

答申

1 審査会の結論

福岡県知事（以下「実施機関」という。）が、令和元年9月20日1廃第572号-2で行った公文書非開示決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

2 審査請求に係る対象文書の開示決定状況

(1) 審査請求に係る対象文書

審査請求に係る対象文書（以下「本件文書」という。）は、「平成26年8月19日付け〇〇株式会社（以下「本件申請者」という。）の産業廃棄物処分業許可申請書に係る変更が生じた事績事項（差し替えの経緯が分かるもの）」についての文書」である。

(2) 開示決定状況

実施機関は、本件文書については作成も取得もしておらず、存在しないとして、福岡県情報公開条例（平成13年福岡県条例第5号。以下「条例」という。）第11条第2項の規定により非開示決定（以下「本件決定」という。）を行った。

3 審査請求の趣旨及び経過

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、実施機関が行った本件決定を取り消し、全部開示とすることを求めるものである。

(2) 審査請求の経過

ア 審査請求人は、令和元年9月9日付けで、実施機関に対し、条例第6条第1項の規定により、本件文書の開示請求を行った。

イ 実施機関は、令和元年9月20日付けで、本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。

ウ 審査請求人は、令和元年10月21日付けで、本件決定を不服として、福岡県知事に対し、審査請求を行った。

エ 福岡県知事は、令和元年12月4日付けで、福岡県情報公開審査会に諮問した。

4 審査請求人の主張要旨

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述における審査請求人の主張を要約すると、次のとおりである。

(1) 審査請求の前提として以下の経緯がある。

ア 審査請求人は、本件申請者に係る産業廃棄物処分業の許可（以下「現許可」という。）に関する更新申請の事前協議として、令和元年8月22日付けで、環境部廃棄物対策課（以下「廃棄物対策課」という。）に対し案を提出した。

イ 上記アの更新申請案を確認した廃棄物対策課の職員から、現許可における処理前保管施設の面積条件（以下「現許可の面積条件」という。）が「50㎡（10m×5m）」であること及び集塵機騒音計算の内容（以下「現許可の騒音計算内容」という。）が「FJD-200」であることに対し、本件申請者が上記アの更新申請案において、「100㎡（10m×10m）」「FJD-150」としていることについて、再度確認するよう依頼する旨の電子メールが、令和元年9月4日付けで、審査請求人に対し送信された。

ウ 審査請求人は、上記イの電子メールの内容を確認し、実施機関が示した現許可の面積条件及び騒音計算内容が、自ら把握している内容と異なっていたことから、令和元年9月5日に、上記イの電子メールの内容を本件申請者に示して、現許可の面積条件が「50㎡（10m×5m）」であること及び現許可の騒音計算内容が「FJD-200」であることを把握していたかと問い合わせた。本件申請者が知らないと述べたため、審査請求人は、本件申請者とともに、本件申請者が保有する現許可に係る申請書の控えを、当該申請受付を行った南筑後保健福祉環境事務所に持参し、福岡県行政手続条例（平成8年福岡県条例第1号。以下「行政手続条例」という。）第9条に規定する情報の提供を求めた。

エ 上記ウの結果、南筑後保健福祉環境事務所が保有している本件申請者の現許可に係る申請書（以下「許可申請書副本」という。）には、本件申請者が保有する控えと同じように、「100㎡（10m×10m）」「FJD-150」と記載されており、同じ日付の受付印が押印されていることを確認した。

オ 審査請求人は、上記イの電子メールの内容に対する任意の変更等届出書を令和元年9月9日付けで、廃棄物対策課に対し提出した。また、廃棄物対策課に対し、行政手続条例第9条の規定による情報の提供を求めるが、廃棄物対策課からは、情報の提供を拒否され、開示請求を指導された。

カ 審査請求人は、本件請求において、本件文書のほか、本件申請者の現許可に係る申請書を開示請求した。これに対し、事務担当課である廃棄物対策課が特定した文書（以下「許可申請書正本」という。）の内容は、上記エの南筑後保健福祉環境事務所が保有する許可申請書副本の内容とは異なる

るものであった。

キ 許可申請書副本と許可申請書正本の内容とが異なるのは、現許可を受ける過程で、廃棄物対策課において、許可申請書副本の内容から許可申請書正本の内容に差し替えが行われたからである。

ク 審査請求人は、本件申請者の現許可に係る申請手続に携わった代理人から資料を引き継いでおり、その内容を確認したところ、平成26年10月17日付けで、廃棄物対策課の職員から、本件申請者の現許可に係る申請について、補正を求める旨が、電子メールで送信されていたことが判明した。

(2) 実施機関は、本件決定の理由として、「開示請求に係る公文書は、作成も取得もしておらず、存在しません。」としているが、上記4(1)クのとおり、廃棄物対策課の職員は、過去に、本件申請者の現許可に係る申請について、補正を求める旨を本件申請者の代理人に対し、電子メールで送信している。許可申請書副本と許可申請書正本の内容に異なる部分があるのは、本件申請者の現許可に係る申請が受け付けられた後、廃棄物対策課から、補正を求められたことによるものである。したがって、当該電子メールの内容は、職務上作成されたものであり、実施機関は、本件請求について、当該電子メールの内容を特定し、開示をすべきであった。よって、本件決定の理由は真実ではない。

(3) 実施機関は、上記4(1)クの電子メールの内容について、職員個人が自己の職務の便宜のために作成、利用したもので、組織的に用いるために作成したのではなく、条例第2条第2項に規定する公文書には当たらないと説明しているが、条例の対象となる公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、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管理しているものとされている。

上記4(1)イ及びクの電子メールの内容は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)第14条第6項の規定に基づく許可申請書に係る文書で、実施機関の職員が、職務上作成し、取得した文書、図面の電磁的記録文書であって、係長をCC(カーボンコピー)、BCC(ブラインドカーボンコピー)として、組織内で共用すべきものとして送付されているものである。また、当該許可申請書に係る文書の保存期間は、福岡県文書管理規程(平成16年1月福岡県訓令第1号。以下「文書管理規程」という。)第53条に規定する文書保存期間基準表(別表第1)の「行政行為・行政事務一般」のうち「許可、認可、免許、承認その他の行政処分に関する文書で法律関係が5年を超え10年以下のもの」に該当するので、10年間と定められている。廃棄したということであれば、不適切である。

- (4) 実施機関において、いつ差し替え等が行われたのか、電子メールを含む公文書の管理が適切であるか、開示によってもたらされる利益を比較衡量する必要があるので、本件文書を開示すべきである。

5 実施機関の説明要旨

弁明書及び口頭意見陳述の内容並びに産業廃棄物処分業許可申請に係る手続等に関して、当審査会が実施機関から聴取した内容を基に実施機関の説明を要約すると、次のとおりである。

- (1) 産業廃棄物処分業の新規許可申請及び更新許可申請（以下「産廃許可申請」という。）については、出先機関である保健福祉環境事務所で受け付けを行っている。保健福祉環境事務所は、正本1部、副本2部の計3部の提出を受け、その全てに受付印を押し、副本1部を産廃許可申請者に返戻する。
- (2) 保健福祉環境事務所は、産廃許可申請を基に、現地調査を行い、当該申請内容と現地の状況が一致していることを写真撮影や当該産廃許可申請者からの聴取等により判断し、まとめたものを意見書（副申書）として、正本1部とともに、廃棄物対策課へ進達し、副本1部を事務所内で保管する。進達後、産廃許可申請に係る審査は、廃棄物対策課にて行う。
- (3) こうした産廃許可申請に係る事務を円滑に進めるため、廃棄物対策課では、産廃許可申請者の協力を前提に、事前協議や補正依頼といった行政指導を行っている。事前協議や補正依頼は、面接、電話、電子メールを通じて行っており、その過程を逐一記録に残す運用は行っていない。また、通常、事前協議の際に、産廃許可申請者が持参した文書は、返還するか又は了解を得て廃棄しており、補正依頼に際しても、適正に補正されれば、その資料等は不要になるため、全て廃棄している。

一方で、繰り返し依頼を行っても補正されない場合に、文書で補正を求める場合がある。その場合には、口頭や電子メールでの補正依頼の日付や概要等の「経過等」を産廃許可申請に係る決裁文書中に記録し、産廃許可申請書と同様に10年保存としている。

- (4) 補正された後の産廃許可申請書については、廃棄物対策課から保健福祉環境事務所に対し送付される場合と、産廃許可申請者（代理人含む）から保健福祉環境事務所に対し提出される場合とがあるが、廃棄物対策課において、保健福祉環境事務所に対し、受付時の副本を補正後のものに差し替えたかどうかまでは個別に確認していない。実際、進達後に産廃許可申請が補正された場合でも、当該産廃許可申請者から提出された新たな現況写真と上記5(2)で保健福祉環境事務所が現地確認した際の写真等と比較すれば、適正に補正されたことは判断できるため、産廃許可申請が補正されたという事実の

みをもって、自動的に保健福祉環境事務所に現地確認のやり直しなど依頼することはない。

今回、南筑後保健福祉環境事務所の許可申請書副本の内容は、結果的に、補正後の許可申請書原本の内容にあわせて差し替えが行われていなかったものであるが、現許可の面積条件の補正については、廃棄物対策課が本件申請者から提出された新たな写真と平成26年9月19日に南筑後保健福祉環境事務所が本件申請者の現地確認を行った際に撮影した写真とを比較することで、適正に補正されたことを確認した。

- (5) 上記4(1)クの電子メールの内容は、職員個人が自己の職務の便宜のために作成、利用したもので、組織的に用いるために作成したのではなく、条例第2条第2項に規定する公文書には当たらない。

6 審査会の判断

(1) 本件文書の不存在等について

ア 本件文書の不存在について

審査請求人は、許可申請書副本と許可申請書正本に同じ受付印が押されているにもかかわらず、両者が同一の内容ではなく、処理前保管施設の面積条件などの記載が異なっていたことから、廃棄物対策課において、当該申請書の差し替えが行われたはずだとして、本件請求において、その過程が分かる文書を求めたものである。また、審査請求人は、現許可の申請時に、廃棄物対策課の職員から、本件申請者側に、処理前保管施設の面積条件などについて、補正を依頼する旨の電子メールが送信されており、この依頼により、許可申請書原本が差し替えられたのであるはずだから、それならば、本件請求に対して、当該電子メールの内容を特定し、開示すればよかったのではないかと主張している。

これに対し、実施機関は、当該電子メールに係る文書は、廃棄物対策課の職員が自己の職務の便宜のために作成、利用したもので、組織的に用いるために作成したのではなく、条例第2条第2項に規定する公文書には当たらないため、公文書としては、本件請求に係る文書を作成も取得もしておらず存在しないとして、本件決定を行ったと説明している。また、産廃許可申請に係る事前協議や補正依頼は、面接、電話、電子メールを通じて行われており、その過程を逐一記録に残す運用はしていないこと、さらに、補正依頼に係る記録や資料等がある場合でも、補正された後には、全て廃棄しているため、本件請求に係る文書は、上記4(1)クの電子メールの内容も含めて、一切存在しないと説明している。

当該電子メールの内容が、条例第2条第2項に規定する公文書に当たる

かどうかについては後述するが、当審査会は、条例第25条第4項の規定による調査を行い、本件申請者に係る関係ファイル等を実際に見分し、実施機関において、上記4(1)クの電子メールの内容、これに類する文書を含め、本件文書が現存していないこと、また、本件申請者の現許可に係る決裁文書の中にも、補正依頼を行ったことや、現許可の面積条件等について補正された事実などの記載が一切ないことを確認した。

イ 電子メールの内容に関する公文書性について

実施機関は、上記4(1)クの電子メールの内容について、条例第2条第2項に規定する公文書には当たらないと説明しているが、条例第2条第2項に規定する公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、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であり、電磁的記録も含まれることが明記されている。すなわち、電子メールで送受信した記録そのものは、電子的方式で作られたものであることから、電磁的記録に該当するものであるし、その内容を紙に出力した場合は、文書に該当する。

当該規定のうち、実施機関の職員が「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が、自己の職務の範囲内において、事実上作成し、又は取得した場合がこれに当てはまるものであり、「組織的に用いる」とは、当該公文書がその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、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、保存されている状態のものを意味する。

当審査会において、上記4(1)クの電子メールの内容を見分したところ、廃棄物対策課の職員が、本件申請者側に、本件申請者の現許可に係る申請について、処理前保管施設（場所）の容量が法定保管量を超えていることから補正依頼を行ったという内容のものであったことを確認した。このことは、廃棄物対策課の職員が、自己の職務の範囲内において、本件申請者側に対し、補正を依頼するために文書を作成し、これを送信したと解されるものであるから、当該電子メールの内容は、「公文書」に当たると認められる。

したがって、実施機関が上記4(1)クの電子メールの内容は、条例第2条第2項に規定する公文書には当たらず、本件文書については作成も取得もしておらず、存在しないとして本件決定の理由を説明している点は誤りである。

(2) 本件決定の妥当性について

実施機関における文書の管理に関する一般的なルールを定めた文書管理規程第3条第1項には、「事務の処理は、文書をもって行うことを原則とす

る」とあり、また同条第2項には、「文書の処理は正確かつ迅速に行い、常にその処理経過を明らかにしておかなければならない」と規定されている。

また、「福岡県文書管理規程の運用について（通達）」（以下「文書管理規程運用通達」という。）において、文書管理規程第3条に係る解釈部分が、平成30年7月20日付けで改正されており、「事務の処理は、その内容や経過を県民に説明することができるようにするため、文書により適切に行うこと」とされており、意思形成過程を明確化することが求められている。

さらに、文書管理規程運用通達第53条関係には、保存期間の種別が1年未満の文書として、「一時的な利用にとどまる軽易な文書に限られる」と明記されており、「定型的・日常的な業務連絡」「入手したポスター・パンフレット・その他刊行物で一時的な利用にとどまるもの」「開催案内・出欠回答・事務日程通知など一時的な利用にとどまる軽易な照会・回答・送付等文書」と例示がされている。いずれも、国における公文書の管理に係る問題点と改善策を踏まえて、実施機関においても、適正な文書管理を担保できるよう改正された内容である。

上記5(3)において、実施機関が説明している「事前協議や補正依頼といった行政指導を行った過程は残す運用をしていない」ことや「補正依頼の資料等は全て廃棄している」といった点は、上記文書管理規程運用通達に照らすと、不十分な対応であることが認められる。確かに、上記5(3)に関連して実施機関から示された「経過等」の例からも、1社当たりの産廃許可申請に係る補正依頼の回数は、相当回数に上ることが見て取れ、こうした補正依頼が全て電子メールを通じて行われた場合、これらは、上記6(1)イのとおり、条例第2条第2項に規定する公文書には当たるとしても、その中には、文書管理規程運用通達における保存期間1年未満の文書に該当し、廃棄が適当とされるものも含まれることが想定される。

したがって、補正依頼に係る全ての文書が、上記5(3)のとおり、行政処分に関する文書として10年保存文書となるわけではないことは当然としても、本件申請者の意思により最終的に産廃許可申請が補正されたのであれば、その旨と、日付や補正の概要等は、最低限、決裁文書等に記録することが、文書管理規程運用通達上の「意思形成過程を明らかにする」という趣旨に添うものであると解され、今後、廃棄物対策課において産廃許可申請に関する文書を作成、管理していくに当たっては、実施機関における一般的な文書管理のルールの趣旨に即して対応していくべきである。

また、実施機関は、上記5(4)において、「補正された後の産廃許可申請書について、廃棄物対策課において、保健福祉環境事務所に対し、受付時の副本を補正後のものに差し替えたかどうかまでは個別に確認していない」と説

明しているが、今回、許可申請書副本と許可申請書正本の内容の相違が問題となったことも踏まえ、今後は、そうしたことがないように、保健福祉環境事務所との間で、十分に連絡を取り合うことが望まれる。

しかしながら、本件申請者の現許可に係る申請は平成26年度のことであり、文書管理規程運用通達が改正された平成30年度よりも前のことであること、また、上記6(1)アのとおり、当審査会は、見分調査の結果、上記4(1)クの電子メールの内容やこれに類する文書だけではなく、本件申請者の現許可に係る決裁文書の中に、本件申請者に対し補正依頼を行ったことや、現許可の面積条件等について補正された事実などが一切記載されていないことも含めて、本件文書が現存していないことを確認していることから、実施機関に本件文書が存在しないという本件決定の内容そのものには、上記の廃棄物対策課の産廃許可申請に係る文書管理等に関する支障が直接影響を与えるものではないとの結論に達した。

以上の理由により、「**1 審査会の結論**」のとおり判断する。