

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

大阪市情報公開条例の一部を改正する条例（平成28年大阪市条例第14号）による改正前の大阪市情報公開条例（以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成28年3月28日付け大西総第227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

実施機関が行った平成28年2月23日付け大西総第177号による不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当ではなかったが、現時点においては不存在と認められる。

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28年2月15日に、条例第5条に基づき、実施機関に対し、「H28. 2. 4 付大西総第169号実施機関理由説明書の第3-3にある『本件市民の声に対する西区長からの回答に係る決裁は、…』とある。本件市民の声に係り西区が保管している文書のすべてで、市民への回答、市長への伝達に係る文書・決裁のすべてを含む。」との公開請求を行った。

2 本件決定

実施機関は、上記1の公開請求のうち「市長への伝達に係る文書・決裁のすべて」（以下「本件請求」という。）に係る公文書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

当該公文書はそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。なお、上記内容のうち、「市長への伝達に係る文書・決裁のすべて」について、区長から市長への伝達は、一過性の意思伝達として両者での一対一の電子メールで行われたものであり、二人の間の送受信に留まるものであって組織共用の実態を備えておらず、公文書には該当しません。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 28 年 3 月 9 日に、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（平成 26 年法律第 68 号）による改正前の行政不服審査法第 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。

「区長から市長への伝達は、…電子メールで行われたもの…公文書には該当しません。」とあるが、「職務上の伝達」は、公文書に該当する。

「公文書には該当しません。」とした誤った判断により非公開決定された。

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 本件決定について

本件請求は、個人が提出した市長又は局長・区長への市民の声のうち、市長へ伝達したもの（以下「本件市民の声」という。）に関し、西区が保管している公文書のうち、市長への伝達に係る文書・決裁の公開を求めるものである。

本件市民の声に係る市長への伝達は、西区長から市長へ電子メールで行われたものであるが、電子メールについては、一過性の意思伝達として両者での一対一で行われたものであり、両者間の送受信だけに留まるものであることから、市長への伝達に係る文書である電子メール（以下「本件メール」という。）は公文書には該当しない。また、西区長が市長へ本件市民の声について伝達するために本件メールを送信するにあたって決裁を行っていないことから、市長への伝達に係る文書及び決裁はそもそも作成しておらず、実際に存在しないことから、実施機関は本件決定を行ったものである。

なお、本件市民の声に関し西区が保管している公文書のうち、市民の声処理カード等については、平成 28 年 2 月 23 日付け大西総第 176 号により部分公開決定を行った。

2 本件メールの公文書該当性について

条例第 2 条第 2 項において、『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」と定められている。

実施機関では、「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。

実施機関は、前述の本市における公文書の定義に照らし、本件メールは、一過性の意思伝達として両者での一対一の電子メールで行われたものであり、両者間の送受信だけに留まるものであって、組織共用の実態を備えていないため、公文書としての要

件に該当しないと判断した。

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

異議申立人は、本件メールは公文書に該当すると主張するのに対し、実施機関は本件メールは公文書に該当しないため、本件請求にかかる公文書は存在しないと主張する。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件メールの公文書該当性である。

3 本件メール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項において、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をいう。」と定め、ここで「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・保存されている状態のものを意味すると解される。

(2) 当審査会が事務局職員をして実施機関に本件メールについて確認したところ、次のとおりであった。

ア 公開請求時点で実施機関の職員は、当該伝達の方法について一対一で送受信されたメールであることを口頭で区長に確認しており、その際に、本件メールが存在していることまで確認していないため、実施機関としては、請求日時点における本件メールの物理的な存否は不明である。

イ 当時、本市では、「大阪市公文書管理条例解釈・運用の手引」において「組織メールアドレスを用いて送信し、又は受信したもの」、「職員が個人メールアドレスを用いて送信し、又は受信したものであって、2以上の職員に対し同時に送信されたもの」及び「上記に掲げるもののほか、職員が個人メールアドレスを用いて送信し、又は受信したものであって、転送、用紙への出力その他の方法により他の職員と共用しているもの」については公文書に該当するが、「一対一メールのうち、当事者が公用PCのマインドキュメント、メールボックスで保有するもの及びプリントアウトしたものを当事者のみが保有するもの」は、「2人の送受信だけ

にとどまるもの」であるから、公文書として取り扱わないとの運用を定めていた。そのため、上記の運用に基づき、本件メールは送信されて以降いずれかの時点で削除されており、現在は、本件メールは存在しない。

(3) 先行答申における当審査会の判断について

当審査会は平成 26 年 8 月 29 日付け答申第 378 号において、特定の 1 か月間における市長と職員（特別職も含む）と一対一で送受信した全メール（以下「別件メール」という。）の公文書該当性について、「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」として別件メールは公文書に該当しないと判断した。しかしその後、別件メールについて大阪市を被告として平成 26 年 12 月 18 日付けで行政文書非公開決定処分取消等請求事件が提起され、「職務上の指示、報告等に利用されたものがあると認められるのが相当であり、これらの電子メールは、その作成、利用及び保存の状況に照らし、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態にあるべきであるから、『組織的に用いるもの』に該当すると解すべきである。…一対一メールが、その記載内容にかかわらず、業務上必要なものとして利用又は保存される状態には至っていないとの被告の主張は採用することができない。」として、「本件非公開決定は違法である」との判決（大阪高裁平成 28 年（行コ）第 282 号同 29 年 9 月 22 日判決・判例時報 2379 号 15 頁参照）が確定した。このことを受け、当審査会としては、先行答申で示した判断を改め、職務命令を含む職務上の指示、意見表明をしたり、職務上の報告を受けたりするなど、業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達に用いられるメールは、公文書に該当するものとする。

(4) 本件メールの公文書該当性について

上記(2)のとおり本件メールはすでに削除されており、当審査会において本件メールを見分することができないため、本件メールの記載内容から公文書該当性を判断することはできないが、区長が市長へ本件市民の声について伝達するために本件メールを送信し、当該伝達後に、市長への伝達を行い対応方針についての指示があった旨を本件市民の声で回答しているという状況に鑑みると、業務との関わりがないメールであったとは認められないのであり、本件メールは公文書に該当するものであったと考えることが自然である。

(5) 本件メールの存否について

以上のとおり本件メールについては公文書に該当するが、当時の実施機関においては上記(2)イのとおり規定等を定め運用を行っていたため、本件メールを削除しており現在は存在しないという実施機関の説明は首肯しうるものであり、現時点においては不存在と認定するほかはない。

(6) 実施機関における運用の改善について

なお、実施機関は、上記(3)の高裁判決が確定したことを受けて、現在は運用を改め、平成 31 年 1 月 31 日付け「電子メール（一対一メール）の取扱いについて（通

知)」により、一対一で送受信されたメールについては、業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達に利用されたものである場合は、「組織的に用いるもの」に該当するので公文書として扱う運用をしているとのことであり、実施機関においては、市民への説明責任を果たす観点から、今後とも制度の適正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 曾我部 真裕、委員 川島 裕理、委員 野田 崇

委員 重本 達哉、委員 上田 健介、委員 岡田 さなゑ、委員 久末 弥生

(参考) 答申に至る経過

平成 27 年度諮問受理第 132 号

年 月 日	経 過
平成 28 年 3 月 27 日	諮問書の受理
平成 28 年 9 月 9 日	意見書の受理
平成 28 年 12 月 6 日	調査審議
平成 28 年 12 月 19 日	調査審議
平成 29 年 1 月 23 日	調査審議
平成 29 年 2 月 1 日	調査審議
平成 29 年 2 月 22 日	調査審議
平成 29 年 3 月 10 日	調査審議
平成 29 年 5 月 19 日	調査審議
平成 29 年 6 月 7 日	調査審議 (実施機関の陳述)
平成 29 年 7 月 10 日	調査審議
平成 29 年 10 月 11 日	調査審議 (審査請求人の口頭意見陳述)、審査請求人からの意見書の収受
令和元年 5 月 30 日	調査審議
令和元年 8 月 16 日	調査審議
令和元年 9 月 5 日	調査審議
令和元年 10 月 18 日	調査審議
令和元年 11 月 21 日	答申