

大情審答申第 445 号
平成 30 年 3 月 28 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市情報公開審査会
会長 上田 健介

答申書

大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号。以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成28年6月28日付け大都整企第18号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

実施機関が、平成28年4月27日付け大都整企第2号により行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成28年4月14日、条例第5条に基づき、実施機関に対し、「平成27年度に発注された建築工事・電気設備工事・給排水衛生冷暖房設備工事の中で現在、施工中の工事を除く全ての工事の単価等の金額が記載された細目別内訳書」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「平成27年度に発注された建築工事・電気設備工事・給排水衛生冷暖房設備工事の中で現在、施工中の工事を除く全ての工事の単価等の金額が記載された細目別内訳書」（以下「本件文書」という。）と特定した上で、条例第10条第2項に基づき、公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

条例第7条第5号に該当

（説明）

建築工事・電気設備工事・給排水衛生冷暖房設備工事の単価を含む細目別内訳書については、開札後に単価を公開するとその当該年度に発注する他の同種の工事の予定価格が類推され、契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること、かつ、工事期間中に単価を公開すると契約の相手方に契約変更額を類推され、設計変更事務に

支障を及ぼすおそれがあることから、契約年度末から2年間は公開しない。

3 審査請求

審査請求人は、平成28年5月31日、本件決定を不服として実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第4条第1号に基づき審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 そもそも公開していただきたい文書は当該年度（平成28年度）の細目別内訳書ではなく昨年度（平成27年度）に発注された工事の中で現在、施工中のものは除く形で請求しているので回答内容と請求内容が違っている。
- 2 当該年度（平成28年度）の公開ではないので、公開しても問題ない。
- 3 年度をまたいで施工中の案件もあるため、その観点からすると大阪市の契約書第25条及び第31条に記載されているとおり、仮に設計変更額を類推出来たとしても、協議のうえ設計変更した上で適正な価格を協議して請求するものとすれば、支障をきたすことはない。
- 4 水道局においては平成29年度に、平成28年度に発注された工事で竣工したのものに関しては細目別内訳書（単価記載分）を公表している。各官庁において多少の相違があることは理解するが、大阪府においても公開されている。
- 5 非公開文書に該当しないため公開決定を求める。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 入札契約制度について

(1) 実施機関における建築工事及び建築設備工事の入札・契約について

実施機関では、契約の締結について経済性の観点から最も低い金額で契約するとともに、契約の相手方を広く募り公平に選定するために、競争入札によることを原則としている。

予定価格とは、契約を締結するにあたってあらかじめ作成する契約価格の基準となる価格のことであり、競争入札を実施する際に予定価格を設定し、その制限の範囲内で契約の相手方を決定する（地方自治法（昭和22年法律第67号）第234条第3項）。

実施機関が発注する建築工事及び建築設備工事（以下「建築等工事」という。）の予定価格は、大阪市契約規則（昭和39年大阪市規則第18号）第26条第2項に基づき、入札に付する事項の価格の総額を契約の目的物又は役務、取引の実例価格、需

給の状況、履行の難易、数量の多少及び履行期間の長短等を考慮して算出した金額である設計金額に一定の調整率を乗じて算出する。

実施機関は建築等工事を発注する際、毎年度、工事を施工するために必要な作業ごとの単価を設定し、その単価を用いて建築等工事ごとに工事費の内訳書等の設計図書を作成し、設計金額を算出する。また、単価は同一年度に発注する他の同種の建築等工事の入札に使用され、単価の改定は通常、年度の途中に行うため、契約年度の翌年度も一定の期間は同じ単価を使用している。

最低制限価格は、落札価格の下限値のことであり、競争入札の実施に当たっては、予め最低制限価格を設けて、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とができる（地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の10第2項）。

実施機関が発注する公共工事のうち、建築等工事の請負契約においては、下請事業者へのしわ寄せ、過度なダンピング受注や値引き競争を防止し、契約の適正な履行の確保を図るため、最低制限価格を設定している。

(2) 予定価格の事後公表について

実施機関では、平成13年6月以降、予定価格については入札の実施を一般に周知する入札公告の時点で予め公表（事前公表）し、最低制限価格については契約締結後に公表（事後公表）を行っていたが、公共工事の発注件数の減少に伴い、事業者間の競争が高まり、最低制限価格に近い金額での同額の入札が集中した。これは、既に入札が実施された同種の工事案件の予定価格と最低制限価格を比較し、その掛け率を推測することで、入札前の案件についても、事前公表された予定価格から容易にその最低制限価格が類推できたためであると考えられる。

本来、入札においては、入札参加者は自社の有する人員・機材・材料・技術等をもとに、受注した場合に必要なと考える費用や利益を見込んだ実行予算を積算し、その上で応札価格を定めるべきものである。

しかし、最低制限価格と同額で応札する事業者の中には、積算努力をせずに公表された予定価格から類推した最低制限価格で応札した事業者（以下「適正な積算を行わない事業者」という。）が存在し、適正な積算を行わない事業者は、技術的な能力が十分でない場合が多いことから、実施機関が適正な積算を行わない事業者に対し、施工内容や使用資材の細部にわたる指導や確認等が必要となるだけではなく、劣悪な施工の場合は手直し工事を求めなければならないなど、公共工事の品質を確保するために、実施機関は通常よりも多大な負担を負う。

また、工事の内容に即し実行予算を積算して応札した事業者（以下「適正な積算を行う事業者」という。）は、応札額が最低制限価格と同額程度にならない限り事実上落札できず、最低制限価格と同額になったとしても、適正な積算を行わない事業者と同列に並んで抽選が行われ、落札者が決定されることとなる。

したがって、予定価格を事前公表することにより、入札の公正性が失われるおそれがあるばかりでなく、適正な積算を行わない事業者を選定することとなり兼ねず公共工事の品質を損なうおそれがある。

そこで実施機関では、平成24年4月の競争入札から、予定価格についても最低制限価格と同様に事後公表を行うこととした。

2 設計変更金額について

設計変更金額とは、工事期間中に当初の契約内容からやむを得ず施工方法等に追加・取止めの変更（以下「契約変更」という。）が生じた場合、その作業にかかる金額のことであり、契約変更は、建築等工事においては行うことが一般的である。

実施機関の建築等工事における設計変更金額の決定については、実施機関が算出する予定価格と、請負事業者が算出する見積金額とを比較し、請負事業者の見積金額が実施機関の予定価格以下であれば、請負事業者の見積金額を設計変更金額として確定し、この比較で設計変更金額が確定しない場合は、実施機関と請負事業者での協議により設計変更金額を確定する。

また、契約変更を行う際、実施機関は、入札時に設計金額の算出に用いた単価に基づき予定価格を算出している。

3 細目別内訳書を非公開とする理由について

細目別内訳書は予定価格を算出するために作成した工事費内訳書の一部であり、工事を施工するために必要な作業ごとの単価が記載されている。

細目別内訳書の公開の可否の判断基準について、実施機関は、工事費内訳書の情報提供等事務取扱要領に、その基準を設けており、同要領第7条で、「細目別内訳書の情報提供は、全ての建築等工事を対象とし、その時期は、当該契約工事の当初契約日の属する年度の末日から2年を経過した日の翌開庁日以降とすること、ただし、その時点で継続している工事は、請負事業者が当該工事の完成検査に合格した日の翌開庁日以降とする。」と規定している。

実施機関が建築等工事を発注する際に設計金額を算出するために用いる単価の改定は、通常、年度の途中に行うため、契約年度の翌年度も一定の期間は同じ単価を使用することになる。

この同じ単価を使用する期間に細目別内訳書を公開すると、公開された単価から同期間に発注する同種の建築等工事の予定価格が容易に類推され、適正な積算を行わない事業者が応札し、その事業者が落札すれば、公共工事の品質を確保することが困難になり、本市の財産上の利益が損なわれ、契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、継続中の工事において契約変更を行う場合、当該工事の契約年度の単価が、契約変更に係る予定価格の算出に使用されることから、契約年度の細目別内訳書を工事期間中に公開することにより、公開された単価から契約変更に係る予定価格を容易に類推することが可能となり、請負事業者の見積り努力により形成されるべき適正な価格での契約変更が困難になり、実施機関の財産上の利益が損なわれ、契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

4 細目別内訳書を非公開とする期間について

前記3のとおり細目別内訳書を非公開とする期間を「当該契約工事の当初 契約日の属する年度の末日から2年」としているのは、住宅建設工事や学校増築工事などの一般的な建築等工事の工事期間が概ね2年であることから、当該契約工事の当初契約日の属する年度の末日から2年を過ぎれば、同じ単価を使用した同一年度発注の工事は概ね完成しており、細目別内訳書を公開しても契約変更に係る予定価格を類推されることはなく、契約事務の適正な遂行に支障が生じないからである。

また、「ただし、その時点で継続している工事は、請負事業者が当該工事の完成検査に合格した日の翌開庁日以降とする」としているのは、2年を経過しても継続している工事について、契約変更に係る予定価格の類推を可能な限り防ぐため、工事期間中は細目別内訳書を非公開とし、工事完成後は、速やかに細目別内訳書を公開するよう努めているものである。

5 本件決定を行った理由について

本件文書は、平成27年度に発注された建築等工事の細目別内訳書であり、本件決定日時点では、当初契約日の属する年度の末日である平成28年3月31日から2年を経過していない。したがって、本件文書を公開すると、前記3のとおり、公開された単価から同じ単価を使用する期間に発注する同種の建築等工事の予定価格が容易に類推され、適正な積算を行わない事業者が落札した場合、公共工事の品質確保が困難になることや、契約変更を行う場合、契約変更に係る予定価格が容易に類推され、請負事業者の見積り努力により形成されるべき適正な価格での契約変更が困難になり、実施機関の財産上の利益が損なわれ、契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第5号に該当するとして、本件決定を行った。

6 審査請求人の主張について

審査請求人は、大阪市水道局が細目別内訳書を公開したと主張している。

しかしながら、大阪市水道局においても建築等工事の細目別内訳書については、実施機関と同じ基準を設けており、当該契約工事の当初契約日の属する年度の末日から2年を経過するまでは公開していない。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定

めの趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件文書について

実施機関では前記第4の1(1)のとおり、建築等工事の契約の締結に際しては、競争入札によることを原則とし、予定価格と最低制限価格の範囲内の最も安い金額で契約することとしている。

建築等工事を発注する際、毎年度、工事を施工するために必要な作業ごとに設定した単価を用いて工事費の内訳書等の設計図書を作成し、設計金額を算出しているが、この単価は同一期間に発注する他の同種の建築等工事の入札に使用される。単価の改定は通常、年度の途中に行うため、契約年度の翌年度も一定の期間は同じ単価を使用している。

本件文書は、実施機関が平成27年度に発注した建築等工事の予定価格を算出するために作成した工事費内訳書の一部であり、工事を施工するために必要な作業ごとの単価が記載されている。

また、実施機関によると、単価の改定は通常年度の途中に行っており、本件文書に記載された単価は、平成27年度の途中に改定してから平成28年度の途中まで用いる単価（以下「単価1」という。）及び平成26年度の途中に改定してから平成27年度の途中まで用いる単価（以下「単価2」という。）であるとのことであった。

3 争点

実施機関は本件文書について条例第7条第5号を理由に本件決定を行ったのに対し、審査請求人は施工中のものを除く過年度の工事であれば、本件文書を公開することにより実施機関の事務に支障をきたすことはないので、公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件文書の条例第7条第5号該当性である。

4 本件文書の条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号の基本的な考え方について

条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げる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遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は公開しないことができると規定している。

ここで「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められな

ればならないと解される。

(2) 本件文書の条例第7条第5号該当性について

ア 実施機関は、単価1を公開することにより本件決定時点から平成28年度の単価の改定までに発注する工事について最低制限価格を類推されることから、実施機関の事務の適正な遂行に支障をきたすおそれがある旨、主張している。

実施機関では、年間に同種の建築等工事を多数発注しており、これらの建築等工事の予定価格の算出に当たっては一定の期間は同一の単価を用いているため、同じ単価を使用する同種の工事案件が当該期間中に発注されることになる。

また、数量について実施機関では入札を行うに当たって、あらかじめ当該工事の細目別内訳書の金額部分を除いた数量内訳書を入札参考情報として提供している。

当審査会で工事費内訳書を見分したところ、工事費内訳書は種目別内訳、科目別内訳、細目別内訳で構成されており、単価から予定価格を算出する過程が記載されているものであった。そこで、細目別内訳書の単価が判明すれば、前述のとおり数量については入札前に公表されていることから、明らかになったそれぞれの単価により予定価格が相当程度の精度で類推することができると認められる。

また、予定価格に、公表されている一定の率を掛けることにより最低制限価格を算出することが可能であるから、予定価格を類推することができることは同時に最低制限価格をも類推することができると認められる。

そして、最低制限価格を類推することができれば、前記第4の1(2)において実施機関が主張するとおり、多くの事業者は、落札することを目的に最低制限価格であると類推した金額で応札価格を決定し、本来必要な費用と利益を見込んだ価格を適正に積算せず入札に参加しようとするのが予想される。

このように、最低制限価格付近の金額に入札が集中すれば、適正な積算を行わない事業者であっても実施機関は選定せざるを得ず、その場合、公共工事の品質確保のために実施機関が通常より多大な負担を負わなければ、契約内容が完全に履行されないという事態が生じるおそれがあることが認められる。

以上を踏まえると、同一単価を用いる期間中に本件文書を公開することにより実施機関における契約事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があるものと認められる。

イ 実施機関は、単価1及び単価2を公開することにより、本件決定時点において施工が完了していない工事について、今後契約変更があった際に予定価格を類推されることから、実施機関の事務の適正な遂行に支障をきたすおそれがある旨、主張している。

実施機関では、同一単価を用いる期間を経過した後においても契約変更を行う場合には、契約変更に伴う作業に係る金額を算出する際、契約当時の単価を用いているとのことである。したがって、同時期に契約した同種の工事の単価が公になることにより、契約変更に係る予定価格が類推されるといえる。

そして、予定価格が類推されると、請負事業者はより高い金額の契約を得ようとして予定価格とほぼ同額の見積金額しか提示しないことになり、実施機関は予

定価格よりさらに有利な価格での契約の機会を失う上、積算や見積り努力を行わず、積算根拠のない一式による価格提示を行う請負事業者に対しては、その根拠について何度も協議を繰り返すこととなり、契約変更のために多大な労力を費やすことになると認められる。さらに、協議が長期化することにより、工事の中断やそれに伴い実施機関が追加の費用を負担しなければならないなど、実施機関の財産上の利益が損なわれることも考えられる。

以上を踏まえると、同一単価を用いる期間を経過した後においても、本件文書を公開することにより、実施機関の財産上の利益が損なわれ契約事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があるものと認められる。

ウ したがって、本件文書は条例第7条第5号に該当する。

(3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、大阪市水道局では工事完了後に細目別内訳書を公開していると主張するが、当審査会が事務局の職員をして大阪市水道局に確認させたところ、当該工事を含む大阪市水道局発注の土木工事について、その多くの工事では用いる材料及び作業に汎用性があり、価格に市場性があることから、そもそもほとんどの単価が一般に広く公表されているとのことである。

以上を踏まえると、大阪市水道局発注工事の細目別内訳書と本件文書を単純に比較することはできず、上記(2)の当審査会の判断を左右するものではない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 上田 健介、委員 岡田 さなゑ、委員 久末 弥生

(参考) 答申に至る経過

平成28年度諮問受理第12号

年 月 日	経 過
平成28年6月28日	諮問の受理
平成29年5月30日	実施機関からの意見書の收受
平成29年6月20日	審査請求人から意見書の收受
平成29年7月10日	調査審議
平成29年8月2日	調査審議 (実施機関の陳述)
平成29年9月8日	調査審議
平成29年10月11日	調査審議 (審査請求人の口頭意見陳述)
平成29年11月7日	調査審議
平成29年12月8日	調査審議
平成30年1月12日	調査審議
平成30年2月9日	調査審議

平成30年3月28日

答申