

答 申

第1 審査会の結論

「平成28年度使用中学校教科用図書」の採択における資料のうち、新居浜市教育委員会（以下「市教委」という。）が行った「個々の調査員結果」、「学校ごとの意見」を非公開とした決定は妥当ではなく、それらは公開されるべきである。「私の評価表」を非公開とした決定は妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 公文書公開請求

審査請求人は、平成27年9月24日、新居浜市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定に基づき、市教委に対し、「平成28年度使用中学校教科用図書」の採択における資料の一切、新居浜市教科用図書採択委員会設置要綱（平成13年度教育委員会要綱第3号）、採択委員の任命基準、調査員の任命基準の公文書閲覧請求をした。

次に、審査請求人は10月13日に閲覧を行い、同日、上記内容から資料「教科書制度の概要」、「県教委の選定資料」、「教科書関係法令集の配布について」、「平成27年度新居浜市教科用図書選定委員の委嘱及び任命について」の中の委嘱状1件以外、「平成28年度使用教科書目録の送付について」、「点字教科書について」を除く写しの交付請求をした。

2 実施機関の決定

実施機関である市教委から公開請求に対する決定を委任されている教育長は、平成27年10月6日及び10月14日付けで公文書部分公開決定をした。非公開部分は以下のとおりである。

「平成28年度使用中学校教科用図書」の採択における資料の一切のうち、「個々の調査員結果」「学校ごとの意見」については条例第7条第2号及び第5号に該当するため非公開。「私の評価表」は学校ごとの意見を集約するための各学校の資料であり、市教委には提出されていない資料であることから、公文書が存在し公開できないとした。採択委員の任命基準、調査員の任命基準についても、該当文書が存在しないため、非公開とした。

3 審査請求及び諮問

(1) 審査請求人は、平成27年11月19日付けで、市教委に対し、部分公開決定のうち、①「個々の調査員結果」、②「学校ごとの意見」、③「私の評価表」が公開されないことが不服として、審査請求を行った。

(2) 市教委は、平成27年12月28日付けで、条例第20条の規定により、当審査会に対し諮問した。

第3 審査請求人の主張

不服申立書及び反論書、当審査会の意見聴取の結果を総合すると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定する採択における資料を作成するために用いられた、①「個々の調査員結果」、②「学校ごとの意見」、③「私の評価表」が公開されないことは、どのような過程を経て「適正かつ公正な採択」が行われたのかを検証することができないため、当該情報の公開を求める。

2 審査請求の理由

①「個々の調査員結果」は、3人の調査員の合議によって採択委員会に提出された「調査結果の総括」の元になる資料であり、公平・公正に作成されたものなのか明らかにするため、公開されなければならない。市教委は、個人に関する情報であると説明するが、調査員は公的に委嘱された者であり、「公人」であって「個人」ではない。また、公開することにより「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」があると説明するが、既に審議と決定が終了しているため、そのようなおそれは全くない。

②「学校ごとの意見」は、学校ごとに、全教員が「私の評価表」により評価し、各学校長に提出したものを、各学校長が「学校の評価表」にまとめて市教委に提出したものであるが、採択委員会にはそれらをまとめた「学校の評価表(まとめ)」が資料として提出されている。よって「学校ごとの意見」が、公平・公正に反映されているのか明らかにするため、公開されなければならない。市教委は、個人に関する情報であると説明するが、各教員又は各学校長が担任する職務遂行の内容であり、教科書採択における公的な情報に当たり、個人に関する情報ではない。また、公開することにより「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」があると説明するが、既に審議と決定が終了しているため、そのようなおそれは全くない。

③「私の評価表」は、「学校の評価表」を作成するために各教員が行った調査研究資料であり、採択委員会における資料のひとつである「学校の評価表」を作成する元になる公文書であり、公開されなければならない。市教委は、検討段階の内部資料であり、また、市教委に提出を求めている文書であることから公文書でないと説明するが、教育長の指示により作成するよう求めている文書であり、意思決定に至る過程を明らかにし、説明責任を全うするためには重要な文書である。不存在であるとの理由は市教委が文書の管理を怠っているということである。

第4 教育委員会の説明

市教委が理由説明書で主張する非公開とした理由は、おおむね次のとおりである。

1 説明の要旨

「実施機関が審査請求人に対して行った決定は妥当である。」との答申を求める。

2 非公開とした理由

①「個々の調査員結果」及び、②「学校ごとの意見」は、条例第7条第2号の「個人に関する情報」として非公開とした。条文の中の「個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」に該当すると判断した。調査員の氏名は教科書採択後に請求があれば情報公開される内容となっている。各教科の調査員は3名である。したがって、「個々の調査員結果」を氏名を伏せて公開しても、既に情報公開されている調査員氏名を基に限りなく特定の個人が識別されるおそれがある。また、「学校ごとの意見」を公開すると、各教科1名しか教員がいない学校においては、特定の個人が識別される。よって、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、特定の個人が識別され得るような情報が記録されている公文書は、非公開とすべき判断を行った。次に、第5号の「審議、検討又は協議に関する情報」に該当するとした理由は、事前に調査員に対して「情報公開請求があれば氏名を公開し、個々の意見も公開する」と説明を行ったならば、調査員個人の精神的負担は非常に重くなり、条文の中にあるように「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」があると判断したからである。過去の教科書採択においても、この判断により、調査員氏名のみ公開してきた。また、今回も含め、調査員には①「個々の調査員結果」は非公開であると事前に事務局より説明をし、率直な意見交換が妨げられないよう配慮してきた。教科書採択で大切なのは個人がどう考えているのかではなく、様々な立場の人々の意見を集約して、最終的にどのように決定していくかである。そのために採択委員会や教育委員会定例会においては、①「個々の調査員結果」や②「学校ごとの意見」ではなく、それらを総括した「調査結果の総括」を資料として用いている。以上の理由により、①「個々の調査員結果」及び②「学校ごとの意見」は非公開とした。

③「私の評価表」は、教科書展示会を受けて、各学校の教員が、よいと思う教科書の1位、2位を選んで、それぞれ評価項目について記入するものである。それを受けて、各学校長の責任で教育委員会事務局に提出されるのが②「学校ごとの意見」である。よって、③「私の評価表」は学校ごとの意見を集約するための各学校の内部資料であり、市教委としては提出を求めている資料である。したがって、公文書とは捉えていない。条例第2条（定義）において、公文書とは「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」とある。「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とは、

作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する覚え書や資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書等はこれに該当せず、「私の評価表」は公文書に該当しないと判断した。したがって、実施機関では請求に係る公文書を保有しておらず、公文書不存在を理由に公開できないとした。

第5 審査会の判断

1 ①「個々の調査員結果」②「学校ごとの意見」の非公開について

(1) 条例第7条第2号の該当性について

①「個々の調査員結果」は、市教委から委嘱された調査員が、それぞれ担当する教科書について調査研究した結果を記入するものであり、各教科3名の調査員が①「個々の調査員結果」を持ち寄り、採択委員会へ提出するために合議によってまとめられた、「調査結果の総括」の元になる文書である。「調査員氏名」、「調査結果の総括」は採択後に情報公開されている。市教委は、①「個々の調査員結果」は、条例第7条第2号に規定する特定の個人を識別することができるもの又は特定の個人を識別することができないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある「個人に関する情報」であるため公開できないと主張している。同様に、各学校において各担当教員の意見をとりまとめた②「学校ごとの意見」についても、公開すると、特定の個人が識別されるおそれがあり公開できないとしている。つまり、①「個々の調査員結果」及び②「学校ごとの意見」共に、各教員個人の意見については公開されるべきではないと判断している。

この点について審査会で検討を行った。この2つの文書については、確かに個人を識別できるおそれがある情報ではあるが、調査員は教員の中から公的に委嘱されたうえで調査研究の結果を作成、各教員は市教委通知に基づき判断した結果であることから考えると、審査請求人が主張するように「個人」であって、条例第7条第2号の「個人に関する情報」には当たらないと判断した。

(2) 条例第7条第5号の該当性について

市教委は、①「個々の調査員結果」及び②「学校ごとの意見」共に、審議、検討又は協議に関する情報であり、条例第7条第5号に規定する「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」があるとして非公開と判断している。しかし、審査請求人は、既に審議と採択決定が終了している事項であるから、これにはあたらないと主張している。「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」がある場合とは、不服申立ての審査、あっせん、調停その他の紛争処理に関する情報など中立性が強く要請される審議、

検討等に関する情報が公開されることにより、外部からの干渉、圧力等を受けるおそれがある場合や、審議、検討又は協議の場における発言内容が公開されることにより、発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれがある場合などが想定されている。「おそれ」の程度については、単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する高い蓋然性（ある程度確実）が求められることから、審査会では市教委に対し、どのようなおそれを想定しているのか、実際に事例があるのか補足説明を求めたところ、以下のとおり補足説明があった。

事例1 教科書採択委員会での教育委員の発言は公開されていることから、教科書採択後に教育委員に採択のやり直しを求める趣旨の抗議文が自宅のポストに直接投函されている。調査員、各教員に同様の事態が起きることが考えられる。

事例2 教科書採択後に、本市と関係のない全国各地の団体から抗議のFAXが市教委に送られてきた。組織的な活動と思われ、これが調査員、各教員に対して行われたいとは否定できない。インターネット等の進展に伴い一瞬のうちに情報が流布されるおそれがあり、情報公開は慎重に判断する必要がある。

事例3 特定の教科書会社を非難する講演会への案内状を各学校の社会科教科担任に届けられている。このような行為がエスカレートする危険がある。

また、全国的に教科書会社の教科書検定に関して不適切な行為があったことが連日報道されている。このような事態を誘発しないためにも公開する情報は必要最小限にすべきと考える。

以上の補足説明を踏まえ審査会で検討を行った。補足説明にあった事例については該当者に危害が及ぶなど法的保護に値するおそれがあるとまでは言えず、これらを以って非公開とする理由にはあたらない。また、今回は、教科書の採択後に公開請求された案件であり、公開することによって意思形成過程を妨げるものではなく、非公開情報には該当しないものと判断した。

以上（1）、（2）の検討により、①「個々の調査員結果」及び②「学校ごとの意見」については、公開すべきものと判断した。

2 ③「私の評価表」の不存在について

平成27年5月の教育長名の通知文では、様式や作成の指示をする反面、市教委へは提出不要との注釈があることによって、その運用に各学校のばらつきが出たものと想定される。通知内容に、提出が必要な文書は学校長が作成する「学校の評価表」（②「学校ごとの意見」）であることが明記されていることを勘案すると、③「私の評価表」は、条例第2条の定義における公文書の要件である「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」すなわち組織としての共用文書の実質を備えた状態で業務上必要なものとして利用・保存されている状態にある公文書としての要件を満たしていないと判断した。したがって、非公開の決定は妥当と考える。

第6 まとめ

以上の理由により、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第7 審査会審議等の経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年月日	処理内容
平成27年12月28日	諮問
平成28年1月7日	教育委員会へ理由説明書の提出依頼
平成28年1月13日	教育委員会から理由説明書を受理
平成28年1月18日	審査請求人に理由説明書の送付、意見書の提出を依頼
平成28年2月15日	審査請求人から意見書を受理
平成28年3月4日	第1回審査会 (教育委員会から理由説明、審査請求人から意見陳述及び審査)
平成28年3月7日	審査請求人から陳述補足書を受理
平成28年3月11日	教育委員会へ補足説明書の提出依頼
平成28年3月15日	教育委員会から補足説明書を受理
平成28年5月13日	第2回審査会
平成28年6月3日	答申

答申に関与した委員 (順不同)

氏名	現職	備考
北原 鉄也	関西学院大学総合政策学部教授	会長
高橋 正明	高橋総合法律事務所弁護士	
丹 絹子	新居浜市女性連合協議会	
岩崎 苗美	新居浜市女性連合協議会	
堀田 高正	元新居浜市総務部長	