

「特定秘密の保護に関する法律案の概要」に対する意見書

2013年（平成25年）9月12日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 意見募集期間を2か月に延長すべきである。
- 2 当連合会は、日本国憲法の基本原理を尊重する立場から、「特定秘密の保護に関する法律案」（以下「本件法案」という）に強く反対する。

第2 意見の理由

2011年8月8日、秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議は、「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（以下、「有識者会議報告書」という）を公表した。これに対し、当連合会は、2012年12月20日「秘密保全法案の作成の中止を求める意見書」等により反対の意向を明らかにしてきた。

今般、意見募集に付された本件法案は、当連合会の見解を多少配慮していることが伺えるが、基本的には、有識者会議報告書の内容をそのまま踏襲しており、当連合会がこれまで有識者会議報告書に対し行ってきた批判がそのまま当てはまる。

以下、反対の理由を具体的に述べる。

1 意見募集期間が異常に短いことの問題性

2013年9月3日、内閣官房は、本件法案の内容を国民に明らかにし、意見提出期限を2013年9月17日とする、本件法案についての意見募集を開始した。

本件法案は、2012年5月25日、当連合会が公表した「秘密保全法制に反対する決議」で詳細に指摘したとおり、国民主権その他憲法原理との抵触が問題になる法案である。このような重要法案が国会に提出されることをこれまでほとんどの国民は知らなかったのであるから、政府が真に国民の考えに耳を傾けるつもりがあるのなら、通常の見学募集期間である1か月以上の期間を定めて意見募集すべきである。ことの重大性を承知していながら、2週間しか意見募集期間を設けないことは、国民が深く考える時間を与えず、国民の考えを広く聞くことなく、立法化を進めることを宣言しているのと同じである。これは、国民主権原理を真つ向から否定するものである。

ことの重大性に鑑みれば、国民の多くが本件法案の概要を理解するための準

備期間と、理解した上で意見書を作成するための期間を合わせて、政府は、意見募集期間を2か月間に訂正し延長すべきである。

2 立法事実がないこと

本件法案は国民主権原理や国民の憲法上の諸権利などに深刻な悪影響を及ぼすおそれがあるものであるから、その立法事実の存否は慎重に検討されなければならない。

ところで、2011年1月4日、政府における秘密保全に関する検討委員会の下に秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議(以下、「有識者会議」という)が設置された。同会議では、秘密保全法制を制定すべきか否か、どのような内容とすべきかが議題とされていた。有識者会議は、同年8月8日、秘密保全法制を制定すべきとする有識者会議報告書を公表した。本件法案の概要は、有識者会議報告書において制定すべきとされた秘密保全法制の内容とほぼ同様であるので、以下では、有識者会議において紹介された過去の情報漏えい事案が本件法案を必要とする事情(立法事実)となり得るか、主要なものについて検討を行う。

(1) ボガチョンコフ事件によっても立法事実があるとはいえないこと

有識者会議報告書で秘密漏えいの事例として挙げられている事例のうち、唯一実刑判決が言い渡されたものである。しかし、以下に述べるとおり、本件法案の立法事実の存在を裏付けるものではない。

① 事件の経過

同事件は、防衛庁防衛研究所所属のH3等海佐(H3佐)が、在日ロシア大使館駐在武官であったB海軍大佐(B大佐)に、海上自衛隊に関する資料を漏えいしたというものである。

H3佐は、1999年1月、都内で開催された安全保障国際シンポジウムの会場でB大佐と知り合った。その後、食事などの交際が続いた。その過程で、H3佐は、難病を患っていたH3佐の長男に対する見舞金等の名目でB大佐から現金等を受け取った。

こうして接触を続けていく中で、H3佐はB大佐から海上自衛隊に関する資料を求められたが、同大佐から種々の名目で現金の提供を受けたことへの負い目等から、H3佐が過去に不正に複写し保有していた秘密文書の写しを、翌年6月、B大佐に渡した。

② 刑事処分

同事案については、2001年3月7日、東京地裁において懲役10ケ

月（求刑1年）の判決が言い渡された。

③ 「主な原因」とされているもの

防衛省は、以下の4点を同事案の原因としている。

ア 「秘密文書の取扱いの不徹底」として、「秘密文書を不正に複製する等の不適切な行為が行なわれるなど、秘密文書の取扱い要領が不徹底」

イ 「外部からの働き掛けに対する対応の不十分」として、「防衛交流の活発化により、諜報工作の対象となる機会や職員の範囲も増大しているにもかかわらず、対応が不十分。また、我が国において過去に諜報事件の摘発実績のある国等に対する職員の警戒心が低下」

ウ 「施設等機関等における保全機能の未整備」として、「H3佐が勤務していた防衛研究所を始めとする陸・海・空自衛隊の部隊及び機関以外の組織（施設等機関等）について、各自衛隊が有している調査隊のような組織の健全性を保全する機能が未整備」

エ 「職員の身上把握の不十分」として、「個人的弱点を抱える職員は諜報工作の対象として狙われやすいところ、上司による職員の身上把握が不十分」

④ 講じた処置

防衛省は、③で述べた原因に対して次の措置を講じたとしている。

「秘密漏洩防止のための管理態勢等の整備」として、「関係職員の限定、秘密文書の的確な管理の徹底等 ※2006年4月、私有パソコン等での業務用データ取扱い禁止、ファイル暗号化ソフトの導入等」がなされている。

「秘密保全に係る罰則の強化」として、「『防衛秘密』制度の新設（自衛隊法の改正）」がなされている。

「外部からの働き掛けへの対応要領の制度化」として、「各国駐在武官等との接触要領の策定（各国駐在武官と接触する際の事前了解等）」がなされている。

「情報保全に関連する部隊の充実・強化」として、「各自衛隊の情報保全隊を新設（中央と地方の部隊の指揮系統を一元化し、施設等機関等の保全業務の支援を任務化）※平成21年8月、陸海空情報保全隊を統合し、自衛隊情報保全隊を新編」がなされている。

「秘密を取り扱う職員の教育・身上把握の充実」として、「保全教育の拡充及び部隊等の長による十分な身上把握・カウンセリング等の充実（諜報工作の態様に関する保全教育の実施、諜報工作の対象として狙われやす

い個人的弱点を抱える隊員の把握等 ※平成18年4月、秘密保全に係る重い責任を自覚させるための『誓約書』の提出 ※平成19年5月、個別面談方式による全隊員に対する指導を実施（以後、年1回以上実施）」がなされている。

「全庁的な情報保全態勢の整備」として、「委員会を設置し、情報保全に係る施策のフォローアップを実施（事務次官を長とする防衛庁情報保全委員会を設置 ※平成19年4月、情報流出事案の再発防止を期するため、防衛大臣を長とする情報流出対策会議を設置）」がなされている。

⑤ 同種事件を防ぐために何らかの対策を新たに講ずる必要がないこと

有識者会議報告書は、ボガチョンコフ事件を秘密保全法制の立法事実としている。

しかし、事案に即した対策としては、秘匿性の高い文書について複写できる者を制限し、複写をした者や日時を記録し、日々、不正な複写の有無をチェックする運用を実行すればよい。

また、同事件については、④で述べたとおり、事案防止のためにさまざまな方策がとられており、その後同様の事件は再発していない。そうであれば、既に必要な対策はとられているのであり、新たに秘密保全法制を制定する必要性はない。

防衛省は、「個人的弱点を抱える職員は諜報工作の対象として狙われやすいところ、上司による職員の身上把握が不十分」との点が秘密漏えいの原因だとしている。

しかし、一般的に考えるならば、個人的弱点のない人など存在せず、誰もが何らかの「弱点」を持っている。「弱点」を探し出して、特定の者について「弱点がある」と評価しても何の意味もない。「個人的弱点」の有無を重視する考え方は誤りである。

H3佐の「個人的弱点」とは何だったのか。ボガチョンコフ事件では、確かに難病の子どもを抱えている親が秘密漏えいを起こしたが、H3佐に難病の子どもがいなければ情報漏えいはなかったのであろうか。見舞金の授受は難病の子どもがいなくてもなされうる。金を渡す口実は無数にある。ボガチョンコフ事件では「個人的弱点」が情報漏えいの1つの原因になっていたかもしれないが、難病の子どもがいるという「個人的弱点」を事前につかんでいれば情報漏えいを回避できたという展開にはなったとは到底考えられない。ボガチョンコフ事件を教訓としても、職員の身上把握の不十分さが漏えいに結びついたとはいえない。

⑥ 小括

以上より、ボガチョンコフ事件の原因については、再発防止のための対策がとられているのであり、それ以上に何らかの対策がとられる必要はない。

また、同事件をもってしても職員の身上把握の必要性が裏付けられることはない。

(2) 内閣情報調査室職員による情報漏洩事件から立法事実があるとはいえないこと

① 事案の内容

政府資料である「内閣情報調査室職員に対するロシア大使館職員による情報収集活動事案」によれば事案の概要は以下のとおりである。

「内閣情報調査室職員Aは、業務を通じ、在日ロシア大使館員と知り合った」

「Aは、その後、歴代の同大使館員と接触を続ける中で、次第に金品の提供を受けるようになった」

「やがて、Aは、部内情報を自ら取りまとめて提供するに至った」

「平成20年1月、Aは、収賄と国家公務員法違反（守秘義務違反）の疑いで書類送検された（不起訴処分（起訴猶予）、情報漏えい発覚直後に懲戒免職）」

② 主な反省教訓事項

主な反省教訓事項として、「同種事案は、誰にでも起こり得るもの」「服務指導や研修により、摘発への現実感を醸成して抑止力とすることも必要」「職員に対するきめ細やかな教育や研修が不十分」「情報保全一般に対する組織的な取組が不十分」等が挙げられている。

③ 立法事実とはならないこと

以下のことが具体的対応として行なわれている。

「情報保全に関する教育・研修の充実強化」が必要だとして、「内容の質的向上、定期的受講の義務付け等」が行われている。

また、「情報保全に関する組織・管理体制の強化」として、「人的管理－秘密取扱者適格性確認制度（セキュリティクリアランス制度）の的確な実施」及び「物的管理－特別管理秘密制度の的確な実施、電磁的記録媒体の管理強化 持ち込み規制物品の見直し」が挙げられている。

よって、当事案についても既に十分な対策が取られていると言え、更に新たな対策を講じる必要はない。

(3) 尖閣沖漁船衝突事件にかかる情報漏えい事案から立法事実があるとはいえないこと

尖閣沖漁船衝突事件にかかる情報漏えいが本件法案への動きのきっかけとなったとの報道もあるが、同事件は本件法案の立法事実となるようなものではない。

① 事案の概要

政府資料である「中国漁船衝突事件映像情報流出事案の概要について」によれば事案の概要は以下のとおりである。

「平成22年9月17日、事件捜査のため、第11管区海上保安本部職員は、行政情報システムの海上保安大学校のパブリックフォルダを用いて、衝突事件映像を海上保安学校に伝送しようとしたが、この際、第11管区海上保安本部職員と海上保安大学校職員の間で、衝突事件映像の削除についてきちんと確認しなかったため、同年9月17日から同月22日までの間、衝突事件映像が海上保安大学校のパブリックフォルダに掲載されたままとなり、不特定多数の海上保安庁職員にとって入手が容易な状態になっていた」

「同年9月19日、衝突事件映像を流出させた職員の同僚職員が、たまたま別の用件で、海上保安大学校のパブリックフォルダにアクセスしたところ、衝突事件映像を発見し、巡視艇の行政情報端末機に保存した」

「同年10月31日、衝突事件映像を流出させた職員は、当該行政情報端末機から衝突事件映像を私有USBメモリに保存し、部外に持ち出したもの」

その上で、当該職員は、画像データを動画サイト「Youtube」にアップロードし、インターネット上に流出させた。

② 実質秘の流出事案とはいえないこと

そもそも、当該映像が実質秘といえるか疑問である。

政府は、映像は「訴訟に関する書類」（刑事訴訟法第47条）に該当する非公開文書だとして秘密となると説明していた。

しかし、同規定に該当するか否かと実質秘に該当するかは別問題である。海上保安庁では衝突事件画像を秘密指定していなかったどころか、9月17日から9月22日までの間、海上保安大学校のパブリックフォルダに掲載したままで、不特定多数の海上保安庁職員にとって入手が容易な状態になっていた。他方で、9月30日には与野党の国会議員30名余が同画像の一部を閲覧し、その内容をマスコミ記者に詳細に告知し、マスコミが映

像を作るなどして報道しており、これに対して海上保安庁からも政府からも何ら異論は示されていなかった。このような事情からすれば、衝突事件画像は到底、実質秘とはいえない。

したがって、報告書が、同事件を秘密保全法制の立法事実としていることこそが問題である。

③ 立法事実があるとはいえないこと

同事件では、海上保安庁の不特定多数の職員にとって画像が入手可能な状態になったことが、情報が庁外に出た原因となっている。

仮に、国の行政機関等が保有する実質秘に該当するデジタル画像の漏えいを阻止する必要があるとすれば、その対策は、作成取得時に秘密指定し、限られた特定の者しかアクセスできないようアクセス制御すればよいだけのことである。

よって、同事件から本件法案の必要性を導き出すことはできない。

(4) 国際テロ対策に係るデータのインターネット上の掲出事案から立法事実があるとはいえないこと

本件法案では、警察関連情報（「外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動」、「テロ防止活動」に関する事項）を特定秘密にすることを想定しているので、国際テロ情報の流出事案についても検討する。

① 検討の対象となる資料

第1回「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」に「国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案に関する中間的見解等について（要旨）」として資料が配布されている。

② 事案の概要

国際テロ対策にかかるデータがインターネット上に掲出されたというものである。「国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案に関する中間的見解等について（要旨）」にもそれ以上の情報は記載されていない。

③ 立法事実があるとはいえないこと

これまで我が国が深刻な国際テロの被害に遭ったことはない。また、昨今の国際テロの実情は、テロ集団とテロ対象国家は深刻な武力対立関係にあることが多く、我が国がそのような関係にある国ないしテロ集団はないと考えられる。したがって、我が国の安全のために国際テロ対策として特定秘密を認める必要があるかどうかについては、より慎重な議論が必要である。

「国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案に関する中間的見解等について（要旨）」によっても、誰が、どのようにして、どのような理由で掲出したのかさえ明らかにされていない。そうであれば、同事件を本件法案の立法事実とすることはできない。

(5) その他の事案から立法事実があるとはいえないこと

その他、シェルコノゴフ事件、国防協会事件、イーダシステムに係る情報漏洩事件、中国潜水艦の動向に係る情報漏洩事件が立法事実として挙げられているが、有識者会議にも具体的な資料は提供されていない。

ただし、これらの事件はすべて起訴猶予か執行猶予とされている。よって、これらの事件を根拠に法定刑の引き上げ等の刑罰強化が必要とはいえない。

また、これらの事件が何らかの背景を持った者により起こされたといえる事情も明らかではない。よって、本件法案の立法事実とすることはできない。

(6) まとめ

(4)及び(5)については不明であるが、その他の事案については、その都度対策が取られている。それが人権保障の観点から適正なものかどうかは措くとして、少なくとも再発防止のために必要な対策は既に取りられている。したがって、罰則強化や人的管理を内容とする本件法案の立法の必要性を裏付ける事情は存在しない。

3 「特定秘密」の範囲が広範で定義が不明確であることについて

(1) 「特定秘密」の範囲が広範にすぎること

本件法案では、対象となる「特定秘密」について、①防衛、②外交、③外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動の防止、④テロ活動防止の4分野を別表で示している。

これは、1985年に国会に提出され、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」（以下「国家秘密法案」という。）と比較しても、秘密の対象範囲が著しく拡大されており、明らかに広範に過ぎる。

国家秘密法案では、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。」とされていた。

これに対して、本件法案では、国家秘密の対象事項を、防衛、外交、安全脅威活動の防止、テロ活動防止にまで拡大している。「その漏えいが我が国

の安全保障に著しく支障を与えるおそれがある」という条件を付しているものの、これへの該当性は、行政機関の長が判断することになっているから、限定機能としての的確に機能するか否かは甚だ疑問である。

(2) 「防衛」秘密の範囲が広範不明確であることについて

本件法案別表第1号は、自衛隊法別表第4（第96条の2関係）に相当するものである。自衛隊に関連する事項を網羅的に挙げている。自衛隊法ではすでに民間事業者も処罰対象として予定しているのみならず、過失犯の処罰規定、共謀、教唆、煽動に関する処罰規定も設けている（第122条）から、この分野に関して新たな法制は必要ないはずである。違いは、後に論じる罰則の上限が懲役5年から懲役10年に重罰化する点である。

現在、日本の国の防衛に関する秘密情報は、実務の情報管理において外部へ漏えいしないような運用がなされている。また、国家公務員法のほか、アメリカ合衆国軍隊の秘密は日米刑事特別法によって保護されるとともに、アメリカから日本に提供された装備品等に関する秘密は、MDA秘密保護法（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法）によってそれぞれ保護されている。

政府は、これらの法律によっては十分な秘密保護ができないために秘密保全法制が必要であるとしている。

しかし、既に見たとおり、防衛情報の漏えいとして問題とされている事案については十分な事後対策が行われており、再発を防止できているから、十分な秘密保護ができないというのは、現状を反映していない意見である。

政府の上記意見は、日本の防衛情報の漏えいが現に防止できているか否かではなく、日米関係の深化とともに、軍事・防衛面での日米の協力関係が深まり、軍事秘密の共有化が進んでいることからの政治的要請に基づくものである。日米の軍事的協力関係の深まりの中で、秘密保全法制は重要な位置付けがなされていると見られる。2012年8月に発表された、米国戦略国際問題研究所レポート「米日同盟」では、アジア太平洋での日米共同の軍事行動を強化するための方策として、日本政府に対して、防衛省の秘密保護に関する法的能力の強化を勧告している。また、同年7月に公表された国家戦略会議「平和のフロンティア部会報告書」と自民党「国家安全保障基本法案（概要）」では、いずれも憲法9条の政府解釈を見直して、集団的自衛権行使とともに、秘密保全法制の制定を提言している。

すなわち、本件法案は、集団的自衛権行使を含む日米共同の軍事的抑止力で我が国の平和と安全を守ろうとする政策の不可分の一部となっており、憲法第9条及び前文が規定する恒久平和主義と相反するものである。

このような現状の下で、防衛に関する秘密保全が今以上に拡大・強化されることは、軍事力の不保持を禁じた憲法第9条に違反するような政府の行為、例えば上記のような集団的自衛権の行使や自衛隊の海外での武力行使等を、主権者国民や国会がチェックできなくなるおそれがある。

現に、航空自衛隊のイラク派遣問題では、自衛隊の活動が憲法第9条に違反するのではないか問題とされた（名古屋高等裁判所平成20年4月17日判決は、航空自衛隊のイラク派遣が憲法違反であるとの判断を示している。）が、防衛省はこの活動内容に関する文書の情報公開請求に対して、当初は国の安全が害されるおそれがあるとして非開示とした。2009年9月によりやく開示された文書からは、航空自衛隊が米兵を運輸していた実態、すなわち自衛隊が憲法違反のおそれが極めて大きい活動をしていた実態が明らかになった。

本件法案が策定されれば、本来主権者が知っておく必要のある上記のような事実が「特定秘密」に指定され、主権者に永久に知らされないままになる危険がある。

(3) 「外交」情報が広範不明確であることについて

「安全保障」に関連する事項が広く対象となっている。しかし、「安全保障」に関する事項は、問題によっては、国家間の深刻な対立や深刻な民族紛争などに我が国が巻き込まれかねない事項を含むこともあり得るから、主権者である国民はこれらの問題について高い関心を持つべきであるといえる。したがって、この分野について行政機関の判断により秘密指定できる範囲を広範に設定することは問題である。

(4) 「外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動の防止」に関する情報が広範不明確であることについて

別表第3号で規定されている対象情報は、「外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動の防止に関する事項」というものである。これはスパイ活動の阻止を意図したものであり、「外国」と明記していることから明らかのように、特定の国家との間でスパイ活動が展開されて来たこと、今後されるであろうことを想定したものである。観念的には理解できることではあるが、「外国の利益」という考え方自体、その具体的内容はだれにも共通する内容になるわけではないから、政治的な配慮の元での解釈運用がなされるおそれ大きい。

例えば、現時点における我が国の政府当局が敵対視している国家であっても、国民レベルでは経済活動、文化活動、個人的な関わりなど相互に行き来

している関係が存在し、そこにはいろいろな情報交流もあるのであって、中には政府当局が一時的に国内外から非難されたり窮地に立たされるような情報のやりとりがあったとしても、安易にスパイ活動視するようなことがあってはならない。

(5) 「テロ防止活動」に関する情報が広範不明確であることについて

本件法案では、「テロ活動」を「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行為を行う活動をいう。」と定義している。

このようなテロ活動の主体は国家に限定されない。集団や個人も主体となり得る。テロの動機も無限定であり、その行為態様の限定もしておらず、様々な行為が「テロ活動」に該当し得る。

そのような「テロ活動」の防止のための「措置」「計画」「研究」は無限に広がる可能性がある。第4号口の「その他の重要な情報」にはどのような情報でも含まれてしまうおそれがある。

(6) 特定秘密の「表示」は限定と無関係であること

本件法案では、秘密指定された文書には特定秘密の表示をすることによって、特定秘密情報とそうでない情報を明確に区別できるとしている。

しかし、上記表示の有無は、特定秘密情報を取扱う業務に従事する者にしか見ることができないから、上記の者以外の者にとっては、上記区別は分からない。極めて広範に指定されていたとしても、国民には判別しようがない。

また、本件法案では、秘密指定期間の上限を5年とするものとしているが、同時に回数制限のない期間更新を可能としているから、実際の制度運用では無期限に秘密にし続けることが可能になっている。秘密指定の濫用を事前抑制させることも、事後にチェックすることも極めて困難である。

さらに、我が国では、特に国の行政機関や警察を被告とする行政訴訟において裁判所が被告の主張に追従する傾向が顕著にあることから、特定秘密性が争点となる訴訟において裁判所が有効にチェック機能を果たすかどうか甚だ疑わしい。

(7) まとめ

このように、本件法案の規定する「特定秘密」の概念は極めて広範かつ不明確であり、行政機関の恣意的運用を止めることができない。

4 人的管理について

(1) 適性評価制度についての立法事実の欠如と内容が不明であること

本件法案は適性評価制度の導入・整備を図っている。

しかし、有識者会議報告書に記載された「情報漏えい」事案をみても、本件法案で収集が予定されている情報に係る属性をもった人物が「情報漏えい」をしたものではない。つまり、本件法案の適性評価制度において収集すべきとされている個人情報も収集しても、「情報漏えい」をしそうな者を判別することはできない。適性評価制度にはそもそも実効性がない。

また、適性評価制度に内容が類似する制度として、政府は、2007年8月9日に策定された「カウンターインテリジェンス機能の評価に関する基本方針」に基づき、現在、秘密取扱者適格性確認制度を実施している。しかし、当連合会の2012年4月27日付け「秘密取扱者適格性確認制度に関する会長声明」のとおり、政府は、不適格と判断された者の人数、調査事項、その方法及び範囲等、その具体的な運用について何ら明らかにしていない。このような政府の態度は、適性評価制度の是非及びその内容の具体的な検討を不可能とするものである。

その上、適性評価制度は、以下に述べるとおり、プライバシー権や思想・信条の自由等の侵害、差別的取扱いの危険性のほか、適正手続との関係でも重大な問題を孕んでいる。

(2) プライバシー権等が侵害されること

① 調査事項の広範・不明確性

ア 広範なプライバシー情報の収集

調査事項は、スパイ活動やテロ活動との関連性のほか、犯罪・懲戒の経歴、情報の取扱いに係る非違の経歴、薬物の濫用・影響、精神疾患、飲酒の節度、信用状態など、通常他人に知られたくない個人情報が多く含まれている。調査事項には、家族及び同居人の氏名、生年月日、国籍及び住所を含むとされているが、「家族」の範囲が曖昧であるし、それらの者の氏名、生年月日、国籍、住所だけを調査することにどれほどの合理性があるのか、むしろ、今後、調査項目が増えることが危惧される。これらの調査を通じて、適性評価の調査の名の下に対象者のプライバシーが著しく侵害されるおそれがある。

イ 思想調査の危険

調査事項のうち「我が国及び国民の安全への脅威となる諜報その他の活動」についてみると、「我が国」と「現政権」が異なることは明らかであるが、現政権は現政権の利害を離れて何が我が国に対する脅威とな

るか常に的確に判断できるのか疑問である。現政権は現政権を維持するために情報をコントロールしようとするものである。現政権の利害と我が国の利益が一致することがあるとしても、現政権が現政権の利害を離れて我が国に対する脅威の有無を常に的確に判断するという保証はない。我が国にとっては何ら「脅威」がなくとも、現政権にとっての「脅威」がある場合に「脅威」があるとされる可能性もある。

また、「我が国及び国民の安全への脅威となる諜報その他の活動」は、その抽象性故に調査実施権者である行政機関の恣意的判断によって、個人の政治活動や組合活動、さらには思想・信条にまで踏み込んだ調査がなされる危険性も否定できない。

さらに、情報公開請求や住民訴訟、内部告発などによって警察や検察庁、外務省等の裏金を追及する活動も、当該行政機関にとっては、その活動を阻害するものとして「脅威となる・・・その他の活動」であると評価されるおそれがある。

② 同意は調査の正当化事由にならない

本件法案は、適性評価のための調査がプライバシーに深く関わる調査となることから、行政機関職員等の同意を得た上で、第三者に対する照会等により調査を行うこととしている。

本人の同意は、個人情報収集の基本である。本件法案はこれを意識したものである。しかし、以下に述べるとおり、本件法案の性質上、上記行政機関職員等の同意は調査を正当化する、すなわちプライバシー権や思想・信条の自由の制約を許容する根拠とはなり得ない。

まず、この同意が真に自由意思によるものと認められるためには、同意の対象となるプライバシー情報の範囲が明確に特定されていることが必要であるところ、調査事項は広範に及び、かつ、「我が国及び国民の安全への脅威となる・・・その他の活動」といった抽象的な事項が含まれており、行政機関職員等にとって自己に関する情報のどこまでが調査されるのかが不明である。

また、行政機関職員等が上司等から同意を求められた場合に、真に自由な意思に基づいて同意・不同意の判断を行うことは組織の性質から考えて不可能であろう。とりわけ、組織の中で秘密情報に関与することは組織の中核に関わるようになることを意味し、上司等から同意を求められた職員が自由な意思に基づいて不同意を選択することはほとんどあり得ない。

また、本件法案では、関係者への質問により調査を行うこととされてお

り、他の職員等からの密告を奨励する可能性すらある。

したがって、本件法案が予定している行政機関職員等の同意は、真にプライバシー保護に配慮したものとは認められず、調査の正当化事由にはなり得ない。

③ 個人情報保護の不十分性

本件法案は、対象者の個人情報保護については、国家公務員法上の懲戒の事由等に該当する疑いがある場合を除き目的外での利用及び提供を禁ずるとしている。

個人情報の目的外利用を原則的に禁止するものではあるが、「懲戒の事由等」と明記していることからすれば、懲戒事由以外にも利用される場合があることを想定しているということである。しかるに、懲戒の場合以外のいかなる場合に目的外利用及び提供が認められるのか何ら明らかではなく、適性評価を実施した行政機関が収集した行政機関職員等のセンシティブ情報を含む個人情報が、本人が知らない利用のされ方をされてしまう危険がある。

④ 調査対象者以外の者の同意がないこと

本件法案は、行政機関職員等のみからの同意しか想定していないため、行政機関職員等の身近にある者は自己の知らないうちに調査実施権者である行政機関に自己の個人情報が提供されてしまうことになる。氏名、生年月日、国籍、住所だけでも提供されたくないと考える者はおり、それだけでもプライバシー侵害に該当し得るし、さらに調査項目が増えるようなことになれば、プライバシー侵害はより深刻である。

(3) 差別的取扱いの危険

本件法案は、適性評価の評価事項として、「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への脅威となる諜報その他の活動並びにテロ活動」を挙げている。

しかし、適性評価制度は、特定秘密が漏えいされる一般的リスクがあると認められる者を予め除外する仕組みであるところ、このようにリスクが一般的・抽象的なものとして把握されるとすれば、行政機関職員等、家族、同居人が一定の思想・信条や信仰を有していることや、一定の国籍を有していること又は有していたこと、一定の民族に属していること自体をもって、秘密漏えいのリスクがあるとして、特定秘密の取扱者から除外される可能性がある。

また、本件法案では、適性を有しないと評価された場合は、結果を通知す

ることが検討されているようであるが、理由の通知は想定されていないようである。そうだとすると、上記のような思想差別を事実上許容することになりかねない。

政府がこのような思想差別を許容するような制度を導入すれば、それはたちまち民間にも波及するであろう。既に民間の電力会社においては特定の政党の党员であることを理由に差別的な扱いを受けていた例が存するのであり、適性評価制度の導入はこのような思想・信条による差別を日本中に広げ増長させることになるであろう。

(4) 適正手続の保障が危ぶまれること

本件法案では、適性評価の評価基準の公開については規定されないようである。また、実施権者が適性評価の理由を通知することも想定されていないようである。

適性を有しないとの評価は、特定秘密の取扱者から除外されるという行政機関職員等の地位に重大な不利益をもたらすものである以上、行政機関職員等に対して適正な手続が保障されなければならない、また、司法手続でその評価を争う機会が付与されなければならない。

しかるに、適性評価の結果に不服がある場合の行政上の不服申立や司法救済の在り方・審理の方法について具体的に規定されないようである。仮にこれが規定されたとしても、評価基準が非公開で、理由が付記されていなければそもそも主張を組み立てることが困難である。

これでは、恣意的、人権侵害的な調査を排除することはできない。

5 罰則について

(1) はじめに

① 情報漏えい事件の発生状況と立法事実の欠如

本件法案は、保護の対象たる秘密、すなわち「特定秘密」の漏えい行為等を処罰し、もってその機密保持の徹底を図ろうとしている。

しかし、有識者会議報告書が立法事実として掲げる「情報漏えい」事案をみても、ほとんどの事案において起訴猶予か執行猶予判決となっている。

ボガチョンコフ事件では実刑判決が言い渡されているが、懲役10月に処する判決であった。また、ボガチョンコフ事件を受けて自衛隊法が改正され、防衛秘密の漏えいが5年以下の懲役に処せられるようになったが、その後、この規定により実刑判決を受けた事例は皆無である。かかる状況

において重罰化を進める必要性は全くない。

② 「特定秘密」の広範性と罪刑法定主義違反

また、先に詳述したとおり、本法制においては漏えいが禁止される「特定秘密」の要件が過度に広範でかつ不明確である。本件法案の第2. 1オによれば、行政機関の長は、秘密指定したときに当該文書に特定秘密の表示するなど当該事項が特定秘密である旨を明らかにすることになっているが、国民には如何なる情報が「特定秘密」として漏えい禁止の対象であるかが認識できず、何が処罰されるかについても予測することが困難である。また、指定文書には「特定秘密」の表示があったとしても、文書以外の「特定秘密」にはその旨の表示がないし、特定秘密の内容を知っている者がメモしたり記憶したりした情報にも「特定秘密」の表示はない。さらに、「特定秘密」情報が他の情報と混在しているような場合にも、両者の区別はつきにくい。したがって、一定の情報を入手しようとする国民の側には「特定秘密」か否かの事前予測はできないし、入手した後でさえ、「特定秘密」であることが分からないということが起こり得る。これは、国民の自由な言動を過剰に萎縮させることになる。内部告発者についても、同人が自ら管理者ではために「特定秘密」の表示を認識することなく、組織内にいることによってたまたま知ってしまった情報が「特定秘密」に指定されていることに気づかずに、第三者に提供してしまうということは起こり得る。さらに、「特定秘密」に指定された情報が違法秘密や擬似秘密であった場合、これを内部告発しようとする者にとっては、秘密保護法による重罰化は内部告発禁止法ともいべき重圧である。

ところが、本法制は、故意の漏えい行為のみならず、過失による漏えい行為のほか、漏えい行為の未遂や共謀、教唆及び煽動、特定秘密の取得行為とその共謀、教唆、煽動についても処罰しようとしている。いずれも、ただでさえ過度に広範で不明確な処罰範囲の外延を更に不明瞭にするものである。刑罰法規は、犯罪と刑罰を具体的、明確に規定しなければならない。本件法案は、漠然不明確であって、憲法31条の罪刑法定主義の観点からしても重大な疑問がある。

以下、各別に看過し得ない問題点を指摘することとする。

(2) 過失による漏えい行為処罰の不当性

もともと過失犯は、故意犯に比して違法性の程度が低く、行為者に対する非難可能性も低い。それゆえ、刑法第38条第1項が「罪を犯す意思がない行為は、罰しない。ただし法律に特別の規定がある場合は、この限りでない。」

と定めるとおり、我が国の刑事法制においては、故意犯処罰が原則で、過失犯処罰は例外とされている。

国家公務員法では守秘義務違反について過失犯を処罰対象としていない。日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法や自衛隊法では、故意犯に比べて軽い法定刑の過失処罰規定を設けている。

本件法案は、過失による漏えい行為の処罰範囲を更に拡大しようとするものであるだけでなく、故意犯に比べて法定刑を軽くするかどうか不明になっている。これが、情報漏えいという結果の重大性に着目し、故意過失で区別しないという考え方に基づいているとすれば、刑法の基本原理を真っ向から否定するものであり、到底容認できない。

前述のごとく、本件法案における「特定秘密」の外延は過度に広範になる可能性が高く、かつ、不明確であるから、本件法案の想定する「特定秘密」の全てが国益を揺るがす重大な国家秘密というべきものかも極めて疑わしいところであり、ここにおいて過失の漏えい行為をも処罰することの必要性や相当性が認められるかについては重大な疑問がある。

一般に、「過失」とは注意義務に違反して犯罪を実行する心理状態と理解されており、その注意義務は結果予見義務と結果回避義務に分析されている。

本件法案において、「特定秘密」の表示がある文書を直接目に行っている者にとっては、その限度で「特定秘密」の対象は明確であるから、その管理に適正を期そうすることはできる。しかし、過失による漏えいは、過失の具体的内容を明文で規定できないだけに、過剰に処罰されるおそれがある。

過失による情報漏えいは、情報セキュリティの基準と運用の適正化によって防ぐべきものであって、処罰によって威嚇するという手法は適当でない。

(3) 未遂犯処罰の不当性について

刑法第44条は、「未遂を処罰する場合は、本各条で定める。」と規定している。つまり、既遂犯処罰が原則であり、未遂犯の処罰は例外として位置付けられている。

これは、我が国の刑法においては、原則として、客観的な法益侵害の結果が発生した場合に応報的にこれを処罰するという考えを採用しているからである。

かかる観点からすれば、未遂犯処罰は、重大な法益を侵害する危険性が高く、それゆえに、未遂犯処罰を行うべき必要がある場合があるとしても、結果発生を待たないで処罰することによって生ずる不利益、すなわち処罰範囲の曖昧さの拡大や刑法の内心への介入といった不利益を上回る未遂犯処罰の

高度の必要性が認められる場合に限って認められるべきである。

国家公務員法や地方公務員法などでは「秘密」の内容を問わず未遂犯処罰規定がない。これは現行諸法制においても上述の点について考慮しているものと考えられる。

この点、前述のごとく、本件法案における「特定秘密」の外延は過度に広範でかつ不明確であるため、漏えい行為が未遂にとどまり、漏えいの結果が発生しなかった場合にまで処罰することは行き過ぎである。処罰範囲の曖昧さの拡大や刑法の内心への介入という不利益を上回る未遂犯処罰の高度の必要性も認められないというべきであり、未遂犯処罰規定を設けようとしていることは相当ではない。

(4) 共謀行為・教唆及び煽動の不当性について

「共謀」とは、ある犯罪行為の実施・遂行について、具体的計画を複数の者が謀議することをいい、「教唆」とは判例によれば犯罪実行の意思を持たない者に犯罪実行の決意を新たに生じさせるに足りる慫慂行為をすることをいい、「煽動」とは、同用語を法文において使用している例、例えば破壊活動防止法上の定義によれば、「特定の行為を実行させる目的をもって、文書若しくは図画又は言動により、人に対し、その行為を実行する決意を生ぜしめ又は既に生じている決意を助長させるような勢のある刺激を与えること」（第4条第2項）をいうとされている。「煽動」は、結果が生じていないどころか、実行行為の着手がない極めて早期の段階で処罰しようとするものである。本件法案の条文が示されていないため判然としないが、特定秘密の保護に関する法律案の概要上は、本件法案の「共謀」、「教唆」についても、実行行為の着手がない段階で「共謀」、「教唆」を処罰する趣旨に受け取れる。

この点、共謀行為については、実行行為がまだ行われていない早期の段階で処罰するものだとすると、その外延は不明確であり、国民にとっても予測可能性を欠き、萎縮的効果をもたらすおそれがある。そもそも共謀だけで処罰することは犯罪実行の着手前に放棄された犯罪の意図は原則として犯罪とはみなさないという近代刑法の原則にも反する。このような観点から、当連合会は、従来から、共謀罪を新設することに強く反対する立場をとっている（2012年4月13日付け「共謀罪の創設に反対する意見書」）。

実行行為の着手がないのに教唆を処罰すること（独立教唆の処罰）は、被教唆者の実行行為が不要だけでなく、犯罪行為の決意をも不要とするもので、刑法の基本原則である行為責任主義に明らかに反する。そもそも、共犯

理論に関する学説の議論状況としては、正犯に実行の着手がなければ、教唆や幫助といった共犯の処罰は認められないとする共犯従属性の立場が圧倒的であるが、独立教唆はこれに反して、実行行為以前の極めて早期の段階でこれらを処罰しようとするものであり、その結果、内心の意思を処罰することになり、上述の近代刑法の原則に真っ向から反するのである。

さらに、煽動行為については、独立教唆行為以上にその成立範囲は不明確であり、不可罰な表現行為との境界はより曖昧であるから、国民の表現活動を萎縮させるおそれがある。破壊活動防止法においては、その制定時に、濫用の危険があるとして、「せん動」概念の限定が議論されており、その結果、目的要件が付加されたほか、方法についても明示がなされ、その解釈に当たっては、その対象たる行為を目的・場所・態様において具体的に明らかにせねばならず、かつ、特定の行為を実行させる目的がせん動者の自由かつ真摯なものでなければならぬほか、特定の行為が実行される危険性も必要であると解釈されている。それでもなお、破壊活動防止法の「せん動」規定については、表現の自由や集会・結社の自由などとの関係で問題があると指摘されていることについては今さら多言を要しないところである。

このように、歴史的に恣意的な濫用の観点から批判され、限定的にのみ導入・運用されてきた問題の多い「せん動」罪規定を、本件法案に持ち込もうとすること自体から立法のあり方に重大な疑問を持たざるを得ない。

共謀行為、独立教唆及び煽動を処罰対象とし、実行行為がまだ行われていない早期の段階を処罰範囲に取り込もうとする本件法案の企図するところは、政府が秘密にしたいと欲する事項や国民の目には触れさせたくないとする事項に少しでも近付こうとする行為を刑罰により厳しく禁じ、国民の知る権利をいわば入口よりもずっと手前の段階で塞いでしまおうとする点にあると考えられる。ここにおいては、国民の知る権利、言論・表現の自由、取材・報道の自由などに対する配慮は皆無といわざるを得ない。

(5) 特定秘密の取得行為の処罰が取材行為等を委縮させることについて

本件法案は、人を欺き、人に暴行を加え、又は人を脅迫する行為、財物の窃取、施設への侵入、不正アクセス行為その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為による特定秘密の取得行為を処罰するとしている。

「人を欺き」「人に暴行を加え」「人を脅迫する行為」「財物の窃取」「施設への侵入」「不正アクセス行為」という用語については、いずれの概念もきわめて幅広い解釈が可能であり、処罰範囲が著しく広がる危険性が高い。

それがさらに、「その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為」となると、

具体的にどのような行為を指しているのかが、全く定かではない。一例を挙げれば、合法的に入室した者がたまたま机上に置いてあった特定秘密が記載されている書面を見て記憶したといった場合も、これに該当するのか。その適用範囲が著しく不明確だといわざるを得ない。

そうだとすると、特定秘密の取得行為は、処罰範囲が広範でその外延が不明確になるおそれがあるといわなければならない。

また、有識者会議報告書が外務省機密漏えい事件の最高裁判決を当然の前提のように引用していることからすると、本件法案においても、新聞記者を含む報道関係者が、特定秘密の取得行為の対象となることは、当然に想定されていると解される。

行き過ぎた取材行為が広く特定秘密の取得行為として検挙・処罰されるとしたら、報道機関による取材活動は萎縮せざるを得ないのであり、報道関係者による取材の自由・報道の自由に対する重大な制約になり、ひいては国民の知る権利、国民の表現の自由・言論の自由に対する重大な制約となる。

オンブズマン活動や反戦平和運動に関わる市民は、その活動の一環として、秘密情報に迫ろうとするが、これらの活動も特定秘密の取得行為に問われかねないリスクがあり、主権者としての当然の活動が特定秘密の保護に関する法律により萎縮させられるであろう。

(6) 法定刑が重すぎること

本件法案では、法定刑の上限を懲役5年又は10年まで引き上げることとされており、公務員の情報漏えいについて重罰化が図られようとしている。

しかしながら、重罰化することは、過度な萎縮的効果をもたらすことになるおそれがあるし、前述したように、過去の主要な情報漏えい事件を見ても、懲役10月の実刑の事例と懲役2年6月、4年間執行猶予の事例があるだけであり、法定刑の上限を懲役10年に引き上げるべき必要性はない。

法定刑の上限が懲役10年まで引き上げられると、極めて厳しい量刑がなされることになるが、これは本法制による刑罰の対象となる公務員、報道関係者、市民活動家などに対する威嚇以外の何物でもないといわなければならない。そのような法定刑には重大な疑問がある。

(7) 曖昧で広範囲な処罰規定の目指すところ

本件法案においては、故意の漏えい行為の処罰においてすら極めて問題が多いにもかかわらず、過失の漏えい行為のほか、未遂行為や共謀行為、独立教唆、煽動、特定取得行為及びその共謀、教唆、煽動まで処罰しようとしているが、その基礎にあるのは、秘密情報の漏えいという結果は、過失である

うと故意であろうと、その国益に与える影響という点において何ら差異はなく、また、実際に漏えいとなされなかったとしても、漏えい行為が行われようと、行為あるいはこれを誘発しようとした行為それ自体を厳しく取り締まらなければ、およそ秘密の徹底した保持は図りえないという考え方である。しかしながら、いかに秘密情報の漏えいという結果の重大性を強調しようとも、処罰されるべき行為の外延を明確に画することなく、国民に刑罰を課すことが許されないのは罪刑法定主義の観点からは当然である。

このような姿勢は、これまで当連合会が、国民主権・民主主義・基本的人権擁護の理念に基づいてとってきた立場とは真っ向から対立するものであり、到底容認できるものではない。

6 国会及び国会議員との関係

本件法案では、第2.1(2)エで国会議員を特定秘密の提供先として想定する一方で、第2.2(1)イで処罰対象とすることも規定している。すなわち、特定秘密を知得した議員が特定秘密を故意または過失により漏えいをしたときに5年以下の自由刑に処するものとしている。国会議員について、第2.2(2)(3)が適用されないということも明記されていない。

これによると、秘密の委員会や調査会で知った秘密情報を、国会議員が同じ会派の議員や秘書、専門家として相談に乗ってもらっている弁護士や学者などに一切知らせることができないことになり、本来の議員活動ができなくなるおそれがある。これでは国会議員は、個人として深く検討することができないだけでなく、所属政党として十分な検討をすることもできない。

これは議会制民主主義の否定というもいべき大問題である。

よって、国会議員を処罰しうるとの規定は設けるべきでない。

さらに、第2.2(1)イでは、裁判官や情報公開・個人情報保護審査会の委員も処罰対象としているが、これらの者についてはこれまでに深刻な秘密漏えい事件を起こしたことがあったわけではないし、国家公務員法違反による処罰が可能であるから、秘密保護法によって改めて重く処罰する必要はない。

7 裁判を受ける権利と秘密保全法制について

裁判を受ける権利は基本的人権（憲法第32条）である。

刑事被告人は、公平な裁判所において迅速、公開の裁判を受ける権利を保障されており（憲法第37条）、その裁判は公開することが憲法上の原則である（憲法第82条第1項）。とりわけ同条第2項ただし書で、政治犯罪、出版に関する

犯罪，憲法第三章で保障する国民の権利が問題となっている場合には，必ず公開しなければならない。このように憲法は国民の裁判を受ける権利について，詳細に規定している。

公開の法廷とは，形式的な公開だけではなく，裁判の始まりから終結まで全ての局面において，実質的に公開されていなければならないことを意味する。

そして，特定秘密の保護に関する法律に違反して起訴された場合，その裁判は憲法第82条第2項ただし書きに該当するものとなる。このことは，特定秘密の保護に関する法律に対して解決困難な問題を提起する。国家秘密を漏えいし，違法に取得し，その教唆せん動，共謀行為を行ったとして起訴された場合，その国家秘密が公開の法廷で公開されれば，それはたちどころに秘密ではなくなる。国家秘密が非公開なまま裁判が進行すれば，公開原則に違反し，裁判を受ける権利を侵害する。

これに対し，かつて国家秘密法が国会に提出されたときに，それを推進した自由民主党のパンフレット（1982年発行）は，「裁判における秘密の立証は秘密事項そのものを法廷に提出しなくとも，問題となっている防衛秘密の種類と性質や，その秘密とされる理由及び未だ多数の人々に知られていない蓋然性等を立証すれば足りると解せられます」としていた。法廷で問題となった秘密が実質的に特定秘密の要件を満たすものかどうかを裁判所が判断する際に，その秘密の内容が秘匿されたまま，秘密の種類，性質，秘匿の理由等が示されるだけで実質的な審理，的確な判断ができるか甚だ疑問である。司法には，行政当局の秘密指定とは独立して「特定秘密」に当たるか否かの判断を公正にすることが求められている。そのためにも憲法にいう公開の原則は守られなければならない。

また，国家秘密を秘匿したままの裁判では，被告人がどのような事実で処罰されるのか分からない状態で裁判を受けることとなり，実質的な防御権・弁護権を奪われるおそれがある。弁護人は，弁護活動のため秘匿された国家秘密にできるだけ接近しようとするであろうが，関係者への事情聴取等の調査活動，資料の収集活動も教唆，共謀等に問われるのだとすれば，弁護活動も著しく制約されることになる。これは弁護人選任権，公正な裁判の否定である。

基本的人権侵害の最後の救済が裁判を受ける権利であるが，これはあくまで事後的救済であり，犯罪として捜査，起訴されただけでも回復不可能な重大な人権侵害となる。その上さらに，特定秘密の保護に関する法律に違反した犯罪では，裁判を受ける権利が否定されかねず，事後的救済すら不十分なものとなる。

国家の平和と安全については、憲法第9条を巡る国民世論の鋭い対立があるように、思想・信条、政治的立場により、意見や行動が左右される。その結果、国家秘密を巡る刑事裁判は、特定の政治的立場による政治裁判になるおそれがある。その上、上記のように公正な裁判すら期待できないことになれば、裁判を受ける権利は名ばかりとなる。

本件法案は、公開の法廷で裁判を受ける国民の基本的権利については、何ら言及していない。

8 特定秘密保護に関する法律が憲法の保障する人権を侵害すること

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直結し、また憲法で保障された国民の知る権利に資するものとして、極めて重要な憲法上の権利である。のみならず、報道による権力監視は、民主主義と個人の自由のために極めて重要である。

ところが、特定秘密の要件自体が過度に広範かつ不明確である上、共犯処罰規定が設けられていることからすれば、処罰対象が無限定に広がりかねない。そのため、取材者は、自身の取材活動が処罰対象となるかを予測できないまま取材をすることとなり、処罰を避けるためには、結果的に取材そのものを控えざるを得ない。罰則規定による取材の自由に対する萎縮効果は計り知れない。

また、特定秘密の取得行為についても、「管理を害する行為」を処罰対象としているが、要件があまりに不明確であり、いかなる取材活動が「管理を害する行為」となるか否かの判断はおよそ不可能であり、処罰を避けるためには、やはり取材そのものを自粛する事態ともなりかねない。

本件法案では、その上、特定秘密の取得行為に対する共謀等も処罰の対象としていることからすれば、およそ取材活動に対して無限定に処罰対象を広げることになりかねず、取材の自由が著しく脅かされることは必至である。

そして、取材内容が報道された時点で、特定秘密の漏えいとされれば、上記と同様のことが当てはまるのであって、報道の自由も著しく制限されることは明らかである。

確かに、本件法案においては、拡張解釈の禁止、国民の基本的人権を不当に害するようなことがあってはならない旨の規定が置かれることが想定されている。しかし、どこまでが「拡張解釈」なのか、何が「不当」なのかは極めて判断が困難であり、政府においていくらでも「拡張解釈ではない」、「不当な適用ではない」との強弁が可能である。現に、同様の規定を有する破壊活動防止法の運用においても、法が拡大解釈され、破壊活動に関わらない青年法律家協

会等の団体まで調査対象とされている実態を想起すべきである。

特定秘密の保護に関する法律は、立憲主義に悖り、国民主権の基礎を危うくするとともに、国民の基本的人権を侵害するものである。

以下詳述する。

(1) 秘密保全法制が国民主権と矛盾すること

国民の知る権利は、民主主義の根幹である。国民主権を基本的原理の一つとする日本国憲法の下にあっては、国政に関する重要情報に接することがその基礎である。したがって、国民主権の原理は、基本的人権の一つである「国民の知る権利」が保障されることを当然の前提としている。情報公開制度は、国民の知る権利を実質的に保障する制度である。

そもそも国政の重要情報は、主権者たる国民のものである。その上で、例え一定程度の保護すべき国家秘密を認めるとしても、その概念は明確にすべきであり、可能な限りその範囲は限定されるべきである。なぜなら、国民主権と国家秘密の保護とは、原理的な緊張関係にあるからである。

国民の知る権利を保障するためには、情報公開制度の充実が不可欠であるが、国民主権と原理的緊張関係にある秘密保護制度との関係では、「国民の知る権利と情報公開が最も中枢の基本的人権である」ことが優先されなければならない。したがって、秘密保護制度を検討する場合、国民の知る権利の真の保障と国家秘密の保護とのバランスを、どのように調整するのかという、最も重要な問題を慎重に検討しなければならない。

有識者会議報告書は、秘密保全法制で保護すべき特別秘密は、情報公開法では非開示情報になるので、国民の知る権利を侵害することにはならないと述べているが、現行の情報公開法は、国民主権と国民の知る権利を保障する上で、極めて不十分であるから、報告書の考え方は本末転倒である。外交・防衛・警察等に関する不開示事由の広範さの限定こそが情報公開法の改正において重要な課題になっているときに、報告書が上記のような見解を採用することは極めて問題である。

本件法案においては、上記したとおり、保護される「特定秘密」の範囲は不明確かつ広範に過ぎ、国民の知る権利より国家秘密の保障を優先させるものといわなくてはならない。かかる法制は国民主権原理に反し、国民の知る権利を侵害するものとして到底許されない。

(2) 違法秘密と擬似秘密まで保護されてしまうこと

「特定秘密」は行政機関が指定権限を有するものであることから、違法秘密や擬似秘密（時の政府当局者の自己保身のための秘密）を「特定秘密」に

指定してしまう危険性がある。政局を有利に展開するために利用される危険が極めて高い。これは重要な国政の課題について国民の判断を誤らせ、国の政治の流れを誤らせ、国際関係を悪化させる危険性が高いだけに、確実に排除されなければならない。

しかるに、本件法案にはこの問題の解決につながるような規定はない。これでは、国民主権は空洞化してしまうのであり、到底、本件法案を許容することはできない。

(3) 小括

以上のとおり、本件法案は、憲法の諸原理と根本的に矛盾抵触するものであり、是認できない。

9 いま必要なことは情報公開の推進である

我が国ではほとんどの行政事務が国の主導で進められて来たが、情報公開制度は違っていた。我が国の情報公開制度は、国からではなく、地方自治体から始まった。

1982年以降、全国の市町村都道府県で情報公開条例の制定が、燎原の火のごとく急速に広がっていった。それでも国では情報公開法制定の動きは起こらなかった。各省庁の反対が極めて強かったからである。

情報公開法の制定は1999年にやっと実現したものの、当初からその不十分さが指摘されていた。情報公開法は2001年4月から施行されたが、全体的に各省庁とも極めて消極的・恣意的な運用で、納得できない国民の不服申立や情報公開訴訟が相次ぎ、国民の請求が認められる答申や判決が続出した。

このような閉塞状況を打開すべく、当連合会は情報公開法の改正を提案し続け、2011年4月、当連合会の意見を部分的に採用した情報公開法改正案(①「国民の知る権利」の明記、②不開示事由規定の限定、③手数料の廃止、④裁判管轄の拡大など)が閣議決定され、国会に提出され、いつ審議入りになって成立してもよい段階まで進んでいた。それが未だに審議されないままのところまで登場したのが秘密保全法制の法制化である。なお、情報公開法改正案は、2012年11月の衆議院解散に伴い、廃案となっている。

いま我が国に必要なのは情報公開の推進である。これこそが、重要な国政に関する国民の議論を活性化させ、民主主義の発展に寄与するのである。また、情報公開度の高さは国の政治の透明度の高さを世界に示すものであり、国家間の相互信頼を築く上で重要な役割を果たす。現在なされるべきは、現状法下における積極的な情報公開と情報公開法の早期改正である。

当連合会は、日本国憲法の諸原理を尊重する立場から、本件法案が立法化されることに強く反対し、政府が本件法案を国会に提出しないことを強く求める。

以上