

答 申

1 審査会の結論

佐賀県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書不存在決定を取り消し、改めて請求対象公文書を特定して、開示決定等を行うべきである。なお、公文書不存在決定に係る請求対象公文書のうち、メールボックス上に保存されている電子メールについては開示決定を行うべきである。

2 異議申立てに至る経過

（1）公文書の開示請求

異議申立人は、佐賀県情報公開条例（昭和62年佐賀県条例第17号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対して、「電子情報検索事業について、ホットリンク社（旧ガーラバズ社）から受けた e-mailing の報告のうち、平成23年3月以降に危機管理・広報課が担当各課へ情報提供した内容がわかる文書（職員へ送付した電子メールの内容など）」についての開示請求（以下「本件開示請求」という。）を平成24年11月15日に行った。

（2）実施機関の決定

実施機関は、本件開示請求に係る公文書は存在しないとする、公文書不存在決定（以下「本件処分」という。）を平成24年11月29日に行い、異議申立人に通知した。

（3）異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、平成24年12月17日付けで平成24年12月19日に実施機関に対して異議申立てを行った。

3 実施機関が行った本件処分の理由の要旨

請求に係る公文書の件名又は内容について関係各課への情報提供は、担当職員が職員ポータルサイト（以下「職員ポータル」という。）の個人のメールアドレスを利用し、関係各課の所属アドレス（予め設定された所属内の任意の職員メールアドレスに受信される業務用のメーリングリスト。職員ポータルの個人メール画面を所属メール画面に切り替えることにより所属のメールアドレスからメール送信することができるが、メールを送信できるのは副課長級以上の職員のみであり、メールボックスには所属のメールアドレスから送信したメ

ールしか残らない)に電子メールを送信することで情報提供を行っており、当該メールは個別にダウンロード、プリントアウトするなど、組織的に用いるものとして管理していない。

また、情報提供を受けた関係各課においても、請求があった平成23年3月以降の情報提供メールは公文書として存在していない。

上記の状況から、条例及び「情報公開事務の手引き(平成22年3月)」を参考に、請求に係る公文書の件名又は内容について、「公文書として作成・管理していない」を不存在理由として決定を行ったものである。

4 異議申立ての理由の要旨

(1) 電子メールの公文書性

職員ポータル個人のアドレスは、職務上の必要性から職員個人に付与されたものである。メールでのやり取りは業務に関する内容に限られているものであり、個別にダウンロードやプリントアウトをするかどうかという状況にかかわらず、業務に関する記録とみなすべきである。メールを複数の職員で共有している時点で単なる個人のメモ段階とはいえ、さらにセキュリティ上の観点から佐賀県庁の管理下におかれている以上、組織共用の公文書に準じるものである。

(2) 公文書管理の努力義務の不作为

国の公文書管理法では「行政文書」について「行政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氣的記録(電子的方式、磁氣的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう)であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と規定している。同法34条では、地方公共団体の文書管理について「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と記しており、佐賀県も同法に則って公文書管理の努力義務を負っている。

県知事は「平成23年3月以降の情報提供メールは公文書として存在していない」と理由説明している。「存在していない」というのが何を指すのか判然としないが、メールを作成していないという意味であれば公文書管理法第4条に、メールを既に削除したという意味であれば同法第6条にそれぞれもとり、ずさんな管理状況にあるとの指摘も免れない。

(3) 情報公開制度の意義

現在の電子メールの活発な利用状況を鑑みれば、行政運営に関する指示や決定は日常的にメール上でなされているケースがあると考えられる。職員ポ

ータルの電子メールを開示対象から除外するのであれば、電子メールが「隠れみの」となり、重要な指示や決定、報告が県民に不透明となる事態や、行政上の記録として保存されない事態を引き起こすことも懸念される。佐賀県情報公開条例は第1条で「この条例は、公文書の開示を請求する権利を明らかにし、情報の公開に関し必要な事項を定めることにより、県民の知る権利を尊重するとともに、県政に関し県民に説明する県の責務が全うされるようにし、もって地方自治の本旨に即した県政の発展に資することを目的とする」とつづっている。こうした条例の意義を尊重するのであれば、当然、ポータルサイトのメールも開示対象と判断すべきである。

5 審査会の判断

審査会は、実施機関の理由説明書及び異議申立人の異議申立書の内容を踏まえて審査した結果、次のように判断する。

(1) 情報開示の対象となる公文書の要件について

ア 情報開示の対象となる公文書（以下「公文書」という）については、条例上、「実施機関が作成し、又は取得した文書、図画及び写真並びに電磁的記録であって、当該実施機関が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているもの」と定義されている（条例第2条第2項）。

したがって、文書、図画及び写真並びに電磁的記録（以下「文書等」という。）の内容、態様、性格等の諸般の事情を考慮して、「実施機関が作成し、又は取得した」ものであることと「当該実施機関が組織的に用いるもの」として「管理しているもの」であることの各々について、個別具体的にそれらの該当性を判断し、いずれの点においても肯定できる文書等を公文書とすることになる。

以下、各要件について確認する。

イ まず、「実施機関が作成し、又は取得した」ものとの要件についてであるが、文言上で作成又は取得の目的が限定されていないことに加えて、開かれた県政を推進するという条例の趣旨からして、作成又は取得した目的を限定して考えるべき理由はないし、この点の該当性の判断にあたっては、文書等の種別や作成や取得についての権限の有無が問われるべきではない。

そうであれば、およそ当該実施機関の業務に係るものとして作成又は取得したものであれば、「実施機関が作成し、又は取得した」ものであると考えるべきである。

したがって、文書等の内容において、職務の遂行に直ちに必要があるとはいえないものや、職務の遂行の結果や過程を明らかにするものではないものも公文書になり得るし、さらには、文書等の作成又は取得の経緯において、

所属長等の指示があったものの他、他の部署の職員の指示、協力、補助といった関与があったものも公文書になり得るといふべきである。

ウ 次に、当該実施機関が「組織的に用いるもの」との要件についてであるが、文言上で「組織的に」という限定があることからすれば、「実施機関が作成し、又は取得した」文書等のうち、組織との関わりがあるものが公文書になり得るといふことになる。ここで、情報公開の観点から重要なのは、文書等それ自体というよりも、文書等から知り得る情報の存在であるし、当該実施機関において文書等が活用されているのは、文書等から知り得る情報をその業務に利用することを念頭において情報の共有を図るためである。それゆえ、この点の該当性の判断にあたっては、文書等の管理についての権限の有無は問われるべきではないし、文書等に記録されている情報の価値やその利用状況、すなわち、文書等に記録されている情報がいずれかの職員や部署で実際に利用されたものであるか否か、あるいは、現に利用されているものであるか否かが問われるべきではない。

そうであれば、当該実施機関が、記録された情報を業務のために供しているものであれば、当該実施機関が「組織的に用いるもの」としている文書等であると考えべきである。

したがって、当該文書に記録された情報が当該実施機関の業務のために供されているとはいえないもの、例えば、特定の職員が記録された情報を自身の職務の便宜のみのために利用するに止まるもので、それゆえに当該職員の判断で廃棄等できる文書等は公文書とはなり得ないといふべきであるが、記録されている情報が当該実施機関の業務のために供されているものであれば、特定の職員のみで権限と責任で管理されている文書等であっても公文書になり得るといふべきである。

エ そして、「実施機関が作成し、又は取得した文書等で、当該実施機関が組織的に用いるもの」のうち、当該実施機関が「管理しているもの」が公文書といふことになるが、この点の該当性の判断にあたっては、条例上、情報自体は開示対象ではなく、情報開示にあたっては情報が文書等によって保存されていることが必要条件であるものの、開示対象としてはそれで十分であることから、ここでいう「管理しているもの」には、事実として保存されている状態にあるものは全て含まれるものとして考えるべきである。

したがって、佐賀県文書規程（昭和55年訓令甲第1号。以下「文書規程」という。）等の文書の管理に関する規程、規則の定めに従って管理されているものの他、文書規程等が定める保存期間を過ぎた文書等や文書規程等による管理の対象になっていない文書等であっても、廃棄等がなされていないのであれば公文書になり得るといふべきである。

(2) 本件開示請求の対象文書（電子メール）の公文書該当性について

ア 開示請求書によれば、本件開示請求の対象となっている文書等は、「電子情報検索事業によって危機管理・広報課が担当各課に情報提供した内容がわかる文書（職員へ送付した電子メールの内容など）」となっている。

実施機関の説明によれば、この電子情報検索事業とは、県政に関するインターネット上の情報を活用することを目的とし、危機管理・広報課において電子情報検索事業受託業者の情報クリッピングサービスを利用して、インターネット上の県政に関する情報の提供を受けた後に、同課の担当職員が情報提供先と情報提供範囲の選別を行った上で、当該情報に関係する課（以下「関係各課」という。）宛に電子メールを送信することによって個別に情報提供を行うというものである。なお、送受信された電子メールを閲覧できるのは、危機管理・広報課及び情報提供先になった関係各課の送信又は受信した職員のみである。

このようにして情報提供された内容が分かる文書等としては、危機管理・広報課の担当職員が送信し関係各課の職員が受信した電子メール自体と電子メールの情報がダウンロード、印刷又は転記（以下「印刷等」という。）された文書等の双方が考えられる。

イ このうち、まず、危機管理・広報課の担当職員が送信し関係各課の職員が受信した電子メール（以下「本件電子メール」という。）は、その存在自体、「電子的方式で作られた記録」であるところ（条例第2条第2項にいう「電磁的記録」に該当する。）、あくまで情報提供の目的で作成及び取得されたもので職務の遂行に直ちに必要があるものでも職務の遂行の結果や過程を明らかにするものでもない。しかしながら、前記したとおり、職務の遂行に直ちに必要があるとはいえないものや職務の遂行の結果や過程を明らかにするものではないものも公文書になり得るものがあるというべきであるし、本件電子メールは、全て県政に関する情報を内容とするものであることから、当該実施機関の業務に関係するものとして「実施機関が作成し、又は取得した」ものであるというべきである。

そして、本件電子メールは、県政に関するインターネット上の情報を関係各課が活用することを目的として、危機管理・広報課が、収集された情報の中から情報を選別した上で関係各課に情報提供したものであることから、全て関係各課の業務の参考となるものとして、そこでの情報はその業務のために供されているものであって、当該実施機関が「組織的に用いるもの」であるというべきである。

従来、電話やファクシミリにより伝達されていた情報が電子メールによってやりとりされるようになり、重要でない情報を内容とするものであっても削除

されない限りは、一定期間メールボックスにおいて保存されるようになっている。電子メールについても、情報の内容によっては公文書になるものとならないものがあることは当然のこととして、事実として保存されている状態にある以上は「管理しているもの」として公文書になり得ることになる。電子メールの場合には他の文書等に比べて処分が容易であることや、重要でない情報を内容とするものが少なくないことは、情報管理のあり方の問題であって、電子メールが公文書になり得ることを否定する事情にはならないというべきである。

したがって、本件電子メールのうち、現に保存されているものは全て公文書であると考えべきである。

ウ この点、実施機関は理由説明書において、本件電子メールについては存在するものがあることを認めながら、「関係各課への情報提供は、担当職員が個人のメールアドレスを利用し、関係各課の所属アドレスに電子メールを送信することで情報提供を行っており、当該メールは個別にダウンロード、プリントアウトするなど、組織的に用いるものとしては管理していない」ことを理由にして本件電子メールを公文書にはあたらないと主張している。しかしながら、そもそも公文書には電磁的記録が含まれていて、「組織的に用いる」ために、電磁的記録について何らかの措置をして個別に管理することが条例上で求められているものではない。すなわち、本件電子メールについていえば、危機管理・広報課の担当職員が関係各課宛の電子メールを作成し、送信した時点をもって電子的方式で作成された公文書となり、その後、これらの電子メールを関係各課の職員が受信した時点で関係各課の職員が取得した公文書になるものとして考えるべきである。

また、実施機関の説明によれば、本件電子メールが保存されている場所は危機管理・広報課の担当職員の送信済メールボックスや関係各課の職員の受信メールボックスであって、送信又は受信した職員のみが閲覧できるもので当該職員の判断で削除ができるということであるが、前記したとおり、文書等が特定の職員のみが閲覧できるという点において、職員が記録された情報を自身の職務の便宜のために利用するためのいわゆる「メモ」と共通した側面がある。しかしながら、電子情報検索事業においては、情報提供を受けた関係各課の職員を通じて関係各課が電子メールの情報をその業務の中で活用することはあり得るし、むしろそのことが期待されているのであって、本件電子メールについて、職員が記録された情報を自身の職務の便宜のために利用するというようなメモに準じた評価をすることはできない。

エ よって、電子メールは公文書にあたらないことを理由にして行った実施機関

の本件処分は妥当ではない。加えて、本件電子メールにある情報は全てインターネット上で公開されている情報であって条例が定める「非開示情報」に該当するものを想定できないし、実施機関の説明においても本件電子メールの情報開示の方法として端末の画面を閲覧させる方法に拠ることは差し支えがないと説明していることから、本件電子メールについては、非開示情報の有無が問題となる余地はない。

したがって、実施機関は、本件電子メールのうち、本件開示請求日時点のものでメールボックス上に保存されているものについて、改めて文書を特定した上で開示決定を行うべきである。

(3) 本件開示請求の対象文書（印刷等された文書等）の公文書該当性について
ア 実施機関は不存在決定通知書において、本件開示請求の対象となっている文書等については、「公文書として」作成・管理していないとしており、危機管理・広報課又は関係各課のいずれにおいても本件電子メールの情報が印刷等された文書等は一切存在しないとするものか判然としない。

そこで、審査会では、本件電子メール自体が公文書にあたると思われる以上、本件電子メールとは別に本件電子メールの情報が印刷等された文書等も公文書として考えられるかについて以下のとおり検討した。

電子情報検索事業の運用についての実施機関の説明によれば、危機管理・広報課においては、全体の報告件数及びその中から関係各課に情報提供した件数を整理して報告書綴に記録するのみで、送信した電子メールの情報そのものを印刷等して保存することはないということであるし、関係各課においても、提供された情報を印刷等して保存すべき義務ではなく、また、職員が送信された情報を必要有意な情報と認めたとしても印刷等は任意になされるもので、本件電子メールの情報が印刷等された文書等が存在するとは限らないということである。このような実施機関の説明に不合理な点はなく、少なくとも危機管理・広報課が関係各課宛に送信した電子メールの情報を印刷等して保存しているとは考え難い。

また、仮に本件電子メールの情報が印刷等された文書等が存在するとしても、あくまで当該職員がその職務の便宜のために保存しているものであって公文書ではないというべき余地があるのであって、本件電子メールの情報が印刷等された文書等の全てを「組織的に用いるもの」と考えることはできない。なお、本件電子メールについては、前記したとおり、その性格上、特定の職員のみが情報を利用するに止まるというような評価はできないことから、保存されているものは全て組織的に用いるものとして公文書にあたると思われることになるが、印刷等された文書等については、内容の点で本件電子メールの情報と同じ

であったとしても、その態様は本件電子メールと同じであるとは限らないし、また、性格においても特定の職員のみが情報を利用するに止まるものがあり得るのであって、結論において矛盾するものではない。

それゆえ、本件電子メールの情報が印刷等された文書等が存在する場合には、それが公文書に該当するか否かについて、文書等の内容、その保存状況や利用状況の他、電子メールの情報が印刷等されるに至った経緯といった事情を考慮して個別具体的に判断することになるというべきである。

イ この点、本件処分は、本件電子メールが公文書にあたらぬことを前提とするものであるところ、この前提が妥当でないことは前記したとおりであるし、また、危機管理・広報課が本件電子メールの情報を印刷等して保存していることは考え難いが、関係各課には何らかの文書等として保存されている可能性を否定できない。

したがって、実施機関は、関係各課において本件電子メールの情報が印刷等された文書等で存在するものがあれば、それについて改めて文書を特定した上で、公文書と認めるものについて開示決定等を行うべきである。

(4) 公文書の管理状況と情報非開示の不当性について

ア 実施機関が理由説明書において、本件電子メールは「公文書として存在していない。」と説明しているのに対して、異議申立人は意見書において、「メールを作成していないという意味であれば公文書管理法第4条に、メールを既に削除したという意味であれば同法第6条にそれぞれもとり、ずさんな管理状況にあるとの指摘も免れない。」と主張する。

しかしながら、まず、審査会において危機管理・広報課の端末を確認したところ、電子情報検索事業に基づいて情報提供のための電子メールが作成されている事実が認められた。また、文書規程等によれば文書等の内容、態様、性格等に応じて個別に保存の有無や保存する場合の保存期間が定められているのであって、公文書が一様に管理された上で存在していなければならないということにはならない。このことは本件電子メールについても同様であって、文書規程等に従った取り扱いがなされている限りにおいては、現に存在していないことにより、情報開示されないものが生じたという結果になったとしても、これをもって情報公開の趣旨に反して不当ということにはならない。

イ この点、電子メールは文書規程第2条13号にいう電磁的記録（電子的方式で作られた記録）であり、実施機関の説明によれば、電子メールについても従来から文書規程等に従った対応がなされているということであるが、前記したとおり、本件電子メールについては、送信又は受信した職員の判断で削除ができるということであるし、また、実施機関の説明によれば、県で運用している

「電子メールシステム」の技術上の理由から職員個人のもの所属のものとは問わず、送受信後90日で自動的に各メールボックスから削除されることになっているため、本件電子メールの中で既に削除されたことにより存在しないものがあるということである。

したがって、本件電子メールについては、文書規程等による管理の対象になっていなかったために現状において削除されたものがあるという実施機関の説明を不合理ということはできず、削除されたことによって情報開示されないことを不当ということもできない。

以上のことから、「1 審査会の結論」のとおり答申する。

6 審査経過

審査会の審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成 24 年 12 月 20 日	・ 実施機関からの諮問書を受理
平成 24 年 12 月 28 日	・ 実施機関からの理由説明書を受理
平成 25 年 1 月 16 日	・ 異議申立人からの意見書を受理
平成 25 年 1 月 30 日 (平成 24 年度第 4 回審査会)	・ 審 議
平成 25 年 2 月 15 日 (平成 24 年度第 5 回審査会)	・ 審 議
平成 25 年 2 月 26 日 (平成 24 年度第 6 回審査会)	・ 審 議
平成 25 年 3 月 29 日	・ 答 申

(参考)

佐賀県情報公開・個人情報保護審査会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏名	役職名等	備考
池田 宏子	佐賀女子短期大学非常勤講師	会長職務代理者
井上 禎男	福岡大学法学部准教授	
小野 壽子	税理士	
原 まさ代	(公社)全国消費生活相談員協会参与	
松尾 弘志	弁護士	会長

(答申日現在)