

答申第 824 号

諮問第 1408 号

件名：都市高速東海線が建設されたことにより新幹線騒音が悪化したことに対して愛知県が公社にどのような対応をしたかがわかる文書の不開示（不存在）決定に関する件

答 申

1 審査会の結論

愛知県知事（以下「知事」という。）が、別記に掲げる文書（以下「本件請求対象文書」という。）について、不存在を理由として不開示としたことは妥当である。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 27 年 8 月 11 日付けで愛知県情報公開条例（平成 12 年愛知県条例第 19 号。以下「条例」という。）に基づき行った開示請求に対し、知事が同月 25 日付けで行った不開示決定の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 異議申立書における主張

異議申立人の異議申立書における主張は、おおむね次のとおりである。

関連する文書を作成していないとすれば職務怠慢であり、愛知県としてそのようなことをするはずはないと考える。開示を求めた文書の開示を求める。

開示を求めた文書は「新幹線の六番町高架の上に都市高速道路東海線が建設されたことにより、新幹線騒音が悪化したことに対して、愛知県が公社にどのような対応をしたかがわかる全ての文書」である。この問題は、公社が新幹線原告団に騒音を悪化させないことを確約し、原告団が建設を了解したものであり、結果として、公社の確約違反となっている問題であり、名古屋高速道路公社にとって重大な問題である。公社の出資団体でもあり、指導監督する立場でもあり、出向で職員を派遣し、また理事も出している愛知県としても、放置できない大きな問題であるはずである。

したがって、愛知県として公社を指導監督する立場から、さまざまな対応をしなければならないはずであり、それがなされていないとは考えられない。

該当文書の開示を求める。

イ 意見書における主張

実施機関から不開示理由説明書が提出されたことを受け、異議申立人に当該不開示理由説明書を送付したところ、異議申立人から意見書が提出された。その内容は、おおむね次のとおりである。

「不開示理由説明書」によれば、不開示の理由は「不存在」で、「作成又は取得していないため」とのことである。そして公社へ働きかけたことを認め、「通常はまず、相手方に対して口頭により行っている。」とし「相手方が当該行政指導に従う意思を表示し、また、当該行政指導の内容について書面による交付を求めない場合は、当該行政指導について書面による交付は行っていない。」としている。じつにいい加減な行政というほかない。口頭で従う意向を示しても、実際にはやられないことは少なくない。そうした場合には、言われていないと言い逃れができるよう、文書の交付を求めないのは当然である。こんなことをやっているから様々な不祥事が発生するのだと思えてしまう。

さらに、愛知県行政文書管理規程には「処理に係る事案が軽微なものである場合」は文書を作成しなくてもいいと定められているとしている。あきれ他はない認識であると言わざるを得ない。公社が原告団と交わした騒音レベルが守られず、追加対策に 5 億円ともそれ以上ともいわれる追加工事が必要になり、それでも確約した騒音値が達成できない事が明らかで、それ以上の対応策について公社からは何も示されていない現状を「事案が軽微」として容認する姿勢なのであるとすれば、県民を愚弄するにも程がある。そうではなく、愛知県は、出資者として公社に「確約した騒音値を達成させる」責任を持ち実現させるということなのか。それとも、5 億円以上も経費が掛かり、原告団と交わした確約が守られないことは、愛知県にとっては「軽微な事案」で、どうなろうともどうでもよいと言うのであろうか。全く信じられない。「軽微な事案」というのであれば愛知県の基準を明らかにすべきである。

百歩譲って、文書は作成していないとして、いつ、愛知県の誰が、公社の誰に口頭で伝えたというのであろう。口頭で伝えることが担当部局で意思統一されたのであれば、それが記載されたものが存在するはずである。それも存在しないとすれば、「口頭で働きかけた」こと自体が疑わしくなる。「働きかけた」というが、仮にそれが事実であるとしても、それは担当者の記憶の中だけにあるだけのことになり、担当者が移動すればそれ自体も消えてしまい、あったかなかったかも曖昧になってしまう。

今回の、六番町の騒音が公社が原告団と交わした確約値を超えてしまったことは、公社にとって、また公社の出資者である愛知県にとっても重

大な事案であり、決して軽微な事案ではない。従って、働きかけたことを示す何らかの文書が存在するはずである。開示すべきである。

ウ 意見陳述における主張

異議申立人の意見陳述における主張は、おおむね次のとおりである。

名古屋高速道路公社が原告団と都市高速道路を作っても新幹線の音の反射音で騒音を悪化させないという確約をした。そのことによって、原告団は高架を架けることをある意味で容認したということで、騒音を悪化させないという非常に重大な約束がある。ただ、現実には作ってみたら、3から4デシベル悪化した。エネルギー量にすると倍になるということで、非常に大きな問題になっている。これは公社にとっては非常に重大な問題であると思う。

愛知県と名古屋市は、公社の出資者であり、職員も派遣している。ちなみに今の理事長は前副知事が担当しているということで、県や市が公社にどういう指導をするかが非常に重大な問題として今問われていると思っている。

したがって、県がどのように指導をしたのかを問い合わせたら、そういう資料はないということであった。ないが、口頭では言ったということであった。では、何を言ったか。それははっきりしない。そんなことで、行政というのが実際にはやられていくのか。どういうことを誰に言ったかという記録は最低残さなければ、次の世代には伝わっていかない。そういうこともしないで口頭だけで済まされていくと、後になって、言った言わないとか、誰に責任があるのかという問題が出てくる。

都庁の豊洲問題を見ていると、本当にそういう感じがする。誰が、何をしたか、はっきりしない。行政は平気でそういうことをやるという前提に立てば、きちんとしたそういうものが残されているはずである。逆に言えば、そういうものがあっても、それは行政文書ではないメモだとか、作っていてもそれはないと言え、開示しなくてもよいことになる。

ということで、私の推測からすれば、何かはあるはずだ。いつ、誰が、公社の誰にどういう内容の話をしたかという、少なくともメモぐらいは残っているはずである。そうでなければ、言ったという証拠には何もならないと思う。そういうものを、都合が悪いものは全て隠すという体質になっているのが今の実態ではないか。責任を曖昧にするということになっているのではないかと思う。

かなり前に、特定の市だったと思うが、文書がないと言われて、いや、あるはずだと言ったら、あるということはどうやって確認するのかというふうに言われた。私はあるかないかを確認する権限がない。私はその

とき、もしよければ、私が探すから全部書類を見せるよう言った。それは駄目だとなり、では、どうやって証明しろということとなった。そういう水掛け論になってしまう。

だから、行政を進めていく上で必要な文書が残されていないとすれば、これはまた大問題であり、残されていてもそれは行政文書ではないという言い訳をしたり、あってもないと言ったりする可能性があるという前提に立って、しっかりと現状を認識して指導をしてもらいたい。

原告団にとっても公社にとっても、反射音で騒音が悪化したのは非常に重大な問題だと思う。公社の理事会は役員会と言っているそうで、役員会の議事録を見たが、愛知県から指導があったという話は一切出ていないし、議題にもなっていない。わずかに、報告事項で騒音が超えたということが報告されているだけである。担当者に聞いたら、担当者のところで十分議論をして、その結果が役員会で報告されるだけだということだった。また、方針が示されていない。そういう状況の中で、愛知県や名古屋市にきちんと公社を指導してほしいという要望をしたら、指導をしたと言うので、どういう指導をしたかの情報を明らかにするよう言ったら、それはないといういきさつになっている。こんなことがあっていいのだろうか。

例えば、今日のような私の呼出しについても、わざわざ手紙が来る。電話一本で済むことが公文書で、しかも会長印まで押したものが来る。ここまでやっている行政が公社に指導するということに一切何もなくて、口頭で何を言ったのか分からないということである。ちゃんとやれよぐらいしか言っていないのか、何か文句を言われているからちゃんとやれよというぐらい言ったのか、それは知らないが、そういうやり方で行政というのは進んでいいのだろうかということも含めて、是非しっかりと本当でないのかどうかを審議して、きちんと情報を開示してもらいたい。

そういうことがされなければ、東京都の豊洲のようなこと、愛知県でも過去に色々な問題が起こっており、そういうことが何度も繰り返されてしまうと思う。そういうことを避ける意味でも、きちんとかういうものは文書にすべきである。行政のやり方としてそういう文書を作るということは、多分マニュアルには書いてあるのだろうと思うが、それは入手できていないので、そういう文書の作成基準があるのかないのかは知らないが、そういうものがなければ、行政として何をやっているのか全然県民の前に明らかになってこないという問題があると思う。

そういう意味で、この問題は、私は存在すると思えない。それが行政文書であるかないか、メモだと言うのかも知れないが、メモだとしてもそれは行政文書の一部であると思える。そういうものをきちんと

開示しなければ、愛知県から何か言われたという記録が公社にもない、愛知県にもない。つまり、公社も愛知県も担当者が替わればそんなことはなかったことになってしまう。もし仮にそういう指導を愛知県がしたとしても、なかったことになってしまう。そういうことをしっかりと是非検討してもらいたい。

3 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、次の理由により本件請求対象文書を作成又は取得しておらず、不存在であるので、不開示としたというものである。

(1) 本件請求対象文書について

ア 本件開示請求に係る経緯

名古屋高速道路公社（以下「公社」という。）は、昭和 45 年 9 月、名古屋市の区域及びその周辺の地域において、その通行又は利用について料金を徴収することができる指定都市高速道路（道路整備特別措置法（昭和 31 年法律第 7 号）第 12 条第 1 項に規定する指定都市高速道路をいう。以下同じ。）の新設、改築、維持、修繕その他の管理を総合的かつ効率的に行うこと等により、この地域の地方的な幹線道路の整備を促進して交通の円滑化を図り、もって住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することを目的として、地方道路公社法（昭和 45 年法律第 82 号）に基づき、愛知県（以下「県」という。）及び名古屋市の共同出資により設立された。

指定都市高速道路である名古屋高速道路は、昭和 54 年に最初の路線が開通して以来、順次開通区間を拡大し、平成 25 年 11 月に高速 4 号東海線（以下「東海線」という。）が開通したことにより、全計画路線 81.2 キロメートルが完成した。

東海線の建設工事においては、東海線が名古屋市熱田区六番一丁目付近で新幹線の線路の上を跨ぐ形となるため、現況より新幹線鉄道騒音を悪化させないように、東海線の高架橋による反射音対策として橋桁の側面及び下面に裏面吸音板を設置した。

新幹線鉄道騒音については、東海線の建設工事の完了後、新幹線跨線部周辺の 9 地点で測定を行い、東海線の建設工事の着手前と比較した結果、一部の測定点で最大 3 デシベルの上昇が認められた。

このような騒音測定の結果を受けて、公社は、学識経験者等で構成された「平成 25 年度立体交差部に関する騒音検討委員会」を設置し、新幹線跨線部における騒音上昇の原因解明及び効果ある対策の方向性の整理を行った。

県建設部道路維持課（以下「道路維持課」という。）は、愛知県行政組

織規則（昭和 39 年愛知県規則第 21 号）第 11 条第 10 項第 5 号に規定されているとおり、公社に関する事務を所掌しているが、公社から、当該委員会における検討の結果を踏まえ、騒音値上昇の原因の一つである裏面吸音板取り付け金具部分への追加の吸音対策を、平成 27 年度から 3 年程度かけて実施する方向で準備を進めているという報告を受けている。

この報告を受けて、道路維持課は、公社に対して、平成 27 年 7 月に開催された市民団体と県との話し合いの場である「第 39 回健康と環境を守れ！愛知の住民いっせい行動デー」（以下「第 39 回いっせい行動」という。）等の機会を捉えて、追加の吸音対策ができる限り早く確実に実施されるよう口頭で働きかけており、公社も働きかけに対し、できる限り努力する旨を口頭により道路維持課に回答している。

イ 本件請求対象文書について

本件開示請求に係る経緯及び開示請求書の記載内容から、本件請求対象文書は、公社に関する事務を所掌する道路維持課が管理する行政文書のうち、公社が実施した東海線の建設工事による名古屋市熱田区六番一丁目付近における新幹線鉄道騒音の悪化に関して、県が設立団体（出資者）として公社に対して行った調整、指導、監督その他の対応が分かる行政文書であると解した。

なお、本件開示請求に係る開示請求書において、異議申立ての対象となった本件開示請求のほかに「2015 年度「健康と環境を守れ！愛知の住民いっせい行動」における、新幹線公害に関する再要請への回答予定文書」についても開示請求がなされているが、こちらについては、別に対象文書（以下「別件行政文書」という。）を特定した上で開示の決定及び実施を行っている。

(2) 本件請求対象文書の存否について

東海線の新幹線跨線部における騒音の悪化に関して、公社に対して道路維持課が行った働きかけは、前記(1)アで述べたとおり口頭で行っている。愛知県行政手続条例（平成 7 年愛知県条例第 28 号。以下「行政手続条例」という。）第 2 条第 7 号では、行政指導を「県の機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に該当しないもの」と定義しているが、当該働きかけは、行政指導の定義に該当する行為である。

行政指導の方法については、当該行政指導の内容、相手方の当該行政指導に従う意思の有無等により様々であるが、通常はまず、相手方に対して口頭により行っている。一般的に、口頭による行政指導に対して、相手方が当該行政指導に従う意思を表示し、また、当該行政指導の内容について

書面による交付を求めない場合は、当該行政指導について書面による交付は行っていない。行政手続条例第 33 条第 3 項においても、「行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前二項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない。」とされ、全ての行政指導において書面の交付が義務付けられているものではない。

また、愛知県行政文書管理規程（平成 16 年愛知県訓令第 4 号）第 3 条第 1 項に「事務処理は、次に掲げる場合を除き、文書（図画及び電磁的記録を含む。以下この条において同じ。）を作成して行うことを原則とする。」と規定されているが、「次に掲げる場合」として同項第 2 号に「処理に係る事案が軽微なものである場合」と規定されている。

そして、当該働きかけが行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に至らない行政指導であり、また、追加の吸音対策ができる限り早く確実に実施されるよう求めるという分かりやすい内容であること及び口頭による行政指導が一般的に許容されていること等を勘案し、当該働きかけに係る事案は、同号に該当するとして、道路維持課は、本件請求対象文書を作成しなかった。

さらに、当該働きかけを行った後においては、公社から道路維持課に対して、当該働きかけにできる限り応じるよう努力する旨を口頭により伝え、また、当該働きかけの内容を記載した書面の交付の求めがなかったことから、道路維持課には、当該働きかけの内容を記載した書面を交付しなければならないという行政上の必要性及び行政手続条例上の義務は生じていないため、道路維持課は、本件請求対象文書を作成しなかった。

なお、本件開示請求を受けて、道路維持課において本件請求対象文書の有無を探索したが、存在しなかった。

以上により、本件請求対象文書を作成又は取得しておらず、不存在であるため、不開示決定を行った。

(3) 異議申立人の主張について

異議申立人は、異議申立書において、県として公社を指導監督する立場から、様々な対応をしなければならないはずであり、それがなされていないとは考えられず、関連する文書を作成していないとすれば職務怠慢であり、県としてそのようなことをするはずがない旨の主張をしている。

しかし、東海線の新幹線跨線部における騒音の悪化に関して、公社に対して道路維持課が行った働きかけは、前記(1)アで述べたとおり口頭で行っており、本件請求対象文書を作成又は取得しておらず、不存在であるため、不開示決定をしたものである。

4 審査会の判断

(1) 判断に当たっての基本的考え方

条例第 5 条に規定されているとおり、何人も行政文書の開示を請求する権利が保障されているが、開示請求権が認められるためには、実施機関が行政文書を管理し、当該文書が存在することが前提となる。

当審査会は、行政文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、実施機関及び異議申立人のそれぞれの主張から、本件請求対象文書の存否について、以下判断するものである。

(2) 本件請求対象文書について

地方道路公社法第 39 条では、設立団体の長は、地方道路公社の業務の健全な運営を確保するため必要があると認めるときは、地方道路公社に対してその業務に関し監督上必要な命令をすることができると規定されている。

本件請求対象文書は、公社に関する事務を所掌する道路維持課が管理する文書のうち、公社が実施した東海線の建設工事による名古屋市熱田区六番一丁目付近における新幹線鉄道騒音の悪化に関して、地方道路公社法の規定を踏まえ、県が設立団体（出資者）として公社に対し働きかけを行ったことが分かる文書であると解される。

(3) 本件請求対象文書の存否について

ア 実施機関によると、東海線の新幹線跨線部における騒音の悪化に関しては、第 39 回いっせい行動等の機会を捉えて、追加の吸音対策ができる限り早く確実に実施されるよう公社に対して口頭で働きかけているとのことである。そして、公社から道路維持課に対して、できる限り努力する旨の回答が口頭でなされているとのことである。また、公社から当該働きかけの内容を記載した書面の交付も求められなかったことから、道路維持課には、当該書面を交付する行政上の必要性及び行政手続条例上の義務は生じていないため、本件請求対象文書を作成しなかったとのことである。

また、当審査会において、実施機関に確認したところ、前記の働きかけを行った内容は、別件行政文書に記載された内容と同じで、分かりやすいものであるため事後に確認が必要とされるものではなく、また、公社との間で働きかけの有無について争いが発生することはないと判断したことから、働きかけたことを示す文書を作成しなくとも職務上支障が生じないと判断したとのことである。

イ 当審査会において、実施機関が別途開示した別件行政文書である第 39 回いっせい行動における部局要請絞込み項目に対する回答予定文書を見分したところ、県から公社に対し働きかける内容を具体的に示されたいという団体からの要請に対し、回答のポイントとして、公社から裏面吸

音板の取り付け金具部分への追加の吸音対策を 3 年程度かけて実施する方向で準備を進めていると聞いており、県としては公社に対して追加の裏面吸音対策ができる限り早く完了するよう働きかけていく旨が記載されていた。

ウ 当審査会において、実施機関に確認したところ、新幹線^こ跨線部周辺 9 地点における測定で新幹線鉄道騒音が最大の地点では、東海線建設の工事前は 70 デシベルであったところ、工事完了後には 73 デシベルになったとのことである。

また、事務局職員をして実施機関に確認させたところ、公社が沿線住民の団体と交わした確認書において、公社は東海線の建設に当たって 70 デシベルを超えないための方策として高架裏面吸音板を設置し、騒音を悪化させないことを確約するとともに、騒音が 70 デシベルを超えた場合には、公社は速やかに対策を実施する旨が記載されていた。

エ 行政手続条例第 33 条第 1 項及び第 2 項には、行政指導をする際に当該行政指導の趣旨及び内容等の一定の事項を相手方に示さなければならない旨が定められているが、同条第 3 項において、行政指導を口頭でした場合で相手方から当該事項を記載した書面の交付を求められたときには、当該書面を原則として交付しなければならない旨が定められている。よって、行政指導が口頭で行われた場合には、必ずしも相手方に書面が交付されるとは限らないと解される。

また、前記ウの確認書の騒音レベルを超えたことについて、公社が裏面吸音板の取り付け金具部分への追加の吸音対策を実施する方向で準備を進めていることを道路維持課において事前に確認しており、対策をできる限り早く完了するよう働きかけた際、公社からできる限り努力する旨の回答があり、公社に対し働きかけたことを示す文書を作成しなくとも職務上支障が生じないと判断したことからすれば、本件請求対象文書が存在しないとしても不自然、不合理とまではいえない。

さらに、実施機関が文書の探索も行っていることからすれば、本件請求対象文書が存在しないとする実施機関の説明を覆す特段の事情もうかがわれない。

オ 以上のことから、本件請求対象文書を作成又は取得しておらず、不存在であるとしたことについての実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点があるとは認められない。

(4) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張しているが、本件請求対象文書の存否については、前記(3)において述べたとおりであることから、異議申立人のその他の主張は、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

(5) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別記

新幹線の六番町高架の上に都市高速東海線が建設されたことにより、新幹線騒音が悪化したことに対して、愛知県が公社にどのような対応をしたかがわかる全ての文書

(審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
27.10.13	諮問
28. 1. 4	実施機関から不開示理由説明書を受理
28. 1. 6	異議申立人に実施機関からの不開示理由説明書を送付
28. 5.25 (第489回審査会)	実施機関職員から不開示理由等を聴取
28. 9.23 (第500回審査会)	異議申立人の意見陳述
28.12. 2 (第506回審査会)	審議
29. 2. 9 (第512回審査会)	審議
29. 3.23	答申