

日弁連等の主な指摘事項と本法における対応

日弁連等の主な指摘事項	本法における対応	備考
<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別秘密の概念は曖昧広範 ○ 作成・取得した行政機関が指定を行うため、政府の違法行為等が特別秘密として国民の目から恣意的に隠される危険性が非常に高い。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 防衛秘密と同様に秘密の対象となり得る事項を具体的に限定列挙（別表） ○ 防衛秘密の「我が国の防衛上特に秘匿する必要があるもの」に相当する要件をより具体的に規定して指定の要件を精緻化（第3条第1項） ○ 指定の有効期間を定め、定期的に要件充足性を確認（第4条第1項、第2項） ○ 情報の保護に係る専門的知見を有する内閣情報官に特別秘密の保護に関する総合調整等の事務を掌理させ、本法の適切かつ統一的な運用を確保（附則第7条） ○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定（第16条） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別秘密も司法審査の対象
<ul style="list-style-type: none"> ○ 適性評価制度は、プライバシー等の機微情報を調査するところ、それに見合う効果も期待できず、プライバシーを侵害する可能性が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 調査事項の明定（第7条第2項） ○ 対象者の同意を要件（同条第4項） ○ 結果及び理由の通知（同条第6項及び第7項） ○ 個人情報の目的外利用・提供の禁止（第11条） ○ 不利益取扱いの禁止（第12条） ○ 内閣情報官による総合調整等により本法の適切かつ統一的な運用を確保（附則第7条） ○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定（第16条） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度では、「適格性の確認は、各行政機関において、職員の任用に関して任命権者の権限の範囲内で実施」（秘密取扱者適格性確認制度に関する質問主意書に対する答弁書（平成24年4月10日閣議決定））しており、調査事項は非公開、対象者の同意の取得及び結果の通知は実施せず。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 取材等により特別秘密を入手しようとする行為も取得行為、漏えいの教唆として処罰され得る。 ○ 不明確な特別秘密の漏えいや取得の処罰規定は、とりわけ内部告発者、報道機関等の取材者に萎縮効果を与え、国民の知る権利を著しく損なう。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 処罰対象とすべき特別秘密の取得行為を具体的に限定列挙（第18条） ○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定（第16条） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 正当な取材活動は漏えいの教唆として処罰対象とならないことが判例法理として確立

○ 日本弁護士連合会「秘密保全法制に反対する決議」(平成24年5月25日)

政府が国会への提出を目指す秘密保全法案は、「特別秘密」という曖昧広範な概念を設定し、それを取り扱う者を管理する適性評価制度を導入すること及び刑罰を強化すること等によってそれを保護しようとするものである。

しかし、同法案を中核とする秘密保全法制が、国民主権、民主主義及び知る権利をはじめとする国民の諸権利に重大かつ深刻な影響を与えることは明らかである。その具体的理由は、以下のとおりである。

まず、秘密保全法制検討のきっかけとなったといわれる尖閣諸島沖漁船衝突映像の流出は、国家秘密の流出というべき事案とは到底いえないものである。また、立法事実とされている他の事案については、発覚直後に原因の解明・分析が行われ、再発防止のための具体的な対策が立てられているため、刑罰強化、適性評価制度等について立法を必要とする理由を欠いているといわざるを得ない。

さらに、「特別秘密」の概念は曖昧広範で、しかも、それを作成・取得した行政機関が「特別秘密」の指定を行うため、特に政府の違法行為、国民への虚偽説明が判明するような情報が「特別秘密」として国民の目から恣意的に隠される危険性が非常に高い。その上、「特別秘密」の概念が不明確であるため、刑罰規定の構成要件も不明確であり、過失、独立教唆、煽動、共謀まで処罰されるのであるから、処罰範囲を想定することは著しく困難であり、罪刑法定主義に反するおそれがある。

一方で、取材及び報道の自由に対する影響も大きく、取材等により「特別秘密」を入手しようとする行為も「特定取得行為」、「漏えい」の教唆として処罰され得る。不明確な「特別秘密」の「漏えい」や取得の処罰規定は、とりわけ内部告発者、報道機関等の取材者に萎縮効果を与え、国民の知る権利を著しく損なう。

また、適性評価制度は、プライバシー等の機微情報を調査するところ、それに見合う効果も期待できず、プライバシーを侵害する可能性が高い。

秘密保全法制は、このように問題を有しており、国民的な議論が必要とされるにもかかわらず、検討過程は録音も議事録もなく、意図的な情報隠しがなされている。その提案過程及び法案検討過程は情報公開を徹底し、当該法制の立法の是非及び内容を誰もが検討し、適宜、的確な意見をいえるようにすべきである。今、我が国において速やかに実現されるべきは、情報公開の一層の推進と情報公開法の早期改正である。秘密保全法制は、あるべき情報公開の流れに反し、我が国の民主主義を著しく後退させるものであることが明らかである。

よって、当連合会は秘密保全法案の国会提出に反対し、ここに決議する。

2011年11月29日

政府における情報保全に関する検討委員会 委員長
内閣官房長官
藤村 修 殿

社団法人日本新聞協会

「秘密保全法制」に対する意見書

政府が検討を進める秘密保全に関する法制の整備に関し、日本新聞協会の意見を表明する。日本新聞協会としては、保全すべき秘密の範囲が恣意的に広がる恐れや、厳罰を恐れた公務員らが報道機関の取材に応じなくなる可能性があり、国民の「知る権利」や取材・報道の自由を阻害しかねない問題点が多い法制の整備には強く反対する。

同法制については、政府における情報保全に関する検討委員会において、本年8月に出された有識者会議の報告書を受け、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が決定された。

まず、報告書では、①国の安全、②外交、③公共の安全および秩序の維持の3分野を対象に、国の存立に関わる重要情報を「特別秘密」に指定し、保全措置の対象とするとしているが、特別秘密の範囲が曖昧で政府・行政機関にとって不都合な情報を恣意的に指定したり、国民に必要な情報まで秘匿したりする手段に使われる恐れがある。そもそも法制化の議論は、「尖閣諸島沖での中国漁船衝突映像」という何ら保全すべき秘密には該当しない事案の流出を奇貨として始まっている。

厳罰化の影響も懸念される。現状、国家公務員法、地方公務員法の守秘義務違反による懲役は1年以下、自衛隊法の防衛秘密の漏えいによる懲役は5年以下だが、特別秘密を故意に漏えいした場合は懲役5年以下か10年以下の罰則を科すとしている。このような厳罰化は、公務員らの情報公開に対する姿勢を過度に萎縮させはしないか、という懸念が残る。事実、2005年に個人情報保護法が全面施行された際には、いわゆる「過剰反応」による情報提供の萎縮や、個人情報の保護に名を借りた情報隠しが生じ、社会の存立に不可欠な情報の流通が阻害される事態が起きている。本法制化によっても同様の事態が生じるのではないかと懸念する。

また、特別秘密を漏えいするよう働きかける行為を処罰対象とするとしており、報道機関の取材が漏えいの「教唆」「そそのかし」と判断される可能性も捨てきれない。「正当な取材活動は処罰対象にならない」としているものの、運用次第では通常の取材活動も罪に問われかねない。

以上のように、政府や行政機関の運用次第で、憲法が保障する取材・報道の自由、それに基づく国民の「知る権利」を侵害する恐れのある法制度の整備については、日本新聞協会として反対せざるを得ない。

以 上

報告書に対する日弁連の指摘事項と本法における対応等

秘密保全のための法制の在り方について(報告書)	日弁連「秘密保全法制に反対する決議」提案理由	本法における対応等
<p>○ 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。(3頁)</p>	<p>○ 立法の目的は個々の条文の解釈指針となるものである。秘密保全法制の法文に多義的、不明確な目的がそのまま入るとすれば、「特別秘密」等個々の条項がいかようにも解釈され得ることになりかねない。</p>	<p>○ 「国及び国民の安全の確保に資すること」を窮極的な目的として規定。(第1条)</p>
<p>○ 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公共の安全と秩序の維持、の3分野を対象とすることが適当。(3頁)</p>	<p>○ 「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。)と比較して、「公共の安全及び秩序の維持」が加わっており、秘密の範囲が拡大されている。</p> <p>○ しかも、国家秘密法案では、外交情報も防衛上秘匿することを要するものだけが適用対象であったが、報告書では外交情報全般に拡大されている。</p> <p>○ かつて廃案とされた国家秘密法案よりも、国民に知らせない情報の範囲を拡大し、国民の知る権利を一層制限するものである。</p>	<p>○ 公共の安全と秩序の維持に関する事項は、主として我が国におけるテロリズム防止等に関するものに限定。(別表第3号)</p> <p>○ 外交に関する事項は、主として我が国の安全保障等に関するものに限定。(別表第2号)</p> <p>※ 国家秘密法案における外交情報は外交全般を対象。</p>
<p>○ 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。(3頁)</p>	<p>○ 自衛隊法別表第四は極めて抽象的な規定の仕方になっており、これをまねるのであれば限定機能はない。</p> <p>○ 「高度の秘匿の必要性が認められる」との限定要件についても、抽象的で、行政機関が自ら認定するのであるから、行政機関の違法行為等について、恣意的な判断に基づく情報隠しが可能になってしまう。</p>	<p>○ 防衛秘密の「我が国の防衛上特に秘匿する必要があるもの」に相当する要件をより具体的に規定して指定の要件を精緻化(第3条第1項)</p> <p>○ 指定の有効期間を定め、定期的に要件充足性を確認(第4条第1項、第2項)</p> <p>○ 情報の保護に係る専門的知見を有する内閣情報官に特別秘密の保護に関する総合調整等の事務を掌理させ、本法の適切かつ統一的な運用を確保(附則第7条)</p>

		<ul style="list-style-type: none"> ○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定（第16条） ※ 特別秘密も司法審査の対象
<ul style="list-style-type: none"> ○ 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。（10、11頁） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 調査事項は広範に及んでおり、信用状態等のセンシティブ情報も含まれている。 ○ 調査事項のうち「我が国の利益を害する活動への関与」は、抽象的であり、行政機関の恣意的判断により、思想・信条にまで踏み込んだ調査がなされる危険性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 調査事項の明定（第7条第2項） 適性評価では、内心の領域にある信条、思想・良心や信仰そのものを調査事項としない。 ○ 対象者の同意を要件（同条第4項） ○ 内閣情報官による総合調整等により本法の適切かつ統一的な運用を確保（附則第7条） ○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定（第16条）
<ul style="list-style-type: none"> ○ 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。（11頁） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 適性評価のための調査では、同意しなければマイナス評価を受けることが明らかであるから、同意は事実上強制されている。したがって、調査対象者の同意は、調査の正当化事由たり得ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 不利益取扱いの禁止（第12条） ○ 内閣情報官による総合調整等により本法の適切かつ統一的な運用を確保（附則第7条） ○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定（第16条）
<ul style="list-style-type: none"> ○ 対象者本人に加え、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、信用状態、外国への渡航歴等を調査することも考えられる。（11頁） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 対象者本人のみからの同意しか想定していないため、それ以外の者については同意なくして収集されることになる。これは、プライバシー権や思想・信条の自由の侵害である。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 家族や同居人については、氏名、生年月日、住所及び国籍に関する事項を調査することを予定。（第7条第3項） これらの情報は通常人事管理の中で本人から提供される情報であり、評価対象者が同意していれば、家族や同居人の同意を別途取得しなくとも、社会通念上許容されると考えられる。

<p>○ 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。(16頁)</p>	<p>○ 国民は、どのような情報が「特別秘密」にあたるかを判断することができない。よって、ある日突然「特別秘密」を不注意にも漏えいしたとして処罰されかねない。</p>	<p>○ 業務により特別秘密を取り扱う者以外の者による漏えい行為は処罰対象外(第17条)</p> <p>○ 要式行為たる指定行為により特別秘密の外縁を明確化(第3条第1項)</p>
<p>○ 故意の漏えい行為の未遂は、特別秘密の漏えいの危険を現実化させる悪質性の高い行為であり、処罰対象とすることが適当。</p> <p>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、同行為の未遂も処罰することが適当。(18頁)</p>	<p>○ 「特別秘密」の外延が過度に広範かつ不明瞭であるため、本法制における犯罪の実行行為かもよく認識できないままに、犯罪の実行行為たる行為に関与してしまう場合もあり得る。よって、未遂処罰は許されない。</p>	<p>○ 要式行為たる指定行為により特別秘密の外縁を明確化(第3条第1項)</p> <p>○ 処罰対象とすべき特別秘密の取得行為を具体的に限定列挙(第18条)</p> <p>○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定(第16条)</p>
<p>○ 特別秘密の故意の漏えい行為の共謀、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。</p> <p>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、同行為の共謀、独立教唆及び煽動も処罰することが適当。(18頁)</p>	<p>○ 共謀行為・独立教唆及び煽動は、いずれも、実行行為が未だ存在しない段階の行為を処罰するものである。これは内心の意思を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反する。</p> <p>○ 独立教唆行為については、およそ実害を生じていないのであるから、処罰の必要性には重大な疑問がある。</p> <p>○ 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、正当な表現行為との境界はより曖昧である。これを処罰することは国民の表現活動を萎縮させるおそれがある。</p>	<p>※ 自衛隊法、MDA秘密保護法、刑事特別法等においても秘密の漏えい等の共謀、独立教唆及び煽動が処罰対象とされており、刑罰として問題はない。</p>
<p>○ 特定取得行為は、犯罪行為や犯罪に至らな</p>	<p>○ 「その他社会通念上是認できない行為を手段として</p>	<p>○ 処罰対象とすべき特別秘密の取得行為を具体的に限</p>

<p>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。(17頁)</p>	<p>「特別秘密を取得する行為」が特定取得罪の構成要件に取り込まれる可能性がある。その場合、どのような行為が「特定取得罪」に該当するか、判断が著しく困難になる。</p>	<p>定列挙 (第18条)</p>
<p>○ 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。(21～23頁)</p>	<p>○ 秘密保全法制の罰則規定には取材等について萎縮効果があり、国民主権原理から要請される国民の知る権利を侵害する。</p> <p>○ 本法制の下では、国家がその解釈と裁量の下、報道関係者だけでなく、出版関係者、さらに一般市民もある日突然犯罪者として処罰される可能性がある。</p>	<p>○ 処罰対象とすべき特別秘密の取得行為を具体的に限定列挙 (第18条)</p> <p>○ 本法の適切な運用の確保のための訓示的規定 (第16条)</p> <p>※ 正当な取材活動は漏えいの教唆として処罰対象とならないことが判例法理として確立</p>
<p>○ 民間事業者等が行政機関等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。(5頁)</p>	<p>○ 科学技術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・研究活動の自由等が侵害されることになりかねない。</p>	<p>○ 大学を含む民間事業者については、行政機関との契約に基づき特別秘密に係る物件の製造又は役務の提供を業とする者に限り特別秘密の取扱いを行わせることとしており (第5条第3項)、学問・研究の自由等を侵害することはない。</p>
	<p>○ 「特別秘密」を、我が国の国益について政府と異なる立場、良心や信念から、国民に知らせようと内部告発した場合、秘密保全法制で厳しく捜査・処罰され、社会的地位を失うことを覚悟しなければならない。その結果、内部告発が自主規制されることになる。それ自身が思想・信条・良心の自由の侵害である。</p>	<p>※ 行政機関の長により指定された特別秘密が指定の要件を充足している限りにおいては、一職員が信念に基づき内部告発と称して漏えいする行為は許容されず、処罰対象となる。他方、万が一、要件を満たさない指定が行われた場合、一職員による内部告発は特別秘密の漏えいには該当せず、処罰対象とならない。</p>