

答申第 1 3 2 号

(諮問第 1 3 7 号)

答 申

第 1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が令和 4 年 2 月 7 日付けで行った公文書公開決定及び公文書非公開決定について、公開文書及び非公開文書を本件対象公文書と特定したこと並びに非公開とした金入り積算内訳書のうち、本工事費内訳書のレベル 4 に該当する単価及び金額並びに細別の構成要素に係る単価、金額、積算条件（閲覧用設計図書で公開された部分を除く。）を非公開としたことは妥当であるが、その他の部分については、公開すべきである。

第 2 審査請求に至る経緯

1 公文書の公開請求

審査請求人は、大分県情報公開条例（平成 12 年大分県条例第 47 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により、令和 3 年 12 月 17 日付けで、実施機関に対して、次の内容の公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

令和 3 年度道改国第 3 号道路改良工事、令和 3 年度道改国第 2 - 2 号道路改良工事及び令和 3 年度道改国第 2 - 3 号道路改良工事（以下これら 3 件の工事を合わせて「本件対象工事」という。）を対象にした工事設計書（当初）の調査基準価格の算定資料等

また、審査請求人は、本件公開請求の請求書別紙に、請求する文書の詳細な内容を記載した。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に係る公文書として、本件対象工事に係る次の公文書を特定し、(1) から(5)までの公文書については条例第 11 条第 1 項の規定に基づき公開決定（以下「本件公開決定」という。）を行い、(6)の公文書については条例第 7 条第 5 号ロに該当するとして、条例第 11 条第 2 項の規定に基づき非公開決定（以下「本件非公開決定」という。）を行い、令和 4 年 2 月 7 日付けで審査請求人に通知した。

- (1) 入札公告（以下「公開文書 1」という。）
- (2) 入札説明書（以下「公開文書 2」という。）
- (3) 閲覧用設計図書（以下「公開文書 3」という。）
- (4) 質問事項及び回答（以下「公開文書 4」という。）
- (5) 令和 3 年度土木工事積算単価（公表用）（令和 3 年 6 月 15 日付け）（以下「公開文書 5」という。）

(6) 金入り積算内訳書（以下「本件非公開文書」という。）

3 審査請求

審査請求人は、本件公開決定及び本件非公開決定について、行政不服審査法（昭和26年法律第68号）第2条の規定に基づき、令和4年2月18日付けで、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件公開決定処分及び本件非公開決定処分を取り消すとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張の内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 公開請求に係る公文書の件名又は内容について

本件非公開決定の通知書において、公開請求に係る公文書の件名又は内容として、「金入り積算内訳書（本工事費内訳書、明細書、施工パッケージ、施工単価表、諸経費計算確認書、積算に使用した資材業者等から提出された見積書及び単価算出根拠等）」との記載がある。この記載のうち、「単価算出根拠等」の「等」に、どのような内容が含まれているのか具体的に全て明示して通知すべきである。

(2) 公文書を公開しない理由について

本件非公開決定の通知書において、公文書を公開しない理由として、「大分県情報公開条例第7条第5号口に該当するため（設計単価並びに参考文献等の設計に係る情報が記載されていることから、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難となり、財産上の利益が損なわれるおそれがあるため）」との記載がある。

通知書における公開しない理由は、条例第7条第5号口に該当することを明らかにするだけでは足りず、事案の内容に即して十分に具体的な理由を明らかにしなければならないものとする。

また、「設計単価並びに参考文献等」の「等」に、どのような内容が含まれているのか具体的に全て明示して通知すべきである。

加えて、「財産上の利益が損なわれるおそれ」の「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ていることを踏まえて、理由を具体的に明示して通知すべきである。

(3) 全部を非公開とする決定について

本件非公開決定では、公文書の全部を公開しないとされているが、条例第8条第1項では、非公開情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に分離することができ、かつ、当該分離により公開の請求の趣旨が損なわれることがないと認めるときは、非公開情報に係る部分を除いた部分について公開しなければならないとされているから、一部を非公開として公開すべきである。

特に、本件非公開決定では、非公開情報が「設計単価並びに参考文献等の設計に係る情報」と限定されているため、この非公開情報に係る部分とそれ以外の部分とを分離して公開すべきである。

(4) 公開請求に係る公文書の管理について

本件公開決定及び本件非公開決定では、本件公開請求で請求した公文書のうち、実施機関が作成・取得していない、若しくは廃棄した、あるいは無くしたとの理由により管理していない公文書の有無が明記されていないため、条例第 11 条第 3 項の規定に違反している。

第 4 実施機関の弁明の要旨

実施機関の弁明の内容は、おおむね次のとおりである。

1 本件対象公文書の意義・性格について

本件対象公文書は、当県が発注した当該工事に係る「工事設計書（当初）の調査基準価格の算定資料等」であり、工事の予定価格を決定するために作成された金入り設計書等及び調査基準価格の算定資料である。

2 本件非公開文書の非公開情報（条例第 7 条第 5 号）該当性判断について

本件非公開文書は、金入り積算内訳書（本工事費内訳書、明細書、施工パッケージ、施工単価表、諸経費計算確認書、積算に使用した資材業者等から提出された見積書及び単価算出根拠等）である。

契約事務手続きを執行中の工事において、本件非公開文書を公開した場合、以下の理由により公正性・競争性が確保された入札に付することができず、県にとって最も有利な契約を締結することができなくなるおそれがある。

すなわち、当該工事の契約事務手続きは、処分決定時点では仮契約にとどまっておき、当該工事の本契約の締結には、地方自治法第 96 条第 1 項第 5 号並びに議会の議決に付すべき契約及び特に重要な公の施設の廃止に関する条例第 2 条の規定により、議会の議決に付さなければならないこととなっている。議会の議決が得られず入札自体がやり直しとなる可能性もある時点において、当該工事の積算の詳細な情報を公開することは、入札のやり直しが発生した場合に再度の入札の執行に支障が生じる可能性がある。

本件非公開文書を公開した場合、入札に付する工事の調査基準価格を算出するための具体の積算の内訳が明らかになる。これにより、仮に議会の議決が得られず、工事請負契約を締結することができない場合、再度入札を行う可能性もある。この際には、入札参加者は企業の技術力に応じた適切な見積を行わず、談合による不正な応札や調査基準価格を目標値とする安易な応札などにより、透明性・公正性・競争性が確保された入札の執行や品質が確保された工事ができなくなる。

3 審査請求の理由に対する反論について

(1) 公開請求に係る公文書の件名又は内容について

「単価算出根拠等」の「等」については、公文書公開請求で示されている「積

算根拠書類」の構成書類のうち、公開とならなかった文書を指す。加えて、対象公文書名は、本件公開請求の趣旨から特定しており、必ずしも公文書公開請求書に記された公文書名そのものとならない。

(2) 公文書を公開しない理由について

公文書非公開決定通知の中で、「設計単価及び参考文献等の設計に係る情報が記載されていることから、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難となり、財産上の利益が損なわれるおそれがある」と公文書を公開しない理由を具体的に明示しており、審査請求人のいう具体的に明示していないため、理由の提示の要件を欠くとの指摘はあたらない。

また、本件対象公文書を公開した場合、入札に付する工事の調査基準価格を算出するための具体の積算の内訳が明らかになる。これにより、仮に議会の議決が得られず、工事請負契約を締結することができない場合、再度入札を行う可能性もある。この際には、入札参加者は企業の技術力に応じた適切な見積を行わず、談合による不正な応札や調査基準価格を目標値とする安易な応札などにより、透明性・公正性・競争性が確保された入札の執行や品質が確保された工事ができなくなる「おそれ」があり、この「おそれ」は蓋然性がある。

(3) 全部を非公開とする決定について

条例第8条では、非公開情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に分離することができ、かつ、当該分離により公開の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、非公開情報に係る部分を除いた部分について公開しなければならないと定めたものである。

審査請求人の請求の趣旨は、調査基準価格の算定資料等であるため、設計に係る情報が記載された部分を非公開とした場合、調査基準価格を算定することはできない。よって、審査請求人が請求した趣旨が損なわれるため、分離して公開する必要はない。

(4) 公開請求に係る公文書の管理について

条例第11条第3項は、公文書を一部公開又は非公開の処分を行う際にその理由を付記することを規定したものである。

審査請求人が請求した公文書については、趣旨に見合う対象公文書の特定ができており、その上で、実施機関の通知には非公開該当条文及び非公開理由が記載されていることから、審査請求人の主張には理由がない。

第5 審査請求人の反論の要旨

実施機関の弁明に対する審査請求人の反論は、おおむね次のとおりである。

(1) 仮契約について

実施機関は、「再度入札を行う可能性もある」、「仮に議会の議決が得られず」と説明しているが、これらの可能性は、単なる確率的な可能性や抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されると考える。

また、仮に再度入札となった場合には、入札される時期が変更となり、それに

伴って機労材の単価変更や場合によっては積算歩掛も変更となって予定価格も変更となることから「調査基準価格を目標値とする安易な応札」は発生しないと考える。

実施機関には、県条例や本案件の対象工事の公告資料、契約書等を用いて再入札がおこる確実性や、再入札が事実として認められる確からしさの説明を求める。

なお、本案件の対象工事の入札結果表を確認したところ、複数の参加者の入札金額が、調査基準価格と同額となっていることから、既に応札額に係る競争性は欠如しており、「競争性が確保された入札」は破綻していると考えるので、この点についても説明を求める。

(2) 仮契約後の公開について

国や地方自治体の事例からすると、発注者の不祥事により本契約後であっても契約解除の可能性があり得るため、不祥事を未然に防止する観点から、開札後に仮契約を済ませた後には、今回公開請求をしている公文書は速やかに公開すべきと考える。

第6 審査会の判断

本件公開請求は、本件対象工事に係る工事設計書（当初）の調査基準価格の算定資料等の公開を求めるものであり、実施機関は、第2の2のとおり本件対象公文書を特定し、本件公開決定及び本件非公開決定を行った。

審査請求人は、本件公開決定及び本件非公開決定では、本件公開請求で請求した公文書のうち、実施機関が管理していない公文書の有無が明記されていないと主張し、また、本件非公開文書については、非公開とする理由には法的保護に値する蓋然性が求められることを踏まえるべきであって、非公開情報に該当しない部分を分離して公開すべきと主張しているところ、実施機関は、本件公開決定及び本件非公開決定を妥当としていると解されることから、以下、本件対象公文書の特定の妥当性、本件非公開文書の非公開情報該当性について検討する。

1 本件対象公文書の特定の妥当性について

実施機関は、弁明書において、本件公開請求の趣旨に見合う対象公文書の特定ができていないと主張している。

そこで、実施機関に、本件対象公文書の特定に関して詳細な説明を求めたところ、本件公開請求で請求のあった文書の内容ごとに該当する文書を整理し、その結果、請求のあった文書の内容が公開文書1から5及び非公開文書に網羅されていることが確認されたため、これらを対象公文書として特定したということであった。

その特定状況を説明する資料として審査会に提出された「対象公文書の特定状況に係る整理表」によると、本件公開請求の別紙に記載された内容ごとに、対象となる公文書が漏れなく特定されていることが確認できる。

よって、請求のあった文書の内容が公開文書1から5及び非公開文書に網羅されているとする実施機関の説明に特段不自然、不合理な点はなく、本件公開請求で請求のあった文書について、不存在のものがあるとは認められない。

したがって、実施機関が公開文書 1 から 5 及び非公開文書を本件対象公文書として特定したことは妥当である。

2 本件非公開文書の非公開情報該当性について

2 本件非公開文書の非公開情報該当性について

(1) 条例第 7 条第 5 号ロについて

条例第 7 条第 5 号は、「県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、次に掲げるおそれその他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」を非公開情報として定め、同号ロにおいて、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、県の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」を掲げている。

(2) 本件非公開文書について

本件非公開文書は、本件対象工事の入札に際して、実施機関が工事費を算出するために作成した資料であり、実施機関において、金入り積算内訳書と呼ぶものである。

また、その内容は、総括情報表、諸経費設定情報、総括表及び本工事費内訳書と、明細書、単価表、諸経費計算確認書、工程表、材料・歩掛の見積書等の積算資料で構成されている。

(3) 条例第 7 条第 5 号ロ該当性について

実施機関は、審査会に提出した説明書において、本件非公開文書の条例第 7 条第 5 号ロ該当性に関して、①同種の他工事への影響、②再度入札の執行への支障、③変更契約及び下請契約への影響の 3 点を主張している。

まず、①について、実施機関は、本件非公開文書を公開すると、本件対象工事と同種の他工事を入札に付す際に、入札参加者が発注者の見積内容や単価等の積算に関する情報から調査基準価格を類推することが容易となり、これにより、企業の技術力に応じた適切な見積を行わず、談合による不正な応札や調査基準価格を目標とする安易な応札などにより、公平な競争により形成されるべき入札や品質が確保された工事ができなくなるおそれがあると主張している。

実施機関の説明によると、県の土木工事における金入り積算内訳書のうち、本工事費内訳書は、レベル 1 からレベル 4 に階層化されている。

各レベルについては、国土交通省国土技術政策総合研究所作成の工事工種体系ツリー（以下「体系ツリー」という。）において、レベル 1（工事区分）は、通常 1 件の工事として発注される区分、レベル 2（工種）は、レベル 1 を構成する要素のうちで、一定の構造を持つ部位を施工するための一連作業の総称、レベル 3（種別）は、体系全体の見通しをよくするためにレベル 2 とレベル 4 をつなぐ区分、レベル 4（細別）は、工事を構成する基本的な単位目的物又は単位仮設物であって、単位とともに契約数量を表示するレベルであり、積算・見積り時にはこのレベル項目が価格算出の基本となるとされている。

そして、県の本工事費内訳書では、レベル 1 からレベル 3 については、各レベルにおける一式の合計金額が記載され、レベル 4 については、細別の項目、数量、単

価及び金額が記載されている。また、本工事費内訳書の下には、明細書、単価表、施工単価表、施工パッケージ、諸経費計算確認書、工程表、材料・歩掛の見積書等の積算資料があり、これらの資料には、細別の構成要素である機械経費、労務費及び材料費の規格、数量、単価、金額、積算条件等が記載されている。

県では、土木工事を入札に付す際に、入札参加者に対し、閲覧用設計図書を示しており、その中には、金額が記載されていない積算内訳書が含まれている。

このため、本件対象工事のレベル4の単価及び金額並びに細別の構成要素に係る単価、金額、積算条件等の積算資料を公開すると、これらを同種の他工事の閲覧用設計図書に当てはめることにより、調査基準価格を類推することが容易になることが十分に推測され、これにより、企業が技術力に応じた適切な見積を行わないなど、公平な競争による入札や品質が確保された工事ができない状況となり、契約事務における県の財産上の利益や当事者としての地位を不当に害するおそれがあると認められる。

一方、レベル1からレベル3については、各レベルにおける一式の合計金額が記載されているものであり、これを公開しても、直ちに、同種の他工事の調査基準価格を類推することが容易になるとまではいえない。

なお、金入り積算内訳書のうち、閲覧用設計図書で公開されている情報については、非公開情報に該当しないものである。

次に、②について、実施機関は、本件非公開決定時点では、本件対象工事は仮契約にとどまっており、議会の承認が得られなければ契約締結とならず、また、落札候補者の入札参加資格の欠格や重要な事項による指名停止があれば落札決定の取消や契約解除を行うこととなり、これらの場合には、再度の入札を行う可能性が高いと主張している。そして、本件非公開文書を公開すると、再度の入札執行の際に容易に予定価格、基準価格を類推することが可能となり、適正な見積を行わない安易な応札により公正性、競争性を欠いた入札や工事の品質確保に影響を及ぼすと主張している。

しかし、一方で、実施機関は、再度の入札となった場合は、予定価格の積算から一連の入札契約事務手続を行うこととなり、入札時期が変更となることから、単価や歩掛等の変更を行い予定価格や調査基準価格を算定するとも主張している。

このような、再度の入札となった場合には予定価格及び調査基準価格を算定し直すという事務の流れを鑑みると、上記①と同様に、本件非公開文書のレベル1からレベル3の各レベルにおける一式の合計金額を公開しても、実施機関が主張する、再度の入札執行の際に容易に予定価格、基準価格を類推することが可能となるとまではいえない。

さらに、③について、実施機関は、本件非公開文書を公開すると、受注者がこれを知った場合に、変更後の価格を類推することが容易となり、変更協議が整わず適正な価格での変更契約が困難となり、県の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあると主張している。また、下請業者が知り得た場合も、同様の事象が発生することにより、受注者の正当な利益を害するおそれがあり、結果として県の地位が不当に害され、不利益となる契約を締結させられることが懸念されること

から条例第7条第5号ロに該当すると主張している。

しかし、請負代金額の変更については、閲覧用設計図書で示された大分県公共工事請負契約約款において、発注者と受注者とが協議して定めることとされ、また、一定期間内に協議が整わない場合は、発注者である県が請負代金額を定め、受注者に通知するとされている。

このような請負代金額の変更協議における県と受注者との関係を踏まえると、実施機関が主張する、変更協議が整わず適正な価格での変更契約が困難となることや県にとって不利益な契約を締結させられることにより、県の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるとまではいえない。

以上のことから、本件非公開文書のうち、レベル4に該当する単価及び金額並びに細別の構成要素に係る単価、金額、積算条件等の積算資料（閲覧用設計図書で公開された部分を除く。）については条例第7条第5号ロに該当するが、その他の部分については同号ロに該当するとは認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和4年 5月12日	諮 問
令和4年 6月29日	事案審議（令和4年度第2回審査会）
令和4年 8月31日	事案審議（令和4年度第4回審査会）
令和4年 9月28日	事案審議（令和4年度第5回審査会）
令和4年12月21日	事案審議（令和4年度第7回審査会）
令和5年 1月25日	事案審議（令和4年度第8回審査会）
令和5年 2月22日	事案審議（令和4年度第9回審査会）
令和5年 3月22日	事案審議（令和4年度第10回審査会）
令和5年 5月31日	答申決定（令和5年度第2回審査会）

大分県情報公開・個人情報保護審査会指定委員

氏 名	職 業	備 考
生 野 裕 一	弁 護 士	会 長
渡 邊 博 子	大分大学経済学部教授	
中 島 英 司	大分県商工会議所連合会専務理事	
松 尾 和 行	元大分合同新聞社編集局長	
水 谷 トシエ	大分県地域婦人団体連合会副会長	R5. 3. 31 退任
徳 丸 由美子	大分県地域婦人団体連合会副会長	R5. 4. 1 就任