

大情審答申第 482 号
令和 2 年 10 月 19 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

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17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から別表（あ）欄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

実施機関が行った別表項番1から項番4までの（う）欄に記載の決定（以下項番順に「本件決定1」から「本件決定4」といい、合わせて「本件各決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成31年3月8日に、実施機関に対し、別表項番1から項番4までの（い）欄に記載の旨の公開請求（以下項番順に「本件請求1」から「本件請求4」という。）を行った。

2 本件各決定

- (1) 実施機関は、本件請求1に係る公文書を別表項番1の（え）欄に記載のとおり（以下「本件文書1」及び「本件文書2」という。）特定した上で、条例第10条第1項に基づき、別表項番1の（お）欄に記載の部分を公開しない理由を別表項番1の（か）欄に記載のとおり付して、本件決定1を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求2に係る公文書を別表項番2の（え）欄に記載のとおり（以下「本件文書3」という。）特定した上で、条例第10条第2項に基づき、公開しない理由を別表項番2の（か）欄に記載のとおり付して、本件決定2を行った。
- (3) 実施機関は、本件請求3に係る公文書（以下それぞれ、別表項番3の（い）欄に記載のとおり「本件文書4」から「本件文書7」という。）を保有していない理由を別表項番3の（か）欄に記載のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、本件決定3を行った。
- (4) 実施機関は、本件請求4を拒否する理由を別表項番4の（か）欄に記載のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、本件決定4を行った。

3 審査請求

審査請求人は、令和元年7月17日に、本件各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第4条第1号に基づき、審査請求（以下「本件各審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張

1 本件審査請求1について

(1) 審査請求の趣旨

本件決定1のうち、公開しないこととした部分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

条例第7条1号に該当するとの理由で公開しないと判断された部分に関し、「採用年月日」「職員番号」「歳」「氏名・フリガナ」「勤務状況」「面談者氏名」「評価者記入欄の第1次評価者」(以下、まとめて「特定個人識別事項」という。)を除く部分について、当該21名分の記載事項を公にすることによりいかなる個人のどのような権利利益がどのように害されるおそれが生じるのか全く明らかでない。当該21名分の人事考課シートで第1次評価点合計欄及び第2次評価点合計欄は開示されていることも考慮すれば、上記特定個人識別事項を除く部分は、条例第7条1号に該当しない。また、当該9名分の記載事項も、特定個人識別事項を除く部分は、条例第7条1号に該当しない。

条例第7条5号に該当するとの理由で公開しないと判断された部分に関し、当該部分を公に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生じるとなぜ判断されたのか、全く明らかでない。むしろ当該部分は、公にすることにより職員の業務にかかる取り組みと評価内容の客観性が担保され、公正かつ円滑な人事の確保に資すると考えられるのであって、条例第7条5号に該当しない。

本条例の趣旨に鑑みれば、実施機関が保有する公文書は原則公開されなければならない。そうすると、例外である非公開情報の該当性、本件ではすなわち、条例第7条1号の「権利利益を害するおそれ」や5号の「支障を及ぼすおそれ」の該当性は、抽象的な可能性が否定できないという程度では足りず、具体的な権利侵害ないし支障のおそれが認められないにもかかわらず、例外である非公開情報に該当するとした本件判断は誤っている。

2 本件審査請求2について

(1) 審査請求の趣旨

本件決定2を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

条例第7条1号に該当するとの理由で全部を公開しないと判断された点について、対象文書は、本件情報公開請求者たる審査請求人に関する内容が記載された文書であるところ、公にすることにより審査請求人個人の権利利益が害されるおそれがあるといえず、条例第7条1号に該当しない。

条例第7条5号に該当するとの理由で全部を公開しないと判断された点について、

当該文書を公に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生じるとなぜ判断されたのか、全く明らかでない。現在、審査請求人は、大阪市（環境局）に対し、平成 29 年度の審査請求人の人事考課が、客観的基準に基づき公正かつ厳正に評価されたものではないとして争っているところ、当該文書を開示し、評価過程を明らかにすることは、むしろ公正かつ円滑な人事の確保に資すると考えられるのであって、条例第 7 条 5 号に該当しない。

条例の趣旨に鑑みれば、実施機関が保有する公文書は原則公開されなければならない。そうすると、例外である非公開情報の該当性、本件ではすなわち、条例第 7 条 1 号の「権利利益を害するおそれ」や 5 号の「支障を及ぼすおそれ」の該当性は、抽象的な可能性が否定できないという程度では足りず、具体的な権利侵害ないし支障のおそれが認められる必要があると解される。そのような具体的な権利侵害ないし支障のおそれが認められないにもかかわらず、例外である非公開情報に該当するとした本件判断は誤っている。

3 本件審査請求 3 について

(1) 審査請求の趣旨

本件決定 3 を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

大阪市職員基本条例 19 条所定の「客観的な基準」に基づく「公正かつ厳正」な評価を行うべき評価者が、職員を不利益に評価する重大な事実を認定するにあたっては、少なくとも関係職員（本件では「作業現場において、審査請求人から、市民の方が驚くほどの大きな声で指導されたとされる職員」）や同職員の上司との間で面談等が行われたことを前提として、その内容を記録した資料や報告書が存在すると考えるのが自然であるところ、もともと根拠資料を全く作成していないとか、本件で審査請求人から指導された職員、第 1 次評価者、及び第 2 次評価者の間で口頭でしか連絡・相談等を行っていないとか、平成 29 年度人事考課の後直ちに関係資料を破棄したなどということはおよそ考え難い。

請求に係る公文書のいずれかが存在することは明らかであり、公開されるべきである。

4 本件審査請求 4 について

(1) 審査請求の趣旨

本件決定 4 を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

本件請求 4 の「C 氏（職員番号： ）」は、審査請求人本人である。

審査請求人は、平成 29 年度人事考課における自身の評価点を受けて、大阪市環境局総務部職員課へ苦情相談を申入れ、苦情相談が実施されたものであり、上記対象文書が存在しうること自体は当然認識している。したがって、上記対象文書が審査請求人に公開されたとしても、「特定の個人＝審査請求人」の権利利益が侵害されるわけではなく、条例第 7 条の趣旨に反しない。対象情報を審査請求人に公開し、大

阪市職員基本条例第 19 条所定の「客観的な基準」に基づく「公正かつ厳正」な評価を行うべき評価者がいかなる根拠資料に基づき事実を認定したかを明らかにすることは、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ものではない。むしろ、対象情報を審査請求人に公開しないことこそ、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というべきである。

よって、「当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開情報を公開することとなる（大阪市情報公開条例第 9 条）」とは認められず、対象文書は公開されるべきである。

第 4 実施機関の主張

1 本件文書 1 及び本件文書 2 において非公開とした情報について

本件文書 1 は、「平成 29 年度人事考課シート（A 環境事業センター技能労務職 2 級職員区分の相対評価第 3 区分該当者 21 名分）」である。また、実施機関が本件文書 1 において公開しないこととした情報は、「順位開示欄」「整理番号欄」「採用年月日欄」「職員番号欄」「歳欄」「氏名・フリガナ欄」「勤務状況欄」「業績項目能力項目組織運営項目の各評価点欄」「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」「面談記録等欄」「評価者記入欄の第 1 次評価者欄」である。

本件文書 2 は、「平成 29 年度人事考課シート（B 環境事業センター技能労務職 2 級職員区分の相対評価第 3 区分該当者 9 名分）」である。また、実施機関が本件文書 2 において公開しないこととした情報は、本件文書 1 において非公開とした欄に加えて、「区分欄」「業績項目能力項目組織運営項目の合計欄」である。

2 本件文書 1 及び本件文書 2 に対して本件決定 1 を行った理由

(1) 本件文書 1

ア 条例第 7 条第 1 号該当性について

条例では個人の尊厳を守り、基本的人権を尊重する立場から、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を最大限に保護するために、特定の個人を識別することができるもの等を個人情報として原則非公開としており、個人情報については第 7 条本文で「他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む」と定めている。これは、個人に関する情報はいったん公開されると当該個人に、回復困難な損害を与えることがあるので、明記されているものであり、新聞や出版物など、通常容易に知り得る情報と照合するだけでは、特定の個人を識別することができない場合であっても、親族、友人、同僚、関係者等が知り得る情報と照合することにより特定の個人が識別される場合があることを考慮して判断すべきとする趣旨である。

以下、実施機関が非公開とした情報について個別に説明する。

(ア) 「順位開示欄」では、被評価者が順位開示希望について「○」又は「×」を記載することとなるが、一般的な傾向として「×」を記載する職員は限られている。順位開示の希望については、評価にかかわる事項でないため、同僚間の会話の中で知り得る可能性は否定できず、他の情報と照合することにより特定

の個人を識別することができるものであると認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。

- (イ) 「整理番号欄」については、付番にあたり規則性を有しており、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。
- (ウ) 「採用年月日」欄、「歳欄」欄、「勤務状況欄」については、同僚間の会話の中で知り得る可能性は否定できず、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。
- (エ) 「職員番号」については、本市職員の勤務記録等の情報管理を効率的に行うために、職員固有の7桁の数字を番号として付番したものであり、規則性を有している。加えて、職員の個人情報の管理にも使用されており、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。
- (オ) 「氏名・フリガナ欄」については、まさに特定の個人を識別することができるものであり、条例第7条第1号本文に該当する。
- (カ) 「業績項目能力項目組織運営項目の各評価点欄」については、まず業務上表彰実績のある職員に限られることから、「表彰実績欄」に記載のある職員が限定されるため、当該欄の記載状況により特定の個人を識別することができる。また仮に、「表彰実績欄」のみを非公開とした場合であっても、その他の各評価点合計と「合計欄」の合計点を差し引きすることで「表彰実績欄」が明らかになる。

さらに、各評価項目の評価にあたっては着眼点（具体的な対象行動）を記載したシート等を用い、被評価者は自己評価を、各評価者は評価をそれぞれ行うこととなるため、その具体的な対象行動例に従えば、「各評価点欄」の記載状況により特定の個人を識別することができる。（例えば、公務上の交通事故、交通法規違反や本人に起因する公務災害の発生等（具体的な対象行動）は職場内で秘匿にされているものではないことから、当該対象行動に対応する評価項目の評価点がわかることで特定の個人を識別することができる。）

よって、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。

- (キ) 「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」「面談記録等欄」については、1年間を通じた当該職員の担当業務や業務従事状況、評価内容が記載されたものである。各欄記載内容によっては、例えば具体的な対象行動の記載がある等、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであることから、条例第7条第1号本文に該当する。
- (ク) 「評価者記入欄の第1次評価者欄」については、各職員の第1次評価者は直属上司の部門監理主任となっており、本件文書1の中で、部門監理主任によっては評価を行う業務主任が一人の場合がある等、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例

第7条第1号本文に該当する。

(ケ) 上記のとおり、本件文書1で公開しないこととした各情報は条例第7条第1号本文に該当する。しかしながら、個人の権利利益保護の観点から非公開とする必要のないものや、公益上公にする必要が認められるものについては公開すべきであることから、同条同号においても、ただし書ア乃至ウに該当する情報は例外的に非公開情報から除外することが規定されている。そのため、ただし書ア乃至ウについて検討したところ、ただし書ア及びビについては明らかに該当しない。

また、ただし書ウについては、個人情報に該当する情報であっても、当該情報が公務員の職務の遂行に係る情報であるときは、当該公務員等の職及び職務遂行の内容に係る部分を公開すべきことを定めたものであるところ、「その職務の遂行に係る情報」とは、公務員が行政機関等、地方公共団体の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該職務遂行に関する情報をいうものである。

したがって、例えば、公務員が受ける勤務評定、懲戒処分、分限処分、その他の行政措置等は、当該公務員にとっては、職務に関する情報ではあっても、「その職務の遂行に係る情報」には該当しない。

本件文書の情報は、人事考課制度において特定の職員に対してなされた勤務評定に関する情報等であることから、ただし書ウについても該当しない。

よって、本件文書1で公開しないこととした各情報は、条例第7条第1号に該当し、かつ同条同号ただし書に該当しないため、本件決定1を行った。

イ 条例第7条5号該当性について

条例第7条第5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1の「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」「面談記録等欄」に記載の各情報は、人事考課制度において特定の職員に対してなされた評価等に関する情報であり、本市人事考課制度上、当該職員にのみ開示されるものであって、公開されることを予定していないし、当然ながら被評価者及び各評価者も公開されることを想定していない。

また、仮に公開することを予定するのであれば、場合によっては職員からの不当な干渉や苦情、批判等を受ける前提で記載せざるを得ない状況となり、その結果、評価者は被評価者に対する個別意見や評価を率直に記載できなくなるばかりか、厳しい評価を躊躇し評価全体が寛大化傾向（実際の評価より甘くなる）、中心化傾向（評価結果が評価段階の真ん中に集まる）に陥り、「評価エラー」を生じさせる蓋然性がある。また、そういった状況においては、人事考課制度の適正な運用が極めて困難となり、公正かつ円滑な人事評価の確保に支障をきたすおそれがある。

以上のことから、本件文書1の「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」「面談記録等欄」に記載の各情報は条例第7条第5号に該当するため、

本件決定1を行った。

(2) 本件文書2

ア 条例第7条第1号該当性について

上記(1)アと同様であるが、本件文書1で非公開とした情報に加えて、実施機関が非公開とした情報があることから、当該情報について個別に説明する。なお、条例第7条第1号ただし書については、上記(1)アと同様であり該当しない。

(ア)「区分欄」については、再任用職員の場合「○」を記載することとなるが、B環境事業センターには再任用の2級職員が1名だけ在籍することから、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。

(イ)「業績項目能力項目組織運営項目の合計欄」については、本件文書2の対象となるシート数が9名分と非常に少ないため、点数からの類推が容易となり、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものと認められることから、条例第7条第1号本文に該当する。

なお、本市職員向け庁内ポータル等において相対評価区分ごとの人数については公開しているが、実施区分が10名未満の場合は、他の情報と照合することにより個人の相対評価区分、絶対評価点が類推されるおそれがあるため、非公表として取り扱っている。

よって、本件文書2で公開しないこととした各情報は、条例第7条第1号に該当し、かつ同条同号ただし書に該当しないため、本件決定1を行った。

イ 条例第7条第5号該当性について

上記(1)イと同様であることから、本件文書2の各情報は条例第7条第5号に該当するため、本件決定1を行った。

3 本件文書3において非公開とした情報について

本件文書3は、大阪市環境局A環境事業センター(平成29年当時、大阪市環境局B環境事業センター)業務主任C氏(職員番号:〇〇〇〇〇〇〇)や他の職員の人事考課にかかる第2次評価者であるB環境事業センター所長(以下「第2次評価者」という。)が作成したもので、自身が評価を行う際の備忘録としてのメモである。

なお、本件情報には、第2次評価者が各職員の仕事ぶり等の業務記録を記載しており、実施機関が本件情報において公開しないこととした情報は、本件情報全てである。

4 本件文書3に対して本件決定2を行った理由

(1) 条例第7条第1号該当性について

本件文書3は、個人の氏名及び休暇の原因等、職員個人の私事に関する情報についての記載があり、特定の個人を識別することができるもの及び特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものが含まれていることから、条例第7条第1号に該当し、かつ本件情報は同号ただし書ア乃至ウのいずれにも該当しないことから、本件決定2を行った。

(2) 条例第7条第5号該当性について

本件情報には、人事考課制度において特定の職員に対してなされた評価等に関する情報が含まれており、被評価者に公開することを予定しておらず、仮に公開することを予定するのであれば、場合によっては職員からの不当な干渉や苦情、批判等を受ける前提で記載せざるを得ない状況となり、その結果、評価者は被評価者に対する個別意見や評価を率直に記載できなくなるばかりか、厳しい評価を躊躇し評価全体が寛大化傾向、中心化傾向に陥り、「評価エラー」を生じさせる蓋然性がある。

また、そういった状況においては、人事考課制度の適正な運用が極めて困難となり、公正かつ円滑な人事評価の確保に支障をきたすおそれがある。

したがって、条例第7条第5号に該当するため、本件決定を行った。

なお「人事考課制度運用の手引き」33頁には、「事実確認シート」等、被評価者の事実を記録したものの自体は本人開示の対象外であるが、評価の根拠となるものであるため適切な把握及び記録に努めるよう記載されており、被評価者には開示されないことを前提として明記することで、評価者が率直な評価を記録できる仕組みを制度上担保している。

5 本件決定3を行った理由

- (1) 公文書とは、条例第2条第2項に規定する、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画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であり、公文書の作成については、大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号。以下「公文書管理条例」という。）第4条第3項において、「本市の機関は、審議又は検討の内容その他の意思決定の過程に関する事項であって意思決定に直接関係するものについては、事案が軽微なものである場合を除き、公文書を作成しなければならない。」と規定しており、同条例解釈・運用の手引きにおいて「意思決定の過程に関する事項であって意思決定に直接関係するもの」とは、「意思決定に大きく影響を与える会議や協議における審議又は検討の内容」や「市長、副市長への説明資料や説明時の指示の内容」などを挙げている。

また、「説明責任を果たすための公文書作成指針」において、会議録等を作成すべき対象となる会議等を具体的に例示するとともに、対象とならない会議等として「専ら連絡事項の伝達や情報の収集・共有を行うことを目的とする会合」や「軽易な事項について業務遂行上個別打合せを行う会議等」を例示している。

人事評価については、地方公務員法第6条に規定され、同法第23条の2第2項において「人事評価の基準及び方法に関する事項その他人事評価に関し必要な事項は、任命権者が定める」とされ、任命権者の裁量に委ねられているため、本市においては大阪市職員基本条例第17条乃至第22条において人事評価について規定し、第23条において「人事評価の基準及び方法その他人事評価の実施に関し必要な事項は、任命権者が別に定める」こととし、標準職務遂行能力等について要綱で定めるとともに、運用にあたっては「人事考課制度運用の手引き」を定め制度の実施要項としている。

請求人は事実の認定にあたって少なくとも関係職員等と上司との間で面談が行わ

れ、その内容の記録や報告書等が作成され存在していることが自然である旨主張しているが、上記の内容を踏まえ、本件決定3を行った理由は次のとおりである。

- (2) 別表項番3の(い)欄に記載の1(1)について、当該情報は人事考課制度における被評価者の業務取組状況にかかって、専ら連絡事項の伝達を目的とした打合せ情報である。

当該情報は第1次評価者個人が被評価者の評価にあたり考慮する参考情報であり、上記のとおり本市の意思決定に直接関係するものではなく、第1次評価者と関係職員の間頭伝達内容(打合せ記録)を公文書として作成することは義務付けられていない。

第1次評価者は、第1次評価の際に把握している審査請求人の日頃の業務取組状況に加え、第2次評価者とも業務取組状況(本件事案)の情報共有を行ったうえで最終的な評価を行い、第2次評価者は第1次評価者の伝達内容及び関係職員から口頭で確認した業務取組状況(本件事案)をメモにして記録のうえ評価を行っている。第1次評価者は第2次評価者が確認した本件事情も踏まえて評価を行っており、本件事情について関係職員から改めて聞き取りを行っていないことから、当該内容は公文書として当初から作成しておらず、実際に存在しないため本件決定3を行った。

- (3) 別表項番3の(い)欄に記載の1(2)について、当該情報は人事考課制度における第1次評価者の一時的な個人記録にとどまる情報である。

「人事考課制度運用の手引き」に記載のとおり、当該情報は第1次評価者が、最終的な評価を行う前の検討段階で記載する一時的なメモであり、当然組織としての共有を予定しているものではない。したがって、上記のとおりそもそも公文書には該当しないものである。

第1次評価者は、審査請求人との面談に際して人事考課シートに仮評価を行っていたが、第1次評価を行った後、適切に廃棄しており、既に存在しないため本件決定3を行った。

- (4) 別表項番3の(い)欄に記載の1(3)について、事実確認シート自体は人事考課制度における被評価者の業務取組状況を評価する際の根拠資料である。

しかしながら、「人事考課制度運用の手引き」に記載のとおり、評価者は事実確認シートを活用し、被評価者の日常的な業務取組状況の把握等に努めることとされているものの、必ずしも作成自体が義務付けられているものではない。また、事実確認シートは例えば評価期間中の異動により評価者が変更した場合や派遣先職員を派遣元職員が評価する場合など評価者が事実上業務取組状況を確認し難い場合に積極的に活用するもので、本市環境局の環境事業センターにおいても、一般職員の評価を部門監理主任等が評価する場合に、直近上司の業務主任が部門監理主任等に業務取組状況を報告する際、必要に応じて活用することとされている。

本件においては、第1次評価者は直近部下の業務主任である審査請求人の評価にあたって、把握した業務取組状況を第2次評価者に確実に伝達しており、第2次評価者も第1次評価者の伝達内容に加えて、関係職員から審査請求人の業務取組状況について聞き取った内容を踏まえて評価を行っており、そういった状況であることから殊更に事実確認シートを作成しなくても第2次評価者として評価に支障はなく、

事実確認シートを当初から作成しておらず、実際に存在しないため本件決定3を行った。

- (5) 別表項番3の(い)欄に記載の1(4)について、当該情報は人事考課制度における被評価者の業務取組状況にかかって、専ら連絡事項の伝達を目的とした打合せ情報である。

当該情報は第1次評価者及び第2次評価者個人が被評価者の評価にあたり考慮する参考情報であり、上記のとおり本市の意思決定に直接関係するものではなく、第1次評価者と第2次評価者の伝達内容(打合せ記録)を公文書として作成することも義務付けられていない。

第2次評価者は自身が評価を行ううえで特に必要な情報をメモにして記録していることから、第1次評価者及び第2次評価者が当該メモとは別に議事録等を公文書として作成していなかったものであり、当該情報は公文書として当初から作成しておらず、実際に存在しないため本件決定3を行った。

6 本件決定4を行った理由

本市人事考課制度における苦情相談制度の目的は、評価を受ける職員が相談できる窓口を整備し、事案に応じて適切な対応を行うことにより、人事考課制度の公平・公正で円滑な運用を図るとともに、制度に対する納得性、信頼性を確保することであり、苦情相談の受付窓口は、職員の所属する人事担当課を窓口としている。苦情相談制度では、特定の職員が苦情相談を申し込んだ事実を公開されることを予定しておらず、苦情相談申込者も当然、苦情相談を申し込んだ事実等を公開されることを想定していない。

また、仮に公開されることを想定した場合、職員は苦情相談の申込みを躊躇し、とすれば申込みを諦めざるを得ない状況となるなど、人事考課制度における苦情相談の目的を達成することが事実上不可能となる。そうした状況においては、人事考課制度の適正な運用が困難となり、公正かつ円滑な人事の確保に支障をきたすこととなる。

以上のことから、別表項番4の(か)欄に記載のとおり、条例第9条及び第10条第2項により本件決定4を行ったものである。

なお、審査請求人(当該情報の公開請求者)は苦情相談申込者本人であることから「対象文書が存在しうること自体は当然認識している」ため当該情報が公開されたとしても特定個人の「権利利益が侵害されるわけではなく、条例第7条の趣旨に反しない」と主張するが、公開請求は、公開請求者のいかににかかわらず、一律に非公開情報を適用することとしていることから、公開請求者が自己に関する個人情報の公開を請求した場合であっても、本人以外のものからの公開請求と同様に取り扱うことになる。

したがって、公開請求では本号に該当する個人情報である限り、公開請求者が当該本人であっても、公開することができず、個人情報に係る本人が自己に関する情報を知りたい場合は、個人情報保護条例第17条に基づく開示請求によるものとなる。(審査請求人は、開示請求を行っている。)

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、本市等の説明責務を全うし、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 本件各請求に係る公文書及び人事考課制度について

本件請求にかかる公文書は、平成29年度の人事評価に関する公文書である。

実施機関によれば、大阪市では、人事評価の結果明らかになった職員の仕事の成果、能力を双方で把握し、効果的な人材育成を行うことを目的として人事考課制度を実施しており、まず被評価者が自己評価を行い、その後被評価者の上司が第1次評価を行い、第1次評価者の上司が第2次評価を行い、調整者による調整後の第2次評価者の点数が最終評価となり、点数が確定するとのことである。

3 争点

(1) 本件審査請求1

審査請求人は、本件文書1で実施機関が公開しないこととした情報のうち「順位開示欄」「整理番号欄」「業績項目能力項目組織運営項目の各評価点欄」「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報（以下「本件非公開情報1」という。）は条例第7条第1号に該当せず、また本件非公開情報1のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報は同条第5号に該当しないとして本件非公開情報1の公開を求めているのに対し、実施機関は、本件非公開情報1は同条第1号に該当し、本件非公開情報1のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報は同条第5号に該当するため、非公開であると主張する。

また、審査請求人は、本件文書2で実施機関が公開しないこととした情報のうち、本件非公開情報1並びに「区分欄」及び「業績項目能力項目組織運営項目の合計欄」に記載の情報（以下「本件非公開情報2」といい、「本件非公開情報1」と合わせて「本件各非公開情報」という。）は条例第7条第1号に該当せず、また本件非公開情報1のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面

談記録等欄」に記載の情報は同条第5号に該当しないとして、本件各非公開情報の公開を求めているのに対し、実施機関は、本件各非公開情報は同条第1号に該当し、本件非公開情報1のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報は同条第5号に該当するため、非公開であると主張する。

したがって、本件審査請求1の争点は、本件各非公開情報の条例第7条第1号該当性並びに本件各非公開情報のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報の同条第5号該当性である。

(2) 本件審査請求2

審査請求人は、本件文書3は条例第7条第1号及び同条第5号に該当しないとして本件文書3の公開を求めているのに対し、実施機関は本件文書3は同条第1号及び第5号に該当するため、非公開であると主張する。

したがって、本件審査請求2の争点は、本件文書3の条例第7条第1号及び同条第5号該当性である。

(3) 本件審査請求3

審査請求人は、別表項番3の(い)欄に記載の文書(以下「本件文書4」から「本件文書7」という。)は存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は、本件文書4から本件文書7は存在しないとして争っている。

したがって、本件審査請求4の争点は、本件文書4から本件文書7までの存否である。

(4) 本件審査請求4

審査請求人は、本件請求4に係る公文書の存否を答えることは条例第7条の趣旨に反するものではないため本件請求4は条例第9条に該当しないと主張するのに対し、実施機関は、本件請求4に係る公文書の存否を答えることにより、条例第7条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとして条例第9条に該当すると争っている。

したがって、本件審査請求4における争点は、本件請求4に係る公文書の存否を答えることの条例第7条第1号及び第9条該当性である。

4 本件各非公開情報の条例第7条第1号該当性について

(1) 条例第7条第1号の基本的な考え方

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報...であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例...の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報、イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、ウ 当該個人が公務員等...である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る

情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

また、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」とは、カルテ、反省文など個人の人格と密接に関わる情報であって、氏名、肩書その他の個人識別性のある部分を除いたとしても、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものと解される。

(2) 本件各非公開情報の条例第7条第1号該当性について

ア 本件各非公開情報の条例第7条第1号本文該当性について

本件各非公開情報は、本件文書1及び本件文書2において非公開とした情報であるが、それぞれの個別の情報自体は単独では職員を識別することができる情報であるとはいえないものの、所属、職位、評価区分を特定して行われた本件請求については、関係職員の範囲が限定されているという本件における特別な事情を踏まえて検討する必要があるところ、本件各非公開情報を全体として見ると、当該所属の関係者が保有している情報又は入手可能であると通常考えられる情報と照合することにより、特定の個人を識別することができる情報であると認められるので、本件各非公開情報は全体として条例第7条第1号本文に該当する。

イ 本件非公開情報2に係る類似の他の公開情報との比較の検討について

本件各非公開情報の条例第7条第1号本文該当性については上記アの通りであるが、本件非公開情報2については本件文書2で非公開とする一方、同様の内容の情報について本件文書1では公開としている点については不整合と考えられる可能性がないわけではないため、以下検討する。

実施機関によれば、例年、人事考課の結果に係る苦情相談の際に近い職員の具体的な点数等が相談者から述べられることも多々見受けられ、人事評価の対象職員が少ない職場ほど、日々の会話の中で職員相互に共有されることにより、本件非公開情報2から職員個人の類推が容易となるとのことであり、人事評価が第3区分である対象職員が本件文書1については21名で少ないとは言えないが、本件文書2については9名と少ないことから、前述のとおり本件非公開情報2から職員個人を類推することが容易となるとの実施機関の説明は納得できるものであり、したがって、本件非公開情報2について、条例第7条第1号本文に該当し、非公開とした実施機関の取扱いは、本件文書1における取扱いと矛盾するものとは言えない。

ウ 本件各非公開情報の条例第7条第1号ただし書ア及びイ該当性について

条例第7条第1号ただし書アは、「法令若しくは条例...の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」は、例外的に公開しなければならない旨を規定している。

ここで、実施機関によれば、本件各非公開情報について、これを公にすることとした法令等は存在しないし、公にされる慣行も見当たらないとのことから、本件各非公開情報は、条例第7条第1号ただし書アに該当しない。

また、本件各非公開情報は、その性質上、条例第7条第1号ただし書イにも該当しない。

エ 本件各非公開情報の条例第7条第1号ただし書ウ該当性について

条例第7条第1号ただし書ウは、「当該個人が公務員等...である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は例外的に公開しなければならない旨を規定しており、行政事務と不可分の関係にある公務員等の職及び職務遂行の内容に係る部分について公開することとしている。

ここで、「その職務の遂行に係る情報」とは、公務員等が、行政機関その他の国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該職務遂行に関する情報をいい、公務員等が受ける勤務評定、懲戒処分、分限処分その他の行政措置は、当該公務員等にとっては、職務に関する情報ではあっても、「その職務の遂行に係る情報」には該当しないと解される。したがって、本件各非公開情報が、人事考課制度において、特定の職員が行った自己評価及び当該職員に対してなされた評価に関する情報であることを踏まえると、本件各非公開情報は、その担任する職務そのものを遂行する場合における当該職務遂行に関する情報であるとは認められず、条例第7条第1号ただし書ウに該当しない。

(3) 小括

以上を踏まえると、本件各非公開情報は条例第7条第1号に該当する。

5 本件各非公開情報のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報の条例第7条第5号該当性について

上記4(2)のとおり、本件各非公開情報が条例第7条第1号に該当すると認められることから、本件各非公開情報のうち「被評価者自由記入欄」「評価者総評欄」「職務への適正欄」及び「面談記録等欄」に記載の情報の条例第7条第5号該当性については判断しない。

6 本件文書3の条例第7条第1号該当性について

(1) 本件文書3の条例第7条第1号本文該当性について

本件文書3は、審査請求人(C職員)の第2次評価者がC職員を含む評価対象職員の人事考課において自身が評価を行う際の備忘録のメモとして作成し、その後組織共用されたことから公文書として保有していたものであるが、当審査会で本件文書3を見分したところ、休暇取得状況など個人の私事に関する情報を含む職員の評価に関する事実が記載され、本件文書3が全体として条例第7条第1号本文に該当することは明らかである。

審査請求人は、本件文書3は審査請求人(C職員)自身に関する内容が記載された公文書であるところ、公にすることにより個人の権利利益が害するおそれがあるとは言えず条例第7条第1号に該当しないと主張する。

しかしながら、公開請求は、何人でも行うことができ、条例第7条第1号本文は

公開請求者のいかにかわらず、一律に適用することとされていることから、公開請求者が自己に関する個人情報の公開を請求した場合であっても、本人以外のものからの公開請求と同様に取り扱うことになるところ、公開請求では同号に該当する個人情報である限り、公開請求者が当該本人であっても、公開することができないものであると解される。

したがって、審査請求人の主張を採用することはできない。

(2) 本件文書3の条例第7条第1号ただし書該当性について

本件文書3の条例第7条第1号ただし書該当性については、上記4(2)ウ及びエと同様であると認められることから、本件文書3は同号ただし書ア、イ、ウに該当しない。

7 本件文書3の条例第7条第5号該当性について

上記6のとおり、本件文書3が条例第7条第1号に該当すると認められることから、本件文書3の条例第7条第5号該当性については判断しない。

8 本件文書4の存否について

本件文書4は、作業現場において審査請求人(C職員)が別の作業員に対し口頭注意を行ったとする事情(以下「当該事情」という。)について、C職員の第1次評価者が報告を受けた際に作成した記録であるが、実施機関に確認したところ、当初、第1次評価者は当該事情を詳細に把握していなかったが、第2次評価者に被評価者の人事考課シート等を提出し、第2次評価者からの聞き取りがあった際に、当該事情の詳細を第2次評価者から口頭で伝えられたとのことであり、本件請求に記載の「第1次評価者が、当該作業員ないし被評価者以外の業務主任から、当該事情の報告を受けた」という事実はないとのことである。また、当該伝達は、第2次評価者から口頭で行われたが、第1次評価者は伝達を受けた記録等を作成していないとのことである。

「人事考課制度運用手引き」によれば「評価者は日常的に...被評価者の業務取組状況の客観的な把握及び記録に努めてください。」と記載されているものの、公文書を必ず作成しなければならないという義務までは課されておらず、また第1次評価者の担当する被評価者は5人程度であることも踏まえると、特に記録を作成する必要がなかったことから第1次評価者は当該記録を作成しておらず、実際に存在しないとする実施機関の主張に不自然、不合理な点は認められない。

9 本件文書5の存否について

本件文書5は、第1次評価者が被評価者との面談の前に作成する仮評価メモであるが、本件文書5に該当するメモは、最終的な評価を行う前の検討段階で記載する個人の一時的なメモであり、公文書には該当せず、第1次評価を行った後、適切に廃棄したと実施機関は主張している。

「人事考課制度運用の手引き」によれば、被評価者から人事考課シートの提出を受けた第1次評価者は、「スムーズな評価者面談の実施を可能」とするため、「被評価者の今期の仕事振りについて仮評価を」行うこととされ、その仮評価は「メモとして作

成し、評価者面談に臨んで」もよいとされているが、本件文書5は個人的なメモとして記録したものであり、組織的に用いるものとして実施機関が保有しているものとは言えないことから、第1次評価を行った後に廃棄したかどうかを問うまでもなく、公文書に該当しない。

10 本件文書6の存否について

本件文書6は、審査請求人（C職員）に係る第1次評価における事実確認シートであるが、実施機関に確認したところ、環境局においては環境事業センターに限らず、事実確認シートは、評価期間中の異動により評価者が変更した場合や派遣先職員を派遣元職員が評価する場合など評価者が事実上業務取組状況を確認し難い場合に積極的に活用しており、本件のように同一職場で勤務する職員の評価にあたっては、通常作成していないとのことである。

また、本件においては、第1次評価者は審査請求人の評価にあたって、把握した業務取組状況を第2次評価者に確実に伝達しており、第2次評価者も第1次評価者の伝達内容に加えて、関係職員から審査請求人の業務取組状況について聞き取った内容を踏まえて評価を行っており、そういった状況であることから殊更に本件文書6を作成しなくても第2次評価者として評価に支障はなく、本件文書6を当初から作成しておらず、実際に存在しないと実施機関は主張している。

なお、実施機関によれば、上記伝達は一般的に評価者が任意の方法（メモやメールによる共有、口頭での伝達等）により行い、通常その際に事実確認シートを使用することはないうえ、特に環境事業センターにおいては、口頭での伝達が慣例となっており、本件においても口頭でのみ行われており、当該伝達に関する文書も存在しないとのことである。

「人事考課制度運用の手引き」によれば、第1次評価者は、「日常的に別添資料の『事実確認シート』等を活用するなど、被評価者の業務取組状況の客観的な把握及び記録に努めてください。」とあるものの、必ずしも公文書の作成義務はなく、本件のように第1次評価者の担当する被評価者は5人程度であることも踏まえると、本件において人事評価事務上事実確認シートを作成する必要がなく実際にも存在しないとする実施機関の主張に不自然、不合理な点は認められない。

11 本件文書7の存否について

本件文書7は、審査請求人（C職員）の第2次評価者が第1次評価者から人事考課シートの提出を受けて行った第1次評価者との意見交換等の記録であるが、第2次評価者は自身が評価を行ううえで特に必要な情報を本件文書3に記録していることから、本件文書3とは別に意見交換等の記録を公文書として作成していなかったものであり、実際に存在しないと実施機関は主張している。また、実施機関に確認したところ、第1次評価者と第2次評価者との間で行われた面談・意見交換においてはメモを作成するまでもなく状況を把握できたことから、公文書のみならず特段メモ等も作成していないとのことである。

「人事考課制度運用の手引き」によれば、第2次評価者は第1次評価者から人事考

課シートの提出を受け、「被評価者の日常や第1次評価者との面談等でのやりとりについて積極的に情報収集するなど、事実の把握に努め」、「第1次評価者が記入した『勤務状況』欄と『職務への適正』欄の内容に疑義がある場合については、第1次評価者と十分な意見交換等を行う」とされているが、当該事実把握や意見交換等について、記録を作成することを求める記載はないことを踏まえると、第2次評価者が評価を行う上で特に必要な情報は本件文書3として記録しており、また面談・意見交換においてはメモすら作成するまでもなく状況を把握できたことから、その記録をそもそも作成しておらず、本件文書7は存在しないとする実施機関の主張に、不自然、不合理な点は認められない。

12 本件決定4の条例第9条該当性

(1) 条例第9条の基本的な考え方

条例第9条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、第7条各号（非公開情報）の規定により保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に当該公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨規定している。

しかしながら、本条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否するという例外的な規定であるので、安易な運用は、請求者の公文書公開請求権を侵害することになりかねない。したがって、公文書の存否を明らかにすることにより生じる個人又は法人等の権利利益の侵害や事務事業の支障等を第7条各号の規定の趣旨に照らして具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の公開決定等により対応できる場合にまで、拡大解釈されることのないように、特に慎重な運用に努めなければならないと解される。

本条が適用されるためには、特定の個人を名指しして、または特定の事項（場所や分野）を限定して公開請求がなされているため、非公開決定（当該公文書が存在しないことを理由にする場合を含む。）を行って、その旨を請求者に通知することにより、何らかの情報が明らかになること（以下「要件1」という。）及び当該情報が条例第7条各号のいずれかに該当すること（以下「要件2」という。）の2つの要件を備えていることが必要であると解される。

(2) 要件1について

まず、審査請求人は「請求する公文書の件名又は内容」欄に「平成30年5月22日、同年6月5日、及び同年6月15日に実施されたC氏（職員番号：〇）の平成29年度人事考課にかかる苦情相談にかかる記録一式。」と記載しているところ、実施機関が、本件請求4に係る公文書について、条例第10条第2項の規定に基づく非公開決定等（当該公文書が存在しないことを理由にする場合を含む。）を行い、その旨を審査請求人に通知すれば、C職員による苦情相談の利用の事実の有無が明らかになり、要件1に該当すると認められる。

(3) 要件2 該当性について

次に、上記(1)により明らかになる情報の条例第7条第1号該当性について検討すると、上記(1)により明らかになる情報は、C職員による苦情相談の利用の事実の

有無であり、個人に関する情報であって特定の個人を識別できるものであるから、条例第7条第1号本文に該当し、また当該情報は同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しない。

なお、審査請求人は、C職員は審査請求人本人であり、審査請求人が苦情相談を申入れ、苦情相談が実施されたものであり、上記対象文書が存在しうること自体は当然認識しているため、公にすることにより個人（審査請求人）の権利利益が害するおそれがあるとは言えず条例第7条第1号に該当しないと主張する。

しかしながら、公開請求は、何人でも行うことができ、条例第7条第1号本文は公開請求者のいかにかわらず、一律に適用することとされていることから、公開請求者が自己に関する個人情報の公開を請求した場合であっても、本人以外のものからの公開請求と同様に取り扱うことになるところ、公開請求では本号に該当する個人情報である限り、公開請求者が当該本人であっても、公開することができないものであると解される。

したがって、審査請求人の主張を採用することはできず、本件請求4は要件2に該当すると認められる。

(3) 条例第9条該当性について

以上のことから実施機関が行った本件決定4については、条例第9条に該当すると認められる。

13 審査請求人の主張について

審査請求1、審査請求2及び審査請求4において審査請求人は、条例第7条第1号の「権利利益を害するおそれ」該当性は、抽象的な可能性が否定できないという程度では足りず、具体的な権利侵害ないし支障のおそれが認められないにもかかわらず、条例第7条の例外である非公開情報に該当するとした本件判断は誤っていると主張する。

しかしながら、条例第7条第1号本文は「個人に関する情報...であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」と規定し、ただし書のア、イ又はウに該当しない限り個人に関する情報としてこれを保護することを定めているところ、当該情報そのもの又は他の情報との照合により特定の個人を識別することができる情報であることから条例第7条第1号本文に該当すると認めたものであって、権利利益を害するおそれがあることを理由に本文に該当するとしたものではなく、本号の解釈について審査請求人の主張は採用することはできない。

14 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 島田 佳代子、委員 玉田 裕子、委員 長谷川 佳彦、委員 岡田 さなゑ

(参考) 答申に至る経過

令和元年度諮問受理第7号から10号

年 月 日	経 過
令和元年8月19日	諮問書の受理
令和2年6月9日	実施機関からの意見書の收受
令和2年6月11日	調査審議
令和2年7月20日	調査審議
令和2年8月11日	調査審議
令和2年9月11日	調査審議
令和2年10月19日	答申