

学力テスト結果の開示・不開示をめぐる 法的諸問題に関する予備的考察

池村好道

A Study of Disclosure of the Results of an Achievement Test

Yoshimichi IKEMURA

Abstract

Recently several questions have been raised by some administrative advisory committees or some courts of law about whether or not the results of an achievement test ought to be disclosed. This short paper deals mainly with that problem of disclosure in the light of our acts or ordinances concerning the institution of freedom of information, and additionally with the problem of reasoned decision in rejecting the application to an administrative agency.

Key words : achievement test, freedom of information, privacy protection, reason of administrative decision

I 問題の所在

「『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。」

上記は、文部科学省から鳥取県教育委員会に提供された平成19年度実施の全国学力・学習調査の結果のうち、同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を地方紙記者が同教育委員会に対して開示請求したところ、同教育委員会が不開示決定を行ったために提起した異議申立てに係る、同県情報公開審議会による同教育委員会への答申⁽¹⁾の一部(結論部分)である。市町村別及び学校別結果は原則開示すべし、との主旨である。

平成20年8月12日付朝日新聞、産経新聞など各紙によれば、このような同県情報公開審議会の答申にも拘らず、同教育委員会が臨時委員会でこの問題を協議、多数決により平成19年度実施分の不開示を決定した(平成

20年度分については不開示とし、平成21年度以降の分については再検討することで合意した)ことが報じられている。尚、これら報道によると、平成19年度分に係る多数決において不開示に反対したのは同県教育長のみになり、他の委員にあっては、答申は教育論を理解していないとの開示反対論が強かったという。

斯様にして、市町村別、学校別データの開示・不開示の問題については、鳥取県情報公開審議会と同県教育委員会との間に意見の対立がみられ、それ故世の耳目を惹く結果ともなった訳であるが、この件をめぐっては訴訟が提起されたものの最近まで判決が行われてはいなかったこともあり、今日まで議論に充分の深化がみられてはいない。論点の核心は、鳥取県情報公開条例に徴して市町村別、学校別データは開示されるべきか否かという点に集約されるが、この点は実は、他の都道府県教育委員会にとっても同種の事務が存在し、且つ情報公開条例上の関係条項が各都道府県を通じてほぼ同じ言い回しであることからするなら、都道府県教育委員会による市町村別、学校別データの開示・不開示の問題という具合に、鳥取県に限ることなく一先ずは一般化して捉えることのできる問題であるといえよう。この問題の検討を本稿の主な課題とする。

勿論、この事例は、同じく一般化していえば、情報公開・個人情報保護審査会による答申と実施機関による裁決・決定の内容的齟齬を行政法学的にどう捉えるべき

か、という問題の存在をも示唆しているが、この問題については筆者自身既に別稿で論究しており、同審査会の答申には実施機関の裁決等に対する法的拘束力は認められないものの、非常に強い事実上の拘束力は承認しない訳にはいかぬ、という結論に達していることを、ここに予め付言しておきたい⁽²⁾。

Ⅱ 開示による事務事業への支障のおそれ

市町村別、学校別データの開示・不開示問題における最も大きな争点は、その種のデータの開示が国の事務事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあり、従って情報公開条例上の所謂「行政運営情報」に該当するかであって、例えば鳥取県条例に即していえば、不開示情報の一種として定められている次の9条2項6号に該当するか否かである。

- 「(6) 県の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人又は公社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
- ア、イ (省略)
- ウ 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
- エ、オ (省略) 」

この点につき、冒頭に記した事例において不服申立人は、過去4回鳥取県が独自で実施した基礎学力調査の結果が開示されているにも拘らず、市町村や学校の序列化が起り、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例はなく、支障が生ずるとするのは漠然とした杞憂にすぎないと主張し、これに対して実施機関は、市町村別、学校別データの開示により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、正確な情報が得られなくなって、国の事務事業に支障を及ぼすおそれがあると主張し、両者の主張内容に大きな隔たりがみられたのである。この点に関し鳥取県情報公開審議会は、鳥取県で過去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ことの影響として実施機関が指摘しているのは、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ことのみであり、「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・・・全国調査結果の開示により序列化、過度の競争が起り、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」との立場に立っており、開示による支障の例として実施機関が挙げる東京都足立区及び広島県三次市の事案（いずれの自治体に

おいても、学校別結果までホームページで公開している）については、足立区の場合の序列化の結果としての過度な競争（障害のある児童を採点から除外する、校長と教員が答案を指さし誤答に気づかせる等）の背景には、同区教育委員会による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度があり、三次市の場合の過度な指導（中学校の教員が途中退席した生徒の答案用紙の未解答部分に答えを書きこんで改ざんする等）の背景には通学区域の自由化があったのであって、このような背景のない鳥取県の場合と同列に論じることはできないと捉えている。

ここにそもそも、鳥取県条例上の「不当に阻害するおそれ」、つきつめていえば、より包括的表現としての「支障を及ぼすおそれ」をどのように解釈すべきか。この点、国の行政機関情報公開法にも、「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」（傍点筆者）及び「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」（傍点筆者）という、全く文言を同じくした不開示情報に関する定めが置かれており（5条6号）、包括的表現としての「支障を及ぼすおそれ」に関する解釈としては、『支障』の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、『おそれ』も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求される⁽³⁾ というのが一般的なところなのである。このような行政機関情報公開法5条6号をめぐる、原則公開の精神に照らし不開示の範囲を狭めようとする正当な解釈を鳥取県条例9条2項6号の解釈に援用することを不合理とする理由はなく、そうすると、鳥取県条例の解釈にあっても支障の具体性、支障の蓋然性が要求される場所であって、実施機関が挙げる市町村議会等からの成績に関する抽象的な指摘は、支障の具体性を備えたものとは言い難く、同じく実施機関が足立区や三次市における支障を挙げて同種の支障が事情、背景を異にする鳥取県でも起こると主張するのは、蓋然性の要件を充たした主張とは見做し難い。加えて支障の蓋然性についていえば、実施機関が、『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」ことをもって単純に不開示の理由としてしまっていること自体にも、強い疑義が呈されよう。

斯かる見方からすると、他の自治体の場合を含め一般的に、開示による事務事業への支障の有無を左右するのは、支障の具体性と支障の蓋然性であるということができるのであって、支障のおそれの有無の認定にあたっては必然的に、抽象的教育論では足りず、それを踏まえつつ実態に即した議論が不可欠となつてこよう。その際は例えば、教育委員会等によって支障の回避に向けて有効

な措置が講ぜられるかも、支障の具体性、蓋然性の認定に大きく影響するところがある。そのような意味では例えば、開示は教育委員会、校長等への強いプレッシャーにつながる、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学校等の努力に水をさすことになる、といった類の指摘がしばしば開示消極論としてなされることがあるが、それらの指摘は、例えば、開示は児童、生徒、保護者や地域全体の教育に対する意欲、情熱を高め、教育の質を向上させるのに有益である、といった開示積極論との間では、同程度に実証性に乏しいが故に水掛け論に終始するばかりでなく、法的議論としても、抽象論・可能性論の域に止まる限りは、支障の具体性、支障の蓋然性を根拠づけるものとしては、甚だ不充分といわざるをえないであろう。同様のことは、全国調査と県実施の学力調査とでは注目度が異なるという指摘についても妥当しようし、そもそも序列化が直ちに過度の競争、支障に結びつくという発想自体、法的には支持し難いところでもある。このようにして、更には情報の原則公開という情報公開制度の精神も相俟って、支障の具体性、蓋然性を実態に即して判断することこそが肝要となってくるのである。

Ⅲ 市町村別結果の開示と学校別結果の開示

Ⅱでの考察を踏まえた上で、それでは学力テストの市町村別結果の開示の問題と、同じく学校別結果の開示の問題とは、区別して扱われるべきであろうか。

この点で別異の取り扱いに積極的なのは、平成21年6月大阪府情報公開審査会答申である⁽⁴⁾。「全国学力・学習状況調査（H19・20年度）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」をめぐる開示請求に対して、大阪府教育委員会が、①市町村別の学校実施数（平成19年度のみ）、②市町村別及び学校別の児童数又は生徒数、③市町村別及び学校別の平均正答数及び平均正答率（国語A、国語B、算数A（中学校調査については数学A）、算数B（中学校調査については数学B）の教科区分ごとに記録されたもの）の部分を開示しないこととしたため提起された異議申立てにつき、調査審議の結果として、同審査会は、①及び②の情報については、公開によって「事務の目的が達成できなくな」ったり、「事務の公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼす」「おそれ」はなく⁽⁵⁾、従って開示が相当であると判断するとともに、③の情報についてはこれを二分し、学校別の平均正答数及び平均正答率については不開示を妥当と、一方で市町村別の平均正答数及び平均正答率については開示を妥当と結論づけている。市町村別データと学校別データとで異なった結論を導き出している根拠は、「都道府県や府内市町村別の数値のば

らつきが、平均正答率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、府内の学校別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」という点に求められている。併せて同審査会は、市町村別データを開示しても、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、数値の高い市町村への越境入学や転居といった影響は比較的小さいこと、小学校又は中学校が1校の市町村にあっても、学校別の数値が開示されない以上は学校間の序列化は生じないこと、などを説いている。

大阪府情報公開審査会の以上のような捉え方は、そもそも前提としては、支障の「おそれ」の存在について、「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」との立場を採っており、この点に全く批判の余地はないのであるが、「おそれ」の存否について分水嶺となる市町村別或いは学校別の数値のばらつき具合・程度を提示することなく、市町村別の10～20ポイント程度の正答率のばらつきには支障の「おそれ」なしと認める一方で、これより「相当大」な学校別のばらつき（具体的パーセンテージは明らかとはされていない）には「おそれ」を認定してしまっている点は、説得力が充分であるとは見做し難い。加えて、そもそも数値のばらつきのみからストレートに将来の支障の「おそれ」の有無を予測するという思考自体の合理性についても、多分に疑義を容れる余地はあろう。これらの点は矢張り、平均正答率等の数値のばらつき、最上位と最下位のポイントの開きは市町村別データの開示・不開示、或いは学校別データの開示・不開示を判断するに当たっての一つの判断材料にすぎず、市町村レベルでの開示・不開示と学校レベルでの開示・不開示の関係を考えるにあたっては、飽く迄一つの傾向を示唆するにすぎないものと捉えるのが正当というべく、それら判断材料なり傾向を踏まえた上で、過去の実例に照らした当該地域にかかわる将来予測の結果として、具体性のある支障の法的保護に値する蓋然性の有無について結論を導出するという、実情に即した議論が不可欠、一層重要といえよう。尚、「事務事業への支障」といっても、学力テスト結果の開示を問題とする場合には、情報公開条例の解釈としては調査事務への支障が意識されることが多いのに対し、平成21年6月大阪府情報公開審査会答申⁽⁶⁾では、寧ろ、教育活動への支障が強く意識されており、この点で特徴的である⁽⁷⁾。

Ⅳ 小規模学校・学級の場合

ここまで、学力テストの市町村別結果及び学校別結果は開示されるべきか否かの問題を、情報公開条例上の所謂「行政運営情報」との関わりで検討してきたが、この問題を論ずるに際しこれと並んで等閑に付されてはならないのが、児童生徒の「個人情報保護」の観点であろう。この点で注目には値するのは、岩手県教育委員会が各市町村教育委員会を通じて実施した平成18年度学習定着度状況調査の結果のうち、花巻市の住民が同市情報公開条例に基づき同市内の学校別明細が記載された文書の開示を請求したところ、同市教育委員会により同条例所定の行政運営情報が記録されているという理由で不開示の決定が行われたことに係る取消訴訟において、盛岡地判平成19・8・17⁽⁸⁾が請求を棄却するに際し（仙台高判平成19・12・20は控訴棄却。いずれも判例集未登載）、「小規模学校や小規模学級において、学年別の各教科の平均正答率や、正答率により児童生徒をグループ分けした表が公開されることにより、個々の児童生徒の得点も容易に推測されてしまう可能性のみならず、クラスや学校の平均点を下げることにもなりかねない、知的障害児、発達障害児ないしテストの得意でない生徒等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なども否定できない」と判示している点である。成程、後段における知的障害児等へのいじめや差別への言及については、小規模校・小規模学級においてだけではなく、一般に学校別データを開示した際にも、更には市町村別、都道府県別データの開示にあっても起こりうることである以上、そのような弊害発生の懸念は小規模校・小規模学級にあっては殊更に高まるということを示唆したものとして把握する必要があるが、これに対し前段における個々の児童生徒の得点の推測という指摘は、ほぼそのまま正鵠を射たものと見做すことができよう。この点、情報公開制度における個人情報不開示、個人情報保護は、花巻市条例を含め各自治体の情報公開条例においては一般に極めて重要な理念であり、それらと理念を同じくし、更に関係条項の文言をもほぼ同じものとする行政機関情報公開法では、「個人に関する情報・・・であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」が記録されている場合につき当該行政文書の不開示が定められているところである（5条1号）。この規定を小規模学校・小規模学級のケースに当てはめて考えると、個人識別性について立法担当者が意図していたとされる

「特定人基準説」に依ったとしても、或いは審査会の実務が原則として採っているとされる「一般人基準説」に依ったとしても⁽⁹⁾、1学年1人のケースを別とすれば開示された学校別データが特定の児童生徒のデータとして識別されることはなく、仮に「他の情報と照合」というモザイク・アプローチを採用したところで、事情は異ならないであろう。しかしながら、開示された学校別データと児童生徒の普段の成績データが結びつけられることによって、仮令児童生徒の得点の推測が正確なものではなくとも、いじめ等、普段低位の児童生徒「個人の権利利益を害するおそれ」が生じうることは、十分に推測することができ、この点は重くみなければならぬ。調査事務遂行、教育活動といった公益への支障の「おそれ」よりは、個人の権利利益侵害の「おそれ」の方が重大視されてしかるべきであろう。この点、冒頭に紹介したように鳥取県情報公開審議会答申が、児童又は生徒の数が10人以下の学級に係る学力試験の結果を不開示とする同県情報公開条例9条2項7号につき、「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」があることを慮った規定と解し、同号該当性を充分考慮すべきであると指摘しているのも、同旨にして正当であろう。そして、国の情報公開法や各自治体の情報公開条例には鳥取県条例9条2項7号に相当する規定は見られずとも、同様の解釈は既に述べたように十分に可能である。ここに確かに、同号に相当する規定が欠け、立法政策的判断が示されていない場合に、それではどの程度の小規模学校、小規模学級をもって「おそれ」を認定すべきかという問題は残るが、この点については、1学年に1学級しかなくそれが小規模学級である場合は勿論、広く1学年1学級の場合には「おそれ」があるものと見做しうるし、1学年2学級以上の場合には、小規模学級である場合も含め、個々の学校毎の実情を踏まえた「おそれ」の有無の判断が肝要となってくる、と考えてよいのではなかろうか。尚、前掲盛岡地判によって判示された個人情報保護の視点は斯様に重視されるべきであるとしても、だからといって、小規模校、小規模学級に関する論理を花巻市の全小中学校にまで押し拡げ、一律に学校別明細の不開示が妥当との結論にまでもっていく論法までもが是認されてよいということにはならぬであろう。

Ⅴ 教育行政組織間の連携

以上Ⅱ～Ⅳで検討してきたところから、詰まるところは、学力テスト結果の開示又は不開示を左右するのは、「事務事業への支障のおそれ」及び児童生徒「個人の権

利利益を侵害するおそれ」の存否であり、しかもその認定にあたっては、基本として実情に即した優れて実態論的な判断が強く要請される、ということなのであって、斯様な前提に立つときは必然的に、学力テスト結果の開示・不開示の決定にあたっては市町村ごとの実情を踏まえた判断、学校ごとの実情を踏まえた判断が尊重されてしかるべきということになろう。しかし、今日までの開示・不開示をめぐる議論では、この観点が全くといってよいほど意識されていないように思われてならないのである。そして、実態をより適切に判断しうる機関の判断の尊重という視点からは、都道府県教育委員会は市町村別データの開示・不開示の決定に際しては各市町村教育委員会の実態を踏まえた判断を尊重すべきであり、市町村教育委員会は学校別データの開示・不開示の決定に際しては各学校の判断を尊重すべきであり、更に都道府県教育委員会は学校別データの開示・不開示の決定に際しては各学校の判断に基づいた各市町村教育委員会の判断を尊重すべきである、このように考えるのが妥当であろう。

そこで、手続面から按ずるに、先ず市町村教育委員会が各学校の意見を聴取することは、同一行政主体内部の手続であり、しかも実施機関内部の手続として位置づけることができるから、それは容易に行われうる。次に都道府県教育委員会が各市町村教育委員会の意見を聴取することについては、確かに実施機関内部の関係でないことは勿論、実施機関相互の関係をも超えて（実施機関相互の関係であれば自治法138条の3第2項の相互の連絡、一体性の確保の定めが活かされてよいし、更に若し情報公開条例上に「事案の移送」が規定されておれば、この制度の利用も可能である）、異なる行政主体間の手続に当たるのであって事情は同じではないが、意見聴取は矢張り十分に可能なものと解される。解釈に当たって参酌されるべきは、国の情報公開法が規定し、多くの自治体の情報公開条例も採用している「第三者に対する意見書提出の機会の付与」の制度である。

そこで行政機関情報公開法13条1項を例にとると、同項は、「開示請求に係る行政文書に国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び開示請求者以外の者（以下この条、第19条及び第20条において『第三者』という。）に関する情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、開示請求に係る行政文書の表示その他政令で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる」と定めている。「行政機関の長が開示・不開示の判断を行うに当たって、よりの確な判断を行うため、関係する第三者の意見を聴くことは有意義である」⁽¹⁰⁾ ことから定められたものであり、こ

の任意的意見聴取は「任意調査としての行政調査であり、明文の規定がなくても可能である。その意味では、本条1項の規定は確認の意味をもつにとどまる」⁽¹¹⁾ のものである。成程「第三者」には他の行政主体は含まれてはいないが、これによって他の行政主体への意見書提出の機会の付与が禁ぜられるということではなく、「国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人は、本条の『第三者』から除かれているので、本条は適用されないが、事前の意見聴取の必要性自体を否定しているわけではない」⁽¹²⁾ ののである。これを要するに、他の行政主体からの意見聴取については、同じ行政の担い手相互間の問題であるから、これをなしうることは自明の理であって、確認規定を置くことすら必要がないものと考えられた結果と見做しえよう。また、第三者に「関する情報」とは、必ずしも当該の第三者が作成した情報であることを要せず、当該第三者以外が作成した情報でも足りると解すべきであろう。以上の理を都道府県の情報公開条例の運用に当てはめれば、仮令条例上に行政機関情報公開法13条1項に相当するような任意的意見聴取に関する定めはなくとも、都道府県教育委員会が市町村教育委員会に対して市町村別データ及び学校別データの開示・不開示につき意見聴取を行うことは、妨げられないばかりか、合目的のとさえいいうるのである（条例上に任意的意見聴取に関する規定があり、それが行政機関情報公開法13条と同内容の定めであれば、同条3項に定める措置、即ち当該第三者に対し開示実施前に開示決定を争う機会を保障するための措置と同様の措置を都道府県教育委員会が市町村教育委員会相手に講ずることが、義務的ではないにしても合目的といいうるのであろうか）。

以上に説いた各市町村教育委員会に対する、或いは各学校に対する意見聴取は、一方では、それが行われなければ違法の問題を生ずるというものではなく、裁判所がこの点に踏み込んで裁判を行うということには無理があるといわざるをえないが、他方では、情報公開審査会の調査審議や情報公開行政の実務においては、実施しないことには不当の問題を生ずる恐れがあるとして、重視されてしかるべきであろう（同時に、この趣旨は、開示請求に基づかない「公表」の場合にも尊重されてしかるべきであろう）。勿論、意見聴取の結果を尊重するということは、教育現場に近づけば近づく程、教育行政機関の判断は開示に消極的であり、そこで開示・不開示についても消極的結論が多くなる、などという予断に組することではないし、要は、開示・不開示を決定づけるのは、より現場に近いところの意見の中に「事務事業への支障のおそれ」や児童生徒「個人の権利利益を侵害するおそれ」が客観的に認められるか否かである、ということなのである。この点で、文部科学省の平成19～21

年度の「全国学力・学習状況調査に関する実施要領」（文部科学事務次官通知）でも、①市町村教育委員会が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、これをそれぞれの判断に委ね、②学校が説明責任を果たすために自校の結果を公表することについては、これをそれぞれの判断に委ねていることからすれば、市町村教育委員会の判断による公開、開示、学校の判断による公開、開示がありうることは何ら否定されておらず、そのような判断があった場合に都道府県教育委員会や市町村教育委員会がそれを尊重しないというのは「実施要領」の上でも理論的に考え難いのであって、以上に述べた管見は、畢竟「実施要領」の所見と必ずしも不整合なものではないことになろう。

Ⅵ 不開示決定と理由付記の程度

本稿ではこれまで、冒頭部所掲の鳥取県情報公開審議会答申をめぐる法的諸問題のうち、専ら学力テスト結果の開示・不開示の問題を一般化して扱ってきたが、ここではそれに加え、同答申によって提起された不開示決定における「理由付記の程度」の問題に論及しておこう。

同答申が担当した不開示決定事案では、決定通知書の中で不開示理由としては、「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」としか記載されておらず、理由付記として充分であるかが争点とされた。この点そもそも、理由付記の程度の問題は一般に行政手続法又は自治体の行政手続条例の解釈問題であって（例えば行政手続法に即していえば、申請拒否処分について処分理由を付記しなければならないことを定める8条1項及び不利益処分について処分理由を付記しなければならないことを定める14条1項の解釈問題である）、開示請求に対して開示を全部又は一部拒否する決定に関して重ねて理由付記が定められている場合には、それを定める情報公開関連法律・条例の解釈問題ともなるが、これにつき一般的には、公文書不開示決定の通知書に付記されるべき理由の程度に関して初の最高裁判所の考え方が示された最判平成4・12・10⁽¹³⁾が支持されてよい。即ちこの判決は、警視庁の提出にかかる「個人情報保護対策の検討について」と題する文書の開示請求を東京都知事が拒否するに際して付された、「東京都公文書の開示等に関する条例第9条第8号に該当」とのみ記された理由が、同条例中に定められる理由付記の要件を欠くか否かが争われた事件において、先ず総論として、条例上の理由付記制度の恣意抑制機能及び不服申立て便宜機能（行訴法上の自由選択主義に鑑みれば、「争訟提起便宜機能」と表現する方が適切であろうが）を指摘した上で、そのような機能

に照らせば、「公文書の不開示決定通知書に付与すべき理由としては、開示請求者において、本条例9条各号所定の不開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例7条4項の要求する理由付記として十分でないといわなければならない」と判示した。その上で当該事件については、条例9条8号は抽象的な事由を網羅的に規定し⁽¹⁴⁾、同号に該当する旨の記載だけでは開示請求者が「不開示理由がいかなる根拠により同号所定のどの事由に該当するのを知り得ないのが通例であ」って、「本件文書の種類、性質等を考慮しても、本件付記理由によっては、いかなる根拠により同号所定の不開示事由のどれに該当するとして本件不開示決定がされたのかを、被上告人において知ることができない」と判示し、理由付記不備の結論に至っている。この判決は、ドイツ行政手続法39条1項⁽¹⁵⁾が裁量決定にあってはより詳細に裁量行使の基礎とした視点をも理由として示さなければならぬとしているのと同様の視点を要件規定に係る理由付記の程度をめぐる解釈に持ち込み、詳細な説明こそが理由付記の前記二つの機能、目的の達成につながることを説示したものとみることもでき、高く評価しうところであるが、網羅性はともかく抽象度は高いといえる鳥取県条例の不開示事由の定め方に呼応する形で鳥取県情報公開審議会がこの最高裁判決の考え方を援用しているのは、支持されてよい。そして、当該不開示決定通知書中の先に引用した不開示理由の記載だけでは、「請求者（申立人）が不開示理由に該当する根拠を了知しえるとまでは言えない」のであり、「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、過度な競争が起り調査に参加しない市町村が発生し、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』等概ねの根拠を示すべき」であるとして、実施機関による付記理由を不十分なものと判断しているのも、基本的には支持されてよからう。

Ⅶ 鳥取地裁平成21・10・2判決

冒頭部で触れた鳥取県情報公開審議会が調査審議の対象とした情報、即ち平成19年度全国学力・学習状況調査結果の市町村別、学校別データをめぐっては、その開示・不開示が別件において司法の場でも争われた。市民オンブズ鳥取（法人格なき社団）が平成20年8月20日に市町村別、学校別データ（平成19年度分）の開示請求をしたところ、鳥取県教育委員会がこれに対して同年

9月2日不開示決定を行ったため、市民オンブズ鳥取がこの不開示決定を違法としてその取消しを求めた事件において、鳥取地判平成21・10・2（判例集未登載）は、大要次のような理由で、県教委の不開示決定を取消した。

- ① 本件全国学力・学習状況調査に関する本件「実施要領」は、都道府県教育委員会が、市町村名・学校名を明らかにした公表を行わないこと等を内容とするが、それは事務次官によるものであり、また国の行政機関が地方公共団体の条例の解釈につき拘束力のある指示をすることはできないから、「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」（鳥取県条例9条2項1号）には当たらず、そのような事務次官通達によって条例上の公文書開示請求権は安易に制限されるべきではない。
- ② 全国学力・学習状況調査（学力テスト）と平成14～18年度までの県基礎学力調査とは、実施主体や調査対象となる児童生徒の範囲等が異なるとはいえ、目的や実施方法等に類似した点も少なくなく、調査結果の公開によって生ずることが想定される効用や弊害も共通した部分が多く、県基礎学力調査の結果について児童又は生徒の数が10人以下の学級に係るものに限って非公開を定めていた県条例9条2項7号の趣旨は、学力テストの結果に係る情報についても充分尊重すべきである⁽¹⁶⁾。
- ③ 平成21年1月に内閣府がユエイ総合研究所に委託して実施したアンケート調査では、学力テストの結果の公表に賛成した回答者の数が反対した回答者の数の6倍を超えているのであり、調査方法を変更したとしても多数意見と少数意見が入れ替わることは通常考え難く、開示が一般国民の信頼を損なうとは考え難い。
- ④ 平成20年の県条例改正後は9条2項7号（これについては註(16)を参照されたい）に該当する情報を除き学力テストの市町村別、学校別結果が公開されることになるのを充分認識しながら、全市町村教育委員会は平成21年度学力テストへの参加の方針を決定しており、また、改正前にも情報の適正使用は条例4条に定められており、改正後の条例18条の2（これについても註(16)を参照のこと）の存在によってはじめて全市町村教育委員会が平成21年度学力テストに参加することになったとは考えられず、従って、開示によって、市町村教育委員会等が次年度以降の学力テストに参加協力しなくなるという事態が生ずる蓋然性があつたとは、いい難い。
- ⑤ 学力テスト結果の開示によって序列化や過度の競争が生ずる現実的なおそれがあるというのであれ

ば、県基礎学力調査の結果の市町村別、学校別の公開によって多少なりともそのような問題が生じていたはずである。にも拘らず、そのような問題が生じたという指摘は一切なされていないことからすると、本件公文書の開示によって、序列化や過度の競争といった弊害が生ずるおそれは乏しい。

以上の①～⑤等を総括して鳥取地判は、市町村別・学校別データの開示によって、国が実施する学力テストの適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあるということではできないし、県教育委員会が学力テストの結果を活用して行う教育施策に支障を及ぼすおそれがあるということもできない、と説示しているのである。

本判決に少しく検討を加えるに、先ず①については、実施要領が事務次官によるものであるから大臣等の指示等には当たらないとするのは、やや形式論にすぎ、検討を尽くしていないという印象が残るとしても、確かに全国学力調査事務は、実施主体たる文部科学省が学校の設置管理者たる市町村教育委員会及びそれに対して指導等を行う都道府県教育委員会の協力を得て実施するものであり、法定受託事務には該当せず、都道府県教育委員会にしてみれば都道府県の自治事務なのであって、更には国との間に明示の契約等があるものと認めることもできないから、実施要領に法的拘束力はないとする判決の結論自体は支持されてよいであろう。

次に②及び④には、少人数の集団に関する情報以外はすべて試験結果を開示すべしとするのが鳥取県条例の趣旨である、と判決が考えているようにも受けとれるところがあり、また、③には試験結果の公表に対する保護者の期待度を過度に参酌して開示・不開示という条例上の解釈問題を解決しようという姿勢も窺われなくはないが、⑤では「支障のおそれ」を問い、④でも支障の生ずる蓋然性を問題とし、更には「支障のおそれ」が判文全体の中で重視されているとみることができなくはないところよりすれば、総じては判断手法に誤りはないものと見做される。

続いて、本件において原告は、平成20年の県条例改正により、「本件公文書を開示することにより市町村教育委員会等の参加協力が得られなくなるから国が行う学力テストの適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとの被告主張の論理は消滅した」と述べ、また、先に触れた平成21年実施のアンケート調査の結果を引き合いに出すなど、「違法判断基準時」の問題については判決時説の立場を採っているように思料されるのに対し、被告は「本件非開示決定当時においては、以後の学力テストへの参加協力が得られなくなるおそれがあつた」と述べ、処分時説の立場に立っていたが、この点をめぐり本判決は、先の④に明らかな通り、処分時説を採用している。

一般に取消訴訟における違法判断の基準時の問題について、最高裁判所が処分時説を原則とし⁽¹⁷⁾、「処分時説を支持するのが学説の大勢」⁽¹⁸⁾であることからすれば、本判決の立場には敢えて疑義をさしはさむ必要はなからう。但し、④にみられるように、法（この場合は県条例）改正後も規定内容に変更がない場合、現在の実事状態、端的には「支障のおそれの有無」は過去においても同じであったであろう、との論法には、説得力に欠けるところがある。尤も情報公開制度についていえば、制度創設時より「時限公開」も考えられていたことからすれば、撤回の機能を取消判決に期待し、判決時説的思考方を導入することも検討課題ではあろう⁽¹⁹⁾。

最後に本判決は、序列化、過度の競争のおそれについては抽象的主観的なおそれでは足りず、弊害が生ずる具体的客観的なおそれではなければならないとの正当な指摘を行った上で、県基礎学力調査の市町村別、学校別データの公開によって序列化、過度の競争の弊害が生じたという指摘が一切なされていない以上は、本件公文書の開示にそのような弊害のおそれがあったということとはできないとして（⑤）、表現には若干の不分明さは残るとしても、不開示事由該当性をめぐっては立証責任が実施機関（県教育委員会）側にあるという立場を採り、「おそれ」については被告が立証すべきものではないという実施機関の主張を斥けているようにも読める。この立証責任の点については、情報公開制度（条例）における原則公開・例外非公開という基本理念や原告にとっては当該情報を実際に見ることは不可能であるということからするなら、立証責任は被告実施機関の側に課せられるとの本判決が採っていると思われる考え方が支持されてしかるべきであろう⁽²⁰⁾。

あとがき

以上本稿では、冒頭部に紹介した平成20年7月の鳥取県情報公開審議会答申が提起した法的諸問題のうち、全国学力・学習状況調査の市町村別、学校別結果の開示・不開示の問題を自治体及び国の情報公開制度全般を意識しながら主観的に扱うとともに（Ⅰ～Ⅴ）、不開示決定の理由付記の程度の問題をも一般化する形で論じ（Ⅵ）、併せて、同じく該調査結果の開示・不開示問題が争点となった別件に関する平成21年10月の鳥取地裁判決についても若干の考察を加えた（Ⅶ）。

本稿は、もともとは、平成21年9月に「行政情報と法—審査会の位置づけ等をめぐって—」と題し、秋田市のトップセミナーにおいて行った講演の内容の一部を論稿の形に取り纏めたものであったが、草稿がほぼ出来上がった頃に関連の深い先の鳥取地裁判決が出されたため、草稿を多少約めるとともにその判決の評釈を加えて

公にしたものである。その結果として、Ⅶの部分は補遺の性格を強く残したままとなっている。また、筆者の管見は夫々の論点につきその都度示してきてはいるが、一部には意図的に最終判断を留保し、今後の検討に委ねた形をとっているところもある。これは、全国学力・学習状況調査の結果の開示・不開示問題が目下のところもトピカルな話題としての性格をそれ程失ってはいないところ、筆者自身が秋田県、秋田市等の自治体において情報公開（及び個人情報保護）関連の審査会の調査審議にかかわり、しかもなかには会長職を務めているものも含まれており、論点によっては最後まで自己の考えを述べてしまうことが必ずしも適切とはいえないものと思料された、という事情による。このような理由から本稿については機を改めて手を入れ、意を尽くす必要があると認識しているところである。

最後に、小稿を執筆するきっかけとなった講演を企画して下さった秋田市の関係職員諸氏に、この場を借り深甚の謝意を表する次第である。

註

- (1) 鳥取県情報公開審議会平成20年7月8日答申（答申第20-1号）。
- (2) 拙稿「情報公開・個人情報保護審査会答申の法的位置づけ—学力テスト結果の開示・公表問題（1）—」秋田大学教育文化学部教育実践研究紀要31号（2009年）89頁以下。
- (3) 宇賀克也・新・情報公開法の逐条解説（第3版）78～79頁。同旨、総務省行政管理局編・詳解情報公開法78頁。
- (4) 大阪府情報公開審査会平成21年6月15日答申（答申第169号）。
- (5) 大阪府情報公開条例8条1項4号は、「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って、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正な執行に著しい支障を及ぼすおそれのある」情報が記録されている行政文書については、公開しないことができる旨を定めている。
- (6) 主には註(2)所掲の拙稿の関心事ではあるが、各紙報道によれば、この審査会答申をうけ大阪府教育委員会は平成21年7月、平成20年10月大阪府知事が非公表、検討中の市町村の分を除き市町村別結果を公表したのを超えて、答申通り、学校別結果を不開示、市町村別結果を、小中学校が一つしかなく、開示によって学校が特定される自治体分を除き、開示することを決定している。
- (7) 但し、このような条例解釈の手法はこの答申の時点では新味というほどのものではなく、既に、枚方市教育委員会が行った平成15年度及び平成16年度の市立小中学校学力診断テストの中学校実施部分に関して作成された「学校別一覧」等に記録された情報の開示を、同市の市民が同市情報公開条

学力テスト結果の開示・不開示をめぐる法的諸問題に関する予備的考察

例に基づき請求したところ、同市教育委員会教育長が各中学校別の平均得点及び到達評価に係る情報を不開示としたため提起された取消訴訟につき、大阪地判平成18・8・3（判タ1235号183頁）が、不開示決定を取消す際に、大阪府条例と同旨の同市条例の規定につきこの答申と同様の解釈を展開していたところである（この判決は、大阪高判平成19・1・31判自296号60頁によって支持されている）。地裁判決の評釈として、上拂耕生「中学校学力診断テストに関する情報」季報情報公開・個人情報保護24号21頁以下がある。

(8) この判決についての評釈としては、塩入みほも「小中学校学力テストに関する学校別詳細情報」季報情報公開・個人情報保護28号28頁以下がある。

(9) 「第3回情報公開・個人情報保護審査会委員交流フォーラム概要」季報情報公開・個人情報保護19号10頁以下、特に12頁参照。

(10) 前掲（註3）詳解情報公開法119頁。

(11)(12) 前掲（註3）新・情報公開法の逐条解説（第3版）100頁。

(13) 判時1453号116頁。

(14) 同号は、開示請求に係る公文書に、「監査、検査、取締り、徴税等の計画及び実施要領、渉外、争訟、交渉の方針、契約の予定価格、試験の問題及び採点基準、職員の身分取扱い、学術研究計画及び未発表の学術研究成果、用地買収計画その他実施機関が行う事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の目的が損なわれるおそれがあるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあるもの、大学の教育若しくは研究の自由が損なわれるおそれがあるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事

業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるもの又は都の行政の公正若しくは円滑な運営に著しい支障が生ずることが明らかなもの」に該当する情報が記録されているときは、当該公文書を開示しないことができると定めていた。

(15) 同項を含め、ドイツ行政手続法による理由付記の制度については、差し当たり、拙稿「行政行為の理由付記 —主に西ドイツの制度・論議を参考に—」秋田大学教育学部研究紀要（人文科学・社会科学）第39集9頁以下を参照されたい。

(16) 条例9条2項7号の規定は、平成20年12月26日の改正により、「全県的」な学力実態調査のみならず「全国的」なそれについても、児童等の数が10人以下の学級に係る集計結果は不開示が妥当と改められている。尚、この条例改正後は、全国学力調査情報の開示決定を受けた者は、「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、過度の競争等が生じることのないように」当該情報を使用しなければならないことが条例上に付加され（条例18条の2。いわゆる配慮規定であり強制力はない）、これをも承け、鳥取県教育委員会は平成21年9月、平成21年度分の（全国）学力テストの市町村別、学校別の成績を一部を除いて開示している。

(17) 最判昭和27・1・25民集6巻1号22頁。

(18) 塩野宏・行政法Ⅱ（第4版）181頁。尚、ドイツにおいても処分時説が主流である。

(19) 註（18）にも関連するが、この点で示唆的なものとして、vgl. z.B.H.Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., S.238f.

(20) 同旨、最判平成6・2・8民集48巻2号255頁。拙稿「情報非公開決定に対する救済制度」堤口康博編・地方自治体における情報公開の現状と課題183頁参照。