

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第860号)

平成23年1月14日

横情審答申第860号
平成23年1月14日

横浜市教育委員会 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19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24日教教人第2245号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成20年度 昇給事務に関して、紙ベースで学校から届いた報告書をどのように整理し、どのようにして総合評価「A」以上の事務職員284人からA・B区分に138人を割り出すことができたのかがわかる文書・資料。又、138人をAとBに区分する作業に関する資料。上記の件に関して責任者、担当者、人数のわかる文書・資料。」の非開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市教育委員会が、「平成20年度 昇給事務に関して、紙ベースで学校から届いた報告書をどのように整理し、どのようにして総合評価「A」以上の事務職員284人からA・B区分に138人を割り出すことができたのかがわかる文書・資料。又、138人をAとBに区分する作業に関する資料。上記の件に関して責任者、担当者、人数のわかる文書・資料。」を非開示とした決定は妥当ではなく、「平成20年度小学校番号表の様式」、「平成20年度中学校番号表の様式」、「学校事務職員・学校栄養職員評価報告書の様式」、「平成20年度教職員人事課人事係事務分担表」及び「平成20年12月期勤勉手当及び平成20年度昇給の勤務成績に関する報告について（平成20年度教教人第1763号）」を対象行政文書として特定した上で、開示・非開示の決定をすべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「平成20年度 昇給事務に関して、紙ベースで学校から届いた報告書をどのように整理し、どのようにして総合評価「A」以上の事務職員284人からA・B区分に138人を割り出すことができたのかがわかる文書・資料。又、138人をAとBに区分する作業に関する資料。上記の件に関して責任者、担当者、人数のわかる文書・資料。」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、平成21年12月25日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号）第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

(1) 学校事務職員の昇給区分決定に係る業務について

実施機関は、神奈川県市町村立学校職員の人事評価に関する規則（平成15年神奈川県教育委員会規則第4号。以下「人事評価規則」という。）に基づき市立小中学校職員の人事評価を実施している。この人事評価の結果は、学校職員の初任給、昇

格、昇給等に関する規則（昭和45年神奈川県人事委員会規則第16号。以下「昇給規則」という。）に基づき、翌年度の昇給に反映させる仕組みとなっており、実施機関では、学校職員に適用する昇給区分等に関する要綱（平成20年9月1日職第237号神奈川県教育委員会教育長通知。以下「要綱」という。）に基づき昇給に関する事務を行っている。

昇給とは、職員を同じ級の上位の号級に上げるとを言い、昇給日である1月1日の直近に実施した人事評価の評価結果から点数換算表及び総合評価基準表（要綱別表第1及び第2）により算出した総合評価（以下「総合評価」という。）をもとに、昇給日前1年間（以下「基準期間」という。）の職員の職務遂行に係る行動事実及びその成果（以下「勤務実績」という。）に応じて5段階の昇給区分（A・B・C・D・E）を適用することとなっている。この5段階の区分のうち、上位2区分のA及びB区分とする人数は、神奈川県教育委員会（以下「県教委」という。）が決められている。

実施機関が、事務職員の昇給区分を決定する際には、評価結果を点数換算したものの平均点及びそれから算出した総合評価を前提として、基準期間の勤務実績と校長からの聴取により、県教委が決定した人数におさまるように決定している。

(2) 非開示とした理由

事務職員の昇給区分決定に係る業務において、総合評価Aの職員を昇給区分A又はBと区分する作業は、前記のとおり、実施機関において行っている。実施機関のうち、どの部署が所管するかについては、横浜市教育委員会事務局事務分掌規則（昭和43年4月横浜市教育委員会規則第2号。以下「事務分掌規則」という。）により、平成20年度においては教職員人事・企画部教職員人事課（以下「教職員人事課」という。）が昇給区分の決定事務に携わることが決まっているが、今回請求者の求めている、区分業務の責任者、担当者及びその人数のわかる書類は作成していない。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、申立人が知りたい事項が明確になるよう情報を開示するよう求める。

- (2) 平成20年度昇給事務に関して三度にわたる開示請求を行った。共通して求めているのは、総合評価「A」以上の事務職員284人からどのようにして、A・B区分に138人を割り出したのかということである。実施機関は三度とも「作成する義務及び業務上の支障がなく、作成または保管していないため」という理由を述べている。このような理由は常識的に信じがたい。なぜなら、校長からあがってくる報告書は紙ベースであり、各校1枚として500枚を超える報告書が届くのである。整理の仕方にもいろいろあるので、どういうやり方かを決定しなければならないが、文書がないとしたら担当者は何によって整理したのかという問題を生じるからである。
- (3) 学校では児童生徒の学習評価を行う際に、学校ごとに文書を作成し、考え方や手順など客観性を持たせるための努力をしている。評価資料や学力調査時の留意点、特に観点別評価を神奈川県公立高校入試選抜資料のための「評定の総括」といわれる作業は特に詳しく記述されている。文書への記録なくしては本人の記憶に頼ることになり信頼される業務の遂行ができないからである。実施機関が文書作成の必要性がないというのなら、担当者は何をよりどころに284人から138人を割り出したのか。業務遂行にあたり少なくとも校長からの報告書を見ながら、138人をA・B区分にするという決定をなしているのであるから担当者の思考には判断の「物差し」があったはずである。申立人はその「物差し」についての開示を求めている。
- (4) 本件で異議申立ての対象となった非開示の理由について、実施機関は文書の不存在をあげている。しかし、非開示理由説明書では「(2)学校事務職員の昇給区分決定に係る業務について」において「市教委が事務職員の昇給区分を決定する際には、評価結果を点数換算したものの平均点及びそれから算出した総合評価を前提として、基準期間の勤務実績と校長からの聴取により、神奈川県教育委員会が決定した人数におさまるように、AまたはB区分を決定している。」と述べられている。行政は文書主義をとっているので、どういう場合に校長から意見聴取するのかを決めた文書がなければならない。
- (5) 開示請求書の記載が不明であるとして、教職員人事課職員から請求内容について電話確認があったが、確認内容は開示請求書に書いた文章をそのまま読み上げただけであり意味のないものであった。
- (6) 県教委の定めた規則、要綱及び昇給事務に関する手引きは公開されているため開示を求めている。

- (7) 神奈川県下の全市町村が県教委の定めた要綱で昇給事務を行っている。横浜市は小学校1校2校の市町村と違って、500校を超える学校分の事務職員の評価を実施機関に集めてから昇給区分決定をするのだから、実施機関独自の基準や手順を記した文書があるはずであり、その開示を求めている。
- (8) 個人の評価が記載された文書の開示は求めている。
- (9) 職員の評価をしているのは校長である。実施機関は校長の評価に基づき、上位昇給者を決定するのだから、この決定の結果を説明するためにも基準が必要なはずである。
- (10) 正確な文書件名で開示請求がなければ文書不存在とするのは行政として不誠実な態度だと言わざるを得ない。
- (11) 学校では校務分掌表を作成し、担当者名・仕事内容と手順・責任者を明らかにしている。このような文書の作成なくしては本人の記憶に頼ることになり信頼される業務の遂行ができないばかりか恣意性を発生させるからである。
- (12) 実施機関が文書作成の必要性がないというのなら、教職員人事課は人事評価に基づく昇給事務という重要な業務を担当者も決めずに行っているのかという問題を生じる。しかし、誰かが担当していることは明白であり、申立人はその明白な事実についての情報を求めているのである。
- (13) 本件で異議申立ての対象となった非開示の理由について、実施機関は文書の不存在をあげている。教職員人事課では事務分掌分担表を作成しており、理由にならない。また、昇給事務に関しては職員の将来にわたる貸金・退職金・年金に影響を及ぼす重要な事務であり、責任者・担当者も決めないで支障なく事務が遂行できるとは考えられない。

5 審査会の判断

(1) 教職員人事評価システムと昇給区分の決定について

市立小中学校教員などいわゆる県費負担教職員について、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第46条では、「県費負担教職員の勤務成績の評定は、地方公務員法第40条第1項の規定にかかわらず、都道府県委員会の計画の下に、市町村委員会が行うものとする。」と定めており、この規定に基づいて県教委は人事評価規則を制定し、実施機関はこの規則に基づき平成15年度からすべての県費負担教職員を対象として教職員人事評価システム（以下「評価システ

ム」という。)を実施している。また、地方公務員法(昭和25年法律第261号)第40条第1項では、勤務成績の「評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」と県費負担教職員を含む一般職地方公務員の勤務成績の評定の結果の活用について定めており、これは、職員の士気を高め公務能率を増進させることを目的として、評価の結果を昇給や勤勉手当の査定などの身分取扱いに反映させなければならない趣旨であると一般に解されている。神奈川県では、平成19年3月の規則改正で評価システムの目的に「人事上の処遇に活用」(人事評価規則第1条)することを付加するとともに、昇給規則を改正し、評価システムにおける人事評価の結果(以下「評価結果」という。)を、平成19年度の評価結果から、翌年度の昇給に反映させる仕組みとし、昇給区分を決定する方法の詳細を要綱により定めている。

要綱では、昇給区分の決定は直近の評価結果に対応して区分した総合評価を基準に、基準期間における職員の勤務実績を考慮したうえで決定すること、昇給区分A及びBを適用することとして政令市教育長が決定する職員の数は、昇給区分Aは対象職員の5パーセント以内、昇給区分Bは対象職員の20パーセント以内で、神奈川県教育長が指定する数とすることなど、昇給区分の決定にあたっての基準や取扱いについて定めている。

(2) 本件申立文書について

開示請求書の記載からは申立人が開示を求める文書が不明確であったため、申立人の意見陳述を実施した際に、申立人に対して質問をしたところ、次のとおり説明があった。

ア 県教委の定めた規則、要綱及び昇給区分決定業務の市町村向けの手引書は公開されているため開示を求めている。

イ 事務職員個人の評価が記載された報告書は開示を求めている。

ウ 事務職員の昇給区分決定に関する横浜市独自の基準や手順が知りたい。

エ 神奈川県下の全市町村が県教委の定めた要綱で昇給区分の決定に係る事務を行っている。横浜市は小学校1校2校の市町村と違って、500校を超える学校分の事務職員の評価を実施機関に集めてから昇給区分を決定するのだから、横浜市独自の基準や手順を記した文書があるはずであり、その開示を求めている。

当審査会では、これらの申立人の意見と、開示請求書の記載内容を併せ考え、本件申立文書は、実施機関が平成20年度に係る事務職員の昇給区分決定に関する報告

書類の提出を横浜市立の小学校、中学校及び特別支援学校（以下これら3種類の学校を総称して「学校」という。）から受けてから、事務職員の昇給区分を決定するまでの事務（以下「昇給事務」という。）に関する文書で、「実施機関独自の上位昇給者決定基準が記載された文書」、「実施機関が独自に作成した昇給事務の事務マニュアル」、「実施機関が独自に作成した様式類のうち個人の評価が記載されている報告書を除いた文書」及び「責任者、担当者及び人数が確認できる文書」であると判断した。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、本件申立文書は作成し、又は取得しておらず、保有していないと主張している。

イ そこで、当審査会では、本件申立文書の不存在について調査するため、平成22年10月19日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本件請求に係る開示請求書には「総合評価「A」以上の事務職員284人からA・B区分に138人を割り出すことができたのがわかる」という記載がされていた。また、申立人との電話でのやりとりで、申立人が開示を求めている文書は「総合評価A以上の職員をA・B区分に分けた際の、作業の仕方、責任者、担当者及び人数がわかる文書」であることが確認できた。これらのことから、申立人が求めている文書は、県教委が作成している昇給区分決定業務に関する要綱や「新たな昇給制度に関する手引き」のような、一般的な基準や手引書ではなく、総合評価A以上（284人）の事務職員から、上位昇給対象者であるA・B区分（138人）を割り出すときに使用した、内部マニュアル並びにその作業についての責任者、担当者及び人数が記された文書であると解釈した。

(イ) この解釈に基づき、保有している文書を確認したが、該当する文書がなかったため、本件処分を行った。

(ウ) 事務職員の昇給区分の決定は、要綱に基づき総合評価をもとに基準期間の勤務実績に応じて行っている。上位昇給対象者の人数は県教委によって定められている。

(エ) 昇給区分決定業務の流れとしては、9月中旬から10月上旬までにかけて校長を対象に昇給区分決定業務に関する説明会を行い、10月上旬には校長あてに、要綱で定める「勤務成績に関する報告及び意見（内申）調書」（以下「調書」

という。)等及び学校事務職員・学校栄養職員評価報告書(以下「評価報告書」という。)の提出をするよう通知をする。学校からこれらの書類の提出を受けたときは、平成20年度小学校番号表及び平成20年度中学校番号表(以下総称して「学校番号表」という。)を用いて、提出を受けた学校を記録する。提出された事務職員の調書をまとめ、総合評価が高い者から順に並べ替えをし、総合評価の高い者から上位の区分の候補者としていく。総合評価が同じ者の中からより上位の区分者を選定するためには、評価報告書や直近の人事評価の内容について確認を行う。それでも決定が困難な場合には、校長とのヒアリングの際に、その職員についてのより詳しい勤務状況について確認を行い、より優れている者を上位の昇給区分の候補者とし、昇給区分の最終的な決定は文書により行う。当該文書の決裁は、平成20年度においては、教職員人事・企画部長が行っている。

- (オ) 昇給事務で使用する資料のうち、横浜市独自のものとしては評価報告書がある。調書に記された評価は、前年度末(平成20年3月末)の評価であり、昇給事務を行う平成20年10月までには6か月から7か月ほど期間がある。評価システムでは、評価結果を次年度の取組につなげるため、校長と職員で面談を行っており、職員の中には、その面談で校長に指摘されたことを、しっかりと受け止め、改善しようと努力している人が多くいる。そのような職員のことを評価し、昇給区分決定に反映させるため、4月から評価報告書作成時点までの勤務状況を校長が記載した評価報告書の提出を受け、同じ総合評価の者の昇給区分を決定する際に使用している。
- (カ) 校長に対する昇給区分決定業務の説明会では、レジュメを使用した。
- (キ) 昇給事務を含む人事評価制度の担当者が記されている平成20年度教職員人事課人事係事務分担表(以下「分担表」という。)については、開示請求の対象となっている範囲を「昇給事務」と限定していたこと及び開示請求の内容を総合評価A以上の事務職員284人からA・B区分に138人を割り出した担当者と判断していたことから、対象となる文書であるという判断をしなかった。しかし、範囲を広く考えれば、分担表は「担当者、人数がわかる文書」に該当するものであり、特定すべきであったと考えている。今後は請求の範囲を限定しすぎず、幅広く解釈をするよう留意する。

(ク) 事務職員の昇給区分は、要綱上政令市教育長の指定する者が決定するとされているが、当該指定は、実施機関においては行っていない。

ウ 当審査会では、実施機関の説明に基づき、昇給事務の手順を踏まえた上で、本件申立文書の存在について検討することとした。

エ まず、学校番号表について検討する。

学校番号表の様式を見分したところ、学校の名称、所在区及び学校の種類ごとの一連番号が記載されていた。実施機関の説明によると、昇給事務においては、学校から調書等が提出された際に、学校番号表の当該学校部分に印を付けることにより、各学校からの調書等の提出状況を確認しているとのことであった。

そこで、事務局をして平成20年度の昇給事務において実際に使用した学校番号表について実施機関に確認をしたところ、次のとおり説明があった。

(ア) 学校番号表は、平成20年度行政文書分類表において保存期間が1年未満とされている庶務関係書類に該当する。

(イ) 保存期間1年未満の行政文書の廃棄については、横浜市教育委員会行政文書管理規則（平成12年3月横浜市教育委員会規則第8号）第13条第2項では、事務処理上不要となった時点で行うことと規定されている。

(ウ) 平成20年度昇給事務において実際に使用した学校番号表は、事務処理上不要となった時点で廃棄しているため、現在は保有していない。

上記(ア)から(ウ)までの説明は、行政文書分類表及び横浜市教育委員会行政文書管理規則に照らし、不合理であるとは認められない。

しかしながら、実施機関では本件請求時点においても、学校番号表の様式を保有しており、学校番号表の様式は、平成20年度の昇給事務に関する様式であり、実施機関が独自に作成したものであると認められるため、本件申立文書に該当する。

オ 次に評価報告書の様式について検討する。

評価報告書の様式を見分したところ、学校名、職員の氏名、評価所見などの各欄で構成されており、実施機関の説明によれば、評価報告書は実施機関独自の様式であり、昇給事務において総合評価が同じ者の中から上位区分者を選定するために使用していたとのことである。

評価報告書の様式は、平成20年度の昇給事務に関する様式であり、実施機関が

独自に作成したものであると認められるため、本件申立文書に該当する。

カ 次に実施機関独自の上位昇給者決定基準が記載された文書について検討する。

実施機関は、上位昇給者の決定基準は要綱以外にはなく実施機関においても作成していないと主張している。これに対し申立人は、500校を超える学校の事務職員の評価を実施機関に集めてから昇給区分決定をするのだから、実施機関独自の基準があるはずであると主張している。

ところで、実施機関は事情聴取において、校長への昇給区分決定業務の説明会を行い、説明会ではレジユメを使用したと説明していることから、当該レジユメには昇給区分決定業務の説明内容として実施機関独自の上位昇給者の決定基準が示されているとも考えられた。そこで、事務局をして、実施機関に当該レジユメ及び説明内容について確認をしたところ、レジユメは県教委が作成した「新たな昇給制度に関する手引き（政令市立学校長用）」そのものであり、説明内容もこれに沿ったものであったとのことであった。

説明会に関する実施機関の説明と職員の昇給区分の決定にあたっての基準や取扱いは(1)のとおり要綱で定めていることを併せ考えると、実施機関の上位昇給者の決定基準は要綱以外にはなく実施機関においても作成していないという主張は不合理とまではいえない。その他、実施機関が独自の上位昇給者の決定基準を作成したことを推認するに足る事情は見受けられない。

キ 次に実施機関が独自に作成した昇給事務の事務マニュアルについて検討する。

実施機関は、事務処理に関する独自のマニュアルは作成していないと主張している。これに対し申立人は、500校を超える学校の事務職員の評価を実施機関に集めてから昇給区分決定をするのだから、実施機関独自の事務処理の手順を記した文書があるはずであると主張している。

適正かつ効率的な事務執行を確保する観点からすると、実施機関の昇給区分決定業務に関する独自のマニュアルを作成していないとする主張は納得できるものではない。しかし、事情聴取等を通じて、実施機関が昇給事務に関する独自のマニュアルを作成したことをうかがわせる事情は認められないことから、実施機関の主張は認めざるを得ない。

ク 次に分担表について検討する。

実施機関は事情聴取において「担当者、人数がわかる文書」として、分担表

を特定すべきであったと説明している。

分担表を見分したところ、教職員人事課の各種事務と当該事務を担当する職員の一覧表であり、昇給事務が含まれる「県費人事評価制度事務」の担当者をはじめ、教職員人事課における各種事務の担当者が確認できる文書であるため、本件申立文書に該当する。

ケ 次に昇給事務の責任者が確認できる文書について検討する。

実施機関は、平成20年度における事務職員の昇給区分決定に係る業務は、事務分掌規則に基づき「その他人事に関すること」として、教職員人事課が所掌していること、要綱では事務職員の昇給区分は政令市教育長の指定する者が決定するとされているが、当該指定は実施機関においては行っていないこと及び昇給区分の最終的な決定は文書により行い、当該文書の決裁は平成20年度においては、教職員人事・企画部長が行っていることを説明している。

本件請求に係る「責任者」については、横浜市教育長が指定した者と解すべきか、実際に事務職員の昇給区分の決定を行った者と解すべきか、いずれの解釈も採り得ると考えられる。

まず、「横浜市教育長が指定した者」が確認できる文書について検討すると、実施機関の教育長の指定は行っていないとする主張を覆すに足る事情は見受けられなかった。

次に、「実際に事務職員の昇給区分の決定を行った者」が確認できる文書について検討すると、事務職員の平成20年度の昇給区分決定は、「平成20年12月期勤勉手当及び平成20年度昇給の勤務成績に関する報告書について（平成20年度教教人第1763号。以下「昇給区分決定文書」という。）」により行われており、昇給区分決定文書の決裁は、教職員人事・企画部長が行っていることを確認した。

以上のことから、昇給区分決定文書は平成20年度の昇給事務に関する責任者が確認できる文書であると認められるため、本件申立文書に該当する。

(4) 付言

実施機関には、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、実施機関の組織、業務内容、事務の流れ等、開示請求を行う手がかりとなる情報の提供を行い、開示を求められている文書を確実に認識した上

で開示決定等を行う責務があるが、本件処分に係る実施機関の対応は、その責務を果たしているとは言い難い。

また、実施機関は、申立人が県教委の作成した要綱等の開示を求めていることを認識したため、当該要綱等を対象行政文書から除外し、非開示決定を行ったと説明している。しかし、開示請求書の記載内容からは、そのような経緯を認めることはできなかった。このような場合には、後日見解の相違による紛争が生じないよう、実施機関が開示請求者に対して開示を求めている文書の名称、開示請求者の意図する内容等を開示請求書の備考欄等に明確に記述することを求めるべきである。

実施機関においては、情報公開制度における責務を深く認識し、適正な運用に努めるよう望むものである。

(5) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を存在しないとして非開示とした決定は妥当ではなく、学校番号表の様式、評価報告書の様式、分担表及び昇給区分決定文書を本件請求に係る行政文書として特定の上、開示・非開示の決定をすべきである。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 高橋 良、委員 三輪律江

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成22年5月24日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成22年6月4日 (第103回第三部会) 平成22年6月9日 (第172回第二部会) 平成22年6月10日 (第168回第一部会)	・諮問の報告
平成22年7月5日	・異議申立人から意見書を受理
平成22年8月27日 (第175回第二部会)	・審議
平成22年9月7日 (第176回第二部会)	・審議
平成22年9月28日 (第177回第二部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成22年10月8日 (第178回第二部会)	・審議
平成22年10月19日 (第179回第二部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成22年11月12日 (第180回第二部会)	・審議
平成22年11月26日 (第181回第二部会)	・審議
平成22年12月10日 (第182回第二部会)	・審議