

答申第48号

(諮問第60号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県土地開発公社（以下「実施機関」という。）が平成20年9月26日付けで行った公文書一部公開決定処分は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、平成20年9月12日付けで、実施機関に対し、「大分キャノンマテリアル日田事業所用地造成工事に係る以下の文書（1）入札結果表、（2）指名競争入札とした理由がわかるもの、（3）指名業者選定理由がわかるもの、（4）鹿島建設株式会社を指名しなかった理由がわかるもの、（5）予定価格がわかるもの、（6）指名通知書、（7）指名通知とともに指名業者に示された工事内容がわかるもの、（8）下請報告書、（9）施工体系図」の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に係る公文書として、（1）入札結果表、（2）指名委員会（第1号委員会）審議録、（3）指名業者選定理由書、平成19・20年度県外工事業者格付・完成工事高等一覧表、（4）発注方法の考え方、（5）予定価格調書、（6）指名競争入札執行通知書、（7）数量集計表、（8）下請報告書、（9）施工体系図を特定したうえで、（1）から（7）及び（9）については公開決定を、（8）下請報告書（以下「本件対象公文書」という。）については、条例第7条第2号イに該当するとして一部公開決定を行い、それぞれ平成20年9月26日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、上記の一部公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、平成20年11月26日付けで、実施機関に対し異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）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

一部公開決定処分を取り消し、公開するとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人の異議申立書、意見書による主張は、概ね次のとおりである。

(1) 条例第7条第2号イ該当性について

条例第7条第2号イは、例外的に非公開とされる情報として、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び地方公社を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの」と規定したうえで、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」と定めている。

本件工事は、全体として公共工事であり下請業者の存在を抜きにして工事は施工できないのだから、元請下請間の契約が民間業者間のそれだからといって、全くの自由であるとまではいえないし、建設業界の健全な発展と県の公金支出の節約のためには、少なくとも公共工事においては、適切な下請契約がなされるべきであり、そのために下請契約金額を公開したからといって、民間業者の契約の自由の原則に反するとまではいえないというべきである。

また、業者は、年々、多数の異なる工事を請負い、社会経済情勢の変化に伴い時々刻々と契約内容を、その時々に応じて最も適切なものとなるように設定するものであるから、過去の一部の工事契約について、その金額を公開したからといって取引上の正当な利益を害するとは認められない。実施機関は、単に、正当な利益を害するおそれを強弁するに過ぎないものであり、非公開とするにはあまりにも蓋然性に乏しいものといわざるを得ないのであって、非公開は法的保護に値しない。したがって、条例第7条第2号イに該当しない。

また、建設業の許可申請書には、直前の1年間の工事实績の主要な部分が記載された工事経歴書等が添付され、これらが公開されている。そして、工事経歴書には、注文者、元請又は下請の区別、工事名、配置技術者氏名、請負代金の額、工期等が記載されている。すなわち、下請契約金額は、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがないからこそ公開されているのである。したがって、下請契約金額は当然に公開されなければならない。

(2) 条例第9条該当性について

公共工事において、しばしば元請業者による違法な一括下請（いわゆる「丸投げ」。）や下請業者への水増発注及び架空発注による裏金作りが社会問題となっている。このような一括下請、水増発注及び架空発注等の存在

は、公共工事の発注者である県や実施機関にとっては、元請業者の不当な利益を内包した不当に高額な工事請負契約を当該元請業者と締結させられているのであって、その結果として多額の公金が無駄に支出されることとなる。

したがって、下請契約金額の公開は公益上特に必要であるといわなければならないのである。

すなわち、仮に下請契約金額が非公開情報であったとしても、条例第9条の「実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、公開請求者に対し、当該公文書を公開することができる。」を適用することにより公開しなければならないのである。

第4 実施機関の主張の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 本件対象公文書の意義、性格について

- (1) 本件対象公文書に係る事業は、キヤノン株式会社による日田市三ノ宮地区における大分キヤノンマテリアル株式会社日田事業所（その後、日田キヤノンマテリアル株式会社に社名変更）の立地表明に伴い、大分県からの依頼を受けて、公有地の拡大の推進に関する法律第17条第1項第2号に該当する内陸工業用地の造成事業として実施機関が実施するもので、現在施工中である（その後、平成21年3月31日完成）。
- (2) 実施機関が締結する契約に関しては、大分県土地開発公社財務規程第34条において、大分県契約事務規則、大分県公共工事請負契約約款等を準用することと規定されている。

本件対象公文書については、大分県建設工事における生産システム合理化指針（平成4年2月）に基づく指導事務を補完し、その適正化の増進を図るため、大分県公共工事請負契約約款第7条に基づき、工事の適正な施工体制を確保するとともに、一括下請の禁止、下請業者の保護を図る趣旨により、下請契約報告事務取扱要綱において必要な事項が定められている。

そして、同要綱に基づき、元請業者が実施機関から請け負った建設工事のうち、1件の請負金額が800万円以上の工事において下請契約を行った場合、実施機関は元請業者に対し、契約締結の日から7日以内に、本件対象公文書の提出を求めることとなっている。

本件対象公文書には、下請業者ごとに、建設業の許可番号・許可業種、商号・代表者、所在地、契約年月日、契約工期、契約金額、発注工事の概要、主任技術者氏名、代金支払等を記載及び契約書を添付することとなっており、実施機関は、この下請報告書、別途元請業者が整備する施工体系図及び施工体制台帳の活用により、工事の適正な施工体制の確保等を図っている。

2 条例第7条第2号イ該当性について

- (1) 条例第7条第2号イは、法人その他の団体（国、独立行政法人、地方公共団体、地方独立行政法人及び地方公社を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものについては、法人等の健全で適正な事業活動の自由、公正な競争秩序の維持が保障されなければならない趣旨から、非公開とすることを定めたものである。
- (2) 下請契約は、元請業者と下請業者との間で締結されるものであるが、この契約により、実施機関と元請業者又は下請業者との間で何らかの直接的な関係が生じるものでもものでなく、また、元請業者及び下請業者の双方が契約自由の原則に則り、双方の自由な意思に基づく、対等な立場で任意に締結される、いわゆる民間事業者間の契約である。

本件対象公文書に記載されている下請契約金額については、当該事業者間の取引条件等の営業活動内容に関する情報に当たり、これを公開することは商慣習上の信頼関係を損なうものである。また、下請契約金額の公開により、その後の建設工事の請負に係る取引の金額の折衝において相手からより厳しい条件を求められるなど、過大な価格競争の原因ともなる可能性もあることから、当該法人にとって取引上の正当な利益を害するおそれがあると認められる。

一般的に民間事業者間の契約においては、事業規模の拡大や資力信用の確保のため、取引条件の緩和や利益の圧縮をしてでも他の建設業者と競争せざるを得ない場合も生じる。

下請契約締結においても、その金額は、直接的な工事費用の部分と双方のそれまでの取引状況や信頼関係などに応じて調整される部分との二つの要素により決定されるものである。

このように、民間事業者間の建設工事の発注において、どの程度の金額で契約を締結するかは、本来、双方限りの内部情報であることから、これを公開することにより、当該法人の事業活動に支障が生じるものと認められる。

さらに、前記1(2)で述べた施工体系図は工事現場において公衆が見やすい場所への掲示が義務付けられており、それに表示されている情報は一般に公にすることとされている情報であるが、下請契約金額はこれに含まれないものであり、また、施工体制台帳については掲示されているものではなく、国が定めた施工体制台帳活用マニュアルの3の(5)において、公開するときには請負人の競争上の地位を害するおそれのある下請金額等は公開の対象から除くこととされている。

以上のことから、本件下請契約金額は、法人の内部情報である営業状態や経営方針など、いわゆる営業上のノウハウに関する情報が含まれたものであり、

これを公開することにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められることから、条例第7条第2号イに該当する。

- (3) 異議申立人が述べる「建設業の許可申請書に添付される工事経歴書」については、建設業法第13条（第17条において準用する場合を含む。）において、国土交通大臣又は都道府県知事は公衆の閲覧に供するものと定められており、その目的は建設工事の注文者、下請業者等に工事経歴書等の情報を提供し、適切な建設業者の選定の利便に供しようとするものである。しかしながら、工事経歴書に記載する工事については、直前1年間に完成した建設工事に係る請負代金の額の合計の概ね7割を超えるところまで、請負代金の額の大きい順に記載することになっており、また、毎営業年度終了後4か月以内に新たな工事経歴書を許可行政庁に提出することとなっていることから、すべての請負代金の額がいつでも閲覧できる状況にはなっていないものである。

また、本件対象公文書の下請契約金額は当初契約時の金額であり、工事経歴書に記載されている金額は最終精算金額であるため、両者の金額は、その趣旨・目的、記載される時期、範囲などが異なるので、必ずしも同じ情報とは言えず、異議申立人が主張する「下請契約金額は、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがないからこそ公開されている」とは断定できないものである。

3 条例第9条該当性について

- (1) 異議申立人が下請契約金額公開の根拠として主張する条例第9条は、非公開情報の規定により保護される権利利益があるにもかかわらず例外的に公開するものであるから、適用に当たっては、非公開情報の規定により保護される権利利益と公開による公益とを具体的事案に即して比較衡量し、慎重に判断する必要がある。本件工事については、大分県の土木工事標準積算基準書に基づいた設計額を算定し、これを基にした適正な予定価格で発注しており、また、品質の確保を図るため適正な施工管理を行っていることから、「元請業者の不当な利益を内包した不当に高額な工事請負契約を当該元請業者と締結させられているのであって、その結果として多額の公金が無駄に支出されることとなる」という異議申立人の主張は全く根拠のないものであり、下請契約金額の公開が公益上特に必要であるとは認められない。

第5 審査会の判断

審査会は、本件対象公文書を見分し、異議申立人及び実施機関双方から提出された書類並びに双方の意見陳述を踏まえて審議した結果、次のとおり判断した。

1 条例第7条第2号イ該当性について

- (1) 本件対象公文書の意義、性格等について

実施機関の公共工事に関する契約は、大分県公共工事請負契約約款（平成 8 年 3 月 29 日大分県告示第 311 号）に準じて行われており、同約款第 6 条において、一括下請の禁止が定められ、第 7 条及び下請契約報告事務取扱要綱（昭和 58 年 10 月 1 日施行）において、発注者は請負人に対し、下請契約における工期・契約金額、施工部分の内容、当該工事現場の主任技術者の氏名、代金の支払期限、支払方法等を記載し、契約書を添付した下請報告の提出を求めることとなっている。

(2) 条例第 7 条第 2 号イ該当性について

ア 条例第 7 条第 2 号イは、法人等に関する情報で、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものは非公開とすることとしている。

ここでいう「権利」とは、信教の自由、集会・結社の自由、学問の自由、財産権等、法的保護に値する権利一切を、「競争上の地位」とは、法人等の公正な競争関係における地位を指し、「その他正当な利益」とは、ノウハウ、信用等法人等の運営上の地位を広く含むものである。なお、「害するおそれ」の「おそれ」の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められるものである。

イ 下請契約金額は、実施機関が発注した工事の元請業者が当該工事の一部を第三者（下請業者）に請け負わせた契約に係る代金額であって、本件対象公文書に記載されているものである。

この下請契約金額を公開することについて実施機関は、下請契約は民間業者間の契約であること、様々な活動を経てぎりぎりの金額を算出したもので他社に知られたくない内部情報であること、工事原価を他社に知られると他社に対する当該元請業者の競争上の地位を害すること等の理由を挙げて、下請契約金額を公開すると、当該元請業者又は下請負業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると主張している。

しかし、上記のとおり、「害するおそれ」の「おそれ」とは、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が認められる内容でなければならない。上記の実施機関の主張は、いずれも抽象的な内容のものであり、未だ可能性の域を出るものではないとの印象をぬぐえない。

また、仮に不利益が生じるとしても、それは単に自由競争の範囲内の損失に過ぎないものではないかと思われる部分も存し、その利益が法的保護に値するものかどうか疑問が残る。

加えて、下請契約金額については、当初契約の工事代金そのものではないものの、工事経歴書によって、常に公開の可能性を有しており（公開の条件に該当するかどうかは元請業者の事情に委ねられている。）、この情報を得ようと思えば閲覧することができる（実施機関の説明では、実際に閲覧する業者

はさほど多くないとのことである。)。このことからすると、下請契約金額を公開することによって、元請業者又は下請業者の権利が真に害されているのか疑問が残る。

以上のことからすると、実施機関の上記説明だけでは、下請契約金額を公開することによって、元請業者又は下請業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認めることは容易ではない。

ウ ただし、本件においては、異議申立人から当該文書の公開請求があったのは施工期間中であつたという事情がある。

施工期間中に契約金額が公開されることになれば、受注金額を巡って、下請業者の間に軋轢が生じ、相対的に金額が低い下請業者から元請業者に対する不満が出るなど、円滑な工事の施工管理・運営が困難になるおそれがあることは十分に考えられる。

したがって、上記の事情を前提とすれば、その限りで、実施機関の主張は正当と是認することができ、公開することによって元請業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが認められる。

エ よって、本件下請契約金額は、条例第7条第2号イに該当する。

2 条例第9条該当性について

(1) 条例第9条は「実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、公開請求者に対し、当該公文書を公開することができる。」と定めている。

この規定は、公開請求に係わる公文書に非公開情報が記録されていても、非公開情報の規定により保護される利益を上回る公益上の理由があると認められる場合には、実施機関の高度の行政的判断により裁量的に公開することができることを定めたものである。

「公益上特に必要があると認めるとき」とは、条例第7条各号の非公開情報の規定に該当する情報であるが、例えば、人の生命、健康などの個人を保護するために必要な場合の公開義務に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する必要がある場合をいう。

(2) 異議申立人は、一括下請等の不正行為を防止するため、条例第9条を適用し、下請契約金額の公開を主張している。

しかし、審査会に提出された資料を見る限り、元請業者による一括下請や下請業者への水増発注及び架空発注による裏金作り等がなされたことを示す事実は見当たらない。異議申立人も、これらの事実が社会問題となっていることを主張するのみで、本件においてこれらの事実が存在していると主張しているわけではない。

したがって、本件においては「公益上特に必要があるとき」に該当する事実は存在しない。

よって、本件下請契約金額は、条例第9条には該当しない。

なお、異議申立人は公金の支出を問題としているが、審査会が実施機関から聴取したところ、本件工事及び土地取得に係る支出はすべて銀行からの借入によるものであり、完成後直接民間の購入者に売却されたものであって、一切の公金は使用されていないとのことである。

3 結論

以上のとおり、下請報告書に記載された下請契約金額は、条例第7条第2号イに該当し、また条例第9条を適用して公開する必要性も認められないことから、実施機関が当該情報を非公開としたことは、妥当である。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 附言

念のために附言すると、本件答申は、下請契約金額について、これが一般的に条例第7条第2号イの非公開情報に該当すると判断したものではない。公開請求の時点で未だ当該工事が施工期間中であったという事情に基づいて、実施機関の非公開処分を妥当と判断したものである。

知る権利を尊重する本県情報公開制度の趣旨及び原則公開とする条例第7条の規定に鑑みると、条例第7条第2号イに該当するかどうかの判断は、当該事案において、法人等の権利利益を害するおそれの蓋然性があるかどうかを具体的に検討した上でなされるべきである。

実施機関においては、下請契約金額だからということでは一律に非公開とするのではなく、条例第7条第2号イに該当する具体的な弊害の有無について、より厳格な判断をするよう求めるものである。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成20年12月10日	諮問
平成21年 1月28日	事案審議（平成20年度第7回審査会）
平成21年 3月25日	事案審議（平成20年度第9回審査会）
平成21年 4月28日	事案審議（平成21年度第1回審査会）
平成22年 2月24日	事案審議（平成21年度第10回審査会）
平成22年 3月24日	事案審議（平成21年度第11回審査会）
平成22年 4月27日	事案審議（平成22年度第1回審査会）
平成22年 5月26日	事案審議（平成22年度第2回審査会）
平成22年 7月28日	事案審議（平成22年度第3回審査会）
平成22年 8月25日	答申決定（平成22年度第4回審査会）

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
原 口 祥 彦	弁 護 士	会 長
宇 野 稔	大分大学経済学部教授	会 長 代 行
武 田 寛	大分県商工会議所連合会専務理事	
森 哲 也	元大分合同新聞社特別顧問	
矢野目 真 弓	元大分県地域婦人団体連合会会長	