

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第532号)

平成20年2月8日

横 情 審 答 申 第 532 号

平 成 20 年 2 月 8 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19年8月16日教小中第1709号による次の諮問について、別紙のとおり
答申します。

「(1)横浜市立金沢中学校平成19年度前期中間試験 第2・3学年 技
術 解答用紙ほか6件」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、「(1)横浜市立金沢中学校平成19年度前期中間試験 第2・3学年 技術 解答用紙ほか6件」を非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「(1)横浜市立金沢中学校平成19年度前期中間試験 第2・3学年 技術 解答用紙ほか6件」(以下「本件申立文書」という。)の開示請求に対し、横浜市教育委員会(以下「実施機関」という。)が、平成19年7月17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。以下「条例」という。)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) 本件申立文書について

本件申立文書は、横浜市立中学校平成19年度前期中間試験に係る次の文書である。

ア 横浜市立金沢中学校第2・3学年の技術の解答用紙(以下「本件解答用紙」という。)

イ 横浜市立小田中学校全学年における実施した教科の解答

ウ 横浜市立富岡中学校全学年における実施した教科の解答

エ 横浜市立富岡東中学校全学年における実施した教科の解答

オ 横浜市立並木中学校全学年における国語、英語及び音楽並びに第二学年の社会及び数学の解答

カ 横浜市立西金沢中学校全学年における実施した教科の解答

キ 横浜市立六浦中学校全学年における実施した教科の解答(イからキまでを以下「本件解答文書」という。)

(2) 本件解答用紙について

本件解答用紙については、試験終了後、廃棄したため存在しない。なお、当該解答用紙に模範解答を記入した文書については開示済みである。

(3) 本件解答文書について

「解答」とは、横浜市立中学校教員（以下「教員」という。）が解答用紙等に平成19年度前期中間試験の正答を記入した文書（以下「解答文書」という。）であり、生徒に試験問題の正答を示すなどのための文書である。

横浜市立中学校（以下「中学校」という。）における定期（中間・期末）試験は、生徒の教科目標への到達度を測る目的や、生徒に自身の学習状況を振り返る機会を与える目的のほか、教員の指導方法の改善に資するなどの目的で実施している。

これらの目的を達成するため、定期試験実施後に生徒に採点済みの答案用紙を返却する際には、試験問題の正答を示すことが通常である。

正答の示し方は、各中学校の指導方針、あるいは教員の指導方針にゆだねられるものである。

正答の示し方の一つとして、授業時間の中で正答や解き方の解説をするのではなく、解答文書（模範解答）を配付するなどして正答を示す方法がある。この方法によれば、授業を先の単元に進めるための授業時間を確保することができる。

また、解答文書（模範解答）を配付せず、授業時間中に一つ一つの問題の解き方や正答を解説していく方法もある。この方法によれば、試験問題に対する生徒の定着度を高めることができる。

先に述べたとおり、これらについては、中学校や教員が限られた授業時間数や生徒の理解状況などを勘案しながら決めるものであり、その指導方針にゆだねられているものである。

横浜市立並木中学校以外の5校は、授業時間中に一つ一つの問題の解き方や正答を解説していく方法を採用しており、解答文書（模範解答）を生徒に配付することは行っていないため、解答文書（模範解答）は作成していない。また、横浜市立並木中学校の平成19年度前期中間試験においては、授業時間中に一つ一つの問題の解き方や正答を解説していく方法を採用した教員と解答文書（模範解答）を生徒に配付して正答を示す方法を採用した教員がいる。非開示とした教科については前者を採用した場合であり、解答文書（模範解答）は作成していない。

教員が、答案を採点する際の助けとして解答文書（模範解答）を作成したとしても、これらの解答文書（模範解答）は、学校組織として利用するために作成したのではなく、教員個人の職務遂行の便宜のためだけに作成し、利用したものであり、学校組織として保管していない。したがって、条例第2条第2項に規定する行政文書には該当しないものである。

(4) 異議申立人の主張について

異議申立人（以下「申立人」という。）は、意見書において、条例第2条第2項でいう「実施機関の職員が組織的に用いるもの」の解釈について述べているが、当実施機関の解釈としては、行政文書とは、当該行政文書がその作成に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものであると理解している。そのため、職員が単独で作成した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないものについては、行政文書には含まれないと考えている。

また、申立人は、意見書において、前年度には解答を開示した横浜市立六浦中学校（以下「六浦中学校」という。）が今回は不存在を理由に非開示としたことについて意見を述べているが、当該中学校においては、すべての教科において、本年度から生徒に解答文書（模範解答）を配付して答え合わせを済ませるのではなく、授業時間の中で試験問題の解き方を解説することを学校の方針とした。その旨を平成19年4月26日の職員会議で校長から職員へ説明している。したがって、仮に教員が個人的に解答文書（模範解答）を作成したとしても、生徒に配付していることはなく、学校組織としての利用を予定していないため各教員から集めて保存していることもない。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書及び意見書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) 異議申立ての趣旨及び理由

本件処分は、次のとおり条例の不適切な適用であり、情報公開による、国民の教育行政に対する政治参加を奪うものであり、違法不当である。また、適法な文書の回収が担当課によりなされず、また一部の学校においては対抗措置をとっていると思われる。情報公開制度の形骸化をもたらす危機的状況であり、運用につき適法性を審査されたい。

開示請求に係る行政文書につき、「条例第10条第2項に該当するため」該当文書につき非公開としている。該当文書における旧年度のものと及び他中学校のものについては公開されており、個人情報を含む行政文書には当たらない。さらに、本文書については、該当生徒に配付されているものがほとんどであり、非公開になるべき

各条項には該当しない。状況によっては、情報提供の扱いで対応している自治体も存在する。よって、今回の異議申立ての趣旨としては、次の4点につき審査し、開示すべき旨の決定がなされるべきである。

ア 公開請求該当文書の特定及び存否についての確認

該当文書は中学校における定期試験の問題・解答用紙・解答である。問題及び解答用紙については開示のなされている部分がある。解答については、採点時に必要となるものであり、存在しないという類のものではなく、体裁は異なるものであっても基準を示したものを文書の形として存在させるはずであることは明白である。よって、文書不存在を理由とする対象校につきその文書成立及び文書の存否につき確認をされたい。

イ 担当職員における該当文書公開に関する手続きの違法性について

上記理由により該当文書が存在し得ないことはありえず、担当職員による回収指示につき懸念される点がある。そこで、平成19年7月20日14:15に電話にて六浦中学校副校長に請求者の個人名を出さず請求人であることを申し出、本案件につき文書存在につき確認を行ったところ、生徒配付をしたものはないということであって、職員各自が解答につき所有しているかについては確認がないことが確認された。職員所有・所持のものがどの程度あるものか、確認を依頼したので、審査会にて公開の妥当性及び文書の確認につき審査されたい。

ウ 前年度開示決定文書の次年度以降の意図的な文書不作成による文書不存在を理由とした情報公開阻止の為の対抗行為の適法性について

情報公開制度において昨年度公開実績のある文書につき情報公開阻止の為、同様の該当文書を作成せず文書不存在を理由とした対抗行為と思われる学校として、前出の六浦中学校がある。不作成の理由及び情報公開制度の趣旨から適法性につき審査されたい。

エ 該当文書破棄を理由とする文書不存在による非公開についての、文書保管期間の確認及び文書成立前の仮公開請求による該当文書保管の必要性について

本請求は平成19年度のものであり、文書成立の確認があれば保管の期間及び請求対象の有効期間につき明示されたい。

教育行政については各種公開の動きがあり、国民の意見についても考慮反映されるべきものである。その基礎となる資料につき公開されるべきことは有効である。本案件についても、請求の趣旨に合う形での公開がされるべきであり文書不存在に

よる非公開は不当である。

(2) 本件異議申立てにおける審議点について

本件は、中学校における、定期試験（中間・期末）問題・解答・解答用紙についての公文書公開請求における、「文書不存在」を理由とした非公開における決定の有効性である。当該文書は、前年度においても問題・解答・解答用紙についてはすでに公開されており、前提として対象生徒に対しては配付・状況によっては過年度分につき学校において再配付されている文書であり、また、東京都の区教育委員会においては情報提供という形での提供もあり、公開・非公開についてはすでに決定の行われている文書である。よって、前年度公開請求対象文書の意図的な「文書不存在」を理由とした非公開につき、条例の趣旨並びに文書管理及び事務手続きにつき、判断をしてほしい。また、今年度成立文書の為、廃棄を理由とする文書不存在を主張する場合の該当文書請求有効期間を検証され、請求の有効期間を明示されたい。

(3) 実施機関提出の非開示理由説明書について

対象行政文書は、教員が解答用紙に正答を記入した文書であり、生徒に試験問題の正答を示すなどのための文書である。

また、非開示とした理由について 模範解答を生徒へ配付することは行っていないため 教員が、答案を採点する際の「助け」として模範解答を作成したとしても、これらの模範解答は、学校組織として利用するために作成したのではなく、教諭個人の職務遂行の便宜のためのみに作成し、利用したものであり、学校組織として保管していない。よって、「行政文書」には該当しない。というのが実施機関の主張である。

非開示理由 について

模範解答として生徒配付如何によらず試験問題には解答があり、

- A 生徒配付を意図した模範解答
- B 採点・解説のために作成した模範解答で生徒配付を意図しないもの
- C 試験問題に採点・解説のために正答を記入したもの

のいずれかが存在しなければ採点は困難を極める。

よって、文書不存在の学校においてA～Cの文書の存否につき検証されたい。

非開示理由 について

「教員が、答案を採点する際の「助け」として模範解答を作成したとしても、こ

これらの模範解答は、学校組織として利用するために作成したのではなく、教員個人の職務遂行の便宜のためのみに作成し、利用したものであり、学校組織として保管していない。」については上記非開示理由で申立人がB・Cに区分したものであるが、条例第2条第2項でいう、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書に該当するのは一見して明白であり、同様に、試験採点の実施機関職員の職務に該当し、当該教科を、複数教員で担当するか当人のみで担当するかに係わらず学校組織として採点業務にあたと認めることができる。よって、学校内のある場所における保管の有無による「文書不存在」は不当である。既公開文書の中にもB・C区分に該当すると思われる文書の公開がされており、また前年度までに文書公開のある六浦中学校が全面文書不存在を理由に公開をしない対応をするのは情報公開制度を無視するものであり、これを認めることは、法の形骸化のみならず悪用であり、昨年度の各中学校公開実績につき参照され、特に審議されたい。

(4) 申立人の意見について

今後の教育制度改革の中で学校選択性ということも行われる可能性がないとはいえない。また、学校における取り組みや評価の方法について不適切なものも含まれている虞もある。教育行政において個人情報を除く部分について公開を進めていくことにより、よりふさわしい選択や指導の在り方が明示化される。近年の教育における問題の顕在化も情報公開による成果も少なくない。よって、評価の基準を明示化し、生徒・保護者及びその他国民により検証されることによるメリットもある。マスコミにおける各種報道等も文書の公開のメリット及び文書非公開のデメリットによるものも散見される。

個人情報等を含む非公開とすべきものは非公開とすべきであり、前者に該当しないものについては積極的に公開し、一般の意見を取り入れた開かれた教育がなされるべきである。

公開としていた文書の「文書不存在」による非公開が公認されることがあれば、もはや条例の趣旨である「市政の運営に当たっては、市民の知る権利を尊重し、市民の市政への理解と信頼を増進させることが重要となり、市民が市政に関する情報を得られるようその保有する情報の公開を一層進めていくため、この条例を制定する。」(条例前文)は形骸化するのである。

5 審査会の判断

(1) 本件申立文書について

本件申立文書は本件解答用紙と本件解答文書のことをいい、本件解答用紙は平成19年度前期中間試験に係る横浜市立金沢中学校第2・3学年の技術の解答用紙であり、本件解答文書は同試験に係る横浜市立小田中学校ほか5校における解答である。

(2) 本件解答文書の不存在について

ア 実施機関は、本件解答文書は生徒に配付していないため作成しておらず、保有していないと説明する一方、答案を採点する際の助けとして、教員が解答文書を作成したとしても、それは生徒に配付しておらず、学校組織として利用・保管をしていないため、行政文書には該当しないとも説明している。

このため、当審査会は、平成20年1月11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) 本件解答文書のうち、六浦中学校第3学年の国語など、いくつかの解答文書については採点の補助用として作成したが、生徒には配付していないものであり、そのほかの解答文書はそもそも作成していないものである。

(イ) 中学校における行政文書については横浜市立学校行政文書管理規則（平成12年6月横浜市教育委員会規則第12号。以下「管理規則」という。）に基づき管理しているが、定期試験の関係文書については管理規則に具体的な規定が設けられていない。本件解答文書に係る各中学校においては、定期試験終了後、教務主任などが教員から問題、解答用紙及び生徒に配付した解答文書を回収し、1年間、共用ファイルに綴って保存するという運用を行っている。

(ウ) 本件異議申立てを受け、改めて、共用ファイルに保存していない解答用紙と解答文書について調査をした結果、生徒に配付した解答文書はすべて共用ファイルに保存されていること及び本件解答文書がやはり存在しないことを確認した。

また、採点業務の補助用に作成し、生徒に配付しなかった六浦中学校第3学年の国語等の解答文書については、教員が自己の採点業務に使用した後、個人的に保有している場合があることを確認したが、走り書きのものやメモ程度のものであり、これらは組織共用性がなく行政文書には当たらないものと考えている。

(エ) 中学校における定期試験の解答文書については、作成を義務づける規定は存在しないが、生徒に解答の提示として配付するために作成する場合がある。教員は生徒の学習状況等を考慮して指導方法を選択し、学習指導を実践していくため、学習指導の一環である解答の提示をどのように行うかということについても各中学校の教育方針とそれに基づく各教員の指導方針によっている。配付という方法

を選択した場合には配付用の解答文書を作成するが、配付以外の板書や口頭による説明等の提示方法を選択した場合には作成しない。

- (オ) このほかに、解答文書を作成する場合には、採点業務の補助として、また、生徒に解答を解説する際の手持ちとしてなどがあるが、これら用途の解答文書についても必要とするか否かはその教員の指導方針や業務の進め方によるため、必ず作成されるというものではない。
- (カ) 中学校は教科担任制のため、基本的に、学習指導は各教員が一人で担っており、具体的な指導方法は教員の指導方針に任されているところが大きい。教員は、生徒の理解を促す各種教材用の文書を作成・配付することがあるが、それも指導方法の一つであるから、教員の指導方針に任せ、他教職員はあまり関与しないのが通例である。
- イ 当審査会は、以上を踏まえ、解答文書は作成しない場合もあるという説明は不自然とはいえず、このため、本件解答文書のうち作成していないものがあるという実施機関の説明は特段不合理なものではないと判断した。
- ウ 次に、実施機関は、本件解答文書のうち、採点業務の助けにする目的で作成し、生徒には配付しなかった六浦中学校第3学年の国語などの解答文書は行政文書に該当しないと説明しているため、以下、検討する。

(ア) 行政文書について

条例第2条第2項は、「この条例において「行政文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書・・・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。」と規定している。「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において作成し、又は取得したことをいい、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、当該行政文書がその作成又は取得に関与した職員個人段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のもの（組織共用文書）を意味する。

(イ) 行政文書の該当性について

実施機関が説明する中学校における文書取扱いの実態を踏まえ、採点の補助として作成したが生徒には配付していない解答文書の行政文書該当性について考える。

生徒に配付していない採点補助用の解答文書は、教員が採点業務の助けとして作成したものであるから職務上作成された文書であることは明らかであり、職務上作成された文書が行政文書に該当するか否かは、その文書が当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態（組織共用文書）にあるかどうかによる。

実施機関の説明によれば、教員が個人的に作成した文書をそのまま生徒に配付する場合があるとのことであるが、生徒や保護者等、実施機関以外のものへ提供した文書については、提供したことによって実施機関組織において業務上必要なものとして利用された状態になったと解することが相当である。よって、解答の提示として生徒に配付した解答文書は行政文書に該当するものである。

一方、生徒に配付しなかった採点補助用の解答文書については、実施機関以外のものへの提供はされておらず、また、教員が個人的に使用し、保存しているとのことであるから、組織共用性は認められず、よって、行政文書には該当しないものである。

したがって、実施機関が本件解答文書のうち、六浦中学校第3学年の国語などの解答文書については、行政文書には該当しないため不存在としたことは妥当であると判断した。

エ 以上のことから、実施機関が本件解答文書のうち、採点の補助用に作成したが生徒には配付していない解答文書については行政文書に該当しないため、また、そのほかのものについては作成していないため、不存在としたことは妥当であると判断した。

(3) 本件解答用紙の不存在について

実施機関は、本件解答用紙については、試験終了後に廃棄したため存在しないと説明する。当審査会は、実施機関に、本件解答用紙の存在の再確認と本件解答用紙を廃棄したことを示す文書等の有無の確認をさせたところ、本件解答用紙は存在せず、また、定期試験の解答用紙については保存期間等の管理基準を定めていないため廃棄したことを示す文書等も存在しないという回答であった。

上記のとおり、教員が職務上作成し、実施機関以外のものに提供した文書は組織共用性が認められ、行政文書に該当すると考えられるものであるから、本件解答用紙についても、本来ならば行政文書として適切な管理がなされるべきものである。しかし、文書取扱いの適否はともかく、その存在を推認させる事情を認めることが

できなかつたため、当審査会は、本件解答用紙は存在しないという実施機関の説明を認めざるを得なかつた。

(4) 非開示理由説明書の記載について

実施機関は、本件解答用紙について「当該解答用紙に模範解答を記入した文書については開示済みである。」と非開示理由説明書に記載しているが、当審査会が実施機関に確認したところ、そのような事実はなく、記載は誤りとのことであった。非開示理由説明書の記載は慎重に行うべきであることを申し添える。

(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、妥当である。

なお、実施機関におかれては、定期試験等に係る文書についても、今後、管理規則に明確な規定を設け、それに基づき適切に管理することを要望する。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 池田陽子、委員 高見沢 実

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成 19 年 8 月 16 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 19 年 8 月 23 日 (第112回第一部会) 平成 19 年 8 月 24 日 (第110回第二部会)	・ 諮問の報告
平成 19 年 9 月 18 日	・ 異議申立人から意見書を受理
平成 19 年 9 月 21 日 (第46回第三部会)	・ 諮問の報告
平成 19 年 9 月 25 日 (第112回第二部会)	・ 審議
平成 19 年 10 月 4 日	・ 実施機関から非開示理由説明書(追加説明)を受理
平成 19 年 10 月 12 日 (第113回第二部会)	・ 審議
平成 19 年 10 月 26 日 (第114回第二部会)	・ 審議
平成 19 年 11 月 9 日 (第115回第二部会)	・ 審議
平成 19 年 11 月 30 日 (第116回第二部会)	・ 審議
平成 19 年 12 月 18 日 (第117回第二部会)	・ 審議
平成 20 年 1 月 11 日 (第118回第二部会)	・ 実施機関から事情聴取 ・ 審議
平成 20 年 1 月 22 日 (第119回第二部会)	・ 審議