

答申第134号（諮問第190号事案）

答 申

第1 審査会の結論

平成22年8月3日付け宮本規第1836号及び平成22年8月3日付け宮本規第1839号で宮城県警察本部長が行った決定は、妥当である。

第2 審査請求に係る経過

- 1 審査請求人は、平成22年7月20日、情報公開条例（平成11年宮城県条例第10号。以下「条例」という。）第4条の規定に基づき、宮城県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、別紙1に掲げる行政文書について、開示の請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、条例第6条第1項の規定により、別紙1「3）」については、「交通規制基準（第6横断歩道（72頁～75頁）及び第58自転車横断帯（172頁～173頁）」を行政文書として特定し開示決定を、別紙1「1）」、「2）」、「4）」1段落目、「4）」2段落目から5段落目まで及び「5）」については、行政文書を保有していないとしてそれぞれ不存在決定（以下「当該処分」という。）を行い、平成22年8月3日付けで審査請求人に通知した。
- 3 これに対し、審査請求人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定により、当該処分のうち、別紙1「1）」に係る処分（平成22年8月3日付け宮本規第1836号。以下「本件処分1」という。）及び別紙1「4）」2段落目から5段落目までに係る処分（平成22年8月3日付け宮本規第1839号。以下「本件処分2」という。）を不服として、実施機関の上級行政庁である宮城県公安委員会（以下「公安委員会」という。）に対し、平成22年9月13日付けで審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

- 1 審査請求の趣旨
審査請求の趣旨は、本件処分1及び本件処分2の取消しを求めるものである。
- 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書等において述べている内容によると、おおむね次のとおりである。

(1) 本件処分1について

道路交通法110条の2第3項に基づき「自転車横断帯及び横断歩道設置」には必ず道路管理者に対して行わなければならない意見聴取に関する関係書類の開示を求めたものであるが、その不存在の理由が「「ついでのでんで打ち合わせしたから」「相手側に回答する文書があったのでそれと抱き合わせで処理した」だから、職員の頭の中にあるので、同法に基づいて作成された文書は作成しなかった」とのことで不存在の理由としているが、このような理由で文書が不存在とするには滑稽であり具体的な理由となっておらず、単に、意見聴取を行わなかった言い訳に過ぎないと考える。

このような理由で書類が作成されず、不存在の理由にされたのでは、条例第1条にある「県が有する諸活動の説明する義務が全うされるようにする」目的が全うされず、説明する義務も果たしていないことになる。更に恐れることは、このような理由で文書作成が成されないとするならば、県民の警察活動の監視と参加に重大な支障が生じるものである。

強いては、警察の隠蔽体質を助長させるこのような行為を是認したことになり、条例が、このようなミスや怠慢や不作為を是認する道具に使われているのと同然と考える。

ハッキリ言って不作為を覆い隠すアリバイ証明のようなものであり到底認めるわけにはいかない。よって処分理由の具体的な記載を定めた条例第6条第3項に反するものである。

(2) 本件処分2について

道路交通法110条の2第3項に基づき道路管理者に対して行われた意見聴取内容が、実際現地で実施されているかどうか立ち会って双方確認することとなっており、道路交通法110条の2第3項と道路法95条の2第1項の規定は、言うまでもなく、それぞれがその趣旨を踏まえて確実に履行されなければならない手続き規定であり、交通管理者及び道路管理者の相互の権限に、両者の意見を反映させ、より適正な交通管理及び道路管理を行わせようとする為のものであり、双方が、現場で確認し合うこととされている。

その際、自らが行った意見聴取内容を持参し現地で確認するのが当然であり、内容を確認するための図面等を持参せずして何を立ち会ったと言えるのか。

持参しなかった、請求内容を満たす行政文書は存在しないなどと不存在的な事実のみを示しているだけで具体的な理由を述べていない。

意見聴取をしなかったのか、出来なかったのか、不存在的理由を具体的に明らかにする義務があるはずである。

そして、不完全な現場状況をどうするのか答える義務があるはずである。

これは、処分理由の具体的な記載を定めた条例第6条第3項に反するものであり、明確な処分理由を求めるものである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書等において述べている内容を総合すると、おおむね次のとおりである。

1 交差点改良に伴う交通規制に係る意見聴取事務について

道路管理者は、道路法（昭和27年法律第180号）第95条の2第1項の規定により、道路の構造を保全し、又は交通の安全と円滑を図るため、必要な場所に道路標識又は区画線を設け、道路の通行を禁止し、若しくは制限し、又は横断歩道橋を設け、道路の交差部分及びその付近の道路の部分の改築で政令で定めるもの若しくは歩行安全改築を行い、若しくは道路上に道路の付属物である自動車駐車場を設けようとするときには、当該地域を管轄する公安委員会の意見を聴かなければならない（以下「道路法意見聴取」という。）こととされている。

また、公安委員会は、道路交通法（昭和35年法律第105号。以下「道交法」という。）第110条の2第3項の規定により、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、又は交通公害その他の道路の交通に起因する障害を防止するため、道路標識等により、交通規制を行おうとするときには、当該規制の適用される道路の管理者の意見を聴かなければならない（以下「道交法意見聴取」という。）こととされている。

これらの意見聴取に関しては、「宮城県公安委員会の権限に属する事項の専決に関する規程」（平成15年宮城県公安委員会規程第1号）により、宮城県警察本部交通部長（以下「交通部長」という。）の専決事項とされており、また、交通部長が公安委員会の立場で道交法意見聴取を行うに際しては、所轄警察署及び宮城県警察本部交通部交通規制課（以下「交通規制課」という。）の担当者がその準備行為として道路管理者側との打合せを行うこととしている。

交差点の改良を行おうとするときには、当該交差点における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため、交通規制を行う必要があることから、

これらの意見聴取（準備行為としての打合せを含む。）については、別個にはなく、一体的に行ってきたものである。

具体的には、交差点の改良を行うに際し、道路管理者は、所轄警察署と道路法意見聴取の対象となる事項について打合せを行うこととなるが、その中で所轄警察署は、道路管理者と道交法意見聴取の対象となる事項についても口頭により打合せを行い、その後、交通規制課と道路管理者による打合せを経て、当該道路管理者から、道路法意見聴取の文書が公安委員会宛に発出され、その文書に添付される図面に事務レベルで打ち合せた交通規制の内容が記載されるため、これを交通部長の決裁によって道交法意見聴取に代える事務処理を慣行として行ってきたところである。

このような慣行に対して、これまで道路管理者側からの異論はないため、道交法意見聴取に関する文書は作成しておらず、また、道交法意見聴取について、その聴取方法や記録等について定められた法令、内部規程等は存在しない。

2 本件処分1について

町道〇〇線改良事業に伴う交差点改良（以下「本件改良」という。）は、都市計画道路として平成〇〇年〇〇月に〇〇町において計画決定され、平成〇〇年度から事業が開始されたものであり、本件改良は、町道と県道が交差する道路であるため、平成〇〇年〇〇月頃から〇〇月頃にかけて、所轄である宮城県〇〇警察署（以下「〇〇警察署」という。）交通課及び交通規制課と双方の道路管理者との間において、本件改良に関し、道路法意見聴取の対象となる事項（道路改良に係る区画線の設置、道路の交差部及びその付近の改築（車道又は歩道幅員の変更等））及び道交法意見聴取の対象となる事項（横断歩道の位置、歩行者の滞留位置、停止線の位置、自転車横断帯の位置等）について、口頭による打合せが一体的に行われた。

上記打合せを経て、道路管理者（〇〇町長）が本件改良の計画案を作成し、平成〇〇年〇〇月〇〇日付けで同道路管理者から道路法意見聴取に係る行政文書が公安委員会宛に発出され、その文書に添付されている図面に本件改良に係る横断歩道等の位置など交通規制の内容が記載されていたことから、交通規制課では同文書により交通部長の決裁を受け、道交法意見聴取とした。

その後、双方の道路管理者が地域住民に本件改良の計画案を説明した際、当該計画案では廃止予定の既設の横断歩道が抹消されていたため、付近住民から当該横断歩道の継続設置の要望が出されたことを受け、再度、両者間の打合せを経て、道路管理者（〇〇町長）から、平成〇〇年〇〇月〇〇日付けで道路法意見聴取に係る行政文書が発出されたことから、交通規制課では、

上記同様に交通部長の決裁を受け、道交法意見聴取とした。

交差点改良に伴う道交法意見聴取については、道路法意見聴取を行う中で、口頭により一体的な事務処理を行ってきたため、道交法意見聴取に関する文書は作成していない。

このため、本件開示請求の趣旨を満たす行政文書が存在しないことから、行政文書不存在決定としたものである。

3 本件処分2について

平成〇〇年〇〇月〇〇日午後4時ころ、本件改良工事現場における〇〇警察署交通課と道路管理者（宮城県〇〇土木事務所）との間で行われた立会いは、道路管理者から横断歩道の設置場所の確認のための立会いを求められたため、所轄である〇〇警察署交通課の警察官が当該現場に赴き、同道路管理者が持参した図面を基に説明を受けたものである。これは、暫定的に開通する交差点において、計画案に沿った横断歩道の設置場所の確認を行ったものであり、その経過や結果についての行政文書は作成していない。

道交法意見聴取は、計画案に対して行ってきたもので、再意見聴取は当該計画案に変更が生じた場合に行うものとして事務処理を行ってきたところであり、同道路管理者によれば、当該工事は完成型ではなく、用地買収が未了のため、歩道等の設置を保留し、暫定的に供用開始しているとのことであることから、これは計画案に変更が生じたものではないため、再意見聴取は行っていない。

このため、当該交差点に関しては、平成〇〇年〇〇月〇〇日に〇〇警察署交通課と道路管理者との間で行われた立会い以降、道路管理者と本件交差点改良に係る再意見聴取は行っておらず、本件開示請求の趣旨を満たす行政文書は存在しないことから、行政文書不存在決定としたものである。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方

条例は、「地方自治の本旨にのっとり、県民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利」を明らかにすることにより、「県政運営の透明性の一層の向上を図り、もって県の有するその諸活動を説明する責務が全うされるようにするとともに、県民による県政の監視と参加の充実を推進し、及び県政に対する県民の理解と信頼を確保し、公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的」として制定されたものであり、原則公開の理念の下に解釈され、かつ、運用されなければならない。

当審査会は、この原則公開の理念に立って条例を解釈し、以下のとおり判

断するものである。

2 本件処分1について

(1) 本件処分1に係る行政文書について

本件処分1に係る行政文書（以下「本件行政文書1」という。）は、本件改良における道交法意見聴取に関する文書である。

(2) 本件行政文書1の不存在について

実施機関では、交差点改良に伴う道交法意見聴取については、その聴取方法や記録等について定められた法令、内部規程等は存在せず、道路法意見聴取を行う中で、口頭により一体的な事務処理を行ってきたため、道交法意見聴取に関する文書は作成していないと説明している。

そして、交差点改良を行う際の具体的な事務処理については、初めに現場において、道路管理者が作成した図面に基づき、道路法意見聴取及び道交法意見聴取の対象となる事項について事前の打合せを行っている。その後、調整が完了した時点で、道路管理者が最終的な図面を作成し、公安委員会あて道路法意見聴取を行い、さらに、公安委員会では、これを受けて、当該意見聴取の内容を確認して意思決定を行い、交通規制を実施している。したがって、実務上、道路法意見聴取と道交法意見聴取は一体的なものであり、現場が当該図面のとおり完成していれば、道交法意見聴取の結果が反映されたと考えていると説明している。

そこで、当審査会において、本件改良に係る道路管理者に確認したところ、本件改良においては、公安委員会との事前の打合せの中で、道路法意見聴取及び道交法意見聴取の対象となる事項について意見の交換等を行い、これらの調整が完了した時点で、〇〇町が町道及び県道についての道路法意見聴取に係る文書を公安委員会あて発出したとのことであった。

また、当該道路法意見聴取を受けた公安委員会の事務処理を確認したところ、当該道路法意見聴取への回答の決裁を受ける過程で、道交法意見聴取の対象となる事項についても確認を行っていることが確認された。

加えて、当審査会においては、道交法意見聴取の聴取方法や記録等について定めた規定を確認することができず、道路法意見聴取を行う中で、口頭により一体的な事務処理を行ってきたとする道交法意見聴取の取扱いについては、実施機関の説明するとおりであった。

なお、実施機関では、道路法意見聴取に係る行政文書により交通部長の決裁を受け、道交法意見聴取としたと説明していることから、当審査会においては、当該文書を本件開示請求の趣旨を満たす行政文書として特定す

ることができなかつたのか検討したところであるが、審査請求人は当該文書の開示を求めているものではないと考えられることから、実施機関による行政文書の特定については、問題はなかつたと判断した。

したがって、本件行政文書1を保有していないとする実施機関の説明には、特段不自然・不合理な点はなく、首肯し得るものと認められる。

(3) 不存在理由の記載不備について

審査請求人は、本件処分1の理由が具体的な理由となっていないことを審査請求の理由として主張する。しかしながら、上記(2)で述べたとおり、本件行政文書1を不存在とする実施機関の主張に特段の不合理な点は認められず、下記のとおり具体的な理由を記載した実施機関の処分理由は、処分を取り消すのが相当と判断する不備があるとは認められない。

・行政文書が存在しない理由

本件の交差点協議における横断歩道及び自転車横断帯の新設等については、道路管理者と公安委員会が、本件に関して事前に数回打ち合わせを実施し、その際に、道路交通法第110条の2第3項の規定に基づく意見の聴取を行い、お互いの意見を交換した上で、最終的な計画の合意に達しているが、当該打ち合わせを記録した行政文書等は、作成していない。

また、最終的な打ち合わせ終了後、道路管理者から公安委員会に対し、道路法第95条の2第1項の規定に基づく意見聴取の文書が発出され、公安委員会は当該文書に対し、これまでの打ち合わせ事項が適正に遂行されているか否かを確認し、公安委員会として交通上の意見を付した回答書により回答しており、改めて道路交通法第110条の2第3項の規定に基づく意見聴取は行っていないことから、請求内容を満たす行政文書は、作成していないため。

3 本件処分2について

(1) 本件処分2に係る行政文書について

本件処分2に係る行政文書（以下「本件行政文書2」という。）は、本件改良の計画案の変更が生じた場合に行う道交法意見聴取（再意見聴取）に関する文書である。

(2) 本件行政文書2の不存在について

実施機関では、道交法意見聴取は、計画案に対して行い、再意見聴取は

当該計画案に変更が生じた場合に行うものとして事務処理を行ってきており、本件改良に係る道路管理者によれば、本件改良工事は完成型ではなく、用地買収が未了のため、歩道等の設置を保留し、暫定的に供用開始しているとのことであるから、これは本件改良の計画案に変更が生じたものではないため、再意見聴取は行っておらず、本件開示請求の趣旨を満たす行政文書は存在しないと説明している。

実施機関の本件処分1の説明によれば、交差点改良に伴う道交法意見聴取については、道路法意見聴取を行う中で、口頭により一体的な事務処理を行ってきたということであり、これは計画案に変更が生じた場合に行う再意見聴取についても同様と考える。

そこで、当審査会において、本件改良に係る道路管理者に確認したところ、本件改良に係る道路法意見聴取については、当初の平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号及び本件改良の計画案の変更に伴う平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号による2回のみであり、審査請求人が本件開示請求で述べている平成〇〇年〇〇月〇〇日16時以降に道路法意見聴取を行った事実はないということであった。

そして、本件改良の計画案については、平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号による2回目の道路法意見聴取の際に添付したものが現時点で最終の計画案であり、その後、当該計画案に変更は生じていないとのことであるから、実施機関の説明するとおりであった。

したがって、本件行政文書2を保有していないとする実施機関の説明には、特段不自然・不合理な点はなく、首肯し得るものと認められる。

(3) 不存在理由の記載不備について

審査請求人は、本件処分2の理由が具体的な理由となっていないことを審査請求の理由として主張する。しかしながら、上記(2)で述べたとおり、本件行政文書2を不存在とする実施機関の主張に特段の不合理な点は認められず、下記のとおり具体的な理由を記載した実施機関の処分理由は、処分を取り消すのが相当と判断する不備があるとは認められない。

・行政文書が存在しない理由

上記立ち会い以後、道路管理者から〇〇警察署及び公安委員会に対して協議書類の提出はなく、また、打ち合わせを行った事実もないことから、請求内容を満たす行政文書は、作成又は取得していないため。

4 審査請求人のその余の主張について

当審査会は、本件処分 1 及び本件処分 2 の妥当性について判断を行うものであり、審査請求人のその余の主張については、当審査会の判断する内容ではない。

5 結論

以上のとおり、実施機関が本件行政文書 1 及び本件行政文書 2 につき、これを保有していないとして不存在であるとした本件処分 1 及び本件処分 2 は、妥当である。

第 6 審査の経過

当審査会の処理経過は、別紙 2 のとおりである。

別紙 1

1) 道路交通法第110条の2第3項の規程により公安委員会が道路管理者の意見を聴かなければならない事項として横断歩道と自転車横断帯の設置が明記されているが、道路法95条の2に基づいて公安委員会に意見聴取された「平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号町道〇〇線改良事業に伴う交差点改良について」と「平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号町道〇〇線改良事業に伴う交差点改良の変更について」において、内容から明らかに横断歩道の廃止移動新設及び自転車横断帯の新設設置が伴うものであります。

このことから、道路交通法第110条の2第3項の規程に公安委員会が道路管理者の意見を聴かなければならない事項として横断歩道と自転車横断帯の設置が明記されている以上、〇〇町長から出された上記2件の意見聴取と表裏一体となる横断歩道廃止移動や自転車横断帯の設置が伴う場合は、公安委員会から道路管理者である宮城県や〇〇町への意見聴取が必要と考えます。これら上記2件に伴う「道路交通法第110条の2第3項の規程によって行われた公安委員会が道路管理者への意見聴取」に関連して作成されたメモ及び内部文書、及び付属図書等を含む一切の文書の御開示を御願いたします。

2) 法で規定していることをその守護神である公安委員会や警察自ら法を犯すことはないと思います。しかし、存在しないとするならば、当然、意見聴取は省略しても良いとか必要ないという規程に基づいて処理したものと考えるので、当該案件は、意見聴取しなくて良いとする又、必要としない旨を証明する法律及び内部規程及び内部処理文書等一切について御開示を御願いたします。

3) 道路交通法第110条の2第3項の規程により公安委員会が道路管理者へ意見聴取する場合の横断歩道及び自転車横断帯設置基準について、その設置基準等について御開示を御願いたします。平面交差点のチェックポイント等には横断歩道や自転車横断帯構造基準の記載はありません。それは勿論でこれら構造基準は、公安委員会が自ら設置するのであり、協議とかチェック対象にならないので記載はせずに別にあると考えていますから。

4) 道路法95条の2に基づいて「平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号町道〇〇線改良事業に伴う交差点改良の変更について」意見聴取された件について施行も終わりかけた平成〇〇年〇〇月〇〇日16時に現場に於いて〇〇土木事務所の〇〇両氏と〇〇警察署の〇〇さんを含む2名によって確認作業が行わ

れましたが、その時の確認書とか復命書とか報告書とか表題は分かりませんが、その確認作業の結果作成された報告書及び確認書とか、又、立ち会いを行うとき警察側が持参した関係書類及び図書一切について御開示を御願いたします。

又、上記、意見聴取において公安委員会が回答した回答事項に「協議内容に変更が生じた場合は、速やかに別途意見の聴取をされたい」とあるが、現場は、前回開示を受けた、意見聴取内容とまるっきり似ても似つかない状況で完成しています。

指示した右折車線も無し、自転車横断帯も無く、ましてや歩道も欠損している状態では「変更」と捉えるか意見聴取のやり直しするとかは別としてあの状態で、どの様な立ち会いを行い、どう判断したのでしょうか。

明白な変更というよりは意見聴取内容の意図的な改竄無視であり、あのような事を変更と言わないで何というのでしょうか。私は、変更と言うよりは、回答事項にあるように「別途意見の聴取やり直すべき」と考えています。

そのことから、〇〇警察官が立ち会った以降に行われた、変更の「別途意見聴取」に関連する一切の文書メモや関係図書を含む一切の文書の御開示を御願いたします。

- 5) 意見聴取は、〇〇町が行ったもので〇〇町から上がってこないから分からないとか、横断歩道や自転車横断帯の設置に伴い道路管理者である宮城県に対して公安委員会側から意見聴取をしていないから当然無くて良いんですと苦しい言い訳をするかも知れませんが、歩道はないは、右折車線は無いは、更には、〇〇警察署の署員が立ち会いをして居るのに知りませんでしたとは言えないはずです。

この様に意見聴取した内容と大幅に違っていても変更でないとするならば、「変更の基準を規定した」、規程・条文・内部処理マニュアル等の御開示を併せて御願いたします。

別紙 2

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
23. 1. 12	○諮問を受けた（諮問第190号）。
23. 1. 31	○審査請求人から意見書を受理した。
23. 6. 14 (第299回審査会)	○事案の審議を行った。
23. 7. 26 (第300回審査会)	○事案の審議を行った。
23. 9. 9 (第301回審査会)	○審査請求人の意見陳述を行った。
23. 10. 12 (第302回審査会)	○事案の審議を行った。
23. 11. 17 (第303回審査会)	○実施機関から処分理由等を聴取した。
23. 12. 20 (第304回審査会)	○事案の審議を行った。
24. 1. 27 (第305回審査会)	○事案の審議を行った。
24. 2. 29 (第306回審査会)	○事案の審議を行った。
24. 3. 22 (第307回審査会)	○事案の審議を行った。

(参考)

宮城県情報公開審査会委員名簿

(平成24年4月25日現在)

氏名	区分	備考
蘆立順美	学識経験者	
杉山茂雅	法律家	
布田勉	学識経験者	会長職務代理者
森山博	法律家	会長
矢吹真理子	情報公開を理解する者	

(五十音順)