

特定秘密保護法と新聞メディアの記憶 —刑法改正およびスパイ防止法論議との比較を中心に—

赤尾 光史*

<はじめに>

本稿は、国家秘密と民主主義をテーマにかつて展開された二つの問題の論議と新聞界の対応の一端を記述の中心とする。1950年代から70年代にわたる刑法改正問題と、80年代のスパイ防止法制定問題がそれである。これを取り上げる理由を以下に記す。

周知のように、特定秘密保護法案が2013年12月6日未明の参議院本会議で、自民・公明両党の賛成多数をもって可決、成立した。法案文言の不明確さ、情報公開の潮流への逆行、知る権利侵害への懸念、審議時間の極端な短さなどを指摘する各界の強い批判を浴びながらの成立であった。

新聞各紙も、社によって多少の濃淡があるにせよとりわけ法案の提出以降、集中的な報道を展開した。その量および扱いの大きさは、1本の法案に関する新聞報道現象としては近年まれといつてよい。

報道記事と同様に目立ったのは、法案をめぐる動きの折々に掲載された各紙の社説である。東京で発行される新聞協会加盟の主要一般紙は6紙（朝日・毎日・読売・日本経済・産経・東京）であるが、特定秘密保護法案に対する賛否は、読売・産経両紙が賛成、朝日・毎日・日本経済・東京4紙が反対と二方向に分かれたことが、それぞれの社説内容から理解される。いかなるテーマでも賛成に比べて反対の議論の方が目立つのは道理であり、特定秘密保護法案をめぐる議論もむろん例外ではない。内閣情報調査室が法案の概要に関するパブリックコメントの募集を開始した2013年9月3日以降、法案が成立した12月6日までの約3か月間に、「特定秘密保護法案」あるいは「秘密保護法案」の文字をタイトルに入れて論じた社説は、いわゆる3大紙に限定すれば、条件付き賛成を表した読売の6本に対し、反対の朝日は10本、毎日に至っては28本と際立つ。毎日は9月4日から散発的に法案批判の社説を掲載してきたが、国会審議が始まる2日前の11月5日からは「秘密保護法案を問う」という通しワッペンを付したほぼ連日の掲載であった。キャンペーンといつて差し支えない展開である。

朝日や毎日の意に反し、法案は成立する結果となった。後述のように毎日は、この結果を明確に「負け」と位置づけているが、その心情は反対論を展開した他紙にも共通するものと思われる。今回の一連の経緯の検証と「敗因」分析作業が各紙で始められることだろうが、その作業過程で重要なことの一つは過去の経験の喚起である。

国家秘密と民主主義をテーマとする議論はむろん今回が初めてではなく、新聞界がコミットした経験は過去に少なくとも二度あった。冒頭に記した刑法改正論議とスパイ防止法制定論議の際の経験がそれで、新聞界はいずれでもその危険性を指摘し、推進の動きを封じることの一役買ってい

*あかお みつし 明治大学政治経済学部 講師

る。今回の特定秘密保護法問題は新聞界の多くの意向とは異なる結果となったが、今後もこの問題にさらなる働きかけをするのであれば、この過去の経験への理解は欠かせまい。本稿で、二つの事例のごく一部を記録的に記す理由はそこにある。

なお、冒頭で「新聞界の対応の一端」と書いたのは、用いた資料を朝日、毎日、読売3紙の社説にほぼ限定したことによる。限定はもっぱら時間と作業量の関係によるものであり、ほかに意味はない。

最初に、今回の特定秘密保護法の成立過程と新聞メディアの動きにも触れておく。本稿の中心テーマである上記二つの事例との対比が必要と考えるからである。法成立後の3紙の総括的なコメントも略記するが、論議の過程で展開された多量の社説への言及は省略した。

1. 特定秘密保護法

<関連事象の経緯（いずれも2013年）>

- 8月27日 自民党が休眠状態にあった「インテリジェンス・秘密保全等検討プロジェクトチーム」（町村信孝座長）に対し、安倍首相が秘密保護法案の概要を提示
- 9月3日 内閣情報調査室が、「特定秘密の保護に関する法律案の概要」についてのパブリックコメントの募集を開始（同月17日まで。結果は、賛成11632件、反対69579件、その他9269件）
- 10月2日 日本新聞協会が「『特定秘密の保護に関する法律案』に対する意見書」を発表
- 25日 「国家安全保障会議」（日本版NSC）創設のための法案が衆議院で審議入り
- 同日 安倍内閣が「特定秘密保護法案」を閣議決定。防衛、外交、特定有害活動の防止、テロリズムの防止の4分野に関する事項のうち、「特に秘匿することが必要であるもの」について「その漏洩の防止を図り、もって我が国及び国民の安全の確保に資することを目的とする」というもの
- 11月7日 「特定秘密保護法案」が衆議院国家安全保障に関する特別委員会で審議開始
- 11月18日 自民・公明の与党がみんなの党との法案修正協議で大筋合意
- 11月19日 民主党が、保護対象を外交と国際テロの防止に関する情報に限定する趣旨の対案、および公文書管理法改正案・特別安全保障秘密適正管理法案・情報適正管理委員会設置法案・国会法改正案を衆議院に提出
- 11月25日 衆議院国家安全保障に関する特別委員会が、福島市で公聴会を開催。発言者7人全員が法案に反対の意見を陳述
- 11月26日 午前の衆議院国家安全保障特別委員会で与党が採決を強行。自民・公明の与党とみんなの党の賛成で特定秘密保護法案を可決。夜の本会議で与党が採決を強行し、自民・公明両党にみんなの党が加わって賛成多数で可決。法案を参議院に送付
- 11月27日 特定秘密保護法案が参議院で審議入り
- 11月29日 自民党の石破幹事長が自身のブログで、特定秘密保護法案に反対するデモについて「単なる絶叫戦術はテロ行為と本質的に変わらない」とする趣旨の一文をエントリー
- 12月5日 参議院国家安全保障に関する特別委員会で、自民・公明両与党の賛成多数により可決

12月6日 未明の参議院本会議で特定秘密保護法案が自民・公明両与党の賛成多数で可決、成立。法案修正に加わった維新の会とみんなの党は棄権

おおむね以上である。

法案成立の翌12月7日（土）付で、朝日は杉浦信之ゼネラルエディター兼東京本社編成局長が「言論の基となる情報の多くを特定秘密という箱の中に入れてしまう法律は、70年に及ぶ戦後民主主義と本質的に相いれない」と書き、毎日新聞も伊藤芳明主筆が1980年代から90年代にかけて中・東欧諸国における民主化の波に言及しながら「中・東欧諸国の市民は報道によって状況を客観的に把握し、進むべき選択肢を得た。（略）情報統制ではなく、情報公開と言論の自由こそが民主主義を支える基盤であることを実感した」と述べる。東京新聞も同様である。同じ日付で山田哲夫論説主幹が「特定秘密保護法は重大機密の漏えいを防ぐという法の目的を大きく逸脱して、表現の自由や国民の知る権利を脅かすどころか国の在り方を変えかねない。国民主権、民主主義と平和主義—国際的な信任を得た戦後のこの国のかたちを変えてはいけないうと思う」と書いた。

これらの民主主義の枠組みに対する一種の崩壊感覚の表明は、キャンペーン的な社説展開の区切りのまとめとして記憶しておかなければならないだろうが、さらに注目すべきは反対論展開各紙の総括と今後に向けた決意表明である。毎日12月14日朝刊の「にゅーす360度 紙面審査委員会から」欄に「まだ終わりではない」の見出しで「毎日新聞の『負け』であり、メディア全体の『負け』でもある」と書き、その理由を3点挙げる。①メディア全体の本格的な取り上げが遅れた、②読者に「報道機関にしか関係ない」と受け取られた面がある、③メディアの足並みがそろわなかった、の3点である。朝日は12月30日朝刊の「紙面モニター←→報道・編成局」欄に、渡辺勉編成局長補佐名の「9月上旬に法案概要が発表されるとすぐに法案作成の経緯を取材し、中旬から朝刊4面で法案を読み解く連載を始めました。今になって振り返れば、この時点から1面で連載を始めべきだったと思います」とする率直な反省を掲載した。東京新聞もまた、12月8日付一面にあらためて「12・6を忘れない」という見出しで金井辰樹政治部長が「法律は成立した。しかし、終わりではない。国会でできた法律は、国会で改正も廃止もできる。反対論の全国的な広がり、今回は法成立を阻止できなかったが、政権側は相当追い詰められていたのも事実だ。揺るぎなく声を上げ続けることで、政治を動かすことはできる。（略）次の選挙まで十二月六日のことを、しっかりと記憶にとどめたい」という一文を記している。

留意すべきは、朝日と毎日がともに取り組みの時間的な遅れを吐露していることである。特定秘密保護法関連事象の推移は表のとおりであるが、安倍首相が法案の概要を「インテリジェンス・秘密保全等検討プロジェクトチーム」に提示した2013年8月27日以降、朝日が反法案の社説を集中的に掲載し始めるのは10月30日、毎日は10月21日であった。法成立の12月6日までに反対の輿論を形成してそれを力とするには、両紙が吐露するように時間が決定的に不足していたといわなければなるまい。

成立した特定秘密保護法の付則第1条には「この法律は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」とあり、施行までに最長1年ほどの猶予がある。毎日や東京が書くように「まだ終わりではない」とするならば、多くの新聞メディアが今後当面展開すべき報道のスタンスおよび社論形成の方向を模索することになるだろう。繰り返しになるが、そ

の際の参考となるのは冒頭に記した刑法改正論議およびスパイ防止法制定の動きと新聞界の対応である。特定秘密保護法と同様、国家秘密の取り扱いが議論されたこの二つのケースでは、むしろそれがすべての要因ではないにせよ輿論形成に努めた新聞界の対応が奏功し、推進側の法改正、新法制定の動きは結局封じられた。新聞界にとっての成功体験として、この二つの事例は継承されてしかるべきだろう。次項以下であらましを記述する。

2. 刑法改正論議

戦後、刑法改正のための準備過程で浮上したのが、機密探知罪新設問題である。⁽¹⁾

1960年4月27日、法務省の刑事局内に設置されていた刑法改正準備会（小野清一郎議長。63年から法制審議会刑事法特別部会に移行）が「改正刑法準備草案（未定稿）」を試案として公表した。同準備会は56年10月、「今や現行刑法制定後五十年を経過し、その間における社会情勢および国民感情の推移、法律制度の変遷、刑法学説、刑事判例および刑事政策思想の発展などからみて、これを現代の要請に適合したものとするため全面的に再検討するの必要に迫られている⁽²⁾」という観点から、刑法改正のための法務省原案作成を目的として設置されたものである。

公表された未定稿はむろん広く刑法全般の改正の方向性を示したものであったが、ジャーナリズムの活動に微妙にかかわる条項の新設が含まれていることを新聞協会が問題視し、60年6月の段階で同協会編集委員会に「改正刑法に関する小委員会」を設置して対応策の検討を始めた。特に問題としたのは、未定稿の第二編各則第二章「外患に関する罪」中の136条「機密探知等」の文言である。同条は第1項で「外国に通報する目的をもって、日本国の防衛上又は外交上の重大な機密を不法に探知し、又は収集した者は、二年以上の有期懲役に処する」とし、第2項で「外国の利益をはかり、又は日本国の利益を害する目的をもって、防衛上又は外交上の重大な機密を外国に通報した者も前項と同じである」とする。また137条では、未遂、予備、陰謀、教唆、ほう助については1年以上の懲役としている。

この機密探知罪に関して新聞協会は、①第1項の「防衛上又は外交上の重大な機密」は抽象的で範囲を拡大させる恐れがあり、また「重大な機密を不法に探知し、又は収集した者」について、小野準備会議長などの見解では「言論報道の正当な取材活動を除く」という意味に解すべきものとしているが、これは法文またはそれに準ずる方法で明確にされるべきである、②第2項については「外国の利益をはかり、又は日本国の利益を害する目的」を持たない善意の新聞報道であっても、場合によってはそのような目的を持った報道と認定される恐れもあることから同項は削除されることが望ましい、などとした要望書を植木庚子郎法務大臣と竹内寿平刑法改正準備会会長（法務省刑事局長）あてに提出した。

刑法改正準備会は1961年12月20日、「改正刑法準備草案 附 同理由書」を確定稿として発表したが、未定稿からの修正は、第1項の「防衛上又は外交上の重大な機密」の前に「日本国の安全を害する恐れのある」という文言を付け加えたきわめて部分的なものにとどまった。このため新聞協会は62年6月25日、植木法務大臣および竹内刑法改正準備会会長に再度要望書を提出し、①依然として何が機密とされるのかが不明確のままであり、報道の範囲が実質的に制限される恐れがある、②「不法に探知し、収集した者」の「不法」の限界が明確ではない、③通信社などの報道機関は外国への情報提供も業務としているが、そのような活動も規定にいう「外国に通報した者」とさ

れかねない、などの主張をした。

63年、刑法改正問題は審議の場が法制審議会刑事法特別部会に移される。同部会は71年に「改正刑法草案」を公表した。この草案からは機密探知罪の条項が削られ、さらに約3年後の74年5月29日に同審議会の法務大臣あて答申内容からも同様に削除される結果となった。答申は、機密、探知、収集などの概念にあいまいさが残り、法が仮に新聞記者などの取材行為にまで適用されるとなれば、結局それは表現の自由を侵すことになると削除の理由を述べ、加えて審議会内部に特別法の立法に言及した次のような指摘があったことを記している。

「この種の秘密を保護する必要があるとしても、機密の範囲を具体的に限定して乱用の危険をなくすためには、特別法で詳細な規定を設ける方が適当であること、外国から武力の行使があった場合に防衛上の機密を探知したり又は通報したりする行為は、外患援助（一二三条）として処罰の対象になることなどが指摘され、刑法には機密の探知等に関する特別の規定は設けないこととされた」⁽³⁾

刑法改正の動きと新聞界の対応に関する一連の経緯を、表にして示す。

1956年10月	法務省刑事局内に非公式の会合「刑法改正準備会」が発足（会長・同省刑事局長、議長・特別顧問・小野清一郎、学者および実務家10数名が参加）
1960年4月27日	準備会が「改正刑法準備草案（未定稿）」を試案として公表
6月	新聞協会編集委員会が「改正刑法に関する小委員会」を設置して対応策を検討
1961年4月10日	新聞協会が法務大臣と刑法改正準備会会長あてに、「言論の自由が不当に制約されないよう慎重な検討を加えられたい」とする要望書を提出
12月20日	準備会が「改正刑法準備草案 附 理由書」を確定稿として公表
1962年1月	新聞協会が「改正刑法に関する小委員会」の再開を決定
6月25日	新聞協会が法務大臣と刑法改正準備会会長あてに再度要望書を提出
1963年5月	法務大臣が正式の手続きとして法制審議会に対し、刑法全面改正の要否などを諮問
5月20日	法制審議会が諮問に関する予備的審議のために「刑事法特別部会」を設置、同部会は同年7月から1971年11月まで審議
1972年3月	「刑事法特別部会」が改正草案と説明書を法制審議会に報告
1974年5月29日	法制審議会が刑事法特別部会報告に手を加えた「改正刑法草案」を法務大臣に答申
12月	法務省が「改正刑法草案」を公表

法制審議会の「改正刑法草案」は、強い批判にさらされた。種々の犯罪が新設されている、全体に重罪化の傾向が見られる、犯罪構成要件が細分化されすぎている、などが主たる批判の内容である。精神障害者に対する保安処分が医療的というより社会的保安の観点から規定されている、という反対が見られたことも記しておかなければなるまい。同草案は閣議決定もされていない。1976年、法務省が改正に向けた政府案を作成するための「中間案」を発表したが世論の賛意は得られず、宙に浮いたままである。ただ、留意しなければならないことはある。新聞界の対応も奏功してジャーナリズム活動に深くかかわる「機密探知罪」は結局草案に盛り込まれなかったが、前述のと

おり法制審議会の法務大臣あて答申が機密の取り扱いに関する特別法の新設に言及していることである。これが次項で記述するスパイ防止法案、さらに今回の特定秘密保護法に無関係でないことは指摘するまでもあるまい。

3. スパイ防止法案

戦後体制における国家秘密保全法制設定の動きは、昨日や今日のものではない。1954年に発生したラストボロフ事件では緒方竹虎副総理が「機密保護法が必要」と語り、60年安保2年前の58年2月には岸信介首相が防諜法の国会提出意欲を口にしてしている。そして60年には、法務省が「機密探知罪」すなわちスパイ罪を新設する刑法改正準備草案を公表したことは既に記した。

スパイ防止法制定の具体的な動きは、いわゆる宮永陸将補事件が直接の契機とされる。

1980年、宮永幸久元自衛隊陸将補による防衛庁秘密文書漏洩事件が発生した。⁽⁴⁾ 国家秘密保全法制に関しては、前述の刑法改正問題が頓挫して以降さしたる動きがなかったが、鈴木善幸内閣で自民党はこの事件を直接のきっかけとしていわゆるスパイ防止法制定（後に作成された法案の正式名称は「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法案」であるが、報道機関の表記あるいは法案に対する諸機関の見解などには、スパイ防止法案、国家秘密法案、国家機密法案などの略称表記がある。この項では、固有名詞以外は紛らわしさを避けるため「スパイ防止法案」に統一する）の準備に入り、80年5月にその第一次案を発表した。第1条の目的条項は、「この法律は、外国に通報することを目的とする防衛秘密の探知、収集等のスパイ行為を防止し、併せて防衛秘密を取り扱うことを業務とする者の防衛秘密の漏せつを防止することにより、我が国の安全に資することを目的とする」と定めている。

鈴木内閣後の第一次中曽根康弘内閣の発足は1982年11月27日で、同第一次案発表の約2年半後であるが、「日米運命共同体」論、「日本列島不沈空母化」発言、「防衛費GNP1%枠突破」論、あるいは8月15日における戦後初の内閣総理大臣資格での靖国神社参拝など、首相就任後の同首相の国家主義的な言動と政治運営に象徴的な思想傾向が、スパイ防止法制定への動きに拍車をかけたことは疑いないだろう。第一次案は、82年7月の第二次案発表を経て85年6月に法案として完成した。

法案の第1条は「外国のために国家秘密を探知し、又は収集し、これを外国に通報する等のスパイ行為を防止することにより、我が国の安全に資することを目的とする」と書き、第2条で国家秘密の範囲を「防衛及び外交に関する事項」と規定した。つまり、国家秘密の範囲が第一次案の「防衛秘密」から「防衛及び外交」に拡大されたのである。

法案は、第102通常国会閉会間近の同月6日に議員立法の形で上程され、閉会日の同月25日に継続審議が決定して次の臨時国会に回されたが、実質的審議のないまま同年12月20日に審議未了廃案となった。一連の経緯は次表のとおりである。

1980年4月	自民党安全保障調査会特別小委員会がスパイ防止法案（通称）要綱を作成
5月	自民党安全保障調査特別委員会がスパイ防止法第一次案を発表（国家秘密の範囲を「防衛秘密」に限定）
1982年7月	同委員会が第二次案発表（第一次案と同様、国家秘密は「防衛秘密」に限定）

- したが、「防衛秘密」の定義によって範囲は実質的に拡大した)
- 11月27日 第一次中曽根康弘内閣発足
 - 1984年4月18日 自民党・民社党の議員と財界人・保守系文化人が「スパイ防止のための法律制定促進議員・有識者懇談会」(会長・岸信介元首相)が設立総会を開催
 - 8月6日 自民党安全保障調査特別委員会がスパイ防止法第三次案を発表(国家秘密を「防衛及び外交に関する事項」に拡大)
 - 1985年3月20日 自民党国防三部会(国防部会・安全保障調査会・基地対策特別部会)が第三次案を若干修正し、4月11日に同党政務調査会で確定
 - 4月18日 新聞協会編集委員会が15社の編集・報道局次長による「スパイ防止法に関する小委員会」(以下、スパイ防止法小委員会)を設置し、取材・報道の自由の制限にかかわる問題点の検討を開始
 - 5月28日 自民党総務会が議員立法による「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」の国会提出を決定
 - 6月4日 新聞協会のスパイ防止法小委員会が自民党安全保障調査会の森清副会長を招き、法案の意図などを聞く
 - 6月6日 自民党が議員立法の形で法案を国会に提出
 - 6月11日 第二東京弁護士会が法案について、「報道の自由を抑圧し、『知る権利』の確立に逆行する」とした反対声明を発表
 - 6月15日 中曽根康弘首相が参院決算委員会で、社会・共産両党議員の質問に対し「日本はスパイ天国であり、スパイ防止の必要性を痛感するに至った。問題は国民の知る権利や報道の自由とどう調和させるかにある」と答弁
 - 6月25日 法案が、自民党、新自由クラブなどの賛成多数で継続審議となる(継続審議案件としては、異例の記名投票による。全野党は廃案を主張)
 - 同日 第102通常国会閉会
 - 7月4日 新聞協会のスパイ防止法小委員会が上智大学の町野朔教授を招き、継続審議になったスパイ防止法案について意見を聞く
 - 9月11日 新聞協会のスパイ防止法小委員会が、法案に対する考え方をまとめる
 - 10月14日 新聞協会編集委員会が法案に対する見解(案)をまとめる
 - 同日 第103臨時国会召集
 - 10月16日 日弁連(石井成一会長)がスパイ防止法案の撤回を求める意見書を発表
 - 11月13日 新聞協会理事会が編集委員会見解を承認
 - 11月14日 新聞協会が「『国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案』に関する日本新聞協会の見解」を表明し、衆参両院議長および各政党に同見解を手渡す
 - 同日 「国家秘密保護法案に反対する法学研究者」(青木宗也法政大総長、奥平康弘東京大教授など521人)が反対声明を中曽根康弘首相に提出
 - 11月21日 日本民間放送連盟が法案に反対する見解を発表
 - 11月27日 「国家秘密保護法案に反対する出版人の会」が法案の廃案を求める決議

- 12月19日 日本書籍出版協会が法案に対する反対見解を衆参両院議長、各党代表に送付
 12月20日 衆議院内閣委員会理事会が「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」を審議未了のまま廃案とすることを決定
 12月28日 第二次中曽根第二次改造内閣発足
 12月29日 中曽根首相が記者会見で「外交、防衛など国の重要秘密を守る法律は必要であり、改革案を作って再提出する」と語る

経緯はおよそ以上のとおりである。結果的にスパイ防止法案は審議未了廃案となったものの、法案決定までの歳月の長さによ、あるいは記名投票による継続審議確定という異例の手法によ、それらが自民党の秘密法制整備への強い意思の表れであることは疑いない。掲出した表の最後の「改革案を作って再提出する」という中曽根首相の発言が、まさにそのことを示している。第三次案段階における国家秘密の対象範囲の拡大も、その首相の政治姿勢と無関係ではないだろう。秘密範囲拡大の事実についてはそればかりではなく、秘密を管理する側の意向は管理すべき秘密の縮小よりも常に拡大の方向で働くことを如実に表わすものと見なければなるまい。

これに対するジャーナリズムの側の対応を二つの段階から概観してみよう。一つは業界団体としての新聞協会の対応、もう一つは個別の新聞社の論調である。冒頭に記したように、個別の新聞社については朝日、毎日、読売3紙に限定し、さらに論調は社説に限った。また、各紙とも東京版である。

(1) 新聞協会の対応

新聞協会は前掲表のとおり、85年4月の自民党第三次案発表の段階で編集委員会内にスパイ防止法案に対応するための「スパイ防止法に関する小委員会」を設置し、検討を開始した。同協会は前述のとおり、1960年代に法務省の刑法改正準備会が「機密探知罪」の新設を提言した際、それに異を唱える意見書を二度にわたり法務大臣などに提出した経緯がある。スパイ防止法問題検討のための比較的早期の組織設置は、その経験も無関係ではないだろう。同小委員会の検討内容は法案の継続審議以後の9月に編集委員会に報告され、さらに編集委員会での検討を経て85年11月14日、新聞協会として「『国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案』に関する見解」を表明した。小委員会報告の段階では、法案が「国家秘密を手厚く保護し、刑罰の範囲を広げ、重罰化をはかっている」など、取材・報道活動関連以外の事柄に対する批判もあつたが、最終的な見解は法案の立法化が取材・報道活動に及ぼす懸念を表明して反対する趣旨の限定的なものとなった。骨子は次のとおりである。

- ① 国政にかかわる情報の国民への公開は民主主義社会にとって不可欠の重要事である
- ② 国の安全を危うくするスパイ活動を許すことはできない
- ③ 法案は表現の自由を制約する恐れがある
- ④ 法案は「外国に通報する目的」「不当な方法で探知・収集する」などの抽象的な規定が多く、精密な構成要件を欠いており、表現の自由を侵す恐れがある

いうまでもないが、新聞協会はそれぞれ固有の文化、カラーを持つ個別言論・報道機関の集合体である。したがって、取材・報道の対象事項への各社のスタンス、意見が常に同じであるわけでは

ない。スパイ防止法案についても同様である。新聞協会としての見解の要点は上記4点であるが、これは法案に対する会員各社の意見のいわば最大公約数ととらえるべきであって、それ以上でも以下でもない。ただ、スパイ防止法案問題では国政情報の公開の重要性に言及されていること、それに対して今回の特定秘密保護法問題のプロセスで発表された新聞協会意見書にはその記述がないことは記録しておかなければなるまい。

(2) 3紙の国家秘密法関連社説

<朝日>

朝日は、自民党のスパイ防止法案作成作業のほぼ最初期から同法案に明確に反対する社説を掲載している。前掲表に見るとおり、法案内容のアウトラインが要綱として明らかになったのは80年4月2日であるが、朝日は2日後の4月4日付で「スパイ防止法案の持つ危険性」とする社説を掲げた。法案が「十余年前、刑法改正作業の過程で世論の猛反撃にあってつぶれた『機密探知罪』と同じもの」とであると指摘し、「国益、政府の利益を国民の『知る権利』より常に優先させる見地に立てば、防衛の次には外交、さらには行政の秘密ということになる」と、きわめて明快な予測を記述したものである。

自民党は第二次案を、82年7月に発表した。朝日は7月4日付で社説「芽でつもう、スパイ防止法案」を掲載し、あらためて法案が「知る権利」を侵害する重大な危険をはらんでいることを説き、秘密保護対象が第一次案より拡大していること、単純秘密漏洩罪の新設によって職業的スパイ行為に限らず一般人も適用対象になり得ること、などを指摘している。

法案確定(85年3月20日)以後、動きがとりわけ激しくなるのは自民党総務会が法案の国会提出を決めた5月28日以降である。第一次案、第二次案では外国への通報目的の探知・収集などが2年以上の有期懲役とされていたのに対し、法案では死刑または無期懲役に変更され、秘密の範囲も拡大されている。朝日は、同法案が継続審議扱いとなって最終的に審議未了廃案となった12月20日まで、さらにそれ以降もスパイ防止法案を主テーマとする社説を折に触れて掲載した。およそ次のとおりである。

85年5月29日付「時代錯誤のスパイ防止法案」= 処罰対象の拡大・重罰化に対する批判、情報公開の流れへの逆行、報道の自由や国民の知る権利を侵す危険性などを指摘

11月12日付「国家秘密法は撤回を」= 国民主権の原理や表現の自由などとの抵触を指摘、日本「スパイ天国」論に対する批判⁽⁶⁾を展開

12月18日付「見届けたい秘密法案の廃案」= 一部議員の声高な主張が十分な論議のないまま法案となる自民党の現状と同時に、法案撤回を迫らなかつた連立与党の新自由クラブの姿勢を批判

12月27日付「秘密法案は廃案となったが」= 「戦前の暗いイメージにつながる法案を封じ込めた世論の力」を評価、スパイ野放し論を否定、「国家秘密法を急いで作る必要はない」という朝日の立場を確認

<毎日>

朝日に比較すれば社説本数は少ない。自民党総務会が法案の国会提出を決めた3日後の85年5

月31日付で「いまなぜスパイ防止法か」と題した社説を掲載した。論旨は、スパイ行為は当然処罰されるべきではあるが、①国益が損なわれるような秘密漏洩を防ぐ法的手段がまったく存在していないかのごとき自民党などの主張は事実と反する、②何を国家秘密とするかは行政裁量にゆだねられているから、国民の知る権利は一方的に制限される、③犯罪の構成要件があいまいで、罪刑法定主義にもとる、④情報公開という世界的な流れに逆行し、報道の自由が大きく脅かされる、というものである。次いで、新聞協会が法案に対する見解を表明した翌日の11月15日付で「表現の自由と国家秘密法案」を掲載した。新聞協会見解を全面的に支持するとしてうえて展開した論旨は5月31日付社説と大きな違いはないものの、①継続審議に賛成した新自由クラブも法案撤回に転じている、②法案が保護対象とするのは防衛、外交関連の秘密であるが、防衛庁長官と外務大臣がともに慎重な審議が必要と表している、などの状況変化に言及して法案撤回をあらためて求めた。

前掲の表に見るとおり、スパイ防止法案は85年12月20日に廃案となったのだが、同月28日に第二次中曽根第二次改造内閣が発足し、翌29日に中曽根首相は記者会見で早くも国家秘密法制定の必要性をあらためて強調するとともに、法案に修正を加えて再提出する考えを示した。同首相の強い意向が具体的な動きとなって表れ出すのは翌年の春である。日を追った動きは次のとおり。

- 86年3月27日 森清・自民党安全保障調査会副会長が同党「スパイ防止法制定に関する特別委員会」に、スパイ防止法案を若干修正した「防衛秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」を私案として提示
- 4月3日 自民党の上記特別委員会が、森私案を特別委員会素案とすることを承認
- 4月15日 同特別委員会が全国紙、ブロック紙、通信社、NHK、在京民放の20人を自民党本部に招き、素案の趣旨を説明して意見交換（同特別委員会は、24日に日本雑誌協会関係者らと、また25日には地方紙東京支社関係者らと同趣旨の会合をした）
- 5月20日 自民党が防衛秘密法案の国会提出見送りを決定

自民党が再上程を企図した「防衛秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」は、最高刑を無期懲役として重罰化を抑制した。また、法案名も以前の漠とした「国家秘密」から「防衛秘密」に替えて全体に立法趣旨の限定化を装ってはいるのだが、その実は重要な部分がほぼ以前の国家秘密法案の焼き直しであったり、さらには取材・報道活動に対する制約を意識させるような条文を新設する、といった体のものであった。例えば、法案第2条の定義には「この法律において『防衛秘密』とは、防衛及び外交に関する別表に掲げる事項並びにこれらの事項に係る文書、図画又は物件で、我が国の防衛上秘匿することを要し、かつ公になっていないものをいう」とある。この条文は、以前のスパイ防止法案と同文である。また、第2条第2項は「この法律において『不当な方法』とは、法令に違反し、対価を供与し、偽計を用い、又は、秘匿状態にある文書、図画等のみだりに開披する等社会通念上是認することのできない方法をいう」と定義し、第4条で「外国（外国のために行動するものを含む。以下この条及び次条において同じ）に通報する目的をもって、又は収拾した者で、その探知し、又は収集した防衛秘密を外国に通報したもの」は無期または3年以上の懲役に処すると規定する。⁽⁷⁾

毎日は、自民党の特別委員会が森清私案を承認して特別委員会素案とすることを決めた段階で、4月7日付社説「なぜ『秘密法』に固執するのか」を掲載した。論旨は、法案名を「国家秘密」から「防衛秘密」に改めても、秘密が防衛構想や外交方針まで含むという実態に何らの変化もないことを批判し、「偽計」「みだりに開披する」「社会通念」という用語が精密さに欠けること、憲法の保障する公開裁判をも脅かしかねないことなどを指摘したうえで、「あえて憲法の本質からみても問題の多い法律をつくる必要があるのか。自由の尊さを改めてかみしめてほしい」と結んでいる。

<読売>

読売は前記宮永陸将補ら逮捕（1980年1月18日）後、1月20日付で社説「防衛庁スパイ事件と機密保持」を掲載した。スパイ行為そのものに対しては「我が国独自の、あるいは日米両国にまたがる防衛秘密を第三国に漏らすことは、国と国民に対する反逆であることは異論がないだろう」としながらも、法の新設による秘密保護の強化の動きには異を唱える論旨展開で、次のように結んだ。「政府の握る情報は、国民に向けては開かれていなければならない。そうでなければ、議会制民主主義は成り立たない。情報公開制度の実現が、この事件でさらに遅れることのないよう念を押したい。スパイ事件は、現行法で摘発できるし、公務員の綱紀粛正で防げる。問題をすり変えてはならない」⁽⁸⁾

次いで、自民党安全保障調査会特別小委員会のスパイ防止法案要綱の発表に合わせ、80年4月4日付で社説「『スパイ防止法』がはらむ危険性」を掲載した。上記1月20日付の社説と論旨に大きな変化はない。「『スパイ防止法』をテコに安保論争を高めようとする自民党の発想」を世界平和の確保の観点から本末転倒と断じ、「機密の概念や認定方法が不明確であり、乱用の恐れがある」ことを批判して、情報公開の流れに明らかに逆行すると主張するものであった。

冒頭に記したように、読売は昨2013年の特定秘密保護法問題で制定に原則賛成を表する立場を表している。同種の問題に関する1980年と2013年の対応の違いは、国際情勢あるいは国内政治状況の変化を考慮に入れながらもなお、日本最大の発行部数を持ち影響力のきわめて大きな新聞メディアの“思想的変化”を示す事実として認識する必要があるだろう。

前掲表のとおり85年5月28日、自民党総務会は議員立法の形で「国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案」の国会提出を決めた。読売はその翌々日の5月30日付で、従来とはややトーンの異なった社説「問題の多いスパイ防止法案」を掲載した。この社説は、上記“思想的変化”の始まりをうかがわせるという意味で注目に値するものである。論旨は、まず「自民党案は、憲法で保障されている『言論の自由』の視点から見ると、見過ごすことのできない多くの問題点を抱えており、このままでは、われわれとしては賛成できない」とし、その理由を「この法律の運用次第で、報道関係者の取材、報道が著しく制約される恐れのある規定が、あちこちにみられる」と述べる。注目すべきは、この記述に続く法の新設の是非に触れた部分である。「米国から供与される装備品等についての秘密保護法と、日米安保条約に基づいてわが国に駐留する米軍の秘密についての刑事特別法があるが、自衛隊の秘密など、わが国が独自に持つ防衛上の秘密を保護する単独の法律はない」⁽⁹⁾と現状を記し、自衛隊法に規定される秘密漏洩罪の刑の上限が懲役1年と軽いことにも言及して「こうした現状を考えれば、国の安全を外国に売るようなスパイを追放するための法規制の強化を不要だと断ずるわけにはいかない」と主張する。新法制定自体について、読売が賛成の

立場でなかったことは、前記 80 年 1 月 20 日付の社説に見るとおりである。85 年 5 月 28 日付の社説掲載直後の 6 月、渡邊恒雄氏が専務取締役論説委員長のまま同紙の主筆に就任する。読売が発行する総合雑誌『This is』に匿名で巻頭言を寄せていた渡邊氏は、同誌 85 年 6 月号に「スパイ防止法を考える」と題して「外国の利益をはかり、日本の安全をおびやかすようなスパイ行為は相当の刑罰をもって防止すべきだということは、国民大多数の意見であろう。国家秘密もスパイもその存在をすら認めないというのは、特定のイデオロギーに基づき、日米安保体制及び日本の自衛力を無力化しようとの意図から出る発想だとしか思えない⁽¹⁰⁾」と書いた。むろんこれらの事実のみをもって国家秘密と民主主義というテーマにおける読売の“思想的”変化を論ずるわけにはいかないにせよ、少なくとも考察の材料にはなるだろう。

4. 結論

特定秘密保護法は各界の間の大きな不安・不満を横目に、国会上程からきわめて短期間に成立した。過去に存在した問題は人の心に蓄積され、時の経過によって醸成されて将来の同種問題あるいは周辺問題の解決に有効な手立てを提供する。歴史から学ぶとは、すなわちそのようなことである。新聞ジャーナリズムが、かつての刑法改正問題やスパイ防止法案をめぐる一連の展開と論説設定から得た経験と教訓は決して小さなものではなかったはずである。その経験と教訓は、ジャーナリズム組織としての新聞各社に少なからず受け継がれているのだろう。それらの蓄積は、どれほど今回の特定秘密保護法問題における報道・論説の展開で考慮されたのだろうか。

多くの新聞メディアの努力が奏功せず特定秘密保護法の成立に至った要因は決して単純ではないが、本稿冒頭に記した朝日や毎日も総括しているように、対応の遅れすなわち輿論形成過程における時間計測の見積もり不足はやはり指摘しておかなければなるまい。問題内容も論議開始のきっかけもきわめてよく似たスパイ防止法案の成り行きと比較してみよう。前掲表に見るとおり、スパイ防止法案は 85 年 6 月 6 日に国会に提出されて同年 12 月 20 日に廃案となったのだが、朝日は自民党の法案要綱発表の 80 年 4 月 4 日付社説で、早くも刑法改正論議の際の経験にも言及して法案の危険性を指摘している。論議の途中で社説内容を当初の新法制定反対から原則賛成に変えた読売にしても、要綱発表前の 80 年 1 月 20 日付社説で秘密保護強化の動きに反対の主張をしている。つまり、危険の兆しを察知した瞬間からすばやく問題に対応し、折々に社説を掲載して輿論形成に努めているのである。今回の特定秘密保護法問題で朝日、毎日を含む多くの新聞メディアが展開した社説は、スパイ防止法案の際の論説とその危険性の指摘という議題設定において大きな径庭はない。それどころか、その掲載社説の量はスパイ防止法案のそれを疑いなく桁違いで凌駕し、集中度も著しく高いものであった。にもかかわらず、毎日が書くように今回のケースは「毎日新聞の『負け』であり、メディア全体の『負け』でもある」とすれば、時間という要素はその敗因のひとつというべきだろう。過去の事象からの学習を等閑視してはならない、と考えるのである。

注

- (1) 現行刑法は 1907 (明治 40) 年に制定、翌年に施行されたものだが、戦前から戦時中にかけて改正の大きな動きがあった。その動きは 1921 (大正 10) 年に始まる。同年 10 月、政府から刑法改正の要否に関して諮問された臨時法制審議会が 1926 (大正 15) 年に 40 項目の改正綱領を答申し、それを受けた政府は翌

1927（昭和2）年1月、司法省内に「刑法並監獄法改正調査委員会」を設置し、同時にその調査委員会の肝煎りで「刑法改正起草委員会」が発足した。そのおよそ半年後の6月、起草委員会によって「刑法改正予備草案」が完成し、調査委員会は草案に沿って1940（昭和15）年4月、若干の留保条項を残しながら改正刑法の未定稿を公表した。「改正刑法仮案」といわれるものがそれであるが、同年10月に戦争中ということもあり「刑法並監獄法改正調査委員会」が突然廃止され、改正作業は空中分解して敗戦を迎えた。戦後における刑法改正の具体的な動きは、1956（昭和31）年の「刑法改正準備会」の設置がその最初である。

- (2) 刑法改正準備会（1960）『改正刑法準備草案（未定稿）』法曹時報12巻4号別冊附録
- (3) 法制審議会（1974）『改正刑法草案』178
- (4) 1980年、宮永幸久元自衛隊陸将補ら3人がソ連大使館員に軍事関連情報を提供したとして自衛隊法59条（守秘義務）違反の罪で逮捕された事件。元陸将補は懲役1年。
- (5) 宝子山幸充（1985）「新聞協会 国家秘密法案に反対見解」『新聞研究』No.413、26-29
- (6) 法案の略称はまちまちであったが、再開国会以後は「国家秘密法」が徐々に定着した。
- (7) 今回成立・公布された特定秘密保護法に「不当な方法」の文言はないものの、国会審議の過程で森雅子特定秘密保護法担当大臣が「西山事件」における取材方法は認められないとする趣旨の発言をしていることは留意しておかなければなるまい。
- (8) 日本の情報公開制度は、1980年代から制度化する地方自治体が漸増したが、国政レベルの情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）の施行は2001年4月1日である。
- (9) 「米国から供与される装備品等についての秘密保護法」とは、「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法」（1954年制定）を、「日米安保条約に基づいてわが国に駐留する米軍の秘密についての刑事特別法」とは「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う刑事特別法」（1952年制定）をそれぞれ指す。
- (10) 渡邊恒雄（1999）『ポピュリズム批判』博文館新社、39-40

