

第 2 9 6 号 答 申

第 1 審査会の結論

公立大学法人名古屋市立大学（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となる行政文書を一部公開とした決定は、結論において妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

- 1 平成28年 5月 2日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、「平成22年 8月30日から平成23年 4月 7日までのハラスメント審査会に係る委員長及び委員並びに審査会幹事、同調査会の委員長及び委員、同防止対策委員、同相談員、同事務局職員（以下「本件教職員」という。）が送受信した電子メール全て」の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。
- 2 同年 5月13日、実施機関は、本件公開請求に対して、次に掲げる行政文書（以下「本件行政文書」という。）を特定し、一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。
 - (1) ハラスメント審査会 調査委員会の開催について（平成22年10月29日付け）
 - (2) 第二回ハラスメント調査委員会の開催について（平成22年12月10日付け）
 - (3) 【案内】ハラスメント調査委員会の開催について（平成23年 2月 7日付け）
 - (4) 【案内】調査委員会の開催について（平成23年 2月28日付け）
 - (5) ハラスメント審査会の開催について（平成23年 3月23日付け）
- 3 同年 7月 7日、審査請求人は本件処分を不服として、審査庁である公立大学法人名古屋市立大学に対して審査請求を行った。

第 3 実施機関の主張

- 1 決定通知書によると、実施機関は、公開をしない理由として次に掲げる理由を主張している。
 - (1) 条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当
本件請求に該当する行政文書のうち、平成22年 8月30日から平成23年 4月 7日までのハラスメント審査会に係る委員長及び委員並びに審査会幹

事、同調査会の委員長及び委員、同防止対策委員、同相談員（以下「事務局職員を除く本件教職員」という。）（退職等した職員を除く。）が送受信した電子メール、事務局職員のメールアドレスのユーザー名の部分及びパスワードについては、本学が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の公正又は適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと認められるため。

(2) 本件請求に該当する行政文書のうち、平成22年 8月30日から平成23年 4月 7日までの本件教職員（退職等した職員に限る。）が送受信した電子メールについては、実施機関において、公開請求に係る行政文書を作成又は取得しておらず、文書不存在により非公開とします。

2 上記 1の公開しない理由に加え、実施機関は、弁明書においておおむね次のとおり主張している。

(1) 事務局職員を除く本件教職員（退職等した職員を除く。）が送受信した電子メールについて

ア 本件公開請求時点で在職している職員が送受信した電子メールについて、実施機関は、条例第 7条第 1項第 5号に該当するとして、非公開とした。

イ 審査請求人とその子は、子が申し立てたハラスメント審査に関連して、さまざまな情報公開請求・個人情報開示請求を行っているが、その中には、当該ハラスメント審査会の委員等に就任し、ハラスメント審査に関わったことで、ハラスメント審査会が行った審査に係る行政文書と関わりのない、委員等に関する情報を請求されている案件が多くある。

ウ すなわち、実施機関としては、ハラスメント審査会の委員等に就任したことにより、ハラスメント審査の関係者から、情報公開請求・個人情報開示請求を受け、様々な対応を強いられることになれば、職員において、今後、ハラスメント審査会の委員等への就任を躊躇することとなり、当該事務又は事業の公正又は適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあると認められるものである。

実際に、ハラスメントを所管する総務課人事係においては、「ハラスメント審査に関わりたくない」などの意見を受けているところである。

(2) 本件教職員（退職等した職員に限る。）が送受信した電子メールについ

て

本件公開請求時点で退職等している職員が送受信した電子メールについては、退職等により当該職員が使用していたパソコンの電子メールは削除されており、存在しない。

第 4 審査請求人の主張

1 本件審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、請求内容を満たす行政文書を特定して公開することを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している不服申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 実施機関には、川澄、滝子、田辺及び北千種とキャンパスが 4か所あり、各キャンパスの連絡調整はメール等を常用している。それにも拘らず、当該送受信メールが存在しないとなれば、実施機関は教授等に対し情報公開請求があったことを照会せず、公開対象文書の特定努力どころか特定行為そのものを行っていないことになり、当該行為は条例違反行為となる。
- (2) 実施機関の弁明書は、審査請求人と異なる個人に言及しており、行政文書公開請求と個人情報開示請求とを混同し、個人情報保護の観点から完全に逸脱しており、行政機関として明らかな違法行為である。
- (3) 弁明書の「さまざまな情報公開請求・個人情報開示請求を行っており」、「調査に係る行政文書と関わりのない、委員に関する情報を請求されている案件が多くある」及び「情報公開請求・個人情報開示請求を受け、様々な対応を強いられる」との記載について、公務員として粛々と条例に則り対応することが義務である。
- (4) 弁明書の「当該事務又は事業の公正又は適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」との記載について、そもそも実施機関は多数の決裁文書及び電子メールを隠蔽しているのだから、公正又は適正な事務などは行われていない。

第 5 審査会の判断

1 争点

以下の 3点が争点となっている。

- (1) 本件公開請求の対象となる行政文書のうち、請求日時時点で在籍する事務局職員を除く本件教職員が送受信した電子メールについて、条例第 7条第 1項第 5号に該当するものとして非公開とした判断の妥当性（以下「争点①」という。）
- (2) 本件公開請求の対象となる行政文書のうち、請求日時時点で在籍していない本件教職員が送受信した電子メールの有無（以下「争点②」という。）
- (3) 本件公開請求の対象となる行政文書のうち、実施機関が特定した電子メールに記載されたメールアドレスのユーザー名の部分及びパスワードの条例第 7条第 1項第 5号該当性（以下「争点③」という。）

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 当審査会の調査によると、本件について、次の事実が認められる。

- (1) 上記第 2 1のとおり、本件公開請求において審査請求人が請求する行政文書は、実施機関のハラスメント審査会及びハラスメント調査委員会等に携わった教員及び職員、すなわち本件教職員が送受信した電子メールを対象としている。

なお、本件請求書の記載からは、請求の対象とする電子メールは、本件教職員が送受信した電子メール全てであると解されるところ、審査請求人は、口頭意見陳述において、請求の対象とする電子メールはハラスメント審査会等に係るものである旨の主張をしているため、審査請求人が請求する行政文書は、本件教職員が送受信した電子メールのうち、ハラスメント審査会等に係る電子メールであると解することが相当であると認められる。

- (2) 実施機関は、本件公開請求において、上記第 2 2に掲げる 5通の電子メールを特定し、当該電子メールに記載されたメールアドレスのユーザー名

の部分及びパスワードを条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当するとして非公開とした。

また、請求日時点で在籍する事務局職員を除く本件教職員の電子メールについては、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当し、請求日時点で在籍しない本件教職員の電子メールについては削除されており不存在であることを理由に、非公開としている。

(3) 当審査会が行った調査に対する実施機関の回答は、次のとおりである。

ア 実施機関は、条例第 2 条第 2 号に該当する行政文書として管理すべき電子メールについて、公立大学法人名古屋市立大学情報あんしん条例施行規程（以下「施行規程」という。）に従い管理している。

一方、電話や F A X 等と同じく一つの連絡手段として電子メールを利用した場合の当該電子メールの管理方法について定めた規程は存在しない。

イ ハラスメント審査会に関して電子メールを用いる場合、ハラスメント相談は、個人の内心、名誉にかかわる機微に関する情報であることから、当該情報の性質に鑑みれば、事務局職員と各委員との間で、ハラスメント事案の具体的な内容についてまで言及したやり取りがなされることはなく、その内容は、会議の開催案内等の個人に対するお知らせに過ぎない。

そのため、組織として共用すべき性質ではないうえ、連絡手段として電話ではなく電子メールを使用したものであるため、送信側か受信側かを問わず、行政文書として管理していない。

ウ 本件処分において、当該電子メールを公開することは条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当すると判断した。

しかし、処分当時にどのような経緯で当該処分を決定したのかについて、残っている行政文書等を確認したものの、当該電子メールを特定した文書や、教授等に依頼をした形跡については確認できなかったことから、文書特定はおそらくなされていないものと推測される。

エ 本件公開請求の対象となる行政文書として特定した、実施機関職員が送信したハラスメント審査会の開催案内に係る電子メールは、実施機関の本来の認識としては行政文書に該当しない。しかし、本件公開請求時に、当該電子メールが組織で使用していたサーバーで発見されたこと、

また、ハラスメント審査会に関する行政文書公開請求及び個人情報開示請求が大量にあり、請求に対する決定を検討する時間が乏しかったことから、当該電子メールの行政文書性について十分に吟味せず、当該電子メールのみを一部公開としたものと思料される。

- (4) 実施機関が行うハラスメント審査会に関して、次の事実が認められる。
- ア 実施機関は、ハラスメントの相談があり、また当該相談者が相手方の処分を希望する場合には、常設する一般的な相談窓口での相談ではなく、公立大学法人名古屋市立大学ハラスメント防止対策ガイドライン及び公立大学名古屋市立大学ハラスメントの防止対策に関する規程に基づき設置される常設機関であるハラスメント審査会で対応する。
- イ 上記アのうち、ハラスメント審査会で対応する場合は、特定のハラスメント事案の調査や処分案の検討のためハラスメント調査委員会を事案ごとに設置するものである。
- ハラスメント調査委員会の委員は、事案ごとに指名又は推薦された委員により構成される。

4 争点①について

- (1) まず、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、請求日時点で在籍する事務局職員を除く本件教職員が送受信した電子メールについて、条例第7条第1項第5号に該当するものとして非公開とした判断が妥当であったかを判断する。
- ア 条例第7条第1項第5号は、本市又は他の地方公共団体等が行う事務事業の性質、内容に着目し、公正又は適正な行政運営を確保する観点から、非公開情報を定めたものであり、情報を公にすることによる利益と比較衡量し、なお当該事務事業の遂行に支障が生ずる場合は、当該情報を非公開とすることを定めたものである。
- イ 条例は、上記2で述べたとおり、原則公開の理念の下、情報公開制度を定めている。条例第7条は、第1項において、同項各号に掲げる非公開情報が記載されている場合を除き、公開請求に係る行政文書の公開を義務付けるとともに、第2項及び第3項において、一定の要件の下に一部公開を義務付け、また、第8条において、公益上の理由による裁量的公開も可能としているのであって、これらの規定の趣旨からも、条例第7条第1項各号の該当性の判断が、公開請求に係る行政文書を具体的に

特定した上で行われることを前提としているのは、明らかである。

ウ しかしながら、上記 3(3)ウ のとおり、実施機関は、本号に該当すると判断した際、事務局職員を除く本件教職員の電子メールについては、公開請求の対象となる行政文書の特定を行っていなかった可能性が否定できない。

エ 実施機関が、事務局職員を除く本件教職員の電子メールについて、上記第 3 2(1) の主張に基づき、行政文書の特定に係る判断が不十分な状態、すなわち条例第 7条第 1項第 5号の該当性の判断の対象となる情報が明確になっていない状態で、実施機関の事務事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、同号に該当すると判断したことは、条例の原則公開の理念に反するものであり、条例の運用を誤った不適切なものであったと判断せざるを得ない。

(2) 争点①に係る条例第 7条第 1項第 5号該当性の判断の妥当性については、上記(1) のとおりである。

ここで、本件公開請求は、特定の期間内にハラスメント調査委員会が設置されたことを前提に、ハラスメント審査会等に係る電子メールを請求しているところ、当該請求内容には、当該ハラスメント調査委員会が設置されたことをうかがわせる内容の電子メール（以下「調査委員会関連の電子メール」という。）を含んでいる。

調査委員会関連の電子メールの性質に鑑みると、その存否を明らかにするだけで、条例第 7条第 1項各号に規定する非公開情報を明らかにすることになるか否かについての検討をする必要があると認められることから、当審査会において、以下のとおり検討する。

ア 公開請求に対しては、当該公開請求の対象となる行政文書の存否を明らかにした上で、公開決定等を行うことが原則であるが、条例第 9条は、その例外として、対象となる行政文書の存否を明らかにするだけで、条例第 7条第 1項各号に規定する非公開情報を公開することとなる場合には、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否できることを定めている。

イ 条例第 7条第 1項第 1号は、基本的人権を尊重する立場から、個人のプライバシー権を保護するため、特定の個人が識別され得る情報で通常他人に知られたくないと認められるものについて非公開とすることを定

めるとともに、特定の個人を識別することができないが、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報についても、同様に非公開とすることを定めたものである。

ウ 本件公開請求は、特定の期間内にハラスメント調査委員会が設置されたことを前提になされたものであり、ハラスメント調査委員会関連の電子メールの公開を求めるものである。

実施機関の規模等を勘案すると、ハラスメントに関する申立てや相談等が存在し、調査等が行われること自体は特別なことではなく、そのことのみをもって個人を特定することは困難であろうと思料される。

しかし、ハラスメントに関する相談は個人の内心、名誉に関わる機微に関する情報であり、個人が特定されることにより更なる被害が生じるおそれがあるため、個人が識別され得るおそれがあるか否かは特に慎重に判断すべきである。

この点、特定の期間内にハラスメント調査委員会が設置されていたという事実が明らかになることで、当該事実を端緒として実施機関の教職員、学生、関係者等が当該ハラスメント事案の当事者を探索し、また、実施機関内で公になっている他の情報と照合する等により当該ハラスメント事案の当事者が推測されるおそれがあると認められる。

したがって、特定の期間内にハラスメント調査委員会が設置されていたという事実が明らかになることにより、当該ハラスメント事案の当事者である特定の個人が識別され得るものであると認められる。

エ また、ハラスメントに関する相談は個人の内心、名誉に関わる機微に関する情報であり、当該ハラスメント事案の当事者であるという事実は、通常他人に知られたくないと認められる。

オ したがって、調査委員会関連の電子メールについては、公開請求時に当該委員が在籍するか否かを問わず、存在するか否かを明らかにするだけで、条例第 7 条第 1 項第 1 号の非公開情報を公開することになると認められる。

カ 以上より、本件公開請求のうち、調査委員会関連の電子メールについては、存否を答えることにより、条例第 7 条第 1 項第 1 号に該当する情報を明らかにすることになるため、本来、条例第 9 条の規定に基づき、存否を明らかにしないで非公開決定を行うべきであったと認められる。

(3) さらに、本件公開請求は、上記(2) で判断した調査委員会関連の電子メールを除く、本件教職員の電子メール（以下「調査委員会を除く、ハラスメント審査会関連の電子メール」という。）を含んでいる。そのため、当該電子メールについても検討する必要があると認められることから以下のとおり検討する。

ア 行政文書とは、条例第 2条第 2号において、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、当該実施機関が管理しているものと定義されている。

イ 条例が定める、実施機関の職員が組織的に用いるものとして管理しているものとは、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態を備えた状態、すなわち、組織として、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いうと解される。

ウ 本件公開請求に係る本件教職員が送受信した電子メールは、実施機関の職員が作成又は取得した電磁的記録ではあるが、社会通念上、その内容は多岐に渡ることが推認され、必ずしもそのすべてが組織共用性のあるものであるとは認められない。

エ 事務局職員を除く本件教職員の電子メールは、実施機関によると、上記 3(3)イ のとおり、その内容は会議の開催案内、出欠確認等の個人に対する事務連絡のみであり、連絡の手段として電子メールで送受信されたものに過ぎず、受信した各委員側が、他の教員と共有する等して、組織共用文書の実態を備えた状態で管理することは通常考えられないとのことである。

オ 以上のことから、事務局職員を除く本件教職員の電子メールについて、行政文書に該当しないとす実施機関の取扱いは不当とまでは認められない。

カ 一方、上記エにおいて対象から外した事務局職員に係る電子メールについても、実施機関によると、上記 3(3)イ のとおり、会議の開催案内、出欠確認、資料送付といった事務連絡のみであり、連絡の手段として電

子メールで送受信されたものに過ぎないとのことである。

なお、本件処分で特定した 5通の電子メールについては、実施機関は、上記 3(3)エ のとおり、本件公開請求時に当該電子メールが組織で使用されるサーバーで発見されたこと、また、ハラスメント審査会に関する情報公開請求等が大量にあり、当該電子メールの行政文書性を検討する時間が乏しく、検討が不十分であったため、行政文書として特定すべきとは認めがたい、5通の電子メールを特定したものと思料されると回答している。

キ 以上を踏まえると、事務局職員に係る電子メールについて、行政文書に該当しないとする実施機関の取扱いは不合理ではなく、また、特定した 5通の電子メールについても行政文書には該当しないとする実施機関の取扱いも不当とまでは認められない。

ク 上記のような行政文書として管理すべきと判断されない電子メールについては、上記 3(3)ア のとおり、実施機関において管理規程がなく、当該メールを保有する教職員個人の裁量で日常的に管理されていることから、教職員が送受信した電子メールを行政文書として管理していないとする実施機関の主張は不合理とまでは言えない。

ケ したがって、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、調査委員会を除く、ハラスメント審査会関連の電子メールについては、本来、請求日時点で存在する電子メールを特定し、当該電子メールの行政文書該当性の判断をしたうえで、行政文書性が認められなければ、行政文書として存在しないことを理由に非公開決定を行うべきであったが、本件においては、処分時において、特定した 5通の電子メールを除いて存在しておらず、また現時点においても、実施機関の当該判断を覆す特段の事情は認められない。

よって、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、調査委員会を除く、ハラスメント審査会関連の電子メールについては、請求日時点で在籍するか否かを問わず、行政文書として存在しないことを理由に非公開決定を行うべきであったと言わざるを得ない。

(4) 上記(2) 及び(3) で判断したとおり、本件処分は、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、調査委員会関連の電子メールは存否を明らかにしないで非公開とし、調査委員会を除く、ハラスメント審査会関連の電子メ

ールは行政文書として存在しないことを理由に非公開とすべきであり、原処分を取り消して改めて存否応答拒否を含んだ非公開決定を行うべきとも考えられるが、その意義に乏しく、結論において原処分は妥当と言わざるを得ない。

5 争点②について

(1) 実施機関は、本件処分において、請求日時時点で在籍していない本件教職員が送受信した電子メールについては、削除されており、存在しないことを理由に非公開としている。

(2) 上記 4で判断したとおり、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、調査委員会関連の電子メールについては、存否を明らかにしないで非公開とし、調査委員会を除く、ハラスメント審査会関連の電子メールについては、行政文書として存在しないことを理由に非公開とすべきであり、このことは、教職員が請求日時時点で在籍するか否かに関わらない。

そのため、原処分を取り消して改めて存否応答拒否を含んだ非公開決定を行うべきとも考えられるが、その意義に乏しく、結論において原処分は妥当であると言わざるを得ない。

6 争点③について

(1) 上記 3(3)エ のとおり、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、実施機関が特定した電子メールは、本来であれば行政文書ではなく、特定されるべきでなかったことから、不存在による非公開が妥当と考えられるところ、既に一部公開決定されており、原処分を取り消して、改めて不存在による非公開の決定を行うことは不利益変更となり、一般的に認められない。

(2) このため、一部公開決定は結論において妥当であるとして、争点③に係る非公開部分が、条例第 7条第 1項第 5号に該当するか否かについては判断しない。

7 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記において述べたとおりであり、当審査会の結論に影響を及ぼすものではない。

8 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 6 審査会からの付言

条例は、第 2 条第 2 号において公開請求の対象となる行政文書の範囲を定めており、第 7 条第 1 項において、公開請求に係る行政文書に同項各号に掲げる非公開情報が記録されている場合を除き、当該行政文書を公開しなければならないと定めている。

ただし、条例第 9 条には、行政文書の存否を明らかにするだけで非公開情報を公開することとなるときは、当該行政文書の存否を明らかにしないで当該公開請求を拒否することができることと定められている。上記第 5 4(2) のとおり、本件における、調査委員会関連の電子メールについては、存否を明らかにするだけで非公開情報を公開することとなることから、本来、存否を明らかにせず公開請求を拒否すべきであったと認められる。

また、上記第 5 3(3)ウ において述べたとおり、実施機関が、公開請求者が求める文書の行政文書該当性を判断したかどうか、また、行政文書を特定したうえで非公開情報の該当性を判断したかどうかについて疑わしい点が認められる。

以上を踏まえると、本件処分に至る手続きが、制度の趣旨を十分に理解した適切なものであったとは認め難い。今後、実施機関においては、公開請求があったときは、請求趣旨を満たす行政文書の有無を明らかにすることが、条例上の非公開情報を明らかにすることにならないかの検討をしたうえで、適切に行政文書を特定し、処分をすることを当審査会として要望する。

第 7 審査会の処理経過

| 年 月 日 | 内 容 |
|------------------------------|---|
| 平成28年 7月14日 | 諮問書の受理 |
| 8月 8日 | 実施機関に弁明書を提出するよう通知 |
| 9月 7日 | 弁明書の受理 |
| 9月29日 | 審査請求人に弁明書の写しを送付 併せて、弁明書に対する反論があるときは反論意見書を、口頭での意見陳述を希望する場合は意見陳述申出書を提出するよう通知 |
| 10月26日 | 反論意見書の受理 |
| 平成31年 1月17日 (第14回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 3月22日 (第15回第 2小委員会) | 調査審議 |

| | |
|------------------------------|-------------|
| 4月19日 (第16回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 令和元年 5月24日 (第17回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 6月21日 (第18回第 2小委員会) | 審査請求人の意見を聴取 |
| 同日 (第18回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 7月19日 (第19回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 8月23日 (第20回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 9月20日 (第21回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 12月20日 (第24回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 令和 2年 1月17日 (第25回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 2月21日 (第26回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 3月19日 (第27回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 6月19日 (第28回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 8月21日 (第29回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 9月 1日 | 答申 |

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小野木昌弘、委員 豊島明子、委員 森絵里