

得手勝手な秘密主義

——それとの長期戦を——



浪江 虔

戦後日本の国民が法律を読み、解釈し、活用するうえで、最もだいじなことは、自分が主権者だといははっきりした認識である。具体的にはそれぞれの法律の第1条〈目的〉をよくよく頭に入れて読むことである。前文があればもちろんこれが一層だいじであるが。

そこには、憲法の本質にかなったこと、つまり国民が主権者という前提で民主政治を推進する意味のことが大てい書かれている。

これから問題にする地方公務員法についていえば“地方公共団体の行政の民主的且つ能率的な運営を保障し、もって地方自治の本旨の実現に資することを目的とする”とある。保障する相手が主権者住民であることは明白である〈国公法の方は、“国民に対し”と明記してある〉。

この“目的”に忠実に、第34条を読めば、業務の性質上主権者住民誰その秘事を知った公務員にその秘密を守ることを義務づけていると読むのが正常である。もつともこの種の秘密保持義務のうち、重要度の高いものについてはそれぞれの法律で特別の規定を設けているが、それで十分というわけにいかないから、公務員法の条文で一括して規制しておく必要があるはずである。

1例をあげれば、千葉県公害対策局長と秘書課長とが、公害企業の幹部に対して、公害対策審議会の視察がある旨を10日前に予告したばかりか“ばい煙と排水に注意するように”とまで連絡した事件などは、主権者サイドで考えると地公法第34条がまさに適用されてしかるべきものであろう。県民から見れば対策審議会の視察は“抜打ち”に行なわれることではじめて意義があるわけだ。それをこのようにして全く無意味なものにしたのだから、きわめて悪質な秘密漏洩である〈注〉。

<注>本論から外れるが、このことが県議会で指摘された知事は、“県の公害行政の姿勢が問われる。きびしく調べる”と大言壮語しながら、実際はこの二人を罰するどころか栄転させ、そのことの不当性を非難する声に対して“行為を罰して人を罰せず”とうそぶいている。これは厚かましい“居直り”の典型である。

もちろん地公法34条の、官僚側の解釈運用はまるであらう。しかし主権者住民の立場からすれば、自治体行政の内容には特別の場合を除いて、本来秘密があるべきでない。地公法第1条の“民主的運営を保障する”という言葉の中には、役所の都合で住民に知らせないなどというやり方を排除する意味も含まれているにきまっている。

もとより、法の解釈や運用は、りくつだけではなく、政治的力量によって左右される。国民の主権者としての力量が不足していれば正論もゴマメのはぎしりになってしまう。だから地公法34条に関していえば、前述のような正当な解釈がちゃんと通用するようになることを目指して、こちら側の力量を強めていかなければならないのである。

2—————反憲法的規定がつくられたいきさつ

実をいうと、国公法第100条や地公法第34条は、官吏服務紀律第4条の温存である。占領軍が日本の非軍事化と民主化を強制していく過程で、知ってか知らずか目こぼしたものが少なからずあるがこれはおそらく知っていて目こぼしたもの、あるいはむしろ大いに歓迎したものであろう。

労働者の団体行動や労働組合活動を、日本民主化の重要な推進力と見た占領軍も、戦争による荒廃と暴進する悪性インフレのために労働運動が急激に革命的になっていくのを見て、抑制する考えに早々と転換した。とくに占領軍に代って占領政策の実務を執行する官公庁職員が、“労働者”とし

て急進的な活動を展開しはじめたのは、許し難いこととされた。食糧メーデー直後の強い警告でまずそれは示されたがその後一層はっきりした。2・1ゼネスト禁止のあとをうけて作られた国家公務員法が早くも戦後民主化の“行きすぎ是正”のねらいを持っていたことは明らかである。

明治支配体制を可能な限り温存しようと、あらゆる方策<奸策>を試みていた当時の日本の支配者たちが、官吏服務紀律同様の条文を国公法にもぐりこませ得たのは、このような事情からである。

とはいっても国公法の秘密保持義務は、官吏服務紀律のようにスッキリしてはいない。この方は、

“凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ旨トシ”という大原則で貫かれていたから“官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ズ”とはっきり言えたのである。主権在民の原則下では“職務上知ることのできた秘密”“職務上の秘密”というあいまいな表現にせざるを得なかったが、当局側のねらいは“官の機密”の保持強制であった。それでも当初は行政罰だけで、刑事罰まではなかった。それが、政令201号が出されたような状況下での国公法“改正”<23年>で、官吏服務紀律にさえもなかった“1年以下の懲役又は3万円以下の罰金”という刑事罰がつくことになってしまった。25年制定の地公法も、全く同じしくみになっている。

3—————私たち一同の問題である

このようなきびしい罰則があることからいっても34条の解釈運用はなお一層厳密でなければならない。役所の都合で勝手に定めた^⑧で、その中身を人々に知られることが少しも一般住民の権利侵害になりはしないこと、時には逆に住民に知らせることが“民主的運営を保障する”ことになるよう

なこと、そういう文書なり事実なりを住民に知らせた公務員に34条と60条<罰則>が適用されてはたいへんである。これはぜったいに当事者公務員だけの問題ではなく、住民全体の知る権利に対する侵害である。

これまで一応地方公務員法第34条の問題として調べてきたが、実をいうとこれは氷山の一角にすぎない。水面下には役所の得手勝手な秘密主義の体制が、明治以来のあり方とさして変わらずに在存している。地公法第34条や60条の運用を、その種の事件が起った時だけの問題と考え、そういう“犠牲者”の擁護や激励の問題としてつかまえては、事の本質はつかめない。そういう“事件”の根底をなす、役所の得手勝手な秘密主義に対して、住民の側が常日頃から圧力をかけ続けて、やがてはその息の根をとめてしまわなければならないのである。

このような発想と行動が、“市民の立場から”する、地公法第34条との取りくみでなければならない。

4———何も知らされなかった臣民

主権在民の民主主義社会では本当なら到底許されるはずのない役所の得手勝手な秘密主義が、今なお大手をふって通用していることの根本原因は、大きくいって次の三つであろう。

第1は、“民をして知らしめない”方針が徹底的に貫かれた明治支配体制が、3分の2世紀にわたって国民を抑えこんでいたことである。

第2は、戦後の民主化が、主として占領軍の力によって進められ、国民は官僚支配粉砕のための革命的行動を展開しなかったことである。

第3の原因は、第1の原因によって精神的に去勢され、第2の事情によって精神的去勢状態からの

自己解放をまだなしとげていない国民が、今なお圧倒的多数だという事実である。

第1の原因は若い方々にはあまり知られていないので、やや詳しく説明する。

“民をして知らしめない”という徳川時代からの方針が、明治政府によって単純に引きつがれたと思ったら、事の真相を見失う。明治維新の進歩的側面、つまりブルジョア民主主義的変革の側面を前進させ定着させようという自由民権運動が、かなりの力量をもった時期があった。明治10年前後の数年間、政府はその運動によってしばしば動かされた。

自由民権運動が政治を動かす上で最も巧妙かつ効果的に行使したのが、請願であって、国会開設・憲法制定の公約をかちとるうえでも非常な威力を發揮した。まさにそうであったからこそ、明治15年以降の強烈な反動攻勢では、一般的な言論弾圧などととも、請願権に対する正面からの攻撃が展開されたのである。具体的には“勅旨ヲ奉ジテ布告”された明治15年12月の請願規則であるが、これによって日本国民は一挙に政治参加の道をふさがれたといつてよい。

“事ノ建白ニ属スベキ”請願は一切受け付けないということだけでも、請願権の根本的否定と見るべきであるが、請願規則はそれにとどまる生やさしいものではなかった。“強テ受理ヲ請フ”だけで“11日以上1年以下ノ輕禁錮”に処せられるし、受理された請願書ですら“新聞紙其ノ他ノ文書ヲ以テ公行スルコトヲ許サズ犯ス者ハ罪前条第一項ニ同ジ”<11日以上1年以下の輕禁錮>というすさまじさであった。クーデターを思わせるようなこの大弾圧とならんで、あらゆる攻撃が自由民権運動に加えられ、まことに残念なことに民衆の敗北・官僚の勝利が確定的となる。その状況を恒常的なものとして確保しつづけるために、完璧な官治制度が明治20年代初期につくりあげられたので

ある。だからこの制度には、日本社会の民主的改
革を国民が志すことの可能性を、異常なまでの周
到さで封じこめている。形の上でいささかその可
可能性を含んでいるように見える諸制度も、必ずど
こか一番の急所は官僚が押えるしくみになってい
た。

この体制は、行政の分野での官僚の独裁を規定し
ただけではない。国政の全体を通じ、国民の思想
・信条・表現等のすべてにわたって一貫していた。
たとえば国民のひとりが自己の考えを他の国民
に知らせるためにプリントを作って配ろうとす
れば、それは出版法によって人手に渡る3日前に
内務省役人のところに届いているよう義務づけら
れていた。この3日の間に発売頒布の禁止や印刷
物の押収ができたわけである。その届を怠れば、
内容のいかに拘らず罰金刑に処せられた。実際
は、内容が支配者にとって無害のものは不問に付
し、僅かながら危険を感じずるものに対しては、内
容によってではなく無届出版のかどで弾圧し、双
葉のうちに芽をつむという巧妙な運用をすること
で、ますます牙えをみせたのである。

個人が私財をなげうち世のため人のために図書館
を開くということさえ、官庁の認可が必要であっ
た。その図書館で、当局の意に沿わない本を読ま
せるようなことがないためである。

まとめていえば、国民がしていることがらは、す
べて官僚機構の方でちゃんとお見通しであり、一
方、官庁のやることについては、かんじんなこと
は何ひとつ国民に知らせないし、批判は許さない
ということであった。

このような、民主主義とは縁もゆかりもないやり
方は、明治憲法の必然的な結果であった。行政内容
を知らせよという要求さえもがやがては支配体制
そのものに対する批判に育ちあがることを、支配
者側は本能的に感じとっていたにちがいない。下
からの批判、下からの改善要求を是とすることは、

明治支配体制の最高原則に反することであった。

5——— “戦後民主化” とその後の運動

このような前近代的強権支配の体制を打ち砕くこ
とにおいては、占領軍はかなり積極的であった。
当時の日本国民自身の力量だけでは、到底できな
いはずのことが、断行された。しかし日本社会を
民主的に作り直し、それを民主的に運営していく
ことは、決して占領軍にできる仕事ではなく、こ
れは100パーセント日本人自身の仕事とするべき
であった。その点で当時十分な努力がなされなか
ったことは否定すべくもない。

占領政策の都合上、官僚制度の非民主性を一掃す
ることが怠られたために、古い勢力が最も濃厚に
残されたのは、この世界であった。官僚制度の非
民主性をつき崩すための運動は制度の内部からも
国民の側からも、ごく不十分にしか行なわれなか
ったし、“民主化の行き過ぎ”からの立直りも、
この世界が最も早かった。

当時の情勢から考えると、戦後数年間の動向は、
日本国民にとってあまりにも予想外であって、変
化を予測し、用意をととのえて好機をつかみ、情
勢をフルに活用するというやり方がとれなかった
のは、無理もなかったといえよう。

問題は、官僚制度が早々と体制を建直し、経済が
“朝鮮特需”で急速に復活し、日本における民主
革命の早期成就などが夢とわかってからのことで
ある。そのへんで本当にじっくりと、情勢の詳細
な分析を行ない、一応は国民の手中にあることにな
っている自由や権利のひとつひとつを吟味し、
それらを使って着実な前進をする効果的な戦術を
うちたてるべきであった。

このようなことが行なわれれば、市民としての知
る権利についても、ひじょうに着実な建設的なと

りくみが開始されたのではなかったろうか。そしてこのような運動において当然とりあげられるべきものは、秘扱いの文書などではなくて、まず予算書・決算書・令規集・議会議事録などのような、一般的文書であつたはずである。この種の文書をなるべく多くの主権者が読むようになることは、役所の得手勝手な秘密主義をじわじわと締めあげていく基本線だと私は思う。

6———予算書・決算書研究のもつ意味

市民がこの種の文書を読むようになることを期待するのは、過大期待だという考え方が今なおかなりある。たしかに少しわかりにくいし、“面白い”ものではない。だがしかしこれらの重要文書と取り組むのはごく限られた少数市民だけだときめてかかるようなことでは、知る権利を確立する長期戦などとてもできない。

ここで少々私の経験を語ることになるが、私は昭和30年を中心とする10年あまり、予算書・決算書の学習を広めることで、かなり努力もしたし、一応の成功もおさめたつもりである。“浪江市市町村政簡易診断法”“同市町村財政簡易診断法”などは当時の所産であり、だいぶ重宝がられたものであつた。

市民が予算書・決算書の勉強をするにあたって、やはり役所の秘密主義とのたたかいが必要であつた。もちろんこれらが^④文書であるわけではないのだが、見せたがらない態度はひろくあり、とくに決算書がそうであつた。もっともこれはそれだけの理由がある。決算こそは、自治体が印刷する各種文書の中で最も正直に行政の実態を語っているものだからである。そこで当局は、決算書を決して余分に作らない。特定の人、特定の部局に配れば残部がなくなるというやり方をとることで一般

市民の目から隠そうとするのである。

だから前以て有料頒布分を加えて印刷せよと要求することや、議員から借り出すことなど、入手のためのたたかいも必要であつた。

もちろん市民の側の権利意識の弱さも問題であつた。予算書決算書などを手に入れて研究することが、やっていいことなのかという不安感は、少なからぬ人々が持っていた。その不安感を見抜かれて、剣もほろろの拒絶にあつて空しく引き下つた人々もたくさんいたようである。

このように、予算書決算書を手に入れて勉強し、自治体行政の実態をつかむというような、主権者住民としては当然すぎるほど当然な知る権利の行使でさえ、官公庁の得手勝手な秘密主義とのたたかいなしには進まないのである。

しかしこの程度の事がらでは、当局がどんなに地公法34条を彼等に有利に解釈しようとも、到底適用することはできない。だから市民の側がこのような水準の“知る権利”の行使を着実におし進めていくことは、役所の得手勝手な秘密の世界を、じりじりと狭めていくことになるのである。

残念ながらこういう活動は、日本では容易に育たないものとみえる。予算書・決算書が市民にとって歯が立たない難物だからというのは、せいぜいのところ副次的原因である。主因は民主主義運動を推進しリードする団体にも個人にもあまねく見られる、この種の地道な活動に対する過小評価である。そういう筋からもし高く評価され、鼓舞激励されるならば、予算書決算書の学習がひろがらないはずはない。

7———重要文書は図書館でみる

議会議事録なども、もっともっと読まれてしかるべきものである。戦後10年間ぐらいは議会議事録

も1職員の要点筆記でいどのものが多かったが、最近では正式の速記がふつうになってきている。議会傍聴は時間の点でやりたくてもやれない人が多いから、議事録読みはそれのだいじな補完作用なのである。地方自治法115条の議事公開の原則は、議事録の閲覧請求を拒んではならないことまでを含むという判例も、すでに出ている。

もちろん少し体制のととのった自治体では議事録を印刷製本して、ある範囲内に配布している。それをしていない所に対して、それをせよと要求することも大切であろう。

ところで、予算書・決算書・議会議事録などを市民が自由に読める条件の整備ということがだいじな前提となる。この場合、最も適切なのは、一般的にいてその市の市立図書館にこれらの文書を備えて、市民の利用に供することである。〈注〉複数部数備えて館外貸出しをしてくれば理想的だが、それは先のこととして、とにかく事務室用でない一揃えを必ずおくことにしてほしいものである。

〈注〉“一般的にいて”などと言わざるを得ないのは、横浜市のような巨大な市が市立図書館ただひとつなどという事実があるからである。大部分の市民にとっては、野毛山の横浜市図書館は乗物にのって“はるばる”いかなければならない、縁遠い存在である。このことは本誌29号で指摘しておいた。なお名古屋はすでに1区1館計画が完成し、大きい区では2館目の計画も立っている。名古屋の各区にある市立図書館は、すべて500万円以上の資料費をもつ、本ものの図書館で、横浜の各区にある“青少年図書館”とは全くちがう。

自治体が作る予算書・決算書・議会議事録、もうひとつ加えればその自治体の条例規則集〈令規集または例規集〉などが、その自治体で設置している図書館に備えてないなどということは、主権在民の社会では全く考えられないコツケイなことである。22年も前に制定された図書館法の条文の中

にも、次の一文がある。

“郷土資料、地方行政資料、美術品、レコード、フィルム収集にも十分留意して、図書、記録、視覚聴覚教育の資料その他必要な資料を収集し、一般公衆の利用に供すること。〈図書館法第3条第1号〉”

このうち“十分留意”しさえすれば、無料で収集できるのが地方行政資料なのだから、図書館に備えてないとすれば全くおかしいことである。

もちろん図書館にだけ責任があるのではない。そういうだいじな資料を備えていなくてもちっとも文句を言わない市民や、これらを図書館へ調べに来ない市民の、主権者意識の未発達、怠慢図書館の存在を許しているのである。

8———神奈川県下の図書館ではどうか

この小論執筆にあたって、この点についての県下公立図書館23館の実情を問合せしてみた。往復はがきによる簡単なアンケートなのに、10日たった時点でわずか6館、これではたいへんと、町立4館を除く13館にはがきで催促して、問合せから20日間の実績が17館である。未回答のうちに横浜市立があるが、回答すると恥さらしになりそうに思えて黙殺しているのではないか、などと勤ぐりたくなる。

まず6種類の文書の、閲覧用の備付部数を一覧表にし、後で利用状況の紹介をする。

上記6種の文書の他に、自由記入の“その他”の欄に記入されたものは市勢要覧4例、市統計書2例、他1例ずつ5種類あった。小田原市立が抜群に備えているらしく、市勢要覧他4種をあげた後、“その他多数あり、ここには書き切れませんので省略”とし、担当者の姓まで記入してあった。なお、市勢要覧はその欄を設けて問合せた

図 書 館	予 算 書	決 算 書	令 規 集	議 事 録	広 報	議 会 報
神奈川県立	1	1	1	1	1	1
県立川崎	0	0	1	1	1	1
厚木市立	0	0	0	1	1	1
小田原市立	2	2	2	2	2	未刊
鎌倉市立	1	1	3	2	2	1
川崎市立高津	0	0	1	1	2	2
同 多摩	0	0	0	1	1	1
同 中原	1	0	1	1	1	1
相模原市立	0	0	0	1	1	1
逗子市立	0	0	1	1	1	未刊
茅ヶ崎市立	1	1	1	1	1	1
秦野市立	1	1	1	1	1	1
平塚市立	1	1	1	2	3	1
藤沢市立	1	1	1	1	1	1
松田市立	0	0	0	0	0	0
三浦市立	0	0	0	0	0	0
横須賀市立	2	2	2	1	1	1

ら、大部分の図書館にあることがわかったと思う。しかしこれは市の実情を知るための文書としては、最もおそまつなもので、観光案内に近く、“知る権利”などと結びつけられるしろものではない。

次に利用状況だが、この点でも小田原市立の回答は親切だったのでそのまま紹介する。

予算書 あまり一般の利用はない
 決算書 ”
 令規集 ときどき利用される
 議会議事録 あまり一般の利用はない
 市広報毎号 一般閲覧・レファレンス用に時々利用
 市勢要覧 中・高生の利用多
 統計月報 ときどき利用される

<以下略>

平塚市立のも詳しいからそのままのせる

予算書 1部 利用なし
 決算書 1部 書庫，利用なし
 令規集 1部 参考コーナーで閲覧自由
 議会議事録 2部 1部参考コーナー1部書庫，時に利用あり
 市広報 3部 新聞コーナー，郷土雑誌架参考コーナー
 市議会報 1部 郷土雑誌架

また川崎市立中原は、令規集以下の4種については“週1回程度”，市勢要覧・市統計書については“週2回程度”，予算書は“ほとんど利用されない”と記している。他にも鎌倉・秦野・横須賀が利用状況を書いているが、ともに否定的である。

正直いって、図書館での備付状況は思ったよりよかった。むしろそれが、しかもとくに重要度が高いものが、さっぱり利用されていないところに問題がありそうである。予算書・決算書が、一応県下各図書館のおよそ半分に備付けられているというのに、そのどれもがホコリをかぶっているという事実を、みんなで考え直してみようではないか。

役所の得手勝手な秘密主義を批判し、知る権利を主張することは、もちろん大切である。だが現実を知る権利の行使できる条件があるのに、それを少しも活用しないでいて、“事件”のときだけ騒ぎたてるようでは、知る権利を本当に確立することはできないだろう。

<自治体問題研究者>