

答 申 第 4 7 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 6 月14日付け青税第175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審査請求についての諮問

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

審査請求人は、平成28年4月18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、「法定外税『核燃料物質等取扱税』の更新にあたり、これまでに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。会議録を作成していない場合は、メモ書きや電磁的記録（電子メール）など手がかりとなる記録（平成26年4月更新時のものは不要）」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、

- ・ 県議会第82回臨時会提出「青森県核燃料物質等取扱税条例案」の概要について（平成8年8月20日付け）
- ・ 核燃料物質等取扱税の変更の概要について（平成10年11月11日付け）
- ・ 青森県核燃料物質等取扱税条例案の概要（平成13年6月12日付け）
- ・ 東通原子力発電所1号機に係る核燃料物質等取扱税の課税について（平成16年3月1日付け）
- ・ 核燃料物質等取扱税の更新について（平成18年6月12日付け）
- ・ 核燃料物質等取扱税の更新について（平成23年11月21日付け）

（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4月27日、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成28年5月12日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

該当文書が、青森県の開示した資料しか存在しないということは常識的にあり得ない。手がかりとなるあらゆる文書、資料、電磁的記録（電子メール）等を探し出して全部公開すべきである。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張している審査請求の理由は、審査請求書及び反論書によると、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書の審査請求の理由

ア 審査請求人の開示請求に対し、青森県は、県議会に提出した条例改正案・概要と見られるA4判1枚ずつの文書だけを開示した。これほど情報公開制度の理念を歪める愚かな文書開示はない。

イ 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財源があること」「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。

ウ 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。

エ 電力事業者との会議録が存在しないのは青森、福井、石川の3県で、石川県は「電力事業者と対面しての協議はなかった。」としている。福井県は「会議録は作っていない」と主張しているものの、電力事業者と協議した際の日時や場所、協議項目を記した文書と、県から提示した資料を開示した。つまり、既に公になっているA4版の文書1枚のみを公開したのは、青森県だけであった。このことから考えても、該当文書がこれだけしか残っていないことは考えられない。

オ 青森県は「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」「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」と説明している。これがもし本当であれば、異常な対応である。
カ 漏らしてはいけない情報であれば、担当者に秘密保持の徹底を指示すれば済む話である。また、関係する事業者は日本原燃と東北電力の2社に過ぎない。日本原燃は使用済燃料の再処理などを手がける企業であり、そもそも他企業との競争がない。東北電力も株式を上場している公益企業であり、すでに相当程度の経営情報を開示していることが知られている。仮に一部又は全部の情報が漏洩したとしても、影響が限定的であることは論を待たない。

キ 青森県の一連の対応は、民主主義の根幹をなす「知る権利」をないがしろにするものである。実際のところは「職員の個人的記録」の体裁をとり、担当者のメモ書きや電子メールの形式で、記録を残しているのではないかとの疑念が拭えない。

(2) 弁明書に対する反論

ア 弁明書で青森県は、「核燃料物質等取扱税」更新協議における会議録を作成しなかった理由について「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、情報の外部流出を防ぐため、限られた職員が口頭で協議したと主張している。

イ 考えるまでもなく、こんな異常で異様な対応が許されてはならない。仮に青森県の主張が正しいとするなら、正式な意思決定前のあらゆる情報を秘匿できる。果たしてこれが民主主義と呼べるであろうか。

ウ また、メモ書きや電子メールなどの記録が残っていないという説明も、到底信用できない。過去の新聞報道によると、核燃料物質等取扱税の税収は2014年度が約180億円、2015年度が197億円とのことである。これだけ多額の税収の更新に関して、きちんとした記録を残さないことがあってはならない。

エ 核燃料物質等取扱税などのいわゆる「核燃料税」は、ほとんどが「法定外普通税」の位置付けで、使途に制約はない。なおかつ、地方交付税交付金の算定式に組み込まれていない。すなわち、住民税などの税収だと、例えば収入が100億円増えたとしても、4分の3に相当する75億円分の地方交付税交付金を減らされ、自治体の「手取り」は25億円にとどまる。しかし、核燃料税で100億円の増収の場合、全額が懐に入る仕組みになっている。そのため、ある県の元幹部は、「通常の税収と比べ、4倍おいしい」と評している。つまり、青森県の核燃料物質等取扱税についても、税収としての効果が700億円以上に達するのである。

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、弁明書等によると、おおむね次のとおりで

ある。

- 1 本事案の協議内容については、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を作成し、当資料を事業者に提示しているが、それについては審査請求人に開示しているものである。なお、地方税法第259条第2項の規定により青森県議会議長から各事業者宛てに行った条例案に対する意見照会を受け、各事業者から青森県議会議長宛てに提出された意見書については、青森県議会ホームページに公開されているものである。
- 3 上記により、「これまでに納税者となる事業者と協議した際の会議録」及び「メモ書きや電磁的記録（電子メール）など手がかりとなる記録」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、開示文書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から、審査請求人が主張するように情報公開制度の理念を歪める意図のものではない。
- 4 なお、各道県において、核燃料税等を巡る経緯、背景が異なることから、一概に比較して論ずるのは困難である。

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、既に審査請求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、更新案、課税期間、税収見込み等が記載され、それぞれ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

審査請求人は、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) 実施機関は弁明書において、「本事案の協議内容については、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を作成し、当資料を事業者に提示しているが、それについては審査請求人に開示している」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、税収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収実績等を勘案して見込んでいる。

ウ 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収が確保できるよう、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。

エ 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、過去の財政需要額や税収実績等を勘案して、各期における課税期間内の財政需要額を算出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ものとのことである。

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っ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」のとおりに判断する。

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 6 月14日	・ 実施機関からの諮問書を受理した。
平成28年 7 月 7 日	・ 実施機関からの弁明書を受理した。
平成28年 7 月20日	・ 審査請求人からの反論書を受理した。
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）