

答 申

第 1 審査会の結論

岐阜県教育委員会教育長（以下「実施機関」という。）が行った公文書非公開決定は、妥当である。

第 2 諮問事案の概要

1 公文書の公開請求

審査請求人は、岐阜県情報公開条例（平成12年岐阜県条例第56号。以下「条例」という。）第11条第1項の規定に基づき、平成20年12月25日付けで、実施機関に対し、「平成19、20年度全国学力テストの市町村別と学校別のすべての結果（国語、算数・数学の平均正答率の一覧表）」の公開を請求した。

2 実施機関の決定

実施機関は、これに対し、平成19年度全国学力・学習状況調査実施概況（各市町村教育委員会別に小学校別及び中学校別に調査結果等が記載された一覧表）及び平成20年度全国学力・学習状況調査実施概況（各市町村教育委員会別に小学校別及び中学校別に調査結果等が記載された一覧表）（以下これらを「本件対象公文書」という。）を対象公文書として特定し、公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成21年1月16日付け学支第1140号で請求者に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、平成21年2月2日付けで、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定に基づき、実施機関の上級行政庁である岐阜県教育委員会（以下「諮問庁」という。）に対して審査請求を行った。

第 3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

- (1) 全国学力テストの目的は結果を分析、検証して学力を見極めることが大事。
- (2) 結果を公開することで、児童、生徒が自らの学力を自覚し、市町村や学校別に具体的な学習指導や個別指導ができる。
- (3) 結果公開で、市町村教委との信頼関係を著しく損ない、市町村教委の事務の適切な遂行に著しい支障を及ぼすとは到底思えず、非公開としたことは県教委の勝手な判断である。
- (4) 学力テストは、国民、県民の税金で行われており、国民、県民の知る権利を侵している。

第4 諮問庁の主張

諮問庁が非公開決定理由説明書及び口頭意見陳述において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

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（以下「本調査」という。）は、国（文部科学省）が実施主体、市町村教育委員会が参加主体となり実施されるものである。

本調査の目的は、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。）によれば、国においては、学力・学習状況をきめ細かく把握・分析することで、教育及び教育施策の成果と課題を検証・改善すること、各地域においては、全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、改善し、継続的な検証改善サイクルを確立すること、各学校においては、各児童生徒の学力や学習状況を把握し、児童生徒への教育指導や学習状況の改善に役立てることを挙げている。

こうした目的を踏まえ、県教育委員会、市町村教育委員会、学校はそれぞれの役割に基づき調査結果を分析、検証した上で、教育施策の改善・充実に推進しているのである。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は、本調査の平成19年度、平成20年度の市町村別、学校別の国語、算数・数学の平均正答率等の一覧表である。

3 本件処分について

実施機関が本件処分を行った理由は、次のとおりである。

(1) 条例第6条第6号（事務事業情報）の該当性について

ア 国との信頼関係について

本調査は国が作成した実施要領に従い実施されるものであるが、実施要領の作成にあたっては、国会等で様々な審議が行われており、実施要領はそれらの審議を踏まえて作成されたものである。

そして、実施要領では本調査の結果の公表について、配慮事項として、「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・学校名を明らかにした公表は行わないこと。」としている。

また、本調査に係る調査結果の取扱いについては、国が公表する内容を除くものについて、「これが一般に公開されることになると、序列化や過度な競争が生じるおそれや参加主体からの協力及び国民的な理解が得られなくなるなど正確な情報が得られない可能性が高くなり、全国的な状況を把握できなくなるなど、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられるため、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号の規定を根拠として、同法における不開示情報として取り扱うこととする。」としており、各教育委員会においても、「それぞれの情報公開条例に基づく同様の規定を根拠として、適切に対応する必要がある」としている。

むろん、実施要領には法的拘束力があるとは認めにくく、こうした規定をもって直ちに本件対象公文書が非公開となるものではないが、情報公開条例の解釈においては、こうした実施要領作成までの経緯、慎重な審議の結果作成された実施要領の

規定も参考にする必要がある。

加えて、都道府県教育委員会は実施要領の内容を前提に本調査に協力しているの
であるから、国との関係においては、実施要領の内容を条件とする契約類似の関係
にあるといえ、実施要領にも一定の拘束力が生じると考えられる。

こうしたことを考えると、実施要領で国が都道府県教育委員会に配慮を求めている
にもかかわらず、一方的に本調査の結果の公表を行うことは、国との信頼関係を
損なうものであるといえる。

イ 市町村教育委員会との信頼関係について

市町村教育委員会は、「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・学校名を明らかにした公表を行わないこと。また、市町村
教育委員会は、域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表は行わ
ないこと」という実施要領の規定を踏まえて、本調査に参加している。すなわち、
参加主体ではない県教育委員会が、市町村別・学校別の調査結果を公表しないこと
を前提として、本調査に参加しているものである。

本件対象公文書を公開すると、参加の前提条件である「公表しないこと」を市町
村教育委員会の主体的な検討機会も確保されないまま、一方的に変更することになり、
県教育委員会と市町村教育委員会の信頼関係を損なう。

この点については、岐阜県都市教育長会及び岐阜県町村教育長会が実施した「全
国学力・学習状況調査の市町村別及び学校別結果の公表に関するアンケート（以下
「県内市町村アンケート」という。）において、県教育委員会が市町村別・学校別
の調査結果を公表した場合、次回以降の本調査に参加しないと回答した市町村教育
委員会が、全体の95%に達し、参加しないとする理由も、「調査は国の実施要領に
基づき、市町村及び学校別結果が公表されないという前提のもと、保護者や地域の
理解を得て参加したものであり、その前提が異なるのであれば、結果公表による混
乱が生じるとともに、保護者等の理解を得ることが困難となるおそれがあるため。」
とする市町村教育委員会が最も多数にのぼったことから明らかである。

また、実施要領や、地方自治の趣旨からも、市町村教育委員会は、調査結果の公
表について、判断・決定する裁量を有するものであるが、県教育委員会が市町村の
結果を一律に公表することは、市町村教育委員会の自主的な保護者や地域住民に対
する説明責任の履行の機会を県教育委員会が喪失させるものであり、このことは、
市町村教育委員会の当該事務の遂行を著しく阻害するものであり、県と市町村とい
う対等関係にある地方分権・地方自治の理念にも反する。

ウ 結果公表の弊害について

(ア) 学校別の調査結果の公表について

調査結果はパーセントという計量された数値で示されているものであり、調査
が実施された状況が捨象され、結果のみが一人歩きすることにもなり、本来なら
ば考慮しなければならない事項が考慮されなくなったり、また、調査対象児童生
徒数が少ない小規模の学校においては、特定の児童生徒や特定の地域の児童生徒
の調査結果に関する情報が明らかにされるおそれも高く、児童生徒個人の情報の
特定がなされることになり、個人のプライバシーを侵害することは明らかである。

(1) 市町村別の調査結果の公表について

本県においては、調査対象学校が、小学校1校、あるいは中学校1校といった市町村教育委員会が複数存在している。こうした調査対象の学校が1校の市町村では、市町村の結果がすなわち学校の結果と同じであるから、学校別の調査結果の公表の弊害が起こることは明らかである。

(2) 審査請求人の主張について

審査請求人は審査請求書において「本調査は国民、県民の税金で行われており、国民、県民の知る権利を侵している。」「市町村教育委員会との信頼関係を著しく損ない、市町村教育委員会の事務の適切な遂行に著しい支障を及ぼすとは到底思えず、非公開としたことは県教育委員会の勝手な判断である。」との主張をしているが、審査請求人の主張する「知る権利」は憲法21条により保障されるが、その権利性は抽象的なものであり、具体的な公文書等の開示請求権は、それを具体的に定めた法律・条例により初めて認められるものであり、県の保有する公文書についての公文書公開請求権は岐阜県情報公開条例によって規定されているが、条例は公文書の公開について、原則公開としながらも、一定の情報については、非公開情報として定めており、公文書公開に際しては、それらを除いて公開することとしている。

そして、本件対象公文書については、県の「勝手な判断」によるものではなく、当該事務に関する公益について検討を行った上での判断として、条例第6条第6号に該当するとしたものであり、知る権利を侵すものではない。むしろ、地方自治の本旨に基づき、市町村における地域住民や保護者への主体的な説明責任の履行の担保を図るものであり、ひいては、市町村教育委員会における当該事務の適切な遂行を保障するためのものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、国から県教育委員会に提供された平成19年度及び平成20年度の全国学力・学習状況調査実施概況であり、県内市町村教育委員会ごとの個票となっており、記載内容は、当該市町村及び当該市町村内の公立小・中学校ごとの児童数、国語、算数・数学の平均正答数、平均正答率等の情報が記載されている。

2 本件処分に係る具体的な判断について

審査請求人は、本調査の市町村別・学校別の結果に関する情報は条例第6条第6号に規定する非公開情報に該当しない旨主張していると考えられるので、本件対象公文書における同号の該当性等について、以下のとおり判断する。

(1) 条例第6条第6号該当性について

ア 条例第6条第6号の趣旨

条例第6条第6号本文は、県の機関又は国等の事務事業の適正な遂行を確保するため、公文書を公開することにより、当該事務事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある情報が記録されている公文書については、公開しないことを定めたものである。さらに、条例の趣旨、目的からすると、行政運営に係る情報は、本

来公開されなければならないことから、本号の適用には情報の公開による事務事業の適正な遂行に対する支障が「著しい」ものに限定されており、支障が軽微なものである場合には、当該公文書は公開されるべきであるとするものである。

また、事務事業に及ぼす支障の有無については、当該事務の内在的性格に照らして判断するものであり、「適正」の要件については公開のもたらす支障と利益を比較衡量しなければならない。「支障」の程度も名目的なものでは足りず、実質的なものであることが要求され、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されている。

イ 条例第6条第6号該当性について

実施機関は、本件処分の理由として、「国及び市町村教育委員会との信頼関係」及び「結果公表の弊害」を理由として挙げているので、以下これらについて検討する。

(ア) 国及び市町村教育委員会との信頼関係について

本調査は、国（文部科学省）が平成19年度から実施している調査であり、実施は国会等での様々な審議を経て作成された実施要領に基づき行われており、都道府県教育委員会や市町村教育委員会は実施要領の内容を前提に本調査に参加していると認められる。

実施要領には、目的・名称・調査の対象・調査事項及び手法等、本調査の詳細が記載されているが、調査の実施体制は、国が実施主体、学校の設置管理者である市町村教育委員会等が参加主体として実施されるものであり、都道府県教育委員会は、域内の市町村教育委員会に対して指導・助言・連絡等をするなど調査に協力することとなっている。

また、本調査の結果の公表については、本調査の実施主体が国、市町村教育委員会が基本的な参加主体であることにかんがみて、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・学校名を明らかにした公表は行わないこととされる一方、市町村教育委員会が、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすため、当該市町村における公立学校全体の結果を公表することについては、それぞれの判断に委ねている。

加えて、留意事項として、国は、本調査によって得られる分析データのうち、公表する内容を除くものについて、公開されることにより、序列化や過度な競争が生じるおそれや参加主体からの協力が得られなくなるなど正確な情報が得られない可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられるため、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第5条第6号の規定を根拠として、同法における不開示情報として取り扱うこととするとしており、各教育委員会等においても、国の考え方を参考にそれぞれの情報公開条例に基づく同様の規定を根拠に適切に対応する必要があるとしている。

これらのことから、実施要領における都道府県教育委員会の基本的な役割は、直接的な参加主体というよりは、間接的に参加し、指導・助言・連絡等を通じ、本調査が円滑に実施されることについて国・市町村教育委員会と協力するという役割だといえる。

そして、市町村別・学校別の調査結果の公表についても、都道府県教育委員会の本調査における役割を考慮して都道府県教育委員会が行うのではなく、直接的な参加主体である市町村教育委員会や学校の自主的な判断に委ねようとしていると考えられる。

また、留意事項の記載から、少なくとも国は、都道府県が市町村・学校の調査結果を公表することによって、序列化や過度な競争が生じるおそれや参加主体からの協力が得られなくなるなど正確な情報が得られない可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えていることがうかがえる。

しかしながら、実施要領は、本調査を実施するために作成されたもので、作成にあたっては国会や審議会等における議論を踏まえて作成されたものではあるが、事務次官通知であり、法的拘束力があるものではない。

以上これらのことから、国は実施要領の内容を前提に参加している都道府県教育委員会が、市町村別・学校別の調査結果を公表しないということに一定の期待を持っているということができ、県教育委員会が市町村別・学校別の調査結果を一方的に公表することになれば、国の県教育委員会に対する信頼関係を損なうおそれがあるということとはできるが、実施要領に法的拘束力がないこと、県の法定受託事務でもないこと等を勘案すれば、本調査の事務の遂行に著しい支障をもたらす程度のものとはいえない。

次に県教育委員会と市町村教育委員会との関係であるが、実施機関は、市町村教育委員会は県教育委員会が市町村別・学校別の調査結果を公表しないことを前提として本調査に参加しており、本件対象公文書を公開すると、参加の前提条件である「公表しないこと」を市町村教育委員会の主体的な検討機会も確保されないまま一方的に変更することになり、県教育委員会と市町村教育委員会の信頼関係を損なうと主張する。

実施要領については、先に述べたとおり法的拘束力があるものではないが、市町村教育委員会は実施要領の内容を前提に本調査に参加しており、実施要領において、結果の公表について「都道府県教育委員会は、域内の市町村及び学校の状態について個々の市町村名・学校名を明らかにした公表は行わないこと」と明記されていること、県教育委員会から市町村教育委員会に対して結果の公表について、実施要領と異なる取扱いを行う等の事前の説明はなされていなかったことを考慮すれば、市町村教育委員会が市町村別・学校別の調査結果について、県教育委員会が公表することは想定していないと認められる。

したがって、県教育委員会が本件対象公文書を公開すれば、市町村教育委員会の県教育委員会に対する信頼関係を損なうおそれがあるといえる。

この点、県内市町村アンケートによれば、県教育委員会が市町村別・学校別の調査結果を公表した場合、次回以降の本調査に参加しないと回答した市町村教育委員会が全体の95%に達しており、参加しないとする主たる理由として「調査は国の実施要領に基づき、市町村及び学校別結果が公表されないという前提のもと、保護者や地域の理解を得て参加したものであり、その前提が異なるのであれば、結果公表による混乱が生じるとともに、保護者等の理解を得ることが困難となる

おそれがあるため。」を挙げる市町村教育委員会が多数にのぼっている。このことから市町村教育委員会は、県教育委員会が市町村別・学校別の調査結果を公表しないことを前提に保護者や地域の理解を得て本調査に参加しているものと認められ、県教育委員会が市町村別・学校別調査結果を公開すれば、市町村教育委員会の本調査に関する事務遂行に少なからず混乱を生じさせると考えていることがうかがえる。

また、実施要領には、市町村教育委員会が、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすため、当該市町村における公立学校全体の結果を公表することについては、それぞれの判断としており、自主的な公表が可能であるにもかかわらず、現時点においては、県内市町村教育委員会で市町村別・学校別の調査結果を公表したという事実がないことも認められた。

こうしたことから、市町村別・学校別の調査結果の公表により県教育委員会と市町村教育委員会の信頼関係を損なうことになるといえ、仮に県教育委員会が本件対象公文書を一方的に公開し、次回以降、参加主体であり、本調査への参加の可否について判断を求められる県内市町村教育委員会の95%が本調査に参加しない事態となれば、本調査の目的を達することは著しく困難となり、これは条例第6条第6号に規定する事務事業の適正な遂行に対する著しい支障に該当するといえることができる。

この事務事業遂行の著しい支障は、審査請求人が主張する市町村別・学校別の調査結果を公開することによる利益と比較してもなお支障が上回るというべきである。

(1) 結果公表の弊害について

実施機関は、結果公表の弊害についても主張しているが、前述のとおり本件対象公文書を公開することにより、県教育委員会と市町村教育委員会の信頼関係を損うこととなり、結果的に本調査の目的を達することが著しく困難となることは、条例第6条第6号に該当し、本件対象公文書を非公開とした実施機関の判断は妥当であることから、実施機関の当該主張については判断する必要はない。

(2) 部分公開の可否について

本件対象公文書の公開に係る条例第6条第6号該当性の具体的な判断は前述のとおりであるが、一方、条例第7条第1項は、公開請求に係る公文書に非公開情報とそれ以外の情報が併せて記録されている場合において、「非公開情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に分離することができ、かつ、当該分離により請求の趣旨が損なわれることがないと認めるときは、公文書の部分公開をしなければならない。」と規定している。

また、市町村教育委員会が本調査の参加の前提としている実施要領においても、「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・学校名を明らかにした公表は行わないこと」としている。

これらのことから、本件対象公文書中、市町村名・学校名が特定される情報を非公開とした上で、審査請求人の公開請求の趣旨である本調査の市町村別・学校別の調査結果（国語、算数・数学の平均正答率）を公開することが可能かどうか審査したが、

本件対象公文書における個々の市町村・学校に関する情報の記載状況及び市町村教育委員会別の個票の枚数により、特定の市町村名・学校名が特定されるおそれがあることから、本件対象公文書を審査請求人の趣旨を損なわないように公開することは困難であると判断した。

3 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 情報公開の総合的な推進について

本件処分に係る判断については、以上のとおりであるが、一方、条例第22条は、県に対して「公文書公開制度のほか、情報提供施策及び情報収集活動の充実を図り、県政に関する正確で分かりやすい情報を県民が迅速かつ容易に得られるよう、情報公開の総合的な推進に努めるものとする。」と規定しており、その趣旨は、公文書公開制度が、県民に対する情報の提供として制度的な限界があることから、県は、公文書公開制度のほか、県が自ら積極的に情報の提供を行う情報提供施策及び情報収集機能の拡充に努めていくとともに、それらの長所、短所を見極め、それらを互いに補完、補強させることにより、「県民の知る権利」が保障され、また、県の県政に関する「説明責任」が全うされるよう、努力することを明らかにしたものである。

また、実施要領においても、「都道府県教育委員会が、例えば、教育事務所単位で調査結果を公表するなど個々の市町村名が明らかとならない方法で公表することは可能であると考えられること。」と記載されている。

これらのことから、本調査の調査結果のうち市町村別の調査結果について、実施機関は、市町村名が特定できない範囲で公表の様態等を工夫するなどして、調査結果の公表を行うよう検討し、本調査が有意義なものとなるよう努められたい。

第6 審査会の処理経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査を行った。

審 査 の 経 過	
平成21年2月5日	・実施機関から諮問を受けた。
平成21年2月26日	・実施機関から非公開決定理由説明書を受領した。
平成21年3月4日	・審査請求人に非公開決定理由説明書を送付した。
平成21年4月22日 (第84回審査会)	・諮問事案の審議を行った。
平成21年6月17日 (第85回審査会)	・実施機関から口頭意見陳述を受けた。 ・諮問事案の審議を行った。
平成21年8月19日 (第86回審査会)	・諮問事案の審議を行った。
平成21年11月11日 (第87回審査会)	・諮問事案の審議を行った。

(参考) 岐阜県情報公開審査会委員

役職名	氏名	職業等	備考
	粟津 明博	朝日大学法学部教授	
	桑原 一男	行政書士	
	小森 正悟	弁護士	
	三井 怜子	岐阜県商工会女性部連合会理事	
会長	森川 幸江	弁護士	

(五十音順)