

平成18年(2006年)9月20日

横須賀市上下水道事業管理者

林 功 二 様

横須賀市情報公開審査会

委員長 原 田 一 明

公文書の非公開決定に関する異議申立てについて(答申)

平成18年1月16日付横上建第120号で諮問された公文書非公開決定に関する異議申立てについて、次のとおり答申する。

1 審査会の結論

横須賀市上下水道事業管理者(以下「実施機関」という。)が「34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事に係る設計金額がわかる資料」について、平成17年11月18日付横上建第88号により非公開とした決定は妥当ではなく、その全部を公開すべきである。ただし、この結論は本件事案限りでの判断とする。

2 本件の異議申立ての対象とされた公文書

平成16年9月13日に公告された(1)34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事に係る工事設計書、(2)34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事の変更契約理由書及び本工事内訳書(第1回目変更)、(3)34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事の変更契約理由書及び本工事内訳書(第2回目変更)の各々における設計金額が判明する資料(別紙、以下「本件文書」という。)

3 異議申立ての趣旨

異議申立人は、実施機関が平成17年11月18日付で行った決定のうち、情報公開条例(平成13年横須賀市条例第4号。以下「条例」という。)7条4号イの規定に基づき非公開とした決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるというものであ

る。

#### 4 異議申立ての経緯

(1) 平成17年11月14日、異議申立人(以下「申立人」という。)は、条例10条1項の規定に基づき実施機関に対し、本件文書について公文書公開請求を行った。

(2) 同年11月18日、実施機関は、本件文書は条例7条4号イに該当するとして非公開決定を行い、その理由を記して申立人あて通知した。その理由は次のとおりであった。

「本市の工事入札には設計金額型と希望価格型があり、本件は希望価格型の入札である。希望価格型による場合は、その設計金額を公開すると、希望価格型と同じ方法で予定価格を設定している随意契約において、予定価格を探知され高い金額で受注されることとなり、市に不利益となるため。」

(3) 平成18年1月6日、申立人は、上記決定に不服があるとして、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)6条に基づき実施機関へ異議申立書を提出した。

#### 5 両者の主張

##### (1) 申立人の主張

申立人が、平成18年1月6日提出の「異議申立書」、同年2月14日提出の「諾否決定理由説明書に対する意見書」及び同年4月24日の当審査会に対する「口頭意見陳述」により主張した内容は、次のように要約することができる。

条例7条4号イの該当性について

地方自治法は、随意契約を競争入札の例外としている。随意契約にあっても数社による見積もり合わせが求められており、競争による低価格での調達を前提としている。一般競争入札は、公共入札の原則であり、その設計価格を非公開と決定した理由について、公共入札の例外である随意契約の予定価格の決め方を根拠にしていること自体が疑問である。

予定価格の設定に当たっては、設計金額の一部を正当な理由なく控除するのは歩切りにあたり、実施機関はこれを調整率と説明しているが、これを厳に慎むことは公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(以下「入札契約適正化法」という。)15条1項に基く「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」(以下「ガイドライン」という。)に示されている。設計金額に調整率を乗じたものを予定価格とする希望価格型入札及び随意契約のあり方について、実施機関は再考すべきである。

随意契約の予定価格の決定に関して調整率を乗じ、見積もり合わせをしないで随意契約をしているとすれば、法令との整合性を検討する必要がある。実施機関は設計金額を公開すると調整率が探知されてしまうことをおそれているが、設計金額に調整率を乗じた予定価格が適正な価格であるならば、本件文書を非公開とする理由がない。

条例逐条解説には、非公開の根拠とする具体例として、特定の購入予定品目に係る市内部での見積り額をあげており、本件処分に当該事例を参考に行っていることが推測できる。しかしながら、本件文書は、予算折衝等の段階で必要となると思われる内部の見積もりではなく具体的な契約に係る設計金額である。

また、実施機関が説明している市の利益が不当に害されるおそれのあることについて具体的に説明がされていないため、市民に対する説明としては受け入れられない。

#### 国等の予定価格の公表規定等について

入札契約適正化法、横浜市情報公開・個人情報保護審査会の答申（横情審答申第286号）（以下「横浜市の答申」という。）等によれば、本件文書を公開しても市の財産上の利益を不当に害するものではなく、非公開とすることは市民の利益を不当に害するものとする。

入札契約適正化法8条（地方公共団体による情報の公表）には契約に係る過程及び金額について公開することが求められており、ガイドラインには「予定価格及びその積算内訳」は公表することと規定されている。また、横浜市の答申においては、「工事請負契約の設計書は情報開示すべきである」との結論があり、中央建設業審議会は、予定価格の事後公表に踏み切るべきであると建議している。

国の各省庁では既に契約締結後の予定価格・設計価格等については契約締結後の公表を実施している。

#### 公開することの公益性について

市民自らが政策を決定し、市政に参画することを保障することこそが真の地方自治を実現していくために不可欠であり、行政が説明責任を十分果たすこと、行政情報については一層の公開を図ることが求められている。

現在の入札においては、希望価格型入札で実施するか否かの判断が契約当事者の恣意で行われており、希望価格型入札が増加した場合は契約の透明性が失われることとなるため、市民への説明責任を果たすうえでも契約後には設計金額を公

開すべきである。

本文書が公開されなければ、次の事項について本件工事の契約変更が適正に行われたかどうかを知ることができない。

当初の設計金額と歩切り後の希望価格との差額が適正かどうか。

契約変更における契約金額が当初の入札時の落札率を乗じて発注されているかどうか。

当初設計と比較して契約変更を行うことが妥当かどうか。

また、実施機関は、設計金額から歩切りを行った場合と設計金額をそのまま予定価格とする場合とでは、歩切りを行わない場合の方が市の利益を損失する旨の主張をしているが、確かに一案件ごとの契約について少しでも安価な契約金額にするという観点は理解できる。しかし、希望価格型入札は、市内事業者が落札することを優先したり、技術力を高めたり、人を雇用することにつながらない制度である。よって、市内事業者の育成という長期的視点からも歩切りは行うべきではない。

以上述べたことから、希望価格型入札における設計金額は、契約後には公開すべきである。

設計金額の公知性について

地方自治体が工事等の設計価格を積算する場合、入札参加者は、一般に公表されている国及び県による「建設物価」「積算単価表」等に基づき積算をしているのが実情である。したがって、本文書（設計金額）の公開の有無にかかわらず入札参加者は設計金額を推測できるものとする。

## (2) 実施機関の説明要旨

実施機関が、平成18年1月27日提出の「諾否決定理由説明書」、平成18年3月29日の当審査会に対する「口頭説明」、平成18年7月10日提出の「諾否決定理由補充説明書」とこれに基づく当審査会に対する「口頭説明」において主張した内容は、次のように要約することができる。

本市入札制度について

本市の工事入札には設計金額型と希望価格型がある。「設計金額」とは、工事歩掛及び設計単価等に基づき、工事の目的物を最も妥当性があると考えられる標準的な施工方法を想定し、設計図書、仕様書に基づいて標準的な業者が標準的な施工をし完成させる場合、必要かつ適正な費用を算出して積算したものである。こ

の「設計金額」をそのまま予定価格として入札を実施するものを設計金額型入札という。工事入札の多くはこの設計金額型入札である。

しかし、競争性が乏しいと認められる工事については、「設計金額」に調整率を乗じて算出される「希望価格」を予定価格として入札を実施するものがあり、これを希望価格型入札という。この希望価格型入札の割合は全入札の3割程度を占めている。

希望価格の算定方法は、設計金額に過去の落札率等に基づいて設定された調整率を乗じて算出される。また、随意契約の予定価格の算定も希望価格の算定方法と同様である。

なお、設計金額をそのまま予定価格とする設計金額型入札が、国土交通省、神奈川県又は全国自治体の通例であるため、本市の希望価格型入札制度は、先進的な事例として、全国の各自治体から視察を受ける等、注目を集めている。全国的には横須賀市の入札制度と類似する自治体の数は増えつつあるが、希望価格型入札を導入している自治体は少ない。

条例7条4号イの該当性について

本文書は、平成16年9月13日に公告された「34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事」に関する文書であり、設計金額が判明する情報が記載されている。

設計金額型入札の場合は設計金額を事前に公表しており、希望価格型入札の場合は設計金額は公表せず希望価格を事前に公表している。本件工事は希望価格型入札である。

本件工事の設計金額の積算については、公表されている国土交通省監修（財）下水道新技術推進機構発行の下水道用設計標準歩掛表及び神奈川県発行の土木工事標準積算基準書等に基づいて行っている。

一方、随意契約については、地方自治法施行令において少額随契と特命随契が規定されているが、本市は競争性が期待できる工事については少額随契ができる契約であっても入札を行っている。この結果、随意契約による場合は特命随契のみとなるが、その際に、見積もり合わせは行っていない。

また、いわゆる歩切りとは、独占禁止法における優越的地位の濫用、つまり、発注者が強い立場を利用して受注者に対して金額を不当に値切ることをいうが、本市が過去の落札率等を勘案して算出している調整率はこの歩切りには当たらない。

いと考える。なお、この判断については、国土交通省及び公正取引委員会からも同様の見解を得ている。

次いで、希望価格型入札の設計金額を公表することの影響については、次のように考える。まず、随意契約をする場合の予定価格の算定方法は、希望価格の算定方法と同様であり、希望価格型入札の設計金額を公表すれば、調整率が探知され、随意契約の場合の予定価格が容易に推測されることになる。この結果、本件文書の公開により、随意契約に際して、予定価格と同額又は極めて近い金額で契約することを余儀なくされ、これによって経費が増大し、本市の利益が不当に害されるおそれがある。したがって、主として、競争性を見込めない随意契約に与える影響を考えると、発注者側の情報を全て明らかにすれば、相手方が有利になり、この結果、本市の経費が増大し、本市の利益が不当に害されるおそれがある。なお、希望価格型入札のみであれば公開しても支障はない。随意契約の予定価格が類推されるために支障が生ずるのである。

#### 国等の予定価格の公表規定等について

入札契約適正化法8条及び同施行令7条において、入札に関し公表しなければならない事項が定められている。しかし、入札に関するすべての事項を公表しなければならないと規定されているのではなく、定められた情報についての公表が義務づけられている。本市は義務付けられた情報はすべて公表しているが、希望価格型入札に係る設計金額については、同法令により公表を義務付けられた事項ではない。

ガイドラインには「予定価格及びその積算内訳」の公表規定があることから異議申立人は本件文書を公開すべきであると主張している。しかし、ガイドラインはあくまでも努力規定であり、本市は大部分をガイドラインに沿って公表している。ガイドラインにおいては、予定価格等については、「事後の契約において、予定価格を類推させるおそれがないと認められる場合において公表するものとする。」と定められている。この趣旨に沿って、希望価格型入札の設計金額については、事後の契約（随意契約を含む。）において不利益が生じるおそれがあるため非公開としたのである。

#### 設計金額等の公知性について

国土交通省監修（財）下水道新技術推進機構発行の下水道用設計標準歩掛表及び神奈川県発行の土木工事標準積算基準書等が既に公表されているが、あらゆる

資料を利用しても、本件文書に係る設計金額を確定的に推測することはできないと考えている。

## 6 審査会の判断

審査会は、条例に基づき異議申立ての対象となった本件文書について、申立人及び実施機関の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

### (1) 本件文書について

平成16年9月13日に公告された(1)34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事に係る工事設計書、(2)34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事の変更契約理由書及び本工事内訳書(第1回目変更)、(3)34工区佐島排水区雨水枝線1号ほか築造工事の変更契約理由書及び本工事内訳書(第2回目変更)の各々における設計金額が判明する資料(詳細は別紙「本件文書一覧」参照)。

### (2) 本件文書に係る入札制度等について

横須賀市の工事入札には設計金額型と希望価格型がある。希望価格型入札とは、競争性の乏しいと認められる工事入札についてその設計金額に過去の落札率等に基づいて設定する調整率を乗じて算出された金額を「希望価格」(予定価格)として入札する手法である。これは、横須賀市独自の入札制度である。

本件文書に係る工事は上記の希望価格型入札によって入札が実施されている。本件処分の理由に係る随意契約とは、地方自治法施行令に規定されるいわゆる特命随契のことである。

### (3) 設計金額、調整率及び希望価格について

設計金額とは、国土交通省監修(財)下水道新技術推進機構発行の下水道用設計標準歩掛表及び神奈川県発行の土木工事標準積算基準書等に基づき積算される金額である。また、調整率とは、市が過去の落札率等を勘案して算出しているものである。そこで、希望価格とは、設計金額に調整率を乗じて算出されたものをいうのであり、希望価格型入札の公告においては希望価格を予定価格として公表している。

### (4) 条例7条4号イの該当性について

条例7条4号は、「本市の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であつて、公開することにより、次に掲げるおそれのあるもの」としており、同号イは、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、本市又は国等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のあるもの」に該当する情報に

については、非公開とする旨規定している。この規定は、事務事業の公正かつ円滑な遂行を確保するため、公開することによって、不当に財産上の利益を害するおそれのある情報について非公開とするものである。

実施機関は、本件文書は希望価格型入札に関するものであり、その設計金額を公開すると、希望価格型と同じ方法で予定価格を設定している随意契約において、予定価格を探知され高い金額で契約されることとなり、市に不利益となるおそれがあるとして、条例7条4号イに該当すると主張しているため、その不利益となるおそれの有無について検討する。

実施機関は、希望価格型入札の設計金額を公開した場合、希望価格は公表しているため、希望価格型入札の調整率が探知されてしまうと説明している。また、随意契約の予定価格の算定方法は、希望価格型入札の算定方法とほぼ同様であるため、その結果、随意契約を締結しようとする際に、その予定価格が探知され事業者側から予定価格と同額または極めて近い額を見積金額として提示された場合には、当該金額で契約せざるを得ず、これにより市の経費が増大し、市の利益が不当に害されるおそれがあるとしている。

しかし、そもそも入札及び契約に係る情報については、現在では談合等の不正行為の防止を図るためには、むしろ積算の根拠などを積極的に公表することこそが効果的であるとも考えられている。したがって、予定価格又は設計金額を非公開とする際にも、非公開とすることの実益あるいは公表することによる弊害の存在を具体的・実証的に証明することが求められているといえることができる。こうした観点から、実施機関の説明について、逐次、検討を加える。

実施機関は、設計金額が公開されることによって随意契約における調整率が判明し、市が不利益を受けると主張する。この点について、まず、積算基準に関する資料の公表が進んでいる今日において、ある程度の積算能力があれば予定価格を推測することは一般的にはそれほど困難であるとは思われない。しかし、その反面、全く同一の規格・仕様の工事でない限り、施工技術が進歩・多様化した今日において、公表された情報のみに基づいて今後の予定価格を正確に推測することにもやはり一定の限界があるといわざるを得ない。したがって、調整率がたとえ判明したとしても、常に必ず予定価格に接近した高止まりの価格で受注されると言い得るかについて断定的に判断することはできない。



また、実施機関は、希望価格型入札のみの問題であれば、設計金額の公開は希望価格型入札の事務の支障にはならない旨説明している。これは、本件事案のように競争性があることを前提とする説明であると考えられるが、その一方で、実施機関は、本件入札とは別途なされる随意契約の事務に影響があるとして本件文書は公開できない旨主張する。このことについて、実施機関は、本件文書が公開されることで、調整率が推測されると随意契約における予定価格も判明する可能性が高いと説明するのであるが、その際には、随意契約の設計金額が公知の情報であるということが前提とされなければならない。しかし、実施機関は、随意契約に関して、設計金額、調整率及び予定価格を公表しておらず、現在公表されている歩掛表及び単価表等を用いても、設計金額を確定的に推測することはできないとも説明している。このことからすれば、仮に、本件文書の設計金額が公開され本件工事に係る調整率が判明したとしても、本件工事と類似した随意契約における予定価格を推測することができることまでは断定できず、随意契約に及ぼす影響が確定的であるともいえない。

さらに、実施機関は、市の利益とは随意契約における予定価格と実際の契約金額との差額だと述べているが、当該利益の損失についてはなお抽象的な説明にとどまっており、必ずしもある程度の具体的な算定額が客観的に立証されているものともいえない。

以上のことからすれば、条例7条4号イの適用に際しては、前述したように、当該事務の遂行等に及ぼす支障が客観的及び具体的に示されるべきであると考えられるが、この点、市の財産上の利益が不当に害されるおそれがあることについての実施機関の説明には客観性及び具体性に乏しく、本件文書の非公開理由として、条例7条4号イに該当するような具体的な財産上の利益を不当に害するおそれがあるということとはできない。

したがって、申立人及び実施機関によるその他の主張を検討するまでもなく、本件処分は妥当ではなく、その全部を公開すべきである。

ただし、本件事案の判断については、審査会は本件文書に係る実施機関からの諾否決定理由説明書及び口頭説明聴取の内容及び異議申立人の主張内容に基づいて判断したものであって、この結論によって横須賀市の先進的な入札制度又は希望価格型入札のあり方に関してその是非を論ずるものではないことは特に付言し

ておきたい。したがって、本件事案の審査会の結論は、本件実施機関の説明に基づく本件事案に限っての判断であり、全ての希望価格型入札における設計金額の取扱いまでを結論付けるものではない。

以上、審査会の結論に記載のとおり答申する。

横 須 賀 市 情 報 公 開 審 査 会

委 員 長      原 田 一 明

委 員        三 浦 大 介

委 員        遠 藤 正 敏

委 員        木 村 キ ヌ 子

委 員        千 賀 重 義

審査会の経過

年 月 日	処 理 等 の 内 容
平成18年 1 月 6 日	・ 異議申立ての提起
平成18年 1 月16日	・ 横須賀市上下水道事業管理者からの諮問 < 上下水道局下水道建設課（平成18年度から下水道整備課） >
平成18年 1 月27日	・ 実施機関から「諾否決定理由説明書」の受理
平成18年 2 月14日	・ 異議申立人から「諾否決定理由説明書に対する意見書」の受理
平成18年 2 月24日	・ 審議
平成18年 3 月29日	・ 実施機関からの口頭説明聴取
平成18年 4 月24日	・ 異議申立人からの口頭意見陳述 ・ 審議
平成18年 5 月29日	・ 審議
平成18年 7 月10日	・ 実施機関から「諾否決定理由補充説明書」の受理 ・ 実施機関からの口頭説明聴取（2回目） ・ 審議
平成18年 8 月28日	・ 審議

## 本 件 文 書 一 覧

## 1 34 工区佐島排水区雨水枝線 1 号ほか築造工事に係る工事設計書

## ( 1 ) 文書の種類

工事設計書 ( 表紙 ) 本工事内訳書 ( 内訳書、単価表、二次製品調書を含む )

## ( 2 ) 記載事項

工事設計書 ( 表紙 )

設計金額、補助事業費、請負費、工事場所、起工理由、工事内容

本工事内訳書

工事区分・工種・種別・細別、規格、単位、数量、単価、金額、摘要

内訳書

名称、規格、単位、数量、単価、金額、摘要

単価表

名称、規格、単位、数量、単価、金額、摘要

二次製品調書

名称、規格、単位、数量、単価、金額、摘要

## 2 34 工区佐島排水区雨水枝線 1 号ほか築造工事の変更契約理由書及び本工事内訳書 ( 比較表 ) &lt; 第 1 回目変更 &gt;

## ( 1 ) 文書の種類

変更契約理由書、本工事内訳書 ( 比較表 )

工事設計書 ( 表紙 ) 本工事内訳書 ( 内訳書、単価表、二次製品調書を含む )

## ( 2 ) 記載事項

変更契約理由書

変更理由、原契約請負代金額、変更後請負代金額、増減額

本工事内訳書 ( 比較表 )

工事区分・工種・種別・細別・規格、単位、前設計の数量・単価・金額、  
変更設計の数量・単価・金額、増減の数量・金額、摘要

工事設計書 ( 表紙 )

設計金額、補助事業費、請負費、工事場所、変更理由、工事内容

変更契約請負額を算出した計算式

以下、上記 1 ( 2 ) ~ の記載事項と同じ。

3 34 工区佐島排水区雨水枝線 1 号ほか築造工事の変更契約理由書及び本工事内訳書（比較表）＜第 2 回目変更＞

（ 1 ）文書の種類

上記 2（ 1 ）の文書の種類と同じ。

（ 2 ）記載事項

上記 2（ 2 ）の記載事項と同じ。