

「知る権利」と市民参加



中村紀一

かつて『都市問題』〈第61巻第9号〉誌に「大都市住民と広聴行政」という題で市民参加の問題を論じたことがある。その中で、私が最も強調しなかったのはおよそつぎのような点であった。

今日、都市行政といえ、市民参加、住民運動が直接民主主義との関連でかまびすしく叫ばれ、一方、それに対応して「市民との対話」「市長への手紙」「市民相談室」など広聴活動の充実が要請される。これらの施策のもつメリットは十分評価しなければならぬとしても、そこに私たち住民は一つの大きな陥穽があることを見落としてはならない。

すなわち、大衆デモクラシーの現代にあつて、私たち大衆くここでは住民、市民と置き換えてもよい>はたてまゑとしては政治の主体と規定されていても、事実上行政権力による情報の管理・操作を通じて政治の客体とされている。そこでの「広聴行政は『われわれ』を歴史の創造者に仕立てあげることにより、行政責任の所在をすりかえ」、
「かれら」による決定をあたかも「われわれ」のものであるごとくに転換してしまう危険性をもつ。そこでは「住民による政治」という「虚像」に操られた住民は逆に行政に巻きこまれ、市民「参加」は行政的「包摂」へと終熄せざるを得ない。

とくに「自治の慣習をほとんどもたず、戦後によりやくその芽が育ちつつあるわが国において、こうした危険は広聴活動が活発化すればするほど増加するというパラドックスをもつ。だが、参加と包摂とのほさまに立って、もしわれわれが政治から逃避することを許されぬとするならば、われわれは自身の自治意識を高め、主体的参加の路を選択すべきであろう」。

それでは、私たち住民が自治意識を高め、主体的参加の路を選択することを可能とする条件とは何

なのだろう。また、それを阻害する要因とは何か。「知る権利」と市民参加の問題はここから出発する。

2——「知る権利」とは何か

「知る権利」の公法上の意味づけなどについては本号で奥平康弘氏が論ずるであろうし、最近いくつかの専門誌でも特集している<注1>。そこで、住民との関係で私なりに「知る権利」の意味を整理してみると、住民を権利の主体と考える場合、権利行使者の「知ろうとする意欲」があげられる。その内容を略述しておくとして<1>既存の情報を読みこむことによって自分に納得のいく<自分にとって真実の>情報を知ろうとする意欲<2>「知らされる権利」を主張する者として未だ公開されていない情報を引き出し知ろうとする意欲<3>自らの手で生まの現実を分析・整理して情報を獲得しようとする意欲があげられよう。

他方、住民を「知る権利」の享受者として位置づける場合、情報<ここではとくに政治に関連する情報>を直接管理している行政とそれを取捨選択して報道するマスコミにおける「知らせる義務」が問題となろう。ここでは享受者に真実を伝えるため、とくにマスコミにおける「取材の自由」「報道の自由」「言論・出版および表現の自由」が最大限保障される一方、プライバシーを尊重するために「秘密を守る義務」の遵守が必要であり、行政によっては情報公開の原則が確立されねばならない。

ところで、今日いわれる情報化社会の中で、この住民の「知る権利」が「知ろうとする意欲」と「知らせる義務」とのせめぎ合いの過程できわめて複雑錯綜した形で現象していることは指摘するまでもない。そこでまず、情報化社会の現実を瞥見

し、続いて自治体と住民の「知る権利」の問題に入ろう。

3——情報化社会の現実

現代はしばしば情報過剰の時代といわれる。事実、TV、ラジオ、新聞はもとより、週刊誌、月刊誌、単行本、各種パンフレットなどを通じて流される情報は日々おびただしい量にのぼる。「知らせる義務」は今や巷にあふれている。しかし「機密漏えい事件」でも明らかになったように、とくに政治に関する情報を政府が独占し、情報伝達を担っているマスコミが厳密な取捨選択を行なって報道している現状にあって、情報による大衆の操作がいちじるしく進行してきている点を見落してはならない。プライバシーの氾濫に住民の「知ろうとする意欲」は原子化され、その陰に公共の秘密が保持されている。

本来、医者とはとくに「不治の病」にかかっている患者に対して病名を告げぬことをもって個人の倫理を守る<公人としての性格の強い池田元首相の場合も同様であった>。この是非については「知る権利」の本質をめぐっておそらく哲学的論議が必要とされよう。だが、近年の週刊誌には俳優の結婚、離婚はおろか「不治の病」に倒れたのを匂わせるような記事すら、何の緊張感もなしに話題とされている。他方、民主主義社会にあって、政府がその政策決定に関するあらゆる情報を国民大衆の前につまびらかにすることは公共の論理であるにもかかわらず、今日そのことが十分行なわれているとは言い難い。政府が自ら「知らせる義務」の履行を怠っているだけでなく、情報媒体の「知らせる義務」にさえ圧力をかけている現状は『マスコミ黒書』<労働旬報社刊>などを通じてもはや周知の事実¹に属する。それどころか、政府

は逆に管理対象としての国民大衆のすべてを知ろうとする積極的な意欲を示し、国民総背番号制の発想にも明らかなように、大衆のプライバシーが今や危機状態にある。

情報化社会ではまた「情報」<informationあるいは intelligence>と「宣伝」<propaganda>が何ら峻別されぬままに一般に情報として受容されている。時速150キロを誇る自動車も現行法の下、渋滞の高速道路を考えれば、誇大宣伝にすぎず、日本列島改造論にしたところで、開発の夢が語られ、公害の現実が目が閉ざされている限り、「情報」とはいえない。卑近な例を上げれば、「情報」とは『暮らしの手帳』誌に掲載されている「商品テスト」の如きものであろう。このテストが乱れ飛ぶ情報の絶え間なき事実検証から生まれていることを考える時、住民の「知ろうとする意欲」が今日きわめて困難な状況に置かれていることが理解できよう。

4——自治体と「知らせる義務」

さて、本論にもどって自治体が当面する都市行政の課題を市民参加の方向で解決しようとする時、自治体の「知らせる義務」が現実の問題となる。住民は知らされる情報をまっぴらで、事態を判断し、政策決定に参加することになるからである。近年、市民参加の政治を標榜する自治体が、一方では横浜市のようにガラス張りの市政を唱え、公害規制に「公開の原則」を打ち出すなど「知らせる義務」の制度的充実を図り、他方、京都府のように住民運動の育成や社会教育の一環としての「ろばた懇談会」を通して、住民の「知ろうとする意欲」を喚起する方向が志向される所以である。だが、自治体においても「知らせる義務」は今日未だ十分果たされているとはいえない。その履行

を妨げる第一の障壁として行政の愚民観があげられる。

昔から「民をして依らしむべし、知らしむべからず」という官尊民卑を表わす言葉があるが、こんな旧態依然たる言葉遣いをせずとも、今日専門化した行政にアマチュアの住民の参加など求めたら、いたずらに混乱を惹き起すだけであるとの声は行政内部に圧倒的に強い<注2>。「富士には月見草がよく似合っても、PPBSに住民参加はよく馴染まない。」

第二に、「知らせる義務」にも行政の事大主義がつきまといっている。すなわち巨大企業に弱く、住民に強い。前者の例として千葉県公害規制課の「機密漏えい事件」発覚の決め手となった証拠文書を全文引用しておく。そこには、行政の体質と同時に大企業の公害認識が明らかにされているからである。原文のまま掲げる。

「このたび、県公害規制課より富津埋め立て問題にともない、来る3/29<月>県会議員28名が千葉港より海路富津に向い、途中海上より臨海工業地帯の視察を行うので、ばい煙及び排水について十分注意されるようにとの連絡がありました。

つきましては当日、各現場ともばい煙発生並びに着色排水油の流出等については下記に十分留意され問題なきようお手配方お願い申し上げます。

なお、3/29<月>県会議の千葉港出港予定は午前10時、従って当工場附近通過は午前10時30分～午前11時頃の見込みです。

記

釜洗滌水の排出時間をずらすこと

着色水についても同様とすること

ばい煙の発生なきよう燃焼に注意すること

以上

<注3>。

住民に強い例としては、黒部市の「機密保護事

件」がある。2年ほど前、黒部市が日本鋳業三日月市製錬所のカドミウム汚染を1年以上周辺住民にひた隠しにしていた事実が判明し、世論の厳しい批判を浴びた。「お役所は住民の味方とばかり思っていたが、やっぱり企業のドレイなんやな」との怒りの声に黒部市長はこう答えている。「ラフ<粗雑>なデータを公表して住民を不要の不安におとし入れるのは好ましくない、との善意から出発した結果をこうまで批判されるのは遺憾だ。私は間違っていない。……企業あつての黒部。市民はうるおっている」<注4>。確かにラフなデータの公表は問題である。しかし、差し迫った危険を示すデータはこれを避けるためにも、自治体はデータを住民に「知らせる義務」をもつ。こと公害に関して「疑わしきは公開する」は自治体の原則であろう。

つぎに第三の障壁として、行政の包摂性があげられる。そこでは行政は情報を住民に知らせるよりも情報で住民を説得することに重点を置く。たとえば、44年度の東京都庁管理職試験問題に「公営住宅の建設に、付近の住民が環境を害すると反対し陳情にきた場合、建築部長のとする態度は…」というのがあり、正解は「居住環境を害しないと説明し、説得する」だったという<注5>。広報課に「口のうまい」職員を置くとはしばしば耳にすることであるが、「情報」と「宣伝」の故意の混合による一方的伝達と説得では住民は納得しえないであろう。「緑と青空と太陽」の情報で始まった総合計画が住民の生活環境を破壊している現在、こうした行政情報のあり方は住民の行政不信を増すばかりである。

最後に「知らせる義務」との関連で、行政の「知ろうとする意欲」過剰の危険性を指摘しておかねばならない。コンピュータによる住民背番制は現在、かなりの自治体にいきわたり、すでに徴兵適格者名簿をつくれるほどに住民に関する情報を整

備している自治体もあるという<注6>。住民は「知らされる権利」を享受し、市民参加を謳歌するどころか、自らのプライベートまで管理され、「裸の王様」になりつつある。

5———住民と「知ろうとする意欲」

住民運動の最近の特徴として対決と拒否の姿勢がしばしば指摘される。行政と対決し、参加を拒否する彼らには政治参加して相手の土俵にのった場合、行政に納得させられるか、包摂されるだけでまして政策決定に関する情報が行政に独占され、その公開を阻むさまざまな障壁が存する現在、市民参加は住民にとって一つの虚妄にすぎないとする行政への根深い不信感がある。

しかし、住民が対決と拒否の運動のみに終始するのでは結局現行の政治権力によって一方的解決を強制されることとなろう。そこで彼らにとっても「虎穴に入らずんば…」という形で、主体的政治参加を選択せざるをえない思考が出てくるのであり、この場合、当面する紛争を解決するため、自分たちに有利な情報を獲得することが必須の課題となる。このことは新しい住民運動の担い手のみならず主体的参加の路を切り開こうとする住民にとっても同様である。

ところで、情報化社会のなかで私たち住民が操作の対象とされ、多様化する情報のうねりに巻きこまれて「知ろうとする意欲」が原子化していることは前に述べた。高校野球の勝敗に熱狂し、オリンピックの日の丸に感激し、さては藤圭子の離婚に驚き、伊東ゆかりの流産を気づかう時、列島改造は着々と進行し、相模補給廠前は緊迫化している。

主体的参加を志す住民はこうした既存の情報を読みこむことから出発する。たとえば、昨年来新聞

のPCB関連記事を丹念に蒐集し、それを精読していた知り合いの主婦はPCB汚染の恐ろしさについては生半可な都市行政以上に多くの情報をもっている。東京都知事の光化学スモッグ声明をじっくり読んだ住民は神奈川県知事の公営駐車場有料化案の後退に憤りの意見を吐くことができる。

NHKのテレビ・ニュースを最も「困った番組」とする『暮らしの手帳』の読者層は「情報」と「宣伝」とを峻別する読みこみ能力をもち始めているのであろう。だが、宇井純氏も指摘するように「新聞から得られただけの知識に頼るなど、そのような不勉強では決して公害は止められない」<注7>し、情報化社会で主体であることはできない。

そこで、住民はつぎに未公開の情報を引き出す努力をすることとなる。つまり当然「知らされるべき」情報に対して「知る権利」を行使するのである。近年、各地の住民運動が選挙に際し各立候補者に公害問題などに関するアンケートを出して、その回答を投票の参考としているが、これなど単なる情報の蒐集から一歩進んで、選挙過程への主体的参加に踏み出したものとみることができよう。また、住民がしばしば行政当局を訪れ、当面する問題について執拗に度重なる質問を繰り返すことによって情報を獲得することも行なわれている。

第三に、住民の「知ろうとする意欲」は「知らされる権利」の主張という消極性を乗り越えて、住民自ら情報を形成する積極性に転ずる。たとえば、水俣病を告発する会発行の『告発』は紛争の現場に根を下ろしてそこでの情報を自らの手で公開し、『月刊地域闘争』<ロシナンテ社刊>に毎号掲載される住民運動の報告はそれぞれの筆者が足で歩き、実地に見た関わりのおかげで書かれたもので、住民運動に貴重な情報をもたらしている。これらミニコミは、つぎからつぎへと新しい情報を追う移り気なマスコミと違って一つの問題を執

拗に追いつけ、そこに信憑性のある情報を生み出してきている。

6———市民参加と行政情報

学問の世界において「知る権利」とは真理を追究し認識していく不断の努力過程であり、そのこと自体が一つの目的となる。一方、政治の世界における「知る権利」とは紛争解決への一つの手段にすぎない。すなわち孫子の言う如く「彼を知り己を知れば百戦百勝」。ここに情報の管理と操作をめぐって住民と行政とのせめぎ合いが現象する。市民参加とはもともとこうした対立を避け、双方が共同して学問の世界にみるような真理を見出し、それを少しでも現実の施策に生かそうとするために「知る権利」を行使し合うところにその意味をもつのであろう。行政が住民にあらゆる情報を公開し、住民が自らの情報を行政に伝え、かくして二面交通<two-way communication>を通じて相互の理解と信頼を深め合うなかで、双方に満足のいく政策決定がなされる。市民参加の政治の理想はおそらくこの辺にあるのだろう。だが、政治の世界にこうした思考を実現することは可能であろうか。今日、情報化社会における住民と行政との関係をみる時、そこには不信と紛争の体系が存するにすぎない。

しかしながら、それにもかかわらずなお一歩でも市民参加を可能とする条件をさぐるとすれば、行政側には、まず第一にあらゆる障壁を乗り越えて住民に真実の情報を「知らせる義務」を果たすことが要請される。政治は「勝てば官軍」の結果主義の一面をもっているが、近年の住民運動は「結果」を求めるといよりも政策決定に住民の意向を無視し、市民参加を阻害している行政の体質を問うている。たとえば住民運動の掲げる要求が実現

されなくとも、行政が情報を公開する中で住民と共に要求解決の方途を真剣に考え、ついに困難にぶつかったというのなら、住民は必ずしも「結果」に拘泥しないであろう。「住民のためにやっ

て上げているのだ」という家父長的善政意識こそ最近の住民運動の激化と行政不信の原因となっているのである。

第二に、行政は情報を住民の言葉で伝えるべきである。横浜市においても第一回市政モニターの辞令交付の際「横浜市市政モニターを^お願^いし^ます」〈傍点は筆者〉の字句が官庁用語でないというので一晩議論したと聞いたことがある。その後、専門語で住民を煙に巻くような官僚主義は改まっているであろうか。公害に情報公開の原則をとるといってもデータが××ppm、××ホンという数字の羅列で、その場合の人体への被害、問題解決の手段・方法などが具体的に書かれていなければ、住民の情報として機能しえないであろう。

第三に行政情報は住民の「知ろうとする意欲」をいっそう刺激し、「知る」ことから主体的に「参加する」ことへの結節点をなすものであることが望まれる。W・A・ロブソン教授は『東京都政に関する報告書』のなかで「地方自治機関の政策や活動が住民1人1人に直接関係あるのだ、ということ

ことを住民に知らせる努力が払われねばならぬ」〈注8〉と述べているが、一つ一つの行政情報がロブソン提案を具体的に生かす形で公開されねばならない。行政のこのような努力を通じて、住民自治に根ざす自治体が住民と連帯して中央政府の圧制をはね返す基盤ができてくるのである。

他方、住民は前述した「知ろうとする意欲」をさらに高め、さまざまな情報を駆使して政策決定に主体的に参加できるよう努力を続けるべきであろう。マックス・ウェーバーのいっているように政治とは、それに参加するあらゆる人々にとって

「情熱と判断力を駆使しながら堅い板に力をこめて少しづつ穴をあけていく作業」に他ならないのである。

〈追記 当初広義の情報と狭義の「情報」とを区別して表わそうとしたが、論文が煩雑になるのを考慮して、特殊な場合をのぞいてすべて括弧のない情報とした。〉

注

〈1〉たとえば、『法律時報／特集 国民の「知る権利」』第44巻第7号『環境／特集 密閉権力と秘密公害〈知る権利に関する研究〉』第2巻第6号などがあげられる。

〈2〉『朝日新聞』1971年3月10日号朝刊「ゆらぐ地方自治・ふたつの顔〈1〉／役人かたぎ」を参照。

〈3〉『赤旗』1972年7月6日号「大企業べったり友納県政」より再引用。

〈4〉『毎日新聞』1970年7月24日号朝刊「公害なんてなくなれ〈2〉／秘密行政」

〈5〉前掲『朝日新聞』記事

〈6〉『地方自治資料』No.509「地方自治体における事務・事業の『合理化』」『月刊自治研』No.151などを参照。

〈7〉宇井純「生命の鍵にぎる公害極秘文書」『環境』第2巻第5号、P81

〈8〉ウィリアム・A・ロブソン著、東京都・東京市政調査会訳『東京都政に関する報告書』1968年、P110

〈千葉大学講師〉