

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、改めて対象公文書を特定の上、開示決定等を行うべきである。

2 審査請求に至る経過

（1）公文書の開示請求

審査請求人は、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 条の規定により、実施機関に対して、令和 5 年 11 月 20 日付けで「2023 年 1 月 1 日から 11 月 20 日までの間に、佐賀県政策企画チーム及び環境課が、九州防衛局との間でやりとりしたメール（添付ファイルを含む）」についての開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

（2）実施機関の決定

実施機関は、本件開示請求に対して、「請求のあった九州防衛局とのメールは、公文書（組織的に管理・共有するもの）として存在していないため」として、令和 5 年 12 月 1 日付けで本件開示請求について、公文書不存在決定（以下「本件処分」という。）を行った。

（3）審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定により、令和 5 年 12 月 22 日付けで実施機関に対して審査請求を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、審査請求書、反論書等において概ね次のとおり主張し、本件処分の取消し及び対象公文書の全部開示の決定を求めている。

（1）実施機関のホームページでは、九州防衛局からメールにより提供されたと思われる電磁的記録媒体（PDF ファイル）が公開されており、実施機関には当該ファイルが公文書として存在するはずである。

（2）本件開示請求では、「メール（添付ファイルを含む）」として開示請求を行ったにもかかわらず、実施機関では、メール本文が公文書として存在していないこと

のみをもって本件処分を行っている。

なお、実施機関は、令和5年12月11日付けで「2022年11月1日から2023年12月11日の間に佐賀県政策企画チームが九州防衛局から取得した文書、図画、写真及び電磁的記録」という別途の開示請求において、添付ファイルについて開示決定を行っている」と説明しているが、当該開示請求は本件処分とは別処分であり、本件処分が不当であることに変わりはない。

- (3) 審査請求人が九州防衛局に対して、「2023年1月1日から12月7日の間に、佐賀空港への自衛隊オスプレイ等配備計画に関連して、九州防衛局と佐賀県との間でやりとり（送受信）されたメール（添付ファイルを含む）」についての開示請求を行った結果、九州防衛局は実施機関あてに送付したメール（添付ファイルを含む。）について開示決定を行っており、同局では、実施機関とのメール（添付ファイルを含む。）が公文書として取り扱われている。

#### 4 実施機関の主張の要旨

実施機関は弁明書等において概ね次のとおり主張し、本件処分は妥当であると述べている。

- (1) 電子メールは、メール本文及び添付ファイルを含めて公文書として取り扱うこともあるが、本件開示請求に係る電子メールについては、公文書として組織的に管理・共有する必要があったものは添付ファイルのみで、時候の挨拶等を内容とするメール本文はその必要がなかった。
- (2) 九州防衛局との間でやり取りした電子メールのうち、組織的に管理・共有する必要があったものは添付されたファイルのみであり、当該添付ファイルは、県のホームページで掲載するなどのため、組織的に管理・共有している。しかしながら、本件開示請求に係る電子メール（添付ファイルを含む。）自体は公文書として組織的に管理・共有していないため、公文書不存在決定を行った。  
なお、当該添付ファイルについては、審査請求人からの別途の開示請求に対して、対象公文書として特定し、開示決定を行っている（別途の開示請求の内容は上記3（2）参照）。
- (3) 各行政機関における情報公開に関する規程において、情報公開の対象となる行政文書（公文書）は、「…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…」（行政機関の保有する情報の公開に関する法律第2条第2項）、「…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…」（条例第2条第2項）と定められているように、何を組織的に用いるものかどうかの決定（対象公文書の特定）は各機関で行われるものであり、実施機関と他の行政機関とで請求の対象公文書が異なることはあり得る。

## 5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び実施機関の主張を踏まえて審査した結果、次のとおり判断した。

### (1) 電子メールの公文書該当性について

公文書開示請求の対象となる公文書とは、「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」と規定されている（条例第2条第2項）。

まず、「電磁的記録」とは、電子的方式、電磁的方式その他人の知覚によって認識することができない方式で作成された記録を意味し、送受信された電子メールも当然にこれに含まれる。

次に、「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」、すなわち、組織共用性については、「文書の作成又は取得の状況」、「文書の利用状況」及び「文書の管理の状況」等から総合的に考慮して実質的に判断する必要があり、そのことは電子メールについても同様である。

### (2) 本件処分に係る電子メールの公文書該当性について

実施機関は、本件処分に係る電子メールが組織的に管理・共有するものではないことを理由として公文書該当性を否定し、本件開示請求に係る公文書は存在しないと主張していることから、本件処分に係る電子メールの組織共用性について判断する必要がある。

#### ア 電子メールにおける添付ファイルの取扱い

実施機関においては、添付ファイルのうち、組織的に管理・共有するものについては公文書として管理していること、当該公文書については別途に開示請求が行われ、当該請求に対して開示決定（全部開示決定）を行っていること、そもそも、本件開示請求は「(添付ファイルを含む)」と明記の上でなされていたものであったことからすれば、本件開示請求の時点で、別途の開示請求を待つまでもなく、添付ファイルを対象公文書として特定することは十分に可能であったはずである。さらに、実施機関は、対象公文書の特定に関して、本件開示請求に係る電子メールの本文が公文書に該当しないことを理由として当該メールの添付ファイルも本件開示請求に係る対象公文書として存在していない旨の主張をしているが、そのような考え方は明らかに不合理であり、到底容認することはできない。

すなわち、本件処分においては、添付ファイルについて対象公文書の特定が適切になされていなかったというべきである。

#### イ 電子メールにおける本文の取扱い

実施機関は、本件開示請求に係る電子メールの本文について、時候の挨拶等を内容とするもので、組織的に管理・共有するものではない、すなわち、組織とし

て共用する文書の実質を備えた状態のものではないと主張している。

確かに電子メールの本文が時候の挨拶のみである、あるいは、添付ファイルと同一内容のものについては、明らかに組織共用する必要がなく、添付ファイルのみの保存で足りることもあり得るところではある。

しかしながら、電子メールは、ヘッダ情報、メール本文、添付ファイルを内容とするものであり、後日、物事の過程や経緯を含めて、その内容を確認する上では、これらの情報を一体的に管理することが望ましいことから、明らかに組織共用する必要がないものを除いて、実施機関においてもそのような取扱いがなされていたものとする余地がある。

この点、審査請求人は、本件開示請求と同趣旨の開示請求を九州防衛局に対して行っており、審査請求人から、九州防衛局が開示した同局と実施機関との間で送受信された複数の電子メールが提出された。そこで、審査会において当該電子メールの本文の内容を確認したところ、その全てにおいて組織共用性が認められたことから、実施機関においても同様に、本件開示請求に係る電子メールの本文が本件開示請求時点で存在していたものと推認される。

すなわち、本件処分においては、少なくとも当該電子メールの本文も対象公文書に該当するため、その特定が適切になされていなかったというべきである。

以上のことから、実施機関においては、本件開示請求に係る対象公文書を特定した上で、改めて開示決定等を行う必要があるため、前記「審査会の結論」のとおり判断した。

## 6 付言

県の情報公開制度は、条例で「県民の知る権利を尊重する」と規定されていることに象徴されるように、県の情報公開への積極的な姿勢を理念とし、県政を付託した県民に対し、県がその諸活動の状況を明らかにする責務を全うするとともに、県民本位の開かれた県政の発展を図ることを目的とするものである。

現在において、電子メールは、実施機関を含めた地方公共団体において業務を遂行する上で欠かすことができない通信手段であり、他の通信手段と同等か、それ以上に活用されているところである。本件開示請求も、実施機関と他の行政機関との間で送受信された電子メールにある情報を知ろうとするものであった。

そもそも、条例においては、開示請求の対象となる公文書を「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」と規定されているところであり、実施機関としては、電子メールであっても、紙媒体や電子媒体等で管理されている他の公文書と同様に、県民本位の開かれた県政の発展を図るという県の情報公開制度の理念と目的に則って、自らが慎重に開示請求の対象になった文書の公文書該当性を判断した上で開示決定等を行うべきである。

本件処分については、この慎重さを欠いていたと言わざるを得ず、県の情報公開

制度の理念と目的に明らかに反するものである。

県にあっては、実施機関の一部において、公文書開示請求について適正な事務処理がなされていなかったことを真摯に受け止め、今後、このようなことがないよう、公文書開示請求についての適正な事務処理の徹底に努めていただきたい。

## 7 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          |
|----------------------------|------------------|
| 令和6年4月23日                  | ・ 諮問実施機関から諮問書を受理 |
| 令和6年6月26日<br>(令和6年度第1回審査会) | ・ 審 議            |
| 令和6年8月27日<br>(令和6年度第2回審査会) | ・ 審 議            |
| 令和6年9月30日                  | ・ 答 申            |

(参考) 調査審議した佐賀県情報公開・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 |
| 城野 一憲  | 福岡大学法学部 准教授        |         |
| 原 まさ代  | (公社) 全国消費生活相談員協会参与 |         |
| 古川 千津子 | 税理士                |         |
| 松尾 弘志  | 弁護士                | 会長      |