

答 申

1 審査会の結論

千葉市教育委員会（以下「実施機関」という。）が異議申立人に対し平成8年4月16日付け8千教学第2号で通知した「市立〇〇中学校の指導要録（昭和■■年度から昭和■■年度）」（以下「本件指導要録」という。）の一部を非開示とした決定は、これを取り消し、本件指導要録は、すべて開示すべきである。

2 諮問に至る経過

諮問に至る経過は、次のとおりである。

(1) 開示請求

異議申立人は、平成8年4月1日付けで、千葉市個人情報保護条例（平成7年千葉市条例第42号。以下「条例」という。）第14条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、千葉市立〇〇中学校に昭和■■年度から昭和■■年度まで在学した異議申立人に係る指導要録の開示請求を行った。

(2) 部分開示決定

開示請求に対し、実施機関は、条例第17条第3号に該当する個人情報が記載されているとして、条例第15条第1項の規定に基づき、本件指導要録中、「各教科の学習の記録」のうち「Ⅲ所見」の欄及び「行動及び性格の記録」のうち「Ⅱ所見」の欄（以下「本件非開示部分」という。）を非開示とし、その余を開示する部分開示決定を行い、その旨を平成8年4月16日付け8千教学第2号で異議申立人に通知した。

(3) 異議申立て

異議申立人は、部分開示決定を不服として、平成8年4月23日、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づく異議申立てを行った。

(4) 諮問

実施機関は、平成8年5月9日付け8千教学第57号で、条例第26条の規定に基づき、審査会に諮問した。

3 異議申立人の主張要旨

異議申立書及び意見書による異議申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件非開示部分を非開示とした決定を取り消し、全部開示を求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 開示請求の趣旨について

条例第13条により、個人情報開示請求権を認めているが、これはプライバシー権の積極的側面である自己情報コントロール権を制度的に保障するものである。

イ 指導要録について

指導要録は、対外的証明資料の原簿としての性格を持っており、調査書の作成、裁判所や警察等からの照会に対する回答の原簿として利用される。また、引き継ぎ原簿として同一学校の教師間、その他転校、進学時等にも外部提供されており、指導要録に記録されている情報は第三者に対して情報提供することを前提に作成されている。なお、指導要録の開示は、最近の多くの指導要録に係る全面開示の答申又は決定についての新聞報道により、全く想定していないとは言い難い。

ウ 条例第17条第3号（評価、診断等情報）該当性について

実施機関は、「所見欄等は、事務を担当する教師の専門的判断により評価等を伴う個人情報が記録されており、開示することにより、教師は生徒との信頼関係を損なうことを危惧することなどから、好むと好まざるとにかかわらず教育に必要な記載を抑制され、今後も反復継続して行われる同種の事務の適正な執行に著しい支障が生じるおそれがあると認められるため」との理由から、本件非開示部分に記録された個人情報は、条例第17条第3号に該当するとして

いる。

しかしながら、以下の理由により同号に該当しない。

- ① 「今後も反復継続して行われる同種の事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがある」というが、「教師の評価」も異議申立人に係る情報であり、教師や教育委員会だけの情報ではない。制度の趣旨からして、本人が指導要録に記録されている内容を確認する権利は当然のものであり、全面開示すべきである。
- ② 「所見欄等を開示することにより、教師は、生徒との信頼関係を損なうことを危惧する」というが、教師は専門的かつ客観的立場から評価しているのであれば、開示することにより何ら支障は無いはずである。また、マイナス評価を含め、教師が公正、客観、専門的判断により作成した所見欄等を見ることにより、本人の以後の人格形成や人間的成長等の改善の足がかりとして、プラスに作用することになる。逆に、一律非開示とする方針を取ることで、かえって教師と生徒との信頼関係を損なうおそれがある。
- ③ 異議申立人は、当該学校を卒業して 10 年以上を経過しており、また、社会人として働いていることも考慮すると、本件非開示部分の記載にマイナス評価があったとしても、教師に対して感情的に反発し、無用の誤解や不信感を助長するといったこともあり得ない。
- ④ したがって、本件非開示部分を開示しても指導要録作成事務の適正な執行に著しい支障を生じない。

4 実施機関の説明要旨

異議申立てに対する実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 指導要録について

指導要録制度の趣旨・目的は、生徒の学籍並びに指導の過程及び結果の要約を各学年を通じて記載し、成長過程にある生徒の学習、生活を総合的に把握し、継続的に個人に合った適切な指導教育を行うための基礎資料とすることにある。

指導要録は、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号。以下「規則」という。）第12条の3第1項に「校長は、その学校に在学する児童等の指導要録を作成しなければならない。」と規定され、さらに規則第15条において「学枝備付表簿」の一つとして保存期間が規定されている。

また、規則第12条の3第2項及び第3項により、進学先や転学先の校長へ、その抄本や写しを送付することとなっており、生徒の学籍に関する記録など、就

学状況等を明らかにする証明書の原簿としての性格を併せ持っているが、それ以外は、本人を含め第三者に対し情報提供することを前提として作成されてはいないし、証明として提供する場合には、必要最小限にとどめている。

(2) 所見欄等について

指導要録中、「各教科の学習の記録」のうち「Ⅲ所見」の欄及び「行動及び性格の記録」のうち「Ⅱ所見」の欄（以下「所見欄等」という。）の趣旨・目的は、生徒の成長を支援するために、指導上特に留意すべきことを専門的立場から記載することであり、教師は、学年ごとに各生徒の学習・活動・行動等の特徴を公正な判断に基づき、生徒のプラス面、マイナス面を問わず、生徒の理解や指導の資料として役立てるために、生徒の学習・活動・行動などのうち顕著なものを記入スペース等も考慮しながら適切かつ端的な表現で記載している。

また、指導要録は、記録した教師においても、他の教師が担任した場合においても、その後の生徒の的確な指導教育のために作成するものであり、教師は、開示を想定せず、指導要録の果たすべき機能に基づいてのみ記載している。

なお、所見欄等の情報が本人の以後の人格形成や人間的成長にプラスに作用するためには、教師がその情報を生徒に合わせ、教育的・専門的立場から指導教育に活用する必要がある。その内容については、教師が教育的に配慮し、適時、通知票等により必要な情報を生徒及び保護者（以下「生徒等」という。）に知らせている。

(3) 条例第17条第3号（評価、診断等情報）該当性について

本件非開示部分に記載された個人情報とは、次の理由から条例第17条第3号に該当する。

- ① 指導要録の記載にあたっては、学習、行動等の基礎となる事実により評価、判断を教師がその専門的知識と訓練等に基づき、全人格的判断によって誠実に行うべきものである。所見欄等は個人的評価を中心とした評価であり、生徒が成長していく過程の情報が記載されており、時として個人のマイナス面の評価等も含まれていることもある。

指導要録を全面開示した場合には、記載されている評価をめぐって、生徒等が教師に対する不信感を募らせ、学習意欲の喪失や学校に対する反発や誤解を生み、生徒等と教師、あるいは学校との間の信頼関係を損なうことも考えられ、その後の指導教育に支障をきたすおそれがある。

- ② 指導教育の基礎資料としての評価等は生徒等との議論により評価・判断し得る性質のものではない。一般に保護者は家庭的視野から生徒を評価・判断

しがちであるのに対し、教師は専門的かつ客観的立場から生徒を評価している。生徒が、その家庭で示す行動様式等と学校のそれとは必ずしも同じとは言えず、生徒等と教師との見解に相違が生ずることが考えられる。

指導教育の基礎資料として記載されている所見欄等は、もともと話し合いによって合意に達することを予定し得る性格のものではないから、これを開示すると生徒等の理解が得られないまま生徒等が教師に対して感情的に反発し無用の誤解を招き、又は不信感を助長するなど生徒等と教師、学校との信頼関係が損なわれるおそれがある。さらに、生徒等が直接的あるいは間接的にせよ、評価に係わった場合、指導要録を原簿とした証明書の客観性の保持が難しくなる。

一方、教師にとって所見欄等の開示を前提とした場合は、少なからず開示を意識し、本来記載すべきことを記載しなくなる可能性が生じ、指導要録本来の目的を果たさなくなり、生徒の個性等を十分把握した指導教育に著しい支障をきたす。

③ 条例第17条第3号の規定は、開示された本人に対する当該事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがある場合だけでなく、反復継続して行われる本人以外の者に対する指導要録作成事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがある場合も当然適用されるものである。

④ 条例第17条第3号の規定中「生ずるおそれ」とは、僅かでもその可能性があるという程度の状態を指すと考えるべきである。万一そうでないとしても、それは一般の行政情報に限るべきであり、教育的情報を同一に扱うことは、あえて同条第3号で評価・判定等情報を非開示とした条例の趣旨に沿わなくなる。

それは、同条第3号における「生ずるおそれ」と同条第5号における「生ずるおそれ」とが、本質的にその意を異にしていることから明らかである。

すなわち、同条第5号の場合は、調査、取締まり等本市が執行している多種多様な事務事業のすべてにわたる包括的かつ権力的な規定であることから、その適用にあたっては、条例の目的に従い、できるだけ限定して解釈し厳格に適用すべきである。

一方同条第3号は評価、判定等事務事業の中でも個別的かつ非権力的な事業における規定であり、評価・判定等に著しい支障が生ずる可能性が僅かでもあれば適用すべきである。

そうでないとするならば、事務の執行上の支障から非開示とする条文は同条第5号のみで十分（同条第5号に「評価・判定」という例示を加える必要はある。）であり、開示に関して慎重に取り扱うことを想定した同条第3号

を規定する意義がないものといわなければならない。

5 審査会の判断

審査会は、本件指導要録並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、以下のように判断する。

(1) 開示請求の趣旨について

個人情報保護制度は、自分の情報が予期しない形で収集、蓄積、利用されているのではないかと、誤った不完全な情報が広く利用されているのではないかなどの市民の不安感を取り除くとともに、プライバシーその他の個人の権利利益の侵害を未然に防止するための基準や手続きを定めた制度である。

条例は、第1条で、本市が保有する個人情報について、収集、管理及び利用等の体系的かつ適正な保護措置を講ずるとともに、本人に対し開示等の請求権を保障することにより、個人の権利利益の保護を図るとともに、公正で信頼される市政が推進されるとしている。そして、第13条で、具体的に、何人にも実施機関が保有する自己情報の開示を請求する権利を認めている。

しかしながら、実施機関が保有する個人情報には、開示することにより、第三者の正当な権利利益を侵害する可能性のあるもの、あるいは市政の公正かつ適正な運営の確保等の公共の利益に支障を生ずるものなどが存在するので、条例は、第17条各号で、開示しないことができる情報を限定的に列挙して、請求者の権利と第三者の権利利益さらには公益との調整を求めている。

このことは、この条例において、自己情報の開示請求に対し、開示が原則であり、非開示が例外として位置付けられるべきであることは動かしがたいところであることを示している。

したがって、実施機関は、非開示の決定をする場合は、条例第17条各号の非開示事由に客観的かつ明白に該当することを具体的に明らかにできなければならない。

(2) 本件指導要録について

ア 指導要録について

指導要録は、規則第12条の3の規定により校長に作成が義務付けられた文書であり、進学、転学の際にはその抄本又は写しが進学先、転学先の校長に送付される。さらに、文部省初等中等教育局長の通知（以下「局長通知」という。）によると、生徒の学籍並びに指導の過程及び結果の要約を記録し、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であるとされている。

指導要録の様式等（「Ⅰ様式」「Ⅱ記入上の注意」「Ⅲ取扱い上の注意」により構成されている。）は、地方公共団体の教育委員会が定めるものとされているが、局長通知により都道府県の教育委員会に案が示され、都道府県の教育委員会はそれにより管下の教育委員会に対して指導要録の様式等を適切に定め実施するよう指導助言を行うよう求められている。

実施機関においても、局長通知により示された様式等と概ね異ならない様式等を定め、校長は、実施機関が作成した手引きを教員に配布して、指導要録の記載要領、記載に当たっての観点、記載内容等を周知徹底させている。

現在の本市立中学校の指導要録の様式は、昭和55年の局長通知を改訂した平成3年の局長通知により示された様式に準拠したもので、様式1の「学籍に関する記録」と様式2の「指導に関する記録」とで編製されており、さらに様式2の「指導に関する記録」は、「各教科の学習の記録」の欄、「特別活動の記録」の欄、「行動の記録」の欄、「進路指導の記録」の欄、「指導上参考となる諸事項」の欄及び「出欠の記録」の欄により構成されている。

実際に指導要録に記入をするのは生徒の学級担任者であるが、学級担任者が日常の生徒の学習や生活状況に関する事実、特徴及び問題点並びに他の教員からの情報や意見等に留意し、これらに基づいて「Ⅱ記入上の注意」等に従い、年度末に原案を作成し、その内容を教務主任、教頭が見て、必要な指導助言を行い、最終的に校長の責任で内容を決定する。

なお、指導要録を適切な指導教育のための資料とするためには、生徒のプラス面、マイナス面を問わず、ありのままを記載することが必要とされていたが、平成3年の局長通知により示された「Ⅱ記入上の注意」により、平成4年度からは、「各教科の学習の記録」の欄のうち「Ⅲ所見」、「特別活動の記録」の欄のうち「Ⅱ事実及び所見」、「行動の記録」の欄のうち「Ⅱ所見」及び「指導上参考となる諸事項」の欄への記入については、生徒の長所を取り上げることが基本とされている。

従来、指導要録の保存期間は、規則第15条第2項の規定により20年間とされていたが、平成3年3月15日付けの規則の一部を改正する省令により、入学、卒業等の学籍に関する記録以外の記録については、平成3年4月1日以降に第1学年に入学した生徒に係るものから、5年間に改められている。

また、平成3年の局長通知では、就職等の際に証明書を作成する必要がある場合には、指導要録の記載事項をそのまま転記することは必ずしも適切ではないので、プライバシー保護の観点や教育的な配慮の観点から、申請の趣旨等を

確認した上で、証明の目的に応じて必要最小限の事項を記載するように留意することとされている。

イ 本件指導要録の様式について

本件指導要録の様式は、昭和55年の局長通知により示された様式に準拠したもので、B4判裏表2ページで構成されている。

表面には、学校名、校長名、学級担任者氏名等や「学籍の記録」、「出欠の記録」の学籍に関する記載並びに指導に関する記載のうち「進路に関する記録」及び「標準検査の記録」が記載され、裏面には、指導に関する記録のうち「各教科の学習の記録」、「特別活動の記録」及び「行動及び性格の記録」が記載されている。

ウ 本件非開示部分の記載内容について

本件非開示部分は、当時の局長通知により示された「Ⅱ記入上の注意」の記載によると、次のような内容が記載されるとされている。

「各教科の学習の記録」のうち「Ⅲ所見」の欄には、各教科の学習について総合的に見た場合の生徒の特徴や指導上留意すべき事項を記入するとされ、具体的には、生徒個人として比較的優れている点又は劣っている点など、各教科の学習全体を通して見られる生徒の特徴に関する事、学習に対する努力、学習態度等の生徒の日常の学習状況に関する事、学年当初と学年末とを比較し、総合的にみて学習の進歩が著しい教科がある場合、その状況に関する事、生徒の体力の状況及び学習に影響を及ぼすような生徒の健康の状況に関する事等を記載するものとされていた。

また、「行動及び性格の記録」のうち「Ⅱ所見」の欄には、全体的にとらえた生徒の特徴、「Ⅰ評定」において「－」と評定された項目に関する具体的な理由又は指導方針、指導上特に留意する必要があると認められる生徒の健康状況及び配慮事項、校外活動における顕著な行動等の事項を記入するとされていた。

本件非開示部分は、開示を予想せず指導上必要と思われる事項について率直な記述がされたものと認められる。

(3) 条例第17条第3号（評価、診断等情報）該当性について

実施機関は、本件非開示部分に記載された個人情報条例第17条第3号に該当すると主張している。

そこで、審査会は、当該個人情報が同号に該当するかについて検討する。

条例第17条第3号は、「個人の評価、判定、選考、診断、指導、相談等を伴う事務に関する個人情報であって、開示することにより、当該事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」と規定している。

本件非開示部分は、前記のとおり、教員が生徒の各教科の学習、行動及び性格について観察し、その特徴を捉えた評価を記入する欄であるので、その部分に記録された個人情報は、同号前段の「個人の評価、判定、選考、診断、指導、相談等を伴う事務に関する個人情報」に該当するものと認められる。

したがって、以下、同号後段の「開示することにより、当該事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」に該当するかについて検討する。

実施機関は、4の(3)の①から④に記した理由により、実施機関が本件非開示部分に記録された個人情報が同号後段の「開示することにより、当該事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」に該当すると主張しているので、各々の理由について検討する。

ア 信頼関係が損なわれることによる事務の支障について

実施機関は主として4の(3)の①において、「記載されている評価をめぐって、生徒等が教師に対する不信感を募らせ、学習意欲の喪失や学校に対する反発や誤解を生み、生徒等と教師、あるいは学校との間の信頼関係を損なうことも考えられ、その後の指導教育に支障をきたす」と主張する。たしかに、当該学校を卒業後 年 年以上を経過している異議申立人であっても、開示された記載内容を巡り、教員に対する不信感を募らせたり、学校に対する反発や誤解を生む可能性がないとは必ずしも断定できない。

しかし、「その後の指導教育に支障をきたす」との主張は、実施機関の異議申立人に対する指導教育は既に終了しているにもかかわらず、現時点で開示することにより、直接的に当該異議申立人との関係で指導教育に支障をきたすことについての具体的な説明がないことから認めることはできない。

イ 原簿の客観性の保持が困難になることによる事務の支障について

実施機関は4の(3)の②の前半において、「生徒等が直接的あるいは間接的にせよ、評価に係わった場合、指導要録を原簿とした証明書の客観性の保持が難しくなる」と主張するが、実施機関の異議申立人に対する指導教育は既に終了していることから、本件非開示部分に新たな評価等が記録され、原簿の客観性の保持が困難になることがあるとは考えられない。

ウ 指導要録の目的が果たされなくなることによる事務の支障について

実施機関は4の(3)の②の後半において、「教師にとって所見欄等の開示を前提とした場合は、少なからず開示を意識し、本来記載すべきことを記載しなくなる可能性が生じ、指導要録本来の目的を果たさなくなる」と主張するが、実施機関の異議申立人に対する指導教育は既に終了していることから、指導要録に記載すべきことを記載し得なくなるということとはあり得ない。

エ 異議申立人以外の者に対する事務の支障について

実施機関は4の(3)の③において、上記のアからウまでに掲げた理由により、「反復継続して行われる本人以外の者に対する指導要録作成事務の適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがある」と主張する。

しかしながら、本件非開示部分を異議申立人に対し開示することによって、現在及び将来の在校生と教員又は学校との関係において、上記アで述べたような信頼関係が損なわれることによる事務の支障や上記イで述べたような原簿の客観性の保持が困難となることによる事務の支障が生ずることはあり得ない。

そこで、ここでは上記ウで検討した指導要録の目的が果たされなくなることによる事務の支障との関係について検討する。

卒業後 年以上を経過した者に対する開示であっても、開示されたことがない指導要録が開示されることにより、今後、教員が所見欄の記入にあたり、心理的な圧力を受けるおそれがあることは確かに否定はできない。しかし、5の(2)のアで述べた平成3年の局長通知により示された「Ⅱ記入上の注意」により、既に指導要録の記載方針が大幅に変更されていることを考慮すると、従来の記載方針に基づく指導要録が開示されることにより、今後の指導要録の作成に直接的な影響があるものとは考えられない。

また、本件非開示部分が開示されることによって、教員の指導要録を作成する事務に何らかの影響があり得るとしても、教員の職務に関する専門的な技能及びその見識を前提とする限り、教員が所見欄の開示を意識し、記載すべきことを記載しなくなるなど指導要録の作成が著しく困難になるとまでは、一般的に断ずることはできない。

以上のことから、非開示とされていた前提が変わることによる教育現場の一時的な動揺が生ずる可能性があるとしても、それが直ちに実施機関のいう「指導要録作成事務の適正な執行に著しい支障をきたす」ことにつながるとは認められない。

オ 支障を生ずるおそれについて

実施機関は4の(3)の④において、「『生ずるおそれ』とは、僅かでもその

可能性があるという程度の状態を指すと考えるべき」と主張するが、そもそも条例に基づく開示請求に対しては、実施機関は開示する条例上の義務があり、例外として非開示とすることのできるのは、条例第17条各号への該当性について個別具体的に、慎重な判断を行った結果、各号のいずれかに該当することが明らかな場合に限られることは、5の(1)で述べたとおりである。また、該当性の判断においても特に条例で認められたものの他には、その個人情報の性質等を理由として特別に緩やかに判断することが容認されるわけではないので、単に教育的情報であることを理由に個人情報の非開示事由を緩やかに設定すべきであるとは解せない。

(4) 結論

以上から、本件非開示部分に記載された個人情報が条例第17条第3号に該当するとする実施機関の主張には、その理由が認められず、その余の異議申立人及び実施機関の主張は、審査会の判断に直接影響を及ぼすものではないので、「1 審査会の結論」のように判断する。

<参考>

答 申 に 至 る 処 理 経 過

年 月 日	内 容
平成8年5月10日	諮問書の受理
平成8年5月20日	審議（第1回審査会）
平成8年6月11日	実施機関から理由説明書を受理
平成8年6月21日	異議申立人から意見書を受理
平成8年7月25日	審議（第2回審査会）
平成8年8月23日	実施機関から決定理由等の説明を聴取（第3回審査会）
平成8年9月26日	審議（第4回審査会）
平成8年10月25日	審議（第5回審査会）
平成8年11月8日	審議（第6回審査会）
平成8年12月13日	審議（第7回審査会）
平成9年1月24日	審議（第8回審査会）
平成9年2月13日	審議（第9回審査会）
平成9年3月3日	審議（第10回審査会）
平成9年3月25日	審議（第11回審査会）
平成9年4月10日	審議（第12回審査会）