

平成21年1月29日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成20年(行コ)第16号, 第18号 非開示処分取消請求控訴, 同附帯控訴事件(原審・仙台地方裁判所平成17年(行ウ)第18号)

口頭弁論終結日 平成20年11月13日

判 決

仙台市青葉区本町3丁目8番1号

控訴人兼附帯被控訴人(以下「控訴人」という。)

	宮 城 県
同 代 表 者	宮 城 県 公 安 委 員 会
同委員会代表者委員長	藤 崎 三 郎 助
処 分 行 政 庁	宮 城 県 警 察 本 部 長
	大 山 憲 司
同訴訟代理人弁護士	三 輪 佳 久
同 指 定 代 理 人	三 浦 貢
同	佐 藤 孝 治
同	野 田 誠 之
同	古 積 茂 幸
同	齋 藤 和 良
同	安 井 寿 一
同	及 川 謙 太 郎
同	森 篤 志
同	鎌 田 は る か

仙台市青葉区中央4丁目3番28号 朝市ビル3階

被控訴人兼附帯控訴人(以下「被控訴人」という。)

	仙 台 市 民 オ ン ブ ズ マ ン
同 代 表 者 代 表	十 河 弘

同訴訟代理人弁護士	高	橋	輝	雄
同	山	田	忠	行
同	小	野	信	一
同	増	田	隆	男
同	松	澤	陽	明
同	吉	岡	和	弘
同	半	澤		力
同	齋	藤	拓	生
同	坂	野	智	憲
同	十	河		弘
同	鈴	木		覚
同	野	呂		圭
同	菊	地		修
同	千	葉	晃	平
同	吉	田	大	輔
同	宇	都	彰	浩
同	山	田	い	ず
同	三	浦	じ	ゅ
同	今	泉	裕	光
同	鶴	見	聡	志
同	原	田		憲

主 文

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 被控訴人の請求を棄却する。
- 3 被控訴人の本件附帯控訴を棄却する。
- 4 訴訟費用は、第1，2審とも、被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴及び附帯控訴の趣旨

1 控訴の趣旨

主文第1項、第2項、第4項と同旨。

2 附帯控訴の趣旨

(1) 原判決を次のとおり変更する。

(2) 被控訴人が平成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。

ア 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●印を付した部分

イ 支出負担行為兼支出命令決議書、施行伺中の別紙非開示部分一覧表の●印を付した部分

ウ 領収書全部

(3) 訴訟費用は、第1、2審とも、控訴人の負担とする。

第2 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、宮城県の住民を構成員とする権利能力のない社団である被控訴人が、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、情報公開の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。）に対して平成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、一部を非開示とする処分をしたため、非開示とされた部分につき（ただし、その後一部変更されて開示された部分を除

く。），取消しを求めた事案である。

原審が被控訴人の請求の一部を認容し，一部を棄却したため，控訴人がその敗訴部分につき控訴し，被控訴人がその敗訴部分につき附帯控訴をした。なお，被控訴人は，当審において，請求の一部（別紙非開示部分一覧表の☆印を付した部分）を取り下げ，控訴人はこの取下げに同意した。

本件で開示請求の対象となった行政文書は，原判決別紙文書目録記載①ないし⑬の文書であるが，警察本部長が当初非開示とした文書名及び非開示部分は，別紙非開示部分一覧表のとおりであるところ，その後，平成15年3月5日付けで同一覧表の○印を付した部分が開示され，また，当審において同一覧表の☆印を付した部分の請求が取り下げられたため，現在，開示請求の当否が争われているのは，同一覧表中，⑤の施行伺，⑥の犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書，⑨の現金出納簿，⑩の捜査費支出伺及び⑫の支払精算書の各●印を付した部分並びに⑬の領収書である。

2 前提となる事実（証拠の記載のないものは当事者間に争いが無い。）

(1) 当事者

ア 被控訴人は，宮城県の住民を構成員とし，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 控訴人は，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，下記のような規定がある。

記

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（開示請求の手続）

- 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7条（開示の実施）

- 1 実施機関は、前条第1項の行政文書の全部又は一部を開示する旨の決定（以下「開示決定」という。）をしたときは、速やかに、開示請求者に対し、行政文書の開示をしなければならない。
- 2 閲覧の方法による行政文書の開示にあつては、実施機関は、当該行政文書を汚損し、又は破損するおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときは、前項の規定にかかわらず、その写しにより、これを行うことができる。

第8条（行政文書の開示義務）

- 1 実施機関は、開示請求があつたときは、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) 法令（条例を含む。以下同じ。）の規定により公開することができないとされている情報

(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) 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。以下同じ。）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って、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が生ずるおそれのあるもの

(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団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 被控訴人は、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、交通部の犯罪捜査協力報償費（県費。以下「捜査報償費」という。）の支出に係る13の行政文書（原判決別紙文書目録記載①ないし⑬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、原判決別紙文書目録記載「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、その余を開示する旨の処分（以下「一部非開示処分」という。）をした。

警察本部長が上記の一部非開示処分において非開示とした理由は、非開示としたものは本件条例8条1項2号、同条2項本文により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（別紙非開示部分一覧表参照）。

ウ 被控訴人は、警察本部長の一部非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日付けで、一部非開示処分の一部を取り消し、原判決別紙文書目録記載「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」（別紙非開示部分一覧表中の○印の付されたもの）を被控訴人に開示した（以下、同日付けで変更された後の一部非開示処分を「本件処分」という。）。

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にした諮問に対する答申をした。

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、本件処分のうち一部（前記イのうち後者の18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裁決をした。

キ 被控訴人は、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とその性質

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5課1隊（以下、これらを「本件各所属」といい、それぞれを「所属」という。）における捜査報償費に係る文書であるところ、現在本件処分の適否が争われている文書及び部分は、原判決文書目録記載の①ないし⑬の文書のうち、別紙非開示部分一覧表中の●印の付されたものである（以下、原判決別紙文書目録記載①の文書を「本件①の文書」、同目録記載②の文書を「本件②の文書」などといい、同目録記載全体の文書を「本件各文書」という。）。

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51年規則第60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。

(5) 捜査報償費の性格、支払の流れ等

捜査報償費は、犯罪捜査等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。

その支払の範囲は、刑事・保安・交通等各種犯罪の捜査等に伴う情報提供者や捜査協力者（以下「協力者等」という。）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。情報提供者への謝礼とは犯罪等に関する情報の提供を受けた場合にする謝礼であり、捜査協力者に対する謝礼とは、捜査に必要な物の提供を受けたり、施設を借り受けたりした場合にする謝礼である。

支出命令者は、警察本部会計課長・警察署長であり、資金前渡職員には、警察本部にあつては関係課の管理官（次長、副隊長）が、警察署にあつては副署長（次長）が指定されている。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わせる。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。

（甲 94， 103， 乙 6， 10， 34， 35）

第3 本件の争点と当事者の主張

1 本件の争点

- (1) 本件⑥の文書、本件⑨の文書、本件⑪ないし⑬の各文書の別紙非開示部分一覧表の「8条2項ただし書の規定による同条1項4号」欄に●印を付された情報は、本件条例8条2項ただし書により同条1項4号が適用される非開示情報か否か（以下「争点(1)」という。）。
- (2) 本件⑤の文書の別紙非開示部分一覧表の「8条2項本文」欄に●印が付された情報は、本件条例8条2項本文で読み替えられた同条1項4号が適用される非開示情報か否か（以下「争点(2)」という。）。

- (3) 本件⑬の文書の別紙非開示部分一覧表の「8条1項2号」欄に●印が付された情報は、本件条例8条1項2号が適用される非開示情報か否か（以下「争点(3)」という。）。
- (4) 本件処分の部分開示は違法か否か（以下「争点(4)」という。）。
- (5) 本件処分は本件各文書に係る捜査報償費（以下「本件捜査報償費」という。）の支出が架空であることを隠ぺいする目的でされたものか否か（以下「争点(5)」という。）。

2 争点に関する当事者の主張

(1) 争点(1)について

(控訴人の主張)

ア 本件条例8条2項ただし書による同条1項4号の解釈基準

本件条例が8条1項4号に規定する情報（以下「4号情報」という。）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つて、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、8条2項ただし書の規定により4号情報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号情報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を誤認があり、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号情報の該当性を否定する側において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 本件⑥の文書、本件⑨の文書、本件⑪ないし⑬の各文書の別紙非開示部分一覧表の「8条2項ただし書の規定による同条1項4号」欄に●印を付された情報（以下「争点(1)に係る情報」という。）

（ア）本件⑫の文書（支払精算書）及び本件⑬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（以下、これらの情報を「協力者等情報」という。）。

（イ）本件⑥の文書（犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書）、本件⑨の文書（現金出納簿）、本件⑪の文書（捜査費支出伺）、本件⑫の文書（支払精算書）及び本件⑬の文書（領収書）には、個別の支払額が記録されている（以下、これらの情報を「金額情報」という。）。

（ウ）本件⑥の文書（犯罪捜査協力報償費支払明細兼残高証明書）、本件⑨の文書（現金出納簿）、本件⑪の文書（捜査費支出伺）、本件⑫の文書（支払精算書）及び本件⑬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（以下、これらの情報を

「時期情報」という。)

(エ) 本件⑨の文書（現金出納簿）、本件⑩の文書（捜査費支出伺）及び本件⑫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（以下、これらの情報を「事件等情報」という。)

(オ) 本件⑨の文書（現金出納簿）、本件⑩の文書（捜査費支出伺）及び本件⑫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（以下、これらの情報を「捜査員情報」という。)

ウ 争点(1)に係る情報の4号情報該当性

(ア) 協力者等情報

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るおそれがあるし、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効果が生じたり、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たりするなどして、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。

(イ) 金額情報

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、これを事件ごとに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，公開された情報のほか，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。

(ウ) 時期情報

時期情報は，捜査報償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あり，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，公開された情報のほか，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。

(エ) 事件等情報

事件等情報は，捜査報償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，身体等に危害が及ぶおそれがあり，さらには，被疑者等の事件関係者が捜査活動の進展状況を推察し，逃走や証拠隠滅等を図るおそれがある。

(オ) 捜査員情報

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