

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8号）

答申日：令和8年10月16日（令和8年度（独情）答申第23号）

事件名：「「総長対話」のパブリック・ビューイングについて」に係る決裁関連文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」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2024-48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

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。

イ 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、この法律の適用に当たっては、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」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、運用するようにしなければならない。」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

本開示請求は、「特定年月日付けで「東京大学教育・学生支援部」の名義により特定学部特定団体宛てに発出された「総長対話」のパブリック・ビューイングについて（通知）」と称する文書に関し、東京大学文書処理規則に基づく起案及び決裁等の記録が記載された文書」の開示を請求したものである（以下「総長対話」のパブリック・ビューイングについて（通知）」を「本件通知文書」という。）。処分庁はこれに対し、本件通知文書を開示請求に係る法人文書として特定して開示決定するとともに、それ以外の文書については「事務担当者の個人的な検討

段階に留まるものであって、原案の作成過程で作成したものであり、法人文書としては保有しておらず不存在」であり、また「起案文書は作成しておらず不存在」であるとした（なお、東京大学文書処理規則（以下「文書処理規則」という。）2条1号で、「起案文書」を「第5条の規定により起案した文書」と定義しているところ、開示決定通知書にいう「起案文書」とは同規則の定義する「起案文書」を指して用いられているものではなく、同規則6条2項の規定する「起案用紙」を指して用いられているものと解される。）。

文書処理規則は5条において、通知等の発議が必要と認められるとき等は、当該事案の担当者が当該事案に係る起案責任者に報告等を行い（1項）、次いで起案責任者が当該事案に係る部署等との調整（2項）を経て起案した上で、決裁責任者に回付して決裁を得る（3項）ものと規定している。ここで本件通知文書は、その標記に通知との記載があるという形式から見ても、特定学部特定団体に対して文書をもって一定の事項を知らせるものであるという実質から見ても、上記の文書処理規則5条の規定の適用がある「通知」にあたるものというべきである。そして、文書処理規則はさらに6条2項において、起案をする場合には原則として「起案用紙を用いるものとする」と規定している。したがって、起案用紙は「作成しておらず不存在」であるとの開示決定通知書に示されている事実が真実であれば、本件通知文書の発出に係る事情にもよるが、文書処理規則の当該規定から逸脱している事態であると言わざるを得ず、文書処理事務が適正に遂行されていなかったということになる。

なお、文書処理規則6条2項は、ただし書として「軽易又は定例的な事案を起案するときは、適宜な方法により処理することができる」とも規定している。そこで検討するに、東京大学憲章12条は「東京大学を構成する教職員および学生は、その役割と活動領域に応じて、運営への参画の機会を有するとともに、それぞれの責任を自覚し、東京大学の目標の達成に努める。」と規定しているところ（同憲章の性質については、上記（1）イで記述したとおりである。）、（中略）本件通知文書は、東京大学憲章に規定されている運営の基本原則に沿って活動している学生の団体に対する通知である。その上その内容は、同団体の活動として開催されるパブリック・ビューイングを中止するよう要請するものである。これらに鑑みれば、本件通知文書は東京大学の運営の基本原則にも関わる重大なものであって、「軽易又は定例的な事案」とは到底言えない。

また、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）4条では、行政機関の職員は「当該行政機

関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関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」に文書を作成しなければならないという原則を規定しており、国立大学法人においても同法11条1項の規定によりこれに「準じて」法人文書を適正に管理しなければならないこととされている。処分庁においては、文書の取扱いに関する事項を規定している文書処理規則が、処分庁の他の関連規則と相まって、同法の規定の遂行については同法の目的の達成を実現せしめる趣旨を有している規則の一つであると解される。このことに鑑みて公文書管理法の原則を考慮しても、「軽易又は定例的な事案」についてのただし書の適用は抑制的であるべきで、本件通知文書に適用することは相当でないと考えられる。加えて、文書処理規則は「軽易又は定例的な事案」であっても「適宜な方法により処理する」ことを求めているところ、公文書管理法の原則を踏まえれば、「適宜な方法」とは決裁という意味決定に至る経緯を合理的に跡付け又は検証できるような方法でなければならず、その範囲において限定的に「適宜な」取扱いを認めているものと解するべきである。具体的にどのような方法であれば適切と言えるかは事案の性質にもよるが、特に本件通知文書のような場合、起案用紙を用いずとも少なくとも起案及び決裁の記録が何らかの形で法人文書として作成されるような取扱いをすることは必要であると考えられる。

そして、本件通知文書において起案用紙が作成されていないとしても、起案から決裁・発出に至る過程において作成・使用された文書がすべて「事務担当者の個人的な検討段階に留まるものであって、原案の検討過程で作成したものである」とするため法人文書に該当しないとの開示決定通知書の説明は首肯しがたい。たとえば、もし作成の過程において特定の担当者個人以外の者からの意見によって修正されることがあれば、その修正前の案は担当者以外の者も使用していることになり、処分庁の「役員又は職員が組織的に用いるもの」（法2条2項）に該当すると考えられる。また、発出までの過程における意見のやり取りあるいは打合せ等も、口頭のみで行われたものは別として、文書図面又は電磁的記録については、少なくとも複数の者が使用しているものは同様に、処分庁の「役員又は職員が組織的に用いるもの」に該当すると考えられる。そうすると、開示決定通知書の説明が真実であるならば、本件通知文書の作成にあたり、担当者が作成した案がそのまま一切の修正を受けずに発出され、その途上における電子メール等での意見のやり取りや担当者と上位者あるいは喚起部署との打合せのメモ等もまったく存在しないということになり、行政庁において社会通念上想定されるものから乖離した事務処理が行われていたと見ざるを得ない。なお、こうした修正前の案や電子メー

ル・メモ等には厳密な意味では起案又は決裁の記録にあたらないものもあるかもしれないが、先に述べたような文書処理規則6条2項ただし書の解釈を前提にすれば、起案用紙によって起案及び決裁の記録がされていない以上、それに代わる「適宜な方法」における相当物とみなして本開示請求に係る法人文書として特定すべきものと言える。

以上のことから、本開示請求については、本件通知文書に関する起案から決裁・発出に至る過程で作成された文書のうちから開示請求に係る法人文書をあらためて特定した上で、これを開示すべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

本件対象文書は、「特定年月日付け「東京大学教育・学生支援部」の名義により特定学部特定団体宛てに発出された「総長対話」のパブリック・ビューイングについて（通知）と称する文書に関し、東京大学文書処理規則に基づく起案及び決裁等の記録が記載された文書」である。東京大学（以下、第3において「本学」という。）は、この開示請求に対し、本件通知文書を対象文書に特定したうえで、全部開示を行い、「開示文書以外の文書については事務担当者の個人的な検討段階に留まるものであって、原案の検討段階で作成したものであり、法人文書としては保有しておらず不存在。なお、起案文書は作成しておらず不存在。」とする原処分を令和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、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本学の見解

審査請求人は、審査請求書において、文書処理規則2条、5条及び6条には、通知の発議が必要と認められるとき等は、当該事務の担当者が当該事案に係る起案責任者に報告等を行い、起案責任者が当該事案に関係する部署等との調整を経て起案した上で、決裁責任者に回付して決裁を得るものと規定しており、起案文書を作成しておらず不存在が事実であれば、文書処理規則の当該規定から逸脱している事態であると言わざるを得ず、文書処理事務が適正に遂行されていなかったということになる。起案から決裁・発出に至る過程において作成・使用された文書を本開示請求に係る法人文書として改めて特定したうえで、これを開示すべきである旨を主張する。

本件開示請求内容は、「特定年月日付け「東京大学教育・学生支援部」の名義により特定学部特定団体宛てに発出された「総長対話」のパブリック・ビューイングについて（通知）と称する文書に関し、東京大学文書処理規則に基づく起案及び決裁等の記録が記載された文書」であり、本学としては、担当部署のほうに、通知文書及びそれに関連する起案文書の提出

を依頼した。確認したところ、法人文書に特定した文書以外は、作成していないとのことであった。文書管理規則（原文ママ）（諮問庁に確認したところ文書処理規則とのこと。以下、第3において同様に読み替える。）については、審査請求人の主張のとおりの規定であるが、本件通知文書については、（中略）特定団体がパブリック・ビューイングを実施するという情報が担当部署に届き、それを踏まえて、総長対話の前日ではあるが、当該通知文を発出すべきと判断し、急ぎで発出した通知文である。本来は、文書管理規則に基づけば、本件通知文書の発出者名も「教育・学生支援部長」名とすべきところ、「教育・学生支援部」名としており、事務手続を踏むべき文書の種類でもないため、起案文書が存在しないものである。また、総長対話の前日であったため、時間的な制約や様々な要因が重なり、起案せずに本件通知文書を作成・発出した次第である。文書管理規則6条2項には、審査請求人が言うように、起案しない場合の規定（軽易又は定例的な事案を起案するときは、適宜な方法により処理することができる）を整備しているところであり、本学が文書を作成・発出する際に、その全てについて起案用紙を用いて起案している訳ではなく、今回の案件については起案文書が存在しないものである。

なお、不開示理由に「開示文書以外の文書については事務担当者の個人的な検討段階に留まるものであって、原案の検討段階で作成したものであり、法人文書としては保有しておらず不存在。」を記載したが、審査請求を受けて改めて担当部署に確認したが、開示文書以外の法人文書は作成していないとの回答であった。

したがって、当該通知文を本件対象文書に特定したうえで全部開示を行い、開示文書以外の法人文書は不存在とした本学の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、本学は、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収受 |
| ③ 令和8年6月25日 | 審議 |
| ④ 同年8月27日 | 審議 |
| ⑤ 同年10月8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、これを保有していないとする原処分を行った。

審査請求人は、上記第2の2のとおり、起案及び決裁等の記録が記載され、組織的に用いるものが存在するはずであるから、そのような文書を開示すべきであるとして審査請求を行ったが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 諮問庁は、上記第3の2のとおり、本件通知文書について、「事務手続を踏むべき文書の種類ではない」ことなどを理由に、「起案文書が存在しない」と説明していた。
- (2) しかしながら、上記説明について当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、処分庁は、事務手続を踏むべき文書の種類でもないことから、本件通知文書の発出者名を「東京大学教育・学生支援部」としたため起案文書が存在しない、とする当初の説明に誤りがあったとして、本件通知文書の発出者名は、本来「東京大学教育・学生支援部長」とすべきであり、文書処理規則に基づき、起案及び決裁の手続を経る必要があったが、緊急に対応する必要が生じたため、通知内容について、決裁責任者の口頭による了承を得た上で、本件通知文書を作成し発出した旨の説明に改められた。
- (3) そのため、当審査会事務局職員をして諮問庁に、本件通知文書の文書管理上の取扱いについて確認させ、同文書がつづられたファイルに、起案用紙による起案及び決裁の記録に代わるメモや、同文書自体に口頭による了承を得た経緯等についての書き込み等が残っていないか確認したが、該当する文書等については確認できなかった旨説明する。

以上の諮問庁の説明については、合理的な説明とはいえないものの、探索の範囲について不十分とはいえず、本件対象文書について存在しないとする以上、これを是認せざるを得ない。

したがって、東京大学において、本件対象文書を保有しているとは認められず、これ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。

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、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

本件は、審査請求人が、本件通知文書に関し、文書処理規則に基づく起案及び決裁等の記録が記載された文書の開示を請求し、審査請求書において、文書処理規則を引用するなどして、起案用紙を用いた起案がなされているはずであるとの主張を行ったのに対し、諮問庁は、事務手続を踏むべき文書の種類ではないため、起案文書が存在しないなどと理由説明書で説明していたにもかかわらず、当審査会事務局職員から再度確認を求められると、当初の説明には誤りがあったなどと説明を変えている。

以上のような諮問庁の当審査会に対する対応は、不誠実なものであったといわざるを得ない。諮問庁は、今後の審査請求への対応に当たっては、適切に対応することが強く望まれる。

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、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は、東京大学において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 市木政昭、委員 石川千晶、委員 大江裕幸

別紙

本件対象文書

特定年月日付けで「東京大学教育・学生支援部」の名義により、特定学部
特定団体宛てに発出された「「総長対話」のパブリック・ビューイングにつ
いて（通知）」と称する文書に関し、東京大学文書処理規則に基づく起案及
び決裁等の記録が記載された文書