

答 申 第 3 3 号

平成26年7月24日

加古川市教育委員会 様

加古川市情報公開・個人情報保護審査会

委員長 吉川 直人

加古川市情報公開条例第16条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成26年3月4日付け加教学第3993号で諮問された下記公文書の不開示
決定に対する審査請求事案について、別紙のとおり答申します。

記

「加古川市の平成25年度全国学力・学習状況調査の結果のうち、
各科目平均点と得点分布のわかるもの」

答 申

1 審査会の結論

加古川市教育委員会教育長が「加古川市の平成25年度全国学力・学習状況調査（以下「学力調査」という。）の結果のうち、各科目平均点と得点分布のわかるもの」（以下「本件対象公文書」という。）の開示請求に対し、平成26年1月27日付けで行った公文書不開示決定を取り消し、開示すべきである。

2 諮問までの経過

- （1）審査請求人は、平成26年1月13日付け（平成26年1月14日受付）で加古川市情報公開条例（平成10年条例第27号。以下「条例」という。）第9条第1項の規定により、加古川市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、本件対象公文書の開示を請求した。
- （2）「加古川市教育委員会の権限に属する事務の一部を教育長に委任する規則」に基づき、加古川市教育委員会教育長は、当該請求に対し、本件対象公文書を「学力調査にかかる調査結果概況（児童：国語A、国語B、算数A、算数B及び生徒：国語A、国語B、数学A、数学B）」と特定したうえで、条例第5条第7号（事務事業執行情報）に該当するとして、条例第10条第2項の規定により不開示決定を行い、平成26年1月27日付けで審査請求人に通知した。
- （3）審査請求人は、当該決定を不服として、平成26年2月6日付け（平成26年2月7日受付）で、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定による審査請求を行った。
- （4）実施機関は、平成26年3月4日付けで、条例第16条第1項の規定により、加古川市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に対し、本件審査請求について諮問した。

3 審査請求人の主張要旨

(1) 審査請求の趣旨

本件対象公文書の不開示決定を取り消し、開示決定を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 国の定めた平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）に関する実施要領（以下「実施要領」という。）においては、学力調査の結果を市町村教育委員会が保護者や地域住民（以下「保護者等」という。）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、各自治体の判断に委ねることとしている。兵庫県内でもそれを勘案したうえで、多数の自治体において結果が公表されており、公表は可能である。実施機関は市民のみならず県民に対する知る権利を保障すべきである。

イ 教育基本法（平成18年法律第120号）第13条に規定されているとおり、学力調査の結果を含む地域の教育情報を可能な限り公表することは、保護者等が学校との連携や協力を行っていくうえで不可欠である。現在、実施機関では、結果について、市全体の平均正答率（以下「市平均点」という。）を公表しておらず、抽象的な表現による説明にとどまっている。これでは調査、検証及び改善という教育施策改善サイクルの中身が保護者等に説明されているとは言えない。サイクルの検証は、保護者等の役割であり、調査結果、課題及び改善策が具体的に提示されることが必要である。

国は、平成26年度学力調査から学校別結果についても公表できるように実施要領を見直した。これは、学力調査の目的である「教育施策の成果と課題を把握・検証し、保護者等の理解と協力のもとに施策の改善に取り組むこと」のため、詳細結果の公表の必要性を認めたものである。

ウ 平成27年度入試より公立高等学校の学区が拡大されることから、東播磨及び北播磨地域においても、自治体の学力調査結果やそれに対する取り組み状況等が居住地を選ぶ要因になる。この際、自治体ごとの結果とそれに対する取り組みが公表されなければ、保護者は風評やイメージによって居住地や通学先を選択することになる。義務教育修了後の進路の判断をするためにも実

施機関が正しい情報の公表を行うべきである。

エ 実施機関は、不開示理由の中で市町間における序列化や過度な競争につながるおそれがあると主張するが、それらは実施機関の姿勢に委ねられていることである。

また、「2教科だけの調査であり、学力の特定の一部でしかないこと」「結果の序列よりも習熟度を見て、改善策を考えるための調査であること」について、保護者等に対し広報し、誤解が生じないようにすることは実施機関の当然の責務であり、そのおそれを理由に不開示とすることは責任放棄と言わざるを得ない。さらに、開示することで学校の協力や参加が得られない可能性が極めて高いとあるが、それは実施機関の結果に対する取組みが不十分であることから懸念されることである。

4 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は大要以下のとおりである。

- (1) 本市を除く県内28市の平成25年度学力調査結果の公表状況は、一部公表している1市も含め、10市が市平均点を公表しているが、18市が公表しておらず県内の多数の市が公表しているとは言えない。
- (2) 学力調査の目的は、教育委員会と各学校が児童生徒の学力状況だけでなく、学習意欲、学習方法、生活の諸側面なども把握することで教育指導の成果と課題を検証し、その改善を図るために結果を有効に活用することである。

現在、実施機関及び各学校では、調査結果の分析に基づき改善方法等を決定し、公表している。また、市平均点を用いず調査結果の概要、改善点、今後の方針をリーフレットとしてまとめ、児童生徒の保護者に配布するとともに市ホームページにも掲載している。したがって、本市が公表している内容で、保護者等に対し市平均点の公表と同等の説明責任を果たしていると考えている。

- (3) 実施要領には、「学力調査により測定できるのは学力の特定の一部であること」「学校における教育活動の一側面に過ぎないこと」が明記されている。

つまり、2教科に関し1回のみ実施された学力調査の結果は限られた学力の一部しかあらわしていない数値である。市平均点の開示を行うならば、その

数値が学力全体をあらわしているような誤解を招き、市町村の序列化につながるおそれがあることは、国が公表した調査結果より、マスコミ等において都道府県別にランキングされたことから明らかである。結果に対する取組み以前に、当該数値が一人歩きすることで風評やイメージを持たれ、すべての市町村の学力状況を判断する風潮が広まることは、今後の進路指導を適切に行っていくためにも危惧される問題である。

また、市平均点の数値のみがクローズアップされると、点数を上げることだけに主眼を置いた点数主義の意識が生まれ、いわゆる過度な競争につながりかねない。

このような序列化や過度な競争が生じた場合には、今後の学力調査の適正な実施ができない可能性があるだけでなく、その他学校教育活動にも支障をきたすおそれがある。

- (4) 実施要領では、「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、それぞれの市町村教育委員会の判断に委ねること」とされているため、学力調査の参加の是非を実施機関において協議し、市平均点の公表を行わないことを前提に参加を決定したうえで、校長会で各学校長に対し文書で提示している。

市平均点を開示するとなれば、その前提が崩れるため、実施機関と各学校との信頼関係が大きく傷つくことから、今後の参加について支障をきたすおそれがある。

- (5) 以上のことから、本件対象公文書は、条例第5条第7号に該当するものとして不開示とした。

5 審査会の判断

- (1) 学力調査について

実施要領によると、学力調査は、児童生徒の学力や学習状況を把握・分析し、教育施策の成果と課題の検証及び改善への取組みを通じて、教育に関する継続的な改善サイクルを確立すること等を目的としており、調査対象は小学校第6学年、中学校第3学年の全児童生徒である。

調査事項は、教科に対する調査、質問紙調査で構成されている。教科に対する調査については、小学校調査は国語・算数、中学校調査は国語・数学それぞれの「知識」「活用」に関する問題出題形式の調査となっており、質問紙調査については、学習意欲、学習方法、生活の諸側面などを質問する形式の調査となっている。

また、国から市町村教育委員会に対して提供される調査結果の公表については、市町村教育委員会が保護者等に対して説明責任を果たすために、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は、各市町村の判断に委ねるが、個々の学校名を明らかにした公表は行わないこととされている。

(2) 条例第5条第7号（事務事業執行情報）該当性について

ア 条例第5条第7号の趣旨について

本号は、本市や国等が行う事務又は事業の適正な遂行を確保するため、「監査、検査、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理その他実施機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人の事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、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」に該当する情報については、不開示とすることを規定したものである。

しかしながら、当該規定は市側に広範な裁量を与える趣旨ではなく、「原則公開」「市が市政に関し市民に説明する責任を果たす」とする条例の趣旨を鑑みると、本号を適用するにあたっては、みだりに解釈を拡大することは慎まなければならない。

すなわち、事務又は事業の適正な遂行に及ぼす「支障」は、抽象的観念的なものでは足りず、具体的客観的なものでなければならない。

イ 本件対象公文書の本号該当性について

(ア) 実施機関は、本件対象公文書は条例第5条第7号に該当するものとして開示しないと主張していることから、審査会ではその当否について検討する。

(イ) 実施機関は、市平均点が開示されると市町村の序列化や過度な競争につながるおそれがあり、その弊害が生じた場合には、今後の学力調査の適正な実施ができない可能性があるだけでなく、その他学校教育活動にも支障をき

たすおそれがあると主張する。

確かに市平均点が開示されれば、国や県及び他市町との比較により、実施機関に対して何らかの反響があることは想像されうるし、実施機関の主張する弊害が生じる可能性があること自体は否定しない。

しかしながら、本号に該当する「支障」は、具体的客観的なものでなければならぬところ、実施機関では、兵庫県内で市平均点を公表している10市において、「自治体間で序列化され弊害が生じた」「成績を上げるため不正が行われた」「保護者等が学校や教師に対して不当に圧力をかけた」等の具体的な問題が発生したという情報を得てはいない。

また、本市に複数の小中学校が存在している状況から見れば、市平均点を開示しても、個々の学校の調査結果が明らかになる訳ではなく、それにより学校や保護者等に点数主義の意識が大きく芽生え、過度な競争につながるとは思えない。

よって実施機関が主張する「市町村の序列化や過度な競争につながるおそれ」また、その弊害としての「今後の学力調査の適正実施やその他学校教育活動への支障」については、抽象的な推測の域を出ておらず、具体的客観的なものではない。

(ウ) 実施機関は、学力調査の参加の是非を協議し「市平均点の公表は行わない」との合意のもと参加しており、開示することとなれば学校との信頼関係が壊れることになり、今後の学力調査の参加に支障をきたすおそれがあると主張する。

しかしながら、実施機関から意見聴取を行ったところ、当該合意は各学校から強い反対があってやむなく交わしたのではなく、また、各学校は実施機関の内部組織であり、学校ごとに学力調査へ参加するか否かの選択肢はない。

故に、市平均点を開示することにより、一概に実施機関と各学校の信頼関係が崩壊し、実施機関が学力調査の実施について各学校の統制がとれなくなるなど、今後の学力調査の参加へ具体的な支障が生じるとは考えがたい。

ウ よって、本件対象公文書は、条例第5条第7号に該当しないと判断する。

6 結語

以上の次第であるから、当審査会は「1 審査会の結論」記載のとおり判断する。

なお、市平均点を開示することにより、「学力全体をあらわしているような誤解」を招き、「数値の一人歩きによる風評やイメージ」を持たれるという懸念については、従前、実施機関がリーフレットを作成するなどして、保護者等への説明に努めてこられたことを更に推進し、学力調査の趣旨を正確かつわかりやすく伝える努力が続けられることによって解消され得るものであり、当審査会としては、そのような対処を期待するものである。

(参 考)

審 査 の 経 過

年 月 日	審査会	経過
平成 2 6 年 3 月 4 日	—	・ 諮問書を受理
平成 2 6 年 3 月 1 4 日	第 5 5 回 審査会	・ 諮問案件概要説明
平成 2 6 年 3 月 2 4 日	—	・ 実施機関から理由説明書を受理
平成 2 6 年 4 月 7 日	—	・ 審査請求人から意見書を受理
平成 2 6 年 5 月 2 2 日	第 5 6 回 審査会	・ 実施機関からの意見聴取 ・ 審議
平成 2 6 年 6 月 2 5 日	第 5 7 回 審査会	・ 審議
平成 2 6 年 7 月 2 4 日	—	・ 答申