

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第322号)

平成16年8月30日

横情審答申第322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日交経第195号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

- 「(1) 平成15年度予算（一般会計繰出金）予算要求書
(2) 市営地下鉄4号線事業に係る、平成15年度修繕費・建設改良費予
算要求書及び平成15年度経費予算要求書」
の非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、「(1) 平成15年度予算（一般会計繰出金）予算要求書
(2) 市営地下鉄4号線事業に係る、平成15年度修繕費・建設改良費予算要求書及び
平成15年度経費予算要求書」を非開示とした決定は、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、「(1) 平成15年度予算（一般会計繰出金）予算要求書」（以下「文書1」という。）、「(2) 市営地下鉄4号線事業に係る、平成15年度修繕費・建設改良費予算要求書及び平成15年度経費予算要求書」（以下「文書2」という。以下、文書1及び文書2を総称して「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非開示決定の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

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号に該当するため全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

ア 文書1は、予算編成過程の一時点における予算案の策定に係る情報が記載されているものであるが、記載内容については、要求の基礎となっている制度等の変更のほか、国家予算編成の影響等により、変更、調整の行われる可能性を有するものとなっている。

これを開示することにより、予算編成過程の一時点における情報が、予算若しくは予算案とされ、横浜市の将来の施策が、あたかも確実に本件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に、同一項目に関する複数の情報が存在することにより、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、本号に該当し、非開示とした。

イ 文書2は、予算編成過程の一時点における高速鉄道事業の予算原案策定に係る情報が記載されているものだが、記載内容については、市営地下鉄4号線事業を取り巻く環境の変化や、国家予算の影響等により、変更、調整の行われる可能性

を有するものとなっている。

これを開示することにより、予算編成過程の一時点における情報が、予算若しくは予算案とされ、横浜市の将来の施策が、あたかも確実に本件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、要求内容に関する複数の情報が存在することにより、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 文書1は、市が平成15年度予算を編成する過程で、各局において作成されている予算要求書の一部となるものであり、事業を担当する局としての意向を反映した内容となっている。

文書1をはじめ、同種の予算要求書を開示することにより、市として社会経済情勢等を踏まえた総合的な視点から施策の検討、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ずるおそれがあるため、本号に該当し、非開示とした。

イ 文書2は、交通局が平成15年度予算原案を策定するに当たり、局内各課から経理課に提出されている予算要求書の一部であり、事業を担当する各課の意向を反映した内容となっている。

文書2は交通局から財政局への予算要求書の内容と密接に関係することから、実質的に同要求書の開示と同じ効果を有することとなり、市として社会経済情勢等を踏まえた総合的な視点から施策の検討、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ずるおそれがある。

また、文書2に記載の数値には、直接的間接的に交通局が予定している契約の金額を示すものが含まれているため、今後の交通局の事務の円滑な遂行に支障が生ずるおそれがある。

したがって、本号に該当し、非開示とした。

4 異議申立人の非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非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) 交通局の予算編成について

交通局の予算については、地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第9条第3号の規定により、交通事業管理者が予算の原案を作成し、市長に送付することとされている。送付を受けた市長は、同法第24条第2項の規定により、この原案に基づいて交通局の予算を調製し、議会の議決を経ることとなる。

交通局の予算の原案作成に当たっては、交通局内の各所管課から経理課に対し予算要求書等を提出し、経理課で交通局全体の予算の調整等を行っている。

また、交通局の予算の原案の作成に当たり、地方公営企業法第17条の3に規定する補助金、同法第18条第1項に規定する出資金等の一般会計の予算措置が必要なものが含まれているため、別途、市長に対し一般会計繰出金を要求するため、交通局から財政局に対し予算要求書等が提出されている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、交通局が平成15年度予算編成に当たって交通局各課が作成した予算要求書であり、事業ごとに要求内容、要求金額、積算内訳等が記録されている。

このうち、文書1は、市長に対し一般会計繰出金の所要額を要求するために、交通局経理課が作成し、財政局に提出した文書であり、19事業についての事業別予算要求書（政策的経費）及び事業別要求積算書で構成されている。

文書2は、交通事業管理者が交通局の予算の原案を作成するために、関係各課から経理課に提出された予算要求書のうち、市営地下鉄4号線に関するもの15事業の要求書である。このうち、横浜環状鉄道（中山～日吉間）建設事業については平成15年度修繕費・建設改良費予算要求書及び予算要求内訳書で、局内LANインフラ等整備事業については平成15年度修繕費・建設改良費予算要求書及び要求額積算書で構成されている。その他の13事業については平成15年度経費予算要求書、経費予算要求書総括表（一般総係費制服貸与（高速鉄道）事業を除く。）及び要求額積算表又は予算要求科目別内訳で構成されている。

なお、文書1及び文書2の予算要求書の事業名については、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・・・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、本件申立文書を開示することにより、予算編成過程の一時点における情報が、予算若しくは予算案とされ、横浜市の将来の施策が、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に、同一項目に関する複数の情報が存在することにより、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、予算編成過程における交通局や財政局での検討中の情報を記録したものであるから、本号に規定される市の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報に該当する。

エ 文書1については財政局において、文書2については交通局経理課において査定を行うことが予定されているものであり、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、予算編成途中で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書と最終的な予算案が異なることは、一般に予想される場所であり、編成途中の予算案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 予算要求書は、予算案を作成するための検討資料であるため、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、予算要求書を開示すると、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、予算要求書は、予算編成過程において各担当課で作成され、予算要求書をもとに、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。予算要求書は、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書は、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書を開示すると、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非開示とした決定は、妥当である。

別表 文書 1 及び文書 2 の予算要求書の事業名

	事業名
文書 1	【自動車事業会計繰出金】行政路線補助金
	【自動車事業会計繰出金】資本費緩和補助金
	【自動車事業会計繰出金】退職金補助金
	【自動車事業会計繰出金】児童手当支給対象拡充分補助金
	【自動車事業会計繰出金】地共済追加費用負担補助金
	【自動車事業会計繰出金】運行改善システム補助金
	【自動車事業会計繰出金】運行改善システム更新に伴う出資金
	【自動車事業会計繰出金】基礎年金公的負担補助金
	建設費補助金
	特例債償還元金補助金
	特例債利子補助金
	出資金（建設改良分）
	基礎年金公的負担補助金
	特別分企業債元利補助金
	資本費負担緩和分企業債利子補助金
	高速鉄道 3 号線収入補てん補助金
	児童手当支給対象拡充分補助金
文書 2	横浜環状鉄道（中山～日吉間）整備に係る建設費支援
	地下鉄緊急改良事業補助金
	横浜環状鉄道（中山～日吉間）建設事業
	局内 LAN インフラ等整備事業
	総務課経常事業
	建築課経常事業
	施設課経常事業
	電気課経常事業
	車両課経常事業
	計画課経常事業
	設計課経常事業
	技術監理課経常事業
	用地課経常事業
	用地事務所経常事業
	工事事務所経常事業
現業総係費制服貸与（高速鉄道）事業	
一般総係費制服貸与（高速鉄道）事業	

《 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非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5月21日 (第35回第一部会)	・審議
平成16年6月18日 (第37回第一部会)	・審議
平成16年6月25日 (第38回第一部会)	・審議
平成16年7月2日 (第39回第一部会)	・審議
平成16年7月16日 (第40回第一部会)	・審議