

諮問庁：国立大学法人東京大学

諮問日：令和7年1月20日（令和7年（独情）諮問第4号）

答申日：令和8年2月18日（令和7年度（独情）答申第104号）

事件名：特定年月日特定会議の授業料関係文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月日特定会議 授業料関係文書」（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6年8月26日付け第2024-40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

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、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及び資料は省略する。

(1) 総論

まず、審査請求対象部分の全部ないし大部分に共通して考慮すべき点について述べる。

ア 決定理由の提示が不十分であること

行政手続法（平成5年法律第88号）8条は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」と規定している。この規定で提示が求められている処分の理由は、通常、単に法律の条項を記載するのみでは足りず、開示請求に係る法人文書として特定された法人文書中のどのような情報がどのような根拠で不開示情報に該当すると判断したのかを具体的に知り得るものとする必要があると解される。

一方、審査請求対象部分に係る不開示理由をみると、一部ながら、法の条文を引き写した記述が大部分であるものや、該当するとされている不開示情報の要件に対して部分的にしか該当する根拠の説明がなされていないものが見受けられ、これらは理由の提示として不十分と

言わざるを得ない。

加えて、審査請求対象部分においては、不存在を理由とする不開示決定を除き、該当する不開示情報の条項は法5条3号又は4号柱書きとされている。このうち法5条3号は、法人内部等における「審議、検討又は協議に関する情報」であって、公にすることにより「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」その他の「おそれ」がある情報を不開示情報として規定しているが、ここで「不当に損なわれるおそれ」との要件は、審議検討又は協議に関する情報を一律に不開示とするのではなく、客観的かつ個別具体的に「おそれ」の有無及び程度を考慮して判断すべき趣旨と解される。このことからすると、同号による不開示の理由については、不開示部分を開示することによりどのようにして同規定所定の「おそれ」が生じるのかを多少なりとも具体的に説明する必要があると考えられる。しかしながら、審査請求対象部分に係る不開示理由においては、そのような記述を欠いているもの又は具体性に乏しいものが少なからず見受けられ、このような場合には理由の提示が必ずしも十分ではないものというべきである。

また、法5条4号柱書きは、行政庁等が行う「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「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」情報を不開示情報として規定するものであるが、ここで「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」との要件については、その支障の程度は名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」の程度も、単なる確率的あるいは抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が必要であると解される。そうすると、同規定による不開示の理由については、不開示部分を開示することによりそのような「支障」が具体的に生じる蓋然性を説明する必要があると考えられる。しかしながら、審査請求部分に係る不開示理由においては、そうした説明の具体性が不十分であるものや、どのようにして「支障」が生じるのかの記述をそもそも欠いているものが少なからず見受けられ、これらは理由の提示が必ずしも十分ではないものというべきである。

イ 不開示理由該当性を要件に沿って個別具体的に判断すべきであること

法5条は、開示請求に係る法人文書に同条同号所定の不開示情報が記録されている場合を除いて当該法人文書を開示しなければならないと定めているところ、この規定は、開示請求に係る法人文書を開示することが原則であって、不開示とするのは所定の要件に該当する例外

的な場合に限られるという趣旨を含むものと解される。審査請求対象部分に適用されている条項は法5条3号又は4号柱書きであるが、これらの条項は上記アで述べたとおり解するべきものであって、その該当性は開示請求に係る法人文書の性質等に照らして個別具体的に判断する必要がある。

特に法5条4号柱書きに関して付け加えると、同規定は条理上、同号イからトまでに掲げられている「おそれ」と同等程度の蓋然性が認められる場合に限って該当するとするのが相当であるというべきである。このうちイ、ニ及びトにあつては行政庁等がその対外的な関係において不利益を被るおそれがあるもの、ロ、ハ、ホ及びヘにあつては個人又は団体との関係で行政庁等の事務・事業の公正さを失わせるおそれがあるものという共通した性格を見出すことができる。そうすると、これらと類似するところのない場合、たとえば行政庁等の内部の一般的な事務処理を滞らせるにすぎない場合などには、事務・事業への支障の発生が具体的に予見されるときは何らかの特殊な事情が存在するときでなければ、法5条4号柱書き該当性を認めるべきケースは比較的稀であると考えられる。

一方、審査請求対象部分のうち部分開示された法人文書に関しては、不開示部分に付記された適用条項の記載はすべての箇所で法5条3号及び4号柱書きの2つの条項が併記されており、不開示部分ごとにそれぞれ個別具体的な検討を行っているかどうかについて疑問がないとは言えない。また、審査請求対象部分に係る不開示理由をみると、上記アで指摘したような記載が不十分な場合は論ずるまでもないとして、一定の理由が記載されている場合であっても、一般的・抽象的な「おそれ」を挙げるにとどまっていた不開示情報該当性の個別具体的な検討が必ずしも徹底されてはいないことがある。一部の不開示理由では、はっきりと読み取れるわけではないものの、処分庁において開示請求に係る法人文書が外部に公にすることが想定されていないということ为前提とし、その理由付けとして法5条3号及び4号柱書きの両規定を適用しているようにも見受けられるものもあり、審査請求対象部分が妥当な処分であるか否かを決するため審査請求手続に付することが必要であると考えた次第である。

ウ 東京大学においては国立大学法人制度の趣旨及び東京大学憲章の規定に照らして判断すべきであること

処分庁は、国立大学法人法（平成15年法律第112号）の規定に基づいて設置された国立大学法人である。同法3条は「国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない。」と規定しているほか、

同法の国会審議の際になされた附帯決議においては、「政府及び関係者」を名宛人として「憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮す」べきことを述べている（第156回国会衆議院文部科学委員会議録附録及び第156回国会参議院会議録第38号（その2））。法律の条文上は、教育研究の特性に配慮すべきという規定の名宛人は国となっているが、1条で「大学の教育研究に対する国民の要請にこたえとともに、我が国の高等教育及び学術研究の水準と均衡ある発展を図る」ことを目的に掲げている同法全体の趣旨及び同附帯決議に鑑みれば、国立大学法人自らが行う諸制度の運用についても、教育研究の特性を踏まえて行われる必要がある。

ところで、東京大学は2003年3月18日付けで「東京大学憲章」（添付資料1）を制定し、「東京大学の組織・運営に関する基本原則である」と位置付けている（同憲章20条）。前述のとおり国立大学では、高等教育及び研究を担う機関であるという特性を踏まえた運営を行う必要があるところ、この東京大学憲章は、東京大学における基本原則としてそのための指針を具体的に明文化したものと解される。同条が「東京大学に関する法令の規定は、本憲章に基づいてこれを解釈し、運用するようにならなければならない。」とも規定していることは、このような東京大学憲章の趣旨の表れであり、国立大学法人法の精神に沿ったものといえる。このことから、処分庁においては、法についても同憲章に基づいて解釈・運用がなされなければならないことになる。

そして、東京大学憲章では、18条2項において「東京大学は、自らの保有する情報を積極的に公開」する旨を規定している。この規定に鑑みれば、処分庁においては、開示請求に係る法人文書に記録されている情報が不開示情報に該当する旨の判断は、抑制的に行われなければならない。上記ア及びイにおける議論に対しては、このことへの考慮も加味する必要がある。

（2）各論

（中略）

本開示請求においては、「特定年月日特定会議」の「議題表」が開示された一方、「授業料関係文書」も開示請求に係る法人文書として特定され、その全部が開示とされた。不開示理由によれば、当該文書は特定枚数からなり、東京大学の「授業料改定案に対する各部局長並びに各部局教員等からの意見を取りまとめた内容のものである」という（「部局」とは、東京大学基本組織規則（平成16年4月1日東大規則第1号。添付資料2）第2章第2項及び第4章に規定されている「教育研究部局」

を指すものと解される。)

不開示理由の中核は、「意見を述べている各部局長や職員等に対する批判、非難及び責任追及等が生じることとなり、各部局長等が批判や非難等を受けることを恐れて率直な意見を述べることをちゅうちょし、各種委員会・会議において率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」との点で、法5条3号該当性を主張するものである。ページ数からしても、当該文書には授業料改定について学内の部局長や教員等からの詳細かつ具体的な意見が記載されているものと推認され、これが公になれば社会において各意見に対してのさまざまな論評を惹起する可能性があることには、一定の蓋然性が認められよう。しかしながら、法5条3号は、意見の表明者が批判・非難等を受けない利益を保護する趣旨ではなく、ましてや意見そのものに対して社会から論評を受けないことを目的としているわけではないのであって、あくまで率直な意見の交換ないし意思決定の中立性等を確保するための規定である。

この点、部局長は部局を代表する職責を担う役職であり、またその他の役職に就いている者もその役職に応じた職責を担っているのであって、役職に就いている者として意見を表明することは、純然に個人として意見を表明する場合とはいくぶん異なる性質を帯びているように思われる。たとえば、部局長が部局内の意見を取りまとめ代表して表明することや、何らかの役職のもとで特定の担務を命じられている者がその担務の観点から意見を表明することは、それぞれの役職において果たされるべき職責であって、批判・非難等を受ける可能性があるからといって軽々に放棄されることは予期されない。したがって、役職に就いている者の意見については、公にされることにより法5条3号所定の「おそれ」が生じるものではないというべきである。

一方、役職に就いていない教員等については、各教員等が東京大学の構成員の立場で任意に意見を表明しているものと見るべきであって、役職に就いている者の場合と同様の議論は成立しないから、批判・非難等を避けるために率直な意見を述べることを躊躇する可能性があることを必ずしも否定できるものではない。ただし、意見そのものに対する論評にとどまらずその表明者個人に対する批判・非難等に発展する事態が発生するとすれば、それは意見の表明者が特定できる場合に限られると考えられる。そうすると、意見表明者に対する批判・非難等を通じて率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれをもたらす情報は、意見の表明者を識別しうる情報であって、当該情報のみが法5条3号に該当し、その余のものは法5条3号に該当しないというべきことになる。

なお、不開示理由はさらに「本学における今後の授業料改定のための検証・運営及びそれに関連する大学全体の授業料改定関係業務の適正な遂行に多大な支障を及ぼすおそれがある」として法5条4号柱書き該当性を主張するが、「大学全体の授業料改定関係業務」は広範にわたるのであって、この記載のみでは「支障」の内容が具体的に特定されているとは言いがたく、一般的・抽象的な可能性を指摘しているにすぎないという印象を免れない。また、不開示部分に記載された情報が公にされることによりどのようにして同規定所定の「おそれ」が生じるのかも述べられてはおらず、両規定に該当するとする根拠は十分に説明されていないと言わざるを得ない。

以上のことから、原処分において不開示とされた部分は、役職に就いていない教員等の意見についてその表明者を識別しうる情報が記録されている部分を除き、法5条3号及び4号柱書きのいずれについても該当するとは認められず、開示すべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

本件開示請求に係る対象文書は、「特定年月日特定会議 議題表・授業料関係文書」である。東京大学は、この開示請求に対し、議題表については全部開示とし、授業料関係文書については、「該当文書は、本学の授業料改定案に対する各部局長並びに各部局教員等からの意見を取りまとめた内容のものである。当該文書は、本学が、授業料改定について、各部局の意向を的確に把握・検証するための審議・検討上の内部管理情報であるとともに、一般に公にできない非公表の機密情報である。これらの検証等に対する検討内容や判断といった、具体的な意見や情報が公になった場合、意見を述べている各部局長や教員等に対する批判、非難及び責任追及等が生じることとなり、各部局長等が批判や非難等を受けることを恐れて率直な意見を述べることをちゅうちょし、各種委員会・会議において率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため十分な審議ができなくなるとともに、検討段階における情報が流出し、本学の授業料改定に係る健全な審議検討環境の確保ができなくなる等、本学における今後の授業料改定のための検討及びそれに関連する大学全体の授業料改定関係業務の適正な遂行に多大な支障を及ぼすおそれがある。したがって、法5条3号及び法5条4号柱書きに該当するため不開示とする。」の部分開示決定を令和6年8月26日に行った。

これに対し、審査請求人は、令和6年11月8日受付けの審査請求書により、開示決定を取消し、本件対象文書の開示を求めている。

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、審査請求書において、「役職に就いている者として意見

を表明することは、それぞれの役職において果たされ得るべき職責であって、公にされることにより法5条3号所定の「おそれ」が生じるものではない。役職に就いていない教員等については、意見の表明者が特定できる場合に限られると考えられるが、その余のものは法5条3号に該当しない。「大学全体の授業料改定関係業務」という記載から「支障」の内容が具体的に特定されているとは言えず、同規定に該当する根拠は十分に説明されていないと言わざるを得ない。以上のことから、役職に就いていない教員等の意見についてその表明者を認識しうる情報が記録されている部分を除き、開示すべきである。」旨を主張する。

本件開示請求に係る対象文書については、「特定年月日特定会議 議題表・授業料関係文書」であり、当該議題表については全部開示を行い、「授業料関係文書」については、以下の理由により不開示としている。

本件対象文書については、学生から徴収する授業料について、特定年月日開催の特定会議に授業料改定案の文書を諮り、各研究科長や研究所長等がその該当文書の内容について持ち帰り、この授業料改定に係る各部局等からの様々な意見を取りまとめ、集約した資料を特定年月日開催の同会議に周知したものである。

当該文書は、授業料改定について、各部局の意向を的確に把握するための審議・検討上の内部管理情報であるとともに、一般に公にできない非公表の機密情報である。これらの具体的な意見や情報が公になった場合、意見を述べている各部局長や教員等に対する批判、非難及び責任追及等が生じることとなり、各部局長等が批判や非難等を受けることを恐れて率直な意見を述べることをちゅうちょし、各種委員会・会議において率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため十分な審議ができなくなるとともに、検討段階における情報が流出し、東京大学の授業料改定に係る健全な審議検討環境の確保ができなくなる等、東京大学における今後の授業料改定のための検討及びそれに関連する大学全体の授業料改定関係業務の適正な遂行に多大な支障を及ぼすおそれがある。したがって、法5条3号及び4号柱書きに該当するため不開示としたものである。

審査請求人は、役職に就いている者として意見を表明することは、それぞれの役職において果たされ得るべき職責であって、公にされることにより法5条3号所定の「おそれ」が生じるものではなく、役職に就いていない教員等については、意見の表明者が特定できる場合は法5条3号に該当し、該当しないものは法5条3号に該当しないとのことだが、あくまでも法5条の各号に照らして、東京大学として支障があると判断した部分を不開示としており、今回の当該文書については、東京大学の授業料改定関係の審議、検討又は協議に関する内部管理情報であるとともに、一般に公に

できない非公表の機密情報であるため、文書全体が法5条3号の案の文書である。また、東京大学における今後の授業料改定のための検討及びそれに関連する大学全体の授業料改定関係業務の適正な遂行に多大な支障を及ぼすおそれがあるため、同条4号柱書きにも該当する。

したがって、法5条3号及び4号柱書きに該当する部分を不開示とした東京大学の部分開示決定は妥当であると判断する。

3 結論

以上のことから、東京大学は、本件について原処分維持が妥当と考える。

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7年1月20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1月31日 | 審議 |
| ④ | 同年11月12日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑤ | 令和8年2月12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、その全部を法5条3号及び4号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は本件対象文書の開示を求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は理由説明書(上記第3)において、本件対象文書は学生から徴収する授業料について各部局等からの様々な意見を取りまとめ、集約した資料であり、授業料改定について、各部局の意向を的確に把握するための審議・検討上の内部管理情報である旨説明した上で、これらの具体的な意見や情報が公になった場合、意見を述べている各部局長や教員等に対する批判、非難及び責任追及等が生じることとなり、各部局長等が批判や非難等を受けることを恐れて率直な意見を述べることをちゅうちょし、各種委員会・会議において率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため十分な審議ができなくなる旨説明する。

(2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、諮問庁の説明するように、各部局における授業料改定案に対する意見が具体的に記載されたものであることが認められ、これを公にした場合、各種委員会や会議において率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるお

それがあるとする上記諮問庁の説明は、首肯できる。

- (3) したがって、本件対象文書は、その全部が法5条3号に該当すると認められ、同条4号柱書き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、上記第2の2(1)アにおいて、不開示理由の説明の具体性が不十分であるものや、どのようにして「支障」が生じるのかの記述を欠いているものが見受けられるとし、これは理由の提示の不備による原処分取消しを主張しているものと解される。

当審査会において、諮問書に添付された通知書を確認したところ、不開示理由欄には「(中略) 具体的な意見や情報が公になった場合、意見を述べている各部局長や教員等に対する批判、非難及び責任追及等が生じることとなり、各部局長等が批判や非難等を受けることを恐れて率直な意見を述べることをちゅうちょし、各種委員会・会議において率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため十分な審議ができなくなるとともに、検証段階における情報が流出し、本学の授業料改定に係る健全な審議検討環境の確保ができなくなる等、本学における今後の授業料改定のための検証・運営及びそれに関連する大学全体の授業料改定関係業務の適正な遂行に多大な支障を及ぼすおそれがある」と記載されており、不開示とした理由を了知し得る程度には示されていることから、上記の理由の提示に違法があるとはいえず、審査請求人の主張は認められない。

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、その全部を法5条3号及び4号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、同条3号に該当すると認められるので、同条4号柱書きについて判断するまでもなく、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