

刑事確定訴訟記録の保管、保存及び閲覧等に関する法改正及び運用改善に関する意見書

2020年（令和2年）9月10日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、刑事確定訴訟記録の保管、保存及び閲覧等について、政府に対し、以下のような法改正及び法解釈運用がなされることを求める。

- 1 刑事確定訴訟記録法（以下「記録法」という。）について以下の法改正をすること。
  - (1) 「再審保存記録」「特別処分記録」「刑事参考記録」を記録法第4条の閲覧請求の対象にすること。
  - (2) 閲覧制限事由を規定した記録法第4条第2項第1号ないし同第3号の規定を削除すること。
  - (3) 閲覧が認められる刑事確定訴訟記録については、謄写請求権が認められることを規定すること。
  - (4) 刑事判決原本及び下記(5)で選別した刑事判決原本以外の刑事確定訴訟記録は、国立公文書館で永久保存すること。
  - (5) 刑事判決原本以外の刑事確定訴訟記録について永久保存すべきものの選別については、法務大臣が、日本近現代史や刑事政策・刑事法制、犯罪現象などに関する専門的知識を有する研究者、ジャーナリスト、弁護士などの有識者によって組織される諮問会議の意見を聴いた上で、「歴史公文書等」の該当性を判断する基準を設け、これに従って運用し、毎年、その運用状況を諮問会議に報告して意見を聴き、その意見を付して公表する規定を設けること。
- 2 閲覧制限事由を規定した刑事訴訟法第53条第1項ただし書き及び同条第2項の規定を削除すること。
- 3 閲覧制限事由を規定した記録法第4条第2項第4号及び同第5号について、閲覧請求者に同第6条の義務の履行を強く促すことにより、閲覧権の制限を限定する運用をすべきこと。
- 4 法務大臣は、全国の地方検察庁で保管・保存している全ての刑事確定訴訟記録について、保管・保存記録の保管・保存区分に従った各件数、特別処分の件数及び過去5年間の廃棄件数並びに閲覧制度の運用状況を確認し、公表すべきこと。

- 5 刑事確定訴訟記録の保管主体を裁判所とする法改正を検討すべきこと。

## 第2 意見の理由

### 1 問題状況

記録法は、1987年（昭和62年）に制定され、刑事確定訴訟記録の保管、保存及び閲覧等を法制度化したが、その後の運用において種々の問題が生じている。

民事裁判実務では刑事確定訴訟記録を証拠に利用したい場合が多々あるが、保管検察官（記録法第2条第1項）は極めて限定的にしか閲覧を認めていないこともあり（刑事訴訟法53条第1項ただし書き、同条第2項、記録法第4条第2項第1号ないし同第3号）、訴訟関係者にとって大きな不都合が生じている。

歴史研究という点からしても、例えば、戦中から終戦直後にかけて摘発が相次いだ治安維持法違反被告事件の記録は、終戦前後における刑事司法の現場の実情を知る上で極めて有意義な歴史的記録であり、歴史研究者の研究対象であるにもかかわらず、日本近現代史や刑事政策・刑事法制、犯罪現象などに関する専門的知識を有する研究者やジャーナリストなどによる閲覧がほとんど認められていない。

さらに、保存の場面では、閲覧以上に深刻な問題が生じている。1945年（昭和20年）9月に治安維持法違反で有罪判決を言い渡されたと見られる新潟県の高田教会の牧師と信者らの事件（以下「高田教会事件」という。）の刑事確定訴訟記録は新潟地方検察庁に保存されていた。同検察庁は、遺族らの閲覧請求を拒否したが、その理由は、閲覧請求の対象となった訴訟記録が保管期間を経過し廃棄対象となり、それを保管検察官が閲覧請求規定のない記録事務規程（最終改正平成25年3月19日法務省刑総訓第6号）（以下「事務規程」という。）に基づいて「特別処分記録」（第11条）として保存したことであった。新潟地裁平成30年6月4日決定は、同じ理由で遺族らには閲覧請求権がないとの判断を示し、同年8月21日、最高裁判所も特別抗告を棄却した。

### 2 問題の所在

刑事確定訴訟記録は、公的記録として、後日、人々に有意義な示唆を与える可能性があり、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）（以下「公文書管理法」という。）に規定する「国民共有の知的資源」（第1条）というべきものである。この点、記録法は刑事確定訴訟記録の保管、保存及び閲覧等を法制度化したが、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成1

1 年法律第 4 2 号) (以下「情報公開法」という。) 及び公文書管理法よりも前に制定されていることもあり、情報公開法の「政府の (中略) 諸活動を国民に説明する義務」(第 1 条) や、公文書管理法の「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」(第 1 条) という趣旨が反映されていない。記録法は、刑事確定訴訟記録について、単に「法務省の内部文書」と位置付けているにすぎないと言わざるを得ない。

### 3 具体的問題点

かような記録法が定めている刑事確定訴訟記録に関する保管、保存及び閲覧等の概要は、以下のとおりである。

#### (1) 保管期間満了後の保存について

保管検察官は、「再審の手続のため保存の必要があると認めるとき」は「保存すべき期間を定めて」「再審保存記録」として保存することができ(記録法第 3 条第 1 項)、「特に必要があると認めるとき」(事務規程第 1 1 条)は、「再審保存記録の保存期間が満了した場合」(事務規程第 1 2 条)も含め、事務規程に基づいて、「特別処分記録」として「相当の処分」をすることができる。法務大臣は、事務規程に基づいて、保管記録又は再審保存記録のうち「刑事参考記録として保存することが適当であると思料する」ものを「刑事参考記録」に指定して保存することができる(第 1 8 条)。また、再審請求しようとする者、した者又はその弁護人においては、保管検察官に対し、保管記録を再審保存記録として保存することを請求することとされている(記録法第 3 条第 2 項)。

このように、どのような記録をいつまで保存するか判断が法務省ないし検察庁の裁量にあまねく委ねられている。

#### (2) 閲覧について

「再審保存記録」については、再審請求しようとする者や請求した者、弁護人に閲覧権が認められ(記録法第 5 条第 1 項)、研究者らにも閲覧が認められることが予定されているが(同条第 3 項)、それ以外の場合は、前記のとおり、刑事確定訴訟記録の閲覧は極めて限定されている。保管期間が満了し、事務規程に基づいて保存されている特別処分記録に至っては、検察官以外の者が閲覧できない制度となっている。

#### (3) 謄写について

記録法及び記録法施行規則(昭和 6 2 年法務省令第 4 1 号)には「閲覧」を明記しているだけで、「謄写」に関する規定がない。事務規程で、「保管検

察官は、保管記録又は再審保存記録の閲覧を許すときは、その謄写を許すことができる。」(第17条第1項, 第21条)と規定するだけである。「謄写」を「閲覧」とは別に、事務処理のための内規である事務規程でのみ規定していることからすると、「謄写」については「閲覧」と同様の請求権を認めておらず、保管検察官の裁量による運用がなされていると考えられる。

#### (4) 保管期間経過後の刑事確定訴訟記録の廃棄と保存について

記録法には、保管期間及び保管期間の延長に関する規定はあるが、廃棄手続に関する規定はない。事務規程で、「保管記録の保管期間が満了した」場合及び「再審保存記録の保存期間が満了した場合」に廃棄する手順を規定しているだけである(第10条, 第12条)。刑事参考記録には保存期間の定めがない。地方検察庁の検事正が「保存する必要がないと思料するとき」に法務大臣に上申することによって指定解除され(事務規程第19条), 廃棄される。

### 4 改善策

記録法については、情報公開法及び公文書管理法の趣旨に沿った方向での全体的な見直しがなされるべきである。この点、民事確定訴訟記録については、最高裁判所の事件記録等保存規程(昭和39年12月12日最高裁判所規程第8号)により、保存期間満了後の保存(同第9条第2項)や国立公文書館での永久保存(同第10条)が制度化されている。これは訴訟記録の歴史的価値を大きな根拠の一つとしたものであるが、この観点からすれば、刑事確定訴訟記録と民事確定訴訟記録とを区別する理由はなく、刑事確定訴訟記録についても民事確定訴訟記録に合わせた制度の見直しがなされるべきである。

#### (1) 保管期間満了後の記録の扱いについて

「再審保存記録」「特別処分記録」「刑事参考記録」として保存されている刑事確定訴訟記録は、保管期間を経過した記録として扱われ、記録法第4条に基づく閲覧請求の対象にならない。記録が地方検察庁に保管されているという実態に何も変わらず、検察官は適宜利用できるのに、閲覧請求の対象にならないという制度設計は極めて不合理であるから、下記(2)③④⑤のように閲覧請求の対象とすべきである。

#### (2) 閲覧について

刑事確定訴訟記録は、行政文書一般と異なり、事件の加害者や被害者、その他の者の機微にわたる事実が多々記録されているから、利用の仕方いかんによってはその人たちに多大な被害をもたらす原因になりかねない。そのため、訴訟終結後であっても、第三者に閲覧させることに慎重にならざるを得ない面があることは否定できない。しかし、他方で、刑事事件は社会に生起

した歴史的事実であり、社会的に注目を集める事件では事件直後から事件関係者やその他の者が裁判終了後に、事件の内容やその背景状況などについて改めて問題意識を持ち、刑事確定訴訟記録を閲覧し内容を検討し、個人として問題意識を深め、又は社会に対して記録（事実）に基づく問題提起をすることの意義は極めて大きい。高田教会事件やハンセン病元患者の「隔離法廷」（1948年から1972年まで95件）などを想起すれば明らかである。このような観点から、閲覧制度及びその運用を見直す必要がある。

#### ① 刑事訴訟法による制限について

「裁判所若しくは検察庁の事務に支障のあるとき」（刑事訴訟法第53条第1項ただし書き）という閲覧制限は、解釈いかんによっては全ての場合に当てはまってしまい、閲覧禁止規定として機能しかねないから、削除すべきである。

同条第2項が「弁論の公開を禁止した事件の訴訟記録又は一般の閲覧に適しないものとしてその閲覧が禁止された訴訟記録」を閲覧制限事由としているが、「弁論の公開を禁止した」理由は、手続開始前に審理の展開を予測して判断したものであるのに対して、訴訟記録の閲覧請求は訴訟手続終了後になされるものであり、事前の予測に基づく判断とは全く別である。この規定は削除すべきであり、記録法第4条第2項第1号も同様である。

「一般の閲覧に適しないものとしてその閲覧が禁止された訴訟記録」は、一旦、閲覧禁止と決めれば以後閲覧を認めないという考え方である。これは、公文書管理法第16条第2項の、作成・取得からの「時の経過」の考慮と意見の参酌により利用の可否を判断するという柔軟な運用に沿っていないから、廃止すべきである。

#### ② 記録法第4条第2項による制限について

記録法第4条第2項ただし書が、「訴訟関係人又は閲覧につき正当な理由があると認められる者」の閲覧請求を尊重していることは、その者において主観的に利害関係が深いだけに合理性があるが、それ以外の者にとっては過剰な制限になっている。

同項第2号は、「保管記録に係る被告事件が終結した後3年を経過したとき」という閲覧制限理由が合理的理由たり得ないから、廃止すべきである。

同項第3号は、「保管記録を閲覧させることが公の秩序又は善良の風俗を害することとなるおそれがあると認められるとき」と規定しているが、「公の秩序又は善良の風俗を害することとなるおそれ」という概念は極め

て曖昧であるから、廃止すべきである。

同項第4号の「保管記録を閲覧させることが犯人の改善及び更生を著しく妨げることとなるおそれがあると認められるとき」、同項第5号の「保管記録を閲覧させることが関係人の名誉又は生活の平穩を著しく害することとなるおそれがあると認められるとき」については、「おそれ」を抽象的に一般的に解釈して運用するならば、また、様々な「関係者」が存在することを想定するならば、ほぼ全ての事件が第4号又は第5号に当てはまってしまい、ほぼ全ての刑事確定訴訟記録の閲覧を認めないという運用になりかねない。記録法が閲覧者の義務として、「保管記録又は再審保存記録を閲覧した者は、閲覧により知り得た事項をみだりに用いて、公の秩序若しくは善良の風俗を害し、犯人の改善及び更生を妨げ、又は関係人の名誉若しくは生活の平穩を害する行為をしてはならない。」(第6条)と規定しているのは、上記の第4号や第5号の事情を考慮して閲覧者の自制を求めたものである。閲覧者は義務違反の場合、被害者のみならず社会からも非難を受け、被害者から訴訟を起こされるリスクを負うのである。保管検察官は上記義務の履行を強く促すことにより、第4号及び第5号の解釈に当たっては閲覧権の制限を限定する運用をすべきである。

③ 「再審保存記録」の閲覧制限について

「再審保存記録」(記録法第3条第1項)については、再審請求しようとする者などには閲覧させなければならない(同第5条第1項)と規定されている一方で、一般市民は閲覧対象になっていない。一般市民に閲覧を禁止すべき理由はないから、保管記録の基準(同第4条)による閲覧請求が認められるべきである。

④ 「刑事参考記録」の閲覧制限について

「刑事参考記録」(記録法第9条第1項)については、法務大臣が、「保管期間又は保存期間の満了後」に指定し、「学術研究のため必要があると認める場合その他法務省令で定める場合」には「閲覧させることができる」と規定し(同条第2項)、保管記録の基準(第4条)とは別の基準にしているが、記録内容が一般市民に閲覧されることによる影響は両者で変わりがないのであるから、両者を区別すべきではない。同じ基準(第4条)によるべきである。

⑤ 「特別処分記録」の閲覧制限について

「特別処分記録」(事務規程第11条)は事務規程で定められた保存分類のため、外部の者の閲覧請求権はない。しかし、「特別処分記録」は特に保

存しておくべき価値がある公的記録であり、「歴史公文書」（公文書管理法第1条）としての意義を有するものなのであるから、「特別処分記録」という分類を記録法に規定し、閲覧制限も保管記録と同じ基準（同第4条）にすべきである。

(3) 謄写について

閲覧を認める場合、書き写しも認めるはずである。そうであれば、情報公開法と同様に、閲覧と謄写についてはどちらを選ぶか、いずれも選ぶかは請求者の自由とすべきである。謄写請求権を明らかにするために記録法で規定すべきである。

(4) 保管期間経過後の刑事確定訴訟記録の永久保存について

刑事判決原本については、民事判決原本同様、永久保存とすべきである。

これ以外の刑事確定訴訟記録は、刑事判決の事実認定及び量刑評価を事後的に検討する上で不可欠な資料であることからすれば、「歴史資料として重要な」事件の記録は永久保存すべきである。問題はどのようにしてこのような記録を選別するかであるが、「歴史資料として重要な公文書」という観点は、保管検察官や法務大臣に備わっているわけではないから、法務大臣が、日本近現代史や刑事政策・刑事法制、犯罪現象などに関する専門的知見を有する研究者、ジャーナリスト、弁護士などの有識者によって組織される諮問会議の意見を聴いた上で、その該当性を判断する基準を設けるべきである。そしてその制度運用が適正になされているか、運用基準を変更する必要があるかを公に判断するために、毎年、制度の運用状況を諮問会議に報告して意見を聴き、その意見を付した報告書を公表することとし、これを記録法に規定すべきである。

5 保管・保存状況、廃棄状況及び閲覧制度の運用状況の確認

法務省は、現時点における各地方検察庁が保管・保存している刑事確定訴訟記録の件数及びその内容を公表していない。2019年（令和元年）12月、法務大臣が刑事参考記録764件分のリストを公表したことは、「歴史的事実の記録」の保存の第一歩として評価すべきであるが、全容の公表にはほど遠い。報道によれば、法務省は今後、プロジェクトチームを立ち上げ「保管の在り方」を検討するとのことであるが、実情がほとんど公表されていない現状では、プロジェクトチームが上記課題を適切に処理し得るか疑問である。また、国民的な広がりを持った議論もできない。

そこで、法務大臣は、全国の地方検察庁で保管・保存している刑事確定訴訟記録について、保管・保存記録の区分に従った各件数、特別処分の件数及び過

去5年間の廃棄件数並びに閲覧制度の運用状況を確認し、公表すべきである。

#### 6 保管の主体について

現在の記録法では、刑事確定訴訟記録の管理主体は、刑事訴訟の一方当事者という法的地位にある検察官になっているが、訴訟終了後の文書の保管・保存であることからすれば、検察官が管理主体であるべき制度上の必然性はない。

「歴史資料として重要な公文書」(公文書管理法第2条第6項)の保存が課題であることからすれば、将来的には、民事確定訴訟記録と同様に、訴訟の一方当事者ではない一審裁判所が保管・保存の主体となるという制度改正が検討されるべきである(保存規程第3条参照)。

#### 7 保管期間について

有罪判決と無罪判決とでは保管期間が著しく異なるが、この点に関しては今後の検討課題としたい。

以上