

## 答 申

### 第1 当審査会の結論

伊予市長（以下「実施機関」という。）が平成24年1月19日付けで諮問した事案「伊予市集約浄水場（仮称）電気設備工事に係る低入札価格調査において失格の決定に至るまでの過程を記した書面」について、実施機関が行った非公開決定は妥当である。

### 第2 異議申立ての経緯

1 平成23年11月17日、異議申立人は、伊予市情報公開条例（以下「条例」という。）6条1項の規定により、実施機関に対し、「伊予市が平成23年9月29日に実施した、伊予市集約浄水場（仮称）電気設備工事に係る低入札価格調査における結果（伊（財）第6574号）について、伊予市低入札価格調査要領7条1項に基づき伊予市建設工事等業者指名協議会に諮ったときの議事録その他失格の決定に至るまでの過程を記した書面」の公開請求（以下「本件請求」という。）をした。

2 同年11月28日、実施機関は、本件請求に対し、非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、公開しない理由を次のとおり付して異議申立人に通知した。

条例7条2項6号および7号イに該当する。

「請求の内容が市の内部機関における協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性を損なうおそれ、及び契約事務における当事者の地位を不当に害するおそれがある。」

3 同年12月26日、異議申立人は、本件処分に対し、その決定を不服として、行政不服審査法6条の規定により異議申立てを行った。

### 第3 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

実施機関が行った本件処分を取り消し、公開するとの決定を求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由の要旨は、おおむね以下のとおりである。

(1) 公開請求した公文書が「公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性を損なうおそれがあり、条例7条2項6号に該当する」ことについて

ア 「緊急公共工事品質確保対策について」で、低入札価格調査制度の的確な運用が求められていることについて

低入札価格調査における「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある」場合の基準は、法令等に明文化されていないため、国土交通省においては、適正な施工への懸念がある企業を適切に排除する観点

から「緊急公共工事品質確保対策について」（平成18年12月8日付け国土交通省発表。「以下「国交省発表内容」という。）において、あらかじめ当該基準を具体化・客観化し、低入札価格調査制度の的確な運用を図ることとしている。

イ 公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性を損なうおそれはない

国交省発表内容では、低入札価格調査の具体的な着眼点が示されており、これらに示される調達価格や管理体制、異議申立人の取引実績などに対する検討および評価は、具体的な数値などに基づいて客観的になすことができるから、その検討・評価過程が公にされたからといって検討・評価自体が困難になるものではない。むしろ、完全に非公開として判断過程を不明確にすることは、低入札価格調査制度が的確に運用されているかどうか外部には分からないため、市政に対する市民の理解と信頼を深めるといふ条例の趣旨に反し、許されない。少なくとも開示を求めた公文書の全ての部分が率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性を損なうとは考えられず、部分公開もなされないことの正当性は認められない。

(2) 公開請求した公文書が「公にすることにより契約事務における当事者の地位を不当に害するおそれがあり、条例7条2項7号イに該当する」ことについて

公にすることにより契約事務における当事者の地位を不当に害するおそれはない。

本件処分は、どのような不当な害が生ずるのか具体的なおそれを示していない。既に、異議申立人に対し失格決定が出ている段階において、「適正な価格により適正な工事の施工がなされないおそれがある」と判断した過程を記した書面を開示したからといって、実施機関の契約事務における当事者の地位を不当に害するおそれは生じない。また、異議申立人の調達価格や管理体制、過去の取引実績などに関する実施機関の検討、評価の過程が第三者に開示されることで異議申立人が不利益を被ることはあっても、実施機関が不利益を被るとは考えられない。前述のとおり、低入札価格調査における「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある」判断過程は、客観化することが可能であり、このような適切な判断過程を公にしたからといって実施機関の当事者の地位を不当に害することはありえない。

#### 第4 実施機関の説明の要旨

実施機関の意見書（以下「理由説明書」という。）および口頭による理由説明の要旨は、おおむね以下のとおりである。

1 低入札価格調査制度の趣旨等ならびに伊予市建設工事低入札価格調査委員会および伊予市建設工事等業者指名協議会の設置等について

(1) 低入札価格調査制度の趣旨等

普通地方公共団体には、工事または製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る入札価格があまりにも予定価格から乖離しているとき、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認め、またはその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認めるときは、最低の入札価格で入札した者であるその者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができるよう法的な制度が構築されている（地方自治法234条3項ただし書、地方自治法施行令167条の10の2）。

これを受け、伊予市では、最低価格の入札者を落札者とし不在の場合の手続について、伊予市財務会計規則（以下「規則」という。）260条において定め、同条1項において契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準を作成するものとしており、また同条2項において前項の基準に該当することとなったときは、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあるかどうかについて調査した上で、落札者を決定すると定めている（伊予市財務会計規則260条）。

(2) 伊予市建設工事低入札価格調査委員会および伊予市建設工事等業者指名協議会の設置および役割

伊予市は、契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準として、伊予市低入札価格調査要領を定め、同要領7条の規定において、その落札に係る審査を伊予市建設工事等業者指名協議会（以下「指名協議会」という。）に委ね、落札者の決定を行っている（伊予市低入札価格調査要領、伊予市建設工事等業者指名協議会設置要綱）。

また、伊予市建設工事低入札価格調査委員会（以下「調査委員会」という。）は、規則260条2項の規定に基づく低入札価格調査の専門的機関として設置し、伊予市長に対し低入札価格調査の結果を報告する任務を負っている（伊予市建設工事低入札価格調査委員会設置要綱）。調査の実施に当たっては、調査対象者より「積算内訳書」や「資材・機械。労務の調達方法」、「過去の施工実績」等の客観的資料を提出させた上で、調査委員会において聞き取りを行うものであり、合格・失格の判断は「当該契約の内容に適した履行がなされないおそれ、公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれ」の有無の検証にあり、提出資料の内容確認にとどまらず、現場の状況、条件等を基に案件ごとに客観的事実に深い議論を加え、「より合理的かつ現

実的」な結論が導き出されるよう努めている。

## 2 本件特定公文書について

本件特定公文書（以下「特定公文書」という。）は、①調査委員会で使用した調査委員会資料、②調査委員会で低入札価格事案について調査審議した内容を記載した会議録、③調査委員会から伊予市長へ提出した低入札価格調査結果報告書、④調査委員会の調査を基に落札者の判定を行った内容を記載した指名協議会の会議録であり、いずれも異議申立人を失格とした決定に至るまでの過程を記した書面である。①は、異議申立人が低価格での入札における価格の正当性、履行の確実性を証することを目的に作成し、市に提出したものであり、②から④までは市が内部機関である調査委員会および指名協議会において審議、検討または協議した内容を記載した情報である。

## 3 非公開決定の理由

実施機関の主張する非公開の主たる理由の要旨は、理由説明書を総合すると、おおむね以下のとおりである。

### (1) 条例7条2項6号の該当性

特定公文書②から④までの記載内容には、調査委員会での、見積額の根拠から始まり事故その他不測の事態への対処体制等にまで及び、提示された内容に対し時に疑念を含んだ質問や、事故等、仮定の質問も多く含まれる。そのため、活発な議論により、これら疑念や不安要素を解消していくことが調査目的であるため、結論に至る検討段階での資料が事後的であっても開示されると、質問の内容や検討の方向性に関し、外部からの干渉や圧力等何らかの影響を受け、率直な意見の交換または意思決定の中立性が損なわれる場合がある。さらに、仮定の問題点の公表は、市民の誤解や憶測による混乱を生じさせるおそれもあり得る。

したがって、調査委員会の目的や協議の内容から、特定公文書に記録された情報を公開することは、委員の積極的かつ率直な意見の交換、中立性の確保が損なわれるおそれや、誤解や憶測に基づき市民に混乱を生じさせるおそれがあり得ると認められるため非開示情報とした。

### (2) 条例7条2項7号イの該当性

特定公文書①の記載内容には、その法人等が保有する技術力や経営方針、下請けの相手方やその見積書、工事实績等が含まれており、これらが公表された場合、これまで事業者が独自に培ってきたノウハウが推定されたり、営業活動が何らかの干渉を受けることによって事業活動そのものが損なわれる場合があると認めたためである。この点は、異議申立人においても公開することにより事業者側が何らかの不利益を被る可能性を否定していない。

また、条例の解釈として契約の当事者とは実施機関のみならず相手方も当然含まれ、仮に本件が第三者からの開示請求であった場合、文書の目的

や内容から、当事者の地位を不当に害するおそれがあると判断し非開示とする事案であり、それはつまり情報公開の請求者が誰であっても同じく非開示とすべきものである。異議申立人は、入札における当事者という立場で本件を捉えていると理解できるが、実施機関としては、上述の理由から条例7条2項7号イに該当するとして、非開示情報とした。

## 第5 審査会の判断理由

### 1 判断における基本的な考え方について

条例の基本理念は、1条に規定されているように、市民の公文書の公開を求める権利を明らかにし、市政について市民に説明する市の責務を全うすることにより、市政に対する市民の理解と信頼を深め、市民の市政への参画を一層促進し、市民と市との協働による市政の進展に寄与しようとするものであるが、市の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては市民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、市の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を7条2項において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が同項の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同項に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。また、公開・非公開の決定に当たっては、実施機関に全くの自由裁量を認めるものでなく、非公開決定に際しては、その根拠が単に条例の7条2項何号に該当するからというのみでなく、明確かつ合理性のある該当理由が示されなければならない。

なお、実施機関が述べるように、情報公開制度の下では、請求者の如何にかかわらず、公開請求の情報自体が条例の非公開情報に該当するか否かで厳正に判断することになる。

当審査会は、以上を踏まえた上で以下のとおり検討し、判断する。

### 2 特定公文書の内容について

特定公文書は、①伊予市集約浄水場（仮称）電気設備工事の落札者を決定するに当たり、入札金額が調査基準価格を下回った金額で申込みをした者のうち最低の価格で申込みをした異議申立人に対し、伊予市低入札価格調査要領5条の規定に基づき低入札価格調査を実施する際に異議申立人から取得した調査委員会資料、②調査委員会で当該低入札価格事案について調査審議した内容を記載した調査委員会会議録、③調査委員会が伊予市長に提出した低入札価格調査結果報告書および④調査委員会の調査結果を基に落札者の判定を行った内容を記載した指名協議会の会議録である。

実施機関は、特定公文書について、①については、条例7条2項7号イに、

②から④までについては、条例7条2項6号に該当するとして、その全部を非公開とする本件処分を行い、異議申立後も、本件処分を妥当であるとし、当審査会に諮問している。

異議申立人は、特定公文書のうち①については、異議申立人の意見書（以下「反論書」という。）において、自らが作成・提出した資料であるため、特定公文書から外すと述べているが、②から④までについては、公開請求の理由である「低入札価格調査結果が適正な手続に則った合理的な審理のもとになされたかどうかを確認する」という目的を達するために開示されるべきであり、条例7条2項6号に該当しないとして開示を求めている。

そこで、本件処分について、当審査会においては、特定公文書を見分した結果に基づき、②から④までの特定公文書に対する非公開情報の該当性を検討する。

### 3 条例7条2項6号の該当性について

(1) 当審査会において見分したところ、特定公文書には、調査委員会および指名協議会において異議申立人に対する低入札価格に係る調査・協議を開催した日時、出席者、具体的な質問・回答が記載された協議内容、調査委員会の判断結果が記載されていることが認められ、調査対象者の活動状況、考え方等に関する情報や調査委員会および指名協議会の審査手続の内容等に関する情報も含まれている。

特定公文書の記載事項のうち、具体的な質問・回答が記載された協議内容、判断結果には、当該調査委員会および指名協議会において検討された内容が詳細に記載されている。具体的には、調査委員会の調査審査の在り方、異議申立人の工事請負に対する考え方、ノウハウ、さらには本件工事を請け負わせた場合の危険性の示唆等が記載されており、各記載部分を見れば、その審査の過程を知ることができるのみならず、委員の立場やその考え方を推測することができるものと認められ、このような情報は、市の内部機関の審議、検討または協議に関する情報に該当すると言える。

そこで検討すると、調査委員会および指名協議会がどのような観点から審査を行ったかについては、平成23年10月28日付けで伊予市から異議申立人に対し、「伊予市集約浄水場（仮称）電気設備工事低入札価格調査決定理由について」（以下「決定理由通知」という。）によりその失格とした理由がある程度明らかにされている。

しかしながら、決定理由通知において明らかにされている範囲を越えて、調査委員会および指名協議会における個別の審査の内容やその手法等が分かる情報を一般に公にすれば、どのような資料を収集分析し、どのような事実を認定し、または認定しなかったなど、審査の手法や観点等が全て明らかになり、今後審査の対象となるべき相手方に関し、その実態を適正に認定することを困難にするおそれがあると言える。事実、第1候補者であ

る異議申立人への失格通知後、第2候補者についても第1候補者と同様に低入札価格調査等を実施し、当該工事請負契約が締結されている。なお、これらの手続の間に実施機関が保有していた意思形成過程情報が公にされれば、先述のような不利益を及ぼすおそれが相当に予想され、条例7条2項6号に該当することは明らかであるから、異議申立人の主張に理由はない。

4 条例7条2項7号イの該当性について

次に、実施機関は特定公文書②から④までについて、条例7条2項6号にのみ該当すると主張しているが、伊予市建設工事低入札価格調査委員会設置要綱7条2項の規定では、委員の責務として守秘義務が課せられており、委員は、いずれも調査委員会の手続が非公開であることを前提として関与している。よって、本件会議では、委員による忌たんのない率直な発言がなされ、当該会議録には調査対象者に対する評価に関する発言も含まれる。仮に不利益な評価をした委員やその調査対象者が公になれば、今後の調査委員会および指名協議会の審査において、外部からの干渉や圧力等何らかの影響を考慮し、各委員に、双方の主張や各種資料等について忌たんのない意見を自由に述べることを求めることが困難となるだけに留まらず、調査対象者に至っては今後、同種の工事請負に応札するに当たり、何らかの不利益を被るおそれが生じる可能性を否定できない。

よって、本件請求に係る特定公文書②から④までについては、条例7条2項7号イにも該当する。

5 以上のとおり、本件特定公文書については、その記載の全体が条例7条2項6号および7号イの非公開情報に該当すると認められるので、異議申立人の他の主張について検討するまでもなく、非公開としたことは妥当である。

なお、当審査会は、今後、実施機関において、伊予市低入札価格調査要領に規定する失格判定基準の具体化に努める必要があると認め、特別な事由により基準によらず事情聴取や調査結果に基づき、調査対象者を失格とする場合は、抽象的な理由とならないよう具体的な理由を付することが適当であることを付言として申し述べる。

第6 審査会の審査経過等

当審査会における本件異議申立てに係る調査審議の経過等は、別紙のとおりである。

## 別紙

### 審査会の審査経過等

平成23年	1月17日	公文書公開請求
	同月28日	実施機関の公文書非公開決定
	12月26日	公文書公開異議申立書の提出（受付）
	同月28日	公文書公開異議申立書の受理
平成24年	1月19日	諮問
	同月24日	実施機関に理由説明書または資料の提出依頼
	2月1日	理由説明書および資料の提出
	同月2日	理由説明書および資料の写しを異議申立人に送付。反論書または資料の提出依頼。口頭意見陳述の有無照会
	同月6日	理由説明書および資料の写しを審査会委員に送付
	同月13日	反論書および意見陳述申立書の提出
	同月14日	反論書の写しを実施機関に送付
	同月20日	異議申立人から反論書の付随資料提出。付随資料の写しを実施機関に送付
	同月21日	反論書、付随資料および意見陳述申立書の写しを審査会委員に送付
	3月16日	第1回審査会開催。実施機関の意見聴取
	同月30日	第2回審査会開催。異議申立人から口頭意見陳述・聴取。補充説明書の提出
	4月3日	補充説明書の写しを実施機関に送付
	同月16日	第3回審査会開催
	同月27日	第4回審査会開催
	6月18日	第5回審査会開催
	6月27日	答申