。

八 外務省事件

（松尾事件）

樺太事件における国の機密費に関する横領罪の非適用と不当利得返還請求の棄却は、機密費に対する司法的統制の難しさを示すものであり、それから約百年後に起きた松尾事件についても同じことが言える。平成十三年、外務省は、当初、詐欺事件として松尾を告発する方針であったが、警視庁の意向及び省内の調査結果に従って、松尾を業務上横領容疑で告発するとともに懲戒免職にした。しかし警視庁は、業務上横領ではなくて、詐欺容疑で松尾を逮捕した。

「今後の対応としては、第一に、松尾前室長に対し、今回の調査結果に基づいて、刑法第二百五十三條にいう業務上横領の罪の嫌疑で、刑事訴訟法第二百三十九條に基づいて、警視庁に対し、告発を行うことが必要である。

第二に、同人による公金の扱いは国家公務員法第九十九条の義務（職員は、その官職の信用を傷つけ、または、官職全体の不名誉となるような行為をしてはならない。）に明らかに違反しているので、同法第八十二条一項一号及び三号に基づいて、同人を懲戒免職処分に処することが相当である。」（「機密費流用事件調査報告書」平成十三年一月二十五日）

外務省の警視庁への訴えは、「告訴」でなく「告発」であった（刑事訴訟法第二三〇条「犯罪により被害を被った者は、告訴をすることができ、一三九条何人も、犯罪があると思料するときは、告発をすることができ、告訴が直接の被害者の立場から行う刑事上の手続なのに対して、告発は第三者の立場で行うものである。つまり外務省の告発は、「横領されたのは官邸の金で、被害者は官邸である」と解釈されるのである。

容疑事実が業務上横領から詐欺に切り替えられ、検察による起訴が詐欺罪で行われたことは、機密費疑惑追及の方向を変えてしまう危険性を秘めている。業務上横領罪も詐欺罪も法定刑の最高は懲役十年であるが、業務上横領罪の場合は、不正に入手した金の用途の特定とともに、その金がどう管理され、どう流用されたのかという点の立証が不可欠である。したがって組織としての資金管理体制や、松尾の外務省職員としての地位、権限などが焦点になる。

これに対して詐欺罪の場合は、松尾個人の犯意や金をだまし取った手口に重点が置かれ、詐取した金の用途や資金の管理体制は必ずしも問題とされるわけではない。このように機密費疑惑を解明する上で、業務上横領と詐欺とは大きな違いがあるのである。捜査当局の立場からすれば、業務上横領罪で立件するのに十分な証拠書類などが集まらなかったという事情がある。しかし起訴事実が一転して詐欺となったことによって、組織ぐるみの機密費流

用や、いわゆる「上納」問題など疑惑の核心に迫る可能性が薄れたことは否定できない。（歳川隆雄「機密費」一五二—三頁参照）

（機密費とは）

「機密費」とは何か。日本国憲法制定後、昭和二十二年三月、財政法成立に際して、朝日新聞は「機密費は追放、会計検査院に独立性付与」という見出しで、GHQ民政局長代表の談話を掲載している。「一般国民は公共財政にはとかく無関心である。民主主義の古い伝統を持つ国民ですらそうであるが、税の負担の過重あるいは不況に見舞われてはじめてそれに関心を持つという程度だが、財政問題は、ただ単に専門家のみに関心事でなく、一般人の問題である。旧憲法時代と異なり、国民が公金を処理する権力は、自分たちが選んだ国民の代表者、すなわち議会の手に完全に握られている。旧憲法下にあつては、政府、すなわち行政府は、事実上、議会や国民の意向におかまひなしに多額の予算を組み、それを消費することができた。議会が政府提出の予算を拒否するとか、あるいは何らかの理由で予算不成立に終わった場合、政府は前年度予算を踏襲した。また皇室費、陸海軍費、憲兵隊の費用、外地駐屯軍費、政府施設修繕費などに対しては修正を加えることが不可能であつた。軍事費の中には機密費というものがあつた。これは明らかに非民主的である。政府が国民に十分周知せしめずして勝手に予算を支出し、これを事後承認で片づけることを許すなどは、民主主義を破壊する第一歩であり、やがて独裁を招くことになる。新憲法の下では政府予算案に対する議会の権限は何らの制約もなければ、予算の削減等の権限には何らの制限も存在しない。さて、第九十二回議会で改正会計検査院法が成立した。改正法によれば、新憲法下の会計検査院はその地位と権限

にふさわしい独立性を帯び、内閣から独立したものである。総理大臣は議会の承認を得て三人の検査官を任命する。検査官の独立した権限は保障され、その権限は官吏の職務怠慢に対して懲戒処分を請求する権限があり、また官吏が国家に損失を与えたときは弁償を要求する権利を持っている。」

しかし機密費は国が政治を行う上で必要不可欠であろう。大蔵省の官僚は機密費に代えて報償費としてGHQの機密費罷りなぬの命令をくぐりぬけたのであろう。軍事国家から平和国家に転換したといえども、およそ国家たるものは内政・外政の情報収集が必要であり、情報収集には機密費が欠かせない。このことに反対する人はなかろう。しかし憲法の財政民主主義を強調する視点からは、機密費は認められなくなるのかもしれない。「機密費の存在を積極的に認めた規定は財政法等に存在しない。」(碓井光明「機密費の使用に関する財政法的検討」「ジュリスト」一一九六号)

(報償費と機密費の分離)

かくて現在の予算には「機密費」という予算科目はない。「機密費」は「報償費」に含まれる。

「報償費」とは、「予算用語の手引」(設楽岩久編著 日本電算企画株式会社 平成元年)によれば、「歳出予算の目(地方公共団体の歳出予算については節)の一つ。報償とは一般に役務の提供等によって受ける利益に対する代償を意味するが、報償費は、このような目的に用いられるほか、国がその事務または事業を円滑かつ効果的に遂行するため、当面の任務と状況に応じその都度の判断で最も適当と認められる方法により機動的に使用する経費であるとされている。例えば国の事務もしくは事業に関し功労があつた者等に対し、特にその労苦に報い、さらにそのような寄与

を奨励することを適当と認める場合に使用する経費または部外の協力者に対して謝礼的ないし代償的な意味で使用する経費がこれである。」

報償費は以上のような性格のものであるから、この目的で支出された金は、会計法上、計算証明規則第十一条による特別扱いを受ける。同第十一条は、取扱責任者に対する支出決議書及び取扱責任者の領収証書並びに支払明細書を会計検査院に提出し、役務提供者等の請求書、領収証書等の書類については、会計検査院から要求があつた際に提出することとしている。

これによれば、巷間言われるように、いわゆる領収書は、どんな場合でも不要なものではなくて、事柄が秘密を要するので、領収書を必要とする場合も必要としない場合もあり、必要とする場合も、それを提出することを免れる場合もあるという意味に理解すべきであろう。また、機密費で購入した国の物品は、財政法第九条の国の財産の管理処分原則の例外として、時価による対価を徴することなく、その目的に従つて譲与することができることとなっている（物品の無償貸付及び譲与等に関する法律第三条第四号）。

報償費以外にも用途を公表しないことにしているものがある。それは例えば国家公務員法第百条第一項の「職務上知ることのできた秘密」である。「秘密」とは、秘密の指定の有無にかかわらず、一般に知られていない事実であり、他に知られないことについて相当の利益を有するもの、すなわち非公知性と秘匿の必要性の二つの要素を具備している事実を言うものと解釈されている（金田誠一衆議院議員質問に対する政府答弁）。

これと類似な公金に次のものがある。警察庁、金融庁、財務省及び国土交通省所管の捜査費、公正取引委員会所管の審査活動費のうち情報収集経費、法務省所管の調査活動費及び公安調査官調査活動費並びに厚生労働省所管の

麻薬取締活動費、労働関係調査委託費及び日雇労働者実態調査委託費である。なお、これらの経費は、計算証明規則（昭和二十七年会計検査院規則第七号）第十一条の規定に基づき、会計検査院の承認を経ている。計算証明規則第十条「特別の事情がある場合には、会計検査院の指定により、又はその承認を経て、この規則の規定と異なる取扱をすることができる」。これにより、特別の事由により、報償費や捜査費は、計算証明規則による計算証明を必要としないか、または計算証明を行うことができないものとして、会計検査院により特例的取扱いが認められている。

さて、現在の機密費七十二億円の使途を、内容や支出先までは公表しないでも、およその使途の類別ぐらいはできるであろう。内閣官房所管分の機密費が約十六億円、外務省所管分の外交機密費が、本省、在外公館分を含めて約五十四億円。今回の不祥事で使途の公表や管理の厳正化が痛感される。野党はここぞとばかり機密費の減額を声高に叫んだ。当然である。しかし迫力がなく何か物足りない。野党に弱みでもあるのかとつい思いたくなる。確かに戦前の軍事国家・日本において機密費は乱用され、国の破滅を招いた。その反省の上に立って、日本国憲法は財政民主主義を基本原則とした。GHQは機密費を認めなかった。

外交機密費（外務省報償費）から毎年約二十億円が首相官邸に上納されている。外務省は、官邸側の要請に基づいて毎月一、二回ずつ、額面合計一億円程度の政府小切手を旧総理府（現内閣府）経由で届けていた。上納システムやその実態がこれほど明確に暴露されたのは初めてのことである。

上納が始まったのは一九六〇年代初頭からと言われる（毎日新聞2001・3・6社説）。特に日韓基本条約の交渉過程で官邸の機密費が底をついたため、外交機密費の一部を官邸が使用し、その後、この上納システムが定着していったという。

財政法は、第三十三条で「各部局等の間又は各項の間において彼此移用することができない。」と国会の議決を経ないで予算を他の部局や項目に移用（流用）することを禁止している。これに従えば、政府自らが四十年以上にもわたって違法行為を続けていたことになる。

上納の疑惑は、これまで何回も国会で追及されてきた。最近も外務省の松尾元要人外国訪問支援室長の業務上横領疑惑に関連して国会で大きく取り上げられた。

野党側が、十二年前に内閣官房の幹部が書いたとする内部文書のコピーを示しながら、「この中に外務省計上分の機密費を内閣官房に交付する形をとっているとの記載がある。上納を裏付けるものだ」と追及した。これに対して福田内閣官房長官ら政府側は、上納は一切ないと明確に全面否定した。

本当にそう言い切れるのであろうか。松尾元室長は、一説には十億円前後の機密費を官邸から引き出し、その一部を着服したとされている。こういう事件が起きた背景として、官邸側の機密費に関する管理体制がずさんだったことは国会審議ですでに明らかになっている。それ自体、信じられない話であるが、一外務官僚が巨額の金を手にすることができたのも、官房、外交の両機密費がどんぶり勘定的に扱われ、そこにつけ入る隙を与えたからではないのかといわれている。

それだけでなくも官房機密費については、使途を含めて不明朗だと指摘されている。歴代内閣官房長官の中には与野党議員向けの賤別や国会対策費に使ったと正直に証言する人物もいる。与党の選挙資金に充当されているとの見方さえある。外交機密費についても職員同士の飲食費などに使われているといったうわさが絶えない。外交機密費について反対する人はほとんどないが、それ以外の官邸分が不透明で、これの公開を国民は強く求めている。しかし、

松尾事件を契機にしてできた各種調査会ないし改革会議の調査結果は、いずれも官邸分には何も触れていない。

官房報償費の使途に関して具体的に記述した文書がある。それがいわゆる古川ペーパーと呼ばれるものである。古川貞二郎氏が首席内閣参事官のポストにいた一九八九年五月に政権引き継ぎ用に作成した内部文書とみなされている。同文書にはワープロ打ちの別紙二枚が添えてあり、その「経費区分」の項に一九八八年度の官房報償費の予算額と使途が記されている。一九八八年度の官房報償費予算は、外務省報償費からの上納分(十九億七千七百万円)を含めて三十二億五千五百万円で、ほぼ現在の水準に近い。そしてその「経費区分」は次のように大きく三つに分けられている。

経常経費(六億円) 主な使途は「総理・長官等の諸経費」「官邸会議費」「慶弔」「国公賓接遇費」「総理・長官主催接宴費」など。

官房長官扱い(二十一億円) 「内政・外交対策費」「予備費」。

特別経費(五億二千八百万円) 「自民党外交対策費」「夏期・年末経費」「首相外遊経費」など。

このような「経費区分」は一九八八年度以降も基本的には同じ形で続いてきたものとみられるが、これを官邸経験者たちの証言と突き合わせてみると、官房報償費の使われ方がかなり具体的に浮かび上がってくる。

まず「経常経費」の中心は宴会・接待の費用で、例えば宴会好きの森前首相が国会議員や各界の有力者、地元後援者らを料亭などで頻繁に接待した経費はここから出るとされている。

金額的に突出しているのが「官房長官扱い」であり、「内政・外交対策費」に使われる。「内政・外交対策費」とは、要するに、時の政局や政治課題に応じて支出される政治工作費全般を指すのであろう。野党議員へのいわゆる

国対費（国会対策費）や選挙対策費に使われているのではないかとされるものは、この「官房長官扱い」から支出されるのであり、これが内閣官房報償費の中では最も闇に包まれた部分であるとされている。

「特別経費」の「自民党外交対策費」は海外に出かける与党議員たちへの餞別や包み金とされている。「夏期・年末経費」は広く各界・各勢力などへの盆暮れの手当てや付け届けであるとされている。「首相外遊経費」は外遊のための直接必要となる経費のほか、首相が帰国後あちこちに配る土産代なども含む。元要人外国訪問支援室長松尾が詐取した機密費も、この首相外遊経費から支出されたものと推察される。

こうした官房報償費の「経費区分」を見て気づくのは、「機密」とは縁もゆかりもないところに使われている金額がやたらに多いことである。この部分の経費が松尾事件では使われてきた問題の金である。

こういう扱いでは、私的流用以外の機密費の使途、支出先は明らかにされない。巷間伝えられるように、機密費が国会対策費として野党に流れたとか、議員の外遊の場合の餞別や外遊する首相の土産代などに使われたとか、こういうことを含めて、機密費の支出については一切公表されない。それを公表すると、どのような「行政の円滑かつ効果的な遂行」や「公の利益に重大な支障」があるのか。使途を明らかにせよと野党が国会で追及する場合に、政府が決まって繰り返す言葉がある。「内閣官房の報償費についてその具体的な使途等を公表しないことを直接規定した法令はないが、その経費の性格上、予算に計上されて以来一貫してこうした取り扱いを原則としている。内閣官房の報償費は、国が、国の事務または事業を円滑かつ効果的に遂行するため、当面の任務と状況に応じてその都度の判断で最も適当と認められる方法により機動的に使用する経費である。こうした経費の性格上、その具体的な使途等を公にすることにより、行政の円滑かつ効果的な遂行という公の利益に重大な支障を生ずるおそれがあると

判断している」。したがって公表せよと言われても「現在行われている支出方法のすべてを明らかにすることは、行政の円滑かつ効果的な遂行に重大な支障を生ずるおそれがあるため、答弁を差し控えたい」といって、答弁を拒否されるのである。

(吉野作造の機密費改革論)

機密費の使用問題で思い出されるのは、明治三十八年、明石元二郎大佐のことである。明石大佐は、バルチック艦隊を殲滅した東郷平八郎連合艦隊司令長官や旅順攻略の乃木希典第三軍司令官ほど有名でないが、ロシア国内の革命勢力を支援して内部混乱を図り、「玄人」筋から「日露戦争勝因の一つは明石にある」とさえ評された。明石は長岡外史陸軍参謀本部次長から機密費百万円を預かり、まずフィンランドの抵抗グループを支援した。当時フィンランドは、憲法を停止されるなど、ロシア支配が強まる中で、スウェーデンのストックホルムなどに逃れていた民族主義者らが抵抗運動を続けていた。そしてこのグループがロシアの革命勢力と結び、帝政ロシアを中から揺さぶった。明治三十年代後半の百万円がどのくらいの価値があるものか、今の百億円以上であろうといわれている。明石はスイスで反乱用の兵器として小銃一万六千丁と弾丸百二十万発、さらに中古の汽船まで買い入れ、バルチック海の沿岸まで届けた。

領収書不要の金を預かった明石は、使途を任された。そうでなければ、歴史的役割は担えなかったに違いない。帰国後、受取りや使途の書きつけを見せて支払い報告をなし、残金二十七万円を長岡に返納した。明石は「但し現金はこのうち百円不足している」旨をつけ加えた。不足の百円は、取引の際に廁(かわや)で勘定したため過って百

円札一枚を下に落としたものだというのである。機密費は、使途を公には明確にできなくても、上司には明確に説明できたのである（吉野作造「古い政治の新しい観方」昭和二年）。

こういう機密費の使用については、少し金額は大きすぎるくらいがあるが、現在の国民でも恐らく納得するであろう。一時秘密にしておいても、時の経過によって秘密性がおのずから解除されるものもあろう。

昭和の初期、軍事機密費の大量不当使用が衆議院で大問題になったとき、吉野作造は、「国民に対する疑惑解明の責任者は誰か」と問い、まずは議会だ言う。議会は予算にある機密費を認めたのだから、その使途を国民に明らかにする第一次的責任がある。議会は疑惑解明の努力をしなければならぬ。しかし、事柄の性格上、議会在ひとりでも幾らがんばってみても、政府が進んで事実を調査し公表しない限り、永久に事実を解明できない。政府が「万人の納得するような説明を進んでなすにあらざる限り、国民的疑惑は永久に取り去られないと思う。政府側から公明な説明に接するまでは、政府に対する嫌疑を道徳的に解除してやらなければならない義務はない」（前掲書）。

現在、予算は国会が議決し政府が執行する。国会が決めた通り政府に執行されているかどうかを確認するのは国会の仕事であり、国会の国民に対する義務でもある。その意味で疑惑解明は国会の責任であると言わなければならない。しかし予算の執行は政府が行うのであり、政府の方から「公表できない」態度を改め、進んで事実を公表することがなければ、実態は永久にわからないで終わってしまう。その意味において真相を明らかにする責任は、国会以上に政府にあると言わなければならない。国民が強い不満と憤りを覚えるのは、機密費が公然と使える裏金になっただけで済まないかという疑念である。政府は、国会においてその理由を国民に説明し、納得させなければならない。「説明責任」は政府側にある。

また、吉野教授は、次のような「機密費制度改革の私案」を提唱された。

「機密費の問題は、過去における正不正の問題ではなく、実はいかにすれば将来において機密費の使用を公正有用なものになし得るかにある。糾弾は必要だが、しかし主たる目標はどこまでも将来に置かなければならない。こういう点から機密費の廃止またはその事前事後の監督を説くものもあるが、しかしこれは角を矯めんとしてかえつて牛を殺すにひとしい。機密費の全廃し得ざるは今更言うまでもなく、後から嚴重な会計検査に付せと言うのは、事実においてその廃止に等しい。生ずることあるべき二大弊害を防ぐためには多少の改正を加える必要がある。弊害の一つは、不正有害に使われた証跡の歴然たるものまでをも看過せねばなぬこと。二つは、一主管者の単独の考えで国家の高等政策に関する事項に巨額の金が撒かるること。そこで、第一、主管者単独の責任で支出し得るものと、第二、閣議の協議を経た上で支出し得るものと二種に分かつ。しかしして双方とも会計検査の埒外におくことは従前通りとする。

第一のものは、ほとんど在来のものと異なるところはない。しかし国家の高等政策に関するものは悉く第二に組み入れられるから、この方はそう多額を要しないであろう。しかししてこの項目に限り、不正な使用のあった証跡の歴然たる場合、これを刑事訴追の目的たらしめ得ることとしてもよからう。

第二は、国家の高等政策に関して支出せられるものを一切包含する。これはなかなか大きい。これは閣議で決められるべきものではあるまいか。これを当該大臣単独の裁量に任すのは理において当たらぬと思う。」（前掲書）
現在でも示唆に富む改革案である。

報償費は、私金ではなく、公金であることは言うまでもない。公金は、取扱責任者に資金が交付された段階で会

計法上の適用を受けなくなるとされているが（第一五一回国会衆議院予算委員会会議録第六号一九頁）、報償費については、一般的には、その目的に従って使用された段階でその支払金を受けた者の私金となるとされている（第一五一回国会 衆議院議員金田誠一提出の質問書に対する答弁書）。しかし、この種の公金は、私金扱いとなっても、引き続き公金としての性格を有しており、刑法や国家公務員法等の適用が排除されるものではない。

（外国の事例）

外務省機能改革会議第二回会議（平成十三年二月）の記録によれば、外国にもいわゆる機密費はある。予算制度が国によって異なるため、日本の報償費予算の存否や予算額を特定することは困難であるので、予算要求、執行、会計検査等において用途等の公表がなされていない予算の規模等については各国に照会したところでは次のとおりになっている。

アメリカについては、わが国の報償費に相当する制度の内容、額等は不明であるが、情報関連活動費は、その全体について安全保障上問題がないと判断された場合のみ総額が公表されることになっている。直近では一九八八年度に約二十八兆円相当であると公表された。

なお、これにつけ加えれば、アメリカは、機密にかかる外国諜報活動もしくは外国防諜活動または機密にかかわる法執行調査上の調査にかかわる会計処理に関し、検査により積極的な調査の細部を暴露し、または調査にかかわる調査上もしくは国内の情報源を危険にさらすときは、大統領は会計検査院の検査を免れるとしている。（碓井光明「機密費の使用に関する財政法的検討」「ジュリスト」一一九六号）

外務省機能改革会議第三回（H13・3・7）記録によれば、次の報告がなされている。

CIAの予算及び規模は、公表されていないが、行政管理予算局及び議会の情報関連特別委員会（上院情報特別委員会、下院常設情報特別委員会、両院の歳出委員会国防小委員会）に把握され、精査されている。上院情報特別委員会は、現在民主党8、共和党8名の計16名から構成されている。下院常設情報特別委員会は、共和党11で、民主党8名の合計19名で構成されている。これら情報関連の特別委員会においては、情報関連プログラムに関し、歳出の権限を認める法案を所管しており、情報関連予算を事前に精査している。これらの法案は、ほぼ全体が「対外秘」とされており、各委員会委員には守秘義務が課せられている。また、これらの法案に関し開催される公聴会は、その大部分が非公開形式で行われている。

イギリスについては、三つの情報機関の予算について統合情報費として一括して議会の承認を得ることとなっているが、その予算額には概括的な項目のみ記載されている。そのうち、人件費を除く「その他の経費」として計上されているのは約四百六十一億円である。

ドイツにおいては、「外務省の特殊目的のための秘密費」との費目で約二億円が予算書に明記されているが、具体的用途は非公開である。また、総額以外は一切公表されていない連邦情報庁予算が約三百八十六億円あるほか、首相府及び国務省にも会計検査の特例が適用される予算がある。

フランスについては、通常の会計規則の適用を除外され、会計検査院の法的な認証も要しない「特別資金」が首相府に計上され、首相府から各省に配賦されている。この額は約七十七億円に相当する。

韓国の外交当局においては、詳細な内訳が外交秘密とされる「外交活動予算」が存在する。この額は、約二十四

億円に相当する。

中国は、予算書等は一切公表していない。

なお、日本の報償費については、十三年度の予算額は、約七十二億円であり、うち内閣官房予算は十六・二億円で、外務省予算は五十五・七億円である。