

諮問庁：文部科学大臣

諮問日：令和4年11月25日（令和4年（行情）諮問第673号）

答申日：令和5年12月7日（令和5年度（行情）答申第503号）

事件名：特定大学による収容定員の増加に係る認可申請書に含まれる校舎の平面図の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一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、令和4年8月17日付け4文科高第608号により文部科学大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（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。なお、審査請求人の特定又は推測が可能となるおそれのある記載、添付資料及びURLは省略する。

（1）審査請求書

上記行政文書開示決定通知書には「法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある「校舎の平面図」については、法5条2号イの既定により不開示」とあるが、以下に示すとおり、不開示部分の調整により、法5条2号イの既定に反せず、開示の目的を達することができる。

ア 開示の目的

「校舎の平面図」の開示の目的は、特定大学における研究及び研究室に関する情報、中でも教室が設置されている建物名、部屋番号とその使用者及び使用目的の開示である。

イ 特定大学における校舎に関する情報公開状況

情報を公にすることの利害は、すでに公になっている情報を利害ゼロの土台として考えなければならない。以下の（ア）～（ウ）に示すものは、既に特定大学自身において、常時公開またはそれに準ずるものとして公になっている。

(ア) キャンパスマップ (資料 1) - 特定大学HP 上で常時公開

(略)

(イ) 特徴的な施設 (資料 2) - 特定大学HP 上で常時公開

(略) (このページは一例。各建物に関し、各種教室をパノラマ写真入りで紹介)

(ウ) 校舎マップ (資料 3) - 常時公開に等しい情報

(略)

ウ 不開示部分の調整方法

仮に「校舎の平面図」が資料 4 のようなものであった場合、不開示部分をいわゆる「黒塗り」する部分を、調整することができる。一例として、資料 5 は、資料 4 の建物名、部屋番号とその使用者及び使用目的の文字のみを残して「黒塗り」したものである。

エ 本開示の目的が、ことのほか社会的意義を持つこと～特定大学における特殊な事情

特定大学は、特定年定員増認可申請において、大学設置基準に違反する研究室実態について虚偽の申請を行っている。特定大学が申請時にどのような虚偽申請を行ったかを明らかにすることは、このような違反を二度と起こさないためには重要である。

以上、イウにより、法 5 条 2 号イの既定に反しない情報公開が可能であるし、ましてや特定大学における特殊な事情エを考慮すれば、アの目的は殊更達せられるべきものである。

(2) 意見書

ア 文部科学省の公表または開示に対する正式見解との関係

(ア) まず、「大学の設置等に係る提出書類の作成の手引」(以下「手引」という。)より、文部科学省の公表または開示に対する考え方を確認する。なお、本意見書に添付された一連の手引(01～03)は、特定年度D開設用であるが、当該部分において、特定年度Aにおけるものと同様である。

(イ) 「01 大学の設置等に係る提出書類の作成手引き(特定年度D開設用)もくじ」(pdf 上の第 5 ページ)において、「○設置認可申請書類等のHP への公表について」とあり、この内容が(手引上の) p. 314 に示されていることがわかる。手引において、申請書類の公表に関わる記述は、このもくじに示された箇所以外にはない。

(ウ) 「02 大学の設置等に係る提出書類の作成手引き(特定年度D開設用) p. 314」では、「より積極的な情報公開の観点から……校地校舎等の図面……を公表することを明確にしました」として、これが文部科学省の正式な見解(*) 表明

であることが分かる。

(エ) 「03 大学の設置等に係る提出書類の作成の手引（特定年度D開設用）p. 318」では、「図面については、安全上の観点もあり、必ずしも提出は求めません」としているが、これは、『提出された図面が公開・開示されない』とするものではない。むしろ、『公開・開示されることがあるから、必ずしも提出は求めない』と述べている。

(オ) さて、第3の諮問庁の説明では、「校舎の図面については、安全上の観点から必ずしも公表用資料として提出を求めている」としている。しかし手引全文の中に、申請書類を公表用資料／非公表用資料に区別する記述は一切無い。従って、この「公表用資料」（同様に「非公表用資料」）そのものが実在しないため、この文は、経緯の説明や不開示の理由として意味をなさない。もし仮に、文部科学省が「非公開用資料」として、大学から図面等の提出を受理していたのだとすれば、文部科学省の正式な見解（*）に反した実務を行ったことになる。この場合、文部科学省と大学の間で“非公開という約束”が行われたことになり、本来の法令趣旨と、文部科学省の解釈・見解に反している事柄であるから、無効である。

(カ) さらに、第3の諮問庁の説明の「図面が開示されることになれば……事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」との記述は、文部科学省の正式な見解（*）とは矛盾しており、信用できない。

(キ) そもそも、今回の情報開示請求は、特定大学の認可申請に対して行われたのであって、申請した各大学全ての校舎図面を開示する請求ではない。そのような誤解のないように、上記（1）審査請求書のアおよびエにおいて、特定大学における事情を記してある。第3の諮問庁の説明は、その特定案件と言える図面（しかも開示部分が調整された上での一部分）の開示条件を、異なる前提にすり替えて「図面が開示されることになれば……」と仮定している。そのような仮定にもとづいた想定は、また別に議論されるべきものであり、本議論の結論を左右するものではない。

イ 特定大学の、校地校舎等の図面の公表または開示に対する認識

(ア) 上記のように、手引p. 314には、文部科学省の公表・開示に対する見解（*）が明記されてるとともに、手引p. 318には、とりわけ「図面については、安全上の観点もあり、必ずしも提出は求めません」とされているのだから、特定大学は、この図面が公開・開示されることがあると認識して提出したと言える。

(イ) 提出した図面について、「当該学校法人の権利、競争上の地位、

その他正当な利益を害するおそれがある」かどうかについても、当然ながら、文部科学省以上に、特定大学自身がよく認識した上で提出したはずである。

ウ 不開示部分の調整

(ア) 第3の諮問庁の説明を踏まえ、「07 図面等からの情報に含まれる公表・非公表要素の比較」をまとめた。これにより、上記(1)審査請求書のウ「不開示部分の調整方法」に述べた方法(寸法や壁、事務具レイアウトのほとんどを黒塗りにする)は、「部外者の侵入などの犯罪の実行を容易にするおそれ」を非常に効果的に除去できることが分かる。

(イ) 第3の諮問庁の説明では、「研究室等に関わる情報は不開示情報である図面と一体的に記載されており不可分であるため、区別して開示することは容易ではない」としているが、上記(ア)の通り、審査請求人提案の調整方法は、寸法や壁、事務具レイアウトのほとんどを黒塗りにするだけであるので、区別して開示することは容易である。

(ウ) 第3の諮問庁の説明では、「研究室等に関わる情報を区別して開示することにより、当該情報から図面を推論することが可能」としているが、審査請求添付の資料5から、果たしてどのような図面の推論ができ、それがどの程度、特定大学の利益を奪うことに寄与するだろうか。はなはだ疑問である。そもそも特定大学は、審査請求書に添付した資料2及び3のような情報公開を行っている。上記(1)審査請求書のイ「すでに公になっている情報を利害ゼロの土台として考えなければならない」を十分考慮に入れてご検討頂きたい。

エ 背景にある虚偽申告と大学設置基準遵守違反

(ア) 「04 定員増認可申請基本計画書(特定年度A)」には、研究室が特定数あると記されている。(略)そのような環境にあつて、専任教員の多くはまともな研究実績を持たない。即ち、当該申請書における研究室「特定数」は、虚偽である。

(イ) 文部科学省は、特定年度Aの特定大学定員増申請を認可、加えて、特定年度C、同様に行われた更なる定員増申請を認可した。この認可は、特定年度A申請の虚偽を把握したなら、されるべきではないものであった(「06 大学の設置等に係る提出書類の作成の手引 p1」参照)。

(ウ) そもそも特定大学は、定員増申請の有無に関わらず、大学設置基準第36条2「研究室は、専任の教員に対しては必ず備えるものとする」との条項に違反している。

オ 検証の重要性

(ア) 第3の諮問庁の説明にあるとおり、「当該申請が大学設置基準等を満たしているか審査するため……詳細な図面の提出を求めている」のであり、研究室の所在・様態が明示されている申告書類は、当該図面以外にない。文部科学省による「特定年度C設置計画履行状況等調査」においても、特定大学は「指摘事項が付されなかった大学等」とされている。従って、第三者が虚偽申告の事実検証をしようとする際には、現時点で当該図面は、研究室の所在・様態に関する唯一の資料となっている。

(イ) 大学設置基準は、大学としての最低限の体をなすべき条件であって、学生は、大学がその基準を満たしていることを当然の前提として学納金を支払っている。また、特定大学は、法令遵守を前提として学納金を収受するばかりでなく、国税による助成金を受給している。当然ながら、法令違反そのものはもちろん、認可申請における違反および大学設置基準の法令違反を看過することの、公に対する責任は極めて重い。

以上を踏まえ、厳正なる審査を望みます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求に係る行政文書等について

本件審査請求に係る行政文書は、「特定大学による特定年度Bからの収容定員の増加に係る認可申請書のうち、校舎の平面図」（本件対象文書）である。

本件対象文書につき、法5条2号イに該当することから不開示としたところ、審査請求人から、不開示部分を調整することにより、法5条2号イの規定に反しない範囲で開示を求める審査請求がされたところである。

2 本件対象文書の不開示情報該当性について

(1) 法5条2号イ該当性

本件対象文書は、学校教育法施行令（昭和28年政令第340号）23条1項13号の規定により、特定大学が特定年度Bから大学全体の収容定員を増加させることについて文部科学大臣の認可を受けるために、大学の設置等の認可の申請及び届出に係る手続等に関する規則（平成18年文部科学省令第12号）（以下「規則」という。）7条1項の規定に基づき、文部科学大臣に申請があった書類の一部である。

「校舎の平面図」については、大学設置・学校法人審議会において、当該申請が大学設置基準（昭和31年文部省令第28号）等を満たしているか審査するため、施設ごとに、例えば教室、研究室、図書館などの区画ごとに面積を記入するなど、詳細な図面の提出を求めているところであり、文部科学省ホームページに掲載している手引において、その作

成方法等を示しているところである。

本件対象文書については、手引に則して作成されており、部屋等の位置関係や出入口等の位置、使用区分や面積等が詳細に記載されていることから、これらが公にされた場合、部外者の侵入などの犯罪の実行を容易にするおそれがあるなど、当該学校法人の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがあるものとして、法5条2号イに該当し、不開示としたところである。

(2) 法5条6号柱書該当性

本件対象文書については、上記のとおり、規則7条1項の規定に基づく、大学全体の収容定員を増加させることについて文部科学大臣の認可を受けるために必要な認可申請の書類の一部であるが、審査上、どの程度詳細な図面の提出を求めるかについては、手引において示しているところである。

申請書類については当該申請が認可された後、同規則12条の規定により公表することになるが、校舎の図面については、安全上の観点から必ずしも公表用資料として提出を求めているところである。そのため、校舎の図面については認可後も公表されることを想定しておらず、仮に、審査のために提出された詳細な校舎の図面が開示されることになれば、今後の認可申請において、詳細な校舎の図面の提出が受けられなくなり、今後の認可審査に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。したがって、本件対象文書は法5条6号柱書の不開示情報に該当する。

(3) 法6条該当性

審査請求人は、法5条2号イの規定に反しない範囲で、「校舎の平面図」の開示を求めているが、本件対象文書に記載されている研究室等に関わる情報は不開示情報である図面と一体的に記載されており不可分であるため、区別して開示することは容易ではない。また、仮に図面中に記載されている研究室等に関わる情報を区別して開示することが可能であったとしても、研究室等に関わる情報を公開することにより、当該情報から図面を推論することが可能となり、部外者の侵入などの犯罪の実行を容易にするおそれがあるなど、当該学校法人の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがあることから、法6条による部分開示は妥当ではない。

3 原処分にあたっての考え方について

以上のことから、処分庁は本件対象文書について不開示の決定を行ったところであり、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 令和4年11月25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12月14日 審議
- ④ 同月21日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和5年10月26日 委員の交代に伴う所要の手續の実施，本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年11月30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，本件対象文書を含む各文書の開示を求めるものであり，処分庁は，本件対象文書については，その一部を法5条2号イに該当するとして不開示とする原処分を行った。

なお，諮問庁は理由説明書（上記第3）において，本件対象文書を不開示とした旨説明しているが，開示決定通知書では，本件対象文書を不開示とする旨の記載とともに，68枚の文書につき開示の実施が可能である旨記載され，実際に文書の一部を塗抹する形で開示の実施がなされている。

審査請求人は原処分の取消しを求めているが，諮問庁は，不開示部分について，不開示理由に法5条6号柱書きを追加した上で，不開示を維持すべきである旨説明することから，以下，本件対象文書の見分結果を踏まえ，不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の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，当該不開示部分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。

校舎の図面については，部屋等の位置関係や出入口等の位置，使用区分や面積等が詳細に記載されていることから，これらが公にされた場合，部外者の侵入などの犯罪の実行を容易にするおそれがあり，安全上の観点から必ずしも公表用資料として提出を求めている。そのため，校舎の図面については認可後も公表されることを想定しておらず，仮に，審査のために提出された詳細な校舎の図面が開示されることになれば，今後の認可申請において，詳細な校舎の図面の提出が受けられなくなり，今後の認可審査に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって，本件対象文書は法5条6号柱書きの不開示情報に該当する。

(2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ，当該不開示部分の記載内容は諮問庁が説明するとおりであると認められる。

また，当該不開示部分を公にした場合に生じる「おそれ」に係る上記(1)の諮問庁の説明は，不合理であるとまではいえず，これを否定し難い。

したがって，当該不開示部分は，法5条6号柱書きに該当すると認められ，同条2号イ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。

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 本件一部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、その一部を法5条2号イに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁が同条2号イ及び6号柱書きに該当することから不開示とすべきとしている部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イ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と判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之, 委員 石川千晶, 委員 磯部 哲

別紙

(本件対象文書)

特定大学による特定年度Bからの収容定員の増加に係る認可申請書のうち、
校舎の平面図。