

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51号）

答申日：平成28年10月27日（平成28年度（独情）答申第44号）

事件名：特定期分の授業料免除の家計急変者としての申請についての決定内容
が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1に掲げる文書（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については、別紙2に掲げる文書につき、改めて開示決定等をすべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

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15-152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 不開示とした理由の説明が明瞭でないため、現在の不開示理由の撤回又は追加説明を求める。

イ 異議申立人が当初求めた文書の内容と一部でも合致するものがあれば、今回の不開示決定の撤回と一部公開を求める。

ウ 理由・内容の詳細

今回の不開示理由のなかに、「請求者の開示請求の要件に合致する資料は存在せず、当該法人文書不存在のため」とあるが、これは請求者が求めた条件すべてを同時に満たす資料が存在しないということか、それとも一部合致する文書すら存在しないかが不明瞭である。たとえば、請求内容にある「判断基準となる算式がどんなものか」ということすら示せないのであろうか。不開示理由のなかにある「家計急変者は…中略…その他の者と区別なく扱われ」が事実だとすれば、「その他の者」に対して採用する算式を示せばいいのではないか。その算式があれば、請求内容にある「給与収入と退職金の

扱いが個別に分かる」という条件も満たすはずである。また、請求理由のなかにある「家計急変者かつ独立生計者であることが、単に家計急変者であることに比べて決定結果に違いをもたらすかどうか」も分かるはずである。それとも、大学当局はそういう算式もなく、授業料免除者を職員の感覚で決定しているのであろうか。そうした非常識な事態は想定しづらく、請求内容を満たす算式は文書化された状態で存在すると異議申立人は考えている。もし算式が存在しないのであれば、その事実を開示してほしい。なお、算式というのは複雑なものの場合、どの変数にどんな値（給料、退職金、年金等）を入れたらいいかが分かりにくいことが多い。元々の請求内容で「どんな具体的な数値を当てはめたかがわかる」形式での算式開示を求めたのはこのためである。

また、請求内容にある「家計急変者としての申請が何件」あったかを示す文書も存在しないのであろうか。家計急変者が授業料免除申請をする際は「授業料免除申請者票」の【チェック6】欄にチェックを入れることになっている。その欄にチェックを入れた学生の数を集計すれば、家計急変者として申請した学生の数は把握できる。平成28年度第1学期分から家計急変者の定義が変更になっているが、大学当局は家計急変者の申請件数という基礎データもなく、職員の思い付きで定義を変更したのだろうか。そうした非常識な事態は想定しづらく、異議申立人は、「申請件数」「許可件数又は不許可件数」といった基礎データは存在すると考えている。

異議申立人が請求したのは、全ての条件を同時に満たす単一の文書ではない。そもそも申立人は外部の人間であるから、どういう文書が内部に存在するのか知るはずもない。情報公開制度はそのような外部の国民に開かれた行政の実現を目指すためにあるのだから、一部でも条件を満たす文書が存在するのであれば、請求を受けた内部の人間が積極的にそれを公開すべきである。

(2) 意見書

諮問庁による理由説明を2つに区分して意見を述べたい。まず、諮問庁が存在を認めながら非開示にしたいと述べたもの、つまり、算式のこと。もう一つは、諮問庁が存在を認めなかった文書、つまり、家計急変者として申請した学生に関する資料・データのことだ。

算式についての諮問庁の理由説明には根拠がない。算式を公開しない理由として、諮問庁は情報隠匿や虚偽の申告をもたらす可能性を挙げている。この主張は本当だろうか。まず、筑波大学が学生向けに提供している「平成28年度第1学期分（春学期）授業料免除申請のしおり」（添付A＝ネット閲覧可能）を開いてほしい。これを見ると、情報隠匿

や虚偽申告の余地が大きいのは、「収入に関する書類」であることが分かるだろう。求められる書類の一覧を見るだけで、「雇用保険」「退職金」などをもらっている世帯はそれらが収入としてカウントされることが分かるはずである。独立生計者で配偶者がいる場合はその配偶者の収入がカウントされることが分かるはずである。それらの収入がカウントされれば、授業料免除を受けるのに不利なことは誰にでも明白である。つまり、算式が公開されていようがいまいが、雇用保険や退職金や配偶者の収入を隠す人は隠すのである。にもかかわらず、算式を公開しないほうが情報隠匿を防げると考える諮問庁はどんな根拠なりデータなりに基づいて言っているのだろうか。ちなみに、特定国立大学は算式を公開している（添付B＝ネット閲覧可能）。

次に、諮問庁が算式を隠すことのデメリットを述べたい。算式について異議申立人が特に問題視しているのは退職金の扱いである。退職金というのは老後の備えであるから、そもそも税制も通常の所得とは切り離して算出する。そういう退職金を算式に組み込むこと自体、妥当ではないと異議申立人は考えている。しかし、算式上、仮に退職金を100で割った数値を年収とみなす場合はどうだろうか。3000万円の退職金をもらっても30万円しか年収としてカウントされないわけだから、全体には大きな影響を与えない。しかし、仮に全額が収入としてカウントされるとなると、リストラで親が失職した場合でも退職金を数百万もらっただけで授業料免除の対象から外れてしまう。退職金算入の妥当性を市民の目でチェックしたいにもかかわらず、諮問庁が情報の隠匿を招くという理由で算式を隠匿しているため、チェックができない構図に陥っている。異議申立人の問題意識は突飛ではない。実際、添付Bで示した特定国立大学の算式に退職金は入っていない。現時点ではどんなに諮問庁の算式に瑕疵があろうとも、外部の目でチェックができない状況である。

次に、諮問庁が存在を認めなかった家計急変者に関する資料・データについてである。資料・データが存在しないというのなら、それは仕方がないことだが、もしそうだとすれば、諮問庁は次の事実を認めることになる。諮問庁は家計急変の定義を平成28年に変更している（諮問庁は表記の変更と主張している）が、その変更が何の数値データにも基づかずになされたということだ。つまり、収入が半減以下の場合に家計急変とされていたものが倒産や解雇などによる失職でなければ家計急変とみなされなくなったことにより、直近の申請に基づくと何人が不利益を被るのか、それをすることによりどれだけの予算が他に回るのかを全く検討しないまま対象者の範囲を変えたことになる。

（本答申では資料は省略）

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

平成27年度第2期分（秋学期）の授業料免除の申請のうち、家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果とそれぞれの判断の基準）がわかり、かつ以下の要件をみたす文書

- ・ 個人名、所属、学年、学籍番号、住所、電話番号など個人情報特定する情報は一切求めていない
- ・ 授業料免除申請者のうち家計急変者としての申請に限る
- ・ 家計急変者としての申請者全員についての決定結果がわかる必要があるため、家計急変者としての申請が何件あって、そのうち何人が不許可となったか、何人についてどのくらいの免除が認められたかが分かる資料
- ・ それぞれの判断の基準がわかる文書である必要があるため、判断基準となる算式がどんなもので、そこにどんな具体的な数値を当てはめたかがわかる資料。当然、給与収入と退職金の扱いが個別に分かる資料
- ・ 家計急変の理由が「倒産、懲戒を除く解雇、病気による就業継続困難等の場合」、「本人の意思で辞職した場合」、「定年退職等、事前に職を失うことが予測できた場合」のそれぞれが何人いたか、そうした理由が決定結果とどう結びついているか（あるいは結びついていないのか）が分かる資料
- ・ 家計急変者かつ独立生計者であることが、単に家計急変者であることに比べて決定結果に違いをもたらすかどうか分かる資料

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

家計急変者とその他の者は、申請段階において申請書の所得欄に急変後の額を記載するという点のみが異なるだけであり、その後の選考過程においては、両者区別なく扱われ、判定まで行われる。よって、請求者の開示請求の要件である、家計急変者とその他の者を区別して取り扱った資料は存在せず、当該法人文書不存在である。

また、異議申立人が指摘する「（家計急変者以外の）その他の者に対して採用する算式を示せばいいのではないか」については、これを定めるものとしては、「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」という。）9項および10項があるが、これら具体的な算出方法については、公開すると、提出すべき書類であるにもかかわらず選考に不都合である場合に隠匿されたり、自己申告による部分等が選考基準を満たすよう逆算された虚偽の申告がされるなど、本学の授業料免除及び徴収猶予の選考に係る事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあるため、非開示としたい。

さらに、異議申立人が指摘する「家計急変者としての申請が何件あったかを示す文書について、家計急変者が授業料免除申請をする際にチェックする「授業料免除申請者票」の【チェック6】欄にチェックを入れた学生の数を集計すれば、家計急変者として申請した学生数は把握できる。」については、「授業料免除申請者票」は、受付時に学生の状況に応じた書類が整っているかを確認するためのものであり、当該票における【チェック6】欄の集計はしておらず、家計急変者として申請した学生数を集計したデータは存在しない。

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及び資料を收受
- ④ 同年9月12日 審議
- ⑤ 同年10月25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

本件対象文書は別紙1に掲げる文書であり、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、本件対象文書の保有の有無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 本件開示請求は、家計急変者について単独で集計したデータの開示を求めるものであるが、授業料免除に関して、筑波大学では、課程別、学年別、留学生別、免除額（全額、半額又は3分の1）別、一般免除（経済困窮者に対する免除）・特別免除（優れた研究業績を上げた者に対する免除等）別の各事項については、予算との関係等から集計を行っているが、家計急変者について単独での集計は行っていない。

これは、申請における所得状況については、実施要領13項にあるとおり、第1期は前前年1年間の収入金額、第2期は前年1年間の収入金額をそれぞれ基礎として算定しているが、家計急変者の場合は、実施要領15項にあるとおり、当年の収入金額（見込みの収入を含む。）の算入を特例として認め、家計の困窮度を現状に即したものにすることで、不利益が出ないように配慮したものにすぎず、それ以上の判定要素にはならない。現在の選考上、申請書類上で所得

額を算定すれば、以後はその額のみを判定に用いており、別途、家計急変者として申請を行った者に係る判定結果を単独で集計する必要性がないためである。

イ 異議申立人は、「授業料免除申請者票」の【チェック6】欄にチェックを入れた学生を集計すれば、家計急変者として申請した学生数は把握できるとした上で、平成28年度第1期分から家計急変者の定義が変更になっているのであるから家計急変者としての申請に係る「申請件数」及び「許可件数又は不許可件数」といった基礎データは存在するはずである旨主張するが、平成28年度第1期には、申請に当たって疑義が生じないように申請書類中の説明において表現の明確化を図ったのみであり、定義の変更は行われていないので、当該主張は誤解に基づくものである。

実際には、理由説明書（上記第3の2）において述べたとおり、「授業料免除申請者票」の【チェック6】欄の集計は行っていない。

また、授業料免除に係る申請の受付から対象者等の決定（通知）までの過程で、免除申請者全員について判定結果を一覧表形式で取りまとめた文書として「授業料免除判定一覧」を作成しており、これを決裁文書に添付して対象者等の決定を行っているが、この「授業料免除判定一覧」には、各申請者が家計急変者として申請を行ったか否かという情報は含まれておらず、各申請者に対して交付される結果通知書についても同様であることから、いずれの文書も、本件対象文書に該当するものであるとは考え難い。

ウ 理由説明書において言及した（家計急変者とそれ以外の者は区別しない）「判断基準となる算式」に当たる実施要領（9項及び10項）については、開示請求書の記載に沿って判断すれば本件対象文書には該当しないと史料されるが、「異議申立人が当初求めた文書の内容と一部でも合致するものがあれば、今回の不開示決定の撤回と一部公開を求める。」との異議申立書の記載を踏まえ、本件開示請求の対象文書として新たに特定することもやむを得ないと考える。

(2) 当審査会において本件開示請求書を確認すると、「請求する法人文書の名称等」欄に「平成27年度第2期分（秋学期）授業料免除の申請のうち、家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果とそれぞれの判断の基準）がわかる文書（別紙参照）」と記載した上で、「平成28年2月15日付法人文書開示請求書（平成27年度第2期分（秋学期）授業料免除の申請のうち、家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果とそれぞれの判断の基準）がわかる文書）の別紙」と題した文書（以下「開示請求書別紙」という。）1枚を添付して開示請求が行われたものであることが認められる。また、開示請求

書別紙には、本答申の別紙1の「請求する内容について：」以下に掲げる文言が記載されていることが認められる。

- (3) 諮問庁は、上記第3の1において、本件で請求対象とされた文書（本件対象文書）は「請求する法人文書の名称等」欄の記載どおりの文書であって、かつ開示請求書別紙に記載された要件を満たす文書である旨説明する。そして、家計急変者とその他の者を区別しての取扱いは行われていないため、家計急変者とその他の者を区別して取り扱った資料はなく、また、家計急変者についての集計は行っていないことから、家計急変者とそれ以外の者に共通して用いられる「算式」（実施要領9項及び10項）を除き、本件開示請求の対象として特定可能な文書は存在しない旨説明する。

しかしながら、開示請求書（開示請求書の別紙を含む。）、異議申立書及び意見書の記載を踏まえれば、開示請求書別紙に記載された内容は請求する文書の定義ではなく、筑波大学においてそのような文書を保有しているべきである、あるいは保有してほしいという願望を述べたにすぎず、請求する文書はあくまでも「平成27年度第2期分（秋学期）授業料免除の申請のうち、家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果とそれぞれの判断の基準）がわかる文書」であって、一部でもその条件を満たす文書であればその開示を求めるという趣旨で請求が行われたものと解すべきである。

そこで検討すると、平成27年度第2期分の「授業料免除申請者票」のうち【チェック6】欄にチェックが入れられているもの（別紙2①に掲げる文書）は、その期に授業料免除の申請を行った者のうち、家計急変者として申請した者の特定を可能とする文書であることから、本件対象文書の一部に該当する「家計急変者としての申請者がわかる文書」とであると認められる。

さらに、当審査会において、諮問庁より、平成27年度第2期分の「授業料免除判定一覧」に当たる「平成27年度第2期分授業料免除判定一覧」（別紙2②に掲げる文書）の提示を受け、その記載を確認すると、当該文書にはその期に授業料免除申請を行った者全員のデータが記載されており、その中に家計急変者として申請を行ったか否かを直接把握可能なデータは含まれていないものの、家計急変者としての申請を行った者全員の判定結果が含まれていることは自明であることから、当該文書は、本件対象文書の一部に該当する「家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果）がわかる文書」とであると認められる。また、別紙2①に掲げる文書と別紙2②に掲げる文書を併せて特定することで、別紙2①に掲げる文書により家計急変者としての申請者であることが確認された各申請者（全員）についての決定内容（決定結果）が

別紙 2 ②に掲げる文書において把握可能なものとなると思料される。

加えて、家計急変者とそれ以外の者に共通して用いられる「算式」を 9 項及び 10 項として含む「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」（別紙 2 ③に掲げる文書）についても、本件対象文書の一部に該当する「家計急変者としての申請者全員についての決定内容（それぞれの判断の基準）がわかる文書」であると認められる。

以上のほか、家計急変者についての集計は行っていない等とする諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、筑波大学において別紙 2 に掲げる文書の外に本件対象文書に該当する文書として特定すべき文書を保有しているとすべき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、本件対象文書に該当する文書として別紙 2 に掲げる文書を保有していると認められるので、これにつき改めて開示決定等をすべきである。

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、筑波大学において別紙 2 に掲げる文書を保有していると認められるので、これにつき改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第 5 部会)

委員 南野 聡, 委員 椿 愼美, 委員 山田 洋

別紙 1（本件対象文書）

平成 27 年度第 2 期分（秋学期）授業料免除の申請のうち、家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果とそれぞれの判断の基準）がわかる文書（別紙参照）

「平成 28 年 2 月 15 日付法人文書開示請求書（平成 27 年度第 2 期分（秋学期）授業料免除の申請のうち、家計急変者としての申請者全員についての決定内容（決定結果とそれぞれの判断の基準）がわかる文書）の別紙」

請求する内容について：

- ① 個人名，所属，学年，学籍番号，住所，電話番号など個人を特定する情報は一切求めていない。
- ② 授業料免除申請者のうち家計急変者としての申請に限る。
- ③ 家計急変者としての申請者全員についての決定結果がわかる必要があるため，家計急変者としての申請が何件あって，そのうち何人が不許可となったか，何人についてどのくらいの免除が認められたかがわかる資料でなくてはならない。
- ④ それぞれの判断の基準がわかる文書である必要があるため，判断基準となる算式がどんなもので，そこにどんな具体的な数値を当てはめたかがわかる資料でなくてはならない。当然，給与収入と退職金の扱いが個別にわかる資料である必要がある。
- ⑤ 家計急変の理由が「倒産，懲戒を除く解雇，病気による就業継続困難等の場合」，「本人の意思で辞職した場合」，「定年退職等，事前に職を失うことが予測できた場合」のそれぞれが何人いたか，そうした理由が決定結果とどう結びついているか（あるいは結びついていないのか）がわかる資料でなければいけない。
- ⑥ 家計急変者かつ独立生計者であることが，単に家計急変者であることに比べて決定結果に違いをもたらすかがわかる資料でなくてはならない。

別紙 2（本件開示請求の対象として特定すべき文書）

- ① 平成 27 年度第 2 期分の「授業料免除申請者票」のうち【チェック 6】欄にチェックが入れられているもの
- ② 「平成 27 年度第 2 期分授業料免除判定一覧」
- ③ 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