

瀬戸市情報公開審査会答申第14号

1 審査会の結論

「2007年度、2008年度の全国学力調査結果に関するすべての文書（個人情報部分を除く）」及び「2007年度と同調査結果の活用について、市教委が各小中学校に対していかなる指示をしたのか、又、各小中学校がいかに活用したのか分かる文書」（以下「本件対象文書」という。）の開示請求に対し、瀬戸市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定により不開示とされた本件対象文書のうち、所管学校の調査結果（CD-ROM）解除パスワード一覧と瀬戸市内小中学校各校別の調査結果に係る資料を除いて、これを開示すべきである。

2 異議申立ての経緯

(1) 異議申立人は平成20年9月1日付けで、瀬戸市情報公開条例（平成12年瀬戸市条例第5号。以下「条例」という。）第3条の規定により実施機関に対して本件対象文書の開示請求を行った。

(2) 実施機関は、本件対象文書である「2007年度、2008年度の全国学力調査結果に関するすべての文書（個人情報部分を除く）」のうち、調査結果に関する通知文及び依頼文を全部開示とし、市全体の調査結果及び学校別の調査結果については、条例第4条第6号に該当するとして、これを不開示とした。

また、「2007年度と同調査結果の活用について、市教委が各小中学校に対していかなる指示をしたのか、又、各小中学校がいかに活用したのか分かる文書」について、2007年度の全国調査の調査結果の活用について検討した会議の要項を全部開示とし、結果としてとりまとめた文書については、条例第4条第6号に該当するとして、一部を開示とし、本件開示請求に係る一部開示決定通知処分を行い、平成20年9月16日付けで20瀬学教第1147号により異議申立人に通知した。

(3) 異議申立人は、本件対象文書の一部開示決定処分について、請求した公文書の全開示を求め、平成20年10月14日付けで実施機関に対し異議申立てを行った。

3 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、条例第3条の規定に基づき、異議申立人が平成20年9月1日付けで行った本件対象文書の開示請求に対し、平成20年9月16日付け20瀬学教第1147号により実施機関が行った一部開示決定処分について、この処分を取り消し、すべての開示を求めるものである。

(2) 異議申立ての主たる理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、おおむね次のとおりである。

ア 全国学力・学習状況調査（以下「全国調査」という。）の目的は、教育の結果を把握し、その改善を図ることであるから、改善の根拠を市民・保

護者に開示し、説明する責任を果たしてしかなるべきである。

イ 実施機関が主張する不開示理由は、条例第4条第6号に該当しない。

その理由については、以下のとおりである。

- (7) 全国調査の実施要領では、「市教育委員会が保護者や地域住民に対して説明責任を果たすため、当該市町村における公立学校全体の結果を公表することについては、それぞれの判断にゆだねること。また、学校が、自校の結果を公表することについては、それぞれの判断にゆだねること」として調査結果の公表について否定していない。
- (イ) 実施機関は、「調査結果の開示は、いかなる方法であっても、序列化・過度な競争につながるものと判断した」とするが、全国調査の実施要領の記載から序列化につながらない方向・留意点が示されている。
もし、実施機関の主張が正しいとするならば、このような実施要領のもとにおいては全国調査に参加できないと結論づけるべきである。
- (ロ) 実施機関は、平成19年度の定例教育委員会において「公表しない」ことを決定し、瀬戸市小中学校長会においても公表しないと決定したとするが、それゆえに不開示に該当するとするならば情報公開条例の存在理由などなくなる。
- (ハ) 実施機関は、全国調査の調査結果考察に関する委員会要項を開示しているとするが、内容的には不開示に等しい。また、検証した結果が全面開示されても、序列化も過度な競争が生じるおそれもない。
- (ニ) 実施機関は、学力調査・テスト等の実施において、様々な不正について指摘しているが、これは、教職員の勤務評定に利用するとか学校予算を傾斜配分する等の序列化や競争を生むような背景が存在しているからで、調査結果の開示・公表が即序列化・競争・不正につながると結論づけるべきではない。栃木県宇都宮市や東京都墨田区では、各小中学校がウェブサイト上で結果を公表しているが、宇都宮市に問い合わせても、序列化や過度な競争等の問題は発生していないとの回答を得ている。
- (ホ) 実施機関は、全国調査が子どもの学力のすべてであるかのような誤解を生みやすいので数値の公表は特に慎重に行うべきとするが、学力の特定の一部であるという事実を丁寧に説明すればよい。
- (ヘ) 実施機関は、隣接学校選択制を導入していることから「平均点の高い学校への入学希望が増えるのは明らか」と決め付けるが、子どもや保護者は、日常的交流等により学校間のレベルについて認識していることは容易に想像され、年1回行われる小学校6年生と中学校3年生の学力の特定の一部の調査結果に大きく左右されるとはいえない。
- (ト) 実施機関は、瀬戸市が開示すれば他の市町村にも影響が及ぶとするが、実施機関が不開示にこだわるのは、尾張都市教育長会議等において、不開示とするという取り決めに基づくものであり、不開示の理由にはならない。

4 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明はおおむね次のとおりである。

(1) 瀬戸市全体の調査結果について

ア 根拠規定 条例第4条第6号に該当

イ 不開示とした理由

瀬戸市全体の調査結果を開示すれば、結果として市町村間の序列化や過度な競争を生むおそれがある。また、各学校からの参加協力が得られなくなったり、市民の理解が得られなくなるなど、正確な情報が得られなくなる可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

(2) 学校別の調査結果について

ア 根拠規定 条例第4条第6号に該当

イ 不開示とした理由

学校別の調査結果を開示すれば、各学校からの参加協力が得られなくなったり、市民の理解が得られなくなるなど、正確な情報が得られなくなる可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、各学校の序列化や過度な競争につながり、市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

(3) 調査結果を考察した結果について

ア 根拠規定 条例第4条第6号に該当

イ 不開示とした理由

調査結果を考察した結果を開示すれば、各学校からの参加協力が得られなくなったり、市民の理解が得られなくなるなど、正確な情報が得られなくなる可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

(4) 条例第4条第6号該当性に関する主張

ア 全国調査の目的及び調査結果の取扱いについて

全国調査は、全国的な義務教育の機会均等と水準向上のため、児童・生徒の学力状況を把握・分析し、教育の結果を検証し、改善を図るとともに、各教育委員会・学校等においても、全国的な状況との関係において、自らの教育の結果を把握し改善を図ることを目的に実施されるものであり、地域・学校の点数や順位を公表することは、学校間及び地域間の序列化や過度な競争などにつながり、本来の目的を逸脱することは避けられない。

イ 調査結果を開示した場合に予想される影響について

(7) 過去に実施された学力テストにおいて、自治体や地域間の競争が過熱し、教師が誤答している生徒に指さしをしたり、成績不良の生徒や障害のある児童を受験させない等の不適切な事例や弊害が発生し、廃止された経緯があり、今回の全国調査においても過度な競争や序列化につながるおそれがある。

(イ) 数値結果のみで相対的に評価されてしまう傾向は否定できず、現に公表された都道府県の結果を基に現職大臣の発言が問題化した事例もある。

ましてや、市町村別・学校別の調査結果を開示した場合には、特定の地域に対する不当な評価や誤解を招くおそれは必ず生ずるものと考えられ、ひいてはその地域の子どもたちに悪影響を及ぼすおそれがある。

(7) 学校や教師が、自校の順位・点数を必要以上に気にしなければいけない状況になり、その結果、不正が行われないまでも、テスト直前に前回

の問題を繰り返し解かせたり、テストに出題されない分野の授業をおろそかにするなど、指導に偏りが生ずるおそれがある。

- (エ) 全国調査で測定できるのは学力の特定の一部であり、子どもの学力のすべてではないが、数値を公表することは結果がそのすべてであるかのような誤解を生みやすいため、その公表には、特に慎重でなければならない。
- (オ) 瀬戸市は隣接学校選択制を導入しており、全国調査の調査結果が開示されれば平均点の高い学校への入学希望が増えるのは明らかであり、通学距離の不公平感を是正するために導入した隣接学校選択制に混乱をきたすおそれがある。
- (カ) 市町村別の調査結果については、瀬戸市だけが開示するのであれば競争を生むことはないという主張もあるかも知れないが、ある市が開示すれば、当然、他の市町村は開示しないのかと問われることになり、結局他の市町村にも影響が及ぶことが予想される。

ウ 学力テストの開示に係る裁判事例及び答申事例について

- (7) 全国調査に関する調査結果について、市町村別及び学校別の結果の開示を認めた鳥取県情報公開審査会の答申がある。鳥取県情報公開条例は、「小学校の児童又は中学校の生徒の全県的な学力の実態を把握するため実施される試験の学級ごとの集計結果であって、児童又は生徒の数が10人以下の学級に係るもの」を不開示とする明文規定（鳥取県情報公開条例第9条第2項第7号）をおいている。この規定は、市町村別・学校別・学級別の結果について開示することを前提として、10人以下の少人数学級の場合に不開示とすることができることを定めたものである。学校の成績に関してこのようなことを条例で定めることは全国的にも極めて珍しいことであり、瀬戸市にとってまったく参考とならない。
- (イ) 大阪府枚方市が独自に実施した学力テストに関する大阪高裁の判決は、結論として開示を命ずるものであったが、そもそも枚方市の情報公開条例は「当該事務の目的を著しく失わせ、又はこれら事務事業の適正若しくは公正な執行を著しく妨げると認められるもの」（枚方市情報公開条例第6条第7号）について公開しないことができると定めているところである。

瀬戸市情報公開条例は「公にすることにより、次に掲げるおそれその他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」（条例第4条第6号）について不開示とすることができることと比べて枚方市の条例には「おそれ」という文言がなく、逆に「著しく」という文言が追加されている。つまり、明らかに枚方市の条例は、不開示の範囲が狭いため、開示という判断に傾いたと思われる。瀬戸市の条例とは文言が異なるためこの判決は瀬戸市にとって参考になる判例とは思われない。

5 審査の経過

当審査会は、本諮問事件について、次のとおり審査を行った。

- (1) 平成20年10月20日 実施機関から諮問書を收受
- (2) 平成20年10月31日 実施機関から理由説明書を收受
- (3) 平成20年11月12日 異議申立人から意見書を收受
- (4) 平成20年11月25日 実施機関より補充説明書を收受
- (5) 平成20年12月 1日 異議申立人より補充意見書を收受
- (6) 平成20年12月 9日 異議申立人からの口頭意見陳述
実施機関からの説明聴取
審査
- (6) 平成21年 1月27日 実施機関からの説明聴取
審査
- (7) 平成21年 2月20日 審査

6 審査会の判断の理由

(1) 本件対象文書について

本件対象文書のうち、「2007年度、2008年度の全国学力調査結果に関するすべての文書（個人情報部分を除く）」については、実施機関が開示を行った文書のほか、不開示とした文書は、下記の①から⑮までの文書である。

平成19年度及び平成20年度全国・学力学習状況調査に係る

- ①瀬戸市 調査結果概要
- ②瀬戸市 設問別調査結果
- ③瀬戸市 類型別調査結果
- ④瀬戸市 回答結果集計（児童・生徒質問紙）
- ⑤瀬戸市 回答結果集計（学校質問紙）
- ⑥瀬戸市 実施概況
- ⑦瀬戸市 回答状況（学校質問紙）
- ⑧瀬戸市 平成19年度クロス集計表（児童・生徒質問紙—教科）
- ⑨所管学校の調査結果（CD-ROM）解除パスワード一覧
- ⑩各学校 調査結果概要
- ⑪各学校 設問別調査結果
- ⑫各学校 類型別調査結果
- ⑬各学校 回答結果集計（児童・生徒質問紙）
- ⑭各学校 解答状況（個人）
- ⑮各学校 回答状況（児童・生徒質問紙）

また、「2007年度の同調査結果の活用について、市教委が各小中学校に対していかなる指示をしたのか、又、各小中学校がいかに結果活用したのか分かる文書」については、部分開示された

⑯「全国学力・学習状況調査の結果を受けて」
である。

当審査会は、上記①から⑯までの文書について、不開示決定の可否を審査した。

(2) 不開示情報該当性について

当審査会は、本件対象文書を不開示とすることについて、「瀬戸市の調査結果に係る文書（上記6(1)の①から⑧までの文書）」、「各学校別の調査結果に係る文書（上記6(1)の⑨から⑮までの文書）」及び「調査の結果を考察した文書（上記6(1)の⑯の文書）」について、それぞれ条例第4条第6号該当性を中心に検討を行った。

ア 瀬戸市の調査結果に係る文書（上記6(1)の①から⑧までの文書）

- (7) 実施機関は、この文書が開示されると、市町村間における児童・生徒の学力の序列化を生み、そのことが、過度な競争にもつながることから、全国調査の本来の趣旨から逸脱するおそれがあるとし、その結果、各学校からの参加協力が得られなくなるとともに、市民からの理解も得ることが困難になるなど、全国調査の適正な遂行にも支障をきたす可能性があるなどと主張する。

たしかに、これらの文書の開示がなされれば、児童・保護者等が市町村ごとの学力差に関心を持ち、他市町村との競争心を抱く可能性はある程度認められると考えられる。

しかし、このことにより、前述の市町村間の序列化を招いたり、過度な競争につながり、その結果、各学校の全国調査への参加が得られなくなったり、全国調査から正確な情報が得られなくなるなど、全国調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとまでは言い切れない。

- (4) また、実施機関は、過去に実施された学力テストにおける事例を挙げ、平均点を公表することにより、地域間の競争が過熱し、教師が不適切な指導を行った例や、学校や教師が点数を必要以上に気にする結果、テスト直前に前回の問題を繰り返し解かせるなど、指導に偏りが生ずるおそれがあるなどの弊害について指摘するが、こういった事態が発生するとすれば、それは全国調査の趣旨・目的が教職員に正しく理解されていないことが主な原因と解されるのであって、これに対しては、実施機関が適切な指導を行うことにより解決すべきものと考えられる。

これらのおそれをもって文書を不開示とする理由には当たらない。

- (4) さらに、実施機関は、全国調査の数値結果のみで、その地域の学力レベルが相対的に評価されてしまう傾向や、特定の地域に対する不当な評価や誤解を招き、結果、その地域の子どもたちに悪影響を及ぼすおそれを危惧するとともに、全国調査の結果がその子どもの学力のすべてであるかのような誤解を生むおそれがあると指摘するが、これらのおそれは、既に調査結果が公表されている市町村において、そのような事例は確認されていない。また、この主張は、本来、実施機関が全国調査の趣旨・目的を児童・生徒、保護者、市民等に理解をしてもらえるよう正しい情報を積極的に発信していく努力を放棄するに等しいものであり、このおそれをもって文書を不開示とすることは妥当ではない。

イ 各学校別の調査結果に係る文書（上記6(1)の⑨から⑮までの文書）

- (7) 実施機関は、各学校別の調査結果に係る文書についても、先の「瀬戸市の調査結果に係る文書（上記6(1)の①から⑧までの文書）」と同様に、各学校間の序列化を生み、過度な競争にもつながり、全国調査の本来の趣旨・目的から逸脱するおそれがあることや、学校・教師による点数を

上げるための偏った指導が生ずることによる本来の学校教育を歪めるおそれ、全国調査の結果のみがその学校の学力レベルとして評価されてしまうことによる地域・子どもたちへの悪影響が生じるおそれ、また、瀬戸市が独自に導入している隣接学校選択制に混乱を及ぼすおそれなどを不開示の理由として挙げている。

- (イ) これらの理由のうち、隣接学校選択制に対する影響を除く部分については、先にも述べたとおり、実施機関が適切な指導を行う努力をすることにより克服できる事項も内包されているのであって、既に各学校別の調査結果を公表している東京都墨田区や栃木県宇都宮市においても、学校現場で多くの弊害が発生し、全国調査の適正な遂行に支障を来しているという事実は確認できないことから、直ちに、文書の不開示理由としての「支障をおよぼすおそれ」には該当しないと考えられる。

しかしながら、各学校別の調査結果を開示するとしたならば、市全体の調査結果と比較して、より小さな単位での対比が容易となるわけで、各学校間の調査結果が具体的に数値による格差として明らかになるとともに、開示された調査結果の蓄積により、調査結果が各学校の学力レベルを示す指標として定着してしまう可能性についても注意を払う必要がある。

このような事態を想定するとき、児童・生徒やその保護者が示された調査結果のみを持って、あたかも学校間の学力格差を表すものと捉え、無用の憶測や一方的な学校への評価を生む等の混乱が発生する可能性は否定できない。このことに起因して学校と保護者の間の信頼関係が失われる等、教育現場における指導・教育への支障が生じれば、この先、教育現場における協力を得ることが困難となり、今後の全国調査の適正な遂行に支障が生じるおそれがあるものと認められる。

- (ウ) また、実施機関が主張する「学校別の調査結果が公表されることにより、学校間の入学希望者の不均衡が生じ、通学距離の不公平感を是正するために導入された隣接学校選択制が混乱を来すおそれ」については、この隣接学校選択制度という瀬戸市独自の制度について考慮する必要がある。

この制度は、平成18年度から導入されているものであり、実施機関が主張する通学距離の不公平感の是正のほか、学校の活性化や魅力ある学校づくりを進めるという同制度の趣旨が保護者や市民の間にひろく定着しているとは言い切れない段階にある。

このような制度の初期導入段階にあっては、学校別の調査結果についてたとえ詳細な説明を加えたとしても、先にも述べたように、学校ごとの数値による比較対比が可能となる結果、学校の学力レベルを示す指標として保護者等の学校選択の有力な基準として利用される可能性は否定できない。

こういった事態を招けば、実施機関の進める教育行政の適切な遂行に支障が及ぶものと認められるとともに、全国調査の趣旨、目的からも逸脱するおそれがある。

このことから、学校別調査結果を開示することは、瀬戸市が行う隣接学校選択制という教育行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある

ものと主張することには妥当性が認められる。

- (エ) 更に付言すれば、瀬戸市内には小規模校も存在し、調査対象児童・生徒数がきわめて少ない場合、学校別の調査結果が公表されれば個人の学力が識別される度合いが相当程度高まるものと認められる。

これは直ちに個人識別情報に該当するものではないが、瀬戸市の調査結果の公表とは異なり、学校別の調査結果の公表に当たっては個人識別情報を保護する観点にも配慮した取扱いが必要である。

- (オ) なお、上記6(1)の⑨から⑮までの文書のうち、⑨(所管学校の調査結果(CD-ROM)解除パスワード一覧)については、他校の調査結果の閲覧ができないように設定するパスワードの一覧表であって、これは、個人情報を含む調査結果についてセキュリティを施すためにも必要なものであり、これを開示すれば、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすものと認められる。

ウ 「調査の結果を考察した文書(上記6(1)の⑯の文書)」

実施機関は、この文書の中で、市全体の調査結果と全国の調査結果を比較し、高い(+)、同程度(±)、低い(-)で表示する部分及びその結果を分析した部分について不開示としたものであるが、ここに記載された内容は、あくまでも全国との比較を行ったものであるので、当該不開示部分を開示したとしても、市町村ごとや学校の序列化を生み、過度な競争が生じる可能性は認められない。

また、この文書は、教育委員会が、全国的な状況との関係において、自らの教育の結果を把握し改善を図り、保護者・地域住民を含む広く一般に対して適切な説明を行う責務を果たすためのものであると解され、当該部分を不開示とすることは条例第4条第6号には該当せず、これを開示することが妥当である。

7 結論

以上のことから、本件については、上記1記載のとおり判断した。