

## 情報公開条例に基づく警察職員の氏名の開示

佐 伯 彰 洋

- 一 はじめに
- 二 我が国の判例
- 三 アメリカの判例
- 四 おわりに

### 一 はじめに

情報公開法<sup>①</sup>は、その実施機関として公安委員会、警察庁を含めており、警察情報もその対象としている。情報公開条例では、情報公開法制定以前は、すべての条例において実施機関から公安委員会は除外されていたが、情報公開法の制定に伴い、現在では、すべての都道府県の情報公開条例が公安委員会を実施機関としている。その結果、近時の警察の裏金づくりなど公金の不正使用の疑惑と相俟って警察情報についての開示請求が多くなり、それに伴

つて裁判例も増えている。<sup>(4)</sup>

これらの裁判例の中で、判例が対立している争点の一つとして、警察職員の氏名の開示の問題がある。具体的には、警察情報の開示請求の多くは、食糧費、旅費等についての文書の開示請求であるが、これらの文書に記載されている警察職員の氏名が開示の対象になるか否かという問題である。情報公開法は公務員の氏名については明文化を避けている。<sup>(5)</sup> 情報公開条例では、公務員の氏名を開示するとしている条例が相当数存在している。<sup>(6)</sup> 但し、これらの条例でも警察職員については不開示を規定しているものが多い。この不開示規定の類型については、大別すれば、開示される公務員からカテゴリカルに警察職員を除外するものと、当該公務員の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報といった一定の条件を付したうえで、氏名の不開示を認めているものがある。<sup>(7)</sup>

判例においては、このような警察職員の氏名を一定の条件の下に不開示とする規定がある場合に、その条件が充たされているか否かが争われたり、警察職員の氏名の開示について条例や規則において規定されていない場合には、行政側が警察職員の氏名の不開示の根拠として、当該情報の開示が犯罪の予防や捜査、公訴の維持など公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれのある情報を不開示とする情報公開条例上のいわゆる公安情報を援用してきた。この公安情報には、開示すれば個人のプライバシーを侵害したり、生命、身体の安全を脅かすことになる情報も含まれ、警察職員の氏名の開示がこのような情報に該当するか否かが、これまで重要な争点となってきた。

本稿は、このような情報公開条例に基づく警察職員の氏名の開示の問題に焦点をあて、その問題点を明らかにして、警察職員の氏名の開示をどのように取り扱うべきか検討することを目的としたものである。この検討に際して

本稿は、アメリカにおける状況に目を向け比較法的考察を試みる。アメリカにおいても、警察職員の氏名の開示が判例において争われてきた。但し、我が国のように、警察の旅費など公金の使途を明らかにする開示請求はみられず、主に自己に対する警察の調査文書の開示を求める際に、警察職員の氏名の開示が問題になっているような事例が多い。したがって、警察職員の氏名の開示が争われている文脈は異なるといえるが、警察職員の氏名の開示をめぐる問題状況には共通するところも多く、それに対する判例法理は、我が国の問題を検討するに際しても有益なものと思われる。

以下では、まず最初に警察職員の氏名の開示が問題になった我が国の判例を考察し、判例上の論点を明らかにする。次にこの問題についてのアメリカの主要な連邦、州の判例を考察し、アメリカの判例法理を明らかにする。そして最後に、このアメリカの判例法理から何を学ぶことができるかを検討したい。

## 一 我が国の判例

ここでは、我が国において警察職員の氏名の開示が主たる争点として争われた代表的な四つの判例を取り上げ、警察職員の氏名の開示を認めなかった判例と認めた判例に分けて考察する。

## 1 警察職員の氏名の開示を認めなかった判例

①大津地裁平成一一年一〇月一八日判決<sup>(8)</sup>

本件は、滋賀県の住民が、滋賀県情報公開条例に従い、県警総務課の平成七年度の旅費・懇談会費の支出に関する一切の資料の公開を請求したところ、滋賀県知事が当該公文書を本件条例六条三号に定める公安情報に該当するとして、不開示処分にしたため、原告がこれを不服として、この不開示処分の取消しを求めて訴訟を提起した事案である。<sup>(9)</sup>

本件において被告知事は、警察情報は犯罪捜査や個人のプライバシーに関するものが含まれているので、他の行政分野よりも慎重な判断が必要であると主張し、警察職員の氏名の開示により当該職員のプライバシーが侵害されるなどの可能性が生じ、職員が不安感を覚え、警察活動の推進に支障を生ずるおそれがあると主張した。<sup>(10)</sup>これに対し原告は、本件公文書の対象となっているのは県警総務課であり、警察活動に密接にかかわっていないことや、本件公文書は旅行や懇談会の金額、日時、警察職員の氏名などの外形的な記載にとどまっているもので、本件公文書の開示により、テロ組織等の脅迫や嫌がらせが行われるというのは無用の憶測であると主張した。<sup>(11)</sup>当判決は、これらの主張に対して以下のように判断を示した。まず県警総務課の業務が警察活動に密接にかかわっていないとの原告の主張に対して、県警総務課が「警察運営の最高指揮官である県警本部長や他県への援助の要求等を行う公安委員会事務を処理している」点や、「他の部門の行う捜査活動などを側面から支援し、当該捜査活動に密接に関連した警察活動を行っている部分」があることを指摘し、この原告の主張を否定した。<sup>(12)</sup>

次に当判決は、被告が主張する警察情報の特殊性について以下のように述べている。「警察の業務は、一般に警察規制を物理的かつ強制的に実現するものであることから、その相手方となる者の反発、反感を招きやすく、そのような反感等を持つ者やテロ・ゲリラ活動等の犯罪行為を企図、敢行せんとする者にとつては、一般市民にとつては些細な情報であるものも貴重な情報となりうるものであるとともに警察機能の上からは秘匿を要する情報が存在することも否定し得ない。」<sup>13)</sup>

そして当判決は、「本件公文書が、県警総務課の活動に関するものであるからといって、直ちに捜査活動を始めるとする警察活動に関連がないものであつて、本件条例六条三号に該当しないといふことはできず、同号に該当するか否かは、支出の内容ごとに個々具体的に検討の上、判断するのが相当である」と述べて、旅費の支出文書と懇談会費の支出に関する文書について、それぞれ以下のような判断を示した。まず前者については以下のように述べて、公安情報の該当性を認めた。

「警察組織における警察職員の特定に関するものや支払の相手方の特定に関するものは、それが公開されると、公にされていない警察職員の氏名や受取人たる警察職員の取引金融機関名、口座番号が明らかになるとともに、その担当事務が特定されることになり、その結果、これにより公にしない県警察の職員配置状況の一端が把握され、ひいては当該職員やその家族までもが調査され、プライバシーが侵害されたり、工作襲撃等の被害を受ける可能性も生じ、職員が不安感を覚えざるを得ない事態に至つたり、また、受取人の取引金融機関名や口座番号のみを公開した場合であつても、警察組織あるいは職員に対し、反感等を有する者から、右情報を利用した嫌がらせを受

けたりするなど平穏な市民生活、社会の風紀等に対する障害を除去する警察活動等が阻害され、または効率的に行われなくなるおそれがあることを否定できない（なお、原告は、新聞等で警察職員に関する情報が公開されている点を指摘するが、新聞等には、右情報の一部について右おそれがない限度で公開されているにすぎないことが窺われるから（弁論の全趣旨）、本件公文書における警察職員の特定に関する情報の本件条例六条三号該当性の有無を何ら左右するものではない<sup>15)</sup>。』

次に懇談会の支出文書に関しても当判決は、そこに記載されている警察職員の個人識別情報について、右に述べた旅費に関する文書と同様のおそれがあることを認め、公安情報の該当性を認めた<sup>16)</sup>。

② 仙台地裁平成一五年一月一六日判決<sup>17)</sup>

本件は、原告（仙台市民オンブズマン）が被告（宮城県知事）に対して宮城県情報公開条例に基づいて平成六、七年度の「宮城県警察本部総務課職員の出張に関する一切の資料」と平成五、六、七年度の「旅費受領代理人普通預金通帳」、また平成七年度の「宮城県警察本部総務室の食糧費支出に関する一切の資料」について行政文書の開示請求をしたところ、被告が開示又は部分開示とする処分をしたため、原告が開示部分の取消しを求めた事案である。本件文書には、宮城県警察職員のうち宮城県職員録又は新聞の人事異動記事により氏名が公表されていない者（警部補（同相当職を含む）以下）の氏名等が含まれており、これらの情報が本件条例八条四号の定める公安情報に該当するかという点が争点となった。

本件において被告は、まず本件条例八条四号の解釈について、四号のいう公共の安全と秩序の維持に支障が生ず

る「おそれ」について、警察組織は他の国家機関と比べて攻撃の対象とされるおそれが高いものであるから、その立証は概括的なもので十分であると主張した。そして本件公文書が総務課の職員に関連するものである点については、総務課の職員も捜査活動と密接に関連しており、総務課の職員が襲撃、工作の標的になることもありえると主張した。さらに警察職員の氏名の開示と当該職員への嫌がらせ等の因果関係については、宮城県においても新聞の警察職員の氏名をみて当該職員の勤務先に嫌がらせを行った実例が存在することを指摘し、その因果関係は十分に認められると主張した。

これに対し原告は、四号のおそれは単なる抽象的なものでは足りず、支障が生ずる蓋然性が必要であり、また警察業務のみが相手方の反発等を招きやすいわけではなく、公権力に関わる機関、例えば、裁判所、検察庁、国税局など、相手方の反発を招きやすい機関も存在しているので、警察職員を特別視するべきでない主張した。また、警察職員の氏名の開示と当該職員に対する嫌がらせ等の関係については、被告が主張するような実例は数の上でも少ないし、職員情報の開示・不開示とは無関係に襲撃された事件にすぎないと反論した。

これらの主張に対して当判決は、まず警察業務の特殊性について以下のように述べている。

「犯罪捜査権は、主として警察官によって行使されることが予定されている。したがって、警察官は、犯行現場や警察規制の現場で、直接被疑者や被規制者と対峙し、逮捕や規制の結果を直接かつ強制的に実現するものであるから、その職務は、その相手方個人や過激派、暴力団等の組織からの反発、反感を招きやすいものである。実際、全国的には、成田関係の警備に当たる機動隊員が過激派学生に襲撃されて殺害されたり、交番が襲撃されたり、警察

署が金属弾を打ち込まれたり、警察官の自宅に猫の首が投げ込まれる事件が発生している。宮城県においても、被疑者や交通違反で呼出しを受けた者が担当警察職員に対し、警察職員及びその家族に仕返しをすることを明言したり、ほめかして脅迫する例等が数多く発生しており、その発生頻度は、裁判官、検察官、税務署員らに対するそれを超えるものである。また、警察職員の配置を含む警察業務に関する情報は、一般市民にとっては些細な情報であつても、犯罪の実行や仕返しを目論む組織や個人にとっては、貴重な情報となることがあり、犯罪捜査及び警察規制を業務とする警察は、そのような情報が犯罪組織等に入手されることを防止する必要がある。実際、過激派組織が警察無線を傍受したり、公安担当の警察官について家族構成を含めた情報を収集しデータベース化した例や、出所した者が地方自治体に自己の事件を担当した警察官の転勤先を執ように尋ねる例があつた。」

当判決は、このような認定に基づき、以下のように述べて、本件情報が本件条例八条四号に該当すると判断した。「警察の業務は、相手方からの反発、反感を招きやすく、警察職員が攻撃や懐柔の対象とされるおそれが高いものであるところ、総務室勤務の警察職員は、捜査部門等の警察職員と組織的に一体となつて犯罪捜査及び警察規制の業務に従事しているものであるから、外部からは総務室勤務の警察職員も警察組織の一員とみなされ、攻撃や懐柔の対象とされるおそれが高いものと認められる。したがつて、氏名等の職員情報は、宮城県警察職員か、宮城県警察職員以外の警察職員かを問わず、四号に該当すると認めるべきである。」

次に当判決は、警察職員の氏名の開示と当該職員や警察施設への攻撃等との間の因果関係について以下のような判断を示した。



「確かに、警察署や交番の所在は隠しようがないから、警察署への金属弾攻撃や交番の襲撃については、警察職員の氏名等の開示との間に因果関係はないと考えられる。しかし、暴力団事件の内偵や公安関係の捜査及び情報収集は、必ずしも警察官が名札を付けて行うものではないと認められるところ、警察内部における配置をうかがわせる情報が開示されれば、暴力団事件の内偵や公安関係の捜査及び情報収集を行っている警察官の特定が容易になり、暴力団や過激派組織による攻撃及び懐柔のおそれが増すものと認められる。さらに、執念深い犯罪者を念頭におけば、総務室関係の文書開示により、過去に自分の事件を担当した警察官の転勤先を知ることができる場合があるから、このような犯罪者による仕返しに手を貸すことになる。よって、原告のこの点の主張は採用することができない。」

当判決は、以上のような判断に基づき本件不開示処分を支持した。<sup>18)</sup>

## 2 警察職員の氏名の開示を認めた判例

③鳥取地裁平成一四年四月二三日判決<sup>19)</sup>

本件の原告（市民鳥取オンブズマン）は、鳥取県情報公開条例に基づいて、被告（鳥取県知事）に対して、平成一二年一二月から平成一三年四月までの鳥取県警本部の出張旅費、食糧費の関係文書等の開示請求を行った。この開示請求を受けて被告知事は警察本部と協議し、予算執行適正性を説明する責任の範囲として、一般に公開されている警部職以上の氏名を除き不開示とする結論に達した。その結果、これらの関係文書における「本件警察職員の

うち警部補及び同相当職以下の職にある者の氏名」の部分につき、公安情報を不開示にしている本件条例九条二項四号に該当するとして不開示処分を下した。そこで原告は、この不開示処分の取消しを求めて訴訟を提起した。

本件において被告は、警察職員の氏名の開示により当該職員に対するプライバシーの侵害や工作、襲撃等の可能性が生じると主張し、鳥取県内においても警察職員への危害や嫌がらせの例が存在すると指摘した。また被告は不開示の必要性を上回る開示の利益も認めがたいと主張した。これに対し原告は、警察職員は勤務中名札を着用していたり、地域の駐在所では、駐在警察官の氏名を明らかにして地域の人々にニュースを配布している事実があるにもかかわらず、それによって警察職員が嫌がらせを受けたり、攻撃の対象になったことはないかと反論した。

これらの主張に対し当判決は、まず、以下のように述べて警察職員の氏名の不開示の合理性を認めている。

「確かに、警察職員の職務の中には、例えば、公安、警備活動等のように、その職務の具体的内容又はこれを推知し得る情報と併せて、これに関係する警察職員の氏名を開示した場合、警察組織に対し敵意を持つ集団に属する者等からの攻撃等によって、当該警察職員又はその家族に対し、何らかの危害等が及ぶおそれがあると想定できるものもあるから、かかる性質を有する職務に関連した出張又は飲食等に係る文書については、これに記載されている警察職員の氏名を特に秘匿すべき場合があり得ることは否定できない。したがって、このような性質を有する職務に関連した出張又は飲食等に係る文書については、記載された警察職員の氏名の部分を非開示とすることにも一定の合理性が認められるところである。」

但し当判決は、この合理性が認められる場合を以下のように限定している。

「しかし、かかる文書の性質を問うことなく、当該情報の内容が、警部補及び同相当職以下の職にある警察職員の名であるとの一事をもって、これを非開示とすることが合理性を有するといえるためには、氏名を開示された場合に、警察職員又はその家族に危害等が及ぶことについて、漠然とした抽象的なおそれがあるというだけでは足りず、少なくとも、当該情報を開示することによって、当該警察職員又はその家族に危害等が及ぶ具体的なおそれが認められることが必要であるというべきである。」

そして本件において、具体的なおそれが立証できたか否かについては、当判決は以下のように判断している。

「被告知事は、鳥取県内において警察職員に対する危害等が加えられた実例が存在すると主張し、数件にわたる被害の実例に関する資料を提供している。へ中略ししかし、上記資料によっても、現に発生した警察職員に対する危害等の端緒、とりわけ加害者がいかなる方法で当該警察職員の名等の情報を知り得たのかについては、何ら明確にされていない。かえって、証拠及び弁論の全趣旨によれば、鳥取県警が、平成一二年三月まで、警部補及び同相当職以下の職にある警察職員も含めた警察職員の人事異動に関する情報（所属、階級、氏名を含むもの）を報道各社に提供し、その内容が、新聞等の媒体によって広く報道されてきた事実が認められるところ、これらの報道がなされた結果、ことさらに警察職員に対し危害等が加えられる実例が増加したとの事情を窺うことはできないことにも照らせば、本件で非開示とされた情報を開示することによって、警察職員又はその家族に危害等が及ぶ具体的なおそれがあるものと認めることは困難であるというべきである。」

さらに当判決は、被告が氏名の不開示を一定の階級以下の警察職員に限定したことについて、以下のように批判して

いる。

「また、仮に警察職員の氏名を開示した場合に危害等が加えられるおそれがあるといっているのであれば、その警察職員が、警部及び同相当職以上の職にある者であろうと、警部補及び同相当職以下の職にある者であろうと、かかるおそれの程度には格別の違いはないはずであるにもかかわらず、被告知事は、警部補及び同相当職以下の職にある警察職員についてのみ、その氏名について非開示としており、この点について、明確で合理的な説明ができていない（被告知事は、予算執行適正性を説明する責任の範囲として、一般に公開されている警部職以上の氏名を除き非開示とすべきという結論に達したなどと説明しているが、これが合理的説明になっているとはいえない。）」。

以上のような判断に基づき当判決は、本件不開示処分を取り消した。<sup>(20)</sup>

④鳥取地裁平成一六年六月一五日判決<sup>(21)</sup>

本件の原告（市民オンブズマン鳥取）は、被告（鳥取県知事）に対して、鳥取県情報公開条例に基づいて、鳥取県警本部警務課、監察官室及び警備第一課の平成一四年四月及び同年五月の食糧費関係文書、鳥取県警本部警務課、監察官室及び警備第一課の平成一四年四月及び同年五月の出張旅費関係文書、並びに鳥取県警本部捜査第一課の平成一四年四月から平成一五年二月までの出張旅費関係文書について開示請求を行った。被告は、平成一五年五月二日、決定期間延長の通知を行った後、同年六月五日、本件各文書のうち、鳥取県警察職員のうち警部補及び同相当職以下の職にある者の氏名及び印影部分は、公にすることにより当該警察職員の権利利益を不当に侵害するおそれがあり、本件条例九条二項二号ウ、同条例施行規則六条一項三号に該当することを理由として、一部不開示と

する決定を行った。そこで原告は、この処分を不服として訴訟を提起した。本件で問題になった本件条例九条二項ウは、不開示情報とされている個人情報のうち、「公務員等の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の職の名称、その他の職務上の地位を表す名称及び氏名（当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報であつて、規則で定めるもの）」は、除外されると規定している。この規定を受けて、同条例施行規則六条一項三号は、「警部補及びこれに相当する職以下の職にある警察職員の氏名」を不開示情報として定めている<sup>(2)</sup>。本件では、同規則六条一項三号が本件条例に反し無効か否かという点と、本件処分において不開示とされた鳥取県警察職員の氏名が、「当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報」（本件条例九条二項二号ウ）に該当するか否かが争点となった。

まず第一の争点について、原告は、本件条例九条二項二号ウについて、同規定は「当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれ」がある情報について、その不開示を規則で規定することができる<sup>(3)</sup>と解釈すべきであるが、警察職員の氏名は勤務中に識別証の着用などによって公開されているので、警察職員の氏名の不開示を定める規則は本件条例に違反すると主張した。また本件条例九条二項二号アは、慣行として公にされている情報も開示すべきものと<sup>(4)</sup>して規定しているが、警察官の氏名等は定期異動の際にマスコミに公表されており、本件規則はこの規定とも整合しないと主張した。これに対し被告は、本件条例九条二項二号ウは、「知事の裁量に基づく規則の制定があつてはじめて当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報の内容が定まる構造になっている」と解釈し、規則の内容については知事の広範な裁量に委ねられていると主張した。また被告は、これまでの裁判例でもし

ばしば指摘されている警察業務の特殊性や、過激派組織が警察職員について情報収集していた実例を挙げ、本件の規則制定は警察職員やその家族のプライバシーを保護するもので合理的なものであると主張している。そして警察職員の氏名の開示を一定階級以下の職員に限定した点については、警部以上の職員には組織的な説明責任があるが、警部以下の者については、警察組織に敵意を持つ者と直接接する場面が多いことから、権利侵害のおそれが特に高いことを理由としてあげている。

これらの主張に対して当判決は、まず本件条例九条二項二号ウの文理について以下のような解釈を示している。

「本件条例九条二項二号ウにおいて、例外的に非開示とされる情報は、当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれのある情報であることと、規則に定める情報であることの両要件を充足することが必要と解するのが相当である。このような本件条例九条二項二号ウの構造に照らすと、当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報のうち、知事が、いかなる情報を非開示情報として規則に定めるかについては、知事の定めた情報が、当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれの全くない情報でもない限り、知事の広範な裁量に委ねられているといえる。」

当判決は、この解釈を前提に、同規則六条一項三号が本件条例に反するか否かについて、以下のような判断を示した。

「警察職員の職務の中には、例えば、公安警備活動等のように、過激派、暴力団等の組織から反発や反感を招きやすいものがあり、警察職員の氏名等が開示された結果、これら警察に敵対的な組織に属する者らによって、氏名等

を開示された警察職員が特定され、警察職員本人やその家族に危害が及ぶことも想定し得るものである。そうすると、一般の公務員と異なり、警察職員とりわけ相手方と直接接する機会の多い警部補及び同相当職以下の警察職員の氏名を特に秘匿すべき場合があり得ることは否定できず、警部補及び同相当職以下の警察職員の氏名を非開示情報と規定することにも、一定の合理性が認められる（なお、本件規則六条一項二号には、当該情報を開示することにより、当該公務員等に対する暴行、脅迫等を招く明白かつ差し迫った危険が予見される情報について、上述したような職務の特殊性から、上記二号に規定する明白かつ差し迫った危険が予見される事態に至るまでもなく、非開示の必要性を認め、規則に追加して制定したということになる。）また、へ中略へ本件条例九条二項二号ウにおいて例外的に非開示となる情報は、当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報であるとともに、知事が規則に定める情報であることが要件となっているので、規則に警部補及びこれに相当する職以下の職にある警察職員の氏名と定めただけで、これらの情報が一律に非開示とされるわけではない。」

また当判決は、警察職員の氏名が慣行として公にされているものであることから、同規則が本件条例に違反するとの原告の主張に対しては、本件条例九条二項二号アと本件条例九条二項二号ウは別個の不開示事由を規定しているものであるから、慣行として公にされていても、本件条例九条二項二号ウに定める個人情報に該当すれば、不開示にされるべきであると述べている。

当判決は、以上のような理由から、本件において知事の規則制定における裁量権の逸脱、濫用は認められず、し

たがって本件条例九条二項二号ウは本件条例に反するとはいえないと結論づけた。

次に第二の争点について、原告は、鳥取県警察職員のうち警部補及び同相当職にある者の氏名は当該公務員等の権利利益を不当に侵害するものではないと主張した。他方、被告は、警察職員の氏名の取扱いについての他の都道府県の情報公開条例の例をあげて、そのなかには、個人識別情報であっても、職務の遂行にかかわる限りは公務員の氏名は開示することにし、一定の公務員については不開示とし、その職の指定は規則にゆだねられている条例があり、本件条例もそのような条例であると主張した。これらの主張に対して当判決は、以下のように判断している。

「本件条例九条二項二号ウの規定によると、本件情報開示請求において、警部補及び同相当職以下の職にある者の氏名及び印影を非開示とするためには、当該情報が本件規則六条一項三号に該当するだけでなく、警部補及び同相当職以下の職にある者の氏名及び印影を開示することにより、当該警察職員の権利利益を不当に侵害するおそれが必要であり、そのためには、何らかの権利侵害が発生する抽象的可能性があるというだけでは足りず、たとえば、当該警察職員の所属する部署がその性質上他者からの攻撃に晒されやすいとか、あるいは、当該警察職員自身、現在や過去の職務内容などから、他者からの攻撃を受ける可能性があるなど、当該警察職員の現在の部署、これまでの経歴、その他、警察を取り巻く状況等諸般の事情にかんがみて、当該警察職員又はその家族に危害、嫌がらせ等何らかの不利利益が及ぶ危険性を相当程度具体的に推認し得ることを要するというべきである。

しかし、本件において、被告は、過激派組織が警察官について家族構成を含めた情報を収集しデータベース化し



た例や、刑務所を出所した者が地方自治体に自己の事件を担当した警察官の転勤先を執拗に尋ねた例があると主張するものの、これが、いつ、警察職員のうちいかなる職にある者について発生した事件か、このような事件が今後も発生する可能性がどの程度あり得るのかなどについて、何ら具体的な主張立証をしていない。

そして、本件処分において、その氏名及び印影部分が非開示とされた警察職員は、鳥取県警本部警務課、監察官室、警備第一課、捜査第一課に所属する職員であるが、被告は、これらの部署において、被告が主張するような例のうちどのような危険が発生し得るかについて、何ら具体的な主張立証をしていない。また、これらの警察職員において、どのような危険が発生し得るかについての主張立証もない。

そうすると、警察に敵対的な組織に属する者らによって、氏名等を開示された警察職員が特定され、警察職員本人やその家族に危害が及ぶことなどの危険が一応想定し得るとしても、これは未だ抽象的可能性に止まっているといわざるを得ず、本件各文書中の警部補及び同相当職以下の警察職員の氏名及び印影部分を公にすることにより、当該警察職員の権利利益を不当に侵害するおそれがあるとはいえない。」

また当判決は、被告の他の都道府県の条例に基づく主張に対して以下のような判断を示している。

「たしかに、被告が、引用する条例には、非開示とする公務員を定めるのを規則に委ね、その結果、一定範囲の公務員の氏名等を一律に非開示とする条例が存する。しかし、それらの条例の規定は、〈中略〉『当該公務員等の氏名に係る部分を公開することにより当該公務員等の権利利益を不当に害するおそれがある場合及び当該公務員等が規則で定める職にある場合にあつては、当該公務員等の氏名に係る部分を除く。』など、いづれも、規則に定める情

報それ自体を独立した非開示事由とし、また、その多くは、権利不当侵害のおそれのある場合を別個の非開示事由としているのであるから、本件条例とその要件を同じくするとはいえない。本件条例は、当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報であることを前提とした上で、規則に定めるものに限り非開示とするのであって、被告が引用する条例に比べ、より厳しい要件のもとに非開示の例を規定していると解することができる。」

このように述べて当判決は、本件文書中の鳥取県警察職員のうち警部補及び同相当職以下の職にある者の氏名は、「当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある情報」（本件条例九条二項二号ウ）に該当するとは認められないと述べて、結論として、本件不開示処分の取消しを認めた。<sup>(23)</sup>

### 3 判例の論点

以上、警察職員の氏名の開示が争われた四つの判例をみてきたが、これらの判例における主たる論点として、以下の四点が挙げられる。

#### 1 警察業務の特殊性

先に紹介した四つの判例は、すべて警察活動の職務は反感や反発、恨みをかいやすいという警察業務の特殊性に言及している。但し、警察職員の氏名の開示を認めた判例と認めなかった判例との間では、この警察業務の特殊性の捉え方に相違があると思われる。警察職員の氏名の開示を認めなかった①と②の判例では、警察職員の氏名の開示から直接に当該職員が被害を受けるおそれが生じると考えているように思われる。そして、そのおそれについて

は後述する4の論点とも関連するが、①と②の両判決は、このおそれは③判決が指摘しているように「漠然とした抽象的なおそれ」で十分であり、文書の性質も問うことなく、それによって警察職員の氏名の不開示を正当化できると考えているように思われる。そして、その根拠は警察業務の特殊性のみに求めているとみることができるのではなからうか。その意味で①、②の判例は警察業務の特殊性を重視していると理解することができると思われる。これに対し警察職員の氏名の不開示を認めた③と④の判例でも、警察業務の特殊性は認めており、警察職員の氏名を不開示にすることに一定の合理性を認めている。しかし、この警察業務の特殊性からストレートに警察職員の氏名の不開示による当該職員の被害を受けるおそれが生じるとは考えず、警察職員の氏名の不開示と当該職員が被害を受けることの間には相当因果関係が成立することを要求し、そのおそれが具体的なものでなければならぬと判断している。③と④の判例は、この相当因果関係が成立しなければ、警察職員の不開示は認められないという立場をとっており、そこでは警察業務の特殊性が特に強調されているとはいえない。したがって、警察業務の特殊性をどれだけ重視するかが、判例が対立する重要なポイントになっていると思われる。

## 2 警察職員の職務

判例では、捜査の第一線に従事していない総務室勤務の職員の氏名の不開示も求められており、このような職員の氏名の不開示について、どのように取り扱うか一つの問題になろう。たとえば②判決は、総務室勤務の警察職員も外部からみれば、警察組織の一員とみなされ、攻撃や懐柔の対象のおそれが高いと述べているが、このような職員の氏名まで不開示情報として保護されるべきものといえるであろうか。②判決は、警察官は逮捕など国民に対して直

接物理力を行使することになるから、反発、反感を招きやすいという警察業務の特殊性を指摘しているが、この指摘は、捜査の第一線に従事していない総務室勤務の警察職員にはあてはまらないものと思われる。また同判決は、宮城県で警察職員が被害を受けた実例を挙げているが、これは加害者と直接対峙した警察職員についてのもので、第一線に従事している警察職員と通常、被疑者等に対峙しない総務室勤務の警察職員とは、氏名開示の取扱いに差異があるべきであると考えてもよいのではないかと思われる。

### 3 警察職員の階級

判例で問題になったのは、警部補及び同相当職以下の職にある警察職員の氏名の開示であるが、このような職のみの警察職員の氏名を不開示にする合理性は存在するのであろうか。多くの条例の規定が一定の階級以下の警察職員について氏名の不開示を定めているのは、これらの職員が捜査や警備の現場に従事していることから、反感をかいやすく、それだけ氏名が開示された場合に危害を加えられる可能性が高いという理由に基づく。但し③判決は、氏名が開示された場合に攻撃の対象になる可能性については、警察官の階級に関係なく、警部補及び同相当職以下の職にあろうとなかろうと、格別の違いはないと指摘している。確かに、攻撃の対象になることについては、直接、捜査に従事する警察職員のみならず、その上司にあたる幹部職員が標的になることも想定できるであろう。<sup>24</sup>ただし、幹部職員は、警察組織上の説明責任を国民に対して有しているが故に、氏名が開示されているのである。したがって、当該職員が攻撃等をうけるおそれがあったとしても、当該職員が有する説明責任の重要性を鑑みれば、そのリスクは当該職員が当然に甘受しなければならないものであり、開示の公益と不開示の必要性を比較衡量すれ

ば、開示の公益のほうが上回ると考えられる。但し、このように警察職員の階級による氏名開示の取扱いの差異が認められるべきであるとしても、そのことが直ちに一定階級以下の警察職員の氏名の不開示を正当化するものとするべきではないであろう。<sup>(25)</sup>

#### 4 警察職員の氏名の開示と被害を受けるおそれとの因果関係

この警察職員の氏名の開示と被害を受けるおそれとの因果関係をどのように見るかが、最も判例が鋭く対立する点である。警察職員の氏名の開示を認めなかった判例は、前述したように、警察業務の特殊性を強調して、公安情報の開示規定がいうところの「公共の安全や秩序の維持への支障のおそれ」は抽象的なおそれの立証で十分であると判断している。これに対し警察職員の氏名の開示を認めた判例は、この具体的なおそれの立証を求めている。たとえば③判決では、被告側からの県内での警察職員の被害の実例の指摘に対して、当該警察職員の氏名等の情報を加害者がどのように入手したか明確ではないことや、また警察官の人事異動に関する情報が報道されているが、警察職員に対する危害が加えられた実例が増加しているという事実がないことに言及し、具体的なおそれが立証されていないと指摘している。同判決の論理に従えば、実際に情報公開条例に基づいて警察官の氏名が入手され、これを手がかりに警察官が危害を加えられたといった事件が発生したような場合が存在すれば、具体的なおそれの立証が認められることになると思われるが、他にいかなる場合に具体的なおそれがある場合を想定できるであろうか。行政側にとつて、その立証は極めて困難であり、このような具体的なおそれの立証をどこまで要求できるか、またすべきであるかについては、議論が分かれる点であると思われる。<sup>(26)</sup>

## 5 警察職員の氏名公開の実態

警察職員の氏名については一定の範囲で公開されている実態がある。たとえば③判決では、原告は、警察職員の氏名の開示が許される根拠として、警察官は勤務中に名札を着用することや、地域の駐在所において地域住民にユースを配布する際に駐在警察官の氏名を明らかにしている事実を指摘している。③判決は、この原告の主張を受け入れてはいないが、警察職員の人事異動が新聞等で広く報道されていることを指摘し、それによって、警察職員に危害が加えられた実例が増加している事情はないと述べており、警察職員の氏名の開示の正当化根拠として、氏名の公開の実態を考慮に入れている。逆に④判決では、条例上の「当該公務員等の権利利益を不当に侵害するおそれがある」か否かについて、原告が警察職員の警察官の勤務中の識別証の着用を指摘して、その侵害のおそれはないと主張したが、④判決はこの主張を退けている。また④判決では、原告は、警察官の氏名がすでにマスコミで報道されており、条例のいう慣行として公にされている情報であるから、警察職員の氏名の不開示を規定している規則は条例に違反すると主張した。④判決は、慣行として公になっても、条例上の個人情報に該当するものであれば、不開示にされるべきであると述べており、警察職員の氏名の公開の実態を警察職員の氏名の開示・不開示の判断要素としていない。

このように警察職員の氏名公開の実態を、開示・不開示の適否の判断に際して考慮すべきか否か、また考慮するのであれば、どこまで重視するのが論点の一つになっているといえよう。<sup>(27)</sup>

### 三 アメリカの判例

アメリカの連邦情報自由法 (Freedom of Information Act) では、警察職員の名について特別の不開示規定を設けていない。したがって、警察職員の名の開示は、連邦情報自由法に規定されている一般的な不開示規定に該当する否かで判断されてきた。連邦情報自由法には、法執行の目的のために収集された記録または情報に関する不開示規定がある。<sup>(28)</sup> この規定をさらに仔細にみれば、当該情報が開示されることになる不利益を六つの類型に分けて、これらに該当する場合に不開示とする構造になっている。<sup>(29)</sup> 警察職員の名の開示は、主にこのうちの二つの類型、すなわち、個人のプライバシーの不当な侵害になると合理的に予想される場合の不開示を規定する条項 (以下「Exemption (C)」という) と何人かの生命または身体の安全を危うくすると合理的に予想される場合の不開示を規定する条項 (以下「Exemption (F)」という) の該当性の問題として争われてきた。他方、州のレベルにおいても、情報公開法が警察職員の名について特別の不開示規定を設けているものではなく、警察職員の名の開示は連邦情報自由法と同様、法執行記録についての不開示規定の該当性の問題として争われてきた。<sup>(30)</sup> そこで以下では、まず最初に、連邦情報自由法の Exemption (C) の該当性が争われた判例、次に Exemption (F) の該当性が争われた判例のうち主要なものを取り上げ検討し、最後に、州レベルの判例として、近時、警察職員の名の開示が主たる争点として争われ、デラウェア州の最上級裁判所まで争われた *Gannett Co. v. Bd. of Managers of the Del. Crim. Justice Info. Sys.* 事件判決を取り上げて、考察することにした。<sup>(31)</sup>

## 1 Exemption 7(C) の該当性が争われた判例

Exemption 7(C) の該当性の判断は、開示の公益と不開示によって保護される利益との比較衡量テストに基づくものである。<sup>(33)</sup> 以下に紹介する五つの判例はやや古いのが、今日にいたるまで警察職員の氏名の開示が争われている事例においてしばしば引用されるものである。これらの判例は、アメリカにおいて裁判所が警察職員のプライバシーの利益又は権利をどのように捉えているか、また警察職員の氏名の開示による影響や警察職員の階級を開示・不開示の判断に際してどのように考慮しているかを示している典型的な事例である。

① *Lesar v. U.S. Dept. of Justice* (1980)<sup>(34)</sup>

本件は、連邦情報自由法に基づいてキング牧師の暗殺に関する FBI の調査について司法省が有する報告書や文書の開示請求がなされたが、連邦情報自由法の不開示情報に該当する部分は開示されなかったもので、これを不服として原告がコロンビア特別区連邦地方裁判所に訴訟を提起した事例である。これらの文書のなかには、この FBI の調査に関わった FBI の下級職員の氏名や個人識別情報が含まれており、その開示が Exemption 7(C) に該当するか否かが争点の一つになった。まず同地裁は、警察職員のプライバシーの権利について以下のように判示した。

「FBI の職員は、公務員としての彼らの権限において、私人たる市民に通常与えられているプライバシーに対する権利と同程度のプライバシーに対する権利を有することはできないであろう。しかし職員は、その公的地位ゆえに、公務に関する事項について全くプライバシーの権利を放棄するわけではない。いくつかの裁判所が認めているように、これらの職員は、「開示すれば―筆者注」彼らの公的又は私的な生活においても彼らを苦悩させたり、嫌



がらせを受けることになる」と想定される事柄の秘密性を保持する正当な利益を有する。<sup>(35)</sup>」

このように同地裁は、まずFBIの職員は公務員であつてもプライバシーの利益を有することを認める。そして、このプライバシーの利益と職員の個人識別情報を開示する公益とを比較衡量して、以下のように述べている。

「地裁は、問題となつて利益を比較衡量して、本件におけるFBIの職員氏名の保護が当該資料の現代的な性質からみて正当化されると認定した。これらの個人の公的な識別 (identification) は、彼らを苦悩や嫌がらせにさらすものと考えられる。我々は、この点について、これを相殺する当該情報の開示の公益を見出せない。このことは、すべての文書において、すべてのFBIの職員氏名について包括的な適用除外を含意するものではない。むしろ我々は、キング牧師のFBIの調査に関与していた個人の公的な識別が、当該情報の現代的で論争的な性質に照らして、彼らのプライバシーの不当な侵害になることを認める。<sup>(36)</sup>」

同地裁は、このように述べてFBIの職員の氏名の開示がExemption(7)(C)に該当すると判断した。

②Baez v. U.S. Dept. of Justice (1980)<sup>(37)</sup>

本件は、連邦情報自由法に基づいて原告がFBIに対して自己に関する調査文書の開示請求をした事例である。FBIは、この開示請求に対して、連邦情報自由法の不開示情報に該当する部分を削除して開示したが、原告は、これを不服としてコロンビア特別区連邦地方裁判所に訴訟を提起した。同地裁がこの主張を退けたため、原告がコロンビア特別区連邦控訴裁判所に控訴した。

本件においては、これらの開示請求文書の中にFBI職員の氏名の記載があり、その開示が本件の争点の一つに

なった。原告は、FBI職員は公務員として彼らの氏名についてプライバシーの利益を有しないと主張したが、同控訴裁判所は、Lesar判決に依拠して、この主張を退けている。そして本件におけるFBI職員の氏名の削除について、特別調査官であったJohn C. Murphyの宣誓供述書の以下の部分を引用している。

「FBIの職員は、様々な刑事法規の違反について、また国家安全保障の事例において職務上の調査を行う。さらにFBIの職員は、社会のあらゆる階層の個人と接触をする。彼らは、逮捕及び捜索を行い、その双方とも合理的であるが、それでもなお人々の生活の著しい侵害となるものである。これらの人々のうち多くは何年も続く恨みを抱き、その担当職員に対して嫌がらせを行う口実をさがす。特定の調査と関連して職員の氏名の開示を含めた公表は、職員に対する悪意を再び呼び起こすものになるであろう。」<sup>(38)</sup>

同控訴裁判所は、この宣誓供述書に基づいて第一審の地裁が、個々の職員の氏名の開示によってこれらの職員を個人的な嫌がらせや不快感にさらすものになると認定したことは適切であったと判断した。<sup>(39)</sup>

次に同控訴裁判所は、開示の公益と職員のプライバシーの利益とを比較衡量をして、次のように述べている。

「我々は、たとえば、職員が彼の活動について証言することが要求されているような場合や、特定の職員の業務が問題になっているような事例においては特定の職員の氏名の開示が公益に適うものになると考える。政府がその控訴趣意書において指摘しているように、公務員の行動や実際の業務を監視することについて強い公益が存在している。しかしながら、本件において争われている情報の開示は、実質的には、この努力に資するものにはならない。我々は、それゆえ、この争点についての地裁の判断を支持する。」<sup>(40)</sup>

同控訴裁判所は、以上のように判断して、F B I 職員の氏名の開示が Exemption (C) に該当することを認めた。

③ Stern v. FBI (1984)<sup>(41)</sup>

本件は、一九七〇年代に F B I が盗聴などの秘密捜査によって政治家に対して広範囲にわたる違法な監視活動が行われていたことが発覚したことに端を発するものである。司法省は、この違法活動の調査を F B I に命じ、F B I は報告書を提出したが、同報告書は、この調査に際して、故意に重要な情報を隠したり、また、そのもみ消しに不当に協力した職員がいたことを認めた。F B I は、このもみ消しに協力した三人の職員に対して、その職務怠慢について譴責した。同報告書は公表されたが、これらの三人の氏名は公表されていなかった。そこでテレビのニュースレポーターであった原告が、連邦情報自由法に基づいて、この報告書に記載されている譴責をうけた三名の職員の氏名の開示請求を行った。F B I は、原告に三名の職員が受け取った譴責文書のコピーを開示したが、氏名や他の個人識別情報は削除されていた。これを不服として原告がコロンビア特別区連邦地方裁判所に訴訟を提起し、同地裁はこの三名の氏名の開示を命じたため、F B I がコロンビア特別区連邦控訴裁判所に控訴した。<sup>(42)</sup>

同控訴裁判所は、「本件において連邦職員としての個人の地位が、譴責文書に対するプライバシーの利益を、これに相応する公務員がどのようにその職務を行っているかを知る公衆の利益ゆえに、減少させる<sup>(43)</sup>」との地裁の判断に同意すると述べた後、「これらの職員が譴責された活動とともに、連邦公務員が負う責任の程度は、譴責された職員の身元を知る公益の程度を判断する適切な考慮事項である<sup>(44)</sup>」と指摘し、公務員の地位によって、氏名の開示の取扱いの差異を認めた。

そして同控訴裁判所は、この三名の職員のうち二名はFBIの違法な活動のみ消しに直接の責任を有するものではなく、彼らの過失行為についてのみ咎められるものであり、彼らの氏名を知る公益はそれほど大きいものではないと認定し、「もみ消しにおいてこれらの職員が果たした役割の内容を精査する公益は、職員の氏名の開示によって直接促進されない」と判示した。

これに対し、FBIの高官であったもう一人の職員については、彼は意図的にそのもみ消し工作に関わったものであり、「公衆は、上級FBI職員のこの種の違法行為が明らかにされる強固な利益を有する」と判決は述べて、当該職員の氏名の開示は不当なプライバシーの侵害にならないと判断した。<sup>(47)</sup>

このように同控訴審裁判所は、FBIの職員の氏名の開示について、当該職員の地位に着目して、意図的に違法行為に加担した高官と下級職員による特定の義務についての怠慢行為との間には決定的な差異があることを前提に、その氏名の開示について異なる判断を行った。<sup>(48)</sup>

④ Stone v. FBI (1990)<sup>(49)</sup>

本件の原告は、一九六八年のロバート・ケネディ上院議員の暗殺に関心をもち、この暗殺についてのFBIとロサンゼルス警察の調査（以下「RFK調査」と略記する）を研究している学者である。そこで原告は、RFK調査についてFBIとFBIのロサンゼルス支部に対して連邦情報自由法に基づいて開示請求を行った。FBIは、Exemption(7)(C)を援用して、FBIの職員とロサンゼルス支部の職員の氏名を削除して、一〇〇頁以上の文書を開示した。原告はこの処分を不服としてコロンビア特別区連邦地方裁判所に訴訟を提起した。なおFBIは、RF

K調査において職員の立場が管理職であった場合やR F K調査への職員の関与が公になっている場合には当該職員の氏名を開示していた。<sup>(50)</sup>

本件においてはExemption(7)(C)の該当性が争点の一つになったが、同地裁は、この該当性の判断において、非管理職のF B Iの職員のプライバシーの利益と、R F K調査に関与した個人の身元を明らかにする公益とを比較衡量し、まずF B Iの職員のプライバシーの権利について、以下のように述べる。

「公務員としての職員の地位は、特に長い期間の経過という観点から、彼らのプライバシーの権利を奪うものではない。ケネディ上院議員は二〇年以上も前に暗殺された。そして本件当事者は、R F K調査に関与したF B Iの職員の多くがそれ以降退職していることに同意している。彼らが退職しているか否か、また法執行職員として、彼らの州や連邦政府に奉職を続けているか否かにかかわらず、これらの職員は、重要な公益が『ほうつてもらう』(left alone) 権利を上回るものでないならば、その権利を得ているのである。これらのF B Iの職員のプライバシーへの利害は、Exemption(7)(C)によって保護されるプライバシーの権利の中核である私人のプライバシーへの利害ほどは重要なものではないであろう。しかし、そのことのみで、当裁判所に、議会が注意深く起草し、情報の開示と個人のプライバシーの利益との適切なバランスを保つように修正した連邦情報自由法の不開示規定それ自体のなかに、実際に『公務員』の例外を書きいれさせるべきではない。」<sup>(51)</sup>

次にF B Iの職員の氏名開示の公益については、原告は、彼らの氏名が開示されれば、R F K調査を研究している学者はその職員に対するインタビュウも可能になり、公的な報告書には含まれていない情報を入手することができる

き、R F K調査の正確な歴史研究のためには、その開示は必要であるから大きな公益があると主張した。<sup>(82)</sup>これに対し同地裁は、以下のように述べている。

「本件において原告は公益の重さを過重評価している。ケネディ上院議員の暗殺とその後調査の公益は実に大きいものであるが、その調査に關与した下級職員の氏名に対する公益は、それほど重要なものではない。管理権限を有してR F K調査に關与したF B Iの職員は、定義すれば、現場の職員の派遣や調整について広範な知識を有している職員である。管理職の職員（そしてR F K調査それ自体）は、R F K調査に關するF B Iの組織的な知識の貯蔵庫である。被告は、すでに、これらの管理職職員の氏名とR F K調査のファイルの多くを開示した。これは、連邦情報自由法の『「公的情報」への広範なアクセスの権利を創設』へ中略し、市民に『彼らの政府がなすべきこと』について知らしめることを可能にするという連邦情報自由法の政策を促進する種類の開示である。それに対して、個々の下級職員のR F K調査についての知識は、彼らが発見した又は他人から聞いた個々の情報からなる断片的なものである。さらに、これらの職員の内容は彼らの報告書や覚書に含まれているものであり、それはF B IのR F K調査ファイルの一部であり、その執筆者の氏名のみ削除して開示されている。当裁判所は、これらの下級職員の氏名の開示が、市民に、彼らの政府がなすべきことについて知らしめるものにはならないし、F B Iがどのように調査を行ったかを明らかにするものではないとする被告に同意する。」<sup>(83)</sup>

同地裁は、このように述べて、本件におけるF B Iの職員のプライバシーの利益は彼らの氏名開示の公益を上回るものであると判断して、F B Iの職員の氏名削除の処分を支持した。<sup>(84)</sup>

## 〔検討〕

警察職員の氏名の開示の文脈においてExemption(C)が適用される際に比較衡量されるものは、警察職員のプライバシーの利益とその開示の公益である。まず警察職員のプライバシーの利益については、Lesar判決は、警察職員はプライバシーの利益を有してはいるものの、公務員であることから、私人と同程度のプライバシーの利益は有していないと指摘する<sup>55)</sup>。但し、そのことから、Exemption(C)の比較衡量に際して、このプライバシーの利益を軽視しているわけではない。Lesar判決は、警察職員の氏名の開示の公益と警察職員のプライバシーの利益を比較考量して、結論として、警察職員の氏名の不開示を認めている。Baez判決も、同様に比較衡量を行い、警察職員の氏名の不開示を認めているが、Baez判決では、警察職員が職務上市民生活に深くかかわっていくため、反感や恨みを抱かれやすい警察業務の特殊性に言及されている。この特殊性への配慮が私人と同程度ではない公務員としてのプライバシーの利益を補填するものになっているとの理解も可能であろう。見方をかえれば、この比較衡量において、警察職員のプライバシーの利益を上回る公益を認定することはかなり難しいものであるともいえよう<sup>56)</sup>。Baez判決やStem判決が指摘するように、公務員の公務の遂行が問題となり、それを監視することには強い公益が認められる場合もあるが、警察職員のプライバシーの利益を上回る公益が認められるのは稀なケースであり、アメリカの判例の多くは、警察職員の氏名の不開示を認めている<sup>57)</sup>。

またStem判決やStone判決では、警察職員の地位に基づいて、その地位が高ければ比較衡量される公益が重くなり、それ伴ってプライバシーの利益は逆に小さくなるという図式になっている。この公益はまさにアカウンタ

ビリティであり、アカウンタビリティは警察官の階級に比例して高くなるとの考え方がアメリカでも判例理論においてとられているといえよう。

## ② Exemption 7(F) の該当性が争われた事例

警察職員の氏名の開示が争われた判例において、Exemption 7(F) の該当性が問題になった事例は数少ない。しかも、これらの判例は、Exemption 7(C) の該当性の問題に付随して Exemption 7(F) の該当性が争われており、Exemption 7(C) の該当性が争われず、Exemption 7(F) のみの該当性が問題になった判例は見当たらない。また Exemption 7(C) とともに Exemption 7(F) の該当性が争われている事例においても、Exemption 7(F) の該当性を真正面から論じ、有益な解釈を示している判例も見当たらない。<sup>(85)</sup> そこで以下では、警察職員の氏名の開示が争われた事例ではなく、麻薬調査官の氏名の開示をめぐる事例であるが、Exemption 7(F) の該当性が争われた事例として、しばしば引用されている代表的な判例と、警察職員の氏名の開示の文脈で Exemption 7(C) と Exemption 7(F) の関係について言及している判例と二つの判例を考察することにする。

### ① *Docal v. Bennisinger* (1981)<sup>(86)</sup>

本件の原告は、ペンシルバニア州の連邦刑務所に投獄されている囚人であるが、麻薬取締局（以下「DEA」と略記する）に対して原告の違法な麻薬活動の調査に際して収集した資料の開示請求を連邦情報自由法に基づいて行った。これに対し DEA は、当該資料の開示を行わなかったため、原告がペンシルバニア州中部地区連邦地方裁判



所に訴訟を提起した。その後D E Aは、連邦情報自由法の不開示情報に該当する部分を削除して一定の文書を開示した。<sup>(60)</sup>このD E Aが依拠した不開示規定のうちの一つがExemption(F)であり、D E Aは、Exemption(F)に基づいて当該資料からD E Aの特別調査官 (Special Agents) 、特別監督調査官 (Supervisory Special Agents) 、地方支部の法執行職員の氏名と身元を削除したため、Exemption(F)の該当性が本件の争点の一つになった。<sup>(61)</sup>

同地裁は、この判断に際して、D E Aの宣誓供述書の以下の部分を引用している。

「D E Aの特別調査官、特別監督調査官は、他の法執行機関の構成員と同様、しばしば、センシティブで危険な秘密捜査活動を含めて広範で多様な調査を行うことを要求される。特別調査官は、通常、身分を隠して違反者に近付き交際する。これらの違反者の多くは武装されており、多くの者は暴力的な性向を有している。特別調査官の身元の開示が過去に秘密捜査官や他のD E Aの特別調査官に対する身体的な攻撃、脅迫、嫌がらせ、現実の殺人という結果を招くということをD E Aは経験してきた。特別調査官の削除された氏名が連邦情報自由法に基づいて開示されたならば、D E Aは、その結果、このデータを公的領域に公開することになろう。D E Aは、D E Aの特別調査官の身元を開示することが公益になるとは考えていない。逆にD E Aは、特別調査官の身元の不開示を通して公益が最適に実現され、その結果、彼らは秘密捜査や調査任務を有効に遂行できると考える。これらの任務は、麻酔薬や危険な麻薬の違法な取引の取り締まりというD E Aの目的を支えるために必要な要素である。調査職員の身元の公開はD E Aの成功裡の活動に不利益な影響を与えるものになるであろう。」<sup>(62)</sup>

同地裁は、このD E Aの主張を認め、D E Aの当該職員の名の削除がExemption(F)に該当することは明白で

あると判断し、DEAの不開示決定を支持した。<sup>(64)</sup>

② *Manna v. U.S. Dept. of Justice* (1993)<sup>(65)</sup>

本件の原告は、カンサス州の連邦刑務所に投獄されている囚人であったが、投獄される以前、アメリカで最も力のあるマフィア犯罪組織であるGenovese LCN Familyの幹部であった。FBIは、この犯罪組織に対抗するために、電子監視の技術を利用して犯罪の証拠を収集し、原告を起訴するに至り、原告は有罪判決を受けた。そこで原告は、司法省が有している自己の調査文書の開示請求を連邦情報自由法に基づいて行った。原告は、自己に関するすべての記録、特に、合法的なものと違法なものとは問わず、電子監視に関するすべての記録について開示請求を行った。原告は、刑事裁判において政府の違法行為を証明することのみならず、彼の無実の証明を望んでいた。FBIは、一定の文書については開示したが、連邦情報自由法の不開示情報に該当するとして開示をしなかったものもあった。<sup>(66)</sup>そこで原告が、これを不服としてニュージャージー州連邦地方裁判所に訴訟を提起した。本件では、FBIがExemption7(C)とExemption7(F)に依拠して開示対象文書から職員の氏名を削除していたため、この二つのExemptionの該当性が本件の争点の一つになった。

同地裁は、まずExemption7(C)の該当性について、法執行職員がExemption7(C)の下で彼らの身元を開示されないプライバシーの利益を有していることを認め、<sup>(67)</sup>第三巡回区連邦控訴裁判所が下したLandano v. U.S. Dept. of Justice事件判決を引用し、以下のように述べている。

「刑事調査に関与している者のプライバシーの利益は、時間の経過とともに希薄になるものであるが、いくつかの

裁判所は、苦悩や嫌がらせは長年にわたって続くものであることを認識していた。<sup>(68)</sup>」

他方、Exemption7(C)の該当性の判断において衡量される公益については、同地裁は、原告はいかなる公益も主張しておらず、単に「違法な有罪判決」を覆させる個人的な利益しか主張していないと述べた。また同地裁は、LCN Familyが非常に暴力的で復讐性のある組織であるので、法執行職員の名前は保護されなければならないと判断している。さらに同地裁は、連邦情報自由法の一般的な原則では請求目的や請求者の身元は開示・不開示の判断要因ではないが、本件における事実関係はこの一般原則からの乖離を必要とすると述べている。<sup>(69)</sup> 以上のような判断に基づき、同地裁は、Exemption7(C)の該当性を認めた。そしてExemption7(F)の該当性の判断についても同地裁は、原告の暴力的かつ凶悪な性向を考慮して、この該当性を認めている。<sup>(70)</sup>

原告は、この地裁判決に対して第三巡回区連邦控訴裁判所に控訴したが、原告はExemption7(F)の該当性については争っていないので、控訴審は、この該当性について判断していない。控訴審において原告は、彼の個人的な利益のみならず、自己に対する調査には違法な調査も含まれており、刑事正義の実現と無罪の者が違法に有罪にならないことを確保するという公益を主張したが、同控訴裁判所は、単なる違法行為の嫌疑だけでは、プライバシーの利益を上回るものにならないと判断している。そして地裁と同様、原告の身元を考慮に入れて、原告がLCN Familyの幹部であることを重視して、Exemption7(C)の該当性を認めた。<sup>(71)</sup>

この控訴審判決においてはBecker裁判官が一部同意意見、一部反対意見を述べているが、Exemption7(C)とExemption7(F)との関係について、以下のような注目すべき見解を述べている。

「私は、この情報がExemption7(F)に関連しているものであることに同意するが、復讐の脅威がExemption7(C)に関連しているものであるとする政府には同意しない。復讐はプライバシーとは全く関係がない。そして、Exemption7(C)のこのような解釈は、Exemption7(F)の必要性を排除し、他の文言を余計な表現にするような文言の解釈をしないというよく知られた法律解釈の原則に反するものになる。」<sup>72</sup>

#### 〔検討〕

Exemption7(C)の該当性の判断については、比較衡量テストが用いられるが、Exemption7(F)は比較衡量テストは用いられない。なぜなら人の生命、身体の安全を上回る公益は想定できないからである。逆にいえば、Exemption7(C)の下で比較衡量を行っても、開示の公益が上回ることが想定しがたいのであるから、あえてExemption7(F)を適用する必要もないともいえる。理論的には最初に警察職員の氏名の開示により当該職員に苦悩や嫌がらせをもたらすものになっているか否かがExemption7(C)の下で審査され、この苦悩や嫌がらせが当該職員の生命や身体の安全を危うくする程度に至った場合には、Exemption7(F)に該当するものになると考えられるが、Manna判決のように、このような生命、身体の安全という利益もExemption7(C)の下で考慮されるプライバシーの利益に含まれるとする裁判例もある。<sup>73</sup>警察職員の氏名の開示の文脈では、まずExemption7(C)の該当性が審査され、この段階で警察職員の氏名が保護されると判断されていることが多く、Exemption7(F)の該当性は、それに付随して判断されているに過ぎない。<sup>74</sup>言い換えれば、Exemption7(F)に該当すると判断された事例はすべてExemption7(C)に該当すると判断されており、その意味ではManna判決におおつBecker裁判官が意見を述べている

ように、Exemption(F)はほとんど不要なものになっているという批判は的を得ているといえる<sup>(76)</sup>。またDoedl判決とManna判決が、Exemption(F)の該当性の判断に際して、請求者の身元を問わないという連邦情報自由法の原則に反して請求者の身元を考慮に入れていることは興味深い。見方を変えれば、このような例外的な判断をしなければ、Exemption(F)の該当するような個人の生命、身体への脅威といった具体的なおそれは認定することが難しいという理解も可能ではないかと思われる。

### 3 Gannett Co. v. Bd. of Managers of the Del.Crim.Justice Info. Sys.(2003)

本件の原告たるGannett Co.は、デラウェア州、ペンシルバニア州の南東部、ニュージャージー州、及びメリーランド州において日刊の新聞を販売している新聞社であるThe News Journalの所有者である。一九七七年、原告はこのThe News Journalを通して、デラウェア州の行政機関であるデラウェア刑事司法情報システム(Delaware Criminal Justice Information System、以下「DELIJS」と略記する)に対して、同州の刑事司法システムの有効性を調査するために、同州の情報公開法に基づいて、三〇〇以上の領域にわたる情報を含む一〇年単位のデータベースに保存されている情報の開示を求めた。DELIJSは本件請求を認めなかったため、The News Journalは同州の第一審裁判所に訴訟を提起した。同裁判所は、本件原告の請求は過度に広汎なものであり、また本件開示は個人のプライバシーの侵害になると結論づけて、原告の請求を棄却した。そこで原告は、当初の開示請求の範囲を限定するために、DELIJSと相談し、同州の司法長官の助言の下、原告が請求したほとんどの領域の情報に

ついで開示するという合意に達した。しかし、その後DELIJSは、これらの情報の開示は情報公開法に反し、個人のプライバシーの侵害にいたるものであると判断し、救済を求めて第一審裁判所に訴訟を提起した。<sup>27)</sup>

本件においては、DELIJSの保有しているデータベースに含まれている逮捕を行った警察職員の氏名の開示が個人のプライバシーの侵害になるか否かが一つの争点になった。同裁判所は、この点について以下のような判断を示した。

「デラウェア州の情報公開法は、刑事ファイルや刑事記録の開示、個人のプライバシーの侵害になる開示を免除している。……このような刑事記録を有する行政機関は、開示前に、証人、情報職員及び補助人の氏名を開示することになるすべての情報、または特権化された又は秘密の性質を有する他のすべての情報を削除することができ。DELIJSの専門家は、逮捕を行った職員の氏名を提供することに伴う問題について、これらの職員の氏名は事件のために働いた職員と必ずしも同一ではないことを証言している。これらの名前が同一でない理由の一つは、秘密捜査官の実際の身元を保護するために、ある職員が逮捕状に署名することがありうるからである。犯罪者は二人の職員を混同し、逮捕した職員をまちがって『捜し求める』ことになるであろうと証言された。逮捕された多くの人々は、何年にわたって続く恨みを抱くので、職員のプライバシーと身の安全は、このような開示によって危ういものになるであろう。また警察の身分証明番号は、退職まで職員に割り当てられ、その後新たな職員に割り当てられることになるという事実の問題も存する。これらの不一致は、the News Journalが情報を求めている調査報告の類型からみれば、当該資料を信頼できないものにするであろう。さらに連邦裁判所は、職員の氏名や個人識

別情報は、当該職員が『公開法廷で証言した』場合でさえ、情報自由法の下で開示されないと判断してきた。以上の理由から、当裁判所は、警察職員、保護観察職員、仮釈放職員の氏名、身分証明番号の開示は、職員のプライバシーと身体の安全を危険にさらすものになりうると結論づける。したがって情報公開法は、特にDELTJISに職員を識別する情報の削除を認めているので、すべての警察職員の身元に関する情報の開示は要求されない。<sup>(28)</sup>

このように第一審裁判所は、警察職員の氏名の不開示を認めたが、本件は州の最上級裁判所に上訴され、この第一審の判断は覆されることになる。本件の上告審において州の最上級裁判所は、以下のような判断を示した。

「第一審裁判所は、警察職員識別情報の開示が当該職員の安全に対する脅威を提示するものになるであろうという事実上の判断にもかかわらず、「職員の―筆者注〕安全に対する懸念に基づいて職員情報を削除するに際して、不正確な法的基準を適用した。情報公開法は、職員情報を編集する根拠として職員の安全に対して何ら言及していない。むしろ情報公開法は、個人のプライバシーを侵害することになる情報の開示に係るものである。開示される情報公開法上の情報から『証人、情報職員及び補助者の氏名、その他の特権化された又は秘密の情報』の削除を認めている同法の規定は、同法には示されていない職員の安全についての懸念ではなく、プライバシーの懸念の観点から解釈されなければならない。どの職員が逮捕を行ったかは公的記録事項である。第一審裁判所は、職員が秘密捜査官や情報職員でない場合に、プライバシーに関連する如何なる懸念も明らかにせず、職員の安全に対する懸念のみに依拠した。それゆえ、第一審裁判所の判示は情報公開法の開示要件の制限と一致しない。したがって、その判断は破棄されなければならない。<sup>(29)</sup>」

以上の判断から最上級裁判所は、本件における警察職員の氏名の不開示を認めなかった。

### 〔検討〕

本件においては、警察職員の氏名の開示について第一審判決と上告審判決が対照的な判断を示している。但し上告審判決も、警察職員の氏名の開示が当該職員の身体の安全を脅かすものになるといって第一審の判断を否定しているわけではない。上告審判決は、デラウェア州の情報公開法には、情報自由法の Exemption (E) のような規定はないので、警察職員の身体の安全を根拠に当該職員の氏名を不開示にできないと判断しているに過ぎない。この両判決の判断の違いは、プライバシー概念の捉え方の相違に基づくものと思われる。第一審判決は、警察職員の身体の安全もプライバシーに含まれると捉え、個人のプライバシーの侵害となる情報の開示を免除している同州の情報公開法の不開示規定の適用を認めているが、上告審判決は、Manna 判決の反対意見が指摘するように、犯罪者の復讐とプライバシーは何ら関係しないという考え方に立ち、この不開示規定は適用できないと判断している。

また上告審判決は、どの警察職員が逮捕を行ったかということは公的記録であるとの判断を示している。すなわち、逮捕は職務行為であり、そこにプライバシーを窺念する余地はないと判断していると思われる。これに対し第一審判決では、連邦裁判所の判決に依拠して、警察職員が公開法廷で証言した場合でも、氏名に対するプライバシーの権利は失われないと判断している。<sup>(81)</sup>このように警察職員は公開法廷で証言を要求されるなど他の公務員以上にその氏名の公開が求められる側面があるが、このような特質を警察職員のプライバシーの利益の判断に際してどの程度考慮に入れるべきかについて、両判決は対立しているといえる。<sup>(82)</sup>



#### 四 おわりに

最後に、先に考察したアメリカの判例法理から何を学ぶことができるか、わが国の判例の論点を踏まえながら検討したい。

アメリカでは、警察職員の氏名の開示は、Exemption 7(C)の該当性の問題として警察職員のプライバシーの利益と開示の公益との比較衡量によって判断されるというのが基本的な図式といえる。そして、まず、このプライバシーの利益については、犯罪者の恨みをかいやすいと警察業務の特殊性が考慮されたり、氏名開示による嫌がらせ等の被害からの保護という利益もこのプライバシーの利益に包摂されるものと考える裁判例もあり、その保護利益は決して小さいものではないと理解されている。それに対して公益に関しては、自己の有罪判決が覆るといった個人的な利益ではなく、政府が何をしているのかを明らかにする利益が証明されなければ、このプライバシーの利益を上回る公益を認定することは困難であるというのが、アメリカの判例法理であると理解することができよう。<sup>(8)</sup>

このような比較衡量の考え方を、わが国における警察の食糧費や旅費関係文書等において争われている警察職員の氏名の開示の問題状況にあてはめると、警察職員の氏名の開示はどのように取り扱うべきであろうか。

我が国において、警察の食糧費、旅費という公金がどのように使われているか、それを明らかにすることは、アカウントビリティの確保のためには必要不可欠で、そこには重要な公益が確かに存在するといえよう。<sup>(9)</sup>そして、この公金がどのように使用されたかのみならず、誰がこれを使ったかも明らかにすべきであり、原則的には公務とし

て警察職員がその公金を用い職務を遂行している限り、警察職員のプライバシーよりも開示の公益のほうが上回る<sup>(84)</sup>と考えるべきであろう。したがって、情報公開条例においては、条例によって初めて住民の知る権利が創設され、どのような不開示規定を設けるかは立法政策の問題であるとされているが、アカウントビリティの確保という観点からみれば、情報公開条例において、文書の性質を問うことなくカテゴリカルに警察職員の氏名の不開示を規定することは問題があるように思われる。これに対して、警察職員の氏名の不開示について不当に公務員の権利益を侵害する場合といった一定の条件をつけている条例の場合には、対象となった文書の性質を考慮に入れて警察職員のプライバシーの利益と開示の公益との比較衡量が可能になり、このような立法のほうが望ましいといえよう。

もちろん、警察業務の特殊性を考えれば、警察職員のプライバシーへの配慮が特に必要な場合があることは否定できない。情報公開条例の公安情報の不開示規定はこのような場合に該当することになると思われるが、わが国の判例のなかには、一般的な警察業務の特殊性からあまりにも安易にこの不開示規定の該当性を認めている裁判例がある。アメリカでは、通常はExemption 7(C)は開示の公益とプライバシーの権利を比較衡量をしているが、法執行職員の生命、身体への危害のおそれが生じている場合は、この比較衡量を必要としないExemption 7(F)が適用されることになる。このExemption 7(F)の該当性が判断されている典型的な事例は、麻薬取締のための秘密捜査という特殊な業務にかかわる事例と、開示請求者が暴力的で警察職員に復讐することが十分に予想される場合である。後者については、アメリカの判例は、その認定のために、請求者の身元を問わないという連邦情報自由法の原則からの乖離さえ許している。まさに、わが国の判例の論点の一つになっている警察職員の氏名の開示による被害の具体

的なおそれが認定できるのは、右のような場合であり、このような具体的なおそれのある場合に条例上の公安情報の不開示規定の適用を限定すべきではなからうか。<sup>(85)</sup>したがって、我が国の判例において問題となつてゐる警察の総務課職員の氏名の開示については、彼らは第一線の捜査に従事しておらず、復讐等の被害を受ける可能性は低く、外部からみれば区別がつかないという理由だけでは、その不開示の正当化根拠として十分ではないであろう。

また、アメリカの判例においても、警察職員の階級による氏名の開示の取扱の差異を認めており、わが国の考え方と共通としており、わが国において幹部職員の氏名が公開されているという慣行も、アカウンタビリティの確保という観点からみて妥当なものといえよう。

さらにGannett判決で示された逮捕した警察職員の氏名にプライバシーを観念する余地があるか否かという論点も、わが国の問題を考える上で興味深い視点を提供している。わが国の判例でも、原告側がしばしば警察署において警察職員が名札を着用していることや、また交通違反の通知書に警察職員の氏名が記載されていることを捉えて、そこに警察職員のプライバシーを観念する必要はないと主張しているが、わが国の裁判例では、これらの主張は認められていない。たしかに他の局面において氏名がすでに公開されているという理由から、直ちに特定の不開示請求に対して氏名のプライバシーを保護する必要はないとはいえないであろうが、他の局面においてすでに氏名が公開されていることは、特定の不開示請求に対する氏名の開示・不開示の判断に際して、氏名に対するプライバシーの利益を減少させるものとして、重要な考慮要素となるべきものと思われる。

以上のような視点から、わが国における警察職員の氏名の開示について条例上の取扱いや裁判所の解釈について

の再検討が望まれているといえるのではなからうか。今後の条例の見直しや判例の展開が期待される。

- (1) 正式名称は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」。
- (2) 国家公安委員会は、情報公開法二条二号にいう内閣府設置法四九条一項に規定する機関として、また警察庁は、情報公開法二条四号に基づき情報公開法施行令一条一項に定められた機関として、情報公開法の実施機関とされている。
- (3) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』【第二版】(有斐閣、二〇〇四年) 二五頁
- (4) 警察の情報公開を取り扱った文献として、藤原静雄「警察の情報公開」警察政策四巻一号五四頁、野村武司「警察情報公開訴訟の動向と分析」自治研究二六六号一八頁、情報公開研究会「情報公開法の成立と警察行政(上)」警察公論五四巻九号四〇頁、「情報公開法の成立と警察行政(下)」警察公論五四巻一〇号六四頁などがある。
- (5) 下井康史「情報公開条例における氏名の取扱」鹿兒島大学法学論集三七巻一・二合併号一五八頁参照。
- (6) 下井・前掲註(5) 一八五頁参照。情報公開法は、公務員の氏名を公務員等の私生活における個人識別のための基本情報という性格を有しているものであると捉え、開示した場合は公務員等の私生活に影響を及ぼす可能性があるため、五条一号イの「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当するか否かにより、開示の是非を判断することとしている。宇賀・前掲註(3) 五六頁。
- (7) 前者の類型の例として、青森県情報公開条例は、公務員の氏名を開示情報としているが、警察職員については、「警察法(昭和二九年法律第一六二号)第三四条第一項又は第五十五条第一項に規定する職員をいう。」の氏名は除くと規定している。(七条(3)号ハ)。後者の類型の例としては、山口県情報公開条例は、公務員の氏名を開示情報としているが、「当該公務員等が公安委員会規則で定める警察職員である場合にあってはその氏名、公開することにより、当該公務員等の権利が不当に侵害されるおそれがある場合にあってはその職又は氏名を除く」と規定している。(一一条二項二)
- (8) 判例地方自治一九八号七六頁。

- (9) 滋賀県情報公開条例は、公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分については開示情報としているのみで（六条（一）号ウ）、公務員の氏名については何ら言及していない。
- (10) 判例地方自治一九八号八〇頁。
- (11) 同右八二頁。
- (12) 同右八三頁。
- (13) 同右八三頁。
- (14) 同右八三頁。
- (15) 同右八三頁。
- (16) 同右八四頁。本判決の評釈として、磯村篤範・判例地方自治二〇九号七六頁参照。
- (17) LEX/DB INTERNET28080739。
- (18) 同判決の評釈として、拙稿・季報情報公開一〇号一七頁。また仙台地裁は、本判決と同じ日に、宮城県警の報償費関係文書の開示が争われた事件の判決を下しており、そのなかで、警察職員の名の開示について本判決と同一の判断を下している。仙台地裁平成一五年一月一六日判決（判例地方自治二四二号九六頁）。
- (19) LEX/DB INTERNET 28072030。
- (20) 本判決の評釈として拙稿・季報情報公開七号一四頁。なお、本判決の判断は、本件の控訴審判決である広島高判松江支部平成一五年三月一四日判決（LEX/DB INTERNET 28081455）においても支持されている。
- (21) LEX/DB INTERNET 28092016。
- (22) 同規定は、当規則の平成一四年四月一日施行の改正によって加えられたものである。
- (23) なお、近時の判例として、交通違反者の情報や道交法違反被疑事件の捜査に従事した警察職員の名等が記載されている交通原票について、北海道情報公開条例に基づく開示請求が争われた事件があるが、札幌地裁平成一六年七月一二日判決（LEX/DB INTERNET 28092108）は、この文書は同条例が適用除外として定めている刑事訴訟法に規定する「訴訟に関する書類」であり、

これは独立した一つの書類全体を意味するものと解すべきであり、警察官の氏名を他の情報と分離して開示する必要はないと判示している。

(24) 「仮に警察官に対するいやがらせ等を考えているのであれば、捜査や警備の責任者となる上位の階級の警察官ほどそれらの標的となりやすい(オウム真理教による国松警察庁長官狙撃事件など)ともいえる」との指摘もある。日本弁護士連合会編『だいたいしようぶ?日本の警察——検証 警察改革』二七二頁(日本評論社、二〇〇三年)。

(25) 宮城県警の報償費関係文書の開示が争われた事件において仙台地裁は、被告知事が述べているように氏名の開示によって警察職員が攻撃を受ける危惧が存在するのであれば、新聞紙上で警部以上の警察職員の人事異動を公表していることとの説明がつかないという原告の主張に対して、以下のように述べている。「現場で直接被疑者等と接触する警部補以下の警察職員は、それだけ脅迫や仕返しを受けやすいと考えられる。そして(中略)、警部(同相当職を含む)以上の者については、指導的、管理的職務を遂行するための氏名の開示の必要性和、攻撃や懐柔を受けるおそれがあるため非開示とする必要性和を衡量した結果、異動の際、新聞紙上で氏名が公表されているものと認められる」。判例地方自治二四二号九六頁。

(26) 拙稿・季報情報公開七号一五頁。警察職員の氏名の開示が主たる争点となった事例ではないが、警察行政の文脈で、公共の安全と秩序の維持に支障が生じるおそれについて、その具体的な立証を求めた裁判例として、仙台地裁平成二二年四月二五日判決(LEX/DB INTERNET 28050890)がある。本件は、宮城県警の食糧費関係文書が争われた事例であるが、そこに含まれている警察本部職員の印影の開示が条例上の公安情報の不開示規定に該当するか否かが問題になった。この点について判決は、以下のよう述べている。「被告は、警察職員に対する犯罪が数件起こっていること、過激派等の集団が警察組織に関する情報を収集していることを挙げて、右のような事項(筆者注―職員の印影)が公開されることによって、警察職員に対して危害を加えるなどの犯罪が行われるおそれがある旨主張する。しかしながら、特定の警察職員を狙って危害を加えようとする者及び警察組織について把握しようとする者にとつて、右のような情報が重要なものであるとは考えられないし、また、弁論の全趣旨によれば、警察本部総務室は、捜査活動等の警察活動を側面から支援する活動を行う部署である(宮城県警察組織規則参照)と認められるところ、そのような活動を行っている警察本部総務室の職員が、特に、危害を加えられる標的になるとも考え難い。被告の主張する

「おそれ」は、極めて抽象的なものであるといわざるを得ない」。これに対し、警察の旅費支出文書の開示請求が争われた東京地裁平成一一年三月三〇日判決(判例タイムズ一〇一七号一三三頁)は、このおそれを抽象的なもので十分であると判断している。

(27) 札幌地裁平成一六年七月二日判決においても、原告は、警察官の氏名が情報公開条例上の公安情報に該当しない理由として、警察官の氏名は告知書によってすでに公開されていることを根拠にしたが、同判決はこの主張については判断していない。

(28) 5 U.S.C. §552 (b)(7).

(29) この六つの類型とは、「①法執行手続の妨害、②公正な裁判を受ける権利の剥奪、③プライバシーの不当な侵害、④秘密の情報源の開示、⑤調査技術・手続の開示、⑥法執行職員の実命・身体への危害」である。松井茂記『情報公開法(第二版)』二五四―二五五頁(有斐閣、二〇〇三年)。See 5 U.S.C. §552 (b)(7).

(30) 各州の情報公開法に基づく警察情報の公開に関してはsee POLICE RECORDS a GUIDE TO EFFECTIVE ACCESS IN THE 50 STATES & D.C. (Reporters Committee for Freedom of the Press, 1997 Summer)。

(31) 840 A. 2d 1232(Del. 2003).

(32) アメリカにおいて警察行政の有効なチェック手段として連邦自由法が機能していることを指摘するものとして、see Jannison S. Prime, *A Double-Barrelled Assault: How Technology And Judicial Interpretations Threaten Public Access To Law Enforcement Records*, 1996 FED. COM. L. J. 341, 347-348.

(33) Dept. of Air Force v. Rose, 425 U. S. 352, 370-373(1976).

(34) 636 F. 2d 472(D.C. Cir. 1980).

(35) *Id.* at487.

(36) *Id.* at487-488.

(37) 647 F. 2d 1328(D.C. Cir. 1980).

(38) *Id.* at1339.

- (39) *Id.*
- (40) *Id.*
- (41) 737 F. 2d 84(D.C.Cir. 1984).
- (42) *Id.* at 86-88.
- (43) *Id.* at 92.
- (44) *Id.*
- (45) *Id.* 93.
- (46) *Id.* at 94.
- (47) *Id.*
- (48) *Id.*
- (49) 727 F. Supp. 662(D.D.C. 1990).
- (50) *Id.* at 663.
- (51) *Id.* at 664.
- (52) *Id.* at 666.
- (53) *Id.* at 666-667.
- (54) 他にも警察職員の名の開示が争われ、Exemption(C)に基づいてその不開示を認めた判例として *See, e.g., Malizi v. U.S. Dept. of Justice*, 519 F. Supp 338(S.D.N.Y.1981); *Bast v. U.S. Dept of Justice*, 665 F. 2d 1251(D.C.Cir.1981); *Kirk v. U.S. Dept. of Justice*, 704 F. Supp. 288(D.D.C.1989); *Simon v. U.S. Dept. of Justice*, 752 F. Supp. 14(D.D.C. 1990); *Rojem v. U.S. Dept. of Justice*, 775 F. Supp. 6(D.D.C. 1991); *Nolan v. U.S. Dept. of Justice*, 1991 U.S. Dist. Lexis 20337; *Davis v. U.S. Dept. of Justice* 968 F.2d 1276 (D.C.Cir. 1992); *Hale v. U.S. Dept. of Justice*, 973 F. 2d 894(10th Cir. 1992); *Massey v. FBI*, 3 F. 3d 620(2d Cir. 1993); *McDonnell v. U.S. 4 F. 3d 1227 (3d Cir. 1993)*; *Putnam v. U.S. Dept. of Justice*, 873 F. Supp. 705(D.D.C. 1995).



- (55) 州の情報公開法に基づく警察職員の住所や家族の名前や住所などの個人識別情報の開示が、合衆国憲法の修正一四条によって保障されたプライバシーの権利を侵害するとして、合衆国法典四二巻一九八三条に基づいてロンバス市に対して損害賠償を命じた判例として、*see* *Kallstrom v. City of Columbus*, 136 F.3d 1055(6th Cir.1998)。アメリカにおいては、憲法上のプライバシーの権利に情報プライバシー権といわれる政府が所有する個人情報の開示を阻止する権利が含まれる否かという問題が判例上争われてきた。*Kallstrom* 判決は、この情報プライバシー権を認めたものとして理解されている。但し、このような情報プライバシー権に基づいて開示に反対する主張は、連邦情報自由法の下では今日までなされていなく。Michael Hoelges, Martin E. Hahnuk, Bill F. Chamberlin, *Privacy Rights Versus FOIA Disclosure Policy: The "Uses and Effects" Double Standard in Access to Personally-Identifiable Information in Government Records*, 12 *Wm. & Mary Bill Rts. J.* 1, 54(2003)。アメリカの情報プライバシー権の問題を紹介した文献として、拙稿「米国ドライバー・プライバシー保護法と情報プライバシー権」同志社法学五三巻七号五三二頁。
- (56) Exemption(7)(C)については、連邦情報自由法の他の不開示規定と比べて、開示に好意的なものではないというのが判例上の理解である。*See* *Senate of Puerto Rico v. U.S. Dept. of Justice*, 823 F.2d 574, 587, (D.C. Cir. 1987)。
- (57) 宇賀克也『アメリカの情報公開』(良書普及会、一九九八年)三〇五頁は、Exemption(7)(C)において、「当該法職員が重大な違法行為を行ったことの有力な証拠がある場合には、開示による公益がプライバシーの保護の利益を上回ると解されることはありうるが、単に違法の嫌疑があるという程度では、不開示とされるのが判例の一般の傾向といえよう」と指摘している。
- (58) Exemption(7)(F)は、一般的に、身元が明らかになれば攻撃の対象になりうる秘密捜査官を保護するためにたびたび援用される規定であるが、法執行職員の身元は通常Exemption(7)(C)の下で秘密にされるもので、ほとんど依拠されることはないといわれよう。*See* BURTA, BRAVERMAN FRANCES J. CHEITWIND, INFORMATION LAW, 472-473(1985)。
- (59) 543 F. Supp. 38 (M.D.Pa. 1981)。
- (60) *Id.* at 41.
- (61) *Id.* at 48.
- (62) 本件においては、Exemption(7)(C)の該当性も争われているが、判決は、本件における開示の公益は取るに足らないものであり、

削除部分についてのブライバシーの利益のほうが上回るとして、Exemption( C ) の該当性を認めた。 *Id.* at 46.

(63) *Id.* at 48.

(64) ある判例では、麻薬調査官の氏名の開示について、「麻薬活動を調査している法執行職員は、当然に物理的な攻撃の対象になりうるし、その危険性は、職員の身元が明らかにされれば、さらに高まることは十分に立証されていることである」と指摘している<sup>90</sup>。Rodriguez v. U.S. Postal Service, 1991 U.S. Lexis13904, 17. 同法( C )判例と同じ *see, e.g.*, Albunquerque Pub. Co. v. DOJ, 726 F. Supp. 851, 858(D.D.C. 1989); Nunez v. DEA, 497 F. Supp. 209 (S.D.N.Y. 1980). 警察職員の氏名の開示( C )文脈( F ) Exemption( F ) の該当性を認めた判例と同じ *see, e.g.*, Shaver v. Bell, 433 F. Supp. 438(N.D.Ga. 1977); Burke v. U.S. Dept of Justice, 1999 U.S. Lexis17542.

(65) 51 F. 3d 1158(3d. Cir. 1995).

(66) *Id.* at 1161.

(67) 815 F. Supp. 798, 809(D.N.J. 1993).

(68) *Id.* at 809 (citing Landon v. U.S. Dept. of Justice, 956 F. 2d 422, 425-426(3rd Cir. 1992)).

(69) 815 F. Supp at 809.

(70) *Id.* at 810.

(71) 51 F. 3d at 1166.

(72) *Id.* at 1170.

(73) See Note, *The Evolution of Privacy Doctrines over Public Information Law*, 45 DUKE L. J. 1249, 1270 (1996).

(74) たゞ、Exemption( C )と同じく、Exemption( F ) の濫用性を認めたShaver v. Bell, 433 F. Supp. 438, 441 (N. D. Ga. 1977) 及び Exemption( C ) は一般的な文言で述べられるが、Exemption( F ) は特に法執行職員の生命及び身体の安全に言及しているものであると指摘している。また同様に、Burke v. U.S. Department of Justice, 1999 U.S. Lexis17542, \*32. は、職員の識別情報の開示が当該職員を暴力的な復讐にさらすことになることをFBIの認識は正当な理由に基づくものであると述べて、Exemption( F ) の

該当性を認めている。

(75) 宇賀・前掲註(57)三二〇頁は、Exemption7(F)の適用範囲について、開示の公益との比較衡量が必要とされないため、理論上はより広い適用範囲を持つが、「実際上は、開示によって個人の生命・身体保護の要請を上回るような公益が生じる場合は容易に想定しがたいので、Exemption7(F)の適用が認められる事例においては、Exemption7(G)も重複的に援用しうることが多いであろう」と指摘している。

(76) 当該行政機関は、テラウェア州における正確で効率的な刑事情報システムを維持するために一九八二年に創設されたものである。当行政機関は、「刑事情報システム」と呼ばれるデータベースを管理、運営しているが、このデータベースは、逮捕された個人の情報など様々な情報が含まれており、このような情報にアクセスすることによって、累犯が増加しているか否か、マイノリティがより厳罰を課せられているか、どの警察署が最も高い有罪率を有しているか等を判断することが可能である。Gannett Co. v. Bd. of Managers of the Del. Crim. Justice Info. Sys., 768 A.2d 508, 512-513 (Del. Super. ct. 1999).

(77) Bd. of Managers of the Del. Crim. Justice Info. Sys. v. Gannett Co., 808 A.2d 453, 454-455 (Del. Super. Ct. 2002).

(78) *Id.* at 461

(79) 808 A.2d at 1239.

(80) *See* Neely v. FBI, 208 F.3d 461, 465(4th Cir. 2000). 同旨の判決として *see, e.g.,* Jones v. FBI, 41 F.3d 238, 247(6th Cir.1994).

(81) プライバシーの利益は事前の公開や時の経過によって放棄されるものはないと判断した判例として *See, e.g.,* Halpern v. FBI, 181 F.3d 279, 297(2d Cir. 1998).

(82) 連邦最高裁は、Exemption (C)の下で比較衡量される公益について連邦自由法の目的からみて「行政機関の活動を公衆の監視の下にさらす」ことを必要と提言している。 *See* U.S. Dept. of Justice v. Reporters Committee for the Freedom of the Press, 489 U.S. 749, 772 (1989) (quoting Dept. of Air Force v. Rose, 425 U.S. at 372)

(83) 二〇〇三年七月一三日に出された警察刷新会議緊急提言は、「警察行政の透明性を確保し、国民の信頼を回復するためには、警察は情報を秘匿しようとする体質を改め、情報公開に真剣に取り組むべきである」と指摘し、「犯罪捜査等の個別の警察活動に支

障を及ぼすおそれがないと認められる旅費及び会計費に関する会計支出文書については、原則として開示する」という方針を示している。

(84) 松井・前掲註(29)二〇三頁は、「アカウントビリティを確保するためには、職務遂行に係る公務員の氏名を公開することも不可欠である。アカウントビリティは、組織としての行政機関だけではなく、個々の職員も果たすべきだからである」と述べている。

(85) 警察職員の氏名の開示の文脈ではないが、アメリカの判例において Exemption(F) の個人の生命、身体への危害が及ぶおそれについて、抽象的なおそれではなく具体的なおそれを要求した最近の判例として *see, e.g., Center for National Security Studies v.*

*U.S. Dept. Justice*, 331 F. 3d. 918(D.D. Cir. 2003).