

答 申 書  
(答申第11号)  
平成18年1月19日

---

1 審査会の結論

総務部知事室秘書課の職員が道職員に向けて発信した若しくは道職員から受信した電子メールの内容が分かる文書を、北海道知事の公文書選定方法により、一部開示としたことは妥当である。

2 異議申立ての経過並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明の要旨  
(省略)

3 審査会の判断

(1) 本件諮問事案に係る開示請求の対象公文書について

本件諮問事案に係る開示請求(以下「本件開示請求」という。)の対象公文書は、総務部知事室秘書課の職員が道職員に向けて発信した若しくは道職員から受信した電子メールの内容が分かる文書(印刷物と電磁媒体に記録されたものを含む。)で平成15年10月25日から11月7日までのものである。

(2) 本件諮問事案における審議について

ア 北海道知事(以下「実施機関」という。)は、本件開示請求に対して、37件の公文書を開示し、そのうち平成15年11月5日付け「11月6日(木)幹部日程表」中の来訪記者の氏名を北海道情報公開条例(平成10年北海道条例第28号。以下「条例」という。)第10条第1項第1号に規定する非開示情報に該当するとして一部開示決定処分(以下「本件処分」という。)を行った。

イ 実施機関の本件開示請求に対する公文書の選定は、①秘書課職員に対し、条例とその解釈を定める「北海道情報公開条例の施行について(平成10年4月1日北海道総務部長通達。以下「通達」という。)」を示し、それぞれのメールアカウント内から公文書に該当する電子メールの提出を依頼、②それを担当者が集め、公文書に該当するか否かを調べ、さらに選別、③法制文書課行政情報センターとの協議の中で、①、②で除外しきれなかった非公文書を除外するという方法で行われた。

ウ 異議申立人は、本件処分の決定に至るまでの公文書選定方法に不当な点があり、不存在にした相当量の公文書があるため、本件処分のやり直しと秘書課職員が道職員と取り交わしたすべての電子メールの開示を求めていることから、その妥当性について判断することとする。

(3) 本件処分の妥当性(公文書の該当性)について

ア 条例第2条第2項は、公文書について「実施機関が作成し、又は取得した文書、図画及び写真(これらを撮影したマイクロフィルムを含む。)並びに電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他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をいう。」と定義している。

さらにその解釈として通達では、次のように記載されている。

- ・ 「実施機関が管理している」とは、知事の所掌事務に係る公文書の管理に関する規則(平成10年北海道規則第46号)等に基づいて、実施機関が保管又は保存していることをいう。
- ・ なお、「実施機関が管理しているもの」であれば、決裁、報告等の手続が外形

的に省略されているものでも対象公文書となるものである。

- ・ また、「当該実施機関が組織的に用いるもの」とは、当該公文書がその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。したがって、①職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみに利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、②職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、③職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものに該当しない。
  - ・ 作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要なものとして他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。
- イ 以上述べたように、秘書課職員が道職員と取り交わしたすべての電子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、電子メールについて「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」に該当するかを判断するのが適当であり、そのためには、通達に掲げる①作成又は取得の状況、②利用の状況、③保存又は廃棄の状況の3点について検討することが必要である。

以下、通達に掲げる3点について、北海道行政情報コミュニケーションシステム操作手順書（道企画振興部情報政策課作成。以下「操作手順書」という。）の記載内容により検討する。

#### (ア) 作成又は取得の状況

操作手順書によると、電子メールは、相手の時間や状況を気にすることなく情報のやり取りを行うことができ、電子メールを電話やFAX、伝言メモの代わりに使用することで、仕事上の割り込みを少なくし、早く確実に情報をやり取りすることができるとする。

このことは、電子メールが電話や伝言メモの代わりに用いられることを想定した操作手順書の記載内容であるが、これをもって、すべての電子メールが条例上の公文書に該当しないと断言できない。

以上のことから検討すると、電子メールのうち一部は、職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであると言えるものであり、また、電子メールのすべてが、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものとは言えないと考える。

#### (イ) 利用の状況

操作手順書によると、電子メールは電話やFAX、伝言メモの代わりに使用することが想定されていることから、電子メールのすべてが、業務上必要なものと

して他の職員又は部外に配付されたものとは言えず、また、他の職員がその職務上利用しているものとは言えないと考える。

(ウ) 保存又は廃棄の状況

操作手順書によると、「不要なメールを削除する」という項目があり、電子メールの削除については、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。

また、電子メールの容量については、受信メールについては10MBを超えると2MB分が自動的に削除され、8MBの電子メールが残り、送信メールについては5MBを超えると1MB分が自動的に削除され、4MBのメールが残ることになっている。

以上のことから検討すると、電子メールは、専ら当該職員の判断で処理できる性質のものであるが、電子メールのうち一部は、プリンタから印刷された文書又は電磁的記録として、組織的に管理している職員共用の保存場所で保存されているものがあることも否定できないと考える。

以上のことを総合的に判断すると、電子メールについては、上記で検討したように、公文書の定義で要件とされる「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」であるとは言えるものと言えないものがあり、電子メールには公文書に該当するものと該当しないものがあると認められる。

したがって、本件処分における電子メールが公文書に該当するものと該当しないものがあるとしたことは、妥当であると判断する。

(4) 本件処分の妥当性（公文書の選定方法）について

ア 異議申立人は、本件処分の決定に至るまでの公文書選定方法における一次判断を職員各自にゆだねている点に問題があり、24府県が行ったように、すべての電子メールを担当者がチェックするという手法を取り、速やかに開示決定をやり直すべきであると主張する。

イ 一方、実施機関は、各職員にすべてのメールを提出させることは通信の秘密上適切でなく、各職員が条例と通達に基づいて電子メールを選別することで目的は果たせるので、当方が採った公文書選定方法には問題がないと主張する。

ウ 操作手順書によると、電子メールの送受信を行うシステムであるグループマックスの利用については、利用者の機密を保護するために、起動時にパスワード入力を行うことになっているが、このパスワードは利用者本人しか知らないものであり、他者は決して利用することができないことになっている。

つまり、電子メールについても、メールアドレスを与えられた職員しか利用できないものであり、メールを受信するのも、送信するのも、削除するのも、その職員が責任をもって行うこととされている。

公文書の選定方法については、条例及び通達に基づく選別における客観性を保つためにも、すべての電子メールを特定の担当者が選別するのが望ましいと考えるが、上記で検討したように、電子メールの管理は、メールアドレスを与えられた職員が行うのであり、電子メールが公文書に該当するか否かの選別については、第一的には当該職員が条例及び通達の趣旨にのっとり行うことは技術的にはやむを得ないものと認められる。

したがって、本件処分における公文書の選定方法については、妥当性を欠くとま

では言えないと判断する。

以上のことから、結論のとおり判断した。

(5) 本件開示請求の対象文書の見分について

当審査会は、実施機関に本件開示請求の対象となった電子メールの内容が分かる文書の提示を求め、審査会において見分した。

ア 本件処分において条例上の公文書と判断された文書は、他課から秘書課への照会文又は通知文、秘書課から他課への照会文、秘書課が作成した知事日程又は幹部日程の各部局への通知文、知事の出席行事に係る他課からの資料の送付等であった。

これらの文書については、通達に掲げる①作成又は取得の状況、②利用の状況、③保存又は廃棄の状況を総合的に考慮して実質的な判断を行ったところ、「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」と認められるので、条例で定義する公文書に該当するものと解される。

イ 一方、本件処分において条例上の公文書ではないと判断された文書については、秘書課の各職員において廃棄されて現存していないため、当審査会においては、それらの文書が条例上の公文書に該当するか否かを判断することはできなかった。

しかし、電子メールの取扱いが基本的には各職員の判断にゆだねられていることからすれば、本件処分において条例上の公文書ではないと判断された文書が秘書課の各職員において廃棄され現存しないことはやむを得ないものとする。

なお、実施機関においては、今後とも、開示請求があったときは、異議申立て等に適切に対応できるよう努力されることを期待する。

#### 4 審査会の処理経過の概要

本件諮問事案についての処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 経 過
平成16年 3 月 5 日	○ 諮問書の受理（諮問番号285） ○ 実施機関から関係書類（①諮問文、②異議申立書の写し、③公文書開示請求書の写し、④公文書一部開示決定通知書の写し、⑤異議申立ての概要、⑥理由説明書、⑦対象公文書の写し）の提出諮問書の受理
平成16年 3 月 8 日	○ 新規諮問事案の報告
平成16年 3 月 30日 （第57回審査会）	○ 実施機関から本件処分の理由等を聴取 ○ 異議申立人の意見陳述 ○ 本件諮問事案の審議を第二部会に付託
平成16年11月25日 （第二部会）	○ 審議
平成17年 5 月 27日 （第 1 回審査会）	○ 本件諮問事案の審議を第一部会に付託
平成17年 6 月 27日 （第一部会）	○ 審議
平成17年 7 月 25日 （第一部会）	○ 審議
平成17年 9 月 20日 （第一部会）	○ 審議
平成17年 9 月 30日 （第一部会）	○ 審議
平成17年10月17日 （第一部会）	○ 審議
平成17年11月22日 （第一部会）	○ 審議
平成17年12月15日 （第一部会）	○ 審議

平成18年 1 月16日 (第 7 回審査会)	○ 答申案審議
平成18年 1 月19日	○ 答申