

秘密保護法とは何か？

～その危険性と問題点～

2014年3月25日

日本弁護士連合会

Q1 2013年秋の臨時国会で成立した「秘密保護法」とはどんな法制度ですか？

■ A 1 ■

政府の秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議は、2011年8月8日、「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（以下、「報告書」といいます）を公表し、秘密保全法制を制定すべきことを提案しました。その上で、「政府における情報保全の為の法制の在り方に関する検討会議」は、2011年10月7日、通常国会での提出に向けた法案化作業を進めることを決定しました。

結局、2012年の通常国会に法案は提出されませんでした。しかし、政府は、2013年9月3日、「特定秘密の保護に関する法律案の概要」（以下、これを「概要」といいます）を公表し、9月17日まで意見募集の手続きに付しました。その後、特定秘密の保護に関する法律案（以下、「法律案」といいます）も明らかとされました。この概要及び法案は報告書を踏襲しています。そして政府は、同年秋の臨時国会に法案を提出し、2013年12月6日に参議院で強行採決されました（以下、「秘密保護法」といいます）。

秘密保護法は、政府の有する重要な情報の漏えいを防ぐための措置（保全措置）を定めた法律です。

秘密保護法においては、「特定秘密」（Q2を御覧ください。）が保全措置の対象とされます。適性評価及び罰則によって「特定秘密」を保全する仕組みとなっています。

罰則は、業務として「特定秘密」を取り扱っていた者等がこれを漏えいした場合、管理を害する行為により「特定秘密」を取得する場合等に科されるとされています（Q9を御覧ください。）。これらの未遂・共謀・独立教唆行為・煽動行為、漏えいについては過失行為も処罰すべきものとされています。

適性評価は、「特定秘密」を取り扱う者について秘密を漏えいするリスクがあるかどうかを評価するものです。リスクの高い者には「特定秘密」の取り扱いをさせないこととなります（詳しくはQ8を御覧ください。）。

Q2 どのような情報が「特定秘密」の対象となりますか？

■ A 2 ■

秘密保護法では、対象となる秘密を「特定秘密」と定義し、その対象を「防衛」、
「外交」「特定有害活動の防止」、及び「テロリズムの防止」の4分野とし、別表で
それぞれ10乃至4項目を挙げています。

1985年の国会に上程され、国民世論の広範な反対によって廃案とされた「国
家秘密にかかるスパイ行為等の防止に関する法律案」（国家秘密法案）では、保護の
対象とされる国家秘密の定義は「防衛及び外交に関する別表に掲げる事項並びにこ
れらの事項にかかる文書、図画、又は物件で、我が国の防衛上秘匿することを要し、
かつ公になっていないものをいう。」として、対象分野を防衛と外交の2分野としつ
つ、防衛上の秘匿性を要件としていました。

秘密保護法では、漏えいが安全保障に著しい支障を与えるおそれがある外交秘密
にも拡大しているほか、警察・情報機関の秘密にも拡大されています。

「防衛」（1号）で定められている事項は、現在、自衛隊法に規定されているもの
と同じで（※1）、全項目を合わせると、自衛隊に関する事項すべてと言ってよいほ
ど広範になっています。平和運動に対する影響は重大です。

「外交」（2号）では、安全保障に関する外国の政府との交渉内容（イ）が秘密指
定され得ることになります。さらに、政府の解釈では、安全保障上の同盟国との外
交戦略に関する情報であれば、安全保障に関する内容か否かを問わず、特定秘密に
指定され得るものとされています。ですから、国会による国際条約の承認権限が虚
偽説明によって侵害されたことを暴いた記者が逆に処罰された西山記者事件のよう
な事件が再び起こる危険性があるということです。

「特定有害活動」（3号）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
定義されています（12条2項1号）。具体的な規定になっているようにも読めます
が、「その他の活動」「外国の利益」「我が国及び国民の安全」「害するおそれ」との
文言があることで、一気に曖昧になっています。

「テロリズム」（4号）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。」と定義されており（同号）、「強要」「殺傷」「破壊」が並列的に規定されているようにも読めます。したがって、「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するための活動」を、警察庁では、テロリズムとして扱うおそれがあります。

3号及び4号は、警察庁等が主管する事項です。例えば、警察庁長官が一定の情報を秘密指定すると、これを都道府県警察に通知し（5条2項）、都道府県警察が収集した秘密情報を警察庁長官に提供させる（7条3項）という関係になっています。3号及び4号の規定の曖昧性及び広汎性からすると、犯罪を犯していない国民の私生活や市民活動を警察の監視対象とすること、個々人のデータを国家によって集積・管理すること、違法な盗聴や通信傍受をすることが秘密裡に行われるようになる危険性があります。これらの監視活動の実態を暴くことが犯罪になってしまいかねないからです。

反原発運動が国家に原発廃止を強要するための活動だと位置づけられること、すなわちテロリズムとして位置づけられることもありえます。テロリズムという位置づけをするか否かは、警察組織の中で秘密裡に判断されることですから、外部の一般市民にはわかりません。ですから、秘密裡に、原発廃止を求める運動の監視が行われ、しかもその監視活動の実態を内部告発することがテロリズム防止に関する情報の漏えいとされることもあり得ます。

また、原子力規制委員会設置法3条は、「原子力規制委員会は、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ることを任務とする。」とし、同委員会の所掌事務を定める同4条の1項では、まず1号で「原子力利用における安全の確保に関すること」を指摘するとともに、3号で「核原料物質及び核燃料物質の使用に関する規制その他これらに関する安全の確保に関すること」、11号で「所掌事務にかかる国際協力に関すること」が挙げられています。つまり、安全保障のために規制権限を行使することとされているのです。とすれば、核燃料の運搬・保管や、原発の構造についての情報などが「テロリズムの防止」に関わる情報として特定秘密に指定されることは充分考えられます。

さらに、4分野を通して、政府による違法な行為についての情報も特定秘密に指定され得るという問題があります。国際連合等の特別報告者を含む世界70か国以上の500人以上の専門家により作成された「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（以下、「ツワネ原則」といいます（※2））は、国際人権法及び国際人道法の違反についての情報、違法な監視の事実、すべての安全保障部門・機関の存在、それらを統制する法律および規則、それらの予算について、情報を制限することができる対象から除外すべきとしています。ところが、秘密保護法では、違法な

行為についての情報を秘密から排除できず、この点でツワネ原則に反することになります。

以上のとおり、特定秘密の範囲は不明確で過度に広範です。

それだけではなく、秘密保護法では、秘密指定が許される最長期間が定められていません。内閣の承認さえあれば永遠に特定秘密とし続けることも可能です（4条4項）よって、元々は秘密とするに値するものであっても、時の経過に伴い秘密として保護する必要がなくなった情報が特定秘密とされ続けることもあり得ます。ツワネ原則は、秘密指定が許される最長期間を法律で定めるべきとしていますが、秘密保護法はこれに反することになります。

(※1) 自衛隊法別表第4（第96条の2関係）

- 一 自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究
- 二 防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情報
- 三 前号に掲げる情報の収集整理又はその能力
- 四 防衛力の整備に関する見積り若しくは計画又は研究
- 五 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物（船舶を含む。第8号及び第9号において同じ。）の種類又は数量
- 六 防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法
- 七 防衛の用に供する暗号
- 八 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの仕様、性能又は使用方法
- 九 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの製作、検査、修理又は試験の方法
- 十 防衛の用に供する施設的设计、性能又は内部の用途（第6号に掲げるものを除く。）

(※2) 「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（ツワネ原則）

<http://peacephilosophy.blogspot.jp/2013/09/global-principles-on-national-security.html>（ピース・フィロソフィー・センター）

Q3 28年前に国会に提出され、廃案とされた国家秘密法案(スパイ防止法案)とどこが違うのですか？

■ A 3 ■

1985年の第102回通常国会に、自民党所属議員により、衆議院に、「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」(国家秘密法案)が提出されました。

日弁連などが同法案に反対運動を行い、同年12月には廃案となっています。

国家秘密法案は、外交・防衛上の国家機密事項に対する公務員の守秘義務を定め、これを第三者に漏えいする行為の防止を目的とするものであり、国家秘密の漏えい、一定の取得行為を厳罰で処罰することを内容としていました。秘密保護法はその再来、強化と言えるものです。

その主な異同は以下のとおりです。

① 対象となる秘密

国家秘密法案：防衛、外交に関する情報

秘密保護法：国の安全、外交、特定有害活動の防止、テロリズムの防止に関する情報

秘密保護法では、国家秘密法案では対象とされていなかった特定有害活動の防止、テロリズムの防止に関する情報が付け加えられています。

② 処罰対象者

国家秘密法案：国会議員が処罰対象になるか不明

秘密保護法：国会議員が処罰対象になることを明文化している

③ 処罰対象となる取得行為

スパイ防止法：不当な方法で国家秘密を探知し、収集、外国へ通報する行為

秘密保護法：外国の利益若しくは自己の不正の利益を図り、又は我が国の安全若しくは国民の生命若しくは身体を害する用途に供する目的で、人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取若しくは損壊、施設への侵入、有線電気通信の傍受、不正アクセス行為その他の特定秘密を保有するものの管理を害する行為により、特定秘密を取得すること

秘密保護法では、国家秘密法案におけるより処罰の対象となる範囲が一定程度特定されていますが、「管理を害する手段」の範囲など不明確な部分が残っています。

④ 未遂など

国家秘密法案：未遂，過失，予備，陰謀，教唆（独立教唆含む），煽動行為を処罰

秘密保護法：未遂，過失，共謀，教唆（独立教唆含む），煽動行為を処罰

⑤ 罰則

国家秘密法案：上限死刑

秘密保護法：上限1年から10年（及び1000万円以下の罰金）

⑥ 人的管理

国家秘密法案ではなく，秘密保護法で新たに設けられた。

秘密保護法は，国家秘密法案と本質的なところには違いはなく，むしろ警察庁等が関係機関として新たに入り，適用対象を大幅に拡大し，プライバシー権を侵害する適性評価を新たに導入しようとしています。国会議員を処罰対象者として明記しているのも，秘密保護法だけです。

新たに秘密の対象となった，「特定有害活動の防止」及び「テロリズムの防止」は，比較法的にみると，有識者報告書のまとめでも，アメリカ，ドイツ，フランスでは入っていません。警察官僚が主力となっている内閣情報調査室が法案の作成を担っていたことからして，警察庁の意向が強く働いていたと考えられます。

その結果，違法な盗聴や，不正アクセス行為によって，政府を批判する市民の電話や電子メールでのやりとり，インターネット上でのアクセス履歴など，表現行為の前提となる思想・信条などの内面を推知する違法な情報収集行為がなされても，これを内部通報したり，取材で暴露したりしてただすことはできなくなるおそれがあります。

主権者である国民や，国会のコントロールが効かない「絶対権力」としての秘密警察，秘密諜報機関を生み出すような運用は絶対に許されません。

Q4 特定秘密の指定をチェックするためにはどのような方策が必要ですか？

■ A 4 ■

特定秘密は現実的には官僚により指定されます。

これが適正になされるためには、最低限、国民、国会、独立した監視機関による実効的なチェックがなされる必要があります。

国民によるチェックとしては、情報公開請求（情報公開法、情報公開条例）、特定歴史公文書等の利用請求（公文書管理法16条）によるチェックが考えられます。

しかし、現実には、情報公開法、公文書管理法とも、国民による実効的なチェックを可能とするようなものではありません。

情報公開法上、外交・防衛・警察分野の公文書については、非開示事由該当性の判断について行政機関の裁量が広く認められています（情報公開法5条1項3号、4号）。

また、情報公開訴訟において、当該文書に非開示事由が記載されているかどうか判断するために裁判所がインカメラで文書を見る手続が整備されていないため、裁判所が行政機関の言いなりに非開示事由を認めることになりがちです。インカメラ手続が整備されれば、特定秘密指定された疑似秘密（国家の利益のためではなく、時の政府の政治的利益のために、特定の情報を秘匿する目的で秘密指定される秘密）や違法秘密の開示が命じられることが期待されます。

公文書管理法については、これまで防衛秘密の保護に関する訓令が定められていることから、防衛秘密については適用除外とされてきました。秘密保護法4条6項は、30年を超えて秘密指定することの内閣の承認が得られないときには保存期間の満了とともに国立公文書館等に移管することを義務付けました。しかし、保存期間が極端に長期間とされればいつまでたっても行政機関が公文書を持ち続けることになるし、一定期間経過後直ちに公文書が開示されるという仕組みにはなっていません（公文書管理法16条2項参照）。

よって、国民によるチェックを実効あらしめるためには、①外交・防衛・警察分野における非開示事由該当性について行政機関による判断の裁量性を否定するよう情報公開法を改正すること、②情報公開訴訟において原告の請求に基づき行政機関の同意なく非開示事由存否判断のためのインカメラ手続を行い得る制度を設けること、③特定秘密についても公文書管理法が適用されることを明記すること、④公文書管理法を改正し、保存期間を限定するとともに、一定年限（例えば30年）経過後原則として特定歴史公文書等の利用請求がなされるようにすることが最低限必要です。

国会によるチェックについては、秘密保護法上、国会によるチェック機能を十分に発揮させない規定が置かれています。すなわち、10条1項1号において、秘密会等に特定秘密を提供する場合には、特定秘密を利用し又は知る者の範囲を制限すること、特定秘密の保護のために国会で定める措置が採られること、行政機関の長において我が国の安全保障上著しい支障を及ぼすおそれがないと認めることという要件が必要となります。これでは最終的に特定秘密を提供するのかが行政機関の長（現実的には官僚）による「支障をおよぼすおそれ」の存否についての判断次第ということになってしまいます。

国権の最高機関である国会として官僚のコントロールがその重大な職責であることを考えるとこれは極めて不当と言わなくてはなりません。

国会のコントロールを機能させるためには、各議院において秘密会等に出席・傍聴可能な者の範囲、そこで審議された内容を伝達しうる者の範囲、その他審議された内容が漏えいしないようにするための措置を規則により規定することを前提に、議院等からの特定秘密の提供要請について行政機関が拒否することができないとする規定を設けなければなりません。

現時点では、既存の法令及び秘密保護法には、国民、国会、独立の監視機関による特定秘密指定のチェックを実効あらしめる仕組みがありません。

なお、参議院の審議の中で、政府から秘密指定、解除、管理、及び適性評価の適正性をチェックする仕組みとして4つの組織の設置が説明されました。

一つ目は、「情報保全諮問会議」です。これは、情報の保護、情報公開、公文書管理、報道、法律の専門家（有識者）で構成される組織とされています（2013年12月4日参議院国家安全保障に関する特別委員会における内閣総理大臣答弁）。また、情報保全諮問会議は、内閣総理大臣から毎年特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況について報告を受け、それに意見を付して国会に報告することと説明されています（18条3項）。なお、2014年1月17日には第1回会議が開催されています。

しかし、情報保全諮問会議は、運用基準の制改定に対して意見を述べることができるに過ぎず（18条2項）、また内閣総理大臣から受ける報告も、指定の件数、解除した件数、有効期間等といったものであり、個々の特定秘密の内容を確認してその指定等が基準に合致しているかを検証できるものではありません（2013年11月28日及び12月2日参議院国家安全保障に関する特別委員会における森国務大臣答弁）。したがって、行政機関の長による恣意的な特定秘密指定等をチェックする機能はありません。

二つ目は、「保全監視委員会」（仮称）です。これは、特定秘密の指定、解除、適性評価の実施の適正を確保するために、18条4項により内閣総理大臣が行う行政

各部に対する指揮監督を果すことに資するために内閣官房に設置される組織とされ、事務次官級を中核に構成されると説明されています（2013年12月4日参議院国家安全保障に関する特別委員会における内閣総理大臣答弁）。

しかし、これは行政内部の官僚組織であり、恣意的な秘密指定等に対するチェック機能は期待できません。

三つ目は、「独立公文書管理監」（仮称）です。これは、特定秘密の記録された公文書の廃棄の可否を判断する機関で、審議官級で構成されると説明されています（2013年12月4日参議院国家安全保障に関する特別委員会における内閣総理大臣答弁）。

しかし、独立公文書管理監にいかなる権限が付与されるのかが不明なため、実効性に疑問があります。また、これも行政内部の官僚組織であるため、恣意的な公文書廃棄のおそれは払拭できません。

四つ目は、「情報保全監察室」（仮称）です。これは、内閣府に20人規模で設置され、各行政機関による個別の特定秘密の指定及び解除の適否を検証及び監察し、不適切なものについては是正を求めることなどを想定していると説明されています（2013年12月5日参議院国家安全保障に関する特別委員会における菅国務大臣答弁）。局への格上げも想定されており、附則9条を踏まえた機関であると考えられます。

しかし、これも行政内部の官僚組織であるため、恣意的な秘密指定等に対するチェック機能は期待できません。

Q5 なぜ、「秘密保護法」が提案されたのですか？

■ A 5 ■

秘密保護法については、日米の安全保障・防衛協力の強化という流れに強く影響され、また、警察業務の情報統制機能強化を意図して制定に至っていると考えられます。

2005年10月、日米安全保障協議委員会（2+2）は、「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する共同発表文を出しています。そこでは、二国間の安全保障・防衛協力のための不可欠な措置として「部隊戦術レベルから国家戦略レベルに至るまで情報共有及び情報協力をあらゆる範囲で向上させる。」とされています。

2006年6月、自民党政務調査会の「国家の情報機能強化に関する検討チーム」は、「情報共有の促進・情報コミュニティーの緊密化と秘密保持」のため、「国家の秘密に接する全ての者に秘密保持を義務づける法体系（罰則規定を含む）の新設・整備等を行う。」ことを提言しました。

2007年2月、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」は、秘密漏えいに対して厳しい罰則を定める法律が必要との報告書を発表しました。

2007年5月の2+2共同発表文である「同盟の変革：日米の安全保障及び防衛協力の進展」には、「秘密を保護するためのメカニズムを強化することとした。」との記載があります。

そして、2011年8月8日、政府の秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議が「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（以下、「報告書」といいます）を発表しました。

また、2012年7月4日、自民党総務会は、集団的自衛権行使を容認し、国家安全保障会議（日本版NSC）の設置を前提とする「国家安全保障基本法案（概要）」を発表しました。そこでは秘密保護法制の整備も記載されており、秘密保護法制が日本版NSCと密接なものとして位置付けられていることが分かります。

そして、2013年8月に政府が国会に提出し、同年11月27日に成立した国家安全保障会議設置関連法では、国家安全保障会議（日本版NSC）の設置とともに、関係行政機関（防衛省、外務省、公安調査庁、警察庁等）から情報・資料の提供を受けて統合整理し、同会議を恒常的にサポートする国家安全保障局の設置も盛り込まれています。秘密保護法はこのような日本版NSCにおける情報漏えいを防止するものとしても位置付けられています。

他方で、秘密保護法では、「特定有害活動の防止に関する事項」や「テロリズムの防止に関する事項」を特定秘密の対象としています。これらの事項は主に警察が所

掌するものです。また、警察庁警備局警備企画課は、秘密保護法案作成を担っていた内閣情報調査室との間の協議を全省庁の中で最も多く行っていました。このような事実に鑑みれば、警察業務の情報統制機能強化も秘密保護法の目的の一つと言えると考えられます。

以上のおり、秘密保護法は、日米の安全保障・防衛協力推進のための情報共有を強化するための基盤整備、及び警察業務の情報統制機能強化を目的として制定されたと言えます。

Q6 秘密保護法はどのような目的で作られたのですか？

■ A 6 ■

秘密保護法では、「我が国の安全保障に関する情報のうち特に秘匿することが必要であるもの・・・の漏えいを図り、もって我が国及び国民の安全の確保に資することを目的とする」とされています（1条）。

しかし、何が「我が国及び国民の安全」なのかについては、一義的に決まるものではありません。

例えば、憲法9条をめぐる、我が国では国論が分裂し、激しい論争が交わされてきました。何をもって「我が国及び国民の安全の確保」に資すると見るかについて意見が分かれていたということです。

このように、立場によっていかようにも解釈しうる「我が国及び国民の安全」を立法目的とし、その観点から安全保障上秘匿の必要性が高い情報を「特定秘密」と定義し、その漏えいなどを刑罰などで処罰する場合、制度が濫用され、国民が知るべき情報が隠蔽される危険性があります。

例えば、日米安保体制の運用をめぐる密約について、政府はその存在を隠蔽し、国民には虚偽の説明を続けてきました。このような密約問題でも、政府が安保体制の維持の観点、ひいては「我が国及び国民の安全」の観点から安全保障上その秘匿が必要だと判断してしまえば、今後も密約の問題が国民の目から隠され続けてしまう可能性があります。

このようなことは、国民が国政の情報について知らされ、議論して重要問題を決めるという国民主権の原則からは、許されないことです。

Q7 どのような事実を立法事実として秘密保護法が作られたのですか？

■ A 7 ■

報告書では、これまでも情報漏えいがあったとして複数の事件を挙げています。

その中で唯一、漏えいをした者に実刑判決が下されたのが自衛官による情報漏えい事案であるボガチョンコフ事件です。漏えいをした自衛官は、難病の子どもを持っていましたが、それを理由にロシアの駐在武官から見舞金等をもたらっていました。そのため、ロシアの駐在武官から自衛隊の情報の漏えいを求められ、拒否することができず、過去に不正に複写し保有していた秘密文書の写しを武官に渡したものです。防衛省は、その後対策として、情報に接する職員を限定するなどの措置をとっています。ボガチョンコフ事件においては、自衛官が不正に秘密文書を保有していたことが大きな問題でした。それらの問題については既に対策がとられたわけで、ボガチョンコフ事件もさらに秘密保護法を作らなければならない必要性を裏づけるものとはなりません。

また、報告書では尖閣沖漁船衝突事件に係るビデオ映像漏えい事案もあげられています。

しかし、この事案については、もともとビデオ映像は形式的に秘密扱いされていませんでした。また、政府はビデオ映像が訴訟記録に該当するため秘密扱いとすると説明していましたが、船長は那覇地検の判断により逮捕後まもなく釈放され、帰国しており、同人が再度日本国内に立ち入らない限り日本の刑事裁判を受ける可能性はなく、本件ビデオ映像が刑事訴追のための証拠として使用される可能性もなくなっていました。したがって、本件ビデオ映像は、既に実質的にも秘密として保護するに値するものでもなくなっていました。実際、元海上保安官は、国家公務員法違反での起訴さえされていませんし、現在の政権は秘密の対象ではないと説明しています。

このように、実質的にも秘密として保護するに値しない情報の「漏えい」をもって秘密保護法の立法事実とすることはできません。

報告書では、その他にも情報漏えいがあった事案があげられています。しかし、ほとんどの事案において起訴猶予とされています。そうすると、新たに重い法定刑を定めるなどするまでの立法事実があるとは到底思われません。

Q8 「適性評価」とは何ですか？

■ A 8 ■

秘密保護法には、「特定秘密」を取り扱う者を選定するにあたり「適性評価制度」が設けられています（第5章）。

「適性評価制度」は、特定秘密を取り扱わせようとする者（対象者）の①特定有害活動及びテロリズムとの関係に関する事項（家族及び同居人の氏名、生年月日、国籍及び住所を含む）、②犯罪及び懲戒の経歴、③情報の取扱いに係る非違の経歴、④薬物の濫用及び影響、⑤精神疾患、⑥飲酒についての節度、⑦信用状態その他の経済的な状況を調査するものです（12条2項）。①の家族は、配偶者、父母、子、兄弟姉妹、配偶者の親及び子を意味します。同居していない家族も含まれます。よって、対象者の親族について幅広く個人情報調べられることとなります。

特定有害活動は、「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」をいいます。

テロリズムは、「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」をいいます。

調査の方法としては、対象者に調査票に記載させる調査、対象者との面接、第三者に対する照会というものがあります（12条4項）。これらはこれまでも国の行政職員の一部に対しては法令上の根拠なく行なわれてきました。秘密保護法では、事実上行なわれてきた調査（秘密取扱者適格性確認制度）に法律上の根拠を与え、これまで評価がなされてきた以外の者（民間事業者の従業員等）についても調査を行うことを目指しています。

そもそも、これまでの漏えい事件をみても、適性評価制度においてその情報の収集が予定されている情報に関わる属性に基づき漏えいがなされた事案はありません。借金があったり、精神疾患等により患っていたがために漏えいがなされたというケースはないのです。よって、そもそも適性評価制度は情報漏えいの防止策としては無意味です。

そして、適性評価制度は、国民のプライバシーを侵害し、国家が正当な表現活動

に介入することを許容するものとなっています。

上記したとおり、対象者及びその家族等のセンシティブ情報を含むプライバシー情報が実施権者（国の行政機関や警察、行政機関等から事務委託を受けて特定秘密を取り扱う民間事業者等）によって収集されることになります。収集された情報は国家公務員法上の懲戒事由に該当する場合等以外には目的外利用・提供されないと規定されています（16条）。しかし、目的外利用・提供されないことを確保する制度は想定されていません。

また、秘密保護法は適性評価の調査事項である特定有害活動として、「①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・・・との関係に関する事項」をあげています（12条2項1号）。しかし、どのような状態をもって「安全」と評価するのかについては議論の分かれるところであり、実施権者の恣意的判断により、思想・信条を理由とした選別（差別的取扱い）がなされる可能性があります。例えば、自衛隊の海外派兵に反対する活動も我が国の安全への脅威となる活動とみなされるかもしれません。

テロリズムについては、「殺傷」するための活動、あるいは「破壊」するための活動でなければテロリズムに該当しないと解釈すべきものですが、曖昧な規定となっているため「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」することまで含まれているとの誤解を生みかねません。よって、政治的な主義に基づきある政策を求め、あるいは反対するために行われるデモ等の正当な表現行為までもテロリズムに含まれて調査の対象となる危険性があります。

このように、適性評価制度が、市民による正当な表現活動を調査し、介入する口実になりかねません。

さらに、秘密保護法は、適性を有しないと評価された場合には当該行政機関職員等に結果、差支えのない範囲内で理由を通知することとしています（13条4項）。しかし、適性を有しないと評価されることは、当該対象者の職場における地位に重大な不利益をもたらすものである以上、理由が十分に示され、かつ不服申立の機会が保障されることが必要です。

Q9 どのような行為が処罰されるのですか？

■ A 9 ■

1 処罰の対象

憲法31条を根拠とする罪刑法定主義は、刑罰法規の具体性、明確性を求めています。秘密保護法でどのような行為が処罰の対象となっているか見てみると次の①から⑥の処罰が予定されています（第7章）。

- ① 故意の漏えい行為（23条1項及び2項）
- ② 過失の漏えい行為（23条4項及び5項）
- ③ 外国の利益若しくは自己の不正の利益を図り、又は我が国の安全若しくは国民の生命若しくは身体を害すべき用途に供する目的で、人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取若しくは損壊、施設への侵入、不正アクセス行為その他の特定秘密を保有する者の管理を害する行為によって特定秘密を取得する行為（24条1項）
- ④ 未遂行為（23条3項、24条2項）
- ⑤ 共謀行為（25条1項及び2項）
- ⑥ 独立教唆行為及び煽動行為（25条1項及び2項）

一見ただけで極めて広範な行為が処罰対象となっていることが分かります。

①～⑥は、いずれも「特定秘密」を対象とする行為ですが、Q2で述べたとおり「特定秘密」の範囲が広範かつ不明確なため、処罰範囲の外延を画することは困難です。また、以下に述べるような「行為」の外延を巡る問題もあり、刑罰法規として憲法31条違反、罪刑法定主義に反しているといえるでしょう。

2 特定秘密を取得する行為について（24条1項）

①～⑥の「行為」それぞれに問題はありますが、ここではまず③の特定秘密を取得する行為について検討しましょう。

報告書においては、i) 財物の窃取、不正アクセス又は特定秘密の管理場所への侵入など、管理を害する行為を手段として特定秘密を直接取得する場合、ii) 欺もうにより適法な伝達と誤信させ、あるいは暴行・脅迫によりその反抗を抑圧して、取扱業務者等から特定秘密を取得する場合が処罰の対象であるとされてきました。ところが、本法では取得に関して「直接」これを行うという要件が外れたため、処罰範囲がさらに拡大されることとなりました。

また、「管理を害する行為」、「欺もう」、「窃取」、「暴行」、「脅迫」というのが何を意味するか、その外延は不明です。「管理を害する行為」とは何を意味するのか不明ですし、「暴行」、「脅迫」も刑法上の暴行・脅迫に限定されていま

せんから、極めて広く解釈される危険性があります。

裁判例(合衆国軍隊の機密を犯す罪：日米安保条約第3条に基づく行政協定に伴う刑事特別法第6条違反事件)では、横須賀市内のクリーニング業者が商売上の必要から、知人の米兵から「艦船の入出予定」等の情報を入手した件につき、酒食の提供とクリーニングの無料奉仕等を「特殊の友情関係を利用するという不当な方法」に該当するとして、懲役8か月、執行猶予2年の刑に処した例があります。「管理を害する行為」の意義如何によっては、通常の交際関係も問題とされ、報道関係者の取材活動などは大きな危険にさらされかねません。報道関係者等は、曖昧な規定により処罰されることをおそれ、取材行為を萎縮させてしまうでしょう。

3 共謀行為(25条1項及び2項)

次に⑤の共謀行為を見てみましょう。

共謀行為を処罰する理流は、「故意の漏えい行為の共謀は、単独犯における犯行の決意と比べて犯罪実現の危険性が飛躍的に高まる」から行為の着手がない共謀段階であっても処罰する、というものです。犯罪行為でなくその前段階を捕捉して処罰することは、内心の意思を処罰するもので刑法の客観主義の原則に反します。

4 独立教唆、煽動(25条1項及び2項)

⑦の独立教唆、煽動行為の処罰も問題です。

刑法は「人を教唆して犯罪を実行させた者」を処罰するとしています。被教唆者に「犯罪を実行させる」こと、被教唆者が犯罪を実行することが教唆罪成立の要件となっています。これは法益侵害(結果発生)の具体的危険が認められないものは処罰しないという近代刑法の考えに基づくものです。ところが本法では、被教唆者が犯罪に着手しなくとも処罰するというのです。さらに、煽動については被教唆者が犯罪を実行する意思を持たなくとも成立し得ます。独立教唆についてもそのように解釈する考え方が有力であり、被教唆者に犯罪を実行する意思が認定されなくとも独立教唆行為として処罰される危険性が強くあります。例えば、記者などが公務員等に秘密を教えてくれるよう頼んだだけで、公務員等が秘密を教える気にならなかつた場合でさえ、煽動や独立教唆罪が成立しうることとなります。

5 曖昧で広範囲な処罰規定がもたらすもの

以上のとおり⑤⑥は、実際に秘密漏えいや特定秘密の取得行為が未だ行われていない早期の段階で処罰を行うものですが、「特定秘密」や特定秘密の取得行為の範囲が広範で不明確であることもあいまって、何を共謀し、そそのかし、あるいは煽ると処罰されるのかは、漏えいや特定秘密の取得行為を実行した者を処罰する場合以上にその外延が不明確となっています。

秘密保護法が考えている刑罰は、大きく網を張って「特定秘密」に近づく者はすべて捕らえ、処罰しようというものとわざるを得ません。本法の下では国家の側の解釈と裁量の下、例えば、オンブズマン活動や反戦平和運動に関わっているような一般の市民がある日突然犯罪者として処罰される可能性があり得るのです。

Q10 誰が処罰対象になるのですか？

■ A10 ■

秘密保護法では、処罰対象として、まず「特定秘密の取り扱いの業務に従事する者」による漏えいを問題としています（23条1項及び4項）。したがって、まずは「特定秘密」を取り扱う国家公務員がその対象となります。また、地方公務員の中でも警察官が「特定秘密の取り扱いの業務に従事する者」である場合は処罰の対象となります。

次に、4条5項、9条、10条又は18条4項後段の規定に基づき、「特定秘密」を知得した者がこれを漏えいした場合を故意・過失を問わず処罰対象としています（23条2項及び5項）。これにより、例えば10条では国会議員の活動を想定した規定が置かれておりますので、漏えいを認定されれば国会議員も処罰対象となります。また、独立行政法人、民間事業者・大学などが行政機関から委託を受け、契約により「特定秘密」を取得した場合において、漏えいが認定されればこれら機関の職員も処罰対象となります。防衛産業や、軍事技術に関する研究などの場合が想定されますが、軍事技術といっても、現代では軍事と民用の明確な区別はなく、多くの先端技術は両用です。ですから、かなり広範な者が処罰対象とされる可能性があります。また、委託を受けて自衛隊向けの糧食を作成・納入している業者であっても「特定秘密」を取得することはあり得ますので（糧食の増産についての情報は自衛隊の活動予定を推知させることになるでしょう）、その従業員も処罰対象になるかもしれません。

これだけではありません。特定秘密の取得行為（24条1項）については、「管理を害する行為」、「欺もう」、「窃取」、「暴行」、「脅迫」等の用語の意義如何で研究者、一般市民が関係する可能性があります。マスコミに関しても、22条で解釈・適用に関する配慮規定が入ったことが盛んに喧伝されておりますが、外延の明らかでない本法の下で何が違法であるかは不明であり、関係者が取材・報道に関する活動を理由に処罰される可能性も否定できません。秘密保護法においては、「特定秘密」に関わり、関わろうとする国民が全て処罰の対象になりうるのです。

Q 1 1 秘密保護法で内部告発にはどのような影響がありますか？

■ A 1 1 ■

内部告発は、一般に組織の中にある者が、内部の違法な事実を発見した時に、その違法な事実に関する情報を表に出す、といった形で行われるものです。

組織の側では時としてそれを不都合なものと捉える場合もあるわけですが、尚これを促進し、通報した労働者を保護することが「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資する」（1条）という考え方の下で、公益通報者保護法が存在しています。そして、この労働者には、公務員も当然に含まれます。この公益通報者保護法は日弁連が制定を強く求めた結果実現したものです。

ここで、秘密保護法の下においては、国家機関の管理者自らが「特定秘密」の指定を行うので、捜査や刑事裁判においてその判断が尊重され、国家のために良かれと思って公益通報を行った当該通報者も厳しく捜査・処罰される危険性があります。

この様な状況であれば、誰も内部告発によって国民にとって重要な情報を公開しようとはしなくなるでしょうし、その結果として、違法な行為が誰に指摘されることもないまま秘密裏に延々と継続される、といったことも起こり得るでしょう。これでは公益通報者保護法の意義が失われますし、大変不都合なことです。

なお、ツワネ原則（Q 1 6 参照）は、内部告発者は明らかにされた情報による公益が秘密保持による公益を上回る場合には報復を受けるべきではない、情報漏えい者に対する刑事訴追は明らかになった情報により生じる公益より現実的で確認可能な重大な損害を引き起こす危険性が大きい場合に限って検討されるべきである、としています。秘密保護法にはこのような規定がありませんので、公益通報者保護の点でもツワネ原則に反していることになります。

Q12 国民の知る権利はどのような影響を受けますか？

■ A 1 2 ■

取材の自由及び報道の自由は、憲法上の権利である表現の自由にも直結し、憲法で保障された国民の知る権利に資するものとして、憲法上極めて重要な権利と位置づけられています。のみならず、報道機関には、国民の立場から国に対する監視機能が期待されています。

ところが、前述のとおり、秘密保護法下における処罰範囲は「特定秘密」の不明瞭さや共謀・独立教唆行為の処罰が予定されていることから極めて不明確で、処罰対象は無限定に広がりかねません。現在認められている通常の報道活動がある日突然犯罪行為として指摘され、処罰される可能性もあり得るのです。そのため、取材者は、取材活動が処罰対象となるか否かを的確に予測することができず、処罰を避けるために秘密と思われる情報に対する取材活動を自己抑制せざるを得ないため、取材の自由に対する萎縮効果は計り知れません。

取材者から見ると、自分が取材しようとしている対象が「特定秘密」かどうかは必ずしも判然としません。「特定秘密」を取材しているつもりではなくとも、客観的には「特定秘密」を取材しているかもしれません。しかも、独立教唆や煽動まで処罰されるので、公務員等に「秘密を教えてください」と言うだけでも常に処罰される可能性が付きまとうこととなります。これでは、あらゆる「秘密」の取材ができなくなりそうです。

また、Q9で説明した「特定取得」行為との関係で、「特定秘密を保有する者の管理を害する行為」という要件はあまりにも不明確であり、いかなる取材活動が上記行為に該当するののかの事前判断はおよそ不可能であるため、処罰を避けるためには、取材そのものを自粛する事態にすらなりかねません。

さらには、取材側が処罰対象とならないまでも、参考人や証人として報道関係者が強制捜査の対象となった場合には、関連する取材メモや映像媒体のみならず、報道関係者の管理下にあるありとあらゆるパソコンや記録媒体が押収されてしまいます。その結果、報道活動に多大な支障が生じるのはもちろんのこと、さらには特定秘密とは無関係なこれまで収集してきたありとあらゆる報道資料やデータが捜査機関にわたってしまい、もはや報道活動を行えなくなる事態にまで至ってしまうという問題が生じてしまいます。

以上に鑑みると、秘密保護法の報道機関に対する萎縮効果は計り知れないものがあり、これにより、前述した報道機関の国に対するチェック機能が働かなくなるのではないかと強く懸念されます。

政府は、これらの反対論を受けて、秘密保護法に「国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない」（法22条1項）との規定を盛り込むという修正を加えて、報道関係者に対する懐柔の姿勢を示しました。

しかし、当該規定も努力義務規定でしかなく、実質的に処罰範囲を制限する意味はありません。ですから危険性は何ら軽減されていません。むしろ、秘密保護法が知る権利や取材の自由を侵害するために、上記のような規定を盛り込まざるを得なくなったことが明らかとなっています。

また、「出版又は報道の業務に従事する者の取材行為」で、「専ら公益を図る目的を有し」「著しく不当な方法」でないものは、「正当な業務による行為とする」とされていますが（同条2項）、報道等従事者か否か、公益目的を有するか否か及び著しく不当な方法に該当するか否かをまず判断するのは、処罰しようとする政府側です。

したがって、知る権利等に対する配慮規定が盛り込まれても、知る権利等が侵害される危険性が払拭されるわけではありません。

しかも、市民オンブズマンや市民団体が報道等従事者に該当しないとされれば、オンブズマン等の情報収集活動は処罰対象とされかねません。

何よりも、取材元である公務員が処罰対象とされることによって、公務員から情報を得られなくなりますから、知る権利が侵害されることは必至なのです。

Q13 秘密保護法違反事件で、裁判手続にはどんな影響がありますか？

■ A13 ■

裁判は公正な審理が行われることを確保すべく公開の法廷で行うものとされ、国民はその様な裁判を受ける憲法上の基本的権利を持っています。憲法は、特に、政治犯罪、出版に関する犯罪、基本的人権が問題になっている場合には必ず公開しなければならないとしています。

しかし、公開の法廷で特定秘密の内容が明らかにされると、特定秘密も秘密ではなくなってしまう。ですから、検察側としては、特定秘密の内容を明らかにしないままに有罪判決を得る必要があります。この点、有識者会議に政府が提出した資料では、秘密指定の手續等を明らかにすれば秘密の内容自体明らかにしなくとも有罪立証することができるという外形立証の考え方が紹介されて、政府もそのような説明をしています。

そのため、秘密保護法違反を理由に起訴された場合、「特定秘密」を漏えいし、あるいは違法に取得したかどうかの問題とされたとしても、裁判手続自体は公開されるでしょうが、検察官が「特定秘密」の内容を明らかにしない可能性があります。その場合には、弁護人は当該事件で問題となっている情報が法律に規定する「特定秘密」かどうかを判断することができませんし、争うこともできません。

弁護人だけではありません。裁判官も検察官が主張している「特定秘密」の内容がわからないまま判断しなければなりません。これでは実質的に公開裁判、公正な裁判が保障されているとは言えません。

Q14 秘密保護法ができることで国会議員の活動に悪影響はないでしょうか？

■ A14 ■

重大な影響があります。

秘密保護法では、国会を「その他」の情報提供先の1つとして位置づけています（10条1項1号イ）。

国会に秘密情報が提供される条件は厳しく制限されています。①秘密会であること、②知る者の範囲を制限すること、③目的外利用されないようにすること、④国会の定める措置を講じること、⑤提供元において「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがないと認める」ことが条件となっています。しかも⑤は、最終的には、行政機関の長の裁量判断になっています。行政機関の長は、各省庁の大臣のことですが、実際には、専門性の高い情報の分類や内容の評価は官僚がすることになるはずですから、官僚が国会への情報の流れをコントロールすることになります。秘密保護法の制定は、国会が行政をコントロールする議院内閣制の仕組みや、国会の最高機関性（憲法41条）を否定するに等しいものです。

しかも、秘密保護法では、国会議員を処罰の対象として明記しています（23条2項・3項・5項）。国会議員が調査活動を行うことにより、24条（特定取得）及び25条（共謀、教唆、煽動）の行為主体になることも想定されます。

この点、国会議員には、不逮捕特権（憲法50条）や免責特権（同51条）がありますが、不逮捕特権は国会の会期中にのみ適用され、免責特権も議院で行った発言又は評決等に限定されます。それ以外の行為については、犯罪として捜査の対象となり、逮捕、搜索差押がなされ、起訴され、有罪判決を受ける可能性は否定できません。

秘密会の委員以外の国会議員、政策秘書、外部の専門家・研究者などに相談することが犯罪になるとすれば、それらの者も捜査対象になります。さらに、共犯として扱われるかもしれません。これでは、国会議員が色々な人と相談し効果的な議員活動をすることができなくなることは明らかです。

秘密保護法の目的は、このようなどころにもあると考えられます。

Q15 報道機関に関する配慮規定が盛り込まれたことで問題は解消されますか？

■ A 1 5 ■

全く解消されません。

確かに、秘密保護法22条2項は、「出版又は報道の業務に従事する者の取材行為については、専ら公益を図る目的を有し、かつ、法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とするものとする」としています。

しかし、公益目的か否かについて、また、何が「著しく不当な方法」といえるかは、判断者によって異なってきます。捜査機関による恣意的な判断も予想されます。この点、秘密保護法を所管する担当大臣により、著しく不当な方法か否かの判断基準は、外務省機密漏えい事件最高裁判決に依拠していると説明されたことがありますが、そもそも同判決の結論について強い批判があるところです。しかも、同判決は、許されない取材について、「取材対象者の個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪する等法秩序全体の精神に照らし社会観念上是認することのできない態様」としており、本法の「著しく不当な方法」よりも極めて限定的に解しています。ですから、「著しく不当な方法」が最高裁判決の基準を超えて恣意的に解釈される危険性もあります。そうすると、取材の自由は保障されません。

また、報道機関以外による調査活動等は22条2項の対象外です。反原発団体が原発の危険性を探ったり、反戦団体が自衛隊の活動を探るような行為は対象外となり、処罰されることとなります。

そもそも、内部告発をする公務員等については不適用です。そのため、処罰をおそれる公務員等が内部告発をしにくくなることは防止できません。結局は違法な秘密であっても公務員等が内部告発をすることができなくなるために、国民の知る権利は侵害されることとなります。公務員等を被疑者として報道機関が強制捜査されることもあり得ます。

なお、ツワネ原則(Q16参照)は、公務員でない者は、秘密情報の受取、保持、若しくは公衆への公開により、又は秘密情報の探索、アクセスに関する共謀その他の罪により訴追されるべきではない、公務員でない者は、情報流出の調査において、秘密の情報源やその他の非公開情報を明らかにすることを強制されるべきではない、としています。報道機関等の取材者による取材行為を保護するためにはこれが参考にされるべきでしょう。

以上のとおり、報道機関に関する配慮規定は本法の危険性を減ずるものではありませんし、知る権利を侵害する危険性がなくなるものでもありません。

Q16 ツワネ原則とは何ですか？

■ A 1 6 ■

ツワネ原則とは、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」のことで、この原則の起草の過程で重要な会議が行われた南アフリカ共和国の首都ツワネの名を冠して「ツワネ原則」と呼んでいます。ツワネ原則は、アメリカの財団（Open Society Justice Initiative）の呼び掛けの下、国際連合、人及び人民の権利に関するアフリカ委員会、米州機構、欧州安全保障協力機構の特別報告者を含む70か国以上の500人を超える専門家との2年以上合計14回に及ぶ協議を経て、22の団体によって起草され、2013年6月12日に発表されました。

ツワネ原則は、自由権規約19条等を踏まえ、国家安全保障分野において立法を行う者に対して、国家安全保障への脅威から人々を保護するための合理的な措置を講じることと、政府情報への国民のアクセス権を保障することとの両立を図って作成された実務的ガイドラインです。ツワネ原則は、「本原則が起草された背景と理論的根拠」として、①国家安全保障上の理由から情報を秘密にしておきたいと望む政府と、公権力が保有する情報に対する国民の権利の緊張関係の中で、歴史を振り返ると、正当な国家安全保障上の利益が最大に保護されるのは、実際には国の安全を守るためになされたものを含めた国家の行為について国民が十分に知らされている場合であることがわかること、②国民による情報へのアクセスは、真の国家安全保障、民主的参加、健全な政策決定の極めて重要な構成要素であること、③政府が、国の安全が脅かされていると国家安全保障を過剰に主張すれば、政府の暴走を防止するために作られた仕組み（裁判所の独立、法の支配、立法府による監視、メディアの自由、開かれた政府）の機能を大幅に損ねてしまうおそれがあること、を指摘しています。

秘密保護法は、ツワネ原則に少なくとも以下の点で反しています。

- 1 ツワネ原則1, 4は、国家秘密の存在を前提にしているものの、誰もが公的機関の情報にアクセスする権利を有しており、その権利を制限する正当性を証明するのは政府の責務であるとしています。しかし、秘密保護法にはこの原則が明示されていません。
- 2 ツワネ原則10は、政府の人権法・人道法違反の事実や大量破壊兵器の保有、環境破壊など、政府が秘密にしてはならない情報を列挙しています。しかし、秘密保護法にはこの原則が明示されていません。
- 3 ツワネ原則16は、情報は必要な期間にのみ限定して秘密指定されるべきであり、政府が秘密指定を許される最長期間を法律で定めるべきであるとしています。

しかし、秘密保護法では「武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物」、「現に行われている外国の政府又は国際機関との交渉に不利益を及ぼすおそれのある情報」やそれらに「準ずるもので政令で定める重要な情報」などについては、秘密指定の最長期間の定めがありません（4条4項）。

4 ツワネ原則17は、市民が秘密解除を請求するための手続が明確に定められるべきとしています。しかし、秘密保護法にはこのような手続規定はありません。

5 ツワネ原則6, 31, 32, 33は、安全保障部門には独立した監視機関が設けられるべきであり、この機関は実効的な監視を行うために必要な全ての情報に対してアクセスできるようにすべきであるとしています。しかし、秘密保護法はこのような監視機関を設置していません。なお、附則9条では「独立した公正な立場において検証し、及び監察することのできる新たな機関の設置」について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとされていますが、Q4で述べたように、現在挙げられている新設機関はいずれも独立性が弱いか権限が弱く、監視機関としては不十分なものとなっています。

6 ツワネ原則37～46は、内部告発者に対する保護規定を定めています。また、原則37（不正行為）に規定する事項のいずれにも該当しない情報を開示し又は原則38～40の手続によらずに開示した内部告発者についても、明らかにされた情報による公益が秘密保持による公益を上回る場合には公益的保護を保障すべきとされ（原則43）、刑事訴追の対象とされるべきではなく（原則46a）、刑事訴追される場合であっても、開示が重大な損害を引き起こす現実的かつ特定可能な危険がなければならず、開示による公益よりも非開示による公益が大きい場合に限って許されるとしています（原則46b）。しかし、秘密保護法では、このような内部告発者の保護規定はありません。

7 ツワネ原則47, 48は、公務員でない者は秘密情報の受領、保有又は公衆への公開により、又は秘密情報の探知、アクセスに関する共謀その他の罪により訴追されるべきではないとし、また、情報流出の調査において、秘密の情報源やその他の非公開情報を明らかにすることを強制されるべきではないとしています。しかし、秘密保護法にはこのような原則はなく、逆に、23条～27条の規定によって広く処罰の対象としています。

Q17 いつまで秘密指定がされ続けるのですか？

■ A 1 7 ■

特定秘密の指定は行政機関の長が行い、当該指定の日から起算して5年を超えない範囲内においてその有効期間を定めることができるとされています（4条1項）。さらに、指定の有効期間が満了する時において、5年を超えない範囲内においてその有効期間を延長することができるものとされています（同条2項）。この延長は1度に限定されるわけではなく、何度でも可能となっていますが、通算で30年を超えることはできないとされています（同条3項）。

しかし、30年が経過すれば特定秘密の指定が必ず解除されるわけではなく、その理由を示して内閣の承認を得たならば30年を超えて特定秘密の指定が可能とされています（同条4項）。さらに、次の事項に関しては60年を超える特定秘密の指定も許されています。

- ① 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物（船舶を含む。別表第一号において同じ。）
- ② 現に行われている外国（本邦の域外にある国又は地域をいう。以下同じ。）の政府又は国際機関との交渉に不利益を及ぼすおそれのある情報
- ③ 情報収集活動の手法又は能力
- ④ 人的情報源に関する情報
- ⑤ 暗号
- ⑥ 外国の政府又は国際機関から六十年を超えて指定を行うことを条件に提供された情報
- ⑦ 前各号に掲げる事項に関する情報に準ずるもので政令で定める重要な情報

特定秘密を指定し続けることができる期間は以上のとおりですが、原則5年以内の有効期間との規定が政府の一存で有名無実化し、30年どころか60年もの間特定秘密とされ、国民に知らされることのない情報となることは容易に想像できます。また、60年を超える特定秘密もあり得、その場合には永久に秘密とされることを意味します。これらの極めて長期間の特定秘密の指定は国民の知る権利を奪い去るに等しいものというほかありません。

日弁連の考え方

情報公開法改正と公文書管理法改正とによる情報公開の推進こそがなされるべきです。

日本国憲法は、国民主権（前文）、住民自治（92条）の立場をとっています。そこから、国民・市民には知る権利があることと、行政には政府の諸活動を説明する義務が導かれます。また知る権利は、高度情報通信社会において、表現の自由（憲法21条）を行使するためにまず認識する必要のあることから、その派生原理として、21条によっても保障されています。そして、それを具体化するために、情報公開法制の確立が必要です。

秘密保護法の制定はそれとは真逆の動きです。

法律の名称や条文に「特定」と書いたところで、実際にどこまで秘密の範囲が限定されるかは疑問ですし、その秘密の漏えいなどを懲役10年にもおよぶ重罰により抑えるなどし、行政の説明義務の除外とし、知る権利を実質的に保障しないことは、国民主権・住民自治・知る権利の保障という憲法原理と真っ向から逆行するものです。

これまで、実際には、懲役10年に処さなければならないような重大な国家秘密漏えいの事案は発生していません。例えば、政府が秘密保護の必要性を指摘する、尖閣沖漁船衝突事件のビデオ映像漏えい事案は、そもそも海上保安庁の関係者がアクセスできる共有サーバーに保存されていた情報が漏えいされただけです。秘密保護法下であったとしても、特定秘密になるようなものではありませんでした。国民の関心の高い漁船衝突情報は、むしろ、速やかに公表されるべきでした。このような事例を秘密保護法制定を裏づける事例として取り上げていることから明らかなとおり、秘密保護法の必要性は皆無なのです。

翻って、情報公開制度は現在でも極めて不十分です。

全国に情報公開条例制定の波が広がったことを受け、国レベルでも1999年に情報公開法が制定されました。

しかし、社会保険庁における年金記録の不適切な管理、文書保存期間満了前の「とわだ」の航泊日誌の「誤廃棄」、C型肝炎資料の倉庫への放置、装備審査会議の議事録の未作成など、公文書の保存が不十分であることが指摘されてきました。情報公開請求をしても、文書不存在とされるという問題です。このため、2009年に公文書管理法が制定されました。しかし、未だ十分なものではありません。

情報公開法については、外交・防衛・公安に関する情報に対する不開示決定についての行政の裁量が極めて広く認められて防衛・外交・公安秘密の情報として

区分されていることと、情報公開訴訟において裁判官が対象文書を見ることができないことにより、行政よりの判決になりがちであることなどの問題点があります。

このように、情報公開の理念からすると、現行の情報公開制度は、決して十分なものではありません。

そこで、2011年4月には、情報公開法改正法案が国会に提出されました。この改正法案では、知る権利の保障を目的として規定し、不開示情報の範囲を限定し、とりわけ、防衛・外交・公安情報については、行政機関の長が防衛・外交・公安上の支障ありと認める十分な理由がないと不開示にはできないこととして開示されやすくしています。また、開示請求手数料を国民・市民については無料として知る権利の保障に資すること、さらに不開示情報について裁判所でのインカメラ審理（裁判官室で裁判官が対象文書を見る手続）なども含んでいます。これは上記問題点を一定限度で改善し情報公開を推進するものといえます。

しかし、国会での審議はなされず、2012年11月の衆議院解散により、廃案となりました。その後、自民党・公明党からなる新政権は、情報公開法の改正については積極的ではなく、政権樹立後早々と、内閣府内の情報公開法改正準備室を解散し、情報公開法改正法案を政府提案することをやめました。その上、情報公開に逆行する秘密保護法を強引に成立させました。情報公開より秘密保護を、というのが、時の政権の基本姿勢なのです。

私たちは、軍事秘密を理由として国政に関する重要な情報を何も知らされないままに、15年戦争に突入したという痛恨のうえに、情報公開法制定の運動を組み立ててきました。

治安維持法による「国体の護持」と軍機保護法（1937年制定）、国防保安法（1941年制定）等を総力戦体制の法制度として、日本は、満州事変からアジア・太平洋戦争へと突き進み、少なくとも日本人戦没者310万人、アジアの民衆1900万人以上の犠牲者を出しました。治安維持法1条1項の国体の護持を名目に、横浜事件などの多くの無実の人が処罰されました。博識・有能な前途ある北海道帝国大学の学生だった宮沢弘幸青年が英語教師に、樺太、千島、根室、満州、中国等の旅行談を話したことをもって、軍機保護法違反に問われ懲役15年の刑に処せられました。

国防保安法はスパイ活動を定義し、独立教唆犯や陰謀者を処罰し、軍機保護法は扇動者を処罰していました。秘密保護法は、条文の体裁こそ違っても、これら戦前のいわゆる戦時法と共通の部分が多く、連続しています。秘密保護法は、解釈改憲の一翼を担い、日本を普通に戦争することのできる国に変えることにつな

がります。戦争をすることのできる国作りを担い、情報公開に逆行する秘密保護法は速やかに廃止されるべきです。

そして、このような流れに抗して情報公開を進めるために、情報公開制度の改正こそ求められています。また、公文書管理法とガイドラインを改正し、行政文書ファイル管理簿を十全なものとするべきです。さらに、重要な公文書は適正な手続きにより公文書館に移管されて、国民の知る権利が保障されるべきです。