

【諮問第8号】

昭和60年度教科書採択関係書類一部非公開の件

62川公審第36号

昭和63年2月6日

川崎市教育委員会

委員長 増子正宏 殿

川崎市公文書公開審査会

会長 山田二郎

公文書の閲覧等の拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

昭和61年7月30日付け61川教企第230号をもって川崎市教育委員会から諮問のありました昭和60年度教科書採択関係書類（昭和61年度使用）一部非公開の件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

- (1) 調査員会報告書のうち、非公開とした発行者の番号・略称、教科書の記号・番号、書名の部分は公開すべきである。
- (2) 整理員会報告書の全部を非公開としたことは妥当である。

## 2 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、不服申立人が、昭和 61 年 4 月 21 日付けで「昭和 60 年度小学校に係る教科書採択に関する情報（昭和 61 年度使用）及び教育委員会で採択に関して討議した部分の議事録」について公文書閲覧等の請求を行ったが、当該請求に対して川崎市教育委員会（以下「教育委員会」という。）が、当該情報は、川崎市情報公開条例（昭和 59 年川崎市条例第 3 号、以下「条例」という。）7 条 1 項 3 号ア及びイに該当するとして、昭和 61 年 5 月 8 日付けで行った一部非公開処分の取消しを求めるというものである。

## 3 請求公文書及び非公開部分

### (1) 請求のあった公文書の内容

- ア 教科書採択委員会名簿
- イ 採択委員会答申書
- ウ 調査員会名簿
- エ 調査員会報告書
- オ 整理員会名簿
- カ 整理員会報告書
- キ 教育委員会議事録

### (2) 非公開とした部分

- ア 調査員会報告書のうち編集の工夫、内容、配列・表記等、造本を除く部分
- イ 整理員会報告書の全部

## 4 不服申立人の主張要旨

不服申立人の主張要旨は、次のとおりである。

### (1) 条例 7 条 1 項 3 号ア及びイについて

実施機関は、「調査員会報告書の一部と整理員会報告書の全部は、条例 7 条 1 項 3 号ア及びイに該当するため非公開とした」と主張するが、非公開理由説明書の内容からみるとイに該当する具体的な事実の主張がされていないと思われる。

イの規定は、入札の予定価格、試験の問題等に係るものであり、本件はこれに該当

しない。

また、アに規定されている「公開することにより、公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれがある」とは、少なくとも支障の存在なるものが単に抽象的に言われるだけでなく、具体的に示されなくてはならない。

## (2) 調査員会報告書の一部非公開について

### ア 調査員の自由な調査活動・評価について

実施機関は、「非公開部分を公開すると、調査員の自由意思に基づく調査活動及び自由な評価についての意見を阻害する危険性が高くなる」と主張するが、調査員が教科書の調査を委嘱され報告書を作成する終局の目的は、あくまで「公正な採択」にあり、その採択が公正といえるためには、調査員の判断が公開され、市民の誰もが検証できることが必要である。実施機関のいう調査員の「自由な評価」は、採択の公正に奉仕するための手段にとどまるものである。

仮に、調査員の「自由な評価」の内容が公正に欠ける場合、報告書が非公開であれば市民の目に触れず是正されない可能性が十分あるが、このような事態は採択の公正を損なうものである。

なお、調査員会報告書は、調査員の調査を基礎とはするが、調査員会の責任において作成される文書であり調査員会報告書の非公開部分の公開により、個々の調査員が意見・評価を歪める危険を生ずることはない。

### イ 調査員に対する働き掛けについて

実施機関は、「非公開部分を公開すると、発行者の調査員に対する働きかけ等の危険性を惹起するおそれがある」と主張するが、教科書採択をめぐる現状をみるに、調査員会等の教科書採択に関する文書が公開されるか否かを問わず、過大な競争状態にある教科書会社が、採択実績を伸ばすべく営業活動の一環として関係者に何らかの働き掛けを行っていること自体、ほとんど公知の事実である。

このような現状において、教科書会社からの働きかけにより調査意見が不当に歪められるという事態が発生したとしても、報告書が公開されていなければこれを容易に是正できず、ひいては教科書の公正な採択を損なわれる弊害・危険が少なからずある。

教科書採択の過程を公開すれば、このような不当な働きかけの弊害はより一層防止できる。

教科書会社が調査員、採択委員会委員、教育委員会委員に対して不正に働き掛けることについては、採択の公正確保の趣旨から現行制度上も種々の規制がなされている。

まず、独占禁止法に基づく公正取引委員会告示により、教科書発行・販売業者が

教科書の使用者・採択関係者に対し教科書の使用または選択を勧誘する手段として金銭、物品、供応その他経済上の利益を供与すること等は禁じられている。さらに、文部省の行政指導により、発行者が講習会・研究会の開催の禁止、宣伝用パンフレット等の配布の自粛の他の規制がなされている。その也、教科書業界において、公正確保に関する規制が円滑に実施されるように「教科書公正取引協議会」が設立され、教科書の宣伝自制に関する申し合わせも行われている。右規制は厳格なものであり、この規制の実効的な運用によっても公正な採択の確保が困難であるという事実は認められない。

#### ウ 名誉毀損及び損害賠償請求について

実施機関は「調査員会の報告書の非公開部分を公開するとすれば場合によっては、発行者の名誉や信用を侵害したとして、民事上、名誉毀損に基づく不法行為として、損害賠償請求あるいは謝罪広告等の紛争事件を惹起するおそれもあり、また、刑事上も名誉毀損罪(刑法 230 条)あるいは信用毀損業務妨害罪(刑法 233 条)として、刑事事件を惹起するおそれも予想される」と主張するが、いずれも現行法の解釈を無視したものであり、何ら正当な非公開理由ではない。

そもそも、調査員会報告書は検定教科書につき、一定の調査項目を設け調査員が客観的な見地から意見・評価を加えたものであるならば、その記載は「公正な評論」の範囲内にあり、名誉毀損罪の構成要件に該当しないか、あるいは違法性を阻却するものである。

#### (3) 整理員会報告書の非公開について

当該報告書を公開した場合における発行者等からの不当な働き掛けによる弊害の主張については、基本的には、調査員に対する働き掛けのところで述べたことがあてはまる。

また、採択希望教科書を非公開とした場合、教科書についての現場教師や親の関心に応えないことになる。むしろ、採択希望教科書を市民からの求めに応じ公開することにより、かえって、密室での不当な働き掛けの要素を排除することができる。

#### (4) 教科書採択の終了後における非公開文書の公開について

非公開とした情報については、昭和 60 年度の小学校に係る教科書採択はすでに終わっており、公開することにより公正又は適正な意思決定に著しい支障を生じたり適正な執行を妨げたりするおそれはないものとする。

また、実際問題として、採択済みの教科書について公文書の保存期間(5年間)内に公開されないのであれば、永久に日の眼を見ないことになるが、これは情報公開条例の公開原則に真っ向から反するものであり、可及的すみやかに、さらに採択の誤りを是正することが実際上も意味ある期間内に、採択関係文書は公開されるべきである。

## 5 実施機関の主張及び応答要旨

実施機関の主張及び応答要旨は、次のとおりである。

### 非公開とした理由

非公開とした部分は、条例7条1項3号ア及びイに該当し、その公開が、今後の教科用図書の公正、適正な採択業務に支障をきたすおそれがあるためである。

#### (1) 調査員会報告書の一部非公開について

調査員会報告書の一部である発行者の番号・略称、教科書の記号・番号及び書名を非公開とした理由は、当該報告書が発行者の具体的な図書についての調査員の自由な意思に基づく評価及び意見が記載されているものであるため、非公開部分を公開すれば調査員の自由な意思に基づく調査活動及び自由な評価についての意見を阻害する危険性が高く、また、発行者等の調査員に対する具体的な評価についての働き掛け等の危険性を惹起するおそれもある。

そのことは、ひいては市立学校で使用する教科書の公正なる採択の決定という意味決定に著しい支障を生ずるおそれがあり、また、反復継続される採択事務の公正な執行に支障を及ぼすものと考えられるからである。

さらに、調査員会報告書は、前述のとおり調査員が自由な意思に基づいて調査し評価したものを、調査員会において慎重かつ十分に審議検討した上で作成したものであることから、指摘の内容が非公開だからといって、採択の「公正」を損なうものとは考えられない。

次に、調査員の「自由な評価」については、調査員が自己の良心にのっとり純粋に教育的観点にたって行うものであり、その意味からも調査員の活動は障害から守らなければならない。情報公開制度においては情報を一旦公開すれば、個人であれ、法人であれ何人に対しても公開請求があれば、応じなければならないものである。

したがって、本件に基づき調査員の氏名が公開されている現在、調査員の今後を含めた自由な教育活動に対する障害の危険性を取り除く必要がある。

教科書の採択は、公正にかつ整然となされるべきであり、これを妨げる蓋然性が高いものであれば、その条件を除去すべきものとする。

また、調査員への働き掛けについては、教科書採択に関し、公正な採択に支障を生ずると想定される事柄の中で教科書の発行者等の調査員及び整理員に対する不当な働き掛けを理由として、取り上げたものであるが、この点については、不服申立人自身も、「過大な競争状態にある教科書会社が採択実績を伸ばすべく営業活動の一環として、関係者に何らかの働き掛けを行っていること自体、ほとんど公知の事実である。」として自認している。

また、不服申立人は、独占禁止法に基づく公正取引委員会告示について述べているが、このような告示が多数だされていることは、まさに教科書発行者等の働き掛けがものすごいため、これらの告示等で規制しなければならないということでもあると考えられる。教育委員会としては、金銭、物品、供給等の深みにはまる前段のところでその芽を摘む事が大事であると考えている。

#### (2) 名誉毀損及び損害賠償請求について

調査員会報告書は、発行者の具体的な図書についての調査員の自由な評価意見が記載されているものであるため、非公開部分を公開するとすれば、場合によっては、発行者の名誉や信用を侵害したとして、民事上、名誉毀損に基づく不法行為として、損害賠償請求あるいは謝罪広告等の紛争事件を起こすおそれもあり、また、刑事上も、名誉毀損罪（刑法 230 条）あるいは信用毀損業務妨害罪（刑法 233 条）として刑事事件を惹起するおそれも予想されるからである。

#### (3) 整理員会報告書の非公開について

当該報告書が各学校から提出された採択希望教科書について、教科の科目ごとに発行者の具体的な図書名別に、第一希望、第二希望として、採択希望教科書の集計が記入されているものであるため、公開すれば、発行者等からの不当な働き掛け等により、学校ごとの採択希望教科書の自由で公正な意思決定及び整理員の集計業務の適正・公正な処理をも阻害する危険性が高いものと考えられ、ひいては教科書の公正な採択の決定という意思決定に著しい支障を生ずるおそれがあり、また、反復継続される採択事務の公正な執行に支障を及ぼすものと考えられる。

また、当該報告書についても、上記(2)で述べたことがそのままではまるものと思われる。

#### (4) 教科書採択の終了後における非公開文書の公開について

教科書採択の終了後における非公開文書の公開について、不服申立人は、非公開部分に属する情報を時限的なものと考えているようであるが、当該教科用図書については、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律 14 条の規定により 3 年間にわたって毎年度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としているものである。

さらに、今後 3 年ごとに行われる義務教育諸学校の教科書の採択替えに当たって、本情報が、発行者等の不当な働き掛けに利用されるおそれも懸念される。

したがって、当該非公開部分に属する情報は、未だ限時秘とされる情報であるものとする。

また、当該非公開部分に属する情報が時限的なものであるとしても、具体的な期間として何年間経過後であると決定することは困難であるが、少なくとも、教科書の公

正な採択の決定を阻害する危険性がなくなったと客観的に考えられる時点以降であるものと思われ、現時点においては、未だ公開することのできない情報であると解される。

## 6 審査会の判断

### (1) 本件に対する条例の適用について

教育委員会は、本件非公開処分の根拠として、条例7条1項3号ア及びイを挙げている。一方、不服申立人は、本件は条例同アの対象であり、同イには、関係ないと主張している。

まず、条例同アについて、教育委員会は本件非公開部分を公開することは「意思決定過程における情報であって、……公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれ」があるだけでなく、教科書採択のように反復継続される今後の事務事業にも同様の支障を及ぼすとして、その適用範囲を幅広く解釈している。

これに対し、不服申立人は意思決定過程の情報であっても、できる限り公開すべきだとする情報公開の原則を強調したうえで、

ア その情報が非公開とされるのには、「著しい支障」の具体的な説明が必要である。

イ 意思決定後の将来にわたる同種事業の意思決定への影響まで考慮するような拡大解釈は、本条例の条文上不可能である。

ウ さらに教育委員会の主張は、いつになったら時限性による公開が可能なのか全く不明である。

と主張している。

次に、条例7条1項3号イについて、教育委員会は教科書採択が3年ごとに行われることから、反復継続される同種事業の執行過程の情報であるとして、本件が同条項イの適用対象となる考え方をとっている。

これに対し、不服申立人は、同条項イが「公開することが事務事業の本来的な性質と矛盾するような場合を想定したものだ」とし、条文の限定的な解釈をとり、教科書採択のような分野への適用は筋違いだとしている。

以上、条例上の適用根拠をめぐる両者の対立点について、本審査会としては次のように考える。

まず、条例7条1項3号アの意思決定過程の情報の公開については、「著しい支障」という影響の存否とは別に、意思決定の前と後とでは、その取扱いに差があるべきことは当然である。この場合、不服申立人の言うように、本条項アが意思決定までの期間に限定されるべきだとする厳密な考え方もあるが、本審査会は、意思決定後でも同種の意思決定が反復される場合への影響についても、弾力的に考慮されるべきだと解

する。

また、条例7条1項3号イについて、不服申立人は、条文の限定的な解釈によって本件は適用対象外としているが、本審査会は、条文中の事務事業は例示であって、それら例示以外でも、教科書採択のように学校現場などでその採択の当否が検討されている内容のもので、公正かつ自由な意見発表が必要とされており、また同種の事務事業が近い将来においても反復されるものについては、その性質上これに含まれると解する。

以上のような観点に立って、本審査会は、本件非公開処分の2点について、以下のように判断する。

(2) 調査員会報告書の一部非公開について

ア 既に採択教科書は決定済みであり、本件非公開部分を公開することによって、当該調査員の意思及び活動が阻害されることはない。

イ 当該教科書は、採択決定後3年間継続採択され、3年後に採択替えが行われ、その際、同種の意味決定が反復継続されるが、調査員会は新たに任命、構成される。

ウ 本件非公開部分の公開によって、教科書と教科書評価内容の結びつきが特定されたとしても、教科書発行者等の調査員への働き掛けの危惧は、既に調査員会名簿と調査内容の集約が公開されていることを比較考量した場合、本件においては著しい支障が生ずるものとは考えられない。

エ 教科書と教科書評価内容の結びつきが特定されることによって、教育委員会が危惧する刑事上及び民事上の紛争事件発生の可能性は、本件のように教科書の評価記述がほとんど肯定的内容であること、また、県教育委員会が同種の専門委員会資料を既に公開していることなどとも考え合わせると、きわめて小さい。

等が指摘できる。

したがって、本審査会は、本件調査員会報告書の非公開部分を公開することが、条例7条1項3号アを前述のように弾力的に解釈したとしても、「公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれのあるもの」に該当しないと考える。

また、同条項イについても、同非公開部分の公開は、上記と同じ理由から「公正又は適正な執行を妨げるおそれのあるもの」に該当しないと考える。

(3) 整理員会報告書の非公開について

教育委員会は、本件報告書の全部を非公開とした処分について、これを公開すれば、教科書発行者等からの不当な働き掛けによって、学校現場での採択希望教科書の自由で公正な意思決定及び整理員の適正・公正な整理業務を阻害する危険性が高いことを理由としている。

この主張のうち、整理員の業務阻害の懸念については、前記調査員会報告書の非公

開部分に対するのと同様の見解によって、少なくとも条例7条1項3号アに該当しないと考える。

ここではむしろ、整理員会報告書が個々の学校現場における教科書の個々の支持評価の程度を数値によって示す内容となっていることから、これが公開された場合は、学校現場への教科書発行者等の狙い撃ち的な働き掛けを誘導する可能性が大きい。

したがって、本審査会は、本件報告書の公開が今後3年ごとに反復される教科書採択の適正・公正な事業の執行を妨げるおそれがあるものとして、教育委員会の本件非公開処分を条例7条1項3号イによって妥当なものとする。

更に付け加えれば、不服申立人が要請している教科書の公正な採択のための検証は、前述のとおり調査員会報告書がすべて公開されることにより相当程度において目的を達することができるので、以上に述べたとおり、本審査会は、整理員会報告書の非公開は、当該事業の適正・公正な執行を考慮して妥当なものとする。

なお、前記の調査員会報告書一部非公開部分の公開を妥当とした本審査会の判断は、そこに述べたとおり、調査員会名簿、整理員会名簿及び調査内容の集約等の公開との比較考量の結果によるところが大きい。この点に関連して、本件公文書公開に対する教育委員会の積極的な対処は、本審査会としても高く評価することをつけ加えておきたい。