

秘密保全に関する法制整備の動向について

～秘密保全のための法制の在り方に関する 有識者会議の報告書を中心として～

内閣委員会調査室 さくらい としお
櫻井 敏雄

1. はじめに

平成 23 年 8 月 8 日、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「法制有識者会議」という。）が報告書を発表した。法制有識者会議は同年 1 月に、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。）から、我が国における秘密保全のための法制の在り方について意見を示すよう要請を受けて議論を重ねていた。

法制有識者会議の報告書を受けた検討委員会は、同年 10 月 7 日に「秘密保全に関する法制の整備について」を決定し、法制有識者会議の報告書の内容を十分に尊重の上、次期通常国会への提出に向けて、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業を進めることとした。

本稿では、秘密保全のための法制をめぐる近年の経緯をたどるとともに、法制有識者会議の報告書の内容を整理し、秘密保全法制をめぐる論点について検討したい。

2. 秘密保全法制をめぐる動き

(1) 「スパイ活動」への対応

ア スパイ防止法案

昭和 50 年代の後半、東西冷戦の国際情勢の下、「我が国に対するスパイ活動は、我が国の置かれた国際的、地理的位置関係から、ソ連、北朝鮮等共産圏諸国からのものが多く、複雑な国際情勢を反映して、これらの活動はますます巧妙、活発に展開されている。」とされ、「我が国には直接スパイ活動を取り締まる法規がないことから、スパイ活動が摘発されるのはその活動が各種の現行刑罰法令に触れて行われた場合に限られる。」と指摘されていた¹。このような状況に対して中曽根総理は、「日本はスパイ天国であってこういうような状況をそのままほっておくわけにはいかぬ²。」との認識を表明していた。

昭和 60 年 6 月、自民党議員により「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」（以下「スパイ防止法案」という。）が衆議院に提出された。同法案は、「外国のために国家秘密を探知し、又は収集し、これを外国に通報する等のスパイ行為を防止することにより、我が国の安全に資することを目的とする。」（第 1 条）もので、「国家秘密」とは、別表に掲げる「防衛のための体制等に関する事項」、「自衛隊の任務の遂行に必要な装備品及び資材に関する事項」、「外交に関する事項」並びにこれらの事項に係る文書、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とされた（第 2 条）。罰則に関しては、最高刑は死刑とされた。

スパイ防止法案は、提出された第 102 回国会では衆議院で継続審査となったが、第 103 回国会で未了（廃案）となった³。

イ 自衛隊法改正

平成 13 年 10 月、米国で起きた同時多発テロ攻撃に対する日本政府の対応措置としていわゆる「テロ対策特措法案」が、第 153 回国会において提出された。同時に、自衛隊及び駐留米軍の施設等のために自衛隊が「警護出動」することを可能とする「自衛隊法の一部を改正する法律案」が提出された。

同改正案には、防衛上特に秘匿を必要とする秘密を漏えいした場合の罰則を強化する等の秘密保全を強化する内容が含まれていた。これは、平成 12 年 9 月に海上自衛隊の三等海佐が在日ロシア大使館の駐在武官に秘密を漏えいする事件が発覚した際に、自衛隊法第 59 条の守秘義務規定違反では、罰則が 1 年以下の懲役又は 3 万円以下の罰金であったため、犯罪の重大性と量刑の均衡が問題とされたためである。

テロ対策特措法案と自衛隊法一部改正案は一括して審査され、同年 10 月 29 日に成立した。自衛隊法改正による秘密保全の強化の内容は以下のとおりである⁴。

まず、防衛庁長官は防衛上特に秘匿を必要とする秘密を「防衛秘密」として指定することとなった（第 96 条の 2）⁵。「防衛秘密を取り扱うことを業務とする者」が防衛秘密を漏らした場合には、5 年以下の懲役に処することとし、未遂も罰することとしている。さらに、過失による漏えいの場合は、1 年以下の禁固又は 3 万円以下の罰金に、共謀、教唆又は煽動による漏えいの場合は、3 年以下の懲役に処することとしている（第 122 条）。

また、「防衛秘密を取り扱うことを業務とする者」には、国家公務員のみならず、「防衛庁との契約に基づき防衛秘密に係る物件の製造若しくは役務の提供を業とする者」も含めている（第 96 条の 2）。

（2）情報機能の強化

ア 情報セキュリティ政策会議

平成 13 年 1 月に高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法）が施行された。同法に基づき、内閣に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）が設置され⁶、官民の総力を結集して IT 社会の形成に邁進することとなった。

しかし、情報技術が、産業・経済活動から国民生活、行政活動に必要な社会基盤に発展するに従い、情報セキュリティの確保が必須となり、政府機関へのサイバー攻撃や個人情報の漏えい事件への対処を含めた取組の強化が政府の課題となった。そこで、平成 17 年 5 月に IT 戦略本部の下に、情報セキュリティ政策会議が設置され⁷、情報セキュリティ政策に関する基本戦略の策定及び情報セキュリティ対策に係る政府統一的な安全基準の策定等取組を強化することとなった。

情報セキュリティ政策会議は、平成 17 年 9 月 15 日に「政府機関の情報セキュリティ対策の強化に関する基本方針」及び「政府機関の情報セキュリティ対策における統一基準の策定と運用等に関する指針」を決定するとともに、緊急性の高いものについて「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一基準（2005 年項目限定版）」を決定した（以下「政

府機関の情報セキュリティ対策のための統一基準」を「政府機関統一基準」という。)。
政府機関統一基準により、政府機関が行うべき情報セキュリティ対策の統一的な枠組みを構築し、各府省庁の情報セキュリティ水準の斉一的な引上げを図ることとしているが、その具体的内容は、「情報セキュリティに関する国際基準であるISO/IEC 17799を始め、内外の基準を踏まえて我が国政府機関のために策定したものであり、各府省庁が最低限行うべき対策（基本遵守事項）及びより重要度の高い情報に対する対策（強化遵守事項）を定め⁸」たものである。政府機関統一基準は、同年12月13日に全体版初版が決定された後、平成19年6月14日に改定されて第2版となった。

イ 情報機能強化検討会議

国家安全保障に関して、官邸の司令塔機能の強化が図られる中で、官邸における情報機能の強化が急務となっているとの認識の下、平成18年12月1日に内閣総理大臣決定により、情報機能強化検討会議が内閣に設置された⁹。同会議は、「官邸司令塔機能を支えるため我が国の情報部門として何をなし得るか、政策部門との接続、情報の収集及び情報の集約・分析から成る情報サイクルの構成要素の1つ1つに検討を加えるとともに、情報基盤の整備及び情報の保全の徹底という情報機能のインフラ整備に至るまで密度の濃い検討¹⁰」を行って、平成19年2月28日に「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」を取りまとめた。さらに、基本的な考え方を具体化すべく検討を行った結果、平成20年2月14日に「官邸における情報機能の強化の方針」を公表した。

同方針は、①政策と情報の分離を前提としつつ、両者の有機的な接続の必要性、②対外的情報収集機能等の強化、③拡大情報コミュニティ¹¹及び内閣情報分析官の設置等情報の集約・分析・共有機能の強化、④情報共有のための基盤及び人的基盤の整備といった「情報機能の強化」に加え、情報の集約・共有、基盤整備の前提として、①セキュリティクリアランス制度（秘密取扱者適格性確認制度）を含む政府統一基準の策定及び「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」（後述）の着実な施行、②秘密保全に関する法制の在り方に関する研究等「情報の保全の徹底」について提言している。秘密保全に関する法制については、「現在の我が国の秘密保全に関する法令は、個別法によって差異が大きく、国家公務員法等の守秘義務規定に係る罰則の懲役刑は1年以下とされておりその抑止力が必ずしも十分でないなどの問題がある」と指摘している。

なお、平成20年4月1日に拡大情報コミュニティが発足するとともに内閣情報分析官も5人体制で新設された。

ウ カウンターインテリジェンス推進会議

情報機能強化検討会議の活動と並行して、カウンターインテリジェンス推進会議¹²が政府におけるカウンターインテリジェンス機能強化の検討を行っていた¹³。同会議は、平成18年12月25日に内閣総理大臣決定により内閣に設置され、平成19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」という。）を決定した。

基本方針の「概要」によれば、「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必要な事項の統一を図るとともに、カウンターインテリジェンス・センターその

他カウンターインテリジェンスに関する施策を推進する体制を確立し、もって国の重要な情報や職員等の保護を図ることを目的」とし、「政府統一基準」として、①特別に秘匿すべき情報（特別管理秘密）については、物的管理として、政府機関統一基準（第2版）の厳格な適用等を行うとともに、人的管理として、秘密取扱者適格性確認制度、管理責任体制、秘密保全研修制度を導入して、特別な管理を行い、情報漏えいの絶無を期すものとする、②カウンターインテリジェンスに関する情報の収集・共有、カウンターインテリジェンス意識の啓発、事案対処、管理責任体制の構築について、政府統一的に取り組む、としている。また、我が国政府全体のカウンターインテリジェンスの中核として機能するカウンターインテリジェンス・センターを内閣官房内閣情報調査室に置くこととしている。

基本方針決定の翌日である8月10日には、「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の着実な施行について」を閣議口頭了解している。

基本方針の政府統一基準は、平成20年4月1日に「特別管理秘密に係る基準」以外の部分が施行され、平成21年4月1日に「特別管理秘密に係る基準」が施行された。

（3）秘密保全法制に向けた動きの本格化

ア 政権交代までの動き

平成20年2月14日に情報機能強化検討会議が「官邸における情報機能の強化の方針」を取りまとめ、その中で「情報の保全の徹底」として秘密保全法制の研究が盛り込まれているのを受けて、同年4月2日、関係省庁の局長クラスで構成される秘密保全法制の在り方に関する検討チームが内閣官房長官決裁により設置された¹⁴。設置の目的は、「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」することとされた。

同検討チームは、その検討を深めるために、平成21年7月17日に、各界の有識者から秘密保全法制の在り方について意見を聴く場として、情報保全の在り方に関する有識者会議を開催することを決定し、同月22日に第1回が開催された¹⁵。同年8月24日に第2回が開催されて以降、開かれていない。

イ 政府における情報保全に関する検討委員会

平成22年9月7日、尖閣諸島沖において、中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突する事件が発生した。その後11月4日に、神戸海上保安部の巡視艇乗組員が、動画サイト「You Tube」に、石垣海上保安部が作成したビデオ映像をアップロードし、故意にインターネット上に流出させる事案が発生した。

同年10月9日には、国際テロ対策に係るデータがファイル共有ソフト「ウィニー」のネットワーク上に提出されている事案が認知された。当該データには、警察職員が取り扱った蓋然性が高い情報が含まれていると認められている。

政府における情報保全体制が揺らいでいる中、同年12月7日、政府における情報保全に関し、秘密保全に関する法制の在り方及び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おいて必要と考えられる措置について検討するため、政府における情報保全に関する検討委員会が開催されることが決定された¹⁶。

12月16日には、情報保全システムに関する有識者会議¹⁷（以下「システム有識者会議」という。）の開催を、平成23年1月4日には、秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議¹⁸の開催をそれぞれ検討委員会委員長が決定している。

システム有識者会議は、平成23年7月1日、報告書「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」を公表した。他方、法制有識者会議は、同年8月8日、報告書「秘密保全のための法制の在り方について」（以下「報告書」という。）を公表した。

法制有識者会議の報告書を受けた検討委員会は、同年10月7日に「秘密保全に関する法制の整備について」を決定した。同決定では、①法制有識者会議の報告書の内容を十分に尊重の上、次期通常国会への提出に向けて、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業を進めること、②法案化作業に当たっては、国民の知る権利や取材の自由等を十分に尊重し、高度の秘匿の必要が認められる情報のみを対象とすること等4項目に留意すること（以下「留意事項」という。）、③秘密保全に関する法制の整備について広く一般の意見を求め、その意見を考慮すること、とされた。

3. 法制有識者会議の報告書の概要

（1）秘密保全法制の必要性・目的

秘密保全法制の必要性に関しては、秘密保全に関する我が国の現行法令について、①防衛分野では、自衛隊法上の防衛秘密や、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」という。）上の特別防衛秘密¹⁹に関する保全制度があるが、包括的でなく、防衛分野以外では法律上の制度がない、②秘密の漏洩を防止するための管理の規定がない、③国家公務員法等における一般的な守秘義務規定に係る罰則は、1年以下の懲役であることから抑止力が十分でない、ことから秘密保全法制を早急に整備すべきだとしている。

（2）秘密の範囲

秘密とすべき事項は、「行政機関等が保有する秘密情報の中でも、国の存立にとって重要なもののみを厳格な保全措置の対象とすることが適当」とし、特に秘匿を必要とする秘密（以下「特別秘密」という。）として取り扱うべき事項は、①国の安全、②外交、③公共の安全及び秩序の維持、の3分野であるとしている。

3分野に属する事項であっても特別秘密は更に限定する必要があるため、「特別秘密に該当しう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」であるとしている。

秘密の作成又は取得の主体による本法制の適用については、①国の行政機関が作成・取得する情報は当然に対象とする、②独立行政法人等の作成・取得する情報は適用対象に含めるのが適当である、③地方公共団体の作成・取得する情報は適用対象に含めるのが適当

であるが、適用範囲を都道府県警察に限定することも考えられる、④民間事業者及び大学が作成・取得する情報は適用対象としないことが適当だが、行政機関等から事業委託を受ける場合に限っては適用対象とすることが適当である、としている。

(3) 秘密の管理

特別秘密については、標記（標記が困難な場合は通知）による指定行為により秘密の外縁を明確化することが適当であり、特別秘密がその要件に該当しなくなった場合には、速やかに指定を解除することが適当であるとしている。秘密指定の権限は、原則として、特別秘密の作成・取得の主体である各行政機関等に付与することが適当であるとしている。

特別秘密の人的管理に関して、「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」として、適性評価制度（セキュリティ・クリアランス制度）の整備を求めている。「適性評価制度とは、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」とされる。

我が国では、政府統一基準として、平成 21 年 4 月から特別管理秘密の取扱者に対して適性の評価を実施しているが、現行制度では、法令上の位置付けが必ずしも明確でないことや国の行政機関からの委託により秘密情報を取り扱う民間業者等が対象となっていないこと等により課題があるとしている。

適性評価の対象者は、行政機関等で特別秘密を作成・取得する業務やその伝達を受ける業務に従事する者にあらかじめ実施することが適当であるとし、「内閣総理大臣及び国務大臣にあつては、極めて高度な政治的性格を有する職であることから、適性評価の対象外とすることが考えられる」としている。

適性評価の手続においては、対象者のプライバシーに深く関わる調査であることから、対象者の同意を得て、調査票の任意の提出を待つて進めることが肝要であるとしている。また、十分な情報を得るため、適性評価を実施する者に、金融機関、医療機関等第三者に対して照会する権限を付与することが適当であるとしている。

(4) 罰則

罰則に関する基本的な考え方は、「特別秘密を現に保全するもの、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元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。」としている。

禁止行為については、まず故意による漏えい行為であるが、業務により特別秘密を取り扱う者は高度の秘密保全義務を負うことから、これらの者による故意の漏えい行為を処罰することが適当であるとしている。ただし、業務により特別秘密を取り扱う者には、特別秘密を取り扱うことを業務とする者、すなわち特別秘密の作成・取得の趣旨に従いこれを取り扱う者（以下「取扱業務者」という。）と、自己の業務の遂行のために必要性が認め

られて特別秘密の伝達を受け、これを知得する者（以下「業務知得者」という。）があり、その両者を同等に罰するか、法定刑を区別すべきかについては両様の意見があるため、更に検討すべきであるとしている。また、取扱業務者又は業務知得者以外の者（以下「業務外知得者」という。）が特別秘密を第三者に漏えいした場合を処罰の対象とするかも問題になるが、業務外知得者に伝達された時点で既に保全状態から流出しており、たとえ処罰しても根元からの抑止につながらないこと、特別秘密文書をたまたま拾った一般人まで処罰対象になり得ること、正当な報道活動も構成要件に該当し得るため報道活動への影響も懸念されることにより、処罰しないことが適当であるとしている。

次に過失による漏えい行為であるが、取扱業務者及び業務知得者（以下「取扱業務者等」という。）には特別秘密を厳格に保全し漏えいを防ぐ責任があることから、漏えいを防ぐ注意義務を認めて、処罰することが適当であるとしている。ただし、業務知得者については、その業務の内容によっては注意義務を認めるべき基礎が不十分で、過失漏えいの処罰は酷であるとの考え方もあり得るので、更に検討する必要があるとしている。

特別秘密の保全状態からの流出には、取扱業務者等の漏えい行為の処罰では抑止できない場合があるとして、それは、①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、②欺罔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であるとしている（以下①②を「特定取得行為」という。）。

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で、適法な行為との区別が明確であること、取扱業務者等による漏えい行為と同様の悪質性、危険性が認められる行為であることから、特定取得行為を処罰対象とすることが適当であるとしている。

特別秘密の漏えい行為の未遂、共謀、独立教唆及び煽動については、自衛隊法が防衛秘密の漏えいに関するこれらの行為を処罰対象にしていることを考慮し、処罰対象とすることが適当であるとしている。特定取得行為の未遂、共謀、独立教唆及び煽動についても処罰対象とすることが適当であるとしている。

処罰対象とする漏えい行為等のうち、最も重い刑を持って臨むべき行為は、取扱業務者等による故意の漏えい行為及び特定取得行為であるとした上で、刑の上限は、自衛隊法における防衛秘密の漏えい行為に対する刑の上限である懲役5年とすることが考えられるとしている。他方、刑事特別法²⁰及びMDA秘密保護法では、上限が懲役10年であることから、懲役10年とすることも考えられるとしている。

（5）法形式

本法制は新規立法とすることが適当であり、運用の統一性、制度の一覧性を確保する観点から、単一の法制によることとするのが適当であるとしている。

また、自衛隊法上の防衛秘密については、本法制に取り込んで統一的に運用することが適当であるとしている²¹。

(6) 国民の知る権利等との関係

国民の知る権利との関係については、行政機関が保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）により国民の知る権利が具体化されているが、情報公開法第5条第3号（国の安全等に関する情報）及び第4号（公共の安全等に関する情報）で定められた不開示情報に特別秘密が該当すると考えられるので、国民の権利を害するものではないと考えられるとしている。

取材の自由との関係では、漏えいの教唆と特定取得罪により取材の自由が制限される懸念に対しては、最高裁が、取材の手段・方法が刑罰法令に触れる場合や社会観念上是認できない態様のものである場合には刑罰の対象となる旨判示しており、正当な取材活動は処罰対象にならないことが判例上確立していること、特定取得罪は、現行法上の犯罪や社会通念上是認できない行為に限って処罰対象にするものであるから、取材の自由の下で保護されるべき取材活動を刑罰の対象とするものではないと考えられることから、取材の自由を不当に制限することにはならないと考えられるとしている。

以上、本法制は、国民の知る権利及び取材の自由との関係で問題はないと考えられるとしつつも、「ひとたびその運用を誤れば、国民の重要な権利利益を侵害するおそれがないとは言えない」として、「政府においてはその趣旨に従った運用を徹底することが求められ、また、国民においてはその運用を注視していくことが求められる制度であること」を強調している。

(7) 立法府及び司法府

立法府における特別秘密の保全の在り方に関しては、国会議員に守秘義務が課せられていないこと、憲法上議院で行った発言について免責特権が認められていることから、立法府における秘密保全の在り方全般と特別秘密の在り方との関係を整理する必要があるとして、このような検討は立法府に委ねることが適当と考えられるとしている。なお、国会議員であっても、内閣総理大臣、政務三役として特別秘密を取り扱う場合には、行政府の職員として本法制の対象とすることが適当であるとしている。

司法府については、司法府における秘密保全の在り方全般と特別秘密の保全の在り方との関係を整理する必要があるとして、司法制度全体への影響を踏まえて別途検討されることが適当と考えるとしている。

4. 秘密保全法制をめぐる論点

(1) 特別秘密の範囲

報告書は、「特別秘密に該当しう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」であるとしているが、特別秘密の範囲が不明確であるとの指摘がある。同様の仕組みである自衛隊法の別表のように、当該分野に係る情報をほぼ網羅して列挙するのであれば、限定の機能を果たさないとの見解である²²。

また、「特別秘密の範囲が曖昧で政府・行政機関にとって不都合な情報を恣意的に指定したり、国民に必要な情報まで秘匿する手段に使われる恐れがある²³」との指摘もある。

法案化作業に当たっての留意事項においても、「高度の秘匿の必要性が認められる情報のみを対象とし、その範囲を法律上可能な限り明確化すること。」としているように、法案化に当たって特別秘密の範囲がどこまで明確化されるかがポイントとなろう。

(2) 秘密の管理

特別秘密の人的管理について、留意事項が「適性評価に関し、その対象者のプライバシーに十分配慮すること。」としているように、対象者のプライバシー保護が論点となろう。

プライバシー保護に関し、報告書での検討が不十分であるとの指摘がある。すなわち、対象者の任意の同意の確保やプライバシー情報の収集方法の明確化、配偶者等対象者以外のプライバシー情報の保護についての検討が不十分であること、このようにして収集したセンシティブ情報の保護については特別な検討を行うべきだとの指摘である²⁴。

他方、適性評価制度の実効性を確保するため、対象者の同意を条件として、①適性評価制度の共通アンケート書式、②適性評価適合資格の有効期間、③銀行口座、資産の報告義務、④不適格とされる場合の異議申し立て手続、等を具体的に定めるべきではないかとの意見がある²⁵。

ところで、留意事項では、「高度の秘匿の必要性が認められなくなった情報が秘密として指定されたままになることがないよう、指定の解除等の措置について制度化すること。」としている。報告書も指摘しているように、特別秘密の指定の有効期限を定めて、一定の期間ごとに指定の要否を再検討する機会を設ける更新制について、導入の可否を検討することが必要であろう。

(3) 罰則

特別秘密の範囲が広範かつ不明確であるとの立場から、国民にとって予測可能性を欠き、処罰範囲が不当に広がることになるとの批判がある²⁶。

また、法定刑の上限を懲役5年又は10年まで引き上げることについては、公務員らの情報公開に対する姿勢を過度に萎縮させるのではないかと懸念も出ている²⁷。

なお、罰則について留意事項は、「罰則に関し、漏えい罪における漏えいの主体を業務による秘密を取り扱う者に限定するなど、処罰の範囲を必要最小限に抑えること。」としている。

(4) 取材の自由

特別秘密の漏えいの教唆が処罰対象となったことから、報道機関の取材が、教唆と判断される可能性が捨てきれないとして、取材の自由が脅かされるとの懸念も出ている²⁸。

また、特定取得行為についても、報告書では「社会通念上是認できない行為を手段とするもの」としているが、その要件ではあまりにも不明確であり、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不可能だとの意見がある²⁹。

5. おわりに

平成 23 年の第 177 回国会に、国民の知る権利を明記する等の改正を行う情報公開法改正案が提出され、衆議院で継続審査となっている。情報公開法と車の両輪であると言われる公文書等の管理に関する法律は、平成 21 年に成立し、平成 23 年 4 月 1 日から施行されている。報告書が、「我が国では、近年、国民主権の下、情報公開法の整備をはじめ、行政の透明性の確保のための取組について積極的な検討がなされ、一定の成果を上げてきた」と評価するところのものであろう。しかし、報告書が公表されて以来、様々な意見が出されているが、政府の情報公開はまだ不十分であり、情報公開を進めることの方が先であるとの指摘もある。

報告書が特に強調している、「(本法制は) ひとたびその運用を誤れば、国民の重要な権利利益を侵害するおそれがないとは言えない」ので、政府の、法制の趣旨に従った運用の徹底と「国民においてはその運用を注視していくことが求められる制度である」ことを十分に踏まえて議論を進めていく必要があるだろう。

1 『昭和 56 年版 警察白書』(警察庁 昭和 56 年) 222 頁

2 第 103 回国会衆議院予算委員会議録 29 頁 (昭 60. 10. 29)

3 自民党は再提出に向けて検討を開始し、対象秘密を防衛秘密に限定し最高刑も無期懲役にとどめる等の修正を行った素案を決定したが、国会提出には至らなかった。

4 宇佐美正行ほか「テロ対策関連の法整備と自衛隊派遣の国会承認」(『立法と調査』第 228 号 (平 14. 3)) 参照

5 平成 14 年末の防衛秘密の件数は 257 件であったが、平成 19 年 6 月末には、8,685 件となっている。

6 本部長は、内閣総理大臣。

7 議長は、内閣官房長官。なお、情報セキュリティ政策会議が策定する情報セキュリティ政策に関する基本戦略の遂行機関として、内閣官房情報セキュリティセンター (NISC) が平成 17 年 4 月に設置された。

8 『政府機関統一基準に関する説明資料』(平 17. 9. 15) (情報セキュリティ政策会議)

9 議長は、内閣官房長官。

10 『官邸における情報機能強化の基本的な考え方』(平 19. 2. 28) (情報機能強化検討会議) 1 頁

11 内閣情報調査室、警察庁、公安調査庁、外務省及び防衛省のコアメンバーで構成される情報コミュニティのほか、金融庁、財務省、経済産業省及び海上保安庁からなる拡大情報コミュニティを設けること。

12 議長は、内閣官房長官。

13 カウンターインテリジェンスとは、外国による諜報活動を阻止し、情報の漏えいその他の国益を害する事態を予防する活動をいう。

14 議長は、内閣官房副長官 (事務)。

15 座長は、西修駒澤大学教授。

16 委員長は、内閣官房長官。

17 座長は、小池英樹電気通信大学大学院教授。

18 座長は、縣公一郎早稲田大学政治経済学術院教授、委員は、櫻井敬子学習院大学法学部教授、長谷部恭男東京大学大学院法学政治学研究科教授、藤原静雄筑波大学法科大学院教授、安富潔慶應義塾大学法科大学院教授。

19 特別防衛秘密とは、日米相互防衛援助協定等に基づき、米国政府から供与された装備品等に関する事項等で公になっていないものをいう。

20 刑事特別法とは、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六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のことであり、合衆国軍隊の機密の漏えい、探知・収集に対する罰則が定められている。

21 MDA秘密保護法は特別な性格を有していること、刑事特別法は保護法益が異なることから、引き続きそれぞれの法律によるものとしている。

22 『「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」に対する意見書』（平 23. 11. 24）（日本弁護士連合会）10 頁

23 『「秘密保全法制」に対する意見書』（平 23. 11. 29）（日本新聞協会）

24 日本弁護士連合会、前掲書 12 頁～14 頁

25 『「秘密保全のための法制の在り方について」に対する分科会意見』（平 23. 8. 19）（民主党 外交安全保障調査会NSC・インテリジェンス分科会）

26 日本弁護士連合会、前掲書 15 頁

27 日本新聞協会、前掲書

28 日本新聞協会、前掲書

29 日本弁護士連合会、前掲書 6 頁