

審査請求書

新居浜市教育委員会様

2016年11月 21日

請求者

団体名 教科書の問題を考える東予の会

住所 新居浜市

TEL

共同代表 ○○ ○○

共同代表 ○○ ○○

共同代表 ○○ ○○

共同代表 ○○ ○○

団体名 教科書裁判を支える会

住所 新居浜市

TEL

共同代表 ○○ ○○

共同代表 ○○ ○○

共同代表 ○○ ○○

目次

一 審査請求に関わる処分について	3
【経緯】.....	3
二 審査請求の趣旨及び理由.....	3
【審査請求の項目】.....	3
【審査請求の理由】.....	3
1、新居浜市教育委員会の非公開決定理由	3
2、非公開決定理由が失当である概要	3
(1)適正手続・説明責任上の義務からの『私の評価表』の公開の不可欠性	3
(2)「意思決定に至る過程」の公文書の『私の評価表』の公開の不可欠性.....	4
三 適正手続・説明責任上の義務からの『私の評価表』の公開の不可欠性	4
1、市教委の採択の適正手続のための環境整備義務	4
2、平成28年度中学校使用教科書採択の経過	5
3、採択が公正かつ適正になされたか疑念がある.....	6
(1)育鵬社版教科書のA調査員評価とB全教員評価の差異の不可解さ.....	6
(2)今治市教委と市教委との比較におけるA調査員評価の不可解さ.....	7
小結（適正手続・説明責任の義務上から『私の評価表』の公開不可欠）.....	8
四 「意思決定に至る過程」の公文書の『私の評価表』の公開の不可欠性.....	9
1、「知る権利など」を前提とする情報公開法・新居浜市情報公開条例.....	9
2、「知る権利など」を保障する公文書等の管理に関する法律.....	10
小結（『私の評価表』は、「意思決定に至る過程」の公文書であり公開すべき）.....	12
五 非公開決定理由は失当.....	13
1、『私の評価表』は、「意思決定に至る過程」の公文書に該当し、公開が不可欠	13
(1)『私の評価表』を「市教委への提出は不要」との記載は不作為の違法	13
(2)『私の評価表』は、情報公開条例第2条の定義する公文書に該当	13
①『私の評価表』を作成する各教員は、「実施機関の職員」.....	14
②『私の評価表』は、「実施機関の職員」が作成した文書	14
③『私の評価表』は、「実施機関の職員が組織的に用いるもの」に該当.....	15
六 表現の自由との関係で、『私の評価表』を非公開とするは許されない	16
1、表現の自由の「優越的地位」が求める『私の評価表』を非公開の適合性	16
2、自由権規約が求める「表現の自由」を制限する「法律原則」.....	18
3、『私の評価表』を非公開の妥当性の有無の「審査基準」.....	19
(1)行政の「権限」は、主権者たる住民の利益を保障するためにしか行使できない	19
(2)表現の自由の「優越的地位」に基づく「厳格な審査基準」.....	19
小結（『私の評価表』を非公開は、違憲・違法である）.....	20
(1)『私の評価表』の非公開は、「厳格な審査基準」をみたすことが不可欠	20
(2)『私の評価表』の非公開は「厳格な審査基準」に抵触.....	20
結語.....	21

一 審査請求に関わる処分について

【経緯】

- 1、2016(平成28)年7月19日付で、新居浜市教育委員会に情報公開請求を行った。
- 2、2016(平成28)年8月23日付で、新居浜市情報公開条例第11条第2項の規定による非公開決定の通知を受け取った。

二 審査請求の趣旨及び理由

【審査請求の項目】

- 1、「私の評価表」を公開せよ。

【審査請求の理由】

1、新居浜市教育委員会の非公開決定理由

新居浜市教育委員会(以下「市教委」という。)の上記「非公開決定の通知」には、次のように、『私の評価表』を、「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、新居浜市教育委員会として提出を求めている資料」であり、したがって「公文書として不存在」だとし、「非公開」とすることを決定している。

「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、新居浜市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「私の評価表」は、条例第2条の定義における公文書の要件である、「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」すなわち組織としての共用文書の実質を備えた状態で業務上必要なものとして利用・保存されている公文書としての要件をみたしていないため、公文書としては不存在として非公開とする。

2、非公開決定理由が失当である概要

(1)適正手続・説明責任上の義務からの『私の評価表』の公開の不可欠性

市教委の『私の評価表』を非公開とした上記の理由は、次の「三 適正手続・説

明責任上の義務からの『私の評価表』の公開の不可欠性」で述べる理由から、市教委の公正かつ適正な教科書の採択環境を整備する義務に反し、かつ、教科書採択が公正かつ適正に行われたのか、文科省が要請している「綿密な調査研究に基づき適切に行われ」たのかなどの市民への説明責任義務に反する。したがって、市教委は、『私の評価表』を公開する必要がある、非公開決定理由は、失当である。

(2) 「意思決定に至る過程」の公文書の『私の評価表』の公開の不可欠性

また、次の「四 「意思決定に至る過程」の公文書の『私の評価表』の公開の不可欠性」で述べる理由から、『私の評価表』は、新居浜市教科用図書採択委員会(以下「採択委員会」という。)における採択資料のひとつの『学校評価表』という最終決定がなされるための「意思決定に至る過程」に関する公文書に該当する。したがって、市教委は、憲法21条及び情報公開法、公文書管理法、そして、新居浜市情報公開条例第1条の目的に基づき、「意思決定に至る過程」の公文書に該当する『私の評価表』を公開しなければならない。よって、市教委は、『私の評価表』を公開する必要がある、非公開決定処分を取り消す必要がある。

三 適正手続・説明責任上の義務からの『私の評価表』の公開の不可欠性

1、市教委の採択の適正手続のための環境整備義務

学力テスト最高裁判決(1976年5月21日)は、「子どもの学習をする権利」と「教育を施す者」との関係性を憲法26条にもとづいて次のように判示している。

この規定は、福祉国家の理念にもとづき、国が積極的に教育に関する諸施設を設けて国民の利用に供する責務を負うことを明らかにするとともに、子どもに対する基礎的教育である普通教育の絶対的必要性にかんがみ、親に対し、その子女に普通教育を受けさせる義務を課し、かつ、その費用を国において負担すべきことを宣言したものであるが、この規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると考えられる。換言すれば、子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである。(下線請求人)

このように、憲法26条の「規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有する」としたうえで、「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属する」と、「子どもの学習をする権利」と「教育を施す者」との関係を示している。

つまり、「教育を施す者」の立場にある市教委は、教育の主体である子ども(生徒)の学習権を保障する責務を負う。具体的には、正確な知識と、多面的・多角的な視点からのものの見方、考え方を提供し、それらの基礎的な知識を基に、子どもたち自らが、自主的・主体的に学び、思考力・判断力・表現力などを学習することを可能とする教育の環境を整えることである。

ゆえに、文部科学省は、2015(平成27)年4月7日付け「平成28年度使用教科書の採択について(通知)(事実証明書2)」に、下記のように「綿密な調査研究に基づき、適切に行われる必要がある」ことを明記している。

教科書の採択は、教科書が教科の主たる教材として学校教育において重要な役割を果たしていることに鑑み、教育委員会その他の採択権者の判断と責任により、綿密な調査研究に基づき、適切に行われる必要があります。

したがって、市教委は、学校教育の主体である生徒の学習権を保障するための「綿密な調査研究に基づき」、公正かつ適正な採択環境を整備する義務を負う。

ところが、平成28年度中学校使用教科書採択の経過には、次のような疑問ないし不備がある。

2、平成28年度中学校使用教科書採択の経過

市教委は、2016年度使用中学校用教科書採択の社会科歴史的分野において、8つの出版社の中から育鵬社版歴史教科書を採択した。2015年8月12日に開催された教育委員会定例会会議録によると、

調査員は、育鵬社をA、東京書籍、帝国書院をB、日本文教出版、教育出版、清水書院をC、その他をDとしております。また、学校の評価については、育鵬社を1位に推している学校が2校、2位としているところが2校。東京書籍を1位に推しているところは10校、2位としているところは1校となっています。帝国書院を1位に推しているところは0校、2位に推しているところは3校となっています。採択委員会ではそれらを総括し、育鵬社を選定、東京書籍を次点としております。ご審議をお願いします。

とし、この審議を経て、挙手にて全会一致で育鵬社版歴史教科書を採択した。

3、採択が公正かつ適正になされたか疑念がある

2015年8月13日付け愛媛新聞で、次のような「学校現場の評価割れる」との記事が掲載された。

「調査員評価」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位としたのは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教科書を1位、東京書籍を2位と総括し、市教委に提出した。

今回市教委が採択した9教科15分野のうち「学校評価」と「調査員評価」の順位が異なったのは歴史、数学、家庭科の3分野。市教委関係者は「調査員は手元に教科書が配られ、じっくり読み比べることができる。一方、他の教員は限られた時間の中、図書館に出向いて閲覧する。両者の判断にずれがあっても不思議ではない」としている。

このように歴史の教科書の『学校の評価表』と『調査員評価』との評価のずれは大きく、市教委の採択に次のような不可解さがある。

(1) 育鵬社版教科書のA調査員評価とB全教員評価の差異の不可解さ

下記は、2015年度の社会科歴史分野における育鵬社版教科書や東京書籍教科書の評価と採択結果である。

- A. 市教委の調査員の調査結果の社会科歴史的分野の「平成28年度使用中学校用図書の調査結果の総括」(以下「A 調査員評価」という。事実証明書3)は、育鵬社版教科書が A で1位、東京書籍と帝国書院の教科書が B で2位。
- B. 市教委管内の12校の中学校の社会科の全教員による歴史分野の各「学校の評価」である「平成28年度使用中学校用図書の調査結果の総括」(以下「B 全教員評価」という。事実証明書4)では、東京書籍の教科書を1位と評価する学校が、10校(2位は1校)。育鵬社版教科書を1位と評価する学校が、2校(2位は2校)。帝国書院を2位とする学校3校、日本文教出版を2位とする学校4校、教育出版を2位とする学校2校。このように、東京書籍の評価が際立って高く、2位と3位の評価は、小さい。

- C. 同年度の採択において育鵬社版教科書を採択したのは、全国582採択地区と47都道府県(計629)の内、26地区で、4.1%と極めて少数。東京書籍教科書の採択率がトップ(以下「C 全国採択率」という。)

以上のように、B 全教員評価とC 全国採択率は、同じ傾向を示している。しかし、A 調査員評価は、B 全教員評価とC 全国採択率と異なる。B 全教員評価は、全教員によるものであるから、一般的ないし客観的な評価であると言えるであろう。一方、A 調査員評価は、調査員の人選により異なる結果となる可能性がある。

教育委員会定例会(平成27年8月)会議録によると、15種目の内、社会科歴史的分野・数学科・技術・家庭科家庭的分野以外、つまり15分の12は、調査員評価の1位と全教員評価の1位の教科書は一致している。社会科歴史分野では、B 全教員評価では、東京書籍の教科書を1位と評価する学校は10校、育鵬社版教科書を1位と評価する学校は2校で、東京書籍と育鵬社との評価には大きな開きがある(家庭科家庭的分野では、全教員評価では、東京書籍を1位と評価する学校は10校、教育図書の教科書を1位と評価する学校は2校)。このように、A 調査員評価とB 全教員評価に大差の評価の違いがある育鵬社版教科書を1位としているという不可解がある。

(2) 今治市教委と市教委との比較におけるA調査員評価の不可解さ

下記の「資料 I 歴史教科書の調査研究評価一覧表」は、市教委の A 調査員評価に該当する今治市教育委員会(以下「今治市教委」という。)の調査員の社会科歴史的分野の調査研究資料である。2011年度の育鵬社版教科書と2015年度の育鵬社版教科書の記述内容とほとんど変わりが無い。他の教科書においてもほぼ同様である。よって、今治市教委と市教委との評価比較が可能であるだろう。

調査要素	東京	教育	清水	帝国	日文	自由社	育鵬社
A 内容の選択	B	B	B	B	B	B	B
B 内容の程度	A・A	A・A	B・B	B・B	B・B	C・D	C・D
C 組織 配列・分量	A・A B	B・A B	B・B B	B・B B	B・B B	B・B B	B・B B
D 学習指導要 領への配慮	A・A A	B・A B	B・B B	B・B B	B・B B	B・B B	B・B B
E 造本 その他	A・B B	A・B B	C/D B・B	B・B B	B・B B	B・C/D C/D	B・B B
評価集計	A(8)	A(7)	B(11)	B(12)	B(12)	B(8)	B(10)

	B(4)	B(5)	C(1) D(1)			C(3) D(3)	C(1) D(1)
順位	1位	2位	4位	3位	3位	6位	5位

上記表のように、東京書籍は1位、教育出版は2位、育鵬社は5位であり、調査員らの育鵬社歴史教科書の評価は、低く、先の C 全国採択率と同じ傾向を示している。

また、下記「資料Ⅱ 平成24年度使用中学校教科用図書調査報告書学校集計・歴史表(今治)」は、市教委の B 全教員評価に該当するもので、各学校の社会科教員67人のアンケートに示された教科書の評価(使用を希望する教科書)にもとづく教科書の評価の順位である。下記のように、東京書籍は37人で1位、教育出版は13人で2位、育鵬社は5人で5位である。このように、教員らのアンケートにおいても育鵬社歴史教科書の使用を希望する教員は少なく、同教科書の評価は低く、新居浜市教委の B 全教員評価と大差のない評価結果である。

資料Ⅱ 平成24年度使用中学校教科用図書調査報告書学校集計・歴史表 (今治)							
	東京	教育	清水	帝国	日文	自由社	育鵬社
教員希望	37人	13人	0人	7人	5人	0人	5人
教員評価順位	1位	2位	5位	3位	4位	5位	4位

このことから市教委の A 調査員評価だけ、際立った違いが明らかであり、その不可解さが際立つ。

以上を鑑みれば、『個々の調査結果』を作成する3人の調査員に育鵬社版を推す教員を恣意的に選んだのではないか、という疑念が大きい。また、『私の評価表』における各教員の調査研究では、どの出版社のどのような点を評価されているのかわからず、それら調査研究結果が『学校の評価表』に公正・公平に反映されているのかどうか不明である。

小結(適正手続・説明責任の義務上から『私の評価表』の公開不可欠)

採択委員会に提出された採択資料のうち、学校現場の調査研究資料の二つ目が『学校評価表』である。

これは、新居浜市の全教員が、『私の評価表』に「**適当と思われる教科書を教科ごとに2種類を選定し、学校長に提出**」する。そして、学校長が、教員全員の評価表を『学校の評価表』にまとめる。しかし、この『私の評価表』は、「市教委への提出は不要」としているため、下記の述べる各教員の『私の評価表』の詳細は、校長しか読む異がない。つまり、各教員が行った調査研究である『私の評価表』を採択委員らも市教委委員ら、誰一人それを読むことがない。

つまり、採択委員会の資料である『学校の評価表』は、その作成の根拠となる『私の評価表』を公正かつ適正に反映しているのか、言い換えれば、教科書採択が公正かつ適正に行われたのか不明であり、採択の透明性が担保されていない。

したがって、『私の評価表』を、「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る」との理由で、公文書の要件における「不存在」に該当するとの理由で「提出を求め」ないとの市教委の決定は、市教委の「公正かつ適正な教科書の採択環境を整備する義務」に反し、かつ、「教科書採択が公正かつ適正に行われたのか」、「文科省が要請している『綿密な調査研究に基づき適切に行われた』のか」などの市民への説明責任の義務に反し失当である。したがって、市教委は、『私の評価表』を公開する必要がある。

四 「意思決定に至る過程」の公文書の『私の評価表』の公開の不可欠性

1、「知る権利など」を前提とする情報公開法・新居浜市情報公開条例

住民の「知る権利など」（詳細は、別紙1 「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法（資料）を保障する制度の一つが、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく情報公開制度である。同法第1条は次のようにそれを規定している。

この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

また、「新居浜市情報公開条例」（以下「情報公開条例」という。）は、同第1条で、次のように「市民の知る権利」を尊重すると規定している。

この条例は、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を目的とする。

このように、「市民の知る権利を尊重」とし、「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を目的とする」と「住民自治の理念」に則る「参政権」の基礎をなすものとして情報公開条例を位置付けている。

2、「知る権利など」を保障する公文書等の管理に関する法律

宇賀克也(東京大学法学部教授)は、著書『情報公開法と公文書管理』(有斐閣2010年)の「公文書管理法制の変遷」のなかで、次のように解説している(1～2頁)。

1 「公用物」としての文書管理

…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。……基本的には、公文書は公務員の執務の便宜のための「公用物」と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。

2 「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付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」としての性格も併有することになった。(下線請願者。以下同じ。)

以上のように「公文書等の管理に関する法律」における「公文書」は、「公用物」から「公共用物」へと位置付け直される改正が行われた。同法1条、同4条、同34条は、次のとおりである。

公文書等の管理に関する法律

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、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、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。

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
- 五 職員の人事に関する事項

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。

下記は、同法の改正を伴い作成された「行政文書の管理に関するガイドライン（抜粋）」(2015年3月13日内閣総理大臣決定。同5年4月1日施行)の《留意事項》である。前記の公文書等の管理に関する法律第4条の作成義務がある公文書の政府の解説である。

《留意事項》

＜文書主義の原則＞

- 行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要である。このため、法第4条に基づき、第3-1において、行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義の原則を明確にしている。これに基づき作成された文書は「行政文書」となる。
- 「意思決定に関する文書作成」については、①法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書が作成されるとともに、②最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が文書に押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を当該行政機関の意思として決定することが必要である。このように行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うことが原則であるが、当該意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書を作成することが必要である。

- 例えば、法令の制定や閣議案件については、最終的には行政機関の長が決定するが、その立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である。また、法第4条第3号で「複数の行政機関による申合せ・・・及びその経緯」の作成義務が定められているが、各行政機関に事務を分担管理させている我が国の行政システムにおいて、行政機関間でなされた協議を外部から事後的に検証できるようにすることが必要であることから、当該申合せに関し、実際に協議を行った職員の役職にかかわらず、文書の作成が必要である。
- 「事務及び事業の実績に関する文書作成」については、行政機関の諸活動の成果である事務及び事業の実績を適当と認める段階で文書化することが必要である。例えば、同一日に同一人から断続的に行われた相談への対応について、最後の相談が終了した後に文書を作成することなどが考えられる。
- 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、法第4条の作成義務を果たす。本作成義務を果たすに際しては、①法第1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。

以上のように、「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」、行政文書等の適正な管理のみならず、「現在及び将来の国民に説明する責務」として、「意思決定に至る経緯・過程に関する公文書」として、「立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である」と「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にすること」（以下「意思決定に至る過程」という。）とし、それらのものを公文書の作成及びその管理を義務づけている。

以上のように、公開される会議だけでなく、日常業務における「意思決定に至る過程」に関する公文書の作成を義務付けている。したがって、先の情報公開法に基づき、公文書を開示する必要がある。このように、情報公開法と公文書管理法とは、車の両輪として位置付けることで、住民の「知る権利」及び「説明責任」を果たすものとして存在している。

小結（『私の評価表』は、「意思決定に至る過程」の公文書であり公開すべき）

以上のように、憲法第21条に基づく住民の「知る権利など」（参政権の基礎をなす情報の確保）を制度的に保障するものとして情報公開法・公文書管理法を定め、公

文書などにおける住民への説明責任の義務を課し、その対象を「意思決定に至る過程」に関する公文書の作成を義務付けている。

『私の評価表』は、次の「五 非公開決定理由は失当」で示す理由により、各学校の各教員が行った調査研究である『私の評価表』を元に『学校の評価表』が作成されるのであるから、「意思決定に至る過程」に関する公文書に該当する。したがって、市教委は、情報公開条例第1条の目的に基づき、『私の評価表』を公開しなければならない。

五 非公開決定理由は失当

1、『私の評価表』は、「意思決定に至る過程」の公文書に該当し、公開が不可欠

(1)『私の評価表』を「市教委への提出は不要」との記載は不作為の違法

市教委は、『私の評価表』を「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る」ので、「新居浜市教育委員会としては提出を求めている資料である。」とする。しかしながら、次に示す理由から、『私の評価表』は、「意思決定に至る過程」の公文書に該当する。したがって、市教委が、『私の評価表』を「提出を求めている資料である」と説明したとしても、『私の評価表』が「意思決定に至る過程」の公文書に該当するという法令上の位置は変わらない。

教育長名による各小・中学校長宛の「平成27年度における教科書展示について」の「通知」において、「『私の評価表』は、市教委への提出は不要です。」との記載は、公文書等の管理に関する法律及び新居浜市情報公開条例の趣旨に反する通知である。つまり、市教委は、公文書等の管理に関する法律及び情報公開条例の趣旨に基づき、『私の評価表』の提出を求めるべきところ、それを怠る不作為がある。その不作為を棚に挙げて、通知の記載の文言を理由に、『私の評価表』を非公開理由とすることは許されない。

(2)『私の評価表』は、情報公開条例第2条の定義する公文書に該当

市教委の『私の評価表』を、「(情報公開)条例第2条の定義における公文書の要件である、『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』……をみたしていないため、公文書としては不存在として非公開とする。」との決定は、情報公開条例に照らしても失当であることを示す。

①『私の評価表』を作成する各教員は、「実施機関の職員」

情報公開条例の解説と運用基準4頁【解説】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、市教委だけでなく「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」である。

新居浜市教科用図書採択委員会設置要綱(以下「委員会設置要綱」という。)第1条で「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、新居浜市教科用図書採択委員会(以下「採択委員会」という。)を置く。」とし、同2条で「採択委員会は、教科用図書について調査研究を行なうとともに、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。」とし、そのために同7条で「採択委員会に調査員を置く。2調査員は、教科用図書に関し、専門的な調査研究を行なう。」とある。

したがって、採択委員会の委員ら、調査員らは、「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」となる。

この委員会設置要綱1条及び2条並び7条などに基づき、採択委員会は、採択委員会に置かれる調査員により、「平成28年度使用中学校教科用図書の調査結果の総括」が作成され、各学校の各教員が行った調査研究である『私の評価表』を元に『学校の評価』が作成される。採択委員会では、これらを元に「採択に際し審議し、その結果を教育委員会に報告する」資料となる『平成28年度使用中学校教科用図書の調査結果の総括』を作成する。

具体的には、「平成27年度における教科書展示について」の通知、第一回採択委員会で配布された「教科書採択における各委員会等の役割」や「平成27年度教科用図書の調査結果総括の流れ」のなかで、『私の評価表』を元にし『学校の評価表』の作成する手続やその役割が説明されている。

たとえば、市教委により作成することを指示されている『私の評価表』では、「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、その他」とあり、各学校の各教員が、教科書展示会場に出掛け、担当教科の教科書を閲覧(調査研究)し、その結果を記載するようになっている。したがって、各学校の校長ら及び教員らも、「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」となる。

②『私の評価表』は、「実施機関の職員」が作成した文書

解説と運用基準4頁【解説】6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。」とある。したがって、『私の評価表』は、市教委からの指示により「実施機関の職員」に該当する各教員が作成した文書となる。

解説と運用基準4頁【解説】7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。したがって、『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」に該当する文書となる。

③『私の評価表』は、「実施機関の職員が組織的に用いるもの」に該当

解説と運用基準4頁【解説】8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。」とあるように、『私の評価表』は、これに該当しない。

『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、前記したように、教育長名による各小・中学校長宛の「平成27年度における教科書展示について」の通知、第一回採択委員会で配布された「教科書採択における各委員会等の役割」や「平成27年度教科用図書の調査結果総括の流れ」のなかで、『私の評価表』を元にし『学校の評価表』を作成する。その『私の評価表』は、各教員が、「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、その他」などについて、教科書を調査研究した結果を記載したものである。つまり、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。

したがって、『私の評価表』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」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。

したがって、『私の評価表』が、情報公開条例第2条の定義における公文書の要件である、「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」、すなわち組織としての共用文書の実質を備えた状態で業務上必要なものとして利用・保存されている公文書としての要件をみたしていることは論を待たない。

六 表現の自由との関係で、『私の評価表』を非公開とするは許されない

1、表現の自由の「優越的地位」が求める『私の評価表』を非公開の適合性

『私の評価表』の非公開は、憲法第21条の「表現の自由」(知る権利を含む)に対する規制の適合性の有無にかかわる。

すると、表現の自由に対し規制を行う場合には、下記の理由から、表現の自由の「優越的地位」との関係で「厳格な審査基準(strict scrutiny test)」によらなければならない、これに適合しない規制・制限、つまり、『私の評価表』の非公開は、憲法21条の規定に反し、違憲・違法となる。

高野敏樹(調布学園大学教授)は、『表現の自由の「優越的地位」と違憲審査基準—表現の自由の規制の合意性』(調布学園女子短期大学紀要 巻27 発行年1995)で表現の自由の規制の合意性を次のように述べている。

I.表現の自由の「優越的地位」

1.「自己実現の価値」と「自己統治の価値」

表現の自由は、近代の自由の生成・発展史におけるもっとも基本的な自由のひとつであり、沿革的には、たとえばヴァージェア憲法が「圧政の政府における以外は、表現の自由を制限することができない」(12条)と規定しているように、アメリカ諸州の憲法において、法律によっても制限することのできない自然法的な権利として成文化された。言論その他の表現活動がまさに個人の「人格の発展」にとっての本質的要素であり、表現の自由は、そのような「自己実現の価値」を体現する権利と考えられたからである。

他方でまた、表現の自由は、民主政の実現過程においても、重要な「社会的価値」をもつ。すなわち、言論・表現活動は国民にとって政治的意思決定に関与する不可欠の手段であるといつてよく、それに対する広範な規制は民主主義そのものの基盤を失わせることになる。表現の自由はこの意味で、国民の「自己統治の価値」を体現するものであり、合衆国憲法のもとにおいて——前述の「自己実現の価値」とともに——このような民主政における「自己統治の価値」が強く意識され、そこから表現の自由の「優越的地位 (preferred position)」の理論が確立されることとなった。

2.表現の自由の「優越的地位」と審査基準

「優越的地位」の理論のもとにおいて、表現の自由に対する規制の合意性を判断するに際しては、いわゆる「二重の基準(double standards)」論にもとづいた審査が必要とされる。すなわち、経済的自由の規制の合意性に関しては、規制の「合意性の推定」ともなった緩やかな審査基準である「合理性の基準(rationarity test)が適用されるのに対して、規制が表現の自由に対するものである場合には、「厳格な審査基準(strict scrutiny test)」によらなければならない。

この「厳格な審査基準」のもとでは、基本的に、①合憲性の推定の原則は働かず、②規制の合理性については、むしろ表現の自由を規制する側がそれを立証すべきもの(「挙証責任の転換」)と考えられている。

「二重の基準」論にもとづく「厳格な基準」は、以上のように表現の自由に対する規制をいわば例外的な場合に限定しようとするものであるが、それは、ホームズ(Holmes)裁判官の「真理の最良の判定基準は、その思想が市場における競争のなかで、みずからを容認させる力をもつかどうかである」という見解に代表されるように、表現の自由に対する規制は、本来外からの規制ではなく、表現行為自体に内在する規制原理としての自己淘汰の原理にこそ委ねられるべきであるとする思想(「言論の自由市場論(free market of speech)」)にもとづくものである。

以上の観点から、表現の自由の規制の合意性の審査にあたっては、裁判所は規制立法の形式および規制の実質の両面にわたって、次のような慎重を考慮が必要とされる。

- (A)文面審査— 表現の自由に対する規制は、①それが事前に表現行為を規制するものであってはならず(「事前抑制(prior restraint)の禁止」)、また、②不明確な文言による規制は許されない(「明確性の原則」)。②の原則に反した規制は「漠然性のゆえに無効(void for vagueness)」となる。
- (B)目的審査— 規制立法の目的は、①政策的な目的であってはならず、かつ②規制を正当化するには、規制目的である社会的害悪の発生が抽象的ではなく、具体的・近接的でなければならない(「明白かつ現在の危険(clear and present danger test)」の基準)。
- (C)手段審査— 立法目的が正当である場合も、規制手段は目的達成のために必要最小限度でなければならない(「LRA(より制限的でない他の選ぶ方法=less restrictive alternative test)の基準」)。(149～151頁)

以上のように、情報公開条例に基づき、「表現の自由」にかかわる『私の評価表』を非公開として「知る権利」を制限する場合は、確立された表現の自由の「優越的地位」の理論に基づき、「二重の基準」の「厳格な基準」が求められる。その際には、

規制立法の形式及び規制の実質の両面にわたって、前記の(A)文面審査、(B)目的審査、(C)手段審査のような慎重を考慮が必要とされる。しかも、表現の自由を規制する側が、つまり、市教委が、規制の合理性を立証する必要がある。

2、自由権規約が求める「表現の自由」を制限する「法律原則」

別紙1(「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法(資料))で述べているように、自由権規約第19条の「表現の自由」は、『あらゆる種類の情報及び考えを伝える』自由のみでなく、それを『求め』そして『受ける』自由が含まれる」との委員会の見解が示すように、「表現の自由」における「求め」そして「受ける」自由の権利性、つまり、「情報収集権」がある。

ゆえに、何らかの理由で「表現の自由」を制限・規制を課す場合には、自由権規約第19条3項の「その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る」との規定を遵守する必要がある。その自由権規約第19条3項の解釈を『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に活かそう国際人権規約』(208～209頁)で次のように述べている。

b 法律原則

規約の条文中には、規約で保障された権利を制限する場合の条件として、当該制限が「法律で規定された」(provided by law)、「法律で定められた」(prescribed by law)「法律に基づいた」(in accordance with law)「法律の趣旨に合致した」(in conformity with law)などと制限の態様に違いをおいているが、これらに共通して使用される「法律」の意味が問題である。この場合の「法律」とは、単に締約国の法体系の中で法律として認められるというだけでは不十分である。「法律」とは有効に制定されたものでなければならないが、有効に制定されたというだけでは国際人権条約の意味する「法律」とはいえない。「法律」の解釈に関するヨーロッパ人権裁判所の判例法の蓄積が参考になろう。この点に関するリーディングケースといえるサンデータイムズ事件(1979, Sunday Times v. UK, 2 EHRR, 245)で、ヨーロッパ人権裁判所は、ヨーロッパ人権条約10条2項の「法律に定められた」との語句における「法律」は次の三つの要件を具備していなければならないとした。すなわち、第1に、当該法律は内容を知り得るものであること(その法律が有効に制定され、かつ一般人に入手可能であるとの意味も含む)、第2に、法律は十分に精度をもって定式化され、その適用について合理的予見が可能であること、また、同事件では、「民主的社会において必要な」との制限語句における「必要」についても三つの認定基準が定立された。すなわち、第1に、国家はその法律によって達成しようとする正当な目的を持っていること、第2に、権利を制限するについて差し迫った社会的必要性が存すること、第3に、権利の制限は達成しようとする目的に比例するものであること、である。

以上のように、「表現の自由」は、「求め」そして「受ける」自由の権利性と「情報収集権」を有している。ゆえに、「傍聴の自由」を何らかの理由で制限する場合は、行政の裁量で勝手に制限してはならず、憲法などをはじめとする法令の規定に基づく必要がある。

3、『私の評価表』を非公開の妥当性の有無の「審査基準」

(1) 行政の「権限」は、主権者たる住民の利益を保障するためにしか行使できない

憲法前文に、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」と主権者の福利(利益・権利)と行政の「権力の行使」(権限)との関係の原理を謳っている。

このことを、杉原泰雄(憲法学者・一橋大学名誉教授)は、『『憲法で認められた権限』として(「授権規範」・「制限規範」としての憲法として)解釈運用」が不可欠であり、「統治権の権利主体は主権者であつて、国会・内閣・裁判所等現実の公権力担当者は、憲法で認められている権能だけを『権利』(自己の利益のために行使できる法的な力)としてではなく、主権者の利益のために行使しなければならない『権限』(自己の利益のためには行使できない法的な力)として、憲法の定める方法(手続と条件)に従つてのみ行使することができる、とする立憲主義についての通常理解の仕方をいう。』(『憲法と公教育—「教育権の独立」を求めて—』93頁)と解説している。

北海道旭川学力テスト最高裁大法廷判決(1976年5月21日 判例時報814号33頁)は、憲法26条の規定の解釈のなかで、「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである」と判示しているのも、この憲法原理の「授権規範」に基づく行政の「権限」と主権者の「権利」を踏まえたものである。

つまり、市教委の「権限の行使」は、主権者である住民から信託されたものであり、その「権限」は、主権者たる住民の利益を保障するために、憲法などの趣旨に基づき行使しなければならない。当該本件においてもこれが適用されなければならない。

(2) 表現の自由の「優越的地位」に基づく「厳格な審査基準」

前記したように、言論その他の表現活動がまさに個人の「人格の発展」にとって

の本質的要素であり、表現の自由は、そのような「自己実現の価値」を体現する権利と考えられ、また、表現の自由は、民主政の実現過程においても、重要な「社会的価値」、すなわち、言論・表現活動は国民にとって政治的意思決定に關与する不可欠の手段であり、それに対する広範な規制は民主主義そのものの基盤を失わせることになり、表現の自由はこの意味で、国民の「自己統治の価値」を体現するものであると考えられることから、表現の自由の「優越的地位」の理論が成立し、規制が表現の自由に対するものである場合には、「厳格な審査基準」によらなければならない。当然ながら、『私の評価表』を公開するか否かの判断において、このことを適用させる必要がある。

小結（『私の評価表』を非公開は、違憲・違法である）

（1）『私の評価表』の非公開は、「厳格な審査基準」をみたすことが不可欠

以上のように、表現の自由は、近代の自由の生成・発展史におけるもっとも基本的な自由の一つであり、その具体的内容の一つが、「知る権利」である。ゆえに、『私の評価表』の公開を規制する場合は、「厳格な審査基準」をみたす必要がある。

具体的には、『私の評価表』を非公開とする規制は、

- ① 事前に表現行為を規制するものであってはならない（「事前抑制の禁止」）。
- ② 不明確な文言による規制は許されない（「明確性の原則」）。
- ③ 原則に反した規制は「漠然性のゆえに無効」となる。
- ④ 規制立法の目的は、政策的な目的であってはならない。
- ⑤ 規制を正当化するには、規制目的である社会的害悪の発生が抽象的ではなく、具体的・近接的でなければならない（「明白かつ現在の危険」の基準）。
- ⑥ 立法目的が正当である場合も、規制手段は目的達成のために必要最小限度でなければならない（「LRA（より制限的でない他の選びうる方法）の基準」）。

（2）『私の評価表』の非公開は「厳格な審査基準」に抵触

仮に、市教委の行政の裁量権により、『私の評価表』を「情報公開条例第2条の定義における公文書の要件である、『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』すなわち組織としての共用文書の実質を備えた状態で業務上必要なものとして利用・保存されている公文書としての要件をみたしていないため、公文書としては不存在として非公開とする。」場合でも、下記の「厳格な審査基準」をみたす必要がある。

- ① 『私の評価表』を事前に非公開の対象として、「知る権利」を制限するものであってはならない（「事前抑制の禁止」）。しかし、先の通知で、情報公開条例

の趣旨に反する「市教委への提出は不要です。」との不作為がある。

- ② 不明確な文言により、『私の評価表』の公開の規制は許されない(「明確性の原則」)。しかし、先の通知で、明確な理由が示されないまま、「市教委への提出は不要です。」とある。
- ③ 『私の評価表』を、情報公開条例の趣旨に反する「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、新居浜市教育委員会としては提出を求めている資料である」との理由で、『私の評価表』を情報公開条例2条の公文書の要件をみたさないとする。しかし、公文書の要件をみたさないとの理由が漠然であり、「漠然性のゆえに無効」である。
- ④ 『私の評価表』の非公開が、前記の「3 採択が公正かつ適正になされたか疑念がある」で述べた市教委の不可解な採択がある。この不可解を解明するの大きな障害となるがゆえに、市教委の政策的な目的の障害と言わざるを得ない。
- ⑤ 『私の評価表』の非公開を正当化するには、その目的である社会的害悪の発生が抽象的ではなく、具体的・近接的でなければならない(「明白かつ現在の危険」の基準)。しかし、そのようなものは存在しない。
- ⑥ 『私の評価表』の非公開の目的が正当である場合も、規制手段は目的達成のために必要最小限度でなければならない(「LRA(より制限的でない他の選べる方法)の基準」)。しかしながら、本件はそれに該当しない。
- ⑦ 『私の評価表』の非公開とし、住民の「知る権利」を規制する市教委側が、規制の合理性を立証する必要がある。

『私の評価表』の非公開は、以上の理由から、「厳格な審査基準」に抵触する。したがって、市教委が、『私の評価表』の非公開決定したことは、憲法21条の「表見の自由」に基づく住民の「知る権利」の侵害にほかならず、行政の責務と主権者の利益を置き去りにした行政の裁量権を著しく逸脱した違憲・違法な決定となる。

結語

したがって、市教委が、前記した理由で『私の評価表』を、「公文書としては不存在として非公開とする。」との決定理由は失当である。

よって、市教委は、『私の評価表』を公開しなければならない。

以上

添付資料

別紙1 「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法(資料)