

【諮問第271号】

28川情個43号  
平成29年2月10日

川崎市教育委員会  
教育長 渡邊直美 様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 三浦大介

公文書開示請求に対する拒否処分に係る異議申立てについて（答申）

平成28年2月10日付け27川教指第2387号にて諮問のありました公文書開示請求に対する拒否処分に係る異議申立てについて、次のとおり答申します。

【事務局】

総務企画局情報管理部行政情報課情報公開担当  
電話 044-200-2107

## 1 審査会の結論

実施機関川崎市教育委員会が行った拒否処分を取消し、本件開示請求に係る対象公文書のうち、学校名及び児童数を除く部分を開示すべきである。

## 2 開示請求の内容及び異議申立ての経緯

- (1) 異議申立人は、平成27年12月8日付けで、川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。以下「条例」という。）第7条の規定に基づき、実施機関川崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、「平成27年度全国学力・学習状況調査における学校名を類推できそうな情報を除外した川崎市各校内各校の正答率」の公文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に対し、対象公文書を平成27年度全国学力・学習状況調査（以下「本件調査」という。）に係る「実施概況」、「調査結果概況」及び「設問別調査結果」（以下「本件対象公文書」という。）と特定した上で、本件対象公文書は、開示することにより、実施機関が今後の本件調査の目的に基づいた事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第8条第4号に規定する不開示情報に該当するとして、平成27年12月22日付けで拒否処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (3) 異議申立人は、条例第22条第1項の規定に基づき、平成28年1月21日付けで、本件対象公文書の開示を求めて異議申立てを行った（当審査会諮問第271号事件）。

## 3 異議申立人の主張要旨

平成28年1月21日付け異議申立書、同年4月13日付け意見書及び同年10月14日実施の口頭意見陳述によれば、異議申立人及び補佐人の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 文部科学省は「平成27年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領（以下「実施要領」という。）」において、市町村教育委員会が自ら設置する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うことは可能であるとしており、実施機関の拒否理由には根拠がなく、条例第8条第4号により不開示とすることは不当である。
- (2) 本件調査結果を不開示とするのは、開示により著しい支障が相当程度確実かつ不可避的である場合に限るべきである。
- (3) 実施機関が不開示の理由として挙げている実施要領における「調査結果の取扱いに関する配慮事項」は、情報を公開することを前提に一定の配慮を求めているものであり、不開示の理由には当たらない。
- (4) 実施要領では、学校名が明らかにならない方法で公表することは都道府県（指定都市）教育委員会の判断において可能であることが示されているが、これは、市町村名や学校名が明らかとならない方法であれば、広域自治体としての都道府県教育委員会

は学校の設置管理者である市町村（指定都市を含む）教育委員会の同意を得なくとも調査結果を公表できるということであり、学校名等が明らかとならない方法での公表基準を大幅に緩和しているのである。

- (5) 実施要領における「調査結果の取扱いに関する配慮事項」は個別の学校ごとにその関係者のみに公表することではなく、広く市民に学校ごとの状況を公表することも念頭に示されているものであり、不開示を正当化する理由にはならない。
- (6) 本件請求は、学校名を類推できそうな情報を除外したものであり、序列化や過度の競争にも一定の配慮をしたものである。学校名を明らかにしない公表の場合、序列化される可能性は低いが、仮に学校名が明らかになって序列化されたとしても、調査結果を活用して、教育施策や学習指導方法の改善を図るので、各学校の数値は毎年変化し固定的な序列化は起こらない。また、実施機関は序列化による弊害のみを懸念しているが、各学校の学習指導方法の良い点などが共有され、相互に切磋琢磨することによる改善効果にも着目するべきである。
- (7) 実施機関の懸念する序列化と過度な競争とは、学校が自分で順位付けをして勝手に競争を繰り広げ、実施機関も適切に管理ができないというもので、これでは学校と実施機関の信頼関係や自己管理能力が欠如していると誤解されかねない。このようなことはほとんどありえないことであり、学校ごとの結果を公表したとしても、実施機関は適切に管理する能力や見識を持ち合わせていることに疑いはなく、実施機関の懸念は全くの杞憂に過ぎない。
- (8) 平成25年度の全国学力・学習状況調査に関しては、不利な環境を克服している児童生徒の特徴や学校の取組なども具体的に示されている。これらの取組に不可欠なことは、学校・保護者・地域住民が情報や問題意識を共有し協力して取り組むことである。地域特性や家庭の社会経済的背景と学校や児童生徒の学力との関係は固定的なものではないとの認識のもとに、実施機関は積極的に情報を公開し、保護者や地域住民の理解と協力のもとに課題の克服に挑戦するべきである。
- (9) 全国的には、佐賀県武雄市など学校名を明記して各学校の状況を公表している自治体がある。また、神奈川県内でも情報公開請求に応じて、学校名を伏せて各学校の結果を公開している自治体や情報公開請求に係る不開示決定に対する異議申立てが行われ、情報公開審査会が公開することが妥当との答申をしたため、学校名を伏せて各学校の結果を公開している自治体がある。
- (10) 以前は市町村ごとの結果も開示されていなかったが、約10年かかって、現在では、ほとんどの市町村で公開されている。将来的には、学校ごとの結果も自主的に公開してもらいたいと考えている。

#### 4 実機機関の主張要旨

##### (1) 実施機関における本件調査結果公表の取組について

実施要領では、本件調査結果の取扱いについて、「調査の実施、調査結果の活用及び公表等を含め、調査は教育委員会の職務権限である。そのため、教育委員会は、調査結果の活用及び公表等の取扱いについて主体性と責任をもって当てること。」とされ、また、「調査結果の公表に関しては、教育委員会や学校が保護者や地域住民に対して説明責任を果たすことが重要である一方、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であることなどを踏まえるとともに、序列化や過度な競争が生じないようにするなどの教育上の効果や影響等に十分配慮することが重要である。」と示されている。

さらに、実施要領では、学校名が明らかにならない方法で公表することは、都道府県（指定都市）教育委員会の判断において可能であることが示されているが、公表する内容や方法については、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、本件調査結果の公表を行う教育委員会又は学校においては、単に、平均正答数や平均正答率など（以下「平均正答数等」という。）の数値のみの公表は行わず、本件調査結果について分析を行い、この分析結果をあわせて公表すること、さらに本件調査結果の分析を踏まえた今後の改善策も速やかに示すこととされている。

実施機関では、これらの内容に鑑み、各学校が地域・保護者に対して、自校の教育活動の成果と課題が明らかになるような項目及び観点の結果を具体的な数値を示して公表するとともに、それを分析し、今後に向けた改善方策及び次年度に向けた数値目標を具体的に示し、保護者や地域住民に対して説明責任を果たそうと取組を進めている。

##### (2) 処分理由等について

ア 学校名を類推できそうな情報を除外しても、各学校の平均正答数等が公表されるとその数値を基に一覧表を作成したり、順位付けをしたりすることが容易になり、各学校が、市内における順位を判別することが可能になる。そうすると、成績上位学校はさらに上位を目指して、また、成績下位校は順位を上げることをあおられ、報道等で調査の弊害として指摘されているような過去問題やドリルなどを繰り返すなどの事前対策に重点を置いた指導が展開される懸念がある。

イ 本件調査は地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第21条第17号の規定により、実施機関の職務権限の下で実施されているものであり、本件調査結果の活用及び公表等の取扱いについては、実施機関の判断が尊重されるべきであると考ええる。

ウ 「平成25年度全国学力学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力の影響に与える要因分析に関する調査分析」では、「家庭の社会経済的背景が高い児童生徒の方が、各教科の平均正答率が高い傾向がみられる」こと等が明らかになってお

り、学校名を類推できそうな情報を除外したとしても、各学校の平均正答数等を公表してしまうと、本市における地域特性と関連付けて見られた場合、市民による本件調査結果に対する地域性が及ぼす影響等についての予測や憶測を招き、児童生徒が無用の劣等感を抱き、学習意欲を低下させたり、一部地域の児童生徒への偏見やいじめといった弊害が生じたりする可能性は十分に認められると考える。

エ 平均正答数等の数値を他校と比較し、その数値を上げることに重きを置いた教育活動を展開してしまうと、調査の目的の達成が困難になるばかりでなく、実施機関にとって最も重要な教育施策である「かわさき教育プラン」に位置づけられた「学ぶ意欲を育て『生きる力』を伸ばす」といった基本政策や、子どもたちの自尊感情や学ぶ力を育む「キャリア在り方生き方教育の推進」といった施策の実現に向けた教育活動の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることが十分に考えられる。

オ 本件対象公文書には学校ごとの結果が記載されているが、その学校の並びは、実施機関が通常使用している並び順とは一致していない。

## 5 審査会の判断

- (1) 実施機関は、本件対象公文書につき、条例第8条第4号の規定に該当する旨を理由として本件請求を拒否していることから、以下では同号の該当性につき検討する。
- (2) 条例第8条第4号では、市の機関等であって、公にすることにより「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」に関する本市公文書につき不開示とする旨規定し、同号アないしオでは、不開示となる事務事業の具体的内容を列挙するものである。この内容については、不開示となる本市公文書に係る事務事業情報を例示したものに過ぎないと解されるどころ、列挙されていない公文書であっても、「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」であれば不開示となることは妨げない規定となっている。

このような規定にあつて、条例第1条の目的として掲げられている本市の説明責務を全うするうえでも、実施機関は「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」を具体的に説明すべきと解される。この場合の「おそれ」とは蓋然性を指し可能性以上の程度が求められること、条例第8条本文の規定から、実施機関は同条各号に掲げられた不開示情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求に係る公文書は開示する義務があること等に照らせば、実施機関によって当該事務事業に支障を及ぼす蓋然性が具体的に主張されていない場合には、不開示と判断する拒否処分は認められないものと解される。

- (3) 以上にあつて、異議申立人は「平成27年度全国学力・学習状況調査における学校名を類推できそうな情報を除外した川崎市内各学校の正答率」に係る公文書の開示請

求を行ったのに対し、実施機関は、本件対象公文書は、今後の本件調査の目的に基づいた事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張し、その理由として、各学校の平均正答数等を公にすることは、学校名を明らかにしないとしても、各学校において序列化や過度な競争が生じるおそれがあり、実施機関の目指す教育施策の実現が困難になるおそれがあるというのである。

そこで、本件対象公文書が事務事業情報に該当するか否かの判断にあたり、実施機関側の主張に照らして、以下、検討する。

(4) まずは、実施要領において、平均正答数等の数値のみの公表は行わないことが示されている旨を理由とした点についてである。

この点について、実施機関は、地域・保護者に対し本件調査の結果概要及び各学校における今後の取組を各校の保護者に提示することにとどめ、本件調査結果である本件対象公文書のような数値は公表してこなかったというのである。そして、実施機関による主張の根拠とされる実施要領「7. 調査結果の取扱い(5) 調査結果の取扱いに関する配慮事項」のうち、その(エ)では、「調査結果の公表に当たっては、以下の①から⑥までにより行うこと。」とされ、「①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。」、「②調査結果の公表を行う教育委員会又は学校においては、単に平均正答数等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。さらに、調査結果の分析を踏まえた今後の改善方策も速やかに示すこと。」とされている。

しかしながら、このことは本件対象公文書を不開示とする理由には当たらない。すなわち、上記に掲げた実施要領の文言からは、異議申立人が求める本件対象公文書に示された平均正答数等の数値の公表の方法等について、「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」とはあるものの、その数値が公表されてはならない旨を示すものではない。例えば、佐賀県武雄市など複数の自治体において、平均正答率の数値を公表することにより事務事業上の弊害が生じたという事実は認められていない。このことから、実施機関が実施要領を根拠として、本件対象公文書を原則的に不開示とする理由には当たらないと解される。

(5) 次に、実施機関が事務事業の遂行に支障を及ぼすおそれとして主張する内容について検討する。実施機関の主張によれば、過度な競争が生ずること、保護者側の問い合わせが相次ぐこと、市民による調査結果に対する地域性が及ぼす影響等についての予測や憶測を招くことで、児童生徒が無用な劣等感を抱き、学習意欲を低下させたり、一部地域の児童生徒への偏見やいじめといった弊害が生じたりする可能性は十分に認められるというのである。このことに加えて、口頭意見陳述によって具体的に明らかになったように、仮に平均正答数等が分かれば、本市において自らの学校がどの程度のランクにあるのかが分かり、本件調査の結果として出される平均正答率等が各児童

生徒の学力としてみなされ、その結果を各学校における教員側は自らの成果ととらえることで、学校の序列化につながり過度な競争が生ずること、さらには、保護者側からの問い合わせが相次ぐことなども、事務事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあることの理由として主張していた。

このような実施機関の主張は、競争が過度になることで一部地域の児童生徒への弊害が生じうるおそれを想定するものであるが、このおそれが本件対象公文書を不開示と判断できる程度に具体的に主張されているかは、極めて疑問である。異議申立人の主張に照らせば、平均正答数等の数値の公表が結果として学力向上につながる可能性は否定できず、実施機関が想定する弊害を未然に防ぐことも考えられるところであり、むしろ、このような数値の公表が実施機関の主張する弊害に至るためには、それを取得した者が一定の分析を行ったうえで差別的意図を持って学校をランク付けしそのことを広く公表したうえで、さらに児童生徒や地域・保護者等がそのまま当該情報を受け止めて感情的行動をとるといったように、当該数値の受け手による主観的分析がそれに触れた者による問題行動へと直結して初めて生じる弊害といえる。しかし、受け手個人の主観によって生ずる弊害により、当該事務事業に支障を及ぼすことの具体的な蓋然性があるとは認められない。

以上のほかにも、実施機関は、本件調査結果の活用及び公表等の取扱いについては、自らの判断が尊重されるべきであると主張しているが、不開示情報の該当性を判断するにあたっての裁量権が実施機関に認められていることにはならない。

- (6) そこで、本件対象公文書の場合、開示された場合の弊害の根拠となる学校の序列化は、平均正答数等が学校名に紐づけられることで生ずるものと解されるどころ、各学校名及びそれを類推させる児童数を伏せることでそのような弊害は除去し得ると解されること、そして学校名を類推できそうな情報を伏せて本件対象公文書を開示することは異議申立人も認めるところであり、本件対象公文書のうち、学校名及び児童数が記載された部分を除いて開示すべきであると考える。

以上の理由により、前記1に記載の「審査会の結論」のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員 飯島 奈津子

委員 友岡 史仁

委員 中島 美砂子

委員 三浦 大介