

【諮問第295号】

4川情個第14号
令和4年6月28日

川崎市長 福田紀彦 様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会
会長 早川和宏

公文書開示請求に対する拒否処分に係る審査請求について（答申）

令和2年12月18日付け2川総コ第181号で諮問のありました、公文書開示請求に対する拒否処分に係る審査請求の件について、次のとおり答申します。

【事務局】

総務企画局情報管理部行政情報課情報公開担当
電話 044-200-2108

1 審査会の結論

実施機関川崎市長が行った拒否処分は、理由の提示に不備があることから、これを取り消し、改めて開示・不開示の決定を行うべきである。

2 開示請求内容及び審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、令和2年6月1日付けで、川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。以下「条例」という。）第7条の規定により、実施機関川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して、平成27年度から平成31年度の間●●と契約された業務の成果品一式、役務の納品物一式及び購入の納品物一式の公文書（ただし、●●、●●●、●●●及び●●●は除く。）の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に対し、令和2年6月4日付けで、対象公文書については、条例第8条第4号イに該当するとして、拒否処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (3) 審査請求人は、令和2年6月10日付けで、本件処分の取消しを求めて審査請求を行った（当審査会諮問第295号事件）。

3 審査請求人の主張要旨

令和2年6月10日付け審査請求書、令和2年7月30日付け反論書、令和2年9月24日付け再反論書及び令和2年11月19日付け再々反論書によれば、審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 審査請求に至るまでの経緯について、実施機関の職員が、審査請求人に電話で連絡をしているが、弁明書ではこの事実に関する経緯が欠如している。

実施機関の担当者の電話対応は、本件請求の拒否や取下げを前提とした発言であった。

審査請求人は、電話対応の中で、本件請求に係る公文書の特定に当たって実施機関が管理している該当の公文書名の情報提供を求めたが、実施機関から情報提供はなかった。

なお、実施機関が当該電話対応記録を証拠として添付できない理由は、条例前文で定められている原則の4、第3条及び第7条第2項（審査請求人は、再々反論書で条例第7条第2号と記載しているが、条例第7条第2項の誤記であるものと思われる。）に反する違法行為を行っていたことの証拠及び条例第7条第2項の補正の参考となる情報提供を怠ったことの証拠となるためであると考えられる。

- (2) 実施機関は、弁明書で本件処分に係る業務名を列記している。これでは、どのような公文書が存在しているか分からない。これが5件の公文書であるならば、具体的に列記して記述すべきである。

再々弁明書には、「一式」と記載されているが、「一式」では、「一式」に含まれている公文書の名称・内容・種類・数量などが全く分からない。

- (3) 実施機関は、弁明書において、本件処分に係る公文書として、業務の成果品の

み記載している。しかしながら、審査請求人が請求しているところの「役務の納品物に係る公文書」と「購入の納品物に係る公文書」を、実施機関が管理しているか否かが記載されていない。実施機関がこれらを管理していないのであれば、そのように記述すべきと考える。管理しているのであれば、秘匿せずに記載すべきと考える。

- (4) 川崎市の他部署に同様の公文書開示請求を行ったところ、部分開示処分であったのに対し、本件処分は拒否処分となっている。対象公文書は、川崎市が発注する工事の資機材単価を調査報告した委託業務の報告書等であり、特定の契約者か否か、委託業務の報告書以外も含むか否かの違いはあるものの、本質的には開示を求めている公文書は同じである。
- (5) 川崎市の「情報公開ハンドブック（令和元年度改訂版）」の条例第11条の解釈・運用には「3 開示請求を拒否するときは、開示請求に係る公文書の存否を明らかにした上で拒否するのが原則であり、この規定は、開示請求に係る公文書が存在しているか否かを応えることで、不開示情報として守られるべき利益が害されてしまうときにおける例外的措置を定めたものであるため、その適用に当たっては、厳格に解釈し、濫用されるようなことのないようにしなければならない。」との記載がある。本件処分は、実施機関が条例を厳格に解釈せず、濫用していると考えられる。

開示請求拒否通知書には、弁明書に記載された本件処分に係る業務名が記載されていない。このことにより、審査請求人は、条例第11条を適用して本件処分をしていると考えたものであり、また、条例第8条第4号イとの記載は、誤記載であったものと考えている。なお、実施機関は、自ら「通知書の『理由』欄に公文書の名称は記載していない」とも弁明している。

この点について審査請求人が参考とした川崎市情報公開・個人情報保護審査会（審査請求人及び実施機関は、「審議会」と記載しているが、「審査会」の誤記であるものと思われる。）の平成28年2月12日付け27川情個第56号の答申の処分が条例第8条第4号であったにもかかわらず、実施機関は「今回の案件とは無関係である。」と弁明している。このことは、実施機関がこれまでの答申の趣旨を十分に尊重した上で弁明していないことを表している。

- (6) 国の情報公開・個人情報保護審査会令和2年6月8日（令和2年度（行情）答申第61号）の考え方を踏まえても、実施機関は、開示請求拒否通知書の「開示請求に係る公文書の名称又は内容」欄又は「開示請求を拒否する理由」欄には特定した公文書の名称を記載すべきであると考えられる。

国の情報公開・個人情報保護審査会は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第19条及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第18条に位置付けられた組織である。情報公開法第25条には地方公共団体の情報公開が規定されているにもかかわらず、実施機関は「今回の案件に直接影響を及ぼすものではない」と弁明している。このことは、情報公開法の趣旨やこれ

までの答申を十分に尊重した上で弁明していないことを表している。

- (7) 実施機関は、弁明書で「今後入札参加業者による価格算定に不公平が生じることが否定できない」と主張している。審査請求人は、当年度（令和2年度）の単価情報であれば弁明を認める。また、他部署の案件では、未発注部分の単価情報は不開示、過年度の単価情報は開示されており、実施機関の不開示情報の判断と比較すると差がある。審査請求人は、過年度（平成27年度から平成31年度まで）の単価情報は、「将来の予定価格、予定価格が類推されるおそれがある積算単価等の情報であって、公にすることにより入札又は見積り実施の目的を達成することができなくなる等、契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報」に当たらないと考える。実施機関は、「適正」という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない。また、「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が認められることが必要であるが、それを認識できるだけの弁明が不足している。

実施機関は「……自らが適切に行うべき積算を行わないなど、企業努力をしない入札参加者が容易に落札する事態が懸念されるため、公正な入札の実施を著しく困難にするおそれがある。」と弁明する。審査請求人は、最新の積算システムを導入し、効率的（短時間で積算できコストが削減できる、単価情報を簡単に入手できる、手厚いサポートを得て積算初心者でも積算が可能、これにより省人化が可能、結果数多くの案件に参加できる）に積算すること、色々な方法で有効な情報を入手する一種のノウハウを習得することは「企業努力」と考える。

また、「おそれ」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あることを弁明する必要があるが、実施機関にはその弁明が不足している。

他の自治体においてはホームページ上で建築工事用の単価が公開されている。審査請求人は、これらの自治体の公開内容と実施機関が拒否した公文書には、内容的に差がないのではと推測する。

「開示のもたらす利益」の具体例としては、開示した工事費内訳書より発注者側の違算（過大積算）が判明した事例や開示請求があった際に、違算があった公文書を改ざんした事例が挙げられる。

仮に、実施機関が不開示の理由とした条例第8条第4号イに該当することが適法であるとした場合にあっても、名称等（資材名称、単価コード、名称、規格、単位、地区名等）が、その該当の対象となっていることの弁明が不足していると考えられる。

- (8) 実施機関が部分開示を選択せず、全面不開示とした理由を、具体的に例示した弁明が不足していると考えられる。
- (9) 川崎市の他部署の開示請求拒否通知書については、「開示請求を拒否する理由」欄に記載内容の濃淡はあるものの具体的に記載されている。一方、本件処分を行った部署の開示請求拒否通知書は条文を引用したままで、個別事案に対する具体的な記述は全く記載されておらず、川崎市の他部署の処分に比較して不当であり、

違法である。

4 実施機関の主張要旨

令和2年7月10日付け弁明書、令和2年9月4日付け再弁明書、令和2年10月29日付け再々弁明書及び令和4年1月17日実施の当審査会における口頭による処分理由説明によれば、実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 本件処分に係る業務は、平成27年度から平成30年度までの各年度に係る建築工事標準単価作成用一次単価作成業務委託及び平成31年度の建築工事標準単価（建設物価）作成用一次単価データの購入についてである。

(2) 審査請求に至るまでの経緯の記載事実について、実施機関の職員が審査請求人に電話をしたことは事実だが、弁明書の「審査請求に至るまでの経緯」は、審査請求までの経緯を記載したものにすぎず、本件処分又は本審査請求の内容に直接影響のない事柄については記載していない。

なお、電話対応では確認事項として、建築単価は不開示であること、単価の構成要素である本委託は不開示になるので、拒否通知を送付することになること、刊行物であることなどを話しており、弁明書の審査請求に至るまでの経緯の内容と異なるものではない。

(3) 弁明書の記載は、本件請求に係る業務を記載したものであり、開示請求拒否通知書で「開示請求に係る公文書の名称又は内容」欄に「(前略) 役務の納品物一式」及び「購入の納品物一式」と記載していることから、この記載によって当該公文書を実施機関が管理していることについて、既に記述しているものと考えている。よって、業務の成果品のみを記載しているとの審査請求人の主張は当たらない。

(4) 審査請求人は、開示請求拒否通知書に業務名が記載されていないと主張するが、開示請求に係る公文書の名称又は内容については、審査請求人の開示請求書に書かれている、平成27年度から平成31年度の間●●と契約された業務の成果品一式、役務の納品物一式及び購入の納品物一式としており、開示請求を拒否する理由として、条例第8条第4号イ該当と記載している。審査請求人が主張する条例第11条は、開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、個人の権利利益を害するおそれがある情報、犯罪の捜査等公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報その他の不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで当該開示請求を拒否することができる旨の規定である。

本件処分は、条例第8条第4号イに基づき当該文書は存在するものの不開示とすべき情報であることから行っているものであり、条例第11条の適用はしていない。条例の適用条文が誤記載であるという審査請求人の主張は当たらない。

審査請求人が参考とする川崎市情報公開・個人情報保護審査会の答申は、条例第8条第4号及び第11条の規定に基づく拒否処分をした案件で、公文書の存否を明らかにしない拒否処分が妥当ではなく、公文書の存否を明らかにした上で、

諾否の決定を行うべき、とした答申なので、本件処分とは無関係である。また、同様に、審査請求人が参考としたものは、国の情報公開・個人情報保護審査会の内容であり、本件処分に直接影響を及ぼすものではない。

なお、開示請求拒否通知書の「開示請求を拒否する理由」欄に公文書の名称は記載していないが、条例「第8条第4号イ」と「公にすることにより当該事務事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれのある情報であることから」と記載していることから公文書の存否は明らかである。

- (5) 条例第8条第4号イ該当箇所については、建築の単価の構成要素に関する情報であり、その内容について開示を行うことは、その情報の取得の有無により、今後入札参加者による価格算定に不公平を生じることが否定できないため、当該事務事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれのある情報といえる。よって、条例第8条第4号イに該当するものとして、不開示としたものである。

審査請求人は、反論書において、過年度（平成27年度から平成31年度）の単価情報は、「将来の予定価格、予定価格が類推されるおそれがある積算単価等の情報であって、公にすることにより入札又は見積り実施の目的を達成することができなくなる等、契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報」に当たらない、また、他部署の案件との処分の比較において差があると主張するが、民間需要のある建築工事と、官公需がほとんどである土木系インフラ工事では、市場の規模や対象企業も全く異なっているため単価の考え方も異なるものである。他部署が取り扱う道路、河川、下水など土木系インフラ工事と建築部門が行う建築工事は設計概念から根本的に異なっている。また、昨今のIT化の進展に伴い、過年度の単価についても、なお予定価格を類推するのに有効な情報といえることから、その情報をパソコン上のシステム等に蓄積し、そのシステムを利用し積算を行うことも可能で、自らが適切に行うべき積算を行わないなど、企業努力をしない入札参加者が容易に落札する事態が懸念されるため、公正な入札の実施を著しく困難にするおそれがある。

審査請求人が主張する開示のもたらす利益とは、何を指しているのかが不明であるが、入札契約の透明性と競争力の確保とするならば、入札以前に設計図書等で適切な積算ができるようにしていることや、入札した後に予定価格を公表していること、刊行物に掲載されている単価を採用するなど、市民への説明責任は果たしており、競争力たる企業努力を容易に推測し得る情報を開示することにより、入札参加者の価格算定に不公平が生じるおそれがある。

実施機関も、効率的（短時間で積算できコストが削減できる）に積算することについては、否定するものではない。予定価格の金額を算出することに特化したシステム等を導入することにより、入札参加者が、より多くの案件に参加できるようになったとしても、工事の技術、実績の裏打ちがなければ、結果として公共事業の品質の確保が難しくなると考えられる。

また、審査請求人は他の自治体においては、ホームページ上で建築工事用の単価が公開されているとしているが、これは独自に調査し設定した単価を公開して

いるものであり、刊行物の単価については公表の対象としていないことが書かれているホームページもある。本市の他部署でも独自調査をしている単価を部分公開したのであり、建築部門では独自調査をしていないため、不開示としている。

5 審査会の判断

(1) 理由の提示について

実施機関は、開示請求があったときは、当該開示請求に対する諾否の決定をし、当該決定の内容を開示請求者に書面により通知しなければならない（条例第12条第1項、第3項）、当該諾否の決定において、開示請求の全部又は一部を拒否するときは、その理由を合わせて通知しなければならないとされている（同条第4項。いわゆる「理由の提示」）。

一般に、法が行政処分に理由を提示すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものであり、提示すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と理由の提示を命じた各法律の規定の趣旨、目的に照らしてこれを判断すべきであって、その求められている趣旨に適った理由の提示がなされていない場合には、その行政処分は、手続上の瑕疵がある処分として取消しを免れないものと解すべきである（最高裁判所昭和38年5月31日第二小法廷判決、昭和60年1月22日第三小法廷判決参照）。以上の理は、条例が理由の提示を命じた場合も同様である。

そこで、条例第12条第4項について考えるに、その趣旨は、条例に基づく公文書の情報公開制度が市政運営の透明性の向上及び市民の信頼と参加の下にある公正かつ民主的な市政の発展に資することに鑑み（条例第1条）、不開示の理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、不開示の理由を開示請求者に知らせることによってその不服申立てに便宜を与えることにあると解される。

このような趣旨からすれば、条例第12条第4項が定める理由の提示は、開示請求者において、条例第8条各号所定の不開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得る程度のものでなければならないと考えられる。

このような理由付記（理由の提示）制度について、「東京都公文書の開示等に関する条例」（現東京都情報公開条例）事件に係る最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決も「実施機関においては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重すべきものとされていること（本条例一条、三条参照）にかんがみ、非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たもの」とした上で、「公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例九条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならない、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書

の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない。」との判断を示している。

以上を踏まえ、本件処分における理由の提示の妥当性を検討する。

(2) 理由の提示の妥当性について

本件処分に係る開示請求拒否通知書の「開示請求を拒否する理由」欄には「川崎市情報公開条例第8条第4号イ該当」と不開示の根拠規定が示されるとともに、不開示の理由として「公にすることにより当該事務事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれのある情報であることから」と記載されているが、この程度の理由記載では抽象的に過ぎ、当該事務事業とは何を意味するのか、開示することによりなぜ当該事務事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれがあるのか等が明らかではなく、いかなる根拠で条例第8条第4号イに該当するのか、全くもって不明である。

本件処分における「開示請求を拒否する理由」欄の記載は、開示請求者においていかなる根拠により条例第8条第4号イに該当するとして不開示とされたのかを了知し得る程度のものであったということとはできず、条例第12条第4項に定める理由の提示がなされていないと認められるため、本件処分は取消しを免れない。

なお、実施機関は、令和2年7月10日付け弁明書において、「当該該当箇所については、建築の単価の構成要素に関する情報であり、その内容について開示を行うことは、その情報の有無により、今後入札参加業者による価格算定に不公平が生じることが否定できないため」などと本件処分の理由を記載し、その後提出した再弁明書、再々弁明書においても本件処分の理由を記載しているが、理由付記の不備の瑕疵は審査裁決において処分理由が明らかにされた場合であっても治癒されないことから（最高裁判所昭和47年12月5日第三小法廷判決）、本件処分においても理由の提示の不備の瑕疵が治癒されることはない。

よって、本件処分については、その余の点については判断するまでもなく、処分理由の提示に不備があり、取消しを免れない。

(3) 付言

審査請求人は、前記のとおり、「平成27年度から平成31年度の間●●と契約された業務の成果品一式、役務の納品物一式及び購入の納品物一式の公文書……但し、●●、●●、●●及び●●は除く。」（なお、「●●」は「●●」の誤記と考えられる。）の開示を請求した。

実施機関は、本件処分に係る開示請求拒否通知書の「開示請求に係る公文書の名称又は内容」欄に「平成27年度から平成31年度の間●●と契約された業務の成果品一式、役務の納品物一式及び購入の納品物一式」と、公文書開示請求書の記載をほぼそのまま転記し、対象公文書の特定をした。

それに対し、審査請求人は、開示請求拒否通知書には特定された対象公文書

の名称を記載すべきである旨主張し、実施機関との電話対応の中でも、本件請求に係る対象公文書の名称の情報提供を求めていたところ、実施機関の当審査会に対する説明によれば、本件請求に係る対象公文書は電磁的記録と紙媒体で納品され、紙媒体には「単価一覧表」、「根拠一覧表」といった表題が記載されており、その表題等を記載して対象公文書を具体的に明示することも可能であった。

本件処分においては、開示請求拒否通知書のような表記をしたことをもって、直ちに対象公文書の特定について違法があったとは言い難いものの、対象公文書の正確な特定は、条例前文が定める、知る権利の最大限の尊重、公正で信頼できる情報公開制度の確立に資するものであるし、本件請求に係る対象公文書は、先述のとおり具体的に明示することも可能であったことからすれば、その表題等を可能な限り明示して対象公文書を特定するよう、実施機関としては配慮すべきであったと考えられる。

実施機関においては、対象公文書特定の意義を踏まえた対応を心掛けられたい。

以上の次第で、前記1の「審査会の結論」に記載のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員	板垣勝彦
委員	田所美佳
委員	早川和宏
委員	本間春代