

# 学力調査と情報公開

～教育の論理と情報公開の論理～

## Academic Achievement Assessments and Disclosure of the Results

洲 脇 一 郎

### 要 旨

学力調査の結果の情報公開，特に学校別の結果の公開をめぐる，データの公開を求める住民側と公開に問題があるとする教育委員会とが激しく対立している。判決や情報公開審査会の答申を取り上げ，情報公開制度の意義からデータの公開は当然とする側の論理と公開は序列化，過度の学力競争を招くとする教育側の論理を比較検討する。学校間・自治体間の序列化，過度の学力競争という教育側の主張は果たして説得力を有しているかどうかを考察する。

キーワード：情報公開 序列化 学力競争 全国学力・学習状況調査

### はじめに

都道府県や市が独自に実施した学力調査，あるいは文部科学省が43年ぶりに実施した学力調査の結果の取り扱いをめぐる，情報公開を求める市民の側と教育委員会や学校などの教育側とが激しく対立している。各地方自治体の情報公開条例では，市民（県民）の知る権利を保障する，行政の説明責任を全うする，市民の市政への参加を促進するなどの目的のために，地方自治体が保有する文書は原則として公開するとされている。そして市民の側は情報公開条例に基づき市町村別の結果や学校別の結果の公開を求め，情報公開請求を受けた地方自治体は，文書の公開が自治体間の，あるいは学校間の序列化につながる，過度の学力競争を惹起しかねないなどとして公開請求を否定する事例が発生している。本稿では三つの判決や情報公開審査会答申の論理を検討しながら，情報公開を求める側の論理と情報公開を否定する側の論理を検討したい。

情報公開請求においては，市に対しては学校ごとの調査結果の公開，県に対しては県が保有する市町村別の結果や学校別の結果を公開すること求められている。そしてこれらの文書の公開が事務事業の公正かつ適正な執行に支障があるかどうか争われている。したがって論点を調査結果を公開することが，序列化，学力競争を招き教育委員会の事務事業に支障が生ずるの

発達教育学部 児童教育学科

かどうかに絞って検討することにする。<sup>1)</sup>

## 1 枚方市立中学校学力診断テスト

### (1) 事案の概要

原告・被控訴人は枚方市情報公開条例に基づき、枚方市教育委員会が実施した平成15年度及び16年度の小中学校学力診断テストのうち、中学校実施部分について、各年度の学力診断テストの学校別一覧に記載された情報の公開を求めた。実施機関である教育長が部分公開処分を行ったため、一部を非公開とした部分は違法であるとして、処分の取消を求めた事案である。非公開部分は、中学校実施部分（枚方市立中学校19校の1年及び2年の学力診断テスト）に関して作成された「学校別一覧（中学校）」等と題された文書である。この文書には、枚方市全体及び各中学校ごとに、国語・数学・英語・理科・社会の教科全体、観点別、領域別（理科・社会は領域別の集計は行われていない）の平均得点及び到達評価（評価Aと評価A+Bの各割合）が記載されている。各中学校ごとの平均得点及び到達評価に係る情報（以下「本件情報」という）が非公開とされた。なお本件情報は生徒・保護者・地域には公表されてなく、枚方市教育委員会及び各学校の校長が保有している。1審の大阪地裁は平成18年8月3日非公開部分を取り消すとの判決を行った。枚方市教育委員会が控訴したが、大阪高裁は平成19年1月31日原判決を支持し控訴を棄却した。本稿では大阪高裁判決により検討することにする。<sup>2)</sup>

### (2) 市民の主張と教育委員会の主張の要旨

この裁判の最大の争点は、本件情報を「公開することにより、当該事務事業の目的を著しく失わせ、又はこれらの事務事業の適正若しくは公正な執行を著しく妨げると認められる」（同条例6条7号）のかどうかである。教育委員会（控訴人）は、まず本件学力テストの目的を説明する。学習指導要領に定められた多岐にわたる教育活動のうち、学力テストによって習得状況の把握が容易な国語等の5教科についてだけ実施され、この範囲で各学校における習得状況を把握し、各学校における教育課程や指導方法の改善に役立て、枚方市立小中学校児童生徒の学力の向上を図ること、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、各学校の評価の客観性や信頼性を高めること、である。

本件学力テストの成績は、中学校の学習の習得状況を評価する指標の一つにすぎないのに、本件情報が公開されると、各中学校のランク付けがなされてしまい、生徒、保護者及び市民等が成績の順位のみで各中学校を評価することになってしまうおそれがある。そして①下位順位の中学校に在籍している生徒は、学力テスト実施教科以外の教科等に優れていたとしても何らかの劣等感を抱いたり、学習意欲や通学意欲を低下させたりし、上位順位の中学校の生徒は学力テストの目的から逸脱した間違った優越感を抱いたりする②保護者は学校に本件学力テストの成績向上のみを要望し、特定の教職員に対して不相当な働きかけを行う等の圧力をかける③圧力を受けるなどした各中学校では意識的な学力テスト対策が行われ、学力テスト実施教科以

外の教科等を含めて、適切な教育課程を編成するという目的に反する事態が生じる、などの弊害が容易に想起される。本件情報の公開は、過度の競争、学校の序列化などの弊害を生じ、教育行政及びその一環である本件学力テストの目的を著しく失わせ、又はその適正若しくは公正な執行を著しく妨げることになる。

市民（被控訴人）の主張は次のとおりである。①学力テストの結果は学習の習得状況を評価する指標の一つにすぎないが、枚方市教育委員会は各中学校別の平成16年度卒業生進路先一覧を情報公開したり、部活動の成果を記載した広報誌を発行したりするなどしており、本件学力テストの結果のみで保護者・市民等が各中学校を評価するとは考えられない②下位の学校の生徒が劣等感を抱き上位の学校の生徒が優越感を抱くとまでは考えられない。保護者の学力向上を求める働きかけは学習指導要領に基づいた教育実施に向けた要望であり、その要望が不適切であったとしても枚方市教育委員会が適切に管理することが可能である③和歌山県が学校ごとのデータを公表しているが控訴人の主張するような弊害は生じていない。また枚方市教育委員会は平成16年度進路先一覧表を情報公開したが、この情報は高偏差値の高校へ進学した人数が各中学校ごとに判明するものであり、各中学校の学力が自ずと推測されるものである。この情報の公開によって弊害は生じていない。④情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）とは異なって枚方市情報公開条例では事業の目的を失わせ、あるいは執行を阻害する程度が「著しい」ことを要件としている。

### （3）判決の要旨

控訴棄却。

「本件学力テストは、生徒が日ごろの学習内容をどのくらい理解できたかを測り、各学校における教育課程や指導方法の改善に役立てることを主たる目的としており、生徒の成績を比較することを目的としていないから、本来、本件情報の公開によって、事務事業の目的が著しく失われたり、適正・公正な執行が著しく妨げられるものではないはずである。」教育委員会は各学校のランク付けがなされてしまい、生徒・保護者・市民等が当該成績の順位のみで各中学校を評価することになってしまうおそれがあると主張している。このような順位付けがされるおそれを一概に否定できないが、それは本件学力調査の趣旨・目的が、「生徒、保護者、及び市民等に理解されていないことを前提とするものと考えられるから、まず、その理解を得よう努力し、その弊害を除去、減少すべきであって、このような懸念があることをもって、安易に本件情報の公開の障害事由と解すべきでない」。

生徒が劣等感や優越感を抱きかねないという点に関しては、「受験した生徒は、本人及び市全体の各観点別評価等の分析結果の送付を受け、自己の成績及び市全体における自己の相対的な順位（位置）を既に知っている」ので、本件情報が公開されても、そのことによって劣等感や優越感を抱くことになるとは考えにくい。「入学試験がなく、学校選択制もない枚方市立中学校に通う生徒について、本人の成績でなく、その通う中学校の成績が悪かったことから、

その生徒が劣等感を抱き、学習意欲等を低下させるまでの劣等感を抱くことは、通常、考え難い」。優越感についても同様である。

保護者が学力向上を要望し教職員に対して圧力をかけ、各中学校において意識的な学力テスト対策が行われ、適切な教育課程を編成するという目的に反するという主張に対しては、「本件情報が公開された場合、保護者がその結果を踏まえ、各中学校に質問をしたり、要望をしたりすることは予想できることであり、平均得点や到達評価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」が、それは「本件学力テストの前記目的にそうものであって、決して反するものとはいえない。そして、仮に、本件学力テストの趣旨、目的を誤解するなどして、中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、それは各中学校において、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。」学力テストにおける学校の順位を上げるためだけの取組を行うような見識に欠けた中学校が枚方市に存在することをうかがわせる証拠はなく、教育委員会の主張は「一般的な可能性ないし危惧を述べたものにすぎないというべきである」。

情報公開法と条例との違いについては、「情報公開法上の非開示情報への該当可能性があることをもって、本件条例の非開示情報への該当性を基礎づけることはできない」。

#### (4) 検討

本件判決は文部科学省の「全国学力・学習状況調査」の実施を前にした時期の判決であっただけに教育界に及ぼした影響は大きかった。学力調査の実施主体が枚方市教育委員会であって文部科学省が実施主体ではないものの、教育委員会側の主張である、学力調査結果の学校別の開示が学校の序列化や過度の競争を惹起するとの主張はことごとく退けられているからである。各学校ごとの平均正答率（得点）の情報開示を防止するために、教育の論理を法律的に論理構成することが問題であったのである。しかし本判決では、やや大げさな表現であるかも知れないが、教育の論理は情報公開の論理によって完膚なきまでに論破されているといえる。

まず学力調査の目的と情報公開の関係である。学力調査の目的、本件でいえば「各学校における習得状況を把握し、各学校における教育課程や指導方法の改善に役立て、枚方市立小中学校児童生徒の学力向上を図ること、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、各学校の評価の客観性や信頼性を高めること」という目的を達成しようとするれば教職員だけが情報を独占しておくことは十分でないといえよう。学校における教育課程や指導方法の改善という面では、教職員だけに情報を知らせることで足りるかもしれない。しかし保護者を含めた関係者にも適切な情報を開示することが家庭での学習習慣の形成や地域からの学校への応援につながり、ひいては児童生徒の学力や学習意欲の向上につながるという見方もできるであろう。

それでは、調査結果の学校別公開はこうしたメリットを上回るようなデメリットがあるので

あろうか。学校の序列化、生徒の劣等感・優越感の惹起、過度の競争という予想される弊害について説得力をもって主張できたのだろうか。枚方市教育委員会は、生徒個人に結果（自己の得点と全市での位置を知ることができるようである）を提供している、また全市の学校別データを作成し校長に提供している、さらに中学校卒業生の進路先一覧の情報公開を行ったことなどをから判断すると教育委員会の行動自体が学校の序列化などに無頓着な姿勢であったように思える。序列化や過度の競争を回避しようとするれば、調査結果の活用について慎重な方法がとられるべきでなかったか。教育委員会自身が積み上げた事実によって主張の根拠が崩れ去っているともいえる。

## 2 岩手県学習定着度調査

### (1) 事案の概要

控訴人（市民）は岩手県教育委員会が実施した平成18年度学習定着度状況調査に関する花巻市内の学校別明細につき、平成19年1月5日花巻市情報公開条例に基づき花巻市教育委員会に対して開示請求を行ったところ、平成19年1月24日市教育委員会が非開示決定を行ったため、処分の取消を求めて出訴した。第1審の盛岡地裁は請求を棄却したため控訴したものである。岩手県教育委員会は平成18年10月に小学校3年生～中学校2年生を対象に学力調査を実施した。調査教科は、小学校3・4年生は国語・算数、小学校5・6年生は国語・社会・算数・理科、中学校1・2年生は国語・社会・数学・理科・英語であった。県教育委員会は調査結果を平成18年度学習定着度状況調査結果報告書としてまとめ公表を行っているが、県全体等の教科ごとの正答率等を公表するにとどめ、市町村別、学校別の明細は公表していない。なお花巻市情報公開条例は7条6号で事務事業支障情報について、「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執行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とし、その事由の一つとして「調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」としている。平成19年12月20日仙台高等裁判所は控訴を棄却した。<sup>3)</sup>

### (2) 市民の主張と教育委員会の主張の要旨

市教育委員会の主張の要旨は次のとおりである。県教育委員会は平成15年度から毎年学力調査を実施している。その目的は、児童生徒一人ひとりの学習の定着状況を把握し、その結果を基に指導の充実を図るとともに、全県的な規模で学習の定着状況を把握し、明らかになった学習指導上の問題点を教育施策に反映させることによって学力向上に資することである。調査結果については学校間、学級間の序列化及び過度の競争につながらないように配慮することが必要であるなどの観点から、前述のように県全体等の正答率等を公表するにとどめ、市町村別、学校別の正答率の公表は行っていない。

学校別の正答率等が公表されるようになれば、学校及び教師は、その心理的プレッシャーからテスト対策を行うおそれがあり、学ぶ意欲や自ら課題を見付け解決する能力等の育成は図ら

れない。その結果①子どもの主体性が発達しない②自分の成績が悪いから学級・学校の成績が悪いという自責の念や学校の成績の悪いことを特定の子どものせいにより学校不適応やいじめが起こる③誤った劣等感を持ち、知識・技能に偏った自ら学ぶ意欲を持たない子どもがふえる、といったことが危惧される。こうしたことは、課題の把握、授業の改善、学力向上という学力定着度調査の本来の目的に支障を来すおそれがある。

花巻市内には、小学校26校、中学校12校があるが小規模な学校・学年も多い。これらにおいては、平均点の公表は児童生徒の得点の特定や学校の成績＝学級の成績になってしまう。さらに普通学級に発達障害児が在籍しており、一人、二人が学級に在籍することで大きく平均点が下がることもある。平均点が公表されれば、当該児童生徒に対する差別、排除等の感情を惹起するおそれ、当該児童生徒が傷つくおそれがある。

文部科学省の全国学力・学習状況調査では、市町村別や学校別の結果は、国のレベルでは当該情報を非開示とすることになっている。仮に市町村別・学校別等の情報の開示を余儀なくされるならば、全国学力調査の前提が崩れることになる。

市民側は、「学力向上は、学校の力だけでは達成することはできず、学校、家庭、地域の協働が必須条件となるものであるところ、テストの結果を隠すような相手との協働は成立しない。学校別の調査結果を公表することこそが学力向上の第一歩となる」「学校別の結果を公表することによって、序列化や過度の競争が起き、テスト対策がはびこり、いじめが起こるなどの弊害が生ずると主張するが、これらの弊害は、学校及び教師が教育の本質を忘れたから起きるのであって、学校別の結果を公表するから起きるという関係にはない」。大阪高等裁判所判決によれば、学校別の結果を公表しても学力診断テストに支障を生じないと判断している（本稿1で紹介した枚方市の事案）。「仮に少人数学級の成績を公表することによって特定の児童生徒の得点が分かってしまうというのであれば、例えば児童生徒数5人未満の学校を公表の対象から外すなどの措置を執ればよいのである」などと主張した。

### （3）判決の要旨

控訴棄却。

本件学習定着度調査の目的を述べ、「この調査は、教師側には、自らの指導の方法を振り返る機会となり、児童生徒側には、自らの学習成果を把握する機会となっていると考えられる」としている。そして平成18年度の全国で行われた学力調査のうち、広島県三次市、大分県等の公表の仕方、東京都足立区における不適切な取り扱いや過剰なテスト対策を説明している。また全国学力・学習状況調査における調査結果の取り扱いや国会で文部科学大臣が「学校別に順位付けして公表するようなことはさせるつもりはない」との答弁を記載している。

本件学力定着度調査の目的を達成するためには、「ふだんの教育に基づくものであることが必要であり、本件定着度調査の結果の向上のみを目的とした教育を施すことが好ましくないことはいうまでもない」「児童生徒の学力・学習状況の良否は学校教育によるところが大きいも

の、そのみで決まるものではなく、保護者の教育に対する熱意や経済力、地域の教育環境など様々な要因によっても左右されることはよく知られているところである」しかし「学力テストにおける調査結果の良否は、学校における教育や教育施策の良否に結び付けられて考えられやすいことは否定し難い」。学校別調査結果を公表している自治体があり、公表は児童生徒の学力向上に結びつきやすいというメリットが確かにある。

しかし学校別の公表にはデメリットも存することは明らかである。公表は「教師や学校の教育の在り方のみが批判の対象とされたり、逆に保護者を含めた児童生徒の能力、地域の教育環境等の問題に帰せられたりし、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のである」「調査結果の公表によって児童生徒や教師・学校が一律に評価されることになれば、良く評価されたいと思うのは人の常であるから、良い意味での競争を超え、ふだんの教育や教育施策とは離れて、とりえず調査結果を良くしたいと思う学校や教師が出てくるものと思われる」「ふだんの教育や教育施策自体が学力テスト対策中心となり、子どもの問題意識や追究意欲を軽視したものになりがちになることもあるものと思われる。他方、児童生徒においても、テストの結果に偏重した価値観を抱き、真理の探究や個人の価値の尊重を軽視」することになりかねない。

公表についての「県教育委員会や国の措置は、学校名を明らかにした調査結果の公表が学校の序列化や過度の競争につながりやすいと考えた結果であることは明らかと思われる」「学校別の調査結果の公表には、一面においてメリットもあるものの、他面において学校の序列化や過度の競争、更にはこれに伴う児童生徒に対する様々な悪影響などのデメリットもあるといわざるを得ない」として、本件文書の非開示情報該当性を認めた本件処分に違法性はないとした。

#### (4) 検討

前述の大阪高裁判決とは正反対の結論になっており、学校別、市町村別に調査結果を開示すれば学校の序列化、過度の競争につながりやすいという教育の論理を法的に承認しているのである。開示に伴うメリットとデメリットを比較衡量しながら、デメリットの方が大きいという結論を導いている。

岩手県教育委員会は調査結果の取り扱いについて、県全体、教育事務所のデータは公表しているが、市町村別、学校別のデータは公表していない。実施要領で「調査結果が学校・学級間の序列化及び過度の競争につながらないように配慮することとする」とし、県全体・教育事務所の結果と自校の結果を比較するに留めているといえる。直接的に市町村間、学校間の競争を刺激することによって学力の向上を図ろうとしているとは思われない。市町村間等の直接の比較を避けながら、学校及び教員が指導した成果を検証し、県が作成する事後指導の手引等も活用して補充指導し、その取組の成果を次年度の定着度調査の結果によって検証する、PDCAサイクルによって学力の向上を行おうとしている。花巻市情報公開条例は枚方市情報公開条例と

違って非公開の要件として事務事業支障のおそれとしているが、「おそれ」という条例の規定の仕方だけで本文書の非公開を認めたわけではあるまい。おそれは抽象的な危険にとどまるのではなく現実的に存在すると判断したこと、岩手県教育委員会が慎重に序列化、過度の競争を回避しようとしていることを評価したものとみられる。

なお岩手県教育委員会の学力定着度調査の結果の取り扱い、文部科学省の全国学力・学習状況調査の取り扱いとある程度類似したものであるといえる。

### 3 全国学力・学習状況調査（大阪府情報公開審査会答申）

全国学力・学習状況調査は43年振りに実施されたが、地方の教育委員会は情報公開請求という新たな課題への対応を余儀なくされた。文部科学省の「平成19年度全国学力・学習状況調査実施要領（平成18年6月20日付文部科学事務次官通知）」では、文部科学省が公表するもの以外は、情報公開法による事務事業支障情報として不開示情報とした。その理由については「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、「教育委員会等においても、提供される調査結果のうち、文部科学省が公表する内容を除く分析データについて、上記を参考に、それぞれの情報公開条例に基づく同様の規定を根拠として、適切に対応する必要がある」としている。さらに都道府県教育委員会は域内の個々の市町村名・学校名を明らかにした公表を行わない、市町村は域内の個々の学校名を明らかにした公表を行わないとしている。しかし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に、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る。学校についても、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るとされている。<sup>4)</sup>

こうした実施要領を了承して各教育委員会が調査への参加を決定したのである。国が調査の実施主体、市町村教育委員会は参加主体とされている。都道府県の位置づけは実施要領では規定はないが、県立学校を除き学力調査の参加主体でなく、学力調査について市町村に対して指導・助言・連絡等をするなど調査に協力する、市町村及び学校の調査結果を受領する（以上実施要領）、受領した調査結果を分析して教育施策を講じる（学力・学習状況調査の目的）、という役割であった。

実施要領は明らかに旭川学力テスト事件で問題となった点を回避しようとしている。国が教育の地方分権を侵害しないため、市町村教育委員会は自らの判断で調査に参加するかどうかを決定することになっているのである。<sup>5)</sup>

全国学力調査と情報公開をめぐる問題について、本稿では大阪府情報公開審査会答申（大公

答申第169号)を取り上げたい。市町村及び学校のデータを保有している都道府県教育委員会に対して情報公開を求めた事案である。

### (1) 事案の概要

異議申立人は、大阪府情報公開条例の規定により、平成20年9月10日、「平成19年度・20年度の全国学力・学習状況調査に関する文書のうち、市町村別・学校別の実施概況(平均正答率)のわかるもの」について公開請求を行った。大阪府教育委員会は実施要領の規定の趣旨により、当該文書について非公開を決定した。異議申立人は決定を不服として行政不服審査法第6条により異議申立を行った。情報公開審査会は平成21年6月15日、市町村別の平均正答率については公開、学校別の平均正答率は不開示を答申した。<sup>6)</sup>

### (2) 市民の主張と教育委員会の主張の要旨

住民(異議申立人)はおおよそ次のように主張した。

市町村別のデータが公開されたからといって、調査の目的が果たせなくなるというのは杞憂にすぎない。また学校別のデータが公開されても文部科学省・実施機関(大阪府教育委員会)・市町村教育委員会が調査を実施すべきと判断すれば、調査に参加する可能性の方が高い。実施機関は、市町村別・学校別のデータを同列に論じている。市町村別と学校別のデータでは、仮に公表によって過度な競争を引き起こすとしても、その度合いは異なるはずである。一般的な懸念を形式的に引用し、非公開を正当化しようとしている。

学校が序列化されている状況は否定しない。しかし問題は(データの公開によって)「児童生徒が劣等感を持つこと」や「過度の競争が生じる」ということである。これらの点に関して、具体的な事例は見当たらない。本件調査の都道府県別の結果が公表されて以降、大阪府内の児童生徒が著しく劣等感を持つようになったということを証明するものは何も示されていない。

学力テスト対策への「偏った指導」については、実施機関の権限で、防止及び是正が可能であり、非公開とする理由にあげるには不適切である。教師らの不正が起こる懸念があるならば、懸念を払拭するのが実施機関の役目である。

実施機関の主張は、一般的に学校や教育委員会の教職員に対しての配慮が中心であるとの印象を受けた。市町村別、学校別のデータが公開されることで、府民の関心が市町村教育委員会や学校に向けられ、「あの市町村や学校の教員が悪い」と指摘されるかも知れない。しかしこうした指摘は府民の利益を損なうものであるとはどうも考えられない。市町村別・学校別のデータによって、児童生徒の学力に問題が生じていることが明らかになるのであれば、むしろその問題を示し、今後の教育行政の方向性について府民からの声を聞くべきである。実施機関の役割は、教育関係者の間で円滑に業務を推進することではなく、府民の声を聞き、その利益につながる教育行政を行うことである。

実施機関の主張は次のとおりである。

調査の結果等の公表等については、所管の学校の状況や地域の特性を熟知している市町村教

育委員会の責任において、その自主的な判断と必要な配慮をもって実施すべきであり、実施要領もこのことを予定している。都道府県教育委員会が市町村や学校のデータを保有していたとしても、それらを公表して各市町村・学校の教育に直接かかわることは法令上の規定から予定されていない。このような状況の中で、府教育委員会が情報公開を行うことは、市町村教育委員会の信頼を大きく損ない、本件調査の今後の適切な実施に著しい不信を抱かせることは明らかであり、次年度以降に各市町村教育委員会が調査実施に協力せず正確な情報が得られなくなり、本件調査の目的が果たせなくなるおそれがある。

序列化や過度な競争が生じるおそれがあるとして、次のように述べる。「本件請求による公表では、府教育委員会による各市町村や各学校の調査結果の数値の羅列のみの公表になってしまい、序列化や過度な競争につながらないような十分な配慮が不可能であることから、保護者の過剰な受け止めによる、越境通学などの事態を招くことや序列が低位の市町村や学校で学ぶ児童生徒が劣等感を抱くというような弊害を生じることが危惧される」。大阪の公立小中学校には校区があり基本的には学校選択はできない。「序列が低位の市町村や学校で学ぶ児童生徒は、不公平感や劣等感を抱いたり、当該地域や学校に反感や不信感を抱いたりするなど、学習そのものへの悪影響が予想され、他の地域からの恣意的な評価・格付けによるいわれなき差別を受けるおそれもある。」「所得格差からくる教育格差、地域格差をさらに助長することになり、市町村間や学校間の序列化から新たな差別を生み出すことにつながりかねない」

### (3) 答申の要旨

市町村別データの公開を答申。

公文書の非公開の事由である事務事業支障情報を定めた大阪府情報公開条例第8条第1項第4号に該当するためには「当該情報を公開することによって、『事務の目的が達成できなくなり』又は『事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす』程度が単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性がある場合に限られる」とした上で、市町村別データの公開と学校別データの公開をそれぞれ検討している。

学校別データの公開については、「この学校別の平均正答数及び正答率については、地域で情報を共有することにより、保護者のみならず広く地域住民が、地域の教育環境や学校教育の在り方等について、関心を持ち、地域全体で学校を支援することが期待される側面がある一方、児童・生徒が直接所属し日々学習し生活する集団の数値であることから、その取り扱いには、児童・生徒の学習への影響について慎重な配慮が必要である。審査会において、本件行政文書を見分したところによれば、都道府県別や府内市町村別の数値のばらつきが、平均正答率等の最上位と最下位とで見て、概ね10～20ポイント程度であるのに対し、府内の各学校のばらつきは、相当大きく、学校別の平均正答率等については、公開することにより、下位の学校の児童・生徒が、自らの属する学校や地域について無用の劣等感を持ち、学習意欲を減退させるなど教育活動に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められ」たので公開しないことができる。

市町村別のデータの公開も学校別データと同様に「序列化に伴う過剰反応の弊害が懸念されるところであり、例えば数値の高い市町村への越境入学や転居が起きるおそれがないとは言えない」が「市町村は、児童・生徒が直接所属する集団ではないことから、児童・生徒の学習に及ぼす影響は比較的小さい」。市町村別の結果を公表することは、実施要領でも容認されており、多くの教育委員会が平均正答率等を公表している。「小学校又は中学校が1校のところがあるが、ウ（学校別のデータの公開）のとおり学校別の数値が公表されない以上、学校間の序列化は生じず、市町村間の数値のばらつきも比較的小さいことから、市町村別の数値と同様に考えるべきである」としている。これらを総合的に考慮すると、市町村別のデータを「公開することにより、府又は国等の教育施策の推進や市町村立学校の教育活動に対し、公開の社会的な要請を上回るような著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められ」ない。

#### （４）検討

大阪府の事案では、児童生徒、保護者、地域等に及ぼす影響を具体的に検討している。すなわちインカメラ審議によってデータを見分し、データの公表がどのような結果をもたらすかが分析されている。その結果、市町村別のデータは公開すべきであり、学校別のデータは公開すべきでない、とされた。市町村別データと学校別データの持つ意味の差に注目するとともに、市町村間、学校間格差の実態から公開の是非を判断したのである。府内の市町村別の格差は概ね10～20ポイントであった。学校間のばらつきはそれ以上であったようである。一般論としては答申のようにいえるとしても、学校別データについてどの程度の差があれば不開示とするかの判断をどうするのだろうか。また市町村内の小学校や中学校が1校だけであっても、市町村別のデータであるから公開すべきだとの結論は学校別データの不開示の判断と整合的でないように思える。市町村別の学力格差がある程度の範囲に入っているから公開するとしたのであるが、市町村別データ＝学校別データなのであるから疑問が残る。1小学校や1中学校の市町村の調査結果が、ある年度に極端に悪かったら市町村別データは不開示になるのであろうか、あるいは公開されるのであろうか。なお市町村別データについては、すでに知事が一部を公開しており、これによって弊害が生じているとはみられないことも答申の結論を導いた一つの要因であったのであろうか。

## 4 教育の論理と情報公開の論理

枚方市、花巻市、大阪府の学力調査をめぐる三つの事例について判決や情報公開審査会答申をみてきた。情報公開を求める側の論理と情報公開を否定する側の論理はするどく対立している。三つのケースを中心にしながら、教育の論理と情報公開の論理を検討する。ここで情報公開を否定する論理を教育の論理と呼ぶことにする。もちろん教育界にも市町村別や学校別データも公開、あるいは積極的に公表すべきであるとの意見もあるが、大勢は公開、特に学校別データの公開に否定的であるので便宜上このように呼ぶことにする。教育の論理を整理すると、公

開は学校間や市町村間の序列化、過度の学力競争などの弊害が生じるおそれがあるということに帰着するが、それらの実質的な根拠をとりあげる。それに対して情報公開を求める論理は何かを問題にする。

#### (1) 学力調査の結果で市町村や学校の評価やランク付けがなされる

学力調査の結果だけで保護者や地域から市町村や学校の教育が評価され、ランク付けされてしまう。教育の論理が、学校間の序列が顕在化するのを拒否するのは①数値だけで学校の教育全体が評価されてしまう②学力の育成だけが学校教育の目的ではない。学校教育は「人格の完成を目指し」(教育基本法1条)て行われなければならないのである③学力の形成は学校だけでなされるものではない。児童生徒の学力は、保護者や地域の経済的、文化的、教育的な環境に大きく影響される④序列化は児童生徒や保護者、地域とともに教育現場にも大きな影響を及ぼす⑤公開は現在ある格差をさらに拡大させかねない、などであろう。これらは必ずしも法律論として構成されているわけではないが、教育の論理の根底にはこのような意識があるであろう。<sup>7)</sup>

これに対して、情報公開の論理は、行政が保有している情報を公表することが民主主義には不可欠であるとの前提のもとに、序列化については①学校間の序列はすでに存在しているのであり、それをどうするかが問題なのである。公開によって学力格差が形成されるものではない②学校だけで児童生徒の教育ができないからこそデータを公開し教育の在り方を保護者・地域とともに考えることが必要なのである③学校の評価は学力だけでなく、例えば中学校では部活動が活発であることや就業体験活動なども評価の対象になっている④弊害の防止のためには学力調査の目的等を児童生徒・保護者・地域に十分説明すべきである、などと考えているとみてよからう。特に情報公開が民主主義の基盤であるとの意識が教育側にあるのかどうかを問題にしているといえる。

#### (2) 児童生徒に劣等感や優越感を生じさせるおそれがある

教育の論理は、特に学校別データの公開に関して、公開が間違った優越感や劣等感を児童生徒に持たせかねないと主張する。(なお平成20年に改正された鳥取県情報公開条例は学校別の調査結果を公表するとしながらも成長段階にある児童等の心情に配慮することを新たに規定している。)教育においては児童生徒への心情にも配慮しなければならないのである。<sup>8)</sup>

しかし情報公開の論理に立てば、児童生徒個人に学力調査の個人の結果が提供されており、自己の成績の相対的な位置はすでに分かっているのであるから、教育の論理は説得力を欠いている。一般的には優越感や劣等感は、学校の平均正答率よりも自己の結果について抱くのである。また結果の公開については誤った優越感や劣等感を児童生徒が持たないように学校や教員が指導すべきなのである。一般的な理由として、劣等感や優越感をもって開示を否定する根拠とするのは、単なる抽象的な可能性にとどまるものといわざるをえない。このように反論することができよう。

ただ例外的に極端に結果が低い学校が存在する場合には、公開は大阪府情報公開審査会の答申が述べるように学校の教育、児童生徒の学習意欲等に影響を与えることもありうるであろう。格差がどの程度になれば開示を否定する根拠になるかが問題であるが、地域ごとに適切に判断することになるであろうし、少なくとも文部科学省が公表している程度の範囲（都道府県別の調査結果の範囲）におさまっている場合は、公開を拒むことができるかどうかは問題である。

また岩手県学習定着度調査で花巻市教育委員会が主張するように、小規模校の場合は問題が発生しうるであろう。母集団が小さい場合は、一人や二人の児童生徒が全体の結果を押し下げることがありうるであろう。鳥取県情報公開条例が10人以下の学級について開示を否定しているのはこうした趣旨からである。特定の児童生徒が全体の結果に大きな影響を及ぼす場合の公開は避けなければならない。

### （3）学校や教員が学力向上に偏った指導を余儀なくされる

学力調査の結果が低位にある場合、保護者や地域から学校教育の在り方について批判を受け、結果として学校、教員はテスト対策など学力向上に偏った指導を行うことになる、現実に点数をあげるための教員等による不適切な行為も発生しているのではないかと教育の論理は主張する。

しかし学力の向上は、不登校やいじめの防止とならんで保護者の大きな願いであり、そもそも学校教育法や学習指導要領等で学力を定着させなければならないとされている。過度にならない限り、学力向上を目指した指導を行うべきでないのか、という反論が容易になされるであろう。一部に学校関係者による不適切な行為が発生したが、それこそ学力調査の目的・意義を理解していないからである。不適切な行為が発生しないように教育委員会は学校、教員を指導すべきなのである。

### （4）仮に市町村別の結果は公開しても学校別の結果は公開すべきでない

大阪府情報公開審査会の答申が指摘するように、学校別の結果の公表と市町村別の結果の公表とでは公表の持つ意味、及ぼす影響が相当異なっている。市町村別の結果の公表が認められても、当然に学校別の結果の公表まで認められるものではない。教育の論理は学校別と市町村別の差異をもっと主張すべきである。情報公開を全部否定しようとするあまり、この差異を十分主張しえていないといえる。学校間の格差が大きい場合や小規模な学校がある場合について、きめこまかく検討がなされなければならない。

## さいごに

学力調査の情報公開について、三つの事例を検討しながら教育の論理と情報公開の論理を比較してみた。法律的にみれば教育の論理は十分説得力のあるものかどうか疑問であるし、教育委員会や学校に都合のよい論理を展開している部分もあるようにも思われる。しかし大きな学校間の格差のある場合、あるいは小規模な学校の場合の情報公開については、法律的にも考慮

を要するであろう。教育委員会の主張で説得力があるのはこの部分であった。このような場合にまで情報公開の論理を貫徹することが果たして妥当なのであるか。

改正学校教育法は、学校に対して学校の運営に関する情報を積極的に提供する義務を定めている。明文の規定はないにしても教育委員会においても同様に積極的に情報を提供しなければならない。学力調査の情報公開について、教育側が情緒的とも思われる論理を展開することなく、知る権利の重要性を踏まえた情報の公表に努めていくことが教育への信頼を高めていくことになるであろう。教育側に有利な情報だけを提供するのではなく、問題のある情報を提供することが必要なのである。なお本稿では紙幅の関係で、鳥取県や埼玉県等の事例を紹介できなかった。それらを含めて学力調査をめぐる法律問題の総合的な検討については他日を期したい。<sup>9)</sup>

(注)

- 1) 情報公開制度の一般的な事項については松井茂記『情報公開法 第2版』(有斐閣, 2003年), 佐伯彰洋「行政情報公開と不開示情報」(芝池義一他編『行政法の争点 第3版』2004年)など。学力調査, ことに全国学力・学習状況調査をめぐる問題については, 清水宏吉『全国学力テスト—その功罪を問う』(岩波ブックレット, 2009年), 田中耕治「学力調査と教育評価研究」中嶋哲彦「全国学力テストによる義務教育の国家統制—教育法的観点からの批判的検討—」(いずれも『教育学研究』第75巻第2号, 2008年6月)などを参照。なお本稿では「学力テスト」とは呼ばず正式名称を使っている。マスコミ等が「テスト」と呼び競争を煽っている面もある。文部科学省等が実施しているのはテストでなくあくまでも調査でないだろうか。
- 2) 大阪高等裁判所平成19年1月31日判決。平成18年(行ウ)第221号公文書部分公開処分取消請求事件。(裁判所判例検索システム,  
[http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?action\\_id=first&zhanrei:srchkbn=01](http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?action_id=first&zhanrei:srchkbn=01))
- 3) 仙台高等裁判所平成19年12月20日判決。平成19年(行ウ)第1号行政文書非公開決定処分取消請求事件。(裁判所判例検索システム,  
[http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?action\\_id=first&zhanrei:srchkbn=01](http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?action_id=first&zhanrei:srchkbn=01))
- 4) 平成18年6月20日文部科学事務次官通知「平成19年度全国学力・学習状況調査の実施について(通知)」, 平成19年11月14日文部科学事務次官通知「平成20年度全国学力・学習状況調査の実施について(通知)」。平成19年度と20年度とでは調査の目的が異なっている。すなわち20年度では「各学校が, 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等に役立てる」という目的が追加された。
- 5) 鈴木英一「全国学力テストの適法性—学テ・北海道事件—」(小林直樹・兼子仁編『教育判例百選(第二版)』1979年, 有斐閣)。兼子仁「学力テスト事件」(田中二郎他編『戦後政治裁判史録 3』第一法規, 昭和55年)などを参照。今回の全国学力・学習状況調査では, 国による教育活動への介入であるとの批判を回避するため, 調査に参加することを市町村教育委員会の判断に委ねることとし, 調査の実施主体は文部科学省であるが, 参加主体は市町村教育委員会であるという仕組みが採用されている。
- 6) 平成21年6月15日大阪府情報公開審査会答申第169号。なお平成21年8月3日答申第172号, 同日答申第173号も全国学力・学習状況調査に係る事案である。
- 7) さらに明らかな教育界の意見については, 例えば平成20年8月11日鳥取県教育委員会小中学校課「全国学力・学習状況調査の取扱いに係る意見の概要」などを参照。(鳥取県の)市町村教育委員会の意見には次のようなものがある。「県教委として非公開をおしてほしい。教育論でおしてほしい。しかし, 法がある。今回は情報公開条例が邪魔をしている。であれば, 教育論でこの壁に立ち向かうのが覚悟で

はないか。」「やはり開示すべきでない。恐れを具体的に示せというが、これだけ多くの人が反対しているのだから、逆に開示をすれば教育のためになるという根拠を証明してほしい」「きちんと数字を出すことは、点数主義になるという心配がある。点数至上主義という教育的おそれがある。私たちは人格の完成という教育の大目的を考えると教育的恐れについては、慎重にしなければならない」また、全国連合小学校長会長は（記者が情報公開請求を行ったことについて）「記者の「知らせる権利」を認めることにより、その結果悪影響が出たとするならば、記者及び鳥取県情報公開審議会はどう責任をとるのか明示した上で開示の判断をされたいと思っています」。

8) 鳥取県情報公開条例（平成20年12月一部改正）では、「全国学力調査情報の使用に当たっての配慮」の条項を新設し、全国的な児童等の学力の実態を把握するために実施されるものの調査結果に関する情報であって、特定の学校又は学級を識別することができる情報の開示決定を受けた者は、この条例の目的及び第4条（開示情報の適正使用）の規定の趣旨を踏まえ、成長段階にある児童等の心情に配慮し、特定の学校又は学級が識別されることにより学校の序列化、過度の学力競争等が生じることのないように全国学力調査情報を使用しなければならない、としている。

9) 鳥取県については膨大な資料が鳥取県教育委員会によってホームページに掲載されている。鳥取県情報公開条例の規定（改正前の規定）と全国学力・学習状況調査の実施要領の規定とが矛盾していた。鳥取県等の問題については別途考察したい。

埼玉県情報公開審査会は、平成20年12月24日答申第135号において、学校別のデータについても公開するよう実施機関に求めている。