

欧州における秘密保全制度と議会による情報機関の監視

— ベルギー、イタリア、フランス、欧州議会及び欧州委員会の制度の概要 —

憲法審査会事務局 佐藤 哲夫

1. はじめに

筆者は、平成 27 年 9 月 29 日から 10 月 7 日まで、ベルギー王国、イタリア共和国及びフランス共和国における秘密保全制度、議会による同制度への関与の在り方等に関する実情調査並びに各国等の政治経済事情等視察のため、3 か国を訪問した平成 27 年度参議院重要事項調査議員団（第 1 班）に随行する機会を得た。その際に、現地及びインターネット等により入手した資料を基に、ベルギー、イタリア及びフランスにおける秘密保全制度及び議会による情報機関の監視制度並びに欧州議会及び欧州委員会における秘密保全制度の概要について紹介することとしたい。

2. ベルギーにおける秘密保全制度及び情報機関の監視制度

(1) 秘密保全制度

ベルギーでは、1998 年 12 月 11 日の法律「秘密区分とセキュリティ許可に関する法律(Law relating to classification and to authorization of security)」¹（以下「1998 年法」という）により、情報、文書、機器などいかなる形態であるかを問わず、国土の完全性、軍事的防衛計画、軍事作戦、国内治安、恒久不変の民主主義と憲法の要請、ベルギーに関連する国際関係、海外のベルギー人の安全保障、国家の意思決定機関の機能などを損なうものを秘密情報とすることができるとしている²。その程度に応じて、不当な使用が上述の利益を最高度に深刻に損なう場合に適用される「機密 (TOP SECRET)」、不当な使用が上述の利益を深刻に損なう場合に適用される「極秘 (SECRET)」及び不当な使用が上述の利益を損なう場合に適用される「秘 (CONFIDENTIAL)」の 3 種類に区分される³。秘密情報へのアクセスには、知る必要性とセキュリティ当局による秘密区分に応じた適性評価 (security clearance) が必要である⁴。

秘密区分の見直し及び解除は、秘密区分を決定した個人又は機関が行える⁵。

秘密取扱許可の保持者が秘密を不当な方法で使用したときは、それが過失のためであっても、1 か月以上 5 年以下の拘禁刑と 100 ユーロ以上 5,000 ユーロ以下の罰金刑の両方又

¹ 情報機関監視常設委員会ウェブサイト
(<http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht%20-%201.control.pdf>) (平 28. 8. 18 最終アクセス)

² 1998 年法第 3 条

³ 1998 年法第 4 条

⁴ 1998 年法第 8 条

⁵ 1998 年法第 5 条

はいずれかの刑が科される⁶。

(2) 情報機関の監視制度

ア 情報機関監視常設委員会

ベルギーには、情報活動等を監視する独立かつ中立の機関として、1991年7月18日の法律「警察並びに情報機関の活動及び脅威の分析のための共同組織の監視に関する組織法律 (ACT GOVERNING OF THE POLICE AND INTELLIGENCE SERVICES AND OF THE COORDINATION UNIT FOR THREAT ASSESSMENT)」⁷ (以下「1991年法」という) に基づいて設置された「情報機関監視常設委員会 (Standing Intelligence Agencies Review Committee)」(以下「I委員会」という) がある。I委員会は、委員長1人及び委員2人の計3人で構成され、それぞれ2人の代理が置かれ⁸、いずれも非議員である⁹。委員長、委員及びその代理は、35歳以上のベルギー在住の国民であって、刑事法等の学位を有し、7年以上の実務経験を有する専門家で、機密レベルに対応する適性評価を受けた者の中から¹⁰、下院が任命する¹¹。任期は6年間である¹²。I委員会の事務は、書記官1人及びその他の職員14人の計15人で行っている¹³。

I委員会は、その判断、下院又は所管大臣の要請に基づき¹⁴、情報機関の活動に関する調査を行う¹⁵。対象となる情報機関は、国家安全保障局 (State Security、司法省の所管) 及び情報安全保障局 (General Intelligence and Security Service、国防省の所管) である¹⁶。また、情報機関の特定の情報収集方法の事後的審査、刑事手続で用いられる情報機関が収集した情報の適法性に関する司法機関への勧告書の提出、要請に応じて法案、勅令、通知その他情報機関の監視に関する文書に関する意見提出を行う。そのほか、司法機関からの指示により、重罪が疑われる情報機関職員の捜査も行う¹⁷。

I委員会は、年次報告書及び下院がI委員会に調査を委託した場合の最終調査報告書を上下両院に提出しなければならない¹⁸。

I委員会は、免責特権等の対象者を除き、必要と認めた者のヒアリングを行うことが

⁶ 1998年法第11条

⁷ 情報機関監視常設委員会ウェブサイト
(<http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht%20-%201.control.pdf>) (平28.8.18最終アクセス)

⁸ 1991年法第28条第1項

⁹ 1991年法第28条第4項

¹⁰ 1991年法第28条第3項

¹¹ 前掲注8

¹² 1991年法第30条第1項

¹³ 情報機関監視常設委員会ウェブサイト
(<http://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/composition>) (平28.8.18最終アクセス)

¹⁴ 1991年法第32条第1項

¹⁵ 1991年法第33条第1項

¹⁶ 1991年法第3条第1項第2号

¹⁷ 情報機関監視常設委員会ウェブサイト
(<http://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/eight-assignments>) (平28.8.18最終アクセス)

¹⁸ 1991年法第35条第1項第1号及び第2号

できる¹⁹。また、委員会が開示を求めた秘密情報は、原則として委員会に提供されなければならない²⁰。

I 委員会の委員長、委員、委員の代理及び職員は全て適性評価を受ける²¹。委員又は職員が情報を漏えいした場合、8日以上1年以下の拘禁刑及び600ユーロ以上24,000ユーロ以下の罰金の両方又はいずれかが科される²²。

イ 警察監視常設委員会及び情報監視常設委員会の監視のための下院委員会

1991年法の2014年改正により、「警察監視常設委員会（Standing Police Services Review Committee、1991年法により設置された警察活動を監視する独立かつ中立の機関。以下「P委員会」という）及び情報監視常設委員会の監視のための下院委員会（Committee responsible for monitoring the Standing Police Services Review Committee and the Standing Intelligence Services Review Committee）」（以下「下院委員会」という）が下院に設置された²³。現在は、委員長1人、副委員長2人及び委員11人で構成されており、いずれも下院議員である²⁴。現地で聴取した説明によると国会議員は適性評価を必要としないとのことであった。

下院委員会は、P委員会及びI委員会に対して、警察や情報機関の活動に関する調査を要請するとともに、I委員会に対して、法案、勅令、通知その他の情報活動に関する文書について諮問し、これらの委員会により提出された報告書を審査する²⁵。また、議会外の個人又は組織に意見を聴き、文書の提出を要請することができる²⁶。

下院委員会は、原則非公開で行われ、議事録は作成されるが、印刷、公表及び配付はされない²⁷。

下院委員会の委員は、提供された秘密情報について守秘義務を負い²⁸、委員を辞任した後も守秘義務は適用される²⁹。違反した場合には、会議への出席停止³⁰、3か月間の歳費の20%削減³¹等の院内の懲罰の対象³²となる。

¹⁹ 1991年法第48条第1項

²⁰ 1991年法第48条第2項第2号

²¹ 1991年法第28条第3項、第29条第1項及び第45条第2項

²² 1991年法第64条第2項

²³ 1991年法第66条の2第1項及び下院規則第149条第1項

²⁴ ベルギー国会下院ウェブサイト

<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/comm&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/comm/com.cfm?com=9654>（平28.8.22最終アクセス）

²⁵ 高澤美有紀・帖佐廉史・芦田淳「議会による情報機関の監視—イタリア議会、ベルギー議会及び欧州議会—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』926号（予定稿）

²⁶ 前掲注25

²⁷ 前掲注25

²⁸ 1991年法第66条の2第4項第1号及び下院規則第67条第1項

²⁹ 1991年法第66条の2第4項第1号

³⁰ 下院規則第67条第2項第1号

³¹ 下院規則第67条第2項第2号

³² 1991年法第66条の2第4項第2号

3. イタリアにおける秘密保全制度及び議会による情報機関の監視制度

(1) 秘密保全制度

イタリアでは、2007年8月3日法律第124号「共和国の安全に関する情報システム及び機密に関する新たな規律 (Intelligence System for the Security of the Republic and new Provisions governing Secrecy)」³³ (以下「2007年法」という) により、秘密の保護、秘密区分などに関する事項が規定されている。

共和国の安全に関する情報システムは、首相、共和国の安全に関する省庁間委員会 (CISR: Interministerial Committee for the Security of the Republic)³⁴、首相代理、安全情報局 (DIS: Security Intelligence Department)、国外情報安全庁 (AISE: External Intelligence and Security Agency) 及び国内情報安全庁 (AISI: Internal Intelligence and Security Agency) から構成される³⁵。

首相は、国家のセキュリティ情報方針に対する全体的責任を有し³⁶、国家機密保護に関する独占的権限を有し³⁷、重要な社会的基盤を防衛するために、安全情報局、国外情報安全庁及び国内情報安全庁に対して指令を発する³⁸。安全情報局は、全ての国家セキュリティ情報活動を統合し、国外情報安全庁及び国内情報安全庁の活動の結果を評価する³⁹。国外情報安全庁は、国家の独立、保全及び安全保障を海外に起因する脅威から防衛するのに役立つ全ての情報の収集と処理を行う⁴⁰。国内情報安全庁は、国内治安と民主主義制度をあらゆる脅威、破壊活動、犯罪、テロ攻撃から防衛するのに役立つ全ての情報の収集と処理を行う⁴¹。

2007年法では、秘密情報を「機密 (TOP SECRET)」、「極秘 (SECRET)」、「秘 (CONFIDENTIAL)」及び「取扱注意 (RESTRICTED)」の4種類に区分している⁴²。この秘密区分は、国際的な基準に従って⁴³、情報の作成者、最初の取得者によって適用される⁴⁴。

秘密区分は、最初の指定の日から5年経過後に自動的に下位の秘密区分に引き下げられ、更に5年経過した後、秘密区分指定は解除されるが⁴⁵、最初に秘密区分を指定した者が、あるいは延長が15年を超える場合には首相が、理由を宣言することによって指定期間が延長されたときには、秘密区分の自動的解除は適用されない⁴⁶。

³³ 共和国の安全に関する情報システムウェブサイト

(<https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/english/law-no-124-2007.html>) (平 28. 8. 18 最終アクセス)

³⁴ 2007年法第5節第1項、セキュリティ情報方針と共通の目標に関する助言、提案及び決定を行うことを任務とする。

³⁵ 2007年法第2節第1項

³⁶ 2007年法第1節第1項a)号

³⁷ 2007年法第1節第1項b)号

³⁸ 2007年法第1節第3項の2

³⁹ 2007年法第4節第3項a)号

⁴⁰ 2007年法第6節第1項

⁴¹ 2007年法第7節第1項

⁴² 2007年法第42節第3項

⁴³ 前掲注 42

⁴⁴ 2007年法第42節第2項

⁴⁵ 2007年法第42節第5項

⁴⁶ 2007年法第42節第6項

「秘」以上の情報を取り扱うためには適性評価が必要であり⁴⁷、機密の適性評価は5年間有効、極秘及び秘の適性評価は10年間有効である⁴⁸。

安全情報局、国外情報安全庁及び国内情報安全庁の職員には守秘義務があり⁴⁹、この守秘義務に違反した場合の罰則は2007年法には明記されていないが、公務員の職務上の秘密の漏えい及び使用について規定した刑法第326条が適用され、単純な漏えいの場合には6か月以上3年以下の拘禁刑が、不正な財産的利益の取得のために職務上の秘密を使用した場合には2年以上5年以下の拘禁刑が科される⁵⁰。このほか、安全情報局、国外情報安全庁及び国内情報安全庁が保有する文書を不正に破損した者は、1年から5年の拘禁刑に処せられる⁵¹。

(2) 議会による情報機関の監視制度

イタリア議会では、2007年法により設置された常設の上下両院の合同委員会である「共和国の安全に関する議会委員会 (Parliamentary Committee for the Security of the Republic)」(以下「議会委員会」という)が情報機関の監視を担当している⁵²。

委員は、5名の下院議員及び5名の上院議員の計10名で構成される。委員は、新たな立法期の開始から20日以内に、各院の議長により指名される⁵³。委員は、院内会派の構成員数に比例して指名されるが、議会委員会の特別な機能という観点から、与党と野党が同数となるように指名される⁵⁴。委員長、副委員長及び書記が委員の無記名投票による互選により選任され、委員長は野党から選出される⁵⁵。

議会委員会は、情報機関の活動が、憲法及び法律を遵守し、共和国及びその制度の防衛を目的に実行されているかを組織的及び継続的に検証する⁵⁶。

議会委員会は、行政府の情報機関である安全保障情報局、国外情報安全庁及び国内情報安全庁の活動に対する監視機能⁵⁷と首相が情報機関の組織に関する規則を制定する際に、及び情報機関の幹部を指名する際に意見を述べる諮問機能⁵⁸を有する。そのほか、議会委員会が検証中に情報機関の不正を発見した場合には首相に調査を求める権限⁵⁹を有する。

議会委員会は、共和国の安全に関する省庁間委員会を構成する大臣⁶⁰、安全情報局、国

⁴⁷ 2007年法第42節第1項の2

⁴⁸ 2007年法第9節第3項

⁴⁹ 2007年法第21節第12項

⁵⁰ イタリア刑法第326条。前掲注25

⁵¹ 2007年法第42節第9項

⁵² 2007年法第30節第1項

⁵³ 前掲注52

⁵⁴ 前掲注52

⁵⁵ 2007年法第30節第3項

⁵⁶ 2007年法第30節第2項

⁵⁷ 2007年法第31節

⁵⁸ 2007年法第32節第1項

⁵⁹ 2007年法第34節

⁶⁰ 2007年法第5節第3項。首相が委員長となり、首相代理、外務大臣、内務大臣、国防大臣、司法大臣、経済財政大臣及び経済振興大臣によって構成される。

外情報安全庁及び国内情報安全庁の長官から定期的に説明聴取を行うほか⁶¹、必要に応じ情報機関の職員等から説明聴取を行うことができる⁶²。議会委員会は、一部の例外を除き、司法機関、議会及び行政機関の取得した関連文書の写しを要求することができる⁶³。

首相は、6か月ごとに、情報活動に関する報告書を議会委員会に提出する⁶⁴。当該報告書には、安全に関する状況及び脅威の分析のほか、職員の構成及び採用に関する情報⁶⁵、安全情報局、国外情報安全庁及び国内情報安全庁の財政状況⁶⁶や国外情報安全庁及び国内情報安全庁による個人データ収集の基準⁶⁷が含まれる。このほか、首相は、安全情報局、国外情報安全庁及び国内情報安全庁の保管施設の設置を通知する⁶⁸。安全情報局は、議会委員会に対して、議会委員会の権限に関わる首相の発した全ての規則や命令を通知し⁶⁹、内務大臣、国防大臣及び外務大臣は、議会委員会に対して、情報活動に関連して発した規則を送付する⁷⁰。

議会委員会は、実施した活動を報告し、議会委員会が権限を有する問題についての意見及び報告を述べるため、議会に報告書を提出する⁷¹。議会委員会は、年度の途中であっても、緊急の情報や報告書を議会に提出することができる⁷²。このほか、政府は毎年2月までに、前年の情報活動に関する政策及びその実績について、議会に報告書を提出する⁷³。

議会委員会の委員及び職員は、職務を離れた後であっても、議会委員会の活動を通じて知り得た情報は秘密にしなければならない⁷⁴。秘密の漏えいは、より重大な罪にあたる場合を除いて、職務上の秘密の漏えい及び使用について規定した刑法第326条⁷⁵により処罰する。国会議員が秘密を漏えいした場合には、罰則を3分の1から2分の1の間で加重する⁷⁶。

4. フランスにおける秘密保全制度及び議会による情報機関の監視制度

(1) 秘密保全制度

フランスにおいては、秘密のうち「国防に関する情報、工程、物品、文書、情報処理されたデータ又はファイル」であって、配付・アクセスを制限するための指定措置の対象となるものを国防秘密としている⁷⁷。

⁶¹ 2007年法第31節第1項

⁶² 2007年法第31節第2項

⁶³ 2007年法第31節第5項及び第7項

⁶⁴ 2007年法第33節第1項

⁶⁵ 2007年法第33節第1項及び第12項

⁶⁶ 2007年法第33節第7項

⁶⁷ 2007年法第33節第9項

⁶⁸ 2007年法第33節第6項

⁶⁹ 2007年法第33節第2項

⁷⁰ 2007年法第33節第3項

⁷¹ 2007年法第35節第1項

⁷² 2007年法第35節第2項

⁷³ 2007年法第38節第1項

⁷⁴ 2007年法第36節第1項

⁷⁵ 前掲注50

⁷⁶ 2007年法第36節第2項

⁷⁷ フランス刑法典第413-9条第1項。以下、フランス刑法典（英文）については Legifrance ウェブサイト

国防秘密の区分は、国防機密 (Très Secret Défense)、国防極秘 (Secret Défense) 及び国防秘 (Confidentiel Défense) の3種類であり、国防秘密の指定の有効期間は最高10年であるが、更新は可能とされている⁷⁸。

国防秘密を取り扱うためには、「知る必要 (Need to Know)」の原則及び適性評価による資格付与が必要とされる。国防秘密を取り扱う職員の適性評価は、国防機密については、首相府国防国家安全保障事務総局 (SGDSN: Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale) が、国防極秘及び国防秘については、各省が行う⁷⁹。

国防秘密を漏えいした場合の罰則は刑法に定められている。その職務や任務などに基づき国防秘密を所持する者 (特別義務者) が漏えいした場合、7年の拘禁刑及び10万ユーロの罰金刑が科される⁸⁰。不注意、怠慢による漏えいの場合には、3年の拘禁刑及び45,000ユーロの罰金刑が科される⁸¹。特別義務者以外の者の漏えいの場合には、5年の拘禁刑及び75,000ユーロの罰金刑が科される⁸²。いずれも、未遂の場合も同様に処罰される⁸³。このほか、外国勢力に対して、国家の基本的利益に損害を与える恐れのある情報、工程、物品、文書、情報処理されたデータ又はファイルを漏えいした場合、15年間の拘禁刑及び225,000ユーロの罰金刑が科される⁸⁴。

そのほか、国防秘密の保護を前提に、行政の透明性と裁判における国防秘密の正当な利用の確保のため、1998年7月7日98-567法に基づいて設置された独立行政機関である「国防秘密諮問委員会 (Commission consultative du secret de la défense nationale)」(以下「諮問委員会」という)がある⁸⁵。

裁判所が国防秘密に接するためには秘密の指定の解除が必要であるが、この法律により、諮問委員会に裁判所からの秘密の指定の解除の請求に対し意見を提出する権限が与えられた。また、2015年7月の法改正により、議会からの請求に対し意見を提出する権限が追加されている⁸⁶。

諮問委員会は5名の委員で構成され、3名が司法官で、2名が国会議員となっている。3名の司法官は、司法機関からの提案を受けて大統領が指名する。任期は6年であり、再任されない。2名の国会議員は、上下両院の議長が1名ずつ選任する。任期は議員としての任期 (下院5年、上院3年) となっている。事務局は、事務総長以下5人となっている⁸⁷。

裁判官は、理由を明示して、秘密の指定をした行政機関に対して秘密の指定の解除を要

(https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1957/13715/version/4/file/Code_33.pdf) (平 28. 8. 18 最終アクセス)

⁷⁸ 現地入手資料による。

⁷⁹ 現地入手資料による。国防国家安全保障事務総局は首相府に置かれ、秘密保全制度全体の企画、運用、調整及び監督を行う。

⁸⁰ フランス刑法典第413-10条第1項

⁸¹ フランス刑法典第413-10条第3項

⁸² フランス刑法典第413-11条

⁸³ フランス刑法典第413-12条

⁸⁴ フランス刑法典第411-6条

⁸⁵ 新井誠「フランスにおける国家安全保障に関する秘密保全法制」『比較憲法学研究 (No. 27)』比較憲法学会、2015年10月、116頁

⁸⁶ 現地で聴取した説明による。

⁸⁷ 現地で聴取した説明による。

請する。要請を受けた行政機関は、遅滞なく諮問委員会へ審査を付託する⁸⁸。付託後、諮問委員会は審査を行うが、独立機関であり、独自の調査権限を持ち、各省庁は諮問委員会の要請に協力する義務を負っている⁸⁹。

諮問委員会は諮問を受けてから2か月以内に意見を提出する。意見は、開示、部分開示及び非開示という形になる。これは、あくまでも意見であり、解除の決定は各省の大臣が行う。しかし、諮問委員会の意見は官報に掲載され、一般に公表されることによって政府に対する圧力として働き、多くの場合には意見のおりとなっているとのことである⁹⁰。

諮問委員会が意見を提出する際の7つの基準がある。7つの基準のうち、4つ（司法の役割、推定無罪の尊重、防衛権の尊重、議会のコントロール権）は「解除」の方向に、2つ（公務員の安全、防衛能力の維持）は「非解除」の方向に、1つ（国際約束の尊重）は「中間」に働くとのことであった。「中間」というのは、国際約束の内容により、「解除」の方向に働くものと「非解除」の方向に働くものとの両方の要素があるとのことである⁹¹。

（2）議会による情報機関の監視制度

議会が情報機関を監視する仕組みとして、上下両院に合同で設置された「情報活動に関する議員代表団（Délégation parlementaire au renseignement）」（以下「議員代表団」という）がある。議員代表団は、「情報活動に関する議員代表団の創設に関する2007年10月9日の法律第2007-1443号」に基づいて設置されており⁹²、その構成と権限は「議会の両議院の運営に関する1958年11月17日のオルドナンス第58-1100号」に規定されている⁹³。2013年に下院において、議員代表団の権限強化の必要性が指摘されたことを受けて「2014年から2019年までの軍事計画並びに国防及び国家安全保障に関する2013年12月18日の法律第2013-1168号」により、任務の拡大等が行われた⁹⁴。

議員代表団は、下院議員4名及び上院議員4名の計8名で構成される。そのうち4名は役職指定の委員であり、両院の国内治安を所管する委員会及び国防を所管する委員会の委員長が委員となる。それ以外の下院議員である委員2名は下院議員の立法期の初めに、上院議員である委員2名は上院議員の半数改選後に、それぞれ議長により任命される⁹⁵。

議員代表団の監視の対象となる情報機関は、対外安全保障総局（DGSG: Direction générale de la sécurité extérieure）⁹⁶、国防警備保安局（DPSD: Direction de la protection et de la sécurité de la défense）⁹⁷、軍事情報局（RDM: Direction du

⁸⁸ 前掲注85、117頁

⁸⁹ 現地で聴取した説明による。

⁹⁰ 現地で聴取した説明による。

⁹¹ 現地で聴取した説明による。

⁹² 国立国会図書館調査及び立法考査局『欧米主要国の議会による情報機関の監視』平成26年9月、39頁

⁹³ 前掲注92、107頁～108頁

⁹⁴ 前掲注92、39頁

⁹⁵ オルドナンス第58-1100号第6条の9Ⅱ。前掲注92、107頁

⁹⁶ 国防省の下に置かれる機関で、国の安全に関係する情報を調査・利用し、国外においてフランスの国益に反して行われている他国等の情報活動を発見・妨害する。

⁹⁷ 国防省の下に置かれる機関で、国防関係の情報に関する防諜を行う。

renseignement militaire)⁹⁸、国内治安総局 (DGSI: Direction générale de la sécurité intérieure)⁹⁹など8機関である¹⁰⁰。

議員代表団は任務の達成のため、情報活動に関する国家戦略、国家情報活動計画に基づく情報の概要、情報活動の予算を記載した年次報告書、情報機関の年次活動報告書、情報機関の一般的活動及び組織に関する評価基準、情報機関の監察報告書、国防秘密諮問委員会の活動報告書などを求めることができる¹⁰¹。さらに、議員代表団は、首相、情報機関の所管大臣、国防国家安全保障事務総局長、情報機関の長などから意見聴取することができる¹⁰²。

議員代表団は、毎年、活動報告書を作成し、公開する。また、大統領及び首相に勧告及び意見書を提出することができ、提出された勧告及び意見書は、各議院の議長に送付される¹⁰³。

議員代表団の委員及びこれを補佐する両院の職員は、上記の情報又は評価基準であって、刑法典第 413-9 条により国防秘密として保護されるものを知ることができる。そのため、国防秘密の保全の観点から、議員代表団の審議は国防秘密に該当するとされ、議員代表団の委員及びこれを補佐する両院の職員は、職務上知り得た事実、行為又は情報に関して、国防秘密を守秘する義務を負う¹⁰⁴。なお、現地で聴取した説明によれば、国防秘密を取り扱う職員には適性評価が必要であるが、国会議員は不要とのことであった。

議員代表団の審議の内容は国防秘密とされ、漏えいした者は、議員であるか否かを問わず、国防秘密を漏えいした罪として、7年の拘禁刑及び100,000ユーロの罰金刑が科される¹⁰⁵。

5. 欧州委員会における秘密保全制度

欧州委員会 (European Commission、EUの執行機関。閣僚に相当する各加盟国から1人ずつ任命された28人の欧州委員で構成される。)は、「EU秘密情報を守るための保安規則に関する2015年3月13日付委員会決定 (COMMISSION DECISION (EU, Euratom) 2015/444 of 13 March 2015 on the security rules for protecting EU classified information)」¹⁰⁶

(以下「委員会決定」という)を定めており、EU秘密情報の定義、区分、指定及び解除手続、EU秘密情報へのアクセス許可、EU秘密情報の漏えい・紛失時の対応に関する規定が置かれている。

⁹⁸ 国防省の下に置かれる機関で、軍事情報に関する一般指針の策定・実施等を行う。

⁹⁹ 内務省の下に置かれる機関で、国内において治安に関する情報を調査・利用する。

¹⁰⁰ このほか、経済・生産再生・デジタル省の下に置かれる関税情報調査局、財務・公会計省の下に置かれる資金洗浄対策情報局、大統領の下に置かれる国家情報調整官及び首相の下に置かれる情報大学校がある。前掲注92、40頁～41頁

¹⁰¹ オルドナンス第58-1100号第6条の9 I及びIII。前掲注92、41頁～42頁、107頁～108頁

¹⁰² オルドナンス第58-1100号第6条の9 III。前掲注92、41頁～42頁、107頁～108頁

¹⁰³ オルドナンス第58-1100号第6条の9 VI。前掲注92、42頁及び108頁

¹⁰⁴ オルドナンス第58-1100号第6条の9 V。前掲注92、42頁～43頁、108頁

¹⁰⁵ フランス刑法典第413-10条。前掲注92、43頁

¹⁰⁶ EUR-Lex ウェブサイト

(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0444>) (平28. 8. 18最終アクセス)

委員会決定では、EU秘密情報は「EU秘密区分によって指定されたあらゆる情報又は物資であり、かつ、正当な許可なき開示がEU又は加盟国の利益に対して損害を引き起こす可能性のあるもの」と定義され¹⁰⁷、EU秘密情報を、EU又は加盟国の不可欠な利益に対し重大な損害を引き起こし得る「EU機密 (EU Top Secret)」、EU又は加盟国の不可欠な利益を深刻に損ない得る「EU極秘 (EU Secret)」、EU又は加盟国の不可欠な利益を損ない得る「EU秘 (EU Confidential)」及びEU又は加盟国の利益に対して不利益となり得る「EU取扱注意 (EU Restricted)」の4種類に区分している¹⁰⁸。

EU秘密情報へのアクセスには、「知る必要 (Need to Know)」の原則、セキュリティ・ブリーフィングの受講を含めた適切な訓練、EU秘以上の秘密情報についての適性評価に基づく許可の3つの要件が必要とされる¹⁰⁹。

欧州委員会の委員及び職員は、自らが作成するEU秘密情報が適切に区分され、明白にEU秘密情報であると特定され、必要な限り区分レベルを維持することを確保しなければならない¹¹⁰。

EU秘密情報は、作成者の同意なく、下位の秘密区分への降格、秘密区分の解除をしてはならない¹¹¹。

EU秘密情報に関する懲罰に該当するケースには、保護措置の怠慢による保安規則違反とEU秘密情報の不正な流出の2種類があるとされている。前者の場合には、内部規範(職員規則)に基づく処分が行われる。後者の場合には、懲戒又は法的な罰則が科されることになる¹¹²。懲戒としては、注意、人事ファイルへの記載、訓告、最長2年の昇進凍結、更迭、年金削減、解雇(年金削減措置を伴う場合と伴わない場合がある。)がある¹¹³。

6. 欧州議会における秘密保全制度

欧州議会 (European Parliament) ¹¹⁴では、2011年に欧州議会理事部 (The Bureau of The European Parliament) ¹¹⁵の決定 (Bureau Decision) により秘密情報取扱規則が制定された。2013年に「欧州議会による秘密情報取扱いを統制する規則に関する2013年4月15日付欧州議会理事部決定 (DECISION OF THE BUREAU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT of 15 April 2013 concerning the rules governing the treatment of confidential information by the European Parliament)」¹¹⁶ (以下「理事部決定」という) により同規則の改定がなされ、

¹⁰⁷ 委員会決定第3条第1項

¹⁰⁸ 委員会決定第3条第2項

¹⁰⁹ 委員会決定第9条第1項

¹¹⁰ 委員会決定第4条第1項

¹¹¹ 委員会決定第4条第2項

¹¹² 委員会決定第8条第6項

¹¹³ 現地で聴取した説明による。

¹¹⁴ 欧州議会は各加盟国における直接選挙によって選出される欧州議会議員によって構成される。任期は5年で、各加盟国の人口比に応じて国別議員数が決定され、現在の定数は751人である。法案の審議・議決権、EU予算の承認権などを有する。

¹¹⁵ 欧州議会理事部は、議長、14人の副議長などから構成され(欧州議会手続規則第24条)、議会の内部組織、事務局、議員に関する事項や本会議の運営に関する事項の決定などを行う(欧州議会手続規則第25条第2項～第4項など)。

¹¹⁶ EUR-Rex ウェブサイト

翌年4月から実施されている。

理事部決定は、欧州委員会のEU秘密情報の区分制度と同一のものを採用しており、秘密情報を「EU機密(EU Top Secret)」、「EU極秘(EU Secret)」、「EU秘(EU Confidential)」及び「EU取扱注意(EU Restricted)」の4種類に区分している¹¹⁷。

秘密情報へのアクセスには、「知る必要(Need to Know)」の原則とセキュリティ当局による適性評価に基づく許可が必要とされる。職員は「EU取扱注意」以上、議員は「EU秘」以上の秘密情報の場合に適性評価に基づく許可が必要となる¹¹⁸。

秘密の指定は、作成者がその内容に応じて然るべく行う¹¹⁹。

秘密の解除、秘密区分の降格は、関係者間で協議し、作成者の同意に基づき、書面で行う¹²⁰。

議員が秘密情報を漏えいした場合には、欧州議会手続規則¹²¹の規定に従い、懲戒、2日から10日分の歳費没収、2日から10日間の議会活動の参加禁止、登院停止又は除名のいずれかの懲罰を受ける¹²²。

職員は、欧州共同体職員規則第17条により、権限なく情報を開示してはならないとされ、義務に違反した場合には、同規則第9付属文書第9条により任命機関が、解任、降格、1か月から23か月の昇進延期、戒告、書面による警告等の措置をとることとされる¹²³。

欧州委員会から欧州議会へのEU秘密情報の提供については、「欧州議会・欧州委員会枠組み協定付属第2(European Parliament decision of 20 October 2010 on the revision of the framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission (2010/2118(ACI)))」¹²⁴に規定されており、同協定付属第2第1条第3項により、欧州委員会は、欧州議会からの要求に基づき、欧州議会のEU秘密情報へのアクセスを保障することとされている。

7. おわりに

今回取り上げた各国では、治安や民主制度の維持などのため、行政機関が保有する重要な情報の漏えいを防止することが必要との考えの下で秘密保全制度があり、議会は、行政を監視する一環として、治安や国防を担当する委員会のほか、情報機関に特化した委員会

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C_.2014.096.01.0001.01.ENG (平28.8.18 最終アクセス)

¹¹⁷ 理事部決定第2条(d)号

¹¹⁸ 理事部決定第3条第3項～第5項、第7項

¹¹⁹ 理事部決定第4条

¹²⁰ 理事部決定第13条

¹²¹ 欧州議会ウェブサイト

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150909+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (平28.8.18 最終アクセス)

¹²² 理事部決定第14条及び欧州議会手続規則第166条。

¹²³ 前掲注25

¹²⁴ 欧州議会ウェブサイト

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0366+0+DOC+XML+V0//EN> (平28.8.18 最終アクセス)

等を設け、所管の情報機関の活動を監視する過程で、秘密情報に接している。

他方、我が国では、国防や治安を担当する委員会は設置されているものの、秘密情報に接することはほとんどなく、情報機関に特化した委員会等は設置されていない。

ただ、平成 26 年 12 月に衆参両院それぞれに設置された情報監視審査会が、特定秘密¹²⁵保護制度の常時監視のため、特定秘密の指定・解除、適性評価の実施状況の調査¹²⁶という形で関与している。その際、国会における特定秘密の保護措置については制度が設けられたものの、特定秘密以外の不開示情報の取扱いの適正を確保するための仕組みの整備については今後の課題となっている¹²⁷。

このように、日本と各国では、秘密保全制度、情報収集を行う行政機関の活動などへの議会の関与の仕方が異なっている状況にある。

近年、国外で日本人が大規模なテロに巻き込まれることが少なくなく、対外情報機関の設置を求める意見も強くなっている¹²⁸。対外情報機関が設置された場合に、国会がどのように関与すべきなのか、また、それに伴い、特定秘密以外の不開示情報の取扱いの適正を確保するための仕組みの整備についても、今後、議論が深められていくものと思われる。

【参考文献】

国立国会図書館調査及び立法考査局『欧米主要国の議会による情報機関の監視』平成26年9月

高澤美有紀・帖佐廉史・芦田淳「議会による情報機関の監視－イタリア議会、ベルギー議会及び欧州議会－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』926号（予定稿）

（さとう てつお）

¹²⁵ 特定秘密とは、当該行政機関の所掌事務のうち、防衛に関する事項、外交に関する事項、特定有害活動の防止に関する事項及びテロリズムの防止に関する事項に関する情報であって、公になっていないもののうち、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をいう（特定秘密の保護に関する法律（平成 25 年法律第 108 号）第 3 条第 1 項）。秘密のレベルは各国で一般に 3 段階（秘密のレベルの高い順に「機密」、「極秘」、「秘」）に区分している中で、機密と一部の極秘に相当する。

¹²⁶ 国会法第 102 条の 13。なお、情報監視審査会は、本文に述べた調査のほか、国会の国政調査権に基づく特定秘密の提出要求に係る行政機関の長の判断の適否等の審査を行う。

¹²⁷ 国会法等の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 86 号）附則第 5 項

¹²⁸ なお、国会法等の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 86 号）附則第 3 項では、海外の情報収集を目的とする行政機関が設置された場合の国会における監視の在り方の検討について規定されている。