

諮問庁：放送大学学園

諮問日：平成29年12月28日（平成29年（独情）諮問第87号）

答申日：平成30年3月29日（平成29年度（独情）答申第81号）

事件名：特定期間に行われた特定科目の単位認定試験問題等の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成24年度第2学期から平成27年度第1学期までに行われた特定科目に係る単位認定試験問題及び解答」（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については、別紙に掲げる部分を開示すべきである。

### 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12月6日付け放総第0438号により、放送大学学園（以下「放送大学」、「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 審査請求に至る経緯

###### （ア）本件開示請求

審査請求人は、法4条1項の規定に基づき平成29年5月17日付けで放送大学に対し、請求する法人文書の名称等を「特定科目に係る単位認定試験問題及び解答が明らかになる一切の文書」として、法人文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

###### （イ）原処分

放送大学は、平成29年12月6日付けで、本件開示請求に関し、法9条2項の規定に基づき開示しないとする決定（原処分）を行った。

原処分は、同月9日に審査請求人に送達された。

###### イ 原処分の理由の提示には取り消されるべき瑕疵がある

###### （ア）原処分の理由

原処分によれば、本件開示請求を不開示とするのは、「本請求に応じて開示することにより、本学における教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条4号柱書き及びハに該当する」ことを理由とするものである。

(イ) 原処分の法的根拠

ところで、法は、開示請求があった場合には開示決定を行うことを原則としつつ、例外的に不開示決定を行うことができる場合の一つとして、法5条4号柱書きは、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人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、次に掲げるおそれその他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」と規定している。

そして、法5条4号ハは、「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」と規定する。

(ウ) 理由付記についての判例

「処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならぬとしているのは（中略）行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、（中略）どの程度の理由を提示すべきかは、上記の（中略）趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」（最判平成23年6月7日民集第65巻4号2081頁）

具体的には、「いかなる事実関係を認定して申請者が同号に該当すると判断したかを具体的に記載することを要すると解するのが相当である。」（昭和60年1月22日民集第39巻1号1頁）

（なお、行政手続法8条1項及び14条1項参照。）

(エ) 本件不開示処分の理由の提示は違法であること

上記の判例からしても明らかのように、本件不開示処分を行う場合にはその理由について、「誰が、どのような事務又は事業について、どのような適正な遂行について支障が生じるおそれがあるのか」（法5条4号柱書きについて）といったことや、「いかなる点で違法又は不法な行為を容易にするどのようなおそれ」等があるのか（同号ハ）処分書に具体的に記載する必要がある。

しかしながら、本件不開示処分理由にはそのような点についての具体的な記載は一切なく、単に抽象的な記載があるにすぎない。

この点で本件不開示処分理由の提示は違法であり、かつかかる違法は重大な手続違背であるため、取り消されるものであるのは明白である（なお、上記の判例の事案でも理由の提示の違法をもって直ちに当該処分を取り消している）。

ウ 本件不開示処分は法5条4号柱書き及びハに該当しない

(ア) 法5条4号柱書き及びハは、（同条1号口のように「おそれがあると認められるもの」ではなく、）「おそれ」と規定していることから明らかなように、これに該当するかどうかについて放送大学に裁量はない。

そして、仮に開示することが「本学における教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるというのであれば、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も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当然に要求される。

(イ) 本件開示請求は要するに、放送大学において、過去に実施された単位認定試験問題及び解答の開示を求めるものである。

放送大学のウェブサイトの学生が閲覧できる「キャンパスネットワークホームページ」においては、単位認定試験問題及び解答は、直近の2回分については、公開されている（例えば、本審査請求書作成時点では、平成29年度第1学期と平成28年度第2学期の試験問題が公開されている。）。

すなわち、本件開示請求で開示を求めた単位認定試験問題及び解答は、現在は同ウェブサイトで公開されていないとしても、いずれも過去には公開されていたものである。

このことから、今更不開示にしたところで、事務又は事業に支障を及ぼすおそれはもちろん、違法又は不当な行為を容易にするおそれ（すなわち、かつては公開していた法人文書をあえて不開示としなければならない合理的な理由）に係る具体的かつ客観的な蓋然性が存在する余地は一切ないことは明白である。

したがって、原処分は、法5条4号柱書き及びハには該当するものではなく、違法なものであることは明白である。

(ウ) なお、仮に放送大学が公開しなくなった過去の単位認定試験問題を開示すると、多数の学生等がこのような過去の単位認定試験問題の開示請求を行うことが想定され、その対応で他の事務事業が滞ることをもって「教育の適正な遂行に支障」があると主張するのであれば、それは失当である。

なぜならば、法は「独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」（1条）を目的としているのであり、係る理念からすれば単に他の事務作業が滞ることをもって法5条4号柱書き及びハにいう「教育の適正な遂行に支障」があるということとはできないからである。

エ 原処分は安易な全部不開示で法6条1項に反する

(ア) 法6条1項本文は、「開示請求に係る法人文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない」と規定している。

(イ) 放送大学は本件開示請求に係る法人文書は保有していることは認めていることは原処分から看取できる（なぜならば、さもなくば、法8条に基づく決定を行うはずであるからである。）。

したがって、仮に法5条4号柱書き及びハに基づき不開示が相当な部分が含まれているとしても、本件開示請求に係る法人文書である単位認定試験の問題文や解答の記号を除き（いわゆる黒塗り処理をし）、試験における注意事項の記載、表題、試験実施日などを開示することも可能であるはずである。

にもかかわらず、原処分は、本件開示請求に係る法人文書全てを不開示とするものであり、法6条1項本文に違反する違法で安易な全部不開示であることは明らかである。

(ウ) なお、法6条1項ただし書きは、不開示「部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認めるとき」については、一部不開示ではなく、全部不開示をすることもできる旨規定する。ここに、「有意の情報が記載されていないと認められるとき」とは、不開示情報を除いた部分が、それ自体として無意味な文字、数字のみとなるような場合をいうとされる。

したがって、仮に単位認定試験問題の問題文等を除外した場合でも、注意事項や表題や試験実施日などはそれ自体として無意味な文字数字といえないことは明らかであることから、法6条1項ただし書には該当しない。

オ 結語

よって、原処分は、理由の提示に違法な瑕疵があるほか、そもそも不開示事由（法5条4号柱書き及びハ）に該当しない上、法6条1項にも違反するものであるので、取り消されるべきものであることは明らかであるから、速やかに取消裁決をされたい。

カ 関連事実及び上申

(ア) 本件審査請求の審理手続を速やかにされたいこと

法10条1項は、開示決定等は、開示請求があった日から30日以内にしなければならない旨規定する。しかしながら、本件開示請求は平成29年5月17日付けであるところ、原処分は同年12月6日付けと開示請求の日から約7か月も経過してなされた（これは、放送大学による違法な補正の促しがあったことに起因するものである。ただし、このこと自体は、原処分にも「事務手続の遅滞について」でお詫びする旨記載されており、審査請求人としても、丁寧な対応に感謝こそすれ、これ以上責める意向は有していない。）。

本件審査請求においては、本件不開示処分のような手続の遅滞をすることなく、速やかに裁決をされたく、その旨上申する次第である。

(イ) 別件審査請求の裁決を速やかにされたいこと

上記(ア)でも述べたように、本件開示請求について、違法な補正の促しがあったことによる法10条1項違反があったため、審査請求人は不作為にかかる審査請求を行っている（以下「別件審査請求」という。）。

原処分がなされたため、別件審査請求については、申立ての利益を欠くものとなった。このため、別件審査請求は、却下裁決が相当であるものの、いまだ審査請求人のもとに却下裁決の送達がない。

そこで、別件審査請求につき、速やかに却下裁決をされたい。

(2) 意見書

ア 原処分は理由の提示が不十分である

(ア) 放送大学から、本審査請求に係る理由説明書（下記第3。以下同じ。）において本件開示請求に対して原処分がなされた詳細な理由の説明があった。

審査請求人は、審査請求書において、原処分においては、理由の提示は不十分であり取り消されるべき瑕疵があると主張した。そうすると、理由説明書において原処分に至る詳細な説明があったことから、係る瑕疵が治癒されたとの認定が考えられるところである。

(イ) しかし、手続上の要件が欠けていた場合、事後に当該手続を行うことによって瑕疵が治癒されることになれば、事前に適正な手続を保障することによって国民の権利利益を保護しようとする趣旨が没却される。

したがって、本件において事後的（すなわち審査請求の手続において）に理由の提示があったとしても、これがために原処分の瑕疵が治癒されることはないから、原処分は取り消されるべきである（なお、法人税についての増額更正処分通知書に付記された理由が

不十分であったが、その後審査請求に対する裁決書において理由が補足された事例において、判例は理由の追完を認めていない（最判昭和47年12月5日民集26巻10号1795頁。）。

イ 情報公開に関する裁量は放送大学にはない

(ア) 放送大学は、大学の自治ないし教育の自由を根拠として「本件対象文書を含む本学の単位認定試験の公開に関する問題の具体的決定は、教育の自由の重要な構成要素として（中略）大学の裁量に委ねられている」と主張する。

(イ) しかし、そもそも法5条は、同条各号が定める例外的な場合を除いては、請求者に法人文書を開示することを義務付けていることから明らかなように、法人文書は開示されることが原則なのである。

そして、例外的に不開示とすることができる要件である「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、行政機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、法5条の各号の要件の該当性については客観的に判断する必要がある。

(ウ) 放送大学が主張する大学の自治ないし教育の自由は、あくまで法5条各号の要件該当性のなかで考慮されるべき要素にすぎず、これをもって広範な裁量が放送大学にあるということはできない。

ウ 放送大学は不開示事由の立証を一切していない

(ア) 放送大学は、理由説明書において不開示情報該当性についての主張を纏々展開している。

これらの主張についての反論はのちに述べるとして、そもそも、法5条が開示を原則としていることなどからして、不開示事由については、放送大学が主張・立証責任を負う（東京地判平成16年12月24日判タ1211巻69頁）。

(イ) にもかかわらず、放送大学は、自己の主張に係る証拠（例えば、テストバンクの存在及びその内容については、審査請求人は不知なので立証を要する。）を一切提出していない（この点については、審査請求人が御庁の事務局に確認をしている。）。

放送大学においては、自己の主張に係る証拠を速やかに提出されたい（求釈明）。

エ 放送大学には情報公開の制度の理解についての誤りがある

(ア) 放送大学の主張Aについて

放送大学は、本件対象文書が法5条4号柱書き及びハに該当する根拠の一つとして「本来の教科の学習は、印刷教材及び放送教材の全体を理解し、その重要なポイントについて理解を深めることによって成り立つものであり、過去の単位認定試験の出題と解答のパターンの記憶のみで単位を修得することは教育効果を著しく損ない、

本学の教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と主張する（以下「主張A」という。）。

(イ) 情報公開制度の意義

a 法1条は、「国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と規定する。

b すなわち、国民主権の理念に照らせば、独立行政法人等は主権者である国民に対して、自らがどのような活動を行っているかを説明する責務がある。

かかる責務を独立行政法人等が全うされることで国民の的確な理解と批判のもとにある公正で民主的な大学行政の推進に資するとの考えのもとで情報公開制度が存在するのである。

(ウ) 本件対象文書が開示されることの意義

a 本件対象文書は、放送大学において行われる単位認定試験の問題であるところ、係る文書が開示されることは、放送大学がどのような内容の単位認定試験を行っているかなどについて、放送大学が説明を尽くすことを意味する。

すなわち、本件対象文書の開示を受けることで、放送大学の単位認定試験で多く行われている多肢選択式試験という形式が大学の単位認定試験の形式として妥当かどうかについて、広く主権者たる国民がこれを知り、的確な理解と批判をもって民主的な大学行政が推進されるのである。

さらにいえば、多肢選択式であっても、単純に正しい記述を選ぶ内容なのか、正しい記述の組み合わせを選ぶものなのか、正しい記述の個数を選ぶ内容のかなどさらに具体的な形式がありうる。したがって、上記の理念の実現としての試験問題の検討を行うためには、具体的な試験問題が開示されなければならないのである。

b 放送大学の主張Aは、要するに放送大学の学生が試験対策として本件対象文書の開示を請求した場合の弊害を説くものであるが、そもそも、情報公開制度の一番の趣旨は、開示請求権者を放送大学の学生に限定していないことから明らかなように、上記aで述べた点にあるのである。

この点において、放送大学には、情報公開制度の理解に誤りがあるのは明白である。

c 放送大学は「過去の試験問題とそれに対応する解答のみをパターンの的に記憶する（中略）学習に依存した単位の修得が可能となりうることを回避するのが、教授会の現行の公表方式を決定した中心的な理由である」と主張する。

しかし、上記 a の情報公開制度の意義に照らせば、本件対象文書の開示を通じてそのような教授会の決定の内容の当否について忌憚のない主権者たる国民の的確な批判を可能とすることこそ、情報公開の存在意義があるのである。

放送大学の主張は、要するに教授会の決定について、批判するための情報の取得を封じ、ひいては批判そのものを許さないという意味で、教授会の独善を許すことに他ならない。

このような観点からしても、不開示事由の解釈は厳格になされなければならない、まして、放送大学に裁量が認められる余地はない。

オ 放送大学の主張 A には合理性はない

(ア) 主張 A の根拠

主張 A は、「過去の全ての試験問題等を入手可能とする場合には、単位認定試験に際して、学生の学習方法が教科そのものの理解を深めるのではなく、過去の試験問題とそれに対応する解答のみをパターンの的に記憶する」ことをその根拠としている。

(イ) 主張 A の根拠はそもそも失当である

a 主張 A の根拠に関し、放送大学は、放送大学の単位認定試験は多肢選択式が大部分を占めること、教科内容の重要なポイントが限られていること、したがって当該教科の理解度を問う多肢選択式の試験問題の作成可能な範囲・数が限られていることを主張する。

b (放送大学の試験問題の詳細な特徴に関する内容であるため、記載省略。)

c そうすると、2 回分の単位認定試験問題のみを開示されたとしても印刷教材の内容ないし重要なポイントを網羅しきれるものではない。仮に 4 年間ないし 6 年間（したがって、8 回ないし 12 回の）単位認定試験の全てを公開したとしても、それによって作成可能な問題が尽きるということは考えられない。この点で、主張 A の根拠はそもそも失当である。

現に特定科目の単位認定試験においては、過去 4 回にわたる単位認定試験及び通信指導問題・自習型問題との間に同一の問題は一切存在しない。

したがって、少なくともこの科目においては、主張 A の根拠は

当てはまらない。それでは、当該科目について過去の試験問題を開示請求をした場合には開示されるのかどうかについて明らかにされたい（求釈明）。

- d また、そもそも、当該教科の内容を深く理解するためには、放送授業の視聴や印刷教材の通読といったインプットだけでは全く不十分である。

すなわち、当該教科の内容を理解しているかどうかを問う問題を解くという行為を通じて自己の理解の誤りを正し、知識を有機的に体系化するというアウトプットによってこそ、はじめて当該教科の深い理解をすることが可能となるのである。

これは、放送大学が通信制の大学であり、学生相互の議論を行うことに制限があり、問題演習の他にアウトプットの手段が乏しいとしても明らかである。

そうすると、過去の試験問題を開示しないことは、学生の貴重なアウトプットの機会を奪うことを意味するものであり、不開示により学生が「教科そのものの理解を深め」ることが実現されるどころか、むしろ不開示とすることにより「教育効果が著しく損な」われるものであることは明らかである。この意味でも主張Aの根拠は失当である。

- e さらに、放送大学において、多肢選択式の単位認定試験が大部分であることは審査請求人も認めるが、その一方で、記述式の単位認定試験も複数存在する。

そうすると、記述式の単位認定試験であれば、上記aで述べた主張Aの根拠は該当しないはずである。それでは、記述式の単位認定試験の問題であれば、1年以上前の試験問題を開示することが可能であるのかについて明らかにされたい（求釈明）。

(ウ) 過去の試験問題の開示と主張Aとの間には何の関連性もない

- a 仮に、「学生の学習方法が教科そのものの理解を深めるのではなく、過去の試験問題とそれに対応する解答のみをパターンの記憶」することがありうるとしても、そのことを回避するために、本件対象文書を不開示としなければ「教育効果を著しく損ない、本学の教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ということにはならない。

- b なぜならば、そもそも本件対象文書は過去のある時点においては、放送大学のウェブサイトにおいて公開されていたのである。

すなわち、ウェブサイトに公開された単位認定試験問題を印刷し、それを当該単位認定試験問題が公開されなくなったのちも所持し、かつ当該教科を履修すれば、相当過去の単位認定試験

問題を当該教科の履修に際して参照することができるのである。今更不開示としたところで「教育効果を著しく損な」われることは避けられないのである。

また、そもそも本件対象文書は特定科目という既に閉講科目となり再試験も今後行われることが予定されていない教科についての単位認定試験である。

そうすると、仮に開示したところでもはや放送大学で当該教科を履修する学生は存在しないのであるから、「教育効果が著しく損な」われることはないのである。

カ 放送大学の主張 B には理由がない

(ア) 放送大学の主張 B について

放送大学は、理由説明書において「本学への（中略）所定の手続を経て本学の学生となったものでなければ単位認定試験を受験できないという本学の教育事業の大前提が崩れ（中略）一般の放送視聴者が単位を得るまでの過程を無料で疑似体験できる可能性が増大」し、学生の「数が減少する場合には、本学の事業の遂行に極めて大きな支障を来す」と主張する（以下「主張 B」という。）。

(イ) 単位認定試験の意義は単位の認定にある

a そもそも、単位認定試験は、「大学は、一の授業科目を履修した学生に対しては、試験の上単位を与えるものとする」とする大学設置基準 27 条の規定により行われるのであり、その本質は単位を学生に与えるところにある。

主張 B は、過去の試験問題を用いた「疑似体験」の可能性を指摘するが、放送大学の学生でない一般視聴者や学生であっても当該教科を履修していない者が開示された過去の試験問題を事実上解答したところで、単位が認定されることはない。

単位が認定されるためには放送大学の学生になり、授業料を支払うなどの所定の履修手続を経た上で、しかるべき受験場所で単位認定試験を受験し、一定の成績を修めるほかないのである。放送大学の学生は単位の認定ひいては学位の取得を希望するからこそ係る手続を履践しているのである。

b したがって、過去の試験問題が開示されたところで、放送大学の学生が減少することはありません、この点で「本学の事業の遂行に極めて大きな支障」が生じることはない。

なお、主張 B によれば、現在放送大学のウェブサイトにおいて公開されている試験問題であっても開示請求をすれば不開示になるがそのような扱いをされるのかについて明らかにされたい（求釈明）。

- (ウ) 放送大学においては既に相当な「疑似体験」が可能となっている
- a 放送大学は、放送による授業を行う（放送大学学園法3条）とされ、BSやインターネットラジオにより講義が放送されているところ、当該講義は一般視聴者であっても格別の負担をすることなく視聴することができること、放送大学の印刷教材については、一般の書店で販売されており、代金を支払えば誰でも入手が可能であることは顕著な事実である。
  - b そうすると、放送大学においては講義の受講について既に相当な「疑似体験」が可能となっており、今更試験問題を開示したところで、それによって「本学の事業の遂行に極めて大きな支障」が生じることはない。

キ 本件対象文書が全て不開示となる理由はない

- (ア) これまで、述べてきたように、放送大学の主張は、いずれも理由がなく、原処分は、法5条4号ハに該当する事情はないから、不開示とされるべき理由はない。
- (イ) しかし、仮に、放送大学の主張に理由があったとしても、係る理由をもって本件対象文書の全てを不開示としたのは法6条に反する。なぜならば、放送大学が主張する「支障」を考慮するとしても、過去の試験問題の表紙等を含めて不開示とする理由がないからである。

ク 結語

以上の次第で、原処分には、手続上の治癒しえない瑕疵があるほか、法の不開示事由はない上、全部不開示も相当ではないから、原処分は取り消されるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求に係る法人文書等について

本件審査請求に係る法人文書は、「平成24年度第2学期から平成27年度第1学期までに行われた特定科目に係る単位認定試験問題及び解答」（本件対象文書）である。

本件対象文書につき、法5条4号柱書き及びハの不開示情報に該当することから不開示（原処分）としたところ、審査請求人から、当該文書の開示を求める旨の審査請求がされたところである。

#### 2 不開示情報該当性について

単位認定試験問題及びその解答（以下「試験問題等」という。）の公表を含む試験の実施方法は、教育の内容・手法の根幹をなす要素である。教育の自由は、学問の自由や高等教育機関としての大学の自治に密接に関連するものであり、本件対象文書を含む放送大学の単位認定試験の公開に関する問題の具体的決定は、教育の自由の重要な構成要素として、その内容

の決定は広く大学の裁量に委ねられている。

放送大学では、これまで、放送大学に在学する学生への修学支援の一環として、特定の学期における履修者の復習を容易にすることを目的にして、再試験の期間を考慮した上で、試験問題等の公表を1年間に限り行ってきた。この方針は、放送大学の教授会において、放送大学の教育の特質を前提に、学生の学習効果を高くするための様々な検討を経て、決定し採用しているものである。

以下、放送大学の教育の特性について説明する。

放送大学においては、同一内容の授業を学期ごとに年2回、標準的には4年ないし6年間、繰り返し放送し、その都度試験を行う教育方法を採用しており、受講者数が他の通信制大学に比較して圧倒的に多いために、記述式ではなく、出題に対して一定の選択肢から解答を選択する選択式の試験を採用する科目が圧倒的に多い。また、一般的に言って、教科内容の重要なポイントは限られており、その理解度を問う試験問題の作成可能な範囲、数は限られている。加えて、放送大学ではテストバンクに、あらかじめ担当教員が試験問題を一定数登録しておき、試験ごとにその中から組み合わせを変えて出題をする試験方法を採用している。

このような方式の下で、審査請求人の主張のように、この公表期間を超えて試験問題等を公表し、過去の全ての試験問題等を入手可能にする場合には、単位認定試験に際して、学生の学習方法が教科そのものの理解を深めるのではなく、過去の試験問題とそれに対応する解答のみをパターンの記憶を中心とするものになるおそれ大きい。そのような学習に依存した単位の修得が可能となりうることを回避するというのが、教授会の現行の公表方式を決定した中心的な理由である。

本来の教科の学習は、印刷教材及び放送教材の全体を理解し、その重要なポイントについて理解を深めることによって成り立つものであり、過去の単位認定試験の出題と解答のパターンの記憶のみで単位を修得することは、教育効果を著しく損ない、放送大学の教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

これに今一つ別の観点からの理由を付け加えれば、本件講義を含めた放送大学の講義は、放送授業として広く一般国民に公開されており、放送を視聴できる環境にあれば誰でもその内容を知ることができる。今日、インターネットが一般化したことにより、学生が知り得た特定科目の過去の全ての単位認定試験問題の内容を、学生がインターネットを利用して広く一般国民に情報提供する事態の発生することも危惧される。このような環境の下で、これまでの、放送大学への入学料・授業料の納付など所定の手続を経て放送大学の学生となった者でなければ単位認定試験を受験できないという放送大学の教育事業の大前提が崩れ、放送大学の学生とならずに、

一般の放送視聴者が単位を得るまでの過程を、無料で疑似体験できる可能性が増大することとなる。

放送大学では、単位修得の積み重ねにより学士号等の取得を目指す全科生（学部・大学での在籍合計数約5万8千人）のみではなく、学位取得を目的とせずに特定の科目のみの科目履修を行っている選科生（1年間在籍し、学部・大学での合計数約1万8千人）や科目生（半年間在籍し、学部・大学での合計数約8千人）の割合が高く、その数が減少する場合には、放送大学の事業の遂行に極めて大きな支障を来すこととなる。

以上に述べたことから明らかなように、本件対象文書は、本件開示請求に応じて開示することにより、放送大学における教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条4号柱書き及びハに該当する。

### 3 原処分当たりの考え方について

本件対象文書は、本件開示請求に応じて開示することにより、放送大学における教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

こうした現状を踏まえ放送大学においては、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29年12月28日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 平成30年1月29日 審議
- ④ 同月31日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 同年2月13日 審査請求人から資料を收受
- ⑥ 同年3月12日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑦ 同月27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、法5条4号柱書き及びハに該当するとして、その全部を不開示とする決定（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が、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 不開示情報該当性について

- (1) 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 放送大学では、放送による授業を行うという特性上、一度開設された科目は、4年間あるいは6年間、同一内容の教材を放送しており、

また、2学期制（「4月から9月まで」及び「10月から3月まで」）を採用していることから、単位認定試験は年2回の実施となるため、1科目当たり最低でも8回単位認定試験を行うこととなる。

イ 放送大学は、上記アの事情に加え、あらかじめ担当教員が試験問題を一定数登録したものから組み合わせて出題を行っていること及び記述式ではなく択一式の試験が多いことにより、学内専用サイトによる1年間の掲載期間を超えて試験問題等を公開した場合、出題のパターンを容易に分析することができ、過去の試験問題とそれに対応する解答のみを記憶して単位を修得することが可能となり、放送大学の教育効果を著しく損なうおそれがある。また、試験問題等の開示により、開示請求者がインターネット上に当該試験問題等を投稿し、放送大学の学生に試験問題の内容が広まることも想定でき、この場合においても、大学の教育効果を著しく損なうおそれがある。

ウ 一般の放送視聴者が当該試験問題等を閲覧した場合については、授業料等の納付など所定の手続を経て学生になった者でなければ単位認定試験を受験できないにもかかわらず、一般の放送視聴者は、無料で単位を得るまでの疑似体験ができてしまうおそれがあるため、授業料等の納付など所定の手続を経た学生が減少し、放送大学の事業の遂行に大きな支障を来すおそれがある。

エ 審査請求人は、意見書（上記第2の2（2）オ（イ））により、4年間あるいは6年間の単位認定試験の全てを公開したとしても、それによって作成可能な問題が尽きることは考えられない旨主張する。

しかしながら、試験問題の組合せは試験の適正な実施のため、試験の難易度等のばらつきを抑えるよう調整しつつ、教科内容の限られた重要なポイントから出題する必要があるため、試験問題の作成可能な範囲及び問題数は限られており、審査請求人の主張は失当である。

オ 審査請求人は、意見書（上記第2の2（2）オ（ウ））により、特定科目は既に閉講となっており、仮に開示したところで、当該特定科目を履修する学生は存在しないのであるから、教育効果が著しく損なわれることはない旨主張する。

しかしながら、現在、特定科目は閉講となっているものの、特定科目の後継の科目が開講されており、当該後継の科目の名称は特定科目の後継の科目であることが一般に理解できるような名称となっており、講義内容も特定科目と同様の内容であるので、上記イ及びウの説明を否定することはできない。

カ 審査請求人は、試験の問題文及び解答の記号を除き、試験の注意事項等を開示することは可能である旨主張する。

しかしながら、本件は、「平成24年度第2学期から平成27年度第1学期までに行われた特定科目に係る単位認定試験問題及び解答」の開示を求めるものであるので、試験問題の選択肢も含めた内容及びその解答部分等の開示を求めるものであると解すことができ、試験の注意事項等の形式的な部分の開示を求めているとは考え難いので、試験の注意事項等は有意の情報とはいえず、原処分において全部不開示としたところである。原処分後において、審査請求人は、審査請求書（上記第3の2（1）エ）により、試験の注意事項等の開示を求める一方で、意見書（上記第3の2（2）エ（ウ））により、本件対象文書が開示されることの意義として、本件対象文書の開示によって、放送大学がどのような内容の単位認定試験を行っているのかなどを国民が知ることができ、多肢選択式試験という形式が妥当かどうか、多肢選択式試験は正しい記述を選ぶ内容なのか、正しい記述の個数を選ぶもののかなどの検討を行うため開示が必要である旨主張していることから、試験の注意事項等の部分開示をすることによって、審査請求人が主張する開示されることの意義を満たすものであるとは考え難く、全部不開示とした原処分は妥当であると考えらる。

キ したがって、本件対象文書を公にした場合、放送大学における教育の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ及び放送大学の事業遂行上の支障を及ぼすおそれがあるため、法5条4号柱書き及び八に該当する。

（2）以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

ア 諮問庁は、①一度開設された科目は、4年間あるいは6年間、同一内容の教材を放送する、②上記①の事情を踏まえ、あらかじめ担当教員が試験問題を一定数登録したものから組み合わせて出題している及び③記述式ではなく択一式の試験が多いなどの放送大学特有の事情について説明する。

イ 本件対象文書は、平成24年度第2学期から平成27年度第1学期までに行われた特定科目に係る試験問題等であることが認められるところ、別紙に掲げる部分を除く部分については、上記アに掲げる放送大学特有の事情を踏まえると、履修者の復習のために1年間に限り学内専用サイトに試験問題を掲載しているものの、本件対象文書を開示すると、受講生が試験問題等を随時確認することが可能となり、今後の単位認定試験に際して、受講生が出題のパターンを容易に分析し、過去の問題を記憶して単位修得することが可能となるため、放送大学の教育効果を著しく損なうおそれがあり、また、一般の放送視聴者が、無料で単位を得るまでの疑似体験を行うことが可能になり、放送大学の授業料等の納付など所定の手続を経た学生が減少することにより、

放送大学の事業遂行に大きな支障を来すおそれがあるとする諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、別紙に掲げる部分を除く部分は、法5条4号柱書きに該当し、同号ハ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。

ウ 別紙に掲げる部分は、単位認定試験問題ごとの表紙部分であるところ、諮問庁は上記(1)カのとおり、別紙に掲げる部分は有意な情報とはいえない旨説明する。

しかしながら、別紙に掲げる部分には、表題、授業科目名、主任講師名、試験実施日、時限、試験時間、注意事項及び氏名欄等が記載されており、これらが有意な情報でないとは認められない。そして、別紙に掲げる部分については、その情報の性質上、これを公にすることにより、放送大学の教育効果を著しく損なうおそれ及び放送大学の事業遂行に大きな支障を来すおそれがあるとは認められないため、法5条4号柱書き及びハのいずれにも該当せず、開示すべきである。

### 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、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4号柱書き及びハに該当するとして不開示とした決定については、別紙に掲げる部分を除く部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同号ハ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、別紙に掲げる部分は、同号柱書き及びハ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

各試験問題の表紙部分の全て（表題，授業科目名，主任講師名，試験実施日，時限，試験時間，注意事項及び氏名欄等）