

諮問庁：国立大学法人琉球大学

諮問日：令和7年7月18日（令和7年（独情）諮問第77号）

答申日：令和8年2月18日（令和7年度（独情）答申第107号）

事件名：学生生活委員会委員名簿等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる各文書（以下、順に「文書1」、「文書3」、「文書4-1」及び「文書5」といい、併せて「本件対象文書1」という。）につき、これを保有していないとして不開示とし、別紙の2に掲げる各文書（以下、順に「文書2」、「文書4-2」及び「文書6」といい、併せて「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「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について、本件対象文書1を保有していないとして不開示としたことは妥当であるが、本件対象文書2につき、別紙の4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、令和7年5月12日付け琉大総第8号により国立大学法人琉球大学（以下「琉球大学」、「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。

琉球大学学長は文書1～6のすべてについて、部分開示または不開示とした。まず、文書1は不存在であるため不開示と決定された。しかし、国立大学琉球大学法人文書管理規定（以下「文書管理規定」という。）9条において「職員は、文書管理者の指示に従い、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）11条の規定に基づき、公文書管理法1条の目的の達成に資するため、本法人における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに本法人の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない」と規定されている。また、文書1のうち、12月20日に琉球大学学生会が学生支援課に提出した、琉球大学の公認サークルに関する規程（案）及び課外活動団体の指針案（以下、2つをま

とめて規程等案とする) に対する意見は文書管理規定 2 条 (1) および、学生支援課が規程制定スケジュールにおいて課外団体からの意見を確認し、反映の要否の検討を予定していること (琉球大学の公認サークルに関する規程および課外活動団体の指針の制定 (案) について p 4 令和 7 年 3 月 7 日付け琉大総第 2 0 5 号に基づき開示) から法人文書に該当すると考えられる。

規程等案に対する意見の他にも、2025 年 1 月 21 日に学生支援課が意見への回答として「公認制度の 4 月からの導入はしない」「学生会との話し合いを経ずに進めない」を琉球大学学生会に送っている。この回答は、学生支援課の当初の制定スケジュール予定を変更する決定であることから琉球大学が組織的に用いていると考えるのが自然であり、また、文書管理規定 9 条から回答それ自体について文書が作成されるべきである。

また、回答の作成過程についても、文書管理規定 9 条において経緯も含めた意思決定に至る過程を合理的に跡付け、又は検証することかできるよう職員は文書を作成しなければならないとされていることから当然文書が存在しなければならないし、意見反映の検討は学生支援課内で行われたと考えるのが自然である。

以上のことにも関わらず、文書 1 が不存在であるとする決定がなされた。これは当文書が本当に作成されていないのであれば、文書管理規定 9 条および公文書管理法 5 条に反しており、行政機関が遵守すべき文書主義の原則を没却した態度に他ならない。学生の課外活動にさらなる制約を課す規程等案の制定スケジュールを、学生の声を受けて変更するという重大な意思決定過程についての公文書が存在しないことは、そのみをもって当規程案自体およびその検討結果の妥当性に疑問符をつけるものである。

また、質問等は大学の意見を付して公表するとしていることから、琉球大学はこれを直ちに公表すべきである。

加えて、文書が存在しない理由について琉球大学は作成したか否か、廃棄したのか否かなど、その文書の取り扱いについてより詳細な回答を行うべきである。

(1) 存在しないとの回答がなされた文書 3 について。

令和 7 年 3 月 7 日付け琉大総第 2 0 5 号に基づき開示され、かつ令和 7 年 5 月 1 2 日琉大総第 8 号では開示対象から除外した文書によれば、規程等案がその中に存在し、公認サークルに関する規程 (案) (以下単に規程案とする) 3 条において、公認サークルの要件が掲げられている。また、規程案 6 条ではサークルが公認を受けるに当たっての審査および認可の過程が記されている。また、課外活動団体 (クラブ・サークル) の指針 (案) (以下単に指針案とする) の末頁には、参考文献として 6 つの大学における課外活動についての指針・規程・安全マニュアル等が

挙げられている。

しかしながら、これらの参考文献・リンクのいずれにも規程案3条(7)「3年次以下の学部学生である団員が7人以上いること」に類する内容は確認できない。また、認定要件には「琉球大学の公認サークルに関する規程および課外活動団体の指針の制定(案)について」の「1. 背景」「2. 現状と課題」から直ちに導くことのできない内容が存在する。たとえば規程案3条(5)②「特定の政党を支持又は反対するための活動」、(7)「3年次以下の学部学生である団員が7人以上いること」はそれに該当する。

先に示した事項のほかにも、規程等案の中には本来必要な、規程等案の制定理由およびその妥当性を示すものである、いわば立法事実が不明確あるいは存在することが確認できず、詳細な規程案作成にあたっての意思決定過程が不明確なものが複数存在している。また、他大学の規定を参考としたと考えられる事項(規程案3条(4)など)に関しても、その妥当性を議論する必要がある、またそれは文書として残されるべきであると考えられる。にもかかわらず、文書3は令和7年3月7日付け琉大総第205号に基づき開示されたものを除いて不存在とされた。これらは文書管理規定9条および公文書管理法5条に反し、行政機関が遵守すべき文書主義の原則を没却した態度に他ならない。学生の課外活動にさらなる制約を課し、さらには学生の言論・表現・学問の自由をも制約しうる当規程等案の立法事実を記した、あるいはそのために作成・取得・使用した公文書が不存在であることは、そのみをもって当規程案自体の妥当性を揺らがすものである。

(2) 部分開示とされた文書2「小分類A00004ー学内会議ー学生生活委員会のうち、令和元年度から令和6年度までの委員名簿」について

琉球大学学長は当法人文書を、法5条1号、4号に該当するとして、令和元年度から令和6年度までの学生生活委員会委員名簿のうち、公表している規程等の内容から読み取れる事項以外の、各委員の所属部局、職名、氏名及び内線番号の記載部分を不開示とした。

しかし、法5条1号、4号において、「おそれ」とは、「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なければならない」ものである。(東京地裁判平成23・8・2判時2149号61項)また、「不当に」について、「開示することの利益を斟酌しても、なお、開示のもたらす支障が重大な場合であり、不開示とすることに合理性が認められる場合に不開示とする」ものであると解されるべきである。(宇賀新・情報公開法の逐条解説 第8版 有斐閣 121項)

当該文書の不開示部分のうち、グローバル教育支援機構所属委員(以下、3号委員とする)の職名を記した部分は、そのみをもってただち

に公表していない委員を特定させる、またはそれにつながるおそれのあるものではない。グローバル教育支援機構の所属教員は琉球大学研究者データベース（URL略）で公開されており、このうち、委員の構成を定めた琉球大学学生生活委員会3条（3）の要件を満たす、教授・准教授は19人である。

このことから、3号委員の職名を公開することはただちに公表していない委員を特定させる、またはそれにつながるおそれのあるものではないといえる。同様の事実から、3号委員の職名を公開することが、3号委員が委員会での審議内容について個人で責任追及を受けたり、学生生活委員会の適正な遂行に支障を生じさせたり、学生生活委員会の委員を引き受けるものがいなくなったりするおそれもないといえる。

また、琉球大学学生生活委員会3条（5）：「機構長が特に必要と認めるもの」に基づいて任命された委員6名の所属部局・職名についても、これらの公開がただちに公表していない委員を特定させる、またはそれにつながるおそれのあるものではない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 これまでの経緯

令和7年4月14日

本件審査請求人から、琉球大学に対する法人文書開示請求がなされた。

令和7年5月12日

琉球大学は、法9条1項の規定に基づき、本件開示請求に係る法人文書の一部を開示する旨の決定（原処分）を行った。

令和7年5月19日

審査請求人に対し、対象となる文書を発送し、開示の実施を行った。

令和7年7月14日

審査請求人は、原処分の不開示部分について不服があるとして、琉球大学に対し審査請求を行った。

2 原処分について

（1）本件開示請求に係る法人文書の特定

琉球大学内における法人文書ファイル管理簿の検索及び執務室・書庫等を探索した結果、令和7年5月12日付けの法人文書開示決定通知書に記載するとおり文書を特定した。

（2）開示・不開示の審査

琉球大学における検討、必要な委員会での審議等を経て、令和7年5月12日付けの法人文書開示決定通知書に記載するとおり、それぞれの根拠条文及び当該条文を根拠とする理由に基づき、不開示部分を決定した。

3 審査請求について

(1) 審査請求の趣旨及び理由

本件審査請求の趣旨は、審査請求に係る処分を取り消し、対象文書の全部を開示するよう求めるものである。

(2) 本件審査請求についての検討

審査請求人は、審査請求書においてあらたに開示すべきとする各種理由を述べているが、原処分において不存在であるとした文書並びに一部不開示とした部分の根拠条文及び当該条文を根拠とする理由は令和7年5月12日付けの法人文書開示決定通知書に記載するとおりであり、審査請求人の主張は琉球大学の判断を左右するものではない。

4 本件審査請求に対する琉球大学の判断

以上のことから、原処分を維持すべきと判断する。

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7月18日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同月30日 | 審議 |
| ④ | 同年9月8日 | 審査請求人から資料を收受 |
| ⑤ | 同年10月29日 | 本件対象文書2の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年11月27日 | 審議 |
| ⑦ | 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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書1につき、これを保有していないとして不開示とし、本件対象文書2につき、その一部を法5条1号、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。

審査請求人は原処分の取消しを求めているところ、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2の見分結果を踏まえ、本件対象文書1の保有の有無及び本件対象文書2の不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書1の保有の有無について

(1) 当審査会事務局職員をし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 審査請求人は、文書1に関して学生支援課が意見への回答を学生会に送っている旨主張しているが、学生支援課と学生会との調整・連絡は口頭で行ってきていることから文書による回答は行っておらず、当該回答のために作成した法人文書についても存在しない。

イ 文書3に関して、琉球大学においては本件の公認サークル規程等に

限らず、多数の学内規則の制定・改廃が行われているところ、最終的な意思決定の跡付けとして決裁に必要な情報は、なぜそのような規則を制定しようとしており、どのような規則を制定する予定なのか、という部分であることから、参考資料を全て決裁資料に添付する対応はしておらず、文書3に関し該当する法人文書は令和7年3月7日付け琉大総第205号による決定において特定した文書が全てである。

ウ 文書4-1及び文書5に関して、開示請求受付時に、議事録は作成していないが、会報を作成して大学ウェブサイトにおいて公表している旨の情報提供を行ったところ、なお議事録の請求が維持されたため、当該議事録を請求の対象として探索を行った。

役員会や経営協議会の開催時の議事録の作成に関する規定等はないが、役員会運営細則において、議事要旨を作成し、公表することとする規定は存在する。なお、現状としては、当該議事要旨については会報として作成し、公表する運用が行われている。

よって、請求の対象となっている「議事録」については、作成していないとして不開示としたことは妥当である。

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

したがって、琉球大学において本件対象文書1を保有しているとは認められない。

3 本件対象文書2の不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 文書2について

ア 当審査会事務局職員をし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) 不開示部分は、一体として個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるものである。また、公表している「琉球大学学生生活委員会規程」(以下「規程」という。)の内容から読み取れる事項については開示しているが、委員名簿は公表しておらず、公表慣行も、今後の公表予定もないことから、不開示部分については、法令の規定により又は慣行として知ることが予定されている情報とはいえ、法5条1号ただし書に該当しない。

(イ) 審査請求人は、不開示とされた所属部局、職名部分を公開しても直ちに委員を特定させる又は特定につながるおそれのあるものではないと主張するが、どの学部どの職名の教員を任命しているかについて、特定の学部、特定の職名の者が責任追及されたりするおそれもあると考える。

(ウ) 一部の委員について、氏名を開示している者もいるが内線番号は一律に不開示としている。内線番号を開示すると、学外の者も当該

委員に直接電話をかけることができることとなることから、不特定多数の者から、本来の業務目的以外の連絡が大量又は無差別にあるおそれがあり、学生生活委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

イ 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

(ア) 委員の氏名及び所属部局、職名、内線番号について

当該部分については、委員に係る情報と認められ、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、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められる。また、上記ア(ア)において、規程から読み取れる事項以外について公にしておらず、公にする予定もない旨説明するところ、当該説明に不自然・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、当該部分が同号ただし書口及びハに該当するとすべき事情も認められず、委員の情報として一体として個人識別部分であると認められることから、法6条2項による部分開示の余地はない。

(イ) 氏名が明らかな委員の内線番号について

当該部分は各委員に割り当てられた内線番号であり、開示すると不特定多数の者から、本来の業務目的以外の連絡が大量又は無差別にあるおそれがあり、学生生活委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記ア(ウ)の諮問庁の説明は、否定し難い。

ウ したがって、上記イ(ア)に掲げる部分は、法5条1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、不開示としたことは妥当であり、同(イ)に掲げる部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条1号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。

(2) 文書4-2及び文書6について

ア 当審査会事務局職員をし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) これらの会議資料については通常公表しておらず、会議資料の作成者も公表されない前提で作成しているものである。開示しても差し支えない部分については開示としたが、不開示とした部分には、琉球大学の予算の具体的な状況や規程の改正理由等、法人内部における機微な情報であり、今後も慎重な検討や意思決定が必要となってくる、検討過程の情報が記載されている上、会議の場で説明者が直接説明することも踏まえて、端的に、会議の参加者に伝わりやすいように作成されているものである。

(イ) 通常公表しない前提の機微な内容が開示されると、琉球大学の予

算等に関する意思決定に関係のない者などから、琉球大学の意思決定を左右しようとするような発言などがされるおそれもあり、公にすることで、琉球大学内部の率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

また、今後の役員会及び経営協議会の会議資料の作成に当たって担当者に萎縮を生じさせ、機微な情報の掲載を差し控えたり、記載内容を意図しない形で読み取った者から担当者があらぬ追求を受けたりする等といった事態が生じるおそれは否定し難く、今後の役員会及び経営協議会の運営に関する事務の適正な遂行に支障を生じるおそれがある。

イ 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

(ア) 別紙の4に掲げる部分を除く部分には、学内予算に係る具体的な情報及びスケジュール等の琉球大学学内における検討過程の情報が記載されていると認められ、当該部分を公にすると、今後の役員会及び経営協議会の運営に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記ア(イ)における諮問庁の説明は否定し難く、当該部分は法5条4号柱書きに該当すると認められる。

(イ) 一方、別紙の4に掲げる部分について、法5条3号該当性を検討すると、規程の改正理由及び改正内容を簡潔に説明するために一般的に想定されるような記載がされているのみであり、当該部分に記載された内容が特段機微な情報であるとは認め難い。また、機微情報が記載される可能性がある部分を一律に不開示とする必要がある法人文書があることを否定するものではないが、こと当該各文書に関しては、文書の性格、作成の趣旨等からみてそのような事情も認め難い。

よって、当該部分を公にすることで、琉球大学内部の率直な意見の交換や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諮問庁の説明は、是認できない。

次に、法5条4号柱書き該当性を検討すると、上記のとおり、当該部分の記載内容について機微な情報であるとは認め難く、また、意図しない形で読み取られ担当者があらぬ追求を受けたりするといったことが想定されるような記載であるとも認められないことから、これを公にすることで今後の役員会の運営に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする諮問庁の説明は、その前提を欠くこととなり、是認できない。

ウ したがって、文書4-2及び文書6のうち別紙の4に掲げる部分を除く部分は、法5条4号柱書きに該当すると認められるので、同条3号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、

別紙の4に掲げる部分は、同条3号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

4 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。

5 付言

本件開示決定通知書には、文書1及び文書3を不開示とした理由について、「不存在であるため不開示とする。」と記載されているところ、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を示すことが求められる。

したがって、原処分における理由の提示は、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。

6 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1につき、これを保有していないとして不開示とし、本件対象文書2につき、その一部を法5条1号、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、本件対象文書1につき、琉球大学において、これを保有しているとは認められないので、不開示としたことは妥当であり、本件対象文書2につき不開示とされた部分のうち、別紙の4に掲げる部分を除く部分は、同条1号及び4号柱書きに該当すると認められるので、同条3号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、別紙の4に掲げる部分は、同条3号及び4号柱書き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 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

別紙

1 本件対象文書 1

文書 1 琉球大学学生会が学生生活委員会に12月20日提出した、「琉球大学の公認サークルに関する規定（案）および課外活動団体の指針（案）に対する意見」に対する大学の考えおよびそれを作成するに当たり、当法人が作成・取得した法人文書（電子メール含む）の一切。

文書 3 分類コード A07 072 L56 05 「琉球大学の公認サークルに関する規定及び課外活動団体の指針の制定（案）」の作成に当たり、琉球大学学生部が取得・作成した法人文書（電子メール含む）の一切

文書 4-1 令和6年度第2回経営協議会の議事録

文書 5 令和6年度第24回役員会の議事録

2 本件対象文書 2

文書 2 令和元年度から令和6年度までの学生生活委員会委員名簿

文書 4-2 令和6年度第2回経営協議会の議題「令和6年度学内予算等における支出増の見込および対応について」の会議資料

文書 6 令和6年度第24回役員会の議題「国立大学法人琉球大学料金規程の一部改正（案）について」の会議資料

3 令和7年3月7日付け琉大総第205号において特定された文書

琉球大学の公認サークルに関する規程及び課外活動団体の指針の制定（案）について琉球大学学生会宛てに照会を行った文書一式

4 開示すべき部分（文書 6）

(1) 1頁目の改正理由のうち、案1の1段落目並びに案2の1段落目31文字目以降、2段落目及び3段落目

(2) 2頁目の不開示部分

(3) 4頁目の不開示部分