

岡情審査第108号

平成18年10月27日

岡山市長 高谷茂男様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会
会長 山口和秀

岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成18年1月13日付け岡道建第275号による下記の諮問について次のとおり答申します。

記

市道祇園37号線道路改良に伴う資料（以下「本件公文書」という。）の開示請求に対して一部開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）についての諮問

第 1 . 審査会の結論

本件公文書に関して、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定において、非開示とされた項目のうち、次に掲げる部分については、開示すべきである。

- ・ 町内会長の氏名及び印影
- ・ 町内会の印影

第 2 . 異議申立て及び諮問の経緯

- 1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成 17 年 10 月 31 日、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成 12 年市条例第 33 号。以下「条例」という。）第 3 条第 1 項の規定に基づいて、本件公文書の開示請求を行った。
- 2 それに対して、実施機関は、同年 11 月 14 日付けで本件公文書のうち次に掲げる部分がそれぞれに掲げる非開示情報に該当することを理由として一部開示の決定を行った。
 - (1) 個人の印影、氏名、住所、電話番号 条例第 5 条第 1 号に規定する個人情報
 - (2) 町内会の印影 条例第 5 条第 2 号に規定する法人情報
 - (3) 町内会長から個人（道路建設課の職員）宛に来た電子メール（以下「受信メール」という。） 不存在
- 3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、同年 12 月 19 日付けで、町内会長の氏名は開示すべきであり、また、受信メールが不存在であるとして非開示とした処分は、違法であるとして、本件処分の取消しを求めることを内容とする、本件異議申立てを行った。
- 4 それに対して、実施機関は、平成 18 年 1 月 13 日、本件異議申立ての取扱いについて、条例第 16 条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

第3．申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

(1) 町内会長の氏名について

実施機関が非開示とした個人の氏名のうち、町内会長の氏名については、本件公文書の一つである会議結果報告書での発言内容を精査すると、町内会を代表して意見を述べており、公人扱いであり、条例第5条第1号に規定する個人情報に該当しない。

(2) 受信メールについて

ア 町内会長が送付した電子メールの宛先となった道路建設課職員の電子メールアドレスは、個人所有のものではなく、当該職員が岡山市から公務遂行のためにその使用を認められたものであり、したがって、受信メールは公務に関わって受信した文書である。

イ 実施機関は、町内会長からの電子メールが、全て道路建設課宛ではなく職員個人宛に送付されたことを理由にして、受信メールが課内で共有される公文書には該当しないと主張するが、公文書であるかどうかは、個人宛電子メールか、課宛電子メールかで判断するのではなく、その内容に基づいて組織としての共有性を判断すべきである。

ウ 本件での受信メールは、職員の個人的見解を聞くためではなく、道路建設課としての判断や処理を求めて送ったものであり、したがって公文書としての性格を有し開示すべきである。

2 実施機関の主張要旨

(1) 町内会長の氏名について

町内会長の氏名については、平成17年12月22日付け岡山市情報公開及び個人情報保護審査会の答申（町内会長の氏名は開示すべきとの答申）を尊重し、対応する。

(2) 受信メールについて

- ア 岡山市の電子メールアドレスには、課の電子メールアドレスと職員個人の電子メールアドレスの２種類あり、課宛に送られた電子メールについては課内の誰でも閲覧でき、職員個人宛に送られた電子メールについては、その職員個人のユーザー名とパスワードがわからないと閲覧できない。
- イ 課宛に送られた電子メールについては、課内で共有されていることから公文書となるが、職員個人宛に送られた電子メールで、担当者がその電子メールを組織的に用いるものとして処理をしていない状態では、条例第２条の定義する公文書には該当しないものとする。
- ウ 今回の開示請求で対象となっている受信メールは、全て職員個人の電子メールアドレスに送付されており、また、組織的に用いるものとして処理をしていないことから、公文書に該当しないと判断し、不存在を理由に非開示としたものである。

第４．審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

１ 本件公文書について

本件公文書は、いずれも市道祇園３７号線に関するもので、地元町内会から提出された要望書（平成１３年８月２５日付け及び平成１４年６月５日付け。以下「要望書」という。）、道路建設課が作成した会議結果報告書（それぞれ平成１３年１１月９日、平成１４年６月２０日及び平成１７年５月２７日の会議に関するもの。以下「会議結果報告書」という。）及び課の電子メールアドレスとは別に岡山市が各職員に個別に与えた電子メールアドレス（以下「個人用電子メールアドレス」という。）のうち、道路建設課の担当職員の個人用電子メールアドレス宛に、地元町内会長から送付された電子メール並びに当該担当職員の個人用電子メ

ールアドレスから地元町内会長に送付した電子メール（以下「送信メール」という。）である。

2 受信メールの公文書該当性について

(1) 異議申立人は、以下の理由から、受信メールは条例上開示の対象となる公文書に該当すると主張している。

個人用電子メールアドレスは、個人所有のものではなく、市民から情報を受けるために岡山市から公務上の使用を認められたものである。

当該職員は、岡山市の市章入りの名刺に自分に与えられた個人用電子メールアドレスを印刷しており、公務で使用していると考えられる。

発信者である町内会長も、電子メールは職員個人に送付したのではなく、道路に関する事項について担当課としての判断や処理を求めて送信したと言っている。

受信メールが公文書であるかどうかは、個人宛電子メールか、課宛電子メールかで判断するのではなく、その内容に基づいて組織としての共有性により判断すべきである。

(2) これに対し、実施機関は、当初は課宛のメールではなく職員個人宛の電子メールであることを主たる理由にして（公文書一部開示決定通知書）、後には、組織的に用いるものとして処理していないことをもその理由として、受信メールの公文書該当性を否定してきた（実施機関の意見書4の（2））。

(3) この点に関し、条例第2条は、公文書を、「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、フィルム、テープ及び電磁的記録（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成された記録をいう。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、当該実施機関が保有しているものをいう。」と定義しているが、そこでの「取得し

た文書」とは、通常、「文書取扱規程の定めるところにより收受手続を完了した時点以後の文書」を意味するものと解され（岡山市総務局『岡山市情報公開及び個人情報保護制度運用の手引〔平成13年3月改訂〕』7頁参照）、現行の岡山市文書取扱規程（平成15年市訓令甲第21号。以下「規程」という。）は、その第4章において電子メールの受領等を含む電子文書の收受に関する規定を設けている。

そして、規程によれば、課宛の電子メールについては、課長が指名した「組織用電子メール受信担当者」が受信し、收受処理を行い、職員個人宛の電子メールについては、親展扱いすべきものを除き、当該職員が收受処理を行うものとされている（第26条）が、いずれにせよ、受信メールは、上記受信担当者又は職員個人による收受処理手続が終了して初めて、組織的に用いられ、かつ保有されるのが通例である。

- (4) 当審査会が行った実施機関担当職員らに対する口頭での意見陳述を中心とする職権調査によれば、職員個人宛のメールについては、組織的に共用する必要性があると判断される場合には收受処理がなされるが、そうでない場合は、收受処理をしないままにサーバーに保存した状態で消えるに任せているとのことであり、本件での受信メールは、そのほとんどが「通常電話で済ますような内容」であり、「課内で共有するほどのものではない」との判断から規程の定める收受手続は行われないうちに、サーバーに放置されていたものであること、したがって、実際にも組織的に用いられるものとしては保有されていないことが認められた。

なお、規程には、組織的に共用する必要性があるかどうか（收受処理すべきものかどうか）についての明確な判断基準は定められておらず、基本的に職員個人の判断に委ねられている。そうした状況の下で、本件受信メールについて、收受処理をしなかった実施機関の対応や判断が、メールの内容に照らして、まったく合理性を欠いたものとも断

定しえない。

- (5) したがって、本件において、実施機関が、收受処理の手続を経ていない本件受信メールにつき、条例第2条が規定する公文書には該当しないと判断して、不存在であることを理由として行った非開示決定は妥当であると判断する。

3 送信メールの公文書該当性について

- (1) 送信メールについては、本件一部開示決定通知書において非開示部分として明記されていないが、実施機関は、本件開示請求の対象として特定はしたものの、受信メールと同様に、公文書にはあたらないと認識していたものである。

- (2) 当審査会が行った職権調査によれば、送信メールは、電磁的記録として存在してはいたが、しかし、起案等内部事務処理手続に基づいて作成、送信したのではなく、当該実施機関の職員が、電話での対応と同じ意識で個人として作成・送信し、受信メールと同じく、サーバーに放置されていたものである。その処理手続及び内容から見て、送信メールもまた、「実施機関が組織的に用いるものとして、…保有しているもの」ということはできず、条例第2条の規定する公文書には該当しない。

したがって、実施機関が公文書不存在を理由として行った非開示の処分は妥当であると判断する。

ただし、本件一部開示決定通知書の非開示部分の内容とその理由付記は不十分であり、当該送信メールについても非開示としたこととその理由を明記すべきであった。

4 町内会長の氏名及び印影について

- (1) 実施機関は、町内会長の氏名及び印影について、条例第5条第1号の個人情報に該当するとして非開示としているが、同条同号は、そのただし書きアにおいて、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については非開示情報から除いている。個人の

氏名、印影であっても、法人や団体の代表者としての活動に係る情報であれば、同号ただし書きアに該当し、開示が妥当な場合もあることから、以下、本件について検討する。

(2) 町内会長の氏名については、要望書においては、町内会として提出する文書に町内会長の肩書及び住所とともに記載されたものであり、会議結果報告書においては、地元町内会長として会議に出席、発言したことが記録されている。いずれも外形から判断して、町内会の代表としての活動に係る情報と認められるものであるから、本件町内会長の氏名については、既に平成17年12月22日付け答申において当審査会が示したように、町内会の代表としての活動に係る情報として、条例第5条第1号ただし書アの「慣行として公にされ、又は公にされることが予定されている情報」(いわゆる「公知の個人情報」)に該当し開示すべきものである。

(3) 町内会長の印影については、要望書において、その提出者を明らかにする目的で、当該町内会長の氏名のうち氏を示す印章をその肩書及び氏名に並んで押捺したものと認められる。印影もまた町内会長の氏名のうち氏を表示するその内容に照らして、個人情報に該当するが、本件においては、(2)で述べたように町内会長の氏名が開示されるべきものと判断されるのである以上、印影を個人情報該当性を理由にして非開示とすべき実質的意味は存在せず、したがって、開示されるべきものと判断される。

なお、印影を開示した場合、その印影からの印鑑の偽造及び偽造印鑑の悪用等のおそれがないとは断言できないが、印影を開示することと印鑑偽造及び偽造印鑑の悪用等の犯罪行為との関連性は直接的なものとは考えられない。

(4) したがって、条例第5条第1号の個人情報該当性を理由にして町内会長の氏名及び印影を非開示とした実施機関の処分は妥当とはいえず、これを開示することが妥当であると判断する。

5 町内会の印影について

(1) 実施機関は、町内会の印影について、条例第5条第2号の法人情報に該当するとして非開示としている。しかし、本件における町内会の印影は、岡山市長に対する要望書に、町内会長の氏名、住所、印影等とともに、要望書の提出者を明らかにする目的で使用されているのであって、それ以外に特殊な情報が含まれているわけではなく、当該町内会の印影を開示することにより、町内会の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは考えられない。

(2) したがって、条例第5条第2号の法人情報該当性を理由にして町内会の印影を非開示にした実施機関の処分は妥当とはいえず、これを開示することが妥当であると判断する。

6 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1．審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5．付帯意見

本件においては、受信メール及び送信メールのいずれについても条例上の公文書に該当するものではないことは以上に述べたとおりである。しかし、電子メールが電磁的記録として残っている場合、公文書には該当しないとしても、特別の支障がない限りは情報提供等で対処するなど、市民への説明責任をよりよく果たすための多様な努力を更に一層強めることが望まれる。

第 6 . 審査会の処理経過

当審査会における処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成 1 8 年 1 月 1 3 日	諮問書の收受
平成 1 8 年 2 月 6 日	実施機関側意見書の收受
平成 1 8 年 3 月 1 4 日	申立人側意見書の收受
平成 1 8 年 4 月 1 7 日	審 議
平成 1 8 年 5 月 2 2 日	実施機関側及び申立人側口頭意見 陳述並びに審議
平成 1 8 年 6 月 1 9 日	審 議
平成 1 8 年 7 月 2 4 日	審 議
平成 1 8 年 8 月 2 1 日	審 議
平成 1 8 年 9 月 1 5 日	審 議
平成 1 8 年 1 0 月 1 6 日	審 議
平成 1 8 年 1 0 月 2 7 日	答 申