

赤情審第 17 号  
平成 24 年 3 月 13 日

赤磐市長  
井上 稔 朗 様

赤磐市情報公開不服審査会

会長 岡 田 雅 夫

赤磐市情報公開条例（平成 17 年赤磐市条例第 8 号）第 17 条の規定に  
基づく諮問について（答申）

平成 24 年 1 月 16 日付け、赤下第 327 号による次の諮問について、  
別紙のとおり答申します。

記

「沼田污水管渠埋設工事その 8 変更設計書」に係る部分開示決定に対す  
る不服申立てについての諮問

答 申 第 7 号  
平成24年3月13日  
(諮問第7号)

## 答 申

### 1. 審査会の結論

赤磐市長が、「沼田污水管渠埋設工事その8変更設計書」について部分開示とした決定は、妥当である。

### 2. 異議申立ての経緯

本件異議申立人（以下「異議申立人」という。）は、平成23年11月15日付けで、「沼田污水管渠埋設工事その8変更設計書」について開示請求を行った。

実施機関は、平成23年11月28日付けで、赤磐市情報公開条例（平成17年赤磐市条例第8号。以下「条例」という。）第7条第1項第5号に該当する行政事務事業執行情報（変更後の「金抜き設計書」に記載していない金額等の積算根拠）を除く部分開示決定を行った。

その後、本件処分を不服として、平成24年1月11日付けで異議申立てがなされたものである。

### 3. 実施機関の説明の要旨

実施機関の主張する不開示の理由は、不開示理由説明書によると、おおむね次のとおりである。

#### (1) 公共工事の入札及び契約事務について

赤磐市が行う入札は、市が作成した「設計書（金額入）」の工事費総額から予定価格を定め、この予定価格を「赤磐市建設工事予定価格の事前公表実施要綱」第2条に基づき、原則として全て事前公表した上で実施している。

上記要綱第7条では、予定価格の事前公表を行う工事について、入札時に入札参加者に対して、入札額の積算根拠となる「工事費内訳書」の提出を義務づけているが、これは入札参加者が適切な積算を行っているか、ひいては適正な施工が確保されるかどうかを判断する資料とするためである。

また、「赤磐市建設工事入札に係る低入札価格調査実施要綱」第7条でも、低価格入札者から詳細な「工事費内訳書」を提出させ、契約の内容に適合した履行がされないおそれがあるかどうかを具体的に判断することを定めている。

これら要綱に基づき、赤磐市は、市が作成した「設計書（金額入）」と入札参加者が作成した「工事費内訳書」を比較することにより、入札参加者の工事内容の理解度や積算・施工能力を確認した上で契約しており、この確認は、不適格業者を排除し、適正な施工を確保するために欠かせない事務である。

#### (2) 「設計書（金額入）」と「工事費内訳書」について

赤磐市が作成する「設計書（金額入）」には、市が積算に用いた材料費や労務費の単価や掛率などの積算根拠全てが記載されている。入札を実施する際にはこの「設計書（金額入）」の内容から入札参加者が積算すべき単価や掛率などを消去して必要な数量等のみを記載した「金抜き設計書」を作成し、入札参加者に参考図書として提供している。

入札参加者は、この「金抜き設計書」を参考に、自らの積算努力により「工事費内訳書」を作成し、工事費総額を積算する。

本来、工事費総額を入札額とし、入札額の比較によってのみ落札者が決まる入札において、公正な競争が行われるためには、「工事費内訳書」は、入札参加者が工事内容を十分に理解した上で、自らの

能力に応じて施工可能な金額を積上げて作成されるべきである。

(3) 適正な執行に支障を及ぼすおそれについて

仮に、市が作成した「設計書（金額入）」の積算内容全てが開示された場合、入札参加者は、自らの能力に関係なく、開示された内容から容易に類推あるいは複製して「工事費内訳書」を作成し、最低制限価格により近い入札額を積算することが可能となる。そのため、積算・施工能力が未熟で不適格な業者が入札に参加することが予測され、適正な入札の執行に支障を及ぼすおそれがある。

また、要綱に基づいて提出させた「工事費内訳書」の内容を確認しても、市が作成した「設計書（金額入）」の内容を仮にほぼ複製して作成されていた場合、積算・施工能力の有無を判断することは出来ないため、工事内容を理解せず施工能力がない不適格業者と契約を締結する可能性が生じ、結果として適切に工事が行われず事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある。

さらに、開示が当該工事の入札及び契約後あるいは工事完了後であっても、類似の工事が行われる場合には容易に類推することが可能であることから、その後行われる公共工事の入札及び契約事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあると言える。

(4) 本件対象公文書について

本件対象公文書の「沼田污水管渠埋設工事その8変更設計書」は、赤磐市長が「沼田污水管渠埋設工事その8」の一般競争入札を行う際に作成した「設計書（金額入）」を元に、設計変更後、最終的な設計書として作成したものである。件名が「変更設計書」となっているのはそのためであり、内容は「設計書（金額入）」と同様の積算根拠が記載されている。

(5) 不開示情報該当性について

以上のことから、本件対象公文書のうち本件工事の入札参加者に配布された「金抜き設計書」に記載していない金額等の積算根拠部分は、条例第7条第1項第5号に定める事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれのあるもの（行政事務事業執行情報）に該当するため不開示とし、部分開示決定を行った。

#### 4. 異議申立人の主張の要旨

##### (1) 異議申立ての趣旨

「異議申立てに係る処分を取り消し、全部開示を求める。」というものである。

##### (2) 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書によると、おおむね次のとおりである。

##### ア 入札時に提出する「工事費内訳書」について

「工事費内訳書」の位置づけは、入札書の金額と内訳書の工事価格計が同額である事の確認資料に過ぎない。まして適切な積算や適正な施工の確保の判断をできるとは到底思えない。仮に「設計書（金額入）」を開示したからといって、「工事費内訳書」の作成過程に別段の影響を与える事も、その判断が損なわれるということも考えにくく不開示の理由として不相当である。

##### イ 低入札調査時に提出を求める「工事費内訳書」について

本案件は低入札価格調査案件ではなく最低制限価格を設定してある工事のため、不開示の理由とすることは適当ではない。

##### ウ 「設計書（金額入）」と「工事費内訳書」について

「金抜き設計書」には機械や車輛、運搬距離、仮設資材の情報、推進工事等に用いられる特殊な機械の能力等、市が積算した予定価格を算出するために必要な条件が十分明示されておらず、市の予定価格に少しでも近い積算をすることは、特に下水道工事などは困難である。本来設計書又は仕様書に明示されるべき部分までをも開示しない市に対して、適正な積算を行うためには情報開示請求せざるを得ない。

自らの施工能力に応じて施工可能な金額を積上げるのは、いわゆる「実行予算」であって「工事費内訳書」の元となっている市が作成する「予定価格」とは別物である。一般競争入札においては「赤磐市建設工事等最低制限価格取扱要領」第3条にある最低制限価格基準率を算出しなくてはならず、そのためにまず市が設定している「予定価格」の積算（確認）が必要な

だが、上述のように積算に必要な情報すら十分に開示しない市の対応こそが、最低制限価格基準率算出のための適切な積算活動の妨げとなっているのである。またやみくもに自らの施工能力に応じて金額を積上げていっただけでは現行の制度では最低制限価格を下回り失格となってしまう可能性が大きく、現行の入札制度（最低制限価格制度）を理解し、この制度下で工事の受注を望む者であれば、この事を考慮しないで入札に参加することはあり得ず、市の主張は正しいとは言えない。また、自らの積算努力という点について言うならば、積算ソフトを導入し積算資料の収集など積算ソフトではカバーしきれない部分を補う活動を行っている。おそらく一般的な建設会社であればこれくらいの企業努力は最低限行っている。

#### エ 適正な執行に支障を及ぼすおそれについて

最低制限価格の決定方法は、過去の落札結果のデータを分析すればある程度の予測は可能であろうが、仮に「設計書（金額入）」が開示されたからといって、最低制限価格により近い入札額を積算することは情報の漏えい（官製談合）、もしくは抽選に不正行為が無い限り不可能であるため、理由として不適切である。施工能力とは工事などを施工するために必要な人・物・金などの基礎的な資源であり、積算能力がない業者には施工能力も無いとは必ずしも言えず、仮にそのような業者を不適格業者と位置付けたとしても入札に参加させるのは発注者である市であり、事前に行われる指名委員会や個々の案件に対し提出する入札参加資格確認申請書、年度毎に行われる入札参加資格審査申請時等様々な機会に排除すればよい。

「工事費内訳書」で積算・施工能力の有無や工事内容を理解していない不適格業者を判断することは困難である。「工事費内訳書」にそこまでの判断材料を求めること自体無理があり、不適格業者の排除と情報開示とを結びつけて情報開示に応じない事は、市民の知る権利の保障を阻害している可能性がある。

同種の工事はあってもその種類は多種多様であることや、工事の対象、施工場所、施工条件、数量、工法、工事の手順、工期、地域等の個別的な事情が工事ごとにそれぞれ異なること、時

の経過に伴って単価や物価も変動し、技術も進歩することなどに照らせば、その予測には自ずから限界があるのであって、容易に類推することが可能であるとは言えない。

情報公開の目的はあくまでも市民の知る権利を保障するものであり、入札から不適格業者を排除するためのものではない。また不開示理由説明書の記述は理由として適当ではなく、入札及び契約事務の適正な執行に支障を及ぼすものではない。

#### オ 本件対象公文書について

本件対象公文書は「沼田污水管渠埋設工事その8」の設計変更後に作成された最終的な設計書である。設計変更が適正になされ、積算根拠や積算結果が金額に正しく反映されているか検証を行うために必要不可欠なものである。

#### カ 電子入札の導入時における「工事費内訳書」の取扱いと位置付け

市では平成24年度7月から電子入札を試験的に導入予定であるが、「工事費内訳書」の記述は「電子入札の試行について一導入の手引き一」にはなく、「不開示理由説明書」にある「工事費内訳書」と同じ位置づけとして取扱いができるのか疑問である。

#### キ 積算の検証と適正さの担保

市の積算結果に重大な違算や入力ミス等の誤りがあった場合、受注者である業者は、何らかの経済的損失や不利益を被る可能性が全く無いとは言い切れない。今後もし情報開示が定着されれば、請負者や第三者などが市が行った積算過程が適切かどうかを検証し、予定価格をはじめ設計書の適正さを担保する事につながる。また開示が定着化する事によって、業者の積算意欲を高め、より高度な積算結果に基づいて競争がなされるようになる。その上、工事の単価がオープンにされる事により下請業者や購買先への不当なダンピング防止や下請契約における発注者の指導も果たせるようになる。結果「工事費内訳書」を複写して入札に参加する積算能力の未熟な不適格業者だけでなく、「コンプライアンス」という観点から不適格業者の排

除が期待される。

#### ク 近隣の自治体の対応について

岡山県は本件と同様の案件に関して市が開示しない部分とした部分についても開示を行っており、赤磐市が理由としている事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれのあるものに該当しないことは明白であり適当でない。

岡山県をはじめとして岡山市や美作市など近隣の自治体においては、積極的に情報公開に取り組み、公正で開かれた県政、市政を率先して実施している。それに比べて赤磐市は情報公開に関しては極めて閉鎖的であり、本来条例の目的としている開かれた市政とはほど遠いと言わざるを得ず、市民の知る権利を保障すべきである。

岡山県と赤磐市の「情報公開条例」を比較してみると、その内容は同義であると言っても過言ではない。今回赤磐市が開示しない理由としている条例第7条第1項第5号に該当する箇所も県の条例にあるが、県はこれを理由に不開示とはしておらず、内容が同じ条例が違う運用をされる事は不適當である。赤磐市と岡山県において予定価格の公表時期が事前か事後かという時期的な違いこそあるが、美作市の場合は予定価格を事前公表している点で赤磐市と同じであり、予定価格の公表時期が開示の是非に影響されるものではない。

#### ケ 結論

以上の事を総合的に判断し、情報を開示することが条例第7条第1項第5号に定める事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるものに該当するとは思えず、決して納得のいくものではない。市長をはじめとする市、担当課職員にあっては、情報を開示する事で煩雑な事務手続きが増える事は想像に難くない上に、自らの間違いが指摘され、その責任の所在を問われる可能性も否めない。そうした事を不安に思い、心配し、できれば避けて通りたいという気持ちが仮にあったとしても、情報公開とは合理化以外の目的での事務手続きの軽減や、保身のためにその是非を判断するものではなく、その原点は「知る



権利の保障と公正で開かれた市政の実現」にあり、行政に携わる人たちに課せられた責務である。情報を公開する事が職員に緊張感を生み、今以上に責任感をもって自らの職責を全うすることができ、これからの赤磐市はそうした活動を経て市民の理解と信頼を深め、もって開かれた市政の実現に寄与する事を各々の職員が自覚し取組んでいくべきである。

## 5. 審査の経過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成 24 年 1 月 16 日	実施機関から諮問書を受理
平成 24 年 1 月 17 日	実施機関に不開示理由説明要求書の送達
平成 24 年 1 月 30 日	実施機関から不開示理由説明書を受理
平成 24 年 1 月 31 日	異議申立人に不開示理由説明書を送達し、意見書の提出を要求
平成 24 年 2 月 16 日	異議申立人からの意見書を受理
平成 24 年 3 月 13 日	審議
平成 24 年 3 月 13 日	答申

## 6. 審査会の判断

### (1) 審査会の審議事項について

審査会は、「沼田污水管渠埋設工事その 8 変更設計書」の条例第 7 条第 1 項第 5 号該当性について検討を行った。

### (2) 不開示情報該当性について

条例第 7 条第 1 項第 5 号本文は、「実施機関内部又は国や他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次のような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執行に支障を及ぼすおそれのあるもの」を不開示情報として規定しており、同号ア～オは本文中の「次のようなおそれ」について、代表的な事務事業を例示として掲げたものである。

本号は、事務事業の性質上、公にすることにより、その事務事業の意義を喪失したり、経費の増大や実施時期の遅れなど公正で円滑な事務事業の執行に支障が生じたりするおそれがある情報を不開示とす

る規定であり、「適正な執行に支障を及ぼすおそれ」とは、実質的な支障が生じることに法的保護に値する程度の蓋然性があることを必要とし、事務事業の実施後であっても、同種のもので反復されるような性質のものであって、公にすることにより将来の同種の事務事業の適正な遂行に支障が生じる情報は本号に該当すると解される。

### (3) 本件対象公文書について

本件対象公文書及び本件請求文書は、赤磐市長が、平成 23 年 2 月に「沼田污水管渠埋設工事その 8」の一般競争入札を行う際に作成した「設計書（金額入）」を元とし、工事完了までの間に変更が行われた内容を反映して作成された最終的な設計書である。

市が入札時に用いた積算根拠全てと同様の内容が記載されており、この対象公文書に記載された材料費の単価や掛率などを入札参加者に配布された「金抜き設計書」に当てはめると、最低制限価格を設定するために用いられる直接工事費等の金額が算出できることになる。

さらに、本件対象公文書は、污水管渠埋設工事つまり下水道整備工事の設計書である。赤磐市においては、下水道整備が平成 38 年度まで計画されており、今後も同種工事は予定されている。なお、過去 3 年間で 50 件以上の同種工事が行われていることから、同種工事の入札が行われることは確実であると言える。

異議申立人は、意見書の中で『同種の工事はあってもその種類は多種多様であることや、工事の対象、施工場所、施工条件、数量、工法、工事の手順、工期、地域等の個別的事情が工事ごとにそれぞれ異なること、時の経過に伴って単価や物価も変動し、技術も進歩することなどに照らせば、その予測には自ずから限界があるのであって、容易に類推することが可能であるとは言えない。』と述べているが、下水道工事に関する複数の「工事設計書（金額入）」を開示請求し入手した場合、入札参加者に配布される「金抜き設計書」に単価等を当てはめて「工事費内訳書」を作成することは一層容易となり、最低制限価格を類推させるおそれがあると言える。

### (4) 赤磐市の一般競争入札制度について

赤磐市の公共工事の入札及び契約については、「地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号。）」第 243 号はもとより、「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。以下「法律」という。)」第3条に基づき適正化が図られなければならない。第15条に基づいて国が定めた「公共工事の入札及び適正化を図るための措置に関する指針」に従い、適正化を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

赤磐市が、これら法律及び指針により定めた「入札等制度改革に係る基本方針」によると、透明性・競争性・公正性・品質の確保に十分留意した新たな入札等制度を構築することを基本的方向としており、一般競争入札（条件付）の拡大などを行うとともに、予定価格は事前に公表することとされている。

事前公表の事務は、入札・契約手続きの透明性の一層の向上を図るために定められた「赤磐市建設工事予定価格の事前公表実施要綱（平成18年5月29日告示第69号。以下「事前公表実施要綱」という。）」に基づき行われている。この第7条に「入札参加者に対して、入札額の積算根拠となる工事費内訳書（別記様式）を提出させる」と規定されている。

一般競争入札については、「赤磐市一般競争入札（条件付）試行実施要綱（平成19年11月19日告示第96号。）」等に基づき行われており、第10条第2項に「入札の参加者は、入札を行う時までに詳細な工事費内訳書を作成し、入札価格を決定しなければならない。」と規定されている。

つまり、赤磐市が行う一般競争入札の入札参加者は、入札を行う時までに詳細な「工事費内訳書」を作成し、その内容から事前公表実施要綱で別記様式として定められた「工事費内訳書」に種別ごとの積算金額を記載し、入札時に提出しなければならない。

また、「地方自治法施行令（昭和22年5月3日政令第16号。）」第167条の10第2項及び「赤磐市建設工事等最低制限価格取扱要領（平成22年6月10日告示第55号。以下「要領」という。）」により、設計金額が2,500万円以上の建設工事では、最低制限価格を設定し、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とする。

このため、入札参加者は、予定価格と最低制限価格との間でより最低制限価格に近い入札額での応札を目指すことになるが、赤磐市においては、予定価格を事前公表しており、かつ最低制限価格の算出方法を要領で公表しているため、最低制限価格は概ね予測できる状況にある。

異議申立人は、意見書の中で『自らの施工能力に応じて施工可能な金額を積上げるのは、いわゆる「実行予算」であって「工事費内訳書」の元となっている市が作成する「予定価格」とは別物である。一般競争入札においては要領第3条にある最低制限価格基準率を算出しなくてはならず、そのためにまず市が設定している「予定価格」の積算（確認）が必要なのだ……やみくもに自らの施工能力に応じて金額を積上げていっただけでは現行の制度では最低制限価格を下回り失格となってしまう可能性が大きく……工事の受注を望む者であれば、この事を考慮しないで入札に参加することはあり得ない』と述べている。

このことから、現在赤磐市では、入札参加者自らの施工能力に応じて施工可能な金額を積上げて作成された「実行予算」によって行われるべきである入札が、最低制限価格を類推されることにより、適正な競争が行われにくくなっている疑いがある。加えて、本件対象公文書と同種の工事が今後複数予定されていることから、最低制限価格を類推される蓋然性はある。したがって、このような状況のもとで入札が行われれば、ほとんどの入札者の入札額が横一線のものとなることは明らかである。これは入札制度の根幹を揺るがす事態と言わなくてはならない。

(5) 本件対象公文書の不開示情報該当性について

これらを検討すると、本件対象公文書の不開示部分を公表することは、一般競争入札における最低制限価格を算出するために市が作成する「工事費内訳書」の類推作成を容易にする蓋然性がみとめられるため、市が行う入札の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあると言え、条例第7条第1項第5号に規定する行政事務執行情報に該当する不開示情報である。

以上のことから、変更後の「金抜き設計書」に記載していない金額等の積算根拠は、赤磐市情報公開条例第7条第1項第5号に規定された事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれのあるもの（行政事務事業執行情報）に該当するとして行った部分開示決定は、妥当である。

#### (6) 結論

以上の理由から、当審査会は、「1. 審査会の結論」のとおり判断する。

### 7. 付言

今回、実施機関が行った部分開示の決定は、情報公開事務手続き上は、妥当な決定であると考えられるが、条例の目的に鑑み、市民の市政に対する理解と信頼を深めるために、今後も他の自治体の運用状況、判例等に留意し、常日頃から市の諸活動について必要な説明責任を全うするとともに情報公開を促進し、公平で開かれた市政の実現に寄与することを期待する。

#### 赤磐市情報公開不服審査会

会 長	岡 田 雅 夫
副会長	木 津 恒 良
委 員	高 畑 知 功