

諮問庁：国立大学法人東京大学

諮問日：令和3年11月30日（令和3年（独情）諮問第65号）

答申日：令和4年12月19日（令和4年度（独情）答申第47号）

事件名：教育学部附属中等教育学校の生徒会活動に関す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

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」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、諮問庁が別紙の2に掲げる文書1ないし文書3（以下「本件対象文書」という。）を特定し、改めて開示決定等をすべきとしていることは妥当である。

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、令和3年5月31日付け第2021-1号により国立大学法人東京大学（以下「東京大学」、「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。なお、審査請求人の経歴に関する記載、添付資料及びURLは省略する。

（1）審査請求書

ア 開示請求の経緯

審査請求人は、特定期間東京大学教育学部附属中等教育学校（以下「附属学校」という。）に生徒として在籍していた。2021年3月31日、審査請求人は、附属学校教職員らの生徒会活動への対応や考え方などを知りたいと考え、法3条に基づき、処分庁に対し、所定の事項を記載した書面（資料2参照。以下「開示請求書」という。）により、本件請求文書の開示請求をした。

なお、「文書」とは、東京大学情報公開規則（平成16年4月1日東大規則第135号）2条1項本文において「文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。〈中略〉）を含む。〈中略〉）」と規定されるところ、開示請求書における「請求する

法人文書の名称等」の記載中にある「文書」の語はこれと同じ意味で用いるものである（以下、第2において用いる「文書」の語についても同様とする。）。

また、請求文書の記載において「ただし、年度ごとに個別に管理されている文書については特定年度Aのものに限る。」との但書きを付しているのは、法17条1項および2項に基づく東京大学情報公開の手数料等に係る規則（平成16年4月1日東大規則第136号）4条2項の規定の解釈・適用について処分庁がそのウェブサイト上（「法人文書の情報公開について」のページに掲載されている「法人文書開示請求件数の取扱の見直しについて（お知らせ）」と題されたDOCXファイル）で「同一内容の文書であっても年度ごとに個別に管理されている文書については、各年度を1件として取り扱うこととさせていただきます」と説明していることを踏まえたものであり、法人文書ファイル等（公文書等の管理に関する法律11条2項本文に規定されるものをいう。）その他相互に関連を有する文書を一の集合体にまとめたもので年度ごとに分類して管理されているものについては、そのうち特定年度Aの分類の下にある文書に限るという趣旨であるから、そうした分類の下にない文書やそうした分類が実質的に意味を持たないような不適切な管理等の下にある文書については、斯かる但書きによって請求文書から除くものではない。

イ 原処分の内容

本件開示請求に対し、処分庁は、「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在」として、原処分をし、その旨の書面（資料1。以下「不開示決定通知書」という。）を審査請求人に通知した。

ウ 原処分の違法・不当事由

しかし、次の通り、処分庁は本件開示請求に対する開示決定等の対象となる文書（以下、第2において「対象文書」という。）を保有していると考えられる。

（ア）理由付記に違法ないし不当な点があること

不開示決定通知書には、「不開示とした理由」として、「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在。」とのみ記載されている。しかるところ、行政手続法8条からすれば、「一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる」（令和2年度（独情）答申第31号）。

同旨令和元年度（独情）答申第87号，平成23年度（行情）答申第87号，平成20年度（行情）答申第84号ほか多数。また，平成17年4月28日総管管第13号総務省行政管理局長通知は，「文書の不存在を理由とする不開示決定については，請求対象文書をそもそも作成・取得していない，作成したが保存期間が経過したので廃棄したなど，対象文書が存在していないことの要因についても付記することを徹底すること」とする。）。しかし，原処分は，不開示決定通知書において，なぜ対象文書が存在しないかについて何ら付記していない。したがって，原処分は違法ないし不当である。

行政手続法8条から前述の如き理由付記が求められる所以は，行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制すること，および不開示理由を開示請求者に知らせることによってその不服の申立に便宜を与えることにあると解される（最高裁昭和36年（オ）第84号判昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁，最高裁平成4年（行ツ）第48号同年12月10日第一小法廷判決・裁判集民事166号773頁参照）ところ，斯かる理由付記を不十分とする原処分は，その判断に慎重さと公正妥当性を欠くものと推認される。

（イ）処分庁が請求文書の範囲に徒に限定を加えて対象文書の特定に当たったと考えられること

審査請求人は，開示請求書に「請求する法人文書の名称等」として「貴学教育学部附属中等教育学校の生徒会活動にかんする記述を含む文書一切。ただし，年度ごとに個別に管理されている文書については特定年度Aのものに限る。」と記載し，これに該当する法人文書の開示を請求したところ，不開示決定通知書には，「不開示とした理由」として，「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在。」と記載されている。前者においては請求文書を「生徒会活動にかんする記述を含む文書」（傍点加筆）と記載している一方，後者においては保有の有無を判断した文書が「生徒会活動に関する文書」（傍点加筆）と記載されており，「記述を含む」との文言を含むか否かという点で，両記載において表現が異なっている。

そこで，それぞれの表現について比較・検討すると，一般に，「或る事柄Aにかんする記述を含む文書」といった場合には，AやAにかんする事項に言及した記述を多少なりとも含む文書はこれに該当すると解される一方，「或る事柄Aに関する文書」といった場合には，AやAにかんする事項を主題とした文書のみがこれに該当

すると解する余地があり，両記載においては観念される文書の範囲が異なりうる。

しかるところ，両記載において斯様に表現が異なるのは，後者の記載がこれに先立つ前者の記載と敢えて異なる表現を用いたものであることからすれば，後者の記載の示す保有の有無を判断した文書につき，その範囲が前者の記載の表現から観念される文書の範囲と異なるからであると考えるのが自然である。そして，両記載の表現から観念される文書の範囲を比べると，保有の有無を判断した文書の範囲は，請求文書の範囲よりも限定的である。したがって，処分庁は，請求文書の範囲に限定を加えて対象文書の特定に当たったものと考えられる。

しかしながら，このような限定を加えることに正当な理由は認められない。処分庁が，斯かる限定を加えて対象文書の特定に当たった末に，対象文書を保有しておらず不存在であるとしてした原処分は，法5条に照らし違法ないし不当である。処分庁は，斯かる限定を加えずに改めて対象文書の特定に当たったならば，対象文書を保有している可能性が高いと考えられる。

(ウ) 処分庁が対象文書を明らかに保有していると考えられること

次記 a から c までの文書は，その内容および性質に照らし，対象文書に該当することおよび処分庁がこれを保有していることが明らかであると認められる。

a 附属学校公式ウェブサイトの「自治活動」のページ

b 附属学校公式ウェブサイトに掲載されている「未来にひらく自己の確立 東京大学教育学部附属中等教育学校2020」と題された学校パンフレット（入学案内2020）11頁に「自治活動」と題して生徒会活動について記載されている。

c 審査請求人が2021年3月31日に処分庁に対してした「貴学教育学部附属中等教育学校，その教職員もしくは生徒またはその保護者に係る現行の内部規定類ならびに当該生徒または保護者に係るものにあつては内部規程に紐付く様式書類および連絡文書の一切。ただし，貴学ウェブサイト上の「東京大学規則集」において公開されているものを除く。」との法人文書の開示請求（資料2参照。以下「別件開示請求」という。）を受けて，処分庁が2021年5月31日付一部開示決定（資料3参照）により開示した文書（資料4）の一部少なくとも，50頁には「生徒会室の利用」や「生徒会・部」との見出しの下にこれらについての記述が，51頁には部活動に対する「生徒会からの支援」についての記述が，62～63頁には「生徒および生徒会の活用」との箇条

書きの下にこれについての記述が記載されている。

また、次記 d から e までの文書は、その内容および性質に照らし、対象文書に該当するとともに、処分庁がこれを保有している蓋然性が高いと考えられる。

d 「特定年度 A 栄園 特定号」栄園は附属学校生徒会が概ね毎年度 1 回附属学校生徒向けに発行している広報誌であり、特定年度 A 栄園（特定号）には生徒会活動にかんする記述が多く含まれているところ、処分庁の職員は少なくとも特定年当時において創刊号から特定号までに亘る全ての号の栄園を取得し附属学校図書館に蔵書として保管していた。

e 特定年度 A 「生徒手帳」生徒会会則などが記載されている。なお、本文書（特定年度 A 分）については、廃棄されている可能性もないではない。しかし、不開示決定通知書の記載によれば原処分は「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在」であることが理由とされるところ、少なくとも特定年度 C 生徒手帳が本件開示請求時点において廃棄されていたとは考えづらい。

以上の通り処分庁は対象文書を保有していると考えられるにもかかわらず、これらを対象文書として特定することなく、対象文書を保有しておらず不存在であるとしてした原処分は、法 5 条に照らし違法ないし不当である。

前記 a から e までの文書はいずれも、附属学校生徒会活動にかんする業務に従事する職員や別件開示請求に係る業務に従事した職員であれば容易にその保有を認識し特定することができたはずのものであると考えられる。そのような文書すら特定しえなかったことからすると、処分庁による対象文書の特定作業は極めて杜撰であったという外ない。

エ 結語

よって、原処分は法 5 条に照らし違法ないし不当であるので、審査庁はこれを取り消すべきである。また、この場合において、審査庁は本件開示請求に対しこれに係る法人文書全てを特定して開示決定等をすべきである。

なお、審査庁において、本不服審査請求に係る審査の際、および裁決で原処分を取り消す場合において改めて開示決定等をするに当たり本件開示請求に係る法人文書を特定する際には、次記（ア）から（ウ）までのことを求める。

（ア）次記 a から c までの場所のうち職員以外の者（生徒など）による使用を主たる目的とするもの以外のものを探索すること（a および b にあつては、附属学校の職員が附属学校の業務上使用するパーソ

ナルコンピュータから使用する「共有フォルダ」等に保存されているファイル，ならびに同パーソナルコンピュータに保存されているファイルおよび電子メールを，「生徒会」との文言，ならびに「総会」，「総務委員会」，「中央執行委員会」，「中執」，「監査委員会」，「前期課程評議委員会」，「前評」，「図書委員会」，「保健委員会」，「風紀委員会」，「環境委員会」，「部活動運営協議委員会」，「部協」，「記録局」，「会計局」，「放送局」，「広報局」，「印刷局」，「集會局」，「外務局」，「庶務局」，「管理局」，「予算査定委員会」，「選挙管理委員会」，「選管」，「体育祭実行委員会」，「银杏祭実行委員会」，「開会式部門」，「中後夜祭部門」，「イベント部門」，「校内管理部門」，「食品部門」，「プログラム・ポスター部門」，「アーチ部門」，「装飾部門」，「校内競技実行委員会」，「会則改正準備委員会」その他の附属学校生徒会を構成する機関の名称およびその略称，ならびに「自治活動」，「生徒自治」その他の生徒会活動を意味しうる用語により全文検索（保存されている複数のファイルや電子メールの中から特定の文言を標題（タイトル）または内容に含むものを抽出して一覧表示することができる，パーソナルコンピュータ上のファイラー（Windows エクスプローラなど），メーラー（Outlook, Mozilla Thunderbird など）その他のソフトウェアに備わる機能を用いた検索をいう。）することを含むものとする。）

- a 処分庁や附属学校が運用し，または運用したファイルサーバ，メールサーバ，イントラネットサーバその他のサーバで，附属学校の職員が附属学校の業務上使用し，または使用したもの
- b 附属学校の職員（就中，生徒会顧問歴任職員）が附属学校の業務上使用し，または使用したソリッドステートドライブ（SSD），ハードディスクドライブ（HDD），USBメモリ，SDメモリーカード，DVD，CDその他の外部記憶装置（ストレージ）（電磁的記録を保存しうる装置をいう。パーソナルコンピュータやスマートフォン，タブレットPC（正確には，これらに備え付けられた外部記憶装置）を含む。）
- c 附属学校の職員室，各教官室（就中，附属学校生徒会やこれを構成する機関の顧問を務め，または務めた職員（通例，附属学校生徒会全体の顧問は附属学校特定職が務めている。なお，特定年度Aに附属学校生徒会全体の顧問を務めたのは特定職員であった。以下「生徒会顧問歴任職員」という。）の席のある教官室。なお，特定個人は特定場所に席を有していた。）その他の部屋の棚，机，

および引出しなど

- (イ) 生徒会顧問歴任職員その他対象文書の保有にかんする事情を知っている可能性のある職員へ対象文書に該当しうるような文書に心当たりがないか聞き取りをすること
- (ウ) 処分庁が生徒会活動にかんする記述を含む文書を保有しているものの、処分庁の役員または職員が組織的に用いるものに該当しないなどの理由により法人文書に該当しないと判断する場合、または「年度ごとに個別に管理されている文書」に該当しかつ「特定年度Aのもの」に該当しないと判断する場合には、その旨および斯かる判断の理由を説明すること。

(2) 意見書

本意見書における用語の意味は、基本的に審査請求書と同様である。

ア 趣旨

諮問庁が理由説明書に示した見解において、「生徒会会則」，「生徒心得」，「栄園」については改めて本件対象文書に特定」とする点につき、これらを対象文書として特定すること自体は適切であると考えますが、対象文書として特定する法人文書がこれらに留まることは猶違法ないし不当であると考えられ、諮問庁は本件開示請求に対しこれに係る法人文書全てを特定して開示決定等をすべきである。

また、改めて特定する対象文書のうち一部を不開示とする点については、その当否にかんし見解を留保する。

イ 理由

- (ア) 対象文書の特定が不十分であること（対象文書全体にかんして）
 - a 諮問庁が対象文書の特定にかんしその範囲を限定的に捉えていると考えられること
 - (a) 生徒以外の者により作成された文書について
 - i 審査請求人は、上記（1）アに既述の通り、「附属学校教職員らの生徒会活動への対応や考え方などを知りたいと考え」、本件開示請求において「貴学教育学部附属中等教育学校の生徒会活動にかんする記述を含む文書一切。ただし、年度ごとに個別に管理されている文書については特定年度Aのものに限る。」との法人文書を請求したものである。したがって、対象文書には、生徒が作成した文書のほか、職員等（諮問庁の役員または職員をいう。以下同じ。）が作成した文書、および生徒や職員等以外の者によって作成された後に職員等が取得した文書が含まれる。
 - ii ところが、諮問庁は、理由説明書において、審査請求人の

主張に対する見解の冒頭から、「生徒会に関して生徒が作成したというだけの書類については、東京大学の法人文書とならない可能性が高く、その旨は、開示請求を受けた際に、請求者に対してすでに電話で説明している」と述べ、以下生徒が作成した文書に係る説明に終始し、その他の者により作成された文書については、その存否について確認をしたのか否かも含め、何ら説明しない。

- iii また、本件審査請求の後、諮問庁は審査請求人へ「21-1号審査請求は取り下げ、学校と交渉してほしいと思われる文書を手（情報公開制度の外）されてはいかがでしょうか？当時の特定職とか担任に連絡するとか？」等と記した電子メール（特定年月日時分A受信。別紙4参照。）を送付し、審査請求の取下げを勧めている。これを受け審査請求人が「通常生徒において保有されず職員等においてのみ保有される文書等についても入手いたしたい」等と記して返送した（特定年月日時分B送信の電子メール。別紙6参照。）ところ、諮問庁は「以前から申してますが、生徒会が作成した文書は組織共用文書でないため、法人文書非該当となります。よって、法令上の開示請求でなく、個別に附属学校との交渉のほうが入手しやすいと思ったのでその旨附属学校にも説明した上で、連絡した次第です。」等と回答した（特定年月日時分C受信の電子メール。別紙7参照。）。

以上の一連のやり取りにおいて、審査請求人は「通常生徒において保有されず職員等においてのみ保有される文書等」の入手をも求めているが、諮問庁はあくまで「生徒会が作成した文書」の入手を前提としており、生徒が作成した文書に係る説明を繰り返す一方、その他の者により作成された文書については言及していない。

- iv くわえて、審査請求の取下げは、審査請求期間の経過後であれば以後審査請求をしえなくなりうるなど少なからず審査請求人に不利益を生ずるものであるところ、独立行政法人等が開示請求手続きに依らず任意に文書を提供することは一般に望ましいと考えられるものの、その際に審査請求の取下げは必要でなく、況して本件のように、開示請求手続きに依らぬ文書の提供について「交渉」が必要であり、提供の可否や内容が何ら確定していない状況にあつて、審査請求を取り下げた場合における不利益について説明することもなしに、審査請求の取下げを勧めることは、「国民の権利利益の救済を

図るとともに、行政の適正な運営を確保する」という行政不服審査法の目的に照らし、これらの途を徒に閉ざしかねない行為であり、適切とはいいがたい。それにもかかわらず諮問庁が審査請求人へ審査請求の取下げを勧めた背景には、諮問庁において、専ら生徒が作成した文書を対象文書として想定していること、および開示請求や審査請求にかんする理解が不十分であること（単に理解が不十分であるに留まらず、寧ろ、できれば審査請求の取下げに誘導し事務負担から逃れたいというような意識が先行し、各制度の趣旨に立脚して事務を遂行しようとする姿勢に欠くところがあるのではないかとの疑念も拭いがたい。）があると見られる。

v 以上 ii から iv までの事実によれば、諮問庁は、対象文書の特定にかんし、生徒以外の者により作成された文書が対象文書に含まれうるとの認識を欠如している、ないしそうした認識が希薄であると考えられる。

(b) 生徒会活動にかんする記述が少ないながらも含まれる文書について

i 行政庁は、開示請求者が「〇〇が記録された公文書」というように記録されている情報の面から開示請求する公文書を特定したならば、「〇〇が記録された公文書」のうち、開示請求者が知りたい「〇〇の情報」がごく一部を占めるのみの場合にも、「〇〇が記録された公文書」全体について開示・不開示の判断を・・・しなければならぬ（宇賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』（有斐閣、2019年）119頁参照。）。即ち、或る文書に「〇〇の情報」が記録されているならば、それがたとえ当該文書の「ごく一部を占めるのみ」であっても、対象文書に含まれる。

ii しかるに、上記審査請求書（1）ウ（イ）に述べた通り、本件審査請求は「貴学教育学部附属中等教育学校の生徒会活動にかんする記述を含む文書一切。ただし、年度ごとに個別に管理されている文書については特定年度Aのものに限る。」（傍点加筆）との法人文書を請求したものであり、附属学校の生徒会活動やこれにかんする事項に言及した記述を多少なりとも含む文書は「貴学教育学部附属中等教育学校の生徒会活動にかんする記述を含む文書」に該当するところ、不開示決定通知書においては「生徒会活動に関する文書」（傍点加筆）という表現が用いられていることを踏まえるに、

諮問庁は、対象文書の特定にかんし、生徒会活動を主題としておらず生徒会活動や生徒会活動にかんする事項の記述が少ない文書であっても対象文書に含まれうるとの認識を欠如している、ないしそうした認識が希薄であると考えられる。

iii また、諮問庁は、理由説明書において、「開示請求を受け、学校の事務担当者を経由して、請求年度当時の特定職に確認したところ、確かに、当時の生徒から提出のあった、生徒会活動に関する文書が一部残っていることが判明した。」（傍点加筆）と述べる。ここでも、対象文書の保有状況が確認されたのは「生徒会活動に関する文書」であることが示されており、生徒会活動にかんする記述が少ない文書が対象文書に含まれうることへの諮問庁の認識の欠如ないし希薄さを裏付ける。

iv くわえて、諮問庁が、理由説明書において、上記 ii に示した審査請求書に記載の主張に対し何ら説明をしないことからしても、以上のように考えるのが相当である。

b 対象文書の探索・聞取り等が不十分であると考えられること

(a) 審査請求人は、上記(1)エ(ア)および(イ)において、具体的に場所や方法を示しながら、本審査請求に係る審査の際に対象文書の探索や職員への聞取りをするよう求めた。ところが、諮問庁は、理由説明書において、「開示請求を受け、学校の事務担当者を経由して、請求年度当時の特定職に確認した」(なお、「請求年度当時」の意味するところは、特定年度D当時とも特定年度Aとも解しうることから、必ずしも定かではない。), 「審査請求を受け、学校の事務担当者に確認した」と述べるに留まる。

(b) 法5条より、独立行政法人等は、不開示情報が記録されている場合を除き、開示請求に係る法人文書を開示請求者に対し開示しなければならないところ、当然、開示請求に係る法人文書は不開示情報が記録されていない限り全てを開示することが義務付けられているものである。したがって、必然的に、独立行政法人等は、開示請求に係る法人文書全てを特定する義務を負っていることが前提とされ(平成21年度(行情)答申第617号は、複数の対象文書が存在する場合において、「任意の・・・1件のみを本件対象文書として特定したことは、法の趣旨に合致したものとは言うことができ」ないとする。), 開示請求に係る法人文書全てを特定するために必要な措置を講じ

なければならないことが意味される。

この際、具体的にどのような措置を講ずるかについては独立行政法人等が裁量を有するが、開示請求者が対象文書の探索や職員への聞き取り等にかんして場所や方法などを提示する場合には、法4条1項2号に規定される「法人文書の名称その他の開示請求に係る法人文書を特定するに足りる事項」の一として、ないしその趣旨を踏まえて考慮すべきであり、正当な理由なく十分な考慮を欠く場合には、斯かる裁量を逸脱・濫用するものであると解される。また、独立行政法人等が、開示請求者が提示する前記のような事項の十分な考慮を含め、開示請求に係る法人文書全てを特定するために必要な措置を講じたことについて、十分に主張・立証しえない場合には、当該措置を十分講じなかったものと認めるのが相当である。

- (c) しかるに、諮問庁は、審査請求人が上記(1)エ(ア)および(イ)に示した場所や方法も踏まえ対象文書の探索や職員への聞き取り等を尽くしたならば、理由説明書においてより具体的に説明をすることが可能というべきである。それにもかかわらずそうした説明を欠くことからすれば、諮問庁は、正当な理由なく対象文書の探索や職員への聞き取り等を尽くさず、対象文書を特定するために必要な措置を十分講じなかったと考えられる。
- (d) また、「開示請求を受け、学校の事務担当者を経由して、請求年度当時の特定職に確認した」という点につき、この際確認を受けた職員は特定年度A当時の特定職のみであるように看取される。そうであるとすると、仮にこの職員が上記(1)エに記載のような場所や方法で対象文書の探索を尽くしていたとしても、附属学校生徒会活動にかんする記述を含む文書であって年度ごとに個別に管理されているもののうち特定年度Aのものにかんし、他に複数在籍する特定年度A当時附属学校の生徒会活動にかんする業務に従事した職員や特定年度B以降に当該業務を引き継いだ職員などにおいて当該文書ないし心当たりを有する可能性や、附属学校生徒会活動にかんする記述を含む文書であって「年度ごとに個別に管理されているもの」に該当しないものにかんし、その他の生徒会顧問歴任職員などにおいて当該文書ないし心当たりを有する可能性があることから、不十分である。

「審査請求を受け、学校の事務担当者に確認した」という点についても、その結果として保有が新たに判明したのは「特定年度Aの生徒手帳の一部のテキストデータ」と、「特定年度A

発行の「栄園」のみということであり、いずれも審査請求人が上記（1）ウ（ウ）dおよびeにおいて保有されている蓋然性が高いことを具体的に指摘していたものである。この確認の際、どのような文書を対象としたのか、どのような場所や方法で探索したのかなどにつき説明がないことも併せ考えると、探索や聞き取り等は専ら審査請求人が具体的に指摘をしたこれらの文書についてのみを対象として為されたにすぎないと推測される。

(e) くわえて、諮問庁における対象文書の探索や職員への聞き取りは、附属学校の事務担当者に対して、またはこれを經由して為されたとされる。一般に、開示請求にかんして相対的に理解が深いのは当該事務を所掌する特定部署の職員であり、附属学校生徒会活動にかんする記述を含む文書の作成・取得や保有・管理の状況について相対的に詳しいのは当該文書の作成・取得に携わることの多い附属学校の教員であると考えられるが、両者が直接に連絡を交わすことはなかったか、乏しかったと見られる。それ故、諮問庁は、対象文書の探索や職員への聞き取り等に当たり組織内部における意思疎通を円滑には行いがたかったといえるが、そうした中で、特定部署の職員が附属学校へ赴く、あるいは請求文書の内容に即し対象文書の探索や聞き取り等について場所や方法、留意事項などを書き纏めた書面を附属学校の職員へ提供するなど、的確な意思疎通を図るために十分な措置が取られた形跡もない。

寧ろ、特定部署の職員は、本件審査請求の後に審査請求人へ送付した電子メール（特定年月日受信。別紙7参照。）で「生徒会の文書がどの程度あるかなどは文書を管理している部署（附属学校）を確認しないと、私どもは特定部署なので、詳細や具体的な状況はわかりません。」と述べており、特定部署の職員は対象文書の作成・取得や保有・管理の状況、および対象文書の探索や職員への聞き取り等の状況を十分に把握していなかったと窺われる。

したがって、諮問庁においては、対象文書の探索や職員への聞き取り等に当たり、対象文書の作成・取得や保有・管理の状況について詳しい職員が、開示請求にかんする事務を所掌する職員から十分に連絡や助言を受ける機会を得ていなかった上、対象文書の探索や職員への聞き取り等の場所や方法、状況などを、開示請求にかんする事務を所掌する職員が十分に把握しないまま、対象文書の存否について判断したと考えられる。

c 小結

以上より、諮問庁は、対象文書の特定にかんし、生徒以外の者により作成された文書が対象文書に含まれること、および生徒会活動を主題としておらず生徒会活動や生徒会活動にかんする事項の記述が少ない文書であっても対象文書に含まれることを十分認識せず、対象文書の範囲を限定的に捉えた上、審査請求人から具体的な場所や方法も示されたにもかかわらず正当な理由なく対象文書の探索や職員への聞き取り等を尽くさず、不十分な組織体制の下で、対象文書の探索や職員への聞き取り等の場所や方法、状況なども十分把握せずに、「生徒会会則」、
「生徒心得」、「栄園」の他には対象文書が存在しないと判断したと考えられる。

よって、原処分は法5条に照らし違法ないし不当であるので、諮問庁は、これを取り消すとともに、「生徒会会則」、「生徒心得」、「栄園」の外、本件開示請求に係る法人文書全てを特定して開示決定等をすべきである。

(イ) 生徒手帳掲載の対象文書について特定が不十分な虞があること

諮問庁は、理由説明書において、「特定年度Aの生徒手帳の一部のテキストデータ・・・を保存していることが新たに判明し」、「生徒手帳の中には「生徒会会則」、「生徒心得」も掲載されているとして、これらのうち「生徒会会則」、「生徒心得」・・・については改めて本件対象文書2に特定」するとする。

特定年度Aの生徒手帳には、「もくじ」、「生徒会の組織の図」、「部活動に関する規定」、「生徒会会長・副会長の選挙に関する規定」、「総務委員会議長・副議長の選挙に関する規定」、「補助費分配方法に関する規定」、「図書館の利用」、「放送室の利用」、「本年度の行事」も掲載されている。「もくじ」には「生徒会会則」の記載がされていると思われること、「部活動に関する規定」および「補助費分配方法に関する規定」は附属学校生徒会が細則として定めるものであること、「図書館の利用」には附属学校生徒会を構成する機関たる図書委員会の記述が含まれると推測されること、「放送室の利用」には附属学校生徒会を構成する機関たる放送局の記述が含まれると推測されること、「本年度の行事」には生徒会活動についての記述が含まれると推測されることなどから、いずれも生徒会活動にかんする記述を含む文書に該当する。

これらが「保存していることが新たに判明し」た「特定年度Aの生徒手帳の一部のテキストデータ」に含まれるのか、また、「改めて本件対象文書2に特定」する「生徒会会則」、「生徒心得」に含

む趣旨であるのか定かでないが、諮問庁は、これらを保有しているようであれば、これらも対象文書として特定し、開示決定等をすべきである。

また、諮問庁は、法23条1項の趣旨を踏まえ、「特定年度Aの生徒手帳の一部のテキストデータ」に含まれる文書の一覧の情報を審査請求人へ提供するよう求める。

(ウ) 改めて特定する対象文書における一部不開示に係る見解を留保すること

諮問庁は、理由説明書において、「本件対象文書2を改めて特定し、個人に関する情報に該当する部分を不開示とした上で、その余の部分については開示するのが妥当であると判断する」とする。

しかしながら、原処分は不存在を理由とする不開示決定であり、諮問庁が改めて特定し一部不開示とすると説明する文書は、「現時点においては、諮問庁がその開示等について決定をしたものではなく、一部開示決定の意向を示したに過ぎず、審査請求人も諮問庁が不開示とするとする部分を含め、文書自体を確認していない段階である」（平成25年度（行情）答申第222号。同旨平成30年度（行情）答申第473号ほか多数）。したがって、諮問庁が改めて特定する対象文書のうち一部を不開示とするとする点については、その当否にかんし見解を留保する。

審査会（「総務省情報公開・個人情報保護審査会」をいう。以下同じ。）においても、上記を踏まえ、判断をしないよう求める。

(エ) 理由付記に違法ないし不当な点があること

諮問庁は、理由説明書において、「開示請求を受け、学校の事務担当者を経由して、請求年度当時の特定職に確認したところ、確かに、当時の生徒から提出のあった、生徒会活動に関する文書が一部残っていることが判明した」と述べており、不開示決定より前の時点で生徒会活動にかんする記述を含む文書の保有を把握していたとする。その上で、諮問庁は、当該文書は「法人文書に該当しない」として「「不存在」の不開示決定とした」とする。しかるに、不開示決定通知書には、「不開示とした理由」として、「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在。」とのみ記載されている。

しかしながら、行政庁においては、「請求対象文書を保有しているが、開示請求制度の適用対象外である」として「「開示をしない旨の決定」を行う」「場合も、「当該文書を保有しているが、組織として用いる文書ではなく、行政機関情報公開法の規定の適用を受ける文書には該当しない」等の理由を提示する義務がある」（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕』（有斐閣、2018

年12月10日) 146頁)。

翻って、前記の不開示決定通知書における理由付記の内容を検討するに、諮問庁は、請求文書に該当する文書を保有していることを把握しながらその旨を記載していない。寧ろ、「生徒会活動に関する文書」には法人文書以外の文書も該当すること、「東京大学における法人文書の開示決定等に係る審査基準」第2の3において「「保有しているもの」とは、所持している文書をいう。この「所持」は、物を事実上支配している状態をいい、当該文書を書庫等で保管し、又は倉庫業者等をして保管させている場合にも、当該文書を事実上支配していれば、「所持」に当たる。(ただし、一時的に文書を借用している場合や預かっている場合など、当該文書を支配していると認められない場合を除く。)」と規定されることからすると、虚偽の記載に当たるといわざるをえない。

したがって、原処分は、行政手続法8条に照らし違法ないし不当である。原処分について、理由付記に違法ないし不当な点があることは上記(1)ウ(ア)にも述べたが、以上を踏まえると、違法性ないし不当性の程度はより重大である。

行政手続法8条から前述の如き理由付記が求められる所以は、行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制すること、および不開示理由を開示請求者に知らせることによってその不服の申立に便宜を与えることにあると解される(最高裁昭和36年(オ)第84号昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁、最高裁平成4年(行ツ)第48号同年12月10日第一小法廷判決・裁判集民事166号773頁参照)ところ、斯かる理由付記を不十分とする原処分は、その判断に慎重さと公正妥当性を欠くものと推認される。

第3 諮問庁の説明の要旨

本説明書は、令和3年5月31日付け第2021-1号で開示請求者あてに行った本件請求文書に係る不開示決定につき、審査請求人から審査請求がなされた件について、理由を説明するものである。

1 本件請求文書について不開示とした理由

東京大学は、本件請求文書について、「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在。」として、令和3年5月31日に不開示とする決定を行った。

これに対して審査請求人は、令和3年9月3日受付の審査請求書により、開示を求めている。

2 審査請求人の主張とそれに対する東京大学の見解

審査請求人は、①「令和2年(独情)答申第31号には「文書の不存在

を理由とする不開示決定については、請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期限が経過したので廃棄したなど、対象文書が存在していないことの要因についても付記することを徹底する」とあり、原処分は不開示決定通知書において、なぜ対象文書が存在しないか何ら付記していないので違法ないし不当である。」，②「開示請求では生徒会活動に関する記述を含む文書としたのに保有の有無を判断した文書は生徒会活動に関する文書と記載されており，処分庁は請求文書の範囲に限定を加えて対象文書の特定に当たったものと考えられる。」，③「学校公式ウェブサイト「自治活動」のページや学校パンフレットには生徒会活動の記載がある。特定文書番号の文書には「生徒会室の利用」や「生徒会・部」など生徒会の記述か記載されている。」，④「学校広報誌「栄園」は生徒向けに発行している広報誌であり，特定年度A栄園は学校の図書館に所蔵されていた。」，⑤「特定年度A生徒手帳には「生徒会会則」などが記載されており，不存在とは考えづらい。処分庁による対象文書の特定作業は極めて杜撰であったという外ない。」，⑥「原処分は法5条に照らし違法ないし不当であるので，審査庁はこれを取り消すべきで，この場合において審査庁は本件開示請求に対してこれに係る法人文書全てを特定して開示決定等をすべきである。」と主張している。

しかしながら、「法」に基づく「東京大学情報公開規則」においては、「法人文書」は、「東京大学の役員又は職員が職務上作成し，又は取得した文書であって，東京大学の職員等が組織的に用いるものとして東京大学が保有しているもの」と定義されている。したがって，本件の開示請求についても，生徒会に関して生徒が作成したというだけの書類については，東京大学の法人文書とならない可能性が高く，その旨は，開示請求を受けた際に，請求者に対してすでに電話で説明している。

開示請求を受け，学校の事務担当者を経由して，請求年度当時の特定職に確認したところ，確かに，当時の生徒から提出のあった，生徒会活動に関する文書が一部残っていることが判明した。しかし，それらの文書は，東京大学教職員でない学校の生徒が作成したものであり，かつ，職員会議に附議され職員会議資料として保管されていたというような事情もなく，当時の特定職個人がフォルダに保管していたというだけであるから，やはり，法人文書に該当しない。そのため，東京大学としては「不存在」の不開示決定としたところである。

しかしながら，審査請求を受け，学校の事務担当者を確認したところ，特定年度Aの生徒手帳の一部のテキストデータと，特定年度A発行の「栄園」を保存していることが新たに判明した。生徒手帳の中には「生徒会会則」，「生徒心得」も掲載されており，このうち「生徒会会則」は生徒会が作成したものであるが，東京大学の職員が職務上取得した文書である。

また、「栄園」についても生徒会が作成・発行している生徒会広報誌ではあるが、同様に東京大学の職員が職務上取得した文書である。

学内で十分議論を行い、かつ審査請求の趣旨も踏まえ、「生徒会会則」, 「生徒心得」, 「栄園」については改めて特定し、当該文書のうち、「栄園」に記載された生徒名や生徒が執筆した部分については法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、当該個人を識別できるものに該当し、同号ただし書イ, ロ, ハのいずれにも該当しないことから、当該情報が記載されている部分は不開示としたい。

以上の理由から、本件審査請求については、原処分を取り消し、本件対象文書を改めて特定し、個人に関する情報に該当する部分を不開示とした上で、その余の部分については開示するのが妥当であると判断するものである。

3 結論

以上のことから、東京大学は、本件について原処分を取り消し、本件対象文書を改めて特定し、その一部を不開示とした上で、その余の部分について開示するのが妥当と考える。

令和3年5月31日付け第2021-1号の不開示決定（不存在）を取り消し、改めて法人文書を特定し、その一部を不開示とする法人文書一覧

- ・生徒会会則（3枚5頁）「全部開示」
- ・生徒心得（2枚3頁）「全部開示」
- ・栄園（61枚121頁）「部分開示」法5条1号に該当する部分を不開示

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3年11月30日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和4年1月19日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年11月28日 審議
- ⑤ 同年12月14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、本件請求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原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めるところ、諮問庁は、本件対象文書（文書1ないし文書3）を改めて特定すべきとしていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

なお、諮問庁は文書1及び文書2については全部開示し、文書3については法5条1号に該当する部分を不開示とすべきであるとしているが、審

査請求人が意見書（上記第2の2（2）イ（ウ））において、「改めて特定する対象文書における一部不開示に係る見解を留保すること（中略）審査会（「総務省情報公開・個人情報保護審査会」をいう。以下同じ。）においても、上記を踏まえ、判断をしないよう求める。」としているため、本答申では当該文書において諮問庁が不開示とすべきとする部分の不開示情報該当性の判断は行わない。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

（1）当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の特定の妥当性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 本件請求文書は、特定年度Aの附属学校の生徒会活動に関する文書である。開示請求時は、生徒会の生徒が作成したものは、法人文書非該当（組織共用文書ではない）ということもあり、また、当時の特定職等にも確認したが、法人文書としては保有していなかったため、不存在とした。

イ 審査請求において、審査請求人は特定年度A当時、附属学校に在籍しており、特定年度Aの「栄園」は生徒会の広報誌ではあるが、「附属学校図書館に蔵書として保管していた」と主張している。審査請求内容を踏まえ、附属学校図書室を探索したところ、特定年度Aの「栄園」を附属学校図書室に配架していることが判明した。法2条2項3号の施設に当たる大学の図書館（室）であれば、開示請求の対象外となるが、附属学校図書室はこれには当たらないため、再度学内で検討した結果、この広報誌を本件対象文書に特定したものである。

ウ また、審査請求人は、「特定年度A生徒手帳」には生徒会会則などが記載されており、開示請求時点において廃棄されていたとは考えにくいと主張している。審査請求内容を踏まえ、附属学校担当者に再確認したところ、生徒手帳は、文書としての保存年限は1年であるため、特定年度Aの生徒手帳は既に廃棄し保有していなかったが、生徒手帳を印刷発注した教諭が当該生徒手帳の「生徒会会則」と「生徒心得」のみをデータとして残していたことが判明した。生徒手帳は、附属学校の予算とは別の生徒会経費から支出しており、本来は、附属学校の組織共用文書とはならないが、便宜上、教諭が印刷会社に印刷発注しているということに鑑み、上記各文書を本件対象文書に特定したものである。

エ 開示請求時に当時の特定職が特定年度Aに生徒や生徒会から提出のあった文書を組織共用文書として保存しているかどうか確認した際、当時の生徒から提出のあった生徒会活動に関する文書を当時の特定職が保管していることが分かったが、これは組織共用文書とすべき文書

とはいえない文書のため、組織共用文書とは区別して保管していた。当該文書には他の教諭はアクセスすることができない。そのため、組織共用文書とは認められず、不存在の不開示決定通知を行ったところである。

オ 審査請求を受け、再度東京大学において、改めて附属学校の執務室、書庫及び共有フォルダ等を探索したが、いずれにおいても、本件対象文書以外に、本件請求文書に該当すると判断し得る文書の存在は確認できなかった。

(2) 上記(1)の諮問庁の説明に、特段不自然・不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

また、探索の範囲等が不十分であるともいえない。

したがって、東京大学において本件対象文書の外に本件開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められず、本件対象文書を特定すべきとしていることは妥当である。

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 付言

原処分における法人文書不開示決定通知書の「不開示とした理由」欄には、本件請求文書の不開示の理由の記載がなく、「生徒会活動に関する文書は保有しておらず不存在。」とのみ記載されているところ、一般に、法人文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に法人文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、法人文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該法人文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、上記処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書につき、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、諮問庁が本件対象文書を特定し、改めて開示決定等をすべきとしていることについては、東京大学において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定し、開示決定等をすべきとしていることは、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 泉本小夜子、委員 磯部 哲

別紙

1 本件請求文書

東京大学教育学部附属中等教育学校の生徒会活動にかんする記述を含む文書一切。ただし、年度ごとに個別に管理されている文書については特定年度 A のものに限る。

2 本件対象文書

文書 1 特定年度 A の「生徒会会則」

文書 2 特定年度 A の「生徒心得」

文書 3 特定年度 A の「栄園」