

平成20年 7月 8日

答 申

第1 審議会の結論

「平成19年度に文部科学省が実施した全国学力・学習状況調査結果の内、市町村別・学校別のデータ」(以下「本件公文書」という。)について、鳥取県教育委員会(以下「実施機関」という。)が行った公文書非開示決定処分については、これを取り消すべきであると判断する。

ただし、実施機関は、本件公文書の開示にあたり、児童または生徒の数が10人以下の学級に係る学力試験の結果を非開示とする鳥取県情報公開条例(以下「条例」という。)第9条第2項第7号の該当性について、十分考慮すべきである。

第2 審査請求に至る経緯

平成19年10月24日 公文書開示請求
11月 8日 公文書非開示決定通知
平成20年 1月 7日 行政不服審査法第45条の規定による異議申立

第3 実施機関の公文書開示請求拒否決定理由

- 1 平成19年度に文部科学省が実施した全国学力・学習状況調査(以下「全国調査」という。)は、全国で統一的に国が実施する事務であり、その結果については、文部科学事務次官及び文部科学省初等中等教育局長から発出された全国調査に関する通知(以下「全国調査通知」という。)により取扱いが定められており、条例第9条第2項第1号の実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報に該当する。
- 2 全国調査結果の開示により、市町村、学校の序列化が起こり、その結果、過度な競争が生じ、全国調査に参加しない市町村や学校が出てきて、今後実施する全国調査の正確な調査結果が得られなくなることにより、国の全国調査事務に支障を及ぼすおそれがあり、条例第9条第2項第6号の事務事業支障情報に該当する。

第4 異議申立人の主張

異議申立人(以下「申立人」という。)の主張は、異議申立書及び意見陳述によると概ね以下のとおりである。

- 1 条例第9条第2項第1号の該当性について
・条例第9条第2項第1号の規定ぶりから判断すると、同号に規定する非開示事由は法令等明確な法的根拠による法的強制力を持つものでなければならないが、

文部科学事務次官及び文部科学省初等中等教育局長から発出された全国調査通知は、文部科学大臣から次官・局長への権限委任が不明確であり、また、全国調査事務自体が法定受託事務ではなく、法律等に根拠を持つものではない。実施機関は契約もない（県の）条件付受託事務に係る通知を根拠として条例第9条第2項第1号に該当し非開示としているが、これは実施機関が非開示としたい公文書を容易に非開示とすることにつながる情報公開制度を脅かす運用解釈であり、本件公文書が同号に該当しないことは明らかである。

・同じ理由により、今回の事案は、実施機関が引用する、前後の事務が法定受託事務であり、同事務に付随する宗教法人の提出書類の開示（管理）事務を巡って争われた平成18年（行コ）第1号公文書開示決定取消請求事件広島高等裁判所判決（以下「広島高裁判決」という。）と同様に論じて、条例第9条第2項第1号に該当すると判断することはできない。

2 条例第9条第2項第6号の該当性について

・過去4回本県独自で実施した基礎学力調査（「以下「基礎学力調査」という。）の結果については、公文書開示請求に対し、児童または生徒の数が10人以下の学級に係るものを除き、学科ごとの市町村別・学校別結果が開示されているが、文部科学省の主張するような「市町村や学校の序列化が生じ、過度な競争が起こり、調査に参加しない市町村や学校が出てくる」事実はなく、県教組もこうした事実はないとしている。実施機関の主張は漠然とした杞憂に過ぎない。

・全国調査の結果を明らかにすることで、生徒本人、保護者や地域全体の教育に対する意欲・熱意を高め、教育の質を向上させることは、鳥取県全体、ひいては日本の教育に有益であり、実施機関の主張する具体的根拠のない漠然としたおそれにより、県民の知る権利が制約されることは許されない。

・文部科学省が都道府県別の結果を公表したことにより、結果の良くなかった沖縄県や大阪府は改善策を考えるきっかけを与えられた。これは県内市町村別、学校別についても言えることで、保護者らにとって、情報がなければ、問題改善を学校に求めることもできない。保護者ら住民に調査結果を非開示とすることは、情報共有により保護者や地域との連携を強化する「開かれた学校」の流れに逆行し、結果を開示されれば都合の悪い教員、校長、市町村教委に学力改善を怠る口実を与えることになりかねない。

・現に宇都宮市では、市内の各小・中学校が自主的に自校の全国調査の結果をホームページで公開しており、事実上市内の小・中学校の序列化が可能となると報道されている。

・「開示」と「公表」は異なる。「序列化」や「過度な競争」はこれをあおることのできる教育委員会等の公表やマスメディアによる報道がなければ起こらない。報道に関しては報道機関が自主的に判断、配慮している。「市町村や学校の序列化」の結果生じる「過度な競争」の例とされる足立区の事案は、背景にこうした「公表」や足立区教育委員会のテストの成績に応じた学校への予算の傾斜配分や学校選択制があり、テスト結果の開示により起こったものではない。過去の全国調査も「公表」により受験戦争をあおるといふ弊害が起こり中止となったものである。

3 条例第9条第2項第7号の適用について

・条例第9条第2項第7号を追加する条例の一部改正を行った時点で、当時の片山知事は県議会で、条例第9条第2項第6号しかない状態では、基礎学力調査の結果は個人名を除いて、たぶんほとんど開示しなければならない旨答弁しており、全国調査結果を同号により非開示とするのは当該答弁と矛盾する。

・条例第9条第2項第7号の規定はあえて実施主体を明示していないので、「全県的な学力の実態把握」という事務の性質に着目した非開示項目であると解釈すべきである。さらに、同号の対象が曖昧であることに鑑み、条例の「県民の知る権利」の具体化・保証の趣旨に則り、情報が開示される方向で運用解釈されるべきである。また、同号の対象でないとするならば、全部開示することになる。したがって、少なくとも本件公文書の（全部）非開示決定はあり得ない。

・（平成19年9月時点の）県民室の「条例第9条第2項第7号を適用せず第6号で非開示とするのは、ダブルスタンダードになるため困難。ただし、全国調査に固有の教育行政遂行上の支障が説明できれば非開示。」という見解が妥当。国と県の学力テストがどれだけ違うのか説明できなければ非開示の根拠はない。

第5 実施機関の主張

実施機関の主張は、理由説明書及び意見陳述によると、概ね以下のとおりである。

1 条例第9条第2項第1号の該当性について

・全国調査通知については、文部科学省事務方トップの事務次官及びそれに次ぐ地位にある初等中等教育局長が発出した公文書であり、文部科学大臣から授権されて発出されたものと考えるのが妥当である。なお、事務次官から発出された通知については、文部科学省本省内部部局文書決裁規則により文部科学大臣から事務次官に授権された権限により発出されたものであることが明らかである。

・全国調査通知は、国が全国一律の基準で行う全国調査を円滑に実施するため、都道府県教育委員会に調査結果の適切な取扱いを徹底するよう指示したものであるが、広島高裁判決において、「（法定受託事務及び宗教法人法の趣旨、事務遂行上の合理性等を考慮して、）全国一律の基準に基づいて処理するのが合理的かつ妥当であると考えられることからすれば、（宗教法人から提出された）書類を管理する事務は、法定受託事務であると解するのが相当である。」と判示されており、全国調査事務を法定受託事務と同等の事務と解することができる。

・全国調査は、実施機関が当該事務の一部を上記事務次官通知に記載された条件を承諾した上で受託したものであり、また、調査結果を同じく上記初等中等教育局長通知の条件を承諾の上で収受したものである。こうした経緯を勘案すると、本件公文書は、条例第9条第2項第1号に規定する実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にできない情報と解することができる。

・市町村教育委員会や学校へはそれぞれの結果が返送されており、全国調査通知でも市町村別の公立学校全体の結果や学校別の結果の公表はそれぞれの判断に委

ねられており、県教育委員会が一律公開するのではなく、各市町村教委や学校が地域の実態を充分把握した上で公開すべきである。

2 条例第9条第2項第6号の該当性について

・条例第9条第2項本文において、「開示請求に係る公文書に（同項の）各号に掲げる情報のいずれかが含まれている場合には、・・・(中略)・・・当該開示請求に係る公文書を開示しないものとする」と規定されており、本件公文書が同条同項第7号に規定する情報に該当するかどうかにかかわらず、同条同項第1号又は第6号の規定に該当する場合は当該理由により非開示となるものである。

・国が公表した全国調査の都道府県ごとの結果は、既に一部の報道機関が都道府県を序列化した報道を行っており、個々の市町村名・学校名を明らかにした調査結果を開示した場合、それが公表されれば、市町村や学校の序列化が生じることは容易に推測できる。その結果、市町村や学校間で過度な競争が生じ、調査に参加しない市町村や学校が出てきたりして、今後継続が予定されている全国調査の正確な調査結果が得られなくなることにより、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、これは条例第9条第2項第6号で規定する国の事務事業支障情報に該当する。

・全国調査と県の基礎学力調査では、全国的に注目度が違う。本県が全国調査の結果を開示すれば、大きく報道され、校長等へ強いプレッシャーがかかるおそれがある。また、全国調査は2科目と基礎学力調査（小学校4科目、中学校5科目）に比べて科目数が少ないが、限定された少ない科目の結果があたかも全体的な学力レベルのようにとらえられ、市町村・学校が行っている「すぐ点数には結びつかないが長い目で学力を改善しようとする努力」に水を差すことになる。

・基礎学力調査の結果の開示・公表（市町村別結果は鳥取県のホームページ上で公表。）の影響は表面化してはいないものの、各市町村議会等から（成績について抽象的な）指摘を受けたところもあると聞いている。

・広島県三次市では、市の学力到達度検査結果のホームページ上での公表（学校別）により「過度な指導」があったと報じられている。また、花巻市に対して同市内学校別の岩手県学習定着度調査の結果の開示を求めた訴訟では、平成19年（行ウ）第1号盛岡地裁判決、平成19年（行コ）第19号仙台高裁判決（以下「仙台高裁等判決」という。）とも、開示により、学校の序列化や過度の競争が起こり、学校・教師が過度のテスト対策に走ることが危惧され、調査の本来目的の実現を損なうおそれがあると判示され、非開示決定が妥当とされている。

・最も心配される調査結果が下位の学校にいる子どもたちへの影響があるから、たとえ「おそれ」であっても非開示にできることを条例が認めているため、非開示としたものである。

・今回の全国調査は国が実施主体であり、説明責任は国が果たすべきものであるが、各自治体が全国調査通知の取扱いに反して結果を開示すれば、調査の実施方法に対する国民の信頼が損なわれるおそれがある。また、文部科学省と市町村教育委員会等との信頼関係が損なわれ、次年度以降協力が得られなくなり、当該地域における正確な情報が得られなくなるなど、結果として国が全国的な状況を把握できなくなるおそれがある。

3 条例第9条第2項第7号の適用について

・条例第9条第2項第7号で非開示とされる児童又は生徒の数が10人以下の学級の調査結果を含む市町村別・学校別のデータ全体を条例第1号及び第6号の規定により非開示としたものであり、第7号が「国が主体となって実施するもの」も含むかどうかは開示・非開示の判断に影響しない。

・平成15年6月定例県議会における片山前知事の認識・考え方は、当時、約40年にわたって全国調査が実施されていなかったため、第7号（追加）が全国調査の復活を全く想定していなかったことによるものであり、本件公文書が第6号に該当すると判断したことに矛盾しない。

第6 本件異議申立て審議の経過

年 月 日	処 理 内 容
平成20年 1月17日	諮問書の受理
平成20年 2月 7日	実施機関から理由説明書提出
2月27日	不服申立人から意見書提出
3月18日	実施機関・不服申立者の意見陳述、審議
3月21日	不服申立人追加資料提出
3月31日	実施機関補足説明書提出
4月21日	実施機関の意見陳述、審議
5月19日	実施機関追加資料提出、審議

第7 審議会の判断

1 本件公文書について

本件公文書は、平成19年度に実施された全国調査の結果で、文部科学省から鳥取県教育委員会に提供されたものの内、県内各市町村における公立学校全体に関する調査結果及び各市町村が設置する各学校に関する調査結果である。

2 非開示情報該当性について

(1) 条例第9条第2項第1号該当性について

申立人は、全国調査通知は文部科学大臣から同事務次官等への権限委任が不明確であり、また、全国調査事務自体が法定受託事務等に当たらない。また、このため実施機関の主張する広島高裁判決とは同様に論じられないと主張する。一方で、実施機関は全国調査通知は権限委任を受けて発出されたと考えるのが妥当で、事務次官については文書決裁規則により権限委任は明確であると主張し、また、全国調査事務は実施機関が全国調査通知の条件を承諾した上で受託し、結果を收受したものであり、全国調査通知は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にできない情報であると主張する。

このため、条例第9条第2項第1号該当性（本件情報が実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報に該当するかどうか）について検討する。

・全国調査通知の内、初等中等教育局長通知が文部科学大臣の授権を受けて発出

されたものであるという明確な根拠は実施機関から提示されていない。また、事務次官通知について、実施機関が大臣からの授権の根拠としているのは文書決裁規則であるが、これは文部科学省の総括的な内部規定であり、具体的にどの事務が事務次官決裁事項に当たるか不明であり、また、仮に同通知が事務次官の決裁を受けて発出されたとしても、大臣から実際に全国調査事務の権限委任を受けたかどうかは不明である。

・全国調査通知等によると、全国調査事務は法定受託事務ではなく、文部科学省が実施機関へ協力要請し、実施機関がこれに応じたもので、国と実施機関の間に特に明示の契約等があったものではないと認められる。このため、文部科学省が実施機関に対し何らかの拘束力を持つ通知を発出する法的根拠等があったとは考えられない。

・全国調査通知の内容を見ると、初等中等教育局長通知においては、「情報公開における調査結果の取扱いについて」の中で、「(文部科学省は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号を根拠に同省が公表する内容以外の情報について非開示とすること及びその具体例)を参考に、それぞれの地方公共団体が定める条例を根拠として...適切に対応すること。」とされており、事務次官通知においては、「都道府県教育委員会におかれては...本実施要領を踏まえて、調査を円滑かつ確実に実施するため、格段の理解と協力をお願いします。」とした上で、実施要領の中の「調査結果の取扱いに関する配慮事項」の中で、配慮すべき点は、「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・学校名を明らかとした公表は行わないこと。」としている。これらによると文部科学省は結果の開示が県の自治事務であることに配慮し、県の主体的な判断を求めているように見受けられる。

・実施機関が引用する広島高裁判決は、前後を法定受託事務に挟まれた文書の管理事務(公文書開示事務を含む。)を前後の事務と一体として法定受託事務と解することが妥当かどうか争われた裁判にかかるものであり、この中で、前後の法定受託事務との整合性、宗教法人法の趣旨及び全国一律の基準に基づいての処理の合理性が認められて文書の管理事務が法定受託事務と同等の事務とされたものである。今回、全国調査事務自体が法定受託事務ではないこと及び実施機関が全国調査通知に拘束されるとすれば、おおよそ県の機関が国から受託した事務に係る書類であれば、その開示に関して国の指示があればすべて従わなければならないこと等を勘案すると、この判決をもって直ちに今回の案件と同様に論じられないとする申立者の主張は首肯できる。

本件公文書が条例第9条第2項第1号に該当するには、全国調査通知に、条例の開示義務を上回る、法的根拠等に基づく実施機関に対する拘束力が必要と考えられるが、以上を勘案すると、同通知に当該拘束力があるとは認められない。

よって、本件公文書が条例第9条第2項第1号に該当するとは判断できない。

(2) 条例第9条第2項第6号該当性について

申立人は過去に本県の実施した基礎学力調査結果が開示されているにもかかわらず、学校や市町村の序列化が起り、過度な競争が発生し、調査に参加しない

市町村や学校が発生した事例はないとし、むしろ、開示により生徒、保護者及び地域の教育に対する意欲を高め、教育の質を向上させることに有益である等と主張する。一方で、実施機関は、開示により学校や市町村の序列化が起こり、過度な競争が発生し、調査に参加しない市町村や学校が発生し、正確な情報が得られなくなり、国の事務事業に支障を及ぼすおそれがある等と主張する。

このため、条例第9条第2項第6号該当性（本件公文書の開示が国の事務事業に支障を及ぼすおそれがあるかどうか）について検討する。

・申立人は、過去に本県の実施した基礎学力調査事務を引用し、結果の開示により実施機関の主張するような問題は起きていないと主張しているが、実施機関はいずれも地域で実施された学力調査に関する東京都足立区、広島県三次市の事例や仙台高裁等判決を引用して、全国調査結果の開示により、全国調査事務に支障が及ぶと主張する。

このため、全国調査結果の開示により、全国調査事務に支障が及ぶ「おそれ」について検討する。

実施機関の引用する東京都足立区の例では、背景に、学校別結果まで教育委員会のホームページで公開していたこと、当該結果による予算の傾斜配分があったこと及び学校選択制度があったこと、同じく三次市の事案では、同じく学校別結果まで教育委員会のホームページで公開していること及び通学区域の自由化があることが背景にあると認められるが、こうした背景のない本県の場合と同列に論じることはできず、本県で、直ちに、序列化・過度の競争が起こり、全国調査事務に支障が及ぶおそれがあると即断することはできない。

また、同じく仙台高裁等判決は岩手県学習定着度状況調査（以下「岩手県調査」という。）の花巻市内の学校別明細文書の開示が求められたものであり、盛岡地裁、仙台高裁ともに、三次市や足立区の事案等を勘案して、序列化や過度の競争、これに伴う児童生徒に対する様々な悪影響を及ぼすおそれがあり、花巻市情報公開条例の非開示情報（事務事業支障情報）に該当するとして非開示が妥当としている。岩手県調査の対象学年や調査科目は、本県の基礎学力調査とほぼ同様のものであるが、申立人は、本県では、過去4回実施された基礎学力調査の科目ごとの市町村別・学校別結果が開示されているにもかかわらず、これによる序列化や過度の競争の事実はないと主張しており、かつ、実施機関からは基礎学力調査結果の公表により、市町村議会等から（成績について抽象的な）指摘を受けたところもあるという以外に過度の競争等の具体的な事例は示されなかった。したがって、上記岩手県調査同様の本県基礎学力調査結果においては、開示による具体的な序列化や過度の競争は生じておらず、直ちに本県においても全国調査結果の開示により序列化、過度の競争が起こり、全国調査事務に支障が及ぶおそれがあると判断することはできない。

・実施機関は、全国調査と県の学力調査では注目度が違う、結果の開示による序列化は容易に推測できる。また、今回の全国調査は国が実施主体であり、説明責任は国にあり、本県が全国調査の結果を開示すれば、調査の実施方法に対する国民の信頼が損なわれるおそれがあり、また、文部科学省と市町村教育委員会等との信頼関係が損なわれ、次年度以降協力が得られなくなり、当該地域における正確な情報が得られなくなり、結果として国が全国的な状況を把握できなくなるお

それがあると国の全国調査事務の支障を主張する。しかし、申立人が主張するように、平成19年度実施の全国調査の結果について、既に特定の市において同市内の公立学校の結果の公表により序列化が可能となっているが、現在のところ、これにより序列化が起こり、過度の競争が発生した等の事実は確認できず、また、平成20年度の全国調査に不参加だったのは平成19年度も不参加だった犬山市だけであったことを勘案すると、当該おそれは現状では具体的なものとまでは言えない。

・その他、実施機関は、市町村・学校が行っている「すぐ点数には結びつかないが長い目で学力を改善しようとする努力」に水を差すことになる等開示によるマイナス面を主張するが、むしろ、異議申立人の、「開示により生徒、保護者及び地域の教育に対する意欲を高め、教育の質を向上させることに有益である」との開示によるメリットを訴える主張の方が首肯できる。

以上を勘案すると、条例第9条第2項第6号に該当するには、本件文書を非開示にしなければ、国の全国調査事務に実質的な支障が及ぶことが確実であろうと思われる「おそれ」が必要であるが、実施機関の主張では漠然とした「おそれ」の域を出ず、本件公文書が同号に該当するものとまでは判断できない。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は非開示決定通知書の非開示理由は該当号と該当理由のみ記載されており、該当号のどの部分に該当するのか、また、その理由はどういうことが不明であると主張する。一方で、実施機関は、対象公文書の内容は明らかであり、該当号及び該当理由により非開示理由を十分承知しうると主張する。

開示決定の理由付記に関して争われた平成4年（行ツ）第48号最高裁判決によると、理由付記は、開示請求者において、条例各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠と共に了知しえるものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質と相まって開示請求者がそれらを当然知りうる場合は別として充分ではない、と判示されている。

本件非開示決定通知書を見ると、公文書の内容は明らかであるという実施機関の主張は首肯できるものの、非開示理由は「鳥取県情報公開条例第9条第2項第1号（法令秘等情報）及び第6号（事務事業支障情報）に該当」とのみ記載されており、請求者（申立人）が非開示事由に該当する根拠を了知しえるとはまでは言えない。少なくとも、条例第9条第2項第1号については、「全国調査通知は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示に該当するため」、同第6号については、「開示により学校等の序列化、過度な競争が起こり調査に参加しない市町村等が発生し、国の実施する全国調査事務に支障を及ぼすおそれがあるため」等概ねの根拠は示すべきと考えられる。従って、非開示決定通知書の実施機関の非開示理由の記載は不十分であるといわざるを得ない。

なお、実施機関は本件公文書の条例第9条第2項第7号該当性について主張していないが、条例を改正し、同号を追加した当時の記録を見ると、その追加の趣旨は、教育行政の適正な遂行への事務事業支障及び児童生徒の心情に対する配慮とされている。児童生徒の心情に対する配慮とは、10人以下の学級の結果を開

示することにより、個人（の結果）は識別できなくても、その構成員の児童生徒の状況が類推されることにより、安易な順位付けや誤った序列意識により劣等感や優越感を抱くなど児童生徒に精神的な負の影響が生じるおそれがあるためとされている。

この「おそれ」については、本県と同じく小規模学級・小規模校を多数抱える花巻市における岩手県調査の学校別結果の開示を巡って争われた前記盛岡地裁判決でも、小規模学校、小規模学級においては、個々の児童生徒の得点が容易に推測される可能性があるだけでなく、知的障害児・発達障害児及びテストの不得意な生徒に対するいじめや差別を生み、これらの生徒の学習意欲を低下させる可能性も否定できないと認められており、仙台高裁判決でも支持されている。

また、この「おそれ」は、その性質を勘案すると、基礎学力調査等地域の学力調査だけに限定されるものではなく、本件全国調査にも共通するものと考えられる。以上を勘案すると、実施機関は開示にあたり、児童または生徒の数が10人以下の学級に係る学力試験の結果を非開示とする条例第9条第2項第7号該当性について十分考慮すべきであると考えられる。

以上により、第1「審議会の結論」のとおり答申する。