

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1503号)

平成30年6月26日

横情審答申第1503号

平成30年6月26日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 藤原 静雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成28年9月16日建保推第194号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成28年4月19日（入札日） 「市役所本庁舎消防用設備等保守点検委託」の保全技術員と保全技術員補の人工の算出根拠（歩掛り一覧）見積もりの根拠」の非開示決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「平成28年4月19日（入札日） 「市役所本庁舎消防用設備等保守点検委託」の保全技術員と保全技術員補の人工の算出根拠（歩掛り一覧） 見積もりの根拠」を保有していないとして非開示とした決定のうち、「見積もりの根拠」を非開示とした決定は妥当ではなく、「見積り依頼事業者3者から徴取した見積書」を特定した上で改めて開示非開示の決定をすべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「平成28年4月19日（入札日） 市役所本庁舎消防用設備等保守点検委託（以下「本件保守点検委託」という。）の「保全技術員と保全技術員補の人工の算出根拠（以下「人工の算出根拠」という。）（歩掛り一覧）」（以下「文書1」という。）及び「見積もりの根拠」（以下「文書2」という。文書1及び文書2を総称して以下「本件審査請求文書」という。）の開示請求に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成28年7月1日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件審査請求文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第2条第2項に規定する行政文書を保有していないため非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

- (1) 本件審査請求文書のうち文書1については、審査請求人に対し電話連絡をした際、「保全技術員と保全技術員補の消防用設備等分類（以下「分類」という。）1単位当たりの歩掛りを求めているのではない」という発言があった。そこで、建築局公共建築部保全推進課（以下「保全推進課」という。）では、分類1単位当たりの歩掛りに数量を乗じた1分類当たりの歩掛りの一覧を求めていると解した。
- (2) 保全技術員と保全技術員補の歩掛りの合計については、一般に公開されている「建築保全業務積算基準及び同解説 平成25年版」（国土交通省大臣官房官庁営繕部監修。一般財団法人建築保全センター（以下「建築保全センター」という。）編

集・発行。以下「積算基準」という。)に記載されている分類1単位当たりの歩掛り、業務数量表に記載されている数量及び特記仕様書に記載されている歩掛りにより算出している。

実際の積算作業では、分類1単位当たりの歩掛りが組み込まれている積算基準に準拠して作成されたソフトウェア(以下「本件ソフト」という。)に業務数量表の数量を打ち込むことで、本件ソフトの内部では1分類当たりの歩掛りが計算される。全ての分類の歩掛りを足し合わせた合計値のみが本件ソフトで算出される歩掛りとして出力される。

なお、本件保守点検委託においては、本件ソフトで算出される歩掛りに、積算基準には規定されておらず、本件ソフトで算出できないものとして特記仕様書に記載された職員を対象とした消防設備の実地指導の業務に必要とされる人工である歩掛りを足したものが、本件保守点検委託に係る金額入り設計書(以下「本件金額入り設計書」という。)に記載されている歩掛りの合計になる。

しかしながら、本件ソフトの内部で計算される1分類当たりの歩掛りは、本件ソフトの画面上で表示できず、紙面等にも出力できない。したがって、本件において対象とされた行政文書のうち文書1は、ソフト内部で処理は行われているものの、出力することができず文書としては作成できない仕様になっており、非開示とした。

- (3) 本件審査請求文書のうち文書2については、審査請求人に対し電話連絡をした際、見積りを依頼する事業者選定の基準及び見積りを依頼する事業者数の選定基準を求めていることを確認した。積算基準において歩掛りが規定されておらず、見積りによることとされているものについては、見積りを依頼する事業者の選定等に関する明文化された基準や根拠はないため、消防用設備等保守点検委託契約の履行能力がある横浜市一般競争入札有資格者名簿(物品・委託等)(以下「有資格者名簿」という。)に登載されている横浜市内の中小企業の中から任意の3者を見積りを依頼する事業者(以下「見積り依頼事業者」という。)として選定している。本件においても、横浜市内の中小企業3者から見積りを徴取している。

したがって、文書2は保有していないため、非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書、反論書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、本件審査請求文書の全部を開示するよう求める。

(2) 実施機関が非開示とした文書1は積算過程を精査する上で必要なもので、なおかつ計算の証拠書類である。非開示とすべき理由はなく実施機関は条例の適用を誤っている。また、文書2も同様に業者からの見積書があると考えられる。

(3) 審査請求人は、積算基準及び「建築保全業務積算要領平成25年版」（国土交通省大臣官房官庁営繕部。以下「積算要領」という。積算基準及び積算要領を併せて以下「積算基準等」という。）に基づき消防用設備等点検保守業務委託での積算をしているが、横浜市の発注する部局中、本件ソフトの使用施設だけが積算基準等と合わないため、積算根拠を解明したい。

一般競争入札案件で積算根拠が非開示になること自体を疑問に思い、国の機関に質問したところ、「そんなことはあってはならない。積算の根拠を示さないと内容が正しいかどうか分からないから、積算で積算根拠が出ないソフトを使用していることが考えられない。」と回答があった。

(4) 平成27年度と平成28年度で、市役所本庁舎消防用設備等保守点検委託の予定価格が基準と相違しているため、保全推進課に電話で聞いたところ、平成27年度は本件ソフトを使用し、有効桁数上位3桁を反映した万円止めにしており、平成28年度は見積もりによる分類の項目が入った事により本件ソフトでの計算が不可能であり、手計算して、有効桁数上位4桁を採用した千円止めにしたとの説明があった。これらの情報は報道関係者も取材で聞いており、平成28年度についての説明が弁明書と異なる。

(5) 実施機関の前任の係長に分類の項目ごとの照合を依頼したところ、「保全推進課長がソフトのパスワードを持っていて、本件ソフト内の分類の計算内容が画面で見ることができる」と聞いているので、パスワードを用い、分類の項目ごとの計算内容を明らかにすべきである。

(6) 審査請求人は、全ての分類の項目で個別具体的に積算の確認をすることができるようにしている。

本件ソフトを開発したのは保全推進課である。磯子区総合庁舎消防用設備等点検保守業務委託の人工の根拠を別途開示請求したが、本件処分と同様に非開示とされた。

保全推進課で開発したものは、仕様の変更も可能のはずだが、いまだ消防用設備等点検保守業務委託で一番重要な機器ごとの歩掛りを出せない仕様にしてある意図が分からない。

- (7) 本件ソフトを使用した平成28年度栄区庁舎消防用設備等点検保守業務委託では、業務数量が平成27年度より多く、労務単価も上がっているにもかかわらず、予定価格が平成27年度を下回ったので、審査請求人が積算ミス指摘し、再度やり直した。また、鶴見区総合庁舎消防設備点検委託に関しては、平成27年度及び28年度の機器数量表の点検項目が同じであり、人工が同じにならないのに、開示された保全技術員の人工が相違している。平成27年度は保全推進課が積算し、平成28年度は鶴見区が本件ソフトを使用している。本件ソフトに問題がある可能性があり、実施機関は積算根拠を明らかにすべきと思う。

5 審査会の判断

- (1) 市役所本庁舎消防用設備等保守点検委託に係る人件費の算出について

横浜市では、消防法（昭和23年法律第186号）第17条の3の3の規定に基づき、市役所本庁舎内の消防用設備等の保守点検を行っている。消防用設備等保守点検に係る委託については、条件付一般競争入札により入札の実施に係る事務手続を行い、落札した事業者が保守点検業務を委託している。当該入札に係る事務を所管する総務局総務部管理課（以下「管理課」という。）は、入札の実施に当たり、保全推進課に保守点検委託の設計監督を依頼し、保全推進課は、積算基準に基づき金額入り設計書を作成する。

金額入り設計書の作成には、保全業務費の算定が必要となる。保全業務費の内訳は、直接人件費、直接物品費、業務管理費、一般管理費及び消費税等相当額に分けられる。本件保守点検委託に係る直接人件費は、保全技術員及び保全技術員補の人件費からなる。

これらの人件費の算出に当たっては、基本的には、まず、当該保守点検業務の対象となる機器等の分類ごとに、分類1単位当たりの点検に要する人員を表す係数である歩掛り（以下「歩掛り」という。）に、当該分類の数量を乗じることにより、分類ごとの人工を算出する。歩掛りは積算基準に規定されている。次に、対象となる分類ごとの人工を全て足し合わせることで人工の総数を算出する。この人工の総数に労務単価を乗じることにより人件費を算出する。

なお、本件保守点検委託に係る人工の総数の算出に当たっては、本件ソフトにより算出される人工の合計に、積算基準には規定されておらず、本件ソフトで算出できないものとして特記仕様書に記載された人工（職員を対象とした消防設備の実地指導の業務に必要なもの）が加算されている。

また、積算基準に歩掛りが定められていない分類の項目もあるが、それらの項目は事業者からの見積りにより算出している。その場合、保全推進課が、消防用設備等保守点検委託契約の履行能力があり、かつ、有資格者名簿に登載されている横浜市内の中小企業の中から事業者を複数選定している。

金額入り設計書は、保全推進課が決裁し、管理課へ送付し、以後の事務手続は管理課が行っている。

なお、保守点検委託の対象となる分類ごとの人工を実施機関は「一分類当たりの歩掛り」、審査請求人は「機器ごとの歩掛り」と表現しているが、当審査会の判断においては、以下「分類ごとの人工」と表記する。

(2) 本件審査請求文書について

本件に係る開示請求書には、文書1及び文書2のほか、本件保守点検委託に係る「金入設計書全部」及び「内訳書 経費計算書」の記載があり、実施機関は、「金入設計書全部」及び「内訳書 経費計算書」に該当する文書として本件金額入り設計書を特定して開示決定を行い、文書1及び文書2に該当する文書は作成しておらず、保有していないとして非開示決定を行った。これに対して、審査請求人は、本件金額入り設計書の作成に当たり必要なので、文書1及び文書2は存在するはずであるとして開示を求めているので、以下検討する。

(3) 文書1の存否について

ア 実施機関は文書1を保有していないとして非開示とした。本件処分の妥当性について検討するため、当審査会で平成29年10月24日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 開示請求書記載の「保全技術員と保全技術員補の人工の算出の根拠（歩掛り一覧）」については、分類ごとの人工の一覧を求めていることを審査請求人に電話して確認の上、記録している。

(イ) 本件ソフトでは、業務数量表の数量を入力すると、分類ごとの人工の全てを足し合わせた合計値が業務委託見積書として表示、出力される。しかし、本件ソフト内部で計算される分類ごとの人工は、画面で表示することも、紙面に出力することもできない仕様であるため、文書1については、非開示とした。

なお、本件ソフトで人工の総数を算出した場合、算出の根拠を示す文書を別途作成していない。

(ウ) 開発委託業者（以下「ソフト開発業者」という。）に対して、新たに有償で

委託すれば、本件ソフトの積算過程を画面で表示し、紙面に出力する仕組みを設定することはできるとも考えられるが、本件ソフトの仕様では、当初から現在に至るまで、実施機関で本件ソフトの積算過程を画面で表示することも紙面に出力することもできない。

- (エ) 「前任の係長から「保全推進課長がソフトのパスワードを持っていて、本件ソフト内の分類の計算内容が画面で見える事ができる。」と聞いている。」旨の審査請求人の主張について、実施機関において、本件開示請求時の課長及び係長に確認したところ、本件ソフトにログインするパスワードは2種類あるが、それ以外のパスワードは保有しておらず、審査請求人の主張する内容の説明をした事実はないと述べている。
 - (オ) 前記(エ)の2種類のログインパスワードのうち、一つは本件ソフトを使用申請した全区局の該当課が、労務単価及び分類ごとの数量を入力する際に使用するものである。もう一つは保全推進課が、労務単価、分類ごとの数量及び歩掛りの変更を入力する際に使用するものである。
 - (カ) 保全推進課が本件ソフトの開発をソフト開発業者に発注した際の仕様書には、人工の積算過程である分類ごとの人工を画面に表示し、又は出力することを求める記載はない。
 - (キ) 保全推進課では、本件ソフトの開発の委託時に、ソフト開発業者に対して、本件ソフトの前に使用していた積算ソフトによる積算事例のデータを提供して、本件ソフトの積算過程が正しいかの検証を行わせている。その検証結果の報告書については、ソフト開発業者から実施機関に提出され、保有している。
 - (ク) ソフト開発業者が作成し、実施機関に提出されて保有する本件ソフトの設計書、操作マニュアル、計算式のシート、検証結果報告書等の文書を確認したが、分類ごとの人工を画面表示する又は紙出力する内容に係る文書は存在しない。
 - (ケ) なお、保全推進課では、市庁舎の消防用設備等点検保守業務委託に係る金額入り設計書の作成に当たり、平成29年度分からは、本件ソフトを使用せず、積算基準に基づく積算過程を出力できる新たなソフトを使用しており、当該ソフトでは、分類ごとの人工を紙面に出力することができる。
- イ 一方、開示請求書、審査請求書、反論書及び意見書では、次のことが確認できる。
- (ア) 開示請求書の「1 開示請求に係る行政文書の名称又は内容」欄には、「保全

技術員と保全技術員補の人工の算出根拠（歩掛り一覧）」と記載されている。

(イ) 審査請求書には、「実施機関が非開示とした当該文書の内容は積算過程で必要なもので、尚且つ計算の証拠書類である。」と記載されている。

(ウ) 反論書には、「私ども「積算基準」は分類の中の機器の歩掛りに数量を乗じて、機器毎、分類毎の前期と後期の保全技術員、保全技術員補が画面上で確認ができる。」「いまだ消防委託で一番重要な機器毎の歩掛りが出ない仕様にしてあるのか意図が分からない。」と記載されている。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 前記イ(ウ)の表現から、審査請求人は、本件保守点検委託に係る本件金額入り設計書に記載された人工の総数を算出する根拠となる分類ごとの人工の一覧を求めているものと解される。

(イ) 一般に、人工の総数を算出するには、前記5(1)で述べたとおり、まず、分類ごとに、積算基準に規定された歩掛りに数量を乗じることで、分類ごとの人工を算出する。その上で、全ての分類ごとの人工を足し合わせることによって合計値である人工の総数を算出することとなる。この場合、人工の総数を算出する根拠となる分類ごとの人工の一覧を作成することが、通常想定される。

(ウ) しかしながら、実施機関の説明によれば、本件ソフトにおいては、人工の総数は業務委託見積書として表示し、出力されるが、分類ごとの人工は、画面上も表示されず、出力もできない仕様である。

本件ソフトの積算過程の正確性については、本件ソフトの開発の委託時に、ソフト開発業者に対して、本件ソフトの前に使用していた積算ソフトによる積算事例のデータを提供して検証を行わせている。

また、実施機関が保有する2種類のパスワードは本件ソフトを使用する際のログイン用のものに限られ、プログラムの計算過程・内容等を確認することはできないものであり、このことを否定する特段の事情も認められなかった。

したがって、保守点検委託に係る金額入り設計書の作成に当たり必要とされる人工の算出に本件ソフトを用いているため、本件保守点検委託に関しては、文書1に相当する行政文書を保有していないという実施機関の説明は、不合理とまではいえない。

なお、当審査会が本件金額入り設計書の内訳書及び特記仕様書並びに本件ソフトの入力処理後に出力される業務委託見積書を確認したところ、業務委託見

積書に記載された人工の合計に、特記仕様書に記載された人工（職員を対象とした消防設備の現地指導の業務に必要なもの）を加算したものが、内訳書の人工の総数として記載されていた。また、特記仕様書に記載された業務に係る人工の積算過程を示す文書の存在も認められなかった。

- (エ) 審査請求人の求める文書1に該当し得る文書がほかに存在しないか、当審査会で実施機関の保有する関係文書を広く確認した。その結果、本件ソフトの委託発注に関しては、実施機関の作成した変更設計書及びそれに含まれる仕様書等が存在した。さらに、ソフト開発業者からの本件ソフトに係る計算書、システム説明書、取扱マニュアル、検証結果報告等の文書も存在した。しかしながら、いずれの文書にも分類ごとの人工が明らかとなる内容は含まれず、これらの文書は文書1に該当しない。

また、このほかに人工の算出根拠を示す文書が存在することを推認させる事情も認められなかった。

- (オ) 以上のとおり、文書1を保有していないとして非開示とした実施機関の決定は、結論において妥当である。

(4) 文書2の存否について

ア 実施機関は見積り依頼事業者の選定に関する明文化された基準及び根拠はなく文書2を保有していないため、非開示としたと説明している。本件処分の妥当性について検討するため、当審査会で平成29年10月24日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

- (ア) 開示請求書記載の「見積り根拠」については、見積りを依頼する事業者選定の基準及び見積りを依頼する事業者数の基準を求めていることを審査請求人に電話した上で記録している。

(イ) 本件金額入り設計書の作成に当たっては、横浜市内の中小企業3者から見積書（以下「3事業者見積書」という。）を徴取した。本件に係る見積徴取に当たっては、依頼事業者の選定等に関する明文化された基準や根拠はないが、履行能力がある横浜市内の中小企業の中から見積り依頼事業者を3者選定している。

- (ウ) 本件審査請求の後、建築保全業務委託料積算マニュアルを新たに策定し、その中で、見積徴取する事業者選定の基準を規定した。

イ 一方、開示請求書、審査請求書、反論書及び意見書では、次のことが確認でき

る。

(ア) 開示請求書の「1 開示請求に係る行政文書の名称又は内容」欄には、「見積もりの根拠」と記載されている。なお、実施機関が説明する審査請求人とのやり取りについて補正又は補記はされていない。

(イ) 審査請求書には、「・・・見積もりの根拠も同様に業者からの見積書があると考えます。」と記載されている。

(ウ) 反論書及び意見書には、「28年度も3社の見積書及び根拠の基となるものが存在するはずで、保全推進課が勝手に基準や根拠、見積もり金額も関係なしに業者を決定するはずが無く、その根拠になる文章が存在しないのが大問題である。」と記載されている。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 文書2の特定について、「見積もりの根拠」に関する審査請求人とのやり取りから「見積もり依頼事業者の選定に関する明文化された基準」及び「見積もりを依頼する事業者数の基準」を文書2の対象であると判断したと実施機関は説明している。

(イ) しかし、開示請求書に記載された「見積もりの根拠」という用語の一般的な理解に加えて、開示請求書に記載された「見積もりの根拠」の意味は「見積もりを依頼する事業者選定の基準」及び「見積もりを依頼する事業者数の基準」を示す旨の補記等がされていないこと、さらに前記イにおける審査請求人の主張等を踏まえると、文書2を実施機関の説明するように狭く限定して解することは適当ではなく、実施機関が本件金額入り設計書の作成に当たり、積算基準に歩掛りが定められていない項目を算出するために徴取した3事業者見積書は、文書2に該当すると解することが相当である。

(ウ) また、実施機関は、本件金額入り設計書作成に当たり、積算基準に歩掛の定められていない項目を算出するために、実際に事業者3者による見積り合せを行ったのであるから、その意味においても、実施機関が特定した「見積もり依頼事業者の選定に関する根拠」となる文書にも該当すると解することが相当である。

(エ) したがって、文書2について実施機関が、3事業者見積書を特定しなかったことは妥当とはいえ、文書2の対象行政文書として特定した上で、改めて開示非開示の決定をすべきである。

(5) その他

実施機関においては、開示請求の対象となる行政文書の特定について開示請求者と調整の上絞り込みを行う場合には、開示請求者との認識の相違が生じることのないように、電話での対応を記録するだけでなく、開示請求書の補正を求める、あるいは自ら補記をするなど、適切に対応する必要がある。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が本件審査請求文書を保有していないとして非開示とした決定のうち、文書2を非開示とした決定は妥当ではなく、実施機関は3事業者見積書を対象行政文書として特定した上で改めて開示非開示の決定を行うべきであるが、文書1を保有していないとして非開示とした決定は、妥当である。

(第一部会)

委員 松村雅生、委員 小林雅信、委員 山本未来

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成28年9月16日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成28年10月17日	・審査請求人から意見書を受理
平成28年10月19日	・実施機関から反論書の写しを受理
平成28年10月20日 (第202回第三部会) 平成28年10月28日 (第302回第二部会) 平成28年11月15日 (第297回第一部会)	・諮問の報告
平成29年8月7日 (第306回第一部会)	・審議
平成29年9月26日 (第307回第一部会)	・審議
平成29年10月24日 (第308回第一部会)	・審議 ・実施機関から事情聴取
平成29年11月28日 (第309回第一部会)	・審議
平成29年12月19日 (第310回第一部会)	・審議
平成30年1月23日 (第311回第一部会)	・審議
平成30年2月27日 (第312回第一部会)	・審議
平成30年4月24日 (第314回第一部会)	・審議