

諮問（情）第 61 号

## 答 申

## 第 1 審査会の結論

札幌市長（以下「諮問庁」という。）が行った公文書公開請求に対する決定について次のとおりの結論とする。

- (1) 総務局広報部広報課（以下「広報課」という。）が受けた市民からの照会で、平成 30 年 8 月末及び 9 月末の各時点で 1 か月超未回答となっている照会の件数が記載されている文書について、不存在につき非公開とした決定を取り消し、総務局広報部市民の声を聞く課（以下「市民の声を聞く課」という。）に対する回答についての伺文書を特定した上で、改めて公開決定等を行うべきである。
- (2) 広報課が受けた市民からの照会に係る回答期限の遅延に関する決裁文書について、不存在につき非公開としたことについては、結果としてやむを得ない。
- (3) 広報誌配送業務及び広報誌配布業務（以下「広報誌配送・配布業務」という。）に係る予定価格積算過程が分かる文書及び入札関連文書について、一部公開決定は妥当である。

## 第 2 審査請求に至る経緯

## 1 公文書の公開請求

審査請求人（以下「請求人」という。）は、札幌市情報公開条例（平成 11 年条例第 41 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、平成 30 年 11 月 5 日付けで、諮問庁に対し、次の文書に関して、公文書公開請求（以下「本件公文書公開請求」という。）を行った。

- (1) 広報課に対する市民からの照会で、平成 30 年 8 月末及び 9 月末の各時点で 1 か月超未回答となっている件数が記載されている文書（以下「請求 1」という。）
- (2) 広報課に対する市民からの照会で、回答期限の遅延に関して以下の照会に対する内部の承認決裁文書（以下「請求 2」という。）
  - ア 平成 30 年 6 月 4 日照会（同年 7 月 20 日回答）
  - イ 平成 30 年 7 月 24 日照会（同年 9 月 27 日回答）
  - ウ 平成 30 年 8 月 24 日照会（未回答）

- (3) 広報さっぽろの平成 26 年度から平成 30 年度までの配送業務及び配布業務の予定価格積算過程が分かる文書一式（予定価格積算根拠となる書面や決裁文書等）（以下「請求 3」という。）
- (4) 広報さっぽろの平成 26 年度から平成 30 年度までの配送業務及び配布業務の入札関連文書一式（入札条件、契約書、応募業者、応募金額等）（以下「請求 4」という。）

## 2 決定内容及び非公開部分

### (1) 決定内容

諮問庁は、平成 30 年 11 月 16 日付けで、請求 1 及び 2 に係る対象公文書について、最初から作成していないため不存在とし、請求 3 及び 4 に係る対象公文書について、次の文書を特定し、条例第 7 条第 5 号イに該当するとして一部公開決定（以下「原決定」という。）を行った。

#### ア 広報誌配送業務に係る以下の文書

- (ア) 役務の調達伺（第 1 次伺）（平成 26 年度～平成 30 年度分）
- (イ) 契約締結伺（第 2 次伺）（平成 26 年度～平成 30 年度分）
- (ウ) 契約書及び仕様書（平成 26 年度～平成 30 年度分）
- (エ) 広報誌配送業務の入札中止について（平成 28 年 5 月 6 日及び平成 29 年 4 月 12 日決裁）
- (オ) 広報誌配送業務の随意契約について（平成 28 年 5 月 10 日決裁）

#### イ 広報誌配布業務に係る以下の文書

- (ア) 広報誌配布業務の委託について（平成 26 年 2 月 25 日決裁）
- (イ) 広報誌配布業務の契約締結について（第 2 次伺）（平成 26 年 4 月 28 日決裁）
- (ウ) 広報誌配布業務の委託に係る方針及び広報誌配布業務の役務の調達について（平成 27 年 2 月 25 日決裁）
- (エ) 役務の調達伺（第 1 次伺）（平成 28 年度～平成 30 年度分）
- (オ) 契約締結伺（第 2 次伺）（平成 26 年度～平成 30 年度分）
- (カ) 契約書及び仕様書（平成 26 年度～平成 30 年度分）
- (キ) 広報誌配布業務（配布区分 A、B 及び C）の入札不調について（平成 30 年 4 月 17 日決裁）

なお、請求 1 及び 2 に係る対象公文書の不存在理由については、公文書一部公開決定通知書の備考欄に付記した。

(2) 非公開部分

原決定において非公開とした部分は次のとおりである。

- ア 上記(1)ア(ア)並びにイ(ア)、(ウ)及び(エ)の文書中、積算（月）額、支出予定額（初年度支出予定額・支出予定総額）、債務負担行為設定額及び積算根拠が分かる部分
- イ 上記(1)ア(イ)及び(エ)並びにイ(イ)、(オ)及び(キ)の文書中、予定価格、見積書比較価格に係る部分
- ウ 上記(1)ア(イ)及び(エ)並びにイ(イ)、(オ)及び(キ)の文書中、入札代理人（復代理人を含む。）及び受任者の職、氏名及び印影に係る部分（支店長を除く。）
- エ 上記(1)ア(イ)、(エ)及び(オ)並びにイ(イ)、(オ)、(カ)及び(キ)の文書中、法人等の代表者の印影に係る部分

3 審査請求

請求人は、原決定を不服として、平成30年11月28日、諮問庁に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

- (1) 原決定のうち、文書を保有しないことを理由に非公開とした処分を取り消し、対象文書を特定した上で、公開するとの裁決を求める。
- (2) 原決定のうち、条例第7条第5号イに該当するとして非公開とした処分を取り消し、当該部分（以下「本件非公開部分」という。）を公開するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 請求1及び2に係る決定について

- ア 「「市民の声」の対応に関する取扱要領」（以下「要領」という。）に従った手続を実施していれば、文書を保有していないとする理由には全く根拠がない。
- イ 市民の声を聞く課からは、回答遅延の通知及び1か月超の回答遅延件数についての回答を受け取っている。

- ウ 広報課には、条例、内規及び要領を遵守する姿勢がみられず、組織としての内部統制機能の運用に不備があり、その非公開理由について信頼できない。
- エ 市民の声や要望を受けたときは、申出内容を「声の集約システム」に入力する必要があるが、それを怠ったと考えられるが、後日回答されていることから、この事実はない。
- オ 他の部課に対する指導的役割を担っている広報課の職員・管理職が要領を知らなかったということは到底考えられない。
- カ 広報課に対して、平成30年10月11日付けで回答遅延に関する照会をしており、失念していたことに気が付かないとは考えられない。
- キ 「声の集約システム」には、回答期限が14日を超える場合にアラームが表示されるため、回答期限延長の手続をしないことは考えられない。
- ク 回答期限の14日を超えて、アラームが表示された際に、広報課の職員が請求人に対し、要領に従った手続を実施したことを検証していないとは考えられない。
- ケ 要領では、回答期限を延長した場合、申出人にその旨を通知せずそのまま放置することを認めていないにもかかわらず、遡及した手続をとらないとは考えられない。
- (2) 請求3及び4に係る決定について
- ア 広報誌配送業務・配布業務共通
- (ア) 予定価格は、年度ごとに、業界の内外の経営環境の多様な要因によって増減するものであり、予定価格の公表によって、今後の予定価格を類推することは不可能と考えられる。
- (イ) 積算額は、作業に係る費用項目を詳細に集計した総費用を基に積算したものではないことから、その積算過程を公開することによって、予定価格を類推できない。
- (ウ) 積算額は、入札が予定される業者からの見積書を基に算定しているに過ぎない。そのため、当該業者は市の予定価格を事前に類推することができる。
- (エ) 財政局管財部契約管理課（以下「契約管理課」という。）では、広報さっぽろの印刷製本業務の積算算定資料、参考見積書等一切の文書を積極的に公開しており、広報誌配送業務・配布業務と広報さ

っぼろの印刷製本業務とで異なった取扱いをする理由はない。

(カ) 公表されている落札金額から予定価格を類推することが可能である。

(ク) 担当課が合理的に積算価格を算定できるノウハウを保有しているとは考えられず、予定価格自体が市場価格とかけ離れているため、公開したとしても業者にとって入札条件の参考とならないと考えられる。

イ 広報誌配送業務について

(ア) 積算は、印刷会社引取費、配送料、作業費、倉庫費、諸経費の5費用項目を総括的に算定しているにすぎず、精緻な原価計算を基にした合理的な積算価格を算定することは不可能であると考えられる。

(イ) 平成29年度は、入札中止のあと、実勢価格と比較して低額であるとして積算を見直しているが、担当課が合理的に積算価格を算定できるノウハウを保有していれば、業者から見積参考書を入手する必要はない。

(ウ) 平成26年度は2回目の入札で決まり、平成27年度から30年度までの入札業者は1社、平成28年度は随意契約、平成30年度は価格交渉で契約されている結果から、積算額や予定価格を類推することは十分に可能である。

(エ) 入札の状況から、担当課は、配送業界の経営環境を基にした予定価格を合理的に算定できず、予定価格が入札業者にとって参考となっていないと考えられる。

ウ 広報誌配布業務について

(ア) 同一業者で配布地区によって業務単価が大きく異なっており、入札予定価格を公表しても次年度の予定価格を合理的に推定できるとは考えられない。

(イ) 各地区の予定価格はA、B、C地区によって、ほぼ同一の単価業務となるはずであるにもかかわらず、同一業者の入札単価差が合理的に理解できないくらい大きくなっている。札幌市自治基本条例の趣旨に沿って説明責任を果たすべく積極的に公開すべきと考えられる。

## 第 4 諮問庁の説明要旨

## 1 非公開とする理由

## (1) 請求 1 及び 2 に係る決定について

ア 請求人からの照会は、その内容が広範多岐にわたっており、回答には相当な時間を要したものである。この場合、要領に沿って、回答が遅延する旨を請求人に通知するべきであったが、これを行っておらず、当該手続に関する文書を作成していなかった。

イ 請求人がメールにより送信したと主張する平成 30 年 10 月 11 日付けの照会については、当部において受信していないが、同年 11 月 28 日に請求人から提出された審査請求書の記載により把握し、同年 12 月 26 日付け札広報第 1196 号で回答済みである。

ウ 「声の集約システム」への入力は、広報部の広聴部門である市民の声を聞く課及び各区役所の広聴部門である総務企画課広聴係が市民の声等を受け付けた場合に行うものである。本件のように広聴部門以外の課が直接市民の声等を受けたときは、要領第 5 条第 9 項に沿って手続を行うこととなっており、「声の集約システム」への入力は不要である。

## (2) 請求 3 及び 4 に係る決定について

ア 本件非公開部分は広報誌配送・配布業務の競争入札の落札金額を決定するための基準となるものであり、その算定は、書籍その他不特定多数の者に販売・公開している資料等を参考に、業務に係る各経費の各項目について、単価や数量を算出し、積み上げること等により行っているものである。

当該業務は、基本的に同一の仕様で毎年反復継続して行っており、本件非公開部分を公開すると、今後の同種の業務において、積算額や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る等、札幌市の財産上の利益、当事者としての地位を不当に害すると認められることから、条例第 7 条第 5 号イに該当する。

イ 請求人は、本件非公開部分の取扱いについて、広報さっぽろの印刷製本業務に係る取扱いと異にする理由はない旨主張する。しかし、条例第 7 条第 5 号イに定める非公開情報に該当するかどうかは、業務の性質や積算の方法等を考慮し、個別具体的に慎重に判断すべきものである。したがって、広報さっぽろの印刷製本業務の積算算定資料、

参考見積書等一切の文書を公開していることをもって、本件非公開部分を公開する理由にはならない。

ウ 請求人は、予定価格が市場価格とかけ離れているため業者にとって入札条件の参考にならない旨主張するが、算定に用いる各経費の各項目は大きく変わっておらず、公開すると積算額や予定価格が類推される。

エ 請求人は、担当課が合理的な積算価格を算定することは不可能である旨を主張するが、本件審査請求の争点は、合理的な積算価格を算定しているかどうかではなく、本件非公開部分を公開することにより積算額や予定価格が類推され、今後の同種の業務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等、札幌市の財産上の利益、当事者としての地位を不当に害すると認められるかどうかであると考えている。

オ 請求人は、入札業者が1社であることや、価格交渉により契約している状況を理由に、積算額や予定価格を類推することは十分に可能と主張するが、契約金額と予定価格は異なるものであるため、これをもって本件非公開部分を公開することはできない。

カ 請求人は、予定価格は配布地区にかかわらず同一となるはずであると主張するとともに、同一業者で配布地区によって業務単価が大きく異なるため、予定価格を公表しても次年度の予定価格を推定できるとは考えられないと主張する。しかし、当該業務は、配布地区により配布部数等の条件が異なるため、配布地区ごとに各経費の各項目を積み上げる等の方法で積算を行い、予定価格を設定しているものであり、必ずしも同一とはならない。このように、本件非公開部分を公開すると、配布地区ごとに設定している積算額や予定価格について類推されることが考えられることから、本件非公開部分を公開することはできない。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件公文書公開請求に係る対象公文書について

本件公文書公開請求は、市民からの照会に係る広報課における記録及び平成26年度から平成30年度までの広報誌配送・配布業務の契約に係る一切の文書の公開を求めるものである。

## 2 請求 1 に係る決定について

諮問庁の説明によると、市民からの照会に対し、未回答又は回答が遅延している照会の件数をまとめた文書は、通常作成しておらず、保有していないものであるとのことであった。

当審査会で要領を確認したところ、個別の照会への対応等について定めているものの、照会件数について月ごとに取りまとめることまでは定めておらず、したがって請求 1 に係る対象公文書について、作成を義務付ける規定はない。

しかしながら、諮問庁の説明によると、本件公文書公開請求の請求日以前に、市民の声を聞く課が、広報課における平成 30 年 8 月末及び 9 月末の各時点で 1 か月超未回答となっている照会の件数について照会を受けたことから、広報課に対して問合せを行っており、広報課は、当該問合せに対する回答を、市民の声を聞く課に文書で行っているとのことであった。当審査会で、広報課が市民の声を聞く課に回答した文書を見分したところ、本件文書には、広報課が受けた照会のうち、平成 30 年 8 月末及び 9 月末の各時点で 1 か月超未回答となっている照会の件数が記載されていることが確認された。

請求 1 は、「広報課における平成 30 年 8 月末及び 9 月末の各時点で 1 か月超未回答となっている照会の件数が分かる文書」の公開を求めるものであって、広報課が作成した市民の声を聞く課に対する回答文書は、正に請求人が求める情報が記された公文書と認められることから、対象公文書を保有していないという諮問庁の主張には、理由がない。よって、請求 1 に係る対象公文書として、市民の声を聞く課に対する回答についての伺文書を特定すべきであったと認められるため、不存在につき非公開とした決定を取り消し、改めて公開決定等を行うべきである。

## 3 請求 2 に係る決定について

諮問庁の説明によると、市民から照会を受けた場合、要領第 5 条第 11 項において準用する第 4 条第 2 項の規定に基づき、当該照会を受けた日の翌日から起算して、7 日以内に回答しなければならないところであるが、請求 2 に係る照会は、内容が広範多岐に渡ることから、回答に相当な時間を要したとのことであった。また、当該期間に回答することができない場合には、要領に沿って回答が遅延する旨を申出人に通知することとなって

いるところ、当該手続を行っておらず、文書を作成していないとのことであつた。

そもそも、申出人からの照会に対して、7日以内に回答を行うことが困難である場合には、要領第5条第11項において準用する第4条第3項の規定に基づいて事務手続が行われるべきである。当該規定によれば、こうした場合には、7日を超えた日を回答期限に指定することができるが、併せて申出人に対してその旨の通知をしなければならないこととなっている。しかしながら、広報課では、請求2に係る照会への回答に当たって、当該規定を認識せず上記所要の手続を踏まなかった。

その後、本件審査請求を受けて、当該規定を認識することとなり、平成30年12月26日及び平成31年1月11日に請求人に対し、回答期限を延長する旨の通知を行っていなかったことについての謝罪、要領に沿った手続を行っていなかった理由及び要領に沿った手続を取っていなかったことに対する是正措置等について電子メールにより回答したとのことであつた。なお、当審査会においても、請求人に送信した電子メールを確認した。

諮問庁は、要領に基づいた事務処理を行わなかったことについて認めた上で、請求人に対して謝罪を行っていることから、要領に基づいた事務処理を行わなかったこと自体の適否は別としても、文書を最初から作成してなかったことについては、認めざるを得ない。よって、請求2に係る対象公文書を最初から作成していないため保有していないとする諮問庁の説明は、結果として受け入れざるを得ない。

#### 4 請求3及び4に係る決定について

請求人は、本件非公開部分について、条例第7条第5号イの非公開理由（以下「非公開理由」という。）に該当しないと主張しているのに対し、諮問庁は非公開理由に該当すると主張していることから、その該当性の当否について検討する。

##### (1) 条例の規定について

条例第7条第5号イは、「市又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報」のうち、「契約（中略）に係る事務に関する情報であつて、公にすることにより、市（中略）の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害す

ると認められるもの」は公開しないことを定めたものである。

## (2) 非公開情報の該当性について

当審査会において、請求3及び請求4に係る対象公文書を見分したところ、本件非公開部分は、書籍、その他不特定多数の者に販売・公開されている資料等を基にした、業務に係る各経費の各項目についての個別具体的な単価、数量及びそれらが分かる部分であって、当該業務の落札金額を決定するための基準となるものと認められる。

請求人は、広報誌印刷業務の積算額等は、契約管理課において事後公表されていると主張する。これについて、諮問庁に広報誌配送・配布業務と広報誌印刷業務の違いについて聴き取りをしたところ、広報誌印刷業務については、契約管理課で発注を行っており、複数の業者から徴取した見積価格の平均値をもって積算額としているとのことであり、一方、広報誌配送・配布業務については、入札不調による再入札を行った場合を除き、業務に係る各経費の各項目についての個別具体的な単価、数量を積み上げることにより積算額を算定しているとのことであった。

また、広報誌配送・配布業務は、来年度以降についても、これまでとほぼ同一の仕様で入札を予定している業務であるとのことからすると、本件非公開部分を公開した場合、今後の入札において、積算価格や予定価格等が類推されることとなることは、明らかである。

よって、本件非公開部分を公にすることにより、今後の同種の業務において、積算価格や予定価格等が類推され、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る等、本市の財産上の利益、当事者としての正当な地位を害すると認められることから、条例第7条第5号イに定める非公開情報に該当する。

## 5 結論

以上のことにより、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 6 付記

当審査会の判断は以上のとおりであるが、請求1及び請求2に係る不存在による非公開決定については、事務処理上の不備が認められるため、以下のとおり付記する。

(1) 公文書の特定について

請求1に係る不存在決定は、諮問庁が、公文書公開請求書に記載された公文書を特定するために必要な事項を、限定的な捉え方を行ったことに起因するものと考えられる。

一般的に、公文書の公開を求めようとする者が、行政機関がどのような公文書を作成し、保管しているかを把握している場合は少ないと考えられることから、公文書公開請求の対象たる公文書の特定に当たっては、請求者の請求趣旨を広く捉えるべきものである。

本件については、諮問庁の対象 公文書の特定に、事務処理上の瑕疵があったと考えられることから、諮問庁は、本件公文書公開請求に対する再決定をするに当たっては、請求人に対して真摯に対応することを望む。

(2) 公文書の適正な管理について

請求2に係る不存在決定は、諮問庁が要領の規定を確認せずに事務処理を行った結果、対象となる公文書を作成していなかったものであるが、平成30年6月から本件公文書公開請求に至るまでの間、少なくとも4回、市民等から照会を受けていることからしても、その間に要領の規定を確認し、適切な事務処理を行うことは可能であったと考えられる。

公文書の適正な作成・保存・管理は、情報公開制度が適正に運用されることの前提をなすものであり、本件のように要領に基づいた事務処理を怠った結果、対象となる公文書を保有していないというような公文書の管理は、極めて不適切であると言わざるをえない。

諮問庁においては、今後、条例及び文書管理に係る規定の趣旨を踏まえて適正な文書管理が行われるよう、強く注意を喚起する。また、広報課の職員に対し、要領に沿った事務手続について周知・徹底を図ったことであるが、広報課内に止まらず、全ての札幌市職員に対し、要領に沿った事務手続の徹底について周知を図られたい。

## 第6 審議経過

審議経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 議 経 過
平成31年 3月 7日	諮問書、諮問庁の一部公開決定理由説明書等を受理
平成31年 3月 12日	審査請求人に諮問庁の一部公開決定理由説明書を送付するとともに意見書の提出等を要請
令和元年 6月 7日 (第173回審査会)	審議（事案の経過・概要等）
令和元年 7月 9日 (第174回審査会)	諮問庁からの事情聴取及び審議
令和元年 8月 28日 (第175回審査会)	審議
令和元年 9月 9日	答申