

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	オーストラリアとイギリスのスパイ行為等に対する罰則
他言語論題 Title in other language	Espionage offences in Australia and the United Kingdom
著者 / 所属 Author(s)	福田 健志 (FUKUDA Takeshi) / 国立国会図書館 前 調査 及び立法考査局 行政法務課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	905
刊行日 Issue Date	2026-5-20
ページ Pages	53-81
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	スパイ行為 (情報の窃取) に対する罰則を中心に、オーストラリアとイギリスにおける、外国が関与する活動に対する罰則について、内容や運用状況、これらをめぐる議論を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰 (めいせき) 性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

オーストラリアとイギリスのスパイ行為等に対する罰則

国立国会図書館 前 調査及び立法考査局
行政法務課 福田 健志

目 次

はじめに

I オーストラリアの 2018 年刑法典改正

- 1 改正に至る経緯
- 2 刑法典のスパイ行為等に対する罰則
- 3 これまでの運用状況
- 4 スパイ行為に対する罰則をめぐる議論

II イギリスの 2023 年国家安全保障法

- 1 制定に至る経緯
- 2 2023 年法のスパイ行為等に対する罰則
- 3 これまでの運用状況
- 4 スパイ行為に対する罰則をめぐる議論

おわりに

キーワード：スパイ防止法、秘密保全法制、外国からの干渉、情報機関、報道の自由

要 旨

- ① 「スパイ行為 (Espionage)」に学術上の定義はないとされるが、オーストラリアとイギリスでは、外国が関与する行為のうち、おおむね、情報の窃取をスパイ行為とし、これに対する罰則を設けている。
- ② 外国による政治への介入が疑われる事案の発覚や、外国の情報機関が絡んだ暗殺未遂事件の発生などにより、外国が関与する活動への懸念が高まる中、オーストラリアは2018年の刑法典改正、イギリスは2023年国家安全保障法の制定により、スパイ行為に対する従来の罰則を強化した。両国の罰則ともに、最も重い法定刑は終身刑である。
- ③ 両国では、情報の窃取以外にも、インフラの破壊など「妨害行為 (Sabotage)」に対する罰則や、政治過程などに影響を及ぼす「外国からの干渉 (Foreign Interference)」に対する罰則等が設けられた。
- ④ これらの罰則の構成要件として、オーストラリアでは「外国の依頼人」、イギリスでは「外国勢力」という概念が導入された。外国の依頼人や外国勢力が関わることにより、そうでなければ犯罪とはならない行為や法定刑が軽い罰則が適用されるような行為に対して、法定刑がより重い罰則が適用され得ることになる。
- ⑤ 両国のスパイ行為に対する罰則の構成要件については、「外国の依頼人」や「外国勢力」が外国政府そのものよりも広い範囲を含むこと、保護対象となる情報の範囲が不明確であることなどから、公益性の高い報道なども含めて幅広く該当し得ることが指摘されている。
- ⑥ これまでのところ、両国におけるこれらの罰則の適用事例は、少数にとどまる。両国ともに、法律の運用状況を監視・審査する仕組みを設けており、罰則をめぐる議論は今後も続いていくものと考えられる。

はじめに

昨今、日本では「スパイ防止法」についての議論が活発化している。

オーストラリアは2018年、イギリスは2023年の法律によって、「スパイ行為 (Espionage)」などに対する罰則を強化した。「スパイ」という用語には、学術上、統一的な定義はないとされる⁽¹⁾が、両国の政府機関は、スパイ行為を、「外国勢力に代わって活動する者や、オーストラリアに対して優位に立とうとする外国勢力に情報を提供することを意図する者による、情報の窃取」⁽²⁾(オーストラリア)、「人的情報源 (エージェント) やハッキングなどの技術を用いて、通常は公表されていない機微な情報を取得する秘密のプロセス」⁽³⁾(イギリス)と説明している。一方で、情報の窃取だけでなく、外国が関与するインフラの破壊や世論の誘導なども含めて、「スパイ活動」とする議論もある⁽⁴⁾。この点について、本稿で取り上げる両国は、おおむね、情報の窃取についてスパイ行為に対する罰則を規定し、外国が関与するその他の行為については、別途、「妨害行為 (Sabotage)」や「外国からの干渉 (Foreign Interference)」に対する罰則などを設けている。両国のスパイ行為に対する罰則ともに、最も重い法定刑は終身刑である⁽⁵⁾。本稿は、両国におけるこれら外国が関与する行為に対する罰則について、特にスパイ行為に対するものを中心に論じる。

なお、スパイ行為と大きく関連するのが、インテリジェンス⁽⁶⁾業務を担う各国の情報機関の活動である。国外の情報を収集する情報機関として、オーストラリアには豪州秘密情報部 (Australian Secret Intelligence Service: ASIS)⁽⁷⁾、イギリスには秘密情報部 (Secret Intelligence Service: SIS. 通称「MI6」)⁽⁸⁾がある。一方、外国による自国に対する情報収集活動に対抗する情報機関として、オーストラリアには豪州治安情報機関 (Australian Security Intelligence Organisation: ASIO)⁽⁹⁾、イギリスには保安局 (Security Service: SS. 通称「MI5」)⁽¹⁰⁾がある。保安局の説明によると、情報機関において情報収集を担う職員 (Intelligence Officer) は、情報を提供する秘密の協力者⁽¹¹⁾を募り、これらを通じて情報を収集することがあるとされる。情報機

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2026年3月24日である。

- (1) 小林良樹『インテリジェンスの基礎理論』(講談社学術文庫) 講談社, 2025, p.245.
- (2) “Counter-Espionage and Foreign Interference.” Australian Security Intelligence Organisation website <<https://www.asio.gov.au/about/what-we-do/counter-espionage>>
- (3) Home Office, “Legislation to Counter State Threats (Hostile State Activity): Government Consultation,” 2021.5, p.5. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/986013/Consultation_Document_-_Legislation_to_Counter_State_Threats.pdf>
- (4) 例えば、「「スパイ防止法」、議論再び 40年前に廃案の過去」『日本経済新聞』2025.8.22, 夕刊.
- (5) オーストラリア及びイギリスでは、死刑は廃止されている(「死刑廃止国・存置国<2024年12月31日現在>」アムネスティ・インターナショナルウェブサイト <https://www.amnesty.or.jp/human-rights/topic/death_penalty/DP_2024_country_list.pdf>).
- (6) 「インテリジェンス」の定義として、「政策決定者が国家安全保障上の問題に関して判断を行うために政策決定者に提供される、情報から分析・加工された知識のプロダクト、あるいはそうしたプロダクトを生産するプロセス」とするものがある(小林 前掲注(1), p.31.)。国によっては、プロパガンダ活動(偽情報の流布等)や政治活動(外国における特定の政党への資金援助等)なども情報機関の任務としてしているとされるが、前述した定義からすると、こうした活動は、理論的にはインテリジェンスに含まれるとは考えにくいとする指摘がある(同, pp.256-259.)。
- (7) “Who We Are.” Australian Secret Intelligence Service website <<https://www.asis.gov.au/About-Us/Who-we-are/>>
- (8) “What We Do.” Secret Intelligence Service website <<https://www.sis.gov.uk/about-us/what-we-do/>>
- (9) “About.” Australian Security Intelligence Organisation website <<https://www.asio.gov.au/about/>>
- (10) “Law, oversight and ethics.” Security Service website <<https://www.mi5.gov.uk/how-we-work/law-oversight-and-ethics>>
- (11) イギリスでは、こうした協力者を「エージェント」や「内密の人的情報源 (Covert Human Intelligence Sources: CHIS)」と呼ぶとされる。なお、「エージェント」という用語を情報機関の職員に対して用いる国もあるとされる

関の職員は、外交官などの公職の身分の下で活動する場合や、ビジネスパーソンや留学生、ジャーナリストなどの民間人を装って活動する場合があるとされる⁽¹²⁾。

スパイ行為に対する罰則は、外国の情報機関の職員やこれらに協力する者による違法な行為を取り締まるものといえる。もっとも、実際のスパイ行為への対処においては、スパイ行為に対する罰則の適用以外にも様々な方法が用いられているとされる。その背景には、スパイ行為に対する罰則の構成要件が厳格で立証が困難なため、他の比較的軽微な犯罪で立件する場合があること⁽¹³⁾や、機微な情報が裁判で開示されることを避けるために、強制退去などの起訴以外の対応がとられる傾向にあることが指摘されている⁽¹⁴⁾。さらに、外交官の身分を持つ者については、外交特権が認められており、逮捕することや刑事裁判にかけることができないという事情もある⁽¹⁵⁾。

I オーストラリアの2018年刑法典改正

オーストラリアでは、「2018年国家安全保障法制改正(スパイ行為及び外国からの干渉)法」⁽¹⁶⁾(以下「2018年法」)により、1995年刑法典法⁽¹⁷⁾(以下「刑法典」)が改正され、スパイ行為に対する罰則が強化された。

1 改正に至る経緯

(1) 従来 of スパイ行為に対する罰則

(i) 法律の規定

オーストラリアでは、1914年に初めてスパイ行為に対する罰則が1914年刑法⁽¹⁸⁾に規定された。同規定は、後述するイギリスの1911年公務秘密法をモデルとしたとされ、法定刑は7年以下の拘禁刑であった。その後、1960年の改正により、罰則の対象となる行為が拡張された⁽¹⁹⁾。また、2002年の法律により、スパイ行為に対する罰則は刑法典に規定されることとなり、1914年刑法の規定は廃止された⁽²⁰⁾。2018年法による改正前(2002年改正後)の刑法典は、①連邦の「安全保障又は防衛」に関する情報等を伝達する又は利用可能とする行為について、②そ

（“How Spies Operate.” Security Service website <<https://www.mi5.gov.uk/how-spies-operate>>）。

⁽¹²⁾ *ibid.*

⁽¹³⁾ 小林 前掲注(1), p.250.

⁽¹⁴⁾ Sarah Kendall, “Australia’s New Espionage Laws: Another Case of Hyper-Legislation and Over-Criminalisation,” *The University of Queensland Law Journal*, Vol.38 No.1, 2019, pp.140-141. <<https://journal.law.uq.edu.au/index.php/uqlj/article/view/1549/1283>>

⁽¹⁵⁾ 「外交関係に関するウィーン条約」(昭和39年条約第14号)は、外交官の身体の不可侵(第29条)や裁判権からの免除(第31条)を規定している。また、同条約は、接受国は外交官に対して「ペルソナ・ノン・グラータ」であることを通告することができること、この通告を受けた派遣国は通告対象者を召還するかその者の任務を終了させる必要があること(第9条)も規定している(浅田正彦編著『国際法 第6版』東信堂, 2025, pp.153, 157-158.)。

⁽¹⁶⁾ National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018, No.67, 2018. <<https://www.legislation.gov.au/C2018A00067/latest/text>>

⁽¹⁷⁾ Criminal Code Act 1995, No.12, 1995. <<https://www.legislation.gov.au/C2004A04868/latest/text>> 刑法典(Criminal Code)は、1995年刑法典法の附則として規定されている。

⁽¹⁸⁾ Crimes Act 1914, No.12, 1914. <<https://www.legislation.gov.au/C1914A00012/latest/text>>

⁽¹⁹⁾ Independent National Security Legislation Monitor, “Issue Paper: Review of Australia’s Espionage, Foreign Interference, Sabotage and Theft of Trade Secrets Offences,” 2025.5, pp.44-45. <<https://www.inslm.gov.au/system/files/2025-05/issue-paper-review-of-australias-espionage-foreign-interference-sabotage-and-tots.pdf>>

⁽²⁰⁾ Criminal Code Amendment (Espionage and Related Matters) Act 2002, No.91, 2002. <<https://www.legislation.gov.au/C2004A01028/latest/text>>

の行為が連邦の「安全保障又は防衛」を害することを意図しており、又は合法的な権限なく外国の「安全保障又は防衛」を利することを意図しており、③その行為によって情報が「外国若しくは外国組織又はこれらに代わって活動する者」に伝達される又は利用可能となる場合に、25年以下の拘禁刑に処すること（旧第91.1条第1項、第2項）等を規定していた。当該規定は、オーストラリア国内だけでなく、国外における行為にも適用されていた（旧第91.1条第7項）⁽²¹⁾。

（ii）運用状況

これら旧規定に基づく起訴事例は非常に少なく、有罪判決が下りたのは、2000年に発生した事案の1件のみとされる⁽²²⁾。起訴事例が少ない背景として、前述したように、スパイ行為に係る案件においては、機微な情報などが裁判で開示されることを避けるために、起訴よりも、退去強制やビザの更新の拒否といった対応がとられる傾向にあることが指摘されている⁽²³⁾。

（2）外国が関与する活動への懸念

豪州治安情報機関は、2017年の年次報告書の中で、「オーストラリアの利益に対するスパイ行為と外国からの干渉による脅威は、広範囲に及び、和らぐことはなく、ますます巧妙になってきている」と報告した。同報告書は、外国の情報機関によるスパイ行為の対象が、知的財産や科学技術、営業上の機微な情報にも広がっていること、外国の情報機関がサイバー攻撃を含む多様な手法を用いていることなどを指摘した⁽²⁴⁾。

また、2017年には、特に中国によるオーストラリアの政治への介入が疑われる事案が相次いで報道された。同年6月、中国共産党との関係が指摘される団体から当時の与党保守連合（自由党・国民党）と最大野党であった労働党に対して多額の献金がなされていたことが報じられた。また、労働党で資金調達担当であった上院議員が、中国系メディア向け会見で、南シナ海の領有権について、労働党の見解とは異なる中国に有利な発言をしていたことが報じられ、その後辞職に追い込まれた⁽²⁵⁾。さらに、かつて貿易担当の大臣として自由貿易協定の締結など豪中関係の強化を進めてきた自由党議員が、中国共産党との関係が指摘される同国のインフラ企業からコンサルティング業務を、政界引退直後の2016年に高額で受託していた問題も報じられた⁽²⁶⁾。

（3）法案の提出と成立

2017年12月、マルコム・ターンブル（Malcolm Turnbull）保守連合政権（当時）は、オーストラリアの開かれた民主的な政治制度を更に強化するとともに、その脆（ぜい）弱性を補強

⁽²¹⁾ Kendall, *op.cit.*(14), pp.136-139.

⁽²²⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), p.45; Kendall, *ibid.*, p.140. 当該事案は、オーストラリア国防省の情報部門の職員が、外国に売却することを意図して、機微な情報を第三者に渡したというものであった（Independent National Security Legislation Monitor, *ibid.*）。

⁽²³⁾ Kendall, *ibid.*, pp.140-141.

⁽²⁴⁾ Australian Security Intelligence Organisation, “ASIO Annual Report 2016-17,” 2017, pp.23-24. <<https://www.asio.gov.au/sites/default/files/Annual%20Report%202016-17.pdf>>

⁽²⁵⁾ 「親中政界工作 豪・NZに矛先 与野党に巨額献金 意見誘導」『朝日新聞』2018.5.29; Juli Tomaras et al., “National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017,” *Bills Digest*, No.134, 2017-18, 2018.6.28, pp.11-12. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/6053591/upload_binary/6053591.pdf>

⁽²⁶⁾ 「豪、スパイ法見直し 親中封印 巨額献金で介入 危機感」『産経新聞』2017.6.8; Tomaras et al., *ibid.*, p.12.

するものとして、2018年法を含む3つの法案を連邦議会に提出した⁽²⁷⁾。そのうち、①2018年法と②2018年外国の影響透明化制度法⁽²⁸⁾は、2018年6月に成立した。②は、「外国の依頼人 (Foreign Principal)」⁽²⁹⁾のために一定の活動を請け負った者に対し、活動の内容等の登録を義務付ける制度を設けるものである⁽³⁰⁾。③2018年選挙法改正（選挙資金及び開示改革）法⁽³¹⁾は、外国からの献金などに関するものであり、同年11月に成立した⁽³²⁾。

政府は、2018年法が必要とされた背景として、スパイ行為に対する既存の罰則が、最近の情勢や技術の進化を考慮していないこと、古い用語や曖昧な用語を含み訴追が困難であることなどを挙げた。また、スパイ行為には至らない外国からの干渉について、これらを適切に罰する規定がないことも指摘している⁽³³⁾。

2 刑法典のスパイ行為等に対する罰則

2018年法は、全3か条（略称、施行日等）及び附則6編から成り、このうち附則第1によって刑法典が改正され、スパイ行為に対する罰則が強化されるとともに、外国からの干渉などに対する罰則が新たに規定された。そして、これらの罰則の構成要件として、「外国の依頼人 (Foreign Principal)」という概念が導入された。本項では、まず外国の依頼人について説明し、その上で各罰則の内容をまとめる。

(1) 外国の依頼人 (Foreign Principal)

外国の依頼人とは、①外国政府の依頼人、②外国の政治的組織（外国の政党、政治的な目的や軍事的な目的等を主要な目的とする外国組織）、③公的な国際組織⁽³⁴⁾、④テロ組織⁽³⁵⁾、⑤これらによって所有、指示又は管理される団体や組織である（刑法典第90.2条。以下、特記がない限り、本章の条番号は全て刑法典のものを指す。）。このうち、①外国政府の依頼人とは、

⁽²⁷⁾ “Press Conference with Senator the Hon. George Brandis QC, Attorney-General and Senator the Hon. Mathias Cormann, Minister for Finance,” 2017.12.5. Department of the Prime Minister and Cabinet website <<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-41365>>

⁽²⁸⁾ Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018, No.63, 2018. <<https://www.legislation.gov.au/C2018A00063/latest/text>>

⁽²⁹⁾ 2018年外国の影響透明化制度法における「外国の依頼人」の定義は、「外国政府、外国政府と関連する団体、外国の政治団体及び外国政府に関係する個人」（第10条）である（原田久義「【オーストラリア】政治及び選挙への外国からの影響を防ぐ制度法」『外国の立法』No.277-1, 2018.10, p.23. <<https://doi.org/10.11501/11165033>>）。後述する、2018年法の定義とはやや異なる。

⁽³⁰⁾ 同上, pp.22-23.

⁽³¹⁾ Electoral Legislation Amendment (Electoral Funding and Disclosure Reform) Act 2018, No.147, 2018. <<https://www.legislation.gov.au/C2018A00147/asmade/text>>

⁽³²⁾ “Electoral Legislation Amendment (Electoral Funding and Disclosure Reform) Bill 2018.” Parliament of Australia website <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bid=s1117>

⁽³³⁾ Attorney-General’s Department, “Attorney-General’s Department Submission: Inquiry into the National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017,” 2018.1, p.7. Parliament of Australia website <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/Completed_Inquiries_45th_Parliament/EspionageInterference/Submissions>

⁽³⁴⁾ 複数の国の政府によって構成される組織などを指す（第70.1条）。政府の説明によると、世界銀行やWTO、IMFといった組織がこれに含まれることになることとされる。政府は、仮想事例として、オーストラリアの重要な経済政策の変更が事前に国際組織に漏えいし、貿易交渉に不利に働くような場合を挙げている（“Revised Explanatory Memorandum: National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017,” Senate, 2016-2017-2018, pp.122-123. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r6022_ems_399f3553-0569-4f01-8f85-b44e6a3c2ca9/upload_pdf/677085rem.pdf;fileType=application%2Fpdf>）。

⁽³⁵⁾ テロ行為の実行について、直接・間接を問わず、参加、準備、計画、支援又は促進を行う組織等を指す（第102.1条）。

外国の政府や政府機関、地方自治体、外国政府の管理下にある企業等⁽³⁶⁾又はこれらによって所有、指示若しくは管理される団体や組織である（第 90.3 条）。

後述する罰則のうち一部は、問題となる行為が「外国の依頼人のために」行われることを犯罪の構成要件とする。この要件を満たすのは、行為が外国の依頼人やこれに代わって活動する者⁽³⁷⁾（以下「外国の依頼人等」）に代わって⁽³⁸⁾行われた場合、外国の依頼人等と共同して行われた場合又は外国の依頼人等の指示や資金援助若しくは監督を受けて行われた場合である（第 91.8 条第 1 項 (d) 等）。

外国の依頼人が関わることにより、同一の行為に対して、法定刑がより重い罰則が適用される可能性がある⁽³⁹⁾。また、例えば後述する外国からの干渉に対する罰則の対象となる行為の中には、外国の依頼人のために行われていなければ、犯罪とならないものも含まれるとされる⁽⁴⁰⁾。

2018 年改正前のスパイ行為に対する罰則は、情報が「外国若しくは外国組織又はこれらの国や組織に代わって活動する者」に伝達されることなどを構成要件としていた。しかし、「外国組織」を定義する規定はなかったとされる。外国の依頼人という概念の導入により、対象が明確化されるとともに、その範囲が広がったとされる⁽⁴¹⁾。

(2) スパイ行為に対する罰則（第 91.1 条第 1 項）

刑法典は、スパイ行為に対して複数の罰則を規定しているが、このうち最も重い法定刑（終身刑）を科しているのは、第 91.1 条第 1 項である。その構成要件⁽⁴²⁾は、①情報その他の物（以下「情報等」）を「取引する（deal with）」行為について、②その情報等が「秘密指定」されている又はオーストラリアの「国家安全保障」に関係するものであり、③その行為が a) オーストラリアの国家安全保障を「害する（prejudice）」こと又は b) 外国の国家安全保障を「利する（advantage）」ことを意図しており、④その情報等が、外国の依頼人等に伝達される又は利用可能となることを犯罪としている。第 91.1 条第 1 項は、①と③についてはこれらについて「意

⁽³⁶⁾ 外国政府が 50% 超の株式を保有している企業や、経営陣が外国政府の指示や願望に従って活動する企業や団体などを指す（第 70.1 条）。

⁽³⁷⁾ 政府の説明によると、例えば、被告人が、外国政府の職員であると名乗る者から依頼を受けて犯罪に当たる行為をした場合、被告人は「外国の依頼人に代わって」行為をしたことになる。一方、被告人が外国政府の職員からではなく仲介役の人物から依頼を受けるような場合、この仲介役の人物が「外国の依頼人に代わって活動する者」に当たるとされる（“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), p.166）。

⁽³⁸⁾ 原語は「on behalf of」。政府は、これには外国の依頼人の利益のために活動することも含まれると説明している（*ibid.*, p.66.）。独立国家安全保障立法監視機関（4 で後述）は、この記述から、政府が、外国の依頼人からの指示等がなく被告人が一方的にとる行為も「外国の依頼人のために」という要件を満たすことになると考えている可能性があるとして指摘している。同機関は、「on behalf of」の本来の意味からすると、一方的にとる行為はこれに含まれないのではないかと指摘している（Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), pp.40-41.）。

⁽³⁹⁾ 例えば、次項で後述するスパイ行為に対する罰則（外国の依頼人への伝達等を構成要件とする。）のうち、最も重い法定刑は、終身刑である（第 91.1 条第 1 項）。一方で、例えば、第 122.1 条第 1 項は、連邦政府の職員等が、職務上作成した又は取得した機微な情報（秘密指定された情報等）を伝達することを犯罪としているが、その法定刑は 7 年以下の拘禁刑である。

⁽⁴⁰⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), p.26

⁽⁴¹⁾ Kendall, *op.cit.*(14), pp.151-152.

⁽⁴²⁾ 刑法典は、犯罪は「物理要件（Physical Element）」と「責任要件（Fault Element）」から構成されると規定している（第 3.1 条第 1 項）。被告人がある犯罪について有罪となるのは、当該犯罪に要求される物理要件が存在することと、各物理要件に対して、当該犯罪に要求される責任要件が存在することが立証されたときであるとされる（第 3.2 条）。物理要件とは、「行為」や行為の「結果」、それらが生じる「状況」を指し（第 4.1 条第 1 項）、責任要件は、これらの物理要件に対する「意図」や「認識」、「無思慮（reckless）」などを指す（第 5.1 条第 1 項）。法律に特段の規定がない場合、「行為」に対しては「意図」、「結果」や「状況」に対しては「無思慮」が要求される（第 5.6 条）。

図」を持っていること、②と④についてはこれらについて「無思慮⁽⁴³⁾」であることを犯罪の構成要件としている⁽⁴⁴⁾。

2018年法による改正前と同様に、国外での行為にも罰則が適用される（第91.7条⁽⁴⁵⁾）。

(i) 対象となる行為（「取引する」）

①罰則の対象となる行為は、「取引する」行為である。刑法典には、これに該当する行為⁽⁴⁶⁾として、「収集する」や「伝達する」、「公表する（publish）」など様々な行為が規定されており、2018年改正前よりも対象となる行為が広がった。これについて政府は、どの段階においても当局が介入できるよう、スパイ行為を構成する一連の行動を網羅することを意図したと説明している⁽⁴⁷⁾。

(ii) 対象となる情報等（「秘密指定」「国家安全保障」）

②対象となる情報等は、「秘密指定」されている又はオーストラリアの「国家安全保障」に関係するものである。このうち前者の秘密指定とは、連邦政府が策定する「政策枠組⁽⁴⁸⁾」に基づく、「Top Secret」（権限なく開示された場合に国家の利益に非常に深刻な損害が及ぶことが予想される情報）及び「Secret」（権限なく開示された場合に国家の利益等に重大な損害が及ぶことが予想される情報）の指定等を指す（第90.5条）。

後者の「国家安全保障」とは、a) 国家の防衛、b) スパイ行為やテロ行為、後述する妨害行為や外国からの干渉等から国家や国民を保護すること、c) 重大な脅威から国家の領土や国境の一体性を保護すること、d) b) 及び c) に関して他国に対する責任を果たすこと、e) 他国との政治的、軍事的、経済的な関係と定義されている（第90.4条）。2018年改正前の刑法典は、対象を「安全保障又は防衛」に関する情報とし、これを「国家の情報機関や安全保障に係る機関のオペレーション・能力・技術や、これらの機関によって利用される手法や資源を含む」（旧第90.1条）と定義していた。そのため、例えば経済に関する情報がこれに含まれるかは不明確であったとされる。これに対して、改正後の「国家安全保障」の定義は、より広範なものである

(43) ある者が「状況」や「結果」について「無思慮」であるとは、ある者が、当該状況が存在すること又は当該状況や当該結果が生じることについて、その実質的危険を認識しており、その者が認識している状況を考慮すると、その危険を冒すことを正当化できない場合をいう（第5.4条）。例えば政府は、「情報等が外国の依頼人等に利用可能となる」という「結果」（物理要件）に対して「無思慮」（責任要件）が認められる仮想事例として、人物Aが、秘密指定された文書をB国と事前に取り決めた場所に放置し、これがB国によって収集された場合を挙げる。この場合、Aは、文書を放置することによりB国にこれが利用可能となる危険を認識しており、秘密指定された文書をそのように取り扱う危険を冒すことを正当化できず、Aは結果に対して無思慮であると認められるとする（“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), pp.131, 135-136.）。

(44) (3)で後述するように、刑法典には、③について「無思慮」であることを構成要件とする罰則も規定されている（第91.1条第2項等）。

(45) (3)及び(4)で後述する、スパイ行為に関する他の罰則も同様である（第91.7条、第91.10条、第91.14条）。

(46) 「取引する」に該当する行為として、以下が挙げられている。「受け取る又は取得する」、「収集する」、「所持する」、「記録する」、「複製する」、「改変する」、「隠匿する」、「伝達する」、「公表する」、「利用可能とする」。このうち「利用可能とする」には、ウェブサイトの名称やURLなどを提示して情報等へのアクセス方法を記述することが含まれる（第90.1条第1項）。また、政府は、「公表する」について、例えば情報等をオンラインで多くの人の目に触れる状態に置くことが該当すると説明している（“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), p.117.）。

(47) *ibid.*, p.118.

(48) 「政策枠組」に当たるものとして、政府は「保護安全政策枠組」を策定している（Department of Home Affairs, “Australian Government Protective Security Policy Framework,” 2025. <<https://www.protectivesecurity.gov.au/system/files/2025-07/pspf-release-2025.pdf>>）。

と指摘されている⁽⁴⁹⁾。

(iii) 動機（国家安全保障を「害する」こと）

③の動機に関して、「辱めること（embarrassment）」は、「害する」には当たらないと規定されている（第90.1条）⁽⁵⁰⁾。

(iv) 結果（「外国の依頼人」）

④上記の結果、情報等が外国の依頼人等に伝達される又は利用可能となることが犯罪となる。

(v) 抗弁（Defences）

被告人は、抗弁として認められた事項に該当することを立証することにより、無罪を主張することができる⁽⁵¹⁾。スパイ行為に対する罰則について抗弁として認められるのは、a) 情報等を取引する行為が、連邦法に従って行われた場合⁽⁵²⁾、連邦が参加する情報等の交換を認める協定等に従って行われた場合、政府職員等としての資格において行われた場合である。また、b) 取引する情報等が、連邦政府の権限において、既に一般に伝達されている又は利用可能である場合も抗弁が認められる⁽⁵³⁾。さらに、c) 取引する情報等が既に一般に伝達されている又は利用可能であり（「先行公表（prior publication）」）、被告人が、直接・間接を問わず先行公表に関わっておらず、これを改めて取引することによりオーストラリアの国家安全保障を害することはないと信じるに足る合理的な根拠があること等の要件を満たす場合も抗弁が認められる（第91.4条）⁽⁵⁴⁾。

なお、これらの抗弁のうち、a) は(3)(4)で後述するスパイ行為に関する罰則全てに認められるが、b) 及び c) はこれらのうち一部の罰則に対してのみ認められる⁽⁵⁵⁾。

(3) その他のスパイ行為に対する罰則（第91.1条第2項、第91.2～91.3条、第91.8条）

第91.1条第2項以降では、第91.1条第1項とは一部の構成要件が異なる犯罪（法定刑は15年以下～25年以下の拘禁刑⁽⁵⁶⁾）が規定されている（表1、2参照）。例えば、第91.3条は、秘

⁽⁴⁹⁾ Kendall, *op.cit.*(14), pp.137, 149-150.

⁽⁵⁰⁾ 辱める行為の例として、政府の失策を暴露する行為を挙げるものがある（*ibid.*, p.149.）。政府は、行為の意図が「辱めること」のみにある場合、結果的にオーストラリアの国家安全保障に何らかの危害をもたらすこと（例えば国際的な信頼が失われることや、友好国が情報共有に慎重になることなど）になるかどうかは重要視されないと説明している（“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), p.134.）。

⁽⁵¹⁾ Mirko Bagaric and Kenneth J. Arenson, *Criminal Laws in Australia: Cases and Materials*, Melbourne: Oxford University Press, 2004, p.30.

⁽⁵²⁾ 政府の説明によると、問題となった行為（ここでは「情報等を取引する行為」）が、連邦法に具体的に規定されていることまでは求められないとされる。例えば、政府機関の職員が、当該機関の根拠法令が規定する職務に従って行動するような場合、この抗弁の対象となつていない（“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), p.150.）。

⁽⁵³⁾ 政府は、例えば、情報等が連邦政府の権限によらずに漏えいしていた場合は、この抗弁は認められないと説明している（*ibid.*, p.153.）。

⁽⁵⁴⁾ 政府の説明によると、③の抗弁は、表現の自由と、先行公表に続く外国の依頼人への更なる情報の拡散がもたらす危害とのバランスをとることを意図した規定であるとされる（*ibid.*, p.155.）。

⁽⁵⁵⁾ ②の抗弁が認められる罰則は、第91.1条、第91.2条、第91.3条、第91.8条である（第91.4条、第91.9条）。③の抗弁が認められる罰則は、第91.1条第1項及び第2項（動機が「外国の国家安全保障を利すること」である場合）、第91.3条である（第91.4条）。

⁽⁵⁶⁾ 第91.1条第2項、第91.2条、第91.3条に規定される罰則については、取引された情報等が外国の情報機関から提供されたものであった等の要件に該当する場合、法定刑が加重され、25年以下の拘禁刑とされるものは終身刑、20年以下の拘禁刑とされるものは25年以下の拘禁刑となる（第91.6条）。

密指定された情報等を、外国の依頼人等に伝達すること又は利用可能となることを主目的として⁽⁵⁷⁾取引し、これが果たされることを犯罪とする。また、第 91.8 条には、2(1) で述べた「外国の依頼人のために」という構成要件と、「情報等を取引する行為が、自身又は他者による第 91.1 ～ 91.3 条に規定される犯罪の遂行を含むことについて無思慮であること」という構成要件が含まれる⁽⁵⁸⁾。

2018 年改正前の刑法典は、被告人の動機について、連邦の安全保障又は防衛を害することなどを「意図」していることが構成要件とされ、立証が難しかったとされる⁽⁵⁹⁾。2018 年法による改正により、第 91.1 条第 2 項のように、被告人の動機について「無思慮」であることを立証すれば足りる罰則が新たに規定されることとなった。

表 1 オーストラリア刑法典におけるスパイ行為に対する罰則の構成要件 (第 91.1 条～第 91.3 条)

構成要件 (物理要件)		91.1 条		91.2 条		91.3 条
		1 項	2 項	1 項	2 項	
行為	取引する行為	◎	◎	◎	◎	◎
状況 (対象)	秘密指定された情報	○	○	-	-	○
	豪州の国家安全保障に係る情報			-	-	-
状況 (動機)	豪州の国家安全保障を害すること	◎	○	◎	○	-
	外国の国家安全保障を利すること			-	-	-
	主目的が情報を外国の依頼人に伝達すること又は利用可能とすることにあること	-	-	-	-	○
結果	情報が外国の依頼人に伝達されること又は利用可能となること	○	○	○	○	○
法定刑 (拘禁刑)		終身刑	25 年 以下	25 年 以下	20 年 以下	20 年 以下

(注) 表中の「◎」は、当該物理要件に対する責任要件として「意図」が存在することが犯罪の構成要件とされていることを表す。同様に、「○」は「無思慮」を表す。「-」は、当該物理要件が構成要件とされていないことを表す。セルが結合されている箇所は、いずれかを満たせば当該構成要件を満たしたことになることを表す。

(出典) Independent National Security Legislation Monitor, “Issue Paper: Review of Australia’s Espionage, Foreign Interference, Sabotage and Theft of Trade Secrets Offences,” 2025.5, p.50. <<https://www.inslm.gov.au/system/files/2025-05/issues-paper-review-of-australias-espionage-foreign-interference-sabotage-and-tots.pdf>> を基に筆者作成。

⁽⁵⁷⁾ この構成要件は、法案の審議段階で加えられたものである。政府は、この構成要件により、広くニュースを伝えることを主目的とするメディアは、そのニュースを目にした外国の依頼人に間接的に情報を伝達したからといって、それを理由として取締りの対象となることはないとして説明している (Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), pp.55-56; “Supplementary Explanatory Memorandum: National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017,” House of Representative, 2016-2017-2018, pp.44-45. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r6022_ems_c0670f8e-b255-487c-aa0a-df608c6db06a/upload_pdf/676941.pdf;fileType=application%2Fpdf>)。

⁽⁵⁸⁾ 政府は、例えば第 91.8 条第 3 項に該当する仮想事例として、以下を挙げている。人物 A は、オーストラリア国内で、B 国の大使館に勤務しながら、実際には B 国の情報機関の職員として密かに活動している。連邦政府の職員 C は、秘密の協力者として A に情報を提供している。C は、A が B 国の大使館に勤務していることは知っているが、情報機関の職員であることには気付いていない。A は、C から得た情報を B 国に渡している。この場合、A は、自身と C が第 91.1 ～ 91.3 条に規定される犯罪を遂行していることについて、その実質的危険を認識していると考えられる (“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), pp.171-172.)。なお、独立国家安全保障立法監視機関 (4 で後述) は、こうしたケースは第 91.1 ～ 91.3 条に規定される罰則などで対応できるとして、第 91.8 条の必要性に疑問を呈している (Independent National Security Legislation Monitor, *ibid.*, pp.60-61.)。

⁽⁵⁹⁾ Attorney-General’s Department, *op.cit.*(33), p.9.

表2 オーストラリア刑法典におけるスパイ行為に対する罰則の構成要件（第91.8条）

構成要件（物理要件）		91.8条1項	91.8条2項	91.8条3項
行為	取引する行為	◎	◎	◎
状況 (動機)	豪州の国家安全保障を害すること	◎	○	-
	外国の国家安全保障を利すること			-
状況/ 結果	行為が、自身又は他者による 第91.1～91.3条の犯罪の遂行を含むこと	○	○	○
	「外国の依頼人のために」行われること	○	○	○
法定刑（拘禁刑）		25年以下	20年以下	15年以下

(注) 表中の「◎」は、当該物理要件に対する責任要件として「意図」が存在することが犯罪の構成要件とされていることを表す。同様に、「○」は「無思慮」を表す。「-」は、当該物理要件が構成要件とされていないことを表す。セルが結合されている箇所は、いずれかを満たせば当該構成要件を満たしたことになることを表す。

(出典) Independent National Security Legislation Monitor, “Issue Paper: Review of Australia’s Espionage, Foreign Interference, Sabotage and Theft of Trade Secrets Offences,” 2025.5, p.60. <<https://www.inslm.gov.au/system/files/2025-05/issues-paper-review-of-australias-espionage-foreign-interference-sabotage-and-tots.pdf>> を基に筆者作成。

(4) スパイ行為に関連する犯罪（第91.11条、第91.12条）

2018年法により、新たに「スパイ行為に関連する犯罪」として、情報が外国の依頼人等に渡る前に、より早い段階で取り締まることを目的とする⁽⁶⁰⁾2つの罰則が規定された。法定刑は、いずれも15年以下の拘禁刑である。なお、刑法典は、第2.4節で一般的な「刑事責任の拡張」について規定しており、特段の規定がない限り、同節に規定される「未遂」や「教唆」、「共謀」などは、スパイ行為に対するものも含めて全ての罰則に適用される（第2.2条）。一方、以下の2つの罰則は、(2)(3)で述べたスパイ行為に対する罰則に対してのみ適用されるものである。

(i) スパイ行為の要求・勧誘等に対する罰則（第91.11条）

第91.11条は、外国の依頼人のために、(2)(3)で述べたスパイ行為に対する罰則に抵触するような形で情報等を取引するよう、①他者（ターゲット）に要求すること、②ターゲットを勧誘すること、③これらの要求や勧誘を容易にすることを意図する行為に従事することを犯罪とする（第1項）。政府は、③に該当し得る行為として、贈り物やスポーツを通じてターゲットと個人的な関係を築くことを挙げている⁽⁶¹⁾。要求や勧誘などの結果、スパイ行為が行われなかったとしても、またターゲットにそうした行為をすることが不可能であったとしても、犯罪は成立する（第3項）。

(ii) スパイ行為の準備・計画に対する罰則（第91.12条）

第91.12条は、(2)(3)で述べたスパイ行為に対する罰則に該当する行為の準備又は計画を意図する行為に従事することを犯罪とする（第1項）。当該規定は、前述した「刑事責任の拡張」規定における未遂よりも前の段階における行為を罰するものである⁽⁶²⁾。こうした準備や計画の結果、スパイ行為が行われなかったとしても、犯罪は成立する（第3項）。

⁽⁶⁰⁾ “Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), pp.179, 183.

⁽⁶¹⁾ *ibid.*, pp.179, 181.

⁽⁶²⁾ *ibid.*, p.184. 刑法典第2.4節「刑事責任の拡張」において、未遂とは、「犯罪の遂行の単なる準備以上のもの」（第11.1条第2項）であると規定されている。

準備や計画に対する罰則は、オーストラリアの刑法の中で比較的新しい概念とされ、2001年の米同時多発テロを受けて制定されたテロ行為に対する罰則などに前例があるものの、重大な犯罪を含め、犯罪の大多数には、こうした規定はないとされる⁽⁶³⁾。

(5) その他の外国の依頼人を構成要件とする主な罰則

2018年法による刑法典改正により、スパイ行為に対する罰則以外にも、外国の依頼人のために行われることを構成要件とする罰則が規定された。主な罰則は、以下のとおりである。なお、これらの罰則中の「国家安全保障」の定義は、スパイ行為に対する罰則におけるそれと同じである。

(i) 妨害行為 (Sabotage) に対する罰則 (第 82.3 条～第 82.9 条)

第 82.3 条は、外国の依頼人のために、オーストラリアの国家安全保障を害すること又は外国の国家安全保障を利することを意図して、「公共インフラ」に損害を与える行為を犯罪とする⁽⁶⁴⁾。法定刑は、25 年以下の拘禁刑である。ここでいう公共インフラとは、連邦政府の施設やネットワークだけでなく、電気やガス、交通など民間企業等が所有又は運営する施設やネットワークなどを含む (第 82.2 条)⁽⁶⁵⁾。「損害を与える」とは、物理的に破壊することだけでなく、電子システムの動作を混乱させることなどを含む (第 82.1 条)。国外での行為も罰則の対象となり (第 82.11 条)、例えば国外から公共インフラの電子システムにアクセスして行うような妨害行為も取締りの対象になるとされる⁽⁶⁶⁾。

(ii) 外国からの干渉 (Foreign Interference) に対する罰則 (第 92.2 条～第 92.4 条、第 92.7 条～第 92.10 条)

第 92.2 条第 1 項は、外国の依頼人のために、秘密の行為や詐術を用いる行為⁽⁶⁷⁾、脅迫⁽⁶⁸⁾などによって、①連邦や州などの政治過程や行政過程に影響を及ぼすこと、②オーストラリアの民主的・政治的権利や義務の行使⁽⁶⁹⁾に影響を及ぼすこと、③外国の依頼人による情報活動を支援すること⁽⁷⁰⁾、④オーストラリアの国家安全保障を害することを意図する行為に従事することを犯罪とする。また、第 92.2 条第 2 項は、外国の依頼人のために、そうであることを隠

⁽⁶³⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), pp.63, 65.

⁽⁶⁴⁾ 第 82.4 条～第 82.8 条には、第 82.3 条とは一部の構成要件が異なる罰則 (外国の依頼人を構成要件に含まないものも含む) が規定されている (10～20 年以下の拘禁刑)。これらの罰則に当たる行為を準備・計画する行為も犯罪とされる (7 年以下の拘禁刑、第 82.9 条)。妨害行為に対する罰則は、1960 年から規定されていたが、対象は防衛施設等に限られていたとされる (*ibid.*, pp.91-92.)。

⁽⁶⁵⁾ “Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), p.61.

⁽⁶⁶⁾ *ibid.*, p.92.

⁽⁶⁷⁾ 政府は、「秘密の行為」の例として、暗号化された通信手段を用いて外国の依頼人と連絡をとることを挙げている。また、「詐術を用いる行為」の例として、外国政府に雇用されているにもかかわらず、嘘をついてそれを隠すことを挙げている (*ibid.*, p.195.)。

⁽⁶⁸⁾ 政府は、「脅迫」の例として、外国の依頼人と同じ国にルーツを持つオーストラリア住民に対して、要求に従わなければ当該国に住む家族に重大な危害を加えると脅すことを挙げている (*ibid.*, p.196.)。

⁽⁶⁹⁾ 政府は、選挙での投票や合法的な抗議行動に参加することなどがこれに含まれると説明している (*ibid.*, p.194.)。

⁽⁷⁰⁾ 政府は、これに当たる仮想事例として、以下を挙げている。人物 A は、B 国政府の職員から、B 国の情報活動を支援するために、連邦政府の秘密指定された情報を取得せよという指示を受けた。A は、これを果たすために様々な活動に着手し、連邦政府の職員と関係を構築するなどした。A は、その過程で、B 国政府の職員と暗号化された通信手段を用いて連絡をとったり、自らと B 国との関係を隠して連邦政府の職員に近づいたりしていた (*ibid.*, pp.191, 194.)。

して、①や②について「ターゲット」となる者に影響を及ぼすことを意図する行為に従事すること⁽⁷¹⁾を犯罪とする。法定刑は、いずれも20年以下の拘禁刑である⁽⁷²⁾。

第92.7条は、外国の情報機関やこれに代わって活動する者に対して、そうと知りながら、資源や具体的な援助を提供する行為⁽⁷³⁾を犯罪とする。また、第92.9条は、外国の情報機関やこれに代わって活動する者について、そうと知りながら、直接・間接を問わず、これらから資金の提供を受けることや、これらのために又はこれらに代わって資金を集めること等を犯罪とする。法定刑は、いずれも15年以下の拘禁刑である⁽⁷⁴⁾。

(iii) 営業秘密の窃取に対する罰則（第92A.1条）

第92A.1条第1項は、外国政府の依頼人⁽⁷⁵⁾のために、一般には知られておらず、知られた場合に毀損されるような商業的な価値を有し、所有者によって一般に知られることを防ぐための合理的な努力が払われている情報を、不正に取得する行為や開示する行為等を犯罪とする⁽⁷⁶⁾。法定刑は、15年以下の拘禁刑である。

オーストラリアでは、これまで、営業秘密の窃取は、損害賠償請求や知的財産に係る法制度によって対応されてきたとされ、こうした罰則が規定されるのは初めてとされる。これが規定された背景として、最近の外国によるスパイ行為の対象が、政府の機微な情報だけでなく、民間セクターの知的財産などにも及んでいるとされることが挙げられている⁽⁷⁷⁾。

(6) 起訴に際しての法務総裁の同意

刑法典は、以上の罰則に係る起訴に際しては、法務総裁（Attorney General）⁽⁷⁸⁾の書面による同意が必要となると規定している（第82.13条、第93.1条）⁽⁷⁹⁾。政府は、これについて、起訴が外国との関係や国家安全保障に影響を及ぼす可能性について検討する機会となると説明している⁽⁸⁰⁾。なお、逮捕や勾留などの手続は同意を要しない（両条第2項）。

(71) 政府は、これに当たる仮想事例として、以下を挙げている。人物Aは、B国政府の職員から、B国に関する政策を変更するようある政党を説得せよという指示を受けた。Aは、当該政党の幹部と面会し政策について議論する機会を得たが、その際、自らとB国との関係を隠し、一般国民を装っていた（*ibid.*, p.197.）。

(72) 第92.3条には、第92.2条とは一部の構成要件が異なる罰則が規定されている（「影響を及ぼすこと」等について無思慮である場合）。法定刑は、15年以下の拘禁刑である。第92.2条及び第92.3条の罰則に当たる行為を準備・計画する行為も犯罪とされる（10年以下の拘禁刑、第92.4条）。オーストラリアの国民・住民・法人による行為に限り、国外での行為にも罰則が適用される（第92.6条）。

(73) 政府は、これに当たる行為の事例として、外国の情報機関の職員のために、複数の電話の利用契約を結ぶことやホテルを手配することを挙げている。一方で、ジャーナリストが外国の情報機関に対して好意的な又は中立的な記事を執筆することは、これに当たらないと説明している（“Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), pp.216-217.）。

(74) 第92.8条及び第92.10条には、第92.7条及び第92.9条とは一部の構成要件の異なる罰則が規定されている（10年以下の拘禁刑）。

(75) 本罰則は、「外国の依頼人」ではなく、このうちの「外国政府の依頼人」（2(1)参照）に対象が限定されている。

(76) オーストラリアの国民・住民・法人による行為に限り、国外での行為にも罰則が適用される（第92A.2条）。

(77) Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), pp.105-106.

(78) 通常は国務大臣の一人であり、政党政治家でもある。内閣の法律顧問であり、法曹資格を有することが求められる（内海和美「オーストラリア：プライバシーの深刻な侵害に係る法定不法行為の導入—1988年プライバシー法の改正—」『外国の立法』No.306, 2025.12, p.72. <<https://doi.org/10.11501/14564638>>）。

(79) この同意手続は、スパイ行為に対する罰則については1914年に、妨害行為に対する罰則については1960年に、それぞれ罰則が初めて規定された時から必要とされてきたとされる（Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), p.112.）。

(80) “Revised Explanatory Memorandum,” *op.cit.*(34), pp.93, 234.

法務総裁は、同意に際して、抗弁の規定に照らして案件を検討することとされており（両条第4項）、この同意手続に不適切な訴追を防ぐセーフガードとしての役割を期待する見方がある。一方で、同意の可否はあくまで法務総裁の裁量に委ねられていること、刑事手続が政治化するおそれがあることも指摘されている⁽⁸¹⁾。

3 これまでの運用状況

連邦警察は、2025年6月に公表した報告書の中で、2018年法による刑法典改正以降、これまで紹介してきた罰則による起訴事例は、少数にとどまるとしている⁽⁸²⁾。

2024年2月、ビクトリア州郡裁判所は、当時大臣を務めていた連邦議会議員を「ターゲット」として選び、連邦政府が中国共産党に有利な政策をとるよう説得する準備・計画をしたとされる中国系オーストラリア人について、第92.4条（外国からの干渉の準備・計画）⁽⁸³⁾違反に当たるとして、2年9か月の拘禁刑を科した⁽⁸⁴⁾。特に問題とされたのは、被告人が、新型コロナウイルス感染症の流行期において、中国系住民から集めた資金を当該議員を通じて地元の病院に寄付したことであった。検察は、この寄付は当該議員からの好意を得るための企てであったと主張した⁽⁸⁵⁾。

また、2026年3月には、中国の情報機関に勤務している者に情報を提供したとされる者が、第92.3条（外国からの干渉）⁽⁸⁶⁾違反の疑いで有罪判決を受けた⁽⁸⁷⁾。

このほか、2024年7月には、ロシアに提供するために軍の機微な情報にアクセスしたとされるオーストラリア国防軍の兵士とその夫が第91.12条（スパイ行為の準備・計画）違反の疑いで⁽⁸⁸⁾、2025年8月と2026年2月には、中国の治安機関のために同国で禁止されている仏教団体のキャンベラ支部について情報を収集したとされる計3人の中国人が第92.3条（外国か

(81) Sarah Kendall, "The Erosion of Academic Freedom: How Australian Espionage Law Impacts Higher Education and Research," *Sydney Law Review*, Vol.44 No.4, 2022.12, p.529. <<https://openjournals.library.sydney.edu.au/SLR/article/view/19238/16142>>

(82) Australian Federal Police, "Submission to the Review of Australia's Espionage, Foreign Interference, Sabotage and Theft of Trade Secrets Offences (Division 82 and Part 5.2 Criminal Code Act 1995)," 2025.6, p.5. <<https://www.inslm.gov.au/system/files/2025-07/australian-federal-police.pdf>>

(83) 前掲注(72)を参照。

(84) "First Criminal Prosecution of Foreign Interference," 2024. Australia's Federal Prosecution Service website <<https://www.cdpp.gov.au/case-reports/first-criminal-prosecution-foreign-interference>>

(85) 「中国系豪州人に2年9月の禁錮刑、政治干渉で 法改正後初」『日経速報ニュースアーカイブ』2024.2.29; Kristian Silva, "Chinese-Australian Businessman Jailed over Attempt to Influence Federal MP," *ABC News*, 2024.2.29. <<https://www.abc.net.au/news/2024-02-29/di-sanh-duong-jailed-foreign-interference-alan-tudge/103526200>> 被告人と中国当局との関係については様々な見方があるとして、当該裁判は「規制の対象とする範囲について、難しい問題を提起した」とする報道もある（"Australia Wanted to Catch Chinese Spies. Is This Really Whom It Had in Mind?" *New York Times (Online)*, 2024.3.16.）。

(86) 前掲注(72)を参照。

(87) "Australian Man Charged with Foreign Interference," 2023.8.8. Australian Federal Police website <<https://www.afp.gov.au/news-centre/media-release/australian-man-charged-foreign-interference>>; Jamie McKinnell, "Sydney Businessman Alexander Csergo Found Guilty of Reckless Foreign Interference," *ABC News*, 2026.3.13. <<https://www.abc.net.au/news/2026-03-13/nsw-alexander-csergo-foreign-interference-guilty-verdict/106451102>> 2026年3月時点では、量刑は宣告されていない。

(88) "Two Australian Citizens Charged with an Espionage-Related Offence," 2024.7.12. Australian Federal Police website <<https://www.afp.gov.au/news-centre/media-release/two-australian-citizens-charged-espionage-related-offence>> 2026年1月の報道時点では、裁判は結審していない（Cloe Read, "Accused Russian Spy Seeks Release from Custody in Brisbane," *Sydney Morning Herald*, 2026.1.27. <<https://www.smh.com.au/national/queensland/accused-russian-spy-seeks-release-from-custody-in-brisbane-20260127-p5nx8b.html>>）。

らの干渉)⁽⁸⁹⁾違反の疑いで、それぞれ起訴され、係属中である⁽⁹⁰⁾。

連邦警察は、スパイ行為や外国からの干渉への対応策について、様々な要素を考慮して、起訴以外の対応策も含めて検討しているとする。そのため、2018年法による改正後の刑法典に基づくスパイ行為等の起訴事例の少なさは、罰則の効果がなくことやスパイ行為等の数が少ないことを意味しないとする。そして、2018年法による刑法典改正の効果として、あらゆる段階で刑事司法による介入が可能になったこと、スパイ行為に対する大きな抑止力として働いていることを挙げている⁽⁹¹⁾。

4 スパイ行為に対する罰則をめぐる議論

2018年法は、これまで紹介してきた罰則等の運用を監視する仕組みとして、独立国家安全保障立法監視機関 (Independent National Security Legislation Monitor: INSLM. 以下「独立監視機関」) による審査を規定している。独立監視機関は、2010年独立国家安全保障立法監視機関法⁽⁹²⁾に基づいて設置された機関であり、国家安全保障法制やテロ対策法制を独立して審査し、政府に法改正を提案することが認められている⁽⁹³⁾。2025年5月、同機関は、スパイ行為等に対する罰則に係る提案に向けた論点整理を公表した⁽⁹⁴⁾。

本項では、同機関による論点整理やこれに対して関係団体から寄せられた意見書などを基に、特にスパイ行為に対する罰則について、その構成要件や準備等に対する罰則、「報道の自由」との関係に係る議論を紹介する。

(1) スパイ行為に対する罰則の構成要件について

スパイ行為に対する罰則の構成要件については、広範な行為が取締りの対象になり得るとする指摘が挙げられている。ここでは、スパイ行為以外の罰則の構成要件にも関わる、「外国の依頼人」と「国家安全保障」の定義に関する議論を紹介する。

(i) 「外国の依頼人」の定義について

「外国の依頼人」の定義については、特に公的な国際組織や外国政府の管理下にある企業等がこれに含まれることに対して、懸念が示されている。例えば、前者については、国連やその関連機関までもが対象となり、こうした機関への不正の通報などに支障を来すことが懸念され

⁽⁸⁹⁾ 前掲注(72)を参照。

⁽⁹⁰⁾ “Chinese National Charged with Foreign Interference Offence in Canberra,” 2025.8.4. Australian Federal Police website <<https://www.afp.gov.au/news-centre/media-release/chinese-national-charged-foreign-interference-offence-canberra>>; “Two Further Chinese Nationals Charged with Foreign Interference in Canberra,” 2026.2.11. *ibid.* <<https://www.afp.gov.au/news-centre/media-release/two-further-chinese-nationals-charged-foreign-interference-canberra>>; Elizabeth Byrne, “Chinese National to Fight Reckless Foreign Interference Charge after Pleading not Guilty,” *ABC News*, 2025.9.1. <<https://www.abc.net.au/news/2025-09-01/chinese-national-charged-foreign-interference-pleads-not-guilty/105719884>>

⁽⁹¹⁾ Australian Federal Police, *op.cit.*(82), pp.4-5.

⁽⁹²⁾ Independent National Security Legislation Monitor Act 2010, No.32, 2010. <<https://www.legislation.gov.au/C2010A00032/latest/text>> 2018年法により同法が改正され、独立監視機関は、2018年法の制定から3年経過以降に、スパイ行為等に対する罰則について審査を開始することとされた(2010年独立国家安全保障立法監視機関法第6条第1B項)。

⁽⁹³⁾ “About.” Independent National Security Legislation Monitor website <<https://www.inslm.gov.au/about>>

⁽⁹⁴⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19) 今後、提案についての最終的な報告書が取りまとめられる予定である (“Review of Australia’s Espionage, Foreign Interference, Sabotage and Theft of Trade Secrets Offences (Division 82 and Part 5.2 Criminal Code Act 1995)” Independent National Security Legislation Monitor website <<https://www.inslm.gov.au/reviews/review-australias-espionage-foreign-interference-sabotage-and-theft-trade-secrets-offences-division-82-and-part-52-criminal-code-act-1995>>).

ている⁽⁹⁵⁾。また、後者については、例えば外国政府が出資するメディアや大学等の研究機関が含まれ得るため、ジャーナリストや研究者がこれらのメディアや機関のために働くことによって、この構成要件を満たし得ることが指摘されている⁽⁹⁶⁾。

これに対して政府は、外国の依頼人の構成要件に該当することが直ちに犯罪となるわけではないこと、これらの機関がスパイ行為に利用される可能性もあることを指摘している⁽⁹⁷⁾。

(ii) 「国家安全保障」の定義について

罰則中、「国家安全保障」という概念は、対象となる情報等の範囲と、これを「害する」又は「利する」ことといった被告人の動機の両方で用いられている。2(2)(ii) で述べたように、2018年法による改正によって規定された「国家安全保障」の概念は、それ以前の「安全保障又は防衛」という概念よりも広いものとされる。この点で特に問題として指摘されるのが、他国との「政治的な関係」や「経済的な関係」が「国家安全保障」に含まれると規定されたことである。例えば、難民問題や気候変動対策など、幅広い政策分野がこれに該当し得ることが指摘されている⁽⁹⁸⁾。

被告人の動機については、「害する」「利する」といった用語が不明確であるとする指摘がある。例えば、ジャーナリストが「構造的な腐敗や不正を暴くこと」を意図して報道することが、オーストラリアの国家安全保障を「害する」ことを意図している（又は「害する」ことについて無思慮である）とされる可能性があるとする指摘がある。また、こうした不確実性によって、ジャーナリストが政府の説明責任を追及するような報道をためらうおそれがあることも指摘されている⁽⁹⁹⁾。

(2) スパイ行為に関連する犯罪（要求・準備等）について

スパイ行為の要求・勧誘等に対する罰則について、独立監視機関は、「スポーツを通じて個人的な関係を築く」といった通常は合法とされる行為も対象とするものであり、こうした早い段階から罰則を適用することの是非を論点として挙げている⁽¹⁰⁰⁾。

スパイ行為の準備・計画に対する罰則についても、2(4) で述べた「未遂」や「共謀」などの刑法典第2.4節に規定される一般的な刑事責任の拡張規定で十分に対処が可能であり、無害な行為まで対象とする罰則は不要であるとする指摘が挙げられている⁽¹⁰¹⁾。また、この刑事責任の拡張規定は、要求・準備等に対する罰則にも適用される⁽¹⁰²⁾。そのため、例えば「準備を共謀する行為」なども犯罪に当たると指摘されている⁽¹⁰³⁾。

⁽⁹⁵⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *ibid.*, pp.38-39.

⁽⁹⁶⁾ Rebecca Ananian-Welsh et al., “Risk and Uncertainty in Public Interest Journalism: The Impact of Espionage Law on Press Freedom,” *Melbourne University Law Review*, Vol.44 No.3, 2021, pp.794-795. <https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0005/3898598/01-Ananian-Welsh,-Kendall-and-Murray-764.pdf>; Kendall, *op.cit.*(81), pp.512-513.

⁽⁹⁷⁾ Attorney-General’s Department, “Attorney-General’s Department Submission,” 2025.7, pp.13-14. Independent National Security Legislation Monitor website <<https://www.inslm.gov.au/system/files/2025-07/attorney-generals-department-efis-review.pdf>>

⁽⁹⁸⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), pp.30-31.

⁽⁹⁹⁾ Ananian-Welsh et al., *op.cit.*(96), pp.796-797.

⁽¹⁰⁰⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), p.67.

⁽¹⁰¹⁾ Law Council of Australia, “Review of Australia’s Espionage, Foreign Interference, Sabotage and Theft of Trade Secrets Offences,” 2025.7.4, pp.13-14. <<https://lawcouncil.au/publicassets/1e5d52f1-c25a-f011-94b6-005056be13b5/4690%20-%20S%20-%20INSLM%20review%20of%20EFI%20Act.pdf>>

⁽¹⁰²⁾ ただし、「未遂」は適用されない（第91.11条第4項、第91.12条第2項）。

⁽¹⁰³⁾ Independent National Security Legislation Monitor, *op.cit.*(19), pp.63-64.

(3) 「報道の自由」との関係について

(1)(i)(ii) で例示したように、メディアやジャーナリストによる報道が、スパイ行為に対する罰則に抵触する場面があり得ることが懸念されている⁽¹⁰⁴⁾。また、2019年6月、連邦警察は、機微な情報を根拠とする報道をきっかけに、ジャーナリストの自宅や放送局へ相次いで家宅捜索に入った⁽¹⁰⁵⁾。これらの家宅捜索で問題となったのは、公務上得た秘密の漏えいに対する罰則⁽¹⁰⁶⁾であったとされるが、スパイ行為に対する罰則においても同様の事態が起こることを懸念する声が挙がっている⁽¹⁰⁷⁾。

こうした懸念に対して、スパイ行為に対する罰則に、メディアやジャーナリストによる報道に関する抗弁を認める規定を追加することを求める意見が挙がっている⁽¹⁰⁸⁾。2(2)(v) で述べたように、スパイ行為に対する罰則のうち一部については、一定の要件の下で、取引する情報等が先行公表により既に一般に伝達されている又は利用可能である場合に抗弁が認められている。これに対して、より広いケースを対象とする抗弁として参照されるのが、刑法典第5.6節「情報の秘密」に規定されている抗弁である。同節は、公務上得た秘密の漏えいに対する罰則等を規定したものである⁽¹⁰⁹⁾。これらの罰則に対しては、ある者が、ニュース報道、時事問題の提示又は論説その他の表現の業務に従事する者としての立場において情報を取り扱う行為について、その際に当該行為が公益（Public Interest）にかなうものであると信じる合理的な理由があったこと等が、抗弁として認められている（第122.5条第6項）⁽¹¹⁰⁾。スパイ行為に対する罰則においても、これと同様の抗弁を求める意見がある。

⁽¹⁰⁴⁾ 本項で取り上げた構成要件以外にも、例えば、第91.1条第1項などの構成要件とされる「取引する」行為について、報道機関による報道そのものがこれに該当する（それを目にした外国の依頼人に情報が伝達される）可能性があるとする指摘がある（Ananian-Welsh et al., *op.cit.*(96), p.793.）。

⁽¹⁰⁵⁾ 2019年6月、連邦警察は、ニューズ・コープ・オーストラリア社の記者宅と公共放送局ABCのシドニー本部を相次いで家宅捜索した。捜索の発端となったのは、前者が情報機関により強い監視権限を与えることを政府が検討していることを報じた2018年の報道、後者がアフガニスタンに派遣されたオーストラリア国防軍の特殊部隊が非武装の民間人を違法に殺害した疑いがあるとする2017年の報道であった。いずれも、機微な政府文書を根拠としており、家宅捜索はその情報源となった告発者に対する捜査の一環でもあったとされる（「豪、揺れる報道の自由 公共放送に家宅捜索」『日本経済新聞電子版』2019.6.12. <<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO45904350Q9A610C1000000/>>）。どちらの件についても、その後、記者らは起訴されていない（「機密情報もとに報道 不起訴」『朝日新聞』2020.10.16.）。

⁽¹⁰⁶⁾ 両件で問題となったのは、1914年刑法第79条第3項であったとされる。当該規定は、防衛に関する秘密や連邦政府職員が取得した文書などを権限のない者などに伝達すること等を犯罪としていた（Rebecca Ananian-Welsh, “The 2019 AFP Raids on Australian Journalists,” *Press Freedom Policy Papers Background Briefing*, 1/2020, pp.3, 5-6. <<https://law.uq.edu.au/files/60164/afp-raids.pdf>>）。なお、2018年法附則第2によって、当該規定は廃止された（後掲注⁽¹⁰⁹⁾を参照。）。

⁽¹⁰⁷⁾ Alliance for Journalists’ Freedom, “AJF Submission to the Independent National Security Legislation Monitor’s Inquiry into Australia’s Espionage, Foreign Interference, Sabotage and theft of Trade Secrets Offences,” 2025.6.20, p.3. Independent National Security Legislation Monitor website <<https://www.inslm.gov.au/system/files/2025-07/alliance-for-journalists-freedom-efis-review.pdf>>

⁽¹⁰⁸⁾ Ananian-Welsh, *op.cit.*(96), pp.805-807; Law Council of Australia, *op.cit.*(101), p.46.

⁽¹⁰⁹⁾ 2018年法附則第2によって、刑法典に本節が新たに規定された。これに伴い、前述した第79条第3項を含む、1914年刑法の秘密の漏えいに対する罰則は廃止された。刑法典第5.6節は、例えば、連邦政府の職員等が、職務上作成した又は取得した機微な情報（秘密指定された情報など）を伝達することを犯罪としている（第122.1条第1項、7年以下の拘禁刑）。ただし、連邦政府の職員等の資格において行われた行為などについては抗弁が認められる（第122.5条）。

⁽¹¹⁰⁾ ただし、情報を伝達等する行為が、オーストラリア情報機関の職員の身元を公表するものであった場合や、直接・間接を問わず外国の情報機関や軍事組織を支援する目的で行われた場合などは、当該行為は公益にかなうと信じる合理的な理由があったとは言えないと規定されている（第122.5条第7項）。

II イギリスの2023年国家安全保障法

イギリスでは、2023年国家安全保障法⁽¹¹¹⁾(以下「2023年法」)により、それまでスパイ行為を取り締まってきた1911年公務秘密法⁽¹¹²⁾(以下「1911年法」)第1条に代わる、スパイ行為に対する新たな罰則が規定された。また、同法により、「外国からの干渉」などに対する新たな罰則も規定された。そして、これらの罰則の構成要件として、「外国勢力 (Foreign Power)」という概念が新たに導入された。

1 制定に至る経緯

(1) 従来スパイ行為に対する罰則 (1911年公務秘密法等)

(i) 法律の規定

イギリスで初めてスパイ行為に対する罰則を規定したのは、1889年公務秘密法⁽¹¹³⁾であったとされる。その後、イギリス国内でのドイツによるスパイ行為の活発化などを背景に、1911年法が制定され、1889年公務秘密法は廃止された。また、これを修正等する法律として、1920年公務秘密法⁽¹¹⁴⁾(以下「1920年法」)や1939年公務秘密法⁽¹¹⁵⁾(以下「1939年法」)が制定された⁽¹¹⁶⁾。

1911年法第1条第1項は、以下のような行為を犯罪とし、法定刑を14年以下の拘禁刑としていた。対象となる行為として、「国家の安全又は利益」を害する目的で、(a) 防衛施設などの「禁止場所」へ接近、視察、侵入等すること、(b) 直接・間接を問わず「敵 (Enemy)」を利するようなスケッチやメモ等を作成すること、(c) 直接・間接を問わず敵を利するようなスケッチやメモその他の文書や情報を取得、収集、記録、公表又は他者に伝達することが規定されていた⁽¹¹⁷⁾((a) ~ (c) は号番号を表す。)。国外における行為に関しては、イギリス政府の職員やイギリス国民等による行為に限って罰則の対象とすることとされていた(第10条)⁽¹¹⁸⁾。

また、1911年法第1条の行為の未遂等についても罰則が規定されていた(1920年法第7条)。

(ii) 運用状況

1911年法第1条第1項(b)及び(c)違反とされた事案の大部分は、イギリスの軍や情報機関その他の政府機関の職員が、戦時下や冷戦下でドイツや旧ソ連に機微な情報を渡した事案であったとされる⁽¹¹⁹⁾。一方、核軍縮に向けた運動の一環として、禁止場所に当たる空軍飛行場に侵入し飛行機の前に座り込む反核デモを実行しようとした団体のメンバーが、1911年法

(111) National Security Act 2023 (c.32) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/32/contents>>

(112) Official Secret Act 1911 (c.28) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/28/contents>>

(113) Official Secret Act 1889 (c.52) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/52-53/52/enacted>>

(114) Official Secret Act 1920 (c.75) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/10-11/75/contents>>

(115) Official Secret Act 1939 (c.121) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/2-3/121/contents>>

(116) 田島泰彦「イギリス」同・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.172-173.

(117) 同上, pp.173-174.

(118) Sarah Kendall, "Espionage Law in the UK and Australia: Balancing Effectiveness and Appropriateness," *Cambridge Law Journal*, Vol.83 No.1, 2024.3, p.70. <<https://doi.org/10.1017/S0008197323000466>>

(119) *ibid.*, p.73. 重い量刑が宣告された事例として、1961年、ソ連の「二重スパイ」として活動したとされる秘密情報部の職員が、合計42年の拘禁刑を宣告された例がある (Richard Norton-Taylor, "George Blake Obituary," *Guardian*, 2020.12.26. <<https://www.theguardian.com/world/2020/dec/26/george-blake-obituary>>)。本事案は、複数の訴因につきそれぞれ刑を科し、それらを合算した刑期を宣告する「逐次執行の刑の宣告」により、1911年法第1条違反の3つの訴因に係る刑期が合算されたものである (田島泰彦「イギリスの国家秘密保護立法—その「スパイ条項」の検討を中心に—」『法律時報』57巻12号, 1985.11, pp.49-50.)。

第1条第1項(a)違反で有罪となる⁽¹²⁰⁾など、1911年法は、スパイ事件以外にも適用される事例があったとされる⁽¹²¹⁾。

もっとも、政府は、1911年法、1920年法及び1939年法（以下「1911～39年法」）に基づく起訴件数は多くなかったとしている。そして、その理由として、裁判になれば機微な情報を証拠として開示する必要があるという事情とともに、法律が古く、罰則が現代社会に適した設計とはなっていないことを挙げた⁽¹²²⁾。この点に関して、1911年法に基づく起訴事案の中には、例えば国外からハッキングなどの手法を用いたような事案や、営業秘密などの防衛や軍事以外の情報が関わるような事案は見当たらないとする指摘がある⁽¹²³⁾。

(2) 法律委員会による審査

2015年、政府は、国際的な情報伝達が加速化し、その規模も広がる中、政府の情報が権限なく開示されることによる影響について懸念が増しているとして、法律委員会(Law Commission)⁽¹²⁴⁾に対して、1911年法などの審査を求めた⁽¹²⁵⁾。同委員会は、意見公募などを経て、2020年に最終報告書を政府に提出した。その中で、1911～39年法に関して、1911年法第1条の「敵」を「外国勢力(Foreign Power)」という用語に置き換えること⁽¹²⁶⁾、国外でなされた犯罪についても国籍を問わず取り締まることを可能とすることなどを提案した⁽¹²⁷⁾。

(3) 国家の脅威(State Threats)

2018年3月、イングランド南部ソールズベリーで、ロシア軍情報部門の元大佐とその長女の殺人未遂事件が発生した。政府は、旧ソ連が開発した猛毒の神経剤「ノビチョク」による攻撃と断定し、容疑者としてロシア軍情報部門の職員を特定した⁽¹²⁸⁾。この事件を受けて、テリー

⁽¹²⁰⁾ Chandler v DPP [1964] A.C.763. 裁判においては、行為の目的が「国家の安全又は利益」を害することにあるか否かを検討する際には、長期的な目的（この場合は核軍縮）ではなく、当面の目的（この場合は飛行機の離陸を妨害すること）を対象とすることとされた（“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” p.13. Legislation.gov.uk website <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/32/pdfs/ukpga_en_20230032_en.pdf>）。

⁽¹²¹⁾ 田島 前掲注⁽¹¹⁶⁾, pp.175-176.

⁽¹²²⁾ Home Office, *op.cit.*(3), p.14.

⁽¹²³⁾ Kendall, *op.cit.*(118), p.73.

⁽¹²⁴⁾ 1965年法律委員会法(Law Commissions Act 1965 (c.22) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/contents>>)に基づき、法律を審査し、必要な改正を提言する独立機関。審査の対象となる法律は、イングランド及びウェールズの法律である（“About Us.” Law Commission website <<https://lawcom.gov.uk/about-us/>>）。

⁽¹²⁵⁾ “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.8.

⁽¹²⁶⁾ 法律委員会は、「敵」という用語の問題点として、敵とは言えない国に対して機微な情報が伝達されるケースがあり得ること、裁判において裁判所が特定の国をイギリスの敵と呼ぶことで外交上の問題が生じる可能性があることを挙げている（Law Commission, “Protection of Official Data: A Consultation Paper,” *Consultation Paper*, No.230, 2017, p.30. <https://cdn.websitebuilder.service.justice.gov.uk/uploads/sites/54/2025/12/cp230_protection_of_official_data.pdf>）。「敵」という用語に焦点が当たった事例として、以下がある。2023年3月、2021年12月から2023年2月にかけて政府の対中国政策に関する機微な情報を中国の情報機関員に渡していた疑いで、元国会議員付調査官ら2人が逮捕された。検察庁は、2024年4月、2人を1911年法第1条第1項(c)に違反したとして起訴した。しかし、2025年9月、検察庁は、起訴を取り下げた。検察庁は、その理由について、判例により「敵」は「現状でイギリスの安全保障の脅威となっている国」を指すとされるが、政府からこれを裏付ける証拠や証言が得られなかったためと説明した（「中国スパイの英国人起訴を取り下げ 対中配慮、スターマー政権介入か」『産経新聞』2025.10.18; “CPS Authorises Charges against Two Men Alleged to Have Breached Official Secrets Act on Behalf of China,” 2024.4.22. Crown Prosecution Service website <<https://www.cps.gov.uk/cps/news/cps-authorises-charges-against-two-men-alleged-have-breached-official-secrets-act-behalf>>）。

⁽¹²⁷⁾ Law Commission, “Protection of Official Data: Report,” HC716, Law Com No.395, 2020, pp.31, 53. <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fd0ea998fa8f54d60878a3b/Protection-of-Official-Data-Report-web.pdf>>

⁽¹²⁸⁾ 「英国：英での暗殺未遂事件2年 露・秘密チーム関与か 米紙報道「欧州不安定化工作」」『毎日新聞』2020.3.4.

ザ・メイ (Theresa May) 首相 (当時) は、情報機関の職員として活動していたとして、多くのロシア政府の外交官を国外追放するとともに、スパイ行為に対抗するための新たな権限の必要性について検討することを表明した⁽¹²⁹⁾。

また、2020年7月、議会情報保安委員会 (Intelligence and Security Committee of Parliament)⁽¹³⁰⁾ は、ロシアによるサイバー攻撃や偽情報の流布などについて報告書を公表した。その中で、1911年法を始めとする公務秘密法は時代遅れであり、敵対的な外国勢力からイギリスを守ることができるよう、新たな立法が必要であると指摘した⁽¹³¹⁾。

2021年5月、政府は、外国からの「国家の脅威」に対抗する新たな立法について意見公募を開始した。国家の脅威とは、外国政府によって仕組まれた公然又は秘密の活動であり、国家間の軍事衝突には至らないが、民主主義の健全性や公共の安全、軍事的優位、経済的繁栄などのイギリスの安全と利益を脅かそうとするものとされる。具体的には、スパイ行為、暗殺など人々の身体への脅威、インフラに損害を与える妨害行為、偽情報や賄賂等による選挙や政策決定への干渉などが挙げられている。また、これらの脅威は、外国の政府や情報機関によって直接的にもたらされるだけでなく、これらのために又はこれらに代わって活動する個人や企業によって間接的にもたらされることもあるとした⁽¹³²⁾。政府は、前述のソールズベリーで発生した事件を立法のきっかけとしつつ、あらゆる種類の脅威に対応する立法を検討するとし、前述の法律委員会の提案に対応する1911～39年法の罰則の見直しに加えて、妨害行為や外国からの干渉に係る新たな罰則の導入を検討する必要があるとした⁽¹³³⁾。

2022年5月、政府は、法案を議会へ提出した。議会での審議を経て、2023年7月、2023年法は成立した⁽¹³⁴⁾。これに伴い、1911～39年法は廃止された。

2 2023年法のスパイ行為等に対する罰則

2023年法は、全6部102か条附則18編から成る⁽¹³⁵⁾。このうち、スパイ行為に対する罰則等は、第1部「スパイ行為、妨害行為及び外国勢力のために活動する者」(第1条～第38条)に規定された。なお、法律委員会の提案に沿って、同法第1部の罰則は、一部を除き⁽¹³⁶⁾、こ

⁽¹²⁹⁾ “PM Commons Statement on Salisbury Incident Response: 14 March 2018,” 2018.3.14. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-salisbury-incident-response-14-march-2018>>

⁽¹³⁰⁾ 上下院議員9名で構成される議会の委員会。保安局などの情報機関の支出、運営、政策及び作戦を監視することを主な任務とする (古賀豪ほか『欧米主要国の議会による情報機関の監視』(調査資料2014-1-b 基本情報シリーズ17) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014, pp.20-21. <<https://doi.org/10.11501/8753659>>).

⁽¹³¹⁾ Intelligence and Security Committee of Parliament, “Russia,” HC632, 2020.7.21, pp.33-34. <https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/03/CCS207_CCS0221966010-001_Russia-Report-v02-Web_Accessible.pdf> なお、同委員会は、2023年7月に中国、2025年7月にイランについての報告書も公表し、それぞれによるスパイ行為の実態などについて報告した (*idem*, “China,” HC1605, 2023.7.13. <<https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2023/07/ISC-China.pdf>>; *idem*, “Iran,” HC1116, 2025.7.10. <<https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2025/07/Intelligence-and-Security-Committee-of-Parliament-Iran.pdf>>).

⁽¹³²⁾ Home Office, *op.cit.*(3), pp.5-8.

⁽¹³³⁾ *ibid.*, pp.6, 28.

⁽¹³⁴⁾ “Stages: National Security Act 2023,” *Parliamentary Bills*. UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/bills/3154/stages>>

⁽¹³⁵⁾ 2023年法の全体像については、芦田淳「【イギリス】2023年国家安全保障法の制定」『外国の立法』No.298-2, 2024.2, pp.10-11. <<https://doi.org/10.11501/13331978>> を参照。なお、2023年法第4部により、「外国影響力登録制度 (Foreign Influence Registration Scheme: FIRS)」が創設された。同制度は、外国の影響力の透明性を高めるため、外国勢力の指示によりイギリス国内で政治的影響力を持つ活動などを行う場合に、登録を要求するものである (同, p.11.)。

⁽¹³⁶⁾ 第3条について後掲注⁽¹⁵⁶⁾、第17条について後掲注⁽¹⁷⁾を参照。

れらに規定される犯罪に当たる行為がイギリス国外であった場合、当該行為をとった者の国籍を問わず、適用される（2023年法第36条第1項。以下、特記がない限り、本章の条番号は全て2023年法のもの指す。）。

本項では、まず多くの罰則の構成要件となる「外国勢力」という概念について説明し、その上で各罰則の内容をまとめる。

(1) 外国勢力 (Foreign Power)

外国勢力とは、外国の元首、外国政府、外国内の一部地域を治める機関⁽¹³⁷⁾、外国の政権政党等を指す（第32条）。前述したように、1911年法は「敵」という概念を用いていたが、2023年法の外国勢力に該当する国の範囲に制限はなく、例えば友好国であってもこれに含まれる⁽¹³⁸⁾。

「外国勢力のために」という構成要件 (Foreign Power Condition) が満たされるのは、①ある行為が、外国勢力の煽（せん）動によって引き起こされた場合、外国勢力の指示や管理下で行われた場合、外国勢力による金銭その他の援助によって行われた場合、外国勢力と共同で又は合意して行われた場合などであり、②かつ当該行為をした者がそれを「認識」している場合である（第31条第1項、第2項）。この「認識」には、「擬制認識」（現実に認識していなくても、合理的な注意を払えば認識したであろう事実について、認識があったとされること）⁽¹³⁹⁾も含まれる⁽¹⁴⁰⁾。当該行為と外国勢力とのつながりは直接・間接を問わず（第3項）、政府は、例えば外国勢力の管理下にある企業を介して当該行為の実行を依頼されたような場合は、この要件を満たすことになる⁽¹⁴¹⁾と説明している。

また、外国勢力を利することを意図して行為を行う場合も「外国勢力のために」という構成要件を満たすことになる（第5項）。この場合、外国勢力が特定されている必要はない（第6項）⁽¹⁴²⁾。外国勢力からの接触がなく、自発的になされた行為もこの要件を満たし得るとされる⁽¹⁴³⁾。

2023年法は、後述する複数の罰則について、「外国勢力のために」行われることを構成要件の1つとしている。これらの犯罪に当たる行為の中には、この要件が満たされなければ、合法

(137) これに当たるものとして、地方自治体のほか、一定の範囲の地域を治めるテロ組織も含み得るとする見解がある（Jonathan Hall, “State Threats Legislation in 2024: Report of the Independent Reviewer of State Threats Legislation on the Operation of Parts 1 and 2 of the National Security Act 2023 and Schedule 3 to the Counter-terrorism and Border Security Act 2019,” 2025.12, pp.20-21. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69411a3eadb5707d9f33d7e8/E03512978_-_Un-Act_The_National_Security_Act_in_2024_Accessible.pdf>）。

(138) Kendall, *op.cit.* (118), p.72.

(139) 小山貞夫『英米法律語辞典』研究社, 2011, p.226.

(140) Home Office, “Journalistic Freedoms: National Security Bill Factsheet: Policy Paper,” Updated 24 June 2025. <<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-bill-factsheets/journalistic-freedoms-national-security-bill-factsheet>> 法律中の原語は、「know(s)」及び「ought reasonably to know」であり、擬制認識は後者に対応する。なお、(2)(3)で後述する各罰則の構成要件も、全て擬制認識を含むとされている。そのため、これらの罰則の説明では、「認識」という用語を全て擬制認識も含む意で用いることとする。

(141) “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.* (120), p.50. 政府は、外国勢力の定義に「外国勢力の管理下にある企業」を加えることを検討したが、例えば外国政府が出資するメディアがこれに含まれるなど、適切ではないと判断したとしている。その一方で、純粋にこうしたメディアのために活動するのではなく、こうしたメディアを通じて間接的に外国勢力のために活動することは、「外国勢力のために」という構成要件を満たすことになる⁽¹⁴¹⁾と説明している（Home Office, “Legislation to Counter State Threats (Hostile State Activity) Consultation: Government Response Document,” 2022.7.12, p.10. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62cd8034e90e07748cc35384/20220712_-_Consultation_Response_-_Government_Responses_-_National_Security_Bill_-_OFFSEN.pdf>）。

(142) 政府は、例えば、将来いずれかの国から金銭を得ることを意図して、外国勢力を利するような行為をした場合も、この要件を満たすことになる⁽¹⁴²⁾と説明している（“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *ibid.*, p.51.）。

(143) Hall, *op.cit.* (137), p.25.

とされる行為やより法定刑が軽い犯罪とされるような行為もあるとされる⁽¹⁴⁴⁾。

(2) スパイ行為に対する罰則

2023年法は、第1～3条の見出しを「スパイ行為等 (Espionage etc)」としている。

(i) 「保護された情報」の取得や開示に対する罰則 (第1条)

第1条は、①「保護された情報 (protected information)」を取得、複製、記録、保持、開示又は利用可能とする行為を、②「イギリスの安全又は利益」を害することを認識しながら、その目的で、③外国勢力のために行うことを犯罪とする (第1項)。法定刑は、終身刑若しくは罰金⁽¹⁴⁵⁾又はその両方である (第4項)。

①「保護された情報」とは、イギリスの安全又は利益を保護する目的で、アクセスを制限する措置がとられた又はとられていると合理的に予想される情報、文書その他の物 (以下「情報等」) を指す (第2項)。政府の説明によると、「保護された情報」は、政府方針⁽¹⁴⁶⁾に基づき保全措置の対象に指定された情報を含むが、それに限定されない⁽¹⁴⁷⁾。

②「イギリスの安全又は利益」の解釈について、2023年法に定義規定はない。政府は、1(1)(ii)で述べた事案に係る判例⁽¹⁴⁸⁾における、1911年法の「国家の安全又は利益」という文言の解釈を参照することとしている。同判例は、「国家の安全又は利益」を、「内閣の助言に基づき国王によって決定される国家政策の対象」を指すとした⁽¹⁴⁹⁾。政府は、より具体的に、少なくとも国家安全保障や国防、イギリスの経済的繁栄、国際関係における機微な行為といった国家政策がこれに含まれ得ると説明しているが、抜け穴が生じるおそれがあるため、明確な定義は規定しないと説明している⁽¹⁵⁰⁾。

本規定は、行為があった場所を問わず適用され (第3項)、政府は、例えば外国から遠隔的にサイバー空間を通じて保護された情報にアクセスするような行為も取り締まることができる⁽¹⁵¹⁾。

⁽¹⁴⁴⁾ Paul F Scott, “‘State Threats’, Security, and Democracy: The National Security Act 2023,” *Legal Studies*, Vol.44 No.2, 2024, p.264. <<https://doi.org/10.1017/lst.2023.39>> 例えば、次項で後述するスパイ行為に対する罰則 (「外国勢力のために」を構成要件とする。) のうち、最も重い法定刑は、終身刑である (2023年法第1条)。一方、例えば、1989年公務秘密法 (Official Secret Act 1989 (c.6) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/contents>>) は、政府職員等が防衛や国際関係等に関する情報を漏えいすることを犯罪としており、法定刑は2年の拘禁刑が最高である (田島 前掲注⁽¹¹⁾, pp.177-179.)。

⁽¹⁴⁵⁾ 政府は、法定刑として罰金が規定されているのは、犯罪が法人などによって行われ得るからであると説明している (“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*⁽¹²⁰⁾, p.20.)。

⁽¹⁴⁶⁾ 政府方針は、政府の情報を「Top Secret」「Secret」「Official」に分類し、それぞれについて保全措置や取扱方法などを定めている。なお、同方針は法律に基づくものではない (Cabinet Office, “Government Security Classifications Policy,” 2024.8.5, pp.2, 5. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66b0d3c9ab418ab0555932d9/2024-08-05_-_2024_GSCP_UPDATE_.docx_1_.pdf>)。同方針に対して、特に「Official」には、機微ではないものも含めて幅広い情報が含まれる可能性があるとする指摘がある (Kendall, *op.cit.*⁽¹¹⁸⁾, p.74.)。

⁽¹⁴⁷⁾ 例えば、保全対象に指定されていない情報でも、セキュリティ対策や入場を制限する措置がとられた建物 (政府機関の建物等) でしかアクセスすることができない情報や、パスワードで保護された又は暗号化された情報は、「保護された情報」に含まれるとされる (“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*⁽¹²⁰⁾, p.19.)。

⁽¹⁴⁸⁾ *Chandler v DPP*, *op.cit.*⁽¹²⁰⁾

⁽¹⁴⁹⁾ “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*⁽¹²⁰⁾, pp.13, 19.

⁽¹⁵⁰⁾ Home Office, “The Government’s Response to the Joint Committee on Human Rights Report: ‘Legislative Scrutiny: National Security Bill,’” 2022.12.19, p.5. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63a07b758fa8f53911cfccfc/National_Security_Bill_-_Government_Response_to_the_JCHR_.pdf>

⁽¹⁵¹⁾ “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*⁽¹²⁰⁾, p.20; Kendall, *op.cit.*⁽¹¹⁸⁾, p.70.

(ii) 営業秘密の取得や開示に対する罰則（第2条）

第2条は、外国勢力のために、無許可であることを認識しながら、「営業秘密」を取得、複製、記録、保持、開示又は利用可能とする行為を犯罪とする（第1項）⁽¹⁵²⁾。法定刑は、14年以下の拘禁刑若しくは罰金又はその両方である（第8項）。

営業秘密とは、①当該営業秘密に関わる分野に精通する者に一般に知られておらず、②これらの者に広く知られると毀損されるような、実際の又は潜在的な商業的価値を有し、③これらの者に広く知られることを防ぐ措置がとられていると合理的に予想されるような情報等である（第2項）⁽¹⁵³⁾。なお、イギリスでは、外国勢力といった要件にかかわらず営業秘密一般を保護の対象とする罰則規定はないとされる⁽¹⁵⁴⁾。

(iii) 外国の情報機関を援助する行為に対する罰則（第3条）

第3条は、イギリスに関連する活動⁽¹⁵⁵⁾を行う「外国の情報機関」を具体的に援助することを意図して何らかの行為に従事すること（第1項）や、イギリスに関連する活動を行う外国の情報機関を具体的に援助することになる可能性が高い行為に、それを認識しながら従事すること（第2項）を犯罪とする⁽¹⁵⁶⁾。法定刑は、14年以下の拘禁刑若しくは罰金又はその両方である（第9項）。

「外国の情報機関」とは、外国勢力のために又は外国勢力に代わって、情報活動を実行することを含む機能を持つ者を指す（第10項）⁽¹⁵⁷⁾。政府は、この第3条について、「イギリス国内で『無申告の情報機関の職員』⁽¹⁵⁸⁾として活動することを初めて犯罪とする」ものであると説明している⁽¹⁵⁹⁾。外国の情報機関を具体的に援助することになる可能性が高い行為として、直接・間接を問わず、情報、物品、サービス又は金銭的な便益を提供する行為やこれらを利用可能とする行為が挙げられている（第3項）⁽¹⁶⁰⁾。

「外国の情報機関」に当たる国に制限はない。一方で、イギリスの法律に基づく義務に従って行われた行為や、イギリスが構成国である協定等に従って行われた行為などについては、こ

⁽¹⁵²⁾ 国外での行為については、イギリス国民やイギリス法人等が所持・管理する営業秘密に関わる場合、罰則の対象となる（第4項、第5項）。

⁽¹⁵³⁾ 政府は、仮想事例として、機微なAI技術や民生用の核技術、新たなクリーンエネルギー技術に関する情報が標的となる場合を挙げている（“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.21.）。

⁽¹⁵⁴⁾ “Overview of National and Regional Trade Secret Systems: United Kingdom,” p.3. World Intellectual Property Organization website <<https://www.wipo.int/documents/d/trade-secrets/docs-overview-country-sheets-uk-final.pdf>> 長年、イギリスでは、コモン・ロー上の法理によって営業秘密を保護してきたとされる。また、2018年、2016年のEU指令を国内法化した「2018年営業秘密（執行等）規則」（Trade Secrets (Enforcement, etc.) Regulations 2018 (No.597)）が制定され、営業秘密の民事上の救済措置が規定された（*ibid.*）。

⁽¹⁵⁵⁾ イギリス国内で行われる活動や、イギリス国外における、イギリスの安全又は利益を害する活動を指す（第4項）。

⁽¹⁵⁶⁾ 国外での行為については、イギリス国民やイギリス政府に雇用されている者等による行為が罰則の対象となる（第6項）。

⁽¹⁵⁷⁾ 「者」の原語は「Person」である。この用語は、個人と団体の両方に及ぶとされる（Hall, *op.cit.*(137), p.46.）。政府は、外国の情報機関には、外国の情報担当官庁や軍の情報部門のほか、外国勢力のために保安・情報活動を請け負う民間事業者が含まれ得ると説明している（“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.23.）。

⁽¹⁵⁸⁾ 原語は「Undeclared Intelligence Officer」。1(3)で述べた、2018年のロシア政府外交官の国外追放に際して、メイ首相（当時）は、これらの外交官が「Undeclared Intelligence Officer」と特定されたと説明している（“PM Commons Statement on Salisbury Incident Response: 14 March 2018,” *op.cit.*(129)）。

⁽¹⁵⁹⁾ Home Office, “New Espionage Offences: Factsheet: Policy Paper,” Updated 24 June 2025. <<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-bill-factsheets/espionage-etc-national-security-bill-factsheet>>

⁽¹⁶⁰⁾ 政府は、第3条に該当する仮想事例として、外国の情報機関の職員にとって有益であると知りながら、同職員に有力な人物を紹介する行為や、外国の情報機関の職員からの依頼に応じて、保安局が所有する建物を監視することなどを挙げている（“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), pp.21-22.）。

れらを抗弁とすることが認められている（第7項）。政府は、イギリスの同意なく国内で行われる外国の情報機関の活動は、それがどの国ののものであっても、イギリスの利益に反すると説明している。その一方で、同盟国との国境を超えた協力などはその限りではなく、これらの抗弁の規定は、こうした場合をカバーするためにあるとしている⁽¹⁶¹⁾。

(3) その他の主な罰則

2023年法は、第4条以降に「妨害行為」や「外国からの干渉」といった見出しとともに様々な罰則を規定している。以下の罰則のうち、第4条と第17条以外は、「外国勢力のために」を構成要件の1つとしている。

(i) 禁止場所への侵入等に対する罰則（第4条）

第4条は、イギリスの安全又は利益を害することを認識しながら、その目的で、「禁止場所」に侵入する行為やこれを調査する行為等を犯罪とする（第1項）⁽¹⁶²⁾。法定刑は、14年以下の拘禁刑若しくは罰金又はその両方である（第5項）。電子的な方法や遠隔操作による侵入等も対象となり（第3項）、政府は、例えばドローンを操作して禁止場所の上空からこれを監視するような行為も犯罪となると説明している⁽¹⁶³⁾。禁止場所として、防衛施設や情報機関の関連施設が規定されている（第7条）が、国務大臣は、これらに加えて新たな禁止場所を指定することができる（第8条）。

(ii) 妨害行為（Sabotage）に対する罰則（第12条）

第12条は、外国勢力のために、イギリスの安全又は利益を害することを認識しながら、その目的で、資産（asset）に損害を与えることを意図する⁽¹⁶⁴⁾行為に従事することを犯罪とする⁽¹⁶⁵⁾。法定刑は、終身刑若しくは罰金又はその両方である（第4項）。ここで言う資産とは、有形か無形かを問わずあらゆる種類の資産を指し、不動産や動産、電子システム、情報を含む（第3項）。また、国外での行為や国外の資産に対する行為にも罰則が適用される（第2項）。

(iii) 外国からの干渉（Foreign Interference）に対する罰則（第13条～第15条）

第13条第1項は、外国勢力のために、政治過程や政治決定に干渉すること、イギリスの安全又は利益を害すること等（第14条）を意図して、犯罪に当たる行為、暴力等による強制を伴う行為、虚偽を伴う行為（第15条）に従事することを犯罪とする⁽¹⁶⁶⁾。法定刑は、14年以

⁽¹⁶¹⁾ Home Office, *op.cit.*(150), pp.6, 11. 政府は、これらの抗弁に該当し得るケースとして、イギリスの警察官が法的義務に従って外国の情報機関を援助する場合や、イギリスが構成国となる協定に従い国境を超えて犯罪に協力して対応する場合を挙げている（*ibid.*）。

⁽¹⁶²⁾ 国外での行為にも罰則が適用される（第4項）。第5条には、構成要件の異なる罰則が規定されている。なお、いずれの罰則にも「外国勢力のために」という構成要件は含まれていない。

⁽¹⁶³⁾ “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.24.

⁽¹⁶⁴⁾ 資産に損害を与えることについて無思慮の場合を含む。無思慮の意味については、前掲注(43)を参照。

⁽¹⁶⁵⁾ 政府は、これに当たる事例として、イギリス国外にあるパイプラインを破壊しイギリス国内のガス供給に影響を与えるといった物理的な破壊行為だけでなく、水道関連施設のシステムに不正侵入してその運営を妨害するといった行為も挙げている（“National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.28.）。

⁽¹⁶⁶⁾ 第13条第2項及び第3項には、構成要件の異なる罰則が規定されている。国外での行為にもこれらの罰則が適用される（第5項、第6項）。また、第16条は、贈収賄などの選挙に関する既存の罰則について、これらに当たる行為が外国勢力のために行われた場合、量刑が加重されることを規定している（Home Office, “Foreign Interference: National Security Bill Factsheet: Policy Paper,” Updated 24 June 2025. <<https://www.gov.uk/government/>

下の拘禁刑若しくは罰金又はその両方である（第13条第7項）。

政府は、この罰則に当たる仮想事例として、国会議員に対して、機微な個人情報を材料に、外国勢力にとって有利な発言や投票を強制することを挙げている⁽¹⁶⁷⁾。また、政府は、この罰則が規定された背景の1つとして、偽情報を用いてイギリスにおける政治的な議論の操作や民主的な制度の健全性の低下を企図する国があることを挙げ、この罰則は、こうした国家ぐるみの偽情報に対応するものであるとしている⁽¹⁶⁸⁾。政府は、これに当たる仮想事例として、外国勢力が、インターネット上に偽情報を組織的に大量に投稿し、世論操作や社会の分断、政府に対する国民の信頼低下を企図するようなケースを挙げている⁽¹⁶⁹⁾。

(iv) 外国の情報機関から具体的な便益を受け取ることに対する罰則（第17条）

第17条は、外国の情報機関から提供された「具体的な便益」を、それと認識しながら、受け取ること（第1項）や、受け取ることと同意すること（第2項）⁽¹⁷⁰⁾等を犯罪とする⁽¹⁷¹⁾。前者に違反した場合は14年以下、後者に違反した場合は10年以下の拘禁刑若しくは罰金又はその両方が科される（第10項、第11項）。

具体的な便益には、金銭的な便益や情報が含まれるが（第3項）、商品やサービスの合法的な提供に対する合理的な対価はこれには含まれない（第4項）。また、イギリスの法律に基づく義務に従って行われた行為等が抗弁として規定されている（第7項、第8項）。

(v) 準備行為に対する罰則（第18条）

第18条は、2023年法第1条、第2条、第4条、第12条の罰則に当たる行為及び一定の行為⁽¹⁷²⁾が外国勢力のために行われる場合について、これらの行為を自ら又は他人が行うことを意図して、それを準備する行為に従事することを犯罪とする（第1項）⁽¹⁷³⁾。意図した行為がその後実行に移されたかどうかは、構成要件に含まれていない⁽¹⁷⁴⁾。法定刑は、終身刑若しくは罰金又はその両方である（第6項）。

もともと、1920年法第7条は、1911年法及び1920年法に規定する犯罪の未遂や教唆、幫助、準備等を犯罪としていた。法律委員会は、2020年の最終報告の中で、犯罪一般について未遂罪を規定した1981年刑事未遂法⁽¹⁷⁵⁾や、奨励又は幫助の罪を規定した2007年重大犯罪法⁽¹⁷⁶⁾によって、1920年法第7条の規定の多くは、既に機能していないとした。その一方で、1981年刑事未遂法第1条が未遂犯を「犯罪遂行の意図を持って単なる準備を超える行為をした者」としているように、犯罪を準備する行為はこれらの法律ではカバーされていないとして、準備に

publications/national-security-bill-factsheets/foreign-interference-national-security-bill-factsheet>).

(167) “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), pp.30-31.

(168) Home Office, *op.cit.*(166)

(169) “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.31.

(170) 政府は、第2項に当たるケースとして、将来に便益を受け取れることを約束して、外国の情報機関に協力することに同意した場合を挙げている (*ibid.*, p.33.)。

(171) 国外での行為については、具体的な便益がイギリス国内で又はイギリス国内から提供される場合に、イギリス国民やイギリス政府に雇用されている者等による行為が罰則の対象となる（第6項）。

(172) イギリス国内の者に対する重大な暴力を伴う行為、イギリス国内の者の命に危険を及ぼす行為、イギリス国内の公共の健康又は安全に重大な危険を及ぼす行為（第4項）。

(173) 罰則は、国外での行為にも適用される（第5項）。

(174) “National Security Act 2023: Explanatory Notes,” *op.cit.*(120), p.34.

(175) Criminal Attempt Act 1981 (c.47), s.1. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/47/contents>>

(176) Serious Crime Act 2007 (c.27), s.44. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/27/contents>>

係る規定は引き継がれるべきであるとしていた⁽¹⁷⁷⁾。当該規定は、この提案に沿ったものとなっている。

(4) 起訴に際しての法務総裁の同意

以上の罰則は、起訴に際して法務総裁 (Attorney General)⁽¹⁷⁸⁾ の同意が必要とされる (第 37 条)⁽¹⁷⁹⁾。同様の規定は、1911 年法や 1920 年法にもあったほか、他の多くの法律にもある⁽¹⁸⁰⁾。同意に際して、法務総裁は、証拠の十分性や起訴の公益性の観点から検討を行うとされる⁽¹⁸¹⁾。

3 これまでの運用状況

これまで紹介した罰則が規定される 2023 年法第 1 部は、2023 年 12 月に施行された⁽¹⁸²⁾。政府は、2025 年 12 月に公表した資料の中で、これらの罰則に基づき、10 人が起訴され、4 人が有罪判決を受けたとしている⁽¹⁸³⁾。

例えば、2025 年 10 月、刑事法院⁽¹⁸⁴⁾ の 1 つである中央刑事裁判所は、ロシアの準軍事組織ワグネル・グループのために、イギリスに住むロシア政府に批判的なロシア人ビジネスマンの誘拐などを計画した者や、同グループからの金銭を受け取ることに同意した者について、それぞれ第 18 条違反と第 17 条違反に当たるとして拘禁刑を科した⁽¹⁸⁵⁾。また、2025 年 11 月、ウィンチェスター刑事法院は、元国防大臣の個人情報データをロシアの情報機関に提供しようとした者に

⁽¹⁷⁷⁾ Law Commission, *op.cit.*⁽¹²⁷⁾, pp.48-49. なお、これら以外の「未完成犯罪」(Inchoate Offences)として、1977 年刑事法律法 (Criminal Law Act 1977 (c.45) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/45/contents>>) に基づく共謀罪が挙げられる。共謀罪は、複数人による犯罪実行の合意があった段階で成立する (*idem, op.cit.*⁽¹²⁶⁾, p.40; 「イギリスにおける制定法上の共謀罪の検討」橋本広大『国際組織犯罪対策における刑事規制—処罰の早期化・犯罪収益規制とイギリス比較法—』慶應義塾大学出版会, 2022, pp.57-59.)

⁽¹⁷⁸⁾ 法務総裁は、法務次長 (Solicitor General) やスコットランド法務総裁 (Advocate General for Scotland)、北アイルランド法務総裁 (Advocate General for Northern Ireland) とともに、イギリス政府の法律顧問である法務官 (Law Officer) として、検察の監督や政府に対する法的助言を行っている。イギリス政府の法務官には、与党議員が政治任用される場合が多いとされる (Conor McCormick and Graeme Cowie, “Law Officers: A Constitutional and Functional Overview,” *Research Briefing*, No.08919, 2025.2.14, pp.7-9. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8919/CBP-8919.pdf>>).

⁽¹⁷⁹⁾ イングランド及びウェールズにおいては法務総裁、北アイルランドにおいては北アイルランド法務総裁の同意が必要とされる (第 2 項)。

⁽¹⁸⁰⁾ “Consents to Prosecute,” Updated: 19 June 2023; revision 5 December 2023. Crown Prosecution Service website <<https://www.cps.gov.uk/prosecution-guidance/consents-prosecute>> なお、本ウェブサイトは、同様の規定を有する法律の一覧を掲載しているが、1911 年法と 1920 年法が掲載されている一方で、2023 年法はまだ掲載されていない。

⁽¹⁸¹⁾ Attorney General’s Office, “Consent of the Attorney General to Prosecute: Process Guidance,” 14 August 2025. <<https://www.gov.uk/government/publications/consent-of-the-attorney-general-to-prosecute-process-guidance/consent-of-the-attorney-general-to-prosecute-process-guidance>>

⁽¹⁸²⁾ The National Security Act 2023 (Commencement No.1 and Saving Provision) Regulations 2023, No.1272 (C.91) <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2023/1272/contents/made>>

⁽¹⁸³⁾ UK Government, “The Government Response to the Annual Report on the Operation of the National Security Act 2023 in 2024 by the Independent Reviewer of State Threats Legislation,” 2025.12, p.1. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69400a40adb5707d9f33d788/E03512966__CP_1468__Independent_Reviewer_of_State_Threats_Legislation_Accessible.pdf>

⁽¹⁸⁴⁾ 治安判事裁判所とともに、刑事事件の第一審裁判所となる。治安判事裁判所は軽微な犯罪を中心に担当し、刑事法院は重大な犯罪を中心に担当する (戒能通弘・竹村和也『イギリス法入門—歴史、社会、法思想から見る—第 2 版』法律文化社, 2025, pp.81-82.)

⁽¹⁸⁵⁾ 主犯格の被告人に対して、第 18 条違反として 6 年の拘禁刑が科された。これとは別の被告人に対して、第 17 条違反として 3 年の拘禁刑が科された。なお、当該被告人らは、これに加えて、ワグネル・グループの指示に従ってウクライナに送られる支援物資等が保管されていた倉庫を放火した事件に係る拘禁刑も科された (Judiciary of England and Wales, “Sentencing Remarks: In the Central Criminal Court: Rex -v- Dylan James Earl, Jake Samuel Reeves, Nii Kojo Mensah, Jakeem Barrington Rose, Ugnius Asmena, Ashton Evans,” 2025.10.24, pp.4-5, 14, 18, 20. <<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2025/10/Rex-v-Dylan-Earl-and-others.pdf>>).

対して、第3条違反に当たるとして、7年の拘禁刑を科した⁽¹⁸⁶⁾。

このほか、第3条に関連して、いずれもイギリス国内で、香港の民主活動家を監視して香港の情報機関を援助したとされる者ら⁽¹⁸⁷⁾や、イラン政府に批判的な独立系メディアの記者を監視してイランの情報機関を援助したとされる者ら⁽¹⁸⁸⁾が、起訴されたことが報じられている。

4 スパイ行為に対する罰則をめぐる議論

議会における2023年法の審議に際しては、議会の「人権に関する両院合同委員会」(Joint Committee on Human Rights. 以下「両院合同委員会」)⁽¹⁸⁹⁾から様々な指摘が挙げられた⁽¹⁹⁰⁾。また、2023年法は、第3部において、これまで紹介してきたスパイ行為等に対する罰則等の運用を審査する仕組みとして、独立審査官の任命とこれによる審査を規定している(第63条)。2024年2月、内務大臣によって「国家の脅威対策法制独立審査官」(Independent Reviewer of State Threat Legislation. 以下「独立審査官」)が任命された⁽¹⁹¹⁾。2025年12月、独立審査官は、初めてとなる年次報告書⁽¹⁹²⁾を公表した。

本項では、これらの報告書などを基に、特に第1条と第3条が規定する罰則に関する議論を紹介する。

(1) 第1条について

第1条は、「外国勢力のために」、「イギリスの安全又は利益」を害することを「認識しながら」、その目的で、保護された情報を取得や開示する行為を犯罪としている。

「外国勢力のために」という構成要件については、オーストラリアにおける議論と同様に、外国政府が出資するメディアや大学等の研究機関のために働くジャーナリストや研究者が、この構成要件を満たし得ることが指摘されている⁽¹⁹³⁾。また、2(1)で述べたように、この構成要

⁽¹⁸⁶⁾ “Updated with Sentence: Man Who Tried to Hand Information to Russian Spies Convicted,” 2025.11.7. Crown Prosecution Service website <<https://www.cps.gov.uk/cps/news/updated-sentence-man-who-tried-hand-information-russian-spies-convicted>> 被告人は、ロシアの情報機関の職員に扮した覆面捜査官に対して、元大臣の自家用飛行機の詳細や住所、電話番号などの情報を提供しようとしたとされる (*ibid.*)。

⁽¹⁸⁷⁾ Dan Sabbagh, “Three Men Accused of Aiding Hong Kong Intelligence Service Appear in London Court,” *Guardian*, 2024.5.14. <<https://www.theguardian.com/uk-news/article/2024/may/13/three-men-charged-with-aiding-hong-kong-intelligence-service-says-met>> 2026年3月時点で、裁判は結審していない (Daniel Sandford, “Hong Kong Government Employee Denies Ordering Surveillance of UK Dissidents,” *BBC*, 2026.3.24. <<https://www.bbc.com/news/articles/c781934gg0xo>>)。

⁽¹⁸⁸⁾ Daniel De Simone and Kathryn Armstrong, “Alleged Iranian Spies Charged with Targeting UK-based Journalists,” *BBC*, 2025.5.18. <<https://www.bbc.com/news/articles/c04eze3wv5go>>; “Three men charged with National Security Act Offences,” 2025.5.17. Crown Prosecution Service website <<https://www.cps.gov.uk/cps/news/three-men-charged-national-security-act-offences>>

⁽¹⁸⁹⁾ 上下院議員12名で構成される議会の委員会。人権との整合性の観点から、法案を精査する役割を有する (“Role - Joint Committee on Human Rights.” UK Parliament website <<https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/role/>>)

⁽¹⁹⁰⁾ Joint Committee on Human Rights, “Legislative Scrutiny: National Security Bill,” HC 297, HL Paper 73, 2022.10.19. <<https://committees.parliament.uk/publications/30344/documents/175399/default/>>

⁽¹⁹¹⁾ 同様の独立審査官制度は、既にテロ対策法制において運用されている (岩切大地「テロ対策権限に対する新たな統制方法? —イギリスにおける独立審査官制度—」大沢秀介ほか編著『変容するテロリズムと法—各国における<自由と安全>法制の動向—』弘文堂, 2017, pp.275-278.)。国家の脅威対策法制独立審査官には、現在、テロ対策法制に係る独立審査官を務める弁護士が兼務の形で任命された。独立審査官は、法律の公平性、有効性、比例性を評価することとされている (Home Office and James Cleverly, “Independent Reviewer of State Threat Legislation Appointed,” 2024.2.6. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/news/independent-reviewer-of-state-threat-legislation-appointed>>)

⁽¹⁹²⁾ Hall, *op.cit.* (137)

⁽¹⁹³⁾ Kendall, *op.cit.* (118), pp.74-75. オーストラリアの刑法典における外国の依頼人とは異なり、2023年法における外国

件は、外国勢力からの依頼がなくとも、外国勢力を利することを意図して自発的に行為をとった場合にも満たされる。独立審査官は、互惠関係にある貿易取引など、日常の合法的行為の中には、外国の利益を増進するものが多くあることに留意するべきであるとした⁽¹⁹⁴⁾。

「イギリスの安全又は利益」の解釈について、2(2)(i)で述べたように、政府は1911年法に係る判例を参照して、「内閣の助言に基づき国王によって決定される国家政策の対象」としている。これに対して、両院合同委員会は、広範にかつ政府にとっての利益という観点からのみ解釈されるおそれがあると指摘した⁽¹⁹⁵⁾。また、民間団体からは、何が国家の利益に当たるかを政府が決定することになり、例えばエネルギーや公衆衛生などの政策分野において、合法的な方法で政府の政策に異議を唱えることが取締りの対象になりかねないとする指摘が挙げられた⁽¹⁹⁶⁾。

さらに、「認識」には合理的な注意を要求する「擬制認識」も含まれるが、独立審査官は、これにより、実際には認識していなかったが「認識できるはずであった」ことについても罪に問われる可能性があることを指摘している⁽¹⁹⁷⁾。これについて、例えば、ジャーナリストが軍や情報機関に関するものなど機微な情報を報道する場合、その目的は「公益性の高い情報の公表」にあるが、そのような機微な情報を公表した結果、イギリスの安全又は利益を害することになると「認識できるはずであった」といった指摘を受ける可能性があるとする見方がある⁽¹⁹⁸⁾。

このように、公益性の高い報道などが取締りの対象となることを懸念する声が挙がる中、議会における審議では、スパイ行為に対する罰則等について、公益のために行われたことを抗弁として認める規定（Public Interest Defence）を新たに加える修正案が提案された⁽¹⁹⁹⁾。ただし、最終的に修正案は採用されなかった⁽²⁰⁰⁾。政府は、こうした抗弁について、巧妙な国家によって悪用されるおそれがあるとの懸念を示している⁽²⁰¹⁾。

(2) 第3条について

第3条は、イギリスに関連する活動を行う外国の情報機関を具体的に援助することを意図して何らかの行為に従事すること（第1項）、同機関を具体的に援助することになる可能性が高い行為に、それを認識しながら従事すること（第2項）を犯罪とする。

まず、独立審査官は、「外国の情報機関」の範囲が不明確であることを指摘している。2(2)(iii)で述べたように、外国の情報機関は「外国勢力のために又は外国勢力に代わって、情報活動を実行することを含む機能を持つ者」と定義されているが、何が「情報活動」に当たるかは定義されていない。独立審査官は、外国の中には情報活動の実態がつかめずこれに従事する機関の

勢力には、外国政府の管理下にある企業は含まれない。しかし、2(1)で述べたように、2023年法は、問題となる行為と外国勢力とのつながりが間接的な場合（例えば外国勢力の管理下にある企業を介して当該行為の実行を依頼されたような場合）も、「外国勢力のために」という構成要件を満たすとしている。

⁽¹⁹⁴⁾ Hall, *op.cit.*(137), pp.26-27.

⁽¹⁹⁵⁾ Joint Committee on Human Rights, *op.cit.*(190), p.13.

⁽¹⁹⁶⁾ The Campaign for Freedom of Information, “Briefing for House of Lords Report Stage of the National Security Bill,” 2023.3.1, p.3. <<https://www.cfoi.org.uk/wp-content/uploads/2023/02/lords-report-stage-briefing-National-Security-Bill.pdf>>

⁽¹⁹⁷⁾ Hall, *op.cit.*(137), pp.33-35.

⁽¹⁹⁸⁾ Kendall, *op.cit.*(118), p.76.

⁽¹⁹⁹⁾ “Lord Marks of Henley-on-Thames’ Amendment, After Clause 38: National Security Act 2023: Amendment number 79.” UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/bills/3154/stages/17311/amendments/10004531>> 同修正案は、行為が公益のために行われたか否かの判断に当たっては、行為の性質やそれによって引き起こされた損害、行為に従事した態様や誠実性、他の効果的かつ合法的な手段の利用可能性などを勘案することとしていた (*ibid.*)。

⁽²⁰⁰⁾ *ibid.*

⁽²⁰¹⁾ Home Office, *op.cit.*(140)

範囲が不明確な国があるという事情もあるが、一方で、情報機関を広範にとらえ、外国とつながりのある個人や団体をいたずらにスパイ行為と関連付けることは不適切であるとしている⁽²⁰²⁾。

犯罪の対象となる行為の種類には制限がない⁽²⁰³⁾が、この点について、両院合同委員会は、情報活動とは関係のない行為や、イギリスの安全や利益を害することのない行為も取締りの対象になることを問題視している⁽²⁰⁴⁾。また、第2項の「認識」には擬制認識も含まれるが、これについて独立審査官は、外国の情報機関が偽装してその関与を隠す場合などに、だまされやすい人や情報不足の人がこの規定に抵触する事態が起きることを懸念している⁽²⁰⁵⁾。

おわりに

以上、オーストラリアとイギリスのスパイ行為等に対する罰則をめぐる動きを見てきたが、両国には共通する部分が多くある。両国ともに、外国による政治への介入が疑われる事案の発覚や外国の情報機関が絡んだ暗殺未遂事件の発生などにより、外国が関与する活動に対する懸念が高まる中、従来の罰則を強化するとともに、新たな罰則を導入した。また、これらの罰則の構成要件として、オーストラリアでは「外国の依頼人」、イギリスでは「外国勢力」という概念が導入された。なお、本稿では詳しく触れなかったが、こうした罰則の強化・新設と同時に、外国の影響力の透明性を高めるための登録制度を創設した点も、両国の共通点として挙げられる⁽²⁰⁶⁾。

これらの罰則の適用事例はまだ多くないが、これらが公益性の高い報道も含めて幅広く適用され得ることに対して、懸念を示す声が挙がっている。一方、両国ともに、法律の運用を監視・審査する仕組みを設けており、罰則をめぐる議論は今後も続いていくものと考えられる。今後も、両国における運用や議論を注視していく必要がある。

(ふくだ たけし・総務部会計課)

(本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである。)

⁽²⁰²⁾ Hall, *op.cit.*(137), pp.45-47.

⁽²⁰³⁾ *ibid.*, p.49.

⁽²⁰⁴⁾ Joint Committee on Human Rights, *op.cit.*(190), pp.17-18.

⁽²⁰⁵⁾ Hall, *op.cit.*(137), pp.33-35. 独立審査官は、仮想事例として、以下を挙げている。ある人物は、外国の大使館職員のために住居を探してほしいと内々に依頼された。通常の人であれば、この住居が秘密の活動に使用される可能性があることに気付くであろうが、この人物はそれに気付かなかった。この場合、この人物は、住居を探すことで外国の情報機関を具体的に援助したことについて、「合理的な注意を払えば認識することができた」とされかねないとする (*ibid.*, p.33.)。

⁽²⁰⁶⁾ オーストラリアについて前掲注(28)、イギリスについて前掲注(35)を参照。こうした登録制度の根拠となる法律は、アメリカの法律にちなんで「外国代理人登録法」と総称されることが多い(北島純「外国代理人登録法(FARA)を知る 米国のロビー活動透明化の歴史」『エコノミスト』4894号, 2026.2.10, pp.68-70.)。