

## 参議院情報監視審査会の活動経過

### — 平成28年年次報告書の概要 —

#### 情報監視審査会事務局

1. はじめに
2. 調査の概要
3. 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の調査
4. 平成27年年次報告書における指摘事項についての調査
  - (1) 「公になっていないもの」(非公知性)
  - (2) 「サードパーティールール」
5. 主な指摘事項等
6. その他

### 1. はじめに

平成29年6月7日、参議院情報監視審査会(以下「審査会」という。)は、参議院情報監視審査会規程(以下「審査会規程」という。)第22条第1項に基づき、2年目の活動(対象期間は平成28年1月1日から平成29年4月30日まで)を取りまとめた平成28年年次報告書を参議院議長に提出した<sup>1</sup>。

特定秘密<sup>2</sup>を取り扱う審査会の保護措置<sup>3</sup>の一環として、審査会は原則として非公開とし、

<sup>1</sup> 毎年1回、調査及び審査の経過及び結果を記載した報告書を作成し、会長から議長に提出するものと定められている。また、審査会は、年次報告書のほか、必要があると認めるときは報告書を提出することができる(審査会規程第22条第2項)。なお、平成28年年次報告書については、下記ウェブサイトを参照。

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201706h.pdf>

<sup>2</sup> 行政機関の長は、①行政機関の所掌事務に係る特定秘密保護法別表に掲げる事項に関する情報(防衛、外交、特定有害活動(スパイ行為等)の防止、テロリズムの防止のいずれかの事項に該当する情報)であって(別表該当性)、②公になっていないものうち(非公知性)、③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なもの(特段の秘匿の必要性)を特定秘密として指定するものとしている(特定秘密保護法第3条第1項)。

<sup>3</sup> 特定秘密を指定する又は提供を受ける行政機関等が、特定秘密を保護するため、安全保障上秘匿の必要性が高い特定秘密の知得者を制限し、また、知得者以外に特定秘密が利用されることを防ぐために講じる人的・物的な措置をいう。

会議録も公表していない<sup>4</sup>。一方、一定の制約はあるもの、審査会の活動を明らかにすることも国会の一組織として求められており、審査会報告書は、両者のバランスを考慮して作成されたものである。本報告書は、「1 報告書の趣旨及び対象期間」、「2 審査会の任務・権限等」、「3 審査会の活動経過等」及び「資料」からなっており、本稿では、その概要を紹介することとしたい。

## 2. 調査の概要

審査会は、行政における特定秘密の保護に関する制度の運用を常時監視するため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調査するとともに、議院等からの特定秘密の提出の要求に係る行政機関の長の判断の適否等を審査するために設置されている（国会法第102条の13）。2年目の活動では、1年目同様、議院（委員会）等からの審査の要請等はなく、「行政における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」及び「本審査会の平成27年年次報告書における指摘事項」についての調査を行った。

行政における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の調査は、まず、平成28年4月26日に政府から提出された「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況に関する報告」<sup>5</sup>（以下「政府の年次報告」という。）及び平成27年12月17日に内閣府独立公文書管理監が公表した「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について独立公文書管理監等がとった措置の概要に関する報告」<sup>6</sup>（以下「内閣府独立公文書管理監報告」という。）について、政府から説明を聴取し、質疑を行った後、個別の行政機関から説明を聴取した。その後、特定秘密指定書<sup>7</sup>（以下「指定書」という。）を抽出しての調査も検討していたが、後述の「サードパーティールール」<sup>8</sup>に関する調査（4（2）参照）に時間を要したことから、実施するには至らなかった。

平成27年年次報告書における指摘事項についての調査は、同指摘事項のうち、「公になっていないもの」<sup>9</sup>、「サードパーティールール」について、政府から説明を聴取し、質疑を行った。サードパーティールールについては、公開の審査会において特定秘密の保護に関

---

<sup>4</sup> 議員その他の者の傍聴を許すもの（＝公開）とされた情報監視審査会の会議録については、印刷して各議員に配付することになっており（審査会規程第29条第5項）、会長の互選や年次報告書の決定等の審査会は公開し、会議録を公表している。

<sup>5</sup> 内閣官房ウェブサイト（平29.9.14最終アクセス）

<[http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/h28\\_4019\\_houkoku2.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/h28_4019_houkoku2.pdf)>

<sup>6</sup> 内閣府ウェブサイト（平29.9.14最終アクセス）

<<http://www8.cao.go.jp/kenshoukansatsu/houkoku/20151217/houkoku.pdf>>

<sup>7</sup> 行政機関の長が特定秘密を指定する際に、対象情報、指定の整理番号、特定秘密の類型を示す法別表の事項の細目のいずれに関するものであるかの別、指定の理由、当該特定秘密の保護に関する業務を管理する特定秘密管理者の官職、当該特定秘密の取扱いの業務を行わせる職員の範囲、指定の有効期間等を記載して作成される文書。

<sup>8</sup> 外国の情報機関等から提供を受けた情報について、提供元の承諾なく勝手に別の第三者に提供してはならないという情報交換を行う際の原則となる考え方をいう（第186回国会参議院議院運営委員会会議録第35号16頁（平26.6.20））。

<sup>9</sup> 行政機関の長が特定秘密を指定する際の要件の一つで、当該情報が不特定多数の人に知られていない情報であることをいう。

する制度を担当する金田国務大臣（当時。以下同じ。）に対し質疑を行う方向で一致していたが、最終的な合意が得られず、実施するには至らなかった。

### 3. 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の調査

本調査を行うに当たり、政府からは、政府の年次報告に加え、特定秘密指定管理簿<sup>10</sup>を取りまとめたものの提出を受けたほか、各行政機関から指定書の提出を受けた。

まず、特定秘密の保護に関する制度を担当する岩城国務大臣（当時）から政府の年次報告の概要説明を聴取した後、内閣官房（内閣情報調査室）（以下「内閣情報調査室」という。）から政府の年次報告について補足説明を聴取し、同一の特定秘密を防衛省と防衛装備庁が指定している理由、ほとんどの特定秘密の指定の有効期間が上限の5年であることへの今後の対応策、適性評価の実施に不同意の者への職務上の影響等について質疑を行った。

また、内閣府独立公文書管理監から内閣府独立公文書管理監報告の概要説明を聴取した後、次回報告の対象期間を1年4か月間とすることと運用基準<sup>11</sup>V5（1）オの「毎年一回の報告」との整合性、平成27年10月に新設された防衛装備庁の検証・監察の結果を早期に報告するため対象期間見直しの必要性、全ての特定秘密が記録された文書等を見ていないのに特定秘密の指定が全て適正と判断した理由等について質疑を行った。

その後、平成27年末時点で特定秘密を指定している11の行政機関<sup>12</sup>から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、平成27年末時点で適性評価のみを実施した9の行政機関<sup>13</sup>からその実施の状況について、それぞれ全般的な説明を聴取した。指定書を抽出しての調査も検討していたが、4（2）で述べるサードパーティールール<sup>14</sup>の適用がある特定秘密の国会への提供に関する国会答弁と同法施行後の運用の整合性についての調査に時間を要したことから、本報告書の対象期間内に指定書を抽出しての調査のための審査会を開会するには至らなかった。

### 4. 平成27年年次報告書における指摘事項についての調査

審査会の平成27年年次報告書における指摘事項（次頁参照）のうち、「公になっていないもの」、「サードパーティールール」について、政府側から複数回にわたり説明を聴取し、質疑を行った。

<sup>10</sup> 特定秘密の指定及びその解除を適切に管理するための帳簿で、指定をした年月日、有効期間、特定秘密の概要等を記載し、又は記録したもの（特定秘密保護法施行令第4条）。

<sup>11</sup> 「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」（平成26年10月14日閣議決定）

<sup>12</sup> 国家安全保障会議、内閣官房、警察庁、総務省、法務省、公安調査庁、外務省、経済産業省、海上保安庁、防衛省及び防衛装備庁。

<sup>13</sup> 内閣法制局、内閣府、宮内庁、金融庁、公安審査委員会、財務省、文部科学省、資源エネルギー庁及び国土交通省。

## 参議院情報監視審査会 平成27年年次報告書における指摘事項（抜粋）

また、審査会において指摘があった次の点について、政府は適切に対応することが必要と考える。

- 特定秘密保護法第3条第1項の「公になっていないもの」については、政府の説明について委員から疑義が呈されたことを踏まえ、この定義の更なる明確化を図り、統一的に運用すること。
- サードパーティールール<sup>14</sup>の適用によって特定秘密を不開示とする場合があることは既に国会においても明らかにされてきたが、政府の統一的な運用に委員から疑義が呈されたことを踏まえ、行政機関ごとに適用の在り方が異なることのないよう、サードパーティールール<sup>14</sup>の適用基準の明確化を図り、統一的に運用すること。

### （1）「公になっていないもの」（非公知性）

特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号。以下「特定秘密保護法」という。）第3条第1項に規定する特定秘密の指定3要件<sup>14</sup>の一つである「公になっていないもの」について、内閣情報調査室から、

- ・ 公になっていないものとは、不特定多数の人に知られていない状態であることをいう
- ・ 特定秘密として指定した情報と同一性を有する情報が公表されていると我が国の政府が認定する場合には、非公知性を失うものと理解しており、同一性を有するか否かの判断は個別具体の状況を踏まえつつ、行政機関の長が行う
- ・ 今後、非公知性の運用に関して、各行政機関で疑義が生じた場合は、内閣情報調査室に相談をするように指導するとともに、内閣情報調査室としても、各行政機関と相談事項の解決策などを共有し、統一的な運用を確保していきたい

旨の説明があった後、特定秘密保護法における非公知性の判断基準と各行政機関における情報公開法の審査基準を統一する必要性、政府が公知と認めている情報を特定秘密とする理由、当該情報が特定秘密と同一性を有するか否かの判断基準等について質疑を行った。また、委員から内閣情報調査室による説明の中で「同一性を有する情報」と「同一の情報」という文言が混在しているとの指摘があったことから、内閣情報調査室は後日改めて説明を行い、「同一性を有する情報」に統一した上で、行政機関の長は、個別具体の状況を踏まえ、公表されている情報と政府の保有する情報との同一性の有無を判断する旨の説明を行った。

### （2）「サードパーティールール」

サードパーティールール<sup>14</sup>の適用がある特定秘密について、内閣情報調査室から改めて説明を聴取したところ、

<sup>14</sup> 注2に同じ。

- ・ サードパーティールールとは、外国の情報機関等から提供された情報を提供元の承諾なしにサードパーティー（第三者）に提供してはならないという実務上生まれた慣習であり、情報提供を受けた情報機関以外は第三者とされる
- ・ 提供元の承諾を得られるか否かは個別具体の状況によるものと考えるが、審査会に提供できるよう努めたい

旨の説明があった。これに対し、特定秘密保護法案審査時の「秘密会にさえ提供できないと限定されるものは極めて本当にまれ」<sup>15</sup>及び「国会に提供をしてはいけないと限定される本当に例外的な場合に限って、サードパーティールールの適用がある情報であるので審査会に提供できないと疎明する」<sup>16</sup>旨の二つの森国務大臣（当時。以下同じ。）の答弁の立場は現在も変わっていないか、特定秘密保護法第6条から第8条に基づき特定秘密を提供<sup>17</sup>する際にサードパーティールールの適用があるのか等について質疑を行った。

しかし、国会への提供についての特定秘密保護法案審査時の国会答弁と審査会における内閣情報調査室の説明の整合性について更に疑義が呈されたことから、盛山内閣府副大臣（当時）（平成28年11月2日、12月16日及び平成29年2月9日）、金田国務大臣（平成28年12月16日及び平成29年2月9日）の出席を得て更に説明を聴取したところ、

- ・ サードパーティールールの適用がある特定秘密を提供元の承諾なく第三者たる国会に提供すると、提供元との信頼関係を損ない、必要な情報が入手できなくなり、我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがあるため、国会に提供できない場合がある
- ・ 森国務大臣の過去の国会答弁は、「国会から特定秘密の提供の求めがあった場合、サードパーティールールの適用がある特定秘密であっても提供元の承諾が得られた場合には国会に提出することが適切である」旨、また、当時の特別管理秘密制度では文書等の約9割が我が国の情報収集衛星に関するもの、次いで暗号等に関するものが多いことを踏まえ、「外国から国会に提供してはいけないと限定がかかる情報は特定秘密全体の中でほとんどない、まれである」旨答弁したものと理解している
- ・ サードパーティールールの適用がある特定秘密のうち国会に提供できないものはほとんどない、サードパーティールールの適用がある特定秘密も原則として国会に提供するとは答弁していない
- ・ 過去の国会答弁では、サードパーティールールの適用がある特定秘密の多寡について明示的には説明していない
- ・ サードパーティールールの適用がある特定秘密についても、保護措置の講じられた国会に提供できるよう努力し、できる限り審査会への説明を尽くすべく、関係行政機関間で認識を統一した
- ・ 審査会における説明と特定秘密保護法案審査時の国会答弁に齟齬はない

<sup>15</sup> 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第13号23～24頁（平25. 11. 14）

<sup>16</sup> 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第10号17頁（平25. 11. 11）

<sup>17</sup> 第6条において他の行政機関への特定秘密の提供、第7条において都道府県警察への特定秘密の提供、第8条において適合事業者への特定秘密の提供についてそれぞれ定めている。



旨の説明があった。これに対し、我が国の情報収集衛星に関する情報の割合とサードパーティールールへの適用がある情報の割合を関連付けた特定秘密保護法案審査時の答弁の有無、サードパーティールールへの適用がある特定秘密の国会への提供に関する対応を政府全体で統一する必要性、サードパーティールールに関する統一的な運用基準の審査会への提示、審査会において説明のあった政府の認識を公開の場で示す必要性、サードパーティールールへの適用があることを判断する主体・基準、行政機関間のサードパーティールールへの適用がある特定秘密の提供に関する運用状況の把握やルール化等について質疑を行った。

このように、サードパーティールールへの適用がある特定秘密の国会への提供に関する政府の対応について、政府からの説明聴取・質疑を重ねたが、一部の委員から、審査会での説明のように「特定秘密全体の中で」という言葉を補わなければ理解できないような過去の国会答弁では、立法者の意思が明確に示されているとは言えないのではないかとの指摘も出されるなど、全ての委員の理解を得るに至らなかった。そこで、審査会は、公開の場で行われた過去の答弁とその後の政府の対応の整合性を公開の場で確認するため、公開の審査会において金田国務大臣に対し質疑を行う方向で一致し、具体的な持ち方等について委員間で協議を行った。しかし、秘密保全と個々の委員の発言権の保障に配慮した質疑の在り方について合意に至ることができず、本報告書の対象期間内に開会するには至らなかった。

## 5. 主な指摘事項等

審査会は、サードパーティールールに関する調査における上述の議論を踏まえ、報告書において次の考えを示した。

本審査会における議論を踏まえ、次の点について、政府は適切に対応することが必要と考える。

- 特定秘密保護法に基づく他の行政機関等への特定秘密、特にサードパーティールールへの適用がある特定秘密の提供に関し、実情を把握した上で、必要に応じて提供に関する統一的な手続について検討すること。

## 6. その他

審査会は、調査又は審査のため、行政機関の長に対し、必要な特定秘密の提出・提示を求めることができるとされているが（国会法第102条の15第1項、第102条の17第2項等）、対象期間中において、その求めは行っていない。また、調査の結果、必要があると認めるときは、制度の運用についての改善勧告（同第102条の16第1項）、審査の結果に基づき必要があると認めるときには、報告又は記録の提出をすべき旨の勧告（同第107条の17第5項）等を行うことができるとされているが、対象期間中においてはいずれの勧告も行っていない。