

会議録作成のための録音データに対する開示請求を拒否することは違法か

音声データは条例の定める不開示情報に該当、開示拒否は違法に当たらず——裁判所

1 はじめに

今回は、本誌471号19頁の会議の音声データ不開示に関する損害賠償等請求控訴事件（東京高裁令和2年6月24日判決・原審横浜地裁川崎支部令和元年10月24日判決。以下、前者を「本判決」といい、後者を「原判決」といいます。）を取り上げます。

本件は、川崎市（被控訴人、原審被告）の住民である控訴人ら（原審原告ら。なお、後記2の「事案の概要」の項においては、便宜上、原審の立場である「原告ら」とします。）が、川崎市情報公開条例（以下「本件条例」といいます。）に基づいて、平成26年8月17日と同30日に行われた川崎市教育委員会（以下「委員会」といいます。）の会議の各音声データ（以下「本件各音声データ」といいます。）の開示請求を行ったところ、①（公文書たる本件各音声データを管理する実施機関である）委員会が、開示請求を拒否する処分（以下「本件各処分」といいます。）を行ったこと、及び、その後、②川崎市の職員が本件各音声データを消去したこと（以下「本件廃棄行為」といいます。）が、それぞれ国賠法上違法な行為に当たるとして、同法1条1項に基づき、川崎市を被告として、慰謝料等の損害賠償を求めて訴訟提起した事案（以下「本件訴訟」といいます。）です。

会議録等の作成のために自治体職員が録音した電磁的音声データについて開示請求がなされた場合の対応という観点から、参考になる事案と思われるので紹介させていただきます。

2 事案の概要

(1) 本件各音声データの作成経緯

委員会は、平成26年8月17日と同月30日に、川

崎市の市立高等学校の日本史教科書の選定に関わる審議を行いました（以下、前者を「17日会議」、後者を「30日会議」、両者を「本件各会議」といいます。）。本件各会議は公開され、17日会議については60名、30日会議については79名が傍聴していました。30日会議において、委員長は、原告らを含む傍聴人らに対し、川崎市教育委員会傍聴人規則（以下「本件傍聴人規則」といいます。）4条（注1）により会議場での録音は認めていないので遵守するようにと告知を行いました。

委員会事務局職員は、本件各会議について、ICレコーダーにより録音を行いました（以下、17日会議の音声データを「本件音声データ1」といい、30日会議の音声データを「本件音声データ2」といいます。）。

(2) 原告らによる開示請求

原告X₁は、平成26年9月8日、委員会に対して、本件条例6条（注2）に基づき、本件各会議の会議録及び録音テープの開示を請求しました（以下「X₁請求」といいます。）。

また、原告X₂は、同月24日、委員会に対し、本件条例6条に基づき、本件音声データ2の開示を請求しました（以下「X₂請求」といいます。）。

(3) 開示請求に対する委員会の対応（本件各処分）

委員会は、X₁請求について、会議録についてはまだ作成されていないため不存在とし、本件各音声データについては、会議録を作成するための手段として補助的に用いたものにすぎず、開示の対象にならないとして、開示請求を拒否する処分を行い、本件音声データ2の開示を求めるX₂請求についても同様の理由で開示を拒否する処分をそれぞれ行いました。

(4) 原告らからの異議申立て

原告X₁は、平成26年11月7日、川崎市長及び委員会に対し、録音テープの内容は会議録の内容

そのものであるから、録音テープは会議録とは別の物ではなく、補助などではないし、会議録の正確性・信ぴょう性は録音テープによって担保され、録音テープを開示しないことは会議録を開示しないことに等しい等という理由により、本件条例22条1項(注3)に基づく異議申立てを行いました。

また、原告Xは、同月11日、委員会に対し、市に関する情報は公開することを原則とし、非公開とすることができる情報は必要最小限にとどめられるべきこと等を理由として、本件条例22条1項に基づく異議申立てを行いました(以下、それぞれの異議申立てを「本件各異議申立て」といいます。)

(5) 審査会の経過

ア 委員会は、平成26年11月17日、本件条例22条2項(注4)に基づき川崎市情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」といいます。)に諮問しました。

また、委員会は、平成27年2月12日、審査会から提出を求められた本件各処分の処分理由等を説明する文書において、本件各音声データの開示を拒否した理由として、本件条例2条1号(注5)は、公文書について「実施機関が管理しているもの」と定めており、同条の解釈・運用においては、「起案文書や資料等を作成するために使用したフロッピーディスク等は、実施機関の職員が職務遂行過程において用いているものの、保存の対象となる正規の公文書とはいえず、これら起案文書等を作成するための手段として補助的に用いたものにすぎないことから、対象とはならないものである。」とされているところ(注6)、本件各会議の録音テープは、委員会会議の会議録を作成するに当たり、会議録

の補充、補完をするために担当職員が個人的なメモとして録音したものであって、会議録署名人により署名された正規の会議録を作成するための手段として補助的に用いるものにすぎないから、本件条例2条1号の「実施機関が管理しているもの」に該当せず、公文書に当たらないと主張しました。

なお、本件各会議の会議録は、各発言者の発言内容を逐語的に記載する形で記録されていました。

イ 審査会は、委員会に対し、本件各処分に係る公文書の写しの提出を求めたところ、委員会は、審査会に対し、本件音声データ1は平成26年10月21日に会議録(案)が完成したため、処分を行ったので不存在であり、本件音声データ2は同月31日に会議録(案)が完成したため、処分を

行ったので不存在であるとして、いずれも提出できない旨を回答しました。

ウ 審査会の事務局である川崎市総務局情報管理部行政情報課(以下「行政情報課」といいます。)は、平成27年9月11日、委員会事務局総務部庶務課(以下「庶務課」といいます。)の担当職員に対し、審査会が同月18日に、平成26年当時の庶務課の担当職員が使用していたパーソナルコ

ンピュータ(以下「本件パソコン」といいます。)の点検を含む現地調査を行う旨を連絡しました。

同日、審査会事務局は現地調査を行い、本件各音声データが存在しないことを確認しました。

エ 平成27年12月22日、審査会は、本件各音声データは本件条例2条1号にいう「公文書」に該当する。委員会の説明によれば、本件各会議には非公開案件はなく、本件各音声データに不開示情報該当部分はないとのことであるから、本来であ



れば、本件各処分は取り消し、本件各音声データの全部開示処分をすべきところである。しかし、委員会の説明によれば、本件音声データ1は平成26年10月21日に、本件音声データ2は同月31日にそれぞれ廃棄したということであり、平成27年9月18日の審査会による現地調査によって、本件各音声データが存在しないことが確認され、各請求に係る公文書が既に廃棄されているとの事情があるため、改めて物理的不存在を理由とする開示請求拒否処分をすべきであるとの答申を行いました。

オ 平成28年2月10日、委員会は、上記エの審査会の答申を受け、本件各異議に対して、本件各処分を変更し、本件各音声データが既に廃棄済みであることの物理的不存在を理由とする開示拒否処分をする旨をそれぞれ決定しました（以下「本件各決定」といいます。）。

(6) 訴訟提起

原告らは、平成28年12月22日、本件訴訟を提起しました。

(7) 本件各音声データの廃棄（本件廃棄行為）

ア 行政情報課担当職員は、平成26年11月頃、本件各異議申立てがなされたことから、庶務課担当職員に対し、電話で、本件各音声データを消去しないように伝えました。この当時、本件各音声データは、本件パソコンの共有フォルダ内に保存されていましたが、庶務課担当課長の職位にあったAは、行政情報課からの連絡を受けた庶務課担当職員に対し、本件各音声データは既に消去した旨を行政情報課に伝えるように指示し、同職員は、その指示に従ってその旨を行政情報課に伝えました。

イ 平成27年9月11日、行政情報課から庶務課に対し、審査会が同月18日に本件パソコンの現地調査を行う旨の連絡があったことから、Aは庶務課担当職員に指示して、本件各音声データを本件パソコンの共有フォルダ内から消去させ、本件各音声データを自己が公的に管理していたUSBメモリ内に移して保存し、保管しました。

ウ Aは、平成28年4月1日付け人事異動の内示を受けた同年3月25日から同月30日までの間

に、USBメモリ内の本件各音声データを消去しました。

エ Aは、（本件訴訟提起後である）平成29年2月、当時の川崎市教育次長に対し、本件廃棄行為に係る事実を報告し、これによって初めて、Aによる前記イ及びウの本件廃棄行為が明らかになりました。

オ Aは、審査会や委員会に対し、本件各音声データを消去した日付について、虚偽の報告をしたことが公務に対する信用を著しく失墜させ、全体の奉仕者としてふさわしくない非行であったとして、停職3か月の懲戒処分を受けました。

3 本件の争点

- (1) 本件各処分の国賠法上の違法性の有無（本件各音声データに本件条例8条3号又は4号（注7）所定の不開示情報が記録されているか否か）
- (2) 本件廃棄行為の国賠法上の違法性の有無
- (3) Aの故意・過失の有無
- (4) 損害の有無及び額

4 裁判所（東京高裁）の判断の要旨（本判決が引用する原判決の判断を含む）

- (1) 本件各処分の国賠法上の違法性の有無について

ア 本件傍聴人規則4条が原則として録音を禁止する趣旨は、傍聴人の録音が許されると、録音した音声を経々々な場面で再生することが可能となり、また、複製したり、インターネット上で公開したりすることも容易であることから、会議における委員の発言等に心理的制限がかかり、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるためと考えられる。そして、本件各音声データが開示されることになれば、傍聴人の録音が許されたと同様の事態となることは明らかであるから、本件各音声データを開示することは、今後の委員会会議での率直な意見の交換や意思決定の中立性を損なうおそれがあり、傍聴人の録音を禁止する趣旨を没却するものというほかな

い。

したがって、本件各音声データは、「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があるもの（本件条例8条3号）が記録されているというべきである。

イ 控訴人らは、傍聴人の録音の禁止は、写真、ビデオ等の撮影の禁止と同一の条文（本件傍聴人規則4条）で規定されているから、その趣旨はこれらに共通するものでなければならないとした上、そのようなものとして考えられるのは、会議場の秩序を維持し、会議の妨げにならないようにすることであって、自由闊達な議論等を保障することではないと主張するが、録音それ自体は、通常、会議場の秩序を乱したり、会議の妨げになったりするものではないから、これを傍聴人の録音を禁止する趣旨と考えることはできない。

ウ 控訴人らは、本件各音声データは、本件各会議の正確性、信用性を担保するものであり、会議録と同等か、それ以上の価値を有していると主張するが、そうであったとしても、本件各音声データを「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があるとの判断を左右するものではない。

エ 控訴人らは、委員会が、本件各音声データを不開示情報に該当する部分は存在せず、全部開示すべきであることを理由として、本件各決定をした以上、その公定力により、被控訴人において本件各音声データに不開示情報が記録されていると主張することは許されないと主張するが、独自の見解であって、採用できない。

オ したがって、本件各音声データには、本件条例8条3号所定の不開示情報が記録されているというべきであり、本件各処分が国賠法上違法であるとは認められない。

(2) 本件廃棄行為の国賠法上の違法性の有無について

ア 控訴人らは、本件廃棄行為により、特定教科書排除という異常事態の真相を突き止めることができなくなり、また、会議録が正確に作成され

ているかどうかを検証する手段が奪われたから、本件廃棄行為は国賠法上の違法性を有すると主張するが、本件各音声データは、本件条例8条3号所定の不開示情報が記録されたものに当たるから、本件各音声データが開示されるべきものであることを前提とする控訴人らの主張は採用できない。

イ 本件条例22条1項2項等の不服申立ての審理・判断の手続を定める本件条例第3章の規定は、開示請求をして処分庁による諾否の決定を受けた者に対し、同不服申立てについて同章の定める手続に従って適正に審理判断を受ける利益を保障しているものと解することができる。

また、川崎市教育委員会事務局公文書管理規則7条2項3号は、現に係属している不服申立てに係る公文書について、その保存期間を、当該不服申立てに対する裁決又は決定の日の翌日から起算して1年間が経過するまで延長し、同項4号は、本件条例6条の規定による開示請求があった公文書について、その保存期間を、当該請求に対する諾否の決定の日の翌日から起算して1年間が経過するまで延長する旨を定めているが、これらの規定も、本件条例を受けて、本件条例に基づく公文書開示請求権および開示請求に対する決定に対して不服申立てする権利を実効あらしめる趣旨で規定されたものと解される。

Aによる本件廃棄行為は、審査会が、本件各処分の適否について適正に判断するための最も重要な資料を隠匿する行為であり、これによって、審査会は、本来であれば、本件各音声データが存在することを前提として、本件各処分の適否を検討して委員会に答申すべきところ、本件各音声データが存在しないとの誤った前提に基づいて、本件各異議申立てについて検討し、委員会に前記答申をしたのであるから、控訴人らは、Aによる本件廃棄行為によって、実質的には、本件各異議申立てについて本件条例第3章所定の手続に従って適正に審理・判断を受けることができなくなったということができ、Aによる本件廃棄行為は、本件各異議申立てについて、本件条例所定の手続に従った適正な審理・判断を受ける控訴人らの利益

を侵害するものであったから、国賠法上の違法性が認められる。

(3) Aの故意・過失の有無

Aが庶務課担当課長の職にあり、賠償・情報公開事務の総括も職務内容としていたことに加え、行政情報課担当職員から本件各音声データを消去しないようにと伝えられ注意されていたことを前提とすれば、故意があったことは明らかである。

(4) 損害の有無・額

控訴人らは、Aの違法行為により、本件条例所定の手続に従った適正な審理・判断を受ける利益を侵害されたものであり、本件に現れた一切の事情を考慮すると、これに対する慰謝料はそれぞれ5万円、弁護士費用はそれぞれ5000円と認める。

5 本判決の意義

情報社会の発展に伴い、現在では紙媒体に留まらず、磁気テープ、磁気ディスク、光ディスク等の電磁的記録が情報公開制度の対象になることは既に一般的な扱いになっているといえます。この点、かつては、会議に関する録音テープは、会議録作成のためのメモ的な位置付け、補完的な役割にすぎないという考え方にに基づき、公文書該当性を否定する裁判例も出ていたところですが(注8)、町議会の議事内容の録音テープの開示請求に対して、情報公開の対象となる情報に当たらないとして請求を却下した処分の適否が争われた訴訟の最高裁において、会議録作成のための基礎となる資料としての性格を持つ録音テープは、会議録が作成され決裁等の手続が完了した後は、実施機関において管理しているものである限り、公開の対象となるという判断が示されて以降(注9)、録音テープ等の電磁的記録はメモ的、補完的な役割にすぎないという理由のみをもって公文書該当性を否定する考え方はもはや一般的ではなくなっています。

本件でも、当初行われた本件各処分にあたっては、その当時の川崎市における情報公開実務の解釈の指針となっていた「情報公開ハンドブック」において「起案文書や資料等を作成するために使

用したフロッピーディスク等は、実施機関の職員が職務遂行過程において用いてはいるものの、保存の対象となる正規の公文書とは言えず、これら起案文書等を作成するための手段として補助的に用いたものに過ぎないことから、対象とはならないものである。」とされていたことから、「公文書」に当たらないとの判断がなされました。しかし、その後の審査会の「公文書」に当たるとの答申を受けて、改めて「公文書」に当たることを前提に物理的不存在を理由とする本件各決定がなされたため、本件訴訟においても、本件音声データが、委員会の職員が職務上作成したものであり、委員会が管理するものとして、本件条例2条1号の「公文書」に当たるとは争いになっていません。

ところで、作成される会議録がたとえ逐語的なものであったとしても、正式な会議録の作成過程において、各発言者の発言がそのまま文章化されたとすると真意が伝わりにくい場合や誤解を生じさせる懸念がある場合等には、各発言者から多少の表現の修正の希望が出されることは実務上あるでしょうし、こうした対応については、全く異なる発言内容に置き換えられるのでない限りは許容されるものといえます。

一方で、口頭での生の発言のやり取りをそのまま記録した録音データ等の電磁的記録は、このように発言の趣旨等が明確になるように精査を行った上で書面化された記録とは異なり、それがそのまま外部に出回ることになれば、発言者の本来の意図、発言の趣旨と異なる形で解釈されることによって、誤解や混乱を招くおそれは否定できません。特にインターネット上に録音や動画をアップロードすることが容易になっている現代社会においては、一つの発言が部分的に切り取られて独り歩きすることによって、世間からの厳しい非難に晒される等の発言者にとって予期せぬ事態が引き起こされることは十分に起こり得ることといえます。そうすると、録音データが外部に公開されることが前提とされれば、出席者は積極的に意見や質問を述べたりすることに多少なりとも萎縮することになりかねず、自由闊達な議論が行われるこ

とが期待される場においては、録音データの開示を認めることはかえって弊害を生むことになりません。

こうした観点から、本判決及び原判決は、傍聴人の録音を原則禁止とする本件傍聴人規則4条の趣旨について、控訴人（原告）らが主張するような会議場の秩序維持の目的にあるのではなく、委員の発言等に心理的制限をかけることなく、率直な意見交換、意思決定の中立性を損なわせない点にあると解釈した上で、本件各音声データの開示を認めることは、かかる趣旨を没却することから、本件条例8条3号の「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があり、本件各音声データは不開示情報に該当し、本件各処分によって侵害された利益はないと判断しました（注10）。本件と類似する事案である大阪地裁平成28年7月14日判決（判タ1431号167頁）も、議会の議会運営委員会が開催した協議会において録音された電磁的記録は条例上の開示請求の対象となる公文書には該当するものの、同会議において傍聴人による録音が禁止されていた等の事情の下では、同条例所定の事務支障文書（「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」）に該当するとの判断を示しています。

実務上も、会議の録音に係る電磁的記録に関する開示請求がなされるケースは少なくないと思われますが、会議がそもそも非公開である場合はもとより、たとえ公開されている会議であったとしても、常に開示しなければならないというものではなく、録音の対象となった会議等の性質や運営上のルール等に照らして、会議録の作成のために録音されたデータの開示を認めることが、その後の議会運営に弊害を生むおそれが懸念されるような事情があれば、開示の是非については、条例の定めにも照らして慎重に検討する必要があるといえます。

また、本判決及び原判決は、本件各録音データは、本件条例上の不開示情報であったと認めた一方で、本件各録音データを廃棄した職員の行為について、本件条例に則って非公開処分に異議を申

し立てて適正な審理・判断を受ける利益を侵害したものであるとして、国賠法上の違法性を認めました（原判決は「少なくとも過失があった。」と認定し、本判決は「故意があったことは明らかである。」と認定しています。）（注11）。これに類似する最近の裁判例として、札幌地裁平成31年4月25日判決（本誌458号28頁「生徒の自殺原因調査のために行われたアンケートの廃棄等に係る損害賠償請求事件」）は、自殺の原因調査として行ったアンケート結果原本を、道立学校文書管理規程に違反して誤って廃棄した教頭の行為が、自殺した遺族が自殺の原因に関する有益な情報が含まれているかどうかを確認する機会を失わせる行為であったとして国賠法上の違法性を認めています。本判決を含むこれらの裁判例は、廃棄の対象となった情報（文書）の内容（不開示情報であるか否か）や原本に代わる写しの存否如何にかかわらず、廃棄されることによって、その情報の公開を求めた住民の利益を侵害し得ることを示しています。本判決の事案のような経過の中で故意に廃棄する行為は言語道断ですが、電磁的記録を含めて、文書の廃棄には、各自治体等の文書管理規程に抵触することがないか等、その都度、十分に注意して判断すべきでしょう。

注

- 1 「傍聴人は、会議場において写真、ビデオ等を撮影し、または録音をしてはならない。ただし、委員長が認めた場合はこの限りではない。」
- 2 「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の管理する公文書の開示を請求することができる。」
- 3 「諾否の決定に不服のある者は、行政不服審査法による不服申立てをすることができる。」
- 4 「前項の不服申し立てがあった場合において、当該不服申立てに係る審査庁又は処分庁は、〔中略〕遅滞なく、川崎市情報公開・個人情報保護審査会に諮問し、その議に基づいて、当該不服申立てに対する裁決又は決定をしなければならない。〔後略〕」
- 5 「公文書 実施機関の職員が職務上作成し、

又は取得した文書、図画及び電磁的記録〔中略〕であって、当該実施機関が管理しているものをいう。〔後略〕

- 6 川崎市総務局が作成した「情報公開ハンドブック」（平成19年度改訂版）では、「公文書」の解釈として、かかる定義がなされていました。令和元年度の改訂版では、当該記述は削除されました。

7 8条（公文書の開示義務）

実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

1・2 〔略〕

- 3 市の機関〔中略〕の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報〔括弧書き略〕であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

- 4 市の機関〔中略〕が行う事務又は事業に関する情報〔括弧書き略〕であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ア～オ 〔略〕

5・6 〔略〕

- 8 高松高裁平成14年2月15日判決（裁判所ウェブサイト）、名古屋高裁平成14年12月26日判決（裁判所ウェブサイト）等

- 9 最高裁平成16年11月18日第一小法廷判決（判時1880号60頁）。ただし、結論においては、本件処分当時には会議録がまだ作成されていなかったことから、そのような段階では、録音テープだけが公開の対象となるということではできないと判断しました。

- 10 なお、原判決は、会議録の公表前に、発言者の生の発言が逐一録音されているだけの本件各

音声データが公開されれば、その一部のみを聞いた者等が、発言者の発言内容について校正、要約等を行った会議録全体を通して読む場合には生じ得ない誤解をするおそれがあるとして、本件条例8条3号の「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」の該当性を重ねて認定していますが、本判決は、「公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」のみを認定しています。

- 11 上述・大阪地裁平成28年7月14日判決は、非開示決定処分の不服申立期間内に電磁的記録を廃棄したことが違法であるとの原告の主張について、廃棄されたのは非開示決定処分がされて会議録が作成された約1週間後のことであって、その時点では原告から異議申立てもされておらず、本件訴訟も提起されていなかったのであるから、原告が本件処分の不服申立てをすることを予測して廃棄を留保しておく職務上の注意義務はないとして退け、会議録作成後に従前の取扱いに従って電磁的記録を廃棄した行為が国賠法上違法と評価されることはないと判示しました。

佐々木 泉 顕
（弁護士）

山 田 敬 之
（弁護士）

岸 本 明 大
（北海道町村会）