

主 文

- 1 原告が平成14年5月20日にした行政文書の開示請求につき，宮城県警察本部長が原告に対し同年6月20日付けでした処分（平成15年3月5日付けで一部変更された後のもの）のうち，次の文書（部分）を非開示とした部分を取り消す。
 - (1) 犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書，現金出納簿，捜査費支出伺及び支払精算書中の，別紙非開示部分一覧表の を付した部分
 - (2) 支出負担行為兼支出命令決議書，施行伺及び資金前渡職員預金通帳中の，別紙非開示部分一覧表の を付した部分
 - (3) 領収書全部（ただし，個人を作成者とするものを除く。）
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用はこれを5分し，その4を被告の負担とし，その余を原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

宮城県警察本部長が，原告が平成14年5月20日付けでした行政文書の開示請求につき，原告に対して同年6月20日付けでした処分（平成15年3月5日付けで一部変更された後のもの）中，別紙文書目録記載の文書について非開示とした部分（同目録記載「第1 最初に非開示とされた文書ないし部分」から同「第2 平成15年3月5日に開示された文書ないし部分」を除くもの。）を取り消す。

第2 事案の概要

本件は，原告が，宮城県情報公開条例（平成11年宮城県条例第10号。ただし，平成14年宮城県条例第60号による改正前のもの。以下「本件条例」という。）に基づき，実施機関である宮城県警察本部長（以下「警察本部長」という。）に対し，平成11年度の宮城県警察本部（以下「警察本部」という。）

刑事部，交通部及び警備部の報償費支出に関する一切の資料について開示請求をしたところ，警察本部長が一部を開示し，一部を開示しない処分をした（以下「本件部分開示処分」という。）ため，原告が，被告に対し，後記１（４）に記載する各所属の犯罪捜査協力報償費（ただし，県費）（以下「捜査報償費」という。）に係る非開示とした部分の取消しを求める事案である。原告は，それらの各所属に係る捜査報償費の支出（以下，平成１１年度の後記１（４）に記載する各所属に係る捜査報償費の支出を「本件捜査報償費の支出」という。）は裏金作りのための架空不正な支出であると主張している。

１ 前提となる事実（括弧内に証拠を示した事実のほかは当事者間に争いが無い。）

（１） 当事者

ア 原告は，地方行財政の不正を監視，是正すること等を目的として結成された権利能力なき社団である。

イ 被告は，警察本部長の所属する公共団体である。

（２） 本件条例の規定

本件条例には，次の定めがある（乙１）。

第１条（目的）

この条例は，地方自治の本旨にのっとり，県民の知る権利を尊重し，行政文書の開示を請求する権利及び県の保有する情報の公開の総合的な推進に関して必要な事項を定めることにより，県政運営の透明性の一層の向上を図り，もって県の有するその諸活動を説明する責務が全うされるようにするとともに，県民による県政の監視と参加の充実を推進し，及び県政に対する県民の理解と信頼を確保し，公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的とする。

第２条（定義）

１ この条例において「実施機関」とは，知事，公営企業管理者，病院

事業管理者，教育委員会，選挙管理委員会，人事委員会，監査委員，公安委員会，警察本部長，地方労働委員会，収用委員会，海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会をいう。

- 2 この条例において「行政文書」とは，実施機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書，図画，写真及びスライドフィルム（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。次項において同じ。）並びに電磁的記録（電子的方式，磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。次項において同じ。）であって，当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして，当該実施機関が保有しているものをいう。

3（省略）

第3条（責務）

- 1 実施機関は，この条例に定められた義務を遂行するほか，県の保有する情報を積極的に公開するよう努めなければならない。この場合において，実施機関は，個人に関する情報が十分保護されるよう最大限の配慮をしなければならない。
- 2 行政文書の開示を請求しようとするものは，この条例により保障された権利を正当に行使し，情報の公開の円滑な推進に努めなければならない。

第4条（開示請求権）

何人も，この条例の定めるところにより，実施機関に対し，行政文書の開示を請求することができる。

第5条（開示請求の手續）

- 1 前条の規定による開示の請求（以下「開示請求」という。）は，次に掲げる事項を記載した書面（以下「開示請求書」という。）を実施機関に提出してしなければならない。

(1)ないし(3) (省略)

2 (省略)

第6条 (開示請求に対する決定等)

1 実施機関は、開示請求のあった日から起算して15日以内に、行政文書の全部若しくは一部を開示する旨の決定、行政文書を開示しない旨の決定、第11条の規定により開示請求を拒否する旨の決定又は開示請求に係る行政文書を保有していない旨の決定(以下「開示決定等」と総称する。)をしなければならない。(以下省略)

2 ないし4 (省略)

第8条 (行政文書の開示義務)

1 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

(1) (省略)

(2) 個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお個人の権利利益が害されるおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 法令の規定により又は慣行として公開され、又は公開することが予定されている情報

ロ 当該個人が公務員(国家公務員法(昭和22年法律第120号)第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法(昭和25年法律第261号)第2条に規定する地方公務員をいう。)である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職、氏名及び当該職務遂行の

内容に係る部分

(3) (省略)

(4) 公開することにより，犯罪の予防，鎮圧又は捜査，公訴の維持，刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報

(5) (省略)

(6) (省略)

(7) (省略)

2 前項の場合において，開示請求に係る行政文書が地方自治法（昭和22年法律第67号。）第180条の2の規定により，警察の職員が知事の委任を受け，又は知事の補助執行として作成し，又は取得したものであるときは，同項第4号中「支障が生ずるおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」とあるのは，「支障が生ずるおそれのある情報」として同項の規定を適用する。ただし，実施機関が公安委員会又は警察本部長である場合で，開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されているときは，この限りでない。

(1) その団体又はその団体の構成員が集团的に又は常習的に犯罪を行うおそれのある団体に係る取締りに関する情報

(2) 刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）の規定による犯罪の捜査，公訴の維持又は刑の執行に関する情報

(3) 犯罪の予防，鎮圧若しくは捜査に関し情報を提供したもの，第1号の取締り（以下この号において「取締り」という。）の対象となった団体若しくは前号の犯罪の捜査（以下この号において「捜査」という。）の対象となったもの又は取締り若しくは捜査の関係者が識別され，又は識別され得る情報

(4) 犯罪の予防，鎮圧又は捜査に係る方法，技術，特殊装備，態勢等に関する情報

第9条（部分開示）

実施機関は，開示請求に係る行政文書の一部に前条の規定により開示することができない情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合において，非開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは，開示請求者に対し，当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし，当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと明らかに認められるときは，この限りでない。

(3) 本件訴訟に至る経緯

ア 原告は，警察本部長に対し，平成14年5月20日，本件条例4条に基づき，平成11年度における警察本部刑事部，交通部，警備部の報償費支出に関する一切の資料につき，行政文書の開示請求をした（以下「本件開示請求」という。）。

イ 警察本部長は，本件条例6条1項の規定に基づき，平成14年6月20日，本件開示請求に対応する行政文書として，平成11年度の警察本部刑事部，交通部の捜査報償費（県費）の支出に係る13の行政文書（別紙文書目録記載 ないし のもの）と，同年度の刑事部，交通部，警備部の捜査報償費以外の報償費の支出に係る18の行政文書を特定し，前者の行政文書については，別紙文書目録記載「第1 最初に非開示とされた文書ないし部分」を非開示とし，その余を開示するなどの本件部分開示処分をした。

警察本部長が上記最初に非開示とされた文書ないし部分を非開示とした理由は，これらは本件条例8条1項2号，同条2項本文（読み替えられた同条1項4号），同条2項ただし書の規定による同条1項4号に該当するというものであった。

ウ 原告は、本件部分開示処分を不服として、平成14年7月23日、上級行政庁である宮城県公安委員会（以下「県公安委員会」という。）に対し、行政不服審査法に基づく審査請求をした。

エ 警察本部長は、平成15年3月5日、本件部分開示処分の一部を取り消し、別紙文書目録記載「第2 平成15年3月5日の部分開示決定で開示された文書ないし部分」を原告へ開示した。

オ 宮城県情報公開審査会（以下「情報公開審査会」という。）は、平成16年9月、県公安委員会が本件条例の規定に基づき前記ウの審査請求につき同審査会へした諮問に対する答申をした（以下「平成11年度情報公開審査会答申」という。）。

カ 県公安委員会は、平成17年4月27日、前記ウの審査請求に対し、本件部分開示処分のうち一部（前記エのうち後者の行政文書に係るものの一部）について非開示処分を取り消し、その余の非開示部分に係る審査請求を棄却する判決をした。

キ 原告は、平成17年9月20日、本件訴訟を提起した（本件記録上明らかである。）。

(4) 本件訴訟の対象文書

本件訴訟の対象文書は、平成11年度の警察本部捜査第一課、同第二課、暴力団対策課、鑑識課、機動捜査隊及び交通指導課の6課隊（以下、これらを「本件各所属」という。また、それぞれを「所属」ということがある。）における捜査報償費に係る、支出負担行為兼支出命令決議書、施行伺、犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書、資金前渡職員預金通帳、現金出納簿、捜査費支出伺、支払精算書、領収書の8種の文書である（以下、これらの文書を「本件の文書」などと番号でいうことがある。また、これらの文書全部を「本件各文書」という。）。

また、これらの文書で非開示となり原告が本件訴訟でその取消しを求めて

いる部分（文書）は，別紙非開示部分一覧表（以下「別紙一覧表」という。）の を付けた部分（本件 の文書は文書全部）である。なお，この表は，被告が非開示事由に該当すると主張する本件条例の条項ごとに を分けて記載してある。また，本件 ないし の各文書は支出証拠書類として本件各所属共通に一括して記載し，その余の文書は財務会計帳票等として各所属ごとに記載してある。

(5) 本件各文書の性質

本件各文書は，実施機関である警察本部長の指揮監督権限に属する職員が職務上作成し，又は取得した文書であって，警察本部長の指揮監督権限に属する職員が組織的に用いるものとして警察本部長が保有している行政文書（本件条例 2 条 2 項のもの）である。

また，本件各文書は，教育委員会等への事務の委任及び補助執行に関する規則（昭和 5 1 年規則第 6 0 号）等により警察本部長が知事の委任を受け，又は補助執行として作成又は取得した予算執行関係文書である。

(6) 捜査報償費の性格，支払の流れ等

ア 捜査報償費は，犯罪捜査の過程において必要となる経費であって，その性質上，特に緊急かつ秘密を要するため，通常の手続による支払では捜査活動上支障を来すことから，一般の資金前渡金とは異なる取扱いがされている。

イ その支払の範囲は，刑事・保安・交通等各種犯罪の捜査に伴う情報提供者・捜査協力者（以下「協力者等」ということがある。）に対する謝礼金及び謝礼金支払に関連して必要となる諸雑費（接触費・通信費等）である。

ウ 支出命令者は，警察本部会計課長（以下「会計課長」という。）・警察署長であり，資金前渡職員には，警察本部にあっては関係課の管理官（次長，副隊長）が，警察署にあっては副署長（次長）が指定されている。

エ 出納執行者から資金前渡の方法により資金前渡職員へ交付された捜査報

償費の執行は，取扱者である所属長が，取扱補助者である資金前渡職員から捜査員に現金を概算交付して支払させる。

オ 精算完了後の関係証拠書類は，出納局長からの特別扱いにより，警察本部長及び各警察署長において保管することが認められている。

(以上のアないしオにつき，甲 94，103，乙 6，10，34，35)

2 争点

- (1) 本件 ， ， ， 及び の各文書に記録された情報の本件条例 8 条 2 項ただし書による同条 1 項 4 号（以下「ただし書による 4 号」という。）該当性
- (2) 本件 ， 及び の各文書に記録された情報の本件条例 8 条 2 項本文で読み替えられた同条 1 項 4 号（以下「読替え後の 4 号」という。）該当性
- (3) 本件 の文書に記録された情報の本件条例 8 条 1 項 2 号（以下「2 号」ということがある。）該当性
- (4) 部分開示の要否
- (5) 他事考慮による違法

3 争点についての当事者の主張

- (1) 争点(1)（本件 ， ， ， 及び の各文書に記録された情報のただし書による 4 号該当性）について
（被告の主張）

ア ただし書による 4 号の解釈基準等

本件条例 8 条 1 項 4 号（ただし書による 4 号も含む。以下「4 号」ということがある。）に規定する情報を非開示情報と定めたのは，公共の安全と秩序を維持することが宮城県（以下「県」という。）の県民全体の基本的利益を擁護するために県に課せられた重要な責務であって，情報公開法制においてもこれらの利益は十分に保護する必要があるという立法上の趣旨によるものであり，同号が特に「実施機関が認めることにつき相当の理

由がある情報」という定め方をしたのは、公共の安全と秩序の維持に関する情報の開示又は非開示の判断については、その性質上、犯罪等に関する将来予測として専門的、技術的判断を要するなどの特殊性があることから、このような情報に該当するか否かについては実施機関の第一次的な判断を尊重するという趣旨である。

以上の趣旨に照らすと、4号に該当するとしてされた非開示処分が違法となるのは、実施機関の第一次的な判断が合理性のある判断として許容される限度を超える場合、すなわち、当該処分が裁量権を逸脱し又は濫用したと認められる場合に限られるというべきである。

そうすると、4号該当性を争う取消訴訟の審理においては、実施機関の認定判断の過程に則して、その判断の基礎とされた重要な事実誤認があり、その判断が事実の基礎を欠くかどうか、事実に対する評価が明白に合理性を欠くことなどにより、その判断が社会通念に照らし、著しく妥当性を欠くかどうかを審査する方法によるべきである。

そして、処分の取消訴訟においては、4号の該当性を否定する原告が、裁量権の逸脱又は濫用があったことを基礎付ける具体的事実を主張立証する責任を負うというべきである。

イ 原告は、本件捜査報償費の支出がすべて架空であると主張する。

しかし、これらはすべて適正な支出である。原告の主張は、具体性を欠く主観的・抽象的なもの、あるいは他警察における事項、報償費予算の特性や警察が行う犯罪捜査活動のあり方等を理解しない、又は故意に曲解した単なる憶測である。

ウ 原告は、4号に該当するには実質秘性の3要件を満たす必要がある旨主張する。

しかし、実質秘性の3要件は4号該当性の要件ではないというべきである。

エ 本件 ， ， ， 及び の各文書で非開示とした情報

(ア) 本件 の文書（支払精算書）及び の文書（領収書）には，協力者等の住所，氏名等が記録されている。これらは直接かつ確定的に協力者等が特定される情報である。

また，これらの文書には，事件名，捜査員との接触場所（支払精算書備考欄），領収書の有無（同確認書欄），受領額及び受領日などが記録されている。これらは協力者等ないし捜査協力の事実に係る情報である。

これらは協力者等情報である。

(イ) 本件 の文書（犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書）， の文書（現金出納簿）， の文書（捜査費支出伺）， の文書（支払精算書）及び の文書（領収書）には，個別の支払額が記録されている。

これは金額情報である。

(ウ) 本件 の文書（犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書）， の文書（現金出納簿）， の文書（捜査費支出伺）， の文書（支払精算書）及び の文書（領収書）には，個別の支払時期あるいはこれを特定し得る情報が記録されている。

これらは時期情報である。

(エ) 本件 の文書（現金出納簿）， の文書（捜査費支出伺）及び の文書（支払精算書）には，協力者等ないし捜査協力の事実に係る事件名及び支払事由が記録されている。

これらは事件等情報である。

(オ) 本件 の文書（現金出納簿）， の文書（捜査費支出伺）及び の文書（支払精算書）には，特定の捜査員の階級，氏名及び印影が記録されている。

これらは捜査員情報である。

オ 上記エの各情報のただし書による4号該当性の判断

(ア) 協力者等情報について

協力者等情報は、協力者等ないし捜査協力の事実に関する独立した一体的な情報をなすものである。

これを公開することにより、協力者等の個人が特定されるばかりでなく、捜査協力の時期、内容、関係者等の事実が特定されることになり、協力者等や捜査員等の関係者に対する圧力や危害を加えるなどの攻撃や妨害工作が行われて、協力者等においてもこのような攻撃等を恐れて警察に対する協力を渋るなどの萎縮的效果が生じたり、協力者等ないし捜査協力の事実を秘匿し一般に公表しないという前提条件（約束）に基づく信頼関係が損なわれるなどして、警察における将来の捜査活動に支障を来すおそれがある。

以上から、協力者等情報はただし書による4号に該当すると判断した。

(イ) 金額情報について

金額情報は、捜査活動を費用面から表すものとして捜査活動と密接にかかわる情報であり、一つの執行（捜査報償費をその支払先である協力者等へ支払うこと。以下、単に「執行」という場合はこれに同じ。）に関する情報それ自体が犯罪捜査に関する情報であるばかりか、これを事件ごとの一連のものとしてとらえれば、事件ごとの捜査態勢、捜査方針、捜査手法、捜査の進展等の各種捜査情報を反映する情報といえる。

これを公開すれば、協力者等の生命、身体等に危害が及ぶおそれがあり、さらには、当該情報を公刊情報のほか、被疑者等の事件関係者が保有し、又は、入手し得る情報と照合・分析することにより、捜査状況等の事実が推察されることとなり、被疑者等の事件関係者等が逃走や証拠隠滅を図るおそれがある。

以上から、金額情報はただし書による4号に該当すると判断した。

(ウ) 時期情報について

時期情報は、捜査報酬費を協力者等に交付した時期、すなわち当該協力者等と捜査員が接触した確定的な時期やその直近の時期を表すもので、犯罪捜査に関する情報である。

これを公開することにより、公刊情報のほか、被疑者等の事件関係者が保有し又は入手し得る情報と照合・分析することによって協力者等が特定又は推定されるおそれがあるほか、個別具体的な事件や捜査の事実が明らかとなり、協力者等の生命、身体等に危害が及び、又は被疑者等の事件関係者が逃走や証拠隠滅を図るおそれがある。

以上から、時期情報はただし書による4号に該当すると判断した。

(エ) 事件等情報について

事件等情報は、捜査報酬費を支出した個別の犯罪捜査に係る具体的な事件の内容に関する情報であり、犯罪の捜査に関する情報である。

これを公開することにより、特定の所属で取り扱われた特定の事件が明らかとなるばかりでなく、協力者等及び当該事件を担当する捜査員が特定又は推定されるおそれがあり、協力者等の生命、身体等に危害が及びおそれがあり、さらには、被疑者等の事件関係者が捜査活動の進展状況等を推察し、逃走や証拠隠滅等を図るおそれがある。

以上から、事件等情報はただし書による4号に該当すると判断した。

(オ) 捜査員情報について

捜査員情報は、これを開示することにより、特定の捜査員が識別され、事件関係者等が、当該捜査員やその家族に対して、工作や圧力を加えるなどの妨害工作を企て、あるいは逆恨み等による襲撃が行われるおそれがあるほか、確定的な捜査員情報から、協力者等が特定又は推定され、及び個別の事件や捜査に関する事実が特定又は推定されるおそれがある。

以上から、捜査員情報はただし書による4号に該当すると判断した。

(カ) 各情報の関連性

上記各情報は、それぞれが密接に関連した情報であって、捜査報償費の個別の支出ごとに、協力者等情報、金額情報、時期情報、事件等情報及び捜査員情報の関係記載部分が、その捜査報償費に係る捜査活動に関する独立した一体的な情報をなすものである。

また、本件各文書にはこれらの情報以外の情報は記録されていないし、これらの情報に属さないものについては開示済みである。

そして、これらの情報のいずれかが開示されることとなれば、協力者等ないし捜査協力の事実が特定又は推定されるなど、当該協力者等が被疑者等事件関係者から報復等され、あるいは、協力者等がそのような事態を恐れるなどして、以後の捜査協力を影響を及ぼし、警察における捜査活動に支障が生ずるおそれがある。

以上から、これらすべての情報がただし書による4号に該当すると判断した。

(原告の主張)

ア ただし書による4号の解釈基準

ただし書による4号該当性の判断に際しては、行政機関の長の第一次的判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内か否かを審理、判断すべきであるとしても、その許容される限度内であること、すなわち4号所定の「相当の理由」があることを被告において主張立証すべきであって、裁量権の逸脱、濫用があった場合にのみ同号該当性が否定されるとするのは情報公開の理念に反し不当である。

イ 架空支出を理由とするただし書による4号非該当

(ア) 本件捜査報償費の支出は、すべて、幹部の飲み代、接待費、冠婚葬祭費などの裏金作りのために、実際には存在しない協力者等に対して支払ったものとして架空、不正にされたものである(以下、裏金作りのた

めの不正支出の趣旨で「架空」、「架空支出」という。)

ところで、本件条例は有形、無形の偽造文書や情報を想定していないので、非開示として保護されるのは真正かつ真実のものに限られるとするのが素直な解釈である。

そうすると、本件各文書は有形、無形の偽造文書であるから、本件条例の非開示文書や情報に該当しない。

また、架空支出に係る協力者等や犯罪捜査を公表したところで、公共の安全と秩序の維持に支障を生ずることはあり得ない。

(イ) 仮に、架空支出が本件捜査報償費の支出の一部であり、本件各文書には虚偽・偽造文書とそうでないものが混在しているとしても、被告において両者を区分するに足りる外形的事実について主張立証しない以上、非開示事由に関する主張立証が尽くされていないとして、非開示処分は全面的に取り消されるべきである。

ウ 本件捜査報償費の支出が架空であるとする根拠は、次のとおりである。

(ア) 全国の都道府県警察で、捜査報償費に関する架空経理などの疑惑が噴出している。

(イ) 北海道警察の元警視長 A は、県の住民が原告となり、平成 12 年度の警察本部の捜査報償費の支出が架空支出であるとして、会計課長を被告として県へ損害賠償をするよう求めた住民訴訟（仙台地方裁判所平成 13 年（行ウ）第 18 号犯罪捜査協力報償費返還請求事件。以下「別件損害賠償代位訴訟」という。）の証人として、北海道警察には捜査報償費を正規に支払って運営している捜査協力者なる者は存在せず、捜査報償費に関する会計書類は全部偽造であり、捜査報償費は全額裏金に回されていたこと、捜査報償費を支払う協力者が多数存在しているのであればその身の保全と協力者から得られる情報の管理・有効活用を図るシステムが存在しなければならないが、それはないこと、各都道府県警察は

組織，予算，人事の仕組みはほぼ同じであり，犯罪の捜査についても大きな違いはないので，捜査報償費の不正経理に関しては，全国の警察で同じようなことが行われているのではないかと見るのが一般的であり，宮城県警察も同様であると推測されることなどを証言した。

(ウ) 宮城県警察の署長や所属長を歴任した元警視は，平成16年4月16日，新聞社の取材に応じ，架空の事件を作って領収書を偽造し，捜査報償費などで裏金作りをしていたと公表した。

また，宮城県警察の元巡査部長は，そのころ，新聞社の取材に対し，長年架空の領収書を書き続けていたと公表した。

(エ) 前の県知事B（以下「B知事」という。）は，この裁判の証人として，自身が捜査報償費につき不正支出があるとの心証を抱くに至ったことやその根拠・経緯について，本件各文書に捜査協力者の氏名と印影の文字が違うものがあつたことや，宮城県警察の元幹部職員から平成12年度の宮城県警察の捜査報償費の支出の多くが架空であつたと聞いたことなどを具体的に証言している。

(オ) 本件捜査報償費の支出は，以下のとおり不自然な点が多い。

a 平成12年度との対比

(a) 不自然な使い切り状態

平成11年度も平成12年度もほぼ使い切りの状態である。

(b) 不自然な単価のばらつき

平成11年度も12年度も，総件数で若干の相違はあるものの，平均単価はほとんど変わりが無い。しかし，個別的に見ると，件数や単価に不自然なばらつきがある。

(c) 犯罪発生件数と相関関係がない

平成11年度と平成12年度とを比較すると，犯罪等の発生件数がかなり増えているのに捜査報償費の支出額が減った課署がある一

方で、発生件数が減ったのに支出額は増えた課署もある。

(d) 入金日の全額払戻し

「捜査報償費の取扱要領」では「現金は金融機関に預金して保管する。ただし、経理の性格上、必要な限度の現金を手もとに保管することができる。」とされているが、すべての課署で、入金されたその日に捜査報償費の全額が払戻しされている。

b 月別の対比

(a) 本件各所属とも共通して、毎月の捜査報償費の受入額と支払額がほぼ同じであり、全く同額というものもある。

(b) 協力者等の人数がある特定の人数に集中する傾向が顕著である。

(c) 協力者等への支払単価の開きが大きい。

(d) 本件各所属とも、月別の犯罪発生件数と、受入額、支払額及び協力者等の人数との間に相関関係がない。

(e) 本件各所属とも、月の途中での追加の請求・交付はなく、年間を通して平均的に執行されている。

(カ) 宮城県警察の不合理な対応

a 宮城県警察は、原告が当時の宮城県情報公開条例（平成11年宮城県条例第10号。ただし、平成12年宮城県条例第131号による改正前のもの。以下「改正前の情報公開条例」という。）に基づきB知事を実施機関として本件開示請求と同一の行政文書の開示請求をし、その一部非開示処分の取消しを求めて同知事を被告としてなした別件訴訟（仙台地方裁判所平成13年（行ウ）第3号文書開示拒否処分取消請求事件、仙台高等裁判所平成15年（行コ）第7号文書開示拒否処分取消請求控訴事件。以下「別件取消訴訟」という。）に関し、B知事が再三にわたり報償費の支出に係る文書内容の把握と捜査員からの聴き取りをしようとしたのに対し、ことごとくこれを拒否した。ま

た、宮城県警察は、B知事が、別件取消訴訟の第1審で敗訴した部分のうち月別報償費執行額についての控訴の要否を判断するのに必要であるとして、現場の捜査員からの説明を求めたのに対しても、これを拒否した。

- b 宮城県警察は、平成15年、宮城県監査委員（以下「監査委員」という。）が知事要求監査により、平成12年度から平成14年度までの警察本部及び警察署における犯罪捜査報償費の執行についての違法、不当な行為の有無を対象事項として実施した監査（以下「平成12年度等知事要求監査」という。）において、捜査上の秘密や協力者等の保護を理由に、支出関係証拠書類の具体的な事件名、情報提供者等の住所・氏名、接触場所の事項を非開示とし、捜査員からの聴き取り調査を拒否し、捜査報償費の具体的な執行状況の説明も捜査上の秘密などを理由に拒否した。

上記監査は宮城県警察にとって県民の信頼を取り戻す絶好の機会であり、別件取消訴訟上も格好の立証手段であったが、同警察は、法に違反してまでも上記のとおり監査を妨害をし、信頼を取り戻す機会や立証の手段を自ら放棄した。

- c 宮城県警察は、平成16年4月、B知事が、別件取消訴訟の控訴審での釈明のために必要であるとして、本件捜査報償費の支出に係る書類の閲覧と捜査員からの聴き取りを求めたのに対し、いったんは関係書類を提示したが、同知事の約束違反を理由に書類を引き揚げ、捜査員からの聴き取りも取りやめた。

この求釈明への対応によっては非開示処分が取り消されるリスクがあるところ、宮城県警察は、B知事による協力者等や捜査員への事実の確認を回避するためにそうしたリスクを負った。その理由は、本件捜査報償費の支出のすべてが裏金にされて協力者等へ支払われていな

いことを隠ぺいするためである。

- d 警察本部長は、情報公開審査会が、本件部分開示処分を不服とする審査請求につき県公安委員会から受けた諮問に対してインカメラの方法で審査をしたものの、情報提供者の实在や記録どおりに本件捜査報償費の支出がされたことの心証形成に至らなかったことから、捜査員からの聴き取りを申し入れたが、これに応じなかった。
 - e 警察本部は、平成17年4月に、平成16年度までの捜査報償費の支出に関する内部監査の結果を公表した。しかし、その内容は書面にたった3枚であり、書面審査、捜査費執行職員からの聴き取り調査及び領収書に係る飲食店等の所在確認調査をしたにとどまり、協力者等への聴き取り調査をすることはなかった。
 - f 宮城県警察は、監査委員が平成17年6月の別件損害賠償代位訴訟第1審判決を契機に実施した平成12年度の警察本部を対象とする捜査報償費の随時監査に対し、捜査協力者等の住所・氏名を非開示とした。また、捜査員からの聴き取り調査に応じたものの、捜査員は協力者等の住所・氏名に関する個別具体的な説明をすることはなかった。
- (キ) 監査委員は、平成15年9月、平成12年度等知事要求監査に係る結果報告で、平成12年度から平成14年度までの警察本部及び警察署における捜査報償費の執行につき、協力者等から、謝礼金を受け取った事実を確認することができなかったと報告した。

また、情報公開審査会は、本件部分開示処分を不服とする審査請求につき県公安委員会がした諮問に対して平成16年9月にした平成11年度情報公開審査会答申において、情報提供者が实在し、行政文書どおりに捜査報償費が支出されていることについて心証を形成することはできなかったと記載した。

さらに、監査委員は、平成18年3月に作成した平成12年度の警察

本部の捜査報償費に係る随時監査結果報告書（以下「平成12年度随時監査報告」という。）で、謝礼金の支払については最終的な事実確認を行うことができなかったと記載した。

エ 守秘義務に関する3要件の必要性

ただし書による4号の「相当の理由」があったどうかは、守秘義務に関する3要件、すなわち、非公開とすべき情報がいまだ公知の事実でないこと、非公開とすべき必要性があること、行政文書に記載された行為が適法であること、を充足するか否かによって判断すべきである。

オ 各情報のただし書による4号該当性に対する反論

(ア) 金額情報について

協力者等へ支払う捜査報償費の個別の金額は、各所属長が、事件解決の影響度や情報入手の困難性から見た情報価値の程度、情報提供謝礼等を支払う必要性の有無、情報提供謝礼等の金額の妥当性、を総合的に勘案して決定しているから、個別の執行額を公開したところで、個別的具体的事件が明らかになるとか特定の情報提供者等が識別されるなどの公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

接触費や通信費の個別執行額は2項ただし書各号のいずれにも該当せず、これを公開したところで、個別的具体的事件名や特定の情報提供者等の氏名、情報提供者等との接触に用いられた場所が明らかになって今後の捜査に支障が生ずるなど公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

(イ) 時期情報について

日を除く年と月については、これを公開したところで、個別的具体的な事件が明らかになるとか特定の情報提供者等が識別されることにより犯罪捜査に支障が生ずるなどの公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

(ウ) 事件等情報について

本件 ， 及び の各文書の摘要欄，支出の事由，支払事由はそのほとんどが定型的又は類型的な表現で記録されているところ，これらについては，公開したところで，個別的具体的な事件が明らかになるとか情報提供者等が特定されるといったことにより犯罪捜査に支障が生ずるなど公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

(エ) 捜査員情報について

捜査員の官職については，当時同じ官職に複数者が存在していたから，官職によって特定の捜査員を識別できる状況にはなく，これを公開したところで，どのような官職の職員が捜査報償費を支出したかが明らかとなるにとどまり，犯罪捜査に支障が生ずるなどの公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

捜査員の氏名，印影及び捜査報償費を受領した者が作成する領収書のあて先については，「上様」のように特定の捜査員が識別され得ない表現で記録されている場合は，これを公開したところで，特定の捜査員が識別されたり個別的具体的な事件が明らかになって犯罪捜査に支障が生ずるなどの公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

(2) 争点(2) (本件 ， 及び の各文書に記録された情報の読替え後の4号該当性)について

(被告の主張)

ア 読替え後の4号の解釈基準

本件条例8条2項本文にいう「支障が生ずるおそれがある情報」とは，社会通念に照らし，類型的に見てそのようなおそれがある情報といい得ることをもって足りるというべきである。

なお，本件捜査報償費の支出が架空でないことは，被告の前記主張のとおりである。

イ 本件 ， 及び の各文書で非開示とした情報

(ア) 本件 の文書（支出負担行為兼支出命令決議書）， の文書（施行伺）及び の文書（資金前渡職員の預金通帳）には，資金前渡職員の預金口座番号やこれと同一のお客様番号（本件 の文書）が記録されている。

これらは預金口座情報である。

(イ) 本件 の文書（施行伺）のうち鑑識課及び機動捜査隊に係るものには，本件部分開示処分の時点で公表されていない警察職員の氏名，印影が記録されている。

これは警察職員情報である。

ウ 読替え後の4号該当性

(ア) 警察業務の特殊性

警察は、「個人の生命，身体及び財産の保護に任じ，犯罪の予防，鎮圧及び捜査，被疑者の逮捕，交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをその責務とする。」（警察法2条）としているとおり，我が国における犯罪の予防，鎮圧，捜査等における中心的な役割を果たしていることが予定されている。そして，被疑者や被規制者等と直接に対峙し，逮捕や規制につき物理的かつ強制的に実現させなければならないものであるから，これらを目的とする職務については，その相手方となる被疑者やその関係者，過激派，暴力団等からの反発や反感を招きやすい。そのため，過去，全国において，警察を敵視する人物や団体等によって警察職員や警察施設が襲撃等を受けた事例のほか，警察に関する情報が収集されたという事例が現実には発生したことは公知の事実であり，宮城県警察もその例外ではない。

(イ) 預金口座情報について

預金口座番号がわかると，預金残高及び入出金状況を割り出して不正

引き出しや不正入金を行うことは技術的に可能であり、また、預金残高の調査等を売り物にしている調査会社、探偵社が数多く存在している。

このような情勢を前提にして上記警察業務の特殊性に照らすと、資金前渡職員の預金口座番号やこれと同一のお客様番号を公開することにより、警察組織や警察職員を敵視し、警察活動を妨害することを企てる人物や団体等が、不正入金や不正引き出しなど預金口座情報を悪用するなどして警察業務の混乱等を招くおそれがある。

したがって、預金口座情報は、公開することにより、公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあるから、読替え後の4号に該当する。

(ウ) 警察職員情報について

上記警察業務の特殊性に照らすと、警察職員の氏名及び印影を公開することにより、警察組織に恨みを持ちあるいは警察活動を妨害しようとする人物や団体等が、当該警察職員やその家族の私生活を侵害したり当該職員に襲撃、工作等を行ったりし、それによって当該職員が萎縮し、警察業務の停滞につながるおそれがある。また、警察活動を実地で行う者は主に警部補（同相当職）以下の警察職員であり、これらの警察職員の活動内容を把握することは、警察の動きを把握することと同様の効果があり、その結果、犯罪組織等が具体的な警察活動を妨害する行動に出るなどして本来の警察活動が阻害されるおそれがある。

したがって、警察職員情報は、公開することにより、公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあるから、読替え後の4号に該当する。

(原告の主張)

ア 読替え後の4号の解釈基準

非公開事由に関しては厳格な解釈態度をとるべきであるから、読替え後の4号にいう「公共安全と秩序に支障が生ずるおそれのある情報」とは、「おそれ」が主観的・抽象的に認められるだけでは不十分で、「おそれ」

が客観的・具体的に認められることが必要であるというべきである。

イ 架空支出であることによる読替え後の4号非該当

(ア) 本件捜査報償費の支出が架空であること及び有形，無形偽造の文書や情報は本件条例による非開示の対象でないことは，原告の前記主張のとおりである。

したがって，本件 ， 及び の各文書は，すべて内容虚偽の無形偽造文書であるから，それらの文書や情報は読替え後の4号に該当しない。

また，架空支出に係る預金口座情報や警察職員情報を公表したところで，公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれはない。

(イ) 仮に，架空支出が一部であって，偽造文書とそうでないものが混在しているとしても，被告において両者を区分するに足りる外形的事実について主張立証しない以上は非開示処分は全面的に取り消されるべきことは，原告の前記主張のとおりである。

ウ 各情報の読替え後の4号該当性に対する反論

(ア) 預金口座情報について

預金口座情報が公開されたとしても不正引き出しや不正入金のおそれが現実にあるといえないことは，例えば通信販売やインターネット取引において企業の預金口座が代金振り込み口座として公開されていることから明らかである。

また，不正入金は警察業務の妨害に値する行為とはいえないし，そのような行為を行おうとする者などいない。

不正引き出しについても，実際には通帳やカード，印鑑，暗証番号を入手するなり偽造するなりしなければ不可能であって，預金口座情報が公開されたこと自体で不正引き出しが可能になるものではない。

(イ) 警察職員情報について

警察職員のうち警部（同相当職）以上の警察職員については宮城県職

員録や新聞の人事異動記事に氏名が公表されているところであり、襲撃、工作等が存在するのであれば警部以上の方がそのようなおそれは高いとも考えられるが、そのような襲撃等は生じていない。

その他の警察職員についても、当該所属部署では名札を付けて一般市民と対応し、あるいは所属及び氏名を名乗って職務を遂行しているのであるから、それらにより警察職員の氏名や所属は容易に判明する。

被告は警察業務の特殊性を強調するが、警察業務が反発・反感を招きやすいとは必ずしも言えない。

(3) 争点(3) (本件 の文書に記録された情報の2号該当性) について

(被告の主張)

ア 本件捜査報償費の支出が架空でないことは、被告の前記主張のとおりである。

イ 本件 の文書(領収書)で非開示とした情報

本件 の文書(領収書)には、協力者等の住所、氏名及び印影が記録されている。これらは協力者等情報であるほか、特定個人を識別できる情報であるから、本件条例8条1項2号本文に該当し、かつ、同号ただし書のいずれにも該当しない。

また、領収書には、当該個人が記入した当該金員の受領額及び受領日が記録されている。これらは、当該個人に関する情報であって、当該個人が識別され、又は識別され得る情報であるから、同様に2号本文に該当し、かつ、同号ただし書のいずれにも該当しない。

(原告の主張)

架空支出による2号非該当

ア 本件捜査報償費の支出が架空であること及び有形、無形偽造の文書や情報が非開示の対象でないことは、原告の前記主張のとおりである。

本件 の文書(領収書)は、すべて、警察職員が、電話帳などから無作

為かつ無断で得た第三者や架空人の住所，氏名を使用して偽造したものである。

したがって，領収書は本件条例 8 条 1 項 2 号に該当しない。

なお，電話帳などから勝手に使用した住所，氏名を公開したときには名義を冒用された人物のプライバシーが侵害されることになるが，虚偽情報である以上，プライバシー侵害は実質的にはないか侵害の程度は低く，逆に虚偽情報であることによる情報公開の要請は格段に高い。こうした場合のプライバシー侵害は，偽造文書を作成した行政主体に対する損害賠償請求によって保護されるべきものである。

イ 仮に，架空支出が一部であって，領収書には偽造領収書とそうでないものが混在しているとしても，被告において両者を区分するに足りる外形的事実について主張立証しない以上は非開示処分は全面的に取り消されるべきことは原告の前記主張のとおりである。

(4) 争点(4) (部分開示の要否) について

(被告の主張)

本件条例 9 条 (以下「9 条」ということがある。) は，その文理に照らすと，1 個の行政文書に複数の情報が記録されている場合において，それらの情報のうちに非開示情報に該当するものがあるときは，当該情報を除いたその余の情報についてのみこれを開示することを実施機関に義務付けているにすぎず，非開示情報に該当する独立した一体的な情報を更に細分化してその一部を非開示とし，その余の部分を開示することまでをも実施機関に義務付けているものではない。

そして，ここにいう情報とは，個々の構成要素が，ある事象，事柄の伝達のために人為によって統合され，構成され，一体的で，他と独立した知らせとなっていると社会通念上いえるものをいう。

これを本件に当てはめると，捜査報償費の個々の支払に係る，協力者等情

報，金額情報，時期情報，事件等情報及び捜査員情報という各情報は，当該捜査報償費を「いつ」，「どこで」，「だれに」，「だれが」，「何（いくら）を」，「どのような理由で」交付したのかといった情報であって，これらの情報は，事象，事柄についての一まとまりの知らせを形作ったと社会通念上評価される情報であるというべきである。

これらを前提とすると，本件各文書に記録されている捜査報償費の個々の支払に関する各非開示情報は，その記述が一体となって独立した一個の情報であって，これらの記述をさらに細分化して開示することはできないものである。

（原告の主張）

従前から，文書中の独立した一体的な情報の中に開示情報と非開示情報とが混在している場合に，その中から開示情報のみを取り出して部分開示すべきか否かという点が議論されていたが，平成19年4月17日の最高裁判所判決は，愛知県の食糧費支出に関する予算執行文書等について，その文書中に記載された懇談会出席公務員の氏名や所属名，職名等の出席公務員が識別される部分は，公務員の本件各懇談会出席に関する情報としてすべてこれを公開すべきであると判示した。この判断は，いわゆる独立した一体的情報論から実質的に決別したものと評価すべきであり，端的に非開示情報に当たるものを除き，残りは全部開示すべきとしたものである。

また，本件各文書に記録された情報は，捜査報償費の支出がされた年月日，金額，目的，交付者，受領者等というように重層的にとらえることができる。このように重層的なとらえ方が可能である場合には，開示することが適当でないと認められる一まとまりをもって，その範囲を画することが適当であるから，これらからどれを除けば非公開事由に該当するおそれがないかを個別に検討すべきである。

しかし，被告は，このような分析作業を放棄し，具体的主張及び立証をし

ない。そうである以上，原告の請求がすべて認められるべきである。

(5) 争点(5) (他事考慮による違法) について

(原告の主張)

情報公開請求に対する非開示処分は覇束行為であって，裁量判断の余地はないところ，非開示処分は情報公開条例が認めた非開示処分の本来の目的を実現するためにのみ認められるべきものであるから，本来の目的以外の目的のためになされた非開示処分は違法となる。

本件捜査報償費の支出は架空かつ不正な支出であり，本件部分開示処分はそれが架空かつ不正な支出であることを隠ぺいする目的の下にされたものである。

したがって，本件開示請求の一部を認めなかった本件部分開示処分は違法である。

(被告の主張)

本件捜査報償費の支出が架空不正でないことは被告の前記主張のとおりであるから，原告の他事考慮の違法の主張は失当である。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (本件 ， ， ， 及び の各文書に記録された情報のただし書による4号該当性) について

(1) ただし書による4号の解釈基準等

ア 本件条例の改正

本件条例は，改正前の情報公開条例が公安委員会と警察本部長を実施機関に加えず，8条4号に「公開することにより，犯罪の予防又は捜査，人の生命，身体又は財産の保護その他の公共の安全と秩序の維持に支障の生ずるおそれのある情報」と定めていたものを，改正により実施機関に両者を加え，これに伴い8条4号を8条1項4号と同項5号とに分けた。

すなわち，改正後の本件条例8条1項4号は，「公開することにより，

犯罪の予防，鎮圧又は捜査，公訴の維持，刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」と規定し，また，同項5号は，「県の機関又は国等（国又は地方公共団体その他の公共団体をいう。）の機関が行う衛生，営業，建築，交通等に係る規制等に関する情報であつて，公開することにより，人の生命，身体，健康，生活又は財産の保護に支障の生ずるおそれのあるもの。」と規定した。

この改正に伴い，本件条例には，新たに，前提となる事実(2)に記載のとおりの内容の8条2項が加えられた。

（乙1，2，8）。

イ 上記改正の内容及び4号の「おそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある」の文言と，5号の「おそれのあるもの」の文言の違いに照らすと，4号は，県は公共の安全と秩序を維持し，県民の安全を確保する基本的な責務を有しているので，公開することにより，犯罪の予防・捜査等に代表される刑事・司法を中心とする分野における公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報（以下「公共安全情報」という。）が記録されている行政文書については，そのおそれの判断に専門的・技術的判断を必要とすることから，実施機関の第一次的判断権を尊重し，おそれがあると実施機関が認めるにつき相当の理由がある情報が記録されている行政文書については開示をしないことを定めたものと解される。

しかし，また，本件条例8条2項本文は，公共安全情報が記録されている行政文書が地方自治法（以下「法」という。）180条の2の規定により，警察の職員が知事の委任を受け，又は知事の補助執行として作成し，又は取得したものであるとき，すなわち，本件各文書のような予算執行関係文書であるときは，その性質に鑑み，原則として実施機関の第一次判断権の尊重はせず，本件条例8条1項4号を「公開することにより，犯罪の

予防，鎮圧又は捜査，公訴の維持，刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれのある情報」と読み替えて，裁判所が直接にそのおそれの有無を判断すべきことを定めている。

そして，さらに，同条2項ただし書は，その例外として，実施機関が公安委員会又は警察本部長である場合で，当該予算執行関係文書に同項ただし書に掲げる1号から4号に該当する情報が記録されているときは，同条1項4号を上記のとおり読み替えることをせず，公共安全情報が記録されていることについての実施機関の第一次判断権を尊重することとした。

このただし書の趣旨は，同項ただし書各号の情報については，それが公共安全情報に該当するか否かを判断するのに，その性質上，犯罪等に関する将来的予測としての専門的・技術的判断を必要とするなどの特殊性があることから，それらが記録された行政文書が予算執行関係文書であっても，例外的に，実施機関である公安委員会又は警察本部長の第一次判断権を尊重することを定めたものと解される。

以上によれば，ただし書による4号の「おそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」に該当する情報が記録されているとして実施機関が非開示とした処分については，実施機関の判断が裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したと認められる場合に限って，不開示処分を違法として取り消すべきものとなるというべきである。

ウ 原告は，4号（ただし書による4号も同じ。）の「相当の理由」があることの主張立証責任は被告が負担すべきであると主張する。

確かに，非開示事由の存否が問題となる文書が請求者や裁判所の目に触れる状況にないのであるから，4号に該当することを理由に非開示とした処分の取消しを求める訴訟においては，まず，被告において，当該文書に記録された情報が外形的事実等から一般的，類型的にみて同号所定のおそれがあると実施機関が判断をし得る情報であることを主張立証すべきであ

る。そして、これが立証された場合には、次いで、原告において、その判断の基礎とされた重要な事実誤認があること等によりその判断が全く事実の基礎を欠くか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等によりその判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであることを主張立証すべきものと解するのが相当である。

これと異なる原告の主張は採用することができない。

エ 架空支出の主張について

(ア) 原告は、本件捜査報償費の支出が架空であると主張する。

なるほど、仮に、本件捜査報償費の支出が架空であったのであれば、本件 〇の文書（犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書）、同 〇の文書（現金出納帳）、同 〇の文書（捜査費支出伺）、同 〇の文書（支払精算書）及び同 〇の文書（領収書）中の別紙一覧表の「8条2項ただし書の規定による同条1項4号」欄に 〇を付けた部分には、本来そこに記録されるはずの捜査報償費の支出に関する情報は記載されていないことになる。

そうすると、この場合には、ここに捜査報償費の支出に関する情報が記録されていることを前提とする警察本部長の判断はその前提となる事実の基礎を全く欠くことになるので、本件捜査報償費の支出が架空であるとの原告の主張は、裁量権の逸脱又は濫用を基礎付ける具体的事実の主張であると解することができる。

また、被告を代表する県公安委員会は警察本部長の上級行政庁であって本件捜査報償費の支出の実情を立証し得る立場にある（なお、実際にも本件では警察本部長が処分行政庁として被告のために弁護士を訴訟委任し、指定代理人の指定をしている。）のであるから、これに鑑みると、原告が本件捜査報償費の支出のほとんど全部が架空支出であることを立証したときには、被告において、真実（正規）の支出に係る文書を特定

するための主張立証をすべきであって、それをしないままに、架空支出に係る文書の特定不十分を理由に上記文書の全部がただし書による4号に該当するとしてその全部を非開示とすることは、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであり、裁量権の逸脱又は濫用に当たるといふべきである。

(イ) また、原告は、本件条例で非開示として保護される文書や情報は真正かつ真実のものに限られるとして、本件各文書は有形、無形の偽造文書であるから非開示文書や情報に該当しない旨主張する。

しかし、本件条例は行政文書に記録された情報自体を公開の対象とするのであって、文書の偽造・真正、虚偽・真実で区別するような一般的な規定はない。そうすると、仮に、行政文書が偽造文書あるいは虚偽内容を含むものであるとしても、それによって当該文書の非開示事由該当性が当然に否定されるものではなく、虚偽、偽造が非開示事由該当性に影響を与えるかどうかは、当該非開示事由を定めた趣旨や虚偽、偽造と記録された情報との関係などを個別に検討して判断すべきものと解される。

そして、架空支出であることによる文書の虚偽、偽造とただし書による4号該当性との関係は、上記(ア)に説示したとおりである。

これと異なる原告の主張は採用することができない。

オ 守秘義務に関する3要件の主張について

原告は、ただし書による4号にいう「相当の理由」の判断は守秘義務に関する3要件を充足するか否かによってすべきであると主張する。

しかし、非開示事由としての4号該当性の判断と守秘義務に関する判断は別個のものであるから、これを同視するような原告の主張は採用することができない。

なお、原告の主張する3要件のうちの非公開とすべき必要性の要件の充

足が必要であるとの点については、これを欠くのに非開示とすることは社会通念上著しく妥当性を欠くという意味で裁量権の逸脱濫用の主張であり、原告は、これを基礎付ける具体的事実として争点についての当事者の主張(1)の(原告の主張)オ(ア)ないし(エ)のとおり主張するものと解される。

(2) 記録されている情報及び非開示部分

前提となる事実及び証拠(甲7,乙6,10,16,18の1及び2,20,21,34,35)並びに弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。なお、非開示とされ原告がその取消しを求める部分を次に()で表示した。これらの文書に他に非開示部分はない。また、領収書はその全体が非開示となっている。

ア 本件 の文書(犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書)は、各所属の資金前渡職員が預金口座から払い戻して保管中の捜査報償費につき、月ごとの出納内容を記載し所属長の奥書証明を受けるものであり、捜査員へ個々の捜査報償費を交付した日()・その金額()・差引残額(), 捜査員へ交付した金額と捜査員が執行した金額に過不足を生じたときに精算のため捜査員へ金銭を授受した日()・その金額()・差引金額(), 所属長による奥書証明文言とその氏名・印影などが記録されている。なお、この文書の摘要欄には個々の事件に関する記録はない。

イ 本件 の文書(現金出納簿)は、各所属の資金前渡職員が月初めに現金化した資金前渡金を管理するために記帳する文書であって、捜査員へ捜査報償費を交付した日()・交付対象となった事件名()・捜査員の官職()・氏名()・交付した金額()・差引金額()が、また、捜査員へ交付した金額と捜査員が執行した金額に過不足を生じたときに精算のため捜査員へ金銭を支払った日()・精算対象となった事件名()・捜査員の官職()・氏名()・精算金額()・差引金額()が、

各頁の末行に次頁へ繰り越すための支払金額欄の金額()・差引残額欄の金額()などが記録されている。

ウ 本件 の文書(捜査費支出伺)は、資金前渡職員が、所属の捜査員において捜査報償費の執行を必要とする場合に所属長にその支出の伺いをするために作成する文書であり、支出伺をする年月日(日のみ)、伺いをする捜査報償費の総額()、交付を受ける捜査員(複数の場合は代表者)の勤務課署名・官職()・氏名()・人数()、交付を受ける個々の捜査員の官職()・氏名()、捜査員ごとの交付金額()、対象となる個々の事件名等()や所属長等の決裁印が記録されている。

また、上記内訳に対応して、個々の捜査員が個々の捜査報償費の交付を受けたことを証する領収印()・領収年月日(日のみ)が記録されている。

エ 本件 の文書(支払精算書)は、捜査報償費を執行した捜査員が、所属長に対して執行状況を報告し、精算確認を受けるために作成する文書であり、作成年月日()・作成者(捜査報償費を執行した捜査員)の勤務課署名・官職()・氏名()・印影()・執行のために先に捜査報償費を領収した年月日()・先に領収した金額()・実際に執行した捜査報償費の総額()・差引過不足額()や、その内訳として、実際に捜査報償費を支払ったごとに、執行した年月日()・支払金額()・債主名(協力者等や接触費を受領した飲食店等の住所氏名等())・支払事由(捜査報償費を支払った事件名や事件の内容())・領収書を徴取することができなかつたときはその理由など(備考欄)()が記録されている。

また、これらの下段に、次長等が過不足に伴い返納額の返納又は不足額の支出について所属長に伺いを立てるための、過不足金額の「返納額の返納」()又は「不足額の支出」の別()、これに対する所属長らの決

裁印が記録されている。

更にその下段には，精算の結果不足が生じた場合に「不足額の領収」()，その年月日()，領収したことを証する捜査員の領収印()が記録されている。

同文書の最下段には，捜査員が領収書を徴取することができなかった理由が備考欄のとおりであることを所属長が確認したことを示す所属長の押印()が記録されている。

オ 本件 の文書(領収書)は，捜査報償費を受領した者がその領収を証するために作成する文書であり，捜査報償費を領収した年月日()・領収金額()・受領者の住所()・氏名()・印影()が記録されている。

(3) 警察本部長のしたただし書による4号該当性の判断

証拠(乙6, 10)及び弁論の全趣旨によれば，警察本部長は，本件 ， ， 及び の各文書には上記(2)の記録があったとした上で，これらのうち協力者等情報，金額情報，時期情報，事件等情報及び捜査員情報に関する上記()の部分はそれ自体が犯罪捜査に関する独立した情報であり，そればかりか，それぞれが密接に関連する捜査活動に関する一体的な情報であって，本件条例8条2項ただし書各号に該当し，それらを公開した場合には，公刊情報のほか，被疑者等の事件関係者が保有し又は入手し得る情報と照合・分析することによって協力者等が特定又は推察されるおそれがあり，また，個別具体的な事件や特定の捜査員，捜査の事実が明らかになり，協力者等や捜査員に対して圧力や危害を加えるなどの攻撃や妨害工作などが行われて，協力者等においてもこのような攻撃等を恐れて警察に対する協力を渋るなどの萎縮的效果が生じたり，警察との信頼関係が損なわれるなどして，警察における将来の捜査活動に支障を来すおそれや，捜査状況を分析することで特定の事件の被疑者その他の関係者が，自己に対する捜査の状況等を推察して，

逃亡又は罪証隠滅等を図り，又は捜査の妨害，混乱を企図する可能性がある
と認め，それらの情報をただし書による4号により非開示としたと認められ
る。

(4) 架空支出であることによる裁量権の逸脱又は濫用の主張について

ア 事実関係等

前提となる事実及び後掲各証拠によれば，事実関係及び証拠関係は，次
のとおりであると認められる。

(ア) 宮城県警察の説明に基づく平成11年度の捜査報償費に関する実情
は，次のとおりである。

a 捜査報償費の支出事務については，計画的な支出が予定されている
一般的な事務経費の支出とは異なり，突発的に発生する事件捜査に常
時対応する必要があることや，予算執行事務の適正管理及び捜査の効
率的遂行を実現する必要があることなどから，現金管理や随時の資金
前渡等を行っているものであり，現金を，必要の都度，取扱者である
所属長が捜査員に交付することによって，必要とする経費を支払うこ
ととなり，緊急の対応をも想定した常時対応し得る資金としての管理
がされている。

b 捜査活動に伴い必要となる捜査報償費の主なものは，次のとおりで
ある。

捜査協力者に対する謝礼（汚損，破損等を伴う鑑識活動や鑑識活
動に必要な電気，水，指紋の付着したコップなどの物品の提供とい
った協力に対する謝礼など）

情報提供者に対する謝礼

接触費（情報提供者等との接触に要する経費。すなわち，捜査員
が情報提供者等から情報提供を受ける場合に要した飲食費や情報提
供者の交通費など）

公衆電話等の通信費

c 支出証拠書類（本件 ないし の文書など）には，犯罪捜査に直接的に関係する情報が具体的に記録されており，密行性や情報源秘匿の必要性から厳重な秘密保持が要求されるので，一体の綴りとして，捜査報償費の取扱者で捜査指揮の責任者である各所属長において保管管理している。

d 上記 b 及び の謝礼金の額は， 事件解決の影響度や情報入手の困難性から見た情報価値の程度， 情報提供謝礼等を支払う必要性の有無， 情報提供謝礼等の金額の妥当性の有無を，各所属長が総合的に勘案して決定するものであり，提供された情報又は物品の個別的具体的な内容や価値に応じて支払われる金額の上限の定めはない。

（以上 a ないし d は，警察本部長が情報公開審査会へした説明（甲 7）及び同人が情報公開審査会へ提出した理由説明書（乙 10）による。）

e 情報提供謝礼金を支払う際は捜査員が 1 人で接触することが一般的であり，支払場所は基本的には相手方の希望で決められ，情報提供者等の自宅，飲食店，公園，路上（車内）等である（平成 11 年度も平成 12 年度等知事要求監査の際の聴き取り調査（甲 103）と同様であると推認できる。）。

(イ) 平成 11 年度において各所属へ配分される捜査報償費の決定方法等は，次のとおりである（乙 34，35。なお，乙 34 は監査委員による平成 12 年度随時監査報告であるが，平成 11 年度もこれと同様の方法であると推認できる。）。

a 捜査報償費は積み上げての算出が困難であるため，各所属が前年度の実績を勘案して予算要求した。平成 11 年度当時，査定はなく，当初要求どおり予算として認められた。

b 会計課長は、各所属に対して、四半期ごとに捜査報償費の所要額を予算配分した。

(ウ) 平成11年度における本件各所属の捜査報償費の資金前渡金額、執行額及び執行の特色は、次のとおりである（甲95、96の1。なお、これらの書面に記載された平成11年度の資金前渡金額及び執行額は、そこに記載された平成12年度の各金額が平成12年度随時監査報告と合致していることに照らして信用性が高い。）。

a 平成11年度に本件各所属へ配分された捜査報償費の金額は所属によって異なり、最も多いところで393万円、最も少ないところで120万円であった。

b 各月に配分された金額は必ずしも前月と同じではなく、前月より2割程度増加したところや、4割程度減少したところもあった。

c 本件各所属とも、月々の配分額のほぼ全額を、同月中に執行した。

d 本件各所属とも、平成11年度の配分額をほぼ全額同年度中に執行し、年間執行率は99.972%から100%であって、残金は、最も多いところでも340円であった。

e 毎月あるいは年間の犯罪発生件数の増減と、それらの犯罪を担当する各所属の捜査報償費の執行額合計との間には、必ずしも相関関係は見られない。

(エ) 情報公開審査会がインカメラの方法で本件各文書を審査したところ（甲7）及び監査委員による平成12年度随時監査報告（乙34）から推認される平成11年度の本件各所属に係る本件捜査報償費の支出の特色は、次のとおりである。

a 本件捜査報償費の支出は、そのほとんどすべてが謝礼金（上記(ア)

b 及び に対応するもの）として、協力者等へ現金で支払われている（平成12年度随時監査報告では、本件各所属が同年度中に執行し

た捜査報償費は合計で約1600万円(883件)であり、このうち約98%が謝礼金(合計約1580万円)として、現金で、延べ640人の情報提供者又は捜査協力者へ支払われ、約2%が接触費(上記(ア) b , 合計約30万円)として延べ216人へ支払われた。通信費(上記(ア) b , 約6000円)や現物による謝礼(約6000円)はごくわずかであった。平成11年度に本件各所属へ配分された捜査報償費の総額は平成12年度と大差がないので(甲95, 96の1及び2, 乙34), 本件捜査報償費の支出も平成12年度と大差のない執行状況であると推認できる。)

b 謝礼金の1件当たりの金額は、所属ごとに、1ないし3段階に分かれていた(平成12年度随時監査報告では、例えば、本件各所属のうち捜査報償費総額の最も多いある所属では、年間158件の謝礼金を支払っているが、うち107件が1件当たり3万円、うち50件が1件当たり2万円で、残りの1件が2万5000円である。他の所属でも、1件当たりの金額は万円単位の2段階又は3段階である。なお、鑑識課は、123件あるすべてが1件1万円であった。平成12年度の執行の手法が前年度と大きく異なることをうかがわせる資料はないので、平成11年度もこれらと大差がないと推認できる。)

c 本件各所属が捜査報償費(上記(ア) b ないし)を執行した件数は、最も多い所属で年間合計246件程度であって、その内訳は、多い月で27件程度、少ない月で15件程度であった。また、件数の最も少ない所属は年間合計68件程度で、多い月で10件程度、少ない月で4件程度であった(平成12年度随時監査報告の数字とおおむね同様と推認できる。)

d 謝礼金(上記(ア) b 及び)に対応するもの)の領収書をそろえている所属は一部にすぎない(平成12年度随時監査報告では、本件各

所属のうち鑑識課では謝礼金 1 2 3 件の全部に領収書があるが、他の所属では謝礼金に領収書があるものはごくわずかで、全くない所属もある。平成 1 1 年度の本件捜査報償費の支出に係る領収書も同様であると推認できる。なお、警察本部の本件各所属を含む 1 1 課（隊）全体が平成 1 2 年度に徴取した領収書は合計 2 5 3 枚で、徴取率は捜査報償費の全執行件数 1 1 6 3 件のうち 2 1 . 8 % である。。

e 接触費（上記(ア) b に対応するもの）のうち 1 0 0 0 円以上のものは、ほぼすべて領収書がそろっている。1 0 0 0 円未満については領収書を省略できる扱いであるところ、領収書のない 1 0 0 0 円未満の支払が多い（平成 1 2 年度随時監査報告の数字と同様と推認できる。）。

f なお、平成 1 2 年度を見ると、捜査報償費の決算額は宮城県警察全体で 3 6 0 0 万円ほどであるところ、そのうち本件各所属が執行した金額は合計約 1 6 0 0 万円であって、全体の約 4 4 % を占めていた。

(オ) 情報公開審査会がインカメラの方法で本件各文書を審査したところでは、本件各文書の表記方法は、次のとおりである（甲 7 ）。

a 本件 の文書（捜査費支出伺）中の支出の事由欄及び本件 の文書（支払精算書）中の支払事由欄は、そのほとんどが、当該各所属の所掌事務の犯罪類型又はそれから容易に推定できる犯罪類型に係る情報提供に対する謝礼のためといった定型的、類型的表現で記載されているが、一部には、個別的具体的事件や特定の捜査員、情報提供者が特定され得る情報等が記録されている。

b 本件 の文書（支払精算書）中の備考欄は、捜査報償費を支払ったが領収書の徴取ができなかったときにその理由を記録するものであるところ、報復や嫌がらせなどの後難を恐れてといった一般的、抽象的なものと、個別具体的事件や接触の場所などの情報が記録されたもの

とがある。

- c 本件 の文書（領収書）の用途として、「ただし飲食代として」といった一般的抽象的なものがあり，個別具体的事件や特定の捜査員，情報提供者が識別され得る情報が記録されたものもある。
- d 本件 の文書（領収書）には，領収印のないものもあり，それについては，領収書を貼付した台紙に捜査員が奥書証明を記載している。このうち，情報提供謝礼等以外の支出（前記(ア) b 及び に対応するもの）で領収印のないものについては，上記の奥書証明に加えて支出事由（例：本職及び 巡査部長が情報提供者と接触した際の支出である。）と，所属長の確認を示す印影，確認年月日が記載されている。
- e 本件 の文書（現金出納簿）中の摘要欄は，そのほとんどが，各所属の所掌事務の犯罪類型又はそれから容易に推定できる犯罪類型に係る情報提供に対する謝礼のためといった定型的，類型的表現で記載されているが，一部には個別的具体的事件や情報提供者が特定され得る情報，情報提供の場所等に関する情報の記載がある。

(カ) 本件開示請求ころ以降の，全国各地の警察における不正経理の確認あるいはその疑惑の内部告発等の状況は，次のとおりである。

- a 東京高等裁判所は，平成 15 年 3 月，平成 9 年 3 月分の警視庁保管に係る捜査費証拠書類中の支払精算書に，その者らから捜査情報の提供を受けて謝礼を支払った旨の虚偽の記載がされた上，謝礼の受領についてのその者らの領収書が作成されたことにより，氏名権が侵害されたとして，一般市民 2 名が，東京都に対し，損害賠償を請求した事件の控訴審（東京高等裁判所平成 12 年（ネ）第 2099 号損害賠償請求控訴事件）において，上記 2 名と同姓同名を名乗る者から情報の提供を受け，これに謝礼を支払ったとする警察官の供述を排斥した上

で、一部認容の判決をした（この判決は上告を受理しない旨の最高裁判所の決定により確定した。）（甲 17, 19）。

- b 平成 15 年 12 月、北海道警察では捜査報償費を不正支出している旨の内部告発がマスコミにあり、これを契機に、同警察の元幹部（後記(サ)の A 元警視長を含む。）らが、マスコミに対し、北海道警察においては捜査報償費を使用し裏金作りをしていることを明らかにしたなどといった同警察の捜査報償費を巡る不正経理の疑惑が新聞雑誌等で広く報道されるようになった。

北海道警察は、平成 16 年 9 月、内部調査の結果平成 10 年度から平成 12 年度の 3 年間の捜査報償費など計 14 億円のほぼ全額が不正な方法で支出され、うち約 6 億 7000 万円が捜査目的外で支出されていたことを認めてこれを返還する方針を決め、これが広くマスコミで報道された。

北海道警察予算執行調査委員会は、その報告書の中で、多くの所属長は捜査活動が効率的、機動的にできるよう慣例的に不適正執行を行っており、やむを得ないと認識し、多くの部署で組織的な不正支出が行われた旨記載している。

（甲 23 から 41。枝番のあるものはそれを全部含む。以下、枝番につき特段の記載をしないものにつき同じ。）

- c 福岡県警察は、平成 16 年 7 月、元警部の内部告発を契機に、捜査報償費などに組織的な裏金作りがあったことを認め、不正支出した金額を返還する方針を決めて、これが広くマスコミで報道された（甲 43, 44）。
- d これらの他にも、平成 16 年 2 月から同年 6 月にかけて、高知県、京都府、愛媛県などの各警察 O B や現職捜査員らが、マスコミに対し、架空の領収書による捜査報償費の請求、捜査費が振り込まれる捜査員

の個人口座が幹部らに管理されて捜査員が自由にできない実情，領収書を偽造し捜査費を裏金としてプールし不正流用していた事実などの不正処理を次々に証言し，新聞や週刊誌がこれを取り上げ報道した。愛媛県警察は，飲食代など約21万円の捜査諸雑費が偽の領収書を不正に作成して処理されていた事実を認めた。

(甲45ないし50)

e 元警視庁の会計担当職員で，警察の不正経理を追及している大内顕は，平成16年4月，新聞の取材に応じ，警視庁では捜査報償費は会計担当者が100%裏金として処理し，捜査費の補てんや備品の購入等に利用した，帳簿上は不備のないように偽装されており，書類に記載された協力者に直接確認しない限りは不正経理の証明は困難であろうと話した(甲108の16)。

(キ) 宮城県警察における内部告発等の状況は，次のとおりである。

a 宮城県警察の署長や所属長を歴任した元警視は，平成16年4月，全国新聞の取材に応じ，宮城県警察では，少なくとも昭和50年代から(平成16年より)数年前まで，報償費や旅費を中心に組織的な裏金作りをしていたと話し，同人が課長を務めた警察本部の事件担当課の場合，年間の不正額は約80万円だった，謝礼金には協力者1人につき1万円から3万円の3段階の基準があった，捜査員の多くは協力者や情報提供者を持っておらず，架空の事件をでっち上げたケースもあったなどと述べ，これが報道された(甲51の1ないし8，108の3ないし8)。

b 数年前まで宮城県内各地の警察署などに勤務していた元巡査部長は，平成16年4月，全国新聞の取材に応じ，1か月から3か月に1回程程度のペースで，見知らぬ人物の3000円の領収書を書かされていたと話した(甲52)。

- c 宮城県警察の現職警察官を名乗る人物は、平成17年5月、B知事に対し、協力者へ金を渡したことは一度もないなどとする内容の手紙を書き送った（甲61の13、61の16ないし18）。
- (ク) 宮城県警察のとした捜査報償費に係る行政文書の開示を巡る対応は、次のとおりである。以下、この項では「宮城県警察は」の主語部分を省略することがある。
- a 平成15年1月、B知事が、同知事を被告とする別件取消訴訟（本件開示請求と対象文書を同じくする行政文書の開示請求訴訟）の第1審判決における敗訴部分のうち月別報償費の執行額についての控訴の要否を判断するために必要であるとして、現場の捜査員からの説明を求めたのに対し、宮城県警察は、これを拒否した（甲92、99、101の2、102の1ないし4、証人B）。
- b 平成15年、監査委員が、平成12年度等知事要求監査（平成12年度から平成14年度までの警察本部及び警察署における捜査報償費の執行についての違法、不当な行為の有無を監査対象事項とする。）を実施した際、支出関係文書等の提出や捜査員からの聴き取りを求めたのに対し、捜査上の秘密、協力者等の保護を理由に、具体的事件名、協力者等の住所・氏名、接触場所を非開示とし、捜査員からの聴き取りを拒否し、捜査報償費の具体的な執行状況の説明も拒んだ（甲103）。
- なお、当時、県の住民が原告となり、会計課長を被告として、平成12年度の警察本部の捜査報償費の支出が架空支出であるとして県へ1954万円ほどの損害賠償金を支払うよう求める別件損害賠償代位訴訟が係属していた（甲63）。
- c 平成15年あるいは平成16年、情報公開審査会が、平成11年度情報公開審査会答申を作成するために必要であるとして、同年の捜査

報償費を支出した捜査員からの聴き取りを申し入れたのに対し、これを拒否した（甲7）。

なお、当時も、別件取消訴訟の控訴審が係属していた（乙8。この控訴審の口頭弁論終結は平成17年7月である。）。

d 平成16年4月、警察庁の方針変更を受け、監査委員の実施する平成16年4月以降の定期監査については、捜査員からの聴き取り調査に応じることにした（甲108の8、乙34）。

e 平成16年4月、B知事が、別件取消訴訟の控訴審での釈明のために必要であるとして、平成11年度の捜査報償費に係る書類の閲覧と捜査員からの聴き取りに応じるよう要請したのに対し、警察庁とも協議の上いったんはこれに応じ、捜査員の氏名や協力者等の氏名を伏せることをせずに関係文書をすべて同知事へ提示したが、途中、同知事がそのように提示を受けた事実を報道機関へ公表したところ、同知事に約束違反があったとして、提示から約3時間後、提示した文書や知事側が書き写したメモをすべて回収し、翌日に予定していた捜査員3名程度からの宮城県警察幹部立会い下での聴き取りも拒否した（甲61の8、108の13ないし15、108の17及び18、92、証人B）。

警察本部長は、上記中止について、報道機関に対し、B知事による閲覧や聴き取りに応じる条件として文書や聴き取り内容を一切公表しないことにつき知事の見解を得ていた旨釈明した（甲108の13、108の15）。

f 警察本部は、平成16年7月から平成17年3月までの間、内部監査を実施し、平成17年4月、その結果を簡単な3枚の書面で公表した。この内部監査は、警察本部全所属及び県内全警察署の、平成10年度ないし平成12年度と、平成15年度及び平成16年度（ただし、

平成16年度は同年10月末日まで)の捜査報償費(県費)、旅費(県費)その他の経理を対象とした。また、捜査報償費については、書面監査のほかに、一般捜査費の執行件数や執行金額の多い職員からの聴き取り調査と、接触費の領収書に係る飲食店等の所在確認をした。しかし、捜査協力者や情報提供者へ接触して謝礼金支払の事実を確認することは当初から想定しなかった。

警察本部は、県に対し、協力者等に確認調査をしない理由を、捜査員と協力者等との信頼関係にマイナス影響を与えるおそれがあり、協力者等の保護が損なわれ、捜査活動に支障が生ずるためであると説明し、聴き取り調査の対象とした捜査員の氏名を県へ明らかにすることも拒んだ。

(甲55, 61の4ないし6)

- g 平成17年4月、監査委員のする平成17年4月以降の定期監査については、協力者等との接触場所として利用した飲食店名を、一部を除き監査委員へ開示することにした(乙34)。
- h 平成17年5月、B知事が、上記fの内部監査が監査に値しないととして、本件各所属中の三つと警察本部のその他の1隊について平成10年度から平成12年度の捜査報償費に係る支出関係の文書を提出するよう求め、提出されたときは、記載された捜査員や謝礼金を受領したとされる協力者等に聴き取り調査をする、提出を拒否するなどして適正な執行が証明されなかったときは報償費に係る予算の配分をしないことも検討せざるを得ない、との方針を示したのに対し、宮城県警察は、捜査活動に支障が及ぶことを理由に、提出を拒否した(甲61の9ないし12, 92, 証人B)。
- i 平成17年11月、監査委員のする監査については、平成18年1月1日以降執行する捜査報償費に関し、捜査に支障のないものについ

て協力者等の住所・氏名を監査委員へ原則開示する方針を打ち出した
(乙34)。

j 平成17年ないし平成18年、情報公開審査会が、平成12年度分の警察本部少年課及び交通指導課の捜査報償費の支出に関する財務会計帳票及び支出証拠書類すべての開示請求に対する部分開示決定を不服とする審査請求につき同審査会へされた諮問に対する答申のために必要であるとして、捜査報償費を支出した捜査員からの聴き取りを申し入れたのに対し、これに応じなかった(甲98)。

k 平成17年6月21日に別件損害賠償代位訴訟の第1審判決が言い渡され、その理由中で平成12年度の警察本部の報償費の支払の相当部分について実体がなかったものと推認する余地があるなどと判断されたことから、その後、監査委員が、平成12年度の警察本部における捜査報償費を対象に、これを執行した警察本部11課(隊)及び会計課(以下「会計課」という。)につき平成12年度随時監査を実施し、平成12年度の捜査報償費に係る支出関係書類中の協力者等の住所・氏名を全面開示するよう要請したのに対し、これを拒否した。

宮城県警察が協力者等の住所・氏名の全面開示を拒否した理由は、協力者等とは住所・氏名を部外に明らかにしない約束をしていること及び監査委員が協力者等に接触する可能性を払拭できないことにあった。

また、この監査では、接触場所と接触した店舗名は原則として開示したが、接触場所として利用した飲食店等の4件については、捜査上の支障があるなどを理由に開示しなかった。

また、この監査では、監査委員が捜査員から聴き取り調査をすることに応じたが、支出関係証拠書類の管理と聴き取りの記録のために必要であるとして、会計課職員1人を聴き取りに同席させた。捜査員は、

この聴き取り調査で、協力者等の住所・氏名など個別具体的な説明をすることはなかった。

(甲 6 3 , 乙 3 4)

(ケ) B知事による捜査報償費関係予算の配分停止の経過は、次のとおりである。

- a 平成17年度の宮城県警察全体の捜査報償費は、B知事の意向で、同警察の要求額を700万円減額した総額2300万円が予算化されていた。その内訳は、一般捜査報償費が400万円、捜査諸雑費が1900万円であった(この区別は後記(コ)aのとおり。)
- b B知事は、平成17年5月、前記(ク)hの経緯から、適正な執行が確認されないままでは自身の予算執行責任者としての責任を全うしたことにならないとして、宮城県警察から新たな対応が示されない限り捜査報償費の配分を停止するとの方針を決め、これを公表した。
- c B知事は、平成17年6月24日、警察本部長に対し、同月27日以降捜査報償費予算の執行を停止(配分済みの同年4月から6月までのうち執行未了分も含む。)することを通知し、併せて、平成11年度に係る前記(ク)hの四つの所属(隊)の支出関係文書の提出及び捜査員からの聴き取りを予算執行再開の条件として示した。
- d これに対して警察本部長は、捜査活動に支障が及ぶこと及び先の内部監査で捜査報償費の執行に問題のないことの心証は変わらないとして、これらを拒否した。
- e 平成17年度の捜査報償費予算(県費)の執行は、同年6月27日からB知事の後任者が同年11月21日にこれを解除するまで、執行停止された。

(以上 a ないし e につき、甲 6 1 の 1 2 , 6 1 の 1 8 , 6 1 の 2 3 , 6 1 の 3 3 ないし 3 7 , 6 1 の 3 9 及び 4 0 , 6 1 の 4 2 及び 4 3 ,

92, 99, 証人B)

(コ) 平成10年度ないし平成12年度とその後の捜査報償費の相違点

a 平成13年度から、捜査報償費の中に捜査諸雑費の制度が導入された。この制度は、経理事務の軽減及び捜査員の自己負担の軽減等を図ることを目的とし、対象範囲は、情報提供者・協力者への謝礼品や捜査員の公衆電話等の通信費など、日常捜査活動において使用する少額多頻度にわたる軽微な経費である。この執行は、取扱者である所属長から、捜査責任者である中間交付者を經由して、あらかじめ登録した捜査員に対し、前もって数千円程度を月初めに交付し、捜査員個々の判断で執行させて、月末に精算する方法でされた。これによって、捜査報償費は、それまでの執行方法による一般捜査報償費と、上記の捜査諸雑費に分かれた。

(甲103)

b 平成14年度における本件各所属から鑑識課を除いた5課(隊)の捜査報償費の執行額は約1400万円で、執行件数は2746件であった(なお、鑑識課については捜査報償費の予算配分がなくなった。)

(甲103)。

c 警察本部による前記(ク)fの内部監査の結果によると、宮城県警察全体での捜査報償費の額は、平成10年度ないし平成12年度はいずれも年間合計3000万円台で推移していたのに対して、平成15年度は約1037万円と、ほぼ3分の1程度に減少している(甲55, 56の3)。

d 地元有力紙によると、会計課は、平成17年4月、この激減の理由を、平成13年度に物品謝礼など小口出費に充てる捜査諸雑費が制度化されたので、平成15年度は捜査報償費からその分が除外された、報償費問題が報道され、協力者が報償費を受け取らないケー

スが増えた， 相談業務の増加に伴って警察官の業務量が増え，協力者と接触する機会が減った，と説明した（甲５６の３）。

e 前記(ク) f 及び上記 c によると，前記(ク) f の内部監査で警察本部が平成１５年度の監査対象とした捜査報償費とは捜査諸雑費を除いた一般捜査報償費であり，その額が宮城県警察全体で約１０３７万円であったことになる。

そして，平成１２年度等知事要求監査では平成１２年度から平成１４年度の宮城県警察の捜査報償費全体の予算額は毎年３６９４万円であり，それらの年度の決算額は３５００万円台であったから（甲１０３），平成１５年度の宮城県警察全体の捜査報償費執行額は，控え目に見ても，３５００万円程度であったと推認できる。そうすると，平成１５年度の同警察全体の捜査諸雑費は，３５００万円から１０３７万円を差し引いて２５００万円に近い金額であった可能性が高い。

以上によれば，捜査諸雑費の制度ができた後の平成１５年度は，宮城県警察全体で，謝礼金を中心とする一般捜査報償費の執行は減少して約１０００万円になり，逆に，捜査諸雑費は増加し２５００万円近くに達したものであって，平成１１年度や平成１２年度は謝礼金が大半であった（本件各所属については約９８％が謝礼金として執行された。前記(エ) a) ことと大きく様変わりしたといえる。

f 平成１７年度の宮城県警察の捜査報償費は，知事の意向で７００万円減額されて管内警察署を含め全体で２３００万円になった。その内訳は，一般捜査報償費が４００万円，捜査諸雑費が１９００万円である（前記(ケ) a に認定のとおり。）。

g 宮城県警察全体の捜査報償費の執行率は，平成１０年度から平成１４年度は９９％ないし９４％と極めて高かったところ，平成１５年度，平成１６年度は８０％程度と低くなっている（甲６１の３４，１０

3)。

(サ) 北海道警察で約38年間勤務し平成7年に退職した元警視長Aは、仙台地方裁判所に係属した別件損害賠償代位訴訟における証人尋問(甲54)及びその陳述書(甲53)において、北海道警察では、組織として捜査報償費を支払って情報提供を受ける協力者はいなかったこと、組織として協力者を管理運用するのであれば、公金であるから、協力者の定義、謝礼を支払う範囲、協力内容と謝礼金額の基準、秘密保持・協力者の身の保全、得られた情報の有効活用、異動時の協力者の引継ぎなどを定める必要があるところ、それらの定めはなかったこと、現場の捜査員が個人的に管理運用する協力者が存在し、それらの者へ裏金から謝礼金を支払うこともあったが、これについても正規の手続で捜査報償費を支払うことはなかったこと、その理由は、裏金は県費の捜査報償費からだけでなく、国費の捜査費、県費・国費の旅費などから作る場所、その額は相当高額になるので、限られた人数の捜査員等が出勤・当直・会議出張などと矛盾することなくそれらを支払ったとして会計処理をする(すなわち予算を裏金にするために消化する。)には、一部についての正規手続をしないほうが安全で円滑であるためであること、また、裏金の用途は、せんべつ、内部接待、官官接待など、正規の目的外のものの方が多と思われること、捜査員が個人的に管理運用する協力者は個人的関係が強いため、異動時の引継ぎはないこと、会計検査院による検査時の会計関係の正規書類にはほぼ90%架空の事件が記載されたが、目立つような事件があれば実在の事件名を記載し、新聞の切り抜きを示して検査員の心証を得やすくしたこと、会計関係の職員からは、協力者等の名前を作ることが一番大変であると聞かされたことがあること、また、捜査報償費(県費)は国費のものと異なり比較的軽微な事件を対象とするので、実際の執行額は月ごと、年ごとの事件発生件数とある程度の相

関関係があるはずであること、さらに、全国の警察は、人事、組織、予算の仕組みはほぼ同じで、犯罪捜査についても大きな違いはないところ、北海道、静岡、福岡などの警察や警視庁で捜査報償費の不正経理問題が出ているので、全国で同じようなことが行われているのではないかと見るのが一般的であること、自分が昭和50年代に勤務した出向先の山梨県及び熊本県の課においても、捜査報償費はいったん全部裏金に入れていたこと、捜査の秘密、協力者等の安全確保については情報や協力内容などで濃淡の違いがあること、などの趣旨の証言や記述をしている。

(シ) B知事は、本件の証人尋問及び別件取消訴訟の控訴審裁判所である仙台高等裁判所あてに作成した所感と題する陳述書(甲92)において、平成12年度以前の捜査報償費の執行について不適正な執行の疑いを強くしたとして、次のとおり証言し、記述している(なお、平成12年度随時監査報告(乙34)と証拠(甲99,100の1)とを対比すると、後記cの一覧表に記載された23件の捜査報償費の執行内容は、その件数、内容、金額において同年度の警察本部生活保安課の捜査報償費の執行内容と完全に一致すると認められる。)。以下、この項では「B知事は」の主語部分を省略することがある。

a 警察本部から前記(ク)eのとおり平成11年度の捜査報償費に係る文書の提示を受けて3時間ほどこれらを閲覧したところ、領収書に、手書きの氏と印影の氏とで文字が異なるものがあった。また、ある課では、謝礼金を手交した場所がすべて仙台市内の公園であるのに、一つとして同じ公園がなかった。

b 平成16年6月初旬及び平成17年9月ころ、宮城県警察の元幹部の自宅を訪ね、県庁関係者同席の下で同人と面談した。

同元幹部の話では、同人が幹部職員として在職した当時の宮城県警察における捜査報償費の支出は98%から99%が架空であり、裏金

になっていた，捜査員が協力者と会うとしても年1回程度であり，路上，喫茶店，駐車場等で会うことはあり得ない，などというものであった。

c 上記元幹部に平成17年9月ころ会った際，同人から，警察本部のある課が平成12年度の捜査報償費の執行に対する監査用にまとめた一連の資料を入手した。その中には，同年度の同課の捜査報償費の執行状況をまとめた一覧表があり，それには，同課が同年度に捜査報償費を支払ったとする23件全部の，支払年月日，謝礼金の額，接触費の額，通信費の額，執行者（捜査員）名，協力者等の氏名，実名又はペンネームの別（すべて実名である。），領収書の有無（すべて無），支払ったという具体的事件名等及び成果等が記載されていた（同知事はこの一覧表を「ホンモノの二セ札」と称し，その存在をその著作で触れている（甲99））。また，そこに記載された具体的事件に関連する新聞記事の切り抜きと，監査に際しての対応マニュアルや想定問答集も併せて入手した。同元幹部によれば，この一覧表の内容は同課の会計書類等に合致するが，支払は全部架空であるとのことであった。

d B知事は，県職員に指示し，上記一覧表に記載された協力者等23名について，事件場所から住所を推察して電話帳に当たる方法で，該当する可能性のある電話番号を割り出し，数人へ電話を入れたが，謝礼金受領の事実を確認することはできなかった。

(ス) 平成11年度及び平成12年度の捜査報償費に関する，監査委員による監査結果及び情報公開審査会による審査結果は，次のとおりである。

a 監査委員は，平成15年9月，平成12年度等知事要求監査の報告において，平成12年度の警察本部及び県内警察署における捜査報償費の執行について，協力者等から，謝礼金を受け取った事実を確認することができなかったと報告した（甲103）。

- b 情報公開審査会は、平成16年9月、平成11年度情報公開審査会答申において、平成11年度の捜査報償費の支出について、情報提供者が実在し行政文書どおりに捜査報償費が支出されていることについて心証を形成することはできなかつたと記載した(甲7)。
- c 監査委員は、平成18年3月、平成12年度随時監査報告において、謝礼金の支払については最終的な事実確認を行うことができなかつたと記載した(乙34)。
- d 情報公開審査会は、平成18年9月、平成12年度分の警察本部少年課及び交通指導課の捜査報償費の支出に関する財務会計帳票及び支出証拠書類すべてについての開示請求に係る情報公開審査会答申において、当該行政文書に記載された情報が真正のものであることについて十分な心証を形成することができなかつたと記載した(甲98)。

イ 架空支出か否かの判断

(ア) 上記アに認定した本件各文書の内容によれば、平成11年度の本件各所属に係る本件捜査報償費の支出は、そのほとんど全部が(おおむね平成12年度と同様に約98%の1580万円ほどが)情報提供者や捜査協力者への謝礼金として支払われていて、謝礼金の額は1ないし3段階に分かれ、支払の件数は事件発生件数とは必ずしも相関関係になく、そのほかの約2%(30万円ほど)の接触費や若干の通信費・現物による謝礼の支払を加えると、各所属に配分される各月の捜査報償費は月末までにほとんど支払われ、平成11年度の執行率は99.972%から100%であったというものである(ア(イ)、(ウ)、(エ))。

しかし、これらの本件捜査報償費の支出は、次の点を考慮すると、不自然といわざるを得ない。

- a 捜査報償費は、本来、突発的に発生する事件捜査に対して、常時、臨機応変に対応する性質のものであること(ア(ア)a)。

- b 謝礼金の額は，上限を定めず，当該情報の価値の程度などから所属長が総合的に考慮して決めるとされていること（ア(ア)d）。
- c 平成13年度に捜査諸雑費の制度が設けられた後は謝礼金の執行額が激減し，逆に，平成11年度や平成12年度においてはごくわずかであった通信費などの諸雑費の執行が激増したこと（ア(コ)）。
- d 平成15年度，平成16年度の捜査報償費の執行率は，予算が増加したわけではないのに，80%程度にとどまっていること（ア(コ)g）。

(イ) また，警察本部長は，平成11年度及び平成12年度の捜査報償費については，情報提供者名や捜査協力者名をB知事や監査委員に明かすことを拒否し続け（警察本部は，ア(ク)eに記載のとおり，3時間ほどB知事へ本件各文書を含む関係文書を提示したが，知事側が書き写したメモまで直ちに回収するような実態であったから，氏名を明かしたと評価できるようなものではない。），また，捜査報償費を執行した捜査員からB知事，監査委員及び情報公開審査会が聴き取りすることも拒み続け，なお，ア(ク)kに記載のとおり，別件損害賠償代位訴訟の第1審判決を契機に監査委員がした平成12年度随時監査では，ようやく，捜査員からの聴き取り調査に応じたものの，会計課職員が同席することの条件付きであり，さらに，平成17年6月27日から捜査報償費関係予算の執行停止を受け，B知事から，平成11年度の捜査報償費の支出関係文書の提出及び捜査員からの聴き取りがその停止を解除する条件であることの提示を受けたのに対しても，捜査活動への支障と，内部監査で報償費の執行に問題がないとの心証を得たことを理由に，これを拒否し（ア(ケ)），内部監査をやり直すこともしなかったものである。

しかし，これらの対応は，次の各点，及び，知事には予算執行権があり，法221条により実地調査権を認められていること，監査委員には，

法 199 条 8 項により，監査のために必要があると認めるときは関係人の出頭を求め，若しくは関係人に対し帳簿，書類その他の記録の提出を求めることができると定められ，同時に，守秘義務を課されていること，情報公開審査会には，本件条例 27 条 4 項により，適当と認める者にその知っている事実を陳述させるなどの調査をすることが認められていること，そして，警察本部長はこれらを当然に知っているはずであること，などに照らすと，極めて不合理であるといわざるを得ない。

- a 捜査の秘密・協力者等の安全確保は，情報や協力の内容などによって濃淡の違いがあること（ア(サ)）。
- b 宮城県警察は，平成 16 年 4 月から，警察庁の方針変更を受け，監査委員のする定期監査については，捜査員からの聴き取り調査に応じることにしたこと（ア(ク) d ）。
- c 宮城県警察は，平成 17 年 4 月から，監査委員のする定期監査については，協力者等との接触場所として利用した飲食店名を，一部を除き監査委員へ開示することにしたこと（ア(ク) g ）。
- d 宮城県警察は，監査委員の定期監査については，平成 18 年 1 月 1 日以降執行する捜査報償費に関し，捜査に支障のないものについて協力者等の住所・氏名を監査委員へ原則開示する方針を打ち出したこと（ア(ク) i ）。
- e 警察本部が，謝礼金を受領したとする情報提供者や捜査協力者に対して内部監査のために接触することが，どの 1 人に対しても，いかなる方法によっても，すべて捜査活動へ支障が生ずるとはおよそ考え難いこと。
- f 会計関係書類の記載どおりに捜査報償費が執行されたことを明らかにするには，謝礼金を受領したされる情報提供者や捜査協力者からその授受を確認して裏付けをとることが不可欠であり（ア(カ) e ），接

触費の領収書に係る飲食店等の所在を確認したところで、接触に伴う飲食等があったことを何ら裏付けるものでないこと。

(ウ) 他方、本件捜査報償費の支出が架空であることの積極証拠として、次のものがある。

a 宮城県警察の元幹部（同人が元幹部本人であることは、自宅での面談であることや、B知事が県の職員録などから官職・自宅住所などを確認したであろうことから認められる。）は、平成16年6月、当時の知事であるB知事に対し、同元幹部が在職した当時の宮城県警察における捜査報償費の支出は98%から99%が架空であり、裏金になっていたと語った。同人が同知事へ渡した前記一覧表の内容が平成12年度の警察本部生活保安課の捜査報償費の執行内容と完全に一致していることからすると、同元幹部は少なくとも平成12年度まで同課の幹部であって、一連の資料は実際に平成12年度の同課の監査用にまとめたものである可能性が極めて高い。そうすると、同元幹部は、平成12年度以前の宮城県警察の捜査報償費の支出のほとんど全部が架空である旨を直接に現職の知事へ話したことになる。（ア(シ)）

また、上記一覧表について同元幹部が言わんとしたところは、宮城県警察では、監査時の説明用として、財務会計帳票や支出証拠書類から捜査報償費の執行状況を一覧表にまとめ、それに対応する新聞の切り抜きや想定問答まで準備しているが、そこに記載された執行内容は、平成12年度の生活保安課についてはすべて虚偽架空のものであり、他の課やそれ以前の年度においても、ほとんど全部が同様であるというものである（ア(シ)）。

そして、宮城県警察で責任ある地位にあった同元幹部が、上記一覧表に記載された執行内容が真実（正規）のものであるのにそれが架空であるとか、それ以前の同課や他の課の支出が真実（正規）のもので

あるのにそれが架空であるとの虚偽の事実を，あえて繰り返し現職知事に語るとは通常は考え難い。

- b 上記元幹部と同一人物か否かは不明であるが，宮城県警察の元警視が，平成16年4月，全国新聞に対し，宮城県警察で数年前まで，報償費や旅費を中心に組織的な裏金作りをしていた旨を公表している（ア(キ)）。

(エ) また，上記(ウ)を補強する証拠として次のものがある。

- a 宮城県警察の元巡査部長が領収書を書かされたと言った旨の新聞報道や，現職警察官を名乗る人物からの，協力者へ金を渡したことはない旨のB知事への手紙などがある（ア(キ)b，c）。
- b 北海道警察が平成10年度から平成12年度に捜査報償費などのほぼ全額が不正支出されたことを認め，福岡県警察も捜査報償費について組織的な裏金作りのあったことを認めたほか，各地の警察で同様の問題が噴出している（ア(カ)）。
- c 北海道警察の元警視長は，別件損害賠償代位訴訟の証人として，他の都道府県警察と同様に宮城県警察においても捜査報償費の不正経理があると見るのが一般的である旨証言している（ア(サ)）。
- d 北海道警察予算執行調査委員会は，報告書で，多くの所属長は捜査活動に効率的，機動的に捜査報償費を使用するためには月々の資金前渡金をいったん裏金に回してプールした方が使い勝手がいいので裏金作りはやむを得ないと認識し，多くの部署で組織的な不正支出が行われたと指摘している（ア(カ)b）。

(オ) 上記(ア)及び(イ)で検討したとおり，本件捜査報償費の支出はその内容に不自然な点が多々ある上，宮城県警察全体の捜査報償費予算の執行停止という非常事態に至るも協力者等の氏名開示及び捜査員の聴き取りの拒否を続けた警察本部長の頑なといえる対応は，平成18年1月1

日以降執行する捜査報償費に関する対応などと比較し極めて不合理であって、これらは本件捜査報償費の支出のほとんどが裏金へ回すためにした架空の支出であることを示唆するとともに解し得るところ、上記(ウ)のとおり、同警察の元幹部が現職知事に対して平成12年度以前の捜査報償費の支出がほとんど全部架空である旨を繰り返し語り、それに沿った内部資料も提供している上、これと同旨あるいはこれを補強する上記(エ)の証拠がある。

これらの点やその他前記アに認定した諸事実を総合すると、平成11年度の本件捜査報償費の支出は、そのほとんど全部が実体のない架空支出であったと認めるのが相当である。

なお、実際に捜査員から謝礼金を受領した協力者等が存在することをうかがわせる証拠(甲61の23)がある。しかし、本件捜査報償費の支出が架空であるとの上記認定は、それらの支出が資金前渡の方法で本件各所属へ交付された捜査報償費を裏金へ回すための不正経理であるとするものであって、こうして作った裏金などから協力者等へ謝礼金を支払うことがあること自体を否定するものではないので、謝礼金を受領した協力者等がいるとの事実は、本件捜査報償費の支出のほとんど全部が架空支出であったとの上記認定を妨げるものではない。

また、他に、上記認定を左右するに足る証拠はない。

ウ 裁量権の逸脱又は濫用の判断

上記のとおり、原告において、本件捜査報償費の支出のほとんど全部が実体のない架空支出であり、架空支出に係る本件 〃 〃 及び 〃 の各文書に記録された情報はその実体がなく、したがって、これらの文書に捜査報償費の支払に関する情報が記録されていることを前提とする警察本部長のただし書4号に該当するとの判断はその前提となる事実の基礎を全く欠くものであることを立証したのであるから、次に、被告において、実

体のある支出に係る文書を特定して主張立証すべきところ（前記(1)エ(ア)）、被告はそれをしない。

そうすると、本件において、架空支出に係る文書の特定が不十分であるとしてただし書による4号により本件、及びの各文書の全部を非開示とすることは社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかというべきであり、裁量権の逸脱又は濫用に当たるといふべきである。

なお、上記各文書中の捜査員情報については、各所属に実在する捜査員の氏名等が記録されていることがうかがわれる。しかし、それらの情報は架空支出を実行した捜査員としての意味を有するにすぎないから、そもそも、本件条例8条2項ただし書2号にいう犯罪の捜査に関する情報であるとか、同項ただし書4号にいう犯罪の捜査に係る方法に関する情報、そのほか同項ただし書1号又は3号に該当する情報であると認めることはできないものである。そうすると、上記捜査員情報は、それ自体が独立してただし書による4号該当性を判断する対象になるものでないと解される。

(5) まとめ

本件部分開示処分は、本件、及びの各文書につき、ただし書による4号に該当する情報が記録されているとして前記()の部分（すなわち、それらの各文書中の別紙一覧表のを付した部分。なお、本件の文書はその全体。）を非開示とした。しかし、この判断は、裁量権の逸脱又は濫用であるといふべきである。

したがって、上記処分のうちただし書による4号を理由にこれらを非開示とした部分は違法である。

2 争点(2)（本件、及びの各文書に記録された情報の読替え後の4号該当性）について

(1) 読替え後の4号の解釈基準

本件条例8条2項本文は、前記1(1)イ記載のとおり、公共安全情報が記

録されている行政文書が本件各文書のような予算執行関係文書であるときは、その性質に鑑み、原則として実施機関の第一次判断権の尊重は行わず、同条1項4号を、「公開することにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれのある情報」と読み替えて裁判所が直接におそれの有無を判断することを定めている。

そして、「犯罪の予防」や「犯罪の捜査」についていえば、それらの警察活動は公共性、公益性が高く、これが妨害されるようなことがあれば直接県民の公共安全と秩序の維持が脅かされることにもなりかねないところ、犯罪者やその関係者が行う犯罪や妨害を事前に具体的に把握することは通常は極めて困難な実情にあるといえる。また、読替え後の4号が「支障が生ずるおそれのある情報」と規定するのに対し、本件条例8条1項6号は「支障が生ずると明らかに認められるもの」と、また、同項7号は「支障が生ずると認められるもの」と、それぞれ異なる規定ぶりをしているので、これに照らすと、読替え後の4号の規定ぶりはある程度幅をもたせたものであると解される。

これらを勘案すると、読替え後の4号に規定する「支障が生ずるおそれのある情報」とは、社会通念に照らし、典型的にみてそのようなおそれがある情報をいうと解される。

(2) 記録されている情報及び非開示部分

前提となる事実及び証拠（甲7，乙6，10，12，15の1及び2，17の1ないし3，34，35）並びに弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。なお、非開示とされ原告がその取消しを求める部分を次に（ ）で表示した。また、これらの文書に他に非開示部分はない。

ア 本件 の文書（支出負担行為兼支出命令決議書）は、会計課の出納担当者が、毎月、会計課長の決裁を受けて捜査報償費の資金前渡の手续をとる

ために各所属ごとに起票する文書であって、資金前渡される金額、資金前渡職員の官職・氏名、支払方法として口座振替によること、振り込み先の預金口座番号（資金前渡職員の預金口座番号（ ））、関係職員の決裁印などが記録されている。

イ 本件 の文書（施行伺）は、各所属の庶務担当職員が、毎月、当該所属の捜査報償費の執行とその資金前渡につき所属長の決裁と会計課長の合議を受けるために起案する文書であり、起案者である庶務職員の氏名・印影（鑑識課及び機動警察隊の施行伺に係る起案者である庶務職員（警察職員）の氏名・印影（ ））、執行と資金前渡してよいかを伺う文言、関係職員らの決裁印、資金前渡金額、資金前渡職員の官職・氏名、資金前渡金の振り込み先口座（資金前渡職員の預金口座番号（ ））などが記録されている。また、鑑識課及び機動警察隊の起案者の氏名・印影が非開示とされたのは、本件部分開示処分の時点までに同人らの氏名が公表されていなかったためであり、その他の所属（捜査第一課、同第二課、暴力団対策課及び交通指導課）に係る施行伺では起案者である庶務職員の氏名・印影は開示されている。

ウ 本件 の文書（資金前渡職員預金通帳）は、各所属へ資金前渡の方法で交付される毎月の捜査報償費の振り込み先用に各所属の資金前渡職員名義で開設された普通預金口座の通帳であって、預金名義人氏名、預金口座番号（ ）及びこれと同一のお客様番号（ ）、各月の資金前渡金の振り込み金額、払戻金額、それらの日付などが記録されている。資金前渡職員は、資金前渡金が振り込まれると、即日、その全額を払い出している。

(3) 読替え後の4号該当性

ア 本件 の文書（支出負担行為兼支出命令決議書）、同 の文書（施行伺）及び同 の文書（資金前渡職員預金通帳）中の預金口座番号（お客様番号）について

これらは、各所属の毎月の捜査報償費が資金前渡金として実際に振り込まれる普通預金口座の口座番号（お客様番号）を示す情報である。

証拠（乙30ないし33）によれば、預金口座番号を知ることによって預金の不正引き出しや不正入金を行うことは技術的に可能であること、預金残高の調査等を売り物にする調査会社等が存在すること、預金口座に巨額の金銭の入金を繰り返す手口による業務妨害事犯が現実には発生し、暴力団の関与も疑われていること、が認められる。

しかし、預金口座番号を知ったとしても、通常は、暗証番号を知らなければ預金の不正引き出しは困難である。また、警察活動を妨害することを企図して不正入金を繰り返す者が現れたとしても、通常は、そのために警察業務が混乱するなどして犯罪の予防又は捜査等に支障が生ずるまでに至るとは考え難い。

そうすると、前記証拠によっても、上記預金口座番号やこれと同一のお客様番号の情報は、なお、読替え後の4号に該当すると認めることはできないところ、他にこれを認めるべき証拠はない。

イ 本件 の文書（施行伺）（ただし、鑑識課及び機動警察隊のもの）中の警察職員の氏名・印影について

これは、当該警察職員が実際に当該施行伺を起案したことを示す情報である。

証拠（乙26ないし29）によれば、警察職員情報が不法にデータ化されていることのあること、警察職員などを攻撃、襲撃の対象とする事件が実際に生じていること、が認められる。

しかし、それらの行為が情報公開によって警察職員の氏名を公開した結果生じたものとする証拠はない。また、捜査第一課、同第二課、暴力団対策課及び交通指導課に係る施行伺は起案者である庶務職員の氏名・印影部分が開示されているところ、これによってそれらの職員やひいては警察業

務などに何らかの不都合を生じたことの証拠もない。

そうすると、前記各文書の起案者である庶務職員の氏名・印影を公開したからといって、それらの職員が攻撃の対象になるなどして犯罪の予防又は捜査等に支障が生ずる事態に至るおそれがあるにわかに認めることはできない。また、他にこれを認めるに足る証拠はない。

(4) まとめ

ア 本件部分開示処分は、本件 の文書（支出負担行為兼支出命令決議書）につき、預金口座番号が読替え後の4号に該当するとしてこれを非開示とした。しかし、この部分は読替え後の4号に該当しない。

したがって、上記処分のうちこれを非開示とした部分は違法である。

イ 本件部分開示処分は、本件 の文書（施行伺）につき、起案者である警察職員の氏名・印影（ただし、鑑識課及び機動警察隊に係る文書のみ。）及び預金口座番号が読替え後の4号に該当するとして、これらを非開示とした。しかし、これらの部分は読替え後の4号に該当しない。

したがって、上記処分のうちこれらを非開示とした部分は違法である。

ウ 本件部分開示処分は、本件 の文書（資金前渡職員預金通帳）につき、預金口座番号及びこれと同一のお客様番号が読替え後の4号に該当するとして、これらを非開示とした。しかし、これらは読替え後の4号に該当しない。

したがって、上記処分のうちこれらを非開示とした部分は違法である。

3 争点(3)（本件 の文書に記録された情報の2号該当性）について

(1) 2号の解釈基準等

ア 基本的考え方

本件条例8条1項2号は、その文言から明らかなように、個人のプライバシーを最大限に保護するために、個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）が記録されている行政文書は、2号ただ

し書イ又は口に該当するものを除いて、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお、個人の権利利益が害されるおそれのあるものについては包括的に開示しないことを定めているものと解される。

イ 架空支出であることの影響

捜査報償費の執行が架空であるときは、これを領収した個人は存在せず、識別されるはずの個人はいないので、その者に関する情報が特定の個人が識別される情報であるとか、識別され得る情報であることはあり得ない。

しかし、原告は、領収書に記録された者は架空人のほかに電話帳などから無作為かつ無断で氏名を入手した第三者もいる旨主張するところ、確かに、実在する個人の氏名等を冒用して領収書を作成することはあり得るところである（前記1(4)ア(カ) a の東京高等裁判所の判決はこの可能性を指摘している。甲17）。

そして、領収書に氏名等を冒用された第三者個人との関係では、これを公開することにより、あたかもその者が捜査報償費を領収したかのような印象を与えプライバシーが侵害されるなどするおそれがあると認められる。

また、本件の文書（領収書）のうち個人を作成者とするものについて、それが架空人であるのか冒用された第三者であるのかを外観上区別する基準は明らかでない。

さらに、本件条例3条1項は、個人に関する情報が十分保護されるよう最大限の配慮をすべきことを定めている。

そうすると、架空支出に係る領収書で作成者を個人とするものは、これを領収した特定の個人を識別することはできないものの、そのうちの住所・氏名・印影については、公開することにより、なお個人の権利利益が害されるおそれがある情報に該当すると解するのが相当である。

(2) 記録されている情報及び非開示部分

本件 の文書（領収書）は捜査報償費の執行を受けた者がその領収を証するために作成して捜査員へ交付する文書であり，捜査報償費の支払を受けた年月日（ ）・領収金額（ ）・受領者の住所（ ）・氏名（ ）・印影（ ）が記録されていること，また，領収書の全体が非開示とされ，原告がその取消しを求めていることは，先に認定したとおりである。なお，弁論の全趣旨によれば，領収書には他に意味のある記録のないことが認められる。

(3) 2号該当性

ア 本件 の文書（領収書）には，その作成者が捜査報償費を領収したことを証する情報が記録されている。

イ(ア) 領収書が架空のものであっても，作成者が個人の場合は，そのうちの住所・氏名・印影が，なお個人の権利利益が害されるおそれがある情報に該当すると解するのが相当であることは，上記(1)イに説示したとおりである。

(イ) 次に，領収書が正規の捜査報償費の執行に係るもの（なお，これが1枚もないとする証拠はない。）で，作成者が個人の場合は，そこに記録された住所・氏名・印影は個人に関する情報であり，それから直接的にこれを領収した個人が識別されるものである。

なお，領収金額やその年月日も個人に関する情報であり，その者の行動や金銭取得の事実などの他の情報と組み合わせることにより，間接的に，これを領収した個人が識別され得る情報であると認められる。

また，個々の領収書が事業を営む個人の当該事業に関するものであることを認めるべき証拠はないし，捜査報償費の領収が本件条例8条1項2号ただし書イ又は口の情報であると認めることもできない。

(4) まとめ

以上によれば，本件 の文書（領収書）のうち個人を作成者とするものは，

架空支出に係るものも正規支出に係るものも，本件条例 8 条 1 項 2 号本文の
情報を含むと認めるのが相当である。

したがって，本件部分開示処分が個人を作成者とする本件 の文書を 2 号
該当を理由に非開示としたことに違法はないので，この違法をいう原告の主
張は理由がない。

4 争点(4) (部分開示の要否) について

(1) 本件条例 9 条は，開示請求に係る行政文書の一部に非開示情報が記録さ
れている場合において，非開示情報が記録されている部分を容易に区分して
除くことができるときは，その部分を除いた部分を開示すべきことを定めて
いる。

この規定は，その文理に照らすと，非公開事由に該当する独立した一体的
な情報を更に細分化し，その一部を非公開とし，その余の部分にはもはや非
公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして，これを公開す
ることまでも実施機関に義務付けているものと解することはできない(最
高裁判所平成 13 年 3 月 27 日第三小法廷判決・民集 55 卷 2 号 530 頁参
照)。

これと異なる原告の見解は採用することができない。

そして，このような独立した一体的な情報をどのように把握すべきかにつ
いては，当該情報が記録された記載部分の物理的形状，その内容，作成名義，
作成目的，当該文書の取得原因等を総合考慮の上，当該条例の非開示事由に
関する定め趣旨に照らし，社会通念に従って判断すべきである。

(2) これを本件についてみると，次のとおりである。

ア 架空支出に係る個人を作成者とする本件 の文書(領収書)について

架空支出に係る個人を作成者とする領収書には，その一部に，本件条例
8 条 1 項 2 号により開示することができない個人の住所・氏名・印影の情
報が記録されているところ，同文書には，捜査報償費の受領金額及びその

年月日の記録も存在する。

しかるところ，領収書は，受領金額及びその年月日が合わさってその作成者（領収者）による特定の金銭領収の事実を証するものであるから，作成者の住所・氏名・印影と受領金額及びその年月日は全体として独立した一体の情報であるというべきである。

そうすると，実施機関においてこれらの情報を更に細分化し，住所・氏名・印影の部分を除く受領金額やその年月日の部分を公開する義務があると認めることはできない。

また，領収書に他に意味のある記録のないことは前記3(2)に記載したとおりである。

したがって，本件の文書のうち架空支出に係る個人を作成者とするものについて住所・氏名・印影を除いた部分を非開示とすることに違法はないので，これが9条に違反し違法であるとの原告の主張は理由がない。

イ 正規支出に係る個人を作成者とする本件の文書（領収書）について

正規支出に係る個人を作成者とする領収書は，住所・氏名・印影のみでなく領収金額やその年月日も個人識別情報であることは前記3(3)イ(イ)に記載したとおりである。また，領収書に他に意味のある記録のないことも上記のとおりである。

そうすると，この文書は部分開示義務を検討する対象となるものではない。

ウ 本件各文書のうち上記ア及びイの文書以外のものについては，被告の主張するただし書による4号又は読替え後の4号の規定による非開示情報が記録されている文書に該当すると認めることはできないので，9条の部分開示の違法の判断対象となるものではない。

5 争点(5)（他事考慮による違法）について

(1) 原告は，本件部分開示処分には本来の目的以外の捜査報償費の架空支出

を隠ぺいする目的でした他事考慮による違法があると主張する。

- (2) しかし、個人を作成名義人とする本件 の文書（領収書）について2号 該当性を認めたのは個人のプライバシーを最大限に保護する本件条例8条1 項2号などの趣旨に従ったものであることは前記3のとおりであって、これを他事考慮によるものと認めることはできない。

また、その他の文書については被告の主張するただし書による4号又は読 替え後の4号の規定による非開示情報が記録されている文書に該当すると認 めることはできず、それらの文書（部分）を非開示とした処分は違法である ので、それらにつき他事考慮による違法の有無を重ねて判断することはしな い。

第4 結論

以上によれば、原告の請求のうち、次の文書（部分）の非開示処分の取消し を求める部分は理由があるからこれを認容し、その余はいずれも理由がないか らこれを棄却することとする。

- (1) 本件 の文書（犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書）、同 の文 書（現金出納簿）、同 の文書（捜査費支出伺）、同 の文書（支払精算書） 中の別紙一覧表の を付した部分
- (2) 本件 の文書（支出負担行為兼支出命令決議書）、同 の文書（施行伺）、 同 の文書（資金前渡職員預金通帳）中の別紙一覧表の を付した部分
- (3) 本件 の文書（領収書）全部（ただし、個人を作成者とするものを除く。） よって、主文のとおり判決する。

仙台地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官

畑 中 芳 子

裁判官 中 丸 隆

裁判官 松 本 英 男