

答 申 第 6 9 号

令和5年6月30日

仙台市長 様

(こども若者局幼稚園・保育部幼保企画課扱い)

仙台市情報公開審査会

会長 中林 暁生

仙台市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年11月15日付けR4子幼幼第2030号で諮問のありました下記の件について、
別紙のとおり答申いたします。

記

諮問第84号

「令和3年度および令和4年度 仙台市立折立保育所および仙台市立落合保育所の民営化、建て替え、定員減、廃止、統合にかかる検討から決定までのいっさいの資料」に係る公文書一部開示決定に対する審査請求

答 申
(諮問第 84 号)

1 審査会の結論

仙台市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定は妥当でなく、取り消されるべきである。

実施機関は、原処分において非開示とした情報のうち、別表の「開示しないことが相当であると判断する部分」に掲げるもの以外の情報を開示する一部開示決定を行うべきである。

2 審査請求の趣旨

審査請求人（以下「請求人」という。）が仙台市個人情報の保護に関する法律の施行に関する条例（令和 5 年仙台市条例第 3 号）附則第 5 条による改正前の仙台市情報公開条例（平成 12 年仙台市条例第 80 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき「令和 3 年度および令和 4 年度仙台市立折立保育所および仙台市立落合保育所の民営化，建て替え，定員減，廃止，統合にかかる検討から決定までのいっさいの資料」の開示を請求したのに対し，実施機関は，令和 4 年 9 月 2 日付けで，別記の公文書について，条例第 7 条第 5 号に該当するとして一部開示決定を行った。

本件審査請求は，請求人が本件一部開示決定を取り消し，別記の公文書のうち，(12)，(18)及び(19)（以下「本件公文書」という。）の非開示箇所の開示を求めたものである。

3 請求人の主張

請求人が審査請求書及び反論書で主張した審査請求の理由は，概ね次のとおりである。

本件公文書において非開示とされた箇所について，実施機関は，「市の内部における検討に関する情報であって，公にすることにより，不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものが記録されているため」非開示としているが，この部分を開示したことにより一定の混乱が生じたとしても市民にとってはそれを上回る公益性があると考えられる。よって不当に混乱を生じさせるとまでは言えないため，開示されたい。

また，本件公文書のうち別記(12)について，以下のとおり意見する。

令和 5 年度の保育施設利用申込に当たり，仙台市公式ホームページに掲載され，各区役所でも配布されている「令和 5 年度仙台市保育利用対象施設等一覧」において，建替え等を検討している公立保育所については，「建替え・民営化や廃止等の検討の対象となっている公立保育所です。これらの時期については概ね 2 年半前にお知らせする予定です。」と記載されている。これは保護者の誤解を招き，児童の転園や新規入所に係る判断を誤らせる可能性があるものである。現状保護者に公開されている情報は，保育施設の選択等において十分とはいえず，非開示箇所が開示されることは公益にかなうものである。

実施機関は、「個別の方針の決定後には、保護者説明会や議会での審議等を通じて、正確な情報に基づく議論の機会が確保されている」とするが、公表後に議論の機会が確保されたとしても、決定された方針を変えるには至らないものである。非開示部分が未成熟な情報であったとしても、その旨が正確に示されていれば、市民の間にそれほどの混乱が生じるおそれはなく、また一定の混乱が生じたとしても、それを上回る公益性があると考えられる。

また、本件開示請求とは別に請求人が実施機関から入手した資料である令和3年2月10日付け「今後の公立保育所のあり方について」と別記の公文書を見ると、実施機関は折立保育所について、未成熟なたたき台の段階から子細な検討を行った様子もなく予算要求を行っており、このことからすると非開示とされている他の公立保育所の方針についても、既に相当程度確度が高いものと考えられるため、これを開示することは公益にかなうものである。

4 実施機関の説明

実施機関が弁明書及び口頭により説明した一部開示決定の理由は、概ね次のとおりである。

(1) 別記(12)について

非開示箇所には、建替え等を検討している各公立保育所について、民営化、定員減・廃止又は直営継続の種別や時期をまとめた表（以下「本件表」という。）が記載されているが、これは以後の事務の流れを把握しやすくするため便宜的に作成したものであり、子細な検討を経て市として決定した結果を記載したものではない。また、非開示箇所に記載されている情報は、決定事項であるか否か外観から判別し難いことから、開示した場合、確定した情報と誤解されるおそれがある。

各公立保育所の個別の方針は、「公立保育所の建替え等に関するガイドライン」において、建替え等の2年半前に公表することとしている。非開示箇所の情報を開示した場合、個別の方針が確定したものと誤解した保護者等の間に混乱を生じさせるおそれがあり、そうした誤解に基づき児童の転園や新規入所に係る判断を行ってしまうことも予想される。

仮に非開示箇所を開示したとしても、その情報は未成熟なものであり、個別の方針の決定後に保護者説明会や議会での審議等を通じて正確な情報に基づく議論の機会が確保されていることからすれば、現時点で非開示箇所を開示することで得られる利益は、前述の支障と比較して小さいと言わざるを得ない。

なお、個別の方針の決定・公表後にはこうしたおそれがなくなるため、開示が可能となる。

(2) 別記(18)及び(19)について

非開示箇所には、折立保育所と落合保育所の統合に当たり、落合保育所への送迎が

困難となる場合についての、送迎支援の方法に係る案（以下「送迎支援案」という。）が記載されている。

送迎支援案は、両保育所の統合の正式な決定の前に、検討の初期段階の案として作成したものである。送迎支援の方法については、折立保育所の保護者にアンケート調査を行い、送迎の実情を把握した上で検討することとしていることから、送迎支援案は、市の機関の内部における検討に関する未成熟な情報に該当する。

非開示箇所に記載されている情報は、決定事項であるか否か外観から判別し難く、開示した場合、確定した情報と誤解されるおそれがある。送迎支援の方法は保護者等の関心が高く影響も大きい事項であり、正確な情報の提供が求められることから、未成熟な情報が確定した情報と誤解されることで保護者等の間に誤った期待を抱かせる等の混乱を生じさせるおそれがある。

仮に非開示箇所を開示したとしても、その情報は未成熟なものであり、送迎支援の方法の決定後に保護者説明会等において随時正確な情報の提供を行っていくことから、現時点で非開示箇所を開示することで得られる利益は、前述の支障と比較して小さいと言わざるを得ない。

なお、送迎支援の方法の決定・公表後にはこうしたおそれなくなるため、開示が可能となる。

5 審査会の判断

(1) 条例第7条第5号について

本件審査請求において、請求人及び実施機関は、本件公文書の非開示箇所に記載された情報が、条例第7条第5号に該当するか否かを争っている。

条例第7条第5号は、「市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」について、これを非開示とする旨規定している。

本号は、市の機関等における内部的な審議、検討又は協議が適正に行われ、市民生活等にも支障を及ぼさないようにするという観点から定められたものであるが、条例は第1条において、「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資すること」を目的として掲げていることから、意思形成過程、とりわけ政策決定過程に係る情報は公開が求められるものであり、これらの情報について非開示とする範囲はできるだけ限定されることが望ましい。したがって本号は、その対象を「審議、検討又は協議に関する情報」に限定した上で、非開示とすることが認められる支障を具体的に列挙している。

実施機関は、本件公文書の非開示箇所に記載された情報が、条例第7条第5号が掲げる「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるものに該当すると主張している。本号における「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるとは、未成熟な情報が確定した情報と誤解され、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあることをいい、「不当に」とは、審議、検討又は協議に関する情報の性質に照らし、これを開示することによる利益と支障を比較衡量した結果、公にすることの公益性を考慮してもなお、開示することによって生ずる支障が看過し得ない程度のものである場合をいう。また、「混乱を生じさせるおそれ」は、単なる抽象的な可能性では足りず、当該混乱が生じることについて、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されるものである。

以上を踏まえ、別記(12)並びに別記(18)及び(19)のそれぞれにおける非開示箇所について、条例第7条第5号該当性を検討する。

(2) 別記(12)における非開示箇所の条例第7条第5号該当性について

実施機関は、本件表は事務の流れを把握しやすくするために便宜的に作成したものであり、子細な検討を経て市として決定した結果を記載したのではなく、また、その外観から決定事項であるか否かが判別し難いものであることから、これを開示することで個別の方針が確定したものと誤解した保護者等の間に混乱を生じさせるおそれがあると主張する。

確かに、各公立保育所の今後の方向性について、子細な検討を経ておらず未成熟な段階の情報が開示された場合、実施機関が懸念するように、保護者等の間に誤解や混乱を生じさせる可能性があることも完全に否定することはできない。

しかしながら、当審査会が見分したところ、本件表には、仙台市公式ホームページに掲載等されている「令和5年度仙台市保育利用対象施設等一覧」において、建替え等の検討対象となっていることが明示されている保育所名のほか、当審査会への諮問後に個別の方針が決定し、当該方針が公表された保育所に係る記載が含まれていることを確認した。

この点について、当審査会が実施機関に対し書面及び口頭で説明を求めたところ、実施機関からは、既に公表している情報に係る記載については、正式に決定した内容であるため、開示することに支障はないとの説明があった一方、個別の方針の確定・公表に至っていない保育所に係る記載については、なお未成熟であるため混乱を生じさせるおそれがある旨の説明がなされた。

このため当審査会では、本件表のうち、個別の方針の確定・公表に至っていない保育所に係る記載を開示した場合に、具体的にどのような混乱が生じるのか、また、過去に本市や他の地方公共団体において、実際に混乱が生じた事例があるのか、さらに、仮に混乱が生じた場合、本市の市民生活や保育行政にどのような影響を、どの程度もたらすものかといった点について追加で説明を求めた。

これに対し実施機関からは、既に弁明書等で述べられた内容のほか、別記(12)は令和4年1月に作成されたものであり、その後保育行政を取り巻く状況が大きく変化していることから、本件表に記載された内容も今後変更される可能性が非常に高く、これを開示することにより本件表から変更があった場合、保護者等の間で実施機関の方針転換と受け取られることを懸念している旨の説明があった。

しかしながら、実施機関が説明するとおり、本件表が事務の便宜のために作成されたものに過ぎず、子細な検討を経ていない未成熟な情報であるとするならば、保育行政を取り巻く状況の変化に応じてその内容が変更される可能性は、十分に想定される場所である。そして、これも実施機関が説明するように、本件表に記載された内容が今後変更される可能性が高いとすれば、原処分において非開示とした情報は、現在となっては作成した当時と比べて一層確度が低く、かつその価値も相当程度低いものと考えられることから、そのような情報をもって、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとまではいえない。

なお、当審査会は実施機関に対し、本件表を開示することにより、保護者等の間で実施機関の方針転換と誤解されることで、どのような支障が生じるかについても説明を求めたが、これに対する実施機関の回答は、保護者等の負担となるようなことは避けたいという旨に留まり、保護者等の負担が何を指すのか等について具体的な説明はなされなかった。

以上のとおり、本件表のうち個別の方針の確定・公表に至っていない保育所に係る記載を開示した場合にどのような混乱が生じるのか、また、混乱が生じた場合に本市の市民生活や保育行政にどのような影響をもたらすのかについて、当審査会が実施機関より具体的な説明を受けるには至らなかった。

本件表に記載の情報のうち、既に公表されているものについては、実施機関も認めるとおり、開示することにより何ら混乱を生じるおそれのない情報であり、また、個別の方針の確定・公表に至っていない保育所に係る記載についても、上述のとおり実施機関からは、開示した場合に保護者等の間で生じる混乱等について具体的な説明がなされなかったことから、そのおそれは抽象的なものに留まると認めざるを得ない。

したがって、本件表は条例第7条第5号に該当せず、開示することが妥当である。

(3) 別記(18)及び(19)における非開示箇所の条例第7条第5号該当性について

実施機関は、送迎支援案は決定事項であるか否か外観から判別し難く、また、保護者等の関心も高く、転園等の判断に大きな影響を与えることから、未成熟な情報を開示することで保護者等の間に混乱を生じさせるおそれがあると主張する。

当審査会が見分したところ、送迎支援案は令和4年3月から同年4月までの時点で実施機関が検討していた送迎支援の方法に係る記載であることを確認した。

実施機関の説明によれば、落合保育所への送迎支援の方法については、折立保育所在園児の保護者に対するアンケート調査や、保護者説明会での情報提供を行いながら、

現在も引き続き調整・検討を行っている最中とのことである。こうした状況のもと、送迎支援案が開示されることにより、折立保育所在園児の保護者の間に混乱が生じる可能性があり、条例第7条第5号に該当するとする実施機関の説明には合理性が認められる。

ただし、落合保育所への送迎支援を実施すること自体については、既に実施した説明会において、折立保育所在園児の保護者に説明しているとのことであるため、送迎支援案のうち、別表に記載した部分以外の部分は開示することが妥当である。

(4) 請求人のその他の主張について

請求人は、実施機関の対応等について意見を述べているが、それらの意見の妥当性等について判断することは当審査会の所掌の範囲を超えるものであり、また、当該判断により当審査会の結論が左右されるものではない。

(5) 結論

以上のとおりであるから、冒頭のとおり判断する。

別記

- (1) 令和4年度工事（委託）見積依頼書
- (2) 令和4年度予算策定にかかる工事費等の見積回答について
- (3) 令和4年度工事（委託）見積依頼書
- (4) 予算重点配分経費に関する調書
- (5) 令和4年度予算見積内訳表
- (6) 落合保育所建替えの必要性について
- (7) 当初歳入予算見積書兼内示書
- (8) 当初歳出予算見積書兼内示書
- (9) 内示概要・内示付記
- (10) 内示概要・内示付記
- (11) 令和4年度営繕設備工事依頼書
- (12) 令和3年度子ども・子育て会議 第2回公立保育所のあり方検討部会等について
- (13) 落合保育所の建替えについて
- (14) 落合保育所の建替え計画について（お知らせ）
- (15) 当初歳入予算見積書兼内示書
- (16) 当初歳出予算見積書兼内示書
- (17) 令和4年度予算執行計画書
- (18) 折立保育所の統合廃止に係る課題と対応について
- (19) 公立保育所のあり方検討等について
- (20) 公立保育所のあり方検討等について
- (21) 折立保育所の統合廃止について
- (22) 折立保育所の統合廃止について

別表

開示しないことが相当であると判断する部分	
別記(18)	・ 3 頁目, 項番 2 (2) ①の一部 (1 行目 41 文字目から 2 行目 9 文字目まで)
別記(19)	・ 2 頁目, 項番 2 (3) ③の一部 (1 行目 40 文字目から 2 行目 8 文字目まで)

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第 84 号)

年 月 日	内 容
令和 4. 11. 15	・実施機関（子供未来局幼保企画課）から諮問を受けた
令和 4. 12. 27	・実施機関から弁明書を受理した
令和 5. 1. 19 (令和 4 年度第 2 回 情報公開審査会)	・実施機関から意見を聴取した ・諮問の審議を行った
令和 5. 1. 24	・請求人から反論書を受理した
令和 5. 2. 16	・請求人へ請求内容の確認を行った
令和 5. 3. 20 (令和 4 年度第 3 回 情報公開審査会)	・諮問の審議を行った
令和 5. 5. 24 (令和 5 年度第 1 回 情報公開審査会)	・実施機関から意見を聴取した ・諮問の審議を行った
令和 5. 6. 15 (令和 5 年度第 2 回 情報公開審査会)	・諮問の審議を行った