

参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

2019年（令和元年）6月20日

日本弁護士連合会

参議院情報監視審査会（以下「本審査会」という。）は平成30年12月6日、特定秘密の指定等の運用に関し、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。

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。）が、民主権及び民主主義の根幹をなす国民の知る権利を侵害し、憲法に違反するなどの理由から、秘密保護法の廃止を求めているところであるが、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となった。

当連合会は、同法の廃止を重ねて求めるとともに、その廃止までの間の暫定措置として、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の見直し及び関係法令の改正を求める。

第1 意見の趣旨

- 1 サードパーティールール（第三者に情報を提供する場合、当該情報を提供した外国の情報機関等の了承を事前に得た上で行う原則）に係る特定秘密につき、これに該当する秘密であるという理由のみでの提供拒否は原則として許されないとした上で、提供を拒否できる場合について明確な要件や手続が定められるべきである。
- 2 特定秘密が記載された行政文書は、特定秘密の指定の有効期間満了まで確実に保存し、その後保存期間が経過したときは、廃棄することなく原則として全て国立公文書館等に移管しなければならない旨を公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）等に規定すべきである。
- 3 特定秘密指定書、特定秘密指定解除書及び特定秘密指定延長書は、衆議院及び参議院の情報監視審査会（以下「両院情報監視審査会」という。）が特定秘密保護制度の運用を監視するに当たっての基礎となる重要な資料であるから、その内容を明確かつ具体的に記載するとともに、特定秘密指定書等の記載を変更した際には、当該特定秘密指定書等を速やかに情報監視審査会に提供し、各行政機関は必要に応じて報告すべきである。
- 4 特定秘密の指定は、内容と指定の要否を十分に吟味して慎重に行うとともに、指定の必要性がなくなれば、速やかに指定の解除がなされるべきである。

- 5 特定秘密の指定及び保有を行っていない行政機関が職員の適性評価を行う際には、適性評価が対象となる職員のプライバシーに及ぼす影響等に鑑み、その職員が特定秘密を取り扱う必要性を十分に検討した上で、真に必要な場合のみに適性評価を行うこととすべきである。
- 6 特定秘密の提出・提示の要求等については、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に採決要件を緩和するとともに、両院情報監視審査会は、特定秘密の提出・提示の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 平成29年報告書の概要

平成29年報告書において言及されている主な改善・指摘事項は、以下のとおりである。

(1) 政府において速やかに改善を図ることが必要な事項

- ① 他の行政機関から提供を受けた特定秘密の指定に関して、情報提供元の行政機関におけるそれとの整合性について、関係行政機関間で十分な確認を行うこと。
- ② 特定秘密文書の他の行政機関等への提供について、その提供状況を的確に把握し記録するとともに、本審査会への丁寧な説明に努めること。
- ③ 各職員の業務における特定秘密を取り扱う必要性について厳格に判断し、特定秘密の取扱いが真に必要な職員により行われるよう徹底すること。

(2) 政府において適切に対応することが必要な事項

- ① 特定秘密の指定における限定(編集又は加工)の具体的な方法について、政府は本審査会において明確な説明を行うよう努めること。
- ② 特定秘密指定書、特定秘密指定解除書及び特定秘密指定延長書は、その内容を明確かつ具体的に記載するとともに、特定秘密指定書等の記載を変更した際には、当該特定秘密指定書等を速やかに本審査会に提出し、必要に応じて報告すること。
- ③ 特定秘密の指定及び保有を行っていない行政機関が職員の適性評価を行う際には、その職員が特定秘密を取り扱う必要性を十分に検討した上で、真に必要な場合にのみ適性評価を行うよう徹底すること。
- ④ 毎年度作成し、又は継続的に収集する情報等期間を区切って指定する特

定秘密など、実質的に情報の対象期間のみが異なる複数の特定秘密の間で特定秘密指定書等の記載をそろえること。

- ⑤ サードパーティールールが適用される特定秘密について、関係行政機関が「情報提供元の承諾を得られた場合には提供する」との考え方に基づいて適切に取り組むよう引き続き努めること。また、情報提供元に照会ができない場合又は情報提供元の承諾が得られなかった場合には、その旨及びその経緯を説明するなど十分な対応を行うこと。
- ⑥ 内閣府独立公文書管理監が行う特定行政文書ファイル等の管理に対する検証・監察については、関係行政機関が特定秘密の指定及びその有効期間の延長を行う場合の有効期間の妥当性を判断する根拠について、本審査会での十分な説明に努めること。また、廃棄予定の特定行政文書ファイル等が他の行政機関から提供された特定秘密文書等の副本を含む場合には、他の行政機関が保有する正本の存否及び保存期間を確認するなどして特定秘密文書等の廃棄の適否の判断が適正に行われているか検証・監察を徹底すること。

2 意見の趣旨 1 項について（サードパーティールールの原則不許容，例外ルールの明確化）

- (1) 平成 29 年報告書では、政府がサードパーティールールについて「保護措置の講じられた国会からその提供の求めがあった場合、情報提供元との信頼関係を維持しつつ、情報提供元の承諾が得られた場合には提供する」旨答弁しているところ、関係行政機関がこの考え方に基づいて適切に取り組むことが必要であると記載されている。
- (2) しかし、まず、国会は国権の最高機関であり、国会による行政及び秘密保護法の運用についての民主的統制を実行あらしめるためには、あらゆる情報及び特定秘密は保護措置が講じられた国会（両院情報監視審査会）に提供されるべきである。

すなわち外交情報など高度に秘密性が認められる特定秘密も存在するところ、これらの特定秘密であっても、国会による行政及び秘密保護法の運用についての民主的統制が必要であることに変わりはないことから、少なくとも保護措置が講じられた国会には特定秘密も提供され、その審議の対象とされるべきである。

このように国会による情報統制を考慮すれば、あらゆる特定秘密も国会に提供されるべきであり、サードパーティールールを理由に国会への提供につき例外を設けることは、国民主権や民主主義の重要性を考慮すれば本来許さ

れない。

(3) 本審査会における質疑の中で、サードパーティールールの対象となる特定秘密を国会に提供することについては、「情報提供元との信頼関係を維持しつつ、情報提供元の承諾を得られた場合には提供することが適切である」との政府の回答がなされている。しかし、その手続や要件は不明確であり、行政による恣意を認めることになり許容できない。特に、サードパーティールール自体が、「主に情報機関の間に存在する実務上生まれた慣習」にすぎず、国会による特定秘密に対する統制を弱体化させる危険が認められることを考慮すれば、提供を拒否できる場合の手続や要件は事前に明確に定まっている必要がある。

(4) また、平成29年報告書では、サードパーティールールが適用され、情報提供元に承諾を求めたが拒否された事例の有無については、提供しないときは、記録が残らない旨回答がなされている。

これでは、サードパーティールールの該当性、承諾を求める手続の相当性などを事後的に検証することができず、結局は、行政機関による恣意的な運用になりかねない。

そこで、極めて例外的にサードパーティールールが適用された場合には、その経緯内容を記録に残し、本審査会に対する説明を行う制度を構築すべきである。

3 意見の趣旨2項について（国立公文書館等への移管）

(1) 平成29年報告書では、内閣府独立公文書管理監が廃棄の適否の検証・監察をする際に、廃棄予定の特定行政文書ファイル等が歴史公文書等に該当するかという点のみならず、他の行政機関から提供された特定秘密文書等の副本を含む場合には、他の行政機関が保有する正本の存否及び保存期間も確認するなどすべきであるとしている。

(2) そもそも、当該文書の「歴史公文書等」に該当するか否かの判断自体を行政機関が行うことから、当該文書が「歴史公文書等」の該当性の判断が恣意的になされ、安易に当該文書が「歴史公文書等」に該当しないと判断されかねない。そうすると、当該文書が「歴史公文書等」に該当したか否かを客観的に事後的に検証することができず、特定秘密の指定から破棄まで、行政機関による恣意的運用を認めることになるおそれがぬぐえない。そうすると、行政機関による情報統制につながり、国民の知る権利を侵害する。

(3) そこで、事後の検証の観点から、特定秘密が記載された行政文書は、有効期間満了まで確実に保存し、保存期間経過後は廃棄することなく原則として

全てを国立公文書館等に移管しなければならない旨を公文書管理法に規定すべきである。

また、これが困難な場合は、あくまでも暫定措置として、歴史公文書等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い、かつ、歴史専門家の意見を聴取するプロセスを講じるなど明確な要件や手続を同法に定めるべきである。

4 意見の趣旨 3 項について（特定秘密指定書等の明確性）

平成 29 年報告書では、特定秘密指定書、特定秘密解除書及び特定秘密延長書の記載につき、不明確な部分があるとの質疑等がなされたことが記録され、特定秘密指定書等の内容は明確に記載するよう求めている。特定秘密指定書等は情報監視審査会が実効的な監視を行うための基礎となる重要な資料となるものであるから、各行政機関は当該問題点を早急に改善すべきである。

5 意見の趣旨 4 項について（特定秘密の慎重なる指定と速やかな解除）

平成 29 年報告書によれば、国家安全保障会議、内閣官房など、合計 11 の国家行政機関にて特定秘密の指定がなされ、指定総数は平成 28 年末に 487 件であったものが、平成 29 年末には 517 件に増加している。一方、特定秘密の解除は、平成 29 年中に、外務省 3 件、防衛省 6 件の合計 9 件にとどまる（同報告書 80 頁）。

その中でも、外務省が指定解除した 3 件は、いずれも、指定解除の理由が、「特定秘密として保護すべき情報が出現しなかった。」というものであり、そもそも、特定秘密に指定する必要性があったのか、大いに疑問がある（83 頁以下）。

また、防衛省が指定解除した 6 件のうち、5 件は、いずれも、指定解除の理由が「時の経過により、もはやその漏えいが我が国の安全保障に「著しい」支障を与えるおそれがあるとまでは言えず、特定秘密として保護すべき程の「特段の」秘匿の必要性がなくなった。」というものであるところ（84 頁以下）、一定の情報が、真に特定秘密としての機密性を備えていたとすれば、1 年、2 年の経過により「特段の秘匿の必要性がなくな」ということがあり得るのか、そもそも、当該情報を特定秘密として指定する必要性があったのか、大いに疑問がある。

しかも、上記 5 件については、指定解除されたにもかかわらず、平成 29 年報告書では、なお、対象情報を特定する記載の重要部分が黒塗りされており（84 頁以下）、いかなる情報が特定秘密として指定され、その後指定を解除されたのか、検証することができない。

少なくとも、特定秘密の指定を解除された情報については、事後的な検証を行い、もって民主的統制を図るため、当該情報を特定する記載を秘匿することは許されない。

さらに、防衛省が指定解除したうちのその余の1件については、「防衛省・自衛隊が電子戦運用教育実施のため、米国政府又は米軍から提供された情報であって、米国政府又は米軍がSECRETの秘密区分に指定しているもの」との特定がなされているところ(85頁)、単に米国政府又は米軍が「SECRET」の秘密区分に指定しているものであれば、日本の行政機関は、その内容を吟味することなく、包括的に秘密指定していることが伺われる。このような包括的な秘密指定は、濫用のおそれが非常に大きい。

日本の行政機関が、一定の情報を特定秘密に指定するか否かを検討するに当たっては、他国政府・他国軍等による秘密指定にかかわらず、日本の行政機関自身において、内容と指定の要否を十分に吟味する必要がある。

合計11の行政機関にて、合計517件もの特定秘密の指定がなされているにもかかわらず、平成29年に指定解除されたのは、2の行政機関の合計9件にとどまることから、実体的には特定秘密の指定をせず、あるいは指定を解除すべきであるにもかかわらず、特定秘密の指定を維持している国家行政機関・情報が少なくないことが伺われる。

特定秘密の指定には、以上のとおりの問題点が含まれているのであるから、特定秘密の指定はその内容と指定の要否を十分に吟味して慎重に行うとともに、指定の必要性がなくなれば、速やかに指定の解除がなされるべきである。

6 意見の趣旨5項について(適性評価を真に必要なものに限ること)

(1) 適性評価制度は対象者のプライバシーを侵害する危険性が高いのであるから、平成29年報告書で求められているとおり、その職員が特定秘密を取り扱う必要性を十分に検討した上で、真に必要な場合のみに適性評価を行うこととすべきである。

(2) 平成29年報告書では、12行政機関161件において特定秘密の指定をせずに適性評価のみを実施していることが報告されている。

しかし、秘密保護法第12条は、その第1項第1号で、「・・・特定秘密を保有し、・・・特定秘密の取扱いの業務を新たに行うことが見込まれることになった者」に対し適性評価を実施することを予定する旨規定する。そうすると、適性評価が行われるのは、当該行政機関の職員が特定秘密を取り扱う場合あるいは取扱いが予定されている場合に限定されている。そして、適性評価制度が対象となる職員個人のプライバシー侵害の危険性が高いことを考慮

すれば、取扱いが予定されている場合とは特定秘密を取り扱うことが確実視されている場合に限定されると解するのが相当である。このため、特定秘密の指定をせずに、あるいは、特定秘密を取り扱うことが確実視されていない場合にまで適性評価を行うことは、秘密保護法の想定範囲外であるし、特定秘密の取扱いの有無とは関係がなく、単なる思想信条調査を行ったのと同視し得るものである。適性評価制度が、特定秘密と無関係に行われる危険性があり、許容することができない。

本審査会は、特定秘密の指定をせずに適性評価のみを実施した12行政機関161件に対し、その後、特定秘密の指定がなされたのか否か、特定秘密の指定がなされていない場合には、適性評価のみを実施した理由は何か等を調査して報告すべきである。その上で、しかるべき改善勧告（国会法第102条の16第1項）等を講じるべきである。

- (3) 平成29年報告書では、10件で適性評価の評価対象者が同意をしなかったことが政府から報告されている。

この報告に当たり、平成29年報告書において、不同意者に対する不利益の取扱いを行わないなど、不同意者に対する担保措置の存否が不明確である。不同意者に対する不利益の取扱いを行わない担保措置が講じられていない場合、事実上、適性評価に同意せざるを得ずプライバシー侵害の程度が大きい。

そこで、適合事業者の従業員を含む対象者の全員について、適性評価実施に不同意とした場合でも不利益の取扱いをしないこととする担保措置が講じられているか調査すべきである。担保措置が講じられていない場合は、不利益の取扱いをしないことを制度として構築することを求めるべきである。

7 意見の趣旨6項について（特定秘密の提出・提示の要求の要件緩和）

- (1) 平成29年報告書によれば、本審査会は対象期間中一度も特定秘密の提出・提示の要求を行っていない。

- (2) 情報監視審査会は、特定秘密保護制度の運用や在り方の監視を行い、改善すべき事項について報告したり、指摘を行う機関である。

そして、特定秘密の指定、その有効期間の延長を行う場合の妥当性やその根拠を審査し、特定秘密保護制度が適正に運用され、国民の知る権利に対する広範な侵害とならないようにするためにも、情報監視審査会の役割は重要である。このような役割を有する情報監視審査会による実効的な監督のためには、特定秘密の提出・提示の要求は重要な手段であり、これが積極的に活用される機会が確保されなければならない。

しかし、提出・提示の要求の要件が厳しすぎるものが原因となり、本審査

会による提出・提示の要求が行われておらず，現状では，特定秘密保護制度の適正な運用が担保されているとは言い難い。

(3) そこで，当連合会がこれまでの意見書で求めたように，提出・提示の要求の要件は，例えば2人以上の委員の賛成とするなど，現在の要件を緩和すべきである。

8 意見の趣旨7項について（報告書指摘事項への対応）

本意見書及び当連合会がこれまでの意見書や報告書で指摘した事項は，いずれも，情報監視審査会の機能を高め，民主的統制に資するものであるから，行政機関は速やかに対応するとともに対応状況を公表すべきである。