

高安 健将 成蹊大学法学部教授

情報は、政治的決定にとってなぜ必要なのであろうか。当然、適切な決定に至るためである。しかし、今日の日本政治が、ある種の決断主義に陥っているように思われてならない。決定の内容よりも、決定自体が重要だとする決断主義である。決定することこそ重要であれば、その内容をよりよくする情報は不要となる。

しかし、政治的決定とはそのようなものであろうか。新しい情報が加わり、あるいはすでに示されていた根拠に誤りがあれば、政治的判断は変わりうる。判断が変わらなければ、政策決定者は、別の情報(根拠)をもっているのであらうか。あるいは根拠なく、政治的決定は行われているのであろうか。私たちは、自分に関わる政治的決定について知る必要がある。それは政治的決定が私たちの社会や生活に違いをもたらすからである。私たちは決定をただ行えばよいわけではなく、政策決定者たちにも正当化できる根拠なく決定を行ってもらっては困る。

リベラル・デモクラシーが他の形態の政治より少しでもマシだとすれば、それは主権者が自分たちの中から政策決定者を選挙で選んでいるためばかりではない。決定に影響を受ける主権者が政策決定者の行動を監視し制御できるのは決定的に重要である。政策決定者はどのような情報、根拠、計算に基づいて決定を行なったのか。政策決定者はこうしたことを他者に知られ、その他者が自分をクビにできる者であれば、政策決定者の判断は考え抜かれた慎重なものとならざるをえない。逆に、情報をもたない主権者を政策決定者は何故に恐れる必要があるのか。

この問題を別の観点からみてみよう。政治改革以降の日本は、ひとつのモデルに基づいて政治を構想してきた。有権者は選挙で政党と指導者を選択し、政権を託す。勝利を収めた政党がうまく政権を運営できれば、次の選挙では再び権力を任せられ、失敗すれば、選挙で排除される。

このモデルをもう少し詳しくみると、それが有権者から官僚機構までを一本線で結ぶ委任と制御のモデルとなっていることがわかる。有権者は選挙で議員を、議員たちは首班指名選挙で首相を選出して権限を委任する。そして、首相は大臣を選任して官僚機構を統率する権限を委ねる。同時に、もし委任した相手に不満があれば、委任した(選んだ)側は、議員や首相、大臣といった委任の相手をクビにすることで彼らをコントロールできる。これにより、有権者は政治的決定に必要な権力を作り出すとともにこれを制御できる、と考えられたわけである。いわゆるプリンシパル・エージェント・モデルである。

さて、このモデルで大切だったのは、権限とともに情報で

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』(創文社、2009年)、『議院内閣制—変貌する英国モデル』(中公新書、2018年)、『教養としての政治学入門』(共著、ちくま新書、2019年)など。

ある。有権者や国会議員、首相は、委任する相手を選び、これをクビにする権限をもたなければならない。それとともに、委任の相手が何者か、何をしているのか、何をするとおりなのか、そのコストはどのようなものか、自分たちがどのような状況に置かれているのか、情報があって初めて、委任する側は、権限を委任した相手を褒めるべきか、ペナルティーを課すべきか判断できる。事実や情報は今日の日本政治にあってあまりに軽く扱われている。統計データは歪められ、公文書は改ざん、破棄、隠蔽される。権力を委ねられた政策決定者が情報を操作することは、主権者による制御を逃れようとする行為に他ならない。

近年、マスメディアが攻撃にさらされる場面も増えている。澤論文が指摘するように、「報道被害」の問題は軽視できない。ただ、マスメディアや政治史研究が明らかにする事実は、意味合いは違えども、私たちが現在や過去の政策決定について判断するための貴重な材料となる。

2017年公開の映画『ペンタゴン・ペーパーズ 最高機密文書(原題 The Post)』は、終盤で裁判の判決が示されるシーンを描いている。その中で、ヒューゴ・ブラック最高裁判事の次のような言葉が記されている。「(合衆国憲法修正第1条で)新聞は統治する側ではなく、統治される側に仕えるものとされた」と。そして、この言葉の少し後には「新聞が守られるのは、政府の秘密を暴き人々に知らせるためであった。自由で制約を受けない新聞のみが政府の欺瞞を効果的に暴くことができる」という言葉が続く。新聞をはじめとする報道機関は完璧ではない。しかし、報道機関が提供してくれる情報は、リベラル・デモクラシーにとってなくてはならないものである。

もちろん、公的機関のもつすべての情報が直ちに公開されるわけではないし、されるべきではないかもしれない。とはいえ、公文書などの情報は、直ちに公開されない場合でも、時間がある程度経過したのちにきちんと公開される意義は大きい。山本論文が強調するように、情報公開制度が確立していることで、政策決定者たちが「常にみられている」という状況を制度化することになるからである。

本特集企画では、情報がリベラル・デモクラシーにとっていかに重要であるかを強調しつつ、日本の政治社会で起きていることを確認し、何が問題なのか、改善の方途や方向性はあるのかを考える材料を複数の視座から提供する。本特集企画では、情報公開問題の第一人者、ヨーロッパ政治外交史と日本政治外交史を専門とする気鋭の研究者、そして調査報道と政治報道で著名なジャーナリストの皆さんにご執筆を頂いた。

三木論文は、情報公開法と公文書管理法に関する本質的な問題が政治レベルの活動やプロセスではなく実務レベルを対象としてきたことにあると捉える。最近の問題を受け、行政文書管理ガイドラインが改正されたが、記録を残さない方向に事態は進み、政治家の影響は一層見えにくくなった。三木論文は、政治レベルこそ「記録される責任」を引き受けるべきであり、その記録をどう残させることができるか問いかけている。

澤論文は、日本の現状について、公開裁判の記録が事後になると公開されないほどに情報の公開が制限を受けており、情報公開が他国における進展に逆行して縮小する傾向にあることを示し、権力の監視や責任の追及が困難な状況にあることを指摘する。その上で、澤論文は、「公文書(public documents)」を‘pubic’（「民の、みんなの」）の手に取り戻すことを訴えている。

井上論文は、公文書管理法に基づく公文書の「保存」と情報公開法に基づく「公開」が、現在の日本では、トレードオフの関係になりかねないことを指摘する。この緊張関係を踏まえ、公文書の「保存」と「公開」を両立可能にするためには、問題を官僚個人に還元するのではなく、公文書を作成する官僚たちを守り公文書の作成と保存を促す制度の整備が必要であるとし、具体的な提案を行っている。

南論文は、過去30年の日本において政治主導の仕組みが整備されながら、アカウントビリティを担保する改革が遅れ、近年の報告書や公文書に関するスキャンダルを経ても、政府の対応が説明責任の強化という方向には向かっていない現状を確認する。その上で、南論文は、アカウントビリティの仕組み作りの方向性と、メディア側の意識改革の重要性を指摘し、著者自身が委員長を務める新聞労連の取り組みを紹介している。

山本論文は、「おそらく世界最良の公文書館の一つ」である英国国立公文書館の実際について紹介し、同国における情報公開の意味について掘り下げて検討している。英国では、公文書は「政府の公文書」つまり「国家の財産」であることが意識されており、公的な情報は「国家・国民のもの」であるとの姿勢が貫かれている。山本論文を読むことで、情報公開が社会のインフラとなっている様子がよく理解できる。

社会に不安や緊張があるときには決断主義は魅力的なものに映る。しかし、政治的決定はきちんとした情報を踏まえてなされなければならない。そして、情報のないままに、主権者が判断を強いられることがあってはならない。

本特集企画が、私たちの政治社会にとって情報とその公開がもつ意味を考える機会となれば幸いである。■