

衆議院情報監視審査会平成29年年次報告書に関する意見書

2018年（平成30年）10月23日

日本弁護士連合会

衆参各院の情報監視審査会は、毎年、特定秘密の指定・解除及び適性評価の運用状況に関し、報告書を議長に提出することとされている。

参議院情報監視審査会の平成29年年次報告書はいまだに提出されていないが、衆議院情報監視審査会は、2018年3月28日、平成29年年次報告書（以下「平成29年報告書」という。）を提出した。

特定秘密の保護に関する法律（以下「秘密保護法」という。）は、国民主権の基盤である知る権利を侵害し、憲法に違反することから、当連合会は同法の廃止を求めてきたところ、平成29年報告書により、秘密保護法の問題点が改めて浮き彫りにされた。

当連合会は、同法の廃止を重ねて求めるとともに、その廃止までの間は、平成29年報告書を踏まえ、以下のとおり秘密保護法の運用を見直し、又は関係法令を改正することを求める。

第1 意見の趣旨

- 1 特定秘密文書の保存期間は1年以上とし、その保存期間の定め方について、明確な基準を設けるべきである。
- 2 特定秘密文書は、保存期間満了後の廃棄を認めるべきではなく、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定めるべきである。
- 3 いわゆる「あらかじめ指定」や職員の知識としてのみ存在する特定秘密の指定等、行政文書不存在の特定秘密指定はできる限り行うべきではない。
- 4 作成から30年を超える行政文書を特定秘密文書として保有している場合又は今後保有しようとする場合には、独立した公文書の管理を行う機関が審査を行う等の厳格な手続を課す措置がとられるべきである。
- 5 特定秘密の内容を示す名称はできる限り具体的な名称とし、文書内容と整合するよう運用されるべきことに加え、特定秘密の内容を示す名称の付け方につき、統一方針が定められるべきである。
- 6 両院情報監視審査会は、特定秘密の提示要求を活用する等の方法により、特定秘密の指定が適正になされているかをより積極的に調査すべきである。

7 政府は、情報監視審査会報告書において指摘された事項については、明確な期限を設けて対応状況を公表すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2017年以降、学校法人加計学園の獣医学部新設問題に関する文部科学省の文書の存在をめぐる問題や、学校法人森友学園への国有地取引に関する財務省の決裁文書の改ざんが明らかにされた問題、更には2017年当時の防衛大臣が国会答弁において「見つからなかった」としていた陸上自衛隊のイラク派遣時の「日報」の存在がその後明らかになったことなど、行政文書の管理の在り方をめぐる問題が後を絶たない。

このような状況の下、2018年3月28日に提出された平成29年報告書においては、特定秘密文書廃棄問題が中心的に取り上げられ、平成28年中に廃棄された保存期間1年未満の特定秘密文書が44万4,877件（複製を含む）に及ぶことが明らかにされた。

これら廃棄された特定秘密文書の多くは、別途、保存期間1年以上の原本が管理されている文書の写しないし素材（保存期間1年以上の正本・原本が保管されている行政文書に吸収された内容が記載された文書）であるため、廃棄されたとしても、直ちに特定秘密の内容自体を事後的に検証することが不可能になるとまでは言えない。

しかし、特定秘密は、「我が国の安全保障（国の存立に関わる外部からの侵略等に対して国家及び国民の安全を保障することをいう。）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について」（秘密保護法第1条）、重い刑罰を科してまで保護しようとする制度であるから、その事後的な検証においては、誰が、どのような目的で、どのように特定秘密を利用していたのかを含めて、確認できる必要がある。

しかも、1年間に44万4,877件もの保存期間1年未満の特定秘密文書が廃棄されている実態は、特定秘密指定の外延が過度に広範に及んでいるのではないかという疑念さえ抱かしめかねないものである。

また、近年、地方自治体においても公文書管理に関する取組がなされており、21都道府県が条例を制定・検討している旨報じられているところである。

したがって、秘密保護法の在り方を再度見直すとともに、公文書を管理するための新たな機関を設置するなど、公文書管理法の改正等により同法の実効性を高めるべきである（2015年12月18日付け当連合会意見書「施行後5

年を目途とする公文書管理法の見直しに向けた意見書」参照)。

2 特定秘密文書廃棄に関する問題

(1) 行政文書の保存期間が1年未満の特定秘密文書について

① 平成29年報告書によれば、平成28年中に廃棄された保存期間1年未満の特定秘密文書の総数は44万4,877件(複製を含む)であり、これは平成28年末時点における特定秘密文書件数32万6,183件を大幅に上回っている。

平成29年報告書は、これら44万4,877件を、以下のように分類している。

1 別途1年以上の保存期間で正本・原本が管理されている行政文書の写し

計41万3,313件

(1) 媒体・言語の変更を伴わない複製文書(コピー)

2万0,310件

(2) 媒体・言語のみが変更された文書

9,069件

(3) 内容の全部又は一部が転記された文書

38万3,166件

(4) 他の行政機関が引き続き保管している文書

768件

2 別途1年以上の保存期間で正本・原本が管理されている行政文書の素材

2万8,272件

3 一定の期間ごとに作成・変更される暗号化及び暗号解読に必要な情報を記録する文書

3,292件

② このうち、第1類型の、別途1年以上の保存期間で正本・原本が管理されている行政文書の写しについては、確かに、別途正本・原本が存在している限りは、特定秘密の内容自体を事後的に確認することができるかもしれない。

しかし、特定秘密指定が適切であったかどうかを事後的に検証するに当たっては、単に特定秘密の内容のみならず、その特定秘密に当たる情報がどのようにして形成され、それを誰が、どのような目的で、どのように利用していたのかを含めて確認できる必要がある。

しかも、媒体・言語が変更された文書（上記(2)）は、その変更の前後における内容の異同（翻訳の適切さ等）が問題となり得るし、内容の全部又は一部が転記された文書（上記(3)）については、転記された文書における文脈上の適切さ等の確認が必要となることも考えられる。また、他の行政機関が引き続き保管している文書（上記(4)）についても、行政機関ごとに文書の使用目的が異なる場合が考えられ、他の文書とも照合することによって意思決定過程が明らかにされる場合も想定される。

- ③ 第2類型の行政文書の素材については、どのようにして特定秘密が形成されるに至ったかを確認する上で必要不可欠な資料である。
- ④ 第3類型の暗号に関する文書は、それ自体としては数字の羅列であるが、他の重要な情報の暗号化及び暗号解読が正確に行われていたかどうかを確認するためには、必要不可欠な資料である。
- ⑤ 以上からすると、これまで保存期間1年未満として廃棄されてきた特定秘密文書についても、事後的な検証が必要となる場合が想定されることから、事後的な検証方法がないまま廃棄されることは相当ではない。
- ⑥ しかも、運用基準上、保存期間1年未満の特定秘密文書の廃棄については、独立公文書管理監の権限外とされているというのであるから、これらの文書は、何らのチェックも受けないまま廃棄されてしまい、事後の検証も困難な運用がされていることになる。
- ⑦ 以上のとおりであるから、特定秘密の内容自体を別に確認できるような特定秘密文書についても、正本・原本にとどまらず、意思形成の過程を明らかにするような写し等についても保存期間は1年以上として管理し、また、全ての特定秘密文書の保存期間につき、明確な基準が定められるべきである。

(2) 行政文書の保存期間が1年以上の特定秘密文書の管理について

- ① 秘密保護法運用基準においては、特定秘密の指定の有効期間内であっても、独立公文書管理監による検証・監察と内閣総理大臣の同意を要するものの、特定秘密文書の廃棄が可能であるとされており、実際にも、2017年5月19日までに、特定秘密文書93件について、独立公文書管理監が廃棄妥当との通知を発出していたとされている。

しかしながら、上記のとおり、特定秘密文書については、全て事後的な検証が必要となる場合が想定され得るのであるから、原則として特定秘密指定がなされた文書は廃棄されるべきではない。廃棄されてしまえば、事後的に秘密指定の相当性を判断することは不可能となる。

- ② したがって、特定秘密指定がなされた文書は保存期間のいかんにかかわらず、廃棄は認められるべきではない。

特定秘密指定がなされた文書については、原則として全ての文書につき国立公文書館等への移管がなされるよう、公文書管理法が改正されるべきである。

公文書の管理については、昨今明らかにされた公文書の管理の杜撰さや、公文書改ざんの問題も踏まえ、公文書の管理にかかる新たな機関を設置することなどを含め、公文書管理法を改正した上で、公文書の的確な管理がなされるべきである。

(3) 特定秘密文書における歴史公文書等の管理について

- ① 現行制度においては、特定秘密文書が歴史公文書等に該当するかどうかを判断するのは、あくまでも当該特定秘密文書を保有する行政機関である。そして、現在の運用基準では、特定秘密文書が歴史資料として重要性を有するかの判断に際し、秘密指定期間が25年以上とされてはじめて慎重に判断されるものとされ、指定から30年を経過しなければ当然に国立公文書館等への移管を要するとはされていない。

当該特定秘密文書を保有する行政機関が歴史公文書等の該当性を判断する現在の運用では、歴史公文書に該当するか否かの判断が恣意的になされる危険を払拭できず、歴史公文書としての意味を有する文書でさえも廃棄され、後に歴史的事実にかかる検証が不可能となる事態を回避できない。

- ② 上記(2)記載のとおり、そもそも特定秘密指定がなされた文書については、その全部について国立公文書館等に移管するなどの方法により保管されるべきである。
- ③ 仮に、特定秘密指定がなされた文書について原則として全部を国立公文書館等に移管する運用を直ちに実現するのが困難であれば、暫定的措置として、歴史公文書に該当するか否かの判断に際しては、当該特定秘密指定文書を保有する行政機関以外の第三者が判断を行うものとし、加えて歴史専門家の意見を聴取するプロセスを経る等、明確な基準を設けるべきである。

3 行政文書不存在に関する問題

- (1) 衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書による報告を受けて、一部の特定秘密の指定が解除されたことは評価できる。

しかしながら、特定秘密の指定が解除されたのは現在のところ一部にすぎず、複数の行政機関が同一の特定秘密を指定している場合には、協議の結論

が出ていないことなどを理由に対応が未了である。

(2) 当連合会は、既に2017年9月15日付けの「情報監視審査会平成28年年次報告書に関する意見書」において、具体的な情報の出現以前にあらかじめ特定秘密を指定するいわゆる「あらかじめ指定」や、職員の知識としてのみ存在する特定秘密の指定については、近い将来に該当する行政文書が出現することが確実で、指定につき高度の必要性が認められる場合でやむを得ない場合に限定されるべきであるとの意見を表明している。

そもそも、「あらかじめ指定」や職員の知識としてのみ存在する特定秘密の指定については、特定秘密の指定たり得るのか根本的な疑いがあるので、「あらかじめ指定」はできる限り指定すべきではなく、職員の知識としてのみ存在する特定秘密の指定は設けるべきではない。

これに加え、例えば1年間などの期間を区切って行政文書が出現しなかった場合には、速やかに秘密指定を解除することをルール化すべきである。

さらに、情報が知識としてのみ存在し、言わば職員の頭の中にしか存在しない場合につき、可能な限り記録化がなされるべきである。

4 作成から30年を超える特定秘密文書関係

作成から30年を超える行政文書を特定秘密文書として保有している場合又は今後保有しようとする場合に、独立公文書管理監が審査を行うことや、指定の有効期間を通じて30年を超えて延長する場合と同等の厳格な手続を課す措置を検討すべきことは、衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書においても指摘がなされていたところである。

しかしながら、現在のところ作成から30年を超える特定秘密文書について厳格な手続は課されないまま指定がなされている。さらに、防衛省においては作成から30年を超える特定秘密文書の一部につき、保存期間満了時の措置を廃棄としているものがある。

作成から長期間にわたって特定秘密とされる文書については、作成から相当年数が経過しても意思形成過程が明らかにならず、更には相当年数経過の後に廃棄されることにより市民の知る権利を侵害する蓋然性が高い。

したがって、作成から長期間を経る行政文書を特定秘密文書として保有し、又は今後保有しようとする場合は、厳格な手続を課す措置が速やかにとられるべきである。

なお、当連合会は、独立した公文書を管理する機関として、かねてから公文書管理庁の設置を求めてきた（2017年10月6日付け「個人が尊重される民主主義社会の実現のため、プライバシー権及び知る権利の保障の充実と情報

公開の促進を求める決議」等)。今般、各府省庁横断的に文書管理を担うこととされた独立公文書管理監が特定秘密の管理にとどまらず各府省庁の適正な公文書管理を監督指導する役割を果たすことができるかどうかについては疑問を有するので、当該監督の在り方について、更に検討を進める必要がある。

5 指定の在り方関係

特定秘密の内容を示す名称については統一方針がなく、個々の行政機関ごとに取り扱いが異なることに加え、行政機関によっては具体性を欠く記述のために、特定秘密の指定の適正性の検証が不可能な事態が生じている。

特定秘密の内容を示す名称の付け方についての統一方針を早急に定めるべきことは、衆議院情報監視審査会平成27年年次報告書においても指摘されていたものであるが、現在に至るまで対応がなされていない。

したがって、特定秘密の内容を示す名称はできる限り具体的な名称とし、文書内容と整合するよう運用されるべきことに加え、特定秘密の内容を示す名称の付け方につき、早急に統一方針が定められるべきである。

6 特定秘密指定の監視

前記「情報監視審査会平成28年年次報告書に関する意見書」において指摘したとおり、特定秘密保護制度の運用を監視する両院情報監視審査会の役割は重要である。そして、特定秘密指定が適正に行われ、不必要な公文書までもが特定秘密文書として扱われていないかどうかを監視するためには、両院情報監視審査会による特定秘密の提示要求による必要が大きい。

しかしながら、平成29年報告書においても、衆議院情報監視審査会が特定秘密の提示を求めたのは、4省庁13件にとどまっている。

特定秘密の提示要求をより積極的に活用するなどして、個々の特定秘密文書のレベルでも、特定秘密の指定が適正に行われているかどうか確認すべきである。

近時、行政文書の標題が、当該文書の内容が分からないような一般的・抽象的な名称となっているために、一般市民が実効的に情報公開請求をすることができない例が報道されている。

両院情報監視審査会が、実効的に特定秘密の提示要求を行い、特定秘密指定が適正に行われているかを監視するためにも、行政文書の標題は、当該文書の内容を明確かつ具体的に表現したものとするよう、法整備等が必要である。

7 情報監視審査会の政府に対する意見への対応について

衆議院及び参議院の情報監視審査会が平成27年年次報告書及び平成28年年次報告書において指摘した事項につき、現在に至るまで対応がなされてい

い事項が存在する。

これら各報告書における指摘事項も踏まえ、政府は、対応すべき期限を明確に区切った上で、対応状況を公表すべきである。

以上