

諮問庁：国立大学法人筑波大学

諮問日：平成28年6月24日（平成28年（独情）諮問第50号）

答申日：平成28年10月11日（平成28年度（独情）答申第41号）

事件名：授業料免除申請の手續における家計急変者の定義が変更となった経緯・理由を示す文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成27年度第2期分（秋学期）の授業料免除申請の手續きにおける家計急変者の定義が平成28年度第1期分（春学期）授業料免除の申請時の定義から変更となった経緯・理由を示す文書」（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

独立行政法人等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、国立大学法人筑波大学（以下「筑波大学」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った平成28年3月14日付け筑大法訟務第15-150号による不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立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 異議申立ての経緯・理由

平成27年度第2期分（秋学期）の授業料免除申請における「家計急変者」の定義は、筑波大学が作成した授業料免除申請書類によると、大学当局が下線で示した「平成27年1月1日～申請時点までに発生した家計急変事由により、事由発生後の月収が事由発生前に比べおおよそ半分以下となり、その後も当面の間収入の回復が見込まれない場合」以外に家計急変者の定義を示す表現はない。

一方、平成28年度第1期分（春学期）の授業料免除申請では、「家計急変者」の定義は次のようになっている。

「家計急変とは、家計支持者が前年の中途または当年（つまり平成27年1月1日～申請時現在まで）に「失職」または「廃業」※し、その状態が現在も続いている場合をさします。」「※「失職」また

は「廃業」とは、本人の責によらないやむを得ない理由によるもので、予期せぬ事由の場合に限ります。」

平成27年度の申請時の定義にあった「事由発生後の月収が事由発生前に比べおよそ半分以下となり」という表現が削除されている。

これを受けて、異議申立人は平成28年2月15日付けで定義変更の「経緯・理由を示す文書」の開示を求めたが、平成28年3月14日付けの法人文書不開示決定通知書により、不開示決定を知った。

不開示決定通知書に「不開示とした理由」は「家計急変者の定義（対象者の範囲）が変更になったわけではなく、表現を明確化したものであり、当該法人文書不存在のため」とある。しかし、上記の通り、「事由発生後の月収が事由発生前に比べおよそ半分以下」という平成27年度の申請時における家計急変者の定義を示す表現が消えた以上、不開示理由のなかにある「対象者の範囲」が変更になったのは明らかである。つまり、定義は変更になったものと異議申立人は考えている。

#### イ 異議申立ての趣旨

(ア) 異議申立人が知りたいのは、「家計急変者」という言葉を説明する文言が平成27年度から28年度にかけてなぜ変わったかである。にもかかわらず、「定義」は変わっておらず、「表現を明確化した」にすぎないとして、文書の不存在を主張するのは情報開示請求者の言葉尻を捉えて不開示を押し通そうとする姿勢であり、国民に開かれた行政の実現をめざすために存在する情報公開制度とは相いれない。国民に対して閉じられた今回の処分を取り消すことをまず求める。

(イ) 仮に百歩譲って、これが「表現の明確化」だとしても、なぜ平成27年度から28年度にかけて「表現を明確化」したのか、その経緯・理由を示す法人文書を公開すべきである。

(ウ) もし「表現を明確化」した理由・経緯を示す文書が存在しないというのなら、授業料免除対象者の範囲にかかわる重要な文言変更が文書なしに実施されたことになる。その場合、文書変更を決定した会議の開催に関する文書（参加者、開催時期を示すもの）や会議招集のお知らせ（電子メールを含む）、その会議での決定内容を示す文書、議事録などを公開すべきである。

(エ) もしそうした会議さえ開かずに決めたものであるなら、文言変更を決裁した責任者、担当者を示す文書を公開すべきである。

#### (2) 意見書

諮問庁による理由説明には何ら合理性がないことを以下の通り示す。まず、家計急変の定義は何ら変更していないとの主張について。ここ

で諮問庁は「筑波大学授業料の免除及び徴収猶予の選考に係る実施要領」（以下、実施要領）なる文書を持ち出しているが、この文書はいったい何なのか。授業料免除を申請しようとする学生には公開・明示されていない文書である。インターネットで検索してもその存在すら確認できない（平成28年7月22日時点）。もしかしたら大学職員向けの文書なのかもしれないが、学生に対する文書では、異議申立書に記した通り、明白な定義の変更がみられる。実施要領なる文書における表記が変更されていないことを理由にして、学生向けの定義を変更していないと主張することに合理性はない。

むしろ、このことだけをもってしても、次の3つの問題点が浮かび上がる。

- ① 平成27年度第2期分（秋学期）や平成28年度第1期分（春学期）の授業料免除のしおりに書かれた家計急変の定義と、諮問庁が主張する実施要領なる文書における表記に食い違いがみられる点。つまり、実施要領なる文書に書かれている曖昧な表記を盾にとりて諮問庁の職員による恣意的な定義の変更が行われている可能性が指摘できる。今回のように定義を変更する場合には説明責任が求められる。仮にそれが表記の変更であったとしても同様である。なお、官庁が公共サービスを提供する場合、法律に幅広い内容を書いて政令・省令などで、具体的に内容を絞って運用するケースはよくあるが、広く公開され議論される法律などと、諮問庁が主張する実施要領なる文書とは同一視できない。
- ② そもそも実施要領なる文書の15項に書かれた文言が本当に「家計急変の定義」に相当するのだろうか。理由説明書で開示されたのは15項のごく一部であり、これが「家計急変の定義」に相当するのかは不明だ。むしろ、実施要領なる文書の文言のほうが定義ではなく、表記または方針に過ぎない可能性がある。
- ③ もし諮問庁が主張するのが異議申立人に情報を開示しなかった理由であるのなら、その理由の根幹である実施要領なる文書の存在をなぜ最初の不開示理由の説明のなかに入れなかったのか。情報開示に後ろ向きになる理由が何かあるのだろうか。

もう一点、理由説明書に合理性を欠く個所がある。定義の変更（諮問庁の主張では表記の変更）の背景として、「家族全体の収入が半減なのか、家計支持者の収入が半減なのか」という問い合わせが例示されている。しかし、この程度の問い合わせなら、「家族全体」か「家計支持者」を明示する「表記の変更」ですむ話だ。しかも、この問い合わせは学生又は窓口担当者の不勉強によるものである。学生向けのしおりをよく読めば、諮問庁が意図しているのが「家族

全体の収入」であることは明白だ（就学者を除く家族全員の収入証明書を求める文言が家計急変者の項にあるため）。つまり、諮問庁は不勉強に基づく質問を例示しただけであり、定義の変更に関する納得のいく説明は何もなされていない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件不服申立てに係る請求対象文書について

本件不服申立てに係る請求対象文書は、平成27年度第2期分（秋学期）の授業料免除申請の手続きにおける家計急変者の定義が平成28年度第1期分（春学期）授業料免除の申請時の定義から変更となった経緯・理由を示す法人文書（本件対象文書）である。

#### 2 不服申立てに係る開示決定等（原処分）維持が適当と考える理由説明について

まず、授業料免除申請書における表記変更の経緯・理由について説明したい。

平成27年度第2期の授業料免除申請の受付時に、学生及び窓口受付担当者から、当該申請書の家計急変者の項について、例えば「家族全体の収入が半減なのか、家計支持者の収入が半減なのか」等の問い合わせが複数寄せられた。そこで、今後の混乱を回避するため、また、手続きの簡素化等のため、平成28年度第1期の授業料免除申請から、申請書上の表記を見直した。なお、見直し前後で、授業料免除等の選考基準に変更はない。

家計急変の定義についてであるが、「筑波大学授業料の免除及び徴収猶予の選考に係る実施要領」15項において「前年の中途又は当年に失職等により収入が著しく減額した場合は・・・」と規定しているが、上述のとおり、表記の見直しにとどまり、定義は何ら変更しておらず、よって実施要領の改正に至っていない。

以上が、表記の見直しに係る経緯・理由であるが、いずれにしても、異議申立人が主張する法人文書等は存在しないため、原処分維持が適当と考えている。

### 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28年6月24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7月25日    | 異議申立人から意見書を收受 |
| ④ 同年9月12日    | 審議            |
| ⑤ 同年10月6日    | 審議            |

### 第5 審査会の判断の理由

#### 1 本件対象文書について

本件対象文書は「平成27年度第2期分（秋学期）の授業料免除申請の

手続きにおける家計急変者の定義が平成28年度第1期分（春学期）授業料免除の申請時の定義から変更となった経緯・理由を示す文書」であり、処分庁は、これを保有していないとして不開示とする原処分を行った。

異議申立人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

## 2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の存否について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 理由説明書において説明したとおり、授業料免除申請については、問合せへの事前対処、手続きの簡素化等のため、平成28年度第1期の授業料免除申請から申請書上の表記を見直したものであるが、「筑波大学授業料の免除及び徴収猶予の選考に係る実施要領」15項において定められた授業料免除等の選考基準に変更はなく、したがって本件対象文書は不存在である。

イ 異議申立人が、仮に「表現を明確化」した場合であっても開示すべきであると主張する各文書については、申請書上の表記の見直しに当たって特にその経緯、理由等を取りまとめた文書は作成・保有しておらず、会議等を開催しての検討も行われていないためそれに対応する文書も保有していないが、申請書類等をウェブサイトに掲載（平成28年度から印刷物等の作成は廃止）した際の決裁文書（原議書）のみ保有している。ただし、この決裁文書についても、該部分の記述について何ら説明等はなされていない（決裁文書の、決裁内容についての説明が記載されている「備考」欄には「申請手続きに係る主な変更点」として、在學生と新入生の申請期間の違い及び第1期（春学期）申請にて継続申請が可能となったことが記載されているのみで、選考基準等の変更に関する記載はされておらず、決裁の過程で付された修正やコメント等の存在も認められない。）ことから、単に当該記述が用いられたという事実限定して考えたとしても、その「経緯・理由」を示すものとはいえず、したがって、本件対象文書に該当するとは判断できないと考える。

(2) 当審査会において、諮問庁から上記(1)イの決裁文書の提示を受け、その記載を確認したところ、上記(1)イの諮問庁の説明のとおりと認められる。

筑波大学において本件対象文書を保有していないとする上記(1)の諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点は認められず、これを覆すに足る特段の事情も認められない。したがって、筑波大学において本件対象文書を保有しているとは認められない。

## 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、これを保有していないとして不開示とした決定については、筑波大学において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 椿 愼美, 委員 山田 洋