

「子ども理解のための『指導・支援カルテ』」問題を考える —主として子どもの基本的人権保障の観点から—

大城 渡

Considerations on privacy issues concerning child education records in terms of fundamental human rights

Wataru OSHIRO

要 旨

「子ども理解のための『指導・支援カルテ』」は、子どもの理解に資するためと称して、子ども本人や親権者には秘密にして、沖縄県内の全公立学校において2004年からすべての子どもを対象として教師によって作成されてきた、子どもの性格や家庭環境、問題行動等について詳細に記した文書である。カルテは、その作成手続上、県や市町村の個人情報保護条例に抵触し、そもそも子どものプライバシーの権利や教育を受ける権利等憲法上の基本的人権を著しく侵害するおそれのあるものである。本稿では、主として子どもの基本的人権保障の観点から、カルテと子どもの人権との関係を明らかにしつつ、このような学校教育の現場におけるカルテの問題性を詳細に検討する。また、カルテの問題の検討を通して明らかとなった、子どもの人権保障と個人情報保護制度との関係についても言及している。

キーワード：子どもの人権、プライバシーの権利、自己情報コントロール権、教育を受ける権利、個人情報保護

Abstract

This article considers the privacy issues related to child education records, which contain details concerning children's character, domestic environment, misconduct and such, in terms of the fundamental human rights of children. The records which teachers make against all children in public schools in Okinawa infringe on the right to privacy, the right to control of personal information, the right to education, and others. We examine the relations between the records and the rights of children, between the systems protecting personal information and those securing the rights of children.

Key Word : fundamental human rights of children, right to privacy, right to control personal information, right to education, protection of personal information

1 はじめに —問題の契機として—

本稿で取り扱う問題の発端は、2009年5月20日付け地元紙（沖縄タイムス）朝刊1面トップ記事として、個人情報保護に係る次の記事が掲載されたことであった。

「西原町内の小中学校が児童・生徒の行動などを記録、

保管する『子ども理解のための「指導・支援カルテ」』に事実と異なる記載があったとして、子どもの親が同町教育委員会に記載の削除を求めた不服申し立てについて、同町の情報公開審査会…は19日、保護者の主張を認め、記載の削除を答申した。カルテに明確な法的根拠がなく、本人や保護者への説明もないまま、教員の判断だけで一方的に記載されていたと指摘した。」⁽¹⁾

「子ども理解のための『指導・支援カルテ』」(参考までに、本稿末尾にその様式の一例と記入例を資料として掲げている。)は、2003年7月に沖縄県中頭郡北谷町で発生した少年グループによる中学2年生殺害遺棄事件が明るみに出た直後、県教育委員会が対応策として打ち出したもの⁽²⁾である。そこには、主として学級担任教師がその主観に基づき、子どもの気になる行動や性格、交友関係、家庭環境などを記入し、生徒指導にかかわる関係者に資料として配布することもあり、また進級時には新任に引き継ぐものとされている。当初は、不登校や長期欠席の子どもが対象であったものが、04年からは県内の全ての公立小中学校の児童生徒に対象が広がった⁽³⁾とされている。

その後、西原町でその存在が発覚した、この「子ども理解のための『指導・支援カルテ』」(以下、単に「カルテ」という。)をめぐる問題は、諸々の観点から、県内の親権者や保護者、教育関係者、全市町村に大きな波紋を広げることとなった。

親権者や保護者の間からは、当然のことながら、疑問や不信の声が上がった。例えば、「子どもの悪い点、細かい点まで観察されるのは、いい気がしない。相性もあり、教師は客観的にかけるのか」、「書き方の基準もないだろうし、何を基本に書くのだろう」、「情報の流出が一番怖い。もし漏れた場合、学校は対応を考えているのか」⁽⁴⁾等である。カルテについて事前に何ら説明もなされていない、これらの親権者や保護者の声に対し、カルテ導入を推進してきた県教育庁当局は真摯に応え、説明すべき重い行政責任を有すると思われるが、現在までのところ的確な説明がなされているとは到底思われない。

市町村立の小中学校を管轄する市町村の教育委員会(以下、教委とする)の対応も混乱を極めた。本件カルテの問題が発覚した際、当初の市町村教委のコメントは、「個人情報保護条例に基づいて検討したかどうか、わからない」、「当時、条例がなかったので検討していない」、「県や他市町村の動向を見て判断」⁽⁵⁾などといった、個人情報保護条例(以下、条例という)も当然に含まれる法令に基づかなければならないはずの教育行政のあり方から見て実に論外なものがほとんどであった⁽⁶⁾。その後の新聞報道によると、いくつかの自治体では廃止や休止を決めたところもあるという⁽⁷⁾。また、むしろ、独自で新たなカルテを検討する予定の自治体もあるという⁽⁸⁾。県立学校を所管し、カルテ導入を推進してきた県教育庁当局の立場は、現在までのところ、県個人情報保護条例への抵触を認めず⁽⁹⁾、県立学校における廃止は検討しない方向のようである。

本稿で以下に述べる観点から子どもの人権問題と認識して、この問題に注目していた筆者にも、マスメディアから特に人権の観点到って、若干のコメントを求めら

れることとなった⁽¹⁰⁾。

本稿は、この問題について、新聞紙上では紙幅や字数の制約もあってやむを得ず、十分に意を尽くすことができなかった筆者のコメント内容を、誤解曲解のないようあらためて敷衍しつつ、この問題をめぐるその後の状況や他の識者・関係者によるコメント等にも適宜触れながら、主として、憲法が保障する子どもの基本的人権保障の観点に基づく考え方をまとめてみたものである。

II 子どもの人権享有主体性

総じて言えば、本件も含め、学校現場で生ずる子どもの人権問題については、これまでの憲法裁判例を見ても、子どもも成人とまったく同様の人権享有主体であるという観点が希薄と思われるところがある⁽¹¹⁾。本件についても、県教育庁当局等によって、教育上の観点から子どもの情報を収集することの必要性のみが強調して語られる一方、カルテによって侵されうる子どもの人権について真剣に検討し、配慮したコメントや対応は未だ見出し得ない。

確かに、子どもは、人間としての肉体・精神の発達途上・形成過程にあり、成人に比べて判断力も未熟であることに基づき、人権の享有に制限を付されている。例えば、政治的な判断能力が未熟であることから選挙権が認められず(憲法15条3項)、婚姻の自由(24条)や職業選択の自由(22条)、財産権の行使(29条)等にも法律上の制約⁽¹²⁾が設けられている。他方で、だからこそ成人にはない子どものための権利として、子女に普通教育を受ける権利を保障し(憲法26条2項)、児童の酷使を厳しく禁止している(27条3項)。

このような子どもの人権の制約がどの程度可能かについて、学説上は、「保障される人権の性質に従って、未成年者(子ども)の心身の健全な発達をはかるための必要最小限度の制約が憲法上許されるものと一般に解される」⁽¹³⁾とされる。但し、子どもはその特質として、年齢によってあるいは個人差によって、心身の成熟度に差があることや、子どもの保護を図るべき立場にある親権者の権利との調整が必要とされることにも留意されなければならない。親権者は、公権力によって子どもの人権が不当に制約されようとする場合、判断力が未熟である故に自らの人権の制約につき十分考慮しえない子どもに代わって、子どもの人権侵害を主張できるし、なおかつ、しなければならない。

全体として見れば、日本国憲法は、「明治憲法下の成人の人権の制約状況からの脱却を第1の目的としたことに起因」して、子ども「の特性に意を払った規定は極めて少ない」とされている⁽¹⁴⁾。1994年に「児童の権利に関する条約」がわが国でも批准され、子どもの人権の理解

を補う役割をある程度果たしてはいるが、それを受けた包括的な法律は未だに制定されていないため、子どもの人権保障にとってはなお十分な状況とは言えないところがある。

本件カルテの問題を見ると、県教育庁当局や市町村教委の多くはあくまで条例の手續論で問題を收拾しようとし、総じて、子どもの人権を顧みる観点が希薄であると思われる。子どもの人権の制約についても、憲法上、果たして、カルテがあらゆる子どもの「心身の健全な発達をはかるため」に真に必要なものであるのか、他には代替手段が見当たらない「必要最小限度の制約」の範囲に止まっているかが丹念に検討されていない⁽¹⁵⁾し、親権者との関係で調整が図られた様子も見受けられない。親権者には、子どもにとって有害と思われる教育が学校から施されようとした場合、子どもの権利侵害を主張できる権利が当然にあるし、また主張していかなければならない。親権者からそのような権利も機会も事実上剥奪しているカルテの運用の現状はやはり深刻な人権問題である。

このように、本件問題の背景には、学校現場も含む教育行政機関において、子どもが成人と同様に、基本的人権を享有する主体的存在であることへの理解の欠如あるいは不十分さ、そして、その保護する子どもに対する親権者の立場や権利への無思慮がそもそも根本にあるのではないか。

なお、本件の新聞報道を見る限り、「子ども」に対して一貫して「保護者」という言葉が他の識者や関係者のコメントにも使われる。恐らく家庭の事情によって必ずしも親が保護者ではない事情もあり得ることは筆者も承知する。しかし、子どもの人権の観点からは、この言葉遣いにはなお注意を要すべき側面がある。

未熟な者を保護する義務のある者を一般的に「保護者」と称するものとすれば、子どもの人権を、自らの人権について理解や判断能力が未熟と思われる本人に代わり擁護する者として「保護者」と称することには、筆者はある程度の理解は示す。但し、子どもの特性に鑑みた留保が必要であると考ええる。すなわち、子どもは、日々成長し変化し続けている柔軟性のある存在である。確かに、大人の保護がないと一人では生存すらままならない時期も存在しよう。しかしながら、いつまでも大人の保護が必要とされる「未熟な者」であり続けるわけではない。法律上の必要があってもやむを得ず画一的に定められた成人年齢には達していないというだけであって、大人によるパターンナリスティックな干渉や保護をもはや必要としない成熟した子どもにいずれ成長し、そして成人を迎えるのである。すなわち、成長発達段階に応じて、あるいは個々によって多様なあり様を示す子どもに対して、包括的に「保護者」という言葉を安易に使用し続けるこ

とには、大人が子どもをいつまでも「未熟な者」として据え置き続けようとするニュアンスが暗に含まれているようにも感じられる⁽¹⁶⁾。時には、あらゆる子どもに対する親の立場を示す言葉としては不適切な場面であろう。本件のカルテは、子どもについてのそのような理解のニュアンスと無縁であると言い切れるであろうか。本件の場合、公立学校に通う、年齢層も6～18歳と幅広い多様な子どもが念頭に置かれているのであるから、単に子どもとの家族関係を端的に示す「親」、あるいは「親権者」、条例上の表現も借りれば「法定代理人」等と称することが本来適切ではなかろうか。本稿においても、このような見地から「保護者」という言葉の使用はできる限り避けて、「親権者」等という言葉を用いるようにしている。

III 子どもの個人情報保護と「プライバシーの権利」

そもそも個人情報保護制度は、いかなる憲法上の根拠を有するものであるかについて述べる。

情報化が進展する現代社会においては、個人に関する情報（個人情報）が行政機関によって様々な機会を通じて収集され集中的に管理されている。例えば、個人の氏名や住所、本籍、年齢、性別、電話番号、家族構成、納税額、前科の記録、病歴、生活保護受給歴等々、多種大量に及んでいる。このような状況にあつては、個人には、例えば、行政機関によってこれら本人に関する情報を本人の知らないところで勝手に収集されたり、みだりに利用されたり、その意に沿わない外部への提供を禁ずる権利等が認められなければならない。実際、行政機関によって保有されていた前科の記録が安易に第三者に提供されたことにより、憲法裁判になった事例もある⁽¹⁷⁾。そこで、個人が自己に関する情報を自らコントロールし、自己の情報についての閲覧・訂正ないし削除の請求を認めることが、当初は「ひとりで放っておいてもらう権利」、「私生活をみだりに公開されない権利」として理解されたプライバシーの権利の発展的一内容として必要であると考えられるようになった⁽¹⁸⁾。憲法に明文の規定のある権利ではないが、これを、「新しい人権」⁽¹⁹⁾の一つとして、憲法13条の幸福追求権（包括的基本権）から導き出される「自己に関する情報をコントロールする権利」（自己情報コントロール権あるいは情報プライバシー権）という。これは、憲法学説や判例においても既に承認された基本的人権である。

各地方公共団体が条例で定める個人情報保護制度は、このような憲法上の自己情報コントロール権（情報プライバシー権）に基底をなすものであり、当該権利を積極的に具体化し保障したものとして概ね捉えることができる⁽²⁰⁾。住民には、当該条例を通じて、自分の情報を知ら

ないところで勝手に収集されたり、みだりに使われたり、本人の意に沿わない不適切な形で利用されたり広められたりしないようにするための具体的な権利（自己情報の開示や利用停止、訂正、削除を求める請求権）が保障されることになる。また、行政機関に対しては、①個人情報の収集（保有）の制限・明示、②利用目的の限定・明示、③安全及び正確性の確保、④利用・第三者への提供の制限など個人情報の取扱いについて種々の制約ルールが設けられることとなった。本稿「はじめに」で記した本件カルテをめぐる当初の市町村教委のコメントから推せば、県内の多くの市町村教委では条例との整合性を検討した節は見られないことから、こうした①～④の点を仔細に検討するまでもなく、条例違反、自己情報コントロール権侵害を明白に措置しえよう。

また、カルテには、その内容として、学校に介入されるいわれない家庭環境や、子ども本人や親権者にとって無断では記録に取られたくはない、本人にとって甚だ不利益な内容となる非行・補導歴、教師による主観的にならざるを得ない記述でその正確さにはどうしても疑問が残らざるを得ない子どもの性格⁽²¹⁾等が詳細に記載される。これらの事項をカルテに記載すること自体が、公権力によって「私生活をみだりに公開されない」ことを内容とするプライバシーの権利の侵害であることは明らかである⁽²²⁾。

さらに、本件カルテの問題に鑑みてあらためて検討を要する点は、個人情報保護については、個人情報の適切な取扱いが問題となるだけでなく、個人情報の形成段階の問題、すなわち行政機関によって個人が一方的に徒に「情報化」されてしまうことから保護すべきであるという側面も注意しなければならない点である。子どもに限らず、人間は、揺り籠から墓場まで、大なり小なり成長や変化をし続けている存在である。それ故に、ある個人を評価する場合にも、どの時点で評価するか、あるいは、どの時点の評価を「情報」として固定するのかによって、それらの「情報」を通じて第三者によって捉えられる個人のイメージは随分異なるものとなろう⁽²³⁾。例えば、仕事をする個人にとっては、情報化されて有利となる評価（学生時代に打ち込んだスポーツ競技の輝かしい受賞歴等）もあれば、逆に、一方的に情報化されてしまっただけは不利益となってしまう評価（幼少の頃の病歴や、思春期における非行・補導歴、前科等）もあり得るだろう。このように「個人の情報化」とは、多様に成長し変化し続けている個人をある時点でその評価として固定することをいう。現代社会では、個人が情報化されることについても当該個人によるコントロールが及ばなければならない⁽²⁴⁾。ましてや、成長の途上にあつて、成人と比べて成長や変化の度合いがはるかに大きい子どもの段階にあつては、個人の不利益となる情報化は本来許される

べきものではなく、情報化がやむを得ない場合であっても特にその手続きは慎重であらねばならず、少なくとも本人や親権者によるコントロール権が特に保障されなければならない。しかしながら、本件のカルテにはそのような慎重な配慮が微塵にも見られないのである。

IV 子どもの個人情報保護と「教育を受ける権利」

憲法は26条で「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と定めている。そして、教育を受ける権利は、生涯学習の機会を通じて成人にも当然保障されるべきであるが、その性質上、まず子どもに対して主体的な学習権として十分に保障されなければならない⁽²⁵⁾。また、子どもの教育に関する責任（いわゆる教育権の所在）については、かつて旭川学力テスト事件⁽²⁶⁾で議論されたことがあるが、国の教育内容への広汎な介入権を認める契機となることへの学説の根強い批判もあるが、国（行政）、教師、親の三者の分担による教育の実現という考え方の枠組みは、概ね妥当だとする意見が学説上は有力である⁽²⁷⁾。すなわち、子どもへの教育には、子どもの権利主体性に十分配慮しつつ、行政、学校現場における教師、親権者が連帯連携を図ってその責任を負わなければならないのである。親権者を蔑ろにして、行政や学校現場、教師に子どもの教育に対する専権はないのである。

しかしながら、本件カルテを見ると、専ら行政の一方的な判断で学校現場への導入が図られ、子ども本人や親権者も知らないところで秘密裏に、教師によって作成・運用され、外部への提供もなされていた。このように、子どもの権利主体性を蔑ろにし、一方の教育の重要な担い手であるはずの親権者の意思やその関与をも排除したその運用には、憲法が要請する教育を受ける権利の実現に反する実態が明らかに存在している。

また、ある最高裁判決によれば、法令に根拠のある内申書⁽²⁸⁾や指導要録⁽²⁹⁾に不利益評価を記載することさえ、思想・良心の自由の侵害のみならず、学習権も侵害するといえる⁽³⁰⁾。ましてや法的根拠もないカルテに、子どもにとって不利益な評価を濫りに記載することは、子どもの思想・良心の自由や学習権を当然に侵害することになるだろう。子どもには、学校が作成する文書につき、自己に不利益な記載がないかどうかを確認するため、自己の教育情報の開示請求も権利として認められることとなるとされる⁽³¹⁾。

そもそも本件カルテのように、日々成長し変化し続けている柔軟性ある子どもの特性に鑑みると、子どもを過去の一時点における状態でもって教師の主観で「情報」として固定化することによって、前述したプライバシーの権利の侵害のみならず、子どもへの適切な理解に基づ

く、教育を受ける権利が侵害されることにもならないのであろうか。

例えば、小学校2年生のときに学級担任教師がある子どもをクラスで「人見知りの激しい子」、「友人が少ない子」として主観的に評価し、カルテに情報として記入したとしても、そもそも日々成長し変化し続けている子どもを、教師が取えて一時点で捉えて的確に主観的に評価しようとする自体、そもそも困難ではないだろうか。また、仮にその時点における主観的評価が適切なものであったとしても、その評価が将来においても（例えば、子どもが小学校3年生になったとき、中学校に上がったとき、高校生になったとき、子どもはまったく同じではあり得ないであろう。各々の時期における性格の違い、変化の可能性を考えてみよ）なお当然に当てはまるかという、必ずしもそうではない。子どもの成長発達に伴って、このような評価は十分に変わり得る余地があるのではないか。

子どもをカルテに情報として固定してしまったことによって、子ども本人から離れて、カルテに記された子どもの過去の情報だけが先走りし、当該子どもと直接の面識はない学校内外の関係者に濫りに提供され、子どもの理解のためと称して徒に情報共有されるというのであれば、それは子どもの理解や教育に資するどころか、むしろ徒に誤解や偏見をもたらすなど害をなす虞の方がはるかに高いのではないか。

以上述べたように、子どもの特性や教育を受ける権利に鑑みたとき、子どもを理解するためには、子どもをカルテとして詳細に「情報化」することはあまり適切ではない。むしろ教師は、変化し続ける子どもに寄り添いつつ、子どもや親権者との日々の絶え間ないコミュニケーションを通じて子どもの変化を感じ取っておくことが重要であろう。仮にカルテとして子どもを情報化することが教育上真に必要であったとしても、教育のためという専ら学校現場や行政当局のみの一方的な判断で子どもの情報化が進められるのではなく、少なくとも、子どもの情報化が子どもの適切な理解や教育に真に役立つものかどうか、子ども本人や親権者の立場にも十分に配慮した適正な手続きで慎重に吟味されなければならないであろう。

以上の考察からすると、本件カルテは、子どもの教育を受ける権利を充足することと果たして結びつくものであろうか。もしその実態が権利と結びついていないのであれば、カルテは、学校現場における権限外の行為であり、人権侵害に当たる。子どもの個人情報保護と子どもの「教育を受ける権利」とは相互に関連性のないものではない。むしろ、子どもの「教育を受ける権利」を憲法上適切に保障するためにも、子どもの特性に配慮したその情報化の濫用の禁止も含めた、子どもの適切な個人情報保護が実は欠かせないのである。

V 子どもの個人情報保護 と 教育行政のあり方

地方自治・地方分権の原理は、市町村に対して、国や都道府県とは対等独立の立場に立ちつつ、住民生活にとって基礎的な行政活動を担い、住民の意思を反映し、住民の権利を保障するために主体的な活動を行うことを求める。憲法が一章を設けて当該原理を手厚く保障し、近年は市町村を「基礎的自治体」⁽³²⁾として広く称される所以である。本件カルテの問題の主な舞台となった、地域に根づく小中学校の現場における学校教育は、そもそも市町村教委の主体性が求められる最たる行政領域である。さらに、将来の沖縄の自立⁽³³⁾や地方分権改革、「沖縄特別単独州」構想⁽³⁴⁾が有力に主張される道州制論議等の行く末を見据えたとき、教育行政においても、住民からの問題提起や主張を真摯に受け止めて、自らを厳しく律することができる行政のあり方がなお一層求められることとなろう。

しかしながら、本稿「はじめに」でも紹介したように、本件カルテの問題が発覚した際の市町村教委のコメントには、「個人情報保護条例に基づいて検討したかどうか、わからない」、「当時、条例がなかったので検討していない」、「県や他市町村の動向を見て判断」⁽³⁵⁾などといった、教育行政のあり方から見て、甚だ深刻な問題を孕むものがあつた。条例に基づき自ら検討し、判断し住民に対して説明する責任を蔑ろにし、むしろ県や他市町村の対応を窺う姿勢は、そもそも地方「自治」や「自治体」の名には値するものではない。

また、04年度に県教育庁が求めるままに、条例の存在や整合性につき無思慮に、県内の全公立小中学校や県立高等学校に通う子どもに対して導入され、本人や親権者にはまったく秘密裏に本件カルテの問題の発覚まで5年間も、子どもや親権者の人権問題を孕みつつ子どもの個人情報に濫りに収集され、外部に提供され続けたことは、教育行政を担う県教育庁及び市町村教委の人権感覚の欠如が疑われ、カルテの休止や廃止といった弥縫策では到底収まらない深刻な行政の責任問題として弾劾されるべきレベルに既に至っているのではないか。

公立学校も学校教育を通じて教育行政を担う行政機関の一つである以上は、国民に基本的人権を保障する憲法を始めとした法に基づいて行動することが当然に要請される。本件問題に限らず、本県教育行政の全般に渡って、果たして「法律による行政」の原理が機能しているのか、実は形骸化しているのではないかが危惧される。

住民にとって身近な教育行政を担っている市町村は、自分たちの条例に基づき、子どもや親権者も含む住民に対して責任を持って本件につき判断を示さなければならぬ。県教委からの単なる通知や指示を根拠(?)にして、市町村教委を通り越して、その人権問題性を疑うことも

なく学校現場において子どもの情報が収集されたことは、地方自治・分権の理念には程遠く、かつての旧態依然の中央集権性を彷彿とさせる教育行政の姿が示されている。子どもの人権に鑑み、個人情報の取扱いについて十分に子ども本人や親権者と向き合い、話し合うことを大事にしてもらいたい。

また、新聞報道⁽³⁶⁾によれば、県教育庁当局は、カルテについて県条例に違反しないという立場を明示した。個人情報取扱業務として事前に、カルテとは具体的に明記せずに「生徒の生徒指導に係る記録事務」として包括的・抽象的に登録しておけば、法律上問題ないとする立論である。しかし、これは、どこまでも子どもの人権を顧みようとはしない、明らかに県条例の本質を見誤った立論であろう。

すなわち、県条例は、憲法が保障するプライバシーの権利（自己情報コントロール権）に基底をなし、その具体的保障のために、行政による個人情報の収集や管理、外部提供等のルールを手続的に厳格に定めた制限規範⁽³⁷⁾であって、包括的に業務登録をただけで易々と子どもの人権を侵しうる法的根拠（行政にとって都合のよい緩い授権規範⁽³⁸⁾）として機能するものでは決してない。また、「教育のため」と称してカルテによる子どもの情報収集を今更ながら正当化しようとするが、そもそも教育を担う行政機関が包括的に「教育のため」と称してみせても、使用・収集目的を限定したことにはまったくならないであろう。

県教育庁当局はどこまでも県条例上の手続論⁽³⁹⁾に終始しようとし、カルテによって侵されうる子どもの人権に対する配慮は微塵も見られない。このレベルに至ると、子どもの人権を顧みない行政機関に、そもそも果たして子どもの将来に係る教育行政を担う資格があるのだろうかという、独立行政委員会（教育委員会）による教育行政の存在理由にも係る根本的疑問も抱かざるを得ない。

VI 結びに代えて —子どもの人権保障と個人情報保護制度の多機能的性質、今後の課題等—

日本国憲法は、13条前段において「すべて国民は、個人として尊重される」と定める。憲法の根本理念として、人間が社会を構成する自律的な個人として、その自由や生存を確保し、人間の尊厳性を保ち尊重されるべきことが崇高に宣明されている⁽⁴⁰⁾。それ故、続く同条後段で「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とされる。この「国民」の中には、当然ながら、子どもも含まれる。

本件カルテの問題の舞台となった教育行政や学校現場を含む「立法その他の国政」上の場面において、当然に、

子どもは人権を享有する主体的・自律的な個人として、「最大の尊重を必要と」されなければならない。しかし、以上のように、本稿でその諸問題を検討してきた総括として、果たして、憲法上、本件カルテは、子どもを「個人として」尊重してきたと言いうるのであろうか。残念ながら、子どもを尊重したとは到底評し難いカルテの実態が、本稿でも引用した新聞報道等で明らかにされ、主として、子どもの基本的人権保障の観点から、多くの憲法上の問題点が存在することを本稿で確認できたと思う。

なお、本件カルテの問題を主として子どもの基本的人権保障の観点から考察することによって付随的に明らかになったこともある。それは、本稿で扱ってきた直接のテーマではないものの、自治体が条例で定める個人情報保護制度の導入やその厳格な運用によって示される、以下に簡潔に整理してみた多機能的と思われる性質である。いずれも、子どもの基本的人権保障の観点から重要なものばかりである。

① プライバシーの権利あるいは自己情報コントロール権（情報プライバシー権）の具体化機能

個人情報保護制度は、それ自体としては抽象的な憲法上の自己情報コントロール権を、子どもも当然に含まれる住民に対して具体的請求権として積極的に保障するという基本的機能を最低限有している⁽⁴¹⁾。

② 教育行政及び学校現場における子どもの「教育を受ける権利」の保障機能（他権利保障機能）

個人情報保護制度は直接には憲法上のプライバシーの権利に基底をなすものであったが、本稿で検討したように、子どもの「教育を受ける権利」といった他の人権保障に実質的に資している側面も見出すことができた。本稿を契機として、個人情報保護制度を専らプライバシーの権利という単一の人権との関わりで捉えるだけでなく、その他の人権との関連性についても新たな研究課題として追究すべき必要性を筆者は認識した。あくまで一仮説のレベルに過ぎないが、現代の高度情報化社会において多様な人権を保障するに際し、恐らく個人情報保護制度は、多くの人権にとって実は必要不可欠な制度的インフラになりつつあるのではないか。

③ 民主的統制機能

個人情報保護制度は、その根拠となる法律や条例の制定によって制度化されたものであれば、個人情報を取り扱う行政活動のあり方につき、議会による統制を受けさせることになる。さらに、当該行政活動のあり方を、当該制度上の請求権を行使することを通じて、子どもも含まれる住民が直接に監視し、批判し、統制できる機能を有している。

④ 行政手続的機能

個人情報保護制度は、特に個人情報を取り扱う多くの行政活動について、事前に、個人情報の収集・管理・外

部提供等のルールを定めた適正手続に服せしめることによって、当該行政活動をより妥当なものにならしめる、いわば「特殊」行政手続的な機能をも果たしている。すなわち、一般に行政手続において適正な内容とされる4原則（告知・聴聞、文書閲覧、理由付記、処分基準の設定・公表）⁽⁴²⁾とは同一なものではないが、必ずしもその対象は講学上の行政行為に限られないものとなっている⁽⁴³⁾。例えば、個人情報を取り扱う行政事務であれば、本件カルテのようにその処分性がなくても対象となり、予めその具体的内容が登録され広く公表されることで、当該事務の適法性や妥当性を担保する。また、個人情報は本人から収集されるべきことを原則にすることで、本人に対する告知・聴聞の機能をも果たしうる。そして、本人が自己情報を開示請求し閲覧することで、当該事務についてより具体的に的確な意見を述べるができる、という具合である。

⑤参政権的機能

マスメディアによる報道と併せて、本件は、自分の子どものカルテの問題を重くみた一親権者の問題関心が契機となって、広く県民一般に教育行政の問題として知らしめることとなった。そのことによって、個人情報の取扱いに係る教育行政のあり方に、子どもを保護すべき義務を有する親権者や一般市民が「主権者」として関心を示し、自由に批判的意見を表明し、県政の一端に参加できる機会を確保することができた。また、個人情報開示請求をした本人や親権者にとっては、表現の自由から導出される「知る権利」の参政権的役割によって、自己情報の内容やその取扱い等について知ること、はじめてこうした教育行政のあり方に意見することができるようになることと説明しうる⁽⁴⁴⁾。

⑥権利意識・人権感覚高揚機能

個人情報保護制度は、個人情報の取扱いに対する行政の認識や、個人の権利意識を否定なしに高める効果を有する。これが上記①～⑤の諸機能を下支えするものとなる。本件では、皮肉にもむしろ逆に、教育行政における個人情報保護に対する人権感覚の未成熟さが浮き彫りになってしまったが、今後も、住民は、行政における自らの情報の取扱いにつき、さらに意識や関心を高めていく必要がある。

個人情報保護制度については、同時に、子どもの基本的人権保障の観点からいくつかの課題も本稿では浮かび上がったように思う。

①個人情報保護条例は、主として個人のプライバシーの権利等を具体的に保障するために制定された法規範である。そして、そのために、行政機関による個人情報の収集や管理等の手続上のルールを厳しく定めたもの（いわゆる緩い制限規範）であって、個人情報に対する個人

の権利を公権力が易々と侵害することができる法的根拠（いわゆる授權規範）として機能するものでは決してない。にもかかわらず、そもそも当初から本人の同意や法令上の根拠もまったくない本件カルテのような個人情報取扱事務を、抽象的かつ包括的に県知事に届け出て登録していたという一事のみによって、本件カルテの合法性の主張の根拠としたことは、当該条例の本質を正確に理解しようとせず、行政自らの都合の良いようにすり替えてみせたものである。子どもの人権にも係わる条例の形骸化が懸念される事態である。

②ほとんどの個人情報保護条例は、子どもと成人とが区別されることなく規定されているが、少なくとも子どもの個人情報については、特に子どもの特質やその人権保障に鑑みた規定を設ける必要があるのではないかとということである。具体的には、子どもの情報化自体を厳しく戒め、仮に情報化が必要であったとしてもその要件を厳密に規定し、少なくとも事前に親権者の同意を要することとすべきである。

③個人情報を取り扱う行政活動が条例に抵触した場合あるいはその虞がある場合に、当該行政活動を一時的なものでも直ちに停止する措置が予め条例に設けられる必要があったのではないかとということである。個人情報保護に対する意識が行政に希薄である場合、条例に抵触した違法状態あるいは違法と明らかに疑われる状態にあってもなお当然に停止されることはなく、カルテの運用が続けられてきたことは、条例により具体化されたはずの憲法上のプライバシーの権利や自己情報コントロール権を著しく損ない続けるものであった。「条例に定められた手続きを踏んでいない、あるいは、手続きを踏んだ意味がない状態になっていること⁽⁴⁵⁾」では、折角の個人情報保護や制度を通じた憲法上の権利保障の実をなさない。これらの権利の迅速な実効的救済に条例上大きな課題を残したといえるのではないか。

④本件カルテの問題を通じて明らかになったことは、沖縄の教育行政レベル、子どもの人権に対する意識の低さが甚だ深刻であることだ。いくら将来の沖縄の自立や地方分権等を理念として掲げてみたところで、この現実はその将来の実現の困難さを窺わせる。個人の人権に係わる個人情報保護条例に限らず、あらゆる法令の遵守が教育行政によって果たして確保されているのか、議会や住民（特に親権者）その他関係者は総点検を迫られる。行政が法令を当然に遵守するという前提を根本的に疑って、条例上の制度設計がなされる必要があるのではないか。あるいは今後、沖縄の教育行政領域においても、行政を監視・統制すべき議会の本来の役割や、主権者たる住民のあり方も試されることとなろう。

最後に、本稿は、本件カルテの問題が関係機関に速やかにかつ適切に処理・検討されることで、学校現場が子

どもを個人として大事にするべき人間尊重の場であることがあらためて確認され、その人権を漫然と侵しうる受難の場所であることを直ちに止めるよう切に念願する。

〔追記〕

本稿の脱稿後、校正段階において、新聞報道によれば、カルテをめぐる状況に進展が見られるので、その概略を紹介しておく。

本稿で指摘した子どもの人権や個人情報保護等の観点から、現行カルテは県内各地の市町村で相次いでその廃止、あるいは、少なくとも、一部の自治体を除き、その運用が停止されることとなった。

他方、多くの問題点が指摘されてもおカルテの継続を模索したい様子が窺える県教育庁は、カルテの問題を検討するために「支援カルテ課題解決のための有識者会議」を、行政主導による構成メンバーの人選で立ち上げたが、それにもかかわらず、現行カルテの実質的な廃止を求める厳しい答申が出されるに至った（沖縄タイムス2009年11月5日）。私見によれば、答申は県個人情報保護条例に基づく問題の指摘ばかりで、本稿で扱った子どもの人権の観点からの問題の指摘が見受けられないことには疑問を感じなくもなかったが、いずれにせよ、ようやく結論としては「廃止」という、子どもの人権の観点からも妥当なカルテの扱いに到達したのではないかと考えられた。

しかしながら、その直後、2009年11月下旬に沖縄県中部のうるま市で、いじめを契機にした暴行致死事件（中学2年の男子生徒が同級生らから暴行を受けて死亡したとされる事件）が発生した。保護者による学校へのいじめの通報はあったにもかかわらず、校内で実施したアンケートなどを通じて本人からのいじめの訴えはなかったと弁明して結局は適切に対応できなかった学校側のあり方や姿勢に少なからず問題が散見されたにもかかわらず、あらためて県教育庁はこうした事件への対応として、現行カルテに代わる新たな記録簿の必要性を主張し、早くも2010年4月からの運用開始に向けてその様式を検討するなどの準備を進めているという（同12月3日27面）。現行カルテをめぐる問題を十分に検討したのかと疑われる程の対応の拙速さが懸念される。恐らくはさすがに県個人情報保護条例との整合性を一応踏まえて作成されるものであろう新たな記録簿は、従来のカルテの様式を変更するものであり、その主な変更点としては、①情報収集の際には本人や保護者の同意を得ること、②生徒や保護者に記録簿の存在を周知させること、③記録簿の様式を公開すること、④保護者や生徒からの削除や訂正請求に対応することなどが挙げられているという（同2010年1月9日27面）。

このような県の新たな記録簿導入の動向を反映して、

県内市町村においても、新たな記録簿を作成する（14市町村）、あるいは作成を検討する考えを示す（21市町村）ところも出てきている。今のところ、作成を検討していないところはわずか6町村に止まっているという（同1月23日27面）。学校教育における自治の精神はいずこにあるのだろう。

いずれにせよ、かつて現行のカルテが導入される契機となった2003年北谷町で発生した集団暴行致死事件後の経過とほぼ同様の経過を皮肉にもたどることとなっている。2010年1月下旬の時点で、その全容が明らかにはされていない新たな記録簿は、新聞報道で窺う限りでは、従来のカルテとは様式もその運用も異なるようなので、本稿で指摘した、子どもの基本的人権保障の観点に基づく問題点の指摘が必ずしもすべてそのまま当てはまるわけではないのかもしれない。しかし、少なくとも、今回のようないじめによる子どもの人権侵犯事件に対し、例えば、多様な背景を抱える子どもたちに対する、お互いの人間性や個性をかけがえのない貴重なものとして尊重し合える、お互いの人権を大事にする人権教育のあり方を抜本的に追究するのではなく、穿った見方であるが、あくまで、この種の問題が学校現場で起こらないようにすることを第一に考えたのではないかと疑われるような対処療法的で、しかも人権侵害的な手法による対応に執着しようとする教育行政のあり方がなお一貫して懸念される。

今回のような人権侵犯事件に対しても、子どもたちに基本的人権の価値を示唆するためには、学校現場や教育行政に携わる関係者である大人たちこそが、まず何よりも子どもたちの基本的人権を理解し尊重する手法で、子どもたちには向き合うべきである。多くの関係者による渾身の真摯な取り組みには敬意を表したいが、子どもたちに対して、仮に多少の変更を加えても現行カルテに本質的に類似した人権侵害的な手法でなお教師が臨むのであれば、やはり人権享有主体としての子どもたちのためにはならないものと評価せざるを得ない。

注

^① 同日付け別の地元紙（琉球新報）も同様に報道している。なお、本記事で言及されている答申内容の詳細は、西原町情報公開及び個人情報保護審査会会長から西原町教委あてに発せられた公文書（平成21年5月19日付け西情個審査第3号「自己情報開示等（削除）請求の不削除決定に対する不服申立てについて（答申）」及びそれに添付された平成21年5月19日付け答申1号「個人情報削除請求の不削除決定に対する不服申立てについて（答申）」を参照。筆者は、当該公文書を西原町情報公開条例第6条第1項の規定に基づく公文書公開請求により、特定の

個人名の部分が黒塗りとされた一部公開の状態です。

^② 沖縄県教委教育長から各市町村教委教育長及び各教育事務所長あてに発せられた公文書（平成15年7月18日付け教義第973号「児童生徒の長期欠席等の実態把握と児童生徒理解の充実について（依頼）」）に基づく。筆者は当該公文書を県情報公開条例第6条第1項の規定に基づく公文書開示請求により入手した。

^③ 例えば、本件で問題となった西原町を含む県中頭郡区には、以前に県教育庁中頭教育事務所長から（所管地区内の）各小中学校長宛てに出された、平成16年6月16日付け文書「子ども理解のための『指導・支援カルテ』の作成と活用について（依頼）」（前掲注（1））における公文書公開請求による公文書「答申」添付資料が存在していた。同様の文書は県内各地区の教育事務所を経由して、恐らく県内すべての公立小中学校にあてて出されていたものと思われる。

^④ 2009年5月21日付け沖縄タイムス27面参照。以下、新聞記事の引用注は、西暦を省略して日付のみで表示する。

^⑤ 5月30日付け沖縄タイムス1面、25面参照。

^⑥ 前掲注（5）を参照。カルテ導入に際して、条例との関連を検討していたのは、県内40市町村中（石垣市は回答なし）、わずか9市町村にとどまった。そして、その中で正式に自治体の条例に基づく手続きを踏まえていたのは、唯一、うるま市のみであった。しかし、うるま市も「関係者の理解を得られなければ、制度が良くても意味がない」として、今後カルテのあり方を検討するという。

^⑦ 廃止を決定したとされる自治体（新聞報道日を基準とする）としては、西原町（5月30日）、糸満市、南風原町（廃止の方向、5月30日）、豊見城市、金武町（以上、6月10日）、宜野座村、久米島町（以上、6月11日）、今帰仁村、南城市、多良間村（以上、6月13日）、宜野湾市（6月19日）、竹富町（6月25日）、本部町（7月1日）がある。休止・停止を決定した自治体として、伊江村（5月30日）、浦添市（6月5日）、那覇市、北大東村（以上、6月10日）、与那原町、うるま市（以上、6月11日）、中城村、宮古島市、読谷村、北谷町（以上、6月13日）がある。

^⑧ 沖縄市（6月16日）、南城市（6月13日）、竹富町（6月25日）。

^⑨ 6月12日付け沖縄タイムス29面参照。

^⑩ 6月5日付け沖縄タイムス16面参照。なお、筆者へのインタビューを初回として、その後、沖縄タイムスでは『「カルテ」を考える』と題して、全6回に渡って識者や関係者のコメント・意見が連載されることとなった。因みに、第2回【6月9日付け18面（名城健二氏・スクー

ルソーシャルワーカーの観点）】、第3回【6月12日付け19面（上原敏彦氏・県教育庁当局の立場）】、第4回【6月16日付け18面（山本隆司氏・教職員組合の観点）】、第5回【6月19日付け19面（前津榮健氏・行政法の観点）】、第6回【6月26日付け21面（学校現場・保護者の観点）】となっている。なお、筆者はその後、本稿の趣旨に沿って、特にカルテの県条例への抵触を認めようとはしない県教育庁や市町村教委の対応を厳しく批判したコメントを投稿し、掲載された（7月11日付け沖縄タイムス5面論壇）。

^⑪ 渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007年）104頁では、子どもの人権状況が「現在もっとも深刻な」ものであるとする。

^⑫ 婚姻の自由については、民法で婚姻年齢（男は18歳、女は16歳とする731条）が定められている。また、職業選択の自由については、司法書士資格（司法書士法5条2号）や医師免許（医師法3条）等で制約が設けられている。財産権の行使については、未成年者の法律行為について原則として法定代理人の同意を要求する民法5条等がある。なお、未成年者による喫煙及び飲酒を禁止する未成年者喫煙禁止法（明治33年法律第33号）や未成年者飲酒禁止法（大正11年法律第20号）は、憲法13条で保障された子どもの自己決定権を制約するものとの理解も学説によっては可能であるが、むしろ後述するように「心身の健全な発達をはかるための必要最小限度の制約」として憲法上許容されていると解すべきであろう。学説上も、現憲法施行前に制定された2つの法律を違憲として問題視するものは見受けられない。

^⑬ 野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2006年）217頁。

^⑭ 前掲注（11）渋谷・憲法104頁。

^⑮ 徒に子どもの多様な個人情報記録されることによって、結果として、カルテが一部の児童生徒に生ずる問題（児童虐待やいじめ、不登校等）に対応することは十分ありえよう。しかし、それはあらゆる子どもに当てはまるカルテの必要性を説明するものではない。驚くことに、県教育庁当局の説明によれば、カルテを作成した全ての子どもを対象にして、いかなる指導上の効果があったかは不明であるし、その検証もなされていないとしている（6月12日付け沖縄タイムス19面）。むしろ、保護者からは、子どもの「問題行動ではなく、子どもの視点を尊重し、日々の生活態度を書き、学校での様子を保護者も知ることで子どもとの会話も増える」、「保護者も書き込めれば、学校との意思疎通につながる」、「家庭を巻き込んだ子ども中心の記録」という興味深い代替構想やその望まれるべき効果が示されている（6月26日付け沖縄タイムス21面）。

^⑯ それ故、例えば、大学における父母懇談会等で、時

には成人の学生を抱える親（あるいは親権者）に対して
もなお「保護者」と認識しようとするには、筆者は
甚だ違和感を覚える。

⁽¹⁷⁾ 前科照会事件最高裁昭和56年4月14日判決・民集35
巻3号620頁。「前科等は、人の名誉、信用に直接かわ
る事項であり、前科等のある者もこれをみだりに公開さ
れないという法律上の利益を有して」いる。それ故に、
「市区町村長が弁護士法23条の2に基づく照会に漫然と
応じ、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法
な行使に当たる」とされた。参照、竹中勲「前科照会回
答とプライバシーの権利」高橋和之・長谷部恭男・石川
健治編『憲法判例百選Ⅰ（第5版）』（有斐閣、2007年）
44頁。なお、行政機関による行為ではないが、私立の早
稲田大学における中国国家主席の講演会開催にあたり、
同大学から警察への、学生らの同意を得ることのない参
加名簿の提出がプライバシーの侵害にあたとされた事
案（最高裁平成15年9月12日判決・民集57巻8号973頁）
について、棟居快行「講演会参加者リストの提出とプ
ライバシー侵害」同百選Ⅰ-46頁も参照。

⁽¹⁸⁾ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第4版）』（岩波書
店、2007年）118頁。

⁽¹⁹⁾ 前掲注（18）芦部・憲法114、116頁参照。「社会の変
革にともない、『自律的な個人が人格的に生存するた
めに不可欠と考えられる基本的な権利・自由』として保護
に値すると考えられる法的利益」が「新しい人権」とさ
れ、「憲法上保障される人権の一つ」だとされる。しか
しながら、周知の通り、これまでに新しい人権として、
環境権、日照権、静穏権、眺望権、嫌煙権、アクセス権
等が巷で主張されてきたが、最高裁判所において実際に
許容されたのは、プライバシーの権利を除き、ほとんど
ない。

⁽²⁰⁾ 因みに、「沖縄県個人情報保護条例（平成17年沖縄県
条例第2号）」（以下、本文や注でも単に県条例という）
では、その理念を示す前文において「県の機関が保有す
る個人情報について、個人が自らコントロールする権利
を実効的に保障し…個人の権利利益の保護を図るため」
に当該条例が制定される旨を直截に宣言している。なお、
個人情報保護制度では先行していた地方に引き続き、後
塵を拝した国レベルにおいてもようやく、1988年にコン
ピューター行政情報に限定した「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」が制
定され、2003年にこの法律を全面改正してマニュアル情
報も対象とした「行政機関の保有する個人情報の保護に
関する法律」（平成15年 法58）、さらには、民間情報をも
対象とする「個人情報の保護に関する法律」（平成15
年 法57）が制定されるに至った。

⁽²¹⁾ 子どもの性格表記の問題性については、6月26日付
け沖縄タイムス21面で、いみじくも親権者がその具体例

を的確に示している。「環境や性格も違う児童たちを、
一人の先生の主観で記録するのは危険だ。自分の意見を
言う生徒を、積極的と見る先生がいれば、自己中心的と
みる先生もいるだろう。新人とベテランでも評価基準も
違うだろう。」

⁽²²⁾ 学校現場で正式に作成される「内申書」においてさ
え、不利益評価を記載することは、思想及び良心の自由
を侵害するばかりではなく、子どもの学習権も侵害する
という。参照、麴町中学内申書事件最高裁判決（最判平
成2年1月18日判決・民集44巻1号1頁）。

⁽²³⁾ 本文で述べる「個人」とその「情報化」との関係に
ついては、養老孟司『バカの壁』（新潮社（新書）、2003
年）52～55頁（特に、第4章のタイトル「万物流転、情
報不変」は印象的である）からインスピレーションを得
ている。また、プライバシーの権利を自己イメージ・コ
ントロール権として説く論者もある。参照、棟居快行
「プライバシー概念の新構成」神戸法学雑誌36巻1号
（1986年）1頁以下（棟居快行『人権論の新構成』（信山
社、1992年）173頁以下に所収）。

⁽²⁴⁾ 通常は、個人情報「収集」段階で厳格なルールを
設定することが意識されるが、ここでは収集以前に、そ
の対象となる個人情報「形成」される（日々流動的な
存在である個人が「情報」として固定化されてしまう）
場面を問題にしている。

⁽²⁵⁾ 旭川学力テスト事件最高裁判決（最大昭和51年5月
21日判決・刑集30巻5号615頁）において、「この規定の
背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市
民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現する
ために必要な学習をする固有の権利を有すること、特
に、みずから学習をすることができない子どもは、その学
習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般
に対して要求する権利を有するとの観念が存在している」
とする。

⁽²⁶⁾ 前掲注（25）最高裁判決。

⁽²⁷⁾ 前掲注（18）芦部・憲法260頁。

⁽²⁸⁾ 学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第
78条参照。但し、子どものプライバシーの権利や自己情
報コントロール権等基本的人権に係わる文書（いわゆる
調査書・内申書）の作成義務を、法律（学校教育法）で
はなく、その下位法令（学校教育法施行令、学校教育法
施行規則）レベルで規定していることにそもそも根本的
な疑問がある。子どもの基本的人権に十分配慮した法律
事項とすべきである。これらの文書作成をめぐる現状は、
子どもの人権を侵しうる法的根拠としては甚だ貧弱なも
のであると評価せざるを得ない。

⁽²⁹⁾ 前掲注（28）同第24条、第28条参照。なお、指導要
録についても前掲注（28）但し書きで示した同様の疑問
がある。

³⁹⁰⁾ 前掲注(11) 渋谷・憲法316頁。参照、前掲注(22)。

³⁹¹⁾ 前掲注(11) 渋谷・憲法316頁。

³⁹²⁾ 地方自治法2条3項では、市町村が「基礎的な地方公共団体」として位置づけられている。政府の地方制度調査会の答申等では「基礎自治体」という表現が見受けられるが同義。これは、市町村が「住民に最も身近な普通地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的にその任務とすることを明らかにしたもので」あり、また、「地域社会の経営について基礎的な責任を有する行政主体である」ことを示すとされる。当該条項によって市町村が適切に遂行できる事務については、国又は都道府県ではなく、市町村に優先的に割り当てるべきとする「市町村優先の原則が示されている」とされる。松本英昭『新版 逐条地方自治法(第2次改訂版)』(学陽書房、2004年)27~28頁参照。

³⁹³⁾ 「将来のあるべき沖縄の姿を描き、その実現に向けた取り組みの方向性などを明らかにする」ための「基本構想」として、沖縄県は「沖縄21世紀ビジョン」の2009年9月策定に向けて取り組んでいる。

³⁹⁴⁾ 近い将来に来るべき道州制の導入・実現に向け、「沖縄にふさわしい道州制の在り方について県民の関心を高め、沖縄の相違に基づく提案の基盤づくり」を目的として、県内各層を網羅した委員12名で構成され、2007年8月に発足した民間の沖縄道州制懇話会は、2008年5月、「沖縄特例単独州」とも称すべき試案を発表した。

³⁹⁵⁾ 5月30日付け沖縄タイムス25面参照。

³⁹⁶⁾ 6月12日付け沖縄タイムス29面参照。

³⁹⁷⁾ 芦部信喜『憲法学Ⅰ 憲法総論』(有斐閣、1992年)50頁参照。制限規範とは、そもそも本来は国民の基本的な人権を保障するために憲法が有している「何よりも権力を制限する基礎法」である特質を示すものであるが、ここでは法令一般にまで敷衍して、「権力が『すべきこと』『しなければならないこと』『してもよいこと』を示すことではなく、権力が『することができないこと』を明らかにする」規範という意味で用いている。また、清宮四郎『憲法Ⅰ(第3版)』(有斐閣、1979年)19頁では、「他の国家行為の内容を規律し、それに方向を与え、その限界を画する」法規範として説明される。

³⁹⁸⁾ 前掲注(37) 清宮・憲法Ⅰ16~17頁参照。授權規範とは、「能力・権利・権能などを与える」法規範をいう。

³⁹⁹⁾ 当局が固執する条例上の手続論としても実は重大な問題がある。前津榮健沖縄国際大学教授(行政法)は、6月19日付け沖縄タイムス19面で「個人情報収集する場合、条例が届け出などを定めているのは、その存在や概要に透明性を持たせるためだが、包括的、一般的な登録では、存在すらわからない」とし、カルテの現状は条例上求められる「届け出の意味を果たしていない」と厳しく批判される。

⁴⁰⁰⁾ 前掲注(18) 芦部・憲法80頁参照。

⁴⁰¹⁾ 佐藤幸治『憲法(第3版)』(青林書院、1995年)393~394頁では、周知のとおり、人権には大別して、①「それぞれの時代の人間存在にかかわる要請に応じて種々主張される」「背景の権利」と、②「主として憲法規定上根拠を持つ権利」としての「法的権利」、③「裁判所に対してその保護・救済を求め、法的強制措置の発動を請求しうる権利」としての「具体的権利」とがあるとされる。以上の佐藤教授の説明に依拠して換言すれば、条例に基づく個人情報保護制度は、「法的権利」として憲法13条に根拠を有する自己情報コントロール権を、「具体的権利」として保障するものといえる。

⁴⁰²⁾ 塩野宏『行政法Ⅰ 行政法総論(第4版)』(有斐閣、2005年)245~248頁。

⁴⁰³⁾ 周知のとおり、わが国の行政手続法で規定される一般的な行政手続は、その適用対象となる行政活動が主に行政処分を中心に行政指導、行政立法(命令)、届出に留まっており、行政上の契約、行政計画その他の行政の行為形式については対象とはしていない、あくまでも対象限定的なものである。

⁴⁰⁴⁾ 個人情報保護制度の参政権の機能については、個人情報開示請求をした当事者である本人やその法定代理人である親権者の立場と、一般県民の立場とでは、人権の観点から説明の仕方を異にする。

⁴⁰⁵⁾ 前掲注(39) 前津教授のコメント。

[参考文献]

本稿脚注において掲げられている文献のほかに、本稿の校正段階で、沖縄県内の市民団体であるNPO法人「おきなわ子どもの人権を考える会」から有益な資料集の提供を受けた。本稿が扱ったカルテの問題に係わる公文書や新聞記事が網羅的に掲載されているので、十分に参照するに値する。本稿末尾の参考資料であるカルテの様式と記入例も本資料集32~35頁から収録している。

おきなわ子どもの人権を考える会(編)「沖縄県「子ども理解のための『指導・支援カルテ』」に関する資料集」(2009年9月刊行)

