

〔学術論文〕

開示積極説と開示消極説の論拠について

A Reflection on the Right to Access to Students' Educational Records : Comparison of the Basis

榎 崎 洋一郎

Yoichiro Narazaki

要旨 開示消極説の論拠には、以下の問題点がある。第一に、指導要録・調査書が児童生徒の教育を受ける機会につながる文書であるという視点が乏しい。第二に、教員が専門性に基づいて評価の形成・記載を行っているのに、開示を前提にするとそれができなくなるという脆弱さを含んでいる。第三に、教育専門性に基づけば評価行為と指導行為は一体的な営みであるのに、児童生徒の改善点・課題を本人・保護者にフィードバックすることなくありのままに記載することには躊躇がないという矛盾を孕んでいる。したがって、教育委員会の側が不開示を主張する際には、指導要録・調査書の機能や教育評価の性質を踏まえ、その評価を開示しないことが適切な指導や公正な入試を受ける機会の保障につながるという形で論拠を挙げる必要がある。

開示積極説の論拠にも、以下の問題点がある。第一に、児童生徒が開示を望んでいることを理由に、開示により児童生徒の心身に影響を与えるおそれが考慮されていない。第二に、評価のような主観的な作用の伴う記載内容についても証拠・資料によってその正確さが証明できると考えており、また客観的な事実の記載や数値による記載もその正確さを説明するのが容易であると考えている。したがって、個人情報保護条例に基づいて指導要録・調査書の記載内容をそのまま児童生徒・保護者に開示するという方法では、教育を受ける機会の保障につながらない可能性があることに留意すべきである。

キーワード：指導要録、調査書、評価、開示、個人情報保護条例

はじめに

・1990年代前半から、全国の自治体で個人情報保護条例に基づいて児童生徒の指導要録や調査書の開示請求がなされ、多くの個人情報保護審査会が全部開示すべき旨を答申した¹。また、学説では開示消極説²と開示積極説³が激しく対立した。さらに、裁判例では、大阪高等裁判所が

¹ 教育情報開示弁護団＝教育情報の開示を求める市民の会『内申書・指導要録の開示に関する審査会答申集（増補版）』（1996年）、兼子仁＝藤原淳一郎＝藤原静雄＝野村武司編『情報公開等審査会答申事例集』（ぎょうせい、1998年）を参照。

² 下村哲夫「教育情報自己開示請求」堀部政男編『情報公開・個人情報保護』ジュリスト増刊（1994年）257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45巻4号（1994年）47頁、内野正幸「教育情報の開示」井出嘉憲＝兼子仁＝右崎正博＝多賀谷一照編『講座・情報公開』（ぎょうせい、1998年）455頁など。

平成11年11月25日判決で指導要録と調査書の「所見」欄を含めて不開示処分を取り消したが、最高裁判所は平成15年11月11日判決で指導要録の「所見」欄の不開示処分を認めた。

ところで、従来の議論ではいくつかの問題点があるように思われる⁴。第一に、プライバシー保護や学習権保障などの権利概念が先行し、指導や入試における適切かつ公正な評価の取り扱いがあまり検討されなかった。第二に、評価や指導、選考に関する情報の性質が、教育学の観点からあまり検討されなかった。第三に、児童生徒が評価を知らされた際に受ける影響が、児童生徒の発達段階や在学関係、指導要録・調査書の機能、記載内容の性質の観点からあまり検討されなかった。

本稿では、指導要録・調査書の不開示処分をめぐる裁判の判決文を素材に、個人情報保護条例の解釈と不開示事由該当性の判断、指導要録・調査書の機能、教育評価の性質を踏まえた上で、開示積極説と開示消極説の論拠をいくつかに分類⁵してそれらの妥当性を検討する。その際、以下の点に留意する。第一に、指導要録・調査書は教員によって作成され利用される文書であり、児童生徒・保護者によって利用される文書ではないということである。第二に、教員による評価の観点・尺度の設定行為、学力・行動の認識行為、特に人物評価の形成行為は主観的な作用であるということである。第三に、評価行為は指導行為と一体的な営みであるということである。第四に、客観的な事実の記載や数値による記載であっても、その正確さを容易に証明できるわけではないということである。

一 指導要録・調査書の開示をめぐる裁判例

本稿で検討する裁判例は、次頁の表の通りである。

³ 竹中勲「調査書（内申書）の本人開示請求権」産大法学 25巻2号（1991年）25頁、市川須美子「教育自己情報開示請求」堀部編・前掲注2 254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 24号（有斐閣、1995年）134頁など。

⁴ 内野正幸は、「開示請求権に関するルール作りは、何よりも教育政策論の見地から行われるべき」であり、「バナーナリズムその他の見地からする慎重な留保（例外）を設けた上で、原則的開示の姿勢で検討されるべき」と述べる（前掲注2 446頁）。中嶋哲彦は、「個人情報保護条例ルートによって当事者開示が実現したとしても、教育関係者の納得を基礎にした自主的な当事者開示でなければ、子ども・青年を含めた関係者にとって幸運とは言えないかもしれない」と述べる（『生徒個人情報への権利に関する研究』（風間書房、2000年）340頁）。

⁵ 開示積極説と開示消極説の論拠の分類に当たり、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）」南山法学 29巻1号（2005年）77頁、「同（二・完）」同 28巻3号（2005年）33頁を参考にした。

開示積極説と開示消極説の論拠について

自治体	文書	請求者	裁判所	判決	不開示部分
東久留米市	小学校 児童指導要録	卒業生	東京地方裁判所 平成6年1月31日 判例時報1523号58頁	全部不開示	各教科の学習の記録 特別活動の記録 行動及び性格の記録
			東京高等裁判所 平成6年10月13日 裁判所ホームページ	全部不開示	各教科の学習の記録 特別活動の記録 行動及び性格の記録
高槻市	高校入試 調査書	中学在学学生 出願前	大阪地方裁判所 平成6年12月20日 判例時報1534号3頁	一部不開示	総合所見
			大阪高等裁判所 平成8年9月27日 判例タイムズ935号84頁	文書不存在	
大田区	小学校 児童指導要録	卒業生 (中学生)	東京地方裁判所 平成9年1月17日 判例集未登載	一部不開示	各教科の学習の記録「所見」欄 特別活動の記録 行動及び性格の記録
			東京高等裁判所 平成10年10月27日 裁判所ホームページ	全部不開示	各教科の学習の記録 特別活動の記録 行動及び性格の記録 標準検査の記録
			最高裁判所 平成15年11月11日 判例時報1846号3頁	一部不開示	各教科の学習の記録「所見」欄 特別活動の記録 行動及び性格の記録
埼玉県	高校入試 調査書	保護者 高校入学後	浦和地方裁判所 平成9年8月18日 判例時報1660号48頁	保護者の 請求権を 認めず	
西宮市	小学校 児童指導要録	在学児童	神戸地方裁判所 平成10年3月4日 判例地方自治187号43頁	一部不開示	各教科の学習の記録「所見」欄 行動及び性格の記録「所見」欄
		卒業生 (高校生) (中学生)	大阪高等裁判所 平成11年11月25日 判例地方自治207号65頁	開示	
	中学校 生徒指導要録	在学児童	神戸地方裁判所 平成10年3月4日 判例地方自治187号43頁	一部不開示	各教科の学習の記録「備考」欄・ 「所見」欄 行動及び性格の記録「所見」欄
		卒業生 (高校生) (中学生)	大阪高等裁判所 平成11年11月25日 判例地方自治207号65頁	開示	
西宮市	高校入試 調査書	卒業生 高校入学後	神戸地方裁判所 平成10年3月4日 判例地方自治187号43頁	一部不開示	スポーツテスト「備考」欄 出欠の記録「欠席等の主な理由」欄 行動及び性格の記録 各教科の学習の記録「参考事項」欄 「その他の特記事項」欄
		中学在学学生 出願前	大阪高等裁判所 平成11年11月25日 判例地方自治207号65頁	開示	
東京都	高校入試 調査書	高校在学学生	東京地方裁判所 平成13年9月12日 判例時報1804号28頁	開示	
伊東市	小学校 児童指導要録	小学校 在学児童の 保護者	静岡地方裁判所 平成14年10月31日 判例タイムズ1153号139頁	一部不開示	各教科の学習の記録「所見」欄 特別活動の記録「事実及び所見」欄 行動の記録「所見」欄 「指導上参考となる諸事項」欄

二 個人情報保護条例と教育記録・教育評価

1 個人情報保護条例

(1) 開示請求規定の趣旨

個人情報保護条例の目的は、自治体によって表現に差はあるが、自治体の保有する個人情報の適正な取り扱いと正確かつ適切な記載内容を確保することにより、①住民個人の権利・利益を保護すること、②行政の適正かつ円滑な運営に資することに集約することができる⁶。この目的を達成する手段として、条例では、個人情報を取り扱う機関に対して情報の収集・利用・提供を制限するとともに、住民個人は自己情報の開示請求権⁷、訂正・削除請求権、利用中止請求権などが保障されている。自己情報の開示の目的は、自己情報を確認することである。もし記載内容に不正確あるいは不適切な部分があれば、訂正請求の機会を得ることができる。教育記録の開示の目的は、訂正請求の機会を得て記載内容の正確さや適切さを確保することにより、教員による適切な指導を受けたり受験校による公正な入試を受けたりすることにある。

(2) 「本人に知らせないことが正当と認められるもの」の解釈

個人情報保護条例には、実施機関が開示を拒否することができる事由として、「個人の評価、診断、判定等に関する情報であって、本人に知らせないことが正当であると認められるもの」と定めることがある⁸。つまり、指導要録や調査書の不開示事由該当性を判断するに当たり、開示によって児童生徒と教員の関係、児童生徒の心身に与える影響などが判断基準になる⁹。記載内容の正確さや適切さが確保されれば、適切な指導や公正な入試を受ける機会の保障につながるので、指導要録・調査書の性質だけでなく、各項目の記載内容の性質と合わせて児童生徒の発達段階や在学関係を慎重に検討すべきである。なお、各項目の性質は不開示事由に該当しなくても、具体的な記載内容が不開示事由に該当するものがある。しかし、裁判所では具体的な記載内容を見て審査することができない。

(3) 「公正かつ適切な行政執行の妨げになるもの」の解釈

個人情報保護条例では、おおむね「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」と定めている¹⁰。つまり、指導要録や調査書の不開示事由該当性を判断するに当たり、

⁶ 例えば、高槻市個人情報保護条例（昭和61年制定）では、「第1条 この条例は、個人情報の保護に関する市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定め、かつ、自己の個人情報に対する開示請求等の権利を保障することにより、公正な市政と個人の尊厳を確保し、もって市民の基本的人権の擁護に資することを目的とする」と定める。

⁷ 例えば、高槻市個人情報保護条例では、「第13条 何人も、実施機関に対して、公文書…に記録されている自己に係る個人情報…の開示を請求することができる」と定める。

⁸ 例えば、西宮市個人情報保護条例（昭和63年制定）では、「第13条第2項第2号 個人の評価、診断、判定等に関する情報であって、本人に知らせないことが正当であると認められるもの」と定める。

⁹ 野村武司の整理によると、教育委員会はこの不開示事由に該当する理由として、「本人への悪影響」「信頼関係の喪失と請求者本人への指導に対する支障」など主観的支障を主張する（「子どもの個人情報と開示請求」市川須美子＝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）160頁）。

開示によって指導や選抜に与える影響などが判断基準になる¹¹。なお、「本人に知らせることが正当と認められないもの」の規定と同様に、文書の性質だけでなく、各項目の記載内容の性質、児童生徒の発達段階や在学関係を慎重に検討すべきである。また、この規定には「評価、診断、判定等に関する情報」の文言のない場合が多いが、文言のある場合と比べて解釈に差をつける必要はないと思われる。

(4) 不開示事由該当性の判断

以上の解釈に従い、次の手順で判断を進めるべきである。事実の記載については、不開示事由に該当しないと判断すべきである。また、すでに知らされている情報についても同様である。知らされていない情報や表記の異なる情報であれば、次の点について検討する必要がある。第一は、だれがどのような目的で利用し、だれに提供する情報なのかという点である。第二は、どのような立場からの、どのような機能を持つ評価なのかという点である。第三は、児童生徒が冷静かつ慎重に評価を受け止めることのできる発達段階に達しているのかという点である。

2 教育記録の機能

(1) 指導要録

指導要録は、校長が作成し、児童生徒が進学あるいは転学した場合にその抄本または写しを進学先・転学先の校長に送付しなければならない文書である¹²。また、児童生徒の学籍と指導の過程や結果の要約を記録し、指導や外部に対する証明に役立たせるための原簿である¹³。指導要録はさらに「学籍に関する記録」と「指導に関する記録」に分けられ、後者には、学習についての評価、特別活動についての事実および評価、行動・性格についての評価、標準検査の結果および分析などが記載されている。なお、指導要録の様式などは、学習指導要領に基づいて各都道府県の教育委員会が定めることになっており¹⁴、学習指導要領の改訂に伴って項目名や表記法などが変わることがある。指導要録そのものは指導に関する文書であるが、各項目には事実に関する情報と評価に関する情報が記載されている。前者は、生徒を観察したり生徒と意思疎通を図ったりすることを通して得られるものである。後者は、測定や観察などを通して認識した能力や性格などを、ある観点と尺度に従って数値化、記号化あるいは文章化したものである。

¹⁰ 例えば、西宮市個人情報保護条例では、「第13条第2項第3号 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」と定める。なお、東京都個人情報保護条例（平成2年制定）では、「第16条第2号 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って、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」と定める。

¹¹ 野村武司の整理によると、教育委員会はこの不開示事由に該当する理由として、「形骸化による資料価値の低下」「公正さ、客観性が欠けることによる資料価値の低下」など客観的支障を主張する（前掲注9 162頁）。

¹² 学校教育法施行規則12条の3。

¹³ 文部省初等中等教育局長通知平成3年3月20日付文初小第124号「小学校児童指導要録、中学校生徒指導要録並びに盲学校、聾学校及び養護学校の小学部児童指導要録及び中学部生徒指導要録の改訂について」、兼子仁編『教育小六法（平成14年版）』（学陽書房、2002年）101頁を参照。

¹⁴ 文部省初等中等教育局長回答昭和36年5月29日付委初第78号、兼子編・前掲注13 102頁を参照。

評価に関する情報には、教員が生徒の指導に役立てるべきものもあれば¹⁵、児童生徒に口頭あるいは文書によってフィードバックすべきものもある。在学児童生徒や卒業生については、記載内容の性質、発達段階や在学関係を考慮して不開示事由該当性を判断すべきである。保護者については、記載内容の正確さや適切さを確保することにより、子が適切な指導を受けられるようにするため、教員の説明を伴わせて開示請求に応じるべきである。

(2) 調査書

調査書は、中学校卒業後に高校などに進学しようとする生徒がいる場合、中学校の校長がその生徒の進学しようとする学校の校長に送付しなければならない文書である¹⁶。また、高校入試では、学力検査の成績とともに入学者の選抜の資料とされる文書である¹⁷。調査書の様式は、各都道府県の教育委員会が、毎年「高等学校入学選抜方針」や「高等学校入学選抜実施要項」によって決定する¹⁸。調査書には、学習についての評価、行動・性格についての評価、特別活動についての事実および評価などが記載されている。調査書そのものは選考に関する文書であるが、各項目には基本的に指導要録の記載内容に基づいて事実に関する情報と評価に関する情報が記載されている。指導要録と異なり、調査書は生徒の卒業時に作成されるものであり、そこに記載される評価は高校が選考のみに利用するものであるから、生徒・保護者と教員の関係に影響を与えることはあまりない¹⁹。むしろ、入試の前に調査書の記載内容を知っている受験生と知らない受験生がいることのほうが問題である²⁰。公平な入試を受けられるようにするため、出願前ならば調査書開示制度を設けて一斉に実施するべきである²¹。制度がない場合は、請求時点が合否発表前ならば不開示、合否発表後ならば開示と判断すべきである。

¹⁵ 内野正幸は、個人情報を「他人所有物的情報」と「自己所有物的情報」に分け、教育記録は前者に当たり、自己情報コントロール権の及ぶ余地が狭まると述べる（「公開できないから本人にも見せられない？」法学セミナー487号（1995年）50頁）。教育記録に記載される評価は、教員が児童生徒の学力や行動を認識して記載できる形に変換したものであり、学力や行動それ自体ではないことに留意する必要がある（拙稿「生徒の教育記録の訂正について」人間文化研究8号（2007年）185頁）。

¹⁶ 学校教育法施行規則54条の4。

¹⁷ 学校教育法施行規則59条。

¹⁸ 文部省初等中等教育局長回答昭和27年11月28日付、兼子編・前掲注13 114頁を参照。

¹⁹ これに対し、国立大学協会は、大学入試の調査書の「指導上参考となる諸事項」と「備考」欄の記載については、「開示すると率直な表現が抑制される等、その目的が損なわれるおそれがある」ことを理由に開示すべきでないとする（「国立大学の入試情報開示に関する基本的な考え方」平成11年6月16日7頁）。

²⁰ これに対し、松井茂記は、調査書に「誤った情報や不適切な情報がかかれた場合、高校への進学が妨げられるかもしれない。……そのような状況の下では、開示を拒否すべき利益よりは、開示を求める子どもの利益の方が上回る」と述べる（松井茂記「教育情報の公開と本人開示」国際公共政策研究4巻1号（2000年）51頁）。

²¹ 米沢広一は、出願後または入試終了後であれば、開示してもよいと述べる（「教育個人情報の保護（下）」法学教室193号（1996年）113頁）。平松毅は、出願前に開示を受けて訂正の機会を得るのは、個人情報保護というよりはむしろ行政手続の問題であると述べる（前掲注2 57頁）。中村誠は、合否発表後の開示では調査書の記載に誤りがあった場合に合否に影響が生じることから、出願前に簡易開示の方式により閲覧の機会を設けることが望ましいと述べる（「教育個人情報開示について」岡山大学法学会雑誌56巻1号（2006年）66頁）。

3 教育評価の性質²²

(1) 教育評価の立場

絶対評価は、本来は教員の主観的な判断による評価で、文字通り絶対者を規準とする評価を意味する。客観的な観点や尺度を示すことが難しく、とりわけ人物評価は知らせることによって児童生徒に与える影響が大きい。

相対評価は、戦前の絶対評価の主観性や恣意性を克服することを期待して導入されたものである。これは、正規分布曲線を規準にその配分率に従って評定を割り出すものであり、集団内における位置や序列を明らかにすることができる。しかし、できない子が必ず出ること、排他的な競争を常態化させること、学力の実態を打ち出さないこと、教育活動を評価できないことなどの問題点が指摘された。集団内の位置・序列は、学校・教員が選考などに役立てる評価であり、学習段階の児童生徒にとって有用なものとは言えない。

個人内評価は、評価の規準をその子どもにおいて、継続的、全体的に評価するものであり、その子ならではの学習の進展や発達のあゆみ、得意不得意や長所短所を丁寧にとらえることができる。教員が児童生徒の指導に役立てる評価であるとともに、教員や保護者との間で児童生徒に対する理解を共有するのに有用である。また、児童生徒に適当な方法で伝えることにより、長所や課題に気付かせることができる。

目標準拠評価は、すべての子どもを共通の目標に到達させることを目指すものであり、教育目標そのものを評価規準として学力の獲得状況を具体的に把握し、指導に活かすことができる。評価規準が個別に設けられているため、教員の指導だけでなく児童生徒の学習の目標や課題を明確にすることができる。

なお、最近の指導要録の改訂はいずれも「絶対評価」をキーワードにしている。しかし、平成3年の改訂における「絶対評価」は個人内評価を進めるもの、平成13年の改訂における「絶対評価」は目標準拠評価の実施を求めるものであり、戦前の絶対評価とは区別すべきである。

(2) 教育評価の機能

診断的評価は、学習を始めるに先立って、レディネスとしての学力を診断し、児童生徒の実態を把握するためのものであり、適応した学習指導法を決定するのに供する。例えば、学年や学期の当初、単元や学習コースの初めに行う、標準学力テストやレディネステスト、事前テストがそれである。標準検査もこれに含まれる。また、指導要録も診断的評価の資料になりうる。

形成的評価は、学習・指導の各段階で、学習の進度や状態を把握するとともに、児童生徒と教員にフィードバックするものであり、学習の進行を促進するのに供する。例えば、学習指導中や

²² 教育評価の理論について、神谷育司＝酒井亮司＝杉江修治＝富安玲子編『発達と教育の心理学（第3版）』（協同出版、1997年）219-233頁、梶田毅一『教育評価（第2版補訂版）』（有斐閣双書、2002年）、田中耕治編『よくわかる教育評価』（ミネルヴァ書房、2005年）を参照。

毎時間中、数週間ごとあるいは単元ごとに行う、テストやドリル、演習、練習問題がそれである。

総括的評価は、学習・指導の終わりの段階で、学期・単元に関する児童生徒の学力の進歩や目標の達成度を把握し、評価点の基礎資料を得るものであり、カリキュラムや学習コース指導計画の改善・検討事項を明らかにすることができる。学習の内容や目標は学習指導要領によって各学年で決められ、完結するため、指導要録に記載される学習評価は総括的評価である。

なお、人格形成の内容や目標は基準が決められておらず、各学年で完結するものではないため、人物評価は形成的評価と言うべきである。

三 開示消極説の論拠

1 「信頼関係喪失」論

(1) 裁判例

東京地方裁判所は東久留米市事件で、小学校児童指導要録について、「信頼関係喪失」論を展開した上で、「実際に、事務上の手違いから、指導要録を保護者や本人が目にして、学校とのトラブルが生じて、信頼関係を損ない、他の学校へ通学するようになった事例もあり、また、表現に配慮した通信簿についても、その評価をめぐって、教師に対して脅迫まがいのことが行われた事例もあった」と述べた。大阪地方裁判所は高槻市事件で、高校入試調査書の「総合所見」の記載内容について、「学力検査の成績等と共に入学者の選抜の資料とされ、その選抜に基づいて高等学校の入学が許可されるものであるから、生徒の学力はもちろんのこと、その性格、行動等、右選抜の参考となり得る事情は本人に有利なものであれ、不利なものであれ、客観的、公正に記載されるべきは当然のことであり」、「本項目は人の評価にかかわることであるから、長所を積極的に評価するものとして記載されたものが、受け取る者によっては、不利益な記載と解釈されることもないわけではないし、また、この欄に記載すべき内容・範囲も、見方によっては、かなり抽象的、概括的で広範囲に及ぶものである」から、開示すれば、生徒・保護者との信頼関係が失われたり、調査書の記載内容が形骸化したりするおそれがあると述べた。東京地方裁判所は大田区事件で、小学校児童指導要録について、「単なる計数的な成績評価にとどまらない全体的な評価あるいは児童の人物評価といえる評価等が、開示されることを予定せず、したがって、こうした評価等を本人又は保護者に伝える場合の配慮等もなされずに、マイナス面についてありのままに記載されることが予定されているのであり」、「通知表の記載と指導要録の記載が必ずしも一致しない」から、開示すれば、生徒・保護者との信頼関係が失われたり、指導要録の記載内容が形骸化したりするおそれがあると述べた。

(2) 検討

指導要録・調査書の開示によって児童生徒が予期せぬ改善点・課題を知らされた場合、児童生徒の心身に影響を与えることがある。しかし、それは、指導要録が教員の間で利用される文書で

あり、調査書も受験校により利用される文書であって、開示されることが予定されていない文書であるからやむを得ない。むしろ、なぜ、児童生徒・保護者と教員の関係に影響を与えるのが問題である。それは、教員によって改善点・課題を示すような評価がなされながら、それが児童生徒への指導に反映されず、保護者へ伝達されず、長期間保存され、外部に対する証明の原簿として利用される文書に無断で記載されたことが原因であろう。もし調査書に入試の可否に影響を及ぼすような評価が記載されたのであれば、法令に従って記載したとは言え、評価の形成・記載に対する教員の意識に問題がある²³。なお、児童生徒・保護者が評価をめぐって教員を脅迫したのであればそれ自体が問題であり、教員が責任を問われることはない。

2 「マイナス情報開示による信頼関係構築」論批判

(1) 裁判例

東京地方裁判所は東久留米市事件で、小学校児童指導要録について、「人が自らあるいは自身の子供に対する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く、マイナス面の評価自体から感情的な反発や誤解を招くことが少なからずあるであろうこと」に鑑み、さらに「右のような人物評価ともいい得る評価においては、人物の見方には様々な見方があり、表現の仕方の問題は格別、特にその誤りというものは明白なものではなく、議論によって合意に達し、これを訂正するということがきわめて困難であることなどに照らせば、原告の主張するような公開による利点を考慮しても、なお、その弊害には大きなものがあるから、マイナス情報を開示しても信頼関係は構築できないと述べた。東京高等裁判所は大田区事件で、小学校児童指導要録について、「当該児童ないしその保護者へ指導要録を開示することが、評価等の基礎となる事実の正確な認識に資するところは少ない。また、右事実に対する判断は、担任教師等が、その責任を自覚し、専門的知識等に基づき、全人格的な判断によって誠実に行うべきものであって、児童ないしその保護者との議論によって初めて正しい判断に到達することができるというものではない」、「児童が自己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応に成熟していることが必要であるが、当該児童に直ちにこれを期待することはできないし、その保護者にとってもわ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ではない」から、マイナス情報を開示しても信頼関係は構築できないと述べた。

²³ 調査書に記載された入試の可否に影響を及ぼすような評価の具体例として、保坂展人「さらば！学校よ」教育評論 1993年5月号20頁。また、麴町中学校内申書事件で、生徒の在学から受験校に送付された調査書には、「校内において麴町中全共闘を名乗り、機関紙『砦』を発行した。学校文化祭粉砕を叫んで他校生徒とともに校内に乱入し、ピラ撒きを行った。大学生ML派の集会に参加している。学校側の指導説得を聞かずに、ピラを配り、落書きをした。」と記載されていたという。巖川恒正「内申書の記載内容と生徒の思想・信条の自由」芦部信喜＝高橋和之＝長谷部恭男『憲法判例百選Ⅰ第4版』（有斐閣、2000年）80頁を参照。

(2) 検討

指導要録に記載される評価の決定手続きが適正であっても、児童生徒・保護者から評価決定の実体に対して疑問の生じる可能性がある。しかし、個人情報保護条例の訂正請求規定に基づいて教員による学力・行動の認識行為や評価の形成行為を審査することはできない²⁴。そもそも指導要録には、教員が学校において認識した児童生徒の学力・行動から評価を形成して記載すべきであり、児童生徒・保護者と話し合っただけで評価を形成・記載すべきではない。また、教育評価が児童生徒・保護者に伝達され共有されるべきと言っても、改善点・課題を示すような評価を冷静かつ慎重に受け止めることができなければ、児童生徒・保護者と教員の関係に影響を与える可能性がある。それでも教員が専門性に基づいて指導に役立てるために必要があると考えるのであれば、改善点・課題であっても正確かつ適切に記載すべきである。そして、児童生徒からの開示請求に対しては、記載内容の性質、発達段階や在学関係などを考慮して不開示事由該当性を判断すべきである。

3 「指導要録・調査書形骸化」論

(1) 裁判例

最高裁判所は大田区事件で、「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、自らの言葉で、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」から、開示すれば、児童生徒や保護者との信頼関係が失われたり、指導要録の記載内容が形骸化したりするおそれがあると述べた。大田区事件で東京高等裁判所は、小学校児童指導要録について、「極端な場合には、指導要録が二重帳簿化するおそれすらないではない」と述べた。大阪地方裁判所は高槻市事件で、高校入試調査書について、「生徒本人・保護者への開示を前提とすれば、これらの弊害をおそれて、「各教科の学習、特別活動及び性格行動等について、その特質を明らかにすると思われる事項及び指導上必要な事項」の記入が抑制され」、調査書の記載内容が形骸化するおそれがあると述べた。

(2) 検討

指導要録・調査書の開示によって児童生徒・保護者との関係に影響を与えないようにするために、教員は児童生徒の改善点・課題を記載しなくなり、その結果、指導や選考に役立てられない文書になるおそれがある。しかし、教員が評価を正確かつ適切に記載しないのであれば、それ自体が教員の職責にかかわる問題である。また、評価行為は指導行為と一体的な営みであるから、特に人物評価として改善点・課題が指摘される場合、評価の基礎となる行動や以後の指導方針・

²⁴ 拙稿「生徒の教育記録の訂正について」人間文化研究8号(2007年)185頁。なお、中嶋哲彦によれば、イリノイ州学校法において、「親は子の成績評定を除き、学校生徒記録の記載内容の正確性、適切性、節度に異議を申し立てる権利を有する」と定める(前掲注4 95頁を参照)。

内容が記載されるべきである。なお通知表は、保護者へ児童生徒にかかわる事実や評価を伝達するための文書であり、指導要録と機能が異なるため、指導要録と通知表の記載内容が異なるのは当然である²⁵。

4 「指導要録形骸化観念」論批判

(1) 裁判例

東京地方裁判所は東久留米市事件で、小学校児童指導要録について、「川崎市教育委員会に対して、原告が、指導要録の開示による逆恨みや嫌がらせなどの異常な事態の発生等に関する報告の有無について照会を行ったところ、……川崎市教育委員会から各学校長からの報告はない旨の回答を得た……。しかしながら、右回答は、指導要録の全面開示を行うようになってから、比較的短い期間内において、学校長から教育委員会に対する逆恨みや嫌がらせ等に関する報告事案がないというものであるから、これをもって、指導要録の公開による弊害がおよそ生じないものということとはできない」と述べた。東京高等裁判所は大田区事件で、小学校児童指導要録について、「確かに、右のようなおそれは、児童に対してより一層継続的かつ適切な指導教育をするという事柄の性質上、にわかには表面化することが少なく、具体的な事実を持って把握することが困難であると推認されるが、その故をもって、右のおそれがないということもそれが単に教育委員会ないし現場の教師の観念的な主張にすぎないということもできない」と述べた。

(2) 検討

指導要録・調査書の開示を実施した自治体において、弊害発生の事例が報告されていないようであるが、今後も弊害発生のおそれがないとは言いきれない。しかし、そのような論拠では、プライバシー保護や学習権保障からの開示の主張に対抗することはできない。不開示にすべき記載項目・内容があるならば、教育記録の機能や教育評価の性質を踏まえて不開示を主張すべきである。

5 主観的要素が入り、事実として検証できない

(1) 裁判例

東京地方裁判所は大田区事件で、「主観的評価を含めた評価の記載が求められるのは、主観的評価に伴う限界を前提としつつも、指導要録の記載の前提となる児童に対する評価・判断は教師

²⁵ 小学校児童指導要録の昭和46年版の基本方針の中で、通知表には指導要録の様式や記載方法などをそのまま転用することは必ずしも適当ではないという注意があった。その背景として、「通信簿事件」がある。これは、昭和44年2月放映のテレビ番組「長谷川モーニングショー」の中で、相対評価を批判する保護者からの投書が紹介されて波紋をよび、文部事務次官（当時）が「通信簿と指導要録は別であって、前者は学校の自由に任されている」との見解を示した。それ以降、教員たちは通信簿の改革を盛んに行い、教育目標の問い直しの契機となった。「通信簿事件」以降、通信簿と指導要録は記載が分けられたが、これが「二重帳簿」であると批判され、1990年代に指導要録の開示請求が相次いだ。平成3年版では、「指導に関する記録」について記載内容を精選して保存期間を5年に縮めた。なお、平成13年版では、相対評価を廃止して目標準拠評価を完全に導入したため、「二重帳簿」問題は解消された。田中編・前掲注22（川地亜弥子執筆）206頁。

がその責任を自覚し専門的知識、訓練等に基づき、全人格的判断によって行うべきものであり、正にそのようなものとして記載が求められているのであって、児童本人や保護者との議論によって正しい評価・判断に到達しようという性質のものではない」と述べた。

(2) 検討

教員による評価の観点・尺度の設定行為や学力・行動の認識行為、特に人物評価の形成行為は、専門性に基づいてはいるが主観的な作用である。そのため、証拠や資料から事実を認定してそれを検証することはできない²⁶。ただし、この点は、主観的な作用が訂正請求の対象にならないと言うだけであって、不開示の論拠に必要というわけではない。

6 開示しないことを前提に記載

(1) 裁判例

東京地方裁判所は東久留米市事件で、小学校児童指導要録について、「法令上、明文の規定はないものの、現行の指導要録制度は、指導要録の指導教育の基礎資料としての性質等から、児童又は保護者等には公開しないという前提で、実際に記述されている」と述べた。東京高等裁判所は大田区事件で、小学校児童指導要録について、「成長過程にある児童について継続的に適切な指導教育をするために、校長（実際には担任教師）が当該児童のプラス面、マイナス面を問わず、総合的にかつありのままにその学習や生活状況等を記載した基礎資料であって、担任教師の間で使用される内部文書としての性格が強」と述べた。静岡地方裁判所は伊東市事件で、小学校児童指導要録について、「開示しない前提で記載されており、指導要録の記載内容の一部は通知票に記載されて公開されるものの、指導要録の記載は児童生徒及びその保護者が閲読した場合を予想した特段の配慮はなされていない」と述べた。

(2) 検討

指導要録は教員の間で指導のために役立てられる文書であり、開示されることは予定されていない。しかし、事実の事柄やすでに知らされている情報の記載は不開示とする意味がない。また、指導要録は外部に対する証明の原簿としての文書であり、第三者に提供される。したがって、記載内容の正確さや適切さを確保するため、不開示事由該当性は厳格に判断すべきである²⁷。ただし、評価の記載については、教育評価の立場・機能を踏まえ、記載項目・内容の性質、児童生徒の発達段階や在学関係を考慮して不開示事由該当性を判断すべきである。指導要録の記載項目・内容のすべてに不開示の網を被せることは許されない。

²⁶ これに対し、中嶋哲彦によれば、カリフォルニア州教育法において、教育記録の訂正請求事由として、「(4) 観察者の署名および日時・場所の記載がある観察記録に基づかない記述」と定め、記載内容の適切さを審査する基準を設けている（前掲注4 94頁を参照）。

²⁷ 不開示事由該当性を厳格に判断すべきと述べた裁判例として、大阪地方裁判所平成6年12月20日判決、東京地方裁判所平成9年1月17日判決、大阪高等裁判所平成11年11月25日判決。

7 卒業したからといって

(1) 裁判例

東京地方裁判所は東久留米市事件で、小学校児童指導要録について、「卒業ないし卒業後一定期間の経過により、児童に対する今後の指導上の支障ということが問題とならなくなり、保護者又は本人の感情的反発や誤解の発生による弊害自体がやや少なくなる可能性はないではないが、卒業後であっても、これを公開することを前提とすれば、やはり、右のような弊害を慮って、教師が有りのままの記載をせず、あるいは、特記事項をあえて記載せず、指導要録が形骸化するおそれは、依然として存在する」と述べた。東京高等裁判所は大田区事件で、たとえ当該児童が、「小学校の課程を修了した後であっても、その指導要録の内容が開示されれば」、説示した上記のおそれは、「指導教育自体を問題とする余地がほぼなくなったことを除き、ほとんど減ずることがない」と述べた。

(2) 検討

児童生徒が卒業した後の場合、児童生徒・保護者と教員の関係に影響を与えるおそれはほとんどないが、児童生徒の心身に影響を与える可能性は残っている。したがって、特に評価の記載については、記載項目・内容の性質、児童生徒の発達段階を考慮して不開示事由該当性を判断すべきである。在学生・卒業生を問わずに不開示の網を被せることは許されない。

四 開示積極説の論拠

1 「信頼関係喪失」論批判、「マイナス情報開示による信頼関係構築」論

(1) 裁判例

大阪地方裁判所は高槻市事件で、高校入試調査書の「各教科の学習の記録」欄の記載内容について、「各教科の担当教師の日ごろの学習評価を基にして、調査書及び成績一覧表作成委員会で検討の上、所定の評定配分率に従ってなされるものであり、少なくとも調査書作成の段階で各教師による恣意的評価が入り込む余地はなく、右委員会の手を経ることにより、客観的な公正さが担保されて」おり、また、「学習の総評」の記載内容について、「原則的には「各教科の学習の記録」欄の評定から機械的に順位評定がなされうるもののはずであり、「一中学校の場合にすぎないとはいえ、本法院において、既に右規準が公開されている」から、開示しても、調査書の記載内容が形骸化したり、生徒・保護者との信頼関係が失われたりするおそれはないと述べた。大阪高等裁判所は西宮市事件で、小学校児童指導要録、中学校生徒指導要録および高校入試調査書について、「教育上なされる評価は、今後の当該児童・生徒の教育資料等となるものであるから、たとえ、それが教師の主観的評価・判断でなされるものであっても、恣意に陥ることなく、正確な事実・資料に基づき、本人及び保護者からの批判に耐え得る適正なものでなければなら」ず、「仮に、同部分にマイナス評価が記載されるのであれば、正確な資料に基づくのは勿論、日頃の

指導等においても本人あるいは保護者に同趣旨のことが伝えられ、指導が施されていないならばならない」と述べた。その上で、「確かに、開示により感情的なトラブルが生じないとはいえないが、開示を求める側も、評価の部分についてはマイナス面の記載もなされることを当然認識しているはずであり、このようなトラブルは適切な表現を心掛けることや、日頃の生徒との信頼関係の構築によって避け得るものであり、これに対処するのも教師としての職責である」と述べた。

(2) 検討

調査書に記載される学習評価の評定は、法令や内規に定める手続きに基づいて決められることを根拠に、客観的で公正であると考えられている。ただし、教員による評価の観点・尺度の設定行為や学力の認識行為は主観的な作用であるため、証拠や資料から説明できない場合もある。指導要録に記載される評価は、児童生徒・保護者に伝達され共有されることにより、児童生徒・保護者と教員の信頼関係が構築・発展、あるいは回復するのに役立つことがある。指導要録・調査書に記載される評価が改善点・課題に及ぶのであれば、児童生徒への指導に反映され、保護者へ伝達されるべきであり、無断で記載すべきではない。

2 「指導要録・調査書形骸化観念」論

(1) 裁判例

東京地方裁判所は大田区事件で、小学校児童指導要録の「各教科の学習の記録」の「観点別学習状況」欄および「評定」欄の記載内容について、「学習の到達段階を示したものであり、評定者自身の主観的判断が介入する余地は減少しており、その記載内容も日常的学習の結果に基づくものであって、評価者の観察力、洞察力、理解力の差異に基づく主観的判断の影響も減少している」こと、「原告は、既に小学校の課程を修了しており、知的障害を有することから、親権者らと共に将来の進路を決定する資料として小学校における学習過程の客観的資料を希望しているものであり」、「評価を開示したとしても既にされた通知表による教育的配慮が減殺されるものではない」ことから、開示しても、指導要録の記載内容が形骸化するおそれはないと述べた。大阪高等裁判所は西宮市事件で、小学校児童指導要録、中学校生徒指導要録および高校入試調査書について、「現に多くの自治体で調査書・指導要録の開示が開始されており、歴史が浅いとはいえ、社会の趨勢を示すものとは認められるが、これらの自治体において特に問題が生じているとは認め得ない」と述べた。

(2) 検討

指導要録・調査書の記載内容には主観的要素の入る余地の少ない情報があるが、その情報の開示によって児童生徒の心身に与える影響は小さい。また、児童生徒が卒業している場合、あるいは入試の可否発表後の場合、指導要録・調査書の開示によって児童生徒・保護者と教員の関係に影響を与える可能性は低い。さらに、指導要録・調査書の開示の流れが強まり、開示を実施した自治体で弊害発生の事例がないことから、記載内容の形骸化を心配する必要はないと主張される。

ただし、指導要録・調査書の開示による弊害発生を回避するため、教員が改善点・課題を記載しなくなっていると言われており²⁸、今後も弊害発生の事例はあまり報告されないであろう。

3 評価者の主観的要素が入る余地が少ないか、客観的な事実のみを記載

(1) 裁判例

最高裁判所は大田区事件で、小学校児童指導要録の「各教科の学習の記録」の「観点別学習状況」欄および「評定」欄の記載内容について、「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、3段階から5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く、また、「標準検査の記録」欄の記載内容について、「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」から、開示しても、児童生徒・保護者との信頼関係を失ったり、指導要録の記載内容が形骸化するおそれはないと述べた。静岡地方裁判所は伊東市事件で、小学校児童指導要録の「出欠の記録」の「備考」欄の記載内容について、「欠席等の日数という客観的な事実とその理由であって、その記載に当たり、記入者の評価、判断等が入り込む余地がほとんどない情報である」から、開示しても、児童生徒・保護者との信頼関係を失ったり、指導要録の記載内容が形骸化したりするおそれはないと述べた。

(2) 検討

評価者の主観的要素の入る余地が少ない事柄や客観的な事実の記載は、児童生徒・保護者から疑問の生じる可能性が低いと考えられている。しかし、教員による評価の観点・尺度の設定行為や学力・行動の認識行為、評価の形成行為は主観的な作用である。また、教員による認識・評価行為が伴わない記載内容だからと言って、開示しても何ら弊害が生じるおそれがないわけではない²⁹。

4 検査結果は、指数、偏差値、百分段階点等の一般的な表示

(1) 裁判例

神戸地方裁判所は西宮市事件で、小学校児童指導要録および中学校生徒指導要録の「標準検査の記録」欄の記載内容について、「標準化された知能検査等で、妥当性、信頼性の高いものを正

²⁸ 下村哲夫は、「すでに開示を控えて、指導要録や内申書の「模範文例集」が数多く刊行され、毒にも薬にもならない「名文」が幅を効かし始めている実情をご存じだろうか」と述べる（前掲注2 258頁）。それに対し、市川須美子は、「簡潔な記述のなかでのマイナス評価は、むしろ引継ぎ側の教師に予断と偏見を与え、それに気づかされていない子どもと親の側に不意打ちを与える危険性の方が高く、このような評価は、むしろ形骸化が望ましい」と述べる（「行政機関の事務・事業に関する情報—（1）教育情報」法学教室201号（1997年）27頁）。

²⁹ 欠席理由は客観的な事実であるが、生徒・保護者と教員の間で認識に相違が生じることがある。欠席理由について訂正請求がしばしばなされるのは、①いじめや体罰といった学校で発生した問題の真相を教員が歪曲しようとしていると疑われたこと、②教員の認識のみが教育記録に記載されれば生徒にとってマイナスのイメージが付くおそれがあることであろう（拙稿・前掲注15 181頁）。

確に実施した場合に記入するが、必ずしも実施したすべての標準検査の結果を記入する必要はなく、生徒の理解、また教育上重要な資料であるもののみを記入することとされている。そして、検査結果は、指数、偏差値、百分段階点等の一般的な表示で記入されるから、開示しても、指導要録の記載内容が形骸化したり、児童生徒・保護者との信頼関係が失われたりするおそれはないと述べた。

(2) 検討

学習評価は、教科・科目ごとに数値で表示されることが多い。しかし、その数値から、単元別・観点別の改善点・課題は読み取れない。また、学習途上の児童生徒にとって、大きな幅のある分類の段階評定は相対評価であれ絶対評価であれ有用性は小さい。標準検査の結果と分析は、極めて複雑な内容が単純な数値で表されているとともに、教員が児童生徒の理解を補うために得た情報である。検査について十分な理解のないまま児童生徒や保護者に開示すればその数値だけが総合的評価として一人歩きし、意欲を失ったり自信過剰になったりするおそれがあるから、発達途上の児童生徒にフィードバックするのは適切ではない³⁰。

おわりに

本稿では、指導要録・調査書の不開示処分の取り消しをめぐる裁判の判決文を素材に、開示積極説と開示消極説の論拠をいくつかに分けて妥当性を検討した。

開示消極説の論拠には、以下の問題点がある。第一に、指導要録・調査書が児童生徒の教育を受ける機会につながる文書であるという視点が乏しい。第二に、教員が専門性に基づいて評価の形成・記載を行っているのに、開示を前提にするとそれができなくなるという脆弱さを含んでいる。第三に、教育専門性に基づけば評価行為と指導行為は一体的な営みであるのに、児童生徒の改善点・課題を本人・保護者にフィードバックすることなくありのままに記載することには躊躇がないという矛盾を孕んでいる。つまり、プライバシーの権利や教育を受ける権利、教育評価の性質の観点を捨象し、開示による教員の不利益に固執したのである。したがって、教育委員会の側が不開示を主張する際には、指導要録・調査書の機能や教育評価の性質を踏まえ、その評価を開示しないことが適切な指導や公正な入試を受ける機会の保障につながるという形で論拠を挙げる必要がある。

開示積極説の論拠にも、以下の問題点がある。第一に、児童生徒が開示を望んでいることを理由に、開示により児童生徒の心身に影響を与えるおそれが考慮されていない。第二に、評価のような主観的な作用の伴う記載内容についても証拠・資料によってその正確さが証明できると考え

³⁰ 市川須美子は、「特別の負担を課して得られた検査結果」であるから、保護者や児童生徒に説明を補って結果を知らせるべきであると述べる（前掲注3 256頁）。それに対し、内野正幸は、「教師がどんなに「説明」を尽くしても、結果を通知された側にもたらされる印象や影響は予想しがたいものになるおそれがある」と述べる（前掲注2 462頁）。

ており、また、客観的な事実の記載や数値による記載もその正確さを説明するのが容易であると考えている。つまり、必ずしも、指導要録・調査書の機能や教育評価の性質を踏まえた上で開示請求がなされたのではないのである。したがって、個人情報保護条例に基づいて指導要録・調査書の記載内容をそのまま児童生徒・保護者に開示するという方法では、教育を受ける機会の保障につながらない可能性があることに留意すべきである。

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する、2008年10月17日付)。