

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	防衛省・自衛隊における秘密保全制度の変遷と課題 －省秘、特別防衛秘密、特定秘密における適格性確認と適性評価－
著者 / 所属	沓脱 和人 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	470号
刊行日	2024-11-1
頁	133-145
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20241101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

防衛省・自衛隊における秘密保全制度の変遷と課題

— 省秘、特別防衛秘密、特定秘密における適格性確認と適性評価 —

沓脱 和人

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. いわゆる省秘等
3. 特別防衛秘密
4. 特定秘密
5. 防衛省における特定秘密漏えい事案（令和6年）の対応
6. おわりに

1. はじめに

令和6年4月、防衛省は、海上自衛隊の護衛艦「いなづま」の艦長が特定秘密の情報を取り扱う資格のない隊員1名を特定秘密取扱職員に指名し、戦闘指揮所（CIC）において特定秘密の情報を取り扱わせていた事案及び陸上自衛隊北部方面隊隷下の部隊指揮官が特定秘密の情報を知るべき立場にない隊員に対して特定秘密の情報を漏らした事案を公表した。これらの2事案を受け、防衛大臣指示により、特定秘密の保護に関する法律（特定秘密保護法）の適切な運用について全省的な点検が行われた結果、特定秘密漏えい事案43件及び手続において瑕疵があった事案15件が確認された。同年7月、防衛省はこれら特定秘密漏えい事案等の懲戒処分として、指揮監督義務違反等6名を含む合計121名の処分を公表した。

防衛省・自衛隊における秘密保全は、①自衛隊法に規定される「いわゆる省秘等」、②日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（MDA秘密保護法）に規定される「特別防衛秘密」及び③特定秘密保護法に規定される「特定秘密」の3つに大別される。今般の防衛省における処分は、このうち最も新しい制度である③「特定秘密」に係る漏えい事案である。平成25年に特定秘密保護法が成立してから10年以上が経過した現在、いかにしてこのような問題が生じたのか。本稿では、戦後の防衛省・自衛隊における秘密保全制度の変遷をたどりつつ、その課題について考察することとしたい。

なお、文中の名称、肩書等はいずれも当時のものである。

2. いわゆる省秘等

(1) 国家公務員としての守秘義務

ア 国家公務員法

現行憲法下で初めて召集された第1回国会（昭和22年の特別会）において国家公務員法が成立し、同法第100条に「秘密¹を守る義務」が規定された。また、翌年召集された第3回国会（昭和23年の臨時会）において同法が改正され、同条第1項又は第2項の規定に違反して秘密を漏らした者に対して「1年以下の懲役又は3万円以下の罰金」が科されることとなった（第109条第13号）²。なお、現行法では、第100条第1項及び第2項に加えて、第106条の12第1項³に違反して秘密を漏らした者に対して、「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」が科されることとなっている（第109条第12号）。

図表1 国家公務員法上の守秘義務（現行）

根拠規定	国家公務員法第100条	第100条 職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。 2 法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表するには、所轄庁の長（退職者については、その退職した官職又はこれに相当する官職の所轄庁の長）の許可を要する。 <第3項以降省略>
秘密区分	なし	
罰則	守秘義務違反	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金【国家公務員法第109条第12号】

（出所）国家公務員法を基に筆者作成

イ 各省庁における秘密指定・保護に関する規則等

国家公務員法における守秘義務規定が一般職の国家公務員全般を対象にしているのに対して、行政省庁内部の秘密文書の取扱いにあたる国家公務員を対象に、昭和28年4月、「秘密文書等の取扱規程の制定について」と題する事務次官会議申合せが発せられた。同申合せは、秘密区分を「機密」、「極秘」、「秘」、「部外秘」の4区分とした上で、各行政機関に秘密文書等の取扱規程を速やかに制定、実施することを求めた。これを受け各

¹ 「秘密」の定義について政府は、「国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号）第百条第一項及び第百九条第十二号に規定する「秘密」は、秘密の指定の有無にかかわらず、一般に知られていない事実であって、他に知られないことについて相当の利益を有するもの、すなわち、非公知性と秘匿の必要性の二つの要素を具備している事実をいう。」（国家公務員法第百条第一項及び第百九条第十二号における「秘密」の定義に関する質問に対する答弁書（内閣参質132第24号、平7.6.21）」、「自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）第五十九条第一項に規定する「秘密」は、秘密保全に関する訓令（昭和三十三年防衛庁訓令第百二号）の規定による秘密の指定の有無にかかわらず、一般に知られていない事実であって、他に知られないことについて相当の利益を有するもの、すなわち、非公知性と秘匿の必要性の二つの要素を具備している事実をいう。」（防衛庁・自衛隊における秘密に関する質問に対する答弁書（内閣参質132第6号、平7.3.10）」とする。

² なお、地方公務員についても地方公務員法第34条において「秘密を守る義務」が、第60条第2号において守秘義務違反に係る罰則「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」が規定されている。

³ 再就職等監視委員会の「委員長及び委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする」規定

行政機関は秘密文書等取扱規程や文書取扱規則といった名称で相次いで取扱規程を制定した。なお、防衛庁の前身であった保安庁は「秘密保全に関する内訓」を制定した⁴。

昭和40年2月、衆議院予算委員会において岡田春夫議員が、防衛庁内で行われた「昭和38年統合防衛図上研究」（いわゆる三矢研究）について、政治レベルで決定すべき行政措置や国家総動員体制の計画が作られていること等を問題にし⁵、同委員会は小委員会を設置して同問題の調査を行った。防衛庁は小委員会において三矢研究には政治介入の意図はなく、シビリアン・コントロールは確保されていること等を説明した⁶。こうした国会での議論を受け、同年4月、昭和28年の「秘密文書等の取扱規程の制定について」が廃止され、新たな事務次官等会議申合せとして「秘密文書等の取扱いについて」が発せられた。同文書では、秘密文書等の指定と作成は「必要最小限にとどめる」こととされ、秘密区分を原則として「極秘」、「秘」の2区分とした⁷。

その後、政府は、平成25年の特定秘密保護法の成立後、平成27年に「行政文書の管理に関するガイドライン」を一部改正し、「秘密文書」（特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密保全を要する行政文書（特定秘密である情報を記録する行政文書を除く））について統一基準を定め、秘密文書の区分を「極秘文書」及び「秘文書」の2区分とした。

（2）防衛省・自衛隊における秘密保全

昭和29年6月、防衛庁設置法及び自衛隊法のいわゆる防衛二法が成立し、同年7月に防衛庁・自衛隊が創設された。自衛隊法第59条には「秘密を守る義務」が規定され、その罰則は同法第118条において「1年以下の懲役又は3万円以下の罰金」が科されることとなった。その後、同条の改正により、現行の罰則は、「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」が科されることとなっている。

また、自衛隊法第59条に関連して、昭和33年に「秘密保全に関する訓令」が定められ、同訓令において秘密区分を「機密」、「極秘」、「秘」の3区分とした。その後、同訓令は、平成19年に全部改正され、現在、秘密区分は「秘」（いわゆる省秘）のみとなっている。このほか、防衛省では事務次官通達によって、取扱い上の注意を要する文書等として「部内限り」及び「注意」の区分を設けている（これらを併せて「いわゆる省秘等」と呼ぶ）。

なお、省秘を取り扱うこととなる関係職員に対しては、秘密の取扱いに関する適格性を確認することとされている（同訓令第6条）。この適格性の確認については、「秘密保全に関する訓令の解釈及び運用について」（事務次官通達）第1章第6の1において「関係職員及び保全責任者の補助者の指定に当たっては、いわゆる「need to knowの原則」（「情報は

⁴ 保安庁による「秘密保全に関する内訓」（昭和28年3月4日制定）は、昭和28年4月30日の事務次官会議申合せ「秘密文書等の取扱いの制定について」発出以前に制定されていた。

⁵ 第48回国会衆議院予算委員会議録第10号7頁（昭40.2.10）

⁶ 第48回国会衆議院予算委員会防衛図上研究問題等に関する予算小委員会議録第3号3頁（昭40.3.12）及び同第8号5頁（昭40.4.15）

⁷ ただし、「極秘」のうち、その秘密保全の必要度がきわめて高度のものを「機密」とすることができることも規定された。

知る必要がある者にのみ伝え、知る必要のない者には伝えない。」という原則)を徹底するとともに、適格性(秘密の取扱いに関する適格性の確認等に関する訓令(平成21年防衛省訓令第25号)第2条第4号に規定する適格性をいう。)を付与された者の中から厳正に峻別・限定し、必要最小限の指定にとどめなければならない。」とされている。

図表2 防衛省・自衛隊における省秘

根拠規定	自衛隊法第59条	<p>第59条 隊員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を離れた後も、同様とする。</p> <p>2 隊員が法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表する場合には、防衛大臣の許可を受けなければならない。その職を離れた後も、同様とする。</p> <p>3 前項の許可は、法令に別段の定がある場合を除き、拒むことができない。</p> <p>4 前三項の規定は、第65条の8第1項において準用する国家公務員法第18条の4の規定により権限の委任を受けた再就職等監視委員会が同項において準用する同法第18条の3第1項の規定により行う調査に際して、隊員が、職務上の秘密に属する事項を陳述し、若しくは証言し、又は当該事項の記載、記録若しくは表示がされた書類その他の物件を提出し、若しくは提示する場合については、適用しない。</p>
秘密区分	秘 (いわゆる省秘)	<p>防衛本省の所掌する事務に関する知識又は文書、図画若しくは物件のうち、国の安全又は利益に関わる事項(特定秘密又は特別防衛秘密に該当する事項を除く。)であって、関係職員以外に知らせてはならないもの。 【秘密保全に関する訓令第16条第1項(平成19年防衛省訓令第36号)】</p>
罰則	漏えい (企て、教唆、ほう助を含む)	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金【自衛隊法第118条】
適格性の確認	○	<p>関係職員の指定に当たっては、秘密の取扱いに関する適格性の確認等に関する訓令(平成21年防衛省訓令第25号)第2条第4号に規定する適格性を付与された者を充てるものとし、その範囲は、必要最小限にとどめなければならない。 【秘密保全に関する訓令第6条(平成19年防衛省訓令第36号)】</p> <p>関係職員及び保全責任者の補助者の指定に当たっては、いわゆる「need to knowの原則」(「情報は知る必要がある者にのみ伝え、知る必要のない者には伝えない。」という原則)を徹底するとともに、適格性(秘密の取扱いに関する適格性の確認等に関する訓令(平成21年防衛省訓令第25号)第2条第4号に規定する適格性をいう。)を付与された者の中から厳正に峻別・限定し、必要最小限の指定にとどめなければならない。 【秘密保全に関する訓令の解釈及び運用について(事務次官通達)第1章第6の1】</p>

(出所) 自衛隊法等を基に筆者作成

3. 特別防衛秘密

昭和28年5月、米国は、サンフランシスコ平和条約の締結により、独立国として国際社会に復帰した日本に対し、米国国内法である相互安全保障法(MSA)に基づく経済援助、武器援助の意向を示した。その後、MSAに基づく「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」(MSA協定)締結のための協議が進められたところ⁸、同協定は自ら防衛努力を行うことが条件であったため、第19回国会(昭和28年から昭和29年にかけての常会)に防衛庁設置法案及び自衛隊法案が提出され、両法案の成立を経て、昭和29年7

⁸ MSA協定は昭和29年3月に日米間で調印された。

月に防衛庁・自衛隊が創設された。自衛隊は当初、大部分の装備品を米国からの供与又は貸与に頼ることとなり、これら装備品等に係る米国の秘密を保全するため、同年「日米相互防衛援助協定等⁹に伴う秘密保護法」（MDA秘密保護法）が制定された。

MDA秘密保護法では、日米相互防衛援助協定等に基づいて米国から供与された装備品等の①構造又は性能、②製作、保管又は修理に関する技術、③使用の方法、④品目及び数量に関する事項やこれらの事項に係る文書、図画又は物件で公になっていないもの等を「防衛秘密」（平成13年の自衛隊法改正で防衛秘密制度（後述）が創設されたことにより「特別防衛秘密」に改称）とした上で、我が国の安全を害すべき用途に供する目的をもって、又は不当な方法で特別防衛秘密を探知し又は収集した者（探知収集罪）、我が国の安全を害する目的をもって、特別防衛秘密を他人に漏らした者及び特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者で、その業務により知得し又は領有した特別防衛秘密を他人に漏らしたもの（漏えい罪）に「10年以下の懲役」が科されることとなった（これら以外の漏えい¹⁰は「5年以下の懲役」¹¹）。なお、特別防衛秘密の区分は、「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法施行令」において「機密」、「極秘」、「秘」の3区分が定められた。

図表3 特別防衛秘密

根拠規定	MDA秘密保護法	第2条 特別防衛秘密を取り扱う国の行政機関の長は、政令で定めるところにより、特別防衛秘密について、標記を附し、関係者に通知する等特別防衛秘密の保護上必要な措置を講ずるものとする。
秘密区分	機密	秘密の保護が最高度に必要であつて、その漏えいが我が国の安全に対し、特に重大な損害を与えるおそれのあるもの
	極秘	秘密の保護が高度に必要であつて、その漏えいが我が国の安全に対し、重大な損害を与えるおそれのあるもの
	秘	秘密の保護が必要であつて、機密及び極秘に該当しないもの 【MDA秘密保護法施行令第1条（昭和29年政令第149号）】
罰則	探知、収集	10年以下の懲役【MDA秘密保護法第3条】
	漏えい	10年以下の懲役／5年以下の懲役【同法第3条】
	過失漏えい	2年以下の禁こ又は5万円以下の罰金／1年以下の禁こ又は3万円以下の罰金【同法第4条】
	陰謀（教唆、せん動含む）	5年以下の懲役／3年以下の懲役【同法第5条】
適格性の確認	○	関係職員の指定に当たっては、秘密の取扱いに関する適格性の確認等に関する訓令（平成21年防衛省訓令第25号）第2条第4号に規定する適格性を付与された者を充てるものとし、その範囲は、必要最小限にとどめなければならない。 【特別防衛秘密の保護に関する訓令第6条（平成19年防衛省訓令第38号）】

（出所）MDA秘密保護法等を基に筆者作成

⁹ 日米相互防衛援助協定等とは「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」、「日本国とアメリカ合衆国との間の船舶貸借協定」及び「日本国に対する合衆国艦艇の貸与に関する協定」を指す。

¹⁰ 特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者が、その業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を、人事異動や退職等によって特別防衛秘密を取り扱うことを業務としなくなった後に、漏えいした場合が挙げられる（田村重信『新・防衛法制』（内外出版、平成30年）750頁）。

¹¹ 未遂も罰せられる。また、特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者による過失漏えい罪に「2年以下の禁こ又は5万円以下の罰金」、それ以外の者による過失漏えい罪に「1年以下の禁こ又は3万円以下の罰金」が科される。このほか陰謀、教唆、せん動の罪に「5年以下の懲役」又は「3年以下の懲役」が科される。

また、MDA 秘密保護法第 2 条において、特別防衛秘密保護上の措置として、「特別防衛秘密を取り扱う国の行政機関の長は、政令で定めるところにより、特別防衛秘密について、標記を附し、関係者に通知する等特別防衛秘密の保護上必要な措置を講ずるものとする」と規定していることを受け、同法施行令第 7 条において、各省庁の長は、特別防衛秘密の保護上必要な措置を講じるとともに実施細目を定めることとされた。これらの規定を踏まえ防衛省は、昭和 33 年に「防衛秘密の保護に関する訓令」¹²を制定した。その後、同訓令は平成 19 年に「特別防衛秘密の保護に関する訓令」に全部改正され、現在、同訓令第 6 条では、「関係職員の指定に当たっては、秘密の取扱いに関する適格性の確認等に関する訓令（平成 21 年防衛省訓令第 25 号）第 2 条第 4 号に規定する適格性を付与された者を充てるものとし、その範囲は、必要最小限にとどめなければならない。」と規定されている。

【参考】合衆国軍隊の機密

昭和 27 年、サンフランシスコ平和条約の締結後、日米安全保障条約、日米行政協定（日米地位協定の前身）が発効し、同協定第 23 条後段において「日本国政府は、その領域において合衆国の設備、備品、財産、記録及び公務上の情報の十分な安全及び保護を確保するため、並びに適用されるべき日本国の法令に基いて犯人を罰するため、必要な立法を求め、及び必要なその他の措置を執ることに同意する」と規定された。

上記を踏まえ、在日米軍の駐留に係る刑事上の特別な措置を講ずる必要があったことから政府は、第 13 回国会（昭和 26 年から昭和 27 年にかけての常会）において、「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三条に基づく行政協定に伴う刑事特別法案¹³」（刑事特別法案）を提出し、同法案は可決、成立した。同法では第 6 条から第 8 条にかけて「合衆国軍隊の機密¹⁴を侵す罪」が規定され、合衆国軍隊の安全を害すべき用途に供する目的をもって、又は不当な方法で、探知し、又は収集した者（漏えい、未遂を含む）に対して「10 年以下の懲役」が科され、陰謀や教唆、せん動に対して「5 年以下の懲役」が科される。

4. 特定秘密

（1）特定秘密制度創設に至る経緯

¹² 防衛秘密の保護に関する訓令第 7 条「官房長等又はその指定した者は、長官が特に指定する防衛秘密に属する事項又は防衛秘密に属する文書、図画若しくは物件については、あらかじめ、官房長等により秘密保護の適格性を確認された者でなければ当該秘密の取扱者及び保管責任者に指定してはならない。」

¹³ 昭和 35 年の新日米安保条約及び日米地位協定の発効に伴い、同法は「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」に法律名が変更された。

¹⁴ 刑事特別法別表において、I 防衛に関する事項（①防衛の方針若しくは計画の内容又はその実施の状況、②部隊の隷属系統、部隊数、部隊の兵員数又は部隊の装備、③部隊の任務、配備又は行動、④部隊の使用する軍事施設の位置、構成、設備、性能又は強度、⑤部隊の使用する艦船、航空機、兵器、弾薬その他の軍需品の種類又は数量）、II 編制又は装備に関する事項（⑥編制若しくは装備に関する計画の内容又はその実施の状況、⑦編制又は装備の現況、⑧艦船、航空機、兵器、弾薬その他の軍需品の構造又は性能）、III 運輸又は通信に関する事項（⑨軍事輸送の計画の内容又はその実施の状況、⑩軍用通信の内容、⑪軍用暗号）と定められている。

ア 防衛秘密制度（平成13年～平成26年）

平成12年9月に防衛研究所勤務の3等海佐が、駐日ロシア大使館付武官に秘密文書を漏えいする事件（ボガチョンコフ事件）が発生し、秘密保全のための罰則強化を求める声が高まりを見せた。同事件を受け、防衛庁は秘密保全体制の見直し・強化について対応策の検討を開始した。同年10月の防衛庁報告書において、秘密保全のための罰則強化について、罰則の対象とすべき秘密の範囲、漏えい行為の目的や態様、自衛隊法における罰則の体系や他の秘密漏えい罪とのバランスなどの法的問題点が指摘され、関係省庁と密接に協議し検討を進めていく必要があるとされた。

平成13年10月、自衛隊法が改正され、同法第59条の「秘密を守る義務」は維持したままで、新たに同法第96条の2において「防衛秘密制度」が創設された。同制度は、我が国の防衛上特に秘匿することが必要な秘密（特別防衛秘密を除く）を「防衛秘密」（10の事項に分類¹⁵）として指定した上で、同じく新設する第122条において防衛秘密を取り扱うことを業務とする者がこれを漏えいした場合の罰則を設けるものである¹⁶。なお、罰則の内容は、現職・離職後を問わず防衛秘密の漏えい（未遂を含む）に対して「5年以下の懲役」を科すこととし、過失罪は「1年以下の禁錮又は3万円以下の罰金」、漏えい行為の遂行を共謀、教唆、又は煽動した者に「3年以下の懲役」を科すこととした。上記「防衛秘密」は、平成26年の特定秘密保護法の施行に伴い、「特定秘密」に移行されることとなり、同法第96条の2等の関連規定は削除された。

イ 日米秘密軍事情報保護協定（日米GSOMIA）（平成19年～）

西暦2000年代に入り、弾道ミサイル防衛（BMD）の日米共同研究・開発や在日米軍再編協議が進展するに伴い、米側は日本の秘密保護体制が不十分であるとの指摘をし、防衛秘密の漏えい防止を定める軍事情報保護協定（GSOMIA）の締結を求めるようになってきた。GSOMIAは米国が同盟国のNATO諸国、イスラエル、エジプト、インド、オーストラリア、シンガポール、タイ、韓国等60数か国と締結していた秘密軍事情報の漏えい防止のための協定であり、秘密保護の対象は軍事技術だけでなく、研究開発、作戦、訓練、武器技術などに渡るものである。政府は、平成19年8月に米国と「秘密軍事情報の保護のための秘密保持の措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」

（日米GSOMIA）の署名・締結を行った。この協定の締結により、日米間で防衛に係する秘密情報（軍事秘密情報：武器や装備品に係る技術情報、軍の運用に係る情報等）の交換を円滑・迅速に行えることとなったとされる。

なお、秘密区分については、米国における「Top Secret」、「Secret」、「Confidential」

¹⁵ ①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、②防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情報、③前号に掲げる情報の収集整理又はその能力、④防衛力の整備に関する見積り若しくは計画又は研究、⑤武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物（船舶を含む。⑧及び⑨において同じ。）の種類又は数量、⑥防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法、⑦防衛の用に供する暗号、⑧武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの仕様、性能又は使用方法、⑨武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの製作、検査、修理又は試験の方法、⑩防衛の用に供する施設の設計、性能又は内部の用途（⑥に掲げるものを除く。）

¹⁶ 施行日は平成14年11月1日。

と同等の保護を与えるべく、日本においても「機密」、「極秘」、「秘」の区分で保護を与える体制が取られているとされる¹⁷。また、秘密軍事情報のアクセスは、政府職員、民間企業関わらず適性検査（セキュリティ・クリアランス）を経た秘密軍事情報取得資格を保有する者のみが行えることとされている。

ウ 特別管理秘密（平成19年～平成26年）

日米GSOMIAが締結された平成19年8月、政府は、外国情報機関による我が国に対する情報収集活動が行われる中で、我が国の重要な情報を保護するため更なる対策の強化が必要であるとして「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」を決定し、各行政機関の施策に関して必要な事項の統一基準を作成するとともに、特別に秘匿すべき情報「特別管理秘密¹⁸」を新たな秘密指定区分として設けた。この特別管理秘密は、昭和40年の事務次官申合せ「秘密文書等の取扱いについて」の秘密区分とは別に設けられたものである¹⁹。

同基本方針では、「秘密取扱者適格性確認制度」を設け、各行政機関は、規則や訓令等を定めた上で、特別管理秘密を取り扱う者を事務遂行上の必要性に応じて当該行政機関の職員の中から選定することとした。特別管理秘密を取り扱う適格性を有する行政機関の職員は平成25年3月に政府が答弁したところによると6万4,380人いたとされるが²⁰、平成26年の特定秘密保護法の施行に伴い、同制度は特定秘密の適性評価に移行した²¹。

（2）特定秘密

平成23年8月、菅直人内閣の下に設置された秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議が報告書を発表した。同報告書では、秘密保全に関する我が国の現行法令について、①防衛の分野では、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（MDA秘密保護法）上の特別防衛秘密に関する保全制度があるが、必ずしも包括的なものではなく、防衛以外の分野ではそのような法律上の制度がない、②秘密の漏えい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を指摘し、秘密保全法制を早急に整備すべきとした。

なお、国内では先述のボガチョンコフ事件（平成12年）以降も以下の情報漏えい事件等が発生していた。

¹⁷ 第185回国会衆議院外務委員会議録第6号4頁（平25.11.15）秋葉剛男外務省大臣官房審議官答弁

¹⁸ 国の行政機関が保有する国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項であって、公になっていないもののうち、特に秘匿することが必要なものとして当該行政機関の長が指定したものと定義される。

¹⁹ 三木由希子「特定秘密保護法—制定の経緯と背景とその影響」『自治総研』通巻438号（平成27年4月号）5頁

²⁰ 「特別管理秘密及び秘密取扱者適格性確認制度に関する質問に対する答弁書」内閣衆質183第31号（平25.3.12）

²¹ 前掲19 6頁

図表4 主な情報漏えい事件等の概要

平成14年	シェルコノゴフ事件	在日ロシア通商代表部員が、現金等の謝礼を対価に、防衛機器販売会社社長（元航空自衛官）に米国製戦闘機用ミサイル等の資料の入手・提供を要求したもの	MDA 秘密保護法違反
平成19年	イーゼスシステムに係る情報漏えい事件	海上自衛隊三等海佐が、イーゼスシステムに係るデータをコンパクトディスクに記録の上、海上自衛隊の学校教官であった別の三等海佐に送付し、当該データが別の海上自衛官3名に渡し、更に他の自衛官に渡ったもの	MDA 秘密保護法違反
平成20年	内閣情報調査室職員による情報漏えい事件	在日ロシア大使館書記官から工作を受けた内閣情報調査室職員が、現金等の謝礼を対価に、職務に関して知った情報を同書記官に提供したもの	国家公務員法違反
平成20年	中国潜水艦の動向に係る情報漏えい事案	情報本部所属の一等空佐が、職務上知り得た「中国潜水艦の動向」に関する情報を、防衛秘密に該当する情報を含むことを認識した上で、部外者に口頭により伝達したもの	自衛隊法違反
平成22年	尖閣沖漁船衝突事件に係る情報漏えい事案	神戸海上保安部の海上保安官（巡視艇乗組員）が、中国漁船による巡視船衝突事件に係る捜査資料として石垣海上保安部が作成したビデオ映像をインターネット上に流出させたもの	国家公務員法違反

（出所）有識者会議資料を基に筆者作成

平成24年12月に第二次安倍内閣が発足すると、安倍総理は、海外とのインテリジェンスコミュニティにおいて様々な情報を手に入れている中で、日本側が秘密保全に関する法制を整備していないことについて不安を持っている国があることは事実と述べた上で、秘密保全に関する法案を速やかに取りまとめるとの決意を語り²²、第185回国会（平成25年の臨時会）に特定秘密保護法案を提出した。

政府は、同法により、秘密の保護に関する全省庁共通のルールが明確に定められることによって、諸外国との間や政府内での情報交換が促進され、我が国の安全保障にとって有益な情報が共有・活用されるとしており、これまでより秘密指定の要件が明確化され、かつ、外部の有識者や国会の関与を含めた管理体制が確立されることから、行政機関における秘密の取扱いに客観性と透明性が高まると説明した²³。

同法は平成25年12月に成立し（平成26年12月施行）、主な内容は以下のとおりである。

ア 特定秘密の指定

特定秘密の指定は、①防衛に関する事項（平成13年に創設された旧防衛秘密に相当する内容）に加えて、②外交に関する事項、③特定有害活動の防止に関する事項及び④テロリズムの防止に関する事項の4分野が別表に列挙され、行政機関の長は、別表に掲げ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ことを「特定秘密」として指定するとしている。なお、令和5年末時点において、指定権限を有する20の行政機関のうち13の行政機関において751件の特定秘密が指定されており、特定秘密が記録された行政文書の保有状況は、政府全体で68万2,841件とされる。このうち防衛省及び防衛装備庁では、合わせて451件の特定秘密が指定されており、25万6,034件の特定秘密が記録された行政文書が保有されている²⁴。

²² 第183回国会衆議院予算委員会議録第23号18頁（平25.4.16）

²³ 内閣官房「特定秘密の保護に関する法律案Q&A」（平成25年12月27日）

²⁴ 内閣官房「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」（令和6年6月）

図表5 特定秘密の指定（特定秘密保護法「別表」）

①防衛に関する事項（旧防衛秘密に相当）	
イ	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
ロ	防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情報
ハ	ロに掲げる情報の収集整理又はその能力
ニ	防衛力の整備に関する見積り若しくは計画又は研究
ホ	武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物の種類又は数量
ヘ	防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法
ト	防衛の用に供する暗号
チ	武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のものの仕様、性能又は使用方法
リ	武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のものの製作、検査、修理又は試験の方法
ヌ	防衛の用に供する施設の設計、性能又は内部の用途
②外交に関する事項	
イ	外国の政府又は国際機関との交渉又は協力の方針又は内容のうち、国民の生命及び身体の保護、領域の保全その他の安全保障に関する重要なもの
ロ	安全保障のために我が国が実施する貨物の輸出若しくは輸入の禁止その他の措置又はその方針（①イ若しくはニ、③イ又は④イに掲げるものを除く。）
ハ	安全保障に関し収集した国民の生命及び身体の保護、領域の保全若しくは国際社会の平和と安全に関する重要な情報又は条約その他の国際約束に基づき保護することが必要な情報
ニ	ハに掲げる情報の収集整理又はその能力
ホ	外務省本省と在外公館との間の通信その他の外交の用に供する暗号
③特定有害活動（いわゆるスパイ活動等）の防止に関する事項	
イ	特定有害活動による被害の発生若しくは拡大の防止（以下「特定有害活動の防止」という。）のための措置又はこれに関する計画若しくは研究
ロ	特定有害活動の防止に関し収集した国民の生命及び身体の保護に関する重要な情報又は外国の政府若しくは国際機関からの情報
ハ	ロに掲げる情報の収集整理又はその能力
ニ	特定有害活動の防止の用に供する暗号
④テロリズムの防止に関する事項	
イ	テロリズムによる被害の発生若しくは拡大の防止（以下「テロリズムの防止」という。）のための措置又はこれに関する計画若しくは研究
ロ	テロリズムの防止に関し収集した国民の生命及び身体の保護に関する重要な情報又は外国の政府若しくは国際機関からの情報
ハ	ロに掲げる情報の収集整理又はその能力
ニ	テロリズムの防止の用に供する暗号

（出所）特定秘密保護法を基に筆者作成

イ 罰則

特定秘密保護法では、漏えい（第23条）、取得行為（第24条）、共謀・教唆・煽動（第25条）に対する罰則を定めている。このうち漏えい罪（未遂を含む）については、特定秘密の取扱いの業務に従事する者（取扱業務者）に「10年以下の懲役」、公益上の必要により行政機関から特定秘密の提供を受け、これを知得した者（業務知得者）に「5年以下の懲役」が科される²⁵。なお、「漏えい」とは、特定秘密たる情報を口頭、電話、放送等により告知し、若しくは文書、図画、電信等によって伝達し、又は特定秘密たる情報を含む文書、図画、物件を交付することであり、相手方をして了解させることを必要とせず、「知り得る状態に置いたことを持つて足りる」とされる²⁶。

²⁵ 情状により、取扱業務者に対しては「10年以下の懲役及び1,000万円以下の罰金」、業務知得者に対しては5年以下の懲役及び500万円以下の罰金が科される。

²⁶ 内閣官房「特定秘密の保護に関する法律（逐条解説）」127頁（平成26年12月9日）

図表 6 特定秘密の罰則

罰 則	漏えい	10年以下の懲役／5年以下の懲役【特定秘密保護法第23条】
	過失漏えい	2年以下の禁錮又は50万円以下の罰金／1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金【同法第23条】
	取得行為	10年以下の懲役【同法第24条】
	共謀、教唆、煽動	5年以下の懲役／3年以下の懲役【同法第25条】

(出所) 特定秘密保護法を基に筆者作成

ウ 適性評価

特定秘密の取扱いの業務は、適性評価により特定秘密の取扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないと認められた者でなければ行ってはならないとされており(第11条)、行政機関及び都道府県警察の職員のほか適合事業者の従業者にも適用される。令和5年中に25の行政機関が2万4,569件(うち適合事業者の従業者は1,551件)の適性評価を実施したとしており、適性評価を経て特定秘密の取扱いの業務を行うことができる者の数は、令和5年末で13万5,479人(うち適合事業者の従業者は4,775人)となっている²⁷。

図表 7 特定秘密の適性評価

取扱者の制限	特定秘密の取扱いの業務を行うことができる者は、適性評価により特定秘密の取扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないと認められた行政機関の職員若しくは事業者の従業者又は都道府県警察の職員に限る。 ※1 行政機関の長、国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官その他職務の特性等を勘案して政令で定める者については、適性評価を要せず特定秘密の取扱いの業務を行うことが可能。 ※2 公益上の必要により特定秘密を提供された者は、特定秘密の取扱いの業務を行う者に該当せず、適性評価を要しない。		
実施者	行政機関の長(都道府県警察の職員の場合は、警察本部長)		
評価対象者	特定秘密の取扱いの業務を行うことが見込まれる行政機関の職員若しくは事業者の従業者又は都道府県警察の職員		
調査事項	① 特定有害活動及びテロリズムとの関係に関する事項 ② 犯罪及び懲戒の経歴に関する事項 ③ 情報の取扱いに係る非違の経歴に関する事項 ④ 薬物の濫用及び影響に関する事項 ⑤ 精神疾患に関する事項 ⑥ 飲酒についての節度に関する事項 ⑦ 信用状態その他の経済的な状況に関する事項 ※ 家族(配偶者・父母・子・兄弟姉妹、配偶者の父母及び子をいう。)及び同居人については、①の調査に当たって、氏名・生年月日・国籍・住所のみを調査。		
手続	調査を実施するため必要な範囲内で ・本人又はその上司・同僚等の関係者に質問 ・評価対象者に資料の提出を要求 ・公務所又は公私の団体に照会	特定秘密の取扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれの有無を評価	評価対象者に結果を通知 適性評価に関する苦情への対応
個人情報保護	①適性評価の実施について同意をしなかったこと ②適性評価の結果 ③適性評価の実施に当たって取得する個人情報		

について、国家公務員法上の懲戒の事由等に該当する疑いがある場合を除き、目的外での利用及び提供を禁止。

(出所) 内閣官房資料を基に筆者作成

²⁷ 前掲 24

なお、適合事業者の職員については、適性評価の対象となるのは、防衛装備品を製作等する業者が、行政機関と契約し、特定秘密の提供を受けたときのみとされる。

5. 防衛省における特定秘密漏えい事案（令和6年）の対応

令和6年4月に公表された海上自衛隊及び陸上自衛隊における特定秘密漏えい事案を受け防衛大臣の指示で実施された点検の結果、特定秘密漏えい事案43件及び手続において瑕疵のあった事案15件が確認された。漏えい事案43件のうち海上自衛隊の艦艇で発生した事案は38件であり、その内訳は「適性評価未実施の隊員を特定秘密を知り得る状態に置いた事案」が35件、「適性評価未実施の隊員に特定秘密を取り扱わせた事案」が3件であった。

防衛省は、艦艇の勤務態勢の問題点として、戦闘指揮所（C I C）等には特定秘密を取り扱う業務と取り扱わない業務が混在しているところ、特定秘密を取り扱う業務の担当者だけに適性評価を付与していたことなどを挙げた上で、再発防止策として、①保全意識・教育、②適性評価の確認及び③立入り等の制限に取り組むこととした²⁸。

図表8 特定秘密漏えい事案に係る再発防止策

1. 保全意識・教育
●保全教育資料を再構成し、保全教育を事務次官・各幕僚長を含む全組織に徹底するとともに、内容や効果について組織として検証
●保全教育後、理解度を確認するための知識確認試験を実施
●内局の審議官級や各幕の将補級を上記保全教育等の責任者として指名
●幹部職員の人事評価において、情報保全に係る内容を記載
●情報保全に対する専門的知見を有する職員の育成
2. 適性評価の確認
●ヒューマン・エラーを徹底的に排除するシステムを全国的に導入
●システム導入までの間、各機関においてクリアランスの保有状況をデータベース化
3. 立入り等の制限
●保全区画への立入りが想定される全職員への適性評価等の実施
●電子錠による保全区画への立入り制限

※上記のほか、各種事務作業等において改善を随時実施

(出所) 防衛省資料

また、防衛省は、C I Cは特定秘密が画面に表示される端末が多数設置され、会話の中でも特定秘密が交わされるところであり、艦橋²⁹も艦長の指揮に当たり必要な場合は特定秘密を取り扱う端末が設置されていることを説明した上で、こうした特性を踏まえれば、今般問題となった特定秘密を知り得る状態の発生に対策を講じることが物理的に困難であることから、「今後は、艦艇のC I Cなどの保全区画への立入りが想定される全職員に対して適性評価を実施することで、同種の事案の再発防止に努める」としている。その上で、

²⁸ 防衛省「防衛省において発生した特定秘密漏えい事案等及び今後の再発防止策について」（令和6年7月）

²⁹ 艦艇の具体的な進路、速度等を最終的に判断し、航海に係る意思決定を行う場所。

海上自衛隊においては、今後、追加的に約2,000人規模の適性評価を実施することを予定していると説明した³⁰。

6. おわりに

以上、防衛省・自衛隊における秘密保全制度を概観してきた。冒頭で述べたとおり防衛省・自衛隊における秘密保全制度は「いわゆる省秘等」、「特別防衛秘密」及び「特定秘密」の3つに大別されるが、各々に適格性の確認又は適性評価が必要となる。今般の特定秘密漏えい事案の再発防止策について防衛省は、海上自衛隊の艦艇のC I C等に立ち入る全職員に特定秘密の適性評価を受けさせることとし、追加で約2,000人の適性評価を実施するとした。

他方、海自OBの香田洋二氏（元自衛艦隊司令官）は、海上自衛隊の艦艇内のC I Cは特別防衛秘密を扱う資格がある隊員にとって働き慣れた場所であるところ、新しい法律ができ、特定秘密もC I Cで扱うことになったが、どちらも扱うには適性評価をクリアしなければならず、管理にも多大な労力を要するとの実情を述べた上で、「2本立ての適性評価を一本化するなどの措置を取らなければ隊員の理解は得られない」と指摘している³¹。また、同じく海自OBの伊藤俊幸氏（元呉地方総監）も、今回問題となったC I Cはそもそも「特防（特別防衛秘密）区画」であり、平成25年に特定秘密保護法ができ、乗員は「特防」と「特定秘密」の両方の申請が必要となったと述べた上で³²、本来ならば特定秘密保護法制定時に自衛官で特防資格を持っている者は（特定秘密の適性評価を）「除外」とすべきだったと指摘している³³。

今般の防衛省における特定秘密漏えい事案の点検結果のうち、海自艦艇で発生した事案はすべて「適性評価未実施の隊員を特定秘密を知り得る状態に置いた事案」若しくは「適性評価未実施の職員に特定秘密を取り扱わせた事案」であった。この「適性評価未実施」の職員が特別防衛秘密の有資格者であったかどうかは定かではないが、海自OBの両者がそろって特別防衛秘密の「適格性の確認」と特定秘密の「適性評価」の重複の問題を指摘していることは、注目に値しよう。

（くつぬぎ かずひと）

³⁰ 第213回国会閉会後参議院外交防衛委員会会議録第1号12頁（令6.7.30）大和太郎防衛省防衛政策局長答弁

³¹ 『毎日新聞』（令6.8.21）

³² 『朝雲』（令6.8.1）

³³ 『産経新聞』（令6.8.22）