

秘密保全法制定に反対する決議

はじめに

政府は、「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「有識者会議」という。）が2011（平成23）年8月8日に発表した「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（以下「報告書」という。）に基づき、秘密保全法制の法案化を目指す方針である。

秘密保全法制の概要はこの報告書に集約されている。

しかし、報告書の内容を検討すると、以下に順次述べるとおり、非常に問題点が多い。

よって、当連合会は、秘密保全法の国会提出に、強く反対する。

1 立法の必要性に関する問題点

報告書は、我が国の現行法令には、秘密保全に関する包括的な法律上の制度がないというところから、出発している。すなわち、防衛の分野では、自衛隊法やMDA秘密保護法があるが「必ずしも包括的なものではない」し、国家公務員法は一般的な守秘義務を置いているが、罰則が懲役1年以下というのは抑止力として十分ではない、というのである。

これでは、あたかも、我が国においては、現行法令の規制では処罰ができないために、あるいは法定刑が軽すぎるがために、秘密漏洩事件が多数発生するのだ、という事実が前提として存在するかのような、印象を受ける。

しかし、これは事実とは言えない。

少なくとも過去の主要な情報漏えい事件については、法律上の制度がないことや罰則規定の抑止力が弱いことが原因として発生したものではない。

したがって、これらの事件を理由として、新たな包括的秘密保全法制や厳罰化の必要性を主張することは誤りである。

2 想定されている法制度の問題点

報告書で想定されている秘密保全法は、以下に述べるとおり、主権者である国民の知る権利を奪い、国政の重要な情報を隠して民主政治の根幹を揺るがすと同時に、国民の安全や、知る権利、取材・報道の自由、プライバシー等の権利を侵害するものであり、かつ、罪刑法定主義に違反して刑罰を科そうとするものである。

(1) 恣意的かつ広範な「特別秘密」により、情報が秘匿される問題点

まず、報告書は、保護の対象となる「特別秘密」につき、その対象を「国の安全」、「外交」及び「公共の安全及び秩序の維持」の3分野のいずれかに属する事項のうち、「特に秘匿することが必要」、「その漏えいにより国の重大な利益

を害する」などの要件を満たす情報と定義し、かつ、当該情報を扱う行政機関等が「特別秘密」を指定するとしている。

しかし、「特別秘密」の定義自体が不明確で、特に、「公共の安全及び秩序の維持」なる文言は抽象的であり、秘匿の必要性等の絞り込み要件も、範囲を限定する機能を有していない。このため、極めて広範囲の情報が規制の対象となる。

その上、行政機関等が「特別秘密」の指定の権限を濫用して、時の権力者に都合の悪い情報を隠蔽するなど、恣意的な運用がなされる危険性が大きい。

さらに、「特別秘密」の作成または取得の主体には、事業委託を受けた独立行政法人や民間事業者も含まれ、その人数は膨大な規模に達する可能性がある。

このように、秘密保本法は、保護の対象となる「特別秘密」が不明確かつ恣意的なものとなるため、秘密の範囲が際限なく広がり、国民にとって本来必要で公開がふさわしい情報が、隠蔽・秘匿される危険がある。これでは、健全な民主主義を実現するための前提を欠く事態となりかねない。

また、近時の事故や事件に関する政府の対応に鑑みると、必要な情報が迅速に公開されない結果、現在以上に、国民の生命・身体・財産が危険にさらされるおそれがある。例えば、原発の事故に起因した放射能汚染地域予測データなども、公表によりパニックを招くと時の行政機関により判断されれば、「特別秘密」に指定されてしまう可能性が十分ある。それにより、行政内部の情報伝達の不手際さえ、隠蔽されてしまう危険が想定される。

(2) 処罰範囲が不明瞭、不明確で、取材・報道の自由等を侵害する問題点

次に、報告書は、故意のみならず過失による漏えい、行為の着手のない共謀、被教唆者が行為の着手に至らない独立教唆、犯罪に至らない「社会通念上是認できない行為」を手段とする「特定取得行為」までも、処罰対象としている。

また、その処罰も、法定刑の上限が懲役5年または10年という厳しいものである。

このように、保護の対象となる「特別秘密」が不明確かつ恣意的なものとなる上、実行に至らない共謀等をも含む極めて広範囲な言動までもが厳しい処罰の対象となるため、処罰範囲は、より一層、不明瞭、不明確になることを免れない。何が「社会通念上是認できない行為」かも、取材される側とする側とではまったく捉え方が異なる可能性が高い曖昧な基準である。

これは、罪刑法定主義に違反する。たとえば、報道機関にとっては単純な取材行為ですら、行政側からは独立教唆とされる危険がある以上、報道機関の活動等に萎縮をもたらし、ましてや、内部通報による情報公開など、期待し得ない状況になることが予想される。

「特別秘密」の範囲が曖昧・無限定である上、定型性が弱い過失行為、共謀行為、独立教唆まで処罰対象とするのであれば、何が罰せられる行為になるのかを

行為者が事前に正確に知ることは不可能であり、罪刑法定主義に違反する結果になる事は必定なのである。

その結果、報道関係者のみならず、環境保護や平和維持活動等、多くの市民活動に関わろうとする国民の主体的行動は著しく萎縮し、行政機関等が保有する情報に対する国民のアクセスが著しく制限され、国民の知る権利、取材・報道の自由等が著しく侵害される。

(3) プライバシー等の人格権を侵害する問題点

さらに、報告書は、秘密管理を徹底するためとして、「特別秘密」を取り扱う者を対象として「適正評価制度」を導入するとしている。その内容は、「我が国の利益を害する活動への関与」、「外国への渡航歴」等という思想調査につながりかねないものや、信用状態や精神問題にかかる通院歴などの、一般に他人に知られたくない情報に関する調査を含んでいる。しかも、対象者のみならず対象者の配偶者等も調査範囲に含まれる。

国がすでに、一定範囲の国家公務員に対し、密かに身辺調査を行っていたことは今年の4月にも報道されているが、秘密保全法はそのような調査に法的根拠を与え、かつ、対象を拡大させるものである。

このような調査は、対象者及び関係者のプライバシーを侵害し、ひいては、思想・信条の自由等をも侵害する恐れがあり、極めて問題である。仮に、対象者本人の同意を身辺調査の前提としたところで、関係者のプライバシーについては同意がないままの調査となるし、また、調査に応じないことが人事上のマイナス評価に反映されない保証がない限り、そもそも同意そのものが真意に基づいてなされるとは言えない。

結 語

以上のとおり、秘密保全法は、民主政治の根幹を揺るがし、憲法に保障された国民の人権を侵害することが明らかであって、その内容は、1985（昭和60）年に国民の強い反対で廃案となった国家秘密法案以上に危険である。

一回、国会提出が見送られたからといって、政府が今後の法案提出を断念したのではなく、むしろ、これまでに、この問題が政党間で考え方が対立する政策として議論の対象にされてこなかったことを考えれば、法案が提出されさえすれば、一気に可決されてしまう危険は非常に高い。

よって、当連合会は、報告書の提言に基づく秘密保全法の制定に断固として反対し、その法案が国会に提出されないよう強く要求する。

以上、ここに決議する。

2012（平成24）年11月9日

四国弁護士会連合会

提 案 理 由

1 報告書が作成された経緯と立法事実

まず、有識者会議の中で、どのような議論が尽くされ、報告書の作成に至ったのかが、非常に不透明である。

日弁連では、有識者会議での検討が開始された2010（平成22年）1月に、同会議等に対し、会議の透明化を求める要望書を提出していた。

にもかかわらず、議事録の作成も録音もなされず、ごく短時間の会議の回数重ねられ、到底各論点についての深い議論が尽くされたとは言えない状態のまま、報告書が作成・提出された。

このような議論経過そのものが、有識者会議の実態が、国民の声に基づくという、政府による外形的なアリバイ作りにすぎないことを如実に示している。

それは、そもそも秘密保全法制の必要性を訴える根拠となる、立法事実の評価が、正しく行われていないことにも現れている。

新たに、秘密を包括的に保全するための法制や、罰則の厳罰化の必要性を主張する根拠としては、現にそれらが存在しなかったがために、重大な秘密漏洩事件が発生し、それを防止し得なかったという事実の存在が必要なはずである。

しかるに、報告書が、過去に発生した主要な情報漏えい事件として掲げる8つの例を見ると、捜査中の1件を除いて、適用法令が無い事件は存在しない。既存の罰則につき法令が適用される事件であるはずの残り7件の内、5件が起訴に至らないまま終了している。ちなみに、2010（平成22）年の尖閣沖漁船衝突事件映像漏えい事案もこの8つの例の1つであるが、漏洩主体である海上保安官は、国家公務員法違反とされながら起訴猶予処分で終わっている。これは、流出させたビデオ映像が、海上保安庁内部において、多数職員によるアクセスが可能な状態に置かれており、実質的に秘密として保護すべき情報か否かにつき、疑問視された結果だとも言われている。また、起訴された事件2件の内、実刑になったのは1件のみで、適用された自衛隊法の法定刑の上限に達しない懲役10月であった。これは、「ボガチョンコフ事件」と呼ばれる秘密漏洩事件で、この事件を受けて、自衛隊法の防衛秘密防止の罰則上限が懲役5年に引き上げられたが、その後、この規定により実刑判決を受けた事例は存在しない。

してみると、少なくともこれらの事案を、秘密を包括的に保全する法律がなかったがために生じた事案であるとも、既存の法令に定められた罰則が低きに失するため抑止できなかった事案であるともいうことはできない。

この点からも、有識者会議は、まず結論ありきのスタンスに立って報告書の作

成に臨んだものと解される。過去の漏洩事案を見る限り、むしろ既存の法令と別個に、新たな包括的秘​​密保全法制をつくる必要はないという結論が導かれるのである。

2 想定されている法制度の問題点

報告書で想定されている秘​​密保全法の内容には、多くの問題点がある。それらの問題点は、国民の知る権利、取材・報道の自由、プライバシー等の権利を侵害するものであり、かつ、罪刑法定主義に違反して刑罰を科そうとするものであり、重大な人権侵害の危険をはらむ。

問題点を3つに絞ると、(1)「特別秘​​密」の広汎性・恣意性(2)罪刑法定主義違反による取材・報道の抑制、国民の情報に対するアクセス障害(3)適正評価制度によるプライバシー侵害となる。これらは相互に関連し合う問題であるが、項目別に以下順次述べる。

(1) 「特別秘​​密」の問題点

報告書は、保護の対象となる「特別秘​​密」につき、その対象を「国の安全」、
「外交」及び「公共の安全及び秩序の維持」の3分野に分けた。そのいずれかに属する事項のうち、「特に秘​​匿することが必要」、「その漏えいにより国の重大な利益を害する」などの要件を満たす情報と定義し、かつ、当該情報を扱う行政機関等が「特別秘​​密」を指定するとしている。

まず、この「特別秘​​密」の定義自体が不明確である。報告書はこの点を先回りして、自衛隊法の防衛秘​​密規定と同様に、具体的列挙が必要などと、あたかも歯止めについても検討したかのような表現を用いている。

しかし、自衛隊法別表第4は、極めて抽象的な規定であり、これを前提とする限り、秘​​密の限定機能となる規定については、実質的に検討されていないと言わざるを得ない。ちなみに、自衛隊法別表第4は1号から10号のまでの列挙規定であるが、第1号は「自衛隊の運用またはこれに関する見積もり若しくは計画若しくは研究」である。

特に、「公共の安全及び秩序の維持」なる文言は抽象的であり、秘​​匿の必要性等の絞り込み要件も、範囲を限定する機能を有していない。このため、極めて広範囲の情報が規制の対象となる。

そもそもこのような抽象的分野の秘​​密を保護することは、1985(昭和60)年に国会に提出され廃案となった、「国家秘​​密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」にすら、予定されていなかったものである。

しかも、「特に秘​​匿することが必要」、「その漏えいにより国の重大な利益を害する」などの秘​​匿必要性要件の有無を判断するのは、他ならぬ行政機関とされている。

したがって、この分野には、警察その他の行政機関が、公開が都合悪いと考える、あらゆる情報が放り込まれて、秘匿対象とされるおそれが強い。

つまり、時の権力者によって、自らにとって不利益な情報が隠蔽され、権力側に都合の良い情報のみが公開されるなど、恣意的な運用がなされる危険性が大きいのである。

さらに、「特別秘密」の作成または取得の主体には、事業委託を受けた独立行政法人や民間事業者も含まれる。例えば、ある建物の設計や内部機材の仕様が「特別秘密」に指定されたと想定してみる。この「特別秘密」に関する情報を作成あるいは保持する者は、設計を請け負った業者、資材を運搬した業者、建築を請け負った業者、各業者の下請け業者、内部機材の仕様について大学に研究を委託した場合は当該大学、など、情報の作成・取得者の範囲は、無限に連鎖・増加していく可能性がある。特別秘密を作成・所持する者に該当すれば、後述の刑罰適用対象、適正評価対象となる可能性があり、国家による国民の統制につながりかねない。

健全な民主主義を実現するためには、前提として、あらゆる情報が主権者たる国民の前に開示されるという原則が不可欠である。

しかし、報告書に記載された「特別秘密」は、広範かつ漠然としており、しかも行政機関が要件該当性を判断し、秘密保持義務を負う主体が、無限に広がりかねないものである。

現在であれば、例えば、原発事故に起因した放射能汚染地域予測データなどを、政府が秘匿すれば、少なくとも国民の側からその公開を求め、また秘匿を批判する行動は自由にできる。しかし、仮にこれが「特別秘密」に指定され、秘匿・隠蔽の後ろ盾としての法制度が完成してしまえば、このような行動自体が禁止されることになる。

定義規定の広汎性、判断の恣意性は、ひいては、国民の生命・身体の安全すら脅かしかねないのである。

(2) 罪刑法定主義違反の問題点

前述の通り、特別秘密の定義は曖昧で、秘密保持義務を課される主体も無限に広がりかねない。

したがって、それに罰則規定を加える以上、誰のどういう行為が刑罰の対象になるのかを、事前に正確に予測することは、不可能である。これは、罪刑法定主義に違反する。

しかも、報告書が予定している秘密保全法制においては、過失犯、未遂犯、共謀、独立教唆、扇動、特定取得行為が処罰の対象とされており、そのために、いつ、誰が、何をしたら刑罰法規に触れるのかという肝心要の点が、いっそう曖昧模糊としている。

例えば、大学の研究員が、他の大学の研究員と、学術上の論点について議論を戦わせているとき、それが「特別秘密」に関連するものであれば、知らないうちに秘密漏洩罪を犯している可能性がある。設計内容が秘密の施設を建設する業者の世間話も同様である。

共謀、独立教唆、扇動は、いずれも、実行行為の存在なしに、処罰が可能な行為である。

独立教唆は、教唆の対象となる秘密保持者が情報の開示に全く応じる気持ちを起こさなかったときにも、声をかけたこと自体を罰するものであり、このような行為にまで、処罰の必要性があるのか多大の疑問がある。

扇動は、独立教唆以上に成立範囲が不明で、正当な文筆活動やデモ行進であっても、権力側から見れば扇動行為に該当する可能性が大である。

また、報告書は、情報の取得行為の内「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」をも「特定取得行為」として、処罰の対象としている。

「社会通念」が実際には人により異なることは明らかであるから、「社会通念上是認できない行為」の判断が、権力側と行為者側で大きく異なってくることは、容易に予想できる。

例えば、取材者と対象者の間に、男女関係があった場合、師弟関係があった場合、友人としての交友関係があった場合、仕事上の上下関係があった場合、権力者側から見れば、いずれも人間関係を利用した「社会通念上是認できない行為」と判断される危険がある。

それが取材や報道に与える影響、ひいては国民の知る権利に与える影響は計り知れない。

しかも、実際に刑事罰の適用が審理される刑事裁判手続において、「特別秘密」であることを維持したまま、どのようにして審理が行われるのか、外形的立証による事実認定と憲法が定める裁判の公開原則の関係はどうなるのか、については、まったく不透明なままであり、刑事訴訟手続上の問題も大きい。

(3) 適正評価制度の問題点

適正評価制度とは、特別秘密を取り扱う者が、秘密保持にふさわしい適性を有するか否かを評価判断する制度である。

既述のとおり、特別秘密の定義が漠然としており、その保持者も無限に増加する可能性がある以上、適正評価制度の対象となる者も、行政機関の中核だけではなく、独立行政法人、民間事業者、大学等、あらゆる分野に存在し、かつ、その対象者に一人一人につき、「行動に影響を与え得る者」まで調査対象とされているのだから、概念上の評価対象は、ほぼ無限に等しい。「行動に影響を与え得る者」と行政側に判断された者は、自分の知らないうちに、プライバシーに渡る事

項を調べ上げられ記録されている危険がある。

調査事項としては、①人定事項、②学歴・職歴、③我が国の利益を害する活動への関与、④外国への渡航歴、⑤犯罪歴、⑥懲戒処分歴、⑦信用状態、⑧薬物・アルコールの影響、⑨精神の問題に係る通院歴、⑩秘密情報の取扱いに係る非違歴が予定されている。

このような広範かつセンシティブな情報について、自ら進んで開示を希望する者が、そう沢山存在するとは考えがたい。特に問題なのは、「我が国の利益を害する活動への関与」の曖昧さであり、あらゆる政治活動・組合活動・環境保護活動・オンブズマン活動などがここに含まれてしまう危険がある。

しかし、職場において、調査に同意しないことそれ自体が、人事評価に反映されるであろうことは容易に予想され、そこから事実上同意の強制が行われる危険が高い。ましてや、「行動に影響を与え得る者」は、同意の有無を確認される機会すらないのであるから、この制度が、プライバシー権や、思想・信条の自由を侵害するものであることは、明白である。

結語

報告書が提言する秘密保全法制は、極めて広範な情報を、行政機関が「特別秘密」に指定し、その秘密を開示しあるいはアクセスしようとする者を厳罰に処し、秘密を保持する者の適正を評価するために思想信条に渡る調査をするなどの手段によって、包括的な秘密の保全を全うしようとするものである。

しかし、そもそも、立法事実が存在しない上、「公共の安全及び秩序の維持」の名の下に構築される制度概要が、極めて弊害が大きいものであることはすでに述べたとおりである。

健全な民主主義社会の実現のためには、国家権力が有する情報は、国民に開示されるべきであって、特に、東日本大震災において、安全に関する情報の錯綜・秘匿を経験した今、進められるべきは、いたずらに情報を秘匿・隠蔽すべきことではなく、むしろ、情報公開の推進である。

以上の観点から、当連合会は、政府が秘密保全法案の国会提出を断念し、報告書で想定されているごとき秘密保全法制が実現されることがないよう強く求め、本決議案を提案する。

以上