

( 答申第 49 号 )

1 審査会の結論

練馬区教育委員会（以下「実施機関」という。）が、平成 28 年 4 月 15 日付け第 160401000003 号で行った「保育所等入所関連文書」（以下「本件公文書」という。）の非公開決定（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「公開条例」という。）上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、審査請求人が平成 28 年 4 月 1 日付けで行った本件公文書の公開請求に対し、同年 4 月 15 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ものである。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、審査請求書において審査請求の理由をおおむねつぎのように主張している。

(1) 本件処分が公開条例第 8 条第 1 項、第 2 項および第 9 条に違反していることについて

ア 本件公文書である各世帯の申込書や世帯の電磁的記録については、個人情報を除き、第 2 子以降の「存否等への記入自体」がわかる一定項目を残して提供すれば、数の推定は可能である。また、申込みや申請総数は、個別項目の内容がすべて黒塗りでも、レコード数がわかれば算定可能である。よって、本審査請求は、「個人情報を除外できるか」という点のみが問題となるのであり、推計は合理的な作業を経れば可能である。

イ 電磁的記録における個人情報の除外については、通常システムであれば、該当部分についてデリートキーを繰り返し押し出すこと等で除外でき、そうでなくとも、データを別の形式に置き換えて保存（エクスポート）して、電磁的な除外方法を用いれば容易に可能である。

ウ この点においては、エクスポートしたデータが新たな公文書となるか問題になり得るが、新たな公文書になるか否かにかかわらず、既に、電磁的記録をした情報についても公開条例が非公開とする措置を講じることや、公開条例施行規則第 6 条第 1 項第 2 号が公開のためのデータ移行操作を認めている。そういう意味では、最も容易に個人情報を含まないようにデータを抽出し、出力した結果の提供を受けても

良いはずである。個人情報が含まれているデータ部分が実施機関において整理されていないとは考えていない。一方、個人情報を含まないようにデータを抽出し出力した結果が、新たな公文書となる可能性があるものとして公開できないのであれば、電磁的記録の個人情報の除外操作をしたデータに、非公開情報が含まれていないか検証することに利用すればよい。

(2) 該当文書が不存在であることについて

ア 世帯の数が記載されている資料が不存在であるとすると、第2子以降の利用状況およびその見込みについて、練馬区はその推計値さえ把握・検討しておらず、政策判断も行っていないことになる。複数の政策について、いくらの税を投入し、いくらの利用者負担を軽減し、いかほどの利用効果があるべきものか、その判断根拠が非常に乏しいことになる。

イ たとえば、第2子の保育料を区分して変えているが、これは、何を根拠に算定したのか。この情報は前記の政策に必須というだけではなく、他の政策にも必要であると思われるし、今回の不存在による非公開という処分は、社会的一般的な大人の認識の範疇を超えている。

ウ それとも各世帯の申込書や世帯の電磁的記録について非公開とし、この文書のみが政策判断資料であるが、全部非公開であるから、本件に関する政策を有権者は判断できないということなのか。別の区は工夫して同様の請求に応じている。本件は、再検討が必要な事項である。よって、審査請求対象処分について、文書不存在という理由に違法又は妥当性に欠く部分があり、また他に文書が存在するはずであり、その文書について非公開の理由がないことに違法または、妥当性に欠く部分がある。

4 実施機関の説明の要旨

上記審査請求人の主張に対し、実施機関は弁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) 本件公文書を非公開とした理由について

ア 実施機関は、公文書公開請求の内容から、対象公文書をつぎのとおり特定した。認可保育所、地域型保育事業および認定こども園（以下「認可保育所等」という。）について利用調整（選考）を行った、平成26年4月（当時は認可保育所のみ利用調整（選考）の対象）および平成28年4月時点の第1子が既に入所している世帯のうち、第2子以降が入所できなかった数が記載されている資料、またはこれを推測できる資料として、「各支給認定申請書兼保育園等利用申込書（平成26年当時は各保育園入園・転園申込書）」（以下「利用申込書」という。）およびその世帯の電

磁的記録である。

イ まず、第1子が認可保育所等に入所している世帯のうち、第2子以降が認可保育所等に入所できなかった世帯の数が記載されている資料についてであるが、練馬区の利用調整（選考）において、申込児童の兄弟姉妹（以下「きょうだい」という。）が認可保育所等に在籍しているか否かは、つぎの場合に確認を行う。

(ア) 既に認可保育所等に在籍している申込児童が、きょうだいの在籍する認可保育所等に転園を希望し、利用調整（選考）において指数に加点がなされる場合。

(イ) きょうだいの在籍する認可保育所等への入園または転園を希望し、かつ、利用調整（選考）において他の申込世帯と保育指数が同点となり、「通常保育の同一指数の場合の優先判定事項」に基づき判定する場合。

ウ つまり、利用調整（選考）においてきょうだいの在籍の確認が必要となるのは、きょうだいと同じ認可保育所等になるよう転園を希望する場合と、入園または転園を希望していて他の世帯と指数が同一になった場合に限定されている。このため、現行の利用調整（選考）では、審査請求人が求めている、きょうだい既に認可保育所等に在籍している申込児童が入所できなかった世帯の数については、業務遂行上、集計する必要性がないため作成していない。よって、該当公文書は不存在であるため、公開条例第11条第2項の規定に基づき、非公開処分の決定をしたものである。

エ つぎに、利用申込書についてであるが、当該文書の記載内容は、保護者氏名、住所、家庭状況、希望する施設名称、保護者の就労・就学状況等であり、このうち、家庭状況欄に、認可保育所等に入園しているきょうだいの情報が記載されていた場合には、たしかに、推測できる資料となり得る。しかし、実施機関は、これらの情報全てが、公開条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報（以下「個人情報」という。）」に該当すると判断し、利用申込書を非公開とした。

オ また、申込みのあった世帯の電磁的記録についてであるが、これは、利用申込書の内容を保育システムに入力したデータに加えて、利用調整（選考）に必要な所得状況や指数等のデータが、申込児童ごとに記録されているものである。この情報についても、一体として、上記4(1)エと同様に公開条例第7条第1号に該当すると判断し、非公開とした。

(2) 本件審査請求に対する実施機関の意見

ア 公開条例第8条第1項の規定は、公文書公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、「非公開情報に係る部分を容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれること

- がないと認められるとき」の公文書の部分公開について明らかにしたものである。
- イ また、同条第2項は、その非公開情報が、公開条例第7条第1号に規定する個人情報であった場合に、「当該情報のうち、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する」と規定し、公文書の部分公開について明らかにしたものである。
- ウ まず、利用申込書についてであるが、利用申込書は、認可保育所等を希望する各世帯が、それぞれ必要事項について記載し、作成しているものであり、記載されている情報は多岐にわたる。これらの情報は、全てが一体的に個人情報に当たるものである。よって、部分公開の義務はない。
- エ つぎに、申込みのあった世帯の電磁的記録についてであるが、データの中には、それ自体では、個人を識別できる情報とはいえない、単なる数字のようなものも含まれるが、当該情報は一体として個人情報に当たる。よって部分公開の義務はない。
- オ 請求人は、「除外の方法について」として、個人情報に該当する部分の除外は容易である旨主張しているが、当区における保育システムには、請求人が求めるようなデータを抽出するプログラムは存在しない。請求人が求めるデータは、新たにプログラムを構築しないと作成できないものである。公文書公開請求は、あくまでも、実施機関が現に管理、保管している文書が対象なのであり、請求に応えるために、新たに文書を作成することまで、義務付けられているものではない。
- カ つぎに、公開条例第9条に違反するとの主張についてであるが、同条は公文書に非公開情報が記録されている場合であっても、「公益上特に必要があると認められるときは、公開請求者に対し、当該公文書を公開することができる」旨を定めたものである。請求人は、公開条例第9条の違反については、その理由について詳細に述べていないが、同条の本旨は、本来非公開として保護すべき利益を上回る公益上の必要性がある場合に、実施機関が高度な行政的判断を行うことにより、裁量的公開ができる旨を規定しているものである。本件においては、本来保護すべき当該公文書の非公開情報である氏名、住所、世帯構成等の個人情報について、公にする公益上の必要性は認められない。よって、公開条例第9条に違反するものではない。
- キ 「文書不存在という理由に違法又は妥当性に欠く部分がある」とする請求人の主張については、業務遂行上、集計する必要性がないため資料として作成していない。現行の利用調整（選考）において、既にきょうだいが入所している世帯の第2子以

降の申込みがあった世帯について、きょうだいが入所していることのみをもって指数に加点等は行っていないため、その資料は必要がない。

ク 「他に文書が存在するはずである」とする請求人の主張は、その理由は明白ではないが、「該当公文書は、様々な政策判断に必要なはずであるから、他に文書が存在するはずである。」との主張だとすると、請求人が例示として挙げている第2子の保育料の決定については、複数児童が認可保育所等に入所している世帯の保育料の軽減を図ったものであって、認可保育所等に入れなかった第2子以降のきょうだいがいたとしても、そのことのみを理由として、当該世帯の保育料を軽減するものではない。よって、その資料は必要がない。

ケ また、他自治体における同様の請求について、他自治体において文書が存在したからといって、当区において存在する理由とはならない。なぜなら、導入している保育システムは自治体ごとに異なり、利用調整(選考)の方法も異なるからである。

以上により、実施機関が行った本件処分は、適法かつ正当に行われたものであり、請求人の主張には理由がない。

## 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決定に対し審査請求があった場合において、公開条例第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公開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、本件処分の是非を公開条例に則して判断するものである。

イ 公開条例第7条第1号は、「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)または特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」について非公開とする旨規定している。

ウ 公開条例第8条第1項は、「公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報に係る部分を容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれることがないと認められるとき」は、当該非公開情報に係る部分以外の部分を公開しなければならない

とし、実施機関の部分公開の義務の内容およびその要件について規定している。

エ また、同条第2項では、公開条例第7条第1号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用するとしている。

オ 公開条例第9条第1項は、「実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報（第7条第6号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは」、当該公文書を公開することができるとし、実施機関の裁量的公開について規定している。

カ 公開条例第11条第2項は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき、つまり非公開決定をしたときは、書面により公開請求者に通知するとともに同条第3項の規定に基づきその理由を明記すると定める。なお、非公開決定をする場合には、公開請求に係る公文書を管理していないとき、つまり公文書が不存在の場合も含むものと規定している。

キ 当審査会は、公開条例のこれらの規定に則して、本件処分の適否について判断する。なお、当審査会は、本件審査請求について審査するに当たり、審査請求人に対して実施機関の弁明書に対する反論書の提出依頼および口頭意見陳述の希望についての照会を行ったが、いずれも審査請求人より提出がなかった。

## (2) 公開条例第8条各項の該当性について

ア 審査請求人は、実施機関が特定した公文書について、部分公開ができるはずであり、公開条例第8条各項に違反していると主張し、一方、実施機関は、公開条例第8条各項における部分公開の義務はないとし、双方の意見が対立している。よってこの点について以下に検討する。

イ 当審査会においては、まず、実施機関が特定した利用申込書について検分した。利用申込書は、主に 家庭状況・希望保育園等、 保育を希望する日数・時間、保護者の状況、 児童の状況等の記載内容により構成されている。記載の細目について確認したところ、各世帯の住所、家族状況、祖父母の状況、希望する保育園、保護者の保育を必要とする具体的な状況、および児童の状況等が詳細に記載できるものとなっていた。

ウ 審査請求人は、利用申込書について、個人情報除外し、第2子以降の「存否等

への記入自体」がわかる一定項目を残して提供すれば、数の推定は可能であると主張している。たしかに、実施機関も述べているとおり、利用申込書によって、認可保育所等に入園しているきょうだいの情報を確認し、その数を集計することで、世帯の数を算出することができるかと推察される。

エ しかし、誰が、どこの認可保育所等に入所しているか否かということは、それぞれの個人の情報であることは明白であるし、また、個人を識別できる情報を除外したとしても、利用申込書自体が、申込者本人のあずかり知らないところで一般の目に供されることは、個人の権利利益を害するおそれがあると言える。よって、利用申込書が一体として、個人の情報であり、公開条例第8条第2項にも該当しないため、部分公開の義務はないとする実施機関の主張には何ら不合理な点は見受けられない。

オ つぎに、申込み世帯の電磁的記録について検分した。電磁的記録には、利用申込書の内容の他に、世帯の具体的な所得状況や、保育施設入所に必要な指数等が児童ごとに記録されている。

カ そこで、審査請求人が主張されたように、個人情報にかかる部分を削除した公開が可能であるかどうかについて検証したところ、その児童を識別できる個人情報を削除した場合、どのデータ同士に関連性があるのか、またどのデータ同士が同一世帯のものであるのか不明となってしまう。つまり、個人情報にかかる部分を削除した電磁的記録は、公開条例第8条第1項に照らした場合、異議申立人の請求の本旨である、第1子が認可保育所等に入所している世帯のうち、第2子以降が認可保育所等に入所できなかった世帯の数を推測できる資料にはなり得ない。よって、当該情報は一体として個人情報に当たり部分公開の義務はないとする実施機関の主張は妥当である。

### (3) 公開条例第9条の該当性について

ア 審査請求人は、公開条例第9条の違反については、審査請求書において、その詳細について具体的な説明をしておらず、その主張については必ずしも明白ではないが、同条例の本旨が、本来非公開として保護すべき利益を上回る公益上の必要性がある場合に、実施機関が高度な行政的判断を行うことにより、裁量的公開ができる旨を規定しているものであることは実施機関が述べているとおりである。

イ 当審査会においては、当該公文書について、本来非公開として保護すべき利益を上回る公益上の必要性の有無を検証したが、認めることができなかった。よって、実施機関の主張に不合理な点は認められず、本条例に反しているとする審査請求人

の主張は採用できない。

(4) 本件公文書の不存在について

ア 実施機関は、5(1)カで示した規定に基づき、公文書の不存在を理由に本件処分を行っている。また、審査請求人は、他に文書が存在するはずであると主張しているため、本件公文書が他に存在するの否かについて、以下に検討する。

イ 他に文書が存在するはずであるとする、審査請求人の主張の理由は必ずしも明らかではない。しかし、審査請求人は文書が存在する理由として、事例を示し主張している。よって、その理由が妥当かどうか以下に検討する。

ウ 審査請求人は、他に文書が存在する理由として、第2子の保育料を区分して変更していることを挙げている。これに対して、実施機関は、保育料の決定については、複数児童が認可保育所等に入所している世帯の保育料の軽減を図ったものであって、認可保育所等に入れなかった第2子以降のきょうだいがいたとしても、当該世帯の保育料を軽減するものではないため、その資料は必要がなく作成していないと主張している。

エ そこで、審査請求人の主張について検証したところ、たしかに、「第2子の保育料」、つまり、世帯において、複数の児童が認可保育所等に入所している場合には、単純にその年齢に応じた保育料を人数分支払うのではなく、第2子以降については、一定程度軽減されていることが確認できた。

オ しかし、このケースは、既に複数の児童が認可保育所等に入所している世帯を対象に軽減されているものであって、入所していない児童がいる世帯について、保育料を軽減するものではない。とすると、保育料の軽減と、認可保育所等に入所できなかった世帯数に関連性がないことは明白である。よって、認可保育所等に入所できなかった世帯の数を集計した資料を作成する必要がないため、該当公文書は不存在であるとした実施機関の主張は妥当であり、審査請求人の主張を採用することはできない。

(5) 結論

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適法かつ妥当であり、取り消す必要はないものと判断する。

6 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。

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成28年 4月21日	・ 審査請求書の受理
4月27日	・ 練馬区教育委員会（実施機関）あてに弁明書の提出要求
6月23日	・ 実施機関より弁明書の提出
	・ 実施機関より諮問
7月 1日 (第9期第2回審査会)	・ 本件審査請求について審査手続開始決定
	・ 実施機関の本件審査請求に対する説明と審議
	・ 弁明書の審査
7月 4日	・ 審査請求人に弁明書の送付と反論書の提出要請
	・ 審査請求人に口頭意見陳述の希望について照会
7月25日 (第9期第3回審査会)	・ 審査請求人は反論書を提出しないこと、口頭意見陳述の希望をしないことを確認し報告
8月22日 (第9期第4回審査会)	・ 争点の整理
	・ 答申内容の検討
平成28年 9月30日 (第9期第5回審査会)	・ 争点の審査
	・ 答申内容の検討および答申文の作成
	・ 実施機関への答申（予定）