秘密保全法　法案制定過程の情報開示請求から見えてくるもの

NPO 法人　情報公開市民センター

当法人が情報公開請求した「秘密保全法の具体的な条文、省庁間の法案形成のやり取りがわかる文書」の内容全部非公開の取消を求め、現在名古屋地裁で情報公開訴訟中である。訴訟対象は平成 23 年 8 月～平成 24 年 3 月 26 日分の法令協議に関するものであるが、その後の法令協議も情報公開請求し、平成 24 年 10 月 12 日分まで入手済みである。省庁間の協議内容はおろか、条文案の骨子・内容、条文数すら不開示である【資料２】一方、訴訟の経過や開示された 5709 枚を分析したところ、以下の事実が判明した。

（１）名称が「特別秘密」から「特定秘密」に変更になったこと。国の準備書面で判明。名称変更は、国民によりソフトイメージを与えるためではないだろうか。

（２）「特定秘密」に指定された情報は情報公開法 5 条 3 号、4 号該当情報となり、情報公開法の対象外となるものではないとのこと（被告国の準備書面。「行政文書」から特定秘密がはずされる、というのではなさそうだ。）。

（３）当初は平成 24 年 2 月には国会提出予定だった。【資料３】

（４）平成 24 年 4 月には逐条解説案、用例集案、平成 24 年 5 月には参照条文集案まで完成している。法律案はこの時期にはほとんど完成していると見られる。

（５）内閣官房内閣情報調査室が平成 23 年 9 月から平成 24 年 10 月 12 日までに、延べ 47 回も内閣法制局に法案等資料を持ち込み、審議している。【資料５】

（６）各省庁の文書での質問の多くは平成 24 年 5 月ごろまでに終わり、その後はほとんど質問していない。【資料６】これも法律案が平成 24 年 5 月にはほぼ完成している証拠である。

（７）秘密保全法を所管する内閣情報調査室に文書で最も多く質問しているのは警察庁の 28 回であり、外務省の 17 回、防衛省の 12 回と続く。【資料６】

警察庁との協議回数が多いのはそれだけ警察庁がこの法案制定に熱心だからである。ちなみに、防衛・外交情報については自衛隊法、MDA 法（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法）や刑事特別法で漏えいを厳しく処罰している。

この事実が明らかにするのは、今回の秘密保全法が目指すのは、③公共の安全と秩序の維持 に関する情報 を厳しく管理しようとしているという点である。これが警察庁が立法化に熱心な理由ではないか。因みに、昭和６０年に国会提出された国家秘密法案にはこれがない。法案を検討している内閣情報調査室には、警察庁キャリアが大勢出向している。近年、警察が保有する情報の流出や、裏金問題や違法捜査に関する内部告発などがあった。秘密保全法とは、公共の安全と秩序の維持情報（主に警察情報、原発情報なども含む可能性あり）を、日米同盟情報レベルで防御するだけでなく、調査・監視しようとする市民・マスコミを徹底的に監視し、刑罰の威嚇をもって対応するものだと言える。

（８）「適性評価制度と適格性確認制度の比較」が作成されている。平成 24 年 8 月 21 日作成。法律に基づかない現行の「適格性確認制度」のあらましが若干判明した。秘密保全法における「適性評価制度」については全て非公開。【資料 8】

（９）「報告書に対する日弁連の指摘事項と本法における対応等」が作成されている。

平成 24 年 8 月 24 日作成【資料 9】。本法における対応等は全て非公開で、市民・国民と対話をして法律を作ろうという気がない。

(10) 協議項目名すら非公開の文書については、国会・裁判所を本法の対象として検討している可能性が高い。国会議員や裁判官まで秘密保全法の適性評価制度の対象となる可能性が高い。

(11) 内閣情報調査室が内閣法制局に持ち込んだ資料を分析したところ、最も多いのが、「適正評価と思想・良心及び信教の自由との関係について」「適正評価と法の下の平等との関係について」の１７回であり、本法案が憲法に抵触するおそれがあることを立法担当者が十分承知していることがわかる。また、「刑事裁判手続における特別秘密の立証方法について」が 13 回と続いて多く、憲法８２条の裁判公開の原則と秘密保全法との兼ね合いについて多く議論していることも判明した。【資料１１】

上記、非公開になった文書や分析結果、訴訟通信は市民センターの web に掲載している。 http://www.jkcc.gr.jp/menu6.html

特別秘密の保護に関する法律案（仮称）の概要（案）

我が国の防衛、外交又は公共の安全と秩序の維持に関する事項のうち特に秘匿を要するものを特別秘密として保護するため、行政機関における特別秘密の指定、特別秘密を取り扱う者に対する適性評価の実施等の特別秘密の管理に関する措置、特別秘密の漏えいに対する罰則等について定める。

第１　骨子

[redacted]

第２　留意事項

[redacted]

秘密保全法制スケジュール

月	日	手続	内閣法制局審査	関係省庁等
9	上		条文案持込み	
	中			
	下	内総に件名・要旨提出		
10	上			
	中			
	下			
11	上			
	中			
	下			
12	上			
	中	内総に件名・要旨提出	部長概要説明	
	下			
1	上	文書課長等会議 内閣法制局幹部会		
	中		部長説明終了	
	下			
2	上	内総ヒアリング	読み合わせ	
	中	閣議請議		
	下	閣議決定・国会提出		
3	上			
	中			
	下			

予備審査

非予算関連法案の予備審査は10月上旬から開始して年内に終了するよう努める（H5.1.18文書課長等会議発出「法令協議に関する申合せ」）

部長説明終了後に各省協議開始

予算関連法案の閣議決定は予算案の国会提出から3週間以内、非予算関連法案は7週間以内

各省事前協議

各省協議

各省協議は閣議予定日の2週間前までに開始する（上記「法令協議に関する申合せ」）

秘密保全法制　内閣法制局資料持込日程まとめ

(2011/8-2012/10/12)

	資料持込	審査
第1回	2011/9/15	2011/9/20
第2回	2011/10/13	2011/10/18
第3回	2011/11/2	2011/11/7-8
第4回	2011/11/11	2011/11/15
第5回	2011/11/18	2011/11/21
第6回	2011/11/25	2011/11/28
第7回	2011/11/30	2011/11/30
第8回	2011/12/1	2011/12/1
部長概要説明	2011/12/2	2011/12/7
第9回	2011/12/12	2011/12/12-13
第10回	2011/12/14	2011/12/14
第11回	2011/12/15	2011/12/16
部長再概要説	2011/12/16	
第12回	2011/12/22	2011/12/22
第13回	2011/12/27	
第14回	2012/1/30	2012/1/31
第15回	2012/2/6	2012/2/7
第16回	2012/2/13	2012/2/17
第17回	2012/2/20	2012/2/21
第18回	2012/2/27	2012/3/5
第19回	2012/3/5	
第20回	2012/3/12	2012/3/12
第21回	2012/3/19	2012/3/27
第22回	2012/3/26	2012/3/27
第23回	2012/4/2	2012/4/5
第24回	2012/4/9	2012/4/10-11
第25回	2012/4/16	2012/4/16
第26回	2012/4/23	2012/4/26
第27回	2012/5/7	2012/5/8
第28回	2012/5/14	2012/5/16
第29回	2012/5/21	2012/5/22
第30回	2012/5/28	2012/5/28
第31回	2012/6/4	2012/6/4
第32回	2012/6/11	2012/6/11
第33回	2012/6/18	2012/6/18
第34回	2012/6/25	2012/6/26
第35回	2012/7/2	2012/7/2
第36回	2012/7/9	2012/7/9
第37回	2012/7/17	2012/7/17
第38回	2012/7/19	2012/7/19
第39回	2012/7/23	
第40回	2012/8/1	2012/8/2
第41回	2012/8/9	
第42回	2012/8/22	2012/8/23
第43回	2012/8/27	2012/8/29
第44回	2012/9/3	
第45回	2012/9/11	
第46回	2012/10/9	
第47回	2012/10/12	

開示された枚数

H23.8	72
H23.9	93
H23.10	64
H23.11	538
H23.12	564
H24.1	239
H24.2	267
H24.3	157
H24.3.27	44
H24.4	583
H24.5	487
H24.6	621
H24.7	1019
H24.8	318
H24.9	537
H24.10	106
	5709

【資料6】

NPO法人 情報公開市民センター作成

内閣情報調査室と 協議先の省庁　回数と日時分析

H23.8.1-H24.10.12分

	文書質問	協議
警察庁警備局警備企画課	28	1
外務省大臣官房総務課	17	2
防衛省防衛政策局調査課情報保全企画室	12	4
内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)付	8	
公安調査庁総務部総務課審理室	5	
経済産業省大臣官房情報システム厚生課	4	
法務省刑事局公安課	3	3
海上保安庁総務部政務課	3	
内閣官房内閣副長官補室(内政)	2	
内閣官房内閣総務官室	2	
公平審査局調整課	1	
経済産業省　経済産業政策局知的財産政策室		1
内閣府大臣官房公文書管理課		1
	85	12

	文書質問	協議
平成23年8月	15	
平成23年9月	5	
平成23年10月	3	
平成23年11月	14	1
平成23年12月	11	3
平成24年1月	5	3
平成24年2月	15	
平成24年3月	5	1
平成24年4月	4	1
平成24年5月	4	1
平成24年6月	2	2
平成24年7月		
平成24年8月	1	
平成24年9月	1	
平成24年10月		
	85	12

機密性2情報

性評価制度と適格性確認制度との比

12/08/21 内調内検討済み

	適性評価制度	適格性確認制度	
		概要	備考
根拠	○特別秘密の保護に関する法律(案) ○特別秘密の保護に関する法律施行令(案)	○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 (カウンターインテリジェンス推進会議決定) ○秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドライン (カウンターインテリジェンス推進会議承認) ○秘密取扱者適格性確認制度実施規程(各行政機関が作成)	※1 適格性確認は、任命権者である行政機関の長等による特別秘密を取り扱う官職への職員の任用に関して任命権者の権限の範囲内で実施している。
対象	[redacted]	○国の行政機関の職員 ・ 特別管理秘密の取扱いが見込まれることとなった者 [redacted] ○特別職の国家公務員(自衛隊員を除く。)は対象外	
実施権者		○国の行政機関の長が指定した者	
調査事項		[redacted]	※2 適格性確認は、職員の任用に関して任命権者の権限の範囲内で実施しているものであり、また、対抗措置を講じられるおそれがあることを考慮し、調査事項は公表していない。 ※3 [redacted] なお、前掲の「基本方針」では、適格性の確認に当たって、国家公務員法第27条の平等取扱原則を遵守しなければならない旨を規定している。
情報収集の方法		○人事管理情報 ○上司・人事担当課に対する質問 ○[redacted] 本人に対する面接を実施 ○[redacted]	※4 職員の任用に関して任命権者の権限の範囲内で、主として人事管理情報を用いて適格性確認を実施することから、その実施に当たり必ずしも職員の同意を得ていない。
同意の取得		必須としていない	
照会権限		法律に規定はない	
結果の通知			
理由の通知		通知しない	※5 適格性確認は、職員の任命に関して任命権者の権限の範囲内で実施しているものであり、適格性の有無の判断の結果や理由を通知することとはしていない。
個人情報の利用・提供の制限		行政機関個人情報保護法第8条第1項・第2項の規定による (正当な理由があれば第三者に提供することは妨げない。)	※6 [redacted]、主として人事管理情報を用いることから、左記のとおり行政機関個人情報保護法の一般則により個人情報を保護することで足りると考えられる。
不利益取扱いの禁止		○一般職の国家公務員、自衛隊員については、国家公務員法・自衛隊法の規定により担保されている	※7 [redacted]、一般職の国家公務員・自衛隊員について不利益取扱いを禁止する旨を「基本方針」等に確認的に規定する必要性が乏しい。

【資料8】

日弁連等の主な指摘事項と本法における対応

日弁連等の主な指摘事項	本法における対応	備　考
○　特別秘密の概念は曖昧広範 ○　作成・取得した行政機関が指定を行うため、政府の違法行為等が特別秘密として国民の目から恣意的に隠される危険性が非常に高い。	[redacted]	
○　適性評価制度は、プライバシー等の機微情報を調査するところ、それに見合う効果も期待できず、プライバシーを侵害する可能性が高い。		
○　取材等により特別秘密を入手しようとする行為も取得行為、漏えいの教唆として処罰され得る。 ○　不明確な特別秘密の漏えいや取得の処罰規定は、とりわけ内部告発者、報道機関等の取材者に萎縮効果を与え、国民の知る権利を著しく損なう。		

秘密保全法案　内閣情報調査室が内閣法制局に提出した資料の項目一覧　　【資料11】
（2011年8月-2012年10月12日）

	大項目	項目
17回	人的管理	適正評価の思想・良心及び信教の自由との関係について
		適正評価と法の下の平等との関係について
13回	秘密の指定	指定権の所在及び指定の効果、並びに指定の調整について
	罰則	刑事裁判手続における特別秘密の立証方法について
12回	総論	秘密保全法制の必要性及びその具体的内容について
10回	総論	■
	人的管理	■■■■■■■■
	罰則	漏えいの教唆及び特定取得行為を処罰することと報道機関の取材の自由との関係について
9回	人的管理	調査事項について
		同意の取得について
8回	人的管理	適正評価の対象外とする者について
7回	人的管理	実施権者について
6回	人的管理	適性評価制度の法制化について
		特別秘密を取り扱う者がこれを漏らすおそれと調査すべき事項の関係につい
		結果の通知について
		適正評価の実施への不同意等を理由とした不利益な取扱いの禁止について
4回	人的管理	公私の団体への照会について
	その他	本法制の附則において内閣法の一部を改正することについて
	条文案	適性評価調査票（イメージ）
3回	秘密の指定	他の行政機関等における特別秘密の取扱いの業務について
	人的管理	「適性」という語を用いることについて
		適性評価の実施以外の目的での個人情報の利用・提供の制限について
		適性評価の代替措置について（■）
2回	条文案	適正評価の調査事項等の条文イメージ
	秘密の指定	指定の解除の調整について
		合議制の行政機関における特別秘密の指定及び管理について
	人的管理	評価の観点と調査事項の関係について
		適性評価の見直し時期について
		行政機関の長等が自らの適性を評価する制度設計の合理性について
	その他	■
	その他	日弁連等の指摘事項と本法における対応
1回	条文案	自衛隊法との対照表
		■に係る条文イメージ
		別表第二号の規定振りについて
	立法事実	特に秘匿を要する情報のインターネット上への漏えいの防止について
		特に秘匿を要する情報に対する標的型サイバー攻撃の防止について
	秘密の指定	指定の有効期間について
	人的管理	秘密の管理に関係する内容の法律事項について
		国務大臣以外の者が行政機関の長等である場合の当該行政機関の長等の適性評価の実施権者について
		特別秘密の取扱いが簡素な場合の適性の評価について
		仮の適性評価について
		適性評価制度と適格性確認制度との比較
	罰則	特別秘密の漏えい罪と公務員法上の守秘義務違反罪との関係について
		取扱業務者以外の業務者による漏えい行為を処罰対象とすることについて
		特定取得行為を処罰対象とすることについて
		共謀、教唆、煽動の処罰規定を設けることについて
		業務による知得後、当該業務を離れ、又は退職した後に特別秘密の指定があった事項に係る漏えい行為に対する処罰の要否について
		刑事手続上の特別秘密の取扱いに関する法務省意見について
		刑事手続上の特別秘密の取扱いについて
		取扱業務者と業務知得者の区別について
		自由刑の上限について
		国外犯処罰規定について
	諸外国	諸外国の秘密保全制度における適正評価手続
		諸外国の秘密保全制度における主な罰則
	その他	本法における附則事項について
		第6条第2項に係る警察庁作成ペーパー
		本法における「外国」等の用語の取扱いについて