

秘密保護法及び関連法令の最低限の見直し並びに情報開示
の拡大のための対策を求める意見書

2019年（令和元年）6月20日

日本弁護士連合会

当連合会は、これまで情報自由基本法の制定による知る権利の保障を求め、その一環として特定秘密の保護に関する法律（以下「秘密保護法」という。）の廃止を含めた抜本の見直しを求めてきた。秘密保護法施行後においても、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。）に関する意見書（2016年9月15日付け「情報監視審査会平成27年年次報告書に関する意見書」、2017年9月15日付け「情報監視審査会平成28年年次報告書に関する意見書」、2018年10月23日付け「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」）などを公表してきたが、求めてきた改正についてはいまだその大部分が実現していない。

秘密保護法第18条第1項に基づき政府が2014年10月14日に閣議決定で定めた「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。）のVIは、「特定秘密保護法の施行後5年を経過した場合においては、その運用基準について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に応じて所要の見直しを行うものとする。」としている。そして、内閣府独立公文書管理監や情報監視審査会の具体的構想は秘密保護法の成立後にまとめられたものであり、これらの機関については秘密保護法案の審議過程では具体的に検討する機会が全くなかった。それに加え、運用基準の改正だけでは秘密保護法の問題性は根本的には解消し得ない。したがって、秘密保護法も含めた関連法令の改正が必要と考えられる。そこで、秘密保護法及び関係法令について、当連合会がこれまで情報監視審査会の活動などに関し求めてきた見直しも含め、少なくとも以下の見直しを行うことを求めるものである。

第1 意見の趣旨

- 1 特定秘密記載文書については、全て国立公文書館等に移管すること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。）、秘密保護法又はその他の特別法において規定すべきである。
- 2 特定秘密の指定要件である非公知性については、不特定多数の人に事実上知られるに至った場合は非公知性が失われるとする規定を秘密保護法に設けるべ

きである。

- 3 秘密保護法，衆議院情報監視審査会規程及び参議院情報監視審査会規程又は公益通報者保護法において，両院情報監視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。
- 4 適性評価を行う場合であっても，取得の対象となる情報を，評価対象者の秘密取扱いに適するものに厳しく限定すべく，秘密保護法の改正を行うべきである。また，適性評価の実施に関し，評価対象者が不同意とした場合や，評価の結果不適格とされた場合に不利益を受けないことを担保する制度を設けるべきである。
- 5 情報保全監察室においては，外部からの職員採用や，幹部職員については出身機関に戻らないこととする「ノーリターン・ルール」を検討するなどして情報保全監察室の独立性と専門性を確保すべきである。
- 6 各議院の情報監視審査会のいずれかからの求めがあったときは，行政機関は，全ての非開示情報等の報告等を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。
また，特定秘密に関して，「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）に係る特定秘密であることを理由とする提供拒否は原則として許されないとした上で，提供を拒否することが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。
- 7 国会法等を改正して，両院情報監視審査会及び内閣府独立公文書管理監に，特定秘密の指定の是非のみならず各行政文書に記載された情報が特定秘密として法律の保護の対象となり得るものかどうかについて審査する権限を持たせるべきである。また，両院情報監視審査会及び内閣府独立公文書管理監において，特定秘密以外の秘密の指定の適否も審査し得るようにすべきである。
- 8 両院情報監視審査会における調査の実効性を確保するため，衆議院情報監視審査会規程及び参議院情報監視審査会規程に，特定秘密の提出又は提示の要求のための採決要件を緩和した明文の規定（例えば委員2名以上の賛成）を置くべきである。
- 9 国民が秘密指定の是非を争うことができる制度を設けるべきである。

第2 意見の理由

当連合会ほか多くの市民の反対にもかかわらず成立した秘密保護法は，2014年12月10日に施行された。

秘密保護法の審議過程において、特定秘密の恣意的指定の危険性などについての懸念が解消されるような十分な審議が行われず、そのため秘密保護法の制定後にそれらの懸念にある程度応えるために運用基準が制定されたという経過がある。運用基準は、「政府は、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、常にその運用の改善に努めつつ、定期的に、又は必要に応じて本運用基準について見直しを行うものとする。なお、特定秘密保護法の施行後5年を経過した場合においては、その運用状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に応じて所要の見直しを行うものとする。また、見直しの結果については、これを公表するものとする。」（運用基準36頁）としている。

現時点において、運用基準の見直し内容の公表は行われていないが、秘密保護法が国民の知る権利を阻害しないようにするためには、運用基準の見直しだけでは十分に対応することが困難である。運用基準に規定されている事項のうち本来秘密保護法自体に規定されるべきものが少なからずある。

次に、秘密保護法の運用においては、過度に広範な秘密指定がなされてきている。そして、アメリカでは4581件の秘密指定解除申立てについて91パーセントの事件で秘密指定解除がされているのに比べ、日本では、そもそも秘密指定解除申立制度はない。また、時の経過により、もはやその漏洩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ほどの「特段の」秘匿の必要性がなくなったとされたものが数件あるにとどまっているとのことである。このような状況では、恣意的な秘密指定等がなされていないのかについてチェックできているか疑問である。

秘密保護法は国民の知る権利を侵害する危険性が高いものであるため、廃止も含めた抜本的な見直しが必要であるが、本意見書は、喫緊の課題として立法時から問題点として指摘されていた1から3に述べる点に加えて、特に4ないし9に述べる点について秘密保護法の運用過程で問題性が一層明らかとなっているので、直ちに改めることを求めるものである。

1 意見の趣旨1について（特定秘密記載文書の国立公文書館等への移管）

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載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としている。加えて運用基準は、「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、又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頁）。

上記の規定は、後世の国民が特定秘密の指定等の適正を検証することを可能にするためのものである。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、指定等の検証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、指定の適正性についての検証を免れるため、意図的に指定期間を30年以下にすれば、内閣総理大臣の同意は必要であるものの（公文書管理法第8条第2項）、自ら廃棄し、国立公文書館等に移管しないで済むことから、指定の適正性についての検証を事後的に受け取ることが回避できてしまう。このままでは移管制度の潜脱になってしまう。

したがって、秘密保護法第4条第6項は、特定秘密の指定及び解除が適正に行われたことの検証を可能とする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 意見の趣旨2について（非公知性の要件）

従前、政府以外により公表等がされた情報についても、非公知性の要件を満たすとの取扱いがされていると疑われる事例があった。

衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書によれば、情報監視審査会の質疑において、委員から、ある特定秘密の内容に関して、「公知であるか否か」との質問があったのに対し、ある行政機関は、「實際上、その内容に一般に認知されている内容が含まれるかと言えばその可能性はある。しかし、行政機関として、公表していないものであり、結果的に公知になったとしても、当該行政機関が認めたことではなく、公知かどうかは判断できない。」と答弁している。この答弁は、行政機関が公表したものでない限り、当該情報の非公知性が失われたかどうかは判断しない（できない）とするものと解される。

この点について、運用基準では、「非公知性の判断は、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（運用基準9頁）。行政機関の上記説明は、運用基準の「認定する場合には」という文言があることを過度に強調して捉えてのものであろう。しかし、これは行政機関が「認定」しない限り特定秘密であり続けるという意味ではない。このような解釈・運用は特定秘密が要件を欠くに至ったときは、速やかにその指定を解除するものとする秘密保護法第4条第7項に反する。

運用基準の「認定する場合には」という文言が既に外国政府や報道などによ

って広く国内外に知られてしまっている情報を特定秘密のままにしておくことができるような行政解釈の原因になっているのであれば、運用基準の「と認定する」という文言は削除すべきである。また、運用基準の改正だけでなく、特定秘密の内容が外国政府や報道機関その他の者により公開されるに至った場合には非公知性が失われることを秘密保護法に端的に規定すべきである。

3 意見の趣旨3について（内部通報制度の整備）

両院情報監視審査会が、現行の制度の枠組みの中で真摯に調査等に取り組んできたことは評価し得る。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、委員が調査等の端緒となる有力な情報を取得する仕組みが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、両院情報監視審査会に対する内部通報が可能であること、内部通報を行っても不利益を受けないことを制度として後述のとおり、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（運用基準32頁～34頁）が、特定秘密を扱っている行政機関を第1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洩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く、通報による不利益がないことも法的に確保されていないこと、情報監視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。

そこで、秘密保護法又は公益通報者保護法において内部通報に関する規定を設け、内部通報先として行政機関、内閣府独立公文書管理監、両院情報監視審査会等を規定し、通報者はいずれに通報するかを自由に選択できること及び通報を行っても不利益を被らないこと（通報内容に関して秘密漏洩罪等の不処罰やその他の不利益処分を受けないことを含む。）を明記すべきである。これに併せて、衆議院情報監視審査会規程及び参議院情報監視審査会規程にも、内部通報に関する規定を設けるべきである。

4 意見の趣旨4について（適性評価における評価対象者保護）

適性評価については、秘密保護法制定に至る過程においても、「特定有害活動」及び「テロリズム」（秘密保護法第12条第2項第1号）の要件が広汎すぎることや、「精神疾患に関する事項」（同項第5号）や「信用状態その他の経済的な状況に関する事項」（同項第7号）までもが対象事項とされていることなどにより、評価対象者のプライバシーを侵害するおそれが懸念されており、評価対象者の保護を確保する必要がある。それゆえ、秘密保護法に基づく適性評価を行

う場合であっても、取得の対象となる情報を、評価対象者の秘密取扱いに適するものに厳しく限定すべく、秘密保護法の改正を行うべきである。

また、衆議院情報監視審査会平成29年年次報告書によると、2016年の1年間で2万849件の適性評価が実施されたが、10件については評価対象者が同意をしなかった。しかし、これら不同意とした評価対象者や不適格とされた対象者が不利益な取扱いを受けないことを担保する実効的な仕組みは存在しない。

現行制度により適性評価を実施した場合において、その実施に同意しなかった評価対象者が不利益な取扱いを受けるとすれば、評価対象者は事実上適性評価の実施に同意せざるを得ないこととなり相当ではない。

したがって、適合事業者の従業者も含めた評価対象者全員について、適性評価の実施に同意しなかったり、不適格とされたりした場合に不利益を受けることのない仕組みも構築されるべきである。

5 意見の趣旨5について（情報保全監察室職員の独立性等の確保）

(1) 内閣府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。

内閣府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、その設置などの検討が進められた結果、内閣府に設置された。

情報保全監察室は、特定秘密指定等の検証を行うものであり、内閣府独立公文書管理監がその室長となる。情報保全監察室の職員は、内閣府独立公文書管理監の手足である。

(2) 情報保全監察室の独立性と専門性

内閣府独立公文書管理監の職務を支える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・専門性の確保は不可欠である。

例えば、アメリカでは、情報安全保障監督局はアメリカ国立公文書記録監督局に属し、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」による人事運用がなされている。これは職員の専門性を高めるだけでなく、将来、出身機関に戻ることによる遠慮や配慮が必要なくなることで、出身機関との関係で独立性を保つことを可能にする。

これに対し、日本の情報保全監察室の職員は、多数の秘密指定を行って

る防衛省、外務省及び警察庁からの出向者などによって構成され、職員は2、3年在籍した後、出身機関に戻っている。このような人事状況からすると、出向職員は出身機関への配慮から行政機関の監視役としての職務を全うできないのではないかという懸念が生じる。

この点に配慮して、情報保全監察室では、現在の検証・監察において、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・監察を担当しない運用がなされているとのことである。

特定秘密制度の厳格かつ適正な運用（秘密の指定・解除、管理）のためには、高度の専門性を備えた職員によって情報保全監察室は構成されるべきであるのに、いずれの職員も出身機関の人事のローテーションの中に組み込まれていて、情報保全監察室の職員として2、3年働くだけということでは、到底、行政機関全体に対して専門性をもって様々な指導をしていくことは不可能である。

したがって、情報保全監察室においては、外部からの職員採用や、幹部職員については出身機関に戻らないこととする「ノーリターン・ルール」を検討することにより、情報保全監察室の独立性と専門性を確保すべきである。

6 意見の趣旨6について（行政機関による両院情報監視審査会への説明）

(1) 非開示情報の説明

両院情報監視審査会は、行政における特定秘密の保護に関する制度の運用を常時監視するために設けられているのであるから（国会法第102条の13）、その実効性の確保のためには、情報監視審査会が必要とする情報が、行政機関から十分に提供されなければならない。衆議院情報監視審査会規程第20条及び参議院情報監視審査会規程第20条では、情報監視審査会は特定秘密の提出又は提示を求めることができると規定している。特定秘密について要求できる以上、特定秘密に当たらない行政秘密情報も、情報監視審査会委員の求めに応じて提出・提示されるべきである。このことは、案件によっては特定秘密と他の行政秘密が関連し合っていることがあり得ることからすれば当然のことである。

しかるに、両院情報監視審査会平成28年年次報告書によれば、なお、情報監視審査会における質疑で委員の求めがあっても、非開示情報等の報告等を拒否する例が少なくないことがうかがわれる。例えば、外務省は、拉致被害者からの聞き取り調査結果について特定秘密に指定されたことを否定しつつ、情報監視審査会での内容の説明を拒否している。その後も、このような対応が改善された形跡はうかがわれない。

そのため、そうした事態の発生を防止するためには、各行政機関は情報監視審査会に対して、全ての非開示情報等の報告等をしなければならない旨の規定を国会法や衆議院情報監視審査会規程及び参議院情報監視審査会規程等に設ける必要がある。

(2) 「サードパーティールール」に係る情報の説明

衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書によると、衆議院情報監視審査会の調査において、「サードパーティールール」に係る情報について提供することができる場合はどのような場合であり、どのような方法で提供可能かについて明確にされなかった。

参議院情報監視審査会平成28年年次報告書によると、参議院情報監視審査会の調査においても同様であり、同報告書では「サードパーティールール」に係る特定秘密について、提供に関する統一的な手続の検討が要請されている。しかし、その後も、このような提供に関する統一的な手続は設けられていない。

ところで、秘密保護法案を審議した国会では、「サードパーティールール」の適用がある特定秘密であっても、「秘密会にさえ提供できないと限定されるものは極めて本当にまれ」であり、「国会に提供をしてはいけないと限定される本当に例外的な場合に限って、サードパーティールールの適用がある情報であるので審査会に提供できないと疎明する」との政府答弁がなされている（同報告書17頁）。つまり、秘密保護法成立過程においては、「サードパーティールール」を理由とした提供拒否は原則として許されず、極めて例外的な場合に限って提供しないことが許容されるものとされていたのである。

したがって、「サードパーティールール」に係る特定秘密については、秘密保護法成立過程における政府答弁に従い、原則として情報監視審査会への提供拒否は許容されないとした上で、提供しないことが許容される場合の要件や手続について、明確なルールが定められるべきである。

7 意見の趣旨7について（特定秘密が記載された文書等が秘密保護法による保護に値するかどうかの検証）

(1) 国会法第102条の13は、両院情報監視審査会の権限として、「行政における特定秘密の保護に関する制度の運用を常時監視するため特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況について調査」としている。

また、情報保全監察室の設置に関する訓令は、同室の権限を「特定秘密の指定及びその解除並びに特定秘密である情報を記録する行政文書の管理の適正を確保するための検証」等と定める。

いずれの機関においても、特定秘密の指定の適否をチェックする役割を負っているものの、各文書等に記載された情報が特定秘密として保護に値するかどうかをチェックする役割は負っていない。そのため、例えば内閣府独立公文書管理監においては、特定秘密の記録とその表示の整合性を確認するため行政文書の確認は行われているが、各文書等に記載された情報が特定秘密として保護に値するかどうかという観点での確認はされておらず、結果としてこれまで秘密指定自体が違法とされたものは1件もない。

秘密保護法第3条第2項第1号は、特定秘密が記載されるなどした行政文書等について特定秘密の表示を行うこととしている。1つの特定秘密の指定はかなり広範な情報を含んだものとなり得るので、1つの特定秘密に関わるかなりの数の行政文書などが作成されることがあり得る。そうすると本来、特定秘密としての保護がなされるべきではない情報が記載された幅広い行政文書等まで特定秘密としての表示がなされる危険性がある。

よって、両院情報監視審査会及び情報保全監察室において特定秘密の指定等のみならず、特定秘密が記載された文書等に記載された情報が秘密保護法による保護を受けるべきものかどうかを審査する権限を定めるように国会法を改正すべきである。

なお、アメリカでは、最初に行われる原機密指定のみならず、そこから新たに生成された派生秘密についてもISCAP（省庁間上訴委員会）によるチェックの対象となり、個別文書に記載された情報の秘密指定の是非までチェックされ、秘密解除がなされていることが参考になる。

(2) 両院情報監視審査会も内閣府独立公文書管理監も特定秘密以外の秘密指定の適否を審査する役割を担っていない。

しかし、実際には特定秘密以外の秘密（特別防衛秘密、防衛秘密、極秘など）がある。これらについても恣意的に指定された場合に国民の知る権利が侵害されることは特定秘密と同様であるが、それを実効的にチェックする仕組みが存在しない。

よって、両院情報監視審査会及び内閣府独立公文書管理監が特定秘密以外の秘密指定の適否を審査すべきことを法律上明記すべきである。

8 意見の趣旨8について（両院情報監視審査会における特定秘密の提出又は提示の要求のための採決要件緩和）

現在、両院情報監視審査会においては特定秘密の提出又は提示の要求は委員の過半数が賛成した場合にのみ行われることとされている（衆議院情報監視審査会規程第13条及び参議院情報監視審査会規程第13条）。そのため、一部委

員が提出又は提示の要求が必要であると判断した場合でも、委員の過半数の賛成が得られないために提出又は提示の要求がなされないという事例も発生している。

しかし、両院情報監視審査会の調査権限はより積極的に行使されなければならない。

両院情報監視審査会が調査を行うに際しては、実際に特定秘密が記載された文書を確認することが不可欠な場合も存在するはずである。調査のために必要な特定秘密文書を確認しないまま調査を行わざるを得ないとすれば、情報監視審査会の存在意義は大きく減殺されることとなる。

情報監視審査会の委員構成は国会における議席数を反映しているため、過半数要件としたままであると、政府の活動をチェックするという情報監視審査会の役割を十分に果たし得ない。したがって、特定秘密の提出又は提示の要求については、例えば、委員2名以上の賛成により行うことを可能にするなど、要件を緩和した上で衆議院情報監視審査会規程及び参議院情報監視審査会規程に規定を明文化すべきである。

9 意見の趣旨9について（国民が秘密指定の是非を争い得る制度の創設）

秘密指定が恣意的になされることを防ぐため、国民の異議申立てに応じて第三者委員会が秘密指定の是非について判断し、秘密指定が不適切との結論になった場合には行政機関においてそれに従わなくてはならないとの制度を設けるべきである。

この制度を考えるに当たっては、アメリカにおいて市民が各省庁に秘密指定解除の申立てをし、ISCAP（省庁間上訴委員会）に異議申立てをすることができることとされている制度を参考にすることができる。この制度では、秘密指定が解除された情報はウェブサイトに掲載されることになる。2017年度のISOO（情報保全監督局）報告によると、4581件の解除申立ての事件終了で91パーセントが何らかの解除、359件の異議申立ての事件終了で83パーセントが何らかの解除と実際に成果を上げているのである。

なお、国民が秘密指定を争うことができる制度の創設が求められるのは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）の運用において、国の安全、外交、公共安全に関わる情報が安易に不開示とされ得るからである。すなわち、情報公開法第5条第3号及び第4号は、これらの情報について、行政機関の長が開示により支障が生ずると「認めることにつき相当の理由がある情報」について不開示となし得る規定となっているため、行政機関による恣意的な不開示がなされ、国民の知る権利が侵害されてきたのが

実情である。

このような実情を踏まえ、当連合会は、2006年2月17日に「情報公開法の改正に関する意見書（情報公開法の制度運営に関する検討会報告に対する意見）」を公表し、情報公開法第5条第3号及び第4号の不開示情報の「おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」とされている規定を「おそれがあるとき」と改正することなどを求めている。不開示情報の明確化を行うことにより、情報公開をより実効あらしめようと考えているからである。このような改正も同時に行われるべきである。

以上