

情報公開制度における 電子メールの公文書該当性

佐伯 彰 洋*

目	次
I	はじめに
II	組織共用文書
III	裁判例の動向
IV	アメリカの状況
V	おわりに

I はじめに

電子メールは、現代社会において日常的に利用される通信手段となっている。行政機関においても、職務において従来は電話やファックシミリによって伝達されていた情報が電子メールでやりとりされるようになっており、電子メールは今や不可欠の通信手段となっている。電子メールによって交わされる通信内容は、行政機関内部の所属間の軽易な照会のような随時破棄しても行政運営上支障が生じない事項が多く含まれていると考えられるが、行政運営上の協議事項や決定事項を含む場合もあると想定される。したがって、電子メールを情報公開制度の対象外とすれば、電子メールが市民の監視の目から逃れる「隠れみの」になってしまう。ここに、電子メールも情報公開制度の対象たる公文書として取り扱うべき契機が存する¹⁾。

* さいき・あきひろ 同志社大学法学部教授

我が国の情報公開制度は、その対象となる公文書について、当初の情報公開条例では電子情報を除外していたが、科学技術の進展に伴い、2000年に制定された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「行政機関情報公開法」という。）は電磁的記録を開示請求の対象に加え、情報公開条例においても電磁的記録を開示の対象にすることが一般化している²⁾。しかし、情報公開制度の対象とする電磁的記録のなかに電子メールが含まれるかについてはコンセンサスができていない状況である³⁾。電子メールについては、電話でのやり取りのように一過性の伝達手段にすぎない側面があり、その保存管理体制も十分に整備されていないこともあって、電子メールが情報公開制度の下での開示請求の対象になるか否かが争われ、国や地方の審査会の答申例や裁判例が積み重ねられている⁴⁾。「電子メールの『公文書』（行政文書）の該当性の問題は発展途上にある」⁵⁾と言われる所以である。本稿は、この問題について、電子メールの公文書該当性が争われた裁判例を取り上げて、その司法審査の判断基準に関する若干の考察を行うことを主眼とするものである。その際、アメリカの状況を参照し、比較法的考察を行いたい。アメリカでは1966年に情報自由法（Freedom of Information Act⁶⁾、以下「FOIA」という。）が制定されているが、FOIAの下でも何がFOIAの対象となる記録になるかについて判例上争われており、電子メールの開示をめぐっても争われてきた。なかでも2016年にコロンビア特別区連邦控訴裁判所が下した *Competitive Enter. Inst. v. Office of Sci. & Tech. Policy*⁷⁾ は FOIA の下での電子メールの開示について重要な先例となっている。そこで本稿は、この判決を紹介し、そこから得られた示唆をふまえて、最後に情報公開制度の下における電子メールの公文書該当性の問題を論じたい。

II 組織共用文書

行政機関情報公開法は、その対象となる公文書について「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（電子的方式、磁氣的方式その他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をいう」と定義し（2条2項）、多くの情報公開条例も同様の規定を置いている。このようにわが国の情報公開制度の下では、その対象となる公文書は組織共用文書でなければならない。この組織共用文書の概念については、「情報公開法要綱案の考え方」において、「組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のもの」とされている。但し、実際には「組織に用いる」という文言の解釈は一義的に明確なものとはいえず、その解釈が一つの争点となってきた⁸⁾。この組織共用性の判断については行政機関情報公開法の立法担当者による行政解釈基準が示されている。すなわち、「① 文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、② 当該文書の利用の状況（業務上必要な文書として他の職員又部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③ 保存又は廃棄の状況（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、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）等から、総合的に考慮して実質的な判断を行う⁹⁾」という基準である。

裁判例においては、組織共用性の判断に際して、この行政解釈基準が適用されているが¹⁰⁾、その適用の仕方については裁判例によって若干ニュアンスが異なっているように思われる。たとえば平成17年度司法試験第2次試験口述試験に係る想定問答集等の資料の開示が争われた東京地判平成18年9月1日（LEX/DB 25420847）は、当該文書の組織共用性が認められるためには行政解釈基準の①～③の判断基準のすべてを充たす必要があるとは判断していない。この事件では、各考査委員が作成した問答案が考査委

員会議で他の考査委員に配付されていた。同判決は、他の考査委員も「これを参考資料として利用して、自らが口述試験の際に使用するための手控えとなる想定問答等を作成していることが認められる」と判示して、②の判断基準は充たしているとしたが、①の判断基準については「本件問答案の作成、配付、利用、保存等について司法試験委員会や人事課等の関与がない」と指摘し、③の判断基準についても「本件問答案については、個々の考査委員の判断で処分されていることが認められる」と判示しており、②と③の判断基準は充たしていないと判断している。それにもかかわらず、同判決は②の判断基準の充足のみで当該文書が組織共用文書であると結論づけており、②の判断基準を重視している¹¹⁾。しかし同判決の控訴審判決である東京高判平成19年2月14日(LEX/DB25420847)は、①と③の判断基準については第一審判決と同様の判断をしているが、②の判断基準については、他の考査委員の配付について「同一日を担当する他の考査委員、あるいは特に希望する考査委員に配付されるに過ぎず、参考資料として統一的に利用されることを想定して配付されるものではない。ましてや、個々の考査委員が行う発問、出題、採点以外に複数の考査委員が共同して行う行為のために共同して使用することが予定されているわけではない」と判示し、②の判断基準も充たしていないと判断している。このように控訴審判決は①～③の判断基準について厳格に解釈し、本件問答案の組織共用性を否定している。

また司法試験委員会の会議記録の録音物等の開示が争われた東京地判平成19年3月15日判決(LEX/DB25421147)は、①の判断基準について、司法試験委員会の会議の録音は、「司法試験委員会の会議に出席した事務取扱者がミニディスクレコーダーを用いて会議の内容をミニディスクに録音することを各委員を含む会議の出席者が黙認していたことが認められるところ、これは、司法試験委員会が、事務取扱者による録音を許可していたことにほかならない」と捉え、②の判断基準については、共用の実態がないにもかかわらず、他の職員が議事要旨の確認のために利用する可能性に

言及し、③の判断基準については、「少なくとも出席委員に対する確認作業を終えるまでは、録音内容を消去せずに保存しておいた蓋然性が高いものと考えられる」と判示し、「以上のような本件録音物の性質及び取得の状況、これらから推認される本件録音物の管理及び利用の状況等を総合的に考慮すれば」と述べた上で、本件録音物の組織共用性を認めている。このように同判決は①～③の判断基準を緩やかに適用し、組織共用性を柔軟に解釈したといえよう。

行政解釈基準は、「独立行政法人等保有する情報の公開に関する法律」や情報公開条例の下での公文書該当性が争われた裁判例においても用いられている。前者については、東京地判平成30年3月2日（LEX/DB 25552503）において遺伝子組み換えイネの開発に関する実験ノート等が組織共用文書になるか否かが争われ、同判決は、当該文書は他人に見せることを前提として作成されておらず、他人に見せる頻度は低かったという実際の利用の状況は、「利用の状況に関する要素として勘案せざるを得ず」と述べて、当該文書の組織共用性を認めなかった。また後者については横浜地判平成23年3月10日判自362号48頁において、県議会の議長・副議長の海外訪問表の組織共用文書該当性が争われ、同判決は、当該文書が管理監督者の指示等に基づいて作成されたものではないこと、海外訪問への参加者に配付されていないこと、海外訪問の随行者以外の職員がアクセスできる場所に保存されていないことから、組織共用文書に該当しないと判断している。

以上の裁判例は電子メール以外の記録の組織共用性が争われた事例であるが、以下では電子メールの公文書性が問題になった裁判例を取り上げて、電子メールの組織共用性を判断するに際して行政解釈基準がどのように適用されているかを考察する。

Ⅲ 裁判例の動向

電子メールの公文書該当性が争われた裁判例としては、散見の限りでは、以下の四つがある。以下、年代順に紹介する。また、傍線は筆者による。

【1】厚生省議事録開示請求事件（大阪高判平成18年2月14日 LEX/DB 25480644）

〈事実の概要〉

X（原告）は、Y（厚生労働大臣・被告）に対して、行政機関情報公開法に基づいて、平成12年度厚生科学研究「精神医療保健福祉に関わる専門職のあり方に関する研究」の分担研究「臨床心理技術者の資格のあり方に関する研究」第3回研究会議の議事録の開示請求をした。同会議は、補助金の交付を受けた研究者が主催する会合であり、厚生労働省の職員が参加していたが、研究会議の議事録の作成及び提出は求められておらず、Yは、これらの文書は不存在として不開示決定を行った。これに対しXが異議申立てを行い、Yはこれを受けて情報公開個人情報保護審査会に諮問した。この諮問後、Yが探索したところ、厚生労働省内のネットワークシステムの共同支援システムの共有ドライブに計3回の研究会議のうち第1回と第2回の議事メモが議事録と題された電磁的記録として保存されていることが確認された。この議事メモは研究者Bが作成したものであり、厚生労働省精神保健福祉課のCはBの秘書から本件議事メモを電子メールで送付され、Cは電子メールをそのまま共同支援システムのサーバーに保存し、平成14年8月他課に異動する際、添付ファイルを取り出して共用ドライブに整理したものである。そこでYは、当初の不開示決定を変更し、この電磁的記録のプリントアウトを不開示情報を除いて開示したが、第3回の研究会議についてはこのような議事メモは存在しないとして一部不開

示決定を行った。さらにXは、平成13年度の同研究会議の議事録の開示請求をしたが、Yは、厚生労働省内のネットワークシステムの共同支援システムの共有ドライブには上記のような議事メモは存在していないとして、不開示決定をした。そこでXは、これらの不開示決定の取消訴訟と開示をしなかった違法行為による慰謝料請求の国賠訴訟を提起した。第一審の大阪地判平成17年9月1日（判例集未登載）は、平成12年度の第3回議事メモ及び平成13年度研究会議の議事メモの作成は認めたが、これらの議事メモはBが報告書作成の必要に応じて作成していたものであり、Y保有の文書とは認められないとし、Xの請求を棄却したため、Xが控訴した。控訴審判決は第1審判決を支持したが、上記の平成12年度の研究会議の第1回と第2回の議事メモの公文書性について以下のように判断して、その公文書性を認めた¹²⁾。

〈判 旨〉

「本件議事メモは、Cが添付ファイルを取り出して共用ドライブに整理した平成14年8月には、『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』する行政文書（法2条2項）となったものと認めるのが相当である。……Cは、上記添付ファイルを共用ドライブに整理したことにより、本件議事メモを開示手続をとるべき行政文書と判断して対応すべきであったということができ、その点でCの対応には適切さを欠いたところがあり（Cの異動後同人の担当事務を引き継いだHにも同様のことがいえる。）、それが、……本件議事メモの開示が遅れる原因となったということはいえる。」

【2】大阪市庁内メール開示請求事件

〈事実の概要〉

Y（大阪市・被告）の情報公開条例2条2項（以下「情報公開条例」という。）は、公開請求の対象たる「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、図画及び電子的記録であって、当該実施機関の

職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう」と定義している。またYでは、Y市長が職員との間で送受信した一対一メールについて、[1] 公用パーソナルコンピュータ（以下「公用PC」という。）の共有フォルダで保有しているもの、[2] 紙に出力したものを他の職員が保有しているもの、及び[3] 当該一対一メールの内容を転送先の公用PCで保有しているものは「公文書」に該当し、その余のものは「公文書」に該当しないとの取扱いをしていた。X（原告）は、情報公開条例に基づき、Y市長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のうちYにおいて公文書として取り扱っていないもの（以下「本件文書」という。）の公開請求をした。これに対しY市長は、上記の取扱いに従って、本件文書は組織共用の実態を備えていないから、情報公開条例にいう公文書に該当せず、したがって本件文書を保有していないとして、非公開決定を行った。この非公開決定に対しXは異議申立てをしたが、Y市長はこれを棄却した。そこでXは、Yを被告として本件非公開決定の取消しを求める取消訴訟及び本件文書の公開の義務付け訴訟を提起した。第一審判決は、義務付けの請求は棄却したが、本件公文書中に公文書に該当する文書が含まれているとして本件非公開決定を違法であると判断し、これを取り消したため、Yが控訴した。控訴審判決は原審を支持し、控訴を棄却した。以下では、第一審判決と控訴審判決の本件公文書の公文書性についての判断を紹介する。

(1) 第一審判決（大阪地判平成28年9月9日判時〔参〕2379号20頁）

(i) 「情報公開条例二条二項にいう『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いうと解される。そして、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば『組織的に用いるもの』に該当するかどうかは、①当該文書の作成又は取得の状況、②当該文書の利用の状況及び③当該文書の保存又は廃棄の状況等を総合

的に考慮して実質的に判断すべきである。』

(ii) 「本件文書の保存状況からは、本件文書が専ら個人の便宜のために作成、利用されていることがうかがわれる上、一対一メールは、その性質上、会議日程等の通知や調整といった、業務との関わりに乏しい事務的、単発的な事項の伝達に利用されることが少なくないものと思われる。以上のような作成、利用及び保存の状況にある電子メールは、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は至っていないというべきであるから、本件文書には『組織的に用いるもの』に該当しない一対一メールが相当数含まれるものと考えられる。」

(iii) 「しかしながら、① 本件文書の送受信者の方は、Yの業務を統括するY市長であるところ、Y市長は、その職責に鑑み、確定した職務命令を発したり、逆に職務命令に基づく報告を受けたりするなど、職員との間で、Yの業務と密接に関連し継続利用が予定される情報を頻回にやり取りすることが見込まれること、また、② Yの業務の中には緊急性及び迅速性が要請されるものがあり、そのような場合には、書面の受渡しに代えて電子メールの送受信により情報伝達を行うことも多いと考えられること、一方で、③ 上記①の情報、その性質に照らし、口頭のみでやり取りされることが考え難いこと等の事情を併せ考えれば、……Yが的確な反証を行わない本件においては、本件文書の中には、確定した職務命令及び職務命令に基づく報告に利用されたものがあると認めるのが相当であり、これらの電子メールは、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というべきであるから、『組織的に用いるもの』に該当すると解すべきである。」

(2) 控訴審判決（大阪高判平成29年9月22日判時2379号15頁）¹³⁾

(i) 「Y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、X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、……原判決を引用して説示したとおりである。」

(ii)「本文書は、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Y市長及びY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はできない。本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、Xが主張するように、Y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。）」

(iii)「情報公開条例二条二項にいう『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。」

(iv)「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、Y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、Y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Y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、Y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うことができる。……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、情報公開条例二条二項の『公文書』には該当しないとのYの主張を採用することはできない。』

【3】北杜市メール開示請求事件（甲府地判令和2年3月3日LEX/DB 25565252）

〈事実の概要〉

本件は、X（原告）が、北杜市情報公開条例（以下「本件条例」という。）に基づき、Y（北杜市・被告）市長に対し、平成29年度の増富地方創生推進交付金事業（以下「本件事業」という。）について、その実施主体である増富地域再生協議会（以下「再生協議会」という。）の事務局員とY職員との間で交わされたメール（以下「本件メール」という。）等の開示を請求したところ、Y市長が非開示決定をしたため、この決定の取消訴訟と開示の義務付け訴訟を提起したものである。Yは、上記メールの差出人は再生協議会ではない違う組織名の個人からのもので、職権、職責に基づいて送信されたものではなく、個人的にY担当者に一方的に送信されたメールで、再生協議会の総意に基づく公式なメールではないので、Y職員が組織的に用いる共用文書として保有すべき公文書に当たらず、本件メールは個人的な検討事項を記したメモに準じたものであると主張した¹⁴⁾。

〈判 旨〉

(i) 「本件条例二条二項は、同条例において『公文書』とは、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、当該実施機関が保有しているものをいう旨規定する。そして、上記の『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いうと解される。」

(ii) 本件メールは、再生協議会の事務局員と「Y職員との間で送受信がされるとともに、複数のY職員が受信者又は同報先(CC)とされており、……これらの宛先となったY職員は、Yにおいて、本件事業を担当していたと認められる。これらのメールのやりとりがされた時期は、再生協議会の理事会が開催され、Yが本件事業への委託料の支払を止めようとしていた時期であることから、……メールの名宛人であるY職員を超えてY内部で本件事業及び委託契約について検討しなければなかったと考えられ、複数のY職員によって、本件文書……の内容について検討されたことは容易に推認できる。また、メール本文の内容については、本件事業の中止に際しての覚書の作成や契約解除の合意書等についての再生協議会とYとの意見の交換であると認められ、……メールの内容は、……メモにすぎないとか、個人的な意見・考えにとどまるということとはできない。そうすると、本件文書……は、Yの職員が職務上作成し、又は取得したメールであって、Y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と認められるから、『公文書』に該当し、Yの上記主張は、採用することができない。」

〈小 括〉

以上、電子メールの公文書性が問題になった裁判例を概観したが、まず【1】厚労省議事録開示請求事件判決は、「電子メールの共有ファイルへの移動という時点に着目し」¹⁵⁾、共有ファイルに整理されれば組織共用性を認められるとの判断を示している。すなわち同判決は、行政解釈基準を適用するとは明示していないが、行政解釈基準③の判断基準を重視して電子メールの公文書性を認めている。次に【2】大阪市内メール開示請求事件第一審判決は、組織共用性の判断に際して行政解釈基準①～③の判断基

準を適用することにした上で、庁内メールのなかには、「専ら個人の便宜のために作成，利用されている」事務連絡のような電子メールも多く含まれ、①の判断基準に基づき、これらのメールには組織共用性がないと判断している。他方で同判決は、市長が電子メールによって職務命令を発したり、その職務命令に基づく報告を受けるといったことが考えられるとして、これらの電子メールについては組織共用性を肯定している。その際、①の判断基準については、電子メールの内容が市長の職務上の指示、それに対する報告であるから、個人の便宜のために作成されたものではないと指摘し、②の判断基準については、「継続利用が予定される情報が頻回にやり取りすることが見込まれる」として業務上必要なものとして組織的に利用されていると判断し、③の判断基準については、送受信の双方のメールボックスに保存されるものであり、「一方と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はできない」とし、必要に応じて公用PCの記録媒体に保存されたり、プリントアウトされて保有されること等が想定されるとして、いずれの判断基準も充たしていると判断している。

【2】大阪市庁内メール開示請求事件控訴審判決は第一審判決を支持しているが、まず第一審判決の「確定した職務命令を発したり、逆に職務命令に基づく報告を受けたりするなど」の判示を「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、報告等の職務上のやり取りを『職務上の指示、報告等』という。）」に改め、この「職務上の指示、報告等」に含まれるメールとして「前市長と鶴見区長との間の鶴見緑地の活用に関するメール」を取り上げており、組織共用性が認められる電子メールの対象範囲を第一審判決よりも拡げている¹⁶⁾。そして行政解釈基準の②の判断基準である利用状況については、第一審判決は、「確定した職務命令を発したり、逆に職務命令に基づく報告を受けたりするなど」の場合に限定して「利用」が成立していると判断していると思われるが、控訴審判決は、職員が市長からメールでの職務上の指示を「その内容を敷衍して関係職員にメー

ルで送信する場合」も「利用」が成立すると考えている。敷衍すれば、この場合に送信した職員が関係職員からの報告を受けて市長に一对一メールで返信しなくても、上記メールを関係職員に送信した段階で「利用」が成立するとの考えを示したものと解することができる。このように控訴審判決は、第一審判決以上に組織共用性を緩やかに解釈していると思われる。

また控訴審判決が、第一審判決と同様に組織共用性の判断に際して、「業務上必要なもの」という要件を重視している点は注目される。第一審判決は、一对一メールのなかには、単なる会議の日程調整などの事務連絡などのメールが多く含まれていることを指摘しており、このようなメールを「公文書」から除外するために業務上の必要性の要件を用いたと理解できるが、「日程調整メールが『業務とのかかわりに乏しい』とか『業務上必要なものとして利用されていない』といえるか極めて疑問である。……確かに、会議の日程調整メールであれば、当該会議が終了すれば通常は用済みになるといえそうであるが、とはいえ、少なくとも会議開催前は繰り返して読み返されている可能性がある。なお、会議開催後であっても、当該メールが『業務上必要なものとして利用された』ことに変わりはない¹⁷⁾」との批判がある¹⁸⁾。控訴審判決は、「本件非公開決定に関する諮問を受けたY情報公開審査会に対し、Y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、一对一メールが職務に関するやり取りに利用されることが十分考えられる」と述べており、日程調整などに用いられる一对一メールも組織共用文書に該当すると判断したと解する余地もあるが、「Y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」とも述べており、結局どのようなメールが組織共用文書になるのかを明らかにしていない¹⁹⁾。この点については、控訴審判決は行政解釈基準①～③の判断基準を緩やかに適用しており、業務上の必要性の程度が電子メールの組織共用性の該当性を左右する重要な判断基準になることを

示唆していると解することもできるように思われる²⁰⁾。

なお第一審判決及び控訴審判決については、「あくまでも庁内メールを利用した『一対一メール』のみについての判断」²¹⁾であり、行政機関の職員が個人用メールアドレスを利用して職務に関するメールを送受信している場合は、情報公開制度の対象外となる懸念も指摘されている²²⁾。

最後に【3】北杜市メール開示請求事件判決は、メールの送信先が個人の私的なアドレスであったとしても、受信先及び同報先が複数の市の職員であり、本件メールの内容について複数の職員によって検討されたことを指摘し、本件メールが公文書に該当すると判示した。本判決は、行政解釈基準に基づいてメールの内容を分析し、「業務上の必要性の観点から、……その組織共用性を実態的に検討したうえで、公文書該当性を肯定し」²³⁾た判決といえよう。

IV アメリカの状況

1 FOIA の対象記録

FOIA は、同法の対象を「行政機関の記録」(agency record)と規定しているが²⁴⁾、どのようなものがこれに該当するかについては定義をしていない。したがって、どのような記録が「行政機関の記録」に該当するかについて判例上争われてきたが、請求された記録が「行政機関の記録」に該当するためには、まず第一に請求の相手方が「行政機関」であること、第二に請求記録が FOIA にいう「記録」でなければならないこと、そして第三に、この「行政機関」と「記録」が「行政機関の記録」と呼ぶのにふさわしい十分な関連性を有していなければならないとされてきた。まず第一の「行政機関」の定義について FOIA は制定当時何ら言及していなかったため、混乱が生じていたが、1974年の法改正によって「行政機関」の定義規定が加えられた²⁵⁾。第二に「記録」についても当初は FOIA に定義規定がなく、1996年の法改正²⁶⁾によって初めて「記録」の定義規定²⁷⁾が設

けられたが、「電子形態を含む如何なる形態」で記録されているものであっても FOIA の「記録」になると規定されただけで、「記録」を明確に定義するものではない。そのため裁判所は、当初から FOIA の根底にある政策、連邦記録法 (Federal Records Act) などの関連法律、辞書等を参照してきたし、今日においてもなお関連法律を参考にしている裁判例がある²⁸⁾。第三の「行政機関」と「記録」との関係についても、議会はこの関係性を明確にしてこなかった。その結果、開示請求記録の「行政機関の記録」の該当性について今日に至るまで多くの裁判例が積み重ねられている²⁹⁾。

「行政機関の記録」の意味については、連邦最高裁はこれまで三度言及している。すなわち、*Forsham v. Harris*³⁰⁾、*Kissinger v. Reporters Committee for Freedom of Press*³¹⁾、*United States Dep't of Justice v. Tax Analysts*³²⁾ である³³⁾。これらの三つの連邦最高裁判決によって、「行政機関の記録」の該当性の判断基準として、第一に行政機関が当該記録を作成又は入手していること、第二に請求を受けた行政機関がその請求時に当該記録を管理 (control) していること、という二つの要件が確立した。この第二の要件は管理テストと呼ばれている。ここにいう「管理」の意味については、*Tax Analysts* 判決において連邦最高裁は、「管理」とは行政機関が公務の適切な遂行において開示請求の対象となる記録を占有していることであると判示したが³⁴⁾、以後の判例では、当該記録の占有だけではなく、当該記録の作成や利用などをめぐる様々な要因を考慮する裁判例もあり、統一的な基準はない状況になっている³⁵⁾。

電子メールについても、FOIA の対象記録とされるためには、「行政機関の記録」に該当しなければならないが、判例ではすでに今世紀以前に、電子メールが電話や直接訪問の代替手段であるから「行政機関の記録」ではないという行政機関の主張を退けた裁判例³⁶⁾や電子メールが連邦記録法の「記録」に該当すると判断した裁判例³⁷⁾がある。また、上記のように FOIA の改正によって電子的記録も FOIA の「記録」になることが明らか

になったので、電子メールという情報媒体に保存されている情報であるが故に FOIA の対象外となるとは考えられていない³⁸⁾。但し電子メールが、その情報媒体の特性故に上記の管理テストの要件を充たすことができるか否かが問題となる場合も考えられる。本稿の冒頭で上げた Competitive Enter. Inst. 判決は、まさにそのような事例であり、興味深い論点を示しているので、以下で同判決を紹介する。

2 Competitive Enter. Inst. 判決

〈事実の概要〉

John Holdren は、2009年1月21日からアメリカ合衆国科学技術政策局 (Office of Science and Technology Policy, 以下「OSTP」とする。)の局長として勤務を始めていたが、それ以前の2005年から2006年までの間、民間の研究組織である Woods Hole Research Center (以下「WHRC」とする。)のディレクターとして勤務をしていた。WHRC は、Holdren に2005年6月頃に電子メールアドレス jholdren@whrc.org を付与した。Holdren は、このアドレスを2014年6月ごろまで OSTP の業務に関する通信業務にも使用していた。Holdren は、WHRC のアカウントで OSTP の業務に関する電子メールを受け取った場合には、OSTP の方針と連邦法の規定により、彼の OSTP の公的電子メールアカウントに、当該電子メールを転送するか又はその通信文をコピーすることが要求されていた。

2013年10月15日、Competitive Enterprise Institute (以下「CEI」とする。)は、OSTP に対して、Holdren の WHRC の電子メールアカウントにある OSTP に関連するすべての電子メールの開示請求を FOIA に基づいて行った。OSTP は、2014年2月4日に、「jholdren@whrc.org」は民間組織である WHRC の管理下にあることから、同アカウントを探索することができないと応答した。これに対し CEI は、2014年2月18日に行政不服申立を行い、Holdren の OSTP に関連する電子メールはどこに存在するものであっても FOIA が適用されると主張した。この主張に対し OSTP

は2014年3月7日に応答し、CEIのFOIA上の請求を、当該文書がどこに存在しているものであっても、WHRCのアカウントで送受信されたすべての文書のコピーを求めているものと解釈し、HoldrenのOSTPの電子メールアドレスを探索し、110頁にわたる文書を開示した。2014年4月18日、CEIは、OSTPは我々の請求の趣旨を誤解しているとし、我々の請求はjholdren@whrc.orgにおいて送受信されたすべてのOSTPに関連する文書の探索であると主張した。OSTPは同年5月1日に二度目の480頁に及ぶ開示を実施したが、CEIは同年5月5日コロンビア地区連邦地裁に訴訟を提起した。同連邦地裁は、問題となっている電子メールアドレスはOSTPの管理下ではなく、電子メールの内容はFOIAの下で開示義務の対象となる行政文書ではなく、OSTPは探索することができないとのOSTPの主張に同意し、OSTPの却下の申立を認めたため³⁹⁾、CEIが控訴した⁴⁰⁾。

〈多数意見〉

多数意見は、首席判事のSentelle裁判官が執筆している。その要旨は以下の通りである。

(i) FOIAは、行政機関が①不当に②行政機関の記録を③不開示にした(withheld)場合に、その開示を裁判所に求める権利を認めている。我々の課題は、本件の訴えがこれらの三つの要件を充たしているか否かを判断することである。我々の関心事は、まず行政機関がHoldrenの私的な電子メールのアカウントの記録の探索をしなかったことが、「不開示」特に「不当な不開示」になるか否かということである。政府は、本件において、政府外の電子メールサーバの文書は連邦行政機関の管理又は占有の外にあるものであり、したがってFOIAの適用範囲外であると主張してきた。政府は、本件で問題となっている電子メールアドレスは、民間組織であるWHRCの管理下にあると主張している。これに対し控訴人であるCEIは、行政機関の管理職が、公的な政府の通信システムよりも私的な電子メールアドレスを利用したほうが便利であるという理由から、そ

の職務に関連する記録を FOIA の適用外にすることができるという考え方に異議を唱えている。本件の当事者は、本件の問題について拘束力のある当裁判所又は最高裁の先例を提示できていないが、それぞれの判例は、本件の問題についての我々の考慮に何某か関連のあるものである⁴¹⁾。

(ii) 政府は、FOIA は裁判所に不当に不開示とされた行政機関の記録の開示を強制させる権限を付与しているが、行政機関が占有していない記録の占有又は管理を行政機関に求める権限を付与していないとの主張のために、最初に *Founding Church of Scientology of Washington, D.C., Inc v. Regan*⁴²⁾ に言及している。しかし、同判決は本件に解答を与えるものではない。この事件では、外国の警察組織から入手した国際刑事警察機構 (Interpol) の文書の開示が統計局に求められた事件であるが、合衆国の行政機関ではない同機構が当該記録を占有しており、我々が当該記録を同機構から入手することを求めた地裁判決を破棄したことは驚くべきことではない。この判決は、行政機関が政府外のドメインにある行政機関の長の電子メールアカウントに保存されている電子メール記録を提出しなければならないか否かについて何ら助言するものではない。*Founding Church* 判決は *Kissinger* 判決⁴³⁾ に依拠した。*Kissinger* 判決は、議会に FOIA が行政機関の占有又は管理下でない記録を取り戻す私人の訴訟を許容する意図がなかったことを認めている。この事件では、国務長官であった *Kissinger* の公的な電話記録は議会図書館に寄付されていて、国務省及び *Kissinger* の管理下にはなかった。したがって連邦最高裁は、国務省が占有していない記録を開示する必要はないと判示した。*Kissinger* 判決は本件の問題について何ら述べておらず、本件と *Kissinger* 判決は明確に区別でき、*Kissinger* 判決は本件の先例にはならない⁴⁴⁾。

(iii) 本件には *Burka v. U.S. Department of Health and Human Services*⁴⁵⁾ がより類似している。この事件では、保健福祉省に置かれている行政機関によって実施された喫煙習慣に関する研究において作成されたテープ資料とアンケート用紙が開示請求された事件であるが、我々は、同省の敷地内

にはないが継続的な管理下にある記録は開示しなければならないと判示した。同判決は本件の問題と類似している。Ryan v. Department of Justice⁴⁶⁾ はさらに参考になる。この事件は、司法長官のみが管理している文書が開示請求された事件であるが、司法省は、当該文書は司法長官のみが占有しているもので同省が占有していないと主張した。我々は、FOIAにおいて、同法の目的に鑑み司法長官を司法省とは異なる組織とみる理由はないと結論づけて、この主張を退けた。換言すれば、行政機関は常にその職員を通して活動している。これらの職員のうち一人が行政機関の記録を占有しているならば、その職員が当該記録を外部に持ち出している、又はその職員が行政機関の長であるという理由だけで、当該記録が行政機関の記録でなくなるわけではない。このことが、本件に唯一の意味のある解決策になるように思われる。行政機関の長が上記の理由以外では行政機関の記録になるであろう記録を管理しているならば、それは依然として行政機関の記録であり、探索され開示されなければならない。本件における行政機関の主張は理解できない。その主張は、問題となっている電子メールは政府ではなく民間団体の管理下にあるとの前提に依拠している。この民間団体とは WHRC であり、明らかに“whrc.org”ドメインの所有者であり、そこに OSTP の局長である Holdren が jholdren@whrc.org というアカウントを有している。この事実は本件記録のなかで言及されていないが、電子メールアカウントが維持されているドメインが、利用者、本件ではそのアカウントを維持している Holdren を排除するような形で、その電子メールを管理しているかは明らかでない⁴⁷⁾。

(iv) さらに政府の主張は FOIA の目的と一致しない。最高裁は、FOIA の機能は政府の活動についての市民の知る権利に奉仕することであると述べている。もし政府の省の長が彼の職場の電子メールを他のドメインのアカウントで保有するという簡易な方法によって、この市民の権利を奪うことができるとすれば、FOIA の目的は達成されない。そうであれば、省の長は、ハードコピーの文書を彼の娘の家に預け、この文書は彼女の管理の

下にあると主張することによって、開示請求者からこの文書を奪うことができると言えることになろう。政府は、WHRCが何らかの手段でHoldrenが以前に占有していた行政機関の記録の独占的占有と管理を適法に得ていることを立証していない。それ故我々は地裁の判決を破棄し、差し戻す⁴⁸⁾。

〈同意意見〉

Srinivasan 裁判官が同意意見を述べている。この同意意見では、本件と Kissinger 判決を比較しながら、Holdren の私的な電子メールアカウントに OSTP の管理が及ばないことを否定している。Srinivasan 裁判官は、Kissinger 判決が、行政機関の職員がその物理的な管轄領域外に（又は電子メールやバーチャルで）行政機関の記録を占有している場合は常に行政機関自身は FOIA の開示義務を導くための必要な占有又は管理を欠くことになることを含意しているとは思わないと述べる⁴⁹⁾。そして、このような場合も一般論として行政機関は記録を占有し管理しているという前提に立つのが適切であるとし⁵⁰⁾、以下のように指摘している。

「その前提は、そのファイルが失われたり削除されたならば、また請求当時、行政機関と関係のない者によって占有されているならば、崩れることとなる。しかし、現職の公務員が行政機関の記録を占有している場合は、我々は、行政機関に FOIA の請求に応答する目的のために当該文書を管理することを期待するであろう。たとえば、行政機関の職員が行政機関の記録のコピーをある晩自宅に持ち帰り、翌日も自宅に置いたままにしている状況を考えてみよう。文書がたまたま職員の自宅にある時に FOIA の請求が受理されたならば、行政機関は、おそらく、当該文書を行政機関の管理外の場所で占有しているという理由から現実を回避することができず、当該文書の開示義務を否認することはできないであろう。むしろ我々は、職員が自発的に当該文書を容易に行政機関による FOIA の開示対象に含めることができるように返却するであろうと考える。」⁵¹⁾

このように Srinivasan 裁判官は、行政機関の通常の管轄領域外の物理

的又はバーチャルな場所での現職の職員による行政機関の記録の占有は、不開示の要件となる行政機関の管理の欠如を意味しないと結論づけている⁵²⁾。

〈小 括〉

本判決は、FOIA が私的な電子メールアカウントにも適用されると判断している。換言すれば、行政機関の記録は、その存在場所にかかわらず、FOIA の適用を受けることを明らかにしたものであり、デジタル時代において、ジャーナリストや他の FOIA の請求者にとって重要な先例であるといえる⁵³⁾。本件では、The Reporters Committee for Freedom of the Press が裁判所の友 (amicus curiae) として意見書 (brief) を提出している。この意見書では、連邦政府の幹部公務員の16%が公務のために個人の電子メールアカウントを常に又は頻繁に利用しているし、その66%は頻度には差があるが、個人の電子メールアカウントを利用していると調査結果を引用している⁵⁴⁾。同団体の訴訟責任者である Katie Townsend は、本判決は FOIA の請求者にとって「極めて重要な」判決であり、「控訴裁判所は、行政機関の記録は、政府外の電子メールアカウント又は他の公的でない場所で保有されているとしても、FOIA に基づいて公衆がアクセスできることを明らかにした」と指摘し、「行政機関の職員は、公務を政府外の電子メールアカウントを利用して公務を遂行することによって FOIA を回避することができない」と述べている⁵⁵⁾。

V おわりに

以上の考察から明らかなように、我が国の裁判例は、電子メールの公文書該当性の判断に際して、司法審査の判断基準として行政解釈基準を用いている。これらの裁判例では、電子メールの特性を踏まえて、行政解釈基準①～③の判断基準を緩やかに適用し、業務上の必要性の要件を重視し

て、「総合的に考慮し実質的な判断」を行っているといえよう。但し、電子メールの場合、それがどこに保存されているか、すなわち③の判断基準が問題になることが考えられる。厚労省議事録開示請求事件は、電子メールが厚生労働省内のネットワークシステムの共用ドライブに移管された段階で公文書となるとの判断が示されている。③の判断基準では保存場所が一つの考慮要素となっており、職員相互の共有ドライブに保存されている電子メールの公文書性は肯定されることになろうが、保存場所を重視することになると、職員個人のフォルダに保存されている電子メールの公文書該当性は否定されることになろう。また冒頭で指摘したように、電子メールのドメインについても、それが行政機関のものでなければ公文書該当性が認められないことになれば、職員が私的なメールアドレスを利用することによって情報隠しが可能になってしまう⁵⁶⁾。この懸念については、行政機関の職員の私的なアドレスにある電子メールについても FOIA が適用されることを明らかにした Competitive Enter. Inst. 判決が一つの解答を与えているといえる。したがって、電子メールについては③の判断基準の適用の際には特別な考慮が必要な場合がある。わが国の裁判例において、電子メールの公文書該当性が争われた事例ではないが、①～③の判断基準のうちその一つの判断基準を充たせば組織共用性が認められるとした裁判例もある（Ⅱで取り上げた東京地判平成18年9月1日参照）。このような総合的な考慮が電子メールの公文書の該当性の判断については求められると思われる。

本稿は、電子メールの公文書該当性の問題について、裁判例を取り上げ、その司法審査の判断基準について検討したが、この問題は、もとより公文書管理の問題として、行政がいかに公文書の対象となる電子メールを選別し、保存するルールを形成していくことができるかが重要な課題であるといえよう⁵⁷⁾。今後、デジタル時代にふさわしい電子メールの公文書該当性の判断基準と公文書管理体制の確立が望まれる。

- 1) 井上禎男「電子メールの公文書該当性 佐賀県情報公開・個人情報保護審査会平成25年3月29日答申(諮問第72号, 実施機関・知事)」福岡大学法学論叢58巻3号(2013年)538頁, 高橋剛「判批」撰南法学56号(2019年)115頁参照。
- 2) 山田洋「内閣府審査会における答申等の動向～デジタル文書の存否～」季報情報公開・個人情報保護51号(2013年)10頁, 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕』(2018年, 有斐閣)48頁。
- 3) 宇賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』(有斐閣, 2019年)121頁。
- 4) 井上・前掲注1)547頁は, 「電子メールは, 一般にその特性から, 紙媒体に比して明確な『公文書性』を認識しづらく, その運用実態についても判然としにくい印象が拭えない」と指摘している。
- 5) 高橋正人「判批」判評725号(2019年)5頁。
- 6) 5 U.S.C. § 552.
- 7) 827 F.3d 145 (D.C. Cir. 2016).
- 8) 米丸恒治「二条——対象期間と文書の定義」ジュリスト1156号(1999年)38頁。
- 9) 総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』(財務印刷局, 2001年)24頁。
- 10) 友岡史仁「判批」95巻12号(2018年)124頁。
- 11) 渡井理佳子「判批」季報情報公開・個人情報保護43巻(2011年)47頁参照。
- 12) 本件についての情報公開・個人情報保護審査会の判断については, 平成15年度(行情)答申第377号, 平成15年度(行情)答申第409号参照。
- 13) 本判決については上告されたが, 最高裁は上告不受理決定を行っている。最決平成30年11月20日 LEX/DB 25562406.
- 14) 本件は二つの事件から成り, 争点も多岐にわたるので, 本稿では, 〈事実の概要〉を簡略し, 電子メールの公文書該当性が問題になった事実関係のみを述べた。本件の詳細については, 上掲耕生「判批」情報公開・個人情報保護78号(2020年)18頁参照。
- 15) 友岡・前掲注10)127頁。
- 16) 友岡・前掲注10)131頁。
- 17) 岩本浩史「判批」新・判例解説 Watch (法セミ増刊)20号(2020年)80頁。
- 18) 友岡・前掲注10)129頁は, 「そもそも何をもって『業務上の必要性』に当たると判断し得るかは, 情報公開法の解釈として不明である」と指摘している。
- 19) 宇賀・前掲注3)133-134頁参照。
- 20) 友岡・前掲注10)129頁参照。宇賀・前掲注3)133頁は, 第一審判決は日程調整のように軽微な職務に関するメールについて組織共用性を認めず, 職務命令に関連するような重大な内容のメールについては組織共用性を認めており, 職務内容の軽重が組織共用性の判断のメルクマールとなっているように見えるが, 「職務内容の軽重は, 保存期間の問題」であり, 職務の重要性に応じて保存期間が設定されるので, 軽微な職務に関するメールであって1年未満の保存期間であっても, 請求時点において行政機関が当該メールを保有していれば, 「『公文書』として開示請求の対象になると解すべきである」と指摘している。
- 21) 友岡・前掲注10)131頁。
- 22) 清水幸雄「判批」清和法学22巻1号(2017年)61頁。

- 23) 上拂・前掲注14) 21頁。
- 24) 5 U.S.C. § 552 (a) (4) (B).
- 25) 5 U.S.C. § 552 (f) (1).
- 26) Electronic Freedom of Information Act of Amendments of 1996 Pub. L. No. 104-231, 110 Stat. 3048. この改正法は主に電子情報に対応するためのものであり、EFOIA と呼ばれている。EFOIA について紹介した邦語文献として、宇賀克也「アメリカの電子的情報自由法」ジュリスト1100号（1996年）46頁、同「アメリカの電子的情報自由法再論——最新の施行状況を含めて」ジュリスト1153号（1999年）99頁、拙稿「米国電子情報自由法（EFOIA）の分析」同志社法学50巻6号（1999年）1599頁参照。
- 27) 5 U.S.C. § 552 (f) (2).
- 28) See, Julia P. Eckart, *Selected Works Regarding Government Law: Article: The History of The Freedom of Information Act's Apparent Failure to Defining "Record," and the Disconcerting Trend of Applying Electronic Discovery Protocols to the FOIA*, 11 ALB. GOV'T L. REV. 313, 316 (2017-2018). このような裁判例として、see, e.g., *Am. Immigration Lawyers Ass'n v. Exec. Office for Immigration Review*, 830 F.3d 667, 678 (D.C. Cir. 2016). なお、連邦記録法等の記録の保存と廃棄を定めている関連法律の記録の定義はFOIAの「行政機関の記録」とは別の概念であると判例上理解されている。See, *Bureau of Nat'l Affairs v. Department of Justice*, 742 F.2d 1484 (D.C. Cir. 1984). この点については宇賀克也『情報公開法——アメリカの制度と運用』（日本評論社、2004年）46-47頁参照。
- 29) See, Eckart, *supra* note 28, at 315, 327-328; *Marie Veronica O'Connell, Note, A Control Test for Determining 'Agency Record' Status under Freedom of Information Act*, 85 COLUM. L. REV. 611, 614-615 (1985).
- 30) 445 U.S. 169 (1980).
- 31) 445 U.S. 136 (1980).
- 32) 492 U.S. 136 (1989).
- 33) これらの三つの判決を紹介したものととして、宇賀・前掲注28) 48-51頁、拙稿「情報公開法上の『行政機関の記録』の範囲」同志社アメリカ研究27号（1991年）81頁参照。
- 34) 492 U.S. 136, 145.
- 35) See, *Project on Predatory Lending of Legal Servs. Ctr. of Harvard Law Sch v. United States DOJ*, 325 F. Supp. 3d 638, 649 (W.D. Pa. 2018).
- 36) See, *Armstrong v. Bush*, 721 F. Supp. 343 (D.D.C. 1989), *aff'd in part, rev'd in part*, 954 F.2d 282 (D.C. Cir. 1991).
- 37) See, *Armstrong v. Bush*, 810 F. Supp. 335 (D.D.C. 1993).
- 38) See, RICHARD J. PIERCE, JR., *ADMINISTRATIVE LAW TREATISE* 352 (5th ed., 2010).
- 39) *Competitive Enter. Inst. v. Office of Sci. &Tech. Policy*, 82 F. Supp. 3d 228 (2015).
- 40) *Competitive Enter. Inst. v. Office of Sci. &Tech. Policy*, 241 F. Supp. 14, 18-19 (2017); *Competitive Enter. Inst. v. Office of Sci. &Tech. Policy*, 82 F. Supp. 3d 228, 231 (2015).
- 41) 827 F.3d 145, 147.

- 42) 670 F. 2d 1158 (D. C. Cir. 1981).
- 43) この事件は、Kissinger が国務長官及び国家安全保障担当大統領補佐官在職中の電話会話記録が開示請求された事件である。連邦最高裁は、Kissinger が FOIA の請求前に国務省外に持ち出した記録については、国務省は保管又は管理していないとして、開示請求を認めなかった。
- 44) 827 F. 3d 145, 147-149.
- 45) 87 F. 3d 508 (D. C. Cir. 1996).
- 46) 617 F. 2d 781 (D. C. Cir. 1980).
- 47) 827 F. 3d at 149.
- 48) *Id.* at 150.
- 49) *Id.* at 151.
- 50) *Id.* at 151.
- 51) *Id.* at 151-152.
- 52) *Id.* at 153.
- 53) *See*, <https://www.rcfp.org/court-rules-foia-can-apply-private-email-accounts/>, visited at 12/1/2020.
- 54) *See*, <https://www.rcfp.org/wp-content/uploads/imported/2015-08-17-cei-v-ostp.pdf>, visited at 12/1/2020
- 55) *See, supra* note 53.
- 56) 県知事が私的な電子メールアドレスを公務において利用していた事案において、私的な電子メールアドレスには実施機関の管理権が及んでいないため、そのアドレスで送受信された電子メールの公文書該当性を否定した審査会答申として、長野県情報公開審査会平成19年10月31日答申57号参照。但し同答申は、付言において「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」と指摘し、「私的な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」と述べている。
- 57) 国においては、「行政文書の管理に関するガイドライン」(平成23年4月1日内閣総理大臣決定)によって、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールについては、作成者及び第一取得者が共有フォルダ等に移すものとされ、さらに「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」平成31年3月25日内閣総理大臣決定)によって、電子メールの扱いについて、今後、一定の期間が経過した電子メールをサーバ上から削除する自動廃棄システムは各行政機関において採用しないことになり、選別・保存のメルクマールや手法については内閣府で整理し、各行政機関の取扱いへの反映を図ることになっている。またアメリカでは、米国国立公文書館記録管理局が2016年4月に「政府記録の管理に関する指令」(M-12-18)に基づく電子メール

情報公開制度における電子メールの公文書該当性（佐伯）

記録の管理基準（Criteria for Managing Email Records in Compliance with the Managing Government Records Directive ((M-12-18)))」を策定しており、この基準に基づいて連邦政府の電子メールが管理されている。詳細については、小谷允志「電子メール記録管理の最新動向——米国連邦政府における電子メール記録の管理——」及び「参考資料：政府記録の管理に関する指令（M-12-18）に基づく電子メール記録の管理基準」（翻訳）季報情報公開・個人情報保護64号（2017年）65頁、行政管理研究センター「諸外国における情報公開制度 報告書」（平成31年3月、https://www.soumu.go.jp/main_content/000628852.pdf）261-266頁参照。