

# 特定秘密保護法 — 制定の経緯と背景とその影響

三 木 由希子

## はじめに

2013年12月6日に成立し、13日に公布された特定秘密保護法は、2014年12月10日に施行された。2014年9月に法案の概要が明らかになり、突然出てきた法案との批判もされたが、実際には特定秘密保護法制定は、秘密保全の法制化という政策課題として少なくとも2008年からは政府内で具体的に検討されてきた。

特定秘密保護法は、防衛・外交・特定有害活動防止・テロ活動防止に関する情報を一定の条件のもとで特定秘密として指定し、秘密とする期間、秘密の取扱い、秘密を取扱う者の評価、情報漏えい等への罰則を定めたものだ。目的は、「我が国及び国民の安全の確保に資する」ことである。

秘密保護法制は、過去にさかのぼれば何度も立法化が話題になり、1985年には議員提案でスパイ防止法案として国会に提出されるなど、さまざまな過去の経緯がある。本稿は、今般施行された特定秘密保護法の形成に直接関わる動向を中心にまとめ、この法律の及ぼす影響について考察したい。

## 1. これまでの秘密保護制度の状況

### (1) 戦後の秘密保護制度

「秘密指定」という仕組み自体は、新しいものではない。国の各行政機関は、規則や訓令などで秘密指定とその保護について規定し、一般行政文書とは異なる扱いをしてきている。

1953年4月30日の次官申し合わせである「秘密文書等の取扱規程の制定について」は、「機密」「極秘」「秘」「部外秘」に秘密指定を区分し、各行政機関に秘密の保

全に万全を期すこと、その為に秘密文書の取扱規程などを速やかに整備することを求めた。

1954年には、戦後最初の秘密保護法制である、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（以下、MDA秘密保護法）が制定されており、次官申し合わせと時期的に重なっている。この法律は、米軍から供与・貸与された装備品等を「特別防衛秘密」に指定し、探知・収集をした者、情報漏えいをした者を最大で10年の懲役とするとの罰則を規定した。

1965年4月30日には、「さらに遺憾なきを期するため」として、1953年の次官申し合わせを廃止し、新たな事務次官申し合わせ「秘密文書等の取扱いについて」により統一基準が設けられた。これは同年2月にいわゆる「三矢研究」<sup>(1)</sup>が国会で暴露されたことが契機とされている<sup>(2)</sup>。この申し合わせから、秘密は原則として「極秘」と「秘」の2区分となり（なお、「機密」という区分を設けることも許容されている）、秘密指定期間の明記、解除についても言及されているほか、秘密文書の取扱いに関する統一基準が定められた。これを受けて、各行政機関が秘密保全にかかる規則・規程・訓令などの秘密指定とその保護に関する規定などを再整備した。

この事務次官申し合わせは、2015年1月に「行政文書の管理に関するガイドライン」を一部改正して、特定秘密、特別防衛秘密を除く秘密文書の統一基準が策定されるまで、政府における秘密保護の統一基準として用いられていた。このもとで策定されていた規則等が、表1<sup>(3)</sup>のとおりである。

- 
- (1) 正式名称は、昭和三十八年度総合防衛図上研究。自衛隊幕僚会議が極秘に行っていた作戦研究のこと。
  - (2) 藤井治夫『日本の国家機密』（1972年 日本評論社）5ページ
  - (3) 2014年1月に情報公開クリアリングハウスが、全行政機関に対して情報公開法に基づく公開請求を行い、把握できたもの。

表1 秘密指定・保護に関する規則・規程・訓令等

機 関 名	名 称
内 閣 官 房	内閣官房秘密文書取扱規程
内閣官房（内閣情報調査室）	内閣情報調査室秘密文書等取扱要則
内 閣 法 制 局	内閣法制局秘密文書等取扱規程
内 閣 府	内閣府本府秘密文書取扱規程
警 察 庁	警察庁における秘密文書の取扱いに関する訓令
消 費 者 庁	消費者庁秘密文書取扱規程
復 興 庁	復興庁秘密文書取扱規程
法 務 省	法務省秘密文書等取扱規程
最 高 検 察 庁	最高検察庁秘密文書取扱細則
公 安 審 査 会	法務省秘密文書等取扱規程
公 安 調 査 庁	法務省秘密文書等取扱規程
外 務 省	秘密保全に関する訓令
環 境 省	環境省秘密文書取扱規程
人 事 院	人事院行政文書管理細則
宮 内 庁	宮内庁行政文書管理細則
金 融 庁	金融庁文書取扱規則
総 務 省	総務省行政文書取扱規則
公 害 等 調 整 委 員 会	公害等調整委員会行政文書取扱規則
消 防 庁	消防庁行政文書取扱規則
財 務 省	財務省本省文書取扱規則
国 税 庁	国税庁行政文書取扱規則
文 部 科 学 省	文部科学省文書取扱規則
厚 生 労 働 省	厚生労働省文書取扱規則
中 央 労 働 委 員 会	中央労働委員会文書取扱規則
農 林 水 産 省	農林水産省行政文書取扱規則
国 土 交 通 省	国土交通省行政文書取扱規則
観 光 庁	観光庁行政文書取扱規則
気 象 庁	気象庁行政文書取扱規則
運 輸 安 全 委 員 会	運輸安全委員会行政文書取扱規則
海 上 保 安 庁	海上保安庁行政文書取扱規則
防 衛 省	秘密保全に関する訓令
会 計 検 査 院	会計検査院文書管理規程

## （2） 自衛隊法の改正と防衛秘密

秘密保護法制は、2001年に新たな展開を迎える。自衛隊法の改正によって新設された、防衛秘密だ。同年9月11日のアメリカでの同時多発テロを受けて成立したテロ対策特別措置法などと同時期に国会に提出され、あっさりとして成立した改正自衛隊法は、新たに警護出動、情報保全隊の設置などを規定するとともに、防衛秘密制度を新設し、

情報漏えい等の罰則上限を最大懲役5年に引き上げた。

防衛秘密の立法事実は、ボガチョンコフ事件<sup>(4)</sup>であると説明されている。防衛省はこの事件の主な原因を、①秘密文書の取扱いの徹底、②外部からの働きかけに対する対応が不十分、③施設機関等の保全機能の未整備、④職員の身上把握が不十分と挙げ、その対策の一環として、秘密保全にかかる罰則の強化のための防衛秘密制度の新設と、情報保全に関連する部隊の充実・強化のための自衛隊法改正を行ったとしている<sup>(5)</sup>。

これが、秘密指定制度とその保護という意味では、戦後二つ目の秘密保護法制だ。

防衛秘密は、自衛隊法の別表に掲げる事項について、「公になっていないものうち、我が国の防衛上特に秘匿することが必要であるものとして、防衛大臣が防衛秘密として指定したもの」であり、別表には自衛隊の活動が網羅的に掲げられた。1985年に議員立法で国会に提出され、後に廃案となった「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」（いわゆるスパイ防止法案）が、防衛と外交にかかる情報で別表に掲げる事項を秘密指定することとしていたが、防衛秘密は、この法案で別表に掲げられていた防衛に関する秘密と多くが重なる。廃案になったスパイ防止法案は、自衛隊法の改正というわかりにくい形でその多くが実現されたのである。

なお、2001年はその4月に情報公開法が施行されており、何人にも開示請求権が認められる一方で、防衛秘密による秘密保護の強化が図られるという、現在の特定秘密をめぐる問題にもつながる一つの転機だったと言える。

### (3) 特定秘密の源流としての特別管理秘密

#### ① 官邸の情報機能強化と秘密軍事情報協定

特定秘密保護法制に直接つながる動きは、官邸の情報機能の強化として2006年から始まっている。第一次安倍政権は、同年12月に内閣情報調査室を事務局に、「情報機能強化検討会議」を設置した。構成は、内閣官房長官、内閣官房副長官（事務）、内閣危機管理監、内閣官房副長官補（内政、外政、安全保障・危機管理）、

---

(4) ロシア海軍大佐のビクトル・ボガチョンコフ武官に、海上自衛隊三佐が機密情報を含むさまざまな情報を漏えいし、対価を得ていたとして自衛隊法違反の罪で懲役十月の実刑判決が確定し、防衛庁にも多くの処分者が出た事件。

(5) 防衛省「情報漏えい事案発生の原因及び具体的対応」（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（平成23年1月5日）配布資料）

内閣情報官、内閣総務官であり、この下に内閣官房副長官（事務）を委員長、内閣情報官を副委員長として、警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省などで構成される「調整会議」が設けられた。

2007年2月28日には「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」<sup>(6)</sup>がまとめられ、その中では情報機能の強化とともに、「情報保全の徹底」が盛り込まれた。具体的には、①セキュリティクリアランス制度を含む情報保全措置の政府統一基準の具体的な検討、②高度の秘密の保全措置の具体的な検討と実現、③秘密保全法制の在り方についての検討の3点だ。

これを受けて、2006年12月に設置されていたカウンターインテリジェンス推進会議が①についての検討を進め、2007年8月9日に「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針」（以下、基本方針）を決定した。この時期は、並行して日米間で「秘密軍事情報の保護のための秘密保持の措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（以下、「GSOMIA」）の締結に向けた協議が行われており、同年8月10日に締結に至っている。GSOMIAは、それまで事案に応じて個別に取決めを締結して秘密保全を行っていた秘密軍事情報について、包括的に秘密保全を行うためのものとされている。この中には、秘密軍事情報を取り扱う政府職員及び契約企業の従業員等は、秘密軍事情報取扱資格を有していることとの規定がある（7条、16条）。これに対応するものが基本方針であり、協定締結の前日に決定された。

## ② 「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針」と特別管理秘密

基本方針は、「国の重要な情報や職員等の保護を図ることを目的」とし、カウンターインテリジェンスに関する各行政機関の施策に関して必要な事項の統一基準を設けた。そこでは、特別に秘匿すべき情報を定義しその保全体制を定めており、その対象として「特別管理秘密」という秘密指定区分を新たに設けられた。これは、1965年事務次官申し合わせによる秘密指定基準とは別に新たに設けられたもので、「各行政機関が保有する国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項であって、公になっていないもののうち、特に秘匿することが必要なものとして当該行政機関の長が指定したもの」と定義された。これは、およそ特定秘密の範囲に近い。

---

(6) 全文は次を参照 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/070228kettei.pdf>

この特別管理秘密を業で取り扱う者に対して実施することとされたのが、「秘密取扱者適格性確認制度」（いわゆる、セキュリティクリアランス）である。「特別管理秘密を取り扱うに当たって信用できかつ信頼し得るか否かについての調査（クリアランス手続）」（基本方針）であり、具体的な手続などは非公開とされているが、情報公開クリアリングハウスが情報公開請求により入手した各省庁の実施細則等によると、たとえば「総務省特別管理秘密取扱者適格性確認手続細則」では、次のような調査項目が挙げられている。

- ① セキュリティクリアランス対象活動を行っている国、組織又は人への関与
- ② 帰化
- ③ 外国籍配偶者
- ④ 特定の外国への頻繁な私的渡航
- ⑤ 懲戒処分等
- ⑥ 刑事処分
- ⑦ 金銭問題
- ⑧ アルコール依存
- ⑨ 薬物濫用等
- ⑩ 精神障害
- ⑪ 情報の不適切な取扱い
- ⑫ 特異な言動

調査項目は他省庁も同様で、具体的に何を調査するのは、今でも不開示だ（筆者を原告の情報公開訴訟が係争中。なお、特定秘密保護法の施行により、法に基づく適性評価制度に移行したため、秘密取扱者適格性確認制度は廃止されている。）。

基本方針にかかる検討などは非公開で行われ、議事録や資料の一切も非公開だけでなく、基本方針も長い間、ごく簡単な概要を除いて非公開とされてきた。2012年に内閣府情報公開・個人情報保護審査会が公開範囲を拡大する答申を出したことで、適格性確認制度の詳細を除いてようやく中身が公開された。そのため、特別管理秘密と適格性確認制度は、実施すること、そして実施内容の妥当性について開かれた議論が行われることもなかった。

基本方針のうち特別管理秘密と適格性確認制度は2009年4月1日に施行され、これを実施するため、各行政機関は特別管理秘密の取扱い・保全と適格性確認制度の実施に関する規則・規程・訓令等を策定している。法律によらないため、情報漏え

い等への罰則強化はないが、包括的な秘密保護制度があまり知られることもなくはじまったのである。

## 2. 政府内で進んだ秘密保全法制の検討

### (1) 法制化の検討を示す方針

情報機能強化検討会議は、2008年2月14日に「官邸における情報機能の強化の方針」<sup>(7)</sup>を発表する。前年に公表した「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」を具体化すべく更に検討した結果とされ、「情報の保全の徹底」として、①基本方針の着実な実施、②高度の秘密を保全するための措置の検討とすみやかな実現とともに、③秘密保全法制の在り方についても言及されたが、③は前年よりさらに踏み込んだ記述がされた。それは法整備を視野に入れたもので、「この種の法令の諸外国における現状と実態や我が国の実情を踏まえ、真にふさわしい法制の在り方に関する研究を継続するとともに、具体的な法整備に関しては、各種の場における議論にも留意しながら国民の広範な理解を得ることを前提として適切な対応をしていくことが必要である」とし、これを受けて実際に法制化の検討が始まった。

### (2) 政府内で進められた秘密保全法制の検討

2008年4月22日に、秘密保全法制の在り方に関する検討チーム（以下、「検討チーム」）の第1回会合が開催された。検討チームは、内閣官房副長官（事務）を議長として、内閣危機管理監、内閣情報官、内閣官房副長官補（外政担当、安全保障・危機管理担当）、警察庁警備局長、公安調査庁次長、外務省国際情報総括官、防衛省防衛政策局長、内閣官房内閣審議官で構成され、その設置目的は「秘密保全に関する我が国及び諸外国の実情を踏まえ、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検討を行う」<sup>(8)</sup>ことである。内閣官房で庶務を処理するとされているが、実質的には内閣情報調査室が事務局だ。検討チームの下には「作業グループ」が置かれ、実質的な検討はここで行われた。

(7) 全文は次を参照 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/080214kettei.pdf>

(8) 「秘密保全法制の在り方に関する検討チームの設置について」（平成20年4月2日 内閣官房長官決裁）

5回の作業グループの会合、3回の検討チームの会合を経て、2009年4月に「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」（以下、「基本的な考え方」）が取りまとめられた。これは、特定秘密保護法案の審議中に国会議員の資料要求に政府が応じるまで、情報公開請求に対して不開示決定を行ってきたため、長くその内容を知ることができなかつたものだ。「基本的な考え方」の内容が明らかになって改めて確認されたことは、この時点で特定秘密保護法の基本的な枠組みはすべて作られていたということだ。

### （3） 政権交代による中断と検討再開

2009年7月22日に「情報保全の在り方に関する有識者会議」の第1回会合が開催された。「基本的な考え方」でまとめた政府内部での検討結果を、有識者会議という枠組みを使ってオーソライズする過程にこの時点が入っていたが、同年9月の政権交代で、2回の会議を開催しただけで中断した。その後、民主党政権下では表面的に法制化検討の動きは見られなかったが、2010年10月の警視庁によるイスラム教徒の監視情報が流出した警視庁国際テロ捜査情報流出事件、そして同年11月の尖閣諸島中国漁船衝突映像流出事件の発生をうけて、秘密保全に関する法制の検討を当時の仙谷官房長官が表明し、再び法制化の検討がスケジュールにあがることになった。

2010年12月7日には、閣僚で構成される「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」）が設置され、具体的な検討を行う場として2011年1月5日に第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」（以下、「有識者会議」）が開催された。同年8月8日には「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」）がまとめられ、10月の検討委員会を経て「秘密保全に関する法制の整備について」として決定された。

なお、報告書は2011年10月14日から11月30日までパブリックコメントが行われたが、その後、立法化作業は政府内で進められていたものの、民主党政権下では法案提出に至らなかった。

### （4） 有識者会議の報告書

有識者会議は非公開で行われ、公表用の議事概要と資料が内閣官房のホームページで公開されていたが、実際に会議で配布されていた資料は公表されていなかった。情報公開クリアリングハウスが2011年に会議資料などの情報公開請求を行い、一部不開



示となったもののおよそ公開されたことで、論点ごとに事務局が用意した「事務局案・論点」が資料として配布され、それに沿って議論が行われていたことが明らかになった。また、「事務局案・論点」は、検討チームの「基本的な考え方」をおよそ反映したものであることも、後の情報公開によりわかった。

「基本的な考え方」は、大きな項目立てでまとめると、①秘密の範囲、②秘密の作成又は取得の主体に関する範囲、③秘密の指定、④秘密の伝達、⑤人的管理、⑥禁止行為、⑦法定刑、⑧司法手続、⑨法形式、⑩基本的人権の尊重、⑪秘密に該当する具体的な事項例で構成されている。この時点で、秘密の範囲はすでに国の安全、外交、公共の安全及び秩序の維持の3分野とされ、特定秘密保護法の基本的な範囲が決まっていた。また、全45ページのうち約15ページが⑤に関する記述で、刑事罰にかかる⑥～⑧の記述が15ページを占めている。もっぱら、セキュリティクリアランスと刑事罰のあり方を中心に検討していたことがわかる。

これを反映した事務局案は、大きくまとめると①秘密の範囲、②秘密の管理、③人的管理（適格性確認制度）、④禁止行為、⑤法定刑、⑥司法手続に分けて作成され、内容も「基本的な考え方」を整理したものが中心だ。これをベースに有識者会議では検討が行われているため、報告書は「基本的な考え方」の内容を色濃く反映したものとなった。

注目すべきは、特定秘密保護法案審議段階で問題になった、政府のアカウントビリティを徹底するための秘密指定情報の解除や記録としての管理、公文書管理法体系との関係が抜け落ち、情報公開法制度の関係がわずかに記述されていることなどから、報告書に至っても知る権利との問題は解消されるという立場をとっている点である。これは、「基本的な考え方」から一貫している考え方であり、政府の立ち位置を端的に表している。これをそのまま引き継いで安倍政権下で提出されたのが、特定秘密保護法案である。

### 3. 特定秘密保護法の内容

#### (1) 特定秘密保護法の争点

特定秘密保護法は、法案概要が2013年9月に公表され、2週間のパブリックコメントが行われた。出された意見は90,480件にのぼり、賛成の立場からの意見が11,632件、

反対の立場からの意見が69,579件、その他が9,269件であった<sup>(9)</sup>(なお、意見の件数は意見提出者の人数を示すものではない)。

賛成の立場からの主な意見は、「我が国の安全保障のために、秘密を守ることが必要」「国内のスパイを取り締まれる状況にしてもらいたい」「罰則の最高刑が軽すぎるので、漏えいの抑止力にならない」というものだ。一方、反対の立場からの意見は、知る権利や報道の自由を侵害する、むしろ情報公開を進めるべきという全般的な意見から、秘密指定の範囲が広範囲で曖昧、重要な情報を知ることができなくなる、第三者チェックがない、適性評価制度はプライバシー・人権侵害である、罰則が取材活動等を委縮させる、内部告発ができなくなるなどであった<sup>(10)</sup>。

国会の審議においても、こうした反対論を争点に議論され、自民党、公明党、日本維新の会、みんなの党による修正協議を経て一部法案修正がされて成立した。

## (2) 「特定秘密」とは何か

特定秘密とは、「その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの」であり、指定されるのは「別表に掲げる事項に関する情報」(法3条1項)だ。国会での法案修正により、「我が国の安全保障」とは「国の存立にかかわる外部からの侵略等に対して国家及び国民の安全を保障すること」と定義された(法1条)。

指定対象となる情報は、防衛・外交・特定有害活動防止・テロ活動防止の4分野で、有識者会議の報告書では、「公共の安全及び秩序の維持」を対象分野としていたが、これが「特定有害活動防止<sup>(11)</sup>」「テロ活動防止<sup>(12)</sup>」と変更とされた(なお、特定有

---

(9) 「特定秘密の保護に関する法律案の概要」に対する意見募集の結果(内閣官房 平成26年10月4日)

(10) 同上

(11) 法12条2項1号で、「公になっていない情報のうちその漏えいが我が国の安全保障に支障を与えるおそれがあるものを取得するための活動、核兵器、軍用の化学製剤若しくは細菌製剤若しくはこれらの散布のための装置若しくはこれらを運搬することができるロケット若しくは無人航空機又はこれらの開発、製造、使用若しくは貯蔵のために用いられるおそれが特に大きいと認められる物を輸出し、又は輸入するための活動その他の活動であって、外国の利益を図る目的で行われ、かつ、我が国及び国民の安全を著しく害し、又は害するおそれのあるもの」と定義。

(12) 法12条2項1号で、「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人にこれを強要し、又は社会に不安若しくは恐怖を与える目的で人を殺傷し、又は重要な施設その他の物を破壊するための活動」と定義。

害活動とは、大量破壊兵器の開発・製造・輸出入等にかかる活動とスパイ活動に関する情報が該当する。) 。別表には23事項が掲げられ、防衛は自衛隊法の定める防衛秘密がほぼそのまま移行された。

4分野23事項は、法18条1項で策定が義務付けられた「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準」(以下、統一基準)で、55の細目に分けて列挙された。ただし、これらは限定列挙であるため、対象としたい範囲について網羅的に記述をしたものとなっており、特定秘密の範囲が限定されているというよりは、どのような政府活動が特定秘密になり得るのかを表したものと言った方が良いだろう。

また、特定秘密は4分野23事項55細目に該当するか否かだけでなく、公になっていないもので、かつ特段の秘匿の必要性があるものを指定することとされている。分野と事項で範囲を示し、そこから公になっている情報を除き、実質的な秘密性は「特段の秘匿の必要性」で判断をすることになるが、これについては、統一基準では例示を示しているものの、特段の解釈基準などを設けていない。何が特段の秘匿の必要性のある情報に該当するかは、各行政機関の裁量的な判断に委ねられることになった。

なお、特定秘密保護法施行令で定めるところにより、特定秘密の指定権限を持たないとされているのは、宮内庁、消費者庁、国税庁、文部科学省、文化庁、農林水産省、林野庁、水産庁、特許庁、中小企業庁、国土交通省、観光庁、気象庁、環境省、公正取引委員会、特定個人情報保護委員会、公害等調整委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会、会計検査院である。また、特定秘密の指定権限を持つのは19行政機関であるが、2014年末時点で指定実績のないところは、内閣府、金融庁、厚生労働省、原子力規制委員会などである。

### (3) 情報を指定する「特定秘密」のわかりにくさ

法案審議段階から、特定秘密の範囲があいまいであることがたびたび問題点として指摘されてきたが、法が施行されてみると別の問題があることもわかってきた。

2014年末時点で、各行政機関が指定をした特定秘密は382件と発表<sup>(13)</sup>された。特定秘密は、法の別表に掲げる事項に関する「情報」を指定する仕組みであるため、文書

---

(13) 内閣官房「各行政機関における特定秘密の指定状況一覧表(平成26年末現在)」  
[http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/jokyo\\_list.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/jokyo_list.pdf)

単位で行われるわけではない。この「事項に関する情報」とは実際どのようになるのかが、法や施行令、統一基準だけでは不明だったが、情報公開クリアリングハウスによる情報公開請求により、各行政機関の「特定秘密指定書」が公開されたことで、どのように指定が行われるのかがようやく具体的に見えてきた（なお、指定書の概要は「特定秘密指定管理簿」に記載されて管理される）。

例えば、警察庁で指定された特定秘密の対象情報には、次のようなものがある。

### <特定秘密の対象情報>

平成26年までに警察が収集・分析したことにより得られた特定有害活動の実行に関する情報で次に掲げるものに該当する情報及びそれを収集する能力に関する情報（いずれについても、当該情報の漏えいにより対抗措置が講じられ、特定有害活動の防止に著しい支障をきたすおそれがあるため、特に厳格な情報保全措置が必要であると警備局長が認めたものに限る。）

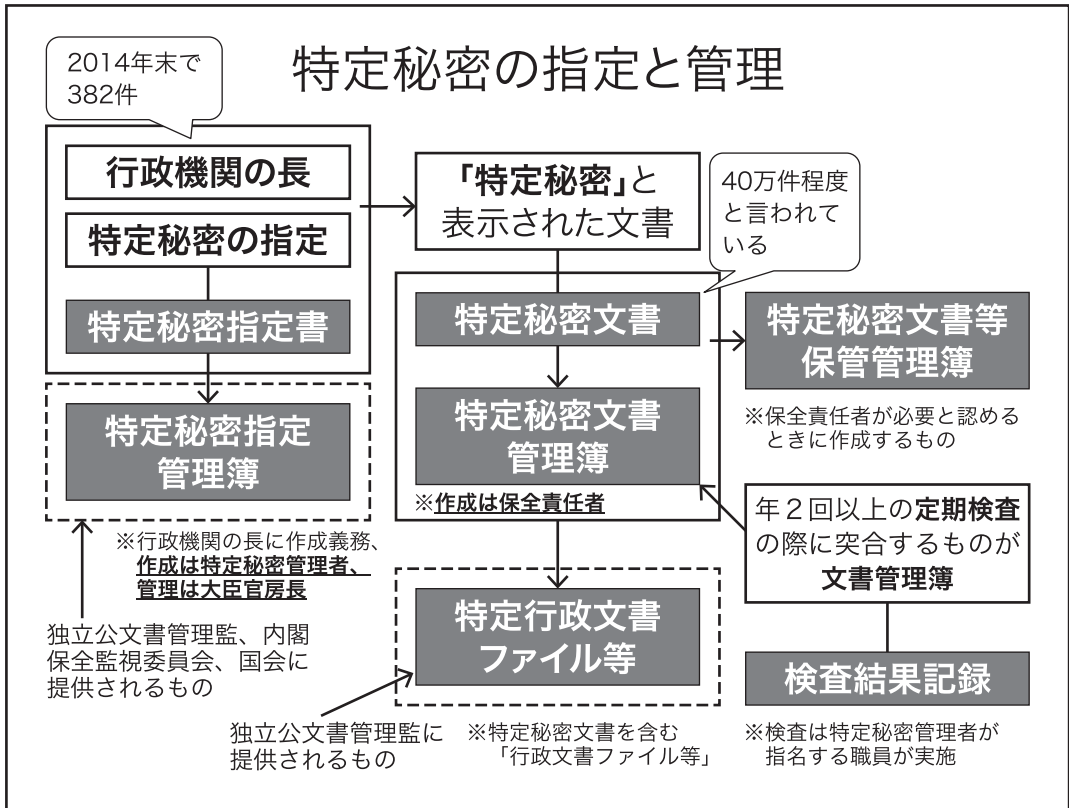
- ・ 特定有害活動の計画に関する情報
- ・ 情報機関員、特殊工作機関員その他特定有害活動に従事し得る者の動向に関する情報
- ・ 特定有害活動の実行のために行われる要員の勧誘又は訓練に関する情報
- ・ その他これらに類する情報

指定が行われるのは「情報」としての類型であり、特定秘密と指定された時点ではまだ実体化していない。特定秘密を含む文書に「特定秘密」と表示して、初めて実体のある秘密となる。この特定秘密文書は、文書ごとに作成・利用・配布状況等を管理するため、「特定秘密文書管理簿」が作成される。これが当初段階で40万件程度になるのではないかとされている<sup>(14)</sup>。ただし、公文書管理法に基づく文書管理の単位は文書単位ではなく、原則として「行政文書ファイル」の単位であるため、特定秘密文書を含む行政文書ファイルができることとなる。これを特定行政文書ファイル等として別途簿冊が作成されるという、非常にわかりにくい仕組みになっている（図1参照）。

---

(14) 「機密、知る権利との両立カギ 特定秘密法施行」（日本経済新聞2014年12月10日）他

図 1



特定秘密の指定等を監視する場合、特定秘密文書ではなく、基本的に特定秘密として指定された情報を監視することになっている。実際に「特定秘密」と表示され実態化した秘密が妥当な範囲か否かは、「特定秘密指定書」や「特定秘密指定管理簿」を見てもわからず、特定秘密を含む文書の監視としなければ実質的な監視にならないことがわかってきている。

#### (4) 特定秘密の指定期間

特定秘密は、指定の単位で指定期間の設定や延長が行われる仕組みになっている。特定秘密文書単位とはなっていないことに、注意をしなければならない。

特定秘密の指定期間は最長5年を限度とし、5年ごとに延長をしていく仕組みだ(法4条1項・2項)。指定の有効期間は原則として30年を上限とし(同3項)、30

年を超えて秘密指定をする場合は内閣の了承が必要とされている。また、60年を超える特定秘密の指定は、法4条4項1～7号のいずれかに該当する場合を除きできないことになっているが、この7項目が「武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物」「現に行われている外国の政府又は国際機関との交渉に不利益を及ぼすおそれのある情報」「情報収集活動の手法又は能力」などと広範囲に及ぶため、実質的な縛りになっていないのではないかと批判されているところだ。

30年を超えて秘密指定をすることについて内閣の了承が得られない場合は、国立公文書館等に移管をする義務が生じることになっている（法4条6項）。また、統一基準により、30年を超えて特定秘密と指定したものは、国立公文書館等に例外なく移管をすることとされた（統一基準Ⅲ-3-(1)）。ただし、国立公文書館等は特定秘密の指定がされたままの行政文書の移管を受けることができない。そのため、行政文書としての保存期間が満了したとしても、秘密指定の満了ないし解除まで各行政機関が保管することになる。この点は、少なくともアメリカ、イギリスなどの公文書館制度との相違だ。

## (5) 秘密指定の解除と有効期間の満了

### ① 公文書管理と秘密指定制度

特定秘密は指定と併せて解除の仕組みがしっかりしていないと、秘密が秘密のまま廃棄されることになる。このことが実際に起こっていたのが、自衛隊法での防衛秘密だ。そもそもこの防衛秘密が、行政文書でありながら公文書管理法の適用を受けていなかったという問題があった。

公文書管理法第3条は他の法令との関係を調整するため、「公文書等の管理については、他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」と規定をしている。ここでは、刑事確定訴訟記録法などが想定されていたが、自衛隊法とその施行令、それに基づく規程・訓令などで防衛秘密の管理等について特別の定めがあるとして、公文書管理法の適用除外と防衛省が判断していたのである。

2011年4月に施行された公文書管理法では、行政文書の廃棄は、各行政機関の判断だけで行うことができず、内閣総理大臣の同意が必要とされ、また、歴史文書は国立公文書館等への移管義務が発生する。しかし、防衛秘密はこのプロセスを経ずに、防衛省の局長級ないし課長級の判断で廃棄可能な状況にあった。政府の質問主

意書に対する答弁によると、防衛秘密は2007年～2012年の間に約74,300件が新規に指定され、同期間に秘密指定がされたまま廃棄された件数は約42,100件とされている。また、同期間中に防衛秘密の指定を解除したのは1件のみであった。

この問題については、政府は法案提出前の与党との協議において、早々に特定秘密は公文書管理法を適用する旨を表明し、保存期間満了による廃棄・移管については他の行政文書と同じように扱われることにはなった。しかし、特定秘密の解除については、一般的な理解と法制度上の位置づけが異なっており、一般的に期待されるようなものにはなっていない。

## ② 秘密指定解除は例外的な措置

特定秘密の指定は、指定期間満了か解除によって終了する。解除、指定の「要件を欠くに至った時は、有効期間内であっても、政令で定めることにより、速やかにその指定を解除するものとする」（法4条7項）と規定されており、秘密指定期間内に行われる例外的なものとして位置付けられている。そのため、特定秘密は、原則として有効期間満了で秘密指定の失効することにより、特定秘密以外の行政文書となる。その分、秘密指定期間の設定が決定的に重要になる仕組みだが、指定期間は長期化しやすい制度でもあり、また情報を指定するため個々の文書ごとの判断にはならないという問題があるのは、すでに述べた通りだ。

なお、秘密指定の解除に関しては、統一基準で少なくとも年に1回指定理由の点検を行うこと、指定の要件を満たしていない場合は速やかに解除するとされている（統一基準Ⅲ－2－(1)）。しかし、これ以外に解除の特段のきっかけがない。強いていえば、情報公開法による公開請求が特定秘密文書に対して行われた場合が該当するが、この場合、特定秘密の指定が妥当か否かではなく、公開可能かどうか判断されるため、請求者は特定秘密が解除されて公開されない限り、特定秘密か否か、その指定が妥当か否かもわからない。

特定秘密保護法とよく比較をされるアメリカの大統領令による機密指定制度では、機密指定解除審査請求をアメリカ市民が申立てる仕組みがある。また、情報自由法は機密指定されていることを理由に不開示とする規定があるものの、正当に機密指定がされていることが要件となっており、不開示とされても機密指定の正当性を争うことが可能になっている。特定秘密保護法は、この政府による秘密指定の妥当性を争う仕組みがないことが、大きな問題である。

## (6) 適性評価制度

### ① 法定化された適性評価の懸念

特定秘密保護法によって法定化されたのが、適性評価制度だ。「基本的な考え方」による秘密取扱者適格性確認制度は、法令によらず内部ルールで職員等の評価等を行う仕組みであったことは、実際のところ大きな問題ではあった。しかし、だから法定化すればよいかというと、そう単純な問題ではない。プライバシーや人権侵害という問題もあり、またそれだけでなく、そもそも政府活動に不正や問題、違法行為があってもそれを組織内、そして外部に公益通報をすることが、いまだに裏切り者扱いされる傾向があるところで、人的管理の強化だけが行われるからだ。

秘密保護の仕組みは、その情報を取り扱う範囲を制限し、限られた職員が取り扱う閉じた世界をつくりだすため、もともと問題があっても表面化しにくいし、高い倫理観が維持されていないと過剰な秘密活動につながりやすい。ここに人的管理として適性評価制度という管理システムが導入されることが、どのように作用するかということも考える必要がある。

### ② 適性評価の仕組み

適性評価制度は、特定秘密を取り扱う業務を行う行政機関の職員、特定秘密の提供を受ける適合事業者の従業者を対象に実施される。適性評価を経なければ特定秘密を業務として取り扱うことができない。

ここでいう「行政機関の職員」とは、国家公務員に加えて、都道府県警の職員が含まれる（法12条1項、15条1項）。警察を除いて地方自治体が特定秘密を取り扱うことを法は原則として想定しておらず、地方公務員一般に適性評価制度は及ばない。また、行政機関の長、国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官は適性評価の対象外で、その他、法10条に基づき公益上の必要性により特定秘密の提供を受ける国会議員（なお、国会職員は国会が定める適性評価制度の対象となる）、裁判所、情報公開・個人情報審査会なども対象外になっている（法11条）。

適性評価の実施権者は、行政機関の長（警察は警察本部長）であり、本人同意により実施され（法12条3項）、結果の通知、適性がないと評価された場合は原則として理由を通知し（法13条）、不服がある場合は苦情を申し出る仕組みがある（法14条）。適性評価により取得された個人情報、特定秘密の保護以外の目的で原則として利用・提供してはならないとされている（法16条1項）。適性評価を受ける



側への一定の「配慮」はされているが、現実的には適性評価の対象となれば調査に同意する以外の選択肢はなく、事実上の強制調査である。

### ③ 適性評価の調査項目

調査項目は、特別管理秘密で行われていた秘密取扱者適格性確認制度の項目を引き継ぎ、以下が対象となっている。

- ① 特定有害活動とテロ活動との関係に関する事項（家族・同居人の情報も一部含む）
- ② 犯罪・懲戒の経歴に関する事項
- ③ 情報の取扱いにかかる非違経歴に関する事項
- ④ 薬物の濫用・影響に関する事項
- ⑤ 精神疾患に関する事項
- ⑥ 飲酒の節度に関する事項
- ⑦ 信用状態その他経済的な状況に関する事項

調査方法・質問票などは、統一基準で形式的には明らかにされている。手順は、評価対象となった者が質問票に記載して提出し、合わせて評価実施者が選定した評価対象者の上司か人事担当課の職員等にも調査票の記載が求められる。この記載内容に疑問が生じ、確認が必要な時は評価対象者の上司や同僚、知人に質問を行うことができ、人事管理情報等の報告も求めることができる。また、評価対象者に対する面接を行うこともでき、これらを経ても疑問が解消されず、確認の必要がある場合は、公務所や公私の団体に照会をすることもできるため、④・⑤に関連して医療機関等に照会される可能性や、⑦で信用情報機関への照会など、広範に個人情報の収集をする権限を行政機関が得ている（統一基準Ⅳ－５）。

①は、特定有害活動とテロ活動とに限定されているように見えるが、上司等が記載する調査票には次のような記載がある。

- ・ 評価対象者が、特定有害活動やテロリズムを行ったこと、又はこうした活動を支援したことが認められるか
- ・ 評価対象者に、業務以外で繰り返し連絡をとったり会ったりしている外国政府関係者や外国人がいることが認められるか

2つ目の項目を想定してか、海外留学経験者や海外勤務経験者は秘密を漏えいすおそれが高まると、2011年の内閣法制局との法令協議での内閣情報調査室のメモ

が見つかったことが報じられたこともある<sup>(15)</sup>。秘密保護のためには、内部脅威の排除のために人的管理を行うというのが、適性評価の主たる目的だ。

過去に適性評価制度については、核セキュリティ強化のためとして原子力分野で検討されてきた経緯がある。2005年6月には、経済産業省の総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子力防災小委員会が取りまとめた報告「原子力施設における内部脅威への対応について」で、すでに各国の制度について整理されていた。この報告では、「内部脅威対策」として物的防護、出入り管理、人的管理の3つの対策を効果的に組み合わせて使用することが重要であること、内部脅威者の類型として、脅迫強制型、心身耗弱型、確信実行型、抑制喪失型に分けてその特徴や防護対策を述べている。

統一基準では、プライバシーの保護、調査事項以外の調査の禁止、基本的人権の尊重などの訓示的規定（統一基準Ⅳ－1）が設けられているが、労働者としての権利保護とともに、秘匿性の高い政府活動分野における抑圧的環境がもたらす、不当や違法な行為の隠ぺい、是正機会の喪失という問題に対して、情報公開や公益通報の促進だけでなく、本来は独立した政府活動の監視機能を検討する必要もあるだろう。

## （7） 罰則の強化と範囲の拡大

特定秘密保護法の最大の目的にして効果は、情報漏えい等への罰則の強化だ。罰則だけでは、法制化しなければ対応できず、特定秘密は物理的、人的管理を強化したうえで、情報漏えい等に対して通常の守秘義務違反の10倍の刑罰を課せるようにした。

法23条は業務により知得した特定秘密の漏えい行為が、10年以下の懲役、千万円以下の罰金に処されることになった。これは情報の漏えい行為そのものを処罰の対象とするもので、公益通報を目的とする場合なども、情報漏えいになり得る。なお、公益通報者保護法が存在し、この法による保護の対象になるものは特定秘密保護法においても情報漏えいとして刑事罰の対象に直ちにはならない。しかし、法の別表に掲げる法律の定める刑事罰を伴う違法行為の通報が保護の対象となっており、基本的には限

---

(15) 「海外経験は漏えいリスク 秘密保護法で内調」（共同通信 2014年12月7日）

定された違法行為の通報のみしか保護されない<sup>(16)</sup>。単なる違法・不当行為の通報では保護されない可能性が高い。

また、情報漏えいを外部への漏えいとして想定する向きが多いが、ここでいう漏えいとは、権限なく特定秘密を取り扱うことも含まれる。権限なく情報を開示することを漏えいと表現しているのである。行政機関内でも、当該特定秘密に対する正当なアクセス権限を有していない者に特定秘密を含む内容を伝えれば刑事罰の対象となる可能性がある。そのため、行政機関内の公益通報の受付窓口が、通報にかかる特定秘密を扱う正当な権限を与えられていないと、通報そのものがしにくい、あるいは事実上不可能になってしまう。

法は、さらに情報の取得者に対する罰則も設けられた。「外国の利益若しくは自己の不正の利益を図り、又は我が国の安全若しくは国民の生命若しくは身体を害すべき用途に供する目的で、人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取若しくは損壊、施設への侵入、有線電気通信の傍受、不正アクセス行為その他の特定秘密を保有する者の管理を害する行為により、特定秘密を取得した者」に対して、10年以下の懲役または千万円以下の罰金が規定された（法24条1項）。これが、市民やジャーナリストが処罰される可能性があるとして、「外国の利益若しくは自己の不正の利益を図り、又は我が国の安全若しくは国民の生命若しくは身体を害すべき用途に供する目的」とは何かが問題となり、また、「人を欺き」「人を脅迫する」とは、取材活動で取材を受ける側の主観によるところもあるため、どこまで影響を受けることになるのかが懸念されている。

こうした懸念に対し、解釈適用の訓示的な規定として、拡張解釈して国民の基本的人権の不当な侵害、国民の知る権利の保障に資する報道・取材の自由に十分に配慮すること、もっぱら公益を図る目的を有し、取材行為については、法令違反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は、正当な業務による行為とするものと

(16) 公益通報者保護法第2条3項は次のように通報対象事実を定義している。

- 一 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるものに規定する罪の犯罪行為の事実
- 二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）

するとの規定が設けられた（法22条）。この訓示的な規定がどの程度の意味を持つかは、昨今の政府の報道機関に対するスタンスを見る限り、危うさが否めない。

もともと、法23条1項で情報漏えいについては単純に処罰される規定を設けているため、たとえ外部から情報を取得しようとする取材活動に一定の配慮をしたとしても、内部から情報を提供しようとする者に対する委縮効果は相当なものだろう。また、情報の漏えいや取得行為だけでなく、これらの未遂、共謀、教唆、扇動に対する罰則も設けられ（法25条）、また共謀者が自首した場合の刑の軽減・免除規定もあるため（法26条）、実際に刑事罰が適用されるか否かもさることながら、その存在が政府内外へもたらす委縮効果は、計り知れないものがある。

## 4. 特定秘密保護法の運用に関する「監視機関」

### （1）政府内に設けられた「監視機関」

#### ① 内閣保全監視委員会

法案審議段階での強い批判を受けて、国会審議において総理大臣が監視機関の設置を表明した。また自民党、公明党、日本維新の会、みんなの党の4党合意でも政府及び国会の監視機関の設置を合意し、法の附則9条、10条で政府及び国会において検討して措置を講ずるとの規定が追加された。しかし、政府における監視機関を法の本文で規定しておらず、法的な設置根拠はない。設置と役割は、統一基準で定められた。その役割は、内閣総理大臣の「内閣を代表して行政各部を指揮監督する」（法18条4項）との規定を受けた総理大臣の指揮監督権を補佐、代行するものとなった。

監視機能とされるものは、政府内に2つ設けられた。一つは内閣保全監視委員会、内閣官房長官を委員長に、各行政機関の次官級で構成されている。その役割は、「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の適正を確保するための事務の公正かつ効率的な遂行を図るため」（統一基準V-1(2))で、事務局は内閣官房内閣情報調査室におかれている。基本的役割は、「内閣保全監視委員会は、内閣総理大臣が特定秘密保護法第18条第4項に基づき、特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況に関し、その適正を確保するため、行政各部を指揮監督するに当たり、行政機関の長に対し、特定秘密である情報を含む資料の提出及び説

明を求めることができ、必要があると認めるときは是正を求めるものとする」（同V-2）とある通り、総理大臣の指揮監督の代行・補佐だ。

ただし、その役割にある特定秘密の指定や解除は行政機関の長の権限に属するものであるが、委員会の構成メンバーは、各省は事務次官、警察庁などは長官、国家安全保障局は局長だ。各省は決定権より下位の次官が、警察庁などは決定権者だ。どのような監視活動を行うことになるのか、注視する必要がある。

## ② 内閣府独立公文書管理監

二つ目の監視機能は、内閣府に設けられた新たなポストである独立公文書管理監（審議官級）だ。この下に、情報保全監察室が置かれている。特定秘密保護法が内閣官房、中でも内閣情報調査室が所管し、その運用についても統括することになっていたが、運用に内閣府が関与するようになったことは多少なりとも意味があると考えている。

独立公文書管理監は「特定秘密の指定及びその解除並びに特定行政文書ファイル等の管理が特定秘密保護法等に従って行われているかどうかを検証し、監察するもの」とされ、必要がある場合は特定秘密を含む資料の提出や説明を求めることができ、必要があれば是正を求めることができるが（統一基準V-3(1)）、是正に強制力はない。また、独立公文書管理監は、特定秘密を含む資料の提供を求めることができるものの、特定秘密を提供するかどうかの判断は各行政機関の長の権限である。そのため、「当該特定秘密が我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがないと認められない」場合には、行政機関の長はその理由を疎明して提供しないこともできる（統一基準V-3(2)ウ）。

政府における常設の監視機能は、独立公文書管理監とその下におかれる情報保全監察室だ。内閣保全監視委員会、国会の情報監視委員会ともに、会議を招集して開催するものなので、事実上、日常的に特定秘密の指定・解除、行政文書としての管理を監視するところは、ここしかない。監視機関の機能が重要なのは、秘密保護制度は運用実態を外部から把握することがほぼ不可能であるため、監視結果として公表される報告書などが数少ない実際の運用を知る方法だからだ。しかし、特定秘密に関する一義的な権限が各行政機関にあるため、実際にどこまで踏み込めるのかは未知数だ。特定秘密保護法がある以上は、ここがどう機能しているか否かを外部から監視していく必要がある。

### ③ 内部通報制度

統一基準は、内部通報制度を設けている（統一基準V-4）。特定秘密の指定・解除、特定行政文書ファイル等の管理の適正に関する通報を、各行政機関内部、あるいは独立公文書管理監に行うというものだ。

各行政機関には、通報を受け付ける窓口が設けられた<sup>(17)</sup>。特定秘密を業務として取扱う者は、業務で知り得た特定秘密の指定・解除・管理に関して、「特定秘密保護法等に従って行われていないと思料するときは」通報することができるが、通報に当たっては「特定秘密を漏らしてはならない」とされている（統一基準V-4（1）ア）。通報内容に特定秘密が含まれていた場合は情報漏えいに該当するかについて、筆者が内閣情報調査室に書面で確認したところでは、刑事罰を課すか否かの判断は別にして情報漏えいに該当する可能性は否定されなかった。

内部通報は行政機関内部の通報が優先され、独立公文書管理監への通報は、①行政機関内での通報をする不利益な取扱いを受けると信じるに足りる相当の理由がある場合、②行政機関内で通報すると証拠の隠滅、偽造、変造されるおそれがあると信じるに足りる相当な理由がある場合、③個人の生命または身体に危害が発生し、又は発生する窮迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合、のいずれかに限られる（統一基準V-4（2）イ）。また、独立公文書管理監への通報も、特定秘密の内容を漏らしてはならないとされている。

通報者に対しては、不利益な取扱いをしてはならないこと、行政機関の長は通報者が不利益な扱いを受けた場合は処分等を取り消し、当該処分等を行った職員を懲戒処分等その他適切な措置を講ずることとしている（統一基準V-4（3））。また、通報を受けた場合は、行政機関、独立公文書管理監ともに遅滞なく調査を行うこと、必要と認めるときは是正を求めることなどが定められている。しかし、もともと内部通報がされにくい行政組織の中で、しかも通報しやすいとはとても言えない仕組みであるので、通報そのものが行われるかどうか注目される。

なお、公益通報者保護法にいう公益通報と、特定秘密保護法の内部通報制度が混同して議論されることもあるが、両者は基本的には異なるものだ。前者は、政府活動そのものの違法行為を通報するもので、特定秘密保護法との関係でいえば、特定

---

(17) 内閣官房「特定秘密に係る通報窓口一覧表（指定19省庁）」

<http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/tsuuhou.html>

秘密を生み出す政府活動が通報の対象となる。一方、特定秘密保護法の内部通報の仕組みは、特定秘密の指定や管理等が不適切な場合の通報で限定的だ。そのため、直接的には指定された情報が政府の違法行為に関わるか否かを問題にしているわけではない。ただし、違法行為を特定秘密としている場合は不適切な指定行為と言えるため、指定が取り消されると思われるが、違法な政府活動そのものにどう対応されるのかは明らかではない。

## (2) 国会の「監視機関」 — 情報監視審査会

特定秘密保護法の運用の監視機能として国会法が改正され、常設の情報監視審査会が衆参両院に設けられた。両院とも各8名の委員で構成され、秘密会で秘密保護のための措置が講じられ場所も秘密とされている「情報監視審査室」で開催される。会派の議席に応じて配分され、衆議院は与党が6名、野党が2名、参議院は与党が5名、野党が3名という構成だ。少なくとも年に1回は政府からの年次報告を受けるために会議が開催されるが、どの程度活動をするのかは今後の運用を見ていく必要がある。特に、会議の開催は委員の3分の1にて要求ができる(衆議院規則67条2項)が、衆議院は野党が2名の所属のため、与党が開催を求めない限りは会議が開催されない。与党側のやる気が開催状況によって図ることができるとも言える。

情報監視審査会の役割は、政府からの年次報告、スタッフの調査、行政機関の長等からの説明聴取をもとに、特定秘密の指定・解除等について調査審議を行うとされ、必要に応じて特定提出・提示を要求することができる。しかし、内閣や行政機関が国政調査による資料提出要求等に対して応じない場合がある(国会法104条)のと同様に、行政機関側は審査会の要求に応じないこともできる。また、不適切な特定秘密の取扱いがあれば是正を求めることができるが、法的拘束力はない。

加えて、審査会は行政機関の職員から、特定秘密の指定・解除、管理に関して問題がある場合に通報を受けることができない。審査会及びその事務局に通報を受ける権限がなく、通報者を保護する仕組みもないので、通報すると職員は特定秘密を漏えいしたことになる可能性が高い。審査会の監視活動の端緒として、問題がある場合の通報を受け付ける仕組みがあるべきだとの意見はあるが、いまだ検討に至っていない。

この問題に限らず、秘密保護に対する強い権限を持つことになった政府に対し、政府の説明責任を徹底し、秘密保護を抑制的に運用させ、秘密の向こうで行う政府活動の適正化を図るといふ、民主的な秘密のコントロールは不十分だ。

## 5. 特定秘密保護法はどのような影響をもたらすのか

### (1) 自治体と特定秘密

特定秘密保護法は、都道府県警察以外は自治体が特定秘密をもつことを想定していない。法10条は「その他公益上の必要による特定秘密の提供」に関する規定があるので、自治体が扱う場合は、公益上特に必要があると認められる例外的な場合に、条件を付して利用できるとする法10条1項1号の規定によることになるだろう。しかし、法案審議段階から、国民保護計画や原発、大規模災害などの場合に、特定秘密に該当するが住民の安全確保や自治体の業務に必要な情報が提供されるのかなど、懸念が示されてきた。

この点については、統一基準で「特定秘密に指定しようとする情報が、災害時の住民の避難等国民の生命及び身体を保護する観点か終了その他一定の条件が生じた場合に指定を解除すべき情報である場合には、当該条件を指定理由の中で明らかにするものとする」（Ⅱ－3（4））との言及がある。2009年の検討チーム「基本的な考え方について」では、「秘密の伝達」として、次の場合に「秘密を保有する行政機関等に外部へ伝達する権限を付与することが適当」とある。

#### ① 他の行政機関の事務の遂行のために必要な場合

(例)

- ・ 国民保護計画の立案や実施のため、必要な情報を地方皇居団体に提供する  
場合

※ 他の例は省略

#### ② その他、国又は国民の利益のため、特に必要と認められる場合

(例)

- ・ 外国で活動する我が国のNGOに対し、その安全のため、当該地域に関する治安情報を提供する  
場合

限定的ではあるが、自治体への提供やその他の公益的提供を想定していたが、法令上の措置はされなかった。特定秘密保護法においても自治体への提供などが不可能ではないが、前述の懸念が解消されているわけではない。もっとも、この懸念は、一般的に政府の情報提供、情報公開の遅れが災害時などの非常時に顕著な事例が直近にも見られるなど、実際に現場で住民と向き合う自治体に必要な情報が十分に提供されな



い事例が散見される。こうした実態をかながみると、特定秘密保護法によって、最も厳しい局面で国から自治体への情報流通が遮断される、あるいは著しく遅延をすることは単なる懸念の域にとどまらない問題だ。この点については、特定秘密も含めて国と自治体の間の情報流通のあり方そのものを検討していく必要がある。

なお、原発に関連しては、警備に関する情報やその他施設に関する情報が特定秘密に指定され、地元自治体にも必要な情報が伝わらないのではないかとの懸念があった。原子力規制委員会は特定秘密に該当する情報はないと判断した<sup>(18)</sup>が、警備に関しては、原子力規制委員会だけに所管がとどまらないと思われるため、他の行政機関で特定秘密として指定される文書があるかは不明だ。しかし、一般的に原発関係は原子炉等規制法などにより、事業者の保有する情報を中心に秘密保護措置等が規定されている。原子力分野の秘密性は、特定秘密保護法だけで論じることができない問題である。

## (2) 特定秘密保護法は何をもたらすのか

特定秘密保護法の悪影響を懸念し、法が施行された今でも廃案を求める声は根強い。筆者自身も、特定秘密保護法の制定には反対の立場から、一貫してこの法制度の問題点を指摘してきた。特定秘密保護法は罰則強化を伴い、秘密保護に関する強い権限を政府に与えている点で、問題が大きい。それは、そもそも安全保障や外交、治安維持分野の情報公開が進まず、政策決定への市民参加プロセスに欠け、その政策や活動の正当性を検証していくプロセスにも欠けているところに、秘密保護の強化だけが進んでいくからだ。

2013年9月に政府が示した法案概要は、秘密をもつ政府は信頼性を高める努力を最大限行わなければならない、という基本的な姿勢にまったく欠けていた。秘密指定をすることは、すなわち指定している間、政府は説明責任を果たさず、知る権利も保障しないことを意味する。秘密のまま記録が失われていくことを止められなければ、政府は秘密のうちに何をやってもわからないことになる。健全な民主的政府を追求するなら、秘密保護だけを強化することは実は非常に怖いことなのである。ジャーナリズムの活動が制限されたり、あるいは委縮効果を政府内外に及ぼす特定秘密保護法の罰則の存在は、これから重くのしかかってくる可能性がある。

---

(18) 「原子力規制委員会の特定秘密保護法への対応について」(原子力規制委員会 2014年12月8日)

秘密は特定秘密で初めて生まれたものではないことはすでに述べた通りだ。特定秘密以外の秘密文書については、2015年1月に公文書管理法に基づく行政文書管理ガイドラインに統一基準が設けられた。ようやく、秘密文書についても公文書管理の一環として一定の管理が行われることになった。政府全体の秘密を減らし、民主的にコントロールするための方策を立てていく努力はこれからも続ける必要はある。なぜなら、秘密はその存在を探知されないようにするため、その周辺や関連するものも幅広く非公開にしていく可能性があるからだ。それは、秘密の多い安全保障、外交、治安維持分野の民主化、健全化を妨げる原因になる。

社会にとって必要な情報流通を確保する。それは政府の利益や特定の利益ではなく、広い意味での公益を実現するためにそれを確保する。こうした取り組みは、ジャーナリズムの世界だけでなく、市民社会も、そして時には自治体にとっても必要なことだ。特定秘密保護法は、こうした問題をも提起している。

(みき ゆきこ 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事長)

キーワード：特定秘密／公文書管理／情報公開