

地方公務員法第34条の

「秘密」とは何か



紀内隆宏

1——はじめに

筆者に与えられたテーマは標記のとおりであるが、副題として「公務員の立場から」という限定が示された。編集者の意図される所は、例えば住民の立場からは、いわゆる「知る権利」の重要性の強調と官僚の秘密主義への批判が基調となり、公務員の立場からは、行政上の理由からする秘密の存在意義の主張がなされるというコントラストにあるのかとも思うが、住民の立場からの立論はさることながら、このテーマに関しては、公務員の立場から主張すべき格段の論点はなく、秘密をとりまく環境や、それを保持する苦しさを説くことは、ややもすれば身の上話に墮するきらいがあるので、ここでは、副題にとらわれずに話をすすめることにしたい。

もとより筆者は地方公務員法所管の部局に勤務する身ではないし、精緻な法律論を展開するだけの知識、能力を有するものでもないから、法律の解説的ないき方を離れて議論をすることにしたい。〈そうはいっても、折にふれて法解釈的な論議が避けられぬこともあるが、意見に属するものは、いずれも私見にとどまることを、おことわりしておく。〉従って、他の論稿との重複についてはお許し頂きたい。

2——秘密を守る義務の存在意義について

民主政治、つまり国民の国民による政治という政治原理は、国民が自ら政治問題についての判断を下すに必要な材料を持っていることを不可欠の前提として組み立てられている。いわゆる「知る権利」なるものは、論者によっていろいろの内容を含んでいるが、言論の自由が意識され、権利として確立してきた過程に照らしても、その核心が、

公の事柄、ことに政治的判断の素材となる情報についてであることには異論がないといってよからう。＜「知る権利」を大ざっぱに、このようにとらえた場合、現代のように政治的判断を要する事柄がきわめて膨大な時代にあつては、問題は、主としてマスメディアを通じて一般国民＜住民＞が判断材料となる情報を入手する機会の自由にあると思われる。このことから、国民の「知る権利」へのサービスを旨とする情報の伝達の自由、即ち報道の自由が大きな焦点となるが、恐らく別稿においてとりあげられるであろうから、ここではふれない。＞

このように、「知る権利」が政治体利の基底をなすような国において、なお、公務員が一定の事項についてではあるが、秘密を守るべきとされるのは、いかなる理由によるものであろうか。

端的にいうならば、それは、国、地方の政治過程において、ある特定の事項を秘密とした方が、結果的に、国民なり、住民なりの利益となる場合があるとされるからである。抽象論では話がわかりにくいので1、2の例をひいてみよう。国政の場合、代表的なものとして外交上、国防上の秘密があげられる。昔ほどではないにしろ、やはり一種のかけ引き的要素を否認しない外交交渉について、逐一、自国の手の内、腹の中を明らかにした場合の不利益については言うに及ばないことだろうし、自国の国防体制が詳細に外国に知られることの国防上の不利益も論をまたないといってよからう。地方においては、外交、国防のように一見明白な例を見出し難いが、例えば＜国の場合も同じだが＞発注工事の予定価格などは、これが特定の者に洩れることにより、競争の利益は失なわれ、契約当事者である地方公共団体の受ける不利益は、即ち納税者である住民の不利益に帰することとなるので秘密とされるが、これも、事の性質上当然と考えてよいだろう。＜地方においては、国

における外交、国防上のものに対比される程大きな政治的問題となるような秘密はないといつてよいので、この秘密の問題は、さほど尖鋭な形をとってはあらわれない。また、秘密の内容となる事項も、地方にしかない事務をめぐっての問題は当然ありうるわけだが、その性格において、国のそれと基本的に異質な地方固有のものはないと考えられ、地方公務員法上の秘密を、国家公務員法上の秘密と対比させて論ずることの実益は乏しいと思われるので、以下には、両法を通じて一般の公務員が守ることを刑罰を担保として義務づけられている秘密＜この意味では「秘密」と表示することにする。＞について話をすすめることにしたい。罰則まで含めると両法の構成には、形式上若干の差異があるし、また、秘密をめぐる問題ととりまく環境等に当然ちがいはありうるが、ここではとり上げない。従って、以下では、原則として、「国政」とあれば「地方政治」を、「国」とあれば「地方公共団体」を、「行政官庁」とあれば「地方公共団体の執行機関」を、「一般国民」とあれば「一般住民」を、それぞれ含んで用いられていると考えて頂きたい。＞

さて、以上、国民のいわゆる「知る権利」の尊重が民主国家の政治の土台であること、にもかかわらず、特定の事項について考えるならば、これを＜秘密＞とすることが国民の利益となりうべきケースがあることを説明してきた。＜このような観点からする「秘密」の内容等については、後に述べる。＞大まかな説明ではあるが、話の筋は了解して頂けると思う。

ところが、依然として＜秘密＞が存在することをめぐって、官僚の秘密主義のヴェールという悪口が後をたたないのはなぜであろうか。

戦前、いわゆる明治憲法の下においては、官吏の秘密を守る義務は、いわゆる官吏関係なる特別権力関係の本質に基づく身分上の義務であると解さ

れていた。主権在民主義でなかった当時において、
は、「国家」の利益を論拠として、この義務の存在理由が説明されていたわけである。もとより、
当時においても、合理的に考えるならば、「国家」の利益は、国民の利益に裏打ちされるべきものであった筈であるが、このような超越的な論拠で組み立てられたものであってみれば、その運用の如何を、国民の利益という物指しでテストすることは困難であり、行政当局の便宜のために悪用されたケースもあったであろう。戦後においては事情が変り、既に述べたように「知る権利」を前提とした上でなお〈秘密〉の存在が許容されるという理解が一般的であるのに、秘密主義の非難が続くのは、〈秘密〉の必要性に藉口して、他のもろもろの、本来公開を妨げるいわれのない事柄についても、これを秘密にしておくという懸念があることによると解すべきであろう。もし、このような事態があるとすれば、その動機としては、秘密を自分達だけが知っているという幼稚な〈あやまった〉特権意識、公開に伴って生ずるであろういろいろな反響の煩さをきらう気持等が考えられるが、いずれにしても、民主主義の基礎をあやうくするという迄には至らぬ場合においても、少なくとも行政側のサボタージュという非難は甘受しなければならない。

そこで、ポイントとなるのは、〈秘密〉とは何かという問題である。

これを明らかにすることは、ひとつには、〈秘密〉を恣意的に膨らませることによって、国民の「知る権利」を部分的に空洞化するおそれをなくすためであり、また、公務員の立場からは〈場合によって、公務員の秘密を洩らす罪との関連で、刑法上の教唆、公務員法上のそそのかし等の罪に問われる可能性があるという意味では、一般国民にとっても〉刑罰をもって制裁を受けるおそれがある以上、その内容如何が大きな問題であるから

である。

3———秘密とは何か

〈秘密〉については、まだその事柄が一般には知られていないという要件と、その事柄を〈一定の時期には〉知らせてはならないという要件とが備わっていることを必要とするとされている。従来から、学説、判例等がわかれるのは、一般に知らせてはならないという要件について、事柄の性質上、誰が見てもそれを、秘密にする必要性が明白なもの〈一般に実質秘とか自然秘と呼ばれる。〉に限られるか、秘密を要することが誰にとっても一見明白とはいえないが、特別の理由から、これを秘密にしておく必要があり、行政当局の手によって秘密である旨の表示がなされているもの〈一般に指定秘と呼ばれる。〉をも含むかという点についてである。

先般の沖縄返還協定交渉にからむ外務省の秘密文書漏洩事件〈以下「外務省事件」と略する。〉についての、新聞報道によれば、N記者の拘置取消決定の理由の中で、東京地裁は、〈秘密〉とは、単に行政官庁による形式上の秘密指定があるという事実のみを以ては足りず、行政目的を達するため、必要かつ相当な実質を要する旨の見解を示している。また、同事件に関する政府の国会答弁も、これまた、新聞報道によると、〈秘密〉は行政官庁の指定の一事を以ては足りず、実質の意味での秘密でなければならぬとしているようである。これらの表現は、〈秘密〉は実質秘に限る旨を示すものと受けとる向きもあるようだが、先に述べたとおり、実質秘、指定秘なる用語は〈いわば俗称ではあるが〉秘密性が一見明白であるかどうかによる分類であって、国会答弁や、決定理由の中で用いられる「実質的」という表現がただちに実

質秘の“実質”と等置されるわけではないので、その点〈秘密〉は実質秘に限る、指定秘を含むの両説のいずれかに軍配をあげるような内容とは解されない。むしろ、いわゆる指定秘の中に、本来、秘密にしておく客観的な理由を欠くものがあったとすれば、例え、形式上、秘扱いの表示がなされていても、それを洩らしたことを、刑罰をもって制裁することができない旨を明らかにしたにとどまると考えてよかろう。逆に言うならば、行政当局は、一見明白な秘密以外のものについては、それを秘密にしておくことが国民の利益に帰すると客観的に判断されるもの以外については、これを秘扱いにすべきでないという意味にとれよう。現に、先の東京地裁は、その決定理由の中で、当該行政官庁による適切妥当な運用基準にもとづく秘扱いの判断は司法当局の判定においても尊重されてしかるべき旨を述べていると報ぜられている。

それでは現に、行政官庁は、いかなる事項を秘密とし、それをどのようにとり扱うこととしているのだろうか。

もちろん、行政官庁のとり扱う情報のうち何が〈秘密〉にあたるかは、究極的には、刑事事件等の形によって、裁判を通じて明らかにされるわけであるが、いうまでもなく公務員法の関連規定は最終的には裁判規範として機能するにしても、なによりもまず、公務員の行為規範として働くものである以上、すべては裁判マチということで放置しておくわけにはいかないで、第一次的には、行政官庁内における秘密のとり扱い如何が問題となってくるわけである。

従来、政府部内においては、昭和40年の事務次官会議の申し合せによって、秘密文書等のとり扱いの手続について統制を図ってきたが、具体的に何を秘扱いにするかという内容の点については、統一的な基準によってはいなかった。たまた

ま、外務省事件に関連して、参議院の法務委員会において、「国家機関における各種の秘密の基準」なるものが、政府の統一基準として明らかにされた旨の新聞報道があるので、これによってその内容をみるとしよう。

報道によれば、〈秘密〉を、次の4つのグループに分けている。

その1は、外交、防衛、国際経済に関するもの、その2は、個人の秘密に関するもの、その3は、職務の特殊性に由来するもの、その4は、一定期間秘密にする必要があるものとされている。その1、その2については別段の説明を要しないと思うが、その3、その4について例示されているものをひいて若干の説明をしておこう。その3の例としては、捜査関係資料、巡視船の配置計画、事業所等への立入検査計画等、それを明らかにすることによって、いわば相手方にウラをかかれ、本来の目的を達しえないこととなるものや、裁判、審判の類の評決のように、合議体の一体性を保障するとともに、審査の過程で自由に所信を述べることを保障しようとするもの、発注工事の予定価格のように、公開によって、その制度の目的が全く失なわれるものがあげられている。その4は、分類の角度が異なっており、秘密を守るべき期間に着目して、人事異動の案であるとか、試験問題とか、例示されている。

この基準なるものは、秘密をグループに分け、それぞれに例示をしているにとどまるので、これを手がかりに、その性格によって大まかに分類し直してみよう。

<1>その発表<必ずしも公表とは限らない。特定の者に洩らすことを含む。以下同じ>が国際関係上、わが国に不利をもたらず場合……外交、国防、国際経済上の秘密の類

<2>その発表が、一部の特定の者に不当な利益を与え、その結果、反射的に国民全体の不利益を

もたらず場合……工事予定価格の類〈ここでは特定の者に洩らす場合。公表であれば、制度の趣旨が失なわれるので〈4〉のグループに入ることとなるらう。〉

〈3〉その発表が、個人の基本的人権を侵害したり、私企業の秘密を侵したりする場合

〈4〉その発表が、特殊の行政目的の達成を不可能又は著しく困難にする場合……立入検査計画、入試問題の類

〈上記のうち、〈3〉に属するものについては、他の法律に特別の規定がある。例えば、刑法は、医師、弁護士等の特定の業務に携わる者について秘密漏せつ罪を設け、所得税法、独占禁止法等は特定公務に従事する公務員に特別の秘密を守る義務を課している。このことは、公務員法上の秘密を守る義務は、個人、私企業の秘密保護を含むものではあるが基本的には、一般国民の利益に帰する秘密の保護を典型的な内容としていると言えよう。〉

以上、政府部内における秘密の基準についてみてきたが、この種のもは、いかに合理的に作られていても、所詮、抽象的なものでしかありえず、具体的な場合に、個々の事項については、これを基準に照らして秘扱いとすべきかどうかを判断しなくてはならない。

さきにふれた、昭和40年の事務次官会議申し合せは秘密を最小限にとどめるべきこと、その種類は原則として、極秘、秘の二種に区分すべきこと、その他を内容としているが、特に、極秘それぞれの秘扱いの指定を、極秘は局長相当職が、秘は課長相当職が行なうべきことを定めて、指定の慎重を期している。

今回調整された秘密の基準と、申合せの手續を、慎重、厳格に、運用するならば東京地裁のいうように、いわゆる秘扱いの表示は、その実質的合理性のゆえに裁判所によって尊重されることとなる

だろう。

4———要 約

以上、雑駁な話を展開してきたが、最後に、論点をまとめておこう。

〈1〉国民の「知る権利」は、民主政治の基礎をなすものであり、最大限の尊重を要すること。

〈2〉しかし、特定の事項については、〈一定期間〉これを発表しないことが、結果的に国民の利益に帰する場合があり、このことが〈秘密〉の存在意義であること。

〈3〉そのような場合においても、〈秘密〉は、必要最小限であるべきこと。

〈4〉行政官庁の秘扱いは、適切妥当な基準により、慎重厳格な手續きによって行なわれるべきこと。

〈5〉行政官庁の秘扱いの妥当性、適法性は、世論、裁判等によって、政治的、法的にテストされるものであること。

〈6〉その場合、〈秘密〉は、行政官庁の秘扱いという形式のみでは足りず、その扱いに実質的、客観的な合理性がなければならないこと。

〈7〉しかし、〈4〉が確実に守られていれば、その判断が世論、裁判等においても支持されるであろうこと。

5———おわりに

この号は、「知る権利」の特集であると聞く。

その動機は、直接には、本稿においてもしばしばふれた外務省事件にあると思われる。とすれば、問題のひとつの焦点は、国家公務員法第100条、地方公務員法第34条にあるとしても、もうひとつ

の焦点は、国家公務員法第111条、地方公務員法第62条と、報道の自由との関係にあり、この点についても興味深い論点は数多くあるが、筆者に与えられた紙数がつきたので、ここではとり上げない。

また、地方公務員法第34条<国家公務員法第100条>についても、これらの義務違反は刑罰と同時に懲戒の事由にもあたっており、刑事の問題として考える場合と懲戒の問題として考える場合とで、秘密の解釈が異なりうるものであるかどうかは、大きな問題といえよう。<先にふれた、秘密は実質秘に限られるか、指定秘を含むかという論点は、懲戒の問題として秘密を考えるときには、見すごすことができないと考えられる。>

本稿は、途中でことわったとおり、刑罰をもって守ることを義務づけられた<秘密>を念頭に話をすすめてきて、懲戒事案の検討にまで至らなかった。紙数の有効な活用を欠いたことをおわびして筆をおく。

<自治省文書広報課課長補佐>