

## 裁判所における文書管理と官僚制

—下級裁判所に関する一考察—

奥住 弘久

### 第一章 はじめに

#### 第一節 本稿の課題

本年(二〇一一年)四月一日、「公文書等の管理に関する法律」(以下、「公文書管理法」と略す)が施行された。二〇〇九年六月二三日に可決・成立したこの法律は、「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」について「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」と位置づけた上で(第一条、意思決定過程等にかかわる行政文書作成の義務づけや(第四条)、国立公文書館等への移管・廃棄(第八条)などについて定めたものであった。これは、「現在のみならず将来の国民に対する説明責任も全うするための法律」<sup>1)</sup>「日本における民主主義の実現のために、極めて重要な第一歩を記したことは疑いない」<sup>2)</sup>などと評された。

しかしながら、公文書館理法は行政機関を対象としたものであって、立法機関と司法機関の公文書は基本的に

射程に入っていない。公文書管理法での「公文書等」とは行政文書・（独立行政法人などの）法人文書・特定歴史公文書等を指しており（第二条）、国の機関における全ての公文書を包含するものにはなっていないのである。公文書管理法において立法機関と司法機関への言及が見られるのは、第十四条「行政機関以外の国の機関が保有する歴史的公文書等の保存及び移管」にとどまった。もつとも、これは旧国立公文書館法第一五条の規定を横滑りさせたものであって、公文書管理法で初めて定められたものではない<sup>③</sup>。こうした立法機関と司法機関に関する規定の不備は、公文書館管理法が国会に上程された直後に日本弁護士連合会から出された「公文書管理法法案の修正と情報公開法の改正を求める意見書」（二〇〇九年四月二四日）においても問題視されていた。すなわち、「国会や裁判所の公文書についても、行政文書と同様の管理ができるように、国会や裁判所の公文書館管理法を、この法律の制定後1年以内に別途制定することを義務付けること」と言及されていたのである。しかしながら、このことについては、最終的に公文書管理法の附則第一三条第二項で「国会及び裁判所の文書の在り方については、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われるものとする」と記されるにとどまった。将来の課題として持ち越されることになったのである<sup>④</sup>。

本稿は、以上のような状況を踏まえ、裁判所における文書管理の実態について考察しようとするものである。裁判所の文書管理については、これまで最高裁判所事務総局による『事件記録の編成に関する通達の解説』（一九八三年）や『受付分配通達等の概要について』（一九九五年）など実務的な書物を通じて断片的に紹介されるにとどまり、その全体像が描かれることは殆どなかった<sup>⑤</sup>。こうした、いわばベールに包まれた裁判所における文書管理を裁判所の官僚制に焦点をあてつつ、些かなりとも明らかにしようというのが本稿の課題である。

以下では、中央省庁の行政文書について論じた旧稿との関連性も意識しつつ<sup>⑥</sup>、下級裁判所（主に地方裁判所本

序)を対象に論述をすすめていく。<sup>(7)</sup> 下級裁判所を特に取り上げるのは、各裁判所(各「裁判所」は各「序」ともいわれる)の比較が可能になると同時に、最高裁判所との関係も浮かび上がり、文書管理の実態により接近することができると考えるからである。

## 第二節 裁判所組織の概要と文書

M・ウェーバーは、『支配の社会学』のなかで、合法的支配の「最も純粹な型」として官僚制を位置づけ、その活動の基礎に「文書」主義の原則があると述べている。<sup>(8)</sup> そこで本節では、まず、裁判所の官僚制がいかなる組織編成の下で、どのような文書に依拠して活動しているのかについて概観することにした。

裁判所は、基本的に、①裁判に関わる一切の事務(すなわち裁判事務)を行う「裁判部門」と、②裁判事務をサポートするための事務(すなわち司法行政事務)を行う「司法行政部門」、という性格の異なる二つの部門から成り立っている。<sup>(9)</sup> このうち裁判部門は「裁判部」「事件部」、司法行政部門は「事務局」「事務部」といわれる。それぞれの内容は次のようである。(以下、本稿では、基本的に裁判部門を「裁判部」、司法行政部門を「事務局」と表記していく。)

### (一) 裁判部

裁判部は、「民事部」と「刑事部」からなり、それぞれの下に裁判所の規模に応じて部が設けられる。これを決めているのが「下級裁判所の部の数を定める規程」(最高裁判所規程)である。たとえば、札幌地方裁判所の場合、部の数は八と定められている。<sup>(10)</sup> 具体的に見ると、民事部は「通常部」「特殊部」「訟廷事務室」から編成され、

通常部として民事第一部、第三部と第五部、特殊部として執行事件や破産事件などを処理する民事第四部が置かれている（合計五つの部）。そして、刑事部は「立会部」と「訟廷事務室」からなり、立会部として刑事第一部、第三部が配置されている（合計三つの部）。規程どおり八つの部から編成されているのである。これらの部は、事件処理の単位として、基本的に裁判官・裁判所書記官・裁判所事務官等から構成され、最高裁判所に指名される部総括判事（裁判官）によつて統括される。そして、裁判所書記官は裁判官の、裁判所事務官は裁判所書記官の補助者として執務を行うことになるのである。

さて、こうした部とならんで民事部・刑事部それぞれに置かれる「訟廷事務室」は裁判事務のみならず、司法行政事務まで行うユニークな部署である。訟廷事務室には、「訟廷管理官の下に置く係について」（総務局長依命通達）に基づき、基本的に庶務係・事件係・記録係が置かれることになっている。青森地方裁判所を例にとると、裁判部の司法行政事務を担当するのは、①民事部・民事訟廷における庶務係、②刑事部・刑事訟廷における庶務係、である<sup>①</sup>。つまり、民事部・刑事部それぞれの訟廷事務室では、庶務係が司法行政事務（≡裁判部の職員に対する庶務的な業務）を、事件係と記録係が裁判事務（≡事件の受付・分配や記録管理業務）を分掌するという形をとっているのである。もつとも、訟廷事務室で行われる裁判事務と司法行政事務は「係」単位で明確に割り切れないところもある。たとえば、東京地方裁判所の刑事部・刑事訟廷に特に置かれている裁判員係には、両方の事務の混在が見られるのである<sup>②</sup>。

## （二） 事務局

事務局には、「下級裁判所事務処理規則」（最高裁判所規則）第二四条に基づき、基本的に①高等裁判所では総

務課・人事課・会計課・資料課、②地方裁判所（家庭裁判所）では総務課・会計課・資料課、が置かれることになっていいる。そして、各裁判所に具体的にどのような「係」を置くのかについては、最高裁判所から出された「下級裁判所の事務局等の組織について」（事務総長依命通達）に基づく「課に置く係について」（総務局長依命通達）で明確に定められている。

「課に置く係について」は、「別表第1」で裁判所ごとに「課に置く係」を示している。札幌地方裁判所について見ると、たとえば、①「総務課」には庶務係・文書係・警備係、②「会計課」には管理係・経理係・用度係・共済組合係、を置くことが明記されているのである。そして、「別表第2」で「係」の「分掌事務」が記されている。たとえば、①総務課の「文書係」は「1 公印の保管に関する事項 2 文書の接受、作成、発送、保管及び廃棄並びに文書事務の管理に関する事項 3 通知、報告等に関する事項」、②会計課の「管理係」は「1 会計課の庶務に関する事項 2 会計に関する計画、連絡、報告等に関する事項」など、を受け持つことになるのである。

もっとも、各裁判所の事情に応じた柔軟な対応も可能になっている。「課」については「下級裁判所事務処理規則」、「係」については「課に置く係について」に基づき「裁判所は、特別の事情があるときは、最高裁判所の認可を得て」規則や通達にはない課・係を置くことができるようになっていいるのである。たとえば、東京地方裁判所は、二〇〇一年に出納第三課の設置を最高裁判所から認可された。しかし、「特別の事情」がある場合においても、「最高裁判所の認可」が必要となることから、組織編成における下級裁判所の独自性はやはり限定的なものにならざるを得ない。これに対し「係」の「分掌事務」については、裁判所ごとに通達とは異なる定めを独自に設けることができるようになっていいる。

### (三) 裁判所における二種類の事務と文書

以上のように下級裁判所の組織編成は、最高裁判所による規則・規程・通達を通じて基本的に厳しい縛りを受けることになる。このことに、最高裁判所から下級裁判所にいたるピラミッド型の階統制構造を確認することができよう。こうした最高裁判所を頂点とする裁判所機構全体を通じての階統制構造のもとで、下級裁判所には「裁判部門」（裁判部）と「司法行政部門」（事務局）という二つの部門が置かれ、それに応じて「裁判事務」と「司法行政事務」という二つの異なる性質の事務が展開されているのである。もともと、これらの事務は、部門によって厳格に区別されているわけではない。先に述べたように裁判部に置かれる「訟廷事務室」は、二つの事務が交差する部署になっているのである。

さて、こうした性質の異なる二種類の事務を、裁判所の官僚制は「裁判文書」と「司法行政文書」という二つの文書に基づいて行っている。<sup>13</sup> 裁判所は二種類の文書から成り立っているという点で、行政文書のみからなる行政機関とは大きく異なっているのである。このことを踏まえつつ、次章からは、裁判所における文書管理の実態について、裁判文書と司法行政文書に分けて考察していくことにしたい。

## 第二章 裁判部の文書管理——民事事件を主たる素材として——

裁判部で管理される「裁判文書」は、「事件記録」（民事事件記録・刑事事件記録など）と「事件書類」からなる。<sup>14</sup> 本章では、民事事件を主たる素材として、裁判文書の作成から保存（公開）・廃棄（移管）にいたる過程を通して、裁判文書が官僚制によってどのように管理されているのかを考察していくことにしたい。

## 第一節 裁判文書の作成

### (一) 受付から分配の過程

裁判文書の作成は、事件の「受付」によってはじまる。これは、「訟廷事務室」（単に「訟廷」ともいわれる）において、専ら裁判所の受付担当職員（基本的に裁判所書記官）によって行われる。この具体的な手順を規定したのが「事件の受付及び分配に関する事務の取扱いについて」（事務総長通達）である。以下では、まず、この通達に基づいて受付事務を概観することにした。

受付は、訟廷事務室の「事件係」が担当する。大まかな業務としては、訴状などの書類を受領したその日のうちに、①閲読↓②受付日付の表示↓③帳簿への登載↓④符号及び番号の記載↓⑤収入印紙の消印等、を行う。具体的には次のようである。

① 閲読では、受領した書類の「過誤又は欠点」をチェックし、必要に応じて「提出者に任意の補正を促す」などとする。閲読終了後、受付日付印を書類の「第1ページの余白の見やすい箇所に押す」ことで、② 受付日付の表示を行う。そして、書類を③帳簿（事件簿）に登載し、受付日付印の所定の場所に④符号及び番号を記載・認印を押す。なお、ここでの符号は、民事事件については「民事事件記録符号規程」（最高裁判所規程）で定められている。たとえば、地方裁判所における民事通常訴訟事件は「ワ」、簡易裁判所のそれは「ハ」となる。さらに収入印紙等を貼り付け、⑤収入印紙の消印等を行うことで、受付手続が完了する。

受付の終わった書類は、「資料1」のような表紙がつけられ、「事件記録」としての外観が整えられる。そして、部に「分配」される。たとえば、訟廷事務室から民事第一部に事件記録が配布されるのである。なお、分配されるまでの間、事件係における事件記録は、裁判所書記官の資格を持つ同係長によって施錠のできる保管庫や倉庫



で保管されることになる。<sup>16)</sup>

分配の具体的方法は、「下級裁判所事務処理規則」（最高裁判所規則）第六条に基づき各裁判所で毎年、決められる。たとえば、東京地方裁判所では「東京地方裁判所及び管内簡易裁判所の平成23年度における裁判官の配置、裁判事務の分配及び代理順序、開廷の日割並びに司法行政事務の代理順序についての定め」（二〇二一年四月一五日現在）が作成され、民事部・刑事部ともに基本的に「事件の種類ごとに、受理の順序に従って……順次分配」されることになる。こうした「分配」のことを「配点」（配てん）という。<sup>17)</sup> また、「順序に従って」配点することを「順点」（順てん）という場合もある。

部への配点（配てん）は手渡しで行われ、相互に事件記録の冊数等を確認する。<sup>18)</sup> この際、事件係は事件簿の所定の箇所に受領者から受領印をもらう。<sup>19)</sup> こうして配点（配てん）を受けた部で事件処理がなされ、その過程で作成された様々な書類が編成されることで事件記録が実質化していくことになる。

以上のような訟廷事務室で行われる受付から分配の過程は、後述する訴訟完結後の保存・廃棄等の過程と合わせて「訟廷事務」といわれる。こうした訟廷事務を最終的に統率するのは、民事部・刑事部それぞれに置かれる「首席書記官」である。実際には、首席書記官の指揮監督下にある主任書記官の資格を持つ「訟廷管理官」（民事訟廷管理官と刑事訟廷管理官）によって訟廷事務は取り仕切られる（但し、裁判員・補充裁判員の選任についての訟廷事務は別途、「裁判員調査官」によって行われることになっている）。<sup>20)</sup>

因みに「裁判所書記官」は、裁判所法第六〇条第二項で「裁判所の事件に関する記録その他の書類の作成及び保管その他の法律において定める事務を掌る」とされている。こうした裁判所書記官のうち、高等裁判所・地方裁判所のトップにいるのが「首席書記官」である。首席書記官は、裁判部における裁判所書記官（および裁判

所速記官)が行う一般執務の全体を指導監督する(裁判所によっては首席書記官をサポートする「次席書記官」が配置される)。そして、「主任書記官」が各部の裁判所書記官(および裁判所速記官)の指導監督にあたることになる(なお、裁判所によっては主任書記官以下を指導監督する「総括主任書記官」が置かれている<sup>(21)</sup>)。

## (二) 事件記録の編成

事件処理は部の裁判官のもとで行われる。この過程で当事者や弁護士などから証拠書類など様々な書面が出され、裁判所では判決文をはじめとする複数の文書が作成される。これらは、その事件を担当する裁判所書記官によって編成され、事件記録として纏められていく。

事件記録の具体的な編成は、「民事訴訟記録の編成について」(事務総長通達)に基づいて行われる。この通達によると訴訟に関する書類は、第一分類(弁論関係書類)・第二分類(証拠関係書類)・第三分類(その他の書類)に分けて編成される(所謂「三分方式」<sup>(22)</sup>)。そして、それぞれについて綴り込む順序と書類が定められる。たとえば第一分類の「弁論関係書類」は、調書群・判決書群・訴状群の三群からなり、この順序でそれぞれ該当する書類が編年体で綴り込まれるのである(調書群にあたる書類としては口頭弁論調書などが具体的に挙げられる)。第二分類の「証拠関係書類」・第三分類の「その他の書類」についても同様に細かく規定されている。事件記録の編成の仕方は通達によって詳細にかつ具体的に定められているのである。因みに、刑事訴訟記録では「五分方式」が採用されている<sup>(23)</sup>。

こうした秩序立った形で編成されていく事件記録は、「事務記録の保管及び送付に関する事務の取扱いについて」(総務局長通達)に基づき訴訟が終わるまで、その事件を担当する裁判所書記官によって執務室内のキャビ

ネットやロッカーで保管される。<sup>(24)</sup>つまり、事件担当書記官ごとに事件記録は個々に管理されるのである。そして、訴訟完結後、事件記録は「民事訴訟記録の編成について」(事務総長通達)に基づいた順序でつづられているかどうかチェックされた後に、訟廷事務室の「記録係」に送付される。<sup>(25)</sup>(なお、ここでは控訴される場合の文書管理については検討していない。)

## 第二節 裁判文書の保存(公開)・廃棄(移管)

事件記録は訟廷事務室の記録係で保存される。ここで事件記録を管理するのは裁判所書記官の資格を持つ同僚長である。<sup>(26)</sup>

因みに、事件記録の保存は刑事事件とその他の事件で異なる仕組みを採用している。すなわち、刑事事件記録は「刑事確定訴訟記録法」第二条に基づき「訴訟終結後は、当該被告事件について第一審の裁判をした裁判所に対応する検察庁の検察官(以下「保管検察官」という。)が保管する」とされ、基本的に裁判所で保存されること<sup>(27)</sup>はない。これに対し、それ以外の民事通常訴訟事件・行政訴訟事件等の事件記録は「事件記録等保存規程」(最高裁判所規程)と「事件記録等保存規程の運用について」(事務総長依命通達)に基づき基本的に第一審裁判所で保存されることになっているのである。<sup>(28)</sup>以下では、「事件記録等保存規程」(最高裁判所規程)・「事件記録等保存規程の運用について」(事務総長依命通達)に基づいて行われる裁判所における事件記録の保存(公開)・廃棄(移管)について考察を進めていくことにしたい。

## (一) 保存（公開）

保存にあたっては「事件記録」から「事件書類」（和解調書・判決原本等）が分離・編冊される。これを「原本分離」という。事件記録と事件書類が別々に編冊されるのは、その保存期間の違いからきている。<sup>(29)</sup>たとえば、和解事件の事件記録は三年、その事件書類（和解調書）は三〇年、民事通常訴訟事件の事件記録は五年、その事件書類（判決原本）は五〇年となっているのである。<sup>(30)</sup>そして、これらは基本的に第一審裁判所で保存されることになる（上訴裁判所で保存される事件書類もある）。東京地方裁判所の場合、地下三階の記録保存庫で保存されているといわれる。<sup>(31)</sup>

こうした裁判所で保存・活用される所謂、現用期間中の裁判文書（「事件記録」「事件書類」）は、「民事訴訟法」に基づき公開されることになっている。基本的に「何人も、裁判所書記官に対し、訴訟記録の閲覧を請求することができる」（第九十一条第一項）と規定されているのである。<sup>(32)</sup>そして、「事件記録等の閲覧等に関する事務の取扱いについて」（総務局長通達）のなかで閲覧・謄写等の事務手続きが詳細に定められている。<sup>(33)</sup>

しかし、公開にあたって様々な制約があるのも事実である。<sup>(34)</sup>たとえば、閲覧に際して裁判所の「記録閲覧室」等で「民事事件記録等閲覧・謄写票」に所要事項を記入する必要があるが、最低限、「当事者氏名」（原告等・被告等）がわからなければ申請することができない。<sup>(35)</sup>また、謄写については、「当事者及び利害関係を疎明した第三者」しかできないことになっているのである（民事訴訟法第九十一条第三項<sup>(36)</sup>）。このうち後者については、利害関係のない第三者による判決文の入手が容易でないことから、「健全な判例法形成のためには、判決の第三者による吟味は不可欠であって、知財セクションのようにすべての判決をWebで公開すべきである」との問題が指摘されている。<sup>(37)</sup>

もつとも、裁判文書閲覧の前提となる文書保存が徹底せず、問題化したケースも存在する。神戸地方裁判所明石支部や札幌地方裁判所滝川支部では、民事判決原本を紛失してしまふということが見られたのである。<sup>(38)</sup>こうした裁判文書の紛失は古くから問題視されていたことでもあった。一九五六年一月二八日に訟廷部長事務取扱通達として出された「事件記録の保管について」には、「これまで若干の事件記録紛失の事例があつたことは、遺憾に堪ないところであります」と書かれているのである。<sup>(39)</sup>

## (二) 廃棄（移管）

「事件記録」と「事件書類」の廃棄は、前年度中に保存期間が満了したものについて行われる。具体的には、廃棄目録を作成し、訟廷管理官の立会いの下で焼却または裁断される。<sup>(40)</sup>東京地方裁判所の場合、一九九三年の時点で「毎年五・六万件が記録庫に入庫していて、毎年、三万から五万件ぐらいの記録を廃棄して」いたという（民事事件<sup>(41)</sup>）。「(一) 保存（公開）」との関連でいえば、この結果として文書が不存在となり、閲覧できなくなるという問題が生じ得ることを指摘することもできよう。

もつとも、現在においては、すべてのものが廃棄処分されているわけではない。<sup>(42)</sup>第一に「事件記録等保存規程」第九条第二項（記録又は事件書類で史料又は参考資料となるべきものは、保存期間満了の後も保存しなければならぬ。）に基づく特別保存の制度がある。<sup>(43)</sup>この規程を踏まえて出された「事件記録等保存規程の運用について」（事務総長依命通達）では、「2項特別保存」として「重要な憲法判断が示された事件」「世相を反映した事件で史料価値の高いもの」「全国的に社会の耳目を集めた事件又は当該地域における特殊な意義を有する事件で特に重要なもの」等の事件記録・事件書類を保存することが定められた。そして、「2項特別保存」にあたっては弁

護士会・学術研究者等から出された要望を踏まえることが明記された。この結果、裁判所には、特別保存により事実上、永久保存扱いされる文書（保存期間満了後も現用文書として保存される文書）が存在することになったのである<sup>(44)</sup>（もつとも、近年では、国立公文書館に移管され、非現用文書化しているものもある<sup>(45)</sup>）。しかし、「2項特別保存」を別の視点から評するならば、裁判所が特別のものと見做さない限り、保存されないということである。裁判所が歴史的価値のある裁判文書（事件記録・事件書類）を見極めるだけの時間的・人的余裕と知識を持っているのかは問われる必要があるといえよう<sup>(46)</sup>。

第二は、国立公文書館への移管である。これは、二〇〇九年八月五日に内閣総理大臣と最高裁判所長官の間で申合された「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のための必要な措置について」に基づいて行われている。実施にあたっては、同日付で「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のための必要な措置についての実施について」と「歴史資料として重要な公文書等の内閣総理大臣への移管手続きについて」が作成された。移管の対象となっているのは、一八七五年に設置された大審院時代から一九五五年に完結した分までの裁判文書と（最高裁判所）、一九四四年から一九五五年完結分の裁判文書である（下級裁判所<sup>(47)</sup>）。これらの文書は、裁判所の管理から外れ、国立公文書館（「つくば分館」）で保存・公開されている<sup>(48)</sup>。

### 第三節 裁判文書をめぐる文書管理

本章の最後に、裁判文書をめぐる文書管理の特徴について整理しておくことにしたい。

第一の特徴は文書管理の分立性である。これは、裁判文書をめぐる受付から廃棄（移管）にいたる全過程を通して見ることができる。裁判文書は、中央省庁の行政文書や第三章で述べる司法行政文書のように文書の作成か

ら廃棄（移管）にいたる過程を単一のルール（たとえば文書管理規則）の下に置くのではなく、執務ごとにそれぞれ別個の規程や通達で細かく律するという形をとっている。たとえば、受付での文書管理は「事件の受付及び分配に関する事務の取扱いについて」（事務総長通達）、「配点」（配てん）後の部での文書管理は「事務記録の保管及び送付に関する事務の取扱いについて」（総務局長通達）、文書の編成は「民事訴訟記録の編成について」（事務総長通達）、保存・廃棄における文書管理は「事務記録等保存規程」（最高裁判所規程）などに基つき個別に行われているのである。こうした執務ごとの文書管理の厳格性は、人事異動のたびに担当者に規程や通達などをはじめから勉強しなおすことを求めることになる。

第二の特徴は文書管理の画一性である。<sup>49</sup>これは文書管理の分立性と表裏一体の関係にあるもので、文書管理を執務ごとに厳格化する程、それぞれの文書管理は画一化していくことになる。たとえば、裁判文書の起点となる受付での文書管理は、いずれの裁判所においても画一的に行われている。また、事件記録の編成は「民事訴訟記録の編成について」（事務総長通達）に基つき綴る順序と綴る書類等が画一的に決められているのである。こうしたことは、公正な裁判事務を裏打ちすることになる一方で、時と場合によっては杓子定規的・形式主義といわれる官僚制の弊害を生み出すことになるといえる。

第三の特徴は文書管理の外部性である。裁判文書は当事者の存在があつてはじめて作成されるものであるという意味で、基本的に「外部対応型」の文書管理にならざるをえない。しかし、ここでの外部性は、当事者を中心とするものであつて、誰でも（第三者を）対象とする訳ではない。たとえば、裁判文書の謄写は誰にでも認められるものではないのである。この点において裁判文書は、限定的な「外部対応型」の文書管理になつていゝうことができよう。

以上のような分立性を持つと同時にそれぞれの部署で画一的に行われる文書管理は、裁判文書の厳格な管理を通じて裁判事務の公正性を担保するものであるといえる。しかし、このことによって裁判部の官僚制は執務内容ごとに機能分化し、限定的な外部性も相俟ってそれぞれのセクションは閉鎖的な様相を呈することになるのである。

### 第三章 事務局の文書管理

事務局では、裁判所の庶務・裁判官の人事・裁判所事務官の選考・給与・会計・物品管理などの司法行政事務が行われる。こうした司法行政事務のなかで作成されるのが司法行政文書である。本章では、まず司法行政文書の定義とその実質的意味づけについて考察し、次いで司法行政文書が官僚制によってどのように管理されているのかを検討していくことにしたい。

#### 第一節 司法行政文書の定義とその実質的意味づけ

##### (一) 司法行政文書の定義

司法行政文書は、一九九九年に制定（二〇〇一年四月一日施行）された情報公開法の正式名称が「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」であったことに端的に示されているように、情報公開法の埒外に置かれていた。しかし、裁判所においても独自に情報公開法に則した仕組みをつくることになり、中央省庁の行政文書（以下、「省庁行政文書」と記す）について作成された「行政文書の管理方策に関するガイドライン」をベースに、最高裁判所事務総局によって「最高裁判所司法行政文書取扱要領」（以下、「最高裁要領」と略す）と「下級裁判所司法行政文書取扱要領」（以下、「下級裁要領」と略す）が作成された。<sup>51</sup>

さて、本稿の対象とする下級裁判所について「下級裁要領」を見ると、「司法行政文書」は次のように定義されている。

高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所及び簡易裁判所の職員が職務上作成し、又は取得した司法行政事務に関する文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他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、当該裁判所の職員が組織的に用いるものとして、当該裁判所が保有しているものをいう。

因みに、このことについて「下級裁要領」と「最高裁要領」を比較すると、「下級裁要領」で「高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所及び簡易裁判所」「当該裁判所」と書かれている部分が、「最高裁要領」では「最高裁判所」と書き換えられているだけの違いしかない。このように司法行政文書は、「高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所及び簡易裁判所の職員が職務上作成し、又は取得した」「当該裁判所の職員が組織的に用いるもの」として、当該裁判所が保有しているもの」と定義された。これは情報公開法第二条第二項で規定された省庁行政文書の定義と全く同じであり、省庁行政文書のあり方を踏まえるならば、<sup>52)</sup>司法行政文書は、①決裁・供覧といった事案処理手続を経る「起案文書」は勿論のこと、②「職員が組織的に用いる」組織共用文書であれば「非起案文書」をも含むものとされたのである。

もっとも、省庁行政文書をめぐって指摘されたことからいえば、「職員が起案の下書きをしている段階、職員会議の資料を作成している段階のもの等」については組織共用文書に当てはまらないことになる。<sup>53)</sup> 職員の個人メ

モは司法行政文書から除外されることになるのである。

以下、本稿では決裁・供覧といった事案処理手続を経る文書を広義の「起案文書」と位置づけ、括弧付きで表記する。このうち特に決裁伺いをする文書については狭義の起案文書と位置づけ、括弧無しで表記し、広義の「起案文書」と区別する。また、「非起案文書」という言葉は、「起案文書」（広義）以外の司法行政文書の意味で用いていくことにしたい。

## （二） 司法行政文書の実質的意味づけ

以上のように司法行政文書は、「起案文書」とどまらず、「非起案文書」をも含む幅広い定義付けがなされた。「下級裁要領」では、「起案文書」だけでなく「非起案文書」も正式な司法行政文書とされたのである。このことを踏まえるならば、司法行政文書において「非起案文書」にあたる組織共用文書が実際どのように管理されているのかは司法行政文書の実質的意味づけ（実務レベルでの実際の定義づけ）を考える上で重要なポイントとなる。ここでは、まず司法行政文書において、所謂、組織共用文書（非起案文書）が具体的に何を指しているのかを考察することからはじめたい。このことを考える手掛かりとなるのが「資料文書」である。これは、省庁行政文書には見られない司法行政文書に特徴的な文書類型である。<sup>54</sup>「下級裁要領」第7で「資料文書」は次のように書かれている。

課等は、起案文書及び受理文書以外の司法行政文書（以下「資料文書」という。）を作成し、又は取得したときは、資料文書として管理する。

「下級裁要領」のなかで「起案文書及び受理文書」の明確な定義付けはなされていないが、「下級裁要領」を仔細に検討すると、起案文書は裁判所の意思決定を行うために決裁を受ける文書であり（狭義の起案文書）、受理文書は外部から受領・配布された文書であることが読み取れる。因みに受理された文書は、①意思決定を要する場合には起案文書として、②意思決定を要しない場合には供閲文書として、それぞれ起案→決裁の事案処理手続を経ることになる<sup>55)</sup>。以上の文書処理方式を踏まえるならば、起案文書・受理文書以外の「資料文書」とは、事案処理手続を経ない「非起案文書」を意味しており、所謂、組織共用文書を指していると考えられる<sup>56)</sup>。しかし、「下級裁要領」における「資料文書」を検討していくと、文書管理の対象となる「資料文書」が有名無実化されていることが次第に明らかになってくる。

「下級裁要領」は、司法行政文書管理の起点となる文書の作成について「裁判所の意思決定に当たっては、司法行政文書を作成して行うことを原則とする」とし、「文書作成の原則」を掲げている。しかし、別表「ファイル分類及び保存期間表」から、「資料文書」が具体的にどのようなように管理されているのかを読み取るのは難しい。ここでは、「資料文書」に関する文言が全く見当たらないのである（因みに、「最高裁要領」にも「資料文書」が規定されているが、「保存期間基準表」に「資料文書」に関する記載はない）。もっとも、この別表（ファイル分類及び保存期間表）は文書類等を示しているのであって、たとえば、「雑」の文書類となる「人事の付随的事務に関する文書」「庶務の付随的事務に関する文書」（ともに保存期間一年）のなかで「資料文書」に当たるものが、適宜、保存されていると考えることも可能である。ところが、「下級裁要領」に基づき各裁判所で定められる「実施細目」を見ると、「資料文書」の作成から保存にいたる文書管理が事実上なおざりにされかねない規定になっていることが窺われる。たとえば、東京地方裁判所の「実施細目」第7「資料文書」は、次のように書かれてい

る（下線部は引用者による）。

① 資料文書を文書管理システムに登録する場合には、文書番号について、主管課記号の末尾に「資」と記載するほか、一般文書の例による。ただし、<sup>②</sup> 文書本体への文書番号の記載は、省略することができる。

まず、下線部①から、「実施細目」は「資料文書を文書管理システムに登録」しない場合についても容認していることが窺われる。文書管理システム（司法行政文書管理システム）への登録は、電子文書については文書そのものを、電子文書でないものについては文書の表題・番号などをシステム上に載せることを意味する。<sup>57</sup> 文書管理システムに登録しないということは、文書管理がおざりになることを示しているのである。

次に下線部②に注目すると、これは文字通り文書本体に文書番号をつけなくてもよいということである。たとえ文書管理システムに登録したとしても（下線部①）、文書本体に文書番号を記載しなかったとしたら（下線部②）、これは事実上、文書管理をしないということにつながる。まして文書管理システムに登録することなく、文書本体に文書番号を記載しないとすれば、資料文書は事実上存在しないことになるのである。

以上のような考察から「非起案文書」としての「資料文書」の管理は、実務レベルにおいて事実上、有名無実化していることができる。このことを端的に表しているのが、青森地方裁判所の「実施細目」である。ここでは、東京地方裁判所とも異なり、そもそも「資料文書」の管理に関する具体的な言及を見付け出すことができないのである。このことは、司法行政文書として意味づけられるのは「起案文書」（広義）のみであることを示しているといえよう。

もっとも、形式的にいうならば、次のように考えることも可能である。「起案文書」を作成するにあたっては、参考事項・意見等の書面を添付し、その内容を補足することがある。<sup>38)</sup> こうした添付資料の形で「非起案文書」としての「資料文書」が（起案文書）に綴り込まれるのであれば、「資料文書」は事実上存在し、管理されることになる（この場合、実際に存在するのは「資料文書」が綴じこまれた総体としての「起案文書」であって、単体としての「資料文書」ではない）。しかし、どのような文書を「起案文書」に添付するのかについては規定が全くないため、添付するかしないかは文書を作成する官僚制の裁量に委ねられることになる。また、根回しや調整時点での資料は、省庁行政文書で見られる「読後廃棄」と同様、「用済み後廃棄」などと記すことで、「起案文書」に綴り込まれることなく処分されることもあるという。文書作成の運用レベルにおいても、「非起案文書」にあたる「資料文書」が実質化される可能性は低いのである。

以上のことから「下級裁要領」で見られた「起案文書」のみならず「非起案文書」をも含むという司法行政文書の定義づけは、実務レベルになるに従い「起案文書」に限定されていっていることがわかる。<sup>39)</sup> では、司法行政文書の作成から保存・廃棄に至る過程は、実際どのように運用されているのであろうか。次節では、このことについて考察することにした。

## 第二節 「実施細目」と裁判所事務官

「下級裁要領」に基づき各裁判所で定められる「実施細目」は、基本的に情報公開制度を通じて入手せざるを得ないものである。しかし、下級裁判所は、現在、高等裁判所（本庁八庁・支部六庁・知的財産高等裁判所一庁）、地方裁判所（本庁五〇庁・支部二〇三庁）・簡易裁判所（四三八庁）・家庭裁判所（本庁五〇庁・支部二〇三庁・出張

所七七箇所) からなり、全ての「実施細目」を手に入れることは困難である。そこで以下では、入手資料の関係から、基本的に東京地方裁判所と青森地方裁判所の「実施細目」を参照しつつ、司法行政文書の作成から保存・廃棄に至る過程を検討していく。なお、東京地方裁判所と青森地方裁判所の「実施細目」には若干の違いが見られるため、「下級裁要領」を基本にその最大公約数的な事柄を述べることにしたい。

### (一) 司法行政文書の作成―決裁・供閲―

裁判所での文書処理にあたっては、「決裁」と「供閲」という手続がとられる。このうち「決裁」は紙文書を通して行われ、「供閲」は紙文書または電子文書(電子供閲)によって行われる<sup>(60)</sup>。

まず、意思決定を行う「決裁」について見ると、裁判所の事務局においても、行政機関と同じく「稟議制」と呼ばれる意思決定方式が採用されている<sup>(61)</sup>。これは、主管係の担当職員によってはじまる。最初に担当職員は、起案内容を記した本文に、必要に応じてそれを補足するための参考事項・意見等を添付し(「決裁参考資料」などといわれる)、起案文書を作成する。次いで、これに「資料2」(青森地方裁判所の例)のような「供閲・決裁書」(あるいは文書管理システムから印刷した起案票)を表紙として貼り付け、係員↓主任↓係長↓専門職↓課長補佐↓課長↓次長↓局長↓所長という順に起案文書を上司に回付する(裁判部の訟廷事務室で取扱われる司法行政文書は、係員↓係長↓……中略……↓部総括等↓次長↓局長↓所長という順に回付される)。こうして起案文書に対する決裁権者の同意・承認(＝「決裁」)を受けるのである。なお、決裁手続が終了するまでの間、司法行政文書は所持者によって管理され、執務時間外は施錠のできる保管庫で管理されることになっている。

裁判所における文書管理と官僚制

資料 2

(別紙)  
別紙様式  
供閲・決裁書

決 裁 ・ 供 閲		区 分			文書番号	分類記号														
		甲	乙	丙		—														
標 題																				
備 考																				
担 当 者																				
受 理 日	・	起 案 日	・	決裁・供閲完了予定日	・															
ファイル名					保存期間	年														
所 長		<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">地 裁</td> <td>局 長</td> <td>次 長</td> <td></td> </tr> <tr> <td>・</td> <td>・</td> <td></td> </tr> </table>			地 裁	局 長	次 長		・	・		<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">家 裁</td> <td>局 長</td> <td>次 長</td> <td></td> </tr> <tr> <td>・</td> <td>・</td> <td></td> </tr> </table>		家 裁	局 長	次 長		・	・	
地 裁	局 長	次 長																		
	・	・																		
家 裁	局 長	次 長																		
	・	・																		
	部総括等	首 席	次 席	管 理 官 課 長	主 任	係 長	係 員													
民 事	・	・	・	・	・	・														
刑 事	・	・	・	・	・	・														
家 調	・	・	・	・	・	・														
家 書	・	・	・	・	・	・														
簡 裁	・	・	・	・	・	・														
	課 長	課長補佐	専 門 職	係 長	主 任	係 員														
地 裁	・	・	・	・	・															
家 裁	・	・	・	・	・															
会 計	・	・	・	・	・															
資 料	・	・	・	・	・															
決 裁 日		・	発 送 日	・	完結処理	・	供閲完了													
						保 存	電 子 ・ 紙													

(出所) 青森地方裁判所・青森家庭裁判所「司法行政文書取扱要領実施細目(本庁)」。

以上は一つの課にかかわる場合であるが、二つ以上の課にかかわる事案については、事前に最も関わりのある関係課と協議された上で、起案がなされる。そして、協議を経たことを明らかにするために、関係課長等の決裁を受ける。このことを裁判所では「相決」<sup>あいけつ</sup>「相決裁」<sup>あいけつさい</sup>あるいは「脇決」<sup>わきけつ</sup>という（行政機関では「合義」<sup>あいぎ</sup>といわれる）。因みに、「相決」「相決裁」などの言葉は「実施細目」に書かれておらず、通称である。なお、関係課長等の同意が得られた場合、起案文書に「お知らせ済み」や「協議済み」と表記することで「相決」が省略されることもある（「協議済み」のことを口頭で「セット済み」ということもある）。

二つ以上の課に関わる事案として、守衛の勤務形態を変えるケースを取り上げてみよう。これは勤務時間の変更を伴い、超過勤務手当て等に関係することになるため、起案前に主管課（総務課）と関係課（人事課）の間で事前協議を行い、そこで実質的な意思決定を行うことになる。この過程で主管課による原案は関係課によって手が加えられ、修正される。そして、関係課の合意が得られた後に起案文書が作成され、「決裁」<sup>けつさい</sup>（「相決」<sup>あいけつ</sup>）にかけられることになるのである（この際、緊急を要する時には、起案担当者が起案文書を持ち回る、「持ち回り決裁」と呼ばれる方法がとられるという<sup>②</sup>）。こうした実態を踏まえるならば、裁判所における意思決定においても行政機関と同様に、起案前の段階が大きな意味を持つ場合があることがわかる。

なお、最終決裁権者（所長）が全ての事案を決裁することは事実上不可能であるため、その権限を下位に委譲する専決の仕組みが整えられている。「資料2」の青森地方裁判所の例でいうならば、これは最上段の「区分」欄（甲乙丙）によって示される。具体的には、「甲」は「所長の決裁を要するもの」、「乙」は「事務局長の決裁を要するもの」、「丙」は「主管課の長の決裁を要するもの」となる。（因みに、こうした「区分基準」は東京地方裁判所においてもほぼ同じであるが、東京地方裁判所では所長・事務局長の決裁を必要とする起案文書については総務課を

通すことになっている。

次にもう一つの文書処理の手続である「供閲」について簡単に見ておきたい。「供閲」とは行政機関でいうところの「供覧」に当たるものである。管見の限りにおいて、「供閲」という言葉は「千葉大学文書処理規程」など国立大学法人の文書処理規則（規程）に見ることができ、「供閲」では、主管係の担当職員が供閲文書を起案し（たとえば「職員回覧の起案」）、閲覧に供することになる。なお、供閲文書についても起案文書と同様に、文書は所持者によって管理され、執務時間外においては施錠のできる保管庫で管理されることになっている。

なお、報告とともに意思決定を伴う事案については、供閲手続を決裁手続とあわせて行うことになる。これは「同時決裁」といわれる。

## （二） 司法行政文書の保存（公開）・廃棄（移管）

### ① 保存（公開）

ここでは起案文書について概観することにした。起案文書は決裁終了後、主管係に返還される。ここで起案担当者は、起案文書の決裁日を文書管理システムに登録する（電子文書についてはそのものを登録する）。そして、「文書管理者」（各課の課長）によって登録された起案文書が最終決裁者（区分基準の最上位者）の意思決定に即したものであることが確認される（発送を要する起案文書については発送手続終了後、発送を要しない起案文書については決裁終了後に行われる）。こうした作業の後、文書管理者自身あるいは起案担当者によって完結日が文書管理システムに登録され、起案文書の完結処理が終了する。

完結処理された起案文書は課ごとにファイル単位で管理される。ファイルは、「下級裁要領」の別表「ファイ

ル分類及び保存期間表」に基づき、内容・文書類型に応じて一司法年度（一月一日—十二月三十一日）あるいは一會計年度（四月一日—三月三十一日）ごとに作成される（内容・文書類型に即して保存期間が一年から三〇年で設定される）。このうち紙文書についてはファイルごとに簿冊が作られる（これを「事務記録」という）。東京地方裁判所の場合、事務記録の厚さは八センチメートル程度を限度とすることになっている（これを超える時は分冊される）。また、電子文書についてはファイルそのものが文書管理システムに登録される。そして、文書管理者によってファイル管理簿が作られ、事務記録は事務室のロッカーまたは書庫で、電子文書は文書管理システム上に保存されることになる。なお、ここで実際に管理の対象となるのは、決裁・供閲といった事案処理手続を経た「起案文書」であって、「非起案文書」ではない。<sup>(63)</sup> 因みに、司法行政文書には「秘密文書」といわれるカテゴリーがある。具体的には「裁判官の人事に関する文書」などがそれに当たるが、これは「起案文書」とは異なる管理がなされている。

こうした所謂、現用期間における司法行政文書の公開は、「裁判所の保有する司法行政文書の開示に関する事務の基本的取扱いについて」（事務総長依命通達）と、その細目を記した「裁判所の保有する司法行政文書の開示に関する事務の基本的取扱いの実施の細目について」（総務局長依命通達）に基づいて各裁判所で行われる（因みに最高裁判所自体については、「最高裁判所の保有する司法行政文書の開示等に関する事務の取扱要綱」を定めている）。このうち「裁判所の保有する司法行政文書の開示に関する事務の基本的取扱いについて」は、情報公開法の趣旨を踏まえ「開示についての運用の基本を定め」たもので、原則として「開示を求められた場合は、何人に対して……開示」を行うとされている。具体的には総務課が窓口となり、開示にあたっては関係課と協議することになっている。

こうした司法行政文書の公開制度によって、裁判所における懲戒処分の実態が部分的にはあるが、明らかになるということがあった。<sup>(64)</sup>しかし、裁判所の情報公開については「整備状況はまことにお粗末であり、要綱に基づく完成度の低い仕組みが存在するにとどまり、困った時には『司法権の独立』という魔法の言葉が駆使されて……妙にリラクタントな現状がある」とも評される。<sup>(65)</sup>そこには、<sup>(66)</sup>①情報公開法のような立法によるものではなく、内部規則によるものであるため、司法行政文書の開示は、国民の権利としてではなく、司法による行政サービスの一環としてなされているに過ぎない。<sup>(67)</sup>②行政機関のような対市民向けの情報公開用の検索システムが整備されていない、③情報公開法における情報公開審査会のような第三者機関が設けられていない、といった問題が見られるのである。裁判所による司法行政文書の公開は、組織内においても組織外（社会）に対しても制度が整えられていないとはいえない状況にあるのである。

## ② 廃棄（移管）

①で述べたように司法行政文書の保存期間は、一年から三〇年で設定される。このことからわかるように司法行政文書には永年保存が存在せず、保存期間満了後に保存の延長・廃棄が決められることになる。<sup>(68)</sup>こうした保存期間満了後の措置は、延長・廃棄ともに「文書管理者」（各課の課長）が「総括文書管理者」（事務局長）の承認を得ることで実施される。たとえば、東京地方裁判所では、廃棄・延長ともに「司法年度で管理するファイルについては一月一五日までに、会計年度で管理するファイルについては四月一五日までに」「廃棄承認申請書」あるいは「保存期間延長承認申請書」を文書管理者から総括文書管理者に出すことになっているのである。

なお、現在では、最高裁判所の司法行政文書に限り、「内閣総理大臣への司法行政文書の移管に関する事務の

取扱いについて」(事務総長依命通達)に基づき「外部移管」を行うことになっている(「最高裁要領」)。これは、歴史資料として重要な司法行政文書を保存期間満了後に国立公文書館(内閣府)に移管するというものである。こうしたアーカイブズに司法行政文書を移管する仕組が整えられたのは、ごく最近のことであった。一九九九年に制定された国立公文書館法が当初、「国の機関」とすることで司法府の文書を受け入れられるようにしていたにもかかわらず(第五条)、裁判所の動きは鈍かったのである。

しかしながら、現状において「外部移管」されるのは最高裁判所の司法行政文書に限定されている。省庁行政文書が文書管理規則に定められた文書保存期間の「内」か「外」かによって「現用文書」と「非現用文書」に区別されることを踏まえるならば、最高裁判所の司法行政文書については「現用文書」と「非現用文書」の区別があるものの、下級裁判所の司法行政文書には「現用文書」しか存在しないことになる。つまり、下級裁判所の司法行政文書は、いつか全て「廃棄」される運命にあるのである。

### 第三節 司法行政文書をめぐる文書管理

本章の最後に司法行政文書をめぐる文書管理の特徴について整理しておきたい。

第一の特徴は文書管理の集権性である。「下級裁要領」は、文書管理の体制について基本的に事務局長を「総括文書管理者」、事務局総務課長を「総括文書管理者補佐」、各課の課長を「文書管理者」、文書管理者が指名する者を「文書管理担当者」にするとしている。これを、たとえば青森地方裁判所にあてはめると、事務局長が「総括文書管理者」、総務課長・会計課長などが「文書管理者」(総務課長は「総括文書管理者補佐」にもなる)、総務課課長補佐・会計課課長補佐などが「文書管理担当者」ということになる。こうした関係を示したのが「資料

3」の「文書管理システム用組織図」（東京高等裁判所）である。裁判所によっては、これを「アクセス組織図」ともいう（東京地方裁判所）。

「資料3」は、最下部「※」に書かれているように「各枠内の官職にある者は、それぞれ右の枠の官職及び係の文書についてアクセス権を有する」という関係を表している。ここでいう「アクセス権とは、当該文書を読読できる権限」のことである。すなわち、事務局長はすべての「課」「係」の文書へのアクセス権を持つが、課長は自分の属する「課」の「係」の文書にしかアクセス権はない。また、係長は自分の「係」の文書にしかアクセスして閲読することができないという関係にあるのである（なお、文書管理者の承認を得ることができれば、事務官等は文書を閲覧・借り出しできるようになっている）。これは、長官（所長）・事務局長から「係」に至るピラミッド型の階級制構造が文書管理によって担保されていることを示している。以上のような「アクセス権」という発想は、管見の限りにおいて、行政機関では見ることができないものであり、こうした発想・システムがどのような経緯で形作られたのかは裁判所の官僚制を考える上で興味深い論点のように思われる。

第二の特徴は文書管理の排他性である。アクセス権に示されるような文書管理をめぐるピラミッド型の階級制構造の底辺部に着目すると、そこに位置する裁判所事務官たちは同じ「課」に属していても、それぞれの「係」で実際、何がなされているのか知り得ないことになる。すなわち、アクセス権によって排他的に文書管理が行われる結果、ピラミッド構造の底辺部に行く程、横の連絡がとれなくなってしまうのである。つまり、隣の「シマ」（係）の呼称）のことはわからないということが起こるのである。実際、司法行政文書管理システムが最高裁・高裁・地裁・家裁に導入されているにもかかわらず、係員が司法行政文書管理システムにIDとパスワードを入れても、自分の所属する「係」の情報（完結文書の表題）しか分からないよう機器の設定がなされている。

資料 3

(別表第 1)

文書管理システム用組織図

東京高等裁判所長官等	課・部	課長補佐等	係
○ 事務局長 次長	○ 総務課長 「総務課」	△ 総務課補佐等01 総務課補佐等02 「補佐(総務)」	庶務係 秘書係 文書係 広報係
	○ 人事課長 総括企画官 「人事課」	△ 人事課補佐等01 人事課補佐等02 「補佐(管理)」	管理係
		人事課補佐等03 「補佐(任一)」	任用第一係
		人事課補佐等04 「補佐(任二)」	任用第二係
		人事課補佐等05 「補佐(給与)」	給与第一係 給与第二係
		人事課補佐等06 「補佐(能率・研修)」	能率係 研修係
	○ 会計課長 首席技官 △ 企画官 「会計課」	会計課補佐等01 会計課補佐等02 会計課補佐等03 会計課補佐等04 「補佐(会計)」	管理係 監査係 経理係 共済組合係 用度係 保管物係 営繕係
	○ 管理課長 「管理課」	△ 管理課補佐等01 管理課補佐等02 「補佐(管理)」	管理係 設備係 庁舎警備係 内務係
	○ 資料課長 「資料課」	△ 資料課等補佐01 資料課等補佐02 「補佐(資料)」	資料係 法令係 統計係
	「高裁」	○ 民事首席書記官 民事次席書記官01 民事次席書記官02 「民事部」	△ 民事訟廷管理官 民事訟廷副管理官01 民事訟廷副管理官02 「民事訟廷」
○ 刑事首席書記官 刑事次席書記官 「刑事部」		△ 刑事訟廷管理官 刑事訟廷副管理官 「刑事訟廷」	庶務係
知財所長 知財事務局長 「知財高裁」	○ 第一課長 「知財庶務一課」	***** 「補佐(知財庶務一)」	第一・第二係
	○ 第二課長 「知財庶務二課」	***** 「補佐(知財庶務二)」	第一・第二係
	○ 知財高裁首席書記官 「知財裁判部」	△ 訟廷管理官 「知財訟廷」	事件・記録係

◎ 総括文書管理者 △ 文書管理担当者 ○ 文書管理者

※ 各枠内の官職にある者は、それぞれ右の枠の官職及び係の文書についてアクセス権を有する。

(出所)「東京高等裁判所司法行政文書取扱要領実施細目」。

これは、外部に情報を漏らさないという内部管理の観点からいえば意味があるといえるが、政策立案や政策展開にあたって調整を必要とする場合には不向きな仕組みであるといえる。また、最高裁判所から下級裁判所に出される様々な通達は基本的にそれぞれ関係する「課」で管理され、別の「課」が知ることはないという排他性も見られる<sup>(7)</sup>。こうした排他的な文書管理のあり方は、管見の限りにおいて、省庁行政文書では見ることができないことである。たとえば、農林水産省では、文書管理センターに登録された文書名（完結文書）は特段の設定をしない限り、課内全員で見ることができるようになっているのである（特定の者に限定することも、省内全員を対象とすることも可能である）。

第三の特徴は文書管理の内部性である。これまで述べてきたような全体としての集権性を維持しつつ、ピラミッド型の階統制構造の底辺部に行くほど排他的になっていく文書管理の在り方は、組織内部の管理を重視したものであると考えることができる。この意味で、司法行政文書は「内部対応型」の文書管理になっているということができよう。そして、それは官僚制の裁量に委ねられる文書管理<sup>(8)</sup>によって一層強化されていると考えることができる。

たとえば、起案文書の作成において、起案担当者は、参考事項・意見書等の書面を添付することで起案内容の補足を行う。しかし、司法行政文書は、裁判文書のように何をどのように綴るのが決められている訳ではない。どのような書面を添付するかは官僚制の判断次第である。また、文書保存についていえば、保存期間満了後の文書は、特に下級裁判所の場合、国立公文書館への移管システムが整えられていないため、保存を延長しない限り全て廃棄処分されることになる。こうした保存の延長・廃棄を決めているのは官僚制である（裁判文書のように外部から特別保存要望書が出されるといいう仕組みはない）。さらに、文書公開は、裁判文書のように法律に基づくも

のではなく（また省庁行政文書のように情報公開法で規定されているわけでもなく）、内部規則によって行われる。つまり、司法行政文書は、様々な点で官僚制組織の内部論理に基づいた文書管理を行うことが可能になっているのである。

#### 第四章 結びにかえて

本稿では、裁判所における二つの異なる性質の文書（裁判文書と司法行政文書）が裁判所の官僚制によってどのように管理されているのかを検討してきた。ここから得られた知見の第一は、文書管理のあり方が裁判文書と司法行政文書で大きく異なるということであった。裁判所の文書は、行政機関のそれのように一つのルールで律されている訳ではないのである。このことは、裁判文書と司法行政文書がコンピューター登録において全く別個のシステムを採用していることから確認することができる。<sup>23</sup>第二は、裁判文書が限定的な「外部対応型」の文書管理、司法行政文書が「内部対応型」の文書管理になっているということであった。これは、裁判文書と司法行政文書が文書管理において相反する方向性を持っていることを示している。<sup>24</sup>しかしながら、第三に、裁判部と事務局の官僚制はそれぞれ異なる文書管理を行いながら、ともに閉鎖的な様相を呈していた。こうした閉鎖性は、裁判所における二種類の文書が市民生活とどのような関係にあるのかという点から捉えなおすことも可能であろう。裁判文書は、当事者にとって密接な関わりを持つものの、日常の市民生活においてはあまり関係のないものである。司法行政文書にいたっては市民生活との直接的な関わりは皆無である。これらの文書は、省庁行政文書のように市民生活全般にわたって直接的な関わりを持つものでないため、社会から強い関心を持たれることが少なかったといえる。このことは、両文書の公開が市民の問題として強く認識されなかったことと無関係でないよ

うに思われる。そして、こうした文書に基づいて活動する裁判所の官僚制が、社会と希薄な関係しか築くことができず、閉鎖的になることは想像に難くない。<sup>(75)</sup>

しかし、裁判所も国の機関である以上、閉鎖的な存在としてではなく、民主的なコントロールのもとに置かれる必要がある。とりわけ裁判所を支配しているのが司法行政であることを踏まえるならば、「内部対応型」の文書管理がなされている司法行政文書を外部（社会）とどのように接合させるのか（司法行政文書に外部性をどのように導入するか）は大きな論点になると思われる。

こうした閉鎖性に風穴を明けるかもしれないのが裁判員制度である。裁判員制度に対する評価は様々なものがあり、制度そのものの是非はここでは論じないが、これによって裁判文書（刑事事件に限る）と司法行政文書とともに市民生活と直接的な関わりを持たざるを得なくなってきたと考えられる。最高裁判所事務総局が作成した「裁判員等選任手続に関する執務資料」（二〇〇九年一月）によると、裁判員候補者の名簿の作成にあたって作られる文書の多くは司法行政文書とされている。すなわち、「裁判員候補者の員数の割当て及び通知並びに本籍照会」「裁判員候補者予定者名簿の送付」「裁判員候補者名簿の調製」「呼び出すべき裁判員候補者の選定」（このうちの選定録）などは司法行政文書と位置づけられているのである。自分自身がどのようにして裁判員に選ばれたのかを知ろうとすれば、市民は司法行政文書に関心を持たざるを得なくなるかもしれない。そして、裁判員に選任された場合は、裁判文書にも関心を向けることになるかもしれないと考えられるのである。

以上のような本稿の考察は、資料上の制約もあり、予備的なものにとどまっている。今後さらに実証的な研究を進めていくにあたっては、裁判所書記官の分析が一つのポイントになるであろうと考えられる。裁判所書記官は、人事異動において裁判部と事務局を行き来し、事務局の事務官（課長など）にもなる。<sup>(77)</sup>つまり、裁判所書記

官は、裁判文書と司法行政文書、両方の文書管理者となりうる、裁判所における文書管理のキーパーソンなのである。文書管理の実態により接近するには裁判所書記官の行動様式を探索することが必要になると考えられる。そして、裁判員制度導入による環境の変化が裁判所の文書管理にどのようなインパクトを与えているのかについても考察していく必要がある。これらについては、今後の課題としたい。

## 付記

本稿は、二〇〇八―二〇一〇年度科学研究費補助金・基盤研究(C)「司法の政治学―基礎研究」(研究代表者・新藤宗幸 千葉大学法経学部教授)の研究成果を踏まえたものである。本稿における事実認識はすべて筆者の責任に帰するものであるが、執筆に際しては、情報公開制度により資料を入手したほか、関係者から様々な研究協力を受けることができた。個人名を挙げることは差し控えさせていただくが、深く御礼申し上げたい。

- (1) 宇賀克也「逐条解説 公文書等の管理に関する法律」(第一法規、二〇〇九年) 一〇頁。
- (2) 右崎正博「情報公開制度と公文書管理法」(右崎正博・三宅弘編「情報公開を進めるための公文書管理法解説」日本評論社、二〇一一年) 七六頁。
- (3) 日本弁護士連合会「公文書管理法案の修正と情報公開法の改正を求める意見書」(二〇〇九年四月二四日) 八頁。
- (4) たとえば、右崎、前掲論文、七九頁。三木由紀子「公文書管理法の意義と残された課題」(『自由と正義』二〇一〇年四月号)。
- (5) 最高裁判所事務総局「裁判所における文書管理」(二〇〇八年九月二五日)。もっとも、これは、「第一一回公文書管理の在り方等に関する有識者会議」で最高裁判所事務総局から提出された「資料」に過ぎない。
- (6) 拙稿「行政文書と文書管理のあいだ―官僚制の論理と行動に関する一考察―」(『都市問題』第九九卷第一〇号、二〇〇八年)。

- (7) 最高裁判所の文書管理については、かつて不十分ながら論じたことがある。拙稿「司法をめぐる『文書』による行政―その予備的考察―」（『司法の政治学―その予備的考察（平成18〜19年度科学研究費補助金研究成果報告書）』千葉大学法経学部、二〇〇八年）。
- (8) M・ウェーバー・世良晃志郎訳『支配の社会学Ⅰ』（創文社、一九六〇年）。
- (9) 最高裁判所事務総局編『裁判所書記官の執務組織について』（法曹会、一九七三年）八三頁。長谷川久美・有井広光「裁判所が保有する歴史的公文書の移管」（『アーカイブズ』第三八号、二〇一〇年）四〇頁。
- (10) 以下については、「札幌地方法裁判所・札幌家庭裁判所・札幌地裁管内の簡易裁判所」（裁判所HP [www.courts.go.jp/Sapporo/about/syokai/chihousai.html](http://www.courts.go.jp/Sapporo/about/syokai/chihousai.html) 二〇一一年七月七日閲覧）。
- (11) 「文書管理システム用組織図」（青森地方法裁判所・青森家庭裁判所「司法行政文書取扱要領実施細目（本庁）」）。
- (12) 最高裁判所事務総局「裁判員等選任手続に関する執務資料」（二〇〇九年一月）。
- (13) 「第一一回公文書管理の在り方等に関する有識者会議」（二〇〇八年九月二五日）三頁。
- (14) 後述する司法行政文書と異なり、裁判文書そのものについての定義は存在しない。
- (15) ここでの「書類」とは、訴状・起訴状・申立書等にとどまらず、事件に関して出される書類全般を指す（最高裁判所事務総局編、前掲『裁判所書記官の執務組織について』八八頁）。
- (16) 「事件記録の保管及び送付に関する事務の取扱について」（事務取扱通達 第1―1（2）、2（1））。
- (17) 漢字については「配点」「配てん」「配転」等所説がある。なお、公文書としては「東京地方法裁判所及び管内簡易裁判所の平成23年度における裁判官の配置、裁判事務の分配及び代理順序、開廷の日割並びに司法行政事務の代理順序についての定め」（第二九条第五項、第四九条第三項など）に「配点」という文字を見ることができ、また、裁判所HP（[www.courts.go.jp](http://www.courts.go.jp)）の民事事件・口頭弁論等においては「事件の配てんを受けた……」、司法研修所監修『4訂 民事訴訟第一審手続の解説―事件記録に基づいて―』（法曹会、二〇〇一年）では「配てん」と記されていることから、本稿ではこれらの表記に従うことにした。
- (18) 「事件記録の保管及び送付に関する事務の取扱について」（総務局長通達）第1―3。

- (19) 「事件の受付及び分配に関する事務の取扱いについて」(事務総長通達) 第4—2。
- (20) 「大法廷首席書記官等に関する規則」(最高裁判所規則) 第三条及び第六条。
- (21) 同右、第三条から第五条。
- (22) たとえば、最高裁判所事務総局編『事件記録の編成に関する通達の解説』(法曹会、一九八三年)。
- (23) 詳細については、たとえば、司法研修所監修『刑事第一審公判手続の概要—参考記録に基づいて—』(平成21年度版)〔法曹会、二〇〇九年〕一—二頁。
- (24) 「事件記録の保管及び送付に関する事務の取扱いについて」(総務局長通達) 第1—1 (1)。「第一回公文書管理の在り方等に関する有識者会議」(二〇〇八年九月二五日) 五頁。
- (25) たとえば、「事件記録等保存規程の運用について」(事務総長依命通達) 第2—1。
- (26) 「事件記録の保管及び送付に関する事務の取扱いについて」(総務局長通達) 第1—1—(2)。
- (27) もっとも、「刑事事件記録等の事件終結後の送付及び保存に関する事務の取扱いについて」(総務局長通達) に基づき、証拠保全請求事件や刑事損害賠償命令事件などの刑事事件記録については第一審裁判所で保存することになっている。
- (28) 刑事事件とその他で保存機関が異なる背景については、竹澤哲夫「(第二報告) 訴訟記録保存法制の現状と問題点」〔早稲田法学〕六九卷二号、一九九三年)。
- (29) 因みに刑事確定訴訟記録法では、「保存期間」ではなく「保管期間」といわれる。
- (30) 「事件記録等保存規程」(最高裁判所規程) 別表第1。
- (31) 浅古弘「(第一報告) 序説・裁判記録法制の歴史」〔早稲田法学〕六九卷二号、一九九三年) 七二頁。
- (32) 各検察庁で保管される刑事事件記録については、たとえば、「何人も、被告事件の終結後、訴訟記録を閲覧することができ」(刑事訴訟法第五十三条) と規定されている。「但し、訴訟記録の保存又は裁判所若しくは検察庁の事務に支障のあるときは、この限りでない」。
- (33) 因みに、事件記録等の閲覧等は部に保管中も可能である(同通達、第3「部において保管中の事件記録等の閲覧等に関する事務」)。

- (34) たとえば、松井茂紀『情報公開法入門』（岩波書店、二〇〇〇年）二一五頁。民事訴訟法には「秘密保護のための閲覧等の制限」（第九十二条）の規定がある。もともと、その運用においては「必要最小限度の範囲でしか閲覧制限を認めていない」という（星野豊「民事訴訟記録における個人情報情報の取扱に関する一考察」（『筑波法政』第四九号、二〇一〇年、二頁）。民事訴訟記録の閲覧については、小林直樹「行政機関の保有する裁判記録の開示に関する一考察」（『奈良法学会雑誌』第二一卷第三・四号、二〇〇九年）でも論じられている。また、刑事訴訟記録については、保管検察官の判断によって「弁論の公開を禁止した事件」「被告事件が終結した後三年を経過した時」「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」ときなどについて閲覧させないことが可能になっている（刑事確定訴訟記録法第四条第二項）。刑事訴訟記録の開示請求に対する不許可処分をめぐっては、たとえば、九大公法判例研究会による判例研究（大城渡）がある（『九大法学』第六八巻第三号、二〇〇一年）。ここでは、プライバシー保護を根拠に検察官が請求を不許可とすることについて、「プライバシー保護も考慮した訴訟記録の作成方法の改善を検討する余地」（二七七頁）があることを述べている。
- (35) このことについては、東京地方裁判所の窓口で確認した（因みに、当事者氏名から事件番号は調べてくれるとのことである）。なお、黒坂則子「訴訟記録情報公開請求事件」（『判例地方自治』第三〇〇号、二〇〇八年三月、三一頁）も参照した。
- (36) 刑事訴訟記録については謄写の規定そのものがない。
- (37) 櫻井敬子「裁判所の情報公開—最高裁判官会議議事録非公開訴訟を素材として」（『自治実務セミナー』第四四巻第五号、二〇〇五年）一九頁の注(1)。因みに、裁判所HPには、「主要判決速報」が掲載されている。
- (38) 「読売」二〇〇五年三月二十九日、二〇〇六年六月一六日。因みに、現在、「事件記録の保管及び送付に関する事務の取扱いについて」（事務総長通達）に基づき主任書記官は、年一〜二回、事件記録の保管状況について調査することになっている。
- (39) 最高裁判所事務総局編、前掲「裁判所書記官の執務組織について」二二六頁。
- (40) こうしたことから生じる諸問題については、たとえば「司法資料問題研究フォーラム」から（上）（下）（『地方史研究』第四四巻第二・三号、一九九四年）。
- (41) 「討論」（シンポジウム）司法資料保存の歴史と現代的課題—『早稲田法学』六九巻二号、一九九三年）一三〇頁。
- (42) これ以前の状況については、竹澤哲夫「第二報告」訴訟記録保存法制の現状と問題点（『早稲田法学』六九巻二号、一九

九三年)

- (43) この仕組みが整えられた背景については、服部悟「民事判決原本の永久保存の廃止と民事事件記録等の特別保存について」(『自由と正義』一九九二年四月号)。
- (44) 前掲「裁判所における文書管理」一〇頁。
- (45) 二〇一〇年度に下級裁判所から国立公文書館に移管された裁判文書のうち二三冊は、「2項特別保存」されてきたものである(公文書館ニュース「下級裁判所の裁判文書(九八三冊)の目録公開」国立公文書館HP [www.archives.go.jp](http://www.archives.go.jp) 二〇一一年七月一四日閲覧)。
- (46) こうしたことは「討論」(シンポジウム 司法資料保存の歴史と現代的課題)「早稲田法学」六九巻二号、一九九三年)一三三頁。また、瀧川叙一・竹澤哲夫「司法資料の保存・利用について」(『自由と正義』一九九七年一月号、九六頁)からも示唆を得た。
- (47) 長谷川久美・有井広光、前掲論文、四一―四二頁。因みに、国立一〇大学に保管されていた民事判決原本(一八七五年から一九四三年)三六六二四冊の国立公文書館への移管は、二〇一〇年度に完了した(公文書館ニュース「国立大学から民事判決原本の移管がすべて完了。目録公開される」国立公文書館HP、二〇一一年七月一四日閲覧)。
- (48) 移管については、別の機会に検討したいと考えている。なお、国立公文書館に移管された裁判文書については、目録の検察が可能になっている。また、明治初年から同二三年までの民事判決原本は、国際日本文化研究センターHPで全文を画像で閲覧することができる。
- (49) 裁判所の画一性については、ダニエル・H・フット『名もない顔もない司法』(N-T-T出版、二〇〇七年)。フットは「統一性」という言葉で説明している。
- (50) 「第一五九国会衆議院法務委員会」(二〇〇四年三月三一日)における中山隆夫最高裁判所事務総局総務局長の発言。
- (51) 二つの要領を仔細に検討すると、下級裁判所に関する事柄を除けば、両者はほぼ同じ内容になっている。
- (52) 宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説(第二版)」(有斐閣、二〇〇四年、三二頁)を参照した。
- (53) このことについては、同右、三二頁。

- (54) 省庁行政文書においては、これに類似するものとして文部科学省に「一般文書」というものがある。「一般文書」は接受文書・起案文書と並んで省庁行政文書の一つの類型とされている。具体的には「発案のきっかけとなった文書……参考資料……意見……議事録など」を指す（公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会 第二回議事要旨）九頁。
- (55) 「下級裁要領」で「供閲」手続は「決裁手続に準ずる」とされている。
- (56) 因みに、「下級裁要領」では司法行政文書のカテゴリーとしてさらに「秘密文書」を掲げており、ここでは「秘密文書」を「職員の個人情報に記載された司法行政文書その他の取扱者の範囲を限定する必要がある司法行政文書」と説明している。
- (57) 「下級裁要領」には「課等は、資料文書を作成し、又は取得したときは、当該資料文書に係る文書管理情報及び当該資料文書（電子文書に限る。）を文書管理システムに登録する」と書かれている。
- (58) たとえば、青森地方裁判所・青森家庭裁判所「司法行政文書取扱要領実施細目」第4「司法行政文書の処理」1―(2)。
- (59) こうした実態を踏まえるならば、組織共用文書は実際には「資料文書」でなく、「司法行政文書を作成することを要しない」「処理に係る事実が軽微なもの」（下級裁要領）として取り扱われている可能性が高いといえる。この場合においても、「軽微な」文書は司法行政文書に入らないため、司法行政文書は「起案文書」だけを指すことになるといえる。「軽微な」文書の問題については、拙稿、前掲「司法をめぐる『文書』による行政―その予備的考察―」五〇―五一頁。
- (60) 前掲「裁判所における文書管理」二、八頁。
- (61) 稟議制の詳細については、井上誠一「稟議制批判についての一考察―わが国行政機関における意思決定過程の実際―」（行政管理研究センター、一九八一年）。なお、以下の記述にあたっては、西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、二〇〇一年）三〇二―三一九頁も参照した。
- (62) 聴き取り調査による。
- (63) 聴き取り調査による。
- (64) 『読売』二〇〇一年七月一日、七月二日、七月二五日、二〇〇二年二月三日。
- (65) 櫻井、前掲論文、一六頁。

- (66) 以下については、新藤宗幸『司法官僚』（岩波書店、二〇〇九年、二一三―二一六頁）を参照した。
- (67) 総合研究開発機構・高橋滋共編、前掲書、一九三頁の注(41)。因みに、裁判文書の閲覧に一件一五〇円の手数料がかかるのに対して、「民事訴訟費用等に関する法律」、司法行政文書の閲覧には全く手数料がかからない。サービスなのである。なお、省庁行政文書についても開示にあたって手数料が必要となる。
- (68) もっとも、戦後、最高裁判所発足以来の裁判官会議議事録はすべて保存されているという（二〇〇四年三月三十一日「衆議院法務委員会」における中山隆夫最高裁判所事務総局総務局長の発言）。
- (69) 「東京高等裁判所司法行政文書取扱要領実施細目」第1―2―(4)。
- (70) 二〇〇六年から最高裁判所・高等裁判所・地方裁判所（簡易裁判所）と家庭裁判所を通じた「司法行政文書管理システム」によって紙文書と電子文書を二元的に管理ができるようになった（前掲「裁判所における文書管理」二頁）。
- (71) なお、こうしたことは裁判所間においても見ることができる。各裁判所の司法行政文書は、裁判所間で相互に「閲読」することはできない。必要がある場合は、電話なりで相互に問い合わせることになるのである（聴き取り調査による）。
- (72) こうしたことは、省庁行政文書においても見ることができる。拙稿、前掲「行政文書と文書管理のあいだ」参照。
- (73) 聴き取り調査による。本稿では言及することができなかったが、具体的には「民事裁判事務処理システム」などが導入されている。
- (74) 因みに、裁判文書は外部に出、いく、文書、司法行政文書は外部に出、いかない、文書という意識があるようである（聴き取り調査による）。また、事件記録には名前が載る（書記官）ので思い入れが深いということも聞いた。
- (75) このことについては、経験談として次のような指摘がなされている。「……私は、知人である何人ものマスコミの方から、直接こう質問されたことが何度かある。『政府機関、地方自治体、企業等いろいろなところを取材したが、最も取材が難しいのが裁判所である。行政機関は、一人一人の職員が意外とよくしゃべってくれる。裁判所は、すべて総務課回しで紋切型情報しかくれず、現場をよく知る裁判官や職員に直接取材ができない。事件そのものは無理にしても、現場の声をなぜかくも直接取材するのが難しいのか。……』（浅見宣義『司法における規制緩和とは』日本裁判官ネットワーク『裁判官は訴えろ！ 私たちの大疑問』講談社、一九九九年、二六七頁）。

(76) このことについては、新藤、前掲書で詳しく論じられている。また、ここでは「裁判所情報公開法」の制定についても具体的に述べられている。

(77) 裁判所書記官のキャリアパターンについては、前田智彦「民事司法における裁判補助の法社会学的考察（一）―裁判所書記官による裁判補助を中心に―」（『法学協会雑誌』第一二三巻第一・二号、二〇〇六年）。