

第2回情報保全諮問会議 議事要旨

1 日時

平成26年7月17日(木) 午前10時15分頃から午前11時半頃までの間

2 場所

総理官邸2階小ホール

3 出席者

(構成員)

宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
塩入 みほも	駒澤大学法学部准教授
清水 勉	日本弁護士連合会情報問題対策委員会委員
住田 裕子	弁護士
永野 秀雄(主査)	法政大学人間環境学部教授
南場 智子	株式会社ディー・エヌ・エー取締役 ファウンダー
渡辺 恒雄(座長)	読売新聞グループ本社代表取締役会長・主筆

(政府側)

安倍内閣総理大臣
森国務大臣
加藤内閣官房副長官
世耕内閣官房副長官
礒崎内閣総理大臣補佐官
岡田内閣府副大臣
福岡内閣府大臣政務官
杉田内閣官房副長官
北村内閣情報官
能化特定秘密保護法施行準備室長

4 配付資料

- (1) これまでの主な検討経緯(資料1)
- (2) 政令、運用基準の素案
 - ア 素案の概要
 - (ア) 施行令(資料2)
 - (イ) 統一的な運用基準(資料3)

- (ウ) 適正確保の仕組み（資料４）
- イ 素案本文
 - (ア) 特定秘密の保護に関する法律施行令（資料５）
 - (イ) 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（資料６）
 - (ウ) 内閣府本府組織令の一部を改正する政令（資料７）
- (3) 今後のスケジュール（資料８）

※ 参考資料

- (1) 法律の解釈に関する委員の御質問及び事務局からの回答
- (2) 政令関係
 - ア 盛り込むべき事項案
 - イ 盛り込むべき事項案への委員の御意見及び事務局からの回答
 - ウ 検討状況について
 - エ 素案の叩き台
 - オ 素案の叩き台への委員の御意見及び事務局からの回答
- (3) 運用基準関係
 - ア 盛り込むべき事項案
 - イ 盛り込むべき事項案への委員の御意見及び事務局からの回答
 - ウ 素案の叩き台
 - エ 素案の叩き台への委員の御意見及び事務局からの回答
 - オ 素案（叩き台からの見え消し版）
- (4) 特定秘密保護法の逐条解説（未定稿）

5 議事概要

（冒頭座長挨拶までカメラ撮りあり。）

- (1) 冒頭、安倍総理大臣から概要以下のとおり挨拶を行った。
 - 私は、第１回情報保全諮問会議において、特定秘密保護法は、国民と国の安全を守るために必要不可欠な法律であると申し上げた。その上で、国民の皆様の懸念を払拭するために、皆様の御議論を踏まえ、明確な運用基準、しっかりとした外部のチェック体制を導入し、秘密の取扱いに客観性と透明性を確保する旨申し上げたところである。
 - これまで、委員の皆様方から、数多くの、かつ、有益な御意見を頂いた。お手元のこのファイルの厚さが皆様に多く御議論頂いたことを証明しているのではないかと思う。その貴重な御意見一つ一つが結実し、本日、政令や運用基準の素案を取りまとめるに至った。委員の皆様方から

の御意見・精力的な御議論は、本会議後にホームページに公開することとしている。これにより、漠然とした不安を感じられていた方々にも、広く御理解いただけるものと確信している。

- 今回御手元にお配りした素案には、法律の適正な運用を図るための考え方や仕組みが盛り込まれている。これにより、行政における秘密の取扱いの客観性と透明性がより一層進展することが期待される。
- 本日の会議では、政令や運用基準の素案とともに、今後のスケジュールについて御意見を賜りたいと思う。その上で、皆様方の御了承を頂ければ、パブリック・コメントを実施し、広く国民の皆様方の意見を頂いた上で、改めて委員の皆様方の御意見を伺い、その上で閣議決定につなげてまいりたい。
- 政府としては、今後、各種施行準備作業を加速させ、法の施行までに万全の体制を整備する。委員の皆様方におかれては、素案の取りまとめに当たり多大な御尽力を頂いたことについて、改めて御礼申し上げるとともに、今後とも引き続き、御指導、御支援いただけるよう、よろしくお願い申し上げます。

(2) 渡辺座長から概要以下のとおり挨拶を行った。

- この情報保全諮問会議は政府外の第三者による機関であって、この法律とその施行令、運用基準等について恣意的な運用がされないよう監視しなければならない立場にある。
- 第1回情報保全諮問会議において、私は、特に言論人の1人として、報道・言論を不当に規制することのないようにと申し上げてきた。今回の政令及び運用基準の素案をよく見ると、そうした点について極めて細かく配慮されて書き込まれていることが認められる。さらに絶対的に国民に不安を持たせないようきちんとしたものに仕上げていく。そのために、本日議論をした上で、今後のスケジュールを決めていただきたいと思います。

(3) 北村内閣情報官から、配付資料に基づき、これまでの主な検討経緯、政令・運用基準の素案の概要について説明を行った。

(4) 出席者から、概要以下のとおり発言があった。

(これまでの進め方について)

○ 当初、パブリック・コメント前に本諮問会議を2回しか開催せず、論点整理等の具体的な作業は各委員との個別のやりとりを通じて進めていくという運営方式に少々疑問を呈しており、委員間でもっと実質的な議論ができる会議の場をもう少し設けるべきではないかという意見を準備室に伝えたことがあった。しかしながら、実際に今回この個別のやり取りの手順を経て、各委員にそれぞれ数人の担当者がつき、合理的に会合を重ねていったことにより、かえって各委員が疑問点や意見を事細かく述べていくことができた。先日の準備会合はあっという間に2時間が過ぎたが、時間も回数も限られた会議の場では、委員全員がくまなく意見を述べ、素案策定の具体的な作業に深く関わっていくことには限界があるので、結果的には今回のような手順で正解であったと今は感じている。

○ 今回のやり取りによって、現場、例えば防衛省がどのようなやり方をしてきたのかということや、これから新たに実施機関となる機関がどのような点について判らないと言っているのか、どのようにやりたいと考えているのかという点が明らかになったことに意味があると考えている。

今回お示しいただいたものは、我々委員の意見により作られている部分もかなりあるが、事務局において調整し、実際に運用することとなる関係省庁において、「これであれば運用できるかもしれない」というものになっていると思う。

○ 運用基準は、建前ではなく、実際に運用できるものでなければ何の意味もない。今回整備する制度は、初めて作るものでとても難しく、また、パブリック・コメントでも様々な意見が寄せられると思うが、実際に使える制度、すなわち、トラブルなく円滑に運用することができるものを作ることを目指し、委員と事務局、関係省庁との間で、ある種協力関係を構築することにより、今回各素案を作ることができたのではないかと思っている。

(施行令素案について)

○ 政令案、運用基準案について様々な意見を申し上げてきたがその結果、従前と比較して、かなり透明性を向上させることができたのではないかと考えている。

施行令案について一例を申し上げますと、従前は防衛秘密が記載された文書の管理については、自衛隊法及び自衛隊法施行令の定めが、公文書管

理法3条にいう「他の法律又はこれに基づく命令による特別の定めがある場合」に当たると解されており、公文書管理法の定める原則の例外である保存期間満了前の廃棄は、自衛隊法にも自衛隊法施行令にも定められておらず、自衛隊法施行令から更に委任を受けて防衛大臣が定める防衛秘密の保護に関する訓令において定められており、かつ、訓令の当該規定も極めて抽象的であった。

これに対し、特定秘密の保護に関する法律施行令素案では、「特定秘密文書等の奪取その他特定秘密の漏えいのおそれがある緊急の事態に際し、その漏えいを防止するため他に適当な手段がないと認められる場合における焼却、破砕その他の方法による特定秘密文書等の廃棄」と規定された。訓令ではなく、政令のレベルで具体的に規定されたと考える。

(運用基準素案について)

- 特定秘密保護法の規定を見ただけでは不透明であった種々の点についても、この度の素案において非常に詳細な形で規定され、かなりクリアになったので、国民の皆様がこれまで抱いていた不安や懸念も相当解消されるのではないかと願っているところである。
- 今般、特定秘密保護法や施行令、運用基準をこれだけ詳細に決めてもらったことは、今後情報漏えい事件が起きた際に適切公平な処理を行う上で非常に役に立つものである。
- この半年の間、営業秘密や個人情報の漏えい、先日出た情報公開の最高裁の判例等、大きな動きがある。その意味においても、特定秘密に関して、遅まきながらもしっかりとした制度が出来たということの意義は大きいと思っている。
- この度の政令及び運用基準の素案を通じ、相当程度に懸念が払拭されたところではあるが、内閣保全監視委員会（仮称）、内閣府の独立公文書管理監（仮称）、そして情報保全監察室（仮称）の独立性を如何に担保するか、その人選をどうするかといったことが今後の課題であろうと考えている。
- この法律の運用に当たっては、より問題を起こさないような形で現場が円滑に業務を行うことができ、かつ、できるだけ透明性を高めることが重要だと考えている。
この法律には、過失による特定秘密の漏えいが処罰の対象となっている

という非常に大きな問題があるが、過失漏えいが起こりにくくなるような仕組みを作ることができればよいだろうと考えている。

- 個々の論点について、私自身、割と良く出来ていると感じる部分と、今後更に詰める必要がある部分とがあると考えているが、これは私の理念の問題ではなく、現場において判断に迷ったときに誤りが生じることをできるだけ少なくするにはどのような制度にしたらよいかという観点によるものであり、そういう観点で我々委員は考えていかなければならない。
- 運用基準の素案の冒頭で基本的人権の尊重や報道・取材の自由の尊重、拡大解釈の禁止をしっかりと謳ったことや、指定の3要件について具体的かつ詳細に規定したことは、大きな意義があると考えている。
- 指定の3要件のうちの非公知性について、情報を保護するに当たってのどのような問題点があるか、どの点に目配りするかということ現場サイドで色々な場合を想定してやっていかななくてはならないと考える。こういう基準や準則はある程度抽象的に規定せざるを得ず、色々な場合を想定して今回の案文にまとまったところであるが、今後、国民の皆様方から、こんな場合はどうかと色々な意見が寄せられることによって、国民の懸念や問題点が明らかになると思う。それらを踏まえ、私もまた更に深く検討していきたいと思っている。
- 秘密指定要件の中の別表の細目の位置付けや幾つかの書きぶり、そして、歴史公文書に該当しないものの例示や秘密指定の際の解除理由の例示、指定期間の例示など、分かりやすくするための書きぶりについて私から意見を申し述べ、対応していただいた。
- 外交上の秘密であっても、相手国が当該秘密の指定を解除して、国立公文書館で公開されたような場合に、我が国で特定秘密の指定が継続することのないように要望した。この点は非公知性の箇所担保されていると考えている。
- 米国には強制的秘密指定解除審査請求の制度があるが、我が国においては、現在そのような制度を設けることは予定されていない。先日、準備会合終了後に、準備室職員と少しこの点について話をしたが、その際、我が国の場合は、米国と異なり、特定秘密を記録する行政文書であって

も情報公開法の適用が排除されるわけではないことから、国民からの指定解除請求といったような制度を取り立てて設ける必要はないと考えている旨の回答があった。確かに情報公開法に基づく開示請求制度の下、情報公開・個人情報保護審査会のインカメラ審理が認められており、また開示すべきと判断されれば、指定の要件が失われ、指定の効果が消滅することになることから、米国の強制的秘密指定解除審査請求制度に代替する制度とも言えるかもしれない。しかし、（強制的秘密指定解除審査請求を受け付ける）米国の省庁間上訴委員会（ISCAP）のような、それ専門の審査機関と、情報公開制度に係る不服審査を管轄する情報公開・個人情報保護審査会とは、これらの専門性や権限の違いからして、審査密度に大きな隔たりがあると考えられ、判断の拘束力という点においても差異がある。さらに、我が国では裁判所におけるインカメラ審査も制度化されていない。したがって、国民からの強制的指定解除請求制度の導入についても、将来的には是非とも検討課題に挙げてほしいと考えている。しかしその一方、特定秘密の指定及び解除等が適正に行われ、また、運用基準の中でしっかりと整備された内部通報の制度や本諮問会議を含む各機関の監視・監察が十分に機能すれば、国民からの強制的指定解除請求制度の導入の必要性は乏しくなるとも思うので、是非とも運用基準が遵守され、特定秘密保護法の適正な運用が確保されることを強く願っている。

- 適性評価の実施に当たっては憲法に規定する法の下での平等を遵守すること、評価対象者の思想・信条及び政治活動等を調査しないこと、適性評価に関する質問票等の書式を開示すること、評価の基本的な考え方を明記すること等、私個人が提案していた多くのものが運用基準の素案に取り入れられた。
- 苦情処理制度の運用は、丁寧にやっていただきたいと考えている。適性評価の結果は、行政処分には当たらないことから、評価対象者が特定秘密を漏らすおそれがないと認められなかったことに不服がある場合でも、行政不服審査法上の不服申立てや行政事件訴訟法上の取消訴訟の対象とならず、この苦情処理の結果が終局的なものとなる。国家公務員等の場合には、適性評価の結果として、特定秘密を取り扱えないとの結果に至った場合でも、配置転換により十分な雇用の確保ができると考えているが、民間企業である適合事業者の従業者のうち、暗号技術といった特定秘密に強く結びつく技術を専門にする従業者についても、配置転換が確保されるような十分な配慮をして、運用を行っていただきたい。

(パブリック・コメントについて)

- 強調したいのは、これからが本番であって、秘密の扱いの客観性と透明性について懸念を払拭していく作業を一層進めていかなければならない。ここにいる専門家の懸念ではなく、一般の国民の懸念の払拭こそが重要である。多くの国民には、委員とは異なり、法律の理解をサポートする人間はいない。今後行うパブリック・コメントで寄せられた意見については、我々委員の意見以上に真摯に検討し、また、仮に採用しない意見があるとしても、その理由を丁寧に示し、国民の理解を求めていく努力が重要だと考える。

- 我々委員との間では6か月にわたり意見のやりとりを行ったが、パブリック・コメントの実施期間は1か月程度の短い期間であると承知している。一般の国民がきちんと内容を理解して意見を言えるようになり、そしてその意見について真摯に検討するには、若干短い時間であると思うが、これからが本番であるという気持ちで取り組んでいただきたい。

- パブリック・コメントでは我々委員から出された以上に、相当な数に及ぶ、また、多種多様な観点からの意見が寄せられることが予想される。非常に大変な作業ではあるが、それらの意見についても真摯に対応し、積極的に反映してもらいたいと考えている。

- 今回の案には、特定秘密を取り扱う民間企業や中小企業の意見は反映されていないため、そういう企業等から、具体的に適性評価や特定秘密の取扱いについて意見が出されれば、その意見を基に、よりリアルな運用基準にして、現場で安心して運用できるようにしたいと考えている。

- 今後パブリック・コメントが行われることになるかと思うが、国民が国際的な相場観を踏まえて判断をすることに資するように、第1回の情報保全諮問会議で作成を依頼していた諸外国の秘密保全法制についての資料を参考資料として、パブリック・コメント案と一緒に公示していただきたい。

(その他)

- 特定秘密保護法第11条で適性評価を受けることを要することとはされていない行政機関の長等に対しても、特定秘密の保全に関する研修を実施すべきである。

- 特定秘密に責任を持って関わる人達には、程度の差はあれ、一定の水準で情報の扱い方について認識を持っていただきたい。大臣等を補佐する者は取扱者として十分知悉しているだろうが、大臣等についても、基本的な理解はしていただき、事務方が言ったことについては「なるほど、そうだね」と理解するような関係性を持っていただく必要はあると考えている。そうでないと、官僚と大臣等との信頼関係に溝が出来てしまい、「では、そもそも特定秘密に指定しないでおこう」という問題が発生してしまう。やはり、大臣等と官僚が連携していくためにも、適性評価の対象にはならないが、大臣等にも基本的なことは理解していただくということを制度化した方が良いのではないか。
 - 参考資料として配付された未定稿の逐条解説には、特定秘密の指定が解除された後、その情報がその後一体どう取り扱われるのかという点について明らかになっていない。今後分かりやすく国民に説明するためにも、公文書管理法を始めとする色々な法律の適用を受けてどのように取り扱われることとなるのか、場合ごとに列挙して書いていただきたい。
- (5) 安倍総理大臣から、概要以下のとおり発言があった。
- 大変真摯な御議論をいただいたことについて改めて御礼申し上げる。皆様から頂いた御意見を基に運用基準、そして適正確保の仕組みが出来た。これからパブリック・コメントを行い、しっかりと議論し、運用基準をしっかりとしたものにしていきたいと思っている。
 - 既に特別管理秘密や防衛秘密等があったわけだが、それらについてそれなりの基準はあったとはいえ、このように精緻なしっかりとした基準が定められているわけではない。
 - そして、今まで、内閣総理大臣である私自身が、しっかりとその仕組みの全貌を見ることもできず、また、知り得ることもできなかった。特定秘密については、今後、大臣がその実態を把握することになる。
 - その一方で、これから各省庁にも徹底していききたいと思っているのだが、大臣等に報告しなくてもよい既存の制度の方がやりやすいということにならないようにしなければならない。つまり、特定秘密に該当するような情報であるにも関わらず、特定秘密に指定せずにそれ以外の秘密として扱うという、ある種矛盾したことが起こらないよう、しっかりと管理していく必要があると考えている。

- いずれにせよ、国会における多くの論戦で指摘された論点等について網羅的に御議論いただき、素晴らしいものを作っていたいただいたことについて改めて御礼申し上げたい。
- (6) 北村内閣情報官から今後のスケジュールについて説明し、以下のとおり確認した。
- 第2回情報保全諮問会議の資料公表後、1週間程度の周知期間を置いて、パブリック・コメントを実施する。
 - 第3回情報保全諮問会議ではパブリック・コメントで寄せられた御意見について議論する。
 - パブリック・コメントの結果については、最後まで集計してから委員に報告するのではなく、一定程度方向が見えた段階で委員に報告する。
- (7) 閉会に当たり、森大臣から、概要以下のとおり挨拶を行った。
- これまで委員の皆様方には、政令及び運用基準の策定に当たり、幅広い観点から精力的に御議論いただいた。皆様方の忌憚のない御意見があればこそ、このように詳細かつ大部な政令や運用基準の素案の取りまとめに至ることができたと考えている。担当大臣として御礼申し上げます。
 - 本年4月、私は、米国の秘密保全制度について見聞を広めるため、米国の国立公文書館の視察等を行った。今回の訪米を通じて、米国の秘密保全に対する意識の高さはもとより、米国において秘密保全制度の適正な運用を図るための仕組みが効果的に機能していることを改めて実感した。我が国においてもしっかりとした形にしていきたいと思います。
 - 特定秘密保護法の施行を約半年後に控えている。政令や運用基準の策定作業は、国民からの意見聴取という次の段階を迎えるが、委員の皆様から御意見を頂戴したように、国民の意見を真摯に耳を傾けて、透明性の高い実効的な制度にしていきたいと思います。しっかりと検討を進めて、国民の不安を懸念を払拭していきたいと考えている。委員の皆様におかれましては、今後もしよろしく御礼申し上げます。

(以上)