

答 申 第 5 1 号

平成 26 年 11 月 13 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 29 日付け H25 教学教第 902 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 66 号

「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」

に係る公文書開示決定に対する異議申立て

答 申
(諮問第 66 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 1 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 7 月 11 日付けで開示決定を行った。本件異議申し立ては、実施機関が開示した公文書は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、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 3 のとおり 4 件にわけて開示請求するべきと考え、平成 25 年 6 月 5 日に改めて公文書開示請求（以下「6 月請求」という。）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 件の公文書が 1 通の決定通知書により開示された。公文書を 4 件に分けて請求しているのに、公文書開示決定通知書が 1 通のみということもあり得ないし、納得がいかなかったので、別記 3 の 4 件の公文書について、それぞれ公文書開示請求書を作成し、本件については別記 1（別記 3 の(2)に該当する。）の公文書を開示するよう求めたところ、実施機関は、4 月請求及び 6 月請求と同様の 7 件の公文書（以下「本件開示公文書」という。）を開示した。

本件開示公文書からは、10 項目について 5 段階評価をすることになっていることを知ることはできるが、「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」は全く読み取れない。実施機関としては、「相対評価」、「絶対評価」等、一定の評価の仕方を分類・定義するような概念を特段整理しているわけではないし、「到達度評価」や「相対評価」と言ってもその意味するところは、人により必ずしも一致しないということもあり得るなどと、いろいろ述べ、評価の仕方について明言しようとしなが、実施機関が校長及び教頭に行わせようとしている評価は絶対評価であり、教育評価における到達度評価のようなものなのである。なぜなら、本件開示公文書のうち「教頭職に係る勤務状況報告書作成要領」及び「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」においては、「別途「評価基準」の『1』の項目ごとに『2』により 5 段階評価する」と述べており、その「評

価基準」の「1」は到達度評価における評価規準に相当するものであり、「2」は到達度評価における評価基準に相当するものであるからである。したがって、本件開示公文書は認定評価を示す公文書ではない。

実施機関が、4月請求及び6月請求に対して同じ7件の文書を開示したことに対し、申立人が表現を工夫して、再度、再々度、公文書開示請求しているのであるから、求めているものが本件開示公文書だけではないことは明らかであるし、対象公文書を直近のものに絞る理由は何もないのである。当然「新しい昇給のしくみについて」も含まれるはずであるし、今回の理由説明書で存在を知った「仙台市立学校職員の昇給の実施要綱（平成22年8月13日教育長決裁）」という公文書にも評価の仕方が記載されていると思われるので、これも含まれるはずなのである。

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、新たに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月請求及び6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「認定評価」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「認定評価であることを示す文書」は、その文字どおりの意味においては不存在である。また実施機関としては、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のできる要素を含んでいるとも考えており、そうだとすれば、「認定評価である」と言明した記述を含む公文書が存在しないことを理由として機械的に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、申立人自身が校長らによる評価の仕方がどのような評価の仕方であるのかを判断することが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、「認定評価」についての自らの考え方を前提とし、別記1の公文書について、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「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「認定評価」に当たることを明確に示した公文書は保有しておらず、「認定評価」に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「認定評価」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「認定評価」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。

また、実施機関は、「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「認定評価」に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公文書に当たるのか、又は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。

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。

なお、申立人が、実施機関の理由説明書の記載により対象公文書に含まれると考えている「仙台市立学校県費負担教職員の昇給の実施要綱（平成22年8月13日教育長決裁）」が、見分を行った際に存在が確認できなかったため、実施機関にその存否について説明を求めたところ、平成22年8月13日教育長決裁の要綱はそもそも存在しないとのことであった。実施機関によれば、理由説明書に平成22年11月10日教育長決裁と記載すべきであったところを、誤って平成22年8月13日教育長決裁と記載したものであるとのことであった。理由説明書において、実施機関がその記載を誤ったことは遺憾であるが、平成22年8月13日教育長決裁の要綱が存在しない以上、これは本件対象公文書にはなり得ないものであると認められる。

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、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について

申立人は、他にも意見を述べているが、それらの意見について判断することは当審査会の所掌範囲を超えるものであり、また当該判断により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

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

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。

別記3

- (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。 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 66 号)

年 月 日	内 容
平成 25. 7. 29	・ 諮問を受けた
25. 8. 21	・ 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. 9. 6	・ 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. 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
26. 9. 4 (平成 26 年度第 4 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った