

(別 紙)
答申第154号

答 申

第1 審査会の結論

実施機関は、「違反告知を取り消した際の決裁書類（保管、保存年限の全て）※誤記を除く」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、当該文書を作成又は取得していないとした行政文書の不開示決定については、交通の取締りにおいて違反告知を行った後に免除規定に該当することが分かった場合、法令上の根拠がないにもかかわらず違反告知をした場合等の処理に係る決裁書類を本件開示請求に係る対象文書として特定した上、開示決定等すべきである。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成23年7月1日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、「違反告知を取り消した際の決裁書類（保管、保存年限の全て）※誤記を除く」の開示請求を行った。

2 実施機関の決定

平成23年8月19日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書の作成又は取得をしていないため不存在として、行政文書の不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成23年8月25日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定に基づき、実施機関の上級行政庁である奈良県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

4 諮 問

平成23年9月15日、諮問実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原処分を取り消し、対象文書の全部を開示せよとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び意見書において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

交通違反告知の件数は、全国において年間で数百万件存在する。当然、奈良県警察本部の所管内においても相当数の違反告知が行われているが、警察官といえども人間であり、その全てにおいて手続が適正であったと考えることは到底できない。

(2) 平成24年4月2日付け奈情審第154号の3で通知のあった件に対する意見書
(平成24年6月4日收受)

本件開示請求の趣旨は、奈良県警察本部の情報公開窓口で説明したとおり、奈良県警察官による瑕疵ある違反告知が行われた場合の救済手続を明らかにすることであって、奈良県公安委員会が理由説明する「交通切符のみみ消し、不適正な手続を意思決定した行政文書」の開示請求は行っていない。また、「10万件の取締りの中に、みみ消しなどの不適正な手続があると主張する。」としているが、そのような主張をした事実はなく、開示請求の趣旨を偏った見方で判断するのは厳に慎んでいただきたい。

違反告知における不服申立ては、実体的真実の発見を目的の1つとするものであり、例えば警察官が違反行為を現認し、違反告知を受けた者がそれを認めた場合であっても、それが実体的真実でないならば、違反告知は、当然取り消されるべきものである。

例えば、妊婦の座席ベルトの着用義務は、道路交通法施行令（昭和35年政令第270号）第26条の3の2第1項第1号の規定により免除されるが、妊娠月数の浅い妊婦に対する警察官の状況確認が不十分な場合、誤って違反告知を行う可能性は十分考えられる。特に妊娠のごく初期であれば、本人が妊娠している事実を知らないケースすら有り得るのであって、このような場合、例えば妊婦が違反行為を認めたとしても違反告知を行う実体的真実が無い以上、当然取り消されるべき違反告知である。

私は、幼児のおむつを交換する行為が道路交通法施行令第26条の3の2第3項第5号に規定する日常生活上の世話を該当するものと考えているが、警察官の違反告知には内在的瑕疵があるという前提で法整備がなされていることを考慮すると、瑕疵ある違反告知の救済手続の事例があって然るべきであって、これが全くなされていないとするならば、実施機関は救済法を形骸化させていると言わざるを得ない。

(3) 平成25年11月20日付け奈情審第154号の6で通知のあった件に対する意見書
(平成25年12月4日收受)

本件開示請求の趣旨は、警察官による瑕疵ある違反告知がなされた場合の救済手続を明らかにすることです。とりわけ罪刑法定主義の観点から警察官が法令上根拠のない違反告知をした場合、どのような手続で瑕疵ある違反告知を取り消すのかを確認したいがために本件開示請求を行いました。

請求文書に「※誤記を除く」と記載したのは、違反告知を取り消したものの違反行為そのものを否定しなかった軽微な事案を除外したいがためです。具体的には、違反告知の日時に誤りがあったもの、誤って同乗者に違反告知をしたもの、又は違反場所に誤りがあったものなど違反告知書の記載事項に誤りがあったものを想定しています。

一方、瑕疵ある違反告知としては、法令上の根拠が無いにもかかわらず違反告知をした場合を想定しています。例えば、免許証の有効期間を規定した道路交通法（昭和35年法律第105号）第92条の2第4項に「期間の末日が日曜日その他政令で定める日に当たるときは、これらの日の翌日を当該期間の末日とみなす。」とありますが、誤って免許証に記載されている期日を以って免許証が失効していると判断して違反告知をした場合、あるいは、道路交通法第71条の3に規定する座席ベルト・幼児用補助装置の着用義務の除外規定に該当するにもかかわらず誤って違反告知をした場合などを想定しています。

他の公安委員会・警察本部では、これらの瑕疵ある違反告知が判明した場合、職権、行政不服審査法や行政訴訟で取消し手続を進めていますが、奈良県公安委員会・警察本部では、本件処分の理由説明書である平成23年10月20日付け奈公委第623号で、「告知後に取り消すことはなく」と記述しているとおり一切の違反告知の取消しを認めていません。私には、職権による取消しや行政救済法等による取消しが認められていないこと自体が組織的な犯罪行為に思えます。

なお、理由説明書記載の事項に関して、法令上除外規定が設けられているにもかかわらず、当該除外規定の存在を完全否定した警察官の不当性（虚偽公文書作成罪）を主張するのは、法治国家においては国民の正当な権利行使であると考えています。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書及び口頭理由説明において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 理由説明書（平成23年10月20日收受）

（1）不開示とした理由

不服申立人は、行政文書の名称等を「違反告知を取り消した際の決裁書類（保管、保存年限の全て）※誤記を除く」として開示請求しているが、違反の告知を取り消す場合はなく、切符適用外として、基本書式に手続を変更する場合を始め、告知後の訂正等は程度に応じて、補正、是正等により対応しているが、告知後に取り消すことはなく決裁書類も存在しないことから不開示決定したものである。

（2）結語

以上のことから、実施機関が行った本件処分は妥当なものであり、審査庁である公安委員会としては、本件決定について原処分維持が適当と考える。

2 理由説明書（平成24年3月29日收受）

（1）開示請求にかかる行政文書の性格

審査請求人が求める行政文書は、「違反告知を取り消した際の決裁書類（保管、保存年限の全て）※誤記を除く」である。

「違反告知」とは、警察が交通違反の取締りの際に、交通切符等で告知することであると認められ、「取り消す」とは「一旦記し又は述べたことを打ち消す」（広辞苑第6版）ことと認められたことから、警察官が一旦違反を現認して交通切符等で告知したが、これを無かったことにする、すなわち、交通切符のみ消しなど、不適正な手続を意思決定した行政文書と認められた。

(2) 不開示とした理由

奈良県警察においては、年間10万件を超える交通違反の取締りを行っているが、その全てにおいて法と証拠に照らし、適正な手続に基づいて行っている。

当然、10万件の中には告知内容に不備等があり補正や是正しているものも数多く存在するが、それは法律等に基づいて適正な手続により処理をしている。

この点、審査請求人は「警察官といえども人間であり、その全てにおいて手続が適正であったと考えることは到底できない。」と、すなわち10万件の取締りの中に、もみ消しなどの不適正な手続があると主張する。

しかし、このような審査請求人の主張による手続を、実施機関で行っている事実は全くなく、不適正な手続を意思決定するような行政文書も存在しないことから、本件処分を行ったものである。

(3) 結語

以上のことから、実施機関が行った本件処分は妥当なものであり、審査庁である公安委員会としては、本件決定について原処分維持が適切と考える。

3 理由説明書（平成25年11月14日收受）

当時の窓口での状況について対応した職員に確認したところ、対応状況を記録した文書等は保有しておらず、質疑内容についても2年以上経過している状況から明確な記憶はないものの、〇時間余にわたり「警察官の行う交通取締り」及び「誤記した切符の取扱」等についての説明を行ったとのことである。

また、審査請求人は終始自己の行動の正当性と違反を告知した警察官の不当性を主張し、本件情報公開請求に及んだものである。

なお、説明内容は、①警察官が違反を取り消すことはないこと、②交通切符等を作成する際、重大な記載間違いをした場合には切符の再作成を行い、先に作成した切符は誤記として交通指導課に返納されるということ、③返納に至らない程度の軽易な記載間違いについては補正を行うということである。

4 口頭理由説明

座席ベルト装着義務違反の運転者が妊娠していると主張した場合、現場において、母子手帳等により事実確認を行い、当該事実を現場で確認できなかった場合には違反告知をすることとなる。その後、母子手帳等により当該事実が確認ができた場合には免除規定に基づき是正措置を行い、点数切符（白切符）については「誤記」として処理される。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用

に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

したがって、当審査会は、県民の行政文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、諮問実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

2 本件決定の妥当性について

審査請求人が、「違反告知を取り消した際の決裁書類（保管、保存年限の全て）※誤記を除く」の開示を求めているのに対し、諮問実施機関は、当該文書を作成又は取得していないため不存在であると主張しているため、以下検討する。

(1) 本件開示請求の趣旨について

審査請求人が開示を求めている「違反告知を取り消した際の決裁書類（保管、保存年限の全て）※誤記を除く」の趣旨を明確にするためには、「取消し」、「誤記」の用語の意味を確認する必要がある。

諮問実施機関は、「取消し」とは、交通違反の取締りにおいて、警察官が違反が存在しないのに告知したものを抹消する手続であり、例えば、座席ベルト装着義務違反の運転者に違反告知した後、母子手帳により当該運転者が妊娠していることが確認され、免除規定に該当することが分かった場合は、「取消し」ではなく、「誤記」として処理すると説明している。

しかし、諮問実施機関が説明する意味での「取消し」及び「誤記」は、関連法令に定義があるわけではなく、警察独自のものと考えられ、また、一般的に用いられている「取消し」及び「誤記」とは意味が異なるものである。

これに対し、審査請求人は、「取消し」とは、座席ベルト装着義務違反の運転者に違反告知をした後、母子手帳により当該運転者が妊娠していることが確認された場合等を想定し、「誤記」とは書き損じ等を想定して、開示請求を行ったと説明している。

以上のように、座席ベルト装着義務違反の運転者に違反告知をした後、母子手帳により当該運転者が妊娠していることが確認された場合の取扱いについて、諮問実施機関は「誤記」であると説明しているが、これを一般人が通常「取消し」であると考えことは特段不自然ではなく、また、諮問実施機関は、書き損じのことを「補正」であると説明しているが、これを一般人が通常「誤記」であると考えことも特段不自然ではないと認められる。

さらに、審査請求人は、座席ベルト装着義務違反の運転者に違反告知をした後、母子手帳により当該運転者が妊娠していることが確認された場合の当該違反告知について、「瑕疵ある違反告知」と認識しているが、これは、諮問実施機関の説明とは異なるものであり、この点についても双方の認識に齟齬が見られる。

ところで、諮問実施機関は、審査請求人が開示請求を行うために来庁した際に、実施機関は○時間余にわたり説明したと主張しており、対象行政文書を特定するために一定の努力をしたことが認められる。しかし、双方の主張を比較すると、本件開示請求の趣旨が、実施機関に対して、審査請求人が意図したとおりには伝わっていなかったことが認められる。

もとより、開示請求者は実施機関がどのような行政文書を保有しているかを知ることが容易ではないため、開示請求を受け付ける際には、行政文書の特定に必要な

情報の提供に努めなければならない。したがって、本件事案の場合、用語の定義等にこだわることなく、審査請求人が実質的にどのような文書の開示を求めているのかを把握するよう努めるべきであった。

実施機関は対象行政文書を特定するために一定の努力をしたものの、本件開示請求の趣旨を審査請求人の意図に沿って把握するには至らず、結果として、双方の認識に齟齬があったのであるから、本件開示請求の趣旨は、審査請求人が主張するように、交通の取締りにおいて違反告知を行った後に免除規定に該当することが分かった場合、法令上の根拠がないにもかかわらず違反告知をした場合等の処理に係る決裁書類であると解すべきである。

(2) 本件行政文書の不存在について

実施機関は、本件行政文書が不存在であると判断し、不開示決定を行ったが、(1)で述べたとおり、本件開示請求の趣旨は、交通の取締りにおいて違反告知を行った後に免除規定に該当することが分かった場合、法令上の根拠がないにもかかわらず違反告知をした場合等の処理に係る決裁書類であると解すべきであるから、当該決裁書類を対象として文書を改めて特定の上、開示決定等すべきである。

3 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成23年 9月15日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成23年10月20日	・ 諮問実施機関から理由説明書（平成23年10月20日收受）の提出を受けた。
平成24年 3月29日	・ 諮問実施機関から理由説明書（平成24年3月29日收受）の提出を受けた。
平成24年 6月 4日	・ 審査請求人から平成24年4月2日付け奈情審第154号の3で通知のあった件に対する意見書（平成24年6月4日收受）の提出を受けた。
平成25年 9月24日 （第167回審査会）	・ 事案の審議を行った。
平成25年10月23日 （第168回審査会）	・ 諮問実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成25年11月14日	・ 諮問実施機関から理由説明書（平成25年11月14日收受）の提出を受けた。
平成25年11月20日 （第169回審査会）	・ 事案の審議を行った。
平成25年12月 4日	・ 審査請求人から平成25年11月20日付け奈情審第154号の6で通知のあった件に対する意見書（平成25年12月4日收受）の提出を受けた。
平成25年12月18日 （第170回審査会）	・ 事案の審議を行った。
平成26年 2月 6日 （第171回審査会）	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成26年 2月20日	・ 諮問実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いしだひでじろう 石田榮仁郎	近畿大学名誉教授（憲法）、弁護士	会長代理
いるめよしお 以呂免義雄	弁護士	
ちはらみえこ 千原美重子	奈良大学教授（臨床心理学）	
ほそみみえこ 細見三英子	元産経新聞社記者	
みなみがわ あきひろ 南川 諦弘	大阪学院大学教授（行政法）、弁護士	会 長