

シンポジウム「これがヒミツ？あれもヒミツ！ 秘密保全法制と情報公開について考えよう」
配布資料(資料編)

資料1	秘密保全法制に反対する会長声明(2012年1月11日)	1
資料2	「秘密保全法制」の検討にあたって会議議事録が作成されていないこと についての会長声明(2012年3月14日)	3
資料3	「秘密保全のための法制の在り方について(報告書)」に対する意見書 (2011年11月24日)	5
資料4	情報保全の在り方に関する有識者会議の透明化についての要望書(20 10年1月22日)	24
資料5	情報公開法改正法の今国会での成立を求める会長声明(2012年4月1 1日)	27
資料6	各紙社説・関連報道	29
資料7	秘密保全のための法制の在り方について(報告書)の概要	44

秘密保全法制に反対する会長声明

2011年8月8日、「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」は、秘密保全法制を早急に整備すべきである旨の「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」を公表した。その上で、政府における情報保全に関する検討委員会は、2011年10月7日、次期通常国会への提出に向けて法案化作業を進めることを決定した。

当該秘密保全法制については、以下に述べるように、国民主権原理から要請される知る権利を侵害するなど、憲法上の諸原理と正面から衝突するものであり、国民の間で議論が十分になされていない状況下で立法化を早急に進めることは、民主主義国家の政府の態度として極めて問題である。

- 1 当該秘密保全法制検討のきっかけとなった尖閣諸島沖中国船追突映像流出は国家秘密の流出というべき事案とは到底言えないものであり、立法を必要とする理由を欠くと言わざるを得ない。仮に、秘密とされるべきものがあるとしても、秘密保全のために新たな法制を設ける必要性はなく、国家公務員法等の現行法制でも十分に対応できるものであり、新たな法制化の必要性が何ら示されてはいない。
- 2 当該秘密保全法制では、規制の鍵となる「特別秘密」の概念が曖昧かつ広範であり、本来国民が知るべき情報が国民の目から隠されてしまう懸念が極めて大きい。また、罰則規定に、このような曖昧な概念が用いられることは、処罰範囲を不明確かつ広範にするものであり、罪刑法定主義等の刑事法上の基本原理と矛盾抵触するおそれがある。
- 3 禁止行為として、漏洩行為の独立教唆、扇動行為、共謀行為や、「特定取得行為」と称する秘密探知行為についても独立教唆、扇動行為、共謀行為を処罰しようとしており、単純な取材行為すら処罰対象となりかねず、そこでの禁止行為は曖昧かつ広範であり、この点からも罪刑法定主義等の刑事法上の基本原理と矛盾するものである。現実の場面を考えても、取材及び報道に対する萎縮効果が極めて大きく、国の行政機関、独立行政法人、地方公共団体、一定の場合の民間事業者・大学に対して取材しようとするジャーナリストの取材の自由・報道の自由が侵害されることとなる。
- 4 報告書では特別秘密を取り扱う者自体の管理に関して、人的管理の必要性を詳細に論じているが、情報システムの管理に対する無関心やルーズさにこそ問題があることを自覚し、見直すべきであって、人的管理の対象者及びその周辺の人々のプライバシーを空洞化させるような方向は本末転倒である。人的管理に偏することなく、むしろ作成・取得から廃棄・移管までの各段階において、情報システ

ムの管理の徹底など個別具体的な保全措置を講ずる物的管理と組み合わせることにより対応すべきである。

- 5 当該秘密保全法制に関わり起訴された者の裁判手続は、憲法に定められた基本的人権である公開の法廷で裁判を受ける権利や弁護を受ける権利を侵害するおそれがある。

以上の理由から、当連合会は、当該秘密保全法の制定には反対であり、法案が国会に提出されないよう強く求めるものである。

2012年（平成24年）1月11日

日本弁護士連合会
会長 宇都宮 健 児

「秘密保全法制」の検討にあたって会議議事録が作成されていないことについての会長声明

2011年10月7日、政府における情報保全に関する検討委員会は、秘密保全法制を制定すべきことを決定した。同委員会は、秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議（以下「有識者会議」という。）が取りまとめた「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」をそのまま受け容れ、同報告書に沿った内容で秘密保全法制の制定を決定したものである。現在、政府において秘密保全法制定に向けて準備が進められている。

しかし、この有識者会議について、その議事録が作成されていないことが明らかとなった。

秘密保全法制は、国民主権原理を破壊し、知る権利等の人権を侵害するものであり、国民に与える影響は著大である。このことは、当連合会が本年1月11日付け「秘密保全法制に反対する会長声明」で明らかにしているとおりである。日本国憲法が定める国民主権原理は、国民が国政についての重要情報を知らされることを前提として初めて成り立つものである。よって、秘密保全法制について検討する有識者会議の議事録の作成及び公開は、国民主権原理からの当然の要請である。

また、中央省庁等改革基本法第30条第5項は、審議会等（国家行政組織法第8条に規定する合議制）について、「会議又は議事録は公開することを原則とし、運営の透明性を確保すること」としており、同法を受けた「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）では、「会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する」としている。有識者会議の議事録不作成がこの方針の趣旨に反することは明らかである。

さらに、2011年4月以降の議事録については、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）の規定上、議事録の作成が不可欠であった。すなわち、公文書管理法第4条は、法令の制定又は改廃及びその経緯については、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除いて文書を作成しなければならないことを定めている。

有識者会議における議事は、秘密保全法制の制定の是非等にかかる意思決定に至る過程の根幹をなすものであり、公文書管理法によって作成を義務付けられている場合に該当することは明白である。

さらに、当連合会は、2010年1月22日、当時秘密保全法制について検討していた情報保全の在り方に関する有識者会議及び内閣総理大臣に対して、「情報保全

の在り方に関する有識者会議の透明化についての要望書」を提出し、秘密保全法制の検討に関わる有識者会議の議事録の作成及び公開を求めていたところでもある。

以上のことから、有識者会議での議事録が作成されておらず、議事の正確な内容が公開もされていないことは、憲法の定める国民主権原理及び公文書管理法第4条等に反するものであり、極めて遺憾である。

よって、当連合会は、政府に対して、有識者会議について速やかに録音テープ、メモ等の存否を明らかとし、関係者の調査を行うなどして議事録を作成し、これらを公開することを求める。

2012年（平成24年）3月14日

日本弁護士連合会

会長 宇都宮 健 児

「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」に対する意見書

2011年（平成23年）11月24日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

「秘密保全の法制の在り方について（報告書）」（以下「報告書」という。）が提言する秘密保全法制については、立法を必要とする理由を欠いており、必要性がない。

また、同法制は国民主権原理から要請される知る権利が侵害されるなど、憲法上の諸原理と正面から衝突するものである。

「特別秘密」の概念が曖昧かつ広範に失するため、本来国民が知るべき情報が国民の目から隠されてしまう懸念が極めて大きい。

人的管理については、人的管理の対象者及びその周辺の人々のプライバシーが空洞化するおそれがある。

罰則規定については、処罰範囲が不明確かつ広範であり、罪刑法定主義等刑事法上の基本原理と矛盾抵触するおそれがある。

秘密保全法制に関わる裁判手続は、公開裁判を受ける権利や弁護を受ける権利を侵害するおそれがある。

以上により、当連合会としては、報告書が提言する秘密保全法制の制定には反対である。

秘密保全法制の検討に当たっては、日本国憲法及び我が国が置かれている国際的地位及び国内の実情を踏まえ、国における検討経過を公にし、問題状況が誰にでも分かるようにして、広く国民の意見を聴取し、慎重に検討すべきであり、拙速に制定に向けた動きを行うべきではない。

第2 意見の理由

1 立法を必要とする理由を欠くことについて

(1) はじめに

新たな法制度を制定するに当たっては、特に当該法制度が国民の基本的人権に深く影響する可能性がある場合には、立法を必要とする理由の有無・内容について慎重に調査・検討する必要がある。

しかるに、報告書にあってはこの点が著しく軽視されている。

(2) 政府情報の公開による知る権利の保障こそが重要であること

政府情報の公開による知る権利の保障は、国民主権の理念に基づくものであり、かつ民主主義の根幹である。

「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」（日本国憲法前文）。このような国民主権と民主主義の理念に則り、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。）は、「行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」を目的として制定されているのである。

秘密保全法制の必要性を論じるに当たっても、まず、国政の重要情報は国民に帰属すべきものであるということをおぼろげに忘れてはならない。戦前の治安維持法や国防保安法、軍機保護法等による国家総動員体制の下、国民の重要情報を国民に知らせず、我が国と他国との多くの人々に著しい戦争の惨禍をもたらしたことから、私たちは、日本国憲法を制定し、情報公開も制度化させてきたのである。

以上の見地から、1985年12月に「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」（以下「国家秘密法案」という。）に強く反対した際にも、当連合会は、平和を愛する多くの人々とともに、「国家秘密法よりも情報公開法を」という方針を掲げたのである。その結果、同法案は廃案となったのである。

情報公開法改正案を棚晒しにしておきながら、政府情報を国民の目から隠す法制を作ろうというのは、上記の国民主権の理念、その前提となった歴史的経過を無視するものである。かような立法の必要性は皆無であり、到底許されない。

(3) 日本ではまだ政府情報の公開が不十分であること

報告書は、IT技術やネットワーク社会の進展に伴い、政府保有情報が世界規模で広がるため、政府保有の重要な情報の漏えいを防止する制度が必要であるとし、また、政府部内や外国との間で相互信頼に基づく情報共有の促進が不可欠であると述べている。

しかし、「IT技術やネットワーク社会への対応」と「政府部内や外国との間の情報共有の促進」のためには、むしろ、現行の情報公開法の根本的な見直し・改正を踏まえて、慎重に検討すべきであって、その法改正作業を回避

して、直ちに政府情報の漏えい防止制度や秘密保全に関する法制化を求めるべきではない。

現行の情報公開法5条3号は、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被る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」は、開示義務の除外事由とされており、その結果として、自衛隊の作戦計画はもとより、50年以上も前の河野一郎外務大臣とフルシチョフソビエト連邦書記長の外交交渉記録、更には在外公館のワイン購入リストまでが、不開示情報として取り扱われ、国政情報に秘密の壁を築いている。今日求められるのは、現行情報公開法におけるこのような秘密の壁を切り崩すための情報公開法の改正であって、秘密保全法制の制度化ではない。

また、IT技術やネットワーク社会への対応と政府部内や外国との情報共有の促進のためには、むしろ既に国会に提案中の、情報提供規定の改正を含む情報公開法改正を早期に実現するべきである。さらに、公文書管理法で積み残された電子情報管理の法制化にも着手するべきである。すなわち、2011年4月から全面施行された公文書管理法においては、電子情報の公文書としての物理的管理にかかる法整備が不十分である。電子情報の物理的管理を十全なものにしないまま、罰則加重による抑止力を求めることは、事の本質を誤るものである。沖縄返還密約を隠蔽するなどして国民の知る権利にゆえず情報を非公開とした過去の歴史に照らしても、誤った方向を示していることが明らかである。

さらに、本年3月11日に発生した福島第一原子力発電所事故のSPEEDI情報が内閣官房にもたらされず、政府において正確な事故情報を公表できなかったことから明らかなおお、秘密管理体制の整備ではなく、情報公開を前提とする情報共有体制こそが確立されるべきである。

尖閣諸島中国漁船衝突ビデオ流出事件では、海上保安庁における共有サーバーにて共有されていたデータについて、当初何ら公開制限していなかったにもかかわらず、インターネット上に公表された途端、当該公表行為を犯罪扱いするようになったという、極めて恣意的な政治的対応がなされた。政府の見解は、刑事訴訟法47条の「訴訟に関する書類」に当たるというものとして、一律非公開、秘密扱いとしたが、そのような法の仕組みにこそ根本的な問題がある。この事件では、元データ（2時間もの）と漏えいの対象になったもの（44分もの）と国会内で公開されたもの（7分もの）とがあるが、

被疑者は検察によって釈放され、中国に帰国しており、日本の刑事裁判を受けることになる可能性はほとんどない。そのような状況を政府自ら作っておきながら、すべてを「訴訟に関する書類」として一律非公開になるところに根本的な問題がある。刑事訴訟記録の公開は、情報公開法の制定時にも民事訴訟法の文書開示命令規定の改正時にも課題となったものの実現せず、現在情報公開法の改正の重要論点として残された課題とされている。

このように、いまだに政府による情報公開が不十分な状況において、逆に政府情報を国民の目から隠蔽する秘密保全法制を作ることは、国民主権等の憲法の諸原理に反するものである。

(4) 目的の不明確性

報告書では、「我が国の利益を守り、国民の安全を確保するため」に秘密保全法制が必要だとしている。

しかし、「我が国の利益」が何かということは、個々の問題によって一義的に、また固定的に確定し得るものではない。TPP交渉参加問題を巡り何が「国益」か、政権ないし民主党内においてすら意見が分かれるほど国論が二分していることに現れるように、「国益」概念自体が鋭い論争となるのである。かような不明確な「国益」を守るための秘密保全法制が濫用され、国民の権利利益を侵害する危険性は大きいといわなければならない。

「国民の安全」についても同様である。軍事基地があることによって国民が守られるという考え方もあれば、軍事基地があることによって国民が危険に晒されるという考え方もある。しかも、個々の国際紛争において日本がどのような立場ないし行動をとることが国民の安全を守ることになるのかも、やはり、一義的ないし固定的に確定し得るものではない。

憲法9条を巡る様々な問題について、我が国では永年にわたり国論が分裂し、鋭く対立してきた。安全保障、防衛政策は、この中心的な問題である。国家秘密の保護の是非を巡る意見の対立は、安全保障、防衛政策に関する国家秘密において最も鋭く現れる。報告書は、安全保障政策、防衛政策を巡る国家秘密を特別秘密として保護しようとしている。

しかも、この分野の特別秘密は、国民の目から徹底的に秘匿され続けている。日米安保体制の運用を巡るいわゆる密約（朝鮮半島有事での在日米軍基地から出撃することにつき、事前協議で予め包括的に同意する問題、核兵器持込を巡る問題、沖縄施政権返還協定を巡る密約など）について、政府はこれまで存在を隠して、国会と国民には虚偽の説明を続けてきた。不十分ながらその一端は、2010年3月の「いわゆる『密約』問題に関する有識者委

員会報告書」が明らかにしたが、日米地位協定の運用を巡る密約はいまだ明らかとなっていない。政府が「我が国の利益のため」、「国民の安全のため」といえば、それが真に国の利益のため国民の安全のために最善の策だという保証はどこにもない。そのような為政者の発言ないし提案に疑問の声をあげることを許容するのが民主主義社会である。

(5) 情報漏洩のおそれが秘密保全法制を立法すべき理由とはならないこと

① 報告書は、秘密保全法制の必要性・目的として、最初に、外国情報機関等の情報収集活動による情報漏えいとそのおそれを摘示する。しかし、この情報漏えいのおそれは、1985年12月の国家秘密法案の廃案時にも強調されていたことであって、その後、今日に至って特段、その必要性が高まったというものではない。むしろ、冷戦構造の渦中であって、外国情報機関等の情報収集活動が活発だった時と比べて、冷戦終結後の今日は、そのおそれが低減している可能性すらある。

② また、報告書は、秘密保全法制の必要性を裏付ける事実として、「尖閣沖漁船衝突事件に係る情報漏えい事案」を掲げる。

しかし、同事案において、中国漁船の船長は、那覇地検の判断によって、逮捕後まもなく釈放され、帰国しており、同人が再度、日本国内に立ち入らない限り日本の刑事裁判を受ける可能性はなく、本件ビデオ映像が刑事訴追のための証拠として使用される可能性もなくなっていた。したがって、本件ビデオ映像は、もともと形式的にも秘密扱いされていなかった上、報道によって概要が明らかにされた時点で、既に実質的に秘密として保護するに値すると解することが困難となっていた。実際、元海上保安官は、国家公務員法違反により起訴すらされていないが、それは実質的に秘密とするに値しないものだったことが重要な判断要素になっているからであろう。

このように、実質的に秘密とするに値しない情報の「漏えい」をもって、秘密保全法制を立法する必要性の裏付けとすることはできない。

その他の事案についても、ほとんどは起訴さえされず、あるいは、執行猶予判決とされている。ボガチョンコフ事件については懲役10月に処せられたということであるが、事案からすれば収賄罪等により対応し得るものであったといえる。結局、法定刑を重くすること等を内容とする秘密保全法制の必要性を裏付けることはできない。

(6) 外国との相互信頼が立法の必要を裏付けることはないこと

外国との相互信頼は、1985年当時の国家秘密法反対運動時においても

法案提案者が指摘していた点である。

当連合会がかねてより反対してきたところではあるが、現実には防衛分野において自衛隊法とMDA秘密保護法が極めて広範囲に秘密保全体制を確立している。これ以上に、その他の分野を含め秘密保全体制を確立すべき必要性はない。

(7) ネットワークを通じた流出の危険性が立法理由とはならないこと

報告書では、政府の保有する情報がネットワーク上に流出する危険性に対処する必要があるとする。しかし、そのような危険性に対応するためには、刑事罰や人的管理ではなく、物的セキュリティ対策の充実こそが必要であり、秘密保全法制が必要なのではない。

(8) 小括

以上より、報告書が提言している秘密保全法制は、国民主権に由来する積極的な情報公開をすべきとの要請に反し、立法の必要性を裏付ける事情も存在しないから、制定されるべきではない。

2 憲法上の諸原理に反することについて

(1) 取材の自由、報道の自由と秘密保全法制

いうまでもなく、取材の自由及び報道の自由は、憲法上の権利である表現の自由に直結し、また憲法で保障された国民の知る権利に資するものとして、極めて重要な憲法上の権利である。のみならず、報道には第4の権力として、国民の立場から国に対する監視機能が期待されている。

ところが、後述するとおり、特別秘密の要件自体が過度に広範かつ不明確である上、共犯処罰規定が設けられようとしていることからすれば、処罰対象が無限定に広がりかねない。そのため、取材者は、自身の取材活動が処罰対象となるか否かを的確に予測することができず、処罰を避けるためには、意識的に秘密と思われる情報に対する取材活動を自己抑制せざるを得ず、取材の自由に対する萎縮効果は計り知れない。

また、報告書では、特定取得行為についても、「犯罪行為や犯罪に至らないまでも社会通念上是認できない行為を手段とするもの」を処罰対象とすることを当然の前提としているが、「社会通念上是認できない行為を手段とするもの」という要件はあまりにも不明確であり、いかなる取材活動が社会通念上是認できないかの判断はおよそ不可能であり、処罰を避けるためには、やはり取材そのものを自粛する事態ともなりかねない（なお、報告書が指摘する最高裁判決の問題点については、後述する。）。

報告書では、その上、特定取得行為に対する共謀等も処罰の対象としていることからすれば、およそ取材活動に対して無限定に処罰対象を広げることになりかねず、取材の自由は著しく脅かされることは必至である。

そして、取材内容が報道された時点で、特別秘密の漏えいとされれば、上記と同様のことが当てはまるのであって、報道の自由も著しく制限されることは明らかである。

さらに、取材側が処罰対象とならないまでも、参考人や証人として、取材者が捜査や裁判の対象とされることもあり得るし、報道関係者が強制捜査の対象ともなれば、取材メモや映像媒体が押収されることもあり得る。処罰対象とされなくとも、捜査や裁判の対象とされるだけでも、報道に対する萎縮効果は大きなものがある。そうなれば、取材の自由及び報道の自由に対する大きな制約となり、報道の第4の権力としての国に対するチェック機能が働かなくなり、ひいては国民の権利が守られなくなるのである。

(2) 国民主権の観点から情報公開の進展こそが最優先課題である

国民の知る権利は、民主主義の根幹である。国民主権を基本的原理の一つとする日本国憲法の下にあつては、国政に関する重要情報に接することがその基礎である。したがって、国民主権の原理は、基本的人権の一つである「国民の知る権利」が保障されることを当然の前提としている。情報公開制度は、国民の知る権利を実体的に保障する制度である。

このような立場から秘密保全法制を検討する場合、まず、国政の重要情報は国民に帰属すべきものであるということを忘れてはならない。その上で、たとえ一定程度の保護すべき国家秘密を認めるとしても、その概念は明確にすべきであり、可能な限りその範囲は限定されるべきである。なぜなら、国民主権と国家秘密の保護とは、原理的な緊張関係にあるからである。

国民の知る権利を保障するためには、情報公開制度が不可欠であるが、国民主権と原理的緊張関係にある秘密保護制度との関係では、国民の知る権利と情報公開が最も中枢の基本的人権であり、その制度的保障であることが明確に共通認識とされなければならない。したがって、秘密保全法制を検討する場合、このような視座から、国民の知る権利の真の保障と国家秘密の保護とのバランスを、どのように調整するのかという問題を慎重に検討しなければならない。

現行の情報公開法は、国民主権と国民の知る権利を保障する上で、極めて不十分なものである。報告書は、秘密保全法制で保護すべき特別秘密は、情報公開法では非開示情報になるので、国民の知る権利を侵害することにはな

らないと述べている。報告書のこの見解は、まず保護すべき国家秘密が先にありきというもので、国民の知る権利に国家秘密保護を優先させる結果となる。当連合会は、「情報公開法大綱（3次案）に対する意見書」（1991年2月7日）で、「情報公開法の制定が国家秘密法の呼び水の役割を負わせられる危険性もある。情報公開法が国家秘密を公開対象から外せば、これを契機に国家秘密法の法的整備が試みられることになろうし、さらにはこれを保護する法律の制定が浮上することも十分あり得ることなのである。」と指摘した。今まさに、20年前のこの指摘が現実になろうとしているのである。

報告書が提言する秘密保全法制は、国民の知る権利を侵害するおそれが強く、国民主権の基礎を危うくするものである。国民の知る権利、国民主権原理と国家秘密保護とが緊張関係にあることから、国民の知る権利の保障と国民主権原理の立場に立って、現行の情報公開法の根本的な検討がまず必要であり、報告書が提言するような情報保全法制を拙速に立法すべきではない。

(3) 立憲主義と報告書の立場

いうまでもなく、立憲主義は近代憲法の最も基礎的原理である。「憲法は、すべての人々が個人として尊重されるために最高法規として国家権力を制限し、人権保障をはかるという立憲主義の理念を基盤として成立すべきこと。」、立憲主義は、『個人の尊重』と『法の支配』原理を中核とする理念であり、国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和主義などの基本原理を支えている。」

（2005年11月当連合会人権擁護大会「立憲主義の堅持と日本国憲法の基本原理の尊重を求める宣言」）。

現行情報公開法は、国会で制定された法律であるから、憲法に適合しなければならないことは当然である。国民の知る権利は憲法で保障された基本的人権であるから、まず、現行情報公開制度が、真に国民の知る権利を保障するものであるか否かが検討されるべきであり、現行情報公開制度で保障されているものが、国民の知る権利のすべてではない。しかしながら報告書は、それが提言する秘密保全法制は、情報公開法の非開示情報を保護するものであるから、知る権利の侵害にはならないと述べている。報告書のこの見解は、国民の知る権利は、情報公開法で保障されている範囲内のものであると述べているに等しい。言い換えれば、国民の具体的な知る権利は、法律の範囲内のものだというのである。これは、憲法で侵すことのできない基本的人権とされているはずのものが、明治憲法と同じく「法律の留保」を付されていることに他ならないのである。

報告書が提言する秘密保全法制は、立憲主義に抵触するといわなければな

らない。

(4) 学問，研究活動の自由，言論，表現，出版の自由との関係について

報告書は、「秘密の作成又は取得の主体」に，独立行政法人（国立大学や国立の研究所が含まれる。），民間事業者・大学を挙げて，これらにも秘密保全法制を適用させるとしている。

ところで，科学技術の進歩には，自由な意見交換，相互批判と情報公開が不可欠であり，学問，研究活動の自由，言論・表現の自由，出版の自由がそれを保障する。

先端科学技術は，本来それ自体が軍需用と民需用に分かれているわけではなく，両用である。軍需用技術と民需用技術の境界はないといってよい。国民の福祉のため，科学技術の進歩は極めて重要であるが，それが軍需に取り込まれることで軍事秘密とされ，その結果，秘密保全法制により学問，研究活動の自由，言論・表現の自由，出版の自由が侵害されることになりかねない。

政府の安全保障政策，軍事政策は国家と国民の平和と安全，繁栄に関わる重要施策であり，国民主権と民主主義を国家・社会の存立基盤としている以上，国民による自由な言論と批判活動が肝要であり，専門家による研究発表の自由も保障されなければならない。これらのものが国家秘密と抵触すると，自由な活動が萎縮させられる。

報告書が提案する秘密保全法制は，科学技術，安全保障政策，軍事政策に対して軍事秘密の網をかぶせて，学問，研究活動の自由，言論・表現の自由，出版の自由を侵害するものである。

(5) 公益通報者保護制度との関係

公益通報者保護法は，組織内部の違法な事実を通報した労働者を保護することが「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資する」（1条）という考え方に立って運用されている。この労働者には，公務員も当然に含まれる。

2006年4月施行されたばかりの同制度は，十分に定着しているとはいえず，我が国にとって非常に重要な法制度であるため，今後，更に充実・発展させる必要がある。

しかるに，秘密保全法制が実現するならば，管理者自ら「特別秘密」の指定を行うので，捜査や刑事裁判においてその判断が尊重されるなら，公益通報者は厳しく捜査・処罰されるようになることは必至である。そのような事態は，公益通報者保護制度の立法目的に逆行するものである。

(6) 違法秘密，擬似秘密への対応について

「特別秘密」と指定された情報が、違法秘密や時の政府当局者の安全のための秘密（いわゆる疑似秘密）である可能性は否定できない。指定時に第三者によるチェックがない以上、そのような事態が生じることはむしろ当然のこととして制度設計では想定しなければならない。

しかるに、報告書では、違法秘密、疑似秘密を排除する方策については何ら言及していない。特別秘密の作成・取得主体である行政機関等に秘密指定権を与えているに過ぎない。行政機関等による特別秘密の指定の合理的理由や指定の内容・範囲の合理性などを審査する機関について、報告書はおそらく裁判所での裁判を想定していると思われるが、後述のとおりそれでは何らの保証にはならないのである。

報告書が提言する秘密保全法制は、国民の知る権利を侵害するものである。

(7) 小括

以上のとおり、報告書が提言する秘密保全法制は、憲法の諸原理と根本的に矛盾抵触するものであり、到底、是認できない。

3 「特別秘密」について

(1) 「特別秘密」が広範不明確であること

報告書では、秘密保全法制の対象となる「特別秘密」について、国の安全、外交、公共の安全及び秩序の維持の3分野を対象とするとしつつ、「自衛隊法の防衛秘密の仕組みと同様に、特別秘密に該当し得る事項を別表等であらかじめ具体的に列挙した上で、高度の秘匿の必要性が認められる情報に限定する趣旨が法律上読み取れるように規定しておくことが適当」としている。

まず、特別秘密に該当し得る事項を別表等であらかじめ具体的に列挙するとしても、自衛隊法別表第4のように別表において当該分野にかかる情報をほぼ網羅して列挙するようであれば、限定の機能を果たさない。

また、「高度の秘匿の必要性が認められる」との要件についても、要件自体抽象的であり、判断権者である行政機関の判断を第三者がチェックする仕組みともなっていないため、行政機関においていかなる情報についても「高度の秘匿の必要性を認め」と強弁することが可能である。よって、行政機関による違法行為、行政機関が国会や国民に嘘を述べている事項について「高度の秘匿の必要性が認められる」とされ、隠ぺいされる危険性も存在するのである。

例えば、航空自衛隊のイラク派遣問題は、自衛隊の活動が憲法9条1項に

違反するのではないかと問題とされ（名古屋高等裁判所2008年4月17日判決は航空自衛隊のイラク派遣が憲法違反であるとの判断を示している）、国民の関心を呼んだが、防衛省はこの活動内容に関する文書の情報公開請求に対して、当初は国の安全が害されるおそれがあるとして非開示としていた。2009年9月、ようやく文書が開示されることになったが、文書からは、航空自衛隊が米兵を空輸していた実態、すなわち自衛隊が憲法に違反するおそれが極めて大きい活動をしていた実態が明らかとなった。

また、沖縄返還に当たっての米軍用地復元補償費に関する密約問題に関しては、情報を漏えいしたとされる事務官と記者が国家公務員法違反により有罪判決を受けるに至っている。政府は一貫して密約を否定してきたが、2002年に密約を裏付ける公文書が発見されるなどし、現在では密約の存在が明らかとなっている。

つまるところ、政府は、従来、政府の違法な活動、あるいは国民に対して虚偽の説明をしてきた活動についての情報を、情報公開法の非開示事由、あるいは、国家公務員法上の「秘密」に該当するとし、よってかかる情報が国民の目に触れないようにしてきたのである。秘密保全法制下においても、「高度の秘匿の必要性」に該当するとして、行政機関の違法な活動や国民に対する説明の虚偽性が隠蔽される可能性は高いといわなくてはならない。

このように、秘密保全法制の規定する「特別秘密」の概念は極めて広範かつ不明確である。

国の安全、外交、公共の安全及び秩序の維持は、国の命運に直結するものであり、よって、それらの情報は国民に可及的に公開され、それをもとに討論がなされ、国の方針が決定される必要がある。それにもかかわらず、秘密保全法制の下では、これらの情報が行政機関の恣意により国民から隠される危険性がある。

(2) 「公共の安全及び秩序の維持」に関する情報が付加されたこと

報告書では、「公共の安全及び秩序の維持」が特別秘密として取り扱うべき事項とされている。これは、国家秘密法案においても国家秘密とはされていなかったものである。すなわち、「特別秘密」の範囲は、国家秘密法案におけるよりも広範となっているのである。

報告書中、「主要な情報漏洩事件等の概要」中でも、「公共の安全及び秩序の維持」に関する事案は、「尖閣沖漁船衝突事件に係る情報漏洩事案」、「国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案」のみである。前者について立法を必要とする理由たり得ないことは前述した。後者についても、

いまだ捜査中というのであり、事案の概要が不明であるのみならず、公安警察の調査活動の著しい人権侵害の実態が訴訟として争われている状況であり、これも立法を必要とする理由たりえないものである。結局、「公共安全及び秩序の維持」に関する情報を「特別秘密」に包摂し、新たに保護すべき立法を必要とする理由はないことになる。

また、「公共安全及び秩序の維持」は、都道府県警察の権限行使とも関わるところであり、「公共安全及び秩序の維持」に関する情報を特別秘密に包摂することにより、広く地方公共団体及びそれに関わる民間人を秘密保全法制による管理下に置くことにつながる。

よって、特に「公共安全及び秩序の維持」に関する情報を特別秘密の中に包摂する問題性は大きいといわなければならない。

(3) 小括

以上より、秘密保全法制における「特別秘密」の概念は過剰に広範で不明確であり、それをもとに罰則等を課すことにより国民の知る権利等が侵害される可能性は顕著である。

4 人的管理について

報告書は、特別秘密を保全するためには、特別秘密を取り扱う者自体の管理を徹底することが重要であるとし、秘密情報を取り扱う者について、日頃の行いや取り巻く環境を調査し、対象者自身が秘密を漏えいするリスクや、対象者が外部からの漏えいの働きかけに応ずるリスクの程度を評価することによって秘密情報を取り扱う適性を有するかを判断する制度である適性評価制度の整備が必要であるとしている。

しかし、上記にいう適性評価制度については、以下のとおり、対象者のプライバシーの保護のほか、差別的取扱いの禁止、センシティブ情報の保護、適正な手続の保障及び司法手続といった問題点の検討の内容が不十分であるか、又は何ら検討されていないものであって、このような状況で法案化作業を進めることには問題があるものといわざるを得ない。

(1) 対象者のプライバシーの保護について

報告書は、適性評価では対象者のプライバシーに深く関わる調査が行われることになることから、調査にあたっては、対象者の同意を得て、調査票の任意の提出を待って手続を開始、進めることが必要であるとしている。

この点に関し、対象者がプライバシーに関する同意を行うにあたっては、同意の対象となるプライバシー情報の範囲を明確にし、かつ、自由な意思に

基づいて同意したことを要するところ、適性評価における調査事項が広範であり、「我が国の利益を害する活動への関与」といった抽象的な事項が含まれていることや、適性評価の対象者が行政機関等の職員や民間事業者等の従業員といった地位にあることなどからすれば、プライバシーに関する同意の前提となる任意の同意を確保し得るのか自体について検討がされるべきであるが、このような検討はされていない。

また、プライバシーに関する同意を行うに当たっては、プライバシー情報の収集方法についても明確にされる必要があるところ、報告書では、調査票の提出や対象者への面接のほか、第三者である公私の団体に対する照会等が挙げられているが、これら以外にどのような方法によってプライバシー情報が収集されるのか、また、そのような場合にどのようにして対象者の同意を取得するのかについても、検討されていない。

さらに、適性評価においては、配偶者のように対象者の身近にあって対象者の行動に影響を与え得る者についても、対象者本人と同様の事項を調査することが考えられるとしている。そうすると、これらの対象者以外の者もプライバシー情報を収集されることになるが、これらの者のプライバシーの保護については、何ら検討されていない。

以上のとおり、報告書では、対象者のプライバシーの保護に十分配慮すべきであるとして検討を行っているが、その検討の内容は著しく不十分なものといわざるを得ない。

(2) 差別的取扱いの禁止について

報告書は、適性評価の観点について、秘密漏えいのリスクと関連が深い観点として、「我が国の不利益となる行動をしないこと」等を挙げるとともに、適性評価における評価事項として、国籍（帰化情報を含む。）、本籍、親族等のほか、学歴・職歴、「我が国の利益を害する活動（暴力的な政府転覆活動、外国情報機関による情報収集活動、テロリズム等）への関与」、外国への渡航歴等といったものが考えられるとしている。

しかし、報告書によれば、適性評価制度は、特別秘密の取扱者から秘密を漏洩する一般的リスクがあると認められる者をあらかじめ除外する仕組みであるとされているところ、このようにリスクが一般的・抽象的なものとして把握されるとすれば、対象者、配偶者又は親族が一定の思想・信条や信仰を有していることや、一定の国籍を有していること又は有していたこと、一定の民族に属していること自体をもって、秘密漏えいのリスクがあるとして、特別秘密の取扱者から除外される可能性がある。

国の行政機関，独立行政法人等，地方公共団体に加えて，行政機関等から事業委託を受けた民間事業者及び大学も対象とされ，かつ，秘密の取扱いが業務上当然に想定される業務に従事する者のみならず，それ以外の業務の遂行のために秘密の伝達を受けることがあり得る者も含まれるとされていることからすれば，適性評価制度については，対象者等の思想・信条や信仰，国籍や民族による広範な差別的な取扱いをもたらすおそれがある。

しかし，報告書においては，このように重大な問題となり得る差別的取扱いの禁止について，何らの検討もされていない。

(3) センシティブ情報の保護について

報告書は，適性評価の実施に当たっては様々な個人情報を取り扱う必要があるところ，実施権者は対象者の個人情報の保護が確実に図られるよう必要かつ適切な措置を講じなければならないとして，行政機関等個人情報保護法における一般的な規定の内容を参照している。

しかし，行政機関等個人情報保護法については，目的外利用及び第三者提供が広く認められ，その要件の有無の判断についても，第一次的に行政機関が行うこととされていることなどの多くの問題点があるところ，適性評価における評価事項からも明らかなおおりに，適性評価の実施に当たって収集される情報にはいわゆるセンシティブ情報が多く含まれている上，適性評価の対象者についても広範にわたる可能性がある。

そうとすれば，適性評価の実施に当たっては，これらの情報の収集や保管・利用の制限，消去といったセンシティブ情報の保護のあり方について，特別に検討がされるべきであるところ，報告書においては，行政機関等個人情報保護法における一般的な規定の内容を参照しているに過ぎない。

以上によれば，報告書におけるセンシティブ情報の保護に関する検討の内容は不十分なものといわざるを得ない。

(4) 適正な手続の保障及び司法手続について

報告書は，適性評価の調査事項については，法令上明示するとして公開する一方，評価基準については，これを非公開としている。また，実施権者は，適性評価の結果を対象者に通知することが適当であるとする一方，適性を有しないと評価された場合は，支障のない範囲で理由を付して通知することを検討する必要があるとする。

この点に関し，適性を有しないと評価された場合には，対象者は特別秘密の取扱者から除外されることになるところ，対象者が行政機関等の職員や民間事業者等の従業員であることからすれば，このことは，対象者の地位に重

大な不利益をもたらすことになるものであるから、対象者に対して適正な手続が保障されるべきであり、また、司法手続でその評価を争う機会が付与されなければならない。

しかし、報告書においては、評価基準が非公開とされており、また、適性を有しないと評価された場合の通知における理由の付記についても、支障のない範囲で足りるものとされている上、対象者が適性評価の結果に不服がある場合の行政上の不服申立てについては、何らの検討がされていない。また、適性評価に対する司法手続について、司法的な救済のあり方や審理の方法などについても、何ら検討されていない。

(5) 小括

以上のとおり、人的管理に関して、検討されるべき事項についての検討がなされず、あるいは不十分であるといわなくてはならない。

5 物的管理について

報告書には、物的管理に関する言及は項目が並んでいるだけで、内容についての検討が一切なされていない。物的管理については別の検討チームで検討していることが理由なのであろうが、情報の適切な管理は、人的管理と物的管理をどのように組み合わせるかという検討なしには成り立たない。特に、今日、情報はデータとしてコンピュータで管理されている場合が圧倒的に多いだけに、物的管理をどのような仕組みで行うかということを明らかにしないまま、人的管理のあり方を決めようとするのは、無意味である。

6 罰則について

(1) 刑罰規定の不当性

報告書では、特別秘密の故意の漏えい行為、過失の漏えい行為、特定取得行為、未遂行為、共謀行為、独立教唆行為及び煽動行為をそれぞれ処罰すべきものとしている（報告書14頁以下）。

しかしながら、前述したとおり、そもそも「特別秘密」の要件自体が、過度に広範かつ不明確であり、かかる広範かつ不明確な要件によって処罰し得るものとするのは、国民にとって予測可能性を欠き、かつ、処罰範囲が不当に広がることになる。

(2) 過失の漏洩行為、共謀行為、独立教唆行為及び煽動行為について

特に、過失の漏えい行為、共謀行為、独立教唆行為及び煽動行為については、いずれも、その外延が不明確であるために、予測可能性は極めて弱くな

る。その結果、例えば、内部告発によって国民にとって重要な情報を公開しようとする者に過剰な萎縮的効果を与え、国民が国政について判断する際に必要で国民が知る必要性が高い情報が国民の目から隠されてしまう結果になりかねない。

過失については、もともと、注意義務の内容が不明確である上に、注意義務の内容や故意犯との区別など極めて難しい問題を含んでいる。例えば、日常的会話による漏示行為の場合に何が注意義務になるのかは極めて不明確である。

過失犯まで処罰しようとするのは、「国家秘密」を国民の知る権利、言論・表現の自由、取材・報道の自由に事実上優越するものとして扱おうというものであって、これまで当連合会が、国民主権・民主主義・基本的人権擁護の理念に基づいてとってきた立場と真っ向から対立するものである。

共謀行為については、実行行為がまだ行われていない早期の段階で処罰するものであり、その外延は不明確であり、国民にとって予測可能性を欠き、萎縮的効果をもたらすおそれがある。そもそも、共謀だけで処罰することは、犯罪実行の着手前に放棄された犯罪の意図は原則として犯罪とはみなさないという近代刑法の原則にも反する。

独立教唆行為については、本犯がどのような決意をするに至った場合に成立するのかが不明確である。「特別秘密」の概念自体が不明確であることも相まって、いかなる場合に独立教唆行為が成立するかは極めて不明確である。しかも、そもそも、刑法の共犯理論である共犯従属性説の立場をくつがえすだけでなく、基本たる本犯の実行行為がないにもかかわらず処罰するものであり、刑法の基本原則である行為責任主義に明らかに反する。これは、国家が秘密にしたいと欲する事項、国民の目には触れさせたくないと欲する事項には、間接的にでも触れることを刑罰により一切禁じ、国民の知る権利をいわば入口の一步手前で塞いでしまうということにほかならない。煽動行為については、独立教唆行為以上に成立範囲が不明確であり、表現行為との境界はより曖昧であるから、国民の表現活動を萎縮させるおそれがある。

(3) 特定取得罪について

報告書は、特定取得行為として、①財物の窃取、不正アクセス又は特別秘密の管理場所への侵入など、管理を害する行為を手段として特別秘密を直接取得する場合、②欺罔により適法な伝達と誤信させ、あるいは暴行・脅迫によりその反抗を抑圧して、取扱業者等から特別秘密を取得する場合を挙げ、特定取得行為は、「犯罪行為や犯罪に至らないまでも社会通念上是認できな

い行為を手段とするもの」で、適法な行為との区別は明確であると述べている（報告書17頁）。

しかしながら、報告書が引用する外務省機密漏洩事件の最高裁判決は、同報告書が引用するとおり（同22頁注28）、「取材対象者個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪する等法秩序全体の精神に照らし社会通念上是認することができない態様のものである場合」には正当な取材活動の範囲を逸脱し違法性を帯びると判断しているところ、報告書は、「取材対象者個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪する等法秩序全体の精神に照らし」という部分を省略して「社会通念上是認できない行為を手段とするもの」としたために、その要件が緩やかになっており、特定取得行為はそれを具体化したものであるから、特定取得行為は、最高裁判例が認めるよりも、処罰範囲が広範な上に外延が不明確になっているといわなければならない。

(4) 法定刑について

報告書では、法定刑の上限を懲役5年又は10年まで引き上げることが提案され、公務員の一般的な情報漏えいについて重罰化が図られようとしている。

しかしながら、重罰化することは、過度な萎縮的効果をもたらすことになるおそれがあるし、報告書が挙げる「主要な情報漏えい事件の概要」を見ても、過去の事件の多くは起訴猶予処分になるか、懲役10月の実刑又は懲役2年6月の4年間執行猶予となっているのであり、法定刑を懲役5年とか10年に引き上げるべき必要性・相当性は何ら存しない。

(5) 小活

報告書が提言する秘密保全法制では、保護されるべき特別秘密自身の概念が極めて不明確であり、かつ、無限定な広がりがある上、報告書は、過失、未遂処罰、共謀・独立教唆・扇動の各行為の処罰を提案するもので、犯罪構成要件が極めて曖昧であり、罪刑法定主義と行為責任主義という近代刑法の基本原則に反する。

これらの原理は、国民の多様な社会活動において、合法、違法の予測可能性を与えて、国民の様々な自由権を保障するものである。

報告書が提案する情報保全法制は、基本的人権である自由権を侵害するものであり、当連合会としては反対せざるを得ない。

7 裁判を受ける権利と秘密保全法制について

裁判を受ける権利は、基本的人権（憲法32条）である。

刑事被告人は、公平な裁判所において迅速、公開の裁判を受ける権利を保障されており（憲法37条）、その裁判は公開することが憲法上の原則である（憲法82条1項）。とりわけ同条2項但し書で、政治犯罪、出版に関する犯罪、憲法第三章で保障する国民の権利が問題となっている場合には、必ず公開しなければならないのである。このように憲法は、国民の裁判を受ける権利について、詳細に規定している。

公開の法廷とは、形式的な公開だけではなく、（裁判官の合議を除き）裁判の始まりから終結まですべての局面において、実質的に公開されていなければならない。

しかし、秘密保全法制に違反して起訴された場合、その裁判は憲法82条2項但し書に該当するものとなる。このことは、秘密保全法制に対して解決困難な問題を提起する。国家秘密を漏洩し、違法に取得し、その教唆扇動、共謀行為を行ったとして起訴された場合、その国家秘密が公開の法廷で公開されれば、それはたちどころに秘密ではなくなる。国家秘密が非公開のまま裁判が進行すれば、公開原則に違反し、裁判を受ける権利を侵害する。

このことは決して杞憂ではない。那覇市と国とが争った、潜水艦の音響情報収集のための建物図面公開問題を巡る裁判においては、国は、当該建物の坑たん性などの立証について、対象図面を立証対象とすることなく、秘密指定が指定基準に従って合理的になされたかという、いわゆる外形立証により推認する方法を取ろうとしたのであった。この裁判では、那覇市の保有する建物図面を踏まえて、その実質秘性を審査することができたが、通常訴訟においては、国が国家秘密を法廷で審査することなく、もっぱら外形立証によって推認させることとするならば、実質秘性の立証は、極めて困難となり、その結果、当該訴訟においてどのような事実が争点になっているかも不明確なままに訴訟手続が進行してしまうであろう。

さらに、弁護人選任権も国民の基本的人権である。弁護人選任権の保障のためには、弁護活動の自由の保障が不可欠である。国家秘密を秘匿したままの裁判では、被告人がどのような事実で処罰されるのか分からない状態で裁判を受けることとなり、実質的な防御権・弁護権を奪われるおそれがある。弁護人は、弁護活動のため秘匿された国家秘密にできるだけ接近しようとするであろうが、関係者への事情聴取等の調査活動、資料の収集活動も独立教唆、予備、陰謀等に問われる可能性は否定できないし、これらの弁護活動に著しい制約を受けることになるであろう。これでは公正な裁判の否定である。

基本的人権侵害の最後の救済が裁判を受ける権利であるが、これはあくまで

事後的救済であり、犯罪として捜査、起訴されただけでも回復不可能な重大な人権侵害となる。その上、さらに、秘密保全法制に違反した犯罪では、裁判を受ける権利が否定されかねず、事後的救済すら不十分なものとなる。

国家の平和と安全は、憲法9条を巡る国民世論の鋭い対立があるように、思想・信条、政治的立場により、意見や行動が左右される。その結果、勢い国家秘密を巡る刑事裁判は、特定の政治的立場による政治裁判になるおそれがある。その上、上記のように公正な裁判すら期待できないことになれば、裁判を受ける権利など名ばかりとなろう。

報告書は、公開の法廷で裁判を受ける国民の基本的権利については、何ら言及もしていない。現在守秘義務が課されていない裁判官に対して、特別秘密に係る裁判官の守秘義務のあり方の検討を問題提起するだけである。

報告書が提案する秘密保全法制は、裁判を受ける権利、弁護人選任権を侵害するものである。

8 まとめ

以上検討したところから、当連合会は、秘密保全法制の制定には反対である。おって詳細な意見書を提出する予定である。

以上

情報保全の在り方に関する有識者会議の透明化についての要望書

2010年（平成22年）1月22日

日本弁護士連合会

情報保全の在り方に関する有識者会議の運営方法等について、次のとおり要望する。

1 要望の趣旨

議事詳細を国民が十分に把握できるように会議を公開し、議事内容や出席者の発言内容を正確に伝える議事録を作成のうえ、それを全面的に公開するよう会議の運営方法を改めた上で、透明性の確保された手続において、国民の知る権利の実現の観点から慎重かつ十分な検討がなされることを要望する。

2 要望の理由

情報保全の在り方に関する有識者会議（以下「本有識者会議」という。）は、2009年（平成21年）7月17日に、秘密保全法制の在り方に関する検討チームの議長（内閣官房副長官）決定によって設置され、同検討チームにおける「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について（案）」に意見を述べることが予定されている（本有識者会議第1回説明資料「情報保全の在り方に関する有識者会議開催までの経緯・設置の趣旨」）。

いうまでもなく、行政機関が保有する情報は公開が原則であり、その秘匿を法制化するにあたっては、国民の知る権利の実現の観点から慎重に検討し、透明性の確保された手続において十分な国民的議論を尽くす必要がある。なお、外務省のいわゆる「密約」問題に関して行政による情報秘匿の疑いが国民の不信を招いていることを理由に外務大臣から調査命令が発せられたことに明らかなおり（平成21年9月16日付「いわゆる『密約』問題に関する調査命令について」）、行政による情報秘匿の法制化に際して慎重な検討が必要であることは、外交や防衛に関する情報も同様である。

ところが、本有識者会議に関しては、現在までに2回の会議が開催されているものの、会議自体は非公開であるうえ、会議の内容として公表されたのは議事要旨のみで、各議論の発言者も不明であり、国民がその検討状況を十分に知ることができない状態で手続が進められている。本有識者会議において、会議を非公開とし、公表を議事要旨のみとする理由は示されていない。

かかる手続で進められている本有識者会議は、手続の進行及び検討過程が不透明で、国民に開かれた存在とは評価できず、「各会の有識者から我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について意見をいただく場」（本有識者会議第1回説明資料・前掲）として適格性を備えるものとは言い難い。

中央省庁等改革基本法30条5項では、審議会等（国家行政組織法八条に規定する合議制）について、「会議又は議事録は、公開することを原則とし、運営の透明性を確保すること」とされており、同法を受けた「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）では、「会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する。なお、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする」と定めており、会議自体を公開することや、議事録作成を前提に、それを公開することを原則としたうえで、その例外としては、行政処分、不服審査、試験等に関する事務を行う場合をあげている。

本有識者会議は、かかる審議会等にはあたらないものの、上記方針に定める「懇談会等行政運営上の会合」（行政運営上の参考に資するため、大臣等の決裁を経て、大臣等が行政機関職員以外の有識者等の参集を求める会合であって、同一名称の下に、同一者に、複数回、継続して参集を求めることを予定しているもの）に該当すると考えられる。そして、上記方針では、懇談会等行政運営上の会合について、「審議会等とは異なりあくまでも行政運営上の意見交換、懇談等の場として性格付けられるものであることに留意した上」という留保はしつつも、「審議会等の公開に係る措置に準ずる」こととしている。

以上を踏まえるならば、本有識者会議の運営方法としては、審議会等の公開に係る措置に準じた扱いがなされるべきである。本有識者会議に

においては、上記方針が例外として掲げる行政処分、不服審査、試験等に関する事務が取り扱われているわけでないことはもちろん、具体的な秘密事項が議論されているわけでもない。したがって、本有識者会議について、会議又は議事録を非公開とすべき特段の理由もない。

以上

情報公開法改正法の今国会での成立を求める会長声明

昨年4月、情報公開法改正法案（行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案，以下「改正法案」という。）が国会に提出された。

改正法案は、現在の情報公開法の解釈運用上の問題や非開示処分取消請求訴訟手続上の問題を踏まえ、これらを改善すべく、不十分なながらも、知る権利の保障の明文化、不開示情報の範囲の限定、裁判所が行政機関に対し行政情報の提出を命じて裁判所のみが見分できる手続（インカメラ審理）の導入などを盛り込んだ内容となっている。さらに、「国民に分かりやすい形で、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする」旨の積極的な情報提供の規定も提案されている。

国政において様々な難問が蓄積している現在、国民が主権者として責任ある判断をするべく、情報公開法の改正は急務である。しかるに、法案の国会提出から1年経った現在でも、国会では全く審議されていない。国会のどの過程で審議がストップされているのかさえ分からない。

昨年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故では、東京電力が作成した原発敷地内の汚染地図は作られてから1か月以上も公表されず、SPEEDIの拡散予測が公表されたのは5月に入ってからだった点などで、原子力情報の公開についての政府の消極的な姿勢に対しては国内外から不満や不安、非難の声が高まった。また、政府の原子力災害対策本部が昨年末までに計23回開いた会議の議事録を全く作成しておらず、十分な情報提供施策も取られていなかったことが判明している。これは意図的な情報隠しととられても仕方がない。

当連合会は、2010年1月22日付けの要望書において、当時秘密保全法制について検討していた情報保全の在り方に関する有識者会議に対し、その検討に関わる会議の議事録の作成及び公開を求めたが、秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議でも議事録が作成されておらず、実際に配布された会議資料とは異なるものがホームページに掲載されるなど、情報公開を進めるための公文書管理もなされていないことも明らかとなった。知る権利の保障は形骸化しているといわざるを得ない。

国会は、主権者である国民の情報主権の確立が重要であり、今後の行政のあり方を議論するために情報公開制度の拡充が必要不可欠であることを認識し、早期に改正法案を可決すべきである。

2012年（平成24年）4月11日

日本弁護士連合会

会長 宇都宮 健 児

（以下は、非常に薄い文字で印刷された、ほとんど読み取れない内容の連続した段落です。内容は、法律事務所に関する通知や報告の形式を有しているように見えます。）

新たな「秘密保全法」への危惧

国防や外交にからむ機密情報の漏洩を防ぐため、政府が新しい法律を準備している。国民の知る権利を侵害する恐れがあるが、危惧をきたすのきはない。

法案については、有識者会議(慶応・東大・京大)が8月にまとめた報告をベースに進め、次の通常国会への提出を目指すことになる。

報告によれば、国防、外交、治安の分野を対象に国の存立にかかわる機密情報を「特別秘密」に指定し、漏洩した場合に5年または10年以下の懲役刑や罰金刑を科す。特別秘密を扱う職員を少数に限定し、配偶者も含めて犯罪や薬物・アルコールの摂取などを罰し、適性をチェックする仕組みも盛り込んだ。

最高機密に接する職員の管理を徹底し、これまでより重い罰則を設けることで漏洩抑止効果にも期待する。これが新しい法律の考え方だ。政府が新法の検討を始めたのは、昨年、尖閣諸島の中国漁船衝突事件のビデオがインターネット上に流出したことがきっかけだった。

報告が言うように、どんな機密情報もいったん流出すればまたたく間に世界規模で広がる時代だ。そして事態になれば、情報を共有する諸外国との関係が損なわれ、国防、国の安全に悪い影響がある。機密な漏洩を防ぐ仕組みづくりは国にとって大切なことである。

それでも新法への懸念は拭えない。問題はまず、何を特別秘密とするかだ。政府は対象をなるべく限りの

れたものにして、法律によって範囲を定める限り分かつていくようにしよう。しかし、内閣や外務省、警察庁などを機密に対象を指定する権限がある以上、特別秘密の範囲が恣意的に広がる可能性は否定できない。

また、管理強化や厳罰化が特別秘密を扱う職員だけでなく全職員を萎縮させ、隠すべきでない情報の公開にも消極的になることが心配だ。

さらに、報告は独立行政法人や民間企業、大学も場合によっては法律の適用対象になるとしている。自由な研究、情報交換を無用に妨げる恐れはないのだろうか。

政府は「国民の知る権利や取材の自由を十分に尊重する」としている。それが空論にならないよう、法律の干渉を精査する必要がある。

社説

取材の自由の制約が心配だ

【本紙記者 東京】

政府が、国の安全と主権の確保を理由に「特定国」の取材活動を厳しく制限しようとしていることが、新聞記者の間で大きな不安を醸成している。取材の自由が制約されることは、報道の質と信頼性を損なう恐れがある。政府のこうした動きは、民主主義の根幹を揺るがすものである。記者たちは、取材の自由を守るために、政府の制限策に強く反対している。

全の採集権を行使するため、人的資源を確保する必要がある。新聞記者は、取材の自由を確保するために、政府の制限策に強く反対している。取材の自由は、民主主義の根幹を揺るがすものである。記者たちは、取材の自由を守るために、政府の制限策に強く反対している。

下「の適用が検討されている。この際、政府は、公衆の利益を確保するために、取材の自由を制限する必要がある。取材の自由は、民主主義の根幹を揺るがすものである。記者たちは、取材の自由を守るために、政府の制限策に強く反対している。

取材の自由は、民主主義の根幹を揺るがすものである。記者たちは、取材の自由を守るために、政府の制限策に強く反対している。取材の自由は、民主主義の根幹を揺るがすものである。記者たちは、取材の自由を守るために、政府の制限策に強く反対している。

※無断複製転載禁止

社説 Editorials

秘密保全法制

「知る権利」守れるのか

政府が機密情報の管理を強化する法案をつくり始めた。来年の通常国会に提出するといふ。ウィキリークスによる米国の

外交公電の暴露に象徴されるように、ひとたび情報が流出すれば、瞬時に世界を駆けめぐり、政府が情報管理に万全を期すのは、あたり前のことだ。

しかしながら、私たちは新しい法案が大きな副作用をもたらすことを心配する。

たとえば、国民に知られては都合の悪い情報を、政府が隠す手段に使わないか。公務員の情報公開に対する姿勢を萎縮させてしまわないか。運用しだいで、国民の知る権利も、取材・報道の自由も侵しかねないことは明らかだ。

法案の下敷きは、尖閣諸島沖の中国漁船ビデオの流出事件を機に、政府が設けた有識者会議が8月にまとめた報告書だ。

それによると、国の安全、外交、治安の3分野で、国の存立に関わる重要情報を、担当大臣らが「特別秘密」に指定する。特別秘密を扱えるのは、配偶者を含めて、犯罪歴や薬物の影響などを調べあげた上で、秘密を守れると認められた人物に限る。

国家公務員法の守秘義務違反の懲役は1年以下だが、特別秘密を漏らした場合は、5年から10年以下に強化する。

だが、そもそも「特別秘密」とは何か。その範囲が恣意的に広がらないか。公務員のプライバシーへの配慮は十分なのか。漏洩をそのかした者も罰すること、正当な取材活動が罪に問われないか……。

現時点では、詰めなければいけない点があまりも多い。すでに防衛分野だけは、01年の自衛隊法改正で、特に重要な秘密を「防衛秘密」にして、漏

らしたときの罰則を強化している。新聞記者に防衛秘密に当たる情報を提供した航空自衛隊幹部が懲戒免職になった事例もある。こうした運用の是非を、まず検証してみてもどうか。

国際テロ対策など、諸外国との情報共有が必要な場面が増えたことが、法案づくりの背景にあることは理解する。

だが、政府が新法を制定したいのなら、もっと本気で情報公開を進めることが不可欠だ。

まずは、国会でたなごしらいにされている情報公開法改正案を早急に成立させるべきだ。知る権利の保障を明記し、情報開示をさらに進める内容に異論はないはずだ。さらに、懸案の官房機密費の将来の公開にも道筋をつけてほしい。

こうした情報公開を進化させる手立てを講じてから、管理強化の法案を検討すべきだ。

説

社

政府が進める秘密保全法制は、外交などの秘密をさらに厳重な国家管理下に置くものだ。国民の「知る権利」を侵しかねない法律制定に強い懸念を持つ。

秘密保全法制が射程に入れているのは①国の安全②外交③公共の安全および秩序の維持の三分野である。

行政機関が所有する秘密情報の中でも、重要なものを新たに「特別秘密」と規定して、保全措置の対象とする。故意に漏えいした場合、懲役五年以下か、十年以下の懲罰を科すこと。

あいまいな特別秘密

国家公務員ばかりでなく、事業委託を受けた独立行政法人や民間事業者までも適用対象となる内容だ。政府は次期通常国会に提案する方針である。

まず問題なのは、特別秘密とは何か判断してこならぬことであ

※無断複製転載禁止

る。政府の有識者会議の報告書では「事項を別表などで具体的に列挙する」としている。

ただし、秘密の指定はそれぞれ行政機関が権限を握る。これでは行政の恣意が働かぬ恐れがある。政府・行政にとつて、不都合な情報は意図的に特別秘密と指定することができよう。

報告書では特別秘密について、形式的な秘密ではなく、保護するに値する実質的な秘密であることと要件としている。しかし、「実質秘」と判断するにも、行政機関に任されているから、結果的に不都合な情報は覆い隠される。

そもそも、この法制は昨年、尖閣諸島沖で起きた中国漁船と海上保安庁の巡視船の衝突事件をきっかけに着手された。海上保安官が衝突した漁船の映像をインターネット上で流したことが、政府の海防

に触れたのだ。

国家公務員法の守秘義務違反に当たるといふしを振り上げてきたものの、検察側は刑事責任を問うのは困難だとして起訴猶予処分を判断をした。

情報公開の改良こそ

このため、当時の山谷由人官房長官が「抑止力が十分でない」と

政府が秘密し続ける可能性があるのだ。まさに情報統制そのものではないか。

むしろ公務員は萎縮するに違いない。守秘義務違反なら二年以下の懲役などの定めがあるが、これが大幅に厳格化、厳罰化されるからだ。

取材の自由への脅威にも十分に足りる。「正当な取材活動は処

有識者会議の報告書は、違法な取材の事例として、「沖縄密約」を暴露した外務省機密漏えい事件を挙げた。だが、密約は政府が「沖縄をカネと買収し戻す」という印象を持たれた「なごみ」に属し続けたものであ

返還協定に含まれない巨額な「秘密料」などのカネは、密約であるがゆえに、国会の承認を受けるといふべく、米国に支払われた。議会制民主主義を無視した歴史の汚点でもある。

同種の情報を特別秘密として封殺してきたのが、今回の法制の特徴

「知る権利」を侵すな

秘密保全法制

発言し、有識者会議を立ち上げたのが経緯である。つまり、政府にとって尖閣「ネット問題は、外交上の不都合な情報を隠したかったからに他ならない。

衝突映像を多々の国民はネットやテレビで目の当たりにした。こうした情報をも特別秘密にして

「知る権利」を侵すな」としてはいるものの、公務員への「そのほか」は処罰対象と判断される恐れがあるからだ。取材活動は国民の利益にかなう情報について、知恵や努力を働かせ、相手を説得して獲得するものだ。説得行為をそのか

したり、情報操作を続けた。放射能の拡散予想を長く公開しなかった事実などは、国民の生命や財産をないがしろにしたのと同然だ。時代の潮流は、情報を閉ざすことではなく、情報を開き、国民に公開することだ。

情報公開法に「知る権利」を明記することで、行政サービスではなく、行政機関の義務として公開するところの発想に百八十度転換できる。同法の改正こそ目指すべき方向である。そもそも「開かれた政府」は、民主主義の礎ではないか

たのか。

悪夢の再現ではないか

一九八五年の中曽根康弘首相時代に「国家秘密法案」が出されたが、メディアや世論の反対によって廃案に追い込まれた。悪夢がよみがえったような印象である。政府情報に投稿をかけた丸ごと覆い隠すような法制には、強い憤りを禁じ得ない。

福島第一原発の事故でも、政府や東京電力などは重要情報を秘密

社説

秘密保全法制 情報統制招く法必要ない

2011年10月25日

政府が制定を進める「秘密保全法制」が危うい方向に急加速している。国の都合で「秘密」を分厚くし、原発事故で露見した情報統制と表裏一体の法となりかねない。

国民の「知る権利」に背を向け、憲法秩序に抵触する動きだ。そもそも法制化する必要があるのかが厳密に問われるべきだ。

同法制の骨格は、(1)国の安全(2)外交(3)治安—に関し、国の存立に関わるとする情報を「特別秘密」とし、漏らした公務員らに厳罰を科して情報保全態勢を強めるものだ。

国が新たに「特別秘密」を定め、それを故意に漏らした公務員らに懲役5年以下か、10年以下の厳しい刑に処すと定める。

独立行政法人の職員や民間事業者までも適用の対象となる。経済活動や学問の領域にまで国が干渉しないか。公務員は萎縮し、報道の自由を揺るがす恐れもある。

政府の有識者会議は、特別秘密は限定すべきだとし、具体的に列挙することや、必要がなくなれば対象から外す措置を求めている。それは、逆に憲法が定めた権利に抵触する恐れが強いことを示す。

問題の核心は、特別秘密が何を指すのかが漠然としていることだ。

秘密の指定は行政機関が権限を握る。公になることを不都合と見なした途端、特別秘密と指定することが可能となる。特別秘密は保護に値する実質秘であることを要件としているが、「実質秘」とする判断も行政機関に任される。

米軍や防衛秘密を守る法律はそれぞれあり、国家公務員法も守秘義務を規定する。有識者会議は、守秘義務違反の罰則の懲役刑が1年以下とされ、漏えいへの「抑止力」が不十分と主張している。

法律が甘いために重要情報が漏れ出すから、厳罰による威嚇力で歯止めをかけようとする発想だ。

秘密法制は、尖閣諸島沖で起きた中国漁船と巡視船の衝突事件で、国が隠したかった衝突映像が流出したことがきっかけだった。国民のほとんどが目にした衝突映像のような、国にとって不都合な情報を恣意(しい)的に隠す可能性は否めない。

沖縄返還協定に含まれない巨額の「裏負担」は、国会承認を経ずに米国に渡った。民主主義を踏みにじる密約さえも特別秘密として永久に封印できることになる。

密約を暴いた記者の取材活動が違法な情報入手例に挙げられていることに情報統制の意図が透ける。

社説

秘密保全法案

国民の知る権利を保障する情報公開法が十分でないにもかかわらず、政府が「秘密保全法案」の制定に前のめりなのは理解できない。

政府は同法案を今国会で提出する方針だ。外交や防衛、治安の3分野を対象に特に重要な情報を「特別秘密」に指定し、漏らした公務員らに10年以下または5年以下の懲罰を科す内容である。

特別秘密に指定するのは政府である。範囲もあいまいで、不都合な情報を隠し、恣意的な指定がなされる懸念を持たざるを得ない。

秘密保全法案は2010年

の中国漁船衝突事件で、海上保安官が映像を動画投稿サイトに流したことがきっかけ。米軍情報も漏えいしており、米國からの圧力もあった。海上保安庁の情報管理で組織的な問題があったとはいえず、国家的秘密に該当するとはとても思えない映像だ。逆

航歴や犯罪歴、薬物・アルコールの影響、精神の問題に係る通院歴など、日ごろの行動や取り巻く環境を調査する。漏えいリスクを上司が評価するためという。個人のプライバシー侵害そのものではないか。配偶者や近親者も調査の対象となる。

立した10対策会議が議事録を作成していなかった。議事録なしでは政策決定過程が不明になるばかりか、後世、検証する手段を奪う。非常事態の中でのことはいえ、関係が参加する会議では文書作成を義務付ける公文書管理法が昨年4月から施行されている。

秘密保全法案では故意・過失による漏えい、共謀・教唆、煽動なども処罰される。取材活動も対象となる恐れがある。報道が大きな制約を受けると同時に、公務員の情報公開への姿勢も萎縮させる。

知る権利に背くものだ

に国民の知る権利を侵しかねない。法的にも国家公務員法で対応できるはずである。

特別秘密を取り扱わせることができるのは、適性評価をクリアした職員に限られる。問題なのは適性評価だ。

政府の有識者会議がまとめた報告書では、職員の外国渡

「平成の治安維持法」と指摘されるゆえんだ。

政府は秘密保全法案より先に情報公開の在り方を考えた方がいい。国民の知る権利に

応えず、プライバシーをかけるのが現状だからである。東日本大震災で、政府が設

開も何もない。それだけではなく、東京電力福島第一原発事故に関連して、文部科学省は緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム(SPEEDI)から得られたデータ、気象庁は放射性物質拡散予測データを、被災地よりも先に米國や

国際機関に提供している。国民の生命に関わる重要な情報だ。政府はいつたいてい何を伺っているのか。

秘密保全法案では故意・過失による漏えい、共謀・教唆、煽動なども処罰される。取材活動も対象となる恐れがある。報道が大きな制約を受けると同時に、公務員の情報公開への姿勢も萎縮させる。

こんな理由から日本新聞協会が反対を表明し、日本弁護士連合会も知る権利を侵害するなどとして反対する声明を出しているのは当然だ。

非公開とした文書の開示を首相が勧告できることを盛り込んだ情報公開法改正案に背を向けながら、秘密保全法案の提出を急ぐのはおかしい。

主張

<2012. 3. 20>

言論圧迫せぬよう慎重に

秘密保全法案

政府内で「秘密保全法案」(仮称)の検討が進められている。この中で、国家公務員らが外交・安全保障など国家の「特別秘密」を漏らした場合の罰則を「10年以下の懲役」とする方針とされる。重大な国家機密の漏洩に対する厳罰化は当然である。

現行の国家公務員法は、守秘義務違反の罰則を「1年以下の懲役か50万円以下の罰金」と規定している。また自衛隊法の防衛機密漏洩に対する罰則は「5年以下の懲役」だ。これに対し、日米相互防衛援助協定(MDA)に伴う秘密保護法などは、在日米軍にかかわる機密漏洩で「10年以下の懲役」を科す。甘すぎる罰則

が法の抜け穴になっている。

昨年5月、北朝鮮からの不正輸入事件で逮捕された在日朝鮮人の自宅から、在日米軍に関する資料が押収された。平成18年1月には、陸上自衛隊の最新型地对空ミサイルシステムに関するデータが在日朝鮮人総連合会(朝鮮総連)傘下の団体に流出していたことが発覚した。

国家にとって重要な防衛・外交機密を外国のスパイから守らなくてはならない中、厳罰化は再発防止にもつながる。

しかし、秘密保全法案はそもそも、昨年9月の中国漁船衝突事件で、元海上保安官によってビデオ映像が流出したことを契機に検討が始められたものだ。映像は中国漁船が巡視船にぶつかって来た様子を生々しく映し出しており、本

来、当時の菅直人政権が国民に公開すべき情報だった。

その年の11月、航空自衛隊の航空祭で、民間の後援団体会長が民主党政権を批判したことで、民間人の言論まで封じる防衛事務次官通達を出した。先月には、民主党の前原誠司政調会長が会見から産経記者を締め出した。その後、前原氏は産経排除の姿勢を改めたが、自由な言論の大切さをどこまで理解しているか疑問だ。

都合の悪い言論は封じ、必要な情報を国民に知らせようとしない民主党政権に法案しゅりを任せていいのか、極めて心配である。

藤村修官房長官は「国民の知る権利などを尊重しつつ、法案化の作業をしている」と述べ、国会会提出には慎重な姿勢を示した。防衛機密などの漏洩を防止するため、法整備は急がれるが、法案が自由な言論を圧迫することがないよう国民の監視が求められる。

※無断転載複製禁止

社説

国家秘密の保全

政府が進める秘密保全法制について疑問や懸念が噴出してきている。

法案の中身は明らかでないが、インターネットによる有識者会議の報告書照らすと、国民の「知る権利」は国民主義社会の根幹の権利と見て、向う対立する可能性が極めて強い。「国の安全」「外交」「公共の安全及び秩序の維持」に関する重要情報

法制化は白紙撤回せよ

報を特別秘密に指定でき、公務員が漏らした場合、最高で懲役10年の重い罰則を科すものだ。指定権限は情報を所有する行政機関に与える。

まず、特別秘密の範囲が広いこと、明確でない。法案化の際は別表で列挙するとしているが、それ自体、抽象的な規定になる恐れが強い。

また、「公共の安全」を自己たたくとは原義事故など国民生活にかかわる大切な情報が特別秘密となる

可能性も指摘されている。

福島第一原発事故でも、さまざまな重要な情報が表に出なかった。政府の恣意的な判断によって都合の悪い情報を隠す。沖縄返還問題でも通じるが、そうだった体質は残念ながら根深く残っている。だからこそ、国民のチェックが欠かせない。それを担保するのが、情報公開と適切な公文書の管理だ。その国民の権利をないがしろにする

制でき、国民の「知る権利」以外でも、憲法上保障されたさまざまな権利との衝突が想定されるからだ。

また「特定取得行為」と称して、海をいそよそのかす行為も罰則の対象となり、記者の取材活動を報道が著しく制約される。実際に編みこみ制約される。実際に編みこみ制約される。実際に編みこみ制約される。

る事象も判明した。今回の法制化を提言した有識者会議の議事録が作成されていなかったのだ。

公文書管理法は、法令の制定経緯などを検証できる。その重要会議の文書作成を義務付けており、その趣旨に反するのは明らかだ。にもかかわらず、信じていたが、事務担当者のメモも既に廃棄されたという。

法制化の検討段階から秘密のペーパーに包ちこみ隠された。この法

検討された。今度の法制化を提言した有識者会議の議事録が作成されていなかったのだ。

法制化は白紙撤回せよ。法制化は白紙撤回せよ。法制化は白紙撤回せよ。

秘密保全法案 見送りへ

官房長官「知る権利踏まえ」

政府・民主等は19日、行政機関が保有する重要な秘密を漏らした公務員への罰則強化を含む秘密保全法案について、今国会提出を断念の方針を固めた。藤村修官房長官は19日の記者会見で「国民の知る権利や取材の自由なども踏まえ、慎重に十分な検討を、慎重に十分な検討を必要だ」と表明。今国会への法案提出は断念して「今はおさまりきったところまで進んでいく」との認識を示した。

政府は有職者会議が昨夏まとめた報告書をもとに法案化の作業を進めており、今春官民協会の提議する方針を決めていた。報告書は国が指定した「特別秘密」を漏らした公務員を罰則の対象とし、最高5年か10年の懲役を科す方針を掲げた。民主等のフリーキンチームは国会で秘密の緊急性を審査する有職者会議の国を監視する秘密義務を課すことも検討している。

「知る権利や取材・報道の自由を阻害しかねない」として、日本新聞協会などの団体が法案への反対を表明。民主党内にも慎重論がおり、同派幹部は19日、「国会で提出されたのも当然な難しさ」と述べ、同法案の審議は優先順位が低いとの見通しを示した。

また、政府の有職者会議が詳細な議事録を作成せず、発言のメモが破壊されたことも発覚し、「検閲権が不透明」と批判が上がり

ていた。政府・与党はすでに情報増強法案などの懸案を抱え、賛否が分かれる秘密保全法案の提出について慎重姿勢を貫いている。
【田島和哉】

秘密保全法案メモ

全職員が破棄不可解

秘密保全法制に関する政府の有識者会議の事務局を担当する内閣情報調査室（内調）が、職員の名簿を破棄していた。同会議の議事録が未作成だったことは発覚済み。野田政権が成立をめぐり秘密保全法案の策定過程は、秘密のベールに包まれている。（佐藤圭）

議事録を作成してない「メモは取っていたが破棄したことが報道で発覚。もう存在しない」。した今月上旬、社民党の発言者名を伏せた箇条書きの「議事要旨」を作成した福島瑞穂党首（参院議長）は「議事要旨」を作成したことは発覚済み。野田政権が成立をめぐり秘密保全法案の策定過程は、秘密のベールに包まれている。（佐藤圭）

「議事録は作っていない。福島氏は「メモは公文書ではないが、職員が必ず書くはずだ。情報公開のメモを取っているはず。対象になる」と食い下がった。出たところから、担当者は「破棄した」が、数日後、別の公文書管理法では、担当者が持つべき回答の対象となる行政文書は驚くべきものだった。について行政機関の職

密室主義徹底？ 示し合わせた？



今月5日、秘密保全法制に関する有識者会議の議事録未作成問題などについて話す藤村修官房長官＝首相官邸で

員が職務上作成の職員が、東京電力福島第一原発の組織的に用いる行政機関事故対応をめぐり政府の関が保有し規定している原子力災害対策本部会議の職員の名簿は組織的の議事録の未作成が判明に用いているかどうかをめぐり、その判断は各府庁に委ねられていた。メモなどを基に、同本部は「有識者会議」や政府・東電統合対のメモは公文書には当たらない」と公表した。藤村修官房長官は五日の記者会見で

面保管するのが普通の対応のようにも見える。秘密保全法制に関する有識者会議については、また法案が閣議決定もされていない。にもかかわらず各職員が示し合わせたようにメモを破棄していた。何とも不可解だが、内調の担当者は「（破棄する場合のルールが）あったかかったかは分からない」と言葉を濁す。メモだけでなく、録音

録音記録も「なし」 議事録作成 困難に

「会議の経緯は公開されている。議事要旨や配布資料で十分把握が可能」と強弁したが、議事要旨だけではとても全体像を把握することはできない。有識者会議が昨年八月に公表した報告書では、外交・安全保障や治安など国の存立に関わる分野を「特別秘密」と位置付けるとともに、漏えいがあった場合の厳罰化を明記。報道機関の正当な取材活動は処罰の対象外としたが、取材の「正当性」を国が恣意的に判断する余地を残している。政府が今国会への提出を目指して準備中の法案は、この報告書がたたき台となっている。福島氏はこう憤った。「情報隠し」の法制化には反対。大事なメモを破棄するようでは、そもそも国会で審議しようがない。法案の閣議決定、国会提出自体が認められない。何から何まで秘密だらけだ」

「メモ」の追跡



まだまだ安心は
分かりませんか

かたえく

5分では終わらない
—オバサン

(藤沢・かかし)

■投稿先
〒104-8661
東京・晴海支店私書
朝日新聞「声」
FAX 0570-0135/
03-3248-01
メール tokyo-ko-
com
▶550字以内。「朝日
通」に2句以内▶住所
年齢・性別・職業・電
帯電話も明記▶ま
の投稿欄との二重
掲載のもの、メール
ファイルはご遠慮下
電子メディアに収録

た
22
築
後
学
金
さま

担を減らそう

「とつ」といって、振り、来、不した。なかつたのうちに、期間の1再挑戦で看を受け育を担うは今も解ると、ピて昨年は大量の不受け入れに減ってては、日れない。シアから9人が昨ンからも61人に減

朝日新聞

自衛隊判決

市民を見張る考え違い

自衛隊のイラク派遣に反対する市民活動を自衛隊が監視していた問題で、仙台地裁は「正当な目的や必要性がないのに、個人情報を集めて保有した」と述べ、国に賠償を命じた。

個人には「自分の情報をコントロールする権利」がある。それを侵したとの判断である。

法律に明文のさだめがなく、判例上も確立したとはいえない権利を積極的にとらえ、行政機関の無軌道な情報収集に歯どめをかけた意義は大きい。

一方で、この考えがひとり歩きすると、逆に国民の知る権利をそごうことも考えられる。どう調整をはかるか、今回の判決も材料にしながら議論を深めていく必要がある。

自衛隊がしたことの違法性ははっきりしたが、賠償が認められたのは、たまたま明るみに出た文書に所属政党などが書いてあった共産党議員ら5人とどまった。個人情報載っていた約1000人の原告はすべて請求を退けられた。

原告側は「監視されると、活動への参加をためらうことになり、表現の自由の萎縮をもたらす」とも主張したが、地裁は取りあわなかった。

結果として、論点は個人情報扱いの当否にしばられてしまっている。問題の本質に迫る内容になったとは言いがたい。判決にも大きな疑問が残った。

それにしても、裁判で国側の姿勢は驚くべきものだった。

まず、証拠として提出された文書が自衛隊のものかどうか、肯定も否定もしない姿勢を貫いた。「公務に関する秘密を明らかにすることになり、ひいては国の安全保障に影響を及ぼす」という言い分だ。

そして、市民は情報収集されているのを知らなかったのだから、表現の自由が萎縮することもありえないと主張した。

開き直りと言っほかない。誰のために自衛隊はあるのか。折しも政府は、国の安全などにかかわる情報を守るとして、違反者に重罰を科す秘密保全法の制定を検討している。

だが、主権者である国民を敵対する存在とみなし、説明を拒み続ける組織や政府に、そのような強い権限を与えたらどうなるか。暮らしや人権がおびやかされる方向に流れるとみるのが自然だろう。

市民監視が発覚したのは5年前だ。その後、政権は交代したが何の検証もなく、法廷での主張もそのままだった。問題意識の低さが見てとれる。

政治がすっかりリードし、自衛隊に潜む危うい体質を憂えてゆく。それが文民統制である。

論者



久勝前蔵 仙台総局

復興と地域主権 被

「復興の未来
民自身。地域の
決める。地域主
ほど試されてい
野田佳彦首相が
針演説で語つ
が、東日本大震
は、首相の権限
央主権が早期復
ている。40

復興政策の目
金。岩手県久慈
安を解消しよう
潮境を1済かえ
考えたが、その
を使えない。空
転など40事業は
堤は対象外だが
業を絞るべきで
の事情に対応で
復興庁を窓口
ストップ」の対
管理ではなく、市
理するため、市



懇談会で志位和夫委員長の「提言」についての講演を聞く人たち
7日、京都市東山区

税 医療

西陣織工業組合の役員は「西陣織は危機的状態。消費税とTPP（環太平洋連携協定）は絶対反対」と強調し、組合内には「共産党に政権をとってほしい」という思いもあると述べました。

渡辺和俊・党委員長があいさつし、穀田恵二 国対委員長と井上哲士 参院議員が出席しました。



無料バザーで絵本を選ぶ人たち
7日、京都市東山区

秘密保全法制 有識者会議

公開用に資料改ざん

国民の知る権利を奪つ秘密保全法制にかかわる非公開会議の「配布」資料として首相官邸ホームページ（HP）に掲載中の文書が改ざん・ねつ造されたものであることが7日、本紙と日本共産党の塩川鉄也衆院議員の調べでわかりました。政府に不都合な情報を国民の目から隠そうとするもので、同法制の危険性が改めて浮き彫りになりました。

問題の会議は、「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」（昨年1〜6月、全6回開催）。HPで公開してい

るのは、「資料」、議事要旨、議事次第など。議事録は作っていないとされ、会議の経過や詳細な内容はほとんど明らかになっ

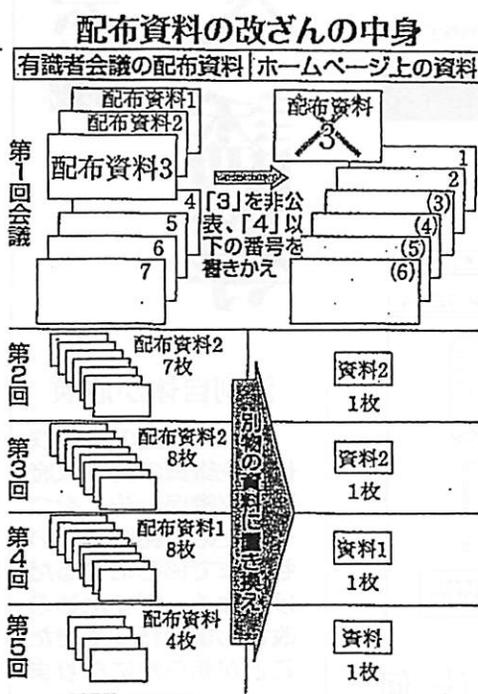
ていません。改ざん・ねつ造が判明したのは、同会議の1〜5回目の配布資料（図）。塩川議員が請求、入手した配布資料を調べた結果、わかりました。

1回目の配布資料は7タイトルありますが、実際に公開されたのは6タイトル分。会議の非公開、議事要旨のみの公開など、「密室運営」を政府側の誘導で決めた「配布資料3」

の存在を隠すため、「配布資料4」以後の番号が公開資料では書き換えられています。2〜5回目では、4〜8枚の配布資料に代わって見出しだけのまったく別物の資料がねつ造され、公表されています。

官邸ホームページ

秘密保全法制 ①国の安全②外交③公共の安全と秩序の維持に関する政府や行政機関が「特別秘密」と指定する情報を「漏えい」とすると「10年以下の懲役、罰金」の厳罰で取り締まる法制。国だけでなく、独立行政法人や地方自治体、業務委託を受けた企業や大学が持つ情報も「特別秘密」の対象。知ろうとする市民も「未遂」「教唆」「扇動」などで処罰するとしています。



同会議の事務局を担った内閣情報調査室の橋場健参事官は「事務的な整理として（番号の）間を詰めた」「公表のためにとりまとめたペーパーを用意した」と説明。公開用の改ざん・ねつ造を認めました。

藤村修官房長官は「会議の経緯は、公開の議事要旨と配布資料で十分把握できる」とし、議事録を残していないことが「公文書管理法に抵触しない」と説明してきました。

情報開示を拒んできた政府の国民だましの文書管理のあり方が厳しく問われます。

改正老人ら施行され、老人ホームのな前払い金返金の退去ならんことになりま有料老人ホームには多くの金が必要に家賃の前払です。しかし、亡したり早退合も、入居日ず、「初期償還」3割が返還者団体が改善しました。

今回の改正の入居一時金

有料ホーム

国が無断身辺調査

20省庁公務員「適格」5万人

機密扱う職務

外交や防衛など重要な秘密を扱う国家公務員に対し、国が3年前から本人の同意を得ずに身辺調査をしていたことが分かった。対象の公務員はほぼ全省庁にまたがり、調査の結果、約5万3000人を適格者とし、不適格とされた公務員もいるとみられる。調査に根拠法令はない上、国でその無制限のプライバシー情報収集が「行政機関個人情報保護法」の趣旨に反する恐れもある。

の有無を調査している。特別管理秘密の毎日新聞の取材に対し、内閣情報調査室は、対象が外務、防衛のほか国土交通、厚生労働など20省庁に及ぶと説明している。

「答弁書によると、省庁が適格性確認をする際「必ずしも本人の同意を得ていない」とし、内閣官房が行政機関の重要な情報漏えいに厳罰を

科す「秘密保全法」を機軸とする有識者会議の報告書では▽信用(金錢貸借、状態)▽犯罪・懲戒処分歴▽精神の問題に関する通院歴などを例示している。

とされ、条例の規定でその収集を禁止している地方自治体もある。行政機関個人情報保護法には同様の規定はないが、「法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限

る」と定め、無制限の収集を認めていない。今回、身辺調査をしてきた根拠になった「秘密取扱者適格性確認制度」は、法的な裏付けがないうえ、政府は適用の実態を明らかにしていない。

「今年3月に仙台地裁が適法性の基準の一つに示した「正当な目的や必要性」に沿った個人情報収集かどうかのチェックも困難だ。政府が作成中の秘密

保全法案に照らせば、行政機関の間でセンシティブ情報が本人に無断で共有されている可能性は大きい。政府は収集実態を説明する責任がある。

の適格性を確認している。特別管理秘密の毎日新聞の取材に対し、内閣情報調査室は、対象が外務、防衛のほか国土交通、厚生労働など20省庁に及ぶと説明している。

「答弁書によると、省庁が適格性確認をする際「必ずしも本人の同意を得ていない」とし、内閣官房が行政機関の重要な情報漏えいに厳罰を

科す「秘密保全法」を機軸とする有識者会議の報告書では▽信用(金錢貸借、状態)▽犯罪・懲戒処分歴▽精神の問題に関する通院歴などを例示している。

とされ、条例の規定でその収集を禁止している地方自治体もある。行政機関個人情報保護法には同様の規定はないが、「法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限

る」と定め、無制限の収集を認めていない。今回、身辺調査をしてきた根拠になった「秘密取扱者適格性確認制度」は、法的な裏付けがないうえ、政府は適用の実態を明らかにしていない。

「今年3月に仙台地裁が適法性の基準の一つに示した「正当な目的や必要性」に沿った個人情報収集かどうかのチェックも困難だ。政府が作成中の秘密

福島瑞穂・社民党役員
首の質問主意書に対し、
政府が10日下管弁
書で閣議決定した。

調査は政府の定めた「秘密取扱者適格性確認制度」に基づき08年から実施。行政機関の

長が指定した外交や防衛など「特別管理秘密」を扱う職員に対し、各官庁の権限で「適格性

確認」を要する。省庁が適格性確認をする際「必ずしも本人の同意を得ていない」とし

政府は調査項目を公表していないが、内閣官房が行政機関の重要な情報漏えいに厳罰を

法的裏付けなく運用実態も不明

「秘密保全法」を機軸とする有識者会議の報告書では▽信用(金錢貸借、状態)▽犯罪・懲戒処分歴▽精神の問題に関する通院歴などを例示している。

とされ、条例の規定でその収集を禁止している地方自治体もある。行政機関個人情報保護法には同様の規定はないが、「法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限

る」と定め、無制限の収集を認めていない。今回、身辺調査をしてきた根拠になった「秘密取扱者適格性確認制度」は、法的な裏付けがないうえ、政府は適用の実態を明らかにしていない。

「今年3月に仙台地裁が適法性の基準の一つに示した「正当な目的や必要性」に沿った個人情報収集かどうかのチェックも困難だ。政府が作成中の秘密

秘密保全のための法制の在り方について（報告書）の概要

第1 秘密保全法制の必要性・目的

我が国では、外国情報機関等の情報収集活動による情報漏えい事案が従来から発生している。加えて、政府の保有する情報がネットワーク上に流出し、極めて短期間で世界規模で広がる事案が発生している。また、外国等との情報共有の促進のためには、秘密保全に関する制度を法的基盤に基づき確固たるものとするのが重要である。

しかし、秘密保全に関する我が国の現行法令には、秘密の漏えいを防止するための管理に関する規定がない上、罰則の抑止力が不十分といった問題点がある。

国の利益や国民の安全を確保するとともに、政府の秘密保全体制に対する信頼を確保する観点から、政府が保有する特に秘匿を要する情報の漏えいを防止することを目的として、秘密保全法制を早急に整備すべきである。

第2 秘密の範囲

1 秘密とすべき事項の範囲

国の説明責任への影響等を踏まえ、秘密情報の中でも、国の存立にとって重要なもののみを厳格な保全措置の対象とすることが適当である（以下、本法制の対象とする秘密を便宜的に「特別秘密」と呼ぶ。）。

特別秘密として取り扱うべき事項について、関係省庁の意見を基に検討すると、①国の安全、②外交、③公共の安全及び秩序の維持、の3分野を対象とすることが適当である。

2 事項の限定列挙・秘匿の必要性による絞り込み

前記の3分野のいずれかに属する事項の中から特別秘密に該当し得る事項を更に限定するため、特別秘密に該当し得る事項を別表等であらかじめ具体的に列挙した上で、高度の秘匿の必要性が認められる情報に限定する趣旨が法律上読み取れるように規定しておくことが適当である。

3 秘密の作成又は取得の主体

(1) 本法制の目的に照らし、国の行政機関が作成・取得する情報は当然に本法制の適用対象とすべきである。

(2) 独立行政法人等及び地方公共団体の公的性格に鑑みると、独立行政法人等や地方公共団体が作成・取得する情報についても本法制の適用対象に含めることが適当である。ただし、独立行政法人等についてはその独立性等に配慮すること、また、地方公共団体が通常取り扱う特別秘密は主として警察事務に関連するものと考えられるため、地方公共団体に対する本法制の適用範囲を都道府県警察に限定することも考えられる。

(3) 民間事業者及び大学（以下「民間事業者等」という。）が作成・取得する情報は、経済活動の自由や学問の自由の観点等から本法制の適用対象としないことが適当である。ただし、民間事業者等が行政機関等（国の行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体をいう。）から事業委託を受ける場合には、当該事業が行政活動の一環として実施されること等に鑑み、民間事業者等が作成・取得する情報も本法制の適用対象とすることが適当である。

第3 秘密の管理

1 秘密の指定

(1) 指定行為

特別秘密については、その対象を明確に特定するため、標記(標記が困難な場合は通知)による指定を要件とすること、すなわち、実質秘であることを前提に、要式行為たる指定行為により対象たる秘密の外縁を明確化することが適当である。

(2) 指定権者

秘密指定の権限は、原則として、特別秘密の作成・取得の主体である各行政機関等に付与することとするのが適当である。

(3) 秘密指定の効果

特別秘密の指定がなされた情報は、これを取り扱う者が限定され、必要のない者が当該特別秘密を知得することがないように、厳重な人的管理及び物的管理が求められることとするのが適当である。

(4) 指定の解除

特別秘密がその要件に該当しなくなった場合には、速やかに指定を解除することが当然であり、国民の理解を得る上でも重要である。また、更新制の導入の可否を検討すべきである。

(5) 指定の調整等

特別秘密は、その性格上、統一的に指定され、解除されることが必要であるから、複数の機関で判断が異なる場合の調整の仕組みを整理することが必要である。

2 人的管理

特別秘密を保全するためには、適性を有すると認められた者に取り扱わせること等、それを取り扱う者自体の管理を徹底することが重要である。

(1) 適性評価制度

ア 適性評価制度の整備

適性評価制度とは、秘密情報を取り扱わせようとする者(以下「対象者」という。)について、日ごろの行いや取り巻く環境を調査し、対象者自身が秘密を漏えいするリスクや、対象者が外部からの漏えいの働きかけに応ずるリスクの程度を評価することにより秘密情報を取り扱う適性を有するかを判断する制度であり、諸外国において既に導入・運用されている。

我が国でも既に平成21年から国の行政機関の職員を対象に秘密情報(特別管理秘密)の取扱者に対して適性の評価を実施しているが、①法令上の位置付けが必ずしも明確でないこと、②国の行政機関からの委託により秘密情報を取り扱う民間事業者等の職員が対象となっていないこと、③公私の団体に照会する権限が明確でないこと、などの課題がある。

適性評価制度を本法制の中で明確に位置付け、必要な規定を設けることは、特別秘密の保全の実効性を高める観点から極めて重要である。

イ 適性評価の対象者

行政機関等や民間事業者等において、特別秘密を作成・取得する業務やその伝達を受ける業務に従事する者について、あらかじめ適性評価を実施することが適当である。

一方、内閣総理大臣及び国務大臣は、極めて高度な政治的性格を有する職であ

ることから、適性評価の対象外とすることが考えられ、その他特別の職については、適性評価の必要性を個別に判断することが適当である。

ウ 実施権者

国の行政機関の職員についての適性評価は、原則として各行政機関の長をその実施権者とし、委託された民間事業者等の職員の適性評価の実施権者は、事業を委託した機関における実施権者とするのが適当である。

エ 評価の観点及び調査事項

秘密漏えいのリスクとの関連が深い観点、例えば、我が国の不利益となる行動をしないこと、外国情報機関等の情報収集活動に取り込まれる弱点がないこと、自己管理能力があること又は自己を統制できない状態に陥らないこと等の観点から適性を評価することが考えられる。

したがって、適性評価においては、上記の観点からの評価に必要な事項を調査する必要があるところ、調査事項としては、例えば、①人定事項（氏名、生年月日、住所歴、国籍（帰化情報を含む。）、本籍、親族等）、②学歴・職歴、③我が国の利益を害する活動（暴力的な政府転覆活動、外国情報機関による情報収集活動、テロリズム等）への関与、④外国への渡航歴、⑤犯罪歴、⑥懲戒処分歴、⑦信用状態、⑧薬物・アルコールの影響、⑨精神の問題に係る通院歴、⑩秘密情報の取扱いに係る非違歴、といったものが考えられる。

また、配偶者のように対象者の行動に影響を与え得る者について、諸外国と同様、人定事項等を調査することも考えられる。

オ 調査事項の公開及び評価基準の非公開

調査事項を法令上明示することが、国民の理解を得る観点から適当である。

一方、評価基準を明らかにすると、漏えいのリスクがあることを不当に隠そうとする者に対抗措置を講ずる機会を与えるおそれがあることから、その性質上、公開にはそぐわないものと考えられる。

カ プロセス

(ア) 対象者の同意と調査票の提出

対象者のプライバシーに深く関わる調査となることから、対象者の同意を得て手続を進めることが肝要である。

(イ) 対象者への面接

(ロ) 第三者に対する照会等

正確な調査のため、金融機関等の公私の団体に調査事項に関して照会する権限や、職場の上司等の対象者をよく知る者に対して質問する権限を実施権者に付与することが適当である。

(ハ) 適性の判断

調査結果を総合的に評価する必要がある、適性の判断は実施権者の裁量的判断に委ねられるべきと考えられる。

(ニ) 対象者に結果を通知

(2) 取扱者の指定

漏えいの可能性を低減させるため、適性を有すると認められた者の中から、業務上の必要性から真に必要な者を取扱者として指定することが適当である。

(3) 研修

秘密保全の意識を啓発するとともに、秘密保全に係る個別具体的な手続等に関する

る知識を習得させるため、特別秘密を取り扱わせる職員に研修を実施することが適当である。

3 物的管理

特別秘密を保全するためには、作成・取得から廃棄・移管までの各段階において、個別具体的な保全措置を日常的に講ずる必要がある。

第4 罰則

1 罰則に関する基本的な考え方

特別秘密の漏えいを防ぐには、本来知る立場にない者が特別秘密を知ることにつながる行為について、刑罰をもって臨むことが必要である。そして、その保全状態を保護することが効果的と考えられること、及び処罰の範囲を必要最小限に抑えることが、本法制に対する国民の理解を得る上で重要と考えられることから、特別秘密を現に保全する者、すなわち業務によりこれを取り扱う者による漏えいを処罰し、特別秘密の漏えいを根元から抑止することを基本的な考え方とすることが適当である。

2 禁止行為

(1) 故意の漏えい行為

ア 業務により特別秘密を取り扱う者

業務により特別秘密を取り扱う者による故意の漏えい行為を処罰することが適当である。

このような者には、特別秘密を取り扱うことを業務とする者、すなわち特別秘密の作成・取得の趣旨に従いこれを取り扱う者（以下「取扱業務者」という。）と、自己の業務の遂行のために必要性が認められて特別秘密の伝達を受け、これを知得する者（以下「業務知得者」という。）があるが、両者で法定刑を区別すべきかについては更に検討すべきである。

イ その他の者

取扱業務者又は業務知得者以外の者（以下「業務外知得者」という。）が特別秘密を第三者に漏えいした場合を処罰の対象とすることについては、漏えいの根元からの抑止につながらず、特別秘密文書をたまたま拾った一般人まで処罰対象になり得るなど処罰対象が広がる上、正当な報道活動も構成要件に該当し得るため報道活動への影響も懸念される。このため、業務外知得者による漏えい行為は処罰しないこととすることが適当である。

(2) 過失の漏えい行為

業務により特別秘密を取り扱う者は、その業務に応じ、特別秘密を厳格に保全し漏えいを防ぐ責任を有していると考えられるから、このような者に対しては、漏えいを防ぐ注意義務を認め、過失による漏えいを処罰することが適当と考えられる。

ただし、業務知得者の過失の漏えい行為の処罰については、その注意義務の程度や他の立法例も考慮し、更に検討する必要がある。

(3) 特定取得行為

特別秘密の保全状態からの流出には、以下のように取扱業務者等による漏えい行為の処罰では抑止できない取得行為を原因とする場合がある（以下、下記①②に該当する行為を便宜的に「特定取得行為」という。）。

① 財物の窃取、不正アクセス又は特別秘密の管理場所への侵入など、管理を害する行為を手段として特別秘密を直接取得する場合

② 欺罔により適法な伝達と誤信させ、あるいは暴行・脅迫によりその反抗を抑圧して、取扱業務者等から特別秘密を取得する場合

特定取得行為は、犯罪行為や犯罪に至らないまでも社会通念上是認できない行為を手段とするもので、適法な行為との区別は明確であり、また、特別秘密を保全状態から流出させる点で取扱業務者等による漏えい行為と同様の悪質性、危険性が認められる行為である。したがって、処罰の範囲を必要最小限に抑えるという基本的な考え方の下でも、特定取得行為を処罰対象とすることには理由がある。

(4) 未遂行為、共謀行為、独立教唆行為、煽動行為

特別秘密の故意の漏えい行為の未遂、共謀、独立教唆及び煽動については、それぞれの行為の悪質性・危険性を踏まえ、自衛隊法が防衛秘密の漏えいに関するこれらの行為を処罰の対象としていることも考慮すると、これらを処罰対象とすることが適当である。

また、特定取得行為は漏えい行為と同様に秘密を漏えいさせる高い危険性を有することから、同行為の未遂、共謀、独立教唆及び煽動も処罰することが適当である。

3 法定刑

(1) 自由刑について

防衛秘密の漏えい行為に対する刑の上限が懲役5年であることからすれば、本法制における刑の上限も懲役5年とすることが考えられる。しかしながら、刑事特別法及びMDA 秘密保護法では刑の上限が懲役10年であること等を考慮すると、本法制における刑の上限を懲役10年とすることも考えられる。さらに、法定刑を相当程度重いものとする観点からは、懲役刑の下限を設けることも検討に値する。

(2) 罰金刑について

これまでに敢行された秘密漏えい事案においては、金銭的対価を伴うものが少なくないことから、懲役刑に加え、相当程度の罰金刑を併科できるようにすることが適当と考えられる。

第5 法形式

本法制は新規立法によることが適当であり、運用の統一性や制度の一覧性を確保するという観点から、単一の法制によることとするのが適当である。また、防衛秘密を本法制に取り込み、統一的に運用することが適当である。

第6 国民の知る権利等との関係

本法制は、国民の知る権利や取材の自由との関係で一定の緊張関係に立ち得ることから、本法制と両者との関係について慎重な検討が求められる。

第一に、本法制と国民の知る権利との関係について検討すると、本法制の特別秘密は、国の安全、外交等の分野の秘密情報の中で特に秘匿性が高いものであることから、情報公開法の不開示情報に含まれるものと解され、同法により具体化されている国民の知る権利を害するものではないと考えられる。

また、国の存立に関わる重要な情報である特別秘密を厳格な保全措置の下に置くことについては、国民の知る権利の重要性を前提としても合理性が認められる。こうし

た観点からも、本法制を整備することが国民の知る権利との関係で問題になるものではないと考えられる。

第二に、漏えいの教唆と取材の自由の関係について、最高裁が、取材の手段・方法が刑罰法令に触れる場合や社会観念上是認できない態様のものである場合には刑罰の対象となる旨判示しており、このような手段・方法による取材行為が取材の自由を前提としても保護されない反面、正当な取材活動は処罰対象とならないことが判例上確立している。

また、本法制における特定取得罪は、現行法上の犯罪や社会通念上是認できない行為に限って処罰対象とするものであるから、上記の最高裁の立場に照らすと、取材の自由の下で保護されるべき取材活動を刑罰の対象とするものではないと考えられる。

したがって、漏えいの教唆や特定取得行為を処罰することとしても、取材の自由を不当に制限することにはならないと考えられる。

以上から、本法制は、国民の知る権利等との関係で問題を生ずるものではないと考えられる。しかしながら、一たび本法制の運用を誤れば、国民の重要な権利利益を侵害するおそれがないとは言えないことから、政府においてはその趣旨に従った運用を徹底することが求められ、また、国民においてはその運用を注視していくことが求められる制度であることは、特に強調しておきたい。

第7 立法府及び司法府

立法府及び司法府がそれぞれの業務上の必要性から特別秘密の伝達を受け、国会議員や裁判官等がそれを知得することが想定し得るため、漏えい時の罰則の適用など然るべき保全措置が取られることが本来適当である。

しかしながら、立法府については、特別秘密に係る国会議員の守秘義務の在り方を検討するためには、国会議員に守秘義務が課せられておらず、また、憲法上、議院で行った発言について免責特権が認められていることを踏まえ、立法府における秘密保全の在り方全般と特別秘密の保全の在り方との関係を整理する必要があると考えられるが、このような検討は立法府に委ねることが適当と考えられる。

また、司法府については、裁判官に罰則を伴う守秘義務が設けられていない一方、弾劾裁判及び分限裁判の手続が設けられていることも踏まえ、司法府における秘密保全の在り方全般と特別秘密の保全の在り方との関係を整理する必要があると考えられるが、このような検討は司法制度全体への影響を踏まえて別途検討されることが適当と考えられる。

なお、国会議員であっても、内閣総理大臣、國務大臣、副大臣及び大臣政務官として特別秘密を取り扱う場合には、行政府の職員として本法制の対象とすることが適当である。

おわりに

特別秘密の漏えいにより国や国民が受ける被害の重大さに鑑みれば、その保全体制の整備は喫緊の課題である。知る権利など国民の権利利益との適切なバランスを確保しつつ守るべき秘密を確実に保全する制度を構築することは、国民の利益の一層の実現に資するものである。

今後、この報告書の内容を十分に踏まえ、速やかな法制化が図られることを希望するものである。