

〔学術論文〕

## 生徒の教育記録に対する権利の保障と制約について

### A Reflection on Guarantees and Limitations of the Rights for Students' Educational Records

梶崎 洋一郎

Yoichiro Narazaki

**要旨** 開示請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、それは憲法上の権利であるから不開示事由該当性の厳格な判断が求められる。開示請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、それは条例創設権であると解され、不開示事由該当性の判断が緩やかになることはやむを得ない。指導要録・調査書の開示請求権を制約するに当たっては、プライバシーや教育評価の性質を検討する必要があるが、開示に消極的な教育委員会・学校・教員の論拠にはそのような観点が捨象され、開示による教員の不利益に固執したという問題点が見られる。

訂正請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって児童生徒が不当な不利益を被ったならば、端的に憲法上のプライバシーの権利の侵害と見なすべきである。訂正請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって児童生徒が不当な不利益を被ったならば、指導要録であれば端的に憲法上の教育を受ける権利の侵害、調査書であれば端的に適正手続きの侵害と見なすべきである。指導要録・調査書の訂正請求権を制約するに当たっては、不正確・不適切な記載内容によって児童生徒が被る不利益を十分に考慮すべきであり、訂正請求規定の解釈と審査の枠組みを再構成するとともに、条例の改正や別個の法制度が検討されてもよい。

**キーワード**：指導要録、調査書、開示、訂正、個人情報保護

#### はじめに

1990年代前半、全国の自治体で児童生徒・保護者から個人情報保護条例に基づく指導要録・調査書の開示請求が相次いだ<sup>1</sup>。学説・裁判例・行政実務では、開示消極説<sup>2</sup>と開示積極説<sup>3</sup>に分かれて激しく議論を展開した。他方、1990年代後半から現在に至るまで、個人情報保護条例に基づく指導要録・調査書の記載の訂正請求がいくつかなされている<sup>4</sup>。

ところで、従来の議論にはいくつかの問題点があるように思われる<sup>5</sup>。第一に、個人情報保護

法制は教育記録の開示に大きく貢献したが、最も望ましい制度とは言えない。第二に、不正確・不適切な「評価」の記載は訂正されなければならないが、個人情報保護法制の目的や規定、審査機関の役割には限界がある。将来的に教育記録の取り扱いのために個人情報保護法制とは別の手続きの制定を検討する際、教育記録に対する権利の法的な必要性や位置付けが明確でなければならない。

本稿では、指導要録・調査書の不開示処分を取り消しをめぐり裁判の判決文、訂正請求をめぐり個人情報保護審査会の答申文を素材に、開示請求権・訂正請求権の趣旨・法的性格とその制約について整理、検討する。

## 一 開示請求権の保障と制約

### 1 指導要録・調査書の開示をめぐり事例

本稿で検討する事例は、次頁の〈表1〉の通りである。

### 2 開示請求権の趣旨

#### (1) 裁判例

初期の裁判例では、個人情報保護条例の規定に即して解釈すべきとするものが多い。例えば、【裁判例1】は、「個人のプライバシー等や市政の公正・適切な実施に配慮して公開除外情報を規定した本件条例9条については、その規定に即して忠実に解釈されるべき」と述べた。【裁判例2】も同旨である。

その後の裁判例では、憲法上の具体的権利性を否定したうえで、個人情報保護条例の規定に即して解釈すべきとするものが多い。例えば、【裁判例3】は、「調査書についても、自己情報コントロール権、あるいは、教育の自由・学習権に基づき、当然に本人に開示されるべきであるとすることはできない」と述べた。【裁判例5】は、「指導要録について、自己に関する情報をコント

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 拙稿「生徒の教育記録の訂正について」名古屋市立大学人間文化研究8号（2007年）173頁を参照。

<sup>5</sup> 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的見地から行われるべき」であり、「パタ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2 466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）。

生徒の教育記録に対する権利の保障と制約について

〈表1〉指導要録・調査書の開示をめぐる裁判例

| 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<br>児童指導要録 | 卒業生                   | 東京地方裁判所【裁判例1】<br>平成6年1月31日<br>判例時報1523号58頁       | 全部不開示               | 各教科の学習の記録<br>特別活動の記録<br>行動及び性格の記録  |
|       |               |                       | 東京高等裁判所【裁判例2】<br>平成6年10月13日<br>裁判所ホームページ         | 全部不開示               | 各教科の学習の記録<br>特別活動の記録<br>行動及び性格の記録  |
| 高槻市   | 高校入試<br>調査書   | 中学在学学生<br>出願前         | 大阪地方裁判所【裁判例3】<br>平成6年12月20日<br>判例時報1534号3頁       | 一部不開示               | 総合所見   |
|       |               |                       | 大阪高等裁判所【裁判例4】<br>平成8年9月27日<br>判例タイムズ935号84頁      | 文書不存在               |  |
| 大田区   | 小学校<br>児童指導要録 | 卒業生<br>(中学生)          | 東京地方裁判所【裁判例5】<br>平成9年1月17日<br>判例集未登載             | 一部不開示               | 各教科の学習の記録「所見」欄<br>特別活動の記録<br>行動及び性格の記録   |
|       |               |                       | 東京高等裁判所【裁判例6】<br>平成10年10月27日<br>裁判所ホームページ        | 全部不開示               | 各教科の学習の記録<br>特別活動の記録<br>行動及び性格の記録<br>標準検査の記録                                     |
|       |               |                       | 最高裁判所【裁判例7】<br>平成15年11月11日<br>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<br>特別活動の記録<br>行動及び性格の記録   |
| 埼玉県   | 高校入試<br>調査書   | 保護者<br>高校入学後          | 浦和地方裁判所【裁判例8】<br>平成9年8月18日<br>判例時報1660号48頁       | 保護者の<br>請求権を<br>認めず |  |
| 西宮市   | 小学校<br>児童指導要録 | 在学児童                  | 神戸地方裁判所【裁判例9】<br>平成10年3月4日<br>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<br>行動及び性格の記録「所見」欄   |
|       |               | 卒業生<br>(高校生)<br>(中学生) | 大阪高等裁判所【裁判例10】<br>平成11年11月25日<br>判例地方自治207号65頁   | 開示                  |  |
|       | 中学校<br>生徒指導要録 | 在学児童                  | 神戸地方裁判所【裁判例11】<br>平成10年3月4日<br>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・<br>「所見」欄<br>行動及び性格の記録「所見」欄                                       |
|       |               | 卒業生<br>(高校生)<br>(中学生) | 大阪高等裁判所【裁判例12】<br>平成11年11月25日<br>判例地方自治207号65頁   | 開示                  |  |
| 西宮市   | 高校入試<br>調査書   | 卒業生<br>高校入学後          | 神戸地方裁判所【裁判例11】<br>平成10年3月4日<br>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<br>出欠の記録「欠席等の主な理由」欄<br>行動及び性格の記録<br>各教科の学習の記録「参考事項」欄<br>「その他の特記事項」欄 |
|       |               | 中学在学学生<br>出願前         | 大阪高等裁判所【裁判例12】<br>平成11年11月25日<br>判例地方自治207号65頁   | 開示                  |  |
| 東京都   | 高校入試<br>調査書   | 高校在学学生                | 東京地方裁判所【裁判例13】<br>平成13年9月12日<br>判例時報1804号28頁     | 開示                  |  |
| 伊東市   | 小学校<br>児童指導要録 | 小学校<br>在学児童の<br>保護者   | 静岡地方裁判所【裁判例14】<br>平成14年10月31日<br>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<br>特別活動の記録「事実及び所見」欄<br>行動の記録「所見」欄<br>「指導上参考となる諸事項」欄               |

※東久留米市事件、大田区事件、埼玉県事件では、卒業生・保護者からの開示請求が、公文書公開条例に基づいてなされている。

ロールする権利や公正な教育を受ける権利等を根拠として、当然に本人に開示されるべき情報であるということではできない」と判示した。【裁判例6】は、「本件条例10条2号は、プライバシーの権利が「自己に関する情報の流れをコントロール（管理）する権利」という積極的な概念を持つようになってきているという面を踏まえて自己情報を開示しなければならない」と指摘した。【裁判例8】は、「親の教育権を認めるとしても、その権能として、実定法の規定がなくとも親の子についての教育情報の公開を請求しうる具体的権利が発生するとまで解することはできない」、「また、憲法26条によって子供の学習権が認められるけれども、右規定から直接親の子の教育情報開示請求権が発生すると解することはできない」と述べた。【裁判例12】は、「憲法13条がプライバシー権を保障しているとしても、同条により具体的な情報開示請求権までが保障されているとはいえない」と判示した。

最近の裁判例では、憲法上の権利に触れず、個人情報保護条例の規定に即して解釈し、不開示事由該当性を判断するものがある。【裁判例7】、【裁判例13】、【裁判例14】がそれに当たる。

## (2) 検討

プライバシーの権利の内容について、学説では、①本人の同意なく自己情報が収集されない権利、②本人の同意と正当な理由がなく自己情報が利用・提供されない権利、③他者の保有する自己情報の開示を請求する権利、④誤りのある、あるいは違憲的に収集された自己情報の訂正削除・利用中止等を請求する権利が含まれると解される<sup>6</sup>。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、住民個人の権利・利益を保護すること、行政の適正かつ円滑な運営に資することである<sup>7</sup>。この目的を達成する手段として、多くの条例では、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、住民個人に自己情報の開示請求権<sup>8</sup>、訂正・削除請求権、利用中止請求権などを保障している。指導要録・調査書の開示請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、それは当然に個人情報保護条例に基づいて保障されることになる。

教育を受ける権利の内容について、学説では、①教育の機会均等、②義務教育の無償を保障す

<sup>6</sup> 佐藤幸治「プライバシーの権利（その公法的側面）の憲法論的考察（一）」法学論叢86巻5号1頁、竹中勲「憲法上のプライバシーの権利と最高裁判所」佐藤幸治編「阿部照哉先生喜寿記念論文集・現代社会における国家と法」（成文堂、2007年）35頁を参照。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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。

ること通して、③学習権、すなわち一般に子どもが教育を受けて学習して人間的に発達・成長していく権利<sup>9</sup>、子どもが適切な指導・支援・配慮を受ける権利が含まれると解される。この権利を実質的に保障するため、学校は指導要録を編成し、教員は児童生徒に係る事実・評価を記載する。指導要録の記載内容の正確さ・適切さを確認するため、その開示を請求することになる。指導要録の開示請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、個人情報保護条例の目的規定にある「住民個人の権利・利益」の中に教育を受ける権利が含まれると解されるのであれば、同条例に基づいて保障されうることになる。他方、中学校卒業後に高等学校などに進学を希望する生徒に対し、高校などは入学者選抜を実施する。受験校で適正な入試を受けられるようにするためには、調査書の記載内容が正確かつ適切でなければならず、それを確認するため、その開示を請求することになる。調査書の開示請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と直接的に捉えることは難しいが、受験校による適正な入試を受けること、すなわち適正手続きの保障と捉えた場合、個人情報保護条例の目的規定にある「住民個人の権利・利益」の中に適正手続きが含まれると解されるのであれば、やはり同条例に基づいて保障されうることになる。

### 3 開示請求権の法的性格

#### (1) 裁判例

初期の裁判例では、条例創設権説を採るものが多い。例えば、【裁判例1】は、「本件条例の規定に照らせば、公文書の公開を請求する市民の権利は、本件条例によって創設された権利であると解される」と述べた。【裁判例2】、【裁判例8】も同旨である。

その後の裁判例では、条例創設権説を採りつつ、憲法上の権利を意識するものが見られる。例えば、【裁判例3】は、開示請求権が条例創設権であると述べた上で、「市民の「知る権利」を保障することに大きな意義を認め、自己情報は原則として開示することができる」とする立場を採っている」と判示した。【裁判例5】は、「適切な情報公開が民主的の制度を運用する上で重要であること、知る権利、公正な教育を受ける権利が重要な権利であることはいうまでもなく、本件条例も右の点を前提としている」と指摘した。【裁判例6】は、前述の通り、プライバシーの権利を意識している。【裁判例11】は、「仮に憲法13条により右権利が保障されているとしても、これはあくまで抽象的権利であるにすぎず、……したがって、情報開示請求権が憲法上の権利であることを前提とする原告らの主張は採用できない」と判示した。

最近の裁判例では、条例創設権を採りつつ、個人情報保護という憲法的な価値を踏まえ、不開示事由該当性の厳格な判断を求めるものが見られる。例えば、【裁判例12】は、個人情報保護条例では個人情報保護の観点から市民に開示請求権や訂正削除請求権などを保障していることを踏

<sup>9</sup> 堀尾輝久「現代における教育と法」加藤一郎編『岩波講座現代法8・現代法と市民』(岩波書店、1966年)170頁、芦部信喜「憲法〔第三版〕」(岩波書店、2002年)248頁を参照。

まえ、不開示事由該当性の判断について「その判断を厳格にしなければ実施機関の恣意的な判断を招き、開示請求の範囲を不当に狭める結果となる」から、不開示事由に該当すると判断するためには「開示による弊害が現実的・具体的なもので、客観的に明白であることを要する」と述べた。【裁判例13】は、「本件条例は、個人の情報開示請求権及び訂正請求権を規定するとともに個人の権利利益の保護を目的とするものであるから、これら各号該当性を判断するに当たっても、まず、情報が非開示とされた場合に当該個人が受けるおそれがある不利益を十分に考慮し、各号が定める開示による支障がこの不利益を上回るものか否かという観点を欠くことは許されない」と判断した。

## (2) 検討

指導要録・調査書の開示請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、学説では、この開示請求権は抽象的権利であると解される<sup>10</sup>。そして、個人情報保護条例の制定により、この開示請求権は具体的に保障されている。この開示請求権は憲法上の権利である<sup>11</sup>から、不開示事由該当性の厳格な判断が求められるのは当然であり、あえて条例創設権であると解する必要はないように思われる<sup>12</sup>。

指導要録の開示請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、この開示請求権は指導要録の記載内容の正確さ・適切さを確かめるための権利であって憲法上の教育を受ける権利の手続き的側面とまでは言えない。そして、この開示請求権が個人情報保護条例に基づいて保障される場合、条例創設権であると解され、不開示事由該当性の判断がやや緩やかになるのはやむを得ないと思われる。他方、調査書の開示請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、この開示請求権は受験校による適正な入試を受けるという適正手続きを保障するために調査書の記載内容の正確さ・適切さを確認・確保するための権利であって、憲法上の教育を受ける権利の手続き的側面と直接的には言えない。そして、この開示請求権が個人情報保護条例に基づいて保障される場合、やはり条例創設権であると解され、不開示事由該当性の判断がやや緩やかになるのはやむを得ないと思われる。

## 4 開示請求権の制約

### (1) 裁判例

開示に消極的な教育委員会・学校・教員側の論拠<sup>13</sup>として、第一に「信頼関係喪失」論がある。

<sup>10</sup> 佐藤幸治・前掲注6、竹中勲「プライバシーの権利」大石眞＝石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年) 98頁を参照。

<sup>11</sup> 同旨、松井茂記『日本国憲法』(有斐閣、1999年) 361頁。

<sup>12</sup> 同旨、棟居快行『憲法フィールドノート〔第2版〕』(1998年、日本評論社) 58頁、棟居快行＝赤坂正浩ほか『基本的人権の事件簿〔第2版〕』(有斐閣、2002年) 156頁。

<sup>13</sup> 開示積極説・開示消極説の論拠を整理したものと、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。両説の論拠を検討したものとして、拙稿「開示積極説と開示消極説の論拠について」名古屋国立大学人間文化研究10号(2008年) 107頁。

これは、指導要録や調査書は児童生徒や保護者に開示されることが予定されておらず、いわゆるマイナス面についてもありのままに記載されているので、開示されると児童生徒の自尊心が傷つけられたり、教員と児童生徒・保護者との間の信頼関係が損なわれ、その後の指導に支障を来すというものである。【裁判例1】、【裁判例3】、【裁判例5】がこの論拠を採った。これに対し、開示に積極的な児童生徒・保護者側の論拠として、「マイナス情報開示による信頼関係構築」論がある。これは、指導要録に記載された児童生徒に対する評価がたとえマイナス面にわたるものであっても、それが真に客観的で公正なものであれば、児童生徒および保護者との話し合いを通じて、これからの指導に役立てていくことができるはずであり、むしろそのような話し合いを行うことによって、児童生徒、保護者、教員との間の信頼関係を築くことができ、児童生徒に対する教育的効果をあげることができるというものである。【裁判例3】、【裁判例12】がこの論拠を用いた。しかしこれに対し、教育委員会などの側から、「マイナス情報開示による信頼関係構築」論批判が出される。【裁判例1】、【裁判例6】がこの主張を認めた。

開示に消極的な教育委員会・学校・教員側の論拠として、第二に「指導要録・調査書形骸化」論がある。これは、教員が信頼関係喪失という弊害に気遣って、児童生徒の指導上の課題、特にマイナス面をありのままに記載することを躊躇するようになり、指導要録の内容が形骸化、空洞化し、児童生徒の指導教育のための信頼できる資料とならなくなり、教育行政事務の運営に重大な支障を来すというものである。【裁判例3】、【裁判例6】、【裁判例7】がこの論拠を用いた。これに対し、開示に積極的な児童生徒・保護者側の論拠として、「指導要録・調査書形骸化観念」論がある。これは、指導要録を開示した場合に生じるとされる弊害は、いずれも具体的事実に基づいたものではなく、単に教育委員会ないし現場の教員の主観において、そのおそれがあると判断されているにすぎないものであり、開示した自治体においても、現実に具体的な弊害が生じたという報告はされていないというものである。【裁判例5】、【裁判例12】がこの論拠を採った。しかしこれに対し、教育委員会などの側から、「指導要録形骸化観念」論批判が出される。【裁判例1】、【裁判例6】がこの主張を認めた。

## (2) 検討

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

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 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(野村武司「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)。

定められることがある<sup>14</sup> <sup>15</sup>。また、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」と定められている<sup>16</sup> <sup>17</sup>。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、開示によって指導や選抜に与える影響などが判断基準になる。以上の指摘に従い、次の手順で判断が進められる。まず、事実の記載とすでに知らされている情報については、不開示事由に該当しないと判断される。次に、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。

第一に、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。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<sup>18</sup>。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<sup>19</sup>。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。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<sup>20</sup>。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<sup>21</sup>。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。

第二に、どのような立場からの評価なのかという点である<sup>22</sup>。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。相対評価は、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。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。目標標準評価は、すべての子どもを共通の目標に到達させることを目指

<sup>14</sup> 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。

<sup>17</sup> 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15 162頁)。

<sup>18</sup> 参照、学校教育法施行規則12条の3。なお、現行規則24条。

<sup>19</sup> 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生徒指導要録の改訂について」、市川須美子ほか編『教育小六法(平成21年版)』(学陽書房、2009年)164頁を参照。

<sup>20</sup> 参照、学校教育法施行規則54条の4。なお、現行規則78条。

<sup>21</sup> 参照、学校教育法施行規則59条。なお、現行規則90条。

<sup>22</sup> 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、梶田敏一『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。



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。

また、どのような機能を持つ評価なのかという点も検討する必要がある。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。形成的評価は、学習・指導の各段階で、学習の進捗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。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。

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。学校・学年という発達段階、在学中・卒業後という在学関係を考慮し、文書や各項目の記載内容の性質を検討すべきである<sup>23</sup>。

裁判例を素材に、指導要録・調査書の各項目の記載内容について以上の点を検討した結果、開示に消極的な教育委員会・学校・教員側の論拠には、以下の問題点が見られる。第一に、指導要録・調査書が児童生徒の教育を受ける権利の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、プライバシーや教育評価の性質の観点から、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適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。

## 二 訂正請求権の保障と制約

### 1 指導要録・調査書の訂正をめぐる事例

本稿で検討する事例は、次頁の〈表2〉の通りである。

### 2 訂正請求権の趣旨

#### (1) 審査会答申例

審査会答申例では、個人の尊厳、名誉権・人格権、プライバシーの権利など、憲法上の価値

<sup>23</sup> 指導要録・調査書の各項目について記載内容の性質を検討した上で不開示事由該当性を判断したものとして、拙稿「生徒の教育記録の開示について」名古屋市立大学人間文化研究9号(2008年)53頁。

〈表2〉指導要録・調査書の訂正をめぐる審査会答申例

| 自治体・審査会                   | 請求者          | 文書            | 項目                    | 記載内容  | 答申年月日       | 不開示部分                 |
|---------------------------|--------------|---------------|-----------------------|---|-------------|-----------------------|
| 小田原市<br>個人情報保護審査会         | 卒業生の<br>保護者  | 小学校<br>児童指導要録 | 「出欠の記録」の「備<br>考」欄欠席理由 | 「事故欠」   | 平成5年12月2日   | 不訂正                   |
| 船橋市<br>個人情報保護審議会          | 卒業生の<br>保護者  | 中学校<br>生徒指導要録 | 「転学・退学等」欄<br>転学理由     | 「病気治療のため」   | 平成7年10月4日   | 不訂正                   |
|                           |              |               | 「出欠の記録」の「備<br>考」欄欠席理由 | 「発熱1、通院5、体調<br>不良18」  |             | 不訂正                   |
|                           |              |               | 「各教科の学習の記<br>録」の「所見」欄 |   |             | 不訂正                   |
| 高槻市<br>個人情報保護審査会          | 在学児童の<br>保護者 | 小学校<br>児童指導要録 | 「各教科の学習の記<br>録」の「評定」欄 | 校長によって記載さ<br>れた評定   | 平成10年2月20日  | 削除                    |
| 小田原市<br>個人情報保護審査会         | 卒業生          | 小学校<br>児童指導要録 | 「行動及び性格の記<br>録」の「所見」欄 | 「偏向的正義感が強<br>く、接し方を誤ると<br>親子共々、問題を引<br>き起こす。年末集会<br>で、低学年向け・高<br>学年向けと工夫しな<br>がらクイズを出して<br>いた。」 | 平成10年12月24日 | 削除                    |
| 仙台市<br>個人情報保護審議会          | 卒業生          | 小学校<br>児童指導要録 | 「指導上参考となる諸<br>事項」欄    | 「家庭生活では全く気<br>ままで自己中心的、<br>両親を困らせている」   | 平成11年1月18日  | 不訂正                   |
|                           |              |               | 「指導上参考となる諸<br>事項」欄    | 「二重人格の性格」   |             | 「訂正の不服<br>申し立てあり」付記   |
|                           |              |               | 「指導上参考となる諸<br>事項」欄    | 「いじめ、恐喝からの<br>逃避」   |             | 不訂正                   |
| 大阪市<br>個人情報保護審査会          | 卒業生          | 高校入試<br>調査書   | 「総合所見」欄               | 「両親ともに教育熱心<br>である。」   | 平成11年3月30日  | 不訂正                   |
| 岡山市<br>情報公開・個人情報<br>保護審査会 | 卒業生          | 小学校<br>児童指導要録 | 「出欠の記録」の「備<br>考」欄欠席理由 | 「事故欠(家庭の事情)」  | 平成13年12月19日 | 学校側生徒側<br>の意見書を添<br>付 |
| 仙台市<br>個人情報保護審議会          | 在学児童の<br>保護者 | 小学校<br>児童指導要録 | 「指導上参考となる諸<br>事項」欄    | 受賞内容  | 平成14年10月16日 | 不訂正                   |
|                           |              |               | 「出欠の記録」の「備<br>考」欄     | 「無欠席」   |             | 不訂正                   |
| 岡山市<br>情報公開・個人情報<br>保護審査会 | 卒業生          | 小学校<br>児童指導要録 | 「行動の記録」の「所<br>見」欄欠席理由 | 「学校から働きかけを<br>するが登校はできな<br>い」   | 平成14年11月29日 | 不訂正                   |
| 横浜市<br>情報公開・個人情報<br>保護審査会 | 在学児童         | 小学校<br>児童指導要録 | 「出欠の記録」の「備<br>考」欄欠席理由 | 「体調不良7」<br>「体調不良8」  | 平成18年3月30日  | 不訂正                   |

を踏まえるものが多い。例えば、小田原市個人情報保護審査会は平成5年12月2日答申で、「当該情報の内容いかんによっては、個人の全体像が明らかにされるとともに、当該個人情報に誤りがあれば、誤った人間像が作られ、名誉や人格的利益の侵害を受けることとなり、個人の尊厳を保つことが困難となる」と述べ、訂正請求権の重要性を説いた。同審査会は平成10年12月24日答申で、「ある情報は、一般的に、市の「機関」……の責任と権威の下、その権限に基づいて収集され、公文書に記録・記載されることで、「機関が保有する」情報となるが、「機関」……は「機関としての継続性」を有するが故に、個人は当該機関に対して、のちに、自己情報の開示や訂正・削除に係る請求権を行使することができるとするのが、条例の前提である」と述べ、訂正請求権がプライバシー権の積極的側面への制度的保障であると説いた。大阪市個人情報保護審議会は平成11年3月30日答申で、「市民に個人情報の開示、訂正及び削除を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的人権を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある」と述べ、条例の解釈運用に当たっては開示請求権や訂正削除請求権を十分に尊重すべきであると説いた。岡山市情報公開・個人情報保護審査会は平成13年12月19日答申で、「自己情報の開示請求権の行使等により、自己情報に事実の誤りがあることを発見した場合の訂正請求権を認め、これによりプライバシー侵害その他の不利益を防止するとともに、記録の正確性の保持を図ろうとするものである」と述べた。横浜市情報公開・個人情報保護審査会は平成18年3月30日答申で、「横浜市が保有する個人情報の内容の正確性を確保する趣旨に基づき、実施機関が保有する個人情報に事実の誤りがあった場合に、正確でない保有個人情報行政目的に利用されることによって誤った評価や判断が行われ、本人が不測の権利利益の侵害を被ることを未然に防止するため」に訂正請求ができると述べた。

## (2) 検討

審査会答申例では、プライバシーの権利に触れるものが多い。プライバシーの権利の内容には、誤りのある、違憲的に収集された自己情報の訂正削除請求権が含まれる。個人情報保護条例の目的を達成する手段として、条例では、住民個人に訂正・削除請求権<sup>24</sup>を保障している。指導要録・調査書の訂正請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、それは当然に個人情報保護条例に基づいて保障される。ただし、指導要録・調査書の不正確・不適切な記載内容によって不利益を被る可能性が予測されているという点で、開示請求権よりも保障の必要性が大きいと言える。

審査会答申例では、開示をめぐる裁判例と異なり教育を受ける権利に触れるものは見当たらない。教育を受ける権利を実質的に保障するため、学校は指導要録を編成し、教員は児童生徒に係

<sup>24</sup> 例えば、小田原市個人情報保護条例では、「第24条 何人も、自己を本人とする保有個人情報の内容が事実と異なると思料するときは、実施機関に対してその訂正(追加及び削除を含む。以下同じ。)を請求することができる」と定める。

る事実・評価を記載する。指導要録の記載内容の正確さ・適切さを確保するためには、不正確・不適切な記載内容の訂正を請求することになる。指導要録の訂正請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、個人情報保護条例の目的規定にある「住民個人の権利・利益」の中に教育を受ける権利が含まれると解されるのであれば、同条例に基づいて保障されうることになる。ただし、指導要録の不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって児童生徒が適切な指導・支援・配慮を受けられない可能性が予測されているという点で、開示請求権よりも保障の必要性が大きいと言える。他方、中学校卒業後に高校などに進学を希望する生徒に対し、高校などは入試を実施する。受験校で適正に入試を受けられるようにするためには、調査書の記載内容が正確かつ適切でなければならず、それを確保するためには、不正確・不適切な記載内容の訂正を請求することになる。調査書の訂正請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と直接的に捉えることは難しいが<sup>25</sup>、受験校による適正な入試を受けること、すなわち適正手続きの保障と捉えた場合、個人情報保護条例の目的規定にある「住民個人の権利・利益」の中に適正手続きが含まれると解されるのであれば、同条例に基づいて保障されうることになる。ただし、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって生徒が受験校による適正な入試を受けられない可能性が予測されているという点で、開示請求権よりも保障の必要性が大きいと言える。

### 3 訂正請求権の法的性格

#### (1) 審査会答申例

指導要録・調査書の訂正をめぐる審査会答申例には、訂正請求権の法的性格について言及したものはない<sup>26</sup>。

#### (2) 検討

指導要録・調査書の訂正請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、この訂正請求権は憲法上のプライバシーの権利の請求権の側面であるから抽象的権利であると解され

<sup>25</sup> 奥平康弘は、憲法上の教育を受ける権利の手続き的側面として、進学期待権が導き出されると述べる（奥平康弘「内申書裁判と教育裁量」法律時報53巻8号〔1979年〕67頁）。

<sup>26</sup> 他分野の裁判例には、訂正請求権の具体的権利性を認めたものがある。在日台湾人身上調査票訂正請求訴訟で東京地方裁判所昭和59年10月30日判決は、「自己に関する重大な事項についての誤った情報を他人が保有することから生じうべき不利益ないし損害を予め回避するため、当該個人から右個人情報保有者に対して人格権に基づき右個人情報中の事実と反する部分の抹消ないし訂正を請求しうる」と述べた（判例時報1137号29頁を参照）。なお、この裁判例を素材にした開示請求権に関する研究として、阪本昌成『プライバシー権論』（日本評論社、1988年）187頁。同訴訟で東京高等裁判所昭和63年3月24日判決は、「他人の保有する個人の情報が、真実に反して不当であって、その程度が社会的受忍限度を超え、そのため個人が社会的受忍限度を超えて損害を蒙るときには、名誉権ないし人格権に基づき、当該他人に対し不真実、不当なその情報の訂正ないし抹消……を請求しうる場合がある」と述べた（判例時報1268号15頁を参照）。高校入学選抜資料文書記載抹消請求事件で浦和地方法裁判所は、「行政庁の公文書に記載された個人に関する情報が、誤りであって、その程度が社会的相当性を超え、そのため個人が社会的相当性を超えて精神的、経済的に損害を蒙るおそれがあるときには、その個人は、幸福追求権の一内容である人格権に基づいて、人格的自律を確保するために、当該行政庁に対し、その情報の訂正ないし抹消を請求する権利が認められる」と述べた（判例地方自治203号30頁、大井法子「個人情報の抹消・訂正請求」法律時報73巻3号（2001年）94頁を参照）。

る。そして、個人情報保護条例の制定により、この訂正請求権は具体的に保障されている。ただし、開示請求権よりも保障の必要性が大きいと言えるから、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって児童生徒が不当な不利益を被った場合、端的に憲法上のプライバシーの権利の侵害と見なしてもよいと思われる。

指導要録の訂正請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、この訂正請求権は指導要録の記載内容の正確さ・適切さを確保するため権利であって憲法上の教育を受ける権利の手続き的側面とまでは言えない。そして、この訂正請求権が個人情報保護条例に基づいて保障されうる場合、条例創設権であると解されるのはやむを得ないが、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって児童生徒が適切な指導・支援・配慮を受けられなかった場合、端的に憲法上の教育を受ける権利の侵害と見なしてもよいと思われる。他方、調査書の訂正請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、この訂正請求権は受験校による適正な入試を受けるという適正手続きを保障するために調査書の記載内容の正確さ・適切さを確保するための権利であって、憲法上の教育を受ける権利の手続き的側面と直接的には言えない。そして、この訂正請求権が個人情報保護条例に基づいて保障されうる場合、条例創設権であると解されるのはやむを得ないが、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって生徒が受験校による適正な入試を受けられなかった場合、端的に適正手続きの侵害と見なしてもよいと思われる<sup>27</sup>。

#### 4 訂正請求権の制約

##### (1) 審査会答申例

多くの個人情報保護条例では、訂正請求の対象となる情報は、誤りのある「事実」の記載であると定められている。審査会答申例では、訂正請求の対象となる情報として、①個別的な事実・事柄の記載、②正誤の判断ができる事実・事柄の記載、③客観的な証拠によって確認しうる事実・事柄の記載、④記載の不備・漏れを挙げている。逆に、訂正請求の対象にはならない情報として、①主観的な判断に基づく記載、②正誤の判断ができない事実・事柄の記載が考えられる。例えば、小田原市個人情報保護審査会平成5年12月2日答申、船橋市個人情報保護審議会平成7年10月4日答申、高槻市個人情報保護審査会平成10年2月20日答申、仙台市個人情報保護審議会平成11年1月18日答申、大阪市個人情報保護審査会平成11年3月30日答申、仙台市個人情報保護審議会平成14年10月16日答申、岡山市情報公開・個人情報保護審査会平成14年11月29日答申、横浜市情報公開・個人情報保護審査会平成18年3月30日答申がこの解釈を採った。

他方、「事実」の記載でなくても訂正請求の対象となる場合があると解釈する審査会答申例が見られる。例えば、小田原市個人情報保護審査会は平成10年12月24日答申で、①「思想、信条及

<sup>27</sup> 奥平康弘は、麴町中学校内申書事件について、生徒の進学期待権が在学校の教員による調査書作成の段階において侵害されていたと述べる(奥平・前掲注25)。

び宗教」などの情報につき、これをプライバシーと捉え、個人情報として取り扱うべきではないこと、②教諭が教育専門職として行った教育評価と、教諭が機関として行った教育評価の記述を区別することにより、「記録者の主観的判断要素の強い評価等」を訂正請求の対象にすることができると解釈した。岡山市情報公開・個人情報保護審査会は平成13年12月19日答申で、「事実」の文言をあまり狭く捉えるべきではなく、「事実の記載」と「評価の記載」を区別するのが困難な場合もあるので、情報の性質に即して訂正の可否を審査すべきであると解釈した。

## (2) 検討

従来の審査会答申例では、記載行為が認識・判断に基づく場合、訂正請求の対象と解することには消極的であった<sup>28</sup>。しかし他方で、情報の性質を検討した上で訂正すべきかどうかについて審査すべきであると判断した審査会答申例も見られる<sup>29</sup>。「事実」の記載であっても、欠席理由や転学理由などのように、児童生徒・保護者と教員の間で認識に相違の生じることがある。欠席や転学というのは生徒自身に起こった事実であり、それに伴う理由も生徒の心身に起こった事実である。記載内容によっては、生徒のイメージを大きく損なうおそれがあるから、訂正請求の対象から一律に外すべきではないと思われる。

従来の審査会答申例では、「評価」の記載は訂正請求の対象にはならないと判断してきた。そのため、個人情報保護条例に基づいて誤りのある「評価」の記載を訂正することはできないと考えられてきた<sup>30</sup>。しかし、誤りのある「評価」が教育記録に記載されれば、児童生徒の被る不利益は計りしれないものになる。条例に基づいて「評価」を訂正するためには、訂正請求規定の解釈と審査の枠組みを再構成する必要がある<sup>31</sup>。そこで、①認識する行為、②記載内容を形成する行為、③記載する行為を区別するアプローチをとる<sup>32</sup>。まず、①生徒の学力・行動等を、教員による認識行為の対象と捉える。次に、②認識行為によって得られた学力・行動等から「評価」、すなわち評定・所見を形成し、これを記載行為の対象と捉える。そして、③記載行為の対象となる評定・所見を、訂正請求の対象となる「事実」と解する。そうすれば、「評価」の記載が一律に訂正請求

<sup>28</sup> 兼子ほか編・前掲注1 20003頁、20009頁を参照。

<sup>29</sup> 宇賀克也ほか編『個人情報保護の実務 第2巻』（第一法規、2003年、2007年加除）8308頁を参照。

<sup>30</sup> 前掲注28。また、開示請求において審査会が同様の解釈を示した事例として、高槻市個人情報保護審査会平成6年1月28日答申（教育情報開示弁護団ほか・前掲注1 80頁を参照）、那覇市個人情報保護審査会平成6年2月28日答申（同95頁を参照）、茨木市個人情報保護審査会平成7年11月16日答申（兼子ほか編・前掲注1 15003頁を参照）、目黒区公文書公開・個人情報保護審査会平成9年9月17日答申（同16918頁、兼子仁＝早川昌秀「学校の情報公開」（ぎょうせい、1998年）207頁を参照）。

<sup>31</sup> 開示請求において審査会が「評価」記載の訂正の可能性を示唆した事例として、船橋市個人情報保護審議会平成5年7月26日答申（教育情報開示弁護団ほか・前掲注1 59頁を参照）、足立区公文書公開・個人情報保護審査会平成7年12月25日答申（兼子ほか編・前掲注1 18003頁を参照）。

<sup>32</sup> 兼子ほか編・前掲注1 20012頁を参照。

の対象から外されることはなくなり、また、教員による生徒の学力・行動等の認識行為や「評価」の形成行為は審査しないとしても、教員による記載行為は審査することができるようになる<sup>33</sup>。

ところで、不正確・不適切な「評価」の記載は訂正されなければならないが、「評価」の記載を訂正請求の対象と捉えるような解釈が認められるのは、回復しがいな利益の生ずるのが直ちに予測できる場合に限定されるべきであると思われる<sup>34</sup>。また、児童生徒の学力や行動などの認識行為や「評価」の形成行為の適切さの審査については、個人情報保護条例の本来の役割ではないと思われる<sup>35</sup>。したがって、各自治体で条例を改正し、訂正請求の対象に「評価」の記載を含めることを明確にすることも検討されてよいであろう。また、個人情報保護法制とは別に法令を制定したり機関を設置したりすることも視野に入れて議論されてよいであろう。

### 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、訂正請求をめぐる個人情報保護審査会の答申文を素材に、開示請求権・訂正請求権の趣旨・法的性格とその制約について整理、検討した。その結果、次の点が明らかになったと思われる。

第一に、指導要録・調査書の開示請求権の趣旨・法的性格とその制約についてである。開示請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、それは個人情報保護条例に基づいて保障されるとともに、憲法上の権利であるから不開示事由該当性の厳格な判断が求められることになる。開示請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、それも同条例に基づいて保障されうるが、条例創設権であると解され、不開示事由該当性の判断がやや緩やかになる。指導要録・調査書の開示請求権を制約するに当たっては、プライバシーや教育評価の性質を検討する必要があるが、開示に消極的な教育委員会・学校・教員側の論拠にはそのような観点が捨象され、開示による教員の不利益に固執したという問題点が見られる。

第二に、指導要録・調査書の訂正請求権の趣旨・法的性格とその制約についてである。訂正請求権の趣旨をプライバシーの権利の保障と捉えた場合、それは個人情報保護条例に基づいて保障されるが、不正確・不適切な記載内容が訂正されなかったことによって児童生徒が不当な不利益を被ったのであれば、端的に憲法上のプライバシーの権利の侵害と見なすべきである。訂正請求権の趣旨を教育を受ける権利の実現と捉えた場合、それも同条例に基づいて保障されうるが、

<sup>33</sup> 中嶋哲彦によれば、アメリカではFERPAにおいて、生徒と親に教育記録の訂正請求権が認められているが、教員の評価や判断の実質を問うことはできず、記載ミスや得点計算ミスに限られると解されている(中嶋・前掲注5 91頁を参照)。

<sup>34</sup> 訂正請求を認める要件について、前述の東京地方裁判所昭和59年10月30日判決は、①個人情報の重大性、②誤りの明白性、③損害発生の高度の蓋然性を挙げる。

<sup>35</sup> 中嶋哲彦は、子どもの学習権を保障するために教育記録の開示・訂正などを取り扱うのであれば、教育自治的なルートによってなされるべきであると主張する(中嶋・前掲注5 336頁)。

児童生徒が不当な不利益を被ったのであれば、指導要録ならば端的に憲法上の教育を受ける権利の侵害、調査書ならば端的に適正手続きの侵害と見なすべきである。指導要録・調査書の訂正請求権を制約するに当たっては、不正確・不適切な記載内容によって児童生徒が被る不利益を十分に考慮し、訂正請求規定の解釈と審査の枠組みを再構成するとともに、条例の改正や別個の法令制定が検討されてもよいであろう。

(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。2009年5月15日付)。