

主催：秘密保全法に反対する愛知の会

**国際人権法からみた秘密保護法の問題点
施行を抑えた秘密保護法廃止運動の課題と展望**

海渡 雄一

(弁護士・元日弁連事務総長・秘密保護法対策本部副本部長
脱原発弁護団全国連絡会共同代表)

ジョージ・オーウェル『1984年』より
イングソック真理省 スローガン
「戦争は平和である。¹
自由は屈従である。²
無知は力である。³」

内容

第1 知る権利に関する国際人権基準	1
第2 ツワネ原則からみた秘密保護法	3
第3 自由権規約委員会で取り上げられた秘密保護法	6
第4 秘密保護法運用基準パブコメの経緯とその問題点	7
第5 なぜ秘密保護法が戦争を準備するといえるのか	8
第6 秘密保護法制になぜ第三者機関が必要なのか	10
第7 公安警察が特高警察として生まれ変わる	16
第8 秘密保護法違反事件の捜査・公判において何が問題となりうるのか	17
第9 今後の展望	18
秘密保護法関連の参考文献	19

第1 知る権利に関する国際人権基準

1 はじめに

2013年12月6日特定秘密保護法が成立した。

法の中身についての説明は省略する。

今回成立した法律には表現の自由の保障に関して、以下のような根本的な欠陥があり、これらは部分的修正で対応できるものではない。日弁連は、9月19日に「特定秘密保護法の廃止を求める意見書」を公表している。

何が秘密に指定されるかが限定されず、政府の違法行為を秘密に指定してはならないことも明記されていない。

公務員だけでなく、ジャーナリスト・市民も独立教唆・共謀・煽動の段階から処罰される。最高刑は10年の厳罰である。

政府の違法行為を暴いた内部告発者やジャーナリスト、市民活動家を守る仕組みが含まれていない。こうした問題を含む法案に対し、フランク・ラ・リュウ氏とアナンダ・グリュバー氏のふたりの国連特別報告者と、ピレー人権高等弁務官からも重大な懸念が表明された。

¹ 安倍晋三首相による積極的平和主義と集団的自衛権

² 特定秘密保護法による市民監視と隷従化

³ 特定秘密保護法による市民の知る権利の否定、朝日新聞に対するバッッシング

2 自由権規約 19 条とツワネ原則に基づく特定秘密保護法に対する懸念

自由権規約 19 条は市民の知る権利を明文で保障し、国家の安全や公の秩序を維持するための権利の制約は認めているが、その制約は、「目的のために必要とされるものに限る」とされている。ここにいう規制目的の達成のために必要な限度は厳格に理解される必要がある。

すなわち、表現の自由を制限する場合には、制限を必要とする社会的事実、立法事実の存在を制限を行なう側で証明しなければならない。また、制限は必要最小限であり、より制限的でない他の制限手段が存在しないこと（LRA の原則）が求められる。これらの基準は規約の定めている必要性の判断の基準を具体化したものとして、この基準をクリアしない規制立法は仮に正当な規制目的に基づくものであっても、許されない。

3 自由権規約 19 条の解釈基準である一般的意見 34

・政府はツワネ原則を民間団体の作成したガイドラインに過ぎないと一蹴したが、原則は規約 19 条の一般的意見 34 を下敷きにこれをさらに発展させたものである。

18. 「第 19 条第 2 項は、公的機関が保有する情報へのアクセス権を包含する。」「規約第 25 条を合わせ考えれば、情報アクセス権には、メディアが政治 33 に関する情報にアクセスできる権利、及び一般大衆がメディアの発信を受け取る権利が含まれる。」

19. 「情報アクセス権を実効あらしめるため、締約国は、政府が持つ公益情報を、積極的に公開すべきである。」

22. 「第 3 項は一定の条件を定めており、この条件を満たす場合に限り制限を課することができる：その制限は「法律によって定められ」るものでなければならず；第 3 項 (a) 号及び (b) 号規定のいずれかの根拠がある場合に限り課すことができ；必要性と比例性の厳格な基準に適合しなければならない⁴²。制限は、たとえそれが規約で保護されている別の権利の制限根拠として正当化されるものであっても、第 3 項に規定されていないものを根拠としては認められない。制限は、所定の目的のためにのみ適用され、かつ、制限の前提となる具体的な必要性事由に直接関連するものでなければならない。」

25. 「第 3 項に定められている目的のため、「法律」とみなされる規範は、各個人がその内容に従って自らの行動を制御できるよう十分な明確性をもって策定されなければならない⁵³、また一般大衆がアクセスしやすいものでなければならない。法律は、制限の実施にあたる者に対して、表現の自由の制限のために自由裁量を与えるものであってはならない⁵⁴。法律は、制限の実施にあたる者が、どのような表現が適切に制限されるのか、また制限されないのかを確かめられるように、十分な指針を定めていなければならない。」

30. 「締約国は、反逆罪法 64 及び国の安全に関する類似の規定が、それが公務上の秘密、もしくは扇動法、又は他の類似のもので言い表わされていようといまいとに関わらず、細心の注意を払って、第 3 項の厳格な要件に沿うよう策定され、適用されるようにしなければならない。たとえば、国の安全を脅かさない正当な公益に関する情報公開を抑圧もしくは差し控えるために、又は、そのような情報を発信したことを根拠に、ジャーナリストや、研究者、環境保全活動家、人権擁護者その他の者を起訴するために、当該法律を発動することは、第 3 項とは両立しない⁶⁵。また当該法律の適用範囲に、民間企業、銀行業務及び科学の進歩等と関係のある情報を含めることも、一般的には適切でない⁶⁶。」

33. 「制限は、正当な目的のために「必要」なものでなければならない。このため、たとえば、特定のコミュニティで用いられている言語を保護するために、別の言語による商業的宣伝を禁止することは、表現の自由を制限しない別の方法によりその保護が達成できる場合には、必要性の基準に違反する⁷⁰。」

34. 「制限の対象は広範すぎてはならない。委員会は、一般的意見 27 において「制限措置は、比例原則に適合するものでなければならない；制限は、保護機能を果たすため適切なものでなければならない；保護機能を果たす手段のうち最も非侵害的な手段でなければならない；保護される利益と比例するものでなければならない。」

35. 「締約国が、表現の自由に対する正当な制限根拠を行使する場合には、その脅威の性質、及び講じた特定の措置の必要性及び比例性について、特に、表現とその脅威との直接的な関係を示すことによって、具体的かつ個別に示さなければならない⁷⁴。」

4 テロ対策と情報アクセス権についてのヨーロッパ人権裁判所の先例

・ヨーロッパ人権裁判所は、ヨーロッパ人権条約が知る権利の保障条項を持っていないにもかかわらず、国の情報開示の拒否は、表現の自由について定める条約 10 条違反であると解釈するようになってきた⁴。

・ヨーロッパ人権裁判所はテロ対策を理由として、CIA による引き渡しとその後に秘密裡に実施された拘禁

⁴ Tarasasag A Szabadsagiogokert v.Hungary 2009/4/14,Gilberg v.Sweden 2012/4/3(大法廷判決)

の犠牲となったドイツ国籍の申立人の事件において、やはり条約10条違反を認定している⁵。

・「国家秘密」という概念は、真実を明らかにすることを妨害するために適用される。国家秘密という特権は、申立人の場合、アメリカ政府によって、アメリカの裁判所において主張された。Marty 調査は、さらに、同じアプローチが旧ユーゴスラビアのマケドニアにおいても、真実を隠すために用いられたことを明らかにした。」⁶

第2 ツワネ原則からみた秘密保護法

1 ツワネ原則の制定の経緯

ツワネ原則の正式名称は、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」である。この原則は自由権規約19条、ヨーロッパ人権条約10条をふまえて、国家安全保障分野において立法を行う際に、国家安全保障のための合理的な措置と、市民による政府の情報へのアクセスの保障を両立するための指針を提供するために作成された。

2 ツワネ原則の基本的考え方

国家の保有する情報はすべて公開することが原則である。国家秘密は市民の知る権利を制約するものであり、秘密を保護する法制度を制定する際には、市民の知る権利の保障と両立する制度的保障が不可欠である。

この両立のためのバランスを具体的な安全保障立法のための課題に則して定式化したものがツワネ原則である。

フランク・ラ・リュエ表現の自由問題特別報告者は、この原則を国連人権理事会が採択するべきであるとの意見を述べている。自由権規約19条とこれにもとづくツワネ原則に照らして、特定秘密保護法は次の諸点において深刻な懸念がある。

3 秘密指定の立証責任は国にあることが明記されていない

ツワネ原則は国家秘密の存在を前提にしているが、他方で、原則1(a)は、「何人も、公権力により、あるいは公権力のために保有された情報、又は公権力が法によりアクセスする権利をもつ情報を求め、受け取り、使用し、伝達する権利を有する。」とし、原則4(a)は、「制限の正当性を示す義務は、情報の非開示を求める公的機関にある。」としている。ここに示されている考え方の基本は、まさに自由権規約19条に由来するものである。

しかし、このような原則は法には全く示されていない。

4 何を秘密としてはならないかが法において明確になっていない

続いてツワネ原則では、先の原則9に続いて、原則10で何を秘密としてはならないかがA-Fに詳細に示されている。この項目は、原則37によって内部告発によって免責される開示情報のリストともなっている。原則37は「(a) 刑事犯罪/(b) 人権侵害/(c) 国際人道法違反/(d) 汚職/(e) 公衆衛生と公共の安全に対する危険/(f) 環境に対する危険/(g) 職権濫用/(h) 誤審/(i) 資源の不適切な管理又は浪費/(j) この分類のいずれかに該当する不正行為の開示に対する報復措置/(k) この分類のいずれかに該当する事項の意図的な隠蔽」の情報

を明らかにした者は保護されなければならないとしている。

法には、どのような種類の情報を秘密指定してはならないかという観点から定められた規定は皆無である。

5 秘密指定に実効性のある期限がない

ツワネ原則16(a)は、「情報は国家安全保障上の理由によって秘匿され得るが、正当な国家安全保障上の利益を保護するために必要な限りにおいてのみである。情報を秘匿する決定は、本原則の遵守を確保するために、定期的に見直されるべきである。」「(b) 秘密指定を決定する者は、機密扱いが失効する日付、条件、又は出来事について明記するべきである。」「(c) 無期限に機密扱いにしてもよい情報はない。国家安全保障を理由にした機密扱いの想定される最大期限は、法によって定められるべきである。」などと定める。

これに対して、秘密保護法原案には、最長期間についての定めはなかった。修正案4条4項により、原則60年で公開とされ、7項の例外を定めた。しかし、60年は長すぎるし、例外の要件も広範すぎる。

市民が、秘密解除を請求するための手続が明確に定められていない

⁵ El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia 2012/12/13(大法廷判決)

⁶ 建石真公子「『情報へのアクセス権』と『国の安全』に関するヨーロッパ基準とツワネ原則」(右崎正博ほか編『秘密保護法から「戦争する国」へ』(2014年 旬報社刊) 76-77 ページ) より孫引き

原則 17 (d) は、「それぞれのカテゴリーの機密指定情報について、自動的な機密解除期限を国内法で定めるべきである。機密解除の負担を最小限にするために、可能な場合はいつでも、記録は再検討なしに自動的に機密指定解除されるべきである。」「(e) 文書の機密解除請求について、アクセス可能な公的手続を国内法で定めるべきである。」「(f) 裁判所、法廷、その他の監督機関、オンブズマン、申立機関によって機密指定が解除されたものも含め、機密指定が解除された文書は積極的に公開するか、さもなければ公的にアクセス可能にするべきである（例えば、国の公文書保管所や情報へのアクセスに関する法律と整合性をとるなど）。」と定める。

しかし、法案 4 条 7 項は、「要件を欠くに至ったとき」「すみやかにその指定を解除する」と定めているが、秘密指定を行った行政機関の長の全面的な裁量に委ねており、市民やその付託を受けた第三者がイニシアティブを持つような効果的な指定解除の手続は存在しない。

6 刑事裁判において、公開法廷で秘密の内容を議論できることが保障されていない

刑事裁判における手続がどのように行われるかも、国会審議で十分に明らかにならなかった。

政府は、秘密の立証は外形立証の方法によって行うとしている。しかし、外形立証とは、①秘密の指定基準（指定権者、指定される秘密の範囲、指定および解除の手続）が定められていること、②当該秘密が国家機関内部の適正な運用基準に則って指定されていること、③当該秘密の種類、性質、秘扱いをする由縁等を立証することにより、当該秘密が実質秘であることを推認する方法である。このような秘密の立証方法によることも許されるとした判決も存在する（東京高裁昭和 44 年 3 月 18 日判決）。しかし、このような立証には根本的疑問がある。秘密の具体的内容に言及することなく、情報の実質に基づく、秘密指定の適否の議論は困難である。そして、このような立証を経ることなく、効果的な弁護などできるはずもない。

この点についても、ツワネ原則は重要な指針を示している。

原則 28 (a) は「公衆が訴訟手続へアクセスする基本的な権利は、国家安全保障が持ち出されてもこれに依拠して損なわれてはならない。」「(d) 国家安全保障を理由として、公衆の訴訟手続へのアクセスの制限が絶対に必要だとする、公的機関によって発せられるあらゆる主張に対して、公衆は異議を申し立てる機会を有するべきである。」

刑事訴訟について定める原則 29 (b) は、「いかなる場合でも、被告人が証拠について精査、反論する機会を持たないまま、有罪判決を下したり、自由を剥奪したりするべきではない。」「(c) 法的公正さの点から、公的機関は被告人と被告人の弁護人に対し、その個人が問われている容疑と、公正な裁判を確実にを行うために必要なその他の情報を、たとえ機密扱いの情報であっても、原則 3~6, 10, 27, 28 に従い、公共の利益を考慮した上で、開示するべきである。」「(d) 公正な裁判を保証するために必要な情報の開示を公的機関が拒んだ場合、裁判所は審理を停止、若しくは起訴を棄却すべきである。」と定める。

日本国憲法 8 2 条は表現の自由など人権に関する裁判の公開を絶対的な要請としており、秘密保護法違反の裁判の公開は絶対的な要請のはずである。秘密保護法は、刑事裁判と民事裁判に関して裁判所へ特定秘密の情報を提供するインカメラ手続を 10 条 1 項 1 号口、2 号において規定している。しかし、ツワネ原則の定めるような、公開の法廷において特定秘密を公開して審理できることを保障するための根拠規定が欠けている。実際には、法廷が非公開とされたり、裁判官だけに秘密が提示されて弁護人には提供されなかったり、公開の法廷で秘密の内容に言及したことで弁護士も刑事責任を問われるような扱いがなされても、これを食い止められる保障がない。

戦前の軍機保護法違反の裁判においても、傍聴者には秘密の内容は全くわからなかったという。実際には、法廷が非公開とされたり、裁判官だけに秘密が提示されて弁護人には提供されなかったり、公開の法廷で秘密の内容に言及したことで弁護士も刑事責任を問われるような扱いがなされても、これを食い止める保障がないのである。この点こそ、特定秘密保護法の根本的な欠陥の一つである。

7 すべての情報にアクセスし、秘密指定を解除できる政府から独立した監視機関がない

ツワネ原則は安全保障部門には独立した監視機関が設けられるべきであるとする。監視機関は、実効的な監視を行うために必要な全ての情報に対してアクセスできるようにすべきである（原則 6, 31-33）としている。

秘密保護法は、18 条 1 項において、秘密指定、解除、適性評価の統一的な基準を定めることとし、同条 2 項において、この基準の策定と変更について、我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関して優れた識見を有するものの意見を聞くことが定められた。7 人で構成される情報保全諮問会議が設けられたが、果たして全員がこれらに関して有識者と言えるかどうか疑問である。これまでの有識者会議と同じように事務局に強く誘導されるおそれがある。いずれにせよ、意見が言える

だけの立場に過ぎないから、独立した第三者機関として監視機能を果たせるわけではない。

政府は国会でさらに3つの「第三者機関」の設置を表明した。保全監視委員会、独立公文書管理監、情報保全監察室である。また、法成立後にも、国会に常設の委員会を設置すると言明している。

保全監視委員会は、内閣官房に設置され、官房長官が、外務、防衛、警察などの事務次官クラスの官僚を集め、各行政機関の秘密指定・解除の妥当性を相互チェックするとしている。次官クラスの幹部職員の集まりとは、政府そのものであり、独立性も第三者性もない。

内閣府に置かれる独立公文書管理監は、内閣府に置かれる審議官級の職とされている。国会答弁によると、「勝手に廃棄されないようにチェックを行う」「スムーズに国立公文書館に移管させる」ために設置するとされる。

情報保全監察室は、内閣府に設置され、20人規模で外務省、防衛省、警察庁などの課長級未満の職員で構成されるという。上記の管理監を補佐する立場とされる。

4党修正で付加された附則9条は「政府は、行政機関の長による特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真に安全保障に資するものであるかどうかを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その他の特定秘密の指定及びその解除の適正を確保するために必要な方策について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされている。

国会での答弁によれば、情報保全監察室が秘密保護法附則第九条に定める「新たな機関」であるという。しかし、情報保全監察室を構成する官僚は、法律の政府原案を作り、秘密を指定する当事者である。秘密指定を行っている防衛、外務、警察から出向している職員が、内閣府に所属しているから「独立した公正な立場」等と言うことはあり得ない。この機関も第三者機関とは到底呼べない。

法律成立後に超党派の国会議員団がアメリカ、イギリス、ドイツを訪問して各国の第三者機関の実情を調査した。この結果に基づいて、国会に第三者機関を設置する方向が模索されている。この点は、第5で検討する。

8 内部告発者が刑事処罰から解放されることを保障する規定がない

ツワネ原則 37 は、「公務関係者による情報開示は、次に掲げる分類のいずれかに該当する不正行為を示すとき、当該情報の機密指定のいかんに関わらず、原則 38 から原則 40 までに定める条件を満たす場合において、「保護された開示」であるとみなされるべきである。保護された開示は、過去の、現在の及び予見される不正行為に適用される。」として、(2)で示した11項目の情報を列挙している。そして、内部告発者は、明らかにされた情報による公益が、秘密保持による公益を上回る場合には、報復を受けるべきではないとされている。

ここに示されている考え方は、わが国の公益通報者保護法の考え方とほぼ同一である。しかし、秘密保護法は、公益通報者保護法による内部告発者の民事的保護が、法律による特定秘密漏えいの刑事処罰とどのような関係にあるのかについて、何も説明していない。内部告発者を刑事処罰から解放することを法的に保障する規定が法には欠けている。

9 ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず、情報源の開示を求めてはならないことが明確に定められていない

ツワネ原則は公務員については、処罰される場合があり得ることを否定していないが、公務員でない者（ジャーナリストと市民活動家）は処罰してはならないことを定めている。

原則 47(a)は「公務員以外の者は、機密情報の受領、保有又は公衆への暴露に関して、制裁を受けない。」「(b)公務員以外の者は、情報を求めたり入手したりしたという事実を理由に、共謀その他の容疑で訴追されるべきではない。」としている。ただ、この条項に付けられた注によれば、「情報の入手又は複写に対する刑事訴追を防止することを目的としている。しかしながら、この原則はその他の犯罪、たとえば情報を探索又は入手する過程での不法侵入や恐喝のような犯罪の免責を目的とするものではない。」としている。この原則は、ジャーナリストが情報の入手の過程で犯した犯罪があれば、これを処罰すれば、足りると考えているのである。

秘密保護法では、23条において、ジャーナリストと市民活動家らによる特定秘密取得行為を「秘密の管理者による管理を害する行為」によって取得することを全面的に処罰の対象としているし、取材源などの情報源の開示を求められないことの保障も見あたらない。

特定取得行為は、「特定秘密を保有する者の管理を害する行為」を手段として特別秘密を直接取得する場合に成立する。法には窃取、不正アクセス、侵入、脅迫等が例示されているが、「管理を害する行為」には何でも入る、政府が隠している違法な秘密を明らかにするよう、執拗に取材を続け公務員を説得する行為は、全部対象と考えるべきだ。

法には、公明党との協議に基づいて、知る権利の保障に資する報道・取材の自由に十分配慮する。取材行為

は、公益を図る目的で、違法または著しく不当な方法によるものと認められない限り、正当業務行為とすると修正されている。しかし、このような修正にどれだけの意味があるかは疑問だ。

特定取得行為の広範な処罰は、明らかにツワネ原則の保障に違反している。

10 結論

特定秘密保護法は、既存の国家公務員法や自衛隊法、日米安全保障条約に関連する秘密保全法制度、情報公開制度、公文書管理制度、公益通報者保護制度を含めて、自由権規約 19 条によって保障される表現の自由・知る権利と国際的に承認されたツワネ原則などに基づいて、より情報公開が図られ、市民の知る権利を保障する方向で、以下の諸点を含む全面的な制度の見直しを行うこと。

- ① 秘密指定の立証責任は国にあることを法律に明記すべきである。
- ② 何を秘密としてはならないかを法律において明確にすべきである。
- ③ 秘密指定について 60 年よりも短い期限を法律で定めるべきである。
- ④ 市民が、秘密解除を請求するための手続を法律に明確に定めるべきである。
- ⑤ 刑事裁判において、公開法廷で秘密の内容を議論できることを法律において保障しなければならない。
- ⑥ すべての情報にアクセスし、秘密指定を解除できる政府から独立した監視機関を法律に基づいて設置すべきである。
- ⑦ 内部告発者が刑事処罰から解放されることを法律上明確に保障しなければならない。
- ⑧ ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず、情報源の開示を求めてはならないことを法律に明確に定めるべきである。

第3 自由権規約委員会で取り上げられた秘密保護法

1 はじめに

2014年7月15日、16日の両日にわたって、自由権規約委員会による第6回日本政府報告書審査がジュネーブの国連欧州本部パレデナシオンで行われた。

私は、1998年第4回、2008年第5回に引き続いて3回目の審査立会となったが、これまでもまして、日本の人権状況に照らして白熱した審議となった。

審査を受けた日本政府に対する勧告=総括所見は7月24日に公表される予定となっている。

2 秘密保護法について厳しい質問

審査の第二日目にドイツのフォー委員が表現の自由について質問する中で、秘密保護法について取り上げた。



(秘密保護法について質問するフォー委員)

フォー委員の質問を少し詳しく紹介しよう。

「表現の自由についての権利制約は、非常に狭いものに限定しなければならない。公共の福祉による制約は広がっている。規約で認められたに限定していくことについてそのステップを明らかにして欲しい。これまで、この問題についての司法審査が限られているように見える。

ここで最近の例をとりあげる。去年のリストオブイシューの採択のあとに生じたことで、かなりの懸念を生んでいる秘密保護法に関してである。この問題について委員会の一般的意見34において、国家の保有する情報へのアクセスを拒否するときには相当な理由が必要だとされ、不服申立の機会を慎重に締約国は確保すると

されている。安全保障に関する情報も厳しい要件を満たした情報を保護すべきだ。

日本政府が法律の全文を翻訳して下さったので、その翻訳を読んだが、この法律は、翻訳を読んでも理解できない。アネックスの表の目的とされる防衛、外交、テロの防止、特定有害活動の分類基準が明らかでない。10年の刑は重すぎる。24条は、メディアに対して萎縮効果をもたらすのではないか。22条がニュースの報道の自由にどのような保障をもたらすのかも明らかでない。日本としては、規約19条に即してセーフガード措置を用意しているのか、人権活動家や環境活動家が逮捕されないようにどう確保するのか。」

3 日本政府代表団による回答

これに対して、日本政府代表団（内閣府）は「日本政府は表現の自由を最大限保障している。情報公開制度は、特定秘密保護法にも適用される。規約19条は、国の安全、公共の秩序に基づく一定の制約を認めている。秘密保護法は、19条に反するものではない。

秘匿性の高い情報をを保護する制度、その指定と解除に関する制度は、米国や英国で整備されている。秘密の定義や指定の要件は、法的に明確されている。

附属表については、「賢人会」（情報保全諮問会議）により詳細な基準が審議されていて、閣議で決められることとなっている。特に秘密性が高い、限定的で具体的な情報に限って秘密に指定されるのであり、行政機関の恣意的な運用はなされない。

法24条により、自己の不正の利益を図る場合にのみ取り締まりの対象となるとされており、報道目的の取得は処罰されない。このような規制は国民の知る権利を不当に制限するものではなく、自由権規約19条と整合的である。

4 ロドリー議長による立法事実に関する質問

このやりとりを受け、委員会の最後のロドリー議長による質問の中でも、「特定秘密保護法について、懸念が表明されている。この法律はどのように既存の法律を変えるのか。いま、なぜ、このような法律が必要となったのか説明して欲しい。」という根本的な立法事実の有無に関する鋭い質問がなされた。



（総括発言を述べたロドリー議長）

5 委員会から示された最終見解

委員会は、勧告23項において、規約19条にもとづいて、「近年国会で採決された特定秘密保護法が、秘密指定の対象となる情報について曖昧かつ広汎に規定されている点、指定について抽象的要件しか規定されていない点、およびジャーナリストや人権活動家の活動に対し萎縮効果をもたらしかねない重い刑罰が規定されている点について懸念する」として、「日本政府は、特定秘密保護法とその運用が、自由権規約19条に定められる厳格な基準と合致することを確保するため、必要なあらゆる措置を取るべきである。」とし、「(a)特定秘密に指定される情報のカテゴリーが狭く定義されていること、また、情報を収集し、受取り、発信する権利に対する制約が、適法かつ必要最小限度であって、国家安全保障に対する明確かつ特定された脅威を予防するための必要性を備えたものであること。

(b)何人も、国家安全保障を害することのない真の公益に関する情報を拡散させたことによって罰せられないこと。」を具体的に勧告した。秘密指定には厳格な定義が必要であること、制約が必要最小限度のものでなければならないこと、ジャーナリストや人権活動家の公益のための活動が処罰からの除外されるべきことが求められたのである。

第4 秘密保護法運用基準パブコメの経緯とその問題点

1 運用基準の限界

10月14日、特定秘密保護法に関する政省令と運用基準が閣議決定された。

7月に秘密保護法施行のための施行令と政令、運用基準案がパブコメに付されたが、難解な内容にもかかわらず、約2万4千の意見が提出された。政府は情報保全諮問会議の委員の意見を聞き、運用基準案については9月10日に修正案が示された。今回閣議決定された運用基準は、基本的にこれとほとんど変わっていない

ない。

秘密保護法に対しては、国際社会からの指摘などによって、どこに本質的な問題があるかは、以下に総括するとおり、ほぼ明確となってきた。

2 行政機関による違法行為は特定秘密に指定してはならない

秘密保護法には、違法・不当な秘密指定や政府の腐敗行為、大規模な環境汚染の事実などを秘密指定してはならないことを明記すべきであるが、このような秘密指定を禁止する明文規定がない。当初の運用基準で法令違反の隠蔽を目的として秘密指定してはならないとされていた。この点について、日弁連などは「目的」を要件にすることは不当で、違法行為そのものの秘密指定を禁じるべきだと主張した。これに対して、政府は、運用基準案を改訂し、行政機関による違法行為は特定秘密に指定してはならないことを一応明記した。このことは一応評価できるが、本来、法や政令のレベルで決めるべきことである。しかし、運用基準ではあっても、今後ジャーナリストや市民が違法秘密を暴いて摘発されたときには、無罪を主張する法的根拠となりうる。世論の強い批判の前にして、このような修正がなされたことは、この法の中核部分に根本的欠陥があることを浮き彫りにしたものだといえる。

3 実効的第三者機関はできず

政府の恣意的な秘密指定を防ぐためには、すべての特定秘密にアクセスすることができ、人事、権限、財政の面で秘密指定行政機関から完全に独立した公正な第三者機関が必要であることは国際的な常識である。しかし、独立公文書管理監について、スタッフの秘密指定機関へのリターンを認めないこと、すべての秘密開示のための権限を認めること、内部通報を直接受けられるようにすることなど、運用基準レベルで容易に対応できる重要なパブコメ意見が出されていたが、これらの意見すら修正案には取り入れられなかった。政府は恣意的な秘密指定がなされないような仕組みを真剣に構築するのではなく、形だけの「第三者機関」を作ろうとしていると考えざるを得ない。

運用基準において通報制度が作られたが、内部通報を優先しており、また違法行為の秘密指定を禁止する法制を欠いているため、実効性のある公益通報制度とは評価できない。

4 プライバシー侵害の適性評価

適性評価制度は評価対象者やその家族等の国籍や精神科の受診歴、飲酒の節度まで調査するとしており、プライバシーを侵害する可能性があり、また医療従事者などの守秘義務を侵害する可能性がある。

5 秘密裁判が現実化する危険がある

刑事裁判において、証拠開示命令がなされれば、秘密指定は解除されることが逐条解説によって明らかにされたが、証拠開示が命じられるかどうかは、裁判所の判断に委ねられており、特定秘密を被告人、弁護人に確実に提供する仕組みとなっていない。

第5 なぜ秘密保護法が戦争を準備するといえるのか

1 戦争は政府のウソから始まる

近代戦争においては、戦争遂行に国民の同意が必要である。すくなくとも、強い反対がない状況でなければ、戦争は遂行できない。

しかし、今回制定された秘密保護法の下では、なにが秘密にされるか分からない。ちゃんと秘密が指定されていることを確認する手続きがない。まともな第三者機関もない。そして何よりも「政府に不都合なことは秘密にしてはいけない」という事がこの法律の中には書いていないのだ。

秘密保護法に関する厳しい世論を創り上げていく活動と近代日本史、世界史における誤った情報によって戦争が始められた事例を集めて、市民に弘めていくことが何よりも大切である。

2 関東軍の謀略は秘密にされ、批判するメディアはバッシングによって沈黙させられた

1931年9月18日、柳条湖（りゅうじょうこ）付近で、日本の所有する南満州鉄道の線路が爆破された。関東軍はこれを中国軍による犯行と発表することで、満州における軍事行動と占領の口実とした。しかし、この事件は、関東軍高級参謀板垣征四郎大佐と関東軍作戦主任参謀石原莞爾中佐らが仕組んだ謀略事件であった。

しかし、このことは徹底的に隠された。半藤一利氏によれば、大阪朝日新聞は、高原操編集局長の下で、柳条湖事件について「この戦争はおかしいのではないか、謀略的な匂い、侵略的な匂いがする」と報道していた。

結果として正しい報道をしていたのである。そのとき、在郷軍人会などが組織した激しい不買運動を受け、部数を減らす。奈良県下では一紙も売れなくなる。そして、10月12日の役員会議で高原編集局長は次のように述べたことが憲兵調書に記録されている。朝日新聞内部の密告者が届けたのであろう。そこにはこうある。

「今後の方針として、軍備の縮小を強調するのは従来のごとくなるも、**国家重大の時に際し、日本国民として軍部を支持し、国論の統一を図るは当然のことにして、現在の軍部及び軍事行動に絶対批判を下さず、極力これを支持すべきこと**」（半藤一利・保坂正康『そして、メディアは日本を戦争に導いた』2014 東洋経済新報社 51-52ページ）大阪朝日の抵抗は一ヶ月もたなかった。いま、朝日新聞に起きつつあることは、このような歴史の再現ではないか。

報道機関に働く者は、どのような圧力にも屈することなく事実を公正に報道し、戦争への途を繰り返さないという報道の使命を、今こそ肝に銘じ、物言えぬ社会を招かぬように自らを律することが必要だ。

3 アメリカ軍のベトナムに対する宣戦布告も謀略によるものだった

アメリカ軍が本格的にベトナムに介入するきっかけとなった1964年8月の北ベトナム海軍による魚雷攻撃事件のうち、2回目に起きた8月4日の事件は、8月7日の議会の宣戦布告の理由とされたが、ペンタゴンペーパーズによって、アメリカ側が仕組んだ捏造された事件であったことが明らかになっている（『ベトナム秘密報告 米国防総省の汚い戦争の告白録』（1972 サイマル出版会））。

2003年2月6日国連でパウエル国務長官が説明したイラクが大量破壊兵器を保有しているという説明は、CIAの情報に基づくとされたが、長官退任後にパウエル氏自身がこの発言は間違いだったと認め、「人生最大の恥」とまで述べている（2004年4月3日BBC）。

安倍首相は戦争をやろうと思っている可能性がある。そうすると何かきっかけをつくろうとするだろう。そしてそのきっかけのために仕組んだ事を秘密にしようとするはずだ。そしてその秘密を暴こうとする人間を刑務所にぶち込もうとする。その時に使われる法律が、秘密保護法だ。

昨年の国際情勢で特筆すべきことは、シリアにおける化学兵器の使用をきっかけに、米英がシリアに軍事介入しようとした。このとき、ロシアが反対し、イギリスの議会も否決する中で介入が食い止められた。真相がわからないのに、戦争を始めようとした米英の計画がストップしたことは大きな一歩だ。ウィキリークスやスノーデン氏の努力によって、世界の市民がだまされにくくなっているあらわれた。

しは

4 戦争モードの社会意識を醸成し、物言えぬ社会をつくる秘密保護法

秘密法の制定は、戦前の例を見てもわかるように、戦争への道に直接つながっている。負けている戦争の真実が隠され戦争が続き、多くの命が失われた。市民をスパイ視する秘密保護法は国民の相互不信と監視社会化、密告社会をもたらす。戦争反対の声は、スパイ・非国民のレッテルが貼られ、社会から抹殺されていく可能性がある。

仮想敵国を想定し、戦争を遂行することを前提とする秘密保護法は憲法9条に違反するものと言えるだろう。



(写真キャプション 1941年5月 全国防諜週間 この半年後に太平洋戦争が始まった。毎日新聞より)



(写真キャプション 防諜カルタ 小学6年生付録)

第6 秘密保護法制になぜ第三者機関が必要なのか

1 政府案の策定の段階では、第三者機関の設置は全く検討されていない

今回の法制定の過程で、ひとつの特筆すべきことはこのような第三者機関の必要性について、全く検討がなされていないということである。

今回の法律を準備した「秘密保全の法制の在り方に関する有識者会議」の報告書には、「第三者機関」に関する言及はゼロであり、公表されている限り、秘密保護法の策定作業の中で第三者機関について検討された形跡はない。

秘密保護法をつくるに当たってもっとも重い責任を問われるべき研究者を挙げるとしたら、この有識者会議のメンバーたちであり、とりわけ東京大学教授で憲法専攻の長谷部恭男氏だろう。憲法の専門家なら、第三者機関の必要性やその制度設計について議論できたはずである。にもかかわらず、そのような意見を述べなかっただけでなく、法案に対する表現の自由に基づく反対意見を批判し、いまだにこの法律は正しい法律だと言い

切っている⁷。驚くべき居直りであり、知的怠慢である。政府から独立した監視機関も設置せずに、政府に違法行為があっても秘密指定されかねない仕組みを残したままこの有識者会議報告を承認した責任を憲法研究者としてどのようにして取るつもりなのだろうか。

2 秘密指定の基準・指定・保存に関する第三者機関の乱立は法の欠陥のあらわれである

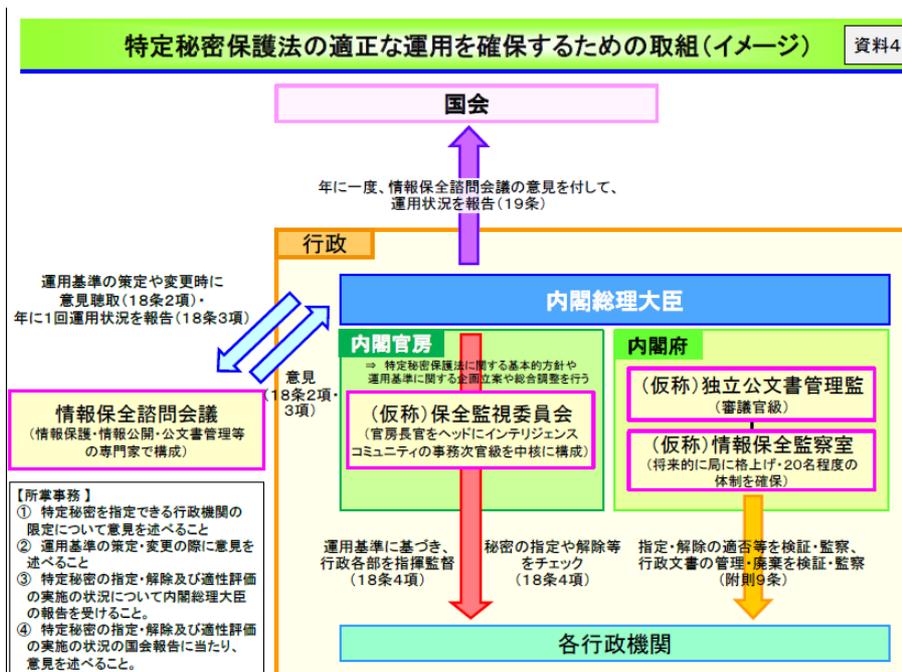
行政機関の判断が恣意的になされても、それが正しくなされているかどうかをチェックする第三者機関は法律に定められた制度としては全く存在していない。

法案審議の最終段階で、政府はたくさんの第三者機関を作ることによって約束した。また、法成立後も、国会内に委員会を作るために法修正を検討するとしている。しかし、付け焼き刃のように、次々とこのような提案がなされることそのものが、法案策定の段階で第三者による監視システムが全く検討されなかったという法制定過程の根本的瑕疵のあらわれといえるだろう。

政府が12月4、5日の参議院安全保障特別委員会で4つの「第三者機関」の設置を表明した。

- ①情報保全諮問会議
- ②保全監視委員会
- ③独立公文書管理監
- ④情報保全監察室

また、法成立後にも、国会に常設の委員会を設置する計画が浮上している。国会関係の機関を除いた組織図が情報保全諮問会議に示されているので次に掲げる。



3 ツフネ原則が求める監視機関のガイドライン

それでは、第三者機関が政府から真に独立機関を作るためには、どのような点が留意されなければならないのだろうか。ツフネ原則⁸は第5章において、監視機関のあり方について、詳細に規定している。

独立監視機関は、対象機関から、組織、運営、財政の面で完全に独立していなければならないこと、この機関は対象機関の保有している情報に対する完全なアクセスの権限が認められなければならないとされている。また、その権限を行使するための尋問などの権限を認め、安全保障部門は独立監視機関には協力しなければならないとされている。

このような国際水準に照らして、秘密保護法の下で政府が導入しようとしているいわゆる「第三者機関」とされる組織をひとつひとつ検討してみたい。

⁷ 朝日新聞2013年12月20日インタビュー

⁸ オープン・ソサエティ・ジャスティス・イニシアティブ『ツフネ原則』(2013)全文の翻訳は日弁連HPに掲載

4 情報保全諮問会議は秘密指定の基準について個人としての有識者の意見を聞く場である

情報保全諮問会議は、今のところ法18条第2項、第3項に規定された機関である。「政府は、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を定めるもの」とされており、「基準を定め、又はこれを変更しようとするときは、我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関し優れた識見を有する者の意見を聴いた上で、その案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。」とされている。1月17日の第1回会議における政府の説明としては、この諮問会議は会議体として意見をまとめて政府に提出するようなことは予定されておらず、諮問会議を構成する有識者が個人として意見を述べるだけだとされている。このような組織は、機関ですらなく、第三者機関とは呼べない。

「内閣総理大臣は、特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施が当該基準に従って行われていることを確保するため、必要があると認めるときは、行政機関の長（会計検査院を除く。）に対し、特定秘密である情報を含む資料の提出及び説明を求め、並びに特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施について改善すべき旨の指示をすることができる。」とされている（法18条5項）。

法19条は、「政府は、毎年、前条第三項の意見（有識者の意見）を付して、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ついて国会に報告するとともに、公表するものとする。」としている。

情報保全諮問会議に選ばれたメンバーは、座長 渡辺恒雄・読売新聞グループ本社会長兼主筆、主査 永野秀雄・法政大人間環境学部教授、宇賀克也・東京大大学院法学政治学研究科教授、塩入みほも・駒沢大法学部准教授、清水勉・日本弁護士連合会情報問題対策委員長、住田裕子弁護士、南場智子ディー・エヌ・エー創業者となっている。なお、清水委員は、日弁連の推薦で委員に選ばれたものではない。日弁連は、今後もこの法律は廃止すべきであると言うスタンスで活動していくこととしている。

2014年1月17日に第1回の会議が開催されたが、会議は非公開で、非頭名の議事要旨だけが公開された。政府の数ある諮問機関の中で、これほど非公開性の高い会議はなく、密室性の高さが際立っている。この会合で配布された「今後の検討事項」というペーパーによると、この会議では、「1 運用基準関係 ○ 指定の対象となる事項の細目／○ 指定の有効期間の基準／○ 適性評価の実施基準／○ 適性評価に関する個人情報管理方法／○ 公益通報者の保護 等 2 政令関係 ○ 指定に関する記録の作成方法（法第3条第2項）／○ 行政機関の長による特定秘密の保護措置（法第5条第1項）／○ 適性評価を受けることなく特定秘密の取扱いの業務を行うことができる者（法第11条第7号）等 3 その他 ○ 第三者機関の設置・運営 等」を議論することとなっている。

「議事要旨はA4判で5ページしかなかったが、情報公開された議事録は14ページである。各委員の傾向とこの会議の方向性を知ることができるので、少し引用してみる。

宇賀委員は、「運用基準について議論を行う際に、先進国の関連する運用基準を参照しつつ、国際的に見て遜色のない基準とすることが重要である。政府による説明責任と透明性の確保の要請と、安全保障に関する秘密の保護の要請とを如何に調和させるかについては、諸外国においても議論が行われ、知見が蓄積されてきたので、学ぶべき点が少なくないと思う。また、ツワネ原則も参照しつつ議論を進めるべきだと考える。」「事務局には、次回以降、欧米先進国における秘密の指定やその解除並びに適性評価の実施に関する基準やツワネ原則3章Aに関する資料を用意していただき、本会議においてそれらを参照しつつ、国際的な相場観を踏まえた議論をできるようにしていただきたい。」と積極的な発言を行っている点が注目される。

塩入委員は、「解釈基準について不確定概念があると感じているのでしっかり議論していきたい」としつつ、「特定秘密に指定された情報に対しても情報公開法は適用され、開示請求があった場合は、特定秘密であるために不開示となるのではなく、基本的には、5条3号の安全保障に関わる重要な情報ということで不開示にされると考えるが、さらに、特定秘密の範囲は、情報公開法上の不開示事由の範囲より狭くなるべきである。そのため、今後もし、特定秘密に指定された情報に対して開示請求が行われ、審査会によるインカメラ審理の結果、開示すべきとの答申がなされた場合、特定秘密の指定が適正ではなかったとして、本法に対する信頼が揺らぐことになる。」と興味深い意見を述べている。

清水委員からは、「どのような国や政権でも一定の情報を一定の期間、厳格に管理するという事は政府の責任として当然ある。ただ、その制度設計をどうするか、厳格に管理する一方で、公開すべき情報は極力公開し、秘密である期間もいかに短くするかが政権の信頼を得る上で重要なことである。」との意見が述べられている。

永野主査からは、「秘密の指定、保全、解除を統一的に行う仕組みができたことを嬉しく思う。秘密解除の規定が法律で初めて設けられた意義は大きい」と、法制定を手放しで評価している点は極めて疑問である。

同主査は「ツワネ原則については、アメリカの相場からいっても相当レベルな団体により作成されたものであり、日弁連の一部の委員はヨーロッパにおいて実体法的な規範のように扱われていると主張しているが、私が調べたところでは、いくつかの留保条項が入っている。こうした点も含め、多くの争点について活発に議論していくことが重要である。」と主張している。ツワネ原則をめぐる宇賀委員と永野主査との応酬の次の展開は興味深い。こういう議論が当初は非頭名の議事要旨としてしか公表されなかったことは疑問であり、今後は情報公開など待たずに、議事録を進んで公開するべきである。

この機関は、官僚で構成される他の機関に比べれば、有識者が選ばれた外部機関ではあるが、前述したように、基準等について意見を述べるだけで、基準を決める権限すらない。結局、9月10日の第3回諮問会議は、運用基準について後述するように、いくつかの修正を付け加えたが、その骨格を揺るがすような修正はできなかった。そもそも、秘密の内容を見て、指定や解除について具体的な判断ができるわけではない。対象機関からの組織的独立も、秘密へのアクセスの権限もなく、独立監視機関とは最初から言えない組織である。

5 保全監視委員会は高級情報官僚組織

保全監視委員会は、内閣官房に設置され、官房長官が、外務、防衛、警察などの事務次官クラスの官僚を集め、各行政機関の秘密指定・解除の妥当性を相互チェックするとしている。

首相は12月4日の安全保障特別委員会において、アメリカの省庁間上訴委員会（Interagency Security Classification Appeals Panel、略称 ISCAP。訳語は人によって異なる）を参考にすると説明している。行政命令第12958号によって機密資料は原則として発行日の25年後に審査を経て一般公開されると定められている。発行日より25年目以降の審査を行うのがIS00である。

この委員会は、機密指定に関する重大な役割を担う行政機関の代表者（国務省、国防省、司法省、国立公文書館、国家情報長官室、国家安全保障問題担当大統領補佐官、からの代表）による合議制の機関である。

この機関は、情報自由法（アメリカの情報公開法）に基づいて、行政機関に不開示の判断がなされたときに、請求者が不服申立をISCAPに行ったさいの適否の審査をし、また機密の自動解除を適用しない例外を認めるかどうかなどを決定するなどの権限を与えられている。

日本の情報公開制度では、不開示に関する不服は、法律に基づいて設置された情報公開・個人情報保護審査会が審査するとされていた。そして、この委員会の委員は、優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。この審査会には情報公開の専門家である弁護士が選任されており、行政機関が不開示とした情報について開示決定がされた例も多い。

法10条4項には、特定秘密を情報公開・個人情報保護審査会に提示することができることとされているので、情報公開制度の利用が完全に否定されているわけではないようであるが、保全監視委員会を設けるということは、情報公開・個人情報保護審査会の権限とどのような関連となるかについては説明がされていない。いったん特定秘密に指定されると、情報公開・個人情報保護審査会による実質的な審査ができなくなると言うことを意味するのかもしれない。

次官クラスの幹部職員の集まりとは、政府そのものであり、独立性も第三者性もない。この機関は、情報公開制度から特定秘密を実質的に外すための情報秘匿のための機関と言う位置づけとなるのではないかと考えられる。

そもそも、特定秘密の指定解除を国民の側が請求できるというシステムは、秘密保護法には規定されていない。私は、その場合にも、情報公開制度を使うという途は残されているのだと考えていたが、政府は情報公開・個人情報保護審査会を信用せず、特定秘密を情報公開制度からも、実質的に外し、骨抜きにしておまわっているのかもしれない。

6 内閣府に置かれるふたつの組織も官僚組織

独立公文書管理監は、内閣府に置かれる審議官級の職とされている。国会答弁によると、「勝手に廃棄されないようにチェックを行う」「スムーズに国立公文書館に移管させる」ために設置するとされる。報道によると監察室はこの管理監の下部組織とするようだ。

「特定秘密」を解除した後は法第4条第6項により、国立公文書館等（外務省外交史料館なども含む）に「すべて」移管されると決められていた。しかし、国会審議においては、公開前に廃棄することはできることが明確にされた。公開前に廃棄されることを防止するための制度としては、廃棄できない基準を法律で定めることが基本である。それがなく、役人による管理監を設けてみても、独立性も権限もなく、全く機能しないだろう。この組織は、「特定秘密」の間に闇に葬るための隠れ蓑と言わざるを得ない。

情報保全監察室は、内閣府に設置され、20人規模で外務省、防衛省、警察庁などの課長級未満の職員で構成

されるという。上記の管理監を補佐する立場とされる。

4党修正で付加された付則九条は「政府は、行政機関の長による特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真に安全保障に資するものであるかどうかを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その他の特定秘密の指定及びその解除の適正を確保するために必要な方策について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされている。

国会での答弁によれば、これが秘密保護法附則第九条に定める「新たな機関」であるという。自民党、公明党、維新の会、みんなの党の4党実務者協議での合意文書では、「内閣府設置法第3条」に基づいた組織とされている。内閣府設置法3条1項に「内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする」とする一般条項に基づく設置である。

次官級の職員で設置される保全監視委員会の補佐役になるのではないかとされている。

首相などの答弁では、米国の情報安全保障監督局（The Information Security Oversight Office、略称 ISOO）を参考にしていると説明された。

情報安全保障監督局は、カーター政権のときに、行政命令第12065号（国家安全保障情報）によって設立された。国家安全に関わる機密情報を扱う機関であるため、組織的にはアメリカ国立公文書記録管理局（NARA）に属するが、方針やガイドラインはアメリカ国家安全保障会議（NSC）の指示に従うとされている。

これに対して、情報保全監察室を構成する役人たちは、言ってみれば法律の政府原案を作った張本人である。秘密指定を行っている防衛、外務、警察から出向している職員が、「独立した公正な立場」等と言うことはあり得ない。これは第三者機関とは似て非なるものである。

5日の参院の特別委員会で、維新の会の室井邦彦議員が「公正取引委員会など（国家行政組織法3条機関）と同格にする気はないか」と質問したが、菅官房長官は明確に回答していない。独立行政委員会とするつもりはないのだろう。

7 国会による全面的な監視は困難

（1）国会による監視の限界

国会に秘密保護に関する監視機関を作ることには意味があると考える。

アメリカでは上下両院にそれぞれ情報特別委員会があり、中央情報局（CIA）をはじめとする政府機関と軍の情報活動などを監視している。ドイツでも議会監督委員会が連邦情報局など情報機関に対して情報開示を求めたり、職員の事情聴取をしたりする権限を持っている。しかし、制度の作り方によっては、国会は行政機関の統制のもとに置かれ、最高機関性を奪われてしまう危険性すらある。

欧米で国会に設置されているのは、情報機関の活動と予算に関する監督機関が主であり、秘密の指定・解除に関する監視機関が設けられている例は見出せない。それは、国会という機関の中に秘密の指定と解除に関する監視機関を作ることが非常に難しいからだろう。

なお、行政機関内部の独立性の確保できる場所に、人力的、財政的な独立性の確保された第三者機関を作るべきだというのが、私の考え方だ。

このような機関の設置において最も重要なことは秘密を指定する機関に所属していた経歴の持ち主を排除することはできないとしても、少なくとも、第三者機関から、もう一度秘密指定機関に戻るような人事はあってはならないということである。

（2）秘密の提出・提示要求の要件が不明確

審査会の8人の委員のうち、どれだけの賛成があれば特定秘密の提出・提示を要求できるのかが明確になっていない。

仮に過半数の賛成がなければ要求できないとすると、所属議員の数に応じて会派で割り振られるのだとすれば、結局は与党から選出された議員の賛成がなければ秘密の提出・提示要求ができないことになり、議院内閣制の下では審査会が機能不全になる事態が予測される。

例えば複数の委員が要求すれば、政府に提出・提示を要求できるようにして、審査会の政府からの独立性を確保するべきだ。

（3）政府に秘密の不提出を認める例外要件が曖昧過ぎる

同法律案102条の15は、内閣が、特定秘密の提出が我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがある旨の声明を出しさえすれば、特定秘密を国会に提出しなくてよいとしている。これは、秘密保護法10条が、特定秘密の提出等が我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがあると行政機関が判断した場合には、国

会に特定秘密が提出等されないため、国会の行政監視機能を後退させると批判されている点が何ら払しょくされずそのまま踏襲されていることになる。

秘密保護法10条や本法律案102条の15の定める安全保障に著しい支障を及ぼすとの要件は極めて抽象的であり、いかようにも解釈可能である。このような秘密保護法の考え方そのものが抜本的に変更されなければ、行政機関の判断次第で情報監視審査会が特定秘密の提出を受けない可能性は払しょくされず、どのような監視機関を設置したとしても、特定秘密を見ないまま特定秘密の指定などについての監視を行うことになり、十分な監視を期待することはできない。

(4) 議事録の非公開期間に定めが無い

審査会の会議が非公開で行われ、その議事録も非公開にしなければならないものが存在すること自体は止むを得ないとしても、特定秘密にも指定期間や解除手続が定められているのだから、議事録の非公開についても、期間制限や解除手続を設けるべきである。

現行の法制度の下では、公文書管理法は立法府の保管する文書については適用を直接受けない以上、議事録について非公開期間の制限や解除手続を設けなくては、情報公開を求めることができず、議事録が永遠に国民の目の届かないところに置かれることになりかねない。

(5) 内部告発を受けられる仕組みが不十分

公益通報制度は、安全保障や外交に関する分野も例外としていない。しかし、現在の制度は行政機関内部の公益通報に限定されている。国会に情報監視審査会が設けられても、公務員がこの機関に特定秘密の内容を通報する行為も、特定秘密保護法上では秘密の漏えいという扱いを受けることとなる。

内部告発は、審査会が具体的な特定秘密を監視する端緒として重要な意味を持ち、秘密法の運用をチェックする際の有力な手掛かりになる。本来なら国会にも、行政機関に設けられているような、公益通報の受付窓口をしっかりと設けるべきである。

しかし、この法案には、公益通報を法的かつ安全に受け付ける仕組みがない。特定秘密の指定について問題があると公務員が考えたときに、法的に安全に国会に通報できる法的根拠を作らなければならない。これは、このような機関を作る以上必須の措置である。

(6) 議員の懲罰規定が不確定

提供された情報を国会議員が国会の外で漏らしたときは、秘密法により最高5年の懲役になる。国会の中で、例えば本会議で特定秘密に触れた場合については、懲罰規定をこれから検討する流れになっている。

「議員は、議院で行った演説、討論または表決について、院外で責任を問われない。」と憲法51条は定めている。自由な議論が封じられ戦争へと突き進んだ歴史の反省に立った規定である。

国会議員が特定秘密の指定が不当であると考え、国民に向け特定秘密をあえて公表する場合もあり得るはずだ。議員に対する懲罰規定は民主主義の根幹に関わる。この点も十分な時間をかけて、欧米諸国の例なども参考にこの法律の中で、制度設計をするべきだった。

8 政府提案の機関も国会に置かれる機関もツワネ原則の要求を満たしていない

独立監視機関の設置箇所は、公正取引委員会や原子力規制委員会のように国家行政組織法の3条委員会を主とするべきである。その委員には市民団体の代表を入れるなど給源の多様性の確保と財政的な独立性確保が決定的に重要である。また、職員も公務員を排除することは難しいが、秘密指定機関にリターンするような職員の出向は認められない。

このような観点から見ると、政府の提案している第三者機関は、法律にほとんど根拠がなく、いずれも秘密指定を行う機関の現職の公務員ばかりが中心であり、出向禁止などの規制は皆無である。

また、情報保全諮問会議のように機関とすら呼べない組織ばかりで、法的な独立性も、財政的な独立性もなく、ことごとくツワネ原則に反している。どれも、真に政府から独立した第三者機関とは全く認められない。

なぜ、これほどまでにひどいことになったのか。週刊現代2013年12月21日号によると、今回の秘密保護法の成立の背後で安倍首相が設置しようとした第三者機関を骨抜きにして、官僚だけの組織にしてしまった人物は警察庁警備課長（公安警察のトップ）などを歴任し、2011年に内閣情報官に就任した北村滋氏であると指摘されている。この記事に引用されている野党議員の発言は次のようなものだ。

「自民党は維新を賛成に引き込むために、法案の附則に『設置検討』が明記されていた第三者機関について、安倍さんが『作るぞ』と内調に指示した。ところが4日（2013年12月）に安倍さんが国会で『第三者機関』

として発表したものは、第三者とはほど遠い、官僚による官僚のための『隠蔽機関』だった。安倍さんの命令すら聞かず、第三者機関を骨抜きにしようとする首謀者こそ、この北村さんなんです」

まさしく、首相をすらしのぐ権力を公安警察出身である内閣情報官が握ったと言うことが、秘密保護法成立後の日本政府の実態なのである。

9 最初から制度の設計をやり直すべき

私は、政府の秘密指定を適切にコントロールするためには、いま、提言されている役割をすべて統合し、ツワネ原則に定められた独立性を備えた大きな機関の設立を目指すべきであると考えている。そのためにも、法律が制定されてから海外調査をしなければならぬような特定秘密保護法はいったん廃止して、既存の国家公務員法や情報公開法、公文書管理法などを含めて、政府の保有する情報の管理制度全体を、市民の知る権利を強く保障する方向で、根本から見直すことが必要である。

第7 公安警察が特高警察として生まれ変わる

1 なぜ公安警察情報が法の対象とされたのか

秘密保全法制に関する有識者会議の特定した第3の特定秘密指定の分野が「公共の安全と秩序の維持」の維持であった。この点は、法律として提案される段階で、特定有害活動の防止とテロリズムの防止と言い換えられた。言うまでもなく、警察の公安警察活動が念頭に置かれている規定である。有識者会議報告にはこのカテゴリーにどのような情報が含まれるのか、ほとんど説明らしい説明はなかった。公表されている議事要旨の中で、このカテゴリーの中味について議論されている箇所は「公共の安全及び秩序の維持に関する情報は、どこまでを保護の対象とするかについて検討の必要がある。」（第2回議事要旨）という部分以外に発見できなかった。

秘密保全法制の提案は、1985年のスパイ防止法案の制定の動きから引き続くものであり、緊急の必要性はGSOMIAの要請を満たすためのものであることは既に説明したとおりである。しかし、1980年代のスパイ防止法の時と比較しても、外交さらには公安情報へと適用対象が拡大した。私は、なぜ政府が治安関連の警察情報までを特定秘密の対象とするのかうまく理解できず、2012年に刊行した岩波ブックレット『いまなぜ秘密保全法制なのか』の中では、「うまく説明できない。日本国内における警察組織の発言権が増していることの表れなのか、テロ対策、組織犯罪対策におけるアメリカなどとの二国間協力の障害を除こうという意図があるのかもしれない。」と書いた。

しかし、この一年間、各地の反対集会を重ね、大反対運動にもかかわらず、秘密保護法が可決成立してしまった時点で、はっきりと政府の意図がわかったような気がする。

2 安全保障に奉仕する公安警察

秘密保護法によって、防衛省・外務省の防衛と外交に関する情報だけでなく、特別有害活動（いわゆるスパイ活動）とテロリズム対策に関する情報が指定の対象とされることとなった。具体的には、公安警察や公安調査庁などの公安機関の保有する情報が特定秘密として指定されるということである。

これまで、厚い秘密のベールに包まれていた公安警察や公安調査庁の活動実態が、特定秘密という鉄のカーテンで市民の目から隠されようとしている。秘密保護法は、防衛・外交がメインのターゲットではなく、公安警察権力の強化こそが真の目的だという意見もある。

しかし、私は、この法律のメインの目的は、やはり戦争準備のための国内体制を固めることだと考えている。このことは、この法律が日本版NSCの設置、国家安全保障基本法案と三つの柱で、戦争準備の態勢を整えようとするものだからである。NSCは戦争の司令部を作る法律、国家安全保障基本法案は戦争をする時の手続を定めた法律である。これに対して、秘密保護法は社会そのものを戦争モードに変え、戦争に反対することそのものをスパイ視するような社会にすることで、市民が戦争に反対することを困難にしていくことを目的としているのだと考える。

戦前の場合も、治安維持法と並んで軍機保護法の運用責任は、特高警察にあった。反体制勢力の取り締まりを目的とする治安維持法と軍事秘密の保護を目的とする軍機保護法が同じ機関によって運用されていたという歴史を忘れてはならない。

3 市民に対する監視活動を秘密にする

つまり、政府が戦争政策を推し進める際に最も大きな障害となるのは、市民の反戦の声である。このような声にスパイとかテロリズムなどのレッテルを貼り、孤立化させ、普通の市民とは違う存在だと思わせるの

に、この法律とこの法律に基づく公安警察の活動は極めて有効なのだ。

反体制運動が沈静化する中で、公安警察はその存在意義が問われていた。1995年のサリン事件、2001年の9・11同時多発テロ事件は公安警察の大きな転機となった。公安調査庁を含めて、公安機関はテロ対策に照準を合わせ、国家安全保障に取り組む姿勢を明確にした。そして、基本的に反体制的な組織に限定されていた監視対象を市民活動全般に広げてきた。

自民党の石破茂幹事長が、秘密保護法案に反対する市民のデモを「テロと本質的に変わらない」とブログで表明し、この法律が市民活動をテロと同一視し、取り締まりの対象としようとしていることが明るみに出された。反原発・脱原発運動は、1970年代から反体制運動の一種と規定され、公安警察の監視対象とされてきた。その監視活動によって集められた資料の一部が「いやがらせ」のための資料に用いられてきた。反基地闘争なども同じような扱いを受けてきただろう。

そして、秘密保護法の下では改憲反対運動を含む反戦運動全体を強い監視対象にしようとしている。そして、そのような公安警察の活動そのものを国家秘密のベールで覆うことが、秘密保護法の目的の一つとなったのである。まさに公安警察が、戦争目的に奉仕する特高警察として完全復活させることが秘密保護法の大きな目的のひとつなのである。

第8 秘密保護法違反事件の捜査・公判において何が問題となりうるのか

<参考文献>

斉藤豊治「刑事手続における特定秘密の取扱」（法律時報 2014年7月号）

村井敏邦「刑事法から見た秘密保護法の問題点」（海渡雄一ほか編『秘密保護法 何が問題か 検証と批判』2014年 岩波書店）

三島 聡「処罰規定の想定される運用とその問題点、刑事司法に与える影響」（村井敏邦ほか編『特定秘密保護法とその先にあるもの 憲法秩序と市民社会の危機』2014年 日本評論社）

1 実質秘の外形立証とその問題点

裁判所が指定された秘密が適正に秘密指定されたものであるかどうかをどのようなやり方で、証明を求めるかはこの制度の根幹をなす問題である。

裁判所が形式秘説を採ることはないであろうが、実質秘説を採ったとしても、外形立証による方法によることには、大きな疑問がある。

政府は、秘密の立証は外形立証の方法によって行うとしている。しかし、外形立証とは、①秘密の指定基準（指定権者、指定される秘密の範囲、指定および解除の手續）が定められていること、②当該秘密が国家機関内部の適正な運用基準に則って指定されていること、③当該秘密の種類、性質、秘扱いをする由縁等を立証することにより、当該秘密が実質秘であることを推認する方法である。このような秘密の立証方法によることも許されるとした判決も存在する（東京高裁昭和44年3月18日判決）。しかし、このような立証には根本的疑問がある。

秘密の具体的内容に言及することなく、情報の実質に基づく、秘密指定の適否の議論は困難である。そして、このような立証を経ることなく、効果的な弁護などできるはずもないからである。

実は、法令協議の過程で、刑事局は秘密の内容を明らかにすることが必要となる場合を想定し、検察官が、行政機関に公判請求するか、公判請求を回避するかを二者択一を迫られる場合もあり得るとしている。

形式秘説をとらず、実質秘説を貫き、裁判公開原則と適正手續の確保を重視すれば、秘密内容を公開法廷で検討すべきこととなる。

行政機関が秘密を明らかにすることを望まなければ、検察官が不起訴にする。裁判官は無罪とする。秘密の保持を放棄し、秘密指定を解除して有罪立証を求めることとなる。

しかし、判例の主流は外形立証で足りるとしており、実際の法廷では検察官が外形立証を行ったとしても、弁護側では当該秘密が政府の違法行為の隠匿を目的としていたり、市民の安全・プライバシーを脅かす軍事、環境上の情報を内容としており、市民には当該情報を知る権利があるなどとして、関連する秘密の内容に即した反論をしようとする場合が考えられ、大きな争点となることは避けられない。

とりわけ、被告人側が、秘密指定の適法性を争い、指定の濫用性を主張するような場合には、外形立証だ次のように述べている。

2 証拠開示命令がなされれば、秘密指定は解除しなければならない

特定秘密保護法により起訴された刑事事件の裁判手続において、証拠開示決定がなされた場合には秘密指定

を解除しなければならないとされているが（逐条解説 57 頁）、証拠開示決定に至らなかった場合には、刑事弁護人に対しても特定秘密は開示されないこととなると考えられる。

逐条解説 57 頁によると、「かかる検察官による裁判所への提示のほか、当該捜査又は公訴の維持に必要な業務に従事する者以外の者に当該特定秘密を提供することがない」と記述されており、「検察官」「裁判所」は明記されているのに対して、「弁護人」が明記されていない。裁判所がインカメラ手続を経た上で証拠開示決定を行わなければ、「弁護人」に対してのみ公訴事実となっている特定秘密が提供されないことになる。

ツワネ原則は秘密に関わる裁判手続についても、重要なことを決めている。原則 28 (a) は「公衆が訴訟手続へアクセスする基本的な権利は、国家安全保障が持ち出されてもこれに依拠して損なわれてはならない。」 「(d) 国家安全保障を理由として、公衆の訴訟手続へのアクセスの制限が絶対に必要だとする、公的機関によって発せられるあらゆる主張に対して、公衆は異議を申し立てる機会を有するべきである。」

刑事訴訟について定める原則 29 (b) は、「いかなる場合でも、被告人が証拠について精査、反論する機会を持たないまま、有罪判決を下したり、自由を剥奪したりするべきではない。」 「(c) 法的公正さの点から、公的機関は被告人と被告人の弁護人に対し、その個人が問われている容疑と、公正な裁判を確実にを行うために必要なその他の情報を、たとえ機密扱いの情報であっても、原則 3～6、10、27、28 に従い、公共の利益を考慮した上で、開示するべきである。」 「(d) 公正な裁判を保証するために必要な情報の開示を公的機関が拒んだ場合、裁判所は審理を停止、若しくは起訴を棄却すべきである。」と定める。また、民事裁判についても、原則 30 (b) は、「人権侵害の被害者は、被った侵害についての情報公開を含む、実効的な救済及び補償を受ける権利を有する。公権力は、この権利に矛盾するような方法で、被害者の主張のために不可欠な情報を秘匿してはならない。」と定めている。

3 秘密裁判が現実のものとなる危険性もある

日本国憲法 8 2 条は表現の自由など人権に関する裁判の公開を絶対的な要請としており、秘密保全法違反の裁判の公開は絶対的な要請のはずである。しかし、この点について秘密保護法は、刑事裁判と民事裁判に関して裁判所へ特定秘密の情報を提供するインカメラ手続については 10 条 1 項口、二において規定しているが、その場合にツワネ原則の定めるような、公開の法廷において特定秘密を公開して審理できることを保障するような根拠規定が欠けている。前述のように、裁判官が証拠開示命令を認めなければ、検察官と裁判官だけに秘密が提示されて弁護人には提供されない裁判が現実のものとなる。また、法には公開の法廷で秘密の内容に言及したことで弁護士も刑事責任を問われるような扱いがなされても、これを食い止める保障がない。

このような刑事裁判は、実質的武器対等の原則に反し、被告人の防御権に対する不当な制約となる。このような裁判は公正な裁判といえず、自由権規約 14 条に違反していると言わざるを得ない。

第9 今後の課題と展望

1 当面の運動目標 廃止・延期法案を必ず提出する。

我々は、開会中の臨時国会において、あらためて秘密保護法の廃止を求める署名を提出し、広範な政治勢力の合意による廃止法案の再提出を求めていきたい。より広い合意が可能であれば、施行延期の合意形成も模索する。

11. 7 東京新聞から引用

「12月10日の特定秘密保護法施行に反対する集会が6日、衆院第一議員会館で開かれ、学者や労働組合などでつくる実行委員会が全国から集めた反対署名約56万筆を、民主や共産、社民、生活などの国会議員に手渡した。来週、衆参両院議長に提出する。昨年12月6日に成立した同法には廃止や施行延期を求める声が根強く、今年春から再び始めた署名活動にも多くの賛同が寄せられた。

この日の集会には市民ら約百人が参加した。海渡（かいど）雄一弁護士は「運用基準が先月決まったが、恣意（しい）的な秘密指定の危険性は何ら解消されていない」と指摘。「（施行予定まで）残り一カ月ですが『とにかく黙らない』を合言葉に戦うしかない」と訴えると、会場から「そうだ」の声が上がった。

国会議員らも、集団的自衛権行使容認の閣議決定などに言及。「日本が戦争するとき、原発を推進するとき、国民には情報を知らせず米国政府とは共有していくという性格が強まっている」と懸念を示した。



2 萎縮しないで活動を続けることが大切

今も多くの講演の依頼があり、全国に出かけている。講演後の質疑の中で、答えることが最も難しい質問は、原発などの核施設や基地問題に取り組む運動体からこれまでのような活動を続けていて安全だろうかという質問である。

私は、この問いに対して、次のように答えるようにしている。「この法律が成立したことにより、政府の指定する特定秘密に触れる可能性のある活動には危険性が生じている。そもそも何が特定秘密にされているかわからないし、秘密保護法は共謀や煽動も取り締まっているので、特定秘密に触れるところまで行かなくても、嫌疑をかけられる危険がある。だから、これまでどおりの活動で全く問題はないとは残念ながら言えない。だからこそ、我々はこの法律を施行前に廃止しなければならないと考えているのだ。しかし、我々が萎縮してこれまでできていた市民活動を断念してしまうことは政府側の思うつぼだ。秘密保護法対策弁護団が2014年3月に発足した。この弁護団は、秘密保護法の廃止を求めて闘うと共に、どこまでの活動が許されるか不安に感ずる市民運動やジャーナリストと常に討議を繰り返し、また政府側にも論争を挑み、我々が安全に活動できる範囲を確定し、これを広げる努力をしていきたい。」と。

安倍首相は秘密保護法は普通の市民生活には無関係だと述べた。しかし、安倍首相の述べる「普通の市民生活」とは、主権者として知る権利を放棄し、政府が自らに都合の悪いことを隠しているならば、これを暴いていく市民活動を断念するところに成立するものだ。それは民主主義の自殺であり、主権者としてではなく奴隷として生きると言うことである。

我々は、民主主義社会における主権者として、知らなければならないことを知るため、必要不可欠なリスクを引き受け、活動を継続しなければならない。

3 長期的な制度改革の実現のための課題

仮に、施行がされてしまった場合に、どのような活動が求められていくのか。

安倍政権が別の政権に変わる時期・節目が大切である。

国際的な基準に則して情報法制を発展させ、秘密保護法の施行状況を効果的に監視していくため、我々は、オバマ大統領の提唱した「開かれた政府パートナーシップ」(OGP)に参加することを提案したい。

また、自由権規約委員会の勧告を梃子に、国連内の人権活動の中核組織である国連人権理事会で取り上げられるように活動することが可能である。

国連人権理事会とは、理事国だけでなく、国連の全加盟国が他の国の人権状況について具体的な改善を求める場である。多くの国に働きかけ、秘密保護法を国際人権保障の水準に合致するように、改訂を求める勧告を求めていくことが可能である。

秘密保護法関連の参考文献

- ・『刑罰に脅かされる表現の自由 NGO・ジャーナリストの知る権利をどこまで守れるか?』(GENJIN ブックレット 2009)
- ・『何のための秘密保全法か——その本質とねらいを暴く』(前田哲男と共著 岩波ブックレット 2012)
- ・『秘密法で戦争準備・原発推進』(創史社 2013)
- ・「公安警察と秘密保護法」(海渡雄一編『反原発へのいやがらせ全記録』明石書店 2014)
- ・「ツワネ原則は何を要請しているか——照射される秘密保護法の致命的欠陥」(『世界』2014年1月)
- ・「もう隷従しないと決意せよ」(『世界』2014年2月)

- ・「12歳から知っておきたい特定秘密保護法」(解説 海渡雄一 『現代用語の基礎知識 学習版 2014→2015』(自由国民社 2014))
- ・『秘密保護法 何が問題か 検証と批判』(海渡雄一・清水勉・田島泰彦編、岩波書店 2014年3月)
- ・「秘密保護法の下で原発の安全性の検証は可能か」(村井敏邦外編『特定秘密保護法とその先にあるもの』 2014年4月 日本評論社 所収)