

答申第43号(諮問第47号)

答 申 第 4 3 号  
平成14年 9月20日

尼崎市教育委員会  
教育長 小林 巖 様

尼崎市公文書公開等審査委員会  
会長 芝池 義一

自己情報の部分開示公開決定処分に係る異議申立てに対する  
諮問について(答申)

平成13年12月7日付け尼学教第903号の2による下記の諮問について、別紙のとおり答申いたします。

記

平成13年10月25日付け部分開示決定処分に対する異議申立てについての諮問

# 答 申

## 第1 審査委員会の結論

尼崎市教育委員会が平成13年10月25日付け尼教指第892号の3で行った部分開示決定処分（以下「本件部分開示決定処分」という。）のうち、非開示とした部分を取り消し、開示すべきである。

## 第2 異議申立ての趣旨及び理由

### 1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、異議申立人が平成13年10月11日付けで尼崎市公文書の公開及び個人情報保護に関する条例（以下「条例」という。）第21条第2項の規定により行った「尼崎市立小学校における請求者に係る小学校児童指導要録」の自己情報開示請求に対し、尼崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、「」に係る尼崎市立小学校指導要録」（以下「本件自己情報」という。）を特定したうえ、平成13年10月25日に、そのうち「学籍に関する記録」（様式1）については、校長及び学級担当者の印影を、「指導に関する記録」（様式2）については、「各教科の学習の記録」の所見、「特別活動の記録」の所見、「行動の記録」の所見及び「指導上参考となる諸事項」の部分（以下「所見等」と言う。）を非開示とする旨の本件部分開示決定処分の取消しを求めるものである。

### 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書及び意見陳述において主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

#### （1）総論

条例は、個人情報の収集や利用について定めると同時に、開示請求（第21条）訂正請求（第22条）について定められており、これらはいわゆる「自己情報コントロール権」であって、実施機関は条例第1条の趣旨に則り、この権利を最大限尊重しなければならないと解すべきである。

指導要録は学校における児童の個人情報の最たるものであり、学校及び市教委はその外部流出や取り扱い等、個人情報の保護に努めなければならない義務があることはいうまでもなく、当該情報への「自己情報コントロール権」についても、子どもの権利条約第28条第1項d号にいう「教育情報にアクセスできる権利」や条例の定めに基づき最大限配慮する義務があるというべきである。

さらに本件開示請求は異議申立人の代理人である保護者が、異議申立人自身の「自己情報コントロール権」の遂行を代理したものであると同時に、保護者として、自らの子に関することを知りたいとして行ったもので、これは子どもの権利条約第18条第1項に定める「親の第一義的養育責任」とも深く関わっているとみえる。

子どもに対する一義的な教育を行う義務はその保護者にあり、我が子が学校でどのような評価を受けたかを知ることは、保護者として当然の権利である。指導要録は学校が子どもに対して行った教育を記録した公簿であり、家庭における教育についても重要な資料となり得るものである。

また、大阪市や大阪府吹田市などでは、他の市町村から転校してきた児童・生徒の指導要録について、転校元の学校が作成した分も含めて全部公開に踏み切っている。つまり、転校してしまえば転校元自治体に個人情報保護条例がない、もしくはあったとしても非開示決定の前例があった場合でも、転校先自治体の個人情報保護条例に基づき、転校元学校の指導要録が全部開示される、といった状況もあり、すでに全国で数多くの自治体が指導要録の全部開示に踏み切っている現在、本件部分開示決定の意味は失われていると言うべきである。

## (2) 実施機関の「非開示理由説明書」に対する反論

ア 「(1) 指導資料としての機能が低下する」「(3) 児童に好ましくない影響を与える場合がある」との主張について

本件部分開示決定処分により非開示とされた各所見欄については「個性を生かす教育に役立てる観点から、児童生徒の長所を取り上げることが基本となるようにする」旨示されている(1991年3月30日付け文初高第124号文部省初等中等教育局長通知)ことでも明らかなように、指導要録には基本的に児童の長所を記載することを求められている。この前提事実から考えると市教委のマイナス評価に関する主張は、文部省の指針に反して、学校は指導要録にマイナス評価を記載し、実施機関もこれを容認しているのではないかと、との強い疑念を持たざるを得ない。現実に神奈川県小田原市では指導要録所見欄に「偏向的正義感が強く、接し方を誤ると親子共々問題を引き起こす」と記載されていた事例もあり、マイナス評価及び他事記載があったという事実を浮き彫りにしている。

このようなマイナス評価が本件指導要録に仮にあったとしても、本件請求を行う段階で、指導要録にひょっとしたらマイナス評価が含まれているかもしれないなどということは、請求する側にとっては想定範囲内であり、さらに本件請求に至った経緯(担任教諭による体罰事件とその告発)に鑑みれば、自らが担任により不当な評価をされているかもしれないと危惧するのは当然のことであって、この程度のことは小学校高学年の児童にも十分に想像がつくことである。

また、「自分のマイナス評価を受け止めることができるようになるには、それ相応の内面的成熟と自己洞察力が必要である」旨の実施機関の主張についても、「マイナス評価」が記載される前提として、そのマイナス評価と同趣旨の指導が児童に対して行われていなければならない、そのような指導もなくマイナス評価が指導要録のみに記載されているとすれば、そのこと自体が問題視されなければならない。これは、兵庫県西宮市内申書・指導要録訴訟控訴審の確定判決においても判示されているところである。

そして、そのような指導が児童になされていれば、その結果としての「マイナス評価」を児童に伝えることは当然できるはずである。

また、兵庫県西宮市内申書・指導要録訴訟控訴審で大阪高等裁判所が川崎市、大阪府、大阪市、逗子市、高槻市、札幌市、兵庫県に対して1999年4月28日付けで行った調査囑託の「指導要録を開示したことにより、本人の自尊心が傷ついたり、意欲や向上心を失ったとの報告」との調査事項に対する回答として、いずれの自治体からも問題は発生していない旨の回答が裁判所に対して行われている。

さらに、異議申立人の心情を斟酌して考えるとき、例えば体罰を常習的に行ってきたような教諭による「マイナス評価」を、異議申立人の「内面的成熟と自己洞察力」が未熟であることを理由に、「受け止める」ことができないなどとして、実施機関側が自分たちの行いを棚に上げて児童に責任転嫁するのはおかしい話で、仮に異議申立人がマイナス評価を受け止めることができなかったとしても、その責任はひとえに当該教諭にある。

#### イ 「(2) 教師と本人や保護者との信頼関係を損なう」との主張について

実施機関は「様式2は・・・児童や保護者にその内容を伝達することを目的として作成しているのではない」と主張するが、本件の場合、指導要録は1998年2月から作成されているところ、この時期までには、すでに大阪府箕面市・茨木市・吹田市、神奈川県川崎市・厚木市、千葉県船橋市、東京都中野区・目黒区、福岡県、福岡市、那覇市、長野県、千葉県、札幌市などが指導要録の全部開示の方針を示しており、これらは新聞等でも大きく報道されているところである。

これらから、少なくとも本件指導要録を作成した段階においては、教員・実施機関による前記認識は既に時代の流れに合致せず、指導要録を記載する教員が、これら社会的趨勢に気を配らなかったのは問題であろう。

また、実施機関は「本人や保護者が一方的に情報を知るだけの開示は・・・結果的に教師との信頼関係を損なう原因となる」と主張するが、本件指導要録の開示実施時に、実施機関説明(インフォームドコンセント)の一環として、指導要録の作成責任者である校長と、実際に記入をした教諭が同席し、異議申立人とその保護者に対して十分に説明等をする時間を持てるはずである。

前述の判決においても「教育上なされる評価は、正確な事実・資料に基づき、本人及び保護者からの批判に耐え得る適正なものでなければならない」旨判示されているとおり、そもそも、評価をした教師自身が「本人や保護者に正しく伝わるかどうか疑問」「かえって否定的にとらえられる」「学校に対して不信を抱かせたりする」などと考えているようでは、到底適正な評価がなされているとは言えず、評価の名に値しないものと言わざるをえない。

また、子どもや保護者をして「学校に対して不安を抱かせたりする」といったことを招かないためには、信頼関係を構築し、保っていくことが肝要である。信頼関係とは人格権を有する人及び組織の間で、同質・同量の情報の共有がなされることが前提であり、これは学校と児童・保護者の間もまた然りである。

それがなされていない以上、児童・保護者は学校に対して潜在的な反発や誤解を抱く可能性があると言うべきであり、情報の公開によってこそ、はじめて学校と児童・保護者と

の間に信頼関係を構築できるのではないだろうか。

また前述と同様の調査囑託の「指導要録を開示したことにより、生徒やその保護者が、教師や学校に対し不信感を抱き、または教師と生徒の信頼関係が崩れたとの報告」との調査事項に対する回答として、すべての自治体が問題は発生していない旨の回答を行っている。

### (3) 指導要録の外部漏洩の防衛策としての自己点検

指導要録は外部に対する公的証明の際に用いられることと一般的にはされているが、一方では神戸市立友が丘中学校生徒による児童殺傷事件に関連して、写真週刊誌に当該生徒の小・中学校指導要録の所見欄が全文掲載されていたり、幼女連続殺人事件の被告人が在籍していた中学校の校長が、同人の中学校時代の成績や行動について「在籍時代の記録を見ながらこう説明した」と報道されていたり、また綾瀬母子殺人（無罪）事件においても、まず犯人探しの段階で、学校から警察に対し「登校拒否生徒」のリストが提供され、それをもとに少年らが逮捕されたという事実があるなど、児童・生徒の個人情報が外部に流失している例が数多く存在する。

また大阪府立学校では、警察に対して刑事事件の被疑者等になっている生徒の指導要録を提供・提示していたケースが数多くあった。本来これは刑事訴訟法第197条第2項に基づく「捜査関係事項照会書」により正規の手続きを経て行われるべきものだが、現状は警官が学校に行って「指導要録見せてください」と言えばそのまま見せていたケースもあり、ずさんな個人情報の管理体制が明らかになっている。

そして何より問題視されなければならないのは、これらのケースでは、その個人本人に対して、自らの情報を学校が外部に提供したということは知らされておらず、児童・生徒の「自己情報コントロール権」が不当に侵害されているという点である。

このような学校における児童・生徒の個人情報管理体制の中で、仮に自らの情報が誤って記載されていた場合、その情報がそのまま外部に提供され、しかもそのことを知らないまま、誤った情報が「ひとり歩き」する可能性は大いに考え得ることであって、これを検証するためにも、自らの個人情報の内容について自らの手で点検する必要性は極めて大きいと言える。

### (4) 結論

以上の理由により、本件部分開示決定処分理由は適法性を欠き、条例を拡大解釈した不当なものであるので、「1 異議申立ての趣旨」記載のとおり本件部分開示決定処分の取消しを求める。

## 第3 実施機関の主張要旨

実施機関が本件部分開示決定処分を行った理由は、次のとおりである。

「学籍に関する記録」に記録されている校長及び学級担当者の印影は個人情報に該当し、また、「指導に関する記録」を全面開示すると、指導資料としての機能が低下する、教師と本人や保護者との信頼関係を損なう、児童に好ましくない影響を与える場合がある、との判断に基づき部分開

示とした。

- (1)「指導に関する記録」は、教師が学年あるいは学校をまたがって一貫した指導を行うための指導資料として、児童の学習の記録や行動の記録などを記載したものである。また、その内容は、教師がその責任を自覚し、年間を通じた児童に対する観察や印象を基礎として行う、専門的かつ教育的価値判断に関わるものであり、児童や保護者との議論によって正しい評価判断に到達するという性質のものではない。

また、個人が自分のマイナス評価を受け止めることができるようになるには、それ相応の内面的成熟と自己洞察力が必要であり、これを児童に期待することはできないし、保護者もわが子のマイナス評価を率直に受け止めることは容易ではないから、本人や保護者との議論はかえって正しい判断の支障になる。

この点については、内申書裁判における調査書提出命令申立てに対する東京地裁決定（昭和50年10月8日）の中でも、「およそ人格評価のたぐいはそれを公正に行おうとすれば、良い評価にせよ悪い評価にせよ、その者の前面においてもしくは公開されることを前提としては容易になし得ないことは経験則上明らか」であると指摘されている。

したがって、「指導に関する記録」の開示は、教師の公正で積極的な評価に影響を与え、その結果、評価の形骸化を招き、「指導に役立たせるための原簿」としての機能の低下を招くものとなり、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがある。

- (2)教育の場で行われる評価の目的と機能は、それが指導に生かされ、教育目的の達成の一助となることである。

「指導に関する記録」は教師間の指導資料であって、指導の過程及び結果の要約を記録して、次の担任へ申し送るものであり、児童や保護者にその内容を伝達することを目的として作成しているものではない。その内容も、教師がその責任を自覚し、専門的知識や訓練などに基づき、教師間の共通認識を踏まえて簡潔に記載されたものである。

そのため、学校では、懇談会や通知簿などを通じて保護者に児童の学習や行動の評価を伝える際には、児童の個性や発達段階に応じて、その向上心や意欲を高める手だてをするなど、教育的な配慮を行っている。また、その評価を巡って教師と本人や保護者が相互に意見交換をする場もあり、それが以後の指導に生かされるのである。

したがって、本人や保護者が一方的に情報を知るだけの開示は、教師の記載した内容や意図が本人や保護者に正しく伝わるかどうか疑問であり、かえって否定的にとらえられたり、学校に対して不信を抱かせたりすることが予想され、結果的に教師との信頼関係を損なう原因となる。

- (3)「指導に関する記録」は、学習の記録のほか行動の記録や指導上参考となる事項など、個々の児童の特徴的なことがらを記載している。その中には、児童の行動の問題点や今後矯正すべきことがらなども記載されている場合がある。これらは、児童の望ましい成長を図るため、教師間で引き継ぎ、指導に役立てるという観点から記載しているものである。

しかし、「指導に関する記録」が開示されると、例えば、記載内容によっては、それによって発

奮し努力しようとする児童もいるが、逆に、自尊心が傷つき、向上心や意欲を喪失する児童もいることは当然予想されることである。

このように、「指導に関する記録」の全面開示は児童に教育上大きな支障を与え、また、その健全な成長を阻害する可能性を持つものである。

以上の次第であって、本件部分開示決定処分は異議申立ての理由にいうところの条例第1条の趣旨に反するものではない。

#### 第4 審査委員会の判断

##### 1 本件自己情報について

本件自己情報が記録されている指導要録は上に記したとおり、「学籍に関する記録」及び「指導に関する記録」として2つの様式で作成されている。このうち「指導に関する記録」の所見等の部分について、異議申立人は「1991年3月30日付け文初高第124号文部省初等中等教育局長通知」により、指導要録には基本的に児童の長所を記載することを求められていると指摘している。そしてそのことについて、実施機関の意見陳述において確認したところ、確かに近年プラス評価を重視するものになってきていると認められる。

##### 2 判断に当たっての基本的な考え方

自己情報の開示については、条例第1条で「公文書の公開及び個人情報の保護について必要な事項を定め・・・自己情報の開示を・・・求める権利を明らかにすることにより、市民の市政に対する信頼と理解を深めるとともに、個人の尊厳に係る基本的人権を擁護し・・・」と規定し、また第21条で「・・・自己情報の開示を請求することができる。」と規定している。

同時に、条例では第21条第3項の規定において同項各号に掲げる情報について非開示とすることができる旨規定しているため、自己情報開示請求権については非開示情報を除く情報のみを対象とするものである点に留意すべきである。

しかし、条例は自己情報を原則開示と規定しているものであるから、非開示とすることができる情報かどうかは条例の目的に照らして厳格に判断されなければならないのは言うまでもない。

ところで、実施機関が本件部分開示決定処分により「学籍に関する記録」のうち、校長及び学級担当者の印影を、「指導に関する記録」のうち、所見等を非開示とした理由は、前者にあっては条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第1号に掲げる情報に該当し、後者にあっては条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第7号に掲げる情報に該当し、かつ、条例第21条第3項第2号に掲げる情報に該当するというものである。

そこで、本件自己情報が非開示事項に該当するかどうかについて、順次判断していくものとする。

##### 3 条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第1号に掲げる情報該当性の判断

実施機関は「学籍に関する記録」に記録されている校長及び学級担当者の印影については、条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第1号に掲げる情報に該当するものであるとしてこれを非開示としている。しかし、本審査委員会としては本市の公務員の公的な

職務に使用する印影については、公的な職務に付随する情報であり、プライバシー侵害の問題とはならないものと判断する。

したがって、上記印影部分は、条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第1号に掲げる情報には該当しないものとする。

#### 4 条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第7号に掲げる情報該当性の判断

条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第7号では、「市又は国が行う検査、・・・人事その他事務事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなるもの、関係当事者間の協力関係若しくは信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」については開示しないことができる旨規定している。

所見等の部分の性格については、教師がその責任を自覚し、年間を通じた児童に対する観察や印象を基礎として行う、専門的かつ教育的価値判断に関わるものであるが、前述のとおり近年はプラス評価を重視して作成するものに変化してきているため、「所見等」を開示したからといって、教師の公正な評価に影響を与え、評価の形骸化、指導要録の機能の低下を招き、ひいては当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるとは必ずしも言えない。

そして、本件自己情報については、その内容から見てマイナス評価が見受けられないことから、これを開示したからといって本人や保護者と教師との間の信頼関係を損なう原因となるとも考えられず、むしろ教師に対する不信感がぬぐえる結果になるとも考えられる。

したがって、本件自己情報については、条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第7号に掲げる情報には該当しないものとする。

#### 5 条例第21条第3項第2号に掲げる情報該当性の判断

条例第21条第3項第2号では「個人の指導、診断、判定、評価等に関する情報であって、当該本人に知らせないことが正当と認められるもの」については開示しないことができる旨規定している。

この規定との関係では、実施機関は「指導に関する記録」の所見等の部分が開示されると、例えば、記載内容によっては、それによって発奮し努力しようとする児童もいるが、逆に、自尊心が傷つき、向上心や意欲を喪失する児童もいることは当然予想されるところであり、「指導に関する記録」の全面開示は児童に教育上大きな支障を与え、また、その健全な成長を阻害する可能性を持つものであると主張している。

しかし、先にも述べたとおり、本件自己情報については、その内容から見てマイナス評価が見受けられないことから、マイナス評価がある場合の判断や、異議申立人が主張するマイナス評価を記載する場合に必要な指導のあり方などはともかくとして、これを開示したからといって実施機関が主張することが起こるとは考えられない。

したがって、本件自己情報については、条例第21条第3項第2号に掲げる情報には該当しな



いものとする。

6 結論

以上のことから、「第1 審査委員会の結論」のとおり答申する。

なお、異議申立人は他の地方公共団体における指導要録の外部漏洩について言及しているが、個人情報の保護はもとより条例の主要目的のひとつであり、本市の実施機関は、その保護について当然留意をしなければならないものである。

以 上