

参議院情報監視審査会の活動経過

— 年次報告書（令和元年12月）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. 調査における主な質疑
4. 主な指摘事項
5. おわりに

1. はじめに

令和元年12月4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項の規定に基づき、「年次報告書（令和元年12月）」（以下「本報告書」という。）を参議院議長に提出した¹。審査会は、特定秘密²を取り扱う保護措置³の一環として、原則非公開とされ、会議録も公表されていない⁴。その一方で、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

¹ 審査会は、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、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）。審査会は平成27年3月に活動を開始しており、年次報告書の議決は今回が4回目である。過去分を含む報告書一覧が、参議院ウェブサイトに掲載されている。〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/index.html>〉（令2.4.14最終アクセス）

² 行政機関の長は、（1）行政機関の所掌事務に係る「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。）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）という3要件を満たす情報を特定秘密として指定するものとされている（特定秘密保護法第3条第1項）。

³ 特定秘密の知得者の制限など、特定秘密の漏えいを防ぐための人的・物的な措置をいう。

⁴ 審査会は、議員その他の者の傍聴を許すものとする決議を行った場合（＝公開の場合）を除き、非公開で行われる（審査会規程第26条第1項及び第2項）。なお、特定秘密に関する議論のない手続のための審査会（会長の互選や年次報告書の決定等）は公開で行われており、当日の審査会会議録はインターネット（国立国会

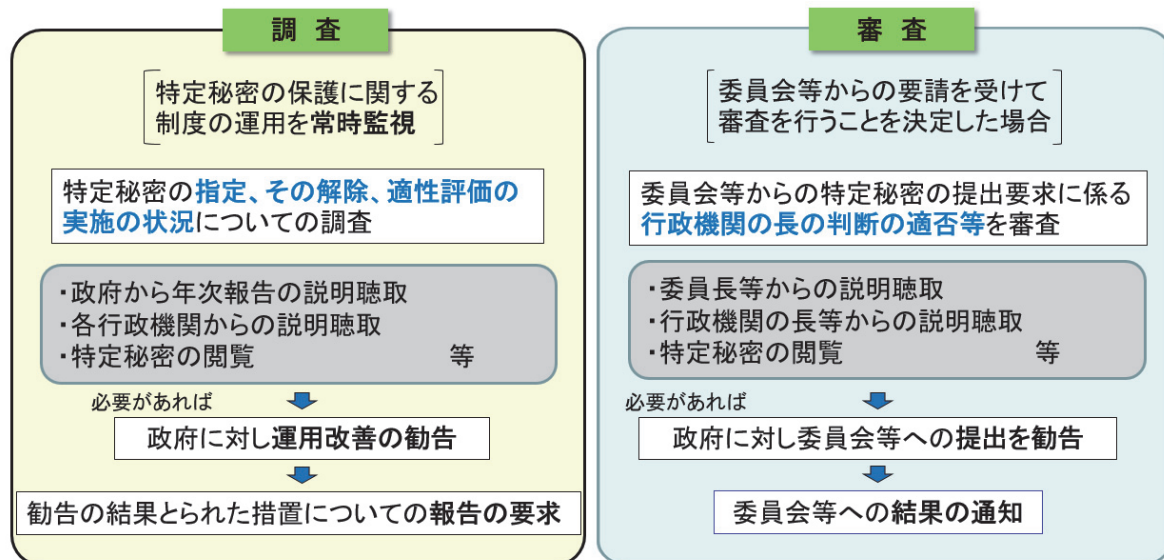
おり、本報告書は、これら両者のバランスを考慮して作成されるものである。

本報告書は、平成30年12月1日から令和元年8月31日までの期間の審査会の活動を取りまとめたものであり、「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」で構成されている。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

審査会の活動の柱は、①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と、②委員会等からの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に関する審査の2つである⁵（図表1参照）。本報告書の対象期間中、審査会は8回開会された。うち調査は6回行われ、委員会等からの審査の要請等はなかった。

図表1 情報監視審査会の「調査」と「審査」



(出所) 情報監視審査会事務局作成

審査会は、調査又は審査のため、行政機関の長に対して特定秘密の提出又は提示を求められることができ⁶（図表2参照）、対象期間中の調査では、内閣官房（内閣情報調査室、内閣衛星情報センター）、警察庁、公安調査庁及び海上保安庁から、審査会が要求した特定秘密の提示を受けた。なお、審査会は、①調査の結果、必要があると認めるときは、行政機関の長に対して特定秘密の保護に関する制度の運用について改善すべき旨、②審査の結果、必要があると認めるときは、議院及び委員会等の求めに応じて報告又は記録の提出をすべき旨を勧告できる⁷が、対象期間内では、いずれの勧告も行っていない。

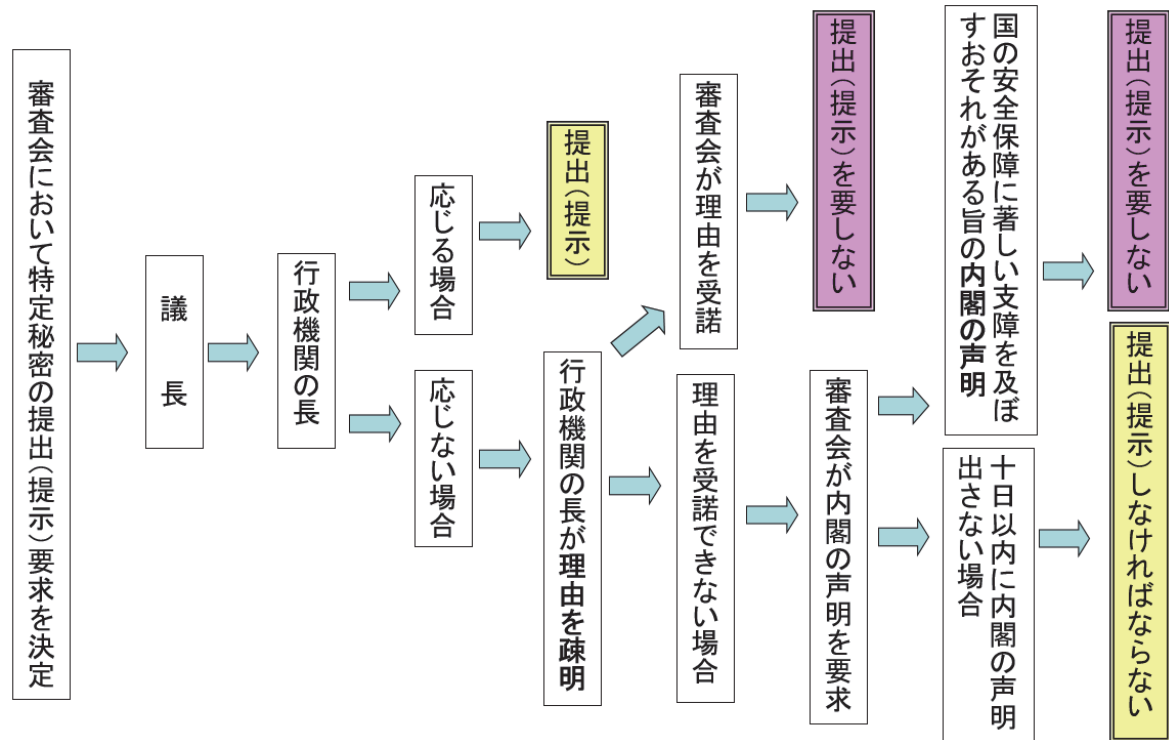
図書館の会議録検索システム) で閲覧できる。<<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>> (令2.4.14最終アクセス)

⁵ 国会法（昭和22年法律第79号）第102条の13

⁶ 調査に係る規定は国会法第102条の15第1項等、審査に係る規定は同法第102条の17第2項等。

⁷ 国会法第102条の16第1項及び第102条の17第5項等

図表 2 情報監視審査会が政府に対し特定秘密の提出（提示）を要求する場合の流れ



（出所）情報監視審査会事務局作成

審査会では、毎年政府から提出される「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関する報告」⁸（以下「政府の年次報告」という。）を踏まえ、調査を進めている。平成 29 年 11 月から令和元年 6 月までの間（約 1 年半）、政府の年次報告（平成 29 年 5 月）を踏まえ、平成 28 年末時点の特定秘密等を対象に調査を行った。同調査では、審査会規程において毎年 1 回、年次報告書を作成することが定められていることを踏まえ、平成 30 年 11 月までの調査内容を一旦「平成 29 年年次報告書」（平成 30 年 12 月）として取りまとめ、それ以降の調査内容を本報告書で取りまとめている（図表 3 参照）。

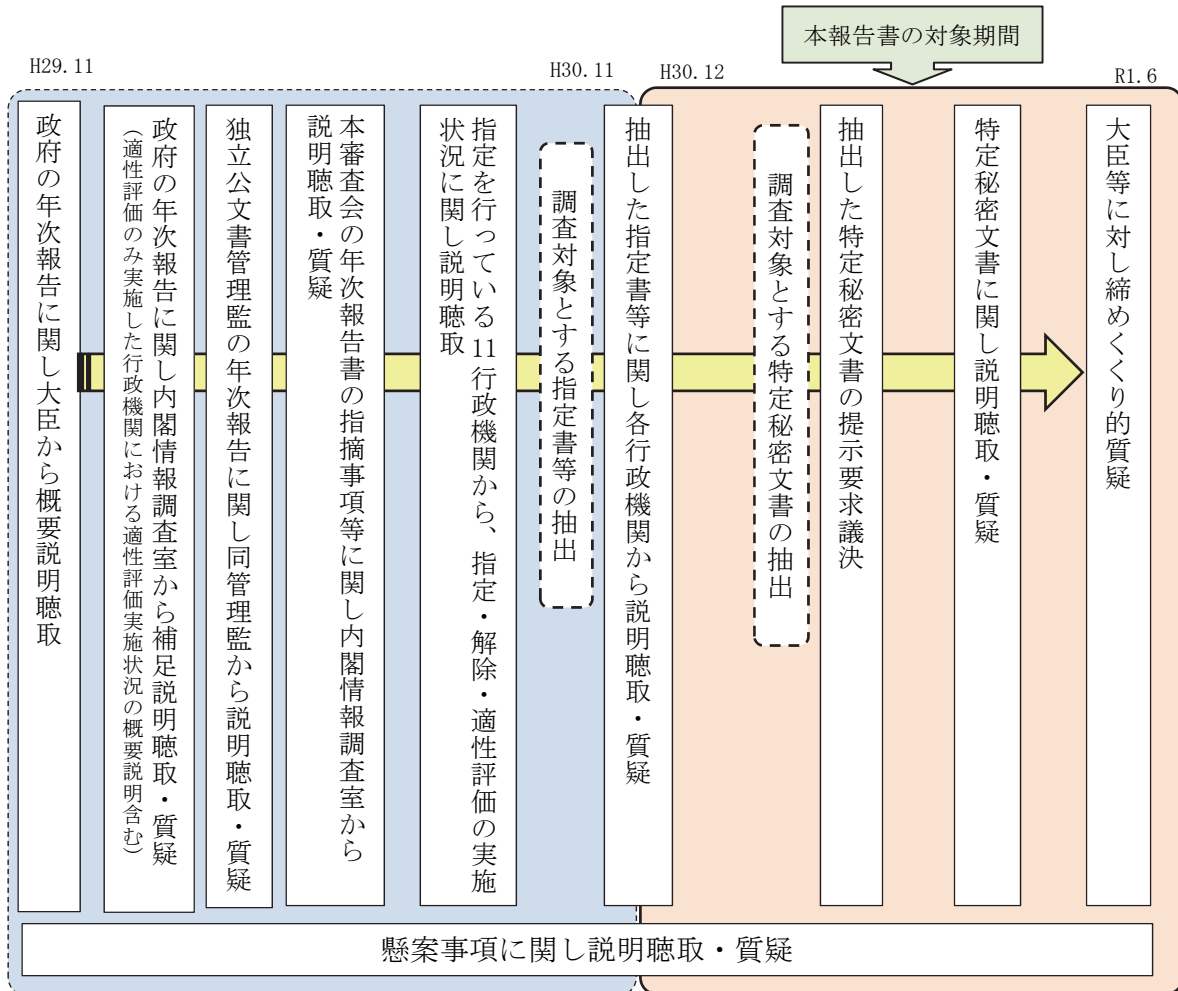
平成 30 年 11 月までの調査（「平成 29 年年次報告書」の対象期間）では、政府の年次報告について、上川国務大臣⁹からの概要説明聴取及び内閣情報調査室からの補足説明聴取・質疑を行い、内閣府独立公文書管理監が公表した「特定秘密の指定及びその解除並びに特定行政文書ファイル等の管理について独立公文書管理監等がとった措置の概要に関する報告」（平成 29 年 5 月 19 日）について、内閣府独立公文書管理監から説明聴取・質疑を行うなど、鋭意調査を進めた。そして、平成 28 年末時点で特定秘密を指定している 11 の行政機関から全般的な説明を聴取し、審査会が抽出した 9 行政機関の計 64 件の特定秘密の指

⁸ 特定秘密保護法第 19 条において、政府は毎年、特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施状況について国会に報告、公表する旨が規定されている。

⁹ 特定秘密保護制度に関する事務を担当する大臣（当時）。

定又は解除の状況について詳細な説明聴取・質疑を行った結果、各行政機関の特定秘密の指定が適正に行われているか判断するためには、実際に当該特定秘密の提示を受け、その内容を確認する必要があるとの見解に至った。

図表3 政府の年次報告（平成29年5月）を踏まえた調査の主な流れ



(出所) 情報監視審査会事務局作成

そこで、平成30年12月以降の調査（本報告書の対象期間）では、提示を受けることについて委員間の意見が一致した特定秘密について、提示を要求する議決を行い、後日、当該特定秘密の提示を受けて政府から説明を聴取し、質疑を行った。また、特定秘密の指定の状況等について、各行政機関から改めて詳細な説明を聴取した上で、質疑を行った。特定秘密の提示をめぐり、審査会において活発な議論が行われる中、令和元年6月19日には立憲、民主及び維希の委員から、国家安全保障会議及び防衛省の特定秘密の提示を要求する動議が提出されたが、採決の結果、否決された。その後、同年6月26日に開かれた審査

会で、宮腰国務大臣¹⁰及び内閣府独立公文書管理監に対し、これまでの調査を踏まえた締めくくり的な質疑が行われた。

3. 調査における主な質疑

審査会の年次報告書では、審査会が原則秘密会であることを踏まえ、議論のやり取りについて、政府の説明と委員の質疑の概要にとどめ、政府の答弁は掲載していない。以下では、報告書に記載されている概要の中から、後掲の「主な指摘事項」につながる説明及び質疑を取り上げつつ、主な内容を紹介する。

(1) 抽出した指定書等の説明聴取・質疑

「平成 29 年年次報告書」の対象期間中の平成 30 年 6 月 8 日及び 15 日に、審査会で抽出した 9 行政機関の特定秘密指定書等¹¹64 件¹²について、関係行政機関からの説明聴取・質疑を行った。この中から、本報告書の対象期間では、平成 31 年 1 月 31 日の審査会で、改めて 8 行政機関の特定秘密指定書計 15 件¹³について、関係行政機関からの説明聴取・質疑を行い、3 月 1 日の審査会で、国家安全保障会議及び防衛省の特定秘密指定書 2 件（識別番号¹⁴: 安-2、防-282）について、両行政機関から更に詳細な説明聴取・質疑を行った。

国家安全保障会議の特定秘密（安-2）は、国家安全保障会議の議論の結論のうち、当該会合において特定秘密に該当すると確認されたものである。政府からは、政府最高首脳間の率直な議論を経て得られた情報であり、他に類を見ないほど機密性の高い内容であること、我が国の安全保障政策の核心が記載され、極めて機微なものであり、審査会から当該特定秘密の提示を求められても、それを提示することは困難であるといった説明がなされた¹⁵。これに対し、委員からは、総務省の情報公開・個人情報保護審査会に対する特定秘密の提示¹⁶の有無、本審査会への提示が困難な理由等について質疑が行われたが、政府の回答は委員の納得を十分得られず、令和元年 5 月 31 日の審査会で、情報公開・個人情報保護審査会に対する特定秘密の提示の状況及び本審査会に対する特定秘密の提供の在り方について、改めて政府からの説明聴取・質疑を行った。

¹⁰ 注 9 に同じ。

¹¹ 各行政機関の長が、特定秘密について、指定、指定解除（一部解除）及び指定の有効期間の延長を行った際に、特定秘密指定書、特定秘密指定解除書（一部解除書）及び特定秘密指定延長書を作成しており、審査会で提出を受けている。

¹² 9 行政機関 64 件の内訳は、国家安全保障会議（2 件）、内閣官房（14 件）、警察庁（21 件）、総務省（1 件）、公安調査庁（11 件）、外務省（6 件）、海上保安庁（1 件）、防衛省（5 件）、防衛装備庁（3 件）である。詳細は、参議院情報監視審査会「平成 29 年年次報告書」（平 30.12）の資料 5 参照。

¹³ 8 行政機関 15 件の内訳は、国家安全保障会議（1 件）、内閣官房（2 件）、警察庁（3 件）、公安調査庁（4 件）、外務省（2 件）、海上保安庁（1 件）、防衛省（1 件）、防衛装備庁（1 件）である。詳細は、本報告書の 6～10 頁及び資料 6 参照。

¹⁴ 簡易に特定秘密を識別する観点から付され、行政機関を識別する漢字 1 文字と通し番号から成る。

¹⁵ 国家安全保障会議の特定秘密に係る説明・答弁は、国家安全保障会議の事務局である内閣官房（国家安全保障局）が行っている。

¹⁶ 特定秘密保護法第 10 条第 1 項において、行政機関の長が、我が国の安全保障以外の公益上の必要により特定秘密を提供する場合が列挙されており、その一つとして、情報公開・個人情報保護審査会によるインカメラ審査において、特定秘密を提供する場合が定められている。

また、防衛省の特定秘密（防－282）は、統合幕僚長が防衛、警備等に関する計画を作成する際に、個別具体の計画作成に当たって情報本部が必要に応じて行うこととされている内外の諸情勢に関する見積りである。政府からは、指定の範囲が明確なので、当該特定秘密を提示しなくても、丁寧に説明すれば指定の妥当性の検証は可能ではないか、自衛隊の任務遂行に支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿が必要な情報であるといった説明がなされた。これに対し、委員からは、本審査会の役割に関する防衛省の認識、本審査会への提示が困難な理由等について質疑が行われた。

国家安全保障会議及び防衛省の特定秘密に関し、数次にわたり説明聴取・質疑が行われたが、審査会としての当該特定秘密の提示要求の是非について与野党の認識は一致せず、6月19日の審査会で、立憲、民主及び維希を代表して、立憲の委員から、本審査会へ提示するよう議長を経由して要求することの動議が提出されたが、討論の後、採決の結果、本動議は否決された¹⁷。

（2）提示された特定秘密の説明聴取・質疑

審査会は調査のため、行政機関の長に対して特定秘密の提示を求めることができるころ、対象期間中、提示を受けることで委員間の意見が一致した特定秘密について、提示要求の議決を行った。そして、平成31年2月14日の審査会では内閣官房（内閣情報調査室、内閣衛星情報センター）及び警察庁から、令和元年6月19日の審査会では公安調査庁及び海上保安庁から、それぞれ審査会が要求した特定秘密文書の提示を受け、説明聴取・質疑を行った。

このうち、公安調査庁から提示を受けた特定秘密文書について、委員から、当該文書の中で特定秘密に該当する部分が明確でなかった¹⁸ため、どこが該当するのかとの確認があった。また、海上保安庁から提示を受けた特定秘密文書について、文書に記載されている内容が公知の情報でない¹⁹理由や非公知性を厳格に判断する必要性、指定の有効期間を3年間延長した理由²⁰等について質疑を行った。

（3）大臣及び独立公文書管理監に対する締めくくりの質疑

令和元年6月26日の審査会では、これまでの調査を踏まえ、官腰国務大臣に対しては特定秘密保護制度全体について、内閣府独立公文書管理監に対しては特定秘密の指定・解除及び特定行政文書の管理の適正確保のための検証・監察について、締めくくりの質疑を

¹⁷ 賛成は立憲、民主、維希。反対は自民、公明。

¹⁸ 特定秘密文書等には特定秘密の表示をすることとされている（特定秘密保護法第3条第2項）。具体的には、見やすい箇所に印刷等で表示することとされ、特定秘密である情報を記録する部分が容易に区分できる場合は、当該部分に表示することとされている（特定秘密保護法施行令第4条）。

¹⁹ 特定秘密保護法第3条第1項において、特定秘密の指定の要件の1つとして、非公知性、つまり不特定多数の人に知られていない状態であることが定められている。

²⁰ 有効期間の設定に関しては、「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の設定について」（平成26年10月14日閣議決定）（＝いわゆる「運用基準」）Ⅱ4（1）において、特定秘密に指定しようとする情報に係る諸情勢が変化すると考えられる期間を勘案し、指定の理由を見直すに当たって適切であると考えられる最も短い期間を設定するものとされている。

行った。

このうち、宮腰国務大臣に対しては、委員から、審査会が指摘した疑問や課題に対する真摯な対応を求める意見があった。また、独立公文書管理監に対しては、新たに一般の行政文書のチェック機能が追加²¹されて業務量が格段に増加していることを踏まえ、人員面での体制確保の有無、検証・監察手法の課題、検証・監察の実効性を高める必要性とその具体策等について質疑を行った。

4. 主な指摘事項

審査会における調査を通じて、委員からは、特定秘密保護制度の運用の改善に係る様々な指摘があった。これらの指摘を踏まえ、本報告書では8項目について政府に適切な対応を求めている。その内容は以下のとおりである。

- 行政機関による特定秘密の指定の適否を判断する本審査会の役割を踏まえ、本審査会が行政機関に当該適否を判断するための説明を求めた場合には、説明を求める理由を十分に理解し、的確に説明するなど真摯に対応すること。
- 本審査会が、行政機関の長に対して特定秘密の提供を求めた場合には、真摯かつ適切に対応するとともに、例外的に、提供の求めに応じられないと判断する場合には、その判断の理由について本審査会の理解が得られるよう、十分かつ明確に説明すること。
- 特定秘密の指定の法的要件の一つである情報の「非公知性」に関しては、各行政機関において厳格に判断することが重要であるところ、情報の性格上、公知・非公知を即座に判別し難い場合もあることから、個々の特定秘密の非公知性について本審査会から説明を求められた場合には、その公知・非公知を判断した根拠を十分かつ明確に説明すること。
- 特定秘密の保護のためには、特定秘密を取り扱う各行政機関が、特定秘密文書中の特定秘密に該当する箇所を的確に認識し、当該箇所に特定秘密である旨明確な表示を付すことが重要であり、こうした取組を確実に行うこと。
- 各行政機関が特定秘密の指定の有効期間を設定又は延長する際には、適切であると考えられる最も短い期間を定めるものとする運用基準に従うとともに、本審査会

²¹ 平成30年9月3日より、特定秘密の指定等の適正を確保するための検証・監察事務を担っている独立公文書管理監が局長級に格上げされ、各府省における行政文書の管理状況について常時監視するなどの一般行政文書のチェック機能が追加された。なお、これに併せて、独立公文書管理監の下に、同機能を担当する審議官を配置するとともに、増員を行って「公文書監察室」が設置されている。

や独立公文書管理監（これを長とする情報保全監察室の職員を含む。以下同じ。）が有効期間の説明を求めた場合には、十分な根拠をもって説明できるようにすること。

また、独立公文書管理監は、各行政機関における指定の有効期間の適切性についても引き続き厳格な検証・監察を行い、その結果を報告すること。

- 保存期間1年未満の特定秘密文書の検証・監察の実施や、多くの特定秘密が指定の有効期限を迎えること等に伴い、独立公文書管理監の検証・監察業務に影響が生ずることを踏まえ、検証・監察に係る新たな手法の導入や、独立公文書管理監の分析能力向上を図るための取組などを積極的に行い、検証・監察の実効性を高めるとともに、必要に応じて人的資源の拡充を図るなど、検証・監察の体制を整備すること。

また、各行政機関による特定秘密の指定等の状況に関して、検証・監察の過程で独立公文書管理監が得た問題意識については、積極的に本審査会と共有すること。

- 本審査会が昨年12月に参議院議長へ提出した年次報告書においても、特定秘密文書の他の行政機関等への提供状況を的確に把握して記録することや、特定秘密指定書等について、明確かつ具体的に記載するとともに、その内容を変更した際には、その旨を速やかに本審査会に通知することなど、行政機関の特定秘密の指定等に関する指摘を行っているところ、政府全体で当該指摘に対する取組を進め、その結果を逐次本審査会に報告すること。

- 特定秘密保護法の施行後5年が経過し、いわゆる政府の統一運用基準の見直しの時期を迎えているところ、本審査会の指摘に対する政府の取組については、可能な限り、当該運用基準の見直し等を通じて明確なルール化を図り、各行政機関の統一的な対応が実現するよう努めるとともに、見直し後の運用基準の内容について、本審査会に報告すること。

5. おわりに

近年、我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しており、特定秘密の保護の適切性確保は重要な課題である。昨年12月に特定秘密保護法施行後5年となり、政府において運用基準の見直しに向けた検討が進められるなど、我が国の特定秘密保護制度は節目を迎えている。こうした中、特定秘密の保護に関する制度の運用の常時監視という審査会の役割を果たすため、今後も充実した活動を進めることが求められる。

平成29年の政府の年次報告書を踏まえた今回の調査では、実際に特定秘密の提示を受けて説明聴取・質疑を行うなど一連の調査活動が進められたほか、「サードパーティールール」に関する公開の審査会を開くなど必要に応じて政府に対する説明聴取・質疑を重ね、特定秘密の保護の適切性確保に向けて活発な議論が行われた。一方、調査を深めていく中

で、年間の調査サイクルに活動を収めるのが日程的に難しくなり、1年で調査が終了せず、結果的に年次報告書としては2年にわたることになった²²。

審査会に求められる機能・役割を発揮するため、必要な活動日程を確保するとともに、より効率的・効果的な調査活動を実現するための工夫が重要になると思われる。

²² 審査会では令和元年10月以降、2年分の政府の年次報告（平成30年5月、令和元年6月）を踏まえ、次期調査が進められている。