

## 知る権利の享有主体としての住民



奥平康弘

### 1——「知る権利」の基礎づけ

国民主権の原理に根ざす民主主義のもとで、われわれ国民は「知る権利」をもつこと、またこの権利を主張することによって、民主主義の実質化をはかっていくべきことは、いまではあえてのべるまでもないほどに、一般的社会的な承認をからえている。一部には、すくなくも蔭口的ないいかたで、「『知る権利』『知る権利』というが、そんなものは憲法にも法律にも規定していないではないか」と論ずるむきもあるが、みずから説得力に欠けると自認してでもあろうか、蔭口にとどまっている。

「知る権利」は、憲法上に明文の規定はないけれど、まごうかたなく、憲法上の「権利」であり、憲法上保障されるべきものとして存在する。統治過程において、主権者たる地位を享有する国民は、主権を行使する前提として、主権的な決定の対象事項たりうる諸事万般について、十分な情報が与えられておらねばならない。「情報をもとめる権利」すなわち「知る権利」は、いわば主権に付随する、あるいは主権が前提とする権利、ということができる。

「知る権利」をこのように、国民主権の原則から導き出すことができるばかりでなく、市民的諸自由のつながりのなかで、基礎づけることもできる。表現の自由は、全社会的な過程で位置づけたばあい、「自由な情報の流れを確保する権利」とおなじことを意味するといっている。「知る権利」は表現の自由と裏腹の関係にある。また、憲法は「幸福追求に対する権利」を謳っている<13条>。個人にとって「知る」ことは、うたがいのなく「幸福追求」の一環たりうる。学問の自由、思想、信条の自由、教育の自由などなど、その他の市民的な自由と、「知る権利」とをつなげて理解することもできるが、もはやいちいち指摘するまでもなからう。

こういうわけで、「知る権利」が憲法上の確固たる基礎をもつことはあきらかである。他面しかし、ではいったい、日本国憲法制定以来、人びとは「知る権利」の重要性を十分に認識してきたか、それを実践的にどれだけ確かなものとしてかちとってきたか。

「知る権利」はうたがもなく当初から憲法に内在しているものでありながら、じつは、この権利に着目し、この権利を主張するようになったのは、比較的最近に属する。おそらく、この観念が、一般国民のあいだに浸透するにいたった直接のきっかけは、今春、ジャーナリズムで論議された、沖縄返還にからむ日米政府間の秘密的とりきめにかんする事件であった、とみていいだろう。あるいは、すこしさかのぼって、いわゆる博多駅事件のテレビ・フィルム提出命令との関係で、報道の自由と「知る権利」が問われたとき〈昭和44年〉にもとめることもできようか。すなわち、一定の政治目的にもとづき政府により秘密事項とされ、国民の眼から遠ざけられていた政府情報にむけて、報道の自由を媒介とした形で「知る権利」の主張が登場したのであった。直接のきっかけをなした事件は——具体的な事件一般がそうであるように——雑多な特殊要素がからんでいた。しかし、「知る権利」の主張じたいは、事件の特殊性をこえて、ひろく国民各層にアピールし、共鳴をもちえた。その意味では、きっかけは、しょせん、きっかけであって、「知る権利」への要求の客観的・主観的な条件は、それ以前から国民のなかに潜在し底流していたとみるべきであろう。

「知る権利」の主張にただちに反応し、これを支持するにいたった素地は、では、なんであったのだろうか。ひとくちにいえば、それは、保守政権によってながいあいだろう断されてきた戦後日本の政治——そのなかで、民主主義が形骸化し、

「国民不在」が普遍化したのだが——にたいし諸領域で展開しはじめつつある異議申立て〈コンテスタション〉の運動と軌を一にしている。公害その他の生活環境破壊にたいする抗議運動、欠陥商品・物価問題にむけられた消費者運動などなど、底辺にある人びとの立ちあがり——それらは資本優位のための中央政治にたいする民主主義的な抗議運動であった。そして、このような中央政治への異議申立ての場として、地方自治の本旨が再認識され、地方自治の復権がとえられたのであった。

「知る権利」意識はまさにこのような生活の原点における民主主義の実体化をもとめる運動のなかで、育成され高揚されつつあった。あとは「知る権利」という呼称で観念されるかどうかのこざれていたにすぎない。

## 2————現代政治と「知る権利」

他の諸国においても、「知る権利」が語られるようになったのは、第二次世界大戦後のことに属する。それはあきらかに、大戦を経過するなかで、不合理・過剰な情報統制が支配し、国民をやみくもに無謀かつ悲惨な戦争目的へかりたてたことについての、深刻な反省のうえになりつつ。こうして、アメリカでは50年代はじめから、政府の情報公開をもとめるジャーナリストの「知る権利」運動が展開した。また、世界人権宣言は「すべて人は、意見および表現の自由に対する権利を有する。……情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」〈19条〉という規定を設け、西ドイツ基本法が「各人は……一般に近づくことのできる情報源からさまざまに知られることなく知る権利を有する」〈5条〉と謳うにいたった。総力戦としての現代戦争を遂行するためには、国家権力はたんに軍事に関係する重要産業を統轄するだけでなく、国民生活の物的および精神的な側面さえも、相当にふかく関与し統御せざるをえない。だが、社

会・経済過程への大規模な公権力介入の現象は、政府活動が戦争目的から解放されるとともに消滅したのではなかった。福祉国家、積極国家、行政国家、その他なんと呼ぼうと、現代の国家はひろく、かつ、ふかく、社会・経済過程にはいりこみそこから手をひくことができなくなっている。こうして、いわば、公権力活動の一挙手一投足が、国民の現実的な日常的な生活にたいして、直接もしくは間接、影響を与えるようになった。このことが、とくにすぐれて、公権力活動にたいする、国民の「知る権利」を成立させずにおかない要因である。すなわち、国民は、これら直接・間接自分たちに重大な影響を与える政府の政策および行政について、重大な関心をもたざるをえなくなり、かつ、なんらかの形で、政策の作成・決定の過程、および行政の実施過程に、自分たちの利害を反映させるべく参加する方式を要求するようになった。このこととの関連で、つぎの二点を指摘しておかねばならないだろう。第一、近代初期の国家（政府活動が、主として社会秩序を維持するという消極的な機能しかもたないと、限定的に考えられていた時代）にあっては、政府活動にたいする統制・監視は、もっぱら統治機関内部にはめこまれた抑制・均衡のメカニズムにまかされ、これをもって十分だとした。権力分立の原理、およびこれを前提とした議会中心主義（国民代表者による支配——代議制）は、そのような考え方を背景にした制度である。しかし、政治のあり方（政治と国民生活とのかわりの仕方）が変化した現代国家において、いまなお三権分立・代議制だけに政府活動の統制・監視をまかせ、統治機関外の国民（地域住民）の政治参加を拒否しようとするれば、それはアナクロニズムといわねばならない。現代国家は、統治機関の外にあって、しかも政府活動に直接の利害関係を有する国民自体のイニシアティブによる監視・統制の契機を承認せざるをえなく

なりつつある。このうごきを、現代民主主義、実質的民主主義、あるいは大衆民主主義とよんで特徴づけることができる。

第二に、以上のことをふえんすることになるが、従来は統治機関内部かぎりで意思決定された政策や行政を、ただその結果だけを行政客体としての国民に指ししめし、かつ、その受忍を強制した。だが、いまや、そうではなく、政策・行政の形成過程そのものを一般的に公開し、結果にたいして影響を与えるような国民監視・国民参加のメカニズムが必要となる。《前記アメリカの「知る権利」運動の成果のひとつが、州および地方自治体のレベルにおける議事公開法〈Open Meetings Statutes〉であったのは、この点で注目される》。また、旧来は、統治機関が一方的に決定した事項はせいぜいのところ、とくに当該事項につき「煮つめられた利害関係を有する者」にかぎって「教示」するにとどめたくもつとも、わが国では現在でも、「煮つめられた利害関係を有する者」についてさえも、いろいろな理由をならべて、関係情報への接近をこばむ傾向にある。個人の権利救済制度という観点からすれば、行政情報への接近については、直接の利害関係者と（概念上指定したもの）に限ろうとするのは、あながち根拠のないことではない。たしかに、当該行政に特殊的に利害関係を有する者の地位を大事にしなければならぬ。が、それと同時に現代行政の性質それ自身からあきらかなように、政府活動にかんする情報は可能なかぎりすべて、単に限定的な範囲のもとにある利害関係者のみならず、国民一般に表示されること、つまり公表されることがのぞまれるようになってきている。

### 3——住民の「知る権利」の制度的基盤

以上、「知る権利」の位置づけ（および意義づけ）に必要なかぎり、現代民主主義の諸要請を

略述した。そこでは、政府活動一般の脈絡で考察がすすめられたが、こんどは本稿の主題に近づけ、地方自治の領域に考察の場をうつすこととしよう。現代政治には、中央政治と地方政治との二種別のそれがあるわけではない。民主主義の要請も、したがって、中央のそれと地方のそれとを、二分して理解すべきではない。それにもかかわらず、現行法体系が構築する統治構造のもとでは、中央政治のレベルと地方政治のそれとのあいだには、とくに民主主義的原理の制度的な保障という観点からみて、差異があることもまたたしかである。地方レベルの方がより顕著に、地域住民の統治への参加の諸方式を準備し保障している。

ここでは、その点につき詳説すべきではない。ただ、つぎの点を確認するとどめよう。地方には、間接民主制としての地方議会とならんで、「……長……および法律の定めるその他の吏員」の住民の直接選挙が保障され、議会解散請求、解職請求、条例の制定改廃請求、事務監査請求、財務監査請求および住民争訟など、中央統治レベルと異なった形で、直接民主制的な諸制度がそなえられている。

住民は、このように地方統治過程において直接に参加する機会が権利づけられている以上、このいわゆる「住民自治」の原理にもとづいて、住民本位の公聴会や審議会の設立および運営が——これまた、中央統治レベルと異なった仕方でも——制度づけられるべきことになる。

以上のような統治構造のもとで、住民が統治過程に参画しうるための前提として、「知る権利」を保障されていなければならないのは、縷言を要しないところである。すなわち、住民は地方自治過程においては、強められた意味で「知る権利」を享有することができるのでなければならない。<ただ、このことによって、中央レベルにおける国民の「知る権利」と地方における住民の「知る権

利」との質量の差を安易に帰結するのは正当でない、と筆者はおもう。地域住民の「知る権利」が強められた意味で保障されるというのは、本文でのべたような実定諸制度に支えられているからである。そのような実定諸制度をもたない中央のばあいは、理念——抽象的に思惟されたものというよりは、現代政治の実態に即してひき出されたもの——により多く依存しなければならない。

一面からいえば、地方の統治事項は地域的限定性や住民的利害の直接性のゆえに、住民の「知る」契機は、いわば自然的に充足される可能性がある。他面しかし、地方自治の状況はますます、しかく単純なものたらしめなくさせていることも否定できない。住民の「知る権利」は、それを貫徹するために、なんらかの制度的保障を必要とするとななければならない。

たとえば、住民監査請求をみよう。住民は長その他の職員の違法・不当な公金支出等が「ある<当該行為がなされることが相当の確かさをもって予測される場合を含む>と認めるとき」かかる行為を「証する書面を添えて」、是正措置を請求できることになっている<地自治242条>。この書面は「その要旨<千字以内>を記載した文書をもってこれをしなければならない」<地自法施行令72条>。かくして住民は請求をおこすためには、公金の支出・財産管理など地方財政の実況について、問題の所在を「知る」ことが必要であるばかりでなく、それを「証する文書」を作成しうる程度に「知る」必要がある。ここにおける「知る」契機は、単に偶然にまかせていいものなのだろうか。住民監査請求の権利行使を意義あらしめるために、関係情報の一般的な公開の原則、もしくは、請求にもとづく閲覧<複写>の機会の供与など、配慮されてしかるべきなのではないか。

筆者は地方行政の実情にくらいので、以上のような観点からみて、住民の「知る権利」が個々の自

治体において、いかなる制度的基盤をもって特徴づけられているか、知らない。けれども、概していえば、地方自治における直接民主制的な諸制度の存在にもかかわらず、とくに中央のレベルときわ立って区別された「知る権利」の制度化が、かならずしも十分におこなわれているようにはおもえない。中央諸官省における「秘密文書」取扱い規程に準じた内部規律をもち、中央諸官省と類似の論理で、行政情報の非公開性の原則を貫徹せしめているのが、ふつうなのではなからうかこの間であって、地方公務員法34条で定める職員の秘密を守る義務が、国家公務員法100条のそれになぞらえて、理解され放しになっているのではあるまいか。

地方公共団体のレベルでも、各種の審議会が設けられている。たまたま筆者の管見に属した事例によれば、これらの審議会等の設置規程等の多くは、さしたる合理的な根拠もなく、ステレオ・タイプの議事非公開の原則をとっている。地方自治にふさわしい、特徴のある創意工夫がみられないようにおもえる。このような観察にたいしては、地方自治体は中央レベルに対比されえない規模で、行政広報活動が展開されているという事実をもって反論する余地があることは予想される。たしかに、とくに大都市における行政広報活動の発達はめざましいものがある。そしてまたかかるものとしての行政広報活動が、住民の「知る権利」の充足に奉仕するものであることも、うたがう余地がない。

行政広報活動が、こんごとも住民の利益を反映した方向に発展することが期待されるのであるが、しかし他面、行政広報活動が発展すれば、うえにのべたような意味あいにおける行政情報の公開の原則や、閲覧〈複写〉の権利保障の方は不必要になるというものではない。そのことを論議するためには、行政広報とはなにか、という筆者にとっ

ていささか不案内な主題にはいりこまなければならないが、ここでは、行政広報はしよせん行政活動の一環であり、多かれ少なかれ行政目的に規定されざるをえない性質のものであるということ〈別言すれば、それはそれ自体として住民活動の<sup>オーガン</sup>機関ではないということ〉を指摘するにとどめた。すくなくともいえることは、行政広報は住民の「知る権利」充足につかえる諸制度の、ひとつであるのであって、すべてではない。

〈誤解をさけるために一筆すれば、地方統治レベルにおいて、とくにすぐれて「知る権利」が保障されるべきだということを、単に条例制定改廃請求・解職請求などの直接民主制的な諸権利を行使する目的との関連で理解すべきだということではない。たしかに、これら直接民主制的な諸権利が存立し機能しうるためには、「知る権利」が保障されていることが必要条件ではある。他方しかし、地方統治諸過程において、「知る権利」が充足されており、これによって統治意思の決定および実行の過程に、住民の監視と批判がゆきとどいてるとすれば、住民の諸利益が各過程に反映され、したがって住民はあえて直接民主制的な諸権利に訴えなければならない羽目に当面しないですむ。いってみれば直接民主制的な諸権利の発動は、悪政にたいする最後の手段であるにとどまり、唯一のもしくは最善のそれではないと考えたい〉。

#### 4———あたらしい制度づくり

以上、地方自治との関係で、「知る権利」確立のための制度づくりの必要性を指摘した。じっさい、筆者の理解によれば、抽象的に「知る権利」の理念を語るのに終始するのではなく、これを現実に充足させる方向で対処しようとするならば、多かれ少なかれあたらしい制度づくりが不可欠である。このことは、とりわけ、統治情報にたいする住民の請求権を実体化させようとするばあい、い

えることである<このことをアナロジーをもって説明すれば、こうである。憲法25条の生存権<「健康にして文化的な最低限度の生活を含む権利」>はうたがひもなく憲法上の権利であるが、これにもとづいて、現実具体的な公的給付を政府からひき出そうとするばあい、請求権をはめこんだ立法措置が——不可欠ではないにしても——事態の進展に大いに役に立つ。「知る権利」も、一定の統治情報を請求し、これを実定法上貫徹しうるためには、従来の制度的わく組みをもってするよりは、あたらしい要求に適合的なあたらしい制度づくりをおこなうべきである>。

いかなる制度づくりがなされるべきか、これをいま全面的にのべる能力を筆者はもちえていないのを告白しなければならないが、若干の議論を展開してみよう。

これまで、公文書をどのように分類しファイルするかは、ほぼ全く、統治機関内部の運営上の問題と考えられ、かかるものとして処理されてきたとみてよかろう。一定の公文書を秘にするか極秘にするか、または一切の特別扱いなしのものにするか、それは、いってみれば当該機関に固有な財産を分類するかのごとく、機関内部の自由な意思で分類されてきた。といって過言ではない。この間にあって、いや、それは単なる恣意によってではなく、文書取扱い規程など内部規律にもとづいて全目的合理的におこなわれてきたのだという反論があろう。けれども、文書取扱い規程そのものは、住民の「知る権利」とのかかわりで整序されて定められたものだという保障はどこにあるか。また、ある住民の閲覧請求にかかる文書が極秘分類のものであるというばあい、当該住民はその分類の違法不当性を、いかに争いうるだろうか。結局、はじめからおわりまで、住民の関与する契機は不存在であるのが現実ではないか。せいぜいのところ、公文書取り扱い職員の善意とか良識とかい

うものに依存しているにすぎないのではないか。統治情報の閲覧・公開の要求をはばむ要因は、中央のばあい、軍事・外交事項など、相手国<あるいは潜在的敵国>の利害とからむと称されることがらがあげられるのがつねである。史上、この種の口実で情報を秘密にし、そしてじっさいには、特定の内閣に特有の利益を擁護した事例は英米においてさえこと欠かない。住民の側からみて幸いなことに、地方のばあいには、かかる不実の口実が利用される契機はない。

このように、「国益」というような漠然とした逃げ口上が存在しないからといって、すべて公文書は、つねに閲覧の用に供せられ、もしくは公開されねばならないかという、たしかに事態はそう単純ではない。統治を信託された側は、たんなる運営上の便宜とは別に、情報の性質にもとづき、秘密にせざるをえなければならないものがあるのを容認せざるをえない。このようなものとして、だれでもおもいつくのは、プライバシーにかんする情報、特殊な行政の性質上その目的達成のため、少なくともある過程にわたり秘密とする必要のある情報、公表もしくは第三者の閲覧を禁止する特約のもとに入手した情報、などである。

これらのうち、プライバシーにかんする情報はさておき<プライバシー保護は現代行政上ますます重要になっている、が他方、プライバシーの保護の名で不合理な既得権が不当に保護される可能性があるなど問題がないことはない>、第二・第三の範疇の情報の秘密性は十分につめて議論されたことがあるか。第二のそれは、よくいわれるようにある種の計画行政等において、投機的な利益を排除する必要などにもとづくものといわれるが、単に行政の便宜でなく、「知る権利」の観点からさらに整序されるべきであろう。また、手続きが秘密裡におこなわれねばならないとすれば、逆にむしろ、手続き完了後<また行政目的達成

後>、全過程の事後発表がのぞまれることも指摘しておこう。第三の範疇のものについていえば、たしかにときにやむなく、特約により情報を入手するほかないだろうが、この手段を乱用して、本来、地方公共団体が固有の権限にもとづいてなされる調査・監察<その結果、みずからの手による情報の収集>をおこたることがあってはならない。このことは、企業活動にかんする情報との関係でとくに留意を要しよう。

これら、およびその他秘密を要する情報がなんであらねばならないか再検討すべきであるが、そのさいこの種の再検討そのものが従来どおり統治機構内部でおこなわれ、かつ秘密指示手続きを内規等の行政等の行政規則形式で定めるのが当然かどうかもまた検討の対象になるべきだとも思う。つまり、これらのことがらを、単に行政内部の運営上のものと考えるのでなく、住民の権利義務関係にかんするものと考えるのが正当であるとすれば、ことがらの本質に適合した立法過程および立法形式が採用されるべきであろう。とくに、情報にたいする請求権を、住民に付与する方向で問題を処理しようとしたなら、なおさらのことである。要するに、個々の地方公共団体は中央官省にならって、その準則をブレーク・ダウンするのではなく、みずから、固有独自の方式をもって住民の「知る権利」充足に対応した制度づくりを試みるべきである。地方におけるこの作業は、同時に、中央レベルにおける「知る権利」充実への道につながることはうたがう余地がない。

##### 5———むすびにかえて

住民の「知る権利」を考えるばあい、現代日本の全政治状況のなかで、地方自治をどう位置づけ、どういう方向にもりあげてゆくべきかという問題が不可分に結びつく。

さきに、「知る権利」運動<運動といえるほどの

組織と行動をもたないのが現状であるが>が、わが国のばあい、地方自治の復権要求と軌を一にしていることを示唆した。

戦後復興からはじまり、GNP成長のみを指標とする高度経済成長政策にいたるまでの全展開過程をつうじて、地方公共団体はつねに中央の下請け機関に終始させられてきた。かかる中央の施策の諸欠陥をもろに露呈したのは、末端における地域住民であった。

こうして住民は中央の施策の抵抗体として地方公共団体をつかまえ、地方自治の復権をさげふことになったのであった。

地方自治体はいまなお中央統治機構の末端行政分枝として、団体委任事務とか機関委任事務とか官自治行政の名残りをもちメカニズムのなかにはめこまれている。

さきにのべた地方自治のレベルにおける住民の「知る権利」は、このような事情のもとでは、けっして単にいわゆる固有事務の領域にその対象をもつものではない。地方のレベルにおろされた中央の政治・行政そのものが、いやおうなく地域住民の「知る権利」の射程範囲内にとりこまれざるをえない。地域住民は、地方自治の次元において、国家全体の政治・行政に「知る権利」を発動し、それを住民本位のものに方向づけることができるはずである。この間にあって、地域住民の生存・生活にかかわる問題でありながら、地方自治体の権限が欠如している多くの領域に接することになるだろう。地方自治体はその権限のあるところ、大いにこれを活用し、中央に権限を奪われ、固有の権限を欠いている領域では、あるいは権限の返還を請求し、あるいは中央の権限行使の適正化を要求すべきである。住民の「知る権利」の保障は、このような政治のうごきに、不可欠な前提であるとともに、重要な原動力たるものである。

<東大助教授>