

平成8年4月10日

答 申

1 当審査会の結論

「平成4年度、7年度長野県教科用図書選定審議会調査員名簿」(以下「本件名簿」という。)を公開できないとした処分は妥当でなく、公開すべきである。

2 異議申立ての趣旨

異議申立人は、長野県教育委員会(以下「実施機関」という。)が行った平成7年9月4日付け本件名簿についての非公開決定に対して、これを公開することを求める異議申立てを行った。

3 当審査会の判断理由

当審査会は、審査に当たって、異議申立人及び実施機関から文書による意見・反論、理由説明を得、また、双方に口頭意見陳述の機会を与えるなどして、公正な審査を行うよう努めた。

実施機関は、教科書採択制度とそれへの行政的配慮を中心に本件名簿非公開処分の妥当性を説明した。また異議申立人は教科書採択など教育行政への県民の参加や公正さについて主に主張したが、その主張には、長野県公文書公開条例(以下「条例」という。)の趣旨に合致したものがあつた。

当審査会は、双方の主張について、個々の論点ごとに審査、判断した結果、冒頭1に掲げる結論に達したものである。

(1) 教科書採択制度と本件名簿について

実施機関の書面及び口頭による事情説明によれば、教科書採択制度の概要は次のとおりである。

市町村立の小中学校で使用する教科書は、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律(以下「無償措置法」という。)」により、都道府県教育委員会の指導、助言又は援助に基づいて教科用図書採択地区(以下「採択地区」という。)ごとに協議会を設けて検討し、最終的には市町村教育委員会が採択するものである。都道府県教育委員会は、指導、助言又は援助を行おうとするときは、あらかじめ教科用図書選定審議会の意見をきくこととされている。本県においては、長野県教科用図書選定審議会規則第4条の規定により、教科書を専門的に調査研究するため、長野県教科用図書選定審議

会（以下「審議会」という。）に、教科書の種目ごとに調査員を置くこととされており、調査員は義務教育諸学校の教員のうちから、審議会の意見をきいて実施機関が任命する。調査員は調査結果を審議会へ報告し、審議会はその報告を踏まえて実施機関に答申し、最終的に実施機関が決定したものが「選定資料」として市町村教育委員会に示される。

本件名簿は、以上のような事務に携わる調査員の教科、職氏名、勤務先が記載されているものである。

(2) 公文書公開制度及び教科書採択制度の趣旨と本件名簿の公開について

(ア) 実施機関の主張の要旨

現法制下にあっては、採択事務は実施機関の重要な「任務」であり、示された期限の中で、適正かつ公正に行われるべき性格のものであるため、実施機関では、審議会の委員に教員及び父母代表を加え、県民に開かれた採択事務を行うよう努めている。さらに、一般市民、教員等が各社の教科書を直接研究し、意見を具申できる制度として、「教科書の発行に関する臨時措置法施行規則」により、採択期間中に県下17か所で教科書展示会を開催している。

調査員は広い視野から選任しており、平成4年度及び7年度とも審議会において氏名は非公開とする旨決定している。それは、外部からの圧力や種々の支障を排除し、公正で正確な調査を確保するためであり、実施機関もその必要性を認めて非公開を前提に委嘱している。選定資料は、法的には審議会の責任で答申されたものであり、原案を作成した調査員個人が作成責任者として見解を述べる性格のものではない。また異議申立人のいう選定資料における外部との意見の齟齬については、無償措置法でも、外部への説明や論議を義務づけてはいない。

異議申立人の主張からは、調査員を採択事務の直接的な責任者として批判しようとする意図がうかがえるが、そうすると批判、説明の場が、個別に、あるいは県の公的な会議以外で持たれることとなり、公の審議事務が私的な場に移され、実施機関の業務の本質から大きく逸脱することになり容認できない。

(イ) 異議申立人の主張の要旨

近年、長野県の生徒の学力問題、特に数学力の低下が問題化しているが、これは特定1社の、異議申立人らの研究では最もわかりにくい教科書が80%の小学校で使用されていることが背景になっている。県下の教科書採択に大きな影響力を及ぼす選定資料では、その教科書に最も高い評価が与えられているが、実施機関はその根拠を説明しようとせず、選定資料を実質的に作成している調査員の氏名も非公開とした。

教科書採択は、県民に開かれた形で、幅広い論議に基づいて公正に行われなけ

ればならない。実施機関は、教科書採択は民主的に運営されているというが、事実は非常に形式的であり、市町村教育委員会に対する指導も不十分である。

また、実施機関は調査員委嘱に当たり公正な人選をしているのか、という疑問に答えるためにも本件名簿の公開は必要である。県民に代わって採択に関わる調査員は「県民の代表に準ずるもの」といえ、氏名を公表して責任を明らかにすべきである。県民の批判があったとしてもそれを受けるのは当然である。「非公開を前提に調査員を依頼している」という事態は条例第3条の理念、趣旨を真っ向から踏みにじるものであり、違法といわざるをえない。いわば密室で教科書採択にかかわる重要な業務が進められることは、県政への県民の不信を広げることに成り、条例第1条の趣旨にも反する。

実施機関は県民を「外部」のものとして扱い、県教育行政の一環である教科書採択の批判や論議を封じている。これは、地方自治の本旨に反し、憲法第92条で保障されている住民自治を実質的に否定するものであり、違憲無効である。また、実施機関は教科書採択について「批判を許さない」、「論議をさせない」という姿勢を示しており、憲法第21条の保障する「言論の自由」を侵害しており、従って、憲法第99条の公務員の憲法尊重擁護義務にも違反している。

また憲法では地方自治、住民自治が定められ、住民こそが地方自治体の主人公であることが明確にされているが、住民が政策決定に参加するためには情報公開が不可欠である。条例も、住民自治の土台をなす「知る権利」の趣旨のもとに制定されていることは言うまでもない。本件非公開処分は県民の「知る権利」を侵害し、条例第3条の解釈運用を誤っている。

(ウ) 審査会の判断

条例の解釈運用に当たっては、公文書の公開を求める県民の権利が不当に侵害されることのないよう、最大限の尊重を必要とすることは言うまでもない。異議申立人の主張する「知る権利」は、憲法に規定する「言論の自由」、「地方自治の本旨」などの理念に淵源を持つものであると判断されるが、同時に条例は、他の公益等との調整等の観点から、第6条第1項において、公開をしないことができる場合について定めている。従って、個々の請求に対する公開、非公開の判断に当たっては、これらを総合的にとらえ、まず条例の公開原則の理念を念頭に、同項への該当性の有無を個別具体的に判断することが必要である。その意味で、当審査会は、双方の主張を基に本件名簿が同項に該当するか否かを判断するものである。

なお、実施機関の主張から、調査員委嘱時に、審議会でも調査員氏名を非公開とする決定がなされたことは認められるが、そのことだけで本件名簿の同項への該

当性が生ずるとまでは言えないと判断されるので、非公開の是非の判断は、本件名簿の公開によって支障の生ずるおそれの有無、その程度などを総合的に検討して行うこととする。

(3) 条例第6条第1項第5号該当性について

本件名簿は、審議会の調査員に係る名簿であり、条例第6条第1項第5号前段の「県の内部...における審議、調査...に関する情報」に該当することは明らかなので、以下では同号後段の「公開することにより...当該事務若しくは事業の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれのあるもの」への該当性について、当事者の主張に沿って順次判断する。

ア 採択事務の公正かつ円滑な実施に対する支障について

(ア) 実施機関の主張の要旨

採択事務に関しては、教科書会社の不公正な取引行為など外部からの影響を排除して公正、厳正に行うよう公正取引委員会、文部省から指導を受けている。

本県では過去に、特定1社の教科書の採択を求める動きや、教科会の席で調査員を捜し出そうとした事例、名簿の一部が漏れて教科書会社の売り込み作戦が展開された事例がある。こうした状況で本件名簿を公開すると、調査員は、結局調査内容について異議申立人、市民団体、教科書会社等から、教材観に関して直接回答を求められ、批判を受け、調査員会における教科書の比較検討の際の微妙な発言が取りざたされ、これらが圧力となって、公正で円滑な調査研究活動が著しく制約されるおそれが生ずることは必至である。

「外部」と論議することになれば、各教科書会社の編集方針や著作者の学説についての論議が不可避であるが、教科指導の教育方法についての理論は多様であり、容易に結論を出せるものではない。論議は長期化し採択事務を滞らせるなど、採択事務の円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれがある。

現在、本県では詳細な選定資料を作成しているが、本件名簿を公開することになれば、既に公開している他県のように簡略なものとせざるを得ず、結局制度は形骸化し、「指導、助言又は援助」が不十分なものとなる。

また、異議申立人が求めるように、調査員が直接「説明」に当たったり「批判」されたりする事態が生じた場合、採択前においては選定資料が論議中で未確定ということとなって、その存在価値が疑われることになり、「指導、助言又は援助」が不可能となることが懸念される。また、採択後にあっては、各採択地区で参考とした選定資料について賛否の論議が行われることになり、「指導、助言又は援助」、さらには採択結果そのものまでが問題となり、混乱は避けられない。

同時に実施機関に対する信頼度の全体的な低下を招き、採択事務に著しい支障を生ずる。

本件名簿を公開した場合、次回以降の調査員を容易に予想でき得る。その結果、調査員に対し、熾烈な競争を展開している教科書会社の営業担当による接触や干渉をはじめとする、様々な外部からの圧力が長期間にわたって加えられることが当然予想される。

従って、採択の前後を問わず、調査員を外部の圧力から守り、採択の公正さを保つ上からも、公開できない。

(イ) 異議申立人の主張の要旨

実施機関は、県民の教科書採択に関する批判や論議そのものを非公開処分の理由としているが、論議され、批判を受けるのは当然と考えるべきである。「公正かつ厳正」な調査活動がなされているならば、何をおそれる必要があるのか。すでに公開している他の自治体で批判、圧力、干渉が起きているという例は聞いておらず、公開せずにそのような心配をするのは杞憂ではないか。よりよい教科書採択とよりよい教科書づくりは連動しており、これを支え、発展させていくのが県民の自由な論議である。そのためにも本件名簿は公開が必要である。

選定資料の存在価値が疑われるというが、それ故に非公開というのは筋が通らない。疑われるような資料を作成させたのは、実施機関自身であり、選定資料が県民の批判に堪えられないものであることを自ら告白した。

審議会答申は5月25日に出されており、当該審議、当該事務は、非公開処分が行われた9月4日よりはるか以前に終了している。また、平成8年度小学校教科用図書の採択も8月16日には全県終了している。従って8月16日以降の本件名簿の公開は、当該審議、当該事務に何ら支障を来すものではない。条例第6条第1項第5号を非公開の根拠にすることはこじつけであり、無理がある。条文の解釈適用に誤りがある。

なお、本件名簿が公開されても、調査員を誹謗・中傷したり、調査員に直接意見を聞くようなことは考えていないが、実施機関は、当方の主張の一部をとらえて、当方が調査員との論議を予定していると主張して非公開理由とし、また当方を誹謗・中傷しており、不当である。

(ウ) 審査会の判断

実施機関は、利害関係者等からの売り込み、論議、批判を懸念しているが、教科書の採択が大きな採算利害に関連するものであることから見ても、当該年度の選定資料の答申以前に本件名簿を公開すると、調査員に対し利害関係者等からの

売り込み、干渉等が加えられ、採択事務の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれがあることは容易に推定できることである。

選定資料の答申後についてみると、まず採択事務終了前にあっては、採択関係者から選定資料にかかわる疑問、批判等が生じて、調査員がその議論等に巻き込まれると想定すれば、選定資料の基準性・信頼性そのものへの疑念・動揺を生じさせ、ひいては本来選定資料を確たる参考素材に各採択地区協議会がその責任において行うべき選定・採択作業に混乱をもたらすことなども推測され、従って採択事務の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれを否定しきれない。

しかし採択事務終了後にあっては、売り込み、干渉等による採択事務へ遡っての支障は認め難いし、採択事務の遅滞ももはや理由とならない。

また、本件名簿を公開することを前提とすると調査員は後日の批判等をおそれ調査結果の記述を簡略化せざるを得ない、とする実施機関の主張も納得できるものではない。法制上は、選定資料や採択結果に関する批判に対しては、調査員ではなく、審議会又は実施機関自身が対応すべきものと判断される。危惧されている直接の批判の想定とそれをうけた調査結果の記述簡略化という萎縮効果については、あくまで事実上の関連予測ではあっても、そのまま是認すべきものではなく、調査員は批判等に直接対応する立場には本来ないことが認められることから、こうした批判が直ちに選定資料の記述の簡略化に結びつくとする実施機関の主張は採用できない。むしろ、批判を積極的に受け止め、建設的な批判者としての外部者の意見を手続き的にも内部化し、併せて県民の参加度を高めるなど工夫をこらし、次回以降の教科書採択にこれらの批判等も含めて生かすべきものと判断される。

次回以降の調査員を容易に予想できるので支障があるとの実施機関の主張についても、現在の調査員委嘱の方法を前提とする限りにおいては確かに、特定の職をもって委嘱される一部の調査員については、他の資格をもとに委嘱される一般の者とは異なって、予想が全くできないとまでは言えないが、「高位者ほど重責を担うべき」という道理もあるので、実施機関の懸念するような事態が生ずることは稀有のことと思われ、次回以降の採択事務の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれがあるとまでは認められない。なお、異議申立人は、8月16日以後なら当該採択事務に対する支障のおそれはない旨主張するが、反復継続して行う必要のある将来の同種の事務については、そこで生ずるおそれのある支障の有無も併せて一般的に検討する必要がある、この点に関する異議申立人の主張は、採用できない。

なお、異議申立人は、本件名簿が公開されても、調査員を誹謗・中傷したり、直接意見を聞くことは予定していないと主張するが、条例第6条第1項への該当

性は、請求者の如何を問わず、公開によって一般的に生ずると思われる支障のおそれの有無、程度をも検討すべきものであり、異議申立人の主張のみから本件名簿を公開すべきであるとする事はできない。

また、異議申立人は、実施機関は異議申立人らの「調査員との論議を予定している」云々の発言を断片的に引用して非公開の根拠としており不当である等と主張するが、実施機関は当該発言を、非公開処分の妥当性を根拠づける具体例の一つとして理由説明書において示したものと解され、それが異議申立人の発言であるとしても何ら当審査会の判断を左右するものではない。

イ 調査員委嘱事務の公正かつ円滑な実施に対する支障について

(ア)実施機関の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書提出の際、公開請求の目的として、調査員に選定資料の内容について直接質したい旨を述べており、公開すると調査員一人ひとりが批判に晒されることは当然予想される。異議申立人は「堂々と対処できるはずではないか」というが、そうした場が持たれることを前提にすれば、調査員が直接責任を負うこととなり、その精神的・時間的負担の過重から、調査員委嘱事務の執行に著しい支障を来すこととなる。

平成7年度のある調査員は、本件名簿が公開請求されていることを新聞報道で知り、公開されて職場、教科書会社などから論議を申し込まれた時のことを考えると、精神的負担が非常に増加し耐えられない旨の意見を実施機関に伝えてきた。

調査員は、名簿非公開を前提に採択期間内を任期として委嘱したものであり、本人の意思確認をせずにこれを公開すると、調査員を異議申立人の批判のみならず、各教科書会社の勧誘や学校現場における批判、中傷、圧力にも晒し、物理的・精神的に多大な不利益をもたらすことになる。採択が終了した後といえども、県の業務の守秘義務を守ってきた調査員と実施機関との信頼関係は根底から崩され、委嘱が困難になる。

また、調査員の仕事量は、現在の調査研究において、既に限界に達している。仮に、本件名簿が公開され、外部の批判に対してすべて答えようとする、調査員は任期中の調査員会以外にもその場を設けたり、任期の限定を越えて再調査をしなければならなくなり、時間的にも内容的にも事務量が增大することになる。これ以上の事務量及び精神的負担の増加は、調査員委嘱の際、受け手がなくなるなどの困難をもたらすことが予想され、採択事務に著しい支障を生ずるおそれがある。

(イ) 異議申立人の主張の要旨

異議申立書提出の際に実施機関が知った事柄を非公開決定の理由に使うということは、本当の理由は別にあったということになる。従って、「ア、本件公文書の使用目的をめぐる委嘱事務への支障」の非公開理由は、理由としては採用することはできない。それは「虚偽の理由である」と、自らの理由説明書で明らかにしたことになる。「公正かつ厳正」な調査活動がなされているならば、批判、圧力、干渉にも堂々と対処できるはずではないか。

教科書採択の重大性を考えると、「調査員の精神的負担が増すこと」がないとは言いきれないが、やりがいと使命感でそれを吹き飛ばしていくことだろう。そうでないならば、実施機関は不適切な人物を調査員に委嘱していることになる。精神的負担が増すとしても、県民に対し責任をもつ以上、本件名簿の公開も県民からの批判も当然である。

既に公開している他の自治体の例を見ても、そのような心配をするのは杞憂である。本件名簿が公開されても、調査員を誹謗・中傷したり、直接意見を聞くようなことは考えていない。

(ウ) 審査会の判断

選定資料の審議会の答申以前に本件名簿を公開した場合、調査員は短期間に専門的調査を完了させなければならないことに加え、教科書会社からの売り込みなど様々な働きかけを受け、自由、自律を保持することが容易に可能であるとは推定できない。そうした場合、実施機関が危惧し、一部の元調査員からの声を伝えているように、一層その精神的・時間的負担が増すであろうことは否定できない。

しかし調査員は、実施機関の任務を遂行するため関係者の推薦を受けて実施機関が委嘱するものであり、負担が増すことがあっても、それらは教科書採択という重要な教育行政の遂行に伴うものであり、公務として受忍すべきものと考えられるし、調査員に選任されることは、本人の力量が認められた上のことでもあると考えられるので、次回以降、調査員の引き受け手がなくなるという支障があるとまでは認められない。

答申後については、選定資料をめぐる批判等が考えられるが、同様に、名簿の公開が次回以降の委嘱事務に著しい支障を生ずるおそれがあるとは認められない。

以上により、採択事務終了後については、本件名簿を公開することにより教科書採択事務の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれがあるとは言えず、従って公開すべきである。この場合、本件名簿に係る調査員は非公開を前提に受任していることにかんがみ、不測の不利益を受けることのないよう、本人等へ速やかに今回の公文書公開請求

に係る事情と経過を説明するなどの配慮を希望する。

また、今後の委嘱に係る調査員については、採択事務終了後の名簿公開についてあらかじめ調査員の理解を得るとともに、調査員に代わり批判等は実施機関が受け止め次回以降の採択に生かす工夫が望まれる。

5 審査経過

平成 7 年11月14日 諮問

平成 7 年12月13日 審議

平成 8 年 1 月19日 審議

異議申立人及び実施機関からの事情聴取

平成 8 年 2 月23日 審議

平成 8 年 3 月27日 審議