

判例研究 31

全国学力調査結果非公開決定処分取消請求事件 — 大阪地判平成22年6月18日判例自治340号68頁

磯 部 哲

（本稿は、全国学力・学習状況調査の結果開示をめぐる、ある情報公開事件についての判例評釈である。取り上げた本判決自体に特殊固有の問題があるというより、潜在的な問題意識としては、このテーマに関する情報公開をめぐる議論の中には、地方自治の視点から、あるいは「情動的行政手法」の視点から、興味深い論点があるように思われるので、若干の考察を試みたいというところにある。もっとも、筆者の力不足から雑駁な研究ノートの考察にとどまってしまったことを、あらかじめお詫びしておきたい。）

【事実の概要】

本件は、文部科学省が全国の小学校6年生及び中学校3年生を対象にして行った全国学力・学習状況調査（以下「全国学力調査」という。）に関し、原告が、大阪府情報公開条例（以下「本件条例」という。）に基づいて、大阪府教育委員会に対して、全国学力調査結果のうち市町村別及び学校別データが記載された行政文書の公開を、大阪府知事に対して、同じく市町村別データが記載された行政文書の公開を、それぞれ請求したところ、府教委及び府知事から、それぞれ本件条例8条1項4号（事務執行支障情報）該当を理由とする行政文書の一部を非公開とする部分公開決定を受けたため、本件各決定のうち非公開とされた部分の取消し及び本件各決定に係る行政文書の非公開部分の公開決定の義務付けを求めた事案である。

【参照条文】

大阪府情報公開条例（平成11年10月29日大阪府条例39号）〈抄〉

（公開しないことができる行政文書）

第8条 実施機関（公安委員会及び警察本部長を除く。）は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている行政文書を公開しないことができる。

四 府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であつて、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの

（公開してはならない行政文書）

第9条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている行政文書を公開してはならない。

一 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて、特定の個人が識別され得るもの（以下「個人識別情報」という。）のうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの

二 法令の規定により、又は法律若しくはこれに基づく政令の規定による明示の指示（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十五条第一号への指示その他これに類する行為をいう。）により、公にすることができない情報

【判旨】（下線は筆者）

本件府教委非公開部分の事務執行支障情報該当性について

◆ 学校別調査結果について

ウ 学校別調査結果が個々の学校名を明らかにして公開されるならば、当該学校が自ら自校の結果を公表しない限りこれを公にされないという実施要領の定めを信頼して全国学力調査に参加した参加主体（各都道府県教育委員会及び市町村教育委員会）に混乱を引き起こし、全国学力調査ないし当該調査に係る国（文部科学省）の施策そのものに対する信頼を損なうおそれがある上、上記のような態様で学校別調査結果を公にすることによる序列化、過度な競争等の様々な弊害の発生が危惧されており、これを

理由とする市町村教育委員会や学校の反対も根強いことも考慮すると、将来、全国学力調査において、多くの市町村教育委員会等の協力を得られなくなるおそれがある（過去の全国学力テストの実施においても、教育現場において激しい抗議行動がみられたことは広く知られているところである。）ほか、学校間の序列化や過度な競争の結果として全国学力調査の結果に児童生徒の学力・学習状況が正確に反映されない事態が生ずるおそれがあり、しかも、これらのおそれは一般的、抽象的な可能性や危惧感にとどまらず、十分に根拠のあるものといえることができる。

そして、上記のような事態に陥れば、国（文部科学省）は、全国学力調査を通じて、全国の児童生徒の学力・学習状況等を漏れなく、かつ、正確に把握することができなくなり、その結果、児童生徒の学力・学習状況の分析に基づいて教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図ることが不可能ないし著しく困難となり、また、各地方公共団体（教育委員会）においても、国（文部科学省）から提供を受けた調査結果に基づいて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、その改善を図ることが不可能ないし著しく困難となって、全国学力調査の目的の達成に支障が生じるにとどまらず、全国学力調査を実施する意義そのものを没却することにもなりかねない。

エ この点、原告は、実施要領には法的拘束力がなく、文部科学省の単なる要望又は見解にすぎないから、学校別調査結果を公開しても、府教委と市町村教育委員会又は学校との間で法的保護に値する信頼が損なわれるものではないなどと主張する。しかし、実施要領がこれに従うべき法律上の義務を負わせるものではないとしても、本件調査の参加主体は、それぞれの自主的な判断に基づき、実施要領を前提として本件調査に参加しているのであって、各参加主体が実施要領に従って調査を実施し、調査結果を利用することが、本件調査の当然の前提とされていることはいうまでもない。しかも、前述したとおり、教育現場を中心として、学校別調査結果を公にすることに対する反対意見は根強く、学校別調査結果が公にされるかどうかは、市町村教育委員会等が全国学力調査に参加するかどうかを判断する上で重要な考慮要素の一つであると解されるところ、市町村教育委員会等は、学校が自ら自校の結果を公表しない限り、学校別調査結果を個々の学校名を明らかにして公にされないことがないという実施要領の定めを前提として本件調査に参加したのであり、その実施要領に対する各参加主体、ひいては各学校や児童生徒らの信頼は保護されるべきである。そして、このような前提が事後的に覆された場合には、その後の全国学力調査において、各参加主体の任意の協

力を得られなくなるおそれがあることは、これまでに説示したとおりである。

(中略)

また、原告は、被告が主張するような弊害のおそれは、本件調査の実施自体が顕在化させるものであって、調査結果を公開することにより引き起こされるものではないとか、このようなおそれは何ら具体的事実に基づかない抽象的で主観的なものであるとか、学校や教職員に対する適切な指導を徹底することなどにより上記おそれは防止することができるなどと主張する。しかし、学校別調査結果がひとたび公開されれば、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数値データのみによって色分けされてインターネット上のホームページや掲示板等に公開されるなどすることは十分予想されることであり、これにより、ある学校の平均正答率が悪かった場合には、調査対象であった児童生徒が劣等感を抱き、教師や学校の教育の在り方のみが批判の対象とされ、これを避けるため点数偏重の弊に陥ったり、逆に、当該地域の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となり、児童生徒に対する教育に悪影響を及ぼさないとも限らないのであって、たとえ府教委が学校や教職員に対する指導を徹底し、大阪府民に本件調査の意義や目的を周知するなどしても、学校間の序列化や過度な競争が生じるおそれや、これに伴う様々な弊害を全て防止できるとは考え難い。しかも、前記認定のとおり、本件調査の実施に先立つ中央教育審議会答申、国会での審議、全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議の報告等においては、被告が主張するような弊害の発生に対する危惧が繰り返し指摘されてきたのみならず、調査結果等の公表をめぐる議論からは上記弊害の発生に対する危惧を理由とする教育現場の根強い反対も看取されるのであり、これらの事実は、学校別調査結果について個々の学校名を明らかにした公表を行うことによる学校間の序列化ないし過度な競争の発生等の弊害が発生するおそれが十分に根拠のあるものであることを裏付けるに足りるのみならず、このような情報の公開の是非についての社会一般のコンセンサスがいまだ成立していないことを如実に物語るものといえることができる（原告が主張するように、学校別調査結果を公開し広く市民の審議対象とすることが教育活動の改善に資する面があることは否定できないとしても、他方、学校間の序列化や過度な競争を招くなどという弊害があることもまた一概に否定できないのであり、学校別調査結果を公開することによる利益とその弊害を比較して、常に前者が後者に勝つというような社会一般のコンセンサスはいまだ形成されていないというべきである。）。したがって、原告の上記主張は採

用することができない。

オ 以上によれば、本件府教委非公開部分のうち学校別調査結果は、本件条例8条1項4号にいう「公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの」に該当するというべきである。

◆ 単一校市町村別調査結果について

ア 実施要領は、市町村別調査結果についても、当該市町村による自主的な公表を除いて個々の市町村名を明らかにした公表を行わないことを定めているのであるから、これを事後的に覆した場合に各参加主体の任意の協力を得られなくなるなどのおそれがあることは学校別調査結果の場合と基本的に異なるものではない。のみならず、単一校市町村別調査結果については、個々の学校名が直接明らかになるわけではないものの、容易に特定の学校の調査結果であることが判明する性質のものであり、事実上学校別調査結果と同じ情報である。

したがって、単一校市町村別調査結果についても、上記(2)のとおり、本件条例8条1項4号にいう「公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの」に該当するというべきである。

イ これに対し、原告は、被告は大阪府情報公開審査会の別件答申を尊重して単一校市町村別調査結果を公開すべきであると主張するが、大阪府情報公開審査会はいわゆる諮問機関であって（本件条例20条）、実施機関である府教委はその答申に法的に拘束されるものではないから、別件答申に反するからといって本件府教委決定が違法となるものではない。したがって、原告の上記主張は採用することができない。

【考察】

1. 全国学力調査をめぐる経緯等

(1) 1960年代から、全国中学校一斉学力調査（学テ）の実施例はあったが、学校や地域間競争の過熱により中止され、その後は地方公共団体が独自に学力調査を行う例が散見されたところであった。平成17年6月21日「経済財政運営と構造改革に関する基本

方針2005」閣議決定において、「児童生徒の学力状況の把握・分析、これに基づく指導方法の改善・向上を図るため、全国的な学力調査の実施など適切な方策について、速やかに検討を進め、実施する」こととされ、これを受けて平成19年から全国学力調査が復活し、日本全国の小中学校の最高学年（小学6年生、中学3年生）全員を対象として実施されたのであった。平成19年度から平成21年度までは悉皆方式が採られていたが、平成22年度からは抽出方式に変更されている。

- (2) 情報公開における調査結果の取扱いについて、文科省からは、本件でいえば「平成20年度全国学力・学習状況調査の実施について」（平成19年11月14日付け19文科初第865号文部科学事務次官通知）において示した「平成20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。）に基づき適切に行われる必要があるとして、「平成20年度全国学力・学習状況調査の結果の取扱いについて（通知）」（平成20年8月22日20文科初第654号文部科学省初等中等教育局長通知）が発出されている。この通知の中では次のように記載されている。

「3 情報公開における調査結果の取扱いについて

(1) 実施要領

実施要領の9.(8)では、調査結果のうち、公表する内容を除くものについて、次の点を定めている。

- ① 文部科学省は、これが一般に公開されることになると、例えば次のような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している。

ア 序列化や過度な競争が生じるおそれ

イ 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

- ② 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調査結果について、①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、情報の開示により調査の適正な遂行に支障を及ぼすことのないよう、適切に対応す

る必要があること。」

(3) 平成19年の全国学力調査では、愛知県犬山市の公立の小中学校が不参加を選択した（平成21年度から参加）。結果の開示については、秋田県で知事の判断により平成20年12月25日付で平成19・20年度テストの市町村別正答率を市町村名含め公表した例、鳥取県で平成14年から同18年にかけて毎年県独自で実施されていた学力調査の結果について、平成15年に情報公開条例を改正し、「児童生徒の数が十人以下の学級に係るもの」を非開示とする条項（同条例9条2項7号）を追加し、この条項以外の調査結果については開示義務があることを明示した例がある。鳥取県では平成20年12月に全国学力調査に関する開示についても同様に扱うよう条例を改正し、平成21年度以降実施の調査について市町村別・学校別成績を開示することとしている⁽¹⁾。

さらに、埼玉県⁽²⁾、愛知県春日井市⁽³⁾、神奈川県相模原市⁽⁴⁾、藤沢市⁽⁵⁾、横浜市⁽⁶⁾等で不開示決定を見直すよう求める答申例が見られている。他方、非公開（学校別の結果について）を相当とする答申例として、神奈川県鎌倉市⁽⁷⁾などがある。

2. 主な論点と諸判決の動向

同種事案における諸判決の動向を見てみると、事務事業情報該当性を否定（公開）した例として、枚方市における事案である大阪地判平成18年3月3日判タ1235号183頁及びその控訴審である大阪高判平成19年1月31日最高裁HPがある。他方、事務事業情報該当性

(1) 鳥取県教委は平成21年9月7日、同21年4月実施の全国学力調査について、開示請求を行った者に対し、市町村別結果に加え、学校別結果を開示したという。

(2) 平成20年12月24日埼玉県情報公開審査会答申135号

(3) 平成20年11月10日春日井市情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問10号）

(4) 平成20年11月27日相模原市情報公開・個人情報保護審査会答申情22号は、「……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、（当該対象文書の）公開によって（本件調査）の遂行に著しい支障を生じる」ことを認めないと述べている。

(5) 平成22年7月5日藤沢市情報公開審査会答申26号

(6) 平成22年3月5日横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申768号

(7) 平成20年12月25日鎌倉市情報公開・個人情報保護審査会答申6号

を肯定（非公開）した例として、本判決のほか、花巻市における事案である盛岡地判平成19年8月17日（判例集未掲載）及びその控訴審である仙台高判平成19年12月20日最高裁HPがある。これらの裁判例で結論が分かれたのは、各地方公共団体における情報公開条例の規定ぶりや各地方公共団体の事情も影響していると思われるが、「根本的には、学力調査結果を公表することによる弊害についての認識の相違である」と指摘されている（大阪地判平成21年5月15日判タ1306号246頁の匿名コメント）。

また、国等協力関係情報該当性を肯定（非公開）した例として、大阪地判平成21年5月15日判タ1306号246頁がある。同判決は、国等協力関係情報該当性の判断枠組みに関し、その判断に当たっては、国等から被告に対し公にしないことを条件に提供された情報であるかなどといった点だけではなく、当該情報の内容、性質に照らし、国等において当該情報を非公開とすべき必要性及び合理性についても検討すべきものと説示したものであった。ここで、「当該情報を非公開とすべき必要性、合理性」という視点は、事務事業情報該当性が問題となった同種事案においても問題となりうるといえよう。

したがって主な論点としては、①そもそもの、文科省の結果の取扱いに関する通知と情報公開条例との関係、②開示することで全国学力調査に何らかの支障を及ぼすおそれがあるか否か、それはどのような支障であるのか、といった点になってこよう。とりわけ②との関係では、これまで一般論としては、公開することによる弊害（学校間の序列化、過度の競争等）を重視するか、あるいは住民の知る権利や公開によるメリットを重視するか、で意見・判断が分かれてきたが、以下本稿では、情動的行政手法と自治の視点をも考慮しながら各論点を検討してみようと思う。

3. 非開示の理由1 — 実施要領との関係

- (1) 実施要領においては、もともと、学校別調査結果につき、当該学校における自主的な公表を除いて、参加主体（都道府県教育委員会及び市町村教育委員会等）が個々の学校名を明らかにした公表を行わないことを定めており、情報公開請求に対しても、各地方公共団体の情報公開条例に行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条6号と同様の非公開事由を定めた規定が設けられていることを前提に、当該規定を根拠として、上記情報を非公開情報として取り扱うべきことを定めている。

これを受けて本判決は、自ら自校の結果を公表しない限りこれを公にされないとい

う実施要領の定めを信頼して参加した主体（各都道府県教育委員会及び市町村教育委員会）に混乱を引き起こし、全国学力調査ないし当該調査に係る国（文部科学省）の施策そのものに対する信頼を損なうおそれがあると述べたのである。

(2) しかし、かかる本判決の立場には疑問がある。

本件で問題となった当該情報の取扱いが自治事務の範疇にある（法定受託事務ではない）ことは明らかである。かかる場合に、当該情報の開示・非開示の判断に当たって、国の実施要領の存在及びそこで指摘された「国の情報公開法に定められる非開示事由該当性」をもって直ちに、条例の解釈の帰趨が決まるかのような事態は適切とはいえず、言い難い。各市町村等が実施要領の定めを信頼して調査に参加するのは当然であろうが、しかし情報公開条例に基づく開示請求があった場合にどのような対応となるかは、当然に想定しておくべきことである。法的拘束力のないこと明白な実施要領によって条例に基づく開示請求を完全に防げるとする地方公共団体があるとすれば、そのこと自体を問題視するべきであろう。情報公開条例に基づいた開示をすると直ちに混乱を惹起し、全国学力調査ないし当該調査に係る国（文部科学省）の施策そのものに対する信頼を損なうおそれまでがあるとも俄には思われまいし、少なくとも、そのような信頼に要保護性があるとは思えない。横浜市情報公開・個人情報保護審査会の答申768号（平成22年3月5日）はこの点を端的に喝破しており、かかる視点こそが妥当であるように思われる。

実施要領には何ら法的拘束力はなく、鳥取地裁判決も指摘するように、「実施要領や国会等での議論があったからといって、これらにより学力テストの市町村別・学校別結果が公開されないことに対する（国会に代表される）国民の信頼が形成されていたとはいえ、仮に形成されていたとしても正当な信頼には当たらない」のであって、調査結果を「開示することにより、一般国民の信頼が損なわれるということは考えにくい」と認められる。

結局、実施要領等で調査結果を開示しないよう文部科学省から要請されていたとしても、横浜市の制度である条例の非開示事由である本号の解釈を左右するものではなく、条例に基づく開示請求について、条例上の非開示事由に該当するか検討した結果、横浜市の結論が実施要領と異なったものになったとしても、そのことのみをもって国民的な理解が得られなくなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない。

市町村等において、国の実施要領を前提として調査に参加・協力することは理解できるのであるが、その際、いわば情報公開条例の解釈を勝手に一步後退させるような解釈運用がなされているとすれば、それは適切ではない。法令の定めがない以上は、各地方公共団体において、条例に基づき開示・非開示を主体的に判断すべきことは言うまでもないのであって、各地方公共団体における情報公開請求に臨む基本姿勢が問われている面があるようにも思われる。

4. 非開示の理由 2 — 事務事業への支障・弊害

- (1) 本判決が危惧した事務事業に生ずるおそれとは、次のような論理をとるものであった。すなわち、かかる（情報公開請求に応じる）態様で学校別調査結果を公にすることによる序列化、過度な競争等の様々な弊害の発生の危惧→将来、全国学力調査において、多くの市町村教育委員会等の協力を得られなくなるおそれ→学校間の序列化や過度な競争の結果として全国学力調査の結果に児童生徒の学力・学習状況が正確に反映されない事態が生ずるおそれ（これらのおそれは一般的、抽象的な可能性や危惧感にとどまらず、十分に根拠のあるものといえることができる）→上記のような事態に陥れば、国（文部科学省）は、全国学力調査を通じて、全国の児童生徒の学力・学習状況等を漏れなく、かつ、正確に把握することができなくなる。→その結果、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図ることが不可能ないし著しく困難となって、全国学力調査の目的の達成に支障が生じるにとどまらず、全国学力調査を実施する意義そのものを没却することにもなりかねない、というものである。

ここで、これまでは専ら、国が実施する全国学力調査事務への支障が問題とされてきたといえる。しかし本来は、行き過ぎた調査のおそれ→本体たる教育自体に支障が生ずるおそれがある、という面こそが問題とされるべきではなかったかとも思われるが、この点は指摘するにとどめておく。

- (2) 以下では、情動的行政手法の視点から、若干の検討を行っておきたい⁽⁸⁾。

1) そもそも情報公開法は、「国民主権の理念にのっとり」、「政府の有するその諸

(8) 以下の記述について詳しくは、磯部哲「行政保有情報の開示・公表と情動的行政手法」磯部力=小早川光郎=芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、平成20年）343頁〔355頁以下〕を参照。

活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」（1条）を目的として掲げている⁽⁹⁾。これにより、主権者である国民の信託を受けている政府は、「アカウントビリティ（説明責務）」を適切に果たさなければならないことが明らかにされた。国民が国政の様々な問題を正確に理解した上で最終的な意思決定を的確に行うためには、その前提として、国民が十分な情報に接し、必要に応じてそうした情報を収集することができるのでなければならないからであり、「情報を与えられた市民（informed citizenry）」といえるのでなければ、国民は真の主権者とはいえないからである。情報公開制度は、国民主権原理のコロラリー（必然的な帰結）として導かれた政府のアカウントビリティを実質化する仕組みに他ならない。そして、政府が自発的に行う情報公開は、政府機関の描く「物語」によって意味づけられ編集された情報の公開であり、善意・悪意いずれにせよ、誘導・誤導の可能性があるともいわれる（長谷部恭男）のであって、開示請求権の制度を通じて様々な客観情報に接することには、そうした意味でも大きな意義があるはずである。

他方、そもそも、「国民の厳粛な信託」という概念は極めて抽象度が高く、もう少し、特定のな関係を前提とした考察が必要であるとの指摘もある⁽¹⁰⁾。主権者が、行政上の様々な問題を正確に理解した上で、政府の活動が信託に応えるものであるかどうかを見極め、最終的な意思決定を的確に行うための前提として、その判断・決定に資する十分な情報に接する必要があるというレベルと、市民各々が、たとえば自己の人格、生命、健康、安全、財産等を守るために必要な情報をいかに手に入れられるかというレベルとでは、開示・公表が求められる情報の内容もその方法も異なってこざるを得ない。

以上から、説明責務の効果的な履行の確保という観点から、あらためて制度の設計運用について考察を行う余地はあるように思われる。地方公共団体における情報公開制度の発足当初は、情報提供の充実をしていけばよいという発想が強く、権利義務を中核とする仕組みづくりが先行したといえるが、近時、地方公共団体においても、情報開示請求権に加え、人々の求める情報を適宜提供していくことの必要性

(9) 表現は異なるが、その狙いは「国民による行政の監視・参加の充実に資すること」（行政改革委員会の情報公開法要綱案第一）にあるものと解することができる。

(10) 曾我部真裕「国民に開かれた統治への可能性」『岩波講座 憲法4 変容する統治システム』（岩波書店、平成19年）19頁。

に対する認識は高まっているように思われる（神奈川県情報公開運営審議会答申「県民との情報共有化を一層推進するための情報の公開、提供等の充実について」（平成17年3月）など）。地方公共団体においてもその説明責務を果たすために、情報公開と情報提供の充実が車の両輪であることは、大きな異論のないところであろう。

- 2) 筆者はかつて、「情動的行政手法」を論じた論考の中で、①様々な行政課題が発見され、政策が構想され、決定され、実施され、評価されるというサイクルの連続の中では、必然的に「情報の流れ」が出てくること、②少なくとも公共の利害にかかわる問題において、「情報の流れ」にかかわる行政の役割としては、情報の流れを整理し、それぞれの段階で取りまとめをしていくことを想定できること、③そもそも「正しい情報を得て初めて、人は、真の意味で自己決定が可能となる」と考えるのであれば、不十分・偏った情報に支配されることのないこと、換言すれば、情報を保有する者によって、当該情報に関心を寄せるはずの者の自律（autonomy）が尊重され・あるいは自律が阻害されないことが、重要な基本原理の1つと解されること、④情報の流れを取りさばく者には、任務の性質に応じて、必要十分な情報量が供給されるように配慮し、流れる情報の内容についての正確さ及び公正さを確保し、タイミングよく情報の流れるよう配慮するなど求められること、などを指摘したことがある。
- 3) 教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図る役目は、抽象的には、国、各教育委員会、各学校及び各教員いずれにも存するといえるが、地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条、32条及び43条や最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁〔旭川学力テスト事件〕を引用するまでもなく、本調査自体は、「教育の地方自治」原則に基づき、各地方公共団体の教育委員会の協力を得て初めて実施することが可能になるという性格のものである（大阪地判平成21年・前掲はこのことから、「本件調査の目的及び内容等からすれば、市町村及び都道府県は、本件調査に参加すべき法律上の義務まで負うものではない」とも説示した）。そして各教育委員会は自らの所掌事務の内容についてしか責任を負えないこと、また、実際に個々の児童生徒への教育指導なり学習状況なりの改善を図るには、子どもと直に接する各学校の責任が中心となることは多言を要しまい。

本判決は、「各参加主体が実施要領に従って調査を実施し、調査結果を利用することが、本件調査の当然の前提とされていることはいうまでもない」と述べたが、

調査結果の利用について各参加主体にイニシアティブがあることを認定しているという意味においてであれば、妥当といえる。そして、本判決は「たとい府教委が学校や教職員に対する指導を徹底し、大阪府民に本件調査の意義や目的を周知するなどしても、学校間の序列化や過度な競争が生じるおそれや、これに伴う様々な弊害を全て防止できるとは考え難い」などとして、府による調査結果の開示を否定するのであるが、（必要な分析・対策の検討などを踏まえるなどして）各市町村・各学校が自らの判断で、地域社会・保護者らに対して説明責任を果たすことが重要であるとすれば、他の何人（都道府県教育委員会を含む）によってもその機会を邪魔されてはならないといえる。都道府県レベルでいきなり市町村別・学校別の調査結果を開示されては、「市町村教委及び各学校が、それぞれの判断で自らの結果を公表する機会を奪うおそれ」が生じることは否定できないのではないかと。そのような意味において、すなわち、「市町村教委及び各学校が、それぞれの判断で自らの結果を公表する」という機会を損なうという意味において支障が生じるおそれがあるといえるのであれば、都道府県レベルでいきなり全てをオーバーライドして情報を開示してしまうのは、やはり弊害が大きいと解することもできるのではないかと思われる。

- (3) なお、本判決は、国会審議等で「弊害の発生に対する危惧が繰り返し指摘されてきた」うえ、調査結果等の公表をめぐる議論からは上記「弊害の発生に対する危惧を理由とする教育現場の根強い反対も看取される」などとして、「このような情報の公開の是非についての社会一般のコンセンサスがいまだ成立していないことを如実に物語るものといえることができる」とも述べている。しかし、弊害もいろいろであろうし、そもそもどのような「コンセンサス」が必要かは不明である。また、本判決は、「原告が主張するように、学校別調査結果を公開し広く市民の審議対象とすることが教育活動の改善に資する面があることは否定できないとしても、他方、学校間の序列化や過度な競争を招くなどという弊害があることもまた一概に否定できないのであり、学校別調査結果を公開することによる利益とその弊害を比較して、常に前者が後者に勝るといような社会一般のコンセンサスはいまだ形成されていないというべきである」とまで言うが、しかし、情報公開条例があるということは、行政情報は条例所定の看過できない弊害がある場合にだけ非公開にできる、というコンセンサスがあるということであって、情報公開は常に弊害を上回る利益がなければできないという類のものではないはずである。さらにいえば、すでに文科省は、「テレビゲームをする時

間が短い児童生徒の方が、正答率が高い」、*「家の人と学校での出来事について話をしている児童生徒の方が、正答率が高い」*等々、何らか特定の家庭像を推奨(?)するかのような誘導を行っているのであり(以上引用、「平成20年度全国学力・学習状況調査報告書のポイント」(平成20年11月))、「何らの検証材料もないまま政府によって加工され語られるストーリーがひとり歩きする」弊害についても問題にされるのでなければならない。こうした弊害を防止できるのは、情報公開制度のはずである。

5. おわりに

大阪地判平成21年・前掲は、非公開とすべきとする根拠として、平成18年に改正された教育基本法の規定を持ち出し、その必要性や合理性を強調する。このような裁判所の判断からは、国が平成18年教育基本法に基づいて調査を実施し、各地方公共団体からの協力も想定されているがゆえに、本件情報の非公開という国からの要請も当然のように各地方公共団体が遵守すべきだという結論が導かれようか⁽¹¹⁾。しかし、本件原告あるいは埼玉県答申での異議申立人の主張などでは、新教育基本法13条は「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力を努めるものとする」と定めており、本件学力テストの結果を含む地域の教育情報を可能な限り住民に公開することは、地域住民が学校との連携・協力を行っていく上で不可欠であること、さらに、平成19年6月に改正された新学校教育法では、当該小学校〔中学校〕の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供すると定めている(新学校教育法43条、134条2項)ことが、開示を求める論拠とされていた。情報公開と情報提供、広い意味での情報公開を進めるための一工夫、二工夫……を求めたい本稿の立場からしても、かかる見方は不可能ではないように思われる。そして、埼玉県答申が述べたように、そもそも『(県の教育委員会)は、本件対象文書を開示することにより、序列化や過度の競争を煽るおそれがあるとし、テスト対策のための偏った教育がはびこると主

(11) もっとも、文科省の見解によると、本件調査の実施を支持する法的根拠は平成18年教育基本法ではなく、昭和60年代に行われた一斉学力テストと同様に地教法54条2項にあるという(平成19年2月28日衆議院予算委員会第4分科会議事録の文科省初等中等教育局長銭谷真美の答弁)。そうした見解に対する批判のあることは言うまでもないであろう。文献参照の意味も込めて、参照、宋峻杰「一情報公開事例から問われる新・全国学力調査の適法性——平成21年5月15日大阪地裁判決を素材に——」北法61(4・293)1491頁(平成22年)[1472頁以下]。

張しているが、それが仮にあったとしても、それは本件調査の実施自体が顕在化させるものであって、調査結果の開示（公表）によって引き起こされるものであるとはいえない』という見方も可能である⁽¹²⁾。少なくとも、調査結果の情報公開だけが問題視される理由はないであろう。アカウントビリティの果たし方のレベルが今、問われているように思われるのである。

（いそべ てつ 慶應義塾大学大学院法務研究科准教授）

(12) 宋・前掲が指摘するに、「（埼玉県の）答申はより根本的な問題を指摘している。すなわち、『（県の教育委員会）は、本件対象文書を開示することにより、序列化や過度の競争を煽るおそれがあるとし、テスト対策のための偏った教育がはびこると主張しているが、それが仮にあったとしても、それは本件調査の実施自体が顕在化させるものであって、調査結果の開示（公表）によって引き起こされるものであるとはいえない』。要するに、今まで議論してきた教育現場に対し予想される諸々の悪影響を解決する根本的な原因は学校別情報の開示非開示の問題にあるのではなく、本件調査が実施されることこそには問題があるのだと同審議会が指摘したのである。この点は本稿における検討を通して提示したい主たる問題点でもある。」