

「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管理について独立公文書管理監等がとった措置の概要に関する報告」に対する意見書

2016年（平成28年）12月16日  
日本弁護士連合会

当連合会は、特定秘密の保護に関する法律（以下「秘密保護法」という。）は国民民主権の基盤である知る権利を侵害し、憲法に違反するものであることから、同法の廃止を求める。

その上で、当連合会は、2015年12月17日に内閣府独立公文書管理監が公表した「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管理について独立公文書管理監等がとった措置の概要に関する報告」を踏まえ、独立公文書管理監等による措置について、以下のとおり、見直しを求める。

## 第1 意見の趣旨

- 1 情報保全監察室の職員を増員するなどの方法により情報保全監察室の体制を強化し、より迅速に網羅的かつ徹底的な検証・監察が行われるべきである。
- 2 情報保全監察室の職員につき、いわゆるノーリターン・ルールを定めるなどして情報保全監察室の独立性を高めるとともに、情報保全監察室の職員の秘密保持義務について明確な基準が定められるべきである。
- 3 独立公文書管理監による検証・監察方法を改め、検証・監察に際して確認の対象となる特定秘密が記載された文書を情報保全監察室が選択するなど、より実効性のある方法によるべきである。
- 4 各行政機関及び独立公文書管理監に設置される通報窓口の周知を図るとともに、通報者保護措置を立法化することにより、より多くの実効性のある通報がなされるような仕組みとすべきである。
- 5 特定行政文書ファイル等の管理に関する検証・監察及び地方支分局の保有する特定秘密に関する検証・監察が速やかに行われるべきである。

## 第2 意見の理由

- 1 独立公文書管理監の設置経緯  
秘密保護法の審議過程においては、特定秘密の指定が恣意的になされるこ

とが強く懸念されたところである。

独立公文書管理監は、秘密保護法附則第9条の規定に基づき、秘密保護法の適正な運用を確保するためには、独立した公正な立場から検証・監察を行う機関が必要との認識の下にその設置等の検討が進められた結果、内閣府に設置された。

2015年12月17日には、2014年12月10日から2015年1月30日までに独立公文書管理監等がとった措置の概要に関する報告（以下「報告書」という。）が公表された。

## 2 報告書の内容

(1) 報告書は、独立公文書管理監等が行った検証・監察の過程及び結果につき、以下のとおり報告している。

① 2014年末までに特定秘密を指定した10の行政機関を対象として検証・監察を行った。

検証・監察においては、特定秘密の指定が適正に行われているか、特定秘密を記録する文書等の内容が指定と整合するものであるかどうか、及び特定秘密の表示が適正に行われるかを検証・監察事項とした。

② 特定秘密の指定につき、2014年中に指定された特定秘密の全てについて、適正に行われているものと認められ、行政機関の長に対し、是正を求めるべきものはなかった。

他方で、不適正ではないものの、秘密保護法の運用の適正を確保する観点から修正することが望ましいものが合計3件あり、これらについて各行政機関の長に対し指摘した。

③ 特定秘密の表示が適正に行われているかにつき、2014年中に指定された特定秘密のうち91件について検証・監察を行った結果、これら全てについて指定の内容と文書等に記録された情報との間に不整合はなく、また、特定秘密の表示も適正に行われているものと認められた。

④ 検証・監察の過程において各行政機関からの説明聴取、実地調査を行った回数は119回であり、特定秘密を記録する文書等について計165件の提供を受けて確認した。これら文書等に記録されている特定秘密の件数はのべ234件である。

(2) 報告書によれば、独立公文書管理監において処理した通報は0件であった。

### 3 独立公文書管理監等がとった措置の問題点

#### (1) 独立公文書管理監等の組織及び体制について

- ① 情報保全監察室は、室長である独立公文書管理監以下20名の体制で設置された。

2014年末時点における特定秘密の指定件数は382件であり、独立公文書管理監はそれらの指定及びその解除並びに特定行政文書ファイル等の管理が適正に行われているかどうかを検証・監察するもの<sup>1</sup>とされており、報告書作成時点において、特定秘密の指定及び表示についての検証・監察を終えたのは91件であった。

また、2014年末時点における特定秘密が記録された行政文書は189,193件であったが、半年後の2015年6月末時点では230,121件に増加しているところ、独立公文書管理監が設置された2014年12月10日から2015年11月30日までの間に、独立公文書管理監が当該行政文書の内容を確認したのは165件にとどまる。

報告書は、特定秘密が記録された文書等が多数に上ることを理由に、特定秘密が記録された文書等の全てを実際に確認することは困難であるとしている。

報告書作成時点では、特定行政文書ファイル等の管理に関する検証・監察は実施されていない。

また、検証・監察の対象は行政機関の本府省のみであり、地方支分局等に対する検証・監察は行われていない。

上記のとおり、報告書公表までの検証・監察を前提とすれば、特定秘密の指定件数や特定秘密が記録された行政文書の数に比較して検証・監察がなされた件数は少なく、十分な検証・監察がなされたとは到底評価できない。他方で、既に特定秘密が記録された文書は多数に上っており、今後も秘密指定の件数や特定秘密が記録された文書の量は増加の一途をたどることが想定される。このような特定秘密の指定件数や、特定秘密が記録された文書の量の多さを考慮すれば、現状の情報保全監察室の体制では不十分であり、今後、検証・監察が未了となる事項がますます増加することが懸念される。職員数の増加を含めた体制の強化・充実が

---

<sup>1</sup> 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（V 特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の適正を確保するための措置等（3 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管理の検証・監察・是正（(1) 内閣府独立公文書管理監による検証・監察・是正）））

図られるべきである。

- ② 情報保全監察室には独立かつ公正の立場から検証・監察を行うことが求められており、組織としての独立性の確保は不可欠である。

例えば、アメリカでは、カーター政権下で情報安全保障監督局が設立されているところ、情報安全保障監督局は、組織としてはアメリカ国立公文書記録管理局に属する。また、アメリカでは情報安全保障監督局の職員は出身機関には戻らない、いわゆるノーリターン・ルールによる運用がなされている。

他方、日本の情報保全監察室の職員は、複数の省庁からの出向者であり、多数の秘密指定を行っている防衛省、外務省及び警察庁からの出向者も含まれているものと考えられる。

現在の検証・監察においては、対象となる省庁の出身者ではない職員が検証・監察を担当し、職員の出身省庁の検証・監察を担当しない仕組みが採用されていることは評価できるものの、他方で、行政機関出身の公務員が検証・監察を担当する限り、十分な検証・監察を行うことができるのか、出向者が出身行政機関に戻った場合に検証・監察のノウハウが各行政機関に伝わり、検証・監察の実効性を損なう事態が発生するのではないかとの懸念を払拭することができない。

したがって、情報保全監察室の職員は、出身行政機関には戻らないことを前提とするノーリターン・ルールを定めるなどして、より情報保全監察室の独立性を確保するとともに、職員の秘密保持義務につき、明確な基準を定めることが必要である。

- (2) 検証・監察の方法について

- ① 報告書によれば、2014年中に指定された特定秘密の全てについて、適正に特定秘密の指定が行われているものと認められ、行政機関の長に対し是正を求めるべきものはなかったとされ、不適正ではないものの、秘密保護法の運用の適正を確保する観点から修正することが望ましいものも3件にとどまるとしている。

しかし、特定秘密の検証・監察は、特定秘密の指定件数382件のうち91件しか行われておらず、独立公文書管理監における検証・監察は全く十分とはいえない。

さらに、独立公文書管理監等の検証・監察においては、秘密指定が適正に行われているかに重点が置かれており、特定秘密が記録された行政

文書の確認は十分に行われていない。実際に特定秘密が記録された行政文書等が確認されたのは、特定秘密が記録された行政文書等のうち、わずか165件にとどまっている。

秘密保護法の運用において憂慮されるのは、本来であれば特定秘密とされるべきではない情報が特定秘密とされることにより、膨大な情報が特定秘密と指定され、国民主権の基盤となるべき市民の知る権利が侵害されることである。

したがって、独立公文書管理監等の検証・監察の対象としては、秘密指定が適正かどうかの検証・監察にとどまらず、特定秘密が記録された行政文書について、どのような行政文書が特定秘密の記載された文書とされているのか、特定秘密とされるものと特定秘密とされるべきではないものが適正に振り分けられているかに重点を置いた検証・監察が行われるべきである。

- ② 報告書においては、独立公文書管理監は各行政機関に対し、特定秘密を記録する文書等についてできる限り複数の文書を提供するよう要請し、これに応じて各行政機関から提出された文書について、文書等の内容が指定された情報の内容と整合するかどうかの検証・監察が行われたとされる。

上記のような検証・監察方法による場合、検証・監察の対象である各行政機関が自ら検証・監察に供する特定秘密を記録する文書を選択するのであるから、提出すべき文書等の選択に際し、恣意的な選択が行われ、行政機関にとって都合の悪い文書等が任意に提出されることは期待できず、検証・監察の実効性を著しく減殺すると評価せざるを得ない。

したがって、検証・監察の実効性を確保するためには、独立公文書管理監が確認する特定秘密が記録された文書等について各行政機関の選択によるのではなく、独立公文書管理監が選択し、あるいは無作為に抽出した上で各行政機関に提出を求めるべきである。さらに、後述するとおり、公益通報や内部通報における通報者保護の仕組みを立法化により強化し、公益通報や内部通報をより活発化させることにより、より精緻な検証・監察の実現を図るべきである。

- ③ 上記のとおり、検証・監察の方法につき、より実効性の高い方法が取られるべきである。

- (3) 通報窓口の周知及び通報者の保護措置について

- ① 報告書によれば独立公文書管理監が処理した通報は0件であり，独立公文書管理監に対する連絡は4件あったものの具体的な検証・監察の端緒となるものはなかった。

上記の結果からすれば，各行政機関に設置された通報窓口及び独立公文書管理監の窓口が実質的に機能しているとはいえない。

通報窓口が広く周知されるとともに，通報者の保護措置が明確に規定され，通報による不利益を恐れることなく通報を行うことが可能になれば，より有益な情報が独立公文書管理監にもたらされることとなり，検証・監察の実効性が高まることが期待される。

- ② 各行政機関及び独立公文書管理監における通報窓口についてより広く周知されるべきである。
- ③ 加えて，通報者が通報したことにより不利益を受けることのないような仕組みを立法により整備し，通報者保護の仕組みを明確化した上でこれを周知し，通報者が通報による不利益を恐れることなく通報し得る体制を整えることにより，通報制度がより実質的に機能するよう改善されるべきである。

(4) 今後の監察・検証について

報告書作成時点においては，特定行政文書ファイル等の管理に関する検証・監察は行われておらず，地方支分局に対する検証・監察も実施されていない。

特定行政文書ファイル等の管理に関する検証・監察並びに地方支分局に対する検証・監察が早期に実施されるべきである。

(5) おわりに

独立公文書管理監は，報告書も指摘するとおり，秘密保護法附則第9条の規定に基づき，秘密保護法の適正な運用を確保するために独立した公正な立場から検証・監察を行うことを目的として設置された機関である。

独立公文書管理監には，秘密保護法の運用において，国民主権の基盤となるべき知る権利が害されることのないよう，十分な監視を行うことが期待されており，内閣府に設置された独立公文書管理監が他の省庁の検証・監察を行う仕組みが構築されたことは評価に値する。

しかしながら，今回公表された報告書に示される検証・監察方法及び結果によれば，独立公文書管理監による検証・監察は形式的な検証・監察にとどまっているといわざるを得ず，本来果たすべき役割を果たしている

はいえない。

国連人権理事会が任命した「意見及び表現の自由」の調査を担当する国連特別報告者のデービッド・ケイ氏による、日本政府に対する暫定的調査結果において、同氏は、特定秘密の定義が広範に過ぎ、適切に限定されていないこと、特定秘密の指定と解除について秘密保護法が設立した監視のメカニズムが十分に独立性のあるものとなっていないことを指摘している。

このような指摘も踏まえ、独立公文書管理監は、設置の趣旨に鑑み、より独立性を高め、実効的かつ徹底的な検証・監察を行うことにより、市民の知る権利を擁護し、その機能を十分に果たすべきである。

以 上