

2013年（平成25年）9月17日

内閣官房内閣情報調査室 御 中

大阪弁護士会  
会 長 福 原 哲 晃

「特定秘密の保護に関する法律案の概要」に対する意見書

第1 意見の趣旨

当会は、日本国憲法の基本原理を尊重する立場から、「特定秘密の保護に関する法律案」（以下「本件法案」という。）に強く反対する。

第2 意見の理由

1 立法事実がないこと

本件法案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、その立法事実の有無は厳格に検討されなければならない。

この点、秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議は、2011年8月8日、秘密保全法制を整備すべきとする報告書を公表した（以下「報告書」という。）。報告書において整備すべきとされた秘密保全法制は、本件法案の原型となるものであり、立法事実として、過去の情報漏えい事件を挙げていた。

しかし、その報告書において取り上げられた過去の情報漏えい事案を見ても、実刑に処せられたのは懲役10ヶ月に処せられたボガチョンコフ事件だけであるし、本件法案の適性評価制度において調査が予定されているような事由が原因となって、情報漏えいとなされたことされる事案はない。

したがって、過去の情報漏えい事件からしても、自由刑の上限を懲役10年に引き上げるなどの刑の重罰化の必要性はないし、適性評価制度を設けるべき立法事実もない。

そもそも、政府や地方公共団体が保有する情報の中に、秘密として保護すべき情報が存在するとしても、それらは、現行法である国家公務員法、自衛隊法、MDA秘密保護法等によって対処することが可能である。報告書が挙げる各種情報漏えい事件も、現行法によって対処されており、問題は生じていない。むしろ、現行法でも秘密保護に傾きすぎているきらいがあるのであり、本件法案で一般法を制定すべき必要性（立法事実）は、何ら論証されていない。

## 2 「特定秘密」の対象とされる事項の範囲が広範かつ不明確であること

本件法案では、「特定秘密」について、別表において、①防衛に関する事項、②外交に関する事項、③外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動の防止に関する事項、④テロ活動防止に関する事項の4分野を対象としている。

しかし、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」における国家秘密の定義「防衛及び外交に関する別表に掲げる事項にかかる文書、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。」と比較しても、秘密の対象範囲が著しく拡大されている。

また、「特定秘密」の内容についても、防衛に関する事項について、「自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究」というように、ある程度具体化はしているが、それでも、対象とされる事項の範囲は広範かつ不明確である。

すなわち、第1号（防衛に関する事項）では、防衛省の所掌事務すべてを網羅するような項目を並べているに過ぎない。

第2号（外交に関する事項）では、外交を安全保障領域に関するものに限定しているようではある。しかし、既に国会に上程されている自民党の国家安全保障基本法案2条1項では、「安全保障」を「外部からの軍事的または非軍事的的手段による直接または間接の侵害その他あらゆる脅威に対し、防衛、外交、経済その他の諸施策を総合して、これを未然に防止しまたは排除することにより、自由と民主主義を基調とする我が国の独立と平和を守り、国益を確保すること」と表現していることからして、安全保障領域は、軍事的事項に限らず外交全般を含むものと言わざるを得ない。したがって、結局、外交の諸活動のほとんどが含まれることになる。

第3号（外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動の防止に関する事項）では、「外国の利益を図る目的」という要件が加えられている。しかし、主観的要件であるため、解釈いかんによっては広く捉えることが可能となる。また、「我が国及び国民の安全への脅威となる諜報その他の活動」という概念も非常に曖昧であり、拡大解釈が可能である。例えば、外国からの原発に対する攻撃を守るために、当該原発の安全性能を「特定秘密」とすることも想定されうる。

第4号（テロ活動防止に関する事項）では、「テロ活動による被害の発生・拡大の防止のための措置又はこれに関する計画若しくは研究」が挙げられているが、政府がどのような「テロ活動」を想定するかについて歯止めはなく、ま

た、政府のある活動がその防止のためのものかどうかも政府の主観的な判断次第であるから、いくらでもその範囲を拡大することが可能である。よって、「テロ活動の防止」というだけで、広く情報を隠すことが可能となるのである。

また、「我が国の安全保障に著しく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」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うえに、行政機関が自ら判断することになっているので、当該要件が厳格に運用される保障は全くない。

このように、本件法案の規定する「特定秘密」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。

### 3 適性評価制度がプライバシーを侵害するおそれが高いこと

本件法案は、適性評価制度の導入・整備を図っている。

調査事項は広範に及んでおり、対象者の信用状態や精神疾患等のセンシティブ情報も含まれている。

また、対象者の家族（配偶者・父母・子・兄弟姉妹、配偶者の父母・子。これらは別居の者も含む。）及び同居人の氏名、生年月日、国籍及び住所も調査事項とされている。よって、適性評価の調査の名の下に対象者のプライバシーが広く侵害されるおそれがある。

さらに、調査事項のうち「我が国及び国民の安全への脅威となる諜報その他の活動」についてみると、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も、当該行政機関にとっては、その活動を阻害するものとして「脅威となる・・・その他の活動」として評価されるおそれがある。そうになると、政府を批判する活動自体が封殺されてしまうことになる。

他方で、本件法案は、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、行政機関職員等の同意を得たうえで、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、行政機関職員等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関与することは組織の中核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。

したがって、本件法案が予定している行政機関職員等の同意は、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。

さらに、プライバシーが侵害されるのは、適性評価制度の直接の対象者である行政機関職員等に限られたものではなく、行政機関職員等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。

すなわち、本件法案は、上述のとおり、当該行政機関職員等の家族等も調査の対象になるとしている。この調査は諜報等との関係に関する事項であるので、当然家族等の素行なども調査対象となると考えられる。

しかも、本件法案は、行政機関職員等のみからの同意しか想定していないため、行政機関職員等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、プライバシー権や思想・信条の自由の侵害である。

#### 4 「特定秘密の提供」が行政判断に委ねられていること

本件法案では、公益上の必要がある場合として国会や裁判所などへの特定秘密の提供について定められているが、その範囲は極めて限定的であり、しかも国会に対しても、開示するか否かの判断は行政側がおこなうという行政優位となっている。裁判所等への提供も該当性判断の必要な場合だけに限定されており、裁判所から文書提出命令が発せられた場合や情報公開請求があった場合については明記されていない。これでは、いったん指定されれば、それが実質的に保護するに足る秘密であると言えるか否かを審査することが困難となり、形式秘に限りなく近くなり、確立された最高裁判例にも悖る事態が危惧される。

#### 5 処罰範囲が広範かつ不明確であり罪刑法定主義に反すること

本件法案においては、漏えいが禁止される「特定秘密」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「特定秘密」として漏えい禁止の対象であるかを認識できず、どのような行為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り、国民の知る権利を侵害する。例えば、処罰対象が不明確であるため、犯罪行為や法令違反行為など国民にとって重要な情報が隠されている時にこれを内部告発によって公開しようとする者が過度に萎縮し、内部告発を躊躇することは想像に難くない。この点、本件法案は、公益通報者保護法との整合性が検討されたとはいえず、違法な秘密を暴露しようとした行政機関職員等までもが、処罰対象とされるおそれがある。

このように、本件法案により故意の漏えい行為を処罰すること自体が、国民の知る権利に重大な影響を及ぼすところであるが、それに加えて、本件法案は、

故意の漏えい行為のみならず、過失による漏えい行為まで処罰するとしている。

また、本件法案は、特定秘密取扱業務者ではない一般人を対象に、「人を欺き、人に暴行を加え、又は人を脅迫する行為、財物の窃取、施設への侵入、不正アクセス行為その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為による特定秘密の取得行為」を処罰するとしている。

この処罰に当たっては、「外国の利益を図る目的」が要件となっておらず、主権者たる国民も処罰対象となっているうえ、「その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為」については、許可を得ないで特定秘密の内容が記載された書類を撮影したといった場合にも特定秘密の取得行為とされるとなると、その適用範囲は極めて広範かつ不明確と言わざるを得ない。

このように、特定秘密の取得行為は、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。

さらに、本件法案は、故意の漏えい行為および特定秘密の取得行為について、その未遂、共謀、教唆、煽動についても処罰対象としている。いずれも、ただでさえ極めて広範かつ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。

そもそも、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。本件法案の処罰対象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問題がある。しかも、共謀、教唆、煽動は、実行行為着手前の行為を処罰する点で、近代刑法の原則にも反している。

また、共謀、教唆、煽動などの規定と相まって、この特定取得行為処罰規定は、報道機関による取材行為が広く特定秘密の取得行為として検挙・処罰対象とされるおそれがあり、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、ひいては市民の知る権利及び表現の自由・言論の自由に対する重大な侵害となる。この点、インテリジェンス・秘密保全等検討プロジェクトチーム座長の町村元官房長官は、報道の自由が侵害されないようにすると発言する一方、不当（一部報道では「不法」）な取材は罰則の対象になるとも発言したと報道されているが、本件法案においては、取材の自由・報道の自由の尊重に対する配慮に関しては何の記載もない。このうえ、不当（不法）な取材が処罰されるとすれば、どのような取材が不当（不法）かは処罰側の恣意的判断でなされ、取材の自由・報道の自由に対する重大な制約となることに変わりはない。

のみならず、主権者としての市民の日常活動もこの法案では処罰対象となりかねない。例えば、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秘密の取得

行為に問われかねないリスクがあり、主権者としての市民の当然の活動が本件法案により萎縮させられることとなり、市民の知る権利及び表現の自由が侵害される。

たしかに、本件法案では、「国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあってはならない旨を定める」とされているが、仮に情報取得者側である市民が処罰を免れるとしても、情報提供側である行政機関職員等が処罰対象とされる以上、上記の萎縮効果から情報が市民に開示されないから、やはり市民の知る権利は侵害される。

#### 6 秘密の指定が無期限に更新されうること

本件法案では、秘密指定の有効期間を上限5年で更新可能とする一方で、有効期間満了前においても、要件を欠けば速やかに指定を解除するとしている。

しかし、指定を解除することなく、更新を続ければ無期限に特定秘密として秘匿することが可能となる。諸外国においては、20年ないし30年程度で、秘密指定が自動解除されることに比べれば、本件法案は情報を無期限に隠し続けることが可能である点で、国民の知る権利を侵害し、不当であり、到底容認できない。

#### 7 本件法案は基本的人権を侵害する危険を内在していること

本件法案では、わざわざ「本法の適用に当たっては、これを拡張して解釈して、国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあってはならない旨を定める。」とされているが、本来、このようなことを記載する必要などない。いかなる法律であれ、上記のようなことが許されないのは当然だからである。

本件法案で、敢えて上記のような記載をせざるを得なかったのは、まさに上述したとおり、本件法案には、そもそも知る権利やプライバシー権などの重要な権利を侵害する危険が内在し、さらに本件法案が拡張解釈されるおそれがあるからである。

上記一文の存在自体が、本件法案が憲法の基本原理に反していることを如実に示していると言える。

#### 8 意見募集期間が極めて短期であること

本意見の募集期間は、本年9月3日から同月17日までとされているが、本件法案の概要が明らかにされたのは、同月3日であり、しかも、そこで示された本件案の概要も、わずか本文4頁、別紙の表が2頁という極めて簡素なもので

あった。その内容からは、具体的な構成要件を読み取ることもできないし、立法事実の有無、立法に至る背景事情等も把握することはできない。

加えて、意見募集期間は2週間と極めて短く、概要について、真摯に国民の意見を聞く姿勢は全く見えない。

このように、政府は、本件法案の目的や理由について、なんら具体的な事実を示すことなく、しかも、議論の過程を明らかにしないまま法案化作業を進めており、法案立案過程への民主的統制の点からも重大な問題がある。

## 9 結論

以上のとおり、本件法案は、憲法諸原理と真っ向から対立するものであるから、当会としては強く反対する。政府は「特定秘密の保護に関する法律案」の上程を速やかに断念すべきである。

以 上