

大情審答申第234号
平成21年2月16日

大阪市教育委員会委員長
池田 知隆 様

大阪市情報公開審査会
会長 川崎 裕子

大阪市情報公開条例第17条に基づく不服申立てについて（答申）

平成19年9月20日付け大市教委第1736号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

大阪市教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成19年7月12日付け大市教委第1223号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成19年6月28日、大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号。以下「条例」という。）第5条に基づき、実施機関に対し、「教職員の評価育成システムに係る総合評価の各学校ごとの人数がわかる資料（平成18年度分）全学校園のもの」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 部分公開決定

実施機関は、本件請求に係る公文書として、「教職員の評価・育成システム 平成18年度校園別評価分布」（以下「本件文書」という。）を特定した上で、一部を公開しない理由を次のとおり付して、条例第10条第1項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第7条第5号に該当 (説明)

校園毎の総合評価結果分布状況に係る情報（以下「本件情報」という。）は、教職員の評価と密接に係わる人事管理に関する情報であり、公にすることにより、評価・育成システムの運営や、公正かつ円滑な人事の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成19年8月27日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条第1号に基づき異議申立てを行つ

た。

第3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 教職員の評価・育成システムについて

教職員の評価・育成システム（以下「本件システム」という。）は、すべての教職員が学校園の目標を共有し、その達成に向けた個人目標を主体的に設定して、校園長等の支援を受けながら、意欲的に取り組みを進めることを基本としている。そして、子どもや保護者、同僚教職員等の意見を踏まえた自己評価と校園長等による評価を通じ、教職員が自らの意欲・資質能力を一層高めることを促し、こうした教職員の取り組みを進めることによって、学校園の教育活動をはじめとする様々な活動を充実させるとともに、学校園や校園内組織の活性化を図っていくことを目的としている。なお、校園長による評価は、評価基準に則して「S」「A」「B」「C」「D」の5段階による絶対評価としており、5段階の評価部分（S、A、B、C、D）毎の割合は定められていない。

また、本件システムは教職員の人事評価をその目的としていることから、平成16年度の導入に伴い従来の勤務評定は廃止している。

2 対象文書について

本件文書は、平成18年度における本件システムの実施にかかり、以下の内容を一覧表にとりまとめたものである。

- ①校園名
- ②校園毎の総合評価結果S、A、B、C、Dの分布
- ③校園毎の総合評価を受けた者の計
- ④小学校、中学校、高等学校、盲・聾・養護学校及び幼稚園の校種毎の総合評価結果S、A、B、C、Dの分布

実施機関は、これらのうち②について非公開としており、条例第7条第5号に該当するか否かについて、条例に即して次のとおり判断したところである。

3 条例第7条第5号の該当性について

本号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、これらの事務又は事業の性質上その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を非公開とすることを定めたものである。

本件文書の非公開部分である「校園毎の総合評価結果S、A、B、C、Dの分布」を公開すると、評価者である各校園長が四面の批判等を意識するあまり、適正な評価が困難となる可能性があるなど、本件システムの運用に支障を及ぼすおそれや、評価の高い（もしくは低い）教職員の存在により、地域、保護者、生徒等に無用の誤解を与える、日常の教育活動、学校運営等に支障をきたすおそれがある。

また、本件システムは、地方公務員法等に基づく教職員の勤務評定に係る制度であり、非公開部分は人事管理に関する情報であることから、公開により、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがある。

4 結語

以上により、上記の情報が条例第7条第5号に該当するとする実施機関の判断は、条例の趣旨を踏まえた公正かつ適正なものであり、異議申立人の本件申立ては理由がないものである。

第4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 処分の理由付記がきわめて不十分であり、処分が形式的に不当である。

理由付記の趣旨は、処分権の発動を慎重ならしめ、かつ被処分者が不服申立てなどを行いやすくすることが意図されているのであるから、処分庁は処分の根拠法条を示すだけでなく、具体的な事実に基づき推論過程を明らかにするなどして判断の根拠を明示すべきである。

しかるに、決定書に記載されている処分の理由は、処分の根拠法条のみであり、追加して8月1日教職員課の横山係長から口頭で聞いたことは、

(1) 「校長が、個々の評価に基づき総合判断したものであり、評価のバラツキは当然であり、それを公開することにより、市民から『厳しすぎる』『甘すぎる』との意見が出れば、校長の評価が寛大化するなどの影響を受け、評価の適正を担保できず、ひいては評価システムの運用が困難となる。」

(2) 「公開することにより、学校間の序列になり、無用の誤解や学校運営への支障を招く。」というものだけである。

これらは具体的な事実に基づき推論過程を明らかにしたものとは言えず、予断と偏見にすぎない。したがって、本件処分は処分の形式をなさないという意味で不当であり、取り消されるべきである。

2 処分の内容が条例の趣旨・目的さらに運用指針を踏まえない違法・不当なものである。

条例の第1条と前文では、情報を広く公開することで、大阪市の行政につき市民に対し説明責任を果たすこと及び市民に対する信頼を前提にして市民の意見に耳を傾けることが規定されているのである。このような原則的確認の上に立ち、「公開原則の例外」として、条例第7条第5号を規定している。その例外規定としての位置づけから当然、厳格な運用が求められ、限定的に解釈・運用すべきである。この点、運用指針にも例外の適用につき、「安易な運用は制度の趣旨自体を損なう」とし、公開することによる利益と支障を比較衡量した上、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過できない程度のものであることを適用要件と解釈し、同号の「支障を及ぼすおそれ」は抽象的可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならない、と説明している。

しかるに、決定書や追加説明には以上のような比較衡量は全く示されないばかりか、相当の蓋然性への言及もない点で違法・不当である。

3 実施機関の説明は単なる予断・偏見に過ぎない。

本件システムに基づく校長の評価は、その客観性を担保するための基準も示さず、校長間でもバラバラで、まさに恣意独斷を疑わせるに足る運用を進めている。さらに評価が給与にも反映されるとなればS、A、B、C、Dなどの評価はなおさら客観性が要求される。

また、多数者の中から一部の者を選びランクをつけるというシステムについて、その適正化を担保し、市民の理解を得るには、基準の作成と公表が不可欠である。

しかるに評価の客觀性を担保するための基準の作成も公表もないシステム自体の欠陥が問題なのに、「市民の無用の誤解」を論じ、公開による支障のみを抽象的に主張する本件決定は、事実認定の点で考慮すべきを考慮せず、「他事考慮」として違法・不当というだけでなく、「市民の市政参加の推進」に背く点でも本件決定は違法・不当であり、取り消されるべきである。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責任を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定めの趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 対象文書について

本件文書は、本件システムの実施に係り、校園長から大阪市教育委員会教育長あてに報告される総合評価の結果を、実施機関において一覧表にとりまとめ、作成したものである。

本件文書には、「学校園名」、「各学校園における、総合評価結果の評価段階S、A、B、C及びD別、並びに合計の被評価者数」及び「小学校、中学校、高等学校、盲・聾・養護学校及び幼稚園の校種毎の総合評価結果S、A、B、C及びD別の被評価者数」が記載されている。

実施機関は、このうち、本件情報である「各学校園における、総合評価結果の評価段階S、A、B、C及びD別の被評価者数」を非公開とし、それ以外の部分を公開していると認められる。

3 爭点

実施機関は、本件文書について、条例第7条第5号を理由に本件決定を行ったのに対し、異議申立人は、本件決定を取り消し、本件文書を全部公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書のうち非公開とした部分の条例第7条第5号該当性の問題である。

4 条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号は、大阪市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は公開しないことができると規定しており、特に、人事管理に係る事務に関しては、「エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」を掲げ、このようなおそれがある場合には、公開しないことができると規定している。

ここで「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 実施機関によれば、本件情報を公開すると、評価者である各校園長が四回の批判等を意識するあまり、適正な評価が困難となる可能性があるなど、本件システムの運用に支障を及ぼすおそれや、評価の高い又は低い教職員の存在により、地域、保護者、生徒等に無用の誤解を与え、日常の教育活動、学校運営等に支障をきたすおそれがあるとのことである。

また、本件システムは、地方公務員法等に基づく教職員の勤務評定に係る制度であり、非公開部分は人事管理に関する情報であることから、公開することにより、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあると説明している。

(3) これに対して、異議申立人は、実施機関の説明は、具体的な事実に基づき推論過程を明らかにしたものとは言えず、単なる予断・偏見に過ぎず、また、公開することによる利益との比較衡量を全く示さず、相当の蓋然性への言及もない点で違法・不当なものであると述べている。

さらに、評価の客観性を担保するための基準の作成も公表もないシステム自体が欠陥なのに、「市民の無用の誤解」を論じ、公開による支障のみを抽象的に主張する本件決定は、事実認定の点で考慮すべきことを考慮せず、「他事考慮」として違法、不当というだけでなく、「市民の市政参加の推進」に背く点でも、本件決定は違法、不当であり、取消されるべきであると述べている。

(4) 当審査会が実施機関に対して、本件システムによる教職員の評価について詳しい説明を求めたところ、次のとおりであった。

ア 本件システムの目的は、前記第3の1に記載のとおりであるが、基本的な手続として、教職員は、年度当初に、学校園教育目標等の組織目標を踏まえ、当該年度に各自が取組む個人目標を設定して自己申告票を作成し、校園長等（中学校夜間学級、高等学校及び特別支援学校の教職員の場合、教頭が面談者となる場合がある。ただし、盲・聾学校事務職員は事務長が面談者となる。以下、面談者については「校園長等」という。）と面談を行った上で設定目標を決定する。

さらに、教職員は、年度途中に目標の進捗状況の自己点検を追記した自己申告票を評価者である校園長に提出し、目標の変更など必要に応じて校園長等と話し合ったうえで、年度末に目標の達成状況を自己評価し、自己申告票を完成させて校園長に提出する。

イ また、校園長は、教職員の職務遂行状況について、日常の観察や意見交換、自

己申告票の内容等をもとに業績・能力の評価及び総合評価を行い、評価・育成シートを作成した後、校園長等は、各教職員との面談の場において、同シートの写しを手交し、記載内容をすべて開示したうえで、評価の結果について説明を行う。

なお、評価の結果について、校園長と教職員との間で見解の相違があり、当事者間の話し合いで解決が見込まれない場合、教職員は、「評価結果に対する苦情の申出及びその取扱いに関する要綱」（以下「要綱」という。）に基づき苦情の申出ができる。

ウ 校園長が評価を行うにあたっては、教頭の意見具申や、幼児、児童、生徒、保護者及び同僚教職員等の意見も参考にすることとしているが、業績、能力及び総合の各評価は、いずれも実施機関が定める評価基準に則した絶対評価としており、校園長は、次の事項に配慮し、客観的な判断を行う。

(ア) 平等の原則

個人の信条、性別、政治的意見等によって差別的に取り扱うことは許されない。

(イ) 他事考慮の排除

個人の性格やプライベートな事項、過去の実績など、評価対象外のことを考慮に入れてはならない。

(ウ) 予断の排除

想像や先入観に基づいて評価してはいけない。

(エ) 相対比較の排除

他者と比較して優劣をつける評価ではない。各教職員について評価基準に照らして、絶対評価を行う。

(オ) 評価者の独立した判断

子どもたちや保護者、同僚教職員の意見を参考にすることは、教育活動を多面的に見るうえで大切であるが、あくまで参考意見として扱い、評価者自身の判断で評価する。

エ なお、本件システムによる教職員の総合評価結果は、地方公務員法第40条、並びに地方教育行政の組織及び運営に関する法律第46条に基づく教職員の勤務成績の評定に該当するものであり、平成18年度の総合評価結果は、平成19年度の昇給及び勤勉手当の成績率に反映している。

(5) 以上の説明によれば、本件システムにおける教職員の評価は、職員間の比較に基づく相対評価ではなく、実施機関が定める評価基準に則した絶対評価が基本となっていると認められる。

また、本件システムによる総合評価結果は、教職員の勤務成績の評定に該当することから、本件システムは、条例第7条第5号エに規定する人事管理に係る事務に関するものであると認められる。

他方、実施機関は、校園長が教職員を評価するにあたり、教職員が職務遂行において接する幼児・児童・生徒及び保護者等の意見を参考にすることとしているが、本件システムの評価対象である教職員の職務については、幼児、児童及び生徒に大きな影響を与えるものであり、保護者等の関心は高いと認められる。

(6) したがって、本件情報である各学校園の評価段階別教職員数を公にすれば、保護者等が、幼児、児童又は生徒を通学させている学校園の校園長に対して、当該学校園の評価結果にかかわって、他の学校園及び校種全体との比較などに関する説明を

求めたり、担任教職員の評価結果にかかわって、他の教職員との比較などに関する説明を求めたりすることは、容易に予測される。

また、保護者等からこのような説明を求められることになれば、校園長は、教職員の評価にあたって、他の学校園及び校種全体との比較、または、他の教職員との比較に関する保護者への説明が容易となる無難な評価を行うおそれがあるなど、本件システムの総合評価において、基本である絶対評価を確保することが困難となるおそれがあるものと認められる。

さらに、総合評価結果は勤務成績の評定に該当するものであることから、教職員の人事管理に係る事務にも支障を及ぼすおそれがあると認められるが、当該支障は、総合評価結果すなわち勤務成績の評定の根幹にかかわるものであり、公開することによる市政運営の透明性確保などの公益性と比較しても、なお、看過し得ない程度のものであると認められ、また、当該支障を及ぼすおそれには、教職員の職務の性質上、相当の蓋然性があると認められる。

(7) 以上の内容を踏まえると、本件情報を公にすれば、本件システムの適正な運営に支障を及ぼすおそれとともに、教職員の人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、本件情報は、条例第7条第5号に該当する。

したがって、本件情報を同号に該当するため非公開とした実施機関の決定は、妥当である。

5 本件決定に付すべき理由について

異議申立人は、決定書に記載されている処分の理由は処分の根拠法条のみであり、本件決定の理由付記はきわめて不十分であるため、処分は形式的に不当であると述べている。

公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しないときの理由の提示について、条例第10条第3項は、「公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と規定しているが、本条文は、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、公開しない理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨であると認められる。

このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、本件決定通知書に付すべき理由は、公開請求者において、条例第7条各号所定の非公開事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならない。

かかる観点から、本件決定通知書に記された理由を確認したところ、前記第2の2に記載のとおりであり、本件情報が条例所定の非公開事由のどれに該当するのかを、その根拠とともに示していると認められる。したがって、実施機関による本件決定の理由付記が不十分であるとは認められない。

6 異議申立人のその他の意見について

異議申立人は、評価の客觀性を担保するための基準の作成も公表もないと述べているが、当審査会で確認したところ、前記第5の4(4)に記載のとおり、評価の基準が定められ、公表されており、また、教職員と校園長等との面談の場においては、当該教職員に関する評価・育成シートが開示され、評価結果の説明が行われることであ

る。

さらに、評価結果について、教職員と校園長の間で見解の相違があり、話し合いで解決されない場合、教職員は、要綱に基づき苦情の申出ができるとのことであり、本件システムにおける評価の客観性は担保されていると認められる。

7 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 宇多民夫、委員 小谷寛子、委員 中原茂樹