

平成28年（行コ）第282号 非公開決定処分取消等請求控訴事件
（原審・大阪地方裁判所平成26年（行ウ）第286号）

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 上記取消部分に係る被控訴人の請求を棄却する。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、被控訴人が、大阪市情報公開条例（以下「情報公開条例」という。）に基づき、大阪市長に対し、同市長（当時のA市長のことを以下では「A前市長」という。）と控訴人の職員（特別職を含む。以下同じ。）がいわゆる庁内メールを利用して一対一で送受信した電子メール（以下「一対一メール」という。）のうち、控訴人において公文書として取り扱っていないもの（原判決別紙文書目録記載の文書。以下「本件文書」という。）の公開を請求したところ、大阪市長から、本件文書は、二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情報公開条例に基づく公開の請求の対象とされてい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公開をしない旨の決定（以下「本件非公開決定」という。）を受けたため、控訴人に対し、その取消しを求めるとともに、本件文書の公開の義務付けを求める事案である（なお、被控訴人は、控訴人において公文書として取り扱っていないものに限って公開を求める趣旨を、公開請求書上は明示していなかったが、本件非公開決定に係る異議申立審に至って、大阪市情報公開審査会の求釈明に答える形でこれを明らかにした。）。

原審は、本件文書には、情報公開条例2条2項の公文書に該当するものが含まれると判断して、被控訴人の請求のうち本件非公開決定の取消しを求める部分を認容したが、大阪市長が本件文書のうち公文書に該当するものの公開決定をすべきであることが情報公開条例の規定から明らかであるとは認められないし、公開決定をしないことがその裁量権の範囲を超え又はその濫用となるとも認められないと判断して、本件文書の公開の義務付けを求める部分を棄却した。

これに対し、控訴人が請求認容部分を不服として控訴した。

なお、本件文書の公開の義務付けを求める請求の棄却部分について、被控訴人は附帯控訴をしなかったから、同部分は、当審において審判の対象とならない。

2 情報公開条例の定め

情報公開条例の定めは、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1（原判決2頁16行目～3頁6行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

3 前提となる事実

前提となる事実（当事者間に争いのない事実並びに証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）は、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の2（原判決3頁10行目～4頁9行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決4頁9行目の「顕著な事実」を「記録上明らか事実」に改める。

4 争点及びこれに関する当事者の主張

争点及びこれに関する当事者の主張は、後記5及び6のとおり控訴人及び被控訴人の当審における補充主張を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の3（原判決4頁11行目～7頁9行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

5 当審における控訴人の補充主張

(1) 本件文書の「公文書」該当性

ア 情報公開条例 2 条 2 項の「公文書」

情報公開条例 2 条 2 項の「当該実施機関の職員が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、利用又は保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する覚書や資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書等（以下「個人保有文書」という。）は、これに該当しない。

情報公開条例 2 条 2 項の「当該実施機関が保有しているもの」とは、実施機関がその意思に基づき保有しているものと解すべきであって、仮に当該実施機関の職員が当該文書を廃棄せずに保有していたとしても、そのことのみをもって、その文書が当該職員において組織的に用いるものとして保有しているものにはならない。実施機関として、当該職員に対し残すように指示したような文書ではなく、事実上、たまたま残っているものは、その作成・利用・保存・廃棄について、そのいずれの過程においても組織としての関与は存在せず、専ら職員個人の便宜的判断に委ねられているようなものは、「当該実施機関が保有しているもの」には当たらない。

イ 本件文書の「公文書」該当性

控訴人における一対一メールは、庁内情報利用パソコンを利用する職員一人につき一つ付与され、本人のみが利用できる個人メールアドレスにおいて送受信され、個人用メールボックスに保管されているため、当該メールの送受信者しか閲覧することができない。したがって、一対一メールが送受信された段階においては、必然的に組織としての共用文書の実質を備えた状態になく、個人保有文書である。送受信した職員が当該メールを他

の職員に転送するなど、当該メールがその後別途組織的に共用された場合、その時点において、初めて当該組織的に共用されたメールなどに「公文書」該当性が認められる。本件文書は、大阪市長又はメールを送受信した職員のみが閲覧できる状態にあるから、組織としての共用文書の実質を備えた状態にない個人保有文書である。

本件文書は、実施機関が当該職員に対して残すよう指示し、意図して残したのではなく、事実上たまたま送受信者において個人用メールボックスに削除されずに残っているものにすぎない。本件文書は、その作成・利用・保存・廃棄のいずれの過程においても組織としての関与はなく、専ら職員個人の便宜的判断に委ねられている。本件文書は、情報公開条例2条2項の「実施機関が保有しているもの」に該当しない。

したがって、本件文書は「公文書」に該当しない。

(2) 控訴人における大阪市長の職務の実態やメールの利用実態

ア 控訴人においては、大阪市長に情報伝達を行う場合は、電子メールを使用せず、直接大阪市長のもとに関係資料を持参の上、口頭で説明するのが通常である。大阪市長が職員に指示等を行う場合も、通常、会議や前記のような説明の場でされるのが通例である。A前市長の1日のスケジュールを見ると、各所属の案件説明（打合せ）の時間が多く存在する。

イ 大阪市長と職員との情報伝達にメール等を使用することも皆無ではないが、その場合でも、大阪市長が一人の職員だけに向けてメールで職務命令を行うこと、また、一人の職員が何らの組織共用もしないまま、大阪市長に対し職務命令に基づく報告を行うことはない。

大阪市長が発する職務命令の内容は、通常、職員1名のみで対応するものではなく、当該職員が属する所属や関係所属において対応するような内容であり、複数の職員に向けて行うものである。このような取扱いは職務命令をメールで行うときも同様であり、当該職務命令に関係する複数の職

員にメールを一斉送信し、併せて、専用フォルダにも送付する。また、職務命令に対する報告を大阪市長に対して行う場合、関係者宛てにも送付するとともに専用フォルダにも送付するのが通常である。

仮に、大阪市長が職務命令を一对一メールでした場合でも、その職務命令を受けた職員は、その内容を組織共用し、組織として対応する必要があるため、当該メールを関係者にも転送することになる。

ウ 控訴人において、緊急性及び迅速性が要請される案件について大阪市長に情報伝達を行う場合であっても、電子メールを使用するのではなく、直接、大阪市長のもとに関係資料を持参の上、口頭で説明するのが通常である。

(3) 本件文書の不存在

本件公開請求の当時、本件文書が存在していたかは不明である。控訴人が平成28年10月6日付けで行った調査の結果によれば、現在は残っていない。

6 当審における被控訴人の補充主張

(1) 本件文書の「公文書」該当性

ア メールは送受信された以上、送信者と受信者の双方が閲覧できる状態となっている。たとえ2名だけであっても、大阪市長又は職員が、大阪市長又は職員に向けて、業務に関連する事項を発出し、それが受け取られているのである。したがって、職員が自己の職務の便宜のために保有する覚書や資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書ではなく、個人保有文書には当たらない。

送受信されたメールは、仮に発信者が送信済みフォルダの送信済みメールを削除しても、受信者が受信したメールが同期して削除されるものではない。送受信の相手方の意思に関係なく、一方がその判断において適宜参

照・検討などができる。このような点からいえば、他の職員に発信された以上は、やり取りが2名間にとどまっても、個人の領域の外にある。

イ 「公文書」であるか否かの判断において、実施機関が当該職員に対し残すよう指示し、意図して残したものであるか否かという基準を持ち込むことは、恣意的な判断を持ち込むものであって許されない。いかに重要な文書であったとしても、意図的に電子メールの形式で伝えることとし、かつ、送信先を一人としてしまえば、それだけで事実上公開対象から外すことができる。そのような隠蔽行為は、複数に送るべきメールも同時に送信せず、複数送信することによって簡単に実現できる。市民は公文書としないというその判断が正しいか否かを検討する機会すらない。このような解釈は許されない。大阪市長と職員との間、又は職員間で職務に関してやり取りされたものである以上、すべからず組織共用文書となったと解した上で、その内容に応じ、公開請求の対象文書なのかどうか、対象であるとして非公開事由がないかを検討すべきである。

(2) 控訴人におけるメール利用の実態について

職員同士が庁内メールでやり取りする以上、両職員は、当然組織の一員としてやり取りをしているのであり、私的なやり取りなどはない。大阪市長の予定に打合せが多いとしても、職務命令などが全て口頭でされていたとはいえない。職務命令のメールは必ず転送されるともいえない。本件文書にも「公文書」と解すべき文書は当然含まれ得る。

大阪市長と職員、職員同士の業務に関するやり取りである以上、それが結局大した意味を持たないのか、市政にかかわる重大なやり取りであるのかは情報公開を通じて検証されるべき事項である。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、本件文書には、情報公開条例2条2項の「公文書」に該当するものが含まれると判断する。その理由は、次のとおり補正し、後記2のとおり、

控訴人及び被控訴人の当審における補充主張に対する判断を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第3 当裁判所の判断」の1及び2（原判決7頁11行目～12頁19行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決10頁20行目の「確定した職務命令」から同頁21行目の「受けたりするなど」までを、「職務命令を含む職務上の指示、意見表明をしたり、逆に職務上の報告を受けたりするなど（以下、これらの職務上の指示、意見表明、報告等の職務上の情報のやり取りを「職務上の指示、報告等」という。）」に改める。
- (2) 原判決11頁3行目の「利用して」から同頁4行目の「受けたこと」までを、「利用する形で職員との間で職務上の指示、報告等を送受信したこと」に改める。
- (3) 同頁12行目の「確定した職務命令及び職務命令に基づく報告」を「職務上の指示、報告等」に改める。

2 当審における控訴人及び被控訴人の補充主張に対する判断

- (1)ア 控訴人は、一対一メールは、送受信した職員が当該メールを他の職員に転送するなどして組織的に共用しなければ、個人保有文書にとどまるから、本件文書は「公文書」に当たらないと主張する。これに対し、被控訴人は、メールは送受信された以上、双方が閲覧できる状態となり、個人保有文書には当たらないと主張する。この点について、一対一メールであっても、メールは送信者及び受信者のそれぞれによって個人用メールボックスに保有されることになり、一方当事者のみが保有するにすぎない個人的なメモと同視することができないことは、前記1において原判決を引用して説示したとおりである。

イ また、控訴人は、本件文書は、実施機関が当該職員に対して残すよう指示し、意図して残したものではなく、事実上たまたま個人用メールボックスに消除されずに残っているものにすぎず、その作成・利用・保存・廃棄

のいずれの過程においても組織としての関与はなく、専ら職員個人の便宜的判断に委ねられているから「実施機関が保有するもの」に当たらず、「公文書」には該当しない旨主張する。これに対し、被控訴人は、メールは送受信されれば、個人の領域の外にあり、意図して残したか否かを公文書とする基準に取り込むべきではない旨主張する。控訴人が、大阪市公文書管理条例及び本件要領により公文書として記録し、簿冊に編集しているか否かは、「公文書」該当性を判断する重要な要素となるものである。しかし、本件文書は、一対一メールであっても、メールであるから、その作成及び利用について大阪市長及び控訴人の職員が送信者又は受信者として関与しており、送信者及び受信者の個人用メールボックスに保存されているものであって、その一方当事者の判断によって廃棄しても、他方のメールボックスには保存されている状態にあるから、一方当事者の廃棄の判断に委ねられているということとはできない。本件文書が組織として保有するものに該当することも十分あり得るといふべきである（ただし、被控訴人が主張するように、大阪市長と職員との間、又は職員間で職務に関してやり取りされたものである以上、すべからず組織共用文書となると解するものではない）。

ウ 本件文書は、A前市長と職員との間において送受信された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ことであるところ、控訴人は、個人メールアドレスにおいて送受信された一対一メールは個人保有文書であり、送受信者以外の職員に保有されることにより組織共用性が肯定される（それ以外の場合に一対一メールが組織的に共用される場合はない）と主張する。

情報公開条例2条2項にいう「公文書」とは、実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有している文書のことであり、「組織的に用いるもの」であるかどうかについては、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、利用又は保存されている状態のものをいうのであるが、この観点からすると、原判決を引用して説示したとおり、本件文書の中には、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メールが含まれるものと認められる。

一対一メールそのものが送受信者以外に保有されていないとしても、大阪市長がある職員に対してメールで職務上の指示又は意見表明をし、これを受けた職員がそのメールを転送するのではなく、その内容を敷衍して関係職員にメールで送信する場合、大阪市長からの一対一メールを受けていた上記職員が関係職員からの報告等を受けて大阪市長に一対一メールで報告する場合などもあると考えられ、このような場合においては、大阪市長と職員との間でやり取りされた一対一メールは、これが廃棄されていないとすれば、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にあるものといえることができる。

なお、堺市において、平成29年4月10日に堺市からメールアドレス219件が流出した件に関する新聞報道について、市政情報課の職員間で一対一メールによりやり取りがされていたところ、同メールは、被控訴人が本件開示請求と同様の文書特定方法で行った公文書公開請求により堺市から公開されたのであるが（甲15、16）、このことは、地方公共団体の職員間でやり取りされる一対一メールであっても、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ものが存在する事実を裏付ける。

エ よって、本件文書が個人保有文書であって、実施機関が保有するものに当たらないから、情報公開条例2条2項の「公文書」には該当しないとの控訴人の主張を採用することはできない。

(2) 控訴人は、控訴人におけるメール利用の実態から、大阪市長が職員に向け

てメールにより職務命令を発することはなく、また、職員がメールにより報告等を行うこともないから、本件文書に公文書は含まれない旨主張する。これに対し、被控訴人は、職務命令等が必ず口頭でされるということとはできないと主張するところ、大阪市長と職員との間でメールにより職務に関するやり取りが行われることが十分考えられることは、前記1において原判決を引用して認定したとおりである。A前市長とB区長との間のC緑地の活用に関するメール（乙12）、A前市長と教育長との間のメール（乙13）によれば、少なくとも、メールを職務上の指示、報告等に利用することがないということとはできない。また、本件非公開決定に関する諮問を受けた大阪市情報公開審査会に対し、控訴人は、個人メールアドレスは、職員間での情報交換（特定の職員への会議出席依頼、出席者への議事録の送付、日程の調整など）に利用する旨説明したものであり（乙10）、一対一メールが職務に関するやり取りに利用されることは十分考えられる。控訴人は、当時のA前市長のスケジュールに関する証拠を提出し（乙16の1～4）、打合せ時間が多いことを主張するが、なお、職務上の指示、報告等のためにメールが利用されないということとはできない。

また、控訴人は、大阪市長が発する職務命令の内容は、通常、複数の職員に対して向けられており、メールで行うときも同様であるから、専用フォルダにも送付されるし、仮に、大阪市長が職務命令を一対一メールでした場合でも、これを受けた職員が組織共用のために当該メールを関係者に転送することになると主張する。控訴人が主張するところの上記運用がされることも少なくないであろうが、大阪市長が一対一メールを送受信して行う職務上の指示、報告等について、当該メールの公文書該当性を個別具体的に判断した上で上記運用が必ず行われていることを認めるに足りる証拠はない。もし、このような運用が確実に行われているのであれば、情報公開条例に基づく本件文書の公開の請求に対し、控訴人としては、この点をも理由として本件文

書は存在しないとの回答をするのが自然の対応であると考えられるが、保存していない理由として挙げられたのは、請求に係る一対一メールは、二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おらず公文書に該当しないという点であるし、また、控訴人は、当審においても、本件公開請求の当時に本件文書が存在していたかは不明であるとの主張をしているのであって、控訴人において必ず上記運用がされていることについて疑問の余地がある。

以上のとおり、控訴人が主張するメール利用の実態を認めるに足りない。

(3) 控訴人は、本件文書は現在存在しないことを主張する。しかし、本件文書の存否の基準時は、現時点ではなく、本件非公開決定時と考えるべきである。そして、大阪市長と職員との間で職務上の指示、報告等にメールを利用することがあること、そのようなメールは必ず専用フォルダへの送付、転送等がされると認められないことは前記のとおりであるところ、控訴人も、本件非公開決定当時における本件文書の存否は不明であると主張すること、対象とされるメールの送受信の期間が1か月間に及ぶことをも併せ考慮すれば、本件非公開決定当時において、本件文書が存在したものと推認することができる。

3 そうすると、本件文書には情報公開条例2条2項にいう「公文書」に該当するものが含まれるにもかかわらず、前提となる事実（引用に係る原判決の第2の2）(1)記載の取扱いを前提として、本件公開請求に係るメールは組織共用の実態を備えておらず公文書に該当しないことを理由にしてされた本件非公開決定は違法というべきである。

第4 結論

以上によれば、本件非公開決定の取消しを求める控訴人の請求は理由があるからこれを認容すべきところ、これと同旨の原判決は相当である。

よって、本件控訴は理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決

する。

大阪高等裁判所第13民事部

裁判長裁判官

高 橋 讓

裁判官

山 本 善 彦

裁判官

真 鍋 麻 子