



公益社団法人自由人権協会

〒105-0002 東京都港区愛宕 1-6-7 愛宕山弁護士ビル 306 号室

TEL:03-3437-5466 FAX:03-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

JAPAN CIVIL LIBERTIES UNION

306, Atagoyama Bengoshi BLDG. 1-6-7, Atago, Minato-ku, Tokyo 105-0002, Japan

TEL:+81-3-3437-5466 FAX:+81-3-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

2013年11月18日

特定秘密保護法案に反対し公文書管理法改正を求める意見書

公益社団法人自由人権協会

代表理事 喜田村 洋 一

同 紙谷 雅 子

当協会は、「特定秘密の保護に関する法律案の概要」（以下「法案概要」という。）に対し、2013年9月17日付で、「特定秘密保護法案に対する意見書」を公表した。その後、「特定秘密の保護に関する法律案」（以下「特定秘密保護法案」という。）が閣法として提案され、現在審議されているが、その内容は、法案概要とほぼ同じであり、当協会は、特定秘密保護法案の制定に反対する。

加えて、特定秘密保護法案の対象とされるべき公文書の管理には重大な欠陥が存する。このため、当協会は、その点を指摘し、喫緊の課題として公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）を改正すべきことについて意見を述べる。

公文書管理法において改正を要する点

- 1 公文書管理法3条の「他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除く」という条項中、「又はこれに基づく命令」を削除すべきである。
- 2 公文書管理法10条の「行政文書の管理に関する定め」を見直し、行政機関の長によって文書が早期に廃棄されることがないようにすべきである。
- 3 記録の作成段階からの徹底した電子記録管理を早期に実現すべきである。
- 4 公文書管理法8条2項の趣旨を適正に実現するため、アメリカの国立公文書館内に置かれている情報安全監視局と同様の組織を設置すべきである。

意見の理由

- 1 公文書管理法 3 条は、公文書等の管理について、「他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除く」としている。しかし、この「これに基づく命令」との規定によって、重要な公文書等が公文書管理法の規制対象外とされている。

現在、防衛秘密は、自衛隊法 9 6 条の 2 及びこれに基づく別表 4 に定められており、「自衛隊法施行令」、「防衛秘密の保護に関する訓令」、防衛省事務次官通達「秘密保全に関する訓令、防衛秘密の保護に関する訓令及び特別防衛秘密の保護に関する訓令の解釈及び運用について」などにより運用されているという。そのため、防衛秘密は、上記の規定によって、公文書管理法の適用から完全に除外されていることが、情報公開クリアリングハウスの情報公開請求によって初めて明らかとなった（三木由希子「『防衛秘密』の実態を追う」情報公開DIGEST 25号3、5頁）。

このため、防衛秘密の廃棄については、公文書管理法 8 条 2 項に基づく内閣総理大臣の同意手続が適用されない。防衛省によると、2012 年末時点で 234 の秘密事項を指定し、関連文書類が 2011 年までの 5 年間で約 5 万 5 4 0 0 件作成されたが、約 3 万 4 0 0 0 件が防衛省の独自の判断で廃棄され、秘密事項の解除は 1 件にとどまっている（三木・前掲論文 8 頁。日本経済新聞 2013 年 10 月 28 日朝刊）。これは、明らかに公文書管理法制定の理念に反する運用である。

特定秘密保護法案は、防衛秘密にとどまらず、外交、スパイ、テロ情報等について、特定秘密とするものであるが、公文書管理法 3 条が現行規定のままであると、重要な国政情報であっても、単なる省令、訓令ないし通達によって、国民の目と耳から隔離することが可能となる。これは、情報主権の確立、国民共有の知的資源の確保、知る権利の保障と真っ向から反する状況であり、巨大な行政秘密国家が出現することになる。

したがって、公文書管理法 3 条を改正し、公文書の管理については公文書管理法ないし他の法律本体によって行うこととすべきである。

- 2 公文書管理法 10 条 1 項は、行政機関の長が、「行政文書の管理に関する定

め」(ガイドライン)を定めるものと規定している(2005年4月1日内閣総理大臣決定)。ところが、そのガイドラインでは、一般に公文書管理法2条6項の「歴史公文書等」に該当する行政文書については、1年以上の保存期間の定めを規定するものとされる一方、この反対解釈として「歴史公文書等」に該当しないものについては、保存期間を定める必要はなく、1年未満で、随時、任意に廃棄することができるものとされている。

しかし、事務連絡用のメール等の電子データの重要なものについても、公文書管理法に基づく文書の作成(4条)及び保存(5条)が義務づけられるべきであり、メール等の電子データが送信先では保存されても、これを発信した行政機関では1年未満で廃棄済みとして何ら保有していない、という事態は避けるべきである。

- 3 特定秘密保護法案は、防衛秘密にとどまらず、外交、スパイ、テロ情報等について、特定秘密とすることを予定しているが、電子政府化した実態に照らせば、対象は紙媒体の公文書だけではなく、むしろ多くは電子データである。このことに留意して、公文書管理法を改正し、特定秘密保護と切り離して電子データの情報管理全般を検討すべきである。^{1,2}

記録の作成段階からの徹底した電子記録管理を行えば、これによって、電子情報の漏えいは防止できるのであるから、その実現は喫緊の課題である。尖閣列島中国漁船衝突事件の映像も、事件後、しばらくの間、海上保安大学の共有フォルダーに保存され、職員が自由に閲覧でき持ち出せる状態であった。このことは、特定秘密保護の問題ではなく、電子記録管理体制が欠落していることの証である。

¹ この点は、当協会も、2009年7月9日付「公文書管理法の制定を歓迎する声明」において、「電子文書による一元的な文書管理システムの構築」として、公文書管理法の制定当初から提言してきた。

² たとえば、韓国の公共記録物管理法においては、あらゆる行政機関にはすべての記録を電子的に作成・管理することが義務づけられている。そのうえで電子記録のライフサイクルに応じて記録管理プロセスを規定し、行政機関及びレコードセンターの役割と責任を明確にし、また、電子記録の管理に必要なメタデータの作成・管理・分類、アクセス制限、記録管理システムへの移管機能といった、いくつかの機能が電子文書システムに追加されている。

4 公文書管理法8条2項は、「保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない」と規定するが、この趣旨を適正に実現するためには、アメリカの国立公文書館内の情報安全監視局と同様の組織を設置すべきである。

アメリカでは、クリントン大統領時代に大統領令12958号によって、情報安全監視局を設置し、その局長は、国立公文書館長が大統領の同意を得て任命する。同局長は、秘密指定が違法であると考えるときには、第1次的秘密指定権限を有する行政機関に対して指定解除を要求することができる。日本では、内閣府公文書管理課が公文書管理法8条2項の公文書廃棄についての内閣総理大臣の同意権限を担っているから、この組織にアメリカの情報安全監視局の役割を担わせることがふさわしい。

もっとも、上で述べたように、自衛隊法96条の2に基づく「防衛秘密」の運用の状況を見ると、内閣府公文書管理課が強力な権能を行使できるとは考えられない。公文書管理法制定時に議論されたように公文書管理庁を新設し、かつ、公文書管理委員会に諮問して、第1次的秘密指定権限を有する行政機関に対して指定解除を要求することができるよう、公文書管理法の改正が求められる。特定秘密保護法案18条2項の「我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関し優れた識見を有する者の意見を聴かなければならない」という規定だけでは、不適切な秘密指定がなされた場合の解除の実現は不可能である。

終わりに

上に掲げた公文書管理の整備と秘密指定解除の一つ一つの積み重ねによって、情報主権の確立（「国民主権の理念」としての情報公開法1条）、国民共有の知的資源の確保（公文書管理法1条）、知る権利の保障が実現する。³

当協会は、2012年2月4日付「情報公開法改正法案の早期可決成立を求める意見書」を、また、同年12月13日付「閣議等の議事録の作成・公

³ 当協会も団体会員であった「情報公開法を求める市民運動」は、1981年1月、「情報公開権利宣言」を採択し、その中で、「国民の目と耳が覆われ、基本的な国政情報から隔離されるとき、いかなる惨禍に見舞われるかは、過去の戦争をとおして私たちが痛切に体験したところである」と述べている。

開に関する意見書」をそれぞれ発表している。

特定秘密保護法よりも情報公開法改正及び閣議等の議事録の作成・公開が必要であることはすでに、それらの意見書で述べているが、さらに以上1ないし4の点において、特定秘密保護法よりも公文書管理法の改正が喫緊の課題であることから、その改正を求める。

以上