

# トラブルと情報

## 知ってもらい、理解してもらう

### はじめに

行政であっても、民間であっても、あるいはさまざまな団体であっても、トラブルやミスは完全になくすことは不可能であろう。そして、誤った対応をすると、さらにあらたなトラブルを巻き起こすことになる。

従って、ミスやトラブルを想定し、日頃から適切に対処することへの準備がなされている必要がある。

情報には、個人情報やプライバシーなどのように、社会的に共有してはいけないものもある。一方で、社会的に共有されなければいけない情報もある。不祥事については、その事実と対応方法を、社会に公表し、理解を得る努力が求められる。

行政には、情報の社会的共有を目指して、情報公開制度と広報広聴活動などの情報の社会的共有を求める仕組みがある。その運用にはまだごちない面も見られるが、その理念と仕組は、(行政側にそのような認識があるとはあまり感じられないが)ミスやトラブルへの対応の準備には大いに参考になると考えられる。

本稿では、まず前半で、企業や行政、その他各種の団体における、トラブルの発生時、あるいは協力や理解が求められる場面を、具体例を取り上げて考えてみる。後半では、日頃準備すべきトラブルへの対応の参考とするために、行政を中心とした情報の社会的共有を目指した情報公開制度と日頃の広報活動などの情報提供の関連について考察したい。



小池 保夫 (こいけ やすお)  
(明治大学政治経済学部教授)

#### 略歴

1949年 新潟県生まれ  
1972年 明治大学商学部卒業  
1972年～1978年 セントラルコンサルタント(株)勤務  
1983年 上智大学大学院文学研究科新聞学専攻修了  
日本新聞協会研究所委嘱研究員、東海大学、専修大学等の非常勤講師を経て、  
1988年～1995年 福島大学行政社会学部助教授、教授  
1995年～ 現職

#### 専門分野

マス・コミュニケーション論  
ジャーナリズム論  
行政情報論(広報広聴活動、情報公開制度)

#### 主要著書

『地域的情報メディアの実態』(共著、東大出版会、1987年)  
『メディアと情報化の現在』(共著、日本評論社、1993年)  
「行政情報の社会的共有をめぐって」『広報』(1997年5月号、日本広報協会)  
「情報公開制度と広報広聴活動」『広報』(1999年12月号、日本広報協会)  
「情報の社会的共有のための総合的情報公開」『自治フォーラム』(2000年2月号、第一法規、地方自治研修センター編集)他

---

## 大学における情報の社会的共有

### 1 入試ミスはあってはならないのだが.....

今年の春の大学入試では、大学の多くの不祥事が報道された。その数は、昨年を大きく上回り、新聞紙上を賑わしていた。

大学入試には、公平性と公明性が求められることは言うまでもない。特定の受験生に有利になったり、逆に不利になったりするようなことが起こってはいけない。採点上の不都合が起こり、公平性が保たれないような出題は許されない。

あるいは、一斉に開始し、一斉に終了するという同一条件での試験が求められ、試験場によってバラバラに始まったり、終わったりしてはならない。

入試では、受験生やその保護者は過敏な状

況になっている。そんな時に、大学側の一方的なミスが、強く非難を浴びるのは当然である。

ミスを隠さず説明し、受験生に不利にならないような対応策を講じたことを、あるいは講じることを社会に公表し、約束しなければ、納得しないであろう。以前のように大学は強気ではいられなくなってきている。

入試における不祥事の公表が今年は多かったと述べた。不祥事そのものが今年は急増したという訳ではない。ミスの発生と対応策を公表する姿勢が大学側に定着したことによって、報道件数が増加したものである。

### 2 学生の保護者に理解を求める

これまで、大学生は大人扱いすることが当然であった。一例を挙げれば、成績表は学生本人に渡せば事足りていた。ところが、現在、多くの大学では毎年度、学生の保護者宛に成績表を郵送している。

保護者は、学費を負担する意味でスポンサーであって、大学は保護者を大切にしなければならなくなってきている。直接保護者に成績表を送り届けることは、社会的には歓迎されている。そして、学生もそれに不満を主張することもない。一昔前から見れば、学生

を子ども扱いしていることになるのだが、決してそのように受け止める者はいない。

この風潮を、別の視点からみれば、まさに大学と学生と保護者との三者で、情報を共有していることになる。

多くの親はそれを望み、また、学生も説明の手間が省けるし、大学は保護者からの理解を得るために、と三者での不平や問題はおこらず、むしろ情報の共有は一層進むことになる。

---

### 3 入学式は保護者とともに

大学の入学式には、父母や祖父母の同伴が多いことは今更言うまでもない。筆者の勤務する学部では、入学式に参列した保護者に対して、数年前から、入学式当日に、学部説明会、記念講演、キャンパスツアー（体育施設、図書館などの見学）、相談会を開催している。これらはどれも新生向けではなく、保護者を対象としたものである。この学部の約1,000

名の新入生に対して、今年は約300名余の保護者が集まった。

この保護者向けの入学式のイベントを、筆者は「大学への、学部へのファンクラブづくり」だと考えている。大学について、学部について、保護者に十分に理解して貰うために、教職員が一丸となって対応している。

## 隠しごとが不信を招く

### 1 お詫びの記者会見

数年前に、ある大手の乳製品メーカーで製造工程の衛生管理に不手際があったが、それを内密に処理しようとして、その姿勢が社会的に批判された。そのお詫びの記者会見の席上で、会社首脳が「われわれだって徹夜で実

態の把握に努めているんだ、文句を言うな」と発言し、失笑をさそってしまった。それがテレビ中継され、国民的な反感をかうことになった。

### 2 社会的責任を果たしているか

日本でも狂牛病の発生が確認され、蔓延を恐れた政府は、業界団体を通じて補助金を出して国産牛肉を買い取るという政策を打ち出した。

いくつかの畜産加工メーカーは、倉庫に過剰にストックされていた輸入牛肉を国産牛肉と偽り、補助金を不正に取得しようとした。これが、関連企業のいわば「内部告発」で明らかになり、社会の指弾を受けた。

企業は最少費用で最大効果を挙げるものと

経済学では教えている。不正を犯し、社会を裏切ってまで利益をあげようとした結果は、社会からの反発である。これでは、企業は責任を果たしているとは言い難い。

このケースでは、隠密裡に済まそうとして、消費者（生活者）の不信を一層募らせてしまった。最初のボタンの掛け違いは、最後までギクシャクしたまま修復されることはなかった。

---

### 3 原因不明の肺炎はどうなっているのか

今年3月に、中国に端を発し、東南アジアや世界中の国々で、原因不明の肺炎（SARS）が発生した。中国政府の罹患者数の発表は当てにならないとしばしば言われた。肺炎による死者の数は、中国政府発表数の10倍はいるはずだということが、まことしやかに喧伝されている。

また、これに対する日本政府の対応は、入国管理、病院の受け入れ体制などで、若干の対策が発表されたに過ぎず、きわめて楽観的で、危機意識の欠如が指摘されている。

説明責任は、政府がやっていること、ある

## 説明責任

### 1 国民主権のための説明責任

ここで、説明責任を全うすることを目的として、情報を公表し、社会の信頼を得ようという行政の仕組みである情報公開制度について考えてみたい。

行政における情報公開制度の起源は、1700年代の北欧諸国に遡ることができるほどに古いものである。ところが、日本では、ようやく2001年4月から、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）が施行されたが、先進国ではもっとも遅い制度化と言われている。

重い腰を上げた、ようやく生まれた情報公開法であるが、情報公開の目的として政府の諸活動を国民に説明する責務を全うすることがあげられており、通常この責務を「説明責

任」と呼んでいる。これはやるようとしていることを、国民に説明するだけではない。ひろく解釈すれば、行政は、現実に起こっている出来事について、どのような情報を得ているのか、どこまで知っているのかを、国民に明らかにすることを意味する。

その点では、SARSの罹患者数について、中国政府が虚偽の発表をしている点は許し難いことである。また、日本政府が、入手した情報に基づいて、国民に対して十分な情報提供を行っているとは思えない。

任（アカウンタビリティ）」と呼んでいる。

この政府の持つ説明責任は、主権在民を規定する日本国憲法に由来すると考えられる。宇賀克也東京大学教授は、「主権者である国民の信託を受けている政府は、国民に対して、みずからの諸活動を説明する責務を負わねばならず、この責務が果たされていない場合、主権者は『情報を与えられた市民(informed citizenry)』とはいえず、真の主権者とはいえなくなる」と指摘している。

この宇賀氏の説を敷衍するならば、情報公開制度に裏付けられなかった日本の行政運営は、主権在民をうたう日本国憲法からみれば、違憲すれすれの状況であったとも言えよう。

---

## 2 知る権利は保障されているか

情報公開制度の目的として、国民の持つ知る権利を行使することを保障するためであるという考え方もある。いくつかの自治体の情報公開条例では、それを明記している。東京都の条例では、前文でそれをうたっている。

しかし、日本の現行の情報公開法では、知る権利は未成熟な概念であり、混乱を避けるために、明記を避けたと説明されている。

確かに、日本国憲法の制定時点では、世界のどこの国でも知る権利を規定していないのだから、憲法にも知る権利の規定がない。

知る権利は実定法上は規定がないが、日本国憲法との関連では、第 21 条（集会・結社・

表現の自由、通信の秘密）の「表現の自由」に内包されていると考えるのが一般的である。すなわち、国民は十分に知らされていなければ、みずからの意見を形成することも、発表することもできないという考え方である。

情報公開法の制定時に、未成熟であるからこそ、知る権利の成熟を求めて、法に盛り込むべきであったと考えるべきであり、政府の消極性を指摘せざるを得ない。なお、情報公開法は、その附則で、施行後 4 年を目途に、見直しを行うことを規定しており、その際に知る権利が明記される可能性も残している。

## 広報活動と情報公開

### 1 行政の情報公開に向けた動き

日本でも、2001 年 4 月に情報公開法が施行されたが、日本で情報公開が制度化された最初のケースは、市町村レベルでは 1982 年 4 月施行の山形県金山町、また都道府県レベルでは翌 1983 年 4 月施行の神奈川県であった。

地方からほぼ 20 年近く遅れて、国の情報公開制度がスタートした。とは言っても、この間、日本政府も手をこまねいていたわけでは

ない。

1979 年 10 月、政府は各省庁の文書課長等で構成する「情報公開問題に関する連絡会議」を設置し、情報公開のための改善措置の推進を図ろうとしてきた。また、1980 年 5 月には、「情報提供に関する改善措置等について」と題する閣議了解もなされた。

### 2 臨時行政調査会の指摘

1983 年 3 月、臨時行政調査会の「行政改革に関する第五次答申（最終答申）」でも情報公開問題が指摘された。それを受けて総務庁（当時）に「情報問題研究会」が設置され、情報

公開の制度化に向けた調査研究が始まった。この研究会は、今から 10 年前の 1990 年 9 月に「中間報告」をまとめたが、研究会の活動はこの中間報告が最後となり、その後しばらく

---

くは、政府の目立った取り組みはみられなかった。

政府が再び具体的な動きを見せるのは、村山内閣における行政改革委員会において行政情報公開部会の発足によってである。1998年3月に、政府法案が国会に提出され、衆参両院の審議を繰り返し、多くの未解決の論点を残したまま、法律施行後4年を目途に見直しを行うことなどを附則として付した上で、この法律が成立をみることとなった。

ここで過去の経緯を述べたのは、これまでの動きを紹介することにあわせて、1983年3月の臨調の最終答申におけるこの分野に関する基本的な考え方に着目したかったからである。

同答申では、「第8章行政情報公開、行政手続等」で、情報公開の推進のための当面の措置として10項目を掲げている。そのなかから、特に要点を示すと、

行政運営は、原則として公開の精神で行な

### 3 広報活動と情報公開制度

行政の情報公開（公文書開示）制度は、行政の保有する情報に関して住民から請求があった際に、情報の公開を行政に対して義務づける制度であると理解されている。しかし、住民にとって、行政の保有する情報を入手する手段は、これだけではない。むしろ住民にとっては、情報提供、すなわち広報・広聴活

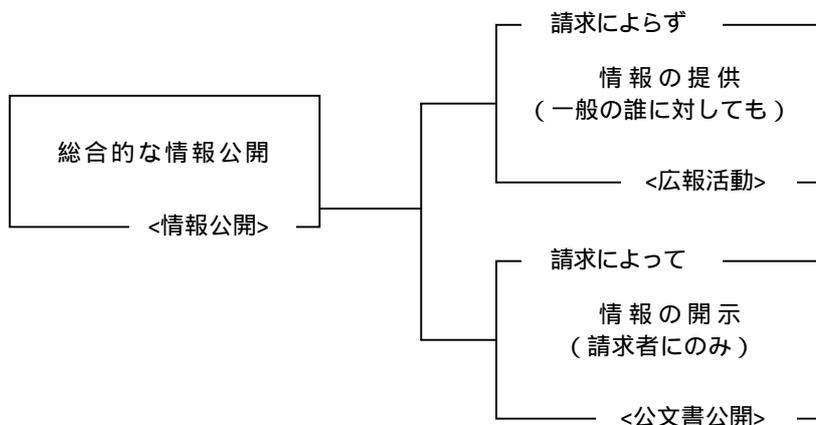
い、非公開は必要最小限を基本方針とする、各省庁の文書閲覧窓口は、閲覧可能文書資料等の拡大、閲覧目録の充実・整備を図る、白書類の充実等国民に対する広報を活発化するとともに、各種相談機能の活用による情報の案内・提供の充実を図る、などの指摘がみられる。

また、臨調の最終答申は「行政機関が自主的・能動的に公開しているものについても、国民の需要に対応しているか疑問である」とも述べていることを、付け加えておきたい。すなわち、臨時行政調査会の最終答申では、情報公開の制度を広報・広聴活動と密接に関連させてとらえている点を、ここで強調しておきたい。

政府で情報公開制度の論議が始まった時点から、この制度は日頃の情報提供（広報活動）を別個にしてはあり得ないという認識があったことを確認しておきたい。

動の方が、日頃から一般的に利用する手段と言えるのではなからうか。そして、「公文書の開示」と「情報提供（広報）」のそれぞれが、あるいはその両方が「情報公開」と呼ばれることが多く、混乱も見受けられる。そこで、図1に示すように、広義と狭義の視点で考えてみたい。

図1 総合的な情報公開



#### 4 福島県の情報公開制度

自治体における情報公開条例においても、情報提供（広報）の充実を盛り込むケースは少なくない。例えば、福島県の場合、「福島県情報公開条例」（1991年4月施行）では、目的に「公文書の開示及び情報提供の推進」を掲げている。この目的をうけて、第19条で「実施機関は、この条例に定める公文書の開示のほか、県民が県政に関する情報を迅速かつ容

易に得られるよう、広報活動、行政資料の提供等の情報提供活動の充実を図り、情報公開の総合的推進に努めるものとする」と規定しており、情報公開制度のなかに情報提供活動を積極的に位置づけている。

また、福島県の情報公開制度運用状況報告書では、制度の紹介をかねて、図2を掲げている。

図2 福島県の情報公開制度

（平成6年度情報公開制度の運用状況報告書より）

	区分	義務的	任意的
情報公開	請求によるもの	法令等に基づく閲覧・縦覧制度による閲覧及び写しの交付	公文書開示制度 (義務開示) (任意開示) 情報提供 ・窓口における行政資料の配布
	請求によらないもの	公表義務制度 ・条例、規則の公布 ・財政状況の公表 ・給与実態の公表	自主的な公表 ・広報誌等の発行 ・行政資料の刊行、配布

---

ここでは、「広い意味での情報公開とは、行政機関が保有する情報を住民に提供するすべての行為」と定義している。さらに、「住民の請求によるかどうか」および「行政機関に義務があるかどうか」を組み合わせ、4つに区分ができることを述べている。また、「狭い意味での情報公開は公文書開示制度であるが、福島県の情報公開制度は、公文書開示制度を中核としながら、併せて行政資料、刊行物等

による積極的な情報提供活動の充実に努めるものとしています」と説明している。

福島県のこの整理は、広義と狭義と解釈によって、情報公開制度と広報活動は密接に関連していることを明瞭に示してくれる。すなわち、福島県の区分に従うならば、行政機関が行っている「情報提供」「自主的な公表」「公表義務制度」の3つが、一般的な意味での広報活動とほぼ一致すると考えられよう。

## 5 神奈川の情報公開制度

次に、神奈川県の場合、「公文書公開制度と情報提供システムを両輪とした<情報公開制度>を実施しています」と説明している。「県民の請求に基づく」ものを公文書公開とし、「県民のニーズに応える」ものを情報提供と定めている。「請求」が個別的具体的なもの、「ニーズ」が総体的一般的なものと考えれば、この説明は説得力をもつ。

また、神奈川県では、図3に示すように、公文書公開を「公文書そのものの公開」と定義し、情報提供を「行政情報の収集・整理・

加工・伝達・閲覧・広聴」と定めている。

そして、公文書公開と情報提供を合わせて、情報公開制度と呼んでいる。実際的で、きわめて分かりやすい整理であると言えよう。その上で、情報提供をさらに、そのシステムの違いから「窓口による」システム、「広報による」システム、「行政手続きによる」システムの3つに区分している。ここでは、広報活動が情報公開制度のなかに明確に位置づけられている。

## 6 市町村の情報公開制度

次に、市町村レベルでみると、1999年7月施行の栃木県壬生町の場合は、「壬生町情報公開条例」の第15条で「実施機関は、町民が町政に関する正確でわかりやすい情報を、迅速かつ容易に得られるよう情報提供施策の充実に努め、情報公開の総合的な推進に努めるものとする」と、「情報公開の総合的な推進」を盛り込んでいる。神奈川県川崎市では、「開かれた市政」と「知る権利」の保障を目的と

する「総合的情報公開制度」が導入されている。そのため、公文書公開制度、個人情報保護制度、公人の資産公開制度、会議公開制度、情報提供制度の5つの情報公開制度を用意している。これらの5つの制度は切り離して考えることはできないものであり、相互に有機的に機能させ、補完することで、一貫性のある情報公開システムを構築しようとしている。

図3 神奈川県の情報公開制度

(平成10年度情報公開・個人情報の保護運用状況年次報告より)

公文書公開制度	情報提供		
県民の請求に基づいて公文書を公開する	県民のニーズに応じて行政情報を積極的又は義務的に提供する		
公文書公開制度	窓口による情報提供システム	広報による情報提供システム	行政手続による情報提供システム
公文書そのものの公開(みせる)	行政情報の収集・整理・加工・伝達・閲覧・広聴 (あつめる)(つくる)(つたえる)(みせる)(きく)		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 30%; text-align: center;">県民と県との信頼関係の増進</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 40%; text-align: center;">県政への理解と参加の促進</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 60%; text-align: center;">開かれた県政の確立、県民との共同作品の県政の推進</div>			

## 結びにかえて

情報を欲しているものに迅速に着実に伝える仕組みを社会全体で作り上げなければ、情報の社会的共有は期待できない。知る権利が容易に行使できる社会を目指すことは時代の趨勢と言える。

日本でも、これまでは情報を所有する側が強い立場にあったことは否めない。しかし、真の民主主義の実現のために、情報の社会的共有が必須である。情報公開制度と広報・広聴活動の連携が、今まで以上に求められると確信する。

企業活動においても、同様である。上場企

業であれば、有価証券報告書の公表が義務づけられており、それによって、企業活動についてひろく理解を求める制度が存在している。

また、「企業の社会的責任」ということが、企業経営では古くから論じられており、企業が社会と共に存在するためには社会に対して十分に理解されなければならないことが指摘されている。「お客様相談窓口」など、消費者(生活者)が直接苦情を持ち込んだり、相談したりする部署を設置している企業は多い。

社会からの信頼を得るためには、社会との関係が常に良好であることが望ましい。いっ

---

たん信頼を失ったときは、情報隠しはマイナスの構築と、その運用に向けた準備が日頃  
スとなる。社会と情報を共有するためのシステムから求められる。

【参考文献】

- ・宇賀克也『情報公開法の逐条解説第2版』（有斐閣、2000年10月）
- ・吉越厚善「総合的な情報公開制度を目指す」（『広報』1999年12月号、日本広報協会刊）
- ・情報問題研究会「情報公開制度化への課題 情報公開問題研究会中間報告」（第一法規出版、1990年9月）
- ・福島県「福島県の情報公開 平成6年度情報公開制度の運用状況報告書」（1995年8月）
- ・神奈川県「平成10年度かながわの情報公開・個人情報の保護 - 運用状況年次報告」（1999年6月）