

諮問庁：独立行政法人日本学生支援機構

諮問日：平成29年7月26日（平成29年（独情）諮問第47号）

答申日：平成29年12月8日（平成29年度（独情）答申第42号）

事件名：全共闘運動が盛んだった頃の学生が借りた奨学金の現時点における返済状況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

「全共闘運動が盛んだった頃の学生が借りた奨学金の現時点における返済状況が分かる文書（1965～1970）」（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 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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、平成29年6月12日付け学支総計第22号により、独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」、
「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

そもそも、本請求を行った理由は、当方が通学していた大学の教授が学生達に向かって「俺達の時代は奨学金を返していないからね」と笑顔で仰っていたからである。その詳細を伺ったところ「全共闘運動が盛んだった頃は奨学金の件がうやむやとなり、結局、返さなくてよくなった。当時の学生のほとんどは奨学金を返していないけど、君たちの世代は取立てやら何やらで大変だね。」とのことであつたため、その真偽を確かめるべく、当方は本開示請求に及んだが、今回、機構から文書不存在との旨の回答をいただいた次第である。

本件を冷静に考慮しても、奨学金事業を運営する立場であれば「誰に対して幾らの金額を貸し付けているのか、どの位の人が返済して、どの位の額が未回収なのか」といったような返済状況が分かる資料は、いかなる年代にしろ当然に作成されているものであり、ここでは「全ての学生が奨学金を返済している」又は「全ての学生が未返済である」のいづ

れかの場合に偏ることは考えられず、「きちんと返済している学生と、いまだに返済していない学生」の二系統に分けられる場合が適当であると推察する。本件の資料を請求する契機となった大学教授の言葉から勘案するに、当時の学生達の中にも、いまだに奨学金を返済していない者が少なからず存在する可能性があるにもかかわらず、この頃の返済状況に関する資料が不存在であるということは、誰にどれだけの奨学金を貸し付けていたのかが分からない状態となっていることを意味するが、たとえ時効であるがゆえに当該文書が不存在であったとしても、いかなる年代の奨学金の返済状況を把握していないということは事業運営上において考えられないことから、本件に係る「全共闘運動時代の奨学金の返済状況」についての詳細は機構にとって具体的に説明できるものであると思慮するが、情報提供の連絡も特段なく、早々に不開示決定として処理を進めた判断は妥当ではないと考えられる。

今回、機構の不開示決定におかれては、こちらにおける文書が不存在とのことであったが、先述したとおり、文書の未作成は考えられず、仮に作成していた場合、当該資料については、時効を迎えてしまい文書保存期間が過ぎてしまったとしても、廃棄すべき資料には当たらないものと思慮する。その理由は、先述したとおり、機構が当該資料を廃棄してしまっているのであれば、誰にどれだけの金額を貸し付けているのかが分からない状態となり、もし当時の学生が現時点において返済に伺ったとしても、裏付けとなる当該資料が不存在となってしまうため、本当に本人からの返済なのか否かないしは、相当の金額を返還していると言えるのか否かが判別できない状況を作り出している意味合いとなり、奨学金未返済の状態を明らかに機構が後押ししてしまうことになるからである。これは現在の機構側の奨学金回収に対する姿勢と、今回の不開示決定における姿勢とが、根本的に対立してしまうことになってしまう。つまり「昔の学生達の中には奨学金を返済していない者もいるが、その件については目をつむることにして、今の学生達は耳を揃えて借りたものはきちんと返さないといけない」ということになり、今回の決定内容は、機構のホームページ上にある「JASSOの事業のご理解のために」にも掲載されている「奨学金は、確実に返還いただくなくてはなりません」という理念とは明らかに矛盾した考えを内包していることになる。奨学金は「確実に」返還するもの、と掲げて組織が設立されている以上は、現代に限らず、いかなる年代の学生達に対しても奨学金の返還を求め続けているものと考えられるが、このような理念を掲げておきながら「当時の返済状況に関する資料は不存在である」という不開示決定を下したことについては明らかに妥当ではないとの考えに至った次第である。

については、機構にとって、今回の当該文書不存在という決定内容が本当に妥当なものなのかどうかを、再度、審査請求という形でお伺いさせていただきたい所存である。

(2) 意見書

今回、諮問庁が審査会へ提出した本件に係る理由説明書には「本機構は、各年度末時点の返還回収率を集計のうえ公表しているが、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況については集計しておらず、本件対象文書は存在しない」との記載がされていたが、そもそも「特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況について集計していない状態で、なぜ全体の返還回収率を把握することができるのか」、審査請求人には到底理解に及ぶところではなく、こちらは文章の脈絡が破綻していることに加え、審査請求時に記載した内容を踏まえた回答にもなっておらず、理由説明としての体裁も十分に成されていない。

また、審査請求人が求めている資料は法人文書開示請求書に記載した内容そのものであるが、今回の請求において審査請求人は「集計したもの」として意味を限定した記憶は一切なく、あくまで「奨学金の返済状況が分かる資料」として開示請求をしており、一般的に考慮しても例えば本件の内容に関わってくる電磁的記録や会議に用いられた資料なども特定できる内容として含まれてくると考えられることに加え、もしも理由説明書に記載されている「特定の期間」の意味が、全共闘運動が盛んだった頃の奨学金の返済状況を現時点において「ひとまとめ」に集計したものという限られた意味に解釈して処理を行ったということであれば、これらは法第23条1項にもとる行いと言わざるを得ない。審査請求人は「奨学金の返済状況が分かる資料」として対象としている部分を「全共闘運動が盛んだった頃」と設定しているのであり、この期間を現時点において「ひとまとめ」に「集計したもの」として求めているわけではないからである。諮問庁の理由説明書曰く「各年度末時点の返還回収率を集計のうえ公表している」と書かれているが、それを作成するに至る各年ごとの奨学金の現時点における返済状況に関する資料が必然的に存在していると考えられ、こちらを審査請求人は所望しているところであり、「全共闘運動が盛んだった頃」という部分の意味合いが「各年ごと」であるのかないしは「ひとまとめ」にしたものなのであるのかが別れるような記載であったということであれば、正確な文書の特定の確認を行わなかったものとして法23条1項に基づく対応を怠ったものと考えられる。

上記に加えて、諮問庁のホームページにて、スカラネット・パーソナルなるシステムが存在しており、こちらには「貸与期間や貸与月額を確認したり、返還の総額や振込口座の確認が可能です」との説明がされて

いるが、これらは明らかに諮問庁は「誰に対して、どの位の金額を貸与し、どの位の金額が返還されているのか」を把握できている状態であり、このような内容をホームページにて掲載しているにも関わらず、今回、審査請求に開示を求めた「全共闘運動が盛んだった頃」にあたる1965～1970年当時の資料は不存在であるという原処分が妥当であると結論付けることはとても容認し難いところがある。現在において、上記のようなシステムが奨学金事業の運営上、必要な要素として存在しているのであれば、「奨学金の返済状況が分かる資料」もまた当時において作成されているものと考えられ、諮問庁が「奨学金は確実に返還いただかなくてはならない」と掲げている以上、全ての学生が返還を完了しているなどの事情を踏まえない限りは現時点においても当然に存在しているものと思慮する。

これらを踏まえ、今回の原処分において、審査請求人は以下の内容についての説明と原処分の再考を諮問庁へ求めるとともに、審査会におかれては、慎重な調査審議を希望する所存である。

ア 本件に係る理由説明書には「機構は、各年度末時点の返還回収率を集計のうえ公表しているが、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況については集計しておらず、本件対象文書は存在しない」との記載がされていたが、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況について集計できていない状態で、なぜ全体の返還回収率を把握することができるのか、その具体的な理由を示せ。

イ 本件に係る理由説明書には「機構は、各年度末時点の返還回収率を集計のうえ公表しているが、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況については集計しておらず、本件対象文書は存在しない」との記載がされていたが、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況について集計できていない状態で、当時の学生に対して、いかなる方法で奨学金の返還を正確に求めることができるのか、その具体的な方法を示せ。

ウ 本件に係る理由説明書には「集計しておらず」という語が記載されているが、一般的に考慮しても「資料」という語に通じる意味は「集計」のみに限定せず、法人文書において「奨学金の返済状況が分かる資料」として開示請求している以上、例えば本件の内容に関わってくる電磁的記録や会議に用いられた資料なども特定できる内容として含まれてくると考えられるが、今回、文書が不存在であったと回答することは、当時の奨学金事情については現段階におかれても、機構内外においても何もやり取りが行われていないないしは行われなかったことを示唆してしまうが、こちらについては相違ないということによろしいのかを返答せよ。

エ 仮に当時の学生が現時点において返還へ伺った場合、諮問庁の掲げている理念曰く「奨学金は確実に返還いただくわけにはいけない」わけであるが、その裏付けとなる当該資料が不存在（＝特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況については集計しておらず、本件対象文書は存在しない）の状態、どのように処理を図るのか明確に回答せよ。

オ 今回の法人文書開示請求において、諮問庁が特定した対象文書が未作成であるが故に不存在であったとしても、奨学金事業を運営している以上は当時の事情を把握しているものであると考えられるが、こちらについて諮問庁が審査請求人に対して情報の提供を何ら行わず、早々に原処分として処理を行った理由を、法22条にもとるものではないことを踏まえた上で明確に回答せよ。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

本件は、「全共闘運動が盛んだった頃の学生が借りた奨学金の現時点における返済状況が分かる資料」との開示請求に対し、不存在を理由に不開示決定処分（原処分）を行ったことを不服として審査請求があったものである。なお、「全共闘運動が盛んだった頃」として、法人文書開示請求書に（1965～1970）と記載されている。

審査請求人は、「いかなる年代の奨学金の返済状況を把握していないということは事業運営上において考えられないから、文書の未作成は考えられない」旨述べ、原処分の取消しを求めている。

2 本件対象文書の不存在について

本機構は、各年度末時点の返還回収率を集計のうえ公表しているが、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況については集計しておらず、本件対象文書は存在しない。

3 原処分の妥当性について

以上のとおり、本件対象文書を保有していないため、原処分は妥当である。

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29年7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9月4日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年10月12日 審議
- ⑤ 同年11月1日 審議
- ⑥ 同年12月6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、これを保有していない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、本件対象文書は存在しているとして、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は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 本機構の奨学金事業は、国の重要な教育事業の一環として、経済的理由で修学が困難な優れた学生に対し、学資の貸与及び給付を行う事業である。

イ 奨学金貸与事業では、昭和18年の事業開始以来、74年間で約1,246万人に対して、奨学金を貸与しているが、奨学金の返還を完了した者の情報は、返還完了後5年経過後に廃棄している。

したがって、1965年から1970年までに奨学金を借りた学生で、返還が完了している者の個人情報のうち、返還完了後5年以内の者に係る個人情報は保有しているが、返還完了後5年を経過した者に係る個人情報は保有していない。

ウ 審査請求人の法人文書開示請求書の内容から、返還状況の分かる資料として返還回収率（年度末時点において、当該年度の回収額に当該年度に返還期日が到来している債権額を除いたもの）を想定したところ、特定の期間に奨学金を借りた学生の返還状況について集計していないため、文書不存在により不開示決定を行ったところである。

なお、返還完了後5年経過した者の情報は廃棄しているため、返還回収率を計算するための母集団を特定することも不可能である。

エ 審査請求人は、審査請求書において、「誰に対して幾らの金額を貸し付けているのか、どの位の人が返済して、どの位の額が未回収なのかといったような返済状況が分かる資料は、いかなる年代にしろ当然に作成されているものであり」と主張しているため、上記ウで説明するとおり、審査請求人からの本件開示請求に対し、奨学金の返還回収率を想定したことに相違はなく、その上で不存在と判断したことは妥当である。

オ また、仮に、審査請求人が開示を求めている文書が返還回収率ではないとしても、審査請求人は、上記エの外にも、「「きちんと返済している学生と、いまだに返済していない学生」の二系統に分けられる場合が適当であると推察する」、「例えば本件の内容に関わってくる

電磁的記録や会議に用いられた資料なども特定できる内容として含まれてくると考えられ」、「各年度末時点の返還回収率を集計のうえ公表している」と書かれているが、それを作成するに至る各年ごとの奨学金の現時点における返済状況に関する資料が必然的に存在していると考えられ」等の意見を述べており、これらの意見からは、審査請求人は、少なくとも、各奨学生の個々の個人データそれ自体を想定してはならず、審査請求人が求める情報は、何らかの形で「まとめられた文書」の開示を求めていることがうかがえる。

しかしながら、どのような形のものであっても、審査請求人が開示を望む条件に合致する「まとめられた文書」は存在せず、強いて挙げるならば、本機構では、奨学金の返還者等の情報を管理するため、約630万件（平成28年度末）の債権に係る個人情報（以下「データファイル」という。）に記録しているため、これを特定する以外にはない。

データファイルであれば、理屈上は、審査請求人が求める期間に奨学金を借りた学生のうち、現時点で返還完了していない個々の情報及び返還完了後5年以内の個々の情報を確認することは可能であるが、そのためには以下のような集計作業を要し、実質的には新たな文書を作成することに等しくなるので、これは、開示請求の対象となる法人文書に該当するものではない。

- (ア) データファイルには、①奨学生番号（採用年度が分かる記号を含む）、氏名、生年月日、性別、住所、出身校、貸与終了年月、貸与総額及び返還総額などの本人情報、②連帯保証人情報、③保証人情報並びに④個人情報情報の取扱いに関する同意情報を記録している。また、本機構の文書管理規程に基づき、データファイルから返還完了後5年を経過した者の個人情報を廃棄している。
- (イ) データファイルのうち上記①に係るデータから開示請求者が求めている期間に大学において奨学生として採用された者を抽出した上で、返還完了及び返還免除に該当する者を切り分けることにより、審査請求人が求める期間に奨学金を借りた学生のうち、現時点で返還完了していない個々の情報等を確認することができる。
- (ウ) 開示請求者は、現時点における返済の状況を求めているので、さらに、上記（イ）で集計した情報から、（a）延滞債権数及びその金額、（b）減額返還制度に係る債権数、（c）返還期限猶予制度に係る債権数及び（d）（a）ないし（c）以外の債権数及びその金額ごとに集計する必要がある。
- (エ) なお、年度ごとの奨学生採用数のデータは保有しているため、当該データと上記（ウ）で集計した延滞債権数を用いることによって、

1965年から1970年までに大学において奨学生とした採用された者に係る延滞率の近似値（延滞債権数を奨学生採用数で除して、100を掛けたもの）を算出することは可能である。ただし、上記（ア）のとおり、返還完了後5年を経過した者の個人情報を廃棄しているため、正確性に欠ける集計になることは避けられない。

（オ）いずれにしても、上記（イ）ないし（エ）については、膨大なデータからの集計作業を要することとなり、実質的には新たな文書を作成することに等しくなるので、開示請求の対象となる法人文書には該当しない。

（2）以下、上記諮問庁の説明も踏まえ、検討する。

ア 実質的には新たな文書を作成することに等しくなるような、膨大なデータからの抽出作業を行った上でのデータの切り分けや集計作業を経なければ、審査請求人が求める期間に奨学金を借りた学生に係る返還が完了していない者の人数・返還額等及び延滞率を算定することは不可能であり、特に延滞率については、集計作業を終えても、返還完了後5年経過した者の情報を含めることはできないため、正確性に欠ける集計になることは避けられないとする、上記（1）オの諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点は認められず、これを覆すに足る事情も認められない。

また、返還回収率についても、返還完了後5年経過後の個人情報は廃棄しているため、これを算定することはできず、審査請求人が求める期間に奨学金を借りた学生に係る返還回収率を保有していないとする上記（1）ウの諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点は認められず、これを覆すに足る事情も認められない。

イ なお、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、保有している奨学金に係る各種資料の提示を求めさせ、当審査会において、その内容を確認したところ、上記アの他に、審査請求人が開示を求めるような、特定の期間に奨学金を借りた学生の返済状況に係る文書の存在は確認できなかった。

ウ したがって、機構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 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、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、機構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 泉本小夜子, 委員 山本隆司