答申第１６６号

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１０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、「交通違反告知において警察官が行う「現認」の定義が分かるもの」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２０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９月７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２２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

平成○○年○○月○○日に○○警察署警部補○○○○氏が○○警察署管内の幹線道路において違反告知を行った幼児用補助装置使用義務違反の基礎とされた事実認定には、重大な誤認がある。

道路交通法施行令（昭和３５年政令第２０７号）第２６条の３の２第３項第５号によれば、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については、やむを得ない理由があるとして、自動車の運転者に幼児用補助装置を使用させる義務を課していない。

この点について、〇〇警部補に対して、「幼児が暴れ車外に出ようした行為」や「オムツを換える行為」について、上記の使用義務がないことの確認として、次のとおり事実を述べた。

・〇〇の自宅から奈良県までドライブして長時間経過している。

・〇〇〇〇であり、道路が〇〇あたりから渋滞しており、休憩を取れるような場所もなかった。

・幼児が以前、車のドアを開けた事があったので、車外に出ようとした行為に危険を感じた。また、このような幼児を保護する行為は、緊急避難行為に該当する。

・幼児は〇歳〇〇か月であり、車内で我慢もできるはずはなく、排尿行為も伝える事ができない。

・妻が幼児の日常生活上の世話を行うためにやむを得ず取った行為である。

（※これらの事実を直接証明する証拠はないが、状況証拠資料として別添の「子の成長日記（妻が記したもの）」を添付します。）

これらの事実に対して、〇〇警部補からは、「あなたの言っていることは事実かもしれない。しかし、私があなたの横に座ってそのような事実を確認したわけではないし、現実問題としてそのようなこともできない。だから、私が現認した事実しか考慮しません。」という趣旨の説明があった。これに対して、私が「子を持つ親としてやむを得ず取った行為、保護者として当然すべき義務に対して違反告知をすることは、法益の権衡を失するのではないか。」と質問したところ、〇〇警部補から「私も子を持つ親としてあなたの事情は察する。しかし、現場の警察官には裁量行為が認められていない以上やむを得ない。仮に現場の警察官に裁量行為が認められているとすると、個々の警察官が個々に判断することになり、公平性の観点から問題となる。」との説明があった。

〇〇警部補とのやり取りの中から違反告知に当たっては、警察官が現認した行為のみが事実認定され、不確かな事実は認定されないということ、現場の警察官には奈良県警察本部から裁量行為について指示があったことが推測される。

ここで、問題として挙げられるのは、〇〇警部補には、事案の処理に際して最も適切な選択肢を取ることが公益目的適合性の見地から求められ、最善の対応をとる責務を負っているにもかかわらず、現認した事実以外の諸事情を全く考慮しなかったこと、そして、裁量行為に対する誤った認識を持っていることである。確かに、事実認定それ自体につき裁量行為が認められるものではないが、本件については、事実に対する評価や認識レベルの問題であって、裁量権そのものの問題ではない。仮に、〇〇警部補の発言が正しいとして裁量行為が認められないとされるならば、授乳行為に関して、授乳前のチャイルドシートを外して乳児を落ち着かせるまでの行為や授乳後のゲップをせる行為に対して、授乳行為を現認していない以上、違反告知をしなければならず、一連の行為を広義の授乳行為と見なすことができない。これは明らかに合理性を欠いており、本来最も重視すべき要素を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、また、裁量行為が認められていないとして、本来考慮に入れるべきでない事項を考慮に入れることは、判断行為の方法ないしその過程に誤りがあると言わざるを得ない。そもそも、違反告知は正しい事実認定を前提として行われるべきものであるから、事実誤認があれば、その違反告知は実体法上違法と判断されうる。すなわち、違反告知の基礎とされた重要な事実に誤認があることにより重要な事実の基礎

を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当を欠くものと認められる場合に、裁量権の逸脱・濫用となるものである。

以上、客観的に見て明らかに違法性阻却事由が認められる事案にもかかわらず、違反告知を行った理由として、〇〇警部補の言動から考慮すると、警察官の「現認」、緊急避難行為との関係、裁量行為や相手方の考え方を聞くときの姿勢について奈良県警察本部から特別の指示が出ていると考えざるを得ないことから、実施機関は行政文書不開示決定を取り消し、当該行政文書を開示すべきである。

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

審査請求人が求める行政文書は、「交通違反告知において警察官が行う「現認」の定義が分かるもの」である。

「現認」という用語は、犯罪捜査規範（昭和３２年７月国家公安委員会規則第２号）第２１９条の「（前略）犯罪事実を現認した場合であっても、（後略）」や、最高裁判所の判例（最判昭和５７年７月１５日）の「交通反則通告制度は、（中略）警察官が現認する明白で典型的なものを反則行為とし、（後略）。」などと用いられ、さらには国語辞典にも搭載されている。

交通違反の告知については、道路交通法（昭和３５年法律第１０５号。以下「道交法」という。）第９章に反則行為に関する処理手続の特例、いわゆる交通反則通告制度が規定され、同法第１２６条第１項本文に「警察官は、反則者があると認めるときは、次に掲げる場合を除き、その者に対し、速やかに、反則行為となるべき事実の要旨及び当該反則行為が属する反則行為の種別並びにその者が次条第１項前段の規定による通告を受けるための出頭の期日及び場所を書面で告知するものとする。」と規定している。

これらのことから、本件開示請求に係る「現認の定義」は用語の定義を示すものとも認められるが、審査請求人の他の開示請求を参酌すれば、本件開示請求は道交法に規定されている「反則者があると認めるとき」の具体的な定義が記載された行政文書と認められた。

２　不開示とした理由等

審査請求人の開示請求した行政文書の名称は交通違反告知において警察官が行う「現認」の定義が分かるものであるが、「現認」は警察用語ではなく、一般的に使用される言葉である。奈良県警察本部において、「現認」を解釈した文書の作成、取得はない。

交通反則通告制度は、車両等の運転者がした道交法違反行為のうち、道交法別表第２の上欄に掲げるものを反則行為とし、反則行為をした者に対しては、警察本部長が定額の反則金の納付を通告し、その通告を受けた者が任意に反則金を納付したときは、本来の刑事手続が進行するということを骨子とする制度である。

本制度において、反則者とは反則行為をした者であって、一定の基準に該当しない

者をいい、警察官が反則者があると認めるときは、反則行為となるべき事実の要旨等を告知をする。

刑事訴訟法（昭和２３年法律第１３１号）第１８９条の規定により、警察官は、司法警察職員として職務を行い、司法警察職員は、犯罪があると思料するときは、犯人及び証拠を捜査するものとされている。

道交法では第８章に罰則が規定されており、反則行為は本来犯罪を構成する行為であるから、警察官は道交法違反の犯罪があると思料するときは、犯人及び証拠を捜査することとなるが、行為者が反則者であった場合、交通反則通告制度に基づき、反則者がこれによる処理に服して任意に反則金を納付した時は、公訴が提起されないというにとどまるのである。

以上のとおり、「反則者があると認めるとき」とは、警察官が道交法違反の行為を現に認め、その行為者が反則者であったときをいうのであって、これらを定義した行政文書を作成する事務も必要もなく、主管課において検索するも、これに類する行政文書は存在しなかったことから、本件決定を行ったものである。

なお、審査請求人は、審査請求書で種々の主張をしているが、本件開示・不開示の判断に影響を及ぼすものではない。

３　結語

以上のことから、実施機関が行った本件決定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　行政文書の不存在について

審査請求人は、「交通違反告知において警察官が行う「現認」の定義が分かるもの」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ので、以下検討する。

道交法第１２６条本文は、「警察官は、反則者があると認めるときは、次に掲げる場合を除き、その者に対し、速やかに、反則行為となるべき事実の要旨及び当該反則行為が属する反則行為の種別並びにその者が次条第１項前段の規定による通告を受けるための出頭の期日及び場所を書面で告知するものとする。」と定めており、本件開

示請求の「現認」とは、警察官が交通違反の事実を現場において認めることを指していると考えられる。

「現認」という用語は一般的に用いられている用語であり、また、諮問実施機関の説明によると、警察用語ではないとのことである。

これらのことから、実施機関が「現認」の定義を定めた文書を作成又は取得していないとしても、必ずしも不自然とは言えない。

また、実施機関において該当する文書を探索したが存在しなかったとのことである。

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　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２２日	・　諮問実施機関から諮問を受けた。
平成２３年１０月２７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２７年１１月１８日 （第１８９回審査会）	・　事案の審議を行った。 ・　事案の併合を行った。
平成２７年１２月１６日 （第１９０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２８年　１月１３日 （第１９１回審査会）	・　事案の審議を行った。
平成２８年　２月２３日 （第１９２回審査会）	・　答申案のとりまとめを行った。
平成２８年　４月１５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
以呂免義雄（いろめよしお）	弁護士	会 長 代 理
久保　博子（くぼ　ひろこ）	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）	
野田　　崇（のだ　たかし）	関西学院大学法学部法律学科教授 （行政法）	
細見三英子（ほそみみえこ）	元産経新聞社記者	
南川　諦弘（みなみがわ　あきひろ）	大阪学院大学法学部・大学院法学 研究科教授（行政法）、弁護士	会　　長