

答 申

第1 当審査会の結論

帯広市長が行った非開示決定処分のうち、別紙『対象文書の概要』中、各文書に係る「事業の概要」及び「過去の実績」の各部分については開示とすべきであり、その余の部分について非開示とした決定は相当である。

なお、前記各文書中、「新年度予算」の部分については、当該予算が成立した後では開示文書の対象とすることが望ましい。

第2 審査請求人による審査請求の内容

審査請求人が提出した平成29年3月3日付け審査請求書及び平成29年4月12日付け意見書によれば、審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、帯広市情報公開条例（平成12年条例第1号。以下「条例」という。）に基づき審査請求人が平成29年2月1日に行った「平成29年度当初予算について市長査定対象の約90事業の査定状況が分かる資料（公開を求める情報は、事業名、新規・拡充等の別、事業概要、当該事業の担当課、原課要求額、財政部局による査定額、市長査定額、各事業費の特定・一般財源の内訳）」の公文書開示請求に対し、帯広市長（以下「実施機関」という。）が平成29年2月15日付けで行った公文書非開示決定を取り消し、全部開示を求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び意見書で主張している理由は、次のように要約される。

（1）条例第7条第4号該当性について

ア 予算編成過程の情報の公表によって「看過し得ない支障が生じるおそれがある」とする市の主張は、蓋然性の乏しい推測に過ぎない。

イ 開示いかんに関わらず外部からの干渉が不可避であるからこそ、むしろ予算編成業務の中立性が確保されているかどうかを外部から検証するため、予算編成過程の透明性を確保することが必要である。

ウ 予算案の発表後ないし予算成立後の当該文書の公表であれば、市民が予算編成過程を検証及び理解し、行政への納得感を高めることに資する情報となり得る。

(2) 予算編成過程に係る情報公開について

ア 予算編成過程の情報は本来行政自ら積極的に開示すべきである。

イ 他の多くの自治体が行政の透明性を高めたり市民参画を促したりすることを狙いに予算編成過程の公開を進めている。

第3 実施機関の主張及び説明要旨

平成29年3月28日付け理由説明書、同年7月5日実施の事実の陳述及び同年7月11日実施の調査における実施機関の説明は、次のように要約される。

1 対象文書の特定

本件対象文書を次のとおり特定した（対象文書の概要は別紙のとおり）。

(1) 『平成29年度予算編成事務事業調書兼推進計画調書』（以下これを「様式3」という。）

これは、実施機関の財政部局において予算査定作業の資料とするため、担当課で作成し、財政部局へ提出している資料である。開示請求内容のうち、担当課及び原課要求額が記載されている。

(2) 『主要事業』と題する文書（以下「主要事業一覧」という。）

これは、新年度における市の主要事業について実施される市長査定の場において、事業概要や財政部局の査定額などを説明するために財政部局が作成した資料である。

開示請求内容のうち、事業名、新規・拡充の別、事務事業概要、財政部局による査定額、各事業費の特定・一般財源の内訳が記載されている。また、市長査定終了後に財政部局が査定結果を反映した内容へと修正を加え、予算案確定後、市議会での審議・議決を経て予算が成立したものに関しては帯広市のホームページで公開している。

なお、市長査定の結果を反映させた主要事業一覧は、審査請求人の公文書開示請求時（平成29年2月1日）には作成されておらず、文書としては不存在であった。

2 対象文書の概要

別紙のとおり

3 予算編成業務の概要

平成29年度当初予算の編成においては、平成28年11月4日までに各部の予算要求内容を様式3として取りまとめたものが財政部局に提出された。

その後、平成29年1月6日まで財政部局では各部との調整を行い、様式3に様々な情報を書き加えるなどしながら、原課要求額に随時修正変更を加え、査定を進めた。

その後、平成29年1月中旬頃にはあらかじめ市長、副市長に概要等を説明の上、政策的な判断を伴う事業である主要事業については同年1月26日から30日にかけて市長査定を行い、その結果をもって、同年2月2日に最終的な予算規模等について市長、副市長に説明を行い、予算案を確定したものである。

本件に係る公文書開示請求が行われたのは、予算案確定の前日である。

4 本件処分について

本件の対象文書について、条例第7条第4号に規定する審議検討情報に該当し、全部非開示とした。決定理由は次のとおりである（平成29年2月15日付け公文書非開示決定通知書）。

- (1) 当該文書を開示することにより、反復性の高い予算編成業務の過程や最終的な意思決定前の情報が公表されることで、今後の予算編成において、担当課等が関係団体などによる外部からの干渉を受け、率直な意見の交換及び意思決定の中立性が不当に損なわれ、看過し得ない支障が生じるおそれがある。
- (2) 当該文書の記載内容は検討段階の未成熟な情報であり、公表することで市民に誤解や憶測を与え、不当に混乱を生じさせるおそれがある。

5 条例第7条第4号該当性について

- (1) 当該文書の開示により、外部からの干渉の頻度が増加し、意思決定の中立性を損なうおそれがある。もっとも、現段階では予算編成過程の情報を公開していないので干渉の実態はない。しかし、予算編成業務は、行政の施策について緊急性や必要性等の観点から優先度を判断していく過程である。担当課は市民や関係団体からの意見及び要望を聞いて緊急性・必要性が高いと判断したものについて予算要求し、その内容を政策推進部による査定、政策推進部長・担当部長間調整、副市長調整、市長査定などがなされているところ、対象文書の開示により、予算編成業務の各段階において「なぜ要求しなかったのか」等の外部からの要望や干渉が増加し、率直な意見交換が難しくなることから、意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。
- (2) 仮に未成熟又は未検討な情報であると説明を加えて開示したとしても、市が何らかの意思決定をしたものであるかのような誤解を市民に与え、その内容が公表後の調整過程の中で修正されていた場合、かえって関係者等の不

信感を助長してしまうなど、市民を不当に混乱させるおそれがある。対象文書の開示により、当初担当課により予算要求がされたが、最終的に予算がつかず、事業が実施されない場合などに市民に誤解や不信感を与えるおそれがある。

6 全部非開示とした理由について

審査請求人が求めている情報は、非開示とした新年度予算に係るものであり、事業の概要及び過去の実績に関する分は開示できる情報ではあるが、審査請求人にとって有意な情報ではないことから、非開示とした新年度予算と併せて全部非開示としたものである。

第4 当審査会の判断

1 対象文書の特定

実施機関は、審査請求人が公開を求める情報のうち、当該事業の担当課、原課要求額記載資料として様式3を、その他の情報について記載資料として主要事業一覧を対象文書として特定している。

審査会において対象文書を閲覧し検討したところ、各資料の記載は審査請求人が公開を求める情報を含むものであり、実施機関の文書の特定は妥当であると判断する。

2 条例第7条第4号該当性について

条例第7条第4号は、「市及び国等（国又は他の地方公共団体をいう。以下同じ。）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」は開示しないことができるとする。

この点、実施機関は、①予算編成において外部からの干渉を受け、市の意思決定の中立性を損なうおそれがあり、②記載内容が検討段階の未成熟な情報であり、公表することで市民に誤解と憶測を与え、不当に混乱を生じさせるおそれがあるとし、本件対象文書の情報が条例第7条第4号に該当するものとして非開示と決定した。

そこで、各文書につき、実施機関の主張する①・②の点から、条例第7条第4号の該当性について検討する。

(1) 様式3について

様式3は、実施機関の財政部局による予算査定作業の資料とするため、もともと担当課が作成した文書であり、その記載内容は「市の内部の審議、検討又は協議に関する情報」に当たる。

各記載項目は、第3の2の表（別紙）に記載のとおり、大きく分けて

事業の概要

過去の実績

新年度予算

次年度以降の予算

に係る項目に区分されるが、各項目記載の情報の性質が異なるため、条例第7条第4号該当性について記載項目ごとに検討する。

ア 「事業の概要」及び「過去の実績」について

この部分に関する項目は、そもそも審査請求人からなされた公文書開示請求時には既に公表されていた情報である。そして、実施機関も、当審査会における事実の陳述や調査において、当該部分については開示できる情報であったとの認識を有していると述べている。

そうすると、この部分に関しては、条例第7条第4号該当性を検討するまでもなく開示が相当である。

イ 「新年度予算」について

この部分に関する項目は、担当課の要求額に随時、財政部局が修正変更を加えたものであり、少なくとも本件開示請求時には未成熟な情報であると認められる。

もっとも、その後、当該新年度予算（平成29年度予算）は既に成立している。

そこで、更に検討するに、条例第7条第4号にいう「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」とは、審議、検討又は協議の内容に関する情報を開示することにより、外部から圧力や干渉等を受け、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をいう。

また、「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、意思決定の途上にある未成熟な情報を開示すること又は情報を尚早な時期に開示することにより、市民に誤解や憶測を与え、不当に混乱を生じさせるおそれをいう。

もっとも、いずれも「不当に」が要件とされていることから、情報公開の公益性に優先する程度の、看過し得ない支障かどうかを慎重に考慮すべきである。

本件では、「新年度予算」に関しては、その編成過程において、まず各担当課が行う予算要求に係る部分であり、それをとりまとめる財政部局による調整や査定が行われることから、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性」を必要とする情報であり、かつ、そのため原課要求項目及びその金額等につき精査を要する未成熟な情報であるといわざるを得ない。もちろん様式3そのものは、各担当課自身も担当する業務事務につき緊急性・必要性等を考慮して予算要求をしているものであり、その意味からすれば一定の完結した内容といえるところで一応考えられるものの、更にそれをとりまとめる財政部局（実施機関によれば政策推進部）において全体の施策の観点から調整や査定を実施するものとしての資料、いわばたたき台ともいふべき位置付けの文書と解される。実際にも、精査が行われた後に文書として現に残されている様式3によれば、精査の過程において担当者により手書きで所要の書込みがなされている状況であり、一読して判然とするものとは必ずしもいえない。そうすると、それ自体はやはりいわば意思決定の途上にある未成熟な情報と考えられる。そうすると、いつの段階で文書として開示を行うのかにもよるところはあるが、少なくとも未だ予算編成業務の過程上ではこれを開示することは率直な意見の交換が阻害される可能性は相当程度否定し難いと考えられる。そして、予算編成業務においては、前記のとおり、その過程上で意見の交換、集約、調整、査定等の一連の作業が連綿としてなされる点に特色があり、それらが円滑に機能しない場合、特に外部からの干渉等があった場合、意思決定の中立性を貫徹することは容易ではないと考えられる。しかも、予算編成業務自体もまたある程度の反復性を伴うものである上、基本的には年度毎に編成されるものであることからすれば、年度毎に予算執行状況の評価、見直し、課題の検討、次年度予算への取組み等の作業が比較的限られた期間内で行わなければならないことも考慮する必要がある。

従って、このような観点からすれば、少なくとも予算編成業務の過程において現に編成作業の対象となっている新年度予算に係る部分を、その段階で、かつ、そのままの状態を開示することは意思決定の中立性が不当に損なわれ、又は市民に不当に混乱を生じさせるおそれがあると考えられる。

それ故、新年度予算に係る部分については、条例第7条第4号に該当する。

よって、この「新年度予算」を非開示とした実施機関の判断は相当である。

ウ 「次年度以降の予算」について

この部分に関する項目は、担当課の要求額であり、項目と数値は計上されているものがあるとはいえ、次年度以降を想定する内容からして精緻な検討を加えたとは必ずしもいえず、ましてや予算査定作業を全く経ていない、かなり未成熟な情報であると考えられる。また、かかる情報は、新年度（本件では平成29年度）の予算編成と予算案の確定及び市議会での審議・議決、更にその後の予算執行の状況をも踏まえて見直しを含めて変動し得る項目及び数値である可能性があると考えられる。そうだとすると、これを公開することにより、次年度以降の予算要求につき担当課自身の検討以前の段階のみならず予算要求の検討段階、その後の予算編成業務の過程においても関係団体などによる外部からの干渉を受け、率直な意見の交換や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、また、公表により、市民に対し市がなんらかの意思決定をしたものであるかのような誤解や憶測を与え、不当に混乱を生じさせるおそれがある点は否定し難い。

それ故、次年度以降の予算に係る部分は、条例第7条第4号に該当する。

よって、この「次年度以降の予算」を非開示とした実施機関の判断は相当である。

（2）主要事業一覧について

主要事業一覧は、新年度における市の重要事業について実施される市長査定の場合において、事務概要や財政部局の査定額などを説明し、市長査定を行うために、財政部局が作成した資料であり、その記載内容は「市内部の審議、検討又は協議に関する情報」に当たる。

なお、市長査定額について記載された主要事業一覧は、上記第3の1（2）記載のとおり、市長査定後に作成されたものである。そのため、主要事業一覧について、市長査定前の文書と市長査定後の文書で記載の情報が異なる部分があり、その作成の目的も異なるため、分けて検討する。

ア 市長査定前の主要事業一覧については、前記（1）イ（様式3に係る「新年度予算」）で検討したと同様に、少なくとも予算編成業務の過程の段階においてはこれを開示することは意思決定の中立性が不当に損なわれ、また、予算成立までは修正される余地があることから、検討段階の未成熟な情報であるにもかかわらず、公表により市民に誤解や憶測を与え、不当に混乱を生じさせるおそれがあると考えられる。

よって、主要事業一覧については、条例第7条第4号に該当し、実施機関

の非開示とした判断は妥当である。

イ 市長査定後の主要事業一覧は、実施機関によると審査請求人による公文書開示請求時には不存在であるとして判断していたものである。確かに、公文書開示請求時には作成されておらず、文書としては不存在である。

そうすると、実施機関は条例第7条第4号該当のみを理由として記載しているが、論理的には文書不存在を理由として明記すべきであったと判断する。

その上で、この市長査定後の主要事業一覧については、審査請求人の開示請求後間もない時期には作成されていること、遅くとも実施機関による本件処分（非開示決定）時には作成済みであると窺えることから、本件事案に鑑み、条例第7条第4号該当性についても判断を加えることとする。この点、上記アと同様な判断が当て嵌まるといえる。

よって、以上のことから、主要事業一覧については、条例第7条第4号に該当し、実施機関の非開示とした判断は妥当である。

3 部分開示の可否について

実施機関は、対象文書のうち、様式3につき事業の概要や過去の実績の部分は開示妥当であると検討していたものの、審査請求人にとって有意な情報ではないと判断し、結局、全部非開示とした旨を当審査会で陳述した。

条例第8条第1項は、「非開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない」とし、同項ただし書で「当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときはこの限りではない」として部分開示義務を免除している。

そこで、対象文書のうち、文書の一部に非開示情報が記録されている様式3につき、部分開示の可否を検討する。

様式3は紙で保有する文書であり、非開示情報が記録されている部分について、容易に区分して除くことができる。

また、同項ただし書でいう「有意の情報」とは、客観的に有意な情報をいい、必ずしも審査請求人又は実施機関にとって有意な情報をいうものではない。

よって、様式3については、部分開示が可能であり、部分開示義務が免除される場合に該当しないため、全部非開示とした実施機関の判断は相当ではないというべきであって、非開示部分を除いた一部開示が相当である。

4 結論

以上により、「第1 当審査会の結論」のとおり判断する。

なお、本件事案の内容及び経過に鑑み、次のとおり付記する。

即ち、およそ議会の議決を経て予算が成立した後では、その段階に至れば、当該年度の予算に関しても、実施機関の主張するような条例第7条第4号の定める「不当なおそれ」は最早ないというべきである。従って、この段階では、本件対象文書についても、次年度に関する部分を除いて、これを開示するとするのが望ましいというべきである。

また、審査請求人は、多くの自治体が予算編成過程の公開を進めていると主張する。なるほど、そのような取組みをしている自治体の例は現に認められるところである。ただ、他の自治体が開示している文書は、内部での検討を経て公表用に整理された文書ないし情報であると考えられるから、それをもって直ちに本件対象文書の開示を相当とするということとはできない。もっとも、予算編成過程の透明性を確保することの重要性は実施機関も認めるところであり、そのために、市民に積極的に情報を公表すべきであるという審査請求人の主張は情報公開制度の趣旨に照らし十分首肯できるものである。従って、今後は可能な限り公表に向けて情報等の整理を検討すべきであることを審査会の意見として付記するものである。

第5 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 経 過
平成29年 3 月15日	・ 諮問実施機関から諮問書を受理
平成29年 3 月22日	・ 実施機関に対し、理由説明書の提出について通知
平成29年 3 月28日	・ 実施機関から理由説明書を受理
平成29年 3 月31日	・ 審査請求人に対し、口頭意見陳述の申立て及び意見書等の提出について照会
平成29年 4 月12日	・ 審査請求人から意見書を受理 ・ 口頭意見陳述を申し立てない旨を口頭で確認
平成29年 6 月29日	・ 実施機関に対し、事実の陳述について通知
平成29年 7 月 3 日	・ 実施機関から事実の陳述に係る報告を受理
平成29年 7 月 5 日	・ 実施機関の事実の陳述 ・ 審議（第1回）
平成29年 7 月11日	・ 実施機関への調査 ・ 審議（第2回）
平成29年 8 月 8 日	・ 答申

第6 帯広市情報審査会委員（五十音順）

氏 名	備 考
岩倉 雄一	
岡崎 まゆみ	会長職務代理者
下野 貴直	
千々和 博志	会 長
三井 麻美	

(別紙) 対象文書の概要

(1) 様式3

区分	項目名
事業の概要	目標、政策、施策、基本事業、事務事業、事業の目的、個別分野計画、関連法令等、施策評価表（施策の目標等）、基本事業シート（これまでの取り組みの検証等）等
過去の実績	平成27年度及び平成28年度の事業費、特定財源及び一般財源 平成27年度及び平成28年度事業費・特定財源の内訳
新年度予算	平成29年度事業費（予算要求額）、特定財源及び一般財源 平成29年度事業費・特定財源の内訳、事業内容・事業量、事業の 具体的成果
次年度以降の 予算	平成30年度及び平成31年度事業費（予算額）、特定財源及び一般 財源 平成30年度及び平成31年度事業費・特定財源の内訳

(2) 主要事業一覧

区分	項目名
事業の概要	事業名、新規・拡充の別
新年度予算	事業費（財政部局の査定額） 事業内容、備考の一部、特定財源・一般財源の内訳
次年度以降の 予算	備考の一部