

諮問庁：文部科学大臣

諮問日：平成28年6月9日（平成28年（行情）諮問第412号）

答申日：平成29年2月15日（平成28年度（行情）答申第728号）

事件名：原子力損害賠償紛争和解仲介室長が在職中に送受信した電子メール等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

原子力損害賠償紛争和解仲介室長を務めた特定職員が在職中に送受信したメールと添付文書の全て（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、別紙に掲げる文書1及び文書2を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成28年2月10日付け27受文科開第1461号により文部科学大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）異議申立書

ア 異議申立人が開示請求した特定職員の電子メールが存在していないとは考えられない。以下、理由を述べるために、経緯を時系列で記載する。

（ア）異議申立人は平成26年4月8日、文部科学大臣に対して「原子力損害賠償紛争和解仲介室長を務めた特定職員が在職中に送受信した電子メールと添付文書の全て」を開示請求した。

（イ）文部科学大臣は平成26年5月2日の不開示決定「26受文科開第216号」において、「特定職員が平成26年3月31日をもって文部科学省の職員ではなくなったため、当該行政文書が存在しないことから、不開示としました」等と理由を説明した。

（ウ）異議申立人は平成26年5月15日に文部科学大臣に対して異議申立てを行い、文部科学大臣は同年7月8日に情報公開・個人情報

保護審査会（以下、第3においては「審査会」という。）に諮問した。

(エ) 審査会は平成27年12月16日の答申「平成27年度（行情）答申第581号」において「行政文書に該当しないとして不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである」とした。

(オ) 文部科学大臣は平成28年2月10日、「26受文科開216号」の不開示決定を取り消した。

(カ) 文部科学大臣は平成28年2月10日、「27受文科開1461号」において、異議申立人が開示請求した文書を削除したことを理由に不開示決定した。

イ 異議申立人が平成26年4月8日に開示請求を行ってから、文部科学大臣が平成28年2月10日に不開示決定を再度行うまで、諮問庁である文部科学省は異議申立人と審査会に対して、異議申立人が請求した行政文書を「削除」したことの説明はなく、削除されているとは到底考えられない。

また、異議申立人が当初の開示請求を行ったのは、特定職員が退職して間もない時期であり、その時点において、諮問庁のメールサーバーを含めて全ての電子メールが削除しているとは考えられない。

諮問庁が審査会に提出した理由説明書では「本件対象文書がアクセス制限をかけられた個人メールアドレスに保管されており情報を保護することが妥当」「文部科学省が本件対象文書の内容を確認していない」と記している。このことから、異議申立人が平成26年4月8日に開示請求を行ってから、諮問庁が理由説明書を提出した時期までは、特定職員の送受信した電子メールが「保管」されていたことは明らかである。また、諮問庁が内容も確認しない電子メールについて削除するとは到底考えられない。

さらに、異議申立人の開示請求から異議申立て、審査会の審理を行っている期間、審査会の答申から文部科学大臣の決定に到るまでの間に、対象となっている当該電子メールについて、諮問庁が削除するという暴挙を行うことなど到底考えられない。

ウ 文部科学大臣が「27受け文科開第1461号」の不開示決定の理由で記したように、特定職員の電子メールを削除したとするならば、いかなる規定に基づいていつ削除したのかを具体的に説明すべきであり、審査会は十分な説明を求めるべきであると考えられる。

(2) 意見書

ア 関連資料3件を提出し、意見を述べる。

関連資料① 27受文科開第1885号行政文書不開示決定通知書

及び行政文書開示請求書

関連資料② 27受文科政第117号行政文書不開示決定通知書及び行政文書開示請求書

関連資料③ 27受文科開第1886号行政文書不開示決定通知書及び行政文書開示請求書

イ 文部科学省の「27受文科開第1461号」の不開示決定を受け、平成28年3月9日付けで異議申立てを行ったものである。

併せて、異議申立人は「27受文科開第1461号」で不開示理由とされた内容について確認を行うため、関連資料①ないし関連資料③にある行政文書開示請求を平成28年2月25日付けで文部科学省に行い、いずれも「不存在のため不開示」との不開示決定を受けており、審査に関わる資料として提出する。

ウ 文部科学省は「27受文科開第1461号」の不開示決定で、電子メールが「削除されることになっている」ことを理由にしているが、関連資料①及び関連資料②の不開示決定によって、削除がいつ行われたのか明らかではない。

文部科学省が提出した「理由説明書」では、特定職員が退職時に後任職員その他の職員に引き継ぐ必要があるものではないと判断し、電子メールが削除されたものであるかのように記載している。しかし、その根拠は、文部科学省文書管理規則（以下「文書管理規則」という。）の規定から「削除されるべきとされている」ことや、「異動後又は退職後速やかに削除されることとなっている」となっており、規則通りに取り扱われたことを前提にした推測に過ぎない。

また、審査会の「平成27年度（行情）答申581号」で、電子メールについて「和解仲介室の共用文書として保存しているものが存在することも考えられるが、そのような文書の有無について、検討、探索が行われたかどうか不明」と指摘を受けたためか、文部科学省は今回の異議申立てに係る理由説明書で「文部科学省の書架、書庫等を調査したが、該当するものは発見できなかった」と記載している。

仮に電子メールが削除されたとしても、文部科学省の説明は、電子メールを保存せずに削除したことが、適切に規則等に則って行われたことを前提としている。

エ 文書管理規則の「文書管理者である各課長等」は、原子力損害賠償紛争和解仲介室（以下「和解仲介室」という。）では誰であったのか。特定職員自身はその立場にあり、自身の電子メールについて「適切に保存や移管又は廃棄等を行う」の判断を行ったものであれば、その処置は適切であったのか。関連資料③で示したように、特定職員が電子

メールについて「後任の職員その他の職員に引き継ぐ必要があるものではない」ことを意思表示した記録は存在せず、適切な判断によって削除されたことは推測しているに過ぎない。

もしくは、退職した特定職員の電子メールについての「文書管理者」が、後任者やその他の職員であったとしても、文部科学省の従前の説明によれば、特定職員の電子メールについて「本件対象文書が個人のパスワードで保護されていることから、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「紛争解決センター」という。）の職員がこれを利用することはできず、その内容も確認していない」と説明しており、後任者やその他の職員が内容を確認して、保存や削除の判断ができるものではない。

オ 文部科学省は当初、特定職員が職員でなくなったため行政文書が存在しないと不開示決定し、審査会の答申を受けての再決定では、削除したため不存在とした。しかし、削除した日時分かる記録はなく、保存せずに削除する判断が適切に行われたことを示す資料もない。

また、特定職員の電子メール（添付文書を含む）が1件も、組織的に引き継ぐものとして文部科学省の書架や書庫に残されていないとの説明は、適切に保存と削除の判断が行われたのか疑いを持たせる。

カ 文部科学省は2回目の不開示決定まで、異議申立人や審査会に削除したとの説明をしていない。仮に削除した時期が、1回目の開示請求後や、1回目の異議申立後の審査中であるならば問題である。行政機関によって開示すると不都合な文書は、請求や異議申立てを行うことによって、行政機関の判断によって削除され、「不存在」とすることを許すことにつながりかねず、情報公開制度を根幹から揺るがす暴挙である。

異議申立人は特定職員の送受信した電子メールの開示を求める。仮に電子メールが削除によって存在しないならば、誰がどのような判断で、いつ削除したものか文部科学省は明確にすべきであると考えており、審査会の徹底した審査を求める。

（関連資料省略）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 異議申立てに係る行政文書等について

本件異議申立てに係る行政文書は、平成23年8月10日から平成26年3月31日まで紛争解決センターの庶務を担当する和解仲介室（原子力損害賠償紛争審査会の和解の仲介の申立の処理等に関する要領第7条）の室長を務めた特定職員が在職中に送受信した電子メールと添付文書の全てである。

本件対象文書につき、法2条2項に定める行政文書が存在しないことか

ら、文部科学省が不開示を決定したところ、異議申立人から、本件対象文書の開示を求める旨の異議申立てがされたものである。

2 不開示情報該当性について

(1) 異議申立人は異議申立書において、本件において対象となっている電子メールが削除されているとは考えられないことを理由として、原処分を取消し、開示とする決定を求めている。

(2) しかしながら、原処分は、以下に述べるように、開示請求のあった本件対象文書の中に、行政文書に該当するものが存在しないことから不開示の決定を行ったものである。

ア 法は、行政文書の定義を「行政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（以下略）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」と定めている。また、法9条に基づいて定められている「文部科学省における行政文書の開示決定等に係る審査基準」（平成13年3月15日文部科学事務次官決定）において、「組織的に用いるもの」に該当するか否かについては、「専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか」、及び「組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか」という観点を考慮することとされている（同基準第1の2の（3）のア及びイ）。

イ 文書管理規則（文部科学省訓令第17号）において、「「行政文書」とは、文部科学省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（以下略）を含む。以下同じ。）であって、文部科学省の職員が組織的に用いるものとして、文部科学省が保有しているものをいう。」と規定されており、文書管理者である各課長等は、その管理する行政文書について、適切に保存や移管又は廃棄等を行うことと定められている。同規則上行政文書に該当しない文書については、上記の保存や移管又は廃棄等の対象とはならないところである。また、文部科学省の情報セキュリティの観点からも、情報漏えいのリスク等を考慮し不要となったデータは速やかに削除されるべきとされている。

ウ 和解仲介室では、和解仲介手続が書面を基本として進行されていることから、個別の和解仲介案件の関係書類の送受は郵送、FAX又は事務所への持込みが基本とされており、和解仲介室において組織的に用いる必要がある文書は、和解仲介案件に直接関係しない文書も含め、その管理を担当する職員が紙媒体によりファイルで保存を行っている。

エ このため、和解仲介室においては、職員が送受信した電子メールについては、組織的に用いる必要があるものは、その管理を担当する職員が印刷しファイルで保存を行う一方、他の職員が送受信したものは必要がなくなった時点で各自のパソコンにおいて個別に削除されてお

り、また、職員の異動又は退職に際しても、組織的に用いるため引き継ぐ必要がある電子メールについては印刷しファイルに保存され、在職中に使用していたパソコンの電子メールを含む全てのデータは、異動後又は退職後速やかに削除されることとなっている。

オ 和解仲介室において室長が管理・保存等すべきとされている文書は存在せず、また、特定職員本人も、同氏が在職中に送受信した電子メール（添付文書を含む。以下同じ。）について、退職する際に後任の職員その他の職員に引き継ぐ必要があるものはないとしていたところである。

カ また、念のため、本件開示請求を受けて特定職員本人が送受信した電子メールのうち、組織的に用いるために引き継ぐものとして印刷しファイルで保存が行われているものがないかどうか文部科学省の書架、書庫等を調査したが、該当するものは発見できなかった。なお、文部科学省のメールサーバーからも削除されている。

よって、原処分は、開示請求のあった本件対象文書に行政文書が存在していないことから、不開示決定を行ったものであり妥当である。

(3) 原処分に当たっての考え方

原処分は、上記のとおり、開示請求のあった本件対象文書に行政文書が存在していないことから、不開示決定を行ったものである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成28年6月9日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年7月1日 異議申立人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年11月17日 審議
- ⑤ 平成29年2月13日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件異議申立ての経緯について

(1) 原処分以前、異議申立人は、処分庁に対し、本件対象文書の開示請求を行ったところ、処分庁は、特定職員が文部科学省の職員ではなくなったため当該行政文書が存在しない、また、仮に特定職員が現職中であつたとしても（中略）法5条5号及び6号の不開示情報に該当すると思料する等として、平成26年5月2日付け26受文科開第216号により法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とする決定（以下「当初処分」という。）を行った。

(2) 異議申立人は、当初処分の取消しを求め異議申立てを行ったところ、諮問庁は、和解仲介室の職員は本件対象文書を組織的に用いるために共有又は管理しておらず、今回の請求がなければ、特定職員が使用してい

たパーソナルコンピュータから削除されることとなっていた等の理由により当初処分を妥当であるとして、当審査会に諮問がなされた。

- (3) 当審査会は、以下のアないしエのとおり、当初処分は、いかなる文書がいかなる理由で不開示とされたか適切に説明されていないことから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条に照らして違法であり、取り消すべきであるとの答申（平成27年度（行情）答申第581号）（以下「先行答申」という。）を行った。

ア 諮問庁は、「特定職員が送受信したメールと添付文書」は存在するとしつつ、専ら「特定職員が使用していたパーソナルコンピュータ」に保存されているメールを前提に、当該職員が「職員でなくなった」ため、「組織的に用いるものとして当該行政機関（文部科学省）が保有しているものではない」と説明していると解される。

イ しかし、特定職員が「室長」として送受信したメールが、「文部科学省の職員ではなくなった」ことのみをもって「組織的」に用いるものとして保有されているものではないとはいえ、十分な説明がされているとは認められない。

ウ また、「内容確認の必要性に乏しいことに鑑み、文部科学省は本件対象文書の内容は確認していない。」としながら「仮に特定職員が現職中であつたとしても（中略）法5条5号及び6号に基づく不開示情報に該当する」との説明も、その内容の確認もせずに全ての文書が不開示情報に該当すると判断し得るものでもなく、理解し難い。

エ さらに、「特定職員が使用していたパーソナルコンピュータ」以外にも、例えば送受信したメールやその添付文書を紙に印刷して、和解仲介室の共用文書として保存しているものが存在することも考えられるが、そのような文書の有無について、検討、探索が行われたかどうか明らかではない。

- (4) 先行答申を受け諮問庁は、上記第3の2(2)の理由により、本件対象文書が不存在であるとして不開示とする決定（原処分）を行った。

異議申立人は、「諮問庁が内容も確認しない電子メールについて削除するとは到底考えられない。」等として原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無等について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 上記第3において説明したとおり、和解仲介室の職員が送受信した

電子メールのうち、組織的に用いる必要があるものは、印刷し保存することになっている。

イ 諮問後、文部科学省内の書庫・ロッカー等を改めて幅広く探索したところ、特定職員が受信者である別紙に掲げる文書1及び文書2（いずれも電子メールを印刷したもの）を発見した。

文書1及び文書2は、本件対象文書に該当することから、本件対象文書として特定することとしたい。

(2) 以下、検討する。

ア 上記(1)イのとおり、諮問庁は文書1及び文書2を本件対象文書に該当するものとして特定したい旨説明することから、当審査会において諮問庁から当該文書1及び文書2の提示を受けその内容を確認したところ、いずれも特定職員が在職中に受信した電子メールを印刷したものであると認められ、本件対象文書に該当するものと認められる。

イ 諮問庁は、文書1及び文書2以外に本件対象文書に該当する文書は存在しない旨説明するが、本件に係る従来 of 諮問庁の説明を踏まえると、例えば、当初処分に係る理由説明書において諮問庁が説明していた「特定職員が使用していたパーソナルコンピュータ」において、和解仲介室が組織的に用いる必要のある、本件対象文書に該当する文書が保有されている可能性は否定できず、文書探索の方法・範囲が十分であるとは認め難い。

ウ したがって、文書1及び文書2は、本件対象文書に該当すると認められるので、これらを特定し、更に「特定職員が使用していたパーソナルコンピュータ」等を調査の上、本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

3 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、文部科学省において別紙に掲げる文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 椿 慎美, 委員 山田 洋

別紙（諮問庁が特定すべきとする文書）

原子力損害賠償紛争和解仲介室長を務めた特定職員が在職中に受信した電子メールに係る以下の文書

文書1 特定年月日Aの電子メールを印刷したもの

文書2 特定年月日B（特定年月日Aの翌日）の電子メールを印刷したもの