



自由権規約第 18 条、第 19 条、第 21 条に関する市民団体 共同報告書

国連自由権規約委員会
第 7 回日本政府審査

2020 年 9 月 30 日

第 2 部: 共謀罪と秘密保護法

表現の自由と開かれた情報のためのNGO連合



目次

はじめに	1
第2部 共謀罪と秘密保護法	2
第1 共謀罪	2
1. 求める勧告	2
2. 勧告の理由	2
第2 秘密保護法について	11
1. 求める勧告	11
2. 勧告の理由	11
第3 公安警察活動などの情報機関に対する監督機関	19
1. 求める勧告	19
2. 勧告の理由	19
3. 問題の背景	19

はじめに

この報告書は、以下の市民団体の協働によるものである。

- 1 アクティブ・ミュージアム「女たちの戦争と平和資料館」
- 2 移住者と連帯する全国ネットワーク
- 3 板橋高校卒業式事件から「表現の自由」をめざす会
- 4 FoEジャパン
- 5 外国人・民族的マイノリティ人権基本法と人種差別撤廃法の制定を求める連絡会
- 6 監獄人権センター
- 7 共謀罪対策弁護団
- 8 秘密法と共謀罪に反対する愛知の会
- 9 共謀罪No!実行委員会
- 10 グリーンピース・ジャパン
- 11 市民社会スペース NGO アクションネットワーク (NANCiS)
- 12 自由人権協会
- 13 人種差別撤廃NGOネットワーク (ERDネット)
- 14 東京・教育の自由裁判をすすめる会
- 15 なくそう戸籍と婚外子差別・交流会
- 16 日本国際ボランティアセンター (JVC)
- 17 日本消費者連盟
- 18 日本マスコミ文化情報労組会議 (MIC)
- 19 反差別国際運動
- 20 ピースボート
- 21 秘密保護法対策弁護団
- 22 ヒューマンライツナウ
- 23 メディア総合研究所

第2部 共謀罪と秘密保護法

第1 共謀罪

(事前質問リスト問9に対して)

1. 求める勧告

締約国は、共謀罪法(組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律に関する2017年6月15日改正部分)を廃止すべきである。

2. 勧告の理由

事前質問リスト 問9 第3質問

更に、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律(「共謀罪法」)について、特に「組織的犯罪集団」、「計画」、「準備行為」等の曖昧な(open-ended)共謀罪の要素が法的確実性及び予測可能性の原則に適合しないと言われていることに加え、別表4に含まれた277の新たな犯罪はテロや組織的犯罪と明らかに無関係な犯罪を含んでいるという事実のために、同法が、表現、集会及び結社の自由を不当に制限し、自由と安全に対する権利及び公正な裁判を受ける権利の侵害につながるのではないかと懸念されていることにつき回答願いたい。

(1) 日本国政府の回答は形式的な弁解に過ぎない

日本国政府(以下、単に「政府」という。)は、自由権規約委員会第7回対日審査のために、2020年4月19日に自由権規約委員会に対して回答(以下「政府回答」という。)を、遅れて提出した。

その政府回答では、「テロ等準備罪¹が、国民の権利の不当な制限や侵害につながるとの懸念は当たらない」(パラ56前半)としている。その根拠は主として、「共謀罪は、国際組織犯罪防止条約(以下、「TOC条約」という。)に基づいて立法したものである」としている。しかし、このような政府の主張は、「政府は、TOC条約を盾にとって形式的な弁解している」と批判されるべきである。以下、詳述する。

(2) TOC条約34条等の無視

TOC条約34条1項は「締約国は、この条約に定める義務の履行を確保するため、自国の国内法の基本原則に従って、必要な措置(立法上及び行政上の措置を含む。)をとる。」と規定する。立法ガイド(パラ43)も、「国内法の起草者は、単に条約文を翻訳したり、条約の文言を一字一句逐語的に新しい法律案や法改正案に盛り込むよう企図するよりも、むしろ条約の意味と精神に主眼を置くべきである。…国内法の起草者は、新しい法が国内の法的な伝統、原則及び基本法と合致するものとなることを確保しなければならない。…」と規定している。

日本では、プライバシー保護法制が未整備の状況にある。その中で、日本の刑事法制においては、基本的

¹ 政府文書では「テロ等準備罪」と表記しているが、その実態は、2004年に初めて関係法案が提出されたときの「共謀罪」と何ら変わるものではないので、本文書では「共謀罪」と表記する。

人権との調和をもたらすために形成されてきた「国内の法的な伝統、原則及び基本法」がある。しかし、政府は、TOC条約34条1項や立法ガイド（パラ43）の存在に触れることもなく、日本の刑事法制における「国内の法的な伝統、原則及び基本法」を無視した立法（共謀罪の創設）を行った。そして、そのことを一生懸命隠そうとしている。具体的には以下のとおりである。

① 政府回答パラ51では、締約国が共謀罪を創設するに当たってTOC条約が認めている2つのオプションの双方を採用したことの事実を挙げている。そして、そのことをもって、政府は、まるで、慎重な立法化を行ったかのように説明している。

しかしながら、TOC条約が認めた2つのオプションに対する日本の対応に問題がある。その第一は、いわゆる顕示行為（オバートアクト、「その合意の参加者の一人による当該合意の内容を推進するための行為」）である。これは、日本の刑事法における犯罪の構成要件²として今まで使われたことの無い概念であり、TOC条約34条1項や立法ガイド（パラ43）の存在を無視して採用されたものである。プライバシー保護法制が全く不十分な状況にある日本では、その刑罰法規において犯罪の構成要件として（批判はありながらも）使われてきたのは、「準備行為」や「予備行為」である。そして、それらの行為は、それ自体として危険性を有しているものに限定されている。顕示行為（オバートアクト）として共謀罪の構成要件の一つとされた「実行準備行為」には、単に「預金を引き出す」、「食料品を買う」、「ある場所を訪問する」等の行為も含まれるとされる。これらの行為は、日常的な行為であり、犯罪の構成要件に該当するかどうかは、その行為者の心の中を捜査するしかない。そのことは、共謀罪の捜査が、際限のない人権侵害をもたらすことを懸念させる。

② TOC条約での対象団体の拡大化

前述の政府回答パラ51で挙げられているもう一つのオプションである（2）「組織的な犯罪集団が関与するもの」についてTOC条約の「組織的な犯罪集団」よりも拡大された集団になっている。なぜなら、共謀罪の対象組織である「組織的犯罪集団」は、宗教的目的や政治的目的のために作られた団体を含んでいるからである。それに加えて、「犯罪的団体結成罪」を定めるドイツ刑法（129条）では、対象となる団体について、①犯罪を目的として結成されるものに限定し、②犯罪が副次的目的に過ぎない場合を除外している。日本の共謀罪における「組織的犯罪集団」には、上記の①及び②のいずれの限定もされておらず、その範囲が極めて曖昧である。

すなわち、共謀罪の対象となる組織を定めた構成要件である「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団」（組織犯罪処罰法6条の2）は、その立法の基となったTOC条約5条1項(a)(ii)に規定する「組織的な犯罪集団」よりも更に拡大された集団になっているのである。

具体的には、後者は、集団の中でも「金銭的利益その他の物質的利益を直接又は間接に得るため」に犯罪を行う集団に限定されている。しかし、前者は、そのような限定が付されていない。従って、前述のとおり、宗教的目的や政治的目的のために作られた団体であっても、共謀罪の適用の対象となるのであって、TOC条約の「組織的な犯罪集団」よりも拡大されている。（なお、共謀罪法が「テロリズム集団」を拡大対象としていることは、後述するように、テロ対策を所管する公安警察が主導して、この共謀罪法が作られたことの現れでもある。）

² 2006年4月の法務省刑事局長（大林）の答弁では「処罰条件」としていたが、2017年4月の法務省刑事局長（林）の答弁では「構成要件」とした。

この点に関しては、共謀罪成立にあたっての国会審議を見ても、以下のとおり、疑問がある。まず、組織的犯罪集団に該当するためには「団体」に該当しなければならない。団体の定義は共謀罪法2条1項に規定されている。具体的には、①共同の目的を有する多数人の継続的結合体であって、②その目的又は意思を実現する行為の全部又は一部が組織（指揮命令に基づき、あらかじめ定められた任務の分担に従って構成員が一体として行動する人の結合体という。以下同じ。）により反復継続して行われるものをいう、とされている。この点に関連して、2017年6月8日参議院法務委員会での政府答弁として林刑事局長は以下のように言った。「一般に、サークル（いわゆる「同好会」と同義）と呼ばれる集団については、構成員の間に指揮命令関係や任務の分担がない。したがって、この指揮命令に基づいて任務の分担に従って行動する、という組織的な団体の活動が行われない。よって、団体の定義のうち、その目的は又は意思を実現する行為の全部又は一部が組織により反復して行われるものには該当しない」。しかし、理論的に言えば、サークルでも、リーダーがおり、その指揮命令に基づき、入金されたお金の管理を行う会計担当者、財政活動を行う担当者、広報活動を行う広報担当者、新入会員の指導担当など、あらかじめ定められた任務の分担に従って活動を行うことはある。このようなサークルは決して特異なものではなく、一般的なものであろう。したがって、サークルにも組織性、団体性が認められる恐れがある。このように、形式通りの解釈ではサークルへも拡大解釈されかねない危険があるのである。

また組織的犯罪集団とは「団体のうち、その結合関係の基礎としての共同の目的が別表第三に掲げる罪（目的犯罪）を実行することにあるもの」（法6条の2第1項）とされる。しかし、団体の共同の目的が別表第三に掲げる罪を実行するものにあるか否かは、一見して明らかな要件ではない。結局は、社会通念に照らし、諸般の事情を総合的に判断される、ということである。これは他の一般的な犯罪構成要件と同様である。その判断要素について2017年6月5日参議院決算委員会において金田法務大臣は以下のように答弁する。「ある団体が組織的犯罪集団に該当するか否かというのは、当該団体が掲げている目的や構成員らの主張する目的のみによって判断するのではない。当該団体の活動実態等を総合的に考慮して、構成員の結合の目的が一定の重大な犯罪等を実行することにあるか否かにより判断する」と。さらに、金田法務大臣は、2017年2月17日衆議院予算委員会において「もともと正当な活動を行っていた団体でも、団体の結合の目的が犯罪を実行することにある団体に、変更したと認められる場合には組織的犯罪集団に当たり得ることがある。」と回答し、さらに、2017年5月29日参議院本会議では「対外的には環境保護や人権保護を目的として掲げていたとしても、それが隠れみのであって、実態は、構成員の結合関係の基礎としての共同の目的が一定の重大な犯罪等を実行することにある団体と認められるような場合には組織的犯罪集団と認められる。その構成員はテロ等準備罪で処罰されることになる。」と回答するに至っている。これは政府が一般市民の団体にも共謀罪を適用する意思を有することを認めるものである。また、捜査機関が、環境保護や人権保護が「隠れみのに過ぎないのではないかと、これまで以上に市民団体に対する監視と情報収集を強める可能性があることは否定できない。

以上のように、政府の回答が「共謀罪は、TOC条約に基づいて立法したものである」としていることについては、少なくとも、共謀罪の適用の対象となる「組織的犯罪集団」については、間違っている。

③ 「TOC条約のオプションを実体化したものである」（パラ52）について

政府回答が「テロ等準備罪の3つの厳格な要件」としている要件の一つに「(重大な犯罪の)計画」がある。これも他の2つの要件(組織的犯罪集団、実行準備行為)と同様、「厳格な要件」と呼べるものではない。むしろ、プライバシー保護の法制度の不十分な日本においては、「計画」があるか否かについての犯罪捜査によって人権侵害をもたらす危険性が、極めて高い。

人権侵害の危険性が高まるだけではない。犯罪の量も大きく拡大する。日本では、「計画」段階で犯罪とする共謀・陰謀罪は、主として極めて危険で被害が広範囲に及ぶ可能性の高い行為などを対象としていた。その数は、20数罪しか存在していなかった。にもかかわらず共謀罪の創設によって一挙に277(+ α)罪について共謀・陰謀罪を追加しようというのである³。したがって、その犯罪捜査によって起こるプライバシー侵害を含む人権侵害の規模は、277という数字以上に増大する。なぜなら、これまで極ありふれた犯罪であったものに共謀罪が付加されたからである。

(3) 「共謀罪(テロ等準備罪)の処罰範囲は明確である」(パラ53)について

共謀罪の主要な構成要件である「組織的犯罪集団」、「計画」及び「準備行為」の3つの要件が刑罰法規に求められる明確性に欠けている。このことは、これまで指摘した通りである。しかし、これに対しては、政府は、さらに、これらの3つの要件については「故意」が必要であるので、「知らない間に巻き込まれて処罰されることはない」と主張する。

しかしながら、日本の刑事事件では、故意については「未必の故意」というものが数多く認定され、共謀については「黙示的な共謀⁴」を認定した幾つかの裁判例もある。最近では、「未必の故意による黙示的な共謀」を認定する裁判例⁵も出ている。これらの例からすると、「団体の中の一人が『もしかしたらそうかもしれない』と思っていたのだから、その団体の他の人も暗黙のうちにそう思っていた。」ことを追及する犯罪捜査が行われることも十分にあり得る。そして、日本の不十分なプライバシー保護の法制度の下では、そのような捜査に対する有効な救済策は、全く整備されていない。

(4) 「対象犯罪は限定されている」(パラ54)について

政府は、2017年3月の共謀罪法案提出時、「組織的犯罪集団が実行を計画することが現実的に想定されるかどうかの基準に基づき、対象犯罪として277個(+新設された証人等買収罪)の犯罪を選択した。」と説明した。

しかしながら、2017年3月に外務省が公表した世界各国の「重大な犯罪」の数の調査結果の中では、スペイン46個、フィンランド71個、スウェーデン77個、スイス約100個など、「重大な犯罪」の数が100個以下の国が多くあった。日本では、既存の共謀罪・陰謀罪が20数個、既存の予備罪・準備

³ 政府は、「テロ等準備罪には、計画に加えて、組織的犯罪集団の関与、実行準備行為という2つの厳格な要件が定められている」と主張する。しかし、組織的犯罪集団の関与、実行準備行為という2つの要件は、犯罪を限定するには広すぎる要件である。政府が言う「テロ等準備罪」の犯罪の本質は、共謀・陰謀罪である。

⁴ 黙示的な共謀とは、「明示的な方法で意思の合致がされていなくても、暗黙のうちに意思が合致していると認められる共謀」であり、これを認めた有名な判例として「スワット事件」(2003年5月1日最高裁判決)がある。

⁵ 静岡市長選挙における公職選挙法違反事件についての2017年5月18日東京高裁判決

罪が約50個あるほか、犯罪行為の未遂又は既遂に係る犯罪とは別個の犯罪として特別立法している刑事罰法規が数多くある。日本は、これらの国と比べて何ら劣っていない。このような刑事法制度が、日本の「国内の法的な伝統、原則及び基本法」である。

また、TOC条約交渉過程の中では、TOC条約の中に「重大犯罪リスト」⁶として次の犯罪を記載する提案⁷がなされたことがある。

1. 麻薬や向精神薬の不正取引
2. 人、特に女性と子供の人身売買
3. 移住者の不法取引と移住
4. 通貨の偽造
5. 文化遺産の不正取引や窃盗
6. 核物質の不正使用や盗用、核兵器の使用または濫用の脅威
7. 関連国際条約に定義されているテロ行為
8. 銃器、弾薬、爆発物およびその他の関連資料の不正な製造および売買
9. 自動車、その部品および部品の不正販売または窃盗
10. 人間の器官および身体部分における不正な売買
11. コンピュータおよびサイバー犯罪のすべての種類、およびコンピュータシステムおよび電子機器への不正アクセス、または電子的な資金送金を含む
12. 身代金のための誘拐を含む、誘拐
13. 生物及び遺伝物質の不正取引又は窃盗
14. ゆすり
15. 金融機関に関する詐欺

上記のリストの中で日本の既存の法律で「犯罪行為の未遂又は既遂に係る犯罪とは別個の犯罪」として処罰ができていなかったものは、人身売買と金融機関に対する詐欺だけである。故に、この2つの犯罪について予備罪を整備することで足りた。

以上のことからすれば、新たに277個（+新設された証人等買収罪）という大量の数の共謀罪を創設することについては、その必要は全くなかった。大量の数の共謀罪の創設は、むしろ、プライバシー保護法制が全く不十分な日本においては、弊害をもたらすものであった。

(5) 「捜査機関による恣意的な運用はできない」（パラ55、56）について

日本では、犯罪の実行行為の着手や遂行があることが通常の犯罪の要件とされてきた。しかし、そうした

⁶ Serious Crimes List proposed at Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime (A/AC.254/5/Add.26)

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session10.html>

⁷ この提案は、かなり多くの国々の支持を集めた。しかし、条約目的に適合しないテロ犯罪を対象犯罪に入れることについて反対する意見が出され、合意に至らなかった、という経緯がある。

犯罪の捜査の際にも、長期間の身柄拘束、自白の強要が多く、冤罪が生まれてきた。そのことはよく知られている。こうした日本の捜査手法で、277もの多数の犯罪を対象とする共謀罪の捜査がなされれば、さらに多くの人権侵害をもたらす可能性が極めて高い。しかも、日本では、プライバシー保護法制が全く不十分である。そのもとでは、捜査機関が熱心になればなるほど、必ず、より激しい人権侵害をもたらすことになる。また、国会で「今後、通信傍受法を改正し、共謀罪を通信傍受・盗聴の対象とする計画はあるのか」という質問があったことに対し、政府は何らの回答もしていない。そのことから、政府は共謀罪を通信傍受・盗聴の対象とする計画を持っていると推察できる。

また、政府回答は、「テロ等準備罪が、国民の権利の不当な制限や侵害につながるとの懸念は当たらず、これまでそのような具体的事例も存在しない。」(パラ56後半)と主張する。たしかに、共謀罪法は、衆参両院で廃止法案が提出されるなど同法への強い批判があるなかで、適用されていない。しかし、既存の共謀罪・陰謀罪20数個のうちの一つである、暴行等共謀罪(軽犯罪法1条29号)は、警察庁統計によれば、同罪の制定以来、20件は適用されている。

暴行等共謀罪は「他人の身体に対して害を加えることを共謀した者の誰か」がその予備行為をした場合に適用される。軽犯罪法違反であるため処罰は拘留か科料かであり、とても重大犯罪とはいえない。捜査機関は、こうした軽微な暴行事件に暴行等共謀罪を適用している。そのことからすれば、テロ等準備罪の共謀罪も軽微な事案に恣意的に適用される危険がある。

次に、全日建運輸連帯労働組合関西地区生コン支部(関西生コン支部)に対する刑事事件を紹介する。同事件においては、共謀罪適用が困難ななかで、日本で団体行動への抑圧に力を発揮してきた威力業務妨害罪等の共謀共同正犯⁸が適用された。そして、その共謀の立証のために不当な捜査や身柄拘束がなされている。

この状況の下では、私達が、一日も早く共謀罪法の廃止を実現しなければならない。さもないと、日本の市民はいずれ共謀罪の濫用のなかで「権利の不当な制限や侵害」を受けることになりかねない。

すなわち、関西生コン支部は、生コンクリートを建設現場に運ぶ運転手を中心とした企業横断的な産業別労働組合である。雇用主である中小企業からなる協同組合との集団交渉で賃金・労働条件の統一を図ってきた。そのことで、大企業・ゼネコンと対等な力関係を築いてきた。建設現場で適正な工事が行なわれるようコンプライアンス(法令遵守)活動を行なってきた。ところが、2018年7月以降、関西生コン支部は、組合員延べ89人が、4府県の警察組織によって逮捕された。そのうち71人が4地裁に起訴された。争議行為は労働組合法で刑事免責されている。それにもかかわらず、賃金上昇を求めるストライキやピラマキ、日々雇用労働者の正社員化要求、コンプライアンス活動などの組合活動が「威力業務妨害」「恐喝未遂」などの犯罪とされたのである。しかも、滋賀県警において関西生コン支部への捜査を担当したのは、組織犯罪対策課である。労働組合をその目的を問わず「組織的犯罪集団」視した捜査であると言える。

⁸ 2人以上の者が犯罪の実行を共謀し、その一部の者が共同の意思に基づいて犯罪を実行した場合、実行しなかった者も共同正犯として処罰されること

そして、実行犯とされた組合員が保釈されても、「共謀」したとされた生コン支部委員長と副委員長は1年9カ月を超える長期間勾留された。そして、2020年5月29日と6月1日によく保釈された。これは、国際人権法の水準からすれば恣意的拘禁という他ない。このような捜査機関と裁判所の対応は「共謀」を処罰の対象とするという共謀罪と同様の見地に立った対応である。また、この事件の被疑者の保釈条件は、他の組合員との接触や組合施設への出入りを禁止するものである。これも、労働組合を「組織的犯罪集団」視したものである。

このように、共謀罪については恣意的な運用による人権の不当な制限や侵害に繋がる捜査・刑事手続きが懸念されていたが、それが、一般犯罪の共謀共同正犯の捜査・刑事手続きで既になされているのである。なお、関西生コン支部の事例については、違法な捜査であるとして、警察、検察、裁判所が所属する地方自治体と国に対して損害賠償請求訴訟が提起されている。

この他にも、日本においては名誉毀損や犯罪収益移転防止法の捜査として、個人や団体のパソコンを丸ごと押収し、データ全てをコピーして共謀の有無を探索することがなされている例がある。これは、プライバシーの保護を欠く捜査である。

(6) 共謀罪—公安警察の存在と相まって重大なプライバシー侵害の危険がある

さらに共謀罪の制定は、日本の不十分なプライバシー保護の現状を無視して進められた。「プライバシーに関する権利の国連特別報告者」ジョセフ・カナタチ氏は、2017年5月18日の安倍首相宛の書簡において、次のように指摘した。

「新法（注：共謀罪法のこと）に抵触する行為の存在を明らかにするためには監視を増強することになる中であって、適切なプライバシー保護策を新たに導入する具体的条文や規定が、新法やこれに付随する措置にはない、と考えられます。」そして、同氏は、同年10月2日に日弁連で開催されたシンポジウムで、次のように述べた。

「情報を収集、利用等する活動を監視するための独立した組織が日本にあるのでしょうか。法によって設置された機関で、日本において、諜報活動、監視を行う機関を監督している組織はどこでしょうか。また、市民のための救済策はどこにあるのでしょうか。このような監視を行う機関が一線を越えたときに、救済策はあるのでしょうか。また、その限界を設定した法律はどこにあるのでしょうか。」

「私自身、30年間研究を行ってきましたし、日本についても調べてきましたが、日本には、現時点でそのような法律は存在しません。」

日本の情報機関は公安警察・公安調査庁・自衛隊情報保全隊・内閣情報調査室・国家安全保障局などからなる。そして、人事交流、情報共有などを通じて、公安警察がその中核的役割を担っている。

公安警察は、個人情報収集し、「事業者」と個人情報の情報交換をしていることは公然と認めている（2015年6月4日参議院内閣委員会での警察庁警備局長答弁）。しかし、公安警察はその法的根拠については、明らかにしていない。

そして、2014年7月24日、岐阜県警察本部大垣警察署警備課（公安警察）が市民4名の個人情報を収集し、民間事業者を呼びつけ、その市民4名について、「このような人物と岐阜コラボ法律事務所（注：同地元の人権派法律事務所）との連携により、大々的な市民運動へと展開すると御社の事業も進まないことになりかねない」として情報提供を行ったことが報道された。

当事者4名は、岐阜県警察本部に対して、岐阜県個人情報保護条例に基づく本人開示請求を行ったが、非開示とされ、そのような文書が存在するかどうかについても答えなかった。不服審査機関である岐阜県個人情報保護審査会も条例の例外規定の適用を認めて、この対応を追認した。しかし、上記発言の存在自体は、名指しされた4名が証拠保全手続きを行って入手した事業者（シーテック社）作成の「議事録」によって証明されている。しかし、公式には、存否すらも明らかにされていないので、原告らには情報の訂正を求める権利もない。当事者4名は、2016年12月に岐阜県（実質的には岐阜県警）を被告として国家賠償請求訴訟を提訴し、2018年1月には国（実質的には警察庁）も被告に加えて、公安警察がもつ原告らについての個人情報の抹消請求訴訟を提訴した。

被告らは、個々の事実関係の認否を一切拒否している。被告らは、警察法2条1項の定める「公共の安全と秩序の維持」が情報収集・意見交換等の法的根拠であると答弁した。しかし警察法は警察組織の設置を定めた組織法であって、ここに書かれた警察組織の目的である「公共の安全と秩序の維持」を根拠として、警察組織が恣意的に個人情報の収集・保管・利用を行うことができるという法解釈は成り立たない。裁判所は、「一般論でも良いから、情報収集等の適法性を明らかにして欲しい」と被告らに促しているが、被告らは応じようとしていない。

刑事警察であれば、刑事訴訟法等の法律、法律の下の政令・規則等さまざまな法令によって、一応は、情報収集の目的や手続き、保管期限などが定められている。しかし、公安警察の場合はそのような法令による規制は全く無い。このような態様は、異常である。

「共謀罪法」は「テロ対策のため」とされている。とすれば、所管は主として公安警察である。特定秘密保護法違反事件でも公安警察が、捜査にあたることになる。公安警察の活動が、法律の枠に一切縛られない「無法地帯」となっていることは、プライバシー侵害を惹起する蓋然性が極めて高い、と言わざるを得ない。

警察情報機関に、一切の個人情報の収集（保管・利用）を行うな、というのは困難であろう。だからこそ、収集目的・収集内容・収集方法・保管期間を規律する法律が絶対に必要である。そして法律を逸脱するプライバシー侵害を抑止する独立した監視機関を設け、きちんとしたチェックを行う必要がある。また裁判になった場合は、裁判所がインカメラでチェックを行うことができる法的手続が必要であるが、日本の情報公開法ではそのような手段は定められていない。

カナタチ氏が述べたように、日本のプライバシー保護に関する不十分な法制度の中で、日本の「国内の法

的な伝統、原則及び基本法」に真っ向から抵触する共謀罪は廃止すべきである。

仮に、共謀罪を持っている英米におけるプライバシー保護法制と同等のものが日本において創設されたとしても、少なくとも、そのプライバシー保護法制が十分に機能するまでは、共謀罪はいったん廃止されるべきである。

第2 秘密保護法について

(事前質問リスト問25に対して)

1. 求める勧告

基本的に、秘密保護法は廃止されるべきである。仮にこの法律の存在を認めるとしても、次のような改正を行うべきである。締約国は、

(1) 特定秘密保護法に基づく秘密指定が、規約に適合して厳格になされるよう、分類可能な情報のカテゴリー及びサブカテゴリーを厳格に定義すべきである。

(2) 何人も国家安全保障を侵害しない正当な公共の利益に資する情報の 流布により処罰されないことを確保すべきである。

(3) 秘密を検査し、開示を求める権限を持つ、独立した監視のメカニズムを設立すべきである。特に、情報監視審査会の構成員が各自、必要な情報にアクセスをできるように権限を強化すべきである。

(4) 政府の違法行為について秘密指定がなされてはならないことを、法に 規定すべきである。

(5) 特定秘密の指定の延長については、回数に上限を設けるべきである。

(6) 特定秘密が記載された行政文書は、特定秘密の指定の有効期間満了まで確実に保存し、保存期間が経過したときは、廃棄することなく、原則として全て国立公文書館等に移管しなければならないという制度を設けるべきである。

2. 勧告の理由

(1) 自由権規約上の問題点

自由権規約19条2項は、表現の自由を保障しており、この権利には、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け、及び、伝える自由を含むものとしている。

特定秘密保護法には、次の点で人権保護の観点からみて問題がある。

- ① 秘密に指定できる事項に関する定義が広くて曖昧であること、
- ② 秘密指定を必要最小限にするための措置が欠けていること、
- ③ 法の運用に関する監視メカニズムについて十分に独立性や権限が確保されていないこと、
- ④ ジャーナリストや人権擁護者の活動に深刻な萎縮効果を及ぼしうる重い刑罰を課していること

(2) 当該問題に関して過去に自由権規約委員会及び他の国連機関から受けた勧告の指摘

自由権規約委員会は、第6回政府報告書審査において、特定秘密保護法に関して、以下の通り勧告を発している。

「23. 委員会は、最近成立した特定秘密保護法が、秘密として指定可能な事項についての曖昧かつ広範な定義及び秘密指定の一般的な前提条件を含み、また、ジャーナリスト及び人権擁護者の活動を萎縮させ得る重い罰則を規定していることを懸念する。締約国は、特定秘密保護法及びその適用が規約第19条の厳格な要件に適合することを確保するためあらゆる方策をとるべきであり、とりわけ、以下の点を保障すべきである。(a) 指定できる情報の範囲が狭く定められ、情報を求め、受け及び伝える権利に対する如何なる制限も、適法性の原則、比例性の原則及び特定のかつ確認可能な国家安全保障への脅威を

防止するために必要なものであるとの原則に適合したものであること。(b) 何人も国家安全保障を侵害しない正当な公共の利益に資する情報の流布により処罰されないこと。」

(3) 上記勧告に関連した日本政府の対応

上記勧告の後、特定秘密保護法の運用基準が定められた。

しかし、後述するように、運用基準は不十分であり、重大な欠陥がある。

(4) 事前質問リスト 問25 第1質問

前回の総括所見(パラ23)に関し、特定秘密保護法によって秘密として指定可能な情報のカテゴリ及びサブカテゴリが厳格に定義されることを保障するために取られている措置につき報告願いたい。

日本政府は特定秘密に指定可能な情報のカテゴリ及びサブカテゴリを厳格に定義するための運用基準の改定などの新たな措置を取っていない。特定秘密保護法の別表に列挙された4分野23項目の事項と運用基準に定められた事項は、いずれも広範かつ抽象的な文言のままとなっている。

例えば、特定秘密保護法の別表の分野1「防衛に関する事項」には、「自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究」という項目がある。この定義は、広範な情報を含んでいる。

これを具体化して細目化したとされる運用基準は、以下のように規定されている。

「a 自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究のうち、以下に掲げる事項に関するもの。(a)自衛隊の訓練又は演習、(b)自衛隊の情報収集・警戒監視活動、(c)自衛隊法に規定する防衛出動、治安出動、自衛隊の施設等の警護出動その他の我が国の安全を確保するための自衛隊の行動。」

これらの(a)(b)(c)は、自衛隊の行う活動のほぼ全てを網羅するものである。

この運用基準が、秘密として指定可能な情報のカテゴリ及びサブカテゴリを厳格に定義したものであるとは言えない。

(5) 事前質問リスト 問25 第2質問

また、情報を求め、受け、伝える権利に対する制限が、国家の安全保障に対する明確かつ特定可能な脅威を防ぐための合法性、比例性及び必要性の原則に適合していることを保障するために取られている措置についても報告願いたい。

① 日本政府回答は、質問に対して直接には答えておらず、論点をずらしているものである。

そもそも、特定秘密保護法は、合法性、比例性、必要性の原則などを、特定秘密の指定の要件に組み込んでいない。日本政府はこの問題を解決するための法改正などの新たな措置を取っていない。

衆議院情報監視審査会は、2019年の年次報告書⁹の126ページにおいて、「各行政機関における特定秘密の指定要件の該当性判断が政府として統一的になされているか、法施行から5年を迎えたのを契機として改めて精査すること」を求める意見を出している。各行政機関は、特定秘密の指定要件の該当性の

⁹[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

判断を、それぞれの裁量で行っており、政府として統一的に指定がなされていないと推測される。このように、各行政機関が特定秘密の指定を行うに際して、「合法性、比例性及び必要性の原則に適合していることを保障するために取られている措置」は存在していない。

② また、日本においては、秘密指定の有効期間の満了時に、さらに秘密指定を延長することができる。この秘密指定の延長については、回数に制限がない。政府は何度でも秘密指定を延長することができる。よって、秘密指定に有効期間を定めたことが、実質的に、無意味となってしまうおそれがある。特定秘密の指定の延長については、回数に上限を設けるべきである。

③ さらに、日本においては、特定秘密の有効期間が満了しても、その特定秘密が開示されるわけではない。秘密指定の有効期間が満了したことや、秘密指定が解除されたことが、公表されるということもない。

まず、保存期間1年未満の特定秘密文書が、既に大量に廃棄されていた事実が判明している。衆議院情報監視審査会の2017年年次報告書には、「内閣情報調査室より、2016年中に廃棄された保存期間が1年未満の特定秘密文書の総計は44万4,877件（複製物を含む）との答弁があった。」（80頁）との記載がある¹⁰。2016年末時点での特定秘密文書件数は32万6,183件（複製物を含まない）であったことと対比すると、廃棄数は非常に多い。

また、秘密指定の有効期間が30年以下の特定秘密について、秘密指定の有効期間を満了した時は、その秘密指定をした行政機関の長が、「歴史公文書等」に該当しないと判断すれば、内閣総理大臣の同意を得て、廃棄することとなっている。「歴史公文書等」に該当するか否かの判断自体を行政機関が行うことから、「歴史公文書等」の該当性の判断が恣意的になされ、安易に「歴史公文書等」に該当しないとして廃棄されかねない。そうすると、当該文書が「歴史公文書等」に該当したか否かを客観的に事後的に検証することができず、特定秘密の指定から破棄まで、行政機関による恣意的運用を認めることになるおそれがある。これは行政機関による情報統制につながり、国民の知る権利を侵害する。

よって、秘密指定の有効期間を経過した後も、その情報の存在は一般市民に知られることのないまま、情報が廃棄されるおそれがある。

特定秘密が記載された行政文書は、特定秘密の指定の有効期間満了まで確実に保存し、保存期間が経過したときは、廃棄することなく、原則として全て国立公文書館等に移管しなければならないという制度を設けるべきである。

(6) 事前質問リスト 問25 第3質問

さらに、何人も、国家の安全保障を侵害しない正当な公共の利益に関する情報を発信したことにより処罰されないことを保障するために取られている措置についても報告願いたい。

¹⁰[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2017annualreport.pdf/\\$File/2017annualreport.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2017annualreport.pdf/$File/2017annualreport.pdf)

① 特定秘密保護法22条2項は、「出版または報道の業務に従事する者の取材行為については、専ら公益を図る目的を有し、かつ、法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とするものとする。」と規定している。

② しかし、出版または報道の業務に従事する者は限定的に過ぎる。ジャーナリスト以外の一般市民にはこのような保護は及ばない。

③ また、出版または報道の業務に従事する者にとっても、取材源の秘匿などの観点から、取材行為の詳細を明らかにすることは困難であり、その取材が不当な方法によるものでないことを論証することが困難である。

日本において、かつて、沖縄返還協定に関連して、毎日新聞の西山記者が、取材によって外務省職員から機密を受け取り、国家公務員法違反で訴追され、最高裁昭和53年5月31日判決で有罪が確定した。この最高裁判決は、西山記者の取材方法に関して、「当初から秘密文書を入手するための手段として利用する意図で、女性の公務員と肉体関係を持ち、その女性がこの関係のため被告人の依頼を拒み難い心理状態に陥ったことに乗じて秘密文書を持ち出させた」と認定され、このような取材方法が、「取材の対象者の人格を著しく蹂躪した」として、正当な取材活動の範囲を逸脱すると判断されている。このように日本の裁判所においては、取材方法が、窃盗等の法令違反に当たる場合でなくとも、反倫理的な方法であれば、正当な業務行為として保護しないという判例法理が存在する。そして、この取材方法の不当性の判断基準は、曖昧である。よって、ジャーナリストが保護される場合は極めて限定的なものとなる可能性が高い。

このような日本の判決は、ヨーロッパ人権裁判所の判決と比較すると、ジャーナリストの保護に著しく欠けているものと言える。1999年1月21日のフレソズアンドロワール対フランス事件(FRESSOZ と ROIRE 対フランスのケース (アプリケーション no. 29183/95))では、フランスの2人のジャーナリストが、盗まれた税関係の書類を記事に使用したことの刑事責任が問われたことに関する判決が出された。この2人のジャーナリストは、フランスの大手自動車プジョー社の最高経営責任者(Managing Director)が大幅な昇給を受けたことが分かる税金記録の写しから抜粋した部分を再現したもので、過去3年間で、CEOや経営陣が60%以上昇給していたことを示すものであった。当時、プジョーの社員は昇給を求めてストライキをしていたが、経営陣は昇給できる経営状況にはないと反論していた。この記事は社会的に重要な意義があった。この記事を書いたあと、雑誌の当時の編集長(publication director)のフレソス氏と記事を執筆したジャーナリストのロワール氏は、身元不詳の税務官による守秘義務違反により入手されたとされている文書を入手し、これを公表したことにより有罪判決を受けた。そこで、両者とも、この有罪判決はヨーロッパ人権条約10条により保障されている表現の自由を侵害したとして、ヨーロッパ人権裁判所に申し立てた。

その結果、ヨーロッパ人権裁判所は、公益に資す情報を入手する過程で違法な行為が行われたとしても、その情報の公表によって得られる利益が違法行為によって失われる利益を上回る場合には刑事処罰の対象としないことがヨーロッパ人権条約10条により保障されていると判断したのである。

しかしながら、日本では、このような比較衡量をすることはない。取材行為が法令違反又は著しく不当な

方法によるものとされた時点で、そのジャーナリストは保護されなくなるのである。

(7) 事前質問リスト 問25 第4質問

加えて、特定秘密保護法によって設立された監視メカニズムは十分に独立しておらず、秘密指定の妥当性を決定するために必要な情報へのアクセスが保障されていないという報告につきコメント願いたい。

国家安全保障と情報への権利に関する国際原則（いわゆる「ツワネ原則」）の第31項は「監視機関は、監視対象機関からは、組織・運営・財政の面で独立しているべきである。」と定めている。しかし、特定秘密保護法においては、監視メカニズムは十分に独立していない。

特定秘密保護法に関して設立された監視メカニズムは、大きく分けて、3つある。

① 独立公文書管理監

独立公文書管理監は、内閣府に設けられており、検察官1名のみで構成されている。この検察官1名で、政府の膨大な量の特定秘密を監視することは不可能であるから、独立公文書管理監の下には「情報保全監察室」が組織されている。

しかし、情報保全監察室は、秘密保護法施行当初、その職員の多くが特定秘密を扱う機関である外務省、防衛省、警察庁などからの出向者によって占められていたという批判があり、その後、その問題が解消したとの報告はない。よって、特定秘密を指定する政府機関からの実質的な独立性に欠けている。実際に、この機関の活動により、秘密指定が解除された例はほとんどない。

② 情報監視審査会

衆議院と参議院に設けられた情報監視審査会は、一定の独立性もあり、秘密指定が適切になされるために、意欲的な調査活動を展開している。

しかし、例えば、参議院情報監視審査会では、2019年の年次報告書¹¹によると、野党の委員3名から、国家安全保障会議及び防衛省の特定秘密の提示を要求する動議が提出されたが否決された、との記載がある。委員は計8名おり、会派ごとに所属議員の比率に応じて委員が割り当てられるため、5名が与党議員である。そして、委員各自には、行政機関に対して特定秘密の提示を求める権限が付与されていない。そのため、審査会の中で与党の委員が提示を求めることに反対すると、政府に秘密の提示を求めること自体ができない。これは審査会としての調査を十分に行うための障壁となっていると言わざるを得ない。

また、衆議院情報監視審査会では、2019年の年次報告書¹²によると、政府から、国家安全保障会議の4大臣会合は、その審議の性質上、内閣総理大臣、副総理、外務大臣、防衛大臣等の安全保障の任に当たる政府最高首脳間で率直な議論を行うことが求められており、その議論の内容は他に類を見ないほど機密性の高いものになっているとして、議事録を提示することは困難である旨の答弁が過去にあった、との

¹¹ <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2019-12all.pdf>, pp.18-19

¹² [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

記載がある。2019年に、衆議院情報監視審査会の求めで、4大臣会合のうち、1回分の会合の議題についての説明聴取と質疑のみが実現し、やはり議事録の提示はなかったようである。

以上のように、情報監視審査会には、政府に対して特定秘密を開示するように求める強制力のある権限はなく、監視機関としての実効性のある活動ができていない。そして、特定秘密に指定されている情報が真に秘密指定が必要なものであったかどうか、検証できるような仕組みは存在しない。一人ひとりの委員が独立して秘密指定の妥当性を決定するために必要な情報へのアクセスが保障されるシステムが必要である。

③ 情報保全諮問会議

情報保全諮問会議は、秘密保護法の運用基準を定め、又はこれを変更しようとするときに、有識者の意見を聴かなければならないとされたことによって設置された。諮問会議が意見を述べられるのは運用基準についてだけである。情報保全諮問会議には、実際に行われる個々の秘密指定についてチェックする機能はない。

しかも、情報保全諮問会議は、2015年以降、年に1回しか開催されておらず、2019年5月の開催の際には、わずか1時間19分で終了している。公表されている議事要旨¹³を見ると、出席者から意見は出されているが、それに対して、行政機関が対応することにしたのか否かも不明のままである。出席者の中には、「委員に就任して以来、繰り返し同じ意見を出している」旨の発言もあるが、それに対しても政府の中身のある対応はなされていない。情報保全諮問会議の事務局から回答があるだけで、実際に秘密指定をしている行政庁の担当者などから回答があるわけではない。

情報保全諮問会議の構成員の意見を反映させるための仕組みが不十分であり、実質的な議論・検討はできていない。

なお、2020年5月22日には、情報保全諮問会議が、持ち回りという形で開催され、実際には会議は開かれなかった。議事要旨は、現時点で公表されていない。

④ 小括

以上の通り、多層的なチェック体制が機能しているとは到底言えない。

独立性が確保されているとは言えない。秘密指定の妥当性を決定するために必要な情報へのアクセスが保障されていない。

(8) 事前質問リスト 問25 第5質問

また、秘密指定に関連した非倫理的な行動についての公益通報が、特定秘密保護法又は公益通報者保護法のいずれかにより保護されるかにつき説明されたい。

¹³ <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jyouhouhozen/dai8/gijiyousi.pdf>

① 特定秘密に関する公益通報については、特定秘密保護法や公益通報者保護法などの法律によって保護されることは規定されていない。運用基準に公益通報者の保護の記述があるだけであり、法律に基づく制度ではない。そのため、政府が秘密指定を恣意的に行っていることを公益通報した者が、刑事責任を問われるかどうかは、極めてあいまいであり、訴追される危険性は払拭されていない。

内閣府独立公文書管理監の年次報告書によると、これまでに通報は1度もない。通報者を保護する制度の法的な裏付けを欠いていることが原因である可能性がある。

② 日本では、内部告発者に対して個人攻撃をする例が後を絶たない。

安倍首相の友人が理事長を務める学校法人加計学園が、国家戦略特区に獣医学部を新設する計画について、文科省の事務次官だった前川喜平氏が、2017年5月25日、内閣府から文科省に「総理のご意向」「官邸の最高レベルが言っている」などと伝えられたと記された文書について、「自分が昨年秋に、担当の専門教育課から説明を受けた際、示された」と証言し、獣医学部の新設については、加計学園を前提に検討が進んだとして、行政がゆがめられたとの内部告発をした¹⁴。しかし、この内部告発が予定されていた数日前の5月22日、読売新聞は、前川氏が「在職中、売春や援助交際の交渉の場になっている東京都新宿区歌舞伎町の出会い系バーに、頻繁に出入りしていた」とする記事を掲載した。これに同調するように、5月26日、菅官房長官は記者会見で、「教育行政の最高責任者がそうした店に出入りし、小遣いを渡すようなことは到底考えられない」と前川氏を批判した。また、前川氏の5月25日の記者会見の場で、読売新聞記者が「在職中に知り得たものを出すことについて守秘義務違反に当たらないか」とも質問した¹⁵。

行政の判断過程がゆがめられたという違法事実を内部告発しようとした前川氏について、私生活を監視し、出会い系バー¹⁶に行っていたことをスキャンダルとして報じ、内部告発の効果を減殺させ、さらに、守秘義務違反の可能性を指摘して黙らせようとする個人攻撃が行われたのである¹⁷。

2019年6月20日の毎日新聞のインタビュー記事¹⁸で、前川氏は、以下のように答えている。「私は

¹⁴ 朝日新聞デジタル2017年5月24日21時54分配信記事「加計学園文書「昨秋に示された」 前文科次官が証言」https://www.asahi.com/articles/ASK5S6WJQK5SUTIL05G.html?iref=pc_ss_date

朝日新聞デジタル2017年5月25日5時00分配信記事「前文科次官「文書示された」d 加計学園「総理の意向」巡り証言」https://www.asahi.com/articles/DA3S12954515.html?iref=pc_ss_date

¹⁵ Web 論座 2017年7月12日配信記事「政府の側は内部告発者への違法な攻撃をやめるべき 公益通報者保護法制から見た文科省現旧職員の行動の意義と適法性」<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2017062300003.html>

¹⁶ 立ち飲みバー形式で、異性の客同士の声かけが気軽に行える飲食店。売買春や援助交際などの温床となっているとも指摘されている。

¹⁷ なお、上記読売新聞の報道に対して、「週刊文春」2017年6月8日号 pp.26-27は、出会い系バーで前川氏と会っていたという女性のインタビューを掲載して反論している。今は百貨店に勤めるという女性は、2011年に前川と出会い、前川とは約30回会ったといい、前川氏には身の上の相談や就職に関する相談にのってもらっており、性的な関係は全くなく、学校を卒業して就職できたことも前川氏のおかげであると思っていると証言している。そして、女性は、前川氏が自分との過去の関係を理由として政府と報道機関から中傷されていると感じ、両親とも相談して、自ら報道機関に連絡を取り、以上のような事実を公表したと述べている。前川氏が出会い系バーに行っていた目的は、売買春や援助交際などの不適切な行為のためではなく、こうした女性を助けることにあったのである。

¹⁸ 毎日新聞2019年6月20日配信記事「これが本当なら「現代の特高」…前川元次官が語る告発ノベル「官邸ポリ

2016年の9月から10月ごろ、警察庁出身の杉田和博官房副長官から官邸に呼び出され「新宿の出会い系バーというところに行っているそうじゃないか」と言われた。「週刊誌から聞いた話だ」と。それなら週刊誌が私のところに来るはずですが、来ませんでした。」「菅さんが総理になれば、もっとひどい警察国家、恐怖政治になるのではないかと懸念しています。」「そういえば杉田さんに官邸に呼ばれた時、「〇〇省の〇〇次官にもそういうことがあったよ」と言われたんです。それで「みんな尾行されているのかな」と思った。弱みを握られている人は役人だけではなくて、与野党の政治家の中にも、メディアの中にもいるかもしれない。そう思いました。」。このように、日本政権は、公安警察が集めた個人情報によって、政治家や官僚の弱みを握って黙らせるという政治手法をとっていることがわかる。

加計学園をめぐる問題となった文科省の内部文書は、「特定秘密」ではないが、内部告発者に対する個人攻撃が公然となされている現実には、内部告発を萎縮させるものと言わざるを得ない。

第3 公安警察活動などの情報機関に対する監督機関

(事前質問リスト 問9、23、24、25、27 に対して)

1. 求める勧告

締約国は、公安警察、外務省・法務省の公安調査庁、自衛隊の別班などの情報機関を対象を絞った特別の監督機関を設立し、国連のパリ原則に基づいて、この組織に対して

- 組織の独立性
- 独立性の確保できる熱意を持った委員の任命
- 有効な権限
- 十分な財源

を保障するべきである。

2. 勧告の理由

① 公安警察は、共謀罪法、特定秘密保護法に関わる捜査を所管し、本報告書で取り上げた事例の多く¹⁹に関与している。日本政府内部には、このような公安警察の活動に対する効果的な監視組織はない。警察を民主的にコントロールする組織として設けられた国家公安委員会・都道府県公安委員会は、警察の傀儡組織となり、全く機能していない。

② 警察活動に対する監視監督機関としての機能が期待されるのは、国内人権機関である。政府は人権理事会の場で、その設置をたびたび公約してきた。政府は、国内人権機関=人権委員会を法務省に設置する法案を2012年11月に国会に提案した。しかし、この法案は政府与党である自民党の強い反対意見によって廃案となり、その後国会に提案されていない。政府提案の人権委員会には、その独立性に疑問があるが、自民党は国家機関を人権保障のために監督する組織の設置そのものに反対している。

③ しかし、国内人権機関が設置されたとしても、この組織は公的機関や私企業までを含めて、広範な対象を規制しなければならないことが想定される。公安警察、外務省・法務省の公安調査庁・自衛隊の別班などの情報機関を対象を絞った特別の監督機関の設立が必要かつ有益であると考えられる。

④ この報告書の中で、特定秘密を指定する機関の監督権限を持つ独立機関が必要であることを提言した。この機関の主たる任務は特定秘密の指定と解除が適切になされているかどうかであるが、この組織の機能を拡充して、特定秘密を指定する外務省・自衛隊・公安警察の活動全般に対する監督機関とすることも考えられる。

3. 問題の背景

日本の警察組織の中で、公安警察は極めて秘密性が高い警察組織である。その出自は、第二次世界大戦前に、ファシズム政府のために、多くの市民を拷問にかけ、死に至らせた特別高等警察である。戦前の日本

¹⁹ 前述のⅠ第1、2.(6)大垣市民監視事件、Ⅱ第1、2.(8)②前川喜平氏証言、Ⅲ第1、2.(3)北海道ヤジ排除事件など。

で、国民には戦争の遂行に反対する自由はなかった。戦争の遂行に疑問を表明しただけで、「非国民」のレッテルを貼られ、その存在を抹殺された。その道具として駆使されたのが、治安維持法（1925年、1928年改正）であり、改正軍機保護法（1937年）であり、その運用にあたった警察組織が特高警察であった。この組織は、ドイツにおけるゲシュタポにも匹敵する組織であり、ポツダム宣言後に日本を占領した連合国の占領軍によって治安維持法、軍機保護法などとともに解体された（1945年10月）。

しかし、公安警察は戦後ほどなく復活し、冷戦体制の下で、主として共産主義者を監視するための組織として規模を拡大してきた。1980年代における冷戦の終結とともに、存在意義を失ったかにみえたが、オウム真理教事件やイスラム過激派などによるテロリズムに対抗する組織として、近時急速に組織と勢力を拡大してきた。