

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

異議申立人は、平成26年3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、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「奈良県警察職員定数条例の一部改正（平成25年3月27日付け、奈良県条例第47号）において、警察官定数をいわゆる政令定数2,423人のところ、26人を超えた2,426人と規定した法的根拠（3人は政令増員分 H25.5.16施行、23人は奈良県独自の単独定数分）」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3月18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、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成26年4月8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6条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める異議申立てを行った。

4 諮 問

平成26年4月21日、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、当該異議申立てに係る諮問を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

法的根拠となる文書は存在すると考えるため、不存在決定に対して異議を申し立てます。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 異議申立書

政令増員分の3名は、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）であるにもかかわらず、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。以下「定数条例」という。）により当該3名が、平成25年4月1日で規定されたのは、法的根拠がないと判断されるため。

奈良県単独定数23名について、増員の根拠が、地方自治法（昭和22年法律第67号）第172条第3項なのか、警察法（昭和29年法律第162号）第57条第2項なのか又はそれ以外なのか示されなかったため。

(2) 意見書

警察官の定数は、警察法第57条第2項において、「地方警察職員の定員（警察官については、階級別定員を含む。）は、条例で定める。この場合において、警察官の定員については、政令で定める基準に従わなければならない。」と規定されている。

同項の立法趣旨は、特に警察官については、治安水準が全国的に均衡のとれたものとして維持される必要があるという観点から、警察法施行令（昭和29年政令第151号。以下「政令」という。）で定める基準（政令第7条及び別表第一）に従うべきものとされている。

すなわち、条例制定権者は、警察官の定数については、政令で定める基準に従って定めることを義務付けられており、条例制定権者には、それをするかしないかの裁量の余地を与えられていないと解されている。

私は、基本的には、警察官の定数は、政令で定められた基準そのものが各都道府県における警察官の定数であると考えます。

しかし、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。）第4条の規定により定数条例の一部が改正され、平成25年4月1日から施行された。当該条例により、奈良県における警察官の定数は、平成25年4月1日における政令で定められた基準が2,423人であったことから、同基準を26人超えた2,449人となった。

したがって、私は、政令増員分3人は、平成25年5月16日付け政令によって増員が認められたものであることから、いわば、46日のタイムラグが生じている。このタイムラグを生じさせた文書（警察庁からの内示等）が存在すると思ったことから、当該文書の開示を請求したものである。

他方、23人の奈良県独自の単独定数分については、政令で定められた基準を超えている。したがって、警察官の定数について、政令で定める基準を上回った条例定数を定めることができると規定した法的根拠が、必ず存在するものと考え、開示請求したものである。

本件において、実施機関は、政令に定める基準を超える警察官の定数分について、法令審査を行うに際して、奈良県警察本部長（以下「警察本部長」という。）に対

して、その根拠となる文書、法令又は警察法を所管する警察庁が発出した文書の提出を指示し、入手するか、自らが警察庁に対して質疑を行い、文書による確認をすべきであったにもかかわらず、実施機関は、警察本部長からの口頭説明をもって、当該審査を終了しているが、〇〇〇〇を踏まえて考えるとき、そのようなことは絶対に考えられないことであって、必ず実施機関は、改正手続が適正かつ適法であることを担保する裏付け資料を入手していると考ええる。

(3) 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 警察本部長は、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 実施機関の説明要旨

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) 本件開示請求の趣旨について

警察法第57条第2項において、地方警察職員の定員は、条例で定めることとされており、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。）が示されている。本県においては、定数条例により警察官の定数（以下「条例定数」という。）を定めている。

今般、一部改正条例第4条の規定により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るものである。

本件開示請求の趣旨は、政令定数を上回る定数を定めたことについての法的根拠が記載された行政文書の開示を求めているものと解している。

(2) 定数条例の改正について

警察職員の定数については、条例により定めることとされている（地方自治法第172条第3項及び警察法第57条第2項）。また、条例の制定又は改廃は、地方公共団体の議会の議決が必要とされている（地方自治法第96条第1項第1号）。普通地方公共団体の長は、議会の議決が必要な事件について議案を提出することとされている（地方自治法第149条第1号）。

今般改正された定数条例については、実施機関が、警察本部長からの改正の依頼を受けて同条例の改正案を議会に提出したものである。

実施機関は、警察本部長から改正の依頼を受けるに当たり、政令定数を上回る定数を条例で定めることについて、その可否が記載された要綱、要領、通知等の明文の根拠は存在しておらず、警察法の趣旨を勘案した解釈に基づいていると説明を受けた。その解釈によると、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の確保を図るために設けられたものであり、各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を定めたものであるから、政令定数を上回る定数を条例で定めることができるとのことであった。

(3) 行政文書の不存在について

実施機関は、警察本部長から定数条例の改正案について説明を受けるに当たり、政令定数を上回る定数を条例で定めることについて、その可否が記載された要綱、要領、通知等の当該文書の提出を受けた事実はない。

以上のことから、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開示決定を行ったものである。

2 口頭理由説明

(1) 本件開示請求の趣旨について

行政文書開示請求がなされた際、その趣旨を開示請求者に確認しました。その際、開示請求者によれば「法的根拠」とは、26人を増員することについて説明する資料ではなく、条例定数が政令定数を上回ることを許容する内容が記載された要綱等であるとのことでした。

実施機関は、そもそも政令定数は、各都道府県の治安体制を維持するための最小限度を定めたものであり、警察からも当該考え方について記載された要綱等の提出は受けてなかったため、「法的根拠」はない旨を伝えました。

一方で、警察法の逐条解説書に、独自の増員は警察法第57条の規定に反するものではないとの記載がありましたので、開示請求者にその旨を説明したところ、開示請求者は本件開示請求を取り下げの旨の発言をされました。しかし、その後当該開示請求の取下げを撤回し、不開示決定をしてほしいとのことであったため、不開示決定を行いました。

また、開示請求者は、本件開示請求以外に警察本部長から知事宛ての要求書を開示請求されており、実施機関は1年間の保存期間満了により廃棄しているため不存在決定を行っています。

したがって、実施機関としては、このような経緯からも、開示請求者が求める「法的根拠」とは、条例定数が政令定数を上回ることについて許容する旨が記載された要綱等を指していると認識しており、開示請求者も同様の認識をしていたものと考えています。

(2) 行政文書の不存在について

まず、定数を定める条例改正手続の流れについて御説明します。

職員の定数については、例年10月20日頃、各部局長及び知事部局以外の各任命権者に対し、次年度の組織・定数要求に関する総務部長通知を発送します。その後、11月中旬頃に、各部局長及び各任命権者から、組織・定数の要求書が人事課に提出されます。その後人事課において、組織・定数の査定事務を行い、翌1月下旬に、各部局長及び各任命権者に対し、翌年度の組織及び定数の内示を行っています。知事部局以外の各任命権者は、当該内示に基づき、知事に対して、定数条例の改正案を作成し、総務課において法令審査が行われた後、知事の決裁を得て2月の定例県議会に提出を行い、3月下旬に議会で議決され、4月から改正条例が施行されることとなります。

実施機関は、警察本部長から改正の依頼を受けるに当たり、次のような説明を受けました。政令定数を上回る定数を条例で定めることについて、その可否が記載された要綱、要領、通知等の明文の根拠は存在しておらず、警察法の趣旨を勘案した解釈に基づいていること。その解釈によると、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の確保を図るために設けられたものであり、各都道府県の治安体制を維持するための「最小限度を定めたもの」であること。このことから、政令定数を上回る定数を条例で定めることは可能であるという内容でした。

したがって、実施機関は、警察本部長から定数条例の改正案についての説明を受けるに当たり、政令定数を上回る定数を条例で定めることについて、その可否が記載された要綱等の提出を受けた事実はないことから、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、不開示決定を行いました。

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、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

異議申立人が、「奈良県警察職員定数条例の一部改正（平成25年3月27日付け、奈良県条例第47号）において、警察官定数をいわゆる政令定数2,423人のところ、26人を超えた2,426人と規定した法的根拠（3人は政令増員分 H25.5.16施行、23人は奈良県独自の単独定数分）」の開示を求めているのに対し、

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。

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、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条により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条の規定により定数条例が改正されたが、改正後の警察官の定数
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、要綱、通達等の法的根拠が記載された行
政文書であると解される。

警察官の定数を変更する場合、定数条例を改正する必要があるが、条例の制定又は
改廃は、地方公共団体の議会の議決が必要とされている。また、地方自治法第149
条第1号により、普通地方公共団体の長（都道府県にあっては知事）は、議会の議決
が必要な事件について議案を提出するものとされている。そして、実施機関は、定数
条例の改正に当たり、警察本部長からの依頼を受けて、県議会に定数条例の改正案を
提出するとのことである。

実施機関の説明によると、当該依頼に当たり、奈良県警察本部警務部警務課（以下
「警務課」という。）と実施機関における人事担当部署である総務部人事課との間で
協議が行われるとのことである。

もとより、警察官の定数に係る法的根拠が記載された行政文書が存在するとすれば、
警察本部において作成又は取得されているものと考えられるが、実施機関が該当文書
を保有しているとするれば、当該協議に当たり警務課から提出を受けた文書に含まれて
いることが考えられる。

この点について、実施機関に説明を求めたところ、警務課から提出を受けた文書は、
増員要求書、他府県の状況を示した資料、交通巡視員に関する資料、政令定数を増員
する旨の警察庁からの通知等があるが、本件開示請求書の記載に照らすと、いずれに
についても、開示請求者が求める内容を含むものではなかったとのことであった。

また、実施機関は、保有する他の文書について念のため探索したが、該当する文書
を保有していないとのことであった。

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実施機関の説明
は是認できると判断する。

3 異議申立人の主張について

異議申立人は、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。

この点について実施機関は、口頭理由説明において、本件開示請求の受付時に、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定めた法令、要綱、通達等と
いう意味での法的根拠の開示を求めているものであるという開示請求者の意思を確認

し、該当する文書を保有していないことをあらかじめ伝えた上で、不開示決定を行ったと説明している。

このような状況において、開示請求の趣旨について、なぜ異議申立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、本件開示請求書には「法的根拠」と記載されており、通常「法的根拠」とは法令、要綱、通達等を意味するものと解されること、及び上記のとおり実施機関は異議申立人に本件開示請求の趣旨を確認していることを考慮すると、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。

審査会の審査経過

年 月 日	審 査 経 過
平成26年 4月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関から諮問を受けた。
平成26年 5月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成26年 6月 9日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成27年 7月15日 (第185回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異議申立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)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事案の審議を行った。
平成27年10月21日 (第188回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申案のとりまとめを行った。
平成27年11月 4日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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
いろめよしお 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 諦弘	大阪学院大学大学院法務研究科教授 （行政法）、弁護士	会 長