

指導要録の開示問題について

—最高裁判所への意見書—

浦野 東洋一

東京高等裁判所は、平成 10 年 10 月 27 日の判決で、大田区教育委員会がなした児童指導要録の全部非開示処分について、違憲違法はなく、正当として是認できる旨判示しました。

この判決は、第一審判決が部分開示すべきとしたのを取り消して、全部非開示を是認したものです。私は、本件上告審において、最高裁判所がいかなる判断を示すのか、大きな関心をもっております。

いうまでもなく、最高裁判決の影響力は甚大です。本件上告審においてももしも貴裁判所が原判決支持の判決をくだすようなことがあれば、教育情報の公開・開示の流れをおしとどめ、逆流をおこさせることになりましょう。私は、そのようなことになれば、今切実に求められている学校改革・教育改革の実現に大きなマイナスの影響を及ぼすことになるかと心配しております。

貴裁判所におかれては、日本の教育の現状と将来に深く思いを致し、本件について注意深く検討、研究されますよう、教育研究者の一人として強く要望するものです。

私は、原判決の問題点を大きくは、

①憲法・教育基本法および子どもの権利条約などの国際教育法規が示している学校論・教育論をきちんと認識していないこと

②指導要録の開示を認めることの教育上の意味と問題について著しく誤解していること

にあると考えています。以下において、主としてこの点について私見を述べ、参考に供したいと思います。

第 1 章 憲法・教育基本法と学校

1 大日本帝国憲法と教育

憲法・教育基本法および子どもの権利条約が示している学校論、教育論の意味を正しく理解するためには、学

校と教育についての歴史についての認識が必要です。

大日本帝国憲法には、教育条項がございませんでした。それは教育を軽視したからではなくそれを重視したためであり、教育については天皇が勅命で定めることになりました（第 9 条、天皇の独立命令権）。

主権在君ですから当然と言えば当然なのですが、いわゆる教育権は天皇にあり、教育は臣民の義務と考えられていました。「義務教育」は、つまり小学校で学ぶこと、小学校へ就学させることは、子どもと親の天皇（国家）に対する義務であったのです。

教育目的として教育勅語が厳として存在し、教科書は国定でした。学校は「営造物」と観念され、その勤務関係と利用関係には「特別権力関係」が働くとされてきました。すなわち、学校長は教職員と児童生徒に対して「包括的支配権」をもつとされ、学校からは法治主義が排除されたといっても過言ではありません。

このようなシステムのもと、学校では注入暗記型の、そして行動様式を「型にはめる」教育が支配的でした。教師が教育の自由を主張し、親や子どもが学校に対して異議申立や要求を提起できる余地は、殆どありませんでした。

2 日本国憲法と教育

天皇主権から国民主権への原理的転換と同様、日本国憲法と教育基本法の制定は、学校と教育の在り方に根本的な転換をもたらすものでした。

日本国憲法の教育条項としてはまず第 26 条があります。同条は第一に、教育を受けることは国民の権利であると宣言しました。学問上は、教育への権利、学習権、発達権と称されることがあります。

同条は第二に、子どもの教育を受ける権利を保障する義務は親にある旨定めました（親の教育義務）。「義務教育」は、つまり小学校・中学校は、この親の教育義務を

共同で履行する場であるというように、意味内容が変わったのです。貴最高裁はかつて、この第26条の解釈の中で次のように判示しており、私もこの解釈に同意するものです。

「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである。」

「(子どもの教育は)専ら子どもの利益のために、教育を与えるものの責務として行われるべきものである」(学力テスト旭川事件、最高裁大法廷昭51・5・21判決)

憲法第26条は第三に、教育立法における勅令主義を否定し、法律主義を明示しました。

3 教育基本法と学校

教育基本法第6条は、「法律に定める学校は、公の性質をもつ」と規定しました。「公」は、Publicであり、「オカミの」という意味ではなく、みんなに開かれたもの、みんなのものという意味です。

したがって、教育基本法の学校論・学校観は、学校とはみんなに開かれた、みんなのものであるということになります。

先に述べた憲法第26条の解釈(子どもの教育を受ける権利に対応する親の教育義務を共同で履行する場としての学校)と教育基本法のこの規定を重ねてみますと、憲法と教育基本法は、第一に、学校では特別権力関係が働くとする理論(特別権力関係論型学校観)を否定したこと、第二に、学校とはみんなできつてゆくものであるとする理論(パートナーシップつまり参加協力型学校観)を採用したということが出来ます。

ちなみに当時の文部省は、憲法・教育基本法にそった新しい学校づくりをおおいに推奨していました。たとえば、1949年4月発行の、文部省学校教育局『新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針』を見ますと、最初の方に「教育方針の樹立」という節があり、そこには、「新制中学校または新制高等学校に関係する教育者と一般の人とは、その学校の教育方針を、相当期間にわたって研究した上で、これをたてなければならない。これをたてるには、校長も教師も生徒もその土地の人々もこれに参加することが必要である」(8頁)と明記されています。教師、生徒、保護者(当時の用語は「父兄」)、地域住民の学校参加の必要性和重要性が、この指導文書の随所に展開されているのです。

第2章 参加の前提としての情報の公開・開示

1 学校参加と情報の公開・開示

しかし、戦後改革において、教師や生徒や保護者が学校運営や学校教育に参加していくシステムが法的に整備されることはありませんでした。この点、戦後教育改革は不徹底であったと言わざるをえません。

また、国際的にはアメリカの対日政策の変化(冷戦構造)、国内的にはいわゆる55年体制の成立(教育界では文部省対日教組という対立図式)などの事情もあり、生徒や保護者や住民の学校参加はなかなか実現しませんでした。

1986年に臨時教育審議会は次のように答申しました。

「学校は、憲法、教育基本法等に規定されている父母、児童・生徒の教育上の諸権利の尊重に努めなければならない。学校は、地域社会や父母・家庭に対してもっと開かれた学校運営を行うよう努力し、児童・生徒の個性と人権を尊重する基本姿勢を確立し、学校への新鮮な風通しをよくすることが必要であろう」(1986年4月23日、臨時教育審議会第二次答申)

以後、「開かれた学校」づくりということが教育改革の重要課題となりました。1998年9月の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、あらためて開かれた学校づくりについて提言しました。

私は、開かれた学校にするということは、生徒、保護者、住民の学校参加を実現することであると理解しています。

学校に参加してゆくためには、参加する人々が学校のことについて知っていること(あるいは知ることができること)、わが子の学校での様子等を知っていること(あるいは知ることができること)が必要不可欠です。学校の一般教育情報(教育計画、校則など)の公開と個人教育情報(指導要録、内申書など)の開示は、学校参加の前提的条件と考えます。

2 学校参加の必要性和正当性

核家族化、少子化、情報化、経済的豊かさなど、総じて社会の変化するスピードが速くなりました。その中で、当然子どもも変化し、子育てと教育が難しくなっています。

子育てに自信を持てる親は少なくなっています。不安が高じてノイローゼとなったり、児童虐待に走る親が増

えています。

教師も同様です。カウンセリングマインドが要求され、生活指導面での仕事が増大しています。しかし教師はそうした領域の免許状をもっているわけではなく、教師の専門職性が揺らいでいます。

こういう時代にあっては、次のように考えるのが現実的です。すなわち、子どもの成長については、子ども本人の自覚や努力、家庭や保護者のあり様、教師の働きかけのそれぞれが、比喩的に言って3分の1ずつの責任を負っている。生徒を真ん中に、家庭（保護者）と学校（教師）とのコミュニケーションと協力関係がうまく働いた時に、子どもは最もよく育つ。したがって、親や生徒の学校参加は是非必要である、と。

つまり、子どもの教育の困難な現実が、親や生徒の学校参加を求めているという事ができます。臨時教育審議会答申以後開かれた学校づくりが政策課題になっているという事実は、このことの反映です。

この参加型の学校観は、前述のように、憲法・教育基本法の学校論に合致しています。したがって、開かれた学校づくり（親や生徒の学校参加の実現）は、憲法・教育基本法の理念を50年後の今、ようやく実現するという意味をもつとりくみとなります。

また、参加協力型の学校観は、子どもの権利条約や世界の教育改革の動向に合致しています。欧米だけでなく、1990年代中頃からお隣の韓国、台湾においても、保護者や住民や生徒の学校参加が法令により保障され、あるいは義務づけられています。

第3章 開示否定論の誤謬

1 開示否定論の主な論拠とその誤り

指導要録の開示を、教育上好ましくないとして否定する従来の見解の主な論拠は、

- ①指導要録は、成長過程にある児童・生徒について継続的な指導をするために教師が作成する基礎資料であり、教師間の内部文書としての性格が強い
- ②開示を前提とすると、マイナス面についてありのままに記載することを差し控えたり、画一的な記載に終始するなどして、指導要録が形骸化し、空洞化するおそれがある
- ③開示すると事実認識や評価についての見解の違いから、教師（学校）と子ども・親との間に反発や不信感が生じ、信頼関係を損なうおそれがある

- ④開示するとマイナス面について記載されていた場合、その子どもや保護者の自尊心を傷つけ、学習意欲や向上心を失うなど、教育上好ましくない影響を及ぼすおそれがある

というものです。本件原判決もまた、この論旨を採用しています。

教育学の立場から私見を述べますと、これらの論拠は事実認識を誤っておりますし、何よりも社会や学校は変化しており、さらによりよい学校に変化させることが必要であるというダイナミズムについての事実認識を欠いているという重大な誤謬を犯しています。

上記①については、指導要録における所見記載は、当該学校における教育評価の正式な表示であり、上級学校受験時の「調査書」（いわゆる内申書）の基礎資料となり、進学・転学先の学校にはその写しが送付され、また子どもの補導関係機関に情報提供する際の資料とされるものでありますから、指導要録を教師間の内部文書として理解するのは事実認識として誤っています。

したがって、指導要録の記載は「公正」であることが強く求められているわけですが、本人や保護者に開示することはその「公正」さを担保するシステムであると考えます。

②については、指導要録に記載される評価は、子ども本人の人間としての成長・発達に資するものでなければなりません。つまり、マイナス評価であればあるほど、子ども自身の反省・自覚につながるような工夫が必要であり、それは教師の専門性に属することです。

事実として、指導要録に厳しいマイナス評価を記載しなければならぬほどの問題行動があった場合、教師は親にも伝え、親と教師の協力的な指導によってその子を立ち直らせようとしています。こういうとりくみがなされていれば、仮にその問題行動について教師（学校）の対応を含め指導要録に事実即して記載されているのを本人や親が見ても納得するでしょう。

問題は、そうした本来とられるべき教育活動がなされないまま、指導要録に教師だけの情報と判断によるマイナス評価が記載されることです。本来的な教育活動のできない教師の記載は「公正」を欠く恐れがあり、その被害から子どもを守るには、開示というシステムが必要であると考えます。

したがって、開示すると指導要録が形骸化するという議論は、よほど力量（専門性）の無い教師を前提とする、例外的に成り立つかも知れない議論であり、到底一般性は持ち得ないと判断されます。

③、④について、今述べたように、教師がきちんと教

育活動をしていて、その上で指導要録の記載は評価活動であり、評価は子ども本人の人間としての成長・発達に資するものでなければならないという観点から記載されていれば、開示してもいっこうに構わないということになるはずで、つまり、教師の専門性が発揮されていれば、問題はないのです。

事実として、開示請求事例の殆どは、学校（教師）への信頼関係が崩れた結果生じています。学校（教師）不信の結果であるとも言えます。したがって、開示しなければ信頼関係を回復する糸口さえつかないのです。

マイナス評価を開示した場合の子ども・親との関係については、合理的な異議申立については学校・教師として受け入れ、訂正し、お詫びする、不合理なものについてはいねいに説明する、最終的に見解が対立した事柄については両論併記の手続きをとるという原則で誠実に対応すべきであるし、そうすることが信頼関係を回復する道であると考えます。

2 プライバシーの権利と教育

憲法第13条に含まれるプライバシーの権利は、かつては「ひとりにしておいてもらう権利」と考えられていましたが、今日では「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」として積極的に解釈されています。

このプライバシーの権利及びそれを保障するための個人情報の保護という考え方からすれば、個人情報である指導要録の開示は至極当然のことです。

私はこれまで、憲法第26条を軸とする憲法・教育基本法の学校論・教育論にてらして、また開かれた学校づくり（生徒・保護者の学校参加の実現）が重要課題となっている現実にてらして、指導要録の開示は当然であり、

また必要である旨縷々述べてきました。

したがって、私の解釈では憲法第26条に発する教育権の理論と、憲法第13条に発するプライバシー権の理論とは、矛盾対立するものではありません。結局は、今日の学校教育は、人間にとって大事な人権を保障実現すべき公共的な活動であり、指導要録のような個人情報の保護（本人開示）も、教育にかかわる人権保障に他ならないからです。

指導要録の本人開示に反対する意見が教育委員会に存するのは、プライバシーの権利の観念が教育現場にまだ十分に普及定着していないことのあらわれであり、また同時に憲法第26条を軸とする権利としての教育の観念が十分に普及定着していないことのあらわれであると考えられます。

指導要録の本人開示否定論の主な論拠については、あたかも学校が「営造物」と観念されていた時代の教師、つまり本人開示など思いもつかず、“自由勝手に”指導要録を作成していた時代の教師の発言ではないか、という印象を受けます。

しかし、学校・教師は確実に変化しています。各種の研修、研究者やマスコミの指摘などによって、プライバシーの権利の観念も相当普及していると判断されます。本人開示が行われても、否定論者の言うような「混乱」は起らないであろうと考えます。

以上のとおりでございます。短い文章ですが是非御検討され、学校改革に資する判決を出されるよう強く希望するものです。

以上

(1999年12月、和久田修弁護士を通して
最高裁判所に提出した書面である。)

On the Problem of Access to Cumulative record of education

Toyokazu URANO

On 27 October 1999, The Tokyo High Court decided that local board of education can reject people's any appeal of access to his/her children's cumulative record of education. So the complainants appealed to The Supreme Court.

I think the access to cumulative record of education should be allowed. This paper is my opinion which was sent to The Supreme Court by way of the complainants' lawyer, Mr. Osamu WAKUTA in December 1999.