

答 申 第 4 8 号

平成 26 年 7 月 30 日

仙台市教育委員会 様

仙台市情報公開審査会

会長 井坂 正宏

仙台市情報公開条例第 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について（答申）

平成 25 年 4 月 24 日付け H25 教学教第 339 号で諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申いたします。

記

諮問第 61 号

「年金制度の改正に伴い、多くの民間企業で再雇用が行われているにもかかわらず、再任用を希望しても、それが駄目だったので非常勤講師等を希望しても、どちらもかなわなかった者としては、仙台市教育委員会における教員の評価の仕方に疑問を持たざるを得ない。平成 21 年 1 月から昇給の仕組みが変わったが、校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が、相対評価なのか、絶対評価なのか、絶対評価ならば認定評価なのか、それとも教育評価における到達度評価のようなものなのか、又は、相対評価でもなく絶対評価でもない、仙台市教育委員会が作った独自の評価の仕方なのか、それらが明確に分かる文書。なお、相対評価である事を示す文書なのか絶対評価の中の認定評価であることを示す文書なのかなど、明記した上で開示してほしい。」
に係る公文書開示決定に対する異議申立て

答 申
(諮問第 61 号)

1 審査会の結論

仙台市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った開示決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

異議申立人（以下「申立人」という。）が仙台市情報公開条例（平成 12 年仙台市条例第 80 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき別記の公文書の開示を請求したのに対し、実施機関は平成 25 年 4 月 16 日付けで開示決定を行った。本件異議申立ては、実施機関が開示した公文書はいずれも開示請求をした公文書に該当しないとして、本件開示決定を取り消し、新たに開示決定を行うよう求めたものである。

3 申立人の主張要旨

申立人が異議申立書及び意見書で主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

申立人は、別記の公文書について、それぞれ相対評価であることを示す公文書なのか、絶対評価の中の認定評価であることを示す公文書のかなどを明記した上で開示するよう求めた。これに対し、実施機関は 7 件の公文書を開示したものの、それらには校長及び教頭による評価がどのような評価であるのかが明記されていなかった。実施機関は、制度上、そのようなことを明記した上で開示するものではないというが、条例は明記して開示することを禁じてはいない。条例は前文で市民の「知る権利」に触れ、公正で透明な開かれた市政の実現を掲げているし、第 1 条には条例の目的が、市の市民に説明する責務を全うすることと公正で民主的な市政の推進に資することであることが定められている。本件開示決定は、「知る権利」を軽視するものといわざるを得ない。

また、以下に述べるとおり、実施機関が開示した公文書（以下「本件開示公文書」という。）は開示請求をした公文書に当たらない。

ア 本件開示公文書中「平成 25 年 1 月 1 日昇給に係る勤務状況報告書の提出について（伺）」と題する公文書について

これが平成 25 年 1 月 1 日の昇給に係る勤務状況報告書の提出を校長に依頼して良いかを伺う文書であることは分かるが、ここには相対評価のことも絶対評価のことも記載されていない。

イ 本件開示公文書中「平成 25 年 1 月 1 日の昇給に係る勤務状況報告書の提出について（依頼）」と題する公文書について

これが平成 25 年 1 月 1 日の昇給に係る勤務状況報告書の提出を校長に依頼する文書であることは分かるが、ここには相対評価のことも絶対評価のことも記載されていない。

ウ 本件開示公文書中「勤務状況報告書（平成 24 年度）」と題する公文書について

これが勤務状況報告書の様式であることは分かるが、ここには相対評価のことも絶対評価のことも記載されていない。

エ 本件開示公文書中「『D』『E』評価職員説明書」と題する公文書について

これが「D」「E」評価職員説明書の様式であることは分かるが、ここには相対評価のことも絶対評価のことも記載されていない。

オ 本件開示公文書中「教頭職に係る勤務状況報告書作成要領」と題する公文書について

これが教頭職に係る勤務状況報告書を作成する際の作成要領であることは分かるが、ここには相対評価のことも絶対評価のことも記載されていない。

カ 本件開示公文書中「教頭職を除く県費負担教職員に係る勤務状況報告書作成要領」と題する公文書について

これが教頭職を除く県費負担教職員に係る勤務状況報告書を作成する際の作成要領であることは分かるが、ここには相対評価のことも絶対評価のことも記載されていない。

キ 本件開示公文書中「評価基準」と題する公文書について

これが「評価基準」という標題の文書であること、ここには「1」として「評定項目及び基本的な評価視点・期待される役割」が、「2」として「評点の説明」が記載されていることは分かる。

これは校長及び教頭による評価の際のよりどころとなるものではあるが、校長らがどのような評価を行っているかを示す文書ではない。

以上のように、本件開示公文書は評価の仕方に関する公文書ではあるが、開示請求した公文書ではない。実施機関は、本件開示公文書のほかに、校長及び教頭による昇給区分判定のための評価の仕方に関し作成しているものはないというが、これは公文書の特定の仕方が誤っているのである。申立人は、校長らによる評価が相対評価なのか絶対評価なのか、絶対評価なら認定評価なのか、それとも教育評価における到達度評価のようなものか等を説明する公文書の開示を求めており、平成25年1月1日の昇給に係る評価の仕方に関する公文書に限定してはいない。また、開示された公文書が対象公文書に該当するのであれば、かつて教職員に配布された「新しい昇給のしくみについて」（平成20年11月 実施機関作成）や、申立人がこれまで開示請求により入手した公文書など、該当する公文書はほかにも存在するはずである。

実施機関は、申立人が請求する公文書を開示したとはいえないから、本件開示決定を取り消し、的確に公文書を特定したうえで新たに開示決定をすべきである。

4 実施機関の説明

実施機関が理由説明書及び口頭による説明により主張した内容は、概ね次のとおりである。

仙台市立学校職員のうち市町村立学校職員給与負担法（昭和23年法律第135号）第1条の規定により宮城県が給与を負担する職員（以下「県費負担教職員」という。）の昇給に係る評価の仕組みについては、これまでの申立人からの類似の異議申立ての際に説明してきたところと同様である（当審査会答申第42号2ページの「4 実施機関の説明(1)①」を参照。）。

本件において開示が求められている公文書は別記のとおりであるが、実施機関は、校長及び教頭による県費負担教職員の昇給区分決定のための評価（以下「校長らによる評価」という。）について「相対評価」、「絶対評価」等、評価の仕方に関する特定の概念を用いて整理し、定義してはいない。そのため実施機関は、校長らによる評価について「相対評価」、「絶対評価」等の用語を明示的に用いて記

述した公文書を保有しておらず、申立人が求める「相対評価であることを示す文書」、「絶対評価の中の認定評価であることを示す文書」等は、その文字どおりの意味においては不存在である。また実施機関は、校長らによる評価は、第三者から見ればいわゆる「相対評価」、「絶対評価」等に当たるとみることでもできるような要素を含んでいるとも考えており、その点で「相対評価でもなく絶対評価でもない」実施機関独自の評価の仕方であるともいえないと考えた。そこで実施機関としては、本件開示請求に対し、機械的に公文書不存在を理由とする非開示決定をするのではなく、申立人は校長らによる評価がどのように行われているのかを知ろうとして本件開示請求をしているものと解し、校長らによる評価の仕方を示す公文書を本件開示請求に係る対象公文書（以下「本件対象公文書」という。）として、その特定に努めた。申立人がそれらの公文書を見て、校長らによる評価の仕方を知ること、申立人自身が校長らによる評価の仕方を申立人の考える「相対評価」、「絶対評価」等のいずれであるかを判断することが可能になると考えたのである。このような形では申立人の求めには必ずしも沿えないのかも知れないが、実施機関としては、本件開示請求の趣旨に最大限沿うものであると考えている。

申立人は、本件対象公文書は平成25年1月1日の昇給に係る校長らによる評価の仕方に関する文書に限定していないというが、実施機関は、校長らによる評価の仕方については、毎年度、教育長の決裁を経て定め、各学校長に通知している。校長らによる評価の仕方がどのようなものかを示すためには、直近の評価に係る公文書によるのが適切であり、かつそれで足りると考え、本件開示公文書を特定したものである。そして実施機関は、本件開示公文書について、それぞれに記録された情報の非開示事由該当性を検討し、いずれも全部開示できるものと判断し、本件開示決定を行った。

なお、申立人は、本件開示請求書において、開示を行う際は、それぞれの公文書が「相対評価であることを示す文書なのか、絶対評価の中の認定評価であることを示す文書なのかなど、明記した上で開示」するよう求めていたが、本市の情報公開制度は、実施機関が保有する公文書そのものについて、非開示情報が記録されている場合を除き請求者に開示する制度であり、制度上「明記した上で開示」するものではない。仮に明記しようとしても、実施機関は校長らによる評価について「相対評価」、「絶対評価」等の概念を用いた整理をしていないので、明記することはできない。また実施機関は、本件開示公文書の開示の際、校長らによる評価の仕方に加え、申立人が求めるような仕方では開示が困難な理由を申立人に説明するべく、公文書開示の窓口である総務企画局総務部文書法制課（当時）を通じて申立人と日程調整を図ろうとしたが、申立人は説明を受けることを希望しなかった。

5 審査会の判断

(1) 実施機関が本件対象公文書として本件開示公文書を特定したことについて

公文書の開示請求者は、実施機関がいかなる公文書を保有しているかをあらかじめ把握することはできず、請求者が必要とする情報の性質や内容を示して請求する以外にはない。そして、請求者が求めるような公文書を実施機関が必ず保有しているとは限らないので、結果として、請求者がその求める公文書の開示を受けることができない場合もある。

本件において申立人は、「相対評価」、「絶対評価」等についての自らの考え方を前提とし、校長らによる評価の仕方がこれらのいずれに当たるのか、あるいはいずれにも当てはまらない独自の仕方

であるのかを示す公文書の開示を求めた。しかし、校長らによる評価の仕方について、実施機関では「相対評価」、「絶対評価」等の概念を用いた位置づけをしていないため、申立人のいう「相対評価」、「絶対評価」等に当たることを明確に示した公文書は保有しておらず、また、「相対評価」、「絶対評価」等のいずれにも当たらないということもできなかったというのである。

当審査会は、平成25年12月10日及び同年12月19日に実施機関の担当課である教育局学校教育部教職員課（以下「教職員課」という。）の保有する公文書について実地見分を行った。その詳細については後述するが、結果として当審査会が見分した公文書の中に、校長らによる評価に関して「相対評価」、「絶対評価」等の用語を用いた記載は見当たらず、少なくとも、校長らによる評価が「相対評価」、「絶対評価」等に当たることを明確に示した公文書を実施機関が保有していたとは認められない。そして、実施機関は、「相対評価」、「絶対評価」等の概念を用いていないために、校長らによる評価の仕方は「相対評価」、「絶対評価」等のいずれにも当たらないということもできなかった。そこで実施機関は、校長らによる評価の仕方が分かる本件開示公文書を本件対象公文書として特定し、これを開示することにより、申立人に校長らによる評価の仕方を説明し、それが申立人のいう「相対評価」、「絶対評価」等のいずれに当たるのか、又はいずれにも当たらないのかについての判断は申立人に委ねることにしたというのである。

かかる実施機関の対応は、申立人の請求する公文書に合致するものがないからといって非開示決定をするのではなく、最大限情報を開示しようという意図からのものであり、公文書開示制度の趣旨に照らし、不適切な対応と評されるべきものではない。

申立人は、実施機関が、本件開示公文書について、それぞれ相対評価であることを示す文書なのか、絶対評価の中の認定評価であることを示す文書なのか等を明記せずに開示したことは、知る権利を軽視するものであると主張する。しかしながら、実施機関が「相対評価」、「絶対評価」等の概念を用いていなければ、いずれの概念に当てはまるのかを明記することはできない。上記のとおり、公文書開示請求においては、必ずしも開示請求者の意図と合致する決定がなされるわけではない。さらに実施機関が、申立人が求めるような仕方では開示が困難な理由を申立人に説明しようとしたのに、申立人が説明を希望しなかった（このことは異議申立書において申立人自身が認めている。）こともあわせ考えると、本件開示決定が申立人の「知る権利」を軽視しているとまでいうことはできない。

本件開示決定における実施機関の目的は、校長らによる評価の仕方を申立人に示すことにあった。実施機関は、必要に応じ見直しを図ったうえで、毎年度、各校長に評価の仕方を公文書により通知しており、直近である平成25年1月1日の昇給に係る校長らによる評価の仕方に関する公文書である本件開示公文書を開示すれば、校長らによる評価の仕方を余すところなく示すことができると考えたというのであるから、かかる実施機関の判断が不適切であったとまではいえない。この点については、以下(2)において検討する。

(2) 本件開示公文書以外の本件対象公文書の存否について

申立人は、本件開示公文書が本件対象公文書に当たるとすれば、かつて教職員に配布された「新しい昇給のしくみについて」と題する公文書等、本件対象公文書に該当する公文書は他にも存在するはずであると主張するので、当審査会は、申立人が例示する公文書も含め、他に本件対象公文書

に該当するものの存否を確認するため、上記のとおり実施機関に対し実地見分を行った。

① これまで実施機関が申立人に開示した公文書について

実地見分においては、まず、「新しい昇給のしくみについて」をはじめ、校長らによる評価に関連してこれまで実施機関が申立人に開示した公文書の提出を求めた。実施機関からは、別表に掲げる9件の公文書が提出された。当審査会がこれらを見分したところ、これらは、制度発足当初は教諭を対象としていなかったが、その後、教諭を対象に加えたことに伴い既に廃止された要綱（別表中の④）や、教諭に係る校長らによる評価の仕方を説明したとはいえないもの（別表中の③（評定項目に係る部分）、⑦及び⑧）、あるいは本件開示公文書と同様の内容が記載されたもの（別表中の①、②、③（要綱の制定に係る部分）、④、⑤、⑥及び⑨）であり、現在行われている校長らによる評価の仕方について、本件開示公文書の内容をさらに補充するような内容を含むものはなかった。

② その他の公文書について

次に、当審査会は、実施機関の担当課である教職員課の執務室、書庫等の見分を行い、本件開示公文書及び実施機関がこれまでに申立人に開示していた公文書以外に本件対象公文書に該当するものの存否を確認した。その結果、校長らによる評価の仕方を示すものとして、平成20年度～23年度の学校職員（ただし、平成20年度について教諭は対象外とされていた。）の各昇給に関し、実施機関が校長らに教員の勤務状況報告書の提出を依頼した公文書及び「仙台市立学校県費負担教職員の昇給実施要綱（平成22年11月10日教育長決裁）」の存在が確認された。各年度の勤務状況報告書提出依頼文書の内容を確認したところ、平成22年度に従来「評定項目」と呼んでいたものを「評価基準」と改称し、その内容も一定の見直しが図られたが、それ以外に評価の仕方の内容に関わる変更はなく、本件開示公文書によっては示すことができない内容を含むものでもなかった。「仙台市立学校県費負担教職員の昇給実施要綱（平成22年11月10日教育長決裁）」は、別表中の④の要綱の後継の要綱であり、④と同様に、校長らが作成すべき勤務状況報告書の様式並びに校長及び教頭の役割に関する記載があったが、それらも本件開示公文書により示すことができる情報である。

また、当審査会は、実地見分の際に教職員課執務室内の共用書架に収められた文書ファイルの中に、「H21.11.27 11月校長会定例会 教職員課より」と題する文書（以下「校長会用文書」という。）の存在を確認した。校長会用文書は、校長らによる評価の仕方に関する文書として、本件開示請求との関係でその公文書該当性につき検討を要するものと認められたことから、その作成の経過等について実施機関に確認したところ、実施機関の説明は、概ね次のとおりであった。

実施機関は、平成22年1月1日の昇給時から全ての県費負担教職員を校長らによる評価の対象とすることとしたため、平成21年11月27日開催の市立小中学校の校長会において、昇給制度について改めて校長に説明し、教職員への周知を依頼することとした。校長会用文書は、その際の説明用資料の私案段階のメモとして当時の教職員課の担当職員が作成したものであるが、結局、校長会用文書は教職員課内の検討に付されなかったとのことであった。

条例上、「公文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成した「文書」であって、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」をいう（条例第2条

第2号)とされている。当審査会のヒアリングによれば、校長会用文書は、上記のとおり、職務上作成されたものであるが、実施機関において組織的に用いるため保有している文書であると認めることはできない。

以上の次第で、校長らによる評価の仕方について、本件開示公文書により示すことができない情報が含まれている他の公文書が存在するとは認められないから、実施機関の本件対象公文書の特定に係る判断が不適切であったとはいえない。

(3) 申立人のその他の意見等について

申立人は、当審査会の答申第42号に係る事案について、当審査会の答申時期に関する意見を述べているが、これは別件についての意見であり、当審査会としては、本答申において何らかの応答をする必要は認めない。

申立人は、他にも異議申立書等において、様々な意見や要望を述べているが、それらの意見等について判断することは当審査会の所掌の範囲を超えるものであり、また当該判断により上記の当審査会の結論が左右されるものでもない。

(4) 結論

以上のとおりであるから冒頭のとおり判断する。

別記

平成 21 年 1 月から昇給の仕組みが変わったが、校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が、相対評価なのか、絶対評価なのか、絶対評価ならば認定評価なのか、それとも教育評価における到達度評価のようなものなのか、又は、相対評価でもなく絶対評価でもない、仙台市教育委員会が作った独自の評価の仕方なのか、それらが明確に分かる文書。

別表 校長らによる評価に関連してこれまで実施機関が申立人に開示した公文書

公文書の区分	当該公文書の概要	校長らによる評価の仕方に関わる記載の有無及びその内容
① 平成20年11月19日付けで、いわゆる余白処理により起案された起案書（「平成20年11月20日（木） 合同校長会資料 新しい昇給制度について」と題するもの）	実施機関が平成20年度から新たな昇給制度を導入することとしたため（ただし、勤務成績の評定に基づき昇給区分を決定するという新制度のもとで勤務成績の評定を行うのは、平成20年度においては校長、教頭、事務職員及び栄養職員に限り、教諭は対象とされなかった。）、新制度を各市立学校長に説明するための資料内容について起案したものである。	教頭を一次評価者とし、校長を二次評価者とすることや勤務成績評価の手順が記載されている。
② 「平成20年11月 新しい昇給のしくみについて～平成21年1月から昇給のしくみが変わります～」と題する公文書	平成20年度からの新たな昇給制度を各教諭に説明するために作成された資料である。	
③ 平成20年11月21日付けの起案書（「仙台市立学校における県費負担教職員の昇給実施要綱の制定及び同要綱に基づく勤務状況の評定項目について」と題するもの）	③は④の要綱の制定及び同要綱に基づき校長らが勤務成績の評定をする際の「評定項目」を定めること等について起案したものの。要綱の起案内容は、決裁を経て、そのまま④の要綱となっている。「評定項目」は、平成20年度において教諭は勤務成績の評定の対象とされていなかったため、教諭に関する項目がないが、それ以外は本件開示公文書中の「評価基準」の「1」の部分とほぼ同様である。 なお、④の要綱は、平成22年11月10日に新たな要綱が制定されたことに伴い、廃止された。	教頭を一次評価者とし、校長を二次評価者とする、校長らが実施機関に提出すべき勤務状況報告書の様式が記載されている（③及び④に共通）。 勤務成績の評価を行う際の評定項目（③）については、教諭に係る評定項目は示されていない。
④ 仙台市立学校における県費負担教職員の昇給実施要綱（平成20年11月26日教育長決裁）		
⑤ 県費負担教職員にかかる昇給区分決定のための評定項目について（平成21年2月19日付けH20 教学教第1014号）	平成22年1月1日の昇給に向けて教員の評価を行う際に用いる「評定項目」を各学校長に通知したものの。「評定項目」は③で起案されたものに教諭に係るものが追加されている。	校長らが勤務成績の評価を行う際の評定項目が記載されている。
⑥ 昇給区分決定のための仮評価について（平成21年2月19日付けH20 教学教号外）	平成21年1月1日～同年12月31日の間に、市立学校の教員が県立又は県内市町村立学校に異動する場合、異動前の勤務成績について仮評価を行い、異動後の所属に引き継ぐ必要があることから、各市立学校長に対し仮評価に基づく勤務状況報告書の作成の仕方を通知したものである。	県立又は県内市町村立学校に異動する教員に係る勤務状況報告書の作成要領が記載されている。
⑦ 昇給区分決定に係る苦情申立審査委員会の設置及び運営に関する要綱（平成20年12月17日教育長決裁）	校長らによる評価を経て実施機関が決定した昇給区分に対する苦情申立てのしるべき等々を定めたものである。	校長らによる評価の仕方に関する内容は含まれていない。
⑧ 昇給区分決定に係る苦情申立手続の事務処理要領（平成20年12月17日教育長決裁）		
⑨ 「評価基準」と題する文書	⑤の「評定項目」と同様の内容を「1」とし、新たに「2」として各評点の説明を加えたものである。	本件開示公文書中の「評価基準」と同じものである。

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第 61 号)

年 月 日	内 容
平成 25. 4. 24	・ 諮問を受けた
25. 5. 17	・ 実施機関（教育局学校教育部教職員課）から理由説明書を受理した
25. 6. 5	・ 申立人から意見書を受理した
25. 7. 3 (平成 25 年度第 3 回情報公開審査会)	・ 実施機関から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った
25. 8. 9 (平成 25 年度第 4 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 12. 10	・ 実施機関（教育局学校教育部教職員課）において見分調査を行った
25. 12. 13 (平成 25 年度第 7 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 12. 19	・ 実施機関（教育局学校教育部教職員課）において見分調査を行った
26. 2. 27 (平成 25 年度第 9 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 3. 26 (平成 25 年度第 10 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 5. 12 (平成 26 年度第 1 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 7. 4 (平成 26 年度第 2 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った