

## 大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第245号）

〔 安威川ダム本工事費環境対策工事費の金入り設計内訳書部分公開決定審査請求事案 〕

（答申日 平成27年8月12日）

### 第一 審査会の結論

諮問実施機関（大阪府知事）の判断は妥当である。

### 第二 審査請求に至る経過

- 1 平成26年9月29日、審査請求人は、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定により、大阪府知事（以下「諮問実施機関」という。）に対し、「安威川ダム本工事費環境対策工事費446,567,464円の金入り設計内訳書」の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

※「金入り設計内訳書」とは、土木工事を入札に付して発注する場合に、その工事目的物を完成させるために必要な価格の総額（予定価格算出の根拠となる設計金額）を計算した根拠資料を指す。

- 2 同年10月14日、諮問実施機関から「府土木事務所長等の職にある職員に権限を委任する規則」第11条第2号により権限を委任された大阪府安威川ダム建設事務所長（以下「実施機関」という。）は、条例第13条第1項の規定により、本件請求に対応する行政文書として（1）の行政文書（以下「本件行政文書」という。）を特定の上、（2）に掲げる部分を除いた部分を公開することとする部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）のとおり公開しない理由を付して審査請求人に通知した。

#### （1）本件行政文書

安威川ダム本工事費環境対策工事に該当する金入り設計内訳書

#### （2）公開しないことと決定した部分（以下「本件非公開部分」という。）

金入設計書（1式計上の内訳書以降及び代価表・単価表）の

ア 積算における条件

イ 共通仮設費（率分）、現場管理費、一般管理費の対象額及び率

ウ 内訳書及び代価表における数量、単価、金額

エ 代価表のうち任意仮設工種にかかる代価表

#### （3）公開しない理由

条例第8条第1項第4号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、積算における条件等が記載されており、これらは大阪府が行う入札、契約の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる。

- 3 同年11月19日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第5条の規定により、実施機関の上級庁にあたる諮問実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 第三 審査請求の趣旨

公開しないことと決定した部分の非公開決定処分を取り消すとの処分を求める。

### 第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 審査請求書における主張

本件決定が条例第8条第1項第4号に該当すると判断することは違法である。

本件決定通知書では「本件行政文書の非公開部分は積算における条件等が記載されており、これらは府の機関が行う入札、契約の事務に関する情報であって公にすることにより当該もしくは同種の事務の公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる」とする。しかしながら、公共事業工事費の積算は公正かつ適正な額が求められる。しかも本件工事に係る入札は終了し、工事に着手されており根拠はない。

- 2 反論書における主張

条例第8条第1項第4号に該当することについて

「本件行政文書（非公開部分）には、積算における条件等が記載されており、これらは府の機関が行う入札、契約の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該もしくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる」というが、本件請求の趣旨と目的は、大阪府が用地取得時に深部土壌汚染を予知しなからずさんな用地取得を行った結果、安威川ダム本体工事費約189.4億円の内の環境対策工約4.5億円の中で、大阪府が汚染土壌の処理を行う事の不当性と経費の実態を明確にするよう求めるためのものである。大阪府は、「本件行政文書非公開部分は、事後公表と積算情報等の非公開措置の一環であり、公正な競争入札確保に効果を発揮している」としている。しかしながら条例の前文では、「情報の公開は府民の府政への信頼を確保し、生活の向上をめざす基礎的な条件であり、民主主義の活性化に不可欠なものである。府の保有する情報は本来府民のものであり、これを共有することにより、府民の生活と人権を守り、豊かな地域社会の形成に役立てるべきものであって、府はその諸活動を府民に説明する責務を全うすることが求められている」としている。仮に「事後公表と積算情報等の非公開措置の一環であり、公正な競争入札確保に効果を発揮している」としても、条例前文の理念を損なう措置を優先することは許されない。しかも積算情報等は経済情勢の変動により絶えず変化するものである。したがって本件非公開部分に記載された情報は、非公開の理由とはならないことは明らかである。

## 第五 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

### 1 公開しないこととした情報について

本件行政文書は、「平成25年度 安威川ダム 建設工事」の内の環境対策工事費の内訳であり、環境対策工に必要な価格の総額（予定価格算出の根拠となる設計金額）を計算した根拠資料である。またその内容は、設計金額が記載されている内訳書、代価表で構成されている。

本件行政文書のうち、公開に一定の制限を加えたものとしては、代価表、内訳書の一部であり、代価表は、工事における個々の作業の単位当たりの金額を表し、内訳書は代価表をまとめたものであり、内訳書の中でも個々の単位当たりの金額を示している部分である。

工種毎の作業日数や仮設物の所要量等、本来、入札参加者各々が施工計画、工程を検討のうえ算定すべき要素は入札公告で交付する設計図書等においても公表していない。ここでいう、設計図書とは建設工事請負契約書第1条に定めるものであり、図面、仕様書、金額を記載しない設計書、補足説明書及び質問回答書をいい、入札公告時の交付書類のひとつである。

本件行政文書の具体的な内容は、「平成25年度 安威川ダム 建設工事」の内の環境対策を行う工事の内訳であり、環境対策に必要な労務費及び機械経費等を積上げ、当該工事に必要な価格を計算したものである。

非公開とした部分は各工種を構成する細別の単価（処分工であればその内訳となる処分費、機械器具損料等の単価）及びさらに細別を構成する代価表（運搬工であれば機械運転工の日数、労務人数等とその単価）であり、これらは、「建設工事積算基準」（以下「積算基準」という。）に基づき積算しており、この積算基準は大阪府府政情報センターにおいて公表しており、入札参加者はこれを用いることで積算可能である。また、積算基準に定められていない工種については、設計図書等の一部である特記仕様書において、当該工事で求める性能や規格を明記しており積算は可能である。

### 2 予定価格、最低制限価格、低入札価格調査基準価格及び失格基準価格について

予定価格とは、公共工事の発注者が競争入札を行う際に、その落札価格を決定するための基準となるものであり、仕様書、設計書等により積算して、作成するように定められている（予算決算及び会計令（以下「予決令」という。）第79条、地方自治法第234条）。

公共工事において作成される予定価格は、競争入札に付される工事の仕様書、設計書等に基づき、各工種の細部まで厳密に積算された設計金額に基づき作成される。

予定価格の前提となる設計金額は、まず、契約の目的である公共工事の施工上必要な労働者、建設資材等の取引の実例価格、需給の状況、数量の多寡、履行の難易、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

また、「予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。」

（予決令第80条第2項）と定められており、具体的な設計金額の算出は、工事に要する作業手間並びに作業日数を数値化したもの（歩掛り）に対応する職種の労務単価、材料費、機械損料等を乗じ、それに諸経費等を加えて行う。これらは、積算基準として一般に公表されており、これにより、入札参加者がある程度まで予定価格を類推できるようになっている。

最低制限価格とは、地方自治体が入札の実施にあたって設定することのできる落札額の下限值であり、最低制限価格を下回った応札者は失格となる（地方自治法施行令第167条の10第1項）。

低入札価格調査基準価格及び失格基準価格とは、地方自治法施行令第167条の10第1項の規定に基づき、工事又は製造その他についての請負の契約の入札において、あらかじめ設定した調査基準価格を下回る価格をもって入札した者があった場合、すぐに落札者を決定せず、低入札価格の調査を行ったうえで、当該契約の内容に適合した履行がなされるかどうかを決定する制度において、調査を行う基準価格を低入札価格調査基準価格といい、失格を判定する価格を失格基準価格という。

大阪府の最低制限価格・低入札価格調査基準価格及び失格基準価格の設定方法は、予定価格の積算に対して一定の率を乗じて算出することとしており、その算出方法は一般に公開しているため、一般の入札参加者であっても、最低制限価格、低入札価格調査基準価格及び失格基準価格も推定可能となっている。

### 3 予定価格等の事後公表について

大阪府では、平成13年度以降、事前公表（入札の実施を一般に周知する入札公告の時点で、あらかじめ予定価格、最低制限価格、低入札価格調査基準価格及び失格基準価格を公表すること。以下同じ）としていたが、大阪府の公共工事の発注量の減少に伴い、請負業者間の競争が激化し、入札に参加した請負業者の大半が最低制限価格、低入札価格調査基準価格又は失格基準価格（以下「最低制限価格等」という。）と同額で応札する状況が常態化するようになった。

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、最低制限価格等と同額で応札する業者の中には、まったく積算を行わず、単に公表されている最低制限価格等をそのまま応札する業者もあり、このような業者が落札した場合には、契約の実施にあたって公共事業の品質の確保など、通常よりも多大な負担を伴う。

また、入札の趣旨に即し実行予算を積算して応札した業者は、応札額が最低制限価格等と同額程度にならない限り事実上落札できず、最低制限価格等と同額となったとしても、積算せずに単に公表された最低制限価格等をそのまま応札した業者と同列に並んで抽選を行って落札者を決定することとなるため、入札の公正性や入札本来の意義が失われる恐れがあるばかりでなく、業者の適正な積算意欲を失わせ、契約実施能力の低下を招き、結果として公共事業の品質を損なう恐れがある。

そこで、大阪府では、電子入札案件において、平成21年12月より、一部の発注案件において事前公表ではなく、事後公表（予定価格及び低入札価格調査基準価格等は入札公告の時点では公表せず、入札結果が確定した時点で公表すること。以下同じ）の試行を実施し、順次、対象となる入札案件の範囲を拡大し、平成25年4月1日から全ての案件において事後公表とした。

### 4 設計図書の単価等の非公表について

事後公表の試行を実施したものの、先行して予定価格等を事後公表した案件であっても、相変わらず最低制限価格付近に応札額が集中する状況となっていた。

2で述べたとおり、一般に公表されている積算基準等のみであっても、ある程度予定価格の類推は可能であるが、この積算基準等に加えて、行政文書公開請求により積算基準に記載のない大阪府の見積単価等を入手することで、府の予定価格等をきわめて正確に推定することが可能となっており、これが原因と考えられた。

実際、設計単価に関する行政文書公開請求は、事前公表のみの時にはほとんどなかったものが、事後公表の試行開始後から増大していることから裏付けられる。

もちろん、全ての業者が行政文書公開請求を行っているわけではないが、行政文書を入手した業者から、見積単価等の情報が積算用コンピュータソフトウェアに組み込まれるなどの形で拡散し、実質的に事後公表の趣旨を損なう状況となっていることが推定できた。

加えて、大阪府の入札においては、不適格業者の排除、不正行為の防止の観点から入札参加者に対して、入札額の根拠となる工事費内訳書の提出を求めているが、金入設計書を全部公開することにより、設計における単価が明らかになると、業者自ら積算せず、公開された単価に数量を乗じて工事費を算出することが可能となり、不適格業者や不正行為の判定ができなくなり、入札制度の運用にも支障をきたすこととなる。

事後公表の試行範囲について、平成23年11月21日以降からほぼすべての入札案件を対象に拡大することとしていたが、新たに事後公表となる工事案件が増加し、行政文書公開請求によりさらに、単価等の情報が拡散し、事後公表の趣旨が損なわれる状況が拡大することが予想された。このため、平成23年11月21日の予定価格等の事後公表の試行範囲の拡大に合わせて、1に述べた範囲の情報については公開しないこととしたものである。（表1参照）

(表1) 予定価格、最低制限価格等の事後公表の推移【電子入札案件】 (都市整備部)

時期	項目	対象案件
H22. 11～	【予定価格】	土木一式工事（工事金額1億8千万円以上）
	【最低制限価格等】	全工種、全案件
H23. 6～	【予定価格】	全工種、ただし、 土木一式工事（工事金額1億8千万円以上） 建築工事（工事金額3億5千万円以上） 電気工事（工事金額1億円以上） 管工事（工事金額1億円以上）
H23. 11～	【予定価格】	全工種、ただし、 土木一式工事（工事金額2千万円以上） 建築工事（工事金額1億8千万円以上） 電気工事（工事金額5千万円以上） 管工事（工事金額5千万円以上）
H24. 10～	【予定価格】	全工種、ただし、 土木一式工事（工事金額2千万円以上） 建築工事（工事金額5千万円以上） 電気工事（工事金額2千万円以上） 管工事（工事金額2千万円以上）
H25. 4～	【予定価格】	全工種、全案件

## 5 本件の適法性について

### (1) 条例第8条第1項第4号に該当することについて

#### ア 条例第8条第1項第4号について

条例第8条第1項第4号は、府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の達成ができなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす恐れのあるものに該当する情報が記録されている行政文書を公開してはならないと規定している。

#### イ 上記アの要件について

本件行政文書（非公開部分）は、府の機関が行う入札の予定価格算出に用いる単価等の設計積算に関する情報であり、これを公開すると、府の機関が行う入札の予定価格等について、相当正確な水準で容易に把握することができるものである。

大阪府の入札では、現在、予定価格等を類推して応札することを防ぎ、適正な競争性や工物品質の確保、不良不適格業者の排除等を目的として、予定価格等の事後公表を実施しているが、これらの情報の公開は事後公表の趣旨と相反することとなり、これらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす恐れがある。

また、予定価格等の事後公表を順次拡大し、積算情報等を非公表とした結果、くじ落札（同額での入札により、くじ引きにより落札者を決定した落札）の発生率は平成22年度において46.82%あったものが、平成23年度では24.95%、平成24年度では12.59%、平成25年度では11.92%、平成26年度においては5.52%と減少してきており、入札者が個別に積算を行った場合、発生頻度が低いはずの同額での入札が減少していることから、事後公表と積算情報等の非公開は一定の効果があることがわかる。（表2参照）

したがって、上記の情報は、上記アの要件に該当すると言える。

(表2) くじ落札の推移【建設工事・電子入札案件】 (都市整備部)

	発注件数	くじ落札数	割合
平成22年度	991件	464件	46.82%
平成23年度	914件	228件	24.95%
平成24年度	882件	111件	12.59%
平成25年度	956件	114件	11.92%
平成26年度(12月末現在)	689件	38件	5.52%

## 6 審査請求人の主張について

審査請求人は、「公共事業工事費の積算は公正かつ適正な額が求められる。しかも本件工事に係る入札は終了し、工事に着手されており根拠はない。」との主張をしている。

しかしながら、積算に使われる単価や基準は本件請求の工事だけに使われているわけではな

く、現在入札公告中の工事や、今後発注する工事に使われている可能性があり、審査請求人の主張は事実誤認である。また、前述のとおり、適正な競争環境の確保、不良不適格業者の排除を目的とし事後公表の試行範囲を拡大しているにもかかわらず、単価等の情報をすべて開示してしまうと、事後公表制度の趣旨を損なっていたことから、平成23年11月21日にほぼすべての入札案件で予定価格等が事後公表とするのに合わせ、公開範囲に制限を加え部分公開としたものであり、本件処分の理由は明白である。

## 7 結論

以上のとおり、本件処分は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、適法かつ妥当なものである。

## 第六 審査会の判断理由

### 1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、一方では公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

### 2 本件行政文書について

本件行政文書は、実施機関が「平成25年度 安威川ダム 建設工事」を入札に付して発注するのの際し、その工事目的物を完成させるために必要な価格の総額（予定価格算出の根拠となる設計金額）を計算した積算資料のうち、環境対策工事にかかるものである。また、その内容は、設計金額が記載されている内訳書、代価表で構成されている。

当該本件行政文書の具体的な内容は、「平成25年度 安威川ダム 建設工事」の内の環境対策を行う工事の内訳であり、環境対策に必要な労務費及び機械経費等を積上げ、当該工事に必要な価格を計算したものである。

本件非公開部分は、各工種を構成する細別の単価（処分工であればその内訳となる処分費、機械器具損料等の単価）及びさらに細別を構成する代価表（運搬工であれば機械運転工の日数、労務人数等とその単価）である。

### 3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

諮問実施機関は本件非公開部分について、条例第8条第1項第4号に該当すると主張している  
ので、以下に検討する。

(1) 条例第8条第1項第4号について

行政が行う事務事業に関する情報の中には、当該事務事業の性質、目的等からみて、執行前  
あるいは執行過程で公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失い、又はその公正か  
つ適切な執行に著しい支障を及ぼし、ひいては、府民全体の利益を損なうおそれがあるもの  
がある。また、反復継続的な事務事業に関する情報の中には、当該事務事業実施後であっても、  
これを公開することにより同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又は公正かつ適切な執  
行に著しい支障を及ぼすおそれのあるものもある。

このような支障を防止するため、これらの情報は公開しないことができるとするのが本号の  
趣旨である。

同号は、

ア 府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契  
約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であって、  
イ 公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれら  
の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの  
は、公開しないことができる旨を定めている。

(2) 条例第8条第1項第4号該当性について

本件行政文書は、入札により発注された土木工事の資料であり、入札事務に関する情報であ  
ることから、(1)アの要件に該当する。

次に、本件行政文書の非公開部分に記録されている情報が(1)イの要件に該当するかど  
うか検討する。

ア 諮問実施機関へ事務支障について具体的な説明を求めたところ、次のとおりであった。

本来、入札参加業者は自らの技術力等を踏まえ自社で積算した価格で応札すべきところ  
であるが、現実には積算能力のない事業者が自ら積算を行わず、これまで公表されてきた  
予定価格等を利用して、最低制限価格を容易に類推して入札に参加していると考えられる  
ケースが多数みられる。都市整備部では、このような不適切な入札が継続されるのを回避  
するため、金入設計書に係る情報公開の範囲の制限など、入札事務の改善に向けた取組み  
を続けている。その結果、都市整備部発注工事の入札に関しては、応札額が最低制限価格  
に集中する件数が減り、くじ入札が減少し、競争性の確保に一定の効果が現れたと認めら  
れた。

また、平成25年3月28日、答申「都市整備部発注工事の金入設計書部分公開決定審  
査請求事案」(大公審答申第225号)において、当審査会から金入設計書について「知  
る権利の観点から、実施機関に対し、公開の基準のすみやかな作成を求める」などの意見  
が示されたことを受け、公開基準の作成に向けた検討を行ってきた。積算単価や歩掛等は  
調査等により順次改正され、3年が経過すれば概ね変わるという実態を踏まえ、最低制限  
価格等が類推されるおそれがなくなれば直ちに公開できるよう、平成26年4月1日以降  
に金入設計書(積算書)の情報公開請求を受付した案件については、完成後3年を経過し  
たものは、原則全部公開とするなどの公開基準の改定を平成26年3月28日付で行った  
ところである。

さらに、平成26年9月30日、答申「都市整備部発注工事の金入設計書部分公開決定

審査請求事案」(大公審答申第240号)において、「引き続き、非公開決定と入札の適正執行との因果関係が明らかとなる詳細な分析・検証を行うこと」との意見も踏まえ、継続して検証を行っているが、特に平成26年度においては同額でのくじ入札が5.1%にまで減少し、さらなる効果が現れていることが認められた。

本件安威川ダム本工事環境対策工事は、請求時点において施工中(平成28年3月完成予定)であり、完成後3年を経過していない。また、安威川ダム建設工事には、上記環境対策工事を含む複数の工事が含まれ、これらすべての工事の完成は平成32年7月の予定であり、当該金入設計書はこの完成から3年経過後に公開となる。

イ 上記のような諮問実施機関の説明を踏まえると、当審査会としては、本件行政文書が審査請求人の主張するように、実施機関、諮問実施機関等が府民に対する説明責任を果たす上で重要な情報であると考え、適切な入札を実施することの必要性と、これまで当審査会の答申において付された意見に対する諮問実施機関の取組みについて、一定の理解はできる。

また、積算単価や歩掛等の改正周期等を考慮し、完成後3年を経過したものは原則全部公開とするなど、諮問実施機関の説明には合理性が認められ、現在施工中である本件請求に係る工事については、本件非公開部分を公開すると、入札事務の適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあるとする諮問実施機関の主張にも理由があると認められる。よって、本件行政文書の非公開部分に記録されている情報は、(1)イの要件に該当する。

ウ 当審査会は、府民の知る権利の観点から諮問実施機関等に対し、さらに引き続いて、改定後の公開基準に基づく情報公開請求に対する決定と入札の適正執行との因果関係が明らかとなる詳細な分析・検証を行うこと、同基準において全部公開の基準とされている3年の妥当性について詳細な分析・検証を行うこと、これらを踏まえ、適宜、公開基準の改定の検討を行う必要があることを申し添える。加えて、複数の工事で構成される一の入札事案については、諮問実施機関が(2)アで主張しているような、すべての工事の完成を待つのではなく、個々の工事の独立性等を考慮に入れた公開基準における起算点のあり方を検討することを求める。

#### 4 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は理由がなく、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

北村和生、小原正敏、尾形健、三成美保