

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和4年12月15日（令和4年（行情）諮問第745号）

答申日：令和6年10月16日（令和6年度（行情）答申第485号）

事件名：特定工事の公告に際して配布されている見積参考資料等の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる請求文書1及び請求文書2（以下、併せて「本件請求文書」という。）の各開示請求につき、別紙の2に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書1」という。）を特定し、開示し、別紙の3に掲げる文書3及び文書4（以下、併せて「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした各決定については、本件対象文書1を特定したこと及び本件対象文書2を保有していないとして不開示としたことは、いずれも妥当である。

### 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条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年12月17日付け国東整総情第1150号及び同月23日付け同第1166号により東北地方整備局長（以下「処分庁」という。）が行った各一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである（資料は省略する。）。

##### (1) 審査請求書

ア 本審査請求に係る経緯は概ね以下のとおりである。

(ア) 審査請求人は、法4条1項の規定に基づき、令和3年11月16日付け及び同月18日付けの行政文書開示請求書にて処分庁に対して行政文書の開示を請求した。

(イ) 処分庁からは、令和3年12月20日に同月17日付け国東整総情第1150号、同月27日に同月23日付け同第1166号の行政文書開示決定通知書を受領し、同通知書に記載する処分を受けた。

イ 処分庁の各案件の行政文書開示決定通知書をみると、「2不開示とした部分とその理由」欄には、「公告に際して配布されていない見積

参考資料に該当する文書はなし」と不開示とした行政文書の名称のみが記載されている。

ウ 審査請求人は、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても、理由として付記することが求められると考える。

エ このような不開示の理由では、審査請求人にとって、本件の請求がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法（平成5年法律第88号）8条1項に照らし、違法である。

オ 今回処分にて処分庁から交付された行政文書の写しと、過去の処分にて処分庁から交付された行政文書の写しについて、同様の工事内容の箇所を比べてみると、明らかに総ページ数や見積参考資料内の参考事項の記載内容に差が認められる。

カ 上記オについて、処分庁は、処分庁が作成若しくは取得した行政文書を保有しながらも、当該行政文書を開示対象として特定していない偽った処分であるから、法5条行政文書の開示義務の規定に違反しており、違法である。

キ 本件処分により、審査請求人は、法3条開示請求権を侵害されている。

ク 発注者・受注者間における建設業法令遵守ガイドラインでは、建設業法（昭和24年法律第100号）20条3項に違反するおそれがある行為事例が記載されている。

①発注者が不明確な工事内容の提示等、曖昧な見積条件により受注予定者に見積りを依頼した場合

②発注者が受注予定者から工事内容等の見積条件に関する質問を受けた際、発注者が未回答あるいは曖昧な回答をした場合

今回の各案件については、上記のオが①に該当し、交付された行政文書の写し（「1150特定工事A（工事に関する質問についての注意事項）.pdf」及び「1166工事に関する質問についての注意事項.pdf」）には、「積算内容に関する質問については、質問対象外であり、原則として回答しません。」の旨の記載があり、上記②に該当する。このことから、処分庁の行為は、建設業法20条3項に違反し、違法である。

ケ 以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起

した。

## (2) 意見書

### ア 対象行政文書の特定にあたっての探索について

(ア) 一般的な理由説明書であれば「本件開示請求を受け、処分庁の関係部署において、本件開示請求に該当する行政文書を探索したが、本件開示請求に係る行政文書の保有を確認できなかったことから、不存在につき不開示とする原処分を行ったものである。また、本件審査請求を受け、念のため改めて行った探索においても、本件対象文書についてはその存在を確認できなかった。」との記載があるところですが、諮問庁の理由説明書には、そのような記載は全くありません。

(イ) このことから、諮問庁は対象行政文書の特定にあたっての探索がなされておらず、十分な調査がなされまま諮問されたことは、不適切であったと考えます。

### イ 見積参考資料の参考事項の表記について

(ア) 本案件にかかる工事については、行政文書請求書にて請求した時点においては、特定工事Aは公告後入札前、特定工事B（以下、この2件の工事を「特定工事C」という。）については契約後でした。

(イ) この請求にあたっては、請求する行政文書の記載内容を正確に示す必要があると考えて見積参考資料の参考事項の欄に明細が記載された見本を添付しました。

(ウ) 開示された行政文書の写しを確認したところ、どちらの工事の見積参考資料の参考事項の欄は空欄でした。

(エ) 一方、審査請求時に示した特定工事D（以下、「特定工事E」という。）の見積参考資料の参考事項の欄に明細が記載されています。

(オ) 同じ処分庁が発注した工事でありながら、本案件で請求した特定工事Cと特定工事Eで見積参考資料の参考事項の欄の記載内容が異なるのは不当と考えます。

(カ) 諮問庁は、理由説明書で、この違いがあることについて、その理由を説明されていません。

### ウ 最近公告された工事の見積参考資料の参考事項の表記について

(ア) 審査請求人は、処分庁から特定年月日Aと特定年月日Bに公告された工事について見積参考資料を入手しました。

(イ) 入手した工事は、特定工事Fと特定施設の工事ですが、両工事とも見積参考資料（以下、「最近の工事の見積参考資料」という。）の参考事項の欄に明細が記載されていました。

### エ 他の地方整備局の状況について

(ア) 審査請求人は、本案件にかかる行政文書を請求した時と同じとし

て、他の地方整備局にも公告後入札前の工事と契約後の工事について同様の請求をしました。

(イ) この請求においても、請求する行政文書の記載内容を正確に示す必要があると考えて見積参考資料の参考事項の欄に明細が記載された見本を添付しました。

(ウ) 開示された行政文書の写しを確認したところ、全ての工事の見積参考資料の参考事項の欄には、明細が記載してありました。

オ 新土木工事積算システム操作マニュアルについて

(ア) 処分庁では、土木工事の積算を行うため新土木工事積算システム（以下、「積算システム」という。）が使用されており、操作マニュアル（以下、「マニュアル」という。）も作成されています。

(イ) マニュアルには、工事の入札契約の手続きの各段階で、積算システムを使って工事数量総括表、見積参考資料、請負工事費計算書、請負代金内訳書、単価合意書、変更設計書、合意設計書、スライド設計書などの帳票印刷ができるとされています。

(ウ) また、積算システムの基本的な操作によって、当初工事設計書を作成し工事数量総括表、見積参考資料、請負代金内訳書などの契約手続きに必要な帳票を印刷し、作成した設計書のデータが格納された「設計書ファイル」を保存できるとされています。

(エ) さらに、その後、保存した設計書ファイルを使って合意設計書や変更設計書を作成できるとされています。

(オ) 加えて、帳票印刷は、出力する帳票やオプション設定などを選択することができるかとされています。

(カ) 特に、本案件で開示を求めた見積参考資料は、帳票印刷時に見積参考資料画面から内容を変更できるとされています。

(キ) これまでのことから、処分庁は見積参考資料を印刷時に、その内容を変更して参考事項の欄を空欄にした操作を行っていると考えられます。

(ク) もしくは、積算システムの機能強化で追加された帳票印刷時のオプションで、参考事項の欄の空欄を選択されていることも想定できます。

(ケ) 「設計書ファイル」は、当該工事の変更契約やスライド契約などが全て終わった後も、保存期間末までは保有されていると考えます（設計図書：事後終了の日の属する年度の翌年度の4月1日以降5年または事後評価終了の日の属する年度の翌年度の4月1日以後10年のいずれか長い期間）

(コ) このように「設計書ファイル」は、当該行政機関（処分庁）の職員が職務上作成し、又は取得した電磁氣的記録であって、当該行政

機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものです。

(サ) また、見積参考資料は、電磁的記録として保有されている設計書ファイルから生成される行政文書（文書及び電磁的記録）です。

(シ) ここで、諮問庁は単に設計書ファイルから生成された行政文書であるところの「当該工事の公告に際して配布されている最新の見積参考資料」のみを開示されていますが、設計書ファイルの保有を見落とされていた点について、事実認定の誤りがあったと考えます。

(ス) 審査会におかれましては、マニュアルの記載内容の確認と、実際に積算システムを使用して、見積参考資料を印刷する操作方法の確認した上で審議していただきますようお願いいたします。

#### カ 見積条件の提示等について

(ア) 諮問庁では、建設業法の発注者と受注者との間の取引において、必ずしも十分に徹底されていない法律の条文を中心に、建設業法に照らし、受発注者はどのような対応をとるべきか、また、どのような行為が不適切であるかの明示を目的とした「法令遵守発注者・受注者間における建設業法令遵守ガイドライン（第4版）」（以下、「ガイドライン」という。）を策定し公表されています。

(イ) ガイドラインには、発注者が建設工事の請負契約を締結する前に、見積りにあたっては工事の具体的内容を提示することが必要であるとされています。

(ウ) 特に、建設業法上違反となるおそれがある行為事例として、「①発注者が不明確な工事内容の提示等、曖昧な見積条件により受注予定者に見積りを依頼した場合」と「②発注者が受注予定者から工事内容等の見積条件に関する質問を受けた際、発注者が未回答あるいは曖昧な回答をした場合」が示されています。

(エ) 処分庁は、上記イからエのとおり見積参考資料の参考事項の表記をしていないことから、「1発注者が不明確な工事内容の提示等、曖昧な見積条件により受注予定者に見積りを依頼した場合」に該当し、建設業法20条4項に違反するまでとは言えないまでも、不適切であったと考えます。

(オ) 特定工事Cにおいては、両方の案件とも「工事に関する質問についての注意事項」の記載の中で、積算内容に関する質問については、質問対象外であり、原則として回答しないとされています。

(カ) 実際には、「特定内容A」との質問に対して、「工事に関する質問についての注意事項3.3）に記載のとおり、質問対象外とします。」と回答されています。

(キ) このことは、正に「②発注者が受注予定者から工事内容等の見積

条件に関する質問を受けた際、発注者が未回答をした場合」に該当し、建設業法20条4項に違反するおそれがあると考えます。

(ク) ちなみに、特定工事Eについては、例えば「特定内容B」との質問に対して、「特定内容C」と回答されており、発注者が未回答あるいは曖昧な回答をした場合には該当しないと考えています。

(ケ) 審査会におかれましては、情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成15年法律第60号）9条4項の規定により諮問庁の特定課の職員に陳述させた上で審議していただきますようお願いいたします。

#### キ 意見のまとめ

(ア) 諮問庁は対象行政文書の特定にあたっての探索がなされないまま諮問されています。

(イ) 見積参考資料の参考事項の記載は、処分庁が作成した特定工事Eや最近の工事の見積参考資料、加えて他の地方整備局では明細が記載されています。

(ウ) 積算システムで、設計書ファイルを使って、見積参考資料の帳票印刷ができます。

(エ) 処分庁から交付された行政文書の写しなどから、処分庁は見積条件の提示等について建設業法20条4項に違反するおそれがある行為をなされていたと考えます。

(オ) あわせて、処分庁は、見積参考資料の参考事項の欄に、明細が記載された行政文書（設計書ファイルから生成される行政文書）を保有しながら、それを開示対象として特定していない誤った処分で、法5条行政文書の開示義務の規定に違反しており、違法であると考えます。

(カ) また、「非配布資料については、対象文書を作成又は取得しておらず、「当該行政機関が保有しているもの」に該当せず、不存在である。」とする諮問庁の理由説明は、虚偽説明であると考えます。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求について

本件各開示請求は、令和3年11月16日付け及び同月18日付けで、法4条1項に基づき、処分庁に対し、本件請求文書の開示を求めたものである。

処分庁は、本件対象文書を特定した上、そのうち、不存在のものについて不開示とし、その余を開示する一部開示決定（原処分）をした。

審査請求人は、令和4年1月20日付けで、諮問庁に対し本件審査請求を提起した。

#### 2 審査請求人の主張

上記第2の2（1）のとおり。

### 3 原処分に対する諮問庁の考え方

#### (1) 本件開示請求について

本件開示請求は、特定工事A及び特定工事Bについて「公告に際して配布されていた最新版の見積参考資料、当該工事の公告に際して配布されている工事に関する質問についての注意事項（技術提案の評価、設計図書、工事内容等の見積条件も含む）及び配布されていない最新版の見積参考資料等」（本件請求文書）の開示を求めたものである。

これに対し、処分庁は、原処分により、本件請求文書のうち、「当該工事の公告に際して配布されている最新の見積参考資料、当該工事の公告に際して配布されている工事に関する質問についての注意事項（技術提案の評価、設計図書、工事内容等の見積条件も含む）」を開示し、「配布されていない最新版の見積参考資料」（以下、非配布資料）は「該当する文書はなし」として不開示とする一部開示決定を行った。

審査請求人は、不開示とした部分の開示を求めているので、以下、原処分において未配布資料は該当する文書がないことから不開示とした不開示情報該当性について検討する。

#### (2) 非配布資料の不開示妥当性について

非配布資料については、原処分において該当する文書がないことを理由として不開示とした。

法2条2号によると、「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁氣的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう、と規定している。

これに対し、非配布資料については、対象文書を作成又は取得しておらず、「当該行政機関が保有しているもの」に該当せず、不存在である。

#### (3) 上記第2の2（1）イないしエの主張について

原処分は「不開示とした部分とその理由」欄に「公告に際して配布されていない見積参考資料に該当する文書はなし」とのみ記載し、文書不存在であるものの、廃棄済なのかもとともと保有していないのかが明らかではない。

確かに、不存在であることの理由も記載することが行政手続法8条1項の趣旨に照らし適切であるといえる。もっとも、不開示理由が少なくとも文書不存在であることは示しているのであるから、さらにその不存在の理由を記載しなかったとしても、取り消されるべき違法・不当があるとまではいえない。

したがって、当該文書を不開示にした原処分は妥当であると判断される。

#### (4) 審査請求人のその他の主張について

その他、審査請求人は種々主張するが、上記判断を左右するものではない。

以上のとおり、原処分で本件対象文書を特定し、そのうち不存在のものについて不開示としたことは妥当である。

#### 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 令和4年12月15日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和5年2月8日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和6年9月11日 審議
- ⑤ 同年10月9日 審議

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件開示請求について

本件各開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書1を特定し、開示し、本件対象文書2につき、これを保有していないとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めるところ、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1の特定の妥当性及び本件対象文書2の保有の有無について検討する。

##### 2 本件対象文書1の特定の妥当性及び本件対象文書2の保有の有無について

(1) 当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 発注担当課では、一般競争入札に係る工事公告までに、工事実施に必要な設計図書（数量総括表、図面、特記仕様書等）に加え、見積の諸条件を参考明示する見積参考資料を作成する。

イ 特定工事A及び特定工事Bに係る、原処分で開示した見積参考資料は、新土木工事積算システムにより、当該システムの操作マニュアルに沿って作成し、電子入札システムによって一般に公開されているものであり、開示請求日時点での最新資料であるため、本件対象文書1の一部として特定したものである。

ウ 審査請求人は、過去に開示された、特定工事A及び特定工事Bとは別の工事に係る見積参考資料と比して、原処分で開示した見積参考資料は内容が不足している旨主張するが、見積参考資料にどこまで詳細な内容を記載するかは、対象となる工事の内容に応じて異なるものであり、特定工事A及び特定工事Bにおいて作成された見積参考資料等は、本件対象文書1のみである。

エ 見積参考資料は、入札参加者に対し、対象工事の現場条件等を考慮



し、標準的な施工内容等を参考に示すための資料であるため、審査請求人が開示を求める「公告に際して配布されていない見積参考資料」（本件対象文書2）は存在しない。

一般競争入札において、必要な図書等は全て電子入札システムにより一般に公開されているため、電子入札システムで公開しない見積参考資料は作成不要な文書となる。

オ 本件審査請求を受けて、東北地方整備局内において、改めて執務室及び書庫等を探索したが、本件対象文書1以外に、本件請求文書に該当すると判断し得る文書の存在は確認できなかった。

(2) 上記諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

また、探索の範囲等が不十分であるともいえない。

したがって、東北地方整備局において、本件対象文書1の外に、本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められず、本件対象文書1を特定したこと及び本件対象文書2を保有していないとして不開示としたことは、いずれも妥当である。

### 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 付言

本件各開示決定通知書には、本件対象文書2を不開示とした理由について、「公告に際して配布されていない見積参考資料に該当する文書はなし」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由を示すことが求められる。

したがって、原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

### 5 本件各一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の各開示請求につき、本件対象文書1を特定し、開示し、本件対象文書2につき、これを保有していないとして不開示とした各決定については、東北地方整備局において本件対象文書1の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書1を特定したこと及び本件対象文書2を保有していないとして不開示としたことは、いずれも妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之, 委員 石川千晶, 委員 磯部 哲

## 別紙

### 1 本件請求文書

#### 請求文書 1

以下の工事を対象にした行政文書

- ・ 特定工事 A

対象とする行政文書は以下のとおり

- ・ 当該工事の公告に際して配布されてる最新の見積参考資料
- ・ 当該工事の公告に際して配布されていない最新の見積参考資料
- ・ 当該工事の公告に際して配布されている工事に関する質問についての注意事項（技術提案の評価，設計図書，工事内容等の見積条件も含む）

#### 請求文書 2

以下の工事を対象にした行政文書

- ・ 特定工事 B

対象とする行政文書は以下で各一式

- ・ 当該工事の公告に際して配布されていた最終版の見積参考資料
- ・ 当該工事の公告に際して配布されていない最終版の見積参考資料
- ・ 当該工事の公告に際して配布されていた工事に関する質問についての注意事項が記載されていた書類（技術提案の評価，設計図書，工事内容等の見積条件も含む）

### 2 本件対象文書 1

#### 文書 1

特定工事 A（特定事務所）にかかる公告に際して配布されている最新の見積参考資料及び工事に関する質問についての注意事項

#### 文書 2

特定工事 B（特定事務所）にかかる公告に際して配布されていた最終版の見積参考資料及び工事に関する質問についての注意事項

### 3 本件対象文書 2

#### 文書 3

特定工事 Aに係る，公告に際して配布されていない見積参考資料

#### 文書 4

特定工事 Bに係る，公告に際して配布されていない見積参考資料