

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成29年3月30日（平成29年（行情）諮問第115号）

答申日：平成30年6月13日（平成30年度（行情）答申第107号）

事件名：特定の調達に係る予定価格調書の積算根拠資料の不開示決定に関する
件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書1ないし文書3（以下、順に「文書1」ないし「文書3」といい、併せて「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、別紙の3の開示すべき部分欄に掲げる部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく各開示請求（平成28年9月15日受付第1010号ないし同第1012号）に対し、平成28年11月8日付け総庶A第384号ないし同第386号により特定地方法務局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分を取り消し、予定価格調書の積算根拠資料である予定価格調書の決裁資料一式を開示するとの決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書

ア 処分庁は、不開示の理由として「予定価格が類推され、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難になり、国の財産上の利益を不当に害するおそれがある。」とするが、過去の入札の積算資料を公にしたとしても今後の入札において予定価格が類推されるわけではなく、適正な額での契約が困難になるとは言えない。

従って、法5条6号口には該当せず、不開示決定は不当であり開示すべきものと考えらる。

イ 公共事業等の一般競争入札において発注者は仕様書および設計書（金抜き）を事前に公開するのが通常であり、これらの資料を基に入札参加者は積算を行い入札に参加する。しかしながら法務省（特定地方法務局）の発注する登記所備付地図作成作業の入札においては仕様

書のみが公開されており，設計書は事前にも事後にも公開されていない。

設計書が公開されていないことにより，測量業務における加減率（耕地，村落，準市街地，市街地，過密市街地等のどれに該当するかによる人員や作業時間）が不明であり，また，測量の変化率の諸条件係数（傾斜区分，視通障害，一筆地平均面積，一筆形状，縮尺および精度，形状の作業効率等）が不明である。その他打ち合わせ回数，地図の枚数等，多くの情報が不足しており，積算が困難な状態での入札が行われている。

ウ 実際平成28年の登記所備付地図作成作業においては，入札者全員が予定価格を満たすことが出来ず，2日間にわたり10回の入札を行う結果となった。情報が公開されていれば我々のみならず，他の入札参加者そして行政庁も無駄な時間や労力を費やすことなく入札が実施できたと考える。

エ 審査請求人はこの情報開示によって価格を推測することが目的ではなく，適正な競争の確保のために適正な数量，加減率，変化率等を公開することが必要であると考え審査を求めているものである。

公開されている仕様書のみでは，これら適正数量，加減率，変化率等を読み取ることが出来ず，曖昧なままでの積算による入札では契約後に混乱を招き発注者側（行政庁）も受注者側も予期しない事態が発生する危険が存在する。本来であれば，入札前に積算書が公開されるべきである（別途要望書を提出する予定である）が，当該入札時に法による開示を求めることは時間の制約上困難である。事後であっても公開は将来の公正な入札のために必要と考える。

オ 「公共工事の入札および契約の適正化を図るための措置に関する指針」には，各省庁の長等が，契約締結後に事後の契約において予定価格を類推させるおそれがないと認められる場合には公表する旨が記載されている。これにより，類似の地図作成作業である地籍調査（国土交通省所管）の積算根拠は特定団体Aにより公開されている。

法務省が地図作成作業において不開示とするならば，具体的な不開示理由があることの説明が求められるべきである。

審査請求人としては，国土交通省の地籍調査と法務省の筆記所備付地図作成作業はそれぞれ省庁は異なるものの，事業の性質は極めて類似しており，法務省が積算根拠を公にすることで当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはない。

カ 類似例として，諮問庁：防衛大臣，諮問日平成22年11月18日（平成22年（行情）諮問第562号，同第563号，同第565号及び同第566号）答申日平成22年3月15日（平成22年（行

情) 諮問第604号, 同第605号, 同第607号及び同第668号)の答申書に結論(開示すべきである)が出ている。

(2) 意見書(別紙の添付資料は省略)

ア 予定価格の類推について

諮問庁は, 地図作成作業は毎年度同様の仕様により民間業者に委託して実施しているものであり, 積算根拠を明らかにすると予定価格を類推されるおそれがあるとする。

しかし, 一定の積算根拠を明らかにすることは, 適正な競争の前提事実を提供する行為であると考えられるものである。処分庁の余りに漠然とした仕様書では, 入札参加者に誤解が生じるおそれや不当な目的を持って入札に参加する者を防止できないのみならず, 一方で諮問庁が適正な国費の支弁を行っていることを国民に示す義務にも反するものであるといわなければならない。

別途述べるとおり, 同種業務において積算根拠を開示する工夫がなされているところでもある。諮問庁は価格証明書にも言及しているが, 審査請求人は「地籍調査事業積算基準書」(特定団体B発行)に基づいて作成提出された価格証明書を提出したところ, これとかけ離れた価格での落札がされたことの経験も有している。

諮問庁は適正な積算を実施していることを明らかにする必要性があるといわなければならない。

尚, 諮問庁は平成27年度(行情)答申第233号を引用するが, 同答申は官用車点検保守業務等の契約に関するものであり, 測量業務のように地形や測量場所による差異が大きくなるものとは異なる「定型的業務」というべきで, 参考には適当でない。

イ 「公共事業」及び調査可能性について

諮問庁は, 登記所備付地図作成作業は「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」による公共事業ではないと主張する。

しかし, 問題とするべきは, 同法の「公共事業」該当性ではなく, 同種の作業について, 積算根拠の開示の必要性と弊害の問題である。審査請求人の知識不足を正すべく指摘されたことには謝意を表すものの, 問題の所在は正確に捉えるべきものである。

また, 諮問庁は仕様書に於いて作業対象地区を特定しているので, 入札参加者は現地において, 当該地区の特性, 傾斜区分, 視通障害等を確認することができるとする。確かに多額の費用をかけることにより不可能とまでは言い得ないが, そのための費用が積算上認められているのかすら分からないまま, 多額の費用を要する調査を実施することは入札者の規模, 資力によっては入札断念を促す結果となり, 入札の公平性を害する可能性が高いといわなければならない。

更に付言すれば、現地の詳細な調査は、私人所有地に立ち入る必要があるため、落札後発注者からの身分証明書の発行を受けて調査するのが通例である。現地を遠方から眺望して基礎資料とできるかのごとき論理は机上の空論といわなければならない。

諮問庁は、不動産登記法14条4項の地図に準じる図面（以下「いわゆる公図」という。）にも触れているが、同図面は不動産の位置関係の参考とはなるものの、形状及び地籍について正確に反映したものではないことは公知である。であるからこそ、備付地図作成作業が実施されているはずである。

尚、通常の公共測量作業の入札の場合、いわゆる公図や登記事項証明書については発注者側で提供されるのが通例であり、処分庁の入札方式はこの点でも異例である。

ウ 仕様書について

諮問庁が主張される「仕様書」は、実施地区、面積、筆数等は表示されているものの、その他の資料は提示されていない。遺憾ながら、このような仕様書のみでの入札ではいわゆる丸投げ方式の入札といわなければならない。

エ 特定団体Bの積算基準について

諮問庁は特定団体Bの積算基準について、同団体は地籍調査の実施主体でないと主張する。確かに実施主体ではないが、同団体の積算基準が、根拠のない不適切なものとは主張されていない。

同団体の積算基準書は、「都道府県及び市区町村の地籍担当者、関係機関、国土交通省土地・建設産業局地籍課（オブザーバー）で構成する「地籍調査事業積算基準書に係る歩掛検討会」において、地籍調査の作業実態と積算基準書の作業歩掛との整合性を検証した上で刊行しております。」とされている。

地籍調査においては、この積算基準書が広く利用されていることは否定することができない。この地籍調査業務と、地図作成業務における測量作業内容は酷似するものである。処分庁において、別途の独自の基準を有するのであれば、それを明らかにすることに何らの問題は生じないものとする。

オ 以上のとおり、諮問庁の理由説明書は説得力を欠くものであり、審査請求人の開示請求は認められるべきもの考える次第である。

尚、今後の入札に関し、審査請求人は諮問庁に対し、別添要望書を提出していることも付言します。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

本件審査請求は、審査請求人が特定地方法務局で実施した平成26年度

から平成28年度までの登記所備付地図作成作業一式の調達に係る予定価格調書及びその積算根拠資料の開示を求める請求に対して、処分庁が行った3つの開示決定において、自身の請求する予定価格調書の積算根拠資料の開示がされないことを不服として行われたものである。

2 原処分について

本件審査請求の対象となっている平成26年度から平成28年度までの登記所備付地図作成作業一式の調達に係る予定価格調書の積算根拠資料については、これを公にすることにより、今後も継続して実施する登記所備付地図作成作業に係る予定価格が類推されることとなり、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難になるなど、国の機関が行う契約事務に関し、財産上の利益を不当に害するおそれがあることから、法5条6号に該当するため、不開示とする処分を行った。

3 原処分の妥当性について

- (1) 審査請求人は、処分庁が行った原処分について、「過去の入札の積算資料を公にしたとしても今後の入札において予定価格が類推されるわけではなく、適正な額での契約が困難になるとは言えない。」として、原処分の不当性を主張しているが、この主張には理由がない。

すなわち、登記所備付地図作成作業については、毎年度、同様の仕様により、民間事業者に委託して実施しており、今後も引き続き実施する予定であるところ、登記所備付地図作成作業の調達の予定価格については、作業の種別ごとの作業量、労務単価、材料費、諸経費等に基づき算出し、これと入札参加者から提出された価格証明書等とを比較して決定している。

したがって、これらが記載されている予定価格の積算根拠資料を明らかにすると、入札参加者に将来の同作業の調達に係る予定価格を類推されるおそれがある。そして、予定価格が類推されると、業者間の談合の資料とされるなどの弊害を生み、調達手続の適正性や競争性が阻害され、国の財産上の利益を不当に害するおそれがあり、ひいては、将来の同作業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、本件審査請求の対象となっている予定価格調書の積算根拠資料は、法5条6号口の不開示情報に該当するとして、処分庁が行った原処分は、妥当である。

なお、情報公開・個人情報保護審査会の平成27年7月24日（平成27年度（行情）答申第233号）の答申は、「毎年度継続して同様の契約を行うことが予定されている定型的な役務契約については、その予定金額自体又はそれを類推し得る金額等を知られることにより、将来の本件業務又はこれと同種の契約に係る予定価格を類推されることとなるおそれがあることは否定できない。」として、予定価格の積算に係る情報は、法5条6号口の不開示情報に該当し、不開示とすることが相当と

している。

- (2) 審査請求人は、「公共事業等の一般競争入札において発注者は仕様書および設計書（金抜き）を事前に公開するのが通常であり、これらの資料を基に入札参加者は積算を行い入札に参加する。しかしながら、法務省（特定地方法務局）の発注する登記所備付地図作成作業の入札においては仕様書のみが公開されており、設計書は事前にも事後にも公開されていない。」「設計書が公開されていないことにより、測量業務における加減率（耕地、村落地、準市街地、市街地、過密市街地等のどれに該当するかによる人員や作業時間）が不明であり、測量の変化率の諸条件係数（傾斜区分、視通障害、一筆地平均面積、一筆形状、縮尺および精度、形状の作業効率等）が不明であり、その他打ち合わせ回数、地図の枚数等、多くの情報が不足しており、積算が困難な状況での入札が行われている。」と主張しているが、これについても理由がない。

すなわち、一般的に、「公共工事」とは、「国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事」（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）2条2項）を指し、また、「建設工事」とは、建設業法（昭和24年法律第100号）2条1項で定める土木建築に関する工事を指しているところ、登記所備付地図作成作業は、公共工事ではなく、公共工事に係る入札における取扱いと比較して同作業に係る入札における取扱いを批判する審査請求人の主張は失当である。

また、特定地方法務局における当該作業の入札に当たっては、仕様書のほか、法務省不動産登記法14条1項地図作成作業規程〔基準点測量を除く〕、法務省不動産登記法14条1項地図作成等基準点測量作業規程、調査図素図等作成要領、筆界点調査図作成要領（平成27年度及び平成28年度に限る。）等を入札参加者に配布し、これらにより作業の内容を示している。そして、仕様書において当該作業の対象地区を特定していることから、入札参加者は、現地において、当該地区の特性、傾斜区分、視通障害等を確認することができる。また、一筆地平均面積については、仕様書において対象地区の面積及び筆数を示しているため、計算上求めることができ、縮尺及び精度については、不動産登記規則10条により明らかである。さらに、一筆形状についても、対象地区を管轄する登記所で不動産登記法14条4項の地図に準ずる図面の写しの交付を請求することにより、入札参加者において確認することができる。

以上のとおり、入札参加者が入札に参加するに当たって必要な情報は開示されており、審査請求人の主張は当たらない。

- (3) 審査請求人は、「公共工事の入札および契約の適正化を図るための措置に関する指針」には、各省庁の長等が、契約締結後に事後の契約に

において予定価格を類推されるおそれがないと認められる場合には公表する旨が記載されている。これにより、類似の地図作成作業である地籍調査（国土交通省所管）の積算根拠は特定団体 A により公表されている。」、「法務省が地図作成作業において不開示とするならば、具体的な不開示理由があることの説明が求められるべきである。」と主張しているが、登記所備付地図作成作業が「公共工事」ではないことは、前述のとおりであり、また、地籍調査においては、特定団体 A により積算根拠が公開されていると審査請求人は主張するが、同団体は、地籍調査の実施主体（発注者）ではない。

なお、登記所備付地図作成作業の委託契約のような役務契約については、「公共調達の適正化について」（平成 18 年 8 月 25 日財計第 2017 号財務大臣通知）「3 契約に係る情報の公表」では、契約締結後、「予定価格（公表したとしても、他の契約の予定価格を類推されるおそれがないと認められるもの又は国の事務又は事業に支障を生じるおそれがないと認められるものに限る。）」を公表することとされているが、予定価格調書の積算根拠資料は、公表すべき資料とはされていない。

- (4) 審査請求人は、類似例として、平成 22 年 11 月 18 日（平成 22 年（行情）諮問第 562 号，第 563 号，第 565 号及び第 566 号）及び平成 22 年 3 月 15 日（平成 22 年（行情）諮問第 604 号，第 605 号，第 607 号及び第 608 号）の答申を挙げている。

しかし、これらは、公共工事の入札に係る答申であり、公共工事ではない登記所備付地図作成作業に係る入札については当てはまらない。

第 4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- | | | |
|---|------------------|-------------------|
| ① | 平成 29 年 3 月 30 日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年 4 月 28 日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同年 5 月 15 日 | 審議 |
| ⑤ | 同年 6 月 20 日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年 8 月 7 日 | 審議 |
| ⑦ | 同年 9 月 11 日 | 審議 |
| ⑧ | 同年 10 月 17 日 | 審議 |
| ⑨ | 平成 30 年 2 月 27 日 | 審議 |
| ⑩ | 同年 5 月 21 日 | 審議 |
| ⑪ | 同年 6 月 11 日 | 審議 |

第 5 審査会の判断の理由

1 本件各開示請求について

本件各開示請求は、別紙の 1 に掲げる各文書の開示を求めるものである。

処分庁は、文書1ないし文書3（本件対象文書）を特定し、その一部（以下「本件不開示部分」という。）を法5条6号口に該当するとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、本件不開示部分は同号口の不開示情報に該当しないとして、原処分の取消しを求めている。

これに対し、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 本件不開示部分は、本件対象文書のうち、開示された部分である文書1ないし文書3の予定価格調書を除く部分であると認められる。

(2) 法5条6号口該当性について

ア 諮問庁は、上記第3の3(1)のとおり、登記所備付地図作成作業については、毎年度、同様の仕様により、民間業者に委託して実施されており、今後も引き続き実施される予定であり、また、登記所備付地図作成作業の調達の予定価格については、作業の種別ごとの作業量、労務単価、材料費、諸経費等に基づき算出し、これと入札参加者から提出された価格証明書等とを比較して決定される旨説明するところ、この諮問庁の説明を覆すに足りる事情はない。

イ 上記アのような登記所備付地図作成作業の実情等を踏まえると、このように毎年度継続して同様の契約を行うことが予定されている定型的な役務契約について、予定価格の積算根拠資料が明らかにされると、入札参加者に将来の同作業の調達の予定価格を類推され、その結果、落札価格が高止まりになるおそれがあり、ひいては、業者間の談合の資料とされるなどの弊害を生むおそれがあることは否定できない。

ウ そこで、以上を前提に検討すると、別紙の3の開示すべき部分欄に掲げる部分を除く部分については、その記載内容等に照らし、当該部分を公にすると、将来の登記所備付地図作成作業の契約において、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難になるなど、国の機関が行う契約事務に関し、財産上の利益を不当に害するおそれがあると認められることから、法5条6号口の不開示情報に該当し、不開示としたことは妥当である。

エ しかしながら、別紙の3の開示すべき部分欄に掲げる部分については、その記載内容等に照らしてみても、具体的な作業内容に関わらない情報であるか、あるいは、既に仕様書等で公にされている情報であって、当該部分を公にしても、将来の登記所備付地図作成作業の調達の予定価格が類推されるおそれがあるとまでは認められないから、法5条6号口の不開示情報には該当せず、開示すべきである。

なお、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問

庁は、本契約は、専門的な知識・経験や高度な測量技術を有している者が入札に参加するものであり、かつ、毎年継続して同様の契約を行うことが予定されている定型的な役務契約であるため、積算項目を明らかにすることで、その単価及び数量も相当程度推察されることとなり、その結果、落札価格が高止まりになること、業者の見積努力を損なわせること、入札談合につながるおそれが生じることなどの弊害を生むこととなる旨補足して説明するが、この説明を踏まえて検討してみても、将来の登記所備付地図作成作業の調達の予定価格が類推されるおそれがあるとまでは認められない旨の上記の判断を左右するものではない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条6号口に該当するとして不開示とした決定については、別紙の3の開示すべき部分欄に掲げる部分を除く部分は、同号口に該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であるが、別紙の3の開示すべき部分欄に掲げる部分は、同号口に該当せず、開示すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙

1 本件各開示請求に係る文書

- (1) 平成26・27年度登記所備付け地図作成作業一式 特定日時A入札・開札の設計図書，積算計算書一式の入札説明書に記載されている（予定価格等にかかわる根拠書類）一式（平成28年9月15日受付第1010号）
- (2) 大都市型登記所備付地図作成作業一式 特定日時B入札・開札の設計図書，積算計算書一式の入札説明書に記載されている（予決令第86条に基づく調査基準価格及び予定価格等にかかわる根拠書類）一式（同第1011号）
- (3) 大都市型登記所備付地図作成作業一式 特定日時C入札・開札の設計図書，積算計算書一式の入札説明書に記載されている（予決令第86条に基づく調査基準価格及び予定価格等にかかわる根拠書類）一式（同第1012号）

2 本件対象文書

- 文書1 特定年月日A付け平成26・27年度登記所備付け地図作成作業一式の調達に係る予定価格調書（平成28年11月8日付け総庶A第384号の関係）
- 文書2 特定年月日B付け大都市型登記所備付地図作成作業一式の調達に係る予定価格調書（同第385号の関係）
- 文書3 特定年月日C付け大都市型登記所備付地図作成作業一式の調達に係る予定価格調書（同第386号の関係）

3 開示すべき部分

(1) 文書1

ページ	開示すべき部分
1	全て
3	1行目ないし4行目，12行目及び15行目
4	1行目
8	上部表中1行目，2行目ないし5行目の左から1列目ないし3列目，6行目の左から1列目及び2列目，7行目ないし9行目の左から1列目ないし3列目並びに10行目ないし13行目の左から1列目及び2列目
	中部表中1行目，2行目ないし8行目の左から1列目ないし3列目，9行目の左から1列目及び2列目，10行目及び1

	1 行目の左から 1 列目ないし 3 列目, 1 2 行目の左から 1 列目及び 2 列目, 1 3 行目ないし 1 7 行目の左から 1 列目ないし 3 列目並びに 1 8 行目ないし 2 1 行目の左から 1 列目及び 2 列目
	下部表中 1 行目 1 列目
	表外の記載
9	表中 1 行目及び 2 行目ないし 2 0 行目の左から 1 列目ないし 3 列目
	表外の記載
1 0	上部表外上 1 行目
	上部表中 1 行目ないし 3 行目
	下部表外下 2 行目ないし 4 行目

(2) 文書 2

ページ	開示すべき部分
1	全て
2	1 行目
4	上部表中 1 行目, 2 行目ないし 8 行目の左から 1 列目ないし 4 列目, 9 行目ないし 1 1 行目の左から 1 列目及び 2 列目, 1 2 行目ないし 2 8 行目の左から 1 列目ないし 4 列目並びに 2 9 行目ないし 3 1 行目の左から 1 列目及び 2 列目
	中部表中 1 行目の左から 1 列目及び 2 行目の左から 1 列目
	表外の記載
5	表中 1 行目及び 2 行目ないし 1 6 行目の左から 1 列目ないし 4 列目
	表外の記載
6	表外の記載及び表中 1 行目ないし 9 行目の左から 1 列目ないし 4 列目
7	表中 1 行目ないし 4 行目
	表外の記載
8	表外 1 行目及び表外右下最下行
1 3 ~ 1 6	表外右上 1 行目

(3) 文書3

ページ	開示すべき部分
1	全て
2	1行目
3	1行目
5	表外上1行目及び2行目
	上部表中1行目, 2行目ないし11行目の左から1列目ないし4列目, 12行目の左から1列目ないし3列目, 13行目及び14行目の左から1列目及び2列目, 15行目及び16行目の左から1列目ないし3列目, 17行目ないし38行目の左から1列目ないし4列目, 39行目の左から1列目ないし3列目, 40行目及び41行目の左から1列目及び2列目並びに42行目及び43行目の左から1列目ないし3列目
	中部表中1行目の左から1列目及び2行目の左から1列目
6	表外上1行目
	表中1行目及び2行目ないし20行目の左から1列目ないし4列目
	表外右下最下行
7	表中1行目及び2行目ないし17行目の左から1列目ないし4列目
	表外最下行
8	表外の記載
	表中1行目ないし6行目
9	表外1行目及び表外右下最下行
14~18	表外右上1行目