

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会
会長 松本 和彦

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 25 年 8 月 15 日付け大政第 e-29 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 25 年 5 月 1 日付け大政第 e-8 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 25 年 4 月 18 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、「橋下市長が大阪市の職員（特別職も含む）と一対一で送受信したメール一切（平成 24 年 11 月 17 日から平成 24 年 12 月 17 日まで）」を求める公開請求（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

「上記請求にある一対一のメールは、二人の間の送受信にとどまるものであり、組織共用の実態を備えておらず、公文書に該当しないため」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 25 年 6 月 28 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（以下「本件異議申立て」という。）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 本件決定は、本件文書は、組織共用の実態がないという。すなわち、本件文書は「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」（条例第2条第2項）に該当しないというのが本件決定の根拠とのことである。
- 2 この点、条例にいう「組織的に用いるものとして…保有しているもの」とは、より敷衍して言えば、「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、当該行政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」と解される。
そして、そのような状態にあるといえるかどうかについては、「当該文書等の作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断すべき」である。
- 3 そして、本件文書については、その作成の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況等を総合的に考慮すれば、「組織的に用いるものとして…保有しているもの」と解釈すべき文書ないし電磁的記録であることは明らかである。

(1) 作成状況

- ア 本件文書は、当然ながら、市長と職員との間の連絡や指示・報告等のために、市長ないし職員が作成したものである。庁内のメールである以上、職務と関係のない個人的なメールの作成はあり得ない（庁内メールで個人的なメールをやり取りすること自体が許されないことである。）。
- イ また、本件文書は送受信済みのものである上、大阪市のトップである市長と（おそらく主に幹部の）職員とのメールであって、行政上、重要なやり取りをなすために作成されているものであることは容易に推察されるところである。
以上に照らせば、本件文書は単なるメモや覚書として作成されたというものとどまらないことは明らかである。行政過程を追証するために開示させることが必要な重要な文書又は電磁的記録に他ならない。
- ウ 以上のとおり、本件文書は、まさに業務上必要なものとして作成されたものであって、当然、組織共用文書としての実態を持つ。

(2) 利用状況

- ア 本件文書は、市長と職員との間の連絡や指示・報告等のために市長ないし職員が作成し、その後、実際に送受信されているものである。
すなわち、市長と職員との間の連絡や指示・報告等のために現実に利用されている文書なのである。
- イ また、送受信されたメールは、受信側においては、受信時に指示事項・連絡事項を確認することはもちろん、当然ながら直ちに削除したりもせず、その後の職務のために見直したり、場合によっては転送や転記などによって利用することもあるはずである。さらに、受信メールは各人のメールソフト上、各人の設定に従い複数のフォルダに仕分けされ管理されるのが通常で、こうした仕分け管理がなされること自体からして組織共用の実態があると言える。

一方、送信側においても、普通は送信メールを直ちに削除したりせず、その後の相手方の連絡調整のために再確認したりすることにも利用するであろうし、場合によっては転送や転記などによって利用することも当然あるはずである。すなわち、送受信後も、市長や職員の業務に利用されている文書に他ならない。

ウ なお、実施機関の非公開理由から推測するに、実施機関は、本件文書がCC等を用いて複数に送信されるなどしていないことを組織共用を否定する根拠とするようである。

しかし、本件文書を組織の運営管理に用いる場合、その内容・利用方法によっては、むしろCCによらず一対一で送信せざるを得ない場合もあろうし、また利用目的に照らしてその方が適切である場合もある。一対一であるからといって、「組織的に用い」ていないことになるはずがない。市長と職員の一対一の関係で送信されたものであったとしても、両名は組織の一員として、組織のシステムを用いてメールを送受信しているのである。一対一なのか否かということは、組織共用か否かの判断と何ら関係がない。

エ 以上のとおり、本件文書は、まさに業務上必要なものとして利用されている文書であって、当然、組織共用文書としての実態を持つ。

(3) 保存又は廃棄の状況等

本件文書は、送受信後、送信側と受信側の双方のコンピュータからアクセスできる状態で庁内のシステム上に保存される。すなわち、その文書・電磁的記録は、大阪市が管理する庁内のコンピュータ内に保管されているのであって、職員が個人的に保存しているような類のものではない。

一対一でなされたメールであったとしても、職員にあてがわれたメールアドレスを利用し職務上の指示・連絡・報告等のために用いられた以上は、事後的に他の職員などが確認しなければならない事態も当然あり得る（例えば、異動等による引継ぎに際して利用することあろうし、一対一のやり取りであっても事後的に他の職員にその連絡事項などを伝える必要が生じる場合もあり得る。また、事後的にメールの内容を確認・監査すべき状況が生じることもある。（なお、現に、橋下市長は平成24年2月に全職員約2万3000人が庁内のパソコンでやり取りしたメールの点検調査に着手している。その際、本件文書が除外されたというような事情はない。))

のであるから、こうした保存がなされ維持されているのは、当然のことである。

以上のメールの保存状況・保存目的に照らしても、本件文書は、まさに業務上必要なものとして作成・利用・保存されている文書であることは明らかである。

4 以上の次第であるので、本件文書が組織共用文書ではないとしてなされた本件決定は違法であり、取り消されなければならない。

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 条例では、『公文書』とは、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」であると定義している。

- 2 本市では、「実施機関の職員が組織的に用いるもの」に該当するか否かについて、職員が恣意的・主観的な判断ができないよう、明確な基準が必要であることに鑑み、電子メールについては、複数に送信されたメール、もしくは転送された一対一メールやプリントアウトされ当事者以外が所有するものについては、「実施機関の職員が組織的に用いる」ものに該当するとしている。
- 3 本件文書は、前述の大阪市における公文書の定義に照らしてみても、そもそも組織共用の実質を備えておらず、公文書としての要件に該当しないものとして「公文書として保有していない」と決定したものである。

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 本件文書について

本件文書は、橋下市長が、大阪市の職員（特別職も含む）と一対一で送受信したメール一切（平成24年11月17日から平成24年12月17日まで）である。

なお、異議申立人が本件請求において公開を求めた公文書の範囲について、当審査会から異議申立人へ確認したところ、市長から一対一でメールを受信した職員が当該メールを印刷し組織内で回覧している場合や、市長から一対一でメールを受信した職員が当該メールを他の職員に転送している場合など、当該メールがその後別途公文書として保有されているメールについては本件請求において求めるものではなく、あくまでも「橋下市長が大阪市の職員（特別職含む）と一対一で送受信したメール」を本件請求において求めるものであるとのことであった。

3 争点

実施機関は、本件文書が組織共用の実質を備えておらず、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、本件文書が公文書に該当することを理由に本件決定の取り消しを求めている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件文書の公文書該当性である。

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どう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) 実施機関におけるメールの取扱いの状況について

実施機関におけるメールの取扱いの状況について、当審査会から実施機関に確認したところ、次のとおりであった。

ア 実施機関では、庁内情報利用パソコンを利用する職員一人につき一つ付与され、本人のみが利用できる個人メールアドレスと、課グループにつき一つ付与され、課グループ内で共有して利用できる組織メールアドレスがある。

個人メールアドレスの利用にあたっては、その利用例として、職員間での情報交換に利用（特定の職員への会議出席依頼、出席者への議事録の送付、日程の調整など）、外部との個人レベルでの情報交換に利用（日頃面識のある特定の市民や企業・各種団体役員及び担当者等とのやり取りなど）などが挙げられ、実施機関では、この利用の実態から、一対一で送受信されたメールについては、原則として、二人の間の送受信にとどまるものであり、組織共用の実質を備えていないと解している。

これに対し、組織メールアドレスの利用にあたっては、その利用例として、個人を特定せず組織間での送受信に利用（照会文書、依頼文書など）、組織で共有する方が望ましい情報の送受信に利用（周知文書など）、市民や企業への情報発信に利用（周知文）、ホームページ等への公開用（組織として収受するもの）などが挙げられ、実施機関では、この利用の実態から、組織メールアドレスにより送受信したメールについては、当然組織共用の実質を備えていると解しており、また、組織共用すべきメールについては、原則として組織メールアドレスを用いることとしている。

なお、実施機関では、個人メールアドレスにより送受信されたメールであっても、複数の者の間でやり取りされたメールについては、組織共用の実質があるものと解しているし、個人メールアドレスにより一対一で送受信されたメールであったとしても、それが転送されたものや、転送先の組織共有フォルダに保管されたもの、プリントアウトしたものを当事者以外の職員が保有しているもの等についても同様に組織共用の実質があるものと解している。

その上で、実施機関では、組織共用の実質があるメールについては、公文書に該当することから、文書管理システム内に保管する、紙に出力して保存する、課サーバ上の組織共用フォルダに保存する、のいずれかの方法により保存している。

イ 一般的なメールの取扱いについては、上記アのとおりであるが、市長が送受信するメールについては、公開請求等に円滑に対応するため、平成 23 年 12 月 27 日以降、専用のフォルダを設置し、市長を含む複数の職員等の間で送受信されるメールについては、市長及び職員等が当該メールを送信する際に、専用フォルダあてに同時送信することとしている。

もつとも、広く共有が必要な場合など、公文書として扱うべきものについては、市長が判断して市長から複数の職員等へ送信している。

実施機関においては、この専用フォルダに保存されているメールが、市長が送受信したメールのうち、公文書に該当するメールであると解している。

その上で、当該メールについては、プリントアウトしたものを、市役所の市民情報プラザに配架し、一般の閲覧に供している。

(3) 本文書の公文書該当性について

ア 一般的に、一対一で送受信されるメールは、あくまでも電話や口頭と同レベルの一過性の意思伝達をメールという手段によって行ったに過ぎないことを踏まえると、その内容の如何を問わず、未だ組織としての検討の段階に至っておらず、組織共用されたものには該当しないと解される。

また、一対一で送受信されたメールであっても、受信した職員が当該メールを他の職員に転送するなど、当該メールがその後別途組織的に共用された時点において、当該組織的に共用されたメールなどについて公文書該当性が認められるが、そのことをもって当初の一対一で送受信されたメールそのものについて公文書該当性が認められるものではないと解すべきである。

イ 実施機関によれば、市長が送受信したメールのうち、専用フォルダに保存されたメールについては、上記(2)イに基づき、公文書に該当するものとして既に一般の閲覧に供しているが、専用フォルダに保存されていない、市長と職員の間で一対一で送受信されたメールについては、組織共用の実質がなく公文書に該当しないと判断しているとのことである。

ウ ここで、当審査会において上記(2)イに基づくメールの市民情報プラザにおける配架状況を確認したところ、実際に多数のメールが存在し、確かに上記(2)イに基づき運用されている実態が認められ、市長を含む複数の職員等の間で送受信されるメールについては、公文書として所定の管理がなされていることが認められる。

エ 以上を踏まえると、市長を含む複数の職員等の間で送受信されるメールについては組織共用の実質があり公文書に該当するが、市長と職員の間で一対一で送受信されたメールについては、組織共用の実質がないことから、実施機関が本文書を公文書として保有していないとする実施機関の主張に、特段、不自然不合理な点は認められない。

オ なお、実施機関においては、組織共用すべきメールの適切な管理について、今後とも引き続き適切な運用に努められたい。

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 金井美智子、委員 西村枝美、委員 上田健介、委員 小野一郎、委員 曾我部真裕

(参考) 答申に至る経過

平成 25 年度諮問受理第 94 号

年 月 日	経 過
平成 25 年 8 月 15 日	諮問及び実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 26 年 4 月 23 日	審議 (論点整理)、異議申立人意見陳述及び異議申立人から意見書の提出
平成 26 年 5 月 7 日	審議 (論点整理)
平成 26 年 5 月 27 日	実施機関理由説明
平成 26 年 6 月 10 日	審議 (論点整理)
平成 26 年 7 月 18 日	審議 (答申案)
平成 26 年 8 月 1 日	審議 (答申案)
平成 26 年 8 月 29 日	答申