

諮問第 14 号 公文書公開決定等異議申立事件

丹情審答申第 2 号

平成 25 年 9 月 20 日

丹波市長 辻 重五郎 殿

(生活環境部環境整備課)

丹波市・一部事務組合情報公開審査会

会 長 上 脇 博 之

丹波市公開情報条例(平成 16 年丹波市条例 9 号) 18 条の規定に基づき、平成 25 年 3 月 18 日付けで諮問のあった、頭書異議申立事件についての当審査会の判断は、下記答申書記載のとおりである。

答 申 書

(凡例)

- 1 異議申立人の開示を求めている公文書を本件公文書という。
- 2 (仮称) 丹波市クリーンセンター整備・運営事業を本事業という。
- 3 丹波市情報公開条例(平成 16 年丹波市条例 9 号)を本条例という。
- 4 環境省および同省廃棄物対策課を総称して環境省という。
- 5 丹波市の市場調査に協力したプラントメーカーは、企業名を明らかにせず、単にメーカーという。

審査会の結論

本件開示を求めた公文書のうち一部開示済みの「(仮称) 丹波市クリーンセンター建設工事総合評価型プロポーザル『契約見込額』の決定調書[税抜き]」は全部開示とし、

- ① 市場調査における業者からの回答書

② プロポーザル方式を採用した経過を明らかにした公文書に関する異議の申立は棄却する。

異議申立および審査の経緯

1 異議申立人は、平成25年1月15日、丹波市長（以下、実施機関という）に対して、本事業に関する、①設計金額、予定価格の決定にかかる資料（設計書、設計根拠となるもの、およびそれに付随する書類一式）、②市場調査における業者からの回答書、③プロポーザル方式を採用した決裁書（決定にかかる経過、理由のわかる書類）の開示を求めたところ、実施機関は、同月29日、開示を求めた公文書の一部について、本条例7条2号、または同条6号に該当するとして非開示とした。

そこで、異議申立人は、同年2月18日に、実施機関に対して、公文書開示請求の対象文書を全部開示すべきであるとして、異議の申し立てをした。

同年3月18日、実施機関から当審査会に対して、本条例18条に基づき、前記異議申立てについて諮問があり、当審査会は、同年4月25日、同年7月11日、同年8月21日、及び同年9月9日の4回にわたり審査を行った。

審査にあたって、当審査会は、実施機関に対して本件公文書開示請求のあった対象文書につき実施機関からすべての開示を受けた上で、異議申立人から異議の申し立ての理由について、また実施機関から本件公文書を部分開示とした理由について、それぞれ意見書の提出を受け、同年6月6日には異議申立人から口頭による意見陳述を受け、更に問題点等について、実施機関に対して、書面による釈明を求めた。

2 頭書異議申立事件の争点は、大きく三つに集約できる。

第1の争点は、入札執行を終わり、本契約が締結された事業において、熱回収施設とリサイクル施設の契約見込額の計算根拠を明らかにした

公文書を開示しないことに合理的理由が存するかどうかである。

第2の争点は、市場調査におけるメーカーからの回答書を開示しないことに合理的理由が存するかどうかである。

第3の争点は、本事業について、プロポーザル方式を採用するに至った意思形成過程を明らかにした討議資料等を開示しないことに合理的理由が存するかどうかである。

審査会の判断

1 争いのない事実

当審査会が異議申立人から聴取した意見および提出書類、実施機関から聴取した意見および提出書類などから、おおむね争いのない事実として、以下の事実を認めることができる。

- ① 丹波市が、本事業については、ストーカー方式による熱回収施設の建設およびリサイクル施設の建設を一括して参加事業者の公募を行い、事業者の選定については、総合評価一般競争入札によらず、プロポーザル方式によるとしたこと
- ② 丹波市は、事業者を選定するにあたって、性能発注方式を採用したことから、予定価格の設定にあたっては、詳細な積み上げによる設計書が存在しないため、環境省のデータベースおよびメーカーからの市場調査を参考にして、契約見込額を算定したこと
- ③ 丹波市は、熱回収施設の設計金額、および契約見込額については、環境省のデータベースを基礎として算出したこと
- ④ 丹波市は、リサイクル施設の設計金額、および契約見込額については、市場調査を参考にして算出したこと
- ⑤ 丹波市は、本事業者を、川崎技研・日本国土開発特定建設工事共同企業体に、熱処理施設およびリサイクル施設の建設を一括して金45億9900万円（消費税込み）で発注したこと

2 争点1についての判断

ア 実施機関の説明

実施機関は、異議申立人が開示を求めた設計金額、および予定価格の計算根拠を明らかにした公文書を全部開示しなかった理由について、当初、①熱回収施設の契約見込額については、その基礎となる環境省のデータベースが一般に公開されていないこと、また兵庫県農政環境部環境管理局環境整備課に確認したところ、丹波市の考え方が適正であるとの回答を得たこと、②リサイクル施設については、市場調査を基礎資料に算定していることから、一般土木工事における設計書の公表の考え方と同様に、工事施工中については、価格設定の根拠となる数値等は公表しないことにしたと説明していた。

すなわち、熱処理回収施設の契約見込額の計算根拠となった数値を明らかにすれば、非公開の環境省のデータベースの内容を間接的に明らかにすることになり、リサイクル施設の価格設定の根拠となる数値を明らかにすれば、メーカーに対する市場調査の回答書に記載された数値を間接的に明らかにすることになるというのである。

ところが、実施機関は、契約見込額や価格設定の計算根拠となった数値のみならず、計算結果に過ぎない数値を含め、本事業の契約見込額を明らかにした「(仮称) 丹波市クリーンサービスセンター建設工事総合評価型プロポーザル『契約見込額』の決定調書[税抜き]」(以下、決定調書という)に記載されたすべての数値を非開示とした。

問題は、実施機関が非開示の理由として挙げた①、②の理由に合理性があるか、またそれを根拠に、決定調書の全ての数値を非開示とできるのか、更に、そもそも、計算結果に過ぎない数値を開示した場合に、計算根拠となった環境省のデータベースの内容までが、当然に明らかになるのか、また、リサイクル施設についても、計算根拠となった市場調査の資料において、メーカーが記載した数値等まで当然に明らかになるかである。

これらの問題を検討するにあたって、当審査会は、契約見込額の計算結果を明らかにすることとその計算根拠をも明らかにすることは、決して全く同じというわけではなく異なるものであるから、別々に検討すべきであるという立場に立ち、環境省やメーカーの意見や意向を正確に把握する必要があると考えた。

イ 熱回収施設の契約見込額の計算根拠について

(1) 先に述べたように、当初実施機関は、熱回収施設の契約見込額、及びその計算根拠を明らかにできない理由を、その計算の基礎資料とした環境省のデータベースが一般に公開されていないことを根拠としていた。

確かに、熱回収施設の契約見込額を算定するにあたって、基礎資料として用いた環境省のデータベースは、各自治体にのみ提供している情報であり、一般には非公開扱いとされており、丹波市において、環境省のデータベースを開示する権限はない。問題は、環境省において、そのデータベースを使用した地方自治体が熱回収施設の設計金額及び予定価格の計算根拠を明らかにした公文書を開示すべきでないという立場にあるかどうかである。

そこで、当審査会は、実施機関に対して、

- ① 異議申立人が開示を求めた熱回収施設の契約見込額に関する情報を開示すれば、その基礎資料となった環境省のデータベースの内容をも当然に開示したと同じことになるのか
- ② 環境省のデータベースが一般に公開されていないとしても、各自治体がそれを基礎資料に用いて、契約見込額を計算した場合、同省が、その数値のすべてについても、理由の如何を問わず、公開すべきでないという立場に立っているのか否かについて環境省の見解を改めて確認するようにとの釈明を求めた。

実施機関が、この求釈明に応じて、環境省に確認したところ、環境省は、データベースそのものを開示するのでなければ、データベースを活

用したデータを開示するか否かは、各自治体等の判断であるという見解を明らかにした。これによって、少なくとも環境省のデータベースを活用して得られたデータの非開示をする根拠はなくなったはずであった。

(2) ところが、実施機関は、この環境省の回答を受け、開示できない理由について、先に述べていた理由を維持しつつ、他の自治体や広域行政事務組合等が、これから進めようとする事業の適正な遂行に支障をきたすおそれを生じさせるからという、別の理由を付加するに至った。

すなわち、環境省のデータベースを活用して加工した数値は、算出過程の数値であるため、公表することで他の自治体や広域行政事務組合等がこれから事業を進める上で特定情報となり、妥当性を判断され、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられるから、非公開データベースを活用したデータについて、開示することは、本条例7条6号オに該当する、というのである。

しかし、問題は、丹波市が環境省のデータベースを活用したデータを公表した場合、その妥当性を判断されることが、何故、他の自治体等の計画している事業の「適正な遂行」に支障を生じさせるおそれがあることになるのかである。

この点について、実施機関は次のように説明している。

すなわち、

- ① 本事業で行った、仕様書に基づく性能発注方式では、設計書がなく、契約見込額を決めるには、環境省のデータベースやメーカーより見積を徴して、補正率を乗じながら契約見込額を算出すること
- ② 本件事業の決定調書には、契約見込額の考え方や計算過程を記載していること

から、決定調書の記載内容を全て公表すれば、他の自治体等において、今後性能発注方式で事業を進める上で、事業参加者に契約見込額を算定できる情報となり、価格面での競争性の確保がしにくくなり、事業の適正な遂行に支障を及ぼすことになるというのである。

しかしながら、丹波市の契約見込額の考え方や計算過程を明らかにしても、それらが適正かつ妥当なものであれば、事業参加者がそれらを参考に、契約見込額を想定することは何ら問題がないし、そもそも、その妥当性は、最終的には、他の自治体等の主体的な判断に委ねるべき事柄である。結局は、他の自治体等において、今後性能発注方式で事業を進める上で、それぞれの考え方に基づき契約見込額を算定するのであるから、丹波市が、本事業に関する契約見込額の考え方や計算過程を公表したとしても、それによって、価格面での競争性の確保が困難になるなどということは杞憂にすぎない。

むしろ、丹波市の公表したデータの妥当性が広く検討され、判断されることによって、他の自治体等が、これから進めようと計画している事業の「適正な遂行」をより可能なものとすると考えるのが常識に合致する。

(3) 更にまた、実施機関は、丹波市においても、今後、他事業でプロポーザル方式にて事業を進めることとなれば、参加業者に契約見込額を算定できる情報となり、価格面での競争性の確保がしにくくなり、事業の適正な遂行に支障を及ぼすことになるとも説明する。

しかし、丹波市が、近時プロポーザル方式にて事業を進めた、青垣総合運動公園チップボイラー新設事業においては、すでに契約見込額とその根拠に関する全情報を開示し公表している。確かに事業の規模は異なるものの、本事業と同様にプロポーザル方式にて事業を進めているのであるから、実施機関の本事業に関する前述した説明は一貫性を欠くというべきである。

(4) なるほど、実施機関が環境省のデータベースを活用して加工した数値は、算出過程の数値である。しかし、本事業は、その加工された数値を根拠にして算出された契約見込額をもとに、入札執行を終え、本契約も終えているのであるから、この加工された数値は、ただ単なる行政意思形成過程における未成熟な情報ではない。

本事業の設計金額、および予定価格の算出根拠となったデータの妥当性が問われることは、当然のことであり、本事業を発注した実施機関において、市民の批判に耐えるだけの説明責任を十分果たさなければならない。

他の自治体が計画している事業の適正な遂行を心配するより、実施機関としては、本事業の円滑な遂行のため、可能な限り、本事業に関する情報を開示し、本事業の契約額が適正なものであったことを市民に説明し、納得を得られるようにすべきである。

(5) 先に述べたように、実施機関は、熱回収施設の契約見込額とその根拠を明らかにできない理由を当初、非公開の環境省のデータベースを活用したデータであるからと説明していたのに、環境省がデータベースを活用して得たデータを公表するかどうかは、各自治体の判断であるという見解を明らかにした後、従来の説明に加え、これから計画している他の自治体等の事業の適正な遂行に支障を来すおそれがあるからと説明している。

この説明の変遷は、穿った見方をすれば、環境省のデータベースを活用して得られたデータについては、開示しないという結論を最初から決めていたのではないかという疑いすら残るが、仮にそうでないとしても、実施機関の述べる、他の自治体等の「事業の適正な遂行に支障をきたすおそれ」について、何ら具体的な指摘がないところからすると、その「おそれ」が極めて抽象的なおそれに止まっていることを物語っているというべきである。

そのような「おそれ」よりも、本事業の設計金額、および予定価格の算出根拠となったデータの妥当性について、実施機関において、市民の批判に耐えるだけの説明責任を十分果たさなければならない必要性が高いというべきであるから、実施機関の種々述べる非開示の理由はいずれも当を得ないものである。

当審査会は、実施機関に対して、異議申立人が開示を求めている、熱

回収施設の契約見込額の算定根拠となった、環境省のデータを活用したデータを開示すべきであり、その限度で、異議申立人の申立は理由があると判断した。

ウ リサイクル施設の契約見込額の計算根拠について

(1) 実施機関は、リサイクル施設の予定価格に関する資料をすべて非開示とした理由について、市場調査を基礎資料に算定していることから、一般土木工事における設計書の公表の考え方と同様に工事施工中については価格設定の根拠となる数値等は公表しないこととし、あわせて、市場調査におけるメーカーの回答書において非公開が相当とした事項に関連するデータについては非公開とすることが適当と判断したからである、と説明している。

(2) 確かに、一般土木工事においては、工事内訳書の種目、科目、中科目はすべて公開とし、細目以下については、歩掛による単価（複合単価、補正市場単価、代価表単価）及び、乗率計算による価格・単価（物価資料、見積、カタログ）を非公開とし、共通費の積み上げ分について、細目の計のみ公開するとされている。細目以下について、大半が非公開とされる理由は、今後同種工事の入札執行に支障を及ぼすおそれがあるからとされる。

しかし、リサイクル施設の契約予定額については、先に指摘したように、計算結果である数値をも含め全て非開示としている。

実施機関は、全てを非開示としたのは、一般土木工事と異なって、設計書がないからであると説明する。

確かに、リサイクル施設の契約予定額は、一般土木工事において、公開されている種目、科目、中科目に相当する情報も、細目に相当する情報もなく、メーカーが見積もった結果の数値しか明らかとなっていない。

それにもかかわらず、リサイクル施設の建設工事において、これらの数値を公開すると、どのような理由から、当該事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じ、今後の工事の入札執行に支障を及ぼすおそれが

生じることになるのかが問題となる。しかし、実施機関は、数値を公表した結果、当該事業の適正な遂行と今後の工事の入札執行にどのような具体的支障を生じるのか説明がない。

(3) また実施機関は、契約見込額の計算根拠となる数値等を開示しなかった理由として、市場調査におけるメーカーの回答書において、非公開が相当とした事項に関連するデータについては、非公開とすることが適当と判断したからであると説明している。

しかし、市場調査におけるメーカーの回答書の数値をすべて開示するかどうかは別問題であり、丹波市が、市場調査の結果、契約見込額を算出するにあたって用いた数値、計算式まで開示しない理由とはならない。

(4) したがって、当審査会としては、リサイクル施設の建設工事における契約見込額等についても、リサイクル施設の契約見込額の算定根拠となったデータを開示すべきであり、その限度で、異議申立人の申立は理由があると判断した。

エ 小括

当審査会は、争点1について、熱回収施設、およびリサイクル施設の契約見込額を明らかにした決定調書は、本事業の契約額等の妥当性を判断する上で重要な情報であり、同決定調書に記載された数値は全て開示すべきものと判断した。

3 争点2についての判断

ア メーカーの意向に関する再調査

(1) 実施機関は、法人の競争上の地位その他正当な利益を害する情報と認められるか否かという観点に立って、市場調査における業者からの回答書の非開示部分を決定したと説明する。すなわち、メーカーの回答書には、メーカー独自のノウハウが含まれていることが考えられるため、公開の可否について、メーカーに意向聴取したところ、質問によっては、一部のメーカーは開示を可とする回答であったものの、この一

部のメーカーの回答内容を開示することにより、当該メーカーを類推することができ、そのことから回答内容と、その回答内容の非公開を希望するメーカーを結びつけることが考えられるため、そのような情報については一律に非公開とするのが相当であると判断したというのである。

(2) 実施機関が、メーカーから寄せられた市場調査の回答書のうち、メーカーの意見を参考にして、非開示とした部分は、回答書記載欄の大半にわたっており、実質的な情報の殆どが非開示となっている。

そこで、当審査会は、メーカーの意向を尊重するあまり、果たして実施機関が独自の立場から、法人の競争上の地位その他正当な利益を害する情報に該当するのか検討したのか否か、メーカーが単に情報の出し惜しみをしているに過ぎないのではないか、慎重に審議検討する必要があると判断し、実施機関に対して、本年7月10日の審査会以降、メーカーに対して、再度意向聴取をする必要があるのではないかと釈明を求めた。

(3) 実施機関は、当審査会の求釈明を受け、7月10日の審査会以降、二度にわたり、メーカーに対して、市場調査の回答書のうち、非開示を希望した情報について、その情報が、法人の競争上の地位その他正当な利益を害する情報に該当するのか否かを、再度慎重に検討するように求めた。これに対して、メーカーのうち何社かの例外を除き、実質的な意向ないし態度に変化はなく、市場調査の回答は「企業の最重要機密である技術ノウハウとコストに係る独自の膨大な情報の集大成であり、万一、その細部が外部に明らかになれば、企業としての価格競争、事業運営上の基盤が損なわれ、多大な損失を被ることになる」と説明し、数値に関する実質的な情報の公表を容認しない旨述べた。

イ 非開示の理由の当否

こうしたメーカー側の意向には十分、合理的理由があると認められるところ、実施機関がメーカーの意向を無視して、独自の判断で公開をするようなことによって、メーカーが多大な損失を被るおそれが認められる上、実施機関としても、メーカーとの信頼関係を損なうことによって

多大な損失を被るおそれが認められる。

ところで、先に指摘した青垣総合運動公園チップボイラー新設事業のケースでは、参加業者の提案書をすべて開示している。これは、丹波市が参加業者の意向を確認した上で、参加業者が提案書の開示に反対しなかったために実現したのであり、丹波市が、参加業者の意向とは無関係に、独自の判断で提案書を開示した結果ではない。したがって、青垣総合運動公園チップボイラー新設事業のケースを先例にして、本事業でも市場調査の回答書の全てを開示すべきであるという結論にはならない。

ウ 小括

以上検討したように、実施機関が、メーカーの市場調査の回答についてメーカーの意向を参考にして非開示とした部分が本条例 7 条 2 号に該当する、と判断したことは適切であり、妥当な処分であった、と認められる。

なお、異議申立人は、市場調査の回答書のうち、非開示の部分および開示された部分を検討すると、非開示とされた部分を除くと有意義な情報はほとんど記載されておらず、実質的には全部非開示と同じであり、わざわざ部分開示する必要があったとは思えない旨非難する。

当審査会も市場調査の回答書については、当初から全部非開示とし、わざわざ部分開示する必要はなかったと考えるが、部分開示にいたった経緯について、実施機関が、異議申立人に対して、市場調査の回答書については大半の情報が非開示になることを事前に伝え、その了解の下、部分開示に至ったと認められるから、異議申立人の非難は当たらない。

4 争点 3 についての判断

(1) 丹波市が、本事業を推進していく過程で、熱回収施設について、当初予定された炭化方式からストーカー方式に変わり、かつ業者選定にあたっては、一般競争方式ではなく、プロポーザル方式が新たに採用さ

れたという経緯が認められる。

本事業は、落札価格約46億円という丹波市の財政規模に照らし、規模の大きな事業であるだけに、熱回収処理について、どの方式によるのが適当か、業者の選定方法をどうするかについて、丹波市において関係者の間で、十分な討議が行われたであろうことは想像に難くない。

(2) 異議申立人が、その討議の経過、意思形成の過程について、丹波市民として重大な関心を寄せ、その意思形成過程を明らかにした公文書の開示を求めたのは、十分に理解することができ、既に本契約も締結された現在、実施機関として、異議申立人の開示請求に可能な限り応ずべきは当然である。

したがって、本事業について、プロポーザル方式を採用するに至った意思形成過程を明らかにした討議資料等を開示しないことに合理的理由が存しないことは論をまたない。

(3) ところで実施機関は、異議申立人の公文書開示請求を受け、①「伺書、②「(仮称)丹波市クリーンセンター建設工事請負業者決定までの進め方」、③「(仮称)丹波市クリーンセンター建設工事プロポーザル審査委員会設置要綱」等の公文書をその付属文書と一緒に開示した。その上で、実施機関は、本事業において、プロポーザル方式を採用するに至った経過を明らかにした文書は、開示したものがすべてであり、公文書に該当するメモを含めて、その他公文書は存在しないと説明している。

(4) しかしながら、開示された公文書は、いずれも討議の結果をまとめた文書であり、討議の経過を明らかにした文書とは読めない。

そもそも、討議経過を明らかにした文書が存在したのかどうかも明らかにされていないが、通常は討議経過を明らかにした記録が作成されるものであり、実際に作成されていなかったのであれば、それ自体問題である。仮に、異議申立人の情報公開請求のあるまでの間に、討議経過を明らかにした文書が作成されたにもかかわらず破棄等されてしまって

いるとすれば、公文書が破棄等されたことになり、これまた大問題であり、極めて遺憾という他ない。

いずれにせよ、実施機関が説明しているように、プロポーザル方式を採用するに至った経過を記録した公文書はすべて開示しており、他に関連公文書は存しないとすれば、当審査会としては、現存しない公文書を開示するように求めることはできないので、異議申立人の異議申立は棄却せざるを得ない。

ただし、当審査会として、本事業のような大規模プロジェクトが、どのような経過を辿って具体化し、実現に向かったのか、その討議経過を明らかにした公文書が、現存していないという事実を、丹波市において重く受け止めるべきであり、討議経過を明らかにした公文書が現存しない原因や理由を調査し、今後こうしたことが起こらないような措置を講ずる必要があるものと考えます。

5 結 論

以上、当審査会は、異議申立人及び実施機関から聴取した意見、それぞれ当事者が提出した疎明資料等に基づき慎重に審査した結果、審査会の結論の項で示した結論に至った。

6 審査会委員

上脇博之、高木 甫、卯野秋一郎、渡辺 修、山本 登

以上