

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第938号)

平成23年6月17日

横 情 審 答 申 第 938 号

平 成 23 年 6 月 17 日

横浜市長 林 文 子 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22年10月13日都経政第692号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「新たな中期的計画の策定に向けて（通知）（平成21年11月5日決裁）」、
「新たな中期的計画に向けて（平成21年10月26日～28日 市長説明資料）」、
「新たな中期的計画に向けて（平成21年12月16日 市長説明資料）」、「新
たな中期的計画に向けて（平成22年1月26日 市長説明資料）」、「「新
たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月10日 市長説明資料）」及
び「「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月17日 市長説明
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

横浜市長が、「新たな中期的計画の策定に向けて（通知）（平成21年11月5日決裁）」、「新たな中期的計画に向けて（平成21年10月26日～28日 市長説明資料）」、「新たな中期的計画に向けて（平成21年12月16日 市長説明資料）」、「新たな中期的計画に向けて（平成22年1月26日 市長説明資料）」、「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月10日 市長説明資料）」及び「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月17日 市長説明資料）」を一部開示とした決定のうち、別表に示した部分を非開示とした決定は妥当であるが、その余の部分については開示すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成22年6月22日付で行った、「新たな中期的計画の策定に向けて（通知）（平成21年11月5日決裁）」、「新たな中期的計画に向けて（平成21年10月26日～28日 市長説明資料）」、「新たな中期的計画に向けて（平成21年12月16日 市長説明資料）」、「新たな中期的計画に向けて（平成22年1月26日 市長説明資料）」、「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月10日 市長説明資料）」及び「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月17日 市長説明資料）」（以下「本件申立文書」という。）の一部開示決定（以下「本件処分」という。）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

本件申立文書の非開示部分は、本市の重要な全体計画である「新たな中期的計画」を策定する際の検討中の内容であり、政策や事業等の実施・未実施、事業の量などについて、本市としての方向性が固まっておらず、未成熟な情報である。

公にすることにより、政策・事業等があたかも確実に実施される、又は実施され

ないかのような市民の誤解や憶測、過度の期待を招くなど、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

また、検討中の政策・事業等の内容を公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることが予想され、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。

(2) 条例第7条第2項第6号の該当性について

本件申立文書の非開示部分は、本市の重要な全体計画である「新たな中期的計画」を策定する際の検討中の内容であり、政策や事業等の実施・未実施、事業の量などについて、本市としての方向性が固まっておらず、未成熟な情報である。公にすることにより、政策・事業等があたかも確実に実施される、又は実施されないかのような市民の誤解や憶測、過度の期待を招くなど、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

市民の間に混乱が生じ、本市の全ての部署に様々な問合せが発生するとともに、事業に対する信頼性が失われ、既存業務も含め事務の円滑な遂行に支障を生じるおそれがある。

これらの政策・事業等についての市民の誤解等が、ひいては計画に対する信頼性を失うことにつながり、計画策定事務や本市の計画に基づく事務の円滑な遂行に支障を生じるおそれがある。

また、非開示とした情報のうち、新たな中期的計画に向けて（平成21年10月26日～28日 市長説明資料）のうちの「政策課題：費用対効果を見極めた都市基盤整備」の主な事業の表及び「新たな中期的計画に向けて（平成21年12月16日市長説明資料）」のうちの「政策課題 国際都市の推進に資する効果的な都市基盤整備」に付随する9-2の表は、都市基盤整備事業に関する内容であり、当該事業の当事者には、土地所有者を含む地権者のほか、首都高速道路株式会社、相模鉄道株式会社、東日本旅客鉄道株式会社などの民間事業者や、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、財団法人横浜港湾埠頭公社などの公的機関、国の機関など、数多くの関係者が存在する。このため、これらの大規模事業を進めるに当たっては、適切な役割分担のもと、国自らの負担により国が直接行う事業や、民間事業者の負担により横浜市と連携して行う事業等が存在するなど、横浜市が様々な関係者と連携・協力していくことが不可欠となる。そして、これらには、当該事業の見直しやすさについて検討している事項や、今後の市の費用負担の見込み、見直しを行う際の方針

等が記録されている。これらの情報は、事業の見直し等について市の機関の内部のみで検討した内容であり、他の当該事業の当事者である関係者とは調整をしてない状態のものである。このため、これらの情報が、何ら関係者と調整されないまま、横浜市側から一方的に公表された場合には、関係者である地権者、民間企業、公的機関や国の機関との信頼関係を失い、今後の話し合いや折衝、相談などに支障を及ぼすおそれがある。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）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処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分の取消しを求める。
- (2) 中期計画（新たな中期的計画）の見直し策定は、横浜市民にとって重要な課題である。しかし、平成22年4月に「新たな中期的計画の方向性」を発表するまでは、具体的検討内容は市民に十分開示されてこなかった。開示請求をした文書のうち重要な部分が非開示であり、その理由が個人情報の保護などの合理的な理由ではなく、恣意的である。非開示部分の内容を読むことができないが、このような基準で非開示を正当化すれば、担当課が市民に伝えたくない情報は、合法的に非開示となってしまう危険性が高く、条例の趣旨に反すると考える。
- (3) 全ての内容が、まだ「中期計画（素案）」にもなっていない段階であるが、何をもち「未成熟」というのか。実施機関の判断・裁量にゆだねると、恣意的に判断することが懸念される。もっと、明確な基準で市民に説明する必要がある。百歩譲って、非開示情報が「未成熟情報」であるとしても、それを公にすることで、市民に混乱を生じさせる「おそれ」があるかが問題となる。混乱をおそれて開示しないことよりは、混乱しないように説明責任を果たすことが重要である。
- (4) 「市民の誤解や過度の期待を招く」とあるが、基準が恣意的である。むしろ開示して、市民に対して説明責任を果たすことが条例の考え方だと考える。外部からの圧力や干渉等の影響を受けないように説明責任を果たすことが重要である。「実施機関の予想」を基準とするならば、非開示への歯止めができない。
- (5) 都市整備基盤に係る大規模事業に関する内容については、当事者である他の事業者と調整をしていない状況であると述べているが、調整が全くなかったことはないはずである。未調整の情報であるとしても、それを公にすることで、事業に支障をきたすおそれがあるのか。混乱をおそれて開示しないことよりは、混乱しないよう

に説明責任を果たすほうが、横浜市として重要であると思う。

- (6) 様々な問合せについては説明すれば足りることであり、「市民の誤解や憶測」をおそれて行政を進めることは、極端に言えば「民主主義」、「情報の透明化」及び「行政の説明責任」は希釈化され、「知らしむべからず、依らしむべし」となることを危惧する。非開示にすることにより市民の信頼性を失うことに繋がる。行政と市民とが「新しい公共」をめざして「協働を推進」していくに当たり、情報の共有は必須の条件であり、信頼関係の基礎となることであると思うが、今回実施機関は、公にすると混乱を生じさせる「おそれ」があると勝手に判断した。市民常識とかけ離れた解釈は、情報公開制度及び行政への信頼が低下する心配がある。

5 審査会の判断

(1) 新たな中期的計画について

横浜市では、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第4項に基づき、総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定めている。そして、基本構想に基づき、基本構想が掲げる目指すべき都市像の実現に向けた政策や工程を具体化する実施計画を作成している。

実施機関では、平成18年にこれからの概ね20年間で展望した基本構想である横浜市基本構想（長期ビジョン）を策定した。また、当時の実施計画である中期計画が平成22年度で終了することに伴い、平成22年度からの実施計画として新たな中期的計画の策定を進めていた。新たな中期的計画の策定に当たっては、平成22年4月に方向性を公表し、同年9月に素案を公表した。そして、市民意見公募を経て、平成22年12月に計画を策定し、平成23年1月に平成22年度から平成25年度までの実施計画として横浜市中期4か年計画を公表した。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、横浜市中期4か年計画を策定するに当たり、実施機関内部で検討した文書であり、以下の文書で構成されている。

ア 新たな中期的計画の策定に向けて（通知）（平成21年11月5日決裁）（以下「文書ア」という。）

イ 新たな中期的計画に向けて（平成21年10月26日～28日 市長説明資料）（以下「文書イ」という。）

ウ 新たな中期的計画に向けて（平成21年12月16日 市長説明資料）（以下「文書ウ」という。）

エ 新たな中期的計画に向けて（平成22年1月26日 市長説明資料）（以下「文書エ」という。）

オ 「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月10日 市長説明資料）（以下「文書オ」という。）

カ 「新たな中期的計画の方向性」について（平成22年3月17日 市長説明資料）（以下「文書カ」という。）

このうち、実施機関は、文書アから文書カまでに記録された「新たな中期的計画策定過程において今後検討が必要な課題及び方向性の一部」、文書アに記録された「各区長と都市経営局長の意見交換の一部」及び「各局事業本部の個別政策に対する主な意見」、文書イのうちの「政策課題：費用対効果を見極めた都市基盤整備」の主な事業の表（以下「文書イの表」という。）並びに文書ウのうちの「政策課題 国際都市の推進に資する効果的な都市基盤整備」に付随する9-2の表（グラフ等も含む。以下同じ。以下「文書ウの表」という。）を非開示としている。

(3) 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、本件申立文書を公にすることにより、計画策定事務や本市の計画に基づく事務の円滑な遂行に支障を生じるおそれがあると主張している。また、文書イの表及び文書ウの表は、公にすることにより、関係者である地権者、民間企業、公的機関や国の機関との信頼関係を失い、今後の話し合いや折衝、相談などに支障を及ぼすおそれがあると主張しているため、非開示とした情報ごとに以下検討する。

ウ 新たな中期的計画策定過程において今後検討が必要な課題及び方向性の一部について

当審査会が本件申立文書を見分したところ、計画策定に当たったの課題、方向性、スケジュール等が記録されていることが認められた。

実施機関は、これらの情報を公にすることにより、市民の間に混乱が生じ、横浜市全ての部署に様々な問合せが発生するとともに、事業及び計画に対する信頼性が失われるおそれがあると主張している。しかし、様々な問合せが発生する

こと自体は、市政に対し市民から高い関心が寄せられているということであり、むしろ歓迎されるべきことである。

子細にみると、これらの情報は、計画段階のものではあるが、既に開示されている情報から推認できるもの、客観的なデータ、市の計画を策定するに当たって検討が必要と思われる一般的な事項などである。これらの情報は、これを公にすることにより、事業実施の可能性への誤解や憶測、過度な期待を招くような情報又は事業及び計画に対する信頼性が失われるおそれがある情報とは認められない。したがって、実施機関が非開示とした情報は、公にすることにより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と認められないことから、本号に該当しない。

エ 各区長と都市経営局長の意見交換の一部及び各局事業本部の個別政策に対する主な意見について

当審査会が本件申立文書を見分したところ、これらの情報は、市の幹部職員である区長と都市経営局長（当時。現在の政策局長）が計画に関する内容について意見交換を行った内容及び福祉や環境などの分野ごとの政策に関して各区総務部区政推進課と都市経営局政策部政策課（当時。現在の政策局政策部政策課）が意見交換を行った内容が記録されている。これらは、計画の策定の考え方や分野ごとの政策の考え方に関して、市の内部で検討したものを記録しているに過ぎず、個別具体的に事業実施について検討している内容ではないと認められる。このため、前記ウと同様に、これを公にすることにより、事業実施の可能性への誤解や憶測、過度な期待を招くような情報又は事業及び計画に対する信頼性が失われるおそれがある情報とは認められない。したがって、実施機関が非開示とした情報は、公にすることにより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と認められないことから、本号に該当しない。

オ 文書イの表及び文書ウの表について

実施機関は、これらの情報を公にすることにより、関係者である地権者、民間企業、公的機関や国の機関との信頼関係を失い、今後の話し合いや折衝、相談などに支障を及ぼすおそれがあると主張している。

当審査会が本件申立文書を見分したところ、都市基盤整備事業に係る見直しの可能性等を数値や記号で記録したもの、見直しについての具体的な方針等が記録されていることが認められた。

実施機関の説明によれば、これらの情報は都市基盤整備事業における市の費用負担の見込み、見直しを行う際の方針などを市の機関の内部のみで検討したものとすることである。本件申立文書に記録されている都市基盤整備事業に係る情報は、当該事業の規模が大きく市民生活に大きな影響を与えるものであるため、市の機関の内部のみで検討したとはいえ、横浜市が作成したとなれば、その情報の信頼性が高まることは予想され、そこに記録された情報があたかも横浜市の最終的な意思決定として受け止められることとなり、横浜市と当該事業の関係者との信頼関係に影響を与えることは否定できない。これらの都市基盤整備事業について、事業の実施や費用負担額の見直しを検討しているということが当該事業の関係者である国の機関や民間事業者等に知れ渡ることにより、横浜市と当該事業の関係者との信頼関係が損なわれ、当該事業の実施に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

しかし、文書イの表のうちの列及び行の項目名の欄、事業主体の欄、事業進捗の欄、所管局名、小計の欄及び合計の欄並びに文書ウの表のうちの列及び行の項目名の欄、所管局名、B/C（費用便益比）の欄、市費負担の欄のうちの一部（H21、H22、その他整備費、保全費、小計及び合計の欄）、見直しの欄のうちの一部（H22、その他整備費、保全費、小計及び合計の欄）並びに全事業の金額を見積もったグラフについては、個別の事業に関して見直しを検討した情報ではないため、公にすることにより、事業関係者との信頼関係が損なわれるものとは認められず、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とは認められないことから、本号に該当しない。また、文書ウの表のうちの見直しの検討を記述している欄については、個別の事業名を非開示とすることにより個別の事業に関して見直しを検討したことが明らかになるものではないため、公にすることにより、事業関係者との信頼関係が損なわれるものとは認められないことから、個別の事業名を除いた部分は、本号に該当しない。文書ウの表のうちの見直しやすさの記入基準の欄の記号の説明箇所を除く部分は、単に項目、記号等を表しているため、公にすることにより、事業関係者との信頼関係が損なわれるものとは認められないことから、本号に該当しない。

したがって、文書イの表の今後10年の市費負担の欄（小計及び合計の欄を除く。）、見直しのしやすさの欄及び見直し可能性の欄並びに文書ウの表の見直しやすさの欄、見直し可能性の欄、市費負担の欄（H21、H22、その他整備費、保全

費、小計及び合計の欄を除く。)、見直しの欄(H22、その他整備費、保全費、小計及び合計の欄を除く。)、当該事業について見直しの検討を記述している欄のうち個別の事業名及び見直しやすさ欄の記入基準の欄のうち記号の説明箇所については、本号に該当するが、その余の部分については、本号に該当しない。

(4) 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、独立行政法人等・・・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者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 文書イの表及び文書ウの表のうち、前記(3)オで条例第7条第2項第6号に該当すると判断した部分については、非開示とできる情報であるため、改めて判断するまでもないので、その余の非開示部分について検討する。

ウ 実施機関は、本件申立文書に記録されている情報が、未成熟な情報であり、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こと、また、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることが予想され、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主張している。

実施機関が非開示としている情報のうち、新たな中期的計画策定過程において今後検討が必要な課題及び方向性の一部、各区長と都市経営局長の意見交換の一部並びに各局事業本部の個別政策に対する主な意見については、前記(3)ウ及びエで述べたとおり、市の計画を策定するに当たって検討が必要と思われる一般的な事項や意見交換の記録などであり、検討段階の情報であっても、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又は不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものとは認められないことから、本号に該当しない。

また、前記(3)オで条例第7条第2項第6号に該当しないと判断した部分については、個別の事業に関して見直しを検討した情報ではなく、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又は不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものとは認められないことから、本号に該当しない。

(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号及び第6号に該当するとして一部開示とした決定のうち、別表に示した部分を同項第6号に該当するとして非開示とした決定は妥当であるが、その余の部分については同項第5号及び第6号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 早坂禧子

別表

当審査会が、条例第7条第2項第6号に該当し、開示しないことができると判断した部分

文書名	非開示情報
文書イの表	今後10年の市費負担の欄（小計及び合計の欄を除く。）、見直しのしやすさの欄及び見直し可能性の欄
文書ウの表	見直しやすさの欄、見直し可能性の欄、市費負担の欄（H21、H22、その他整備費、保全費、小計及び合計の欄を除く。）、見直しの欄（H22、その他整備費、保全費、小計及び合計の欄を除く。）、当該事業について見直しの検討を記述している欄のうちの個別の事業名及び見直しやすさ欄の記入基準の欄のうちの記号の説明箇所

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成22年10月13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22年11月16日	・異議申立人から意見書を受理
平成22年10月19日 (第179回第二部会) 平成22年10月22日 (第109回第三部会) 平成22年11月11日 (第174回第一部会)	・諮問の報告
平成22年12月3日 (第111回第三部会)	・審議
平成23年1月21日 (第113回第三部会)	・審議
平成23年2月4日 (第114回第三部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成23年3月4日 (第115回第三部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成23年3月18日 (第116回第三部会)	・審議
平成23年3月31日	・実施機関から一部開示理由説明書(追加)を受理
平成23年4月22日 (第117回第三部会)	・審議
平成23年5月2日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成23年5月20日 (第118回第三部会)	・審議
平成23年6月3日 (第119回第三部会)	・審議