

「理由説明書」への反論

2016年2月15日

新居浜市情報公開審査会様

平成28年1月13日付けで郵送された新居浜市教育委員会の「理由説明書」に、以下で反論します。

今回情報公開請求した公文書は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定する採択における資料として作成し用いられたものであり、どのような過程を経て教科書が決定されたのかについて市民の関心が非常に高く、早急な公開の決定を求める。

1 『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』の非公開は、新居浜市情報公開条例の目的に反する。

理由① 情報公開の目的について新居浜市情報公開条例の【解説】(事実証明書5)には、「1 行政の透明性の向上を図ることがなによりも不可欠である」「3 公正で開かれた市政を推進するため、請求に対する義務的な公開に限らず、市政情報の積極的な公表及び提供を行う」「4 市政に関する情報を公開し、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市民の市政への主体的な参加を促進し、市民と行政が一体の開かれた市政の確立を図ることを目的としたものである」とある。

「個々の調査員結果」及び「学校ごとの意見」は、2016年から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定するための採択資料であり、公の資料である。そして、平成27年4月13日付けで各教育委員会教育長宛で送付されている「平成28年度使用教科書の採択及び採択事務処理について(事実証明書2)」にあるように、「適正かつ公正な採択が確保されること」が求められるものである。「適正かつ公正な採択が確保されること」が求められる教科書採択において、それらの公文書を非公開とすることは「適正かつ公正な採択が確保されること」を担保できず、上記新居浜市情報公開条例の目的に違反する。

また【運用】には、「情報公開制度においては、公開しない旨の決定は、公開請求に係る非公開情報が記録されている場合にしか行えないことを明記している。新居浜市教育委員会は、非公開の根拠を第7条第2号及び第5号におくが、解釈・運用の誤りがあるので下記で反論する。

1 『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、新居浜市情報公開条例第7条第2号の非公開とされる「個人に関する情報」に該当しないが、第2号ウの公開を前提とされる「公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、公務員等の職及び氏名並びに職務遂行の内容」に該当する。

理由① 第2号は、非公開情報のうち「個人に関する情報」について説明したものである。

解説と運用基準17頁に、「【趣旨】本号は、個人の尊厳や基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人が識別されるような情報が記録されている公文書は、非公開とすることを定めたものである。」とあるように、非公開情報

とされる「個人に関する情報」とは、「個人のプライバシー」に関することである。あくまでも、非公開になるのは「個人のプライバシー」であるとし、具体的な「個人に関する情報」について21～23頁に掲載している。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定する採択における公的な情報であり、上記21～23頁に掲載されている「個人に関する情報」には、全く該当しない。

理由② 『個々の調査結果』を作成する調査員とは、「教科書採択に資する」ため教育委員会より公的に委嘱された者であり（事実証明書6）、「公人」であって「個人」ではない。

理由③ 解説と運用基準17頁「【解説】1」（事実証明書5）で、「『個人に関する情報』とは、思想、心身の状況、病歴、学歴、職歴、成績、親族関係、所得、財産の状況、その他一切の個人に関する情報をいう。」と規定している。しかし、『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定する採択における公的な情報であり、上記規定に全く該当しない。

理由④ 解説と運用基準19頁「【解説】5 非公開情報から除かれる個人に関する情報（3）」（事実証明書5）に、「ただし書のウは、行政の説明責任と公務員等のプライバシー保護の調和を図る観点から、公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、公務員等の職及び氏名並びに職務遂行の内容に係る部分を、非公開とする個人情報から除外することを定めたものである」とあり、「公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、公務員等の職及び氏名並びに職務遂行の内容」については、実施機関において公開する義務及び責務を負うことを明記している。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定する採択という「公務員等の職務の遂行に係る情報」であり、第2号ウに該当する。

理由⑤ 解釈と運用基準19頁「【解説】5（3）ア」（事実証明書5）で、「非公開情報から除外することを定めたもの」について、「（3）ア『公務員等の職務の遂行に係る情報』とは、公務員が国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該活動についての情報」としている。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を採択するために、各教員や学校長が「その担任する職務を遂行する情報」に該当する。

理由⑥ 解釈と運用基準19頁「【解説】5（3）イ」（事実証明書5）で、「イ公務員の勤務態度、勤務成績、処分歴等職員としての身分の取扱いに係る情報や人事管理上の健康情報、休暇情報などは、『職務の遂行に係る情報』には当たらない。」とある。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を採択するための「その担任する職務を遂行する情報」であり、「公務員の

勤務態度、勤務成績、処分歴等職員としての身分の取扱いに係る情報や人事管理上の健康情報、休暇情報など」に該当しない。

理由⑦ 解釈と運用基準 19 頁【解説】5 (3) ウ (事実証明書 5) は、『当該公務員等の氏名に係る部分については、公にすることにより、当該公務員等の権利利益を不当に害する恐れがある場合にあっては、当該部分を除く。』とは、公務員の職務の遂行に係る情報が当該公務員の思想、信条、名誉等に関する情報であり」としている。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を採択するための「その担任する職務を遂行する情報」であり、「当該公務員の思想、信条、名誉等に関する情報」に該当しない。

反論① 教育委員会定例会 (平成 27 年 12 月) 会議録 12 頁 (事実証明書 1) で、高橋学校教育課長は、この決定をした事務局の意思決定の過程について「(3) ただし書のウは、行政の説明責任と公務員等のプライバシー保護との調和を図る観点から、公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、公務員の職及び氏名並びに職務遂行に係る部分を、非公開とする個人情報から除外することを定めたものである」ということで、結果的に氏名のみ公開されていることをご理解ください。」と説明している。

上記のように、第 2 号ウを非公開の根拠としながら「氏名」のみを公開し「職務遂行に係る部分」を非公開とすることは、新居浜市教委の第 2 号ウの解釈と運用の誤りである。

反論② 会議録 11 頁 (事実証明書 1) で、高橋学校教育課長は「四国中央市は、調査員の氏名を消すこともなく全面公開しています。松山市は、個々の調査員の結果や学校の評価表に関しては黒塗り (黒塗り部分は学校名と氏名：申立者追加) で部分公開しており」と、説明しているとおり、他市では公開されている。情報公開条例第 7 条第 2 項ウが求めているのは、「公務員の職、氏名並び並びに職務遂行に係る部分」であり、四国中央市のように「調査員の氏名を消すことなく全面公開」することがふさわしいと考える。

3 『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、新居浜市情報公開条例第 7 条第 5 号に該当しない

理由① 新居浜市情報公開条例の解釈と運用基準 32 頁【解説】1 で「他方、行政の意思決定がどのようなプロセスを経て行われているかについて、市民の関心は高いと考えられ、意思決定に至る過程を明らかにすることは、公開請求者に対する説明責務を全うする上で重要である。」とし、「意思決定に至る過程を明らかにすること」を実施機関の説明責任とする。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書を決定するうえで最も基礎となる資料であり、教科書が採択される「意思決定に至る過程を明らかにする」うえで必要な資料であり、直ちに公開し「公開請求者に対する説明責務を全う」しなければならない。

理由② 解説と運用基準 32 頁【解説】1 (事実証明書 5) で、「本号は、これらの利益の

調整規定として、公開することの必要性を考慮しても、なお、行政の適正な意思決定に対する支障が生ずるおそれがある場合を限定して、それぞれの場合に『不当に』という要件を付加した上で非公開情報とすることとしたものである。」とする。

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書採択での公文書であり、すでに審議と決定が行われているため「行政の適正な意思決定に対する支障が生ずるおそれ」は全くなく、該当しない。

理由③ 新居浜市情報公開条例第7条第5号は、「市の機関及び国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び独立行政法人の内部または相互間における審議、検討又は協議に関する情報」が前提となっている。

「個々の調査員結果」は、3名の調査員それぞれが、個人で作成した教科書の調査研究であり、「学校ごとの意見」は、各教員が図書館に出向き、各自で行った教科書の調査研究である「私の評価表」に基づいて各学校の校長が作成するものであり、他者との「審議、検討又は協議」を全く必要としない。よって、第7条第5号「審議、検討又は協議に関する情報」には該当しない。他市において、「個々の調査表」及び「学校ごとの意見」が公開されていることから明らかである。

また、上記「審議、検討又は協議」であることが前提で「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行われるおそれ」があるものを非公開の対象としているが、新居浜市教委が非公開の根拠に第7条第5号とするのは、解釈と運用の誤りがあるので下記に記す。

理由④ 解説と運用基準33頁【解説】4（事実証明書5）で、「『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』がある場合とは、例えば、次のような場合をいう。」と、下記の二つに限定している。

「（1）不服申立の審査、あっせん、調停その他の紛争処理に関する情報など中立性が要請される審議、検討等に関する情報が公開されることにより、外部からの干渉、圧力等を受ける恐おそれがある場合

（2）審議、検討又は協議の場における発言内容が公開されることにより、発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれがある場合』

『個々の調査員結果』及び『学校ごとの意見』は、2016年度から新居浜市の中学生が使用する教科書採択での公文書であり、上記（1）にある「不服申立の審査、あっせん、調停その他の紛争処理に関する情報など」には、全く該当しない。また（2）の「発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれ」は見当もつかない。

理由⑤ 第5号の非公開情報とされるものに、「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定のもの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」とされているが、解説と運用基準33頁5及び6（事実証明書5）にある具体例には全く該当しない。

反論① 「『個々の調査員結果』は非公開であると事前に事務局より説明をし、率直な意見交換が妨げられないよう配慮してきた。」(事実証明書1)に対する反論

上記2及び3で説明したように、「個々の調査員結果」は公開が前提である公文書である。新居浜市教育委員会は、調査員に対して、公開が前提である公文書であることを事前に事務局より説明する責務がある。よって、上記行為は、情報公開条例第7条第2号及び第5号の解釈・運用の誤りであり、条例に違反する。

反論② 「教科書採択で大切なのは、個人がどう考えているのかではなく、様々の立場の人々の意見を集約して、最終的にどのように決定していくかである。そのために、教科書採択委員会や教育委員会定例会においては、『個々の調査員結果』や『学校ごとの意見』ではなく、それらを総括した『調査結果の総括』を資料として用いている。」(事実証明書1)に対する反論

上記は、実施機関の非公開の根拠である第7条第2及び5号とは全く関係ないことであり、実施機関の教科書採択についての考え方を述べたものにすぎない。

反論③ 「なお、教科書採択において、文部科学省は『学校ごとの意見』のように学校から意見を求めることの必要性については、なんら法的根拠を示しておらず、現に学校からの意見を求めず採択を行っている自治体は数多くある。」(事実証明書1)に対する反論

上記も、非公開の理由にはあたらない。しかし、「文部科学省は『学校ごとの意見』のように学校から意見を求めることの必要性については、なんら法的根拠を示して」いないかもしれないが、禁止についても、なんら法的根拠を示していない。現に、松山市、西条市、今治市、四国中央市の各市教委において、名称や様式は違えど「学校ごとの意見」を求め、教科書採択の資料として用いている。

反論④ 「教科書採択では、『率直な意見の交換』を前提としておりますが、それが、『不当に損なわれるおそれがある』ということで非公開としております。」(事実証明書1)に対する反論

しかし、解説と運用基準33頁【解説】8で、「『おそれ』の程度については、単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する高い蓋然性が求められる。」とあるように、実施機関において、第5号に該当すると主張するならば、「抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する高い蓋然性」を明らかにしなければならない。

4 『私の評価表』は、新居浜市情報公開条例の公文書の(定義)に該当する。

理由① 解説と運用基準4頁【解説】5(事実証明書5)で、「『実施機関の職員』とは、市長、行政委員会などのほか、実施機関の職務上の指揮監督権限に服するすべての職員をいう」とある。つまり、「実施機関の職員」とは、新居浜市教育委員会だけでなく「実施機関の職務上の指揮監督権限に服するすべての職員」であり、教科書採択に関して教育委員会からの指示により資料を作成した校長、各教員も該当する。

『私の評価表』は、教育委員会からの指示により「実施機関の職員」に該当する各教員が作成した文書である（事実証明書4）。

理由② 解説と運用基準4頁【解説】6（事実証明書5）で、「『職務上作成し、又は取得した』とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において作成し、又は取得した場合をいう。」とある。つまり、校長や各教員が「自己の職務の範囲内において作成し、又は取得した場合をいう。」

『私の評価表』は、教育委員会の指示により「実施機関の職員」である各教員が、「自己の職務の範囲内において作成し、又は取得した場合」に該当する（事実証明書4）。

理由③ 解説と運用基準4頁【解説】7（事実証明書5）で、「『文書、図画、写真及び電磁的記録』とは、次の通りである。（1）『文書』とは、一般の文書、台帳、帳簿その他の書類をいう。」とある。

『私の評価表』は、（1）「一般の文書」「その他の書類」に該当する（事実証明書4）。

理由④ 解説と運用基準4頁【解説】8（事実証明書5）で、「『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』とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する覚え書きや資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書き等は、これに該当しない。」とある。

『私の評価表』は、教育委員会の指示により「実施機関の職員」である各教員が作成した『文書』である。詳しくは、市教委から各小・中学校長に依頼する公的な『文書』（事実証明書4 1頁 平成27年度における教科書展示会について）であり、「内容について、単元との系統性について、表現について、文字・仮名遣づかいについて、分量について、挿絵・写真・図表について、他教科との関連について、発達段階や学年間との関連、地域への適用、機器・図書館利用への適用、」などについて、各教員が行った調査研究結果である。校長が作成する「学校の評価表」の基礎資料となる文書である。つまり、「作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なもの」に該当する。「職員が自己の執務の便宜のために保有する覚え書きや資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書き等」には該当しない。

以上のように、理由①～④を鑑みれば、『私の評価表』は公文書の（定義）に該当することは明らかである。

5 『私の評価表』は、「公文書等の管理に関する法律」における「公文書」に該当し、その作成及び管理義務がある。

「公文書等の管理に関する法律」によれば、以下に見るように、行政機関はその決定事項だけではなく、その「経緯も含めた意思決定に至る過程」についての文書を作成しなければならない。以下は「公文書等の管理に関する法律」からの抜粋である。

第2章 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づけ、又は顕彰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 前号の定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずる者を含む。）の決定又は了解及びその経緯

教育委員会は教育行政に関する「行政機関」である。また、上記法律が地方自治体にも適用されるものであることは以下の条文から明らかである。

（地方公共団体の文書管理）

第三十四条 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。

以上から、新居浜市教育委員会は、教科書採択における「意思決定に至る過程」を「合理的に跡付け、又は検証することができるよう」「文書を作成しなければならない」。

上記は、本件のような採択を行った場合の委員らが「公文書等の管理に関する法律」によって義務付けられている義務であり、責務である。本法がこのような義務・責務を行政機関等の責任者・構成員らに強いているのは、以下の「目的」にあるように、私たち住民・国民こそが主権者であるからである。

第一章 総則

（目的）

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得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、公文書の管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、も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、国及び独立行政法人等の有する諸活動を現在及び将来の国民に対する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。

新居浜市情報公開条例の解釈と運用基準32頁【解説】で「他方、行政の意思決定がどのようなプロセスを経て行われているかについて、市民の関心は高いと考えられ、意思決定に至る過程を明らかにすることは、公開請求者に対する説明責務を全うする上で重要である。」とし、「意思決定に至る過程を明らかにすること」を実施機関の説明責任としていることか

らも、明らかである。

「私の評価表」は教科書展示会を受けて、各学校の教員が作成した「調査研究」であり、それを基に各学校長の責任で「学校ごとの意見」を作成・提出される。つまり、「私の評価表」は、「学校ごとの意見」を決定するにうえて「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」資料であり、公文書に該当する。実施機関においては、直ちに当該文書を公開し「公開請求者に対する説明責務を全う」しなければならない。

反論① 新居浜市教育委員会の認識「『私の評価表』は学校ごとの意見を集約するための各学校の内部資料であり、教育委員会としては提出を求めている資料である。したがって、公文書とはとらえていない」は、新居浜市情報公開条例の公文書の（定義）の解釈の誤りであり、公文書などの管理に関する法律に違反する。

反論② 「教育委員会としては提出を求めている」と、公文書であるにもかかわらず「提出を求めない」という新居浜市教育委員会の行為は、「公文書の管理、歴史公文書等の適切な保存」の責務を怠っており、不作為である。

（詳細は、別紙1 住民の「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法を参照）

反論③ 申立者は、四国中央市教育委員会に対しても、上記文書について情報公開請求を行ったところ、新居浜市教育委員会同様「教育委員会にはない資料だから、公文書ではない」との認識から非公開という決定すら行わなかった。しかし、申立者が、新居浜市教委へ提出した不服申し立てと同様の内容の申し立てを行ったところ、公開を決定した。その理由を、下記に記す。

「『不服申し立て書』の提出を受け、四国中央市情報公開条例の規定に基づき勘案した結果、公開することとしました」（事実証明書3）

つまり、四国中央市教育委員会は、上記文書は「公文書」であること、同文書の非公開は、四国中央市情報公開条例の目的、公文書の管理に関する法律の目的に違反することを認め、公開を決定した。四国中央市教育委員会の「公文書」の定義は、新居浜市教委のものと同じ文言である。

以上