

諮問実施機関：滋賀県知事（土木交通部監理課・高島土木事務所道路計画課）

諮問日：平成22年12月24日（諮問第57号）

答申日：平成23年9月12日（答申第51号）

内容：「平成22年度第B123-2号国道303号緊急地方道路整備工事（設計書）」の公文書一部公開決定に対する異議申立て

答 申

第1 審査会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）の決定について、理由付記に不備はあるが、一部を非公開としたことは妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 公文書公開請求

平成22年10月1日、異議申立人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して次のとおり公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

下記工事の金入設計書（内訳表含む）[高島土木事務所]

調達案件番号 2010HA3700807556HA37

工事名 平成22年度第B123-2号国道303号緊急地方道路整備工事

開札日 平成22年9月21日午後1時1分

2 実施機関の決定

同年10月15日、実施機関は、本件公開請求に係る公文書として「平成22年度第B123-2号国道303号緊急地方道路整備工事（設計書）」（以下「本件対象公文書」という。）を特定し、「1次単価、2次単価、労務員数、機械運転日数、機械供用日数、燃料員数、作業条件の一部」（以下「1次単価等」という。）が「条例第6条の第5号に該当」することを理由として、条例第10条第1項の規定に基づき、公文書一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

3 異議申立て

同年11月29日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張要旨

異議申立人が、異議申立書、意見書および意見陳述で述べている内容は、次のように要約される。

1 異議申立ての趣旨

一部公開決定を取り消し、全部公開とするよう求める。

2 異議申立ての理由

(1) 異議申立書

金入設計書は、すでに近畿地方整備局および他都道府県(京都府、大阪府、兵庫県等)において公にされている情報であって、非公開とする理由はなく、実施機関は条例の適用を誤っていると考える。

(2) 意見書

ア 「適正な見積による競争」について

後で閲覧できる設計書(大内訳)で国土交通省の最低制限価格基準式にあてはめても、落札者金額がそれより大幅に下回っている場合がある。各土木事務所で最低制限価格の最終調整がある。工事内容を理解し、積算の努力をしても落札に近づくということと相反する。また、県職員都合により落札業者を選定している可能性を疑われないか。

滋賀県での各土木事務所及び担当によって設計の基準のばらつきが見受けられる。ばらつきがあれば、工事内容を理解し、積算の努力をしても落札に近づくということと相反する。設計ミスの隠蔽に繋がる。

滋賀県での明らかな積算ミスが見受けられる。例えば、平成22年度に落札業者が発表された後で積算ミスが発覚し、落札が取り消された。「非公表」は「設計ミス隠し」ととられてもおかしくないか。

イ 「ダンピング受注の助長につながる」という県の説明について

そのために最低制限価格が設定されているのではないか。「滋賀県の利益を不当に害する恐れ」には繋がらない。

ウ 「自由競争の本質を阻害し、公共工事の品質を低下させ、ひいては公平かつ透明性を確保した一般競争入札による適正な調達を阻害される」という県の説明について

国土交通省および各都道府県等において、金入設計書は開示されているが、自由競争の本質の阻害になっていない。また、予定価格を積算した設計書の歩掛、単価及び金額が公開されていないことは、「公平かつ透明性の確保」に相反する。

また、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の第15条によって定められている「適正化指針」の第2の1の(1)によると、予定価格及びその積算内訳は公表することと掲げられており、予定価格を積算した設計書の歩掛、単価及び金額が公開されないことは、積算内訳の公表としては不十分である。

(3) 口頭意見陳述

滋賀県と同じように予定価格を事後公表としている国土交通省や兵庫県は金入設計書を公開している。金入設計書を公開することが、各自治体の不利益につながるとい

うことにはなっていない。滋賀県は最低制限価格も公表しておらず、この点も不透明である。

滋賀県の最低制限価格の算出方法は、国土交通省の基準式に基づいていると聞かすが、そこから最終調整をしており、いくら積算の努力をしても落札に近づくということになっていない。厳しく言えば、県職員の都合により落札業者を選定している可能性も疑われる。

また、公開しないことは設計ミス隠蔽にもつながる。実際に、滋賀県では明らかな設計ミスも見受けられる。京都府では情報公開請求によって積算ミスが判明したことが新聞で報じられている。

「ダンピング受注の助長につながる」とか「自由競争の本質を阻害し、公共工事の品質を低下させ、ひいては公平かつ透明性を確保した一般競争入札による適正な調達が阻害される」という県の説明については、意見書に記載したとおり、おかしいと思う。

滋賀県が金入設計書を公開することになっても、業者の入札額が横並びになるということは考えられない。積算というものは、それほど単純なものではなく、条件など、設計者の考えを読まなければならないなどの努力が当然必要となる。

「適正化指針」では「予定価格及びその積算内訳」を公表することとなっている。滋賀県が公開しているのは一部だけであり、公開が十分ではない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

1 理由説明書

(1) 本件処分について

1次単価等を非公開としたことは妥当である。なお、これらを非公開とした理由を「条例第6条の第5号に該当」と記載していたが、これは「条例第6条第6号該当」の錯誤であるため訂正する。

(2) 本件対象公文書について

異議申立人が求める「金入設計書(内訳表を含む)」とは、土木工事を一般競争入札に付して発注する場合に、その工事に必要な価格の総額を算定するために作成した設計書と解することができることから、本件公開請求に対して工事設計書(本件対象公文書)を特定した。

工事設計書は、その工事目的物を完成するために必要な金額を算出し、適正な入札・契約を行うための根拠資料である。また、その内容は、各施工に要する作業手間や材料の数量・仕様などの工事明細の他、機械経費、材料費、労務費などの価格および、その他工事に必要な諸経費などで構成されており、市場での取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して定めている。

(3) 非公開部分とその非公開情報該当性について

本県では、工事設計書の公開請求を受けた場合、工事契約締結後に閲覧公開する公表

設計書に記載されている部分以外は非公開としている。

非公開部分が条例第6条第6号に該当すると考えるのは、以下の理由による。

適正な競争のためには、入札に参加する業者が、各々の特性を踏まえて、当該工事において真に必要な金額を見積もることが重要である。

しかしながら、県の公共工事費はピーク時の約4割に激減し、建設業者は、経営を維持するため、落札する可能性の高い最低制限価格を類推して、その直近の金額を応札価格とする傾向が見受けられるのが現状である。

こうしたことから、県では平成22年10月以降、全ての建設工事と業務委託について、従来入札前に公表していた予定価格を落札後の公表に切り替え、容易に類推した工事（委託）価格による応札を未然に防止し、適正な見積りによる競争が行われるよう制度の改善に努めている。

今回、非公開とした部分を公開すれば、今後、県が発注する同種工事に対し、施工能力や積算能力の未熟な業者が、公開によって入手した内容を元に、工事内容を十分に理解せず、積算の努力をすること無く容易に県の積算内訳書を再現することが可能となり、さらには、落札の可能性の高い最低制限価格を類推して応札することが容易になる。

こうして作成された積算内訳書と適正に見積もられた積算内訳書を判別することは事実上困難であり、結果として、ダンピング受注の助長につながり、適正な入札、契約事務や、事業の遂行に支障となり、本県の利益を不当に害する恐れがある。

このような弊害は、自由競争の本質を阻害し、公共事業の品質を低下させ、ひいては公平かつ透明性を確保した一般競争入札による適正な調達に阻害されるおそれがある。そのおそれは、法的保護に値する蓋然性がある。

2 口頭説明

(1) 本件対象公文書について

設計書は、工事の予定価格を算出した根拠が記された文書である。

(2) 「適正な見積りによる競争」について

公共工事の目的は、県民が快適で安全な生活を営んでもらうための社会資本整備である。それには工事目的物の良好な品質が確保されなければならない。また、それを支える建設関連業の健全な発展を促進する必要がある。このためには、「適正な見積りによる競争」が重要になる。

「適正な見積りによる競争」とは、入札参加業者がそれぞれの強み、能力を反映させた「施工可能な価格」を見積もり、応札することにより行われる競争である。落札する可能性の高い最低制限価格を類推して他社と競うことは、「適正な見積りによる競争」とは言えない。

本来、入札参加業者の応札額は、発注者(県)の設計額(積算額)や最低制限価格等に関わらず設定されるべきものである。容易に最低制限価格を類推できる環境は、「価格当て」による応札を助長する恐れがある。

赤字覚悟の競争入札によって工事が受注されると、手抜き工事が助長され、公共工事の品質が低下し、県民の安全・安心が脅かされることになりかねない。また、過当競争

によって建設業が疲弊すると、雇用をはじめとして地域経済に影響を与えることが考えられる。

ゆえに、「適正な見積もりによる競争」を目指すことが行政の責務であると考えます。

(3) 滋賀県における予定価格の公表と応札状況について

ア 平成 15 年 8 月まで（予定価格事後公表の時代）

平成 15 年 8 月まで、予定価格は落札者決定の後に公表（事後公表）していた。また、指名競争入札が一般的であった。

この予定価格事後公表の時代には、発注者（積算担当者）に予定価格を聞き出そうとする圧力、予定価格漏えい、談合、収賄などが問題となった。また、予定価格付近での落札が多く見受けられ、落札額が高止まりする傾向があった。

イ 平成 15 年 9 月から（予定価格事前公表の時代）

予定価格を聞き出そうとする圧力を回避するなど、これまでの問題への対応策として、平成 15 年 9 月から予定価格を入札の前に公表（事前公表）することとした。あわせて一般競争入札やインターネット入札を実施し、談合抑制を図った。

そのような中で、不況等により公共事業費が激減し、工事の減少により業者の入札参加機会が減少し、受注競争が熾烈となり、応札状況にも変化があらわれた。

予定価格が事前公表になって以降、最低制限価格付近での応札傾向が顕著になり、抽選（くじ）落札となる入札もある。また、平成 15 年度に 89.7%であった平均落札率が、平成 19 年度に 78.7%となった。

ウ 平成 21 年 7 月から（一部事後公表へ）

予定価格が 1 億円以上の工事について、平成 21 年 7 月から、予定価格を事後公表とした。

エ 平成 22 年 10 月から（全面事後公表へ）

すべての工事について、平成 22 年 10 月から、予定価格を事後公表とした。

このことにより、最低制限価格の類推が困難になり、真に見積もり能力が高い業者が落札する可能性が高まることを期待している。最低制限価格等の類推・再現のみに基づく入札など不適正な応札から、望ましい競争へ近づきたい。つまり、「適正な見積もりによる競争」を目指している。これは、工事の品質の確保にもつながる。

実際に、最低制限価格付近に応札が極端に集中していたが、事後公表とした後は応札額にばらつきが出ている。

(4) 条例第 6 条第 6 号該当性について

本件において非公開とした部分を公開すると、積算能力の低い業者であっても予定価格や最低制限価格の類推が可能となる。そうすると、業者の強みや能力にかかわらず、最低制限価格付近へ入札が集中することが懸念される。これは、「適正な見積もりによる競争」を阻害することになる。予定価格を事後公表とすることにより適正な競争へと導く施策が無駄になる。

したがって、本件において非公開とした部分を公開すると、いわゆる自由競争の本質が阻害され、公共工事の品質が低下するおそれがある。また、公平かつ透明性を確保し

た一般競争入札による調達が阻害されるおそれがある。

よって、本件において非公開とした部分は条例第6条第6号に該当する。

第5 審査会の判断理由

1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上のことを踏まえたうえで以下のとおり判断する。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は工事費を算出するための設計書と呼ばれるものであり、鑑、事業費総括表、本工事内訳書、本工事諸経費、1次単価表、2次単価表から構成されている。

3 非公開部分について

実施機関が非公開とした1次単価等とは、具体的には次のような部分である。

本工事内訳書では、「工事区分・工種・種別・細別」のうち、「細別」の「単価」(1次単価)および「金額」の部分が非公開となっている。「金額」は、「単価」(1次単価)に「数量」を掛けて算出されるものであり、「金額」が公開されれば、「単価」が算出される関係にある。

また、本工事内訳書の「細別」の「単価」(1次単価)の算定根拠となる資料が1次単価表であり、この1次単価表に記載されている「単価」(2次単価)および「金額」の部分も非公開となっている。

さらに、1次単価表等に記載されている交通誘導員・普通作業員・機械運転等の「数量」(労務員数・機械運転日数等)、「単価」、「金額」の部分が非公開となっている。2次単価表も同様である。

また、これらの文書に記載されている作業条件のうちの一部も非公開とされている。実施機関によれば、「作業条件」とは、その施工を行う現場特性に応じた作業性のことで

あり、労務員数、機械運転日数、燃料員数などの工事予定価格の構成要素の算出に直接影響を与えるものである。

実施機関は、これらの部分を条例第6条第5号に該当すると理由付記して非公開としたが、後に条例第6条第6号該当の錯誤であると主張し、理由を訂正している。

これに対し、異議申立人は全部公開を求めているので、当該部分の条例第6条第6号該当性について以下検討する。

なお、異議申立人は、理由付記の点について、異議や意見を述べていない。

4 条例第6条第6号該当性について

条例第6条第6号は、県の機関等が行う事務または事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務または事業の性質上、当該事務また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するものである。

そして、ここでいう「支障」については、その程度は名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」については、その程度は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解される。

(1) 滋賀県の公共工事の入札契約制度と応札状況について

実施機関の説明や実施機関から提出を受けた資料から、次のことが認められた。

ア 滋賀県の公共工事の入札契約制度は、平成22年10月（一部については平成21年7月）から、予定価格を事前公表から事後公表に変更している。実施機関は、これを「適正な見積もりによる競争」を実現するための制度改善であるとしている。

イ 滋賀県では、予定価格が事前公表になって以降、平均落札率が低下し、予定価格が事後公表となるまでは最低制限価格付近での応札が極端に集中しており、抽選（くじ）落札となる入札もある。予定価格が事後公表になった後は、なお最低制限価格付近での応札が多く見受けられるものの、応札額が最低制限価格付近から分散する傾向にある。

ウ 滋賀県では、工事の発注にあたり、入札参加者には参考図書として「金抜き設計書」が提供されている。「金抜き設計書」は、工事の設計書の鑑、本工事内訳書、本工事諸経費、1次単価表から構成されており、いわゆる金入設計書に記載されている「単価」および「金額」等を抜いて、「工事区分・工種・種別・細別」および「数量」等のみが記載されている。

(2) 1次単価等の条例第6条第6号該当性について

(1)を前提として、実施機関の主張について検討する。

1次単価等は、滋賀県が行う公共工事の入札及び契約に関する情報である。

そして、実施機関は「1次単価等を公にすると、積算能力の未熟な業者が積算の努力をすることなく最低制限価格を類推して応札、受注することを容易にし、適正な見積もりによる競争を阻害するおそれがある」という旨の主張をしている。

確かに、滋賀県では工事の発注にあたり、入札参加者に参考図書として「金抜き設計書」が提供されていることから、過去の同種工事の1次単価等が公にされていれば、そ

れらを「金抜き設計書」に当てはめることで、容易に設計書を再現することが可能になり、予定価格を類推することも容易になると考えられる。また、滋賀県では、従来から最低制限価格の算定方法を非公表としているが、予定価格が事前公表されていた頃に、最低制限価格付近での応札が集中していたことを考えると、設計書を再現することができ、予定価格を類推することができれば、そこから最低制限価格を類推することは入札業者にとって比較的容易なことであると推測される。

このことから、1次単価等を公にすれば、たとえ積算能力の未熟な業者であっても、積算の努力をすることなく最低制限価格を類推して応札、受注することが容易になると認められる。

また、滋賀県は、平成22年10月（一部は平成21年7月）から公共工事の予定価格を事前公表から事後公表に変更している。この滋賀県の入札契約制度の変更は、事前公表されていた予定価格から容易に類推した最低制限価格付近での応札を防止し、適正な見積もりによる競争が行われるようにするための制度改善と位置付けられている。予定価格を事前公表しないことで、最低制限価格の類推を困難にし、真に見積もり能力が高い業者が落札する可能性が高まることが効果として期待されている。

このような入札契約制度の下で1次単価等を公にすれば、積算能力の未熟な業者であっても、積算の努力をすることなく最低制限価格を類推して応札、受注することを容易にし、「適正な見積もりによる競争」の阻害となり、予定価格の事後公表という滋賀県の入札契約制度の適正な遂行に実質的な支障を及ぼすおそれがある。その「おそれ」には法的保護に値する蓋然性が認められる。

したがって、1次単価等は、条例第6条第6号に該当する。

なお、実施機関は「ダンピング受注の助長」や「公共事業の品質の低下」も支障として主張しているが、その「おそれ」の程度について、法的保護に値する蓋然性があると認めるまでの説明はなされなかった。

(3) 異議申立人の主張について

異議申立人は、滋賀県と同じく予定価格を事後公表としている近畿地方整備局や兵庫県において、金入設計書の内容が公開されていることから、滋賀県がその内容を非公開とする理由はないと主張するが、1次単価等が条例第6条第6号に該当することは上記(2)で述べたとおりであり、異議申立人の主張は採用できない。

また、異議申立人は、「設計ミスの隠蔽につながる」、「積算内訳の公表としては不十分」など種々主張するが、いずれも当審査会の上記(2)の判断を左右するものではない。

(4) 結論

したがって、1次単価等は条例第6条第6号に該当し、実施機関が1次単価等を非公開としたことは妥当である。

5 理由付記について

異議申立人は、理由付記について何ら異議も意見も述べていないが、本件処分における公文書一部公開決定通知書には、非公開理由として「条例第6条の第5号に該当」と記載されているだけである。これだけでは、非公開部分がなぜ条例第6条第5号に該当するのか、具体的な理由が明らかではない。さらに、実施機関はこの理由付記を錯誤であると説明し、理由を「条例第6条第6号該当」と訂正している。

理由付記の制度は、条例第10条第3項により、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意的な判断を抑制するとともに、処分の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであり、公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する理由が、原則として当該決定を通知する書面の記載から知り得るものでなければならない。このことからすれば、本件処分における理由付記は、条例第10条第3項の趣旨に照らし不備があるものと言わざるを得ない。

実施機関においては、今後、理由付記制度の趣旨を踏まえ、公文書一部公開決定または公文書非公開決定を行うに際しては、根拠条文を正確に示すことは当然のこと、併せてその根拠条文を適用する理由をも適切に付記することを徹底すべきである。

6 結論

以上のことから、理由付記に不備はあるが、実施機関が1次単価等を非公開としたことは妥当である。

よって「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成22年12月24日	・実施機関から諮問を受けた。
平成23年2月4日	・実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成23年3月7日	・異議申立人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
平成23年3月10日 (第190回審査会)	・諮問案件について資料に基づき事務局および実施機関から説明を受けた。 ・諮問案件の審議を行った。
平成23年3月22日 (第191回審査会)	・異議申立人から意見を聴取した。 ・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。 ・諮問案件の審議を行った。
平成23年5月18日 (第192回審査会)	・諮問案件の審議を行った。

平成23年7月6日 (第193回審査会)	<ul style="list-style-type: none">・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。・諮問案件の審議を行った。
平成23年8月30日 (第194回審査会)	<ul style="list-style-type: none">・答申案の審議を行った。