

答申第26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

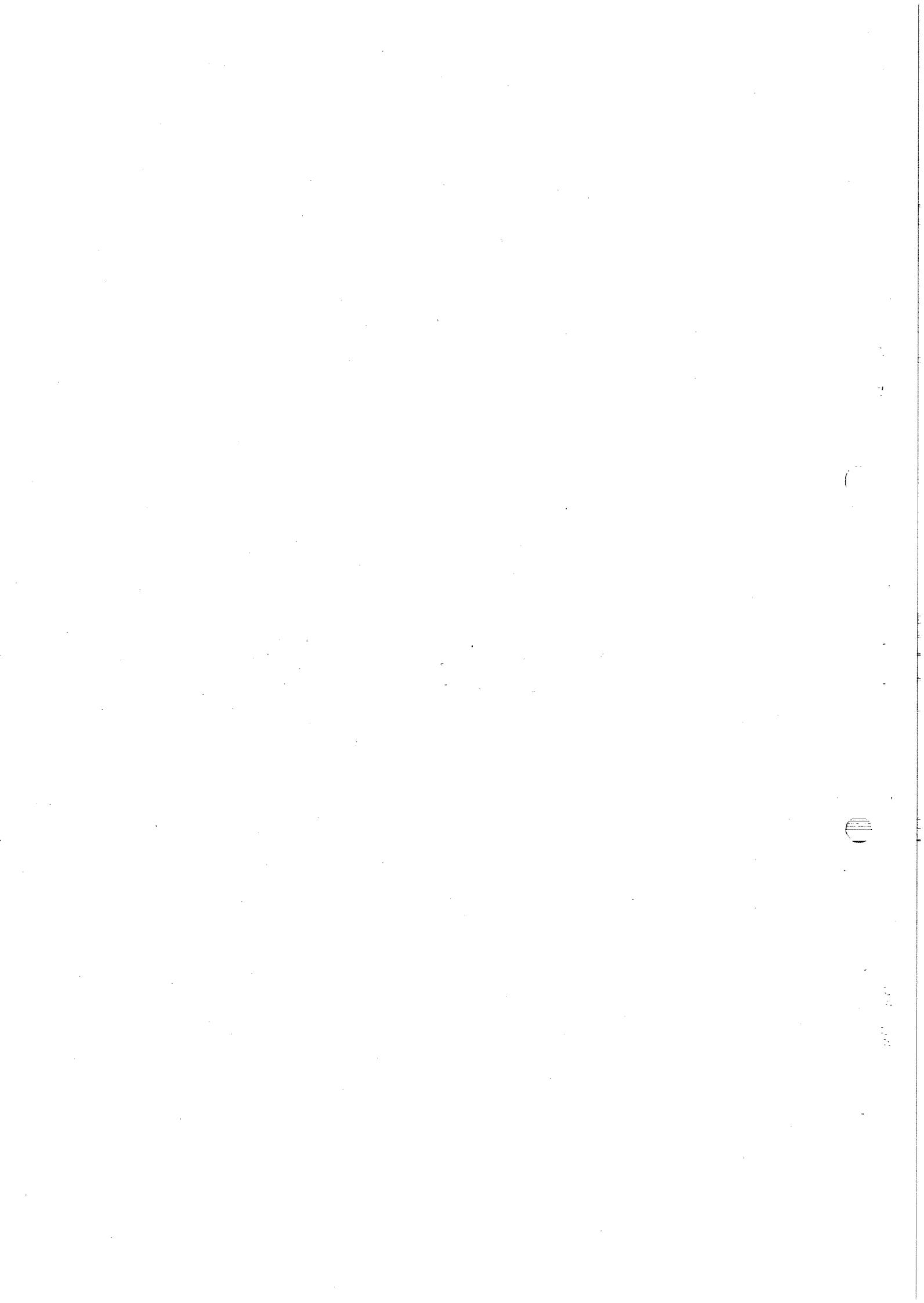
秋田県情報公開条例第11条の規定に基づく諮問について（答申）

平成11年9月24日付け教義-1694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11年9月2日付け義教-1526で行った「教科用図書調査研究報告書（平成12年度使用小学校用図書採択資料）の社会科に関する部分」の非公開決定に対する異議申立て

（諮問第61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12年度使用小学校教科用図書採択資料）のうち社会に関する部分」（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、秋田県情報公開条例（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11年8月25日、「直近の教科用図書選定審議会の調査・研究報告書（小学校・社会科）」の公開請求をした。

2 実施機関の決定

実施機関は、公開請求に係る公文書を本件公文書と特定のうえ、条例第6条第1項第5号及び第6号の規定により、非公開とし、平成11年9月2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11年9月9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11年度に作成した教科用図書調査研究報告書(以下「報告書」という。)のうち社会科に関する部分である。当該部分には社会科用図書数点について、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に優劣をつける事項は一切記載されておらず、それぞれの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。

報告書には、小学校教科用図書全般にわたる事項として採択要領、採択基準及び調査研究の観点が記載されており、その採択要領には、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、また採択基準には、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。さらに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。

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、当該採択地区内においては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) 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報告書を作成している。

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が、平成14年度からの新学習指導要領の全面実施に伴い小学校に係る教科用図書の次期採択は、平成13年度の予定となっている。

(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、選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5号及び第6号に該当すると主張しているので、以下順に検討する。

(1) 条例第6条第1項第5号該当性について

ア 本号の解釈について

本号は、県の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある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。

(一) 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

(二) 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、県又は国等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おそれ

(三) 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

(四) 人事管理に係る事務に関し、その公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

(五) 県又は国等が経営する企業に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

本号は、県の機関又は国等の機関が行う事務又は事業は、法令等に基づき公益に適合するように行われなければならず、また自らの判断と責任において適正に遂行することが求められていることから、これらの適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報は、公開しないことができるとしたものである。

イ 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、県の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。

次に本号への該当性について検討する。

実施機関は、公開することにより、本件公文書に記載された内容をもとに教科書用図書発行者による採択関係者、実施機関に対する営利に根ざした過度、不適当な働きかけや圧力（以下「不適当な働きかけ等」という。）が採択前後を問わず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はそれを担保する手段を欠き教科用図書採択に係る所期の目的が達成されなくなり、調査研究に係る事務及び採択に係る公正かつ能率的な事務事業の遂行を不当に阻害するおそれがあると主張している。

(ア) 実施機関の主張の核心は、教科書用図書の採択後においても、本件公文書の公開により不適当な働きかけ等が予想されると言えるかどうかにがあるので、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、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、当該公開により内容が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や圧力が増大し、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、そのことが直ちに不適当な働きかけ等になるものでもない。

営業活動の強化等が不適当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ところ、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、採択されなかつ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、2年後に予定される次期採択に際しては、学習指導要領の改訂により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発行者による不適当な働きかけ等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等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、これを認めることはできず、したがって、本件公文書は本号には該当しない。

(2) 条例第6条第1項第6号該当性について

ア 本号の解釈について

本号は、実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報（通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものに限る。）その他の公開すること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、実施機関が、個人又は法人等からの協力を得て、施策の立案、事務の執行等をしていることが多いことから、実施機関と当該関係当事者との信頼関係を維持し、行政の円滑な運営を確保するため、公開することにより、実施機関と関係当事者との信頼関係が著しく損なわれるおそれのある情報は、公開しないことができることとしたものである。

イ 本件公文書の該当性について

実施機関は、任意提供情報に該当するとともに、審議会委員、調査員及び協議会の委員に対して、本件公文書を公開しない旨約束をしていることから、公開するとその信頼関係が損なわれると主張しているので、まず任意提供情報の該当性について検討する。

任意提供情報とは、実施機関の要請を受けて公にしないとの条件で任意に提供された情報であり、非公開とする約束の下に法令等の根拠に基づかず相手方の任意の協力等により実施機関に提供された情報であるとされている。

審議会は、法第11条第2項の規定に基づき、実施機関の行う指導等に関する意見を述べる実施機関の付属機関である。また、審議会には、教科用図書を専門的に調査研究する調査員が置かれ、各科目毎に数名の調査員が選任されている。

本件公文書は、審議会の意見を踏まえて実施機関が作成したものであり、直接個人から提供を受けた情報には当たらない。審議会は、実施機関の依頼を受けて意見を述べることが求められている組織であり、当該意見に含まれる情報は、審議会委員個人が任意に実施機関に提供するものには当たらないことは明白である。このことについては、調査員についても同様である。

なお、本件公文書は実施機関が協議会に提供した情報であり、協議会の委員については本号該当性を論じる余地はない。

次に、任意提供情報に該当しないものの、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つ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を著しく損なうおそれ」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、協力等が得ることができなくなったり、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ったりするなど関係当事者間の信頼関係が破壊されるような事態をいうもので、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。

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。

第6 審査の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成11年 9月24日	・ 諮問（第61号）
平成11年10月22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11月10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11月25日 (第88回審査会)	・ 異議申立人から意見の聴取 ・ 実施機関から非公開理由の聴取
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11年9月2日付け秋田県教育委員会が行った非公開決定処分の取消しを求めるものである。

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) 教科書発行関係者からの働きかけ等による支障（第6条第1項第5号該当性）について

ア 県内の小学校社会科教科書の採択率を二分する一社の教科書発行者によれば、働きかけ等による支障という理由は全く根拠のない架空のものである、という認識であった。

イ 或る教育委員に聞いたところ、教科書会社の営業責任者が挨拶に来たが、それは極めて紳士的でかつ社会的常識の範囲でのそれであった、と述べていた。非公開理由説明書がいう営利に根ざした不適当な働きかけや圧力とは、具体的にどのような行為を指すのか、甚だ不明瞭である。予想されるというのは漠然としている。

ウ 教科書会社が、報告書を公開したときに起こりうると考えている事態は全く別のところにある、というのが私の理解するところである。少なくとも、非公開理由説明書のいう非公開理由は的外れというほかないのである。

(2) 関係当事者の信頼関係を損なう支障（第6条第1項第6号該当性）について

非公開理由説明書にいう公にしない条件で任意に提供された情報というのは形式的なものであり非公開を基礎付ける実質的なものではないから、この点に関する意見はない。

(3) 公開の必要性について

今回実施された平成12年度の教科書採択のうち、秋田・河辺地区採択協議会の状況は次のとおりである（秋田市教育委員会が公開した協議会のメモによる）。

社会科の分科会委員の意見の一致がみられないで、全体会で協議したところ、大方の委員の意見は、県の報告書、児童の実態、学校現場の意見を総合的に判断して東京書籍と決定する、というものである。児童の実態というのは実質的な決定理由の基準とは到底なりえないから、他の二つが採択の基準となっている。このうち、学校現場の意見というものがどのようなものであるのか、全く公開されていない（そもそも文書として保管していない）ためいきおい、他のもう一つの理由、すなわち報告書の存在に関心が集まるのである。もし、報告書すらも公開しないとなれば、教科書採

択という重要な作業が国民の眼に全く触れないところ（いわば闇のなか）で、行われているといわれても仕方ないのでないだろうか。

こどもたちがどんな教科書を使用するのかは、国民・保護者にとって重要な关心事でなければならない。採択にあたってどのような基準、資料が使用されたのかに関しても、国民には知る権利があると思うのである。義務教育課程において使用する教科書を決定する権利と責任は、教師や行政にあるのではなく、国民にあることを想起されるべきである。その際、採択に使用された資料はすべからく公開して国民の批判にさらされなければならないことは論を待たない。そのことで生ずる弊害や不都合は、十分具体的で差し迫ったものでなければならない。そして、それへの対処は別途考慮すべき性質のものである。漠然とした抽象的な理由で非公開とすることは、本末転倒の倒錯したアカロニズムと評されてもやむをえないのではないだろうか。

今回の非公開決定は、平成2年の「教科書採択の在り方の改善について」の文部省通達の趣旨に添うものとも思われず、むしろ、「閉ざされた採択」の觀を強くする。

異議申立てに対する実施機関の説明要旨

(1) 秋田県情報公開条例第6条第1項第5号への該当性について

「調査研究報告書」の作成方針や記述内容は、教科用図書選定のための重要な資料になるものだけに、採択の結果が営利に直接結びつく教科書発行者にとっては、最大の関心事である。そのため、県教育委員会は、「調査研究報告書」に関わるいかなる情報も教科書発行関係者に漏れ伝わることのないよう、これまで万全を期してきたのである。「調査研究報告書」は、県教育委員会が各採択地区に配付するものであるが、各採択地区において採択が決定された後、配付分については事務局が速やかにこれを回収し焼却処分してきたものである。

「調査研究報告書」を公開した場合、記載された内容をもとに、教科書発行関係者が教科書採択関係者や県教育委員会に対して、営利に根ざした不適当な働きかけや圧力をかけることが十分予想される。このような懸念は採択後においても払拭することはできない。「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欠くことになり、教科用図書採択に係る所期の目的が達成されなくなる。また、「調査研究報告書」に関する事務の能率的な遂行にも重大な支障を及ぼすおそれがある。

以上の理由で、「調査研究報告書」を公開することは、調査研究に係る事務及び採択に係る公正かつ能率的な事務事業の遂行を不当に阻害するおそれがあるものと判断し、本号に該当するものとして非公開とした。

(2) 秋田県情報公開条例第6条第1項第6号への該当性について

県教育委員会は、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、安心して調査研究が進められ公正な採択が行われるよう、「調査研究報告書」については、公開しないことを約束したものである。

したがって、「調査研究報告書」は、「公にしないとの条件で任意に提供された情報」に該当するものと判断している。もし、県教育委員会が「公にしない」との約束を違えて、これを公開した場合は、公正確保を担保することができないだけでなく、県教育委員会自らがこの約束を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との信頼関係は、著しく損なわれることになる。

結果として、調査研究関係者や各採択地区関係者に多大な迷惑と大きな不安を与え、以後の同事業の遂行への協力だけでなく、関連事業への協力も得られなくなるおそれがある。

以上の理由で、「調査研究報告書」を公開することは、関係当事者間の信頼関係を損なうおそれがあり、本号に該当するものとして非公開とした。

秋田県公文書公開審査会委員名簿（50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)