

答申第146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9月30日付神行財経第553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平成22年10月13日公告

工事番号 4227000310

工事名 5 拡送水トンネル更新鋼管工事

②平成22年12月1日公告

工事番号 4227000422

工事名 5 拡送水トンネル更新用鋼管工事

③平成23年1月19日公告

工事番号 4227000475

工事名 5 拡送水トンネル更新鋼管工事その1

以上3件の工事設計書（金入り請負工事費明細書・内訳明細書を含む）

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のうち、レベル4以下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平成22年10月13日公告

工事番号 4227000310

工事名 5 拡送水トンネル更新鋼管工事

②平成22年12月1日公告

工事番号 4227000422

工事名 5 拡送水トンネル更新用鋼管工事

③平成23年1月19日公告

工事番号 4227000475

工事名 5 拡送水トンネル更新鋼管工事その1

以上3件の工事設計書（金入り請負工事費明細書・内訳明細書を含む）

(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。

「5 拡送水トンネル更新鋼管工事」（平成22年10月13日公告分）

「5 拡送水トンネル更新用鋼管工事」（平成22年12月1日公告分）

「5 拡送水トンネル更新鋼管工事その1」（平成23年1月19日公告分）

上記工事の金額の記載されている実施設計書

(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9月12日付の異議申立書、平成23年11月25日付の意見書及び平成23年12月5日の意見陳述から要約すれば、概ね以下のとおりである。

当該工事は非公開にて失格価格が設定されているが、入札執行の公平性・透明性の観点から、入札後においては、失格価格の算出根拠となった神戸市の積算金額について、入札参加者に公表されて然るべきではないかと考える。

応札に際しては、応札者は神戸市の積算内容を推定し、そこから算出される失格価格を考慮して応札しているが、神戸市の積算金額が非公開のままでは、応札者の推定内容と実際に神戸市が積算した内容との比較ができず、仮に失格とされた場合でも、その根拠が具体的に把握できない。積算内容については、国土交通省を始め、東京都水道局、横浜市水道局等、多くの事業者では公開（部分公開も含む）されているので、神戸市においても同様に公開していただきたく、異議を申し立てる。

入札制度に関しては、より良い手法を巡って様々な議論がなされており、国を始め、入札を執り行う地方自治体単位でも試行錯誤がなされている状況は、十分理解しているところである。

今回情報公開を求めた三案件は、「制限付一般競争（事後）」で、かつ「低入札価格調査対象工事」として入札が行われたものである。入札結果は公表されているが、失格理由などが一切記載されていない。

一方、神戸市は、「低入札価格調査対象工事」においては、以下の各工事費のいずれか一つでも、定められた計算式によって算出された金額を下回った場合、失格となる旨を公表している。

- ①直接工事費×90%
- ②共通仮設費×70%
- ③現場管理費×70%
- ④一般管理費×30%

しかしながら、失格判断基準となる上記①から④の金額は、入札後においても開示されていない。

本案件の受注を目指し、真摯に検討を行い、適切な積算を行ったうえで入札に臨んだにも関わらず失格となった場合、その理由が明らかにされないままでは、やる気のある入札参加業者の受注意欲をそぐばかりでなく、公正かつ透明な入札が行われているのか、という観点からも問題があると考ええる。

一方、公告された案件に真摯に向き合い、適切な積算を行うためには、入札を行う地方自治体毎に異なる設計の基本的な考え方を、十分理解する必要がある。今回の三案件の工事設計書（金入り請負工事費明細書、内訳明細書を含む）の情報公開を求めた理由は正にここにあり、労せずして最低制限価格等を推測し、安易に受注チャンスを得ようというような不心得な動機からではないことは、ご理解いただきたい。

単純な土木工事で、一般に歩掛や単価が公表されているような工事であれば、神戸市が懸念されるように、何もせずとも落札者になりうるかもしれないが、本案件のような工事の場合、工事内容は案件毎に異なるので、事後公表で設計書（の一部）が公開されたとしても、労せずして別の案件の設計価格を類推することはできないと考える。

したがって、神戸市が非公開の理由に挙げる根拠には当たらないと考えるので、改めて、失格判断基準となる上記①から④の設計価格に加え、神戸市独自の設計積算の考え方が理解できるレベルでの工事設計書の開示を求めるものである。

4 実施機関の主張

実施機関の主張を、平成 23 年 10 月 20 日付の非公開理由説明書及び平成 23 年 10 月 31 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。

最小の経費で最大の効果を上げるといふ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が、金入り請負工事明細書等を公開することにより、適正な入札という観点から、行政においても、また建設業者側にとっても非常に問題があると考えている。

現在の神戸市の入札制度においては、予定価格の情報漏えい防止等の観点から、予定価格を事前公表としているが、予定価格を事前公表としたまま、金入り設計書等の積算内訳の情報公開を進めれば、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る最低制限価格等の推測が容易となり、結果としてくじ引きによる落札者決定が増えることが予想される。

その結果、適切な積算を行わず（行えず）に入札を行った建設業者が受注する事態が生じるなど、建設業者の真の技術力・経営力による競争を損ねる事態が生じることになり、長い目で見れば建設業界の真の発展につながらないおそれがあると考えている。

また、公共工事は高額な案件が多く、さらに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。

したがって、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ことで、品質確保、安全対策等適切な工事が行われないおそれが増加し、公共工事の適正な施工の確保という観点から問題があると考えている。

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。

「5 拡送水トンネル更新鋼管工事」（平成 22 年 10 月 13 日公告分）

「5 拡送水トンネル更新用鋼管工事」（平成 22 年 12 月 1 日公告分）

「5 拡送水トンネル更新鋼管工事その 1」（平成 23 年 1 月 19 日公告分）

上記工事の金額の記載されている実施設計書

(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、工事の実実施設計書は複数の階層から構成されている。

一般に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は、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。

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9月30日	—	* 諮問書を受理
平成23年10月20日	—	* 実施機関から非公開理由説明書を受理
平成23年10月31日	第251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11月25日	—	* 異議申立人から意見書を受理
平成23年12月5日	第252回審査会	* 異議申立人から意見を聴取 * 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