

大情審答申第 508 号
令和 4 年 6 月 30 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。）から令和3年1月20日付け大健第1055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

実施機関が令和2年11月9日付け大健第786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 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成30年9月3日、条例第5条の規定に基づき、実施機関に対し、請求する公文書の内容として「別紙評価結果一覧中、健康局総務（人事）担当課あるいは同担当課長が有する、健康局における課別（第二次評価者別）の評価点の平均点に係る記載のある資料あるいはデータ（人事室が保有していないことは確認済。）」と表示して公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定に至るまでの経過

本件請求に対し、実施機関は、平成30年9月18日付け大健第775号により、「健康局における課別（2次評価者別）の評価点の平均点に係る記載のある資料あるいはデータについては、業務遂行上必要としないため、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しない」ことを理由に、不存在による非公開決定（以下「前回決定」という。）を行った。

これに対し、審査請求人は、平成30年12月18日に前回決定を不服として、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「前回審査請求」という。）を行った。

なお、前回審査請求案件については、平成31年1月16日に、大阪市情報公開審査会（以下「審査会」という。）への諮問が行われた。

同諮問に対し、審査会は、令和2年8月20日、大情審答申第480号により、下記を内容とする答申を行った。

記

結論

実施機関は、前回決定を取り消し、第2次評価点の平均点が表示された「平成29年度人事考課状況一覧」と題する公文書を改めて特定した上で、公開、非公開等の決定をすべきである。

理由の概要

本件請求の趣旨は、絶対評価が確定する前の行政職すべての3級相当職員の評価点の課別平均点を求めるものであると解され、「平成29年度人事考課状況一覧」は本件請求に合致する。

結果として、課別平均点の記載のある「平成29年度人事考課状況一覧」と題する公文書を改めて本件請求文書として特定した上で、公開、非公開等の決定をすべきであったと認められる。

3 本件決定

実施機関は、上記2記載の答申に基づき、本件請求に係る公文書を、「平成29年度人事考課状況一覧」(以下、「本件文書」という。))と特定した上で、(1)職員番号、合計点、備考(以下「本件非公開部分1」という。))並びに(2)配点分布状況一覧の人数欄及び割合欄、配点分布状況円グラフ、平均点(以下「本件非公開部分2」といい、本件非公開部分1と合わせて「本件各非公開部分」という。))を、それぞれ公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

条例第7条第1号に該当

(説明)

本件非公開部分1については、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報また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情報であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

条例第7条第5号に該当

(説明)

本件非公開部分2については、本市の事務に関する情報であって、公にすることにより、人事考課制度における各評価者が行う評価基準に則った適正な人事評価事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

4 審査請求

審査請求人は、令和2年11月27日に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(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「本件審査請求」という。))を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定を取り消し、公開対象とする公文書を再度特定したうえで、公開することを求める。
- 2 公文書の件名に記載する公文書が、公文書公開請求書において記載した請求内容と合致する文書であるかどうか推知できない。
- 3 公開しないこととした部分について、実施機関が主張する非公開内容とその理由との関連性が不明である。
- 4 原処分は他事考慮によってなされたものであり、裁量権の逸脱を伴う違法なものである。原処分において掲げた理由と推定事実との間に因果関係はない。

今回の一部非公開決定をするに至った実施機関の処分に至った経緯、その正当性にかかる説明は不十分であり、職員個人の情報を原則として非公開としているにもかかわらず、その情報との照合により請求する公開情報から個人情報推定できるので公開できない、という主張は当を得ていない。

「職員の公平・公正な人事評価」への信頼性を担保するうえでは、制度の客観性のみならず運用の公平性を担保することは必要不可欠である。制度の体裁の具体性客観性と運用に係るそれは一体のものであり、適正にそれらが運用されているかどうかを市民が知る上でも双方の公開は欠かせないものと解する。

第4 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 条例第7条第1号該当性について

本件非公開部分1については、第2次評価者毎に作成した一覧表に個人別で記載されており、被評価者が1名または数名である場合が多く職員配置表等、他の資料と照合することにより、個人が識別される情報であり、かつ、個人が特定される公務員個人の評価等に関する情報であり、職務遂行そのものに関する情報とはいえず、また、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にも該当しない。また、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であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため非公開としたものである。

- 2 条例第7条第5号該当性について

- (1) 人事評価制度の目的について

人事評価制度は人事評価の結果明らかになった職員の仕事の成果、能力を被評価者、評価者の双方で把握し、効果的な人材育成を行うことを目的に実施している制度である。

- (2) 本件非公開部分2を非公開とした理由

本件非公開部分2については、人事考課制度における第2次評価者が、自身が評価した内容について、実際の評価よりも甘く評価してしまう「寛大化傾向」や評価

結果が評価段階の真ん中に集まる「中心化傾向」などの評価エラーに陥っていないか等の整理や再確認を、評価点確定前に自ら行うことを目的に作成しているものである。評価内容が第三者に公開されることがあることを前提に評価を行えば、「寛大化傾向」や「中心化傾向」などの評価エラーに陥ることとなり、効果的な人材育成を行うことが期待できず、人事評価制度の適正な運用が困難となり、各評価者が行う評価基準に則った適正な人事評価事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、本件非公開部分2は条例第7条第5号に該当するものと判断した。

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、実施機関の公開の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 争点

審査請求人は、本件文書は本件請求の対象として疑義があること、かつ、本件文書について本件各非公開部分の非公開の理由が相当でない旨主張するのに対し、実施機関は、本件文書が本件請求の対象となることを前提に、本件非公開部分1が条例第7条第1号に、本件非公開部分2が条例第7条第5号に該当するものとして争っている。

したがって、本件審査請求における争点は、本件文書特定の相当性、及び本件各非公開部分の条例第7条第1、5号への該当性である。

3 争点 について

本件請求の対象については、前回審査請求における審査会への諮問を受け、審査会において十分に調査審議を行った結果、本件請求の対象として本件文書が特定されるべきである旨の結論に至っているところである。

この点については、今回の審議においても、審査請求人は本件文書の特定に疑義がある旨を主張するのみであって、本件請求内容と本件文書との矛盾や齟齬について具体的に主張するものではないことから、実施機関が本件文書として公開した文書が、本件請求に合致しないと認めるべき特段の事情は認められない。

したがって、実施機関が本件文書を特定したことは相当と認められる。

4 争点 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」は原則として非公開とすることを規定するが、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。

(2) 条例第7条第5号の基本的な考え方

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、「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って、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。

(3) 人事評価制度における人事考課の手続について

実施機関（人事室（当時））発行の「人事考課制度運用の手引き（平成29年度）」によれば、実施機関の人事評価制度における人事考課の手続の流れは以下のとおりであると認められる。

まず、被評価者が評価対象期間を振り返って自己評価を行い、次に、第1次評価者は被評価者との面談等において、評価対象期間における取組等について振り返り、被評価者の優れている能力や、不足している能力、また、能力向上を図るためにはどのようにしたらよいのかといったことについてフィードバックを行うとともに、評価の実施にあたっては、被評価者のよりきめ細かな勤務実績を把握して評価を行う。さらに、第2次評価者は第1次評価者から情報収集を行うよう努め、評価基準に照らして評価を行う。その後、調整者は、第2次評価者が評価基準に基づいて正しく評価しているのか等を考慮して、第2次評価結果を調整する。その結果、第2次評価結果を修正する必要がある場合は、理由を明示して第2次評価者に修正をさ

せる。以上により、絶対評価が確定する。

(4) 本件非公開部分 1 の条例第 7 条第 1 号該当性

ア 本件非公開部分 1 は、平成 29 年度における、実施機関の健康局に所属する職員（行政職 3 級相当の係員）の、絶対評価確定前の人事考課状況を示す「平成 29 年度人事考課状況一覧」のうち、第 2 次評価者別（以下「部署別」という。）に集計した、該当する各職員の「職員番号」、「合計点」及び「備考」欄に該当する部分である。

イ 本件非公開部分 1 のうち各職員の「職員番号」欄に係る情報について、「職員番号」とは、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各職員に個別に振り分けられた番号であるから、特定の職員個人を識別する情報であると認められる。

よって、各職員の「職員番号」欄に係る情報は条例第 7 条第 1 号本文に該当する。

なお、本市において、各職員の「職員番号」は公にされていないことから、かかる情報につき、公にする慣行があるとは認められない。

また、「職員番号」欄に係る情報は、当該職員のその職務の遂行に係る情報とは認められない。

その他、条例第 7 条第 1 号ただし書に該当すべき事情は認められない。

したがって、「職員番号」欄に係る情報は条例第 7 条第 1 号に該当し、実施機関が非公開としたことは相当である。

ウ 本件非公開部分 1 のうち各職員の「合計点」欄に係る情報については、個別の職員の確定前の第 2 次評価点を明らかにするものであるところ、本件文書においては、当該各「合計点」欄の内容に相当する各職員の氏名等が公開されていることから、これらの氏名等の情報と照合することにより、各「合計点」欄に係る情報がいずれの職員個人に関わるものであるかが明らかになると認められる。

よって、本件非公開部分 1 中の各職員の「合計点」欄に係る情報は、他の情報と照合することにより、特定の職員個人に係る情報であることが識別可能にな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。

また、同情報は、上記(2)に係る情報と同様に、条例第 7 条第 1 号ただし書のいずれにも該当しない。

したがって、「合計点」欄に係る情報は条例第 7 条第 1 号に該当し、実施機関が非公開としたことは相当である。

エ 本件非公開部分 1 のうち各職員の「備考」欄に係る情報については、実施機関の説明によれば、各職員に対する人事評価に際し、評価者がその都度、当該評価に際して特記が必要と考えた事項があればその内容が記載されるものとすることである。

この点、かかる情報についても、本件文書においては、当該各「備考」欄の内容に該当する各職員の氏名等が公開されていることから、これらの氏名等の情報と照合することにより、各「備考」欄に係る情報がいずれの職員個人に関わるものであるかが明らかになると認められる。

よって、本件非公開部分 1 中の各職員の「備考」欄に係る情報は、他の情報と照合することにより、特定の職員個人に係る情報であることが識別可能にな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。

また、同情報は、上記(2)及び(3)に係る情報と同様に、条例第 7 条第 1 号ただし書のいずれにも該当しない。

したがって、「備考」欄に係る情報は条例第 7 条第 1 号に該当し、実施機関が非公開としたことは相当である。

(5) 本件非公開部分 2 の条例第 7 条第 5 号該当性

ア 本件非公開部分 2 は、平成 29 年度における、実施機関の健康局に所属する職員（行政職 3 級相当の係員）の、絶対評価確定前の人事考課状況を示す「平成 29 年度人事考課状況一覧」のうち、各部署別に集計した、該当する職員の配点分布状況一覧中の「人数」欄及び「割合」欄、同配点分布状況に係る円グラフ、「平均点」に該当する部分である。

イ 本件非公開部分 2 は、これを公開することにより、実施機関のうち健康局に所属する職員（行政職 3 級相当の係員）に係る絶対評価確定前の評価点に関して、各部署別の、評価点の分布状況、及び評価点の平均点が明らかになることが認められるところ、実施機関は第 4 の 2 に記載のとおり、かかる情報が公開されることにより、評価者が被評価者を実際の評価よりも甘く評価してしまう「寛大化傾向」や、評価結果が評価段階の真ん中に集まる「中心化傾向」といった、「評価エラー」が生じ、これにより適正な人事評価事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある旨を主張する。

この点、当審査会においてその「支障」の具体的な内容につき確認を行ったところ、実施機関からは、概ね次のような説明があった。

(ア) 「平成 29 年度人事考課状況一覧」における「配点分布状況一覧」、「平均点」については、およそ 10 人程度の小規模な集団である部署別に集計されているものであり、各部署内において各職員は長時間に渡って共に業務を遂行する中で自己の視点で他の職員の評価を行っていると言えることから、各部署別の点数分布や平均点が公開されることにより、各職員が自己の評価と結びつけることで、各部署内における職員の評価順位が容易に予測できるようになること等が想定される。よって、絶対評価確定前の各部署別の点数分布や平均点が公開されることとされれば、評価者は、これらの情報に接する職員の反応を想像するあまり、どの職員にも高得点を付けたり、職員間の評価点に差を付けなくなり、本来の各職員の仕事を評価するという人事評価制度の趣旨とは乖離した評価をしてしまう。

(イ) 各部署別の職員の評価点に係る平均点等が公開された場合、これらの各部署別のばらつき等が明らかになることで、各職員に「自分の上司の評価が厳しい」、「自分の属する課は局内で期待されていない課なので高い評価を望めない」、「この局、この課にいる限りいくら頑張っても評価されない」といった憶測を生じさせることとなり、このことが各部署における各職員のモチベーションに大きく影響し、各自の所属する課における課長、あるいは所属長をトップとす

る管理者層が所属全体をマネジメントしていくうえで大きな支障が生じること、また、「この課では自分の評価が低くなるから嫌だ」等、各部署における各職員の人事配置に関する不満を誘発することが想定されることから、評価者において、「寛大化傾向」、「中心化傾向」といった評価エラーに陥る。

(ウ) 人事評価は、当該年度の評価で上司・部下の関係が終了するのではなく、翌年度以降も、一部の人事異動はありながらも多くは、同じ上司・部下の関係で業務が遂行されていくものであることから、各部署別の点数分布や平均点の公開は、管理者層が所属全体をマネジメントするに際して大きな支障となる。

ウ 以上を踏まえて検討したところ、当審査会としては、職員の人事評価に係る絶対評価の確定前の各部署別の評価点の分布状況や平均点が公開されることにより、実施機関が上述のとおり主張するような、具体的な支障が生じるものと考えられ、これにより、効果的な人材育成を行うという本来の人事評価制度の目的を達成することが不可能となり、各評価者が行う評価基準に則った適正な人事評価事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

エ したがって、本件非公開部分2を公開することの公益性を考慮しても、公開することにより実施機関における人事評価事務の適正な遂行に及ぼす支障は看過し得ない程度のものであることが認められることから、本件非公開部分2を条例第7条第5号に該当することにより非公開とした実施機関の判断は相当である。

(6) 小括

以上のことから、本件決定は妥当である。

5 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

(参考) 答申に至る経過

令和2年度諮問受理第18号

年 月 日	経 過
令和3年1月20日	諮問書の受理
令和3年10月12日	実施機関からの意見書の収受
令和3年11月10日	調査審議
令和3年11月24日	審査請求人からの意見書の収受
令和3年12月8日	調査審議、実施機関の陳述
令和4年1月14日	調査審議
令和4年2月10日	調査審議
令和4年3月8日	調査審議
令和4年5月12日	調査審議

令和4年6月6日	調査審議
令和4年6月30日	答申