

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

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26年3月20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、「奈良県警察本部長が、警察官の定数について政令で定められた基準を超えた奈良県独自の定数（単独定数）に関する条例（案）を作成する権限を有すると規定した法的根拠を記載した法令名及び解説書の写し（奈良県警察で保有するもの）」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成26年4月2日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書を作成又は取得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26年4月9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26年4月24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

実施機関が、警察官の定数について政令で定められた基準を超えた奈良県独自の定数（単独定数）に関する条例（案）を作成する権限を有すると規定した法的根拠を記載した法令及び解説書が存在するものと考えするため審査請求します。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等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

警察官の定数を所管する機関は、奈良県警察である。したがって、警察官の定数に係る奈良県警察職員定数条例（昭和29年6月奈良県条例第24号）の一部を改正する条例案を作成する権限は、機関の長である実施機関にある。

「警察本部長が、警察官の定数について政令で定められた基準を超えた奈良県独自の定数（単独定数）に関する条例（案）を作成する権限を有すると規定した法的根拠を記載した法令名及び解説書の写し（奈良県警察で保有するもの）」に係る行政文書を作成又は取得していないということであれば、実施機関が、奈良県知事に対して、依頼した文書である「奈良県警察職員定数条例の一部改正について（平成25年2月4日付け、務第221号）」は、政令を定める基準を超えた定数として26名が含まれていたことから、法令に基づかない違法な文書と判断される。

警察官の定数については、一般法としての地方自治法（昭和22年法律第67号）第172条第3項と特別法としての警察法（昭和29年法律第162号）第57条第2項が明文規定として存在し、「特別法は、一般法を破る」ことから、警察官の定数を改正する根拠は、第一次的には、後者が適用され、補足的に前者が適用されるという関係にあることから、実施機関は、警察官の定数について、政令で定められた基準を超えた定数（単独定数）に関する条例案を作成する場合には、その根拠を、前者か後者の法に基づいて行わなければならない。

ところが、警察官の定員について、3名は政令基準見直し分、23人は、元交通巡視員の身分切替に伴う増員分として、政令定数より合計26人が増員され、2,449人が、奈良県警察の定数として、奈良県議会の議決を経て奈良県警察職員定数条例により規定されている。

政令基準見直し分の3人は、平成25年5月16日公布施行された警察法施行令の一部を改正する政令（平成25年政令第147号）に規定された別表第二の地方警察職員たる警察官の都道府県警察ごとの定員の基準である、奈良県の2,426人に対応する定員分であり、当該警察官の定員の3人分は、平成25年4月1日から起算して45日のタイムラグを生じており、法令がまだ制定されていない段階において行われた、警察官の定数に関する条例改正は、一部無効と判断される。

したがって、平成25年4月1日現在では、政令基準見直し分の3人は、警察法第57条第2項及び警察法施行令（昭和29年政令第151号。以下「政令」という。）第7条に定める基準並びに憲法第94条に違反すると判断されるにもかかわらず、開示決定では、この点について合理的に説明する行政文書が開示されなかった。

(2) 意見書（平成26年6月12日收受）

警察官の定数については、我が国における治安水準は、全国的に均衡のとれたものとして維持を図るため、内閣総理大臣が警察行政の最高責任者として、その責任において我が国における警察力（全国における警察官の総数）を国家的要請と地方的要請を総合的に勘案して決定し、その決定に基づいて示された基準が、政令で定められた基準であることから、当該基準を超えた警察官の定員を各都道府県において、条例をもって定めることはできないと考えます。

政令基準見直し分の3人については、警察庁から「国による暴力団対策の対策強

化として3人を増員するとの通知する文書及び3人の増員を盛り込んだ警察法施行令の一部を改正する政令の制定及び施行予定日が記載された通知文書」を必ず入手（取得）していると考えることから、当該文書の開示を求めるものである。

都道府県が政令で定められた基準を上回って独自に単独定数を条例で定めることができると規定した明文規定は、存在しない。したがって、条例で単独定数を制定できるかどうかは、警察官の定員については、警察法第57条第2項及び政令第7条並びに別表第二の立法趣旨を解釈して決めることとなる。

当該解釈は、実施機関が、恣意的にできるものではなく、警察庁の見解に基づかなければならない。私は、警察庁の見解若しくは警察法第57条第2項の立法趣旨を解説した解説書を実施機関が、入手若しくは取得していると考えことから、当該文書の開示を求めるものである。

(3) 意見書（平成26年8月18日收受）

地方公務員法（昭和25年法律第261号）及び奈良県条例並びに奈良県人事委員会規則には、警察官以外の職員の定数を警察官の定数に振り替えることが出来るとした明文規定は存在しません。また、警察法においても、交通巡視員の定数を警察官の定数に振り替えることはできないことは明らかであり、交通巡視員を警察官に採用するために、定数を振り替えることはできないと解される。

政令定数3人の増員については、平成25年1月29日付けで奈良県の警察官の定数を3人増員する旨の警察庁からの通知を奈良県警察が受けているとのことであるから、当該通知を証する文書が存在すると考えられることから、開示すべき行政文書に該当しますので、当該通知文書を開示されることを要望します。

(4) 口頭意見陳述

ア 平成25年4月1日に施行された政令定数を26人上回る増員のうち、3人分については、平成25年5月16日に施行されています。政令の施行前に奈良県警察職員定数条例が改正されていることから、事前に国から通知等が来ているはずですが、知事部局には、この3人分の増員について国に確認した資料があるはずだと思っています。

イ 実施機関は、交通巡視員を警察官に身分替えする必要があるという説明資料を知事部局に対して提出しているはずだと考えており、当該文書の開示を求めています。

ウ 最終的には、法的根拠があるからこそ改正されているはずですが、また、それに至るまでに警察庁からの通達があったり、増員要求に係る文書があると思います。私が欲しいのは、なぜその年に増員が必要であったかを示す文書です。

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

(1) 開示請求の趣旨をどのように解したかについて

警察官の定数については、警察法第57条第2項の規定に基づき、政令第7条により都道府県別の警察官の定数の基準（以下「政令定数」という。）が示され、奈

良県における警察官の定数（以下「条例定数」という。）は、奈良県警察職員定数条例により定められている。

平成25年4月1日に施行された奈良県職員定数条例等の一部を改正する条例（平成25年3月奈良県条例第47号。以下「一部改正条例」という。）において、奈良県警察職員定数条例の一部が改正され、奈良県の警察官の定数を2,449人と定めたもので、その時点の政令定数は2,423人であり、条例定数の方が26人上回っていた。

請求内容は「奈良県警察本部長が、警察官の定数について政令で定められた基準を超えた奈良県独自の定数（単独定数）に関する条例（案）を作成する権限を有すると規定した法的根拠を記載した法令名及び解説書の写し（奈良県警察で保有するもの）」であり、実施機関としては、奈良県の条例定数が政令定数を超えていることから、そうすることができる根拠、つまり「警察官の定数について、政令で定められた基準を超えて奈良県が独自に条例で定数を定めることができる根拠が記載された行政文書」と解したものである。

(2) 奈良県警察職員定数条例の一部を改正する条例において定められた2,449人と政令の基準に基づく2,423人との差について

(1)で述べたとおり、一部改正条例では、警察官の定数を2,449人と定めたものであるが、その時点の政令定数は2,423人であり、条例の方が26人上回っていた。

その理由は、26人のうち23人については、交通巡視員23人を警察官として採用するため、交通巡視員（警察官以外の職員）の定数を警察官の定数に振り替えたものである。

残りの3人は、政令定数が増員された分である。警察庁は、政令定数を増員するにあたって事前に通知を行っている。本件についても、平成25年1月29日付けで奈良県の警察官の定数を3人増員する旨の通知が警察庁から発出されており、これに基づいて、前述の23人と合わせた26人の警察官を増員させる条例改正（平成25年4月1日施行）を行ったところである。その後、平成25年5月16日に警察法施行令の一部を改正する政令が施行されたことにより、政令定数が3人増員され、現在の条例定数との差は23人となっている。

(3) 政令の基準が各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を示すものであると考える根拠について

また、それが記載された行政文書の保有の有無について

平成15年2月13日の衆議院予算委員会において、当時の警察庁吉村官房長が、政令の基準について、「各都道府県間の治安体制の均衡と我が国全体として必要な限度の警察力の確保を図るために設けられたもので、この政令で定める基準は、国の立場から見て各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を示すものである。したがって、警察官の定数について、政令基準を上回る人員を置くことは差し支えないものであり、現に多くの都道府県で政令定数を上回る条例定数が定められているところである。」旨発言しており、実施機関はこれを根拠としている。

この内容については、インターネットで閲覧することができるが、警察庁から通知等がなされた事実はなく、実施機関が行政文書としては取得していない。

(4) 条例、政令以外に、定数について定めた例規、要綱その他の行政文書の保有の有

無について

また、保有しているのであれば、その内容について

定数についての定めは、前述の奈良県警察職員定数条例以外に、警察官の階級別の定数、職員の定数の部内（警察本部及び警察署）の配分等について定められている奈良県警察職員定数規則（平成3年10月奈良県公安委員会規則第7号）及び所属別の定数等について定められている奈良県警察職員の定数配置に関する訓令（平成3年10月奈良県警察本部訓令第12号）等があるが、いずれも今回の開示請求で求められているものではない。

- (5) 本件開示請求において「解説書」が対象となっているが、「解説書」に該当する文書のうち、政令の基準を上回る定数を県独自の条例で定めることができるとする根拠に係る記述の有無について

今回の開示請求の対象となっている「法的根拠」について記載された行政文書については、前述のとおり保有していない。

また、解説書については、今回の請求が一般に広く販売されている書物を指しているものであれば行政文書に該当せず、情報公開の対象外となるものであり、奈良県警察で作成又は取得したものを指しているものであれば、これまでの説明どおり該当する文書は取得していない。

2 口頭理由説明

警察官の定数は、警察法第57条第2項に基づき、政令第7条により都道府県の警察官の定数の基準が示され、奈良県警察職員定数条例により定められています。

この政令定数は、各都道府県間の治安体制の均衡と国全体として必要な限度の警察力を確保するために設けられたもので、各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を示すものです。

平成25年4月1日に施行された一部改正条例において、奈良県警察職員定数条例の一部が改正され、奈良県の警察官の定数を2,449人と定めましたが、当時の他の都道府県の警察職員の定数条例を見ますと、既に、5つの県を除いた全ての都道府県で交通巡視員の身分切替等により、政令定数を上回る条例定数が定められています。

本件開示請求は、郵送で請求されており、実施機関は、審査請求人に内容を確認しましたが、開示請求の趣旨についてのやり取りはなく、開示請求書の記載内容から、実施機関は本件開示請求の趣旨を、警察官の定数について、政令定数を超えて奈良県が独自に条例定数を定めることができる根拠が記載された行政文書であると解釈しました。

審査請求人は、第3の2の(2)において「政令基準見直し分の3人については、警察庁から「国による暴力団対策の対策強化として3人を増員するとの通知する文書及び3人の増員を盛り込んだ政令の制定及び施行予定日が記載された通知文書」を必ず入手（取得）していると考えることから、当該文書の開示を求めるものである。」と主張しているが、開示請求書の内容から通知文書の開示を求めているとは到底判断できませんでした。

警察庁は、政令定数を増員するに当たっては事前に通知を行っており、本件についても、平成25年1月29日付けで奈良県の警察官の定数を3人増員する旨の通知が発出されています。しかし、当該文書には、地方警察官545人の増員を盛り込んだ平成25年度予算政府案が閣議決定されたことや都道府県別の増員数は記載されてい

るものの、政令で定められた基準を超えて奈良県が独自に条例で定めることができる根拠は記載されていません。

また、政令が改正された際にも警察庁からはその解釈や運用についての通知等はなく、交通巡視員の警察官への身分替えについても同様に警察庁からの通知等はありませんでした。

なお、現在、ほとんどの都道府県で既に同様の改正がなされています。

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 行政文書の不存在について

審査請求人は、「奈良県警察本部長が、警察官の定数について政令で定められた基準を超えた奈良県独自の定数（単独定数）に関する条例（案）を作成する権限を有すると規定した法的根拠を記載した法令名及び解説書の写し（奈良県警察で保有するもの）」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。

地方警察職員の定員は、警察法第57条第2項において、条例で定めることとされており、本県においては、奈良県警察職員定数条例によりその定数が定められている。また、政令第7条において都道府県別の警察官の定数基準が示されている。

一部改正条例第4条の規定により奈良県警察職員定数条例が改正されたが、改正後の条例定数は政令定数を上回っている。

本件開示請求書において開示を求められているのは、政令定数を上回る定数を条例で定めることができることを規定した法令等であると解される。

政令定数について、諮問実施機関は、各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を示すものであって、これを上回る条例定数を定めることは差し支えないものであると説明している。この見解は、平成15年2月13日の衆議院予算委員会における当時の警察庁吉村官房長の発言を根拠としており、当該発言の内容は、インターネットで閲覧できるが、警察庁から通知等がなされた事実はなく、行政文書に記載されたものは存在しないとのことである。

また、本件開示請求は、政令の解釈に係るものであるため、政令の解釈運用について示した警察庁からの通知等が存在すれば、本件行政文書に該当することが考えられるため、この点について、諮問実施機関に説明を求めたところ、当該通知等は存在しないとのことであった。

さらに、一部改正条例による定数の増員は、交通巡視員の身分替えに関するものであることから、交通巡視員の身分替えについての警察庁からの通知等が存在すれば、本件行政文書に該当することが考えられるため、この点についても、諮問実施機関に説明を求めたところ、当該通知等は存在しないとのことであった。

ところで、審査請求人は、一部改正条例の施行が平成25年4月1日であること及び政令の一部改正の施行が平成25年5月16日であることに着目し、一部改正条例による増員のうち政令定数見直し分について、政令が未だ施行されていない段階において行われた無効な改正であり、これについて合理的に説明する行政文書が開示されていないと主張している。

この点について諮問実施機関は、政令定数は各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を示すものであり、奈良県警察以外にも大多数の都道府県警察において政令定数を上回る定数を定めていると説明している。このような状況から、政令定数を上回る条例定数を定めることは差し支えないとの諮問実施機関の見解は、妥当なものとして広く認められているものと言える。当該見解が妥当なものであれば、一部改正条例は法的に問題はないものと考えられ、当該行政文書が作成又は取得されていなかったとしても、事務処理上特段合理性を欠くものではないと考えられる。

以上のことから、本件開示請求に係る文書を作成又は取得していないとする諮問実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点はなく、当該行政文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、本件開示請求に対応する行政文書は存在しないとする諮問実施機関の説明は是認できると判断する。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、意見書及び口頭意見陳述において、本件開示請求は、警察庁からの通知その他の増員の必要性に係る文書の開示を求めたものであると主張している。

この点について諮問実施機関に説明を求めたところ、実施機関は、開示請求書の記載に疑義があるとは認められなかったことから、開示請求の趣旨について開示請求者に確認していないとのことであった。

このような状況において、開示請求の趣旨について、なぜ審査請求人と実施機関の主張に齟齬が生じているのか当審査会にはうかがい知ることができない。

しかし、開示請求書の記載からは、開示請求の趣旨を審査請求人が主張するような意味に解釈することはできないことから、当審査会としては、実施機関の文書の特定が妥当なものであったと判断せざるを得ない。

4 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26年 4月24日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成26年 6月 5日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成26年 6月12日	・ 審査請求人から意見書の提出を受けた。
平成26年 8月12日	・ 諮問実施機関から理由説明書（追加分）の提出を受けた。
平成26年 8月18日	・ 審査請求人から意見書（追加分）の提出を受けた。
平成27年 7月15日 （第185回審査会）	・ 審査請求人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。 ・ 事案の併合を行った。
平成27年 8月21日 （第186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27年 9月16日 （第187回審査会）	・ 事案の審議を行った。
平成27年10月21日 （第188回審査会）	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成27年11月 4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 る め よ し お 以呂免義雄	弁 護 士	会 長 代 理
く ぼ ひ ろ こ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授（住生活・住環境学）	
の だ た か し 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 （行政法）	
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 諱弘	大阪学院大学大学院法務研究科教授 （行政法）、弁護士	会 長