

情報監視審査会平成27年年次報告書に関する意見書

2016年（平成28年）9月15日

日本弁護士連合会

特定秘密の保護に関する法律（以下「秘密保護法」という。）は、国民主権及び民主主義の基盤である知る権利を侵害し、憲法に反するものであり、当連合会は、同法が施行された現時点においても、同法の廃止を求めるものである。

その上で、2016年3月30日に衆議院及び参議院の情報監視審査会（以下「審査会」という。）が各議院議長に提出した平成27年年次報告書（以下「年次報告書」という。）を踏まえ、以下のとおり、秘密保護法の運用の見直し又は関係法令の改正を求める。

第1 意見の趣旨

- 1 両院の審査会による年次報告書において記載された意見等について、政府等において速やかな対応をすべきである。
- 2 特定秘密が記載された文書については、保存期間満了後、原則として全てを国立公文書館等に移管しなければならない旨の規定を公文書管理法等に設けるべきである。
- 3 行政機関において、審査会からの求めがあった場合には、全ての非開示情報等を報告等しなければならない旨の規定を、国会法等に設けるべきである。
- 4 秘密保護法又は公益通報者保護法において、審査会等を通報先とする内部通報者保護規定を設けるべきである。
- 5 非公知性の要件については、外国政府や報道機関により当該情報が公開された場合には非公知性が失われるとの内容で運用を統一すべきである。
- 6 特定秘密の提示要求等については、例えば、委員2名以上の賛成により行うことができるよう採決要件を緩和すべきであり、衆議院及び参議院情報監視審査会規程等にその旨の規定を盛り込むべきである。

第2 意見の理由

1 経過

秘密保護法の審議過程では、特定秘密の指定が恣意的になされるのではないかと等の批判が広く国民からなされた。

そのような批判を受け、第186回国会において、衆議院及び参議院に情報監視審査会を設置すること等を内容とする「国会法等の一部を改正する法律案」「衆議院規則の一部を改正する規則案」「衆議院情報監視審査会規程案」「参議院規則の一部を改正する規則案」「参議院情報監視審査会規程案」が提出され、2014年6月20日にそれぞれ可決、成立した。

2014年12月10日には両議院に情報監視審査会が設けられ、各行政機関に対する特定秘密の指定等の運用についての聞き取り等の活動を行っている。

2016年3月には、2014年12月10日から2016年1月31日までの情報監視審査会の活動内容、意見等を取りまとめた各院年次報告書が公表された。

2 両院の審査会における年次報告書の内容

(1) 衆議院情報監視審査会平成27年年次報告書の内容

衆議院の審査会による年次報告書は、政府に対する意見及びその理由を主に次のとおり記載している。

(1) 特定秘密の内容を示す名称（特定秘密指定管理簿の『指定にかかる特定秘密の概要』及び特定秘密指定書の『対象情報』の記載）は、特定秘密として取り扱われる文書等の範囲が限定され、かつ、具体的にどのような内容の文書が含まれているかがある程度想起されるような記述となるように、政府として総点検を行い、早急に改めること。

その上で、各行政機関が特定秘密の内容を示す名称の付け方に関し、各行政機関の間でばらつきが出ないように、横断的な事項について政府としてある程度統一した方針を策定し、公表すること。

上記意見のうち前段については、特定秘密の内容を示す名称が極めて抽象的なものもあるところ、特定秘密の内容を示す名称を契機に特定秘密の指定の適正性を監視することができるようにするため記載された意見である。

また、後段については、現状において各省庁の特定秘密の内容を示す名称の付け方が平準化しているとは認められないために付された意見である。

(2) 特定秘密を保有する行政機関の長は、指定された特定秘密ごとに特定秘密が記録された文書等の名称の一覧（特定秘密文書等管理簿）を、特定秘密ごとの文書等の件数とともに当審査会に提出すること。文書等の名称からその内容が推察しにくい場合は、文書等の内容を示す名称をもって説明すること。

内閣府独立公文書管理監は、特定秘密文書管理簿を提出させ、それを基に文書等の内容を示す内容となっているか否かを審査し、不適切と思料するものについては改めること及びこれらの経過につき当審査会に報告することについて検討すること。

上記意見は、特定秘密が記録された個々の行政文書の内容が識別でき、個別の内容を多少なりとも予測できるようにするための要求である。審査会として、特定秘密として指定されている情報について知るためでもある。

(3) 特定秘密を指定する行政機関において、特定秘密を含む文書等の保存期間は、当該特定秘密の指定期間に合わせることも考慮した上で、それ以前の保存期間を設定する場合や特定秘密の指定期間満了前に当該特定秘密を含む文書等を廃棄する場合には、内閣府独立公文書管理監に合理的な説明を行うこととし、独立公文書管理監は、上記の運営状況について、定期的に当審査会に対し報告することとする制度を構築するよう検討すること。

また、1年間に廃棄した文書等及び今後1年以内に廃棄予定の文書等（特定秘密の指定の指定期間が切れる場合を含む。）について、その件数と、文書等の名称（名称から文書等の内容が推察しにくい場合はその内容）を当審査会に報告すること。

上記意見は、不適切な文書廃棄を防止するために付された意見である。

(4) 政府においては、当審査会への説明に際し、特定秘密以外の秘密など不開示情報の解除など事前に十分な準備を行ってから審査会に出席し、答弁すること。特に、国会に対する説明責任と審査会に対する情報提供の在り方について改めて検討すること。

上記意見は、審査会において、特定秘密そのものではない事項についても、政府が「答弁を差し控える」旨の答弁をすることが多かったことを問題視した意見である。

(5) 特定秘密指定管理簿及び特定秘密指定書の内容について、不開示部分とされている部分を除き、各行政機関の長が積極的に公表すること及び内閣情報調査室は、これらの公表結果をとりまとめ、特定秘密全体の指定件数とともに総括的な閲覧を可能とすることについて検討を行うこと。また、特定秘密指定管理簿の特定秘密の概要の記載について、他省庁と同様の記述となっているものについては、審査会においてそれぞれの相違点を明確に答弁すること。

上記意見は、特定秘密指定管理簿の積極的公表を求める意見である。公表範囲を拡大することにより、情報公開請求手続によらずに国民が知ることができる範囲が広がることになる。

(6) 内閣独立公文書管理監の活動・機能などについて当審査会として重大な関心を持っていることから、審査会に定期的に活動状況報告を行うこととする運用基準の改正等を検討すること。

独立公文書管理監は独任であるだけに、官僚組織を相手にどれほどの活動をしてくれるか全くの未知数である。そこで、国会に対する定期的な報告を義務付けることによって、その活動を活発化させようとするものである。

(2) 参議院情報監視審査会平成27年年次報告書の内容

参議院の審査会による年次報告書は、政府に対する意見及びその理由を主に次のとおり記載している。

本審査会としては、次の点をはじめ審査会において指摘があった事項について、政府は統一的な運用を図ることが必要と考える。

○指定書の『当該特定秘密の取扱いの業務を行わせる職員の範囲』について、適正かつ適切な記載とするとともに、可能な限り情報を開示すること。

○指定書の『指定の理由』等の特定秘密の指定そのものに関わる変更を行う場合には、審査会に速やかに通知するとともに、適切な説明を行うこと。

○指定管理簿の『指定に係る特定秘密の概要』について、それぞれが識別され、わかりやすいものとなるよう、表現の工夫を図ること。

また、審査会において指摘があった次の点について、政府は適切に対応することが必要と考える。

○特定秘密保護法第3条第1項の『公になっていないもの』については、政府の説明について委員から疑義が呈されたことを踏まえ、この定義の更なる明確化を図り、統一的に運用すること。

○サードパーティールール¹の適用によって特定秘密を不開示とする場合があることは既に国会においても明らかとされてきたが、政府の統一的な運用に委員から疑義が呈されたことを踏まえ、行政機関ごとに適用の在り方が異なることのないよう、サードパーティールールの運

¹ 第三者に情報を提供する場合、当該情報を持っている機関の了承を事前に得た上で行う原則。

用の明確化を図り、統一的に運用すること。

なお、審査会において議論があった次の点についても、政府は十分留意して対応することが必要と考える。

○指定の在り方そのものについて審査会の委員が疑念を抱くことがある場合には、政府として真摯にその疑義の解明に努めること。また、審査会の合意があった場合は必要な資料を提出すること。

(3) 両院の審査会による年次報告書に対する評価

年次報告書の意見等は、審査会による監視機能を高める観点、不適切な文書廃棄を防止する観点、不統一な取り扱いを問題視する観点からのものであると考えられ、概ね賛同するものである。

政府として、各報告書の意見等を重く受け止め、速やかな対応をすべきである。

3 年次報告書で意見として述べられなかった事項

両院の審査会による年次報告書では、意見として述べられていない事項についても問題点が浮かび上がって来ていることから、以下ではそれらを指摘し、国民の知る権利等を保護するために、速やかな改善を求める。

(1) 特定秘密が記載された文書の国立公文書館への移管について

衆議院の審査会による年次報告書の第2「1 政府に対する意見」のうち(3)の意見は、審査会及び独立公文書管理監の監視のもと、特定秘密が記載された文書が不適正に廃棄されることを防ぐ趣旨のものである。

この問題を解決するには、そもそも特定秘密が記載された文書は廃棄せず、基本的には全てが国立公文書館等に移管するものとするべきである。

秘密保護法第4条第6項は、指定の有効期間を30年超とすることについて内閣の承認が得られなかった特定秘密が記録された行政文書ファイル等は保存期間満了とともに国立公文書館等に移管しなければならないものとし、「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。）は、その他に、「行政機関の長は、指定の有効期間が通じて30年を超える特定秘密に係る情報であって、その指定を解除し、または指定の有効期間が満了したものを記録する行政文書のうち、保存期間が満了したものは、公文書管理法第8条第1項の規定にかかわらず、歴史公文書等として国立公文書館等に移管するものとする」としている（運用基準15ページ）。

これらの規定は、後世の国民により特定秘密の指定等の適正を監視することを可能にするためのものである。この考え方によれば、行政機関の長において定める指定期間がたまたま30年以下であったからといって、指定等の監視をする必要性がないということにはならない。ところが、行政機関の長が、指定の適正チェックを免れるため、意図的に指定期間を30年以下にすれば、自ら廃棄し、国立公文書館に移管しないで済むので、指定の適正チェックを事後的に受けることを回避できてしまう。これは移管制度の潜脱になりかねない。

このような観点からすると、秘密保護法第4条第6項は、特定秘密の指定及び解除を適正に行うための規定としては不十分であるから、原則的に特定秘密が記載された全ての行政文書を国立公文書館等に移管する旨の規定が公文書管理法等に設けられなければならない。

(2) 審査会に対する非開示情報等の報告等の法定化

衆議院の審査会による年次報告書の第2「1 政府に対する意見」のうち(4)は、特定秘密以外の情報の開示拒否について、各省の対応にばらつきがあること、その原因が秘密についての理解が不十分であることが窺われること、審査会の場での説明のために事前に開示手続をしておくべきことを指摘している。これは、円滑な活動のための前提を確保するための意見である。

これに対して、衆議院の審査会による年次報告書34ページでは、行政機関側は、サードパーティールールに関わるような情報、人的情報源以外については開示の方向で対応するよう周知された。これは、審査会の活動の円滑化にとって一定の成果と言える。

しかし、他方、そこでは、サードパーティールールに関わる情報及び人的情報源を当然に全面的に排除しているかのような説明になっており、審査会に特定秘密の内容を確認する権限があることからすれば、到底、許容され得ない。

審査会は、特定秘密を厳格に管理する制度と施設と運用を確保しているのだから、本来、国会法等の法律において、審査会の求めがある場合、特定秘密に指定されていない情報については全て提出しなければならない旨の規定が設けられるべきである。そのような規定がない秘密保護法は、秘密指定等の適否をチェックする体制が不十分だと言わざるを得ない（国会法第104条第3項の例外を定めるべきである。）。

(3) 内部通報者保護制度の整備

両院の審査会においては、その制度的枠組の中で、真摯に調査等に取り組んだと評価し得る。

しかしながら、特定秘密の指定等についてポイントを絞った調査がなされたとは言い難い。これは、委員において調査等の端緒となる有力な情報を取得する仕組みを有していないことが原因と考えられる。

これを改善するには、不適正な特定秘密の指定について、衆参両議院の審査会に対する内部通報が可能であることを制度として明記する必要がある。

運用基準では、「特定秘密の指定及びその解除並びに特定行政文書ファイル等の適正に関する通報」について定められている（同運用基準32～34ページ）が、通報者が特定秘密を扱っている行政機関を第一次の通報先としているため内部通報を躊躇させること、通報において特定秘密の内容について説明することが漏えいに該当するとして禁止されていること、通報者の保護等について法的な裏付けがないこと、審査会が通報先として明記されていないこと等の問題がある。

現在、運用基準では、行政機関に対する内部通報（同運用基準32ページ）及び内閣府独立公文書監理監に対する内部通報（同運用基準33ページ）を規定しているが、これに、審査会の機能強化という観点から、審査会も内部通報先として秘密保護法又は公益通報者保護法で明記すべきである。

(4) 非公知性の解釈統一について

参議院の審査会による年次報告書では、非公知性の要件について、統一的に運用する必要があると指摘しており、この指摘自体は当を得ている。

この点、運用基準では、「非公知の判断は、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。」としている（同運用基準9ページ）。

ところが、実際には、総務省自ら「ある程度対外的に認識されている」と認めている在日米軍の周波数に関する情報が特定秘密に指定されている（衆議院の審査会による年次報告書67ページ）など、政府以外により公表等された情報についても非公知性の要件を満たすとの扱いがされている可能性がある。

この点、上記の運用基準の記載内容を踏まえ、報道機関、外国の政府その他の者により公表されている場合については非公知性の要件を満たさないと

して、特定秘密に指定してはならない、秘密指定を解除しなければならないという統一した運用がなされる必要がある。それがなされないままであれば、特定秘密が過剰に指定され、指定解除が適正になされない状態が放置されることになる。

(5) 提示要求等をするための採決要件の緩和

参議院の審査会では、委員から、国家安全保障会議及び警察への提示要求動議が提出されたが、否決されている（参議院の審査会による年次報告書3ページ）。

この点、衆議院情報監視審査会規程第13条は「情報監視審査会の議事については、出席委員の過半数でこれを決」するとしており、参議院情報監視審査会規程第13条にも同様の規定がある。これは、審査会の活動を慎重ならしめるために採用した原則であるが、特定秘密の提示要求についてもこれによるべきかは疑問である。

委員は選出党派において慎重に選任されているはずであるから、個々の委員の提案は尊重されるべきであり、他方、各委員の問題関心が必ずしも同じでないことなどからすると、1名の委員の提示提案に過半数の委員が理解し、積極的に賛意を表すとは限らない。個々の委員の提案を尊重することと、場当たりの提示提案を回避することを両立させる観点からすれば、複数の委員の賛成でよいのではないか。他の委員にとっても提示要求され特定秘密が提示されることは、審査会の活動としてプラスになることはあってもマイナスになることはないはずである。審査会の活動を活発化する観点から、特定秘密の提示要求等については、審査会の意義及び委員の構成を踏まえ、例えば、委員2名以上の賛成により行うことができるよう採決要件を緩和すべきであり、衆議院及び参議院情報監視審査会規程等にその旨の規定を盛り込むべきである。

(6) まとめ

秘密保護法は、国民主権と民主主義の基盤である知る権利を侵害して憲法に反するものである。そのため、当連合会は、廃止を含む抜本の見直しを求めてきた。そうはいつても、それまでの間、運用面において、可能な限り知る権利の侵害の程度が緩和されることは必要なことである。

よって、意見の趣旨記載のとおりに対応が不可欠であり、それがなされない場合には秘密保護法については秘密指定等について十分な監視がなされているとは言えないことになる。

関係各位の速やかな対応を期待するものである。

以 上