

# 特定秘密保護法案と 国会・国会議員に関する Q & A

- Q1 特定秘密保護法案原案では、国会議員との関係をどのように規定していますか？ ..... 1
- Q2 特定秘密保護法案原案では、国会議員が特定秘密情報を知ることができる条件は制限されているのでしょうか？ ..... 1
- Q3 秘密会で特定秘密の内容を知った国会議員が処罰されることはあるのですか？ ..... 3
- Q4 どのような場合に処罰されるのですか？ ..... 3
- Q5 過失の場合も処罰されるのですか？ ..... 4
- Q6 特定秘密保護法制は、国会議員の権限や国会の地位を行政機関よりも下に置くことになりませんか？ ..... 4
- Q7 秘密会の運営と特定秘密保護法制との関係はどうなりますか？ ..... 4
- Q8 秘密会であっても国会議員だけではなく、国会職員や速記者が参加することになるはずですが、これらの者はどのような立場になるのでしょうか？ .. 5
- Q9 秘密会で特定秘密の提供を受けた国会議員はどのような立場になるのでしょうか？ ..... 6
- Q10 国会議員には免責特権があるので、そのような心配はないのではないのでしょうか？ ..... 6
- Q11 自衛隊に対するシビリアンコントロールの観点から問題ではありませんか？ ..... 7
- Q12 国政調査権との関係はどうなるのでしょうか？ ..... 8
- Q13 国会議員は国民の利益を守るため、行政に対して監督、調査、要求活動を行います。これらの国会議員としての活動はどうなるのでしょうか？ ..... 8
- おわりに —私たちは訴えます。 ..... 9

2013年10月9日

日本弁護士連合会

**Q1 特定秘密保護法案原案では、国会議員との関係をどのように規定していますか？**

A1 2011年8月に公表された政府の「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」の報告書では、国会議員を、特定秘密を業務上受け取る業務知得者と位置づけて、秘密保全措置が必要と述べていました。しかし、同報告書は、国会議員には守秘義務が課されていないこと、免責特権があることや立法府の在り方に関わることから、国会議員の守秘義務の在り方の検討については、立法府に委ねることが適当としていました。これは至極当然のことです。

ところが、法案原案では、国会議員に対して特定秘密を提供する場合の要件を定めて、さらに、特定秘密の提供を受けた国会議員に対して刑事法上の守秘義務を課して、それに違反して特定秘密を故意又は過失により漏えいすれば、5年以下の懲役刑に処するとしています。未遂処罰もします。また国会議員に対して特定秘密の漏洩を働きかける第三者に対しては、漏えい罪の共謀、教唆、扇動罪として処罰されます。

このように特定秘密保護法案原案では、有識者懇談会が節度を保って提言していた国会議員との関係について、ずいぶんと踏み込んだ規定をしています。

このことから、特定秘密保護法案原案は国会の最高機関性を規定する憲法第41条以下国会に関する憲法上の規定や国会法との関係できわめて重大な問題を提起しています。以下にその詳細を説明しましょう。

**Q2 特定秘密保護法案原案では、国会議員が特定秘密情報を知ることができる条件は制限されているのでしょうか？**

A2 制限されています。

第10条で、「その他」の提供先の1つとして規定しています。

これによれば、行政機関の長は、憲法に規定する秘密会（憲法第57条）、国会法に規定する両院の委員会秘密会（国会法第52条）・参議院の調査会秘密会（国会法第54条の4）に対して、①当該特定秘密を利用し、又は知る者の範囲を制限すること、②当該業務以外に当該特定秘密が利用されないようにすること、③その他当該特定秘密を知る者がこれを保護するために必要なものとして政令で定める措置を講じ、かつ、④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たとときに限り、特定秘密を提供することができる、としています。

行政機関の長は、憲法に規定する秘密会、国会法に規定する両院の委員会秘密会・参議院の調査会秘密会であっても、直ちに、特定秘密の提供に応じないとして条件をつけています。その条件とは、

第1に、当該特定秘密を知る者の範囲を制限すること。

当該秘密会のメンバーである議員に限るとすると、メンバーになっている議員は自分が所属する政党に持ち帰って検討することができません。そうすると、秘密会所属議員以外にも特定秘密を「知るものの範囲」を広げる必要があります。しかし「知る者の範囲」を広げた場合、行政機関の長が「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれ」があるとして特定秘密を国会へ提供しないかもしれません。

当該秘密会のメンバーの議員は、国会議員としての活動のために、自分の政策秘書にいろいろ調査させるはずですが、そのためには政策秘書を当該特定秘密を知る者の中に入れる必要があります。しかしその場合にも、行政機関の長が「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれ」があるとして特定秘密を国会へ提供しないかもしれません。

第2に、当該業務以外に当該特定秘密を利用しないこと。

重要な秘密だということになっていますから、これは当然のこのように思えます。しかし、法案原案は「当該業務以外」の意味が必ずしも明確ではありません。秘密会にすることが特定秘密を国会へ提供するための条件の一つにするのですから、秘密会での審議以外には特定秘密を使わせないということなのだと思われます。これでは、国会議員はその場で全て判断しなければならなくなります。重要な秘密情報についてであれば、その場で即断はむしろ無理でしょう。所属政党に持ち帰って検討する必要がありますが、法案原案ではそれ自体を禁止するというのでしょう。

第3に、「その他当該特定秘密を利用し、又は知る者がこれを保護するために必要なものとして政令で定める措置を講じ」ることが義務付けられています。政令は内閣が定めるものです（憲法73条6号）。内閣が国会に対して具体的な措置を義務付ける関係になっており、しかも、白紙委任です。国会は、内閣の言いなりの関係に立ちます。

第4に、行政機関の長が、「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たときに限り」提供されるということですから、「著しい支障を及ぼすおそれがある」時には提供されないという事態が起こり得ることを予定しています。

これはどのようなことを想定している規定でしょうか。法案原案は特定秘密を「その漏えいが我が国の安全保障に著しく支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿を要することが必要であるもの」と定義しています。そうすると、「我

が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがある」とは、特定秘密を国会の秘密会へ提供したなら漏えいするおそれがあるということを想定しているものと考えられます。しかも、「支障を及ぼすおそれ」を判断するのは国会ではなく、特定秘密を指定した行政機関の長なのです。

つまり、様々な条件をつけても、行政機関の長の判断ひとつで当該特定秘密を国会（議院、委員会、調査会）に提供しないことがあるというもので、国会が行政をコントロールする議院内閣制の仕組みや、国会の最高機関性（憲法第41条）その他憲法や国会法で与えられた国会や国会議員の権能が否定されてしまいます。特定秘密を握った行政機関の暴走を国会は止めることができない可能性があります。

特定秘密の指定の是非、その他国会による行政コントロールを実効的あらしめるためには、各議院において秘密会等に出席・傍聴可能な者の範囲、そこで審議された内容を伝達しうる者の範囲、その他審議された内容が漏えいしないようにするための措置を規則により規定することを前提に、議院等からの特定秘密の提供要請について行政機関が拒否することができないとする規定を設けなければなりません。それがなされていない現状において秘密保護法の制定は国会による行政チェックを骨抜きにするものとして到底許されません。

Q3 秘密会で特定秘密の内容を知った国会議員が処罰されることはあるのですか？

A3 あります。

第22条第2項と第5項は、第10条により特定秘密を知得した者による故意の場合5年以下の懲役、過失による漏えいを懲役1年以下の刑罰に処するとしています。

第10条は国会への特定秘密の提供を含む規定ですから、特定秘密を知得した者には秘密会のメンバーの議員が含まれます。また、秘密会のメンバー以外でも、当該特定秘密を知る者として制限された範囲の者も、これに該当します。

Q4 どのような場合に処罰されるのですか？

A4 第10条で、特定秘密の提供先として限定された者以外に、特定秘密（の一部でも）を提供すれば、漏えい罪として懲役5年以下の処罰を受けます。

特定秘密の提供が秘密会のメンバーだけに限定されていれば、それ以外の国会議員や政策秘書に知らせることも漏えいになります。

未遂であっても処罰されます。

Q5 過失の場合も処罰されるのですか？

A5 処罰されます。

日弁連では、これまで、情報漏えいについて過失犯を処罰することに反対してきました。ミスはだれにでもあり得ることです。それを処罰するということは、当事者に著しい心理的負担を与えることになります。刑法が過失を原則的に処罰していないのはそのためです。

それが、法案原案では、国会議員などがミスで漏えいしてしまった場合であっても処罰するとしているのですから、非常に問題です。

Q6 特定秘密保護法制は、国会議員の権限や国会の地位を行政機関よりも下位に置くことになりませんか？

A6 そのとおりです。

国会は主権者を直接代表する機関ですから、憲法上国権の最高機関として位置づけられ、唯一の立法機関とされています（憲法第41条）。議院には行政を監督するための国政調査権を与えられています。国会を構成する国会議員には予算案、決算案、法案、条約承認案など国政全般について、質問権、質疑権、討論権、表決権、議案発議権、動議権があります。議院の国政調査権を発動することを促す活動もします。国会議員が国民の代表として国政をチェックすることは国会議員の重要な職責です。そのために免責特権、不逮捕特権も付与されているのです。このような国会の位置付けから、国会の運営については他の国家権力（行政権力、司法権力）から介入を受けない高度な自立性が保障されているのです。それが、特定秘密保護法制によって空洞化されることになりかねません。

Q7 秘密会の運営と特定秘密保護法制との関係はどうなりますか？

A7 憲法では、本会議について公開を原則とし、出席議員の3分の2以上の多数で議決した場合には秘密会を開くことができる（憲法第57条1項）としています。したがって、本会議へ特定秘密を提供すべき場合でも、3分の2以上の多数決で秘密会開催を議決できなければ、行政機関の長は特定秘密を提供し

ないという条件を付けるでしょう。これに対して国会は何の手を打つこともできない仕組みです。これでは、特定秘密保護法制を憲法の上に置き、国会の権限を否定することになります。これは憲法第41条の趣旨に反するものです。

委員会はその委員会の議決で秘密会を開くことができます（国会法第52条2項）。委員会を秘密会にすることは当該委員会が自主的に議決して決めるべきことです。特定秘密保護法は、秘密会でなければ特定秘密を提供しないと規定するもので、同法を国会法の上に置いて、委員会の運営に行政権力が介入することになり、憲法第41条の趣旨に反します。もし当該委員会が秘密会の議決をしなかった場合、特定秘密の提供を拒否することになるでしょう。そうなれば、国会の権限を制限ないし否定することになります。

大日本帝国憲法（明治憲法）では、天皇が全ての統治権を総攬しており（明治憲法第4条）、その結果立法権は天皇に帰属し、国会は天皇の立法権に協賛するだけの地位にありました（明治憲法第5条）。国会の秘密会についても、政府が要求できるものでした（同憲法第48条但書、議院法第37条2号）。明治憲法下の帝国議会本会議の秘密会は、衆議院20回中17回が、貴族院21回中14回が政府の要求に基づくものでした。憲法が国会を国権の最高機関、唯一の立法機関としたのは、主権者国民を直接代表する機関であることを明確にして、明治憲法を強く否定する趣旨があったと思われます。ところが、特定秘密保護法は、秘密会を開かなければ行政機関の長は国会へ特定秘密を提供しないとして、間接的にはあれ、行政機関の長が秘密会を要求することを認めているのです。これは明治憲法へ逆戻りするものと言えます。

Q8 秘密会であっても国会議員だけではなく、国会職員や速記者が参加することになるはずですが、これらの者はどのような立場になるのでしょうか？

A8 秘密会でも政府関係者、委員会の事務を担当する職員は当然に出席します。秘密会の記録も作成されます（憲法第57条2項）。どのような職員が参加するかは議院や委員会が自主的に決めることです。ところが法案原案は、特定秘密を知るものの範囲を制限することを条件としています。国会が自主的に決めるべき事項に法案原案は介入して、国会の高度の自立性を侵害しています。

秘密会に参加した職員、速記者が特定秘密の提供を受けるものの範囲に含まれるとすれば、彼らもまた「特定秘密を知得したもの」として、故意又は過失による漏えいがあれば懲役5年以下又は懲役1年以下の罰則に処せられます。

**Q9 秘密会で特定秘密の提供を受けた国会議員はどのような立場になるのでしょうか？**

A9 まず秘密会へ参加する国会議員ですが、委員会の場合当該委員会所属国会議員に限りません。衆議院委員会先例集（平成15年版）によると「秘密会においても、議員の傍聴は、これを禁止しないのが例である。」としています。関連委員会所属の議員や、所属政党の役員、国民からの要請で関心を持っている議員が参加することがあるでしょう。しかし秘密会で特定秘密を知ってしまった国会議員は、故意であれ過失であれ一切漏えいは許されません。秘密会で特定秘密の開示を受けるのは、興味本位などではなく、条約の承認案件や自衛隊の出動案件、行政に対する監督権限の行使など国会や国会議員としての不可欠な権限を行使するためです。

しかし、いったん特定秘密を知った国会議員は、同僚国会議員、自分の秘書、所属政党役員、弁護士や学者などの外部有識者などに対して、特定秘密を伝えることはできなくなります。これらのことは、国会議員として条約の承認案件や自衛隊の出動案件、行政に対する監督権限の行使など国会や国会議員としての権限を行使するには不可欠です。これらの案件について所属政党としての賛否を決するためには、党内で議論をしなければならないはずで、法案原案ではこのような議論すら犯罪となります。秘密会参加議員には漏えい罪、秘密会参加議員に秘密会の報告を求める所属政党の役員は漏えい罪の教唆罪となります。秘密会参加議員が漏えいしなくても、要求するだけで教唆罪になります。特定秘密は国家安全保障に関わる重大な秘密事項ですから、それだけ国会議員や政党にとり重要案件として取り組まなければなりません。そのような決定的な問題局面で特定秘密を開示することができなければ、国会議員としての活動、政党としての活動は大きく制限されてしまうでしょう。政党政治の否定につながります。支持者や後援会員に対しても報告すらできませんから、国民を代表する国会議員としての職責も果たせません。

**Q10 国会議員には免責特権があるので、そのような心配はないのでしょうか？**

A10 確かに国会議員には免責特権があり、一定の要件の下では刑事、民事の責任が免除されています。憲法第51条によれば、免責特権は議院で行った演説、討論、評決について院外で責任を問われないと規定しています。つまり免責特権は無条件ではなく、院内（院外で行われる参考人質疑なども含まれると考え

られています)での演説(質問も入ります)、討論、評決に限定されています。例えば、条約承認案件で反対討論を行ったり、委員会で政府委員に質問する際に特定秘密を引用したとしても、特定秘密保護法では処罰されません。

**しかし、国会議員の職責や活動で免責特権が及ぶものは院内の演説等に限定され、院外の活動には及びません。**国会議員はむしろ院外での活動に遙かに多くの時間を割いているはずで、所属政党の活動、政策研究、市民からの請願や要求を受ける、行政機関と折衝する、現地の調査、様々な関係者との面談、市民との懇談や演説、国政報告など数え上げればきりがありません。これらの活動には免責特権が及ばず、万が一うっかり特定秘密を第三者に話してしまうと、過失漏えい罪として処罰の対象になります。

たとえ免責特権を受ける院内での演説等であっても、国会議員に対しては、国会法第161条による懲罰があります。懲罰の種類は、軽い順番に戒告、公開議場における陳謝、一定期間の登院停止、除名(国会法第122条)があります。参議院規則第236条によると、秘密会で特に秘密を要すると議決をした秘密を漏えいした参議院議員に対しては、懲罰事犯として懲罰委員会に付託するとしています。その解釈によると、「このような場合には、事情の如何を問わず、当然に懲罰事犯として懲罰委員会に付託すべき」と述べていることから、特定秘密を漏えいした参議院議員は懲罰委員会へ付託されることは避けられません。衆議院にはこのような規則はありませんが、院内の秩序を乱したとして懲罰委員会に付託されるでしょう。

**Q11 自衛隊に対するシビリアンコントロールの観点から問題ではありませんか?**

A11 大いに問題があります。

憲法第66条2項で内閣総理大臣その他の国务大臣は文民でなければならないとされているので、自衛隊の隊務を統括する防衛大臣(自衛隊法第8条)は当然文民であること、文民である総理大臣は内閣を代表して自衛隊に対する最高の指揮監督権を有する(自衛隊法第7条)とされています。自衛隊を管理運用する防衛省での文民優位もシビリアンコントロールとされています。しかしこれだけで十分とはいえません。防衛省改革で文民優位が崩されてきています。自衛隊に対するシビリアンコントロールの本質は、国民主権に基づく民主的な統制です。その最後の砦は国会にあります。自衛隊法第76条1項、武力攻撃事態法第9条7項で自衛隊の防衛出動を含む武力攻撃事態対処基本方針が閣議決定されたら、直ちに国会の承認が必要です。

この場合、内閣は防衛出動の必要性を国会に説明しなければなりません。 し

かし「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがある」と判断すれば、たとえ秘密会であっても防衛出動が必要とされる「特定秘密」は提供されないかも知れません。そうなれば、武力紛争の当事者になるのかならないのかという我が国の命運を決する決定的な場面で、国会は何らの役割も果たせなくなるのではないのでしょうか。自衛隊の防衛出動に対する国会の承認は絵に描いた餅になるでしょう。

Q12 国政調査権との関係はどうなるのでしょうか？

A12 国政調査権とは、憲法第62条に基づき「議院がその権能行使に必要な国政上の情報を自らの権威で収集しうる権能」とされています。国政調査権には議院証言法に基づく書類の提供要求、証人としての出頭・証言を求めたり、国会法第104条による報告または記録提出を求めるなどの強制権限も付与されています。この場合、国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣の声明があれば、これらの要請を拒否できることになっています。ところが、特定秘密保護法案では、特定秘密を指定した行政機関の長の判断だけで特定秘密の国会提供を拒否できることとなります。このように特定秘密保護法が作られると、特定秘密の保護の要請が国政調査権と正面から矛盾します。国家安全保障は、国民と我が国の平和と安全にとりきわめて重要な問題です。国会と国会議員が国家安全保障に関わる問題に関与すべきことは当然のことです。しかしながら特定秘密保護法制は、いわば、国家安全保障のためには国会も関与させない方がよい場合を規定するものと言えるでしょう。国政調査権を否定するというほかありません。

Q13 国会議員は国民の利益を守るため、行政に対して監督、調査、要求活動を行います。これらの国会議員としての活動はどうなるのでしょうか？

A13 国会議員は憲法や国会法に定められた権限を行使しますし、国政調査権を発動させるための活動もします。これらの活動以外にも、国民から要求を受けてそれを実現させるための調査活動や行政との交渉も行います。これらの活動も国会議員としての重要な職責です。戦争と平和を巡る問題＝国家安全保障を巡る問題では、国政上の重要な問題として特定秘密に迫ろうとします。あるいは、専門家などと特定秘密に迫ろうと相談するかもしれません。国会議員のこれらの活動に対しては免責特権はありませんから、国会議員自らが特定秘

密取得未遂罪、特定秘密漏えい罪の教唆罪、共謀罪として処罰される可能性があります。外交や防衛を巡る問題や、対テロ対策問題で調査を行い、国会議員としての見識と見解を形成しようとして行政機関の職員に働きかけても、特定秘密保護法制による過剰な秘密保護の姿勢から、協力が得られず、十分な職責を果たすことが困難になることは間違いありません。

おわりに ー私たちは訴えます。

特定秘密保護法制は、法律制度として、国会議員を官僚の情報コントロール下に置くものです。

特定秘密を規定している別表には、対象秘密を限定する機能はありません。

別表第1（防衛）は、自衛隊法第96条の2の別表第4をそのまま取り込んでいます。これは、防衛秘密をそのまま特定秘密に衣替えさせようとするものです。ところで、2012年末時点で、防衛大臣が自衛隊法第96条の2別表四の10項目の防衛秘密事項に指定するものが234項目あります。その指定事項すら秘密です。その下での防衛秘密は、2010年度末時点で164,141点も存在しています。これらの膨大な防衛秘密が特定秘密になるでしょう。

別表2（外交）の「安全保障」という概念はおよそ無限定です。別表3（防諜活動）の「外国の利益を計る目的」が曖昧ですし、「その他の活動」「その他の重要な情報」が含まれるため一層無限定になります。別表4（テロ防止活動）の「テロリズム」という概念は曖昧であり、公安警察に乱用される恐れが大いにあります。警察庁が日本に在住するムスリム教徒とその団体を「国際テロ」の疑いで全国的調査を行っていたことが、警視庁の内部資料の漏えいでわかっています。自衛隊情報保全隊も「イスラム勢力・国際テロ組織関連動向」という調査項目の下で、イスラム教関連団体施設での礼拝を調査していることが判明しています。国際テロに何ら関係のない人々について、このようなことが行われています。秘密保護法制ができれば止めるのでしょうか。

特定秘密を指定する権限は行政機関の長にあり、それをチェックするシステムはありません。5年ごとに秘密指定を更新することができ、行政機関の長は永久に秘密指定し続けるかもしれません。国民にも国会議員にも何が秘密かがわかりません。国会で審議され承認された条約とは反する密約を結んだ事件が沖縄返還協定に関わる密約問題でした。特定秘密保護法制が作られると、違法秘密、官僚組織を守るためのだけの擬似秘密が「特定秘密」の名の下で秘匿さ

れるでしょう。

特定秘密保護法制は国民主権と民主主義原理を否定するものであり、憲法に反します。

私たち日本弁護士連合会は、この法案を国会に提出すること自体に強く反対しています。当連合会の決議、意見書をご覧ください。国会議員としての誇りと名誉にかけて、この法案が国会へ提出されることを拒否し、仮に提出されることになったとしても、徹底的、かつ慎重に御審議され、法案を否決されることを強く望みます。

## 国会の最高機関性（憲法41条）を失わせる秘密保護法

### 法律案第十条

「第六条から前条までに規定するもののほか、行政機関の長は・・・特定秘密を提供することができる。」

→提供先の1つとして国会が位置づけられている。

#### 【提供の条件】

##### ① 秘密会であること

※ 秘密会で扱うかどうか国会側に主導権がない

##### ② 知る者の範囲を制限すること

※ 同じ政党の議員、政策秘書、専門家への相談も不可？

##### ③ 目的外に使用しないこと

※ 性質上、「目的」を限定する必要があるとしても、国会が個別に判断すべき

##### ④ 政令で定める措置を講じること

※ 政令は内閣（行政機関）が決める。国会から行政への白紙委任

##### ⑤ 「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たとき」

※ 行政機関の長の裁量

しかも、

「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！

さらに、

国会議員の「漏えい」（過失を含む）を懲役5年以下で処罰！（第二十二条）

「国家的に重要な問題には

国会は口出しするな」！？

国会の最高機関性＝憲法原理 の否定