

大 津 市 情 報 公 開 審 査 会 答 申

( 諮 問 第 4 号 )

平 成 9 年 7 月 9 日

大 津 市 情 報 公 開 審 査 会

## 答 申

### 第1 審査会の結論

- 1 (1) 「大津市建設工事指名競争入札参加者の格付基準並びに業種別発注基準」に関して、非公開とした部分のうち、次の部分は、これを公開することが適当であると判断する。

大津市建設工事指名競争入札参加者の格付基準第3の(1)に規定する「別表1業種別発注基準」並びに、同第3の(2)に規定する別に定めるところによる「業種別格付審査基準評点表」及び「業種別発注基準」は、それぞれ数値の部分以外と日付

大津市建設工事指名競争入札参加者の格付基準第3の(2)に規定する別に定めるところによる「格付に伴う常勤技術者及び評価点数表」の中の点数欄の数値及び枠外の(その他)の記述部分以外

- (2) その余については、貴実施機関の判断通りとする。

- 2 公共工事の有り様に市民利益が直接に関わることはいうまでもないことである。大津市(以下「本市」又は「市」という。)の格付評価制度は、その目的は理解されるものであり、また、これまで十分な成果を挙げてきたものと思われる。しかしながら、今日の行政と市民の関係のあり方からみて、行政活動の透明性の確保の視点に立っての検討が望まれる。

### 第2 異議申立ての経過

#### 1 公開請求

平成8年8月5日、異議申立人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第8条の規定により、大津市長(以下「実施機関」という。)に対し、「市の公共工事の入札参加資格の格付けの基準並びに入札参加ランクごとの工事金額」に係る公文書の公開を請求した。

#### 2 実施機関の決定

平成8年8月19日、実施機関は、本件請求に対応する公文書として、「大津市建設工事指名競争入札参加者の格付基準並びに業種別発注基準」(以下「本件公文書」という。)を特定の上、「大津市建設工事指名競争入札参加者の格付基準第3の((1)に規定する別表1業種別発注基準の内適用範囲等及び第3の(2)に規定する別に定めるところによる算定基準」の部分(以下「本件非公開部分」という。)を除いて公開するとの部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、公開しない理由を

付して異議申立人に通知した。

その大要は次のとおりである。

(1) 条例第6条第8号に該当する。

本件公文書は、市が発注する建設工事について公正な入札と適正な施工を確保するため、指名競争入札参加業者の選定に関する内部基準を定めたものであり、これを公開すると、

発注者の裁量にかかわる格付評価を阻害するおそれがある。

格付評価が阻害されることにより、業者選定や指名の業務について公平かつ公正な事務執行に著しい支障が生じ、又は生じるおそれがある。

また、格付基準は、業者の社会における絶対評価を目的とするものでなく、これが、社会的な評価基準に利用されると無用の誤解を招くおそれがあり、業者が不測の不利益を受けることもある。

さらに、設計金額が類推されるおそれがあり、応札業者の真剣な見積努力や適正な競争の確保を損ない、公正かつ円滑な入札事務の執行に著しい支障が生じるおそれがある。

3 異議申立て

平成8年10月4日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定により、実施機関に異議申立てを行った。

第3 異議申立ての趣旨

実施機関の本件処分の非公開理由は、妥当性が見当たらず、本件公文書は公開されなければならないというものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書及び意見書の記載内容によれば、概ね次のとおりである。

1 市の公共工事の入札参加資格の格付けの基準並びに入札参加ランクごとの工事金額を知りたく本件公文書の公開を請求した。

実施機関は、条例第6条第8号に該当するとして、本件非公開部分については、これを公開すると「業者の格付けの評価が阻害されたり、業者選定や指名業務について公平かつ公正な事務執行に著しい支障が生じたり、さらに業者に不測の不利益を受けることがある。また過去の発注実績や今後の情報蓄積により設計金額が類推されるおそれがあり、公正かつ円滑な入札事務の執行に著しい支障が生じ、又は生じるおそれ

がある」として非公開とした。

2 本件公文書を公開すべきとする理由については、次のとおりである。

(1) 市の格付基準の算定基準が公開されると、業者の格付けの評価が阻害されたり、業者選定や指名業務について、公平かつ公正な事務執行に著しい支障が生じるとか、特に業者が不測の不利益をうけることがあるなどというが、基準をもとに忠実であれば、透明、客観、健全性が保たれ、公開することにより不信やもろもろの問題点が解消される。

(2) 業種別発注基準が公開されると、過去の発注実績や今後の情報蓄積により設計金額が類推されるおそれがあり、業者の真剣な見積努力や適正な競争の確保を損ない、公正かつ円滑な入札事務の執行に著しい支障が生じるおそれがあるというが、各業者は、市の発注方法やその形態により自己のランクの位置やその工事金額の範囲をもほぼ掌握しており、また、過当競争から正確な見積書が強く要求されているところであり、これを非公開とする理由に値しない。

(3) 県と市では、業者の格付けに違いがあり、このような実態は、市の独自性があるとしても、公平かつ公正な業者選定や入札業務を適正に行われているのか、理解に苦しむ。県では、建設工事部門にかかわる公文書等が開示されており、市とは対照的である。市の裁量によって定められた基準といえども、透明、客観、健全性が求められ、多数による検証が行われるべきである。

3 上記2のとおり、非公開にすべく理由が見当たらないことから、本件公文書は、公開されなければならない。

## 第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、非公開理由説明書の記載内容及び意見・説明を聴取した結果、概ね次のとおりである。

### 1 本件公文書について

本市が発注する建設工事に係る指名競争入札参加の業者選定を行うにあたっては、原則として年1回、業者からの参加申請書（指名願）を受け、これを審査したのち、6業種（建築一式、土木一式、舗装等）への参加を希望する市内業者について、経営事項審査点数、本市発注工事の受注額及び常任技術者数をそれぞれ評点化し、格付を行い、格付に見合う発注金額の範囲を定めて実施している。

この格付や発注金額の範囲を定めるについては、大津市建設工事契約審査委員会規程に基づき大津市建設工事契約審査委員会を設置し、そこで本件公文書を審査し、関係業者の格付等を行っている。このように、本件公文書は、本市の裁量を適正に管理し執行するために作成されたものである。

## 2 条例第6条第8号に該当することについて

- (1) 本件公文書の中で、格付基準第3の(2)の別に定める基準は、業者選定や指名の業務を適正に行うために定めた独自の評価配点基準である。また、ランク別の評価配点についても、従来の経緯に基づき工事の規模や市の特質などを総合的に考慮して決める内部基準である。この格付評価は、客観的に評価できる基準で行っており非客観的な基準は審査項目としていないことから、業者の社会における絶対的評価を示すものではない。

以上のことからこれを公開すると、

発注者の裁量にかかわる格付評価を阻害するおそれがある。

格付評価が阻害されることにより、業者選定や指名業務について公平かつ公正な事務執行について著しい支障が生じ、又は生じるおそれがある。

社会的な評価基準として利用されると無用の誤解を招くおそれがあり業者が不測の不利益をうけることもある。

さらに、ランク別の評価点数がわかると、業者間における情報交換や業種別発注基準の適用範囲との関係のなかで、発注事業の設計金額が類推されるおそれがあり、正常な競争原理を損なうこととなる。

- (2) 同じく格付基準第3の(1)の別表1の「適用範囲」は、本市が発注しようとする工事の設計金額の範囲を定めたものであり、設計金額は、競争入札を執行する上において、最も重要なものである。

これについて本市の特質としては、

本市が発注する工事はこの基準に基づき、継続的かつ恒常的に市内業者に大部分の工事を発注している。

この基準は、格付けの細分化と設計金額の範囲が非常に狭いランクが存在している。

さらに、工事施工場所の地域の地元業者については、その格付区分に属する直近上位及び下位の区分から選定することができる設計金額の範囲も定めており、この地元業者が参加する発注事業については、その設計金額の範囲はさらに限定される。

業者選定にあたっては、公正にこの基準で行っており、これを一部だけを公表することは、入札事務の公正、公平な執行に著しい支障が生じる。

このような事情から、設計金額の範囲を公開することにより、過去の発注実績や今後の情報の蓄積により、設計金額の類推が可能となり、業者の真剣な見積努力や適正な競争の確保を損ない、公正かつ適正な入札事務の執行に著しい支障が生じることになる。

- (3) 格付基準は、建設工事の発注者である国、県、市町村がそれぞれの事情を考慮して定めるものであり、本市の特質として上記(2)のとおり、県とは事情を異にするから、県の基準やその取扱いについて、県と同様の考え方をしなければならないものではない。

以上の理由から、条例第6条第8号に該当すると判断したものである。

## 第6 当審査会の判断理由

### 1 実施機関の非公開理由について

実施機関は、公開を請求された文書が、次の理由（大要）により条例第6条第8号に該当するとして本件処分を行った。

発注者の裁量に関わる評価を阻害するおそれがある。

評価が阻害されると公平かつ公正な事務執行に著しい支障が生じ、又は生じるおそれがある。

格付により、業者が不測の不利益を受けることもある。

公正かつ円滑な入札事務の執行に著しい支障が生じるおそれがある。

その後、当審査会に提出された非公開理由説明書及び意見説明を聴取した結果においては、その理由は、次のとおりA B Cの三点にまとめられている。

すなわち、

A 本件公文書は、裁量を適正に管理し執行するための文書である。

B 条例第6条第8号の該当性について

本件公文書のうち、「格付基準第3の(2)の別に定める基準の文書」は、業務を適正に行うための基準で内部基準であり、評価基準の項目は、客観的に評価できる基準であることから、業者の絶対的評価を目的とするものではないので、これを公開すると、次のとおり入札事務の公平かつ公正な執行に著しい支障が生じ、又は生じるおそれがあるとしている。

発注者の裁量に関わる評価を阻害するおそれがある。

評価が阻害されると公平かつ公正な事務執行に著しい支障が生じ、又は生じるおそれがある。

格付により、業者が不測の不利益を受けることもある。

業者間における情報交換や適用範囲の関係の中で、設計金額が類推されるおそれがあり、正常な競争原理を損なうこととなり、公正かつ円滑な入札事務の執行に著しい支障が生じるおそれがある。

また、「格付基準第3の(1)の別表1の適用範囲の文書」については、設計金額の範囲を定めたものであり、競争入札を執行する上において、最も重要なものであり、次のような特質がある。

市内の業者へ発注する工事がほとんどである。

格付の細分化と設計金額の範囲が非常に狭いランクが存在している。

地元業者が参加する発注事業については、さらに設計金額の範囲は限定される。

一部だけ公表すると、公平・公正な入札事務の執行に著しい支障が生じる。

として、事務執行に著しい支障があるとしている。

C 県とは事情を異にするので類似の県文書と同一の判断は出来ない。

## 2 当審査会の検討及び判断について

### (1) 本件公文書の性格について

本市の格付評価制度は「受注機会の公平化によって地元業者の育成、雇用の安定、ひいては地域産業の振興を図る」ことを目的とし、そのために作成される格付基準は、「建設工事の適正な施行の確保と公正な発注」を行うことを目的としている。

総合的にみれば、本件で公開請求された文書は、いずれも行政運営上の便宜のみを目的とするのでなく、業者の育成をも目的とし、さらに究極的には住民利益の保護をも目的としていることは明らかである。

上記格付評価を行うために作られた本体格付基準は、裁量の適正な管理のために作られた基準である。これは講学上のいわゆる裁量基準である。

裁量基準は、可能な限り公にされるべきことが従来から論じられてきたところ、本体格付基準は、許認可の際の審査基準ではなく、審査基準の公表を義務付けている行政手続法・大津市行政手続条例がそのまま適用されるものではない。しかし、この趣旨は生かされるべきであって、本体格付基準のような文書は、一般的にいえば、原則として公開されるべき事柄に属すると考えられる。

そこで、すでに格付基準の本文そのものは公開されたところであり、本市の格付評価制度の概要は理解されるところとなっているものと判断されるし、業者において努力すべき事柄は示されていると考えられる。

### (2) 実施機関の公開しない理由の検討について

非公開理由説明書に示された公開しない理由を検討する。

Aは、本件公文書の性格を、いわゆる裁量基準であると説明するものであるが、

上記(1)で述べたように、公開を必要としないとする理由にはできない。

B では、本件基準が、内部基準であり、客観的評価基準であり、業者の絶対的評価を目的としない、と説明している。これらの点は、文書の性格が説明されているところであるが公開・非公開の決定的な判断基準とはならないといわなければならない。

したがって、以下の諸点を検討すべきである。

まず、B - 「発注者の裁量に関わる評価を阻害するおそれがある。」は、公開されると裁量に関わる評価を阻害するというが、行政裁量は全面的に不可侵の聖域として保障されるべきものではないので、このような主張は、道理にかなっていない。

B - 「評価が阻害されると公平かつ公正な事務執行に著しい支障が生じ、又は生じるおそれがある。」は、B - の帰結として主張されているので、B - が否定されれば基本的に成り立たないが、格付評価の目的からみても、本体格付基準が公開されることが直ちに評価を阻害することに直結すると、あらかじめ断定することはできない。業者育成の目的からすると、基準を公開して奨励することも必要であるからである。

B - 「格付により、業者が不測の不利益を受けることもある。」の理由は、基準ないしは格付けを不正規に扱った場合、若しくは、格付の結果そのものが不当であった場合にあり得るかもしれないという事態であって、その意味で偶然的ないしは付随的事項にすぎず、ここで基準そのものを非公開の理由として積極的に挙げることはできないものである。

また、基準の公表と個々の業者の格付けの公表とは全く異なる次元の問題でもあるので、実施機関の主張がこの意味まで含ませようとするとしても、そのように理解することはできない。

B - 「業者間における情報交換や適用範囲の関係の中で、設計金額が類推されるおそれがあり、正常な競争原理を損なうこととなり、公正かつ円滑な入札事務の執行に著しい支障が生じるおそれがある。」の入札事務の執行への支障という点は、現実に生じ得る問題であるので、公開又は非公開に当たって判断すべきポイントであると考えられる。

B - 、 、 も、それぞれ存在する事柄であるが、それ自体としては、公開、非公開の判断に影響を与えるものではない。

B - 「一部だけ公表すると、公平・公正な入札事務の執行に著しい支障が生じる。」の入札事務への影響は判断すべきポイントとして残ることになる。

C については、滋賀県の類似の文書が一定公開されていることは、県の文書の性格、県の方針と施策に基づいて作られた県の文書の内容に因るのであるから、類似というだけで直ちに結論を同じにすべきであるとまでいう必要はなく、この点、理



由がある。

以上のことからすると、本件基準を公開すると、入札事務に著しい支障があるか否か、という点のみが検討されるべき事柄であるということになる。

### (3) 本件処分に係る判断について

#### ア、別表1 業種別発注基準の考察

「別表1 業種別発注基準」についてみると、格付基準第3の(2)の別に定めるところのより詳しい「業種別発注基準」で補完される仕組みになっているが、格付けの幅や地元枠を考慮すると、工事金額の推測がかなり精確に行われやすいと認められる。

したがって、これについては公開することにより、実施機関の指摘するように、ランクアップを目指す業者の無理な応札等が頻繁に生じ、ひいては公共工事の遅延等、行政事務執行上、著しい支障が生じることが容易に予想できるので、現在の入札の仕組みを前提とすれば、この両発注基準は、それぞれ数値の部分は公開することができないものと判断される。

しかしながら、これら両発注基準のその余の部分の公開については、各業種においてランク分けがどのようになされているかが周知されることになるが、このことは、制度の前提である事柄でもあり、本来関係者に理解されていることになんら不合理はないと判断される。

したがって、「別表1 業種別発注基準」及び「業種別発注基準」ともに、それぞれ数値の部分以外及び日付は公開すべきであると考える。

#### イ、業種別格付審査基準評点表の考察

「業種別格付審査基準評点表」についてみると、これは、各業種ごとに格付けの基準を評点化したものであるが、2-(1)でも述べたように、業者の利益保護の目的も有することからして、業者が何をもちて判断されているかは公開されてしかるべきものと考えられる。そこで、各業種にかかる表において、ランクの部分（縦列）及び各表の最上段の項目の部分（横列）は、公開すべきものと判断される。

しかし、具体的な数値については、上記アで述べたことと同様の懸念があり、これらについては、公開することができないものと判断される。

したがって、「業種別格付審査基準評点表」については、数値の部分以外及び日付は公開すべきであると考える。

#### ウ、格付に伴う常勤技術者及び評価点数表の考察

「格付に伴う常勤技術者及び評価点数表」についてみると、これは技術者資

格について、それぞれ評価点数の基準を定めているものであり、建築士法等の法律上の資格に独自の配点を行うものである。まず、どのような資格が評価の対象となるかについては、法律上の資格であることもあり、このような資格を有することはむしろ奨励されるべきことでもあると考えられる。

したがって、これらの資格名や根拠法について非公開にすることは、格付評価制度の趣旨にも悖ることになると考えられる。ただ、本市独自の判断から評点化した部分については、法律上の資格要件でないものであることから、申請等で確認がしがたく、その点で制度の趣旨を歪めて利用されるおそれがある。

そこで、枠外の（その他）に記載されている事項は、このような内容のものであるから、これは公開すべきではないと考えられる。また、各資格に対する配点も、申請上問題を生じることが予想され、結果的に、入札事務の遂行に著しい支障を生じるおそれがあると判断される。

したがって、「格付に伴う常勤技術者及び評価点数表」については、表の中の点数欄の具体的な数値及び枠外の（その他）の記述を除いて公開すべきであるとする。

以上のことから、結論1のように判断する。

なお、周知のように公共事業の発注については、昨今、様々な議論がある。本市の格付評価制度についても、改善について検討が望まれるので、結論2のように付記する。

### 3 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成8年11月11日	諮問書の受理
平成8年11月18日 (第2回審査会)	諮問内容の調査検討、審議計画の決定
平成8年12月2日 (第3回審査会)	実施機関の意見・説明の聴取
平成8年12月25日 (第4回審査会)	異議申立人の意見・説明の聴取の取扱い
平成9年2月17日 (第6回審査会)	審 議
平成9年3月17日 (第7回審査会)	審 議
平成9年5月19日 (第9回審査会)	実施機関の意見・説明の聴取
平成9年6月23日 (第10回審査会)	審 議
平成9年7月9日	答 申