

答 申 第 4 0 号  
平成 23 年 9 月 30 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 23 年 5 月 24 日付け H23 教学教第 319 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 54 号

- (1) 「校長及び教頭が、教諭について、10 個の評定項目ごとに 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」の開示決定に対する異議申立て
- (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 個の評定項目ごとに 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）」の非開示決定に対する異議申立て

答 申  
(諮問第 54 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。）が行った開示決定及び非開示決定は、いずれも妥当である。

## 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、別記の各公文書の開示を請求したのに対し、実施機関が、平成 23 年 4 月 8 日付けで別記(1)の公文書については開示決定を、別記(2)の公文書については文書不存在を理由として非開示決定をしたことについて、それらの処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) 本件開示決定について

教諭について 5 段階評価をする校長及び教頭（以下「評価者」という。）は、各段階を画する境としての評価基準を必要とする。申立人は、別記(1)のとおり、教諭に 1～5 点という点数をつける際の根拠となる評価基準（実施機関が作成したもの）が書いてある文書の開示を請求した。これに対し、実施機関は、「評価基準」と題する公文書（以下「本件開示公文書」という。）を開示したのであるが、本件開示公文書だけでは教諭に 1～5 点の点数をつける際の根拠とはならない。本件開示公文書は、最後のページに新たに「2」として付け足された部分があるものの、これは「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（申立人は異議申立書で「H20 教学教第 752 号」としているが、当審査会が見分したところ「H20 教学教第 1014 号」が正しい。））により各仙台市立学校長に配布された勤務状況報告書作成のための評定項目（以下「評定項目」という。）と概ね同じものである。申立人は、平成 22 年 3 月 16 日にも実施機関に対する公文書開示請求を行い、これに応じて実施機関が平成 22 年 4 月 16 日付けで行った非開示決定に対して異議申立て（以下「平成 22 年の異議申立て」という。）をした。平成 22 年の異議申立てに係る仙台市情報公開審査会（以下「審査会」という。）の答申第 36 号は、「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、例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。…（中略）…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 1～5 の評点をつ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」と述べており、審査会は、評定項目は 5 段階に評価する基準を書いたものには該当しないと認めているものと解釈できる。実施機関は、平成 22 年の異議申立てに対する決定書において「答申の内容を尊重し」と述べてい

たので、かかる審査会の判断を受け入れたものと思っていたが、本件開示請求に対して評定項目と同様の本件開示公文書を開示したのである。これを根拠に可又は不可の2段階評価をすることは可能であるとしても、5段階評価をすることはできない。

本件開示公文書について、あえていえば、評価基準が記載されているといえるのは新たに付け足された「2」である。しかし、当の「2」の中に「評価基準に掲げられた事項について」との文言があることに見られるように、実施機関は「2」が評価基準であると考えていたわけではないし、また、これにより5段階評価をするのも不可能であるから、「2」も別記(1)に該当する公文書であるとはいえない。

したがって、本件開示公文書は、申立人が開示を求めた文書ではない。実施機関は、本件開示決定を取り消し、改めて5段階評価を行う際の根拠となる評価基準が書いてある文書について開示決定をすべきであり、あるいはそのような文書がないのであれば、文書不存在を理由とする非開示決定を行うべきである。

## (2) 本件非開示決定について

評価者は、教諭を評価する際に本件開示公文書を根拠の一つとしたかも知れないが、それだけで5段階評価をすることは不可能である。しかし、現に評価者は5段階評価を行っているのだから、明確であろうが不明確であろうが、文章化していようがまいが、各段階の境を画する評価基準を作成したはずである。申立人が平成22年に昇給区分決定に関する苦情の申し出を行った際、実施機関から申立人の勤務校の前校長が作成した文書が示された。これを読むと、前校長が自分なりの基準を設定し、評定の根拠を明確にしていたことが分かる。苦情の申し出があった場合の説明責任のことを考えると、評価者が、その作成した基準を紙に書いたり、パソコンに保存したりしなかったということは考えにくい。

実施機関は、全ての市立小学校、中学校、中等教育学校及び特別支援学校の校長並びに教頭を対象として請求内容に合致する公文書の存否調査を行い、その結果、全ての評価者が評価基準を作成していないと回答したのだから、別記(2)に対応する公文書は不存在であると主張する。しかし、本件異議申立ての手続きの中で示された当該調査に用いられた調査票を見ると、「個々の教員について評定項目ごとに『1』～『5』の評点をつけるのに用いるため、教育委員会から送付した評価基準のほかに…(中略)…基準となるようなものや評点をつけるための考え方、方法など」を紙に書いたり、又はパソコンに入力したりしたかを問う設問となっており、本件開示公文書が個々の教員について評点をつける際の根拠であることが前提とされている。そして、平成22年の異議申立ての際の実施機関の理由説明書にあったとおり、評価のあり方として、複数の評価者が分担して評価する場合に、評価者がそれぞれ評価基準を勝手に作成することは考えられないというのが実施機関の従来からの主張である。全ての評価者が基準等を紙に書いたりパソコンに入力したりしたことがないと回答したのは、このような状況の中で「教育委員会から送付した評価基準のほかに」との前置きをして回答を求めたから、つまり実施機関の作成した評価基準のほかに独自に作成したものはないと回答するように誘導したからである。実施機関が行った調査はその仕方に問題があり、対象公文書が存在しないとはいえない。

実施機関は、本件非開示決定を取り消し、改めて5段階評価を行う際の根拠として評価者が作成した評価基準が書いてある文書について開示決定をすべきである。

## (3) 本件異議申立ての趣旨について

本件開示決定及び非開示決定を受け入れることは、本件開示公文書が5段階評価を行う際の評

価基準であることや平成 22 年の異議申立ての際に実施機関が述べていた「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」との主張が正しいと確認されたことを意味する。申立人は、そのいずれも認めることができないので異議を申し立てた。

教諭に対する評価にあたっては、実施機関が作成した「新しい昇給の仕組みについて」と題する文書にあるように「客観性・安定性・公平性が確保される」必要がある。実施機関が、本件開示公文書により 5 段階評価が可能と考えているとすれば、あるいは不可能だと分かっているのに、それが評点をつけるための基準であると言い張っているとすれば問題である。評価者が、本件開示公文書以外に評価基準を設定せずに評点をつけていると認識し、それを容認しているとすれば、それも問題である。そのようなことでは評価の客観性・安定性・公平性が確保されない。

実施機関が、あくまで本件開示公文書が 5 段階評価を行う際の根拠となる評価基準が書いてある文書であるというのであれば、これにより、どのようにして評点をつけることが可能かを説明すべきである。審査会においては、答申を出す前に、実施機関にその点を説明させ、その結果を申立人に伝えて欲しい。本件開示公文書だけで評点をつけることができるということが理解できれば、実施機関の決定が正しかったと認めたいと思う。

#### 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。

##### (1) 本件開示決定について

実施機関は、別記(1)の開示請求に対し、本件開示公文書を特定し、開示決定をした。本件開示公文書は、各仙台市立小学校、中学校、中等教育学校及び特別支援学校の校長に対し、平成 23 年 1 月 1 日付けの昇給決定に先立ち、それぞれ当該校に所属する県費負担教職員（校長を除く。）の勤務状況報告書を作成し、実施機関への提出を促すために送付した「平成 23 年 1 月 1 日昇給に係る勤務状況報告書の提出について」（平成 22 年 11 月 12 日付け H22 教学教第 827 号）に添付していたものである。

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、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（教諭については、一次評価者が教頭、二次評価者が校長である。）となり、実施機関が定めた 10 個の評定項目ごとに、それぞれ 5 段階の評点をつけることにより行うこととしている。

仙台市立学校には県費負担教職員以外の教職員も存在するが、本件において開示請求がなされたのは、別記(1)のとおり「校長及び教頭が、教諭について、10 個の評定項目ごとに 5 段階評価を行い、…（中略）…点数をつ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」である。10 個の評定項目ごとに 5 段階評価を行うのは県費負担教職員のみであるから、県費負担教職員について 10 個の評定項目ごとにそれぞれ 5 段階の評点をつける際の根拠となる評価基準が記載されている公文書として本件開示公文書を特定し、開示決定を行ったものである。そして実施機関は、本件開示公文書以外にそのような公文書を保有していない。

##### (2) 本件非開示決定について

実施機関は、別記(2)の公文書の開示請求を受け、対象公文書の存否を慎重に確認するため、平成23年2月15日から同年3月4日までの間、各仙台市立小学校、中学校、中等教育学校及び特別支援学校の校長並びに教頭を対象として、「個々の教員について評定項目毎に『1』～『5』の評点をつけるのに用いるため、教育委員会から送付した評価基準のほかに、こういう場合は3、こういう場合は4とするといった基準となるようなものや評点をつけるための考え方、方法などについて走り書き程度でも構わないので紙に書いたり又はパソコンに入力したりしたか」、「紙に書いたり又はパソコンに入力したりしたものは、現在も保存してあるか」等について書面による照会を行った。なお、申立人の開示請求は、別記(2)に記載のとおり「すべての高等学校の校長及び教頭が…(中略)…作成した評価基準が書いてある文書」も対象としているように解することもできないわけではなかったが、一方で「10個の評定項目ごとに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」と明記されていたので、実施機関としては、申立人の開示請求は県費負担教職員の評価を行う際に作成した評価基準が書いてある公文書を対象とするものと判断し、仙台市立高等学校の校長及び教頭に対しては同様の照会を実施しなかったものである。もとより、10個の評定項目ごとに5段階評価を行うのは県費負担教職員のみであるから、仙台市立高等学校の校長及び教頭が「10個の評定項目ごとに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」は存在しない。

実施機関の書面による照会に対し、対象とした全ての校長及び教頭から回答が寄せられた。そして、平成23年1月1日付けの昇給に係る勤務状況報告書の作成に関与した評価者全員が「個々の教員について評定項目毎に『1』～『5』の評点をつけるのに用いるため、教育委員会から送付した評価基準のほかに、…(中略)…基準となるようなものや評点をつけるための考え方、方法などについて走り書き程度でも構わないので紙に書いたり又はパソコンに入力したりしたか」との設問に対して「いいえ」と回答した。実施機関は、かかる調査結果を踏まえ、別記(2)に対応する公文書は存在していないと判断し、本件非開示決定を行ったものである。

## 5 審査会の判断

### (1) 本件開示決定について

申立人は、本件開示公文書は申立人が請求したものではないとして、本件開示決定を取り消し、そのうえで5段階評価を行う際の根拠となる評価基準が書いてある公文書について改めて開示決定をすべきであり、あるいはそのような公文書がないのであれば、文書不存在を理由とする非開示決定を行うべきであると主張する。

通常、開示請求者は、あらかじめ実施機関がどのような文書を保有しているのかを把握したうえで開示請求をするわけではないから、開示請求者が求める文書を実施機関が保有していないということはあり得る。また、実施機関は、開示請求の意図を開示請求書の記載内容により判断せざるを得ないのが通常であるから、実施機関が対象公文書として特定した公文書が、結果として開示請求の意図と必ずしも一致しないものとなることも、ある程度いたしかたない面があるといえる。このように開示請求においては、開示請求者が求める内容そのものが記載された公文書について開示決定等がされるとは限らないのであるから、当審査会としては、実施機関が開示請求書の記載内容から合理的に開示請求の意図を推し量り、その保有している公文書の中から当該請求に応じた対象公文書を適切に特定したうえで決定を行った場合においては、結果として開示請求者の意図に合致しない公文書について決定がなされたからといって、そのこと自体によって当

該決定が違法と評価され、取り消されるべきであるとまではいえないものと判断する。

したがって、当審査会としては、本件開示決定の妥当性を検討するにあたっては、本件開示決定における対象公文書の特定の妥当性について、すなわち「実施機関が、本件開示公文書を対象公文書として特定したことは合理的であったか」及び「実施機関が保有する公文書の中に、他に対象公文書として特定されるべき公文書があったか」の2点について吟味する必要があると考えるものであり、以下、それらの点について順次検討する。

まず、実施機関が本件開示公文書を対象公文書として特定したことの合理性についてである。

実施機関は、「校長及び教頭が、教諭について、…（中略）…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」の開示を求める申立人の請求について、申立人自身が「10個の評定項目ごとに5段階評価を行い、…（中略）…点数を付ける際」といっているため、本件開示請求の対象を県費負担教職員に係る評価基準に絞って公文書を特定したというのであるが、10個の評定項目ごとに5段階評価を行うのは県費負担教職員のみであるとのことであるから、実施機関の当該判断は合理的であると認められる。

その結果、特定された本件開示公文書の内容が本件開示請求の趣旨に合致しているか否かが次の問題であるが、本件開示公文書は、評価者が県費負担教職員について10個の評定項目ごとに5段階評価を行う際の評価基準として活用すべく、実施機関が作成し、評価者に配布したものであることは、当審査会に対する実施機関の説明から明らかである。そして、本件開示公文書は、評定項目の内容に、新たに「2」として1～5の各評点がつけられるべき県費負担教職員の職務遂行の状況や実績等の程度を例示する説明が付け加えられている。そうしたことからすれば、本件開示公文書は10個の評定項目ごとに5段階評価を行う際の一つの考え方を示したものと評価することができ、本件開示公文書に示されたものだけで5段階評価を行うことができるかどうかについては様々な意見があり得るにせよ、当審査会としては、少なくとも本件開示公文書が本件開示請求の趣旨に全く合致しないものということとはできないものと判断する。なお、申立人は、当審査会の答申第36号の一部を引用して、当審査会が評定項目は5段階評価をする際の基準を書いたものには該当しないと認めているものと解釈できると主張しており、さらに評定項目と概ね同様の内容である本件開示公文書についても、同様に当審査会が5段階評価をする際の基準に該当しないと判断するのではないかと考えているようにも見受けられる。しかしながら、平成22年の異議申立ては公文書が存在しないことを理由とする非開示決定に対してなされたものであり、答申第36号の申立人が引用する部分は、評価者が評定項目のほかに、独自に評価基準を作成するとは考えられないとの実施機関の主張に対し、当審査会としては評価者が独自に評価基準を作成することがないとはいえないと考えることについて説明したものである。当審査会は、答申第36号において、評定項目が5段階評価をする際の基準を書いたものには該当しないと判断したということはないので、念のため述べておく。

次に、他に対象公文書として特定されるべき公文書の存否についてである。

実施機関は、本件開示公文書以外に対象公文書は存在しないと主張するので、当審査会は実施機関に対し見分調査を実施した。見分調査は、本件開示公文書以外の公文書で別記(1)に該当するものの存否を確認するため、実施機関に保管されている平成23年1月1日付けの県費負担教職員の昇給に係る事務に関わる一連の文書が綴られている全てのファイル、当該ファイルが保管されている書庫等について実施したが、見分調査の結果、本件開示公文書以外に別記(1)に該当すると認められる公文書の存在は確認できなかった。

以上の次第で、実施機関が本件開示公文書を対象公文書として特定したことは合理的であると認められ、また他に別記(1)に対応する公文書が存在するとも認められないから、実施機関の行った開示決定は妥当であると認められる。

(2) 本件非開示決定について

申立人は、評価者は、現に5段階評価を行っているのであるから、明確であると否とを問わず、また文章化されていると否とを問わず、申立人が主張するような評価基準を作成しているはずであると主張する。しかしながら、公文書開示請求においては、評価者がたとえ独自の評価基準を作成したとしても、それを公文書として保有していなければ文書不存在による非開示決定とならざるを得ないのであり、本件における問題は実施機関が対象公文書を保有しているか否かという点である。

実施機関は、全ての市立小学校、中学校、中等教育学校及び特別支援学校の校長並びに教頭を対象に対象公文書の存否調査を行い（本件開示請求が「10個の評定項目ごとに5段階評価を行う際に作成した評価基準」の開示を求めるものであることから、市立高等学校について調査の対象としなかった実施機関の判断は合理的であると認められる。）、その結果、独自の基準等を紙に書いたりパソコンに入力したりしたと回答した者は皆無であったことから、対象公文書は不存在であると判断したと説明している。当審査会は、この調査結果についても見分調査を実施した。見分調査においては、実施機関に提出された全ての調査票を点検し、平成23年1月1日付けの昇給に係る勤務状況報告書の作成に関与した全ての評価者から調査票が提出されていること、そしてその全員が「基準となるようなものや評点をつけるための考え方、方法など」について紙に書いたりパソコンに入力したりしていないと回答していることを確認した。また、回答内容を事後に修正した形跡の有無や調査票の余白に記載されたメモ等も含めて点検したが、提出された調査票の中に不自然な点や自らの回答内容に疑問を残しながらも曖昧な回答をしたこと等を窺わせるような点も見当たらなかった。さらに当審査会は、別記(2)に対応する公文書を実施機関が保有しているかどうかを確認するため、実施機関に保管されている平成23年1月1日付けの県費負担教職員の昇給に係る事務に関わる一連の文書が綴られている全てのファイル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、対象公文書の存在は確認できなかった。

申立人は、実施機関の行った存否調査は独自の評価基準は作成していないと回答するように評価者を誘導したものであり、その調査結果は信用できない旨を主張するので、この点について検討する。実施機関から提出された当該調査の調査票を見ると、評価者に対象公文書作成の事実の有無を問う設問には、申立人のいう「前置き」に続けて「こういう場合は3、こういう場合は4とするとといった基準となるようなものや評点をつけるための考え方、方法などについて」と記載されている。また、調査票と同時に各校長に送付された調査要領には、実施機関が当該調査において確認したい事項は「勤務状況報告書を作成するにあたり評点又は優先順位の配列を決定するのに用いる基準、方針、考え方その他これに類するもの」を紙に書いたりパソコンに入力したりしたことがあったか否か等であることや、勤務状況報告書作成に用いるために紙に書いたりパソコンに入力したりしたものがあるときは「内容が基準であると言えるようなものでない」場合であってもその写し等を提出するよう留意して欲しい旨が説明されている。これらからすれば、実施機関は、各評価者が当該調査の対象を幅広くとらえ、少しでも該当する可能性があるものは適切に集約されるように一定程度配慮していたことが認められる。よって、申立人の主張は憶測の

域を出ず、実施機関の行った存否調査は評価者が独自の評価基準を作成していないと回答するよう誘導するものであったとは認められない。

結局、別記(2)に対応する公文書が存在するとは認められないから、実施機関の行った非開示決定は妥当であると認められる。

(3) 申立人のその他の主張について

申立人は、当審査会に対し、答申をする前に評価者が本件開示公文書により教員にどのように評点をつけるのかについて実施機関に説明をさせ、その結果を申立人に伝えるよう求めている。当審査会は、本件開示決定及び非開示決定の妥当性を検討するのに必要があれば、条例第 25 条により当審査会に与えられた権限を行使して、申立人、実施機関等の意見を求めることはあるが、本件において当審査会が検討すべき事項は、上記のとおり、本件開示決定については実施機関が本件開示公文書を対象公文書として特定したことの妥当性であり、本件非開示決定については対象公文書の存否であって、本件開示公文書により評価者がどのように県費負担教職員について5段階評価を行うのかということではない。申立人の主張は、結局、本件開示公文書に記載された内容が県費負担教職員の評価基準として適切といえるかどうかを問題とするものであり、それは当審査会の所掌範囲を超えるものである。

また、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、これらの意見等について判断することも当審査会の所掌範囲を超えるものというほかない。

(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

- (1) 校長及び教頭が、教諭について、10個の評定項目ごとに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個の評定項目ごとに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 54 号)

年 月 日	内 容
平成 23. 5. 24	・ 諮問を受けた
23. 6. 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
23. 6. 29	・ 申立人から意見書を受理した
23. 7. 11 (平成 23 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
23. 7. 25 ～ 7. 27	・ 実施機関において見分調査を実施した
23. 8. 1	・ 申立人から意見書を受理した
23. 8. 19 (平成 23 年度第 4 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
23. 9. 16 (平成 23 年度第 5 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った