

「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（仮称）（案）」に対する意見

平成26年8月19日

内閣官房特定秘密保護法施行準備室「意見募集」係 御中
(FAX 03-3592-2307)

氏名 特定非営利活動法人 情報公開市民センター
代表者理事長 新海 聡
住所 〒460-0002 名古屋市中区丸の内三丁目7番9号
チサンマンション丸の内第2 303号
連絡先（電話番号，メールアドレス等） 052-253-7860
info@jkcc.gr.jp

運用基準に対する意見は以下の通りである。

記

1 「I 基本的な考え方」について

【意見】

- (1) 各規定の拡張解釈の禁止等が掲げられているが、対象とする秘密の性質についての論及がない。しかし、そもそも、特定秘密保護法は安全保障に関する法として立法されたはずである。そうである以上、特定秘密の対象も、単に秘匿する必要のある情報というだけでなく、特定秘密として指定されるべき情報は我が国安全保障に直接関係する情報に限定されるべきであり、これは基本的な考え方の箇所に明示されるべきである。
- (2) 同様の観点から、「策定の趣旨」に特定秘密の指定は安全保障に直接関係する情報を対象として、極力限定されるべきこと、指定の恣意性を廃除すること、適性評価制度においてプライバシーを保護することを盛り込むべきである。
- (3) 公文書管理法と情報公開法の適正な運用について
公文書の破棄を広範に認めている公文書管理法を改正すべきこと、特定秘密と指定された文書については、もれなく国立公文書館に移管されることを述べるべきである。
また、情報公開法の運用に当たっても、情報公開法上の不開示情報に該当するか否かについて厳格に判断する必要がある、というだけでなく、行政機関において秘匿したいと考える情報が、実際に防衛、外交、治安に関連しない場合であっても、安易に法5条3号、4号に該当する、として不開示とする濫用的運用がなされていることを直視し、特定秘密以外の情報を不開示にする場合であっても、実際に防衛、外交、

治安に関する情報か否かを厳格に判断すべきことまで指摘すべきである。

なお、かかる濫用的運用を根本的に防ぐためには、3号、4号について現行の「・・のおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」場合に不開示処分を許容している条文を、将来的には「おそれ」を要件とするものとするなどの法改正が必要であるが、運用基準のなかでも、将来的に情報がより開示されるようになるよう、法改正も予定することまで言及すべきである。

これとは別に、情報公開請求に対する不開決定の場合に、実際に行政文書が存在するにもかかわらず、文書不存在を理由とする不開示処分がなされる例が多々存在する。行政文書が存在するにも関わらず、5条該当性を理由とすることなく、文書不存在を理由とする不開示処分がなされないよう、安易な文書不存在を理由とする不開示処分をしてはならないこと、不存在を理由とする不開示の場合には、公文書管理法が存在する以上、行政機関が不存在の証明責任を置くべきことも明示すべきである。

2 「II 特定秘密の指定 1」について

【意見】

(1) 別表該当性について

別表の文言が曖昧であって、安全保障に関係しない情報も広く特定秘密の指定がなされるおそれがある。特に別表3号、別表4号については、運用基準をもってしても、情報を限定することは不可能と言わざるを得ない。これはそもそも、特定秘密該当性の要件の一つであるところの別表の内容が抽象的かつ曖昧である点に起因する。加えて、運用基準である程度具体化したとしても、基準自体、閣議決定でいかようにでも変更できるのであるから、法の別表の記載を限定する法改正なくして、特定秘密の指定の不当な拡大に対する解決にはならない。

したがって、運用基準のこの部分については法の根本的な欠陥の解消にはなるものではないと言わざるを得ない。そこで、ここでは運用基準の見直しだけでなく、法改正の資料となることを期待し、我々の活動に関連するものに限って意見を述べることにしたい。

「【別表第1号（防衛に関する事項）】」について

- i) 情報入手活動が市民生活の監視にならないよう、また、一般市民の情報を入手した場合には、これを告発することを容易にするため、イ a (b) の「自衛隊の情報収集・警戒監視活動」に含まれる自衛隊情報保全隊による国民監視活動やロ a の「電波情報、

画像情報その他情報収集手段を用いて収集した情報」は情報収集手段について、除外規定を設けるべきである。現に、情報保全隊による一般国民の情報収集については、仙台地裁平成24年3月26日判決（判時2149号99頁）が国民の「人格権を侵害」し違法であると判断している。そもそも自衛隊が市民の政治活動や労働組合活動、宗教活動、表現行動などの情報を入手することは違法なのである。そして、自衛隊の情報収集の事実やその手段が市民に秘匿されている現状においては、自衛隊の情報収集活動の結果、取得された個人の情報が取得することあるいは情報取得の手段が違法であるか否かについて市民が検証することは不可能である。

したがって、これら情報入手活動に関する事項については「違法な情報収集活動によって取得された情報または一般市民の政治活動や労働組合活動、思想、信条、信教に関する情報、表現行動などの市民の内面の自由に関する情報ならびに情報入手の課程に関する情報は特定秘密に指定しない旨、明示すべきである。

- ii) ホ、に「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」との記載があるが、こう規定してしまった場合には自衛官の糧食や制服までも含むことになり、広範に過ぎる。これまで防衛の用に供する物の納入について談合事が過去に発生しているが、この規定によって、糧食や制服の納品についての談合などが発生した場合でも、その端緒を知ることができない点は問題だ。

本定めは武器弾薬についての情報の秘匿を目的としたものと考えられるが、そうであるなら、「その他防衛の用に供する物」という表現を「その他防衛の用に供する武器」と改めるべきである。

- iii) ヌに「防衛の用に供する施設の構造その他の設計上の情報」という定めがあるが、これでは防衛省や防衛施設庁発注の構造物の情報までも広く含む結果となり、広範に過ぎる。建築確認申請などは自治体の事務事業であるが、自治体職員は法10条の特定秘密を提供される相手方に含まれていないから、建築確認の作業に支障が生じるのみならず、自治体職員に特定秘密漏えいの危険を負わせる結果となり、不当である。対象とする施設及び情報を限定すべきである。

「【別表第2号（外交に関する事項）】」について

- i) イに「国民の生命及び身体の保護」と、a(a)にも「国民の生命及び身体の保護」を対象とした情報が特定秘密に指定され得る旨の記載がある。しかし、この「国民」を将来の国民とみるか、現に存在する国民と見るかによって、情報を秘匿した場合の結果は全く異なる。将来の国民を保護する、と考えた場合には、現存する国民の生命身体の安全のために公表すべき情報も特定秘密に指

定する結果となることは十分に起こり得る。しかし、戦争は皆、将来の国民を保護するために今の国民が犠牲になる、という論理で遂行されるのであるから、「国民の生命及び身体の保護」に関する情報を特定秘密とすることを許すべきではない。

- ii) ハ a の「電波情報，画像情報その他情報収集手段を用いて収集した情報」は情報収集手段が無限定となっており，違法な情報収集活動によって得られた情報も特定秘密とすることを許容する。したがって，違法な情報収集活動を用いて収集した情報は特定秘密の範囲に含まれない旨を明記すべきである。

「【別表第 3 号（特定有害活動の防止に関する事項）】」について

- i) ロ a の「電波情報，画像情報その他情報収集手段を用いて収集した情報」は情報収集手段が無限定となっており，違法な情報収集活動によって得られた情報も特定秘密とすることを許容するものである。したがって，違法な情報収集活動を用いて収集した情報は特定秘密の範囲に含まれない旨を明記すべきである。

「【別表第 4 号（テロリズムの防止に関する事項）】」について

- i) イ a (b) の「重要施設，要人等に対する警戒警備」及び同 (c) の「サイバー攻撃の防止」は，具体的とは言えず，限定機能を果たしていない。加えて，これが入ることによって市民のパソコン通信やスマートフォンを用いた通信に対する不当なアクセスによる情報入手によって得られた情報を特定秘密と指定することを許容する。
したがって，限定を図ることとともに，違法な手段によって入手された情報を除く、という限定が必要である。
- ii) ロ a の「電波情報，画像情報その他情報収集手段を用いて収集した情報」についてもイ a (b) に対して述べたところと同様である。違法な情報収集活動を用いて収集した情報は特定秘密の範囲に含まれない旨を明記すべきである。

(2) 非公知性について

【意見】

現に不特定多数の人に知られていないか否かにより行うものとする、とあるが、不特定多数の人に知られていないとしても、非公知性がなくなる、と見るべきである。

これについては、法 3 章に定める以外の不特定人が当該特定秘密を認識しうる状況にあれば、現に不特定または多数人が認識したという確証がなくても、非公知性を欠くものとして、秘密指定が無効となる、と見るべきである。

(3) 特段の秘匿の必要性について

【意見】

- i) 「外国との信頼関係が失われ協力が滞る」ことを要件とすべきではない

漏えいにより、「外国の政府その他の者との信頼関係や我が国の秘密保護に関する信用が著しく損なわれ、今後の情報収集活動、当該外国の政府等との安全保障協力等が滞る」とする点は削除すべきである。

情報公開市民センターが原告となっている秘密保護法の立法過程の文書の開示請求訴訟においては、外国から取得した秘密保護法の運用に関する情報について「国際社会において外国から得た情報は不開示にする、という暗黙の了承があるから、これを公開した場合には外国との信頼関係が失われ、協力が得られなくなる。」ことを不開示の理由とする主張が内閣調査室側からなされている。

しかし、外国に情報を提供する場合には、原則として当該提供先の国民に不開示とすべし、というルールが国際的に存在するはずはない。因みに米国の政治学者でニクソン政権における国家安全保障会（NSC）のメンバーであったモートン・ハルペリン氏に情報公開市民センターの代表者が2014年5月11日に直接面会し、米、英、独、仏では秘密保護に関する諸外国の制度の調査結果を国民に公開してはならない、ということについて暗黙の了解があるか、質問したところ、大いに驚くと共に「全く無い。ナンセンスだ。」と即座に回答した。

国際社会に存在もしない『暗黙の了解』の存在を強弁し、外国から得た情報のほとんどすべてを不開示とする我が国政府の運用を前提としたばあい、検証不能の「外国との信頼関係が失われ協力が滞ること」を特定秘密の指定要件としてしまうことにより、ほとんどすべての外国から得られた情報が特定秘密に該当する解釈を許すこととなるのは明らかである。

よって、この要件は不要であり、削除されるべきである。

- ii) 「我が国の安全保障に著しい支障を与える事態が生じるおそれ」というだけでは特定秘密の指定を限定することにはならない。単に「おそれ」というだけでなく、「高度の蓋然性」が必要とすべきである。

(3)(4) 特に遵守すべき事項について

【意見】

公益通報の通報対象事実その他の行政機関による法令違反の隠蔽を目的として秘密指定しない、という点（イ）は極めて重要である。これを運用基準に設けることは当然であるが、運用基準は閣議決定でいかようにも変わりうる。

法に定めるべきであって、法改正が行われるまで法の施行は延期されるべきである。

3 「II 特定秘密の指定 3 指定手続き」について

【意見】

(4)で「災害時の住民の避難等国民の生命及び身体を保護する観点からの公表する必要性のある情報」について、指定の理由中で一定の事情のもとで解除することが記されていたとしても、解除の判断や解除の手続きが迅速に行われなければ、住民の避難等には役立たない。しかし、我が国はいつ何時大地震や噴火が発生するかわからない状況にある。にもかかわらず、緊急時の特定秘密の解除についての手続きが定められていないのでは実効性がない。また、秘密の指定権権限者である行政機関の長と住民の避難を担当する行政機関の長が異なる場合に、特定秘密の解除についての見解が相違する場合にはどちらの判断が尊重されるかも不明である。

そもそも、「災害時の住民の避難等国民の生命及び身体を保護する観点からの公表する必要性のある情報」が特定秘密の指定対象となることを前提として制度設計をすること自体、誤りである。そもそも災害時の住民の避難等に公表する必要が予想されるものについては、特定秘密に指定すべきではない。

4 「II 特定秘密の指定等 4 指定の有効期間の設定」について

【意見】

通信技術の動向について特定秘密の指定期間を3年を前提とすることは、技術の進歩の速度からみて、長すぎる。2年とすべきである。

5 「II 特定秘密の指定等 6 保護規程」について

【意見】

施行令12条1項10号に掲げる緊急の事態に際する特定秘密文書等の破棄については、濫用に至らないよう、破棄した特定秘密およびその漏えいのおそれの具体的内容ならびに破棄の方法を記録した文書を作成すること、さらには、当該文書の保存年限が終了した後は、国立公文書館にて保管することを行政機関の長に義務付ける旨、運用基準に定めるとともに、公文書管理法を改正し、公文書管理法によって義務づけるのである。

6 「III 特定秘密の指定の有効期間の満了、延長、解除等」について

(1) 「1 指定の有効期間の満了および延長 (1) について」

【意見】

有効期間を延長する場合であっても、従前特定秘密に指定されていた全情報について機械的に延長するべきではなく、情報公開法の部分開示の定めのように、延長指定する情報の範囲を絞り、可能な限り限定的に行うことを義務付けるべき

である。

- (2) 「3 指定が解除され、又は有効期間が満了した当該指定にかかる情報を記録する公文書で保存期間が満了したものの扱い」について

【意見】

秘密の指定期間が30年以下の特定秘密については、公文書管理法によれば、内閣総理大臣の同意を得て廃棄できるが、そもそも秘密の指定期間は30年以下が原則であるから、多くの特定秘密を記した公文書が人知れず廃棄される可能性が残る。

しかしながら、そもそも特定秘密に指定される情報は我が国の安全保障に重要な影響をもたらす情報であるから、我が国の安全保障政策を後に検証するための資料として必要不可欠の筈である。

したがって、特定機密の指定をした公文書については、すべて保存期間満了後、公文書館に移管すべきである。

7 「IV 適性評価の実施」について

- (1) 「1 適性評価の実施に当たっての基本的な考え方」について

【意見】

- (ア) 「(1) プライバシー保護」について

評価対象者のみならず、評価対象者の家族のプライバシーにも関わる者であるから、評価対象者の家族もプライバシー保護の対象とすべきである。

- (イ) 「(2) 調査事項以外の調査の禁止」について

被調査者のプライバシーを不当に侵害する以下の点について改訂すべきである。

- i) 信教の自由の侵害を防止するために評価対象者の信じる宗教の調査を禁止すべきである。
- ii) 調査者の主観的価値判断によって市民運動をはじめとする様々な市民活動、労働組合活動が監視の対象となることを防ぐため、「適法な」を削除し、政治活動及び労働組合活動について調査すること一般を禁止すべきである。

- (2) 「4 適性評価の実施についての告知と同意」について

【意見】

- (ア) 評価対象者に対する告知について

告知書記載の特定有害活動やテロリズムに関する事項についての(注1)の「不当な手段」の定義が概括的過ぎる。また、(注2)の説明も抽象的であってわかりにくい。具体的に説明すべきである。

- (イ) 「同意の手続き」について

- (a) 同意が包括的にすぎる。以下の点について、個別に同意

できるようにすべきである。

i)照会をすべき場合については、照会事項毎に、また、公務所又は公私の団体に対する照会毎に同意を設けるべきである。少なくとも医療機関への照会については、改めて同意を求めるべきである。

ii)同意書の2項(1)ないし(3)毎に同意、不同意の意思表示が可能にようにすること。

(b)家族についても同意を必要とすべきである。

(ウ)不同意書面の提出について

同意書を提出しなければ良いのであって、わざわざ不同意書面を提出させる必要はない。また、仮に提出させる場合であっても、不同意書面2項の記載は削除すべきである。これらの記載があることにより、配置転換をはじめとする不利益処分を予想させることになり、真摯な同意をすることが困難となる。

(3)「5 調査の実施」について

【意見】

(ア)従前自衛隊で行われていた身上明細書とこれに基づく身上調査のような、省庁内で行われていた調査は廃止することを明示すべきである。

(イ)公務所又は公私の団体に対する照会を行う場合については、調査対象者のプライバシーが必要以上に侵害されないよう、以下の事項を徹底すべきである。

i)照会事項以外については回答してはならないこと。

ii)対象者の思想心情や宗教に関する事項を回答してはならないこと

iii)公安警察等が調査者の調査代行を脱法的に行うことを防ぐため、照会先が照会時に保有している情報のみを回答し、照会事項に回答するために新たな調査をしてはならないこと。

iv)これらを周知徹底させる方法を設けること。

(4)「7 結果等への通知」について

【意見】

特定秘密を漏らすおそれがないと判断された根拠ならばに具体的事情も本人に通知するべきである。

(5)「8 苦情申出とその処理」について

【意見】

(ア)苦情処理の手続きについて

i)苦情申出者に意見陳述、資料提出の機会を保障すべきである。

ii)また、苦情申出者が適確な意見陳述がなしうよう、適性

評価実施者から聴取した判断の根拠等に関する項目を苦情申出者に開示すべきである。

iii)苦情申立に際に同意の撤回も明示すべきである。

(イ) 苦情処理結果の通知について

苦情処理結果の評価の根拠となった苦情申立の主張を裏付ける事実、当該事実についての評価を根拠付ける事実を記載すべきである。

(6) 「12 適性評価の実施に関する関係行政機関の協力」について

【意見】

照会事項を広範にすることによって、事実上調査の代行に当たることを防ぐため、照会しうる事項を具体的に定めると、照会先が現に保有する情報のみを提供し、新たな調査を行わないことなどをここでも明示すること。

8 「V 特定秘密の指定およびその解除ならびに適性評価の実施の適性を確保するための措置等」について

(1) 「1 内閣官房及び内閣府の任務ならびにその他の行政機関の協力」について

【意見】

内閣保全監視委員会はいずれの行政機関にも偏ることなく判断する、とされているが、具体的にどのような形にかかる判断が可能か一切示されていない。少なくとも省庁の出向者による場合には到底公正な判断は期待できない。省庁に戻ることにない制度設計をすべきである。

(2) 「3 特定秘密の指定及びその解除ならびに特定行政文書ファイル等の管理の検証・監察・是正」について

【意見】

(ア) 内閣府独立公文書管理監について

i)誰が任命されるのか、明白ではない。外部委員によるのであれば、公正な判断はできない。また、具体的にどのような手続きで外部委員を任命するかについて定めるべきである。

ii)内閣府の訓令で内閣府に情報保全監察室を設置し、これを母体として各省庁の審議官レベルを公文書管理監として選任することが検討されているようである。しかし、これらの職員が各省庁からの出向者からなるとすれば、特定秘密の指定の解除等の職務について中立公正な作業は期待できない。

また、内部告発の受け手となることが前提となる以上、内部告発者保護のために、元の省庁に戻ることがない制度設計を目的とする立法を行うべきである。

iii)行政機関の長が特定秘密指定管理簿等の写しを提出することとされているが、これに従わなかった場合には直接独立公文書管理監が必要な事項を調査できる権限を持つことが必要である。

(イ)また、市民の申し出を受けて公文書管理監が特定秘密の指定解除を行う手続きを立法すべきである。

(3)「4 特定秘密の指定及びその解除ならびに特定行政文書ファイル等の管理の適正に関する通報」について

【意見】

(ア)行政機関に対する通報

これを第一次的な窓口とすることは、かえって内部通報を抑止する結果となる。第一次的な窓口として行政機関に対する通報を前提とするべきではない。

(イ)独立公文書管理監に対する通報

i)内部通報は独立公文書管理監に対して行うことを原則とすべきである。

ii)通報の方法として「特定秘密である情報を特定秘密として取り扱うことを要しないよう要約して通報するなどし」と記載がある。しかし、これでは通報に際して特定秘密の漏えいのリスクを常に負うことになる。特定秘密である情報を特定秘密として扱うことができるよう、法を整備すべきである。

(ウ)通報者の保護について

i)匿名の通報も認めるべきである。

ii)独立公文書管理監が第一次的な窓口となるべきである。また、匿名の通報ではない場合には、独立公文書管理監は通報者の氏名を行政機関の長に伝えてはならないことを明示すべきである。

(エ)衆参両議院に設置される情報監視審査会への通報について

衆参両議院に設置される情報監視審査会への通報も独立公文書管理監に対する通報と同様に認めるとともに、同様に通報者の保護が図られるべきである。

(4)「5 特定秘密保護法18条第2項に規定する者及び国会への報告」について

【意見】

(ア)特定秘密の指定、延長、解除件数について

件数の数え方について明確な定義を設けるべきである。

(イ)件数だけでなく、どのような情報について特定秘密の指定、延長、解除を行ったのか、概要の説明もすべきである。

以上