

秘密保全法案の作成の中止を求める意見書

2012年（平成24年）12月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、日本国憲法の基本原理を尊重する立場から、現在政府において検討されている秘密保全法案の作成を直ちに中止することを強く求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、本年5月25日、当連合会の第63回定期総会において「秘密保全法制に反対する決議」を採択し、これを公表したが、政府は秘密保全法案の実現を断念することがないまま、本年11月16日、衆議院を解散するに至った。本年12月16日に実施された総選挙では、自由民主党が大勝し、政権が交代したが、自由民主党は民主党政権以前から秘密保全法制の検討を行っており、立法の準備をしていた関係省（外務省、防衛省、警察庁など）の積極的な取組は民主党政権以前から全く変わっていない。しかも、秘密保全法案は今年3月中にほぼ完成していることが、情報公開請求により開示された資料により明らかになった。このような情勢下においては、国民が何も知らされず何も議論しない間に、秘密保全法案が国会に提出され、更に議決されてもおかしくない。

このような危機意識から当連合会は、改めて当意見書を作成し、公表することとなった。

2 これまでの経過

(1) 経過の概要

2008年4月、内閣官房長官決裁により秘密保全法制の在り方に関する検討チームが設置され、その下に情報保全の在り方に関する有識者会議が設けられた。そこで、2009年7月22日から2回にわたり秘密保全法制についての検討を行ったが、報告書等を公表することもないままとなっている。

2010年12月、政府は、内閣官房長官を委員長、内閣官房副長官を副委員長、内閣危機管理監、内閣官房副長官補（内政担当、外政担当、安全保障・危機管理担当）、内閣情報官、警察庁警備局長、公安調査庁次長、外務省国際情報統括官、海上保安庁警備救難監、防衛省防衛政策局長を委員として、

政府における情報保全に関する検討委員会（以下「検討委員会」という。）を開催した。

検討委員会は、「政府における情報保全に関する検討委員会の開催について（平成22年12月7日内閣総理大臣決裁）」第3項の規定に基づいて法制検討部会及び情報保全システム検討部会を開催することとし、同月から「情報保全システムに関する有識者会議」（以下「システム有識者会議」という。）が、2011年1月から研究者等からなる「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。）がそれぞれ開催された。

システム有識者会議は、同年7月1日に「特に機密性の高い情報を取り扱う政府機関の情報保全システムに関し必要と考えられる措置について」を、有識者会議は、同年8月8日に「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（以下「報告書」という。）をそれぞれ公表した。報告書は、広い分野にわたって「特別秘密」を設け、人的管理や刑罰などにより「特別秘密」を保全することを内容とする秘密保全法制（以下「秘密保全法制」という。）の速やかな制定を求めるものであった。

検討委員会は、同年10月7日に「秘密保全に関する法制の整備について」において、報告書の内容に沿って法案化作業を進めることを決定した。

(2) 作成されなかった議事録

当連合会は、検討内容が国民主権や人権に与える影響の重大性から、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等に対し、「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する有識者会議の議事録の公開を求めている。

これに対する政府の対応は極めて不誠実なものであった。秘密保全の在り方に関する有識者会議の後に設置された検討委員会、有識者会議においても、議事録の作成すらなされなかった。

いずれの会議も、第1回目の会議が開催される前から、会議を非公開とすることとされており、会議の議事要旨は、原則として会議終了後発言者名を付さない形で公開すること、会議の配布資料の公開は内容に応じて可否を判断すること、会議終了後の記者説明は事務局が実施することが決められ、その通りに実行された。会議は録音されておらず、議事録は作成されていない。事務局が議事メモを作成していたが、その後すべて廃棄されたとされている。

秘密保全法制のように、国民主権や人権に重大な影響を与える法制について、議事録も作成されず、国民の目からその議論経過が隠されたままその推

進が図られている事態は民主主義の理念に悖ると言わなくてはならない。

(3) 機能しなかった有識者会議と国会議員によるチェック

また、いずれの会議についても、事務局の作成した原案を追認するだけであり、十分な議論がなされなかった可能性が高い。

例えば、有識者会議については、その作成した報告書の内容が、事務局案として有識者会議に配布された資料の内容をほぼそのまま受け入れるものになっている。報告書は有識者らが主体的に論点整理を行い、議論を尽くし作成したものではなく、事務局が作成した文書の追認である可能性が極めて高い。

検討委員会については、その開催時間は、各回10分から30分間程度であり、到底充実した有意義な議論がなされたとは言えない。有識者会議以上に独自性を欠いている。

以上のとおり、報告書は、有識者の第三者的客観性も、国民の代表者である国会議員によるチェックも極めて弱く、秘密保全法制の制定を強く望んでいる官僚の意向を強く反映したものになっている。

このような報告書に基づいて秘密保全法制を制定することは、国民主権や人権保障との関連で極めて問題である。

(4) 秘密保全法案の作成の状況

2011年9月時点では、政府は2012年2月中に法案を完成させる計画を立てていた。この計画に従って、2012年3月26日までに、内閣法制局において計22回にわたって関係各省から資料が持ち込まれ、条文や別表の文言に関する検討が行われたことが伺える。これによって、法案はほぼ完成したと考えられる。

民主党政権以前の自民政権時代から、国会議員には内容をほとんど知らせないままに官僚主導で検討が進められてきたという経緯からすると、政治情勢の些細なタイミングでいつでも法案が国会に提出され可決されてもおかしくない。

3 立法事実がないこと

秘密保全法制は国民主権原理や国民の憲法上の権利などに影響するものであるから、その立法事実の存否は慎重に検討されなければならない。

以下では、有識者会議において紹介された過去の事案が秘密保全法制を必要とする事情（立法事実）となり得るか、主要なものについて検討を行う。

(1) ボガチョンコフ事件について

報告書で秘密漏えいの事例として挙げられている事例のうち、唯一実刑判決が言い渡されたものである。しかし、以下に述べるとおり、秘密保全法制の立法事実の存在を裏付けるものではない。

事件の経過

同事件は、防衛庁防衛研究所所属のH3等海佐（H3佐）が、在日ロシア大使館駐在武官であったB海軍大佐（B大佐）に、海上自衛隊に関する資料を漏えいしたというものである。

H3佐は、1999年1月、都内で開催された安全保障国際シンポジウムの会場でB大佐と知り合った。その後、食事などの交際が続いた。その過程で、H3佐は、難病を患っていたH3佐の長男に対する見舞金等の名目でB大佐から現金等を受け取った。

こうして接触を続けていく中で、H3佐はB大佐から海上自衛隊に関する資料を求められたが、同大佐から種々の名目で現金の提供を受けたことへの負い目等から、H3佐が過去に不正に複写し保有していた秘密文書の写しを、翌年6月、B大佐に渡した。

刑事処分

同事案については、2001年3月7日、東京地裁において懲役10ヶ月（求刑1年）の判決が言い渡された。

「主な原因」とされているもの

防衛省は、以下の4点を同事案の原因としている。

ア「秘密文書の取扱いの不徹底」として、「秘密文書を不正に複写する等の不適切な行為が行なわれるなど、秘密文書の取扱い要領が不徹底」という点を、イ「外部からの働き掛けに対する対応の不十分」として、「防衛交流の活発化により、諜報工作の対象となる機会や職員の範囲も増大しているにもかかわらず、対応が不十分。また、我が国において過去に諜報事件の摘発実績のある国等に対する職員の警戒心が低下」という点を、ウ「施設等機関等における保全機能の未整備」として、「H3佐が勤務していた防衛研究所を始めとする陸・海・空自衛隊の部隊及び機関以外の組織（施設等機関等）について、各自衛隊が有している調査隊のような組織の健全性を保全する機能が未整備」という点を、エ「職員の身上把握の不十分」として、「個人的弱点を抱える職員は諜報工作の対象として狙われやすいところ、上司による職員の身上把握が不十分」という点を、それぞれ挙げている。

講じた処置

防衛省は、 で述べた原因に対して次の措置を講じたとしている。

「秘密漏洩防止のための管理態勢等の整備」として、「関係職員の限定、秘密文書の的確な管理の徹底等 2006年4月、私有パソコン等での業務用データ取扱い禁止、ファイル暗号化ソフトの導入等」がなされている。

「秘密保全に係る罰則の強化」として、「『防衛秘密』制度の新設（自衛隊法の改正）」がなされている。

「外部からの働き掛けへの対応要領の制度化」として、「各国駐在武官等との接触要領の策定（各国駐在武官と接触する際の事前了解等）」がなされている。

「情報保全に関連する部隊の充実・強化」として、「各自衛隊の情報保全隊を新設（中央と地方の部隊の指揮系統を一元化し、施設等機関等の保全業務の支援を任務化）平成21年8月、陸海空情報保全隊を統合し、自衛隊情報保全隊を新編」がなされている。

「秘密を取り扱う職員の教育・身上把握の充実」として、「保全教育の拡充及び部隊等の長による十分な身上把握・カウンセリング等の充実（諜報工作の態様に関する保全教育の実施、諜報工作の対象として狙われやすい個人的弱点を抱える隊員の把握等 平成18年4月、秘密保全に係る重い責任を自覚させるための『誓約書』の提出 平成19年5月、個別面談方式による全隊員に対する指導を実施（以後、年1回以上実施）」がなされている。

「全庁的な情報保全態勢の整備」として、「委員会を設置し、情報保全に係る施策のフォローアップを実施（事務次官を長とする防衛庁情報保全委員会を設置 平成19年4月、情報流出事案の再発防止を期すため、防衛大臣を長とする情報流出対策会議を設置）」がなされている。

同種事件を防ぐために何らかの対策を新たに講ずる必要があるか

報告書は、ボガチョンコフ事件を秘密保全法制の立法事実としている。

しかし、事案に即した対策としては、秘匿性の高い文書について複写できる者を制限し、複写をした者や日時を記録し、日々、不正な複写の有無をチェックする運用を実行すればよい。

また、同事件については、 で述べたとおり、事案防止のためにさまざまな方策がとられており、その後同様の事件は再発していない。そうであれば、既に必要な対策はとられているのであり、新たに秘密保全法制を制定する必要性はない。

防衛省は、「個人的弱点を抱える職員は諜報工作の対象として狙われやすいところ、上司による職員の身上把握が不十分」との点が秘密漏えいの原因だとしている。

しかし、一般的に考えるならば、個人的弱点のない人など存在せず、誰もが何らかの「弱点」を持っている。「弱点」を探し出して、特定の者について「弱点がある」と評価しても何の意味もない。「個人的弱点」の有無を重視する考え方は誤りである。

H3佐の「個人的弱点」とは何だったのか。ボガチョンコフ事件では、確かに難病の子どもを抱えている親が秘密漏えいを起こしたが、H3佐に難病の子どもがいなければ情報漏えいはなかったのであろうか。見舞金の授受は難病の子どもの有無だけではない。金を渡す口実は無数にある。ボガチョンコフ事件では「個人的弱点」が情報漏えいの1つの原因になっていたかもしれないが、難病の子どもがいるという「個人的弱点」を事前につかんでいれば情報漏えいを回避できたという展開にはなったとは到底考えられない。ボガチョンコフ事件を教訓としても、職員の身上把握の不十分さが漏えいに結びついたとは言えない。

小括

以上より、ボガチョンコフ事件の原因については、再発防止のための対策がとられているのであり、それ以上に何らかの対策がとられる必要はない。

また、同事件をもってしても職員の身上把握の必要性が裏付けられることはない。

(2) 内閣情報調査室職員による情報漏洩事件

事案の内容

政府資料である「内閣情報調査室職員に対するロシア大使館職員による情報収集活動事案」によれば事案の概要は以下のとおりである。

「内閣情報調査室職員Aは、業務を通じ、在日ロシア大使館員と知り合った」

「Aは、その後、歴代の同大使館員と接触を続ける中で、次第に金品の提供を受けるようになった」

「やがて、Aは、部内情報を自ら取りまとめて提供するに至った」

「平成20年1月、Aは、収賄と国家公務員法違反（守秘義務違反）の疑いで書類送検された（不起訴処分（起訴猶予）、情報漏えい発覚直後に懲戒免職）」

主な反省教訓事項

主な反省教訓事項として、「同種事案は、誰にでも起こり得るもの」「服務指導や研修により、摘発への現実感を醸成して抑止力とすることも必要」「職員に対するきめ細やかな教育や研修が不十分」「情報保全一般に対する組織的な取組が不十分」等が挙げられている。

主な具体的対応

以下のことが具体的対応として行なわれている。

反省教訓事項として、「同種事案は、誰にでも起こり得るもの」としてしているのは、当該職場の情報管理状態が日常的にルーズであったこと、管理する情報の秘密性の高低・重要性の認識が職員全般に理解できていなかったことなどを示しているものと考えられる。

そのため、「情報保全に関する教育・研修の充実強化」が必要だとして、「内容の質的向上、定期的受講の義務付け等」を挙げている。当該職場が扱っている情報に相応しい管理のレベルを保つ必要があり、この点を改善することで再発を防止することができる。

その他、「情報保全に関する組織・管理体制の強化」として、「人的管理 - 秘密取扱者適格性確認制度（セキュリティクリアランス制度）の的確な実施」及び「物的管理 - 特別管理秘密制度の的確な実施，電磁的記録媒体の管理強化 持ち込み規制物品の見直し」が挙げられている。物的管理はともかく、人的管理については、後述するとおり、実効性がないのみならず、重大なプライバシー侵害や職場の人間関係を悪化させるなどの問題がある。

よって、当事案についても既に十分な対策が取られていると言え、更に新たな対策を講じる必要はない。

(3) 尖閣沖漁船衝突事件にかかる情報漏えい事案について

尖閣沖漁船衝突事件にかかる情報漏えいが秘密保全法制制定への動きのきっかけとなったとの報道もあるが、同事件は秘密保全法制の立法事実となるようなものではない。

事案の概要

政府資料である「中国漁船衝突事件映像情報流出事案の概要について」によれば事案の概要は以下のとおりである。

「平成22年9月17日、事件捜査のため、第11管区海上保安本部職員は、行政情報システムの海上保安大学のパブリックフォルダを用いて、衝突事件映像を海上保安学校に伝送しようとしたが、この際、第11管区

海上保安本部職員と海上保安大学校職員の間で、衝突事件映像の削除についてきちんと確認しなかったため、同年9月17日から同月22日までの間、衝突事件映像が海上保安大学校のパブリックフォルダに掲載されたままとなり、不特定多数の海上保安庁職員にとって入手が容易な状態になっていた」

「同年9月19日、衝突事件映像を流出させた職員の同僚職員が、たまたま別の用件で、海上保安大学校のパブリックフォルダにアクセスしたところ、衝突事件映像を発見し、巡視艇の行政情報端末機に保存した」

「同年10月31日、衝突事件映像を流出させた職員は、当該行政情報端末機から衝突事件映像を私有USBメモリに保存し、部外に持ち出したもの」

その上で、当該職員は、画像データを動画サイト「Youtube」にアップロードし、インターネット上に流出させた。

実質秘の流出事案とは言えないこと

そもそも、当該映像が実質秘と言えるか疑問である。

政府は、映像は「訴訟に関する書類」(刑事訴訟法第47条)に該当する非公開文書だとして秘密となると説明していた。

しかし、同規定に該当するか否かと実質秘に該当するかは別問題である。海上保安庁では衝突事件画像を秘密指定していなかったどころか、9月17日から9月22日までの間、海上保安大学校のパブリックフォルダに掲載したままで、不特定多数の海上保安庁職員にとって入手が容易な状態になっていた。他方で、9月30日には与野党の国会議員30名余が同画像の一部を閲覧し、その内容をマスコミ記者に詳細に告知し、マスコミが映像を作るなどして報道しており、これに対して海上保安庁からも政府からも何ら異論は示されていなかった。このような事情からすれば、衝突事件画像は到底、実質秘とは言えない。

したがって、報告書が、同事件を秘密保全法制の立法事実としていることこそが問題である。

同事件の原因と対策

同事件では、海上保安庁の不特定多数の職員にとって画像が入手可能な状態になったことが、情報が庁外に出た原因となっている。

仮に、国の行政機関等が保有する実質秘に該当するデジタル画像の漏えいを阻止する必要があるとすれば、その対策は、作成取得時に秘密指定し、限られた特定の者しかアクセスできないようアクセス制御すればよいだけ

のことである。

よって、同事件から秘密保全法制の必要性を導き出すことはできない。

(4) 国際テロ対策に係るデータのインターネット上の掲出事案について

報告書では、警察関連情報を特別秘密にすることを想定しているので、国際テロ情報の流出事案についても検討する。

検討の対象となる資料

第1回「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」に「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に関する中間的見解等について（要旨）」として資料が配布されている。

事案の概要

国際テロ対策にかかるデータがインターネット上に掲出されたというものである。「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に関する中間的見解等について（要旨）」にもそれ以上の情報は記載されていない。

原因と対策

これまで我が国が深刻な国際テロの被害に遭ったことはない。また、昨今の国際テロの実情は、テロ集団とテロ対象国家は深刻な武力対立関係にあることが多く、我が国がそのような関係にある国ないしテロ集団はないと考えられる。したがって、我が国の安全のために国際テロ対策として特別秘密を認める必要があるかどうかについては、より慎重な議論が必要である。

「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に関する中間的見解等について（要旨）」によっても、誰が、どのようにして、どのような理由で掲出したのかさえ明らかにされていない。そうであれば、同事件を秘密保全法制の立法事実とすることはできない。

(5) その他の事案

その他、シェルコノゴフ事件、国防協会事件、イージスシステムに係る情報漏洩事件、中国潜水艦の動向に係る情報漏洩事件が立法事実として挙げられているが、有識者会議にも具体的な資料は提供されていない。

ただし、これらの事件はすべて起訴猶予か執行猶予とされている。よって、これらの事件を根拠に法定刑の引き上げ等の刑罰強化が必要とは言えない。

また、これらの事件が何らかの背景を持った者により起こされたと言える事情も明らかではない。よって、秘密保全法制の立法事実とすることはできない。

(6) まとめ

(4)及び(5)については不明であるが、その他の事案については、その都度対策が取られている。それが人権保障の観点から適正なものかどうかは置くとして、少なくとも再発防止のために必要な対策は既に取りられている。したがって、罰則強化や人的管理を内容とする秘密保全法制の立法の必要性を裏付ける事情は存在しない。

4 「特別秘密」について

(1) 「特別秘密」の範囲・定義について

「特別秘密」の範囲が広範にすぎること

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いう。

これは、1985年に国会に上程され、国民世論の広範な反対によって廃案とされた「国家秘密にかか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。)と比較しても、秘密の対象範囲が著しく拡大されており、明らかに広範に過ぎる。

国家秘密法案では、国家秘密の定義は、「防衛及び外交に関する別表に掲げる事項並びにこれらの事項にかかる文書、図画、又は物件で、我が国の防衛上秘匿することを要し、かつ公になっていないものをいう。」とされていた。ここでは、対象事項を防衛及び外交に関する事項としながらも、秘密にすべき必要性の判断基準を「我が国の防衛上の秘匿の必要性」として、防衛を中心とすることを鮮明にしていた。

これに対して、報告書では、国家秘密の対象事項を、防衛ではなく「国の安全」とし、外交はこれと並ぶものと位置づけ、その上で、「公共の安全及び秩序の維持」にまで拡大した。これは、かつて広く国民の強い反対により廃案に追い込まれた国家秘密法案と比べても対象情報の範囲を著しく拡大し、国民の知る権利を大きく制限するものになっている。

「国の安全」「外交」について

現在、日本の国の防衛や外交に関する国家秘密は、実務の情報管理において外部へ漏えいしないような運用がなされている。また、国家公務員法、自衛隊法によって罰則規定で保護されている。その他、アメリカ合衆国軍隊の秘密は日米刑事特別法によって保護されると共に、アメリカから日本に提供された装備品等に関する秘密は、MDA秘密保護法(日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法)によってそれぞれ保護されている。

政府は、これらの法律によっては十分な秘密保護ができないために秘密保全法制が必要であるとしている。これは、日米関係の深化と共に、軍事・防衛面での日米の協力関係が深まり、軍事秘密の共有化が進んでいることからの要請である。日米の軍事的協力関係の深まりの中で、秘密保全法制は重要な位置付けがなされていると見られる。2012年8月に発表された、米国戦略国際問題研究所レポート「米日同盟」では、アジア太平洋での日米共同の軍事行動を強化するための方策として、日本政府に対して、防衛省の秘密保護に関する法的能力の強化を勧告している。また、同年7月に公表された国家戦略会議「平和のフロンティア部会報告書」と自民党「国家安全保障基本法案（概要）」では、いずれも憲法9条の政府解釈を見直して、集団的自衛権行使と共に、秘密保全法制の制定を提言している。

すなわち、秘密保全法制は、集団的自衛権行使を含む日米共同の軍事的抑止力で我が国の平和と安全を守ろうとする政策の不可分の一部となっており、憲法9条及び前文が規定する恒久平和主義と相反するものである。

このような現状の下で、防衛や外交に関する秘密保全法制が今以上に拡大・強化されることは、軍事力の不保持を禁じた憲法第9条に違反するような政府の行為、例えば上記のような集団的自衛権の行使や自衛隊の海外での武力行使等を、主権者国民や国会がチェックできなくなるおそれがある。また、秘密外交を排して条約締結につき国会の承認を要求している憲法第73条第3項の趣旨にも違反する可能性もある。

現に、航空自衛隊のイラク派遣問題では、自衛隊の活動が憲法9条に違反するのではないかと問題とされた（名古屋高等裁判所平成20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。）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た。2009年9月にようやく開示された文書からは、航空自衛隊が米兵を運輸していた実態、すなわち自衛隊が憲法違反のおそれが極めて大きい活動をしていた実態が明らかになった。

秘密保全法制が策定されれば、本来主権者が知っておく必要のある上記のような事実が「特別秘密」に指定され、主権者に永久に知らされないままになる危険がある。

「公共の安全及び秩序の維持」について

報告書で全く新たに対象とされた「公共の安全及び秩序の維持」という

文言は、警察法1条で警察の所掌事務として規定されている文言と同じであり、有識者会議に警察庁、公安調査庁、海上保安庁の官僚が同席していたことからすると、警察の所掌する事務全般にわたって秘密の網が掛けられることを予定していると考えられる。

しかし、日本の警察は都道府県単位の自治体警察であり（警察法36条1項）、その業務内容は基本的に管轄内（国内）の治安に関するものであるから、その扱う情報は本来的には国家の存立に関する情報として保護されるべきものではない。

しかも、「公共の安全及び秩序の維持」は極めて曖昧な概念であるから、治安に関する情報を超えて、秘密対象が無限に広がる危険がある。実際にも、都道府県の情報公開条例の実施機関になっている警視庁及び同府県警察は、当該条例における不開示事由が概ね、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす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」のように定められており、「犯罪の予防、鎮圧」等の例示が前提とされていることから司法警察を念頭に置いたものであること（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』73頁（有斐閣、第3版））が明らかであるにもかかわらず、条例の運用では、会計処理に関する行政文書（捜査費、旅費、入札結果調書等）についても捜査への支障を理由に広く不開示とする対応が常態化している。

情報公開の現状からすれば、「公共の安全及び秩序の維持」をもって「特別秘密」の範囲を画すべきものとした場合には、警察に関わる情報の多くが不当に秘密として取り扱われるのみならず、それ以外の行政分野に関わる情報も広く秘密として扱われるおそれも高い。例えば、福島第一原子力発電所事故直後の、放射性物質の拡散予測であるSPEEDI情報が存在したにも関わらず、国民に知らせなかったために、原子力発電所近隣の住民が原子力発電所から遠隔地に避難したつもりが、より濃厚な放射性物質汚染地帯に避難する結果に至ったことが事後に明らかになり、被災者にパニックを生じさせ、国民から厳しく非難された。このような放射性物質の拡散予測情報についても、「国民に知られるとパニックが起こるおそれがある」との理由で「公共の安全及び秩序の維持」上、特別秘密に指定される可能性が極めて高い。

2012年6月20日に成立した原子力規制委員会設置法では、原子力規制委員会の目的に「国の安全保障に資するため」が規定されている。そ

の結果、原子力規制委員会の所掌業務は、国の安全保障という目的から「特別秘密」に指定され、国民の目から隠されてしまうおそれがある。

「特別秘密」の定義と判断者について

報告書は、「自衛隊法の防衛秘密の仕組みと同様に、特別秘密に該当す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、あたかも十分な歯止めがあるかのように述べる。

しかし、自衛隊法別表第4は、防衛省の所掌事務すべてを網羅するような項目が並んでいるに過ぎないから、この方法に倣うのであれば無限定になることは明らかである。ちなみに、国家秘密法案も、2条に規定する別表では、防衛及び外交に関する事項が網羅的に掲げられていたため、別表による制限は存在しないに等しかった。

「国の存立にとって重要なもの」「高度の秘匿の必要性が認められる」との限定要件を付するとしても、その文言自体が抽象的である上に、行政機関が自ら判断することになっているので、厳格に運用されることの保障はない。

報告書では「特別秘密」として認められる得る情報について实例を挙げていない。そのため、報告書から「特別秘密」の具体例を想像することはできない。

もっとも、報告書はその合理性を説明するために外務省秘密漏えい事件最高裁判決を引用していることからして、有識者会議は最高裁判決を全面的に支持していることが伺われる。

ところで、上記最高裁判決は、沖縄返還にあたって米国が負担すべきことになっている米軍用地復元補償費を日本政府が肩代わりするという情報（以下「密約情報」という。）を実質秘として保護するに値するとしている。しかし、米軍用地復元補償費の肩代わりは国民に隠しておいてよい情報ではないし、実質秘として保護することは、国会による監視をすり抜けるものとして憲法を無視するものであり問題である。

有識者会議が最高裁判決と同様に考え、密約情報が「特別秘密」に該当し得る情報として理解しているとすれば、極めて問題である。密約が暴露されて40年が経過し、米国が密約の存在を認めた後も日本政府が否定し続けている実情からすると、行政機関の自己判断による「特別秘密」の指定は到底是認できない。

行政機関だけが秘匿の必要性を判断する制度を法律で定めてしまうと、

行政機関の違法行為や、説明責任に反して主権者に隠蔽している行為等について、恣意的な判断に基づく違法な情報隠しを可能にしてしまうことになりかねない。特に、特別秘密に指定された情報を、一定期間経過後に公開を義務付ける法制度がない現状では、秘密指定の濫用を自己抑制させることも、事後にチェックすることも極めて困難である。また、我が国では行政訴訟において裁判所が行政の判断に追従する傾向が顕著にあることから、特別秘密性が争点となる訴訟でも裁判所が実質的に有効なチェック機能を果たすかどうか甚だ疑わしい。

上記密約については、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が、その後も政府は一貫して密約の存在を否定してきた。

つまるところ、政権政府は、国民に対して虚偽の説明をしてきた活動に関する情報を、国民の目に触れないようにし続けてきたのである。秘密保全法制が実現すれば、秘匿の必要性が高いとして、これまで以上に重い罰則によって政権政府や官僚にとって都合の悪い情報を隠し続けることが容易に推測できる。

まとめ

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り、行政機関の恣意的運用を止めることができない。

5 人的管理について

(1) 適性評価制度の概要

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、特別秘密を取り扱うにつき適性を有し、真に必要な者に限って取り扱わせ、その管理責任を明確化し、保全意識を高めることが必要であるとしている。そのための手段として、報告書は適性評価制度の導入・整備を図っている。

適性評価制度は、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る。

対象者の範囲は、特別秘密を作成・取得する業務、あるいはその作成・取得の趣旨に従い特別秘密の伝達を受ける業務に従事する者等であり、行政機

関職員にとどまらず，独立行政法人，地方公共団体，民間事業者・大学に勤務する者も含まれる。

報告書は適性評価制度において，対象者の調査事項として次のようなものを例示する。

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），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，犯罪歴，懲戒処分歴，信用状態，薬物・アルコールの影響，精神の問題に係る通院歴，秘密情報取扱いに係る非違歴など。

しかし，報告書に記載された「情報漏えい」事案をみても，報告書で収集が予定されている情報に係る属性をもった人物が「情報漏えい」をしたものではない。つまり，報告書が適性評価制度において収集すべきとする個人情報を収集しても，「情報漏えい」をしそうな者を判別することはできない。適性評価制度にはそもそも実効性がない。

また，適性評価制度に内容が類似する制度として，政府は，2007年8月9日に策定された「カウンターインテリジェンス機能の評価に関する基本方針」に基づき，現在，秘密取扱者適格性確認制度を実施している。しかし，当連合会の2001年4月27日付け「秘密取扱者適格性確認制度に関する会長声明」のとおり，政府は，不適格と判断された者の人数，調査事項，その方法及び範囲等，その具体的な運用について何ら明らかにしていない。このような政府の態度は，適性評価制度の是非及びその内容の具体的な検討を不可能とするものである。

その上，適性評価制度は，以下に述べるとおり，プライバシー権や思想・信条の自由等の侵害，差別的取扱いの危険性のほか，適正手続との関係でも重大な問題を孕んでいる。

(2) プライバシー権，思想・信条の自由，個人情報保護との関係について

調査事項の広範・不明確性

ア 広範なプライバシー情報の収集

上記のとおり，調査事項は広範に及んでおり，信用状態や精神の問題に係る通院歴等のセンシティブ情報も含まれている。

また，米国の適性評価制度における調査事項である友人，同僚，上司，近隣者等の連絡先や性的な面における振る舞いも本法制下において調査事項とされる可能性は否定できず，そうなると適性評価の調査の名の下に対象者のプライバシーが丸裸にされてしまうおそれがある。

イ 思想調査の危険

調査事項のうち「我が国の利益を害する活動への関与」についてみると、「我が国」と「現政権」が異なることは明らかであるが、現政権は現政権の利害を離れて我が国の利益を常に的確に判断できるのだろうか。現政権は現政権を維持するために情報をコントロールしようとするものである。現政権の利害と我が国の利益が一致することがあるとしても、現政権が現政権の利害を離れて我が国の利益を常に的確に判断するという保証はない。

また、「我が国の利益を害する活動への関与」は、その抽象性故に調査実施権者である行政機関の恣意的判断によって、個人の政治活動や組合活動、さらには思想・信条にまで踏み込んだ調査がなされる危険性も否定できない。

さらに、情報公開請求や住民訴訟、内部告発などによって警察や検察庁、外務省等の裏金を追及する活動や、原発事故による放射線被曝の実態を解明しようという活動も、当該行政機関にとっては、いたずらに疑心や不安をかき立てる行為として「我が国の利益を害する活動」であると評価されるおそれがある。そうなると、政府を批判する活動自体封殺されてしまうことになる。

同意は調査の正当化事由にならない

本法制は、適性評価のための調査がプライバシーに深く関わる調査となることから、対象者の同意を得た上で、対象者からの調査票の提出、対象者への面接、第三者に対する照会等により調査を行うこととしている。

しかし、以下に述べるとおり、本法制の性質上、上記対象者の同意は調査を正当化する、すなわちプライバシー権や思想・信条の自由の制約を許容する根拠とはなり得ない。

まず、この同意が真に自由意思によるものと認められるためには、同意の対象となるプライバシー情報の範囲が明確に特定されていることが必要であるところ、上記のとおり調査事項は広範に及び、かつ、「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おり、対象者にとって自己に関する情報のどこまでが調査されるのかが不明確である。

また、対象者は行政機関等や民間事業者の職員であることがほとんどであると想定される。そのような立場にある者が上司等から同意を求められた場合に、真に自由な意思に基づいて同意・不同意の判断を行うことは組

織の性質から考えて不可能であろう。とりわけ，組織の中で秘密情報に
与することは組織の中枢に関わるようになることを意味し，上司等から同
意を求められた職員が自由な意思に基づいて不同意を選択することはほ
とんどあり得ない。

さらに，プライバシーに関する情報の収集について同意を得る際には，
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。しかし，
本法制では，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ものの，公私の団体に対する照会以
外の収集方法としてどのようなものが想定されているのかが不明であり，
他の職員等からの密告を奨励する可能性すらある。これでは，対象者は自
己の情報がどのような方法によって収集されるのかが十分に把握できな
いまま，白紙委任に近い状態で同意を求められることになりかねない。

したがって，本法制が予定している調査対象者の同意は，真にプライバ
シー保護に配慮したものとは認められず，調査の正当化事由にはなり得な
い。

個人情報保護の不十分性

本法制は，対象者の個人情報保護については個人情報保護に係る法令に
基づき適切な措置を講じるというのみである。

しかし，行政機関等個人情報保護法（行政機関の保有する個人情報の保
護に関する法律）については，目的外利用及び第三者提供が広く認められ，
かつ，その要件の有無の判断も第一次的に行政機関が行うこととされてい
るなどの問題点があり，適性評価を実施した行政機関が収集した対象者の
センシティブ情報を含む個人情報が同法の下において流通させられる危
険性すらある。これに対して，対象者の立場から利用中止や抹消などの請
求を躊躇無く行い，実施者側ではこれに適正迅速に対応できるのか不明で
あり，この点の保証はない。

調査対象者の広範性

前述した点は，適性評価制度の対象者に限られたものではなく，対象者
の身近にある者も調査の対象となるため，これらの者についても同じこと
が言える。

この点につき，本法制は，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も調査の対象になるとしている。そうすると，
配偶者に限らず，親しい友人や近隣者等も調査の対象となる可能性がある
が，これらの者のうち，どの範囲の者まで調査の対象とするのかが不明確

である。

しかも、本法制は、特別秘密取扱者の候補となっている対象者本人のみからの同意しか想定していないため、対象者本人の身近にある者は自己の知らないうちに調査実施権者である行政機関に自己の個人情報が集約されてしまうことになる。これは、明らかにプライバシー権や思想・信条の自由の侵害である。

密告による相互監視・相互不信が生じるおそれ

本法制は、適性評価の調査方法として、対象者本人からの調査票の提出、対象者への面接、及び第三者に対する照会等を挙げている。

しかし、第三者に対する照会「等」とされているように、本法制は調査方法を上記3つの方法に限定しているわけではない。適性評価制度が特別秘密を取り扱う適性を欠く者を予め除外する仕組みであることからすると、組織としては適性を欠くと評価される可能性のある事項を可能な限り収集しようという心理が働き、それが過剰になると職員同士の密告を奨励することにつながりかねない。その場合、組織内には相互監視・相互不信の人間関係が充満し、労働者にとってのみならず使用者にとっても極めて劣悪な職場環境になるおそれがある。

(3) 差別的取扱いの危険

本法制は、適性評価の評価事項として、「我が国の不利益となる行動をしないこと」を挙げると共に、そのための調査事項として、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事項を挙げている。

しかし、適性評価制度は、特別秘密の取扱者から秘密が漏えいされる一般的リスクがあると認められる者を予め除外する仕組みであるところ、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、対象者本人、配偶者又は親族等が一定の思想・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。

また、本法制では、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が検討されているようであるが、適性を有しないと評価された理由の十分な明示が対象者に保障されなければ、上記のような思想差別を事実上許容することになりかねない。

政府がこのような思想差別を許容するような制度を導入すれば、それはたちまち民間にも波及するであろう。現に、既に民間の電力会社においては特定の政党の党员であることを理由に差別的な扱いを受けていた例が存するのであり、適性評価制度の導入はこのような思想・信条による差別を日本中に広げ増長させることになるであろう。

(4) 適正手続の保障及び司法手続について

報告書によれば、適性評価の調査事項については法令上明示するとしている一方、評価基準については非公開としている。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には支障のない範囲で理由を付して通知することを検討している。

適性を有しないと評価された場合の理由付記については、前記3で述べた問題があるほか、特別秘密の取扱者から除外されるという対象者の地位に重大な不利益をもたらすものである以上、対象者に対して適正な手続が保障されなければならない。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。

しかるに、適性評価の結果に不服がある場合の行政上の不服申立や司法救済の在り方・審理の方法について何ら検討されていない。仮にこれが検討されたとしても、評価基準が非公開で、理由が十分に付記されていなければそもそも主張を組み立てることが困難である。

これでは、恣意的、人権侵害的な調査を排除することはできない。

6 罰則について

(1) はじめに

情報漏えい事件の発生状況

本法制は、保護の対象たる秘密、すなわち「特別秘密」の漏えい行為等を処罰し、もってその機密保持の徹底を図ろうとしている。

しかし、報告書が立法事実として掲げる「情報漏えい」事案をみても、ほとんどの事案において起訴猶予か執行猶予判決となっている。

ボガチョンコフ事件では実刑判決が言い渡されているが、国家公務員法の法定刑の上限である懲役1年より短い懲役10月に処する判決であった。また、ボガチョンコフ事件を受けて自衛隊法が「改正」され、防衛秘密の漏えいが5年以下の懲役に処せられるようになったが、その後、この規定により実刑判決を受けた事例は皆無である。かかる状況において重罰

化を進める必要性は全くない。

「特別秘密」の広範性と罪刑法定主義

また、先に詳述したとおり、本法制においては漏えいが禁止される「特別秘密」の要件が過度に広範でかつ不明確である。したがって、国民はそもそも如何なる情報が「特別秘密」として漏えい禁止の対象であるかを認識できず、何が処罰されるかについても予測することが困難である。これにより、国民の自由な言動を過剰に萎縮させることになる。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が感じるであろう処罰への懸念を想像すれば、その影響の重大さについては論を俟たないところである。これは、単純な故意の漏えい行為を処罰する場合に認められる本法制の根源的な問題である。

ところが、本法制は、故意の漏えい行為のみならず、過失による漏えい行為のほか、漏えい行為の未遂や共謀、独立教唆及び煽動、特定取得行為とその共謀、独立教唆、煽動についても処罰しようとしている。いずれも、ただでさえ過度に広範で不明確な処罰範囲の外延を更に不明瞭にするものである。刑罰法規は、犯罪と刑罰を具体的、明確に規定しなければならない。本法制は、漠然不明確であって、憲法31条の罪刑法定主義の観点からしても重大な疑問がある。

以下、各別にその看過し得ない問題点を指摘することとする。

(2) 過失による漏えい行為について

もともと過失犯は、故意犯に比して違法性の程度が低く、行為者に対する非難可能性も低い。それゆえ、刑法第38条第1項が「罪を犯す意思がない行為は、罰しない。ただし法律に特別の規定がある場合は、この限りでない。」と定めるとおり、我が国の刑事法制においては、故意犯処罰が原則で、過失犯処罰は例外とされている。

国家公務員法では守秘義務違反について過失犯を処罰対象としていない。この例外として日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法や自衛隊法では過失処罰規定を設けている。本法制は過失による漏えい行為の処罰範囲を更に拡大しようとするものである。

前述の如く、本法制における「特別秘密」の外延は過度に広範でかつ不明確であるから、本法制の想定する「特別秘密」の全てが国益を揺るがす重大な国家秘密というべきものかも極めて疑わしいところであり、ここにおいて過失の漏えい行為をも処罰することの必要性や相当性が認められるかについては重大な疑問がある。

一般に、「過失」とは注意義務に違反して犯罪を実行する心理状態と理解されており、その注意義務は結果予見義務と結果回避義務に分析されている。

本法制において、「特別秘密」の外延は過度に広範でかつ不明確であるから、どのような情報が「特別秘密」に当たるかを予見することが困難となることが予想される。したがって、予め「特別秘密」であることが説明されていなければ、「特別秘密」と思しきものに接する可能性のある者が、自己の身を守るために極端に萎縮することになることが予想され、およそ勤務中に見聞きした情報は、どんなに些細な情報でも決して外部に公表しないということにならざるを得ないであろう。このことによって、「特別秘密」でない情報までもが一切公表されなくなってしまう、国民の知る権利、言論・表現の自由、取材・報道の自由などに対し、致命的な打撃を与えるであろうことは多言を要しない。

(3) 未遂犯処罰について

刑法44条は、「未遂を処罰する場合は、本各条で定める。」と規定し、既遂犯処罰が原則であり、未遂犯の処罰は例外として位置付けられている。これは、我が国の刑法においては、原則として、客観的な法益侵害の結果が発生した場合に応報的にこれを処罰するという考えの表れである。

かかる観点からすれば、重大な法益を侵害する危険性が高く、それ故に、未遂犯処罰を行うべき必要がある場合があるとしても、結果発生を待たないで処罰することによって生ずる不利益、すなわち処罰範囲の曖昧さの拡大や刑法の内心への介入といった不利益を上回る未遂犯処罰の高度の必要性が認められる場合に限り認められるべきである。

国家公務員法や地方公務員法などでは「秘密」の内容を問わず未遂犯処罰規定がない。これは現行諸法制においても上述の点について考慮しているものと考えられる。

この点、前述の如く、本法制における「特別秘密」の外延は過度に広範でかつ不明確であるため、漏えい行為が未遂にとどまり、漏えいの結果が発生しなかった場合にまで処罰することは行き過ぎであり、処罰範囲の曖昧さの拡大や刑法の内心への介入という不利益を上回る未遂犯処罰の高度の必要性は認められないというべきであり、未遂犯処罰規定を設けようとしていることは相当ではない。

(4) 共謀行為・独立教唆及び煽動について

「共謀」とは、ある犯罪行為の実施・遂行について、具体的計画を複数の者が謀議することをいい、「独立教唆」とは判例によれば犯罪実行の意思を

持たない者に犯罪実行の決意を新たに生じさせるに足りる慫慂行為をすることをいい、「煽動」とは、同用語を法文において使用している例、例えば破壊活動防止法上の定義によれば、「特定の行為を実行させる目的をもつて、文書若しくは図画又は言動により、人に対し、その行為を実行する決意を生ぜしめ又は既に生じている決意を助長させるような勢のある刺激を与えること」（第4条第2項）をいうとされている。これらはいずれも、結果が生じていないどころか、実行行為の着手がない極めて早期の段階で処罰しようとするものである。

この点、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、国民にとっても予測可能性を欠き、萎縮的效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。このような観点から、当連合会は、従来から、共謀罪を新設することに強く反対する立場をとっている（2012年4月13日付け「共謀罪の創設に反対する意見書」）。

独立教唆は、被教唆者の実行行為が不要だけでなく、犯罪行為の決意をも不要とするもので、刑法の基本原則である行為責任主義に明らかに反する。そもそも、共犯理論に関する学説の議論状況としては、正犯に実行の着手がなければ、教唆や幫助といった共犯の処罰は認められないとする共犯従属性の立場が圧倒的であるが、独立教唆はこれに反して、実行行為以前の極めて早期の段階でこれらを処罰しようとするものであり、その結果、内心の意思を処罰することになり、上述の近代刑法の原則に真っ向から反するのである。

さらに、煽動行為については、独立教唆行為以上にその成立範囲は不明確であり、不可罰な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。破壊活動防止法においては、その制定時に、濫用の危険があるとして、「せん動」概念の限定が議論されており、その結果、目的要件が付加されたほか、方法についても明示がなされ、その解釈に当たっては、その対象たる行為を目的・場所・態様において具体的に明らかにせねばならず、かつ、特定の行為を実行させる目的がせん動者の自由かつ真摯なものでなければならぬほか、特定の行為が実行される危険性も必要であると解釈されている。それでもなお、破壊活動防止法の「せん動」規定については、表現の自由や集会・結社の自由などとの関係で問題があると指摘されていることについては今さら多言を要しないところである。

このように、歴史的に恣意的な濫用の観点から批判され、限定的にのみ導

入・運用されてきた問題の多い「せん動」罪規定を，秘密保全法制に持ち込もうとすること自体から立法のあり方に重大な疑問を持たざるを得ない。

共謀行為，独立教唆及び煽動を処罰対象とし，実行行為がまだ行われていない早期の段階を処罰範囲に取り込もうとする本法制の企図するところは，政府が秘密にしたいと欲する事項や国民の目には触れさせたくないと欲する事項に少しでも近付こうとする行為を刑罰により厳しく禁じ，国民の知る権利をいわば入口よりもずっと手前の段階で塞いでしまおうとする点にあると考えられる。ここにおいては，国民の知る権利，言論・表現の自由，取材・報道の自由などに対する配慮は皆無と言わざるを得ない。

(5) 特定取得行為の処罰について

報告書は，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，欺もう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に特定取得罪が成立するとしている。

ここでまず問題となるのは，「管理を害する行為」とは何か，ということである。侵入する，解錠する，といった物理的に「管理を害する行為」のほかにも，「管理状態を害する行為」も含まれるのではないかと，ということである。合法的に入室した者がたまたま机の上に置いてあった特別秘密が記載されている書面を見て記憶した，といった場合にも特定取得行為とされたとすると，その適用範囲は不明確と言わざるを得ない。その上，報告書は，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」と述べており，これによると上記のと は単なる例示であり，「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」と広く規定される可能性がある。

報告書が引用していた外務省機密漏えい事件の最高裁判決は「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おり，ここでいう「社会通念上是認することができない態様」というのは，「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」という表現に一応限定しようとする姿勢がみられるのに対して，報告書が特定取得行為として挙げるのは，そうした限定すらない「社会通念上是認できない行為」であり，その要件が緩和されていることから，限定のない広い行為が想定されていると考

えられるのである。

そうだとすると、特定取得行為は、その規定の仕方によっては、処罰範囲が広範でその外延が不明確になるおそれがあると言わなければならない。

また、報告書が外務省機密漏えい事件の最高裁判決を当然の前提のように引用していることからすると、新聞記者を含む報道関係者が、特定取得行為の対象となることは、当然に想定されていると解される。

特に、報告書が指摘する上記の、すなわち、「欺もう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」に該当するとして、報道関係者の行為が特定取得行為として処罰の対象となる可能性がある。むしろ、特定取得行為は、報道関係者による取材行為を標的にしている可能性がある。

行き過ぎた取材行為が広く特定取得行為として検挙・処罰されるとしたら、報道機関による取材活動は萎縮せざるを得ないのであり、報道関係者による取材の自由・報道の自由に対する重大な制約になり、ひいては国民の知る権利、国民の表現の自由・言論の自由に対する重大な制約となる。

オンブズマン活動や反戦平和運動に関わる市民は、その活動の一環として、秘密情報に迫ろうとするが、これらの活動も特定取得行為に問われかねないリスクがあり、主権者としての当然の活動が秘密保全法制により萎縮させられるであろう。

なお、過去の裁判例（横浜地判昭和32年2月11日、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う刑事特別法第6条（合衆国軍隊の機密を侵す罪）違反事件）においては、横須賀市内のクリーニング業者が商売上の必要により、知人の米兵から「艦船の入出予定」等の情報を入手した件につき、当該米兵に対して行った酒食の提供とクリーニングの無償奉仕等を「特殊の友情関係を利用するという不当な方法」に該当するとして、懲役8か月、執行猶予2年の刑に処した例がある。この「不当な方法」と「社会通念上是認できない行為」とが同じように解釈されるとすると、その処罰範囲は、かなり曖昧で広範であることがうかがわれる。

(6) 法定刑の在り方

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、政府は、その上限を懲役10年まで引き上げることが検討していると報じられており、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、前述したように、過去の主要な情報漏えい事件を見ても、懲役10月の実刑の事例と懲役2年6月、4年間執行猶予の事例があるだけであり、法定刑の上限を懲役10年に引き上げるべき必要性はない。

法定刑の上限が懲役10年まで引き上げられると、極めて厳しい量刑がなされることになるが、これは本法制による刑罰の対象となる公務員、報道関係者、市民活動家などに対する威嚇以外の何物でもないと言わなければならない、そのような法定刑には重大な疑問がある。

(7) 曖昧で広範囲な処罰規定の目指すところ

報告書は、「罰則に関する基本的な考え方」として、「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本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」と述べている。これは、いわば大きく網を張って、「特別秘密」に近づこうとする者は、すべて根こそぎ捕らえ、処罰しようという発想である。

本法制においては、故意の漏えい行為の処罰においてすら極めて問題が多いにもかかわらず、過失の漏えい行為のほか、未遂行為や共謀行為、独立教唆、煽動、特定取得行為及びその共謀、独立教唆、煽動まで処罰しようとしているが、その基礎にあるのは、秘密情報の漏えいという結果は、過失であろうと故意であろうと、その国益に与える影響という点において何ら差異はなく、また、実際に漏えいがなされなかったとしても、漏えい行為が行われようと、行為あるいはこれを誘発しようとした行為それ自体を厳しく取り締まらなければ、およそ秘密の徹底した保持は図りえないという考え方である。しかしながら、いかに秘密情報の漏えいという結果の重大性を強調しようとも、処罰されるべき行為の外延を明確に画することなく、国民に刑罰を課すことが許されないのは罪刑法定主義の観点からは当然である。

このような姿勢は、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は真っ向から対立するものであり、到底容認できるものではない。

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（憲法第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（憲法第37条）、その裁判は公開することが憲法上の原則である（憲法第82条第1項）。とりわけ同条第2項ただし書で、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。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，裁判の始まりから終結まで全ての局面において，実質的に公開されていなければならないことを意味する。

そして，秘密保全法制に違反して起訴された場合，その裁判は憲法第82条第2項ただし書き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。国家秘密を漏えいし，違法に取得し，その教唆せん動，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。国家秘密が非公開な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。

これに対し，かつて国家秘密法が国会に提出されたときに，それを推進した自由民主党のパンフレット（1982年発行）は，「裁判における秘密の立証は秘密事項そのものを法廷に提出しなくとも，問題となっている防衛秘密の種類と性質や，その秘密とされる理由及び未だ多数の人々に知られていない蓋然性等を立証すれば足りると解せられます」としていた。法廷で問題となった秘密が「我が国の防衛上，外交上又は公共安全及び秩序の維持上特に秘匿することが必要である場合」その漏えいより国の重大な利益を害するおそれがある場合」に当たるかどうかを裁判所が判断するさいに，その秘密の内容が秘匿されたまま，秘密の種類，性質，秘匿の理由等が示されるだけで実質的な審理，的確な判断ができるであろうか。司法には，行政当局の秘密指定とは独立して「特別秘密」に当たるか否かの判断を公正にすることが求められている。そのためにも憲法にいう公開の原則は守られなければならない。

また，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，共謀等に問われるのだとすれば，弁護活動も著しく制約されることになる。これは弁護人選任権，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。

国家の平和と安全については，憲法第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、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る。

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、何ら言及していない。現在守秘義務が課されていない裁判官に関して、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、弁護士選任権を侵害するものである。

8 秘密保全法制が憲法の保障する人権を侵害すること

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、報道による権力監視は、民主主義と個人の自由のために極めて重要である。

ところが、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を予測できないまま取材をすることとなり、処罰を避けるためには、結果的に取材そのものを控えざるを得ない。罰則規定による取材の自由に対する萎縮効果は計り知れない。

また、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」を処罰対象とする可能性があるが、「社会通念上是認できない行為を手段とするもの」とは要件があまりに不明確であり、社会通念は時代によって変化しうることからすれば、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。

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、取材の自由が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。

仮に、報道機関を処罰対象としないという法制度になったとしても、記者が参考人や証人として捜査や裁判の対象とされることもあり得るし、報道機関が

強制捜査の対象になれば、取材メモや映像媒体等が押収されることもあり得る。また、取材対象者側は免責されないのであるから、免責を保障されている記者を信頼して情報を提供するという関係は生じないであろう。報道機関が免責されても、報道の自由は深刻な危機状態に陥るのである。

報告書が提案する秘密保全法制は、立憲主義に悖り、国民主権の基礎を危うくすると共に、国民の基本的な人権を侵害するものである。

以下詳述する。

(1) 国民主権と秘密保全法制

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っては、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、基本的な人権の一つである「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質的に保障する制度である。

そもそも国政の重要情報は、主権者たる国民のものである。その上で、例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、情報公開制度の充実が不可欠であるが、国民主権と原理的な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な人権である」ことが優先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、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、最も重要な問題を慎重に検討しなければならない。

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が、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、極めて不十分であるから、報告書の考え方は本末転倒である。外交・防衛・警察等に関する不開示事由の広範さの限定こそが情報公開法の改正において重要な課題になっているときに、報告書が上記のような見解を採用することは極めて問題である。

報告書が提案する秘密保全法制は、上記したとおり、秘密保全法制で保護される「特別秘密」の範囲は不明確かつ広範に過ぎ、国民の知る権利より国家秘密の保障を優先させるものと言わなくてはならない。かかる法制は国民主権原理に反し、国民の知る権利を侵害するものとして到底許されない。

(2) 立憲主義と報告書の立場

立憲主義は近代憲法の最も基礎的な原理である。当連合会では、2005年11月の人権擁護大会宣言において「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ふ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。」とした。

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、国民の知る権利の全てではない。しかしながら報告書は、それが提案する情報保全法制は、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。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、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。

報告書が提案する情報保全法制は、立憲主義に悖ると言わなければならない。

(3) 学問、研究活動の自由、言論・表現の自由、出版の自由と秘密保全法制

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。

先端科学技術は軍需と民需の両用であり、今やその境界はないといつてよい。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。現に、2012年6月に改正された宇宙航空開発機構（JAXA）の設置法（JAXA法、内閣府設置法等の一部を改正する法律）では、これまで宇宙開発を「平和目的に限り」としていた従前の規定が改められた。

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。

(4) 違法秘密と擬似秘密

「特別秘密」は行政機関が指定権限を有するものであることから，違法秘密や擬似秘密（時の政府当局者の自己保身のための秘密）を「特別秘密」に指定してしまう危険性がある。政局を有利に展開するために利用される危険が極めて高い。これは重要な国政の課題について国民の判断を誤らせ，国の政治の流れを誤らせ，国際関係を悪化させる危険性が高いだけに，確実に排除されなければならない。

しかるに，報告書にはこの点に関する問題の指摘も問題の解決法も言及されていない。これでは，国民主権は空洞化してしまうのであり，到底，秘密保全法制を許容することはできない。

(5) 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，是認できない。

9 いま必要なことは情報公開の推進である

我が国ではほとんどの行政事務が国の主導で進められて来たが，情報公開制度は違っていた。我が国の情報公開制度は，国からではなく，地方自治体から始まった。1982年以降，全国の市町村都道府県で情報公開条例の制定が，燎原の火のごとく急速に広がっていった。それでも国では情報公開法制定の動きは起こらなかった。各省庁の反対が極めて強かったからである。情報公開法の制定は1999年にやっと実現したものの，当初からその不十分さが指摘されていた。情報公開法は2001年4月から施行されたが，全体的に各省庁とも極めて消極的・恣意的な運用で，納得できない国民の不服申立や情報公開訴訟が相次ぎ，国民の請求が認められる答申や判決が続出した。このような閉塞状況を打開すべく，当連合会は情報公開法の改正を提案し続け，2011年4月，当連合会の意見を部分的に採用した情報公開法改正案（「国民の知る権利」の明記，不開示事由規定の限定，手数料の廃止，裁判管轄の拡大な

ど)が閣議決定され、国会に提出され、いつ審議入りになって成立してもよい段階まで進んでいた。それが未だに審議されないままのところまで登場したのが秘密保全法制の法制化である。なお、情報公開法改正案は、2012年11月の衆議院解散に伴い、廃案となっている。

いま我が国に必要なのは情報公開の推進である。これこそが、重要な国政に関する国民の議論を活性化させ、民主主義の発展に寄与するのである。また、情報公開度の高さは国の政治の透明度の高さを世界に示すものであり、国家間の相互信頼を築く上で重要な役割を果たす。現在なされるべきは、現状法下における積極的な情報公開と情報公開法の早期改正である。

当連合会は、日本国憲法の諸原理を尊重する立場から、政府が秘密保全法案の作成を直ちに中止することを強く求める。