

答申第 1 1 3 号
平成 19 年 5 月 25 日

神戸市長
矢田立郎様

神戸市情報公開審査会
会長 佐伯彰洋

神戸市情報公開条例第 19 条の規定に基づく諮問について
(答 申)

平成 18 年 8 月 7 日付神行職人第 161 号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「平成 17 年度業務実績評価の決定決裁添付資料」の非公開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

平成 17 年度業務実績評価の決定決裁添付資料を非公開とした決定は妥当である。

2 異議申立ての趣旨

(1) 異議申立人(以下「申立人」という。)は、神戸市情報公開条例(以下「条例」という。)に基づいて、以下の公開請求(以下「本件請求」という。)を行った。

「06 年 6 月 30 日に支給された夏期手当では、部長・課長級職員に業績評価が行われた。その際、課長級 5 人については最も低い C 評価がなされた。その理由がわかるそれぞれ文書。個人が直ちに特定できるような氏名の開示などは求めない。」

(2) 市長(以下「実施機関」という。)は、本件請求に対して、

「神戸市業務実績評価実施要綱」

「平成 17 年度業務実績評価の決定決裁添付資料」

を特定し、公文書 を公開、公文書 を非公開とする部分公開決定(以下「本件決定」という。)を行った。

(3) これに対し、申立人は、本件決定を取り消し、非公開とされた公文書 の公開を求める異議申立て(以下「本件申立て」という。)を行った。

3 申立人の主張

申立人の主張を、平成 18 年 7 月 28 日付の異議申立書(以下「申立書」という。)平成 18 年 9 月 28 日付の意見書及び平成 18 年 11 月 6 日における意見陳述から要約すれば、概ね以下のとおりである。

部分公開決定処分のうち、非公開とされた部分の取り消しを求める。

本件は、06 年 6 月 30 日支給の夏期手当に関して、部長・課長級職員に実施された業務実績評価において、課長級 5 人に「C 評価」(S、A、B、C の評価のうち最も低い評価)がなされたが、その理由がそれぞれわかる文書を求めたものである。これに対し、実施機関は「職員個人の人事評価にかかる情報であり、今後、公正かつ円滑な人事評価を行っていくうえで著しく支障が生じる」として、実質的な公開は避けた。部分公開したのは「評価基準の実施要綱」のみで、これによって分かるのは「業績が十分でない水準の者に対しては C 評価がなされる」というトートロジー(同義反復)だけで、「C 評価がなされた幹部職員は、どういう業績、勤務態度だったのか」という本件情報公開の請求の趣旨には全く答えていない。

情報公開請求の窓口担当者の説明によると、個別の評価理由を開示した場合、職員の勤務態度、仕事への取り組みに悪影響を及ぼすおそれがある、とのことである。具体的

には、B評価とC評価の基準が事例として明らかになった場合、C評価にならないぎりぎりの「レベル」が明らかになることで、合理的な職員がそうしたレベルにとどまってしまう怠慢なケースが想定できる、という。分かりやすく言うと、例えば、半年に5回の遅刻ならB評価、6回ならC評価だったことが明らかになると、職員が「5回までは遅刻できる」と理解して行動する、一種のモラルハザードが生じる可能性があるという。

しかし、実施機関のこうした非開示(部分開示)の主張には、申立人は納得できない。モラルハザードを防ぐには、その基準や先例を公開して職員間で共有したうえで、そのハードルを適宜改善していけばよい。先の遅刻の例で言えば、5回の遅刻で問題ならば、翌年からは5回でもC評価にすることを周知すればよい。むしろ問題なのは、モラルハザードを理由に評価基準が十分に公開されないことではないだろうか。

評価のランクを決める基準は、給与やその後の人事評価に差がつく職員にとっては強い関心事であり、厳格かつ公正に運営されなければならない。その判断にあたっては、量的な基準(先に挙げた遅刻の回数のような数的な基準)に加え、質的な基準(職務への熱意のような、数量化しにくい基準)も考慮される必要があるが、いずれにしてもその判断基準は簡明であるべきで、上司の個人的な感情や気分によって左右されてはならない。つまり、評価基準には本来、安易な裁量が働く余地は少ないほうがよい。

ところが、具体的な評価基準、評価の先例が公開されないと、安易な裁量がなかったのかどうかを検証することが困難になる。評価された職員個々には異議申立ての機会が与えられるとしても、その処理の過程、結果を他の職員を知り、参考にすることはない。評価の基準が職員に共有されなければ、業績評価制度は実施機関の懸念とは逆に、実質的な機能不全に陥る可能性がある。

さらに、実施機関は懲戒処分など職員の処分基準を内規に応じて適宜、報道発表しているが、能動的に公表するのは違法性のある処分が伴う事案についてのみである。「違法ではないが問題がある事案」はほとんど積極的に公開されない。例えば、「無断欠勤を年に10回した課長」「居眠りが著しい職員」「仕事の達成度が極めて低い職員」などは非公開とされている。今回の公開請求には、こうした問題事案についても、市民への情報提供の対象とし、税金を託した自治体の組織運営がより効率化されるべきだ、という問題意識が背景にある。

最後に、請求の目的、情報の利用方法によって公開の是非が決定されるべきでないことは理解しながらも、補足したい。申立人は、職員個々の評価に関心はなく、行政組織の運営が適切に行われているのかを監視する上で、公益の観点から公開を請求し、情報を利用しようとするものである。本件請求で当初から示しているとおり、職員個人を容易に特定できるような形での情報の開示は求めない。

実施機関における業績評価制度の導入そのものは評価しており、制度を今後、より実質的に機能させるためにも、情報公開審査会の適正な判断をお願いしたい。

同年9月4日付の「非公開理由説明書」によれば、実施機関は非公開とする理由を4

点挙げて説明しているのに、それぞれについて申立人の意見を記したうえで、公開を求める。

「評価を行ううえでの一般的な基準ではない」ことが、なぜ非開示の理由になるのかが説明されていない。

「評価者の評価が影響を受ける可能性が高」とあるが、ここでいう評価者は被評価者と考えられる。その場合、「本来目的としている業績の水準による評価に支障をきたす」とあるが、影響を及ぼすことはあっても、それがなぜ一概にマイナスの影響である「支障」と断定できるのか、まず理解に苦しむ。仮に支障があるとしても、どういう支障があるのか具体例・想定される実例で明示してほしい。よって、実施機関の説明には同意できず、公開を求める。

「評価理由が、公表されることにより、評価対象の職員自身がこれを評価基準として捉え」とあるが、これについては同意する。しかし、続いて「職員の積極的なチャレンジ精神が損なわれる可能性や、評価に該当した職員のモチベーションの低下など、職員の勤務態度、仕事への取り組みに悪影響を与える」とあるが、論理の飛躍がある。職員がC評価を受けた後に、チャレンジ精神やモチベーションを持つか持たないかは、公表・非公表によって左右されるものなのだろうか。公務員に求められる責務（仕事）は、公表されないから頑張る、公表されたから頑張らない、という性質のものなのだろうか。説明に合理性を欠いている。

そもそも、申立人は、C評価を受けた職員個人が特定できるような形での公開は何ら求めていない。したがって、公表されたからといって、当該職員が特定されることにはならず、周囲から注目され、さらに悪評価を受けるようなことにはつながりようがない。よって、実施機関の説明には同意できず、公開を求める。

「業績の水準による評価」と「個々の評価に至った理由を基準としている評価」の2つの評価の違いが不明確。これも具体例を示してほしい。あえて読み取ると、今回の評価は「あくまで業績の水準による評価」である。申立人は、公務員が求められる業績を大きく下回った場合(C評価)は、市民が知るべき重要な情報だと考える。例えば、集めた税金を1%の市中金利で運用すべきところ、何らかの理由で0.1%の金利でしか運用できなかったとする。その場合、逸失利益は大きく、求められる業績の10分の1しか達成していないことになる。注意義務違反はなく、懲戒処分などの対象とならなかったとしても、市中の平均金利よりも大幅に下回っているとすれば、市のいう「業績の水準による評価」はCになるだろう。こうした場合でも、市の説明によれば、「個々の評価に至った理由を基準として」評価しているわけではないので、公開の対象とならないことになってしまう。市民は、どのような理由で、本来求められるパフォーマンスを達成できなかったか（＝業績が低い）について、納税者の立場から知る権利がある。よって、実施機関の説明には同意できず、公開を求める。

実施機関は、「複数での評価」を行っており、「評価者研修」などを実施して努力してい

るから、「客観的で公正な評価を行うことができる」との主張である。これは、「公務員は間違いません」と主張しているに等しく、きわめて尊大な説明といわざるを得ない。どのような評価がなされたのかが、当事者の公務員以外にも公開されてこそ、チェック機能が働くのであって、公務員の無謬性は過去にも証明された例がない。申立人としては、こうした主張にはまったく同意できない。これを許してしまえば、公務員のことは公務員が監視すれば事足りる、ということにつながりかねず、社会的な同意も得られないのではないだろうか。審査会にあっても看過してほしくない。

市は結語に条例の規定を引用し、「よって、(中略)公正かつ円滑な人事の確保に著しい支障を生じる」と断定している。実施機関の説明に合理性を欠くので、この断定にも合理性がない。申立人は、この規定に該当しないと考える。仮に該当する可能性があるとしても、その支障が非公開を直ちに決定するだけの「著しい」度合にあるとはいえず、行為の相当性を欠く。条例、及び国の情報公開の関連法規が原則としてすべての行政情報の公開を義務づけており、非公開が認められるのは、「行政活動に著しい支障を及ぼすことによって、その活動が停滞(職員個人の言われなき中傷がもたらす結果も含む)し、結局は請求者を含む市民全体の不利益になる場合」のようなごく特殊な事例に限定されるべきだし、立法趣旨からしてもそれは明白である。特に地方自治にあっては、その審査会は建前の法律論に限定されることなく、公開による市民への不利益があるとすれば、地域の自治にもたらす影響を具体例な形で明示、検討したうえでの公開・非公開決定に努めていただくことを期待したい。

以上のような理由から、申立人は条例に基づき、当請求情報が速やかに公開されることを望む。

4 実施機関の主張

実施機関の主張を、平成 18 年 8 月 31 日付の非公開理由説明書、平成 18 年 11 月 6 日における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

業務実績評価は、個々の職員について、評価期間中の業績の水準を総合的に評価すべきものである。業務実績評価の評価理由は、個々の職員の業績について、その評価に至った理由を説明するものであり、評価を行ううえでの一般的な基準ではない。

○評価の評価理由を明らかにした場合、個々の評価理由が一般的な評価基準として捉えられ、評価者の評価が影響を受ける可能性が高く、業務実績評価において、本来目的としている業績の水準による評価に支障をきたすおそれがある。

個々の評価理由については、評価者から評価対象の職員に対してフィードバックを行い、個々の人材育成に役立てていくべきものであると考えている。逆に、評価理由が公表されることにより、評価対象の職員自身がこれを評価基準として捉え、職員の積極的なチャレンジ精神が損なわれる可能性や評価理由に該当した職員のモチベーションの低

下など、職員の勤務態度、仕事への取り組みに悪影響を与えるおそれがある。

申立人の主張には、「その基準や先例を公開して職員間で共有したうえで、そのハードルを適宜改善していけばよい」とあるが、先ほども述べたように、業務実績評価は、あくまで業績の水準による評価であり、個々の評価に至った理由を基準として評価を行っているわけではない。

申立人の主張には、「具体的な評価基準、評価の先例が公開されないと、安易な裁量がなかったのかどうかを検証することが困難になる」とあるが、業務実績評価においては、裁量による評価を防ぎ、公正な評価を実施するため、直近上司の評価者及びその上司の調整者による複数での評価を行うこととしている。また、神戸市業務実績評価実施要綱中の「9. 評価にあたって注意すべき事項」に、客観的で公正な評価を行うための注意事項を定め、周知徹底を図るとともに、評価者研修を実施することで、評価者のスキルアップにも努めており、客観的で公正な評価を行うことができていると考えている。

よって、今回の請求された公文書に対する部分公開決定の非公開部分については、条例第10条第5号エ「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著しい支障を生じるもの」の規定に該当するため、非公開とすることが適当であると判断する。

5 審査会の判断

(1) 本件申立てについて

本件の争点は、「平成17年度業務実績評価の決定決裁添付資料」についての非公開決定であり、以下検討する。

(2) 本件非公開情報について

神戸市目標チャレンジ制度は、課長職を対象に自らの組織の使命を踏まえたチャレンジ目標を設定し、達成に向けた挑戦、評価を通じて効果的・効率的な行政運営に努めることで、行政品質の向上を実現することを目的としている。また、神戸市業務実績評価制度は、勤勉手当に業績や職務遂行能力等の勤務成績を反映し、本人の努力や業績がより報われる給与制度とすることで、職員一人ひとりの意欲や能力を高め、持続的に仕事の成果を上げていくことで、市民サービスの向上を図るものとしている。

審査会が対象文書を見分したところ、公文書の件名は「業務実績評価（課長級職員）C評価者リスト」であり、C評価を受けた5名分の「職員番号」、「所属補職名」、被評価者欄には「課長級職員」名、評価者欄には「部長級職員」名、「評価結果」、「特記事項」、調整者欄には「局室区長等」名、及び「調整結果」が記載されている。

なお、申立人は個人が直ちに特定できるような氏名等の公開は求めないとしていることから、上記の情報のうち、「職員番号」、「所属補職名」、「課長級職員」名、「部長級職員」名、及び「局室区長等」名の非公開については争いがないことが認められる。

つぎに、「評価結果」及び「調整結果」については、評価期間中の業績が特に顕著な水準にある者（S）・業績が優れている水準にある者（A）・業績が支障のない水準に

ある者（Ｂ）・業績が十分でない水準にある者（Ｃ）の４段階評価が記載されており、「特記事項」については、Ｃ評価がなされた理由が記載されている。

申立人が、Ｃ評価がなされた理由の公開を求めていることからすると、「特記事項」の記載内容が請求の趣旨に合致した情報であることが認められる。

「特記事項」の記載内容は、特定の被評価者に帰する個別具体的な内容であり、被評価者の氏名を非公開としても同僚・上司等関係者であれば、「特記事項」の記載内容から被評価者が識別されるおそれがある。また、記載内容の大部分が、その性質からして職員といえども公にすることによって特定個人の権利利益を害するおそれが十分にあり、保護に値する情報であるといえる。

したがって、本件情報を公開することにより、特定個人が識別され若しくは識別されうる情報であって公にしないことが正当であると認められることから、本件情報は条例第 10 条第 1 号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

実施機関においては、非公開理由を条例第 10 条第 5 号エに該当することを主張するが、上記のとおり条例第 10 条第 1 号アに該当すると判断した以上、その余のことについて検討するまでもない。

（３）結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成 18 年 8 月 7 日	-	* 諮問書を受理
平成 18 年 8 月 31 日	-	* 実施機関から非公開理由説明書を受理
平成 18 年 9 月 29 日	-	* 申立人から意見書を受理
平成 18 年 11 月 6 日	第 200 回審査会	* 実施機関の職員から非公開理由を聴取 * 申立人から意見を聴取 * 審議
平成 19 年 1 月 22 日	第 202 回審査会	* 審議
平成 19 年 2 月 13 日	第 203 回審査会	* 審議
平成 19 年 3 月 29 日	第 204 回審査会	* 審議
平成 19 年 5 月 14 日	第 205 回審査会	* 審議