

日弁連総第122号
2004（平成16）年3月10日

最高裁判所
長官 町田 顯 殿

日本弁護士連合会
会長 本 林 徹

勧告及び要望書

当連合会では、A氏の申立による最高裁判所の保有する情報開示に関する人権侵犯救済申立事件につき調査した結果、下記のとおり勧告及び要望します。

記

1. 勧告及び要望の趣旨

- (1) 別紙①文書及び③文書を申立人に対して開示すること。
- (2) 別紙②文書及び④文書について行った不存在を理由とする不開示決定について再調査を行い、その結果、かかる存在が明らかになれば、検討して不開示理由のない部分について申立人に開示し、不存在であれば、その調査結果を明らかにすること。
を勧告し、
- (3) 司法救済及び不服申立制度を完備した裁判所情報公開法の制定等について適切な措置をとること。
を要望する。

2. 勧告及び要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第122号
2004（平成16）年3月10日

内閣総理大臣
小泉 純一郎 殿

日本弁護士連合会
会長 本 林 徹

要 望 書

当連合会では、A氏の申立による最高裁判所の保有する情報開示に関する人権
侵犯救済申立事件につき調査した結果、下記のとおり要望します。

記

1. 要望の趣旨

当連合会は、司法救済及び不服申立制度を完備した裁判所情報公開法案を国会
に提出するよう要望する。

2. 要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第122号
2004年(平成16)年3月10日

衆議院議長
河野洋平 殿

日本弁護士連合会
会長 本 林 徹

要 望 書

当連合会では、A氏の申立による最高裁判所の保有する情報開示に関する人権
侵犯救済申立事件につき調査した結果、下記のとおり要望します。

記

1. 要望の趣旨

当連合会は、司法救済及び不服申立制度を完備した裁判所情報公開法を制定す
るよう要望する。

2. 要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第122号
2004年(平成16)年3月10日

参議院議長

倉田寛之 殿

日本弁護士連合会
会長 本 林 徹

要 望 書

当連合会では、A氏の申立による最高裁判所の保有する情報開示に関する人権
侵犯救済申立事件につき調査した結果、下記のとおり要望します。

記

1. 要望の趣旨

当連合会は、司法救済及び不服申立制度を完備した裁判所情報公開法を制定す
るよう要望する。

2. 要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

(別紙)

いわゆるロッキード事件において最高裁宣明書が出された件に関する次の文書

- ① 1976年7月14日、裁判官会議の会議録、会議に提出された文書類等の一切の記録
- ② 1976年7月、裁判官会議後、最高裁刑事局の職員らが渡米し、ファーガソン判事らと面会した時の交渉の記録、報告書、持参した文書類等の一切の記録
- ③ 1976年7月24日、最高裁宣明書がだされた時の裁判官会議の会議録、会議に提出された文書類等の一切の記録
- ④ 最高裁において、宣明書の検討が始まってから、1976年7月24日、最高裁宣明書が出されるまでの間、法務省及び検察庁、そして米国裁判所並びに東京地方裁判所石田恒良裁判官との間で各々行われた折衝、打ち合わせ等の一切の記録

裁判所行政情報開示人権救済申立事件
調査報告書

2003（平成15）年12月

日本弁護士連合会
人権擁護委員会

裁判所行政情報開示人権救済申立人権調査報告書

下記申立人の申立に係る下記人権救済申立事件について、調査のうえ検討した結果を、次のとおり報告する。

記

事 件 裁判所行政情報開示人権救済申立事件(2002年第8号)
受付日 2002(平成14)年6月28日
申立人 A氏
相手方 最高裁判所、内閣、国会

第一 結論

当委員会は、最高裁判所(以下「最高裁」という)、内閣及び国会(衆参両議院)に対して、別紙記載の勧告及び要望をなすことが相当であると判断する。

第二 申立の趣旨及び理由

一 本件申立の趣旨

1 最高裁に対する勧告

本件申立の趣旨のうち、最高裁に対するものは二つに分かれ、まず、下記①乃至④の文書について、下記の(1)及び(2)の勧告を求めると共に、裁判所の保有する情報についての情報公開法の制定について(3)の勧告を求めるものである。

記(文書)

いわゆるロッキード事件において最高裁宣明書が出された件に関する次の文書

- ① 1976年7月14日、裁判官会議の会議録、会議に提出された文書類等の一切の記録
- ② 1976年7月、裁判官会議後、最高裁刑事局の職員らが渡米し、ファーガソン判事らと面会した時の交渉の記録、報告書、持参した文書類等の一切の記録
- ③ 1976年7月24日、最高裁宣明書がだされた時の裁判官会議の会議録、会議に提出された文書類等の一切の記録
- ④ 最高裁において、宣明書の検討が始まってから、1976年7月24日、最高裁宣明書が出されるまでの間、法務省及び検察庁、そして米国裁判所並びに東京地方裁判所石

田恒良裁判官との間で各々行われた折衝、打ち合わせ等の一切の記録

なお、上記の文書は、以下では各々「本件①（乃至④）文書」といい、総称して「本件文書」という。

記(勧告)

- (1) 本件①文書及び本件③文書を申立人に対して開示せよ。
- (2) 本件②文書及び本件④文書についておこなった不存在を理由とする不開示決定について再調査を行い、その結果、かかる存在が明らかになれば、不開示理由のない部分について申立人に開示し、不存在であれば、その理由を申立人に対し詳細に明らかにせよ。
- (3) 司法救済及び不服申立制度を完備した裁判所情報公開法の制定を国会もしくは政府に要請せよ。

2 内閣及び国会に対する勧告

本件申立の趣旨のうち内閣に対するものは、司法救済及び不服申立制度を完備した裁判所情報公開法案を国会に提出する旨の勧告を求め、国会に対するものは、その立法についての要望を求めるものである。

二 本件申立の理由

本件申立の理由の骨子は、以下のとおりである。

1 当事者について

申立人は、長年情報公開活動に携わってきた者で、1977（昭和 52）年頃からいわゆるロッキード事件の法廷傍聴等を通じて、同事件の真相究明に関し、司法機関が果たした役割について研究を行ってきた者である。

2 本件文書の開示請求及びその結果

申立人は、後述のとおり、本件文書の開示を最高裁判所に求めたが、一部は開示されたものの、その余は開示を受けなかった。

3 申立人の提訴

申立人は、2002（平成 14）年 5 月 22 日に東京地方裁判所に対して、上記の開示を受けなかったこと等に関する最高裁判所の違法行為を理由として、損害賠償請求（請求額 130 万円）の提訴をした（なお、以下では、この訴訟を「本件損害賠償請求訴訟」という）。

4 本件申立の理由及び救済の必要性

申立人は、上記損害賠償請求訴訟を提起したものの、その訴訟は慰謝料請求訴訟に過ぎず、制度的に、最高裁が不開示の判断をしたことについては不服申立の法的手続が保障されていないために、文書開示とそのため制度改革について当委員会（日弁連）が最高裁、国会及び内閣に勧告をすることを求めて、本申立を行った。

第三 本件開示請求及び最高裁による判断と理由、文書特定に関する説明の経緯

一 はじめに

申立人より提出された本件損害賠償請求訴訟の裁判記録（申立人より2003（平成15）年8月1日までの全ての訴訟記録が提出された。）、最高裁に対する照会の回答を総合すれば、以下のことが認められる。

二 申立人の文書の開示請求

申立人は、2001（平成13）年5月7日に、最高裁に対して、本件文書の開示を請求した。

三 最高裁の判断

最高裁は、請求のあった本件文書について、以下のとおり、一部を開示、または不開示決定をし、不開示部分と不開示の理由を付記して申立人に通知した（2001（平成13）年5月28日付）。

1 本件①文書について

(1) 文書の特定

いわゆるロッキード事件において最高裁宣明書が出された件に関する最高裁裁判官会議録（1976（昭和51）年第23回分）

(2) 判断

一部開示

(3) 不開示部分とその理由

「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（以下「本件要綱」と言う）」記2(1)（法令に別段の定めがあるときは開示しない）及び「最高裁判所裁判官会議規程（以下「裁判官会議規程」という）第8条（裁判官会議は公開しない）の規程の趣旨により、意見表明や議論等、議事の過程が記載されている部分を不開示とする。

2 本件②文書について

(1) 文書の特定

いわゆるロッキード事件について、1976（昭和51）年7月、最高裁裁判官会議後、最高裁事務総局刑事局の職員らが渡米し、ファーガソン判事らと面会したときの交渉の記録、

報告書、持参した文書類等の一切の記録

(2) 判断

不開示

(3) 不開示の理由

文書不存在

3 本件③文書について

(1) 文書の特定

いわゆるロッキード事件において最高裁宣明書が出された件に関する最高裁裁判官会議録（1976（昭和51）年第24回分）

(2) 判断

一部開示

(3) 不開示部分とその理由

本件要綱記2(1)（法令に別段の定めがある場合）及び裁判官会議規程第8条（裁判官会議は非公開）の規程の趣旨により、意見表明や議論等、議事の過程が記載されている部分を不開示とする。

4 本件④文書について

(1) 文書の特定

いわゆるロッキード事件において、最高裁判所において宣明書の検討が始まって、1976（昭和51）年7月24日、最高裁判所宣明書が出されるまでの間、法務省、検察庁、米国裁判所、東京地方裁判所石田裁判官の各々の間で行われた折衝、打ち合わせ等の一切の記録

(2) 判断

不開示

(3) 不開示の理由

文書不存在

四 不開示とされた文書について

1 一部不開示文書

申立人の主張によれば、本件①文書のうち不開示とされた議事録部分は86枚（172頁）であり、本件③文書のうち不開示とされた部分は40枚（80頁）であるとの説明を後日、最高裁事務総局秘書課担当者から受けていた。

2 不存在文書

また、申立人によれば、本件②及び④文書の不存在について、上記の最高裁事務総局秘書課担当の後日の説明は、「なぜ文書がないのか分からない」「文書廃棄の記録も特にない」というものであった（この点の最高裁の主張は、「そもそも文書が存在したのか、または廃棄したために現存しないのかは不明である」というものである。本件損害賠償請求事件、答弁書5頁）。

3 最高裁への照会による確認

本件救済事件の関係で、当委員会で、最高裁に照会をしたが、これらの事実確認の点については、「現在係属中の具体的事件に関する照会事項であるため、回答を差し控えたい。」という回答であった（2003（平成15）年9月29日付最高裁総一第307号）。

第四 いわゆるロッキード事件とこれに関連する司法行政文書

いわゆるロッキード事件捜査中に出された最高裁の「宣明書」と嘱託証人尋問調書の作成、入手の経緯、その証拠能力に関する裁判所の判断結果等について、その概要を公刊されている法律専門誌等から纏めれば、以下のとおりである。

一 いわゆるロッキード事件

- 1 ロッキード事件は、1972（昭和47）年8月頃から、全日本空輸株式会社（以下「全日空」という。当時の名称）の大型航空機の機種選定に際し、米国ロッキード社社長（当時）コーチャン氏と田中角栄首相（当時）との間で、航空機導入に関する全日空への行政指導に関して起きた贈収賄疑惑（いわゆる後のロッキード丸紅ルート刑事裁判）を一つの核心とする事件である。
- 2 この事件は、1976（昭和51）年2月米国上院外交委員会多国籍企業小委員会で公表され、ロッキード社コーチャン副会長（当時）も同委員会で、事件の一部を認めたことから、その頃から日本では、国政調査権の発動として証人喚問などの調査が始まると同時に、捜査機関による捜査が始まり、同年3月から7月にかけて、次々に関係者らが、脱税、外為法違反、偽証、受託収賄容疑で逮捕、もしくは起訴された。

二 ロッキード事件捜査における最高裁宣明書の発示及び証言録取に至る経緯

- 1 その経緯の概略は、次のとおりである。
 - ① 東京地検では、1976（昭和51）年4月下旬から5月初旬にかけて、検察官を渡米させ、コーチャン氏ら3氏の任意取調べを実施しようとしたが、同氏らにこれを拒否された。

- ② そこで、同地検検察官は、5月20日、東京地裁に対し、刑訴法226条と国際司法共助に基づくコーチャン氏らの嘱託証人尋問請求をするとともに、この請求に際して検事総長は、「入手する資料中に、仮に日本国の法規に抵触するものがあるとしても、刑訴法248条により証言者の起訴を猶予するよう東京地検検事正に指示をしている。」旨の宣明書を発した（検事総長の第一次宣明書）。

これに基づき、東京地検検事正も、5月22日同様の宣明書を出した。

- ③ 同年6月25日、嘱託を受けたカリフォルニア州中央地区連邦地方裁判所（以下単に「連邦裁判所」という。）の裁判官がコーチャン氏らに証言を命じたが、同氏ら及び同氏らの弁護士は、「日本国の法規上、適法な刑事免責が得られておらず、刑事訴追のおそれがある。」として、異議を申し立てた。

- ④ これに対し、7月6日、同連邦裁判所のファーガソン所長代行は、要旨「（第一次宣明書により）日本国での起訴の可能性は、事実上少なくなったが、政府機関が法的に刑事免責を付与できる権限があるかどうか疑問があるので、日本国において起訴されることがない旨を明確にした日本国最高裁判所のオーダー（宣告）又はルールを当裁判所に提出するまで本件嘱託書に基づく証言調書を伝達してはならない。」こと、及び「コーチャン氏らの証言録取は直ちに非公開の手続で行なうよう」命じた（ファーガソン裁定）。

コーチャン氏は、これに基づき、7月9日までに証人尋問に応じた。

- ⑤ 7月14日、最高裁裁判官会議で、ファーガソン裁定のいう「オーダー」又は「ルール」の意味とその真意を確認するため米国に職員を派遣することが決定され、これに基づき最高裁刑事局の職員が渡米し、ファーガソン判事と面会、折衝した。

- ⑥ また、検事総長は、7月21日、不起訴確約の宣明書を、最高裁宛てに提出した（検事総長の第二次宣明書）。

- ⑦ そして、7月24日、あらためて最高裁裁判官会議が開かれ、最高裁は「検事総長の確約が将来にわたり、わが国のいかなる検察官によっても遵守され、本件3名の証人らがその証言及びその結果として入手される情報を理由として公訴提起されることはない。」旨の宣明書を発し（最高裁の宣明書）、上記検事総長の第二次宣明書とともに、外交経路で同日米国の裁判所に伝達された。

- ⑧ 米国の上記連邦裁判所所長は、この各宣明書によってファーガソン裁定の条件は充足されたものと認め、同日証言調書を伝達すべきことを命じ、コーチャン氏及びクラッター氏の証言調書は10月までに順次日本に送付された。

三 証人尋問調書の証拠能力をめぐるロッキード事件裁判の判断経過

- 1 ロッキード事件丸紅ルートの裁判で、最終的に上告審の判断を受けたのは、被告人榎

本敏夫氏と同檜山廣氏の2名であった。

- 2 一連の裁判では、コーチャン氏らの調書の証拠能力が、総理大臣の職務権限と共に法律上の争点の一つであった。1,2 審は証拠能力を認めたが、上告審では、その証拠能力が否定された（最大判平成7年2月22日判時1527.3）。

事件捜査当時に宣明書を発するという形で証拠の獲得に積極的に行動した最高裁が、今度は約20年経過後の裁判において、獲得された調書の証拠能力を否定したことになる。

3 弁護団の主張要旨

- (1) 起訴処分と違って、捜査中にあらかじめ不起訴の確約をすることは法が予定していないし、刑事免責を付与することもできないから、供述には任意性がなく、違憲であり、違法収集証拠であるから、証拠能力がない。
- (2) 最高裁の宣明書は、具体的な事件の係属がないことから、「司法行政権」を根拠としてなされたと思われるが、現行法上根拠が不明な、異例、違法な行為であり、証言調書の証拠能力まで認める趣旨とは解されない。

4 控訴審の判断要旨（東京高裁昭和62年7月29日判決）

- (1) 検察による起訴猶予の表明が、公式に再三なされている以上、国際信義等の見地からこれに反する公訴は不適法と法的に評価することができるから、自己負罪拒否特権は消滅したといえる。
- (2) 我が国には刑事免責の立法はないが、国際司法共助による場合はこれによって得た調書を受け入れる余地がある。検事正の不起訴確約も、当時の事情のもとでは合理性があった。
- (3) 最高裁の宣明書には、事実認識以上の意味はない。

5 最高裁の判断要旨

最高裁は、要旨以下のように判断した。

いわゆる刑事免責の制度は、我が国の憲法がその刑事手続等に関する諸規定に照らし、この導入を否定しているものとまでは解されないが、刑訴法ではこれに関する規定がなく、この制度は諸般の事情により立法によって、その対象範囲、要件、効果等を明文で規定すべきものであり、刑事手続上重要な事項に影響を及ぼす制度であるのに、刑訴法がこの制度に関する規定を置いてない以上、法はこの制度を採用していないというべきで、刑事免責を付与して得られた供述を事実認定の証拠とすることは許容されない。

四 最高裁宣明書の文書としての性格とそれが発せられた経過

ファーガソン裁定によって課題を投げかけられた最高裁は、刑事免責立法の不存在と司法権の限界という二重の問題の解決方法として、宣明書を事実確認の「司法行政文書」として発示する判断を行い、これが米国連邦裁判所によって、刑事免責付与もしくはそれに準じた文書と解釈されたと推測される。しかし、前記三で述べたとおり、最高裁は裁判では刑事免責と証拠能力をいずれも否定したのであり、この経緯は、常識的にはわかりにくい側面を抱えている。

この問題に関しては、ロッキード裁判一審係属当時、すでに次の指摘がなされていた。「最高裁は、宣明書を発することによって、法規の認めていない免責付与による証言強制を、必ずしも違法ではないとする判断を内外に示したのである・・・だが、このような重大な影響をもった行為を、司法行政権に基き行うことができるのかどうか。問題は大きい・・・」（横山晃一郎「刑事免責」別冊判例タイムス No7・184 頁）。

「検察又は最高裁は（ファーガソン決定の）このような無知又は誤解を解消させるためにどのような努力を払ったのであろうか。最高裁の宣明は異例のもの、として片づけられない問題点を包含している」（山川洋一郎「免責による証言強制」別冊ジュリスト No74・134 頁）。

このような背景的状况は、本件文書開示請求や本件救済申立事件を考える際に、考慮しておくことが必要であると思われる。

第五 当委員会の判断

一 本件文書①及び③の一部不開示決定について

1 一部不開示決定の理由に関し、上記本件損害賠償請求事件において、最高裁は次のとおり主張している。

(1) 裁判官会議規程第8条（裁判官会議は、公開しない。）の規定は、本件要綱2の(1)でいう不開示理由たる「法令に別段の定めがあるとき」の「法令」に該当し、当該規定は、意見表明や議論等、議事の過程が記載されている部分の会議録を不開示とする趣旨をも含むものである。

すなわち、

ア 司法権の独立に基づき、裁判官会議が司法行政を主宰するという憲法上の要請を十全に果たすためには、審議の過程で、裁判官による意見表明及び議論が何らの制約も受けることなく、自由闊達に行われることが必要不可欠である。

イ 裁判官会議の議事は、付議事項それ自体だけではなく、問題の所在を共通にする将来の同種乃至類似の事項の議事に当たっても参照され、先例として検討の対象とされ

るものであるから、その意思決定の過程はいわば重層的、連続的性質を有する。

ウ したがって、裁判官会議の非公開は、会議自体の非公開のみならず、議決等の後にあっても、議事録のうち議事の過程及びこれを推知させる部分については非公開とする理を含むものである（以上、本件損害賠償請求事件被告準備書面(3)、5頁）。

エ 裁判官会議規程の制定当時（1947（昭和22）年9月22日）、行政機関の保有する行政文書一般について広く国民に開示すべきであるとの考え方はいまだ一般的でなく、ましてや、司法行政上の決定に係る裁判官会議議事録について、会議それ自体と区別して議事録を公開すべきであるとの議論もなかった。したがって、裁判官会議規程は、議事録の非公開をも含む趣旨で設けられたものと解される（本件損害賠償請求事件被告準備書面(4)、3頁）。

(2) さらに、情報公開法5条5号は、「国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ（中略）があるもの」を不開示事由としており、この趣旨は、裁判官会議の趣旨と相通ずるものがある。同規定に関しては、「行政機関としての意思決定が行われた後であっても、審議、検討等の過程が重層的、連続的な場合には政策全体の意思決定又は次の意思決定につき同号の不開示事由該当性が認められうる。」とするのが立案関係者の理解（詳解情報公開法75頁）であり、裁判官会議規程8条の規定の解釈に当たっても参照されるべきである（本件損害賠償請求事件被告準備書面(3)、7頁）。

2 これに対し、申立人の主張の骨子は、以下のとおりである。

(1) 会議の非公開と会議録の不開示とは別異のものであり、裁判官会議の非公開は、会議録を不開示とすることを裏付けるものではなく、司法行政文書は、行政情報同様に公開されるべきである。

(2) 本件文書①及び③については、情報公開法5条5号の不開示事由は該当しない（本件損害賠償請求事件原告準備書面(2)、23乃至25頁）。

3 当委員会の検討結果

(1) そもそも、憲法21条及び国際人権（自由権）規約19条2項は、何人にも情報を収集・受領する権利としての「知る権利」を保障している。この「知る権利」は、高度に情報化された現代社会においては、情報を妨害されることなく受け取るという自由権的側面だけでなく、情報を積極的に求める社会権的あるいは請求権的側面が重視されなければならない。その一つが政府が保有する情報の開示を求める権利であり、情報公開法も「知る権利」という言葉は用いていないが、「『国民主権の理念にのっ

とり』という表現によって憲法の理念を踏まえて充実した情報公開制度の確立を目指したものとされている（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」14頁参照）。

「知る権利」の積極的な権利としての重要性に鑑みれば、国や地方公共団体等の行政分野にかぎらず、当然、立法、司法機関の情報を積極的に求める権利として保障されるべきものであり、本件のような最高裁の保有する情報も積極的に開示されなければならない。

(2) 上記1(1)について

最高裁の主張は、まず、裁判官会議規程の存在が要綱の「法令秘」に該当するとの趣旨と解されるので、この点について検討する。

まず、司法権の独立と裁判官会議議事録の開示の当否とは別異のものであり、司法権の独立という抽象的な概念から直ちに裁判官会議録の開示を裏付けることはできない。

次に、国会について、憲法57条2項は、秘密会と記録の公表について、「両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。」と定め、国会の審議について秘密会を認めているが、その記録の開示については、「特に秘密を要する」かどうかを検討すること、即ち、会議の非公開と会議録の開示とは別個の問題であることを当然の前提としている。憲法に示されたこの基本的な考え方は、国会の会議のみならず、他の国家機関の会議についてもあてはまると言わざるを得ない。

そうすると、一般的には、会議の非公開が、議事録の開示の根拠となるものではなく、議事録開示の理由の当否は別個に検討しなければならない。

裁判例においても、議事録の開示に合理性があるためには「その旨が法律又は条例に明文をもって規定されているか少なくともその旨が法律又は条例の当然解釈として是認できる場合でなければならない」（浦和地判昭和59.6.11-判例時報1120号3頁）と判示しているが、これは、公的機関の議事録の開示を考える場合の基本的な考え方を示したものである。

ところで、裁判官会議規程には、議事録については「議事の過程およびこれを推知させる部分については不開示とする」旨の明文規定はなく、単に「裁判官会議は、公開しない」という文言だけである。これだけで、議事録のうち「議事の過程およびこれを推知させる部分」について不開示とする解釈は、合理的な解釈とは言い難い（また後述のように、審議、検討情報は不開示の理由に絞りをかけていることも注意すべきである）。

なお、最高裁が裁判官会議規程立法当時の立法事実について主張する部分は、根拠

として薄弱だと思われる。上記規程の解釈にあたっては、上述した解釈理論を無視してまで立法事実（それが最高裁の主張どおりだったかどうかは別として）を問題にすることは相当でない上、情報公開法及びこの趣旨に基づき最高裁自身が策定した本件要綱が運用されていることや、後述の中央省庁等改革基本法制定など現在の事情が優先して考慮されるべきものであろう。

以上によれば、裁判官会議規程を「法令秘」の根拠とする最高裁の主張は、理由がない。

(3) 上記1 (2) について

次に、最高裁は、上記「法令秘」の主張以外に、いわゆる「審議、検討等情報」を不開示の理由として主張している（これが、上述した会議録不開示の実質的な理由と考えられる）。

情報公開法5条5号は、審議、検討等情報の不開示の要件を、「・・・公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」と規定している。

ここにいう「不当に」とは、「審議、検討等途中の段階にある情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のも」を意味し（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」74頁参照）、単に抽象的に審議が「しにくくなる」といった事情を含むものではない。

すなわち、現になされている審議、検討等途中の段階にある情報を開示すると、支障が発生することが確実で、その支障が看過できない重大な場合という例外的な場合にのみ本号に該当すると解されるべきである。

中央省庁等改革基本法が、国の審議会等においては、「会議又は議事録は、公開することを原則とし、運営の透明性を確保すること」との一般方針を定め（同法30条5号）、会議等については、議事内容の機密性よりも一般的に公開による透明性の確保の利益を優先させることを求めていることも、審議情報等についての情報公開に関する基本的な考え方を踏まえたものである。

また、審議、検討等に関する情報については、当該意思決定後に開示を行っても、一般的には意思決定前より、影響は少なくなるということがいえる。

たしかに最高裁が主張するように、当該意思決定が政策決定の構成要素であったり、これを前提として次の意思決定が行われるなど、審議、検討等の過程が重層的、連続的な場合には、情報公開について考慮する必要がある。

しかし、申立人が開示を求めた裁判官会議議事録は、いずれも1976（昭和51）年に開かれた裁判官会議のものであり、本件開示請求にかかる部分については、①ロッキ

ード事件を巡る裁判は全て審理が終わっており、現になされている司法行政事務は存在しないこと、②本件は、特殊な事例の解決のために司法行政が行われた会議録であるから、これを前提として現在及び将来、新たな意思決定が行われる事情も全くないこと、などから、審議、検討等の過程が重層的、連続的な場合には該当しないと考えられる。

また、ロッキード事件において宣明書が発表されたことと同種の審議、検討が予定されている事情もなく、したがって、同種の審議、検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがある場合ともいえない。

さらに、現在、国民の認識においては、ロッキード事件はすでに歴史上の事実であると思われ、本件会議録が公になることによって、国民の間に混乱を生じさせる危険性はないと考えられる。

以上のとおり、裁判官会議規程 8 条の規定の解釈に当たって、情報公開法 5 条 5 号を引用して不開示事由とする最高裁の主張は合理性を認め難い。

(4) まとめ

以上によれば、申立人の情報公開の申立に対して、最高裁が不開示とした文書①及び③は、不開示理由がないことになるから、開示されるべきである。

(5) 付言（情報公開審査会の審議討議等の情報についての判断）

ちなみに、情報公開法に基づいて設置された、「情報公開審査会」（情報公開審査会は、行政機関の長が、情報の開示・不開示を判断する際の諮問機関であり、その組織は内閣総理大臣が任命する独立した委員で構成されている）の、2002（平成 14）年 1 月 16 日答申－平成 13 年度答申 122－では、特定公益法人の設立許可に係る法務省作成文書について、法務省が「審議検討情報」に該当するとして一部不開示とした文書について、審査会では、全部開示を相当と判断し、その理由について、「検討・協議は終了し、終了後に公にすることにより、今後の同種の検討・協議に当たり、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとは認められない。」旨述べ、情報公開法 5 条 5 号の該当性を否定している。

二 本件文書②及び④の不存在について

1 不存在の説明（最高裁の主張）

最高裁は、本件文書②及び④の文書の不存在について、本件裁判で、つぎのような説明をしている。

- (1) 最高裁事務総局秘書課は、2001 年（平成 13）年 5 月 7 日、同刑事局に対し、本件文書②及び④の存否を確認すること及び仮にこれが存在した場合には本件要綱の定める不開示理由の存否を検討することを依頼した。

これを受けた同局では、最高裁司法文書取扱要領に基づき作成されているファイル管理簿上で関係すると思われるファイルを検索し、調査を行ったが、本件文書②及び④に該当するものを発見することはできなかった。

- (2) 最高裁判事局では、ファイル管理簿による文書管理の開始に先立ち、従前不統一な保管形態だった文書の見直し、分類、整理が行われたが、文書廃棄の記録が作成されなかったため、本件文書②及び④の過去における保管の有無及び保管されていたと仮定しても廃棄とその経緯については、不明である。
- (3) 上記文書取扱要領の実施される以前には、通達により文書取扱要領が定められていたが、最高裁においては、事務総局の各局課において作成される司法行政文書は千差万別であって、これを一元的に管理することは困難であると考えられてきたため司法行政文書取扱要領は存在しなかった（以上、本件損害賠償請求事件被告準備書面(3)、9乃至10頁）。

2 申立人の主張

これに対し、申立人は、要旨以下のような主張をする。

- (1) 最高裁においては、遅くとも1973（昭和48）年には、文書管理に関する統一的な規定の必要性から、「最高裁判所事務総局司法行政文書取扱要領（案）」が作成されている（本件損害賠償請求事件甲13）。これの作成前に、新庁舎（現庁舎）への移転に伴う文書保存と廃棄の基準が必要となった。その際の参考とされた基準は、1952（昭和27）年に制定されていた「下級裁判所司法行政文書取扱要領」であり（本件国家賠償請求事件甲14）、これに定められた保存期限などに沿って運用され、統一的な文書管理が行われていた（本件損害賠償請求事件甲15「新庁舎移転に伴う司法行政事務に関する文書、資料、帳簿等の整理について」）。すなわち、既にこの時期において、司法行政文書の廃棄手続は、様式の決まった「廃棄目録」が作成され、局長と課長の許可を受けてから廃棄される手続が行われていた（同文書2枚目）。

すなわち、ロッキード事件発生前の1974（昭和49）年の段階において、既に統一的な文書管理の運用が行われ、文書の廃棄の手順まで一度は定められながら、その後2001（平成13）年までの間（実に27年間）、「担当の課又は係の判断に従って司法行政文書の廃棄が行われており」「文書の廃棄に関する記録が作成されてこなかった」などということは、常識的にありえない。

特に、文書廃棄目録は、廃棄した文書について事後的にその存否を確認するために作られるものであり、廃棄目録を一旦作成しながら、その後その作成を止めてしまえば、結局目録を作成する意味は全くなくなってしまう。

最高裁判所は、1978（昭和53）年7月にも、「最高裁判所事務総局司法行政文書取

扱要領（案）」を作成している（本件損害賠償請求事件甲16）。しかし、その内容は、1973（昭和48年）に作成された案（本件損害賠償請求事件甲13）と基本的な条項は全く同じである。

結局、1973年頃から、既に最高裁の保管文書について、統一的で明確な基準が存在しており、それにしたがった事実上の運用が行われていたと解される。

そもそも、本件文書②及び④は、戦後最大の汚職事件に関して、最高裁宣明書が発示されるまでの経緯のなかで、最高裁が関係機関等と協議を重ねた記録などである。これらの文書の重要性及び保存の必要性は、関係者全員が当然認識していたはずであり、現時点で既に廃棄され、この世に存在しないなどという主張は、容認し難い。

3 当委員会の検討結果

ロッキード事件は、わが国における極めて重要な歴史的な裁判である。この事件に関連してなされた嘱託証人尋問とその経緯に関する事実関係は、わが国の司法史においても極めて特異なものでもある。

本件文書②及び④の文書は、事件当時存在していたものと考えられる。また、その開示に関しては、今のところ当事者間で、情報公開法5条各号に相当するような、特段の不開示理由の主張もない。

これらの文書は、歴史的な事実に関連する極めて重要な資料であり、一連の文書・資料は、国立公文書館等において永久に保存され（国立公文書館法4条、11条参照）、将来にわたって学術研究等にも供せられるべき資料とも考えられる。

そのような書類について、不存在であり、過去における保管の有無、廃棄の有無が不明というだけでは、納得し難いとの申立人の指摘は当然の指摘であると考えられる。

最高裁においては、本件文書②及び④について、その存否、所在について、正式に再度調査等を行い、その上で、その存在が判明した場合には、情報公開法5条各号に相当する不開示理由を検討した上で、不開示理由がないものについては申立人に開示すべきであり、また、所在が判明しない場合には、その調査結果を申立人に明らかにすることによって、国家機関としての説明責任を果たすと評価されるべきである。

なお、最高裁においては、本件文書のような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、国立公文書館法15条1項に基づく内閣総理大臣との協議を速やかに行い、最高裁の保管する歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館に移管され、すべての国民が利用できるようにすべきである（現在、司法機関の公文書等は国立公文書館への移管が行われておらず、これが国立公文書館制度の抱える課題として指摘されている—2003（平成15）年7月「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」中間取りまとめ参照—）。

第六 裁判所の司法行政文書についての情報公開制度の必要性について

一 情報公開制度

1 情報公開制度の意義

情報公開制度は、民主政にとって不可欠の制度である。国政に主権者たる国民の意思を反映させるためには、その前提として国民に国政情報が開示されていなければならない。

まさに情報は、民主政における通貨であり、民主政を活性化させるために不可欠なものである。

2 情報公開制度の現状

1982（昭和57）年3月山形県金山町に最初の情報公開制度が発足し、同年に神奈川県が都道府県レベルでは最初の情報公開条例である「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」を制定した。その後、次々に全国の地方公共団体において情報公開条例が制定され、2003（平成15）年4月1日現在、情報公開制度をもつ自治体は2937団体に達している。また情報公開の対象は執行機関に限らず、都道府県レベルでは、全自治体が、市区町村レベルでは2837団体が議会をも情報公開の対象としている。また1999（平成11）年5月、国の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（いわゆる「情報公開法」）が制定され、2001（平成13）年4月から施行されている。

今日、情報公開制度は、中央、地方を問わず広く採用されている制度であって、民主的な組織、制度の運営にとって不可欠な制度との認識に至っている。

二 裁判所の司法行政文書についての情報公開制度

1 国民に開かれた司法は、国民、社会の要請であり、国民主権の原理からして情報公開の要請は三権の一翼を担う司法も対象となることは明らかである。

法による支配を指向する司法においては、司法権の独立の観点などから、必ずしも国民の意思がストレートに反映される仕組みとはなっていない。しかしながらこのことは、司法の情報公開とはなんら矛盾するものではない。司法機関の保有する情報についての情報公開原則は、行政機関の保有する情報についての情報公開原則と本質的にはなんら差異はないと考えられる。

2 本件要綱

情報公開法の制定を受け、2001（平成13）年11月、「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について」（通達）及び「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」が制定された。

3 本件要綱と情報公開法との対比

情報公開法と本件要綱とを対比すると、以下のような差異が認められ、司法に対する情報公開は極めて不十分なものと言わざるを得ない。

(1) 開示請求権の内容と根拠

情報公開法は、その権利性を明らかにするとともに、その開示請求権の根拠が国民主権にあり、その目的が公正で民主的な行政の推進にある旨、第1条で明らかにしている。

これに対し要綱は、要綱を設けた趣旨について、単に前文において「情報公開法の趣旨をふまえ」とするのみであり、国民の開示請求権の権利性、その根拠及び情報公開の制度目的を明らかにしていない。

(2) 不開示情報について

要綱は、情報公開法の第5条が定めるもの以外に「法令に別段の定めがある」情報についても不開示情報とし広げている。

(3) 不服申立手続

情報公開法は、不開示決定に対する不服申立手続を詳細に規定している(第三章)。これに対し、要綱は、最高裁判所に対する極めて概略的な苦情申立手続を定めているに過ぎない。また苦情申立は、最高裁判所以外の裁判所が行った不開示決定に対して認めているが、最高裁判所自体の不開示決定については認めていない(最高裁の照会に対する回答)。

さらに要綱では、不開示の処分性を明らかにしていない。

4 あるべき法制度

司法制度改革審議会は、2001(平成13)年の「司法制度改革審議会意見書」において、司法に関する情報公開の推進について、裁判所、検察庁、弁護士会における情報公開・提供を推進すべきであるとし、判例情報をプライバシー等へ配慮しつつインターネット・ホームページ等を活用して全面的に公開し提供すべきであるとした。

現代国家の司法のあるべき情報公開制度について、当委員会は次のように考える。

- (1) 裁判所に対する国民の情報公開請求権の権利性を明確にするとともに、その権利が憲法21条及び国民主権に基づく国民の知る権利に根拠をおくものであることが明らかにされていること。
- (2) 当該制度が徹底した情報公開を目的としたものであることが明らかにされていること。
- (3) 不開示情報は、必要最小限に止め、広範囲にわたらないこと。特に不開示情報の

規定の仕方及び規定の解釈運用は、国民の視点にたったものでなければならず、公務員や法人の利益を国民の生命、身体、財産の安全、その他の利益に優先するようなものであってはならないこと。

- (4) 開示請求手続が簡易かつ廉価であるとともに、その後の諸手続が迅速に行われること。
- (5) 請求に対する不開示決定等の不利益処分については、迅速な不服申立手続、救済手続が用意されていること。
- (6) 迅速な開示に対応できる文書管理システムが構築されていること。
特に今日のIT社会化の下、開示請求対象文書の特定、開示請求手続、その他の諸手続がオンラインで行えること。
- (7) 制度の運用に関し不断に住民の意見を吸い上げる措置が確保されていること。
- (8) 制度の運用に携わる裁判所職員が情報公開制度に対する正確・公正な知識と経験を有していること。そのような知識と経験を習得するための研修等の環境が整っていること。
- (9) 司法行政情報の公表と情報提供及び公表が充実していること。

5 結論

以上のことから、現行の本件要綱による司法行政文書の公開制度は、制度的に不十分と言わざるを得ず、司法救済、不服申立制度等を完備した「裁判所が保有する司法行政文書の情報公開法」の制定が望ましい。

また、行政庁が議事結果を示した文書等の開示・不開示を判断する場合には、どうしても審議検討情報の範囲を広く解釈して不開示の傾向に陥り易く、このような弊害を除く意味でも、独立性のある諮問機関や苦情申立機関の存在が不可欠である。このように、独立した第三者で構成される審査会を設置することが、情報公開についての公正な判断の確保に繋がるものである。

この意味でも、最高裁にも同様な機関の設置と充実した制度の構築が求められるところである。

第七 結論

以上のことから、当委員会は、最高裁が、

- 1 本件文書①及び③については、申立人に開示をするのが相当であり、
- 2 本件文書②及び④については、再度、その存否について調査チーム等を通じて十分なる再調査をした上、もし、その存在が判明した場合には、情報公開制度の趣旨を十分に

踏まえて、不開示理由がないものについては申立人に開示し、その存在が判明しなかった文書については、その調査結果を公開（公表）することが相当であり、

- 3 また、最高裁の司法行政文書の情報公開について、司法救済、不服申立制度等を完備した「裁判所が保有する司法行政文書の情報公開法」の制定が望ましく、国会、内閣は、その法律の制定に向けて制度の立案をすることが相当であると判断した。

よって、別紙のと通りの勧告等をするのが相当であるとの結論に達した。

以 上