

答申第102号
(諮問第124号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成28年12月26日付けで行った個人情報一部開示決定処分は、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 個人情報の開示請求

審査請求人は、大分県個人情報保護条例（平成13年大分県条例第45号。以下「条例」という。）第13条第1項の規定により、平成28年12月14日付けで、実施機関に対して、次を内容とする個人情報開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

大分県立〇〇高等学校在学中における私に係る個人情報のうち、成績及び指導に関する情報の一切

2 実施機関の決定

実施機関は、本件開示請求に係る個人情報として、大分県立〇〇高等学校の「高等学校（全日制の課程・定時制の課程）生徒指導要録」（以下「指導要録」という。）及び「調査書」における審査請求人の情報を特定し、次の理由による一部開示決定を行い、平成28年12月26日付けで審査請求人に通知した。

（不開示情報）

- ・ 指導要録・・・指導に関する記録中「総合的な学習の時間の記録」の「評価」欄及び「総合所見及び指導上参考となる諸事項」欄の記載（以下「本件情報1」という。）
- ・ 調査書・・・「7. 指導上参考となる諸事項」欄及び「8. 総合的な学習の時間の内容・評価」の「評価」欄の記載（以下「本件情報2」という。）

（一部を開示しない理由）

条例第15条第3号に該当するため

（個人の評価に関する情報であって、開示することにより、当該評価の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの）

3 本件審査請求

審査請求人は、上記の一部不開示決定について、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、平成29年1月5日付けで、実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

次の内容の裁決を求める。

- (1) 本件審査請求に係る処分を全て取り消す。
- (2) 本件開示請求に係る指導要録につき、全部開示する。
- (3) 本件開示請求に係る調査書につき、全部開示する。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件情報1や本件情報2の部分については、教員らが収集した生徒に対する所見等が記載されているが、こうした情報は、生徒らの自己評価や認識と必ずしも一致しない場合があり得、開示することとなると、生徒及びその保護者らから誤解や反発、非難等が生じ得ることを懸念し、教員らが、自己が収集した評価、所見をありのまま記載することをためらい、当たり障りのない表現で記載するなど、記載内容が形骸化、画一化する可能性もなくはない。

このような危険性が、現実的かつ具体的に存在し得る場合には、個人の知る権利及び自己情報コントロール権が一步後退したとしても、公共の福祉との調整上、やむを得ないものと考えられる。

- (2) しかし、指導要録の記載は調査書の原案となり、生徒らの進学先等第三者に開示されることとなる。部分的であるにはせよ、指導要録の内容が第三者に開示されることとされているにもかかわらず、本人に対して開示することとなると「評価の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」が生じ得るとは考えにくい（調査書の提出先が、元生徒らに調査書の内容を開示しない保証は、どこにもない。）。
- (3) 調査書を通じて第三者に開示され得るという性質は、指導要録もまた純然たる行政内部でのみ使用される文書というわけではなく、生徒らもまた、重大な利害関係を有することを意味すると考える。なぜならば、調査書を第三者に対して提出する場面は、おおむね生徒らの進学先等の選考に利用される場面であるから、それらの記載内容は、生徒らの選考通過の可否に関して、多大な影響を及ぼし得る。
- (4) 仮に、指導要録の記載が誤っていた場合、生徒らに重大な不利益が生じ得ることを意味する。しかも、単に条例第15条第3号に該当することのみをもって、記載内容を確認させないこととするのは、生徒らにおいて、自らの正当な利益を回復させる途を永久に閉ざすことを意味するのではないかと考える。
- (5) 教員が作成すべき所見といえども、教員らの自由裁量に任されているわけではなく、事実在即し、かつ、生徒指導上の目的からも妥当なものでなければならない。とすると、認識不一致から生徒、保護者らから誤解等が生じ得る漠然とした蓋然性があるにしても、事実在即し、生徒指導の目的の上からも妥当な内容であれば、生徒ら、保護者らの理解を得ることも可能と考える。仮に、曖昧かつ漠然とした蓋然性から、教員らが、自身への非難攻撃を予見し、これらをかかわすために適正な評価を行わず、結果、「評価の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるとするならば、飛躍が過ぎると考える。

第4 実施機関の主張の要旨

本件審査請求に対する実施機関の説明は、おおむね次のとおりである。

1 不開示情報の意義、性格について

(1) 本件情報1（指導要録の不開示情報）について

ア 指導要録とは、学校教育法施行令（昭和28年政令第349号）第31条に規定する児童等の学習及び健康の状況を記録した書類の原本のことをいう（学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第24条）。

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、継続的に適切な指導、教育を行うための基礎資料とすることであり、指導要録は、外部に対する学籍の証明の原簿としての機能と指導の記録としての機能を併せ持つものである。

大分県においては、指導要録を上記のような基礎資料とするために、生徒又はその保護者等には開示しないという前提で、ホームルーム担当者が、自らの言葉で、ありのままを指導要録に記載することとしている。

イ 実施機関は、高等学校生徒指導要録（全日制の課程・定時制の課程・通信制の課程）において、指導要録を作成する際の様式、記入上の注意及び取扱い上の留意点を定めている。

このうち、指導に関する記録の「総合的な学習の時間の記録」の「評価」欄については、「各学校が定めた総合的な学習の時間の目標、内容に基づいて学校が設定した評価の観点を踏まえて、生徒の学習状況に顕著な事項がある場合などにその特徴を記入するなど、生徒にどのような力が身についたかを文章で記述する」としている。

また、指導に関する記録の「総合所見及び指導上参考となる諸事項」欄については「記入に際しては、生徒の優れている点や長所、進歩の状況などを取り上げることが基本となるよう留意することが望まれる。ただし、生徒の努力を要する点などについても、その後の指導において特に配慮を要するものがあれば記入する」としている。

ウ このように、本件情報1の欄には、ホームルーム担当者が、開示することを予定せずに記入した、生徒の学習意欲、学習態度に関する全体的評価あるいは人物評価が記載されている。

(2) 本件情報2（調査書の不開示情報）について

ア 調査書は、各学校が指導要録に基づいて大学の入学者選抜のための資料として作成する文書である。

イ 調査書については、文部科学省が毎年通知する大学入学者選抜実施要項において、様式や記入上の注意事項等が示されている。このうち調査書を作成する手順については、「ホームルーム担当教員等が原案を作成し、関係教員をもって組織した調査書作成に関する委員会の審議を経て、高等学校長が作成し、その責任において、大学に提出する」とされている。

そして、調査書の「7. 指導上参考となる諸事項」については、「指導要録の同欄の記載事項のうち、(1)各教科・科目及び総合的な学習の時間における特徴等、(2)行動の特徴、特技等、(3)部活動、ボランティア活動等、(4)取得資格、検定等、(5)その他に必要と認められる事項等について記入すること」とされており、「8. 総合的な学習の時間の内容・評価」欄については、「『総合的な学習の時間』における当該生徒の活動内容及びその評価を

文章で各学年ごとに具体的に記入すること」とされている。
ウ このように、本件情報 2 は、ホームルーム担当教員等が、指導要録の内容を元に特に必要と認められる指導事項や当該生徒の活動内容、その「指導」及び「評価」について、開示することを予定せずに、作成したものである。

2 不開示情報の条例第 15 条第 3 号該当性について

(1) 本件情報 1 について

本件情報 1 は、生徒の学習意欲、学習態度等に関する全体的評価あるいは人物評価の記載であって、個人の能力、性格、適性等について、その内容を見定めた記録であるため、条例第 15 条 3 号の「評価」に該当する。

また、本件情報 1 は、評価者であるホームルーム担当者の観察力、洞察力、理解力等の主観的要素に左右され得るものであり、また、開示することを予定せずに自らの言葉でありのままを記載したものであるから、本件情報 1 が生徒本人に開示されるとすれば、評価者が生徒本人に与える影響を危惧し、公平かつ適正な評価を記載できなくなるおそれがある。

したがって、本件情報 1 は、条例第 15 条第 3 号に規定する不開示情報に該当する。

なお、本件同様指導要録の非開示決定が争われた事案について、最高裁判所平成 15 年 1 月 11 日第三小法廷判決は、担任が開示することを予定せずに記載した指導要録中の評価に関する部分のうち、評価者の主観的要素に左右され得るものについては非開示情報に該当するとして、本件における実施機関と同様の判断をしている。

(2) 本件情報 2 について

本件情報 2 についても、2 (1) で述べたところと同様である。

本件情報 2 は、個人の能力、性格、適性等について、その内容を見定めた記録であるため、条例第 15 条第 3 号の「評価」に該当する。

また、本件情報 2 が生徒本人に開示されるとすれば、評価者が生徒本人に与える影響を危惧し、公平かつ適正な評価を記載できなくなるおそれがある。

したがって、本件情報 2 は、同号に規定する不開示情報に該当する。

3 審査請求人の主張について

なお、審査請求人は、調査書の内容は、生徒の進学先等審査請求人以外の第三者に開示されるのであるから、生徒本人に開示されたとしても公正かつ適正な評価の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない旨の主張をしている。

しかし、進学先等の限られた第三者に調査書の内容が開示されることは、調査書の内容が生徒本人が知り得る状況に置かれることを意味しないのであるから、進学先等の第三者に開示されていることをもって、生徒本人への開示について評価の遂行に支障を及ぼすおそれが生じないという審査請求人の主張には理由はない。

4 まとめ

以上のとおり、本件情報 1 及び本件情報 2 は条例第 15 条第 3 号に該当するから、これを非開示とした本件一部開示決定は適法である。

第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び実施機関双方から提出された書類を踏まえて審議した結果、次のとおり判断した。

1 本件開示請求対象個人情報について

本件開示請求の対象個人情報は、審査請求人が大分県立〇〇高等学校在学中に実施機関が作成した、学校教育法施行令第31条に規定する児童等の学習及び健康の状態を記録した書類の原本である指導要録及び当該指導要録に基づいて作成された大学の入学者選抜のための資料である調査書における審査請求人に関する情報である。

このうち、条例第15条第3号に該当するとして実施機関が開示しなかった部分は、指導要録における「指導に関する記録」中「総合的な学習の時間の記録」の「評価」欄及び「総合所見及び指導上参考となる諸事項」欄の記載（本件情報1）並びに調査書における「7. 指導上参考となる諸事項」欄及び「8. 総合的な学習の時間の内容・評価」の「評価」欄の記載（本件情報2）である。

審査請求人は、不開示とされた部分の開示を求めていることから、これを不開示としたことの妥当性について判断していく。

2 本件開示請求対象個人情報の不開示情報該当性について

(1) 条例第15条は、原則開示の趣旨を明らかにしながらも、開示請求権と本人以外の個人等の権利利益の保護又は実施機関がその行政活動によって実現しようとする公益等との調和を図ることを趣旨として、不開示情報の範囲を限定的に類型化し、同条第3号で「個人の評価、指導、診断、選考等に関する情報であって、開示することにより当該評価、指導、診断、選考等の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」として「評価、指導等に関する情報」を不開示情報として定めている。

ここでいう「適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とは、事務の性質上本人に開示することにより、事務の遂行が阻害されたり、事務を実施する意味を失わせたり、関係者間の信頼関係を損なうおそれがあることをいい、将来の同種の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合を含むものと解される。

(2) 本件情報1及び本件情報2は、審査会で内容を見分したところ、生徒個人の人物評価や学習態度等に関する評価者の主観的要素に基づく評価が、評価者自らの言葉で記載されたものであると認められるから、条例第15条第3号前段に該当する。

次に、条例第15条第3号後段の条件である当該評価等の適正な遂行への支障について、以下、それぞれ検討する。

(3) 本件情報1の不開示情報該当性について

ア 実施機関の説明によると、指導要録制度の趣旨及び目的は、継続的に適切な指導、教育を行うための基礎資料とすることであり、当県ではその基礎資料とするために、本件情報1については、生徒又はその保護者等には開示しないという前提で、ホームルーム担当者が自らの言葉で、ありのままを記載することとしており、その記載に当たっては被評価者に対する積極的評価を基本とするよう留意することが望ましいとしながらも、指導のために特に配

慮が必要な消極的評価も記入することとされている。

そうすると、かような主観的要素に左右され不利益評価も記載され得る本件情報1が開示される前提のものとなれば、開示により教師、学校等への誤解や不信感を抱かれ無用の反発を招く可能性等から評価者教師がそのような事態を懸念し、いかに指導、教育のために必要な事項であれど率直な記載を差し控えたり、画一的な記載に終始したりするなどし、結果、指導要録の記載内容が形骸化し、継続的かつ適切な指導、教育を困難にするおそれがあり、継続的に適切な指導教育を行うという指導要録制度そのもの、ひいては教育行政事務の適正円滑な執行に支障を来すおそれを生じさせることは否定できない。

イ これに対して審査請求人は、上記「おそれ」を可能性としては認め、それが現実的かつ具体的に存在し得る場合には、個人の権利利益の保護と公共の福祉との調整上、やむを得ないが、曖昧かつ漠然とした蓋然性から、「評価の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるとすれば、飛躍が過ぎるなどという。

確かに、個人の権利利益と公益との比較衡量により検討すべき本件開示・不開示の判断において、「支障を及ぼすおそれ」には単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められるのであるが、本件情報1の開示により評価者が受ける過度の心理的規制等を考えれば、上記「おそれ」には、審査請求人がいうような「曖昧かつ漠然とした」可能性や単なる確率的な可能性ではない、法的保護に値する蓋然性が認められる。

ウ また、審査請求人は記載内容に誤りがある場合の不利益をいうが、事実に対する判断は教師が専門的知識等に基づき、全人格的な判断により誠実に行うべきものであって、万一、誤った記載がされたとしても、校長等により指導要録を作成する際には是正することにより、あるいは引継ぎを受けた後任の教師が、生徒等に接する中で記載に疑義があるとしてそれを指摘することによる等で記載の公正さを担保し得るものである。

エ なお、審査請求人は、「進学先等の第三者に開示されているにも関わらず本人に開示することとなると評価の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じるとは考えにくい」というが、「評価の適正な遂行に支障が生じるおそれ」については前述のとおりであり、その理解に立てば審査請求人の主張には理由がない。

オ 以上のことから、本件情報1は、条例第15条第3号の不開示情報に該当すると認められる。

(4) 本件情報2の不開示情報該当性について

ア 実施機関の説明によると、調査書は指導要録に基づいて大学の入学選抜のための資料として、ホームルーム担当教員等が原案を作成し、関係教員をもって組織した調査書作成に関する委員会の審議を経て、高等学校長が作成し、その責任において大学に提出されるものであり、本件情報2は、ホームルーム担当教員等が指導要録の内容を元に、特に必要と認められる指導事項や評価について、開示されることを予定せずに作成したものである。

そうすると、調査書は進学等に使用されるものであり、継続的に適切な指導及び教育を行うための基礎資料である指導要録とは性質を異にするものではあるが、指導要録を元に作成される以上、本件情報2も、開示されることを予定せずに、作成者自らの言葉で率直に記載された作成者の主観的要素に

左右され得る評価であり、積極的評価のみならず消極的評価も記載され得る内容のものであるという点で、本件情報1と同様である。

イ 従って、不開示前提で作成された本件情報2が開示された場合、上記2(3)アで述べたようなおそれ、即ち、教師、学校等への誤解や不信感を抱かれ無用の反発を招く可能性等から作成者がそのような事態を懸念し、率直な記載を差し控えたり、画一的な記載に終始したりするなどし、公平かつ適正な評価が記載できなくなるおそれがあるということができ、その結果、入学選抜のための資料としての重要性も損なわれるおそれがあるといえる。

ウ 以上のことから、本件情報2は、条例第15条第3号の不開示情報に該当すると認められる。

3 結論

以上のことから、本件情報1及び本件情報2には不開示とするだけの合理的な理由が認められるため、実施機関が本件個人情報を条例第15条第3号に規定する不開示情報に該当するとして一部開示決定を行ったことは、妥当である。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 附帯意見

審査会は、前記の結論を得る審議の過程において、「調査書の開示」について次のとおり附帯意見として付することとする。

- (1) 指導要録については、開示されることを予定せずに記載された評価の部分のうち、評価者の主観的要素に左右され得るものについて、不開示情報に該当するとした前記最高裁判所判決がある。しかし、調査書に関しては、過去の裁判例や他自治体の答申例では開示することとされたものがあり、また、公立学校入学者選抜の例ではあるが開示を認めている自治体もある。
- (2) 調査書は、入学者選抜のための資料として作成されるという性質上、その記載内容については指導要録に比して生徒等の関心も特に高いものであると思われる。審査請求人が指導要録に関して主張したように、生徒等は重大な利害関係を有しているともいえる。
すなわち、指導要録に比して、それだけ公正性や生徒等の自己情報コントロール権の確保への要請も強いといえる。
- (3) 今回、当審査会では、本件情報2が本件情報1と同様に「開示されることを予定せずに作成された」という制度上の前提の下では、「第1 審査会の結論」のとおり本件情報2の不開示妥当性を是認することとなったが、前記(1)に示すような他自治体での状況や、前記(2)に示す調査書の特性、すなわち、調査書が指導要録に比して、個人の権利利益の保護等への要請がより強い性質のものであるという特性を踏まえれば、調査書における「指導上参考となる諸事項」欄及び「総合的な学習の時間の内容・評価」の「評価」欄の記載が、指導要録における「総合的な学習の時間の記録」の「評価」欄及び「総合所見及び指導上参考となる諸事項」欄の記載と同様に、不開示を前提として作成されているという現状の制度ないし取扱いの合理性については、多少なりとも疑問が残る。
- (4) 以上のことから、調査書における「指導上参考となる諸事項」欄及び「総合的な学習の時間の内容・評価」の「評価」欄の記載について、不開示前提で作

成することとしている現状の制度ないし取扱いが、今後、個人情報保護の趣旨に鑑みたときに果たして妥当といえるのか、当県の教育行政における今後の課題ではないかととらえる。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成29年 4月12日	諮 問
平成29年 4月26日	事案審議 (平成29年度第1回審査会)
平成29年 5月24日	インカメラ審査 (平成29年度第2回審査会)
平成29年 6月28日	事案審議 (平成29年度第3回審査会)
平成29年 7月26日	事案審議 (平成29年度第4回審査会)
平成29年 8月23日	答申決定 (平成29年度第5回審査会)

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び委員

氏 名	職 業	備考
吉 田 祐 治	弁護士	会長
城 戸 照 子	大分大学経済学部教授	
森 竹 嗣 夫	大分県商工会議所連合会専務理事	
松 尾 和 行	大分合同新聞社取締役論説・地域連携・N I E担当	
水 谷 トシエ	大分県地域婦人団体連合会副会長	
貞 永 明 美	大分県医師会常任理事	
野 田 伸 子	元大分市立西の台小学校長	
佐 伯 圭一郎	大分県立看護科学大学看護学部教授	
吉 武 幸 子	元大分市市民課住民記録担当班グループリーダー	