

答 申 第 3 6 号
平成 22 年 12 月 21 日

仙台市教育委員会 様

仙台市情報公開審査会
会 長 鈴木 宏一

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 22 年 5 月 10 日付け H22 教学教第 255 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 50 号

次の公文書の非開示決定処分に関する異議申立て

- (1) 校長及び教頭が、教諭について、10 の評定項目ごとに 5 段階評価を行い、5 点（極めて良好）、4 点（特に良好）、3 点（良好）、2 点（やや良好でない）、1 点（良好でない）という点数を付ける際の根拠となる評価基準（仙台市教育委員会が作成したもの）が書いてある文書
- (2) 仙台市立のすべての小学校、すべての中学校、すべての高等学校の校長及び教頭が、勤務校の教諭について、10 の評定項目ごとに 5 段階評価を行う際に作成した評価基準が書いてある文書（メモ程度のものも含む）

答 申
(諮問第 50 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、異議申立人（以下「申立人」という。）の行った公文書開示請求に対し、別記（2）の文書の不存在を理由として行った非開示決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、申立人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 条に基づき、別記の各文書の開示を請求したのに対し、実施機関が平成 22 年 4 月 16 日付けで公文書の不存在を理由として非開示決定をしたことについて、別記（2）の文書に係る非開示決定の部分の取消しを求めたものである。

3 申立人の主張要旨

申立人は、別記（1）の文書が不存在であることは受け入れるが、別記（2）の文書について不存在を理由に非開示決定がなされたことには納得できないとして本件異議申立てをした。

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。

(1) 評価・評定を行う以上、評価基準は必要であり、実施機関が作成していないのであれば、校長及び教頭は何らかの評価基準を作成しているはずである。

仙台市立中学校の教師は、生徒の評価に当たっては、客観性・安定性・公平性が確保されるようにとの実施機関の指導や、評価について生徒又は保護者に対する説明責任を果たせるようにしておくべきとの校長及び教頭の指導にしたがって、自分なりの評価基準を作成している。児童・生徒への評価・評定と教師への評価・評定には違いもあるが、人を評価し、評定を下すことにおいては多くの共通点がある。長年、児童・生徒に教え、評価・評定を行ってきた校長や教頭が、教師を評価し、評定を下す際、評価資料も集めず、評価基準を設けずに評価し、評定するとは考えにくいし、校長及び教頭の全員が評価基準を文章化せずに頭の中で考えただけで 5 段階評価できたとも考えにくい。大多数の者は評価基準を考え、それを基に 5 段階評価したはずであるし、評価基準を次年度も用いるため、コンピューターに保存したり、文書として保存したりしている者もいるはずである。

(2) 校長や教頭が作成した評価基準を記録した文書は、条例第 2 条第 2 号にいう「実施機関の職員が職務上作成し」たものであり、私的なものではない。ところが、この条例の規定を読んでいる校長及び教頭は少ないと思われ、したがって開示対象となる公文書の範囲を正確に理解している者も少ないのではないかとと思われる。

本件公文書開示請求において、実施機関は、開示決定等の期間を延長した。「対象文書の検索範囲が市立小学校、中学校及び高等学校となるので、検索に時間を要する」ことが延長の理由だったので、実施機関として各学校に出向いて調査したり、校長及び教頭と文書のやり取りをしたりするのかと思っていたが、実際には、合同校長会で開示請求の対象となる公文書を作成している場合にはその写しを提出するようにと、口頭で述べただけであったことが分かった。開示請求の対象とな

る公文書の範囲についての理解が必ずしも十分でないと思われる中、「開示請求の対象となる公文書を作成している場合には」と言うだけでは、評価基準を作成していても、自分のために作成したものであり公文書ではないと判断した者がいなかったとは限らない。また、合同校長会で要請しただけでは教頭に伝わっていないことも考えられる。

校長及び教頭から提出されなかったことは事実かも知れないが、実施機関が行った対象公文書の調査は不十分であり、不存在と断定することはできない。

4 実施機関の説明

非開示決定をした理由について、実施機関が理由説明書及び口頭による説明において主張した内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 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。）の昇給号俸数は、県費負担教職員ごとに決定された昇給区分に応じて定められ、昇給区分は、各県費負担教職員の昇給日前 1 年間の勤務成績の評定の結果等に基づき、教育長が決定する仕組みとなっている。昇給区分決定の前提となる勤務成績評定は、評定の対象となる県費負担教職員の職務を監督する者が評価者となり、実施機関が作成した「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」に定められた 10 の評定項目ごとに、それぞれ 5 段階の評点を付けることにより行うこととしており、県費負担教職員である教諭については、当該教諭の所属する学校の教頭を一次評価者とし、校長を二次評価者としている。

実施機関は、本件開示請求に係る対象公文書は、県費負担教職員の昇給のための勤務成績評定に関する文書のうち、評価者が評点を付けるに当たって基準となる文書であって、実施機関又は評価者が作成したもの（実施機関が作成した「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」を除く。）であると考え、まずはその存否の確認を行った。

- (2) 実施機関による存否確認の結果、実施機関と評価者のいずれも本件開示請求に係る対象公文書を作成していないと認められたので、実施機関は非開示決定を行った。

本件開示請求に係る対象公文書のうち別記（2）の文書（以下「本件対象公文書」という。）が不存在であると確認した経過は次のとおりである。すなわち、実施機関は、平成 22 年 3 月 24 日に開催された全市立学校校長が出席する合同校長会において、各校長に対し、県費負担教職員の評価を行った校長又は教頭が本件対象公文書を作成している場合には、その写しを提出するよう口頭で指示した。その際、本件対象公文書にはメモ書き程度のものも含むことを説明している。しかし、結局、校長又は教頭から写しの提出はなかったため、本件対象公文書は作成されていないと判断したものである。

- (3) 申立人は、校長及び教頭は、長年、児童・生徒に教え、評価・評定を行ってきたのであるから、実施機関が作成したもの以外に評価基準を設けずに評価し、評定を下すことは考えがたい旨主張する。しかし、複数の被評価者を複数の評価者が評価する場合、それぞれの評価者が独自に基準を作成して評価すると、統一された視点からの評価ができず、客観性・安定性・公平性が確保されない結果となるから、評価者それぞれが勝手に基準を作成することは考えられない。

5 審査会の判断

本件異議申立ては、本件対象公文書が不存在であることを理由とする非開示決定に対するものであるから、本件で問題となる点は、結局のところ、本件対象公文書の存否という点に尽きる。

(1) 本件対象公文書の特定について

まず、実施機関による本件対象公文書の特定の妥当性について検討する。

本件開示請求において申立人が開示を求めた公文書は別記のとおりであり、また、本件開示請求書に添付された別紙において申立人自身が「開示請求している文書は、『県費負担教職員にかかる昇給決定のための評定項目について』と題する文書ではないので、それを開示請求された文書として開示することはしないしてほしい」と明記しているから、実施機関が、本件開示請求に係る対象公文書を、県費負担教職員の昇給のための勤務成績評定に関する文書のうち、評価者が評点を付けるに当たって基準となる文書であって、実施機関又は評価者が作成したもの（実施機関が作成した「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」を除く。）と特定し、そのうち本件対象公文書は、評価者が評点を付けるに当たって基準となる文書であって、評価者が作成したものであると特定したことは妥当であると認められる。

(2) 本件対象公文書の存否について

① 申立人は、評価・評定を行う以上、評価基準は必要であり、実施機関が作成していないのであれば、校長及び教頭は何らかの評価基準を作成しているはずであると主張し、実施機関は、それぞれの評価者が独自に基準を作成して評価すると統一された視点からの評価とならず、客観性・安定性・公平性が確保されない結果となるから、評価者それぞれが基準を作成することは考えられないと主張するので、まず、この点について検討する。

実施機関の作成した「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」によれば、たとえば評定項目の一つである「1 学校経営参画」のうち「(1) 学校教育目標への取組」についての「経験 10 年以上」の教諭の評価基準は、「① 学校教育目標への実現に向けて、率先して取り組んでいる」というものである。各評価者は、「学校教育目標への取組」という項目についての評価を「学校教育目標への実現に向けて、率先して取り組んでいるか否か」という基準により行うべきであり、仮に学校ごとに異なる基準で評価したり、同じ学校内でも県費負担教職員ごとに異なる基準で評価したりすることがあれば、実施機関の言うように統一された視点からの評価とならないとは言えるかも知れない。しかし、県費負担教職員の昇給に係る昇給区分を決定するための評価としては、「学校教育目標への実現に向けて、率先して取り組んでいる」又は「取り組んでいない」という評価のみでは足りず、評価者には個々の県費負担教職員について 1～5 の評点を付けることまで求められているのであるから、評価者は「取り組んでいる又は取り組んでいない度合いを 5 段階に評価する基準」を必要とするのであって、当該度合いを評価する基準が実施機関から評価者に示されていないとすれば、評価者自ら基準を作成するのはあり得ないことではなく、「評価者それぞれが基準を作成することは考えられない」との実施機関の主張には、にわかには首肯しがたいものがある。

② したがって、県費負担教職員の勤務成績評価に当たって、評価者が独自の基準を作成した可能

性は否定できないと言うべきであるが、仮に評価者が独自の基準を作成したとしても、それが文書として存在するか否かが問題となる。

合同校長会において校長に対して要請しただけでは、教頭に要請の趣旨が伝わっていないことも考えられ、実施機関が行った対象公文書の調査は不十分であるとの申立人の主張も踏まえ、本件対象公文書の存否を確認するため、当審査会として、平成 22 年 1 月 1 日付けの県費負担教職員の昇給に係る評価に当たった校長及び教頭に対し、個別に書面による照会を行うこととした。

照会は、評価当時、仙台市立小学校、中学校、中等教育学校及び特別支援学校の校長又は教頭の職にあった者のうち、平成 22 年 3 月 31 日付けで退職（仙台市外の学校への、いわゆる人事異動に伴う退職を除く。）した者（以下「定年退職者等」という。）を除く 343 名に対し、「個々の教員について評価項目ごとに 1～5 の評点を付ける際、どのようにして評点を付けたか」、「何らかの基準を設け、又は評価に際して考慮すべき要素等をあらかじめ選定した上で評価したという場合、それらをたとえメモのようなものであっても紙に記載し、又はパソコン等に入力したことはあるか」、「紙に記載し、又はパソコン等に入力したものとすれば現在も保存されているか」等の設問に回答を求める方法により行った。その結果、324 名から回答が寄せられ、うち 21 名は「何らかの基準や評価に際しての考慮要素などを、たとえメモのようなものであっても紙に記載し、又はパソコン等に入力したことがある」と回答し、そのうちの 2 名からは「現在も保存している」との回答を得た。

- ③ 上記の照会回答結果を踏まえ、当審査会は、実施機関に対し、改めて本件対象公文書の存否を調査し、本件対象公文書に該当すると思われる文書の存在が認められた場合には当審査会に提出するよう求めた。

実施機関は、評価当時、仙台市立小学校、中学校、中等教育学校及び特別支援学校の校長又は教頭の職にあり、県費負担教職員の昇給に係る評価者であった者のうち、定年退職者等を除く 338 名に対し、改めて書面による照会を行った（複数の教頭が配置された学校においては、そのうち 1 名の教頭を評価者として勤務成績の評定を行っており、当審査会が照会した校長及び教頭 343 名のうち 5 名の教頭は評価者とならなかったため、実施機関は当該 5 名の教頭を照会の対象外とした。）。また、実施機関は、当該照会に対して「評定項目ごとに 1～5 の評点を付けるための基準、考え方、方法等について走り書き程度でも良いので、紙に書いたり、パソコンに入力したりした」が「既に破棄又は削除をした」と回答した者等とは個別に面談し、破棄又は削除の具体的な状況を聴取する等しながら、本件対象公文書の存否の確認に努めた。

その結果、実施機関から当審査会に対し、実施機関の照会に「評定項目ごとに 1～5 の評点を付けるための基準、考え方、方法等について走り書き程度でも良いので、紙に書いたり、パソコンに入力したりした」と回答し、さらに「現在も保存している」と回答した 2 名がそれぞれ作成した文書 2 件が提出され、それ以外に何らかの文書が存在しているとは認められなかったことが報告された。なお、実施機関としては、当該文書 2 件は県費負担教職員の評価に関わって評価者が作成したものであるが、本件対象公文書には該当しないと考えるとのことであった。

当審査会において、実施機関から提出された 2 件の文書の本件対象公文書該当性につき検討したが、いずれの文書も「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」に定

められた 10 の評価項目ごとに評価者が評点を付けるに当たっての基準が記載された書面であるとは認められず、当審査会は、当該文書 2 件は本件対象公文書には該当しないものと判断した。

- ④ さらに当審査会は、実施機関に保管されている平成 22 年 1 月 1 日付けの県費負担教職員の昇給に係る評価者の勤務成績評定に関する文書ファイルに綴られた文書の内容及び当該ファイルが保管されている書庫等について見分調査を実施したが、本件対象公文書に該当する文書は確認できなかった。

また、当審査会の求めに応じ、実施機関が改めて実施した存否調査に関する文書ファイルに綴られた公文書の内容及び当該ファイルが保管されている書庫等の見分調査もあわせて行ったが、実施機関の照会に応じて校長又は教頭から提出された公文書は、実施機関から当審査会に提出された 2 件の文書以外には確認できず、また他に本件対象公文書に該当する文書の存在も確認できなかった。

- ⑤ 以上のように、当審査会として本件対象公文書の存否の確認を重ねてきたが、結果として、実施機関に本件対象公文書が存在するとは認められなかった。

(3) 結論

以上のとおりであるから、冒頭のとおり判断する。

申立人は、意見書において実施機関の理由説明に関し、様々な意見や要望を述べているが、これらの意見等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、当該判断により上記の当審査会の判断が左右されるものでもない。

なお、本件対象公文書の存否の確認に当たっての実施機関の対応に関し付言する。

公文書の開示を請求することは市民の権利であり、条例第 3 条は、条例の運用に当たっては、公文書の開示を請求する権利を十分に尊重しなければならないことを実施機関の責務としている。たとえ公文書が不存在であり非開示決定をなすべき場合であっても、その前提として、対象となる公文書が不存在であることが慎重に確認されなければならない。

本件開示請求は、300 名を超える評価者のうち一部の者が作成したかも知れないメモ程度の文書も対象に、個別に本件対象公文書該当性を吟味しなければならない事案である。実際に公文書開示請求に対応する事務処理の窓口となる部署にとって、このような公文書の存否は必ずしも明確でないので、その存否の確認に当たっては、存在している可能性に留意して確認作業を進める必要があろう。実施機関は、合同校長会において該当するものがあれば提出するよう依頼し、その後、校長及び教頭から期限までに提出がなかったので不存在と判断したと言うのであるが、本件対象公文書の存否を確認する方法としては、いささか慎重さを欠いたものと言わざるを得ない。

実施機関においては、今後、公文書の存否が問題となる開示請求があった場合には、開示請求の対象となる公文書の種類や内容等に応じ、適切に存否の確認に努めるよう要望するものである。

別記

- (1) 校長及び教頭が、教諭について、10 の評定項目ごとに5段階評価を行い、5点（極めて良好）、4点（特に良好）、3点（良好）、2点（やや良好でない）、1点（良好でない）という点数を付ける際の根拠となる評価基準（仙台市教育委員会が作成したもの）が書いてある文書
- (2) 仙台市立のすべての小学校、すべての中学校、すべての高等学校の校長及び教頭が、勤務校の教諭について、10 の評定項目ごとに5段階評価を行う際に作成した評価基準が書いてある文書（メモ程度のものも含む）

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第 50 号)

年 月 日	内 容
平成 22. 5. 10	・ 諮問を受けた
22. 5. 27	・ 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
22. 6. 9	・ 申立人から意見書を受理した
22. 6. 23 (平成 22 年度第 2 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
22. 7. 6 ～ 7. 23	・ 対象公文書の存否について調査を実施した
22. 8. 20	・ 実施機関に対象公文書の存否を改めて調査するよう求めた
22. 9. 10 (平成 22 年度第 3 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
22. 10. 15	・ 実施機関より再調査結果を受理した
22. 11. 4 (平成 22 年度第 4 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
22. 11. 8 ～ 11. 12	・ 実施機関において見分調査を行った
22. 12. 9 (平成 22 年度第 5 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った