

答申第25号
平成12年4月27日

秋田県教育委員会様

秋田県公文書公開審査会
会長 伊藤彦造

秋田県公文書公開条例第11条の規定に基づく諮問について（答申）

平成10年4月15日付け教義-91により諮問のあった下記の事案について、別紙のとおり答申します。

記

秋田県教育委員会が平成9年7月28日付け教義-647で行った「教科用図書調査研究報告書(平成8年度使用小学校教科用図書採択資料)」の非公開決定に対する異議申立て

(諮問第57号)

(

別紙

諮問 第57号

答申

第1 審査会の結論

教育庁義務教育課の「教科用図書調査研究報告書（平成8年度使用小学校教科用図書採択資料）」（以下「本件公文書」という。）について、秋田県教育委員会（以下「実施機関」という。）が非公開とした決定は、これを取り消し、公開することが妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 公文書の公開請求

異議申立人は、秋田県公文書公開条例（昭和62年秋田県条例第3号。以下「条例」という。）第7条の規定に基づき、平成9年7月1日、「平成9年度に小学校で使用している「教科用図書」採択にかかる資料一切（別紙）」を公開請求した。

当該請求書には、公開請求に係る事項4項目を具体的に明示したもの（別添）が別紙として添付されている。

2 実施機関の決定

実施機関は、公開請求書に添付された別紙のうち「1. 市町村教育委員会に、県教育委員会として行った「指導・助言、または援助」の文書（採択方針選定資料）」に係る公文書2件のうちの一つとして本件公文書を特定のうえ、条例第6条第1項第4号の規定により、非公開とし、平成9年7月28日付けでその旨を異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、この処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、平成9年9月24日、実施機関に対して異議申立てをした。

第3 異議申立ての趣旨及び理由

別紙1記載のとおり

第4 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

別紙2記載のとおり

第5 審査会の判断理由

1 本件公文書の内容等

本件公文書は、実施機関が、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「法」という。）第10条の規定により市町村教育委員会が行う教科用図書の採択に関する事務について、適切な指導、助言又は援助（以下「指導等」という。）を行うため、平成7年度に作成した教科用図書調査研究報告書である。

本件公文書には、小学校教科用図書全般にわたる事項として「採択要領」、「採択基準」、「調査研究の観点」及び「各教科毎に当該教科に係る数点の教科用図書それぞれに関する調査研究の結果」が記載されている。

「採択要領」には、採択の方法・手順、採択の公正確保及び採択に関わる不公正な行為の絶無を期す旨が記載されている。

「採択基準」には、採択すべき教科用図書は、内容の選択と取扱い、組織・配列・分量及び創意工夫の3つの観点から見て本県児童の生活、経験、興味、能力などの実態に適しているか、その学力を高めるのにふさわしいものであるかを基準とする旨が記載されている。

「調査研究の観点」には、採択基準に定める3つの観点毎に調査研究を行う事項10項目が定められている。

「各教科毎に当該教科に係る数点の教科用図書それぞれに関する調査研究の結果」には、それぞれの教科用図書について、一定の調査研究の観点に基づき、その内容及び構成の特色並びに本文及び図版等の分量の多寡などに関する調査研究の結果が記載されている。その具体的な内容は、調査研究を行うこととされている事項の10項目について項目毎に、学習指導を有効に進めるうえで各教科用図書がどのような配慮又は工夫等のもとに編集されているかなどに関する評価が記載され、他の教科用図書との比較による相対的な評価や採択の優先順位など個々の教科用図書の間に優劣をつける事項は一切記載されておらず、それぞれが有する特色等が客観的に記載されているものと認められる。

なお、本件公文書における採択要領、採択基準及び調査研究の観点は、秋田県教科用図書選定審議会の意見をきくために実施機関が同審議会に提出した資料でもあるとともに、実施機関から本件公文書作成前に各地区教科用図書採択協議会会長あて送付されており、本件公開請求書に添付された別紙の「1. 市町村教育委員会に、県教育委員会として行った「指導・助言、または援助」の文書（採択方針選定資料）」に係る公文書2件のうちの一つとして、異議申立人からの公開請求に対して公開されている。

2 教科用図書採択事務の流れ等

具体的判断に当たり、判断の前提となる主な事項について、あらかじめ以下のとお

り簡潔に記述する。

(1) 教科用図書採択の手続き

教科用図書の採択は、市町村教育委員会が行うこととされている。

また、法第12条の規定により実施機関が設定した採択地区毎に關係市町村教育委員会は協議のうえ、同一の教科用図書を採択することとされている。

県内に設定された9つの採択地区内の各市町村教育委員会は、共同採択のための組織として教科用図書採択協議会（以下「協議会」という。）を設置し教科用図書の調査研究を行い、協議のうえ採択地区内で共通して使用される教科用図書の採択を行っている。

(2) 教科用図書調査研究報告書の位置づけ

実施機関は、教科用図書の採択に係る指導等に関する事務として、法第11条第1項の規定に基づき秋田県教科用図書選定審議会の意見をきいて教科用図書調査研究報告書（以下「報告書」という。）を作成している。

同審議会は、実施機関の諮問を受け、秋田県教科用図書選定審議会規則第1条第5項の規定に基づき調査員を置き、当該調査員の教科用図書に関する専門的な調査研究に基づき実施機関に意見として答申している。

実施機関は報告書作成後これを協議会に送付し、協議会はその教科用図書採択の参考資料として利用している。

なお、教科用図書の採択は、法施行令第14条の規定により原則として4年に1度行われ、それに合わせて報告書も原則として4年に1度作成されるものである。

(3) 教科用図書発行者による営業活動と規制等

民間企業である教科用図書発行者にとって、自ら発行する教科用図書が採択されるかどうかは企業の存続に直結する最大の関心事であり、時に社会的に是認される範囲を越えて行き過ぎた営業活動が行われることもあり得ることから、それを防止するための規制等として、文部省の通達があるほか以下の事項が定められている。

ア 公正取引委員会による不公正な取引方法の指定(昭和57年6月18日告示)

独占禁止法第2条第9項の規定に基づき、公正取引委員会が教科書業について、教科書用図書発行者又は販売者による教科書用図書使用者又は選択関係者に対する金品、物品、きょう応などを不公正な取引方法として指定し、同法第19条においてこれを禁止している。

イ 社団法人教科書協会による申し合わせ

教科用図書発行者を会員とする社団法人教科書協会においては、教科用図書の宣伝自粛に関する申し合わせ事項を定め、採択関係者の自宅訪問の禁止などを自主的に規制している。

これらの規制等は、営業活動を禁止するものではなく、また報告書の公開の有無とは関わりなく定められているのであり、営業活動はこれまでと同様に、報告書の公開とは関わりなく続けられるものである。

3 具体的判断

実施機関は、本件公文書が条例第6条第1項第4号に該当すると主張しているので、以下検討する。

(1) 本号の解釈について

本号は、実施機関が行う事務事業に関して作成し、又は取得した情報であって、

- (一) 公開することにより、当該又は同種の事務事業に係る意思決定に支障が生ずるおそれのあるもの、当該又は同種の事務事業の目的が損なわれるおそれのあるもの、特定のものに不当な利益又は不利益が生ずるおそれのあるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれるおそれのあるものその他当該又は同種の事務事業の公正又は円滑な執行に支障が生ずるおそれのあるもの
- (二) その他公開することにより、県の行政の公正又は円滑な運営に著しい支障が生ずることが明らかなもの

が記録されている公文書は公開しないことができると規定している。

本号は、実施機関の行う事務事業は県民の付託を受け、自らの判断と責任において誠実に管理し、執行する義務を負っているものであり、本来、適法性、公平性、合理性、迅速性等公正かつ円滑な運営が求められていることから、公開することにより、これに支障が生ずることとなるものについては、公開しないことができとしたものである。

(2) 本件公文書の該当性について

本件公文書は、法第10条の規定により、市町村教育委員会が行う教科用図書の一採択に関する事務に対して指導等を行うため作成したものであるので、実施機関が行う事務又は事業に関する情報に該当すると認められる。

本号への該当性について、実施機関は3点主張しているので、以下順に検討する。

- ア(ア) 実施機関は、公開することにより、教科書用図書発行者に本件公文書の内容がたとえ一部でも知られた場合、教科書用図書発行関係者が教科書用図書の採択関係者と思われる者に過度の働きかけをすることが十分予想されるとともに、公正な採択を指導する立場にある実施機関にとってそれを担保する手段を欠き教科書用図書採択に係る所期の目的が達成されなくなる。このことは当該又は今後の事務事業の公正又は円滑な執行に支障が生じるおそれがあり、公正な採択業務の維持が困難となることが予想されるものであると主張している。

実施機関の主張の核心は、教科用図書の採択後においても、本件公文書の公開により採択関係者に過度の働きかけが予想され、それが今後の公正な採択業

務に支障を生じさせると言えるかどうかにあるので、まず、この点について検討する。

発行者は教科用図書の採択を受けるため営業活動を行っており、それが適正な営業活動の範囲を越えて時としては社会的に是認されない程度、方法等に及ぶ懸念があることは、既に述べたとおりである。このような現状で、本件公文書が公開されその内容が明らかになることが、実施機関の主張する事態を惹起すると言うためには、その明らかになったこと自体が契機となって、それまでの状態と比較して誰に対して、どのような方法でどの程度の働きかけが増大し、又は増大するおそれがあるかということが、まず具体的に明らかにされる必要があるが、この点に関する実施機関の説明は、具体性を欠くものと言わざるを得ない。

確かに発行者は採択を得るために営業活動を行っているのであり、本件公文書が公開された場合、発行者がそれによって得た情報をを利用して営業活動を行うことも予想されないではないが、本件公文書は前述のごとく各教科用図書を相対的に比較の上その優劣を明らかにする記載が一切なされておらず、しかも採択後の公開であることから、仮に営業活動の強化等につながったとしても、そのことが直ちに公正な採択業務に支障を与えるほどの過度の働きかけ等になるものではない。

営業活動の強化等がそのような働きかけ等に当たると言うには、その理由が具体的かつ客観的に明らかにされるべきであるが、実施機関の説明はそれが欠けている。

発行者にとって教科用図書が採択されるか否かがどれほど重要であるかは言うまでもないことであるから、採択されなかった場合にはその理由を知りたいと考え、次期採択に向けて必要な対策を講じ、そのための営業活動が行われることも十分予想され得る。

既に述べたとおり採択権者は協議会を組織し、本件公文書を参考としつつ調査研究を行い、その協議を経て教科用図書を採択している。採択権者が教科用図書を採択するに当たっては、採択地区の児童の実態から見てどの教科用図書が適しているかの観点に立って行っていることから、既に述べたような特色等を有する本件公文書の記載内容が採択にどのような影響を与えるかは、窺い知ることはできないし、本件公文書の内容と採択結果にどれほどの関連があるかどうかが本件公文書の公開により明らかになるとは言えない以上、仮に営業活動が強化等されたとしてもその主たる原因が本件公文書の公開にあると断定することはできない。

まして、次期採択に際しては、新たに文部省の検定を受けた教科用図書の調査研究が行われるのであるから、本件公文書の公開が次期採択に向けた営業活

動の強化等の原因となる程度はさらに低下するものと判断せざるをえない。

してみると、本件公文書の公開が、実施機関主張のごとく公正な採択業務に支障を与えるような過度の働きかけを招来するとは言えない。

(イ) また、本件公文書の公開により公正な採択を指導する立場にある実施機関にとってそれを担保する手段を欠き、教科用図書採択の所期の目的が達成されなくなるとの実施機関の主張は、本件公文書の公開により公正な採択事務に支障が生じると言えることを前提として成り立つものであり、上記(ア)に述べるとおり具体的な支障が生じると認めることができず、かつ実施機関から公開によってどのような支障が生じ、それがどのように当該目的の達成に支障となるのかが具体的に説明されていないので、その主張を採用することはできない。

以上から、実施機関のいずれの主張についても、本号に該当するものと認めることはできない。

イ 実施機関は、採択はあくまでも各採択地区協議会がその主体的な調査研究による結果として行うものであり、調査研究報告書を公開した場合各採択地区に対して教科書用図書発行者などの第三者から様々な意見、要望ができることが十分予想され、このことは、各採択地区が持つべき主体性や独自性を脅かし正常な採択業務に支障を来すことになると主張しているので、以下この点について検討する。

採択権者である市町村教育委員会の採択結果に対し様々な意見、要望等が寄せられたとしても、また、それが批判、不満等であったとしても、そのことが各採択地区の持つ主体性、独自性を脅かすことになるというには、単に主観的なおそれを表明するのではなく、その具体的な理由や根拠が客観的に示される必要があるが、実施機関の説明は抽象的で、かつ客観性を欠いている。

そもそも実施機関が、各採択地区に対して教科書用図書発行者などの第三者から意見、要望が様々なことが十分予想されると主張するには、先ずこのような事態が本件公文書の公開に起因することが合理的に明らかにされる必要があるにもかかわらず、この点に関する実施機関の説明にはそれがない。

以上から、本主張については本号に該当すると認めることはできない。

ウ 実施機関は、審議会委員、調査員及び協議会の委員に対して、本件公文書を開しないことを前提に示しているものであり、公開するとした場合、非公開を前提としたこの約束を実施機関自ら破棄することとなり、実施機関と委員等との信頼関係が著しく損なわれると主張しているので、公開により関係当事者間の信頼関係を著しく損なうおそれのある情報に該当するかどうかを検討する。

実施機関は現実に公開しない旨の約束があったことのみをもって本号に該当すると主張しているが、確かに本件公文書が公開された場合、公開しない旨約束をした実施機関に対して審議会委員等が不快、不信等の念を抱くことはあり得る。

しかし、関係当事者間の信頼関係が損なわれるおそれのあるものとは、公開す

ることにより、それ以降における情報収集や相手方の理解、協力等を得ることが困難になったり、約束・契約違反の責任が追求され、損害賠償責任の原因となるなど関係当事者間の信頼関係が悪化するおそれがあるので、単に相手方が不快の念を抱く程度のものはこれに該当しないものであり、公開しない旨の約束があったことのみをもって本号に該当するとの実施機関の主張は、具体的、客観的な根拠に欠け、これを認めることはできない。

以上から、本主張については本号に該当すると認めることはできない。

エ なお、ア～ウは、本件公文書のうち各教科毎に当該教科に係る数点の教科用図書それぞれに関する調査研究の結果についての判断であるが、本件公文書を構成する採択要領、採択基準及び調査研究の観点については、第5の1で説明したとおり異議申立人に別途公開されている以上、本号への該当性について改めて検討するまでもなく、公開されるべきである。

オ したがって、本件公文書が本号に該当するとは認められない。

平成9年度に小学校で使用している「教科用図書」採択
にかかる一切の資料

1. 市町村教育委員会に、県教育委員会として行った「指導・助言、または援助」の文書（採択方針選定資料）
2. 1に際して、教科用図書選定審議会が、県教育委員会に対して行った「意見」文書の一切
3. 県教育委員会の任命にかかる「教科用図書選定審議会」の①選考基準②審議会名簿
4. 市町村教育委員会が、採択を決め県教育委員会に提出した報告書一切
同じく、県教育委員会が文部省に出した、採択結果に関する報告書一切（科目別採択数）

以上、いづれも「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」と「同施行令」に關わる事項

第6 審査の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成10年 4月15日	・ 諮問（第57号）
平成11年 1月12日	・ 実施機関（教育庁義務教育課）からの非公開理由説明書の受理
平成11年 7月15日	・ 異議申立人からの非公開理由説明書に対する意見書の受理
平成11年10月 1日 (第86回審査会)	・ 実施機関から非公開理由の聴取
平成11年11月25日 (第88回審査会)	・ 異議申立人から意見聴取
平成11年12月15日 (第89回審査会)	・ 審 議
平成12年 2月21日 (第91回審査会)	・ 審 議
平成12年 3月16日 (第92回審査会)	・ 審 議

異議申立ての趣旨及び理由

1 本件異議申立ての趣旨は、本件公文書について平成9年7月28日付けで実施機関が行った非公開決定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、異議申立書、意見書及び口頭による意見の陳述で主張している異議申立ての主たる理由は、次のように要約される。

(1) 公開請求の理由

異議申立人が「調査研究報告書」の公開を求めた理由は、かつて公立小学校に在職中、校長の指示を受けて新しく採用される教科書の「展示会」に行き、社会科の教科書を閲覧して、何度か意見書を提出したにもかかわらず、希望した教科書の採択が行われなかつたこと、何よりも意見を出した現場教師の意思が採択過程でどのように処理され反映されたか一切不明であることによるものである。校長に聞いても、「学校票を出したが、採択協議会が決めたもので分からない」旨の答弁であった。

こうしたことから、教科書採択は現実には、学校現場で教育に携わり直接子供の発達を担う教師の全く手の届かない密室で行われているとの思いを強くし、採択が子供達や教師の立場に立って公正・公明に行われてきたのか疑問を抱かざるをえなかつた。

この度の公文書公開請求の中で県教育委員会は、市町村教育委員会に県教育委員会に対して行った「指導・助言、又は援助の文書」に係るものは公開しました。しかし、この文書は、一般的な「採択要領・採択基準」、「調査研究の観点」のみを示すもので、申立人が最も知りたかった個々の教科書について一切記述されていない。

各学校が希望した教科書についての意見が、どのように取り入れられているのか全くわからない現在の採択の仕方を公明・公正なものにするために、公開はぜひとも必要であると考えている。

(2) 条例第6条第1項第4号該当性について

ア 1997年8月18日、公開決定通知に従つて閲覧したときの県教育委員会の説明では、個々の教科書については、各社3行程度記述されているとのことだった。県教育委員会は、「教科用図書調査研究報告書」を、「公開することにより、教科書発行者による過度の働きかけが予想される」との理由で非公開処分にした。

しかし、「資料が的確に豊富に提示されている」(県教育委員会の説明)等、ほんのわずかの評価資料の公開で、それを基にした「過度の働きかけ」が可能だなどとは到底考えられないし、その程度の内容では、もし万一教科書会社が知ったとしても、働きかけにあたってのメリットには全くななりえない。

それとも、過去他県にあったように、特定の教科書の選定を暗に促したり逆に除

外したりするような内容の記述があるのでしょうか。勿論そうでないことを信じたいし、それ故にこそ、県教育委員会が公正な採択を進めている証として自ら進んで公開すべきであると考える。

過去、「教科用図書調査研究報告書」は、申立人の知る限り、東京、神奈川などではすでに公開してきたところであり、公開によって「教科書発行者による過度の働きかけ」が生じ、「当該事務事業の公正な執行に支障を生じた」という話を聞かない。

私自身も過去、2社の係員が来校して説明を受けたことがあるが、それは自社の教科書の良さや特徴の詳しい説明であった。過度の働きかけは、一般的に企業である教科書発行者自身の意思に基づく行為であって、そのことに対しの「戒め」は当然必要であるが、むしろ受ける側（行政が委嘱した採択に関わる委員等）のモラルこそ厳に問われるべきものである。

イ 非公開を前提にした「約束」が、具体的にどのようになされたかを示していただきたい。もし、「約束」があったものとしても、公開することによって、現場の教師の意見がどのように取り入れられたか等、採択の透明性が得られることと比較すれば、「信頼関係が損なわれる」ことを、非公開の重要な理由にするには根拠が乏しいと考える。

教師は、困難な条件の中で教科書を中心的な教材にしながら、ひたすら子どもたちの豊かな成長と発達を願い、日夜奮闘しております。父母もまた、教師と学校にかけがえのない子どもの未来を託しながら懸命に生きています。

拙著「いま、学校が危ない」でも詳しく述べましたが、教育行政が子どもの教育に中心的な責任を負っていると錯覚するような「上からの教育統制」が、教師や学校現場、そして多くの子どもたちを困難に陥れました。

せめて、教室で子どもの発達を直接担う教師には、その命とも言える「教科書」の採択に対する意見を反映させてほしいと願うものです。その大事な手がかりとして、本件処分を取消し、「教科用図書調査研究報告書」の公開を求めるものです。

異議申立てに対する実施機関の説明要旨

◎ 条例第6条第1項第4号該当性について

1 「調査研究報告書」の作成方針や記述内容については、教科書発行者の最大の関心事であり、「調査研究報告書」に関わるいかなる情報も教科書発行者に漏れ伝わることのないよう、県教育委員会はこれまで万全を期してきたところである。なお、県教育委員会が各採択地区に配付していた「調査研究報告書」は、各採択地区において採択が決定された後、事務局が速やかに回収し焼却処分してきた。

「調査研究報告書」が、たとえその一部であっても、教科書発行関係者に渡った場合は、教科書発行関係者が教科書の採択関係者と思われる者に対し、様々かつ過度の働きかけをすることが十分予想される。「調査研究報告書」を公開することは、公正な採択を指導する立場にある県教育委員会にとってはそれを担保する手段を失うことになり、教科用図書採択に係る所期の目的が達成されなくなる。

したがって、公開することにより、当該事務及び今後の事務事業の公正又は円滑な執行に支障が生じるおそれがあり、公正な採択業務の維持が困難となることが予想されるものである。

2 採択はあくまで各採択地区協議会が、その主体的な調査研究による評価の結果として行うものである。「調査研究報告書」を公開した場合、各採択地区に対して、教科書発行関係者などの第三者から、意見や要望が様々に出されることが十分予想される。

このことは、本来、各採択地区が持つべき主体性や独自性を脅かすことにつながることを意味し、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律第13条第3項の規定に基づいた正常な採択業務に支障を来すことになる。

したがって、公開することにより、当該事務及び今後の事務事業に係る意思決定に支障が生じ、各採択地区の主体性、独自性が損なわれることになる。

3 県教育委員会は、「調査研究報告書」については、教科用図書選定審議会委員、調査研究員、各採択地区協議会委員に対して公開しないことを前提に示しているものである。したがって、「調査研究報告書」を公開した場合は、非公開を前提としたこの約束を県教育委員会自らが破棄することになり、県教育委員会と調査研究関係者及び各採択地区協議会委員の信頼関係は著しく損なわれることになる。

このことは、本号にいう公開することにより、関係当事者間の信頼関係情報が損なわれるおそれがあるものに該当するものである。

秋田県公文書公開審査会委員名簿（五十音順）

区分	氏名	職名
会長	伊藤彦造	弁護士
	小賀野晶一	秋田大学教育文化学部教授
	佐藤了子	聖靈女子短期大学講師
会長代理	平川信夫	弁護士
	古田重明	秋田経済法科大学法学部教授

(平成12年4月27日現在)