

令和7年(ネ)第4528号 損害賠償請求控訴事件

控訴人 榎本清

被控訴人 東大和市

同代表 和地仁美

控訴人準備書面(1)

東京高等裁判所第8民事部A1係 御中

2025年12月3日

控訴人 榎本清 印

1、答弁書を受けて

(1)「(1) 原判決の矛盾について」に関して

被控訴人は甲9号証を元に、「公文書管理法においても、『保存期間1年未満』とされている文書については、「官僚の判断で廃棄可能」なものとされている」(2頁16~17行)と言うが、公文書管理法、及びデジタル庁の規則等にそのような規定があることを、寡聞にして控訴人は知らない。ただし、控訴人がこの項で指摘しているのは、「保存期間を定める必要がない」ということと、たとえ1年未満であっても当該文書に名称等を含む保存期間を定めることは全く異なる扱いであるという点である。この事は「デジタル庁における情報公開法に基づく処分に係る審査基準」(甲17号証)でも明らかである。被控訴人の述べていることは、この項に対する答弁の体を成していない。

また、被控訴人は、地方公共団体の文書管理を定めた公文書管理法第34条が「努力義務にすぎない」(答弁書2頁21行)ことをもって東大和市文書管理規則(以下「同規則」とする)の定めが違法ではないと主張しているが、規則の制定のみで地方自治体が努力義務を果たしているとはいはず、その内容についても一定の縛りがある。同法第7条1項において、行政文書ファイル等の管理については、情報公開法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律)第5条に規定する不開示情報に該当するものを除く事項について、保存期間等を帳簿に記載するよう定めている。このことは、公文書管理法と情報公開法の定める行政文書の規定は同一であることを示している。

これを東大和市に当てはめれば、同規則と、東大和市情報公開条例の示す行政文書の規定が一致していることを指す。詳細は本文「2、東大和市文書管理規則第2条8号「資料文書等」は違法である」の「(3) 東大和市情報公開条例から見た違法性」を参照されたい。

(2)「(2) 判断の黙殺」について」に関して

被控訴人は、甲 10 号証・甲 11 号証・甲 12 号証の判決を情報公開請求に関する事案であるとして公文書管理には関りがないごとき主張をしているが、いずれの判決も音声データが行政文書であることを認定しているものである。このことに限って言えば、川崎市の事例（甲 11 号証・甲 12 号証の事例）では音声データを公開すべき公文書であるとしている点、最高裁の判示（甲 10 号証の事例）では音声データの非公開を違法とはしていない点が異なるだけである。ただし最高裁の判決の場合も、少数意見としてこれを公開すべきとの意見も付されており、音声データが公開すべき公文書であることは、この時点（2004 年）ですら認められつつあったということも示している。

これらは判決を一読すれば了解されることであり、被控訴人の主張は理解しがたい。原判決が、上記判決について一言もなく、一般論に逃避していることは許しがたい。

（3）「『(3)現職大臣の発言の無視』について」について

甲 9 号証の 2021 年 9 月 22 日の毎日新聞記事は平井卓也デジタル改革担当相（当時）自身の発言があったとする点は控訴人の錯誤であり、これを「デジタル庁の説明」として訂正する。しかしながら、デジタル庁のトップは菅義偉総理（当時）が任命した平井デジタル大臣であり、前記記事内容が平井デジタル大臣自身のものでないとしても、音声データが公文書であるとする見解が担当相のものと異なっているなどということはあり得ない。国の公的機関であるデジタル庁が会議の音声データを公文書として認めている事実に搖らぎはない。

上記事実が、同規則第 2 条 8 号の「資料文書等」をただちに違法と根拠づけるものではないが、会議等を記録した音声データを公文書としていない同規則の適法性に疑惑を生じさせるものではある。これは本文「（2）公文書法（公文書等の管理に関する法律）との対比から見た違法性」でも述べていることと重複する内容なので参照願いたい。

（4）「4 『(4)控訴人の損害』について」について

認められない。控訴理由書に対する答弁とはなっていない。

（5）「5 『5 その他』について」について

ア、被告準備書面（1）について

令和 7 年 4 月 11 日付けの被告準備書面（1）、3 頁には、次のような記載が唐突に登場する。「（原告からは『言い間違えたのかな。』との発言があった。」しかし、同書面には「発言があった」根拠を示すような記載はなく、控訴人もそのようなことを言った覚えはなかった。

控訴人は原審第 2 回口頭弁論の場において、口頭でこのことを裁判長にも伝え、原告準備書面（1）2 頁でも同様の疑惑を呈し、このことを明らかにするために、証拠申立書を証人（そのような発言をしたとする人物）の氏名不詳のまま提出した。かかる事態を見過ごすことは、

控訴人の審査会における口頭意見陳述の内容そのものが誤りであったと読む者（裁判官）に印象付ける（ミスリードする）ものとなるからである。

しかしながら、原告準備書面（1）に対して提出された被告準備書面（2）には、「発言があった」根拠について一行たりとも触れられてはいなかった。原審第3回口頭弁論において、被控訴人に対し裁判長からその指摘がなされるかと期待したが果たされず、逆に、証人申請について被控訴人の意見を取り入れ、これを不採用としたのである。

事実に基づき審理がなされるべき法廷において、真理追及がなされず、このように著しく不公平な対応は絶対に容認できない。改めて証人の申請を要求する次第である。

イ、憲法第82条1項違反について

裁判は公開が原則である。これは憲法第82条が定めているところである。判決言渡しにおいてもこれは守られなくてはならない。

原告・被告ともに代理人弁護士を立てての民事裁判の様態であれば、通常、判決言渡しの場に代理人を含めた当事者は出廷せず、裁判官と書記官のみで判決が朗々と唱えられる。原審大野博隆裁判官が、（判決言渡しの日に裁判所に）「おいでいただかなくとも結構です」と述べたことは、訴訟代理人弁護士を立てての通常の法廷の場であれば通用しよう。そのようなことを案内されなくとも、「営業」を本務とする代理人弁護士は判決言渡し当日に出廷などしない。

しかし本人訴訟の場合は、同様の現象が出来するとは必ずしも限らない。少なくとも当事者は、（それが主文だけであれ）判決を裁判長の口からじかに聞きたいと考えるものである。法廷には、幾多の裁判を経験した法律の専門家である弁護士の他に、そのような者も出廷している。

これに対し、後日発送するからという意味を込めてであれ、「おいでいただかなくとも結構」と伝えられることは、法の専門家ではなく、裁判という環境に不慣れな当事者がどのように受け止めるかを考えるべきである。

善意に発した発言であれ、受け止める側にしてみれば、「判決言渡しに出廷してはならない」「裁判長の意向には従わねばならない」として出廷を控えることは充分に考えられることである。そうなれば、結果的に裁判の公開原則を踏みにじることになり、憲法に抵触する可能性さえ生じる。これを当事者の責任に帰することは適当ではない。

裁判長には、そのようなことにも配慮できる想像力が必要である。原審の大野裁判長には、残念ながらそのような想像力に欠けていると言わざるを得ずは、その職に適合しているとはい難い。

2、東大和市文書管理規則第2条8号「資料文書等」は違法である

同規則第2条8号の「資料文書等」は以下のように記されている。「起案文書及び供覧文書以外の文書又は常時使用する必要のない電磁的記録で、第35条第1項又は第2項の規定による保存期間を定める必要がないものをいう。」（下線は控訴人）

従って、東大和市において行政文書とは「起案文書・供覧文書」及び「常時使用する必要のある電磁的記録」ということである。このような行政文書だけで「当該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」（公文書管理法第4条）とは考えられず、また、このような規定が同市情報公開条例（甲2号証）第2条2項「行政文書」の規定「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、フィルム及び電磁的記録（中略）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」（中略は控訴人）と合致するとは到底いえない。

上記認識に基づき、控訴人は東大和市文書管理規則第2条8号の「資料文書等」という規定が、公文書管理法（公文書等の管理に関する法律）、とりわけ第4条及び34条に違反することを以下の点から主張する。

（1）「文書事務の手引」からみた違法性

同規則第2条8号の「資料文書等」という規定は、2015年（H27）4月に被控訴人が同規則を改定して付け加えたものである。「資料文書等」は起案文書・供覧文書以外の文書及び「常時使用する必要のない電磁的記録」を指し、「保存期間を定める必要が」（同条例2条8号）なく、「不要になった段階で廃棄できるよう」（乙1号証「手引」2頁9~10行）にした。すなわち東大和市では、保存期間を定めるべき行政文書は起案文書・供覧文書と常時使用する電磁的記録のみということになる。このこと自体がすでに異様・異常なことであることは初めに指摘しておきたい（行政文書の規定をこのように限定することについては、「（4）国・他市との比較からみた違法性」で改めて述べる）。

「文書事務の手引」（乙1号証 以下「手引」と略す）では、「資料文書等」を規定した理由として次のように記されている。「これらの文書等（事務遂行上必要な期間だけ使用する文書等）であっても、組織として保有しているものは、情報公開条例及び個人情報保護条例上の公開（開示）対象となることから、（中略）これらの文書等を「資料文書等」と定義し、不要になった段階で廃棄できるよう、取扱いを明確にしました。」（「手引」同頁6~10行 下線、カッコ内は控訴人）

業務上必要な資料等の中にはそのようなもの（他市の文書資料など、参照・引用など用済みになれば、保存する必要がないと考えられるもの）もないとは言えない。しかしながら「資料文書等」として起案書・供覧文書以外の全ての文書をこれに含め、「速やかに廃棄するため保存期間を定めない」（「手引」3頁表）をしてしまうことは、同市情報公開条例及び個人情報保護条例逃

れの脱法的行為と見られても仕方がない。上記「手引」の引用中下線部分が、はしなくもその本音を物語っている。それは「組織として保有」していなければ、上記 2 つの条例の対象とはならない。と言うに等しい。

このような意図を込めて追加改定された「資料文書等」という規定は、公文書管理法第 1 条「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、（中略）その諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」（中略は控訴人）という目的にも反し、行政機関の文書作成義務を定めた同法第 4 条にも違反することは明白である。

（2）公文書法（公文書等の管理に関する法律）との対比から見た違法性

公文書管理法第 1 条に定める文書管理の「目的」、同法第 2 条 4 項の「行政文書」についての規定、同法第 4 条に定める行政機関職員の文書作成義務、同法第 34 条の地方自治体に対する適正な文書管理要請については繰り返さないが、東大和市文書管理規則は同法にのっとって定められたものであり、同法の趣旨から逸脱することは許されない。

ところが東大和市では、同規則第 2 条 8 号の「資料文書等」として起案文書・供覧文書以外の文書及び「常時使用する必要のない電磁的記録」はすべて保存期間を定めず、使用後は速やかに廃棄しているのである。これを逆に言えば、開示対象文書（期間を定めて保存すべき文書）は起案文書・供覧文書と常時使用する電磁的記録のみということになる。これだけの開示情報で、住民が「当該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」（同法第 4 条 下線控訴人）とは到底考えられない。もし仮に、前記のような一時的にのみ必要な資料というものがあったとしても、そのことをもって「起案文書・供覧文書以外の文書」をすべて「保存期間を定める必要がない」（同規則第 2 条 6 号）とし、「不要になった段階で廃棄が可能なもの」（「手引」4 頁）とすることは公文書管理法第 2 条 4 項及び 34 条に抵触する可能性が高い。

さらに驚くべきことには、「手引」において次のように、繰り返していることである。

「※『組織として保存している』とは、保存期間が経過した後も廃棄されずに保有している文書等も含まれます。このため、保存期間が経過した後又は事務遂行上必要がなくなった文書等（パソコン上のデータを含む。）を廃棄しないでいると、引き続き公開（開示）対象であり続けることになりますので、ご注意ください。」（「手引」3 頁 太字は原文のまま、下線は控訴人）

これではまるで「情報公開の対象にならないように廃棄せよ」と言っているようである。情報公開法及び同市情報公開条例の目的に照らせば、公開すべき情報は期間・数量とも長期・多量であることの方が望ましいことは言うまでもない。

反面、情報を保存、公開する側である行政機関からすれば全く逆のことがいえる。保存の手間、スペース等の問題から、もしくは公開情報を限りたいという思惑から、保存期間は短く（または保存期間を定めず）、保存する数量も最小限にという傾向に流れがちである。同規則第 2 条 8 号

の「資料文書等」という規定も、まさにこのような思惑をもって定められたと見ることができる。最高裁の重要訴訟記録の廃棄事件はまだ記憶に新しいが、これも動機を同じくするものである。

しかし行政文書に対する扱いや思惑・動機は、情報公開法及び同市情報公開条例の目的と明らかに反する。保存期間の設定は情報内容の重要性によって定められるのが本筋であり、保管者の都合や思惑に左右されるべきものではないことは論を待たない。

同法第2条4項では行政文書について「当該行政機関が保有しているもの」としているが、廃棄してしまえばそれには該当しなくなるというものではない。廃棄されたものは復元できないが、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」(同法第2条)であれば、音声データを含め、これは行政文書にあたるのである、用済みになったからと言って、これをみだりに廃棄することは、公文書毀棄罪(刑法第258条)にあたる。

被控訴人は、本件音声データは同規則2条8号の「資料文書等」にあたるので、用済みになればこれを消去しても違法ではないと主張するが、本件音声データは同法第2条の「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」と合致することは明白である(この点は原判決でも認めている)。すでに述べたように「資料文書等」を定めた同条文自体が違法性の高いものである。控訴理由書でも示したとおり、会議等を記録した音声データについては、多くの判例や所管大臣の発言(甲9号証)にもあるように、これを行政文書とすることは社会的にも定着している。そのような音声データを「資料文書等」として扱うことは許されることではない。

(3) 東大和市情報公開条例から見た違法性

同市情報公開条例には前文がある。

「市民の負託に応える市政運営は、地方自治の本旨の実現に向けて行われることが求められている。／このためには、市民に、知る権利の尊重の下に市政に関する情報が十分に提供され、市民が市政に対し的確な判断を行うことができるようしなければならない。／このことが、市民参加による公正で透明な開かれた市政運営を可能とし、もって、市民の理解と信頼を得ることとなる。／このような考え方立って、住民自治に不可欠な基本的施策としての情報公開制度を確立するため、この条例を制定する。」(／は改行 控訴人)

実に立派な前文である。そこには同条文に対する強い信念と、趣旨を全うしてもらいたいという熱い思いが記されている。この前文に対して、同規則第2条6号「資料文書等」という規定によって、多量の文書を保存期間さえ定めず、使用後は速やかに廃棄してしまうということが、「市民に、知る権利の尊重の下に市政に関する情報が十分に提供されている」(同条例前文)という趣旨と反することは明らかである。とりわけ、会議等を録音した音声データを保存期間も定めず、文書化した後は速やかに廃棄してしまうことが、「市民参加による公正で透明な開かれた市政運営を可能と」なり得るとは到底思われない。

行政文書開示の目的、その定義についてはすでに述べたので繰り返さないが、同条例第 15 条「行政文書の公開の方法」の規定は指摘しておく。「行政文書の公開は、文書、図画又は写真については閲覧又は写しの交付により、（中略）電磁的記録については視聴、閲覧、写しの交付等（ビデオテープ及び録音テープにあっては視聴に限る。）でその種別、情報化の進展状況等を勘案して規則その他の規程で定める方法により行う。」（「（中略）」、下線は控訴人）

上記のように同条例には「ビデオテープ」と共に「録音テープ」が明確に示されている。この事は、同条例制定時に通常の記録媒体といえば「録音テープ」であり、その媒体に記録される対象が想定されていたということである。その対象が会議等の記録であることは、関係者でなくともすぐに想像がつく。

ところが、同規則第 35 条（保存期間の設定）による「別表」にあるのは、「起案文書」「図画、写真及びフィルム」「その他職務上取得した文書」の 3 項目のみである。このうち「その他職務上取得した文書」については、2015 年の「資料文書等」の追加改定によって、実質的にその対象が無くなってしまったと考えるのが妥当であり、実態としては 2 項目のみということになる。しかもこの表には、「資料文書等」から除外され、保存すべきものとされている「供覧文書」についての項目が存在しない。同規則はそれ自体の内でも統一性、一貫性に欠けているものであり、その原因是、2015 年の「資料文書等」の追加改定によるものであると考えられる。

いずれにせよ、そこには「録音テープ」又は音声データは含まれていない。つまり、「録音テープ」又は音声データは保存期間を定める必要がないことを、ここでもまた改めて示していることになる。この事は「文書事務の手引」における「資料文書等」の例として「会議や説明会等の記録作成を目的とした録音物（カセットテープ、音声データ）」（1 頁）を示していることと呼応する。

本来であれば、情報公開条例の開示対象と文書管理規則の公文書（行政文書）は完全に一致していかなければならないものである。ところが東大和市では、開示対象になるものとして「録音テープ」を想定する同市情報管理条例第 15 条と、会議等を録音した音声データを（保存期間を定めず、使用後は速やかに廃棄すべきとする）「資料文書等」として規定する同市文書管理規則第 2 条 8 号はここで激しく衝突する。

上記 2 つは矛盾する規定であり、公文書管理法の規定に照らせば同市情報公開条例の規定のほうに軍配が上るのは明らかである。一方東大和市文書管理規則第 2 条 8 号は、同法 4 条及び 34 条違反であることになる。

同条例が施行されたのが 2003（H15）年である。一方同規則の改定により「資料文書等」が追加されたのが 2015（H27）年、情報公開条例の制定から 10 年以上の時を経て、同条例が市民に活用されたことにより対応に苦慮した当局者が考え出したのが、「資料文書等」という規定であったことは容易に想起できるのである。

(4) 近隣他市・国との比較からみた違法性

東大和市文書管理規則第2条8号にある「資料文書等」という規定は極めて特異なものである。少なくとも近隣他市の文書管理法規にはそのような規定は見当たらない。

東村山市文書管理規程（甲13号証）及び小平市公文書等の管理に関する条例（甲14号証）については東大和市文書管理規則第2条8号の「資料文書等」のような規定は見られないことを「原告準備書面（2）」（4頁）で示したので繰り返さない。ただし小平市「公文書管理条例の手引」（甲15号証）においては、「公文書の定義については、小平市情報公開条例の公文書の定義と一致している。」（2頁6~7行）としているほか、「『電磁的記録』とは、電子計算機による情報処理の用に供されるいわゆる電子情報の記録に限られず、録音テープ、ビデオテープ等の内容の確認に再生用の専用機器を用いる必要のある記録も含まれる。」（3頁24~26行 下線は控訴人）とあることは再度指摘しておきたい。

東大和市の場合は、情報公開条例と文書管理規則における公文書の定義に齟齬がある（同一ではない）こと、「音声データ」を公開すべき公文書としては認めていないことは、小平市の場合と比べ大きな違いがある。そして少なくとも、前者については強い違法性があると言わねばならない。

武蔵村山市文書管理規程（甲18号証）では、同規定第2条1号に「文書」の規定が定められている。公文書管理条例第2条4項の行政文書の規定と比較すると「行政機関の組織的使用と保管」が欠けている面はあるが、東大和市の「資料文書等」などという規定は見当たらない。また、立川市文書規程（甲19号証）では、同規定第2条1号に「文書」の規定が定められている。ここでもまた武蔵村山市と同様、公文書管理条例の行政文書の規定と比較すると欠落する部分は見られるが、東大和市の「資料文書等」などという規定は見当たらない。ただし立川市文書規程第2条18号には、「資料文書」という規定がある。しかしこれは決裁文書等の参考資料として必要な文書であり、決裁文書等と共に保管・保存が義務づけられている（同規定第42条2項）。保存期間を定めない東大和市の「資料文書等」とは、全く異なる（正反対の）規定である。

このように近隣他市においては「資料文書等」などという規定は存在せず、東大和市の同規則第2条8号がいかに特異なものであるかがわかる。この特異性は公文書管理条例第2条4項違反に限りなく近いことを示している。

国における行政文書の具体的な扱い指針については、「1-2 行政文書の管理に関する公文書管理課長通知」（甲20号証 以下「通知」と略す）が参考になる。そこでは文書管理について地方自治体のそれにも増して事細かく指示されている。2017年の公文書改竄事件を受けて意識的に取り組んだものとも考えられるが、公文書管理条例の趣旨に則り法令順守に取り組む姿勢は、東大和市の文書管理規則第2条8号の違法性を照らし出す光源ともなっている。

国と東大和市の文書管理規則の差異が最も顕著に表れているのが、行政文書についての規定である。当然のことながら国は同法第4条の「当該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、(中略) 次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」に従い、「通知」では「(1) 文書主義の原則」①で「『行政文書』は『決裁』を行う際に用いる文書に限られるものではない。」と明確に示している。更に②では、「法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書が作成される」ことが必要であると、文書として残すことの重要性を確認している。

この点東大和市のそれは、上記「通知」とは真逆であり、「起案文書及び供覧文書以外の文書」を「資料文書等」として規定し、行政文書としては位置づけていない。地方自治体の自律性は憲法(第92~95条)で認められているとはいえ、それはあくまでも「法律の範囲内」(第94条)でのことである。また地方自治法第15条1項は同団体の長に規則制定権を認めているが、これも「法令に違反しない限りにおいて」である。被控訴人が同規則第2条8号の規定に基づいて「起案文書及び供覧文書以外の文書」を行政文書としないこと、逆に言えば行政文書を「起案文書及び供覧文書」のみに限ることが公文書管理法第4条の行政文書の規定と背反することは同「通知」と引き比べても明らかである。

上記の通り、東大和市文書管理規則第2条8号の規定は公文書管理法第4条及び第34条、地方自治法第15条1項に違反していることは明白である。

3 音声データは行政文書である

音声データが行政文書にあたることはこれまでにも示してきたとおり、判例(2004年11月18日 最高裁判所第一小法廷判決・2024年4月24日 東京高等裁判所判決)や所管官庁大臣の表明(2021年9月)、逐条解説本(甲8号証)などから明らかにしてきた(原告準備書面(1)3~5頁)。また小平市「公文書管理条例の手引」(甲15号証)でも録音テープが公文書にあたることを明確に述べている(原告準備書面(2)4頁、及び本書面5頁)。更に東大和市情報公開条例においても成立当時(2003年)、すでに録音テープを開示文書として想定していた(本書面4頁)。今から20年以上前のことである。

デジタル化の進行とともに、記録器機はカセットレコーダーからICレコーダーに、記憶媒体も録音テープやビデオテープからデジタル化された音声データや動画データに変貌した。音声や動画の記録も簡易なものになり、記録されることが日常的となった。スポーツの場面や司法の現場でも動画記録が判定や証拠として採用される時代となっている。今や紙媒体以上にデジタルデータが圧倒的になっていると言ってもいい。そのような時代的な背景のもと、音声データや画像データが行政文書として位置づけられないと考えることの方がむしろ困難な時代になってきていると言える。「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。)」(公文書管理法第2条4項より)を文書管理や情

報公開の対象として積極的に位置づけ、市民・国民の権利としてこれを明確化することが時代的、社会的な要請と言える。

以上

附属書類

- 1 控訴人準備書面（1）副本 1通
- 2 甲17号証～甲20号証 副本を含む各2通
- 3 控訴人証拠所説明書（5） 副本を含む2通
- 4 証拠申出書 副本を含む2通