

# 情報通信ネットワーク社会における教育 ー現行法手続の運用上の不適合と考慮点について(2)ー

## 個人情報保護制度下における指導要録開示問題と 学習の評価の在り方に関する考察

大 橋 有 弘

### はじめに

情報化社会が進展する一方で、個人情報の保護の重要性が認識されてきている。情報処理技術が進歩し、ネットワークが普及したことにより、個人情報の不正利用による個人の権利・利益が侵害されるおそれが高まってきたという状況がある。

教育上の個人情報の保護に関しても、法的な措置がとられるなかで、個人情報保護の原理の1つである自己情報コントロール権が制約され、そのことが指導要録の開示の制限につながるという問題が提起されている。本稿は、指導要録開示をめぐる判例等を分析し、開示の適否、教育の現場における指導要録の作成及び、評価の在り方等について考察しようとするものである。

### 1. 個人情報保護法の趣旨

我が国において個人情報を保護するための法律、規定として唯一、『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『保護法』という）が昭和63年に制定されている。この『保護法』は、行政機関におけるコンピュータ処理が進む中で、多種大量の個人情報が保有されている行政機関において、個人情報の保護方策を確立し、情報の有効利用を推進することを目的に制定されたものである。本『保護法』により、個人の権利利益に反して個人情報が行政機関によって利用されることは禁止されることとなり、行政機関は以下のような様々な制約の下に国民の個人情報を保有、利用することが求められることとなった。

#### (1) 保有制限

『保護法』の第4条において、国の行政機関は「法律の定める所掌事務を遂行するために必要な場合に限り」、個人情報を収集し、保有することができるように制限された。また、個人情報ファイルを保有しようとするときには、ファイルの名称、記録項目、収集方法等に関して事前通知し、個人情報ファイル簿を作成し、閲覧に供しなければならないこととなった。

これらの手続は、行政機関が制限なしに個人情報を収集、保有することを禁止し、法律の定める範囲内で、内容を明らかにした上で収集・保有することを義務付けたものであり、個人に関する様々な情報の集積による公権力の統制強化を抑止している点に重要な意味があるのである。

## (2) 利用・提供制限

収集・保有されている個人情報には法律の規定する範囲内で、利用されなければならないという厳しい制約が課されている。また、権限の範囲内で収集・保有している個人情報を他の機関に提供することについても、法第9条において、「ファイル保有目的以外の目的のために利用、又は提供してはならない。」と規定されているのである。このことは、個人に関する情報が特定の機関に集積され、利用されることによる、個人の権利・利益が侵害されるおそれが高まることへの措置であると考えてよい。

欧米諸国においては、各種データを突合する、いわゆるデータ・マッチングによって、本人の不利益になるような情報が生成されることを防ぐことの必要性が議論されており、米国では、『1998年コンピュータ・マッチング及びプライバシー保護法』によって、データ・マッチングに制約を課すとともに、実施にあたって公示や議会へ報告を義務付けているのである。個別責任主義を貫いている日本の行政においては、このような機関を超えたデータ・マッチングを制約なしに実施することは制度上不可能であるが、『保護法』によって、外部機関への個人情報の提供が一定の制約の下でしかできないことが明記され、マッチングも法律の範囲内でしかできなくなったといえよう。

## (3) 自己情報コントロール権

個人情報保護の根本理念は個人情報の自己コントロール権を認めることにある。これは、公的機関に保有され、利用されている自己情報の流れを国民一人一人が自らコントロールできるという権利である。この権利を保障するためには、個人情報の開示請求及び訂正権の2つが必要となる。つまり、自己のどのような情報が保有され、利用、提供されているかについて、開示を請求し、内容の誤り、適正さを確認し、利用方法等をチェックできることが大前提であり、問題があった場合に訂正を請求できることが保証されていることによって、自己情報のコントロールが可能になるのである。

『保護法』では、コントロール権を明示的には認めていないが、開示請求権は明記している。訂正権については、立法段階でかなりの議論があったが、最終的に「訂正を申し出」、行政機関はその申し出に基づいて調査を行い、その結果を本人に通知することとなった。訂正権からは一步後退しているが、実質的には訂正を求めることができる手続ができたといえよう。

## 2. 個人情報の保護と指導要録の開示

『保護法』によって、自己情報のコントロールが実質的に認められているが、この請求権には適用除外があり、行政機関が保有しているすべての個人情報を開示請求できるわけではない。このことが、指導要録の開示請求をめぐる教育上の問題を惹起してきた。

### (1) 開示請求権の適用除外

『保護法』第14条において、次の事務のいずれかの適正な遂行に支障を及ぼすことと認められる場合は、開示しないことができるとされている。

- 1 第7条第3項第1号から第5号までに掲げる事務
- 2 犯罪捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は公訴の提起もしくは維持に関する事務
- 3 立入検査その他法律の規定に基づく調査権の行使に関する事務

#### 4 学識技能に関する試験、資格等の審査、補償金、給付金等の算定その他これに準ずる評価又は判断に関する事務

自己情報コントロール権の基本ともいえるべき開示請求権も上記のような事務に関する個人情報については、本人であっても開示が制限されるということである。上記の第7条第3項は個人情報ファイル簿への記載の適用除外とされているものであり、犯罪、捜査、出入国管理、租税等に関するものである。これらに該当する個人情報の内容を公示すること自体が公共の安全や秩序を維持する上で事務の遂行に支障となるとされているものである。存在自体を明示しない出払いとされているのであるから、開示請求があってもそれに応じないとされているのである。

#### (2) 指導要録の不開示

以上のような適用除外は日本だけではなく、欧米諸国に共通するものが多く、それなりの妥当性があると考えられるが、ここで問題となる点は、第14条第1項第4号の規定によって、教育上の個人情報の開示請求が認められないことである。『保護法』を所管する総務庁行政管理局が監修した『逐条解説』において、「行政機関が評価又は判断を行い、行政処分や給付等を行うもののうち、特にその公正、中立性が要求されるものである。これら評価又は判断に係る情報について本人からの開示請求により、例えば、評価又は判断の過程やその基準を本人に知らせることは、全体的な評価、判断の公正、中立性を損ない、事務の適正な遂行に支障を及ぼす場合が考えられるので、開示しないことができる事務として規定したものである。」としている。

この数年、教育上の代表的な個人情報であり、第4号にいう「学識の評価」に該当するとして、開示請求の対象外とされてきた指導要録の不開示に関する不服申し立て訴訟が相次いで行われてきている。最近の主な事例は後述するが、指導要録は開示請求対象外とする文部省の見解は以下の3点に集約される。

1. 指導要録は本来、教員の参考目的で作成されるものであり、外部への証明原簿である。
2. 開示によって教師と生徒の信頼関係が損なわれる。
3. 開示を前提とすると教師は公平な評価が書けなくなる。

これら不開示とする3つの理由をめぐり不服申し立てに対する審査委員会の答申や、裁判の判例が出ており、教育情報の自己コントロール権に係る課題となっている。

#### (3) 指導要録開示に関する答申、判例等の動向

指導要録・内申書の開示を求める訴訟は、大阪府高槻市の女子高生（当時）が内申書の開示を求めて91年6月、大阪地裁に提訴したのが最初である。「全面開示で、生徒と先生が自由に議論できる学校になってほしい」という女子高生に対し同地裁は94年12月、内申書がすでに同市教委に残っていないとして訴えを却下したが、全面不開示の高槻市教委の決定を違法とし、所見欄以外の部分は開示すべきだとした。この提訴を機に、大阪だけでなく東京、神奈川、長野、福岡で次々と情報公開条例に基づく開示申し立てが行われた。92年6月には、大阪府箕面市が市個人情報保護審査会の「全面開示が適当」との答申を受け、内申書の全面開示に踏み切った。

文部省は「本人に見せることを前提に内申書や指導要録が作成されると評価の公正さや客観性の確保が困難になる可能性がある」と慎重な姿勢をとり続けてきたが、川崎市や高槻市、札幌市は請求があればすべて開示することを制度化した。全面開示の自治体は1998

末までに7県と27市町に広がっている。

これまでの各地の判決は全面開示に消極的である。控訴審段階で初の司法判断となった1998年10月の東京高裁判決は「所見欄を除いて開示」とした一審判決から一転、全面不開示を言い渡した。一方、99年11月の大阪高裁の控訴審判決では、全面開示が申し渡されている。高裁レベルでの全面開示判決で最初のものとなった。このように、審査委員会の答申、裁判所の判決等は判断が分かれている状況にある。

#### (4) 最近の文部省の見解

指導要録の開示を認める判決に対して一貫して、遺憾である旨の発言をしてきた文部省は、西宮市の開示請求に関する大阪高裁の判決に対して、「個々の市町村がそれぞれの実状に即して判断すべきことである。」と突き放した形の反応を示している。同高裁の判決内容が従来の文部省見解を全面的に否定するものであるにもかかわらず、このように対応したことは注目に値する。これが、ある種布石となって、99年12月17日の教育課程審議会への諮問において、「指導要録開示の見直しの検討」が入れられたのであろう。諮問理由の中で、指導要録の開示問題については、以下のように説明されている。

- 児童生徒の学習状況について適切な評価を行うため、評価の基本的な考え方や評価方法等について検討する必要がある。その際、学習の結果だけでなく学習の過程も重視するとともに、各教科等の学習活動の特質、児童生徒の発達段階なども考慮する必要がある。
- 児童生徒の学習や健康の状況等を記録する指導要録についても、このような評価の考え方を踏まえたものとなるよう、その取扱いについて検討する必要がある。

諮問という形ではあるが、文部省が「指導要録の取扱いに関して検討する」としたのは初めてであり、最近、開示請求に対して全面開示という答申、判決が出てきている状況において、今までのように不開示の原則を維持することが困難になってきているという判断に立ったものといえようか。

しかしながら、指導要録の開示の取扱いに関して、「学習の評価の基本的な考え方や評価の方法等の在り方を検討し、それを踏まえたものになるように検討する。」としているのであって、指導要録自体を開示対象とするということを打ち出そうというものではないことに留意する必要がある。

### 3. 指導要録開示問題の代表例

指導要録の開示請求をめぐるこれまでの個人情報保護審査委員会答申、判決等は以下のよう区分できる。

- ① 全面的不開示：評価の公正さや客観性の確保が困難になるという判断に基づいて、すべて不開示とするもの。
- ② 一部不開示：数値的評価は開示、所見・評価は不開示。所見・評価の不開示の根拠は全面不開示に同じ。
- ③ 制限的開示：卒業生には全面開示、在校生には不開示。指導要録の開示を原則として認める。在学生への指導要録開示は、公正な評価の妨げるおそれがあるため認めず。
- ④ 全面的開示：指導要録は本来的に開示すべきものという判断。
- ⑤ 訂正請求の承認：開示の結果に基づいた、記述内容の訂正請求が認められたもの。

以上の①から③まではいずれも、本人に開示することが教師と生徒の信頼関係を損なう又は、公正な評価の妨げになるという判断に基づいているものであり、所見・評価の開示という点では同じ判断であると考えられる。以上の類型別代表例は以下のとおりである。

#### (1) 全面的不開示

東京都大田区的女子高生が自分の小学校時代の指導要録の開示を認めなかったのは違法であると、区の教育長を相手に不開示処分の取り消しを求めた訴訟で、東京高裁は、部分開示を命じた1審を取り消し、請求を全面的に棄却した(1998.10.27)。「開示されれば、児童や保護者、教師に無用の混乱をもたらし、学校の運営や教育行政の円滑な執行に支障をきたす恐れがある」と判断し、その理由として、「指導要録には具体的な事実と評価が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、開示されれば児童や保護者の自尊心が傷つけられ、学習意欲を失い、学校関係者に誤解や不信感を招く可能性もある。このような事態は教師にマイナス面を記載することを控えさせたり、画一的な記載に終始し、指導要録の内容を形骸化させる」ことを挙げた。

『保護法』における不開示の理由を採用した全面的不開示の代表例といえよう。

#### (2) 一部不開示

98年3月4日、兵庫県西宮市立小中学校の卒業生らの指導要録の開示請求を同市教委が不開示や部分開示としたのを不服とし、処分の取り消しを求めた訴訟の判決が神戸地裁であり、将積良子裁判長は訴えを一部認め、内申書と指導要録の一部開示を命じた。

判決では「各教科の学習の評定の記録欄の数字の欄」や「出欠の記録欄の欠席日数欄」は客観的な事実の記載であるとして不開示決定を取り消した。しかし、生徒の性格、特徴、生活態度などが記録された「その他の特記事項」や基本的な生活習慣を示す欄については、保護者や生徒が誤解をして、教師や学校との信頼関係を損なう場合があるとして不開示とした。

数値等の客観的な事実に関しては開示を認め、評価に関しては、教師と生徒の信頼関係を損なう場合があるとした一部開示の例である。

#### (3) 限定的開示

川崎市の個人情報保護条例に基づく指導要録の開示請求が、市の教育委員会に拒否されたことに対して不服申し立てがなされ、同市審査委員会は以下のような答申を出した。

- 教育評価は原則として開示されるべきである。
- 開示を認める理由は、
  1. 開示を認めることの法規上の問題はない。
  2. 評価結果を本人に伝達することは教育目的に必要なことである。
  3. 不開示によって教師と生徒の信頼関係が保つことは不条理である。
- 卒業生には全面開示するべきである。
- 在校生には、公正な評価の妨げになるため不開示とするべきである。

開示を認める理由は明確に言われているが、在学生には不開示としたことは論理が一貫しないと考えられる。開示請求の係争の比較的初期の段階において、原則開示を明記し、開示は教育目的にかなうものであり、信頼関係が損なわれることはないという判断を示した点は評価されよう。

#### (4) 全面的開示

兵庫県西宮市の個人情報保護条例に基づいて開示を求めた内申書と指導要録の一部を同

市教委が不開示処分としたのは違法として、同市立小、中学校の卒業生6人が同市教委を相手に、処分の取り消しを求めた訴訟の大阪高裁の控訴審判決（99年11月25日）であり、高裁レベルで全面開示を命じた全国初の判決である。

一審の神戸地裁は1998年3月、「所見欄を開示することで生徒から誤解や反発を受け、教師が有りのままの記載をしなくなる」などとし、数字で評価を表している部分を除き、「所見」欄や「評定」欄など19か所を不開示とした。これまでの司法判断は、所見欄については、「教師と生徒との信頼関係が崩れる」などの理由のもとに請求を退けてきた。

今回の大阪高裁の判決において、井筒宏成裁判長は「所見」欄などを不開示とした一審神戸地裁判決を取り消し、内申書と指導要録の全面開示を命じた。その理由として以下の点が挙げられた。

- 西宮市の条例は個人情報保護の観点から市民一人ひとりに自分の情報を確認、監視させる目的で開示請求権を認めている。
- 行政側が開示を拒むためには、弊害が現実的、具体的なものでなければならない。
- 開示することで教師と生徒の信頼関係が損なわれることはない。
- 生徒の評価が教師の主観的判断でなされとしても、本人や保護者からの批判に耐えうる適正なものでなければならず、教育は生徒や児童の長所を伸ばすとともに、短所や問題点を改善するものである。
- 所見欄にマイナス評価が記載されるのなら、日ごろから本人や保護者に同じ趣旨のことが伝えられ、指導されていなければならない。日ごろの注意や指導等もなく、マイナス評価が内申書や指導要録のみに記載されるとすれば、むしろ、そのこと自体が問題である。
- 開示で生じる感情的なトラブルも生徒との信頼関係を築いていけば避けることができ、こうした関係を築くことは教師の責務である。

この判決は今までの不開示に関する文部省見解の理由3点を根底から否定するものである。特に、評価に関する部分の開示についての司法判断が消極的な傾向がある中で、マイナス面の評価の在り方を示し、又、教師と生徒の信頼関係は指導要録の記述に止まる問題ではなく、普段の信頼関係を築くことが重要であるという指摘は注目される。

この大阪高裁の判決に対し、市教委は上告を断念し、原告側の全面勝訴が確定した。

#### (5) 訂正請求の承認

小学6年当時の「指導要録」に記載された所見欄の訂正請求に対して、神奈川県小田原市の個人情報保護審査会が98年12月、小学校の学習指導要録の所見欄に記載された「偏向的正義感が強く、接し方を誤ると親子ともども問題を引き起こす」とする部分を削除するよう市教委に答申したもの。その理由として、以下の2点が挙げられた。

- ① 「正義感」や「偏向的」という言葉は基本的人権の擁護を目的とした同市の条例に反し、個人の尊厳を侵害している。
- ② 所見欄の記載内容が指導要録の他の項目や、男性の一年生からの所見欄の記述とも矛盾しており、教師の「裁量権の乱用」がみられる。

文部省は、「個別ケースについてはコメントする立場にないが、訂正・削除ができないという規定もない。最終的には学校長の判断によるのではないか」としており、直接的な判断を避けている。

指導要録の訂正は、出席日数など客観的項目で行われたケースはあるが、教師が児童生

徒の生活態度を主観的に記述した所見欄についての訂正は全国でも例がなく、今後の指導要録の開示請求の動きに影響を与えることになろう。開示の目的は、個人情報の内容チェックであり、それが不適切、不正確であれば訂正を請求することは当然である。

#### 4. 指導要録開示問題への考察

指導要録の開示問題については、既述のように、一応の考え方が出揃いつつある現状において、評価自体の問題を含め、以下のような主要な課題について考察をしておくことが必要であると考ええる。

##### (1) 密室の評価

教育関連の個人情報を開示請求権の対象外としている国はないことに鑑みてもこの問題は今までの日本の評価の考え方や方法の変換を迫られる問題であるともいえよう。最近、一部の民間企業において、人事考査結果を本人に明示し、納得の上で、昇格、給与等の処遇へつなげるという方法を採用始めているが、これは未だ少数はであると考えられる。行政機関の場合は、人事評価結果は本人に示されることない、いわば密室の評価である。最も、この人事評価システムが処遇等に直接的に反映することがないという背景もある。各個人が Job Description を持たず、組織の一員として勤務する日本特有の人事評価システムといわれるものである。

このような社会的背景、考え方が根本にあり、そのことが、「評価結果を本人に見せることを前提とすると客観的な評価できない。」「開示によって、信頼関係が損なわれる。」ということになるのであろう。

欧米の評価システムは、①本人の Job Description に基づいて、詳細かつ具体的な評価項目が設定されていること、②評価結果が本人に示されること、③評価結果に対する不服申し立てができる委員会が組織内に設けられていること、以上の3点によって評価の妥当性、客観性を確保する仕組みができているのである。日本との風土の違い、運用上の課題等を考慮すると、教育の場へ適用するには多くの困難さがあるが、人の評価の難しさとそのための仕組みの重要性という観点からは参考となる点が多いように考えられる。

##### (2) 信頼感

90年代に入ってから指導要録の開示に踏み切る教育委員会が増えているが、所見欄など、教師の主観的な記述部分の開示には消極的な自治体が多く、司法判断も同様である。評価の困難さと、開示に伴う信頼関係が壁になっているのである。既述の西宮市における全面開示の判決でいうように、日ごろからの指導の重要性や、マイナス評価が指導要録のみに記載されるとすれば、そのこと自体が問題であり、開示で生じる感情的なトラブルも信頼関係を築いていれば避けることができ、こうした関係を築くことは教師の責務であるという指摘は傾聴に値しよう。既述の「偏向的正義感」問題に関して、市教委にも「ここまで不信感を持つ前にうまく対応できなかったのか」という意見があるという。

##### (3) 不正確・不適正記述

指導要録の不開示による問題は、本人にとって記述内容をチェックする道が開かれてないこと、すなわち不正確、不適正な記述による被害を防ぐ方法がないことである。

97年に駿台予備学校が受験生を対象に行ったアンケート調査で、評点値への疑問や実際に履修していない科目の成績が記載されるなど、大学入試で高校が大学に提出する調査書

の内容に疑問の多いことが分かったという。「自分の調査書を見たことがあるか」という質問では、有効回答350人のうち202人(58%)が「見たことがある」と答え、このうち75人(37%)は「疑問点がある」と回答した。疑問、不満の内容は、科目ごとに成績を5段階で相対評価する「評定」の値が自分の認識と違うという例が多かったが、14人(6.9%)は「自分がやってきたのと違う科目に評定値がついていた」と回答。「自分がやってきた科目に評定値がついていなかった」も1人いた。学習指導要領に定めた必要単位を満たせないため、調査書では他の科目も履修したことにする「科目の置き換え」が行われているという。

科目の置き換えは違法性という問題はあるが、本人にとっては被害ではなく、むしろプラスになるような配慮であろうが、評定の記述問題は、不注意による誤記か恣意的な操作による不適正な記述かのいずれにおいても、本人にとって不利益をもたらす可能性がある。個人情報保護にいう、「本人の利益・権利を侵害するおそれ」に該当することは間違いない。

所見については教師の判断が主観的なものにならざるを得ないため、信頼関係が損なわれている場合には、記述内容に偏向が入り込む可能性が高いこととなろう。その代表的な事例が、既述の「偏向的正義感」の訂正請求問題である。校長のチェック等により、教師の主観的な判断の偏向を排除する方策が必要であろう。94年11月の東京高裁判決は、「評価は、教師がその責任を自覚し、専門的知識、訓練等に基づき、全人格判断で誠実に行うべきもの」と述べているが、教師の人格や誠実さに依存することで解決できる問題であろうか。実際の現場での教師、校長の負担を考えると大変であると考えられるが、マイナス面の記述だけでも校長がチェックするというシステムがあるだけでも、恣意的な判断を防ぐことになるのではないかと。本人に示してチェックするシステムが導入できないのであれば、これくらいの手続きは最低限必要とされよう。

#### (4) 評価自体の在り方

指導要録の開示問題は、開示の是非を超えて、評価の在り方自体に迫る問題であると考えられる。そのことは、どのような内容を学習させるべきかという問題までにさかのぼることとなろう。教育課程審議会への諮問においてそのような認識が出ていることは注目されるべきであろう。

所見欄の評価は、「教師の観察力、理解力などに左右される主観的評価であり、人が人を評価するには限界がある」、「マイナス面も、ありのままに記載されることが予想され、開示によって児童の自尊心が傷つけられたり、教師や学校への信頼関係を損なう恐れもある」という判決がある意味で説得力をもつ所以である。また、「児童がマイナス評価を冷静に受け止めることができるようになるには成熟していることが必要」という点も現実的な指摘である。

最近、開示例が増えたことも影響して「悪いことは書けない」という姿勢が学校現場に広がる傾向があるといわれている。マイナス面の評価に関して、文部省は「長所を取り上げるように」と指導しているが、マイナス面の記述を避ける傾向が指導要録の形骸化につながってくるとことも否定できない。また、大阪府東大阪市教委の調査によると、成績を記す「評定」や行動記録の「総合所見」欄が、空白か、全員が同じ評価になっているケースが数多いことが判明している。現場の教師からは、「差別を作らないため一律評価が望ましい」「じっくり記入する時間がない」という声もあがっているといわれる。一方で、内申書重視の入試が文部省によって推奨されている状況があり、指導要録自体の重要性は低下



していない現実があり、教師にとって、より困難な状況をもたらしているのである。

#### (5) 教師の負担

西宮市の開示請求問題に関する大阪高裁の判決にあるように、「評価は本人や保護者からの批判に耐えうる適正なものでなければならない」とした場合、評価を行い、それを記述する教師の側に大きな負担を強いることは間違いない。しかし、適正で公正な内容であることが評価の大前提である。その上で、教師に生徒との信頼関係を構築する努力を求めた大阪高裁判決は、今後の指導要録作成にとどまらず、教育における評価問題に一石を投じたものといえよう。

教師に対して、普段の信頼関係を築くことの重要性を指摘している点は、学級経営が困難になっている状況に対して、ある種の反省を迫ったものとも考えられる。しかしながら、これらをすべて個々の教師の負担にして終わらせるべきことではない。教育課程、教育方法、評価等の在り方全体を通じて考慮、検討されなければならないことであろう。

#### おわりに

個人情報の自己コントロール権という観点から、開示請求権の必要性そのものに疑問の余地はないが、こと教育においては、個人情報のもっとも重要なものである指導要録の開示が制約されてきたという現実がある。

人が人を評価することの困難さと、日本においては評価システムが定着していない状況において指導要録を作成する教師に大きな負担を強いてきたことも事実である。しかし、一方で、密室での評価に伴う問題点や一般的に指摘される教師と生徒、保護者の信頼関係の崩壊の兆しの中で、指導要録の内容、在り方が問われ、同時に今までの不開示姿勢を維持できなくなりつつあることも確かである。

ここに至って、指導要録問題は、開示か否かではなく、何をどのように評価するかという教育上の基本問題へ帰着することとなるのである。