

# 審査請求書

新居浜市教育委員会 様

2016年7月7日

請求者

団体名 教科書の問題を考える東予の会

共同代表 名前

住所

団体名 教科書裁判を支える会

共同代表 名前

住所

## 一 審査請求に関わる処分について

### 【経緯】

- ① 2016年(平成28)年5月18日付で、新居浜市教育委員会に対し、情報公開請求を行った。
- ② 2016年(平成28)年5月27日付で、新居浜市情報公開条例第11条第1項の規定により、公開決定がなされ、写しの交付を受けた。
- ③ 第2回採択委員会会議録は要点筆記とされ、答申結果しか記されておらず、経過にいたる過程が明記されていない。(事実証明書1)

## 二 審査請求の趣旨及び理由

### 【審査請求の項目】

- ① 採択委員会会議録について、答申結果だけでなく、経緯も含めた意思決定に至る過程部(議題、発言者及び発言内容を記載した議事)を公開せよ。

### 【審査請求の理由】

- ① 採択委員会は、「新居浜市立小学校及び中学校において使用する教科用図書の採択に関し、調査審議し、その適正を期するため(事実証明書2「新居浜市教育委員会要綱(設置)第1条)」に設置され、その任務は、「教科用図書について調査研究を行うとともに、その採択に関し審議し、その結果を教育委員会に報告する(事実証明書2「新居浜市教育委員会要綱(任務)第2条)」。」こととされている。

そして、第2回採択委員会では、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書の「採択に関し、審議」された。

2015年8月12日付けの愛媛新聞に、『学校現場の評価割れる』との見出しで、新居浜市の採択の状況が下記のように報道されている。

『中学校の歴史教科書に初めて育鵬社版を採択した新居浜市教育委員会だが、学校現場から寄せられた二つの評価は割れた。

市教委によると、市教委が調査員として委嘱した、教科主任など教員6人による「調査員評価」(上位からA-Dの4段階)は、育鵬社版がA、東京書籍版がBだったのに対し、各学校ごとに意見を取りまとめた「学校評価」では、12校中10校が1位を東京書籍版とし、育鵬社版を1位にしたのは2校。2位とした学校は、東京書籍版1校、育鵬社版2校だった。

これら学校現場からの評価結果を踏まえた上で、採択委員会は育鵬社版を1位、東京書籍版を2位と総括し、市教委に提出した。(傍線:請求者)』

会議録では、採択委員会としての答申結果のみが記載されているだけなので、「学校現場から寄せられた二つの評価は割れた」状況で、どのような審議がなされ、「採択委員会は育鵬社版を1位、東京書籍版を2位と総括」されたのか、その結果に至る経緯及び経過が全くわからない。

## ② 新居浜市情報公開法の目的に違反する。

新居浜市情報公開法の目的は、「市民の知る権利を尊重し、公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、市の機関が保有する情報の公開に関し必要な事項を定め、市が市政に関し市民に説明する責務を全うすることにより、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市政への参加を促進し、もって公正で開かれた市政を推進すること」である。

しかし、経緯も含めた意思決定に至る過程がわからない会議録では、「市民の知る権利を尊重し」、「市が市政に関し説明する責務を全う」しているとは言えない。「市民の市政に対する理解と信頼を深め」るため、そして「公正で開かれた市政を推進する」ためには、「採択委員会は育鵬社版を1位、東京書籍版を2位と総括」するに至る経緯も含めた意思決定に至る過程が明記された審議の全部を作成・管理し、公開しなければならない。

## ③ 公文書は、「公文書の管理に関する法律」に基づき作成・管理されなくてはならない。

### i) 公文書が適正に作成・管理されなければ、情報公開法は法的に機能しない。

2009年に制定された「公文書の管理に関する法律」について、宇賀克也氏は下記のように解説する。

『公用物』としての文書管理

わが国においては、かつては、公文書は、公務員の執務の便宜のためのものとする考えが一般的であり、庁舎等と同じく、国や公共団体の使用に供される『公用物』として観念されていた。(中略)しかし、基本的には、公文書は公務員の義務の便宜のための『公用物』として観念されていたから、それを提供するか否か、提供するとして誰にいつ提供するかについては、公務員の裁量にゆだねられていた。

(中略)

『公共用物』としての文書管理

このような状況に画期的な変化をもたらしたのが、情報公開法、情報公開条例による客観的情報開示請求制度の創設である。情報公開法、情報公開条例の基礎にある理念は、国は国民に対し、地方公共団体は当該団体の住民に対し、説明責務を負っており、その説明責務を履行するために、公文書の開示請求権を国民・住民に付与

し、開示を原則として義務づけるというものである。これにより、公文書は、単に公務員の執務の便宜のための「公用物」であるにとどまらず、同時に、道路や公園のように誰もが自由に利用できる「公共用物」としての性格も共有することになった。

情報開示請求制度が機能するためには、文書管理が適切に行われる必要がある。行政改革委員会が取りまとめた『情報公開制の確立に関する意見』[1996年12月16日]において、『そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、情報公開法は法的に機能しない。このため、行政文書の管理が適正に行われることが不可欠であり、その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪である(傍線:筆者)』と述べられているように、公文書の管理制度の整備は、情報公開制度の前提となる(「情報公開と公文書管理」宇賀克也著 1～3頁)。

上記のように、「情報公開法」は、「国」及び「地方公共団体」が「国民」及び「住民に対し」負っている「説明責任を履行するため」「住民の公文書の開示請求権」を保障している。しかし、「情報公開法」を「法的に機能」させるためには、「行政文書の管理が適正に行われることが不可欠である」。

**ii 公文書は、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよう」、作成・管理されなくてはならない。**

「公文書の管理に関する法律」の第一条を下記に記す。

「第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用しうるものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めることにより、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるときともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」

つまり、公文書は、「国民主権の理念にのっとり」、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」ため、また、「主権者である国民が主体的に利用」できるよう、「公文書の管理に関する基本的事項」に基づき、作成・管理されなければならない。

**iii 公文書は、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」について、文書を作成しなければならない。**

「公文書の管理に関する法律」文書の作成について、下記に記す。

「第二章 行政文書の管理

第一節 文書の作成

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なもので

ある場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議(これらに準ずるものを含む。)の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯

上記について、宇賀克也は下記のように解説する。

「1『行政機関の職員』(本文)

(前略)

行政機関の職員は、当該職員に割り当てられた事務を遂行する立場で作成義務を果たすこととなるが、本作成義務を果たすに際しては、本条に定められた事項、すなわち、①第1条の目的に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡づけ、又は検証することができるようにすること、②処理に係る事案が軽微なものである場合を除くことについて、適切に判断する必要がある。このため、行政文書管理ガイドライン(第3)において、『各職員が、文書作成に関し上記の判断を適切に行うことができるよう、日常的な文書管理の実施についての実質的な責任者である「文書管理者の指示に従い」、行うこととしている。文書管理者は、法第1条の目的が達成できるよう、個々の文書の作成について、職員に日常的に指示する必要がある』とされている。(「逐条解説公文書管理法・施行令」)ぎょうせい発行 30頁

上記のように、職員は、「第1条の目的に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡づけ、又は検証することができるようにすること」を義務づけられている。そして、「行政文書の管理」について、別に「行政文書管理ガイドライン」を定め、「文書管理者は、法第1条の目的が達成できるよう、個々の文書の作成について、職員に日常的に指示する必要がある」としている。つまり、「公文書作成義務を果たすために」は、「職員」は、「日常的に」「法第1条の目的が達成できるよう個々の文書の作成について」「適切に判断」することを要請されている。

そして、除外規定である「処理にかかる軽微なもの」について、下記のように解説する。

「『処理に係る事案が軽微なものである場合』は、法第1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある。すなわち、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくても職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合であり、例えば、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打ち合わせ等が該当する。当該事案が政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まれない(行政文書管理ガイドライン第3) 第3作成《留意事項》」

公文書ではないとの判断は、「第1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある」とし、例として、「所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打ち合わせ等」とされている。つまり、左記以外は、公文書として扱われ、「第1条の目的を踏まえ」とあるように、「国民主権の理念にのっとり」、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」ため、また「主権者である国民が主体的に利用」できるよう、職員に対して文書作成・管理を義務づけているのである。

**iv 「審議会や懇談会については」、「開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記録」しなければならない。**

「行政文書の管理に関するガイドライン(以下、「ガイドライン」)」は、「公文書の管理に関する法律」第1条の目的を踏まえ、第10条1項に基づく「行政文書の管理に関する定め」として設けられ、平成27年4月1日から施行されている。

「ガイドライン」第3作成の《留意事項》を、下記に抜粋する。

「<文書主義の原則>

○なお、審議会等や懇談会等については、法第1条の目的に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を跡づけ、又は検証することができるよう、開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録を作成するものとする。」

v 以上のように、情報公開法」を法的に機能させるためには、その前提として、「行政文書の管理が適正に行われることが不可欠である」。

第2回採択委員会は、2016年度新居浜市の中学生が使用する教科書について「調査研究を行うとともに、その採択に関し審議し、その結果を教育委員会に報告する」ことを任務とする。よって、第2回採択委員会会議録は、iiiに記したように、「処理に係る事案が軽微なもの」には全く該当せず、「第1条の目的に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡づけ、又は検証することができるように」、答申結果とともに、経緯も含めた意思決定に至る過程を明記した会議録の作成・管理されなくてはならない。さらに、ivに記したように、「ガイドライン」第3《留意事項》に基づき、「開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録を作成」しなければならない。

**④ 地方公共団体の文書管理義務**

「公文書の管理に関する法律」第34条を、下記に記す。

「(地方公共団体の文書管理)

第34条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」

上記「努めなければならない」について、宇賀克也は下記のように解説する。

『努めなければならない』

適正な文書管理によって、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていくことは、国・地方を通じて求められているものであり、立法政策としては、国の公文書管理法を地方公共団体に適用することも可能である。しかしながら、憲法に規定する地方自治の本旨からすれば、それじれの地方公共団体が、憲法で保障された条例制定権に基づいて、文書管理に関する条例を自律的に制定することを含め、必要な取組を行うことが適当であることから、努力義務としたものである。

#### 4 地方公共団体に対する国の支援

地方公共団体の文書管理については、自主性を尊重し、努力義務としている趣旨から、国としては、条例の個別の規定等について、個別具体的な見直しを要請することは考えていないが、地方公共団体において、法律全体の規定内容及び考え方を踏まえて、自律的に必要な措置を講ずるに際して、本法の制度、運用について必要な情報提供その他の支援を行っていくこととしている。（「逐条解説公文書管理法・施行令ぎょうせい発行119～120頁」）

上記のように、「適正な文書管理によって、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていくことは、国・地方を通じて求められているものである。そうすると、「文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」ことは「国」だけでなく「地方」である地方公共団体も求められている。そして、「努めなければならない」の意味するところは、新居浜市は、「地方自治の本旨」に基づき、新居浜市は、国から要請されているのではなく「文書管理に関する条例」を自律的に制定することを、「国民主権の理念」に基づき、住民から求められているということである。

上記③で述べたように、『そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、情報公開法は法的に機能しない』。つまり、「公文書の管理に関する法律」に基づかない公文書は、住民の情報公開請求権を担保せず、情報公開法は機能しない。

⑤ よって、「公文書の管理に関する法律」に基づいた、答申結果及び経緯も含めた意思決定に至る過程を明記した会議録、「ガイドライン」第3《留意事項》に基づき「開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録を作成」管理し、公開しなければならない。

⑥ 四国中央市、西条市の採択委員会は「公文書の管理に関する法律」に沿って作成されている。（事実証明書3「他市の採択委員会会議録」）

⑦ 大阪市は、「説明責任を果たすための公文書作成指針」を作成し、住民の情報公開請求権を保障している。（事実証明書4「説明責任を果たすための公文書作成指針」）

⑧ 審査会における審査手続き、委員の任命についての要請を、別紙にて行う

別紙1 審査手続きに関する要請

別紙2 審査委員の任命に関する要請

以上