

衆議院国家安全保障に関する特別委員会
参考人意見陳述



特定秘密保護法案について

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
三木 由希子

はじめに—法案には反対である

- 特定秘密の保護→懲罰的な要素
物理的・人的管理の強化
罰則の強化
- 特定秘密の管理
秘密の指定・解除
秘密指定文書の記録としての管理
- 秘密であればこそ政府の説明責任の徹底がまず必要だが、その政府の義務は最小限しか規定されていない

政府権限を
最大化

政府の説明責
任を最小化

政府の説明責任を想定していない法案

- 秘密指定の解除さえ規定すればよいというものではない
- 立案段階で秘密を持つ政府の果たすべき説明責任とは何かは理解されていなかった
- 防衛秘密（自衛隊法）
 - 公文書管理法の適用除外→解除ではなく廃棄の運用
 - 施行令で秘密指定解除について規定されているが、施行以来解除実績1件
 - 秘密の指定基準、解除基準、記録としての管理基準（ライフサイクル）のルール化なし
 - 法案立案段階でこのことを把握していたのか？

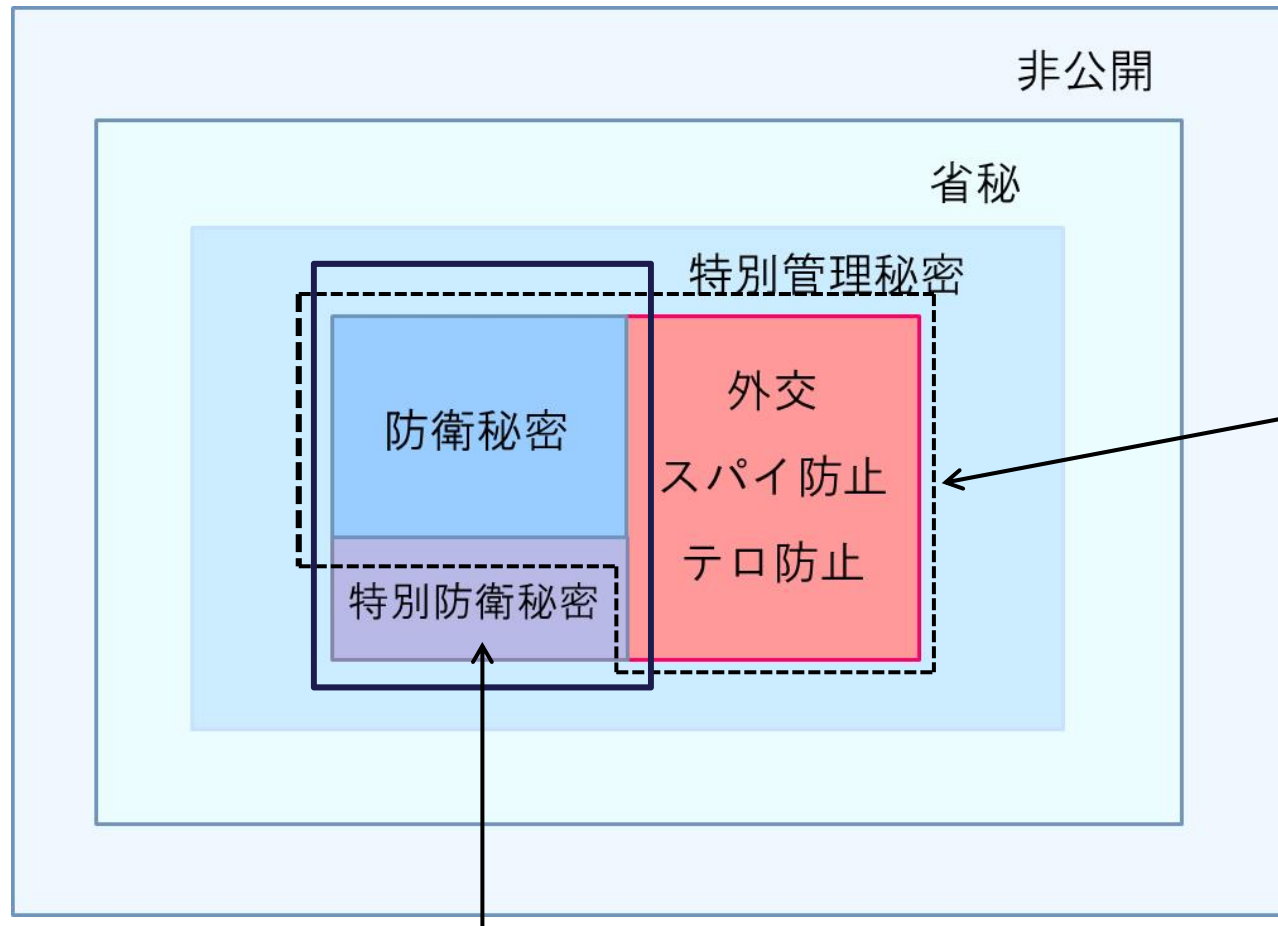
記録の管理とアクセス管理を混同

- 「秘密」であればこそ、記録を作成し、管理し、時間軸を長くしてでも公開するルールを徹底しなければならない（＝記録管理の徹底）
- 記録管理が徹底されないとき、政府は秘密に対する説明責任から逃れていることになる
- 法案が規定していることは、「秘密」を記録としての管理ではなく、「秘密」に対するアクセス管理をすること（＝説明責任の視点の欠如）
- 公文書管理法の定める文書作成義務、行政文書管理ルールは不適用？

議論・論点の混乱

- 記録管理とアクセス管理の混同
- 「秘密の保護」と「秘密の管理」のバランスが認識されていない
- 法案と既存の秘密指定の仕組み（内規、申し合わせによるもの）との関係が不明確
- 秘密指定の解除と、解除対象情報の公開が一体のものか不明確
- 特定秘密の情報漏えい等を取り締まるための法律であることの認識の欠如

特定秘密保護法案の範囲



ここが法案の対象

※実際の境目はもっと曖昧で入り組んでいる

すでに秘密保護法制がかかっている部分

日本の秘密指定の範囲

米大統領令	特定秘密保護法案	自衛隊法	MDA秘密保護法	特別管理秘密	警察庁秘	外務省秘	防衛省秘
機密 (Top Secret) 一権限のない公開が安全保障に対する非常に深刻な損害 (exceptionally grave damage) の原因となることを合理的に見込まれるもので、原機密指定権者が特定又は記述できるもの	特定秘密 一公になっていないものうち、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	防衛秘密 一公になっていないものうち、我が国の防衛上特に秘匿することが必要であるもの	特別防衛秘密 一左に掲げる事項及び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 一 日米相互防衛援助協定等に基づき、アメリカ合衆国政府から供与された装備品等について左に掲げる事項 (構造又は性能/製作、保管又は修理に関する技術/使用の方法/品目及び数量) 二 日米相互防衛援助協定等に基づき、アメリカ合衆国政府から供与された情報で、装備品等に関する前号イからハまでに掲げる事項に関するもの	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うち、特に秘匿することが必要なもの	極秘 一秘密保全の必要度が高く、その漏えいが国の安全又は利益を害するおそれのあるもの	機密 一極秘のうち、その漏えいが国の安全を損なう等国益を著しく害するおそれが特に高いため、その秘密保全の必要性がきわめて高いもの	
極秘 (Secret) 一権限のない公開が、安全保障に対する重大な損害 (serious damage) の原因となることを合理的に見込まれるもので、原機密指定権者が特定又は記述できるもの					極秘 一秘密保全の必要が高く、その漏えいが国の安全、利益等に損害を与えるおそれのあるもの		
秘密 (Confidential) 一権限のない公開が、安全保障に対する損害 (damage) の原因となることを合理的に見込まれるもので、原機密指定権者が特定又は記述できるもの					秘 一極秘に次ぐものであって、関係者以外に知らせてはならないもの	秘 一極秘に次ぐ程度のものであって、関係者以外に知らせてはならないもの	秘密 一国の安全にかかわる事項であって、関係職員以外に知らせてはならないもの
管理の必要な非機密指定情報 (Controlled Unclassified Information) 一安全保護措置ないし提供管理が必要なもの							

秘密指定の仕組みの構造は？

- 特定秘密保護法案によって他の秘密指定の内規は一切なくなるのか？
- 内規による秘密指定がなくならない場合、ダブルスタンダードになるのか？
- 適性検査もすでに実施されている防衛秘密・特別防衛秘密、その他の内規・申し合わせによるものとの関係はどうなるのか？

秘密指定に関する権限

- 秘密指定→行政機関の長
- 秘密指定の期間の設定・更新→行政機関の長
 - ※30年超は内閣の了解
- 秘密指定の解除→行政機関の長
 - ・情報公開・個人情報保護審査会は開示・不開示の判断のみ
 - ・特定秘密の指定そのものを争う仕組みがないので司法にも直接的な権限はない
- 特定秘密の管理方法などの記録管理ルール→行政機関の長？
 - ・これまでの政府説明では、特定秘密については廃棄・移管は適用するが、それ以外の管理ルールの適用は不明

視点1：秘密指定に関する権限の統制

- 秘密指定制度全体をOversightする機関の設置
 - ・権限を明確にする(統一指定・解除基準、各行政機関の指定・解除基準や実施要領、長期秘密指定文書を中心に秘密指定解除の自発的審査権限など)
 - ・役割を明確にする(秘密指定等に関する行政機関の長の権限の監察、秘密指定等の運用状況に関する関係行政機関からの報告を受け公開をするなど)
- 秘密指定の不適切な範囲拡大に対する抑止効果のある制度設計にする
 - ・基準等に関する問題のほか、指定禁止事項(ネガティブリスト)の作成、不適切な秘密指定に対する内部通報機能

過剰な秘密指定は深刻な問題

- 「特定秘密」＝情報漏えい等が発生した場合に取締りを行う範囲
- 過剰な秘密指定＝取締り範囲の拡大
- 過剰な秘密指定は起こるもの
- 過剰な秘密指定は情報の内部統制を不健全に強化することになる（＝政府の説明責任ではなく秘密の抱え込み構造の強化）

普天間飛行場におけるヘリ運用再開（米側公表について）

平成16年8月17日
北米局日米地位協定室

8月17日未明、在日米軍は普天間飛行場における必要最小限のヘリ（CH-53Dは除く）の運用を同日再開する旨、別添のとおり公表した。

1. 概要

- (1) 米海兵隊は13日に宜野湾市で発生したCH-53Dの墜落事故の徹底的な原因究明を引き続き行っており、再発防止のため、あらゆる措置を執る。
- (2) 第3海兵展機動展開部隊は8月14日～16日、普天間飛行場におけるヘリの運用を全て停止し、全てのヘリを対象に入念な安全点検を実施した。この点検には、綿密な視覚点検や基幹部分の作動検査、乗務員及び整備員に対する安全手順の確認が含まれる。点検の結果、CH-53Dを除く機種については、運用再開のための許可が下りた。CH-53Dの運用は事故原因につき更なる分析が行われるまで引き続き停止する。
- (3) 第3海兵展機動展開部隊は部隊の移動等、必要最小限のヘリ運用を17日より再開する予定である。なお、固定翼機の運用もあわせて通常のレベルに戻すこととなった。

(7)

沖縄国際大米軍ヘリ墜落事故に関する情報公開請求（省秘）

川口大臣とパウエル國務長官の電話会談

平成16年8月24日
北米局日米地位協定室

【日米安保（米海兵隊ヘリCH-53Dの墜落事故を含む）】

- 今回のヘリ墜落事故は大変遺憾。一步間違えれば民間人に多数の犠牲者が出かねない事故であった。改めて、事故原因の早期徹底究明及び再発防止を申し入れたい。今回の事故を受けた米軍ヘリの安全性に対する沖縄県民の強い不安を真剣に受け止めて対処して欲しい。そのような中、墜落事故の原因等について日本政府や沖縄県に対する十分な説明がないまま、事故機と同型機のCH-53Dヘリの運用が再開されたことは遺憾。改めて、CH-53Dについては事故原因や再発防止策についての十分な説明がなされるまでの間の飛行の停止、その他のヘリの飛行については、万全の安全措置をとるとともに、必要最小限とするよう求めたい。
- 今回の墜落事故については、本当に遺憾に思う。本日の大臣の発言は深刻に受け止める。本日のお申し入れ内容については、関係者に然るべく伝達する。
- 事故原因の究明や事故現場での日米間の協力のあり方の検討等にあたっては、日米で緊密に協力しつつ取り組んでいきたい。
- この事故を受けた日米協力の重要性については理解している。

視点2：秘密指定情報の記録としての管理

- 防衛秘密が適用外になっていた公文書管理法の範囲は、文書の作成義務、公文書の管理ルール、廃棄・移管ルールなど
- 基本ルールとして秘密指定文書も適用させるべきもの。秘密指定による物理的管理(アクセス管理)についてのルールとの混同は不適切
- 秘密であっても文書の作成義務を政府職員は有するべき
- 秘密指定された情報等について、その存在そのものが秘密であって明らかにできない場合(存否応答拒否)を除き、秘密指定されている情報であっても行政文書ファイル管理簿に搭載
- 行政文書ファイル管理簿に、秘密指定文書であることを記載(廃棄審査時の重点化)

視点3：秘密指定解除の権限の明確化

- 法案で秘密指定解除の判断のトリガーになるのは
 - 5年上限の秘密指定有効期限更新時
 - 30年超になった際に内閣に了解を求めるとき
 - 情報公開請求が行われた時
- 秘密指定解除の権限を行政機関の長の独占から複線化へ
 - 行政機関の長の判断
 - 秘密指定期間経過後の自動解除(最長30年。例外で延長)
 - 情報公開・個人情報保護審査会にも解除勧告権限
 - Oversight機関による解除審査
 - 秘密指定制度に関する外部からの解除請求権

視点4：指定解除と情報公開の明確化

- 秘密指定解除＝情報公開とは読めない仕組み
秘密指定解除＝秘密指定の要件を満たさなくなった
秘密指定要件＝非公開範囲ではなく非公開の方が広い
- 国立公文書館等に歴史文書として移管をしても利用制限規定がある
- 指定解除が何を意味するのかの明確化は必要

罰則も大きな禍根を残す

- 情報漏えい、取得（未遂、教唆、共謀、扇動を含む）に対して、意図・目的を問わずに適用
- 特定秘密＝懲罰の範囲のあいまいさ
- 特定秘密に指定してはいけないものという禁止規定なし
- 内部告発・情報提供の「公益性」判断基準なし
- 社会の健全性を保つための装置であるジャーナリズムへの脅威

公益通報者保護法の対象

- 保護とする通報対象

- ① ① 国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるものに規定する罪の犯罪行為の事実
- ② ② 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが①の事実となる場合における当該処分の理由とされている事実等

- 法制化に当たって参考にしたイギリス公益開示法

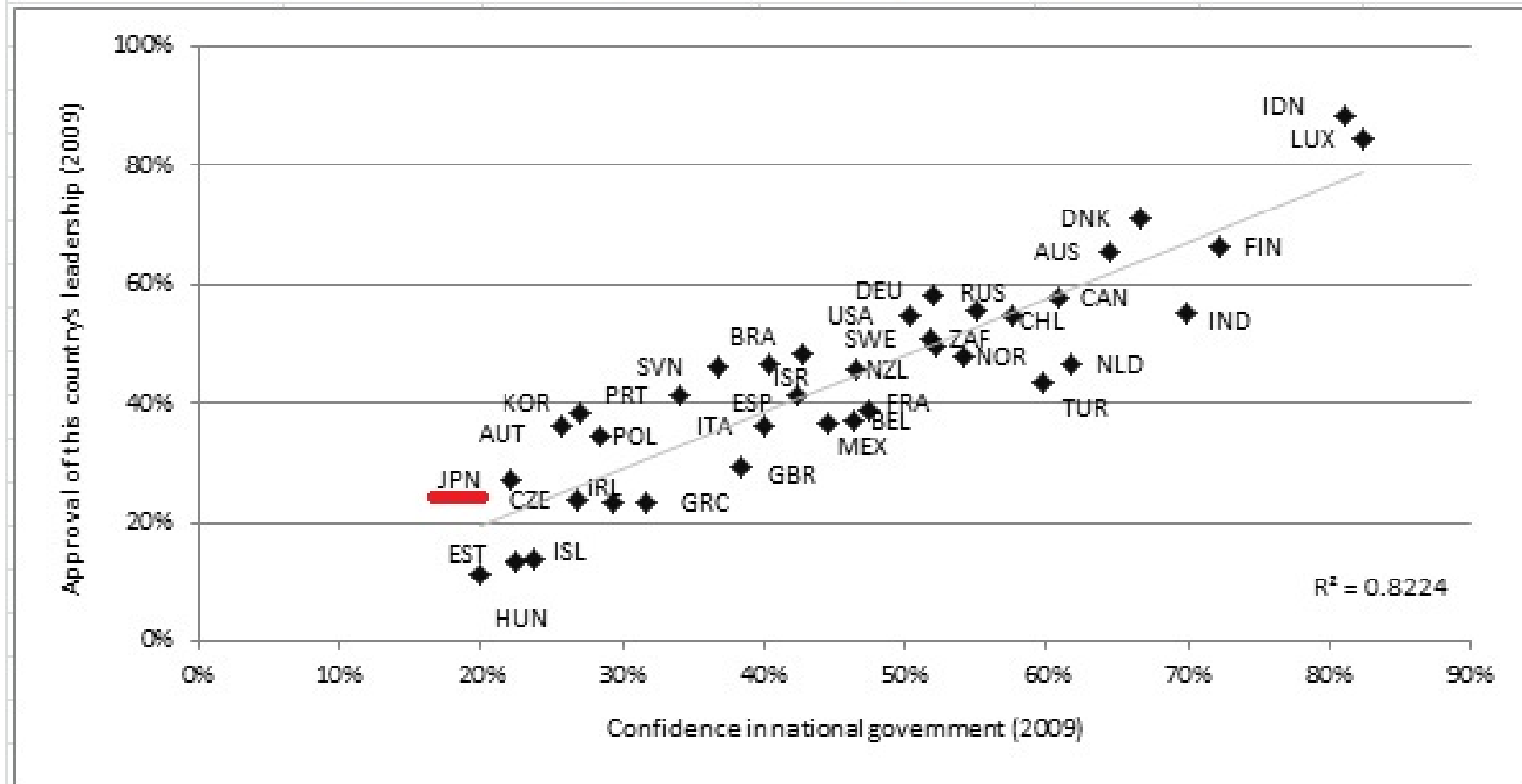
犯罪行為、法律上の義務違反、裁判の誤り、個人の健康又は安全が危険にさらされていること、環境の破壊、これらの事項を示す情報の意図的な隠滅

秘密の管理と公開の法制化が先

- 政府情報に一定の秘密・非公開の範囲があることは理解
- 問題は秘密・非公開の政府活動に対する説明責任を徹底させる法制度の欠如したままに、懲罰を主目的とした特定秘密保護法案を制定しようとする事
- 「秘密」であっても記録を作成し、管理・公開していないことによる大局的な不利益
 - 日本の外交・安全保障政策が、日本側公文書の欠如により外国で公開される歴史文書で検証されている
 - 日本における政策の検証、歴史の記録をどう作るのか？
- 特定秘密保護法案は廃案にし、仕切り直すべき

そもそも政府は信頼されているのか

Figure II.2 Confidence in government and approval of leadership are strongly correlated



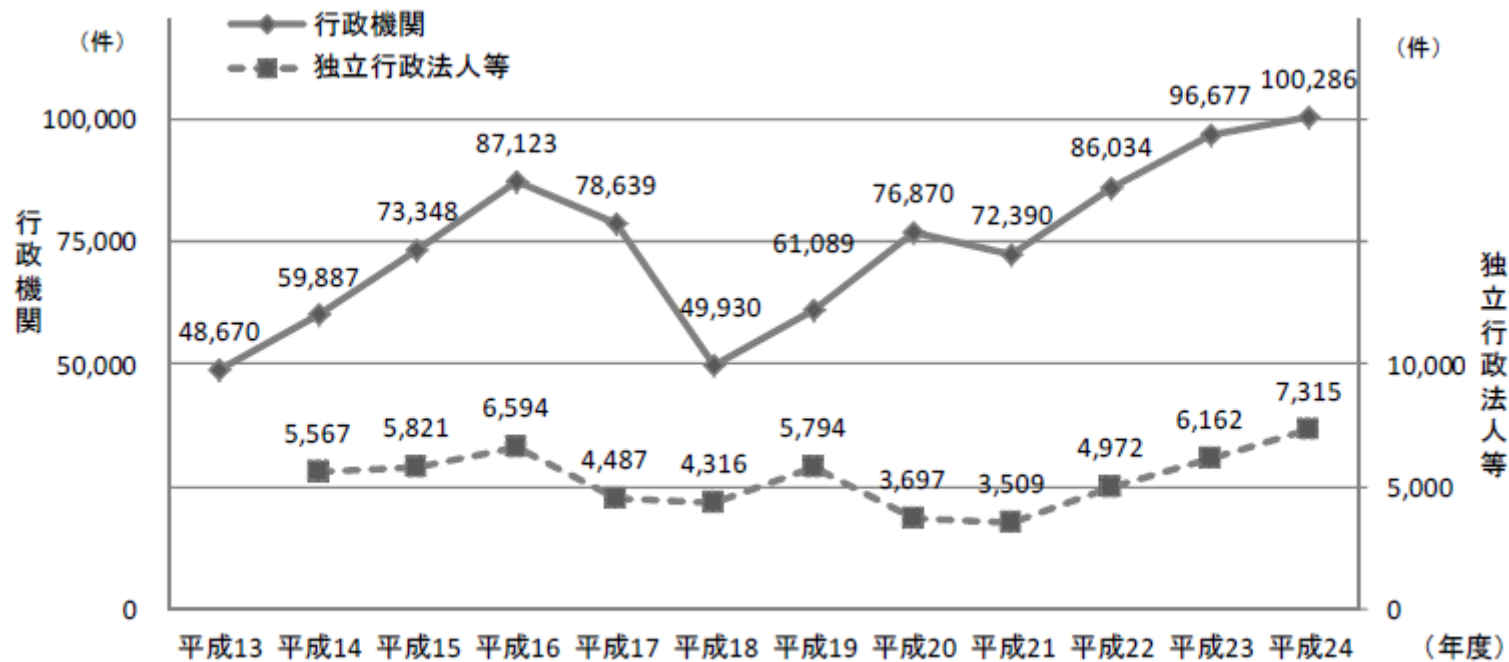
Government at a Glance 2011 (OECD)

法案と別の問題として情報公開法改正も

- 懲罰的な秘密保護の強化ではなく、政府の説明責任を徹底する法制化が先（政府がやりたいことではなく、政府にとって自らに民主主義を体現するための義務の徹底が先）
- 情報公開法は、請求者が主体的に政府に対して説明責任を求める手段
- 手段の充実は不可欠

情報公開法 vs 行政文書ファイル数

情報公開請求件数



VS

14,672,757件

(2011年度行政文書ファイル総数)