

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

( 答 申 第 3 3 号 )

平 成 28年 2月 25日  
訂正 平 成 28年 6月 20日

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会

# 答 申

## 第1 審査会の結論

大津市教育委員会教育長(以下「実施機関」という。)の行った公文書部分公開決定については、実施機関の判断どおりとする。

## 第2 審査請求の経過

### 1 公開請求

平成27年7月10日、審査請求人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、次のとおり記載して、公文書の公開を請求した。

- ① 2016年度から使用する中学校教科書の採択にかかる教科書選定審議会の委員名簿、教科書調査員名簿
- ② 2015年度の教科書採択にかかる教科書選定審議会会議の開催経過のわかるもの(現時点までのものは、直ちに公開を求める。今後のものは、教育委員会に答申した時点で直ちに公開することを求める。)
- ③ ②の審議会の会議に提出された資料(上記②と同様)
- ④ ②の審議会の会議の会議録(上記②と同様)
- ⑤ 2016年度から貴市中学校で使用される歴史・公民教科書の採択結果のわかるもの(教科書採択の教育委員会会議終了後ただちに公開を求める。)
- ⑥ 2015年度開催の教育委員会会議における歴史・公民教科書の採択資料(⑤と同様。)
- ⑦ 2015年度上記にかかる教育委員会会議録(会議録の作成後直ちに公開することを求める。)

### 2 実施機関の決定

平成27年7月27日、実施機関は、本件公開請求に対応する公文書として「① 2016年度から使用する中学校教科書の採択にかかる教科書選定審議会の委員名簿[①-1]、教科書調査員名簿[①-2]」「② 2015年度の教科書採択にかかる教科書選定審議会会議の開催経過のわかるもの(現時点までのもの[②-1]は、直ちに。今後のもの[②-2]は、教育委員会に答申した時点で直ちに。)」「③ ②の審議会の会議に提出された資料(現時点までのもの[③-1]は、直ちに。今後のもの[③-2]は、教育委員会に答申した時点で直ちに。)」「④ ②の審議会の会議の会議録(現時点までのもの[④-1]は、直ちに。今後のもの[④-2]は、教育委員会に答申した時点で直ちに。)」「⑤ 2016年度から本市中学校で使用される歴史・公民教科書の採択結果のわかるもの(教科書採択の教育委員会会議終了後直ちに。)」「⑥ 2015年度開催の教育委員会会議における歴史・公民教科書の採択資料(教科書採択の教育委員会会議終了後直ちに。)」「⑦ 2015年度上記にかかる教育委員会会議録(会議録の作成後直ちに。)」(以下「本件公文書」という。)を特定の上、本件公文書の一部を非公開とする部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、公開をしない部分及び公開をしない理由を次のように付記して審査請求人に通

知した。

(1) 条例第7条第5号に該当する。

「①-1 2016年度から使用する中学校教科書の採択にかかる教科書選定審議会の委員名簿の氏名、所属」「①-2 2016年度から使用する中学校教科書の採択にかかる教科書調査員名簿」「③-1 ②の審議会の会議に提出された資料のうち現時点までのもののうち氏名、所属」「④-1 ②の審議会の会議の会議録のうち現時点までのもののうち氏名」については、市の内部における審議、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、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため。

(2) 公文書不存在。

「②-2 2015年度の教科書採択にかかる教科書選定審議会会議の開催経過のわかるもののうち今後のもの」「③-2 ②の審議会の会議に提出された資料のうち今後のもの」「④-2 ②の審議会の会議の会議録のうち今後のもの」「⑤ 2016年度から本市立中学校で使用される歴史・公民教科書の採択結果のわかるもの」「⑥ 2015年度開催の教育委員会会議における歴史・公民教科書の採択資料」「⑦ 2015年度上記にかかる教育委員会会議録」については、請求時点において作成、取得しておらず存在しないため。

### 3 審査請求

平成27年8月18日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第5条の規定に基づき、本件実施機関の上級庁である大津市教育委員会に審査請求を行った。

## 第3 審査請求の趣旨

「本件処分の決定を取消す。」との裁決を求める。

## 第4 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、審査請求書及び意見書の記載内容によれば、概ね次のとおりである。

- 1 ①「2016年度から使用する中学校教科書の採択にかかる教科書選定審議会の委員名簿、教科書調査員名簿」は、今年度の教科書採択にかかる関係者の名簿であるが、これを公開したとしても、非公開の理由にある条例第7条第5号にいう「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、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある」ことには当たらない。

それは、各委員・調査員は、教科書等に関して識見を有し責任をもってその任に当ることができものが任命されているものであり、公開してもその「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」等はないものである。つまり、外部からの働きかけなどがあっても責任をもってその任にあたることができると考えられる。

さらに不当な行為を受けるようなことが万が一考えられる場合でも、2015年4月7日付け27文科初第91号の文科省初等中等教育局長通知の2の(2)に「静ひつな採択環境を確保するため、

外部からの働きかけに左右されることなく、採択権者の権限と責任において公正かつ適正な採択を行うこと。円滑な採択事務に支障をきたすような事態が生じた場合や違法な働きかけがあった場合には、各採択権者が警察等の関係機関と連携を図りながら、毅然とした対応をとること」とあるように、その委員等の意思決定を阻害するようなおそれが生じたら、教育委員会として対応できるし、対応しなければならぬため、現時点で公開しても「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」等はないものである。

- 2 教科書選定審議会委員は、教育委員会に諮問された内容を答申することにより任務は完了し、その意思決定は確定する。また、教科書調査員は、審議会に調査報告をした時点で任務を完了し、調査員全体の意思決定は確定する。つまり、それぞれの時点において、同条例に言う「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」等はなくなるものである。よって2つの名簿は、遅くともその委員等の任務が完了した期日において公開しない理由は消滅するため、公開されねばならない。
- 3 実施機関の理由説明書では、「公開すると、委員個人に要望・要求が寄せられることが十分予想される」とか、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることが懸念される」などと、「予想」や「おそれ」、「懸念」という教育委員会側の一方的で具体性のない想定等をあげて、非公開理由としているものであり、これ自体が不当である。
- 4 教科書調査研究員の名簿については、「調査研究を終えた後にも非公開としている」と明確な根拠を示さず述べている。これは、「調査研究を終えた後」は条例第7条第5号に規定する「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」等がないにもかかわらず、公開しないというもので、条例第7条第5号を根拠に公開しないという市教育委員会の考え方に矛盾する。  
また、理由説明書では、調査研究員の選考基準により、調査研究員の候補者が「特定されてしまうことが懸念される」と述べているが、この選定基準には理由説明書にあるように「原則として」前回の者を選考しないということであり、確定的ではないので、特定されることは単なる懸念に過ぎない。そのことをもって、非公開とする理由とすることはできないものである。
- 5 本件処分通知には公開しない理由が消滅する期日が記載されていないが、これは不当である。

本件処分通知には公開しない理由が消滅する期日が記載されていないことについて、「当該通知時点では答申の期日が定まっていなかったため」としていることから少なくとも、教育委員会側の主張では、審議会委員名簿について、「答申の期日」以降は公開することを前提としていたと考えられ、明白な期日は指定できなくてもその旨記載すべきである。記載がないことは、公開しない理由が消滅する期日がないと解釈できることとなる。先の部分公開当日、担当者からこの点について、若干説明があったように記憶するが、やはり、記載がないこと自体は、これは不当である。

審議会委員の氏名、所属は、条例第7条第5号の非公開とする理由には当たらないし、そもそも「委員等の任務が完了した期日」にはその理由は消滅するので、遅くともこの時点では公開できることを明示すべきである。

③及び④「2015年度の教科書採択にかかる教科書選定審議会の会議に提出された資料及

び会議録」の中の氏名、所属については、実質的には、上記の2つの名簿と同様のものと考えられ、上記と同様の理由により、公開されるべきものである。あるいは、上述の公開できない理由が消滅した期日をもって公開すべきものである。

- 6 公文書が存在しないという理由により非公開とされることは承服するものの、公開の期日において、あるいは、本件処分通知の期日において存在するものは、不存在を理由に非公開とすることは事実を反し、不当である。よって、現時点で公開するよう求める。

「公開請求時点において」不存在であるから非公開とした点について、公文書の有無は、公文書公開にかかる本件処分通知のあった期日において、その存否を請求人に通知されるべきものとする。つまり、通知文書の日付である2015年7月27日時点において、7月14日に開催された第2回の審議会の資料は、明らかに存在していた。これをあえて「公開請求時点において」不存在として、非公開にするのは不当と考える。なぜなら、実施機関の保有する公文書は、実施機関の独占物ではなく市民等との共有財産であるという、情報公開の理念・趣旨に反するのではない。また、条例第1条の目的にもある「市民の知る権利を尊重し、市の保有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにする」という考え方を実現することに消極的であると解釈せざるを得ない。当方は、市教育委員会の「諸活動」の事実に係る最新の情報を求めているのであり、あくまで、「公開請求時点」ではなく、「本件処分通知の時点」での事実関係で決定すべきである。無論、会議録等のちに作成されるもので必要最小限の事務の時間を無視して公開を求めているわけではない。

- 7 教科書調査員の名簿の公表に関して、行政文書非開示決定取消等請求事件(横浜地方裁判所平成22年(行ウ)第70号)において、2011年6月15日に横浜地裁が「非開示決定を取り消す」「市教委は原告に対し、名簿の開示決定をせよ」との判決を出している。この判決後、訴訟当事者である横浜市教委は控訴せずこの判決が確定し、同年7月5日に改めて開示決定を行い、名簿を公開している事例がある。報道によると、その判決では、横浜市教委の「名簿を公開すると教科書会社から調査員に宣伝行為がある」とする主張を「抽象的な可能性を指摘するに過ぎない」とし、名簿の公開について「市民への説明責任を果たすために調査員は受忍すべきとした」と報道している。また、本件に関しては、同様の調査員名簿の開示請求が提出され異議申立て後、情報公開審査会は、横浜地裁判決に先立つ6月3日に「開示すべきである」と答申している。

## 第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、非公開決定理由説明書及び実施機関から事情を聴取した結果、概ね次のとおりである。

- 1 「教科書選定審議会の委員名簿」を教科用図書選定審議会の開催期間内に公開すると、委員個人に要望・要求が寄せられることが十分予想される。そのことにより率直な意見の交換や、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることが懸念される。

同様に、「教科書調査員名簿」を教科用図書調査研究会の開催期間内に公開すると、調査研究員個人に要望・要求が寄せられることが十分予想される。そのことにより調査研究の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることが懸念される。

- 2 「教科書選定審議会の委員名簿」は教育委員会への答申後には公開している。  
「教科書調査員名簿」は調査研究を終えた後にも非公開としている。これは、調査研究員の選考基準の中で、採択の公正を期するため「前回の採択にかかわった者は、原則として選考しない。」ことを定めている。そのため、前回かかわった者を除外し、教科等専門領域における研究、実践上で実績のある者を斟酌していくと、特に免許状保有者の少ない教科について、調査研究員の候補となる教員が特定されてしまうことが懸念されるからである。
- 3 2015年度の教科書採択にかかる教科書選定審議会の会議に提出された資料のうち現時点までのもののうち氏名、所属及び会議の会議録のうち現時点までのもののうち氏名は、教科用図書選定審議会を開催している期間内に公開すると、委員個人に要望・要求が寄せられることが十分予想される。そのことにより率直な意見の交換や、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることが懸念される。
- 4 「教科書選定審議会の委員名簿」を公開しない理由が消滅する期日を本件処分通知に記載していなかったが、これは、当該通知の時点では答申の期日が定まっていなかったためである。
- 5 公文書の公開請求時点において作成・取得しておらず存在しない公文書については非公開とした。

## 第6 当審査会の判断理由

- 1 本件審査請求の対象となっている公文書について

大津市では、大津市附属機関設置条例第4条の規定に基づき、大津市教育委員会からの諮問に応じて、市立小学校及び中学校で使用する教科用図書の選定のために必要な事項を調査審議し、答申する大津市教科用図書選定審議会(以下「選定審議会」という。)を設置している。

選定審議会は、大津市教科用図書選定審議会規則第7条第1項の規定により「専門の事項を調査し、及び研究させるため必要があるときは、審議会に調査研究員を置く。」とされており、大津市教科用図書調査研究会(以下「調査研究会」という。)において調査研究を行い、その結果を選定審議会に報告している。

調査研究会から報告を受けた選定審議会は、調査報告をもとに審議を行い、その結果を大津市教育委員会に答申し、大津市教育委員会は、その答申を受けて審議を行い、教科用図書を採択している。

なお、選定審議会から大津市教育委員会へは、平成27年8月19日に答申されており、大津市教育委員会において平成27年8月27日に中学校教科書が採択されている。

本件審査請求の対象となっている公文書は、平成28年度から使用する中学校教科書の採択に係る公文書である。具体的には、選定審議会の委員名簿、会議資料、議事録及び調査研究会の調査研究員名簿並びに中学校教科書の採択に係る大津市教育委員会の会議録である。

選定審議会委員は、学識経験を有する者、教育関係団体から選出された者、教育委員会が指名する市職員により構成されている。委員名簿については、選定審議会の開催期間内は非公開とされているが、教育委員会への答申後には公開されており、平成27年10月6日には大津市のホームページ上に公開されている。

調査研究会の調査研究員は、大津市教科用図書調査研究会の組織及び運営に関する要項に「大津市立小中学校の校長・教頭・教諭の中から教育委員会が委嘱する。」とされている。

調査研究員名簿については、大津市教科用図書調査研究会の組織及び運営に関する要項に「調査研究員名については公開しない」と規定されていることから、調査研究を終えた後にも非公開とされている。

実施機関は、選定審議会委員名簿の氏名・所属、調査研究員名簿及び選定審議会の会議録の氏名を除いて、公文書公開請求時点で保有していた教科書選定審議会に関する公文書を公開している。

一方、審査請求人は、選定審議会委員名簿の氏名・所属、選定審議会会議録の氏名及び教科書調査員名簿並びに公文書公開請求時点では保有していなかったが、本件処分通知時には保有していた公文書の非公開を不服として、本件処分の取消しを求め、本件公文書を公開するよう求めている。

当審査会は、実施機関からの聴取を経て、2回の審議を重ねた。

## 2 条例第7条第5号の該当性について

(1) 条例第7条第5号では「市、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人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つて、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、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」については、公開しないことができると規定している。

(2) 実施機関は、「教科書選定審議会の委員名簿」を選定審議会の開催期間内に公開すると、委員個人に要望・要求が寄せられることが十分予想され、そのことにより率直な意見の交換や、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることが懸念される。同様に、「調査研究員名簿」を調査研究会の開催期間内に公開すると、調査研究員個人に要望・要求が寄せられることが十分予想され、そのことにより調査研究の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることが懸念されると主張していることから当審査会では、実施機関より事情聴取を行ったところ次のとおり説明があった。

ア 調査研究員に対して、過度な要求などはないが、教科書会社が調査研究員であるなしに関わらず、特定の教科の研究部会などで役員を務めている教員の家に自宅訪問などのアプローチは、採択の年度に関わらず日常的にある。

イ 本市において過去の状況を調べたところ、特定の教科書(中学校の社会科の歴史教科書)が非常に社会的にも大きな話題になった平成17年度には、教育委員会に1,142件の意見が寄せられた。そして、その当時の選定審議会委員であった教育委員の自宅にファックスや、手紙が届けられたり、電話での意見の表明がなされたり、更には自宅を訪問されたりするようなこともあった。そのときは、調査研究員のもとに要望や要求が寄せられたといった事実は把握していないが、今回仮に氏名が公開されることになれば、そういうことも生じるのではないかと考えている。

(3) 実施機関からの事情説明を踏まえ、当審査会は次のように判断する。

ア 選定審議会の委員名簿の氏名、所属及び選定審議会資料のうち委員氏名、所属についての答申前における公開の要否については、実施機関からの事情聴取から教育委員会への外部からのアプローチや平成17年の教科書採択協議会の状況など過去の経験に照らすと、答申前に選定審議会の委員氏名が公になると、委員個人に要望・要求が寄せられ、率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれる蓋然性があると認められることから実施機関の判断どおりとする。

イ 調査研究員名簿の教科書採択にかかる調査研究期間における公開の要否については、選定審議会委員の氏名、所属と同様に、調査研究期間中に名簿が公になると、調査研究員個人に要望・要求が寄せられ、率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれる蓋然性があると認められることから実施機関の判断どおりとする。

### 3 公文書公開請求時点以降に保有した公文書の公開について

実施機関は、公文書公開請求された時点で対象公文書を特定しているため、公文書公開請求時点に作成・取得していない公文書については、不存在として本件処分を行ったと主張している。

一方、審査請求人は、本件処分通知の時点において存在するものは、不存在を理由に非公開とすることは事実と反し、公開請求から公開決定までの期間に第2回選定審議会が開催されていることから、実施機関は第2回選定審議会の資料を作成しているため、不存在として非公開とするのは不当であると主張している。

当審査会が実施機関に別途事情聴取を行ったところ、第2回選定審議会にかかる会議資料については、平成27年7月13日に担当者が作成し、7月13日付けで起案され決裁日は7月14日付けとのことであった。また第2回選定審議会にかかる議事録については、平成27年7月24日に担当者が作成し、7月28日に選定審議会委員の確認を終えた後、8月13日付けで起案され決裁日は8月18日付けとのことであった。

実施機関からの事情聴取により、第2回選定審議会にかかる会議資料、議事録とも公文書公開請求時点以降に作成されていることを確認した。

条例第2条第2項において、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真並びに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」と定義している。また、条例第5条において、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の公開を請求することができる」と定め、第7条では、「実施機関は、公開請求があったときは、・・・公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない」と定めている。

条例第12条によれば実施機関は限定された期間の間に公開又は非公開の決定をするよう義務付けられているところ、実施機関が保有しているか否かを早期に確定することは、公開実務を迅速に進めていく上で必要である。また、日本の行政実務慣行から、起案から最終決定、通知まで一定の期日が必要とされることに鑑みると、公開決定時点ではなく、請求時点が、保有をしているか否かを確定する時点であると解される。

本件のような公開請求時点以降で保有に至ることになる公文書については、これを特定するに

は時間がかかり、公開決定が遅れた場合には、請求人にとっても不利益となることから、公開請求された時点の一つの区切りとして、その時点で存在する公文書を公開の対象とするという運用は、条例の趣旨を逸脱するものではない。

#### 4 公文書の公開をしない理由が消滅する期日を記載しなかったことについて

実施機関は、本件処分通知の時点では答申の期日が定まっていなかったため、公開しない理由が消滅する期日を記載できなかったと主張している。

一方で審査請求人は、「委員名簿について、答申の期日以降は公開することを前提としていたと考えられ、明確な期日は指定できなくてもその旨記載すべきである」と主張している。

条例第11条第3項では「公開請求に係る公文書の一部又は全部を公開しない理由を併せて記載しなければならない。この場合において、実施機関は理由が消滅する期日をあらかじめ明示することができるときは、その期日を明らかにしなければならない」と定められている。

条例の解釈と運用において「非公開又は部分公開の決定の通知を行う場合において、その公開を拒む理由がなくなる期日をあらかじめ明記することができるときは、その期日を明記して、請求者に通知しなければならないことを実施機関に義務付けたものである。」、また「当該理由が消滅する期日をあらかじめ明示することができるときは、概ね1年以内にその期日が到来することが確定している場合をいう。」とされているところである。

公文書の公開をしない理由が消滅する期日については、請求人の公開請求権の行使の便宜のために設けられた規定である。不正確な期日をそこに定めることは、逆に請求人にとって何度も問い合わせの手間を取らせる等、非常に不便となる。したがって、公文書の公開をしない理由が消滅する期日については、期日を確定させたものでなければならないことから、特定された期日でなければならない。

本件公開請求については、実施機関が主張するように本件処分時点において、答申の期日が確定していなかったことから、公文書の公開をしない理由が消滅する期日を示す必要はない。

#### 5 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」とおり判断する。

## 第7 当審査会の意見

当審査会は、本件諮問事案について次の事項を意見として付記する。

調査員名簿を調査研究後も非公開とすることについて

当審査会は、本件諮問事案について、教科書採択にかかる調査研究期間において調査研究員名簿を非公開とすることを妥当と認定したところである。

調査研究員名簿については、大津市教科用図書調査研究会の組織及び運営に関する要項に調査研究員名については公開しないものと規定されている。これは調査研究員の任期後であっても公開しないものとされている。

審査請求人は、横浜地方裁判所の「教科書調査員名簿について開示決定せよ」との判決を引用して、非公開が不当だと主張している。

一方、実施機関は、教科用図書調査研究員の選考に関する規定で「前回の採択にかかわつ

た者は、原則として「選考しない」ことが定められており、前回かかわった者を除外し、教科等専門領域における研究、実践上で実績のある者等を斟酌していくと、特に免許状保有者の少ない教科について、調査研究員の候補となる教員が特定されるおそれがあると主張している。

また、平成27年度の市立中学校の学校数と教員数を見ると、学校数は横浜市147校に対して大津市は18校、教員数は横浜市4,911人に対して大津市614人であることから、調査研究員候補の人数が両市で大きく異なると言える。

横浜市から比べて比較的教員の数が限られている大津市において、調査研究後に調査研究員の名前を明らかにすると教科によっては次回の調査研究員を推測し易いと言える。

当審査会は実施機関への事情聴取と大津市における教職員数の状況から、特定の教科においては、調査研究員候補となる教員数が少数であることから、調査研究員を公開することで次回教科書採択にかかる調査研究員を容易に推測できると判断する。

また、静ひつな採択環境のもとで公正に調査をするという、教科書採択の特殊性に鑑みると、調査研究員の氏名を公開することにより次回教科書採択時に調査研究員候補者の推測が容易な科目については、調査研究員の氏名は秘匿すべき情報であると考えられるが、次回の調査研究員が特定し難い教科については、調査研究後に調査研究員名簿を公開することが望ましい。

## 第8 審査会の処理経過

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 9月17日	諮問書の受理
平成27年12月16日	審査請求の概要説明 実施機関からの事情聴取 審議
平成28年 1月20日	審議
平成28年 2月25日	答申
平成28年 6月20日	答申訂正