

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

- (1) 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）
- (2) 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）

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

(1) 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人当たりが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人当たりが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。

(2) 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ため、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ため、請求に係る公文書を作成していないため。

(3) 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。

(1) 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。

(2) 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人当たりが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。

(3) 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。

(1) 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。

(2) 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。

- (3) 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。
- (4) 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、 $57.6 \text{㎡} \div 3.3 = 17$ 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。
- (5) 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られる。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。
- (6) 「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える。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。

- (1) 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。
- (2) 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ことを主張する。

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は判断する。

(3) 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。

(4) 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）