

「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し

統一的な運用を図るための基準（仮称）（案）」

「特定秘密の保護に関する法律施行令（案）」

及び

「内閣府本府組織令の一部を改正する政令（案）」

に対する意見

2014年（平成26年）8月20日

兵庫県弁護士会

会長 武本夕香子

第1 「I 基本的な考え方」（運用基準案1頁以下）に対する意見

1 「拡張解釈禁止」並びに「基本的人権及び報道・取材の自由の尊重」について

(1) 「拡張解釈禁止」について

**【運用基準案】**

「特定秘密保護法の運用に当たって留意すべき事項」において、「特定秘密保護法第3条第1項、第4条及び別表各号については、…本運用基準Ⅱ1、Ⅱ4（1）、Ⅲ1（1）等の規定に従って、必要最小限の情報を必要最低限の期間に限り特定秘密として指定する」（基準案Ⅰ2（1）ア・基準案1頁）

**【意見】**

後述するとおり、運用基準案によっても、秘密指定の対象となる情報については、未だ曖昧かつ広汎に規定されているままであり、また、秘密指定の要件も抽象的であり、運用基準案では、必要最小限の情報を必要最低限の期間に限り特定秘密として指定することは困難であり、同基準案による特定秘密保護法の施行には反対である。

(2) 「基本的人権及び報道・取材の自由の尊重」について

**【運用基準案】**

「憲法に規定する基本的人権を不当に侵害することのないようにすること」  
「出版又は報道の業務に従事する者と接触する際には、特定秘密保護法第22条第1項及び第2項の規定を遵守し、報道又は取材の自由に十分に配慮すること」(基準案I2(1)イウ・基準案1, 2頁)

**【意見】**

後述するとおり、運用基準案若しくは法律又は施行令には、特定秘密保護法第22条第1項及び第2項に反する行為の効力に関する規定を何ら設けておらず、同条項が単なる訓示規定ではないとの国会答弁に反する。よって、運用基準案は、憲法97条並びに98条第1項の立憲主義を確認したものによらず、同法の運用によって、基本的人権並びに報道・取材の自由が侵害されるおそれがある。

なお、基準案I3(3)では「特定秘密を取り扱う者は、特定秘密の漏洩の働きかけを受けた場合又はその兆候を認めた場合には、上司その他の適当な者へ報告するなど適切に対処するものとする」(基準案2頁)とあり、漏洩の働きかけを受けた場合のみならず、兆候段階で報告することを責務として規定していることからすれば、同基準案によって、特定秘密保護法が施行された場合、相当程度、我が国における報道・取材の自由が影響を受け、萎縮効果を発生させることは明白である。

よって、同基準案による特定秘密保護法の施行に反対である。

第2 「II 特定秘密の指定等・1」(運用基準案3頁以下)に対する意見

1 別表該当性

**【運用基準案】**

「別表該当性の判断は、以下のとおり特定秘密保護法別表に掲げる事項の範囲内

でそれぞれの事項の内容を具体的に示した事項の細目に該当するか否かにより行うものとする。」（基準案Ⅱ 1（1）・基準案3頁）

## 【意見】

特定秘密保護法の別表は曖昧かつ広汎な規定となっている。この点については、国連人権（自由権）規約委員会の総括所見において、「秘密指定の対象となる情報について曖昧かつ広汎に規定されている点」に懸念が表明されており、運用基準案並びに施行令によっても、以下のとおり、基準案の別表該当性は、法律の別表について、予測可能な程度に具体化したものではなく、他の要件によっても秘密指定の対象となる情報は未だ曖昧かつ広範に規定されているため、この点が解決されていないことが明らかとなった。よって、秘密指定の濫用のおそれが高く、報道・取材の自由を萎縮させるおそれの強い当該運用基準案等による特定秘密保護法の施行には反対である。

なお、別表各号において、「当該外国の政府等において特定秘密保護法の規定により行政機関が特定秘密を保護するために講ずることとされる措置に相当する措置が講じられるものに限る」と規定し、当該外国の政府等の措置の有無によって限定を試みようとする規定が見られるが、当該外国の秘密指定の状況を知悉する秘密指定権者であれば格別、こうした事情に通じない報道・取材に当たる者らにとっては、当該取材活動等の適否に関する個別具体的な判断指針としては抽象的にすぎ、また、事実上調査を行うことが著しく困難であり、秘密の対象とされる情報を限定する規定として機能しない可能性が高く、見直されるべきである。

(1) 別表第1号（防衛に関する事項）は、運用基準案でも、自衛隊の平時・日常的な活動も含めた広範な情報が対象となっており、およそ、法律の別表を具体化するものではない。また、個別の事例判断が困難な条項も存在する（ロ a 「その他情報収集手段を用いて収集した情報」ニ a 「防衛力の整備のため

に行う国内外の諸情勢に関する見積り」ニ b 「防衛力の整備のために行う防衛力の能力の見積り又はこれに基づく研究」など)。

(2) 別表第 2 号 (外交に関する事項) も、運用基準案で、外国政府等との間の情報 (イ)、安全保障上の措置に関する情報 (ロ) が広汎に規定されているのみならず、安全保障に関し、収集した国民の生命及び身体の保護、領域の保全若しくは国際社会の平和と安全に関する重要な情報 (ハ) 等の収集若しくは分析の対象、計画、方法、情報源、実施状況又は能力に関する情報 (ニ) までも秘密指定の対象となっており、およそ、法律の別表を具体化するものではない。

(3) 別表第 3 号 (特定有害活動の防止に関する事項) も、個別の事例判断が困難な条項も存在しており (イ a (c) 「重要施設、要人等に対する警戒警備」、イ a (d) 「サイバー攻撃の防止」)、特定有害活動の定義及び範囲に関し、秘密指定において拡張解釈される危険がある。また、特定有害活動の防止に関し、収集した国民の生命及び身体の保護に関する重要な情報または外国の政府等からの情報 (ロ) 等の収集若しくは分析の対象、計画、方法、情報源、実施状況又は能力に関する情報 (ハ) までも秘密指定の対象となっており、およそ、法律の別表を具体化するものではない。

(4) 別表第 4 号 (テロリズムの防止に関する事項) も、個別の事例判断が困難な条項も存在しており (イ a (b) 「重要施設、要人等に対する警戒警備」、イ a (c) 「サイバー攻撃の防止」)、テロリズムの定義及び範囲に関し、秘密指定において拡張解釈される危険がある。また、テロリズムの防止に関し、収集した国民の生命及び身体の保護に関する重要な情報または外国の政府等からの情報 (ロ) 等の収集若しくは分析の対象、計画、方法、情報源、実施状況又は能力に関する情報 (ハ) までも秘密指定の対象となっており、およそ、法律の別表を具体化するものではない。

## 2 特段の秘匿の必要性

### 【運用基準案】

「なお、事項の細目に該当する情報の全てを特定秘密として指定するものではなく、当該情報のうち、後述の非公知性及び特段の秘匿の必要性の要件を満たすもののみを特定秘密として指定する。」（基準案Ⅱ 1（1）・基準案3頁）

「特段の秘匿の必要性の判断は、当該情報の漏えいにより、

- ・安全保障のために我が国が実施する施策、取組等に関し、これらの計画、方針、措置その他の手の内やこれらのための我が国の能力が露見し、対抗措置が講じられ、我が国に対する攻撃が容易となったり、外国の政府等との交渉が困難となったりすることとなる

- ・外国の政府その他の者との信頼関係や我が国の秘密保護に関する信用が著しく損なわれ、今後の情報収集活動、当該外国の政府等との安全保障協力等が滞る

など我が国の安全保障に著しい支障を与える事態が生じるおそれがあるか否かにより行うものとする」（基準案Ⅱ 1（3）・基準案8，9頁）

### 【意見】

別表該当性ととともに、特段の秘匿の必要性の判断も、抽象的な規定となっており、外国の政府等との交渉、外国の政府その他の者との信頼関係等を慮って、却って、秘密指定が濫用されるおそれがある。

国連人権（自由権）規約委員会の総括所見において、「秘密指定の対象となる情報について曖昧かつ広汎に規定されている点」に懸念が表明されていることは先述したとおりであるが、運用基準案並びに施行令によっても、この点が解決されていない以上、秘密指定の濫用のおそれが高く、報道・取材の自由を萎縮させるおそれの強い当該運用基準案による特定秘密保護法の施行には反対である。

### 3 違法な秘密指定行為に対する規定の欠落

#### 【運用基準案】

「特定秘密を指定するに当たって、行政機関の長は、以下の点を遵守しなければならない。

- ア 3つの要件の該当性の判断は、厳格に行い、特定秘密として保護すべき情報を漏れなく指定するとともに、当該情報以外の情報を指定する情報に含めないようにすること
- イ 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こと
- ウ 国民に対する政府の説明責任を不当に妨げることをしないよう、指定する情報の範囲が明確になるよう努めること」(基準案Ⅱ 1 (4)・基準案9頁)

#### 【意見】

まず、「3つの要件の該当性の判断は、厳格に行い、特定秘密として保護すべき情報を漏れなく指定するとともに、当該情報以外の情報を指定する情報に含めないようにすること」と規定し、他方で、特定秘密として保護すべき情報以外の情報を指定する情報に含めた場合の効力規定を置いていないために、行政機関が、濫りに特定秘密として保護すべき情報以外の情報を指定する危険が否定できない。

また、「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」と規定するが、施行令も含め、法令違反の隠蔽を目的として指定した場合の効力規定を置いていない。

先述した、特定秘密として保護すべき情報以外の情報を指定する場合及び、法令違反の隠蔽目的の情報を指定する場合のいずれも、違法に秘密指定した場合である。違法に秘密指定された情報があった場合にはこれを公開する規定、

違法に秘密指定した機関及び秘密指定権者である公務員等に対する懲戒処分規定、違法に秘密指定があった場合の調査実施機関の規定等を置かなければ、秘密指定の濫用のおそれが国内外から指摘されている特定秘密保護法の施行は許されてはならない。

なお、内閣を代表する内閣総理大臣も秘密指定権者の一人であることからすれば、違法に秘密指定された場合の当該機関及び当該公務員の調査等を行う機関は、行政から独立した第三者機関でなくてはならない。

次に、「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」とあるが、国会の違法行為を隠蔽することを禁じる「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）に則り、同原則によって列挙される事項を秘密指定してはならない旨規定すべきである。

なお、「国民に対する政府の説明責任を不当に妨げることのないよう、指定する情報の範囲が明確になるよう努めること」とあるが、これは別表該当性等の秘密指定に関する3要件では、行政機関が秘密指定する際の情報の範囲が必ずしも明確とならないことを自認する規定であるとともに、本来、主権者たる国民に帰属する政府の保有情報の国民への説明内容を、秘密指定権のある当該行政機関に事実上一任するものであり、当該行政機関の裁量により、行政情報の隠蔽を可能にするおそれがある。かかる基準案で特定秘密保護法を施行することは、我が国の民主主義にとって極めて危険であり、改めて、特定秘密保護法の基本的仕組みも含め、抜本的改正を要することから特定秘密保護法の施行に反対する。

第3 「Ⅱ 特定秘密の指定等・2～6」（運用基準案9頁以下）に対する意見、及び、「Ⅲ 特定秘密の指定の有効期間の満了、延長、解除等」（運用基準案11頁以下）に対する意見

当会が、特定秘密保護法に反対してきた理由のひとつとして、現行法制で情報保全はすでに十分になされている点を挙げてきた。今般、施行令及び基準案によって示された特定秘密の管理システムの概要は、①特定秘密として指定した場合、その旨を表示・通知し、「管理簿」に記載すること、②指定された特定秘密情報の指定期間の満了・延長・解除のときはそれぞれ変更の上、「管理簿」に記載すること、③特定秘密を保有する者は、①②について遵守させる程度である。情報保全のためのかかるシステムを構築するために、特定秘密保護法を敢えて制定する必要はなく、今般、改めて、特定秘密保護法の立法事実の不存在が明らかとなったため、改めて、特定秘密保護法の施行に反対する次第である。

#### 第4 「IV 適性評価の実施」(運用基準案14頁以下)に対する意見

当会が、特定秘密保護法に反対してきた理由のひとつとして、適性評価制度が評価対象者、関係者更に一般の市民のプライバシーを侵害する危険性を有することがある。

すなわち、適性評価制度の対象となる者は、行政機関の職員(公務員)に限定されず、国の行政機関からの委託により秘密情報を取り扱う契約業者(適合事業者)の役職員(民間人)にまで及んでおり、その範囲は極めて広い。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、評価対象者・関係者のプライバシーを侵害し、思想・信条による差別を招くことが避けられない。また、このような適性評価を通じて、国民一般の日常生活が監視下におかれる危険性がある。

運用基準案「IV 適性評価の実施」によっても、当会が適性評価制度の問題として指摘した危険性は払拭されておらず、運用基準案が定める適性評価制度に反対するとともに、このような適性評価制度を行うことを内容としている特定秘密保護法の施行にも強く反対する。

## 1 「プライバシーの保護」と「調査事項以外の調査の禁止」について

### 【運用基準案】

「1 適性評価の実施に当たっての基本的な考え方」において、「(1) プライバシーの保護」の項で評価対象者のプライバシーへの十分な配慮を掲げ、「(2) 調査事項以外の調査の禁止」において、評価対象者の思想信条並びに適法な政治活動及び労働組合の活動についての調査を厳に慎む、としている(基準案Ⅳ 1 (1) (2) 基準案 1 4 頁)。

### 【意見】

運用基準案では、プライバシー侵害への懸念は払拭されない。

#### (1) プライバシーの保護について

運用基準案では、評価対象者のプライバシーへの十分な配慮については定めているが、適性評価制度では、評価対象者の家族、同居者の氏名、生年月日、国籍、帰化歴、住所等の情報も調査対象となる(運用基準案別添 5 「質問票(適性評価)」 2 家族・同居人の氏名等)。また、運用基準案では、評価対象者の知人など関係者に対する質問をすることが可能であり(運用基準案 1 9 頁)、「公務所又は公私の団体に対する照会」も認められている(運用基準案 2 0 頁)。

このように、適性評価制度によって収集される情報は、評価対象者にかかわるものだけではないにもかかわらず、運用基準案では評価対象者以外のプライバシーへの配慮が全く欠けている。

第 1 に、家族や同居者のプライバシーへの配慮条項がないのは、運用基準案の致命的な欠陥であると言っても過言ではない。後述のとおり、運用基準案では調査にあたり、評価対象者の同意は要件としているが、家族や同居者の同意は要件にすらなっていない。

第 2 に、評価対象者の関係者への質問について、質問される事項について

は「質問票や調査票に記載された事項について疑問点が生じ、これを確認するなど必要があるとき」としか定められていないから（運用基準案19頁）、評価対象者と関係者との関係についての質問がされる場合には、質問内容や提供される情報には関係者のプライバシーに関わる情報が含まれる可能性は多分にある。しかし、運用基準案では、質問によって収集された質問対象者となる関係者のプライバシーへの配慮条項もない。

第3に、公私の団体に対する照会についても、「評価対象者について保有し、又は調査により収集した情報のみによっては質問票に記載された事項等についての疑問点が解消されず、これを確認するなど必要があるとき」「行政機関以外への照会については、調査のための補完的な措置として、必要最小限」としか定められていない（運用基準案20頁）。

私的団体について、評価対象者との関係についての質問がなされる場合には、質問内容や提供される情報には、私的団体にかかる情報や活動内容に関する情報が含まれる可能性は多分にある。しかし、運用基準案では、質問によって収集された照会先の私的団体自体に関する情報の扱いに関する配慮条項もない。

(2) 評価対象者、関係者及び関係団体の思想、信条の自由など憲法上保障された人権侵害の危険性

ア 運用基準案では、評価対象者の本来憲法上保障されている諸活動が調査対象とされ、さらに評価対象者への調査を通じて、評価対象者が諸活動を通じて関わっている関係者や私的団体の活動までも評価対象者の活動の「適法性」判定のための調査として、調査対象となしうる余地を残している。したがって、運用基準案では、評価対象者、関係者及び関係団体の思想、信条の自由、憲法で保障された表現の自由、結社の自由、組合活動の自由などが侵害される危険性がある。

イ すなわち、運用基準案では、評価対象者の「適法な」政治活動、労働組

合活動についての調査は厳に慎むとしているが、これは、政府や行政機関が「適法」だと判断した政治活動や労働組合活動などの調査をしないというだけであり、政府や行政機関が「適法」だと判断しない、「違法」あるいは「違法の疑いがある（適法であると判定ができない）」と判断した政治活動や労働組合活動などは、調査対象となる余地を残した定めである。この点では、逐条解説においても、「適法な政治活動や労働組合等の活動について調査してはならない」とあり、調査を行ってはならない対象は「適法な政治活動と労働組合等の活動」としている（逐条解説75頁）。

更に、調査対象事項には、「特定有害活動及びテロリズムとの関係に関する事項」があり（12条2項1号）、運用基準案では、同事項への該当性の基準は、記載されておらず、評価対象者による記載を求める「質問票（適性評価）」の質問項目を見ても、「3 特定有害活動及びテロリズムとの関係」の項の質問事項では、特定有害活動に含まれる「その他の活動」の例示として「我が国において非合法活動を行う団体に資金等を援助する活動、不当な手段を用いて、政府高官に、公務において一定の行動を取らせる活動等があります」とある。

これらの調査事項について「非合法活動」「不当な手段を用いて」に関する解釈次第では、本来合法的な活動を行っている諸団体の活動への関与も調査対象となし得る。

そして、評価対象者の「適法」な活動か否かの調査、評価対象者が関わった活動が「非合法活動を行う団体」に関わる活動に該当しないか否か、「不当な手段を用い」た活動に関わるものではないか否かを判定するために、調査対象者のみならず、疑いを持たれた活動の関係者、私的な団体も調査対象とされる可能性は高いと言わざるを得ない。

この点で、警察庁や警視庁公安部がイスラム教徒やその団体を「国際テロ容疑」で調査していたことが明らかとなっていることや、自衛隊情報保

全隊が、市民の合法的な活動を監視対象としていたことが訴訟で明らかになっていること（仙台地裁平成24年3月26日判決、同事件仙台高裁における陸上自衛隊情報保全隊長証言）、などから、適性評価制度の調査として、本来憲法上保障された評価対象者の活動が調査対象とされることは、単なる抽象的な可能性の問題ではなく、事実裏付けされた極めて蓋然性が高い現実的な危険性がある事項だと言える。

ところが、運用基準案では、「適法」「合法性」「不当」という抽象的な概念に対する政府や行政機関の判断次第では、運用基準案に基づく調査として、本来憲法で保障された活動が調査対象とされる現実的な危険性があり、政府や行政機関のこの点に関する恣意的な判断を防止するための歯止めは定められていない。

しかも、運用基準案では、違法な調査を禁止する条項はなく、「調査事項以外の調査の禁止」に違反した調査が行われた場合のペナルティの規定もなく、単なる訓示規定に過ぎない。

本来、民主主義国家においては、政府や行政機関のこのような恣意的な判断、違法な活動に対しては、情報公開に基づく市民の監視と批判活動によって抑制され、更には司法の場において憲法適合性、適法性が担保されるはずであるが、特定秘密保護法においては、これらの政府や行政機関の活動自体が特定秘密とされ、市民の監視対象から除外されているという根本的な問題があるのだから、些かなりとも恣意的な運用が行われる余地がないように運用基準は万全を期して定められるべきである。しかるに、運用基準案には、そのような慎重な検討とそれに基づいた制度的担保がされていない。

思想信条、信教の自由、政治活動の自由、表現の自由、結社の自由、労働組合活動の自由などは、憲法で保障された国民の基本的人権の中核をなす権利であるから、これを侵害するような調査活動の危険性を一切排除さ

れるような運用基準が策定されるべきであり、恣意的な運用の余地を残している運用基準案には反対である。

## 2 「評価対象者の選定」について

### 【運用基準案】

評価対象者の選定は、特定秘密管理者（行政機関の長が行政機関の長以外の当該行政機関の職員から特定秘密の保護に関する業務を管理する者として選定する者）が、当該行政機関の職員として特定秘密の取扱いの業務を行わせる必要があると認めるときに、名簿を作成して、適性評価実施責任者に提出することで行われる（運用基準案15～16頁）。適性評価は、前記名簿のうちから、行政機関の長の承認を受けた者について実施される。

適合事業者は、その従業員として特定秘密の取扱いの業務を行わせる必要があると認めるときは、名簿を特定秘密管理者に提出し、その後の手続は行政機関の職員と同様である（運用基準案16頁）。

そして、運用基準案では留意事項として、適性評価を実施する必要がない者について規定するが、特定秘密保護法12条1項3号に掲げる者は適性評価を実施する必要がない者から除外され、同号は、直近の適性評価において特定秘密を漏らすおそれがないと判断された者のうちで「引き続き当該おそれがないと認めることについて疑いを生じさせる事情のあるもの」と定めている（運用基準案17頁）。

（以上、運用基準案IV3（1）、（2）、（3））。

### 【意見】

#### （1）評価対象者が広範に及ぶおそれがあること

運用基準案では評価対象者の選定が恣意的に行われ、その結果、評価対象者の調査を通じて広範な市民や私的団体の情報が国家に収集され、個人のプライバシーが侵害され、あるいは、私的団体が監視対象とされる恐れがある

ので、運用基準案には反対である。

適性評価制度が、前述のとおり、評価対象者のみならず、その家族、同居人、関係者、関係諸団体など広範な私人等のプライバシーに関わる情報が国家によって収集される可能性がある以上、評価対象者は、評価の必要があるものに厳しく限定する必要がある。これは、問題が評価対象者のプライバシーに限定されていない以上、適性評価が評価対象者の同意に基づいて実施されるか否かに関わらない。

ところが、運用基準案では評価対象者の選定は、特定秘密管理者の裁量に委ねられ、評価対象者の要件としては単に「特定秘密の取扱の業務を行わせる必要がある」としか規定されていない。

適合事業者の従業員についても同様であって、しかも、従業員には、派遣労働者も含まれている（運用基準案16頁）。

その結果、運用基準案では、特定秘密を扱う「必要がある」と判断されれば、広範な行政機関の職員、適合事業者の従業員が調査対象とされ得ることになり、これを通じて、幅広く国家が私人、私的団体の情報を収集することが可能となる。

このように、評価対象者の選定を適正に行わせるための基準、適正に行われていることを担保するための制度を設けていない運用基準案では、広範な市民のプライバシーに関する情報や私的団体の活動に関する情報が国家に収集される可能性があり、個人のプライバシー侵害や私的団体の活動に関する情報収集を通じた監視などの恐れがある。

## (2) 評価対象者が継続的な調査を受ける可能性

運用基準案では、直近の適性評価において特定秘密を漏らすおそれがないと判定された者のうちで、どのような事情が「引き続き当該おそれがないと認めることについて疑いを生じさせる事情」に該当するのか、については、幾つかの事情を列挙しているが、そのなかには「特定秘密を漏らすおそれが

ないと認めることについて疑義が生じたこと」とあり（運用基準案 24 頁）、評価対象者の日常生活にかかわる広範な事情が、当該事情に該当することになる。

また、運用基準案では「引き続き当該おそれがない」のか否かの「疑いを生じさせる事情」の有無に関して、「職員の上司等は、当該職員について以下の事情があると認めた場合には、速やかに」特定秘密管理者に報告する、とあり、特定秘密管理者は、当該報告に係る事情が、特定秘密保護法 12 条 1 項 3 号に該当すると認めるときは、当該職員が特定秘密の取扱いの業務を行うことのないように必要な措置を講じなければならない、とある（運用基準案 24～25 頁、なおこの点の手続は適合事業者についてもほぼ同様である）。しかし、上司等に報告を求めている各事情には、「外国籍の者と結婚した場合その他外国との関係に大きな変化があったこと」、「薬物の違法又は不適切な取扱いを行ったこと」、「飲酒により、けんか等の対人トラブルを引き起こした」、「経済的な問題をかかえていると疑われる状況に陥ったこと」、「特定秘密を漏らすおそれがないと認めることについて疑義が生じたこと」など、評価対象者の日常生活や私的活動に関わる事項が多く含まれているため、上司等が通常の職務を行う中で当然に知りうる事項のみではない。そして、評価対象者にこのような事情が発生したことを、上司等がどのような方法によって覚知するのか、そのためにどのような調査を行うのかについて運用基準案では言及していない。

この点、逐条解説では、「調査事項は、評価対象者の日常の行動や活動に密接にかかわるものであり、日々変化することも予想されることから、」適性評価により特定秘密を漏らすおそれがないと認められた者であっても、状況の変化があり、適性評価を改めて行う必要があると認められる場合に、随時、適性評価を行う必要がある、と解説している（逐条解説 77～78 頁）。

そうすると、逐条解説の指摘するとおり、適性評価の調査事項は、評価対

対象者の日常の行動や活動に密接にかかわり、日々変化することが予想されるから、適性評価に遺漏なきよう万全を尽くし、万が一にも特定秘密が漏れることを防ごうと政府や行政機関が考えれば、評価対象者の日常の行動や活動を常に観察して、「疑いを生じさせる事情」の有無を常時監視していくことになる。そして、これらの調査は、上司等の通常の職務として行うことは運用基準案においても規定されていないことから、これらの調査がどのような国家機関により、どのような方法で行われるかについて、運用基準案でも何ら規制がされていないことになる。しかも、この調査は、評価対象者が特定秘密を現に扱った場合だけではなく、適性評価を実施したが特定秘密を扱っていない場合にも該当する。なぜなら、運用基準案では、適性評価で再度の適性評価を実施する必要がある者について、「特定秘密の取扱いの業務を行わないこととなった後に再び特定秘密の取扱いの業務を行うことが見込まれるもの」が含まれており、かつ、そのうちでも、「疑いを生じさせる事情」がある者は、再度の適性評価を実施する必要がある者から除外されているからである（運用基準案17頁）。

したがって、運用基準案では、一旦適性評価対象者となり、適性評価を受けた場合には、特定秘密を現に扱っているか否かにかかわらず、常時その日常活動が国家機関による監視のもとに置かれることが考えられ、それに伴って、当該対象者と関係を有する家族、同居者、関係者、私的団体も同様に監視対象に置かれる可能性があることになる。これが、決して抽象的な危惧ではないことは、前記の自衛隊情報保全隊が市民の適法な活動を監視対象としていたことから裏付けられている。

運用基準案では、この点について、何ら規制を設けておらず、この点でも運用基準案には反対である。

### 3 「適性評価の実施についての告知と同意」について

## 【運用基準案】

運用基準案の別添1告知書中「2 適性評価で調査する事項」における、「特定有害活動及びテロリズムに関する事項」の記述は、ほぼ法文どおりの内容であり、また、同「3 調査の方法」では、適性評価のために照会や質問などの調査を行うことになる「知人その他の関係者」については、「上司や同僚等の知人その他の関係者」、「公務所又は公私の団体」については、「医療機関、信用情報機関」の例示がされている（運用基準案Ⅳ4（1）、別添1）。

## 【意見】

### （1）抽象的で広範な内容の告知に基づく同意を求めるとしていること

運用基準案では、適性評価で調査する事項、特に、前述のとおり、恣意的な調査範囲の拡張が懸念される「特定有害活動」や「テロリズム」に関する事項の記載が抽象的である。また、同「3 調査の方法」では、適性評価のために照会や質問などの調査を行うことになる「知人その他の関係者」については、全く具体性に欠け、「公務所又は公私の団体」の例示も、調査の必要に応じてこれ以外の団体への調査も予定されるのであるから、記載方法としても不適切である。

告知書は評価対象者が適性評価の実施に対して同意不同意を決める上で最も重要な書面である。評価対象者が同意不同意を判断するうえで、調査対象となる事項や調査方法としてどの範囲の知人に調査が行われ、どのような団体に対して照会がされるかは、重要な情報であり、これらを明らかにしないで同意を取り付けることは、評価対象者に対して白紙委任を求めるに等しく同意を事実上強制することにつながる。

特に適性評価制度では広範なプライバシーに関する情報が調査対象となるから、告知時点で調査事項や調査方法が明示されない場合には、違法な調査を許す余地を残すことになる。

したがって、このような抽象的で広範な内容の告知に基づく同意をもとめ

る運用基準案には反対である。

(2) 照会対象としての私的団体に関する限定がないこと

運用基準案では、照会対象となる私的団体の限定がされていない。

しかし、前述のとおり、評価対象者の関連する私的団体が広く照会先となる場合には、当該私的団体の情報を行政機関が収集することに繋がり、私的団体の結社の自由や活動に対する不当な干渉になりかねない。しかも、このことは、評価対象者の私的分野での活動を抑制させる萎縮効果を生じさせ、当該評価対象者の政治活動の自由、表現の自由その他の基本的人権の侵害につながる恐れがある。したがって、照会対象を限定していない運用基準案には反対である。

更に、調査対象に医療機関が挙げられているが、行政機関による医療機関やその他守秘義務を負っている各団体や個人への照会を認めることは、医療機関その他評価対象者に対して守秘義務を負っている団体や個人と当該評価対象者との信頼関係を失わせる危険がある。この点について、慎重な配慮や検討を欠いている運用基準案には反対である。

(3) 評価対象者の家族、同居人を調査するための同意を不要としていること

運用基準案では、評価対象者の同意は調査の要件であるが、評価対象者の家族や同居人に関する情報の提供をうけるについて、当該家族や同居人の同意は要件となっていない。

家族や同居人の氏名、生年月日、国籍（過去に有していた国籍を含む）、帰化歴、現住所などの情報が調査対象となるのであるから、同人らの同意を得ずに行政機関が私人を対象としてこれらの調査を実施することはプライバシー侵害である。

したがって、家族や同居人へのプライバシー保護に欠ける運用基準案には反対である。

#### 4 「調査の実施」について

##### 【運用基準案】

運用基準案では、評価対象者から提出された質問票に記載された事項等についての疑問が解消されず、これを確認する必要がある時には、「公務所又は公私の団体に照会して必要な報告を求めるもの」としている（運用基準IV 5（5）、20頁）。

##### 【意見】

公務所及び公私の団体への照会が行われた場合、それらの機関、団体が現に保有している情報の提供にとどまるとの規定は運用基準案にはない。

テロリズムや特定有害活動へのかかわりの調査では、照会先として警備公安警察や公安調査庁、自衛隊情報保全隊などが考えられる。これらの機関が照会に対して報告するうえで、すでに保有している情報だけでは不十分と判断すれば、評価対象者の周辺調査を行う可能性がある。

一方で運用基準案では調査事項となっている7項目について、どのような事項を照会事項とするかについては何ら規定がない。

そのため、どのような照会事項にするかは適性評価を実施する行政機関の裁量となるから、照会事項によっては、照会を受けた関係行政機関が適性評価対象者の身辺調査を行うことは想定される。この点、運用基準案では、政府や行政機関が評価対象者の活動の適法性に疑念を持った場合に、広範な活動が調査対象となし得ることは前述のとおりである。

実際に、運用基準案「6 評価」の「(2) 評価の際に考慮する要素」において、適性評価を実施するに当たり、調査により判明した事実について6項目の要素を考慮するとしている（運用基準案21～22頁）。この中には「イ 対象行動等の背景及び理由」「ウ 対象行動等の頻度及び時期」「オ 対象行動等に対する自発的な関与の程度」が挙げられている。これらの要素を判断するうえで、他の行政機関（警備公安警察や公安調査庁、自衛隊情報保全

隊など)が、評価対象者の身辺調査を行うことは十分に予想されうる。この点は、単なる抽象的な危惧ではなく、これまでの各機関の活動実態を根拠とした具体的な危険である。

特に、前述のとおり政府や行政機関が「適法」だと判断できないとした政治活動や労働運動等が調査対象となる場合に、照会を受けた行政機関等の調査が、評価対象者の思想信条や信教の自由を侵害する危険性がある。

のみならず、前述のとおり、評価対象者の関係者や関与している団体も調査対象となし得るから、照会にもとづく調査を容認することは、評価対象者のみならず、一般市民や多くの私的団体の活動を行政機関が合法的に監視対象とする根拠となりうる。

しかも、調査が実施された事実、調査結果や調査によって得られた情報自体が、特定秘密の対象となることも想定される。この点、評価対象者への結果の告知の際に理由の通知として、「評価対象者以外の者の個人情報の保護を図るとともに、理由の通知によって、調査の着眼点、情報源、手法等が明らかとなり、適性評価の円滑な実施の確保を妨げる場合には、これが明らかにならないようにしなければならない」としている(運用基準案22頁)。ここからも、秘密裏に評価対象者の人権を侵害するのみならず、私人や私的団体の人権を侵害する調査が行われる懸念は全く払拭されない。

そして、これら危惧される点は、正に当会が、特定秘密保護法における適性評価制度によって、評価対象者・関係者のプライバシーを侵害し、思想・信条による差別を招くことが避けられない、また、このような適性評価を通じて、国民一般の日常生活が監視下におかれる危険性がある、と指摘してきた問題点と一致している。

このような運用の余地を多分に残している統一運用基準は反対である。

## 第5 運用基準案「V 特定秘密の指定及びその解除並びに適正評価の実施の適正

を確保 するための措置等」に対する意見

## 1 第三者機関の枠組みについて

### 【運用基準案】

運用基準案では、1で内閣に内閣保全監視委員会を設置して特定秘密の指定及びその解除並びに適正評価の実施の適正を確保するとともに、内閣府が内閣官房とは別の立場から、特定秘密の指定及びその解除等の適正を確保するものとし、2で内閣保全監視委員会が行政各部へ資料の提出説明を求め得ること、3で内閣府独立公文書管理監が特定秘密の指定及びその解除並びに特定行政文書ファイル等の管理が運用基準に従って行われているか検証し、監察するものとしている。

### 【意見】

当会は、特定秘密保護法が政府による恣意的な情報の隠ぺいを容認し、表現の自由の脅威となることから同法を廃止することを求めてきたが、運用基準案で示された「第三者機関」の設置では、秘密保護法が抱える問題点がなんら解消されないことが明らかとなった。

すなわち、ツワネ原則でも「監視機関は、監視対象機関から、組織・運営・財政の面で独立しているべきである」（原則3 1後段）とされているとおり、政府による恣意的な情報の隠ぺいを防止するためには、第三者機関は政府から独立していなければならない。

しかしながら、運用基準案で示された「第三者機関」は、「内閣府独立公文書管理監（仮称）」や「内閣保全監視委員会（仮称）」、「情報保全監察室（仮称）」など、そのいずれもが内閣又は内閣府内に設置され、内閣総理大臣の指揮監督下にある機関であり、組織・運営・財政のいずれの点からいっても、監視対象たる政府からの「独立性」は全く担保されていない。

したがって、政府による秘密指定権の濫用を防止するための機関として、これらの機関は全く機能しない蓋然性がきわめて高いと言わざるを得ない。よっ

て、運用基準案では政府による恣意的な情報隠蔽は避けられず、当会は改めて特定秘密保護法の施行を強く反対する。

## 2 通報処理制度について

### 【運用基準案】

運用基準案では、4（1）秘密情報取扱業務者が特定秘密取扱業務者等が特定秘密の指定及びその解除又は特定行政文書ファイル等の管理が特定秘密保護法に従って行われていないと思料する場合に備えて通報窓口を設置することとし、その窓口として4（2）で、一次的には当該特定秘密を扱う行政機関の長が担い、二次的には内閣府独立公文書管理監が窓口としての機能を担うこととしている。

### 【意見】

秘密情報取扱業務者が、秘密指定の濫用を発見した場合、第三者機関へ内部通報する制度を設けることは、秘密指定の濫用を防止するうえで極めて重要であり、この点は当会も従前から主張してきたとおりである。しかしながら、通報先は政府から「独立した」第三者機関でなければ意味をなさない。

この点で、まず第一次窓口とされた特定秘密を扱う行政機関の長は、秘密指定権の濫用を図る当事者になりうる立場にあるのであって、監督者としての適格性を有しないことは明らかである。また、内閣府独立公文書管理監についても、内閣総理大臣から指揮監督をうける立場にあるのであり、秘密指定の濫用防止の観点から適正な職務を行えるのかが疑問である。

例えば、政府が基本方針として「沖縄の米軍基地の原状回復費用を日本側で一部肩代わりする」との米国との約束を国民に開示しないと決定し、外務大臣が当該約束を秘密指定した場合に、内閣府の一審議官が、内部者からの通報を受けて調査し、当該秘密指定は別表該当性の要件を欠き違法であるから、公にすべきとの決定などできるはずもない。

よって、運用基準案で示された通報制度では、政府による恣意的な秘密指定を防止できるとは到底考えられない。

### 3 通報者の保護について

#### 【運用基準案】

運用基準案では、4（3）通報者保護として、通報者を特定する情報の非開示、行政機関の長に対する不利益処分の禁止、他の職員の通報者への処分の是正と当該職員の処分等を定める。

#### 【意見】

内部通報者の保護は、内部通報制度を機能させるうえで必要不可欠な制度であるが、同制度の目的が政府による秘密指定の濫用防止にある以上、組織ぐるみの隠ぺい工作を曝露した場合の不利益取り扱いを防止することが極めて重要である。この点運用基準案では、行政機関が組織ぐるみで通報者へ不利益処分を科した場合、通報者が救済を求める機関や方法については、なんら規定が置かれていない。したがって、運用基準案では通報者保護の制度として不十分である。

### 4 国会への報告について

#### 【運用基準案】

運用基準案では、行政機関の長が特定秘密の指定、解除の件数等を内閣保全監視委員会及び内閣独立公文書管理監へ報告するものとし、内閣保全監視委員会及び内閣独立公文書管理監は、内閣総理大臣に報告し、これを受けて内閣総理大臣は毎年1回国会に報告するとしている。

#### 【意見】

政府による秘密指定の濫用を防止するため、その運用について政府が国会へ定期的に報告する制度を設けることは重要である。しかしながら、運用基準案に

あるような秘密指定や解除についての件数報告にとどまるのであれば、秘密指定の濫用を防止するためには役に立たない。少なくともいかなる目的をもって、いかなる種類の情報について秘密指定を行ったのかについて、その概略を報告させるべきである。またその結果、恣意的な情報隠ぺいの恐れがあると認められる場合には、国会が別途政府に対して説明を求めることができるようにすべきである。

運用基準案では国会によるチェック機能が働く余地はほとんどなく、不十分である。

## 5 その他の遵守すべき事項について

### 【運用基準案】

内閣保全委員会及び内閣府独立公文書管理官は、特定秘密の指定、解除等の適正確保のために専門技術的知識及び能力の向上に努めなければならないと定める。

### 【意見】

繰り返し述べたとおり、内閣保全監視委員会や内閣府独立公文書管理監は独立した第三者機関とは言えず、秘密指定やその解除、適正評価等についての運用の適正化をはかる機関として不適格である。当会としては、秘密保護法の廃止を求める立場であるが、仮に秘密保護法制が必要であるとしても、ツワネ原則で示された性格をもつ第三者機関の設置が必要不可欠であると考えらる。

## 第6 結語

以上のとおり、基準案における問題は極めて多く、改めて検討されなければならないが、当会は、基準案による特定秘密保護法の施行には反対である。

また、基準案は、法律・施行令とは異なり、基準自体またはその内規などを策

定することにより、国会審議を経ることなく内容の改変が可能である。国内外において、特定秘密保護法による行政情報の隠蔽の懸念並びに報道・取材への影響が危惧されていることに鑑みれば、当会が、本意見書において、基準案に対して意見した問題点は、本来、いずれも法律（若しくは施行令）によって規定されることにより、解決が図られなければならない。

さらに、今回、発表された運用基準案、施行令案、内閣府令案は、当会が、特定秘密保護法に反対した理由としてきた以下の①ないし⑤は何ら解決されていないことが明らかとなった。

- ①政府の保有情報は本来主権者たる国民に帰属するものであるとの基本的視点を欠いていること、
  - ② 秘密指定の対象が広範かつ無限定であり「特定秘密」の恣意的な指定がなされる恐れが強いこと、
  - ③ 現行法制度で情報保全はすでに十分になされていること、
  - ④ 処罰範囲があいまいで、報道機関による取材への萎縮効果を生むこと、
  - ⑤ 適正評価制度はプライバシーの侵害の危険性があること
- したがって、当会は、改めて特定秘密保護法の廃止を求める。

以 上