

〔論 説〕

違法な捜査報償費の使用に対する法的統制

首 藤 重 幸

- I はじめに
- II 捜査報償費情報の流出
- III 住民監査請求
- IV 違法な捜査報償費の法的統制
- V 松山地裁判決の「ねじれ」
 - 1 地裁判決の前半と後半のねじれ
 - 2 住民訴訟における立証責任
- VI 仮名による捜査報償費支出の手続法的司法統制
 - 1 手続法的統制の基準
 - 2 基準の具体的適用
- VII 仮名による捜査報償費支出の実体法的司法統制
 - 1 実体法的統制の基準
 - 2 基準の具体的適用
- VIII 高松高裁判決
- IX さいごに

I はじめに

捜査協力者などに交付される謝礼金（捜査報償費）が実際には支払われず、警察職員によって私的に使用されているのではないかとの問題が、以前から退職警察官などによりたびたび告発されてきている。そして、近時、現役警察官からも、この事実が告発されていることで¹⁾、この問題は、何らかの法的メスが入られなければならない状況になっていると思われる。

さて、捜査報償費の支出先の捜査協力者が仮名で示されている警察内部の会

¹⁾ 仙波敏郎『現職警官「裏金」内部告発』（講談社，2009年）が指摘する具体的な捜査報償費の不正使用の手法は、国民にとって驚くべき内容を持つものであり、行政法学においても、捜査報償費の使用の適正化を担保する民主的手続統制の制度研究が不十分であったことを痛感させるものである。

計資料が明らかになり、しかも、他の関係資料から、この仮名の捜査協力者は実在せず、報償費の支出が協力者に支払われていない疑いが極めて強くなったという場合、この問題を国民が司法的に追及する手段は存在しているのだろうか。

まずは、このような強い疑いを基礎に住民監査請求などが提起された場合を想定してみると、警察当局は、このような疑いを払拭することは困難ではないであろう。すなわち、警察当局は、公開しないことを前提に真実の捜査協力者の氏名を監査委員に開示し、監査委員が、その捜査協力者に捜査報償費（謝礼金）の受領の事実を確認するという手法である。しかし、この方法によるインカメラ的開示が監査委員になされない場合、監査委員は、どのような審査方法を採用して、住民が納得しうるレベルの結論を導きうるのでしょうか。そして、住民監査請求の審査方法と結論が住民を納得させえないレベルであることから住民訴訟が提起され、同じく裁判所での審理過程においても捜査報償費を受領した捜査協力者の真実の氏名が開示されないという場合、違法支出の立証責任が原告住民側にあること等を根拠に、司法審査のメスは捜査報償費の支出の真偽問題の追及までには及ばず、捜査費の支出に違法はないと推定せざるを得ないという結論になるのでしょうか。

このような問題を、愛媛県警捜査報償費住民訴訟を素材にしながら検討してゆく。この訴訟は、住民監査請求が棄却されたあと、原告住民が県知事等を被告とし、愛媛県警の刑事部捜査課の捜査員が捜査報償費を捜査協力者に交付したと装って同金員を横領したとして、当該捜査員や、その交付について直接的な監督責任を有する上司に対し賠償請求をすることを求めるものである。松山地裁平成21年2月24日判決²⁾は請求を棄却したが、高松高裁平成22年4月15日判決³⁾は、県知事に対して当該捜査員や上司に対して賠償請求をせよとする判決を示している。大きな注目を浴びたとはいえ判決であるが、これまで司法的統制のまったく及ばなかった捜査報償費の裏金問題に、初めて一筋の司法の光が差し込んだものとして紹介する価値があると思われる。本件事件については、原告（控訴人）住民の観点から控訴審裁判所への意見書を提出する機会があり、そこで述べた内容を基礎にしながら、捜査報償費の支出に対する司法的

²⁾ 松山地判平成21年2月24日<LLI06450089>。

³⁾ 高松高判平成22年4月15日<LLI06520216>。

統制について考えるところを述べさせていただくこととする。

II 捜査報償費情報の流出

平成 18（2006）年 3 月 8 日、警察官の私物のパソコンから、大量の捜査資料などがインターネット上に流出したとの報道がなされた⁴⁾。これは、愛媛県警察職員である K 警部補がファイル共有ソフト「ウィニー」を導入したパソコンで警察業務に関連して作成・収集したファイルを取り扱い、同パソコンに感染していた暴露ウィルス作用によって、上記のファイルをインターネット上に流出させたものである。流出したものは、昭和 59（1984）年から平成 15（2003）年頃までの約 3500 の警察情報ファイルにのぼり、そこには被疑者・被害者の供述調書や前歴者の動向など、約 6200 名分の氏名を含む警察情報が含まれており、その被害は、流出によってネット上に名前が明らかにされた個人等のみでなく、その被疑者・被害者の家族などにも及ぶことが予想され、その被害の拡大は深刻な範囲に及ぶことが懸念されるものであった。

さて、この流出資料のなかに、平成 14 年 3 月 1 日から同 15 年 1 月 27 日までの期間における日付で、捜査活動の協力者に対して交付した情報提供の謝礼にかかわる情報文書が含まれていた。この文書は、謝礼を交付した事実を警部補 K が県警本部刑事部捜査第一課長 A に報告した「捜査報告書」という名の 21 通の文書（以下、「本件流出文書」という）であり、そこには協力者の氏名、住所、職業、謝礼提供に至った経緯等が記載されていた。

この最初の流出報道の翌月、さらに本件流出文書について、記載内容のほとんどが虚偽であり、情報提供謝礼は実際に交付されていないとの報道がなされる⁵⁾。この報道の根拠は、本件流出文書のなかに「実名」で記載されている捜査協力者が、報償費を受領した事実はないとしていることによるものである。

従来から、捜査報償費が違法な組織的裏金づくりの道具として使用されているとの批判が、外部からのみならず、警察組織内部からも出されてきていたが、警察組織は、この批判されている事実の存在を完全に否定してきた。上記の報

⁴⁾ 2006 年 3 月 8 日朝日新聞朝刊社会 2 面（38 頁）参照。

⁵⁾ 2006 年 4 月 4 日朝日新聞朝刊社会 2 面（30 頁）参照。

道は、その批判の対象とされている不正行為の存在を明らかにする可能性を有するものであり、警察関係者に衝撃を与えるものであった。

そして、この報道を受け、捜査報償費が実際には警察の裏金として違法に使用されているとして、平成 11 年から同 17 年における愛媛県警の捜査第一課の捜査報償費につき、平成 18 年 4 月 26 日に住民監査請求がなされることとなった。

Ⅲ 住民監査請求

住民監査請求においては、以下のような調査がなされ、監査委員はこの請求を棄却する結論を出した⁶⁾。

監査委員による調査・審査の主要部分は、次のような経過で進んでいった。監査の対象とされたのは、本件流出文書に示されていた平成 14 年 3 月 1 日から同 15 年 1 月 27 日までの期間における日付で、捜査活動の協力者に対して交付したとされている情報提供謝礼にかかわる捜査報償費についてである。

- ①捜査活動の協力者に対して交付した情報提供の謝礼にかかわる情報が含まれていた 21 通の文書につき、この文書に記載されていた 21 名の協力者（以下、「文書記載協力者」という）に文書もしくは聴き取りによる調査を行った。
- ②上記の調査につき、13 名の回答があった。
- ③文書に記載された住所、氏名、年齢、職業の項目について、13 名のうち 9 名が「正しい」と回答し、4 名がそれらの項目のいずれかが「正しくない」と回答した。
- ④警察からの謝礼の授受について、13 名のうち 4 名が「受け取った」と回答し、4 名が「受け取っていない」と回答、2 名が「警察と会っていない」、さらに 2 名が「何ももらっていない（警察職員かどうかもわからない）」と回答し、1 名は回答しなかった。

⁶⁾ 「公表第 23 号」平成 18 年 7 月 4 日愛媛県報 1774 号 576 頁以下参照。

- ⑤「受け取った」と回答した4名は、受け取った謝礼は菓子箱または飲食の提供であって、現金による謝礼を受け取ったことはないと回答した。
- ⑥21名のうち、県警本部に保管されている平成14年3月1日から平成15年1月27日までの支出証拠書類原本等（以下、「本件支出証拠書類」という）には、捜査協力者13名に17万3000円（現金17万円、ギフト券3000円）の支出記載があるが、8名についてはない。
- ⑦文書を流出させた警部補Kや会計課は、文書記載協力者に謝礼が交付されていない件について、文書記載協力者とは別の協力者等に謝礼の交付をしており、文書記載協力者の名義を仮名として本件支出証拠書類に記載したと説明している（仮名処理）。
- ⑧監査委員は、捜査協力者の実名を明らかにするように県警本部に強く申し入れたが、県警本部は、真実の協力者等に直接の調査をしないという条件が守られない限り、今後の捜査活動に支障が生じる等の理由で開示はできないと拒否した。
- ⑨警部補Kが忘備録として当時のことを記載していた実務日誌には、文書記載協力者や本件支出証拠書類に記載された捜査協力者とは異なる氏名が記載されていた。

以上のような調査結果によれば、監査委員の結論は、本件流出文書にかかる捜査報償費が実際に捜査協力者に支払われたとは考えられないということになるはずである。さらに、県警は文書記載協力者について仮名処理をしているといいながら（上記⑦）、その4名が謝礼を「受け取った」と回答している事実（上記④）は、少なくともこの4名については仮名処理をしていないのであるから、仮名処理しているとの説明はまったく信用できないものである。

しかし、住民監査請求は棄却されるどころとなり、その棄却理由の概要は以下の通りである。

県警本部に保管されている平成14年3月1日から平成15年1月27日までの本件支出証拠書類には、捜査協力者13名への17万3000円（現金17万円、ギフト券3000円）の支出記載があるが、この協力者と記載されている者に現金による謝礼を受け取った者はいない。しかし、県警の会計

課やK警部補は、本件支出証拠書類の協力者名は仮名であり、他の協力者に謝礼を交付したと主張している。県警がこの他の協力者の氏名を開示しないことで、監査委員による実際に交付をされた者に対する直接の調査ができなかったことから、捜査報償費が適正に執行された事実を確認することができなかったものの、違法・不当な支出を裏付ける書類や証言もないことから、捜査報償費に違法・不当な執行があったとまで断定することはできず、また、それが裏金として執行されたという疑いを裏付ける証拠はない。

以上のような監査請求の結果については、日本における監査請求の消極的な運用からして予想された結論であるとともに、監査委員の調査権能の限界を考えれば、特に本件のような問題については司法的手続のもとで真実が解明されざるをえないという評価もできる。しかし、住民監査請求においては、公金支出の名宛人の実名が開示されないままに、その公金支出の妥当性・適法性を審査しなければならないケースは他にも多くあろう。そのような場合にも、いかなる手法で住民監査をおこなうことが住民監査請求制度の趣旨にかなうのか(審査手法の開発)の厳格な検討がまったくなされていないことは問題であろう。県警からの自主的な情報開示がないかぎり、裏金として執行されたという疑いを裏付けることはできないとするのでは、住民監査請求制度の存在意義が疑われるものであろう。

以上の監査請求の結果を不服として住民訴訟が提起されることになった。その訴訟は、平成14年3月1日から同15年1月27日までの間に、捜査協力者に対して支払われたとする愛媛県警の捜査報償費(17万3000円)が、実際には支払われておらず、支出に関わった愛媛県警警察職員らが横領したことにより愛媛県に損害を与えたとして、横領行為に関与した愛媛県警警察職員らに対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づく損害金の支払命令をするように、愛媛県知事等を被告として提起されたものである。

IV 違法な捜査報償費の法的統制

ここにいう捜査報償費とは、犯罪の捜査等に従事する捜査員が、張り込み、聞き込み、尾行等の捜査活動において必要となる経費や、捜査等に関する情報提供者、捜査活動に対する協力者への謝礼金等に要する諸経費をさすものである。

この捜査費は、一般捜査費と捜査諸雑費に区分されて執行される。一般捜査費とは、協力者に情報提供謝礼等を交付するなどの場合に、捜査員がその都度所属長に捜査費の交付を申請し、所属長の決裁により捜査員が現金交付を受け、支払先に現金を支払い、領収書またはレシートを受領のうえ、その都度精算される。捜査諸雑費とは、捜査員が日常の捜査活動（通信、情報収集や聞き込み、張り込み、追尾等）において使用する少額の経費について、あらかじめ一定の現金を各捜査員に交付し、交付を受けた捜査員は支払先に現金を支払い、領収書またはレシートを受領のうえ、月末に精算するものである。

このような性質を有する捜査報償費の捜査協力者への支出の可否と額について、犯罪捜査の現場にいる捜査員の判断を尊重すべきことには一定の理由がある。しかし、近時、捜査費、捜査報償費の不正使用について、退職警察官のみならず、現職警察官からの内部告発がなされており、その告発内容は納税者としての国民に、そのような事実の存在を確信させるに足る水準を有している（平成15年頃から、多くの県警における裏金問題が新聞紙上で取り上げられるようになり、平成16年2月には北海道警の元警官が警察内部における組織的裏金作りの告発をするなどの事態が発生している⁷⁾。さらに平成17年1月には、愛媛県警の現役警察官により、捜査報償費を使った裏金作りの告発会見がおこなわれた⁸⁾）。

このような状況のなかで、上記の愛媛県警の捜査報償費が捜査協力者に交付されず、捜査員が横領しているとの批判や、裏金として警察署内にプールされているとの批判を否定するためには、前述したように、本件支出証拠書類に仮名で記載されている謝礼を交付した捜査協力者の真実の氏名を示し、その者に謝礼の受領の事実を確認させるのが最も確実な方法である。しかし、警察側は、

⁷⁾ 2004年2月11日朝日新聞朝刊社会1面(31頁)参照。

⁸⁾ 2005年1月21日朝日新聞朝刊社会1面(35頁)参照。

真実の捜査協力者の氏名を明らかにすれば、以降の捜査協力が得られなくなるとして、住民監査請求による調査や住民訴訟の場での真実の氏名の開示を一切拒否している。この拒否に対して、前述の監査請求の棄却決定のような、「県警が真実の協力者の氏名を開示しないことで、実際に交付をされた者に対する直接の調査ができず、違法・不当な支出を裏付ける書類や証言もないことから、捜査報償費に違法・不当な執行があったとまで断定することはできない」という取り扱いを、司法審査の段階でも選択せざるをえないのであろうか。

捜査報償費の支出関係書類に記載されるべき債権者名について、真実の捜査協力者名が記載されるべきことが原則であることはいうまでもない。しかし、それを記載できない特別な理由があり、仮名使用も許される場合があるとしても、当該支出の原資は税金によるものであるから、真実の協力者名が記載されることで担保される公金の適正使用の透明化と監視可能性を、ある程度は犠牲にしても実現しなければならない仮名処理のための具体的な実体的理由の存在が必要とされる。そして、この場合に重要なことは、仮名処理を認めるならば支出の事実の存在が不透明になることは避けられないとして、これにかかわる手続的統制を一切断念してしまうのではなく、その支出の存在を担保する合理的会計処理(監督)手続を同時に考慮しておかなければならないということである。

繰り返しになるが、捜査費の不正流用が、退職した警察官ばかりか、現職の警察官からも告発される事態が相次いでいる近時の状況のもとでは、その捜査費関係の支出先について仮名を使用することについては、仮名にすることの強い必要性と、仮名使用に対する県民の不審を払拭するに足りる当該支出の真実性を担保しうる支出手続が設計・工夫されていなければならない。それゆえ、この支出手続についての設計・工夫が組織的明確性をもってなされていない場合(さらに、警察組織や住民訴訟の被告たる県知事が、その捜査費の支出の真実性の証明に協力的でない裁判のもとでは)、それだけで、いわゆる手続法的観点から、仮名処理による捜査費の交付は違法支出であるとの結論を導くことは、決して無理な推論ではないと思われる(立証責任の問題については後述)。

V 松山地裁判決の「ねじれ」

1 地裁判決の前半と後半のねじれ

本件支出証拠書類には、捜査報償費の交付を受けた捜査協力者の名前が仮名で記載されているが、真実の協力者の氏名を明らかにすれば、それ以降の捜査において協力が得られなくなるばかりか、その者の安全上の問題も発生することをもって、被告は、真実の氏名を開示できない理由と主張している。しかし、奇妙なことに、その仮名には捜査協力に関係していない実在の者の名前が使われており、捜査協力者の保護という仮名処理の説明と明らかに矛盾する。

それゆえ松山地裁平成21年判決は、まず捜査への協力を得るために捜査報償費の支出が不可欠ということはない（すなわち、本件支出証拠書類の協力者の真実の氏名を明らかにすることと、将来の他の捜査において捜査への協力が一般的に期待できなくなるとのことは直接的な関係がないということ）と述べるとともに、「実際に実在する人物名が文書記載協力者として記載されていたことが明らかであるから、捜査協力者の安全などの観点をいう被告らの主張は不合理であるというほかない」として、「捜査報償費が適正に支出されたということに納得させるものではない」との正当な判断を示している。

しかし、判決の結論は一転して、「捜査報償費が不正に支出されたとまでは推認することはでき」ないと、判決の前半部分の判断から予想されるものとは正反対の判断を示した。この判決の前半部分の判断と結論部分の「ねじれ」は、いかなる媒介項で結合されているのであろうか。地裁判決は、結論に至る後半部分で、以下の二つの事実の存在を認定している。

- ①当時、捜査費執行における領収書の徴取に際して、本人以外の名義による領収書の徴取がなされ、捜査協力者の保護という名目のもとに慣行化されていたこと。
- ②捜査報償費の支出につき、捜査員から仮名で支出関係書類が提出された場合は、捜査費の交付事務担当者が現実の支出の有無を口頭で尋ねて確認していたこと。

判決を読む限り、この事実認定が立証責任問題と結合されて、「ねじれ」た結論を導いたものと考えられる。地裁が認定した二つの事実は、上記で述べた捜査費の支出の正当性を担保しうる会計処理（監督）手続というには、あまりにもお粗末なものであり、このことは地裁も認識しているものと思われる。それゆえ、地裁判決の「ねじれ」を生み出した主要な要因は、地裁の立証責任に対する考え方にあるものと考えざるをえない。

2 住民訴訟における立証責任

平成14年の住民訴訟制度改正以前から、住民訴訟の4号請求については、一般的に住民である原告に立証責任があると考えられてきた。しかし、実際の裁判実務においては、「立証の難易」や「証拠との距離」等の観点から、事案の特徴に対応する弾力的な立証責任の分配が採用されてきているといえる。また、原告に立証責任があるという学説においても、厳格な立証責任を原告に課すことは住民訴訟の存在意義をなくすることになるとして、その証明度⁹⁾を低く設定し、原告住民による財務会計処理の違法性の立証については、合理的な疑いを生ぜしめる程度で足り、これに対して被告はこの合理的疑いを解消しなければ違法性を否定しえないとの考え方が有力に主張されてきたのである¹⁰⁾。

そして、平成14年の住民訴訟制度改正によって、4号請求は、代位訴訟から義務付け訴訟にその性格を変えた。この改正により、被告は財務会計行為をおこなった自治体職員やその相手方から、執行機関（第一次訴訟）とされることとなった。知事や市町村長（いわば、私人としての知事・市町村長）、自治体職員等の個人、さらにはその財務会計の相手方を被告としていた改正前の定めが、当該財務会計行為にかかわる証拠や資料を有すると共に、人的・物的に十分な応訴能力をもつ執行機関（執行機関としての知事・市町村長等）を被告とする制度¹¹⁾に改

⁹⁾ 行政訴訟において、立証責任と証明度は区別して論じられるべきことの重要性を一般的に指摘するものとして、小早川光郎「調査・処分・証明」雄川一郎先生献呈論集『行政法の諸問題中』274頁以下（有斐閣、1990年）参照。

¹⁰⁾ 住民訴訟の4号訴訟における立証責任問題については、鈴木秀洋「住民訴訟（改正四号訴訟）における立証責任の考察」内山忠明・池村正道編著『自治行政と争訟』201頁以下（ぎょうせい、2003年）に有益な指摘がある。

¹¹⁾ このことから、例えば第一次訴訟（地方自治法242条の2）において被告たる執行機関としての市長に対して、私人たる同市長への損害賠償の請求を命ずる判決が確定した場合、第二次訴訟（同法242条の3）において自治体（普通地方公共団体）が同市長を被告として当該損害賠償請求の訴訟を提起するという事態も生じうることになる。そこで、同法242条の3第5項

正されたことは、4号請求訴訟における立証責任の考え方に変化を与えずにはおかない。

本件での捜査報償費が実際に適正に支出されているのか否かは、当該支出の相手方、すなわち捜査協力者に確認することで容易に明確になる。しかし、本件における被告は、捜査協力者からの協力が得られなくなるとして、協力者の名前も明らかにせず、支出記載にかかる支出についての認否もしていない。このような状況のもとで、本件捜査報償費の支出が適正になされていないことの立証を原告に求めることになれば、捜査協力費の支出に関する司法統制は全くの不可能とならざるをえない。

前述のように、平成15年頃から、多数の県警における裏金問題が新聞紙上で取り上げられ、平成17年には愛媛県警の現役警察官が警察内部における組織的裏金作りの告発をするなどの事態が発生している。このような本件訴訟における要件事実に対する補助事実と言っても良いような事実が存在するなかで、平成14年の住民訴訟制度の改正の意義、さらには訴訟当事者の証拠との距離などを考慮することなく、住民訴訟における立証責任を一律に住民に負担させることは、税金を原資とする捜査報償費の使用を司法的審査の対象から完全に排除するに近い状況をつくりだすものだといえよう。

以上で述べてきたことからすれば、行政機関に立証責任があるとの立場のみでなく、原告に立証責任があると考える場合でも、第一審段階での原告の主張は、地裁判決も認めているように、捜査協力者に謝礼を支出したとの被告の主張に合理的な疑いを生ぜしめるに十分な程度に達しており、この疑いを被告が解消するに足りる主張をしているかが審査の中心とされるべきであった。

さて、このような審査が中心とされる場合、被告は、協力者の氏名、もしくは支出記載にかかる認否を明らかにしなければ、この被告の主張への合理的疑いを解消できないものであろうか。協力者の名前も明らかにせず、支出記載にかかる支出についての認否もしていない状況のもとでも、この合理的疑いを否定するものと認められる主張・立証方法が存在するとすれば、この主張・立証に成功しない場合には、被告の主張への合理的疑いは否定されず、被告が敗訴するとの結論に達しうると考えるべきである。

は、このような場合の第二次訴訟においては、代表監査委員が当該自治体を代表するものと定めている。

VI 仮名による捜査報償費支出の手続法的司法統制

1 手続法的統制の基準

捜査報償費の支出における協力者の仮名処理について、それが実際に捜査目的で支出されておらず、捜査員等による私的流用がなされているのではないかを問題にし、それを住民監査請求や住民訴訟の対象にすることは、納税者たる住民の権利であり、また民主主義国家における住民の責務であるともいえよう。

そこで、住民からして、その支出が架空ではないかとの疑念の対象になってきた捜査報償費の支出における捜査協力者の仮名処理が住民監査請求や住民訴訟の対象となったとき、捜査協力者の実際の名前は明らかにされないとしても、その支出の真実性を可能な限り担保する内部的な会計処理手続・基準の存在が証明されなければならない。それが納税者たる住民にも公表されていなければならない。それゆえ、個別の支出の実態・真実性が捜査機関からは明らかにされない本件のような場合、その内部的会計処理手続・基準の存在自体が証明されなければ、それだけで捜査報償費の支出の真実性が疑問とされ、もしくは支出基準がないことで恣意的な運用がなされていることを推認させるものとして、違法な支出であると判断すべきである。

2 基準の具体的適用

本件で問題とされる平成14年3月1日から後述の平成16年3月の警察庁長官官房長通達が出されるまでの、愛媛県警の捜査報償費の捜査協力者への支出に関する会計的処理手続・基準はどのようなものであったか。

まず、ウィニーを通して捜査情報を流出させたK警部補により作成された捜査報償費の交付経緯を記載した捜査報告書は、捜査報償費の会計処理における仮名処理について会計監査等がなされ、そこで説明が求められた場合に、個々の捜査費の執行状況がわかるように何らかの「記録」を残しておくようにと上司から指導されたことへの対応として作成されたものである。しかし、この捜査費の説明をするための資料として作成されたK警部補の捜査報告書は、被告側も主張しているように、仮名使用の指導もなく、その形式は県警内部で統一されたものではない。被告側は、一方で、「記録」を残しておくようにと指導し

たと主張しながら、他方で、K 警部補の捜査報告書は単なる個人的メモであるとしている。捜査報償費の不正支出をめぐる問題が全国的に注目されるなか、会計監査などに対応できる記録の保持を指導した点は、極めて適正なものである。しかし、その内容・書式等についての明確な指示はなく、その保存・消去等を含む取り扱いの基準も明確に設けられていなかった。そのうえ、他の捜査報償費の捜査協力者への支出にかかわる資料についても、仮名などの扱いにつき、実在する他の者の氏名を使用するなどという被告側自身が主張する仮名の必要性和矛盾する取り扱いがなされていることなどからして、捜査協力者への支出につき、税金を原資とすることから要請される最少限度の会計的処理手続・基準も確立していなかったことが窺われる。また、実在する他人の名前を使うことが「慣行」とされていたという事実があったとしても、これで実在の他人の氏名を使用することの矛盾を何ら正当化できるものではない。

さらに、平成 16 年 3 月 11 日、警察庁長官官房長から各都道府県警察の長らに対して、捜査費の支払に関する通達が出されている事実は重大である¹²⁾。この通達は、平成 16 年度からの捜査協力者からの領収書につき、本人名義による領収書のみ徴取し、仮名領収書は徴取しないこと、捜査費の支払事実を証明するための書類作成、そして会計検査院の検査への対応などに関して示達したものである。この通達が出された事実は、この通達が出されるまでは捜査費の捜査協力者への支出自体の証明や、その支出の適正性さの説明責任等に関わる部分の警察組織としての会計的処理手続・基準が確立していなかったことを示している。この事実は、本件における捜査報償費について、愛媛県警でも、支出自体の証明や当該支出の適正性の説明のための最小限度の会計的処理手続さえ組織的に確立していなかったことを示すものである。さらに、この平成 16 年度以降における仮名領収書の徴取を否定する通達は、捜査費の交付に関する仮名処理の必要性が、従来から、捜査の論理という観点からも、そもそも存在していなかったことを窺わせるものでもある。

本件のような、被告側から捜査協力者の真実の氏名が明らかにされず、また支出の存否さえ示されない 4 号請求事件においては、それだからこそ強く要請される、公金たる捜査費の濫用を抑止する最小限度の手続法上の設計が、本件

¹²⁾ 平成 16 年 3 月 11 日警察庁丙会発第 9 号。

においては組織的に確立しているとはいえず、原告住民側が示した合理的な疑いを解消するための会計的な手続的設計・工夫は存在していなかったといわざるを得ない。

以上のことから、本件においては捜査協力者への捜査報償費支出の処理手続が不透明・不統一であり、捜査協力の謝礼交付の必要性にかかわる具体的理由の存否（後記Ⅶ）を問題とする前に、いわば手続法的観点から違法な支出であると評価せざるを得ない。地裁判決が、その前半部分の認定を覆す理由とした前述の2点の事実認定（前記Ⅴ-1）は、手続法的統制という観点から評価する限り極めて貧弱なものであり、判決の前半部分の認定を覆すには不十分である。

Ⅶ 仮名による捜査報償費支出の実体法的司法統制

捜査報償費の支出につき、それを支出した捜査協力者の氏名が明らかにされ、その支出の事実が証明されたとすれば、それ以上の、いわば実体法上の支出の具体的必要性の存否については問題とすることなく当該捜査報償費は適正な支出と判定されるとの考え方が主張される危険性があることから、仮名による捜査報償費支出の実体法的な司法統制基準について、若干の言及をしておきたい。

1 実体法的統制の基準

地裁判決は、正当にも「捜査報償費を支出することは捜査協力を得るために不可欠なことではない」と指摘している。捜査協力者への報償費の支出が不可欠でないとしたらば、捜査協力者からの要求がないにもかかわらず、捜査員が公金を使用して謝礼等を行うことは、その捜査員個人の負担によるのではなく税金を原資とする公金を使用するのであるから、一般的に許されるものではない。それゆえ、捜査報償費の支出が正当化されるためには、当該支出を正当化しうる具体的な実体法的必要性の存在が要求される。そこで、司法審査において、捜査協力者の氏名を仮名とする捜査報償費の支出の違法性が問題とされている場合には、手続法的審査とならんで、次のような点についての実体法的審査が必要であると考えられる。

- ①捜査報償費の支出の具体的必要性があるか否か。
- ②支出形態の選択が適正であるか否か（たとえば、現金か物品か）。
- ③協力者の氏名を仮名にするものの具体的必要性があるか否か。

これらの三つの必要性等の充足については、本件で問題とされている13件の捜査報償費の捜査協力者への支出がもし真実であるとしても、その支出の必要性等が証明される必要があるだろう。地裁判決も認定するように、「捜査報償費を支出することは捜査協力を得るために不可欠なことではない」のであるから、それにもかかわらず捜査報償費が支出されるに至った理由が説明されなければならない。

さらに仮名についても、捜査協力者が特定されれば、それ以降の捜査協力を求めることが困難になるという一般的な理由では不十分であり、情報提供者の特定がなされない範囲で、仮名でなければならない理由が具体的に述べられなければならない。捜査協力者の特定がなされることが捜査等にとって適当ではない事例であるとしても、捜査報償費の支出が他方で公金の支出という性格を有する以上、地方自治法の財政関連規範が目指す公金支出の適正化と民主的統制という要請を完全に無視して、「それ以降の捜査協力が困難になる」というような一般的・抽象的理由のみで仮名処理を認めることはできない。

2 基準の具体的適用

以上のような観点からすれば、本件において実際に捜査報償費が捜査協力者に交付されていたとしても、そのことのみをもって当該捜査報償費の交付を適法と判断することはできないことになる。本件に関連して、この実体法的審査基準という点について若干の検討をしておこう。

①②捜査報償費の支出の具体的必要性と支出形態

ウィニーによって流出したところの、謝礼を交付したと記されている K 警部補の捜査報告書を見ると、その捜査報償費の支出は、情報提供の謝礼と今後の捜査協力依頼の点から捜査報償費の交付をおこなったことが記されているが、その支出形態については記載がない（なかには、その金員の交付理由が記されていない捜査報告書もある）。さて、その捜査報告書の記載のなかで、実体法的統制という点から注目すべきものの一つが、ある殺人・死体遺棄等被疑事件で、17人の捜

査協力者に謝礼が交付されていることである。一つの事件で、これほど多数の謝礼の交付が果たして必要であるのかについては強い疑問をおぼえるところである（また、捜査協力者に謝礼をするかの判断基準についての組織的判断基準は何ら存在せず、あげて捜査官の判断に任せられているようである）。もし本件において捜査報償費の会計的な処理基準が確立し、さらには実際に17人に謝礼が交付されていたとしても、このような多数の者への交付の具体的必要性の説明に合理性が存在しない場合には、その支出の実体法的違法を導きうるものと思われる。

③ 仮名にすることの具体的必要性

捜査報償費を支出した捜査協力者を仮名にすることの必要性については、地裁判決も認定するように、本件では実在する他の者の名前が仮名として使用されていることから、被告側が主張する仮名とすることの必要性に、最初から合理的理由を認定することはできない。完全に架空の氏名が使われているような場合でも、具体的事件の性格に即して、その仮名の必要性に合理性が認定されなければならない。

VIII 高松高裁判決

前述の「ねじれた」松山地裁判決に対してなされた控訴審における高松高裁判決は、以上で述べてきた指摘とも一部共通する司法審査手法によりながら、捜査報償費を交付したとする警部補 K と、捜査報償費の取扱者である捜査課の課長 A と次長 B に対して、17万3000円と遅延損害金の損害賠償請求をする義務が被告（被控訴人）県知事にあるとの判断を示した。この高裁判決に対しては上告がなされず、高裁判決が確定するところとなっている。

高裁判決は、「平成14年3月から平成15年3月までの捜査第一課における捜査報償費の月別支出について、現金出納簿と支出証拠書類に記載された金額は一致しているのであるから、捜査報償費として17万3000円が捜査第一課から支出されたことが認められるにもかかわらず、捜査報償費が適正に支出されたことをうかがわせるような証拠の提出がない本件においては、上記17万3000円は、正当な債権者である各捜査協力者に対して支払われていなかったものと推認するのが相当である」との結論を導いたのである。その判決理由の概略は、

以下の通りである。

- ①文書記載協力者については仮名処理をしているといいながら、監査委員に回答した13名については実在する人物の氏名が使用されていたこと、さらに、回答した者のうち4名が謝礼を受け取ったと回答していることからして、捜査協力者名は仮名であるが捜査報償費は実際に交付しているとの主張は不合理であり信用できない。
- ②平成16年3月11日に警察庁長官官房長が各都道府県の警察の長らに対し、「会計検査院による検査に際し、捜査幹部が捜査費の支出事実に関し十分な説明を行うことなどにより、捜査費の支払事実を説明するように努める」旨を文書で通知していることからすれば、実名開示等を求めた監査委員の調査に対する協力を拒絶した県警の対応や、訴訟においては本件捜査報償費の支出等に関しては認否できないと主張する被控訴人（県知事）の応訴態度は容認しうるものでなく、本件捜査報償費が適正に支出されたとするのは強い疑いを抱かざるを得ない。
- ③さらに、捜査第一課における捜査報償費の取扱者である課長A、次長Bは、警部補Kが実際に捜査協力者に対して支払いがなされたことについて何ら確認する手段を講じていないばかりか、個別的な捜査協力費の交付の必要性などについても訴訟において一切供述しないこと等を考慮すれば、捜査報償費の取扱者として証拠書類を整備して保管する義務をおこたった過失がある。さらにAとBは捜査第一課の捜査員を統括する立場にあったことも考慮すれば、Kの違法行為の防止・是正を容易になしうる立場にあったと認められる。

以上の高裁判決は、立証責任や秘密のベールに包まれた捜査報償費の手続的司法統制方法について述べた私見と共通する認識にたっている部分があると思われる。

IX さいごに

捜査報償費の捜査協力者への支出の可否と額について、犯罪捜査の現場にいる捜査員の判断を尊重すべきことには一定の理由がある。しかし、近時、捜査費、捜査報償費の不正使用について、退職警察官のみならず、現職警察官からの内部告発がなされており、その告発内容は納税者としての国民に対して、その内容が実際に存在していることを確信させる水準を有している。このような状況のなかで、税金の不適正使用の抑制と捜査の必要性という二つの要素を、いかに考慮すべきかが問われる裁判が増大している。それが問題とされる裁判の一つが、捜査費・捜査報償費の仮名・偽装領収書の情報公開を求める情報公開訴訟である。しかし、情報公開は存在する情報の公開であり（仮名を実名に加工・修正して公開せよという請求は認められない）、その公開が認められるとしても¹³⁾、捜査報償費が捜査員に私物化され消費されていることの証明にはならない。仮名による捜査報償費の支出が実際になされていないのではないかについての検証は、住民監査請求・住民訴訟によってなされなければならない。

4号請求訴訟では、仮名・偽装が疑われている領収書の実名を法廷で明らかにしない方法での司法審理が可能である。その点で、捜査費・捜査報償費の不正使用・不正支出の司法的統制を考える場合、4号請求訴訟はそれに適した構造を有しているといえる。しかし、それが実際に司法統制として機能し得るためには、前述のような立証責任の考え方が採用される必要があり、また、なによりも手続法的な観点からの司法統制アプローチが要請されることになる。

捜査の必要という、裁量ともいうべき要素を含んだ捜査費・捜査報償費の捜査協力者への支出について、裁量の司法統制手法という観点から考えてみると、次のような点を指摘することができる。

行政過程に存する裁量への司法的統制は、日本のみならず諸外国でも、行政

¹³⁾ 実際には、この開示請求は容易に認められるところではない。たとえば、最判平成19年5月29日判時1979号52頁は、滋賀県警において支出された捜査費等にかかる個人名義の領収書のうち、実名とは異なる名義で作成されたものに記載された当該名義人の氏名、住所等に関する情報さえも、滋賀県情報公開条例6条3項の非開示事由たる公共安全情報に該当すると判示している。この領収書に記載された氏名が偽装であり捜査員が横領したものであるとの理由で、非開示決定を裁量濫用と構成することの理論的可能性については、杉原丈史「判批」法セ増刊速報判例解説5号36頁（2009年）参照。

法学の成立以来、つねに行政法学の中心的検討課題であり続けてきた。日本における行政裁量の司法的統制手法の展開・発展の歴史をみると、名高い、個人タクシー免許事件、日光太郎杉事件、群馬中央バス事件、伊方原発訴訟などの裁判¹⁴⁾において、次々と新たな画期的司法統制手法が創出されてきた歴史がある。そして、いま、捜査費・捜査報償費の捜査協力者への支出の存否や必要性の審査という、司法的介入が最も困難と思われる行政領域の一つにおける司法統制手法の確立が重要な課題として登場してきている。上記の高名な訴訟は、すべて主観訴訟に関わるものであるが、本件では客観訴訟たる住民訴訟での司法的裁量統制手法が問われている。

冒頭で述べた通り、本稿は高松高裁に提出した意見書を基礎に執筆した。意見書では、審理の過程で被告側から捜査協力者の氏名が明らかにされず、支出の事実についての具体的認否もなされていない本件において、少なくとも本件で問題とされている年度での捜査報償費の捜査協力者への支出については、その支出の適正さ（支出の存否も含め）を担保する手続法的な設計が組織的に成立していないという観点から、被告側は住民側から示された不正経理への合理的疑いを解消するに足る主張をしておらず、捜査報償費が不正に支出されたと推認すべきものであるとの点を強調した。これを受けた高裁判決の判断は本稿中に示した通りであり、今後、本稿で主張したような司法的統制手法が客観訴訟たる住民訴訟の場で標準化していく可能性を示唆するものであるといえる。

¹⁴⁾ 個人タクシー免許事件：最判昭和46年10月28日民集25巻7号1073頁，日光太郎杉事件：東京高判昭和48年7月13日行集24巻6=7号533頁，群馬中央バス事件：最判昭和50年5月29日民集29巻5号662頁，伊方原発訴訟：最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁。

