

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、「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話とこれに対する交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」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23年7月14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30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

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2

6条の3の2第3項第5号に規定する「授乳その他の日常生活上の世話」に関しては、授乳を除き法令上明確な事例が挙げられていないことから、具体的にどのような事例が「その他の日常生活上の世話」に該当するかについては、道路交通法令が実施機関に対し、独自の判断の裁量余地を認めたものと解される。ただし、一定の裁量が認められるとしても、全くの裁量の自由を認めたものではなく、法の一般原則である比例原則や平等原則、信義則等による制約を受け、何よりも憲法で保障された基本的人権を侵害するようなことは許されない。したがって、裁量行為を行うのに参考とすべき当該規定の制定趣旨及び警察官が違反告知を行う際に当該規定を適用するために必要な実施機関の基本的な考え方や方針があって然るべきである。また、当該規定に関して、その統一的運用を図るためになされた照会・回答文書でさえ「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。」として不開示としている。これが事実であるとするれば、個々の警察官が個々の判断に基づいて違反告知をしているとしか考えざるを得ず、いわゆる「警察国家」の危険性を孕んでおり、実施機関の不開示決定は合理性に欠けるものである。

(2) 意見書

行政不服審査法においては、審査請求を原則的な手続きとする審査請求中心主義が採用されている。このような審査請求中心主義が採られた理由は、処分庁である実施機関が自己審査を行う異議申立てよりも、直近上級行政庁とされている諮問実施機関に審査させる方がより公正な判断が期待できることにある。

然るに、諮問実施機関の理由説明は、実施機関の処分の正当性をただ単に追認しただけでなく、審査請求人の審査請求の理由に対する理由説明もほとんどしていないことから、審査庁としてその職責を果たしているとは言い難い。

また、「授乳その他の日常生活上の世話」が具体的な免除義務を規定しているとしているが、授乳はともかく「その他の・・・」という抽象的な表現に具体性は無い。

以上のことから、諮問実施機関が行政不服審査法の目的である「国民の権利利益の救済」及び「行政の適正な運営の確保」の観点からどのような検討を行ったのか、明らかにされたい。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書等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 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、「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話とこれに対する交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」である。

当該請求内容については、「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話」を「育児」と考えれば「育児について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針がわかるもの」及び「育児に対する交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針がわかるもの」と認められた。

奈良県警察本部では、前段の「育児について考え方や方針を決定する何らかの事務を所掌して行政文書を保有する所属」を、奈良県警察組織規則（昭和43年6月奈良県公安委員会規則第10号）に基づいて検討したが、当該事務を所掌する所属は存在

せず、当該請求に係る行政文書は存在しないと認められた。

また、後段の「育児に対する交通指導の必要性」について、道路交通法（昭和35年法律第105号。以下「道交法」という。）等の交通関係法令では、指導や警告を行う規定は見当たらず、当該請求に係る行政文書は存在しないと認められた。

しかしながら、審査請求人が本件開示請求以前に、奈良県警察本部に対して交通指導取締りに関する行政文書の開示請求をしている事実を参酌し、本件請求の内容について、「幼児用補助装置使用義務違反の交通取締りにおいて、当該義務の免除を規定した『運転者以外の者が授乳その他日常生活上の世話（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』に該当した場合の交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針がわかるもの」と解釈することもできた。

以上のことから、審査請求人の意思を最大限参酌して、奈良県警察本部が特定事項の基本的な考え方や方針を決定した際に、交通指導取締りを所掌する交通部交通指導課において作成された行政文書についても特定作業を行った。

2 不開示とした理由

本件開示請求の内容を厳格に解した場合、奈良県警察本部が「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話」に関して基本的な考え方や方針がわかるものについては、前述のとおり当該事務を行う所属はないことから行政文書を作成しておらず、奈良県警察本部が考え方や方針を記載した行政文書を取得することもない。

また、「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話に対する交通指導の必要性」についても、前述のとおり交通指導をする規定も必要性もないことから、行政文書として作成も取得もしていない。

本件請求を、「幼児用補助装置使用義務違反の交通取締りにおいて、免除規定に該当した場合の交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針がわかるもの」と解釈した場合について検討する。

施行令第26条の3の2第3項第5号には、具体的に「運転者以外の者が授乳その他日常生活上の世話（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」は道交法第71条の3第3項ただし書にある「やむを得ない理由があるとき」に該当し、幼児用補助装置の使用義務が免除されると明記されている。

法令は国会や内閣で定めるものであり、道交法で「やむを得ない理由があるとき」は、幼児用補助装置の使用義務が免除され、具体的に施行令で「運転者以外の者が授乳その他日常生活上の世話（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」がこれに該当し、指導取締りの対象から除く基本的な考え方や方針を国が示しているものであるから、免除規定に該当した場合の考え方や方針等について、奈良県警察本部が定める性格のものではなく、国の考え方や方針に沿わない行政文書を作成又は取得することもない。

審査請求人は本件審査請求書で種々の主張をしているが、奈良県警察本部で、本件開示請求を厳格に解すれば本件処分は妥当であり、審査請求人の本件開示請求の趣旨を最大限参酌して行政文書の特定を行ったとしても、本件処分に至ったものである。

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当と考える。

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

審査請求人は、「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話とこれに対する交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」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。

(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「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話とこれに対する交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」をどのような趣旨に解したかについて、①「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話について奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」及び「保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話に対する交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」、②「幼児用補助装置使用義務違反の交通取締りにおいて、免除規定に該当した場合の交通指導の必要性について、奈良県警察本部の基本的な考え方や方針が分かるもの」の二通りの解釈に基づき本件決定を行ったと諮問実施機関は説明する。

開示請求書の記載を文理的に解釈した場合、①の意味に解したことに不自然な点はなく、また、審査請求書及び意見書における審査請求人の主張を考慮した上で本件開示請求の趣旨を解釈した場合、②の意味に解したことは妥当と認められる。

したがって、本件開示請求の趣旨についての諮問実施機関の判断は妥当なものと認められる。

(2) 本件行政文書の不存在について

本件開示請求の趣旨を(1)の①の意味に解した場合、警察法(昭和29年法律第162号)第2条に規定されているように、警察が、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持に当たることを責務としていることを考えると、実施機関において保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話について考え方や方針を決定する事務を行う所属はなく、また、交通関係法

令において保護者が幼児に対して行う日常生活上の世話に対する指導又は警告を行う規定はないことから、本件開示請求に係る行政文書を保有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。

また、本件開示請求の趣旨を（１）の②の意味に解した場合、審査請求人が開示を求めているのは、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幼児用補助装置の使用義務を免除する旨定めている施行令第２６条の３の２第３項第５号の規定についての奈良県警察本部の考え方が記載された文書であると解される。

幼児用補助装置の使用を免除する旨定めている施行令は政令であり、政令の制定は内閣の事務である。施行令が改廃されたときは、警察庁から都道府県警察等に対し、改廃に係る考え方及び方針が示されることは考えられるが、交通取締りは、全国どこでも公平に実施されなければならないことから、都道府県警察等において施行令の考え方や方針を独自に定めるものとは考えられず、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 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23年11月21日	・ 審査請求人から意見書の提出を受けた。
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 諱弘	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