

諮問した実施機関：上尾市教育委員会

諮問日：平成27年11月30日（平成27年度諮問第1号）

答申日：平成28年4月27日（上情個審第1号）

事件名：平成27年9月25日付け上教指997号で上尾市教育委員会がした上尾市情報公開条例第11条第2項の規定による行政文書の一部を公開する旨の決定に対する不服申立て

答申書

第1 審査会の結論

上尾市教育委員会（以下「実施機関」という。）が本件対象文書につき、上尾市情報公開条例（平成11年上尾市条例第30号。以下「条例」という。）第7条第6号の規定により、本件対象文書の一部公開決定において非公開とした部分についての審査会の結論は以下のとおりである。

- 1 8月3日、教育委員会にあたり、教育委員に配布された（事前のものも含め）資料の資料名及びその資料すべて

「調査研究結果」に関わる部分を非公開とした決定については、妥当ではなく、開示すべきである。

- 2 上尾市の教科書展示会の参加人数と参加者アンケートの内容

「様式2（保護者用）平成28年度使用中学校教科書のアンケート」については、意見・感想欄に関わる部分を非公開とした決定については、妥当ではなく、開示すべきである。

また、「様式4 平成27年度教科書展示会アンケート【上尾市教科書センター】」については、埼玉県教育委員会の意見照会を踏まえ、開示すべきである。

- 3 「専門委員・資料作成委員の氏名」については、条例第7条第6号に基づき非公開とした決定は妥当ではなく、同条第7号の趣旨に該当するものと考えらる。

第2 事実関係

1 答申に至る経緯

- (1) 不服申立人は、平成27年9月2日、条例に基づき、第6条第1項の規

定により「本件対象文書」についての行政文書の公開を請求した。

- (2) 実施機関は、同年9月15日に公開の請求に係る行政文書の量が多く、当該文書の把握と内容の審査に時間を要することを理由として条例第12条第2項の規定により行政文書公開決定に係る期間延長を決定し、不服申立人に通知を行った。
- (3) 実施機関は、「8月3日、教育委員会にあたり、教育委員に配布された（事前のものも含め）資料の資料名及びその資料すべて」のうち、選定資料、教科書編集趣意書、教科用図書採択関連法令等、上尾市立小・中学校使用教科用図書の採択に関する規則及び中学校用教科書目録（教科書一覧）については、上尾市情報公開コーナーで閲覧可能な行政文書であり情報提供で対応できることから、公開請求対象から除外することとし、残りの資料である調査研究資料、各中学校からの調査研究資料及び様式2（保護者用）平成28年度使用中学校教科書のアンケート」についてを公開請求対象の行政文書として特定した。

また、「平成27年度教科書展示会来場者数」、「様式4 上尾市の教科書展示会の参加者アンケート【上尾市教科書センター】」及び「資料作成委員会及び専門部員の名簿」についても公開請求対象の行政文書として特定した。

- (4) 実施機関は、同年9月25日、本件対象文書のうち、「8月3日、教育委員会にあたり、教育委員に配布された（事前のものも含め）資料の資料名及びその資料すべて」については、調査研究資料を全部公開とし、各中学校からの調査研究資料は、調査研究結果に関わる部分を非公開と決定した。

また、「平成27年度教科書展示会来場者数」は、全部公開とし、「様式2（保護者用）平成28年度使用中学校教科書のアンケート」については、意見・感想等に係る部分を、「資料作成委員会及び専門部員の名簿」については、学校名及び氏名に関わる部分を非公開と決定した。

上記の非公開理由については、当該情報が条例第7条第6号の「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」に該当するためというものであった。

- (5) 不服申立人は、この決定を不服として、同年11月16日、実施機関に

対して、非公開とされた部分について決定を取り消すよう不服申立てを行った。

また、本件処分に係る理由付記について、理由付記義務懈怠の瑕疵があるとの不服申立ても併せてなされた。

(6) 実施機関は、同年11月30日、条例第20条の規定に基づき、当審査会に諮問した。

2 審査の経緯

当審査会における審査の経過は次のとおりである。

年 月 日	内 容
平成27年11月30日	実施機関から諮問書を受理
平成27年12月25日	実施機関から行政文書一部公開決定に係る理由説明書を受理
平成28年1月18日	不服申立人から行政文書一部公開決定に対する意見書を受理
平成28年2月8日 (審査会第1回目)	実施機関による理由説明及び審査
平成28年3月7日 (審査会第2回目)	不服申立人による意見陳述及び審査 (補佐人の同席・陳述あり)
平成28年3月18日 (審査会第3回目)	実施機関への意見聴取及び審査
平成28年4月27日	答申

第3 不服申立人の主張要旨

1 不服申立の趣旨

本件不服申立ての趣旨は、平成27年9月25日付けで実施機関が行った行政文書一部公開決定において非公開とされた情報の公開を求めるというものである。

2 不服申立人の主張要旨

不服申立人が「不服申立書」、「行政文書一部公開決定に対する意見書」及び口頭による意見の陳述で行った主張は、概ね別紙 1 記載のとおりである。

第 4 実施機関の主張要旨

実施機関が本件処分を行った理由及び主張は概ね別紙 1 記載のとおりである。

第 5 審査会の判断

1 教科用図書採択事務について

公立小・中学校で使用する教科用図書は、実施機関が採択することが法律により規定されており、4年毎に行われる。

教科書採択手順の手順は以下のとおりである。

- (1) 実施機関は、「上尾市立小・中学校使用教科用図書の採択に関する規則」に基づき、実施機関が採択に必要な資料を得るための教科用図書選定資料作成委員会（以下「資料作成委員会」という。）及び教科ごとの専門的な調査を行うための教科用図書調査研究専門部会（以下「専門部会」という。）を設置する。
- (2) 両組織の委員は実施機関が各学校の校長、教頭及び教諭の中から委嘱し、又は任命する。
- (3) 資料作成委員会は、実施機関からの調査依頼を受け、専門部会及び学校の調査研究結果、教科用図書展示会におけるアンケートを参考に協議及び検討を行い、選定資料を作成し、実施機関に報告する。
- (4) 専門部会は、教科ごとの専門部会を組織し、教科用図書の内容を調査研究し、資料作成委員会に対して、指定された期日までに、調査研究資料を作成し、報告する。
- (5) 資料作成委員会は、市立学校における教科用図書の調査研究結果を選定資料の参考にすることができる。
- (6) 埼玉県教育委員会は、教科用図書の調査・研究及び相互の比較検討に資すると共に、保護者その他一般の人々へ教科用図書に対する関心及び認識の機会を提供するため、教科書展示会を開催する。
- (7) 実施機関は、採択に必要な資料等に基づき審議を行い、平成 27 年 8 月 3 日に上尾市内の市立中学校で使用する教科用図書を採択した。

なお、本市においては、平成 25 年度までは、共同採択地区として上尾市、

鴻巣市、北本市、桶川市及び伊奈町からなる地域を一つの単位として地区採択協議会を設置し、その協議会の採択結果に基づき、同一の教科用図書を採択していたが、平成26年度からは、法改正に伴い上尾市単独で一つの採択地区として設定されることとなった。

※参照「別紙2 教科用図書採択の事務について」

2 本件対象文書と各項目の公開・非公開について

(1) 教育委員に配布した資料

ア「調査研究資料」

当該文書は、専門部会が資料作成委員会へ報告するために作成した資料である。

文書の項目は、発行者名及び特徴に分かれており、科目毎に作成され、各発行者の教科用図書についての記述内容や特徴が説明されている。内容については、採択の優先順位や他の発行者との相対的な評価は記述されていない。

実施機関は、当該文書について全部公開した。

イ「各中学校からの調査研究資料」

当該文書は、各中学校が作成した資料で実施機関及び資料作成委員会の審議で活用する調査研究資料である。

文書の項目は、教科名、学校名、発行者、書名及び調査研究結果に分かれており、教科毎に作成され、各発行者の教科用図書についての記述内容や特徴が調査研究結果の項目欄の中で説明されている。採択の優先順位や他の発行者との相対的な評価は記述されていない。

実施機関は、当該文書について、調査研究結果に関わる部分を非公開とし、それ以外の部分を公開した。

ウ「様式2（保護者用）平成28年度使用中学校教科書のアンケート」

当該文書は、保護者の意見を参考にするため、実施機関が各中学校の保護者に対し教科用図書に対する意見や感想を聴取するために使用するものである。

対象となる保護者については、教科書展示会への参加を求め、会場での教科用図書見本を確認した後に中学校を通じて実施機関へ提出するものとなっている。

文書の項目は、記入日、学校名、氏名、確認した教科、教科書に対しての意見・感想に分かれており、教科書の内容や使い勝手等について率直な意見が述べられている。

実施機関は、当該文書について、学校名、氏名及び意見・感想に関わる部分を非公開とし、それ以外の部分を公開した。

(2) 上尾市の教科書展示会の参加人数と参加者アンケート

ア「様式3 平成27年度教科書展示会 来場者数 【上尾市教科書センター】」

当該文書は、上尾市教科書センターが開催した平成27年度教科書展示会における来場者数をまとめた表で、開催期間中の保護者・一般、学校関係者及び教育委員会等関係者の区分毎の参加者数を記載しており、全部公開している。

イ「様式4 <平成27年度教科書展示会アンケート> 【上尾市教科書センター】」

当該文書は、埼玉県教育委員会が教科書展示会への参加者に対し実施したアンケートで、展示会の運営や閲覧した教科書についての意見や感想が参加者の忌憚のない意見として記載されている。

文書の項目は、記入者の所属区分（保護者・一般、学校関係者、教委等関係者）、居住地（市町村名）、意見・感想等に分かれており、実施機関は、意見・感想に関わる部分を非公開とし、それ以外を公開した。

(3) 専門委員・資料作成委員の氏名

「資料作成委員会」及び「専門部員」の名簿

当該文書は、実施機関が教科用図書の採択に必要な資料を得るため設置する資料作成委員会及び専門部会の委員の名簿である。

これらの委員は、各学校の教員の中から選出され実施機関が委嘱又は任命する。

資料作成委員会の名簿は、選出区分、氏名、役職及び学校名の項目に分かれており、校長会代表から2名、各専門部会長として教科毎に1名ずつ9名、事務局2名の13名で構成されている。

専門部員の名簿は教科区分、氏名、役職及び学校名の項目に分かれており、一つの教科の委員として部会長が1名、委員3～4名で構成され、全体では、42名で構成されている。

実施機関は、当該文書について資料作成委員会名簿は校長会代表及び事務局を除いた者の氏名及び学校名を、専門部員名簿では氏名及び学校名に関わる部分を非公開とした。

3 基本的な考え方

条例第1条には、「この条例は、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を請求する権利につき定めること等により、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市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ともに、市政に対する市民の理解と信頼を深め、及び市民による市政の参加の充実に推進し、公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする。」とされている。

また、条例第3条には、「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、市民の行政文書の公開を求める権利を十分尊重するとともに、個人に関する情報が十分保護されるよう配慮しなければならない。」とされている。

したがって、条例の解釈及び運用は、情報公開制度の理念である原則公開の趣旨を踏まえ解釈運用するとともに、行政文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかしながら、条例はすべての行政文書の公開を義務づけているわけではなく、条例第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除しているため、当該各号の規定の趣旨を考慮し、情報公開制度の理念に照らしつつ、慎重かつ厳正に判断を行うことが求められる。

4 具体的判断

(1) 本件請求文書についての具体的判断

ア「各中学校の調査研究結果について」

当該文書は、調査研究結果に関わる部分を非公開とし、それ以外の部分を公開としたものである。

実施機関は、非公開部分の内容が公にされることにより、学校規模や職員構成によっては、実技等の教科の担当教員が特定され、教科担当者の評

価につながり、学校への信頼や教員の力量を押し量る材料にもなり、条例第7条第6号により規定している「不当に市民の間に混乱を生じさせる」事態への発展を主張している。

確かに、小規模の学校によっては、実技等の教科の担当教員が少なく、実施機関が不開示とした部分を開示することによって、担当教員が特定されてしまうおそれはある。

しかしながら、調査研究結果は、最終的には学校全体の意見として資料作成委員会へ提出するものであるため、当該担当教員が評価を一方的に受けるわけではなく、学校の責務としての対応の中で、説明責任を果たしていくものであるため、法的保護に値する高い蓋然性を以て市民の間に混乱を生じさせるおそれはないものとする。

また、そもそも教員への評価というものは、生徒や保護者等から日常の様々な教育場面において受ける可能性があるものであり、これらの内容に関わる評価は教員という立場で受忍すべき範囲のものと考えられ、公開の権利を妨げることはできない。

よって、調査研究結果に関わる部分は公開すべきと判断する。

イ 「様式2（保護者用）平成28年度使用中学校教科書のアンケート」

当該文書は、学校名、氏名及び意見・感想に関わる部分を非公開とし、それ以外の部分を公開としたものである。

実施機関は、記述の内容が公にされることにより、個人が特定され、「率直な意見の交換」や文部科学省通知による「静ひつな採択環境を確保する」ことが困難になるため非公開となり、条例第7条第6号により規定している「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」が生じる事態へ発展すると主張している。

まず、学校名に関わる部分の非公開については、当該アンケートが、ほとんどの学校でPTA役員等数名のみに依頼されている現状から、学校名が判明すると特定の個人を識別するに至る可能性があると考えられる。よって学校名に関わる部分は非公開が妥当である。

次に、氏名に関わる部分の非公開は個人情報であるため、非公開は妥当である。

記載内容に関わる部分の公開については、学校名及び氏名を非公開とす

れば、記載内容の中には特定の個人を識別することができる情報はないため、個人の権利利益を害するおそれはない。

しかも、教科書採択は既に平成27年8月に終了しており、アンケートの内容が次回の教科用図書採択に大きな影響を与える蓋然性は無く、実施機関の主張は抽象的で具体性にも欠けている。

よって、意見・感想に関わる部分は公開すべきと考える。

ウ「様式4 <平成27年度教科書展示会アンケート> 【上尾市教科書センター】」

当該文書は、意見・感想等に関わる部分を非公開とし、それ以外の部分を公開としたものである。

実施機関は、当該行政文書については、埼玉県教育委員会が管理しているため、その内容まで公開することはできず、「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」のあるものと判断し、非公開とした。

しかしながら、本来、埼玉県教育委員会が管理する行政文書であれば、公開請求があった時点で埼玉県教育委員会に公開の可否を確認し、その指示に従い回答することもできたと考えられる。

また、埼玉県教育委員会が管理する行政文書であっても、実施機関においてその写しを組織的に管理し利用しているものであれば、実施機関の文書として取り扱うべきものであり、この場合においても、埼玉県教育委員会に対し公開の可否について意見照会し、公開可能との返答を受ければ、公開決定できたはずであり、実施機関の対応は、不適切であったと言える。

実際に実施機関は、当該不服申立て案件の審議期間中に埼玉県教育委員会に対し当該行政文書の公開の可否について確認を行い、アンケートは公開しても良いとの返答を受けている。

よって、審査会としては、当該行政文書については、全部公開すべきとの判断になるが、本来は公開請求受付時において開示を求める権利を適切に保護すべきものであったといえる。

また、不服申立人が公開請求した教科書展示会の参加者アンケートの内容については、これまでの一部公開決定の経緯や両者からの意見聴取を見分すると、実施機関と不服申立人との間で文書の特定について見解の相違があったと判断される。

すなわち、不服申立人は、教科書アンケートが2種類あることは了解しておらず、「上尾市立小・中学校使用教科用図書採択に関する規則」で資料作成委員会の任務の一つとして規定されている「教科用図書展示会におけるアンケート」が実際の教科用図書展示会に設置されたアンケートであると想定して公開請求していたと考えられるが、実施機関においては、当該規則で規定しているアンケートは、学校経由で各中学校の保護者に対し教科用図書に対する意見や感想を聴取するために配布した「様式2（保護者用）平成28年度使用中学校教科書のアンケート」であると解釈していた。

結果的に実施機関は、両方のアンケートについて一部公開を決定したが、公開請求を受理した時点において、不服申立人からの公開請求内容を良く聴取し、十分な確認と丁寧な説明、情報提供を行う必要があった。

以上のことから、今後、実施機関には、情報公開制度や条例の趣旨についての適切な理解と対応を強く求める。

エ 「資料作成委員会」及び「専門部員」の名簿

当該文書は、資料作成委員会については、校長会代表及び事務局を除いた者の氏名及び学校名を、専門部員については、氏名及び学校名に関わる部分を非公開とし、それ以外の部分を公開としたものである。

実施機関は、当該行政文書の一部公開決定の理由として何点か主張しているので、審査会の判断をそれぞれ述べる。

(ア) 実施機関は、氏名及び学校名を公開した場合、文部科学省が通知している「静ひつな採択環境の確保」が妨げられ、また、最終的な意思決定に至った後では、その過程の情報を公開することにより、将来同種の事務事業における適正な意思決定に支障を及ぼすおそれがあると主張している。

しかし、この将来同種の事務事業における適正な意思決定に支障を及ぼすおそれがあるという理由は、条例第7条第7号の事務事業執行情報の非公開情報に関わる部分であり、実施機関が行政文書一部公開決定通知書の理由欄で付記している第6号には該当しないと判断する。

(イ) 実施機関は、理由説明書の主張書面や審査会が実施した意見聴取において、不服申立人が属する市民団体の会員（以下「市民団体の会員」という。）が中学校を訪れた際、訪問者記録簿に記入せず、学校長の許可なく教科担当職員と接触し、当該教員に対して教科用図書の採択に関する要請書と市民学習交流会の案内チラシを手渡した行為があったこと指摘した。

この案内チラシの内容は、特定の教科用図書発行者名が記載されている市民学習交流会の案内チラシであったため、教科書採択についてこのような外部からの働きかけや宣伝・広報活動等により採択内容が左右されたりするようなことがあってはならず、静ひつな環境の下で公正な採択事務が行われる必要があることを主張した。

審査会はこの主張に対して、実施機関及び不服申立人に対し意見の聴取と資料の要求を行い、通常の学校窓口での訪問者受付手続を無視して入校した経緯を確認し、併せて教科書採択に関する要請書と市民学習交流会のチラシの内容も確認した。

意見聴取の結果、今回、訪問を受けた教科担当職員は、資料作成委員会や専門部会の委員ではなかったが、実施機関は、事前に委員の氏名がわかってしまうと委員個人に対し、同じような働きかけや圧力をかけられるおそれがあり、率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれると主張した。

しかしながら、今回の公開請求は、平成27年度の教科用図書の採択後になされたものであり、委員個人の氏名がわかったからといって、率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれることはなく、また、事務事業の実施に支障を及ぼすおそれもない。

このような実施機関の主張を認めるには、当該年度の委員が、採択終了後においても教科用図書採択に関わりを持つことがなければならず、同じ委員が再度教科用図書採択に関わる可能性を別途判断する必要がある。

(ウ) この可能性については、教科用図書採択手続の変更によって高まったと判断され、実施機関の主張によると平成26年度から教科用図書の採択が共同採択方式から上尾市単独方式へと変更とな

ったため、多くの教員を資料作成委員会や専門部会の委員に委嘱しなければならず、しかも教科の専門性の高い教員を委嘱していく必要があることから次回以降の委員の選考については再委嘱となる委員が多数生じるとの指摘を受けた。

すなわち、調査研究にあたる教員は、その職務内容から教科の専門性が高く、教科指導の能力等も高い教員の中から選考する必要がある、そのためには、10年以上の教員経験者を候補としており、次回の採択でその資格を有する教員が、今後急激に増加する可能性は極めて低く、委員として再選出されることや、管理職となり専門部会のとりまとめ役として携わる可能性も極めて高いと予想している。

この予想については、採択方式が今回から変更となったため、過去との単純な比較はできないが、今年度の委員の中には、過去の共同採択方式の際に上尾市の代表として委員であった教員も多数入っていることから、実施機関が主張している次回以降も委員が再委嘱となる可能性が高いことについては、否定できない。

(エ) よって、委員氏名はもちろんのこと、学校名においても特定の教員がわかってしまう場合には、(イ) で前述したような率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれる働きかけ等が予想され、将来の同種の事務又は事業の適正な遂行に支障を生じるおそれがあることから、学校名及び氏名に関わる部分を非公開とすることは適当であると考えます。

ただし、この場合の根拠となる条例規定は条例第7条第7号の事務事業執行情報の非公開情報となるものと思われる。

(2) 行政文書一部公開決定通知書に付記すべき理由について

不服申立人は、原処分である「上教指第997号行政文書一部公開決定通知書」の公開できない理由について、根拠条文のみを付記し、三つの情報が条例第7条第6号のどの部分にどのように該当しているのか、具体的にふれられておらず、重大な瑕疵がある」と指摘している。

条例第11条第2項には「実施機関は、公開請求に係る行政文書の一部を公開するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、速やかに、その旨、

その理由並びに公開の日時及び場所その他公開の実施に関し必要な事項を書面により通知しなければならない。」と規定されている。

非公開理由の記載のあり方については、法令上特に定めはないが、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開理由を請求者に知らせることによって、不服申立てに便宜を与えることにあるので、できるだけ丁寧な理由の付記が求められると考える。

このような観点から実施機関が不服申立人に通知した行政文書一部公開決定通知書の理由欄を確認したところ、単に非公開の根拠規定を示しているのみであり、いかなる種類の情報が公開されるとどのような理由によって支障が生じるのかが具体的に記載されておらず、理由付記としては不適切というほかはない。実施機関においては、今後、理由の提示について、適切に対応することを求める。

5 結論

以上のことから「第1 審査会の結論」のとおり判断する。