

答申第 526 号

平成 21 年 9 月 10 日

神奈川県教育委員会
委員長 平出 彦仁 殿

神奈川県情報公開審査会
会長 堀部 政男

行政文書公開請求拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成 20 年 12 月 22 日付けで諮問された全国学力テストの市町村別成績及び学校別成績に係る文書非公開の件（諮問第 576 号）について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

平成 19 年度及び平成 20 年度全国学力・学習状況調査の教科に関する調査に係る県内各市町村の調査結果については、個々の市町村名が特定され得る情報及び各市町村の設置管理する各学校の状況に関する調査結果に係る情報を除き、公開すべきである。

2 不服申立人の主張要旨

(1) 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、神奈川県教育委員会（以下「県教育委員会」という。）が、平成 20 年 10 月 28 日付けで、平成 19 年度及び平成 20 年度全国学力・学習状況調査（以下「本件調査」という。）における、市町村別成績及び学校別成績に係る文書（以下「本件行政文書」と総称する。）を非公開とした処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める、というものである。

(2) 不服申立ての理由

不服申立人の主張を総合すると、次のとおりである。

ア 本件調査は、国会における十分な審議もなされないまま、法的根拠の整備すら行われず、既存の法制度との関連性も検討されることなく強引に実施されたものである。本件調査に関する実施要領（以下「本件要領」という。）には何ら法的根拠がなく、県教育委員会が本件処分の根拠として、本件要領を引用することは全く納得できない。

本件要領は、都道府県教育委員会に対し、個々の市町村名を明らかにした調査結果の公表自体を禁じている。しかし、各都道府県の情報公開条例に照らせば、個々の市町村及び学校が既に公表している調査結果を、都道府県教育委員会が公表できないということはあり得ない。このような違法状態を引き起こす文言を本件要領に入れること自体が、教育上の問題以前に、文部科学省の情報公開に対する消極姿勢を表す。既に公表されている調査結果を都道府県教育委員会が改めて公表することによって、競争をあい問題となるという事態は、全く想定し難いものであり、思考能力を欠いているのではないかという疑念すら与えかねない。

実施機関の非公開等理由説明書によれば、県内の各市町村教育委員会（以下「市町村教育委員会」という。）は、自ら調査結果を公表している場合を含め、県教育委員会による調査結果の公表を拒否している。このような市町村教育委員会の考え方にも、情報公開制度に対する考慮の形跡は全く見られない。

県教育委員会もまた、問題のある本件要領を適用して本件行政文書の非公開につなげようと意図しているが、そのようなことは断じて認められない。

イ 市町村教育委員会は、県が情報公開条例を有すること及び県教育委員会が実施機関に含まれることを承知している。また、県教育委員会により調査結果が公表されるおそれがあることは法的に自明であり、市町村教育委員会は、本件要領が調査結果を非公開とする根拠とならないことを理解しているはずである。したがって、県教育委員会が主張する、市町村の県に対する不信感を醸成するおそれは、通常予想することはできず、具体的なものではない。

ウ 県教育委員会は、本件行政文書を公開することによる、子どもの個性を尊重した教育への支障を主張する。しかし、わが国においては子どもの個性を尊重するような教育が行われているとはいえず、世論調査によれば、今の教育は、才能や個性を伸ばすような教育とはいえない、という意見が大半を占めている。

不服申立人は、競争を重視するか否かにかかわらず、個性は尊重されなければならないと考える。子どもの個性を尊重しないことは、誠にゆゆしき問題であり、改善されるべきであるが、調査結果を公表したからといって、個性を尊重した教育に支障が生じるとはいえない。

エ 県教育委員会は、マスコミによるランキング等の報道がなされた結果、序列化を招き正常な学校の教育活動の実施ができなくなると主張しているが、そのような報道がされるか否かは不明である。また、市町村教育委員会が公開について否定的な意向を有している理由として、序列化や競争を助長することを挙げているというが、そのようなおそれは明確なものではなく、また、競争については、避けるべきものであるとは断定できない。

教育のプロセスにおいて、競争を重視するか否かとは無関係に、教育の結果として、競争力又は生きる力が身につけていなければならない。そうならないものは、教育とはいえない。教育行政の側からは、受験主義の風潮を是正しようという動きは見られない。したがって、教育行政は競争の否定を主張できる立場にはない。

オ 本件調査に係る調査結果は、学校の序列化にもつながりかねない情報である。そのような情報を教育関係者が知りながら、一般の国民・県民に対して知らせないということは、不公平である。複数の学校の選択肢があれば、教育関係者が、子息を成績の良い学校に入れようとする可能性は否定できない。調査結果が学力を正確に表すものではないとしても、行政が情報を独占することは、公平といえない面があることは否定できない。

3 実施機関（教育局子ども教育支援課）の説明要旨

実施機関の説明を総合すると、次のとおりである。

(1) 本件行政文書について

本件行政文書は、平成19年度及び平成20年度の本件調査における、市町村別成績及び学校別成績に係る文書である。

(2) 本件調査について

本件行政文書を非公開とした理由を述べる前提として、本件要領に基づき、本件調査の概要について説明する。

ア 本件調査の目的

本件調査の目的は、①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・学習状況をきめ細かく把握・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、②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、その改善を図るとともに、そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する等、とされている。

イ 本件調査における県教育委員会の立場

都道府県教育委員会は、①域内の市町村教育委員会に対して指導・助

言・連絡等をするなど調査に協力する、②自らが設置管理する調査に関係する学校に対して指示・指導・助言等をするなどにより調査に当たる、とされている。

ウ 調査結果の取扱いに関する配慮事項

本件調査に係る調査結果については、本件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や、学校における教育活動の一側面に過ぎないことなどを踏まえるとともに、序列化や過度な競争につながらないように十分配慮して適切に取り扱うものとし、①本件調査の実施主体が国であることや、市町村が基本的な参加主体であることなどにかんがみて、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は行わないこと、また、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、②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調査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等について具体的に配慮を求めている。

エ 調査結果の取扱い

本件調査に係る調査結果の取扱いについては、国が公表する内容を除くものについて、これ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や参加主体からの協力及び国民的な理解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、全国的な状況を把握できなくなるなど、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、との考え方で対応するとされている。

また、教育委員会等における取扱いについても、提供される調査結果のうち、国が公表する内容を除く調査結果について、それぞれの地方公共団体が定める情報公開条例に基づく同様の規定を根拠として、情報の開示により調査の適正な遂行に支障を及ぼすことのないよう、適切に対応する必

要があることとされている。

オ 調査結果の県教育委員会における活用

本件要領では、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、その改善を図るため、都道府県教育委員会に対し、その設置管理する学校、域内の市町村における公立学校、各市町村が設置する各学校等の状況に関する調査結果を提供するとされている。

県教育委員会では、提供を受けたデータを基に、平成 19 年度は「神奈川県検証改善委員会」、平成 20 年度は「かながわ学力向上支援連絡会議」において分析するとともに、市町村教育委員会及び各学校に対し、今後の指導への示唆を記載したリーフレットを配布するなど、調査結果の活用を図っている。

(3) 本件行政文書を非公開とした理由について

ア 県教育委員会では、本件調査の実施に当たり、市町村教育委員会に対し、調査の円滑な実施に向けて、前記(2)ウの内容も含めた本件要領に基づく対応について複数回説明を行っている。このような状況の中で、その説明に反して市町村名及び学校名を明らかにした公表を行うことは、県教育委員会の教育行政に対する、市町村教育委員会の不信感を醸成することとなり、その結果、本件調査に参加しない市町村教育委員会が現れることで、本件調査自体の実施に支障が出るのが想定される。現に、秋田県知事が県内の市町村別の調査結果を公表したことで、同県の藤里町教育委員会は、調査結果を公表するなら参加しないという方針を平成 21 年 1 月 9 日に全会一致で決定しており、今後こうした動きが広がるのが懸念される所である。

イ 国は本件調査の目的について前記(2)アのとおり説明し、序列化や過度の競争をあおるものではないとしている。

しかしながら現実には、本件調査の実施に当たって出題内容が類似した問題集を作成し、その問題を解かせるなどした都道府県があったということも聞いている。その背景としては、いわゆる成果主義的な考えによって、教育現場に成績重視の風潮がもたらされたことを示唆しているものと考えられる。その結果、子どもたちが成績重視の競争原理の中に組み込まれ、

ストレスを抱え込むことになってしまうなど、子ども一人ひとりの個性を尊重した教育が行われなくなるおそれがある。

ウ 公立学校は、地域社会に支えられながら学校の教育活動を行っている。子どもたちの学力の形成には、学校における教科指導をはじめとした教育活動全般、家庭におけるしつけや教育、さらには地域の教育力等、すべてが関わっている。本件調査を実施するに当たり国も指摘しているように、本件調査により測定できるのは学力の特定の一部分であり、その結果をもって学力が「高い」又は「低い」ということを論ずることは適切ではない。学校や教育委員会が行っている教育活動以外に、地域による社会的・経済的環境ということも、学力を形成する上では無視できない要素として考える必要がある。

しかしながら、現状でも、都道府県別の調査結果、特に順位についてマスコミは強い関心を示しており、上位県及び下位県は1回目・2回目とも同様な傾向を示しているといった視点の記事が多いことから、仮に市町村別及び各学校別の調査結果が公開されると、マスコミによるランキング等の報道がなされることが予想される。結果として、不必要な序列化を招くことになり、保護者及び児童生徒への精神的な動揺も想定され、正常な学校の教育活動の実施が難しくなるおそれがある。

エ 県教育委員会が、先に県内すべての市町村教育委員会に対し、県教育委員会が調査結果の公開を行うことについての意向を照会したところ、すべての市町村教育委員会が、公開について否定的な意向を有するという結果となった。

その理由としては、既に自ら公表を行っている市町村教育委員会を含め、県教育委員会は本件要領に従って対応すべきである、としているほか、多くの市町村教育委員会が「序列化や競争」を助長する等の理由を挙げている。

県教育委員会が公開を行った場合、前記アからウにわたって述べてきたおそれが現実のものとなり、その結果、多くの市町村が本件調査への参加を拒み、ひいては「本件調査の適正な遂行に支障を及ぼす」事態に立ち至ることが予想される場所である。

オ 本県では平成 19 年 8 月に、本県の教育の総合的な指針となる「かながわ教育ビジョン」を策定し「未来を拓く・創る・生きる・人間力あふれるかながわの人づくり」を基本理念に据えて、その推進を図っている。本ビジョンの策定に当たって、基本的性格の第一番目に、市町村等をはじめすべての県民との共感と共有、協働と連携により、一体となった施策を展開していくものとしており、市町村等の主体性を第一に据えている。

また、国では、分権型社会をめざす学校・教育行政の見直しが進められ、平成 17 年の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」において、国と地方、都道府県と市町村の関係・役割として、義務教育については、市町村が設置者としてその地域の状況に応じて独自の教育方針や基準を設定するなど、地域の実情に応じた教育を実現できるようにしていくことが必要であるとしている。

既に主体的な判断により調査結果の公表を行った市町村については、保護者、地域住民等への説明責任を果たすため、また、成果及び課題を検証するため公表したものであり、本件要領に基づいた対応であると認識している。こうしたことから、調査結果については県が一律に公開すべきものでなく、あくまでも各市町村の主体性を重視することが肝要であると考え

カ 教育関係者の子息だけが学力の高い学校に入れる、といった不服申立人の主張に関しては、本件調査により測定できるのは学力の特定の一部であり、当該指摘については当てはまるものではないと考える。加えて、不服申立人の主張は、具体性に欠け憶測の域を出ないものであると同時に、学校の序列化につながる主張である。

キ 以上述べたとおり、本件行政文書は、神奈川県情報公開条例（以下「条例」という。）第 5 条第 4 号の国の機関が行う「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、との理由により非公開と判断したものである。

4 審査会の判断理由

(1) 審査会における審査方法

当審査会は、本諮問案件を審議するに当たり、部会において実施機関の職員から口頭による説明を聴取した。その結果も踏まえて次のとおり判断する。

(2) 本件不服申立てについて

当審査会において本件処分に係る行政文書公開請求書を確認したところ、「公開請求に係る行政文書の内容」欄には「平成 19 年度全国学力テストの市町村別成績の分かる文書」、「同テストの学校別成績の分かる文書」、「平成 20 年度全国学力テストの市町村別成績の分かる文書」及び「同テストの学校別成績の分かる文書」と記載されている。

このことからすると、本件不服申立ては、平成 19 年度及び平成 20 年度の本件調査における児童生徒に対する調査のうち、教科に関する調査について、県内各市町村の公立学校全体の状況及びその設置管理する各学校の状況に関する調査結果の公開を求める趣旨で行われ、また、実施機関においても、当該調査結果に係る行政文書を本件処分に係る対象文書として特定しているものと認められる。

以上のことから、当審査会としても、本件不服申立てに係る対象文書の範囲を、当該調査結果に係る行政文書であると認め、当該行政文書を非公開とした本件処分の是非について、以下、検討する。

(3) 条例第 5 条第 4 号該当性について

ア 条例第 5 条第 4 号は、「県の機関、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」は非公開とすることができるとして、アからオまでの各規定においてその典型を例示している。

イ 本号アからオまでの各規定に掲げられている情報は、本号の柱書に該当する情報の典型的な例を示すものであり、「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」には、これらに類似し、又は関連する情報も含まれるものと解される。

ウ 県教育委員会は、本件調査の実施に当たり、市町村教育委員会に対し「調査結果の公表については本件要領に基づく対応を行う」と説明してい

る。

また、県教育委員会が市町村教育委員会に対して行った、調査結果の公開に関する意向照会の結果は、すべての市町村教育委員会が、県教育委員会が調査結果の公開を行うことについて否定的意向を有している、というものであったが、その理由として市町村教育委員会は、自ら調査結果の公表を行っている場合を含め、県教育委員会は本件要領に従って対応すべきである、という点を挙げている。

これらのことからすると、市町村教育委員会は、県教育委員会が調査結果の公開について本件要領に基づき対応することを前提として、本件調査への参加の可否を判断しているものと認められ、この点については、市町村教育委員会が調査結果の公表を行っている場合も同様である。

エ 各市町村における公立学校全体の状況に関する調査結果については、市町村教育委員会が自主的に公表している場合、情報公開審査会の答申の趣旨を踏まえ公表した場合のほか、複数の市町村教育委員会が、情報公開審査会から公開すべきと答申されたにもかかわらず、当該調査結果を公表しないという判断を行っていることが認められる。

なお、各市町村の設置管理する各学校の状況に関する調査結果については、市町村教育委員会による公表は行われていないと認められる。

また、市町村教育委員会が、自ら各市町村における公立学校全体の状況に関する調査結果を公表している場合においても、調査結果を踏まえた取組を併せて記載するなど、その公表方法は様々である。

オ 以上のような状況において、県教育委員会が本件行政文書を公開すれば、市町村教育委員会との信頼関係が損なわれるとともに、市町村教育委員会が、本件調査への参加を断念する場合もあると考えられる。

カ 本件調査における県教育委員会の主な役割は、域内の市町村教育委員会に対して指導、助言、連絡等をするなど調査に協力する、というものである。一方、市町村教育委員会は、本件調査への参加の可否、調査結果の公表方法等について、基本的な参加主体としての判断を求められている。

このような本件調査の性質にかんがみると、県教育委員会が本件行政文書を公開することによって、市町村教育委員会との信頼関係が損なわれ、

市町村教育委員会が本件調査への参加を断念する事態が予想されることは、本件調査に係る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と認められる。

キ しかしながら、本件要領は「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」としている一方「都道府県教育委員会が、例えば、教育事務所単位で調査結果を公表するなど個々の市町村名が明らかとならない方法で公表することは可能である」ことを示している。

県教育委員会が市町村教育委員会に対し「調査結果の公表については本件要領に基づく対応を行う」と説明していることからすると、市町村名、生徒数など個々の市町村名が特定され得る情報を非公開とした上で、各市町村における公立学校全体の状況に関する調査結果を公開した場合においては、県教育委員会が懸念する、本件調査に係る事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす事態に至るとは考え難い。

ク したがって、各市町村における公立学校全体の状況に関する調査結果のうち個々の市町村名が特定され得る情報（市町村名、生徒数等）及び、各市町村の設置管理する各学校の状況に関する調査結果に係る情報については、条例第5条第4号に該当し、非公開とすることが妥当であるが、その他の情報は同号に該当しないと判断する。

ケ なお、本件調査に係る調査結果の取扱いについては、他県等において、各市町村における公立学校全体の状況に関する調査結果の内容を公表した事例等が認められるが、当審査会は、本県における市町村教育委員会の調査結果の取扱い等の状況を踏まえ、県教育委員会が行った本件処分の是非について検討したものであり、他県等における調査結果の取扱いは、前記の判断を左右するものではない。

（４）条例第6条第1項該当性について

ア 条例第6条第1項は、公開請求に係る行政文書に非公開情報とそれ以外の情報が記録されている場合において、それらを「容易に、かつ、行政文書の公開を請求する趣旨を失わない程度に合理的に分離できるとき」は、非公開情報に係る部分を除いて、公開しなければならないと規定している。

イ 本件行政文書については、当審査会が前記（３）クにおいて非公開とすることが妥当であると認めた部分の範囲及び内容を考慮すると、その他の情報を分離して公開することは、「容易に、かつ、行政文書の公開を請求する趣旨を失わない程度に合理的に分離できるとき」に該当すると判断する。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別 紙

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
平成20年12月25日	○ 諮問受理
12月26日	○ 実施機関に非公開等理由説明書の提出を要求
平成21年1月16日	○ 実施機関から非公開等理由説明書を受理
同日	○ 不服申立人に非公開等理由説明書を送付
1月21日	○ 不服申立人から非公開等理由説明書に対する 意見書を受理
2月2日 (第78回部会)	○ 審議
3月24日 (第79回部会)	○ 実施機関の職員から非公開等理由説明を聴取 ○ 審議
4月10日 (第80回部会)	○ 審議
5月18日 (第81回部会)	○ 審議
6月23日 (第82回部会)	○ 審議
7月28日 (第83回部会)	○ 審議
8月24日 (第84回部会)	○ 審議

神奈川県情報公開審査会委員名簿

氏名	現職	備考
交告 尚史	東京大学大学院教授	部会員
沢藤 達夫	弁護士（横浜弁護士会）	部会員
鈴木 敏子	横浜国立大学教授	
玉巻 弘光	東海大学教授	会長職務代理者
辻山 栄子	早稲田大学教授	部会員
東 玲子	弁護士（横浜弁護士会）	
堀部 政男	一橋大学名誉教授	会長 (部会長を兼ねる)

(平成 21 年 9 月 10 日現在) (五十音順)