

## 論 説

### 教育個人情報開示について

— 指導要録開示と補助簿の扱いを中心に —

中 村 誠

目 次
一 はじめに
二 指導要録，調査書等の性格
三 法及び条例の規定
四 判例及び審査会答申の動向
五 個人情報保護法制検討の際の文部科学省及び関係団体の意見
六 学説及び外国の立法
七 指導要録開示請求についての最高裁判決
八 補助簿の開示に係る問題
九 指導要録等の開示についての考察
十 調査書（内申書）の開示
十一 まとめ

#### 一 はじめに

教育個人情報のうち，教育評価に関する情報すなわち指導要録及び調査書（内申書）の本人への開示については，最近までは一貫して開示しないという扱いが行われてきた。1988年制定の旧「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」（以下「旧行政機関個人情報保護法」という。）においては，「学校教育法に規定する学校における成績の評価又は入学者の選抜に関する事項を記録する個人情報ファイル」については，本人の開示請求を認める規定においてその例外とされていた（13条）。また，地方公共団体の個人情報保護条例においても，「個人の評価，診断，判定，指導，

九  
四

相談、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが正当と認められるもの」は、本人の閲覧等を拒むことができる趣旨の規定が設けられているのが通例である（引用は、2000年当時の川崎市個人情報保護条例13条2項<sup>(1)</sup>）。そして、条例制定時には、指導要録や調査書がこの規定により本人にも開示されないものと考えられていたことは、条例に基づく開示請求があったとき、ほとんどの地方公共団体の実施機関が当初不開示の決定をしていることから窺われる。

しかし、1992年3月に、箕面市個人情報保護審査会が、指導要録の開示請求に対し全面開示の答申を出して以来、審査会の答申は、部分開示又は全面開示とするものが増加してきている<sup>(2)</sup>。

また、判例においては、個人情報保護条例（場合によっては情報公開条例）の解釈をめぐって争われてきた。平成6年1月31日の東京地裁判決（判時1523号58頁）以来、全面非開示又は部分非開示を認めるものであったが、平成11年11月25日の大阪高裁判決（判タ1050号111頁）は、指導要録及び調査書の全面開示を初めて命じた。

そして、平成15年11月11日の最高裁判決（判時1846号3頁）では、担任教師が記載する「所見」欄等主観的要素が入る部分は不開示、各教科の「評定」欄等主観的要素が入る余地が少ない部分は開示という判断を示した。

このような指導要録の開示に関する考え方の変化の中で、2003年制定の「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（以下「新行政機関個人情報保護法」という。）及び「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」（以下「独立行政法人個人情報保護法」という。）では、「学校における成績の評価又は入学者の選抜に関する事項を記録する個人情報ファイル」について一律に開示請求を認めないという旧行政機関個人情報保護法13条のような規定を置かず、「当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれ」（独立行政法人個人情報保護法14条5号一国立学校の場合）があるかどうか等に照らし判断されることとなった。

学説においても、開示積極説と消極説があり、プライバシーの権利あるい

は児童の権利条約の捉え方の違い、また、公正な教育評価はどうあるべきかの捉え方の違いが、両説に分かれるポイントとなっている。

最近では、指導要録については、判例及び審査会答申において、全面非開示とする例は少なく、行政側でも、各教科の学習の記録や評定の部分は開示を認める方向にある。しかし、教師の主観的評価が書かれる所見欄等については、開示すべきかどうかについてなお判断が分かっている。

本稿では、個人情報保護制度の運用やその基礎になる考え方、教育評価の在り方などを踏まえながら、どのような開示の仕方が適切な教育評価の実施及び児童生徒や親の教育上の権利利益の保障に有益であるかという観点から、その在り方を考えていきたい。

## 二 指導要録，調査書等の性格

### 1 指導要録及び通信簿

小・中・高等学校及び盲・聾・養護学校（以下「学校」という。）における教育評価に関する文書としては、指導要録及び通信簿（通知票等とも呼ばれる。）がある。

指導要録は、「学校に在学し、又はこれを卒業した者の学習及び健康の状況を記録した書類」（学校教育法施行令31条）として、法令により学校が作成し、保存しなければならない書類であり、「児童生徒の学籍並びに指導の過程及び結果の要約を記録し、その後の指導及び外部に対する証明等に役立たせるための原簿となるもの」<sup>3)</sup>とされる。これに対し、通信簿は、法令上の位置付けはないが、学校と保護者との連絡に用いるものとして作成されている。2000年の文部省教育課程審議会答申では、「学習の評価を、日常的に、通信簿や面談などを通じて、児童生徒や保護者に十分説明し、学習の評価を児童生徒や保護者と共有していくことが大切である。」、「児童生徒の学習の過程や成果、一人一人の進歩の状況などを適切に評価し、それが評価だけに終わるのではなく、その後の学習を支援することに有効に役立てられるものとなるよう、記載内容や方法、様式などについて改善充実が図られることが期待され

## 91 教育個人情報開示について

る。<sup>(4)</sup>と述べている。

このように、指導要録と通信簿は、作成の目的が異なるものであり、通信簿は保護者や児童生徒に知らせるためのものであるのに対し、指導要録は学校に保存される公式の記録という位置付けから、評価の公正や客観性の確保などのため、長年開示しないという扱いが行われてきた。

### 2 調査書

調査書は、中学校の校長が、「中学校卒業後、高等学校、高等専門学校その他の学校に進学しようとする生徒のある場合には、調査書その他必要な書類をその生徒の進学しようとする学校の校長あて送付しなければならない。」

(学校教育法施行規則54条の6)との規定に基づき作成されるものである。そして、高等学校の入学は、「送付された調査書その他必要な書類、選抜のための学力検査の成績等を資料として行う入学者選抜に基づいて許可する。」(同施行規則59条)こととされている。

高等学校等から大学等に送付される調査書については、法令の規定はないが、文部科学省が毎年度通知する「大学入学者選抜実施要項」において定められている<sup>(5)</sup>。

### 3 補助簿

学校において、日頃教師が児童生徒を指導しながら、様子を観察したりテストをしたりして、児童生徒の理解を進めている。それらを、そのつど記録にとどめ、事後の指導に役立てており、そのような記録が、指導要録の基礎資料という意味から、一般に「補助簿」と呼ばれている。法的には何の規定もなく、学校によって、学級記録簿、個人指導票、学級手帳、指導記録簿など様々な名称で呼ばれている<sup>(6)</sup>。

### 三 法及び条例の規定

#### 1 個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法

2003年の個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）、新行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法の制定により、学校の指導要録，調査書，補助簿等の開示に適用される規定が改正された。国立学校の指導要録，調査書，補助簿等の開示については，国立学校に適用される独立行政法人個人情報保護法14条の不開示事由に該当しない限りは，本人又は法定代理人に開示されることとなる。主として14条5号の「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」に該当するかどうかの問題となる。

また，私立学校については，私立学校に適用される個人情報保護法25条1項の不開示事由に該当しない限りは，本人又は法定代理人に開示されることとなる。主として25条1項2号の「当該個人情報取扱事業者の業務の適正な実施に著しい支障を及ぼすおそれがある場合」に該当するかどうかの問題となる。

#### 2 旧行政機関個人情報保護法

以下では，国の個人情報保護法制定以前に問題となった事例を参照しつつ考察するので，ここで個人情報保護法制定以前の法律の規定を見ておく。

独立行政法人個人情報保護法施行前の国立学校に適用されていた旧行政機関個人情報保護法では，自己を処理情報の本人とする処理情報について，開示請求を認めているが，「学校教育法に規定する学校における成績の評価又は入学者の選抜に関する事項を記録する個人情報ファイルについては開示請求ができないと規定している（同法13条1項）。これにより，指導要録，調査書，補助簿等は，開示請求の対象外となっていると解されていた。

開示請求の対象外とする理由について，総務庁逐条解説は，「教育に関する情報の開示については，これらの情報の性質，我が国の国情，国民意識から，当面，国と国民との権利義務関係ととらえるのではなく，従来どおり，教師

と生徒の信頼関係に基づいた教育上の判断にゆだねることが適当であること。」を挙げている<sup>(7)</sup>。

### 3 個人情報保護条例

公立学校に適用される地方公共団体の個人情報保護条例は、2003年の個人情報保護法制定に伴い改正されているものも多い。しかし、個人情報保護法制定以前の個人情報保護条例における開示の例外については、例えば東京都の条例16条<sup>(8)</sup>では次のように規定していた。

第16条 実施機関は、開示請求に係る個人情報が次のいずれかに該当するときは、当該個人情報を開示しないことができる。

二 個人の評価、診断、判断、選考、指導、相談等に関する個人情報であつて、開示することにより、事務の適正な執行に支障が生ずるおそれがあるとき。

また、川崎市の条例13条<sup>(9)</sup>では次のように規定していた。

第13条第2項 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する個人情報の記録については、当該個人情報の記録の閲覧等を拒むことができる。

(2) 個人の評価、診断、判定、指導、相談、選考等に関するものであつて、本人に知らせないことが正当と認められるもの

これらの規定のうち「個人の評価」に関する個人情報には、指導要録、調査書、補助簿等が含まれると解され、これらが開示されるかどうかは、「開示することにより、事務の適正な執行に支障が生ずるおそれがあるとき」あるいは「本人に知らせないことが正当と認められるもの」に該当するかどうかの判断によることとなろう。

八九

## 四 判例及び審査会答申の動向

### 1 判例

指導要録及び調査書の本人への開示について、裁判で争われた例は次のとおりである。

判 決	文 書	地方公共 団体,学校	請求者	結論及び理由の要点
①東京地判 平成6.1.31 判時1523号58 頁	指導要録	東京都東 久留米市 小学校	本人(卒 業後)	全面不開示 公開すると、保護者又は児童本人が反発や誤 解をしたり、教師や学校との信頼関係を損う場 合があり得る。 公開を前提とした場合、教師がありのままの 記載をしなくなり、指導要録の内容が形骸化、 空洞化するおそれがある。
②東京高判 平成6.10.13 (①の控訴審) 週刊教育資料 550号11頁	同上	同上	同上	全面不開示 評価は、教師が専門的知識、訓練等に基づき、 全人格的判断によって誠実に行うべきで、児童 本人や父兄との議論によって常に正しい評価・ 判断に到達し得る性質のものではない。個人が 自分のマイナス面の評価を冷静かつ率直に受け 止めることができるようになるには、それ相当 の内面的成熟と自己洞察力を必要とし、児童本 人にこれを期待できないのはもとよりのこと。 父兄についても我が子のマイナス面の評価を冷 静かつ率直に受け止めることは必ずしも容易な ことではない。
③大阪地判 平成6.12.20 判時1534号3 頁	調査書	大阪府高 槻市 中学校	本人(在 学中)	文書不存在(本来は一部不開示) 調査書は、既に実施機関の下に存在してい ない。 調査書の総合所見欄は、開示することによっ て、教師と生徒との信頼関係を損うような事態 も起きないとはいえず、開示を前提とすれば、 この欄の記載が形骸化し、入学者選抜資料とし ての客観性、公正さが減殺するおそれが生じ得 る。 調査書の総合所見欄以外は、そのようなおそ れはなく開示すべきであった。
④大阪高判 平成8.9.27 (③の控訴審) 判タ935号84 頁	調査書	大阪府高 槻市 中学校	本人(在 学中)	文書不存在 調査書は、既に高校に提出されており、実施 機関は保管も管理もしていない。
⑤東京地判 平成9.1.17 判例集未登載	指導要録	東京都大 田区 小学校	本人(卒 業後)	一部不開示 指導要録の各記載欄((a)各教科の学習の記録、 (b)特別活動の記録、(c)行動及び性格の記録、(d) 標準検査の記録)を、①担任教師が自分の言葉 で記載する(a)(c)の各所見欄及び(b)、②指導の要 否を含む人物評価をする(c)の評定欄、③学習の 到達度を3段階の絶対評価で示す(a)の「観点別 学習状況」欄、④3段階もしくは5段階の相対 評価で示す(a)の評定欄、⑤実施した標準検査の 結果を記載する(d)、に区分した上で、①②は不 開示、③④⑤は開示。 (野村武司「ジュリ1269号平成15年度重要判例 解説」48頁の「事実の概要」による。)

⑥浦和地判 平成9.8.18 判時1660号48 頁	調査書	埼玉県	親	親に公開請求権はない。 県条例は、個人情報について本人に公開請求権を認めているところ、「本人」とは当該情報の対象である個人をいうもので、本人に当たらない原告（親）は公開請求権を有しない。
⑦大阪地判 平成10.3.4 判例地方自治 187号43頁	指導要録 及び調査 書	兵庫県西 宮市 小・中学 校	本人（卒 業後及び 在学中）	一部不開示 「学習の記録」の「評定」欄、「身体の記録」欄など「客観的・一義的に定まる数値を記載する」部分は、非開示理由にあたらない。 「人物評価」などの「評価者の主観的評価が入り込む」部分については、生徒の自尊心、意欲を損う可能性があること、本人・親と学校・教師との信頼関係を損う可能性があること、教師がマイナス評価記載を控える結果、調査書・指導要録制度が形骸化するおそれがあることから、非開示。
⑧東京高判 平成10.10.27 (⑤の控訴審) 最高裁・行政 事件裁判例集 のサイト	指導要録	東京都大 田区 小学校	本人（卒 業後）	全面不開示 指導要録の次の記載欄（(a)各教科の学習の記録、(b)特別活動の記録、(c)行動及び性格の記録、）には、児童又はその保護者に開示されることを予定せずにマイナス面についてもありのままに記載されているから、これらの情報が開示されることになれば、当該児童又はその保護者が担任教師等に対して誤解や不信感を抱き、無用の反発を招く可能性がある。担任教師等においても右のような事態が生ずることを懸念して、マイナス面をありのままに記載することを差し控えたり、画一的な記載に終始するなどし、その結果、指導要録の記載が形骸化、空洞化し、当該児童に対する継続的かつ適切な指導教育を困難にするおそれがある。 「標準検査の記録」欄についても、これを開示すると、児童等が検査結果を固定的、絶対的なものと受け止める可能性がある。とりわけその結果が良好でなかった場合には、学習意欲や向上心を失ったり、無用の反発をし、担任教師等との信頼関係を損い、その後の指導等に支障をきたすおそれがある。
⑨大阪高判 平成11.11.25 (⑦の控訴審) 判タ1050号 111頁、判例地 方自治207号 65頁	指導要録 及び調査 書	兵庫県西 宮市 小・中学 校	本人（卒 業後及び 在学中）	全面開示 教育上なされる評価は、正確な事実・資料に基づき、本人及び保護者の批判に耐え得る適正なものでなければならない。 教育は各人の人格形成を目的とするものであるから、誤った記載や不当な評価により教育上の不利益を受けることがあってはならない。したがって、本件条例が本件調査書や指導要録の非開示部分を開示の対象として予定していないとは認め難い。



<p>⑩東京地判 平成13.9.12 判時1804号28 頁</p>	<p>調査書</p>	<p>東京都 高等学校 (中学校 作成の調 査書)</p>	<p>本人(卒 業後)</p>	<p>全面開示 東京都小金井市立中学校から東京都立高校に 送付された調査書の特記事項につき、高校入学 の翌年に東京都に対し開示請求があった事例。 調査書の特記事項につき、その記載に恣意的 内容や不正があった場合、本人や保護者に開示 するのが防止する唯一の方法である。 大阪府や兵庫県で開示しているが、特に不都 合は生じていないし、その記載方法は東京都に 比ベトラブルの起こるおそれが少ないとはいえ ない。実施機関の事務の適正な執行に支障が生 ずるおそれが具体的かつ客観的にあるとはいえ ない。</p>
<p>⑪静岡地判 平成14.10.31 判タ1153号 139頁</p>	<p>指導要録 及び就学 指導調査 個票</p>	<p>静岡県伊 東市 小学校</p>	<p>保護者</p>	<p>一部不開示 記入者の評価、判断等を含む事項について開 示することは、生徒の自尊心を傷付け、学習意 欲や向上心を低下させたり、時には生徒又は保 護者の無用な反発や誤解を招き、ひいては教師 や学校との信頼関係が損われることも考えられ るので不開示が相当である。 記入者の評価、判断が入り込む余地のほとん どない事項(欠席日数及びその理由、知能指数、 検査月日、検査項目)は、「評価、診断、判定、 選考、指導等に著しい支障が生じるおそれがあ る」あるいは「実施機関の公正又は適正な職務 の執行が著しく妨げられる」とは認められない ので不開示すべきである。</p>
<p>⑫最判 平成15.11.11 (8)の上告審 判時1846号3 頁、判タ1143 号214頁</p>	<p>指導要録</p>	<p>東京都大 田区 小学校</p>	<p>本人(卒 業後)</p>	<p>一部不開示 (1) 指導要録の次の記載欄(「各教科の学習の記 録」欄中の「所見」欄、「特別活動の記録」及び 「行動及び性格の記録」)は、評価者の主観的要 素に左右され得るものであるところ、このよう な情報を開示した場合、指導要録の記載内容が 形がい化、空洞化し、継続的かつ適切な指導、 教育を困難にするおそれを生ずることも否定で きない。 (2) 指導要録の次の記載欄(「各教科の学習の 記録」欄中の「観点別学習状況」及び「評定」) は、評価者の主観的要素が入る余地が比較的少 ないものであり、これを開示しても指導要録の 記載内容が形がい化、空洞化するような事態や おそれが生ずるとはいいい難い。(詳細は、七で紹 介する。)</p>

(備考) 吉岡直子「教育における情報への権利の現状と課題(その1)」西南学院大学教育福祉論集  
第2巻第1号(2002年)33頁によれば、東京地判平成12年5月31日、東京高裁平成14年3月14  
日等で指導要録又は調査書の全面開示判決が出ているが、判例集未掲載のため、筆者は確認し  
ていない。

## 2 地方公共団体での取扱い、審査会答申

指導要録、調査書等の開示に関する取扱いは、地方公共団体によって分かれている。新行政機関個人情報保護法制を検討していた総務省の「行政機関等個人情報保護法制研究会」の第4回会議（平成13年7月19日開催）に提出された文部科学省資料<sup>(10)</sup>によると、指導要録を過去に開示したことがある自治体は、全面開示が7都府県、26市区、部分開示が2県6市であった。また、調査書に関する自治体の対応（都道府県は開示方針のある自治体、市は過去に開示したことがある自治体）は、全面開示が4都府県7市、部分開示が8県1市であった。

開示請求に係る自治体の審査会答申では、まず指導要録に関しては、1992年3月に、箕面市個人情報保護審査会が、開示請求に対し全面開示の答申を出して以来、審査会の答申は、部分開示又は全面開示とするものが増加してきている。また、調査書に関しては、件数は少ないが、1994年3月の逗子市で全面開示の答申がなされるなど、全面開示とするものもいくつか出されている<sup>(11)</sup>。

## 五 個人情報保護法制検討の際の文部科学省及び関係団体の意見

### 1 個人情報保護法制検討の際の指導要録、調査書等の開示に関する検討

個人情報保護については、コンピュータ・ネットワークの普及、電子商取引の実用化、電子政府を目指す動き（住民基本台帳ネットワークシステムの実施等）などから、法制化の必要性が高まってきた。政府において、平成11年11月に法制度整備の基本的方向が、「我が国の個人情報保護システムの在り方について(中間報告)」(高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会)としてまとめられた。これを受けて、官民を通じた個人情報保護基本法制について検討が進められ、平成12年10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱」(IT戦略本部個人情報保護法制化専門委員会)が取りまとめられた。

この「大綱」の審議の中で、同専門委員会は、各分野の問題について関係省庁、団体などからヒアリングを行っているが、教育個人情報の扱いに関し

ては、文部省及び「教育情報の開示を求める市民の会」（以下「市民の会」という。）からヒアリングを行っている。

## 2 文部科学省の意見

文部科学省（平成13年1月5日以前は文部省）は、平成12年2月21日の個人情報保護法制化専門委員会に提出した資料の中で、「本人からの開示の求め」について次のように述べている<sup>(12)</sup>。

「学校における評価や判定に関する情報の多くは、国公私立学校を通じて、教育作用として各教員が教育上の必要から記録し、整理している情報であり、このような情報そのものの性格や、これらを開示した場合の教員と本人等との教育上の関係に及ぼす影響、本人のその後の教育や学習に及ぼす影響等を考慮すれば、基本的に慎重な対応が求められるものである。」

「他方、近年の自治体における個人情報保護条例の制定状況や諸外国における取扱いの状況、自己の情報に対する国民の関心の高まり等の社会状況を考慮すると、学校における評価や判定に関する個人情報といえども、開示して差し支えないものについては、本人への開示があり得るものと考えられる。」

「……学校における評価や判定に関する情報の本人開示について、個人情報保護検討部会の中間報告に示された原則を一律に適用することは適当ではないと考える。」

続いて、「本人からの訂正の求め」について次のように述べている。

「学校における個人の評価や判定に関する情報については、その性質上、本人からの訂正の求めを拒否することができることとすることが適当であると考え。」

その後、総務省の「行政機関等個人情報保護法制研究会」の第4回会議（平成13年7月19日開催）に提出された文部科学省資料においては、当時国会で審議されていた個人情報保護法案において、教育に関する情報を含め原則開示とされていることを踏まえつつ、次のように述べている<sup>(13)</sup>。

教育情報についても、原則開示とした場合において、教育情報には「学籍の記録」、「出欠記録」のように、客観的な事実について記録している情報と「所見」などのように文章で記述的に記録している情報がある。

これらの情報について、

ア) マイナス評価などがある場合、本人の意欲や向上心を阻害したり、自尊心を傷つけるなど、教育上好ましくない影響を及ぼすことにより、学校教育運営上著しい支障を及ぼすおそれがある場合、

イ) 評価情報について、学校側と本人（保護者）との認識のギャップによるトラブル発生が予想され、学校側と本人との信頼関係を失うことにより、学校運営上著しい支障を及ぼすおそれがある場合、

ウ) 評価の公正性や客観性の確保の観点から、学校運営上著しい支障を及ぼすおそれがある場合、

(※) 例えば、入試に関する情報（得点・評価等）や、奨学生選考審査に関する情報などを開示することにより、評価・判断の過程やその基準を本人に伝えることとなり、全体的な評価・判断の公正性、中立性を損ない、入試事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合などが想定される。

など、教育活動の適正な実施に支障を及ぼすおそれがある場合には、当該記録の全部又は一部を開示しないことができることとすることが必要である。

なお、上記のことは、必ずしも記述による情報のみならず、客観情報の場合にも当てはまる（特にウ）の場合）。

### 八三 3 「市民の会」の意見

「市民の会」は、平成12年2月29日の専門委員会に提出した資料の中で、次のように述べている<sup>(14)</sup>。

新たに制定される個人情報保護法は、……次の内容を必ず盛り込んでください。

4 個人（自己情報を収集される者）の権利として以下のことを保障すること

自己情報の開示・訂正・削除・利用中止については、明確に法律上の権利として規定すること。

自己情報開示については、原則として適用除外を設けないこと。特に医療・教育情報についての現行個人情報保護法の規定は基本的人権を著しく侵害するものであり、このような規定は絶対に設けないこと。

また、「市民の会」は、これに続く文章で、次の例を挙げ、次のように述べている。

- ① 西宮市で、全面開示の判決をうけた請求者が開示を求めたところ、西宮市教委は調査書・指導要録の原本の大半を廃棄しており、しかもそれは法令に違反した（法解釈を誤った）行為であることがわかった。
- ② 高槻市で、保護者が子どもの小学校指導要録を開示請求したところ、4年時の評定はそのとき記載されたものではなく、後で3年時と5年時の評定を平均して記載されたものであることが判明した。

開示請求は自分に関する情報を知りたいという目的からですが、そのことによって、実施機関の違法な処理が判明し、改善される場合は少なくありません。実施機関は教育情報の開示を拒む理由に「知らせると本人の自尊心を傷つけ向上心を阻害し、学校・教師との「信頼関係」を損なう」「教師がこのことをおそれてありのままを記載しなくなり、指導要録・調査書の記載が形骸化・空洞化して指導要録・調査書の機能を果たさなくなる」と繰り返してきました。しかし開示によってこのような支障が生じたとの報告はまだありません。反対に、開示によって明るみに出されたのは実施機関の不適法な処理の事例でした。つまり評価の内容に関してトラブルが生じるよりも、条例自身が検証の手段を持たない収集・管理・利用の適切さを事実上検証する役割をも果たしているのが自己情報の開示です。

4 教育評価の在り方に関する教育課程審議会答申における指導要録の扱い  
小・中・高等学校等の学習指導要領が1998年及び99年に改訂されたことに伴い、教育評価の在り方についても、文部省の教育課程審議会において見直しが検討され、2000年12月に答申がまとめられた。

この中で、「指導要録の開示の取扱い」の項において、次のように述べている<sup>(15)</sup>。

「指導要録は、指導のための資料でもあることから、これを本人に開示するに当たっては、個々の記載内容、特に文章で記述する部分などについては、事案によっては、それを開示した場合、評価の公正や客観性の確保、本人に対する教育上の影響の面で問題が生ずることなども考えられる。既に制定されている地方公共団体の個人情報保護条例においても、個人の評価等に関する情報については、事務の適正な執行に支障が生ずるおそれがある場合、開示しないことができる旨の規定が置かれているのが一般的であり、具体的な開示の取扱いについては、その様式や記載事項等を決定する権限を有する教育委員会等において、条例等に基づき、それぞれの事案等に応じ判断することが適当である。」

「なお、これからの評価においては、教員が評価の専門的力量を更に高め、根拠が明確で説明できる評価をしていくことや、日ごろから、評価の内容について保護者や児童生徒に十分説明し、共通理解を図りながら指導に生かしていくことが一層大切であると考えられる。」

このように、指導要録について、一部を不開示とすることが適当であることもあるとしつつ、基本的には本人に開示することができるような指導要録の作成という方向を目指していると思われる。

八一

## 六 学説及び外国の立法

### 1 開示積極論と消極論

#### (1) 開示積極論と消極論の要旨

プライバシーの権利に自己情報コントロール権が含まれるととらえ、それ

を教育評価にも及ぼすべきだという考え方、また、教育評価は本人に知らせることが不可欠であり、本人に知らせてこそ公正さが保たれるという考え方から、指導要録についても全面的に本人に開示すべきであるとの主張が有力に主張されるようになった。この開示積極論と、従来からの不開示が教育上適切と主張する開示消極論が対立している。これについては、既に多くの議論が出されており、その主要点は次のようなものである<sup>(16)</sup>。

(積極論)

- ア 時として起こりうる事実誤認や偏見にもとづいた記載あるいは恣意的評価が公式記録に書かれることにより、誤った人格評価が他の教師や進学先の学校に流布し、児童・生徒が不利益を被る可能性がある。本人開示により、情報・評価の客観性・公平性を確保すべきである。
- イ 教育評価とりわけマイナス評価については、本人や保護者に自覚的に受けとめられてこそ、本人の学習と発達に役立つ情報となりうる。本人や保護者の批判に耐え得る開かれた教育専門性が目指されるべきである。
- ウ 指導要録や内申書のような重要な教育評価記録が秘密になっていることが、児童・生徒・保護者との間の信頼関係の阻害要因になっている。情報のオープンな流れこそが真の教育的信頼関係形成の基盤となる。

(消極論)

- ア 本人開示が前提となると、開示によって問題が起きないようにと考えると、記述が当たり障りのない通り一遍のものになるようになる。その結果、指導要録が形骸化・空洞化し、学校教育の円滑な運営を妨げる。
- イ 評価について学校と本人や親との認識にギャップがある場合、信頼関係を損ないかねない。
- ウ マイナス評価をどう受け止めるかは人により異なり、本人の自尊心を傷つけたり意欲や向上心を失わせたりして本人に好ましくない影響を与える可能性がある。

(2) 開示積極論の背景

指導要録等の開示に関し、全面開示の判決が出されたことや、開示する地方自治体が増えつつあることについて、森田明は次のように指摘する。

「伝統的な保護・教育の関係が市民当事者間の水平的関係へとシフトしている」「今日、本人開示請求の流れが大きく力を得ている背景には、一つには教育の持つ保護構造への社会的信頼が低下し、これに対する市民的自由の哲学からの批判が洋の東西を問わず高まっているという現実がある。」<sup>(17)</sup>

そして、アメリカ児童法における保護とオートノミーの衝突の考察から、形式的な生徒の権利の増大について、次のように問題点を指摘する。

「保護・教育は 一日常のごく単純な経験が示す通り 一定の非対称的で有機的な人間関係>を媒体にはじめて成立する。」

「子どもが成長・成熟のため最も必要としているのは<関係>であって、権利の名の下で孤立化された利益ではない。<権利>は<関係>を保障しないのである。<権利>の文字通りの貫徹が予期せぬパラドックスを生み出す理由はここにある。」<sup>(18)</sup>

開示積極論に示される論理は、消極論者の下村哲夫も認めるように<sup>(19)</sup>正論であるが、その主張のもたらすものが子どもの教育・成長にとって望ましい結果を生むものであるかどうかについては、慎重に考えなければならない。

2 諸外国の教育評価の本人開示に関する取扱い

外国では、教育評価の記録の本人あるいは保護者への開示を認めている例がある。

まず、米国では、「家族の教育上の権利及びプライバシーに関する法律」が1974年に制定され、生徒の保護者が教育記録を閲覧・調査することを拒否し、又は妨げる方針をとっている教育機関に対しては、連邦政府は補助金を交付しないとされている<sup>(20)</sup>。

ドイツでは、「親の知る権利」と「生徒の知る権利」は、基本法の「親の教育権」（6条2項）と「人格の自由な発達権」（2条1項）の基礎をなす権利



として憲法上の保障を受けていると解されているようである。すなわち、連邦憲法裁判所の判決(1982年)によれば、「親は、親の教育権の行使にとって重要な意味をもつ、ないしは本質的なすべての事実について知る権利を有している。」とされている。そして、州の法制においても、生徒及び親は原則として教育個人情報を記載した文書を読取る権利が認められている<sup>(21)</sup>。

イギリスでは、1984年データ保護法35条により、「学問上、職業上その他の試験の成績の決定のため、又はこれらの試験の成績を決定することを可能とするために保有される個人データ」及び「これらの成績の決定の結果としての個人データ」について本人にアクセス権があることを規定し、これらのデータについて、試験の成績の発表の時期の合わせた開示時期の延長の特例を規定している<sup>(22)</sup>。

## 七 最高裁平成15年11月11日判決の意義

### 1 事実の概要

大田区の住民である原告は、平成6年に東京都大田区公文書公開条例(自己情報の開示についての規定を含む。)に基づき、自分が在籍した大田区立小学校の指導要録の開示を請求した。これに対し、大田区教育長(被告)は全部を不開示とする決定を行った。原告はこの処分を求めて出訴した。

第1審(四の判決一覧の⑤事件)は、指導要録の一部の開示を命じ、他の部分の不開示を認めた。第2審(四の判決一覧の⑧事件)は、指導要録の全部を不開示とした。

### 2 判決要旨

最高裁は、指導要録のうち「各教科の学習の記録」欄中の「所見」欄、「特別活動の記録」及び「行動及び性格の記録」を「本件情報一」といい、「各教科の学習の記録」欄中の「観点別学習状況」及び「評定」並びに「標準検査の記録」を「本件情報二」といい、それぞれについて次のように判示した。

(1) 本件情報一は、児童の学習意欲、学習態度等に関する全体的評価ある

いは人物評価ともいうべきものであって、評価者の観察力、洞察力、理解力等の主観的要素に左右され得るものであるところ、……担任教師が、開示することを予定せずに、児童の良い面、悪い面を問わず、ありのままを記載していたというのである。このような情報を開示した場合、原審が指摘するような事態（筆者注：四の判決一覧の⑧事件参照）が生ずる可能性が相当程度考えられ、その結果、指導要録の記載内容が形がいは、空洞化し、適切な指導、教育を行うための基礎資料となくなり、継続的かつ適切な指導、教育を困難にするおそれを生ずることも否定することができない。

- (2) 本件情報二のうち「各教科の学習の記録」欄中の「観点別学習状況」……「評定」に記録されている情報は、……児童の日常的学習の結果に基づいて学習の到達段階を示したものであって、これには評価者の主観的要素が入る余地が比較的少ないものであり、三段階又は五段階という比較的大きな幅のある分類をして、記号ないし数字が記載されているにすぎず、それ以上に個別具体的な評価、判断内容が判明し得るものではない。そうすると、これを開示しても原審がというような事態やおそれが生ずるとはいい難い。……また、「標準検査の記録」欄に記録されているものは、実施した検査の結果等客観的な事実のみが記載されているというのであるから、これを開示しても、原審がというような事態やおそれを生ずることは考え難い。

### 3 本判決の意義と考察<sup>(23)</sup>

指導要録又は調査書の本人開示については、判例においては、当初は東京地判平成6年1月31日（四の判決一覧の①事件）及び東京高判平成6年10月13日（四の判決一覧の②事件）のように、それまで実務において行われてきた全面不開示を支持するものであった。その後、大阪地判平成6年12月20日（四の判決一覧の③事件）から、各教科の評定（5段階評価の点数）欄のように客観的に定まる記述の部分は開示を命じるが、所見欄のように教師の主

観が入る記述の部分については不開示を認めるものが多くなった。さらに、大阪高判平成11年11月25日（四の判決一覧の⑨事件）は、指導要録及び調査書の全面開示を初めて命じたが、なお裁判所の判断は分かれていた。

そして、本最高裁判決では、担任教師が記載する「所見」欄等主観的要素が入る部分は不開示、各教科の「評定」欄等主観的要素が入る余地が少ない部分は開示という判断を示した。

他方、地方自治体の審査会答申では、一部において全面開示の答申が出され、これに対応して取扱いを全面開示に改める自治体も出ているが、これが多くの自治体に広まるには至っていないようである。ただし、全面不開示とする審査会答申は少なくなってきたようである。

ただ、本件においては、開示請求のあった指導要録は、「担任教師が、開示することを予定せずに、児童の良い面、悪い面を問わず、ありのままを記載していた。」と認定され、これを前提に一部不開示と判断されている点にも注目すべきである。すなわち、本人や保護者に開示されることがあることを前提にすれば、マイナス面を記載する場合も、本人が誤解や反発をするような記述でなく、本人の反省を促し、成長の糧とできるように配慮して記載するであろう。しかし、開示することを予定せずに記載する場合には、これを読むのが他の教師であることを念頭において、教師にわかりやすいように直截的表現で記載することもあろう。最高裁は、そのような事情に配慮して、本件については一部不開示と判断したのであり、開示があり得ることが前提となっている場合は結論が異なることもあり得ると理解することができる。

これは、一部の自治体で、指導要録を全面開示することとしていることを否定するものではないという趣旨を含むであろう。また、個人情報保護法等の制定及びこれに沿った個人情報保護条例の制定・改正により、開示に関する規定が変更された後については、同一の結論となるかどうかについては、必ずしも確定的ではないという理解もできる<sup>(24)</sup>。

このように理解した上で、最高裁の判決は、本件の事実関係の下では結論としては妥当であったと考える<sup>(25)</sup>。

## 八 指導要録等の開示についての考察

1 「学籍の記録」及び「指導に関する記録」のうち「各教科の学習の記録」等の客観的な事実あるいは一義的に定める評価の部分

2002年度から実施されている小・中学校の指導要録の参考様式の、「様式1学籍の記録」並びに「様式2指導に関する記録」のうち「各教科の学習の記録」、「総合的な学習の時間の記録」、「特別活動の記録」「行動の記録」及び「出欠の記録」については、開示すべきものと考えている。これらについては、開示消極論が指摘するところの「評価の形骸化・空洞化」や「児童・生徒・親との信頼関係を損い、本人の意欲や向上心に悪影響を与える」などの事態が生じるおそれはほとんどないといえる。仮に、記録の誤りや悪意をもって本人に不利な記録をするなどの特段の事情があった場合には、本人が開示請求できることによって、訂正が可能となる。

2 「指導に関する記録」のうち「総合所見及び指導の参考となる諸事項」

開示積極論の「マイナス評価については、本人や保護者に自覚的に受けとめられてこそ、本人の学習と発達に役立つ情報となりうる。」という論は、確かにそうあるべきだということに賛同するが、現実はそのとおり行うことができるかどうかについては、疑問を感じる。本人や保護者に開示することを念頭に置いて記録する場合には、開示消極論が指摘するところの「評価の形骸化・空洞化」の事態が生じるおそれが否定できない。

望ましい姿は何かといえば、本人への指導的配慮をした上で、本人や保護者からの批判にたえる評価を記録することであろうし、多くの教師はそれだけの力量をもっていると思う。しかし、自己の評価（特にマイナス面の評価があった場合）に、冷静に対応できない者もいないわけではないであろうし、それを意識すると率直に書きにくいこともあるだろう。

他方、偏った主観から評価するなど不適切な評価が記録されるおそれもあり、評価の訂正には限界があるものの、開示がありうるということ自体がそれらを適正なものにする圧力になりうる。

いずれの弊害がより少ないかについては、判断が難しいが、開示することを前提に書く場合と開示しないことを前提に書く場合では、記録の性格も変わってくると考えられる。

なお、従来指導要録が非開示と扱われていた際に、本人や保護者に見せるために書く通知票と同僚の教師が見ることを念頭に置いて書く指導要録で書き方が違っていたのは、目的や相手方に応じて書き方が違うという意味で当然のことである。これを二重帳簿と批判する論者があるが<sup>(26)</sup>、この批判は当たらないと考える。

## 九 補助簿の開示に係る問題

### 1 補助簿の開示が問題となった事例

学校において、教員が児童生徒を指導しながら、様子を観察したりテストをしたりしているが、それらを記録し、事後の指導や成績評価に役立てている。そのような記録が、指導要録の基礎資料という意味から、一般に「補助簿」と呼ばれている（二 3 参照）。「補助簿」の開示については、これまで正面から論じられていないように思われるが、指導要録の開示に関連する問題であるので、検討したい。

このような補助簿の開示が争われた事例として、平成 4 年 1 月 6 日の札幌市公文書公開審査会答申<sup>(27)</sup>がある。

本件の概要は、次のとおりである。

#### (1) 異議申立てに至る経過

公開請求者（異議申立て人）は、平成 3 年 6 月 1 日、札幌市情報公開条例第 6 条の規定に基づき、「5 段階評価に係る平常点の項目、ウェイトについて市立中学校における、各教師が採用している内容と各教師間の調整方法に関する資料」について公開請求した。これに対し、札幌市教育委員会は、このうち、「各教師が採用している内容に関する資料」に対応する文書を、市立中学校の教員が所持する「指導手帳」等と特定した上で、条例 2 条 2 号の「公文書」に該当しないとして非公開決定をした。これに対し、異議申立てがな

された。

(2) 異議申立て人の主張の要旨

次の理由から、「指導手帳」が、公的な文書である。

(ア) 成績評定については決裁・供覧がなされてチェックが行われ、その信頼性が保障される。指導手帳等が私的なメモであり、チェックがなされていないとすれば、評価そのものの信頼性が損われる。

(イ) 「指導手帳」が、市の予算で教員に配布されている。成績評定を目的として作成されたものであれば、私的な文書ではない。

(3) 審査会の判断

非公開とした決定は妥当である。

(ア) 汎用の「指導手帳」を使用するかどうかも個々の教員の自由に委ねられており、教員はそれぞれの創意工夫により、各自平常点の記録を作成し、保管している。評価・評定の基礎となる資料は、教員個々の責任と裁量の範囲において集積されていることを示していると認められる。したがって、指導手帳等は、教員個人のメモとしての性質をもつものと判断される。

(イ) 条例2条2号は、一定の事務手続を経ることにより市という組織の情報として責任を持てる段階に達し、かつ、公的に管理している文書を公文書公開制度の対象とするものであるので、指導手帳等は、公文書に該当しない。

2 補助簿の開示についての考察

本件は、次の二点から考察する。

第一に、補助簿の開示が適当かどうかについてである。

これについて中嶋哲彦は、「活動の途中経過や中間的・一時的な判断を記録に」留めたもので、「作成者の内心＝プライバシーにかかわる部分を含む可能性があり、原則として公式な記録とは区別されなければならない<sup>(28)</sup>。」としている。ただ、「これらが裏帳簿的な役割を果たしたり、教職員間の隠れたコ

コミュニケーション手段として利用されたりするような実態が生じるならば、開示請求が説得力をもつことになるだろう。」とも指摘する<sup>(29)</sup>。

補助簿は、日常的な授業その他の場面での児童生徒の活動や教師の感想などを記録したメモであるので、その時々気づいたことを教師が自由に記録できることが不可欠である。通信簿として被教育者本人又は保護者に伝えるときには、それらを整理し、どのように伝えることが本人にとって最も適切かを考えて記入すべきである。それは、カウンセラーが相談者の相談内容や観察した様子などを記録しながら、相談者に話すときには相談者の心理状態などを考えて適切な内容を話すのと同様である。相談者にカウンセラーの記録を見せることは一般にカウンセリングの目的達成にとって害があると考えられるのと同様に、児童生徒や保護者が日常的な記録を見せるよう要求することは適当でない。仮に、補助簿が教職員の間でコミュニケーションに利用されたとしても、それは、指導上の必要からありうることであって、裏帳簿というべきものではない。

第二に、補助簿が条例に規定する「公文書」であるかどうかという観点でも問題となる。中嶋は、上述の理由から「公文書」には該当しないとみるべきとされる。米沢広一は、情報公開条例の「公文書」と、個人情報保護条例の対象となる「実施機関が保有する情報」とは範囲が異なることを指摘しつつ、本件の場合は、個人情報保護条例においても「実施機関が保有する情報」とはみなしえないであろうと述べている<sup>(30)</sup>。

札幌市の事例における「指導手帳」は、教員個人の手持ちメモというべきもので、個人情報保護条例で開示の対象となる「実施機関が保有する情報」とはいえないと思われる。仮に、補助簿が他の教員も参照できるように学校において保存されている場合には、「実施機関が保有する情報」に該当するであろうが、その場合でも、その性格・機能から、開示すべきものではないと考えられる。

## 十 調査書（内申書）の開示

### 1 調査書の性格及び内容

#### (1) 調査書の性格

調査書は、学校教育法54条の6において、次のように規定されている。「校長（筆者注：中学校の校長）は、中学校卒業後、高等学校、高等専門学校その他の学校に進学しようとする生徒のある場合には、調査書その他必要な書類をその生徒が進学しようとする学校の校長あて送付しなければならない。ただし、……調査書を入学者選抜のための資料としない場合は、調査書の送付を要しない。」

法令上、調査書は入学者選抜のための資料とするために作成・送付されるものであり、進学先の学校において指導の資料とするために送付されるものとは考えられていない。

#### (2) 調査書の内容

高等学校の入学者選抜のための資料とされる調査書の様式や記述する内容は、各都道府県が定めている。例えば、岡山県においては、毎年度作成される「岡山県立高等学校等入学者選抜実施要項」において、県立高校等の調査書の様式が定められている<sup>(31)</sup>。

また、大学の入学者選抜のための資料とされる調査書の様式や記述する内容は、二で述べたように、文部科学省が毎年度通知する「大学入学者選抜実施要項」において定められている。

### 2 調査書開示に特有の問題点

七 調査書の記載事項は、指導要録と同様のものであり、その性質から来る開示の可否の問題の主たる論点は、基本的に指導要録と同様に論じられてきた。

指導要録と異なる調査書特有の問題のうち主なものとして、従来次の2点が指摘されていた。

- (1) 調査書作成校においては、調査書作成から送付まで数日以下しかないため、送付前の開示が時間的に困難であり、まして訂正請求をしても審



査する時間がない。このため、調査書を開示する場合でも、試験終了後に開示する自治体が多い。

- (2) 調査書作成校によって開示するところとしないところがあった場合、受験者間で不公平が生じるおそれがある。

### 3 調査書の受験校への送付後の開示

#### (1) 送付先の学校での開示

東京地判平成13.9.12(判時1804号28頁)は、小金井市立中学校が作成した調査書について、送付先の高校を所管する東京都に開示請求した例である。

当時の東京都個人情報保護条例においては、開示しないことができる場合として、「個人の評価、診断、選考、指導、相談等に関する個人情報であって、開示することにより、事務の適正な執行に支障を生ずるおそれがあるとき」(16条2号)を規定していた。

被告(東京都)は、①調査書の「特記事項」欄を生徒や保護者に開示した場合、トラブルを慮って記載が抑制され、人物を総合的に評価するという意義が失われるおそれがあること、②調査書の記載が適正に行われなくなるなど調査書制度そのものの適正公正な運用を阻害することを理由に、条例16条2号に該当すると主張した。

これに対し、判決は、①について、調査書に恣意的記載がなされること、記載について不正がなされるおそれもないとはいえない。このような制度では、記載事項を本人や保護者に開示することによって、その批判にさらすことが、恣意や不正を防止する唯一の方法であるとした。②について、そのようなおそれは、いずれも極めて抽象的なものであって、条例16条2号に該当するとは認められないとした。

なお、東京都においては、平成13年度より東京都立高校の入学選抜に用いる調査書の様式を一部変更し、生徒及び保護者に全面的に開示することとした<sup>(32)</sup>。

(2) 送付元の学校での送付後の写しの開示

大阪地判平成6年12月20日及びその控訴審である大阪高判平成8年9月27日は、生徒が、高槻市立中学校が作成する調査書を進学先高校に送付する前に高槻市に対し開示請求したのに対し、高槻市が調査書送付後に文書不存在を理由に不開示としたので、不開示処分の取消を求めた事例である。

両判決とも、①進学先高校に送付した後は調査書が中学校には存在しない。②事実上中学校に写しが存在していたが、これは異議申立て及び訴訟に対応するために取られたもので、調査書の作成権者あるいは保管者によって作成されたものではないので、開示の対象となる公文書ではない。として、文書不存在を理由とする不開示を認めた。

本件の場合、調査書の写しは高槻市条例の規定する「公文書」に当たらないとされたが、開示される情報の定義が新行政機関個人情報保護法2条3項のように「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有するもの」と規定する場合、送付元で取っている写しも、組織的に利用するものとして保有しているのであれば、原則として開示の対象となるであろう。

4 送付前の開示

3(2)で紹介した大阪地判平成6年12月20日は、生徒が、高槻市立中学校が作成する調査書を進学先高校に送付する前に高槻市に対し開示請求した事例である。高槻市が調査書送付後に文書不存在を理由に不開示としたのであるが、裁判で原告（調査書の本人である生徒）は、高槻市に開示しなかったのは違法であるとして、不開示処分の取消とともに損害賠償を請求した。

これについて判決は、第一に、開示すべきかどうかについては、調査書のうち「各教科の学習の記録」、「学習の総評」及び「身体の記録」の各欄は開示すべきであるが、「総合所見」は開示することにより「公正かつ適切な行政執行の妨げになるもの」という非開示事由に該当するとした。

第二に、開示の時期については、「原告は本件調査書が作成される前の平成3年1月7日に開示請求をしているのであり、」「原告が志望校選定の資料とするために右開示請求をしていることは明らかであるから、」「被告市教委としては、事前に……開示請求が出されることを予期し、これを適確に処理すべき責任と義務があった」として、損害賠償（慰謝料）の支払いを命じた。この部分については、高槻市が控訴せず、確定した。

第三に、他の市町村との公平性については、高槻市が「一地域のみにおいて、調査書が開示されると、同一学区内で、調査書が開示されて自己の調査書に記載された内容を知って受験する者と開示されずに右記載内容を知らずに受験する者が混在することになり、同等、公正な取扱いがなされるといえないことになる。」と主張したのに対し、判決は、「条例において、調査書も開示の対象となるものと解されるべきであるとすれば、被告市教委がこれに従うべきは当然のことであり、高槻市以外ではこれが開示されていないから、高槻市においても開示すべきでないとするのは本末転倒の議論」であるとして、退けている。

#### 5 調査書開示についての実務の扱い

調査書に関する自治体の開示方針は、四の2で述べたように、全面開示あるいは部分開示する都道府県がある。

その具体的方法を見ると、例えば川崎市では、市立中学校が作成した調査書の開示について、次のように取り扱っている<sup>(33)</sup>。

1996年2月に次のように決定した。

- (1) 受験校に送付する調査書の控えを各学校で公文書として保管する。
- (2) 調査書の閲覧等の請求期間は、当該調査書の作成年の4月1日から5月30日までとする。
- (3) 請求期間経過後、調査書は廃棄処分する。

また、国立大学において高校から受け取った調査書の開示については、1999年6月に国立大学協会が「国立大学の入試情報開示に関する基本的考え方」

を各国立大学に示し、その中で次のように述べている（7頁）。

客観的な数字や、A、B、C等による成績評価や出欠の記録の部分（通常その大略はすでに通知表によって本人に知らされている）、あるいはクラブ活動等の特別活動の記録の部分は本人に開示を拒否する理由が見出せない。

しかし、(2)に示した残りの記入者の評価も交えて文章により記述する部分（筆者注：「指導上参考となる諸事項」及び「備考」欄の記載）は、開示すると率直な表現が抑制される等、その目的が損われるおそれがあるため、開示しないこととする。

## 6 小括と考察

### (1) 調査書の開示の可否についての考え方（指導要録との違い）

調査書の記載事項は、指導要録と同様のものであり、その性質から来る開示の可否の問題の主たる論点は、基本的に指導要録と同様に論じられてきた。

ただ、指導要録を開示した場合の「評価の形骸化・空洞化」の弊害は、「継続的かつ適切な指導、教育を困難にするおそれを生ずること」（前出の最判平成15年11月11日）であるのに対し、調査書を開示した場合に懸念される「評価の形骸化・空洞化」の弊害は、あくまでも入学者選抜のための資料として利用する際の問題であり、進学先の学校での指導上の支障については検討から除外して考えるべきこととなる。

実際に教師が調査書を書く場合には、たとえ本人に開示しないとしても、生徒の進学にマイナスとなるような記述は避け、長所を中心に書くであろうから、指導要録の開示に比べ開示による「評価の形骸化・空洞化」の弊害はより少ないと考えられる。長所を中心に書くからといって、入学者選抜に利用する意味がなくなるわけではなく、その長所の内容、程度を入学者選抜に利用することは可能である。したがって、次の(2)及び(3)に述べるように扱いを統一すれば、「指導要録」の場合と同様に開示することが望ましいのではないか。

## (2) 送付前開示の問題点

送付前の開示の必要性として、次のことが挙げられる。

- ① 記載の誤りにより生徒が不利益を受けないようにする。
- ② 進路決定の参考にする。

送付して、入学者選抜が終了した後の開示は、事後チェックにかかることを通じて調査書を作成する者に正確な内容記述を促進する意味はあるが、万一記載の誤りにより生徒が不利益を受けた場合、それを回復することは困難である。他方、調査書は作成から送付まで数日しか時間がないため、その間に開示し、訂正請求に応じることは時間的に困難である。

したがって、調査書を送付する前の数日間学校に置き、時期を限って開示し、事実の誤り等の申し出があったときは、学校の判断で訂正するかどうか決定するという、簡易開示（個人情報保護条例の正式手続によらず、簡易な方法で開示すること）の方法をとることが現実的ではないかと考える。その制度を決定するに当たっては、学校や入学者選抜の実態に即し、生徒の教育に配慮した方法で実施することが望まれる。

通常は、通信簿等で調査書のおおよその内容は事前に情報提供されているので、開示の期間に混乱が生じることは少ないであろう。

## (3) 開示される学校の生徒と開示しない学校の生徒の間の公平

例えば、各都道府県において、都道府県立高校が中学校から受け取る調査書の開示の取扱いを統一する場合のように、調査書を受け取る側の学校において開示の取扱いを統一的に定めれば、公平性は確保される。

ただ、国立大学では、「指導上参考となる諸事項」及び「備考」欄のように記入者の評価も交えて文章により記述する部分は、開示しないこととしているが、調査書を作成する側の自治体では、これらの部分を含め開示する扱いとしているところがある。この場合、開示するかどうかにより記述に違いが生じるのであるが、地方自治の趣旨から自治体における方針を尊重すべきであり、全国的に扱いを統一することはできないので、大学において、そのことも考慮して調査書の利用を行うこととすべきである<sup>(34)</sup>。

## 十一 まとめ

指導要録は、児童生徒の指導及び外部に対する証明等に役立たせるための原簿としての性格をもつものとされる。この「児童生徒の指導」と「外部に対する証明」という二つの異なる性格をもつことが、本人への開示が適切かどうかを判断する上で異なる結論を導く要因になっていると考えられる。すなわち、前者の「児童生徒の指導」の上では、本人には直接伝えることが適切でないが教師の間では情報を共有する必要がある場合もあり得るので、本人への開示が指導上支障を生じることがある。これに対し、後者の「外部に対する証明」の原簿であるならば、本人に知らせることでその正確性を確保することが要請される。

指導要録の内容の本人への開示については、内容を二つの部分に分けて検討した。第一に、「学籍の記録」及び「指導に関する記録」のうち「各教科の学習の記録」等の客観的な事実あるいは一義的に定める評価の部分については、開示することが妥当である。開示によって、「評価の形骸化・空洞化」や「児童・生徒・親との信頼関係を損い、本人の意欲や向上心に悪影響を与える」などの事態が生じるおそれはほとんどなく、記録の誤りなどがあった場合には、訂正が可能となる。

第二に、「指導に関する記録」のうち「総合所見及び指導の参考となる諸事項」についても、今後は開示することが妥当であろう。開示消極論が指摘するところの「評価の形骸化・空洞化」の事態が生じるおそれが否定できないものの、本人への指導的配慮をした上で、本人や保護者からの批判にたえる評価を記録することが望ましい姿であろう。

このように、指導要録を全面的に開示することとした場合に、本人に開示しにくい指導上必要な記録が残らないおそれがあり、指導に支障が生じることが懸念される。そのような支障を補うものとして、日常的な授業その他の場面での児童生徒の活動や教師の感想などを記録したメモである補助簿を教職員の間でコミュニケーションに利用することが望ましいのではないか。補助簿にこのような機能を期待するならば、その性格・機能から、本人に対

して開示すべきものではないと考えられる。

調査書についても、入学者選抜での公平性の確保への配慮を前提に、本人への指導的配慮をした上で、本人や保護者からの批判にたえる評価を記録することが望ましいと考える。そして、①記載の誤りにより生徒が不利益を受けないようにする。②進路決定の参考にする。という二つの理由から、送付前の開示が望ましい。

その場合、時間的制約から、個人情報保護法・条例の正規の手続によって開示を行うことは困難である。調査書を送付する前の数日間学校に置き、時期を限って開示し、事実の誤り等の申し出があったときは、学校の判断で訂正するかどうか決定するという、簡易開示の方法をとることが現実的ではないかと考える。

注

- (1) 2006年3月現在では、不開示情報について、個人情報保護条例17条において新行政機関個人情報保護法14条に準じた内容の規定が置かれている。  
[http://www.city.kawasaki.jp/16/16housei/home/reiki/reiki\\_honbun/ac40000481.html](http://www.city.kawasaki.jp/16/16housei/home/reiki/reiki_honbun/ac40000481.html)  
 (アクセス2006年3月15日)(川崎市役所)
- (2) 市川寿美子「教育分野における個人情報保護」ジュリ1190号78頁
- (3) 文部省教育課程審議会答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」(平成12年12月4日)18頁
- (4) 文部省教育課程審議会答申・前掲注(3)15頁
- (5) 例えば「平成17年度大学入学者選抜実施要項について(通知)」(各国公私立大学長、独立行政法人大学入試センター長あて 文部科学省高等教育局長通知 16文科高第128号 平成16年5月20日)
- (6) 芳賀 敬「補助簿の作成と活用上の留意点」『教職研修総合特集No.2 新評価活動読本』(教育開発研究所, 1991年)109頁
- (7) 総務庁行政管理局監修『新訂版 逐条解説 個人情報保護法』(第一法規, 1991年)149頁
- (8) 秋吉健次編『個人情報保護条例集』上(1)(信山社, 2000年)222頁
- (9) 秋吉健次編『個人情報保護条例集』中(信山社, 2000年)125頁
- (10) 「国の教育機関等における個人情報保護について」(平成13年7月19日文部科学省)4頁 [http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/010719\\_monb.pdf](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/010719_monb.pdf)  
 (アクセス2006年3月15日)(総務省)
- (11) 市川寿美子・前掲注(2)78頁, 教育情報開示弁護団発行『内申書・指導要録の開示に関する審査会答申集』(1994年)

63 教育個人情報開示について

- (12) <http://www.kantei.go.jp/ip/it/privacy/houseika/dai4/4siryou.html>  
(アクセス2000年9月7日)(総理官邸)
- (13) 文部科学省・前掲注(10)6頁
- (14) <http://www.kantei.go.jp/ip/it/privacy/houseika/dai5/5siryou5.html>  
(アクセス2001年8月23日)(総理官邸)
- (15) 文部省教育課程審議会「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」(答申)(平成12年12月4日)29頁
- (16) 中嶋哲彦『生徒個人情報への権利に関する研究』(風間書房, 2000年)362頁参照  
開示積極論として, 市川寿美子「教育自己情報開示請求——積極論」ジュリ増刊『情報公開・個人情報保護』(1994年)254頁, 安達和志「学校情報の開示と生徒の個人情報権」日本教育法学会年報(1995年)134頁, 坂本秀夫『教育情報公開の研究』(学陽書房, 1997年)278頁, 兼子 仁・早川昌秀『学校の情報公開』(ぎょうせい, 1998年)103頁, 野村武司「子どもの個人情報と開示請求」市川寿美子・安達和志・青木宏治編『教育法学と子どもの人権』(三省堂, 1998年)158頁, 中嶋哲彦・前掲書364頁, 吉岡直子「教育における情報への権利の現状と課題(その1)」西南学院大学教育福祉論集第2巻第1号(2002年)25頁など。  
開示消極論として, 菱村幸彦「教育情報の公開をどう考えるか」季刊教育法93号(1993年)11頁, 下村哲夫「教育情報自己開示請求」ジュリ増刊『情報公開・個人情報保護』(1994年)257頁, 糟谷正彦「教育情報の情報公開又は開示請求」自治研究71巻1号(1995年)21頁など。未尚「学校における個人情報保護と情報公開について」(九州国際大学法政論集第5巻(2003年)2頁)は, 「すでに開示があってもいいように, 指導要録や調査書(内申書)の「模範文例集」が数多く刊行され, 個性のない名文が幅を利かせてきている。」(19頁)と指摘する。
- (17) 森田 明「内申書・指導要録の全面開示の是非」(大阪高判平成11年11月25日の解説)『ジュリ1179号平成11年度重要判例解説』23頁
- (18) 森田 明「子どもの「権利」——アメリカ児童法における保護とオートノミー——」公法研究61号(1999年)95頁
- (19) 下村哲夫・前掲注(16)257頁
- (20) 荏原明則「教育情報の公開とプライバシーの保護」神戸学院法学13巻3号(1983年)21頁, 中嶋哲彦・前掲注(16)の第I部及び第II部に詳しい紹介・考察がある。
- (21) 結城 忠「アメリカとドイツの教育個人情報開示法制」教職研修1998年1月号146頁
- (22) 総務庁行政管理局監修・前掲注(7)151頁
- (23) 本判決の解説・評釈として, 次のものがある。  
中谷 実「小学校児童の指導要録記載事項と本人不開示の妥当性」民商130巻4・5号916頁, 野村武司「小学校児童指導要録の本人開示」『ジュリ1269号平成15年度重要判例解説』48頁, 寺 洋平「指導要録と自己情報開示請求権の範囲」法学セミナー596号(2004年)111頁
- (24) 野村武司・前掲注(23)49頁は, 「支障の有無は, 学校現場で指導要録記載事務や評価情報をいかに考えるかに左右される部分もあり, また, ……指導要録の様式変更と記載の在



り方の変更なども考慮に入れると、所見欄の不開示についてはなお流動的であり」と理解している。

25) 中谷 実・前掲注23924頁は、次のように述べている。

旭川学テ最高裁判決（最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁）における「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習する権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属する」という部分を強く捉えるならば、また、「およそ教育という営みは、学校教育に限らず、一定の非対称的で、感情交流を伴った有機的な人間関係>を媒体にして成立する」（森田明・ジュリ臨増1179号24頁）と捉えるべきならば、マイナス情報開示による信頼関係構築論、空洞化観念論、是正の機会論に分があるように思われる。

26) 例えば、市川寿美子「教育自己情報開示請求」ジュリ増刊『情報公開・個人情報保護』（1994年）255頁、兼子 仁・早川昌秀『学校の情報公開』（ぎょうせい、1998年）105頁

27) 兼子 仁・早川昌秀・前掲注26270頁に採録されている。

28) 中嶋哲彦・前掲注06361頁

29) 中嶋哲彦・前掲注06362頁

30) 米沢広一「教育個人情報の保護（下）」法学教室193号（1996年）118頁

31) <http://www.pref.okayama.jp/kyoiku/gakko/gakko.htm#nyuusen>（アクセス2006年3月15日）（岡山県教育庁）

32) 判時1804号29頁の本判決の解説による。

33) 2000年9月筆者の照会に対する川崎市担当者の回答。

34) 大学の入学者選抜においては、調査書のウェイトは低い場合が多く、また、学校間格差や学校による記述方針の違いによる差が大きいため、調査書が開示されるかどうかによる差の影響は相対的に小さいと思われる。

高校の入学者選抜においては、調査書のウェイトは高い場合が多いので、都道府県内では開示についての取扱いが統一されることが望ましい。

〔参考文献〕注に掲げた以外に、次の文献等を参照した。

- ・『情報公開読本（教職研修総合特集）』教育開発研究所、1993年
- ・伊藤公一「プライバシーの権利と指導要録の開示請求権」阪大法学43巻2・3号35頁
- ・内野正幸「教育情報の開示」井出・兼子他編『講座・情報公開——構造と動態』（ぎょうせい、1998年）455頁
- ・兼子 仁「指導要録の開示は学校と子ども・父母との新たな関係をつくれるか」季刊教育法93号（1993年）4頁
- ・篠原清昭「管理職と情報公開」季刊教育法94号（1993年）35頁
- ・常本照樹「指導要録公開拒否処分取消訴訟第1審判決」判時1540号172頁（判例評論441号26頁）（四の判決一覧の①事件の評釈）
- ・中谷 実「指導要録・内申書開示をめぐる司法消極主義と積極主義（一、二）」南山法学29巻1号77頁、28巻3号33頁（2005年）
- ・平松 毅「内申書及び指導要録開示の判断基準」自治研究69巻4号（1993年）81頁

61 教育個人情報開示について

- ・平松 毅「情報公開条例に基づく教育情報の公開」自治研究69巻5号（1993年）59頁
- ・平松 毅「内申書及び指導要録開示の判断基準・再論」法と政治（関西学院大学）45巻4号（1994年）47頁
- ・室井 修「学校情報公開・開示と学校の対応」季刊教育法94号（1993年）53頁
- ・米沢広一「教育個人情報の保護（上・下）」法学教室189号, 193号（1996年）