

衆議院及び参議院情報監視審査会年次報告書に関する意見書

2021年（令和3年）3月18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。

この間、衆議院情報監視審査会は2020年3月17日に「令和元年年次報告書」<sup>1</sup>を、参議院情報監視審査会は2019年12月4日に「年次報告書（令和元年12月）」<sup>2</sup>、2020年11月12日に「年次報告書（令和2年11月）」<sup>3</sup>をそれぞれ提出した（以下、各々を「衆議院報告書」、「令和元年参議院報告書」、「令和2年参議院報告書」といい、総称して「衆参両院報告書」という。概要については別紙2参照。）。

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るとともに、その廃止までの間としては、累次の衆参両院情報監視審査会年次報告書に関する意見書及び2019年6月24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」（以下「2019年法見直し意見書」という。意見の趣旨については別紙1参照。）等により種々の改善項目を摘示してきたところであるが、今般の衆参両院報告書を踏まえ、新たに以下のとおり秘密保護法に関する見直しを行うよう求める。

## 第1 意見の趣旨

- 1 情報監視審査会が、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し、特定秘密の提示要求を議決した場合、行政機関の長に当該特定秘密の提示を義務づけるよう秘密保護法を改正すべきである。
- 2 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長となる体制を改め、特定秘密に関し、独立した公正な立場で検証・監察できる体制の整備を早急に図るべきである。

<sup>1</sup> 対象時期は平成31年2月1日から令和2年1月31日までの活動。

<sup>2</sup> 対象時期は平成30年12月1日から令和元年8月31日までの活動。

<sup>3</sup> 対象時期は令和元年9月1日から令和2年8月31日までの活動。

## 第2 意見の理由

### 1 特定秘密の開示について（意見の趣旨1について）

(1) これまでの両院情報監視審査会年次報告書において、行政機関が、情報監視審査会の説明要求に対し消極的な態度をとることがあることは、度々指摘されてきているところである。

当連合会も、累次の衆参両院情報監視審査会年次報告書に関する意見書及び2019年法見直し意見書において、制度改革を含め、その改善を提言してきたところである。

また、2020年6月16日に実施された「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。）の見直しにおいては、「行政機関の長は、…審査会から必要な報告又は記録の提出を求められたときは、その充実に資するよう、特定秘密保護法、国会法（昭和22年法律第79号）その他の法令の規定に基づき適切に対応するものとする。」との記載が運用基準に加わった。

(2) もっとも、2020年の運用基準の見直しに先立つ令和元年参議院報告書（令和元年12月）によれば、情報監視審査会の説明聴取・質疑において、国家安全保障会議や防衛省は、一部の特定秘密について、「極めて機微なものである」「他に類を見ないほど機密性が高い」などとして、仮に情報監視審査会が特定秘密の提示要求を議決した場合でも、提示できないとの見解を示していた。その一方で、これらの特定秘密のうち、国家安全保障会議が指定する特定秘密（特定秘密文書である国家安全保障会議の議事の記録）は、情報公開・個人情報保護審査会における不服申立ての審理では提示されていたことが、令和元年参議院報告書において判明している。その後、参議院情報監視審査会において提示要求の動議が提出されたが、否決された。

また、令和2年参議院報告書においても、運用基準の見直しの直前である2020年6月5日に行われた説明聴取・質疑において、内閣情報調査室、防衛省防衛政策局、国家安全保障局、外務省欧州局が、それぞれ、ある特定秘密について、情報監視審査会から提示要求があっても提示できないと説明したとされている。

(3) 特定秘密の国会に対する提供について定める秘密保護法第10条第1項は、その提供の要件として、行政機関の長が「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たとき」を挙げており、行政機関の長の裁量により、特定秘密の提示要求を拒否できることになっている。

これに対し、情報公開・個人情報保護審査会設置法第9条第2項によれば、同審査会が諮問庁に対し行政文書の提示を求めたとき、諮問庁がこれを拒むことは認められていない。

- (4) 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、特定秘密の指定及び解除並びに適性評価の実施の状況について調査及び議員等からの特定秘密の提供の要求に係る行政機関の長の判断の適否等を調査する権限を有する機関であり、保護措置が講じられた国会としての性格を有する機関である。

そして、国会が国権の最高機関であるところ、国会による行政及び秘密保護法の運用について民主的統制を実効あるものとすべく、保護措置が講じられた国会としての性格を有する情報監視審査会が特定秘密の提示を求めた場合には、あらゆる情報及び特定秘密は、少なくとも情報監視審査会には提供されるべきである。

しかも、特定秘密の開示要求が拒否されれば、その開示要求を拒否した行政機関の長の判断が正当だったかどうかさえ、検証することができないことになるのである。

- (5) このように、行政機関の長の判断で、特定秘密の国会への提供に制限を加えることができるという秘密保護法第10条第1項の規定は、立法当初から批判されていたところであるが、今回、改めてその問題点が浮き彫りになったといえる。

よって、2020年6月16日に実施された前記(1)の運用基準の見直しにとどまらず、秘密保護法を改正し、2019年法見直し意見書の意見の趣旨8で述べたとおり、情報監視審査会の議決要件の緩和（過半数の賛成ではなく複数の要求）にすることとあわせ、情報監視審査会が特定秘密の提示要求を議決した場合は、行政機関の長に当該特定秘密の提示を義務づけるべきである。

## 2 内閣府独立公文書管理監について（意見の趣旨2について）

- (1) 内閣府独立公文書管理監は、政府部内の組織として、特定秘密の指定・解除及び特定行政文書ファイル等の管理についての検証・監察を行っており、その役割は重要である。

今回、衆議院報告書は、内閣府独立公文書管理監の具体的な権限について、将来的に、法律において定めることを検討することを求めた。また、参議院報告書は、検証・監察に係る新たな手法の導入及び内閣府独立公文書管理監の分析能力向上を図るための取組などを積極的に行い、検証・監察の実効性

を高めるとともに、必要に応じて人的資源の拡充を図るなど、検証・監察の体制を整備することを求めた。

- (2) 内閣府独立公文書管理監の存在は、秘密保護法制定時の経緯から、法文上明記されておらず、同法附則第9条により、特定秘密の指定及びその解除に関する基準等について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の設置等の所要の措置が求められたことから、内閣府本府組織令によって、内閣府に設置されたものである。

このように、内閣府独立公文書管理監が内閣府に置かれ、具体的な検証・監察については運用基準において定められていることから、衆議院報告書は、「いわば『身内』による点検のため、チェックが甘くなる可能性も指摘されている。」としている。

また、令和元年参議院報告書が指摘するとおり、保存期間1年未満の特定秘密文書の検証・監察の実施されること及び多くの特定秘密が指定の有効期限を迎えること等に伴い、内閣府独立公文書管理監の検証・監察業務は質・量ともに増大することが考えられ、内閣府独立公文書管理監の検証・監察体制の整備は急務であるといえる。

- (3) 当連合会は、内閣府独立公文書管理監について、2019年法見直し意見書の意見の趣旨5で述べたとおり、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行政機関には戻らないことを前提とする「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こと、2019年11月21日付け「衆議院情報監視審査会平成30年度年次報告書に関する意見書」において、情報保全監察室及び公文書監察室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ことを、それぞれ提言してきたところである。

今回の衆参両院報告書に鑑みると、前記「衆議院情報監視審査会平成30年度年次報告書に関する意見書」において提言したとおり、情報保全監察室及び公文書監察室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、両室の業務を分離するとともに、それに伴い、公文書監察室の長となる独立した新たな職を創設し、特定秘密については、情報保全監察室における「ノーリターン・ルール」の採用など、実効性のある検証・監察が可能となるような体制の強化を、早急に進めるべきである。

他方、公文書管理についても、前記「衆議院情報監視審査会平成30年度年次報告書に関する意見書」において指摘したとおり、独立した第三者機関としての公文書管理庁の設置及び知る権利や公文書管理等に高い見識を有す

る委員によって構成された公文書管理委員会に，各府省庁をまたいで民間部門の個人情報保護を統括する個人情報保護委員会などと同レベルの，公文書管理について統括した権限を持たせることについての法律による制度化などが検討されるべきである。

以上

## 別紙 1

### 「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」について

当連合会は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、意見の趣旨として、次のとおり意見を述べている。

- 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。

## 別紙 2

### 衆議院及び参議院情報監視審査会年次報告書の概要

#### 1 衆議院報告書の概要（政府に対する審査会意見）

衆議院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

運用基準の見直しにつき、当審査会からの意見に加え、パブリック・コメント等により国民の意見も考慮した上で内容を見直し、その結果を当審査会に報告すること。

##### (2) 特定秘密の指定の在り方関係

内閣情報調査室は、各行政機関における特定秘密の指定要件の該当性判断が政府として統一的になされているか、法施行から5年を迎えたのを契機として改めて精査すること。さらに、各行政機関においては、指定の対象情報の整理に努めること。また、独立公文書管理監は、特定秘密の指定の検証・監察の際に、各行政機関における特定秘密の指定要件の該当性判断が政府として統一的になされているかという観点からも実施するよう努めること。

##### (3) テロ関連情報の収集関係

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催を控え、政府全体としてテロ関連情報の収集・管理には万全を期すとともに、特定秘密に指定すべき情報の入手、提供等があった場合には、適切に指定すること。また、テロ対策に遺漏のないよう情報共有の在り方にも留意すること。

##### (4) 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を、国会報告における特定行政文書ファイル等の廃棄状況の項目に記載することを検討すること。

##### (5) 独立公文書管理監関係

① 運用基準の見直しを契機として、同基準において定められている独立公文書管理監の具体的な権限について、将来的に、法律において定めることを検討すること。

② 「特定行政文書ファイル等にすべきものの存否」に関する検証・監察については、実施件数を増やし知見を深め手法を確立する等、実効性向上に向けた取組を更に継続すること。また、特定秘密に指定すべき情報が意図的に外されていないかとの観点から実施されるものについても同様に実効性向上に向け取り組むよう努めること。



(6) 当審査会への対応状況関係

- ① 政府においては、当審査会の調査に関し、特定秘密の指定等の適正性を説明する過程において必要がある場合は、特定秘密以外の不開示情報についても、積極的に説明するよう努めること。
- ② 外務省においては、ニード・トゥ・ノウの原則（「情報は知る必要がある者にのみ伝え、知る必要のない者には伝えない。」という原則）に最大限配慮しつつも、省全体の特定秘密を統括的に把握し説明できる部局を定めるよう検討を行い、対応を見直すこと。

(7) 特定秘密の管理関係

特定秘密文書を誤って廃棄した事案や、可搬記憶媒体のデータが毀損した事案が見られたことから、各行政機関においては特定秘密の管理体制を改めて検証の上、必要と認めた場合は管理体制を見直すこと。

2 令和元年参議院報告書の概要（政府に対する審査会意見）

令和元年参議院報告書において言及されている参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) 行政機関による特定秘密の指定の適否を判断する本審査会の役割を踏まえ、本審査会が行政機関に当該適否を判断するための説明を求めた場合には、説明を求める理由を十分に理解し、的確に説明するなど真摯に対応すること。
- (2) 本審査会が、行政機関の長に対して特定秘密の提供を求めた場合には、真摯かつ適切に対応するとともに、例外的に、提供の求めに応じられないと判断する場合には、その判断の理由について本審査会の理解が得られるよう、十分かつ明確に説明すること。
- (3) 特定秘密の指定の法的要件の一つである情報の「非公知性」に関しては、各行政機関において厳格に判断することが重要であるところ、情報の性格上、公知・非公知を即座に判別し難い場合もあることから、個々の特定秘密の非公知性について本審査会から説明を求められた場合には、その公知・非公知を判断した根拠を十分かつ明確に説明すること。
- (4) 特定秘密の保護のためには、特定秘密を取り扱う各行政機関が、特定秘密文書中の特定秘密に該当する箇所を的確に認識し、当該箇所に特定秘密である旨明確な表示を付すことが重要であり、こうした取組を確実に行うこと。
- (5) 各行政機関が特定秘密の指定の有効期間を設定又は延長する際には、適切であると考えられる最も短い期間を定めるものとする運用基準に従うとともに、本審査会や独立公文書管理監（これを長とする情報保全監察室の職員を含む。

以下同じ。)が有効期間の説明を求めた場合には、十分な根拠をもって説明できるようにすること。

また、独立公文書管理監は、各行政機関における指定の有効期間の適切性についても引き続き厳格な検証・監察を行い、その結果を報告すること。

- (6) 保存期間1年未満の特定秘密文書の検証・監察の実施や、多くの特定秘密が指定の有効期限を迎えること等に伴い、独立公文書管理監の検証・監察業務に影響が生ずることを踏まえ、検証・監察に係る新たな手法の導入や、独立公文書管理監の分析能力向上を図るための取組などを積極的に行い、検証・監察の実効性を高めるとともに、必要に応じて人的資源の拡充を図るなど、検証・監察の体制を整備すること。

また、各行政機関による特定秘密の指定等の状況に関して、検証・監察の過程で独立公文書管理監が得た問題意識については、積極的に審査会と共有すること。

- (7) 本審査会が平成30年12月に参議院議長へ提出した年次報告書においても、特定秘密文書の他の行政機関等への提供状況を的確に把握して記録することや、特定秘密指定書等について、明確かつ具体的に記載するとともに、その内容を変更した際には、その旨を速やかに本審査会に通知することなど、行政機関の特定秘密の指定等に関する指摘を行っているところ、政府全体で当該指摘に対する取組を進め、その結果を逐次審査会に報告すること。
- (8) 特定秘密保護法の施行後5年が経過し、いわゆる政府の統一運用基準の見直しの時期を迎えているところ、本審査会の指摘に対する政府の取組については、可能な限り、当該運用基準の見直し等を通じて明確なルール化を図り、各行政機関の統一的な対応が実現するよう努めるとともに、見直し後の運用基準の内容について、本審査会に報告すること。

### 3 令和2年参議院報告書の概要（政府に対する審査会意見）

令和2年参議院報告書において言及されている参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) 本審査会が特定秘密保護制度の運用を監視するため、行政機関に説明を求めた場合には、その趣旨を十分理解し、本審査会が厳格な保護措置を講じていることに鑑み、必要に応じて公にされていない情報を交えた説明を行うなど、真摯かつ適切に対応すること。
- (2) 行政機関による特定秘密の指定の適否を判断する本審査会の役割を踏まえ、本審査会から特定秘密の提示を求められた場合は、提示するのが原則であるこ

とを強く認識するよう改めて周知徹底すること。また、極めて例外的に本審査会への提示は困難と判断する場合は、当該特定秘密情報の提示によって、安全保障上具体的にどのような支障が生じるのかを含め、その理由を本審査会の理解が得られるよう十分かつ明確に説明すること。

- (3) 独立公文書管理監から同様の事案に関する是正の求めが続いていることを踏まえ、特定秘密の指定及びその解除並びに特定秘密を記録する行政文書の管理に関する不適切な事案が発生した場合には、当該行政機関において速やかに原因分析を行い、研修などを通じて再発防止に努めるとともに、こうした情報を内閣情報調査室に提供すること。内閣情報調査室は、適宜適切な通知の発出などを通じて再発防止に向けた取組を進めること。
- (4) 制度を所管する内閣情報調査室において、本審査会の指摘を受けて行われた各行政機関の改善状況の確認や各行政機関の改善事例の把握を行い、これらを通じて得られた特定秘密保護制度の運用改善に資する情報については、各行政機関と情報を共有すること。