

市長と職員の一対一メールについて組織共用性が認められた事例

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所
【裁判年月日】 平成 28 年 9 月 9 日
【事 件 番 号】 平成 26 年（行ウ）第 286 号
【事 件 名】 非公開決定処分取消等請求事件
【裁 判 結 果】 一部認容
【参 照 法 令】 大阪市情報公開条例 2 条
【掲 載 誌】 公刊物未登載

LEX/DB 文献番号 25544119

事実の概要

大阪市（Y 市）情報公開条例 2 条 2 項は、同条例における「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」と規定している。

X は、同条例に基づき、Y 市長に対し、平成 24 年 11 月 17 日から同年 12 月 17 日の期間において市長と Y 市の職員（特別職を含む）が庁内メールを利用して一対一で送受信した電子メール（一対一メール）のうち、Y 市において公文書として取り扱っていないもの（本件文書）の公開を請求した。これに対して、市長は、本件文書は 2 人の間の送受信にとどまるものであり、組織共用の実態を備えていないから、公開請求の対象となる公文書に該当せず、したがって本件文書を保有していないとして、非公開決定を下した。

ところで、Y 市においては、市長が職員との間で送受信した電子メール（以下、単に「メール」という）について、次の（ア）～（ウ）に限って公開請求の対象となる公文書に該当すると解し、これらを専用フォルダに登録する取扱いをしていた。

- （ア）一対一メールのうち公用 PC の共有フォルダに保有しているもの又はプリントアウトしたものを他の職員が保有しているもの
- （イ）一対一メールの内容を転送先の公用 PC で保有しているもの
- （ウ）一対多数の形で送受信されたもの（いわ

ゆる同報メール、CC〔カーボンコピー〕、BCC〔ブラインドカーボンコピー〕を利用して送信されたメール）

上記の非公開決定を受けた X は、市長に異議申立てをしたが、同市情報公開審査会への諮問を経て、市長は異議申立てを棄却した¹⁾。そこで、X は、Y 市を被告として、上記非公開決定の取消し及び本件文書の公開の義務付けを求める訴えを提起した。

判決の要旨

「本件文書は、Y 市長が職員との間で庁内メールを利用して送受信した一対一メールから、公用 PC の共有フォルダに保有しているもの、プリントアウトしたものを他の職員が保有しているもの及び他の公用 PC（すなわち他の個人用アドレス）に転送されたものを除いたもの、つまり、上記一対一メールのうち、プリントアウトしたものを含め送受信者以外の職員に保有されていないものということになる。

このような本件文書の保存状況からは、本件文書が専ら個人の便宜のために作成、利用されていることがうかがわれる上、一対一メールは、その性質上、会議日程等の通知や調整といった、業務との関わりに乏しい事務的、単発的な事項の伝達に利用されることが少なくないものと思われる。以上のような作成、利用及び保存の状況にある電子メールは、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は至っていないというべきであるから、本件文書には『組織的に用いるもの』

に該当しない一対一メールが相当数含まれるものと考えられる。

しかしながら、①本件文書の送受信者の一方は、被告の業務を統括するY市長であるところ、Y市長は、その職責に鑑み、確定した職務命令を発したり、逆に職務命令に基づく報告を受けたりするなど、職員との間で、被告の業務と密接に関連し継続利用が予定される情報を頻回にやり取りすることが見込まれること、また、②被告の業務の中には緊急性及び迅速性が要請されるものがあり、そのような場合には、書面の受渡しに代えて電子メールの送受信により情報伝達を行うことも多いと考えられること、一方で、③上記①の情報は、その性質に照らし、口頭のみでやり取りされることが考え難いこと等の事情を併せ考えれば、本件文書が送受信された平成24年11月17日から同年12月17日までの1か月間に、Y市長が一対一メールを利用して職員に確定した職務命令を発したと、及び職員から職務命令に基づく報告を受けたことがあったものと推認される。そして、このような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一対一メールが利用された場合には、送受信者は、当該電子メールを個人用メールボックスに長期間にわたって保有し、必要に応じてコピーファイルを貸与された公用PC内の記録媒体に記録したり、プリントアウトしたものを保有したりするなどして、他の職員への配付や、後任者への引継ぎに備えて当該電子メールを保存することも十二分に想定される。

そうすると、被告が的確な反証を行わない本件においては、本件文書の中には、確定した職務命令及び職務命令に基づく報告に利用されたものがあると認めるのが相当であり、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というべきであるから、『組織的に用いるもの』に該当すると解すべきである。

「以上によれば、本件文書には、『公文書』（情報公開条例2条2項）に該当するものが含まれるというべきである」。

このように述べて、本判決は、本件文書の非公開決定の取消請求を認容した。なお、本件文書の公開の義務付け請求については、非公開情報が含まれている可能性を理由に棄却した。

判例の解説

一 メール組織共用性

本件では、市長と職員の間の一対一メールであって送受信者以外の職員によって保有されていないものが、「実施機関の職員が組織的に用いるもの」に該当するか（言い換えれば、組織共用性を持つか）が争点となっている（これらのメールが「職務上作成・取得」されたことについては争いが無い）。

本条例2条2項にいう「公文書」の定義は、行政機関情報公開法2条2項にいう「行政文書」の定義とほぼ同様であるので、後者に関する判例学説が参考になるが、「組織的に用いるもの」の意義については、(1)作成又は取得に関与した職員個人の利用にとどまるものはこれに該当しないこと、(2)当該行政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すること、(3)①文書の作成又は取得の状況、②文書の利用の状況、③保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して判断すべきことが説かれている²⁾。本判決も同様の考え方を示している。

上記の(1)から明らかに組織共用性を否定されるのは、備忘メモとして自分宛に送るメールであろう。この場合、送信者と受信者は同一職員であり、当該職員個人の利用にとどまっている。しかし、メールは通常は、他者に送信されるものである。それでは、市長と職員の間で送受信されたメールは常に組織共用性を認められるのだろうか。

二 送受信者以外の職員による利用を要するか

組織的に用いられる文書を組織共用文書と呼ぶが、この表現からも明らかなように、「組織的に用いる」とは、少なくとも2名の職員による利用を前提としている。なお、同時に2名以上の職員が利用することは必ずしも必要ではなく、後任者による利用のために保存される場合も、「共用」に当たると解される。また、当然ながら、ここでの利用は職務上の利用を指す（私的な「共用」は除外される）。

ところで、Y市は、市長と職員の一対一メールであっても、①公用PCの共有フォルダに保有しているもの、②プリントアウトしたものを送受信者以外の職員が保有しているもの、③他の公用PC（つまり他の個人用アドレス）に転送されたも

のについては公文書性を、したがって組織共用性を認めている³⁾。すなわち、メールの受け手（受信者に加え、受信者によりメールが転送された転送先の職員、送信者または受信者によってプリントアウトされたメールを受け取った職員等を含む。なお、送信者がプリントアウトした場合も、それを渡された職員は「送り手」ではなく「受け手」である）が2名以上の職員であれば、組織共用性を認めている。ここでは、直接の受信者以外の「受け手」の存在を組織共用性の判断基準としているものと解される。

おそらく、Y市の取扱いにおいては、メールの利用者を専ら「受け手」に限定し、送信者による「利用」を念頭に置いていなかったのではないだろうか。それ故、メールの送受信の時点では、未だ「共用」が成立していないと考えられていたのではないか。

しかし、職員間でメールの送受信があった時点で、当該メールは送受信者という2名の職員により「共用」されていると考えるのが妥当であろう。

なぜなら、送信者にとっては（メールの作成の時点で利用といえるかは判断が分かれるかもしれないが、少なくとも）メールの送信の時点で当該メールを利用していると思われる（送信メールを後で読み返すことも「利用」であるが、情報を他者に伝達する時点で既に「利用」が成立している）し、受信者にとっては、転送やプリントアウトをするまでもなく、当該メールを読むことでそれを利用していることになるからである。メールが受信者に届いてから実際に当該メールが開かれるまでの間は、「受信者による利用のために保存されている状態」と理解できる。

この点について、本判決がどのような立場であるかは、必ずしも明らかではない。「他の職員への配付や、後任者への引継ぎに備えて当該電子メールを保存することも十二分に想定される」ようなメールに限定して組織共用性を認めている点に注目すると、Y市と同様に、複数の「受け手」による「共用」を基準にしているようにも解される。とはいえ、実際に送受信者以外の職員が保有する段階に至らなくても組織共用性を認めている点で、Y市の取扱いとは異なる。

三 「共用」と「組織共用」

メールの送受信の時点で、2名の職員による「共用」を認めることができるとしても、それが直ちに「組織共用」に該当するかは、一つの論点である。

この点については、3つの立場があり得よう。

第1に、組織共用性が認められるためには、市という行政組織を構成する局、部、課といった「単位組織」による共用を要とする立場が考えられる。ここでの単位組織は、特定の案件を処理するために設置される組織（プロジェクトチームやワーキンググループなど）を含むものとする⁴⁾。この立場によると、本文書は、市長と相手方職員との2名によって何らかの単位組織が構成されているのではない限り、組織共用性を否定されることになる。

もっとも、Y市自身がこの立場を採用していない。例えば、市長からA課の職員Bに送信されたメールを、Bが同課の別の職員Cに転送した時点で組織共用性を認めているのであって、A課の全職員が共用する（自由にアクセスできる）ことは必要とされていないのである。

第2に、「管理監督者」の関与がある限りにおいて、2名の職員による利用をもって組織共用性を認める立場が考えられる⁵⁾。ここでの「管理監督者」には、市長は当然のこととして、単位組織の長（局長等）も含まれると考えられる。本文書には必ず市長の関与が認められるので、この立場によれば、組織共用性は肯定されるであろう。

第3に、2名の職員の利用があるだけで組織共用性が認められるという立場が考えられる。この場合、管理監督者の関与は不要であるから、A課の職員2名が課長の承認なく自らの判断で文書を共用していれば、当該文書は組織共用性を認められることになる。この立場によっても、当然、本文書の組織共用性は肯定される。

さて、本判決の立場は、上記のいずれに該当するであろうか。第1の立場でないことは明らかであるが、本判決が市長等の管理監督者の関与を基準としているかは、判然としない。「本文書の送受信者の一方は、被告の業務を統括するY市長であるところ、Y市長は、その職責に鑑み、確定した職務命令を発したり、逆に職務命令に基づく報告を受けたりするなど、職員との間で、被告の業務と密接に関連し継続利用が予定される情報を頻回にやり取りすることが見込まれる」という

判示が、「市長の関与」を重視していると解するならば、第2の立場を採用するものと理解できるかもしれない。これに対し、この判示が「業務と密接に関連し継続利用が見込まれる」文書であることを重視していると解するならば、必ずしも市長等の管理監督者が送受信者の一方である必要はないと考えられる。

今後、市長や単位組織の長の関与がない職員間の一対一メールの開示が請求されたとき、組織共用性について裁判所がどのように判断するか、注目される⁶⁾。

四 本判決への疑問

本判決に対しては、以下のような疑問がある。

まず、本判決は、本文書が「専ら個人の便宜のために作成・利用」されていると述べるが、この判示の意味が分からない。繰り返しになるが、作成者（送信者）については、メモ代わりに自分宛にメールを送るのならばともかく、他の職員に送った時点で、もはや個人の便宜を超えている。受信者については、確かに、それを専ら自分のために利用することもあり得るだろうが、そのメールは既送信者によって利用されているものである。

次に、本判決は、市長と職員の一対一メールについては「会議日程等の通知や調整といった、業務との関わりに乏しい事務的、単発的な事項の伝達に利用されることが少なくない」のであってそのようなメールは「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は至っていない」と述べる一方で、「確定した職務命令」や「職務命令に基づく報告」といった「業務と密接に関連し継続利用が見込まれる」メールに限り、組織共用性を認めている。

しかし、日程調整メールが「業務との関わりに乏しい」とか「業務上必要なものとして利用されていない」といえるのか、極めて疑問である。また、「継続利用が見込まれない」メールといえるかも疑問である。確かに、会議の日程調整メールであれば、当該会議が終了すれば通常は用済みになるといえそうであるが、とはいえ、少なくとも会議開催前は繰り返し読み返されている可能性がある。なお、会議開催後であっても、当該メールが「業務上必要なものとして利用された」ことに変わりはない。このように、開示請求前に既に組織的に

利用された文書であるが開示請求後利用されることが予定されていないものについても、それが保存されている限り、説明責任の観点から、開示対象文書に該当すると考えるべきであろう⁷⁾。

そもそもメールには、送信者・受信者ともに、繰り返し読み返すことができるという特長がある。したがって、口頭や電話ではなくメールという情報伝達手段を選択した時点で、その内容を問わず、送受信者による継続利用が見込まれているといえるのではないか。

●——注

- 1) なお、Y市情報公開審査会は、非公開決定を妥当とする答申を行った(大阪市情報公開審査会答申第378号(平成26年8月29日))。大阪市HPを参照。
- 2) 総務省行政管理局(編)『詳解情報公開法』(財務省印刷局、2001年)23～24頁。裁判例として、東京高判19・2・14裁判所ウェブサイト、東京地判19・3・15裁判所ウェブサイト。
- 3) Y市のこのような取扱いは、むしろ先進事例として評価されてきたと思われる。参照、井上禎男「電子メールの公文書該当性」福法58巻3号(2013年)563～564頁。なお、同論文は直接的には佐賀県情報公開・個人情報保護審査会のある答申に関するものである。
- 4) 単位組織への着目については、小早川光郎(編著)『情報公開法——その理念と構造』(ぎょうせい、1999年)67頁「多賀谷一照執筆」から示唆を得た。なお、ここでは「組織単位」という表現が用いられている。
- 5) 総務省行政管理局・前掲注2)24頁は、「文書の作成又は取得の状況」を考慮するに当たっての具体的基準の一つとして、「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」を挙げる。
- 6) なお、メールではないが、上司の関与なく職員間で職務上共用されている文書の行政文書性につき、芝池義一『行政法読本(第4版)』(有斐閣、2016年)244頁の「設問」を参照。もっとも、ここでは、組織共用性ではなく、「行政機関が」保有している文書であるかが問われている。
- 7) 本判決によると、Y市においては職員の「個人用メールボックスには容量制限があるが、保存された電子メールが自動で削除される仕組みは採られておらず、不要となった電子メールは職員が適宜削除する必要がある」とされている。それにもかかわらず削除されていないということは、未だ業務上必要なものとして保存されていると解してよいのではないか。