

答 申 第 1 0 号

平成10年10月13日

青森県知事 木 村 守 男 殿

青森県公文書開示審査会

会 長 石 田 恒 久

青森県情報公開条例第14条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成10年2月2日付け青監第1631号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

平成7年度～9年度の発注に係る五所川原土木事務所における建設工事下請報告書（平成8年1月1日から請求日までに收受したもの）に係る部分開示決定処分に対する異議申立てについての諮問

## 第 1 審査会の結論

青森県知事（以下「実施機関」という。）は、対象となった公文書を開示することが妥当である。

## 第 2 諮問事案の概要

### 1 公文書開示請求

異議申立人は、平成 9 年 1 1 月 1 2 日、青森県情報公開条例（平成 7 年 1 0 月青森県条例第 4 4 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき、「平成 7 年度～ 9 年度の発注に係る五所川原土木事務所における建設工事下請報告書（平成 8 年 1 月 1 日から請求日までに收受したもの）」（以下「本件公文書」という。）について、公文書開示請求を行った。

### 2 実施機関の決定

実施機関は、本件公文書のうち、建設業許可番号、下請負人の住所及び氏名、下請代金額、下請契約締結年月日、工事内容並びに備考に記録された 1 次下請・ 2 次下請等の区別を条例第 1 0 条第 4 号に該当するとして非開示とする部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 9 年 1 1 月 2 6 日、異議申立人に通知した。

### 3 異議申立て

異議申立人は、平成 1 0 年 1 月 2 6 日、行政不服審査法（昭和 3 7 年法律第 1 6 0 号）第 6 条の規定に基づき、異議申立てを行った。

## 第 3 異議申立人の主張要旨

### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

## 2 異議申立ての理由

異議申立人が主張している異議申立ての理由は、総合すると、おおむね、次のとおりである。

(1) 非開示とされた記載内容は、実施機関が発注した公共工事の内容を県民が正しく把握する上で公開されるべき内容であり、これらの記載内容を開示することは、条例制定の目的である開かれた県政の推進にも合致するものである。

(2) 実施機関は、条例第10条第4号に該当し、部分開示としているが、この条項の解釈が抽象的拡大解釈である。

元請負人と下請負人の契約関係、営業上の取引内容及び下請負人が保有している営業上秘密にしているノウハウについては、既に各建設業者から提出されている決算等届出書にも記載されており、それが実施機関において公開されていることから、改めて本件公文書が全面開示されたからといって、元請負人及び下請負人の事業運営上の地位が損なわれるものではない。

(3) 実施機関は、決算等届出書の内容となっている工事経歴書が公開されていることをもって、直ちに本件公文書を開示すべきとするのは適当ではないとしているが、その根拠はあいまいである。

工事経歴書が閲覧されている趣旨が、建設業者の施工能力、経営内容等に関する情報を提供し、適切な建設業者の選定の利便等に供するとのことであれば、本件公文書を公開することは問題ないものである。

しかも、この工事経歴書は主な工事を記載することとしてあるものの、各建設業者の実績を示すものでもあり、実績が各業者の能力を測る大きなポイントであるだけに、ほとんどの工事が記載されていると認識できる。

(4) 下請の問題については、一括下請負が禁止されながら、その実態は県民の前に明らかにされていないが、部分開示された本件公文書、決算等届出書及び入札一覧表によれば、元請金額と下請金額の関係を一括下請負と解釈せざるを得ないものがある。

建設工事下請報告書が全面開示されることによって、一括下請負を防止し、県発注工事費の算定根拠、入札予定価格及び元請金額の妥当性を県民が判断でき、適正な公共事業の執行と開かれた県政推進につながる。

## 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が非開示とした理由は、総合すると、おおむね、次のとおりである。

## 1 基本的な考え方について

条例では、条例第2条第1号に定める機関の有する情報は原則として開示するが、開示することにより、個人のプライバシーや法人、企業の営業上の秘密等を侵害するおそれのある情報、住民全体の利益を害するおそれのある情報、行政の公正かつ円滑な運営を妨げるおそれのある情報等については、例外的に非公開としている。このことによつて、公開を請求する者の権利と情報を開示される第三者の利益、県民の利益及び公益との調整を図ったものと解される。

よつて、条例の目的が開かれた県政の推進であっても、条例第10条各号に該当する場合は、非開示とすることができるものである。

## 2 下請負に関する法律関係について

下請負とは、請負人が自ら引き受けた仕事の完成を更に第三者である下請負人に請け負わせることをいい、元請負人と下請負人との間に請負契約が成立するものであつて、注文者と下請負人との間に直接の法律関係は生じない。

しかしながら、建設工事においては、的確な目的物の完成を期待するために、その工事の施工の全般にわたつて適正な施工を求められるものであり、注文者の建設業者の選択に関する要素の一つとして、当該工事の施工全般にわたる信頼性が求められるものである。そのため、建設業法（昭和24年法律第100号。以下「法」という。）第22条では、請負人が自己の請け負つた建設工事をそのまま一括して他人に請け負わせる一括下請負を制限している。また、法第23条において、建設工事の施工につき著しく不適當と認められる下請負人があるときは、その変更を請求できるとしている。

## 3 本件公文書の性格について

実施機関が注文者として建設工事を発注する場合には、青森県財務規則（昭和39年3月青森県規則第10号）第166条の規定に基づき同規則別記第二の契約約款（以下「契約約款」という。）を標準として建設工事請負契約書を作成している。

契約約款では、法の規定に基づき、第6条で一括下請負の制限をしており、また、第12条第2項で下請負人等で工事の施工又は管理について著しく不適當と認められる場合の必要な措置を規定し、さらに第7条では、これらの措置請求の前提として、下請負人の商号その他必要な事項について、元請負人に報告を求めることができるとしている。

実施機関は、この規定に基づき、1件の下請代金の額が100万円以上の下請工事について、建設業許可番号、下請負人の住所及び氏名、下請契約締結年月日、下請代金額、工事内容並びに1次下請・2次下請等の区別を記載した本件公文書を元請負人に提出さ

せている。

#### 4 条例第10条第4号の該当性について

- (1) 建設業許可番号、下請負人の住所及び氏名並びに備考に記録された1次下請・2次下請等の区別を開示すると、元請負人と下請負人との契約関係が分かるとともに、これらの情報をまとめることにより、これらの者の取引相手及び取引回数が分かることから、取引先名簿を作成することができ、同業他社が圧力をかける等により取引先を奪われる可能性もあることから、元請負人及び下請負人の事業運営に対し、競争上不利を与えるおそれがあり、事業運営上の地位が損なわれるものである。
- (2) 下請契約締結年月日については工期が、下請代金額及び工事内容については営業上の取引内容が分かり、下請負人が保有している営業上秘密にしているノウハウが分かるものである。また、請負は相手によりコストも変わるのが通常であるので、元請負人及び下請負人と同様の取引をしている業者が自己のコストと比較することで営業上の取引に影響を与え、ひいては下請負人側が最低コストでの受注を強いられると経営上にも影響を与えるおそれがあることから、元請負人及び下請負人の事業運営に対し、競争上不利を与えるおそれがあるものであり、事業運営上の地位が損なわれるものである。
- (3) 法第6条第1項第1号及び法第11条第2項に基づき実施機関に提出するとされている工事経歴書は、法第13条及び建設業法施行令（昭和31年政令第273号）第5条第3項の規定に基づき公衆の閲覧に供されているが、その趣旨は、建設工事の注文者、下請負人等に、建設業者の施工能力、施工実績、経営内容等に関する情報を提供し、適切な建設業者の選定の利便等に供しようとするものである。

また、工事経歴書には、注文者、元請又は下請の区別、工事場所のある都道府県名、請負代金の額、着工年月及び完成又は完成予定年月を記載するものであるが、その記載要領で直前の1年間の主な完成工事及び直前1年間に着工した主な未完成工事について記載することとされているため、受注したすべての建設工事の中から取捨選択された主な建設工事について、閲覧されることを前提に記載がなされているものと考えられる。

一方、建設工事下請報告書は、元請負人が1件100万円以上の下請契約を締結したとき実施機関に提出するものであって、建設工事下請報告書が開示されることにより、記載されたすべての下請工事に関する情報が開示されることとなるものであることから、法において主な建設工事の情報が記載された工事経歴書の閲覧請求権を認めていることをもって、直ちに建設工事下請報告書を開示すべきであるとするは適当ではない。

(4) 下請契約は、民間企業の自由な経済活動により契約されるものであるから、法第22条による一括下請負の制限及び法第23条による建設工事の施工につき著しく不相当と認められる下請負人があるときの下請負人の変更請求以外は、当該下請契約に実施機関は関与すべきでない。このことから、本件公文書の内容を実施機関が自ら開示することは適当でない。

(5) 一括下請負かどうかの判断は、元請負人が現場で実質的に関与しているかどうかを考慮しなければならないものであり、建設工事下請報告書だけで、一括下請負の実態が明らかになるものでない。

また、下請契約は民間企業の自由な経済活動により契約されるものであることから、下請金額が、県発注工事費の算定根拠等の妥当性の判断につながるものでない。

## 第5 審査会の判断理由

### 1 条例の基本的な考え方について

条例は、いわゆる県民の知る権利に資するべく、県民の公文書の開示を求める権利を明らかにしたものであり（第1条）、条例では、「実施機関は、県民の公文書の開示を求める権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、及び運用しなければならない」と定められている（第3条）。

この趣旨から、条例は、原則開示の理念に立って、解釈・運用されるべきものである。

### 2 本件公文書について

本件公文書には、

- (1) 元請負人の住所及び氏名
- (2) 実施機関から請け負った工事について、工事番号、工事名、請負代金額及び工期
- (3) 下請工事について、下請負人の建設業許可番号、住所及び氏名、下請代金額、下請契約締結年月日、工事内容並びに備考に1次下請・2次下請等の区別

が記録されている。

### 3 条例第10条第4号の該当性について

- (1) 条例第10条第4号本文では、「法人その他の団体（県及び国等を除く。）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、開示することにより、

当該団体又は当該個人の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれのあるもの」に該当する情報が記録されている公文書については、実施機関は、開示しないことができる」と定められている。

この趣旨は、法人等又は事業を営む個人の正当な事業活動を保障しようとするものであり、開示することにより、法人等又は事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれのある情報が記録されている公文書については、原則として非開示とすることを定めているものである。

(2) そこで、本件処分で非開示とされた情報が、同号本文に該当するかどうかについて検討する。

ア 下請負人の建設業許可番号、住所及び氏名並びに備考に記録された1次下請・2次下請等の区別について

(7) 法第3条の規定に基づき建設大臣又は都道府県知事の許可を受けた業者（以下「許可業者」という。）は、法第40条の規定及び建設業法施行規則（昭和24年建設省令第14号）第25条の規定により、店舗及び建設工事の現場に建設業許可番号、商号又は名称及び代表者の氏名等を記載した標識を掲げなければならないとされている。

このことから、許可業者である下請負人の建設業許可番号及び氏名は、そもそも公にされている情報であり、また、許可業者である下請負人の住所についても、当該下請負人の建設業許可番号及び氏名が分かれば、閲覧に供されている建設業許可業者名簿から分かるものであって、許可業者である下請負人の住所だけを非開示とすることには意味がない。

また、許可業者であるかどうかによって、その住所及び氏名について、異なる扱いをする必要性は認められない。

よって、下請負人の建設業許可番号、住所及び氏名は、それ自体では、開示することによって、下請負人の正当な事業活動に支障が生ずるおそれのある情報とは言えない。

(1) ところで、実施機関は、下請負人の建設業許可番号、住所及び氏名並びに備考に記録された1次下請・2次下請等の区別が開示されると、元請負人と下請負人との契約関係が分かり、同業他社が圧力をかける等により取引先を奪われる可能性もあることから、これらの者の事業運営に対し、競争上不利益を与えるおそれがあり、事業運営上の地位が損なわれると主張する。

確かに、これらの情報が開示された場合、元請負人と下請負人との契約関係、1次下請負人と2次下請負人との契約関係等が明らかになるものである。

そこで、許可業者について考えてみると、上記(7)で述べたとおり建設業許

可番号、商号又は名称及び代表者の氏名等が記載された標識が建設工事の現場に掲示されており、また、法第13条の規定により、直前1年間の主な完成工事及び直前1年間に着工した主な未完成工事について、注文者、元請又は下請の区別、工事名、工事場所のある都道府県名、請負代金の額、着工年月及び完成又は完成予定年月が建設工事の種類ごとに記載された工事経歴書が閲覧に供されている。さらに、青森県土木部工事施行事務取扱要領（平成2年4月1日青監第5号土木部長名通知）第23条及び第23条の2の規定により、工事名、工事場所、落札者名、落札金額等が記載された入開札一覧表が閲覧に供されているものである。

これらのことから、許可業者のうち、どの許可業者が、どの建設工事の元請負人あるいは下請負人となっているかという契約関係の一部が公知となっていると言い得るものである。

しかし、そのことによって、取引相手が不当に奪われるというような許可業者の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれがあるという具体的な事情は認められない。

- (ウ) 本件公文書について考えてみると、下請負人の建設業許可番号、住所及び氏名並びに備考に記録された1次下請・2次下請等の区別が開示されることによって分かる契約関係は、上記(イ)で述べた建設工事の現場に掲示される標識、工事経歴書及び入開札一覧表により分かる契約関係と、その内容において差異はないものと認められることから、これらの情報が開示されることによって、元請負人及び下請負人（以下「元請負人等」という。）の事業活動に対して新たな支障が生ずるとは考えられず、元請負人等の競争上又は事業運営上の地位を損なうおそれがあるとは認められない。

そして、契約関係が分かることによって元請負人等に与える影響は、許可業者かそうでないかによって差があるとは考えられず、下請負人の建設業許可番号、住所及び氏名並びに備考に記録された1次下請・2次下請等の区別が開示されることによって、許可業者以外の下請負人の契約関係が分かったとしても、その競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれがあるとは言えない。

#### イ 下請契約締結年月日、下請代金額及び工事内容について

- (ア) 実施機関は、下請契約締結年月日については工期が、下請代金額及び工事内容については営業上の取引内容が分かり、下請負人が保有している営業上秘密にしているノウハウが分かり、また、元請負人等と同様の取引をしている業者が自己のコストと比較することで営業上の取引に影響を与え、ひいては下請負人側が最低コストでの受注を強いられると経営上にも影響を与えるおそれがあることから、元請負人等の事業運営上の地位が損なわれるものであると主張する。



(イ) まず、下請契約締結年月日から、下請工事の請負契約がいつ締結されたかということしか分からず、当該下請工事の工期が分かるものではない。

次に、工事内容の大半は、その建設工事の種類のみが記録されており、下請代金額と合わせても、下請負人の営業上秘密にしているノウハウが明らかになるとは言えない。

また、工事内容の一部には、工事の規模に関する数量等が記録されているものがあるが、工事の施工単価は、工事の規模のみから決定されるものではなく、資材単価、人件費、利益等のいくつかの要素から決定されるものであることを考慮すれば、工事の規模に関する数量等が明らかになったとしても、下請負人の営業上秘密にしているノウハウ等、同業者に対して特に秘匿を要する情報が分かることは認められない。

ウ また、実施機関は、元請負人と下請負人との下請契約は、民間企業の自由な経済活動により契約されるものであり、本件公文書の内容を実施機関が自ら開示することは適当でないとして主張する。

しかし、本件公文書の開示・非開示は、本件公文書に記録されている情報が元請負人等の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれのある情報かどうかを判断して決定されなければならないと、単に民間企業間の契約に係る情報であるからといって、本件公文書を非開示とすることは妥当でない。

エ よって、本件処分で非開示とされた情報は、同号本文に該当しない。

#### 4 結論

以上のとおり、本件処分において非開示とされた情報は、条例第10条第4号に該当しないので、実施機関がこれらの情報を非開示とした決定は妥当でなく、第1のとおり判断する。

#### 第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過の概要は、別記のとおりである。

別 記

審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
平成10年 2 月 2 日	・ 実施機関からの諮問を受理した。
平成10年 2 月18日	・ 実施機関からの理由説明書を受理した。
平成10年 3 月 9 日	・ 異議申立人からの意見書を受理した。
平成10年 3 月24日 ( 第18回審査会 )	・ 審査を行った。
平成10年 4 月17日 ( 第19回審査会 )	・ 審査を行った。
平成10年 5 月11日 ( 第20回審査会 )	・ 審査を行った。
平成10年 6 月 5 日 ( 第21回審査会 )	・ 異議申立人からの意見聴取を行った。
平成10年 6 月29日 ( 第22回審査会 )	・ 審査を行った。
平成10年 7 月24日 ( 第23回審査会 )	・ 審査を行った。
平成10年 9 月 8 日 ( 第24回審査会 )	・ 審査を行った。
平成10年10月13日 ( 第25回審査会 )	・ 審査を行った。

(参考)

青森県公文書開示審査会委員名簿

(五十音順)

氏名	役職名等	備考
石田 恒久	弁護士	会長
加藤 勝康	青森公立大学学長	会長職務代理者
千葉 多香子	私立千葉学園千葉幼稚園園長	
中村 年春	青森大学社会学部教授	
西村 恵美子	青森県読書団体連絡協議会会長	