

答申第145号
平成24年6月8日

神戸市長
矢田立郎様

神戸市情報公開審査会
会長 米澤 広一

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

平成23年7月4日付神行財経第240号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

以下の公開請求における非公開決定に対する不服申立てについての諮問

①公告日：平成22年2月12日

工事名：南駒栄遮集幹線築造工事（その2） 神戸市公告第882号

②公告日：平成22年8月27日

工事名：須磨区役所建設工事 神戸市公告第378号

③公告日：平成23年1月14日

工事名：新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1） 神戸市公告第796号

④公告日：平成23年3月11日

工事名：新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1） 神戸市公告第1010号

以上4件の予定価格算出の根拠となった金入り実施設計書（実施設計工事費内訳表、工種明細表、代価明細表）

1 審査会の結論

本件公開請求の対象となった工事の金額の記載されている実施設計書及び設計書のうち、レベル4以下（建築工事においては細目）に該当する階層に記載された、単価、金額、数量及び作業条件（ただし、金抜き設計書に記載された部分を除く。）について、条例第10条第5号イに該当するとして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非公開事由に該当するとは認められず、公開すべきである。

2 異議申立ての趣旨

(1) 異議申立人（以下「申立人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づいて、以下の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

①公告日：平成22年2月12日

工事名：南駒栄遮集幹線築造工事（その2）

神戸市公告第882号

②公告日：平成22年8月27日

工事名：須磨区役所建設工事

神戸市公告第378号

③公告日：平成23年1月14日

工事名：新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1）

神戸市公告第796号

④公告日：平成23年3月11日

工事名：新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1）

神戸市公告第1010号

以上4件の予定価格算出の根拠となった金入り実施設計書（実施設計工事費内訳表、工種明細表、代価明細表）

(2) 市長（以下「実施機関」という。）は、本件請求に対して、以下の公文書（以下「本件公文書」という。）を特定し、非公開とする決定（以下「本件決定」という。）を行った。

「南駒栄遮集幹線築造工事（その2）」

「新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1）」（平成23年1月14日公告分）

「新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1）」（平成23年3月11日公告分）

上記工事の金額の記載されている実施設計書

「須磨区役所建設工事」

上記工事の金額の記載されている設計書

(3) これに対し、申立人は、本件決定を取り消し、非公開とされた本件公文書の公開を

求める異議申立てを行った。

3 申立人の主張

申立人の主張を、平成 23 年 6 月 15 日付の異議申立書及び平成 23 年 9 月 6 日付の意見書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

本件公文書の公開をしない理由（条例第 10 条第 5 号イ該当）に疑義があるので、以下の理由により異議申立てを行い、非公開となった公文書の全部公開を求める。

入札執行後に予定価格算出の根拠となった金入り実施設計書を公開することにより、予定価格の算出根拠に客観性、透明性、適正性、公平性が確保され、公益に繋がる。また、入札参加者等が事後公表である価格等を探ろうとする不正行為の防止になる。さらには、市民及び民間事業者が入札執行後の官積算を照査することが可能となり、以後の入札に際し、官製ダンピングの防止や不落札未成立入札が抑制される。

神戸市より入札参加資格を与えられて入札に参加する事業者には、入札書を提出するときに、自己積算を明らかにするため、入札金額に係る根拠として積算内訳書の提出が必要とされている。その積算内訳書は入札金額の内訳が分かるものとされており、本件公文書が公開された場合でも、単に公開された設計金額を基に予定価格、最低制限価格を類推しただけでは入札は行えない。事業者から提出された積算内訳書を照査すれば、自ら積算を行っていないことが疑わしい事業者を入札から排除したり、落札者としなないことは可能である。本来はそのための積算内訳書の提出ではないのか。

国及び地方公共団体が行う公共工事入札は、様々な種類のものがあるうえ、同種の建設工事であっても、その目的、時期的・地理的条件などにより、各建設工事の構造、工法、仕様、材質などにはそれぞれ各個別の特殊性がある。また、施工技術の進歩等による建設工事内容の多様化、物価変動等の経済情勢の変更等の事情もある。したがって、将来の同種建設工事において、事業者が本件公文書に記載された情報を参考に予定価格、最低制限価格等を類推しようとしても、本来、その類推には限界がある。

仮に、自ら積算を行わず入札を行った事業者が落札者となった場合でも、その落札金額は、発注者自らが施工可能として設定した予定価格の範囲内である。その予定価格の範囲内の請負金額で契約締結した事業者に、適切な品質確保、安全対策等を指導し行わせるのは、公共工事においては発注者の公務であり工事監督責任である。

公共工事は、公金により賄われている。その予定価格の算出根拠に客観性、透明性、適正性、公平性が確保されていることを市民に説明するため、及び、市民等がそれらの正当性を検証する機会に、本件公文書の公開は必要である。例えば、「発注者が設計書金額の一部を正当な理由なく控除した予定価格を作成するいわゆる“歩切り”については公共施設の整備や工事の安全の確保に支障をきたすものであり、厳に慎むこと」と国土交通省及び総務省からの通達があり、本件公文書の公開により、その検証が可能となる。

また、他の全国の公共工事発注者は金入り実施設計書を公表している。全国の政令指定

都市 19 都市のうち、予定価格の算出根拠となった金入り実施設計書を公開しているのは札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、京都市、大阪市、岡山市、広島市、福岡市の 15 都市ある。

無論、公文書の不開示情報の判断は、当該行政機関の長が行うものであり、同じ公共工事発注機関であるという理由で一律開示とならないことは承知している。しかしながら、他の公共工事発注機関は公開することが可能であるのに、神戸市は公にすることができないという特殊な状況、特別な事情が明らかになることを願う。

4 実施機関の主張

実施機関の主張を、平成 23 年 7 月 29 日付の非公開理由説明書及び平成 23 年 8 月 8 日の事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

本件公文書は、市が行う入札に関する情報であって、公にすることにより、市の財産上の利益を著しく損ない、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に著しい支障を生じると認められるため、条例第 10 条第 5 号イに該当し、非公開とした。

①「市の財産上の利益を著しく損なう」理由

本件公文書が公開された場合、公開された数字を基に、今後行われる同種の工事における設計金額や失格の判断として用いられる最低制限価格が類推可能な状況になる。

その結果、単に設計金額から類推した予定価格、最低制限価格を基にした入札が行われることとなり、本来事業者が施工可能な金額を積み上げた結果を入札すべきところを、企業努力も自らの積算も行わなかった事業者であっても落札者になれるという事態が生じ、品質確保、安全対策等、適切な工事が行われぬおそれが生じる。

特に、昨今の O A 化の進展に伴い、積算ソフトも市販されていることから、自ら設計図書に基づき積算を行うことをせずに入札を行う事業者もおり、これを助長することとなる。

②「当該事務の性質」

公共工事は、高額な案件が多く、また、学校や橋梁等のインフラ設備や公共施設のほか、水道や下水道設備など不特定多数が利用し、高い基準の安全性すなわち、品質の確保された施工が求められる。

また、最小の経費で最大の効果を挙げるという地方自治法の原則により、入札の執行に当たっては競争性を担保した上で、公正かつ透明な手続きであることが求められる。

③「事務の適正な遂行に著しい支障を生じる」理由

現状の情報公開制度においては、請求者に対してのみ情報が公開されることになり、本来、入札の執行において、入札の参加者全てに対して平等・公平であるべき情報の提供に差異が生じ、積算に係る情報量の多寡が落札に重大な影響を与えることとなることから、入札制度の運用に支障をきたすおそれ大きい。

また、本来、入札参加者に公開すべき情報が、業として積算ソフトの販売を行う事業

者に公開されることで、意図しない相手からの情報公開請求が急増することも見込まれ、事務の遂行に支障をきたすおそれが大きい。

5 審査会の判断

(1) 本件対象文書について

本件公文書は、実施機関がそれぞれの工事の入札に先立ち、工事費を算出するために作成した文書であり、工種、数量、金額、仕様などが記載されている。本件公文書は以下のとおりである。

「南駒栄遮集幹線築造工事（その2）」

「新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1）」（平成23年1月14日公告分）

「新南駒栄ポンプ場放流渠築造工事（その1）」（平成23年3月11日公告分）

上記工事の金額の記載されている実施設計書

「須磨区役所建設工事」

上記工事の金額の記載されている設計書

(2) 争点

実施機関は、本件公文書を、条例第10条第5号イに該当するとして非公開とする決定を行った。これに対し、申立人は、非公開とされた本件公文書を公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件における争点は、本件公文書の条例第10条第5号イ該当性である。

以下、検討する。

(3) 基本的な考え方について

公共工事は、その多くが経済活動や市民生活の基盤となる社会資本の整備を行うものであり、その入札及び契約が適正に行われ、良質な社会資本の整備が効率的に推進されることが求められる。

入札及び契約の適正化に関して、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）には、その基本原則として、①入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性が確保されること、②入札に参加しようとし、又は契約の相手方になろうとする者の間の公正な競争が促進されること、③入札及び契約からの談合その他の不正行為の排除が徹底されること、④契約された公共工事の適正な施工が確保されること、の4項目が掲げられている（同法第3条）。

情報公開制度は、条例に規定する非公開情報に該当する場合を除き、公文書を公開しなければならず、原則公開を基本理念としている。上記基本原則の1つである入札及び契約の透明性の確保の観点からも、個々の工事における積算内訳については、可能な限り公開されることが望ましい情報であると考えられる。

一方で、本件公文書を公開することにより、例えば公正な競争が行われなくなるなど、上記基本原則の他の項目の実現が困難な状況となるのであれば、入札及び契約が適正に実施されるとは言い難く、事務の適正な遂行に著しい支障を生じるとして条例第10条

第5号が適用される場面も出てくると考えられる。

(4) 条例第10条第5号イ該当性について

そこで、以下において、本件公文書の公開による適正な入札及び契約事務への影響について検討する。

神戸市では入札の透明性の確保のため、入札に際して予定価格を事前公表するとともに、土木工事の積算基準、積算単価及び建築工事の積算基準、標準単価項目については、ホームページへの掲載等により閲覧ができるようにしている。実施機関は、これに加えて情報公開請求に基づき積算内訳を公開することになれば、その後に行われる同種の工事における最低制限価格が容易に高い精度で類推されることになる、と主張する。

審査会において本件公文書を見分したところ、工事の実施設計書は、土木工事と建築工事で様式は異なるものの、いずれも複数の階層から構成されている。

例えば土木工事における実施設計書は、レベル1からレベル6に階層化されている。レベル1からレベル3には、「道路改良」、「舗装」、「鋼橋上部」といった、通常1件の工事として発注される工事の区分（「工事区分」：レベル1）、また、「石・ブロック積（張）工」、「法面工」といった、工事区分を構成する要素のうちで、一定の構造を施工するための作業の総称である「工種」（レベル2）、さらには、「作業土工」、「コンクリートブロック工」といった、体系全体の見通しを良くするため、レベル2とレベル4をつなぐレベル区分である「種別」（レベル3）が記載されている。

次に、レベル4からレベル6については、まず「細別」（レベル4）があり、工事を構成する基本的な単位目的物もしくは単位仮設物であって、単位とともに契約数量が記載されている。また、「規格」（レベル5）及び「積算要素」（レベル6）には、細別の構成要素である機械経費、労務費、材料費の仕様・数量・価格、これらを算出する根拠となる作業条件等が記載されている。

レベル1からレベル6のうち、レベル4以下に記載されている重機械の種類や作業条件等の積算条件は、市の積算担当者が知識や経験に基づき、個別の工事内容や現場条件をもとに積算基準から設定するものであり、入札に参加する事業者においても、それぞれの知識や経験を活かして適切な施工方法等を決定することが期待されている部分であるといえる。

神戸市では工事の発注に当たり、入札に参加する事業者に、金額が記載されていない、いわゆる「金抜き設計書」が提供されている。また、前述のように土木工事の積算基準、積算単価及び建築工事の積算基準、標準単価項目の情報がすでに公表されている。

これに加えて、本件公文書のレベル4以下に記載されている積算条件や単価等が公開されるとなれば、事業者は、その積算能力のいかんに関わらず、入札前にそれらの情報を金抜き設計書に当てはめることで、容易に市の積算を再現することが可能となり、ひいては最低制限価格を高い精度で類推することが可能となるであろうことは十分に推測できる。

そして、最低制限価格が容易に高い精度で類推できるとなれば、事業者としては最低

制限価格もしくはその少し上の金額で入札すれば落札の可能性が高くなるところであるから、積算の努力をすることなく最低制限価格を類推するだけの入札を助長し、適正な見積もりによる競争を阻害することとなる。すなわち、事業者の能力に応じた公正な競争が行われない状況となり、入札及び契約事務の適正な遂行に著しい支障を生じるおそれがあると認められる。

なお、建築工事においても設計書は階層に分かれており、一般に「細目」と呼ばれる階層において、数量及び複合単価が記載されている。入札に参加する事業者はこの複合単価にそれぞれの強み、能力を反映させ、その事業者として施工可能な複合単価を数量とかけ合わせることとなることから、この細目が土木工事におけるレベル4以下に相当する。したがって、細目を公開すれば、建築工事の入札及び契約事務の適正な遂行に同様の著しい支障を生じ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に記載された金額等であれば、たとえ公開されたとしても、直ちにその後に実施される工事の入札における最低制限価格の類推につながるまでとはいえないものであり、可能な限り積算内訳を公開することが入札の透明性の確保に資すると考えられることからすると、これを非公開とするのは妥当ではない。レベル1からレベル3に記載された金額を公開することにより、大項目ごとの市の積算内容は確認できるため、事業者が自らの積算と比較し、その差異を検証することは概ね可能であると考えられることから、公開することが望まれる。

なお、レベル4以下に記載された数量、作業条件であっても、入札前に金抜き設計書において公表されているものがある。そうした情報については非公開事由に該当しないことは言うまでもない。

以上のことから、本件公文書のうち、レベル4以下（建築工事においては細目）に該当する階層に記載された、単価、金額、数量及び作業条件（ただし、金抜き設計書に記載された部分を除く。）について、条例第10条第5号イに該当するとして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非公開事由に該当するとは認められず、公開すべきである。

(5) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成23年7月4日	—	* 諮問書を受理
平成23年7月29日	—	* 実施機関から非公開理由説明書を受理
平成23年8月8日	第248回審査会	* 実施機関の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
平成23年9月6日	—	* 異議申立人から意見書を受理
平成23年9月13日	第249回審査会	* 審議
平成23年9月26日	第250回審査会	* 審議
平成23年10月31日	第251回審査会	* 審議
平成23年12月5日	第252回審査会	* 審議
平成24年1月23日	第253回審査会	* 審議
平成24年2月15日	第254回審査会	* 審議
平成24年3月22日	第255回審査会	* 審議
平成24年5月23日	第256回審査会	* 審議