

平成14年度 答申第1号

(平成14年9月25日)

宝塚市個人情報保護・情報公開
審査会

答 申 第 1 号

平成14年9月25日

宝塚市教育委員会 様

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

会長 平 松 毅

宝塚市情報公開条例第15条に基づく諮問について（答申）

平成14年5月7日付け宝塚市教育委員会諮問第1号により諮問を受けた下記の文書の不存在決定に係る異議申立てについて、当審査会は慎重に審査した結果、次のとおり答申します。

記

- 1 平成12年度2年の3学期社会科の中間テスト・期末テストの問題用紙
- 2 平成13年度3年の1学期社会科の中間テストの問題用紙

1 審査会の結論

標記記載の文書（以下「本件文書」という。）につき、宝塚市教育委員会（以下「実施機関」という。）がした不存在決定（以下「本件決定」という。）を取り消し、当審査会の示す公文書の定義に従い、改めて決定すべきである。

2 異議申立人の主張

（1）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。）が宝塚市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づいて、本件文書の公開を請求したのに対し、実施機関が本件決定をしたため、当該決定を取り消し、現に存在するであろう文書を対象として公開決定することを求めるものである。

（2）異議申立ての理由

申立人が異議申立書及び口頭による意見の陳述で主張している異議申立ての理由を要約すると、次のとおりである。

公教育として行われている学校で実施されたテストの問題用紙は、公務員である教師が職務上作成し、組織的に用いる公文書以外のなものでもない。テストの問題用紙は、公教育で何が行われているか一般の市民が知り得る一つの重要な資料となるものであり、開かれた責任ある教育の実施を担う学校として当然保管しておくべきものである。それにもかかわらず、「テスト用紙について、その保存を義務付ける規定や保存期間に関する規定がなかった結果、すべての学校において、テスト用紙が宝塚市情報公開条例第2条第2号の「公文書」であるとの認識がなかったため、当該学校の管理の下に保管がなされておらず、請求対象である社会科の問題用紙についてもその存在が確認されなかったため。」という理由で本件決定がなされたのは、納得できるものではない。

3 実施機関の説明

実施機関の不存在理由説明書及び口頭による説明を要約すると、次のとおりである。

- （1）改正前の宝塚市公文書公開条例（以下「旧条例」という。）が施行された平成2年以降、施設管理、庶務、学校沿革史、公印の押印簿等のいわゆる校務文書、財務関係文書、及び指導要録等の法的位置付けのある文書（以下「校務文書等」とい

う。)は、当該条例の対象となる公文書として取り扱うこととし、職員室又は事務室のファイリングロッカーに保管してきたが、定期テストの問題用紙については、他の日常テスト、プリント類等と同様、当該条例の対象となる公文書として位置付けず、学校としての管理はしてこなかった。その理由として、第一に、テストの実施は、生徒の学習に対する理解度を得る手段であるため、採点し、成績を入手した後は、問題用紙を保管する必要性がなかったこと、第二に、問題用紙を含む、校務文書等以外の膨大な教育文書すべてをファイリングロッカーに保管し、管理していくことは、事実上不可能であったこと、第三に、それらの文書の管理事務に時間が費やされることにより、生徒への学習・生活指導という本来の教師が行うべき教育の遂行に支障が生じることを懸念したことが挙げられる。したがって、問題用紙を含む、校務文書等以外の膨大な教育文書は保存の必要性がなく、ファイリングロッカーに保管されていないことから、公開の対象となる公文書ではないと認識してきたものである。

- (2) (1)に述べた事情により、未実施のため、もともと存在しない「平成12年度2年の3学期社会科の中間テストの問題用紙」を除く「平成12年度2年の3学期社会科の期末テスト及び平成13年度3年の1学期社会科の中間テスト」の問題用紙についても、請求時点で、学校として保管しているものは存在しなかった。

そこで、請求者に対し、個々の教師が手持ちしている問題用紙があれば、提供する旨を申し出たが、請求者は公開請求に対する実施機関としての正式な決定を望んだ。この情報提供の申出に際して、実施機関として現実に個々の教師の手持ち文書の存在を調査・確認したわけではない。もっとも、調査を実施したと仮定して、請求に係る問題用紙が個々の教師の手持ち文書として存在していたとしても、当該文書は条例第2条第2号に規定する公文書とは考えていなかったもので、請求に係る文書は存在しないものとの判断は変わらないことから、本件決定を行ったものである。

なお、今後、校務文書等以外の教育文書についてどこまで公文書として位置付け、保管していくか検討していきたいが、中間テスト・期末テストについては学校行事と位置付けしていることから、その問題用紙については、現在、情報提供に対応できるように一定期間保管することを各学校に指導している。

当審査会は、本件文書の不存在決定の妥当性を評価する順序として、まず、本件文書が条例第2条第2号に規定する公文書であるかどうかの判断を行い、公文書性が満たされれば、請求時点での本件決定の妥当性について検討を加えるものとする。

(1) 公文書該当性について

ア 公文書の定義について

行政機関の保有する情報の公開に関する法律の施行に合わせて、平成13年4月1日から施行された条例は、旧条例を改正したものであるが、請求の対象となる公文書の定義を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によつては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、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。」とし、旧条例で要件としていた「決裁、供覧その他これらに準ずる手続を終了」という要件をはずし、それに代わって文書の範囲を画するために、「組織的に用いる」ことを要件に加えた。

イ 中間テスト・期末テストの問題用紙の基本的性格について

中学校長は、学校教育法施行規則第12条の3の規定により、指導要録の作成が義務付けられており、そのため、個々の教師は、学習面で生徒を評価しなければならないが、その手法については各教師に委ねられており、中間テスト・期末テストの実施はその一手法であり、その実施が法令等で義務付けられているわけではない。

しかし、成績評価の一手法とはいえ、他の手法、例えば、日常の小テストの実施、学習態度の観察、ノートの点検、製作作品の評価等の手法に比し、次のような特徴を有することが認められる。

- (ア) 宝塚市においては、事実上すべての中学校において、学年当初に作成される年間行事計画において、中間テスト・期末テストの実施が掲げられ、学校行事として位置付けられている。
- (イ) 中間テスト・期末テストの実施に当たっては、試験監督員を配する等の措置を執り、学校が組織として実施に対応している。
- (ウ) 中間テスト・期末テストの問題作成過程においては、各学年に複数の同一

教科担当の教師がいる場合、作成担当の教師を含む複数の教師が教科会議への参加等により関与している。

(エ) 中間テスト・期末テストは、公教育の重要な機能である成績評価の中心的な素材だと解される。

以上のような宝塚市立中学校における中間テスト・期末テストの特徴を考慮すると、そこで使用される問題用紙は、現在学校として保管することを義務付けられていない膨大ないわゆる教育文書のうちで、学校教育という組織活動の中における中心文書として位置付けられるべき重要な文書であると解することができる。

ウ 組織共用文書該当性について

イに述べた本件文書の基本的性格から、本件文書は、教師個人がその個人の責任において自由に作成・使用・廃棄できる文書ではなく、学校の組織活動の一環として用いられる文書であると考えられ、アに掲げた公文書の定義のうち、「実施機関の職員が組織的に用いる」ものであるという要件を満たしているものと考えられる。

エ 保有文書該当性について

問題が作成され、テストが実施された後は、問題用紙をどのように管理すべきかについて、宝塚市教育委員会において統一したルールはなく、担当教師がテスト実施後に問題用紙をどのように取り扱っているかは不明であり、請求時点において、学校に保管されているものがないことだけが、各学校にあてた照会文書に対する回答により判明した事実である。

当審査会は、「実施機関が保有している」という要件は、「実施機関が公文書として位置付け、文書目録等に記載し、ファイリングロッカーで保管する」という形式を踏むことまでは要求していないと考える。

すなわち、担当教師は、生徒からの質問等に対応するため、テスト実施後しばらくの期間、例えそれがどのように短期間であろうと、個人の机の上、個人のファイリングロッカーの中、ハードディスク、フロッピーディスク等で問題用紙を保管していたと考えられ、テスト終了後すべての問題用紙を即時に廃棄したとは到底考えがたい。廃棄時期については、個々の教師の裁量で行われたとしても、一定期間、教師の手元にあったことは常識的に見て、何人も首肯できるところと

思われる。このような保管形態であっても、「実施機関が保有している」という要件は十分に満たしているものと解される。

オ 結論

以上、アからエまでに述べたところにより、本件文書は条例第2条第2号に規定する公文書に該当することが明らかである。

(2) 請求時点での本件決定の妥当性について

実施機関の説明によると、請求時点で各学校の下に保管しているものはなかったとのことであるが、当審査会は、(1)エに述べたように、各担当教師の手元にある問題用紙も請求の対象となる公文書と考えるので、仮に、1校にでも本件文書が存在していたとすれば、当該文書を対象として決定を行うべきであった。

もっとも、請求日が平成13年12月6日であり、請求に係る平成13年度3年の1学期社会科の中間テストが実施されてから計算しても、請求日まで既に半年以上が経過していたので、各教師が問題用紙を(1)エに述べたような形態で保有していたかどうか不明であるが、請求日時点での状況を再度調査すべきであると考え。ただし、現在まで更に期間が経過しているため、請求時点では存在したが、その後、廃棄されているケースもあり得るが、その場合は現存する文書のみを対象に決定することもやむを得ないとする。

5 テスト問題用紙の保管に係る要望

教育の専門家である教師が作成したテスト問題については、基本的には、生徒・親からの質問等を通じての評価、教科会議による検討、同じ教科を専門とする者の批判などにより、その問題の良否が問われ、次のテスト問題に反映されることとなろうが、教育に関心を持つ一般の市民等第三者の知る機会が閉ざされるとすれば問題である。

このような第三者の知る機会を保障する制度としての情報公開制度の利用は、今後ますます増大するものと考えられ、実施機関としてもそれに即応できる文書管理体制の構築が求められている。

中間テスト・期末テストの問題用紙については、管理・保有形態がいかなるものであれ、公文書と解すべきことは4に述べたとおりであるが、実施機関の「説明責任」を果たすためにも、情報公開請求等があった場合に速やかに対応できるよう、校務文書等と同様、一定期間、適正に保管することを要望する。

6 反対意見

本件には、次のような反対の意見があったことを付記する。

本件で公文書性が認められた問題用紙は、教師に保管義務が定められておらず、教師の一存でいつ廃棄しても責任を問われないという扱いが、これまでなされている。

このような扱いは、問題用紙自体の保管に公益性が希薄であることからくる。万一、問題用紙を調べる必要が生じた場合でも、答案用紙からいつでも問題を復元することができるからである。公文書概念をこのような文書にまで拡大することは許されるべきではない。

(別紙)

1 宝塚市個人情報保護・情報公開審査会委員名簿

氏名	役職等
植木 壽子	弁護士（大阪弁護士会）
荏原 明則	神戸学院大学法学部教授（行政法）
岸本 洋子 （会長代理）	弁護士（兵庫県弁護士会）
曾和 俊文	関西学院大学法学部教授（行政法）
平松 毅 （会長）	関西学院大学法学部教授（憲法）

2 審査過程

	日程	内容
1	平成14年 5月 7日	諮問
2	平成14年 6月 8日	異議申立人による陳述、実施機関による不 存在理由説明及び審査
3	平成14年 7月 19日	審査
4	平成14年 8月 27日	審査
5	平成14年 9月 25日	答申