

## 第1 審査会の結論

- (1) 広島県教育委員会(以下「実施機関」という。)は、本件異議申立ての対象となった行政文書部分開示決定において不開示とした部分を開示すべきである。
- (2) 実施機関が不存在を理由として行った行政文書不開示決定は、妥当である。

## 第2 異議申立てに至る経過

### 1 開示の請求

異議申立人は、平成15年9月16日、広島県情報公開条例(平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。)第6条の規定により、実施機関に対し、「平成16年度広島県立広島中学校・広島高等学校の教科用図書の採択に係る(1)教育委員会議事録(7・8月分)、(2)教科用図書選定審議会議事録(4・7月分)、(3)広島県立広島中学校・高等学校教科用図書選定会議議事録(6/4, 6/23, 7/9, 7/10分)」の開示を請求(以下「本件請求」という。)した。

### 2 部分開示及び不開示(不存在)の決定

実施機関は、「平成16年度広島県立広島中学校・広島高等学校の教科用図書の採択に係る(1)広島県教育委員会会議録(7・8月分)(以下「本件対象文書A」という。)、(2)広島県教科用図書選定審議会議事録(4・7月分)(以下「本件対象文書B」という。)及び(3)広島県立広島中学校・高等学校教科書選定会議議事録(6/4, 6/23, 7/9, 7/10分)(以下「本件対象文書C」という。)を本件請求の対象となる行政文書とし、本件対象文書A及び本件対象文書Bについては条例第10条第5号(審議・検討等情報。以下「第5号」という。)及び条例第10条第6号(行政執行情報。以下「第6号」という。)に該当する情報が含まれることを理由に行政文書部分開示決定(以下「本件処分」という。)を行い、本件対象文書Cについては不存在を理由として行政文書不開示決定(以下「本件処分」という。)を行い、それぞれ平成15年10月8日付けで異議申立人に通知した。

### 3 異議申立て

異議申立人は、平成15年11月12日、本件処分 及び本件処分 を不

服として、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

### 第3 異議申立人の主張要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

本件処分 及び本件処分 を取り消し、全部開示の決定を求めるというものである。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

##### (1) 「発言者の氏名」について

「発言者の氏名」に関しては、採択事務終了後に開示を求めるのであるから、採択に影響を及ぼすことはあり得ないし、責任をもって決定内容にかかわったことを明らかにするには、本来は名前を公表すべきであるが、「A委員」のような記号表記で開示しても構わない。そうすれば、特定の発言者が、その意見に賛同しない団体や個人からの圧力や干渉等の影響を受けることにはならない。

##### (2) 「教科用図書名、教科用図書発行者名及び当該教科用図書の評価に関する記載」について

ア 「生徒や保護者、学校現場や住民の間に不安・動揺を与える。」という実施機関の主張について

広島県内の公立中学校や県立学校で実際に使用されている教科用図書は、各教育委員会、選定委員会及び各学校に置かれた教科書選定会議などで実施機関の作成した選定資料を参考にしながら、十分な調査研究に基づき自主的に選定されたはずである。

その際に教科用図書の調査研究の観点や視点には、地域性や学校の特色などをそれぞれ加えて選定したのであるから、採択結果が同じものであるはずがなく、同じ教科用図書を使用していないからといって、そこに優劣をつけてみて不安を感じるだろうか。

ありもしないことを仮定して「おそれがある」とするのはいかなるものか。疑問を感じざるを得ない。

イ 「特定の教科用図書の採択の可否が主張されたり、不採択運動に利

用されたりすると、教育委員会の採択事務の適正な遂行に支障が生じる。」という実施機関の主張について

実施機関に寄せられた特定の教科用図書に対する賛否両論は、採択に至る前の選定委員会や教育委員会の会議録が開示されていたことから得た情報に基づいて行われたものではないことは明白な事実である。事後に得た評価情報で、次の採択の可否を主張したり、不採択運動が展開されることは考えられない。

2005年には、中学校の教科用図書の採択が行われるが、発行者はそれぞれこれまでとは違う新しい教科用図書の申請本を用意し、2004年4月には文部科学省に提出するため、諸会議の評価情報は、過去のものとなるはずである。

ウ 「特定の教科用図書発行者の企業活動や社会的信用に不利益を与える。」という実施機関の主張について

教科用図書の発行者にとっても採択に至る経過の中で、自他の教科用図書についてどのような観点で調査研究され、審議されたのかという評価情報は欲しいはずである。その中から次期の採択に向けての成果を得るためのヒントを得るものではないか。

(採択結果や理由を)公表することは、「教科書編集者にとって今後の教科書編集に資するという意義もある。」と平成2年3月6日付けの「教科書採択の在り方について」の教科書採択の在り方に関する調査研究協力者会議の報告で書かれている。

2001年に、文部科学省により全国の採択区の採択結果及び採択冊数も公表されており、発行者にとっては、成果があったか否かも公表されていると言ってよい。その数字を見て、生徒や保護者、学校現場や住民が不安・動揺を感じることはあり得ない。

(3) 「広島県立広島中学校・高等学校教科書選定会議の議事録の不存在を理由とする不開示」について

実施機関によると、広島県立広島中学校・高等学校教科書選定会議(以下「選定会議」という。)の「議事録のたぐいは作成していない。」ということであるが、一応受け入れる。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び口頭による意見陳述で説明している内容を総合

すると、本件処分 及び本件処分 を行った理由などについては、おおむね次のとおりである。

## 1 本件処分 について

### (1) 第5号該当性

本件対象文書A及び本件対象文書Bが、第5号の「県の機関...の内部又は相互間における審議，検討...に関する情報」に該当することは明らかである。

また、本件対象文書A及び本件対象文書B中不開示とした部分については、これを公にすることにより、次のような重大な支障が生ずるおそれがあり、これが第5号の「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、不当に県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」に該当することも明らかである。

本件において不開示にした教科用図書名、教科用図書発行者名及び当該教科用図書の評価に関する記載は、あくまで広島県立広島中学校（以下「広島中学校」という。）及び広島県立広島高等学校（以下これらを「広島中・高等学校」という。）の独自の教育方針、教育目標、さらに教育課程に照らして最も適切なものを採択するとの観点から説明がなされたものであり、それぞれの教科用図書についての絶対的評価をしたものではない。これらの評価情報が公となった場合、広島県内の公立中学校や県立学校で実際に使用されている教科用図書の優劣等について様々な憶測や誤解を生じ、その使用について生徒や保護者に不安を抱かせるなど、学校現場や住民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

さらに、教科用図書採択の在り方そのものについても住民の間に無用の議論を呼び、ひいては不安・動揺を生じさせるおそれがある。

本件対象文書A中不開示にした発言者の氏名が公となった場合、特定の発言者が、その意見に賛同しない団体や個人からの圧力や干渉等の影響を受けることによって、広島県教育委員会会議（以下「教育委員会会議」という。）での率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。

### (2) 第6号該当性

本件対象文書A及び本件対象文書Bに記載の、広島中・高等学校において使用する教科用図書の採択に関する事項が、第6号の「県の機関...が行う事務又は事業に関する情報」に該当することは明らかである。

本件対象文書A及び本件対象文書B中不開示とした前記評価情報については、これが公となった場合、それを根拠として、今後、採択権者以外の者によって、特定の教科用図書の採択の可否が主張されたり、特定の教科用図書の不採択運動に利用されたりすると、公正・中立な採択決定に影響を与えるなど、教科用図書の採択事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、これが第6号の「当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当することもまた明らかである。

### (3) 条例第10条第3号該当性（追加理由）

本件対象文書A及び本件対象文書B中不開示とした前記評価情報については、これが公となった場合、これら教科用図書について実施機関がした絶対的評価として流通する可能性が高いことや、教科用図書発行者の編集能力や執筆者の執筆能力等を実施機関が評価し、順位付けしたものとしてとらえられるおそれのみならず、これらの者への誹謗中傷などを行う目的で使用されるおそれがあることから、将来に向かって、特定の教科用図書発行者の企業活動や社会的信用に大きな不利益をもたらすおそれが高い。

そうすると、こうした評価情報を公にした場合には、教科用図書発行者である法人等の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」があり、条例第10条第3号（事業活動情報。以下「第3号」という。）にも該当するといえることができる。

## 2 本件処分 について

選定会議は、その会議の性格から、検討等の内容の詳細について公表することを、もとより前提としておらず、また、議事録の作成も義務付けられたものではなかったことから、議事録のたぐいを作成していない。

したがって、本件対象文書Cは存在しない。

## 第5 審査会の判断

### 1 広島中・高等学校において使用する教科用図書の採択について

本件請求の対象は、平成16年度開校予定（当時）の広島中・高等学校において使用する教科用図書の採択に関する会議の議事録等である。

広島中・高等学校において使用する教科用図書の採択は、次のとおり行われた。

- (1) 平成15年4月4日、広島県教科用図書選定審議会（以下「選定審議会」という。）の第1回会議において、平成16年度に使用する教科用図書に係る採択の基本方針等について審議された。
- (2) 平成15年5月29日、実施機関は、広島中・高等学校の教職員らからなる選定会議を設置した。
- (3) 平成15年7月11日、教育委員会会議で、広島中・高等学校の教科用図書の採択に関する進捗状況について報告がなされた。
- (4) 平成15年7月29日、実施機関は、第3回選定審議会において、広島中学校の教科用図書の採択について、意見を聴いた。
- (5) 平成15年8月7日、選定会議から選定理由書が実施機関に提出された。
- (6) 平成15年8月8日、教育委員会会議で、採択に関する意見聴取がなされた。
- (7) 平成15年8月12日、実施機関は、所要の決裁を経て、広島中・高等学校において使用する教科用図書の採択を行った。

## 2 本件処分 について

### (1) 判断に当たったの基本的な考え方

条例は、県民の行政文書の開示を求める権利等を定めることにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするよう努めること等を目的としており（第1条）、実施機関は、条例の解釈及び運用に当たっては、県民の行政文書の開示を求める権利を十分に尊重するものとする（第3条）とされている。

一方、条例第10条各号には、公にすることにより、個人や法人等の正当な権利利益を侵害し、行政の適正な執行を妨げ、ひいては県民全体の利益を損なうことのないよう、原則公開の例外として、限定的に不開示事項を定めている。

これは、公開を原則としつつも、例外的に不開示とせざるを得ない情報があることを定めたものであるが、この条項の運用については、上記のような条例の理念から、厳正に判断しなければならないことは言うまでもなく、不開示とする行政文書の範囲は必要最小限にとどめるよう慎重に判断する必要がある。

### (2) 本件対象文書A及び本件対象文書Bについて

ア 本件対象文書Aは、平成15年7月11日及び同年8月8日に開催された教育委員会会議の会議録のうち、広島中・高等学校で使用する教

科用図書の選定に関する記述であり、不開示とされたのは、次の部分である。

- (ア) 発言者の名前、職名その他発言者が特定され得る部分（会議における役割上、誰が発言しているかが明らかな記載を除く。以下「発言者名」という。）
- (イ) 7月11日の会議録中各教科用図書の記述内容を説明した部分
- (ウ) 8月8日の会議録中各教科用図書の評価に関連して言及された教科用図書発行者名及びそれが推察される部分

イ 本件対象文書Bは、平成15年4月4日に開催された第1回選定審議会及び同年7月29日に開催された第3回選定審議会の議事録であり、不開示とされたのは、第3回選定審議会の議事録中各教科用図書の記述内容や特徴等を説明した部分である。

### (3) 発言者名についての判断

実施機関は、発言者名を公にすると、意見に賛同しない団体・個人から圧力・干渉等の影響を受けることによって、教育委員会会議での率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるため、第5号に該当すると主張する。

なるほど、会議の議事録に記載された発言者名や発言内容が後日公開されるということになれば、委員等が主観的に何らかの精神的負担を感じることもあり得ることは否定できない。しかしながら、教育委員という職の重要性と職責を考えると、そのような状況の中でも率直に意見交換を行い、ふさわしい教科用図書を選定することが期待されているというべきであり、かつ、発言者名を公にすることにより、このような役割を果たすことが客観的に困難になるとは考え難い。

したがって、発言者名は第5号に該当せず、開示すべきものと判断する。

### (4) 発言者名以外の不開示部分についての判断

実施機関は、発言者名以外の不開示部分を「評価情報」として、不開示とした理由を一括して説明しているため、この部分について検討する。

#### ア 第5号該当性について

まず、実施機関は、本件対象文書A及び本件対象文書Bが「県の機関...の内部又は相互間の審議、検討等に関する情報」とした上

で、不開示部分に記載された評価が広島中・高等学校の独自の観点から行ったものであり、絶対的な評価ではないにもかかわらず、それを公にすることにより、教科用図書の優劣等について憶測や誤解を招き、学校現場や住民の間に混乱を生じさせるおそれがあるなどとして、第5号に該当すると主張する。

そもそも第5号において、「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある場合に不開示とすることとされているのは、審議、検討等の段階の未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報を公にすることにより、それが確定的な情報であるとの誤解や憶測を招き、県民への不当な影響が生じないようにするためである。

そうすると、本件請求時には広島中・高等学校の教科用図書の採択が終了していたにもかかわらず、「学校現場や住民の間に混乱を生じさせるおそれがある」ため第5号に該当すると主張するのであれば、評価情報が意思決定前の審議、検討段階における情報であったことと、そうした支障が生じることとの間の関連を明らかにする必要があるが、実施機関からはそのような説明はなされていない。

実施機関の主張する支障は、評価情報が審議の途中段階の未確定な情報であることに起因して生じるというのではなく、評価自体の性質が誤解されることによって生じるというものであり、会議録に記載された情報であるとはいえ、そのような支障までも第5号該当性の問題として主張することは、上記の趣旨に照らし、適当でないと言わざるを得ない。

したがって、発言者名以外の不開示部分は第5号に該当しないと判断する。

#### イ 第6号該当性について

次に、実施機関は、評価情報が公にされると、「それを根拠として、今後、採択権者以外の者によって、特定の教科用図書の採択の可否が主張されたり、特定の教科用図書の不採択運動に利用されたりすると、公正・中立な採択決定に影響を与えるなど、教科用図書の採択事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と主張する。

しかしながら、実施機関が不開示とした部分を開示することによって、教科用図書の公正・中立な採択決定に影響を与えることになるというのは、抽象的なおそれに基づき、法的保護に値する蓋然性があるとは認められない。

また、仮に開示された情報に基づいて何らかの見解が採択権者以外の者によって主張されることがあるとしても、それを支障であるとして開示しないという考え方は、教科用図書の採択に関する県民の意見を封じることにつながりかねないのであって、教科用図書の採択事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。広島県教科用図書採択検討会議が平成13年1月26日付けで提言した「教科書採択の在り方について」においても、「児童生徒や教員はもちろんのこと、県民にとっても教科書や教科書採択に対する関心は高い」ため、「幅広い視野からの意見を取り入れる工夫をするとともに、教科書採択に係る情報について積極的に公開していくこと。」とされているところである。

したがって、発言者名以外の不開示部分は第6号に該当しないと判断する。

#### ウ 第3号該当性について

実施機関は、本件処分を行った際の行政文書部分開示決定通知書では、評価情報を不開示とした理由として、第5号及び第6号該当性を挙げていたが、理由説明書において、第3号該当性を追加して主張している。本来審議の途中段階において、新たな不開示理由を追加することは好ましくないが、第3号該当性の主張については、異議申立人に意見書及び口頭意見陳述において反論の機会を与えており、本審査会がこれを含めて審議しても、異議申立人に実質的な不利益を与えるとは言えないため、ここで検討することとする。

実施機関の第3号該当性についての主張は、評価情報が公にされれば、教科用図書について実施機関がした絶対的評価として流通する可能性が高いことなどから、教科用図書発行者や執筆者への誹謗中傷などを行う目的で使用され、特定の教科用図書発行者の企業活動や社会的信用に大きな不利益をもたらすおそれがあるというものである。

しかしながら、不開示とした部分には、教科用図書の記述内容の説明や特定の視点に関する断片的な評価が記載されているにすぎないのであって、教科用図書発行者等に対する「誹謗中傷などを行う目的で使用される」ような内容であるとは、到底考えられない。

また、全国で行われている教科用図書の採択結果は、各都道府県のホームページ等で公開されているが、各学校や採択地区の独自の教育方針や実情等に照らして最も適したものが採択されるのであるから、採択結果が様々であることは言うまでもない。それにもかかわらず、

広島県の一学校において使用する教科用図書の採択に係る評価が明らかにされることによって、特定の教科用図書発行者の企業活動や社会的信用に大きな不利益をもたらすというのは、憶測の域を出ない。

したがって、発言者名以外の不開示部分は、第3号に該当せず、開示すべきものと判断する。

### 3 本件処分 について

実施機関は、本件対象文書Cについて、「選定会議は、その会議の性格から、検討等の内容の詳細について公表することをもとより前提としておらず、また、議事録の作成も義務付けられたものではなかったことから、議事録のたぐいを作成していない」ため、不存在であると主張している。

選定会議は4回開催されているが、第2回を除き、最初に全体会を行い、その後各教科、種目ごとの部会に分かれて調査・検討が行われており、第2回については、部会のみで調査・検討が行われている。実施機関の説明によると、選定委員は、各自の分担にしたがって、それぞれ報告書の原稿を作成するための作業を行っており、各部会において報告書を作成していくことが選定会議の進行内容になっているため、その都度議論して議事録を作成しなくても、支障なく会議を進めることができるということであった。

確かに、選定会議がそのような作業を行う過程という性質のものであれば、委員が議論を重ねることによって合議体としての意思形成を図っていく形式の会議とは異なり、必ずしも議事録を作成することに適さないことも考えられる。また、各委員が調査研究や情報交換等を行った内容は、その都度報告書の原稿に反映されるのであろうから、「議事録を作成しなくても、支障なく会議を進めることができる。」という実施機関の説明も理解できるところである。

したがって、本件対象文書Cが存在しないため開示することができないとした決定は妥当であると判断する。

なお、広島中・高等学校の教科用図書の選定過程において、選定会議は実質的に重要な役割を担っていると考えられるため、県民が選定会議の経過について何も知ることができないというのでは、実施機関の説明責任を果たすことができない。

このため、議事録は作成していなくても、選定会議での配付資料など、それに代わる何らかの文書が存在しているのであれば、開示請求時に開示請求者に教示するなどして、可能な限り開示請求者の便宜を図ることが望ましい。また、今後本件と同様の教科用図書選定に係る会議が設けられた

際には、選定会議の開催状況や報告書の作成過程が分かるような資料を作成し、積極的に県民に情報提供するなど、これまで以上に開かれた採択が推進されることを期待する。

#### 4 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
15 . 12 . 17	・ 諮問を受けた。
15 . 12 . 25	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
16 . 2 . 19	・ 実施機関からの理由説明書を收受した。
16 . 2 . 27	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
16 . 4 . 1	・ 異議申立人からの意見書を收受した。
16 . 4 . 2	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
17 . 7 . 27 (平成17年度第2部会第1回)	・ 諮問の審議を行った。
17 . 8 . 30 (平成17年度第2部会第2回)	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
17 . 9 . 27 (平成17年度第2部会第3回)	・ 実施機関の職員から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
17 . 10 . 24 (平成17年度第2部会第4回)	・ 諮問の審議を行った。
17 . 11 . 30 (平成17年度第2部会第5回)	・ 諮問の審議を行った。
17 . 12 . 20 (平成17年度第2部会第6回)	・ 諮問の審議を行った。
18 . 1 . 31 (平成17年度第2部会第7回)	・ 諮問の審議を行った。
18 . 2 . 28 (平成17年度第2部会第8回)	・ 諮問の審議を行った。
18 . 3 . 27 (平成17年度第2部会第9回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（第2部会・五十音順）

飯 岡 久 美 （ 部 会 長 ）	弁 護 士
岡 原 武	広島テレビ放送株式会社制作局長
野 曾 原 悦 子	弁 護 士
水 鳥 能 伸	大阪府立大学経済学部教授