

すでにその直後から、形をかえて再提出しようという動きも示されております。今日の時点でもこうした研究会を開く意義は失われていないと存じます。

今日の研究会でとりあげられる問題の重要性はいうまでもないことですが、こうした特定の課題について合同研究会を開くということも初めてのことであります。今後もこういう試みが必要に応じて行われてよかろうかと思えます。今日の研究会でそのひとつのキッカケにもなろうかとひそかに期待している次第です。

以上、簡単な経過をのべさせていただき、本日の研究会の開会のご挨拶に代えさせていただきました。

1986年1月18日

三輪・社研所長 本日の司会を新藤宗幸所員にお願い致したいと思えますが、ご異議ございませんか。(拍手)では新藤さんお願いします。

司会者・新藤 では早速、隅野所員と森崎所員からご報告いただきます。

第1部 解説と報告編

1. 国家秘密法案の背景と基本問題

隅野隆徳

〔I〕背景—法案作成過程に関連して—

「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」(以下「国家秘密法案」と略称する)は、自民党の議員立法として1985年6月6日国会に提出され、第102回国会では継続審議となったが、第103回臨時国会で提案趣旨説明もされないまま、12月20日廃案になった。しかし同法案は長期にわたって準備されてきたものであり、廃案後も自民党では、「スパイ防止法制定特別委員会」を組織し、一定の修正をして再提出する用意を進めている。そのように同法案は今日の日本において根の深い問題であり、廃案後の現時点で検討しておくことは意義あるものと思われる。

(1) 法案作成過程の問題点

今回の国家秘密法案が登場する歴史的前提としては、明治初年以來の日本の秘密保護法制、とりわけ1930年代の戦時秘密保護法制(例えば1937年の改定軍機保護法や、1941年の国防保安法)があるが(福島新吾『非武装の追求』87~92頁、斉藤豊治「日本の機密保護法制」〔『法律時報』51巻10号〕52頁以下参照)、それらは敗戦直後1945年10月GHQの「政治的、市民的

及び宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」により廃止された。ただしそれらの法制度が今回の法案にさまざまな形で影響を与えていることは、後にみるとおりである。

次に戦後支配層により試みられてきた、いく度かの秘密保護法制定の動き（斉藤・前掲58頁以下参照）の中で、現存する中心的な法制として、日米安保体制の形成にともない成立した1952年の日米行政協定の実施に伴う刑事特別法6条等や、54年のMSA秘密保護法がある。これらは、日米安保条約に基づくアメリカの軍事秘密の保護を主要な対象とするが、今回の法案の基礎におかれていることは明らかである。

ところで国家秘密法案が形成されるまでには、内容上3回ないし4回の変遷を経ており、そのことはまた、同法案を生み出す支配層側の意図ないし背景と深くかかわっている。法案の作成過程を概括的にみるならば、1980年1月自民党安全保障調査会にスパイ防止法小委員会が設置されて以後、同年4月の第1次案と、82年7月の第2次案はともに「防衛秘密」の保護を目的とする。前者は、1961年の「改正刑法準備草案」に登場してその後消失した「機密探知罪」と共通する面をもっている。後者の2次案は、「防衛秘密」の保護範囲や処罰対象行為を拡大し、とくに単純漏泄罪を新設した。それらに対し84年8月の第3次案は、防衛秘密に外交秘密を加えて「国家秘密」という包括的概念を新たに規定し（2条）、さらに死刑または無期懲役の重罰規定（4条）を導入した。この3次案を一部手直した85年3月の第3次案修正案が、法案として提出された。3次案と法案は、1次・2次案と対比して内容的に一層拡充されたものとなっており、そのような変遷過程が、どのような状況の展開と対応しているかが、次に問題となる。

(2) 日米共同作戦態勢の展開

国家秘密法案の作成過程が、1975年アメリカのベトナム戦争敗北後、80年代の日米安保体制の展開と結びついており、その根拠に、78年11月日米間でとりきめられた「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」があることは、今日一般に認められている。同ガイドラインは、日米共同作戦態勢を具体化させる段どりを定め、日本を「西側の一員」としてアメリカの世界戦略にくみこむものである。そこでは核兵器の使用を含む共同作戦計画の策定に当たっても、また、そのため軍事のみならず政治関係の情報の交換においても、さらに増大する武器・装備・技術の相互運用（interoperability）に際しても、機密保護の要請はとりわけアメリカにとって、MSA秘密保護法等のわくを越え、日本の国内法制の問題として不可欠となる。そのことは同ガイドラインの中に、「侵略を未然に防止するための態勢」の章で、自衛隊と米軍が「日本防衛に必要な情報を作成し、交換する」と定める。また「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」の章では「情報活動」として、自衛隊と米軍が「情報の要求、

収集、処理及び配布の各段階につき情報活動を緊密に調整」し、「保全 (security) に関しそれぞれ責任を負う」と定める。

現実にガイドラインに基づいて、79年1月には日米共同作戦研究が始まり、82年1月には極東有事研究が、83年3月にはシーレーン共同研究が始まり、84年12月には「日米共同作戦計画」が自衛隊統合幕僚会議議長と在日米軍司令官との間で署名されたが、その内容は防衛庁の「機密」指定で公表されていない。そしてこの日米共同研究の進展過程が、国家秘密法案にとって1次案から3次案および3次案修正案の作成と、時期的に一定の対応関係にあることは注目されよう。なおこの間に、ガイドラインに基づく日米共同作戦態勢づくりは具体的に進展してきている。例えば、1980年以来1年おきの環太平洋合同演習「リムパック」への海上自衛隊の参加を始め、日米共同演習の強化と多面化、あるいはまた、日本政府は国会答弁で、有事の際に自衛隊が公海でアメリカの核積載艦を護衛し、そのアメリカ軍が核兵器を先制使用することまで容認しており、これまで日本政府が憲法上認められないとしてきた集团的自衛権の領域に、実質的に踏み込む状況になっている。

(3) 日米軍事技術交流の問題

国家秘密法案が登場してきたもう一つの要因として、以上の第一の問題とも結びつき注目されるのは、83年1月に、発足直後の中曽根内閣が対米武器技術供与を日本の「武器輸出禁止三原則」の例外として認め、レーガン政権に約束したことをきっかけとする動向である。日本の財界は80年代初めには同三原則の緩和を求めており、また74年の「改正刑法草案」に「企業秘密漏示罪」の導入をするなど、企業・技術秘密の法的保護に関心を示してきた。他方アメリカは日本の民間企業の先端技術に強い関心をもち、83年10月国防総省の国防科学委員会の特別調査団（団長M. R. カリー）が来日し、日本の財官界の協力を得て、日本の高度汎用技術について調査した（同調査団の84年8月の報告書につき、『世界週報』84年9月25日号および同年10月2日号掲載の「日米武器技術協力報告書」参照、また松井繁明「なぜいま国家機密法か」〔『経済』258号〕99頁参照）。その調査結果もふまえて、83年11月8日対米武器技術供与に関する交換公文が日米間に交わされ、武器技術とそれ以外の「防衛分野における技術」の対米供与の促進が決定された。85年12月には、そのための実施細目取り決めが署名・発効している。

ところで日本の武器技術ないし汎用技術の対米供与に関し今日焦点になるのは、アメリカのSDI（戦略防衛構想）への参加問題である。SDIは軍事面のみならず、先端技術開発でもアメリカが世界における支配権を獲得する上で大きな期待をかけ、しかし1兆ドルの支出見込みを始め危険度の高いものである。そのSDIのレーザービーム発生装置に日本の汎

用技術がすでに利用されていることが報道されているが（『朝日新聞』1985年6月21日）、中曽根内閣はSDI研究参加に積極的姿勢の方向を示し、大企業も86年3月の第3次SDI研究官民合同調査団に参加するなど意欲をみせている。こうしたアメリカのSDIとのかかわりが、国家秘密法案の登場に深く結びついているといえる。げんに85年9月に訪米した、日本政府の第一次SDI調査団に対し、アメリカ国防総省側は、日本の民間企業の汎用技術に関しSDI研究参加を決めた場合、機密保護を目的とする「政府間協定」を日米間に締結する必要があるとの考えを示したと報道されており（『赤旗』1985年10月9日）、そこには日本の国内法として国家秘密法の必要性が示唆されていると思われる。その後、国家秘密法案が廃案になった段階で中曽根首相は、SDI研究参加に当りMSA秘密保護法の適用を考えているとされるが（『朝日新聞』1986年3月10日）、基本的に新立法への期待は強いといえよう。

以上のように、中曽根内閣のもとでの対米武器技術供与決定から、レーガン政権のSDI研究参加問題に対する日本の支配層によるとりくみの中に、国家秘密法案作成において1次・2次案から3次案への変質過程の根拠を求めることができよう（法案の規定との関係では、民間企業の汎用技術の対米軍事供与は、日米間の外交交渉の対象になり得るから、法案別表1号へ、同3号ロ・ハ等により、国家秘密として保護されることになろう）。このことは、法案の推進勢力の面でも一定の対応関係があることに通じる。すなわち、ガイドラインの決定直後79年2月に、勝共連合や隊友会、あるいは自民党の「国防関係議員」等を中心に「スパイ防止法制定促進国民会議」が結成され、以後、79年の元号法制定運動の成果にならない、地方議会に精力的に働きかけ、「スパイ防止法制定促進決議」が、28県議会を含む1,513議会（全地方議会の45.5%）で採択されるほど浸透している。この「国民会議」と並んで、3次案がつくられる直前の84年4月に「スパイ防止のための法律制定促進議員・有識者懇談会」（岸信介会長）が、主要財界人を含めて発足した。そして同年12月法案をめぐる経済人との懇談会が開かれ、大槻文平日経連会長や稲山嘉寛新日鉄名誉会長があいさつするなど、財界と法案との結びつきがクローズアップされた。そうした財界の肩入れもあって、前記「国民会議」に結集する“タカ派”勢力は、法案内容を一層徹底させた三次案に推し上げていったものと思われる。

財界を含めた日本の支配層が、日米共同作戦態勢の展開のためのみならず、日本の高度汎用技術をアメリカの軍事技術に転化させる途を選ぶためにも、重罰規定をとまなう国家秘密法案を採択しようとすることは、将来アメリカと日本の共同による軍需生産開発等の思惑があるかもしれないが、基本的には国民の利益に反する「日米運命共同体論」が明らかに示されており（松井・前掲103頁参照）、国民の強い反発を招かずにはいられない性質のものであ

る。経済的にも、日本の汎用技術をアメリカの軍事技術と結びつけ、制約することは、技術の自由な研究開発や企業の自由な活動を拘束・阻害し、結局アメリカの軍事・産業技術への日本の従属関係を增强する危険性をもっているといえよう。

〔II〕法案の基本問題

次に国家秘密法案の法的側面を重要な問題点に限定して検討する。その場合、法案廃案後、86年4月3日の自民党スパイ防止法制定特別委員会で大筋合意した法案修正案（以下「修正試案」と略称する）についても、可能な限り対比・言及していくことにする。

(1) 軍事的価値の優先性

法案は、「我が国の防衛上秘匿することを要」する、「防衛及び外交」に関する広範な「国家秘密」を定め（2条、別表）、それにつき「スパイ行為等」を防止するためとして（1条）、多様な処罰規定を設けている。しかし別表1号・2号は、自衛隊に関する事項をほとんど包括的に国家秘密とする可能性をもっており（現在国家秘密法が存在しないにもかかわらず、米軍や自衛隊に関する「秘密」が約123万点あるとされる）、もともと日本国憲法9条により一切の軍隊と戦力を否定して、軍事秘密そのものが法的に認められないことが原則である。また防衛にかかわる外交秘密についても、別表3号は（二）の通信暗号を除いていずれも包括的であり、現実に日米安保条約との関係をみても外交に関する問題が、政治・経済・文化等の諸領域にわたって国民生活に関連して、それらの法的規制は国民に重大な影響をもたらすといわなければならない。しかもそうしたぼう大な国家秘密の指定がだれによりどのようになされるかは、3条によっても明らかでなく、同条は、標記を付すなどの「秘密の保護上必要な措置」についての規定にとどまるとも読み得る。これらの点につき「修正試案」は、「国家秘密」でなく「防衛秘密」に限定したとするが、別表の規定は不明であるものの、同2条の防衛秘密には外交事項が含まれている。また同3条に行政機関の長による秘密指定義務と、不要になった時の秘密指定解除義務を明記している。しかしもともと国家秘密の法的保護には、少数の統治者による情報の独占という性質をもっており、そこに秘密指定における主観性・恣意性そして反国民性を拭うことはできない。

しかも前述したように現在展開されている日米共同作戦態勢づくりが、法案に従えば「国の安全」や「スパイ防止」の名のもとに、少数の政権担当者や自衛隊幹部の判断によって秘密裡に一層推進され、そのためにアメリカの核兵器の先制使用を始め、いつ不測の事態にいたらないとも限らない。もともとそうした事態は、民主的な社会と国家では、国民の知る権利や表現の自由、報道機関の取材・報道の自由、あるいは議会の審議権や国政調査権等によ

り、批判され監視されるべきものであるが、軍事秘密保護法はそれらを排除し、もっぱら軍事的観点で判断し強行していく性質をもっている。その結果は、国民の「平和のうちに生存する権利」や国民の諸利益を侵害する危険性をもつことになる。あるいはまた、「スパイ（間諜）」の概念はもともと戦時国際法上のものであり（1907年のハーグ陸戦条約付属書「陸戦の法規慣例に関する規則」29条、また福島・前掲書85頁以下参照）、交戦敵対国を前提とするが、このことは、一切の戦争を放棄し、普遍的な国際協調主義を定める日本国憲法と相容れないものである。したがって「スパイ行為」の防止のためとして、特定の仮想敵国を想定することは憲法上認められず、そのことは現実に日本国民の、他の諸国民との自由な交流、友好関係を阻害する役割を果たす。

また軍事秘密がいったん公認され、軍事的価値が優先されるようになると、それは国民生活の諸領域を軍事秘密と結びつけ、「秘密の網」を形成し、ついには国民生活を全面的に軍事的に統制して、戦争体制に突き進んでいく危険性をもつことは、日本の15年戦争の中で秘密保護法制が果たした役割にみられるところである（齊藤、前掲54頁参照）。

（2）国民への萎縮効果

法案は、「スパイ行為等」の防止のためとして、「国家秘密」の「探知」「収集」「通報」「漏らす」行為を、その未遂・予備・陰謀・教唆・せん動を含め広く、かつ、死刑・無期懲役を始めとする重罰規定で取り締まろうとする。国家秘密は前述のように、少数の統治者に情報が独占されることによって成立するが、その少数者の間でも利害対立等により秘密が漏れる要素は内在しており、しかも秘密であるか公に知られるかは紙一重の差であって、そのように国家秘密は薄弱な性質をもっている。しかしそれゆえに統治者は、秘密漏れの防止のためとして、広範な国民の多様な行為を処罰対象にする。そのことは当然に、処罰規定の構成要件の不明確性をともない、それはまた権力による濫用の危険を生み出す。しかも国家秘密が漏れるのを防止するためには、漏示等の行為の事後処罰よりも、事前の予防的で、多くは行政的な取締りが中心になっていかざるをえない。そうした防止措置が重罰規定に裏づけられると、本来国家秘密に対抗的關係にある報道機関を始め、さまざまな職種の国民が、また一般国民の日常行為にいたるまで、秘密保護法の威嚇作用に打ちひしがれ、それぞれの権利、自由の行使を萎縮していかざるをえなくなる。そういう意味で秘密保護法は、国民の基本的な人権保障や、国民主権・民主政治の諸原理に対する侵害の危険性を多面的にもっている。以下に法案の処罰類型のいくつかの重要なものを取りあげて検討する。

（i）取材・報道の自由等の規制

法案は、国家秘密を「外国に通報」することを「スパイ行為」の中心におき、処罰対象と

する（4，5，6条）。しかし、前述のように「国家秘密」や「スパイ行為」そのものが日本国憲法のもとで認められるか大きな疑問があり、それに対して刑罰をもって臨むことも問題となる。自民党が2次案について出した解説パンフレット『スパイ防止法案』によると、「外国に通報する」とは、外国が「知り得る状態に置くこと」をもいうとされる。報道機関の取材・報道行為についてはその後そこから除外したが、政治家や一般市民等が例えば街頭演説で自衛隊の軍事秘密を暴露し、政府の責任を追及する場合、この犯罪類型に該当しないか、不明確性が残る。

また「不当な方法で」の探知・収集・通報が処罰類型にされる（4条1号，5条1号，7条1号）。それらは外国への通報目的がなく、しかも不明確な要件であるところから、報道機関の取材・報道活動の規制に深くかかわってくる。この規定は、戦後の刑事特別法，MSA秘密保護法以来のもので、戦前・戦時の日本のように、秘密保護法制以外に新聞紙法や出版法によって言論・出版活動がきびしく規制されることがあり得なくなった状況のもとで、秘密保護法に忍び込ませた報道規制として重視する考えもある（渡辺治「国家機密法案の背景と法的問題点」〔歴史科学協議会編『「国家機密法」(案)を考える(II)』〕19頁参照)。法案に対し報道・出版界からの強い反対があった後の「修正試案」では、2条2項に「不当な方法」の事例を規定しているが、結局「社会通念上是認することのできない方法」という不明確な基準に帰着し、取締り官の主観に影響される要素をもち、実際に新聞記者の取材活動がさまざまに制約される危険性をもっている。また「修正試案」13条2項は、出版・報道の業務者につき一定の要件のもとで「防衛秘密」の公表等の不処罰を定めているが、本来国民の知る権利・表現の自由に基づけば、国政情報に接近し、それを公開することは、出版・報道機関に限定されるべきではなく、主権者たる国民各自に保障されなければならないものである。

(ii) 規制対象者の広範性

法案は国家秘密取扱業務者につき、外国への通報，漏示，過失漏示を処罰する（5条2号，7条2号，10条1項）。この分野で規制される国民は、今日ではかなりの数にのぼると思われる。防衛庁の職員はいうまでもなく、自衛隊の兵器や生活物資の生産・流通にたずさわる民間企業の労働者や技術者等も、国家秘密漏示の防止責任を退職後まで負わされる。あるいはまた、兵器生産でなくとも、前述のように日本の民間企業の先端技術が、アメリカの軍需産業に供与されるべく日米間の外交交渉の俎上に乗った場合、国家秘密として関係技術者等が漏示防止義務を負う可能性がある。そしてこの処罰類型は、総力戦において民間企業が軍需生産にくみこまれていくのに対応して、1937年の改定軍機保護法に原型（同法3条「業務ニ

因り)が導入されている(渡辺・前掲22頁参照)。

一般業務により国家秘密を知得、領有した者は、過失漏示につき処罰される(10条2項)。その適用が想定される職種として、国会議員、医師、弁護士、裁判官、検察官、警察官、タイピスト等があげられる。さらに、例えば、一般市民が道路でたまたま拾った「防衛秘密」文書の処理を友人に相談する場合、法案8条の単純漏泄罪で処罰の対象となる。この場合などは、第1条の「スパイ行為」とはもともと縁遠いにもかかわらず規制される—それゆえに第1条は「スパイ行為等」と対象を拡大し不明確にしている—ところに、この国家秘密法案の危険性が端的にあらわれているといえる。すなわち、広範な「国家秘密」を他人に漏らす行為のすべてを防止し処罰しようとして、そのために国民の表現の自由や諸権利、あるいは国民生活の細部にいたるまで、国家権力による規制と統制が及び得るようになる。そうした「水も漏らさぬ秘密保護」ないし「完全主義」は、15年戦争下の戦時秘密保護法制の例に通じるものである(斎藤豊治「国家機密法案の構造と性格」〔『法律時報』57巻12号〕21頁参照)。なお「修正試案」では単純漏泄罪は削除されている。

(iii) 重罰規定

法案の罰則規定が、4条を頂点とする重罰主義をとっていることも特徴的であり、それは、憲法の保障する国民の基本的な人権や、平和主義・民主政治の諸原理を侵害する危険性をもっている。4条は「死刑又は無期懲役」を定めるが、これは刑法では、汽車電車顛覆致死罪(126条)や強盗殺人罪(240条)等に相当する重いものである。そのことはまた、天皇制ファシズム期の秘密保護法制でも最高の罰則が、改定軍機保護法で「死刑又は無期若くは三年以上ノ懲役」(3条)、国防保安法で「死刑又は無期若くは三年以上ノ懲役」(3条等)と、有期の選択刑が入っていたことと対比しても、その異常さが、明らかである。今日では、イギリス、フランス、西ドイツ等で死刑廃止の経験が積み重ねられている状況にあるにもかかわらず、前述のように不明確な構成要件で死刑規定を新設しようとするのは、明白に世界の動向と矛盾、対立するものといえる。

その点で「修正試案」は、法案の4条を削除し、同5条(「無期又は三年以上の懲役」)を最高の罰則にしている。しかし法案の作成過程において、同4条、5条は1次案、2次案にいずれもなかったものである。その意味で「修正試案」は、3次案および法案の亜種としての位置を占めており、基本的に法の重罰により、憲法による国民の人権保障と平和主義等を威嚇する役割を意図しているといえよう。

〔III〕法案をめぐる今後の課題

これまでも言及してきたように国家秘密法案再提出への動きは進められているが、しか

し法案をいったん廃案に追い込んだ民衆の運動の昂揚は重要な意義をもつ。その面での諸要因を次に若干指摘するならば、第一に、弁護士会や、出版労連を始めとする労働組合、そしてマスコミ界の法案反対運動は著しかった。労働組合でストライキをするところもあり、マスコミ界では新聞協会、民間放送連盟、雑誌協会等が反対の見解を表明し、「国家秘密法に反対する出版人の会」が発足した。また歴史学界や法律学界でのとりくみはいうまでもなく、自然科学者や技術者の問題関心の高さも注目された。第二に、地方議会を始めとする地方自治体での反対運動の進展が大きい。地方議会での法案反対決議は85年12月末で186、その中に以前「スパイ防止法制定促進決議」をしたが、今回逆転して反対決議をした29議会が含まれている。なお法案提出後の促進決議は15議会である。例えば東京都では、促進決議13（ただし逆転した日野市を除く）に対し、反対決議22議会である。第三に政党レベルでは、社会党、公明党、共産党、社民連が明確に反対の姿勢を示し、民社党は秘密保護法そのものには賛成だが、当該法案には反対の立場であった。また新自由クラブでは第102国会で法案の継続審議に賛成したが、第103臨時国会の終盤には反対の態度をとった。自民党は85年5月28日総務会での法案提出決定に拘束されているものの、法案に対し慎重論または不要論をとる議員が、世論の昂揚と見合っている程度顕在化したようである。

国家秘密法案は廃案になったが、同法案と深く結びつく安全保障会議設置法案が、86年2月4日中曽根内閣により国会に提出され、現在審議過程にあることは、深刻に注目する必要がある。安全保障会議設置法案については別個に研究されるべき重要な問題であるが、概略述べるならば、1983年発足した臨時行政改革推進審議会で検討された内容が、85年7月22日中曽根首相に提出された「行政改革の推進方策に関する答申」にまとめられている。同法案は、現在の国防会議を廃止して安全保障会議を設置し、そこに、国防会議が担当してきた国の安全保障問題のみならず、有事にいたらない段階の「重大緊急事態」についての対処措置を検討させる。組織は、総理大臣を議長に政府の中の少数政府として機能し、そこには統合幕僚会議議長や警察官僚等の出席も予定される。要するに軍事問題と治安問題を結合させるために、国民の平和と人権の保障にとって重大な関連をもってくると思われる。またそのための事務機構として、政令により内閣官房に「安全保障室」や「情報調査室」を設置し、内外情報を集中・管理し、同時にそれらの国民への秘匿、そして世論操作と報道統制も可能になるしくみとなっている。さらに、情報の総合的把握と対策のために、内閣官房副長官が主宰し、情報調査室、外務省情報調査局、防衛庁防衛局、警察庁警備局、公安調査庁等を構成員とする「合同情報会議」の設置も予定されている。それらは戦時体制の機構づくりとしての役割を担っており、批判と監視をしていかなければならないだろう。