

## 答 申

諮問第73号

### 第1 審査会の結論

和歌山県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった用地対策課に対する別紙に記載の公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）について行った非開示決定は、妥当である。

### 第2 異議申立てに至る経過

- 1 異議申立人は、和歌山県情報公開条例（平成13年和歌山県条例第2号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、平成24年1月8日付けで本件開示請求を行った。
- 2 実施機関は、本件開示請求に対しては、「作成又は取得していないため」との理由で対象公文書を保有していないとする非開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成24年1月17日付け用第402号で異議申立人に通知した。
- 3 異議申立人は、平成24年2月29日付けで行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し異議申立てを行った。

### 第3 異議申立ての内容要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、実施機関の行った非開示決定を取り消し、全て開示せよというものである。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、審査会における説明及び意見の陳述によって、本件処分に関して主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件開示請求に至った経緯は、和歌山県が文書を毀棄又は

隠蔽し「平成13年3月23日付公図訂正（字東山田地区）」により不正な手段で公図訂正を実施した挙げ句、不正公図訂正により「袋地」を作り、財産上莫大な損害を県民に与え、是正を求める被害者（異議申立人）に公文書毀棄又は隠匿・隠蔽した上で責任逃れをしたことに起因している。

- (2) 本件開示請求について、実施機関は「作成又は取得していない」理由で非開示決定を行っているが、実質指示書は、某振興局より情報提供を受けている。ただ当該振興局担当者には此所で情報提供されたとは他言しない約束であった。異議申立ての趣旨は、実質存在するから、処分を取り消せというものである。
- (3) 当初は海草振興局建設部にだけ開示請求を行っていたが、県全部ならどうなのかということで、海草振興局建設部以外の建設部に開示請求を行った。その際、用地対策課担当者が各振興局建設部に一斉メールを送っていた。なぜ、こんな対応をされるのか、暗号により指示があるのではないかと思った。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が非開示決定通知書、異議申立てに対する理由説明書及び審査会における説明並びに意見の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

##### 1 本件処分について

本件開示請求の内容は、別紙のとおりであり、用地対策課における対象公文書を「平成23年10月7日付けで各建設部宛に行政パソコンから送信した『〇〇氏の対応について』と題する E-mail」（以下、「『〇〇氏の対応について』と題する E-mail」を、本件メール(a)とする。）及び「Encoding : base64 の暗号全てと base 64 以外のすべて」（以下、「Encoding : base64 の暗号全てと base 64 以外のすべて」を(b)とする。）と特定した。本件メール(a)は、その当時の用地対策課の職員が、期限延長通知書の書式や記入方

法がよく分からないとの電話連絡を受けたため、各建設部の担当者、課長及びグループリーダー宛に情報提供として一斉送信したものである。本件メール(a)は、開示決定等期限延長通知書のサンプルを添付し、開示請求に対してはこのような対応をするというルールの説明を、電話連絡の代わりに職員アドレスから送信したもので、プリントアウトせず、メール自体も破棄されており、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いえないため、「作成又は取得していないため」の理由により非開示決定を行った。

また(b)は、ファイルを添付して送信する際の置換ルールの一つで、送信時に情報を一定のルールに従ってデータに置換し、受信後に元の情報に復元するという手法であり、インターネット上の電子メールでは、base64を用いるのが標準的である。このことから、暗号に関する公文書は作成していないため、「作成または取得していないため」との理由により、非開示決定とした。

## 2 電子メールの取扱いの実情について

実施機関では、行政パソコンから送受信する電子メールについては、平成19年3月28日策定の「電子メール等を活用した庁内等文書事務の手引き」に従って、使用している。また、各職員に割り当てられている職員アドレスに送信された場合、職場で共有した方がいいと考える場合は、プリントアウトし、皆に配布したり、メール自体の保存も行っている。

## 第5 審査会の判断

当審査会は、本件処分の当否につき審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 基本的な考え方

条例は、その前文及び第1条で記されているように、県民の「知る権利」を尊重し、県の機関の有するその諸活動を県民に「説明する責務」が全うされるようにするとともに、県民の県政に対する理解と信頼を深め、公正で民主的な開かれた県政を一層推進することを目的と

して制定されたものである。

したがって、当審査会は県民の公文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、関係条項を解釈し判断することとした。

## 2 情報開示の対象となる公文書の要件と本件メール(a)の公文書該当性及び本件メール(a)に係る処分の妥当性について

### (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については、条例第2条第2項で「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム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。」と定義している。

このことから、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」（以下「要件①」という。）、「当該実施機関の職員が組織的に用いる」（以下「要件②」という。）、「当該実施機関が保有している」（以下「要件③」という。）の3点について検討することが必要である。

イ まず、要件①についてであるが、およそ実施機関の業務に関係するものとして作成又は取得したものであれば、要件①に該当する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、文書等の作成又は取得の経緯において、管理監督者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えるべきである。

ウ 次に、要件②については、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しており、その判断は、文書の「作成又は取得の

状況」(以下「要件②-1」という。)、 「利用の状況」(以下「要件②-2」という。)、 「保存又は廃棄の状況」(以下「要件②-3」という。)などを総合的に考慮して実質的な判断を行うことになると考えられる。

エ 要件③とは、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公文書等によって保存されていることが必要条件であって、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り、保存期間を過ぎた文書等であっても、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公文書(電子メール)の公文書該当性及び本件メール(a)に係る処分の妥当性について

ア 本件開示請求の内容は別紙のとおりであり、実施機関は、請求対象の一つを「平成23年10月7日付けで各建設部宛に行政パソコンから送信した本件メール(a)」と特定した。本件メール(a)は、異議申立人からの2件の公文書開示請求に対し、各建設部から期限延長通知書の書式や記入方法がよく分からないとの電話連絡を受けたため、その当時の用地対策課の職員が開示決定等期限延長通知書のサンプルを添付して一斉送信したものである。

このメールが条例上の公文書に該当するかどうかを判断するには、本件メール(a)について前述の要件①から③の3点について検討することが必要である。

イ 要件①の状況については、用地対策課の開示請求の取扱いに係る各振興局建設部に対する文書のため、職務上作成したものと認められ、要件①に該当すると考えられる。

ウ 要件②の状況については、実施機関の主張によれば、手引きの中の「庁内担当者間の電子メールの活用」の項目で示された「所属間の軽易な照会(政策判断の伴わない単なる事実報告のような決裁案件とならないもの)については、電子メールを活用してください。」「組織内で共用しない

限り、電話照会時のメモと同様に公文書に該当しませんので、保存する必要はありません。」との記載に従い、本件メール(a)を公文書と認識せずメモと判断し、電子メールの情報を紙にプリントアウトせず、電子メール自体の削除を行ったとのことである。

本件における公文書への該当性の判断については、要件②-1、要件②-2及び要件②-3を検討することとなる。要件②-1は本件メール(a)については、直接的にも間接的にも管理監督者の指示等はなく、職員が単独で作成したとのことであるが、ただし、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用する予定のものでもないと判断される。要件②-2としては、本件メールを各振興局担当者等へ送信した情報提供のメモである旨主張するが、業務上有用な情報提供として各振興局担当者に送っているものであり、このことから組織としての利用がされていると認められる。要件②-3については、公文書としての認識はなかったため、職員の判断で廃棄し、保存されていない。以上のことから、総合的に考えると要件②に該当した可能性は否定できない。

エ 要件③の状況については、本件メール(a)は庁外とのメールの送受信の可能な外部メールを使っており、手引きによれば、「外部メールの整理」という項目があり、各個人用フォルダの容量は一定しかなく整理することが求められており、電子メールについては、電子メールの利用者のみの判断で削除できるようになっている。

今回は、本件メール(a)を発信した職員が公文書として認識せず、電子メールの情報を紙にプリントアウトしたり、電子メール自体を職員共用の保存場所で保存処理していなかったため、廃棄され存在しないとする実施機関の説明は、不合理で不自然とまではいえないと考えられるが故に、要件③に該当しない。

オ 前述の要件①から③の状況から総合的に考えると、本件メール(a)は、公文書に該当した可能性は否定できないが、既に存在しないため、実施機関が行った非開示決定は、妥当である。

### 3 (b)に係る本件処分の妥当性について

(b)について、異議申立人は暗号により指示があるのではないかと考えているが、実施機関は、Encoding : base64は暗号でもなく、それ以外の暗号も存在しないとの主張であり、メールにファイルを添付して送信する際の置換ルールの一つであるとの実施機関の説明に矛盾はなく、不合理ではない。

よって、実施機関が行った非開示決定は妥当である。

### 4 結論

以上の理由により、当審査会は、冒頭「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、異議申立人は、地図訂正において不正が行われた等種々の主張をしているが、当審査会は、条例第19条の規定に基づく実施機関からの諮問に応じ、実施機関が行う開示決定等の妥当性について調査審議する機関であり、異議申立人の当該主張の是非については、当審査会の判断するところではない。

## 第6 答申に至る経過

年 月 日	審査の経過
平成24年 3月16日	○諮問（実施機関）
平成24年 4月11日	○実施機関からの理由説明書を受理
平成25年 5月30日	○審議
平成25年 6月14日	○審議

平成26年 6月17日	○審議
平成26年 7月29日	○実施機関からの説明及び意見の聴取
平成26年 8月27日	○異議申立人からの説明及び意見の聴取
平成26年 9月29日	○審議
平成26年10月27日	○審議
平成26年11月18日	○審議
平成26年12月15日	○審議



【別紙】

本件開示請求の内容

請求日	請求内容
平成 24 年 1 月 8 日	<p>別紙 E - mail : ○○○○○○○○ o0034 @ pref.wakayama.lg.jp 情報 公開 8 開示決定等期限延長通.jtd Content-Type : application/octet_stream Content-Encoding:base64</p> <p>この E - mail は和歌山県の公式指示用通信システムであるのか、 個人的通信手段であるのか及び Encoding : base64 の暗号全て開示、 base64 以外のすべてについても開示。</p>