

諮問庁：文部科学大臣

諮問日：平成27年5月26日（平成27年（行情）諮問第324号）

答申日：平成29年11月14日（平成29年度（行情）答申第313号）

事件名：特定大学収容定員関係学則変更認可申請書等の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし文書17（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定について、異議申立人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分については、別表の5欄に掲げる部分を開示すべきである。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成26年12月26日付け26受文科高第3号の44により文部科学大臣（以下「文部科学大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、異議申立人が開示を求める部分の開示を求める。

#### 2 異議申立ての理由

審査請求人が主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）異議申立書

ア 文部科学省による通知、指導、助言その他の意見、照会、質問や、それらの指導・助言、照会、質問事項に対する特定学校法人からの返答であって、その内容を公にすることにより当該特定学校法人の経営戦略や経営状態を示すこととなり法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある（法5条2号イ該当）か、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある（法5条5号該当）としたもの

これらの処分において、処分庁は具体的な情報内容に即した理由を示しておらず、抽象的な不開示理由の類型を示すにとどまっているため、何がどうして法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるのかをうかがうことができない。不開示とする理由に相当しないか、理由不備の違法がある。

また、指導・助言事項とその回答を公表したからといって、率直な

意見の交換が行えない理由となると一般的にいうことはできない。指導、助言内容が公表された場合に文部科学省内部の担当官が圧力や干渉を受けるとはいえず、同省内部の検討段階の議論が推察されることもない。法人側からの回答が公表された場合に、法人がその後行政機関からの指導に対して回答を差し控えるようになることも、一般的にはいうことができない。そもそも傍聴が認められた裁判や審議会手続きなど、当事者の不利にわたる事情やセンシティブ情報も含めて公開の場で議論される場合は多数あるのであって、公表が率直な意見交換の妨げになるというには、政府の説明責任を理念とする法の趣旨に鑑み、個別に特段の理由が必要とされるべきであるが、処分庁はその説明をしていない。

イ 入学者数，入学定員超過率，退学者（中退者，除籍者）の数について，公にした場合，特定学校法人の競争上の地位，その他正当な利益を害するおそれがある（法5条2号イ該当）としたもの

（ア）入学者，入学定員超過率等は公表を前提としていること

このうち，募集人員の内訳，入学者数，入学定員超過率に関しては学校教育法施行規則の改正により2011年4月に各大学の「入学者の数，収容定員及び在学する学生の数，卒業又は修了した者の数並びに進学者数及び就職者数その他進学及び就職等の状況に関すること」の公表が義務付けられ，直接公表されるか，または直接公表された情報からの単純な計算により公になる情報であり，非開示とする理由がない。公表義務付け前の数字に関しては既に4年以上前の情報であり，現在の競争上の地位など法人の利益と関係しない。

今後の調査への協力が得られなくなるおそれは，法的に公表が義務付けられた数字であるため，生じない。また，この場合において入学者数等以外の情報提供に協力が得られなくなるおそれをいうことは，公表すべき性格の情報を開示した場合に関連法人が一般的な嫌悪を示すことへの配慮や忖度を行うこととなるのであって，公文書開示制度の趣旨そのものと矛盾し，合理的理由がない。

（イ）退学者の数字は公表を要する公益的データとなっていること

読売新聞社はこれまで8回にわたり大学調査を行い，紙面に掲載している。その中で中退率の数値が総合的な大学評価の中核要素の一つとして位置づけられていることが紙面における扱いからも明らかであり，退学者にかかる数字は公共の正当な関心事として公益に資する活用をされている。同調査の特集記事は教育学の有力研究者や大学経営者，高校の進路指導関係者による検討委員10人により監修される中で作成され，中退率の扱いもその一部となっている。このことは，中退率は教育専門家の観点からも多数の読者が広く共

有すべき数値として評価されていることを示しており、公益性が高く大学選びに不可欠なデータとして広く理解されているというべきである。

学校教育法施行規則の改正により2011年4月に各大学の「入学者の数、収容定員及び在学する学生の数、卒業又は修了した者の数並びに進学者数及び就職者数その他進学及び就職等の状況に関すること」の公表が義務付けられてから4年目となり、各年度の数字を集計することにより退学者数、除籍者数や中退率のおおよその水準が分かる時期が来ており、現段階ではもはや退学者数、除籍者数や中退率はどの大学にとっても秘密といえない情報になった。

退学者数は公に共有されることを前提とした大学間競争が既に始まっており、同法がいう「競争」や「正当な利益」の基盤もそれを前提としているというべきである。

(ウ) 権利、競争上の地位その他「正当な」利益を害することへの理由が示されていないこと

法5条2号イのいう「権利、競争上の地位その他正当な利益」の「正当な」という文言は「利益」のみに係るかたちになっているが、法人等の「権利」及び「競争上の地位」についても「正当な」ものでなければならないという縛りがかけられているという解釈が一般的である（松井茂記「情報公開法第2版」（有斐閣・2003）209～210ページ）。そして同条の解釈に当たっては、法人の法的性格（営利性の有無、地域独占性の有無等）が考慮要素となるか、権利利益が「正当な」ものかが問われると指摘されている（橋本博之「情報公開法における「法人情報」の解釈」（「慶応法学第24号」2012）15～16ページ）。

同法の所管官庁である総務省行政管理局が編纂した解説書「詳解情報公開法」は、同条の「競争上の地位」につき「法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位を指す」と説明している。

法人間の競争が公正に行われるためには、消費者への情報開示が十分に行われる必要がある。私立学校であれば、受験者、保護者や高校関係者が大学を比較するための材料となる情報が十分に開示される必要があり、この考えは中央教育審議会大学分科会質保証システム部会における情報開示の議論でも示されている。本項目で挙げる、入試の実施状況、募集人員の内訳、志願者数、受験者数、合格者数、入学者数の総計とその内訳、入学定員超過率、退学者（中退者、除籍者）、退学者数、除籍者数や中退率といった情報は、そうした消費者たる受験者、保護者や高校関係者が大学を比較するための材料となる情報であり、秘匿することは消費者への十分な情報開

示に基づく公正な競争を阻害し、消費者の誤解や不十分な理解に乗じて競争をことさら有利に進めようとする者を不当に保護することになるおそれがあるほか、情報不足の中で若者がさもなければ選ばなかった進路を選択し、人生に回復不可能かつ重大な打撃を与えることさえあり得る。

ところで、公正な競争のための情報開示をいう場合、当然、各々の法人にとって有利な内容も不利益な内容も含まれるのであって、それゆえに、同条の解釈では単に不利益であることのみを理由に不開示が認められるのではなく「公正な競争関係における地位」を損ね、それにより「正当な利益」を害することを要するとされていると考えられるのである。本項目で挙げてきた各情報に関して言えば、それらが公正な競争を阻害するゆがんだ形で使われるおそれがある場合にのみ、不開示が認められることとなる。

しかし、処分庁はそのおそれについて具体的な言及を何らしていない。現実には上記のように、本項目で挙げてきた各情報は受験の基礎データとして幅広く社会で必要とされているほか、中退率の数字は既に教育専門家の関与の元で大学教育の質の検討に用いられる実績を重ね、また退学率から何を読み取るかについて、学術的な研究もなされるようになってきている（清水一「大学の偏差値と退学率・就職率に関する予備的分析：社会科学系学部のケース」大阪経大論集第64巻第1号（2013））。退学者数をめぐっては、福岡県立高校の学校別退学者・留年者数の開示を認めた福岡地判平2・3・14（特定個人対福岡県・教育行政情報非公開決定処分取消請求事件，判時1360－92）において、県立高校という点で性質をいささか異にするとはいえ、今回の開示請求とも論点が共通する以下の判示をしている。

「仮に、かかる社会的反響（申立人注・学校ごとの退学者数，留年者数が報道されて退学・留年の多い高校に反響が寄せられること）が生じたとしても、多数の中途退学者や原級留置者の存在することは、それ自体無視し得ない社会的問題であるから、そのような社会的反響が生じることはむしろ当然のことであり、被告としては、当該県立高校とともに、そのような反響に答えて、問題の根本的な解決に努力すべきであって、このような反響の生じること自体を弊害規したり、このような反響の生じることを避けるために現状を糊塗することは許されない」。この判示は控訴審判決（福岡高判平3・4・10，：判時1391－140）においても維持され、確定した。

(エ) 状況の変化により、正当な利益侵害のおそれはなくなっている

大学の退学，除籍者数に密接に関連した大学の中退率をめぐって，日本私立学校振興・共済事業団の学校ごとの中退率不開示決定に対する異議申立てを受けた情報公開・個人情報保護審査会は平成24年度（独情）答申第19号（以下「先例答申」という。）で，同事業団による「中退率のデータは，公にすることにより一方的に偏ったランキング作成等に利用され，大学のイメージダウンをもたらす可能性がある」との主張をおおむね受け入れ，文部科学省の中央教育審議会大学分科会質保証システム部会の議論，読売新聞社の大学調査に応じていない大学が当時は4分の1あった事実などにも言及し，学校法人等の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると結論づけている。

しかし，その後の状況の変化によりこのおそれは消失したとみることができる。読売新聞社による調査はその後も引き続いて行われて定着し，回答率は89%となって先例答申が指摘した「4分の3」から大幅に上昇している。上記のような学術的研究が行われていることもまた，退学者数，除籍者数や中退率がゆがんだ形で使われて正当な利益を侵害するおそれが消失したという，状況の変化を示すものでもある。

また，既に述べたとおり，学校教育法施行規則の改正により2011年4月に各大学に開示が義務付けられた「入学者の数，収容定員及び在学する学生の数，卒業又は修了した者の数並びに進学者数及び就職者数その他進学及び就職等の状況に関する事」から退学者数，除籍者数や中退率の水準はおおむね推し量れるようになっており，どの大学にとっても秘密といえない情報になった。

大学間競争と，その中での情報開示の内容がこの数年で大きく変わっており，法がいう「競争」や「正当な利益」の基盤も大幅に変化し，そのことに伴って先例答申の段階とは判断の前提となる状況が本質的に変化したというべきである。

2011年4月から公表が義務付けられた入学者数などの項目については依然「教育情報としては浅い」「よりクリティカルな情報公開が望まれている」との評価があり，今回の措置が「段階的な公開義務化」に過ぎないとの見解が大学教育に関する専門団体から示されている（「中退予防戦略」2ページ，日本中退予防研究所（2011））。同見解によると，諸外国では中退率を含むより多くの情報が以前から公開され，米国ではその中でも中退率（卒業率）が特に注目を集めているほか，全ての情報に基づいた大学の科学的評価が行われている。退学者数，除籍者数や中退率の数値は公開される方向に状況が変化してきていることを裏付ける要素といえる。

(オ) 小括

よって、これらに関しては「公にした場合、当該大学や法人の競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがある（法5条2号イ該当）」と言うことはできず、非開示とした処分にはいずれも理由がない。

(2) 意見書

ア 本件諮問の元になった異議申立ては諮問庁が2014年12月26日付で行った一部開示決定「26受文科高第3号の44」の不開示部分にかかるものである。その不開示部分のうち諮問庁は「認可申請時又は届出時に学年進行中の入学者数、在学者数、入学定員超過率、平均入学定員超過率」については開示することとした。この判断につき異議申立人は高く評価するものである。しかしながら、その余につき諮問庁は不開示の判断を維持し、その理由を諮問庁提出の理由説明書において主張しているが、いずれも失当であり、異議申立てが認められるべきである。

本意見書においては、文書7ないし文書12及び文書15の「調査対象学部等の退学者の状況」が不開示対象とならないことにつき述べる。

諮問庁は「調査対象学部等の退学者の状況」が特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると述べ、法5条2号イ該当性があるとする。その中で諮問庁は「本来、退学等の理由は様々であり（中略）消極的な理由が取りあげられる事が多い一方で、（中略）進路変更などの積極的なものも存在する。しかしながら、退学者の数が公開されることは、数字の一人歩きを生み、国民に対し消極的なイメージのみを発信することになりかねない」と主張し「当該数値の高低の如何により、学校や法人のイメージの低下等が予測される」と述べて同文書が同条項に該当するとしている。

すなわち、諮問庁は、退学者の数自体は学校、法人にとりもっぱら否定的で不利益をもたらす情報とはいえないと認めた上で、問題は「数字の一人歩き」、すなわち情報の曲解、誤解や偏頗な解釈であると整理し主張していることになる。よって本件において問題となるのは、そのような誤った解釈がなされるかどうかである。

法5条2号イのいう「おそれ」の有無の判断に当たっては「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」が必要であるとされ（東京地判平20・11・27裁判所ウェブサイト、総務省行政管理局「詳解情報公開法」）、さらには「単に行政機関の主観においてその利益が害されるおそれがあると判断されるだけではなく、

法人等の権利利益が害されるという相当の蓋然性が客観的に認められることが必要である」（東京地判平21・2・27判例集未搭載）とされており、具体的な害悪発生の客観的な明白性が要件となっている。

この場合に当てはめれば、情報の曲解、誤解や偏頗な解釈が現実に発生する蓋然性について、上記のような基準に基づき厳格に判断すべきところ、諮問庁は具体的な主張をしていない。

また、大学中退の原因や意味を正しく理解することについては、既に異議申立書において縷々説明したとおり、これまでに報道機関のみならず、専門学術研究者が実践を積み上げてきている。異議申立人によるこの説明に対して諮問庁は具体的な反論をしないまま、単に上記の主張を行っているのみである。かかる主張は実を伴わない形式的、観念的な可能性をいうにとどまるものであって、公文書の開示を拒む理由として採用されるべきではないと言わざるを得ない。

何よりも、諮問庁自体が2014年9月25日に「学生の中途退学や休学等の状況について」という報告書を発表し、退学には経済的な事情が大きく関係していることをはじめ、その内実について正しく理解する条件を整えたところであり、本件異議申立てにかかる情報が曲解、誤解や偏頗な解釈を受けることで法5条2号イに該当する可能性はいよいよ考え難くなった。

そもそも、法は1条において、その目的が国民主権の理念と政府の国民に対する説明責任の観念に基づくものであることを定め、法5条柱書きにおいては開示請求があった場合の行政機関の長の開示義務を定めることで「開示を原則」（右崎正博・新基本法コンメンタール情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法）としたものであることを示している。本件において諮問庁が、情報が正しく理解されないおそれをことさらにいうことは国民の理解力と多様な公共の議論（パブリック・ディベート）を展開する力を不当に軽視するものである。国民主権、政府の国民に対する説明責任の考えと矛盾すると言わざるを得ず、情報公開制度の存在意義を著しく損ねるものである。とりわけ、情報を誤解、曲解する者が存在するおそれ（そのおそれもこれまでのところ、上記のように観念的にしか論じられていない）により、正当に情報を活用して社会に資する意思能力を持つ者が情報開示を受けられなくなり、もって社会全体が国民主権と国民への説明責任に基づく制度の例外に置かれる事態は不合理というほかない。何よりも、情報が誤解されないようにする責任は第一義的に政府にあり、情報を知らせないことではなく、よりよく知らせることによってこそその責任を果たすことが強く望まれる。

その意味においても、異議申立書において指摘したように、福岡地判平2・3・14（特定個人対福岡県・教育行政情報非公開決定処分取消請求事件，判時1360－92）は福岡県立高校の学校別退学者・留年者数の開示を認めた上で「仮に，かかる社会的反響（異議申立人注・学校ごとの退学者数，留年者数が報道されて退学・留年の多い高校に反響が寄せられること）が生じたとしても，多数の中途退学者や原級留置者の存在することは，それ自体無視し得ない社会的問題であるから，そのような社会的反響が生じることはむしろ当然のことであり，被告としては，当該県立高校とともに，そのような反響に答えて，問題の根本的な解決に努力すべきであって，このような反響の生じることを自体を弊害視したり，このような反響の生じることを避けるために現状を糊塗することは許されない」と判示したことはあらためて重く受け止める必要がある。

また，諮問庁は言及していないものの，退学者数等の情報自体が仮に法人にとって一定程度不利益な面も持つ可能性についても念のため検討する。

もし仮にそうであったとしても，本件文書の開示が法5条2号イに定める「正当な利益」を損なうおそれがあるとはいえないことは既に異議申立書において詳しく説明したとおりである。

特に，大学ごとの中退率の非開示を認めた先例答申において示された「正当な利益を害するおそれ」が，その後の事情の変化により解消されたことは異議申立書において詳しく説明されている。すなわち，読売新聞の調査の回答率が年を追って上昇していること，中退率に関する学術的な研究がなされてきていること，学校教育法施行規則の改正により2011年4月に各大学の入学者，在学者，卒業生数の公表が義務付けられ，各年度の数字を集計することで退学者数や中退率の水準が分かり秘密ではなくなった時期が最近到来したと言えること，それにより大学間競争は退学者数や中退率などが公に共有されることが前提となってきたこと，同法がいう「競争」や「正当な利益」の基盤が大幅に変化し，先例答申の判断の前提とは異なる事態が生まれていることなどである。

この点につき諮問庁は反論を行っていない。

さらに，法5条2号はそのただし書において，不開示情報の中から「人の生命，健康，生活又は財産を保護するため，公にすることが必要であると認められる情報を除く。」としている。

異議申立書で述べたように，大学選びにおいて中退率を知った上で正しく吟味する意義は大きく，受験生のその後の人生を左右する可能性がある正当かつ重要な検討行為である。

特に、本件で問われている特定大学は（中略）留学生比率が極めて高いことは既に日本学生支援機構の報道発表などにより公知の事実となっている。一方、異議申立人が独自に入手した資料によれば、特定大学の留学生においては、近年、入学者数を上回る退学者数が発生している年もあることが示されており、こうした事情が正確かつ公正に検討、論議されることは大学教育の在り方を研究する上で重要である。何よりも、留学志望者や大学受験生及びその家族にとって大学選びは将来の人生に重大な影響をもたらすものであり、大学の慎重な比較検討は生涯を左右する深刻、真剣な行為となる。それにあたり、退学者数もその比較検討要素として近年重要さを増してきていることは上記のとおりであって、本件文書のように、特定大学の退学者数を記載した文書が開示されない場合、留学希望者や受験生が退学者数の真実を知る機会を奪われ、正しい比較検討ができない結果ともなる。そうした場合において、留学希望者や受験生がさもなくばなさなかったであろう決断をしてしまい、これが誤りとなって残りの人生に甚大な影響が生じるとすれば、そのような前途ある若者たちに対する政府の責任はいかばかりであろうか。

本件の退学者関連情報はそれ自体法5条2号イに該当しないだけでなく、同号ただし書のいう情報に該当することもまた明らかであって、不開示情報に当たらない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件不開示決定及び異議申立てについて

本件異議申立てに係る行政文書は、本件対象文書（別紙に掲げる文書1ないし文書17）である。本件対象文書につき、法5条1号、2号イ及び5号により、一部開示決定としたところ、異議申立人から、その一部について開示を求める旨の異議申立てがされたところである。

#### 2 本件対象文書のうち、認可申請時、届出時及び設置計画履行状況報告時に学年進行中の入学者数、在学者数、入学定員超過率、平均入学定員超過率について

本件対象文書のうち、認可申請時、届出時及び設置計画履行状況報告時に学年進行中の当該学部等の入学者数、在学者数、入学定員超過率、平均入学定員超過率が記載された箇所を法5条2号イに該当するとして不開示にしたところであるが、本件異議申立てを受けて当該不開示部分について再度検討した結果、学校教育法施行規則172条の2において、大学は「入学者の数、収容定員及び在学する学生の数」を「公表するものとする」と規定されていることから、それが学年進行中であっても開示することが妥当であると判断した。

#### 3 不開示情報該当性について

- (1) 文書2及び文書3のうち、「理事会議事録」等の理事長印及び学長印、割印について

「理事会議事録」等は、当該認可申請又は届出を行うにあたり、学校法人としての意思決定を証するための書類である。学校法人の理事長印及び学長印等の公印は、学校法人によっては、各法人が定める公印規定によって、その大きさ、材質、形状及び用途等が定められたり、例えば、学長印について、各種証明書に押印する学長印と公的文書に押印する学長印は別々の印を使用し、それぞれの管理部署及び管理者が定められたり、さらに、使用記録簿に記入するなど、厳重な管理の元で使用されている。

これらの公印の印影を公にすることにより、特定学校法人の各種書類の作成等に悪用されるなど、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、法5条2号イの規定に該当するとして不開示とした。

- (2) 文書5、文書6、文書13及び文書14のうち、「理事会議事録」等の審査の過程において修正した修正理由及び修正前の記載内容等、文書14のうち、「理事会議事録」等の「平成26年度開設予定大学等審査意見（8月）」の審査意見本文について

文書5及び文書13は、学校法人が新たに学部等を設置するための「設置認可申請書」、文書6及び文書14は、その設置認可申請を行った後、大学設置・学校法人審議会大学設置分科会の審査会及びその下位組織である専門委員会（以下、併せて「審査会等」という。）からの専門審査・教員審査の結果を踏まえ、当初の認可申請の計画の内容を一部補正した「設置認可申請に係る補正申請書」である。

これらの文書には、上記(1)と同様、特定学校法人が各申請書を文部科学大臣宛に申請するに当たっての、特定学校法人として申請の意思決定を証するための書類として「理事会議事録」等が添付されている。

文書5及び文書13には、特定学校法人が「設置認可申請書」を文部科学省に提出するに当たっての検討資料（申請に必要な書類「基本計画書」、「教員の氏名等」「専任教員の年齢構成・学位保有状況」等）が理事会等の会議資料として添付されているが、これらの内容は、その後認可申請を行い、最終的に「認可」された設置計画に至る途中段階の内容、つまり、その時点の特定学校法人の検討中の内容で、確定していない内容である。

また、文書6及び文書14には、特定学校法人が「大学設置認可申請に係る補正申請書」を文部科学省に提出するに当たっての検討資

料（審査会等から付された審査意見に対する対応の検討資料，審査意見本文，補正申請書の「基本計画書」，「教員の氏名等」，「専任教員の年齢構成等，当初の認可申請の計画等」）が理事会等の会議資料として添付されている。これらの文書のうち，審査の過程において修正した修正理由及び修正前の記載内容は，いずれも設置認可審査に係る審査途中の申請内容で，確定していない内容を示すものであり，最終的に「認可」された際の設置計画に至る途中段階のものであるため，これらを公にした場合には，「認可」された情報との混乱を生じさせ，特定学校法人の権利，競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから，法5条2号イに該当するとして不開示とした。

また，これら審査途中の内容を公にした場合には，審査会等における審議に関する情報が明らかとなり，当該審議における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから，法5条5号に該当するとして不開示とした。

(3) 文書7ないし文書12及び文書15のうち，「調査対象学部等の退学者等の状況」について

当該文書は，新たに学部等を設置した後，認可時又は届出時の計画が，当初の計画どおりに履行されているかどうかについて，「大学の設置等の認可の申請及び届出に係る手続き等に関する規則（平成18年3月31日文部科学省令）」に基づき，学部等を新たに設置した年度から完成年度（開設年度に入学した学生が卒業する年度）を迎えるまでの間，報告を求めている報告書である。当該報告書には，入学者数，在学者数，退学者等の状況，教育課程，教員組織等の当初の計画からの変更状況が記載されている。

当該文書のうち，「調査対象学部等の退学者数の状況」については，該当学部等が開設年度から報告書提出年度までの退学者数，退学年度，主な退学理由等が記載されているが，大学や法人にとって学生の管理に関する情報は重要であり，公開には慎重を期するものである。

こうした特定学校法人の退学の情報を公にされた場合，当該数値の高低の如何により，特定学校法人のイメージの低下等が予想される場所である。本来，退学等の理由は様々であり，経済的理由や学業不振といった消極的な理由が取り上げられることが多い一方で，事業の創出による就業や，他校への転学・留学といった進路変更などの積極的な理由も存在する。しかしながら，退学者の数が公開されることは，数字の一人歩きを生み，国民に対し消極的なイメージの

みを発信することになりかねず，特定学校法人の本来の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

これらの情報が特定学校法人の意思とは無関係に公表されるのであれば，特定学校法人に関する情報が，特定学校法人の意図しないところで公になり，特定学校法人の権利，競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり，不開示とした。

(4) 文書15のうち，「留意事項に対する履行状況等」のその他意見本文について

当該文書は，上記(3)で説明した設置計画履行状況報告書である。

当該文書のうち，「留意事項に対する履行状況等」は，学部等の設置認可時に付された「留意事項」に対する特定学校法人の対応や，学部等の設置認可後の設置計画履行状況調査において，設置計画履行状況等調査委員会から付された改善意見等（平成25年度までは「留意事項」，平成26年度以降の調査では是正意見，改善意見等に改正）の当該報告書提出時点の特定学校法人の対応が記載された書類である。

当該文書には，当該申請に係る学部等の設置認可時に付された「留意事項」と，「その他意見」の意見本文，特定学校法人の当該意見に対する対応状況が記載されている。

「その他意見」は，大学設置分科会審査運営内規（平成18年4月25日大学設置・学校法人審議会大学設置分科会決定）に基づいて付された，「審査の結果，改善を求める事項があり，申請者に対してこれを通知する意見」であるが，この意見は，「設置認可を受けた特定学校法人が設置計画を履行するに当たって留意すべき事項」である「留意事項」とは異なり，公表されず，特定学校法人に対してのみ通知する意見で，大学設置・学校法人審議会（以下「審議会」という。）が特定学校法人に対して，学部等設置後，注意すべき点や，その他改善が望まれる事項を伝えるための意見である。元々公表されることは前提とされておらず，中には法人のイメージの低下に繋がるような意見が付されることもあり，これらが特定学校法人の意思とは無関係に公表されるのであれば，法人に関する情報が，法人の意図しないところで公になり，特定学校人の権利，競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり，法5条2号イに該当するとして不開示とした。

また，その他意見本文を公表することで，審議会における審議に関する情報が明らかとなり，当該審議における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから，法5条5号に該当する

として不開示とした。

#### 4 原処分に当たったの考え方

以上のことから、本件対象文書のうち、認可申請、届出時及び設置計画履行状況報告時に学年進行中の入学者数、在学者数、入学定員超過率及び平均入学定員超過率については、新たに開示し、それ以外については、原処分が妥当であると考え、諮問するものである。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成27年5月26日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年6月15日 審議
- ④ 同月30日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤ 平成29年10月6日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年11月10日 審議

#### 第5 審査会の判断の理由

- 1 本件開示請求は、文書1ないし文書17（本件対象文書）の開示を求めるものであり、処分庁は、その一部を法5条1号、2号イ及び5号に該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し、異議申立人は、不開示部分のうち別表の2欄に掲げる部分の開示を求めているところ、諮問庁は、理由説明書（上記第3。以下同じ。）において、異議申立人が開示を求める部分のうち、一部については新たに開示するとしているが、その余の部分はなお不開示を維持すべきとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、異議申立人が開示を求める部分のうち、諮問庁がなお不開示とすべきとしている別表の3欄に掲げる部分（以下「本件不開示部分1」ないし「本件不開示部分5」といい、併せて「本件不開示部分」という。）の不開示情報該当性について検討する。

#### 2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

##### （1）本件不開示部分1について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について、改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

- （ア）異議申立人が開示を求める不開示部分は①理事長印、②学長印、③割印、④届出時に学年進行中の学科の入学者数等であるところ、④に係る部分は全て開示することとするので、本件不開示部分1は①、②及び③である。

- （イ）①、②及び③に係る部分は、いずれも記載内容が真正なものであることを証する機能を有するため、これを公にすると偽造による悪

用等のおそれがあるため、法5条2号イに該当する。

イ ①理事長印、②学長印及び③割印は、特定学校法人における会議の議事録が真正なものであることを証する機能を有するためのものであり、これにふさわしい形状をしているものと認められることから、これらを公にすると、偽造による悪用等、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとする上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、当該部分は、法5条2号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

(3) 本件不開示部分2について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について、改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

(ア) 当該部分には、「理事会議事録」等のうち、審査の過程において修正した部分における修正前の内容等の記載がある。

(イ) 当該部分は、審査途中の確定していない内容であるため、これらを公にした場合、認可された情報との混乱を生じさせることにより、学生や保護者等に誤解を与えるおそれがあり、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、法5条2号イに該当する。

なお、改めて当該部分の記載内容を確認したところ、文書13及び文書14における教員組織の概要の既設分欄の不開示部分については、誤って黒塗りされている部分であり、当該部分については改めて開示の実施を行う。

イ 以下、上記諮問庁の説明を踏まえ検討する。

(ア) 当該部分には、諮問庁が上記ア(ア)で説明するとおり、「理事会議事録」等のうち、審査の過程において修正した部分における修正前の内容等の記載が認められる。

(イ) 当該部分を公にした場合、認可された情報との混乱を生じさせることにより、学生や保護者等に誤解を与えるおそれがあり、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとする上記ア(イ)の諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、当該部分は、法5条2号イに該当し、同条5号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(4) 本件不開示部分3について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について、改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

(ア) 異議申立人が開示を求める不開示部分は、調査対象学部等における①入学者数、②退学者数、③退学者数のうち留学生数、④主な退

学理由及び⑤入学者数に対する退学者数の割合であるところ、①に係る部分は全て開示することとするので、本件不開示部分3は、②、③、④及び⑤である。

(イ) 文部科学省では、各国公立大学等を対象として、学生の中途退学や休学等の状況の調査を行い、それぞれ取りまとめを行い、中途退学・休学した者の全体の総数及び中途退学・休学した各理由の全体の総数に対する割合等を公表している。

(ウ) 異議申立人は、異議申立書で「学校教育法施行規則の改正により2011年4月に各大学の入学者、在学者、卒業者数の公表が義務付けられ、各年度の数字を集計することで退学者数や中退率の水準が分かり秘密ではなくなった時期が最近到来したと言える」と主張しているが、実際には、休学や留年の学生の情報までは公表が義務付けられておらず、各年の入学者、在学者、卒業者のデータだけで退学者数及び中退率を割り出すことはできない。

(エ) 退学者の状況は、公になっていない特定学校法人の内部管理情報に属する学生の管理に関わる機微な情報が記載されているため、公にすることにより、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当する。

イ 以下、上記諮問庁の説明を踏まえ検討する。

(ア) 本件不開示部分3には、諮問庁が上記ア(ア)で説明するとおり、調査対象学部等における②退学者数、③退学者数のうち留学生数、④主な退学理由及び⑤入学者数に対する退学者数の割合の記載が認められる。

(イ) このうち④主な退学理由は、特定学校法人が公表していない学生の管理に関わる機微な情報であるので、これを公にした場合、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

(ウ) また、②退学者数、③退学者数のうち留学生数及び⑤入学者数に対する退学者数の割合について、異議申立人は、読売新聞社の調査に退学率のデータも含まれており、当該調査に89%の大学が応じているため、退学者数等がゆがんだ形で使われて正当な利益を侵害するおそれは消失したと説明する。

しかしながら、当審査会事務局職員をして、学生の退学率に係るインターネット上の書き込み情報を確認させたところ、退学率の高い順から個別大学名が掲載されるとともに個別大学に対する一方的なコメントが複数掲載されていることが認められ、さらに、当審査会事務局職員をして、特定学校法人が所在する特定都道府県に本部を置く大学がどの程度まで読売新聞社の調査に応じているかを同社

の公開情報で確認させたところ、特定都道府県では特定学校法人が有する大学も含め複数の大学が同調査に応じておらず、また、同社の調査に応じているものの退学者率のデータは非公表事項として掲載されていない大学も認められたため、退学者数等がゆがんだ形で使われて正当な利益を侵害するおそれは消失したとはいえない。

したがって、当該部分は、特定学校法人において公表していない情報であり、これらを公にすると、退学者数の多寡の如何により、特定学校法人のイメージの低下等が予想され、特定学校法人に不当に不利益が生じるおそれがあるとする上記アの諮問庁の説明は否定できず、当該部分は、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

(エ) 以上のことから、本件不開示部分 3 は、法 5 条 2 号イの不開示情報に該当し、不開示とすることが妥当である。

(5) 本件不開示部分 4 について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について、

改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

(ア) 当該部分には、「理事会議事録」等のうち、「平成 26 年度開設予定大学等審査意見（8 月）」の審査意見の内容の記載がある。

(イ) 審査意見は、審査途中の確定していない内容に基づくもの、又は確定していない情報を含むものであって、その時点以降に設置計画の修正等が行われ内容に変更が生じる可能性のあるものであるため、これを公にした場合、認可された情報との混乱を生じさせ、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、法 5 条 2 号イに該当する。

イ 当該部分には、理事会議事録中の審査意見に係る意見数の部分及び審査途中の確定していない審査意見の内容の記載が認められ、これらを公にした場合、認可された情報との混乱を生じさせ、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとする上記ア（イ）の諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、当該部分は、法 5 条 2 号イの不開示情報に該当し、同条 5 号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(6) 本件不開示部分 5 について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について、

改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

(ア) 文書 15 は、上記第 3 の 3（4）において説明したとおり、学部等の設置認可時に付された「留意事項」等に対する学校法人の対応が記載された文書であるが、本件不開示部分 5 は、「留意事項」と

は別の「その他意見」に係る記載部分である。

- (イ) 「留意事項」は、認可を受けた者が設置計画を履行するに当たって留意すべき事項であるところ、これについては、履行状況を文部科学大臣に報告することを求めている。そして、留意事項については公表事項とされ、一般に公表しているところであり、原処分においても、留意事項や、これに対する履行状況の報告に係る部分については開示している。

他方、「その他意見」は、学校法人に対して、学部等設置後、注意すべき点やその他改善が望まれる事項を伝えるための意見であり、これについては、履行状況の報告は求めておらず、公表もしていない。もっとも、「その他意見」であっても、学校法人のイメージの低下につながるような意見が付されることもあり、当該部分が公になった場合、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるから、「その他意見」に係る記載は、法5条2号イに該当する。

- イ 以下、諮問庁の上記アの説明を踏まえ検討する。

- (ア) 文書15のうち「留意事項に対する履行状況等」の欄には、特定大学大学院特定研究科特定専攻（博士後期課程）設置の認可等の際に付された「留意事項」、「留意事項に対する特定学校法人の対応状況」及び「その他意見」の記載がされている。

これらのうち、「留意事項」及び「留意事項に対する特定学校法人の対応状況」に係る部分は、原処分において既に開示されているが、「その他意見」に係る部分は、不開示とされていることが認められる。

- (イ) 諮問庁の上記アの説明によれば、「その他意見」として記載される意見は、飽くまで大学の自主的な改善や注意を促す趣旨のものであって、「留意事項」に至らない程度のものであると認められる。

当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、「留意事項」を公表する一方で、より程度が軽い「その他意見」を公表しない扱いとしている理由を確認させたが、諮問庁からこれについての明確な回答は得られなかった。

また、諮問庁からは、「その他意見」を公にすると学校法人のイメージ低下につながるおそれがあるとしていることについて、具体的な説明はされていない。

- (ウ) 以上を踏まえると、学校法人のイメージの低下につながるような意見が付されることもあり、当該部分が公になった場合、特定学校法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとする諮問庁の上記ア（イ）の説明は首肯できない。

また、当該部分の性質等に照らしても、これを公にすることにより審査会等における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとも認められない。

したがって、当該部分については、法5条2号イ及び5号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号、2号イ及び5号に該当するとして不開示とした決定については、異議申立人が開示すべきとし、諮問庁が同条2号イ及び5号に該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分のうち、別表の5欄に掲げる部分を除く部分は、同条2号イに該当すると認められるので、同条5号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別表の5欄に掲げる部分は、同条2号イ及び5号のいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司

別紙（本件対象文書）

- 文書 1 特定大学収容定員関係学則変更認可申請書（H 2 0 . 6 . 3 0 付け文書）
- 文書 2 特定大学の収容定員に係る学則の変更について（届出）（H 2 1 . 7 . 1 0 付け文書）及び追加資料（H 2 1 . 1 1 . 1 3 付け文書）
- 文書 3 特定大学の収容定員に係る学則の変更について（届出）（H 2 1 . 1 1 . 1 8 付け文書）
- 文書 4 特定大学収容定員関係学則変更認可申請書（H 2 2 . 6 . 2 5 付け文書）
- 文書 5 特定大学大学院設置認可申請書（H 2 3 . 5 . 3 1 付け文書）
- 文書 6 特定大学大学院設置認可申請に係る補正申請書（H 2 3 . 9 . 1 付け文書）
- 文書 7 特定大学大学院特定研究科特定専攻（修士課程）平成 2 4 年設置計画履行状況報告書
- 文書 8 特定大学大学院特定研究科特定専攻（修士課程）平成 2 5 年度設置計画履行状況報告書
- 文書 9 特定大学大学院特定研究科特定専攻（修士課程）平成 2 6 年留意事項実施状況報告書
- 文書 1 0 特定大学特定学部 A 特定学科 A 平成 2 4 年度設置計画履行状況報告書
- 文書 1 1 特定大学特定学部 A 特定学科 A 平成 2 5 年度設置計画履行状況報告書
- 文書 1 2 特定大学特定学部 A 特定学科 A 平成 2 6 年度設置計画履行状況報告書
- 文書 1 3 特定大学大学院特定研究科特定専攻課程変更認可申請書（H 2 5 . 5 . 3 1 付け文書）
- 文書 1 4 特定大学大学院特定研究科特定専攻課程変更認可申請書に係る補正申請書（H 2 5 . 9 . 1 付け文書）
- 文書 1 5 特定大学大学院特定研究科特定専攻（博士後期課程）平成 2 6 年設置計画履行状況報告書
- 文書 1 6 特定大学特定学部 B 設置届出書（H 2 5 . 8 . 3 0 付け文書）
- 文書 1 7 特定大学特定学部 B 特定学科 B 平成 2 6 年設置計画履行状況報告書

別表

1 文書番号	2 審査請求人が開示を求め る部分	3 本件不開示 部分	4 不開示理由 (法5条)	5 開示すべき 部分
文書1 文書2 文書4	「基本計画書」のうち、 申請時に学年進行中の学 科等の入学定員超過率	新たに開示 する。	---	---
文書2 文書3	「理事会議事録」等のう ち①理事長印，②学長 印，③割印，④届出時に 学年進行中の学科の入学 者数等	本件不開示 部分1  ただし，④ 届出時に学 年進行中の 学科の入学 者数等は新 たに開示す る。	2号イ	なし
文書2	「学則の変更の趣旨等を 記載した書類」のうち、 届出時に学年進行中の学 科の入学者数等	新たに開示 する。	---	---
文書3	「基本計画書」のうち、 届出時に学年進行中の学 科等の入学定員超過率	新たに開示 する。	---	---
文書4 文書13 文書14 文書16	「理事会議事録」等のう ち、申請時に学年進行中 の学科等の入学定員超過 率等	新たに開示 する。	---	---
文書5 文書6 文書13 文書14	「理事会議事録」等のう ち、審査の過程において 修正した部分における修 正前の内容等	本件不開示 部分2  ただし，文 書13及び 文書14に おける教員 組織の概要	2号イ 5号	なし

		の既設分欄の不開示部分は、誤って黒塗りされている部分であり、当該部分については、改めて開示の実施を行う。		
文書7 文書8 文書9 文書15	「(5) - ②調査対象研究科等の入学者の状況」のうち、①入学者数、②入学定員超過率、③平均入学定員超過率	新たに開示する。	---	---
文書7 文書8 文書9 文書15	「(5) - ③調査対象研究科等の在学者の状況」	新たに開示する。	---	---
文書7 文書8 文書9 文書10 文書11 文書12 文書15	「(5) - ④調査対象学部等の退学者等の状況」	本件不開示部分3  ただし、入学者数に係る部分は新たに開示する。	2号イ	なし
文書7 文書8 文書9 文書10 文書11 文書12 文書15 文書17	「4 既設大学等の状況」のうち、報告書提出時に学年進行中の学科等の入学定員超過率	新たに開示する。	---	---
文書8	「6 留意事項に対する履	新たに開示	---	---

文書 9 文書 1 1 文書 1 2	行状況等」のうち、報告書提出時に学年進行中の学科等の入学定員超過率	する。		
文書 1 0 文書 1 1 文書 1 2 文書 1 7	「(5) - ②調査対象学部等の入学者の状況」のうち、①入学者数、②入学定員超過率、③平均入学定員超過率	新たに開示する。	---	---
文書 1 0 文書 1 1 文書 1 2 文書 1 7	「(5) - ③調査対象学部等の在学者の状況」	新たに開示する。	---	---
文書 1 1 文書 1 2	「2 授業科目の概要」のうち入学者数	新たに開示する。	---	---
文書 1 4	「理事会議事録」等のうち、「平成 2 6 年度開設予定大学等審査意見(8 月)」の審査意見本文	本件不開示部分 4	2 号イ 5 号	なし
文書 1 5	「6 留意事項に対する履行状況等」のうち、その他意見本文	本件不開示部分 5	2 号イ 5 号	全て