

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1378号)

平成29年1月24日

横情審答申第1378号

平成29年1月24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 藤原 静雄

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27年11月20日教北指第342号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「横浜市立中山中学校で実施された定期テスト模範解答（1）平成22年度（2010年度）社会科1学年～3学年全て（2）平成23年度（2011年度）社会科1学年～3学年全て（3）平成24年度（2012年度）社会科1学年（4）平成25年度（2013年度）社会科2学年（5）平成26年度（2014年度）社会科3学年（6）平成27年度（2015年度）社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」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、「横浜市立中山中学校で実施された定期テスト模範解答 (1) 平成22年度(2010年度)社会科1学年～3学年全て (2) 平成23年度(2011年度)社会科1学年～3学年全て (3) 平成24年度(2012年度)社会科1学年 (4) 平成25年度(2013年度)社会科2学年 (5) 平成26年度(2014年度)社会科3学年 (6) 平成27年度(2015年度)社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」を非開示とした決定について、横浜市教育委員会がなお非開示とするとしている文書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、「横浜市立中山中学校で実施された定期テスト・問題用紙・模範解答 ・2010年度社会科1学年～3学年全て ・2011年度社会科1学年～3学年全て ・2012年度社会科1学年 ・2013年度社会科2学年 ・2014年度社会科3学年 ・2015年度社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」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27年8月26日付で行った「横浜市立中山中学校で実施された定期テスト模範解答 (1) 平成22年度(2010年度)社会科1学年～3学年全て (2) 平成23年度(2011年度)社会科1学年～3学年全て (3) 平成24年度(2012年度)社会科1学年 (4) 平成25年度(2013年度)社会科2学年 (5) 平成26年度(2014年度)社会科3学年 (6) 平成27年度(2015年度)社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」を非開示とした決定(以下「本件処分」という。)のうち「(5) 平成26年度(2014年度)社会科3学年」(以下「文書1」という。)及び「(6) 平成27年度(2015年度)社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」(以下「文書2」という。文書1及び文書2を総称して、以下「本件申立文書」という。)を非開示とした決定の取消しを求めるといふものである。

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) 横浜市立中山中学校（以下「本件中学校」という。）の社会科担当教員は、正答の示し方として模範解答の配付は行っておらず、生徒の答案用紙に、当該教員の作成した正答である本件申立文書を差し込み印刷し、返却している。本件申立文書は、あくまでも当該教員の手持ち資料として保有しており、当該教員が答案を採点する際の補助として作成されたものである。

「行政文書」とは、条例第2条第2項において、「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、フィルム及び電磁的記録・・・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」と規定されている。本件申立文書は、学校組織として利用するために作成されたものではなく、教員個人の職務遂行の便宜のためにのみ作成し、利用したものである。当該実施機関の組織において業務上必要なものとして保存されていない状態であることから、本件申立文書は、組織共用文書として保有しておらず、条例第2条第2項に規定する行政文書には該当しないと判断したため、非開示とした。

- (2) しかしながら、本件異議申立てを受けて、改めて本件申立文書の組織共用性を検討した結果、正答である本件申立文書が差し込み印刷された答案用紙を生徒に返却したことは、実施機関以外のものへ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ため、組織共用性が認められ、行政文書に該当するものと判断した。したがって、答申を受けた後、文書2は、開示する。

文書1は、文書2と同様に、組織共用性が認められるが、当時は、本件申立文書を組織共用文書として認識していなかった。よって、平成26年度の社会科担当教員が既に廃棄しており、文書1は存在しないため、非開示とする。

- (3) なお、本件申立文書の名称について、本件処分時は、「(5) 平成25年度（2014年度）社会科3学年 (6) 平成26年度（2015年度）社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」と記載したが、正しくは、「(5) 平成26年度（2014年度）社会科3学年 (6) 平成27年度（2015年度）社会科1学年で7月31日以前に行われたもの」であったため訂正する。

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) 本件処分の一部を取り消し、本件申立文書の開示を求める。
- (2) 学校の定期テスト問題と模範解答は相互に依存するものであり、模範解答は採点基準の決定で組織的に共用されていると考えられる。
- (3) 定期テストの採点業務は、複数の教科担当者が同じ模範解答を用いて、共通の採点基準のもとに遂行されるので、綿密な打ち合わせなど組織的対応が欠かせない業務である。複数名で定期テスト及び模範解答を用いるということは、職員個人の便宜のためにのみ作成し、利用したことにならず、組織的に用いていることから、模範解答は行政文書と規定できる。また、実施機関は、非開示理由説明書において、「正答が差し込み印刷された答案用紙を生徒に返却したことは、実施機関以外のものへ提供したことにより組織共用性が認められた」としているが、配付以前の模範解答の作成のプロセスで、すでに組織共用性が認められ行政文書と規定できる。
- (4) 平成24年度以降、適正な定期テスト問題を作成するために、定期テスト問題及び模範解答は管理職の点検を行うこととした通知が出されており、模範解答の作成及び保存がされていないとは考えづらい。なぜなら、定期テスト問題と模範解答は一体不可分のものであり、問題文だけでなく解答、問題から解答を導くまでの過程を抜かして点検しても、適正な定期テスト問題とは言えないからである。
- (5) 本件中学校において、定期テスト問題のみを組織共用文書とし、模範解答が組織共用文書として認識されていないという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「規則」という。）に反した状態が継続し、文書1が保存されていないことは、文書の管理として不備である。平成26年度社会科定期テスト問題の解答方法は4者択一式、もしくは問題文により限定された一答記述式であり、解答として導かれるものは1つである。問題が存在すれば模範解答の復元は理論的に可能であるから、実施機関は平成26年度社会科定期テスト問題を基に、当時の模範解答に準じるものを速やかに作成・保管し、市民の開示請求に対して応じるべきである。
- (6) 文書1について、実施機関は既に廃棄したと説明しているが、廃棄した日時や廃棄の方法、廃棄までの保存の仕方が示されないことは、実施機関の説明や文書管理の信頼性及び信憑性に欠ける。

5 審査会の判断

- (1) 定期テストに係る事務について
横浜市立中学校（以下「中学校」という。）における定期テストは、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、中学校教員（以下「教員」という。）の指導方法の改善に資するなどの目的で実施している。定期テストの実施後に、生徒に対し採点済みの解答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の事務と考えられる。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ている。正答の示し方の一つとして、模範解答を配付するなどして正答を示す方法がある。また、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。正答の示し方については、中学校や教員の指導方針に基づき、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られるものである。

実施機関は定期テストに関し、平成24年7月13日付教指企第1560号により「定期試験問題のチェック体制作りの確認について（通知）」（以下「本件通知」という。）を発している。本件通知では、定期テストの問題及び模範解答は教科主任等及び管理職が点検するとともに、点検された定期テストの問題及び模範解答を1年間保存することが求められている。

なお、実施機関は、正答とは試験問題に対する正しい答えであり、模範解答とは正答が複数ある中で一つの模範となる答え又は生徒に配付することを目的に作成した答え（以下、実施機関のいう模範解答を「配付を目的とした模範解答」という。）であるとし、模範解答の作成を義務づける規定は存在しないとしている。

定期テストに関する文書は、規則第10条第4項に基づき横浜市教育委員会教育長が定める学校保存文書分類リストの「定期試験関係書類」に分類され、1年の保存期間が定められている。

(2) 本件申立文書について

ア 文書1は、本件中学校において平成26年度に実施された第3学年の社会科定期テストに係る模範解答であり、文書2は、本件中学校において平成27年度7月31日までに実施された第1学年の社会科定期テストに係る模範解答である。

イ 当審査会において実施機関に確認したところ、本件中学校の平成26年度第3学年及び平成27年度第1学年では、各2名の教員（以下「本件教員」という。）が社会科を担当しており、そのうち各1名の教員（以下「解答作成教員」という。）が本件申立文書を作成したとのことであった。また、本件申立文書は、生徒が解答を記入する答案用紙各欄の上部に模範解答が印字されるように作成されており、本件に係る社会科定期テストでは、各生徒が解答を記入した解答用紙全てに本件

申立文書を差し込み印刷し、本件教員が採点を行った上で各生徒に返却されたとのことであった。

(3) 行政文書の該当性について

ア 実施機関の説明によれば、本件請求を受けた際、本件申立文書は生徒への配付を目的として作成しておらず、本件教員が答案を採点する際の補助として作成した正答であり、行政文書として認識していなかったとのことであった。しかし、本件異議申立てを受けて、横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第532号を参考に、改めて組織共用性を検討し、行政文書と認識したため、本答申を受けた後、実施機関が保有している文書2については開示すると説明している。

組織共用性の考え方について、実施機関は、本件申立文書が差し込み印刷された解答用紙を生徒に返却したことは、実施機関以外のものへ提供したこととなり、実施機関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ため、組織共用性が認められるのは生徒に返却し、配付した時点であると主張する。

一方、申立人は、複数の教科担当者が同じ模範解答を用いて行う採点業務は、共通の採点基準について事前に打ち合わせを行うなどの組織的対応が欠かせない業務であり、組織共用性が認められるのは配付以前の模範解答の作成のプロセスであると主張する。

このように、実施機関及び申立人の組織共用性に係る主張が異なるため、組織共用性が認められるとされる時点について、当審査会として、なお検討することとした。そこで、当審査会で平成28年9月27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) 中学校における定期テストの正答の示し方や模範解答の作成を義務づける規定や文書は存在しないため、口頭や板書を用いて正答を示す場合もあるほか、模範解答を配付する場合もある。

(イ) 通常、定期テストに係る問題及び模範解答を作成する作業は、生徒の人数や教科によって異なるが、教員1名で行うことが多く、本件中学校の社会科では、定期テストに係る問題及び模範解答の作成を分担し、別の教員が行っている。本件教員のうち、解答作成教員は、問題の作成を担当した教員（以下「問題作成教員」という。）が作成した問題を受けて、本件申立文書を作成した。

(ウ) 解答作成教員は、問題作成教員と共に本件申立文書を確認した後、平成26年

度の解答作成教員は校務用USBメモリに、平成27年度の解答作成教員は校内LANで結ばれている大容量のハードディスクに保存し管理していた。答案の採点に当たり、解答作成教員は、生徒が解答を記入した解答用紙に本件申立文書を差し込み印刷した。差し込み印刷の作業は、解答作成教員が行ったので、問題作成教員は本件申立文書を保有していない。

- (エ) 採点作業については、差し込み印刷された本件申立文書を利用して、本件教員がそれぞれ担当するクラス分のみを行い、各生徒に返却した。
- (オ) 本件通知により、配付を目的とした模範解答を作成した場合は、教科主任等及び管理職の点検を行った上、学校保存文書分類リストに基づき定められた保存期間である1年間、紙媒体で保存している。

しかし、本件申立文書が配付を目的とした模範解答という認識ではなかったため、本件通知に基づいた点検ではなく、平成26年度の本件教員が文書1について、平成27年度の本件教員が文書2について、誤りがないか等の確認を行った。ただし、本件異議申立てを受けて、本件申立文書は行政文書であるという認識に改めたので、文書2については、教科主任等及び管理職の点検を行い、問題用紙と共に紙媒体で保存し管理する方法に改めた。

- (カ) 本件通知を受けて、配付を目的とした模範解答を作成した場合には、教科主任等及び管理職の点検を行うこととしていたが、通常、正答についても、教科主任等により確認している。

イ 実施機関が説明する本件中学校における定期テストに係る文書取扱いの実態を踏まえ、行政文書性について次のように判断する。

- (ア) 条例第2条第2項において規定されている「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う。また、「組織的に用いる」とは、その作成又は取得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、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である。そして、作成され、又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものであるかについては、当該文書の作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。

- (イ) 本件申立文書は、解答作成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され、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。

(ウ) 上記アのとおり、実施機関の説明によれば、本件申立文書の作成及び保存は解答作成教員が行っているが、本件教員が採点の用に供するため、作成の段階において本件教員が相互に本件申立文書の確認を行ったとのことであった。本件に係る問題及び模範解答がそれぞれ別の教員によって作成されている以上、出題範囲や評価基準は共通の認識に基づいて決定されるべきものであるため、本件申立文書は作成者以外の者によって確認されることを前提としているものと理解せざるを得ない。

(エ) 実施機関は、生徒に配付することを目的として作成したものが模範解答であり、配付された時点で行政文書に当たると主張するが、配付の事実がなければ組織共用文書にならないということではない。文書の作成段階において、複数の職員で内容を確認するものであれば、模範解答や正答といった用語のいかんにかかわらず、その時点で実施機関の組織において業務上必要なものとして利用され、又は保存されている状態にある。

したがって、本件申立文書は、作成の段階において本件教員で内容を確認し、保存された時点で条例第2条第2項に規定する行政文書に該当すると解すべきである。

(4) 文書1の不存在について

ア 実施機関は、文書1については、文書1を作成した平成26年度の解答作成教員が本件中学校を退職した際に廃棄したため存在しないと説明する。当審査会は、文書1の存在の有無及び文書1を廃棄したことを示す文書等の有無を実施機関に確認したところ、事情聴取において次のとおり説明があった。

(ア) 本件中学校では、各教員に対し校務用USBメモリを貸与している。平成26年度の解答作成教員は、文書1を校務用USBメモリに保存していたが、平成26年度末の退職時に校務用USBメモリを本件中学校に返却するに当たり、校務用USBメモリに保存されているデータを消去し、返却した。データの消去については、平成23年5月13日付教指企第552号による「市立学校における情報（個人情報を除く）の取扱いについて（通知）」において、教職員として対応することと

して「データの必要性を失った時点で、速やかに完全に消去する。」ことが定められていることから、当該教員は文書1を削除したと考えられる。

(イ) 本件請求を受けて、本件中学校校長の指示により、本件中学校副校長が文書1の存在の有無を確認した。本件中学校副校長は、平成26年度の解答作成教員から返却された校務用USBメモリ内のデータに加えて、定期テストに係る問題用紙を保管しているファイルに綴られている紙文書並びにファイル検索機能を用いて校内LANで結ばれている大容量のハードディスク内のデータ及び平成26年度の解答作成教員が使用していたフォルダの探索を行ったが、文書1の存在を確認できなかった。

(ウ) 本件中学校副校長による文書1の不存在が確認された後、本件中学校副校長から実施機関の職員である指導主事に対し、本件申立文書が存在しなかった旨を口頭で伝えたのみであることから、本件中学校副校長が確認を行ったということを証明する文書は存在しない。

イ 上記(3)のとおり、作成の段階において複数の職員で内容を確認し保存される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、文書1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。しかしながら、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、文書1は存在しないという実施機関の説明は、特段不自然とは言えない。

ウ 申立人は、廃棄された文書1を復元し開示することを求めているが、条例第5条に規定する開示請求権は、実施機関の保有している行政文書について、あるがままの形で開示することを求めることができる権利であって、すでに消去等されているものを復元して開示することを求めることまで認めるものではない。

(5) 本件通知に基づく文書管理の妥当性について

ア 実施機関は、当初、本件申立文書は配付を目的として作成されておらず、正答であると認識していたため、行政文書に該当せず、本件通知に基づく点検及び保存の対象でないと考えていたと主張する。

そこで、当審査会において本件通知を確認したところ、教科主任等（問題の内容について判断できる者）及び管理職が定期試験の問題及び模範解答を点検し、点検された定期試験の問題及び模範解答については、チェック票添付のまま、1年間の保存をすることが記載されていた。また、本件通知の趣旨として、「試験

問題は教育課程に沿った目的及び内容となっていること」、「試験問題の内容が、特定の個人、団体、思想・信条等を誹謗中傷するなど、人権侵害にあたらぬこと」及び「試験問題の内容が著作権を侵していないこと」の3つの留意事項を基に点検する旨であることを確認した。

実施機関は、本件通知が配付を目的とした模範解答のみを点検及び保存の対象としているものであり、本件申立文書を、配付を目的とした模範解答と認識していなかったことから、本件通知に基づく点検及び保存の対象としていなかったと考えられる。確かに、本件通知には「模範解答」との記載が認められるが、実施機関が主張する、模範解答は配付を目的として作成されたものとし、正答を模範解答と異なるものとする明文化された根拠は当審査会としては確認できなかった。本件通知の趣旨に鑑みると、配付を目的とした模範解答のみが点検及び保存の対象となるとは考えづらく、正答に関しても本件通知に基づく点検及び保存の対象として取り扱われる可能性があるものと考えられる。

イ 仮に、正答が本件通知に基づく対象として取り扱われなくても、上記(3)のとおり、作成の段階において複数の職員で内容を確認し保存される正答は行政文書に該当するものである。そして、規則第10条第1項では、行政文書は保存期間別に分類することと規定している。

当審査会において実施機関における平成26年度及び平成27年度の行政文書分類リストを確認したところ、本件申立文書は定期試験関係書類に分類されるものと解される。そうすると、定期試験関係書類に分類される文書に関しては、1年間は保存すべき行政文書である。

ウ したがって、平成26年度に作成された保存期間1年の行政文書が平成26年度中に廃棄されていることから、本件請求がなされた平成27年度時点において、実施機関が文書1を保有していないという状態は、不適切であったと言わざるを得ない。また、文書1が保存期間である1年間保存されていなかったのみならず、文書1を作成した教員個人が当該文書を保存していた状態についても、文書管理が適正であったとは言えない。実施機関におかれては、配付を目的とした模範解答だけでなく点検を前提として作成された正答についても、今後、適切に管理すべきである。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書は存在しないとして非開示とした決定に

ついて、実施機関が文書1を非開示とした決定については、結論において妥当である。

(第一部会)

委員 松村雅生、委員 小林雅信、委員 山本未来

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成27年11月20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27年12月14日 (第191回第三部会) 平成27年12月25日 (第283回第二部会)	・諮問の報告
平成28年1月4日	・異議申立人から意見書を受理
平成28年1月14日 (第281回第一部会)	・諮問の報告
平成28年7月15日 (第293回第一部会)	・審議
平成28年8月23日 (第294回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成28年9月27日 (第295回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成28年11月15日 (第297回第一部会)	・審議
平成28年12月20日 (第298回第一部会)	・審議