

2013年11月19日

原水禁勉強会
“秘密法で原発推進・戦争準備”
～市民主権を否定する秘密保護法案を通すな！～

海渡 雄一

(秘密法反対ネット・日弁連秘密保全法制対策本部副本部長)

内容

第1 真の対立軸は何か	1
第2 究極の基本的的人権侵害としての福島原発事故	2
第3 原子力と軍事技術—原子力基本法改正と安全保障—	3
第4 福島原発事故では何が隠されたのか	4
第5 秘密保全法制との闘い	6
第6 秘密保全法制は戦争遂行のためのもの	7
第7 外交は秘密が当然か	9
第8 テロ対策とスパイの防止 公安警察情報も特定秘密に	9
第9 スノーデン氏が明らかにしたプリズム＝秘密にされていたアメリカの世界盗聴システム	10
第10 憲法・平和主義と表現の自由の危機に抗して	19
第11 秘密保護法案はツワネ原則に照らして、全面的に見直さなければならない。	12
1 ツワネ原則の制定の経緯	12
2 ツワネ原則と特定秘密保護法案との比較	13
(1) 何を秘密としてはならないかを明確にしなければならない	13
(2) 公衆に対する監視システムと監視のための手続を秘密にしてはならない。	14
(3) 秘密指定は無期限であってはならない。	14
(4) 公開の裁判手続において、秘密の内容を議論することを保障しなければならない	14
(5) 安全保障部門にはすべての情報にアクセスできる監視機関が設置されるべきである	15
(6) バランスのとれた内部告発者の告発は法的に保護され、報復されてはならない	15
(7) 情報漏えい者に対する訴追は、情報を明らかにしたことの公益と比べ、重大な損害を引きおこす場合に 限って許される	15
(8) ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず、情報源の開示を求めてはならない	15
3 自由権規約19条とツワネ原則	15
4 ヨーロッパ人権裁判所判例理論とツワネ原則	17
5 ツワネ原則の法規範性と秘密保護法案の今後の取扱について	19
参考文献(報告に関連するもののみ)	20

第1 真の対立軸は何か

参議院選挙後の安倍自民政権の下で、日本の政治をめぐる真の対立軸は、

第1に、96条改憲を突破口として、国家権力を制約し、市民の基本的的人権を護る憲法規範＝立憲主義と戦後日本が自ら兵士を戦地に送らない途を歩んできた平和主義を捨て去るのかどうか、

第2に、憲法改悪につながる悪法、とりわけ秘密保全法制、共謀罪、盗聴法の拡大、集団的自衛権の行使を法律で認めてしまう国家安全保障基本法の悪法カルテットの嵐を止められるか、

第3に、次なる原発事故を引きおこし、世界に原発事故を輸出しかねない、原発再稼働・原発輸出に突き進む安倍政権にストップをかけ、原発事故被害者の救済・健康被害の未然防止、脱原発の実現に進むのかどうかである。

第2 究極の基本的人権侵害としての福島原発事故

1 2011年3月12日早朝で時間が止まっている町 浪江

2013年4月5日日弁連調査団は浪江町の立ち入り不可能となっていた町中心部を調査した。事故から2年が経過し、日本人の震災・原発事故の記憶の風化が進む。しかし、私たちが絶対に忘れてはならない風景がある。2013年4月1日区域再編で立ち入りが可能となったばかりの浪江町を訪ねた。事故以来二年間、浪江町では時間が全く止まってしまっていた。

ここで、福島県浪江町副町長渡邊文星氏が2012年8月日弁連シンポジウムでされた報告の一部を紹介したい。

「報告をさせていただきます前に、皆様、ほんの少しの時間でも結構です。想像していただけないでしょうか。なんの前ぶれもなく、帰る家を失う。働く場所を失う。友を失う。先祖代々受け継がれ、守りぬいてきた土地を失う。永代供養がなされていた墓を失う。生まれ育ったふるさとを失う等、生活のすべてを失い、以前の平穏な日常生活をいつ取り戻せるか分からない状況が延々と続くとしたら、どう思われますか。

もし突然に、意に反した無用な被ばくにより、放射線に起因する発がん等の身体への悪影響に恐怖し、常に健康不安を抱え怯えながら一生を送ることになったとしたら、どう感じられますか。

これから話します浪江町現地のからの報告を聞いていただき、これまでに、日本社会が経験したことのない、過酷な原発事故災害によって甚大な損害を被った町民の苦悩、苦痛を想像していただき、現状を知って頂きたいと思います。」

2 津波被害から救えた命を救えなかった全員避難命令

「3月12日早朝からの捜索予定でした。沿岸地域には15時30分過ぎに、いままで経験したことのない巨大な津波が押し寄せました。沿岸地域は壊滅的被害を受け、死亡者151名、行方不明者33名、流失家屋等600棟以上の被害を受け、それまでの漁村や一面に広がっていた田畑の風景が一変し、ほとんど何も無い、がれきが散乱する風景と変わってしまいました。

地震や津波による被害者の救助活動や避難所対応を優先し、翌朝には津波被害者の救助活動を決定していました。その矢先、3月12日午前5時44分、突如、原子力発電所から半径10km圏内に避難指示が発令されたことをテレビで知りました。この避難指示により、早朝から予定していた津波被害者の行方不明者の捜索活動が中止となりました。この時、捜索を実施していれば何人かの尊い命が救えた可能性があったと思います。本格的に行方不明者の捜索を実施したのが、放射線量が低いことが確認され、福島県警及び消防署は4月14日から、自衛隊が5月3日と一カ月以上経過してからのことでした。」



3 浪江の悲劇を繰り返さぬために

私たちは、これから日本の政治を、原子力政策を、憲法改正を議論する時、この浪江の悲劇を繰り返してはならないということを基本に据えて考えていくことが必要不可欠だと思います。

このような悲劇を二度と繰り返さないため、私たちは、まず事故の原因を徹底して明らかにしなければなりません。事故を引きおこした組織と個人の法的な責任を明らかにしなければなりません。市民の生命と健康に関する重要な情報は隠してはなりません。そして、事故を繰り返さぬため、国は脱原発を決断しなければなりません。

ません。

4 福島でチェルノブイリを繰り返してはならない

2013年5月に日弁連の調査で、ウクライナに行った。放射線による健康被害は、そもそも立証が難しい。ウクライナでも、甲状腺ガンと白血病について放射線による病気発生の因果関係が認められるまでに、多くの専門家の努力があった。当初はIAEAはこれらの因果関係も否定していた。

我々は、コロステンという町に二日間行った。NHKテレビのドキュメンタリーで子どもたちの深刻な健康悪化が報じられた街だ。そこで外来病院の院長をやっていたザイツ先生や、小中学校のニージク・ガリーナ校長は、子どもたちの体力が低下していて、これがチェルノブイリの影響であると疑っていると聞いた。他方で、そういう推測は当たらない、という説明を聞いた。

その理由づけとして、学校では、体育の授業に適さない生徒の数は、ウクライナの他の地域より、コロステンが高い、と聞いた。診断センターの所長は、我々の調査が念入りにやっているからだと言っていた。そういうこともあるかと思ひ、中央の放射線影響研究所の所長さんは、ウクライナ全土で、子どもたちの体力低下が深刻で、コロステンが特別ではないという説明だった。国家戦略研究所のナスビット主任研究員は、この地域の医師が子どもに被災者のステイタスを持たせたい親たちによって買収されているのだと説明した。事故後27年がたち、被曝した人たちの子や孫の世代となっても、健康被害は深刻化するばかりだ。そして、専門家の議論は驚くべき亀裂の中で全く収束しない。

我々は、この果てしのない因果関係論争を福島で繰り返してはならない。そのこと自体が、被災者を深く傷つけ、被災者の間の亀裂を広げるばかりだ。

第3 原子力と軍事技術—原子力基本法改正と安全保障—

1 核兵器の製造と原子力技術は同根

これまで、原子力開発においてどのような情報が隠されてきたのか、また秘密保全法のある社会で福島原発事故のような重大事故が起きたらどうなるかを考えてみたい。

原子力発電は核爆弾の製造のため、マンハッタン計画において極秘の内に開発された軍事技術を商業利用に転用したものである。

日本の原子力開発の開始の時点で制定された原子力基本法は第2条において、民主、自主、公開の原子力三原則を定めてきた。

この公開の原則が制定されたのは、原子力発電技術が軍事転用されることを禁止することを主目的と説明されてきた。しかし、近時においては公開の原則はむしろ原子力技術の安全性を確保するために必要不可欠なものと理解されてきた。

2 ウラン・プルトニウム技術に厚い秘密のベール

筆者は長年にわたって原子力技術を問うための裁判に従事してきた。核兵器の製造のための技術と原発が重なり合う部分であるウラン濃縮技術、プルトニウム生産技術である再処理技術、プルトニウム・ウラン混合酸化物燃料を燃料とする高速増殖炉などについては、特に情報の秘密性が高く、安全性に関する情報も秘密とされてきた。再処理施設などは、その主要工程の検証について原告の立会すら拒否され、裁判所だけがビデオに録画し、保管しているという異常事態の中で裁判が継続している。

3 原子力基本法の改正

2012年6月20日、参議院で原子力規制委員会設置法案が可決、成立した。

この法律は原子力基本法の目的規定に「我が国の安全保障に資すること」を加えた。日弁連は、「安全保障を掲げることによって原子力利用について非公開のものを作り出し」原子力三原則を空洞化させる危険があると批判した^{*1}。

国会における審議において、安全保障を掲げることにより軍事転用を図ることはないとの答弁がなされた。

*1*原子力規制委員会設置法成立に対する会長声明（2012年6月21日）

しかしながら、核不拡散の意図を表現するならば「保障措置」という、より適切な用語を使うことができたのであって、「安全保障」概念を原子力基本法に持ち込んだことには、合理的な説明がなされておらず、軍事転用への懸念を払拭することはできない。

このような法改正が、広島・長崎・福島を経験した日本において、ほとんど国会で実質的議論がなされることもないままで成立したことは遺憾である。このような改正によって原子力の安全性に関する情報がこれまでに以上に「安全保障」「核不拡散」「テロ対策」を理由として非公開とされ、原子力訴訟において危険性を立証することも困難に追い込まれ、ついには秘密保全法制によって、その漏洩行為が刑事処罰されるに至るのではないかという深い危惧を感じる。

第4 福島原発事故では何が隠されたのか

1 秘密とされたメルトダウンと SPEEDI

今回の事故で政府と東京電力が秘密とした事実は数多いが、その多くが市民の安全に直結する極めて重大なものであった。とりわけ、重要なことはメルトダウンの事実の隠蔽と SPEEDI の情報公開の遅れである。

まず、原子炉が炉心溶融を起こしており、放射性物資が広範にまき散らされる危険性を持っているという基本的事実が秘密にされた。3月12日の会見において保安院の中村幸一郎審議官は炉心溶融の可能性に言及した。しかし、すぐに同氏はあいまいな説明を行う担当者に交替させられた²。

また、文部科学省などは「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム」(SPEEDI)により、大気中の放射性物質の拡散予測を行っていたが、これらは速やかに公表されなかった。米軍には3日後に報告されていたというのに。

事故から12日目の3月22日に国会で、議員からなぜ公表しないのかを質問され^{*3}、3月23日に枝野官房長官が計算例を紹介し、原子力安全委員会も試算結果を公表した。この点について、国会事故調は原子炉の状況を予測する「緊急時対策支援システム」(ERSS)による放出源情報が正確な情報入手できなかったので、「すみやかに公表しても避難指示に有効に活用できたバスであるという誤解と混乱を生じた」としている^{*4}。このような説明は、遅れた公表時に政府や原子力安全委員会が述べた弁解の繰り返しである。

これに対して、政府事故調は放射性物質がサイトから北西方向に広がった3月15日から16日にかけて計算結果が公表されていれば、住民は放射能濃度の濃い北西方向に逃げないですみ、被曝は最小限に抑えられたと評価している。浪江町からの住民多数が3月15日まで避難していた同市西部の津島地区が放射性物質の拡散した方向であり、高線量地域であることは、このSPEEDIによって一目瞭然であった。

国会事故調の指摘するとおり、個別の地点での正確な被曝量を積算できるだけのデータがもたらされなかったことは事実であるが、どの方向に逃げれば被曝を低減できたかが問題となっているのであり、政府事故調の結論の方が放射性物質の降り注ぐ中を逃げまどった住民の疑問に正面から答えていると言えよう。

結局のところ、このメルトダウンの事実とSPEEDIによる放射性物質の拡散情報は国によって故意に秘匿されたのである。そしてその理由は「パニックの防止」と説明された。準備されている秘密保全法制の用語ではパニックの防止とは「公共の安全と秩序の維持」と同義である。メルトダウンの事実とSPEEDIによる放射性物質の拡散情報が「秘密とされた理由である。

2 東京消防庁の注水作業に協力しなかった東京電力

電源と原子炉の冷却機能を失った原子炉を破局的な災害から救ったのが、東京消防庁による継続的な代替注水の実施であった。この実施は、東京電力の努力とはほとんど関係がなく実施されたものである。この注水作

*2*日隅一雄・木野龍逸『検証 福島原発事故・記者会見 東電・政府は何を隠したか』(岩波書店 2012年)16-21頁

*3*予算委員会における福島瑞穂議員による質問

*4*国会事故調「報告書」39頁

業がどのような経過で実施されるにいたり、その過程でどのような困難が遭遇したかについては、毎日新聞の都内版に本年3月8日に渡って掲載された連載記事「国命の裏側で：東日本大震災・見えない敵との9日間」に、克明にまとめられている。この記事から秘密保全法制との関連で極めて興味深い事実が二つ指摘できる。作戦を立てるに当たって、東京消防庁は東京電力から原発内部の図面を入手できなかったのである。この経緯は、「テロ対策に関わる最高機密だとして、東電側からの入手が難航した原発の図面も、検査にあたる予防部職員の機転で手に入った。」と説明されている^{*5}。この職員の行為は日本国の危機を救った英雄的な行為といえようが、秘密保全法制のもとでは明らかに特別秘密の漏示罪にあたりとされるだろう。また、「前線基地のJビレッジ（福島県）に入った警防部長の佐藤康雄（59）や第8方面本部ハイパーレスキュー隊総括隊長の高山幸夫（55）らを悩ませたのは、通信状態の悪さだった。消防総監の新井雄治（60）が陣取る東京・大手町の作戦室とは衛星無線で辛うじてつながるものの、福島第1原発付近にいる部隊とは全くつながらない。原発敷地内の免震重要棟を指揮本部にすれば問題が生じることはなかった。だが、東京消防庁はその存在を知らされていなかった。佐藤は、四角いテーブルが一つある通信車に本部を置いた。」と説明されている^{*6}。国・東電から消防庁に対して必要な通信機器の貸与もされていなかった。免震重要棟を指揮本部にすれば問題が生じることはなかったのに、東京消防庁にはその存在すら知らされていなかったことは衝撃的な事実である。原子力をめぐる情報を秘密にしていたために、事故への的確な対策を著しく困難とし、関係者に不必要な被曝を強いたのである。

3 秘密にされた東電の津波シミュレーション

平成22年（2010年）11月 保安院は、文部科学省の地震調査研究推進本部が「活断層の長期評価手法（暫定版）」を公表したことを契機として、東京電力に対し、津波対策の現状について説明をするように要請した。

平成23年（2011年）3月7日 東京電力は、「福島第一原発及び福島第二原発における津波評価について」を提出した。その中には以下の試算が示されていた。平成14年（2002年）の地震調査研究推進本部の長期評価に対応した断層モデルに基づいた試算結果（明治三陸地震：O. P. +13.7m～15.7m。延宝房総沖地震：O. P. +13.6m）

2011年3月11日に東北地方太平洋沖地震が発生し、津波の浸水高はO. P. 約+11.5～15.5mであった。本件事故発生後長期にわたって、この3月7日の報告は8月に読売新聞がスクープするまで、秘匿された。東京電力は本件事故は3月13日の清水社長会見以来事故は「想定外の津波」を原因とするものであり、東京電力には法的責任がないとの主張が繰り返した。国・保安院は、3月7日にこの報告を受け取っていたことを公表しなかった。東京電力と国は事故後も事実を隠蔽した共犯関係にあった。

4 もっと大きな被害が起こりえた

想定された最悪の事態は4号炉の使用済み燃料プールの崩壊であった。プール床は地震と爆発で、傾いた。数千トンの燃料集合体が保管されていて、燃料プールは上層階にある。大きな余震が来れば、燃料プールがひっくり返る・崩壊する可能性がある。そのときは、東京の避難も必要となる可能性がある。このことを官邸に報告した近藤駿介原子力委員会委員長のレポートも2011年秋まで隠された。

5 政府の秘密が阻んだ市民の正しい判断

上記のものを含め、以下のような情報が、今回の事故時には秘密とされた。

政府の都合で秘密とされた事実

原発の安全性に関する情報が、公共の安全に関する情報として特別秘密とされると、3.11後に秘密とされ、

*5*毎日新聞2012年3月15日東京地方版

*6*毎日新聞2012年3月20日東京地方版

ジャーナリストの努力と奮闘により開示された情報も、次は開示されなくなる可能性がある。このような事態は、市民の安全と生命が直接的に脅かされる状態であるといえる。

- a メルトダウンの事実
- b スピーディの情報
- c 海洋への汚染水の放出⁷
- d 決死の注水作業を行った東京消防庁には施設の図面も免震重要棟のある場所すら「テロ対策」を理由に教えられなかったという⁸
- e 3月15日時点の東電による全面撤退計画
- f 近藤駿介原子力委員会委員長による最悪シナリオメモは同年秋まで隠された
- g 東電テレビ会議録画 証拠保全申立でマスコミへの公開勝ち取る⁹
- h 国会事故調による配管の損傷箇所の調査の妨害 中は真っ暗の大嘘をついた東京電力¹⁰

第5 秘密保全法制との闘い

特定秘密保護法＝秘密保全法制が日本社会にもたらすもの

1 秘密の対象

有識者会議報告→特定秘密保護法案

「国の安全」→「安全保障」（防衛省）

「外交」（外務省）

「公共の安全と秩序の維持」→〈法案では「諜報の防止とテロ対策」と言い換えている〉（警察庁）
の三分野について、法案別表の情報を行政機関の長は情報を「特別秘密」を指定できる。

2 闇の中の秘密指定手続

何を「秘密」とするかは行政機関の長の判断に委ねられている。その判断が恣意的になされても、正しくなされているかどうかをチェックする第三者機関はない。外交、防衛、テロ活動の防止などは市民の生活に広範にかかわることがらであり、どのような情報が「特定秘密」とされてしまうか、主権者である市民には皆目見当がつかない。法案18条に設けられた有識者会議は、指定の基準を議論するだけだ。

3 広汎な取り締まり対象の行為

漏洩行為（故意）→10年 5年<22条1,2項>

過失による漏洩→2年 1年<22条4,5項>

特定取得行為→10年<23条>

未遂（既遂と同じ）<22条3項>

共謀→5年 3年<24条>

独立教唆→5年 3年<24条>

煽動→5年 3年<24条>

自首して密告した場合必要的免除減刑<25条>

国外犯も処罰<26条>

4 公務員だけでなく、ジャーナリストや市民活動家も特定取得行為の対象に

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、「特定秘密を保有する者の管理を害する行為」を手段として特別秘密を直接取得する場合に特定取得行為は成立する。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、取扱業務者等から特別秘密を取得する場合などとされる。

窃取、不正アクセス、侵入、脅迫といえ、悪質な行為にみえるが、「管理を害する行為」には何でも入る、

⁷ a b cについては日隅一雄・木野龍逸『検証福島原発事故・記者会見』（2012 岩波書店）

⁸ 毎日東京地方版より

⁹ 木野龍逸『検証福島原発事故・記者会見2』（2013 岩波書店）

¹⁰ 朝日新聞報道

政府が隠している違法な秘密を明らかにするよう、執拗に取材したり、公務員を説得する行為は、全部対象と考えるべきだ。

5 早期処罰と厳罰が法案の鍵

共謀や煽動で重罰にできる。

法案の定める罰則の上限は懲役10年である。

国家公務員法違反は懲役1年だった。

西山記者は逮捕されただけで、記者生命を絶たれ、結局新聞記者の仕事には戻れなかった。しかし、西山氏の受けた刑は懲役4月執行猶予1年であった。懲役10年はもちろん懲役5年でも執行猶予はあり得ない。3年以上の懲役刑に執行猶予はないのである。提案されている法制は、特別秘密を漏洩した公務員や、これを明らかにさせるために取材するジャーナリストを未遂はおろか共謀や煽動のレベルで摘発し、実刑を科すことを目的としている。

違法な国家秘密を暴こうとする公務員やジャーナリストは、これまでは自らの首を賭ける覚悟があれば、情報の開示は可能であった。この法制が成立すれば、長期の刑務所行きを覚悟しなければ、そのような行動はできなくなるだろう。

実刑必至の厳罰で秘密漏洩を抑止するねらいがある。

そして、隠された政府の秘密を暴こうと記者同士で相談すれば、何も情報が得られなくても共謀罪は成立する。「重要情報が隠されている。公務員は政府の違法な秘密を明らかにしてほしい」と集会で発言すれば、煽動罪が成立する。集会の場で現行犯逮捕されるかもしれないのだ。戦前の弁士中止が現実になるかもしれない。

6 この法案は軍事法である

自民党が1980年代に制定を目指した国家秘密法はスパイ防止法とも呼ばれた。戦前の刑法にあった間諜罪・軍機保護法の復活が目指された。秘密保全法案は、「戦争に備える軍事立法としての性格を色濃く有しており、このことを直視することが、重要である」（刑事法研究者の声明より）。

軍事情報が秘密とされることは当然と思われるかもしれないが、歯止めがなくなる可能性がある。戦前は軍事工場や基地がどこにあるかも秘密とされた。なにげない、市民の会話までが密告され、軍機保護法などによって処罰された。法案の内容は、戦前のこのような法規とほとんど同じであり、濫用されれば、同様の事態が起こりうる。

第6 秘密保全法制は戦争遂行のためのもの

1 ある北大生の受難—— 国家機密法の爪痕

秘密保全法について考える際に、是非とも読んでいただきたい本が上田誠吉『ある北大生の受難—— 国家機密法の爪痕』（朝日新聞社、1987 花伝社より2013年再刊）である。1941年12月8日、日米開戦を伝える午前7時のラジオ臨時ニュースを聴いた宮澤弘幸は、北大構内の外国人教師官舎にレーン夫妻を訪ねた直後に、構内で特高に逮捕された。旅行好きの宮澤が旅行先である樺太や根室の軍の施設の場所を教えたという容疑である。根室の海軍飛行場の存在は、31年リンドバーグの太平洋横断後の着陸地として世界中に報道されていた。レーン夫妻からアメリカへの通報の事実もなく全くえん罪であった。札幌地裁・大審院で有罪判決をうけることとなった。自宅でレーン夫妻と女中の石上シゲも逮捕された。北大工学部も家宅搜索。宮澤弘幸は札幌、夕張、江別警察署で取り調べられ、「逆さ吊り」拷問を受けたとされる。

1942年3月25日、宮澤弘幸は札幌地方裁判所検事局に送られ、4月9日に起訴された。1942年12月札幌地方裁判所は軍機保護法違反として、宮澤弘幸に懲役15年、ハロルド・レーンに懲役15年、ポーリン・レーンに懲役12年の判決を下した。いずれも上告したが、大審院は1943年5-6月、上告棄却判決で確定した。宮澤弘幸は北海道網走刑務所で服役し、ハロルド・レーンとポーリン・レーンは札幌大通拘置所・苗穂刑務所で服役し、1943年9月にともに交換船で帰米することができた。宮澤弘幸は1945年には栄養失調と結核で病舎へ移動し、同年6月に網走刑務所から宮城刑務所へ移送された。1945年10月4日GHQ覚書にもとづき、宮澤弘幸は1945年10月10日釈放されたが、その健康は拷問と寒さのために決定的に害され1946年12月末に喀血し、1947年2月22日に東京で死去した。

1951年4月1日付で、ハロルド・レーンは英語担当外国人教師としてポーリン・レーンを伴って北大

に復帰したが、ハロルド・レーンは1963年8月7日、ポーリン・レーンは1966年7月16日に札幌で死去したが、宮澤家の人々とは和解することができなかった。宮澤さんの妹秋間美江子さんがレーン夫妻の墓に詣でたのは、80年代の国家秘密法反対の闘いの中で、レーン夫妻も弾圧の犠牲者であったことを知ったからであった。

2 オスプレイに重大な設計ミスがあったら

最近の例として、国の安全に関わる情報としては、アメリカの垂直離着陸輸送機MV22オスプレイを例に取る。オスプレイは、モロッコや米フロリダ州で墜落事故を起こしている。他にも多数の故障が報告されており、もしかすればこのオスプレイの設計には重大な欠陥があるのかもしれない。仮定の話としてオスプレイの設計の欠陥を指摘する米軍の秘密報告書があったとする。このような情報は現状でも自衛隊法や秘MDA秘密保護法の適用対象とされる可能性があり、秘密保全法制が成立すれば、米軍と日本の国防上の弱点として「特別秘密」とされることは必至だ。他方で、この情報は沖縄などの基地周辺に住む人々の生命と安全に直結する、人々が知らなければならない情報である。特別秘密漏洩を厳罰化するという法制は、市民の生命と安全に直結するこのような重要情報について、報道機関等が明らかにすることをためらわせ、市民がこれを知る途を閉ざすことになる。

3 ベトナム戦争を終わらせたペンタゴン・ペーパーズ事件

アメリカ国防総省がベトナム戦争の実情についてまとめられた極秘レポート。ベトナム戦争に勝利することは困難であり、戦争を続ければ公式に認められていた数以上の犠牲者が生ずることは避けたいという重大な事実が報告。この報告書の公開とウォーターゲート事件によってベトナム戦争は終結したと言われる。ニクソン対ニューヨークタイムス。1971年、ダニエル・エルズバーグらがコピーを作成してニューヨーク・タイムズのニール・シーハン記者などにこれを手渡した。ニューヨーク・タイムズは特別チームを作り、1971年6月13日から連載で記事を掲載した。ニクソン大統領は司法省に記事差し止めを命じ、連邦地方裁判所にニューヨーク・タイムズを提訴した。1971年6月30日アメリカの連邦最高裁は「政府は証明責任を果たしていない」という理由で政府の差止請求は却下された。

エルズバーグらは1971年6月窃盗、1971年スパイ法違反（国家秘密の漏洩）などの罪で起訴された。起訴罪名の合計刑期は115年に達する重罪起訴であった。エルズバーグは「責任あるアメリカ市民としてこれ以上この秘密を隠し続けることに荷担できない」との声明を発表した。政府がカルテの窃盗や令状なしの盗聴を繰り返していたことが判明し、連邦地裁判事は「政府の不正」があったとしてこの刑事起訴を却下した。

4 ブラッドレー・マニング上等兵 ウィキ・リークスへの漏洩で35年の刑

ウィキリークスは、アメリカ政府の軍事・外交上の秘密ファイル数千件を公表した。この情報はブラッドレー・マニング上等兵がウィキリークスの創始者ジュリアン・アサンジュ氏に提供したものとされる。2013年8月ブラッドレー・マニング上等兵は、軍事法廷で裁かれ、懲役35年の刑を言い渡された。検察官の求刑は懲役60年であった。アメリカにおけるスパイ防止法＝秘密保全法は社会にとって、有益な情報を提供しようとしたものを、社会から抹殺するために使われている。

5 なぜ今秘密保全法制が提案されているのか

有識者会議報告の掲げる事例は真の法制定の動機ではない。国家公務員法守秘義務規定、日米刑事特別法、2001年の自衛隊法の改正などで、どこが足りないのか。2007年8月 日米政府が締結したGSOMIA（軍事情報包括保護協定）の目指しているのは、日米の軍事協力の一体化への進展、日米防衛企業によるミサイル防衛システムなどの共同開発である。GSOMIA6条は、軍事情報を提供した国の了解なしに第三国に情報を提供してはならないことを定め、2条は軍事情報を提供した国と同程度の（＝同じくらい重く罰することができる）保護措置を要求している。武器輸出三原則は2011年11月政府によって見直しの方針が表明された。日米の武器共同開発を認めるためである。秘密保全法制は、安倍政権がめざす国家安全保障会議（日本版NSC）設置法案と一体のものとされている。日本版NSCは、アメリカとの軍事機密や武器開発に関する情報の共有化を前提としており、日本をアメリカの戦争準備に組み込んでいく。

6 法案概要から消されていた外国への情報提供条項

朝日新聞がすっぱ抜いた法案には、外国政府との情報共有条項があった。法案9条には、特定秘密を外国政府と共有できるという規定があった。しかし、パブコメに付された法案概要からは落とされていた。法案10条1項は、特定秘密は国会議員にも見せるための厳しい要件を定めている。国権の最高機関には見せないで、他方で、同盟国とは共有するというのである。この法案の持つ、軍事同盟強化の側面がはっきりとあらわれている。

第7 外交は秘密が当然か

1 沖縄密約

沖縄返還時の日米密約の全貌が明らかになるのに、30年以上を要した。沖縄密約には、政府の財政支出に関する秘密、核密約があった。核抜き本土並みは完全な虚構であった。日米首脳会談直前の1969年9月30日キッシンジャー大統領補佐官より、「緊急事態に際し、事前通告をもって核兵器を再び持ち込む権利、および通過させる権利」を認めるペーパーが提示された。同年11月の再交渉で、若泉は「事前通告」を「事前協議」に改めるよう主張、諒解を得、11月21日に発せられた佐藤ニクソン共同声明で、3年後の沖縄返還が決定されることとなった。若泉は極秘交渉の経緯を記した著書『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』（文藝春秋、1994）において、核持ち込み日米秘密合意議事録について触れている。密約をあぶり出したのは、ジャーナリストの取材と内部告発、そしてアメリカの情報公開制度であった。西山記者事件と密使若泉敬の著書発刊、外交官の吉野文六証言、米公文書館での我部政明教授による発掘によって隠された秘密が少しずつ明らかになった。アメリカの情報公開制度がなければ、日米密約の全貌は明らかにならなかつたろう。

2 外交秘密の性格と秘密とされる範囲、期間

仮に、交渉時に公開できなくても、最終的に市民にすべてが公開される仕組みが必要である。大半の情報は交渉成立後には公開されるべき。アメリカでは25年、50年後に公開される仕組みがある。国民の知らない重大な秘密の上に築かれる外交関係はいずれ必ず破綻する。沖縄返還に伴う密約が明らかになった経緯は、外交秘密の性格とそのあるべき扱いについてきわめて示唆的である。

第8 テロ対策とスパイの防止 公安警察情報も特定秘密に

1 諜報の防止とテロ対策

今回の秘密保合法制の重大な特徴は、公安警察情報が対象とされることとなったことである。有識者会議の「公共安全と規律秩序の維持」は「諜報の防止とテロ対策」と言い換えられた。このことで、秘密の範囲が限定されたと言えるか。

警察は日常的に捜査情報を報道機関にリークしている。捜査中の事件の情報は本来は「捜査の秘密」のはずであるが、毎日の新聞やワイドショーはリーク情報に溢れている。他方で、自ら都合の悪い「裏金」問題などの情報とその報道には過敏に反応してきた。捜査機関が立件した事件について、えん罪ではないかと考え、捜査機関の主流とは異なる情報や被疑者に有利な証拠を外部に漏洩した場合、「特別秘密」を漏洩したと認定されかねない。結局のところ捜査機関にとって都合の悪い情報が「特別秘密」とされるのではないだろうか。

2 警察・公安調査庁が隠した不都合な事実

- a 北海道警などにおける警察裏金問題
- b 愛媛県警取り調べマニュアル漏出
- c 共産党国際局長宅盗聴事件 裁判で敗訴しても事実を認めず
- d ゴビンダ事件や袴田事件における重要証拠開示の著しい遅れ
- e 労働組合や市民活動に対する公安警察によるスパイ活動（堀越事件における追尾ビデオ／公安調査庁による市民活動監視）

3 原子力に関する情報は何でもテロ対策関連にできる

もんじゅの蒸気発生器の伝熱管破断事故の実験結果は重大秘密として秘密にされ続けた。再処理施設では、裁判所による主要工程の検証すらテロ対策を理由に拒まれた。浜岡原発では耐震設計の詳細図面が企業秘密を理由に文書提出されなかった。

諜報の防止・テロ対策は重要情報を秘密にする時の決まり文句とされるだろう。

4 原子力情報を秘密にする理屈

福島原発事故では、メルトダウンの事実もスピーディの情報も、汚染水の漏洩も、市民の生命安全に関わる重大な事実が隠された。

原発は原爆開発で得られた技術を民生用に転用したもので、もともとは軍事技術だ。再処理・もんじゅなどプルトニウム関連の情報はこれまでも「安全保障」上の規制が厳しくかぶせられてきた。原発はテロの標的であり、福島原発事故における情報隠しをみれば、原発に関する多くの情報は、「テロの防止」などを理由に広範に「秘密」とされるだろう。原発輸出に関することなどは「外交」上の秘密とされるだろう。

第9 スノーデン氏が明らかにしたプリズム＝秘密にされていたアメリカの世界盗聴システム

1 NSAによる世界盗聴網の存在が暴露

NSA（アメリカの「国家安全保障庁」）の契約先の技術者であったエドワード・スノーデン氏は、2013年6月米ワシントンポスト紙と英ガーディアン紙に情報を提供し、NSAがあらたに開発したプリズムというシステムを使って、SNSやクラウド・サービス、あるいはインターネットの接続業者など大手のIT企業9社から網羅的にデータを収集していたという事実を暴露した。

この9社とは、Microsoft、米Yahoo、Google、Facebook、AOL、Skype、YouTube、Apple、Paltalkであり、NSAはこれらの会社の保有するサーバーなどに自由にアクセスすることができたという。

米政府は議会の秘密委員会の許可を得ていたとし、アメリカ市民の情報は原則として取得していないなどとしているが、ほとんど無限定で膨大な情報が実効性のある司法審査抜きにNSAのもとに集積されていたという。

NSAは、同時テロ以降、情報収集活動で得た手掛かりがテロ阻止につながった例は、世界20カ国以上で50件余りに上るなどと報告し、スノーデン氏による暴露は、アメリカ政府によるテロとの闘いに悪影響を与えたとしている。

2 スノーデン氏はヒーローか国家の敵か

FBIは、同氏に対するスパイ防止法違反容疑での犯罪捜査を開始した。他方で、プライバシーを守った英雄として、その検挙に反対するネット上の国際世論も生まれている。

今後の捜査の行方、政治亡命の成否はダニエル・エルズバーク事件以来の関心を集めている。

盗聴制度の拡大の是非についての議論においても、「プリズム」の存在を前提として、日本の情報機関がこのシステムとどのような関係を結んでいたかを究明することが、前提となるであろう。

3 メールの内容まで読める

また、NSAのメール解読ソフトによって集積されていたデータから、メールの履歴だけでなく内容まで読むことができるかとされている。このプログラムによって2012年には30日ごとに410億件以上の情報を収集、保存していたという（7月31日付けガーディアン報道）。

議会裁判所はアメリカ人同士の国内通信の盗聴は違法と判断している。すなわち、最近非公開指定を解かれた議会内に置かれた諜報監視裁判所の2011年10月3日付秘密決定によれば、NSAは、この時より前には、アメリカ人同士の56000件に及ぶ国内コミュニケーションを盗聴していた。同裁判所は、アメリカ人間の通信の盗聴は憲法違反であると判決し、このような実務は改められた。Section702のもとで、NSAは毎年、2億5千万件ものインターネット通信を収集していた（8月23日付ワシントンポスト報道）。

4 暗号まで破られていた

9月6日付の英紙ガーディアンは、スノーデン氏が提供した文書に基づいて、米国家安全保障局（NSA）と英情報機関・政府通信本部（GCHQ）が、電子メールやネットによる商取引で使われる暗号化プロトコルの多くについてハッキングに成功し、情報収集を行っていると報じている。

商業用暗号ソフトに裏口が仕掛けられていた。その方法としては、

- (1) 暗号化の国際基準決定へのNSAのひそかな支配力行使
- (2) スーパーコンピューターを使った解読

(3) ハイテク企業やインターネットプロバイダーと協力し、商用暗号ソフトに「バックドア（裏口）」と呼ばれる脆弱（ぜいじゃく）性を仕込むなどがあるとされている。

暗号が掛けられている情報にもNSAがアクセスできたというニュースは衝撃的である。スノーデン氏の運命は明日の日本国民の運命である。スノーデン氏は世界の市民に知るべき情報を伝えた。しかし、アメリカ政府はロシア政府に「死刑にしない」ことを条件に身柄の引き渡しを求めている。秘密保全法制は、同じような処罰を日本政府にも求めているのだ。

5 違法な秘密も「特定秘密」とされる

特定秘密保護法の下でも、違法な秘密も「秘密」とされて、保護の対象となる可能性が大きい。国民に嘘をついてきたことを明らかにする情報は、「特定秘密」とされるおそれがある。自衛隊は、イラク戦争において、人道復興支援を名目に非戦闘地域に限定されて派遣されたはずであった。実際には、戦闘地域であったバグダッド空港を拠点に米軍の人員や軍事物資の輸送にも当たっていたことが明らかになった。

国が、法律に違反し、国会での答弁にも反する活動を行っている場合、それを明らかにすれば場合、重罰が科されることになる。

日本政府は40トンを超えるプルトニウムを保有している。大量に保有されているプルトニウムを利用して、かりに政府が核兵器の開発を行おうとする場合、このような事実は、最も重要な秘密として扱われることになる。国民が知らないうちに日本は核兵器の保有国となり、このことを明らかにしようとした者は、逮捕投獄され、法廷でも秘密を明らかにできないまま、裁判は終わってしまうかもしれない。

第10 国の民主的統治システムを揺るがし、ファシズムを招き寄せる秘密法

1 社会全体を戦争ムードに変えてしまう秘密保全法制

「スパイに警戒せよ」の大看板は、敵国に対する敵意の増幅、戦意の高揚の道具である。「人を見たらスパイと思え」という思想が国民意識にすり込まれ、不信の体系が作られる。戦争に反対することは国家の敵＝スパイとされる。このようにして、秘密保全法は戦争を準備する国民心裡理を作り出す。



(1941年5月 全国防諜週間の写真 毎日新聞より)

昭和東南海地震の発生すら軍事秘密となってしまった。1944年12月7日、紀伊半島南東沖で昭和東南海地震が発生し約1000人の死者が出た。当時、日本は戦争の最中で、軍需工場の被害状況などの情報が日本の国民や敵国に漏れることを恐れた軍部は報道を規制した。地震についての報道は、「被害は大したことはない」「すぐに復旧できる」といった実態とは大きくかけ離れた虚偽の内容にとどまった。このような規制はこの重大な震災についての民族的記憶を消し去ってしまった。

2 国会の最高機関性を否定する法案

秘密保護法案一〇条一項は、特定秘密の提供先の一つとして国会を位置づけている。その提供の条件は、秘密会であること、知る者の範囲を制限すること、目的外に使用しないこと、政令で定める措置を講じることなどの厳重な条件付きだ。同じ政党の議員、政策秘書、専門家への相談もできるかどうか、わからない。政府が、「我

が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがないと認めるとき」に行政機関の長の裁量で、「提供することができる」であって、提供を義務づけていないのである。そして、議員も情報を漏えいすれば、懲役五年以下の厳罰の対象にされる。過失を含まれ、過失の時は懲役一年以下で処罰される。国会が行政を監視するはずであったのに、行政によって国会が支配されかねない構造となっている。「国家的に重要な問題には国会は口出しするな」ということになりかねず、議院内閣制＝憲法原理の否定につながる重大な事態である。この問題点は、ようやく国会にも浸透してきた。国会議員は、国権の最高機関としての誇りに掛けて、戦争準備のための法案を止めてほしい。秘密保全法制を止められるかどうかはこの国の「くにのかたち」、未来のあり方を掛けた闘いとなっている。

3 修正によって法案の本質は全く変わっていない

政府は、法案提出の直前に公明党の要望を容れて、「①有識者の意見を聞いて、秘密指定の基準を決める（18条）。②知る権利の保障に資する報道・取材の自由に十分配慮する（21条1項）。③出版・報道の業務に従事する者の取材行為は、公益を図る目的で、違法または著しく不当な方法によるものと認められない限り、正当業務行為とする（21条2項）。」の3点を修正した。

「報道の自由」などは判例上既に確立しているから、これを規定しても、法案の意味内容には何の変更もない。特定取得行為は秘密の管理者の「管理を害する行為」によって成立する。「管理を害する行為」は著しく不当と見なされ、ジャーナリストが特定取得行為によって取り締まられる事態は修正案のもとでも避けがたい。幅広い処罰規定を設けて重罰化を図る法案の骨格もなんら変わっていない。修正案は法案の危険性を克服したものではない。

4 秘密の壁に阻まれて、公開裁判も不可能に

特別秘密の指定の適否についての司法判断の余地が残されているのかどうか、秘密漏洩罪の審理の際に秘密内容を法廷でどのように扱うのか、公開法廷での審理が確保できるのかといった点はこの法制をめぐる大きな疑問点であるが、報告書ではきちんと検討されていない。

刑事被告人は、公平な裁判所において迅速、公開の裁判を受ける権利を保障されている（憲法37条）。裁判は公開することが憲法上の原則であり、政治犯罪、出版に関する犯罪、憲法第三章で保障する国民の権利が問題となっている場合には、必ず公開しなければならない（憲法82条）。

国家秘密が公開の法廷で公開されれば、秘密ではなくなる。国家秘密が非公開なまま裁判が進行すれば、裁判の公開原則に違反し、被告人の裁判を受ける権利を侵害する。このことは決して杞憂ではない。那覇市と国とが争った、潜水艦の音響情報収集のための建物図面公開問題を巡る裁判においては、国は、当該建物の坑たん性などの立証について、対象図面を立証対象とすることなく、秘密指定が指定基準に従って合理的になされたかという、いわゆる外形立証により推認する方法を取ろうとしたのであった。この裁判では、那覇市の保有する建物図面を踏まえて、その実質秘であるかどうかについて審査することができたが、もっぱら外形立証だけによって推認させることとすれば、実質秘性を否定するための弁護側の立証は、極めて困難となる。弁護人は、弁護活動のため秘匿された国家秘密にできるだけ接近しなければ効果的な弁護活動はできない、しかし、そのための関係者からの聞き取りなどの調査活動、資料の収集活動自体が独立教唆、共謀の罪に問われる可能性は否定できない。弁護士自身が自らの職を投げ打つ覚悟がなければ踏み込んだ弁護活動はできなくなってしまふ危険性があるのである。これでは公正な裁判の否定である。

5 国の三権分立の基礎が脅かされる

第11 秘密保護法案はツワネ原則に照らして、全面的に見直さなければならない。

1 ツワネ原則の制定の経緯

安全保障と国民の知る権利との対抗関係を規律する国際原則としては、1995年に策定されたヨハネスブル

グ原則が著名である。ヨハネスブルグ原則はその全文が翻訳されており¹¹、田島泰彦教授による簡単な解説がある¹²。

ヨハネスブルグ原則を、その後の国際機関の活動成果を織り込み、問題の本質に則し、さらに精緻に実際に法制度を策定する担当者に対する指針・ガイドラインとして起草されたのが、ツワネ原則である。両原則を比較すると、基本的な考え方には共通する部分が多いが、ツワネ原則の方が明らかに詳細であり、実務的である。

ツワネ原則の正式名称は、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」(Global Principles on National Security and the Right to Information: Tshwane Principles)である。ひとことでいえば、この原則は自由権規約19条、ヨーロッパ人権条約10条をふまえて、国家安全保障分野において立法を行い、制度を構築する際に国家安全保障への脅威から人々を保護するための合理的な措置を危険にさらすことなく、政府の情報への公的アクセスをどう保障するかという問題について、関連法令の起草に関わる人々への指針を提供するために作成されたものである。この原則は、Open Society Justice Initiativeの呼びかけに応じ、国際連合、人及び人民の権利に関するアフリカ委員会、米州機構、欧州安全保障協力機構の特別報告者を含む、世界70か国以上の500人以上の専門家により、計14回の会議を経て作成された。2013年6月12日に南アフリカ共和国の首都・ツワネで公表されたため、ツワネ原則と呼ばれる。

この中で、定められている事項は、秘密保全の適正な限界、秘密指定と解除の適正な手続、内部告発者の役割、漏えいに関する処罰の範囲、その他の諸問題について実務的なガイドラインとして示されている。国家の安全保障と市民の知る権利との相克状況の下で、法制度を構築する立法・行政担当者が参照すべき国際水準を示すガイドラインとしてきわめて有用である。

この原則を紹介した邦語文献としては、国立国会図書館「諸外国における国家秘密の指定と解除—特定秘密保護法案をめぐって—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』NUMBER 806(2013.10.31. 調査及び立法考査局行政法務課(今岡直子))がある。本稿における原則の要約翻訳は、原則としてこの文献からの孫引きである。ここに記して謝意を表す。なお、Web上に公開されている情報としては、Open Society Justice Instituteによる「『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)』の15のポイント」(ピース・フィロソフィー・センター訳)がある。

2 ツワネ原則と特定秘密保護法案との比較

—秘密保護法案は情報保全法制に求められる国際水準を満たしていない—

(1) 何を秘密としてはならないかを明確にしなければならない

ツワネ原則は国家秘密の存在を前提にしている。原則は、政府は、防衛計画、兵器開発、諜報機関により使用される作戦・情報源等の限られた範囲で合法的に情報を制限することができる(原則9¹³)としている。しかし、誰もが公的機関の情報にアクセスする権利を有しており、その権利を制限する正当性を証明するのは政府の責務である(原則1, 4)とされ、適切に秘密の指定がなされていることは、政府の側に立証責任が科されている。このような規定は、秘密保護法案にはない。

続いてツワネ原則では、何を秘密としてはならないかが明確にされている。すなわち、政府は、国際人権法及び国際人道法の違反についての情報は決して制限してはならない。この情報には、前政権の過去の違反についての情報及び現政府の関係者又は他者により犯された違反についての情報も含まれる。また、この情報には、違反が明らかな場合のみならず違反が疑われるような場合に、真実を明らかにするための情報も含まれる(原則10A¹⁴)

¹¹ 法律時報68巻12号(1996年)73頁以下

¹² 田島泰彦「はじめに—ヨハネスブルグ原則を中心に」(田島泰彦・清水勉編『秘密保全法批判—脅かされる知る権利』所収 2012年 日本評論社)

¹³ 政府は防衛計画、兵器開発、諜報機関によって使われる情報源など狭義の分野で合法的に情報を制限することができる。また、国家安全保障に関連する事柄について外国政府から提供された機密情報も制限することができる。(原則9)

¹⁴ しかし、政府は人権、人道に関する国際法の違反についての情報は決して制限してはならない。これは、現政権より前の政権下における違反行為についての情報、また、自らの関係者あるいは他者により行われた違反行為について政府が所持する情報についても含まれる。(原則10条A)

とされている。

政府の提案している秘密保護法案は、3条と別表において、秘密指定の対象となる事項を定めているが、極めて広範な事項が秘密指定の対象とされ、他方でどのような種類の情報を秘密指定してはならないかという観点から定められた規定は皆無である。「何を秘密にしてはならないか」という観点からの規制が欠如しているのである。

(2) 公衆に対する監視システムと監視のための手続を秘密にしてはならない。

公衆に対する監視システムと監視の実施のための許可手続について、公衆は知る権利を有する。違法な監視の事実は、監視対象となった者のプライバシー権を侵害しない限り開示されるべきである(原則10E)。スノーデン氏が明らかにしたような、市民の通話やメールに対する大規模な傍受については、市民は知る権利があり、違法な監視の事実は原則として開示されるべきなのである。

原則は、安全保障部門や諜報機関を含めたいかなる政府機関も情報公開の必要性から免除されない。公衆は、全ての安全保障部門・機関の存在、それらを統制する法律及び規則、それらの予算についても知る権利を有する(原則5, 10C)とも規定している。

公安警察や安全保障機関が行う情報収集活動を規制する、このような規定も秘密保護法案には全くみられず、このような配慮が欠如している。

(3) 秘密指定は無期限であってはならない。

ツワネ原則は、情報は、必要な期間にのみ限定して秘密指定されるべきであり、決して無期限であってはならない。政府が秘密指定を許される最長期間を法律で定めるべきである(原則16)としている。

これに対して、秘密保護法案には、最長期間についての定めはない。4条3項において、更新を繰り返し、30年経過の時点において秘密指定がやむを得ないものであることについて、内閣に理由を示して承認を得なければならないという手続が定められただけである。全く不十分なものであるというほかない。

また、ツワネ原則は、秘密解除を請求するための手続が明確に定められるべきである。その際、公益に関する情報を優先的に秘密解除する手続も定められるべきである(原則17)とされている。

法案4条4号は、「要件を欠くにいたった時」「すみやかにその指定を解除する」と定めているが、秘密指定を行った行政機関の長の全面的な裁量に委ねており、市民やその付託を受けた第三者がイニシアティブを持つような効果的な指定解除の手続は存在しない。

(4) 公開の裁判手続において、秘密の内容を議論することを保障しなければならない

ツワネ原則は秘密保全法制違反の裁判の手続についても、重要なことを決めている。

すなわち、まず、裁判手続の公開は不可欠である。裁判手続の公開という基本的権利の侵害のために、国家安全保障が発動されてはならない。公衆には裁判手続の公開の制限に対して異議を唱える機会が認められるべきである(原則28)としている。

刑事裁判において、公平な裁判を実現するために、公的機関は、被告人及びその弁護人に対して、秘密情報であっても公益に資すると思慮する場合は、その情報を開示すべきである。公的機関が公平な裁判に欠かせない情報の開示拒否をした場合、裁判所は、訴追を延期又は却下すべきである(原則29)。

民事裁判において、人権を侵害された者がその侵害行為への救済策を請求し又は入手することを阻害するような国家秘密等を、政府が秘密のままにすることは許されない(原則30)。

日本国憲法は表現の自由に関する裁判の公開を絶対的な要請としており、秘密保全法違反の事件の多くは表現の自由に関わるものであるから、裁判の公開は絶対的な要請のはずである。しかし、この点について秘密保護法案は、刑事裁判と民事裁判に関して裁判所へ特定秘密の情報を提供することについては10条1項口、二において規定しているが、その場合にツワネ原則の定めるような、公開の法廷において特定秘密を公開して審理できることを保障するような根拠規定が欠けている。実際には、法廷が非公開とされたり、裁判官だけに提示され、弁護人には提供されないような扱いがなされても、これを食い止める手続が保障されていないのである。

(5) 安全保障部門にはすべての情報にアクセスできる監視機関が設置されるべきである

ツフネ原則は監視機関についても、重要な原則を提供している。安全保障部門には独立した監視機関が設けられるべきである。監視機関は、実効的な監視を行うために必要な全ての情報に対してアクセスできるようにすべきである(原則 6, 31-33)としている。

秘密保護法案は、18条1項において、秘密指定、解除、適性評価の統一的な基準を定めることとし、同条2項において、この基準の策定と変更について、優れた識見を有するものの意見を聞くことが定められた。しかし、この有識者会議は、秘密情報へのアクセス権や秘密の指定解除権をもっておらず、ここに言う監視機関とは呼ぶことができない。安全保障に関わる機関について、情報へのアクセスが保障された監視機関を設置しなければならない。

(6) バランスのとれた内部告発者の告発は法的に保護され、報復されてはならない

ツフネ原則は内部告発者の法的保護と秘密保護との交錯する部分について、重要なガイドラインを提供している。

すなわち、ツフネ原則は、内部告発者は、明らかにされた情報による公益が、秘密保持による公益を上回る場合には、報復を受けるべきではない。しかし、効果的な公的な不服申立て制度があるときは、内部告発者は、最初に、公的な不服申立て制度によりその問題を伝える努力をすべきである(原則 40, 41, 43)としている。

ここに示されている考え方は、わが国の公益通報者保護法の考え方とほぼ同一である。しかし、秘密保護法案は、公益通報者保護法による内部告発者の保護と法律による規制とがどのような関係にあるのかについて沈黙し、何の指針も明らかにしていない。このような法案がそのまま実施され、内部告発を行った公務員が、秘密の漏えい罪に問われることとなれば、公益通報制度は崩壊してしまうだろう。

(7) 情報漏えい者に対する訴追は、情報を明らかにしたことの公益と比べ、重大な損害を引きおこす場合に限り許される

次に、情報を漏えいした公務員の処罰についても、原則は厳しく情報の公開によって得られる利益と公開による損害とのバランスを要求している。

情報漏えい者に対する刑事訴追は、明らかになった情報により生じる公益より、現実的で確認可能な重大な損害(“real and identifiable risk of causing significant harm”)を引き起こす危険性が大きい場合に限り検討されるべきである(原則 43, 46)。

このような考え方は、ヨーロッパ人権裁判所が長年にわたって発達させてきた判例法理を規範化したものである。この判例理論については次項で検討する。秘密保護法案には、このような考え方は全く見あたらない。

(8) ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず、情報源の開示を求めてはならない

ツフネ原則はジャーナリストと市民活動家を処罰してはならないことを定めている。すなわち、公務員でない者は、秘密情報の受取、保持若しくは公衆への公開により、又は秘密情報の探索、アクセスに関する共謀その他の罪により訴追されるべきではない(原則 47¹⁵)とする。また、公務員でない者は、情報流出の調査において、秘密の情報源やその他の非公開情報を明らかにすることを強制されるべきではない(原則 48)ともしている。

秘密保護法案では、23条において、ジャーナリストと市民活動家らによる特定秘密取得行為を「秘密の管理者による管理を害する行為」によって取得することを全面的に処罰の対象としているし、取材源などの情報源の開示を求められないことの保障も見あたらない。法案は、この点で、明らかにこの原則に違反している。

3 自由権規約19条とツフネ原則

(1) 自由権規約とは

国際人権(自由権)規約は日本において1979年6月21日に批准され、同年9月21日に発効した。条約の効力については、日本国の場合、「特別の国内法を制定する必要はなく、条約が公布されることによって国内法

¹⁵ ジャーナリストその他、政府に勤めていない人々は、機密情報を受け取ること、保有すること、公衆に公開することについて、また機密情報を求めたり機密情報にアクセスすることについて、共謀その他の犯罪で訴追されてはならない(原則 47)。

的効力を持つに至る」と解せられている¹⁶。判例によると、高松高裁が国際人権（自由権）規約は、「その内容に鑑みると、原則として自力執行的性格を有し、国内での直接適用が可能であると解せられるから（自由権規約）に抵触する国内法はその効力を否定することになる¹⁷」としている。

このように日本でも、国際人権（自由権）規約は、裁判規範として裁判所を拘束し、司法的に国内的实施を図る司法制度として採用されているのである。

（2）自由権規約における表現の自由の保障を定めた19条

国際人権（自由権）規約第19条は、表現の自由について次のように定めている。

「すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。

すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。

2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課することができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。

(a) 他者の権利又は信用の尊重

(b) 国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護

ここでまず確認しておくべきことはこの自由は報道機関など一部の者に対してだけ保障されているのではなく、「すべての人」に保障されていること、「あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由」を包含しており、「取材の自由」を明文で保障していない日本国憲法に比べてもその保障範囲は広がっていると評価できる。

（3）国際人権（自由権）規約19条に関する一般的意見の内容

国際人権規約（自由権）規約19条は「すべての人」に干渉されることなく意見を持つ権利、表現の自由すなわち、「情報および考えを求め、受け、伝える自由」を保障している。

ここで規約上の制限として認められているのは「制限が法律によって認められ」、「特定の目的のために」「必要とされる場合」に限られなければならないということになる。そして、このような「特定の目的」として「他人の権利もしくは信用の尊重」「国の安全、公の秩序または公衆の健康、道徳の保護」の二つが掲げられている。

すなわち、第1に規制は法律によることが必要である。第2に規制が「他人の権利もしくは信用の尊重」もしくは「国の安全、公の秩序または公衆の健康、道徳の保護」を目的としていることが必要である。第3に規制は、上記目的のために「必要」とされる範囲に限られることとなる。

（4）「国の安全」を規制目的とされる制限

「国の安全」が規制目的とされるのは国家全体に対して政治的軍事的な脅威が真に迫っている場合にのみ制限が許される。この制限については、最近の個人申立例であるヨン・キュー・ソン対韓国事件(Jong-kyu Sohn v. ROK, 518/1992)での自由権規約委員会の意見18が参考となる。

申立人は労働組合の指導者であったが、ある造船所におけるストライキを支持する声明を公表したという理由で逮捕され、有罪の判決を受けた。締約国は申立人の表現の自由に対する制限は国の安全及び公の秩序によって正当化されると主張した。しかし、自由権規約委員会は締約国は申立人の言論を制限すべき必要性を立証していないとし、19条3項の違反を認定した。

（5）「公の秩序」を規制目的とされる制限

¹⁶ 『憲法I新版』清宮四郎 法律学全集 有斐閣 437頁

¹⁷ 指紋押捺拒否者の逮捕に関する国家賠償請求事件 大阪高裁第2民事部 平成6年10月28日判決 判例タイムズ866号59頁、受刑者の接見妨害国家賠償請求事件 徳島地裁平成8年3月15日判決 高松高裁平成9年11月25日判決 判例タイムズ977号65頁 ただし同判決は最高裁判所第1小法廷平成12年9月7日判決（判例タイムズ1045号109頁）によって覆されている。

¹⁸ 「Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea, Communication No. 518/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/518/1992」 University of Minnesota Human Rights Library

「公の秩序」とは、「民主的社会がそれに依拠しており、人権尊重に合致する普遍的に受け入れられている基本原則」であるとされる¹⁹。「公の秩序」を規制目的とする制限は裁判官を含む公務員の表現の自由を一定程度制約することの根拠となりうる規定である。その詳細な意味内容は以下に関連する規則や先例の内容を検討する中で検討することとする。しかし、ここでまず強調しておきたいことは、日本国憲法のもとにおける「公共の福祉」を理由とする表現の自由の制限は国際人権(自由権)規約の「公の秩序」を理由とする制限より更に幅の広い概念であるということである。

(6) 「他の者の権利自由」を規制目的とする制限

「他の者の権利自由」とは、他の者の名誉や所有権などを擁護するため、表現の自由が制約されることを示している。

2008年10月の自由権規約委員会は日本政府に対する総括所見 20の26項において以下のように勧告している。

「委員会は表現の自由と公的な問題に関する行動に参加する権利に対して加えられた、公職選挙法のもとにおける戸別訪問の禁止や選挙運動期間前に配布することのできる印刷物の数と形式に対する制限などの不合理な制限に懸念を表明する。

さらに、住居侵入罪もしくは国家公務員法に基づいて、政府に対する批判の内容を含むビラを郵便受けに配布する行為に対して、政治活動家や公務員が逮捕され、起訴されたという報告に懸念を有する(規約19条及び25条)。

締約国は、規約19条及び25条のもとで保護されている選挙運動やその他の活動を警察、検察官及び裁判所が過度に制限することを防止するため、その法制度から表現の自由及び選挙運動の自由に対するあらゆる不合理な制限措置を撤廃しなければならない。」

この勧告は、住居の平穏といった「他人の権利自由」を絶対視し、このような理由で公的な問題についての表現の自由が過剰に制約される傾向が見られることについて、厳しい警鐘を鳴らしたものである。

(7) 利益のバランスを求める必要性の原則

そして最も重要なこととして、規約の解釈において、「次の目的のために必要とされるものに限る」とされていることに注意しなければならない。ここにいう規制目的の達成のために必要な限度は厳格に理解される必要がある。

すなわち、表現の自由を制限する場合には、制限を必要とする社会的事実、立法事実の存在を制限を行なう側で証明しなければならない。また、制限は必要最小限であり、より制限的でない他の制限手段が存在しないこと(LRAの原則)が求められる。これらの基準は規約の定めている必要性の判断の基準を具体化したものとして、この基準をクリアしない規制立法は仮に正当な規制目的に基づくものであっても、許されない²¹。このバランスを具体的な安全保障立法のための課題に則して定式化したものがツワネ原則である。

この必要性の原則のさらに具体的な内容については、自由権規約とほとんど同一の条項と内容を持っているもう一つの人権条約であるヨーロッパ人権条約において、ヨーロッパ人権裁判所が発展させてきた判例法を以下に紹介する。

4 ヨーロッパ人権裁判所判例理論とツワネ原則

(1) ヨーロッパ人権条約10条

ツワネ原則が採用している秘密を公にした場合に、それによる公益と秘密を漏らしたことによる不利益のバランスを考慮して、バランスがとれていれば処罰しないという考え方は、ヨーロッパ人権裁判所で近時急速に発展してきた考え方である。

取材・報道のための活動が形式的には法に違反しても、刑事処罰を求めることが表現自由を保障したヨーロッ

¹⁹ Nowak "CCPR Commentary" 1993 p356

²⁰ 「規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査－自由権規約委員会の総括所見」日本弁護士連合会 仮訳 2008年10月

²¹ 「解説国際人権規約」宮崎繁樹編著 日本評論社 1996年 218、219ページ 横田耕一執筆部分

パ人権条約第10条に反するとされたケースがヨーロッパ人権裁判所の判決には多数含まれている。

ヨーロッパ人権条約第10条は、国際人権規約19条と同様に、表現の自由を保障している。表現の自由に対する制限が条約に反するかどうかを検討する場合には、第1に、この制限が法によって規定され、第2に、その制限が(a)他の者の権利又は信用の尊重、(b)国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護という合法的な目的にかなっていないければならず、第3に、その制限が、「民主社会において必要」でなければならないとされている。「国の安全」、「公の秩序」などの用語は日本で準備されている秘密保全法制と共通するようにも見える。しかし、その中味はかなり違う。

(2) 「フレッソおよびロワール対フランス」事件

この中で「必要性」の要件が最も重要である。ヨーロッパ人権裁判所の興味深い判決を二つ紹介する。一つ目は「フレッソ (Fressoz) およびロワール (Roir) 対フランス」事件である。

同事件では、二名のジャーナリストが、匿名の税務関係者による違法な情報漏えいを受けて、プジョー社の取締役の納税申告書を公表したことから、盗難資料を入手したとしてフランスの裁判所から^{ぞうぶつ}贓物(不法入手物)犯罪で有罪判決を受けた。

この取締役が二年間で45・9%の昇給を自らに与えていたことを示すこの二名のジャーナリストによる記事は、プジョーの労働者が昇給を要求して拒否されていた労使紛争のさなかに発表された。裁判所は以下のように判断し、両名に対して刑事罰を科すことはヨーロッパ人権条約10条に反するとした²²。

「民主主義社会において報道機関が果たす不可欠な役割を認識しながらも、裁判所は、第10条がその保護を認めているという前提で、原則としてジャーナリストを通常の刑法に従うという義務から解放することはできないことを強調する」、「つまり、取材に携わる個人は、法を犯すことを全般的に許可されているのではなく、個々の事例において、世間に情報が知らされることの重要性が刑法によってもたらされる利益にまさるかどうかを評価しなければならない」、「欧州人権裁判所は、フレッソとロワールが、透明性の高い方法で誠実に行動しており、納税申告書のコピーを入手するという犯罪行為が彼らの記事の信頼性を証明するのに必要であったと判断した」、「課税査定の真正さを検証したRoire氏は、ジャーナリストとしての自身の職業を遂行する(倫理)基準に従って行動した。個々の資料からの抜粋は問題となっている記事の内容を裏付ける目的があった」。

(3) 「グジャ対モルドバ」事件

外形的には違法行為でも、違法行為として責任を問うことがふさわしくないとヨーロッパ人権裁判所が判断した最近の判例として2008年2月の「グジャ (Guja) 対モルドバ」事件がある。

このケースは、モルドバ検察庁の報道室長であったグジャ氏が政治家による不当な検察への圧力を証明するメモを事前の検察庁からの承諾なしに新聞社に渡したという内規違反で解雇されたことについてその解雇が「表現の自由」に違反しているかが争われた。グジャ氏はこの解雇は不当としてモルドバ国内で解雇取り消しの民事訴訟を起こしていたが認められず、その後ヨーロッパ人権裁判所に訴えていた。ヨーロッパ人権裁判所は以下のように述べグジャ氏の解雇は第10条違反にあたるとした²³。

「民主社会において政府の行為や怠慢については立法機関や司法機関だけでなく、報道機関や世論などの緊密な監視の下に置かれなければならない。ある情報に関して市民の関心が特に高い場合には、時に法的に科されている秘密保持の義務でさえくつがえすことができる」。

(4) 政府に不都合な情報の秘匿を防ぐために

ジャーナリズムのことを社会の木鐸と呼ぶことがある。社会を教え導くことが報道機関には求められている。その大きな役割が、政府が秘密にしている「不都合な真実」を明らかにしていくことである。

エルズバーク氏の内部告発と「ワシントン・ポスト」「ニューヨークタイムス」の記者たちの努力が実らず、ペンタゴンペーパー事件とこれに続くウォーターゲート事件でニクソン大統領が辞任に追い込まれていなければ、ニクソン大統領は再選され、ベトナム戦争は泥沼化し、核戦争にまで発展していたかもしれない。

²² 「Fressoz および Roir 対フランス」、1999年1月21日、申請 No.29183/95 欧州人権裁判所

²³ 「Guja 対モルドバ」、2008年2月12日、申請 No.14277/04 欧州人権裁判所

政府にとって都合の悪い情報を徹底して秘密にしようとする政治体制は、チェルノブイリ事故後のソビエトの例を見ても、民主政治の根本を危うくする危険性がある。

ヨーロッパ人権裁判所はこのことを深く自覚し、ジャーナリストやNGO（非政府組織）活動家が政府の隠された情報にチャレンジして情報を入手して公開する過程に形式的な法違反があっても、その情報が公共の討論に貢献し、違反による害が大きくなければ、倫理的な基準に沿ってなされた行為に対して刑事罰を科すべきではないという法理を確立したのである。

また仮に均衡を欠き、刑罰を科さざるを得ない場合も、表現行為に対する刑罰は罰金に止めるべきであるという判例理論も確立している²⁴。ジャーナリストや市民活動家を刑務所に送り込もうとしてみない日本政府とは根本的に違う価値観がヨーロッパでは共有されている。ツワネ原則は、このようにしてヨーロッパにおいて発展してきた民主主義と国の安全保障を両立させる考え方をガイドラインとして定式化したものだと言える。

5 ツワネ原則の法規範性と秘密保護法案の今後の取扱いについて

ツワネ原則は、国連そのものが策定したものではない。しかし、この原則の策定には、国際連合、人及び人民の権利に関するアフリカ委員会、米州機構、欧州安全保障協力機構の特別報告者が関わっている。これらの権威ある国際機関の間接的な関与の元で策定されたものであり、自由権規約19条とヨーロッパ人権裁判所10条のもとで国際的に承認されている考え方をとりまとめたものである。

また、アムネスティインターナショナルやアーティクル19のような著名な国際人権団体だけでなく、国際法律家連盟のような法曹団体、安全保障に関する国際団体などが名前を連ねている。70カ国以上にわたる国の500人以上の専門家の助言を得て、世界中で開催された14回の会議によって、22の団体や学術機関によって起草されたという経緯そのものによって、強い権威を与えられている。

原則の前文には、起草過程でどのようなことを考慮したかが明記されているが、過去の国家安全保障と情報へのアクセス権の相克する領域についての、国際的／国内的な努力・貢献を網羅しているように思われる。この原則は、ヨーロッパ人権裁判所やアメリカ合衆国など、最も真摯な論争が行われている地域における努力が反映されている。秘密保全法制と市民の知る権利とをどのようにして調整するかについての、最新の立法ガイドラインであるといえる。

すでに、起草後、欧州評議会の議員会議（Parliamentary Assembly of the Council of Europe）において、国家安全保障と情報アクセスに関するレポートにおいて、引用されていることも、このことを示している²⁵。日本は、欧州評議会のオブザーバーでもある。

したがって、すくなくとも、日本政府が秘密保全法制を策定するに当たって、その適合性を十分検討し、この原則の考え方を尊重しなければならない。確かに、この原則が公表されたのは、今年の6月であり、政府がこの原則を反映できなかったのは、時期的にやむを得ないと言える。しかし、法案は審議中であり、この法案にはツワネ原則から見ると、重大な欠落点、違反点が多数認められる。法案は、いったん白紙に戻し、現存する自衛隊法などの中にも含まれる秘密保全法制を含めて原則の考え方を織り込んで改正するなど、根本から練り直す作業に着手するべきである。

第12 廃案への展望 憲法・平和主義と表現の自由の危機に抗して

1 表現の自由の危機に対応する共同戦線の構築を

表現の自由はすべての人権の核となる自由であり、民主政の基礎をなすものである。市民が正確に事実を認識し、討論を重ねることができなければ、民主主義政治は機能しない。表現の自由を制限することは、民主主義の過

²⁴ ルハース及びヘーセルス対ベルギー事件（1997年2月24日）や、スチューア対オランダ事件（2003年10月28日）、スリスト対フィンランド事件（2004年11月16日）など

²⁵ Hans Franken, "National security and access to information," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 13315, 01 October 2013.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20131&lang=en>

; Arcadio Diaz Tejera, "National security and access to information," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 13293, 03 September 2013.

<<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20056&lang=en>>

程そのものを回復不可能な形で傷つける。秘密保全法制、とりわけ秘密の漏えいを厳罰化し、処罰を早期化することは、監視社会を強化し、市民の自由を窒息させかねない。

一〇月一〇日には、国会内に超党派の議員ネットワークがようやくできた。十一月二日には大きな反対集会が日比谷野音で開かれる。党派を超えた市民の秘密法反対活動が急速に盛り上がりつつある。

2 現在の情勢と攻めるべきポイント

11月13日、民主党はこの法案に反対する方針を決めたとされる。市民の反対の声が民主党内の議論に大きな影響を与えた。みんなの党、維新の会も大幅な修正を求めている。

この大幅修正の内容にツワネ原則の考えを全面的に盛り込むことにしてはどうだろうか。そして、広範な市民から、両党に既存の国公法や自衛隊法もツワネ原則に照らし、市民の知る権利を保障するメカニズムを織り込んだ法制へと修正するような提案を集中してほしい。このような提案は、国際水準に見合った適正かつ合理的なものであるが、政府自民党は受け容れることができないだろう。国民の多くが反対し、圧倒的多数が慎重姿勢を求め、自民党・公明党以外の全政党が反対している状況の中で、強行採決をすることは難しいだろう。仮に強行採決すれば、参議院の方が反対政党の議席は多く、抵抗の体制がより強くなることだろう。

広範な市民が反対の声を上げたことによって、政治の潮目は変わり始めている。今国会での法案成立を許さず、法案の廃案を勝ち取っていかう！

参考文献（報告に関連するもののみ）

<原発事故関係>

- ・海渡雄一『原発訴訟』（2011 岩波新書）
- ・磯村健太郎『原発と裁判官』（2013 朝日新聞出版 海渡が編集に協力）
- ・福島みずほ・海渡雄一『脱原発を実現する』（2012 明石書店）
- ・黒木亮『法服の王国』（2013 産経新聞出版）

<憲法改正関係>

- ・福島みずほ『12歳のきみに語る憲法』（2011年 岩崎書店）
- ・宮里邦雄・山口広・海渡雄一『憲法の危機をこえて』（2007年 明石書店）
- ・海渡雄一「刑罰に脅かされる表現の自由 NGO・ジャーナリストの知る権利をどこまで守れるか?」（2009年 現代人文社）
- ・清水雅彦『憲法を変えて戦争のボタンを押しますか』（2013年 高文研）

<秘密保全法制関係>

- ・田島泰彦・清水勉『秘密保全法批判』（2013 日本評論社 海渡が論文寄稿）
- ・海渡雄一・前田哲男『何のための秘密保全法か——その本質とねらいを暴く』（2012 岩波ブックレット）
- ・上田誠吉『ある北大生の受難—国家秘密法の爪痕』（2013 花伝社 1987年朝日新聞社刊の再刊）
- ・海渡雄一『秘密法で戦争準備・原発推進』（2013 創史社発行 八月書館発売）

