

30答申第2号

平成30年7月13日

久留米市教育委員会 様

久留米市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 小 原 清 信

久留米市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

「公文書開示等の審査請求に関する諮問について（平成30年2月14日付け29教総第501-1号）」による下記の諮問について、久留米市情報公開条例（平成13年久留米市条例第24号）第26条第1項の規定により、別紙のとおり答申します。

記

平成30年1月30日付け29教総第492号の公文書部分開示決定に対する審査請求について

別 紙

答 申

第1 審査会の結論

実施機関（教育委員会をいう。以下「実施機関」という。）の行った公文書部分開示決定は妥当である。

第2 審査請求に係る経緯

年 月 日	経 緯 等
平成30年 1月16日	教育部総務にて公文書開示請求書を受付
平成30年 1月30日	公文書部分開示決定
平成30年 2月2日	請求者からの審査請求書を受付

第3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

公文書部分開示決定通知書（平成30年1月30日付け29教総第492号）による公文書部分開示決定（以下「原決定」という。）により不開示とされた津福小学校の学力テストの結果の開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書、意見書及び口頭意見陳述で説明している審査請求の理由の要旨については、次のとおりである。

(1) 学校別の学力テスト実績の開示の必要性について

久留米市の児童（小学校、中学校）の学力が全国平均及び福岡県平均に達しておらず、この傾向が長年継続している。各学校では、学力向上のための努力がなされているが、思うように改善が進んでいないことは、毎年公表される久留米市の平均実績が示しているが、学校別の実績が開示されていないので、詳しいことは分からない。津福校区では、健全な児童の育成のため、放課後学習支援等に取り組んでおり、特に学力の向上は重要な課題であると認識しているが、津福小学校の児童の学力テストの結果が開示されていないので、実態が分からない。国や、県も開示を容認しているのであるから、学力

向上のために地域の積極的な支援を得ようとするのであれば、テスト結果をありのままに開示することが必要である。

(2) 情報提供のあり方について

久留米市は、地域学校協議会委員に対しては、学校長が説明してもよいということになっているようであるが、学校側としては、積極的に開示し難いのが実情であり、委員の側においてもそのような情報では、不十分である。久留米市全体の正答率、課題などは、学校だよりを通じて父兄に通知しており、学校だよりは、コミュニティセンターを通じ、回覧板で回覧されることもあるということだが、これだけでは、地域の市民には、実態が伝わらず、問題の認識も乏しく、協力体制は生まれにくい。改善には、地域組織の緊密な協力が不可欠であるため、学力向上について地域に支援を求めるのであれば、正式に開示された情報が必要となる。

(3) 条例第7条第4号該当性について

久留米市教育委員会は、津福小学校の学力テストの結果の開示の理由として、「当該事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」としているが、当該事業とは何か、開示によって具体的にどのような不都合や支障が生じるのか納得できる説明をしてほしい。テスト結果によって学校のランク付けが生じることを心配しているようであるが、地域の特性や、学校の特性によって差が生じるのは当然であり、それを隠すことによって久留米市全体の学力向上を妨げている。久留米市教育委員会は、開示により学校に序列化がなされると、学校間の不均衡や地域への偏見等の支障が生じるおそれが否定できず、その影響は重大で取り返しがつかないと主張するが、審査請求人が、教育委員会が学校別の平均正答率を公開している市の教育委員会や小学校に直接電話して公開の状況や公開の結果どのような悪影響が生じているか尋ねたところ、全てのところから、問題は起こっていないとの解答が返ってきた。武雄市、泉佐野市、松江市、嘉麻市の学校別の正答率、課題、対策などは、ホームページで誰でも閲覧することができる。大分県では、成果をあげている学校について、大、中、小規模ごとに学力向上プランと効果ある取組事例を具体的に紹介している。成果をあげている他校の取組を参考にすることで、刺激を受け、それぞれの改善が進むことが期待される。単なる憶測や心配に基づいて開示をしないのであれば、それは責任逃れと言わざるを得ない。

さらに、久留米市教育委員会は、追加説明書の中で、公表に反対する理由として、「学校別の正答率を公表している自治体の学力が顕著に向上しているという傾向を見

ることができない」としてグラフを使って説明しているが、そもそも学力テストの公表が直ちにテスト結果に直結するものではなく、単にテストの点数を上げることが公表の目的ではない。問題点を明らかにして、学校、家庭、地域が情報を共有し、協力して学力向上や生活習慣の改善の手がかりとすることが目的である。テスト結果はこれらの努力の結果の一面にすぎず、改善が見られないのは、取組の努力や方法に問題があると思う。テストの点数の推移だけを見て、公表の反対理由とするのは、妥当ではないと考える。

なお、今回請求している津福小学校の学力テストの結果は、あくまで津福小学校の改善のために使用する情報であり、他校と比較のために使用するものではない。

(4) 公開の方法について

学力テスト実績の公開方法については、活用の体制が十分でない久留米市の現状においては、配慮することは必要であると思われるため、第一段階として、開示請求があった分について開示し、必要に応じて順次拡大すべきである。久留米市で今後どのように公開するかについては、先進事例を参考にして、よく検討する必要がある。作成に無理がなく、分かりやすく、利用しやすい内容を研究していただきたい。

(5) 知る権利の尊重について

今回の開示請求の目的は、地域の子どもたちの学力向上のため学校、家庭、地域が情報を共有し、地域の子どもたちの学力向上のため協力して改善を進めるためのものである。子どもたちはよりよい教育を受ける権利があり、行政、学校、地域、家庭はそれを支える義務がある。これを妨害してはならず、市民はそのために必要な情報を知る権利がある。津福小学校のテスト結果を不開示とした市の決定は、国民の知る権利を保障する憲法及び情報公開法に反するものであり、認めることはできない。

審査請求人は、平成23年3月に今回同様久留米市学力テスト結果について津福小学校及び卒業生が進学する4中学校（江南、牟田山、筑邦西、荒木）の実績を開示請求したところ、「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」との理由で不開示となった。理由が分からず、異議申立てを行い、情報公開審査会で審査の結果、同年9月「各学年の児童生徒数が10名未満の小規模校の学校の正答率を除き、その余の部分は開示すべきである」との答申がなされた。久留米市はそれにも関わらず、審査会の答申を無視して、「本件異議申立てを棄却する」と決定し、再び開示を拒否した。このことは、「諮問機関は審査会の答申を尊重しなければならない」と規定した久留米

市情報公開条例第27条に違反しており、情報公開制度そのものをないがしろにする重大な違反行為である。

以上のことから、今回不開示とされた津福小学校の学力テストの結果は請求どおり開示すべきである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が処分理由説明書、審査請求に係る追加説明書、口頭による説明及び口頭意見陳述における審査請求人からの質問に対する回答並びに説明の補充により主張している内容の要旨は、次のとおりである。

1 条例第7条第4号該当性について

審査請求人は、「津福小学校の実績」の開示を求めるものであるが、1校でも学力調査の結果を開示すると、市内全ての学校において学力調査の結果は開示すべき情報として取り扱わざるを得なくなる。学校ごとの学力調査の結果が開示されると、学校の序列化による弊害や調査の公正な実施への支障が生じ、事務又は事業の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第4号に該当するものとして「津福小学校の実績」について不開示とする原決定を行ったものである。

(1) 学校の序列化による弊害について

学力調査の結果は、あくまでも学力の一側面にすぎないものであるが、表面的に捉えやすく、かつ、一面的な興味を抱かせるような数値であるため、学校別の結果が開示された場合、学校の序列化（順位付け）が行われることが容易に予測される。現に、学力調査の結果を学校別のホームページにおいて公表している自治体では、第三者が学校ごとの点数を序列化しやすい一覧の状態に集約し、インターネットで公開するといった事例が生じている。このようにインターネット上に序列化された情報が掲載された場合、その情報は広く拡散し事実上消去することができない。

公立小・中学校は、その地域に居住すれば、原則として指定された当該地域の学校に就学するものである。また、学力調査の結果は、保護者の経済力と強い相関関係が認められることが明らかになっている。そのため、学校の序列化により、児童生徒間に無用の優越感や劣等感を生じさせたり、学校・保護者・校区（地域）に対する偏見や差別を助長させたりするおそれがある。このような偏見の意識は、対外的に一般的になるものではなく、市民の水面下の心情の問題として根深く広がるも

のであり、一旦それが発生すると、拭い去るのは容易でなく、ともすれば人権に関わるようなリスクを伴うものである。

学力調査を行う目的は、学校教育の成果と課題を把握・分析し、児童生徒に対する教育指導の充実や学習状況の改善に役立てることにより、学校別の学力調査の結果を公表することによって、児童生徒の意欲をくじいたり、学校の地域との関係性を損ねたりするようなことになれば、事務事業の目的に著しく反する結果を招くことになることから、事務又は事業の適正な遂行に重大な支障を及ぼす恐れがあると考える。

(2) 調査の公正な実施への支障について

学校別の学力調査の結果を開示することにより学校の序列化が生じると、少しでも得点を増やして学校の順位を上げなければならないというプレッシャーを教職員が強く感じることになり、事前の練習や不正行為などが行われることによって正確な実態が把握できず、公正な調査が実施されない可能性がある。平成20年2月15日付けで日本弁護士連合会が発した「全国学力調査に関する意見書」では、複数の自治体における不正行為等の事例が挙げられており、そのうちの一つの事例について、「調査結果を学校別に公表していることが上記不祥事を招いた一因ではないかとの保護者や住民、記者等の意見も新聞等に多数掲載された」と述べられている。

このように、不適正な事案が生じているのであり、仮にこのような事案が生じた場合は、学力調査による正確な実態の把握ができず、公正な調査が実施できなくなるとともに教育行政及び学校経営の信用失墜を招くこととなり、事務又は事業の適正な遂行に重大な支障を及ぼす恐れがあるのは明らかである。

なお、教職員は公務員として公正に職務を遂行する責務があるため、不適正な行為を前提として情報開示の可否判断をすべきでないという意見もあり得るが、仙台高等裁判所は「控訴人は、上記のような弊害は教師や学校が不正行為をし、あるいはなすべきことをしないから起こることであって、学校別の調査結果を公表するから起こるのではないと主張するが、それは反面の真理にすぎない。現実の社会においては教師が理想どおりに行動するとは限らないのであるから、いくら教師や学校の行動を批判しても上記のような弊害を防ぐことはできない。」（仙台高等裁判所平成19年12月20日判決）と判示しているところである。

2 実施要領における調査結果の公表について

審査請求人が結果の開示を求めた「H29. 12月久留米市学力テスト」とは、平成29年度久留米市学力・生活実態調査のことであるが、この調査は久留米市学力実態調査事業要綱に基づき久留米市が独自に実施する学力調査であり、国が実施する全国学力・学習状況調査とは異なるものである。

審査請求人が「国も県も開示を容認している」と述べている全国学力・学習状況調査については、確かに文部科学省は平成26年度から全国学力・学習状況調査に関する実施要領（以下「実施要領」という。）の一部を見直しており、「市町村教育委員会が設置管理する学校全体の結果について、それぞれの判断において、実施要領の4の(5)の5)のAの(エ)に規定する6項目に基づき公表することは可能である」としているが、同時に「個々の学校名を明らかにした公表を行うことについては、その教育上の影響等を踏まえ、必要性について慎重に判断すること」としている。

先述したとおり平成29年度久留米市学力・生活実態調査は全国学力・学習状況調査とは異なるものであるが、その結果の公表において実施要領に基づいて判断するとしても、個々の学校名を明らかにした公表については、すべての方に調査結果の見方に関するリテラシーが伴った状況で実施要領に規定されている6項目について完全に担保した形での公表は現実的にあり得ず、教育上の影響等として上記のような弊害等が考えられることから、行うべきでないと考える。実際、文部科学省が平成26年11月に実施した全国調査によると、学校別の平均正答率を公表すると答えた市町村教育委員会は全体のわずか2%であり、ほとんどの市町村教育委員会は学校別の調査結果を公表していない。

なお、平成26年度の文部科学省の方針変更を受けて、日本弁護士連合会は平成26年8月21日付けで「全国学力・学習状況調査について、学校別結果公表を行わないこと等を求める会長声明」を公表しており、この中で「学校別の結果の公表は、過度な競争教育を煽り、子どもの学習権・成長発達権を危うくするおそれが極めて高いことから、各教育委員会及び学校はこれを行わないこと」と述べるとともに旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決（昭和51年5月21日）が学校別の結果公表はしないこと等を挙げて教育基本法が禁ずる「教育への不当な支配」とまではいえないとしたことに触れ、「本件学力調査は、学校別結果の公表を許容するというものであり、旭川学テ判決に照らしても適法性の要件を欠くものといわざるを得ない」と指摘している。

3 結果の公表と学力の向上について

学校別の調査結果を公表していることがインターネット上で確認できた3市と久留米市との全国学力・学習状況調査の結果の推移を調査してみたが、学校別の調査結果を公表している自治体の学力が顕著に向上しているという傾向を見ることはできず、学校別の学力調査の結果の公表と学力の向上は直結していないことは明らかである。

第5 審査会の判断

当審査会は、審査請求人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、次のとおり判断する。

1 当審査会において、インカメラ審理の権限を行使し、本件公文書を見分した上で、原決定により不開示とされた平成29年度久留米市学力・生活実態調査における津福小学校の実績（以下「本件不開示情報」という。）が、条例第7条第4号に定める「公にすることにより、」「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」に該当するかどうかについて検討した。

2 条例第7条第4号の解釈

条例第7条第4号に定める「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」については、公にすることの公益性を考慮してもなお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のもをいい、この場合、「支障を及ぼすおそれ」は、単なる抽象的な可能性では足りず、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を生じることについて、法的保護に値する蓋然性が認められなければならないと解する。

3 支障およびその蓋然性について

- (1) 審査請求人が公開請求している本件不開示情報は、平成29年度久留米市学力・生活実態調査における津福小学校1校のみの実績であるが、1校でも学力調査の結果を開示してしまうと、他の小・中学校の結果についても請求があれば開示すべき情報として取り扱うこととなることについては、実施機関が主張するとおりである。そして、その結果、下記に述べるとおり、開示に伴う支障・弊害の発生が危惧される。
- (2) 教育基本法では、教育の目的に「人格の完成を目指す」と第1条に挙げている。学力調査の結果は、その目的を実現するために教育基本法第2条に規定された目標のうちの1つである「幅広い知識と教養を身に付ける」ことについての1つの指標と

なるものとする。しかしながら、実際の社会においては、週刊誌において全国の主要自治体における市の学力文化度ランキングを作成するための資料として中学3年生の学力調査の結果を用い、また、その地域の年間所得と絡めて地域の序列化を図った記事が掲載される事例に象徴されるように、教育の目標のうち的一部分である成績だけで学校や地域を評価するような風潮が存在している。実際に、インターネット上では、学校ごとの学力調査の結果を公表している自治体の情報が、第三者によって序列化しやすいような一覧の状態に掲載されている例も見ることができる。学校ごとの学力調査の結果を明らかにすることは、学力で学校の良し悪しを判断する風潮に拍車をかけることとなり、とにかく学力調査の結果を上げろといった圧力を学校現場が受けることになる。それにより教育基本法が本来求める教育のあり方が学力調査の結果を偏重する教育へと歪められるおそれは否定できず、一旦歪められてしまうと、これを回復することは容易ではなく、人格を完成させることを目的に「幅広い知識と教養を身に付ける」機会を児童生徒から奪うことになるといった支障・弊害が生じる。かかる支障・弊害は児童生徒の健全な成長の観点からすれば到底是認できるものではなく、事務事業である学校教育の適正な遂行に及ぼす支障の程度は重大である。

(3) また、学力調査の結果を学校別に公表した自治体では、過去に教師による解答の書き換えや指差しによる正解への誘導、障害のある児童の答案の抜き取りや過去問題の練習などといった不正行為が実際に発生している。それらの不正は教育の歪みが極端な例として現れたものであるが、このような不正行為が行われてしまうと、学力調査の本来の目的である学力の実態の正確な把握が困難となり、その結果、実態に即した学校教育が行われなくなるといった支障・弊害の発生は容易に想定されるところであり、事務又は事業の適正な遂行に重大な支障を及ぼすということはいうまでもない。

(4) 確かに、実施要領において個々の学校名を明らかにした結果の公表を認めているが、「個々の学校名を明らかにした公表を行うことについては、その教育上の影響等を踏まえ慎重に判断すること」とされており、公表に当たっては、「公表する内容や方法等については、教育上の効果や影響等を考慮して適切なものになるよう判断すること。」や「単に平均正答数や平均正答率などの数値のみの公表は行わず、調査結果についての分析を行い、その分析結果を併せて公表すること」などの要件が定

められている。久留米市においては、「その教育上の影響等を踏まえ慎重に判断」した結果、学校別の学習調査の結果は公表しないとしていることから、実施要領に定める要件を整えてはいない。

(5) 以上により、上記のような支障・弊害は看過しえない程度のものであり、かつその生じる可能性は、法的保護に値する程度の蓋然性を有すると認められる。

4 これらのことから、本件不開示情報は、条例第7条第4号に定める「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」として不開示情報に該当すると判断する。

なお、審査会での少数意見として、興味本位の序列化が生じるとしても、その現象は、対抗言論のシステムの中で淘汰されるというかたちで処理されるべきであり、学校の教育事業がそのような議論の渦中に置かれるのは、社会の中に存在する活動である以上当然のことであり、知る権利を制限できるような支障とはいえないこと、学校現場にかかる圧力は真に公表との因果関係があるのか疑問であること、学力調査の結果は学校や教師だけの責任ではないし、スポーツや挨拶など学校を評価するものはいろいろなものがあってしかるべきであるので、学力調査の結果だけで学校の序列化がはっきりするとも思えないこと等から学校ごとの調査結果は開示すべきとの意見があった。

また、不開示相当との意見の中にも、実施機関に対して集約の仕方の工夫や、実施要領に定める要件を整備するなど、できるだけ開示が可能となる手法について検討を求める意見があったことを申し添える。

以上によれば、審査請求人の請求には理由がなく、前記結論のとおり答申する。

第6 審査の経過

当審査会は、本件審査請求について次のとおり審査を行った。

年 月 日	経 過 等
平成30年2月14日	実施機関から当審査会に諮問及び処分理由説明書の提出
平成30年3月8日	審査請求人から処分理由説明書に対する反論(意見書)の提出
(第1回審査会)	
平成30年3月19日	審議
平成30年3月23日	実施機関から追加説明書の提出
(第2回審査会)	

平成30年 4月12日	審査請求人による口頭意見陳述及び審議
平成30年 4月16日	審査請求人から意見書の提出
平成30年 4月17日 (第3回審査会)	実施機関から追加提出資料の提出
平成30年 4月25日	実施機関から処分理由の説明及び審議
平成30年 5月11日 (第4回審査会)	実施機関から補充資料の提出
平成30年 5月16日 (第5回審査会)	審議
平成30年 6月 6日 (第6回審査会)	インカメラ手続の実施及び審議
平成30年 6月29日	審議

第7 久留米市情報公開・個人情報保護審査会委員

役 職 名	氏 名
会 長	小 原 清 信
会長職務代理	角 倉 潔
委 員	西 嶋 法 友
委 員	由 良 清 香
委 員	柿 本 眞左子
委 員	西 野 恵 子
委 員	吉 田 哲 磨