

答 申 第 4 6 号

平成29年 3 月24日

青森県知事 殿

青森県情報公開・個人情報保護審査会

会 長 石 岡 隆 司

青森県情報公開条例第17条第1項の規定による諮問について（答申）

平成28年 3 月23日付け青税第722号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

核燃料物質等取扱税の更新にあたり、納税者となる事業者と協議した際の会議録及び協議の場で示した書類についての開示決定処分に対する異議申立てについての諮問

答 申

第 1 審査会の結論

青森県知事（以下「実施機関」という。）が行った開示決定は、妥当である。

第 2 諮問事案の概要

1 行政文書開示請求

異議申立人は、平成28年2月7日、実施機関に対し、青森県情報公開条例（平成11年12月青森県条例第55号。以下「条例」という。）第5条の規定により、「直近の核燃料物質等取扱税の更新にあたり、納税者となる事業者と協議した際の会議録及び協議の場で提示した書類一式」について、行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件開示請求に対して、「核燃料物質等取扱税の更新について」（以下「本件行政文書」という。）を特定し、全部開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成28年2月18日、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成28年3月4日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

開示対象の公文書がA4の用紙1枚しかないということは常識では考えられない。意図的に記録作成を怠った可能性がある。担当者のメモ書きや電磁的記録（電子メー

ル) など、申立人の請求内容と関連する記録を公開すべきである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張している異議申立ての理由は、異議申立書及び反論書によると、おおむね次のとおりである。

(1) 異議申立書の異議申立ての理由

ア 核燃料物質等取扱税とは、青森県が独自に創設した法定外税で、課税対象者は日本原燃や東北電力だけである。税には高度な透明性と公平性が求められ、政府は法定外税の創設にあたっては「総務大臣の同意」が必要と定めている。総務省は「法定外税の検討に際しての留意事項」として、「その税収入を確保できる税源があること」「特定かつ少数の納税者に対して課税を行う場合には、納税者の理解を得るよう努めることが必要」などとしている。

イ そのため、同様の税（＝核燃料税）を導入している福井県や愛媛県、北海道などは税を更新する際、複数回にわたる協議・説明を通じ、事業者の意見を聴取するのが通例になっている。後々のトラブルを防ぐため、納税者の理解を得たことを会議録にまとめ、客観的な記録として残すのが一般的である。

ウ ところが本件処分で青森県が開示した公文書は、税の更新内容を示しただけのものである。県財政への影響が極めて大きい税の更新にあたり、仮に事業者と面談することなく、文書のやり取りだけで済ませたということであれば、「納税者の理解を得るよう努めた」とはいえないのではないか。もし事業者と協議していたとしても、「事業者の担税力（＝税の負担能力）」「税更新に対する事業者の意見」など、政策決定にあたって重要な要素を記録していないとすれば、行政の不作為というほかない。

(2) 理由説明書に対する反論

ア 青森県の説明を、平易な言葉で置き換えるなら「隠蔽工作」である。「守秘義務があり、外部流出を防ぐ」のが狙いならば、その旨を担当職員に徹底すれば済むことである。そもそも行政の管理する情報は、慎重な対応を迫られるものが多い。例えば新規事業の計画や公共工事の内容が、公表前に外部に漏れてしまえば、用地価格のつり上げや談合等が容易にできてしまう。

イ 一方で、青森県の「核燃料物質等取扱税」の納税義務者は日本原燃、東北電力の2社に絞られる。元もと日本原燃は再処理事業を担う特殊な企業であり、他企業との競争を心配する必要がない。また、東北電力は公益企業であり、株式上場企業でもあることから、有価証券報告書や、「総合資源エネルギー調査会」の電気料金審査専門委員会への提出資料を通じ、業績や保有資産、原価、核燃料税の負担額などについて、すでに相当程度の情報を開示している。

ウ そもそも核燃料物質等取扱税の利害関係者は、青森県を含めても3者だけである。したがって、情報を外部に流出させる恐れがあるのも、その3者以外に考えられない。それなのに、わざと会議録を作成しなかった判断は、異常というほかない。情報公開の理念を著しく歪める行為である。ついては「今までの税更新時も同様だったのか」「そもそも会議録を作成しないと決めたのは誰なのか」「会議録に関するメモ書きや電子メールすらないのか」などについて、徹底的に事実を究明する必要があるのではないか。

エ 申立人は、いわゆる「核燃料税」を導入する12道県（青森県を含む）に同様の情報公開請求をして、その結果をまとめた。石川県が「文書による協議のみ」としていることを考慮すると、直近の核燃料税更新にあたり、電力事業者と協議した際の会議録を作成していなかったのは青森県、福井県の2県のみ。しかも青森県の場合、異議申立てをしなければ、電力事業者との協議の有無すら不明であった。申立人が電力事業者との協議の有無を問い合わせたのに対し、青森県の担当者が「理由説明書を送付中のため、答えられない」と、回答すら拒んだことは、強く指摘しておきたい。

オ このような異常な行政判断は、「知る権利」を著しく阻害するものである。青森県情報公開・個人情報保護審査会条例は第7条で審査会に対し、意見聴取などの調査権限を認めている。審査会におかれては、二度とこのような処分がなされないよう、青森県の総務部長や税務課の課長、課長補佐、係長および電力事業者などから事情を聴取し、経緯を徹底的に調査されることを望みたい。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が主張している本件処分の理由は、理由説明書等によると、おおむね次のとおりである。

- 1 核燃料物質等取扱税の更新にあたり事業者との協議は行っていたが、その内容については、課税に関わる案件であり地方税法上の守秘義務が適用されること、事業者の事業活動に関する重要な法人情報が含まれること及び県の重要な施策の意思決定が行われる前の審議、検討の過程における未成熟な情報であり、これが公になることで県民等の間に誤解や混乱を生じさせかねないことから、万が一にも協議内容が外部流出をすることのないよう、協議は限られた職員により口頭で行っていたものである。また、事業者協議に係る会議録についても同様に、外部流出を防ぐ観点から作成していなかったものである。
- 2 ただし、事業者協議の最終段階において、納税者となる事業者の理解を得た課税案として、「核燃料物質等取扱税の更新について」の資料を作成し、当資料を事業者に提示した上で、県議会に青森県核燃料物質等取扱税条例の更新条例案を提案したもので

ある。なお、県議会への提案にあたっては、地方税法第259条第2項の規定に基づき、青森県議会議長から各事業者に対して、条例案に対する意見照会を行い、各事業者からは条例案を受け入れる旨の意見書が青森県議会議長宛てに提出されているところである。

- 3 上記により、「納税者となる事業者と協議した際の会議録」については、対象の行政文書が存在しておらず、「協議の場で示した書類一式」については、「核燃料物質等取扱税の更新について」を対象の行政文書として特定した上で、行政文書の全部開示決定を行ったものである。

第5 審査会の判断理由

1 本件行政文書について

実施機関は、核燃料物質等取扱税の更新に係る事業者との協議は、限られた職員により口頭で行っていたとしており、文書は、既に異議申立人に開示している本件行政文書のみを事業者に提示していると述べている。本件行政文書には、課税の根拠、税率の見直し、実施期間及び更新時の税率算定の基礎となる財政需要額（税込見込額）が記載され、A4判1枚で構成されている。

2 本件行政文書以外の関係文書の存否について

異議申立人は、本件行政文書以外にも、担当者のメモ書きや電磁的記録などにより文書を残しているのではないかと主張していることから、この点につき判断する。

- (1) 実施機関は理由説明書において、「核燃料物質等取扱税の更新にあたり事業者との協議は行っていたが、その内容については、課税に関わる案件であり地方税法上の守秘義務が適用されること、事業者の事業活動に関する重要な法人情報が含まれること及び県の重要な施策の意思決定が行われる前の審議、検討の過程における未成熟な情報であり、これが公になることで県民等の間に誤解や混乱を生じさせかねないことから、万が一にも協議内容が外部流出をすることのないよう、協議は限られた職員により口頭で行っていたものである。また、事業者協議に係る会議録についても同様に、外部流出を防ぐ観点から作成していなかったものである。ただし、事業者協議の最終段階において、納税者となる事業者の理解を得た課税案として、「核燃料物質等取扱税の更新について」の資料を作成し、当資料を事業者に提示している」としているところである。
- (2) 当審査会が、核燃料物質等取扱税の税率・税額を決定するに当たり、本件行政文

書以外の文書がなくとも事業者との協議が可能かどうかを判断するため、実施機関に対し、税率・税額を決定するプロセスについて説明を求めたところ、次のとおりであった。

ア 核燃料物質等取扱税は、原子燃料サイクル施設及び原子力発電所の立地に伴い、安全性の確保の諸施策はもとより、地域振興に資する諸施策などの財政需要に対応する必要があることから、その財政需要を基礎として税率設定を行ってきた。

イ 財政需要額については、税金として確保すべきものとして、原子燃料サイクル施設及び原子力発電所の立地に伴い、安全性確保のための諸施策、地域振興に資する諸施策などに係る全体の財政需要額を、過去の財政需要額や税金実績等を勘案して見込んでいる。

ウ 平成25年度の財政需要においては、平成23年度更新時の財政需要及び税金実績を勘案しつつ、東日本大震災・東京電力福島第一原子力発電所事故を踏まえたものとなっている。

具体的には、平成25年度更新時の財政需要額については、平成23年度更新時の財政需要額の1年当たりの額約160億円に5年を乗じた約800億円に、東日本大震災の福島原発事故を踏まえた、原子力災害時における県民の安全対策や避難路、避難場所等の整備等として民生安定対策に約200億円を加えた1,000億円程度を目安として見込んだ。

エ 施設ごとの性格や事業規模、事業の進捗状況等が異なることから、全体の財政需要額を事業規模等を基に施設ごとに割り振り、その施設ごとの財政需要額に見合う税金が確保できるよう、課税対象期間（核燃料物質等取扱税条例の施行期間。通常5年間）における事業の進捗見通しや事業計画等を踏まえて、税率を算定している。

オ 事業規模等に応じて外形的な基準で機械的に各施設に財政需要額を割り振っている。

以上からすれば、財政需要額の算定は、個々の施策について需要額を算定し、これを積み上げたというのではなく、端的に言えば、平成23年度更新時の財政需要額の1年当たりの金額を基に5年分を算出し、これに、東日本大震災時における福島第一原発事故の発生を踏まえて民生安定対策として一定額を加算したというものであることが認められる。また、各施設ごとの割り振りは、事業規模等に応じて外形的な基準で機械的に割り振られるとのことである。

そうすると、財政需要額の算定及びこの各施設への割り振り額の決定における事業者との協議は、詳細な資料を必要とするものとは必ずしも言えず、口頭のみで協議することも不可能ではなかったと認められる。

(3) また、当審査会が、実施機関が外部流出を防ぐ観点から文書を作成していなかつ

た点について調査したところ、次のとおりであった。

ア 実施機関は、全体の財政需要額を事業規模等を基に施設ごとに割り振り、その施設ごとの財政需要額に見合う税収が確保できるよう、課税対象期間における事業の進捗見通しや事業計画等を踏まえて、税率を算定している。

イ 核燃料に関する情報については、核不拡散、原子力に係る技術等の機微な技術、核物質防護及び商業機密上の観点から極めて慎重に取り扱う必要があるところ、実施機関は、事業の進捗見通しや事業計画等は、原子燃料サイクル施設という性格上、極めてセンシティブな情報であると認識していた。このことから、実施機関は、万が一にも協議内容が外部流出しないよう、極めて慎重に取り扱うこととしていたと認められる。

ウ 特に、核燃料物質等取扱税の税率の決定に当たっては、課税客体である製品ウランの製造量、使用済燃料の受入量等の見通しが必要となる。しかし、これらが明らかになると、事業の進捗見通しや事業計画が明らかになり、核不拡散、核物質防護及び商業機密上のセンシティブな情報が流出することにもなりかねないこととなる。このため、実施機関は、万が一にも協議内容が外部流出しないよう、協議は限られた職員により口頭で行い、事業者との協議についても会議録を作成していなかったものと認められる。

- (4) 以上、上記(3)の理由から、実施機関は、極めてセンシティブな情報の外部流出を防ぐため、意識的に文書を作成していなかったこと、また、上記(2)の理由から、事業者との協議に当たっては、必ずしも文書が必要不可欠とも言えず、口頭のみでも協議は不可能ではなかったと認められることからすると、実施機関は、本件行政文書以外の文書を作成していなかったものと認められる。

3 結論

以上のとおり、実施機関は、本件行政文書以外の文書を保有していないと認められるので、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 付言

当審査会は、本件開示決定に係る実施機関の説明を受け、実施機関は本件行政文書以外の文書を保有していないものと認め、当初の開示決定について妥当と判断したところである。

ところで、条例第19条第1項では、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする」としている。

さらに、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」

という。)は「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」(第1条)との認識のもと、同法第4条において、「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、・・・文書を作成しなければならない」と定めている。同法第34条では、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とされている。

これを受け、県ではこの趣旨を踏まえ、青森県文書取扱規程にその旨定め、具体的な文書の作成基準を設けているところである。

本件で対象とされているのは、核燃料物質等取扱税の更新に当たり、納税者となる事業者と協議した際の会議録等である。法定外普通税の税額・税率の算定に関する協議であり、条例の内容に関わる事項に関する協議である。これは、「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」に他ならない。

核燃料に関係する情報は、核不拡散、核物質防護等の観点から、慎重に取り扱う必要があるというのはそのとおりである。

しかしながら、だからといって、核燃料物質等取扱税の税額・税率決定に関する県としての「意思決定に至る過程」において、外部流出を防ぐ観点から文書を作成しなかったというのでは、前述の公文書管理法の趣旨に反するものと言わざるを得ない。

さらに、仮に、実施機関が、文書を作成することにより、それが情報公開請求の対象になること自体をおそれて文書を作成しなかったのだとするならば、それは情報公開の要請と同時に合理的理由に基づく不開示事由の存在を許容している情報公開制度に対する理解を欠くものであり、同制度の趣旨にも反すると言いうしかない。

実施機関においては、条例及び公文書管理法の趣旨を踏まえ、今後適切な行政文書の作成・保存に取り組むことを望むものである。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過の概要は、別記のとおりである。

別記

審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
平成28年 3 月 23日	・実施機関からの諮問書を受理した。
平成28年 4 月 14日	・実施機関からの理由説明書を受理した。
平成28年 4 月 22日	・異議申立人からの反論書を受理した。
平成28年 5 月 20日 (第69回審査会)	・審査を行った。
平成28年 6 月 24日 (第70回審査会)	・審査を行った。
平成28年 7 月 29日 (第71回審査会)	・審査を行った。
平成28年 7 月 29日	・実施機関に対する照会について、実施機関からの書面を受理した。
平成28年 8 月 26日 (第72回審査会)	・審査を行った。
平成28年 9 月 26日	・実施機関に対する照会について、実施機関からの書面を受理した。
平成28年 9 月 29日 (第73回審査会)	・審査を行った。
平成28年10月 21日 (第74回審査会)	・実施機関からの説明聴取を行った。 ・審査を行った。
平成28年11月 25日 (第75回審査会)	・審査を行った。
平成28年12月 13日	・実施機関に対する照会について、実施機関からの書面を受理した。
平成28年12月 22日 (第76回審査会)	・審査を行った。
平成29年 1 月 18日	・実施機関に対する照会について、実施機関からの書面を受理した。
平成29年 1 月 27日 (第77回審査会)	・審査を行った。
平成29年 2 月 23日 (第78回審査会)	・審査を行った。

(参考)

青森県情報公開・個人情報保護審査会委員名簿（五十音順）

氏 名	役 職 名 等	備 考
石岡 隆司	弁護士	会長
一條 敦子	ふれ～ふれ～ファミリー代表	
大矢 奈美	公立大学法人青森公立大学経営経済学 部准教授	
河合 正雄	国立大学法人弘前大学人文社会科学部 講師	
竹本 真紀	弁護士	会長職務代理者

(平成29年 3 月 24 日現在)