

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14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、「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違反告知をしなければならない理由が分かるもの、又は一連の行為を広義の授乳行為と見なすことができない理由が分かるもの」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26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

平成〇〇年〇〇月〇〇日に〇〇警察署警部補〇〇〇氏が〇〇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270号。以下「施行令」という。）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とした行為」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違反告知をしなければならない理由が分かるもの、又は一連の行為を広義の授乳行為と見なすことができない理由が分かるもの」である。

道路交通法（昭和35年法律第105号。以下「道交法」という。）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。

同条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義務が免除されるとされている。

したがって、審査請求人が求める行政文書は、幼児用補助装置使用義務の免除規定のうち運転者以外の者が「授乳」前後の行為を行っている際、警察官が運転手に対して違反告知の義務を負うことが記載された行政文書、及び「授乳」という行為の解釈について記載された行政文書と認められた。

(2) 不開示とした理由

審査請求人の開示請求した行政文書の名称は、「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違反告知をしなければならない理由が分かるもの、又は一連の行為を広義の授乳行為と見なすことができない理由が分かるもの」であるが、施行令第26条の3の2第3項第5号は、着用の免除として「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）」と規定されており、奈良県警察本部で本規定に関して作成、取得した文書はない。

道交法の規定による施行令の免除規定は、「運転者以外の者が授乳を行っている幼児を乗車させるとき」は、明文の規定があることから、幼児用補助装置使用義務が免除され、行為者は交通違反として処理されることはないが、施行令に明記されているのは「授乳」であって、「授乳前後の行為」ではない。

「授乳前後の行為」が「授乳」に含まれるか否かの解釈について、類似する裁判例を検索するも見あたらず、法令に特定の行為が明記されている以上、奈良県警察本部で特定の行為を拡大解釈する必要性はなく、厳格に解釈して職務執行を行うことが相当であるにも関わらず、なお当該法令の拡大解釈について記載された行政文書を作成又は取得する必要性はない。

そもそも、交通の取締りは警察法（昭和29年法律第162号）第2条に基づく警察官の責務であり、警察官が幼児用補助装置使用義務違反の行為を認めた際、当該違反行為が免除規定に該当しない行為であった場合は、交通違反として処理するのが相当と認められ、これらを警察官の義務とした内容の行政文書を作成又は取得する事務も必要性もない。

以上のことから、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切と考える。

2 口頭理由説明

日常生活上の世話に関しては、様々な状況が想定されるため一定の行為を特定することはできない。違反者の弁解内容や、車内の状況などを現場警察官が交通法令に基づいて適切に判断することとなる。交通法令の解釈に疑義が生じた場合には、各所属から交通指導課に照会するなどの適切な対応を行うことになっている。

どこまでを授乳行為と認めるかの解釈についての規定等は存在せず、作成又は取得したこともない。

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違反告知をしなければならない理由が分かるもの、又は一連の行為を広義の授乳行為と見なすことができない理由が分かるもの」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。

施行令第26条の3の2第3項第5号は、幼児用補助装置の着用義務が免除される場合について定めており、審査請求人が開示を求めているのは、同号に規定する「授乳」について、授乳前後の行為を含む一連の行為を「授乳」と解釈することができない理由が記載された行政文書であると解される。

同号に規定する「授乳」の解釈について記載された通知、要綱等が存在すれば、本件開示請求の対象となる可能性があるが、諮問実施機関の説明によると、同号に規定する「授乳」について、どこまでを授乳行為と認めるかということについて定められた規定等は存在しないとのことである。

施行令において用いられる用語のうち解釈の余地のあるものについては、その解釈が示されることが必要と考えられるが、「授乳」という用語について、警察庁及び実施機関において殊更その必要性がないと判断され、その解釈が示されたものが作成又は取得されていないとしても、必ずしも不自然とは言えない。

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 |
|----------------------------|--------------------------------------|---------|
| い り 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 | 大阪学院大学法学部・大学院法学 研究科教授 (行政法)、弁 護 士 | 会 長 |