

## 大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第298号）

〔 特定の管外出張に係る全記録部分公開決定審査請求事案 〕

（答申日 平成30年9月28日）

### 第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）の判断は妥当である。

### 第二 審査請求の経緯

- 1 平成29年8月9日、審査請求人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、次の内容について行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（行政文書公開請求の内容）

平成28年〇月〇日の動物愛護畜産課職員らの〇県への管外出張にかかる平成28年度及びそれ以降の出張者（〇〇、〇〇、〇〇ら）と〇〇、〇〇、〇〇間で交わされた電子メール等、関連文書、データ等の全記録（各職員に係る役職名等は、平成28年度のものです）

- 2 平成29年8月23日、実施機関は、本件請求に対応する行政文書（以下「本件行政文書」という。）を（1）のとおり特定し、条例第13条第1項の規定により、（2）に掲げる部分を除いた部分を公開することとする部分公開決定（以下「本件決定」という。）をし、（3）のとおり公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。

（1）本件行政文書

管外出張伺、支出命令伺書、精算書、復命書、メール文書（29/3/30、28/11/14、28/10/27、28/10/21、16:06、28/10/21、15:59、28/10/6）、上申書

（2）公開しないことと決定した部分

管外出張伺：印影、支出命令伺書：印影・口座情報・個人最寄駅、精算書：個人最寄駅、復命書：印影・個人名、メール文書：個人名、上申書：個人名

（3）公開しない理由

条例第9条第1号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、個人の氏名、住所、電話番号、年齢、資格、職歴、印影が記録されており、これらは特定の個人が識別される個人のプライバシーに関する情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる。

- 3 平成29年9月19日、審査請求人は、本件決定を不服として、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、実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 第三 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取り消す、との決定を求める。

#### 第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

##### 1 審査請求書における主張

審査請求にかかる処分は、次の点が違法不当である。

本件処分時に、担当課から「メールは3名以上にかかるものが（部分）公開対象」という旨の説明があったが、別添の大阪府ホームページに掲載の「電子メール公開の考え方」（平成21年8月5日更新）（作成所属：府民文化部府政情報室情報公開課情報公開グループ）によれば、いわゆる「1対1メール」も（部分）公開対象との記述があり、先の担当課の説明（3名以上にかかるものが（部分）公開対象）と齟齬が生じている。

よって、本件処分では本来（部分）公開対象である電子メール等が（部分）公開されていない可能性があり不当であるため、ここに審査請求を行うものである。

（添付資料）

「電子メール公開の考え方」（平成21年8月5日更新）（別紙1）

（作成所属：府民文化部府政情報室情報公開課情報公開グループ）

##### 2 反論書における主張

###### （1）反論の趣旨

処分庁の弁明内容により、本件については後述の理由（項目（2））があるため、関係文書等の情報公開（開示）が求められる。

###### （2）弁明より公開（開示）が求められる理由

ア 情報公開請求の対象は、不適正な公金（旅費）支出に係る関係文書等であること

本件は、「平成28年〇月〇日動物愛護畜産課職員らによる〇県への管外出張」に関するもので、下記の問題点等を含んでおり、不適正な公金支出にかかる事実関係等を詳らかにするため、関係文書等が公開（開示）される必要がある。

イ 「平成28年〇月〇日動物愛護畜産課職員らによる〇県への管外出張」について

本件では、本府の旅費関係例規等で認められない高額な「航空機利用による旅費」が一部の職員に対して支出されている。また同行の職員らに対しては、結果的に例規等どおりの鉄道利用となった一連の経緯の中で、同人らが事前に購入した航空券の払戻し時に発生し負担が生じたキャンセル料を、所属関係者のカンパによる私費（ポケットマネー）で支払ったという事実が確認されている。職員の出張にかかる旅費は言わずと知れた税を原資とする公金であり、これらに関する不適正かつ不明朗な処理については、このまま放置することは許されず、事実関係等を明らかにした上で、是正等を行う必要がある。

以上が、処分庁の弁明内容より、関係文書等の情報公開（開示）を求める理由である。

###### （3）添付資料

ア 「平成28年〇月〇日付け動物愛護畜産課職員らによる〇県への管外出張」について（別紙2）

イ 「平成28年〇月〇日付け〇県への出張」にかかる経緯等の時系列での記録（別紙3）

ウ その他の資料（別紙4）

#### 第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

#### 1 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

#### 2 本件の経過

審査請求人は、平成29年8月9日付け（大阪府府政情報センター受付平成29年8月9日第804号）で「平成28年〇月〇日の動物愛護畜産課職員らの〇県への管外出張にかかる平成28年度及びそれ以降の出張者4名と〇〇、〇〇、〇〇間で交わされた電子メール等、関連文書、データ等の全記録」について行政文書公開請求を行った。

平成29年8月23日付け動畜第〇号により、条例第9条第1号に該当する個人情報部分を非公開とした管外出張伺、支出命令伺書、精算書、復命書、メール文書及び上申書について部分公開決定を行った。

#### 3 弁明の理由

審査請求人は、処分庁から「メールは3名以上にかかるものが（部分）公開対象」という旨の説明があり、大阪府の情報公開制度と齟齬があり本来の公開対象である電子メール等が公開されていないとの主張である。

公開文書の特定に際しては、今回の公開請求の内容が、出張者と〇〇、〇〇、〇〇の間で交わされた電子メール等も含まれることから、行政文書システム内の保存文書のほか、所属の共有フォルダ、当該出張者及び当時の旅費担当等関係者の個人メールボックスや個人ハードディスク内のデータについて、出張先との調整資料、出張内容に関する打ち合わせ資料、旅費支出に関する情報共有資料、旅行行程・利用交通手段に関する情報共有資料について組織として共有された文書の存在を確認した。

電子メールについては、1人対多数の同報メール等は組織文書として公開対象であるが、1人対1人のメールのうち「公用PCの共有フォルダで管理しているもの、プリントアウトしたものを当事者以外の職員が管理しているもの及び1対1メールの内容が転送先の公用PCで管理されているもの」については公開対象にしているが、1対1メールのうち「当事者が公用PCのマインドキュメント、メールボックスで管理されているものや、プリントアウトしたものを当事者のみが管理している場合のように、個人間のやりとりにとどまるものであって組織としての共有文書の実質を備えていないものや、職員個人が自由に廃棄等の処分ができるもの」については公開の対象にしていない。

これらの作業により特定されたすべての公文書について、部分公開決定を行い、開示の際には「組織として共有され、公文書として存在するのは、これらの文書のみです」と説明のうえ部分公開決定通知書を手交した。

#### 4 当審査会における説明

実施機関は、本件行政文書を特定するに当たり、審査請求人に趣旨確認したところ、「平成28年〇月〇日の大阪府環境農林水産部動物愛護畜産課職員らの〇県への管外出張に係る出張伺い、経費・精算の文書、復命書及び旅行行程、利用交通手段に関する職員間で情報共有された資料でメール文書、電子データを含む。」とのことであった。実施機関は、上記3弁明の理由記

載のとおり電子メールについても1人から複数人に送信したものは、行政文書として特定して公開したが、職員が庁内メールを利用して1人対1人で送受信した電子メール（以下「1対1メール」という。）については、職員が自己の電子メールアドレスを用いて1人の職員に対し送信し、又は1人の職員から受信した電子メールであって、転送、用紙への印刷その他の方法により他の職員等と共有していないため、組織として保存しておらず、行政文書に当たらないから、本件決定の対象として含めていない。このことについては、審査請求人に開示する際、実施機関の職員が審査請求人に説明した。

## 5 結論

以上のとおり、本件決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

## 第六 審査会の判断

### 1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、「知る権利」を保障し、そのことにより府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、一方では公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

### 2 本件審査請求の対象となる行政文書について

審査請求人は、本件行政文書以外にも行政文書公開請求の対象となりうる1対1メール（以下、審査請求人が行政文書公開請求の対象となりうることを主張する1対1メールを「本件電子メール」という。）が存在し、これらが公開されていない旨主張している。

### 3 電子メールの「行政文書」該当性について

#### (1) 条例の定め

条例第6条による行政文書公開請求の対象となるのは「行政文書」であり、条例第2条第1項において、「行政文書」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、写真及びスライド（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。以下同じ。）並びに電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識できない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）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

関が管理しているもの（ただし、実施機関が、府民の利用に供することを目的として管理しているもの及び不特定多数のものに販売することを目的として発行されているものを除く。）をいう旨規定している。ここでいう「組織的に用いるもの」とは、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・保存されている状態のものを意味する。

## （２）電子メールと行政文書管理

電子メールの管理の特例に関する規則（平成21年大阪府規則第56号。以下「規則」という。）第2条各号は行政文書に当たる電子メールを列記しており、同条各号を具体的に示したものが別紙1の「電子メールの公開の考え方」である。「電子メールの公開の考え方」は、組織共用の実質を備えた状態で管理されている電子メールは、行政文書に当たり公開請求の対象となるとする。

具体的には、次のアに掲げる電子メールが公開請求の対象になり、イに掲げる電子メールは公開請求の対象にならないとする。

- ア（ア） 1対1メールで公用PCの共有フォルダで管理している電子メール又はプリントアウトしたものを当事者以外の職員が管理している電子メール
  - （イ） 1対1メールで当該メールの内容が転送先の公用PCで管理されている電子メール
  - （ウ） 1対多数の電子メール（同報メール、CC、BCC）
- イ（ア） 1対1の送受信に留まる1対1メールで、当事者が公用PCのマインドキュメント若しくはメールボックスで管理又はプリントアウトしたものを当事者が管理している電子メール
  - （イ） 府の機関が管理していない私用PCで管理している電子メール

## 4 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

審査請求人は、本件電子メールが本来公開請求の対象であると主張するが、行政文書公開請求の対象は上記3（1）のとおり行政文書であるから、本件電子メールの行政文書該当性について以下において検討する。

本件電子メールは、実施機関の説明によると、職員が自己の電子メールアドレスを用いて1人の職員に対し送信し、又は1人の職員から受信した電子メールであって、転送、用紙への印刷その他の方法により他の職員等と共有していないものとして、実施機関において行政文書として取り扱わなかった電子メールであるとのことである。本件電子メールは、上記3（2）イ（ア）に該当し、「電子メールの公開の考え方」にいう行政文書公開請求の対象となる行政文書に該当しない。また、当審査会において本件電子メールの内容を確認したが、これらは、担当者間の事務的なやり取りに過ぎず、実施機関がその組織において、業務上必要なものであるとは言えなかった。仮に「電子メールの公開の考え方」が定めるもの以外に1対1メールで行政文書公開請求の対象となるものがあると判断することができるとしても、本件電子メールは、条例第2条第1項にある「組織的に用いるもの」に該当せず、行政文書に当たらない。

よって、本件電子メールは、行政文書公開請求の対象にならず、本件決定は妥当である。

5 結論

以上のとおりであるから、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

長谷川 佳彦、田積 司、有澤 知子、池田 晴奈、近藤 亜矢子