

## 平和憲法下の特定秘密保護法

山口 響

(ピープルズ・プラン研究所運営委員／一橋大学大学院社会学研究科特別研究員)

安倍晋三内閣は、本年（2013年）10月25日、[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18505009.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18505009.htm)特定秘密保護法案を閣議決定して国会に提出した。政府・与党は、みんなの党、日本維新の会との修正合意を受けて、11月25日に<http://www.asahi.com/articles/TKY201311260565.html>修正案を国会提出したが、わずか2時間審議しただけで翌26日に衆院国家安全保障特別委員会および衆院本会議で採決に持ち込んだ。参議院での審議は、臨時国会会期末をにらんで、さらに「日程ありき」のものであった。12月5日には参院国家安全保障特別委員会で、翌6日には参院本会議で自民・公明が採決に持ち込み、可決・成立させてしまった。

本稿は、①特定秘密保護法が必要とされた政治的背景、②同法の問題点、について簡単に検討することを課題とする。あわせて、今後解明されるべき問いについても提示しておきたい。

### 1. 多国間安保深化の下地づくりとしての秘密保護法制

法案策定の直接の背景となったのは、2007年8月10日に締結された「[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyotei\\_0708.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyotei_0708.html)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」とみて間違いなからう。

この長たらしい名前の協定は、一般に「軍事情報包括保護協定」(GSOMIA、読み方は「ジーソミア」と呼ばれているもので、簡潔に言えば、国と国との間で秘密軍事情報をやり取りする場合にその保護を図ることを目的としている(基本的な解説は、[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200711\\_682/068207.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200711_682/068207.pdf)福好昌治「軍事情報包括保護協定(GSOMIA)の比較分析」『レファレンス』2007年11月号)。日米GSOMIA第6条(b)には、「秘密軍事情報を受領する締約国政府は、自国の国内法令に従って、秘密軍事情報について当該情報を提供する締約国政府により与えられている保護と実質的に同等の保護を与えるために適当な措置をとること。」という規定があり、これが国内法化の直接的な根拠になっているものと思われる。

武器の日米共同開発が目指され、米軍・自衛隊による共同作戦が増えてくると、その分だけやり取りされる軍事情報も多くなってくる。アメリカとしては、日本に秘密情報を渡す端から外部に漏れるような事態は避けたい。それが日米GSOMIA締結の背景だろう。

ただし、日本は米国とだけGSOMIAを結んでいるわけではない。すでに、日・NATO(2010年6月締結)、日仏(2011年10月)、日豪(2012年5月)、日英(2013年7月)のGSOMIAが存在している。イタリアとも2013年2月に協定交渉入りしている。韓国とも締結する予定で署名寸前までいったが、日本とそのような協定を結ぶことへの反対論が韓国内で高まり、韓国側が締結延期を表明した経緯がある(2012年6月)。現在でも締結の見通しはない。

自衛隊や日本防衛産業としては、米国のみを相手とするのではなく、多国間安保の枠組みの中でさら

なる情報保全を図る必要が出てきている。次期戦闘機 F-35 の共同開発・製造に米・英・イタリア・オランダ・トルコ・カナダ・オーストラリア・デンマーク・ノルウェーの 9 か国が参加し、日本も武器輸出三原則の例外としてこの共同開発体制に参画しようとしている事実を指摘するだけでも十分であろう。

秘密保護法に反対する論者の中には、「推進派にとっても新規立法は必要ないはずだ」とする意見もある。たとえば、防衛庁官房長や内閣官房副長官補を務めた経験を持つ柳澤協二氏は、「これまでも米国から必要な情報は取れていた」と各所で述べ、安倍政権の主張には根拠がないとしている。しかし、法案推進には、これまで述べてきたような現実的な動機（推進派なりの「立法事実」）があったと筆者はみている。

秘密保護法を考えるにあたっては、上記のような軍事的文脈があることをしっかりと押さえておかなければならない。各種 GSOMIA と特定秘密保護法は、日本版 NSC（安全保障会議）の創設、武器輸出三原則の緩和、集団的自衛権の解禁といった動きと連動した不可欠の要素となる。したがって、平和主義の観点からは、「知る権利」がある程度確保されれば秘密保護法に賛成してもよい、ということにはならない。

## 2. 法案提出までの経緯

安倍晋三第一次政権は、日米 GSOMIA 締結に先んじて、2006年12月25日に官房長官を議長とした「[カウンターインテリジェンス推進会議](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/counterintelligence/)」を設置し、日米 GSOMIA 締結前日にあたる 2007年8月9日に「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」をまとめている（「基本方針」はいまだに全文が公開されていないが、山田太郎参議院議員のウェブサイトに [一部墨塗り資料](http://taroyamada.jp/wp-content/uploads/2013/11/d2b9378a83853e7c036d3da9435d29bc.pdf)が掲載されている）。この方針は、政府機関全体における申し合わせ事項という位置づけであり、法的根拠には欠けている。

福田康夫内閣時の 2008年4月、「[秘密保全法制の在り方に関する検討チーム](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hozen/)」が政府内に発足した。検討チームは翌 09年4月に「考え方」を取りまとめ、これを受けて、同7月に「[情報保全の在り方に関する有識者会議](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hozen/y_kaigi.html)」を設置するが、9月に民主党政権が誕生したため、わずか2回会合を開いただけで会議は中断してしまった。

ここで起こったのが、2010年10月の「尖閣ビデオ流出事件」である。尖閣諸島沖で海上保安庁の船舶が中国漁船と激しくぶつかり合う様子を映したビデオを、現役の上保安庁職員がインターネット上に流したものだ。

秘密保全法制化を虎視眈々とねらう勢力はこれを奇貨として、同年12月に「[政府における情報保全に関する検討委員会](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jouhouhozen/)」の設置に成功する（当時は菅直人政権）。これを受けて翌 2011年1月に設置された [有識者会議](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jouhouhozen/housei_kaigi/kaisai.html)が同8月、[秘密保全法の必要性を謳った報告書](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jouhouhozen/housei_kaigi/pdf/10110808_houkoku.pdf)を出し、法案作成は時間の問題となった。

その後、震災対応で各種日程が窮屈になっていたことや、民主党から自公政権への交代があり、法案

化の作業は遅れていたが、この夏になっていよいよ動きが本格化した、という経緯である。

### 3. 政府案——何が問題か？

すでにメディア等でも広く議論がなされているが、政府原案、および、最終的に成立することになった与野党修正合意の問題点を備忘録的にまとめておきたい。

#### (1) 「特定秘密」の広さ

行政機関の長は、①防衛、②外交、③特定有害活動（スパイ行為など）、④テロ防止の四分野に関して、「特定秘密」の指定を行うことができる。四分野については「別表」でもう少し細かい定義がなされているが、それでもなお、あまりに広い事項をカバーしている。時の政府部局の裁量によって、どんな情報でも市民の目から隠されかねない。

自民党の石破茂幹事長が、国会周辺で行われている法案反対デモについて「単なる絶叫戦術はテロ行為とその本質においてあまり変わらないように思われます」と自身のブログで述べた（11月29日）。この「本音」は、市民の正当な異議申し立てすら、為政者の判断によっては「テロ」の範疇に収められ、それに関する情報が「特定秘密」として隠されかねないという、この法律の持つ危険性を端的に示していると言えよう。

また、秘密の範囲が広いことと関連して、特定秘密はすべての省庁が指定できるという問題もある。日本維新の会は、与党との修正協議において、秘密指定できる組織を内閣官房・防衛省・外務省など12省庁に絞ろうとしたが、政府はこれをあっさり拒否。維新は、「全省庁が秘密指定できるが、首相が政令で定める省庁はその限りでない」などという、実質的には無意味な修正案に同意してしまった（11月20日）。

#### (2) 秘密指定期間の長さ

最初の政府案では、指定の有効期間は最長5年で何回でも更新可、ただし、通算30年を超えるときは内閣の承認が必要だとされていた（第4条）。

これに対して、維新の会が「最長30年」とする修正案を提示したが、ここでも腰砕けになり、「7項目を例外として最長60年」という案に同意してしまった。例外7項目は以下。

- ①武器・弾薬・航空機その他の防衛情報
- ②現に行われている外国政府または国際機関との交渉に不利益を及ぼす情報
- ③情報収集活動の手法またはその能力
- ④人的情報源（情報の提供者）に関する情報
- ⑤暗号
- ⑥外国政府や国際機関から60年を超えて指定を求められた情報
- ⑦これらに準ずる政令で定める重要な情報

しかし、「例外」と言いながらも逃げ道は作ってある。くせ者は第7項目だろう。「政令で定める情報」とすれば、後からかなり多くの内容を「例外」に入れ込むことができる。修正後も、大量の情報を長期にわたって市民の目から遠ざけるという、原案の根幹はまったく変わっていない。

### (3) 人権侵害的な秘密取扱者「適正評価」(セキュリティ・クリアランス)

公務員や民間企業(軍需産業など)の従業員に特定秘密を取り扱わせるにあたって、「適正評価」を行う旨を法案は定めている。具体的には、スパイやテロ行為をしたことはないか、家族関係、犯罪歴、薬物使用歴、精神疾患歴、飲酒歴、経済状況などが調べられることになっている(修正第12条2項)。

これらについては、評価対象者の同意を得て行うとされている(12条3項)。しかし、評価を拒むということは、自らの勤める役所や企業に楯突くのと同義であり、評価は半強制的なものになるだろう。また、評価対象者は適正評価について苦情を申し出ることができるようになっているが(14条)、具体的な制度の裏付けがほとんど欠けている。

なお、上で述べた「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」(2007年8月)では、すでに「秘密取扱者適格性確認制度」なるものが定められているが、これはあくまで公務員のみを対象としたものであった。秘密保護法の場合は、民間企業の従業員があらたに対象として加わったことが肝であろう。武器の国際共同開発という背景が透けてみえる。

### (4) チェック機能の不在

#### ① 第三者チェック機関

特定秘密の指定・解除や適正評価について、政府内で統一的な運用基準を作ること、この基準策定にあたって有識者の意見を聞くことを法案は定めている(修正第18条)。しかし、有識者会議は一般的な統一基準の策定にあたって諮問的な役割を果たすだけ。実際の特定秘密に触れて、その指定の是非に意見することはできない。

また、維新・政府の修正協議で、「特定秘密の指定およびその解除に関する基準などを検証・監査する新機関」を付則第9条に盛り込むことになったが、やはり特定秘密そのものを取り扱うことはできない。

政府・与党は、法案審議の最終盤にあたる12月4・5日になって、チェック機関に関する提案を乱発してきた。安倍首相、菅義偉官房長官による提案は以下のようなものだ。〈1〉有識者会議として設置される「情報保全諮問会議」、〈2〉内閣情報官や警察庁、外務、防衛両省の事務次官級を中心メンバーとして内閣官房に設置される「保全監視委員会」、〈3〉付則第9条に規定された新しい機関として内閣府に設置される「情報保全監察室」、〈4〉内閣府に新設され、特定秘密が記録された行政文書の廃棄の可否を判断する権限を与えられた「独立公文書管理監」。これらの機関は、ほぼ官僚機構の内部にあつて「第三者」であることを期待できないし、互いの権限の重複をどう整理するのも不明だ。本来法律で定めるべき事項の決定は、すべて先送りされている。【なお、情報保全諮問会議については、読売新聞グループ本社会長・主筆の渡辺恒雄氏を座長、永野秀雄法政大学教授を主査として、1月17日に初会合を開いている。——2月16日追記】

#### ② 司法

裁判所も、行政へのチェック機関として機能することが想定される。しかし、政府法案には、特定秘密を含む文書に関して情報公開訴訟が提起された場合、政府が不開示と決定した文書を裁判所だけが閲覧できる「インカメラ審理」の制度が明示的に含まれていない。

実はこの制度は、特定秘密保護法案の国会提出と同日の10月25日に民主党が議員立法として国会提

出した[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/g18501001.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g18501001.htm)情報公開法改正案  
</a>の中に含まれている。

民主党としては、秘密保護法案の審議を認める代わりにうまく情報公開法改正案の審議を滑り込ませたつもりだったかもしれない。しかし、与党は、秘密保護法案だけを可決させて、情報公開法改正案は採決にかけず、継続審議となっている。民主党はハシゴを外された形だ。

秘密保護法制化への決定的な道筋は民主党政権時に付けられたということもあり、政府法案に対する民主党の立ち位置はいつまでも定まらなかった。独自の対案をようやくまとめたのは、政府案の国会提出から1か月近くたった11月19日に入ってからのものであり、与党の暴走に対するブレーキ役はほとんど果たせなかったと言ってよいだろう。

### ③国会

国会が行政から特定秘密の提供を受けて秘密会を開く際に、その情報の保護が問題となる。修正案の付則第10条は「特定秘密の提供を受ける国会におけるその保護に関する方策については、国会において、検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とするだけで、制度設計を先送りしている。今のところ、次の通常国会で国会法改正が提案される予定だ。

しかし、情報の保護措置に関する「ルールづくり」だけを国会が行い、国会の現実の保護措置がそのルールに適合しているかを判断する「審判」の権利は行政側に留保されているのではないかと、との懸念が残る。これでは、いくらルールや制度ができて、あらゆる難癖をつけて行政が情報提供を拒むことになりかねない。

#### (5) 罰則の厳しさ、共謀・教唆・煽動にも罰則

特定秘密を漏らした場合や不正に取得した場合は懲役10年以下の厳しい刑が待っている（修正第23条、24条）。またそれ以上に問題なのは、それらを共謀・教唆・煽動した場合にも、懲役5年以下という厳しい刑罰が設定されていることだ（修正第25条）。

政府・与党は、これらの条項への懸念を払拭するために、「特定秘密であることを知っている場合にのみ、処罰対象」「一般市民が知らない間に特定秘密を入手しても、処罰対象にならない」と説明している。

しかし、「特定秘密だと知らなかった」ということを、被疑者は裁判でどう証明できるのだろうか。鈴木良之・内閣官房内閣審議官は、「一般論で申し上げますと、相手方から明示的に特定秘密であると伝えられ認識している場合に限られず、客観的な状況から特定秘密であると認識していると認定できる場合にも、特定秘密であるとの認識があると判断されることがあるものと考えます」と法案審議の中で答弁している（衆院国家安全保障に関する特別委員会、2013年11月12日）。構成要件としては、はなはだ曖昧であろう。

そう考えると、この罰則の厳しさは、政府活動の問題点を追及しようとする市民に対して、強い萎縮効果を与えと言わざるを得ない。

#### (6) 口先だけの「知る権利」

修正案の第22条は、

第22条 この法律の適用に当たっては、これを拡張して解釈して、国民の基本的な人権を不当に侵害する

ようなことがあってはならず、国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない。

2 出版又は報道の業務に従事する者の取材行為については、専ら公益を図る目的を有し、かつ、法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とするものとする。

と定めている。

「著しく不当な方法」を使った場合は正当な取材とは言えないと法律は書いているが、「著しく不当」とはいかようにも解釈できる言葉である。このような条項を適用した逮捕や起訴の可能性を権力側がちらつかせるだけでも、「知る権利」を行使しようとする者にとっては強い萎縮効果をもつだろう。

報道によれば、政府・自民党は、公明党からの修正要求を容れて「知る権利」や「取材の自由」などを盛り込むことにしたとされている。しかしこれは、自民・公明間で実質的な修正協議があったかのようなポーズをとって公明党に花を持たせる見せかけに過ぎないのではないか。

自民党インテリジェンス・秘密保全検討プロジェクトチームの座長として法案策定に深く関与した町村信孝・元官房長官は、国会審議の中で、「知る権利が国家や国民の安全に優先しますという考え方は基本的な間違いがある」と明言している（衆院特別委、2013年11月8日）。秘密保護法が、結局のところこのような発想によって組み立てられていることは、何度でも確認されてよい。

#### 4. 今後検討すべきこと

最後に、平和学の立場から、特定秘密保護法をめぐって今後解明すべき問題を二点挙げておきたい。

第一に、具体的な問題として、法案策定にいたる政治力学が解明されねばならない。冒頭で述べたように、筆者は、多国間安保の深化が立法の背景にあると考えているが、防衛・外交分野においては従前からある程度の秘密保全体制があり、今次の法案成立でもっとも利益を得る（より多くの秘密を隠せるようになる）のは警察であるとの指摘もある。

実際、法案策定を担った内閣情報調査室はその幹部のほとんどを警察関係者が占めており、警察庁の意向も法律に相当反映されているものと思われる。

世界的な現象として「軍隊の警察化、警察の軍隊化」が言われて久しい。「国家の暴力装置」という問題を古くて新しいテーマとして抱える平和学こそ、特定秘密保護法成立という具体的文脈に即しながら、日本の防衛・外務・警察当局等の協調と対抗のありようについて解明するにふさわしい学問と言えよう。

第二に、理論的な問題として、平和憲法であり自由民主主義憲法でもある現行の日本国憲法の下で特定秘密保護法が成立したことをどのようにとらえるか、という問いを立てる必要がある。同法の成立は現行の政治体制にいささかの変更も加えるものではなく、換言すれば、大日本帝国憲法下の政治体制への回帰を示すものでは決してなく、むしろそうではないがゆえに、より事態は深刻なのではないか、というのが筆者の問題意識だ。

軍事や治安にプライオリティを与え、それらを市民の目から隠すことをよしとする秘密保護法は、間違いなく、平和憲法にとっての「異物」である。しかし問題は、この異物が我が身に挿入されることを、市民自らがよしとしてしまったことにある。

各種世論調査を見れば、法案に懸念を示したり、拙速審議に反対する回答がたいていは過半数を超えていた。国会周辺では、近年では異例の規模の抗議活動も連日行われた。にも関わらず、こうした懸念・

異論の存在は安倍内閣への支持率低落にほとんど結びついていない（共同通信によれば、11月23・24日の調査における支持率は57.9%。法案成立直後の12月8・9日の調査では47.6%まで下げたものの、12月22・23日の調査では早くも54.2%まで回復している）。

これを見れば、「一般市民は心配に及ばない」という政府・与党の説明を、世論はほとんど受け入れてしまったかのようだ。この法律によって政府は今よりも情報を隠すことになるだろうが、政府なんて元々隠蔽体質だしそんなに大きく状況は変わらない、法律が成立して困るなどと言っているのは一部のジャーナリストや活動家（ネット用語でいえば「プロ市民」「サヨク」）だけであって、自分たちには基本的に関係ない、世論調査で聞かれば一応「慎重審議を」とは答えるけど——これが、日本の市民の平均的な感覚ではないだろうか。残念ながら、私たちは、法案の欠陥を知らながら、自発的に大事な権利を放棄してしまったのである。

平和憲法の指定する政治体制が、強制的に丸ごと戦前型のそれに挿げ替えられるならば、そのことへの批判は容易であろう。より深刻なのは、平和憲法の大枠・外形はそのままに、そこに盛られた基本的人権はそのままに、「平和」「人権」「安全」のためという名目で挿入された特定秘密保護法という「異物」が、本体を浸食していく状況ではないのか。そして、その浸食過程に民主的な承認の手続きが伴っているとしたら。

その意味で、特定秘密保護法を成立させた日本の政治状況に関して、戦前日本への回帰に警鐘を鳴らすよりも、ワイマール憲法下でナチを成長させていったドイツと比較する中で語りうることが多いのではないだろうか。静かに、騒がずに憲法を変えていくことの必要性を説いた、今年7月の麻生太郎副総裁の「ナチス発言」は、きわめて示唆的である。

この静かなる政治変容が民衆の命と暮らしにどのような影響を与えることになるのか、平和学がいま取り組むべき問いはこれであろう。

※ 本稿は、ピープルズ・プラン研究所ウェブサイトに掲載した拙文「[http://www.peoples-plan.org/jp/modules/article/index.php?content\\_id=158](http://www.peoples-plan.org/jp/modules/article/index.php?content_id=158)」特定秘密保護法案になぜ反対するか</a>」、および、『季刊ピープルズ・プラン』63号（2013年12月）に収めた「特定秘密保護法になぜ反対するか」をもとに、大幅に加筆・修正したものです。

（2013年12月25日記）