

# 音声データ（録音テープ）の公文書該当性

## 第1 はじめに

- (1) 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号）第2条第2項は、「行政文書」とは、行政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（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と規定しているものであり、「文書」の中には、「紙媒体」のみならず、「電磁的記録」も含まれている。
- (2) 各自自治体が制定している「情報公開条例」においても、「紙媒体」である文書のみならず、「電磁的記録」も公文書である旨が規定されているのであり、それゆえ、「電磁的記録」の全てが、そもそも「公文書」に該当するか否かは問題となる余地のあるものである。
- (3) なかなく、会議録（議事録）作成に当たり、担当職員が記録の正確性を確保すべく、いわゆる「メモ」として「ICレコーダー」を用いて録音した「録音データ」（なお、従前は、テープレコーダーを用いた「録音テープ」である。）は、いわゆる「メモ」（手控え）として使われるものであり、会議録の作成が完了した場合には消却されるものであることからして、そもそも「公文書」に該当するかは問題となるものである。
- (4) 今回紹介する最高裁判平成16年11月18日第一小法廷判決は、会議録作成のためのメモとして用いられている録音テープについても、「公文書」に該当する旨を明確に判示しているものであるので紹介する次第である。

## 第2 本件事案の概要について

- (1) 原告は、香川県小豆郡土庄町の住民である。
- (2) 原告は、平成12年12月21日付けをもって、平成12年12月の土庄町の町議会の議事内容を録音したテープについて、実施機関である議会議長に対し、土庄町情報公開条例（本件条例）に基づき、情報公開請求をした。
- (3) 議会議長は、平成12年12月28日、本件条

例第2条第2号において、本件条例が規定する「情報」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び磁気テープがあつて、決裁又は閲覧の手續が終了し、実施機関において管理しているものをいう。」と規定しているところ、本件テープは、会議録作成のためのメモにすぎないものであり、「決裁又は閲覧の対象」となるものではなく、そもそも本件条例が規定する「情報」には該当しないとして、情報公開請求却下処分をなした。

(4) そこで、原告は、実施機関である議会議長を被告として、上記情報公開請求却下処分の取消しを求めて提訴した。

### 第3 第1審…高松地裁平成13年7月9日判決<sup>1)</sup>

#### 1 主文

- (1) 原告の請求を棄却する。
- (2) 訴訟費用は原告の負担とする。

#### 2 当裁判所の判断

「本件公開条例2条2号において、「決裁又は閲覧の手續が終了」したことが、情報公開の対象となる「情報」に該当するための要件とされているのは、実施機関の職員が職務に

関連して作成したメモ等、およそ決裁又は閲覧手續になじまないものを、情報公開の対象から外す趣旨であると解される。

そして、議会における議事内容を録音したテープは、議事内容についてのメモ等と同様、会議録を作成するための補完的なものであり、本件テープも、このような性質のものに外ならない(略)。とすれば、本件テープは、上記のメモ等と同様に、およそ決裁・閲覧手續になじまないものといふべきであるから、本件公開条例に基づく情報公開の対象となる「情報」に該当しない。

したがって、原告の本件請求を却下した本件処分は適法である。」

### 第4 第2審…高松高裁平成14年2月15日判決<sup>2)</sup>

#### 1 主文

- (1) 本件控訴を棄却する。
- (2) 控訴費用は控訴人の負担とする。

#### 2 当裁判所の判断

(1) 本件テープと本件公開条例第2条第2号の「情報」について

「当裁判所も、本件テープは、本件公開条例2条2号所定の「情報」に該当しないと判断する。その理由は、次のとおり補足

するほか、原判決4頁5行目ないし16行目の説示と同一であるから、これを引用する。」

#### (2) 「補足判断」について

a 「土庄町議会議務局処務規程(昭和54年7月17日議会訓令第1号)には、「決裁」及び「閲覧」について定めた規定はないが、その6条は、同処務規程に定めるもののほか、事務処理については町の例に準ずるとしており(略)、土庄町処務規則(昭和42年2月1日規則第1号)10条1号は、「決裁」について、町長等の決裁権者が、「その権限に属する事務の処理につき、最終的に意思決定を行うことをいう。」旨定義している(略)。土庄町処務規則にも、「閲覧」を定義する規定はないが(略)、一般的には、閲覧とは、当該文書等に係る事務を掌握する上位の職員等が、その内容を確認することをいうものと解される(略)。」

b 「本件テープについて、上記の意味での「決裁」又は「閲覧」手續が終了したことを認めるべき証拠はない。控訴人は、権限を有する者(決裁権限者)の指示によつて収録されたものである以上、決裁の手續を経たものといえると主張するが、議会議務局の職員が、議長の職務命

令に基づき本件テープの録音をしたというだけでは、本件テープについて上記の意味での議長決裁がなされたということから、控訴人の前記主張は採用できない。」

c 「したがって、本件テープは、本件公開条例2条2号所定の公開の対象となる「決裁又は閲覧の手續が終了し」た「磁気テープ」に該当しない。」

## 第5 上告審…最高裁平成16年11月18日第一小法廷判決<sup>3)</sup>

### 1 主文

- (1) 本件上告を棄却する。
- (2) 上告費用は上告人の負担とする。

### 2 判示(多数意見)

(1) 「原審は、本件条例2条2号において「決裁又は閲覧の手續が終了」したことが「情報」の公開の対象となる「情報」に該当するための要件とされているのは、決裁等の手續が予定されていない「情報」を「情報の公開」の対象から外す趣旨であると解した上で、本件テープは、その性質上、決裁等の手續が予定されていないものというべきであるから、本件条例に基づく「情報の公開」の対象となる「情報」に該当しない

と判断して、上告人の請求を棄却すべきものととした。

(2) 「本件条例2条2号の「決裁又は閲覧の手續が終了し」という要件が、原審の判示するとおり決裁等の手續を予定していない情報と公開の対象から排除する趣旨のものであると解すべきかどうかはともかくとして、本件テープは、被上告人の事務局の職員が会議録を作成するために議事内容を録音したものであって、会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有しており、会議録については、決裁等の手續が予定されていることからすると、会議録と同様に決裁等の対象となるものとみるべきであり、決裁等の手續を予定していない情報ではないといふべきである。したがって、会議録が作成され決裁等の手續が終了した後は、本件テープは、実施機関たる被上告人において管理しているものである限り、公開の対象となり得よう。」

(3) 「しかしながら、本件の場合には、本件処分当時には会議録がまだ作成すらされていないから、そのような段階で会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有する本件テープだけが本件条例2条2号にいう情報に当たると解することはできず、仮に本件条例の目的を定め

た1条や解釈・運用指針を定めた3条の趣旨から、できる限り公開の対象を広く解釈するとしても、このような場合にまで情報公開を認めるべきものとは解されない。」

(4) 「以上によれば、本件テープは本件条例2条にいう情報の公開の対象となる情報には当たらず、本件処分の取消しを求める本件請求は理由がないといふべきである。これと同旨の原審の判断は是認することができ、論旨は採用することができない。」

### 3 裁判官泉徳治の反対意見

「本件テープは、被上告人自らが主張し、原審も認定しているように、そもそも決裁等の手續を経ることが予定されていない情報である。また、本件テープは、会議録作成のために議事内容を録音したものであるが、それ自体で完成し独立した情報であって、正確性も機械的に担保されたものであり、これを公開しても先に触れたような弊害は生じない。そして、被上告人が本件テープを現実に支配、管理していることについても当事者間に争いがないのであるから、本件テープは、公開請求の対象となる本件条例2条2号の情報に該当するといふべきである。なお、本件テープは、会議録作成後に録音が消去されるものであるが、

未だ録音が消去されずに被上告人の管理下にある以上、公開請求の対象となる情報に当たると解することに何ら妨げはない。」

## 第6 本最高裁判決の意義・射程

### 1 本判決の意義―決裁等終了要件についての「限定説」と「非限定説」について

(1) 本件条例第2条第2号は、情報公開の対象となる「情報」については、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び磁気テープであつて、決裁又は閲覧の手続が終了し、実施機関において管理しているものをいう。」と規定しているのであり、本件条例上の公文書（情報）とは、①職員が職務上作成・取得したもの（職務上作成要件）であり、②決裁等が終了したもの（決裁等終了要件）であつて、③実施機関が管理するもの（管理要件）であると定めている。

(2) 前記②、すなわち決裁等終了要件に関しては、明文規定において決裁等終了要件が規定されている以上、決裁等終了要件を満たした情報のみが情報公開の対象となつるとする「限定説」と、そもそも情報公開条例は、広く情報公開を行うという制度趣旨から、決裁等終了要件は必ずしも要件とはならないとする「非限定説」とが存在してい

たのであり、第1審判決、第2審判決は、いずれも「限定説」を採っていたものである。る。

(3) 本最高裁判決は、主文において「上告を棄却する。」と判示しているものの、詳細な理由を記載しており、「本件の場合は、本件処分当時には会議録がまだ作成すらされていなかったものであるから、そのような段階で会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有する本件テープだけが本件条例2条2号にいう情報に当たると解することはできず」と判示していることからすれば、前記②決裁等終了要件に関しては、単なる「限定説」を採用したものではなく、「限定説」と「非限定説」との中間の説を採つたものと評価できるものであるし、本最高裁判決前に出された最高裁平成18年9月10日判決（裁判集民事215号155頁。福井県事件）に沿つたものと評価できるものである。

### 2 本判決の射程

(1) 本最高裁判決は、「限定説」と「非限定説」との中間を採つたものと評価できるものであるが、本最高裁判決は、「本件テープは、実施機関で管理しているものである限り、公開の対象となり得よう。」と判示してい

ることから明らかとなり、会議録作成のためにメモ的にとられたものであつても、公文書に該当するものであることを明確に判示しているものと評価できるものであり、本最高裁判決により、録音テープ（ないし録音データ）の公文書該当性は確定したと評価できるものである。

(2) なお、改めて述べるまでもなく、本最高裁判決は、録音テープ（録音データ）に関し、公文書該当性を認めているにすぎないのであり、録音テープ（録音データ）を開示するか否かは、非開示事由該当性の有無についても判示しなければならぬにもかかわらず、本件においては、非開示事由該当性の有無については、原告・被告双方から何らの主張もなされていないことから、本最高裁判決は、非開示事由該当性の有無については、全く判示していないのである。

(3) ちなみに、会議録作成のための録音テープ（録音データ）の非開示事由該当性の有無が争われた事案として、大阪地裁平成28年7月14日判決（判例タイムズ1431号167頁。守口市事件<sup>4</sup>）が存在しており、傍聴人による録音が禁止されている会議であることを理由に、「公式の会議録の完成をもって議事内容の公的記録とし、その在り方については決裁権者の判断に委ねるも

のであり、傍聴人による録音等がされれば、会議における議員の発言等に心理的制限がかり、率直な意見交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれを防ぐ趣旨と解される。そうであるにも関わらず、会議録作成の前後を問わず本件文書が公開されれば、本件会議の録音を禁止した趣旨が没却され、今後の会議での率直な意見交換等に影響を与えるなどの支障が生じると認めることができる。」と判示し、録音テープ（録音データ）の非開示処分を是認していることを付言する次第である。

注

- (1) 平成13年（行ウ）第1号、裁判所ウェブサイト
- (2) 平成13年（行コ）第15号、裁判所ウェブサイト
- (3) 平成14年（行ヒ）第108号、裁判集民事215号625頁
- (4) 本大阪地裁判決は、大阪高裁平成28年7月14日判決で是認され、上告されずに確定している。

