

答申 情第22号

平成20年11月27日

相模原市教育委員会 殿

相模原市情報公開・個人情報保護審査会

公文書非公開決定処分に関する諮問について（答申）

平成20年5月29日付FNo. 0・4・5により諮問のありました事案
について、別紙のとおり答申します。

以 上

1 審査会の結論

本件の異議申立てに係る平成19年度全国学力・学習状況（以下「学力テスト」という。）調査結果における小学校国語・算数、中学校国語・数学の相模原市全体の平均正答率、及び学校ごと（単学級で実施した学校を除く。）の平均正答率は公開すべきである。

2 異議申立ての経緯

本件の異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成20年3月11日学力テスト調査結果について条例6条1項に基づき公文書の公開請求を行ったが、同月25日付で、条例上の実施機関である相模原市教育委員会から、「数値のみの比較による序列化や過度な競争を生むなど、様々な弊害を生むことが懸念され、今後の教育活動の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるため」との理由で非公開決定を受けた。

これに対して申立人が同年5月23日、その非公開決定を取り消し、情報公開を求める異議申立てをしたので、実施機関は、同月29日付で、当審査会に対し条例17条に基づく不服審査の諮問を行った。

3 異議申立人の趣旨

（1）教育委員会・学校の説明責任

43年ぶりに行われた「学力テスト調査」は教育施策や教育指導内容が改善され学力向上に寄与するものと、保護者や地域住民の関心も高く大きな期待が寄せられている。教育委員会・学校には、このような期待に応え調査結果を公開し、傾向分析や考察を行い今後の教育課程や学習指導方法の改善について保護者や地域住民に説明する責任がある。

「教育基本法」では学校、家庭及び地域の住民等は相互の連携及び協力に努めるものとする定められ、「学校教育法」では学校は保護者及び地域の住民等に対し情報を積極的に提供するものとする定められている。

文部科学省の「平成19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。）においても市町村教育委員会や学校が、当該市町村における公立学校全体の結果や自校の結果を公表することはそれぞれの判断にゆだねるとしている。

これらを踏まえれば、非公開とするのは著しい支障が相当程度確実かつ不可避である場合に限るべきであり、調査結果はむしろ積極的に公開し、教育施策や教育指導内容の改善に活かしていくべきである。

（2）不開示情報とする根拠

以下のとおり支障を及ぼすおそれはいずれも根拠が薄弱である。

ア 学校の序列化

各学校の情報が公開されると、数値を比較して順位付けがされるおそれには否定できない。

しかし、調査結果を活用して教育施策や教育内容の適切な改善がされれば、学校間の学力格差は縮小し全体の学力も向上するはずであり、それが学力テスト調査の目的でもある。

公立小中学校には入学試験がないので、上位校に優秀な児童・生徒が集中することもなく、固定的な序列化が起こる可能性はほとんど考えられない。

イ 過度の競争

保護者等が学校に理不尽な圧力をかけることにより、学校が学力テスト対策に走り、不正行為を働くような事態の想定は、調査の趣旨や目的、調査結果は学力の特定の一部に過ぎないことなどを説明することで十分理解が得られ避けられるものである。学力テスト対策や不正行為については、教育委員会・学校が自らの問題として適切に管理することができるものである。

(3) 公開によるメリット

ア 保護者・地域住民との信頼関係と協力体制

学校が保護者等の協力を得るためには、「開かれた学校」として学校の情報や課題を積極的に提供し共有することが不可欠である。調査結果の公開は、保護者・地域住民から建設的な助言や提案が期待でき、信頼関係も強化され学力向上に寄与する。

イ 学力向上の促進

学力テスト調査結果が広く公開されれば、成績の良い教育委員会や学校の取り組みを参考にすることが容易にできるようになる。教育委員会・学校間で情報交換が活発に行われ、相互に切磋琢磨する適度な競い合いが生まれれば、学校間・地域間の学力格差の縮小や全体のレベルアップに大いに寄与する。

ウ 継続的な検証改善サイクルの確立

文部科学省は「平成19年度全国学力・学習状況調査の結果の活用について(通知)」において、学力調査についての取り組みを通じて、教育における継続的な検証改善サイクルを確立することが求められると述べている。調査結果が公表されず定性的な説明だけでは、正確な理解も適切な評価も不可能である。これでは教育委員会や学校・教職員の改善意欲にもつながらず検証改善サイクルを確立することもできない。

(4) 他自治体の公開事例

自治体によっては、市町村ごとあるいは学校ごとに、独自の学力テストの調査結果を公開しているところ（東京都、和歌山県、広島県三次市）や今回の学力テストの調査結果を公開しているところ（横浜市、川崎市）、あるいは公開についての見解を表明しているところ（秋田県）があるが、学校の序列化や過度の競争が生じている証拠はない。

(5) 学力テスト結果の情報公開に関する判例

大阪府枚方市の独自の学力診断テスト結果を非公開とした処分は違法であるとする大阪高等裁判所の判決がある。

4 実施機関の非公開理由説明要旨

(1) 学校ごとの平均正答率を公表した場合の問題点

ア 序列化による弊害

岩手県花巻市が実施した県独自の学力調査における学校ごとの平均正答率を公表することについて、仙台高等裁判所の判決では「調査結果が数値で示された場合、数値のみがひとり歩きしてしまい、結果として、あの学校は教師が悪いとか、あの学校の児童・生徒は能力的に劣るとかいった評価がされやすく、いわゆる学校間の序列化につながりかねないものである。」と述べている。

本市では、地域の子どもは地域で育てることが大切であるとの考えを基盤に据えて、各学校においては地域に根ざした特色ある教育を進めており、学校選択制を導入していない。そのため、児童・生徒には小・中学校を選択する余地はほとんどなく、序列化されることで下位の学校で学ばなければならない児童・生徒は、不公平感や劣等感を抱いたり、当該学校への反感を抱いたりして、学習そのものへの意欲が減退することが予想される。

イ 過度の競争による弊害

県独自の学力テストの学校ごとの平均点を公表している広島県三次市において、前年の問題を不正にコピーして模試を実施したり、校長が答案用紙の誤答を正答に書き換えたりした一連の不祥事が明らかとなった。

東京都足立区では区独自で実施した学力テストにおいて、障害のある児童を採点から除外したり、教員が答案をさして誤答を気づかせたりしたことが判明した。

数値だけがひとり歩きした結果、学校の序列化やこれに伴う過度な競争が生じて、教師が心理的なプレッシャーを受けて、調査前に、前回の調査問題に取り組みさせるなど、学力テスト対策を行うおそれがある。

また、限られた授業時間の中で、このような学力テスト対策の授業時間が多くなることで、点数は上がるものの、本市学校教育が目ざす学

意欲や問題解決の力など確かな学力の育成は図れないことになり、さらには学びからの逃避につながる懸念が生じる。

ウ ゆがんだ価値観が広まる懸念

学校ごとの平均正答率が公開されれば、本調査の趣旨や目的、調査結果は学力の特定の一部に過ぎないことなどは背後に押し遣られ、保護者や児童・生徒が、各学校の正答率の高低にとらわれてしまう懸念が生じる。このことにより、点数がとりにくい児童・生徒が社会的差別を受けられることを助長する可能性を否定できない。

具体的には、本市において、日本語が未習熟である外国籍児童・生徒が在籍している学校が少なからずある。

また、本調査を受けた児童・生徒の中には、就学前に特別支援学級への就学が適当であるとの判定を受けていたが、通常の学級に在籍していた者や、小学校では通常級に在籍し、進学先の中学校では特別支援学級に在籍している者もいる。

さらに、前年度長期欠席をしていて、本調査を受けた児童・生徒もいる。このような児童・生徒が在籍する学校の中には、単学級や小規模の学校もあることから、平均点を下げている者が誰かという憶測が広がり易いと考えられる。

加えて市内には、本調査の対象となる学年の児童・生徒数が10名以下という単学級の学校が6校あり、それらの学校では、一部の級友の正答率がわかれば、他の児童・生徒の正答率も容易に知ることができる。

平均正答率には、このようなことは考慮されず全て同じようにして平均化された数値だけが示される。このため、平均正答率が公開されることで、当該児童・生徒が平均点を下げているのではないかという憶測から、「あの子が学校を休めば正答率が上がるのではないか」などと考えるゆがんだ価値観が広まり、いじめや排除といった弊害がおこることを否定できない。

エ 保護者・市民からの信頼を損なう懸念

実施要領に基づき、事前に児童・生徒及び保護者にその目的について周知し、本調査を実施したので、その趣旨に反し、個々の学校名を明らかにした情報を公開することは、保護者・市民からの信頼を損なうことになる。

(2) 本市の平均正答率を公表した場合の問題

市町村間に序列がつけられ、いたずらに比較するような教育論議を生み、学校教育に対する市民や保護者に不安、疑念が生じたり、過度な競争につながることもあり、様々な教育的な弊害を引き起こすことが考えられる。

5 審査会の判断

情報公開は、原則公開であり、非公開事由がある場合は非公開とすることができるとするのが制度の趣旨である。それを踏まえ、当審査会は、本件公文書を公開することにより、実施機関が主張する弊害が発生し、これにより本件学力テストの円滑な実施に著しい支障が生ずるなど、果たして、非公開事由である「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著しい支障を及ぼすおそれ」（条例7条5号エ）が生ずるものであるか否か検討する。

(1) 序列化による弊害

実施機関は、本件情報公開による弊害が生じる前提として、本件学力テストの結果が公開されると、この数値のみに基づいて各学校のランク付けがなされてしまい、児童・生徒、保護者及び市民等が当該成績の順位のみをもって各学校を評価し、学校間の序列化につながると主張する。

しかし、本件学力テストは2教科についてだけ実施され、それを開示するにすぎないのであるから、本件公文書が開示する情報には自ずから限界があり、これを見る者もその2教科の範囲における各学校の学力を示す資料として理解することは明らかである。

さらに、実施機関がその他の教育活動や部活動の成績をはじめとする各学校における教育状況について随時情報提供を尽せば、児童・生徒、保護者及び市民等は、各学校における部活動その他上記学力テストの結果以外の情報を知ることができるのであり、本件公文書が公開されたとしても、これが各学校を評価する唯一の指標になるとまでは認められない。

次に、実施機関は、このような序列化により、下位の学校に在籍している児童・生徒は、不公平感、劣等感や学校への反感を抱いたり、学習意欲を低下させることが予想されると主張する。

しかし、本件公文書が公開され、自己が在籍する学校の成績や他の学校の成績と比較した相対的順位等を知ることになったとしても、そのことによって、児童・生徒が劣等感を抱いて学習意欲を低下させるとは、通常、考えにくい。

仮に、自己の在籍する学校が成績下位校であることにより何らかの劣等感を感じたとしても、教職員が必要に応じて指導や注意をすれば足りる程度の感情であって、本件学力テストの遂行に著しい支障を生じるものとはいえない。

(2) 過度の競争による弊害

実施機関は、保護者が自己の子の在籍する学校に対し、本件学力テストの成績向上のみを要望し、特定の教職員に対する不相当な働きかけを行うこと等の圧力をかけることになり、この圧力を受けた各学校において意識

的な学力テスト対策（学校の順位を上げるための学力テストに向けた取組）が行われ、本市学校教育が目ざす学ぶ意欲や問題解決の力など確かな学力の育成は図れないことになると主張する。

しかし、各学校ごとの本件学力テストの成績が、その在校生が進学する際に直接反映されるような制度の下であればともかく、そのような制度設計がされてない本件学力テストについて、本件情報が公開されたことから、保護者が学校に対し、本件学力テストの成績向上のみを要望したり、特定の教職員に対し、不相当な圧力をかけることになるとは考えにくい。

もちろん、本件情報が公開された場合、保護者が、その結果を踏まえ、各学校に対し質問をしたり、要望をしたりすることは予想できることであり、平均正答率が他の学校に比べて低い科目等に関しては、その教育内容の改善を求めるということも予想できる。

しかし、本件学力テストの目的の1つが、同テスト結果を各学校における教育課程や指導方法の改善に役立て、児童・生徒の学力の向上を図ることであること、相模原市においては学校選択制を採用しておらず、保護者は自己の子が通う市立学校を選べないことに照らせば、保護者が、学校に対し、上記のような質問をし、意見を述べる機会を持つこと、そして、学校がその意見も参考にして、教育課程や指導方法の改善を図ることは、本件学力テストの前記目的に反するものとはいえない。

そして、仮に、本件学力テストの目的を誤解するなどして、学校や特定の教職員に対し不相当な圧力を加える保護者がいたとしても、それは、各学校において、保護者の誤解を解き、あるいは指導方法の改善案を提示するなどによって対応することが十分可能というべきである。

また、広島県三次市や足立区のような一線を越えた逸脱、不正行為やプレッシャーによる学力テスト対策については、それこそ教育委員会として指導すべき事柄であり、教育委員会・学校が自らの問題として適切に管理すべきものであり、それが非公開理由となるものではない。

(3) ゆがんだ価値観が広まる懸念

ア 児童・生徒数が10人以下の単学級の学校について

実施機関は、学年の児童・生徒数が10名以下という単学級の学校が6校あり、それらの学校では、一部の級友の正答率がわかれば、他の児童・生徒の正答率も容易に知ることができると主張している。

単学級のような小規模校においては、学校別の学力テストの結果に対する個々の児童・生徒の学力テストの結果の影響力が普通規模の学校より大きいことから、普段の学校生活や授業から同じクラスの児童・生徒の学力の状態が概ね明らかになっているとはいえ、学力テストの結果が

明らかとなることで、特定の児童・生徒の学力テストの結果がどの程度か判明するおそれが高いことや、また、特定地域の児童・生徒の学力が明らかとなることで、小規模校ゆえにその地域の児童・生徒であるということで学力を推測されるおそれがあるということは理解できる場所である。

- イ 外国籍の児童・生徒等特別の事情が認められる児童・生徒等について
本件学力テストが、学習指導要領に示された内容についての習得状況を把握し、各学校における教育課程や指導方法の改善に役立て、小中学校児童・生徒の学力の向上を図ることにとどまらず、学習の到達度を児童・生徒や保護者等に明らかにし、努力目標を示すことにより、学習意欲を引き出すこと、及び各学校の行う評価の客観性や信頼性を高めることを目的とするものであるとすれば、本件学力テストは同じ教育課程を受けている上記児童・生徒等を含めて調査することが要請されているというべきであり、また、これを含んだ調査結果についての情報を開示することが求められている。

確かに、こうした児童・生徒をふくむ調査結果を公開すれば、個々の児童・生徒の成績が容易に推測され、児童・生徒に対するいじめや差別を生む可能性も否定できないが、こうした弊害は大規模校には当てはまらず、単学級のような小規模校に顕著であると認められるので、上記(3)アと同様に非公開事由の存在が認められる。

(4) 保護者・市民からの信頼を損なう懸念

実施機関は、実施要領に基づき、事前に児童・生徒及び保護者にその目的について周知し、本調査を実施したので、その趣旨に反し、個々の学校名を明らかにした情報を公開することは、保護者・市民からの信頼を損なうことになるとしているが、むしろ、本市が個々の学校について2教科の平均正答率を開示することによって、保護者・市民に学校から教育情報や課題が提供され、保護者・市民から建設的な助言や提案が期待できるなど、学校と保護者・市民との信頼関係が醸成されることが可能となるのであるから、本件情報公開によって本件学力テストの遂行に著しい支障を生じるものとはいえない。

(5) 本市の全体の平均正答率を公表した場合の問題

市町村間に序列がつけられ、いたずらに比較するような教育論議、学校教育に対する市民や保護者の不安、疑念、過度の競争などの弊害があるとしているが、改善を図ることを目的として行われたものである以上、何も議論がなく改善が行われることがあるとは思えない。いたずらに比較するような教育論議や市民・保護者の不安については、調査の分析結果の説明、

改善すべき教育方法の説明により払拭すべきものであろう。過度の逸脱は教育委員会として指導することが必要であり、それを非公開の理由とするのは情報公開の趣旨に合わないと考える。

以上の点から当審査会としては、相模原市全体の平均正答率、及び学校ごと（単学級で実施した学校を除く。）の平均正答率は公開すべきものと判断する。

6 審査会の処理経過

審査会の処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成20年 5月29日	・諮 問
5月30日	・審 議
6月17日	・実施機関からの理由説明書を受理
7月 1日	・審 議 ・実施機関の職員から理由説明の聴取
8月 6日	・審 議 ・異議申立人からの意見陳述
9月12日	・審 議
11月11日	・審 議

第2部会委員 西澤 宗英
橋本 慎一
新山 一雄