

秘密保全法と情報公開

——「秘密保全のための法制の在り方に関する
有識者会議の報告（書）」をめぐる——
一つの状況論的考察

石坂悦男

1. はじめに

国民民主権に基づく民主主義社会の成立にとって、国民が政府の政策や活動（国政）について自由に情報を入手し、その情報に基づく議論を通じて合意形成を図ることが不可欠である。それゆえ、国民民主権の下での国（政府・行政機関）の情報は、国民に帰属し、原則公開されるべきものである。しかし、現実には、国の秘密（「国家秘密」）が存在し、それを保護する法制が機能している。しかも、「国家秘密」は、「何が秘密かそれは秘密」とされるため、その実体を容易に知ることができない。近年、情報公開請求訴訟が多発していることにも見られる通り、「国家秘密」は国民民主権、民主主義原理との緊張関係をますます強めている。

日本においては、国（政府・行政機関）が保有する情報の公開を実現するために、あるいは国民の政府・行政機関に対する情報公開請求を保障するために、情報公開法が施行されて今年で11年になる。しかし、情報公開法が施行されているとはいえ、現状では政府情報の公開はきわめて不十分なままであり、重要な政府情報の隠蔽・秘匿が罷り通っている。たとえば、記憶に新しいごく最近の事例で言えば、昨年発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故に際しての政府と東電の情報隠しである。原子炉炉心のメルトダウン（炉心溶融）に関する情報隠し・情報操作がなされた。実際には炉心溶融が地震発生後早い段階である3月11日から14日にかけて1号機から3号機で起きていたにもかかわらず、政府と東電がそれを認めたのは事故から2ヶ月も経過した後の5月になってからであった。その間に水素爆発が起こり大量の放射性物質が放出されていたのである⁽¹⁾。

SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）の放射能拡散予測情報も国民に知らされなかった。SPEEDIの拡張予測が公開されたのは（2011年）5月に入ってからであった。そのため、高い放射線量の地域に居住していた住民が避難等を行うことなく、何らの対策も無いまま放射線にさらされ続けたり、居住地よりも高い放射線量の地域に避難するなどという事態が生じ、本来避けられたはずの無用の住民の被曝を招くことになった。ことは人々の生命に直接関わることであり、政府・東電の情報隠し・情報操作は犯罪的であるといえる⁽²⁾。「健康へは直ちに影響を与えるものではありません」（枝野官房長官記者会見談）と繰り返し聞かされたが、まともに信用し

(1) 各紙の報道及び、日隅一雄、木野龍逸、『検証 福島原発事故・記者会見 東電・政府はなにを隠したか』、岩波書店、2012年、14～30ページ。

た人が果たしていただろうか。また、政府の原子力災害対策本部が2011年末まで計23回開いた会議の議事録をまったく作成しておらず、十分な情報提供施策もとられていないことも判明しているが、意図的な情報隠しとの非難をまぬがれない⁽³⁾。原発事故やとその後の政府の対応についての真相全体はほとんど不明のままである。事の重大さに照らし今後の対応を確かなものとするために、関係情報の全面的な公開がその前提とされなければならない。

原発事故情報以外にも、政府が沖縄返還時の密約（返還費用負担の密約、在日米軍人が起こした刑事事件の裁判管轄に関する密約や非核三原則に関わる密約、日本への核兵器の無断持ち込み密約）等々に関する重要な情報を国民に隠してきたことについても、情報公開を求める運動と訴訟などを通して徐々に明らかになっている。

現行の情報公開法の下においてもこうした類似の事例が後を絶たないことから、ようやく、知る権利に基づき情報公開制度の拡充を求める国民の声に押されて、情報公開法改正案が2011年4月に国会に上程された。この改正法案（行政機関の保有する情報の公開に関する法律：平成11年法律第42号の改正案）には、新たに法の目的（第1条）に国民の「知る権利の保障」「開示情報の拡大」（現行法の「公にしない条件で任意に提供された法人などの情報は非公開とする」との規定を削除するなど開示範囲を広げた）が明記され、また「情報提供」の章を設け、「行政機関の諸活動に関する情報の提供」、「国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性の高い民主的な行政の推進」に資すること等が明記されている。また、不十分なながらも、知る権利の保障の明文化、不開示情報の範囲の限定、不開示決定のみなし規定、裁判所が行政機関に対し行政情報の提出を命じて裁判所のみが見分できる手続（インカメラ審理）の導入などを盛り込んだ内容となっている。しかし、この改正案は国会提出後一年以上一度も審議されることなく継続審議となっており、現在に至るまで成立していない。

他方この間、情報公開法の改正の動きが停滞しているなかで、2011年8月「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議の報告書」が公表されたのを契機に、秘密保全法制定の動きが具体化し法案の国会上程が日程に上ってきた。政府は2012年1月からの通常国会へ秘密保全法を上程することを決定した（2011年10月7日）。現行の情報公開法の欠陥や限界を改善するための法改

(2) 同上書、32～45ページ。「東日本大震災：福島第一原発事故 怒りの涙 「情報隠し」で福島・双葉町長」（参議院予算委員会での参考人・井戸川町長の発言：「情報」がもしスムーズに出ていけば、逃げる方向を変えていた。私は誰よりも住民を守らなければならない立場。（放射線量が）何ミリシーベルトだからいいとか何とかいわれると腹が立つ。この情報（実測データ）隠しは納得できない」、『毎日新聞』、2012年7月11日ほか。米ニューヨーク・タイムズ紙は、日本政府がデータを事故直後に公表することを怠ったために、福島浪江町など原発周辺自治体の住民らが被爆している可能性が高いと伝えた」（『朝日新聞』、2011年8月10日）。

他方、国内での情報隠しの半面、政府はSPEEDIによる予測データを、事故の直後に、外務省を通じてアメリカ軍に直ちに提供していたことが明らかになった。国会の事故調査委員会における文部科学省科学技術・学術政策局長の発言（『NHKニュース』2012年1月17日）。

(3) 『情報公開法改正法の今国会での成立を求める会長声明』、日本弁護士連合会、2012年4月11日。

正に先行して秘密保全法の制定が日程に上がるという状況が生じている。秘密保全法が制定されれば、上記の事例に見られるように、これまで国民を欺き違法に行ってきた政府による情報の隠蔽・秘匿が合法化され、情報公開法の存在意義は希薄になるであろう。その結果、国民が政府の政策や行動（国政）に関する情報を得ることに、さらに国民の権利と生活全般に、どのような影響がもたらされるのか。それは今後の日本社会の在り方そのものを決定的に左右する（変質させる）に違いない。

この小論では、いま政府が制定を準備（法案作成作業）している秘密保全法の具体的内容が示されている「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議の報告（書）」を分析し、その秘密保全法の本質と狙いを明らかにし、併せていままぜ秘密保全法の制定が必要とされるのかについて考えてみたい。

2. 秘密保全法の制定をめぐる政府の動向

（1）「秘密保全法制に関する有識者会議の報告（書）」

政府は、2011年8月8日、「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「法制有識者会議」という⁽⁴⁾）の報告書（「秘密保全のための法制の在り方について」）を発表した。この報告書は、同年1月に「政府における情報保全に関する検討委員会」（以下「検討委員会」という⁽⁵⁾）の下に設置された「法制有識者会議」が「検討委員会」への意見答申として出されたものである。その報告書を受けた「検討委員会」（10月7日）において、報告書の内容を十分に尊重して、次期通常国会（第180国会）への法案提出に向けて、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業を進めることが決定された。

（2）「検討委員会」及び「法制有識者会議」の設置

政権交代後、民主党政府は、政府における情報保全に関し、秘密保全に関する法制の在り方、及び「特に機密性の高い情報を取り扱う政府機関の情報保全システム」において必要と考えられる措置について検討するため、「政府における情報保全に関する検討委員会」を設置し、その下に「法

（4）委員会の構成：縣 公一郎（早稲田大学政治経済学術院教授・行政学）、櫻井敬子（学習院大学法学部教授・行政法）、長谷部恭男（東京大学大学院法学政治学研究科教授・憲法）、藤原静雄（筑波大学法科大学院教授・行政法／情報法制）、安富 潔（慶応義塾大学法科大学院教授・刑事訴訟法）、政府側、枝野幸男（官房長官）、植松信一（内閣情報官）：計6回開催、議事録は作成されていない。

（5）当委員会の開催目的：政府における情報保全に関し、秘密保全に関する法制の在り方及び特に機密性の高い情報を扱う政府の機関の情報保全システムにおいて必要と考えられる措置について検討するため。委員会の構成は委員長：内閣官房長官、副委員長：内閣官房副長官、委員：内閣危機管理監、内閣官房副長官補（内政担当）、同（外征担当）、同（安全保障、危機管理担当）、内閣情報官、警察庁警備局長、公安調査庁次長、外務省国際情報統括官、海上保安庁警備救難監、防衛省防衛政策局長。第1回の2010年12月9日から10月7日の第4回まで開催された。

制有識者会議」「情報保全システムに関する有識者会議」（以下「システム有識者会議」という）⁽⁶⁾を相次いで設けた。「検討委員会」及び「法制有識者会議」は、「尖閣諸島沖漁船衝突ビデオ流出事件」（2010年11月）⁽⁷⁾や「警視庁国際テロ捜査データ流出事件」（同年10月9日）⁽⁸⁾を契機に、「現行法制では国の安全に関わる秘密の漏洩を防ぐ管理体制が不十分である」との観点から、秘密保全法制を整備することを目的として設置された。両委員会の設置はこれらの事件を直接的な契機としてはいるが、それは、これまでの歴代政府が秘密保全法制定へ向けてきた意欲的な対応の表面化した一つの顕著な動きと捉えるのが妥当であろう。民主党政権の下でいま浮上した秘密保全法制定の動きを正確に捉えそれに適切に対応するためには、これらの動きが政権交代以前の自公政権時代に敷かれた秘密保全法制定の軌道の延長上にあることを視野に入れておく必要がある。ただし、両委員会の活動期間はごく短期間であるうえ、その審議過程は非公開で、議事録や録音、議事メモが残されていないので詳細はほとんど不明である⁽⁹⁾。

（3）「スパイ防止法」（国家秘密法）

秘密保全法の制定の動きは、自民党政権及び自公政権下において積極的に取り組まれている。その起点ないし結節点の一つは、1985年中曽根政権下での自民党議員による「国家機密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」「スパイ防止法案」（国家秘密法案）が第102通常国会へ上程されたことである。同法案は「外国のために国家秘密を採知し、又は収集し、これを外国に通報する等のスパイ行為を防止することにより、我が国の安全に資することを目的」（第1条）としている。「この法律において「国家秘密」とは、防衛および外交に関する別表に掲げる事項（「防衛のための体制等に関する事項」「自衛隊の任務の遂行に必要な装備品及び資材に関する事項」「外交に関する事項」）並びにこれらの事項に係る文書、図画又は物件で、我が国の防衛上秘匿することを要し、かつ、公になっていないものをいう」（第2条）と規定している。国家秘密の対象として「防衛及

（6）会議の構成は、小池英樹（電気通信大学大学院情報システム学研究科教授）、小屋晋吾（トレンドマイクロ（株）戦略企画室統合政策室統合政策担当部長）、神成淳司（慶應義塾大学環境情報学部准教授）、杉浦隆幸（ネットジェット（株）代表取締役社長）、中村康弘（防衛大学校電気情報学群情報工学科准教授）、羽生英太郎（警察大学校附属警察情報通信学校情報管理強要部長）の各氏。2011年1月4日報告書「特に機密性の高い情報を取り扱う政府機関の情報保全システムに監視必要と考えられる措置について」を公表している。

（7）2010年9月7日、尖閣諸島沖において中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突し、その後11月4日に神戸海上保安部の巡視艇乗組員が動画サイト「You Tube」に石垣海上保安部が作成したビデオ映像をアップロードし、インターネット上に流出させた事件。

（8）国際テロ対策に係わるデータがファイル共有ソフト「ウイニー」のネットワークに提出された事件。当該データには警察職員が取り扱った蓋然性の高い情報が含まれていると認められている。

（9）非公開資料を入手した『東京新聞』（「こちら特報部」）は、次のような「見出し」で報道している。「秘密保全法制の有識者会議・密室協議 官僚お膳立てか」「報告書まるで事務局案」、2012年3月26日、24面。

び外交に関する事項」を広く含んでおり、防衛・外交等に関わる情報をすべて「国家秘密」とし、「外国に通報する目的をもって」「国家機密を探知し、または収集した者で、それを探知し、又は収集した国家秘密を外国に通報したものは「無期又は3年以上の懲役に処する」(第5条)ものとされ、その行為によって、「我が国の安全を著しく害する危険を生じさせた者」は「死刑又は無期懲役に処する」(第4条)とされていた。当時は、ここで言う「通報」は「外国の知りうる状態におくこと」と規定され、報道することも「通報」に当たると解されるので、その結果取材・報道活動は著しく妨げられ、国民の知る権利が侵害され、言論表現の自由が萎縮させられることは避けられないと受け止められた⁽¹⁰⁾。

この「スパイ防止法案」は、上程された第102国会では衆議院で継続審議となり、103回国会で未了(廃案)となったが、その内容は思想的政策的には断念されることなく政府内で命脈を保ち続け、その後の「有事法制」に継承されたと考えられるが、今日の「法制有識者会議」の報告(書)の内容にも通底している。

(4) 自衛隊法の改正

秘密保全法制は、「テロ対策特措法」と一括審議され成立(2001年10月29日)した「改正自衛隊法」によって、さらに整備強化された。改正自衛隊法には、防衛上特に秘匿を必要とする秘密(「防衛秘密」)指定権限や「防衛秘密」漏洩に対する罰則対象者の拡大、重罰化等の秘密保全を強化する内容が含まれている。すなわち、従来の自衛隊員の守秘義務規定に加えて「別表第四」⁽¹¹⁾に定める自衛隊や防衛に関する広範かつ包括的な情報について、防衛庁長官(防衛大臣)に「防衛秘密」を指定する権限を委ね、「防衛秘密を取り扱うことを業務とする者」と規定し、指定された「防衛秘密」に接する防衛庁職員や自衛隊員だけでなく、「国の行政機関の職員のうち防衛に関連する職務に従事する者又は防衛庁との契約に基づき防衛秘密に係る物件の製造者若しくは役務の提供を業とする者を含めている(96条の2第3項)。

要するに「防衛秘密」に接する一般の公務員や民間の防衛産業の従業員などの漏洩行為も処罰対象と規定しており、しかも、違反に対する罰則は服務規律としての守秘義務(国家公務員法100条、

(10) 石坂悦男 「有事法制と市民的自由 言論・表現・思想の自由とメディアの帰趨」『市民的自由とメディアの現在』、法政大学現代法研究所叢書31、2010年、173ページ。

(11) 別表四(第96条の2関係)

1 自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画もしくは研究 2 防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情報 3 前号に掲げる情報の収集整理又はその能力 4 防衛力の整備に関する見積り若しくは計画もしくは研究 5 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物(船舶を含む。第8号及び第9号において同じ)の種類又は数量 6 防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法 7 防衛の用に供する暗号 8 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの仕様、性能又は使用方法 9 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの製作、検査、修理又は試験の方法 10 防衛の用に供する施設の設計、性能又は内部の用途(第6号に掲げるものを除く)。

自衛隊法59条)違反の5倍もの重罰(従来の守秘義務違反の罰則である1年以下の懲役又は3万円以下の罰金に対して、5年以下の懲役)を科している。また、従来の守秘義務規定が対象としてこなかった未遂犯・過失犯も新たに処罰対象とし(122条2, 3, 6), 秘密漏洩行為を「共謀し, 教唆し, 又は煽動した者」も処罰対象となる(同条4項)。さらに「防衛秘密の守秘義務は防衛秘密を取り扱わなくなった後においても同様とする」と規定されている⁽¹²⁾。

要するに、自衛隊法改正によって新たな「防衛秘密法制」が構築されたわけである。それは1985年の「スパイ防止法案」(国家秘密法案)に想定された「防衛秘密」の法制度化にはかならない。

(5)「情報機能強化検討会議」の設置

その後、政府の秘密保全態勢構築の動きは、それまでの狭義の「防衛秘密」保全以外にも拡大され、国家安全保障の観点から官邸における情報機能の強化にも向けられ、内閣に「情報機能強化検討会議」が設置された(2006年12月)。それに先立つ同年6月自民党政務調査会の「国家の情報機能の強化に関する検討チーム」が、対外情報機能強化を急務とする必要があるとして、「安全保障会議と並ぶ閣僚級の「内閣情報会議」を設置すること、その下に各省庁の情報部門が参加するコミュニティを担う実働部隊として、対外情報業務に特化した情報機関を新設すること、罰則規定を含む秘密保護法を制定することなどを提言」した。安部内閣の下で「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」が設置され(同年11月)、日本版国家安全保障会議(NSC)の創設、厳しい罰則を定めた秘密保護法の制定などが提言された(2007年2月)。「情報機能強化検討会議」は、こうした官邸の司令機能の強化が図られる中で、内閣官房長官を議長として内閣の中に設置された(2006年12月)⁽¹³⁾。

同会議の目的は、「官邸司令塔機能を支えるため我が国の情報部門として何をなし得るか、政策部門との接続、情報の収集及び情報の集約・分析から成る情報サイクルの構成要素の1つ1つに検討を加えるとともに、情報基盤の整備及び情報の保全の徹底という情報機能のインフラ整備に至るまで密度の濃い検討を行う」ためである(「官邸における情報機能強化の基本的な考え方」(「情報機能強化検討会議」, 2007年2月, 1ページ)。同会議は、官邸における情報機能の強化の方針として、「セキュリティ・クリアランス制度」(秘密取扱者適格性確認制度)を含む政府統一基準の策定及びカウンター・インテリジェンス機能の強化、秘密保全に関する法制の在り方に関する研究(秘密保全法制の研究)等を提言している。また秘密保全に関する法制について「現在の我が国の秘密保全に関する法令は、個別法によって差異が大きく、国家公務員法等の守秘義務規定に係る罰則の懲役刑は1年以下とされておりその抑止力が必ずしも十分でない」(「官邸における情報機能の強化方針」と指

(12) 石坂悦男「有事法制と市民的自由 言論・表現・思想の自由とメディアの帰趨」『市民的自由とメディアの現在』, 法政大学現代法研究所叢書31, 2010年, 177~180ページ参照。

(13) 井上正信『徹底解剖 秘密保全法』, かもがわ出版, 2012年, 143~144ページ。

摘している⁽¹⁴⁾。

(6) 秘密保全法制定への政策継承

自公政権は、この「情報機能強化検討会議」の提言（「官邸における情報機能の強化方針」）を受けて、関係省庁の局長クラスで構成される「秘密保全法制の在り方に関する検討チーム」（以下「検討チーム」という）を内閣府に設置し（2008年4月）、「検討チーム」の内部に各省庁の実務者から成る作業グループを設けた。「報告書」の原案のような「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について」は、この作業グループの所産に他ならない。この作業グループとは別に「検討チーム」は、広く有識者の意見を聴いて、「秘密保全に関する我が国及び諸外国の実情を踏まえ、我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について検討する」ために、「情報保全の在り方に関する有識者会議」を設置した（2009年7月）⁽¹⁵⁾。「情報保全の在り方に関する有識者会議」の第1回会議に、既に述べた作業グループが作成した「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について（案）」の骨子が説明資料として配布されている（第1 秘密の範囲，第2 秘密の管理，第3 罰則，第4 法形式）。この「情報保全有識者会議」は2回開催されただけで、同年9月に政権交代となり民主党政権となったため中断したが「検討チーム」の所産として残された「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方」は、政権交代後も民主党政権の秘密保全法制へ向けた取り組みに継承されている。現に民主党政権下で作られた「検討委員会」や「法制有識者会議」においても自公政権下の「検討チーム」とまったく同じ問題意識で秘密保全の制度化に向けた作業が行われている。自公政権の「検討チーム」を構成する官僚の役職と民主党政権の「検討委員会」を構成する官僚の役職が全く同一であることは何を意味するであろうか。そこで重視すべきは、「検討チーム」の段階で、後述する「特別秘密」の範囲に「国の安全」「外交」に加えて、「公共の安全及び秩序」を含めることが官僚主導により検討されていることである。秘密保全法制定に関しては、民主党への政権交代は全く関係ないといわざるをえない。

では、政権交代に関わりなく秘密保全法制定に向けて一貫して政府を突き動かし邁進させている推進力は何か。それについて考察する前に「法制有識者会議の報告（書）」の内容を詳しく見ておこう。

(14) 櫻井敏雄「秘密保全に関する法制の動向について」『立法と調査』，No.324，2012年，5ページ。及び同上書，144ページ。

(15) その構成は、北岡伸一（東京大学大学院教授），寺島実郎（多摩大学学長），永野秀雄（法政大学教授），西 修（駒澤大学教授），春名幹男（名古屋大学大学院教授），前田雅英（首都大学東京大学院教授）の各氏である。政府資料『情報保全の在り方に関する有識者会議 第1回・第2回説明資料』及び前掲，井上正信，149～151ページ参照。

3. 「法制有識者会議報告（書）」にみる秘密保全法制の特質

（1）秘密保全法制定の必要性

すでに見たように、わが国においては現在秘密保全に関する法制度として、防衛秘密を取り扱う自衛隊法（第96条の2、第122条）、日米安保条約地位協定に基づく刑事特別法、MDA秘密保護法、守秘義務を定めた公務員法、不開示情報を規定している情報公開法（5条）等々、憲法上重大な問題を残したまま、秘密保全のための法制が多く存在しているが（「法制有識者会議」の我が国の秘密保全に関する現行法制「資料6-①～④」（表1参照）、さらにそのうえに新たに秘密保全法を制定する必要があるだろうか。「法制有識者会議」の報告（書）は、新たに秘密保全法を制定する必要性を提示し、必要性の根拠づけとなる現状認識についてこう述べている（上記資料4）。

- ・「外国情報機関等の情報収集活動により、情報が漏えいし、又はその恐れが生じた事案が従来から発生」していること、
- ・「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」していること、
- ・「秘密保全に関する我が国の現行法令は、秘密漏えいを防止するための管理に関する規定が十分整備されていないほか、国家公務員法等の守秘義務規定に係る罰則の懲役刑が1年以下とされており、その抑止力が十分でないなどの問題」があること。

「法制有識者会議」は、秘密保全をめぐるこうした現状認識に立って、秘密保全法制を新たに導入する意義を次のように主張している。

秘密保全法制の検討の方向性としては、秘匿の必要性が高い秘密の範囲を特定し、その漏えいを防止するための厳格な管理のルールを定め、漏えい行為に対する抑止力が十分な罰則を設けることなどが考えられる。この秘密保全法制の実現により目指すものとして、以下のようなものが挙げられる。

- ・我が国の国益を保護し、国及び国民の安全を確保するため、秘匿の必要性が高い秘密について、外国情報機関等の情報収集活動による漏えいやネットワークへの流出を防止すること、
- ・我が国の秘密保全に対する外国の信頼を高め、外国からの円滑な情報提供を促進すること、
- ・秘密保全に関する行政機関相互の信頼を高め、政府部内における情報の共有を促進すること、である。

「法制有識者会議の報告（書）」は、要するに、新たな秘密保全法制の導入の必要性に関し、情報漏洩事件の発生に当面して、「現行の秘密保全法令では自衛隊法上の防衛秘密やMDA法上の特別防衛秘密に関する秘密保全制度があるが包括性を欠いており、防衛分野以外では法律上の制度がなく、秘密の漏洩を防止するための管理規定がない。そのため漏洩行為に対する抑止力が十分でなく秘密漏洩を防止しきれない。それゆえ現行の秘密保全体制の不十分さを補い政府部内における情報の共有化を促進し、外国の信頼を高めるために、新たな秘密保全法制を導入し、秘密保全法制を早急に整備すべきである」と提言している。

「報告書」は秘密保全法の導入の根拠として「主要な情報漏えい事件」として8件の事件（表2参照）を挙げているが、これらの事件については、そのうち5件（ボガチョンコフ事件、シェルコノゴフ事件、国防協会事件、イーシスシステムに係る情報漏えい事件、中国潜水艦の動向に係る情報漏えい事案）は、既に見た改正自衛隊法により現行でも厳しい秘密保全体制がとられており、また防衛情報の漏えい事件の発生を根拠に他の分野にまで及ぶ厳しい秘密保全法制の導入を必要とする理由にはならない。他の3件のうち、捜査中の「国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案」の他の2件（「内閣情報調査室員による情報漏えい事件」と「尖閣沖漁船衝突事件に係る事案」）は、国家公務員法違反が問われたがいずれも起訴猶予になっている。このことは重罰化すべき理由や必要性はないことを意味している。「報告書」は、「国家公務員法等において一般的な守秘義務が定められているが、秘密の漏えいを防止するための管理に関する規定がないうえ、守秘義務規定に係る罰則の懲役刑が1年以下とされており、その抑止力も十分といえない」から、最高で10年の刑を定めるべきであり、加えて未遂や共謀も処罰の対象にすべきことを提言しているが、この提言は果たして妥当であろうか。秘密保全法の導入の根拠として挙げられた事件に関わる実際の法的対応（処分）を見れば、現行の法制で十分対応可能であることが明らかである。現行法以上に重罰化の処罰規定を設けて情報を管理し秘密を保護するための秘密保全法制を必要とする論拠は見出せない。

（2）秘密保全法制の特質

「法制有識者会議の報告（書）」が新たに導入を提言している秘密保全法制には、いくつかの重要な内容（特質）が含まれている。それは、（i）「特別秘密」、（ii）「特定取得行為」、（iii）「適正評価制度」の法制化、（iv）情報公開法の形骸化等に集約されるが、これらの特質はどのような問題を含んでいるであろうか。

（i）特別秘密—秘密範囲の無制限な拡大

「法制有識者会議の報告（書）」は、秘密とすべき事項について、「行政機関等が保有する秘密情報のなかでも、国の存立にとって重要なもののみを厳格な保全措置の対象とすることが適当である」として、とくに秘密とすべき事項（これを「特別秘密」という）の範囲を、①「国の安全」、②「外交」、③「公共安全及び秩序の維持」の三分野を対象とし、さらに限定する必要があるとして、「自衛隊法の防衛秘密の仕組みと同様に、特別秘密に該当し得る事項を別表等であらかじめ具体的に列挙した上で、高度の秘匿の必要性が認められる情報に限定する趣旨が法律上読み取れるように規定しておくことが適当」であると提言している（「秘密保全のための法制在り方について（報告書）」の骨子。「法制有識者会議」事務局作成資料、参照）。

「特別秘密」の所在については、すなわち秘密の作成又は取得の主体による適用対象とすべき情報については、「国の行政機関」「独立行政法人等」「地方公共団体」「行政機関等から事業委託を受けた民間事業者・大学」が作成・取得した情報とする、と提言している。しかし、このように規定すれば、秘密保全法の対象になる情報の作成・取得主体を限定することは無意味であり不可能であ

る。

「特別秘密」として扱うべき分野としての①「国の安全」、②「外交」は、すでに見たように、1985年の「スパイ防止法案」（国家秘密法案）においても規定されているが、ここで新たに③「公共安全及び秩序の維持」を「特別秘密」の対象としていることは問題である。「国の安全」は主に軍事・防衛に関する事項、「外交」は外国との交渉に関する事項であると考えられるが、「公共安全及び秩序の維持」をも特別秘密の対象分野とすることは、それによって極めて曖昧かつ抽象的な事項まで特別秘密の対象になってしまう。特別秘密に該当しうる事項を「別表であらかじめ具体的に列挙する」ことや、「国の重大な利益を害する恐れがある」という要件による「事項の限定列挙・明確化・秘匿の必要性による絞込み」などは実際には不可能であり、秘密指定の対象となる情報の範囲が無限定で極めて広範囲に拡大されてしまう。なぜなら、この分野に該当するか否かを判断する秘密指定の権限は、特別秘密の作成・取得の主体である各行政機関に与えられており、その判断（指定）の適否を第三者機関がチェックする仕組みがないからである。秘密指定の判断主体である行政機関が特別秘密に該当しうる事項を自由に拡大解釈することができ、指定権者の恣意が入り込むのを防ぐことはできないため、およそあらゆる分野の情報が「特別秘密」の対象になりうるからである。そもそも「特別秘密」の指定とその理由自体も秘密とされる。それは行政機関が所有するおよそあらゆる情報が「特別秘密」として自由に秘匿されうることを意味する。違法秘密が「特別秘密」に指定されることも避けられない。冒頭に述べた原子力発電所事故情報なども、公表すればパニックになる（秩序が維持できなくなる）ことを理由に、特別秘密として合法的に隠されてしまう。「特別秘密」の範囲に「公共安全及び秩序の維持」が含まれることによって秘密保全の縛りが格段に強化されることになる。秘密保全法はかつての「スパイ防止法案」以上に有害であり危険である。

（ii）特定取得行為—処罰の恣意性と取材の自由の死滅

「特定取得行為」とはいわゆる秘密探知行為のことであるが、報告書では①財物の窃取、不正アクセス又は特別秘密の管理場所への侵入など管理を害する行為を手段として特別秘密を直接取得する行為、②欺罔により適法な伝達と誤信させ、あるいは暴行・脅迫によりその反抗を抑圧して特別秘密を取得する行為と規定している。「特定取得行為」に関しては、取扱業務者等の漏洩行為の処罰では抑止できない場合への対処として、「犯罪行為や犯罪に至らないまでも社会通念上是認できない行為を手段とするもの」で、「適法な行為とは区別が明確であるもの」と述べており（「報告書」17頁）、取扱業務者等による漏洩行為と同様の悪質性、危険性が認められる行為であることから処罰の対象とすべきであると述べている。また、秘密の漏洩や「特定取得行為」について、③未遂行為、共謀行為、独立教唆行為及び扇動行為をも処罰の対象としている。自衛隊法が防衛秘密の漏洩に関するこれらの行為を処罰対象にしていることから、処罰対象とするのが適当であると提言している。

「法制有識者会議の報告（書）」は、また、特別秘密を取り扱う者（「取扱業務者」）の故意による特別秘密の漏洩行為だけでなく、過失による漏洩行為も処罰の対象としている。しかし、どのよう

な場合に「特別秘密」漏洩の過失犯として処罰されるのか曖昧である（罪刑法定主義違反の疑いあり。刑法第38条1項「罪を犯す意思がない場合には、罰しない」）。報告書の重罰化の提言は、捜査や処罰の不当な拡大を惹起し、取材活動の自由や基本的な権利との関係において極めて重大な問題を突きつけざるを得ない⁽¹⁶⁾。

「不法な方法による取得」「犯罪行為や犯罪に至らないまでも社会通念上是認できない行為を手段とするもの」という規定も問題である。「社会通念上是認できない行為」というのは極めて曖昧である。「法制有識者会議の報告（書）」は、秘密保全法と取材の自由との関係について、「最高裁が、取材の手段・方法が刑罰法令に触れる場合や社会通念上是認できない態様のものである場合には刑罰の対象になる旨判示しており（最高裁第一小法廷，昭和53年5月31日決定，外務省秘密漏洩事件），このような手段方法による取材行為が取材の自由を前提としても保護されない反面，正当な取材活動は処罰の対象とならないことが判例上確定している⁽¹⁷⁾」として、「上記の最高裁の立場に照らすと，取材の自由の下で保護されるべき取材活動を刑罰の対象とするものではないと考えられる。したがって，漏えいの教唆や特定取得行為を処罰することとしても，取材の自由を不当に制限することにはならないと考えられる」と述べている。つまり，取材の自由が保護されるのは「正当な手段」による取材活動のみであって，何が「正当な手段」であるか否かの判断は取材する側でなく捜査機関に委ねられているという。だが，このことによって，「社会通念上是認できない」という理由で取材活動に対して処罰を科すことが可能になり，取材の自由が著しく制約されることになる。

(16) 上口 裕 「刑事手続法からみる国家秘密法の問題点」『法律時報』59巻5号，42～48ページ。同，『刑事司法における取材・報道の自由』，成文堂，1989年，参照。

(17) 「国家公務員法違反事件被告事件（外務省秘密漏洩事件），最高裁判所 昭和51年（ア）第1581号，昭和53年5月31日，第1小法廷，決定。「報道機関の国政に関する報道は，民主主義社会において，国民が国政に関与するにつき，重要な判断の資料を提供し，いわゆる国民の知る権利に奉仕するものであるから，報道の自由は，憲法21条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なものであり，また，このような報道が正しい内容をもつためには，報道のための取材の自由もまた，憲法21条に照らし，十分尊重に値するものといわなければならない（最高裁昭和44年（し）第68号同年11月26日大法廷決定・刑集23巻11号1490頁）。そして，報道機関の国政に関する取材行為は，国家秘密の探知という点で公務員の守秘義務と対立拮抗するものであり，時として誘導・唆誘の性質を伴うものであるから，報道機関が取材の目的で公務員に対し秘密を漏示するようにそそのかしたからといって，そのことだけで，直ちに当該行為の違法性が推定されるものと解するのは相当ではなく，報道機関が公務員に対し根気よく執拗に説得ないし要請を続けることは，それが真に報道の目的からでたものであり，その手段・方法が法秩序全体の精神に照らし相当なものとして社会通念上是認されるものである限りは，実質的違法性を欠き正当な業務というべきである。しかしながら，報道機関といえども，取材に関し他人の権利・自由を不当に侵害することのできる特権を有するものでないことはいうまでもなく，取材の手段・方法が贈賄，脅迫，強要等の一般の刑罰法令に触れる行為を伴う場合は勿論，その手段・方法が一般の刑罰法令に触れないものであっても，取材対象者の個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪する等法秩序全体の精神に照らし社会通念上是認することのできない態様のものである場合にも，正当な取材活動の範囲を逸脱し違法性を帯びるものといわなければならない」。

これは民主主義社会にとって決定的に重大な問題である。

そもそも特定取得行為は、特定されることが不可能である。たとえば、取材のために取材対象者の事務所や自宅を訪ねたことが住居侵入罪に問われ（上記の①）、あるいは取材対象者へのインタビューの懇請が脅迫とされ（上記の②）、さらに取材対象者に対し取材に応じもらうよう熱心に説得したことが教唆（そそのかし）とされ（上記③）特定取得行為として処罰されることが実際に起こりうる。しかも過失でも未遂でも処罰されるのであるから、特定取得行為の処罰範囲は著しく拡大されることになる。秘密保全法による捜査権限の拡大とその限界の不明確化は不可避であり、正当な取材活動も捜査の対象になる可能性きわめて大きい。これでは自由な取材活動は成り立たないし、知る権利に応えることは到底できない。

（iii）秘密情報取扱者の適性評価制度—秘密の管理と国民監視

「法制有識者会議の報告（書）」が「特別秘密」の人的管理のための制度として導入を提言している「適性評価制度」（セキュリティ・クリアランス）は、とりわけ検討に値する。「適性評価制度」は、特別秘密を保全するために特別秘密を取り扱う者自体の管理を徹底することが重要」との考えに基づき、「秘密情報を取り扱わせようとする者（以下「対象者」という）について、日ごろの行いや取り巻く環境を調査し、対象者自身が秘密を漏えいするリスクや、対象者が外部からの漏えいの働きかけに応ずるリスクの程度を評価することにより、秘密情報を取り扱う適性を有するかどうかを判断する制度」である。秘密情報（「特別管理情報」）の取扱者に対する適性評価は、既にみた「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」に基づき政府統一基準として2009年4月から国の行政機関の職員を対象に実施されているが、現行制度では「法令上の位置付けが必ずしも明確でない」こと、「国の行政機関の職員のみが対象となっており、国の行政機関からの委託により秘密情報を取り扱う民間事業者等の職員が対象となっていない」こと、「対象者本人から十分な情報が得られない場合に適性評価の実施者が公私の団体に照会する権限が明確でない」こと等々が問題視されていたことから、「特別秘密」の保全の実効性を高める観点から「適性評価制度」を本法制のなかで明確に位置付け、必要な規定を設ける必要がある」とし、「適性評価制度」に法的根拠を与え、その対象を国の行政機関からの委託により「秘密情報」を取り扱う民間事業者等の職員に拡大することを提言している。

情報漏洩のリスクある人物か否かについての適性評価に際しては、①我が国の不利益となる行動をしないこと、②外国情報機関等の情報収集活動に取り込まれる弱点がないこと、③自己管理能力があること又は自己統制できない状態に陥らないこと、④ルールを遵守する意志及び能力があること、⑤情報を保全する意志及び能力があること等々の観点から対象者の適性を評価することを提起している。

適性評価においては上記の観点からの評価に必要な調査事項として、「①人定事項（氏名、生年月日、住所歴、国籍（帰化情報を含む）、本籍、親族等）、②歴・職歴、③我が国の利益を害する活動（暴力的な政府転覆活動、外国銃砲機関による情報収集活動、テロリズム等）への関与、④外国への渡航歴、⑤犯罪歴、⑥懲戒処分歴、⑦信用状態、⑧薬物・アルコールの影響、⑨精神の問題に

係る通院歴、⑩秘密情報の取り扱いに係る非違歴」を挙げている。調査事項はこれだけにとどまらず増えていく可能性は否めない。さらに「報告書」によれば、実施権者（調査する主体）は国や地方公共団体の行政機関の長、独立行政法人等では主務大臣とされている。地方公共団体では「公共の安全及び秩序維持」に関する「特別秘密」は主として警察情報であるので、警視総監・道府県警察本部長が実施権者になり、民間事業者等の場合は事業を委託し行政機関が実施権者になると提言している。

「適性評価制度」の問題性は、「適性評価制度」に伴い実施される上記のような適性評価調査にも端的に見られる。この調査では、「特別秘密」に直接関わる公務員、職員等（「対象者」）はもとより、その他に「対象者の行動に影響を与える可能性のある者」（配偶者等—対象者の親族、友人、知人、近所の住民等々）をも調査対象とする⁽¹⁸⁾。しかも対象者の調査には「対象者」の同意を条件にするが、「対象者の行動に影響を与える可能性のある者」に対する調査には同意を条件にしない。「対象者」の場合調査に同意を必要とすることは、同意しなければそれ自体が国家に非協力的・批判的な者ものであると評価されることを意味する。ましてや「対象者」が同意を拒否しても何ら不利益な扱いを受けないという保障はない。他方、「対象者の行動に影響を与える可能性のある者」の場合に同意を必要としないことは、調査される当事者にとっては調査されていることさえわからない、いわば秘密調査になる⁽¹⁹⁾。いずれにしても、プライバシー侵害、差別を招くことは避けられない。また、評価基準に関しては、「評価基準を明らかにすると、漏えいのリスクがあることを不当に隠そうとする者に対抗措置を講ずる機会を与える恐れがある」ことから公開しないと提言している。

このような適性評価調査には、対象者・関係者のプライバシー侵害、思想・信条・国籍等による差別、適正手続の保障・司法手続等々の点に照らし、多くの重大な問題が内在している。「適正評価制度」は、人的管理を通して秘密情報の漏洩リスクのある者を排除することによって秘密保全を図ろうとする国民監視（一人一人の身辺調査）に道を開き、人権侵害の危険がきわめて大きい制度である。この報告書に見る秘密保全法制の危険性は、公務員や自衛隊員やその他特定分野の人間だ

(18) 「報告書では警察は警察官及び出入りの民間事業者を調査対象とすると限定している。しかし、①（人定事項）ないし④（外国への渡航歴）の情報交流、相互協力を考えると、警察を中心とする思想調査の可能性を排除できない」梓澤和幸、石飛優子、大城 聡、倉知智弘「秘密保全法研究序説」（『山梨学院ロー・ジャーナル』）、64ページ。

(19) たとえば、2007宮城県で、陸上自衛隊の情報流出防止機関である情報保全隊がイラクへの自衛隊派遣に反対する市民の集会やデモへの参加、野党議員の動向や記者の取材内容に関する情報などを組織的に広範囲に収集・分析していた事件の場合も、秘密保全法が成立すれば防衛分野の特別秘密を取り扱う者に関する「適性評価」上の調査活動として合法化されることになりかねない。（「陸自、反対市民ら調査」『朝日新聞』2007年6月7日、「自衛隊が組織的収集 イラク派遣反対の情報 議員動向や取材内容」『毎日新聞』同年6月6日、「陸自が市民団体監視」『日本経済新聞』同年6月7日）。「自衛隊の国民監視差止訴訟」（仙台地裁第2民事部2012年3月26日判決は、情報保全隊の情報収集は違法と断じ原告のうち5人に対し人格侵害を認定したが、自衛隊の監視行為の差止請求は却下した。

けに関わる問題ではなく、国民一般の日常の生活や活動を不当に規制するということにある。少なくとも、上記の問題点について十分な論議・検討がなされていない現状で、法案化作業を急ぎ進める必要は全くない。

(iv) 知る権利、情報公開法の形骸化—不開示情報＝特別秘密

国家秘密の保全（秘匿）と情報公開は、原理的にそもそもあい入れない関係にある。情報公開制度⁽²⁰⁾は、国民の主権原理に基き、知る権利の保障⁽²¹⁾と民主主義社会の存立にとって不可欠である。それゆえ、秘密保全法制の在り方を検討するにあたって、その前提として、すくなくとも現行の情報公開制度について、それが国民の知る権利を真に保障するものであるか否かという観点からの検討が必要である。「法制有識会議の報告書」は、現行の情報公開法をどう評価し、秘密保全法（制）と情報公開法（制）の関係をいかにとらえているであろうか。

「報告書」は現行情報公開法に関してとくに言及してはいないが、知る権利との関係ではこう述べている。「本法制（秘密保全法制）は、国民の知る権利や取材の自由との関係で一定の緊張関係に立ちうることから、本法制と両者との関係について慎重な検討が求められる」と述べている。だが、そのうえで、報告書は「本法制（秘密保全法制）により保全される特別秘密は、そもそも情報公開法の下で開示対象とされる情報に該当しないことから、同法により具体化されている国民の権利を害するものではない」、「本法制の特別秘密はその漏えいが国の存立に関わる重要な情報であり、このような情報を厳格な保全措置の下に置くことについては、国及び国民の利益の確保のためにやむを得ないものであって、こうした観点からも、本法制を整備することが国民の知る権利との関係で問題になるものではないと考えられる」（22頁）、それゆえ「本法制は、その趣旨に従って運用されれば、国民の知る権利との関係で問題を生じたり、取材の自由を不当に制限したりするものではない」（23頁）と提言している。果たしてそう断言できるだろうか。

報告書の主張（論理）を整理すれば、

- ・秘密保全法制において保全される特別秘密は、情報公開法で開示対象とされる情報に該当しない（不開示が合法的に認められている情報＝不開示情報である）。
- ・情報公開法において保障される知る権利は、同法の開示情報へアクセスする権利である（不開示情報は情報公開法で知る権利の対象外である）。
- ・従って、情報公開法が特別情報を公開対象から外している（特別情報は知る権利の対象外である）から、「厳格な保全措置の下に置く」（秘匿する）ことは知る権利の侵害にはあたらない、と断定する。

(20) 日本の情報公開制度は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」という）、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」、地方公共団体の情報公開条例または公文書公開条例（以下「情報公開条例」と総称）から成っている。

(21) 阪本昌成「「知る権利」の憲法論的再検討」『法律時報』57巻3号、9～18ページ 参照。

しかし、現行情報公開法で保障されているものが国民の知る権利のすべてではない。「報告書」は、現行情報公開法の不開示条項（「国の安全」（同法5条3号）、「公共の安全」（同条4号）等を理由にした不開示）を無条件に前提にして、国民の知る権利の保障を現行情報公開法で規定された範囲（現行情報公開法の枠内）できわめて限定的に捉えているが、そもそもそのような「現行情報公開法で開示される情報のみが国民が知り得る情報である」という情報公開に対する認識が問われなくてはならない。知る権利が情報公開法の範囲内に限定されれば、政府等が保有する情報の公開範囲は著しく狭められてしまう。だが、知る権利は優れて憲法に基く権利であるがゆえに、憲法の下位規定である情報公開法によって限定されると考えるのは妥当ではない。

「報告書」は、「国民が政府の保有する情報の開示を求める権利としての知る権利に関しては、具体的な権利性を持たない抽象的な権利であるとしながらも、憲法上の権利として認める裁判例が近年出てきている」（例えば、大阪高判平成17年7月28日や東京地判平成17年12月9日）ことを承知しながら、情報公開と秘密保全を同列に置き、等価に捉えているように思われる。「報告書」から政府情報の「公開が原則、秘密保全が例外」という認識は読み取れない。「秘密保全法は、民主主義社会の「情報」の法体系からすればあくまでも例外である」⁽²²⁾。

現行情報公開法の下では、特定の行政情報（「国の安全に関する情報」、「公共の安全等に関する情報」）を不開示とするか否かの判断（当該指定行為）は、行政機関の長に委ねられている⁽²³⁾。だが、行政機関が指定した特別秘密情報はすべて不開示情報扱い（公開請求の対象外）になるとすれば、情報公開の範囲はいっそう狭められる。そもそも行政機関の長による当該指定行為の正当性を第三者が判断することはできないのであるから、恣意性の排除は困難であり、それは事実上不可能である。情報公開法の第5条の3号及び同条第4号に規定する情報に該当するか否かについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性をもつ判断として許容されるならば、別言すれば、政府情報の原則公開を行政機関に課し情報秘匿を打破するために国民に行政文書の開示請求権をあたえるべき情報公開法に、「行政機関の判断を特別に尊重する」とう規定を置けば、行政機関の長の判断がより不開示へと傾いてしまうことになる⁽²⁴⁾。行政機関の裁量の幅を不当に広く解釈する根拠となっている不開示情報指定に関する規定、すなわち「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」という文言を削除すべきである（たとえば、「情報公開クリアリングハウス」の情報公開法改正提案）。

「報告書」は、また、「特別秘密については、実質秘であることを前提に、要式行為たる指定行

(22) 梓澤和幸、石飛優子、大城 聡、倉知智弘「秘密保全法研究序説」（『山梨学院ロー・ジャーナル』）、56ページ。

(23) 現行情報公開法の下でも、いま、国民は膨大な秘密情報を知ることができない。防衛省だけでも、防衛大臣が指定する「防衛秘密」が4,300件、日米相互防衛援助協定に伴う秘密保護法による「特別防衛秘密」が9,000件、官房長が指定する「省秘」が109,000件に及ぶ（2007年現在）。

(24) 中島昭夫「情報公開法改正の論点3 外交・防衛の分野で行政側の判断を尊重すべきか」『AIR21』、2003年6月、133ページ。

為」を行うとしている。しかし、特別秘密は実質秘であることを前提として、行政機関による当該指定行為が常に正当なものとは限らない⁽²⁵⁾。行政機関による秘密推定にどの程度の実質秘性の推定力を与えるべきかが問題となるが、秘密の概念を狭めることによってこの法規定の適用を限定しうる可能性はまずありえない。それゆえ、仮に、こうした危険性にもかかわらず新たな秘密保全法を制定するならば、十分な立法事実の存在が証明されなければならないし、その制度の乱用を抑制する確実な安全装置が準備されていなければならない⁽²⁶⁾。少なくとも、現行の不十分な情報公開法を国民の知る権利に十分応えるべく改正することが前提として欠かせない。政府と国民が情報公開を前提として情報を共有しうる体制の確立（国民の知る権利を実体的に保障する制度としての情報公開制度の整備充実）こそが、最優先に追求されるべきである。報告書の提言通り特別秘密保全との関係で知る権利が情報公開法の範囲に限定されるならば、情報公開法は情報公開に資するのではなく特別秘密情報保全のための強固な砦になってしまう。情報公開法は情報秘匿を合法化する役割を果たすことになる。

改めていうまでもなく、情報公開制度は民主主義社会の基盤である。国民は主権者とし国政に関して知る権利を持っている。国政に関わる情報が得られなければ、国民は参政権を行使すること（「国家への自由」）ができないばかりか、自由を享受することも基本的人権を擁護すること（「国家からの自由」）もできない。

4. 秘密保全法制定の背景とその促進要因―日米安保体制

最後に、これまでの検討によってその特質が明らかにされた秘密保全法の制定が、いまなぜ浮上してきたのか、そのことについて考えてみよう。

国家秘密の中心には軍事（防衛）秘密が位置する。このことは国家秘密保護法制の歴史的展開が示している。戦後日本においては敗戦・被占領・独立に至る過程で形成された国家の構造、すなわち日本国憲法と日米安保条約に規定されたいわゆる二元体制の下で、第一義的に米軍の秘密保護とそれと一体的な関係にある自衛隊の秘密保護が国家秘密の中心を占めた。それゆえ、戦後日本の国家秘密保護体制は当初から日米安保体制を機軸に展開し、安保体制の変貌と連動して拡大されてきたという経緯がある。このことは日本における現在の秘密保全法制について考える際に欠かせない重要な視座である。

（1）米軍情報の秘密保全―「秘密保全法制」の第1段階

戦後日本における国家秘密保全法制の起点（ルーツ）は、日米安保条約と「再軍備」過程における軍事防衛秘密保全法制にある。周知のように、ポツダム宣言の受諾、平和主義と基本的人権の尊

(25) 上記 梓澤ほか、58ページ。

(26) 浜田純一「「秘密」性審査の方法とその限界」『法律時報』 56巻5号、35ページ。

重、国民主権と民主主義を柱とする日本国憲法の公布・施行によって、戦前の大日本帝国憲法下の言論弾圧法規、刑法の通牒利敵罪、軍機保護法、国防保安法、軍用資源秘密保護法等を核とする国家秘密保護関連法はすべて廃止されたが、他方、アメリカの占領下において敗戦後の東西冷戦対立状況のなかで、朝鮮戦争を機に警察予備隊、保安隊を経て、自衛隊が創設され、この過程で講和条約と一体の日米安全保障条約の締結によって、軍事（防衛）秘密保護法制が創設された。これにより戦争の放棄・武力の不保持・国の交戦権の否認を明確に規定した日本国憲法の存在にもかかわらず、日米安保条約の下で駐留米軍に関わる秘密保護特別法が先行し、秘密保全法制が成立した⁽²⁷⁾。

（２）「極東安保体制」と秘密保全—「秘密保全法制」の第２段階

その後、軍事（防衛）秘密保全法制は、アメリカ政府との間で「秘密保全」が約束された1978年の日米防衛協力に関する指針（ガイドライン）にもとづく合意にそって展開された。この1978年ガイドラインは、日米安保体制を「極東安保体制」へ進展させ、アジア地域に展開する米軍と自衛隊との共同作戦態勢を構築するための指針であった。具体的には次に示すような内容である。

「侵略を未然に防衛、武力攻撃に対する対処行動、極東における事態に対する日米協力の共同研究・協議を合意」する。「情報活動—自衛隊及び米軍は、それぞれの情報組織を運営しつつ、効果的な作戦を協同して遂行することに資するため緊急に協力して情報活動を実施する。このため、自衛隊及び米軍は、情報の要求、収集、処理及び配布の各段階につき情報活動を緊密に調整する。自衛隊及び米軍は、情報の保全に関しそれぞれ責任を負う」（政府資料「秘密保全法制に関する経緯、以下同じ）。

先に見た1985年の「スパイ防止法案」（国家秘密法案）が国会に上程されたことも、日米ガイドラインによって米国から求められた秘密保全法制の整備に対する日本政府の具体的な取り組みの一環にほかならない。

1997年には、新ガイドライン（日米協力の指針）の締結により、「グローバル安保体制」へ向けて世界規模で展開する米軍の戦闘作戦行動に自衛隊が後方支援し、アメリカのグローバル秩序に参加することが確認されたが、それに伴い「日米両国政府は、効果的な作戦を共同して実施するため情報活動について協力する。これには、情報の要求、収集、処理及び配布についての調整が含まれる。その際、日米両政府は共有した情報の保全に関し各々責任を負う」ことになった。

この両ガイドラインの締結により、日米安保条約は大きく変容を遂げることになったが、それに一体的に寄与するため、日本政府は特別の秘密保全法制の立法化を公約し、それによって日本の防

(27) (具体的には、日米地位協定の実施に伴う刑事特別法（1952年；「アメリカ合衆国軍隊の機密を侵す罪：アメリカ合衆国軍隊の安全を害する目的でまたは不当な方法で探知・収集・漏洩した者は10年以下の懲役に処す」）「機密探知・収集の教唆・扇動罪」、日米相互防衛援助協定（MDA）等に伴う秘密保護法（1954年：「同法が定める特別防衛秘密（米軍供与の装備・情報）を日本の安全を害する目的または不当な方法で探知・収集・漏洩した者を10年以下の刑罰に処す」、MSA秘密保護法施行令（1954年）、自衛隊法（1954年）、防衛秘密の保護に関する訓令（1958年）、秘密保全に関する訓令などである。

衛（軍事）秘密保護体制も新たな展開をみることになった。ガイドラインの締結によって、日本が防衛（軍事）秘密保全法を制定することがアメリカに対する義務までになったのである。

（３）「グローバル安保体制」と日米情報共有・情報協力の向上—「秘密保全法制」の第３段階

冷戦終結後、1997年のガイドラインの締結と前後して「周辺事態法」「有事体制」が確立され日本の防衛体制が強化された。この過程で2000年に米国政府から提示された対日政策提言（「アーミテージ報告」：INSS Special Report “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership”）では、次のように、軍事的協力関係強化、集団的自衛権の行使と同時に、機密情報を保護する法律の制定を要求された。

「日米間の諜報関係の強化にはまた、両国内での政治的支援が必要である。この点日本政府は、以下の基本的措置を執る必要がある。日本の指導者たちは、機密情報を保護する法律の立法化に向け、国民の支持と政治的支持を得なければならない」（前掲）。

これを受けた形で日本政府は、2001年、アフガニスタン戦争に参加させるための「テロ特措法」と抱き合わせて自衛隊法を「改正」し（米軍を警備する自衛隊の任務や防衛秘密保護を制度化—防衛秘密の保護に対する刑罰強化）、防衛秘密を特別に保護する防衛秘密保護法制を創設し、防衛（軍事）秘密保全体制のいっそう整備に取り組んだ。この過程ではまた「安全保障と防衛力に関する懇談会報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—」（2004年）が提示された。そこでは次のように提言している。

「新たな国際協力を自衛の重要な手段として正当化し、情報機能の充実と安全保障会議を積極的な活用し、情報の保全体制を確立」すること、「共有した情報が外部に漏洩するようなことがあれば、情報の共有は困難となり、機微に触れる国際情報の持続的取得も妨げられる。国を挙げて情報の集約・分析・活用を進めるには、情報の厳格な保全体制の確立が不可欠の前提になる。このため、安全保障・危機管理情報を扱う関係者に共通の厳格かつ明確な情報保全ルールを作り実施することが不可欠である。その際、機密情報漏洩に関する罰則の強化も検討すべきである」

その後、2005年の日米安全保障協議委員会（2プラス2）で発表されたいわゆる米軍再編に関する報告書「日米同盟：未来のための変革と再編」では、「米軍再編の下で日米の共通の戦略目標を確認し、グローバルな日米共同作戦を実施する日本の役割拡大を合意」するとともに、「二国間の安全保障・防衛協力の態勢を強化するための不可欠な措置—情報共有及び情報協力の向上」のため、「関連当局の間でより幅広い情報共有が促進されるよう、共有された秘密情報を保護するために必要な追加的措置をとる」ことが合意された。

「……双方は、良く連携がとれた協力のためには、共通の情勢認識が鍵であることを認識しつつ、部隊戦術レベルから国家戦略レベルに至るまで情報共有及び情報協力をあらゆる範囲で向上させる。この相互活動を円滑にするため、双方は、関連当局の間でより幅広い情報共有が促進されるよう、共有された秘密情報を保護するために必要な追加的措置をとる」（前掲）

これは、要するに、日米同盟の強化にとって情報共有及び情報協力の向上、秘密情報の保護が必

要条件となったことを意味する。いかえれば、情報共有及び情報協力の向上、秘密情報の保護措置（追加的措置）なしには日米同盟を強化できないことを意味している。

続いて、2007年の日米安全保障協議委員会（2プラス2）の共同発表文「同盟の変革－日本の安全保障及び防衛力の進展」で、「日米同盟にとって死活的に重要な在日米軍のプレゼンスのために安保条約が必要であり、米国の拡大抑止が防衛及び安全保障を支えること」を認識し、「新たに発生している安全保障上の課題に対して、より効果的に対応するために、二国間の情報協力及び情報共有を拡大する必要性」が強調された。「秘密軍事情報の保護のための秘密保持の措置（軍事情報包括保全）に関する両政府間の実質的合意である。この合意を実現させるために、(General Security of Military Information Agreement)（正式名称：「秘密軍事情報の保護のための秘密保持の措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」 Agreement Between the Government of Japan and the Government of the United States of America Concerning Security Measures for the Protection of Classified Military Information）が締結されたのである（2007年8月）⁽²⁸⁾。

（4）GSOMIAの締結と包括的軍事秘密保全－「秘密保全法制」の第4段階

この協定は、「日米間で相互に提供され保護する必要のある防衛関連情報を、法令の範囲内で適切に保護するための手続について主として定めたもの」で、軍事秘密の漏洩防止を目的とする「軍事情報に関する一般保全協定」である。秘密保全の対象は軍事技術だけでなく、研究開発、武器技術共同開発、訓練情報、作戦情報なども含み、さらに情報を管理する人やアクセスする人を定め、秘密軍事情報取り扱い資格や当該情報へアクセスすることを許可されている個人の登録簿を保持することなどが秘密軍事情報を受け取る前提として求められている。

GSOMIAの締結は、日本における秘密情報保全法制にとって一大転機となり、その仕組みと内容を大きく変えた。従来の日米間の秘密保全法制では、すでに見たように、「日米相互防衛援助協定」(MDA)にもとづく「MDA秘密保護法」の対象は装備品情報に限定されており、自衛隊法も防衛庁・自衛隊と関係企業などへ装備品調達での秘密保護を義務づける限りで、ミサイル防衛(MD)の日米共同開発などでは個別案件ごとに了解覚書(MDU)を結んで対応していた。これに対してGSOMIAは日米両政府や民間企業などに軍事情報の秘密保全を義務づけ漏洩を禁じる包括的なルール(仕組み)である。「有識者会議の報告(書)」が、包括的な秘密保全法の制定の必要性を提言していることを想起せよ。

GSOMIAの締結により秘密保全法制の仕組みが整うことになり、日米間で高度で広範な軍事情

(28) GSOMIAに関しては、福好昌治「軍事情報包括保護協定(GSOMIA)比較分析」『レファレンス』, 2007年11月。松村昌廣『軍事情報戦略と日米同盟』, 芦書房, 2004年。同「米国と主要同盟国との二国間安全保障関連条約・協定体制の比較分析－軍事情報に関する一般保全協定(GSOMIA)の重要性－」(NII－Electronic Library Service : Ci.nii.ac.jp/nald/110000041191)等を参照。

報の共有が可能になり、米艦船の修理などの日本企業への委託が容易になる。GSOMIAの締結は、上記の2005年に合意された米軍再編に関する報告書（「日米同盟：未来のための変革と再編」）において明記された「共有された秘密情報を保障するために必要な追加的措置」の具体化にほかならない。GSOMIAの締結は、米政府が米軍の再編やミサイル防衛（MD）などで米軍と自衛隊との一体化を進めるうえで包括的な秘密保全の仕組みづくりを必要とするために、米国が日本政府に強く求めていたものである。この米政府の要請をMDの共同開発の開始を機に日本政府が受け入れたのである⁽²⁹⁾。

GSOMIAの締結は、ひとことでは、言え、「日米軍事協定の進展と日米防衛企業の協力関係の進展」⁽³⁰⁾の所産にほかならない。GSOMIAの締結が必要になった背景事情については、松村昌廣の次のような叙述がこの点の理解に有益である。

「従来、我が国の外務省はGSOMIAの締結に極めて消極的であった。これは、行政協定であるGSOMIAの締結には閣議了承が必要であり、この了承を獲得することが困難と考えられたからである。さらに、行政協定には国会の批准は必要ないとはいえ、実際、GSOMIA締結は秘密保全強化のために日米安保条約に関する刑事特別法の改正を要求する。我が国外務当局はこの手続きを踏むことが極めて困難と見て、GSOMIA締結に極めて消極的な態度をとり続けてきたと考えられる。

また、従来、軍事技術移転の実務レベルでもGSOMIA締結の必要性はそれほど高くなかった。というのは、日本が米国から導入する兵器は日米政府間の売買契約であるFMS (Foreign Military Sales) 形式で「輸入」（米側から見れば「輸出」）されてきており、個別契約書に当該兵器や当該技術の移転に伴う秘密保全条項がその度に定められていたからである。この段階での秘密保全は概ねこのような個別的な対処で充分であったと日米間に暗黙の合意が存在したと推定される。しかし、現在、日米の軍事技術協力関係は個別の兵器やプラットフォームを巡る水準からコンピューター通信・情報技術を中心にシステム統合技術を含む水準に達している。この水準では、様々な個別技術、戦術データ、暗号情報技術が統合・融合され、全ての秘密は相互に密切に関連しているから、どうしても包括的な秘密保全が必要になってくる。

他方、戦略レベルでは、……（中略）……ソ連が崩壊して既に十年が経過した今日、米国の安全保障政策の重点は戦略的競争相手である中国だけでなく、テロ対策やいわゆる大量破壊兵器の拡散やその担い手たる、いわゆる「無法国家」に対抗することに移った。この結果、米国にとって日本とのより水準の高い諜報協力や共同軍事作戦が必要となってきた」⁽³¹⁾。

(29) 「日米、軍事秘密保全を強化」『朝日新聞』2006年12月29日参照。GSOMIAの締結に関する報道としては、「日米：軍事機密保護で協定検討 装備技術、作戦を包括」『毎日新聞』2006年1月9日、「日米軍事秘密協定・武力行使に抵触しないか」『琉球新報』2005年12月5日、「「軍事秘密協定」締結の動きに監視を」『沖縄タイムス』2005年12月5日、「防衛機密保全へ包括協定」『産経新聞』2006年1月30日、「政府、軍事秘密保全で米と協定検討・共同開発に対応」『NIKKI NET』2006年1月4日、「日米で新機密協定 米軍再編、情報共有に対応 政府検討へ」『西日本新聞』2005年12月4日 etc

(30) 福好，前掲，7ページ。

(5) 武器輸出緩和・集団的自衛権行使の容認と秘密保全の強化—「秘密保全法制」の現段階

日本政府は、GSOMIA締結を機にさらに強くなったアメリカの対日要求に呼応して、秘密保全体制の整備を進めた。具体的には、2010年8月、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」（新安保防衛懇）を設け、日米協力や国際的な役割を確認し、集団的自衛権の行使や武器輸出3原則の見直しや海外での武力行使などを検討したうえで、「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想（「平和国家」を目指して）」を示して、他の国との防衛情報の共有や武器の共同開発のために秘密保全法制の設備が必要であると、こう述べている。

「日本が独自に収集した情報を適切に保護するためにも省庁間における秘区分及び取り扱い手続の共通化など、政府横断的な取り組みとして情報保全の強化を一層進めるべきである。……また、今日の世界で、日本だけで安全保障上の課題に取り組むことは不可能である。インテリジェンスの分野で日本のパートナーを増やし、他国との情報協力が進められるためにも、情報保全機能を強化して日本に対する信頼を増進しなければならない。こうした情報保全の強化の取り組みに法的基盤を与えるため、秘密保護法制が必要である」。

さらに、これを受けて2010年12月に発表された「防衛計画の大綱」（新防衛大綱・「中期防衛力整備計画」（中期防）でも上記の政府横断的な秘密保全体制の強化が打ち出された。これと時を同じくして、すでに述べた「政府における情報保全に関する検討委員会」が設置され、翌2011年1月「法制有識者会議」での秘密保全法制のあり方が検討され始めた（同会議の報告書が2011年8月に発表されたことはすでに触れた）。他方、2011年6月の日米安全保障協議委員会（2プラス2）（「より深化し、拡大する日米同盟に向けて、50年間のパートナーシップの基盤の上に」）では、「情報保全のための法的枠組みの強化に関する日本政府の努力を歓迎し、そのような努力が情報共有の向上につながることに期待」が寄せられるとともに、「政府横断的なセキュリティ・クリアランスの導入やカウンター・インテリジェンスに関する措置の向上を望む情報保全制度の更なる改善の重要性」が強調された。

これとの関連で、GSOMIAの秘密軍事情報への職員のアクセスに関する規定（第7条）は重要である。同条（c）は「両締約国政府は、政府職員に秘密軍事情報取扱資格を付与する決定が、国家安全保障上の利益に合致し、及び当該政府職員が秘密軍事情報を取り扱うに当たり信用できかつ信頼し得るか否かを示すすべての入手可能な情報に基き行われることを確保する」。また、同上（e）は「一方の締約国政府の代表者が他方の締約国政府の代表者に対し秘密軍事情報を提供する前に、当該情報を受領する締約国政府は、当該情報を提供する締約国政府に対し次の事項について保証を与える。[(i) (ii) は省略], (iii) 当該情報を受領する締約国政府は、自国の国内法令に従って、当該情報について当該情報を提供する締約国により与えられている保護と実質的に同等の保

(31) 松村, 前掲, 「米国と主要同盟国との二国間安全保障関連条約・協定体制の比較分析」(NII—Electronic Library Service) 250～251. なお, 宝珠山昇「日米軍事情報保護協定 (GSOMIA)」『RIPS』Eye』No.57, 2006年も参照。

護を与えるために適当な措置をとること」と規定している。要するに、この条文にもとづいて、日本政府も秘密軍事情報を取り扱う政府職員に対してセキュリティー・クリアランスを実施しなければならない。別言すれば、日本政府に対して国内法令による「セキュリティー・クリアランス制度」を義務づけており、日本政府との契約企業にも国内法令に従いその制度の創設を義務づけているのである。また、第2条で、米国から提供される軍事秘密情報は日本の国内法令に合致する限りで保護されること、第3条で、「この協定の下で秘密軍事情報の保護に影響を及ぼす自国の国内法令のいかなる変更についても、他方の締約国政府に対し通報する」と規定している。

これらの規定から、明示的ではないにせよ、現行法令だけでなく、新しい秘密保全法の制定を求めていることが読み取れる。

他方、この間、企業・産業界からも秘密保全法制の整備が強く求められていることをも直視しなければならない。すでに見たように、GSOMIAの締結を契機に、米軍の艦船補修委託から武器の共同開発、研究開発、ミサイル防衛の共同開発等々、防衛関連分野への民間企業の参入・関与が飛躍的に多角的に拡大されることになったからである⁽³²⁾。防衛省から事業委託を受ける民間事業者・装備調達を受注する企業やそれらの下請け・関連企業などは膨大な数に上る。これらの企業は、作成・取得する情報が特別秘密となりその秘密保全の義務を負うことになるので、秘密情報の取り扱いに傾注せざるを得ない。

2008年7月の経済産業省のもので、「新たにグローバル競争時代において我が国が適切に国益を確保するための情報管理のあるべき姿についてゼロベースで見直し、秘密保護法制の検討する」ことが提起され、報告書（「技術情報等の適正な管理の在り方に関する研究」）が出されたことも、防衛関連分野への民間企業の参入・関与の拡大を想定したものにはほかならない。この報告書のなかでも「信頼性確認（クリアランス）」制度の導入を提起している⁽³³⁾が、このことは「法制有識者会議の報告書」の提言と重なる。このことは留意されるべき重要な点である。

以上の考察を通して、日本政府が新たな秘密保全法制の整備に邁進する背景には、日米安保体制下での日米同盟の深化に対応した防衛（軍事）秘密をめぐる米国の対日要求が強く働いていることが明らかになった。いま、政府が進めている新たな立法による秘密保全法制の整備は、日米同盟の強化を機軸とする日米安保体制の再編と不離一体である。秘密保全法制は、安保体制を支える重要な環であり、その整備強化は日米安保体制の持続と深化にとって不可欠な条件になっている。だが、

(32) たとえば、2010年度において、防衛省装備施設本部から企業が自衛隊の装備調達を受注した件数は、合計875件（合計1兆1,732億円）に上る（防衛省装備施設本部HP参照）。

(33) 「諸外国においては、特に秘密にすべき情報を扱う組織の職員に対しては、国家安全保障上の観点から、信頼性確認（クリアランス）を行うことが一般的であるところ、我が国においても着実に同制度の導入を図っていく必要がある。現行で不十分な秘密保護法制は、累次の政府からの情報漏洩事件を招き、結果として、安全保障上の問題、対外的な信用の低下等の大きな弊害をもたらしているとの指摘も多い。漏洩することにより国家の安全保障上重大な問題が発生する可能性ある情報については、秘密化の義務と不法な漏示に対する適切な規律を設けるべきである」（前掲「秘密保全法制に関する経緯」）。

このような秘密保全法制の整備強化，すなわち包括的秘密保全法制への移行によって，秘密保全法制の対象が狭義の軍事（防衛）分野だけでなく，その他の広範な分野に拡大され，その適用が自衛隊員や公務員にとどまらず国民一般に及び，その結果，国民が監視され，言動を萎縮させられ，国民の自由と権利，平和的生存，民主主義が危機に陥れられるおそれが現実いきわめて大きくなった。

5. おわりに—日本国憲法9条と軍事秘密・秘密保全法制

日本国憲法の前文及び9条の平和主義を前提とする限り，国家秘密としての軍事秘密は憲法上正当性をもたず原理上否定されるはずである。立憲民主主義国家においては，憲法的拘束から自由であるような国家的聖域は存在しないからである⁽³⁴⁾。一般に，「ある種の状況の下における一定の秘密」の存在が「機能的秘密（functional secrecy）として容認されるとしても⁽³⁵⁾，それは，「公開原則の厳格な例外として，また，憲法に適合的な国家行為を遂行する上で，国民に密接な関係のある具体的利益のために必要最小限の範囲内で認められるにすぎない⁽³⁶⁾」が，日米軍事秘密・防衛秘密はこれに該当するとはいえない。しかし，日米軍事秘密・防衛秘密は「違憲秘密」「違法秘密」の疑いがありながら現に存在し，安保条約にもとづき増大の一途をたどっている。さらにこれを積極的に保護するための秘密保全法制の整備が進行している。

問題は，「日米同盟の深化」にともなう米軍と自衛隊の戦略的一体運用のために，武器の共同開発や集団的自衛権の行使などが必要とされ，秘密保全法制の整備がそれを可能にすることによって，必然的に「違憲秘密」「違法秘密」が事実上合法化（容認）され，その範囲がいっそう拡大されることである。

実際，「日米同盟の深化」がその推進力となって「武器輸出三原則」の見直しや集団的自衛権行使の容認は，憲法の「平和国家の理念」に明らかに反するにもかかわらず，政府はこれを積極的に推進している。近年，武器の輸出を原則として禁じる「武器輸出三原則」の見直し，武器の共同開発・生産への積極的参加や集団的自衛権行使の容認をめぐる動きが活発になった⁽³⁷⁾。

具体的には，2010年，政府や与党民主党内でそれまで武器輸出を制限していた「武器輸出三原則」を見直す議論や動きが目立ちはじめ，2011年の防衛省の「防衛生産・技術基盤研究会」の中間報告⁽³⁸⁾で，武器の国際共同開発・生産へ日本も参加する方向が打ち出され，そのために「武器

(34) (36) 水島朝穂「現代国家における秘密保護」『公法研究』第50号，100ページ。

(35) 芦部信喜「民主国家における知る権利と国家秘密」『ジュリスト』507号，21ページ。

(37) たとえば，青井未帆「武器輸出三原則の見直しについて—法的安定性強化という視点の必要性—」『法律時報増刊 安保改定50年 軍事同盟のない世界へ』2010.6，「武器輸出三原則を考える」『信州大学法学論集』5号，2005年。井上 協「日米同盟「深化」と武器輸出三原則緩和問題」『平和運動』480号，2011年など参照。

(38) 「防衛生産・技術基盤研究会中間報告—防衛生産・技術基盤戦略策定の課題と論点—」2011.7. 22～23ページ。http://www.mod.go.jp/j/aproach/agenda/meeting/seisann/houkoku/0.2.pdf

輸出三原則」を見直す政府見解が発表され（2011年12月27日，閣議報告，官房長官談話），武器輸出の緩和に向けて動き始めた⁽³⁹⁾。「武器輸出三原則」の緩和で原則と例外が入れ替わり，禁止ではなく輸出が原則になってしまう。

この包括的な緩和措置は，佐藤内閣が「武器輸出三原則」を打ち出した1967年以来の抜本的な緩和であり，日本外交・防衛政策の大きな転換である⁽⁴⁰⁾。これによって，米国や北大西洋条約機構（NATO）加盟国，オーストラリア，韓国などとの武器の国際共同開発・生産への参加と装備品の供与が可能になった。

集团的自衛権に関しても，これまでの憲法解釈を変えて集团的自衛権の行使の容認を求める動きが活発になっている。2012年7月6日，野田政権の国家戦略会議フロンティア分科会が集团的自衛権の見直しを検討するよう提言し，同日，自民党総務会も集团的自衛権の行使を可能とする「国家安全保障基本法案」の概要を了承した。その背景には，憲法の制約を取り払って自衛隊が米軍の軍事力行使に共同参加できるように自衛権の行使を認めるべきだという米国の対日要求（「軍隊のような自衛隊」へ！）がある（第三次「アーミテージレポート」，2012年8月）⁽⁴¹⁾。集团的自衛権の行使を認める動きは，すでに見たような90年代以降の日米同盟の変化により，日本の防衛政策が，個別自衛権行使の態勢が次第に拡大したものの，憲法9条の制約から公然とは集团的自衛権行使ができなかったところ，これを乗り越えようとする動きである⁽⁴²⁾。「安全保障基本法案」は明文改正を待たずに，憲法9条のもとでも集团的自衛権行使を可能にする国内法制の制定を意図していると考えられる。90年代以降，米軍と自衛隊の一体化が飛躍的に進んだが，一体化をさらに今以上に進めるためには集团的自衛権の行使が不可欠となり，また集团的自衛権が行使されるには日米の軍事秘密情報のより高いレベルでの共有が求められ，現在，秘密保全法制の整備・強化が必要になっているのである。集团的自衛権の行使は，海外における武力行使に道を開き，戦後日本のあり方を根底から変えてしまう。

いま，「武器輸出三原則」の見直しや集团的自衛権の行使容認のほかにも，日米同盟の深化・日米軍事一体化を促進するための法整備として，「国際平和協力法案」，「PKO協力法改正案」等の国会上程が準備されている。秘密保全法はこれらの法案を補強する役割を果たすものである。

米国の対日要求は日本の「原発」・エネルギー政策にも及んでいる。「原発」の燃料である濃縮ウ

(39) 富田圭一郎「武器輸出三原則—その現況と見直し論議—」『調査と情報』第726号，1～11ページ，参照。

(40) 「武器輸出三原則」見直しの背景には，国内の防衛産業の低迷がある。……武器の国際共同開発が主流となる中，三原則が制約となり参加できなかった。共同開発に加われば技術基盤の高度化とともに武器を低コストで取得できるという期待もある」『京都新聞』2011年12月28日，社説。

(41) 『東京新聞』2012年10月1日。

(42) 井上正信「憲法9条と日本の安全を考える—集团的自衛権と秘密保全法」『NPJ通信』<http://www.news-pj.net/npj/9jo-anzen/20120801.html>，鈴木尊紘「憲法第9条と集团的自衛権」『レファレンス』2011.11. 参照。

ランや「原発」によって生じるプルトニウムの扱いなどを含む日本の原子力行政は、日米安保条約（「締結国は、その国際経済政策におけるくい違いを除くことに努め、また、両国間の経済的協力を促進する」（第2条））と日米原子力協定によって米国に従属している。現に野田内閣は「2030年代に原発稼働ゼロ」をめざす戦略を閣議決定しなかったが、これにも米国の意向が反映されている。「原発」に関わる問題は核政策と密接に絡んでいるがゆえに、その実態は国民にほとんど知らされていない。また、政府は「原子力平和利用三原則」を定めた原子力基本法と宇宙開発の平和利用を定めたJAXA法（宇宙航空研究開発機構設置法）を改正し、いずれも「平和目的に限る」としていた法の目的に「我が国の安全保障に資することを目的とする」との文言を追加したが、それは原子力や宇宙の軍事利用に道を開くという意味で秘密保全法制と無関係ではない⁽⁴³⁾。

今後の日米同盟体制に関しては、「その枠組みの中で、我が国政府はできるだけ高い水準の政治的独立や軍事的自律性を確保するよう政策的な努力を傾注すべきである」という主張もある⁽⁴⁴⁾。だが、軍事的自律性の強調の延長上には自主防衛体制論が控えており、憲法第9条の改正ひいては核武装に帰結すると思われる。この場合には秘密保全法制の整備・強化がいっそう必要とされ、国民を監視する役割を与えられることになる。秘密保全法制は、違憲・違法な実態を国民の眼から覆い隠すだけでなく、国民を監視し言動を萎縮させる役割を担う。秘密保全法の制定は、それ自体が現行日本国憲法の諸原理に反する立法であり、明文改憲への大きなステップになる⁽⁴⁵⁾。

「国の安全」は軍事や秘密保全法制によって守ることはできない。真正の情報公開法制度の下で、国民の政府情報へのアクセスの自由を保障する平和憲法によってのみ守られるのである。秘密保全法制を必要とする国（社会）は軍事・戦争を想定している。軍事と無縁な、軍事秘密を必要としない国（社会）こそ安全な国（社会）である。それは、国民主権原理と基本的人権の保障、民主主義、平和主義に立脚する現行憲法のもとで、国民の知る権利が十分に保障されることによるのみ実現されるであろう。

(43) 2012年6月20日に成立した原子力規制委員会設置法の付則第12条で、原子力基本法の「基本方針」が34年ぶりに変更された。原子力基本法第2条（基本方針）は、「原子力の研究、開発及び利用は、平和目的に限り、民主的な運営の下、自主的にこれを行うものとし、その成果を公表し、進んで国際協力に資するものとする」と定めていた。これにより半世紀以上にわたり、日本の原子力利用は、平和目的に限られ、かつ「自主・民主・公開」の3原則が明確にされてきたのであった。

〔原子力規制委員会設置法付則〕

（原子力基本法の一部改正）

第十二条 原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の一部を次のように改正する。

第一条中「利用」の下に「（以下「原子力利用」という。）」を加える。

第二条中「原子力の研究、開発及び利用」を「原子力利用」に改め、同条に次の一項を加える。

2 前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。

(44) 松村正廣、前掲、252ページ。

(45) 井上正信 前掲5ページ。

参考文献（注記以外のもの）

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会

『国会事故調報告書』 徳間書店 2012年

東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会

『政府事故調中間・最終報告書』 メディアランド 2012年

上田誠吉 『戦争と国家秘密』 イクオリティ社 1986年

岡本篤尚 『国家機密と情報公開』 法律文化社 1998年

奥平康弘 『国家秘密法はなにを狙うか』 高文研 1987年

『知る権利』 岩波書店 1979年

川上高司 『米軍の前方展開と日米同盟』 同文館出版 2004年

額綱 厚 『検証・新ガイドライン安保体制』 インパクト出版会 1998年

小林 武 『平和的生存権』 日本評論社 2006年

斉藤豊治 『国家秘密法制の研究』 日本評論社 1985年

島川雅史 『アメリカの戦争と日米安保体制』 社会評論社 2011年

自由法曹団 『秘密保全法の制定に反対する意見書』 2012年

末浪靖司 『対米従属の正体』 高文研 2012年

外岡秀俊 『日米同盟半世紀 安保と密約』 朝日新聞社 2001年

堤 秀司, 豊田祐基子 『「共犯」の同盟—9条と日米同盟の現場』 新潮社 2007年

槌田 敦他 『隠して核武装する日本』 影書房 2007年

中谷雄二, 近藤ゆり子 『これで分る「秘密保全法」ほんとうの秘密』 風媒社 2012年

日本ジャーナリスト会議広島支部 『広島ジャーナリスト』 第9号 2012年6月

日本弁護士連合会

『「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」に対する意見書』 2011年

半田 滋 『戦地派遣—変わる自衛隊』 岩波新書 2007年

樋口陽一 『自由と国家 今「憲法」の持つ意味』 岩波書店 1989年

藤井治夫 『国家秘密法体制』 日本評論社 1989年

前田哲男 『自衛隊 変容のゆくえ』 岩波新書 2007年

武藤一羊 『潜在的核保有と戦後国家』 社会評論社 2011年

毛利 透 『表現の自由—その公共性ともろさについて』 岩波書店 2008年

吉田義久 『アメリカの核支配と日本の核武装』 編集工房 朔 2007年

琉球新聞社地位協定取材班 『検証「地位協定」日米不平等の起源』 高文研 2004年

横浜弁護士会編 『資料 国家秘密法』 花伝社 1987年

我が国の秘密保全に関する現行法制の罰則

	自衛隊法（防衛秘密）	MDA法（特別防衛秘密）	刑事特別法 （合衆国軍隊の機密）	国家公務員法
漏えい	○ 防衛秘密を取り扱うことを業務とする者 【5年以下の懲役】	①特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者【10年以下の懲役】 ② 我が国の安全を害する目的 【10年以下の懲役】 ③ ①・②以外の者【5年以下の懲役】	○ 通常不当な方法によらなければ探知し、又は収集することができないようなものを他人に漏らした者 【10年以下の懲役】	○ 職務上知ることのできた秘密を漏らした者 【5年以下の懲役又は50万円以下の罰金】
過失漏えい	○ 防衛秘密を取り扱うことを業務とする者 【1年以下の禁錮又は3万円以下の罰金】	④ 特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者 【2年以下の禁固又は5万円以下の罰金】 ⑤ ④以外で業務により特別防衛秘密を知得・領有した者 【1年以下の禁錮又は3万円以下の罰金】		
取得（探知）		○ 不当な方法による探知収集【10年以下の懲役】 ○ 我が国の安全を害すべき用途に供する目的による探知収集【10年以下の懲役】	○ 不当な方法による探知収集【10年以下の懲役】 ○ 合衆国軍隊の安全を害すべき用途に供する目的による探知収集【10年以下の懲役】	
周辺の行為	○ 未遂（漏えい） 【刑は既遂と同じ】	○ 未遂（漏えい・探知収集） 【刑は既遂と同じ】	○ 未遂（漏えい・探知収集） 【刑は既遂と同じ】	
	○ 共謀（漏えい） 【3年以下の懲役】	○ 陰謀（漏えい・探知収集） 【最も重いもので5年以下の懲役】	○ 陰謀（漏えい・探知収集） 【5年以下の懲役】	○ 企て（共謀に相当する場合） 【1年以下の懲役又は50万円以下の罰金】
	○ 独立教唆（漏えい） 【3年以下の懲役】	○ 独立教唆（漏えい・探知収集） 【最も重いもので5年以下の懲役】	○ 独立教唆（漏えい・探知収集） 【5年以下の懲役】	○ そのおかし 【1年以下の懲役又は50万円以下の罰金】
	○ 煽動（漏えい） 【3年以下の懲役】	○ せん動（漏えい・探知収集） 【最も重いもので5年以下の懲役】	○ せん動教唆（漏えい・探知収集） 【5年以下の懲役】	
				○ 企て（単独犯）・命令・故意の容認。ほう助1年以下の懲役又は50万円以下の罰金】
国外犯処罰	○ 規程あり（日本国民が外国で犯した場合）			
自首減免	○ 規程あり（漏えい未遂・漏えい共謀）	○ 規程あり（漏えい未遂・漏えい陰謀・探知収集既遂・探知収集未遂・探知収集陰謀	○ 規程あり（探知収集既遂・探知収集未遂・探知収集陰謀）	

出所：「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」資料

主要な情報漏えい事件等の概要

事件名	検挙年	事案概要	罪名・処分結果等
ボガチョンコフ事件	平成12年	在日ロシア大使館に勤務する海軍武官から工作を受けた海上自衛隊三等海佐が、現金等の報酬を得て、海上自衛隊の秘密資料を提供したものの	<input type="radio"/> 自衛隊法違反 (懲役10月) <input type="radio"/> 懲戒免職
シェルコノゴフ事件	平成14年	在日ロシア通商代表部員が、現金等の謝礼を対価に、防衛機器販売会社社長（元航空自衛官）に米国製戦闘機用ミサイル等の資料入手・提供を要求したものの	<input type="radio"/> MDA秘密保護法違反 (起訴猶予処分)
国防協会事件	平成15年	在日中国大使館駐在武官の工作を受けた日本国防協会役員（元自衛官）が、その求めに応じて防衛関連資料を交付したものの	<input type="radio"/> 電磁的公正証書原本不 実記録及び不実記録電磁 的公正証書原本供用罪 (起訴猶予処分)
イージスシステムに係る 情報漏えい事件	平成19年	海上自衛隊三等海佐が、イージスシステムに係るデータをコンパクトディスクに記録の上、海上自衛隊の学校教官であった別の三等海佐に送付し、当該データが別の海上自衛官3名に渡り、更に他の自衛官に渡ったものの	<input type="radio"/> MDA秘密保護法違反 (懲役2年6月・ 執行猶予4年) <input type="radio"/> 懲戒免職
内閣情報調査室職員による 情報漏えい事件	平成20年	在日ロシア大使館書記官から工作を受けた内閣情報調査室職員が、厳禁等の謝礼を対価に、職務に関した知った情報を同書記官に提供したものの	<input type="radio"/> 国家公務員法違反 収賄 (起訴猶予処分) <input type="radio"/> 懲戒免職
中国潜水艦の動向に係る 情報漏えい事案	平成20年	情報本部所属の一等空佐が、職務上知り得た「中国潜水艦の動向」に関する情報を、防衛秘密に関する情報を含むことを認識した上で、部外者に口頭により伝達したものの	<input type="radio"/> 自衛隊法違反 (不起訴処分) <input type="radio"/> 懲戒免職
尖閣沖漁船衝突事件に係る 情報漏えい事案	平成22年	神戸海上保安部の海上保安官（巡視艇乗組員）が、中国漁船による巡視船衝突事件に係る捜査資料として石垣海上保安部が作成したビデオ映像をインターネット上に流出させたものの	<input type="radio"/> 国家公務員法違反 (起訴猶予処分) <input type="radio"/> 定食12か月（辞職）
国際テロ対策に係るデータの インターネット上への 掲出事案	平成22年	国際テロ対策に係るデータがインターネット上へ掲出されたもの。当該データには、警察職員が取り扱った蓋然性が高い情報が含まれていると認められた。	(捜査中)

出所：「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議報告書」