

# 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る—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 806 (2013. 10. 31.)

はじめに	1 連邦情報自由法
I アメリカ	2 連邦公文書館法
1 機密指定制度	3 議会監督委員会
2 機密指定の解除	IV フランス
3 情報の開示との関係	1 30年原則の廃止
4 適正化のための制度	2 国防秘密査問委員会
II イギリス	V ツワネ原則
1 2000年情報自由法	1 趣旨
2 議会情報安全保障委員会	2 概要
III ドイツ	おわりに

- 情報の保全と公開の在り方を決めるルールには、①刑事罰をもって保全する秘密の指定、②情報の公開と不開示、③公文書の利用と制限、④秘密の指定と解除という種類がある。特定秘密保護法案は①を骨格とするもので、公文書管理法とともに④のルールの一部となり得る。
- ①及び④については、国の安全保障と国民の情報へのアクセスという2つの利益調整を行う必要がある。また、適正化を図るための制度的担保と時の経過による情報の変化も考慮されるべき要素である。
- アメリカは、法律と大統領令により、①～④を全て備える。イギリス、ドイツ、フランスは①～③の法律を備え、④についても配慮する。国連報告者等の協力により作成されたツワネ原則は、①～④を含めた俯瞰的視点を示す。

国立国会図書館  
調査及び立法考査局行政法務課

いまおか なおこ  
(今岡 直子)

第806号

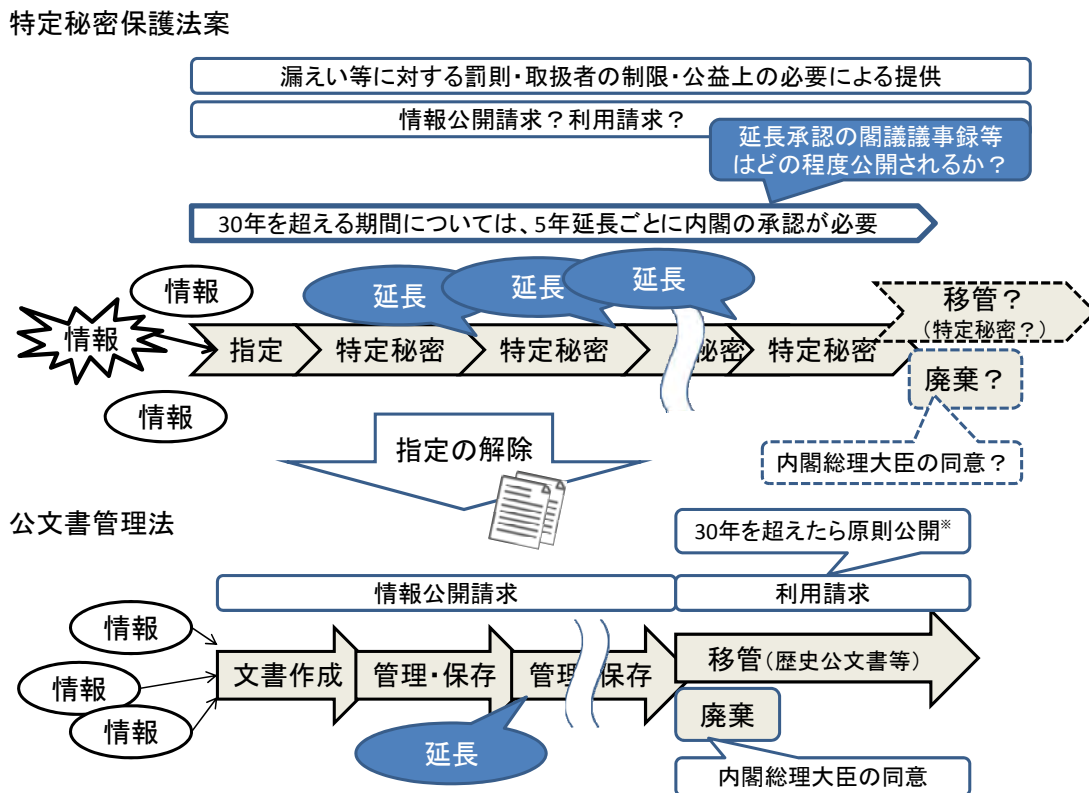
## はじめに

国により厳格な保全の下に置かれるべき情報の公開の在り方には議論がある。国家秘密として指定された情報であっても、例えば将来において、情報の重要性や特性が変化した場合には保全する必要性が低下することが多い。秘密の指定と解除に関するルールは、時をまたいで、国（国民）の安全保障の確保と国民の情報へのアクセスという2つの重要な利益を調整する。

現在、平成25年秋の第185回国会（臨時会）への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。）の提出をめぐり、活発な議論が展開されている。同法案は、政府が示すところによると<sup>1</sup>、刑事制裁により情報の漏えいを防止し、国及び国民の安全保障の確保に資するルールである（図1<sup>2</sup>参照）。

また、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）は、国民共有の知的資源たる公文書等を管理し（同法第1条）、現在及び将来の国民の情報へのアクセスに資する法律であるとされる<sup>3</sup>（図1参照）。

図1 特定秘密保護法案と公文書管理法



<sup>1</sup> 内閣官房「特定秘密の保護に関する法律案の概要」（平成25年9月3日）に示された趣旨による。  
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000103648> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2013年10月25日である。

<sup>2</sup> 特定秘密に対する情報公開法第3条に基づく情報公開請求や公文書管理法第16条に基づく利用請求、指定期間延長のための内閣承認に係る閣議議事録等の公開、移管・廃棄等については、2013年10月25日時点では明確にされていない。

<sup>3</sup> 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律 改訂版』第一法規、2011、p.32.

(出典) 内閣官房「特定秘密の保護に関する法律案の概要」(平成 25 年 9 月 3 日) <<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000103648>> 報道を基に筆者作成。※衆議院・参議院の各委員会の附帯決議

これらの法案及び法律は、我が国における国家秘密の指定と解除に関するルールを考える上で大きな意義を有する。また、そのルールの設計と運用のためには、国の安全保障体制、他国との協力体制、関連法の整備状況、具体的な判断基準の設定、裁量の適正化のための措置、国民の権利意識の高まり等の問題を総合的に考慮する必要がある。

そこで、特定秘密保護法案の議論を契機として、我が国における秘密の指定と解除に関するルールについて今後の検討に資するため、諸外国でどのようなルールが定められているかを概観する。また、今後新しい秘密保全法制のためのモデルとなり得る「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：Tshwane Principles)を紹介する。

なお、一般の公文書の公開に係る制限については、各国の公文書館等が加盟する国際公文書館会議(International Council on Archives)が1968年のマドリッド大会で採択した決議の中で、作成から30年を超えない間に設定すべきであるとする30年原則が提唱された<sup>4</sup>。また、我が国の公文書管理法の制定に当たり、衆議院・参議院の各委員会では、国立公文書館等へ移管<sup>5</sup>された歴史資料として重要な公文書等に対する利用制限は、「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限度のものとすること」という附帯決議がなされた<sup>6</sup>。

## I アメリカ

アメリカにおける国家機密の保全体制は、歴史的に大統領令によって規定されてきた<sup>7</sup>。現在は、オバマ大統領が2009年12月に発した大統領令13526号(以下「大統領令」という。)<sup>8</sup>による機密指定制度を中心に構築されている。その他には、原子力エネルギー法(Atomic Energy Act of 1954)の核関連の制限データを保護する規定や、アメリカの安全保障にとって脅威をもたらす可能性のある発明を秘密とする特許秘密法(The Invention Secrecy Act of 1951)等がある。

また、防諜法(Espionage Act, USC 第18編)には、機密漏えいに関して、死刑を最高刑とする多様な処罰類型が定められている<sup>9</sup>。

### 1 機密指定制度

#### (1) 原機密指定

<sup>4</sup> 小原由美子「ICA30年原則制定の背景」『アーカイブズ』44号, 2011.6, p.54.

<sup>5</sup> 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書について、保存期間満了後、歴史公文書等に該当するものについては国立公文書館等へ移管し、それ以外のものについては廃棄しなければならない(公文書管理法第5条第5項)。p.1 図1参照。

<sup>6</sup> 第171回国会衆議院内閣委員会議録第14号 平成21年6月10日 p.10; 第171回国会参議院内閣委員会議録第9号 平成21年6月23日 p.32.

<sup>7</sup> 永野秀雄「米国における国家機密の指定と解除—わが国における秘密保全法制の検討材料として—」『人間環境論集』12(2), 2012.3, pp.2-5.

<sup>8</sup> Federal Register, “Executive Order 13526 of December 29, 2009 Classified National Security Information,” January 5, 2010. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2010-01-05/pdf/E9-31418.pdf>>; Kevin R. Kosar, “Classified Information Policy and Executive Order 13526,” *CRS Report for Congress*, December 10, 2010 <<http://www.fas.org/spp/crs/secrecy/R41528.pdf>>

<sup>9</sup> Espionage Act, 18 U.S.C. §793-798.

機密指定制度は、原機密指定 (Original Classification) が起点となる。原機密指定とは、国家安全保障のために、情報の漏えいから保護する必要のある情報を最初に決定する行為であり (大統領令 6.1 条(ff)項)、次の 5 つの要件を満たす必要がある。

①連邦政府により保有・作成・管理されている情報のうち、②大統領令 1.4 条で定める類型に該当する情報 (後述 (2) 参照) で、③正当な権限によらずに開示されたときには、国家安全保障上の利益に損害がもたらされる結果が生じることを、原機密指定者<sup>10</sup>が合理的に予期し得ると決定し、かつ、その損害を特定又は記述できる場合には、④原機密指定者が秘密指定を行うことができ (大統領令 1.1 条(a)項)、⑤指定の際には、機密解除を行う特定の期日又は条件を定めなければならない (大統領令 1.5 条(a)項)。

そして、この原機密指定だけで捕捉できない情報についても、網羅的に保全するために次のような規定がある。大統領令 1.3 条(e)項は、自らが機密指定を要する情報を創出したと判断した行政機関の被用者、請負者、免許取得者等に対し、当該情報に関する管理権と機密指定権を有する行政機関に、速やかにその旨を通知する義務を課している。また、大統領令 1.7 条(e)項は、個々の情報が機密指定されていなくとも、編集等によって、これらの情報の新たな関連性が明らかになり、機密指定を行う必要が生じた場合には機密指定を行うことができると規定している。

## (2) 原機密指定の対象となる情報

先に述べたように、①連邦政府により保有・作成・管理されている情報のうち、②大統領令 1.4 条で定める類型に該当する情報が、原機密指定の対象となる。この大統領令 1.4 条が定める類型情報とは、表 1 のとおりである。

表 1 原機密指定の対象となる類型情報

1.4 条	類 型 情 報
(a)	軍事計画、武器システム又は作戦に関する情報
(b)	外国政府情報
(c)	インテリジェンス活動 (秘密活動を含む)、インテリジェンスに関する情報源、方法又は暗号に関する情報
(d)	機密情報源を含む連邦政府の外交関係又は外交活動に関する情報
(e)	国家安全保障に関連する科学的、技術的又は経済的事項に関する情報
(f)	核物質又は核施設に対する安全防護策に関する連邦プログラムに関する情報
(g)	国家安全保障に関連するシステム、施設、社会基盤、プロジェクト、計画、防護サービスの脆弱性又は能力に関する情報
(h)	大量破壊兵器の開発、生産又は利用に関する情報

(出典) 永野秀雄「米国における国家機密の指定と解除—わが国における秘密保全法制の検討材料として—」『人間環境論集』12(2), 2012.3, p.8; Federal Resister, “Executive Order 13526 of December 29, 2009 Classified National Security Information,” January 5, 2010. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2010-01-05/pdf/E9-31418.pdf>>を基に筆者作成。

もつとも、過度な機密指定は民主主義を損なうおそれもあることから、次のような目的で行う機密指定行為は禁止されている。(i) 法令違反、非効率性の助長又は行政上の過誤の秘匿、(ii) 特定の個人、組織又は行政機関に問題が生じる事態の予防、(iii) 競争の制

<sup>10</sup>大統領及び副大統領、大統領が指定した行政機関の長及び上級幹部職員並びに権限を委任された連邦政府職員が原機密指定権限を有する (大統領令 1.3 条)。

限、(iv) 国家安全保障上の利益の保護に必要な情報公開を妨げ、又は遅延させる目的で行う行為は、大統領令 1.7 条(a)項により明文で禁止されている。

## 2 機密指定の解除

機密情報の特性や重要性が変化し、もはや厳格な保全体制の下に置く必要がなくなったときのために、機密指定を解除する手続が定められている。

### (1) 自動機密解除

原機密指定者により決定された特定の期日が到来し、若しくは条件が成就したとき又は大統領令における最長の機密解除期間が到来したときには、当該情報は自動的に機密解除される（自動機密解除（Automatic Declassification）。大統領令 1.5 条(a)項、3.3 条）。

原機密指定から解除までの期間については、大統領令 1.5 条(b)項で定められている。原機密指定者が、機密解除の期日や条件を 10 年未満に定めることができない場合には、当該情報の機密解除期間は 10 年間と表示されなければならない。ただし、当該情報については、慎重な配慮が必要なことから、原機密指定者の決定により、原機密指定の日から 25 年を上限とする例外が認められている。すなわち、10 年未満、10 年、25 年以下の 3 つの区分が設けられている。機密情報は、原則として、原機密指定から 25 年経過した年の 12 月 31 日までには機密解除されなければならない（大統領令 3.3 条(a)項）。

### (2) 自動機密解除の例外

自動機密解除は、特定の審査を受けることなく、期間が経過すれば自動的に機密指定が解除される制度であるため、国益を守る観点から、制度に対する例外も明確に定められている。すなわち、行政機関の長が、大統領令 3.3 条(b)項に列挙された事態（表 2 参照）が引き起こされることが明白かつ確実に予測し得ると判断した場合には、自動機密解除の対象から除外することができる。

表 2 自動機密解除の例外

3.3 条(b)項	列 挙 事 態
(1)	秘密の人的情報源、人的インテリジェンス情報源、外国政府若しくは国際機関のインテリジェンス若しくはセキュリティサービスとの関係、非人的インテリジェンス情報源を特定する情報又は現在使用されている、使用可能である若しくは開発中のインテリジェンスに関する有効性が損なわれる情報の開示
(2)	大量破壊兵器の開発、生産又は利用に寄与することとなる情報の開示
(3)	アメリカの暗号システム又は暗号に関する活動を損なうこととなる情報の開示
(4)	アメリカの兵器システムに用いられている最新技術の適用を損なうこととなる情報の開示
(5)	アメリカの軍事戦争計画で現在有効な情報、以前の計画の作戦要素で現在も利用されている計画に含まれている情報の開示
(6)	アメリカと外国政府との関係又は現在行われているアメリカの外交活動に重大な損害をもたらすことになる情報（外国政府の情報を含む）の開示
(7)	大統領、副大統領及び国家安全保障上の利益の観点から擁護を要するその他の個人を保護することを任務とする連邦政府関係者の現在の能力を損なうこととなる情報の開示
(8)	現在の国家安全保障緊急事態即応計画を大きく損なうこととなる情報の開示又は国家安全保障に関係するシステム、設備若しくは基盤施設の現在の脆弱性の開示
(9)	25 年間の経過したことによる自動的な若しくは一方的な機密情報開示を認めていない制定法、条約又は国際合意に違反する場合

(出典) 永野秀雄「米国における国家機密の指定と解除—わが国における秘密保全法制の検討材料として—」『人間環境論集』12(2), 2012.3, p.11; Federal Resister, “Executive Order 13526 of December 29, 2009 Classified National Security Information,” January 5, 2010. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2010-01-05/pdf/E9-31418.pdf>>を基に筆者作成。

### (3) 特別の機密解除期間

大統領令 3.3 条(h)項によれば、その機密解除によって、機密の人的情報源若しくは人的インテリジェンス情報源又は大量破壊兵器の主要な設計概念を開示することになることが明白かつ確実に予想される記録については、50 年又は 75 年の機密解除期間が特別に設定される。

さらに、この例外もあり、省庁間機密指定審査委員会（後述 4 (5) 参照）による正式な承認を要件として、75 年の自動機密解除から免除することもできる。

### (4) 移管された場合の機密解除

大統領令 3.2 条(c)項によれば、国立公文書館に移管された機密記録について、国立公文書館の長である公文書管理官が大統領令等に基づき、機密解除を行い、又は機密レベルを下げる義務を負う。なお、その移管に当たり、行政機関は、事前に、機密解除をするためのあらゆる合理的措置を講じる義務を負う（大統領令 3.2 条(d)項）。

### (5) その他の機密解除

自動機密解除に至る前であっても、機密指定要件に該当しなくなった場合には、即座にその機密指定解除をしなければならない（大統領令 3.1 条(a)項）。

また、機密指定要件に該当する情報であっても、当該行政機関の長又は上級幹部職員が、情報公開によりもたらされる公共の利益が、機密解除により予想される国家安全保障への損害に優越すると判断する場合、裁量的機密解除を行うことができる（大統領令 3.1 条(d)項）。

## 3 情報の開示との関係

大統領令 3.6 条は、情報自由法、大統領記録法、1974 年プライバシー保護法及び本大統領令における必要的機密解除審査（後述 4 (3) 参照）に基づいて、情報の開示が求められた場合について規定している。開示を求められた記録の存否そのものが、機密指定されている場合には、当該行政機関は、その存否を明らかにすることなく拒否することができ、いわゆるグローマー拒否（存否応答拒否）が明示的に認められている。

## 4 適正化のための制度

機密指定制度において、指定や解除が適正に行われるためには、原機密指定権者の裁量判断が適正であることが求められる。そのため、原機密指定者の裁量の濫用を防ぐための制度が設けられている。議会には、上院及び下院にそれぞれ特別委員会がある。また、機密指定に関する行政機関内部からの異議申立て（大統領令 1.8 条）、情報保全監察局長による機密解除請求（大統領令 3.1 条）、必要的機密解除審査（大統領令 3.5 条）、国家機密解除センター（大統領令 3.7 条）、省庁間機密指定審査委員会（大統領令 5.3 条）等がある。

### （１）議会の特別委員会

上院情報特別委員会 (Senate Select Committee on Intelligence) 及び下院常設情報特別委員会 (House Permanent Select Committee on Intelligence) は、中央情報局 (Central Intelligence Agency) をはじめ、情報活動に関わる全ての政府機関及び軍の情報活動を監視することを任務とする。これらの機関の予算授権法案及び関連法案を審査することで、予算、組織等についても監視を行う。

### （２）情報保全監察局長による機密解除請求

情報保全監察局 (Information Security Oversight Office) は、国立公文書館の部局として設置されている。情報保全に関する行政監察権限とともに、行政機関に対する機密解除請求権が付与されている。

### （３）必要的機密解除審査

必要的機密解除審査 (Mandatory Declassification Review) とは、機密解除請求がなされた場合に、原機密指定を行った行政機関が、その解除の適否について審査することをいう (大統領令 6.1 条(aa)項)。原則として、機密指定された全ての情報が必要的機密解除審査の対象となる。

機密解除請求者が、併せて情報自由法における情報開示請求を行った場合、行政機関は、請求者に対して、いずれかの手続を選択するよう求めることができ、請求者がこの選択を行わない場合には、請求された文書等が必要的機密解除審査のみに服するものである場合を除き、当該請求は情報公開請求として扱われる (大統領令施行規則 2001 第 33 条(f))<sup>11</sup>。ここから、情報自由法に服さない一定の文書等について、機密解除を求めることが予定されていることが分かる。

### （４）国家機密解除センター

国家機密解除センター (National Declassification Center) は、大統領令 3.7 条により、国立公文書館内に新設された。国立公文書館の長である公文書管理官は、25 年の自動機密解除期間が経過した文書及び自動機密解除の例外とされた膨大な文書を対象に、機密文書から、一般市民や研究者の関心と機密解除の蓋然性とを考慮した上で、機密解除行為に優先順位をつける義務を負う。

### （５）省庁間機密指定審査委員会

省庁間機密指定審査委員会 (Interagency Security Classification Appeals Panel: ISCAP) は、機密指定に関して重大な役割を担う行政機関の代表者 (国務省、国防総省、司法省、国立公文書館、国家情報官室及び国家安全保障問題担当大統領補佐官から同委員会の構成員として任命された幹部レベルの代表者並びに必要な応じ中央情報局長官が指名する非常任の代表者) による合議制機関であり、審査請求に対する裁決等を行う。

## II イギリス

<sup>11</sup> National Archives and Records Administration, "2001.33 Mandatory review for declassification," June 2010. <<http://www.archives.gov/isoo/policy-documents/isoo-implementing-directive.pdf>>

イギリスでは、公務秘密法（Officials Secret Act 1911, 1920, 1939 and 1989）により、政府の有する秘密の漏えい行為等に対する刑事制裁を科している。これにより保全される情報は、①防諜とインテリジェンスに関する情報、②防衛に関する情報、③国際関係に関する情報及び外国又は国際機関から入手した秘密の情報、④犯罪関係情報、⑤通信の傍受に関する情報、⑥防諜、インテリジェンス、防衛又は国際関係についての情報で、他国又は国際組織に内密に伝達されたもの、である（Officials Secret Act 1989 第1条～第6条）。他人への公務秘密法等に反する行為の要求、煽動、幫助、教唆又はあらゆる予備行為については正犯と同刑である（Officials Secret Act 1920 第7条）。

イギリスは、秘密主義の伝統が強く、かつては、1911年公務秘密法第2条により、「職務上知り得た一切の情報」の伝達を包括的に禁止する規定が設けられていた。しかし、議会等からの批判が強く、1989年公務秘密法による改正で、上記①～⑥のとおり、秘密として保護されるべき情報が限定された。

また、1958年公記録法（Public Records Act 1958）第3条は、公記録を取り扱う全ての者に対して、永久に保存すべき記録の選択と安全な管理を義務付けている。公記録管理の歴史は古く、1838年公記録館法（Public Record Office Act 1838）は、それまでの様々な管理を最初に具体的な制度にし、司法記録、1852年には行政記録（departmental records）等も管理されるようになった<sup>12</sup>。

もっとも、そのように管理されてきた公記録の公開については、積極的であったとは言えず、2000年ようやく、2000年情報自由法（Freedom of Information Act 2000）が制定された<sup>13</sup>。同法は、政府、議会、地方公共団体等の公的部門が保有する記録された情報へのアクセスを保障する法律であり、歴史的記録（historical records）についての利用についても規定する。公記録とは異なる新たな概念として、歴史的記録という言葉が取り入れられたことで、現用記録の情報へのアクセス制度と、非現用記録の利用制度という2つの制度が整えられた。そして、それらの制度の中で、国家安全保障に関する情報等については、取扱いを異にすべき例外を定めている。

## 1 2000年情報自由法

### （1）20年原則

開示することで公益が害される結果となる情報は、アクセスの保障の対象とならず、2000年情報自由法第II章で除外情報として列挙されている。除外情報は、一定期間経過後に歴史的記録となり、国立公文書館へ移管され、利用制限が緩和される。原則として、記録の作成翌年から起算して20年経過後に開示するという公開年限が定められている（20年原則）。

公開年限は、当初、2000年情報自由法第62条及び第63条により30年とされていたが、2010年憲法改革及び統治法（Constitutional Reform and Governance Act 2010）第6章（公記録法及び情報自由法の改正）第46条により、20年へと改正された。なお、同法第45条により、1958年公記録法第3条も改正され、永久に保存すべき記録を選択する年

<sup>12</sup> The National Archives, “History of the Public Records Acts”. <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/history-of-pra.htm>>

<sup>13</sup> 田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自由法の制定とその意義—」『外国の立法』no.216, 2003.5, pp.1-25.



限も作成から 20 年へと縮減された。

## （2）20 年原則の例外

情報の内容により、例外的に、20 年より長い公開年限が認められている。すなわち、除外情報のうち、安全保障の担当機関により提供された情報又は当該機関に関する情報（2000 年情報自由法第 23 条）、国家安全保障情報（同法第 24 条）については、非常に慎重な判断が要求されるため、その公開年限については、個別に判断する必要があるとされている<sup>14</sup>。また、法の執行に関する情報及び公安関係情報（同法第 31 条）については、100 年の公開年限が定められている（同法第 63 条(4)項）。

## 2 議会情報安全保障委員会

議会情報安全保障委員会（The Intelligence and Security Committee of Parliament）<sup>15</sup>は、1994 年情報機関法第 10 条に基づいて設置された。当初は、政府に置かれ、首相が議員の中から委員を任命していた。

そうしたところ、2013 年司法及び安全保障法（Justice and Security Act 2013）により、議会の委員会として再編され、独立性や権限が強化された。首相の指名を経て、上下両院が、合計 9 名の議員をそれぞれ任命する。委員会は、情報や安全保障問題に関する政府の活動を精査又は監視し、対象機関に対して情報の開示を強制する権限も新たに付与された。

## III ドイツ

刑法典（Strafgesetzbuch 1871）各則第 2 章「反逆的秘密漏示及び対外的安全への危険の罪」の各規定を中心に、その他の関係法令により、様々な秘密保持義務が規定されている。刑法典における国家秘密とは、「限定された範囲の者のみに入手可能で、ドイツ連邦共和国の対外的安全に対して重大な不利益を及ぼす危険を回避するため、外国の勢力に対して秘密にしておかなければならない事実、物又は知識」（刑法典第 93 条第 1 項）をいい、「自由で民主主義的な基本秩序に反する事実又はドイツ連邦共和国が国家間で合意した軍備の制限に、条約相手国に対して秘密にすることで違反となる事実」（同条第 2 項）は除かれるとされる。

そして、連邦行政機関が有する情報の公開については、連邦情報自由法（Informationsfreiheitsgesetz 2005）が定め、連邦公文書館が保存する記録資料（Archivgut）の保存と利用については、連邦公文書館法（Bundesarchivgesetz 1988）が定める。これらの法律では、国家安全保障や秘密保持義務に配慮した例外的な取扱いが定められている。

### 1 連邦情報自由法

連邦情報自由法第 3 条から第 6 条までにより、情報開示請求権が認められない事由（不

<sup>14</sup> Ministry of Justice, “Freedom of information guidance: Exemptions guidance Section 24: National Security,” March 2012. <<http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-exemption-s24.pdf>>

<sup>15</sup> 議会情報安全保障委員会ウェブサイト <<http://isc.independent.gov.uk/home>>

開示事由)が列挙されている。具体的には、国際関係に不利な影響を与える場合(第3条第1号(a))、連邦国防軍の軍事的利益及びその他の安全保障に密接に関連する利益に不利な影響を与える場合(第3条第1号(b))、対内的又は対外的な安全性に係る利益に不利な影響を与える場合(第3条第1号(c))、公共の安全を危険にさらす可能性がある場合(第3条第2号)、国際的な交渉に不可欠な秘密が害される場合(第3条第3号(a))、機密事項の実体的及び組織的保護に関する法令若しくは一般行政規則により定められた守秘義務若しくは秘密保持義務又は職業上の若しくは特別の職務秘密に服する場合(第3条第4号)等である。

## 2 連邦公文書館法

### (1) 30年原則

連邦公文書館法(Bundesarchivgesetz 1988)第5条第1項では、何人も申請により、作成から30年経過した連邦の記録資料(Archivgut)の利用請求をすることができるという原則が規定されている。

ドイツでは、伝統的に行政内部のそれぞれの規律に従って公文書の管理がなされてきたところ<sup>16</sup>、連邦省については、連邦省共通職務規則<sup>17</sup>という連邦政府の決定がある。連邦省共通職務規則第12条第2項により、文書管理の詳細は、「連邦省における公文書の作成と管理のための記録ガイドライン」<sup>18</sup>に委ねられている。そのガイドラインによれば、連邦省が作成した公文書については、原則として、30年を超えない保存期限を定め、目録等に記載されなければならないと定められている。また、保存期限は、各連邦省で規律されるものであり、公文書の作成の際の関心の高さと効率性のみによって判断されるとされている。

### (2) 30年原則の例外

連邦公文書館法第5条第6項では、例外として、30年経過後も記録資料の利用が許可されない場合を次のとおり規定している(表3参照)。

表3 30年原則の例外

第5条第6項	30年後経過後も記録資料の利用が許可されない場合
1号	連邦又は州の安全が脅かされるおそれがあるとの想定に理由がある場合
2号	第三者の保護されるべき利益に反するとの想定に理由がある場合
3,4号	略
5号	刑法典第203条第1項から第3項まで(私的秘密の侵害に対する罰則規定)又はその他の秘密保持に関する連邦法令に定める秘密保持義務を侵害する場合

<sup>16</sup> 木藤茂「外国の公文書管理法制—ドイツ」『ジュリスト』1316号, 2006.7, pp.64-68.

<sup>17</sup> “Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien” <[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile)>; 古賀豪「ドイツ連邦政府の事務手続—連邦省共通事務規則—」『外国の立法』no.214, 2002.11, p.136.

<sup>18</sup> “Registerrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien” <[http://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/bundesarchiv\\_de/beratung/behoerden/schriftgutverwaltung/registerrichtlinie.pdf](http://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/bundesarchiv_de/beratung/behoerden/schriftgutverwaltung/registerrichtlinie.pdf)>

### 3 議会監督委員会

基本法（Grundgesetz）第 45d 条で連邦議会が連邦の情報機関の活動を統制するための委員会を設置することが規定されており、これを受けて、連邦の情報機関の活動の議会監督に関する法律<sup>19</sup>が制定されている。議会監督委員会（Parlamentarisches Kontrollgremium）は、情報機関（連邦憲法擁護庁、軍事防諜局及び連邦情報局）に情報開示を求める権限、情報機関の職員に事情聴取を行う権限、情報機関の事務所の立入り権限等を有する。同委員会の審議は秘密とされ、委員には秘密保持義務が課せられる<sup>20</sup>。

## IV フランス

フランスでは、国家秘密のうち最も重要とされる秘密は、国防秘密（secret de la defense nationale）であり、国防秘密の漏えいは刑法典第 413 条を中心に厳格に処罰される<sup>21</sup>。

国防秘密とは、国防に関係する工程、物品、文書、情報、情報通信網、情報処理されたデータ又はファイルであって、配布やアクセスを制限するための指定措置の対象となるものをいう（刑法典第 413-9 条、第 413-10 条第 1 項）。また、2009 年の改正により、立ち入ること自体で国防秘密の知識が得られるような場所（施設）も国防秘密として指定することができるようになった（刑法典第 413-9-1 条）。

また、文化遺産法典<sup>22</sup>は、第 2 編で公的文書及び私的文書を含む文書の一般制度について規定し、その中で公文書の取扱いについて定めている。

### 1 30 年原則の廃止

2008 年に文化遺産法典が改正され、公文書についての公開を定めた 30 年原則が廃止された。そして、公文書の作成後直ちに公開することが原則とされた（文化遺産法典 L213-2）。

なお、国防秘密、外交上の国家の基本的利益、国家安全保障に関する情報は、例外的に作成後 50 年経過後に公開するとされている（L213-2 条 I, 3°）。また、さらなる例外として、核兵器、生物兵器、化学兵器等を構想、製造、利用又は設置することを可能にする情報の普及をもたらすおそれがある公文書については、時の経過にかかわらず、公開されない（L213-2 条 II）。

### 2 国防秘密査問委員会

国防秘密査問委員会は、裁判官及び国会議員によって構成される独立の行政機関で、国防秘密の指定解除・公開についての助言を行う。また、裁判の過程で裁判所からの要請に応じ、行政府が国防秘密を過度に援用していないかを判断する。同委員会には、秘密情報

<sup>19</sup> Bundesgesetzblatt, Teil I 2009, S.2346, <[http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D'bgbl213018\\_Anlageband\\_Band\\_1.pdf%5D&wc=1&skin=WC#\\_Bundesanzeiger\\_BGBl\\_%2F%2F%5B%40node\\_id%3D'1023262%5D\\_1381449236812](http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D'bgbl213018_Anlageband_Band_1.pdf%5D&wc=1&skin=WC#_Bundesanzeiger_BGBl_%2F%2F%5B%40node_id%3D'1023262%5D_1381449236812)>

<sup>20</sup> 渡邊齊志「ドイツにおける議会による情報機関の統制」『外国の立法』no.230, 2006.11, pp.124-125.

<sup>21</sup> 白取祐司「フランス」田島泰彦・清水勉編『秘密保全法批判 脅かされる知る権利』日本評論社, 2013, pp.200-203.

<sup>22</sup> Code du patrimoine <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236>>

へのアクセス権限等が認められている（国防法典 L-2312-1 条～L-2312-8 条<sup>23</sup>）。

## V ツワネ原則

### 1 趣旨

「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）<sup>24</sup>は、2013年6月に南アフリカ共和国の首都・ツワネで示されたため、ツワネ原則と呼ばれている。この原則は、アメリカの財団（Open Society Justice Initiative）の呼び掛けの下、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。

ツワネ原則は、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対して、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、秘密保全の適正な限界、内部告発者の役割、その他の諸問題についての詳細なガイドラインを示しており、国家安全保障と国民の情報へのアクセスを検討するに当たっての視点として参考となる。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でも引用されている<sup>25</sup>。

### 2 概要

#### （1）情報アクセス権とその制限

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）。

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9）。

#### （2）公開により得られる公益の高い情報

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10A）。

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

---

<sup>23</sup> legifrance, Chapitre II : Commission consultative du secret de la défense nationale, <[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=DC9DCE3F7CBB93C07EBB2E9AF468D479.tpdjo14v\\_2?idSectionTA=LEGISCTA000006166932&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20130926](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=DC9DCE3F7CBB93C07EBB2E9AF468D479.tpdjo14v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006166932&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20130926)>

<sup>24</sup> “Global Principles on National Security and the Right to Information: Tshwane Principles,” 12 June 2013. <<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-principles-06122013.pdf>>

<sup>25</sup> 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>>

有する。違法な監視の事実、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）。

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）。

### （3）秘密指定と指定解除のためのルール

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）。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）。

### （4）裁判手続の公開

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）。

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）。

### （5）監視機関

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）。

### （6）内部告発者の保護と情報漏えい者に対する訴追

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）。

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）。

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 47）。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）。

## おわりに

国家秘密の指定と解除に関するルールは、多くの法分野にまたがる問題である。諸外国の事例からは、情報の保全と公開に関する制度設計、その制度における国家秘密の取り扱い方、適正な運用のための制度等を具体的に知ることができる。

アメリカは、大統領令により、機密指定制度が定められ、機密指定権者の裁量の適正化のために複数の制度と組織がある。イギリスは、公務秘密法や情報自由法の改正により、近年、情報を公開する方向への動きがあることが分かる。ドイツは、連邦情報自由法、連邦公文書館法、30年原則という制度の大枠の点で日本と共通する。フランスは、文化遺産法典で公的文書と私的文書がともに定められている点や秘密等を除いて直ちに公開することが原則とされたことが特徴的である。ツワネ原則からは、国家安全保障と国民の情報へのアクセスについて、制度を俯瞰した多様な視点を得ることができる。

我が国の特定秘密保護法案の検討に際して、このような諸外国の制度は、適正化を図るための制度的担保、時の経過の考慮といった視点から、参照すべき点が多い。