

情報監視審査会の設置に関する国会法等の一部を改正する法律及び特定秘密保護法の廃止等についての意見書

2014年（平成26年）6月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

情報監視審査会の設置に関する国会法等の一部を改正する法律は、情報監視審査会について、行政機関の長から提供を受けた秘密を委員以外の者に提供する規定、行政機関の予算等について審議する権限を有するとの規定を欠き、情報監視審査会は十分にその機能を発揮し得ない。

また、秘密保護法上行政機関の長の判断により、特定秘密を議院等に提供しない場合が認められるため、情報監視審査会が特定秘密を見ないまま監視をせざるを得ない場合がある。秘密保護法上、報道機関を不処罰とする規定等も存在せず、公益通報者保護制度も不十分であるため、情報監視審査会が監視の端緒とする内部情報を得られる見込みがない。

以上の点から、情報監視審査会が特定秘密の指定・解除について十分な監視をすることは期待できないし、その他特定秘密の指定・解除を適正化する方策も示されていない。

これらの問題点の存在からすると、特定秘密保護法が知る権利、国民主権を害するとの本質は何ら変更されていないことになる。よって当連合会は、特定秘密保護法の早期廃止を含めた抜本的見直しを求める。

第2 意見の理由

1 特定秘密保護法の問題点と情報監視審査会の役割

昨年12月6日に採決が強行された特定秘密保護法（以下「秘密保護法」という。）については、特定秘密の恣意的な指定が可能である等の問題点があり、憲法の保障する知る権利や国民主権を尊重する立場からは到底容認できないものであることは、当連合会が繰り返し指摘してきたところである。

本年5月30日に衆議院に提出され、同年6月20日に参議院で可決され成立した情報監視審査会の設置に関する国会法等の一部を改正する法律（以下「改正国会法」という。）は、秘密保護法附則10条の規定に基づいて制定するもので、特定秘密の指定等を監視し、適正化することを目指すものと説明された。

しかし、到底、そのような役割を果たすものとは考えられない。

2 国会における委員会による監視の限界

欧米各国においても、国会における委員会が情報機関の監視を行い、その一環として秘密指定の適否について意見を述べることはある。

しかし、「衆議院欧米各国の情報機関に対する議会監視等実情調査議員団報告書」(以下「報告書」という。)によると、「いずれの国においても、秘密の指定・解除は各行政機関が行い、議会には、その権限はなく、实际上も、全ての秘密のチェックは、物理的に不可能であるとして行われていない」、「情報委員会は、情報機関の活動を監視する観点から、個別の事項について情報機関の秘密情報を要求し、公表する報告書に秘密情報を掲載する場合等に、秘密指定解除の交渉を行うことがあるだけの模様である」とされている。

つまり、国会における委員会による秘密指定・解除についての監視は、海外においてもさほど機能していないのである。報告書によても、国会における委員会が関与して秘密指定が解除された件数等は何ら明らかではない。対象情報及び対象分野についての十分な専門的知識を有さない国会議員等により構成され、十分な人的資源等を有さない国会における委員会による監視には本来的限界があるということである。

よって、そもそも、国会に秘密指定・解除等を監視する委員会が設置されることにより、秘密指定・解除が適正化するという過大な期待を持つべきではない。これが検討の原点に置かれるべきである。

秘密指定の実効的な監視は、行政情報に精通した行政内部の者によるのが相応しいが、他方で、数年の監視業務後に元の組織に戻るような人事異動のローテーションが組まれていると、元の組織に戻ったときの自分に対する周囲の者の対応を予測し監視業務を自己抑制せざるを得なくなる。そのため、元の職場に戻ることのない定年退職者等の人事（ノーリターンルール）と外部からの法律専門家等により自律性を備えた機関にする必要がある。そのような監視機関の制度設計が示されないまま、国会における監視機関だけを設立しても、秘密指定が適切になされないとの危険性は何ら払しょくされないのである。

3 改正国会法の問題点

また、改正国会法が想定する情報監視審査会は、海外の委員会等に比較しても監視機能が不十分であり、秘密保護法の根本的な問題点を払しょくするようなものとはなっていない。

(1) 委員の人数が少なすぎること

情報監視審査会の委員は8名とされている。絶対的人数が少ない上に、会派の議員数に比例させるとしているので、これでは委員会には議員数の少ない野党からは委員は選出されることは明らかであり、審査において多様な検討、議論が活発に行われることが期待できない。これは、多様な意見が出ることこそを生命とする国会の特性を著しく損なっている。

他の委員会の委員数も考慮し、大幅な増員がなされるべきである。

(2) 秘密が情報監視審査会の委員等より他に伝達できないこと

改正国会法では、情報監視審査会の委員及び職員以外に対する秘密の漏えいが完全に禁止されている。

しかし、情報監視審査会は8名と少数の委員で構成されており、必ずしも全ての少数政党が委員を送り込めるわけではない。よって、審査会以外の議員に伝達する必要性、ひいては公表し、市民等によるチェックを働かせるべき場合も想定し得る。これをなし得ないのであれば、議席の状況によっては、与党及びその補完勢力のみが秘密を見ることとなり、チェックの機能を果たし得ない事態も想定し得る。

なお、報告書によると、アメリカの下院においては、情報特別委員会の情報が下院の全議員に公開されること、アメリカの上下院の情報特別委員会においては、公表により公益が保護されると考える場合には一定の手続に従い秘密情報を公開することができるとされている。

(3) 予算、法案、人事に関する権限が明定されていないこと

報告書によると、アメリカの上下両院の情報特別委員会では、予算の授權法、関連法案の審査、上院の情報特別委員会では、情報機関の人事の審査を行うことを通じて、報告を行わせるなど実効的な監視を極めて限定的にではあるが可能にしていると考えられる。

しかし、改正国会法では、情報監視審査会に予算、法案、人事に関する審査権限があることが定められていない。これでは、情報監視審査会の要望を行政機関が尊重する動機づけが与えられないことになり、実効的な監視は極めて難しい。

(4) 個別の特定秘密についての権限がないこと等

改正後の国会法102条の16では、「特定秘密の保護に関する制度の運用について改善すべき旨の勧告をすることができる」としている。

しかし、個々の特定秘密指定の適否について権限行使し得ることは明記されていない。また、勧告をなし得るだけなので、強制力がない。

よって、特定秘密の指定について監視がなされない可能性もあるし、情報監視審査会の勧告が無視されることもあり得る。

以上のとおり、情報監視審査会の機能が発揮されるような制度になっていない。

4 その他の制度上の欠陥

さらに、我が国においては、改正国会法の内容とは別に、国会における委員会の機能を発揮させるような法制度の整備がなされていない。

(1) 秘密保護法10条1項1号イの問題性

秘密保護法10条1項1号イの規定は、行政機関の長において、我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがないと認めることを、各議院等への特定秘密の提供をするための必要条件としている。すなわち、行政機関の長の判断次第で特定秘密の提供をしなくてもよいということである。

改正後の国会法102条の15第4項は、特定秘密の提出が我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがある旨の声明があった場合には、行政機関の長はその特定秘密を提出しなくてもよいとしており、秘密保護法10条1項1号イの規定を踏襲している。

これでは、情報監視審査会の委員でさえも特定秘密を見ることができない場合が広く存在することが予想されるので、実効的な監視は到底期待できない。

なお、報告書によると、アメリカでは情報機関の秘密活動等の場合で、大統領が必要としている場合には少数の委員にのみ秘密を提供することとされており、ドイツではサードパーティールールなど限定された事由がある場合に連邦政府が議会統制委員会に対する報告を拒否できることとしているが、両国において秘密保護法10条のように拒否できる具体的な事由も定めず全面的に秘密の提供を拒否しうることを認めているわけではない。

(2) 端緒となる情報の入手が期待できないこと

各国の国会における監視機関においては、マスコミからの情報提供、情報機関職員等の内部通報等を端緒に調査を行っている。

この点、秘密保護法においては、ツワネ原則が要請している、情報暴露に関する公務員以外への制裁の禁止、情報源及び内部通報者の保護等が規定されていないため、報道機関が特定秘密にアクセスすることが極めて困難である。

また、秘密保護法では違法・疑似秘密の秘密指定を禁止する規定がなく（アメリカ大統領令には存在する。）、公益通報者保護法上も過剰な秘密指定を公益

通報した者を保護する規定、特に刑事免責を認める規定を有していない。

よって、我が国においては、マスコミからの情報提供、情報機関職員等の内部通報等は期待できない。そうであれば、国政上特定秘密に関連する事項が問題になって情報監視審査会で検討する必要が生じたような場合を除くと、情報監視審査会は必要な端緒情報を得ることが極めて難しく、活発に機能することを期待できないことは明らかである。

以上のとおり、現行の法制度の下において、情報監視審査会が機能することは想定したい。

5 結論

そもそも制度の内容がいかにあろうが、国会における監視機関があることにより特定秘密の指定・解除が適正化することは期待できない。

また、情報監視審査会の設置に関する法制度及び我が国法制度の不備から、情報監視審査会が適切に特定秘密の指定・解除を監視することは想定したい。

そして、国会における監視機関は、自律性のある行政内部の監視機関とセットとなり初めて監視が機能するのであるが（もちろん過剰な特定秘密指定がなされるところでは限界がある。）、自律性のある行政内部の監視機関についての制度設計も示されていない。つまり、いまだそれ以外に特定秘密の指定・解除を適正化する十分な方策は具体的に示されていない。そうであれば、秘密保護法の危険性は何ら払しょくされていないのであり、速やかに廃止を含む抜本的見直しがなされるべきである。

以上