

## 特定秘密の保護に関する法律案に反対する決議

政府は、「特定秘密の保護に関する法律案の概要」（以下「概要」という。）に対する意見募集を2013年（平成25年）9月3日に開始し、今秋にも、同法案を国会に提出すると伝えられている。

しかしながら、概要は、以下に述べるとおり、国民が国政について判断し決定するにあたり、その前提となる重要な情報の入手を制限する点で民主権原理に反し、国民の知る権利や取材・報道の自由などの憲法上の重要な権利に重大な脅威を与え、また、関係者のプライバシーを侵害するおそれが高いものである。

- 1 概要は、「特定秘密」の範囲について、①防衛、②外交、③外国の利益を図る目的の安全脅威活動の防止、④テロ活動防止の4分野としている。

しかし、これらは極めて広範な事項を含み、政府や地方公共団体が持つ多くの情報が含まれる可能性がある。特に、かつての国家秘密法案で対象とされていなかった③、④の分野が秘密として保護の対象とされていることにより、「特定秘密」の範囲が格段に広がっている。

また、特定秘密の指定は行政機関の長のみの判断で行われ、第三者によるチェックも想定されておらず、原発や放射能情報、沖縄返還の密約のような外交情報、警察の情報提供者などへの現金謝礼に関連する裏金情報など、政府や地方公共団体にとって都合の悪い情報や国民に知らされるべき情報が隠されてしまうおそれがある。

しかも、更新手続の運用いかんによっては、無期限に特定秘密として指定を続けることすら可能となる。

なお、概要では、「本法の適用に当たっては、これを拡張して、国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあってはならない」と規定するとしているが、法の執行者が国民の基本的人権を侵害してはならないことは当然のことであり、このようなことをわざわざ規定すること自体、この法律案に内在する危険性を露呈するものにほかならない。

- 2 特定秘密を扱う者の人的管理として、適性評価制度が導入されることとされているが、その評価の対象となる者は、本人以外に、その家族のみならず親せきや友人なども調査の対象に含まれる可能性があり、対象者は極めて広い。また、評価項目も、思想・信条にかかわるものを含む広範なものであり、関係者のプライバシーを侵害するおそれが高い。
- 3 特定秘密を漏えいした者や漏えい行為に関与した者には刑罰が科せられるが、そもそも特定秘密の定義が曖昧であるから処罰範囲も不明確とならざるを得ず、憲法31条の罪刑法定主義の観点からしても重大な問題がある。秘密漏えい罪の対象者も、公務員だけでなく、

行政機関の契約業者の役職員も含まれる。

また、特定秘密の取得行為として、「人を欺き、人に暴行を加え、又は人を脅迫する行為、財物の窃取、施設への侵入、不正アクセス行為その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為による特定秘密の取得行為」も処罰の対象としているが、その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為の内容も漠然としており処罰範囲も不明確である。

そして、マスコミの取材活動でさえも、特定秘密の取得行為や漏えいに対する独立教唆・煽動に該当するとして逮捕・捜索の対象とされるおそれがあり、共謀罪も予定されていることから、取材活動・報道活動に及ぼす萎縮効果は著しい。

- 4 特定秘密漏えい罪等によって起訴された場合、刑事裁判においては「特定秘密」の内容を明らかにすること自体が処罰の対象とされるおそれがあるため、その内容が明らかにされないまま審理されることにならざるを得ない。弁護人が特定秘密にアクセスしようとするれば、弁護人の弁護活動が特定秘密の取得行為あるいは独立教唆・煽動にあたるとして、処罰の対象となる可能性すらある。被疑者・被告人の弁護人の援助を受ける権利を侵害し、弁護人の弁護活動を大きく制限することとなり、裁判の公開の原則や公平な裁判を受ける権利を侵害するおそれがある。
- 5 そもそも、政府や地方公共団体が保有する情報の中に、秘密として保護すべき情報が存在するとしても、それらは、現行法である国家公務員法、自衛隊法、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（MDA秘密保護法）等によって対処することが可能であり、特定秘密の保護に関する法律という一般法を制定すべき必要性は、何ら論証されていない。
- 6 さらに、法案化作業も秘密裏に行われており、国民の意見が反映されておらず、手続的にも重大な問題がある。

本年9月3日に開始されたパブリックコメントの募集においては、非常に簡素な法律案の概要が示されているだけである。そのため、立法事実の有無、立法に至る背景事情等も把握することができない。さらに、意見募集期間も2週間と短く、真摯に国民の意見を聞く姿勢は、全く見えない。

このように政府が制定を目指している特定秘密の保護に関する法律案は、その内容においても手続においても、情報公開の推進という現代社会における流れに反するものであって、知る権利や報道の自由等の憲法が保障する基本的人権を侵害し、国民主権原理に反すると言わなければならない。

よって、当連合会は、このような特定秘密の保護に関する法律案に強く反対する。

以上のとおり決議する。

2013年（平成25年）9月20日

近畿弁護士会連合会

## 提 案 理 由

- 1 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。)は、2011年(平成23年)8月8日に報告書(以下「報告書」という。)を取りまとめた。

これを受けた政府は、「特定秘密の保護に関する法律案」(以下「法案」という。)を、今秋の国会に提出すべく、2013年(平成25年)9月3日、法案の概要をようやく明らかにし、提出期限を同年9月17日とする、法案の概要に対する意見募集を開始した。

- 2 秘密保護に関する法制度の提案は、これまで改正刑法草案において行われ、更に四半世紀前には「国家秘密法案」(いわゆるスパイ防止法案)として提案がなされた。しかし、いずれの提案に対しても、日本弁護士連合会(以下「日弁連」という。)及び当連合会は、国民の知る権利や報道機関の取材の自由を擁護する立場から強く反対し、いずれの法案も立法化されなかった。

今般制定されようとしている法案は、秘密となる対象に③外国の利益を図る目的の安全脅威活動の防止、④テロ活動防止が加えられて極めて広範である点、新たに適性評価制度を導入する点などにおいて、従来の秘密保護に関する法制度よりも、さらに憲法上の基本的人権の保障、国民主権原理等から看過できない問題点を有する。

のみならず、上記報告書作成の議論の過程からして既に隠蔽され、どのような作業が行われていたのかも全く明らかにされていないという点で、手続的にも重大な問題があると言わなければならない。当連合会は、このような法案に強く反対するものである。以下、理由を明らかにする。

- 3 秘密の対象となる事項や規制の対象となる行為が極めて広範であること

報告書によれば、特に秘匿を要する秘密を「特別秘密」とし、①国の安全、②外交、③公共安全及び秩序の維持の3分野とされていたが、概要は秘密の範囲について、①防衛、②外交、③外国の利益を図る目的の安全脅威活動の防止、④テロ活動防止の4分野と変更した。これは、「公共安全及び秩序の維持」という範囲が極めて広範な事項を含み、政府や地方公共団体が持つほとんどの情報が含まれる可能性があるとの弁護士会等の批判を受けて、変更されたものと思われる。

しかし、「安全脅威活動」、「テロ活動」に関連づけて、かつての国家秘密法案にもなかった犯罪捜査や公安活動の過程において警察が収集した情報や警察の情報提供者などへの現金謝礼に関連する裏金情報等の警察情報が、依然として秘密保護の対象となる可能性があり、「秘密」の範囲は広範である。

すなわち、概要は別表に該当する事項を特定秘密の対象としているが、第3号(外国の利益を図る目的で行われる安全脅威活動の防止に関する事項)では、「外国の利益を図る目的」という要件が加えられている。しかし、これは主観的要件であるため、解釈いかんによっては広く捉えることが可能となる。また、「我が国及び国民の安全への脅威となる諜報その他の活動」という概念も非常に曖昧であり、拡大解釈が可能である。例えば、原発に対する外国からの攻撃を守るために、当該原発の安全性能を「特定秘密」とすることも想

定されうる。

また、第4号（テロ活動防止に関する事項）では、「テロ活動による被害の発生・拡大の防止のための措置又はこれに関する計画若しくは研究」が掲げられているが、政府がどのような「テロ活動」を想定するかについて歯止めはなく、また、政府のある活動が「テロ活動の防止」ためのものかどうかは政府の主観的な判断次第であるから、いくらでもその範囲を拡大することが可能である。「テロ活動の防止」というだけで、広く情報を隠すことが可能となるのである。

さらに、特定秘密の指定について「その漏えいが我が国の安全保障に著しく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」との限定要件を付するとしても、その文言自体が抽象的である上、行政機関が自ら判断することになっており、当該要件が厳格に運用される保障は全くない。

したがって、解釈・運用によっては、「秘密」の範囲は、極めて広範に及ぶ可能性がある。しかも、特定秘密の指定は行政機関の長のみがその判断によって行い、第三者によるチェックは想定されていない。沖縄返還の密約のような外交情報も「安全保障に関する外国の政府又は国際機関との交渉又は協力の方針又は内容」（概要別表第2号イ）に該当するとして特定秘密とされる可能性が高い。また、原発情報や放射能情報、警察の情報提供者などへの現金謝礼に関連する裏金情報等も、「テロ活動による被害の発生・拡大の防止の為の措置又はこれに関する計画若しくは研究」（概要別表第4号イ）に該当するとして特定秘密とされる可能性が高い。このように、政府や地方公共団体にとって都合の悪い情報や、本来国民に知らされるべき情報が隠されてしまうおそれが高い。その上、概要は、要件を欠くに至ったときは速やかに指定を解除とする一方、秘密指定の有効期間は上限5年であるが更新可能としている。これでは、指定が解除されないまま、更新され続ければ、特定秘密は無期限に秘密として指定される可能性がある。

特定秘密を漏えいした者や漏えい行為に関与した者には刑罰が科せられるが、そもそも特定秘密の定義が曖昧であるから処罰範囲も曖昧かつ広範囲にならざるを得ず、憲法31条の罪刑法定主義の観点からしても重大な問題がある。秘密漏えい罪の主体には、公務員だけでなく行政機関の契約業者の役職員も含まれる。

故意の漏えい行為だけでなく、過失犯も処罰される上、故意犯の未遂、共謀、独立教唆・煽動も処罰対象となるため、極めて広範である。そもそも、共謀、独立教唆・煽動は、実行行為着手前の行為を処罰対象とすることからすれば、近代刑法の原則にも反する。

また、特定秘密の取得行為として、「人を欺き、人に暴行を加え、又は人を脅迫する行為、財物の窃取、施設への侵入、不正アクセス行為その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為による特定秘密の取得行為」も処罰の対象としているが、その他の特定秘密の保有者の管理を害する行為の内容も漠然としており処罰範囲も不明確である。

さらに、特定秘密の取得行為やそれに対する未遂、共謀、独立教唆・煽動も処罰対象とされるため、マスコミの取材活動や一般国民による調査活動（オンブズマン活動）でさえも、これに該当す

るとして逮捕・捜索の対象とされるおそれがあるから、萎縮効果も大きいと言わざるを得ない。すなわち、取材者あるいはオンブズマン活動や反戦平和運動に関わる市民は、その活動の一環として、秘密情報に迫ろうとするが、これらの活動も特定秘密の取得行為に問われかねないリスクがあり、取材や主権者としての市民の当然の活動が本件法案により萎縮させられることとなり、結果として、取材の自由・報道の自由や市民の知る権利及び表現の自由が侵害されることとなる。

しかも、最高刑は懲役 10 年が予定されており、取材・報道の自由を侵害し、国民の知る権利に対する重大な脅威となる。

#### 4 適性評価制度はプライバシー権及び思想・良心の自由を侵害するおそれがあること

特定秘密を扱う者の人的管理として、適性評価制度が導入されることとされている。しかし、その評価の対象となる者は、例えば東大阪市でロケット部品を作る町工場の事業者や従業員など、行政機関から委託を受けた民間事業者や従業員のみならず、その家族、親せき、友人等をもその対象となる可能性があり、極めて広範に及ぶ。評価項目も、思想・信条にかかわるものを含む広範なものである。調査には同意が要件とされているが、同意しない場合には職を失うか、少なくとも職場を変更させられるおそれがあり、同意の任意性が担保されているとは言えない。多数の関係者のプライバシーと、思想・良心の自由を侵害するものである。

#### 5 裁判の公開の原則や公平な裁判を受ける権利を侵害するおそれがあること

特定秘密の保護に関する法律違反によって起訴された場合、刑事裁判においては何が保護されるべき特定秘密であるのかが明らかとならないまま審理されることになる。

弁護士が特定秘密にアクセスしようとするれば、そのような弁護人の弁護活動が特定秘密の取得行為あるいは独立教唆・煽動として、処罰の対象となる可能性すらある。また、公開法廷で特定秘密を明らかにすることができないために弁護士が十分な弁護活動を行えなくなるため、被疑者・被告人の弁護人の援助を受ける権利を侵害し、弁護人の弁護活動を大きく制限することとなる。

#### 6 立法を必要とする理由が抽象的であるとともに、立法目的が漠然としていること

報告書によれば、立法を必要とする理由について「我が国では、外国情報機関等の情報収集活動により、情報が漏えいし、又はそのおそれが生じた事案が従来から発生している。加えて、IT 技術やネットワーク社会の進展に伴い、政府の保有する情報がネットワーク上に流出し、極めて短期間に世界規模で広がる事案が発生している」と述べるだけであり、極めて抽象的な理由しか挙げられていない。具体的にどのような事案により、どのような情報が漏えいしたのかも知らされないままに、国民は、この立法の必要性を判断することはできない。

また、政府や地方公共団体が保有する情報の中に、秘密として保護すべき情報が存在するとしても、それらは、現行法である国家公務員法、自衛隊法、MDA 秘密保護法等によって対処することが可能である。報告書が挙げる各種情報漏えい事件も、現行法によって対処されており、問題は生じていない。むしろ、現行法でも秘密保護に傾きすぎているくらいがあるのであり、特定秘密の保

護に関する法律という一般法を制定すべき必要性（立法事実）は、何ら論証されていない。

#### 7 法案作成過程が不透明であり民主的統制を受けていないこと

概要は、その作成過程にも重大な問題がある。

まず、有識者会議の議事録は作成されておらず、議事メモも全て廃棄されたとされている。また有識者会議の資料として公開されたものは、改ざんされていたことも判明した。

政府は、法案を早期に国会に提出すると言いながら、報告書の公表後、法案化作業について一切明らかにしなかった。ところが、政府は、今秋の国会に法案を提出するとして、2013年（平成25年）9月3日、突如として概要に対するパブリックコメントの募集を開始した。しかし、そこで示された法律案の概要も、わずか本文4ページ、別紙の表が2ページという極めて簡素なものであった。その内容からは、具体的な構成要件を読み取ることもできないし、立法事実の有無、立法に至る背景事情等も把握することはできない。しかも、意見募集期間は2週間と極めて短く、真摯に国民の意見を聞く姿勢は全く見えず、意見募集を行ったという形式を整えるためのものと言っても過言ではない。

このように、政府は、特定秘密の保護に関する法律案の目的や理由について、なんら具体的な事実を示すことなく、しかも、議論の過程を明らかにしないまま法案化作業を進めており、法案立案過程への民主的統制の点からも重大な問題がある。

#### 8 結論

以上のとおり、政府が制定しようとしている法案は、国民の知る権利に反し、報道の自由など表現の自由に致命的な萎縮的効果をもたらすとともに、プライバシー権や裁判を受ける権利なども侵害するおそれが高いものである。また、その立法過程も秘密裏に行われ不透明であり、国民の意見による民主的統制を受けていないといった重大な問題がある。

日弁連及び当連合会は、国や地方公共団体の情報公開制度の創設に積極的に関与し、また、これを推進してきた。社会における情報の自由な流通こそが、権利侵害に光をあてこれを是正し、あるいは、あらゆる人々の自己実現に寄与し、基本的人権の擁護につながると考えるからである。また、社会における情報の自由な流通こそが、様々な不正に光を当てこれを糾し、あるいは、国民主権を実質的に裏付け、社会正義の実現につながると考えるからである。

特定秘密の保護に関する法律案は、このような情報公開の流れに真っ向から反するものであり、また、憲法が保障する基本的人権、および国民主権原理に大きな脅威を与えるものである。

当連合会は、このような特定秘密の保護に関する法律案に強く反対する。

以上