

大阪市教育委員会
委員長 大森 不二雄 様

大阪市情報公開審査会
会長 松本 和彦

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成 25 年 4 月 18 日付け大市教委第 304 号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、平成 24 年 12 月 26 日付け大市教委第 2340 号により行った非公開決定（以下「本件決定」という。）で公開しないこととした部分のうち、全国学力・学習状況調査結果の各小中学校別及び旭区の平均正答率を除く部分を公開すべきである。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 24 年 12 月 12 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「大阪市旭区の小学校、中学校の全国学力学習状況調査（平成 24 年 4 月実施分）の報告書」を求める旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「大阪市旭区内の小学校・中学校にかかる学校別全国学力学習状況調査結果（平成 24 年 4 月実施分）」（以下「本件文書」という。）と特定した上で、公開しない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第 7 条第 5 号に該当

（説明）

上記の情報については、公開することにより、学校の序列化や過度な競争が生じるおそれがあり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。また、学校における地域との良好な関係の構築や、本市が進める適正な就学事務の遂行に支障

を及ぼすおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 25 年 1 月 16 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法(昭和 37 年法律第 160 号)第 6 条第 1 号に基づき異議申立て(以下「本件異議申立て」という。)を行った。

第 3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定を取り消し、全部公開を求める。
- 2 全国学力・学習状況調査の学校別の調査結果について、平成 25 年度については公表しているにもかかわらず、平成 24 年度はなぜ公開できないのか。公開されてしかるべきである。
- 3 実施機関からの実施機関理由説明書の提出が遅い。平成 25 年度の学校別調査結果の公表が終わってから、平成 24 年度の学校別調査結果が公開できないとの実施機関理由説明書が提出されている。
- 4 実施機関は、文部科学省の指針に従って学校別調査結果を非公開としていると主張しているが、学校別調査結果の公表において文部科学省の指針を守るといふなら、学校運営においても学校教育法を遵守すべきである。

第 4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件文書において非公開とした情報について
実施機関が本件文書において公開しないこととした情報は、全国学力学習状況調査の教科に関する調査における、大阪市旭区の学校別平均正答率である。
- 2 本件文書に対して本件決定を行った理由
 - (1) 平成 24 年度の旭区の学校別平均正答率について公開した場合は、次の(2)から(4)の理由により、学校の序列化や過度な競争が生じるおそれがあり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、学校における地域との良好な関係の構築や、本市が進める適正な就学事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため条例第 7 条第 5 号に該当することから、本件決定を行った。
 - (2) 旭区の学校別平均正答率を公表した場合、個々の学校が平均正答率順にランキングされ、成績の良い学校と悪い学校が平均正答率という数値データのみによって色分けされるおそれがある。これにより、学校教育が点数偏重に陥ったり、平均正答率の低い学校は保護者の経済力など地域の教育環境の問題とされ偏見や差別を助長したりする結果になり、本市が進める適正な就学事務の遂行に支障を及ぼすとも

に児童生徒に対する教育に悪影響を及ぼすことも想定される。

したがって、実施機関では学校別平均正答率は公表していない。

また、平成 24 年度「全国学力・学習状況調査」における学校別の調査結果の取扱いについては、平成 24 年 12 月 11 日第 33 回大阪市教育委員会会議の議案第 159 号において、次のとおり議決しており、学校別平均正答率のみの公表は行っていない。

また、実際に下記の議決に基づき、平成 24 年度「全国学力・学習状況調査」について平均正答率を含む調査結果の公表を行った学校は旭区では 1 校もなく、大阪市全体でも小中学校 429 校中 19 校（4%）に留まっている（平成 25 年 6 月末時点）。

ア 学校の運営に関する協議会（以下「学校協議会」という。）は、当該学校の平均正答率を含む調査結果の公表または開示に関して、校長に意見を述べる。

イ 校長は、学校協議会の意見を踏まえ、当該学校の平均正答率を含む調査結果を公表または開示するか否かの判断を行う。

- (3) 一方、平成 25 年度「全国学力・学習状況調査」における学校別の調査結果の取扱いについては、文部科学省の実施要領では「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」とされている。また、学校が自校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られているが「調査結果の公表にあたっては、学校の教育活動の取組や調査結果の分析を踏まえた今後の改善方策等を併せて示すなど、序列化につながらない取組が必要と考えられること」と示されている。本市では、平成 25 年 10 月 8 日第 34 回大阪市教育委員会会議の議案第 188 号において次のとおり議決しており、平成 25 年度についても、実施機関は学校別平均正答率の公表は行っておらず、各学校においても平均正答率のみの公表は行っていない。

ア 校長は、大阪市立学校活性化条例（平成 24 年大阪市条例第 86 号。以下「学校活性化条例」という。）第 6 条及び大阪市教育振興基本計画の趣旨に基づき、「全国学力・学習状況調査」「全国体力・運動能力、運動習慣等調査」の自校における平均正答率・平均値を含む調査結果（以下「調査結果」という。）及び調査結果から明らかになった現状等を速やかに公表するものとする。

イ ただし、特別支援学校、弘済小学校、弘済中学校、長谷川小学校及び長谷川中学校並びに調査参加学年が単学級の学校の校長は、調査結果及び調査結果から明らかになった現状等を公表しないことができるものとする。

ウ 校長は、調査結果の公表にあたっては、調査結果の分析から明らかになった自校の取組の成果や今後取り組むべき課題及び調査の趣旨・目的等を併せて示すものとする。

エ 校長は、調査結果及び調査結果から明らかになった現状等を学校協議会に説明するものとする。

- (4) 平成 25 年度については、上記(3)イに掲げる一部の学校を除いて、校長は平均正答率を含む調査結果を公表するものとしているが、学校の序列化や過度な競争が生じる等、今回非公開とした理由としている種々の問題が発生しないように、「校長は、調査結果の公表にあたっては、調査結果の分析から明らかになった自校の取組の成果や今後取り組むべき課題及び調査の趣旨・目的等を併せて示すものとする。」とい

う条件（以下「ルール」という。）を必須として定めている。各校長はこのルールに従って公表資料を作成し、ホームページ等で公表している。

したがって、平成 25 年度については学校が公表している公表資料を大阪市教育委員会が情報提供することは可能である。

なお、平成 24 年度実施分については、このルールに従った公表資料を各学校は作成していないため、情報提供することはできない。

(5) なお、「平成 24 年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領（文部科学省）」では、次のとおりとされている。

ア 抽出調査の対象となった学校の各児童生徒の調査結果等の取扱いについての配慮事項

抽出調査の対象となった学校に在籍する各児童生徒に関する調査結果及び学校質問紙に関する調査結果等の取扱いについての配慮事項は、以下のとおりとする。

(ア) 文部科学省は、抽出調査の対象となった学校に在籍する各児童生徒に関する調査結果及び学校質問紙に関する調査結果等について、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学校の設置管理者等の実施へ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かんがえられるため、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。

(イ) 教育委員会等は、文部科学省から提供を受けた抽出調査の対象となった学校に在籍する各児童生徒に関する調査結果及び学校質問紙に関する調査結果等について、(ア)を参考に、それぞれの地方公共団体が定める情報公開条例に基づく同様の規定を根拠として、情報の開示により調査の適切な遂行に支障が及ぼすことのないよう、実施要領の趣旨を十分に踏まえ、適切に対応する必要がある。

(ロ) 抽出調査の対象となった学校に在籍する児童生徒に関する調査結果及び学校質問紙に関する調査結果の提供を受けた教育委員会又は学校が、自らの教育及び教育施策の改善、各児童生徒の全般的な学習状況の改善等につなげる趣旨で、調査結果を独自に集計する場合、集計結果の公表又は情報公開請求における開示については、本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に過ぎないことなどを踏まえるとともに、以下の点に十分配慮する。

A 教育委員会や学校は、保護者や地域住民に対して域内の教育及び当該学校の状況について説明責任を有していること

B 情報公開条例等との関係

C 序列化や過度の競争につながらないようにすること

D 各児童生徒の個人情報保護との関係

イ 抽出調査の結果の活用

各教育委員会、学校等並びに文部科学省においては、本調査の目的を達成するため、以下のような抽出調査の結果を活用した取組に努めることとする。

(7) 各教育委員会、学校等においては、自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握・検証し、教育及び教育施策の改善、各児童生徒の全般的な学習状況の改善等に取り組むにあたり、抽出調査の結果を活用すること。その際、各教育委員会においては、それぞれの役割と責任に応じて、学校における取組等に対して必要な支援を行うこと。

(4) 文部科学省においては、抽出調査の結果を活用して、多面的な分析を行い、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善に取り組むこと。また、教育及び教育施策の改善に向けた全国的な取組を進めること。

ウ 希望利用による調査の結果の取扱い

希望利用による調査の結果の示し方、公表、提供、取扱いの配慮事項、活用については、学校の設置管理者において判断することとする。

特に、ア(ウ)に記載の点については、希望利用による調査においても十分配慮すること。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件文書について

本件文書は、平成24年度に実施された全国学力・学習状況調査の教科に関する調査における、大阪市旭区の学校別平均正答率の一覧表である。

ここで、本件文書には、平成24年度の全国学力・学習状況調査における教科ごとの平均正答率が、全国、大阪市、旭区、旭区内の各小中学校の区分により記載されており、本件決定において、そのすべてが非公開とされている。

3 争点

実施機関は、本件請求に対し、本件文書を特定した上で、条例第7条第5号を理由

に本件決定を行ったのに対し、異議申立人は、本件文書の公開を求めている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の条例第7条第5号該当性である。

4 本件文書の条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号の基本的な考え方について

条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、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」は公開しないことができると規定している。

ここで「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」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開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、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 学校協議会について

実施機関は、前記第4の2(2)のとおり、各学校長が、学校協議会の意見を踏まえ、当該学校の平均正答率を含む調査結果を公表または開示するか否かの判断を行った結果、平成24年度の全国学力・学習状況調査について平均正答率を含む調査結果の公表を行った学校は旭区では1校もなかった旨主張している。

そこで、学校協議会について実施機関へ確認したところ、次のとおりであった。

ア 学校協議会は、学校活性化条例第9条第1項により各学校に設置されている。

イ 学校協議会の委員は、学校活性化条例第9条第2項により保護者等又は教育委員会が必要と認める者のうちから、教育委員会が校長及び当該学校の所在する区の区長の意見を聴いて任命することとされており、保護者や地域団体等の役員等が学校協議会の委員となっている。

ウ 学校協議会の所掌事務は、学校活性化条例第9条第4項各号に規定されているが、同項第6号で「その他教育委員会規則で定める事項について、校長に意見を述べること」とされており、同号の規定によるものとして、平成25年改正前の大阪市立学校協議会運営規則（平成24年教育委員会規則第19号）第5条の2において「国が行う全国学力・学習状況調査及び全国体力・運動能力、運動習慣等調査（国が行う調査に準じて本市の機関が行う調査を含む。）の当該学校における結果に関する情報の提供に関すること」と規定されていた。

なお、平成25年度の調査結果について各学校長が原則として公表することとなったことに伴い、当該規定は削除されている。

(3) 学校協議会の意見の状況について

旭区内の各小中学校における平成24年度の調査結果の公表に係る学校協議会の意見の状況について実施機関に確認したところ、「学校別結果の取扱い状況（平均正

答率を含む) 平成 24 年度『全国学力・学習状況調査』平成 25 年 6 月末現在」として調査結果の取扱いに係る学校協議会の意見及び校長の判断のほか、公表することとした場合における公表方法等がまとめられていた。

当審査会において当該文書を見分したところ、調査結果の取扱いについて、旭区内の小学校 10 校のうち 1 校のみが学校協議会の意見に基づき保護者及び地域住民に限り閲覧を認めるとしていたものの、他の小学校及び全ての中学校については非公表とされていた。

(4) 本件文書の条例第 7 条第 5 号該当性について

ア 実施機関は、本件文書を公開しないこととする理由の一つとして、本件文書を公開することにより、学校における地域との良好な関係の構築に支障を及ぼすおそれを主張している。

ここで、学校活性化条例第 9 条第 1 項に規定する「保護者等との連携及び協力並びに学校の運営への参加の促進並びに児童及び生徒の意見並びに保護者等の意向の反映のため」という学校協議会の設置目的や、学校協議会が各学校区内の保護者等の地域住民から構成されていることなどを踏まえると、学校協議会の調査結果を公表しない旨の意見は、地域住民の意見の一定の反映であると解することができる。

とすると、学校協議会が調査結果を公表しない旨の意見を表明しているにもかかわらず、学校別及び旭区の平均正答率を公開した場合に、学校における地域との良好な関係の構築に支障を及ぼすおそれについては、相当の蓋然性があると認められる。

イ なお、本件文書には、学校別及び旭区の平均正答率のほか、校名、科目名及び全国と大阪市の平均正答率等が記載されているが、これらの情報については、公開したとしても学校における地域との良好な関係の構築に支障を及ぼすおそれがあると認められないし、実施機関が主張する、学校の序列化や過度な競争が生じるおそれ、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ、本市が進める適正な就学事務の遂行に支障を及ぼすおそれも認められない。

5 結論

以上により、第 1 記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 金井美智子、委員 西村枝美、委員 上田健介、委員 小野一郎、委員 曾我部真裕

(参考) 答申に至る経過

平成 25 年度諮問受理第 22 号

年 月 日	経 過
平成 25 年 4 月 18 日	諮問
平成 26 年 4 月 18 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 26 年 4 月 23 日	審議(論点整理) 及び実施機関理由説明
平成 26 年 5 月 7 日	異議申立人意見陳述
平成 26 年 5 月 27 日	審議 (論点整理)
平成 26 年 6 月 10 日	審議 (論点整理)
平成 26 年 7 月 18 日	審議 (論点整理)
平成 26 年 8 月 1 日	審議 (答申案)
平成 26 年 9 月 11 日	審議 (答申案)
平成 26 年 10 月 10 日	答申