

諮問庁：文部科学大臣

諮問日：平成30年5月18日（平成30年（行情）諮問第233号）

答申日：平成30年9月6日（平成30年度（行情）答申第216号）

事件名：特定期間の学校基本調査の特定統計表の特定区分の内訳が分かる文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「学校基本調査の平成29～20年度、「高等教育機関（報告書掲載集計）」の「卒業後の状況調査」の「大学」に掲載の統計表「都道府県別状況別 卒業者数」のうち、「不詳・死亡の者」の内訳（該当大学名と各人数）（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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30年2月1日付け29受文科生第760号により、文部科学大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求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）審査請求書

ア 行政手続法8条では、行政庁が申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合には、原則として、その理由を提示することを行政庁に義務付けている。

法9条2項により、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないときは、不開示決定をした旨を書面で開示請求者に通知しなければならないこととされており、この通知を行う際には、行政手続法8条に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。

また、不開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、法5条各号の不開示情報のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠規定の条項を示すだけでは、当該行政文書の種類、性質などとあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、求められる理

由付記として十分とは言えない。

イ 本件不開示決定についてなされた理由付記について

(ア) 不開示とした文書名について

本件開示請求に対し処分庁は、本件対象文書について、開示請求文言をそのまま用いて文書特定を行った上で、その全部を不開示とする原処分を行った。すなわち、不開示決定通知書の「不開示決定した行政文書の名称」欄には、開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄の記載がそのまま転記され、不開示とした文書の文書名、ページ数については何ら明らかにされないまま、その全部が不開示とされている。

この場合、開示請求者においては、開示請求に対し、どのような行政文書を特定した上で不開示決定を行ったのか、知り得ることができず、甚だ不適切な対応であると言わざるを得ない。

(イ) 不開示とした理由について

不開示決定通知書の「不開示とした理由」欄には、開示請求する学校名及び件数が、なぜ基幹統計の被調査者の秘密保護と調査者保護の対象に当たるのかについてその理由が記載されておらず、具体的かつ客観的に説明する責任を果たしていない。

同欄には「調査実施者自らがこれを公にすると、被調査者と調査実施者との間の信頼関係が損なわれ、その後の調査の協力を得ることが困難となり、その結果、基幹統計調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから」法5条6号に該当すると記載されている。これらの記載は、不開示の根拠規定の条項を示すにすぎず、当該不開示情報がどの文書のどの部分に記載されているか、また、いずれの不開示理由に該当するか、何ら記載がない。

また、基幹統計調査に対する正確な報告を法的に確保するため、統計法13条で、基幹統計調査の報告を求められた者（被調査者）が、報告を拒んだり虚偽の報告をしたりすることを禁止しており、同法61条では、これらに違反した者に対して、50万円以下の罰金が定められている。正確な報告を行うことは義務であり、調査実施者自らが情報を公にすることで被調査者と調査実施者との間の信頼関係が損なわれるという理由は、その後の調査の協力を得ることが困難となり、基幹統計調査の適正な遂行に支障を及ぼす原因として不十分である。

さらに、原処分は、開示請求に係る行政文書の全部を不開示とするものであり、開示請求者において、当該行政文書の開示部分の開示の実施を受け、理由付記の不足を補って推測することも不可能である。

上記（ア）及び（イ）を踏まえれば、開示請求者において、どのような理由でどのような情報を不開示としたかを知り得ることができないと言わざるを得ず、原処分は理由付記に不備があり、行政手続法8条に違反するものと認められる。以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

（２）意見書

ア 不服申立てに係る行政文書等の文書名について

本件開示請求に対し処分庁は、本件対象文書について、開示請求文書をそのまま用いて文書特定を行った上で、その全部を不開示とする原処分を行った。すなわち、理由説明書（下記第3。以下同じ。）の「不服申立てに係る行政文書等について」欄（下記第3の1）には、開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄の記載がそのまま転記され、不開示とした文書の文書名、ページ数については明らかにされないまま、その全部が不開示とされている。

この場合、開示請求者においては、開示請求に対し、どのような行政文書を特定した上で不開示決定を行ったのか、知り得ることができず、不適切な対応であると言わざるを得ない。

イ 基幹統計調査の真実性の確保について

統計法の1条では、国の作成する統計は「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤」を提供し、「国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与すること」という目的意識に基づくものと明記されている。理由説明書の「基幹統計調査の真実性の確保について」の欄（下記第3の2（2））では、「統計の作成」が目的のようになっているが、本来の統計の目的は「国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与」である。該当大学名と各人数の開示により、大学卒業者の不明・死亡が発生する理由が判明し、策を講じてその発生を防ぐことは「国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与」につながることでありと考えられる。

学校基本調査によると、平成29年3月の大学卒業者約56万7,000人のうち0.9%にあたる5,088人が不詳・死亡となっている。同年の中学生116万351人のうちの130人、高校生（全日制・定時制）106万9,568人のうち210人と比較しても割合、人数がともに大きく上回っている。平成20年から10年間の統計を見ると毎年減少傾向にあるものの、いまだ5,000人を超えている。大学卒業者のうち、不詳・死亡の者が年間5,000人以上いる中、この問題は長らく放置されてきており、該当の大学名と各人数の開示なしには原因を特定することは不可能である。統計から浮き彫りになった問題は、理由説明書の「学校基本調査に

ついて」欄（下記第3の2（1））にあるように、教育諸問題の検討、将来的な教育計画の立案をする上でも実態を解明することが必要である。

ウ 不開示情報該当性について

理由説明書の「不開示情報該当性について」欄（下記第3の2（3））には、開示請求する学校名及び件数が、なぜ基幹統計の被調査者の秘密保護と調査者保護の対象にあたるのかについてその理由が記載されておらず、具体的かつ客観的に説明する責任を果たしていない。

同欄には「学校基本調査の調査票情報を、法に基づき何人に対しても開示することになれば、半世紀を越える期間築き上げてきた被調査者との信頼関係は損なわれ、その後の調査への協力を得ることが困難となるのみならず、申告の遅延、申告拒否、虚偽申告が起こる可能性を完全に否定することはできない。その結果、審査の形骸化、公表の遅延等統計事務の遂行に支障を生じ、ひいては学校教育の全体像が本調査によって明らかにできなくなり、統計としての意義が失われることになる」と記載されている。これらの記載は、不開示の根拠規定の条項を示すにすぎず、当該不開示情報がどの文書のどの部分に記載されているか、また、いずれの不開示理由に該当するか、記載がない。

また、基幹統計調査に対する正確な報告を法的に確保するため、統計法13条で、基幹統計調査の報告を求められた者（被調査者）が、報告を拒んだり虚偽の報告をしたりすることを禁止しており、同法61条では、これらに違反した者に対して、50万円以下の罰金が定められている。正確な報告を行うことは義務であり、調査実施者自らが情報を公にすることで被調査者と調査実施者との間の信頼関係が損なわれるという理由は、その後の調査の協力を得ることが困難となり、基幹統計調査の適正な遂行に支障を及ぼす原因として不十分である。

加えて、同欄には「（2）のような規定を設けてその真実性の確保を図っているのである。換言すれば、個々の調査票情報が開示されないことが基幹統計という事務の性質上要請されているものということが出来る」と推測しているが、下記第3の2（2）は、本来の統計の目的である「国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与」ではなく、「統計の作成」を指していることから、根拠として十分ではない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 不服申立てに係る行政文書等について

本件不服申立てに係る行政文書は、「学校基本調査の平成29年～20年度、「高等教育機関（報告書掲載集計）」の「卒業後の状況調査」の「大学」に掲載の統計表「都道府県別 状況別 卒業者数」のうち「不詳・死亡の者」の内訳（該当大学名と各人数）」であり、学校基本調査における調査票情報に当たる。

2 学校基本調査における調査票情報を不開示とした理由について

(1) 学校基本調査について

学校基本調査は、教育行政に必要な最も包括的かつ基礎的な統計として、明治以来行われてきた学校に関する基本的統計を引き継ぎ、昭和23年以降今日まで継続して実施されている基幹統計調査であり、基幹統計調査とは、国の行政機関が作成する統計のうち総務大臣が指定する特に重要な統計を作成するための調査である。

学校基本調査は、毎年、学校教育法（昭和22年法律第26号）に規定する全国の幼稚園、幼保連携型認定こども園、小学校、義務教育学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大学、高等専門学校、特別支援学校、専修学校及び各種学校の全学校種の全ての学校約5万7千校を対象とするしっ皆調査であり、学校数、学級数、在学者数、卒業後の状況、教職員数、施設及び経費等の学校に関する基本的事項を網羅的に把握するものである。膨大なデータを入念に審査した上で集計し作成された統計は、教育行政上、必要な法規の作成のための国会・議会等の参考資料、当面の教育諸問題の検討、将来的な教育計画の立案等及び教育施策の検討・策定のための基礎資料として欠くことのできない重要な統計である。それのみならず、広く一般にも活用されているなど、その正確性・真実性が強く求められている統計調査である。

(2) 基幹統計調査の真実性の確保について

統計法においては、基幹統計調査の真実性を確保するため、行政機関の長は、個人又は法人その他の団体に対し報告を求めるとし（13条1項）、報告を求められた者は、これを拒み、又は虚偽の報告をしてはならないとしている（同条2項）。この規定の実効性を確保するための手段として、申告拒否、虚偽申告等に対する罰則規定を設けている（60条及び61条）。一方、被調査者の信頼と協力の下にありのままの報告を得るために、こうした法的強制のみならず、被調査者の秘密の保護（3条4項、41条及び43条）調査票情報の利用の制限（40条1項）を定めており、統計制度の基盤は、これらの規定によって裏付けられる信頼関係にある。

このため、文部科学省においては、学校基本調査の実施に当たって、被調査者からありのままの正確な申告が得られるよう、毎年被調査者に配布する手引には「調査票は原則として「統計の作成」以外には使用し

ません。文部科学省の関係職員が調査票を一般に閲覧させることはありません。」と明記し、全国各地で開催する説明会においても、調査票は統計の目的以外に使用しない旨、繰り返し説明するなど、上記のような統計法の規定の趣旨を尊重した事務の積み重ねによって被調査者の信頼を得たことにより、調査を円滑に実施してきている。集められた調査票は、担当の職員のみが取り扱い、厳重に管理するとともに、統計上の目的以外に使用するのには統計法32条又は33条の規定に基づく場合に限られる。

以上のように学校基本調査は、統計法上、調査実施者に課せられた様々な義務を前提に、被調査者と調査実施者の相互の信頼協力関係を基盤として成立し発展してきたものであり、これによって統計の真実性が保たれているのである。

(3) 不開示情報該当性について

法においては、何人も、行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる」とされている。学校基本調査の調査票情報も法に定められた行政文書であり、開示請求への対応としては法を適用してその可否が判断されることになる。

一方、統計調査は、調査の結果を分類集計して統計を作成すること、すなわち当該統計集団についてその集団性を真実の数字によって全体的に明らかにすることを目的とするものであり、調査結果を個々の被調査者に対する個別の処分等に利用することを目的とするものではない。統計調査は被調査者からありのままの報告を得て初めてその真実性が確保されるものであり、それゆえに統計法は、国の政策決定の基礎資料として不可欠な基幹統計について、上記(2)のような規定を設けてその真実性の確保を図っているのである。換言すれば、個々の調査票情報が開示されないことが基幹統計という事務の性質上要請されているものともいうことができる。

また、基幹統計調査の実施に際しては調査事項、範囲、期日、集計方法及び結果の公表の方法等について、総務大臣の承認を得なければならないとされており(9条1項)、被調査者に対しては、これら承認された事項を調査要綱等として示しているところである。

したがって、調査実施者自らが、統計法の規定により裏付けられた制度によって提出された学校基本調査の調査票情報を、法に基づき何人に対しても開示することになれば、半世紀を越える期間築き上げてきた被調査者との信頼関係は損なわれ、その後の調査への協力を得ることが困難となるのみならず、申告の遅延、申告拒否、虚偽申告がおこる可能性を完全に否定することはできない。その結果、審査の形骸化、公表の遅延等統計事務の遂行に支障を生じ、ひいては学校教育の全体像が本調査

によって明らかにできなくなり、統計としての意義が失われることになる。

以上のことから、開示請求者からの請求に対して、基幹統計である学校基本調査の調査票情報は、法5条6号の「国の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」として不開示情報に該当する。

なお、基幹統計調査は、結果の公表が義務付けられており、学校基本調査は、毎年5月1日現在で実施し、8月に速報、12月には詳細な調査項目を網羅した学校基本調査報告書として公表することにより、学校基本調査という事務についての国民に対する説明責任を果たしている。

3 原処分にあたっての考え方について

上記のとおり、本件対象文書は法5条6号に該当することから、文部科学省においては原処分どおりの決定を行ったところである。

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30年5月18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11日 審議
- ④ 同月19日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年7月30日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年9月4日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その全部を法5条6号に該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対して、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分は妥当である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、不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、理由説明書（上記第3）において、調査実施者自らが、提出された学校基本調査の調査票情報を開示することになれば、被調査者との信頼関係は損なわれ、その後の調査への協力を得ることが困難となる旨説明する。そこで、当審査会事務局職員をして、本件対象文書を不開示とした詳細な理由等について、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 「不詳・死亡の者」の人数は、法令等により各大学において公表が

義務付けられているものではないところ、大学ごとの「不詳・死亡の者」の人数を公表した場合、不詳・死亡の理由は様々であることが想定される中であって、殊更に消極的な理由が取り上げられ、各大学のイメージ低下等につながるおそれがある。

イ このような情報である「不詳・死亡の者」の人数について、調査実施者である文部科学省が「統計の作成」という目的以外で開示した場合、被調査者である大学との信頼関係が損なわれ、今後の学校基本調査に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

ア 本件対象文書は、平成29～20年度の学校基本調査のうち「卒業後の状況調査」の「不詳・死亡の者」部分に掲げられている人数の内訳（該当大学名とその人数）に係る調査票情報であることが認められる。

イ 大学ごとの「不詳・死亡の者」の人数は、その人数の多寡により、消極的な理由が取り上げられ、各大学のイメージ低下等につながることは否定できず、そのような情報を調査実施者である文部科学省が開示した場合、被調査者である大学との信頼関係が損なわれ、今後の学校基本調査に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする諮問庁の説明は否定し難い。

ウ したがって、本件対象文書は法5条6号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 理由の提示の不備について

ア 審査請求人は、原処分は、どのような行政文書を特定した上で不開示決定を行ったのか知り得ることができず、また、不開示情報がどの文書のどの部分に記載されているのか、いずれの不開示理由に該当するのか記載がないので、行政手続法8条に違反する旨主張する。

イ そこで、当審査会において、本件開示請求に係る行政文書不開示決定通知書を確認したところ、「不開示決定した行政文書の名称」欄には、本件行政文書開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄の文言と同様の文言が記載されているにすぎず、本来であれば、特定した文書の具体的な名称を記載する必要があったといえるものの、「不開示とした理由」欄において、「調査票情報について、調査実施者自らがこれを公にすることになると、被調査者と調査実施者との間の信頼関係が損なわれ、その後の調査の協力を得ることが困難となり、その結果、基幹統計調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号の不開示情報に該当するので不開示とした」旨の記載があり、これと「不開示決定した行政文書の名称」欄の記載とを併せ

考えると、本件については、審査請求人が開示を求める調査票情報（「不詳・死亡の者」の内訳部分）を特定し、これを上記の理由により不開示としたことをうかがい知ることが可能であるので、理由の提示に違法があるとまではいえない。

(2) 審査請求人は、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 本件不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、その全部を法5条6号に該当するとして不開示とした決定については、同号柱書きに該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司