

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第582号)

平成21年3月26日

横 情 審 答 申 第 582 号

平 成 21 年 3 月 26 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 三 辺 夏 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20年2月19日教教人第1862号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「(1)平成16年度の観察指導記録（第3号様式の2）「D」がついている教
員及び「C」が5個以上ついている教員分、(2)平成17年度の観察指導記録
（第3号様式の2）「C」が5個以上ついている教員分」の一部開示決定に
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、「(1)平成16年度の観察指導記録（第3号様式の2）「D」がついている教員及び「C」が5個以上ついている教員分、(2)平成17年度の観察指導記録（第3号様式の2）「C」が5個以上ついている教員分」を一部開示とした決定は、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、「(1)平成16年度の観察指導記録（第3号様式の2）「D」がついている教員及び「C」が5個以上ついている教員分、(2)平成17年度の観察指導記録（第3号様式の2）「C」が5個以上ついている教員分」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成20年1月4日付で行った一部開示決定（以下「本件処分」という。）を取り消し、個人名・学校名等個人を特定できるものを除く部分の開示を求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

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7条第2項第6号に該当するため一部を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) 人事管理に係る内容のものであり、開示することにより、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすため、条例第7条第2項第6号エにより一部開示とした。「人事管理に係る事務」に該当しないとしても、同号柱書の「市の機関・・・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、・・・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」に該当する。
- (2) 観察指導記録は、教職員人事評価システム（以下「評価システム」という。）において、自己目標を重要な観点とした職務遂行状況全般の評価に用いる記録である。観察指導記録の特記事項欄には、観察指導者が行った評価の理由又は指導助言内容を記載することとなっており、開示されることにより観察指導者の評価や所見が一般的に明らかとなり、評価対象者にいらざる動揺や不安を抱かせたり、各観察指導

者にとっては評価に対する第三者からの介入や、記載内容に含まれる評価対象者の個人情報の漏えい等を避けるため、正確かつ公正な評価が行われにくくなったりするおそれがある。

(3) 学校名や個人の氏名は非開示としているので、特記事項欄を開示してもすぐに誰の記録か特定されることはないが、特記事項欄は校長の自筆で記載されていること、また、教員は教科ごとの研修会等に参加する機会が多く、長年にわたり特定教科を教えるため、学校を越えて交流があり様々な情報が学校を越えて伝わることから、筆跡から校長が特定され、学校名が判明し、評価内容から被評価者が特定される可能性は十分にある。

(4) 人事評価情報は非常にセンシティブな情報であり、被評価者にとっては同僚など、他人には最も知られたくない情報のひとつである。被評価者にとっては、秘密が守られていることによって初めて、真摯に自己評価を行うことができるものである。

校長の筆跡や記載内容から本人が特定されるおそれがあると危惧される状況では、第三者からの目を意識する結果、被評価者は率直かつ真摯に自己評価を行うことができず、期待する効果は得られなくなる。評価者も不特定多数の目を意識しながら評価を行うことになるかもしれない、その場合、被評価者にとって不利益になるような率直な意見や評価の記載を無意識に避けるようになり、その結果、評価システムが形骸化し、その機能が不完全なものとなってしまう。

評価システムは、被評価者と評価者の中で評価に関する情報が守られているという信頼関係を前提として、初めて機能するものであると考える。

(5) 評価システムは、絶対評価であり、被評価者の年度当初の自己目標の達成状況を基準に評価をするものであるから、各自がそれぞれ異なった自己目標を設定しており、当該文書から自分と他人の評価を単純に比較することは不可能であり、このような情報を第三者に開示すると、評価方法が正しく理解されていない場合、評価の公平性について無用の誤解や批判などを招くことが想定される。

(6) 人事評価に係る情報は、被評価者が特定されるか否かに関わらず、第三者に見せる情報ではなく、神奈川県市町村立学校職員の人事評価に関する規則（平成15年神奈川県教育委員会規則第4号。以下「規則」という。）第7条第4項においても「評価者及び職員は、人事評価において知り得た情報については、みだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。」とされている。

(7) 評価結果は、評価者が被評価者に対して直接開示をし、併せて評価に対する説明

を行うこと、さらに、評価者の説明に納得ができない場合には、評価結果に対する苦情を申し出て、第三者機関である教職員人事評価苦情審査会に判断してもらう手続も保障されていることから、評価システムの公正性・透明性は担保されている。

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) 本件処分を取り消し、個人名・学校名等個人を特定できるもの以外を開示することを求める。
- (2) 個人名・学校名等個人を特定できるもの以外は開示すべきである。多くの教員と交際を持つ教員が観察指導記録の文字からある校長を特定するのは困難であり、「文字が似ている」と思っても確定できるものではない。よって、個人は特定できず市全体の傾向がわかるだけであり混乱のおきることは予想できない。指導力不足教員については開示されたが、混乱を聞いたことがない。
- (3) 「観察指導記録」は「自己目標を重要な観点とした職務遂行状況全般の評価」とされ、教職員組合は「自己目標に対する達成状況を評価する目標管理手法だから問題はない。」と説明したが、校長は「職務全般にわたり評価するのだ。」として「自己目標」とは関係ない管理上の観点でも評価しており、各々が都合のよい価値基準でもの申している。評価システムにおいて「客観的で公正な評価」が行われ、「公正性・公平性を担保」されているかを判断するためにも、非開示とされた観察指導記録の特記事項欄の情報公開が必要である。
- (4) 実施機関は「公正性・公平性を担保するために、・・・本人からの苦情に対応することになってい」と述べているが、苦情対応機関は教育委員会内にあり第三者機関ではないなど、この仕組みが公正性・公平性を担保しているとは思えない。情報開示により、平成17年度に「C」が7つ以上あった教員36名のうち苦情申出は1名であったこと、平成16年度から18年度までに苦情申出した教員は9人だが評価が変更されたのは皆無であることなどが分かった。この事実は、苦情申出がしにくく、また、公正・公平でないことを物語っている。
- (5) 申立人自身に開示されている評価結果・理由から、評価者は申立人の考え方を快く思っていないことが推測され、それが低い評価につながっている。非開示とされた部分もこのような記述がされているのではないかと疑い、横浜市全体の傾向を確認するために開示請求をした。傾向が明らかになることは市民の立場から見ても必

要なことである。

- (6) 自らの指導方法は同じであるにもかかわらず、評価者により評価が異なったり、評価結果に対して疑問を呈したところ評価が訂正されたりした。実施機関は、公平・公正といているが疑問であり、ほかにもこのような例があるのか確認するためにも開示が必要である。
- (7) 「評価や所見が一般的に明らかになり、評価対象者にいらざる動揺や不安を抱かせたり」と言うが、評価対象者が情報開示をして横浜市全体の実情を知れば、客観的に己を見ることができ、納得したり自分の評価者が恣意的と思えば苦情表明したりできる。
- (8) 「評価に対する第三者からの介入や、記載内容に含まれる評価対象者の個人情報の漏えい等を避けるため、正確かつ公正な評価が行われなくなるおそれがある。」と言うが、学校名等は非開示であるから個人は特定できず第三者からの介入があるとは思えない。開示されれば、校長自身、横浜市全体の傾向が見えてより客観的に評価を振り返ることができ、市民も見るとなると、より「正確かつ公正な評価」に努めることになる。
- (9) 「評価システムの機能が不完全なものとなり、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」と言うが、個人は特定できず全体の傾向が分かるだけなので単なる口実である。特記事項欄が非開示なのは、「校長の管理のため」に不都合なものは悪い評価をしていることが露呈するからである。特記事項欄に書かれた2名の記述例が分かっている。「教師のゆとり、自尊心、自主性を大切にすべきだ」という考えを持っている。」「年次休暇の取得が多い。」これは憲法や労働基準法に抵触するものではないか。このような不適切な評価が横浜中にあるのではないかと
の疑念を晴らすためにも特記事項欄の開示が必要である。
- (10) 人事評価は教員の質を変える力がある。校長に異を唱える教師には悪い評価がなされ、教師の視点が児童からではなく校長からになる懸念がある。その最大の被害者は児童である。特記事項欄の文書記述の全体がわかると、横浜市が評価システムをどのように運用しているか想像する一助になる。運用に疑問を持っている市民に対して実施機関は説明責任がある。

5 審査会の判断

- (1) 教職員人事評価システムと勤務成績の評定について

市立小中学校教員などいわゆる県費負担教職員について、地方教育行政の組織及

び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）第46条では、「県費負担教職員の勤務成績の評定は、地方公務員法第40条第1項の規定にかかわらず、都道府県委員会の計画の下に、市町村委員会が行うものとする。」と定めており、この規定に基づいて神奈川県教育委員会は規則を制定し、実施機関はこの規則に基づき平成15年度からすべての県費負担教職員を対象として評価システムを実施している。

なお、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第40条第1項では、勤務成績の「評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」と県費負担教職員を含む一般職地方公務員の勤務成績の評定の結果の活用について定めており、これは評価の結果を昇給や勤勉手当の査定などの身分取扱いに反映させなければならない趣旨であると一般に解されている。しかし、神奈川県では、平成18年度以前の評価システムの目的は「職員の育成及び能力開発を図り、もって学校組織の活性化に資すること」（規則第1条（平成19年神奈川県教育委員会規則第11号による改正前のもの））とされ、人事評価の結果を昇給など身分取扱いに反映させる仕組みとはされていなかった。

(2) 教職員人事評価システムの概要について

神奈川県教育委員会が作成した評価システムの手引書である「教職員人事評価システムハンドブック」（以下「ハンドブック」という。）によると、評価システムにおいては、各教職員が、学校目標を踏まえて年度当初に職務遂行上の自己目標を設定してその達成に向けて取り組み、年度末にその達成状況やプロセスを評価する目標管理手法が導入されている。

ア 目標の設定

評価システムにおいては、各教職員は、年度当初に、達成に向けての取組方法等を組み込んだ目標を設定して自己観察書を作成し、当該目標に関し、校長や副校長は日常の職務遂行を通じ指導を行う。

イ 評価方法

評価の客観性、公正性を担保するため、第一次評価者として助言指導者を、第二次評価者として観察指導者を位置づけ、複数の者により評価を行う。評価の基準として、能力、実績及び意欲の三区分別の評価項目ごとに「評価に当たっての着眼点」及び「職務を遂行する上で通常必要な水準（行動例）」が設定され、これら評価の基準に照らして絶対評価による5段階評価を行い、評価結果を観察指導

記録に記載する。助言指導者は、評価期間を通じて評価対象者の職務中の行動（以下「評価事実」という。）を把握・評価し、それらを総合して、評価段階を判定し、観察指導者は、評価事実に基づき、また、自己観察書や助言指導者の評価も参考にしながら最終評価を行うとともに、評価において「S」又は「D」を付けた場合にはその理由を、「C」を付けた場合にはその指導助言内容を、特記事項欄に記載する。

ウ 評価の開示

評価後、観察指導者は評価結果を評価対象者本人に開示し、評価結果を記載した部分を複写した書類を交付することとされている。

エ 苦情審査機関の設置

規則では、評価結果に対する苦情に対応するため教育委員会に第三者機関として苦情審査機関を設置することとされており、実施機関においても教職員人事評価苦情審査会を設置している。評価結果の開示を受けた評価対象者が評価結果に納得できないときは、まず評価者と面談を行い十分に話し合うこととされているが、評価者が説明を行っても不満が残るような場合には、評価対象者は評価について苦情を申し出ることができ、当該苦情審査会が評価の適否について判断するという手続が保障されている。

(3) 本件申立文書について

本件申立文書は、平成16年度及び17年度の、評価システムにおける評価を記録した文書である。本件申立文書には、学校名、教職員及び評価者2名の職名及び氏名のほか、職務分類及び着眼点の付記された評価項目の区分ごとに、教職員の自己評価、助言指導者の評価、観察指導者の評価並びに評価の理由及び指導助言内容等の特記事項が記載されている。

本件処分において実施機関は、学校名、教職員及び評価者2名の氏名並びに特記事項を非開示としたが、申立人は、このうち特記事項（以下「本件申立部分」という。）の開示を求めている。

(4) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 条例第7条第2項第6号では、「市の機関・・・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、・・・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・・・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」のあるもの

については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件申立部分を開示すると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ため本号エに該当し、また、本件申立部分を開示すると評価者が第三者を意識し率直な評価を行うことを避けることとなる結果、評価システムの適正な運用に支障が生じるため本号柱書にも該当すると主張しているので、以下検討する。

ウ 本号エの「人事管理に係る事務」とは、任用、分限・懲戒、服务等職員の身分取扱いに関する事項の管理に係る事務をいう。前述したように、評価システムにおける人事評価は地教行法上の勤務成績の評定として位置づけられているものの、平成18年度以前には評価結果を職員の身分取扱いに反映させることとはされていなかった。したがって、平成16年度及び17年度の評価システムに係る事務を「人事管理に係る事務」と解することはできず、本件申立部分は本号エに該当しない。

そこで、以下においては、本件申立部分が本号柱書の「公にすることにより・・・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」に該当するかについて検討する。

エ 個人の能力や実績に対する評価に係る情報（以下「評価情報」という。）は、個人の人格に密接に関係した情報であって、一般に他人には知られたい機微に渡る情報であることから、特に慎重な取扱いが要請される。人材育成や能力開発を目的とする人事評価制度においては、評価対象者が、自らの業務をできるだけ客観的に評価し、また、評価者の評価とその理由や助言、指導を率直に受け止めることが重要であり、評価対象者がこのような作業を真摯に行うためには、評価情報がみだりに第三者の目に触れることはないとは保証されていることが必要と考えられる。

したがって、人材育成及び能力開発を目的とする人事評価制度がその本来の目的を達成するためには、評価情報は第三者には知られることがないという仕組みが保障されていることが必要である。

オ そこで評価システムについてみると、規則第7条第1項では、「評価者及び職員は、人事評価において知り得た情報については、みだりに他人に知らせ・・・てはならない。」と規定して、評価者及び評価対象者である職員の双方に対して評価情報を他人に知らせることを禁じており、ハンドブックでは、規則第7条第1項を示して注意を促すだけでなく、当該規定は評価者に適用されることはもち

ろんであり 厳重な取扱いが求められるとし、さらに評価対象者が他の教職員の人事評価に関する情報を偶然に知りえたような場合にもみだりに他人に知らせるべきではない旨の注意事項が記載されている。加えて、各学校における人事評価書類の保管及び人事異動に伴う引継ぎに関する取扱いについては、各市町村教育委員会教育長あて神奈川県教育委員会教育長通知（平成16年9月21日職第340号「人事評価書類の保管および引継ぎについて」）により、職員が異動した場合の人事評価書類の引継先への送付方法として、封をして新所属の校長あて親展文書とすること、人事評価書類の写しは校長が1年間保管することなどが定められている。

これらのことから、評価システムは、評価情報が当事者以外のものには知られることのない制度として作られているといえることができる。

カ このような制度のもとで実施されている評価システムにおいて、評価情報が開示請求によって開示されることになると、評価情報を他人に知らせることを禁じている制度の趣旨に反することとなり、その結果、人材育成と能力開発を図るといふ評価システムの目的を達することは困難となり、事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるというべきである。

キ 本件申立部分には、上記5(2)イで述べたように評価者である校長が評価対象者について行った評価の理由や評価対象者に対してどのような指導や助言を行ったかを記載することとされている。これらの情報は、5段階による評価情報に比べより具体的な評価情報であるから、他人に知られたいと考える評価対象者のいる可能性は高く、本件申立部分を開示することは、評価情報を他人に知らせることを禁じている制度の趣旨に反し、評価システムの適正な運用に支障を及ぼすおそれがあると考えられる。

したがって、本件申立部分は、本号柱書に該当する。

ク なお、申立人は、客観的で公正な評価がなされているかを知るためにも本件申立部分の開示が必要であると主張する。申立人の主張はそれ自体として理解できないではないが、評価の公平性を何人も行い得る情報開示請求の手續によって確保しようとすることは、評価情報が当事者以外の者には知られないという評価システムの前提条件を否定することになりかねない。評価システムの公正性・公平性は、複数の評価者による評価、評価対象者本人への評価結果の開示や苦情申立ての手續等を通じて確保されるべき性質のものであると考えられる。

(5) 条例の解釈及び適用について

実施機関は、本件処分時において、本件申立部分は条例第7条第2項第6号エの人事管理情報に該当するとして非開示とする一方で、本件申立文書のうち5段階の評価結果については開示とした。仮に、実施機関の主張するとおり本件申立部分が人事管理情報に該当するとすれば、評価システムにおける評価結果そのものである5段階の評価結果が人事管理情報に当たらないと解することは不合理であり、実施機関の主張は一貫性を欠くと言わざるを得ない。実施機関においては、論理の一貫した条例の解釈・適用を行うよう留意し、条例の適正な運用に努められたい。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を条例第7条第2項第6号に該当するとして一部開示とした決定は、妥当である。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成20年2月19日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成20年2月22日 (第121回第二部会) 平成20年2月28日 (第123回第一部会) 平成20年3月7日 (第55回第三部会)	・諮問の報告
平成20年3月4日	・異議申立人から意見書を受理
平成20年4月10日 (第125回第一部会)	・審議
平成20年5月22日 (第127回第一部会)	・審議
平成20年6月12日 (第128回第一部会)	・審議
平成20年6月26日 (第129回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成20年8月28日 (第130回第一部会)	・審議
平成20年9月11日 (第131回第一部会)	・審議
平成20年9月25日 (第132回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成20年10月9日 (第133回第一部会)	・審議
平成20年10月23日 (第134回第一部会)	・実施機関から一部開示理由説明書(追加)を受理 ・審議
平成20年11月13日 (第135回第一部会)	・審議
平成20年11月19日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成20年11月27日 (第136回第一部会)	・審議
平成20年12月11日 (第137回第一部会)	・審議
平成21年2月12日 (第139回第一部会)	・審議
平成21年2月26日 (第140回第一部会)	・審議