

衆議院情報監視審査会平成30年年次報告書に関する意見書

2019年（令和元年）11月21日

日本弁護士連合会

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。）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30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、2019年3月26日、平成30年年次報告書（以下「平成30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。

当連合会は、同法の廃止を重ねて求めているが、その廃止までの間は、平成30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すことを求めるとともに、特定秘密に関わる公文書管理の在り方についても意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 特定秘密に指定される情報と特定秘密とはカテゴリーが異なる「極秘」、「秘」等の秘密情報との違いを明確化するとともに、「極秘」、「秘」等の指定で足りる情報が特定秘密に指定されないことがないように、運用を徹底すべきである。
- 2 特定秘密に該当し得る情報を収集する過程において、意図せずこれと無関係の個人情報を入力してしまった場合は、個人情報保護の観点から、速やかにかつ確実に廃棄するよう、政府における厳格な対応指針を作成し、その周知徹底を図るべきである。
- 3 特定秘密を記録する行政文書（以下「特定秘密文書」という。）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。
- 4 内閣府独立公文書管理監が情報保全監察室及び公文書監察室両室の室長となる体制を改め、公文書監察室の長となる独立した新たな職を創設し、両室が独立してそれぞれの機能を果たすことができるよう、体制を強化すべきである。
- 5 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。また、両院情報監視審査会は、運用上必要があれば、行政機関に対して、特定秘密だけでなく、これに関連する行政秘密、行政情報の提供を随時求めることができる旨を運用基準に明記するように求めるべきである。

第2 意見の理由

1 平成30年報告書の概要（政府に対する審査会意見）

平成30年報告書において言及されている衆議院情報監視審査会意見の主なものは以下のとおりである。

(1) 運用基準の見直し関係

本年12月に特定秘密保護法施行後5年となり、運用基準を見直す時期を迎えることから、これまで当審査会が指摘してきた以下の事項につき、運用基準に盛り込むことを検討し、その結果を当審査会に報告すること。

(2) 秘密指定の在り方関係

① 特定秘密に指定される情報と特定秘密とはカテゴリーが異なる「極秘」「秘」等の秘密情報との違いが必ずしも明確ではないことから、実際の事例や情報を用いる等の方法により、具体的に説明すること。また、独立公文書管理監が検証・監察を行う際には、対象となる特定秘密文書の関連文書もチェックするなどして、本来、特定秘密に指定されるべき情報が意図的に外されていないかという観点からも実施すること。

② 特定秘密に該当し得る情報を収集する過程において、意図せずこれと無関係の個人情報を入手してしまった場合には、個人情報保護の観点から、速やかかつ確実に廃棄することを含め、政府における厳格な対応指針を作成し、その周知徹底を図る等適切に対応すること。

(3) 保存期間1年未満の特定秘密文書の廃棄関係

保存期間1年未満の特定秘密文書の廃棄状況につき、引き続き当審査会に報告すること。また、国会報告への継続的な記載を検討すること。

(4) 独立公文書管理監関係

独立公文書管理監は、その職務の拡大を契機として、業務の充実を図り、情報保全監察室と公文書監察室との連携を強化することにより、実効的な特定秘密文書の検証・監察に努めること。なお、実効性の確保に向け、業務の増加に伴う体制強化に努めること。

(5) 当審査会への対応関係

当審査会からの説明要求に対し、指定行政機関、とりわけ外務省等サード

パーティールールが適用される特定秘密を保有している機関は、審査会設置の趣旨を改めて確認の上、真摯に対応すること。

2 特定秘密と「極秘」，「秘」との関係の明確化（意見の趣旨1について）

- (1) 特定秘密は、「別表該当性」，「非公知性」，「特段の秘匿の必要性」の3要件に該当する情報が指定されるものとされている（秘密保護法第3条）。

これに対し、「極秘」，「秘」等の秘密情報については、行政文書の管理に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）により、特定秘密文書以外の行政文書で、秘密保全の必要が高く、その漏洩が国の安全、利益に損害を与えるおそれのある情報を含む行政文書を「極秘文書」、極秘文書に次ぐ程度の秘密であって、関係者以外には知らせてはならない情報を含む極秘文書以外の行政文書を「秘文書」に指定すると定められている。

これによれば、行政文書のうち、特定秘密の3要件を満たす情報を記録するものが特定秘密文書、3要件を満たさないが、ガイドラインが定める要件を満たすものが、それぞれ「極秘文書」，「秘文書」となり、一応の区別はされていることになる。

- (2) しかし、要件が非常に抽象的であるため、実際には、特定秘密と「極秘」，「秘」との区別は、必ずしも明確ではない。このため、平成30年報告書においては、政府に対し、特定秘密と「極秘」，「秘」等との違いについて、衆議院情報監視審査会に対して、「実際の事例や情報を用いる等の方法により、具体的に説明すること。」との意見が述べられている。

- (3) 特定秘密と「極秘」，「秘」との区別が明確でない結果、「極秘」，「秘」に指定するだけで十分な情報が特定秘密に指定されることとなれば、市民の「知る権利」が必要以上に強く制約される結果となる。こうした事態が生じないよう、特定秘密と「極秘」，「秘」との違いを明確化するとともに、「極秘」，「秘」等の指定で足りる情報が特定秘密に指定されないことがないよう、運用を徹底すべきである。

なお、平成30年報告書は、内閣府独立公文書管理監が検証・監察を行う際に、本来、特定秘密に指定されるべき情報が意図的に外されていないかという観点からも実施することを求めている。しかし、行政機関の長があえて特定秘密に指定するまでもないと判断した情報について、内閣府独立公文書管理監が特定秘密に指定するよう求めることになれば、市民の「知る権利」を必要以上に強く制約することになりかねないから、そのような運用はすべきでない。

3 意図せず入手した個人情報の問題（意見の趣旨2について）

(1) 行政機関が特定秘密に該当し得る情報を収集する過程で、これと無関係の個人情報を入力してしまうことは容易に想定し得る。衆議院情報監視審査会の内閣情報調査室に対する質疑においても、「個人情報が、安全保障に関する情報の中に含まれてき得ることはあり得ると思われる。」との答弁がされている。まして、アメリカ合衆国中央情報局（CIA）元職員のエドワード・ジョセフ・スノーデン氏が明らかにしたように、大量の電子情報が収集されているような現代社会にあつては、行政機関の情報収集活動に伴って、大量の個人情報が収集されていると考える方が自然である。

(2) このように、行政機関が入手してしまった個人情報の扱いについては、衆議院情報監視審査会の質疑において、内閣府独立公文書管理監は、「特定秘密以外のものは検証・監察の対象となっていないので、その管理の状況についてお答えすることは困難である。」と述べている。

他方、防衛省防衛政策局は、「目的に関係のない情報を集めることはしていない。」、「万が一、仮に、意図しない形で目的に関係のない情報を入手してしまったとしても、必要のない情報は直ちに廃棄している。」としつつ、同省内に「統一的な指針があるかについては承知していないが、防衛省では長年情報収集業務を行っており、必要なルールを念頭に置いて実務にあたっている。」と答弁した。しかし、これでは、特定秘密を取り扱う者によって扱いが異なることになるおそれがある。

(3) 仮に、意図せず入手してしまった個人情報が、事実上、各行政機関によって廃棄されているのだとしても、個人のプライバシー保護の観点から、それだけでは十分ではない。とりわけ、情報技術の進展に伴って、新たなプライバシー侵害の危険性が指摘されている今日、個人情報の取扱いについては、厳格な基準を明確に定める必要がある。平成30年報告書は、「廃棄することを含め・・・等適切に対応すること。」としている点で不徹底の感は否めない。

よって、意図せず入手してしまった個人情報は、速やかかつ確実に廃棄するよう、運用基準で明記するとともに、特定秘密を扱う行政機関においても内規で規定するなど、政府における厳格な対応指針を作成し、その周知徹底を図るべきである。

4 保存期間が1年未満の特定秘密文書について（意見の趣旨3について）

(1) 行政文書としての保存期間が1年未満の特定秘密文書が大量に廃棄されていた問題については、衆議院情報監視審査会平成29年年次報告書（以下「平成29年報告書」という。）において、政府に対して、公文書管理に係る法令等を見直し、特定秘密文書を重要な行政文書として位置付けた上で、原則

として行政文書の保存期間として1年以上を設定することなどの規定を整備すること、政府の国会に対する「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関する報告」（以下「国会報告」という。）において、保存期間が1年以上と1年未満を分けた件数を明らかにするなど、特定秘密文書の全体像を明らかにする方法を検討することなどを求めている。

当連合会も、「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」（以下「平成29年報告書に関する意見書」という。）において、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との意見を表明したところである。

- (2) 政府は、2018年7月27日付けで、内閣官房内閣情報調査室次長の「内閣府独立公文書管理監による『特定秘密である情報を記録する保存期間1年未満の行政文書の中に行政文書ファイル管理簿に記載されるべきものがないか』の検証・監察について（通知）」を発出した。この通知は、内閣府独立公文書管理監の行政機関に対する検証・監察に、保存期間1年未満の特定秘密文書の中に保存期間を1年以上と設定すべきものがないかの検証・監察も含まれることを明らかにしたものである。これについて、平成30年報告書は、一定の対応がなされたことは評価するとしている。

また、政府は、平成30年国会報告において、保存期間1年未満の特定秘密文書の廃棄状況を記載した。平成30年報告書は、この点についても了とした上で、保存期間1年未満の特定秘密文書の管理が適正かを判断するには一定期間の継続的な調査が不可欠であるなどとして、引き続き同情報監視審査会への報告などを求めた。

- (3) 保存期間1年未満の特定秘密文書についても内閣府独立公文書管理監の検証・監察の対象とされたことは、ある程度評価できる。また、保存期間1年未満の特定秘密文書で2017年中に廃棄されたものの類型化がなされたことは、前年に比べて内容がより具体的に分かるようになったものとして改良されたという評価をしてよい。ただし、同報告書《表2-3-2》「平成29年に提出された資料の類型に基づき分類したもの」記載の類型1（1）ないし（4）、2及び3では、該当省庁ごとの廃棄件数が明らかにされていないため、各省庁の動向を見る上で不十分である。該当省庁ごとの廃棄件数を明らかにするように政府に求めるとともに、省庁別廃棄件数を報告すべきである。

平成29年報告書に関する意見書で詳述したとおり、特定秘密に当たる情報の形成過程や利用状況も事後的に確認できる必要があることなどからすれ

ば、更に進んで、別途正本・原本が管理されている行政文書の写し等であっても、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いて、明確な基準が定められるべきである。

5 情報保全監察室及び公文書監察室両室の独立について（意見の趣旨4について）

(1) 公文書の隠蔽、改ざんといった公文書にまつわる問題が相次いで発覚したことを受け、政府は、2018年9月3日、内閣府独立公文書管理監の職務に、各府省における行政文書の管理状況について常時監視するなどの事務を加え、その職務を助けるために、内閣府に公文書監察室を設置した。内閣府独立公文書管理監は、情報保全監察室及び公文書監察室両室の室長を兼務する。

こうした状況を踏まえ、平成30年報告書は、内閣府独立公文書管理監に対して、情報保全監察室と公文書監察室との連携を強化することにより、実効的な特定秘密文書の検証・監察に努めることを求めた。

(2) 確かに、特定秘密文書も行政文書の一種であるから、前記の特定秘密文書の保存期間の問題のように、特定秘密の管理と行政文書の管理とが関連する問題もある。

しかし、情報保全監察室は、秘密保護法附則第9条に規定する「特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真に安全保障に資するものであるかどうかを独立した公正な立場において検証し、及び監察することのできる新たな機関」として設置され、特定秘密の指定が過度に行われていないかどうかを監視する機能もあるものの、その究極の目的は、秘密の漏えいの防止を図ることである（同法第1条）。

これに対し、公文書監察室は、行政文書の管理状況の報告等（公文書等の管理に関する法律第9条）や内閣総理大臣による公文書等の管理についての勧告（同法第31条）に関する事務を行い、その究極の目的は、公文書等の適正な管理等によって、行政が適正かつ効率的に運用されるようにすること、国などの説明責任が全うされるようにすることである（同法第1条）。

このように、両室の性質は全く異なるのであるから、その連携の強化は、必ずしも効率的な業務の遂行に資するとは限らないのみならず、かえって支障となるおそれもある。公文書監察室の業務対象は公文書全般であり、情報保全監察室が対象とする特定秘密（情報）に限られないことからすれば、内閣府独立公文書管理監が情報保全監察室室長として取り扱っていた範囲を著しく超えるものである。しかも、公文書管理の適正化については、独立性と

専門性が強く求められるところ、情報保全監察室の現状は、事務局職員も内閣府独立公文書管理監も2年前後で人事異動する立場にあり、独立性も専門性も欠いている。これでは、公文書管理について国内外から信頼を得ることはできない。

したがって、両室の室長を内閣府独立公文書管理監に兼務させるのではなく、公文書監察室の長となる独立した新たな職を創設し、両室を相互に独立したものとして、体制の充実を図るべきである。当連合会は、2015年12月18日付け「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」において、「公文書管理における独立した第三者機関としての公文書管理庁を新設する等」を提案したが、公文書管理については、単に情報保全監察室室長とは別の者を公文書監察室室長にすることにとどまらず、少なくとも専門性が高い委員により構成されている公文書管理委員会に個人情報保護委員会と同レベルの権限を持たせるようにすることなどが検討されるべきである。

6 情報監視審査会への特定秘密・行政秘密の提出又は提示（意見の趣旨5について）

- (1) 平成30年報告書は、情報監視審査会からの説明要求に対し、指定行政機関が真摯に対応することを求めている。しかし、単に求めるだけでなく以下のとおり審査会の調査権限の要件を緩和し、行政機関の運用基準を明確化しなければならない。
- (2) 両院情報監視審査会では、調査又は審査のため必要があるときは、行政機関の長に対して必要な特定秘密の提出又は提示を求めることができる（衆議院情報監視審査会規程第20条、参議院情報監視審査会規程第20条。以下、両院の同規程の条文番号を引用する。）。両院情報監視審査会は、過半数の出席によって議事を開き議決することができ（第12条）、出席委員の過半数で議事を決する（第13条）とされている。

両院情報監視審査会の委員は、各会派の所属議員数に比例して各会派に割り当てられる（第3条第2項）。このため、少数会派は、多数会派の委員の一部の賛成を得られないと、行政機関に特定秘密の提出又は提示を求めることができない。

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。

当連合会2019年6月20日付け「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」においても述べ

たとおり、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。

- (3) 衆議院情報監視審査会の平成27年及び平成28年の年次報告書では、行政機関からの説明において、特定秘密に該当しない行政秘密や行政情報の提供を拒否されることがあると指摘されている。その後の年次報告書で、こうした問題が解決した旨の記述はない。

特定秘密は、行政実務において、それだけで独立して存在し利用されているわけではなく、他の行政秘密や行政情報と一体となって利用されている。そうだとすると、行政機関から行政秘密や行政情報の提供を拒まれたのでは、特定秘密が扱われている全体像が分からず、特定秘密制度が適正に運用されているか否かを総合的に判断しチェックすることはできない。他方、特定秘密より秘匿性の低い行政秘密や行政情報を情報監視審査会に提供しても、特段の問題はないはずであり、むしろ、よりの確な理解を得られやすくなる。

行政機関は、特定秘密に関連する行政秘密、行政情報を情報監視審査会に提供すべきことを運用基準に明記すべきである。

7 その他指摘しておきたい事項

平成30年報告書には言及されていないが、以下の点を指摘したい。

秘密保護法の施行に当たり閣議決定された運用基準においては、秘密保護法の施行後5年経過した場合に、必要に応じて見直しを行うものとされている。

本年12月に同法施行後5年となることから、平成30年報告書においては、この見直しにおいて運用基準に盛り込むべき事項として、これまでの年次報告書で指摘してきた事項を掲げている。

当連合会としては、この機会に、運用基準にとどまらず、秘密保護法及び関係法令に関しても、最低限見直すべき事項について、前記「秘密保護法及び関係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」を公表して、その見直しを求めているので、参照されたい。

以上