◇この議事速報は、正規の会議録が発行されるまでの間、審議の参考に供するための未定稿版で、一般への公開用ではありません。
◇後刻速記録を調査して処置することとされた発言、理事会で協議することとされた発言等は、原発言のまま掲載しています。
◇今後、訂正、削除が行われる場合がありますので、審議の際の引用に当たっては正規の会議録と受け取られることのないようお願いいたします。

○奥野委員長　次に、階猛君。

○階委員　民主党の階です。

きょうは、特定秘密保護法違反行為の刑事司法手続などについてお伺いしたいと思います。

特定秘密保護法は十二月十日施行ということになっておりますけれども、そのとき我々が国会議員であるかどうかはわからない状況ですが、大臣は多分、施行のときも大臣でいらっしゃることには変わりありませんし、また、法務大臣であると同時に特定秘密保護法担当大臣でもあるということで、きょう伺うことは大変重要な点だと思っていますので、よろしくお願いいたします。

まず、資料の中で一ページ目をごらんになってください。

これはもう皆さん御案内のとおりの、七月一日の閣議決定で新たに定められた集団的自衛権行使の三要件、そのうちの①というところをごらんになっていただきますと、「武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」という要件が定められています。そして、この明白な危険がありやなしやということは、この資料の右下に書いてありますけれども、政府が以下のような全ての情報を総合して客観的、合理的に判断することになるということで、具体的には、①攻撃国の意思、能力、②事態の発生場所、③その規模、態様、推移などの要素、④我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、⑤国民がこうむることとなる犠牲の深刻性、重大性などということで、これは首相の答弁のとおりであります。

こうした情報の中には特定秘密に指定されるものもあるということで理解していいのかどうか、まずはこの点について大臣にお伺いします。

○上川国務大臣　あり得るというふうに思います。

○階委員　そこで、政府がこういう情報を総合的に判断して、今の要件を満たすと判断した場合であっても、これで集団的自衛権の行使が認められるわけではありません。これも、私が十月六日の予算委員会のときに首相に伺ったことですけれども、首相は、国会の事前または事後の承認がない限り集団的自衛権の行使は適法とならない旨の答弁がありました。

そこで、政府としては、国会の承認を得るために、政府にとって不都合な情報を国会議員や国民の目に触れないように、恣意的な特定秘密の指定を行うおそれがあるのではないかということを予算委員会で私が伺いました。そして、こうした事態を防ぐための法制度上の担保があるかということも伺いました。それに対して安倍首相は、政府内のチェック機関である独立公文書管理監に特定秘密が提供されない場合は限られるということで、要は、独立公文書管理監というところで特定秘密の指定の適正が確保されるという旨の答弁でありました。

こうした答弁に関して、上川大臣にも十月二十四日のこの委員会で私から聞きました。私は、提供されない場合は限られるという首相の答弁を前提とすれば、逆に言えば提供されない場合もあるということではないかというふうにお尋ねしたところ、大臣も認められました。

そうだとすると、提供されない場合もあるということでいえば、恣意的な特定秘密の指定、私が懸念したような事態も完全には防げないということになると思うんですが、こういう理解でいいかどうか、大臣、お願いします。

○上川国務大臣　一連の予算委員会での総理と階先生とのやりとり、そして先回のやりとりということで、全部パッケージでお話をいただいたのでございますけれども、十月六日の安倍総理の発言は大変重いものだというふうに思っております。

内閣総理大臣としての発言ということでございまして、「政府としてある事態が新三要件を満たすとの判断に至った場合には、そのような事実を含めた情勢認識などの情報を国会や国民の皆様に適切に公開し、その御理解を得ていくということは極めて重要である」というふうに御発言をなさっていらっしゃいます。そして、そのことは大変重

いものがあるというふうに思っております。

○階委員　重いものがあるということなんですが、法的に、恣意的な特定秘密の指定を妨げるような仕組みになっているかということをお聞きしたいんですね。重要だということと法的な担保があるかどうかというのは別な話だと思います。法的な担保として、恣意的な特定秘密の指定、特に今申し上げているのは集団的自衛権行使の要件にかかわることですので、国民にとって、あるいは国家にとって大変重要なことですので、ぜひ、法的な担保があるかどうかということについてお聞かせください。

○奥野委員長　最初に官房から答えさせてはいかぬですか。（階委員「では、端的に。あるかなしかで結構です」と呼ぶ）

内閣官房北村内閣審議官。

○北村政府参考人　お答えいたします。

一般論として申し上げますと、特定秘密保護法におきまして特定秘密に指定できる情報というものは、法律の別表に掲げる事項に関する情報であるという別表該当性、また、公になっていないという非公知性、また、特に秘匿することが必要であるという特段の秘匿の必要性の三要件を満たすものに限られております。したがいまして、法律上は、この三要件を満たさない情報を特定秘密に指定したという場合には、その指定は違法、無効でございます。

○階委員　だから、その違法、無効な指定がなされていないかどうかチェックしたいと思ったときに、さっき聞いたのは、独立公文書管理監がチェックするから特定秘密を出せといったときに、ちゃんと全部出すのかどうか、拒む場合があるんじゃないですかと聞いているんですよ。

○北村政府参考人　お答えいたします。

独立公文書管理監への特定秘密の提供は、法律の十条を根拠といたしております。したがいまして、独立公文書管理監への提供が拒否されるということはあるわけでございますが、その場合には、運用基準におきまして、理由を疎明することを定めております。したがいまして、大臣からも御答弁申し上げましたように、特定秘密の提供がされないという場合は限られるものと考えております。

なお、仮に特定秘密それ自体が提供されないということがあった場合にも、独立公文書管理監に対しましては、特定秘密の概要でありますとか、その指定をした必要性というものは説明される、これの説明を求めることが独立公文書管理監はできるということでありますし、それに対して各行政機関においては誠実に回答する必要があるということでありますから、特定秘密そのものを見なくても、そういう事柄を特定秘密に指定することの妥当性、適法性というものは判断できるものというふうに考えております。

○階委員　結局、疎明さえすれば特定秘密そのものは出さなくていいということなんですよ。ここがまず問題ではないかということを御指摘したいと思います。

それから、資料二をごらんになってください。

私が懸念しているような、恣意的な特定秘密というものを完全に法制度上妨げられない、疎明さえすればそういう恣意的な特定秘密がなされる可能性があるということからすると、国民としては、本当に集団的自衛権の行使の要件が満たされているかどうかを調べるために、特定秘密に指定された情報を入手しようとするのが当然だと思います。

ここで資料二の方なんですが、これはかわいいイラスト入りの資料でして、明日の自由を守る若手弁護士の会というところでつくったものでございます。国民がちゃんと知りたいと思って調査したりすると特定秘密の取得や漏えいの教唆という犯罪が成立する可能性があるということが、ケース二、右上の方に書かれております。こういうことになるんじゃないか。前提として、集団的自衛権の行使の要件にかかわる事実が特定秘密に指定されたということを念頭に置いていますけれども、そういう秘密指定がされた場合に、国民がちゃんと知りたいと思って調査したりすると特定秘密の取得や漏えいの教唆という犯罪になってしまう可能性があるとこの資料には書いています。

この点、間違いがないかどうか、お答えください。

○上川国務大臣　今のポンチ絵の中に、集団的自衛権に係る三条件を判断する上で重要な情報についての指定ということでございましたけれども、違法な指定があれば、先ほど来のお話にもありましたとおり、内閣保全監視委員会というところ、あるいは独立公文書管理監、ここが特定秘密の指定等の検査、監察を行うということで、チェック機能を働かせながら動くということだというふうに思います。

　したがいまして、そのようなことになりますと、先ほどの疎明等も含めまして、このシステムを動かしていくというふうになろうかと思います。

○階委員　違法な秘密指定を念頭に置いているわけじゃないんですね。違法かどうかわからない、それはふたをあけてみないとわからないわけですから、国民としては、ひょっとしたら変なものが秘密指定されているんじゃないかと思って、それで調査したい、その行為自体が取得や漏えいの秘密になってしまう可能性があると書いているわけですよ。

　結果的に、ふたをあけてみたら違法じゃないかもしれませんけれども、さっき言ったように、国民からすると、政府が恣意的にやっているんじゃないかと思うわけだから、こういう集団的自衛権の行使のような重要な問題については、調査するのが当たり前だと思います。

　調査する行為が犯罪に当たり得るかどうか、この点について、はい、いいえだけで結構です、大臣、お答えください。

○上川国務大臣　どういう行為が犯罪に当たるかどうかということについては、個別的な状況をしっかりと踏まえて判断していくということでありますので、はい、いいえという結論の部分をしていくため……（階委員「あり得るかどうかということを聞いているんだから。あり得ないんだったら、あり得ないで結構ですよ」と呼ぶ）そういう意味では、あり得るし、あり得ない場合もあるということであります。

○階委員　あり得るということで話がありましたので、ケース二に書かれていることは、これは間違いないということです。

　それと、同じくこの資料で、ケース三、左下ですけれども、ここには、「集団的自衛権行使の根拠が嘘だったり、おかしいと思った公務員等がそれを内部告発しようとしても、特定秘密の漏えいという犯罪になってしまうので怖くて言えません。」と書かれております。

　十月二十四日のこの委員会で私も指摘しましたけれども、内部通報者は違法な指定だと思った特定秘密を内部通報する場合、特定秘密そのものではなくて概要を通報しなくてはいけないということです。そこで、概要を記載する際に、概要を書くために要約するわけですけれども、要約に失敗した場合は過失漏えい罪が成立するのではないかということをお尋ねしました。それに対して上川大臣は、漏えい罪を問われ得るというふうに答弁されました。

　この点について改めて確認しますけれども、まさにケース三に書かれているとおり、内部通報は怖くてできなくなり、機能しないのではないかと思いますが、この点、大臣、いかがでしょうか。後ろから声はかけないでください。

○上川国務大臣　内部通報制度というのがございます。通報制度について、特定秘密そのものを漏えいするということになりますと、それは漏えい罪を問われるということでございます。

　ただ、現実の漏えい罪の成否につきましては、その構成要件の該当性に加えて、違法性あるいは有責性の判断というものが必要になるということでありますので、個別事案ごとに判断されるということでございます。

　そういう意味では、一概にイエスかノーかということでいくとしますと、そういう場合もあればそうでない場合もあるというようなお答えになろうかと思うんです。

○階委員　問題は、結果的に処罰されるかどうかじゃなくて、事前的に萎縮するのではないかということです。要は、犯罪に当たり得るという可能性が少しでもあれば、内部通報は機能しないと思うんですよ。そこが問題だということなんです。その点について何か御意見はありますか。萎縮効果は生じないですか。

○上川国務大臣　情報の指定に係る行為について、それを通報するということについての萎縮効果ということでございますけれども、当該の所属のところの行政機関にまず通報するということ、そして、そのようなことがいろいろな不利益になるということになりますと、今度は内閣の公文書管理監の方に通報するという二重の仕組みになっているということでございますので、そちらの方もしっかりと動かすことができるようにしていくということで、徹底していかなければいけないというふうに思っております。

○階委員　この点も指摘させていただきたいと思います。

　その上で、この資料二の右下のところですね。結局、国会が承認するわけですから、国会議員が判断しなくちゃいけないわけですけれども、「国会議員も集団的自衛権行使の根拠を知らされない

場合がほとんどなので、賛成するかどうか判断できません。」というふうにケース四には書いておりますが、そんな無責任なことを我々はやるわけにはいきませんので、委員会で当然審議をするわけですね、行使要件を満たしているかどうかということについて。

そこで、国会議員が、審議の際に、国政調査権の行使として特定秘密に指定された情報の提出を求めたと仮定して、その場合に政府が拒むことができるかどうかということについてお答えください。

○**上川国務大臣**　国政調査権も含めまして、提供について国会からの要求があれば、特定秘密保護法第十条の規定に基づきまして、国会の秘密会に適切に提供されることになるものというふうに理解しております。

○**階委員**　まさに法律の十条一項の話ですけれども、資料の三、通し番号でいうと三ページ、左側の方に、今大臣がおっしゃられた条文が掲げられております。

この条文を見ますと、第十条の上から十行目ぐらいのところに、「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがないと認めたとき。」は提出することになっていますけれども、逆に言うと、おそれがないと認めるに足らない場合は提出を拒めることになるんですよ。それでいいんですか、大臣。

○**上川国務大臣**　特定秘密保護法十条の規定のとおりでございます。

しかし、国権の最高機関である国会でございますので、特定秘密の提供が求められた場合には、政府としては、これを尊重して適切に対応するということになろうかというふうに思います。

○**階委員**　適切に対応するのが本当にできるかどうか怪しいということで、前国会のときに、国会の中で、政府が提供を拒んだ場合に、その理由が正当かどうかを判断するための組織ができました。その組織は御存じですか。

○**上川国務大臣**　国会は国権の最高機関ということでございます。特定秘密の提供が求められた場合には、政府として、これを尊重し、特定秘密保護法の十条に基づいて適切に対応するということでございますが、それを踏まえまして、さきの通常国会におきまして国会法の改正がなされたということでありまして、衆参の情報監視審査会等に特定秘密を提供する仕組みが整備されたというふうに思います。

○**階委員**　まさにこの情報監視審査会が重要な役目を果たすわけですが、二つお伺いしますね。

この情報監視審査会の権限なんですが、まず、政府が特定秘密の提供を拒否する場合に、拒否の理由が正当かどうかを審査するために、政府に当該特定秘密を内々に、いわゆるインカメラで提示させることが強制的にできるかどうかということが一点。もう一つ、審査の結果、情報監視審査会が政府に、特定秘密に指定された情報を委員会へ提出するよう勧告した場合、この場合、この勧告には強制力があるかどうか。以上二点です。

○**上川国務大臣**　強制力があるやなしやということでございます。

一点目についてでございますけれども、国会における監視と特定秘密の保護の必要性を踏まえて設けられた仕組みというふうに思っておりまして、強制力というのは直ちに働かないというふうに思います。

二番目の、勧告をするということでございますけれども、その場合におきましても、勧告を受けたからといって直ちにという形にはならないというふうに思っております。

○**階委員**　大臣、そういうことで、結局、強制力がないということは、政府が隠してしまうんじゃないかという懸念が拭えないわけですよ。

そして、この特定秘密保護法では、附則の九条あるいは十条というところがありまして、附則の十条には、「国会に対する特定秘密の提供については、政府は、国会が国権の最高機関であり各議院がその会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定める権能を有することを定める日本国憲法及びこれに基づく国会法等の精神にのっとり、この法律を運用する」という規定がございます。

こういう規定に即した今の仕組みになっているかどうか。つまり、国会が出してくださいと言ったものに対しても、何だかんだ言って強制力がないので拒めてしまう、そういうたてつけになっていることが今の附則十条に照らして問題ないのかどうか、大臣の所見をお伺いします。

○**上川国務大臣**　階議員から、十条に係ること、そして附則の十条ということで読み上げていただきまして、何度読み上げても足りないぐらい、このことの重みは大きいというふうに思っておりま

す。

国会というのは国権の最高機関ということでございますので、特定秘密の提供が求められた場合には、行政府である政府としては、これを尊重して適切に対応するということに尽くすということだと思います。

○階委員　何度も申し上げますが、今申し上げている事例は集団的自衛権の行使の要件を満たすかどうかという極めて重要な情報ですから、ここの承認権が国会にあるということが画餅にならないようにするためにも、ぜひここはしっかりした制度的な担保が必要だと思っています。私は、強制力がないと弱いのではないかと思っております。

もう一つ、別な点からお伺いしますけれども、これは十月三十一日の当委員会でのやりとりに関するものです。特定秘密保護法違反の行為について刑事司法手続が行われた場合ということで、十月三十一日には、当時審議中であったテロ資金供与の禁止の法案についてお尋ねしました。今は特定秘密が集団的自衛権の行使要件に関して指定されたということを想定していますけれども、十月三十一日の答弁の際に、裁判所が公判前整理手続を開いて、その中で証拠開示決定というのが発せられたとしても、検察官は特定秘密に指定されていることをもって開示を拒否することがあり得るんだという答弁がありました。

もう一度お尋ねしますけれども、今の結論で間違いがないかどうか、お答えください。

○上川国務大臣　先回のときに幾たびかそうした重ねてのやりとりがございまして、私は、恐らく、尊重するということを明確にお答えしたというふうに思います。

○階委員　ここでも尊重するという言葉なんですが、尊重するということは、制度上、拒否できるかどうかとは別なんだと思うんですよ。

制度上は拒否できるかどうか。証拠開示決定が出された場合に、にもかかわらず検察官が特定秘密の開示を拒否できるかどうか、制度上どうなっているかということを端的にお答えください。前回の答弁のことを確認させていただいています。

○上川国務大臣　裁判所が特定秘密に係る証拠の開示を命じる決定をしたというケースということでございましたけれども、仮に検察官においてこの当該決定に対して不服があるというときには、即時抗告という形で不服申し立てをすることができるということでございますので、尊重し、そしてそうした行動もあり得るということでございます。

○階委員　この点に関して、資料三の通しページ五ページ、その右側の方に脚注の四というのが真ん中ぐらいにありますけれども、特定秘密を含む証拠に係る刑訴法三百十六条の二十六に基づく証拠開示決定については、検察官において特定秘密を云々かんぬんとありまして、三行目の終わりの方、「仮に証拠開示決定がなされて、これが確定した場合には、」ちょっと飛びますけれども、「行政機関の長は、当該証拠開示決定の理由を踏まえて、第四条第七項に基づき特定秘密の指定を解除することとなり、検察官は、その解除を待って、当該証拠を被告人・弁護人に開示することとなる。」ということになっています。

先ほど、拒むことができ得るようなことを言っていますけれども、これは逐条解説ですね、この記述によると必ず開示されるように読めるんですけれども、どっちが正しいんですか。

○北村政府参考人　お答えいたします。大臣がお答えしたとおりでございます。

このコンメンタールにつきましては、私ども事務局として作成しておりますが、大臣がお答えされたとおり、裁判所の決定に対し、検察官の方におきまして不服があるという場合には、即時抗告というものがございます。その即時抗告の後にそれが確定した場合というのがこのコンメンタールに書いてある場合でございまして、即時抗告がなされた結果、その後に、最終的に、やはり提出せよという判断が確定すれば提出することになるというのがこのコンメンタールに書いてあるところでございまして、大臣のお答えしたとおりでございます。

○階委員　まず、大臣がお答えしたのは即時抗告ができますというところまでで、その後、開示決定が最終的に確定した後のことをおっしゃっていなかったから、それでお尋ねしたんです。

では、ここに書いていることは正しいということでよろしいですね。

もう最後なので、このまま尋ねますね。

それで、最後ですけれども、特定秘密保護法附則の九条に「指定及び解除の適正の確保」ということがあります。「政府は、行政機関の長による特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真

に安全保障に資するものであるかどうかを独立した公正な立場において検証し、及び監察することのできる新たな機関の設置その他の特定秘密の指定及びその解除の適正を確保するために必要な方策について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」ということだったんですが、前段の方でお話ししました、独立公文書管理監の権限の弱さ、あるいは内部通報者の保護の不十分さからすると、この附則九条に照らして問題ではないかと私は考えております。

そこで、私は、この法制度の欠陥を正すためにも、特に集団的自衛権行使の是非について誤った判断がなされては、これはもう本当に大変な問題です、ぜひ施行を延期して、必要な法改正を行うべきではないかと思いますが、最後にこの点についてお尋ねします。

○奥野委員長　では、上川大臣、端的に言ってください。

○上川国務大臣　この十二月十日からスタートするということでございまして、今回も含めまして、こうした御議論というのは大変重たいものがあるというふうに思っております。

この法律にのっとって、適正にしっかりと対応することができるように取り組んでいくということに尽きるというふうに思います。

○階委員　これで終わります。

消費税を延期するのであれば、特定秘密保護法も延期してください。

ありがとうございました。