

## 答 申

### 第1 審査会の結論

実施機関は、「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に関して、奈良県警察本部が入手、作成した基準が分かるもの」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、昭和60年11月13日例規第30号「点数切符の運用要領」を本件開示請求に係る対象文書として、改めて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、本件開示請求を行った。

#### 2 実施機関の決定

平成23年8月5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。

実施機関は、開示請求に係る行政文書を作成し、又は取得していないことを理由として行政文書不開示決定を行っているが、諮問実施機関から発出された平成23年6月27日付け奈公委第353号において、「運用解釈基準」が存在することが分かる内容が記載されており、開示請求した行政文書が存在することは明らかである。

次に、行政文書開示請求の対象となるものは、平成14年4月1日以後に作成・取得された行政文書に限られているため、この点について検討を要することとなるが、審査請求に係る処分理由については、単に「開示請求に係る行政文書を作成し、又は取得していないため。」としか記載されておらず、同日前に作成・取得されたものかどうか明らかではない。しかしながら、道路交通法施行令（昭和35年政令第270号。以下「施行令」という。）第26条の3の2第3項第5号に関する「運用解釈基準」が仮に同日前に作成・取得された行政文書であったとしても、当該「運用解釈基準」は、道路交通法（昭和35年法律第105号。以下「道交法」という。）及び施行令等の道路交通法規に関する「運用解釈基準」として体系的に構成されているものであることは容易に推測できるため、同号に関する「運用解釈基準」の作成・取得日が同日以前であったとしても、それは、あくまでも道路交通法規に関する「運用解釈基準」の一部を構成するものであることから、他の規定に関する「運用解釈基準」が同日以後に作成・取得されていれば、体系的に構成された「運用解釈基準」の一部を構成するものとして当然、開示請求の対象となるものである。

なお、上記にある諮問実施機関から発出された文書には、「「基準の抜け道」を探すような行為を防止する意味からも、公表いたしておりません」と記載されているが、確かに行政手続法（平成5年法律第88号）第12条第1項において処分基準の公表については、行政庁の努力義務とするにとどめていることから、「運用解釈基準」の公表を通じて交通違反告知を受けない違反事例を明らかにすることが違法行為を促しかねない場合に限り、開示請求を拒否できることは、当方として十分に理解できるものである。しかしながら、一方で、処分基準の非公表は、処分の公平性の問題や罪刑法定主義の観点からも国民の予測可能性を否定する危険性を孕んでいることから、憲法及び行政手続法の趣旨に鑑み、開示を拒否する内容は、違法行為を促すような行為に限定しなければならない。今回、私が開示請求した趣旨は、幼児が暴れ車外に出ようとした行為やオムツを換える行為が同号に規定する「授乳その他日常生活上の世話」に該当するか否かを知りたいのであって、施行令上、授乳行為が免除規定に該当していることから、類似事例として「市販のミルクを与える行為やオムツを換える行為」は日常生活上の世話として免除規定に該当するであろうことは想像に難くない。したがって、これらの処分基準を公表したとしても特段、違法行為を促すような行為が発生するとは考えにくく、果たして「基準の抜け道」を探す行為がどのような行為なのかははっきりしない。むしろ、「市販のミルクを与える行為やオムツを換える行為」が免除規定に該当しないのなら、国民の予測可能性を否定するものであることは容易に想像できるので、実施機関は、「運用解釈基準」を積極的に公表すべきである。

以上のことから、実施機関の行政文書不開示決定には理由がなく、不開示決定を取り消すべきである。

#### 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) 開示請求に係る行政文書の性格

審査請求人が求める行政文書は、「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に関して、奈良県警察本部が入手、作成した基準が分かるもの」である。

道交法第71条の3の普通自動車等の運転者の遵守事項のうち、同条第3項には幼児用補助装置の使用義務が規定されている。

同項ただし書には当該使用義務の免除について規定され、これを受けて政令である施行令第26条の3の2第3項第5号には、「運転者以外の者が授乳その他の日常生活上の世話（幼児用補助装置を使用させたままでは行うことができないものに限る。）を行っている幼児を乗車させるとき」は幼児用補助装置の使用が免除されるとされており、本件対象行政文書は、奈良県警察本部が保有している当該規定に関して具体的な基準が記載されたものと認められた。

(2) 不開示とした理由

道路交通関係法令等が改廃された場合、交通の指導取締りを責務とする警察官が現場において個別具体的に判断するため、奈良県警察本部では当該法令の改廃等についての一般文書を作成して周知を図っている。

「幼児用補助装置の使用に関する規定」は、道路交通法の一部を改正する法律（平成11年法律第40号）及び道路交通法施行令の一部を改正する政令（平成11年政令第229号）により新設され、以後改廃はされていない。

条例附則第1項第2号の規定に基づく奈良県情報公開条例の一部の施行期日を定める規則（平成14年1月奈良県規則第37号）により、奈良県警察本部が条例の適用を受けるのは平成14年4月1日とされ、同第3項で同日以後に奈良県警察本部の職員が職務上作成又は取得した行政文書のみが対象文書となることが明記され、同第4項で奈良県警察本部においては平成14年3月31日以前に作成・取得した文書について条例の適用はないこととされている。

審査請求人が求める行政文書については、平成11年の法改正に関する情報であり、法改正時点で文書を作成又は取得し、奈良県警察本部が保有していたとしても条例の適用はないと認められる。

他方、当該免除規定の具体的な基準に関して、平成14年4月1日以後に作成又は取得された行政文書について、奈良県警察行政文書管理規程（平成14年3月奈良県警察本部訓令第7号）に基づき管理している行政文書を検索したが、存在しなかったことから、本件処分を行ったものである。

(3) 開示請求権の一般的性格について

条例第5条に定める開示請求権制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示請求者に対し、開示請求の理由や利用目的等の個別的事情を問わないものである。

審査請求人は審査請求書で種々の主張をしているが、開示請求者が誰であるか、又は開示請求者が開示請求に係る行政文書に記録されている情報やその作成者等と利害関係を有しているかなどの個別的事情は、当該行政文書の開示、不開示の判断に影響を及ぼすものではない。

(4) 不服申立人の審査請求の理由について

諮問実施機関から発出された平成23年6月27日付け奈公委第353号における回答文中の「運用解釈基準」は特定の文書を意味するのではなく、法令等を「運用解釈基準」として、各警察官が状況に応じて個別具体的に判断し、適切に運用している。

#### (5) 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 口頭理由説明

実施機関が保有する文書のうち、施行令第26条の3の2第3項第5号の解釈についての記述があるものとしては、①警察庁交通局長から各地方機関の長等宛て平成11年9月22日付け丙交企発第89号等「道路交通法の一部を改正する法律等の規定の趣旨及び内容について」、②警察庁交通局交通指導課長等から各管区警察局公(保)安部長等宛て平成11年10月7日付け警察庁丁交指発第288号等「道路交通法の一部を改正する法律等の施行に伴う交通指導取締り上の留意事項等について」、③昭和60年11月13日例規第30号「点数切符の運用要領」が該当するが、①及び②については、平成14年3月31日以前に取得されたものであるため、条例は適用されない。

③については、施行令第26条の3の2第3項第5号に係る記述が含まれているが、当該記述は、「日常生活上の世話を行っている幼児」とは認められない場合、すなわち、幼児用補助装置使用義務に違反している場合の扱いについてのものであり、審査請求人が開示を求めているのは、「日常生活上の世話」に関する基準、すなわち、どのような場合に幼児用補助装置使用義務が免除されるかについての基準であるから、当該記述はこれに該当しないと判断した。

## 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、「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に関して、奈良県警察本部が入手、作成した基準が分かるもの」を記載した文書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もので、以下検討する。

審査請求人のいう施行令第26条の3の2第3項第5号とは、道交法第71条第3項第3号に規定する幼児用補助装置の使用義務について、日常生活上の世話を行っている幼児を乗車させるときは当該義務が免除される旨定めた規定である。施行令第26条の3の2第3項第5号の規定を含め幼児用補助装置使用義務に係る規定は、道路交通法施行令の一部を改正する政令（平成11年政令第229号）により公布され、平成12年4月1日に施行されている。

当審査会が、諮問実施機関による口頭理由説明の際に、本件開示請求に対応する文書の存否について詳細な説明を求めたところ、同号の解釈についての記述がある文書として、①警察庁交通局長から各地方機関の長等宛て平成11年9月22日付け丙交企発第89号等「道路交通法の一部を改正する法律等の規定の趣旨及び内容について」、②警察庁交通局交通指導課長等から各管区警察局長（保）安部長等宛て平成11年10月7日付け警察庁丁交指発第288号等「道路交通法の一部を改正する法律等の施行に伴う交通指導取締り上の留意事項等について」、③昭和60年11月13日例規第30号「点数切符の運用要領」を保有していることが明らかになった。

条例附則第1項第2号の規定に基づく奈良県情報公開条例の一部の施行期日を定める規則（平成14年1月奈良県規則第37号）により、条例は、平成14年4月1日以後に警察本部長の職員が職務上作成し、又は取得した行政文書について適用されることとされているため、①及び②については、同年3月31日以前に実施機関が取得したものであることから、条例は適用されない。

③については、平成14年4月1日以後に一部改正がなされているため、条例が適用されることから、当審査会がこれを見分したところ、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」とは認められないが特に慎重な対応が必要とされる違反の類型を掲げ、これに対しどのような対応をすべきかについての基準を示している記述が認められた。

交通違反については様々な事例が発生することが想定され、これに対し取締りは公平に実施されなければならないが、違反に該当するかどうかの峻別は正確に行われなければならないのであるが、前述のように、当該記述は、特に慎重な対応が必要とされる違反の類型に係るものであることから、違反に該当するかどうかの基準としての側面を有するものと認められる。

したがって、当該記述は、審査請求人が開示を求めている「日常生活上の世話」に関する基準、すなわち、どのような場合に幼児用補助装置使用義務が免除されるかについての基準に該当し、昭和60年11月13日例規第30号「点数切符の運用要領」は、本件開示請求に対応する文書に該当すると解するのが相当である。

以上のことから、当該例規を本件開示請求の対象文書として、改めて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の提出を受けた。
平成24年 3月16日 (第152回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 事案の併合を行った。
平成24年 3月29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24年 6月26日 (第155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24年 9月 4日 (第156回審査会)	・ 諮問実施機関から引き続き不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成24年10月17日 (第157回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成24年11月15日 (第158回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成24年11月30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）	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

(平成24年11月30日現在)

前委員

(敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いしぐろ よしひこ 石黒 良彦	弁護士	平成24年9月30日退任
おんだ まさこ 音田 昌子	元読売新聞大阪本社編集委員	平成24年9月30日退任