

練情審査発第 8 号

平成 17 年 5 月 30 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

公文書部分公開決定に対する異議申立ての審査について
(答申)

平成 16 年 10 月 15 日付け練総情発第 123 号で諮問 (諮問第 45 号) を受けた「練馬区立
保育園の委託園選定基準」の部分公開決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審
査の結果を別紙のとおり答申いたします。

(答申第 31 号)

答申書（答申第 31 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が、平成 16 年 9 月 16 日付け受付番号第 74 号で行った「練馬区立保育園の委託園選定基準」（以下「本件公文書」という。）に係る公文書公開請求について行った部分公開決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区情報公開条例（平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「条例」という。）上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 16 年 9 月 16 日に行った本件公文書の公開請求に対し、同日付けで実施機関が行った本件処分の取消しを求めるというものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書において本件異議申立てに至る経過および理由を述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

- (1) 利用者および区民の立場から、今回決定された園について公平性が保たれている事を確認する上で、他園のポイントと比較をしたい。
- (2) 意思決定の中立を主張するのであれば、なおさら情報をすべて公開してこそ、区民の同意を得られるのであり、情報を公開しない事が更に区民の誤解や憶測を招いて、混乱を引き起こしていると思われる。誤解や憶測を取り除く為にも情報の公開を求める。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し、実施機関は、非公開理由説明書において本件公文書を非公開とした理由についてつぎのように説明している。

(1) 区立保育園の委託化について

ア 区は平成 15 年 12 月に「新行政改革プラン」を策定し、このプランを受けて平成 16 年 9 月 27 日に「区立施設委託化・民営化実施計画」（以下「委託化計画」という。）を策定した。区立保育園の委託は委託化計画において定められ、その内容は平成 18 年度までに既設園 3 園と新設 1 園を委託するというものである。

イ 近年の保育需要は待機児童の解消だけでなく、保護者の就労形態の多様化を背景として保育時間の延長、日曜・祝日保育、病後児保育といった保育内容の拡大充実の方向にシフトしてきており、これら多様な保育需要に応え、様々な保育サービス

を実施するため、効率的な財源配分とその確保の点から区立保育園の委託を実施していく必要がある。

(2) 本件公文書の内容について

ア 本件公文書は委託化計画に基づき平成 18 年度までに委託する 3 園を選定する目的で作成したものであり、選定基準を設定し、59 園全園を対象にポイント化して一定の順位付けを行った上で、特に地域バランスを優先考慮して総合的な観点から 3 園を選定した。

イ したがって、本件公文書は、委託化計画上の委託 3 園を決定するための基礎資料であり、3 園以外の園について委託順位をつけることを目的としたものではない。

(3) 条例第 7 条第 4 号該当性について

ア 平成 19 年度以降の保育園の委託計画が定められていない現状において本件公文書が公開されると、つぎのような混乱を区民の間に発生させるおそれがある。

委託に不安を持つ保護者であれば、高順位の保育園に児童を預けている場合、卒園まで大丈夫か、あるいは低順位の保育園に転園したほうが良いのではないかと憂慮し、無用な心配や場合によっては不要な転園希望を行うなどの混乱を生じる可能性がある。

他方、委託によって行われる新たな保育サービスを希望する保護者にとっては、委託を予想して高順位の保育園に入園希望を出すという行動を取ることが考えられ、結果的に当該保育園が委託されなかった場合には転園を希望したり、強く委託内容の実施を求めるなど保護者間に混乱を生じる可能性がある。

イ このように保護者各々がそれぞれの環境や状況に応じて勝手に想像し、憶測で行動する蓋然性が高く、そのことは例えば入園希望先の選定に影響を及ぼし、各園ごとに著しい偏りを生じるおそれがあり、保護者間または保護者と区との間に著しい混乱を生じさせるおそれがあるとともに、区立保育園の入園事務に著しい支障を生じるおそれも予想される。

ウ また、今後の委託園選定については、必ずしもポイント上位園を選定すると決定しているものではなく、地域バランス等ポイント以外に考慮すべき点が発生する可能性が高い。よって、各園のポイントおよび順位を公開すると、委託化計画と平成 19 年度以降の計画検討とで状況が変わり、本件公文書の順位どおりにならなかった場合に区の選定基準に対して疑念を持ち、保護者と区との間の信頼関係が損なわれるおそれがある。

エ 以上の理由から本件公文書は条例第 7 条第 4 号に該当するため、非公開とした。

(4) 本件異議申立てに対する意見

ア 実施機関は、現在 3 園の委託のための準備を進めており、委託予定園に児童を預けている保護者に対しては様々な課題の協議を行い、委託化計画に関する理解を得られるよう鋭意努めているところである。

イ このような状況の中で平成 19 年度以降の具体的な委託園選定方針が決定していない段階において本件公文書が公開されると、当該情報だけがひとり歩きして「つぎはどここの園」といった風評を招くおそれがあり、保護者間のみならず、保護者と保育現場との間にも混乱を生じる可能性が極めて高い。

ウ 委託園の選定にあたっては一定の基準で委託に適した保育園を絞り込む作業が必要であるが、同時に最終的に委託の実施を決定する際には区全体の保育バランスという総合的な判断も求められている。その結果、本件公文書の 3 園以外の情報は現段階では未成熟で不確定な情報といわざるをえず、公開されると区民に甚大な影響を与えると考える。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 判断に当たっての前提

ア 当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号）第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による公文書非公開等決定に対し異議申立てがあった場合において、条例第 18 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非公開等決定が条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで、条例に則して判断するものである。

イ 条例第 7 条各号は、公文書公開制度にあって例外的に非公開とすることができる事項について定めている。

ウ したがって、本件公文書の場合にあっても、公開、非公開の判断は、条例第 7 条各号のいずれかに該当するかしないかで判断されるものであり、これに該当しないものは当然公開しなければならない。

(2) 委託園の選定について

ア 区立保育園の委託園選定は、本件公文書にあるとおり、選定基準の項目を定め、それぞれの項目についてポイント化して、59 園全園を対象にポイント集計を行った。そのさい、初めての委託であることからポイントのほかに特に地域バランスを考慮して行われたものであることが認められた。

イ 一般に公立施設の業務を委託するかどうか、またどの施設を委託するかは当該施設管理者の権限として決定できる。これは、本件においても保育園の委託化自体が特に議決事項とはなっておらず、予算審議を通じて議会の関与がなされていることから明らかである。したがって、区立保育園における委託園の選定には行政の裁量権が認められると当審査会は判断する。

(3) 条例第7条第4号の解釈について

ア 条例第7条第4号は、「実施機関ならびに国および他の地方公共団体の内部または相互間における審議、検討または協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、特定の者に不当に利益を与えもしくは不利益を及ぼすおそれまたは不当に区民の間に著しい混乱を生じさせるおそれがあるもの」に該当する情報については非公開とできる旨規定する。

イ 行政における意思決定は様々な審議、検討または協議を積み重ねた上でなされている。したがって、行政における内部情報の中には公にすることにより外部からの干渉、圧力等により行政の内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられ意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるもの、未成熟な情報が確定した情報と誤解され区民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの、または特定の者に不当に利益を与え、もしくは不利益を及ぼすおそれがあるものがある。そこで、行政における内部的な審議、検討または協議が円滑に行われ、適正な意思決定が損なわれないようにする観点から本号は定められたものと解する。

ウ その一方で、行政の意思決定前の情報をすべて非公開とすることは情報公開条例の目的からは必ずしも適当ではなく、公開することにより行政の適正な意思決定に及ぼすと予想される支障が「不当」なものかどうかを判断基準としてその範囲を定めている。

エ したがって、本号に該当するか否かは、非公開とされた情報の性質に照らし、公にすることによる利益と非公開とすることによる利益とを個別具体的に比較衡量した上で判断すべきものと解する。

(4) 条例第7条第4号該当性について

ア 保育園は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条の規定に基づき保護者の労働、疾病等の事由により保育に欠ける児童を保育する施設として位置付けられている。そのため、各家庭により多少事情の異なる場合はあるが、通常は保護者の職住地域、とりわけ住居に近接した保育園への入園を希望する傾向があると認めら

れる。この点からすると、他の区立施設と比較して自己の住居に近接している保育園のあり方についての関心は当然高くなり、特に現在児童を保育園に預けている保護者または今後保育園に児童を預けようと考えている保護者にとって今後どこの保育園が委託されるかという問題は、各自の生活に影響を与える場合も想定される。

イ 以上のことを踏まえて本件公文書について審査すると、既に委託決定した 3 園については確定情報であるため、本号には該当しないことは明らかである。問題は非公開とされたその他の 56 園に関する情報が既に確定した情報になるのか、審議検討協議情報に該当するのかがであるので、以下判断する。

ウ 実施機関の説明によれば、今回の保育園の委託計画は平成 18 年度までのものであり、それ以降については未定としている。平成 19 年度以降の委託園選定をその後に行うにしても、当然今回の選定基準とそれに基づくポイント化を検討の際の基礎資料として利用することは十分合理的であると考えられる。この意味において、本件公文書の情報は、次の委託園選定決定上の構成要素をなすものと認められる。したがって、本件公文書は、条例第 7 条第 4 号にいう審議、検討および協議に関する情報に該当すると認められる。

エ つぎに、本件公文書の条例第 7 条第 4 号にいう「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」、または「不当に区民の間に著しい混乱を生じさせるおそれ」該当性について検討する。

オ 実施機関が主張するように、委託決定の 3 園以外の情報は現段階では未成熟で不確定な情報といえる。そこで、当該情報が公にされると保護者各々が当該情報に基づき入園先を変更する、あるいは強く反対するもしくは強く委託化を求めるという行動を取る蓋然性は極めて高いと危惧する実施機関の主張には首肯できるところがある。その上で、保護者各々が不確定な当該情報を基にどのように考え、どのような行動をとるかは、それぞれの自由な意思に基づき、各自の自己責任において合理的に判断し、決定されるべきものであって、当該情報を非公開としなければ保護することができないような重大な混乱に至るとは必ずしも認められない。

カ 本件において考慮すべき点は、むしろ行政の裁量事項である施設委託について、その意思決定の中立性への支障の程度であると当審査会は考える。この点から検討すると、本件公文書の非公開情報が公にされると、保育園が極めて居住状況と密着していることから、単に委託に賛成するまたは反対するというだけでなく、個別具体的に特定保育園について例えば委託されないよう選定基準の見直しや項目の追加を迫るという状況は容易に予想されるところである。このような状況が他の 56 園全

てにおいて生じる可能性があり、そのような状況が発生した場合には本来基礎資料として活用すべき本件公文書が無意味化されるおそれがあり、同時に委託施設決定という行政の意思決定に重大な影響を及ぼす蓋然性が極めて高いと認められる。このことは、条例第7条第4号にいう「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」に該当するものである。よって、本件公文書は条例第7条第4号に該当すると当審査会は判断する。

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は取り消す必要はないものと判断する。

6 審査会の付帯意見

当審査会の本件処分の当否に関する見解は以上のとおりであるが、審査の過程で感じたことを若干述べさせていただきます。

区立保育園の委託は、実施機関、保護者とも初めての経験であり、その実施に向けては多くの課題があると予想される。審査会の判断でも述べたように保育園は各児童の居住地と極めて密着しており、今後どこの保育園が委託されるのか、わが子を委託される園に預けるべきか、との疑問や不安を感じるのは保護者であれば当然のことである。前述のようにどこの保育園を委託するかは行政の裁量事項であるが、その選定には公平性、客観性、合理性が求められるのはいうまでもない。さらには、今後保護者の保育園選定（わが子をどこの保育園に預けるかの意）の点からはいち早く委託に関する情報を入手したいという欲求が高まることも当然予想される。そこで、今後の委託に関する情報は、できる限り速やかに保護者に情報提供されるよう、当審査会として実施機関に要望する。

7 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成16年 9月16日	・異議申立書の受理
10月15日	・練馬区長（実施機関）から諮問
11月24日 （第3期第8回審査会）	・本件異議申立てについて審査手続開始決定 ・実施機関の本件異議申立てに対する説明と審議
11月25日	・実施機関へ非公開理由説明書の提出要求
平成17年 1月19日	・非公開理由説明書を受理
2月 1日	・異議申立人に非公開理由説明書の送付と意見書の提出要 請 ・異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
4月20日 （第3期第12回審査会）	・争点の審査 ・答申内容の検討
5月30日 （第3期第13回審査会）	・答申内容の検討および答申文の作成 ・練馬区長（実施機関）への答申