

大情審答申第 305 号  
平成 23 年 12 月 13 日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会  
会長 小谷 寛子

## 大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成23年 6 月 9 日付け大住吉総第50号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

### 第 1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が、平成 23 年 5 月 9 日付け大住吉総第 34 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

### 第 2 異議申立てに至る経過

#### 1 公開請求

異議申立人は、平成 23 年 4 月 25 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「住吉区役所のホームページにある『区長の日記』の 4 月 20 日分に書かれている、新区長が受け取った全（返信）メール（地方公務員法第 35 条違反なので隠すことなく公開すること）」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

#### 2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書（以下「本件文書」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

#### 記

「就任挨拶に対する返信メールは、一過性の意思伝達を内容とする挨拶や個人的な意見であり、公文書ではないため。」

#### 3 異議申立て

異議申立人は、平成 23 年 5 月 13 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

### 第 3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 実施機関は、本件請求書に記載した「地方公務員法第 35 条違反なので隠すことなく公開すること」の依頼を、本件請求内容に係る各メール（以下「本件各メール」という。）の内容を一部抜粋した情報提供（以下「本件情報提供」という。）によりごまかすことなく、全て公開すること。
- 2 住吉区のホームページに掲載されている「区長の日記」には、平成 23 年 4 月 19 日の業務時間外に行われた区長の就任挨拶（以下「本件挨拶」という。）のてん末の記載があり、メールでの応答を含め多くの職員からの前向きな言葉が寄せられた旨の記述がある。本件挨拶に係る集会に参加した職員によれば、翌日、区長から区的全職員宛てにメール（以下「本件挨拶メール」という。）が送信されたとのことであるが、区長は本件挨拶時に、「本件挨拶メールを送信するので返信してほしい」旨の話はしなかったとのことである。
- 3 それならば、本件各メールを送信した各職員は、いつ送信したのか。勤務時間外か。勤務時間中なら、区長からの業務命令があったのか。なかったのであれば職務専念義務違反と言っているのである。
- 4 異議申立人が知りたいのは、本件各メールの内容ではなく、本件各メールの差出人と送信日時である。
- 5 また、公文書の定義について、本件文書は、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」及び「実施機関の職員が組織的に用いるものとして当該実施機関が保有しているもの」の条件を、本件情報提供により満たしている。そうでなければ、本件情報提供はなされないはずである。
- 6 よって、実施機関は間違いを認め、本件文書を公開することを求める。

#### 第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

##### 1 本件文書に対して本件決定を行った理由

本件文書は実施機関の職員が作成したものであるが、実施機関の職員が組織的に用いるものではない。なぜなら、本件情報提供した本件各メールの内容からも分かるように、本件文書は電話や口頭と同レベルの一過性の意思伝達を内容とする挨拶や個人的な意見、考えを伝えているものであり、組織的に共用するものではないからである。よって、実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものではないため、公文書に該当しない。

なお、異議申立人は、区長が本件挨拶メールを送信すること、また返信してほしい旨の話を職員に対して行っておらず、区長からの業務命令もないのに職員がメールを返信することは、職務専念義務違反にあたる旨を主張する。

しかしながら、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 35 条において、「職員

は、法律又は条例に特別の定めがある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と規定されているものの、電話や口頭での意思疎通は、業務命令があるから行っているものでないことと同様、上司からの業務命令がないからメールを送信できないということではない。また、電話や口頭で上司に挨拶や個人的な意見を述べることは、職務専念義務に違反していないことは明らかであるから、メールでの挨拶や個人的な意見を述べることも職務専念義務違反ではないことは明らかである。

## 2 本件情報提供について

実施機関は、前記1のとおり本件決定を行ったが、本件請求の趣旨に鑑み、本件各メールの内容の一部を本件情報提供したものである。

## 第5 審査会の判断

### 1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

### 2 争点

実施機関は、本件文書が公文書に該当しないことを理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件文書は公文書に該当することからこれを特定し、公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の公文書該当性である。

### 3 本件文書について

実施機関によれば、本件各メールそのものは、本件請求時点において既に削除していたものの、本件各メールに対し区長が返信した各メール（以下「本件各返信メール」という。）が存在しており、本件各返信メール中に本件各メールの内容がそのまま記載されていたことから、本件各返信メールを本件文書として条例第2条第2項に定める公文書該当性を判断した結果、公文書に該当しないと判断し、本件決定を行ったとのことである。

よって、本件決定においては、本件各返信メールの条例第2条第2項に定める公文書該当性が問題となるため、以下その点について検討する。

### 4 本件文書の公文書該当性について

#### (1) 条例第2条第2項の基本的な考え方

条例第2条第2項は、公開請求等の対象となる公文書を、「実施機関の職員が職務

上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と規定し、公文書の範囲を、本市等の説明責務が全うされるようにするという条例の目的に照らして必要十分なものとするため、決裁、供覧等の手続的な要件でなく、業務上の必要性に基づき保有している文書であるかなど実質的な要件に基づき判断することとしている。

ここで、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。

(2) 本件各返信メールの公文書該当性について

ア 実施機関によれば、本件各返信メールは、本件請求時点においてそれぞれ送受信者間のみでのやりとりに留まり、送受信者以外の他者にその内容を転送したり用紙に出力したりする等の処理はなされておらず、組織共用された実態はなかったとのことである。

イ また、前記第4の1に記載のとおり、本件各返信メールの内容は、電話や口頭と同レベルの一過性の意思伝達を内容とする事務的な連絡や挨拶、参考として個人的な意見や考えを伝えるものに過ぎないため、組織共用すべき内容に当たらず、そもそも公文書として取り扱う必要もなかったと実施機関は主張する。

ウ ここで、当審査会が本件各返信メールを見分したところ、いずれのメールも送受信者ともに実施機関から付与された公的個人アドレスを用いており、本件各返信メールに記載された内容は、いずれも本件挨拶メールに対する個別の職員の個人的な想いや抱負などの表明及びそれに対する区長の個別のコメントであると認められる。

また、本件各返信メールの性格について、社会通念に照らしてその記載内容を見れば、一般的に職員間において口頭でやり取りされる職場内の会話がメールという手段によってなされたに過ぎないと解することもできる。

このような本件各返信メールの態様等に照らせば、本件各返信メールを実施機関において業務上必要なものとして組織共用すべき特段の事情は認められず、実施機関の上記ア及びイの主張に特段、不自然不合理な点は認められない。

エ 以上のことから、本件各返信メールは、条例第2条第2項に規定する「当該実施機関が組織的に用いるもの」の要件を満たさず、公文書には該当しない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小野一郎、委員 赤津加奈美、委員 須藤陽子、委員 曾我部真裕

(参考) 答申に至る経過

平成 23 年度諮問受理第 15 号

| 年 月 日             | 経 過           |
|-------------------|---------------|
| 平成 23 年 6 月 9 日   | 諮問            |
| 平成 23 年 10 月 3 日  | 実施機関理由説明      |
| 平成 23 年 10 月 5 日  | 異議申立人から意見書の提出 |
| 平成 23 年 11 月 7 日  | 審議 (論点整理)     |
| 平成 23 年 11 月 21 日 | 審議 (答申案)      |
| 平成 23 年 12 月 13 日 | 答申            |