

記録保存のあり方を考えるにあたって参考になるとと思われる資料の抜粋

2023年1月23日、最高裁判所「事件記録の保存・廃棄の在り方に関する有識者委員会」で、奥山俊宏

okuyamatoshihiro@gmail.com、<http://twitter.com/okuyamatoshi>

○政府有識者会議「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」最終報告

「『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』 ～今、国家事業として取り組む～」（2008年11月4日）

民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。

こうした公文書を十全に管理・保存し、後世に伝えることは、過去・現在・未来をつなぐ国の重要な責務である。これにより、後世における歴史検証や学術研究等に役立てるとともに、国民のアイデンティティ意識を高め、独自の文化を育むことにもなる。この意味で、公文書は「知恵の宝庫」であり、国民の知的資源でもある。

一方、公文書の管理を適正かつ効率的に行うことは、国が意思決定を適正かつ円滑に行うためにも、また、証拠的記録に基づいた施策（Evidence Based Policy）が強く求められている今日、国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠であり、公文書を、作成⇒保存⇒移管⇒利用の全段階を通じて統一的に管理していくことが大きな課題となっている。

このような公文書の意義にかんがみ、国民の期待に応え得る公文書管理システムへの道筋を示すことが、当会議に課された使命である。

(<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/hokoku.pdf>)

○公文書等の管理に関する法律（2009年7月1日公布）

第一条 この法律は、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にかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって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、国及び独立行政法人等の有する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ことを目的とする。

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、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。

第六条 行政機関の長は、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。

第八条 行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第五条第五項の規定による定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。

(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=421AC0000000066)

○第21回司馬遼太郎賞贈賞式での奥山俊宏のスピーチ（2018年2月16日）

『秘密解除 ロッキード事件』は、私が書き著したものというよりも、多くの先人たち—アメリカ政府の公務員、日本政府の公務員、あるいは、先輩のジャーナリストの方々—、そういう人たちの残した文章の上に、私の分析を加え、私の責任でとりまとめたもの、と言ったほうが実態に合っていると思っています。

この本や、そのもとになった朝日新聞の特集記事を出すことで私が世の中に貢献したものがあつたとすれば、その多くは、アメリカ政府の秘密文書、かつて秘密に指定されていた文書を「解き放つ」ということだつたと思っています。この本に「面白い」というふうには思っただけのような記述があるとすれば、そのほとんどは、基本的に、アメリカ政府の秘密文書の記述に負っています。

つまり、私の文章力ではなく、それら公文書をつくったアメリカ政府の公務員の人たちの表現力に頼っている、というところが大きいです。

日本政府の外交史料ももちろん参考にいたしました。しかし、残念ながら、この本の記述の多くはアメリカ側の資料に基づいています。

日本政府の記録と、アメリカ政府の記録、その差は歴然としていました。アメリカの記録のほうが質が高く、量も多い。（中略）

アメリカには記録が残っているのに、日本には記録が残っていない、ということがたくさんあります。こんなことで対等にアメリカと渡り合えるのだろうか、と私は心配です。逆に言えば、アメリカは、こうした記録を持つことで、その外交に正統性と継続性、一貫性をもたせることができているのだらうと思います。（中略）

そうした記録はアメリカの外交にある種の凄みを与えている。こうした記録を作成し、保存し、25年、30年、そういう時期が来たら公開する、そういう営みが、アメリカのスマートパワーの源泉の一つになっている。私はそう思います。

それに引き換え、日本はどうなのだろうか、と私は考え込まざるを得ません。記録をそもそも作成しない。記録や資料があつても、それらをすぐに捨てたり、個人の私物扱いにして散逸させたり。そのときの担当の官僚の短期的・私的な都合に合わせて記録を歪めたり捨てたりする。記録が保管されていたとしても、その利用があまり考慮されていない。なかなか公開しない。森友学園、加計学園の問題、あるいは、南スーダンに派遣された自衛隊の「日報」が防衛省によって隠された問題、そういった問題に触れなくても、これまでの私の取材の経験からすると、財務省、防衛省は本当にひどいです。裁判所も検察庁も訴訟記録をどんどん捨てています。私は心が痛みます。これらは、現在の国民に対する説明責任を免れようとする無責任な行いであると思いますし、政府の機能を効率の悪いものにするでしょうし、さらに言えば、将来紡がれていくであろう「歴史」に対する冒とくだと思っています。

私、司馬遼太郎先生には全く及ぶべくもないのですが、一つ、なぞらえさせていただくことが許されるとすれば、史料へのこだわりです。

膨大な史料を読みあさって、それを咀嚼し、そこから物語を浮かび上がらせて、自分の解釈を加えながら、歴史を紡いでいく。司馬先生の歴史小説はそうように書かれているのだと思いますが、振り返ってみれば、私、『秘密解除 ロッキード事件』もそのようにしてまとめました。

日本の記録がアメリカの記録に劣る。その結果、戦後の日米関係の歴史は、基本的に、アメリカ側の資料によってつづられていく。日本のジャーナリストも学者もアメリカに行ってアメリカの公文書館でアメリカの史料に頼って論文や記事を書かざるを得ない。私にとっても、日本にとっても、本当に悲しいことです。

日本の公務員や政治家、あるいは、私たちジャーナリストも、きちんとした記録をつくり、それを保存し、後世に伝え、いつかは公開する、そういう責任を果たす私たちでありたい、と感じています。

<https://corporate.potaufeu.asahi.com/corporate/info/11389337>

○行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議決定「公文書管理の適正の確保のための取組について」（2018年7月20日）

一連の公文書をめぐるとの問題により、行政への信頼が損なわれている。再発防止が喫緊の課題であり、このために平成30年6月5日の本閣僚会議において内閣総理大臣から示された方針に基づき、職員一人ひとりが、公文書は国家公務員の所有物ではなく健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であり、行政文書の作成・保存は決して付随的業務ではなく、国家公務員の本質的な業務そのものであることを肝に銘じて職務を遂行し、公務員文化として根付かせていくとの理念の下、コンプライアンス意識改革への取組や、信頼を損なう事態を発生させないための仕組みやルールについて検討を行ってきた。（中略）

文書管理の状況を常にチェックする体制を構築して文書管理のP D C Aサイクルを確立するとともに、これまでのとすれば各府省任せの文書管理から、政府全体で共通・一貫した文書管理へと考え方の転換を図り、文書管理の実務を根底から立て直すことを目指す。（中略）

これらにより、日常の業務遂行が自然と的確な行政文書の作成・保存につながる仕組みを早急に構築し、公文書管理のあるべき姿を定め、実施できることから順次、実行に移していく。

<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/tekisei/tekisei.html>

○上川陽子・法務大臣閣議後記者会見（2018年8月3日）

先月、死刑を執行した麻原彰晃こと松本智津夫ら13名に関するものを始めとした一連のオウム真理教関連事件について、それらの刑事裁判記録や死刑執行に関する行政文書を総体として将来に受け継ぐために、刑事裁判記録の法定の保管期間が満了した後も「刑事参考記録」として期限を定めず保存するとともに、死刑執行に関する行政文書も、同様に期限を定めず保存するよう指示しました。

このような指示をするに至った理由について御説明します。

死刑執行の際にも申し上げたところですが、松本を始めとしたオウム真理教による一連の事件は、長期間にわたって、組織的・計画的に殺人等の多数の犯罪が繰り返されたばかりでなく、教団が武装化を進める中で、化学兵器であるサリンやVX、小銃等の製造に及び、サリンやVXを用いた殺人等や、さらには一般市民を対象とした無差別テロにまで及んだものであって、極めて凶悪・重大なものであり、数多くの尊い命が奪われ、多くの方々が傷害を負わされ、我が国のみならず、諸外国の人々をも極度の恐怖に陥れたものでした。

過去に例を見ない事件であったとともに、今後二度と起きてはならない事件であるといえます。

このように前例を見ない重大な事件であることからすれば、一連のオウム真理教関連事件の刑事裁判記録や死刑執行に関する行政文書は、犯罪に関する調査研究の重要な参考資料となり得るものであると考えています。

そこで、これらの刑事裁判記録等が廃棄されてしまうことを避け、確実に保存して、将来の世代に受け継いでいくことも、私の重要な責務であると考え、今回の指示を行ったものです。（中略）

一連のオウム真理教関連事件は、前例を見ない重大な事件であり、その刑事裁判記録等は、今後二度とこのような事件が起きないようにするための調査研究の重要な参考資料ともなり得ることから、その刑事裁判記録等を将来の世代に確実に受け継いでいくことが重要であると考えています。

その場合、一連のオウム真理教関連事件の全体像を理解することができる記録を受け継ぐためには、オウム真理教関係者が行った様々な犯罪に係る刑事裁判記録等を総体として保存していく必要があると考えています。

しかしながら、これらのオウム真理教関連事件の中には、法定刑としては軽いものもあることなどから、一般的な刑事裁判記録の保管・保存のルールに従うと、廃棄される刑事裁判記録が出てくる可能性があります。

また、死刑執行に関する行政文書についても、保存期間が定められており、保存期間満了後には廃棄される可能性があるということです。

そこで、これらの刑事裁判記録等を確実に保存して、将来の世代に受け継いでいくために、今回、指示したものです。

https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11645710/www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01034.html

○上川陽子・法務大臣閣議後記者会見（2018年9月28日）

刑事参考記録の国立公文書館への移管の適否等を中心に検討を行いました。

その結果、刑事参考記録の指定を解除する場合は、移管の要否について国立公文書館等と協議し、歴史資料として重要と認められる場合には移管すること、具体的な事件記録を用いたプロジェクトとして、例えば、明治期前半の治罪法時代の刑事参考記録を対象として、まずは1件ないし数件の刑事参考記録について、関係機関と協議・調整を行い、国立公文書館への移管を試行することとしました。

刑事裁判記録は、事件関係者の個人情報を含むので、その取扱いに当たっては、名誉やプライバシー等の保護に十分配慮する必要があります。

そのため、具体的な事件記録を用いたプロジェクトを通じて、事件関係者の名誉・プライバシー等を害するおそれなどの移管に伴う問題点の洗い出しを行うとともに、それに対処するための利用制限の在り方等についての国立公文書館等との協議を行い、その上で、刑事参考記録の移管の在り方について、更に検討を進めることとしたものです。

また、併せて、事件関係者のプライバシー等を損なうことのない事件の特定の在り方を検討した上で、刑事参考記録のリストを作成し、開示することとしました。（中略）

刑事裁判記録の中にも歴史資料として重要な「歴史公文書等」に該当し得るものもあります。そうしたものについては、確実に保存し、そして将来の世代に受け継いでいくことが必要であると考えています。

もっとも、刑事裁判記録については、事件関係者の個人情報を多数含んでおり、その取扱いに当たっては、名誉やプライバシー等の保護に十分に配慮する必要があるということは言うまでもありません。その上でこうした歴史資料として重要なものについてはしっかりと保存、保管していくということは、極めて大事なことであると考えています。（https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11645710/www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01050.html）

○行政文書の管理に関するガイドライン（内閣総理大臣決定、抜粋した規定は2014年の改正で新設、以後改正）

別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準

(2) 政策単位での保存期間満了時の措置

① 国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に活かされるような以下の特に重要な政策事項等に関するものについては、1の基本的考え方に照らして、(1)①の表で「廃棄」とされているものも含め、原則として（国立公文書館に）移管するものとする。

（災害及び事故事件への対処）

阪神・淡路大震災関連、オウム真理教対策、病原性大腸菌O157対策、東日本大震災関連、新型コロナウイルス感染症関連等

（我が国における行政等の新たな仕組みの構築）

中央省庁等改革、情報公開法制定、不良債権処理関連施策、公文書管理法関連、天皇の退位等

（国際的枠組みの創設）

気候変動に関する京都会議関連施策、サッカーワールドカップ日韓共催、2020年東京オリンピック・パラリンピック等

（<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/hourei.html>）

○閣議了解「行政文書の管理における『歴史的緊急事態』について」（2020年3月10日）

今般の新型コロナウイルス感染症に係る事態は、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）に規定する「歴史的緊急事態」に該当するものとする。

（<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/rekiren/index.html>）

○江川紹子、塚原英治、福島至の各氏ら司法情報公開研究会「少年事件記録等の保存に関する請願」（2023年1月13日）

1 判明した事実等と推定される原因 （略）

2 最高裁判所規則である「事件記録等保存規程」の第1条に、公文書管理法第1条と同趣旨の理念規定を追加すること（請願の趣旨1）。

最高裁判所を頂点とする裁判所が、裁判記録が歴史的な資料として重要なものだという認識を確認し、そのことを宣明するために、事件記録等保存規程に公文書管理法第1条と同趣旨の理念規定を追加することは有効であると考えられる。

裁判所実務では「利用する予定・具体的な可能性がある」という、いわば「実利的な保存必要性の有無」が意識される一方で、「将来、いつか検証できるようにしておく」という「本質的・基礎的な保存必要性」についてはかなり希薄である。現在、記録保存について議論が進む中で、「被害者など当事者の利益ばかりが議論の柱になりかねない。情報の保存・共有はほんらい当事者にとって常にプラスといえるわけではない中で、社会・歴史・主権者にとっての価値という議論が全く顧みられない」という危惧が現実のものになる危険が生じている。

このような中で、本来の記録保存の意味を再確認する必要性は高い。（中略）

3 国の「認証アーキビスト」を公文書担当として、最高裁判所及び各高等裁判所事務局に最低1名ずつ置くこと（請願の趣旨2）。

現在認証アーキビストは全国に247人いるものの、裁判所においてはいまだにゼロである。

また、一連の公文書問題を受けて、内閣府は各省庁に「公文書管理官」を置かせている。裁判所にも「認証アーキビスト」を「公文書管理官」に該当する役割として、置くことはできるはずである。これは、新規採用も考えられるが、新たに採用しなくても、記録を扱う実務経験があって国立公文書館で研修すれば資格は取得できる。また、国立公文書館が各省庁の公文書担当者を対象に開いている研修に参加させることも可能である。

記録管理の専門家が内部において意見を述べるができるようになることが、裁判所の姿勢の変更を示しかつ確保する上で重要である。

4 最高裁判所において、内閣との申し合わせを改訂し、国立公文書館への移管を促進すること（請願の趣旨3）。

記録の廃棄の原因は前記のように保存場所がないことが最大の原因だと考えられるので、保管場所の確保は最重要の課題である。実はこの点は、国立公文書館への移管という道筋が確保されている。

国立公文書館への移管は、現在も民事事件についてはなされているが、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成21年8月5日内閣総理大臣・最高裁判所長官申合せ）の実施について」（平成25〔2013〕年6月14日内閣府大臣官房長・最高裁判所事務総局秘書課長・最高裁判所事務総局総務局長申合せ）を修正して、少年事件なども移管可能にすべきである。

その上で、事件記録等保存規程9条3項を活用して、2項特別保存記録は最高裁判所に移管して、上記のように移管すれば、今回判明した大分地方裁判所の特別保存記録の廃棄のような事態は防げる。

保管場所が確保されれば、「（保管場所名称）に送る」というコンセプトが生まれ、原則廃棄という姿勢は変化するであろう。

5 保存について第三者の意見を聞く仕組みを確保すること（請願の趣旨4）

(1) 通達に反する廃棄を防ぐためには、廃棄前に、検討する仕組みが必要である。

① 廃棄の際に、首席書記官が確認する資料は現状では何かを、今回の委員会の調査で明らかにすべきである。

通常は、事件番号で管理しており、保存期間が過ぎた際に一括廃棄していると考えられる。事件のリストには社会的な事件の呼称が記載されているわけではない。また職員は入れ替わりで引き継ぎもあるわけではなく、特別にあの事件を捨てるという認識はないのが通常である。

2020年の東京地方裁判所の数値基準によっても、全国紙に2紙掲載されたかは、その時点でないと調査が困難である。一審・控訴審・上告審の各段階で記録の表紙に印を付けるしかない。判決要旨を作成したり傍聴規制を

したりする特別な事件は当該の裁判所でリスト化しているので、それも印にしておく。ともかく、当該の記録の表紙を見れば別扱いすべきだとわかる仕組みが必要であり、それが廃棄の際の事件リストに反映されなければならない。

② 仮に上記のようだとすれば、記録が一審の裁判所に戻されたその時点で取りよけておくしかない。保管期間満了時に各記録を調査し直すのは過大な負担である。したがって、多めに保存して、しばらくして見直すという仕組みをとるのが適当である。

(2) 第三者を関与させてそのための内部の準備をする習慣を付けることも重要である。

全国の「家庭裁判所委員会」で年1回保存候補のリストを出させ、そこで報告検討させる。(地方裁判所についても同様の仕組みを作る)

民事記録については一定の改善がなされたが、少年事件は民事の時以上に、一般からの保存の要請も寄せられにくいと思われる。

家庭裁判所には昭和24年の発足時から「家庭裁判所委員会」があり、外部の人から意見を聞く仕組みがすでにあるので、ここで毎年、保存候補をリストアップさせて、検討させることは可能だと思われる。

6 結論

現在は、予算を伴う措置についても国民の理解を得ることができる機会だと考えられる。請願の趣旨1ないし4のとおり、憲法16条に基づき請願する。請願法5条に則り「誠実に処理」していただきたい。

○米国の連邦裁判所のポリシー

<https://www.uscourts.gov/courtrecords/court-records-schedule>

公民権、独占禁止など多くの訴訟で、記録は典型的に永久保存。終結15年後に国立公文書館に移管。

Guide to Judiciary Policy

Vol. 10: Public Access and Records
Ch. 6: Records Management

Appx. 6B: Records Disposition Schedule 2

This schedule covers the disposition of the records of the United States district courts, bankruptcy courts, territorial district courts, Judicial Panel on Multidistrict Litigation, U.S. Court of Federal Claims and predecessor courts, U.S. Court of International Trade, and the Special Court, Regional Rail Reorganization Act of 1973.

This schedule has been approved by the Judicial Conference of the United States and the Archivist of the United States and is mandatory. It applies to existing records of these courts, councils, and conferences, except the personal files of judges. The Archivist of the United States retains the authority to accession, as part of the National Archives and Records Administration (NARA), any records having historical or other value upon the expiration of the retention period specified in this schedule. **See:** [44 U.S.C. chapter 21](#). Selection criteria for historical preservation will be developed and revised by NARA in consultation with court officials and other historical and academic parties.

7. Non-electronic civil case files , including transcripts and minutes.	
(3) Civil cases with the following nature of suit codes: 192 (State Fair Trade Act); 210 (Land Condemnation); 310 (Airplane); 315 (Airplane Product Liability); 371 (Truth-in-Lending); 400 (State Reapportionment); 410 (Anti-Trust); 430 (Banks and Banking); 440 (Civil Rights – Other); 441 (Civil Rights Voting Cases); 460 (Deportation); 461 (Deportation Review); 463 (Habeas Corpus – Alien Detainee); 470 (RICO); 535 (Prisoner Petition – Death Penalty); 710 (Fair Labor Standards Act); 730 (Labor	Permanent. Transfer records to NARA 15 years after close of case. (N1-021-10-2, Item 7b (3))
(5) Any civil case file determined by court officials or NARA to have historical value.	Permanent. Transfer records to NARA 15 years after close of case. (N1-021-10-2, Item 7b (5))
(6) All other case files not included above. 100 (Admiralty); 110 (Insurance); 120 (Marine (Contract)); 130 (Miller Act); 140 (Negotiable Instrument); 150 (Recovery of	Temporary. Destroy 15 years after close of case. (N1-021-10-2, Item 7b (6))