

答申第11号
平成20年4月7日

秦野市教育委員会
教育長 金子 信夫 様

秦野市情報公開・個人情報保護審査会
会長 玉 卷 弘 光



情報公開請求に対する非公開処分に係る異議申立てについて（答申）

平成20年2月1日に諮問を受けました諮問第13号「平成19年4月に実施した全国学力・学習状況調査結果」に関する情報の非公開処分に係る異議申立てについては、当審査会として、次のとおり取り扱うべき旨、答申いたします。

- (1) 秦野市の結果（小学6年の国語・算数のA・B問題ごとの平均正答率及び中学3年の国語・数学のA・B問題ごとの平均正答率など）については、公開。
- (2) 市内渋沢小学校及び渋沢中学校についての上記教科ごと、A・B問題ごとの平均正答率などについては、非公開。
- (3) 学習状況調査（児童・生徒への質問）の結果については、公開。
- (4) 学校状況調査（学校への質問）の結果については、公開。

なお、その審査経過、理由等は、別紙のとおりです。

1 審査会の結論

「平成19年4月に実施した全国学力・学習状況調査結果」公開拒否処分に係る異議申立てについては、以下のとおりの扱いとすべきである。

- (1) 秦野市の結果（小学6年の国語・算数のA・B問題ごとの平均正答率及び中学3年の国語・数学のA・B問題ごとの平均正答率など）（以下「本件情報（1）」という。）については、公開。
- (2) 市内渋沢小学校及び渋沢中学校についての上記教科ごと、A・B問題ごとの平均正答率など（以下「本件情報（2）」という。）については、非公開。
- (3) 学習状況調査（児童・生徒への質問）の結果（以下「本件情報（3）」という。）については、公開。
- (4) 学校状況調査（学校への質問）の結果（以下「本件情報（4）」という。）については、公開。

なお、以上(1)～(4)を総称して、以下「本件情報」という。

2 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件情報について、秦野市教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成20年1月8日付けで行った非公開処分を取り消し、その全部の公開を求めるというものである。

3 異議申立ての経緯

- (1) 異議申立人は、平成19年12月19日に、秦野市情報公開条例（平成17年秦野市条例第14号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、本件情報の公開を実施機関に請求した。
- (2) 実施機関は、本件請求について、「公開請求に係る決定通知書別紙」（別添1）に示された理由で、本件情報は条例第6条第4号にいう「本市又は国等が行う事務又は事業に関する情報で、公開することによりその事務又は事業の性質上、その事務又は事業の適正な遂行を不当に妨げると認められるもの」に該当するとして、条例第10条第1項の規定に基づきその全部を非公開とする処分（以下「本件処分」という。）を行い、同条第2項の規定に基づき、平成19年12月28日付けで異議申立人に通知した。
- (3) 異議申立人は、本件処分に不服があるとして、平成20年1月8日に、行政不服審査法に基づき実施機関に対し異議申立てをした。

4 当事者の主張

(1) 異議申立人の主張

異議申立人が主張する異議申立理由は、異議申立理由書（別添2）に示されたとおりである。

(2) 実施機関の主張

実施機関が主張する非公開理由は、「公開請求に係る決定通知書別紙」（別添1）及び「全国学力・学習状況調査の結果に関する情報を非公開決定した判断理由及び根拠について」（別添3）に示されたとおりである。

5 審査会の判断

(1) 判断の前提となる事実

ア 平成19年度全国学力・学習状況調査（以下「本件学力調査」という。）の目的

(7) 全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図る。

(1) 各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図る。

イ 調査対象事項

(7) 小学校第6学年児童に対し、国語・算数の、中学校第3学年生徒に対し、国語・数学の学力調査

(1) 小学校第6学年及び中学校第3学年の児童生徒を対象に、学習意欲、学習方法、学習環境、生活の諸側面等に関する質問紙調査

(7) 学校における指導内容、指導方法に関する取組や学校における人的・物的な教育条件の整備の状況及び児童生徒の体力、運動能力の全体的な状況等に関する質問紙調査

ウ 調査実施日

平成19年4月24日

エ 調査実施体制

実施主体は文部科学省で、市町村教育委員会は調査に協力し、学校は市町村教育委員会の指示・指導・助言に基づき調査に当たる。

オ 調査結果の公表

文部科学省は、次の調査結果の分析データを公表した。

(7) 国全体の状況及び国・公・私立学校別の状況

(1) 都道府県ごとの公立学校全体の状況

- (ウ) 地域の規模等に応じたまとまり（大都市（政令指定都市及び東京23区）、中核市、その他の市町村又はへき地）における公立学校全体の状況

カ 調査結果の提供

- (ア) 文部科学省は、市町村教育委員会に対し、オの調査結果の公表内容に加えて、当該市町村における公立学校全体及びその設備管理する各学校に関する調査結果を提供した。
- (イ) 各学校に関する調査結果は、当該学校全体、各学級及び各児童生徒に関するものとする。学校は、各児童生徒に対して、当該児童生徒にかかる調査結果を提供した。

キ 文部科学省は、市町村教育委員会による調査結果の公表について、都道府県教育委員会を經由して次のとおり市町村教育委員会に通知した。

- (ア) 調査結果の公表にあたっては、本調査の結果が学力の特定の一部分であることを明示すること。また、数値の公表にあたっては、それにより示される調査結果についての読み取り方を併せて示すこと。
- (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は行わないこと。
- (ウ) 当該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。

ただし、本調査により測定できる学力は特定の一部分であることや、学校評価の中で体力なども含めた教育活動の取組の状況等を示し、調査結果の分析を踏まえた今後の改善策等を併せて示すなど、序列化につながらない取組が必要と考えられること。

- (エ) 教育委員会等においては、提供される調査結果のうち、文部科学省が公表する内容を除く分析データについて、それぞれの情報公開条例規定を根拠として、適切に対応する必要があること。

ク 全国学力調査に関する国会答弁

国会において、文部科学大臣、内閣総理大臣等は、学校ごとの結果の公表をしない旨答弁した。例えば、以下のとおりである

- (ア) 平成18年10月26日、参議院文教科学委員会において、銭谷初等中等教育局長は、次のとおり答弁した。

「各教育委員会における、全国学力・学習状況調査の結果の取扱いにつきましては、これも序列化や過度の競争につながらない取扱いを求めているところでございます。すなわち、都道府県の教育委員会に対しましては、域内の市町村や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。市町村の教育委員会に対しましては、同様に、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を求めているところでございます。」

- (イ) また同日、同委員会において、伊吹文部科学大臣は次のとおり答弁した。

「学力調査とは何のためにやるかということ、やはり最低限の学力が全国的についているかどうかということ調べるわけですからね。いま政府参考人が申しましたように、文部科学省としては1つ1つの学校の成績を公表するというようなことは考えないと、こう言っているわけですから。それで私はいいんだと思います。」

- (ウ) さらに平成19年4月20日、衆議院教育再生特別委員会において、安倍内閣総理大臣は次のとおり答弁した。

「全国の学力・学習状況調査においては、個々の市町村名や学校名を明らかにした結果の公表は行いません。そして、学校間の序列化や過度の競争をあおらないように十分我々は配慮しなければならないと考えています。」

一方、教育再生会議の第一次答申で提言をされておりますとおり、各学校が説明責任を果たすため、保護者に対して、自校の学力や学習状況とその成果や改善計画を説明することは重要であろうと思いますし、また、規制改革・民間開放の推進に関する第三次答申においては、調査結果については、学校ごとの教育施策や教員自身の指導方法の改善に資する資料として活用すべき、としているところであります。

これらの答申の趣旨を踏まえまして、調査結果による学校のランク付けではなくて、それぞれの学校が自校の学力等の状況を把握し向上させることを促していく必要があると考えています。」

- (2) 秦野市全体の学力調査の結果の公開請求についての判断

秦野市全体の小・中学校の学力調査の結果を公開したとしても、秦野市内の各小・中学校ごとの学力状況が明らかとなることはなく、学校の序列化や過度の競争を生じさせるとは認められない。また、実施要領に「当該

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」と明記されていること等からして、実施機関が秦野市における公教育の状況について、市民に対する説明責任を果たすために、主体的に判断することが予定されているのであって、現に市町村単位の調査結果を公表している自治体も存在し、その公表によって諸種の混乱が生じているとの事実も確認できない。それゆえ、本件情報（１）は条例第６条第４号に該当しない。

さらに、実施機関は、本件情報（１）が条例第６条第３、５、６、７号にも該当する旨、追加主張しているが、本件学力調査が結果分析も含めて完結済みであること、実施主体としての国の意向が非公開を期待するものであったとしても、調査結果を受領する自治体側が調査結果の非公開を約束しなければ提供されない性質のものではないこと、調査結果の取扱いに関して、調査結果受領自治体側が法的に従うべき義務を負った指示を国から受けているという事実は存在しないこと、公開によって公共の安全、秩序の維持に支障が生じるとは考えられないこと、以上のことから、これらの主張はいずれも失当であると判断する。

(3) 渋沢小・中学校の学力調査の結果の公開請求についての判断

ア 公開請求対象の渋沢小・中学校の学力調査の結果を公開した場合、全国平均、都道府県、大都市との比較において、渋沢小・中学校の学力調査の結果が判断される可能性はあるが、これにより直ちに過度な競争、学校間の序列化の弊害が生じるとはいえない。

しかし、渋沢小・中学校の結果を公開すれば、秦野市内の他の小・中学校の結果についても、公開請求があった場合、これも公開するのが必然的であり、公開請求者が得た各学校の資料が市民一般に出回る可能性が極めて高く、その結果、学校間の序列化、過度な競争等の弊害が生じることもあり得るものと認められる。

イ そもそも、学力調査は、各学校の結果を公開することはしないことを前提に実施されたものであり、国会の委員会において、学校間の序列化の弊害に鑑みて、各学校の学力調査の結果を公開しない旨、文部科学大臣、内閣総理大臣等が答弁している。実施要領においても、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は行わないこと、としている。

各学校の調査結果を公開されないことを前提として、児童生徒は学力調査を受け、保護者も公開されないことを前提に、児童生徒に学力調査を受けさせている。それにもかかわらず、各学校の成績が公開されることになれば、児童生徒、保護者、そして市民の間に不安・混乱が生じることになり、学校教育に対する信頼を損うことになる。

学校運営は、児童生徒、保護者、そして市民と学校、教育委員会との信頼関係があってこそ円滑・適正に運営されるものであり、信頼関係が崩れれば、学校運営は重大な危機を招きかねない。

ウ 以上の弊害を踏まえて、条例に照らして判断する。

渋沢小・中学校の学力調査の結果を公開することにより、前述のとおり学校間の序列化、過度な競争の弊害が生じることもあり得ること、学校教育に対する信頼を損うことになること等により、学校教育の運営を不当に妨げることになる。それゆえ本件情報（２）は、条例第６条第４号にいう「事務又は事業の適正な遂行を不当に妨げると認められるもの」に該当するものと判断する。

なお、この点については、情報公開制度の下では、行政情報が条例上の非公開情報に該当しない限り、公開しなければならないのが大原則であるところ、本件情報（２）の公開により具体的支障が生じるとの心証を得るにはいたらず、条例に定められた非公開事由を厳格に解釈して、実施機関が市民に対する説明責任を尽くすためには各学校における教育の実情を示す資料の一つとして、調査結果概況左上に記載されている渋沢小・中学校、神奈川県（公立）、全国（公立）の生徒数、正答数、平均正答率、中央値、標準偏差の各数値を記載した表については公開すべきである、との意見が当審査会において複数存在した。

(4) 学習状況調査（児童生徒への質問）の結果及び学校状況調査（学校への質問）の結果の公開請求についての判断

秦野市全体の学習状況調査及び学校状況調査の各結果を公表したとしても、当該調査結果は、学校ごとの学力調査結果のように数値による序列化を生じるような性格のものではないところから、過度な競争及び序列化を生じるおそれはなく、また、前記(2)に示したのと同様のことが言えることから、本件情報（３）及び（４）は、実施機関が主張する条例第６条第３、４、５、６、７号のいずれの非公開事由にも該当しないものと判断する。

よって、当審査会は、前記「審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査等の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次の日程で審査等を行った。

会議開催日	会議内容
平成20年2月1日 (平成19年度第1回審査会)	ア 実施機関（教育委員会事務局教育指導課）からの諮問 イ 実施機関の職員から非公開理由説明の聴取 ウ 異議申立人から意見書受理（口頭による陳述は辞退） エ 審査
同月25日 (平成19年度第2回審査会)	ア 実施機関の職員から非公開理由補足説明の聴取 イ 審査
同年3月13日 (平成19年度第3回審査会)	審査
同月25日 (平成19年度第4回審査会)	答申書内容の調整

別添1

公開請求に係る決定通知書別紙

全国学力・学習状況調査は、「国が全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図ること」、及び「各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図ること」を目的に、小学校6年生及び中学校3年生の児童生徒を対象に本年度から実施しているものです。

この調査の実施に当たり、国会、審議会等における議論を踏まえて作成した実施要領において、この調査の結果については、「一般に公開されることになると、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、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、同法における不開示情報として取り扱うこととすること」、及び「教育委員会等においても、提供される調査結果のうち、文部科学省が公表する内容を除く分析データについて、上記を参考に、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こと」と示し、文部科学省が公表する内容以外のものは、公表しないように求めています。

さらに県教育委員会においても同様の規定を根拠として、市教育委員会へ適切に対応する必要があることを通知するとともに、県内の市町村及び各学校の状況について個々の市町村名や学校名、数値等を明らかにした公表は行わないこととしています。

これらのことを踏まえ、本市における調査結果の公表は、「全国学力・学習状況調査の結果の分析について」（平成19年12月11日秦野市教育委員会作成）でのみ行うこととし、公開請求のあった情報については、公開することにより序列化や過度な競争が生じ、また、実施要領の趣旨に反して市教育委員会が個々の学校名や数値等を明らかにした情報を公表することにより本調査の実施方法に対する市民の信頼を損ない、結果として、国が行う調査の適正な遂行に支障を及ぼすと認められるため、非公開とします。

異議申立の理由書

1. 教育委員会、学校の説明責任

43年ぶりに行われた「全国学力・学習状況調査」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ます。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ります。

改正された「教育基本法」では「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力を努めるものとする」と定められました。さらに、改正された「学校教育法」では、学校は「保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するものとする」として、情報提供についてより具体的に定められました。

また、文部科学省の「平成19年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」においても、市町村教育委員会や学校が、当該市町村における公立学校全体の結果や自校の結果を公表することは、それぞれの判断にゆだねるとされています。

このように、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である場合に限るべきであり、学力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活かしていくべきです。

1. 不開示情報とする根拠について

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「・・・当該事務または事業の性質上、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ます。

そして貴教育委員会教育長は、支障を及ぼすおそれとして具体的には、①学校の序列化、②過度の競争、③市民の信頼を損なう、などを挙げられ、また、④調査結果を数値でなく、説明文章として既に公表されました。然し、これらには以下に述べる通り合理的な根拠があるとは思えません。

①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ません。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します。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もあります。

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殆ど考えられません。

②過度の競争

過度の競争とは、保護者や地域住民が学校に理不尽な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ます。

然し、保護者や地域住民に対しては、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りやすく説明することにより十分理解が得られるものです。

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、本市の教育委員会・学校にそのような見識が欠如しているとは思えません。

③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「調査結果の取り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ます。

然し、「実施要領」においても「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ありません。

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ません。

④数値でなく文章で説明することについて

これは、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す。しかし、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す。「ほぼ」「若干」「少々」「ほとんど」などと言われても殆ど判りません。

成績が向上した場合の「かなり」「大幅に」「目に見えて」「画期的」なども同様です。しかも人によって受け止め方が大幅に異なるため、共通の理解をうることが出来ません。

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ません。

以上の通り、「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らかです。

3. 公開によるメリット

一方、調査結果を公開することには大きなメリットがあります。

①保護者・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す。学校が保護者や地域住民の協力をうるためには、「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す。

学力調査結果についても、積極的に情報提供することのより、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ま

②学力向上の促進

学力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り組みを参考にすることが容易になります。これによって、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ま

また、このように教育施策や教育指導方法などが、教育委員会・学校間で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ます。

③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) 取り組み等を通じて、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」と述べています。保護者や地域住民も、こうした

取り組みを通じて着実に学力が向上していくことを期待しています。

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す。従って、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ができません。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ません。

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ります。

以上のように、学力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ます。

4. 他の自治体の公開事例

自治体によっては、全国学力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ところがあります。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ありません。

①東京都

独自の学力テストの市町村ごとの状況を公開しており、「正確な情報がないと“〇〇市は学力レベルが低い”という噂が流れ、かえって混乱を招く」と説明している。

②和歌山県

独自の学力テストの学校ごとの状況を公開している。その狙いは、学校間の実践交流を一層促進させるためである。各学校では、これらのデータを一覧表を参考に、ある教科でバランスの良い学力形成が実現している学校、特定の内容領域で高い学力の定着が図られている学校などを見出し、その取り組みを学ぶことにより自校の指導改善につなげている。

③広島県三次市

独自の学力検査の結果は、(1) 学力向上基本計画に基づく諸施策の事業評価、(2) 開かれた学校づくりに向けた説明責任、(3) 地域とともに歩む学校の情報発信、の観点から、市内全所帯に配布する市の広報紙に、学校別・学年別・教科別の状況を公開している。

これにより、保護者をはじめ市民全体に学校教育に対する関心が高まり、各学校の教育内容が向上している。

④その他、秋田県、横浜市など（内容省略）

以上のように、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、情報公開が事務また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ません。

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年度に市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月に大阪高裁でありました。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ました。

以上の通り、学力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、事務また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らかです。

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ります。

以上



宛先：秦野市情報公開・個人情報保護審査会

「全国学力・学習状況調査結果」の非公開処分に対する再度の異議申立理由

平成20年2月1日

申立人

秦野市教育長名による、標記、非公開処分に対しては、既に異議申し立て（1月8日付）を理由書を添付して行っております。今回、「審査会」に対しての異議申したての理由を表明する機会を与えられましたので、前回と重複する点もありますが、以下、申し述べる次第です。

1. 文部科学省による指導（通知）等について

文部科学省は学力調査の実施に際して、「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を行わないこと」、「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」を指導してきました。

その一方で、文部科学省は「全国学力・学習状況調査に関する実施要領」7.（4）ウで「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、説明責任を果たすために公開することを認めています。

「全国学力・学習状況調査の結果の活用について（通知）」の2.（2）②では「保護者や地域等の理解と協力のもとに十分な連携をとりながら、家庭における学習習慣や生活習慣等の改善に向けた取り組みを行う」としていますが、理解と協力を得るには情報公開が不可欠です。また、「はだの子ども教育プラン」でも、「家庭、地域、学校、行政の連携」の必要性を大きく取り上げていますが、具体的に連携するうえで「学力・学習状況調査結果」の実態が明らかになれば、より効果的な手段を生み出し、よりきめ細かい協力関係が築けます。

なお、新「教育基本法」「学校教育法」の条文でも、前回の異議申し立て理由で述べた通り、すべての教育関係者の相互協力・連携の必要と、教育活動・学校運営の状況に関する情報の積極的提供を明示しております。

これらに反して、調査結果の公表に消極的ないし否定的であることは、情報公開による「説明責任」を形骸化させるだけでなく、教育委員会の当事者意識を希薄化する恐れもあろうかと考えます。

2. 大阪高等裁判所による学力テスト結果の情報公開に関する判決

枚方市が平成15年度、16年度に市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、市民が非公開決定の取り消しを求めた裁判の判決が、平成19年1月31日に大阪高裁でありました。結局、市教委の主張は根拠がないと敗訴が確定し、学校別成績が公開されました。判決理由の要点は、①序列化 ②過度の競争については、いずれも前回事述べました異議申し立ての理由とほぼ同じで、これらの懸念は大きくないとして控訴人（市教委）の主張は不採用。③テスト結果の公表により、下位校在籍の生徒は劣等感を抱いて学習意欲を低下させ、上位校在籍の生徒は学力テストの目的から逸脱した間違った優越感を抱くようになり、教育上好ましくないという主張に対しては、次のように指摘しています。

テスト結果の下位校或いは上位校といっても、生徒はその学校に入学試験で入学したわけではなく、また、既に述べたように、固定的な学校の序列化が起きる可能性は殆ど考えられ

ない。さらに、生徒の関心は学校の成績よりも自分自身の成績であることを考えれば、学校ごとの学力調査の公開が原因で劣等感や優越感を抱くとは考えられない。

和歌山県では、同県が実施する学力テストについて、学校ごとの正答率のデータを公表しているが、控訴人が主張するような弊害は生じていない。仮にそのような事が起きたとしても、教職員や保護者が適切な指導をすればこと足りる問題だと、高裁は判断しています。

つまり、今回の情報公開請求問題と同じような内容の事案に対する大阪高裁の判例ですが、十分参考に値すると考えます。

3. 情報公開によるメリット

「学力・学習状況調査結果」の公開請求に基づいて公開することには、前回述べたような大きなメリットがあります。即ち

- ① 保護者・地域住民との信頼関係と協力体制の構築
- ② 学力向上の促進
- ③ 継続的な検証改善サイクルの確立

各々の内容は、前回述べたとおりです。特に、市教育委員会のオープンな透明性への安心と信頼感の醸成は大なるものがあると思います。

4. 結語

平成19年10月25日の読売新聞は社説で「宝の持ち腐れにしてはならない」とし「懸念されるのは、『競争の激化』『学校の序列化』の批判を恐れる余り過剰なほど結果公表に慎重になっていることだ。・・・これでは全国津々浦々きめ細かい調査をした意味が薄れないか。保護者の関心も強いだろう」。

同日の産経新聞は「競争封ぜず学力の向上を」と主張し「教育界には相変わらず競争や評価を嫌う体質がある。今回の学力テスト実施前にも一部教職員組合が妨害するような動きがあったのにはあきれる。全国レベルと比べ地域や学校がどの位置に在るかがわかる全国一斉テストの利点を生かして、学力向上策を競って欲しい。成績のよい学校や教委の取り組みも参考になるはずだ。」

東京新聞も同様に「公表範囲など自治体に委ねられるが、学校単位のデータを非公表にするのはどうだろうか。通っている学校の状況は親や子にとって関心が高い。伏せた所で情報公開請求が出れば開示せざるを得なくなる。防衛省や厚生労働省のケースを挙げるまでもなく、行政機関だけに情報が止まることは問題が多い」

今回の情報公開請求に関連する3社の社説を取り上げましたが、いずれも納得のいく内容で、「審査会委員」の皆様にもご参考になるのではないのでしょうか。

また、全国一斉学力テスト結果の公開等を論じた次の論考を添付しましたので、ご参考に供してください。

「諸悪の根源は文科省の隠蔽体質にあり」小林 正著 月刊誌「正論」平成20年2月号

結語としては、前回同様に、「学力・学習状況調査結果」を公開すると、学校の序列化や過度の競争などを招き、また、情報公開条例で言う所の“事務または事業の適正な遂行に支障をおよぼすおそれがある”とする根拠は薄弱であって、むしろ積極的に情報を公表することにより、学校・保護者・地域住民・行政、相互の信頼と安心、協力関係が構築され、教育施策や教育指導方法などの改善が促進される可能性が高いことは明らかです、と申し上げ、従って、教育委員会教育長が「学力・学習状況調査結果」を非公開とすることには正当性がなく、速やかに開示請求の内容に基づいて公開され、説明責任を果たすべきであります。

以上

別添 3

全国学力・学習状況調査の結果に関する情報を非公開決定した判断理由及び根拠について

平成20年3月7日

秦野市教育委員会教育指導課

秦野市情報公開・個人情報保護審査会の求めにより、平成20年2月1日付け諮問書の添付資料「非公開とした理由」及び同日提出した「異議申立に対する市教委の見解」に記したもののほか、次のとおり説明します。

1 市立渋沢小学校及び渋沢中学校における、学校ごとの「教科に関する調査」の非公開理由

2校の「教科に関する調査」の数値を公開することは、当然本市の全小・中学校の数値を公開することとなる。この各学校の数値を一覧表にすれば、実施学年が小学校第6学年（中学校第3学年）の1学年であることや国語、算数（数学）の2教科であることは捨象（しゃしょう）され、数値のみがひとり歩きし、学校間の序列化につながることは明白である。

大阪府枚方市学力テストの裁判で大阪高裁は、枚方市が主張する弊害は非公開処分を正当化する程度に至っていないと判断したものの、「学力テストの結果は、点数又はパーセントという形で計量化された情報であるため、本件情報が公開された場合、各中学校の平均得点等を比較したり、この得点を基に中学校の順位を付けることが可能となるから、このような順位付けがされるおそれは一概に否定できない」としている。全国学力・学習状況調査の公開についても、このような弊害が存することは同じである。

こうした数値の公開による序列化によって、一番の犠牲者となるのは子どもたちである。

(1) 子どもたちにゆがんだ人間観、価値観が広まる。

数値の公開がされれば、本調査の趣旨や目的、調査結果は学力の特定の一部に過ぎないことなどは捨象（しゃしょう）され、保護者や子どもたちは、各学校の正答率の高低にとらわれてしまう。それでも保護者である大人は、その数値から改善に役立てようと建設的にとらえられるかもしれないが、子どもの視点では「自分の学校の学力は低い」などと、短絡的にとらえてしまう。

別添3

そして子どもたちの中に、正答率を下げない方策として、教室の弱者を直撃する価値観、例えば「点数をとれない子や外国籍の子など課題のある子が休むと、正答率が上がるのではないか」と期待するゆがんだ人間観、価値観が広まっていくことが懸念され、差別やいじめにつながる危険がある。

(2) 子ども一人ひとりの個性に応じた弾力的な教育を受ける権利を侵害する。

調査は全国悉皆（しっかい）調査であり、各学校の数値の公開が原則となるならば、各学校では心理的影響を大きく受け、どうしても競争原理が働いてしまう。正答率の低かった学校は、単に数値の向上を求められるようになり、その他の学校についても更に正答率を向上させようと必死になることは自明である。そうなれば、普段の教育が調査対策中心になり、子どもの問題意識や追及意欲を軽視したものになる。

そのような見識に欠けた小・中学校が本市に存在するとは考えられないが、1960年代に実施された全国一斉学力テストや東京都足立区・広島県三次市での学力テスト、さらには今回の調査においても広島県北広島町や京都府八幡市の学校においても実際に起きていることを鑑みると、こうした弊害の危険性が現実のものであることは明らかである。

(3) 子どもたちが肉体的・精神的ストレスを抱え込む。

子どもの教育は、現場の教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、子どもの個性に応じて弾力的に行わなければならない。そこに教師の自由な創意と工夫の余地が要請されることになる。しかし、教育現場に過度な競争による成績重視の風潮がもたらされると、教師は自由な創意・工夫どころか、テスト成績向上のために自己の力を傾注し、その結果、子どもたちは、ますます成績重視の競争原理の中に組み込まれ、多大なるストレスを抱え込むことになってしまう。

国連子どもの権利委員会からも、日本の子どもたちは、「過度の競争による教育で発達障害をおこしている」と指摘され、警告を促されている。

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・中学校の数値による競争教育は決して好ましいことではなく、子どもたちの真の学力や人格形成に寄与するとは考えられない。

(4) 子どもたちや保護者をはじめ、市民の信頼が損なわれる。

本調査の実施に当たっては、実施要領に基づき、事前に児童・生徒や保

護者にその目的について明示し、十分な説明の下に行われたもので、その趣旨に反して、本市が個々の学校名を明らかにした情報を公開することにより、本調査の実施方法に対する市民の信頼が損なわれる。

2 秦野市全体の「教科に関する調査」の非公開理由

秦野市全体の「教科に関する調査」の正答率数値が、全国や県の数値よりも高い数値だったら公開にし、低い数値だから非公開にしている訳ではない。秦野市の数値を公開することにより、既に公表されている横浜市、川崎市、厚木市との数値を一覧表にすれば、数値のみがひとり歩きし、自治体間の序列化や過度の競争につながるからである。

今回の調査結果の都道府県別公表において、正答率が低かった大阪府内の学校長は「府全体の数値とはいえ、学校は矢面に立たされる。保護者や地域の信頼を取り戻すには時間がかかる」と答えている（朝日新聞平成19年10月25日）。逆に、正答率都道府県1位だった秋田県知事が市町村に対して数値データの公表を呼びかけている点にも注目すると、序列化・過度の競争への危惧が一層感じられる。

教育委員会や学校が、毎年の学力調査の結果をもって、自らの教育・教育施策の成果を把握し、改善に努めることは当然であるが、現場で教育に携わる教師は、より高い正答率にするためだけの対策にとらわれてしまうことも十分あり得る。

また、学力調査の問題内容、とりわけ「活用」に関する問題については記述式のものも含まれ、正答するためには一定の対策が必要であるとの指摘がなされており、今回の調査でもマスコミから問題視された「調査実施前模擬テスト」が一部の市で行われるなど、過度な競争が起こることはもはや現実となっている。子どもたち全体が学校現場における過度の競争にさらされ、前述1（1）～（3）と同じ弊害が起きる可能性は極めて高いといえる。

これに加えて、学力調査の結果が都道府県単位で、あるいはさらに市町村単位で公表することが一般化すれば、学校数の少ない市町村では、市全体の数値結果がそのまま、学校の数値結果となる弊害が生まれてしまう。横浜市や川崎市、厚木市はともに学校数の多い自治体であり、「市全体の結果を公表しても学校数が多いため、個々の学校に与える影響は小さい」という側面もある。

秦野市のみならず、神奈川県内さらに全国の子どもたちの健やかな成長を

願う秦野市教育委員会として、公開による弊害があまりにも大きく、その犠牲者は子どもになることから、子どもたちを弊害から守っていくことが使命であるとする。

本市では、過度な競争や序列化につながらないように配慮し、教育委員会・学校において児童生徒の学力・学習状況を把握・分析し、今後の改善方を併せて示すこと（参考資料2）を公表することにより、弊害なく、保護者や地域住民に対して、説明責任を果たしているとする。

3 秦野市全体の「児童・生徒質問紙調査」の非公開理由

質問紙調査の中には、以下のような家庭環境に対する項目が含まれている。

（質問例）

朝食を毎日食べていますか。

家の人と普段（月～金曜日）、朝食（夕食）を一緒に食べていますか。

家の人と学校での出来事について話をしていますか。

家の人と一緒に運動・スポーツをしていますか。

文部科学省は都道府県別のデータの公表は相関性がなく、意味を持たないので、相関の高い地域区分別（大都市、中核市、その他の市、町村、へき地）における数値の公表をしている。

家庭環境については、地域性を鑑み、保護者に対してより良い学習環境づくりへの協力を依頼するものであり、市教委・学校・地域において啓発をしていくものである。

「教科に関する調査」と同じように、数値のみを公開することにより、他の自治体との数値を一覧表にすれば、数値のみがひとり歩きし、自治体間の序列化に繋がるばかりではなく、過度な啓発・風評が起こることにより、家庭に課題のある児童・生徒は、自分の家庭環境に自信を無くしていく。

また、文部科学省はホームページにおいて「児童・生徒質問紙調査の回答と教科正答率の相関を示すクロス集計」として、国全体の児童・生徒の学習環境や生活の諸側面等と学力との相関関係の分析を公表している。

（分析例）

朝食を毎日食べる児童（生徒）、学校に行く前に持ち物を確認する児童（生徒）の方が、正答率が高い傾向が見られる。

家の人と学校での出来事について話をする児童（生徒）の方が、正答

率が高い傾向が見られる。

学校のきまり（規則）を守っている児童（生徒）の方が、正答率が高い傾向が見られる。

家の人と普段（月～金曜日）、朝食（夕食）を一緒に食べている生徒は平均正答率と相関が高い。

本市の質問紙調査の数値結果が公開されることにより、上記の教科正答率との相関とがあいまって、保護者や子どもたちが「家庭に課題のある」児童・生徒への排除やいじめすら生み出しかねない。

さらに、数値のみを公開することにより、自治体間の序列化、過度な啓発が起こることにより、「朝食を毎日食べる子・学校のきまりを守っている子は正答率が高い」など、自治体や学校はまるで「国民運動」のように「生活改善」まで競い合う危険がある。

4 秦野市全体の「学校質問紙調査」の非公開理由

審査会添付資料の「（３）非公開とした情報」にあるように、学校質問紙の母数は小学校が13、中学校が9と少ないので、質問内容（以下の例）から地域や学校が特定してしまうことは明らかである。

（質問例）

調査対象である第6学年（第3学年）の児童（生徒）のうち、就学援助を受けている児童（生徒）の割合はどれくらいですか。

調査対象である第6学年（第3学年）の児童（生徒）のうち、日本語指導が必要な児童（生徒）の割合はどれくらいですか。

通常学級に在籍している児童（生徒）のうち、発達障害により学習上や生活上で困難を抱えている児童（生徒）がどれくらい在籍していますか。

さらに、文部科学省はホームページにおいて「学校質問紙調査の回答と教科正答率の相関を示すクロス集計」として、「就学援助を受けている児童・生徒の割合が高い学校の方が正答率が低い傾向が見られる」という分析結果を出しており、報道等でも話題になった項目である。

本市の数値結果が公開されることにより、その地域性から学校がある程度特定され、その学校の保護者や子どもたちが「就学援助の子が多い」「外国

籍の子が多い」「発達障害の子が多い」という数値から、その児童・生徒が特定されてしまう。さらに、教科正答率との相関とがあいまって、子どもたちの間にも「平均点を下げる友達」への嫌悪感や排除の心理が働き、家庭環境に課題のある児童・生徒への偏った価値観を形成しかねなく、いじめなどが起こりやすくなる。

以上のような観点から、公開すれば今後の調査の適正な執行を妨げるとともに、その信頼性を著しく失わせることになるかと判断し、秦野市情報公開条例第6条第4号の「本市又は国等が行う事務又は事業に関する情報で、公開することにより次に掲げる支障を生じると認められるものその他その事務又は事業の性質上、その事務又は事業の適正な遂行を不当に妨げると認められるもの」に当たるとして、非公開と決定したものです。

なお、第4号該当を理由に非公開決定したものではありませんが、予備的主張として、次の4点も非公開理由を補完するものとして考えます。

第1は、今回の結果に関する情報は、市教委内部で今後の教育施策を検討するため取得した情報であり、公開すれば前述のとおり児童・生徒、保護者、学校関係者にとって大きな混乱を招く原因ともなり得ます。これは、第3号の「本市の機関内部若しくは機関相互又は本市の機関と国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人（以下「国等」という）との間における審議、検討又は協議に関する情報で、公開することにより率直な意見の交換若しくは自由な意思決定が不当に損なわれると認められるもの、不当に市民の間に混乱を生じさせると認められるもの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と認められるもの」に当たるといえます。

第2に、この調査は、市教委の事業であるとともに、国の事業でもあり、文科省の実施要領、国会答弁等でも明らかなように、国として非公開を前提に実施し、市教委に結果が提供されています。よって、第5号の「公開しないとの条件で実施機関に提供された情報で、その個人又は法人等における通例として公開しないこととされているものその他のその条件を付することがその情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」に該当するといえます。

第3に、第6号の「法令等の規定その他実施機関が法律上従う義務を有する国又は神奈川県等の機関からの指示により公開することができないとされている情報」である側面もあると考えます。実施要領をはじめとする通知等について

は、外見上は、法律上従う義務を有する指示とは言えないのではないかとの疑義もあります。しかし、これらの通知等は、地方自治法第245条の4第1項及び第2項の「助言」、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第48条第1項の「指導、助言」に当たり、実質的には従わざるを得ない側面を有していることも否めません。

第4に、点数のとれない子や発達障害の子への社会的差別を受けることを助長する可能性を否定できず、第7号の「公開することにより人の生命、身体、財産又は社会的地位の保護、犯罪の予防その他の公共安全及び秩序の維持に支障が生じると認められる情報」に当たる側面もあるといえます。

秦野市情報公開条例第3条第2号（解釈及び適用の基本原則）にも「公開により得られる利益とその非公開により得られる利益との比較衡量を適性に行い」とあるように、前述のような数値だけの公開によるデメリットの方が、公開によるメリットを大きく上回ることは明らかであると考えます。

(資料) 全国学力・学習状況調査結果の取り扱いにおける最近の動向

1 調査結果の取り扱いにおける秦野市長の見解

平成20年2月21日、古谷義幸秦野市長は、西湘地域連合との市政懇談会において、教育環境施策における質問について次のように答えている。

(質問)

全国学力・学習状況調査については、実施前から様々な弊害も指摘されてきた。次年度も実施すると思うが、ぜひ過度の競争や学校地域の序列化につながらないような取り扱いが必要と考えるが秦野市の対応について伺いたい。

(回答要旨)

本市においても調査の目的が達成できるよう、調査結果の取り扱いについては十分に配慮している。本市における調査結果については、この調査結果が一般に公開されることになると、序列化や過度な競争が生じるおそれがあることや国会、審議会等における議論を踏まえて作成した実施要項の趣旨に反して、地域や学校を明らかにした情報を公表することにより、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ことを鑑み、数値等の公表は行わない。

2 秦野市議会での非公開、不開示の採択

平成20年3月6日、秦野市議会文教福祉常任委員会において、「全国学力・学習状況調査」の調査結果の取り扱いに関する陳情が採択された。

(陳情趣旨(抜粋))

平成19年度の調査では、事前指導や不正の疑いが報道され、実施前から競争が始められていたことがわかりました。さらに、実施後は、10月24日に公表された結果をもとに、正答率のわずかな差に焦点を当て、神奈川県の結果を全国トップ県や近隣都県と比較する報道がされました。また、「各学校が説明責任を果たすための公表については、学校の判断にゆだねる」としており、学校評価の項目として公開されることになれば、さらなる序列化につながるおそれがあります。

以上のことから、全国学力・学習状況調査の結果について、次の事項を陳情いたします。

(陳情事項)

- (1) 秦野市教育委員会は、調査結果について秦野市単位や個々の学校名を明らかにした数値の公表は一切行わないこと。
- (2) 情報公開についても、秦野市単位や個々の学校の結果は非開示とすること。