

第 3 5 9 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、第 3に掲げる各決定（以下これらを「本件各処分」という。）に対する審査請求（以下これらを「本件各審査請求」という。）の対象となる行政文書を非公開又は一部公開とした決定は、妥当である。

第 2 審査会における判断及び答申について

本件各審査請求は、いずれも審査請求人が同一であるほか、実施機関の処分の妥当性の判断において、検討すべき内容等に類似する点が認められることから、当審査会はこれらを一括して判断し、答申を行うこととする。

第 3 本件各審査請求に至る経過

1 審査請求①について

(1) 平成28年 7月15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、次に掲げる行政文書公開請求（以下「本件公開請求①」という。）を行った。

平成28年 6月 1日から同年 7月14日までの病院局管理部長 A の送受信メール全て（以下「本件対象文書①」という。）

(2) 同年 7月29日、実施機関は、本件公開請求①の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分①」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同年10月28日、審査請求人は、本件処分①を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

2 審査請求②について

(1) 平成28年 8月 1日、審査請求人は、条例に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書公開請求（以下「本件公開請求②」という。）を行った。

平成28年 4月 1日から同年 5月31日及び同年 7月15日から同月31日までの病院局管理部長 A の送受信メール全て（以下「本件対象文書②」という。）

(2) 同年 9月14日、実施機関は、本件公開請求②の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分②」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同年10月28日、審査請求人は、本件処分②を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

3 審査請求③について

(1) 平成28年 8月 1日、審査請求人は、条例に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書公開請求（以下「本件公開請求③」という。）を行った。

平成28年 6月 1日から同年 7月31日までの病院局管理部総務課長、庶務係長、給与係長及び人事係長の送受信メール全て（以下「本件対象文書③」という。）

(2) 同年 9月14日、実施機関は、本件公開請求③に対して、「平成28年 7月13日及び同月19日において各指定都市病院事業主管課あてに照会文書を送信したメール並びに同照会に対する回答を受信したメール」（以下「本件行政文書①」という。）及び「同月26日において新潟市民病院事務局管理課からの照会に対する回答を送信したメール」（以下「本件行政文書②」という。）を特定し、一部公開決定（以下「本件処分③」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同年10月28日、審査請求人は、本件処分③を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

4 審査請求④について

(1) 平成28年 9月 1日、審査請求人は、条例に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書公開請求（以下「本件公開請求④」という。）を行った。

平成28年 8月 1日から同月31日までの病院局管理部長 Aの送受信メール全て（以下「本件対象文書④」という。）

(2) 同年 9月14日、実施機関は、本件公開請求④の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分④」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同年10月28日、審査請求人は、本件処分④を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

5 審査請求⑤について

(1) 平成29年 3月 1日、審査請求人は、条例に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書公開請求（以下「本件公開請求⑤」という。）を行った。

平成28年 9月 1日から平成29年 2月28日までの病院局管理部長Aの送受信メール全て（以下「本件対象文書⑤」という。）

(2) 同年 3月15日、実施機関は、本件公開請求⑤の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分⑤」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同年 6月14日、審査請求人は、本件処分⑤を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

6 審査請求⑥について

(1) 平成29年 5月 1日、審査請求人は、条例に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書公開請求（以下「本件公開請求⑥」という。）を行った。

平成29年 3月 1日から平成29年 4月30日までの病院局管理部長Aの送受信メール全て（以下「本件対象文書⑥」という。）

(2) 同年 5月10日、実施機関は、本件公開請求⑥の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分⑥」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同年 6月14日、審査請求人は、本件処分⑥を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

第 4 実施機関の主張

1 決定通知書によると、実施機関は、本件各審査請求の対象となる行政文書の全部又は一部を公開しない理由として、次のとおり主張している。

(1) 審査請求①、②、④、⑤及び⑥について

公開請求に関する行政文書を作成または取得しておらず、不存在であるため、非公開とする。

(2) 審査請求③について

ア 本件行政文書①に記載されている照会及び回答の具体的な内容に関する情報は、市の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、条例第 7条第 1項第 4号に該当するため、非公開とする。

イ 本件行政文書①に記載されている添付ファイルのパスワード及び一般に公開されていないメールアドレスのアカウント名については、他の地方公共団体又は地方独立行政法人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性質上、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り、条例第 7条第 1項第 5号に該当するため、非公開とする。

ウ 本件行政文書②に記載されている一般に公開されていないメールアドレスのアカウント名については、他の地方公共団体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性質上、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り、条例第 7条第 1項第 5号に該当するため、非公開とする。

2 上記 1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) 審査請求①、②及び④について

ア 審査請求①、②及び④は、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）に定める審査請求に該当し、一定の要件を満たす審査請求書を提出しなければならないものである（法第19条）。しかし、審査請求書に記載すべき法第19条第 2項各号列記の事項について見ると、平成28年10月28日付け「審査請求書」は、同項第 4号に定められている審査請求の「理由」について、本件処分①、②及び④を不服とする具体的な理由の記載がない。したがって、平成28年10月28日付け「審査請求書」は法定事項の記載を欠いており、審査請求①、②及び④は形式的要件を満たさない不適法なものである。

イ 条例第 2条第 2号において、行政文書とは「実施機関の職員（市が設立した地方独立行政法人の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画（写真及びフィルムを含む。以下同じ。）及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することが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をいう。」と規定されている。

ウ そこで、本件公開請求①、②及び④で指定された職員を対象として、当該職員が職務上メールの送受信に使用する可能性があるパソコンに保存されている電磁的記録の閲覧及び当該職員との面談により調査したところ、本件公開請求①、②及び④で指定された期間の「送受信メール」で上記のように定められている行政文書に該当するものは存在せず、作成又は取得も確認できなかった。

(2) 審査請求③について

ア 審査請求③は、法に定める審査請求に該当し、一定の要件を満たす審査請求書を提出しなければならないものである（法第19条）。しかし、審査請求書に記載すべき法第19条第2項各号列記の事項について見ると、平成28年10月28日付け「審査請求書」は、同項第4号に定められている審査請求の「理由」について、本件処分③を不服とする具体的な理由の記載がない。したがって、平成28年10月28日付け「審査請求書」は法定事項の記載を欠いており、本件審査請求は形式的要件を満たさない不適法なものである。

イ 条例第2条第2号において、行政文書とは「実施機関の職員（市が設立した地方独立行政法人の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画（写真及びフィルムを含む。以下同じ。）及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって認識することが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をいう。」と規定されている。

ウ そこで、本件公開請求③で指定された職員を対象として、当該職員が職務上メールの送受信に使用する可能性があるパソコンに保存されている電磁的記録の閲覧及び当該職員との面談により調査したところ、本件公開請求③で指定された期間の「送受信メール」で上記のように定められている行政文書に該当するものとして存在を確認できたのは、本件処分③により一部を公開した本件行政文書①及び②のみであり、他には作成又は取得も確認できなかった。

(3) 審査請求⑤及び⑥について

ア 条例第 2 条第 2 号において、行政文書とは「実施機関の職員（市が設立した地方独立行政法人の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画（写真及びフィルムを含む。以下同じ。）及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって認識することが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をいう。」と規定されている。

イ そこで、本件公開請求⑤及び⑥で指定された職員を対象として、当該職員が職務上メールの送受信に使用する可能性があるパソコンに保存されている電磁的記録の閲覧及び当該職員との面談により調査したところ、本件公開請求⑤及び⑥で指定された期間の「送受信メール」で上記のように定められている行政文書に該当するものは存在せず、作成又は取得も確認できなかった。

第 5 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件各処分を取り消し、請求内容を満たす行政文書を特定して、開示を求める。

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審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求①から④について

ア 平成28年 7月14日、請求の内容を「平成28年6月1日から同年7月14日までの病院局管理部長 A の送受信メール全て」との行政文書公開請求をしたが、実施機関である病院局管理部総務課は、「文書不存在」として、同年 7月29日付け「行政文書非公開決定通知書」を送付してきた。

イ 1か月半もの間、送受信メールが全く存在しないこと自体が疑問であるが、「行政文書非公開決定通知書」のとおり存在しないとすれば、病院局管理部においては、電子メールの利用が極端に少ないのであろうと推測された。

ウ したがって、平成28年 8月 1日、請求の内容を「平成28年 4月 1日から同年 5月31日及び同年 7月15日から同月31日までの病院局管理部長の送受信メール」及び「平成28年 6月 1日から同年 7月31日までの病院局管理部総務課長、庶務係長、給与係長及び人事係長の送受信メールすべ

て」との行政文書公開請求をしたが、実施機関（管理部総務課）は、両件とも期間延長をしながら、前者は不存在、後者は給与係長の32通の送受信メールだけが公開され、他の3人は全くないということであった。

エ そのため、平成28年9月30日、請求の内容を「平成28年8月1日から同年9月30日までの病院局管理部職員（給与係長を除く）の送受信メール全て」との行政文書公開請求をしたが、実施機関（管理部総務課）は、平成28年10月4日付け「行政文書公開請求について」を送付し、補正を調整した結果、平成28年8月1日から同年8月31日までの病院局管理部総務課庶務係主事の送受信メール26通が、期間特例延長を経て、平成28年12月5日付けにて開示された。

オ 病院局管理部総務課庶務係主事が1か月間で26通存在するにも拘わらず、管理部長は実に5か月間、公務のパソコンに送受信メールが全く存在せず、管理部総務課長、庶務係長及び人事係長は2か月間、送受信メールが全く存在しないのはあまりに不自然である。それとも、病院局管理部においては主事しか仕事をしていないということなのか疑問ばかり残る。

カ やりとりしたメールすべてを公開せよと言っている訳ではない。あいさつ程度のメール等、連絡手段として用いたメール以外のメールを請求している。

(2) 審査請求⑤及び⑥について

ア 平成29年3月1日、請求内容を「平成28年9月1日から平成29年2月28日までの病院局管理部長の送受信メール全て」との行政文書公開請求をしたが、実施機関である病院局長は、「文書不存在」として、同年3月15日付け「行政文書非公開決定通知書」を送付してきた。

イ 平成29年5月1日、請求内容を「平成29年3月1日から同年4月30日までの病院局管理部長の送受信メール全て」との行政文書公開請求をしたが、実施機関である病院局長は、「文書不存在」として、同年5月10日付け「行政文書非公開決定通知書」を送付してきた。

ウ 平成28年7月29日及び平成28年9月14日付け「行政文書非公開決定通知書」によって、「文書不存在」と合わせると、実に平成28年4月1日から平成29年4月30日までの1年1か月間、病院局管理部長は行政文書といえる送受信メールが全く存在しないことになる。

エ 名古屋市市民経済局市民生活部市政情報室長によると、「メールは一般的に多種多様なものが送受信されている。」とのことである。したがって、行政文書となる送受信メールが「非公開決定通知書」に記載の通りに存在しないと到底理解できない。

オ 本件、請求に係る電子メールは存在すると思料されるので、「市民の知る権利と行政機関が答える義務」という情報公開の原点を遵守して、改めて対象文書の探索を行い、適切に特定開示されたい。

カ やりとりしたメールすべてを公開せよと言っている訳ではない。あいさつ程度のメール等、連絡手段として用いたメール以外のメールを請求している。

第 6 審査会の判断

1 争点

(1) 本件対象文書①、②、④、⑤及び⑥が存在するか否か。

(2) 本件行政文書①及び②以外に、本件対象文書③が存在するか否か。

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 本件対象文書①から⑥（以下「本件各対象文書」という。）について

(1) 本件対象文書①、②、④、⑤及び⑥は、特定期間の病院局管理部長の送受信メールである。また、本件対象文書③は、特定期間の病院局管理部総務課長、庶務係長、給与係長及び人事係長の送受信メールである。

(2) 本件対象文書③として特定された本件行政文書①は、各指定都市病院事業主管課あてに照会文書を送信したメール及び同照会に対する回答を受信したメールであり、業務に関しての具体的な照会事項及び当該照会に対する回答内容が記載されている。また、本件行政文書②は、特定の病院事務

局管理課からの照会に対する回答を送信したメールであり、業務に関しての具体的な回答内容が記載されている。

- (3) 本件各対象文書に関して対象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、電話やFAX等と同じく一つの連絡手段として使用するための電子メールを始め、その内容は多岐にわたることが推認される。

4 本件各対象文書の有無について

(1) 条例第 2条第 2号について

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 「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、行政文書が職員個人の段階ではなく、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。

(2) 名古屋市情報あんしん条例施行規程について

ア 実施機関には、電子メールの管理に特化した規程は存在しないが、情報の保護及び管理に関し必要な事項を定めた名古屋市情報あんしん条例施行規程（以下「施行規程」という。）が存在する。

イ 施行規程は、電子情報の管理についても定めており、電子情報とは、実施機関の保有する情報のうち、電子的方式、磁氣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情報であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものであり、電子メールは電子情報に含まれるとされている。実施機関において、その性質から行政文書として管理すべき電子メールは、施行規程に基づき管理されている。

ウ 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、実施機関において管理規定がなく、当該メールを保有する職員個人の裁量で日常的に管理されている。

- (3) 本件各対象文書については、上記 3のとおりであり、条例上、公開の対象となるのは行政文書に限られており、上記 3に掲げた各電子メールが存

在するだけでは足りず、各電子メールの行政文書性についても判断が必要となる。

(4) 実施機関は、行政文書性の判断について、本件各公開請求①から⑥（以下「本件各公開請求」という。）で指定されている期間及び対象職員について、対象職員が職務上メールの送受信に使用する可能性があるパソコンの送受信ボックスに保存されている電子メールの確認及び対象職員への聞き取りを行い、電子メールの内容から行政文書に該当するか否かを判断していた。この点、実施機関の共有フォルダに既に保存されているデータの内容を参考にしながら、組織共用性があると思われるメールを、確認して特定していた。

(5) 上記 (4)により、本件各対象文書のうち特定されたのは、本件行政文書①及び②のみであり、それ以外の電子メールは行政文書に該当するものとは判断されなかった。また、本件行政文書①及び②を含めて、対象となる電子メールは、当該組織内の共用キャビネットや共有フォルダ等に保管されておらず、対象職員のパソコンにある送受信フォルダ内で管理するに留まっていた。

(6) 本来、行政文書であれば、職員のパソコンにある送受信フォルダではなく、上記 (1)及び (2)より、簿冊管理簿に基づき、組織内の共用キャビネットや共有フォルダ等で管理することが妥当であると考えられるが、当時の行政文書の管理実態のみをもってすぐさま行政文書性を否定することは適当ではないと考えられるところ、上記 (4)のとおり判断したこと及び本件行政文書①及び②の内容に鑑みると、本件行政文書①及び②を特定した実施機関の判断に不合理な点はない。

(7) 本件行政文書①及び②以外の電子メールについて、上記 (2)のとおり、対象職員の個人の裁量で日常的に管理されていること、また上記 (4)による方法で判断されていることから、行政文書として存在しないとする実施機関の主張に不合理な点はない。

(8) したがって、本件行政文書①及び②以外に、本件各対象文書は存在しないと認められる。

5 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件対象文書の有無については、上記 4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。

6 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 7 審査会からの付言

本件公開請求は、特定の職員が一定の期間において送受信した電子メールを包括的に公開請求したものであり、本来であれば、行政文書公開請求書の記載事項からは具体的に請求に係る文書を特定し得ないものであったと認められる。したがって、各実施機関は、請求者に条例第 6 条第 2 項に基づく補正を求めることにより、公開請求の趣旨を確認し、真に、行政文書の公開を求めるものであるのかを明らかにした上で、公開請求に係る決定等を行うべきであった。

また、本件公開請求により特定された行政文書は、電子メールの送受信ボックスに保存されたままであった。本来、行政文書であれば、組織内の共用キャビネットや共有フォルダ等で保存されていることが想定されるため、適切に管理すべきであった。

加えて、本件処分①、②、④、⑤及び⑥における理由付記は、作成又は取得しておらず不存在のためと記載するのみである。条例第 13 条第 1 項では、公開請求に係る行政文書を公開しないときは、その理由を示さなければならないことを定めているが、これは、実施機関の判断の慎重性と公正性妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、非公開の理由を請求者に知らせることによって、請求者の不服申立てに便宜を与える趣旨である。この趣旨に鑑みると、行政文書と判断することが不自然とまでは言えない文書について、行政文書として扱わない理由を説明することなく、単に「作成又は取得していない」として非公開と決定した本件処分①、②、④、⑤及び⑥は、評価する者によっては、理由付記の程度の点で十分でなかったとの評価もあり得るところである。実施機関においては、非公開決定を行うに際しては、いかなる根拠によりその判断に至ったのかが分かるよう具体的な理由付記に努めるべきであった。

今後、実施機関においては公開請求に対する文書の特定にあたり、公開請求の趣旨を的確に把握した上で、適切に対応することを要望する。

第 8 審査会の処理経過

1 調査審議までの経過

(1) 審査請求①、②、③及び④

| 年 月 日 | 内 容 |
|-------------|--------|
| 平成28年11月24日 | 諮問書の受理 |
| 12月26日 | 弁明書の受理 |

| | |
|-------------|---|
| 平成29年 1月11日 | 審査請求人に弁明書に対する反論があるときは 反論意見書を提出するよう通知 |
| 1月24日 | 反論意見書の受理 |

(2) 審査請求⑤及び⑥

| 年 月 日 | 内 容 |
|-------------|---|
| 平成29年 7月10日 | 諮問書の受理 |
| 8月 3日 | 弁明書の受理 |
| 9月12日 | 審査請求人に弁明書に対する反論があるときは 反論意見書を提出するよう通知 |

2 調査審議以降の経過

| 年 月 日 | 内 容 |
|------------------------------|-------------|
| 令和 3年 2月26日 (第34回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 9月24日 (第41回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 令和 4年 2月25日 (第46回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 同日 (第46回第 2小委員会) | 審査請求人の意見を聴取 |
| 3月25日 (第47回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 4月22日 (第48回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 6月15日 | 答申 |

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小野木昌弘、委員 森絵里、委員 米澤孝充