答 申 情 第 ３ ３ 号
平成２５年８月２９日

京　都　市　長　　様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会　長　　市　川　　正　人
（事務局　総合企画局情報化推進室情報管理担当）

京都市情報公開条例第１７条第１項の規定に基づく諮問について（答申）

下記のとおり諮問のありました件について，別紙のとおり答申します。

記

⑴　平成２５年３月１８日付け東福支第７３６号による諮問
保育所の保育面積の考え方に関する文書の不存在による非公開決定（諮問情第５７号）

⑵　平成２５年３月１８日付け東福支第７３８号による諮問
保育所の保育面積の考え方に関する文書の不存在による非公開決定（諮問情第５８号）

（別紙）

１　審査会の結論

実施機関が行った不存在による非公開決定処分は妥当である。

２　異議申立ての経過

⑴　異議申立人は，京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第６条第１項の規定により，次の２件の公文書公開請求をした。

ア　平成２５年２月１日付け請求（以下「請求ア」という。）

三条保育所０才児保育室の総合面積が４８．９㎡に対する最大入所能力が１１人である現状にもかかわらず，既に１人越えている状況（平成２３年８月時点で１２人が入所）から１３人に増やす決定をするに当たって，保育室の面積に関して「児童福祉施設最低基準」において，乳児１人当たりに必要と定めている最低設定基準４．９５㎡を確保すべき基準に対する考え方などが分かるもの。１３人から１４人に関しても同様な内容を分かるもの。

イ　平成２５年２月１９日付け請求（以下「請求イ」という。）

三条保育所１歳児保育室の総合面積が４０．８㎡に対する最大入所能力が１２人である現状にもかかわらず，例えば平成２５年１月の時点で該当保育室に１６人が入所している状況（１人当たり２．５５㎡）は，保育室の面積に関して「児童福祉施設最低基準」において，乳児１人当たりに必要と定めている最低基準３．３㎡を確保すべき基準に対する考え方などが分かるもの。

⑵　実施機関は，請求アについて不存在による非公開決定（以下「本件処分１」という。）をし，平成２５年２月１８日付けで，請求イについて不存在による非公開決定（以下「本件処分２」という。）をし，平成２５年３月８日付けで，その旨及びその理由を次のとおり不服申立人に通知した。

ア　請求ア　三条保育所０歳児保育室の乳児１人当たりの保育室の面積は，設備の基準を満たしているので，請求に係る公文書を作成していないため。

イ　請求イ　三条保育所１歳児保育室の乳児１人当たりの保育室の面積は，設備の基準を満たしているので，請求に係る公文書を作成していないため。

⑶　異議申立人は，平成２５年２月１８日及び平成２５年３月８日に，本件処分１及び本件処分２を不服として，行政不服審査法第６条の規定により，本件各処分の取消しを求める異議申立てをした。

３　異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は，本件各処分の取消しを求めるというものである。

４　実施機関の主張

不存在による非公開決定通知書，理由説明書及び審査会での職員の説明によると，実施機関の主張は，おおむね次のとおりであると認められる。

⑴　本件請求内容について

本件は，三条保育所における児童福祉施設最低基準が適合しているかについての内容が分かる公文書を請求しているものである。

⑵　本件各処分について

ア　本件処分１について

(ｱ)　異議申立人は，異議申立書において，児童福祉施設最低基準において乳児１人当たりに必要と規定されている最低基準４．９５㎡を，京都市保育所への入所円滑化対策実施要領に規定されている４．５㎡を，三条保育所は平成２３年９月の時点で基準を下回っており，違法状態であり，違法状態になることを前提に入所決定を行った経緯とその内容が分かる文書が存在するはずであると主張している。

(ｲ)　実施機関は，０歳児の乳児室及びほふく室の最低基準については，京都市児童福祉法に基づく施設及び事業の人員，設備及び運営の基準に関する条例（以下「児童福祉施設条例」という。）第１１条及び第１３条並びに児童福祉施設最低基準（児童福祉施設の設備及び運営に関する基準）第３２条において，０歳児がほふくする場合は，ほふく室が０歳児１人当たり３．３㎡と規定している。

異議申立人の主張する，４．９５㎡とは，一人当たり乳児室とほふく室の合計面積であるものと思われる。

(ｳ)　三条保育所における０歳児の乳児室及びほふく室の面積は，４６．７５㎡となる。

(ｴ)　三条保育所の平成２３年１１月時点における０歳児は，入所児童数が１４人であり，上記ウの４６．７５㎡を基準にすると，１人当たり３．３４㎡となり，児童福祉施設条例の最低基準を満たしている。

イ　本件処分２について

(ｱ)　次に，三条保育所の平成２５年１月時点において１歳児が使用できる保育室及びほふく室の面積は，１歳児の保育室に１・２歳児合同クラスの保育室の２分の１を加えた５７．６㎡及び０歳児から２歳児までが日常的に使用できる共用の保育室である「遊戯室」の４４．２㎡の合計１０１．８㎡である。

(ｲ)　平成２５年１月の時点における１歳児の入所児童数は２０人であることから，１人当たり５．０９㎡となり，１人当たり３．３㎡以上という児童福祉施設条例の最

低基準を満たしている。

また，意見書にある１歳児が２７人と最も多く利用している，平成２３年１１月時点においても，１人当たりの面積は３．７７㎡となり最低基準を満たしている。

なお，０歳児から２歳児までが日常的に使用できる共用の部屋である「遊戯室」は，便宜上その名称で図面に記載しているが，その仕様は，「保育室」や「ほふく室」と同様であり，児童１人当たりの最低保育面積の算定に当たっては，「保育室」や「ほふく室」として取り扱うことができる部屋である。

参考であるが，２歳児の保育室の面積は，２歳児保育室に１・２歳児合同クラスの保育室の残り２分の１を加えた６４．８㎡であり，平成２３年１１月時点の入所人数１６人の１人当たりの面積は４．０５㎡，平成２５年１月時点の入所人数２０人の１人当たりの面積は２．４９㎡となり，いずれの時点も遊戯室を算入しなくとも２歳児の最低基準面積１．９８㎡を満たしている。

ウ　なお，異議申立人が主張する京都市保育所への入所円滑化対策実施要領においては，第１条で「保育所の延床面積が児童１人当たり４．５平方メートルを下回らないこと」と規定している。

三条保育所の総延床面積は，５９９．１８㎡であり，この延床面積における１人当たり基準だけで判断すると，１３３人まで児童を受け入れることができるが，平成２３年度及び２４年度中で，０歳から２歳児までの入所児童数が１３３人を超えたことはなく，この基準も満たしている。

⑶　以上のとおり，いずれの請求においても，基準を満たしていることから請求に係る公文書を作成していない。

５　異議申立人の主張

異議申立書，意見書及び口頭意見陳述によると，異議申立人の主張は，おおむね次のとおりであると認められる。

⑴　１人当たりの最低面積基準を既に超えている違法と思われる状況で，さらに入所児童数を増やす決定を行った経緯とその内容の分かる文書が存在するはずである。存在しなければその理由を求める。

⑵　児童福祉施設最低基準において，０歳児では１人当たり４．９５㎡が必要とされている。また，１歳児では１人当たり３．３㎡が必要とされている。

入所円滑化対策実施要領においては，１人当たりに必要とする最低設定基準は４．５㎡とされている。

⑶　０歳児の保育室面積は４８．９㎡であり，１０人で基準を超えていると考えていた。これは，訴訟において実施機関が提出した書面には，最低基準が４．９５㎡であるとの記載がされていたためであるが，０歳児の最低基準が３．３㎡であることは理解した。

⑷　１歳児の保育室の面積について実施機関の主張する５７．６㎡は，１歳児専用の保育室と１，２歳児合同クラスの面積の半分を足したもので，１つの保育室の面積ではない。

平成２５年１月時点の１歳児は２０人であり，１６人とは，１歳児専用の保育室で保育されている児童の数である。

５７．６㎡に対する福祉施設最低基準である３．３㎡に対応する最大入所児童数は，５７．６㎡÷３．３＝１７人で，平成２３年４月が２１人，９月が２６人，１１月が２７人，２４年４月が２１人，２５年１月が２０人で，基準を満たしていない。

⑸　厚生労働省の通知書からすれば「居室」とは，１つの空間が連続して，壁などで区切られている，普段，乳児・児童が保育される部屋であると考える。法令・通知書などに記載されている「居室」と「保育室」に特定されている「室」とは，一般的な意味であり，他に定義されていない。

⑹　「遊戯室」とは，常にいるのではなく，普通の保育を行うなかでの特別な遊びなど，他の活動をするためにつくられた部屋だと思う。実施機関は，図面には「遊戯室」と明示しているが，実際は違うと主張するが，１歳児全員が１歳児の明示している保育室に終日保育されていれば，時間の長さに関係なく，最低基準に明らかに違反している。

なお，厚労省の通知や京都市の該当する条例に，保育を行う保育室と連続していない空間である別の部屋（遊戯室など）を保育室の面積の計算に算入する根拠はない。

6　審査会の判断

当審査会は，実施機関の主張及び異議申立人の主張を基に審議し，次のとおり判断する。

⑴　本件請求の対象となる公文書について

本件請求の対象となる公文書は，異議申立人が，三条保育所において１人当たりの児童福祉施設最低基準を既に超え違法と思われる状況で，さらに入所児童数を増やす決定が行われたという主張を前提に，その経緯とその内容の分かる文書が存在するはずであるとして請求しているものである。

⑵　本件処分１について

ア　実施機関は，０歳児の１人当たり最低基準は３．３㎡と規定されており，三条保育所における０歳児の乳児室及びほふく室の面積は４６．７５㎡であり，児童福祉施設条例の最低基準を満たしていると主張する。

イ　これに対し，異議申立人は，当初，０歳児の最低基準は，１人当たり４．９５㎡であり，最低基準を満たしていないと主張していたが，実施機関の理由説明書を受け，審査会において４．９５㎡は正しくは３．３㎡であったと主張を改めた。

ウ　当審査会としては，１人当たり最低基準が３．３㎡であるならば，三条保育所における０歳児の平成２３年１１月時点における１人当たり面積が３．３４㎡であり，基準を満たしている以上，本件請求に係る公文書を作成していないという実施機関の主張は妥当なものと判断する。

⑶　本件処分２について

ア　実施機関は，三条保育所における１歳児の乳児室の面積は，１歳児の保育室面積に１・２歳児合同クラスの保育室面積の２分の１及び０歳児から２歳児までが日常的に使用できる共用の保育室である遊戯室の面積を加えた１０１．８㎡であり，１歳児が２７人と最も多く利用している平成２３年１１月時点においても，１人当たりの面積は３．７７㎡となり，児童福祉施設条例の最低基準を満たしていると主張する。

イ　これに対し，異議申立人は，保育室と遊戯室が連続した空間でないことや，遊戯室は児童が常にいる部屋ではなく，保育を行うなかでの特別な遊びなど他の活動をするための部屋であることから，そのような部屋を１人当たり最低基準の算出に当たって保育室面積として算入する根拠がないと主張する。そして，そのような違法な状態が出現しているということを前提に，そのことの経緯と内容の分かる文書が存在するはずであると主張している。

ウ　当審査会の役割は，対象公文書の存否をめぐる実施機関の説明の妥当性を判断することであり，三条保育所における１人当たりの保育面積の現状が，法令の基準に照らして妥当であるかどうかについて，どちらの主張が正しいのかを直接判断することではない。

実施機関は，１歳児クラス，１・２歳児合同クラスの半分，及び「遊戯室」（０歳児から２歳児までが日常的に使用できる共用の部屋で，便宜上その名称で図面に記載しているが，その仕様は，「保育室」や「ほふく室」と同様であるとする。）をもって１歳児の乳児室又はほふく室として運用しており，面積基準を満たしていると主張する。

実施機関の説明は，行政機関の事務執行としてはあり得るものであり，少なくとも，実施機関が，この件に関して，面積基準を満たしていないと思っていたとは考えにくい。

したがって，実施機関が，異議申立人が主張する面積基準に関する「違法な状態」を招いた経緯とその内容が分かる文書を作成していたとも考えにくい。

以上より，当審査会は，本件請求に関わる公文書が存在しないとする実施機関の主張に特段不自然な点があると判断することはできない。

⑷　以上により，「１　審査会の結論」のとおり判断する。

（参　考）

１　審議の経過

平成２５年３月１８日　諮問

４月１８日　実施機関からの理由説明書の提出

５月　１日　異議申立人からの意見書の提出

５月２０日　異議申立人からの追加意見書の提出

５月２８日　実施機関の職員の理由説明（平成２５年度第２回会議）

６月　４日　実施機関からの理由説明書の訂正書の提出

６月２５日　異議申立人からの口頭意見陳述（平成２５年度第３回会議）

６月２５日　異議申立人からの意見書の提出

７月２５日　審議（平成２５年度第４回会議）

８月２９日　審議（平成２５年度第５回会議）

２　本件諮問について調査及び審議を行った部会

第２部会（部会長　市川　喜崇）