

学校のアカウンタビリティと情報公開・開示

上越教育大学 若井 彌一

はじめに

筆者は、数年前、ある教育雑誌に「これだけはとらえておきたい重要課題」と題して、10項目の課題を掲げ、その①として「学校の教育責任（アカウンタビリティ）の自覚」を取り上げ、そのなかでアカウンタビリティについて次のように説明した。「アカウンタビリティ（accountability）は、一般的用法としては一定の目的・目標を効果的または効果的な方法で達成したことを対外的に説明すべきことの責任という意味の言葉である。学校のアカウンタビリティという場合には、学校がその目的・目標とすべきところに向かって、効率的・効果的に十分にその教育活動を展開し、成果があがっていることを説明すべきことの責任、すなわち学校の負っている教育責任（educational accountability）の意味で用いられている^①」。

アカウンタビリティは、最近では「説明責任」という訳語で定着しつつあるように思われるが、この場合、注意が必要なことは、相手方の求めに応じて、何かを説明しさえすればよいという、単なる応答・説明の責任の意味ではなく、組織・事業体として、一定の目的・目標に向かって効率的・効果的に十分に活動を展開し、成果を生みだしていること（途中経過であろうが最終結果であろうが）を説明すべき責任を意味するのがアカウンタビリティという言葉であるということである^②。

このような意味合いで「学校のアカウンタビリティ」を捉えた場合、各学

校の総体としての教育・経営に関する諸情報の公開や開示について、どのように理解し、実施に際してどのような点についての留意が求められるか。小論では、これらの点を明らかにしようとするものである。紙幅が限られているので、注記は必要最小限にとどめることをご了解願うものである。

1. 学校のアカウンタビリティを重視するわが国教育改革の動向

現在進められつつあるわが国の教育改革の最も直接的な起源を昭和59（1984）年8月～昭和62（1987）年8月設置の臨時教育審議会（以下「臨教審」という。）による「教育改革に関する第一次答申」（以下「第一次答申」という。昭和60（1985）年6月26日）、「教育改革に関する第二次答申」（以下「第二次答申」という。昭和61（1986）年4月25日）、「教育改革に関する第三次答申」（以下「第三次答申」という。昭和62（1987）年4月1日）、「教育改革に関する第四次答申」（以下「第四次答申」という。昭和62（1987）年8月7日）に求めることは、大方異論のないところであろう。

解説するまでもなく、現在進められつつある教育改革は、文部省の「教育改革プログラム」によって進められているが、この「教育改革プログラム」は、臨教審の答申で提起された改革構想を具体化するという内容のものとなっている。

(1) 臨教審答申で提起された「開かれた学校」

臨教審は、その第三次答申で、次のように「開かれた学校」の必要性を提起した（第2章「初等中等教育の改革」第5節「開かれた学校と管理・運営の確立」（1）「学校の活性化のための新しい課題」）。

① 従来いわれてきた「開かれた学校」は、学校施設の地域社会への開放というような比較的狭義の意味でとらえられがちであった。しかし、これからの「開かれた学校」の在り方は、単なる学校施設の開放という範囲をこえて、学校施設の社会教育事業等への開放、学校の管理・運営への地域・保護者の意見の反映等をはじめとする開かれた学校経営への努力、学校のインテ

リジェント化の推進など学校と他の教育・研究・文化・スポーツ施設との連携、自然教室、自然学校等との教育ネットワーク、国際的に開かれた学校などへと、より広く発展するものと考えられる。学校の管理・運営についてもこうした「開かれた学校」にふさわしい在り方が模索されなければならない。

③ 学校・家庭・地域社会は、児童・生徒の立場を中心としてその責務と役割を果たすため、本来の機能の充実を図るとともに、有機的連携、相互協力に努力する必要がある。このため、学校は教育方針等について、保護者に積極的に説明するなど十分な情報の提供を行い、また、保護者や地域住民の意見を学校の運営に生かすように努めるなど保護者や地域住民に対してより開かれた学校経営を心がけなければならない。②④⑤（省略）

「開かれた学校」「開かれた学校経営」の努力との関わりで、保護者に対して学校の教育方針等についての積極的な説明を行うなど、十分な情報の提供が必要であることが述べられている。「開かれた学校」を施設・設備開放中心の発想から開かれた学校の管理・運営あるいは学校経営中心の発想への質的転換を促す重要な提言であり、これ以後、「開かれた学校」はこのような意味あるいは趣旨で語られることが教育界では通例となった。

(2) 中教審答申で提起された学校のアカウントビリティ

中央教育審議会（以下「中教審」という。）は、平成10（1998）年9月21日、「今後の地方教育行政の在り方について」と題する答申を文部大臣（有馬朗人）に対して行った。この答申では、臨教審よりもさらに踏み込んで、「地域に開かれた学校づくり」の推進の必要性が指摘されると同時に、「学校の経営責任」との関連で、学校の教育目標とそれに基づく具体的教育計画、さらにはその実施状況についての自己評価を保護者・地域住民に説明することの必要性が次のように提起された。（答申の第3章「学校の自主性・自律性の確立について」 6「地域住民の学校運営への参画」）

学校が地域住民の信頼にこたえ、家庭や地域が連携協力して教育活動を展開するためには、学校を開かれたものとするとともに、学校の経営責任を明

らかにするための取組が必要である。このような観点から、学校の教育目標とそれに基づく具体的教育計画、またその実施状況についての自己評価を、それぞれ、保護者や地域住民に説明することが必要である。(中略)

具体的改善方策 (教育計画等の保護者、地域住民に対する説明)

ア 各学校においては、教育目標や教育計画等を年度当初に保護者や地域住民に説明するとともに、その達成状況等に関する自己評価を実施し、保護者や地域住民に説明するように努めること。また、自己評価が適切に行われるよう、その方法等について研究を進めること。(イ～カ 省略)

アカウンタビリティという用語が使われてはいないものの、内容的にはまぎれもなく学校のアカウンタビリティが提起されていることがわかる。

ここで掲げられている「自己評価」についての保護者・地域住民への説明が、将来的にも「自己評価」とどまるのか、「自己評価」では教育実践・経営努力を促すに限界があるとして、いわゆる外部評価の必要性へと変わっていくのかについては、現段階では見通しが定かでないが、いずれにせよ、学校のアカウンタビリティという考え方が、今後教育界の常識化していくことは間違いないであろう。

ちなみに「学校」のうちでも大学についてはアカウンタビリティの手続き的整備の徹底が図られてきており、すでに大学設置基準(昭和31年10月22日公布、文部省令第28号)で、自己点検・自己評価、情報の積極的な提供に関する規定が置かれている(第2条、第2条の2)。

これらの規定は、国・公・私立の別なく、すべての大学に適用がある。また、大学院設置基準(昭和49年6月20日公布、文部省令第28号)の第1条の2、短期大学設置基準(昭和50年4月28日公布、文部省令第21号)の第2条でも大学設置基準第2条と同趣旨規定がなされている。大学審議会の答申に即して、自己点検・自己評価の公表を努力義務とすることについては、すでに平成3(1991)年の大学設置基準の一部改正に基づいて実施してきたのであるが、平成11年の大学設置基準の一部改正により、自己点検・評価および

その結果の公表が義務化され、加えて、学外者による検証の努力義務を内容とする規定に改められたものである。

2. 教育・経営情報の積極的提供への取り組み

以上述べてきたところから、わが国の教育改革の基調としては、学校のアカウンタビリティが重視され、学校教職員の意識改革が強く求められていることが明白である。学校のアカウンタビリティを当然視する方向で今後の教育改革は進められていくと予想される。小・中学校等の場合であっても、今後は、学校のアカウンタビリティを強く自覚して教育・経営の充実を図ることが不可避の課題であるといっても誇張にはならないであろう。

それでは、どのような事項について、保護者や地域住民に対して情報提供していくことが必要かを幾分立ち入って述べることにする。

(1) 教育基本法・学校教育法・学習指導要領との関連で自校の教育方針を明らかにする

わが国では、国・公・私立の別なく「法律に定める学校は、公の性質をもつもの」とされ（教育基本法6条1項）、また、国・公・私立の別なく（宗教の取り扱いを除く。）学校教育法、同法施行令、同法施行規則の適用を原則的に受ける。要するに、各学校（小・中学校等）は、どの学校も、わが国の公教育を担うものとしてそれぞれの教育活動を行っている。

このことを保護者や地域住民に、改めて認識してもらう意味からも、教育基本法1条（教育の目的）、2条（教育の方針）、3条（教育の機会均等）、4条（義務教育）、5条（男女共学）、6条（学校教育）、7条（社会教育）、8条（政治教育）、9条（宗教教育）との関連において、また、学校教育法の小・中学校等の教育目的・目標規定（小学校=17条、18条、中学校=35条、36条、高等学校=41条、42条、中等教育学校=51条の2、51条の3、盲・聾・養護学校=71条、幼稚園=77条、78条等）との関連において、さらには、学習指導要領との関連において、自校の教育方針を明らかにしておくことが必要である。

教職員が、教育基本法、学校教育法、学習指導要領の要点を理解していることは当然にも要請されるが、児童・生徒の保護者や地域住民がこれらの事項に通暁していることは予想しがたい。これらの事項にある程度（最低限）の理解があって、「自校」の教育問題を論じ合うのと、そうでないのでは、論議のレベルがまるで違ったものとなる。保護者・地域住民を単に各種の会や行事に参加を促すだけでは、不十分であり、学校は、教育を専門的に担う立場から、教育の素人である保護者・地域住民に対し、上記の事項について簡潔に説明することを厭うべきではない。論議の内容が日本の学校教育の基本的方向と関連づけられることなく、内向きの「自校」のことに限定されているようでは「開かれた学校」の意味がない。

(2) 児童・生徒の評価の仕方について、指導要録、調査書との関連にも留意しつつ説明する

保護者が一般に強く関心をもつものがわが子の評価についてである。児童・生徒は「評価される立場」にあり、保護者も心情的に児童・生徒の立場にあると見るのが自然である。訴訟にまで発展した事例の多くは、「評価される立場」にあり、またはあった者が、指導要録や調査書でどのように記載されているか、またはいたのかを確認しようとするものである。

わが国の場合、いわゆる「内申書裁判」が大きな国民的関心事となり、調査書やその基礎となっている指導要録の記載内容が児童・生徒の不利益につながるものではないかという「負の印象」を少なからぬ国民がもっていると推認される。「内申書裁判」の過程において、原告が調査書の記載によって事実上不利益な判定（不合格）を受けていたことが明らかとなったことは、調査書や指導要録の教育的本質論議への関心よりも、わが子に関する記載内容が将来の不利益につながるものでありはしないかという心理的不安を煽る結果を招いたと思われる。きわめて特異な事例があたかも一般的事例であるかのように誤解されてしまうことのないように解説するとともに、調査書や指導要録の法令上の評価文書の記載原則・方針、通知票を出している学校の場合には、調査書や指導要録と通知票の関係などについて簡潔な説明が必要と思われる。

このような説明をあらかじめ、学校側がとることにより、保護者の不安（児童・生徒を含めて）や地域住民の素朴な疑念を一掃することが可能となり、学校（教職員）と児童・生徒およびその保護者との間における無用なトラブルを防ぐうえで効果を期待できる。むしろ「寝た子を起こす」ような一面も現象的には見られるであろうが、学校教育の専門家として、個々の具体的な質問に対しても合理的な説明ができるようであればならない。

(3) 懲戒を含め、生徒指導の基本方針について説明する

学校教育法11条 校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部大臣（平成13年1月6日から文部科学大臣―筆者注―）の定めるところにより、学生、生徒及び児童に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

学校教育法施行規則13条第1項 校長及び教員が児童等に懲戒を加えるに当たっては、児童等の心身の発達に應ずる等教育上必要な配慮をしなければならない。

第2項 懲戒のうち、退学、停学及び訓告の処分は、校長（大学にあっては、学長の委任を受けた学部長を含む。）がこれを行う。（第3項、第4項省略）

学校教育法および同法施行規則の懲戒規定についての説明、また、民法820条「親権を行う者は、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う」、民法822条1項「親権を行う者は、必要な範囲内で自らその子を懲戒し、又は家庭裁判所の許可を得て、これを懲戒場に入れることができる」の規定についての説明を行うことにより、学校（校長および教員）の行う懲戒には厳しい制約があること、また、公平取り扱いの原則は厳守することが必要であること、親権者のその子に対する懲戒は、学校の行い得る懲戒よりもその範囲が広いと解釈されていること、教育条理的に考えても、児童・生徒にとって最も身近な存在である保護者（通例、親権を行う者）が必要があると判断したときには、厳しい叱責・懲戒が必要であることについて保護者の理解を深めさせることが必要である。

学校の懲戒をめぐるってはトラブルが発生しやすく、とくに児童・生徒に対

する体罰をめぐっては、そのことを事由として任命権者によって処分されてしまう教員が後を絶たないのが現実であり、寒心に耐えない。

懲戒についての説明はもちろんであるが、生徒指導の基本方針についてもあらかじめの説明、すなわち事が起きる前の説明が必要であり、この説明は学校と家庭（保護者）とのトラブル発生を防止し、さらに進んで「積極的な生徒指導」のための効果的な連携を行っていくうえで重要である（「積極的な生徒指導」は、非行や問題行動の防止対策等を中心とする「消極的な生徒指導」に対する概念である）。

(4) 学校の予算執行や児童・生徒からの必要経費の徴収について、基本的事項を説明する

学校の会計に関する事項も、時としてトラブル発生の原因となる。あらかじめ情報提供できる部分については、それを行い、無益なトラブル発生を防止することが賢明であろう。

とくに補助教材の使用に関しては、その金額負担の程度というより、むしろ内容の是非をめぐって学校と一部の保護者の間で対立が激化してしまうケースが時に見られるところから、東京都の公立学校の場合のように、補助教材の採択・使用条件が学校管理規則で定められている場合には、その説明を、そうでない場合にも、学校としてどのような内部規則や基準で採択・使用がなされるものであるかをあらかじめ説明しておくようにしたい。

(5) 学校事故・緊急事態の発生防止と発生後の対応について、基本的事項を説明する

各学校では、学校保健法（昭和33年4月10日公布、法律第56号）の定めるところに従い、学校保健安全計画を立て（第2条）、学校環境衛生の維持・改善に努め（第3条）、学校の施設・設備の点検・修繕等の措置を講ずる等、学校環境の安全維持を図らなければならないものとされている（第3条の2）。そして、実際にも、多くの学校ではこれらの規定の趣旨に即して、児童・生徒の安全な学校生活の確保のために努めていることであろう。しかし、それにもかかわらず学校事故は発生するし、かつてのO-157問題のような深刻な事態に立ち至ってしまうこともある。危機管理の観点に基づく学校経営の

必要性が類書で説かれるゆえんである。

学校の危機管理という考え方に基づいて学校事故・災害等に備える場合、何よりも徹底を期すことが必要なのは、児童・生徒を死に至らしめる危機をどのようにして回避するかということである。朝元気に家を背にして登校していった子どもが学校のなかで、あるいは学校の教育活動が原因で、はたまた昼休みとか放課後等における思いがけない事故等により命を失ってしまった場合、保護者が「運がなかった」などと冷静に考えることができるようになるのは、相当期間が経過してからのことである。原因が何であれ、である。

このように、児童・生徒がその命を失うということの深刻さ（重大さ）を考えると、登下校も含めて、学校は児童・生徒の生命の安全確保のために、どのような配慮をしているのか、また、学校の努力に対して、保護者や地域住民に対してはどのような協力を願う必要があるのかを説明し、理解を求め、協力を仰ぎ、実践に努めなくてはならない。このような努力をしても、なお完全には重大事故を防ぐことができないかもしれないが、努力をしなくて重大事故が発生した場合と、努力をしたにもかかわらず発生した場合とでは、被害児童・生徒の保護者や地域住民の学校に対する信頼感情に大きな違いが出てくる。

ただ、ここで一点指摘しておくべきことがある。多くの場合、国立学校と公立学校における学校事故に関しては、国家賠償法1条1項の「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」という規定を根拠として、原告側が学校教職員及び学校の設置者の側の過失の存在を主張し、裁判では過失の存否及びその程度が争点となる。過失（もちろん、故意についても）の存在が認められなければ、損害賠償請求は認められないという、過失責任の原則がとられているため、学校側が過失の存在を明白に否定し得るほどに万全の配慮をしていたとなると、原告側の訴えは斥けられる結果になる。被害者側の損害賠償請求が認められるためには、学校（教職員）側にほどほどの過失があったほうがよいのである。過失責任の原則を採用していることの一つの法的矛盾点である。

日本体育・学校健康センター法（昭和60年12月6日公布，法律第92号）に基づいて，義務教育諸学校等の管理下における児童・生徒の災害（負傷，疫病，障害または死亡をいう）につき，当該児童・生徒の保護者に対して災害共済給付を行うか否かについては，学校側の過失の存否は基本的に問うところではないけれども，死亡の場合の災害共済給付（死亡見舞金という）は，最高でも2,500万円であり，低い場合には1,250万円である（日本体育・学校健康センター法施行令〈昭和60年12月27日公布，政令第331号〉第5条第1項第3号）。この程度の額では，納得がいかないところから，死亡事故の場合には多額の損害賠償金を求めている訴訟に発展するケースが多いのである。

以上，5点にわたって，各学校が保護者や地域住民に対して，その教育・経営に関する情報を積極的に提供し，説明することの必要性について述べてきた。しかし考えてみれば，(1)教育基本法・学校教育法・学習指導要領との関連で自校の教育方針を明らかにする，(2)児童・生徒の評価の仕方について，指導要録，調査書との関連にも留意しつつ説明する，(3)懲戒を含め，生徒指導の基本方針について説明する，(4)学校の予算執行や児童・生徒からの必要経費の徴収について，基本的事項を説明する，(5)学校事故・緊急事態の発生防止と発生後の対応について，基本的事項を説明する，というようなことは，程度の違いこそあれ，多くの学校では，すでに実践してきていることではないか。その意味では，(1)～(5)の実践に努めるべきであるという筆者の提案は，これまでの多くの学校で，それぞれに取り組んできたことのうち，とくに重点的に取り組むべきであると判断される諸事項を再確認したものであり，それ以上のものではない。

これらの取り組みの有無，その程度は，学校に対する保護者や地域住民の理解を深め，信頼感情を強化すると一般的には予想されるのであるが，(1)～(5)はそれ自体，ストラテジー (strategy)，いわば戦略の次元のことであり，それがタクティクス (tactics)，いわば戦術として遂行されるかどうかは別の問題である。そして，多くの場合，学校が保護者や地域住民から批判・非難の対象とされるのは，ストラテジーの次元ではなく，タクティクスの次元にかかわってである。タクティクスの質の良否・高低を決定的に左右するの

は、個々の「教育」活動（学校教育法28条6項等）を担う教員（教諭等）である。このように各学校がそのアカウントビリティを高水準で遂行できているか否かは、ストラテジー次元の検証だけでは足りず、タクティクス次元の検証も必要であり、これらの総合的評価が各学校のアカウントビリティの水準を示すことになる。

3. 情報公開・開示請求への個別的備えから一般的備えへの転換と組織的取り組み

先に、多くの場合、学校が保護者や地域住民から批判・非難の対象とされるのは、ストラテジーの次元ではなく、タクティクスの次元にかかわってであると指摘した。批判・非難の程度が厳しいものは、話し合いによっても学校（教職員）と保護者又は地域住民の双方の合意を得るに至らず、事の是非が法廷で争われることになる。

批判・非難の程度が厳しいものといっても、その個々の内容は広範であるが、多くの場合に共通している点は、批判・非難をする人々（児童・生徒及びその保護者が主である）が、学校の教育・経営活動との関連あるいはそれが原因で、何がしかの不利益を被ったと主観的に感じていることである。これまで裁判所の審理の対象とされてきた学校の教育・経営活動に関する情報の公開や個人情報の開示を求める訴訟事例もその例外ではない。

ここでは、紙幅の制約上、個別的裁判事例を仔細に及んで解説する余裕がないので、これまでの裁判事例を概括して、次の2点を指摘しておきたい。^⑨

【その1】 各学校の教育・経営活動に関する情報の公開又は開示（個人情報の場合）を求める動きに対しては、これまで個別的な対応が中心であったが、結果的に裁判の結果であれ、裁判に至らない段階での行政上の争いの結果であれ、情報の公開又は開示を是とする事例が積み重ねられてきている。各学校においては、個別的に判断して、公開又は開示の請求に応じるという個別的備えから、原則的にそのような公開又は開示の請求があった場合には可能な限り応じるという原則的備えに転じるという積極的姿勢が求められる段階を迎えていると判断される。情報公開条例や個人情報保護条例上は、実

施機関は教育委員会であるが、教育委員会が管理している情報の多くは、所管の学校の校長名義で作成されているものである。したがって、今後、教育委員会と所管の学校の校長との協議会（検討会議）で、具体的に、どの事項（情報）について、どの程度まで公開又は開示することが可能かについて、前向きに検討を加えることが課題とされなくてはならない。

情報公開請求裁判の走りの好例として知られている「福岡県高等学校別中退・留年者数公開請求訴訟」の一審判決で、福岡地裁は被告県教育委員会が、高等学校別の中退・留年者数を公開すると、中退・留年者が個人的に特定されたり、あるいは在校生の意識に悪影響を与えるなどのマイナス作用があると主張していたのを斥け、原告側の主張に与して、「本件情報が公開されれば、高校教育についての県民の関心が喚起され、教育行政についての県民の積極的参加を促すことになり、望ましい結果を生ずる」と、公開の積極的意義を認めている。本件訴訟は、二審の福岡高裁も原審を支持し、確定している（福岡地裁判決・平成2（1990）年3月14日、福岡高裁判決・平成3（1991）年4月10日）。このような考え方を基本としつつ、しかし、一方で、例外的に公開・開示が妥当・適切とは判断できない情報にはどのようなものがあるかを改めて確認する作業が必要である。^⑨

〔その2〕 上記のような課題に对应していくためには、当然のことながら、これまでと同じレベルでの取り組みでは不十分である。各学校の教育・経営活動の内容全体（計画－実施－評価）を、よりきめ細かに把握し、記録する方法的工夫が不可欠である。と言っても、最初から完璧なものを開発できるわけではないから、一步一步改善を加えていく姿勢で事に臨めばよいわけである。

児童・生徒の学習活動について、児童・生徒の関心・意欲、学習の過程と児童・生徒の精神的充実感の程度、学習活動の結果としての到達度をどのような方法により、どのような記述用語で簡潔に記録していくかは、今後の各学校の大いなる組織的な取り組み課題の一つである。

〈注〉

- ① 若井彌一「これだけはとらえておきたい重要課題」『教育ジャーナル』学研，平成8年7月号，7頁。
- ② 一般に法律上の「責任」に該当する英語は responsibility であるが，この場合，作為義務が想定されているならば，義務履行の程度は最低限（minimum standard）でよいことになるが，accountability の概念はこれよりもはるかに広範囲であり，求められる活動・行為基準は最大限（maximum standard）が目指されている。なお，わが国における，早い段階でのアカウントビリティ研究として，高見茂「イギリスの教育体系におけるアカウントビリティ（accountability）」『日本教育行政学会年報』第6号，教育開発研究所，昭和57年，138頁～152頁，があり参考になる。
- ③ 情報公開関係の主な訴訟事例については，拙稿「情報公開の最近の動向」『学校経営』平成5年6月号，第一法規出版，23頁～30頁を参照いただきたい。また，次の文献が有益である。『情報公開読本』教育開発研究所，平成5年。兼子仁，早川昌秀共著『学校の情報公開』ぎょうせい，平成10年。
- ④ この作業を各学校で行う場合，国の法律，行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日公布，法律第42号），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（昭和63年12月16日公布，法律第95号），また，制定されている場合には学校所在都道府県及び市町村の情報公開条例と個人情報保護条例の規定内容を踏まえることが必要である。