世界はどう見ているか
「国際人権基準と秘密保護法」

秘密保全法に反対する愛知の会

【TEL】052-953-8052
【FAX】052-953-8050
【Eメール】no_himitsu@yahoo.co.jp
【ブログ】http://nohimityu.exblog.jp
【ツィッター】https:twitter.com/himitsu_control

# 世界はどう見ているか

## 「国際人権基準と秘密保護法」

秘密保全法に反対する愛知の会

# 目　次


はじめに …… 1

**I　国際人権基準とは** ―― 国際情報部会 …… 2

§1　人権の定義 …… 2

§2　国連と国際人権規約 …… 2

§3　表現の自由と国際人権基準 …… 3

**II　一般的意見３４とツワネ原則** ―― 海渡雄一 …… 5

§1　自由権規約１９条に関する一般的意見３４ …… 5

§2　秘密保護法は自由権規約とツワネ原則に違反する …… 7

**III　国際人権基準「情報にアクセスする権利」に基づく秘密保護法批判** ―― エセックス大学　藤田早苗 …… 13

はじめに …… 13

§1　ARTICLE19とオープン・ソサエティ財団による批判 …… 14

§2　国連特別報告者と国連人権高等弁務官による批判 …… 15

§3　「情報にアクセスする権利」に関する締約国の義務 …… 16

§4　自由権規約委員会における審査 …… 17

§5　国際人権規約の実施と秘密保護法 …… 18

§6　秘密保護法運用基準へのパブリックコメント …… 18

おわりに …… 18

**IV　まとめ** ―― 中谷雄二 …… 19

**V　資料編** …… 22

1）　国際連合特別報告者による声明　(2013年11月21日) …… 23
　　－特定秘密保護法は透明性を脅かすものである－

2）　ARTICLE19による声明　(2013年11月12日) …… 24
　－秘密保護法案を否決するよう、日本の国会に強く求める－

3）　国際連合特別報告者による日本政府に対する質問　(2013年11月9日) …… 25

4）　国際連合特別報告者による日本政府に対する質問にたいする在スイス・ジュネーブ国際機関向け日本代表部の回答　(2014年1月31日) …… 29

5）　表現の自由に関する国連特別報告者フランク・ラ・ルー氏のビデオメッセージ　(2014年3月10日) …… 34

6）　運用基準に対するモートン・ハルペリン氏のパブリックコメント …… 36

7）　運用基準に対するオープン・ソサエティ・ジャスティスイニシャチブ(OSJI)のサンドラ・コリバー氏（シニア・リーガル・オフィサー）によるパブリックコメント　(2014年8月16日) …… 39

8）　2014年7月、自由権規約委員会、第6回日本審査委員会における日本NGO19団体による共同ブリーフィング・プレゼンテーション　(2014年7月14日) …… 42

9）　2014年7月、自由権規約委員会、第6回日本審査委員会におけるセイベル・フォー委員の質問　(2014年7月16日) …… 44

参考文献 …… 45


# はじめに

**『「特定秘密の保護に関する法律」は、昨年12月6日、国内外の強い批判のなかで、強行採決により成立しました。「何が秘密？それは秘密」。日本各地の反秘密保護法デモや集会で使われたこの一句こそ、この法案の本質を突くものです。国連をはじめ諸外国からは、このような杜撰且つ国際的な人権基準とかけ離れた内容を持つ法律が、先進国、民主主義国として世界に知られている日本において作られたことが驚きをもって受け取られました。**

**国連人権高等弁務官や国連人権理事会特別報告者などからの法案に対する批判は、確立された国際人権基準を踏まえた極めて具体的な批判です。**

**2014年7月15、16日、ジュネーブの欧州国連本部に於いて、『市民的及び政治的権利に関する国際規約』（通称「自由権規約」）に定められた規定に基づき、第6回日本審査が行われました。秘密保護法は、既にLOI（リスト・オブ・イシュー；審査質問事項）が日本政府に送られた後に生じた問題でしたが、日弁連をはじめ多くのNGOはこれについての単独で或いは共同してレポートを提出し、更に口頭でも自由権規約委員会におけるロビー活動を通して委員に問題点を訴えました。その結果、委員会の議長であるロドリー教授はまとめとして「どうしてこんな法律が今になって必要なのか、説明してほしい」と述べました。さらに、委員会の一週間後に出された総括所見においては、国際人権基準に則って、秘密保護法を修正すべきことが勧告されました。**

**この小冊子は、秘密保護法に対する国際社会からの批判・懸念の根拠となっている『表現の自由』に関する国際人権基準について、広く皆様に知っていただくために編纂されたものです。秘密保護法に反対する運動の中で、広く活用されることを期待します。**

註）この冊子では「特定秘密保護法」「秘密保護法」「秘密法」など幾つかの名称で書かれている法律がありますが、いずれも「特定秘密の保護に関する法律」のことです。

# Ⅰ　国際人権基準とは？

## §1「人権の定義」

人権とは何でしょう。広辞苑では「人間が人間として生まれながらに持っている権利。実定法上の権利のように自由に剥奪または制限されない。基本的人権。」と定義されています。また、国際人権NGOである、アムネスティ・インターナショナル日本のホームページでは次のように説明しています。

「性別、国籍、年齢を問わず、この世に生きる全ての人びとは、生まれながらにして、かけがえのない価値を持っています。同時に、一人ひとりがみな、「人間らしく生きる権利」を持っています。この権利は、平等であり、決して奪うことはできません。そして、この権利を社会全体で守り、尊重することによって、より多くの人びとが平和に、そして自由に暮らせる社会が築かれるのです。この、人間のための権利。それが、「人権」です。」

国王などの国家権力は国民の生命や財産を奪うことが出来る強大な権力を持っていました。そのため、国民の権利（人権）を守るために、憲法によって国家権力に縛りをかける体制が出来上がりました。これが、1215年のマグナ・カルタ（大憲章）などを起源とする立憲主義体制です。

## §2 国連と国際人権規約

第二次大戦後、人権を国際関心事にしようとの合意が形成されました。国連の目的として人権が取り上げられ、『世界人権宣言』に続き、約３０の人権条約（『経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）』『市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）』『拷問禁止条約』『女子差別撤廃条約』『人種差別撤廃条約』『児童の権利条約』『難民条約』など）が作られました。

これらの条約や付随する選択議定書[1]の条文、一般的意見[2]などによって確立されてきたものが国際人権基準です。平和、民主主義、人権を希求する人類の英知の結晶であり、民主主義国であれば守るべき基準といえます。

中でも国際人権規約として知られる、自由権規約と社会権規約は最も早くできたもので、最も権威ある人権条約として広く知られています。

1945年に、連合国全体会議において『国連憲章』が採択され、前文で「基本的人権と人間の尊厳及び価値と男女……の同権とに関する信念をあらためて確認」するとし、第１条で「人種、性、言語または宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励すること」と謳い、人権を国連設立の目的の一つとしました。

しかし、『国連憲章』の文言は具体性を欠いていたため、1948年に国連総会で「すべての人間は、生れながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である。人間は、理性と良心とを授けられており、互いに同胞の精神をもって行動しなければならない（第１条）」とする『世界人権宣言』が採択されました。

さらに、『世界人権宣言』の内容を基礎として条約化したものが国際人権規約で、『社会権規約』『自由権規約』とその選択議定書の総称を言います。この二つの人権規約は1966年に国連総会で採択され、1976年に発効しました。

**日本は、選択議定書をのぞき、1979年に両規約（条約）を批准しています。**

『日本国憲法』第９８条２項には「条約及び確立された国際法規の遵守義務」が謳われています。批准された条約は国内法よりも上位にあり、条約に反する国内法は改定・廃止しなくてはなりません。ましてや条約に反する法律を作ってはならないのです。

## §3 表現の自由と国際人権基準

この小冊子の目的は、国際人権基準から観た秘密保護法の問題点を明らかにすることです。秘密保護法に直接関連する「表現の自由」について規定している『自由権規約』第１９条を紹介します。

**第19条**

**1　すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。**

**2　すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。**

**3　2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。**

**(a)　他の者の権利又は信用の尊重**

**(b)　国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護**

第１項では、意見を持つ権利を無条件で認めています。

第２項で、表現の自由には「情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」ことが明記されています。日本国憲法も情報を得る自由を保障していると解釈されていますが、明文規定はありません。

第3項を見て下さい。表現の自由が制限されるのは、「法律によって定められ、且つ、上記第３項の(a)号、または(b)号に該当する場合だけである」事が定められています。しかしながら、この規定の解釈によっては表現の自由が不当に制限される恐れがあります。そのため、規約第１９条の具体的、普遍的な解釈基準を示す「一般的意見３４」では、その大半を費やしてこの第３項の解説を行っています。詳しくは次章でご紹介しますが、その中には、以下のように説明されています。

「締約国が表現の自由の行使に制限を課す場合,その制限が権利自体を危うくするものであってはならない。委員会は,権利と制限との間の関係，　及び規範と例外との間の関係が逆転されてはならないことを想起する　（パラグラフ21）。



1　選択議定書；既存の条約を補完するために、条約とは別に独立して作成される法的国際文書。条約の締約国は選択議定書を批准するかどうか選択できる。

2　一般的意見；「条約のさらなる実施を促進し、かつ締約国による報告義務の履行を援助するために」作成される文書。人権条約機関は一般的意見または一般的勧告と呼ばれる文書を採択してきており、それらは主に以下の２つの機能を果たすとされる。
(1) 特定の条項について締約国報告書に記載されるべき情報を具体的に挙げること
(2) 特定の条項の意義や機能、その実施のために必要とされる措置等について条約機構としての正式な解釈を示すこと
一般的意見は、締約国の選挙によって選ばれた委員で構成される条約機関が、多数の締約国報告書を審査してきた経験にもとづいて採択した正式な文書であり、国際人権法の発展の重要な要素を構成するものである。そこに示された見解は、厳密な意味での法的拘束力こそ有しないものの、条約の規定に関するひとつの権威ある解釈として、締約国の政府や裁判所等によって正当に尊重されなければならない。

制限は,所定の目的のためにのみ適用され,かつ,制限の前提となる具体的な必要性事由に直接関連するものでなければならない（パラグラフ22)。

法律は,制限の実施にあたる者に対して,表現の自由の制限のために自由裁量を与えるものであってはならない（パラグラフ25)。」

また、第１９条３項b)号の内容をあらゆる角度から詳細に検討した『ツワネ原則』(2013年)が知られています。これは、50項目からなる『国家安全保障と情報への権利に関する国際原則』の通称です。「安全保障のための国家秘密保護」と「市民の知る権利の確保」という対立する２つの課題のバランスを図るための原則として、国連、米州機構、欧州安全保障協力機構、多数の国際人権ＮＧＯなど、７０ヵ国以上からの５００人を超える専門家により、２年以上かけて作成されたものです。国連人権理事会特別報告者のフランク・ラ・ルー氏が「国際基準にするべきだ」と述べているように、国家が秘密法を制定する際には従うべき原則といえます。

このように、国際的な人権に関する基準やガイドラインは公式の国際機関は勿論のこと、国際的或いは各国のNGOの不断の努力、闘いの中から作られ、発展させていくものであることを忘れてはなりません。

## ＊）用語紹介

後の各章をお読みいただく際に必要となるいくつかの用語の意味を紹介します。

**１）　国連人権理事会**

国連機関のひとつ。国際社会の人権状況を改善し、深刻かつ組織的な人権侵害などに早急に対処するための常設理事会。理事国は国連総会で地域ごとの定数に従って選出される。国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）がその事務局機能を担っている。理事国に深刻かつ組織的な人権侵害があった場合には、総会で投票国の3分の2以上の賛成により理事国資格が停止される。

**２）　国連人権高等弁務官**

国連人権高等弁務官事務所は国際連合に属する組織の一つで、世界各国における人権の保護と啓蒙を目的として活動する。組織のリーダーである高等弁務官には、国際連合の事務次長クラスが当てられ、国際連合人権理事会と協力しながら、国連機関における人権問題に関する活動を統率する。

**３）　国連自由権規約委員会**

自由権規約28条に基づき、同規約の実施を監督するために設置され、１９７６年から活動を開始した国連の機関。委員会は、高潔な人格を有し、かつ、人権の分野において能力を認められた18名の委員で構成されることとされる。委員は、自由権規約の締約国により指名された者の名簿の中から、自由権規約の締約国会合で秘密投票により選出される。

**４）　国連特別報告者**

国連人権理事会の前進の機関である人権委員会は、言論の自由、拷問、食糧確保の権利、教育の権利などのような特定の国家・地域の状況や人権のテーマに対して30の科学的調査を処理するための機構を設立した。個々の専門的技術を伴う特定領域の人権を扱う「特別報告官」が委員長により任命される。人権高等弁務官事務所から支援を受けて無給で独立した専門官として活動する。彼らは、特定の国家、地域に関する人権問題に関して調査、監視、助言を行ってそれらにおける人権状況に関する報告書を提出する。





# ＩＩ 一般的意見３４とツワネ原則

第一章では、意見を表明し、情報を得る自由についての国際的な基準を示すものとして認められている国際人権規約の自由権規約１９条（上記　Ｉ参照）とそのいわば解説とも言える一般的意見３４（GC34）があることを紹介しました。

この章では、一層詳しく、「一般的意見３４」を紹介し、自由権規約１９条が何を言っているのかを理解していただこうと思います。更に、秘密保護法に対する海渡雄一弁護士のツワネ原則に沿っての批判的評論によって、この法律が国際的な基準といかにかけ離れているかを理解していただきたい。この章の記事は、日弁連で活躍されておられる、海渡雄一さんの論考によるものですが、退屈だとお感じになるのでしたら、ここを飛ばして、第三章を先にお読みになり、必要に応じてこの章を参照していただいても良いかと思います。なお、この章で紹介する国際的な基準とその解釈は次章の『国際的な批判』を理解の助けになる知識です。一般的意見３４とツワネ原則の全文をこの小冊子で紹介することは出来ませんので、巻末に掲げてある参考文献をご覧ください。

## §１ 自由権規約19条に関する一般的意見34（抜粋）

（2011年9月12日:　日弁連の翻訳による）

情報アクセス権と表現の自由、そしてその制限の限界に関する抜粋。　一般的意見とは、自由権規約に基づいて設立された条約機関である自由権規約委員会が作成した規約の各条項についての解釈基準である。一般的意見は委員会が過去に示した見解を総合したものであり、規約の権威ある解釈であり、日本政府はこれを尊重しなければならない。

**18．自由権規約第19条第2項は，公的機関が保有する情報へのアクセス権を包含する。**当該情報には，情報の保管形態，情報源及び情報の作成期日にかかわらず，公的機関が保有する記録が含まれる。公的機関とは，この一般的意見パラグラフ7で示された機関である。これらの機関の名称には，公的機能を果たしている他の主体も含まれる場合がある。前述のとおり，規約第25条を合わせ考えれば　情報アクセス権には，メディアが政治に関する情報にアクセスできる権利及び一般大衆がメディアの発信を受け取る権利が含まれる。

**9．情報アクセス権を実効あらしめるため,締約国は，政府が持つ公益情報を，積極的に公開すべきである。**締約国は,当該情報に,容易,迅速効果的かつ実用的なアクセスを確保するためのあらゆる努力をすべきである。締約国は,また,各人が情報にアクセスする際に必要な手続を,情報公開法のような方法によって定めるべきである 。その手続きは、規約と合致する明確な規則に沿い,情報請求が適時に処理されるよう定められるべきである。

**21．第１９条第3項は．表現の自由についての権利の行使が特別の義務及び責任を伴うことを明示する。**このため,この権利には,二つの限定された領域の制限が許容されている。それらは,他の者の権利又は信用を尊重すること,あるいは,国の安全、公の**秩序又は公衆の健康もしくは道徳の保護**のいずれかに関係するものであればよい。

**22．第3項は一定の条件を定めており，この条件を満たす場合に限り制限を課すこと**ができる:その制限は「法律によって定められる」ものでなければならず;第3項(a)号及び(b)号規定のいずれかの根拠がある場合に限り課すことができ;**必要性と比例性の厳格な基準に適合しなければならない。**制限は,たとえそれが規約で保護されている別の権利の制限根拠として正当化されるものであっても,第3項に規定されていないものを根拠としては認められない。 **制限は,所定の目的のためにのみ適用されかつ,制限の前提となる具体的な必要性事由に直接関連するものでなければならない 。**

**25.**(自由権規約１９条の)第3項に定められている目的のため,「法律」とみなされる規範は,各個人がその内容に従って自らの行動を制御できるよう十分明確性をもって策定されなければならず,また**一般大衆がアクセス**しやすいものでなければならない。**法律は制限の実施にあたる者に対して,表現の自由の制限のために自由裁量を与えるものであってはならない 。法律は制限の実施にあたる者が，どのような表現が適切に制限されるのか,また制限されないのかを確かめられるように，十分な指針を定めていなければならない。**

**29．**2つ目の正当な根拠は,**国の安全，公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護を根拠とするものである。**

**30．締約国は，反逆罪法64及び国の安全に関する類似の規定が．それが公務上の秘密，もしくは扇動法又は他の類似のもので言い表わされていようといまいとに関わらず,細心の注意を払って，第3項の厳格な要件に沿うよう策定され,適用されるようにしなければならない。たとえば，国の安全を脅かさない正当な公益に関する情報公開を抑圧もしくは差し控えるために，又は，そのような情報を発信したことを根拠に，ジャーナリストや，研究者、環境保全活動家,人権擁護者その他の者を起訴するために，当該法律を発動することは，第3項とは両立しない。**また当該法律の適用範囲に,民間企業,銀行業務及び科学の進歩等と関係のある情報を含めることも,一般的には適切でない。

**33.制限は,正当な目的のために「必要」なものでなければならない。**このため,たとえば特定のコミュニティで用いられている言語を保護するために,別の言語による商業的宣伝を禁止することは,表現の自由を制限しない別の方法によりその保護が達成できる場合には,必要性の基準に違反する 。**一方,ある宗教的コミュニティに対し敵意を示す教材を発表した教師を，学区内でその信仰に属する子どもの権利及び自由を守るため非教育職へ異動させた場合には，締約国は，必要性の基準に適合したと委員会では考えている。**

**34. 制限の対象は広範すぎてはならない。委員会は，一般的意見27において「制限措置は,比例原則に適合するものでなければならない；制限は，保護機能を果たすため適切なものでなければならない；保護機能を果たす手段のうち最も非侵害的な手段でなければならない；保護される利益と比例するものでなければならない。**

比例原則は,制限を規定する法律において尊重されるだけでなく,行政及び司法が法律を適用する際にも尊重されなければならない」という見解を示した。比例原則は,問題となっている表現形式や普及手段についても考慮しなければならない。たとえば民主社会における,公的及び政治分野に属する公人に関する公の議論という状況下においては,禁止されていない表現に対して規約が付与した価値は特に高い。

**35. 締約国が，表現の自由に対する正当な制限根拠を行使する場合にはその脅威の性質．及び講じた特定の措置の必要性及び比例性について，特に，表現とその脅威との直接的な関係を示すことによって，具体的かつ個別に示さなければならない。**

**36.** 委員会は,所定の場面において,表現の自由を制限する必要のある状況があったかどうか評価する権限を自身に留保する。この点について,**委員会は，この自由の範囲は「裁量の余地」に関連させて評価されるべきではなく，委員会がこの機能を果たすためには，締約国は,いかなる状況**





においても,表現の自由を制限する根拠となる第3項に列挙されている事由のいずれかに対する脅威の性質につき,具体的な方法において示さなければならないことを想起する。

# §2 秘密保護法は自由権規約とツワネ原則に違反する

ツワネ原則は、近代民主主義国家の法律や裁判所の判断に反映された,国際的及び国内的な法律,標準や慣例に基づいています。これは,世界中から集まった22の団体と学術センターが起草し,国家安全保障や外交の知識や経験のある者を含む500人以上の専門家と相談して作られたものです。

ツワネ原則は,ヨーロッパ評議会の議会,関連する国連(人権理事会に対する)特別報告者,情報を求める権利又は表現の自由にかかわる米州人権機構とアフリカ人権委員会の特別報告者から支持を受けています。

ツワネ原則は,政府が機密情報を秘匿することは正当な国家安全保障上の利益を保護するために必要な限りにおいてのみ許されると指摘しています。日本政府の法案はこの基準に合致していません。

## §2-1 自由権規約19条

自由権規約19条は市民の知る権利を明文で保障し,国家の安全や公の秩序を維持するための権利の制約は認めているが,その制約は,「目的

のために必要とされるものに限る」とされている。ここにいう規制目的の達成のために必要な限度は厳格に理解される必要がある。

すなわち、表現の自由を制限する場合には，制限を必要とする社会的事実，立法事実の存在を制限を行なう側が証明しなければならない。また，制限は必要最小限であり，より制限的でない他の制限手段が存在しないこと（LRAの原則）が求められる。これらの基準は規約の定めている必要性の判断の基準を具体化したものとして，この基準をクリアーしない規制立法は仮に正当な規制目的に基づくものであっても許されない。

国家の保有する情報はすべて公開することが原則である。国家秘密は市民の知る権利を制約するものであり，秘密を保護する法制度を制定する際には，市民の知る権利の保障と両立する制度的保障が不可欠である。

## §2-2　ツワネ原則

この両立のためのバランスを具体的な安全保障立法のための課題に則して定式化したものがツワネ原則である。

ツワネ原則の正式名称は、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」である。　この原則は自由権規約19条，ヨーロッパ人権条約10条をふまえて，国家安全保障分野において立法を行う際に，国家安全保障のための合理的な措置と市民による政府の情報へのアクセスの保障を両立するための指針を提供するために作成された。前述したように、フランク・ラ・ルー表現の自由問題特別報告者は，この原則を国連人権理事会が採択するべきであるとの意見を述べている。自由権規約19条とこれにもとづくツワネ原則に照らして，特定秘密保護法は次の諸点において深刻な懸念がある。

## §2-3 秘密保護法がツワネ原則に違反する点

### （a）秘密指定の立証責任は国にあることが明記されていない

ツワネ原則は国家秘密の存在を前提にしているが，他方で，原則1（a）は「何人も，公権力により，あるいは公権力のために保有された情報，又は公権力が法によりアクセスする権利をもつ情報を求め，受け取り，使用し，伝達する権利を有する。」とし，原則4（a）は，「制限の正当性を示す義務は，情報の非開示を求める公的機関にある。」としている。ここに示されている考え方の基本は，まさに自由権規約19条に由来するものである。しかし，このような原則は秘密保護法には全く示されていない。

### （b）何を秘密としてはならないかが法において明確になっていない

ツワネ原則では，先の原則9に続いて，原則10で何を秘密としてはならないかがA-Fに詳細に示されている。この項目は，原則37によって内部告発によって免責される開示情報のリストともなっている。原則37は「（a）刑事犯罪/（b）人権侵害/（c）国際人道法違反/（d）汚職/（e）公衆衛生と公共の安全に対する危険/（f）環境に対する危険/（g）職権濫用/（h）誤審/（i）資源の不適切な管理又は浪費/（j)この分類のいずれかに該当する不正行為の開示に対する報復措置/（k）この分類のいずれかに該当する事項の『意図的な隠蔽』の情報を明らかにした者は保護されなければならない）としている。

秘密保護法には，どのような種類の情報を秘密指定してはならないかという観点から定められた規定は皆無である。





### （c）秘密指定に実効性のある期限がない

ツワネ原則16（a）は，「情報は国家安全保障上の理由によって秘匿され得るが，正当な国家安全保障上の利益を保護するために必要な限りにおいてのみである。情報を秘匿する決定は，本原則の遵守を確保するために，定期的に見直されるべきである。」「（b）機密指定を決定する者は，機密扱いが失効する日付、条件、又は出来事について明記するべきである。」「（c）無期限に機密扱いにしてもよい情報はない。国家安全保障を理由にした機密扱いの想定される最大期限は，法によって定められるべきである。」などと定める。

これに対して，秘密保護法原案には，最長期間についての定めはなかった。修正案4条4項により，原則60年で公開とされ7項の例外を定めた。しかし，60年は長すぎるし例外の要件も広範すぎる。

### （d）市民が，秘密解除を請求するための手続が明確に定められていない

原則17（d）は，「それぞれのカテゴリーの機密指定情報について，自動的な機密解除期限を国内法で定めるべきである。機密解除の負担を最小限にするために，可能な場合はいつでも記録は再検討なしに自動的に機密指定解除されるべきである。」「（e）文書の機密解除請求について，アクセス可能な公的手続を国内法で定めるべきである。」「（f）裁判所，法廷，その他の監督機関，オンブズマン，申立機関によって機密指定が解除されたものも含め，機密指定が解除された文書は積極的に公開するか，さもなければ公的にアクセス可能にするべきである（例えば国の公文書保管所や情報へのアクセスに関する法律と整合性をとるなど）。」と定める。

しかし，秘密保護法4条7項は，「要件を欠くに至ったとき」「すみやかにその指定を解除する」と定めているが，秘密指定を行った行政機関の長の全面的な裁量に委ねており，市民やその付託を受けた第三者がイニシアティブを持つような効果的な指定解除の手続は存在しない。

### （e）刑事裁判において，公開法廷で秘密の内容を議論できることが保障されていない

ツワネ原則は秘密に関わる裁判手続について，次の保障を求めている。

刑事訴訟について定める原則29（b）は，「いかなる場合でも被告人が証拠について精査反論する機会を持たないまま有罪判決を下したり自由を剥奪したりするべきではない。」「（c）法的公正さの点から，的機関は被告人と被告人の弁護人に対し，その個人が問われている容疑と公正な裁判を確実に行うために必要なその他の情報を，たとえ機密扱いの情報であっても原則3～6,10,27,28に従い，公共の利益を考慮した上で，開示するべきである。」「（d）公正な裁判を保証するために必要な情報の開示を公的機関が拒んだ場合，裁判所は審理を停止若しくは起訴を棄却すべきである。」と定める。

秘密保護法は、刑事裁判と民事裁判に関して裁判所へ特定秘密の情報を提供するインカメラ手続を10条1項1号ロ、2号において規定している。しかし、ツワネ原則の定めるような、公開の法廷において特定秘密を公開して審理できることを保障するための根拠規定が欠けている。実際には、法廷が非公開とされたり、裁判官だけに秘密が提示されて弁護人には提供されなかったり、公開の法廷で秘密の内容に言及したことで弁護士も刑事責任を問われ

るような扱いがなされても、これを食い止められる保障がない。

### （f）全ての情報にアクセスし、秘密指定を解除できる政府から独立した監視機関がない

ツワネ原則は安全保障部門には独立した監視機関が設けられるべきであるとする。監視機関は，実効的な監視を行うために必要な全ての情報に対してアクセスできるようにすべきである（原則6，31－33）としている。

秘密保護法は，18条1項において，秘密指定，解除，適性評価の統一的な基準を定めることとし，同条2項において，この基準の策定と変更について，我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関して優れた識見を有するものの意見を聞くことが定められた。7人で構成される情報保全諮問会議が設けられたが、果たして全員がこれらに関して有識者と言えるかどうか疑問である。これまでの有識者会議と同じように事務局に強く誘導されるおそれがある。いずれにせよ、意見が言えるだけの立場に過ぎないから、独立した第三者機関として監視機能を果たせるわけではない。

政府は国会でさらに3つの「第三者機関」の設置を表明した。保全監視委員会、独立公文書管理監、情報保全監察室である。また，法成立後にも，国会に常設の委員会を設置すると言明している。

保全監視委員会は，内閣官房に設置され，官房長官が，外務，防衛，警察などの事務次官クラスの官僚を集め，各行政機関の秘密指定・解除の妥当性を相互チェックするとしている。次官クラスの幹部職員の集まりとは，政府そのものであり，独立性も第三者性もない。

内閣府に置かれる独立公文書管理監は，内閣府に置かれる審議官級の職とされている。国会答弁によると「勝手に廃棄されないようにチェックを行う」「スムーズに国立公文書館に移管させる」ために設置するとされる。

情報保全監察室は内閣府に設置され，20人規模で外務省，防衛省，警察庁などの課長級未満の職員で構成されるという。上記の管理監を補佐する立場とされる。

4党修正で付加された附則9条は「政府は，行政機関の長による特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真に安全保障に資するものであるかどうかを独立した公正な立場において検証し，及び監察することのできる新たな機関の設置その他の特定秘密の指定及びその解除の適正を確保するために必要な方策について検討し，その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされている。

国会での答弁によれば，情報保全監察室が秘密保護法附則第九条に定める「新たな機関」であるという。しかし，情報保全監察室を構成する官僚は，法律の政府原案を作り秘密を指定する当事者である。秘密指定を行っている防衛，外務，警察から出向している職員が内閣府に所属しているから「独立した公正な立場」等と言うことはあり得ない。この機関も第三者機関とは到底呼べない。

さらに，与党は議会内に常設の委員会を設置することを検討している。今後国会法の改正案を提案するとされる。法律の成立後に国会議員によるアメリカ，イギリス，ドイツの調査が実施されている。国会に常設機関を作るとしても制度の設計，委員の給源，情報の提供の範囲とその管理方法など詰めなければならない点は多いが，現時点で詳細は明らかになっていない。





### （g）内部告発者が刑事処罰から解放されることを保障する規定がない

ツワネ原則37は、「公務関係者による情報開示は次に掲げる分類のいずれかに該当する不正行為を示すとき，当該情報の機密指定のいかんに関わらず原則38から原則40までに定める条件を満たす場合において「保護された開示」であるとみなされるべきである。保護された開示は，過去・現在の及び予見される不正行為に適用される。」として，(2)で示した11項目の情報を列挙している。そして，内部告発者によって明らかにされた情報による公益が秘密保持による公益を上回る場合には報復を受けるべきではないとされている。

ここに示されている考え方は，わが国の公益通報者保護法の考え方とほぼ同一である。しかし，秘密保護法は公益通報者保護法による内部告発者の民事的保護が法律による特定秘密漏えいの刑事処罰とどのような関係にあるのかについて何も説明していない。内部告発者を刑事処罰から解放することを法的に保障する規定が法には欠けている。

### （h）ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず，情報源の開示を求めてはならないことが明確に定められていない

ツワネ原則は公務員については処罰される場合があり得ることを否定していないが，公務員でない者（ジャーナリストと市民活動家）は処罰してはならないことを定めている。

原則47(a)は「公務員以外の者は，機密情報の受領，保有又は公衆への暴露に関して制裁を受けない」「(b)公務員以外の者は，情報を求めたり入手したりしたという事実を理由に，共謀その他の容疑で訴追されるべきではない」としている。ただ　この条項に付けられた注によれば「情報の入手又は複写に対する刑事訴追を防止することを目的にしている。しかしながら，この原則はその他の犯罪，たとえば情報を探索又は入手する過程での不法侵入や恐喝のような犯罪の免責を目的とするものではない」としている。この原則は，ジャーナリストが情報の入手の過程で犯した犯罪があればこれを処罰すれば足りると考えているのである。

秘密保護法では23条において，ジャーナリストと市民活動家らによる特定秘密取得行為を「秘密の管理者による管理を害する行為」によって取得することを全面的に処罰の対象としているし，取材源などの情報源の開示を求められないことの保障も見あたらない。明らかに原則の保障に違反している。

## §2-4　結論

特定秘密保護法は既存の国家公務員法や自衛隊法,日米安全保障条約に関連する秘密保全法制度,情報公開制度,公文書管理制度,公益通報者保護制度を含めて,自由権規約19条によって保障される表現の自由・知る権利と国際的に承認されたツワネ原則などに基づいて,より情報公開が図られ市民の知る権利を保障する方向で,以下の諸点を含む全面的な制度の見直しを行うこと。

①秘密指定の立証責任は国にあることを法律に明記するべきである。

②何を秘密としてはならないかを法律において明確にすべきである。

③秘密指定について60年よりも短い期限を法律で定めるべきである。

④市民が秘密解除を請求するための手続を法律に明確に定めるべきである。

⑤刑事裁判において,公開法廷で秘密の内容を議論できることを法律において保障しなければならない。

⑥すべての情報にアクセスし,秘密指定を解除できる政府から独立した監視機関を法律に基づいて設置するべきである。

⑦内部告発者が刑事処罰から解放されることを法律上明確に保障しなければならない。

⑧ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず,情報源の開示を求めてはならないことを法律に明確に定めるべきである。

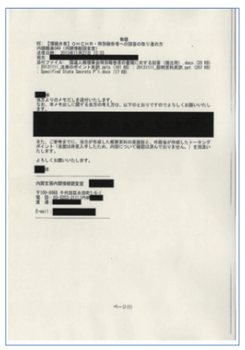
### 黒塗り資料で日本政府の秘密体質を暴露

秘密保全法に反対する愛知の会　国際情報部会員二人がジュネーブで開催された国連人権委員会の日本審査に立ち会った。二人は日本から持ってきた「愛知の会」が用意した英文資料（秘密保護法の成立過程の政府内審議内容と、国連特別報告者からの質問に対する日本政府回答を情報開示請求したところ、ほとんど黒塗りでの開示であったことを示すもの）を委員に渡すタイミングを見計らっていた。

7月15日午後。NGOランチタイム・ブリーフィングに出席した5人の委員達の前に資料を配布するが、発表者の資料以外は遠慮してくれとの意見に従い、いったん配布した資料を回収する。ランチタイム・ブリーフィングが終わると、委員たちはなおも情報提供しようとすがりつくNGOを振り払うように、日本審査の会場へと急ぐ。そのうちの一人ニューマン委員（アメリカ人）に追いすがり、歩きながら資料の内容を簡単に説明し手渡す。

日本審査の会場はナシオン20会議室という大きな会議場で、正面壇上に、議長、人権委員会事務局、日本政府代表部が陣取っている。委員は同心円状に配置されたテーブルの中心に円を作って座り、その周りをNGOや日本政府関係職員が取り巻いて座っている。会議開始直前に（日本の岩沢委員をのぞく）17人の委員全員に資料を配布することができた。大半の委員は関心を持って受け取ってくれた。

**The Truth of the Special Secret Act Japanese Government's nature that always chooses secrecy**



# III　国際人権基準「情報にアクセスする権利」に基づく秘密保護法批判

藤田　早苗　（エセックス大学人権センター）

## はじめに

従来、人権問題は国内問題であり、他国や国際機関が干渉すべきではないと考えられていた。しかし第2次大戦でのナチスによる重大な人権侵害を防げなかった反省から、人権は国際的関心事であり、国際社会の監視のもとにおかれるべきものと認識されるようになった。そして国際連合憲章には国連の目的の一つとして人権が含まれ、1948年には世界人権宣言が採択された。そして、その宣言を法的拘束力のある条約にしたものが国際人権規約であり、国連総会が1966年に採択した二つの条約、すなわち「経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約」（社会権規約）と「市民的および政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）を指す。

国連は両規約以外にも複数の人権条約を採択してきたが、これらの条約にはそれぞれ委員会が設置され、条約締約国の実施状況を監視する。自由権規約の履行を監視するのが自由権規約委員会であり、18人の委員からなる。これらの委員は国家の代表としてではなく、個人の資格で行動する。

条約の締約国は実施状況を定期的に委員会に提出する義務があり、委員会はそれを審査して「総括所見」または「最終見解」といわれる勧告（英文ではconcluding observations）を作成する。また、条約の締約国の義務を具体的に説明した「一般的意見（General　Comment）」を作成するのも委員会の重要な役割である。例えば、「表現の自由」や「知る権利」すなわち「情報にアクセスする権利」を規定する自由権規約19条については一般的意見34号にこの権利と締約国の義務の内容が具体的に説明されている。これらの勧告も一般的意見も法的拘束力を有するものではないが、条約の締約国は十分にこれらを検討し、条約の実施に取り入れるように期待されている。日本は両規約を1979年に批准しており、実施義務を負う。規約の締約国として「情報にアクセスする権利」についても国際人権基準を守らなければならない。しかし、その基準から見て日本の秘密保護法案は明らかに題が多く、そのことを危惧した筆者は

2013年10月国際世論を高めるべく秘密保護法案を友人と英訳し、ロンドンに本部を置く表現の自由に関する著名な国際NGOのARTICLE19と、表現の自由に関する国連独立専門家のフランク・ラ・ルー特別報告者に紹介した。彼らは国際人権法の定める「情報にアクセスする権利」の基準に照らして法案の問題を指摘し、次々に声明を発表した 。[1]

## §1 ARTICLE19とオープン・ソサエティ財団による批判

まず11月12日、ARTICLE19が声明を発表した。ARTICLE19は表現の自由を専門にする法律家からなる団体で、国連とも様々な形で協力しており、表現の自由に関する国連特別報告者とも密接な関係をもって活動している。例えば、先述の「一般的意見34」の起草にも大きな貢献をした。また、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（ツワネ原則）の作成においても重要な役割を果たした。

彼らは日本の秘密保護法案に対して、「当法案は表現の自由と情報にアクセスする権利に関する国際基準に反している」として「日本の国会に対して、現在審議中の特定秘密保護法案を否決するように強く要求」した。法案21条の「知る権利の保障に資する報道または取材の自由に十分配慮しなければならい」（1項）という規定に関しては「報道または取材の自由に十分に配慮することを求めているだけで、それが何を意味するのか具体的な定義がない」と指摘し、同条2項の取材行動については「専ら公益を図る目的を有するものを合法としているが、「公益」の定義は政府自身が行うものとされている」という問題を指摘した。そして、秘密保護法を情報にアクセスする権利の国際基準に見合うものとするには「秘密として特定される情報の範囲は厳しく制限され、国の正当な安全保障にとって重大かつ確認可能な危険があるときにのみ、期間を限って秘密にされるべき」であり「公益に資する情報を公表する内部告発者は保護されなければならない」と指摘した。

さらに表現の自由の著名な団体であり、ツワネ原則の作成を呼び掛け、そこで中心的な役割を果たしたオープン・ソサエティ財団からも懸念が示された。財団の上級法務顧問であるサンドラ・コリバー氏は、「秘密保護法案は、国家安全保障に関する公の知る権利を制限する点において、厳しい制限を設けている国際基準から大きく逸脱する」と指摘した。また、法案は「日本が後退していることを示している」とし、「これは、政府の適切な説明責任を脅かすほどの秘密主義を企てるようなものだ」と警告した。

さらに、オープン・ソサエティ財団の上級顧問であり、アメリカ政府において安全保障に関する3つの要職を務めるモートン・ハルペリン氏は、「この法は、二一世紀に民主的な政府によって検討された秘密保護法の中で最悪なものだ。同様に懸念すべきは、市民社会や国際的な専門家との協議をもたず法案を作成したその急ぎ方である」と述べた。[2]

また彼は2014年の2月、修正部分を含んだ秘密保護法について、筆者とのやり取りで次のようにコメントした。「最終版の秘密保護法は重要な修正を含むが、この法はまだ国際的な基準とベストプラクティス（最良の事例）に比べて極めて水準が低い。特に、この法は効果的な内部審査と法廷での審査を提供していない。情報公開に関する刑罰は政府役人にのみ課されるべきで、一般人や報道機関の者には適用されてはならず、内部告発者は守られなければならない。法案はあまりにも急いで、そして十分な公開討論を行わず成立した。政府は日本の市民社会と国際的な専門家との十分な話し合いを経たうえで、この法律の改定に専心するべきである」。[3]

ここで彼が繰り返すように、日本の秘密保護法はその内容だけでなく、起草過程がきわめて問題であった。日本政府は法案を数ヶ月で強行に成立させてしまったわけだが、例えば南アフリカ共和国が同様の法律を起草した際には、政府は国内外の専門家と意見を交わし、成立までに2年以上をかけているのである。このような重要な法律を作成する際にはこれが民主国家としてとるべき過程であると思われるが、日本の秘密保護法の場合はその作成過程すら極めて問題が多かったのである。

## §2 国連特別報告者と国連人権高等弁務官による批判

2013年11月21日にはラ・ルー国連特別報告者の声明が発表された。国連特別報告者とは、国連人権理事会に任命された独立の専門家であり、ラ・ルー氏は世界中の表現の自由に関する問題をあつかう。彼は声明で「透明性は民主主義ガバナンスの基本である。情報を秘密と特定する根拠が、法案は極めて広範囲で曖昧のようである。その上、内部告発者、そして秘密を報道するジャーナリストに対してさえも重大な脅威をはらんでいる」と懸念を表明した。

特別報告者は法案にある、情報を公開した人に対する罰則について特に注目し、「違法行為や、公的機関による不正行為に関する情報を公務員が正当な目的で公開した場合、法的制裁から守られなければならない」と強調した。また「同じように、ジャーナリストや市民社会の代表などを含むそのほかの個人が、公益のためと信じて機密情報を受け取りまたは流布しても、他の個人を重大な危険の差し迫った状況に追いやることがない限り、いかなる処罰も受けてはならない」と指摘した。

この声明は2012年に福島原発事故の健康への影響を視察するために来日した、健康への権利に関する国連特別報告者であるアナンド・グローバー氏との共同声明であり、彼は「特に災害に関しては、市民が継続的かつ迅速に情報の提供をうけることは必要不可欠だ。それによって、市民が健康に関して正確な判断が下せるからだ」と緊急事態における透明性の完全な確保の重大性を強調した。

この特別報告者による声明により、日本の秘密保護法案の問題は国連人権機関の関係者に広く知られることとなった。そして、12月2日に行われたナビ・ピレイ国連人権高等弁務官への記者会見でもこの問題について質問があがった。人権高等弁務官というのは連人権機関のトップであるが、彼女はその質問に答えて「何が秘密を構成するかなど、いくつかの懸念が十分明確になっていない」、「国内外で懸念があるなかで、成立を急ぐべきではない」「政府がどんな不都合な情報も秘密として認定できてしまう」「日本国憲法や国際人権法で保障されている表現の自由や情報にアクセスする権利を保護するための適切な措置が必要



[1] 両者の声明の和訳は http://freedexjapan.wordpress.com/ に掲載

[2] オープン・ソサエティのプレスリリース（2013年12月5日）

[3] モートン・ハルペリン氏から筆者への電子メール（2014年2月7日）

である」と懸念を述べた。

これらの国連の人権専門家による声明や発言は日本のマスコミも報道し、国会の質疑でも取り上げられたが、特別報告者の声明に関する質問に安倍首相は「誤解しているようだ。人権理事会の意見ではない」と答えた。　またピレイ高等弁務官の発言に関しては「外務省によると、修正が施され国会がチェックアンドバランスの役割を果たしていることを評価すると、事実上修正をしたということについての評価も頂いている」という返答をしている。後者の答弁に関しては、本当にピレイ氏がそのように評価したのか、という疑問が寄せられたので、筆者がジュネーブの国連本部に問い合わせた。

その返事によると、ピレイ氏の記者会見の翌日、ジュネーブの外務省日本代表部がピレイ氏を訪問した。外務省は国会で法案に修正が行われていることを説明し、ピレイ氏もそれは認めたが、彼女の趣旨はその修正案を含めた法律をもとにこれからも日本政府と議論を続けたい、ということだという。つまり、人権高等弁務官としてはまだ秘密保護法には問題を感じており、今後も修正部分を含んだ最終版を基に政府と対話を続けるつもりだということであったのだろう。国会答弁では「修正が施されたことは評価するが、今後も対話を続けたい・・・」というピレイ氏の趣旨の前半だけが独り歩きさせられたわけである。このような、都合のいいところだけ強調するということはよくあることらしいが、ピレイ氏はじめ国連は、いまだ日本政府と「対話の途中」であるという考えだった、ということである。日本政府の公式英訳をまってその対話を続けたい、ということであったが、その英訳ができたのが2014年の7月で、ピレイ氏の任期が終わるまで一月ほどしかなく、ピレイ氏との対話は実現しなかった。

また、2013年12月5日の毎日新聞によれば、このピレイ発言に反発した自民党の城内実外交部会長は「なぜこのような事実誤認の発言をしたのか、調べて回答させるべきだ。場合によっては謝罪や罷免（要求）、分担金の凍結くらいやってもいい」と怒りをあらわにし、他の自民党議員からも「そもそも内政干渉」「弁務官という立場は失格だ」などという意見が飛び出したという。しかし、これら国際社会からの懸念は国際人権条約が定める基準に基づくものである。国連の勧告に対する政府のこのような態度の背景には、人権条約の締約国として日本が負う義務内容についての理解不足があるように思われる。

## §3「情報にアクセスする権利」に関する締約国の義務

では、国際人権法が定める「情報にアクセスする権利」とはどういうものか。本冊子の他の部分でもこの点に関して触れられているが、国際人権法から見た秘密保護法の問題を理解する上で非常に重要なので、ここでも紹介しておきたい。

国連は設立後間もない1946年の第1回国連総会の決議で「情報の自由は基本的な人権であり、国連が擁護するすべての自由の試金石である」とすでに情報の自由の重要性を明言している。

自由権規約１９条２項は「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と規定する。そしてこの規定は「まずは公開を前提とすべし」と考える、ということを求めている。これは自由権一般に当てはまる「自由が原則で、制限を加えることは例外でなければならい」という基本原則に基づく。この公開前提はツワネ原則10でも提唱されている。

自由権規約は１９条３項で情報へのアクセスに制限を課すことも許している。だがそのためにはいくつかの条件を満たさなければならない。まず、アクセスへの制限は法によって規定されなければならず、情報へのアクセスを制限する理由は明確にかつ狭く定義されるべきで、国内法はそのように定義され公開の例外事由のリストか、公開を制限する理由の説明を含むべきである。また制限は(a)他の者の権利又は信用の尊重　(b)　国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護 という目的のために必要とされるものに限る。なお、自由権規約の「公の秩序」を理由とする表現の自由の制限は、日本国憲法における「公共の福祉」を理由とする制限より幅の狭い概念である。

さらに、制限を加えることができるのは公開によって重大な損害が生じる危険性がある場合のみだが、その場合も政府にはその情報公開がなぜ、いかに、どれくらいの損害を生じるのかということと、その制限が国際人権法に矛盾しないものであることを説明する責任がある。[4]　加えて、公開によって生じうる損害は公開による公共の利益よりも大きくなければならない。つまり、ある情報の公開により損害が生じる危険性があっても、その情報を公開することによる公共の利益のほうが大きい場合は、公開しなければならないのである。

そしてその損害か公益のどちらが大きいかは「独立機関」によって判断されなければならない。その判断は情報を保有する機関によるものではいけない。ラ・ルー声明でも「例外的に、情報が機密にされる必要があると当局が認めた場合でも、独立機関の審査が不可欠である」と指摘されている。[5]　このように秘密保護法は「情報にアクセスする権利」の国際基準からみて問題が多いのである。

## §4 自由権規約委員会における審査

人権条約の締約国は定期的に実施状況を条約委員会に提出し、審査を受けるが、2014年7月には自由権規約委員会による第6回日本報告書審査がジュネーブの欧州国連本部で行われた。本審査に先だって、政府は報告書を提出しているが、それとは別に、NGO側からの情報提供としてこれらのNGOはカウンターレポートといわれる報告書を委員会に提出している。またジュネーブでも本審査に先立ちNGOブリーフィングが7月14日と15日に行われ、NGOによるプレゼンテーションと委員との質疑応答が行われた。今回の審査には政府代表部以外に、約70人がNGOや市民団体から参加した。

今回の審査に向けて日本のNGOは表現の自由と秘密保護法の問題そしてヘイトスピーチを最重要課題としていた。秘密保護法に関しては日本の19団体が共同報告書を提出し、日弁連、アムネスティ・インターナショナル、そしてツワネ原則起草の主導者であるオープン・ソサエティ財団も詳細な報告書を提出していた。

本会議において、自由権規約19条と一般的意見３４に基づいてドイツのアンヤ・イバート・フォー委員から「秘密保護法は権利の制約の適用の範囲が非常に不明確。秘密情報を開示した場合に課されうる





[4] 国連自由権規約委員会による一般的意見34、（2011年）国連文書CCPR/C/GC/34、35項。

[5] 詳しくは拙稿「国連人権条約から見た秘密保護法の問題性」海渡雄一、清水勉、田島康彦　編『検証秘密護法何が問題か―検証と批判―』（岩波書店　2014年）163-175頁。「国際人権法の定める「情報にアクセスする権利」と秘密保護法」『法学セミナー』（2014年6月号）1-5頁参照。

最長10年の刑はメディアを非常に恐れさすものである。秘密情報の流布が理由でジャーナリストや環境活動家や人権擁護者を起訴するということは一般的意見によると19条と整合性がない。この法律が19条に即した形で適用されるように、何かセーフガードはあるのか。研究者や環境活動家や人権の擁護者が、刑事上の刑罰を課されないよう、どうやって確保するのか」という質問があった。また委員会のロドリー議長からも「そもそもどういう問題が起きたから特定秘密保護法が必要ということになったのか」という質問があった。7月24日に公開された勧告でも「特定秘密保護法が、秘密に特定できる事項に関する定義が広くて曖昧であること、秘密指定に関して一般的な条件を含んでいること、そしてジャーナリストや人権擁護者の活動に深刻な萎縮効果を及ぼしうる重い刑罰を課していること」への懸念が示され、秘密保護法が自由権規約19条に定められる厳格な基準と合致することを確保するために日本は必要なあらゆる措置を取るべきである、 とした。[6] 日本政府はあらゆる国連の勧告を無視し続けているが、世論を高め勧告を実施させていく必要がある。

## §5 国際人権規約の実施と秘密保護法

日本では何らかの人権条約を批准する際は必要な国内法の整備が行われる。たとえば1985年の女性差別撤廃条約批准に際しては男女雇用機会均等法が制定された。また、条約を批准した際には条約は法律よりも上位にあるので、人権条約に反する国内法は改定・廃止しなくてはいけない。

たとえば自由権規約委員会は日本の非嫡出子の相続差別は国際人権法が禁ずる「出生に基づく差別」であるとして、民法改正の勧告を日本政府に与えてきた。このような国際人権基準と国内法の不整合の問題は、自由権規約19条と秘密保護法にも当てはまる。

先述のように自由権規約委員会は秘密保護法が規約19条に反するものであることを指摘した。従って自由権規約に反する秘密保護法は規約の定める国際人権基準に見合ったものに改定される必要がある。その際、一般的意見34とともに活用されるべきものが、ツワネ原則であろう。ツワネ原則には法的拘束力はないが、秘密保護法が「情報にアクセスする権利」に見合うように制定されるために、国際的な基準とそれを体現したベストプラクティスをもとに作成されたガイドラインである。フランク・ラ・ルー特別報告者もこの原則は「情報にアクセスする権利への大きな貢献であり、人権理事会で採択されるべきものである。すべての国は国家安全保障に関する国内法の解釈においてこの原則を反映させるべきである」と強調している 。[7] よって、民主国家であればこの原則を少なくとも検討する必要があるであろうし、ハルペリン氏が2014年5月の来日の際に繰り返し指摘したように、政府はもし従わないのであれば、どこがどういう理由で従えないのか、を国民に説明する義務があるであろう 。[8]

## §6 秘密保護法運用基準へのパブリックコメント

2014年7月24日に、日本政府による秘密保護法の運用基準等に対するパブリックコメントが開始された。1ヶ月の受付期間の間に寄せられたコメントは2万3千件を超えたが、その中には前述のモートン・ハルペリン氏やツワネ原則の作成で主導的役割を果たしたオープン・ソサエティ財団のサンドラ・コリバー氏のコメントも含まれる。

ハルペリン氏は「運用基準には、なにを秘密に指定してはいけないかという指標が欠けている・・・。日本の秘密保護法には何を合法的に秘密指定してよいのか、ということへの制限が盛り込まれていない。運用基準に盛り込まれているのは『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、指定してはならない』ということだけである。前に述べたように、これでは甚だ全く不十分である。国民がどのよな状況においてでも知る権利があるような情報は、秘密保護法のもとで秘密指定してはいけないということを明確にするように、運用基準は改訂されるべきである」「法律（秘密保護法）は、明確な定義を行い、法の抜け道を極力狭めた場合を除いて、政府役人が報道機関に情報を提供しても政府役人を罰してはいけないし、また最も甚だしい状況を除いては、そのような情報へのアクセスに権限がない者（メディアのメンバーやほかの市民のメンバーなど）がそれらの情報を出版・発表しても彼らを罰してはいけない」と指摘している。また、コリバー氏もツワネ原則を引用して厳しいコメントを提出している。（添付資料参照）。

## おわりに

本章では、秘密保護法に対する国際的な批判と、国際人権規約の締約国である日本の「情報にアクセスする権利」に関する義務内容などについて検討した。秘密保護法は日本が批准して実施義務を負う自由権規約に違反している。今後、国連からの勧告が確実に実施され、また運用基準等に寄せられているコメントが反映されるように監視を続けていく必要がある。そのためにも、日本政府が負う国際人権条約上の義務についての理解が人々のあいだで深まり、さらに世論が高まることが望まれる。

### 自由権規約委員会の勧告

（2014年7月24日）

原文英語、書き起こし加筆、翻訳：藤田早苗氏

（23）委員会は最近採択された特定秘密保護法が、秘密に特定できる事項に関する定義が広くて曖昧であること、秘密指定に関して一般的な条件を含んでいること、そしてジャーナリストや人権擁護者の活動に深刻な影響を及ぼしうる重罪を課していることに懸念を表する。

締約国（である日本）は特定秘密保護法とその適用が特に次の点を保障する自由権規約19条の厳しい要求を確実に満たすように、必要なすべての措置を取るべきである。

（a） （秘密に）指定される情報のカテゴリーは狭く定義され、「情報を求め、受け、伝授する権利」へのいかなる制約も、適法性、均衡性の原則を満たし、国家の安全保障に対する特定され識別されうる脅威を防ぐために必要であるべき；

（b）国家の安全保障を害しない正当な公益に資する情報を流布したことで、個人が刑罰を受けないこと。

[6] 自由権規約委員会による第6回日本政府報告書審査最終見解（2014年7月24日）23項。原文は http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=626&Lang=en

暫定和訳は http://www.urights.or.jp/archives/newsinbrief-ja/section3/2014/07/post-110.html 参照

[7] ツワネ原則冊子の裏表紙

[8] Independent Web Journal (IWJ) 「元NSC高官が秘密保護法を痛烈批判『ツワネ原則から逸脱するのであれば日本政府は説明を』」（2014年5月8日） http://iwj.co.jp/wj/open/archives/138696

# IV まとめ

秘密保全法に反対する愛知の会　共同代表
弁護士　中谷　雄二

わが国では、これまで国際人権法に十分な関心が寄せられてきたことはない。むしろ、戦後長らく政権を担ってきた自民党が結党以来、自主憲法制定を党是としてきたように、政府が日本国憲法を遵守するのではなく敵視してきたという歴史から、これに反対する人々も、日本国憲法を重視する一方、国際人権規約を始めとした国際人権法を構成する諸条約について関心を寄せる人々はごく少数にとどまった。しかし、日本国憲法の基本原則である国民主権、基本的人権の尊重と平和主義を根底から脅かす秘密保護法が国会に上程されるや、秘密保護法制について、国際人権法の専門家が集まって国家秘密の保護と知る権利の調整について、ツワネ原則を策定したことが紹介されて、俄然、国際人権法に注目が集まった。ただ、その関心も内容の詳細を知る者は一部にとどまり、国際的にも我が国の秘密保護法が批判されているとしてその権威付けのために利用されたにとどまった。

私たち「秘密保全法に反対する愛知の会」（以下、「愛知の会」という）は、秘密保護法が国会に上程される遙か前の２０１２年４月に結成して以来、秘密保護法はこの国を戦争する国にするための法制度であること、国民を政府の監視の下に置き、表現の自由を始めとする基本的人権を侵害することを理由として制定に反対しつづけてきた。昨年秋の上程から１２月の強行成立までの安倍内閣の姿勢は、国民の声を無視し続けるばかりか敵視するものであった。法が制定された後も、成立前後に結成された全国の市民団体に全国ネットワークの結成を呼びかけ、今日まで反対運動を繰り広げてきた。

法制定後の反対運動の過程で浮かび上がってきたのが、国際人権法と秘密保護法との整合性の問題である。特に今年７月に行われた国連の自由権規約委員会においては、我が国が審査の対象となっていたこと、国連特別報告者や国連人権高等弁務官が秘密保護法に懸念を表明していたことから、自由権規約委員会において秘密保護法についての勧告や総括所見が出されることが予想された。そのため、会の中に国際情報部会を設け、自由権規約委員会の審査に向けて、愛知の会からも委員会に秘密保護法の問題をアピールしようという声があがった。秘密保護法の問題点は国際人権活動日本委員会や日弁連等がカウンターレポートを用意していたこともあり、愛知の会も名を連ねたが、我が国政府がどのように建前を述べようと、国民に対して、ほとんどの情報を開示しない秘密主義は、各国の委員に大きな衝撃を与えるだろうと、その点に絞って独自のアピールを行った。自由権規約委員会における審査の状況と各国の国際人権法の専門家からなる規約人権委員会が秘密保護法に対してとった厳しい態度や、総括所見の内容はこの小冊子の本文を参照していただきたいが、国際人権法から見ても秘密保護法は撤回して出し直しを要求される内容だということが明らかである。

日本国憲法が策定された後に、国際人権法は各権利の内容や権利保障の方法に関して、豊に発展させられている。日本国憲法と国際人権規約との関係は、その内容が共通する限り、詳細に制定されている国際人権規約が日本国憲法の内容を補充、補完する関係にあるものと考えられている。むしろ、私たちは、積極的に国際人権基準を活用することによって、日本の人権状況の改善を目指すべきなのである。ところが、わが国では、裁判所・検察官・弁護士ら法律専門家も含めて国際人権法についての理解が不十分であり、そのため、自由権規約委員会第５回審査では、国際人権法に対する法教育を充実するよう求める総括所見を出しているほどである。

現在、安倍政権は、秘密保護法の制定に続き、日本国憲法に正面から反する集団的自衛権の行使を閣議決定で容認することを決めた。多くの反対を押し切って集団的自衛権の行使を認める閣議決定を安倍首相が急いだ理由は、日米ガイドライン協議に間に合わせるためという理由だったはずだが、今回の協議では集団的自衛権行使を前提にした協議は先送りし、協力の対象として周辺事態に限られていたものを、周辺事態を削除し、全世界大に広げる予定であると報道された。臨時国会冒頭の安倍首相の所信表明演説では、集団的自衛権の言葉すら一切でてこない。集団的自衛権を行使するための関連諸法案は、臨時国会ではなく、来年の通常国会で審議する予定となっている。この秋から年末にかけて政府は、国とそこに住む人々の生命と暮らしに重大な影響のある集団的自衛権問題と秘密法につて何の論議もせず、「静かに」通り過ぎようとしている。

私たち国民がなすべきことは、国民の注意を集めないで静かに既定方針を推し進めようとする政府の行為を憲法や国際人権法に即してキチンと批判していくことである。愛知の会が、秘密保護法反対運動を広げるにあたり最も重視したのは、秘密保護法の危険性を学ぶことである。地域、団体において徹底的に学習会を重ねることによって運動を担う人々を生み出した。まさに私たちが上から権威的に進められようとしている権威主義的統制に抗するのは、一人一人の自覚的個人の運動によってである。それこそが、私たち一人一人ができる最大の抵抗である。その抵抗の武器は、国際人権条約によって内容を豊にした憲法であり、それを知った国民の言論による批判である。この小冊子は、国連人権規約とツワネ原則の概要、自由権規約委員会の審査の状況やその総括所見を紹介したものである。法制定直後に名古屋で国際人権法から秘密保護法が如何に間違っているかを講演いただき、私たちに闘いの方向を示し、さらに自由権規約委員会でのアピール準備からこの小冊子への寄稿と継続して応援していただいた英国エセックス大学の藤田早苗先生、快く論考を使用することを認めていただいた海渡雄一弁護士の協力によって完成したものである。ここに感謝申し上げるとともに、是非、秘密保護法に反対する全国の市民にこの小冊子を活用して秘密保護法批判に役立てていただくことを強く希望します。闘いは学びから、批判の視点は知ることから生まれる。

# V　資料編

1）　国際連合特別報告者による声明
－特定秘密保護法は透明性を脅かすものである－
(2013年11月21日)

2）　ARTICLE19による声明
－秘密保護法案を否決するよう、日本の国会に強く求める－
(2013年11月12日)

3）　国際連合特別報告者による日本政府に対する質問
(2013年11月9日)

4）　国際連合特別報告者による日本政府に対する質問にたいする
在スイス・ジュネーブ国際機関向け日本代表部の回答
(2014年1月31日)

5）　運用基準に対するモートン・ハルペリン氏のパブリックコメント

6）　運用基準に対するオープン・ソサエティ・ジャスティスイニシャチブ(OSJI)の
サンドラ・コリバー氏（シニア・リーガル・オフィサー）によるパブリックコメント
(2014年8月16日)

7）　表現の自由に関する国連特別報告者フランク・ラ・ルー氏のビデオメッセージ
(2014年3月10日)

8)　2014年7月、自由権規約委員会、第6回日本審査委員会における
日本NGO19団体による共同ブリーフィング・プレゼンテーション
(2014年7月14日)

9）　2014年7月、自由権規約委員会、第6回日本審査委員会における
セイベル・フォー委員の質問
(2014年7月15日)





## 国際連合特別報告者による声明
## ―特定秘密保護法案は透明性を脅かすものである――

(2013年11月21日)

国際連合人権理事会の特別報告者の二人が、日本国政府が国会に提出した特定秘密保護法案に関し、強い懸念を表明した。

表現の自由に関する特別報告者および健康への権利に関する特別報告者は、法案に関して日本政府にいくつもの質問事項を伝え、国際法における人権基準に照らし合わせた法案の適法性について、憂慮を表明した。

「透明性は民主主義ガバナンスの基本である。情報を秘密と特定する根拠として、法案は極めて広範囲で曖昧のようである。その上、内部告発者、そして秘密を報道するジャーナリストにさえにも重大な脅威をはらんでいる」
と、表現の自由に関する特別報告者のフランク・ラ・ルーは述べた。

公共問題に関する情報を秘密にすることが正当であるのは、その情報が公開されることで重大かつ実証可能な危険性があり、なおかつ、その危険性が情報を公開することによる公益性を上回る場合だけである、とラ・ルー氏が強調した。

「例外的に、情報が機密にされる必要があると当局が認めた場合でも、独立機関の審査が不可欠である」とラ・ルー氏が述べた。

特別報告者は法案にある、情報を公開した人に対する罰則について特に注目し、「違法行為や、公的機関による不正行為に関する情報を、公務員が正当な目的で機密情報を公開した場合、法的制裁から守られなければならない」と強調した。

「同じように、ジャーナリストや市民社会の代表などを含むそのほかの個人が、公益のためと信じて機密情報を受け取り、または流布しても、他の個人を重大な危険の差し迫った状況に追いやることがない限り、いかなる処罰も受けてはならない」と言った。

健康への権利に関する特別報告者のアナンド・グローバーは去年日本を訪問し、福島原発問題への対応を調査した。彼は、緊急事態において常に完全なる透明性を確保することの重大性を強調し、「特に災害においては、市民が継続的かつ迅速に情報を提供されることは必要不可欠だ。それによって、市民が健康に関して正確な判断が下せるからだ」と述べた。

原文；http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14017&LangID=E
和訳文責・藤田早苗、高橋宗瑠

# ARTICLE19による声明

## ―秘密保護法案を否決するよう、日本の国会に強く求める－2013年11月12日

（ARTICLE19は表現の自由及び知る権利の保護を専門とする国際人権団体である。1987年に設立され、本部をロンドンに置く。）

表現の自由のための国際人権団体であるARTICLE19は、日本の国会に対して、現在審議中の特定秘密保護法案を否決するよう、強く求める。

10月に閣議決定され、今週国会で審議中の当法案は表現の自由と情報にアクセスする権利（知る権利）を保障する国際法の基準に反している。具体的には：

- 秘匿される情報の定義が極度にあいまいである。防衛、外交、「特定有害活動」や「テロリズム」に関するいかなる情報にも適用可能であり、政府が環境災害、人権侵害、汚職、または国際法によって公開されるべき他の分野の情報をも隠蔽することが可能になる。
- 情報が特定秘密にされる期限は5年ごとに延長することでその期間を無制限に延長することができる。
- 内部告発は公益が目的であっても、上限10年の懲役を受ける。
- ジャーナリストが特定された情報を報道した場合、それが公益に資することを証明しても起訴されうる。
- 第21条に提示されている、報道の自由に関する規定は極めて弱いものである。それらによれば、
  - ◎ 政府は「不当」な人権侵害を避けることを求められてはいるが、何が「不当」かが不透明である、
  - ◎ 報道または取材の自由に「十分に配慮」することを求めているだけで、それが何を意味するのか具体的な定義がない、
  - ◎「専ら公益を図る目的を有」するものを合法としているが、「公益」の定義は政府自身が行うものとされている。

当法案は、日本政府が福島原子力発電所の甚大な事故に関して、十分かつ適時の情報提供をしなかったことで、避けることができたはずの死を招いた後に作成された。健康への権利に関する国連特別報告者は2013年の日本に関する報告書において、事故に関する情報への人々のアクセスに政府が多くの障害を課したことについて批判している。ARTICLE19は、当法案が可決されれば、政府にとって不都合な情報が非公開にされる傾向が、更に助長されるであろうと懸念する。

ARTICLE19は国会に、当法案を否決し、日本が国際法を忠実に遵守するよう強く求める。

- 秘密として特定される情報の範囲は厳しく制限され、国の正当な安全保障にとって重大かつ確認可能な危険があるときにのみ、期間を限って秘密にされるべきである 。
- 秘密に特定されている情報であっても、公開することで公益に資する場合は、公開されなければならない。
- 公益に資する情報を公表する内部告発者は保護されなければならない。
- ジャーナリストは秘密に特定されている情報であっても、公益に資するいかなる情報の公表に関しても責任を問われてはならない。
- 「公益」の定義は、公の議論やアカウンタビリティー（説明責任）に実質的に関連するいかなるものも広く含まれることとする。

声明の原文
http://www.article19.org/resources.php/resource/37346/en/article-19-urges-japanese-parliament-to-reject-new-secrets-bill

和訳：藤田早苗、高橋宗瑠





# 国連特別報告者の日本政府に対する質問

**国際連合**
**国連人権高等弁務官事務所**
**人権理事会特別行動**

**特別報告者指令**
**表現の自由権の推進・保護特別報告者並びに、全ての人が可能な限り高いレベルの心身の健康を享受する権利特別報告者**

**2013年11月9日**

閣下

表現の自由権の推進・保護特別報告者、並びに、全ての人が可能な限り高いレベルの心身の健康を享受する権利特別報告者としての資格において、貴下に人権理事会決議16/4並びに24/6にご留意いただけますようお願いいたしますことを光栄に存じます。

これに関連して、私たちは、日本において思想と表現の自由を著しく制限する可能性のある特定秘密法の草案に関して我々が受け取っている情報に、貴下政府のご注目をいただきたいと思います。
受け取っている情報によれば、
衆議院では、現在一つの法案を審議中で、それは、2013年10月に閣議決定され、それは、伝えられるところによれば、思想と表現の自由についての国際基準に沿わないばかりでなく、基本的人権として、情報を得る権利を表現の自由の権利の一部であると認めている、日本国憲法にも沿わない、数々の条項を含んでいます。
我々が得た情報に基づいて、以下の懸念を提起したいと思います。

報告によれば、法案では保護される情報の定義が、非常に広範で不明瞭であるとのことです。伝えられるところでは、法案に添付された表には、秘密にされる情報のカテゴリーの大変広範囲にわたるリストが並んでおり、それは、伝えられるところでは、防衛、外交、『有害行動』とテロリズムに関連した事柄に適用され、そして、環境破壊、人権侵害、汚職という正当な情報を、当局が隠すことも許されるとのことです。外交関連の分野における情報、テロ対策の分野における公務上の活動に関するすべての情報、『潜在的に国防にとって有害であると指定された行動』に関連したすべての情報は、秘密として指定することができます。

報告によればこの法案では、何らの議論も経ることなく無期限に秘密執行することができます。伝えられるところでは、第4条で、最初の秘密指定は5年間とすることが可能であり、更に、30年までは、5年ごとに延長

することが可能です。30年の時点で秘密の更なる延長には、行政は内閣の承認を得なければならないとされています。従って、ある種の情報は、内閣が承認すれば、無期限に秘密とすることができます。

伝えられるところによれば、第5条を通じて、この法案は、『行政機関の長』に一定の情報を『秘密』指定する幅広い自由裁量権を与えています。いかなる独立機関にも（裁判所も含めて）再審理を照会することはありません。更に、『行政機関の長』によってどんな情報が秘密に指定されているのかに関してさえも、一般国民へ、もしくは国会に対してさえ、公表することについては何らの指示もなされていません。

国家機密を暴いた者への罰則についての条項は（伝えられるところでは第22条から第26条に規定されていますが）内部告発者やジャーナリストにとって深刻な脅威となるでしょう。第22条の２は秘密を知得したものは5年以下の懲役刑になることがあるとしています。第22条の４では、たまたま秘密を暴露してしまった者も、二年以下の禁固刑の対象になると規定しています。第24条では、秘密を暴露（または非合法的に秘密を取得）することを“教唆”あるいは、共謀した者は5年以下の懲役刑の対象となりうる、となっています。

国会に提案された特定秘密法案が、日本における思想・表現の自由の権利を厳しく制限するものであることに対して深刻な懸念が表明されています。この法案に関する今後の動向によっては、ジャーナリストたちの活動を抑制し、そして、おそらく確実に内部告発者を委縮させるという更なる大きな懸念があります。

「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」と決めた市民的及び政治的権利に関する国際規約第19条の基本原則に沿って、貴下政府が、思想と表現の自由の権利を確保するためのあらゆる必要な手立てをとられるように私たちは訴えます。

このことに関連して、人権理事会は、思想表現の自由権についての一般的意見（CCPR/C/GC/34）で次のように断言しています。「この（市民的及び政治的権利に関する国際）規約第19条の2項は、公共体が持つ情報を人々が入手する権利について包括的に捉えています。その情報には、その保存形態、情報源、そして作成日付にかかわらず、公共体が持つ記録も含まれます。」人権理事会はさらにはっきりと次のように述べています。「人々の情報にアクセスする権利を実効あるものにするためには、国の関係者は率先して、人々の利害にかかわる政府の情報を、公共の領域に移すべきであり、（中略）この規約に沿った明確なルールに従って情報開示請求に遅滞なく対処する手順が整えられなければならない。」そしてさらに、「当局は人々の情報へのアクセスを拒絶する場合は必ず理由を説明しなければならない。異議申し立てのために何らかの取り決めが準備されなければならない。情報開示を拒否する場合も、請求に対応しそびれたような場合も同様である」と述べています。





さらに、人権理事会決議12/16で宣言された原則を繰り返したいと思います。それは国家に対して、市民的及び政治的権利に関する国際規約第19条の第3項と矛盾するような規制をかけることを差し控えるように要求しています。政府の政策の議論や人権状況の報告、政府の活動、及び政府内の腐敗といった事柄についての政治的討論という情報への規制は、上記第19条第3項に矛盾します。

我々はまた、貴下政府に、1996年のE/CN.4/1996/39によって裏書きされた、国家安全保障と表現の自由と情報入手の自由についてのヨハネスブルグ原則で明確にされた原則にも注意を向けていただくようお願いいたします。この原則は、国家安全保障という名目で規制が正当化されるのは、その規制の真の目的及び明白な意図が、軍事的威嚇のような外部要因であれ、暴力的に政府の転覆をはかろうとするような内部的な要因であれ、武力による威嚇又は武力の行使に対して、国家の存立、あるいは領土の保全を守るためである場合のみである、と規定しています。このヨハネスブルグ原則はさらに、（1）もしその秘密の暴露が、正当な国家安全保障の利益に実際に損害を与えない、又は、与えそうもない場合に、あるいは（2）暴露による損害よりも、その情報を知ることによる公共の利益の方が上回る場合には、何人も国家安全保障を理由として、情報の暴露のために罰せられてはならない、と指摘しています。

思想と表現の自由権特別報告者は、国連総会（A/68/362）への彼の最新の報告の中で、情報にアクセスする権利に焦点をあてました。その報告で、この権利を推進してきたこれまでの経緯と成果を更新する際には、『国内法は、明確かつ細密に定義した開示例外項目のリストと情報を非開示とするそれぞれの根拠を条文に入れるべきである。開示例外があるとすれば唯一、保護されている利益に重大な損害がおよぶ危険のある場合、及び、その損害が、情報を入手することによる総合的な公共の利益をはるかにしのぐ場合のみであるべきであり、そして、そのことは、情報を保持している機関によってではなく、裁判所のような独立した機関によって決定されるべきである。』と勧告しました。

その報告の中で、思想表現の自由権特別報告者は、さらに、国家安全保障の国内法を施行するときには、内部告発者やジャーナリストの保護に特別な注意を払う必要について指摘しました。その報告書では『国による犯罪または法律違反、重大な汚職、健康、安全、環境への深刻な脅威あるいは人権侵害や人道的な法律違反について、政府役人が極秘事項を暴露する場合、彼らが善意によって行動しているなら、彼ら（内部告発者）は、法的制裁、行政的制裁、雇用を脅かす制裁から守られるべきである。ジャーナリストや、報道関係者、市民社会の代表者たちなど、その他の個人は、それが公共の利益にかなうと信じて極秘情報を受け取り、所持し、広げるのであって、その行為が誰か（個人）に、重大な損害を齎す差し迫った状況に陥れるようなことがないなら、責任を問われるべきではない。』と忠告しています。

2013年の日本への訪問の報告書（A/HRC/23/41/Add.3）の中で、健康を享受する権利に関する特別報告者は、情報へのアクセスは、健康を享受する権利の必要不可欠の構成要素であることを特に言及し、

また、福島原発事故の情報は、汚染地域および、場合によっては汚染される恐れがある地域についての情報も含めて、直ちに、そして統一された方法で、公表されるべきである、と述べました。健康に関して人々が情報を知ったうえで判断できるよう、貴下政府が健康への影響がある被災地の放射線レベルについての情報へのアクセスを促進されるように促すとともに、特別報告者は、核あるいは放射線に関わる緊急事態の全期間において、効果的な危機対応システムは、『公衆が有益な、時宜を得た事実に基づいた情報、首尾一貫した適切な情報の供給を迅速に受けることを要する』ことを強調しました。

さらに、国連人権理事会から我々に付託された指令のもとに、我々が注目するところとなったすべての事案を明確化することが我々の責任です。これらの事案について人権理事会へ報告することになっておりますので、以下の事項についての御所見をいただければ幸甚に存じます。

**1 上記要約の中で主張されている事実は正確ですか？**

**2 前述の法案について全ての詳細を提供してください。また、その条項が、国際人権法と基準の下で、とりわけ意見表明の自由の権利に関連して、日本の従うべき義務にどのように沿ったものであるかを説明してください。**

**3 日本における、情報へのアクセスの権利を実現する主たる法律、制度的な道具立てを示してください。**

**4この法案を起草するにあたって、何らかの諮問がなされたことがあれば、市民社会のものを含めて、どのような諮問が行われたのか示してください。**

あいちのかい
貴下政府のご返答は、人権委員会の検討に付託される報告書として作成されるようお願いいたします。
申し立て事項の重大性と緊急性に鑑み、私たちは、ここに含まれている諸問題について報道関係者に発表をする所存です。このことを貴下政府にお伝えします。
閣下におかれましては、私どもの心からの最高の敬意をお受け取りください。

表現の自由権の推進・保護特別報告者
フランク・ラ・ルー
全ての人が可能な限りの高いレベルの心身の健康を享受する権利特別報告者
アナンド・グロウバー

(原文英語：翻訳　愛知の会　国際情報部会　高田洋子、津田秀一、酒井健次)





# 国連特別報告者からの日本政府への質問に対する日本政府代表部による回答

在スイス・ジュネーブ国際機関日本政府代表部

在ジュネーブ国際機関日本政府代表部は、国連人権高等弁務官事務所に敬意を表し、国連人権高等弁務官事務所の２０１３年１１月１９日の談話をも参照しながら、２０１３年１１月１９日に出された、表現の自由に関する特別報告者フランク・ラ・ルー氏並びに健康への権利に関する特別報告者アナンド・グローバー氏からの書簡による照会に際し、日本政府からの回答をここに謹んで伝える。

在ジュネーブ国際機関日本政府代表部は、この機会を利用し、改めて、国連人権高等弁務官事務所に心から最高の敬意を表する。

２０１４年1月31日、ジュネーブ

国連人権理事会特別報告者からの、書簡による情報提供要請に対する、日本政府の回答

在ジュネーブ国際機関日本政府代表部に対して出された、(当時の)特定秘密保護についての日本の法案に関して２０１３年１１月１９日付情報提供要請については、書簡がどのような情報に基づくものか判然としないが、特別報告者が得ている情報は正確ではない。

特定秘密保護法は、市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約)１９条を含め、日本政府が負うどのような国際的な法的義務にも違反しないし、自由権規約とほぼ同じ程度に表現の自由を保証した日本国憲法にも適合している。以下に質問への我々の回答と説明があるので詳細に見ていただきたい。

**質問１．上記要約の中で主張されている事実は正確ですか？**

１．特定秘密の指定

特定秘密は国家安全保障に関わる情報で構成され、国家安全保障に関わる４つの分野に分類される。すなわち、１)防衛、２)外交、３)特定有害活動(例えばスパイ活動)の防止、そして４)テロの防止である。省庁のトップは以下の情報の中から特定秘密を指定する。(１)現在の自衛隊法の分類で防衛秘密に該当するもの、または現行の国家公務員法で秘密に分類されるもの、(２)法律の別表に特定して記載されている限定された種類の情報、そして、(３)国家安全保障上特に高度な秘匿が必要とされるもの、である。特定秘密はそのように、政府機関に属さない有識者の意見を反映した基準にしたがって指定される。

以上の説明のとおり、特定秘密保護法は秘密の範囲を拡大することは無い。特定秘密は既に現行法の下で秘密と考えられ、国家安全保障上の目的による高度の秘匿性を要する情報の中から指定される情報である。法律の別表に列挙されている情報の部類に該当する情報のみが特定秘密として指定される。この法律に規定される情報の部類は他国の秘密指定システムよりも限定的である。
特別報告者は、この法律は「環境破壊、人権侵害、汚職という公開されるべき情報を、当局が隠すことも許される」と指摘したが、この指摘は全く正しくない。そのような情報は特定秘密として指定され得ない。書簡の中で、原子力事故関連情報は開示されるべきことも強調されていた。原子力事故関連情報は特定秘密の範疇に入らない。

**2. 秘密指定期間**

行政機関の長は特定秘密としての秘密指定期間を最長５年まで設定できる。この期間は延長可能であるが、延長には以下の規定がある。１）秘密指定は５年ごとに行政機関の長によって条件が適合しているかを審査されなくてはならず、合計で３０年を超えてはならない。２）３０年を超える場合には内閣の承認が必要である。３）６０年を超える延長は、暗号や人的情報源などのこの法律に具体的に列挙されているもので、特に高度の秘匿を要するもの以外は、いかなるものも許可されないことになっている。４）ある秘密が特定秘密として保護する必要がなくなったときには、いつでも、たとえ秘密指定期間内であっても、即座に秘密指定を解除されることになっている。
以上説明した様に、恣意的なあるいは永久的な特定秘密指定を防止するために、この法律は重層的な対策とメカニズムを備えている。我々は、諸外国において、秘密指定システム／手続きの下での一定期間経過後にも、全ての秘密が公開されるわけではないと、聞き及んでいる。

**3. 第三者機関による秘密指定の審査**

パラグラフ５に詳述する様に、まず、特定秘密は他の行政文書同様に情報公開法に供される。公開の手続きは存在し、保証されている。この情報公開法によれば、誰でも省庁による情報の非開示決定に対して異議申し立てが出来る。このような非開示決定は政府機関に属さない有識者によって構成される、情報公開・個人情報保護審査会と呼ばれる独立組織によって審査され、この組織は、異議が申し立てられた、特定秘密を含むどのような公的文書をも、非公開で内容を審査することができる。
加えて、秘密の指定を含む特定秘密保護法の適正な運用を確保するために、以下の様に、様々なメカニズム／手続きが存在する。１）この法律の別表に特別に列挙された類型の情報だけが、政府機関に属さない有識者からの意見を反映した基準に従って、省などの行政機関の長によって特定秘密に指定され得る。２）特定秘密の指定が基準に適合していることを担保するために、首相は、行政機関の長に対して、指定の適合性を保証するための必要な措置をとる様に、指示することも出来る。３）その上、秘密指定を含め、特定秘密保護法の施行や運用を定期的に審査するメカニズムは、国会への年次報告および政府機関に属さない有識者によって構成される審議会への年次報告の形で存在する。４）それ等のメカニズムに加えて、政府は、この法律の施行までに一つの機関を創設するが、この機関は行政機関によって指定される各特定秘密について審査、監視を行い、適切でない場合には改善を命ずる。
５）この法律は特定秘密事項が、国会が決める防護措置の下で、国会の非公開会議に提出されることを規定している。それゆえ、特定秘密が国会に知らされないという指摘は正しくない。

**4. 内部告発者及びジャーナリストとの関係**

報道の自由との関連で、この法律は明確に次の様に言明している。市民の知る権利に資する報道の自由と取材活動に配慮して、通常の取材活動は合法的な業務と見なされ、この法律に規定する処罰対象行為には該当しない。
これらの原則は、日本における犯罪捜査機関や裁判業務における、この法律の解釈と運用の基礎となる。全ての所轄機関は、基本的人権を不当に侵害してはいないか、また報道の自由が十分に保護されているかどうかを、徹底的に調査することを求められる。加えて、この法律は、非合法手段で特定秘密を取得したときに、以下の場合に限って罰せられることを規定している。すなわち、外国の利益に供するため、あるいは犯罪者の個人的な不正利益を謀る目的で取得されたとき、もしくは取得された情報が国家安全保障や個人の生命・安全を害するために用いられるとき、である。従って、報道の自由や取材活動は阻害され得ない。
以上述べた様に、この法律の下で特定秘密として指定される秘密は、厳密に限定されたものであって、それを開示することが日本の国家安全保障に重大な損害を与えるような事柄である。それゆえ、犯罪行為の事実や国内法違反など、公共の利益のために内部告発される事案は、そもそも最初から特定秘密としては考えられていない。そのような事実が秘匿の意図をもって特定秘密として指定されていたことが判明した場合には、そのような秘密指定は無効だ。であるから当然、このような事実の内部告発は特定秘密を暴露したことにならないし、そのような内部告発が罰せられることはなく、内部告発者保護法によって保護もされる。

**5.知る権利との関係**

この法律は、「報道の自由と取材活動は市民の知る権利の保証に寄与するものであり、このことに十分配慮しなければならない」と規定している。公開されるべき情報が秘密のままにされることを防止するために、また、報道の合法的な活動を制限しないために、関連機関は十分な注意を払ってこの法律の解釈と運用に当たることが求められる。従って、市民の知る権利については十分な配慮がなされる。
加えて、特定秘密を含む全ての行政文書は情報公開法の適用を受ける。個人からの情報公開請求を受けて、当該文書を公開するかどうかの決定は情報公開法に従ってなされる。情報の非開示決定に対して異議が関連省庁に申し立てられたときには、行政機関の長からの諮問を受けて、外部有識者で構成される

独立組織「情報公開並びに個人情報保護委員会」がその決定に対して調査と審査を行う。委員会がいわゆるインカメラ（非公開）調査を実施することを決めた際には、特定秘密保護法には、委員会の委員に特定秘密へのアクセスを許す規定がある。
上記メカニズムに加えて、もしそのような公文書が「歴史的公的記録文書」であることがわかった場合には、当該文書は「公的記録および公文書等管理に関する法律」に基づいて「国立公文書館」などの場所に移され、秘密指定期間終了後に、市民は当該情報にアクセスすることが出来る。
この法律は、国家安全保障のために特別に秘匿が必要な情報を公的な許可無しに暴露することを防止することで、国家と国民の安全を護ることを目的とするものであり、表現の自由や市民の知る権利に制限を加えるための法律ではない。

**質問２．前述の法案について全ての詳細を提供してください。また、その条項が国際人権法と基準の下で、とりわけ意見表明の自由に関連して、日本の従うべき義務にどのように沿ったものであるかを説明してください。**

特定秘密保護法の短い要約と日本語原文の条文を添付している。現在作業中であるが、完成次第、英文の条文も提供するつもりである。
上記の、質問１に対する我々の回答の中で（特にパラグラフ４と５で）詳述した通り、この法律において、日本政府は知る権利を含めての表現の自由について、不必要に制限を加えることの無いよう様々な配慮をし、また表現の自由の保証に最大限の努力を払っている。よって、この法律は様々な人権条約（特に自由権規約１９条）の下で日本が守るべき義務と矛盾していない。
自由権規約１９条は日本国憲法１９、２１、２３条によって保証されている。なかんずく、意見を持つ権利と表現の自由は尊重され、憲法によって最大限に保証されている。それらが民主主義を維持するのに必要不可欠であると考えられているからである。憲法が、意見を持つ権利や表現の自由を含む人権を、自由権規約と同じ程度に保証すると考えられるので、今述べた様に、憲法と自由権規約の間に対立はない。その上、憲法９８条は以下の様に明示している。「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」

**質問３．日本における、情報へのアクセスの権利を実現する主たる法律、制度的な道具立てを示してください。**

日本における、行政機関が保有する情報を入手する権利を保証する法制度は以下の通りである：

(i)行政機関の保有する情報の公開に関する法律





この法律は、国民主権の原則に基づき、政府が市民にその活動に関する説明責任を十分に果たすという視点で、誰でも行政機関が保有する情報の公開を請求することを可能にしている。

(ii)公文書等の管理に関する法律

この法律は国が政治に関しての説明責任を、現在と未来の国民に対して果たすことを目的としている。これは、国家の様々な活動の公的な記録や公文書は、健全な民主主義の基礎として、人々によって共有されるべき情報資源であって、それゆえ、国民主権の原則に基づき主権を与えられた人々に提供されるべきである、との理解に基づく。
法律(i)は全ての人々が特定秘密を含む行政文書の公開を請求することが出来ることを保証したものである。法律(ii)は歴史的資料として重要であり、国立公文書館などへ移管された公的記録や公文書へのアクセスを可能にするものである。

**質問４．この法律を起草するに当たって、何らかの諮問されたことがあれば、市民社会のものを含めて、どのような諮問が行われたのか示してください。**

日本における秘密を守るための法的制度に関して、政府は２００８年に研究チームを創設し、それ以降数年に亘ってこの件に関する概要を検討してきた。
この検討過程の中で、政府は2つの期間に亘って、非政府の法律その他の専門家による研究のための、専門家会議を招集した。加えて、政府は研究過程を可能な限り公開してきた。また、制度の必要性も含めて、市民の意見を聴取する努力をしてきた。
例えば、２０１１年８月には、政府は、秘密保護のための法制度に関する専門家会議によって準備された報告書を出版し、パブリックコメントを集めた。その上、２０１３年９月に政府は、「特定秘密保護法案の要約」を出版し、再度法案についてのパブリックコメントを集めた。
その上、法案の担当大臣はしかるべき利害関係者からのヒアリングを実施し、一方で法律の必要性も説明し、それらの人々から様々な意見を頂いた。政府内の関連部門もまた、メディアや利害関係者など関連する諸集団へ接触し、法案の説明を行い、対話を継続した。
上記の措置に加えて、自民党と公明党(維新の会）の市民社会を代表する国会議員間で対話が持たれ、国会提出前に法案に必要な修正が加えられた。国会審議と与野党協議の結果、法案に対する国会議員による再修正が提案され、その中で、行政機関による各特定秘密指定を審査・監視し、それが適正でないことを発見した場合には改善を勧告する機関の創設が盛り込まれた。
（以上）

（原文英語：翻訳　愛知の会　国際情報部会　高田洋子、津田秀一、酒井健次）

# 表現の自由に関する国連特別報告者<br>フランク・ラ・ルー氏のビデオメッセージ

（2014年3月10日、ジュネーブ。記録及び文字化：藤田早苗）

私の名前はフランク・ラ・ルー、国連人権理事会の表現の自由に関する特別報告者です。この支援メッセージを情報の透明性を求め、秘密に反対し、情報へのアクセス（これらは非常に重要な事柄だと思います）を求めて活動を続けてきた日本の皆様、日本弁護士連合会、人権団体、そしてすべての個人の方々にお送りします。

私はいつも皆様に申し上げるのですが、表現の自由はわれわれが二つ方向で行使する権利です。一つには、どのような情報に対してもアクセスできるということ。つまり、科学、文化、犯罪捜査、また特に公共の情報に対してです。二つ目のレベルでは、それ（表現の自由）はあらゆる手段を介して情報を発信することによって、自分の考えを広める権利です。しかし、情報にアクセスする権利と表現の自由の間には、意見と思想の自由というものがあります。

私たちは気持ちや意見を、情報を得ることによって形成するのですが、そのようにして形成した自分の考えに基づいて、自分自身の立場を表明します。ですから、情報を得ることは非常に重要で、これによって、現実に、必要な時にいつでも情報に基づいた意思決定を行うことが可能になるのです。私が思うには、情報へのアクセスは、例えば、民主主義社会の市民参加のための市民権に必要不可欠なものです。そして情報へのアクセスは、汚職と闘うための透明性に有効であるばかりではなく、政策一般がどういうものであるかを知るためにも有効です。

人々が公の情報や情報へのアクセスについて語るとき、人々は普通、経済的な情報または予算のことを考えるでしょう。間違ってはいませんが、これだけではありません。ある決定がなされた過程についての情報、政治的な決断や、公共政策が如何に確立されたか、なぜそれが確立されたのか、誰が決めたのか、そのプロセスに対する評価はあったのか、なかったのか、を知ることも含まれます。これらすべては人々が知る権利をもつあらゆる民主的な社会の要素であり、われわれが擁護するものです。

それゆえ秘密法は民主主義を弱める所以です。秘密保護は過去の遺物とすべきです。過去には、秘密保護は権力者を守るものと考えられていました。権力は神から皇帝へ、皇帝から市民へと引き継がれました。そして誰にも質問を差し挟む権利がなかったのです。これは、日本でも王を戴いたヨーロッパでも同様でした。

しかし、民主主義を確立するときには、これは逆です。権威は、人々に由来し、選挙によって選ばれた代表に委ねられます。そして、権威とは信頼を意味します。人々は選挙によって選ばれたか、あるいは指名された公務員を信頼しなければなりません。そして、信頼とは透明性を意味します。人々は何がなされたのか、誰が決めたのか、なぜそれらの決定がなされたのか、を知る権利があります。ですから、秘密保護の出番はもはや無いのです。





もちろん、例外はあります。他の個人の権利を保護するためという例外、ある特定の時期における国家安全保障のための例外、犯罪捜査の期間という例外などです。
しかし、これらは特定の短期間のことです。基本は公開であり、誰でも情報にアクセスできなければなりません。ジャーナリストは特にそうです。なぜなら、ジャーナリストは、新聞なり、ラジオなりで広く一般にきちんと報道するために、調査に基づいて情報を得ることが出来なければならないからです。

それで、私が考えるのは、公の情報は公共財だと認識すべきだ、ということです。公の情報は市民に属するのです。ポケットに仕舞込んで隠す人には属さないのです。このことが、秘密保護を、人々の利益に対立するもので、民主主義にも対立するもの、つまり本質的に反民主主義だ、と私たちが強く主張する所以です。

そのため、私たちが民主主義を確立するとき、情報へのアクセスを規定した法律が不可欠なのです。例外はあるかもしれませんが、必要最小限の例外です。そして例外は次の3つのルールによって規定されなければなりません。1）法によって明文化されたものであること、2）損害や他の人権侵害を防ぐために必要であること、3）そして、均衡が取れたものであり、秘密保護期間は、その人権を守るためだけの限定的なものでなければならない、ということです。

何でも禁止してしまうこと、何でも秘密にしてしまうことは、何度も言いますが、情報にアクセスする権利の侵害です。これは、国連人権委員会決議の原則ばかりではなく、欧州人権裁判所や米州人権裁判所のような地域裁判所でも、守られてきた考え方です。したがって、きわめて明確に定義されたものです。

これが、秘密保護を根絶やしにし、情報へのアクセスを維持し、絶対的な透明性に到達するために日本で取り組まれている、皆様の活動に対して私が祝意を表する理由です。皆様は、貴国の未来のために活動されているのだと思います。

世の中の出来事がどのようにして起こったのかについて完全に知ることが出来、市民権を完全に行使する人々だけが、未来の民主主義システムを真に構築することが出来るのです。

皆様に栄光あれ。

（和訳：津田秀一、高田洋子、藤田早苗）

# 運用基準に対するモートン・ハルペリン氏のパブリックコメント

（これは、秘密保護法運用基準についてのパブコメに提出されたものである。）

**1.　　運用基準には、なにを秘密に指定してはいけないかという指標が欠けている**

ある情報のもたらす公益が、公開によって生じる損害を上回るときには、その情報は秘密に指定してはいけない、ということを明確にするのが近年、秘密保護法に関して（国際的に）一般的になってきている傾向である。

また、指定の解除への要求に対応する際に、少なくともそのようなバランスをはかるテストが必要である。また、いくつかの裁判所でも、ある情報の公開によって生じうる損害よりも公益のほうが大きい場合には、政府はそれが政府役人でも個人でも、情報を公開したという理由でその人を罰してはいけない、という判決を下している。

当運用基準はこの概念を取り入れて改訂されるべきである。政府役人はある情報が秘密に特定されるべきだと決定する前に、公益を考慮することが要求されるべきである。（ある情報の公開による）公的な価値が損害よりも上回る場合は、その情報は秘密に指定してはいけない。秘密指定において、その指定の正当性を説明する場合には、指定をした役人はその情報が公の討論において有する重要性を吟味したことを明記し、いかにその情報の公開によって生じうる損害が公益よりも上回るのかを説明すべきである。

そのような基準の実施の一例は秘密指定に関する米国大統領令（E.O.13526）である。この大統領令の3.1（d）節は政府職員がある情報の秘密指定の解除をするかどうか考慮する際、「その情報の公開により当然予期される安全保障に対して生じうる危険を、公開による公益が上回るかどうか」を判断しなければならないと規定している。

また、人々が知る権利を有する政府の活動に関する情報や、国内法や国際人権の原則を侵害する行為を説明する情報も秘密指定されてはいけない。従って「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、指定してはならない」（運用基準II.４（イ））とするだけでは不十分である。それは、政府役人は自分たちが不法行為を隠したり、面子を保つために、という「目的として」情報を秘密指定しているとは考えないからである。むしろ彼らは、自分たちは国家安全保障への危険を防ぐために情報を秘密指定しているのだ、と考えている。多くの場合、不正行為に関する情報を公開することで国家安全保障に対していくらかの損害が生じうる。実際、危険は多くの場合、まさに政府が国際法に反する行いをしていたということを明らかにすることに起因する。こういう理由のため、規則は単に不正行為を隠蔽する「目的として」という区分でなく、これらのカテゴリーに関わる情報の秘密指定の禁止をしなければならない。

近年のいくつかの秘密保護法は、汚職、人権侵害、その他の刑事犯罪、公衆衛生や安全に関する情報は秘密に指定したり、国民一般に与えるのを差し控えたりしてはいけない、ということを強調して規定している。





裁判所もその立場をとり、例えば拷問に関する情報は決して秘密指定してはいけない、という判決を下している。

それとは対照的に、日本の秘密保護法には何を合法的に秘密指定してよいのか、ということへの制限が盛り込まれていない。運用基準に盛り込まれているのは「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、指定してはならない」ということだけである。前に述べたように、これでは甚だ全く不十分である。国民がどのような状況においてでも知る権利があるような情報は、秘密保護法のもとで秘密指定してはいけないということを明確にするように、運用基準は改訂されるべきである。
その点に関して、ツワネ原則には重大な人権侵害、人の生命の剥奪を許可する法律や規則、現存するすべての軍隊、警察、治安と諜報当局、そしてそれらの機関に関する法律と規則の存在、他国との安全保障協定や公約、武力の行使、大量破壊兵器の入手などの例が挙げてある。

ある情報が人々の基本的な知る権利を有する分野を含んだカテゴリーに関するものである場合には、その情報は秘密指定できないということを規定するように運用基準は改訂されるべきである。

**２．法律（秘密保護法）は、明確な定義を行い、法の抜け道を極力狭めた場合を除いて、政府役人が報道機関に情報を提供しても政府役人を罰してはいけないし、また最も甚だしい状況を除いては、そのような情報へのアクセスに権限がない者（メディアのメンバーやほかの市民のメンバーなど）がそれらの情報を出版・発表しても彼らを罰してはいけない。**

日本の秘密保護法は、秘匿情報へのアクセスを与えられた者が、秘匿情報を報道機関に公開した場合にも極めて厳格な罰則を課している。大きな公的価値を有する情報の多くが秘密に指定されるであろうことを考えれば、刑罰は通信情報や戦争計画といった規則に明文化されるべきもののような、狭義で特定のカテゴリーの情報にのみ適用されるべきである。また損害が実際にその情報の公表によるものであり、その情報の公的な価値が損害よりも上回ることがないということを政府が証明するように要求されるべきである。
個人の市民に刑罰を科す範囲はもっと狭くするべきである。秘密保護法の24条1項は他国の利益のために利用したり、または日本の安全保障もしくは国民の安全を危険にさらす目的で情報を取得するために、その他の不法行為に従事する個人に対して、刑罰を科すのが適当かもしれない究極の状況についての適切な規定ではある。

しかし、この法規については、この法規による厳しい刑罰の対象になるのではないか、と恐れる記者やほかの民間人の行動を抑制するであろうという、もっともな憂慮がされている。民間人に刑罰が科されるのは、政府がこれらの条件をすべて満たす場合のみであるということを法規は明確にするべきである。「不法な利益を得る」という側面に関しては、ある人が政府が行っていることを一般大衆に警告することにより得られる「利益」はそこに含まれないように解釈されるべきで、事実上24条1項のほかの条件を拡大しないように解釈されるべきである。共謀、教唆に関する規定は、24条1項の条件をすべて満たしているということを政府が証

明できる場合にのみ適用されるように明確に定義されるべきであり、人々が情報を得られるようにジャーナリストやほかの人が政府役人に情報を公開するように説得する努力はそこに含まれないということを明確にするべきである。

ジャーナリストを保護する趣旨の秘密保護法22条は24条1項よりも広義に解されうる。法規は22条で規定されている保護は24条の条件への追加であり、追加的な防御を提供するものであると解されるべきである。この規定（22条）に当てはまる人々の定義は広範囲でされなければならない。

民間人が取得した情報を公表することに対して刑罰で脅すのは危険なことである、ということは国際法上、確立している。自由権規約委員会は「安全保障を害さない正当な公益を有する情報をジャーナリスト、研究者、環境活動家、人権擁護者その他が公開すること」で起訴することは、日本が30年以上前に批准し締約国である自由権規約19条3項の違反である、と明言している。

3人の表現の自由に関する国際的な専門家（国連、欧州安全保障協力機構、米州機構によって任命された）は2004年の共同宣言で、ジャーナリストやほかの民間人が公益のために情報を公開することに対して刑罰から守られるべきである理由を以下のように説明している。

「官庁やその職員は自分たちの管理する合法的に秘密である情報の機密性を守る責任を負う。ジャーナリストや市民社会の代表は、不正行為やほかの犯罪によって情報を得たのでなければ、その情報が漏洩されたものであろうとなかろうと、その情報を発表したり広めたりすることで責任を問われたりしてはいけない。政府の秘密を公表したことで問われる責任を、その秘密を扱う公式な権限が与えられている人に限定していないような刑法の規定は、廃止または改訂されるべきである。」

（運用基準の英訳、英文コメントの和訳　――　藤田早苗；英国エセックス大学人権センター）

# 運用基準に対する オープン・ソサエティ・ジャスティスイニシアチブ（OSJI）の サンドラ・コリバー氏（シニア・リーガル・オフィサー） によるパブリックコメント

オープン・ソサエティ・ジャスティスイニシアチブ（OSJI）は、日本の秘密保護法とその運用基準は日本が1979年の6月21日から締約国である自由権規約と、またツワネ原則に反映されている国際法と規範、そして民主国家の法と慣行に及んでいないということに注意を喚起するために、このパブリックコメントを提出する。

OSJIは22の市民団体と学術機関の支援の下、世界で14の会合をもち500人以上の専門家により、国家安全保障と情報への権利に関する国際原則（ツワネ原則）の起草を促進した。ツワネ原則は表現の自由に関する国連特別報告者と、人権とカウンターテロリズムに関する国連特別報告者、そしてアフリカ人権委員会、米州機構、欧州安全保障協力機構のそれぞれの表現とメディアの自由に関する専門家、そして欧州評議会の議員会議によって支持されている。この原則はオープン・ガバメント・パートナーシップで加盟国のコミットメントの実施を評価する際に用いられている。また内部告発者の保護に関する原則は欧州連合（EU）の欧州議会によって支持されている。

## 1．　何を秘密指定できるかということについての条件が精密性を欠く

秘密保護法の3条にはなにが秘密として指定できるかが挙げられている。運用基準はいくらかのガイドラインを提供しているが、不十分である。「防衛」などの重要な用語の定義がなされていない。運用基準は、行政機関の長が、ある情報を秘密指定するためのいくつかのガイドラインが提供されているが、何を含んではいけないかを明記していない。よってここでは単に「外国との信頼関係を失う」「安全保障への危険性」と書くだけで十分であるが、それでは国際法とその基準を満たさない。これとは対照的に、ツワネ原則の原則9（b）は「機密指定の根拠として、その情報が属する、原則9でリスト化されたカテゴリーのいずれかに対応した、情報の厳密な分類を示すべきであり、また、開示することによって生じうる損害を、その深刻さの程度、それが起こりうる可能性を含めて、記述しなくてはならない」とする。5つのカテゴリーは以下の通りである。

1. その情報が戦略上有効である期間中の、進行中の防衛計画や作戦、状況に関する情報
2. 通信システムを含む兵器システムその他の軍事システムの製造、性能、使用についての情報。
3. 国土や重要インフラ又は重要な国家機関を、脅威または妨害工作や武力の行使から護衛するための具体的な手段に関する情報で、機密であることでその効果を発揮するもの。
4. 情報局の活動、情報源、手段に関連又は由来する情報で、国家安全保障の問題に関するもの、及び
5. 外国や政府間機関からとくに極秘を期待されて提供された国家安全保障の問題に関する情報、及び他の外交上のコミュニケーションで提供された国家安全保障の問題に関する情報。

さらに、それぞれのカテゴリーの重要な用語は注記をつけて明確に定義されている。

ツワネ原則は原則11に**「各情報の機密指定の決定理由を述べる文言を添付することが推奨されるのは、開示した結果起こり得る具体的な損害に公務員の注意を向けるためである」**という注記を含んでいる。

アメリカ合衆国も同様のレベルの明確さを求めている。大統領令（E.O.）13526号は秘密の特定をする機関は安全保障に対して生じうる「損害を確認し、詳細に記述しなければならない」とし、またその情報がどのカテゴリーに属するのかを確認しなければならない、とする。ちなみに、大統領はツワネ原則の5つのカテゴリーと類似の8つのカテゴリーをあげている。（1.2項と1.4項を参照のこと）

**２．　秘密保護法は不相応な刑罰を科している。**

秘密保護法23条1項は特定秘密の取扱いの業務に従事する者が特定秘密を漏えいしたときは、最長10年の懲役に処する、としている。3条は「その漏えいが国の安全保障に著しい支障を与えるおそれ」があるときにのみ秘匿されうるという有用な明記をしている。しかしながら、その漏えいによって刑事罰がもたらされるためには情報は「合法的に」特定されなければならない、ということを要求していない。秘密保護法は有罪判決が下される条件として、政府に、実害についての証明、または起こりうる害についてすら証明することを求めていないし、また漏洩には悪意が存在したという証明も要求していない。意思について唯一求められている条件は、漏えいが意図的なものであったということだけである。さらに、漏えいが単に過失に基づくものであった場合でも、最高2年の懲役に処される。秘密保護法も運用基準も刑罰について損害との均衡性を要求していない。

特に損害や損害への意図に関する証明を要求せず、秘密の漏洩が公益に資するという防御が不可能で、刑罰の軽減が存在しないところで、23条に記されている処罰は一般への漏えいについて、行き過ぎである。OSJIが26か国を対象にした調査では、13か国の秘密保護法がスパイ活動、反逆罪、外国への漏えい、損害を引き起こす意図などが存在しない場合に、漏えいに関して定めているのは5年以下の懲役である。例えばブラジル（1年）オーストラリア、スェーデン、英国（2年）、パナマ、スペイン（4年）コロンビア、ノルウェー（4年半）、ベルギー、メキシコ、パラグアイ、ポーランド（5年）など。ほかの6か国では最長10年以下の懲役、例えばボリビア、エクアドル、フランス、グアテマラ、オランダ、ロシア。

**３．　日本の監視機関には独立性と有効な権限が欠けている**

日本政府は現在外部アドバイザリーによる委員会と3つの政府機関の少なくとも4つの機関に監視機能を与えている。しかし、外部アドバイザリー委員会は助言の権限しかなく、ある情報について指定解除されるべきだというような指図ができない。3つの政府機関は秘密指定をする行政機関からの独立性がない。これらに加えて、国会が常設の委員会である情報監視審査会を設置した。しかし、委員の選出過程は規模の小さな政党からの議員を排除する仕組みのようである。さらに、政府機関に情報開示を強制する力もない。審査会は特定秘密を審査のために審査会に提出することを行政機関の長に要求できるが、行政機関の長はそれに応じる義務はない。審査会は内部告発者からの通報を受け付けたり、彼らを罰則から守ったりする権限もないし、不適切な秘密指定を阻止する拘束力ももたない。





対照的に、ツワネ原則の原則２６では以下のように

(a) 秘匿情報を請求した者は、情報開示の拒否若しくは請求に関する事柄について、独立機関による迅速且つ低費用の審査の権利をもつ。

(b) 独立機関は、たとえ秘匿情報であっても、すべての関連情報への十分なアクセスを含む、実効的な審査に必要な資格と資源を有するべきである。

(c) 人は、あらゆる関連問題について、権限のある裁判所や法廷による独立した有効な審査を実施させる資格を有するべきである。

(d) 裁判所が情報非開示を承認する判決を出す場合、裁判所は、特殊な状況を除き、原則3に則り、事実に即した根拠及び法的分析を書面で公的に入手できるようにするべきである。

原則31は「国家は・・・安全保障部門の組織を監視するための独立監視機関を設置するべきである。監視項目には、機関の活動・規則・指針・財務・管理運営が含まれる。このような監視機関は、監視対象機関からは、組織・運営・財政の面で独立しているべきである」とする。

原則33（d）は「法は、独立監視機関が責務を遂行するために必要な情報にアクセスし解釈できるように、安全保障部門の組織による協力を義務付けるべきである」とし、原則３９B（１）は「国は、保護された開示を受理及び調査する独立の機関を設置又は指定すべきである。この機関は、安全保障部門、及びその内部から開示が行われうる、行政府を含むその他の当局から、組織上及び運営上独立しているべきである」ということを明確にしている。

**４．　資料の廃棄可能時期についての指針がもっと必要である。**

運用基準は秘密指定されていた情報がのちに指定解除され、歴史的価値がない場合は総理大臣の了承を得て廃棄できるとしている。しかし対照的に、アメリカ合衆国を含めたほとんどの現代民主主義においては情報を破棄する前に、独立機関がその情報が歴史的に重要かどうかを決定する権限を有する。これは極めて重大な条件である。もしある情報が秘密指定されるほど重要であるならば、秘密指定が不要になった時点でもその情報は重要性を保持しているはずであり、したがって人々はその情報について知る権利を有するからである。

秘密指定の権限を有する公的機関がそれぞれ保持する秘匿情報の資料のリストを作成し補完するべきであるということも重要である。

ツワネ原則１５（ｃ）は「各々の公的機関は、保有する機密記録の、詳細で正確なリストを作成し、公開し、定期的に検討し、更新すべきである。ただしその存在自体が、（これらの）原則に基づき合法的に秘匿されているような例外的な文書があればそれを除く」、と規定している。

（2014年　8月　16日）

（運用基準の英訳、英文コメントの和訳　――　藤田早苗；英国エセックス大学人権センター）

# 特定秘密保護法；けじめがはっきりしない国家秘密法制は知る権利を抑圧し、内部告発者を恐れさせ、表現の自由を侵害する

**（2014年7月14日、国連自由権委員会公式ブリフィングにおける、日本のＮＧＯ19団体による共同プレゼンテイション）**

２００９年の１２月に政権が交代して以来、日本政府は立憲主義と基本的人権の思想を無視してきました。政府は市民への監視を強め、戦争の準備に向っての勢いを増しています。

この動きの一つの事例、特定秘密保護法は国連自由権委員会の第6回日本審査に関するList of Issues(質問項目)が発表された後の、２０１３年１２月に成立しました。

この法律の目的は抽象的であり、この法律による市民の権利を制限する規定は正当だとするには極めて不十分です。さらにこの法律によって立法化された制限は基本となる規則（LRA基準の原則；Less Restrictive Alternatives）、即ち、市民的権利を制限するにあたっては、制限はできるだけ小さくしなければなりません。成立した法律はこの規則に従っていないばかりか、自由権規約１９条に述べられている、知る権利を甚だしく侵害しています。

この法律の目的は抽象的であり、この法律による市民の権利を制限する規定は正当だとするには国民（メディア）からの強い批判の結果、政府は法案を手直しし、法律に第２２条を加えました。この条項は表現の自由と知る権利を不法に侵害してはならないと述べています。

しかし、現在の法律の条文では依然として、人々は“特定秘密”の開示を要求することに対して刑事責任を問われる可能性があります。たとえその人々が、要求した情報が特定秘密に指定されているかどうかを知ることが不可能な場合でさえもそうなのです。

政府には「秘密」が市民のものであり、市民によって管理されるべきものであるという認識が依然として欠けており、そのことが、多くのNGOにこの法律に対するカウンターレポートだけでなく、共同声明を自由権規約委員会に提出させる動機になっています。（この問題は、List of Issues には含まれていないのですが

日本の市民はこの法律に関して様々な懸念を持っていますが、特に、この法律が公共の情報を入手する市民の権利を踏みにじり、秘密を公表したことよって起訴されるやもしれない人々の権利をも侵犯する可能性を持つことを懸念しています。多くの市民はそれらの秘密を公表した人々が、第2次世界大戦以前の日本で起きたことと同じように、この法律によって不法に逮捕されるような事態が生じることを恐れています。そのため、この法律に対して抗議する様々な行動と数え切れないほどの集会が全国で行われ、多くの市民は、貴委員会がこの法律を徹底的に検証し、この法律を正しいものにするように厳しい勧告をしてくださるように希望しています。





私達は貴委員会が、日本政府に対して、現在作られている秘密保護法がそのまま施行されることに懸念を持っていることを表明していただきたい。私達はまた、貴委員会が日本政府に対し、自由権規約１９条、（一般的意見３４）及び国際的に認められているツワネ原則に規定されているような、表現の自由と知る権利を保護する方策を直ちに講ずることを勧告してくださるよう要望します。

この点を考える上では、3つの本質的な要素があります。どうか詳細を確認し多くのNGOによって提出されたそれぞれのレポートにある提言を確認してください。

**１）どんな秘密が国によって特定秘密として指定されることはないかを明記すること。**

情報の範疇として列挙されているものは、非常に広範です。例えば、“特定有害活動を防止する措置或いはそれに関連する計画や研究など”；また、“テロリズムに関する対策或いはそれに関連した計画又は研究”などです。しかも、この法律には“特定有害活動”及び“テロリズム”の両者についての定義がなされていません。
この法律では、権力を持つ者が、人権の悪用、環境災害、腐敗及び国際的な法律によってそれを公開するべきだとされている様々な分野に関する情報を隠すことが出来ます。

**２）法律にはジャーナリスト、市民活動家及び真っ当な内部告発者に対する処罰をする事、及びそれらの人々に対する情報源開示要求の禁止を明記すること。**

この法律は公益の保護を含んでいません。十分な保護措置がないので、当局の認可なく情報を公開することに対する訴追あるいは訴追される脅威、共同謀議、或いはその他の犯罪行為がジャーナリストや、その他同様に守られるべき人々に無理やり、その人々の情報源を明らかにさせるか、さもなくば苦労して調べることをやめさせるために悪用されるでしょう。

**３）あらゆる情報にアクセスし且つ特定秘密を取り消す権限を持つ独立した監視機関を設置すること。**

この法律には、不適切な秘密指定を取り消す仕組みがありません。政府は外部者からなる諮問会議と3つの政府内機関を加えましたが、外部者の諮問会議は個々の特定秘密についてその指定や指定解除をすることは出来ませんし、政府内機関は独立性を持つものでなく、秘密を指定した行政省庁にたいする第三者機関でもなく、何らの監視機能も持っていません。

（原文英語；翻訳　高田洋子、酒井健次）

## セイベル・フォー委員(ドイツ)による秘密保護法に関する質問
### 自由権規約委員会　2014年7月16日

「意見、表現の自由に関して、どの程度それらに制約が可能か、ということについて。規約によってこれらの権利の制約は非常に狭いものであるべきだ、と考えられている。しかしながら、日本の範囲というのは広くなっている。公共の福祉ということでひろくなっている。意見と表現の自由は規約で誓約した範囲を超えないことを確保するために、どういうステップをとっておられるのかうかがいたい。これは理論的な質問に聞こえるかもしれないが、そうではない。こういう広い公共の福祉という言及と、法律の中に広範な制約が有されている、そして司法審査が非常に限られているという点が懸念の対象である。もっと具体的にいうなら、最近の例をあげてみたい。それは去年リストオブイシューズを採択した後に出た問題である。質問に関する問題で、かなりの懸念を生んでいる問題である。それは特別秘密保護法について、そして規約19条に基づく権利の保護との兼ね合いの問題についてである。この問題について思い起こしていただきたいのは一般的意見34番によっていわれているのは、19条2項は情報にアクセスする権利を擁護するものだとうたわれている。

一般的意見の中で言われているは、情報へのアクセスを拒否する場合は相当な理由が述べられるべきであり、取り決めがなされて拒否された場合の不服申し立てが可能であるべきだ、ということである。19条3項に関しては制約について述べられている。一般的意見が強調しているのは締約国は非常に慎重に第3項に基づいて厳しい要件を満たして初めて国家の安全保障や公的な秘密を保護するべき。こういう法律は具体的に書かれたものであるべき。この新しい法律の翻訳を読む限り、適用がどのくらいの範囲のものであるかということが非常に分かりにくい。法律は何が秘密として指定できるのか、ということがはっきりしない。別表の目的をみる限り、非常に広いように思われる。防衛、外交、テロの防止、そして指定された危険活動、これが何を意味するのかわからないが、そんなことまで述べられている。さらに、特定秘密として分類する基準が明確ではない。これは忌々しきことである。秘密情報を開示した場合の刑として10年までの刑が書かれている。秘密保護法の24条の関連であるがそういう秘密を入手したばあいのこと、それを懸念する。こういう規定はメディアを非常に恐れさすものである。秘密保護法の22条はニュースの報道の自由をうたっているが、この規定に具体的な意味が明白ではない。一般的意見によると、秘密情報を流布したということで、ジャーナリストや環境活動家や人権擁護者を起訴するということは19条と整合性がないと考える。
日本としては、この法律が19条に即した形で適用されるように、どういう風に確保するのか。人が起訴されるということが安全保障と公の秩序の保護のために必要なときのみ、相当な範囲でおこなわれるように、何かセーフガードはあるのか。研究者や環境活動家や人権の擁護者が、刑事上の刑罰に課されないよう、どうやって確保するのか。」

ナイジェル・ロドリー議長(2014年7月16日　自由権委員会における日本政府代表団への質問))
「一つ質問があります。即座に答えていただく必要はありません。特定秘密保護法についてです。どういう風に既存の法律を変えるのか、どういう問題が起きたから特定秘密保護法が必要ということになったのか。いろんな懸念が出ているのだが。」

(書き起こしと加筆;エセックス大学　藤田早苗)



## 参考文献

国際人権規約:外務省のHP;www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku

一般的意見３４:和約はhttp://www.hurights.or.jp/から検索できます。

秘密保護法　何が問題か　海渡雄一・清水　勉・田島泰彦編　(岩波書店)

「秘密保全法」－ほんとうのヒミツ　　中谷雄二・近藤ゆり子著　風媒社

「国連自由権規約委員会は日本政府に何を求めたか」　海渡雄一
www.labornetjp.org/news/2014/0730kaido

## 編集委員

秘密保全法に反対する愛知の会:国際情報部会

あだちようこ
久富　恵雄
酒井　健次
高田　洋子
近森　泰彦
津田　秀一
中谷　雄二
小崎　和子(印刷原稿担当)