

答申第11号

平成22年6月29日

伊勢原市教育委員会  
委員長 宇都宮 泰昌 様

伊勢原市情報公開審査会  
会長 立山 龍彦

伊勢原市情報公開条例第17条の規定に基づく諮問について（答申）  
平成22年2月1日付けで諮問のあった行政文書非公開決定処分に対する異議申立事案  
について、次のとおり答申いたします。

## 1 審査会の結論

伊勢原市教育委員会（以下「実施機関」という。）が「平成19年4月及び平成20年4月に実施した、全国学力・学習状況調査（以下「本件調査」という。）結果に基づく、小学6年の国語・算数及び中学3年の国語・数学のA・B問題ごとの平均正答率について伊勢原市の結果及び市内小学校及び中学校についての平均正答率及び児童生徒質問紙調査（市の平均値）、学校質問紙調査（市の平均値）」を非公開とした決定は妥当ではなく公開すべきである。

## 2 異議申立の趣旨

本件異議申立の趣旨は、実施機関が平成21年10月21日付けで行った非公開決定を取り消し、公開を求めるというものである。

## 3 異議申立の理由

異議申立書による主張の要旨は、概ね次のとおりである。

### (1) 教育委員会、学校の説明責任

ア 43年ぶりに行われた本件調査は、それによって教育施策や教育指導内容が改善され学力向上に寄与するものと、保護者や地域住民の関心も高く大きな期待が寄せられている。教育委員会・学校には、このような期待に応え調査結果を公開するとともに、傾向分析や考察を行い、今後の教育課程や学習指導方法の改善について保護者や地域住民に説明する責任がある。

イ 保護者や地域住民の期待、教育基本法・学校教育法の趣旨及び文部科学省の実施要領を踏まえれば、非公開とするのは著しい支障が相当程度確実かつ不可避的である場合に限るべきであり、本件調査結果についてはむしろ積極的に公開し、教育施策や教育指導内容の改善に生かしていくべきである。

### (2) 不開示情報とする根拠

文部科学省は、文部科学省が公表する以外の情報については、情報公開法第5条第6号「当該事務又は事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を根拠として、不開示情報として取り扱うとしている。そして、実施機関は、支障を及ぼすおそれとして、学校の序列化、過度の競争、市民の信頼を損なう、などを挙げている。しかし、これらは以下に述べるとおり合理的な根拠があるとは思えない。

#### (ア) 学校の序列化

各学校の情報が公開されると、数値を比較して順位付けがされるおそれは否定できない。しかし、教育委員会・学校は調査結果を活用して、教育施策や教育内容の改善を図るため、数値は固定的なものでなく変化する。適切な改善が実行されれば、学校間の学力差は縮小し全体の学力も向上するはずであり、それが全国学力調査の目的である。また、公立小中学校には入学試験が無いので、上位校に優秀な児童生徒が集中することもなく、固定的な序列化が起こる可能性はほとんど考えられない。

#### (イ) 過度の競争

過度の競争とは、保護者や地域住民が理不尽に圧力をかけることにより、学校が学力テスト対策に走ったり、不正行為を働くような事態を想定しているものと思われるが、学力調査の趣旨や目的、調査結果は学力の特定の一部に過ぎないこと、調査結果に対する教育委員会・学校の判断、今後の教育施策や教育内容の改善策等を分かりやすく説明することにより十分理解が得られる。また、学力テスト対策や不正行為については、教育委員会・学校が自らの問題として適切に管理することができるもので、教育委員会・学校にそのような見識が欠如しているとは思えない。

#### (ウ) 市民の信頼

文部科学省は、平成18年6月に通知した実施要領の「調査結果の取扱いに関する配慮事項」で、調査結果の公開を制限することを前提に調査を実施したので、それに反して情報を公開することは調査の実施方法に対する国民の信頼を損なうと述べているが、実施要領において「市町村教育委員会が、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。」としており、今回の情報公開申請は実施要領の趣旨に反するものではない。それどころか、情報公開を拒否した場合は「よほど成績が悪いのではないか」「学校間に極端な学力差があるのではないか」「教育委員会・学校は学力向上に不熱心なのではないか」というような噂や誤解を生み、教育委員会・学校に対する保護者や地域住民の信頼を損ねることになりかねない。

#### (エ) 数値でなく文章で説明することについて

数値を用いなくても全体の傾向などを文章で説明すれば、説明責任を果たすことができるという主張であるが、数値のデータを文章表現で説明するということが不可能である。「ほぼ」「若干」「少々」「ほとんど」などと言われてもほとんど判らない。成績が向上した場合の「かなり」「大幅に」「目に見えて」「画期的」なども同様である。しかも人によって受け止め方が大幅に異なるため、共通の理解を得ることが出来ない。従って、いくら調査結果を分析し改善策を立てたとしても、それが適切であるかどうか判断ができない。

以上のとおり、「支障を及ぼすおそれ」はいずれも根拠が薄弱で、教育委員会・学校が適切に管理できるものであることは明かである。

### (3) 公開によるメリット

調査結果を公開することには大きなメリットがある。

#### (ア) 保護者や地域住民との信頼関係と協力体制

公教育は、学校・保護者・地域住民が協力して取り組むことが大切で、学校が保護者や地域住民の協力を得るためには、「開かれた学校」として教育方針を始めとする学校の情報や課題を積極的に提供し共有することが不可欠である。本件調査結果についても、積極的に情報提供することにより、保護者や地域からの建設的な助言や提案が期待でき、相互の信頼関係も強化され、結果的に全体的な学力向上など

に寄与するものと思われる。

#### (イ) 学力向上の促進

本件調査結果が広く公開されていれば、成績のよい教育委員会や学校の取組を参考にすることが容易になり、優れた教育施策・教育課程・学習指導方法などが、教育委員会・学校間で短時間のうちに共有され、児童生徒の学習環境の改善や学習意欲の向上にも役立つと思われる。

また、教育施策や教育指導方法などが、教育委員会・学校間での情報交換が活発に行われ、相互に切磋琢磨するという適度な競い合いが生まれれば、学校間・地域間の学力格差の縮小や全体のレベルアップに大いに寄与するものと期待できる。

#### (ウ) 継続的な検証改善サイクルの確立

文部科学省は「平成19年度全国学力・学習状況調査の結果の活用について（通知）」において、「(学力調査についての) 取組等を通じて、教育における継続的な検証改善サイクルを確立することが求められる」と述べている。保護者や地域住民も、こうした取組を通じて着実に学力が向上していくことを期待している。しかし、調査結果が公開されず定性的な説明だけでは、正確な理解も適切な評価も不可能である。したがって、教育委員会や学校の真摯な努力により学力が向上したとしても、保護者や地域住民の正当な評価を受けることはできない。これでは、教育委員会や学校・教職員の改善意欲にもつながらず、検証改善サイクルを確立することもできない。調査結果を学校・保護者・地域住民が共有して初めて検証改善サイクルの確立が可能となる。

以上のとおり、本調査結果の公開は負の側面よりも、むしろ大きなメリットがあると思われる。

#### (4) 他の自治体の公開事例

東京都、和歌山県、広島県三次市などは、本調査に先駆け独自の学力テストを実施し、調査結果を積極的に公開している。それによって学校の序列化や過度の競争が生じている証拠はない。積極的に情報を公開し学力向上に役立てている事例があり、情報公開が事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすという見解は、一面的なものに過ぎない。

#### (5) 学力テスト結果の情報公開に関する判例

大阪府枚方市が平成15年度、16年度に私立中学校で行った学力テストの学校別成績を公開しないのは違法として、非公開決定の取り消しを求めた訴訟の判決が平成19年1月に大阪高裁であった。結局、市教委の主張（序列化、過度の競争を招く、生徒の学習意欲を低下させるおそれ）は根拠がないと退けられ敗訴が確定し、学校別成績が公開された。

(6) 以上のとおり、本件調査結果を公開すると、学校の序列化や過度の競争などを招き、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とする根拠は薄弱で、むしろ

積極的に情報提供することにより、学校・保護者・地域住民相互の信頼と協力関係が構築され、教育施策や教育指導方法の改善が促進される可能性が高いことが明かである。従って、学力調査結果を不開示情報とすることには正当性はなく、速やかに公開されるべきである。

#### 4 実施機関の非公開理由説明要旨

非公開理由説明書、口頭意見陳述、補足資料及び関係資料によると、実施機関の主張の要旨は、概ね次のとおりである。

(1) 今回結果の公表について、文部科学省の実施要領に調査結果の取扱いについて記載してある。

ア 都道府県教育委員会は域内の市町村及び学校の状況について個々の市町村名、学校名を明らかにした公表は行わないこと。

イ 市町村教育委員会は域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表を行わないことと定めている。

ウ 市町村教育委員会が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。

(2) 実施要領の留意事項の中で文部科学省は結果について、一般に公開されると序列化や過度な競争が生じるおそれがある。参加主体からの協力が得られない可能性がある。このことよって調査の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがある。従って国では行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条第6号の規定を根拠として、不開示情報として取り扱ふと実施要領に明記してある。各教育委員会はそれぞれの情報公開条例に基づく同様の規定を根拠として適切に対応する必要がある。

(3) 平均正答率が公開されることにより、数値結果のみが独り歩きし、平均正答率を下回る学校の在籍生徒が誤った劣等感を抱き、愛校心や学校への誇りをもてなくなることなどが考えられ、結果として学校間の序列化につながりかねない。国民に対して等しく教育を施すことを目的とした公教育のあり方からすれば、公立学校、特に小中学校の序列化は決して好ましいことではない。また、クラスや学校の平均点を下げることになりかねない知的障害児、発育障害児やテストの得意でない児童生徒を排除し、いじめや差別を生んだり、これらの児童生徒の学習意欲を低下させたり、不登校の原因になったりする可能性も否定できない。

(4) 数値の公表によって児童生徒や教師・学校が一律に評価されることにより数値に固執した不適切な事例が現実に起きている。具体的には、他の自治体を実施している学力テストにおいて、誤答している児童に示唆を与えたり、学習に遅れのある児童の答案を全体集計から除外したり、校長が答案用紙の誤答を正答に改ざんしたり、さらには東京都の学力テスト問題を区教育委員会が校長会で事前に配布していたり、過度な競争が起こっている。学校及び教師が自校の順位や点数を上げるため、試験直前に繰り返し前回の調査問題を児童生徒に解かせたりするなど過度のテスト対策に走るおそれも否定できない。そのため、児童生徒の普段どおりの学力・学習状況を把握・分析し、指導の改善、学力向上を図っていくという本件調査の本来の目的の実現を損なう可能性が危惧される。

- (5) この件に関し伊勢原市の場合は情報公開条例第6条第4号に該当するということが非開示とした。
- (6) 文部科学省は実施要領を出した後、初等中等教育局長名で調査結果の取扱いに関する通知を出している。実施要領を前提として教育委員会や学校は参加しているので、調査結果の取扱いについては、実施要領に基づいて行うこと。市町村教育委員会は域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表を行わないことと、市町村教育委員会・学校がそれぞれの判断で自らの結果を公表した後でも市町村名、学校名を明らかにした公表は行わないこと。従って実施要領の趣旨に反して情報を開示することは、本調査の実施方法に対する市民の信頼が損なわれるおそれがある。
- (7) 本市では、調査結果の公表についての扱いでは、調査結果の目的を達成するために、市全体の分析については教育委員会で行い分析結果を有効に活用し、指導の改善施策に取り組んできた。具体的には教師に対し指導内容や指導方法を改善するために研修会において、指導資料の情報の提供の在り方等を指導している。また市の研究指定校の取組みの中でも指導主事を派遣し指導方法等について具体的に指導助言をしている。学校ごとについては、調査結果について学校は児童生徒一人ひとりにアドバイスを加えながら返却し、学校全体の分析については学校便りや学年通信等で保護者に知らせている。
- (8) 学校の具体的な取り組みとしては、課題が見られた点を中心に指導内容や指導方法の改善を図る。そのために校内研修を実施したり家庭との連携を深めたりしている。また国語や算数・数学の教科の調査の結果だけでなく質問紙調査の結果についても把握分析し日常の生活の見直しにも取り組んでいる。以上の取り組みを通じて数値による公表を行わなくても、その目標は達成できていると認識している。
- したがって、本市において文部科学省が行った本件調査の結果の取扱いについても、数値の公開により序列化や過度な競争が生じるおそれや参加主体からの協力が得られなくなるなど正確な情報が得られない可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられるため、市情報公開条例が規定する非公開情報に該当するものとし、非公開の判断は妥当と考える。

## 5 審査会の判断

### (1) 本件調査について

実施主体は文部科学省、平成19年度より開始された。対象は小学校6年生及び中学校3年生の全児童生徒が全国で悉皆で行われている。

### (2) 本件調査の目的について

1点目は国が全国の子どもたちの学習状況を把握し、国の教育政策の成果と課題を検証し改善を図る。

2点目は教育委員会や学校が成果や課題を把握してその改善を図る。また、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する。

3点目は各学校が児童生徒の学力や学習状況を把握して児童生徒への教育指導者や学習状況の改善等に役立てる。

### (3) 本件申立文書について

本件申立文書は、平成19年度・20年度に実施された全国調査に係る伊勢原市内の市立小中学校の調査結果であり、調査の内容は、大きく児童生徒に向けた調査と学校に向けた調査の二点である。児童生徒に向けた調査は、二つに分かれており教科に対する調査が国語と算数、中学校の場合は数学。国語はA・Bと分かれており、国語Aは主に知識を見る。Bは活用を見る。別に児童生徒に対する質問紙調査がある。学習意欲であるとか、学習方法、学習環境、生活など様々な側面について子どもにアンケート形式で尋ねているものである。学校に対するものについては質問紙調査がある。学校における指導内容、指導方法、若しくは人的、物的教育条件の整備の状況等をアンケート形式で調査する構成になっている。

#### (4) 条例第6条第4号該当性について

条例第6条第4号は、「市の機関、国等の機関、独立行政法人等又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公開することにより、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」については、公開しないことができると規定している。

「当該事務又は事業の性質上」とは、本来公開になじまない性質を有することをいい、また、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の「適正」とは、公開のもたらし支障だけではなく、公開による利益も考慮して判断しようとする趣旨であり「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要となる。

「おそれ」についても、抽象的な可能性では足りず、蓋然性が要求されるものと解されている。

実施機関は、本件申立文書を一般に公開すると、序列化や過度の競争が生じるおそれや参加主体からの協力が得られない可能性があり、調査の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張しているが、支障を及ぼすおそれがあるか否かを検討する。

##### (ア) 序列化による弊害

実施機関は、平均正答率が公開されることにより、数値結果のみが独り歩きし平均正答率を下回る学校の在籍児童生徒が誤った劣等感を抱き、愛校心や学校への誇りをもてなくなるなどが考えられ、結果として学校間の序列化につながりかねないとともに国民に対して等しく教育を施すことを目的とした公教育のあり方からすれば、公立学校、特に小中学校の序列化は決して好ましいことではないと主張する。

しかし、本件調査は2科目についてだけ実施され、その結果を開示するに過ぎないのであるから、全科目の総合評価を行い各校の学力を示す資料として公開するのであれば序列化することは理解できるが、本件調査結果の情報には自ずから限界がある。2科目の範囲における各校の学力を示す資料としては序列化自体は起こることは否定しないが、伊勢原市は学区制であり児童生徒には基本的には小中学校を選択する余地はほとんどなく、被害が出るとは考えにくい。

また、クラスや学校の平均点を下げることになりかねない知的障害児、発達障害児やテストの得意でない児童生徒を排除し、いじめや差別を生んだり、これらの児童生徒の学習意欲を低下させたり、不登校の原因になったりする可能性も否定できないと主張するので、この点を検討する。

実施機関が主張する支障の例は、個々の因果関係自体は必ずしもあり得ないとまではいえない。しかし、多数の因果関係をそれぞれの事象が発生する蓋然性を捨象して連鎖させることによって導かれる可能性の一つを述べているに過ぎず、その結論自体がやや極端なこともあって、およそ具体的かつ合理的な説明とは認められない。

#### (イ) 過度の競争による弊害

実施機関は、数値の公表によって児童生徒や教師・学校が一律に評価されることにより数値に固執した不適切な事例が現実には起きている。具体的には、他の自治体を実施している学力テストにおいて、誤答している児童に示唆を与えたり、学習に遅れのある児童の答案を全体集計から除外したり、校長が答案用紙の誤答を正答に改ざんしたり、さらには東京都の学力テスト問題を区教育委員会が校長会で事前に配布していたり、過度な競争が起こっている。学校及び教師が自校の順位や点数を上げるため、試験直前に繰り返し前回の調査問題を児童生徒に解かせたりするなど過度のテスト対策に走るおそれもあると主張する。

しかし、当該主張は、実施機関が挙げた具体的事例のように教員が不正に公務を行うおそれがあるとの主張であり、教員は公務員として公正に公務を遂行すべき義務を負う立場であることから、当該おそれをもって事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認めることはできない。また、テスト対策を行う等のおそれは、本件調査の実施自体に内在するものであって、調査結果の公開により引き起こされるものであるとは通常考えられない。

また、実施機関は、実施要領に反して市町村教育委員会が学校別の調査結果を公開した場合、信頼関係が損なわれ、次年度以降の調査に対し参加主体から協力が得られなくなる旨主張する。

この点については、当該実施要領は法的拘束力があるものではなく、実際に平成22年度の抽出により実施される全国調査においては、抽出による参加校は3割なのにもかかわらず、希望利用を含めると全体の7割の学校が参加を希望しているという結果を鑑みれば、本件調査に協力しなくなるおそれが高いとは認められない。

#### (ウ) 保護者・市民から信頼を損なう懸念

実施機関は、実施主体である文部科学省の「実施要領」を前提として、参加主体である市町村教育委員会が調査に参加・協力したものであり、調査結果の取扱いについては「実施要領」に基づいて適切に行うことが、市民の信頼を得るものであり、その趣旨に反し個々の学校名を明らかにした情報を公開することは、保護者・市民からの信頼を損なうことになる旨主張する。

たしかに学力テストを行う前に公開しないということで、指導を行い実施していることは事実である。しかし公開するかしないかによって児童生徒に対する接し方、指導方法が変わるとは思えず、趣旨が違ふという反発は起こるかも知れないが、信頼を損ねるまでには至らない。また、学校ごとについては、調査結果について学校は児童生徒への個票返却で個々の「課題」や「今後の学習や生活への取り組み方」または「励ましのことば」など一人ひとりにアドバイスを加えなが

ら返却し、学校全体の分析については学校便りや学年通信等で保護者に知らせているのであれば、むしろ保護者・市民に学校からの教育情報や課題が提供され建設的な助言や提案など逆に公開することによるメリットの部分が増え、学校との信頼関係が深まることも予想されることから、公開により保護者・市民から信頼を損なうとまではいえない。

以上のことから、本件申立文書を開示すると序列化や過度の競争が生じるおそれや参加主体からの協力が得られなくなるなど正確な情報が得られない可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとの実施機関の主張は認めることはできず、伊勢原市情報公開条例第6条第4号に該当するとして非公開とした決定は妥当ではなく公開すべきである。

- 6 付言 当審査会の審議の過程において、委員から「調査で測定できるのは2科目であり、学力の特定の一部であることから、学校における教育活動の一つの側面にすぎない。」また「小中学校が自分の行きたい学校を選択することのできない学区制のため、序列化により一番下のランクの学校に行く子どもの立場からして影響が懸念される。」さらに「学校間の平均点を出したことで建設的なインターアクションが起こるかどうかに関して疑問がある。」との意見があり、調査結果が指導者である教員と児童生徒を通じ保護者に戻されているのであり、結果を教育の仕方に反映していくのであれば、公開はどうかという意見が出されたことを申し添える。

#### 審査会の経過等

年月日	審査会の経過等
H21. 10. 09	行政文書公開請求書受理（実施機関・教育委員会）
H21. 10. 21	諾否決定、行政文書非公開決定通知書発送
H21. 11. 09	異議申立書受理
H22. 02. 01	諮問書の受理、審議（第1回）実施機関の説明聴取
H22. 03. 25	審議（第2回）
H22. 05. 11	審議（第3回）
H22. 06. 29	答申

伊勢原市情報公開審査会

会 長	立 山 龍 彦	東海大学名誉教授
職務代理者	前 田 廣 治	有識者
委 員	石 井 琢 磨	弁護士
委 員	北 野 庸 子	東海大学教授
委 員	吉 川 雅 子	有識者