

平成20年(2008年)11月21日

横須賀市長 蒲谷 亮 一 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19年3月20日付横財契第26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

横須賀市長(以下「実施機関」という。)が希望価格の設定基準がわかる文書(過去5年分:全業種)について、平成18年12月25日付横財契第11号により非公開の決定をしたことは、妥当である。

2 本件の異議申立ての対象とされた公文書

希望価格の設定基準がわかる文書(過去5年分:全業種)(以下「本件文書」という。)

3 異議申立ての趣旨

異議申立人(以下「申立人」という。)は、実施機関が情報公開条例(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。)の取消しを求めるものである。

4 異議申立ての経緯

(1) 平成18年12月11日、申立人は、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12月25日、実施機関は、本件文書が条例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。

「本件文書を公開した場合、すべての工種の調整率が明らかになってしまい、

すべての工種にわたり設計金額がわかってしまうことになる。その結果、落札金額が高止まりするおそれや、希望価格と同じ調整率を用い予定価格を設定している工事に関する随意契約において、予定価格を容易に探知され、高い金額で受注されてしまうこととなり、本市の利益を非常に大きく害することとなるため。」

- (3) 平成19年2月23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2月23日提出の「異議申立書」及び平成20年7月28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

市の財産上の利益を不当に害するとは考えられない。「横須賀市情報公開条例逐条解説」、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」又は「平成18年9月20日付け横情審第8号による横須賀市情報公開審査会の答申（以下「前回答申」という。）」などをかんがみると、逆に非公開とすることが市民の利益を不当に害し、かつ、市民の知る権利を不当に害するおそれがあると考えられるものである。実施機関の非公開決定の理由には、調整率が明らかになれば落札価格が高止まりするおそれをあげるが、適正な競争が行われていれば、落札金額の決定は市場原理に基づく。この当然の原理に即して考えたときに高止まりするおそれとは、具体的にどのような根拠に基づいているのか、全く判然としない。なお、前回答申においては、「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。」と説明されている。

随意契約について

前回答申においては、「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」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。」

とされており、審査会は、随意契約への影響については退けている。また、随意契約の価格決定は、見積もり合わせを必ず行うことが法律において決まっており、随意契約だからといって競争性の確保が排除されているわけではない。

調整率と歩切りについて

実施機関の非公開理由には「本市の利益を非常に大きく害することとなる。」とあるが、このことは、あくまでも調整率が生み出す契約差金のみをもって述べていると思われる。しかし、公共工事とは社会資本を整備する手段である。より良いものをより安く提供するという観点から実施することが求められているとはいえ、国土交通省の「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針(平成12年9月)」において、「具体的な施策によるコスト縮減の裏付けなしに工事の価格のみを下げることによって、下請け企業、資機材供給者、労働者等一部の関係者が、不当なしわ寄せを被るような状態を生起させてはならない。」として、国は再三に渡って自治体に通知している。すなわち、公共工事の価格低減を性急に図るために、いわゆる歩切りのような手段をとることは、上記下請け企業等の関係者のしわ寄せにつながる危険性が高く、適切な手段とはいえない。調整率を公開することなくしては、この歩切りのような手段に関する実施機関の説明責任は一切果たされない。

公開請求を行った趣旨について

本件において求めているものは、あくまで希望価格型入札に当たった設計金額に乗じている調整率と呼ばれる情報である。入札が適正に行われているのであれば、公開しても何ら問題があるものではない。本件文書の公開により、入札制度のあり方、希望価格型入札制度又は設計金額に調整率を乗ずることへの是非の議論が可能となる。かかる議論の根拠となる調整率が公開されなくては公正な議論を行うことはできない。

(2) 実施機関の説明

実施機関(所管課は財政部契約課)が、平成19年4月24日提出の「諾否決定理由説明書」のほか、平成20年6月16日の当審査会に対する「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。

本市の入札制度について

本市の工事入札には設計金額型入札及び希望価格型入札がある。設計金額型入札については、競争性が確保されているため、設計金額を予定価格として入札を

実施している。希望価格型入札については、競争性があまりないと判断される案件に採用しており、設計金額に調整率を乗じて算出する希望価格を予定価格として入札を実施している。予定価格については、設計金額型入札及び希望価格型入札のいずれの場合においても入札前に公表している。

なお、希望価格型入札については、制度としては廃止していないが平成 19 年 4 月より運用をしていない。従来、一般競争入札における競争性が十分でないと思われる工種については、高値落札を防ぐため、希望価格型入札を採用してきたが、近年の希望価格型入札における落札状況が設計金額型入札と比較して同等あるいはそれ以下の落札率となったため、競争性が十分確保できているという判断から、全ての入札を設計金額型入札にしたものである。毎年度、工種ごとの入札状況を監視しているが、競争性が充分ではないと判断したときには、希望価格型入札の再運用はありえる。

随意契約について

工事に係る随意契約を一般的に大別すると、2 社以上の業者から見積書を徴収し見積合わせを行い決定する場合と 1 社から見積書を徴収し決定する場合（特命随契）があるが、本市の工事に係る随意契約については、後者の場合のみとなっている。つまり、本市における工事の随意契約は、特命随契だけであり、地方自治法施行令167条の2第1項1号で定められている少額随契は認めていない。したがって、本市の随意契約は競争性がないため、入札による競争と同様の効果を持たせるために調整率を用いており、その予定価格については、設計金額に希望価格型入札と同様の調整率を乗じて算出している。この予定価格については、希望価格型入札と比べ競争性が全くないため、契約の前後にかかわらず契約の相手方に提供していない。

調整率と歩切りについて

調整率については、工種ごとの過去の落札率等に基づいて算定している。これは、希望価格型入札においても随意契約においても、同様の方法で算定している。なお、現在、この調整率は希望価格型入札と同じものを使用している。

調整率とは、市の契約規則（以下「契約規則」という。）10条3項において、「予定価格は、取引の実例価格、履行の難易、数量の多少、履行期間の長短、需給の状況等を考慮して予算の範囲内で適正に定めなければならない。」と規定されていることをふまえ、これを算出するための基準である。そこで、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（以下「国及び県の積算単価表」という。）等によって積算した設計金額に調整率を乗じて予定価格を算定している。

これに対して、歩切りとは、優越的地位を濫用し、設計書の金額を正当な理由なく控除するものであり、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）15条1項の規定に基づき定められた、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（平成13年3月29日総務省・財務省・国土交通省告示第1号）第2-2-(1)において、「予定価格の設定に当たっては、適正な積算の徹底に努めるとともに、設計書金額の一部を正当な理由なく控除するいわゆる歩切りについては、公共工事の品質や工事の安全の確保に支障を来すとともに、建設業の健全な発達を阻害するおそれがあることから、厳に慎むものとする。」と規定されている。

条例7条4号イの該当性について

本件文書を公開すると、調整率が判明し、予定価格を公表している希望価格型入札における全工種の設計金額が把握されてしまう。その結果、落札金額が高止まりするおそれがあり、市が不利益を被ることになる。また、工事の随意契約においても、事前に配布している設計図書（国及び県の積算単価表等に基づき作成した仕様及び図面）により設計金額が推測できてしまう状況において、本件文書を公開し調整率が明らかになった場合、全ての随意契約に係る工事の予定価格が容易に探知されてしまう。その結果、予定価格と同額または極めて近い額で契約がなされることとなり、これにより市の支出が増大し、本市の利益が不当に害されるおそれがある。その損失額は、平成19年度の実績によれば、予定価格約36億4,600万円と契約額約36億500万円との差額4,100万円となり、相当な影響を被るものである。

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) 本件文書の内容について

本件文書は、平成14年度から平成18年度までの間の各年度において作成されたもので、そこには、工事に係る全ての工種の希望価格の設定基準及び希望価格設定比率等の情報が記載されており、調整率を算出するための具体的な数値が記載

されている。

(2) 前回答申との関係について

前回答申は、上下水道事業管理者が行った「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」に係る非公開決定処分の妥当性について、当該1件の入札案件の設計金額に関して審議・判断したものであり、本件のような全ての希望価格型入札における設計金額等の取扱いまでを含めた請求事例とは区別されるべきである。したがって、本件処分の審議にあたり、前回答申の結論が直接的に影響するものではない。

なお、前回答申においても、「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。」として、特に付言したところである。

(3) 随意契約について

随意契約によることができる場合は、地方自治法234条2項の規定に基づく同法施行令167条の2第1項に掲げられており、また、契約規則20条において、随意契約により契約締結をしようとするときは、2社以上から見積書を徴するものとしているが、契約の目的又は性質その他特別な事情により契約者が特定されるとき又は災害の発生等により緊急を要するときはこの限りでない、と規定されている。よって、必ず2社以上から見積り合わせを行うことが義務づけられているというものではない。実際に、実施機関の説明によれば、横須賀市の工事契約においては少額随契は行われておらず、特命随契(1社随契)のみ行われており、いわゆる見積り合わせは行われていないとされている。

(4) 希望価格型入札の調整率について

希望価格型入札における予定価格は、設計金額に調整率を乗じて算定されているが、実施機関は、予定価格の算定方法について、「公表されている国及び県の積算単価表等によって積算された設計金額をふまえ、契約規則10条3項において、『予定価格は、取引の実例価格、履行の難易、数量の多少、履行期間の長短、需給の状況等を考慮して予算の範囲内で適正に定めなければならない。』と規定されており、これを調整率という基準を使用して運用し、予定価格を算定

している。」旨説明している。

以上から、希望価格型入札の予定価格は、契約規則10条3項に規定している予定価格の算定方法を数式として具体化した調整率を用いているものであり、その考え方は、適正な価格を反映するという、従来の予定価格の算定の考え方に合致しているものと推察される。

(5) 条例7条4号イについて

条例7条4号イの趣旨について

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って、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は非公開とするものである。

条例7条4号イの該当性について

市は、工事入札について希望価格型入札という制度を導入しているが、そこで調整率を使用する予定価格については、契約規則10条3項による予定価格と同様の考え方に基いて算定されていると考えることができる。また、随意契約における予定価格も、希望価格型入札と同様に設計金額に同じ調整率を乗じて算定されている。なお、この随意契約の予定価格は、契約の相手方を含めて、契約後においても公表されていない。

実施機関は、本件文書を公開すると、調整率が判明し、予定価格を公表している希望価格型入札における全工種の設計金額が把握されてしまい、その結果、落札金額が高止まりするおそれがあり、市が不利益を被ること、工事の随意契約においても、事前に配布されている設計図書(国及び県の積算単価表等に基づき作成した仕様及び図面)により設計金額が事前に推測できてしまう実態がある以上、本件文書を公開し、調整率が明らかになった場合には、全ての工事の予定価格が容易に探知されてしまう旨説明する。

ただ、実施機関による本件処分についての説明は、希望価格型入札における落札額の高止まりのおそれよりも、むしろ調整率の公開による随意契約への影響を懸念することに重きが置かれている。この点、実施機関が、希望価格型入札にお

いては、たとえその調整率が公開されたとしても一定の競争性が機能していれば、落札額の高止まりのおそれを懸念する必要がないと説明していることから明らかである。実際、市は平成19年4月以降、全ての工種について希望価格型入札の実施を中断し、設計金額型入札を行っている。その一方で、工事の随意契約においては、市は特命随契（一社随契）しか実施していないことから、適正な競争による価格に少しでも近い金額を確保するために調整率を用いて予定価格を算定している。

一般競争入札において、市は、納税者たる市民の利益を考慮して最も有利な条件で契約を締結しようと努力するところであるが、それは随意契約においても同様であると思われる。ところが、公表されている国及び県の積算単価表に基づいて設計金額が事前に推測できてしまう実態において、過去5年間の全ての工種の調整率が明らかになったときには、競争性がない随意契約にあっては、適正な価格が確保されず契約金額が高止まりになるおそれがあり、ひいては全ての随意契約への影響を否定することもできない。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であるとして当該利益の損失についてもその損失額を具体的に主張している。

以上のことからすれば、本文書を公開することにより、希望価格型入札と同じ調整率を使用している随意契約の契約金額への影響が具体的に懸念され、その結果、市の支出が増大し、納税者たる市民の利益が不当に害されるおそれがあるとする実施機関の説明には一定の合理性があり、条例7条4号イに該当する不当に財産上の利益を害するおそれがあると認められる。

(6) 歩切りの該当性について

なお、申立人は本件調整率が歩切りと同様な手段であると主張するので、その該当性についても検討しておく。

実施機関によると、歩切りとは、優越的地位を濫用し、設計書の金額を正当な理由なく控除するものとされている。また、契約規則10条3項においても、「予定価格は、取引の実例価格、履行の難易、数量の多少、履行期間の長短、需給の状況等を考慮して」決定されるものと規定されている。このことから、実施機関が、予定価格の算定にあたり、設計金額に契約規則10条3項に定められたものと同趣旨の調整率を用いることは必ずしも不合理であるとは認められず、優越的地位の濫用とまで断言することもできない。したがって、調整率は、

申立人が引用する国土交通省の指針にある、具体的な施策によるコスト縮減の裏付けなしに工事の価格のみを下げることによって、下請け企業、資機材供給者、労働者等の一部の関係者が、不当なしわ寄せを被るような状態を生起させるものではなく、公共工事の価格低減を性急に図るためという意味での歩切りということもできない。

したがって、実施機関が、本件文書について、条例7条4号イに基づいて平成18年12月25日付横財契第11号により非公開の決定をしたことは、市の合理的な財政運営の観点からすれば、妥当な判断と考えることができる。

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 千 賀 重 義

委 員 望 月 由 佳 子

審査会の経過

年 月 日	処 理 等 の 内 容
平成19年 2 月23日	・ 異議申立ての提起
平成19年 3 月20日	・ 横須賀市長からの諮問< 財政部契約課 >
平成19年 4 月24日	・ 実施機関から「諾否決定理由説明書」の受理
平成20年 5 月12日	・ 審議
平成20年 6 月16日	・ 実施機関からの口頭説明聴取
平成20年 7 月28日	・ 異議申立人の口頭意見陳述 ・ 審議
平成20年 9 月11日	・ 審議
平成20年11月 4 日	・ 審議