

答申第11号（諮問第12号）

答 申

審査請求人 ○○ ○○

実施機関 長浜市教育委員会

第1 審査会の結論

長浜市教育委員会が、「2019年度から使用する中学校道徳教科書の選定・調査にかかる滋賀県第5地区教科書採択協議会の会議資料すべて。」を公開しない理由がなくなる期日を平成30年7月26日として行った非公開決定は、非公開決定通知の記載を除いて妥当であり、審査請求人が行った審査請求は棄却すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「2019年度から使用する中学校道徳教科書の選定・調査にかかる滋賀県第5地区教科書採択協議会の会議資料すべて。（会議は2回開催されていると思いますが、最終の会議で協議されたのちの、教科書選定結果のわかるものを含む）」の公開請求に対し、長浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成30年7月20日付けで行った、公開しない理由がなくなる期日を平成30年7月26日とする非公開決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるものである。

第3 実施機関の弁明要旨

本件処分は、長浜市情報公開条例（平成18年長浜市条例第17号。以下「条例」という。）第7条第5号に該当するものとして非公開とされたものであるが、実施機関は、その後の弁明書において、滋賀県第5地区教科書採択協議会規程（以下「協議会規程」という。）第12条において、①教科書採択協議会委員氏名、②教科書選定調査員氏名、③教科用図書採択結果、④教科用図書採択理由、⑤調査研究資料、⑥調査研究経過報告書、⑦本会の会議の議事録について、情報公開請求があった場合は、教育委員会において教科書を採択した後、遅滞無く公表することとしており、この規定の趣旨は、教科書の採択事務においては公正かつ適正な採択を行うための静ひつな採択環境が求められるところ、教科用図書採択前に協議会からの答申内容が公開されることによって、教科書発行者や様々な立場の市民、団体、研究者等からの過大な営業活動等の働きかけがなされる可能性があり、滋賀県第5地区教科書採択協議会に所属する教育委員会の教育委員の率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれ、教科用図書の公正かつ適正な採択に支障が出るおそれがあることをその理由として主張する。

第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、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に

対する意見は、概ね次のとおりである。

- (1) 本件処分を取り消し、公文書公開請求の対象となった文書を公開するよう求める。
- (2) 本件処分は公開請求の対象となった公文書の特定がなされておらず、妥当でない。
- (3) 公文書公開請求時点又は本件処分時点において、滋賀県第5地区教科書採択協議会の教科書選定にかかる協議は完了しており、同協議会の意思決定は終わっているため、実施機関が主張する率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれはない。
- (4) 教科書選定手続における採択地区協議会の答申手続と教育委員会の採択手続は、別の組織が行う独立の手続であり、公開しない理由がなくなる期日を市教育委員会の教科書採択日である7月26日とする根拠がない。
- (5) 実施機関が主張する「教科書発行者や様々な立場の市民、団体、研究者等からの過大な営業活動等の働きかけがなされる可能性」について、実例が示されておらず、単なる推測に過ぎない。

第5 審査会の判断

1 教科書採択に係る事務について

- (1) 滋賀県教育委員会が、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年法律第182号。以下「無償措置法」という。）第12条第1項に基づき定めた、滋賀県教科用図書採択地区（昭和39年滋賀県教育委員会告示第1号）により、長浜市は米原市とともに「第5地区」という採択地区を構成している。

長浜市は、無償措置法第13条第4項に基づき採択地区協議会を設置しており、採択地区協議会は、市教育委員会からの諮問により、市立小中学校において使用する教科書として適切なものについて審議し、その結果を市教育委員会に答申する。

採択地区協議会は、教科書の選定についての専門的調査研究を行うため、種目（科目）ごとに教科書調査員を置き、教科書調査員は、教科書の選定に必要な資料を作成し、採択地区協議会に報告する。

市教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第21条第6号に基づき、公立学校で使用される教科書を採択する。

無償措置法の規定により教科書の無償供与を受けるためには、同一の採択地区に属する市町村の教育委員会は、採択地区協議会における協議の結果に基づき、種目ごとに同一の教科用図書を採択しなければならない（無償措置法第13条第5項）。

- (2) 教科書の採択に係る手続は、このように①教科書調査員による採択地区協議会への報告、②採択地区協議会による市教育委員会への答申、③市教育委員会による採択という段階を経て行われる。平成24年9月28日に、文部科学省初等中等教育局長から都道府県教育委員会教育長にあてて、無償措置法に基づく教科書採択を適正かつ公正に行うため、採択地区協議会における市町村教育委員会間の協議にあたって、協議が調わない場合の再協議の手続や、最終的な合意形成の方法をあらかじめ教育委員会間の調整のもと定めるよう指導するとともに、協議が調わない場合に

は適切な指導・助言を行い、採択地区内で同一の教科書になるよう指導に努めることとする通知（24文科初第718号）がなされている事実を照らすと、②採択地区協議会による市教育委員会への答申と③市教育委員会による採択は、両者が密に連携をとりながら行われる一連の手續であるといえる。

2 本件対象文書について

本件に係る公文書公開請求に対して、実施機関は請求の対象となる文書（以下「本件対象文書」という。）を①平成30年度第5地区採択協議会の教科書採択協議会委員氏名、②平成30年度第5地区採択協議会の教科書選定調査員氏名、③平成30年度第5地区採択協議会の教科用図書採択結果、④平成30年度第5地区採択協議会の教科用図書採択理由、⑤平成30年度第5地区採択協議会の調査研究資料、⑥平成30年度第5地区採択協議会の調査研究経過報告書、⑦平成30年度第5地区採択協議会の議事録（第1回・第2回）と特定した。このうち①及び⑦については、協議会規程第3条により委員となるべき教育委員会の教育長2人、教育委員会委員の代表2人及び保護者代表6人の計10人の氏名及び地方公共団体の名称が記載されている。

3 条例第7条第5号の該当性について

- (1) 条例第7条第5号は、「他の地方公共団体・・・の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ・・・があるもの」については、非公開としうる旨定めている。
- (2) 条例が、長浜市が市政の諸活動を市民に説明する責務を全うするとともに、公正で開かれた市政の推進と市政への市民参加を一層促進し、もって地方自治の本旨に則した市政の発展と市民の知る権利の保障に資することを目的とし（第1条）、実施機関に対して、原則として公文書の公開を義務付けている（第7条各号列記以外の部分）ことからすれば、同条に掲げる非公開事由は限定的に解すべきであるから、同条第5号が規定する「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」とは、単にその抽象的な可能性があることでは足りず、法的保護に値する程度の具体的蓋然性が必要であるというべきである。
- (3) ア この点について、実施機関は弁明書において、協議会規程第12条で本件対象文書①～⑦が教育委員会による教科用図書の採択後、遅滞無く公表するとしており、この規定の趣旨は、教育委員会の教科書採択前に同条に規定する文書を公開すると、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると主張しているため、以下、条例第7条第5号と協議会規程第12条とについて検討する。
イ(ア) 教科書の採択に際しては、公正かつ適正に教科書を採択するための静ひつな環境が求められるところ、実際には、教科書発行者等から自社の教科書を採択するよう過大な営業活動等の働きかけがなされる実態があることについては、当審査会が平成27年11月17日付け答申第8号で述べたとおりで

ある。

そして、実施機関である教育委員会は、採択地区協議会からの答申をうけ、自らの権限において教科書を採択するところ、本件対象文書には、教科書の評価に関する資料が含まれることから、教科書採択の前に本件対象文書が公にされると、教科書発行者等から教育委員会の委員に対して、過大な営業活動等の働きかけがなされ、委員の率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが認められ、かつ、前記した教科書採択における過大な営業活動等の働きかけの実態に照らせば、当該おそれは法的保護に値する程度の具体的蓋然性をもつと認められる。

(イ) この点について、審査請求人は教科書の採択前でも採択地区協議会等の資料等を公開している他市の事例を挙げ、教科書採択事務に特段の支障をきたしていない点を主張する。

(ウ) しかし、平成30年3月30日に、文部科学省初等中等教育局長から都道府県教育委員会教育長あてに通知された「教科書採択における公正確保の徹底等について（通知）」(29文科初第1807号)中の「過大な宣伝活動等への対処について」において、過大な宣伝活動その他外部からの不当な働きかけにより公正かつ適正な教科書採択に問題が生じていると考えられる場合には、各市町教育委員会・学校等において適切な措置を講ずるよう指導を呼びかけている事実があり、直近においても、過大な宣伝活動が引き続き継続して発生している状況にあることが認められる。

したがって、過大な営業活動等の働きかけによる教育委員会の委員の率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれは抽象的な可能性に過ぎないとする審査請求人の主張は妥当でない。

ウ 他方で、教科書の採択後においては、教科書の選定が確定的に完了している以上、教育委員会の委員の率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれは認められないことは、当審査会が平成27年11月17日付け答申第8号で述べたとおりである。

エ(ア) なお、審査請求人はこの点に関して、①教科書調査員による採択地区協議会への報告、②採択地区協議会による実施機関への答申、③実施機関による採択という各段階において、それぞれの意思は確定し、各段階ごとに率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれも消滅するのであるから、文書ごとに公開しない理由がなくなる期日も異なるはずであると主張する。

(イ) しかし、前記のとおり、教科書の採択は教科書調査員の調査から実施機関による採択まで一連の手続で行われるのであるから、教科書の採択がいまだ終了していない段階で、採択地区協議会での議事録等が公になれば、その資料に基づいて教科書発行者等からの過大な営業活動等の働きかけがなされ、

委員の率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが認められる。

したがって、個々の手続を独立のものとして捉え、各段階ごとに文書を公開しない理由がなくなる期日も異なるとする審査請求人の主張は妥当でなく、本件対象文書を公開しない理由がなくなる期日は一律に教科書採択の日とすべきであり、この点は、平成27年11月17日付け答申第8号で述べたとおりである。

4 結論

- (1) 以上のとおり、本件対象文書①～⑦は、いずれも教科書採択の前においては条例第7条第5号により非公開としうるものであり、実施機関が、公開しない理由がなくなる期日を平成30年7月26日として、本件対象文書①～⑦を非公開とした本件処分は妥当である。
- (2) なお、実施機関が公文書非公開決定通知を行うにあたり、通知書の「公文書の名称又は内容」欄には、公開請求書記載の請求内容が記載されているのみで、特定した本件対象文書①～⑦の名称等、非公開の対象となる公文書が特定できる情報を記載していない。

条例第10条が、公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで非公開情報を公開することとなる時に限って、当該公文書の存否を明らかにしないで当該公開請求を拒否することを認めていること、及び3(2)で述べた条例の目的に照らすと、条例第10条に該当しない場合は、当該公文書の存在及び公文書の名称等の公文書の特定に足る情報を明らかにしたうえで、公開しない旨の決定を行うべきものであると解される。

本件対象文書は、前記のとおり教科書採択後においては公開又は部分公開されるべきものであって、条例第10条に該当しないことが明らかである。したがって、特定した本件対象文書①～⑦の名称等、非公開の対象となる公文書の特定できる情報を記載しないまま行った公文書非公開決定は妥当でない。その点において瑕疵あるものといえるが、その瑕疵の程度は本件処分を取り消すまでには至らないものといえる。

実施機関が公開決定等を行うにあたっては、決定の対象を明らかにすることで、市政の諸活動を市民に説明する責務を全うし、地方自治の本旨に即した市政の発展と市民の知る権利の保障に資するよう、条例に従った情報公開制度の運用を行うよう付言する。

【審査会の経過】

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査及び審議を行った。

日 時	内 容
平成30年8月29日	・ 諮問書及び実施機関の弁明書の受理
平成30年9月26日	・ 審査請求人からの口頭意見陳述 ・ 実施機関からの説明聴取
平成30年10月30日	・ 審議
平成30年11月22日	・ 答申

平成30年11月22日

長浜市情報公開審査会
会 長 南川 諦弘