

(審査案件第 5 7 号)

答 申

第 1 審査会の結論

「平成 1 7 年 2 月 1 4 日の知事会見で田中康夫前知事が言及した元経営戦略局参事からのメールをはじめとする、平成 1 5 年 1 0 月の下水道事業に関する働きかけについての公開請求に関して、前知事が元参事らとやりとりしたメール」(田中前知事の手元にあるとされたもの) を、不存在とした決定は妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 平成 1 7 年 (2 0 0 5 年) 2 月 1 4 日、田中康夫長野県知事 (平成 1 7 年当時。以下「前知事」という。) は、知事会見において、「平成 1 5 年 1 0 月に下水道事業に係る働きかけに関する公文書の公開請求に対して不存在決定がなされた際、担当の参事から、対象文書が職員のメモに過ぎず公文書に該当しないと確認した旨の報告を受けたか」という趣旨の質問を受け、「私の元には、その参事からは確認をしたところメモであると、なのでメモとして扱うように彼が指示をしたという報告が来ています。これは私がメールを検索した中に出てきております。」と応答した。

2 平成 1 7 年 2 月 1 8 日、異議申立人は、長野県情報公開条例 (平成 1 2 年長野県条例第 3 7 号。以下「本件条例」という。) に基づいて、次のとおり公文書公開請求 (以下「本件請求」という。) を行った。

2 月 1 4 日、知事会見で前知事が言及した元経営戦略局参事 (以下「元参事」という。) からのメールをはじめとする下水道事業に関する働きかけについての公開請求 (平成 1 5 年 (2 0 0 3 年) 1 0 月) に関して、前知事が元参事らとやりとりしたメール等一切

請求当日、本件実施機関において、異議申立人に確認したところ、平成 1 5 年 1 0 月の公開請求の処理に関して、前知事の手元に残っている電子メールその他の文書 (以下「本件請求対象文書」という。) を請求する趣旨である旨の回答があった。

3 同年 3 月 4 日、本件実施機関は、「公開請求のあった公文書は、作成及び取得していないため」との理由で、公文書不存在決定 (以下「本件決定」という。) を行い、異議申立人に通知した。

- 4 同月7日、異議申立人は、本件決定の取消しを求めて、異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

- 1 請求した電子メールは、前知事が知事会見で存在を明らかにしたものである。
職務上、前知事と幹部職員がやり取りし、公人たる前知事が管理していることは明白である。
- 2 「ガバナーアドレス」も「ヤスキチアドレス」(後述)も前知事が広く公にしているものであって、明らかな私信部分は除き、職務上やり取りした公用部分は公文書に準じて公開すべきである。
- 3 電子メールの公開条件として本件実施機関が主張する「紙出力と組織的な管理」は、現在の活発な電子メールの活用状況を考慮していない。現に重要な決定が前知事や一部幹部による電子メールのやり取りで行われていると危惧する職員もいる。このままでは電子メールが隠れみのとなり、重要な決定、指示、報告がますます不透明になるばかりで、市民の知る権利に応えられない。
- 4 現在の本件実施機関の情報公開制度は適正に運用されているとはいえない。
議会・委員会答弁で、前知事及び当時の総務部長が他県の運用状況を基に、公文書としての電子メールの取扱いについて見直しを表明しているのであれば、本件決定の判断を留保し、その旨請求者に理解を求めるのが適当である。

第4 実施機関の説明の要旨

本件実施機関の理由説明書及び意見陳述の要旨は次のとおりである。

- 1 前知事が使用していた電子メールアドレス

(1) governor@pref.nagano.jp

本件実施機関の職員には、原則として一人ずつ、本件実施機関が管理する長野県行政情報ネットワーク上の電子メールサーバーに登録された電子メールアドレス(以下「公的個人アドレス」という。)が付与されている。「知事」に付与された公的個人アドレスは、governor@pref.nagano.jp(以下「ガバナーアドレス」という。)である。

(2) ****@****.com

ガバナーアドレスのほかに、前知事は、知事就任前から ****@****.com (以下「ヤスキチアドレス」という。) という電子メールアドレスを使用していた。

しかし、ヤスキチアドレスは、前知事が個人的にプロバイダーと契約して設けているものである。仮にヤスキチアドレスで「知事」の職務に関する電子メールを受信したとしても、その管理は私人としての田中氏個人に委ねられており、公に管理しているものではない。

したがって、職務上やり取りした公用部分は公文書に準じて公開すべきとの異議申立人の主張は根拠がない。

以上のことから、本件実施機関では、ガバナーアドレスについて、本件請求対象文書の検索を行った。

2 本件請求対象文書の検索

(1) ガバナーアドレスで受信した電子メールの電磁的記録

ガバナーアドレスで受信した電子メールは、本件請求当時、前知事のほか、経営戦略局秘書広報チームの政策スタッフ (以下「政策スタッフ」という。) 及び広聴担当者が閲読することができるようになっていた。本件請求を受けて、政策スタッフがガバナーアドレスに着信した電子メールを保管しておくメールボックスを確認したところ、本件請求対象文書に該当するものはなかった。

なお、本件決定後、平成 17 年度に設置された長野県議会「県下水道事業に対する知事後援会幹部の働き掛け等に関する調査特別委員会」(以下「百条委員会」という。) の調査に応じて、前知事は、平成 15 年 10 月 9 日に元参事から前知事へ送られた電子メールを印刷した文書を提出した。当該電子メールは、ガバナーアドレスでなく、ヤスキチアドレスで受信しているものであった。

(2) ガバナーアドレスで受信した電子メールを印刷した文書

本件請求時に、政策スタッフは、ガバナーアドレスで受信した電子メールを印刷した文書がないかについても確認をしたが、本件請求対象文書に該当するものはなかった。

なお、ガバナーアドレスは、県の公式ホームページ上で、県民から「知事」へ意見、提言をいただくための公式電子メールアドレスとして公表されている。前知事当時は、当該ホームページ上で、前知事自身が寄せられたすべての電子メールを読むこと、政策スタッフも読むこと、担当部局で論議、調査する場合には送信者のプライバシーに配慮して電子メールの要点をまとめたものを作成して担当部局に指示すること、返事ができないものもあること、などが明記されていた。

また、長野県文書規程 (昭和 44 年長野県訓令第 2 号) 第 52 条の 2 によると、電

子メールシステムを使用して受信した文書等は、紙に出力して收受処理を行うことになっているが、主管課長がその処理を不要と認める文書等については、この限りでないといわれている。ガバナーアドレスについては、本件請求当時、その主管課長である秘書広報チームリーダーが、他の公的個人アドレスと同様、收受処理を不要と認めていたものである。

(3) ガバナーアドレスから送信した電子メール

ガバナーアドレスを用いた電子メールの送信は、「知事」に割り当てられた行政情報ネットワーク接続端末機（以下「公的パソコン」という。）を用いて行う設定となっていた。しかし、前知事は、この公的パソコンを利用しておらず、ガバナーアドレスを用いた送信ができない個人のパソコンを使用していた。

また、政策スタッフ、広聴担当者は、ガバナーアドレスで受信した電子メールの閲読は可能だったが、ガバナーアドレスを用いての送信はできない仕組みとなっていた。

このため、ガバナーアドレスで受信した電子メールに返信をする場合は、政策スタッフ又は広聴担当者が、前知事に確認の上で、それぞれの公的個人アドレスから返信を行っていた。

このようにガバナーアドレスは受信専用となっており、送信は想定されなかったため、本件請求当時、送信した電子メールについては、確認の必要がなかった。

第5 本件決定に関する審査会の判断

1 基本的な考え方

本件条例は、その第1条に定められているとおり、県民の知る権利を尊重し、公文書の公開請求権を保障するとともに、情報公開の総合的な推進を図ることで県の諸活動を県民に説明する責務を全うし、県民参加による公正で開かれた県政の一層の推進することを目的に制定されたものである。

本件条例第2条第2項は、公文書公開請求の対象となる「公文書」の範囲について、「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をいう。」と規定している。この規定については、本件条例が、県の諸活動を説明することを目的としたもので、職員の職務遂行の実態に即して的確に判断されなければならない。

以上の点を踏まえて、本件決定について判断する。

2 本件請求対象文書

公文書公開請求書の記載及び請求当日に本件実施機関の職員が異議申立人に確認した経過によれば、本件請求の趣旨は、「下水道事業に関する知事後援会幹部からの働きかけを記録した文書について平成15年(2003年)10月6日付けで提出された公文書公開請求の処理に当たってやりとりされた電子メールその他の文書で、田中前知事の手元に残っているもの」である。

本件請求の4日前、平成17年2月14日の知事会見で、前知事が、「メールを検索したところ、当時、担当の参事からの報告があった」旨述べたことを受けて、公開請求されたものであり、本件実施機関は、「公開請求のあった公文書は、作成及び取得していないため」との理由で公文書不存在決定を行った。

なお、本件請求では、電子メール及びその他の文書が請求対象となっているが、電子メール以外の文書については、異議申立書に異議申立ての理由の記載がなかったことから、当審査会では、異議申立人に確認の上、電子メールに限って審査を行った。

3 本件請求対象文書の存否

(1) 前知事が使用していた電子メールアドレスについて

前知事は、長野県行政情報ネットワーク上の電子メールサーバーに登録された公的個人アドレス `governor@pref.nagano.jp` (ガバナーアドレス)のほか、知事就任前から個人的にプロバイダーと契約して設けた `****@****.com` (ヤスキチアドレス)を使用していた。本件実施機関は、両者の使用状況について以下のように説明している。

ガバナーアドレスで受信した電子メールは、平成15年10月当時、前知事のほか、経営戦略局秘書広報チームの政策スタッフ及び広聴担当者が閲読することができるようになっていた。

当時、ガバナーアドレスあてに送信された電子メールはヤスキチアドレスに自動転送され、前知事が日頃から利用している個人のパソコンで受信されていた。

ガバナーアドレスあての電子メールの返信は、必要に応じて政策スタッフ等が各自の公的個人アドレスから行っていた。

前知事は、ガバナーアドレスでの電子メール送信が設定された公的パソコンを使用していなかった。

(2) ガバナーアドレスにおける本件請求対象文書の不存在について

ア 本件請求を受けて、本件実施機関は、ガバナーアドレスについて、上記の使用状況を踏まえ、次のとおり本件請求対象文書の検索を行ったとしている。

受信した電子メールの電磁的記録

本件請求を受けて、各政策スタッフがガバナーアドレスに着信した電子メールを保管しておくメールボックスを確認した。

受信した電子メールを印刷した文書

本件決定を行うに当たって、政策スタッフは、ガバナーアドレスで受信した電

子メールを印刷した文書が保管されていないかについても確認をした。

送信した電子メール

政策スタッフはそれぞれの公的個人アドレスから返信し、前知事はガバナーアドレスで電子メール送信ができる公的パソコンを使用していなかったため、ガバナーアドレスから電子メール送信が行われたものとは考えられないところであり、本件請求当時ガバナーアドレスから送信した電子メールの確認は行わなかった。

イ 受信した電子メールの存否については、ガバナーアドレスあての電子メールは前知事及び政策スタッフが受信していたこと、前知事はガバナーアドレスあての電子メールの受信を、サーバーの設定によりヤスキチアドレスに自動転送して行っていたことを勘案すると、本件実施機関が本件請求を受けて対象文書の検索を行った範囲に不合理な点は認められない。加えて、平成17年2月の本件請求時点で、請求対象の電子メールが送受信された平成15年10月から約1年4月が経過しており、本件実施機関における事務処理一般及びヤスキチアドレスへの自動転送を含む当時の経営戦略局秘書広報チームの事務処理から考えると、その間に、ガバナーアドレスで受信された電子メールの電磁的記録が整理され、引き続き保管が必要なものは印刷等が行われ、そうでないものは消去されたとしても、必ずしも不自然とはいえない。

ウ ガバナーアドレスから送信された電子メールの存否については、政策スタッフがガバナーアドレスを用いて送信することはできない、という本件実施機関の説明の適否はともかくとして、本件請求に係る対象文書の内容は庁内調整に係るものであり、政策スタッフがガバナーアドレスを指定して電子メールを送信することに合理性は認められない。また、本件請求後、前知事が百条委員会に提出した、本件請求で言及された問題の電子メールを印刷した文書が、ヤスキチアドレスで送受信されたものであったことを勘案すると、前知事が庁内調整に係る電子メールをガバナーアドレスで送信したとする合理性はない。以上のことから、本件請求当時、ガバナーアドレスによる電子メールの送信の有無を確認しなかった本件実施機関に特段の落ち度はなく、また、ガバナーアドレスで電子メールを送信した事実をうかがわせる事情はない。

エ 以上のことから、前知事自身が知事会見で元参事からの電子メールの存在に言及していることを考慮しても、ガバナーアドレスで送受信した電子メール中には本件請求対象文書に該当するものはなかったという本件実施機関の説明が必ずしも不自然とはいえない。

(3) ヤスキチアドレスで送受信された電子メールについて

ヤスキチアドレスは、前知事が、知事就任前から個人的にプロバイダーと契約して設けていたものであるが、ガバナーアドレスに送信された電子メールが転送されていたこと、県職員との調整などに日常的に利用していたことをうかがわせる状況にあることなどから、公的意味合いの強いものということができる。

そこで、ヤスキチアドレスで送受信された電子メールの公文書性について検討すると、本件条例第2条第2項は、公開請求の対象である「公文書」を「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」と定義しているところであり、ヤスキチアドレスで送受信された電子メールの電磁的記録は、それがヤスキチアドレスを管理するプロバイダーのメールボックスに存在している限りにおいては、本件実施機関としての管理権が及んでいるということとはできない。

次に、ヤスキチアドレスの電子メールの送受信は、前知事個人のパソコンで行われており、本件請求当時、前知事個人のパソコンのハードディスク上に、本件請求に係るヤスキチアドレスで送受信された電子メールが残されていたことは、百条委員会に前知事が提出した電子メールの印刷物の存在などから確認することができる。他方、ヤスキチアドレスは、前知事個人の公式ホームページで前知事個人あての電子メールアドレスとしても公表されている。このような状況を勘案すると、ヤスキチアドレスで送受信された電子メールには、「知事」としての公務に係るものと、前知事個人の政治活動等に係るものが混在していたと推察される場所である。

このような個人契約の電子メールアドレスで送受信された電子メールの電磁的記録の公文書性について検討すると、ガバナーアドレスからの転送を含め、日常的に個人管理のヤスキチアドレスを業務に利用し、個人管理のパソコンに電磁的記録が保管されていることについては、事実上行われていたものと解される。ガバナーアドレスあてに送信された電子メールが複数の職員により受信されていたことから明らかとなり、ガバナーアドレスは前知事が個人で利用していたものではなく組織的に利用されていたと認められるところである。こうしたガバナーアドレスあての電子メールの転送を行い、それに対する返信を行う可能性があり、かつ日常的に業務に利用し事実上ガバナーアドレスと同等の役割を担っていたヤスキチアドレスについては、本件実施機関としてヤスキチアドレスで送受信された業務に関する電子メールにガバナーアドレスと同等の管理権が及ぶような適切な措置を講じるべきであったが、そのような措置は講じられていなかった。

以上のことから、ヤスキチアドレスの利用実態は前知事個人の政治活動等との区分が明らかでなかったと推察されるうえ、日常的な業務への利用について、管理が及ぶような措置が講じられていなかった状況を勘案すると、本件条例第2条第2項にいう「公文書」として本件実施機関の管理権が及んでいるとまではいうことができない。

したがって、異議申立人は、ヤスキチアドレスの電子メールについて、公用部分は公文書に準じて公開すべきと主張するが、本件条例第2条第2項の公文書の定義からすると、仮に、前知事が平成17年2月14日の知事会見で言及した電子メールの電磁的記録が、前知事個人のパソコン等に存在していたとしても、当該電磁的記録自体が公開請求の対象となる「公文書」に該当するとはいえない。

なお、ヤスキチアドレスで送受信した電子メールであっても、本件実施機関の業務上の必要性から、県行政情報ネットワーク上の電子メールアドレスに転送されて組織的に管理されるに至ったり、紙に印刷されて組織的に管理されるに至った場合には、

当該転送された電子メールの電磁的記録や、印刷文書は「公文書」となり得るものと考えられる。当審査会で本件実施機関から確認した内容、あるいは百条委員会で明らかにされた事実からは、前知事のヤスキチアドレスと本件実施機関の複数職員の公的個人アドレスの間で電子メールの送受信が行われている事実が認められたところであるが、本件請求では前知事の手元にある電子メールその他の文書が対象とされたため、本件実施機関職員の公的個人アドレスで送受信された本件請求の内容に係る電子メールの状況については、当審査会として確認していない。

4 結論

以上のことから「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、当審査会は本答申において、本件請求対象文書を不存在とした決定は妥当であると判断したところであるが、電子メールの公文書性については特段の判断を行わなかった。

本件実施機関は、上記第4に記載した説明のほか、ガバナーアドレスが「知事」の公的個人アドレスであるとした上で、個人が管理する電子メールアドレスの性質上、ガバナーアドレスで送受信した電子メールの電磁的記録は、印刷して個人管理から組織管理に移さなければ、本件条例上の「公文書」の要件である「組織共用性」を欠く旨主張している。

また、異議申立人も、本件実施機関が「紙出力と組織的な管理」を電子メールの公文書の要件としていることに対し、現在の活発な電子メールの活用状況を考慮していないことを指摘し、前知事らが公文書としての電子メールの取扱いについて見直しを表明しているのだから、本件決定の判断を留保し、同人の理解を求めるのが適当であると主張している。

電子メールの公文書性については、本件条例の各実施機関において電子メールが日常的に用いられている現状をかんがみると、本件決定に係る問題のみならず、本件条例の運用上の課題といえることができる。したがって、すでに平成18年1月13日付けで企画局長及び総務部長から本件実施機関に対して「電子メールの適切な取扱いについて」の通知が出されているが、今後の本件条例の運用に資するため、当審査会として別途、電子メールの本件条例上の取扱いについて意見を述べることにする。

5 付言

異議申立人は、私的電子メールアドレスが職務上利用されていることに対し、電子メールが隠れみのとなり、重要な決定、指示、報告がますます不透明になるばかりで、市民の知る権利に応えられないおそれが生じかねないと主張している。

この点については、確かに、こうした私的電子メールアドレスが無規律に実施機関の業務上の連絡に用いられる常態があるとすれば、結果的に職務遂行の実態と公文書作成

の実態が乖離して、公文書公開等によって県の諸活動を説明する責務を全うするという本件条例の趣旨を没却させることになりかねない。

かかる観点からすれば、本件決定をめぐる問題の背景には、私的電子メールが利用された結果、職務遂行の実態と公文書作成、取得の実態とが乖離するという不適切な側面があったものといわざるを得ない。

また、職務上の電子メールには、個人情報をはじめ、機微な情報が含まれていることもあると考えられ、私的電子メールアドレスを日常的に職務上利用することは、情報管理という観点からきわめて不適切といわざるを得ない。

私的電子メールアドレスを用いての業務上の連絡はやむを得ない事情による場合に限り認められるべきであり、その際は、規律を整備し、そのもとで電子メールに記録される情報の性質等を踏まえて適否を判断し、また、利用した場合は公的電子メールアドレスに転送をする、又は紙に印刷した文書として管理するなど、適切な対応を行うべきである。

第6 審査経過

平成17年(2005年)	3月10日	諮問
	3月23日	審議
平成18年(2006年)	8月8日	実施機関からの意見陳述 (なお、異議申立人から意見書の提出はなく、意見陳述の希望もなかった。)
	8月28日	審議
	10月25日	審議
	11月7日	審議
平成19年(2007年)	1月12日	審議
	2月5日	審議
	3月13日	審議
	4月9日	審議
	5月14日	審議
	6月11日	審議
	7月23日	審議
	10月15日	審議終結