

諮問実施機関：滋賀県知事（総合企画部企画調整課）

諮問日：平成30年5月30日（諮問第148号）

答申日：令和元年6月7日（答申（情）第1号）

内容：「旧滋賀会館跡地の〇〇〇〇への売却に際し、売却額の減額に向けて〇〇〇〇との間で持たれた交渉、部内協議の記録、変更契約書」の公文書一部公開決定に対する審査請求

答 申

第1 審議会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）は、非公開とした部分のうち、別表1に掲げる部分を公開すべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公文書公開請求

平成30年3月15日、審査請求人は、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、次の公文書の公開を求める公文書公開請求（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）

旧滋賀会館跡地の〇〇〇〇への売却に際し、売却額の減額に向けて〇〇〇〇との間で持たれた交渉、部内協議の記録、変更契約書

2 実施機関の決定

平成30年3月29日、実施機関は、本件公開請求に対して、別表2の「公文書の名称・内容」欄記載の文書を対象公文書として特定し、同表「非公開部分」欄記載の情報を同表「非公開理由」欄記載の理由により非公開とした上で、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 審査請求

平成30年4月24日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、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 審査請求人の主張要旨

審査請求人が、審査請求書および反論書で述べている内容は、次のように要約される。

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、①「旧滋賀会館解体その他工事にかかる残置物解体撤去積算費の提出について（決裁文書）」（平成27年12月18日付）の「業者見積りを基にした単価および乗率」部分、②「旧滋賀会館跡県有地売却に係る公有財産売買（仮）契約書第5条に基づく合意および変更契約書の締結について（決裁文書）」（平成28年1月8日付）の「業者見積りを基にした単価および乗率」部分、③「旧滋賀会館の地下構造物解体にかかる対応について（部長協議資料）」（平成27年9月16日付）の「法人からの要望内容」部分の3点について公開を求める。

2 審査請求の理由

(1) 業者見積りを基にした単価、乗率

本件審査請求に係る公文書は、旧滋賀会館跡地を〇〇〇〇に値引きして売却された経緯を明らかにするものである。実施機関は県民に対し、値引き額の妥当性を相応の根拠をもって説明しなければならない。このことは、滋賀県情報公開審査会が平成30年3月14日付けの答申第113号において、「県有地という公有財産の売却に係る情報であることに鑑みれば、当該財産の売却金額およびその決定の過程等については、客観的な根拠をもって説明されるべきであり、何らかの事由によって売却金額の減額が行われたのであれば、その内容について公にしなければならないことは言うまでもない」と指摘しているところ、見積り部分は、値引き額の根拠となる枢要部分であり、公開されなければならない。そして、本件積算は一般的なものに過ぎず、どの業者が見積もっても似通った内容になると思料され、業者側が自らの見積りが県の積算に採用されたと認識することは極めて困難であること、また、建設市場の変動により、業者見積単価や乗率は変動していくことからすると、今後県が発注する同種の工事において、当該業者のみ著しく有利な立場で入札できることはなく、県の入札業務の適正な遂行に著しい支障が生じるとは言えない。

(2) 積算書に記載の「金額」欄

決定通知書の非公開部分として記載されていない「金額」欄まで黒塗りにしていることは、決定通知書において明示された範囲以上まで非公開部分を広げており、審査請求人の知る権利を制限する極めて不当な処分である。また、金額を公開することは必ずしも単価と乗率を特定することにはならないのだから、「金額」欄は公開されるべきである。

(3) 法人からの要望内容

条例第6条第2号の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」の具体的な適用に関しては、法人の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人の権

利の保護の必要性等を総合的に考慮して判断する必要があるところ、実施機関から具体的に当該法人の権利や競争上の地位その他正当な利益をどのように害するのか、法的保護に値する蓋然性について説明がされていない。また、滋賀県情報公開審査会答申第113号で述べられた上記の指摘について、実施機関は条例第6条第6号の該当性に関する指摘であり、条例第6条2号の該当性の判断には関係しない旨を主張するが、同審査会の答申を極めて矮小化しており問題である。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、弁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 実施機関の決定について

実施機関が行った決定は、妥当である。

2 本件対象公文書について

公開請求書に記載された「旧滋賀会館跡地の〇〇〇〇への売却」とは、県と〇〇〇〇が平成25年9月17日に締結した「公有財産売買（仮）契約書」に基づき、旧滋賀会館跡県有地を県で更地にした上で〇〇〇〇へ引き渡すことを内容とする土地売買契約を締結したことを指し、「売却額の減額」とは、旧滋賀会館西側の地下構造物を完全に撤去した場合に隣接地建物への影響が予想されたことから、最小限の地下構造物を残置したまま引き渡すこととし、当該地下構造物を解体・撤去した場合に見込まれる工事費用相当分を土地売買代金から控除する変更契約を締結したことを指す。

そして、審査請求の対象とされた文書としては、①旧滋賀会館解体その他工事にかかる残置物解体撤去積算書の提出について（決裁文書）（平成27年12月18日）、②旧滋賀会館跡県有地売却に係る公有財産売買（仮）契約書第5条に基づく合意および変更契約書の締結について（決裁文書）（平成28年1月8日）、③旧滋賀会館の地下構造物解体にかかる対応について（部長協議資料）（平成27年9月16日）である。①は、旧滋賀会館解体その他工事について、地下構造物の撤去費相当額を土地売買代金から減額する際、残置物の解体・撤去に係る積算書を〇〇〇〇宛てに提出するために作成した決裁文書である。②は、旧滋賀会館解体その他工事について、地下構造物の撤去費相当額を土地売買代金から減額することについて〇〇〇〇との間で合意し、変更契約を締結するために作成した決裁文書である。③は、旧滋賀会館解体その他工事について、地下構造物を完全に撤去することが困難であることを受けて、県として今後どのように対応するかを部内で検討した際の協議資料である。

3 非公開理由について

(1) 業者見積りを基にした単価および乗率、積算書に記載の「金額」欄について

ア 業者見積りを基にした乗率、単価に係る部分

実施機関の行う積算については、県の工事請負契約の予定価格を決定する際に使用される「滋賀県建築工事基準単価表（建築工事編、電気設備工事編、機械設備工事編）」（以下「単価表」という。）を基にしているが、単価表に適当な設定がないような特殊な工事については、業者見積りに基づく単価を採用することとしている。また、一般的に施工業者は見積額に対して一定割り引いた金額で契約をしていることから、県においても見積額に一定の掛け率を乗じた上で採用単価を設定している。その掛け率が乗率である。

そして、乗率を公開した場合、見積りをする業者が当該乗率を前提に見積りを行い、作為的な見積価格となることが推測され、実施機関による適切な単価の設定が困難となり、それが積算結果に反映されることとなることから、実施機関の入札業務の適正な遂行に著しい支障が生じる。

また、実施機関が業者見積りに基づく単価を決定する際には、細分化された複数の工種それぞれについて、最も低い価格を示した業者の見積単価を採用すると、全体として市場価格よりも低い価格となってしまうことから、複数の工種の合計金額が最も低い額となる業者の見積単価を採用することとしている。

そのため、業者見積りを基にした単価を公開した場合、その見積りを採用された業者は、それぞれの工種ごとの単価の組合せから、自らの見積りが採用されていることと、その見積金額に対して乗じられた乗率を同時に把握することとなる。そうすると、今後県が発注する同種の工事において、当該業者のみ有利な立場で入札に参加できることとなるため、実施機関の入札業務の適正な遂行に著しい支障が生じる。

したがって、当該非公開部分は、条例第6条第6号に該当するものである。

イ 積算書に記載の「金額」欄に係る部分

本件処分においては、数量の部分全てを公開しており、業者見積りを基に算定した金額を公開することは、単価を公開することと同義であるため、当該非公開部分についても、当然に非公開とすべきものである。

(2) 法人からの要望の内容について

当該非公開部分については、旧滋賀会館に隣接する建物に入居している法人が、平成27年9月17日に県に対して実施した要望の内容が記載されており、その中には、法人の内部管理に関する情報や経営上の情報など、当事者でなければ通常知り得ない情報が含まれている。また、県が行う工事について協力的でないという印象を与えかねない情報もあり、これらを公開すると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、当該非公開部分は、条例第6条第2号に該当するものである。

また、審査請求人が引用した滋賀県情報公開審査会答申第113号で述べられた指摘については、条例第6条第6号に基づき非公開とする場合について述べたものであり、同条第2号に基づき非公開とする場合について述べたものではない。

第5 審議会の判断理由

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との認識のもと、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、法人等の正当な権利や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。

当審議会は、以上のことを踏まえた上で、以下のとおり判断する。

2 本件対象公文書について

本件審査請求に係る対象公文書は、①旧滋賀会館解体その他工事について地下構造物の撤去費相当額を土地売買代金から減額する際、残置物の解体・撤去に係る積算書を〇〇〇〇宛てに提出するために作成した決裁文書、②旧滋賀会館解体その他工事について、地下構造物の撤去費相当額を土地売買代金から減額することについて〇〇〇〇との間で合意し、変更契約を締結するために作成した決裁文書、③旧滋賀会館解体その他工事について、地下構造物を完全に撤去することが困難であることを受けて、県として今後どのように対応するかを部内で検討した際の協議資料である。

そして、①、②の文書には、地下構造物の解体・撤去に係る積算書が添付され、業者見積りに基づく単価、乗率および金額などが記載されており、③には地下構造物の解体・撤去に係る検討経過や今後の対応案、旧滋賀会館に隣接する建物に入居している法人からの要望の内容などが記載されていることが認められる。

実施機関は、①、②の文書に記載された情報については、条例第6条第6号を、③の文書に記載された情報については同条第2号を理由に対象公文書の一部を非公開としているが、審査請求人は、これを不服として非公開部分の公開を求めていることから、以下、当該部分の非公開情報該当性について検討する。

3 非公開情報該当性について

(1) 条例第6条第6号について

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。

(2) 非公開部分の条例第6条第6号該当性について

ア 業者見積りを基にした乗率、単価に係る部分

審査請求人は、本見積りは一般的なものに過ぎず、どの業者が見積もっても似通った内容となり、業者側が自らの見積りが県の積算に採用されたと認識することは極めて困難であること、また、建設市場の変動により、業者見積単価や乗率は変動していくことからすると、今後県が発注する同種の工事において、当該業者のみ著しく有利な立場で入札できることはなく、県の入札業務の適正な遂行に著しい支障が生じるとは言えないと主張している。

しかしながら、第4-3(1)アに示した実施機関の主張のとおり、乗率については、これが公となると、見積りをする業者が当該乗率を前提に作為的な見積りを行うことが可能となり、実施機関による適切な単価の設定が困難となると考えられる。また、単価についても、その採用の過程からすると、自らの見積りが採用された業者は、それぞれの工種ごとの単価の組合せから、相当の蓋然性をもって、自らの見積りが採用されていることと、その見積金額に対して乗じられた乗率を同時に把握することが可能となる。これは、自らの見積りが採用されなかった業者と比べて、より高い精度で乗率を把握することができるということであり、その差は応札する業者にとっては非常に大きいものと認められる。そのため、当該業者のみが著しく有利な立場で同種の工事の入札に参加できることとなるとして、入札業務に支障が生じるとする実施機関の主張に不合理な点はない。

したがって、業者見積りを基にした乗率、単価に係る部分については、条例第6条第6号に該当するものと認められる。

イ 積算書に記載の「金額」欄に係る部分

当審議会が本件対象公文書を見分したところ、当該部分には、数量と単価を乗じた金額が記載されている。本件処分においては、既に数量は公開されているところであり、当該金額を公開すれば、数量で割り戻すことにより、業者見積りを基にした単価が明らかとなる。単価については、アにおいて条例第6条第6号に該当すると判断したところであり、金額の部分についても条例第6条第6号に該当するものと認められる。

(3) 条例第6条第2号アについて

条例第6条第2号アは、法人等に関する情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する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「おそれ」があるかどうかの判断に当たっては、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を要するものと解される。

(4) 法人からの要望の内容に係る部分の条例第6条第2号ア該当性について

当審議会が本件対象公文書を見分したところ、当該部分には、旧滋賀会館に隣接する建物に入居している法人からの要望の内容が三点記載されていることが認められる。そのうち一点目は、公開することにより当該法人の適切な財産管理が損なわれるおそれがある情報であり、二点目は、公開することにより当該法人が入居する建物の賃貸人の競争上の地位を害するおそれがある情報であると認められる。

したがって、これらの情報は条例第6条第2号アに該当するものと認められる。

一方で、三点目については、第4-3(2)で実施機関が主張しているように、当該法人が、県が行う工事について協力的でないという印象を与えかねない情報ではあるかもしれないが、そのことのみをもって、これを公開することにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとまでは認められない。

したがって、当該情報は条例第6条第2号アに該当するものとは認められない。

(5) 滋賀県情報公開審査会答申第113号について

審査請求人が本件審査請求において引用している同答申では、「県有地という公有財産の売却に係る情報であることに鑑みれば、当該財産の売却金額およびその決定の過程等については、客観的な根拠をもって説明されるべきであり、何らかの事由によって売却金額の減額が行われたのであれば、その内容について公にしなければならないことは言うまでもない」としている。これは審査請求人が主張しているように、条例第6条第6号の該当性に関する指摘に止まらず、県有地という公有財産の売却あるいは減額の性質に鑑みた実施機関の一般的な説明責任について述べているものである。

また、同答申に係る対象公文書の情報は、県有財産である旧滋賀会館の売却や減額そのものに関する内容であって、〇〇〇〇への売却とその減額という点においては、本件対象公文書に記載された情報と関連していると言える。

しかしながら、本件処分においては、売却金額および減額された金額は既に公開されているところ、本件処分において非公開とされている情報は、減額する金額の根拠となる地下構造物の解体撤去に必要な費用を算出するための工事積算書で用いられている単価、乗率等の事項や、工事案について法人から寄せられた要望の内容であり、そもそもの情報の内容を異にしている。

したがって、(2)および(4)で述べたとおり、本件処分に係る情報を非公開とすることが

妥当であると判断することは、過去に同答申で滋賀県情報公開審査会が示した判断と矛盾するものではない。

4 付言

実施機関は、本件対象公文書では非公開としている「金額」欄の情報について、本件処分に係る決定通知書の「公文書の公開をしない部分」に記載していないことが認められる。

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るが、そもそも非公開としている部分を記載して示さなければ、同制度の目的が達せられないことは言うまでもない。

実施機関においては、理由付記制度の趣旨を踏まえ、今後、公文書一部公開決定を行うに際しては、非公開とする部分を漏れなく決定通知書に記載したうえで、根拠条文を示し、併せてその根拠条文を適用する理由を適切に付記するよう徹底されたい。

5 結論

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 審議会（審査会）の経過

当審議会（審査会）は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成 30 年 5 月 30 日	・実施機関から諮問を受けた。
平成 30 年 6 月 27 日	・実施機関から審査請求人の反論書の提出を受けた。
平成 30 年 10 月 22 日 (第 273 回審査会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成 30 年 11 月 19 日 (第 274 回審査会)	・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。 ・事案の審議を行った。
平成 30 年 12 月 17 日 (第 275 回審査会)	・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。 ・事案の審議を行った。
平成 31 年 3 月 27 日 (第 278 回審査会)	・事案の審議を行った。
平成 31 年 5 月 27 日 (第 1 回第一分科会)	・答申案の審議を行った。

別表 1

頁	公開すべき部分
106	同頁中、非公開とした箇所の 3 行目に係る部分

注 頁は、審議用に提出された対象公文書写しの通し頁を示す。

別表 2

公開請求の内容	公文書の名称・内容	非公開部分	非公開理由
〇〇〇〇との間で持たれた交渉の記録	旧滋賀会館解体その他工事にかかる残置物解体撤去積算書の提出について（決裁文書） （平成 27 年 12 月 18 日）	業者見積りを基にした単価および乗率	6 号
	旧滋賀会館跡県有地売却に係る公有財産売買（仮）契約書第 5 条に基づく合意および変更契約書の締結について（決裁文書） （平成 28 年 1 月 8 日）	業者見積りを基にした単価および乗率	6 号
部内協議の記録	旧滋賀会館の地下構造物にかかる対応について（部長協議資料） （平成 27 年 9 月 16 日）	法人からの要望の内容、法人の印影	2 号

注 1 「非公開理由」欄：6 号 = 条例第 6 条第 6 号該当

2 号 = 条例第 6 条第 2 号該当

注 2 上記以外の請求内容については、別途決定。