

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第321号)

平成16年8月30日

横情審答申第321号

平成16年8月30日

横浜市交通事業管理者

魚谷 憲治 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に
基づく諮問について（答申）

平成15年1月8日交計第67号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「高速鉄道4号線の予算要求ヒアリング（平成14年6月10日国土交通省実施）のために計画課に提出された平成15年度予算（案）及び内訳請求資料」の一部開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市交通事業管理者が、「高速鉄道4号線の予算要求ヒアリング（平成14年6月10日国土交通省実施）のために計画課に提出された平成15年度予算（案）及び内訳請求資料」を一部開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「高速鉄道4号線の予算要求ヒアリング（平成14年6月10日国土交通省実施）のために計画課に提出された平成15年度予算（案）及び内訳請求資料」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市交通事業管理者（以下「実施機関」という。）が平成14年10月25日付で行った本件申立文書の一部開示決定の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第2項第5号及び第6号に該当するため一部を非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

(1) 条例第7条第2項第5号の該当性について

本件申立文書のうち、平成15年度に予定している件数、数量、面積、単価、金額及び新規契約予定業務の項目に係る部分については、平成15年度の予算要求に当たり、国土交通省等へ要望する補助金等の算出基礎となる事業費の算定のための資料として担当課が作成したものである。この情報は、4号線建設事業（国及び本市の補助事業）執行のために、平成14年5月の早い段階において、平成15年度要望額を担当課で見積ったものであり、6月以降の国土交通省の補助金審査や本市の審査等、長期にわたる予算編成の過程で、要望額が変更、調整される可能性を有し、年明けに決まることから、開示請求時には、意思決定されていないものである。この情報を開示すると、予算編成過程の一時期における情報が、予算若しくは予算案とされ、将来の施策があたかも確実に本件申立文書のとおり展開されるかのような誤解を市民の間に生じさせ、また、その後、要求内容に変更があり、当該項目に係る異なった情報が開示された場合、同一項目に関する複数の情報が存在することとなり、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、本号に該当し、非開示とした。

(2) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 本件申立文書のうち、未発注工区の数量、単価及び金額に係る部分及びそれらが類推される部分については、未契約工事の予定工事費の情報が含まれており、現段階で予定金額を公にすると業者がその金額を知ることにより、今後の発注業務に影響を与え、当該契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報であることから本号に該当し、非開示とした。

イ 本件申立文書のうち、用地課・用地事務所の「平成15年度予算(案)」における土地買収、用地費計及び用地課・用地事務所計に係る08(地下鉄補助区間)、本線計及び合計に係る金額並びに「平成15年度用地買収状況等について」における日吉駅地区の土地買収と計、地下鉄補助の合計、本線合計及び総計に係る金額については、用地取得に係る特定の契約金額が類推される箇所であり、この情報を開示すると、開示を望まない土地所有者から、用地交渉への協力を得られなくなったり、また、土地所有者によってはこの金額を固守することにより、用地交渉が難航し、用地取得事業の適正な執行に支障が生じるおそれがある情報であることから、本号に該当し、非開示とした。

ウ 本件申立文書のうち、平成15年度に予定している件数・数量・面積・単価・金額及び新規契約予定業務の項目に係る部分については、平成15年度の予算要求に当たり、国土交通省や本市等へ要望する補助金等の算出基礎となる事業費の算定のための資料として、担当課が作成したものである。これらの数値等に基づき予算要求書が作成されることから、予算要求書と密接不可分の関係にあり、開示された場合、予算要求書が開示されたのと同様に、社会経済情勢等を踏まえた総合的な視点からの施策の検討、展開を図りにくくなるなど、今後の予算編成事務の円滑な遂行に支障が生じるおそれがあるため、本号に該当し、非開示とした。

4 異議申立人の一部開示決定に対する意見

異議申立人が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件申立文書の一部開示決定に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 歳出削減が不可避のなかで、交通局自らが、予算として何を維持し、何をカットしようとしているのか知りたいと思い、本件申立文書を請求した次第である。
- (2) 予算要求書は、財政局及び市長の査定を経て、予算案となるものであり、このことは周知の事実である。
- (3) 「あたかも確実に本件申立文書のとおり展開されるかのような誤解を市民の間に生じさせるおそれ」など存在しない。

- (4) 実施機関が自らの主張に固執するのであれば、条例第7条第2項第5号の適用について、「開示することによる利益と非開示とすることによる利益とを比較衡量」して、「検討中の段階の情報を開示することの公益性を考慮しても、なお、意思決定等に対する支障が見過ごし得ない程度のものである」ことを立証すべきである。
- (5) また、条例第7条第2項第6号については、「『支障』の程度が・・・実質的なものであること」と「『おそれ』の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求される」のである。この規定は、「市の機関等が行う全ての事務を対象」とするものだけに、「本号の適用に当たっては、原則公開の趣旨を踏まえ・・・事務又は事業への支障については、いたずらに拡大して解釈することのないようにしなければならない」のである。
- (6) 処分者の行為は「横浜市情報公開条例」に反する違法行為である。
- (7) 横浜市は、市制施行以後、はじめての財政危機に直面している。これは、横浜市当局の「未必の故意」と言わざるを得ない。その一因は「予算要求書」を開示せず、市民による監視を妨害してきたことにあるのではあるまいか。
- (8) 横浜市市営交通事業のあり方検討委員会は「直ちに取り組むべき事項」としてコストダウンや増収策等、改革実施に向けての具体的なアクションプログラムを平成15年度末までに策定し、開示する。経営の透明性を確保するために、民間並の財務諸表を作成・開示する。など4点を指摘している。これらについては順守されるものと確信するが、「予算要求書」などについても作成された段階で開示されるべきものである。
- (9) 新聞記事によると、都道府県レベルでは予算編成過程を公開することが流れとなってきた。長野県、高知県、鳥取県では、知事査定前に予算編成過程を公表し、県民から意見を募っている。神奈川県では、審議過程を公開すると政策形成の中立性が損なわれるおそれがあるとして事後公開としているが、予算編成の途中で公開すべきである。予算に対して意見をいうことは納税者の権利であり、民主主義国家として擁護されなければいけない原理である。

5 審査会の判断

(1) 高速鉄道4号線建設事業の予算編成について

高速鉄道4号線（中山～日吉間）建設事業（以下「本件事業」という。）については、平成13年1月に都市計画決定及び事業認可を得て、着工され、平成19年の開業を目途に現在整備が進められている。

交通局の予算編成に当たっては、局内各課から予算要求書等の資料を経理課に提出し、経理課において交通局全体の予算の調整等が行われる。本件事業については、国土交通省の補助金を財源の一部としているので、このような交通局内部の予算編成とは別に国土交通省に対し補助金の予算要望を毎年6月ころに行っている。このときの国庫補助要望額をもとに本件事業の予算要求書等の予算要求資料を作成し、交通局の予算編成を行うこととなるが、国の予算編成の影響を受けるため、国からの内示等の状況により必要に応じて調整を行うこととなる。また、国の補助に対応して、一般会計からの補助が必要となるため、別途交通局から財政局に一般会計繰出金の予算要求を行っている。

(2) 本件申立文書について

国土交通省への予算要望に当たっては、交通局では、関係各課から予算案及び内訳請求資料を計画課を經由して経理課に提出し、経理課において提出された予算案及び内訳請求資料に基づいて、国土交通省への予算要求資料を作成している。

本件申立文書は、平成14年6月10日の国土交通省の予算要求ヒアリングのために関係各課から計画課に提出された予算案及び内訳請求資料であり、課ごとに事業区分別の要求金額及び積算内訳が記録されている。

本件申立文書に記録されている情報の詳細及び実施機関が非開示とした情報は別表のとおりである。

(3) 条例第7条第2項第5号の該当性について

ア 条例第7条第2項第5号では、「市の機関並びに国・・・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って、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ものに不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれのあるもの」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、非開示とした情報を開示すると、予算編成過程の一時期における情報が、予算若しくは予算案とされ、将来の施策があたかも確実に本件申立文書のとおり展開されるかのような誤解を市民の間に生じさせ、また、その後、要求内容に変更があり、当該項目に係る異なった情報が開示された場合、同一項目に関する複数の情報が存在することとなり、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、本号に該当すると主張しているため、以下検討する。

ウ 本件申立文書は、国土交通省に対し補助金を要求するために提出する資料の原案を関係各課で作成し、経理課に提出したものである。また、このときに国土交通省に要求した補助金額に基づき、本件事業関係の交通局の予算編成が行われることから、交通局の予算要求のための資料という側面も併せ持っている。このため、本件請求時点において、国土交通省との協議が継続中であったこと、また、平成15年度交通局予算が編成途中であったことから、本件申立文書は、本号に規定される市の機関及び国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に該当する。

エ また、本件申立文書は、交通局予算の編成途中の情報であることから、予算案として発表されるものとは、内容が異なると予想される。このため、本件請求時点において本件申立文書を開示すると、本件申立文書に記録された情報があたかも確定した国庫補助額であり、交通局の予算又は予算案であると、市民が誤解し、本件申立文書のとおり施策が展開されるものと期待することにより、多少の混乱が生ずるということはあり得ることである。

しかしながら、予算編成途中の予算要求資料と最終的な予算案の内容が異なることは、一般に予想される場所であり、編成途中の予算要求資料が開示されることにより、市民の間に混乱が生じたとしても、それは「不当に」市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとは言えない。

オ そもそも、予算は、地方自治法に基づき地方公共団体の長が予算案を調製し、議会の議決を経て定められるものであり、議決により長には経費を支出する権限が付与されることとなる。このような予算制度は、長の予算編成権と議会の予算議決権を区分することで、長の自主的な予算編成を可能とするとともに、議会の審査を経ることで公正性を担保することを目的としていると解される。

カ 横浜市では、予算案全体について市議会に提案する準備が整うまでは、予算案を公開しない取扱いとしている。これは、それ以前に一部の議員に情報を提供すると、議員間で情報の格差が生じてしまい、市議会での公正な審議に支障を及ぼすおそれがあることに配慮しているものと考えられる。

キ 本件の予算要求資料は、国庫補助を要求するため、また、予算案を作成するための検討資料であるので、その内容は最終的な予算案と同一ではないが、予算案に反映されている情報も含まれている。このため、本件申立文書を開示すると、予算案の内容を推測することができるため予算案を提案前に公にするのと同様に、

議員間での情報格差が生じ、市議会での公正な審議に支障を及ぼすおそれがあると考えられる。

ク また、予算編成に当たっては、予算要求書等の予算要求資料が各担当課で作成され、これらの資料をもとに、局内の経理担当課による調整、局長による調整、財政局の調整・査定などいくつかの段階で検討・調整が行われることとなる。予算要求資料は、このような検討・調整過程のための資料であるので、検討・調整段階において各担当者の意見をもとに随時内容が変更・修正されていくものである。このような作業が繰り返され、各局の原案がまとめられ財政局へ提出される。財政局においても同様の作業が繰り返されることから、最終的に各局の要求内容が確定するのは、財政局長との調整が行われた後、すなわち、市長査定の段階であると考えられる。

このため、市長査定以前の予算要求資料は、意思決定がなされていないものであり、検討途中の一時点で考慮されたにすぎない情報も記録されている。このような情報が開示され、ある事業が検討されていた、あるいは、されていないという情報を市民が知ることとなると、市長が最終的に予算を編成するに当たって、特定の事業が検討されていた、あるいは、されていないということが公になっているという前提で判断しなければならないこととなる。この結果、予算編成権を持つ市長が自由な判断により予算を編成することができなくなるおそれがあることは否定できない。

ケ したがって、予算編成途中において予算要求資料を開示すると、市議会での公正な審議に支障を及ぼすとともに、市長の予算編成における自由な判断を阻害すると認められることから、予算編成における意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められる。よって、本件申立文書は本号に該当する。

コ なお、一部の地方公共団体では予算編成過程の情報を事前に公開しているが、これらの地方公共団体では「地方自治の本旨」に従い、自ら創設した制度として一定の基準のもとで事前公表を行っているものであるから、本市としても他都市の制度は大いに参考とすべきとしても、それが直ちに本市における条例の解釈に適用されるべきと考える必要はない。

(4) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 条例第7条第2項第6号では、「市の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事

務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」については、開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件申立文書について本号にも該当し、非開示としたと主張しているが、前記(3)で述べたように条例第7条第2項第5号に該当し、開示しないことができるものであるから、本号の該当性については判断するまでもない。

(5) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を条例第7条第2項第5号に該当するとして一部開示とした決定は、妥当である。

別表 本件申立文書に記録されている主な情報及び実施機関が非開示とした情報の概要

作成課	文書名	記録されている情報	非開示条項及び 非開示とした情報
			第7条第2項第5号及び第6号
用地課 用地事務所	平成15年度予算案	件名、補助区間細節コードごとの金額、合計	細節コードごとの金額、合計
	平成15年度用地買収状況等について	区間、地区名、項目、件数、面積、金額、合計、総計	件数、面積、金額、合計、総計
	平成15年度補償費について	区間、課名、項目、金額、合計	金額、合計
設計課	平成15年度予算案	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計	細節コードごとの金額、合計、測量設計費欄の対象項目
	日吉駅予算（15年度）	工種、単位、数量、単価、金額、小計	数量、単価、金額、小計
	平成15年度予算要求額バックデータ	工区名、契約金額、支払済金額、平成14年度支払予定金額、追加予定金額、平成15年度予算要求額、備考	追加予定金額、平成15年度予算要求額、備考
	部分払計算表	工区ごとの請負業者名並びに14年度末及び15年度末の次の情報 工事価格、消費税及び地方消費税の額、請負金額、前回までの出来高、今回の出来高、出来高率、累計出来高額、差引金額、累計出来高額の9/10、前払金額、前回までの前払金充当額、今回の前払金充当額、部払金受領額、今回請求限度額、今回請求限度額の消費税及び地方消費税、今回の請求限度額、今回請求額（丸め）消費税含む、今回請求額（消費税含まず）、今回請求額消費税	工区ごとの15年度末の次の情報 今回の出来高、出来高率、累計出来高額、差引金額、累計出来高額の9/10、前払金額、前回までの前払金充当額、今回の前払金充当額、部払金受領額、今回請求限度額、今回請求限度額の消費税及び地方消費税、今回の請求限度額、今回請求額（丸め）消費税含む、今回請求額（消費税含まず）、今回請求額消費税
	15年度予定額の表	名称、単位、数量、単価金額、金額、15年度予定額、計	数量、単価金額、金額、15年度予定額、計
技術監理課	平成15年度予算案	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計	細節コードごとの金額、合計
	平成15年度予算要求資料技術監理課	業務名、補助、区分、15年度金額	15年度金額
建築課	平成15年度予算案	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計	細節コードごとの金額、合計 区分項目（センター北駅、センター南駅、センター北変電所を除く。）
	平成15年度4号線建設費	駅名及び基地名、費目、内容、予算額、平成14年度金額、備考、平成15年度金額、備考	駅名及び基地名（センター北駅、センター南駅、葛が谷駅、川和車両基地を除く。）、予算額、平成14年度金額、備考、平成15年度金額、備考 （平成14年度完了分を除く。）

施設課	平成15年度予算案	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計	区分項目（測量設計費を除く。）、補助区間細節コードごとの金額、合計
	平成15年度4号線軌道費予算内訳	工種、数量、単位、単価、金額、内容、合計	工種、数量、単位、金額、内容、合計
	平成15年度4号線軌道費予算科目明細	区分、項目、補助区間細節コードごとの金額、本線合計	項目、補助区間細節コードごとの金額、本線合計
	平成15年度4号線測量設計費予算内訳	工種、数量、単位、単価、金額、内容、合計	数量、単位、金額、内容、合計
	平成15年度4号線測量設計費予算科目明細	区分、項目、補助区間細節コードごとの金額、本線合計	補助区間細節コードごとの金額、本線合計
車両課	平成15年度予算案	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計	区分項目のうち対象部分、補助区間細節コードごとの金額、合計
	測量設計費	平成15年度の補助対象外及び補助対象、合計	平成15年度の補助対象、合計
電気課	平成15年度予算案	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計	区分項目、補助区間細節コードごとの金額、合計
	測量設計費	平成15年度の補助対象外及び補助対象、合計	平成15年度の補助対象の項目名、金額、合計

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成15年1月8日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成15年1月17日 (第5回第一部会) 平成15年1月24日 (第6回第二部会)	・諮問の報告
平成15年3月13日 (第280回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成15年11月7日	・異議申立人から意見書を受理
平成16年3月5日 (第30回第一部会)	・審議
平成16年3月19日 (第31回第一部会)	・審議
平成16年4月2日 (第32回第一部会)	・審議
平成16年4月16日 (第33回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成16年4月30日 (第34回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成16年7月16日 (第40回第一部会)	・審議
平成16年7月30日 (第41回第一部会)	・審議