

答 申 第 4 9 号

平成 26 年 9 月 5 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 7 月 4 日付け H25 教学教第 787 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 63 号

- (1) 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であることを示す文書
 - (2) 校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が認定評価であることを示す文書
 - (3) 校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が教育評価における到達度評価のようなものであることを示す文書
 - (4) 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であることを示す文書
- に係る公文書開示決定に対する異議申立て

答 申
(諮問第 63 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

本件異議申立ては、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 1 記載の 4 文書の開示を請求したのに対し、実施機関が平成 25 年 6 月 19 日付けで公文書開示決定通知書 1 通のみにより開示決定を行い、当該決定が相反する内容になっているとして、本件開示決定を取り消し、別記 1 の(1)から(4)までそれぞれについて新たに開示又は非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、平成 25 年 4 月 3 日に、別記 2 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（以下「4 月請求」という。）、これに対し、実施機関は 7 件の公文書を開示したが、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。実施機関の説明では、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のことであったので、申立人としては別記 1 のとおり 4 件において開示請求するべきと考え、改めて本件開示請求を行った。請求に際しては、4 件の公文書それぞれについて開示又は非開示の決定をするよう求めたにもかかわらず、4 月請求に対して開示された公文書と同様の 7 件の公文書（以下「本件開示公文書」という。）が開示された。そして、これら 7 件にかかる公文書開示決定通知書は 1 通のみであった。

実施機関は、校長及び教頭による評価の仕方について分類・定義するような概念を特段整理していないので、校長及び教頭による評価がどのような評価であるのかを明言しないまま開示し、開示を受けた申立人が開示された公文書を見て評価の仕方について判断できるようにすることが本件開示請求の趣旨に適うものであるというが、それは責任放棄であるし、本件開示公文書が開示請求した 4 件の公文書に該当するのだとすると、校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が、相対評価であり、認定評価であり、到達度評価であり、また相対評価でもなく絶対評価でもない仙台市教育委員会独自の評価の仕方であるという相反する内容の決定を行ったことになる。このような決定では校長及び教頭による昇給区分決定のための評価がどのような評価の仕方であるのかを判断することは不可能である。申立人は、これまで何度も開示請求を行ってきた結果、校長及び教頭による昇給区分決定のための評価は到達度評価のようなものであると思うに至った。到達度評価のようなものである以上、別記 1 (1)、(2)及び(4)については非開示とする決定をすべきなのであるから、このような決定を受け入れる訳にはいかない。

加えて、請求した公文書が、平成 25 年 1 月 1 日の昇給に係る評価の依頼に関する公文書であるのな

ら本件開示公文書でよいが、請求したのは別記1の4件の公文書であるので、請求した範囲はもっと広いのであり、申立人が以前開示を受けた「新しい昇給のしくみについて（平成20年11月 仙台市教育委員会）」も含めて対象とな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えないから、本件開示決定を取り消し、4件のそれぞれの公文書について、開示決定や非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1のとおりであるが、実施機関が、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、定義していないことは、申立人からなされた4月請求にかかる異議申立ての際に説明したところと何ら変わりはない。実施機関は、校長らによる評価について「相対評価」、「認定評価」等の用語を明示的に用いて記述した公文書を保有していないので、申立人が求める「相対評価であることを示す文書」、「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、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のできるような要素を含んでいるとも考えており、そのため「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」と言明できないことも4月請求にかかる異議申立ての際に説明したところと同様である。

このような状況を踏まえて、実施機関としては、4月請求に対する決定と同様に、「校長らによる評価は〇〇評価である」と明確に記述した公文書が存在しないことを理由とする非開示決定をするのではなく、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。）として特定し、これを開示することで、どのような評価の仕方であるのかを申立人が自ら判断できるようにすることが、本件開示請求の趣旨に適うものと考えたのである。

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のである。

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」、「認定評価」等についての自らの考え方を前提とし、別記1の公文書それぞれについて、開示又は非開示の決定をするよう求めた。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」、「認定評価」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」、「認定評価」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」、「認定評価」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も行った。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」、「認定評価」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」、「認定評価」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」、「認定評価」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」、「認定評価」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、それが申立人の求める4件の公文書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。

(2) 実施機関が別記1の公文書それぞれに対して開示又は非開示の決定をしなかったことについて

申立人は、実施機関が、本件開示公文書について、校長らの評価の仕方について明確に区別せずに開示し、開示を受けた者にどのような評価の仕方であるのかを判断させることとしたのは責任放棄であり、4件の請求に対していずれも同じ公文書を開示したのでは、評価の仕方を判断するのは不可能であると主張する。

一方、実施機関は、校長らの評価の仕方について「相対評価」、「認定評価」等の概念を用いていないし、第三者から見ればいわゆる「相対評価」、「認定評価」等に当たるとみることのできるような要素を含んでいるとも考えていることから、4件の請求それぞれを単純に区別して開示又は非開示の決定を行うことはできないので、せめて開示を受けた者がどのような評価の仕方であるのかを判断できるよう校長らの評価の仕方が見て取れる公文書を特定し、これを開示したというのである。上記(1)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。実施機関が校長らによる評価について特定の概念を用いて整理をしていないのであるとすれば、申立人が求めるような開示の仕方に応じようとしても困難であると言わざるを得ず、実施機関の対応が不適切であるとまではいえない。

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(3)において検討する。

(3) 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わる文書として、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、当審査会において、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。

(4) 申立人のその他の意見等について

申立人は、他にも意見書等において、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。

(5) 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1

- (1) 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であることを示す文書
- (2) 校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が認定評価であることを示す文書
- (3) 校長及び教頭による昇給区分決定のための評価が教育評価における到達度評価のようなものであることを示す文書
- (4) 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であることを示す文書

別記2

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である。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。	教頭を一次評価者とし、校長を二次評価者として、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）	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。	
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である。「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事項等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 63 号)

年 月 日	内 容
平成 25. 7. 4	・ 諮問を受けた
25. 7. 23	・ 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. 8. 12	・ 申立人から意見書を受理した
25. 9. 13 (平成 25 年度第 5 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. 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. 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
26. 7. 25 (平成 26 年度第 3 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った