

1 答申第 2 号

令和元年 11 月 12 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」（令和元年 9 月 10 日付け 1 教総第 93-1 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

令和元年 8 月 16 日付け 1 教総第 68 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

久留米市教育委員会（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 審査請求に至る経緯

年 月 日	経 緯 等
令和元年8月2日	教育部総務にて公文書開示請求書を受付
令和元年8月16日	公文書部分開示決定
令和元年9月3日	審査請求人からの審査請求書を受付

### 第3 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

公文書部分開示決定通知書（令和元年8月16日付け1教総第68号）による公文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）により不開示とされた津福小学校の平成31年学力調査結果の開示を求める。

#### 2 審査請求の理由の要旨

審査請求人が提出した審査請求書、令和元年10月4日付け意見書及び同月21日付け意見書における審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

##### （1）開示の必要性について

久留米市の児童（小学校、中学校）の学力は全国平均及び福岡県平均に比べて劣っており、この傾向が長年継続している。

学力の向上は重要な課題であるが、学校別の実績も、津福小学校児童の学力テストの結果も開示されていないので、学力の実態や原因が分からない。

学力調査の結果は児童生徒の学力の実情を客観的に表す最も信頼できる唯一の情報であるから、これを継続的に分析することにより課題が明らかになるなど、学力向上のための重要な手掛かりとなる。

また、津福校区では、2年生を対象に、地域ボランティアと津福小学校が協力して

放課後学習を行う「くるめ学力アップ推進事業」を実施している。当該事業は市も推進している事業であり、今年で7年目となるが、学力調査結果が開示されないので、当該事業の成果が上がっているのか、実情を把握することができない。当該事業は、ボランティアの協力を得て実施しているところ、その成果も分からないということでは、従事者のやる気も失われがちであるし、改善のための工夫も行うことができない。さらに、当該事業の実施の有無やボランティアの人数等について地域によって差があるが、主な原因として、地域の特殊性や学力向上についての関心の度合いが異なることが大きいと思われる。学校別の学力調査結果を開示することにより、地域の関心が高まり、支援体制が向上する。加えて、非認知スキルは、子供の学力にゆるやかな相関があるが、例え経済的に貧しくとも、保護者や周囲の適切な働きかけや励ましが非認知スキルを向上させ、そのことが学力の向上に繋がっていく。そのためには、学校別結果の開示によって、家庭や学校、地域に学力向上に対する意識を高めることが偏見や差別に対する懸念より重要である。

(2) 久留米市情報公開条例第7条第4号該当性について

実施機関の不開示の理由は、曖昧で納得できない。

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、納得できるよう具体的に詳しく説明をしてほしい。

学力調査結果の開示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、津福小学校の実績を知りたいのであって他の小学校との比較をするためではなく、ランク付けとは無関係であるし、学校の地域学校協議会のみを開示するなど、ランク付けが生じ難い情報開示の仕方を工夫すればよい。

学校別の実績を公開している他の自治体の教育委員会に確認したが、いずれも問題は生じていないとのことである。

また、学校による学力の差は、地域の特性や父兄、児童生徒、地域などの努力によって生じるものであり、いつの時代でも存在する。

他校との学力の差が明らかになったとしても、直ちに偏見や差別を生むとは限らないし、何ら恥じることなく、学力向上のために工夫、努力をすることのほうが、児童生徒の将来のためによほど重要なことではないか。開示についての実施機関の消極的な姿勢が全市的な学力向上を妨げている。

また、実施機関は、学力調査結果の開示により事前の練習や不正行為の可能性が

生じると主張するが、これらの影響は限定的であるし、行政当局の責任において適正な指導の徹底を図ることによって解決すべきであって、非開示の理由にはならない。

したがって、津福小学校の実績のみを開示したところで何ら問題はないはずである。むしろ、学力についての関心が高まり、それが刺激となって学力向上に繋がるのであるから、開示を拒否すべきではない。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、処分理由説明書、追加説明書及び追加説明書（その2）において説明している内容の要旨は、次のとおりである。

##### 1 全国学力・学習状況調査について

全国学力・学習状況調査の目的は、「義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、全国的な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を検証し、その改善を図るとともに、学校における児童生徒への教育指導の充実や学習状況の改善等に役立て」、「さらに、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」ことにあり、「調査により測定できるのは学力の特定の一部」であって、「学校における教育活動の一側面である」とされている（文部科学省平成31年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領）。

久留米市立学校においても、全国学力・学習状況調査の結果だけでなく、その他の学力・生活実態調査、小テスト、定期考査、宿題の実施状況、ノートの取り方、発表や話し合いの内容や態度等を総合的に考慮し、学力として位置付けている。

##### 2 学校の序列化・順位付けが行われること

情報公開制度は、開示請求の対象となった文書等の内容によってその可否を判断するものであって、請求目的や開示された情報の用途等は問わない。審査請求人は、津福小学校1校のみの情報を求めているが、本件1件を公開した場合、他の学校について開示請求がなされれば、その目的や用途にかかわらず、市内全ての学校の情報を開示しなければならない。

学校別の結果は、あくまでも学力の特定の一部であるにもかかわらず、平均正答率などの数値データは表面的に分かりやすいため、これらの数値によって学校の序列化・順位付けが行われ、さらに、そのような序列化・順位付けがSNSやインターネット

ット等によって広く拡散し続け、二度と消去できないことが十分に想定される。

序列化・順位付けの具体例として、全国学力・学習状況調査の結果を学校別に公開している大阪市に関し、「評判のいい公立学校 全国学力テスト結果比較」や「大阪市の立学校データベース」と冠する記事がインターネット上に掲載されている。特に後者においては、学力テストの結果や学区の世帯収入、大卒率、地図までが一括して掲載されている。

また、小学校と校区の平均年収ランキングを掲載しているサイトも存在する。

### 3 学校の序列化・順位付けによる児童生徒への影響

学校の序列化・順位付けがなされると、児童生徒間に無用な劣等感を生じさせたり、自尊心や自己有用感を損なわせる等により、トラブルや学校への偏見を生じさせかねず、愛校心を育みながら良好な学校教育を進める上での障害となる。

この点、序列化・順位付けは、高等学校や大学、実社会においても見られることであるから、その影響は受忍限度内であるとの意見も考えられる。

しかし、市立小中学校は、自らの意志に基づき成績や能力による選考を経て就学するものではなく、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のであるから、同列に考えることはできない。

### 4 保護者や校区・地域への影響

学力調査の結果は保護者の経済力や家庭環境との相関関係が認められるという文部科学省の委託研究結果が公表されていることから、「経済力が低いのではないか」「家庭環境が良くないのではないか」といった、保護者や校区（地域）に対する偏見・差別を助長するおそれがある。

審査請求人は、非認知スキルの向上のために学校別結果の開示を求めているが、このことが上記文部科学省の委託研究結果を否定することにはならない。また、非認知スキルを高めるための保護者の働きかけや教育意識が低いのではないかという偏見を助長するおそれがある。

そもそも、学力調査の目的は、1のとおりであるところ、学校別の学力調査の結果を開示することにより児童生徒の意欲をくじいたり、学校と地域との関係性を損ねるようなことになれば、本来の目的に著しく反する結果を招く。

### 5 学校の序列化・順位付けによる学校への影響

学校の序列化・順位付けがなされると、教職員が、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強く感じ、事前の練習や不正行為等が行われることによって、公正な調査が実施できない可能性が生じる。

実際、学力日本一を目指していた香川県・愛媛県等、学力テストの正答率を学校毎に公表していた広島県三次市及び学力テストにおける学校の成績と予算配分をリンクさせていた東京都足立区において、不正行為が行われた。

日本弁護士連合会も、2008年2月15日付けの「全国学力調査に関する意見書」の中で、広島県三次市の不正行為に関し、「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。」と言及している。

これに対しては、教職員による不正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。

しかしながら、指導の徹底を図るだけでは不正行為を完全に抑止できるとは言い切れず、仙台高裁判決（平成19年12月20日）も「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。」と判示しているところである。

## 6 国の方針

文部科学省平成31年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領においては、教育委員会が設置管理する学校の状況について、それぞれの判断において公表することは可能であるとされているが、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」を求めている。この内容は、審査請求人による直近の審査請求（平成30年2月2日付）に係る「平成29年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」の記載と何ら変わっていない。

なお、日本弁護士連合会も、「学校別結果公表を行わないこと等を求める会長声明」を公表している。

7 以上から、学校別の成績の開示は、久留米市情報公開条例（平成13年久留米市条例第24号。以下「条例」という。）第7条第4号の「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」に該当するものとして、本件処分を行ったものである。

## 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 本件は、津福小学校に係る平成31年度全国学力・学習状況調査結果（以下「本件不開示情報」という。）の開示請求に対しなされた、実施機関による不開示決定に対し、審査請求人により審査請求がなされた事案である。

## 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のをいい、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 支障及びその蓋然性について

(1) 審査請求人が開示請求している情報は、平成31年度全国学力・学習状況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、次に述べるとおり、開示に伴う支障・弊害の発生が危惧される。

(2) 教育基本法（平成18年法律第120号）第1条は、教育の目的として、「人格の完成を目指」すことを定め、この目的を実現するため、同法第2条は、教育の目標の一つとして、「幅広い知識と教養を身に付け」ることを定めている。

学力調査の結果は、当該目標達成のための指標になるといえるが、あくまでも指標の一つであると考える。

しかしながら、実際の社会においては、インターネット上で、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、評判のいい公立学校、というタイトルとともに掲載されたり、学力テストの結果を用い、その学区の世帯収入や大卒率と絡めて地域の序列化を図った記事が掲載されるなど、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。

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得るところであり、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、実施要領においては、学校名を明らかにした結果の公表も可能であるとされているが、一方で、「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。」とされており、また、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となるよう判断すること。」という要件や、「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判断した結果、学校別の学力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・弊害は看過し得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」という不開示事由に該当すると判断する。

5 なお、学力調査結果については、平成29年度にも、本件審査請求人により、津福



小学校に係る平成29年度久留米市学力・生活実態調査結果の開示請求がなされ、これに対する実施機関による不開示決定に対して審査請求がなされている。これに対し、当審査会は、実施機関による不開示の決定は妥当である旨答申した（以下「前回答申」という。）。

当審査会は、前回答申を踏まえ、前回答申に係る平成29年度久留米市学力・生活実態調査と、本審査請求に係る平成31年度全国学力・学習状況調査の、目的、調査対象、調査項目、調査結果の形式、調査実施者の公表に関する考え方等の違いを改めて確認した。その結果、両調査は、これらの点において共通しているものと認められた。このため、前回答申の判断と、今回答申の判断は、同旨のものとなった。

6 また、審査会での少数意見として、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、学力調査結果が公表されないため地域で行っている学習支援の成果が上がっているのかどうか分からない、という審査請求人の主張も理解できるところであるから、実施機関には、地域への情報提供の在り方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
令和元年10月3日	第1回審査会（審議）
令和元年10月15日	第2回審査会（審議）
令和元年10月31日	第3回審査会（審議）
令和元年11月8日	第4回審査会（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	西 野 惠 子
委 員	吉 田 哲 磨

