

特定秘密保護法、衆議院・参議院審査会規程及び運用基準の見直しを求める意見書

第1 意見の趣旨

当会は、特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号。以下、「特定秘密保護法」という。）の成立に一貫して反対してきており、法案成立後も引続きその廃止を求め続けているところである。その理由は、特定秘密の対象となる情報の範囲が広範かつ漠然としていること、これらの漏えい等について広範かつ過重な処罰規定を設けていること、特定秘密の管理対象者に対して広範かつ詳細な個人情報を収集すること、他方で、特定秘密の指定を抑制、チェックする仕組みがないことなど多くの問題点が存在するからである。

特定秘密保護法案の審議過程で有識者に意見を求める制度が規定されることとなり、また、特定秘密保護法成立後、チェック組織として、内閣府に独立公文書管理監が、内閣官房に内閣保全監視委員会が、国会の両議院に情報監視審査会が、それぞれ設けられたが、十分に機能を果たしているとは言い難い。

行政実務において秘匿性の高い情報について厳格な管理が必要であることは認めるとしても、それは現在の特定秘密保護法が必要かつ妥当であることを意味するわけではない。当会は、引き続き特定秘密保護法の廃止を求めつつ、特定秘密保護法のこれまでの運用状況を踏まえ、当面、少なくとも以下の点について特定秘密保護法、衆議院情報監視審査会規程（以下「衆議院審査会規程」という。）及び参議院情報監視審査会規程（以下「参議院審査会規程」という。）の改正、並びに『特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準』（以下「運用基準」という。）の修正がなされることを求める。

- 1 適性評価制度の調査事項は、情報の取扱いに係る非違の経歴に関する事項に限定し、その余は廃止すべきである。
- 2 罰則規定は、故意による漏えい行為に限定し、その余は廃止すべきである。
- 3 内部通報制度を、特定秘密保護法並びに衆議院審査会規程及び参議院審査会規程に規定すべきである。
- 4 「公になっていない」の判断基準は、「現に不特定多数の人に知られていないか否か」ではなく、「現に不特定多数の人に知られうる状態になっているか否か」に改めるべきである。
- 5 衆参両議院の情報監視審査会の活動を活発にするために、衆議院審査会規程及び参議院審査会規程に、同審査会は複数の委員の賛成に基づいて行政機関に対する特定秘密の提示をすることができる旨を規定すべきである。また、同審査会は、運用上必要があれば、行政機関に対して、特定秘密だけでなく、これに関連する行政秘密、行政情報の提供を随時求めることができる旨を運用基準に明記すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

当会は、冒頭に述べた問題意識から、秘密保全法制に関する意見書（2013年2月12日）、特定秘密保護法案の閣議決定に抗議する会長声明（同年10月28日）、特定秘密保護法案の衆議院での採決強行に対する会長声明（同年11月28日）、石破茂自民党幹事長発言に抗議し特定秘密保護法案の廃案を求める声明（同年12月4日）を発するなどして、特定秘密保護法案の成立に強く反対してきた。しかるに、同法案は2013年12月6日に成立した。その後も当会は、特定秘密保護法の強行可決に強く抗議し、同法の廃止を求める声明（同年12月10日）、特定秘密保護法施行令等の閣議決定に反対する会長声明（2014年10月21日）を発するなどしたが、2014年12月10日に全面施行された。その後さらに当会は、秘密保護法の廃止を求める会長声明（同年12月17日）を発するなどして、一貫して特定秘密保護法の成立及び運用に反対してきた。

ところで、特定秘密保護法附則第3条では、特定秘密保護法施行後5年を経過する日までの間、特定秘密を保有したことがない行政機関については、特定秘密を扱わない行政機関として政令に定める旨規定している。また、運用基準の「VI 本運用基準の見直し」では、特定秘密保護法施行後5年を経過した場合に必要な見直しを行うとしている。このような条文あるいは運用基準は、特定秘密保護法の一定期間の運用実績を踏まえて、特定秘密保護法に内在する危険、弊害をより減じることを想定したものである。

そこで、当会では、これまでの特定秘密保護法の運用を踏まえて、特定秘密保護法の改正及び運用基準の修正並びに衆議院審査会規程及び参議院審査会規程の改正が必要だと考えるに至った。

2 特定秘密保護法／適性評価制度の見直し

（1）適性評価制度

秘匿性の高い情報を扱う予定の対象者について漏えいの危険性を事前に調査し、危険性の高い者については秘匿性の高い情報を扱わせないようにするのが、適性評価制度の考え方であり、アメリカ、ドイツ、フランス、イギリスなどで広く採用されている。我が国においても、従前から、一部の国家公務員について行われていたが、法律上の根拠のないもので、プライバシー保護の観点から極めて問題があった。

特定秘密保護法の適性評価制度（第12条）は、情報漏えいを行う危険性に繋がる事情を類型化し、これらの類型化した事情を有する者について情報漏えいの危険があるとして、特定秘密の管理担当をさせないという制度である（第1項）。そしてそのために、7つの項目（特定有害活動及びテロリズムとの関係に関する事項、犯罪及び懲戒の経歴に関する事項、情報の取扱いに係る非違の経歴に関する事項、薬物の濫用及び影響に関する事項、精神疾患に関する事項、飲酒についての節度に関する事項、信用状態その他の経済的な状況に関する事項）（第2項1号乃至7号）について詳細な事実を調査することとされている（第

3項、第4項)。

(2) 他の対応策の重要性

しかし、そもそも我が国の人事制度は長期雇用を前提としており、年限を経るに従い組織での信頼を高め、秘匿性の高い情報を扱われるようになるという関係になっている。そうだとすると、人事制度の運用の過程で職務に関する能力や態度などの信頼性は確認されているのであり、その信頼性の高さを確認するために、人事制度以外に別の制度が必要であるか極めて疑問である。

また、過去の情報漏えい事案をみると、いずれも秘密指定の杜撰さ、管理体制の不徹底、相手国関係者との接触の仕方における初歩的な手順の未確立などが重層的に影響し合って発生したものであって、秘密情報を扱う個人自体に重大な欠陥があったわけではない。情報管理の仕組みの合理化と周知徹底とその実践こそが、情報漏えいの防止には重要なのである。

(3) 過剰な調査事項

適性評価制度(第12条)で規定している7項目は、5年単位で再調査することを原則としているが(第1項)、これらの個別事情は常に変化し続けるものであるから、ある時点で適性評価に問題がないとしても、その後も問題がない状態が続くわけではない。問題がありそうな場合には再調査することを想定した制度になっているが、迅速的確に対応できるか甚だ疑問である。いずれにしても、適性評価のために7項目の調査を行うことにどれほどの意味があるかは極めて疑問である。他方、7項目の内容は私生活に関する事実であり、私生活への介入としてプライバシー侵害性が高いことは明らかである。そうだとすると、調査事項が過剰になっていないか否かを再検討する必要がある。

1号では、「特定有害活動及びテロリズム」に係る事項として、「(評価対象者の家族(配偶者(婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。以下この号において同じ。))、父母、子及び兄弟姉妹並びにこれらの者以外の配偶者の父母及び子をいう。以下この号において同じ。)及び同居人(家族を除く。))の氏名、生年月日、国籍(過去に有していた国籍を含む。))及び住所を含む。)」と規定している。日本各地で様々な国の出身者が住むことが珍しくなくなっている今日、家族や親族の国籍や元の国籍を秘密漏えいの危険事情と考えることは、何ら合理性がない。

「特定有害活動」については、「公になっていない情報のうちその漏えいが我が国の安全保障に支障を与えるおそれがあるものを取得するための活動、核兵器、軍用の化学製剤若しくは細菌製剤若しくはこれらの散布のための装置若しくはこれらを運搬することができるロケット若しくは無人航空機又はこれらの開発、製造、使用若しくは貯蔵のために用いられるおそれが特に大きいと認められる物を輸出し、又は輸入するための活動その他の活動であって、外国の利益を図る目的で行われ、かつ、我が国及び国民の安全を著しく害し、又は害するおそれのあるものをいう」と定義し、「テロリズム」については、「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人にこれを強要し、又は社会に不安若しくは恐怖

を与える目的で人を殺傷し、又は重要な施設その他の物を破壊するための活動をいう」と定義しているものの、いずれもその内容が極めて抽象的で曖昧である。そのため、調査対象であるそれらとの関係に関する事項が著しく広範囲に拡大されるおそれがある。特定秘密保護法運用基準の質問票（適性評価）（別添5）では、「本項目では、特定有害活動やテロリズムを行ったことがある、あるいは、支援したことがあるか、特定有害活動やテロリズムを行う団体のメンバーだったことがある、あるいは、現在メンバーであるか、こうした団体を支援したことがある、あるいは、現在支援しているか、外国との関係を含め、こうした団体から働き掛けを受けた場合に協力せざるを得ない関係になっていないかについて質問します。」と説明したうえで、「なお、外国との関係について、あなたが記載した事項によって、直ちに特定有害活動やテロリズムとの関係があると判断されるものではありません。」と注意書きをしているが、そもそも「特定有害活動」「テロリズム」の定義が抽象的で曖昧であり過ぎているため、一律に的確な回答をすることはほとんど不可能である。

また、2号（犯罪及び懲戒の経歴に関する事項）、4号（薬物の濫用及び影響に関する事項）、5号（精神疾患に関する事項）、6号（飲酒についての節度に関する事項）、7号（信用状態その他の経済的な状況に関する事項）が、情報漏えいの危険性を高める典型的な理由たり得るか極めて疑問である。

よって、上記各号の事項は、特定秘密を漏えいする危険との関連性が極めて曖昧でありながら、個人の私生活に過剰に介入するもので、プライバシー侵害性が極めて高いから、廃止すべきである。

これに対して、3号（情報の取扱いに係る非違の経歴に関する事項）は、特定秘密の取扱いに関係している（2号も3号に関係する限りでは、3号に関する事項といえる。運用基準別添5．5参照）ので、調査事項として不合理ではない。しかし、「非違」の実態や当該「非違」後の研修の成果などを考慮するならば、「非違」があつたとしても、必ずしも特定秘密の取扱いをさせるべきではないということにはならない。この点、特定秘密保護法運用基準の質問票（適性評価）（別添5）では、非違行為の時期・動機と具体的な内容、処分等の時期・内容だけを問うものになっており、処分等の後の改善状況や異動についての記載欄がない。適正な評価のためには、改善状況の確認が必要である。

3 罰則規定の限定

（1）はじめに

特定秘密保護法は、第7章で詳細な罰則規定を設けている。

国家公務員法第100条、地方公務員法第34条等で守秘義務を規定し、漏えい行為について罰則規定を設けていることとの比較から、また、取り扱う情報の秘匿性の違いから、特定秘密の漏えい行為（故意犯）について上記法律よりも法定刑の重い罰則規定を設けることは、不合理とまでは言えない（第23条第1項乃至第3項）。

（2）過去の事例にみる漏えいの原因と対策

しかし、他方で、特定秘密保護法制定以前の国の行政機関における秘密情報漏えい事案は、秘匿性が低い情報であったり、取扱者に対する秘密情報の取扱いに関する研修が不十分だったり、秘密情報の管理状況が杜撰だったりしたことが原因になっていた。特定秘密保護法施行令では、このようなことが起こらないよう、十分な方策がとられており（第12条乃至第15条）、また、特定秘密の管理システムについても厳格を期するようになっている。このような状況の大きな変化を考慮するならば、厳罰主義によって特定秘密の秘匿性を確保する必要はなくなっている。

（３）過失漏えい罪の廃止

過失による漏えい（第23条第4項、第5項）は、過失が開かれた構成要件概念と言われるように漠然として広範になりすぎる可能性があり、結果の重大さや報道で大きく取り上げられたことなどに影響されて処罰の方向に大きく傾く運用がなされる危険がある。それは、管理運用の現場に大混乱を生じさせる。過失事案の場合にまで捜査のために現場保存をしなければならないとなると、業務に重大な支障を生じる場合が著しく増えることも懸念される。これらのマイナス事情を考慮すると、過失漏えい罪はこれを廃止し、過失事故が生じない環境を作ることこそを重視すべく、十分な研修と手順の厳守の確認を励行することによって対処すべきである。

（４）取得罪の廃止

第24条は、外部から特定秘密を取得しようとする行為を罰するものである。このような規定は、取材の自由、報道の自由を脅かす上に、国民の知る権利にとっても重大な障害になる危険性がある。「利益を図り」「供する目的」と規定していることで、処罰が不当に拡大することを防いでいるという説明がなされるが、実際の運用においては上記文言が拡大解釈され、無意味になるおそれがあることからすると、このような規定は廃止すべきである。重罰ではなく、厳格な管理によって対処すべきである。

（５）共謀罪、独立教唆罪、煽動罪等の廃止

第25条は、第23条の行為の共謀、独立教唆、煽動を罰するものであるが、実際に漏えいが起こらなければ特定秘密の秘匿性は維持できることに加え、共謀については実行の着手さえない段階で犯罪遂行の合意そのものを処罰し、法益侵害の具体的危険性が存在しない段階の「合意」だけで犯罪が成立するというものであり、「行為」を対象とし原則として結果犯を処罰するという我が国の刑事法の基本原則や法体系を根底から覆し人権保障機能を危うくするものであるから、上記行為にまで罰則規定を拡大する必要はない。独立教唆も煽動も漏えいという結果が生じていない段階で処罰しようとするもので、共謀罪と同様の危険がある。よって、これらの規定は廃止すべきである。

４ 内部通報制度の法制度化

（１）特定秘密保護法による規定

政府が国会に提出した当初の特定秘密保護法案は、制度運用者は誤った運用をしないと

いう性善説に立っており、チェックの仕組みがなかった。しかし、実際には、組織内だけの判断に委ねると、意図せずして誤った解釈運用をしてしまうこともあるであろうし、ときには恣意的な解釈運用がなされ法律を逸脱することも起こり得るが、チェックの仕組みがなければこれを是正することが困難である。

制度運用について有識者の意見を求める制度（第18条）には一定の意義があるものの、特定秘密そのものを直接チェックする立場にはないから、おのずと限界がある。

厳格な運用がなされているか否かを直接知ることができるのは、現に特定秘密を取り扱っている者だけである。運用基準では、これらの者による内部通報を当該行政機関及び独立公文書管理監に対するものとして規定しており、一定の意義を認めることはできるが、内部通報制度は特定秘密保護法の条文に規定すべきである。

（２）衆参各議院情報監視審査会規程での規定

衆議院は、「行政における特定秘密（特定秘密の保護に関する法律（平成二十五年法律第百八号）第三条第一項に規定する 特定秘密をいう。以下同じ。）の保護に関する制度の運用を常時監視するため特定秘密の指定（同項の規定による指定をいう。）及びその解除並びに適性評価（同法第十二条第一項に規定する適性評価をいう。）の実施の状況について調査し、並びに議院又は委員会からの特定秘密の提出の要求に係る行政機関の長（同法第三条第一項に規定する行政機関の長をいう。以下同じ。）の判断の適否等を審査するものとする」ために情報監視審査会を設置した（衆議院審査会規程第1条）。参議院も同様の規程を設けた。国会による行政監視制度の1つである。

情報監視審査会（以下「審査会」という。）では、調査又は審査のため必要があるときは、行政機関の長に対して必要な特定秘密の提出・提示を求めることができ（同規程第20条）、これらの結果に基づいて、行政機関の長に対して勧告することができる（同規程第21条第1項）。参議院審査会規程にも同様の規定がある。

極めて意義のある制度であるが、これまでに調査・審査の結果、勧告がなされたことはない。この原因の1つが、審査会において行政機関における管理の実情を把握できていないことである。この問題を改善するために、特定秘密の取扱い者から審査会に対する内部通報が認められるべきである。内部通報先として行政機関以外の組織が加えられることにより、行政機関内部における改善可能性に困難を感じている内部通報しようとしている者にとっては通報がしやすくなる。

よって、衆参各議院情報監視審査会規程に内部通報制度を規定すべきである

5 運用基準について／「公になっていない」の運用解釈

（１）「特定秘密」の定義

特定秘密保護法は、「特定秘密」を「当該行政機関の所掌事務に係る別表に掲げる事項に関する情報であつて、公になっていないもののうち、その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（日米相互防衛

援助協定等に伴う秘密保護法（昭和二十九年法律第百六十六号）第一条第三項に規定する特別防衛秘密に該当するものを除く。）」と定めている（第3条第1項）。これを分解すると、①別表に掲げる事項に関する情報であること、②公になっていないものであること、③その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるものであること、である。

これによれば、①及び③の要件を充たしていても、②の要件を欠けば、「特定秘密」ではなくなる。

（2）情報公開制度における不開示事由

情報公開制度における開示・不開示は、実施機関における情報の取扱いとして外部に開示すべきか否かという問題であるから、実施機関以外において当該情報を公開公表していたとしても、実施機関としては開示しないという運用があり得る。

（3）運用基準の説明

これに対して、特定秘密保護法の「特定秘密」は、特定秘密を取り扱うことが法的に許容されている者だけが知っていることにこそ意義があるのであって、それ以外の者に知られることによって秘密になっている状態を失い、②の要件を失うことになる。ここでの秘密性は法的評価ではなく実際的なことであるから、特定秘密を扱う者以外の者に知られるに至っているか否かが基準となる。

この点について、運用基準では、「非公知性の判断は、現に不特定多数の人に知られていないか否かにより行うものとする。当該情報と同一性を有する情報が報道機関、外国の政府その他の者により公表されていると認定する場合には、たとえ我が国の政府により公表されていなくても、本要件を満たさない。なお、実際の判断に当たっては、当該情報の内容に応じ、これを知る必要がある者、実際にこれを知っている者、当該時点までの当該情報の管理の状態等の要素を勘案して個別具体的に行うものとする。」としている。

「現に」とあるのは、法的評価ではなく、事実問題であることを示している。

「不特定多数の人に知られていないか否か」は、知っている人数の多寡と特定不特定を問題にしているが、実際には、どれだけの人知っているか、それが特定か不特定かを実測することはできない。したがって、「不特定多数の人に知られうる状態になっているか否か」という判断によるべきことになる。

この点に関して、運用基準では、続けて、「当該情報と同一性を有する情報が報道機関、外国の政府その他の者により公表されていると認定する場合には、たとえ我が国の政府により公表されていなくても、本要件を満たさない。」と説明しているが、これは前段の説明を修正するものではなく、具体的な事例を挙げているものとみるべきである。実施機関が「公表されている」と「認定」する必要もない。実施機関が「認定」しない限り秘匿性が維持されているという解釈運用をすることは、「現に」という説明に整合しない。ここで「認定する場合」と説明しているのは、当該特定秘密を取り扱っている実施機関でないと、当該情報が特定秘密に該当するか否かの対比ができないという実務的技術的な問題のため

である。実施機関が「認定」しない限り、「公になっていない」状態が維持されるわけではない。

6 情報監視審査会の活動の活発化

(1) 行政機関の長に対する特定秘密の提出・提示の要求

審査会では、調査又は審査のため必要があるときは、行政機関の長に対して必要な特定秘密の提出・提示を求めることができる（衆議院審査会規程第20条、参議院審査会規程第20条。以下では両議院の同規程の条文番号を引用する）。

審査会は8人の委員で構成され（第2条）、各会派の所属議員数に比例して各会派に割り当てられる（第3条第2項）ため、委員構成は、与党議員が圧倒的多数を占めることもあれば、野党議員が半数になることも起こり得る。現状は、衆議院において、与党6人（自民党5人、公明党1人）、野党2人（立憲民主党1人、国民民主党1人）、参議院において、与党5人（自民党4人、公明党1人）、野党3人（立憲民主党1人、国民民主党1人、日本維新の会・希望の党1人）となっている。

審査会は、過半数の出席によって議事を開き議決することができ（第12条）、出席委員の過半数で議事を決する（第13条）としている。そのため、上記委員構成からすると、野党委員は、与党委員の一部の賛成を得られないと、行政機関に特定秘密の提出・提示を求めることができない。

特定秘密保護法では特定秘密を閲覧することができる者の範囲を極めて限定していることからすれば、審査会による監視はできるだけ有効に機能するような制度とし、かつ、運用されるべきである。上記のような委員構成（第2条、第3条第2項）としつつ、審査会が安定的かつ実効的に監視機能を果たすためには、監視活動に必要な情報が行政機関からできるだけ提供されるようになる必要がある。ただ、委員一人だけの要求では濫用のおそれがあり得ないではないから、複数の委員の要求とすべきである。そうだとすると、衆議院審査会規程及び参議院審査会規程において、審査会が行政機関に対して特定秘密の提出又は提示を求める要件は、委員2人以上の賛成によるという規定にすべきである。

(2) 行政機関から提供される情報の範囲の拡大

衆議院情報監視審査会の平成27年度年次報告書によると、行政機関からの説明において特定秘密に該当しない行政秘密や行政情報の提供を拒否されることがあるとのことである（34頁）。この問題は、同審査会の平成28年度年次報告書でも指摘されており（16頁）、同審査会の平成29年度年次報告書（18頁）及び平成30年度年次報告書（45頁）でも解決した旨の記述はない。

審査会の設置目的が特定秘密制度の運用の監視にあることから、行政機関から行政秘密や行政情報の提供を拒まれているとの実態が続いているようであるが、これは審査会の運用上極めて問題である。

特定秘密情報は、行政実務においてそれだけで独立して存在し利用されているわけでは

なく、他の行政秘密や行政情報と一体となって利用されている関係にある。そうだとすると、行政機関から行政秘密や行政情報の提供を拒まれたのでは、特定秘密情報が扱われている全体像がわからず、特定秘密制度が適正に運用されているか否かを総合的に判断しチェックすることはできない。

他方、行政実務への支障ということを考えても、特定秘密より秘匿性の低い行政秘密や行政情報を審査会に提供したとしても、特段の問題はないはずである。むしろ、これらを合わせて提供することで、よりの確な理解を得られやすくなる。

行政秘密及び行政情報については、特定秘密の提供・提示要求のような制限を設ける必要はない。委員ひとりの要求であったとしても、行政機関は審査会に提供すべきであることを運用基準に明記すべきである。