

政府広報の憲法問題

特に環境基本法二五条、二七条を中心にして

縣 幸 雄

序

政府は、海外青年協力隊への参加、男女共同参画社会の形成、介護保険制度の確立、フロンガス回収への協力要請など、国民に政策をアピールする広報活動を行っている。これらは、駅・電車内でのポスター、新聞・雑誌などのプリント・メディア、テレビなどの放送、官庁のホームページなどで見られるものである。このような広報活動は、国民代表である国会が制定した法律を執行する政府が、国民に対して当該法律の趣旨をPRすることにより、国民の支持を得て円滑に当該法律の目的を実現しようとする目的のためになされる行為である。この類の行為を行う憲法上の根拠は、憲法七三条一号の規定する「法律を誠実に執行し、国務を総理すること」にあり、この前段にある法律を執行するための措置として政府の裁量行為として行う活動といえる。

このような情報提供活動については、国民の世論操作を行った戦前の日本において見られるものであった。プロパガンダ、マインド・コントロールである。一歩誤ればプロパガンダ、マインド・コントロールとなる広報活動が現憲法下で認められる根拠は何か。憲法一九条は、思想・良心の自由を保障する。この自由は、内心の自由を保障したものであり、この意味は、公権力により外部にそれらを表明することを強制されない沈黙の自由を保障したものであると同時に、特定の思想・良心の強要または保持の禁止がなされない内心形成の自由の保障を意味する。そこで、政府の広報活動による政策のアピールは、特定の思想・良心をもつことを要請するものであるから、この情報伝達活動は国民の内心形成の自由を侵害することにならないのか、ということが問題となる。これにつき、政府の活動は議会制民主主義の上に組織されているものであるから、政策の主張を行うのは当然であり、憲法がこのような広報活動を全面的に禁止しているとは解されないとするのが通説である。現に、国家行政組織法三条二項の規定に従い、総理府が設置され、総理府設置法四条三号により総理府の所掌事務の一つに「広報に関すること」があげられている。そして、総理府本府組織令四条一二号で大臣官房の事務の一つとして「広報に関すること」をその職務とし、その事務は総務課（七条七号）と広報室（一一号）が行なうものとしている。この広報室は「各行政機関の広報に関する事務の連絡に関すること」（一号）、「他の行政機関の所掌に属しない事務のうち広報に関するものを調査し、企画し、立案し、及び実施すること」（二号）、「世論の調査に関すること」（三号）を行なうものとしている。¹⁾ このように実定法において広報活動を行なうものとしているが、この活動は無制限に認められるものではなく、政府が行うキャンペーンの意図は何か、その活動の方法は相当性を超えてはいないか、そして国民の側にその情報提供を受け取らない回避の自由があ

るか否か⁴²⁾、これらのことを勘案し、プロパガンダ、マインド・コントロールとして憲法上禁止される広報活動が決定されるものと考えられる。

判例において、広報活動が内心の自由を侵害するものか否かというような形でその違法性が争われたものはないが、その広報が法の規定する法益を害する場合には、違法性を有するとした事例がある。たとえば、県の広報につき「県総務部広報課で、県政一般を県民並びに関係機関に周知徹底させる目的で県内に発行頒布する『県庁だより』と称する冊子の新年号に、県知事の年頭の挨拶として、同知事は同年二月一日施行の同県知事選挙に立候補を決意した旨を述べた上、同県を開発し道路交通網を新設拡充して、県内産業の発展を期すべき施策の完遂のためには、県民の一致した支援を賜りたいと述べた文章を掲載したときは、右は、選挙運動のために使用する文書といわなければならない」として公職選挙法一四二条（文書図画の頒布）に違反するとし、「県総務部広報課長または同課広報係長として、同課において県政一般を県民並びに関係機関に周知徹底させる目的で発行する『県庁だより』の原稿の執筆収集等その他編集発行の事務を担当する者が、右『県庁だより』に、県知事名義の挨拶文を起案しこれを掲載頒布する場合に、その挨拶文の内容、若しくはこれを頒布することが選挙の公正を害し法令に違反するときは、かかる違法な文章を執筆掲載しまたはこれを頒布することは、その正当な職務の範囲を逸脱したものである」として刑法三五条（正当行為）により違法性が阻却されるものではない、としている。⁴³⁾

広報とは、官庁から一般国民に発表する報告をいうが、これがもし真実でない情報を流した場合、つまりミスリードするような広報活動を行う場合、どのような問題が生じるのか。特に、実定法において広報活動を行うことが規定されている場合、七三条に規定する「誠実に」との規範の意味との関係において、法的責任が問題となることがあると考えられる。本稿は、環境問題に関する政府広報を取り上げ、この広報活動を行なう法的根拠とそれの憲法上の問題点、そして情報公開法との関係を論考する。ここに、政府広報には地方公共団体の広報を含み、広報には、法文にある「啓発」「情報の提供」を含むものとする。

二 環境問題に関する政府広報の法的根拠

1 広報活動を行う組織

国家の活動は、法の支配を基本とするため、法的な根拠を必要とする。環境に関する広報活動の根拠規定として、次の法律がある。

広報活動を行う機関は、環境庁である。国家行政組織法三条二項にしたがい、総理府の外局として、環境庁設置法二条により環境庁が設置される。⁴⁴⁾環境庁は、その任務を「公害の防止、自然環境の保護及び整備その他環境の保全を図り、国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するため、環境の保全に関する行政を総合的に推進することをその主たる任務とする」（三条）として、法文上憲法二五条の生存権の文言を援用することにより、国民の人権である環境権を実現する機関であることを示している。国家行政組織法七条六項、二〇条三項により政令である環境庁組織令が制定され、それによると、長官官房の事務として「広報に関すること（企画調査局の所掌に属するものを除く）」（五条九号）とし、企画調査局の事務として「海外に対する広報に関すること」（六条五号）とする。そして長官官房の分課に総務課を置き、その事務として「広報に関すること（企画調査局の所掌に属するものを除く）」（一二条五号）とする。企画調査局の分課に企画課を置き、その事務として「海外に対する広報に関すること」（一九条の二の六号）を行うものとしている。そして、環境庁設置法および環境庁組織令を実施するため、内閣府令である環境庁組織規則が制定され、長

官官房総務課に広報室を置き（二条）、「広報室においては、環境庁組織令第一二条第五号に規定する事務を司る」（一号）、「広報室に、室長を置く」（二号）、「室長は、上司の命を受けて、広報室の事務を掌理する」（三号）としている。一号に規定する令一二条五号の事務とは「広報に関すること（企画調査局の所掌に属するものを除く）」である。以上のような条規にもとづき、環境庁は、広報活動を行なう。

2 広報活動の内容

これらの広報室、企画課が行う広報活動の準拠する法律は、次のものである。

環境基本法

二五条（環境の保全に関する教育、学習等）

国は、環境の保全に関する教育及び学習の振興並びに環境の保全に関する広報活動の充実により事業者及び国民が環境の保全についての理解を深めるとともにこれらの者の環境の保全についての理解を深めるとともにこれらの者の環境の保全に関する活動を行なう意欲が増進されるようにするため、必要な措置を講ずるものとする。

二六条（民間団体等の自発的な活動を促進するための措置）

国は、事業者又はこれらの者の組織する民間の団体（以下、「民間団体等」という）が自発的に行う緑化活動、再生資源に係る回収活動その他の環境の保全に関する活動が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする。

二七条（情報の提供）

国は、第二十五条の保全に関する教育並びに学術の振興並びに前条の民間団体等が自発的に行う環境の保全に関する活動の促進に資するため、個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報を適切に提供するように努めるものとする。

この環境基本法二五条に規定する「国民の理解を深める」ために、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、再生資源の利用の促進に関する法律、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律に個別の規定を設けている。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律

四条四項（国及び地方公共団体の責務）

国、地方公共団体及び市町村は、廃棄物の排出を抑制し、及びその適正な処理を確保するため、これらに関する国民及び事業者の意識の啓発を図るよう努めなければならない。

再生資源の利用の促進に関する法律

八条（国民の理解を深める等のための措置）

国は、教育活動、広報活動等を通じて、再生資源の利用の促進に関する国民の理解を深めるとともに、その実施に関する国民の協力を求めるよう努めなければならない。

絶滅のおそれがある野生動植物の種の保存に関する法律

五一条一項（希少野生動植物保存推進員）

環境庁長官は、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に熱意と識見を有する者のうちから、希少野生動植物種保存推進員を委嘱することができる。

二項

希少野生動植物種保存推進員は、次に掲げる活動を行う。

一 絶滅のおそれのある野生動植物の種が置かれている状況及びその保存の重要性について啓発をすること。

これらの法律が広報、情報提供、啓発活動を規定した背景は、環境の保全に関する施策を実行することは国民や住民の環境権を実現する国や地方公共団体の責務であるが、事業者や国民の事業活動や日常生活において環境への負荷を減らすように努めるなど、進んで環境保全のために行動していくことが必要である、ということによる。環境基本法に関していえば、二五条は事業者および国民の環境保全についての理解を深めるとともに、環境保全に関する活動を行う意欲を増進するために、環境教育・環境学習の振興、広報活動の充実を図ること、二六条は緑化活動、資源回収活動(リサイクル活動)等の民間の自発的な環境保全活動が促進されるよう必要な措置を講ずること、二七条は環境教育・環境学習および民間活動の促進のため、必要な情報を適切に提供しよう努めること、などを規定しているが、⁽⁵⁾これらの条規は、すべて国民に対して環境への負荷の少ない持続的発展の可能な社会の形成への取り組みを求める

一九九二年(平成四年)六月、ブラジルのリオデジャネイロで開かれた地球サミットの成果の一つである環境と開発に関するリオ宣言を行なっている。日本も、この宣言に参加し、この趣旨に賛同しているものであるから、憲法上においては九八条二項により国際法遵守の法理により、国内法をその国際社会のルールに則するように整備することが必要となる。リオ宣言は、世界の今後の環境保全のあり方を示し原則を掲げたものであり、二七の項目を掲げているが、その第一〇原則に国の情報提供に関係するものがある。それによると「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進し、かつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む手法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない」としている。時系列的には、環境基本法は平成五年十一月に制定され、絶滅のおそれのある野生動植物の種に関する法律は平成四年六月にされているから、リオ宣言はその規範としての性質は弱いとしても、法理論的には上位法であるから同宣言に授權されているものといえる。廃棄物の処理及び清掃に関する法律は昭和四五年一二月に制定され、再生資源の利用の促進に関する法律は平成四年六月に制定されているから、リオ宣言以前に施行されているものである。しかし同宣言がなされた後にこれらの法律は改正を行っているものであるから、法理論的には授權された法律であるといえる。

三 広報活動の内容

1 環境基本法の解釈

それでは、これらの法律はどのように運用されているのか。環境基本法に関しては、環境庁が作成した同法のコンメンタールである環境庁企画調整局企画調査課編著「環境基本法の解説」によると、広報活動、情報の提供とは次のごときことである。⁽⁶⁾

二五条に規定する「環境の保全に関する広報活動の充実」に該当する具体的な施策の例は以下のと

おり。

環境保全に関する政府広報の実施・パンフレット、ビデオ、映画等の各種資料の作成、配布・「環境の日」「環境月間」「環境美化行動の日」「野鳥週間」「自然歩道を歩こう月間」等の実施

二五条に規定する事業者および国民が「環境の保全に関する活動を行う意欲が増進されるようにするため、必要な措置を講ずるものとする」につき、「必要な措置」として、例えば、以下のものが想定される。

①資料の提供

環境教育指導資料の作成と普及・資料の提供を通じた指導手法の普及・指導のための資料と教材等の作成

②施設の整備

自然教育や学習に利用できる施設の整備（例：自然公園・自然観察の森等）・社会教育や学習に利用できる施設の整備（例：地域環境学習センター等）

③人材の確保

既に能力と実績のある者の登録・環境アドバイザーや自然解説指導者等の養成と特殊技能の認定

④その他

学校が自然環境の中での集団宿泊生活を通じて行う自然教室の実施等

二七条に規定する「個人及び法人の権利利益の保護を配慮しつつ」の意味は以下のとおり。

個人に関する情報を提供する際には、個人情報保護に留意することを指す。具体的には「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」に規定する個人情報を提供する際には、個人情報ファイルの保有目的以外の目的のために提供しないこと等個人情報の保護を行うことを指す。

法人に関する情報を提供する際には、営業秘密を侵害しないようにすることを指す。具体的には、国は、環境の保全に関する施策の促進のために、みだりに開示（公然と知られたものとする事又は特定の第三者に知られたものとする事）しないことを前提に企業から提供を受けた営業秘密に係る情報を開示しないことのないようにすることが該当する。なお、事業者に関する情報については、政府部内で平成三年に申し合わせた「行政情報公開基準」において、「法人その他の団体に関する情報であって、公開することにより法人等の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれのあるものは非公開とすることができる。ただし、事業活動によって生ずる国民の生命、身体若しくは健康への危害または財産・生活の侵害から保護するため公開することが特に必要と認められる場合を除く」とされているところである。本条の運用に当たっては、このような「行政情報公開基準」を踏まえつつ行われることとなる。

二七条に規定する「環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報」としては、次のようなものが想定され得る。

①環境の状況に関する情報

地域の環境基準の達成状況・各地の自然環境の状況

②その他の情報

リサイクル等に関する各種行事の事例の紹介・自然公園等の利用に関する情報

③情報の提供

情報のデータベース化・テレビ等のメディアを活用した情報提供（二酸化窒素に関するテレビ予報等）

二七条に規定する「適切に提供するよに勤める」とは、次のようなことをいう。

「適切に」とは、必要な情報が広くいきわたるように情報提供を行うこと、「行政情報公開基準」で非公開扱いにすることが適切であるとされる情報を提供してしまうことによって行政上の弊害が生じないようにすること等、情報提供に当たって留意すべき点があることを示すものである。また、本条の趣旨に照らして提供されることが必要であると認識される情報であっても、提供の前提となる科学的な知見を得られていない場合、国が保有していない場合など提供できない場合があることなどから、「努めるものとする」としたものである。

なお、人の生命、身体又は健康に危害を生じ、又は生ずるおそれがあるために公開することが必要であると認められる場合、事業者に当該情報を公表することを義務づけることは規制措置の一種であって、これは、本法第二条の環境保全上の支障を防止するための規制の措置に該当する。この場合、具体的にどのような場合に義務づけが必要であるかについては、対象となる情報を明らかにしつつ、個別の法律において対応することが適切と考えられる。

2 同法の運用

それでは、環境基本法の規定する広報活動や情報提供は、どのようなものがなされているのか。環境庁のホームページ¹⁷⁾に掲示されているものを見ると、かなり活発に行われている。たとえば、一九九九年（平成十一年）八月に行われたものとして掲示された環境庁報道発表資料によれば、次のような活動や提供がなされている。

- 1 99.08.31 第3回音風景保全全国大会の開催について
- 2 99.08.31 中央環境審議会土壌農薬部会土壌専門委員会（第1回）の開催について
- 3 99.08.31 平成10年度ダイオキシン類長期大気曝露影響調査の結果（第2次報告）について
- 4 99.08.31 「池のフォーラム」の開催について……身近な池の自然を再発見
- 5 99.08.31 平成12年度地球環境保全関係予算概算要求について
- 6 99.08.30 ダイオキシン排出抑制対策検討会の開催について
- 7 99.08.27 中央環境審査会大気部会ダイオキシン類環境基準専門委員会の開催について（第2回）
- 8 99.08.27 皇居外苑壕の魚類及び魚類生息環境調査の結果について
- 9 99.08.27 河川環境保全に関する環境庁・建設省連絡会議（第8回）の結果について
- 10 99.08.26 平成11年度ダイオキシン類長期大気曝露影響調査検討委員会（第3回）の開催時間の変更について
- 11 99.08.26 第8次鳥獣保護事業計画の基準の改定に関する国民意見聴取について
- 12 99.08.25 新宿御苑歴史的建造物の保存改修について
- 13 99.08.24 中央環境審査会水質部会ダイオキシン類排水専門委員会（第1回）の開催について
- 14 99.08.24 土壌中のダイオキシン類に関する検討会（第9回）の開催について
- 15 99.08.23 自然環境保全審議会総会の開催について
- 16 99.08.20 温暖化対策クリーン開発メカニズム事業調査に係る案件の採択について
- 17 99.08.13 ゴルフ場暫定指導指针对象農薬に係る平成10年度水質調査結果

- 18 99.08.13 瀬戸内海環境保全審議会委員の任命及び退任について
- 19 99.08.13 宇都宮市都市計画真岡（もおか）インターチェンジ周辺土地区画整理事業に係る環境庁長官意見の提出について
- 20 99.08.13 中央環境審議会第24回廃棄物部会の開催について
- 21 99.08.12 平成10年度PRTRパイロット事業報告書について
- 22 99.08.11 瀬戸内海環境保全審議会総会（第26回）の開催について
- 23 99.08.10 「騒音の評価手法等の在り方について（自動車騒音の要請限度）」中央環境審議会騒音振動部会報告（案）に対する意見の募集について
- 24 99.08.10 遵守システムに関する文書の条約事務局への提出について
- 25 99.08.09 ダイオキシン排出抑制対策検討会の開催について
- 26 99.08.06 有機性資源循環利用推進協議会の開催について
- 27 99.08.05 アジア・太平洋環境会議（エコ・アジア'99）の開催について
- 28 99.08.05 中央環境審議会企画政策部会環境教育小委員会（第12回）の開催について
- 29 99.08.05 第2回内分泌攪乱化学物質問題に関する国際シンポジウムのリーフレット第一報の配布について
- 30 99.08.05 水質汚濁防止法の特定施設の追加に対する意見の募集について
- 31 99.08.05 生物の多様性及び自然との触れ合い分野の環境影響評価技術検討会中間報告書のとりまとめについて
- 32 99.08.04 京都メカニズムに関する文書の条約事務局への提出について
- 33 99.08.04 「こどもエコクラブ夏の全国交流会サマーエコキャンプin南紀熊野」の開催について
- 34 99.08.03 「騒音の評価手法等の在り方について（自動車騒音の要請限度）」の中央環境審議会騒音振動部会報告（案）について
- 35 99.08.03 APNセンター開所式について
- 36 99.08.03 平成10年度環境分析統一精度管理調査結果（ダイオキシン類）について
- 37 99.08.03 中央環境審査会水質部会ダイオキシン類環境基準専門委員会の開催について（第1回）
- 38 99.08.02 広野火力発電所に係る環境庁長官意見の提出について
- 39 99.08.02 中央環境審議会第67回企画政策部会の開催について

これらは環境基本法二五条による環境関連の事業の広報活動、二七条による環境問題に関する情報公開によるものである。実に、活発に情報提供活動を行っているといえるが、これらの活動につき、国が持つ情報のうち現在開示することが適切と判断するものを提供し、現在公開することが不適切であるとし公表しないとすると、それは裁量権の範囲にあり、「雉も鳴かずば撃たれまい」との発想で行われることもあるのではないのか、との指摘がある。このような限定的な情報提供行為であっても、二五条、二七条の規定に反するものではなく、全面的に国のイニシアティブによってなされるものなのだ、とされている点で問題があるとされている。⁸³このようなことが指摘されるのは、行政情報には、何らの規制も及ばない膨大な分野が存在し、これらの情報の処理や管理は、行政機関の恣意に委ねられており、多くの情報が独占的に占有されている状態からすれば、必然的なシステムからくる構造上からの結果であるということがいえる。⁸⁴このシステム上の問題は、憲法七三条一号が規定する「法律を誠実に執行し」とする文言に照らした場合に、特に環境基本法で

は法文において明確に広報の義務、情報伝達の義務を規定していることに関連し、環境問題について情報伝達が不適切であるとして開示しない裁量権を行政官庁が保有するものであるのか、が問題となろう。

四 環境基本法二五条、二七条と憲法七三条一号

1 「誠実に」の規範的意味

「法律を誠実に執行する」ことは、行政の本質であって、内閣の最も重要な任務である。この憲法七三条一号の解釈をめぐって問題とされることは、違憲と判断される法律につき内閣は執行の義務を負うのか否かということである。⁽¹⁴⁰⁾学説では、一般に、法律は国権の最高機関である国会が合憲として制定したものであるから、合憲性推定の原則を憲法は内包するものであり、内閣は法律の内容が違憲と判断してもその執行は拒否できないものと解している。⁽¹⁴¹⁾また、最高裁判所が違憲判決を下した法律については、一般的効力説によると法律は失効するので内閣は法律を執行する余地はなくなるが、個別的効力説の立場によっても、違憲と判断された法律を誠実に執行する義務があるとはいえないから、当面、法律の執行を中止して国会の改廃の措置を待つのが妥当であり、これが憲法の趣旨に合致しつと解するのが通説である。⁽¹⁴²⁾このように、違憲の法律の効力の有無をめぐっての論点が指摘されてきたが、「誠実に」という条文の文言については、特に論及されるということにはなかった。この「誠実に」との文言には、格別な意味はなく、当然のことをいっただけで、別段の法的意味はないとされている。しいていえば、単に法律の文字を形式的に執行するにとどまらず、さらにその法の精神を忠実に執行すべきであることを意味するということぐらいのことである、とするのが通説である。⁽¹⁴³⁾

本稿は、この「誠実に」の意味につき、格別の意味があると解することができる、と解する。憲法の条規は、その表現において、形容詞的また修辭的な語句を使用することがあるが、それらはすべて格別の意義を有するものである。たとえば、憲法の前文の一項にある「日本国民は、正当に選挙された代表者を通じて行動し」、また一条の「主権の存する日本国民の総意に基づく」とすることにつき、国民とせずに正確に日本国民と記したのは、この日本国民の意味は国民主権の主権者たりうる者は日本国籍を有する者であることを示すものであろうし、⁽¹⁴⁴⁾九条の「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」とするのは、主権者である日本国民つまり日本国という意味であり、個人の尊厳に立脚する人権価値が抑圧され武力によって外見的な平静が保たれているような状態は日本国憲法が追求しようとする平和ではないのだ、ということを示すものであると解されている。⁽¹⁴⁵⁾九一条に規定する「内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少なくとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない」について、国会および国民に対する報告義務を規定しているが、この国民の意味は議会制民主主義を前提とするものであるから、国会への報告義務は同時に国民への報告を内包するものであるから、格別の国民に対する報告は無用と解する余地はある。しかし、ここに国民に対する報告を必要とするものとしているので、法律により政府は現実に国民に対して直接に報告をおこなっている。それは財政法四六条一項である。同条によれば、内閣は、予算が成立したときは、直ちに予算、前々年の歳入歳出並びに公債、借入金及び国有財産の現在高その他財政に関する一般の事情について、印刷物、講演その他適当な方法で国民に報告することになっている。この報告の形式および時期については、内閣の裁量委ねられると解され、現在は、官報に簡略化された内容が掲載されているが、これが憲法九一条および財政法四六条による報告としている。⁽¹⁴⁶⁾しかし、九一条の意味につき、報告義務の対象として国会に加えて、議会制

民主主義を核心として国政を行なうことを前提とする憲法が、あえて「国民に」という語を置いていることにつき、制憲時には存在しなかった特殊法人に対する郵便預金や簡易保険などを原資とする財政投融资に関連して、この国民に対する報告義務にはデスクロジャー（企業内容公示制度）の制度確立の必要があるのだ、と解する余地がある。つまり、国民には、納税者と資金預託者という二つの意味があり、それぞれの対象に応じて報告義務の内容を異にするべきではないのか、ということである。そして、単なる官報への掲載で果たすものではなく、国の報告義務とは、国民、特に資金預託者に対するアカウントビリティー（財産保全責任と説明報告責任）を規定するにいたっているのだ、と解することが必要であるといえる。⁽¹⁷⁾

以上のように、憲法の条規には、形容詞的な修辭的な文言であっても、憲法の理念よりそれぞれ格別な意味を有すると解するのが相当なものがある。七三条一号の「誠実に」にも格別な法的な意味を読み取るべきと解する。⁽¹⁸⁾

2 「誠実に」行なう広報活動

政府は、その職務として、たとえば総理府設置法四条三号により「広報に關すること」を行なうものであるが、これは総理府の裁量権の範囲で行なうことになる。この広報活動は、その伝達する内容としては、議會制民主主義の統治機構が採用されているという前提に立つものであるから、政府が行なう広報活動は国会の討議・決定を奪うものであってはならないし、また有権者の討議・決定の権利を奪うようなものではあってはならないという限界がある。⁽¹⁹⁾また、広報は、生ではなくダイジェストされ分かりやすく加工された情報を国民に伝達する役割と必要性はあるとしても、それは決して情報公開を排除するものであってはならないものであろう。⁽²⁰⁾情報公開は、国民の知る権利、自己統治の原理にもとづく原則だからである。したがって、社会のマスメディアの機能が十分に動いている場合には、国や地方公共団体の広報は、告知であれ、また意見であれ、その活動は控えめであるほうがよからう、とする見解は相当であるものと思われる。⁽²¹⁾

上記のことからすれば、環境基本法二五条、二七条の規定する広報活動は抑制的であることが求められるのか。近時、情報公開法が制定されたことが、環境基本法が規定するこの広報活動の規範に対して格別の意義を与えるにいたったと解する。この情報公開法は「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もってその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」（一条）とする。法文にある「国民に説明する責務」とは、アカウントビリティー（説明責任）を意味するものであり、国民主権原理の下では、政府は国民から公権力を負託されているものであるから、政府はその活動について国民に説明する責務があるという考え方に、この情報公開法は準拠している。このアカウントビリティーを掲げた以上は、基本的に情報の開示につき行政の裁量権の方が優先するということは原理的にありえない。つまり、政府保有情報に対する国民の権利とそれに対応する政府の説明責任の観点から、行政裁量の範囲は限定されるものとならなければならない。⁽²²⁾このことは、環境基本法二五条に規定する「環境の保全に関する広報活動の充実」、二七条に規定する「個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ環境の状況その他の環境の保全に必要な情報を適切に提供するように努めるものとする」との条規につき、その運用について、情報公開法の準拠する憲法上の原理との整合性を配慮しなければならない。本来、二五条、二七条は、同法九条一項「国民は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、その日常生活に伴う環境への負荷の低減に努めなければならない」とし、二項「前項に定めるもののほか、国民は、基本理念にのっとり、

環境の保全に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策に協力する責務を有する」とする国民の責務に対応して、国民の支持をうるために世論をリードしていくとの啓発的な意義をもつものであったといえ、この意味ではいかなる時期に、いかなる内容の情報を提供するかについて広汎な裁量権を政府は有するものであり、広報活動また情報提供の不作為の違法性ということが問題となることはなかった。しかし、情報公開法の制定により、政府の保有する情報について国民主権の原理において公開を原則とするものであり、環境に関する情報も請求があれば公開がなされなければならないものとなる。公開を認めながら、法律による積極的な国民への情報伝達の責務を科しているということは、どういうことを意味するものと解すべきか。それは、環境問題は国民の人格権、生存権に係るものであり、国民主権の原理を根拠として国の施策はアカウントビリティーを要請されるものであるから、二五条、二七条の広報活動と情報提供は広汎な裁量権を有する啓発活動ではなく、同法の規定する広報活動と情報提供とは施策を行なう場合にはそのアカウントビリティーを国民に対して行なうことを要請していると解する。つまり、情報公開の請求がなされた場合に情報の提供をすると規定しながら、情報の公開の請求がない場合には、それを公開するか否かにつき広汎な裁量権があるとするのは、矛盾であるからである。

この意味で、環境問題での情報提供については控えめであるべきではないと考える。憲法七三条一号に「誠実に」との規定がある。これについては、法律の執行についての政府の責任につき当然のことを規定しているものであり、格別のことを意味するものではないとされるのが通説であるが、アカウントビリティーを要請されている法分野においては発表行為についての裁量権がないという意味では格別の意味があるものと解する。法律により国民に広報活動、情報提供をすることを規定されている場合、国民の施策の支持をうるために行なう告知であれ、意見であれ、情報提供であれ、「雉も鳴かずば撃たれまい」との立場で曖昧また無意味な広報活動を行なった場合、形式的には違法ではないとしても、情報公開請求による批判には耐えられない。このような活動は、「誠実に」アカウントビリティーを行なったものとはいえず、その行為の違法性が問題とされる余地があるものと考えられる。

- 1 国や地方公共団体の広報活動の実態と問題については、三浦啓治「広報とメディア」増刊ジュリスト1997年6月号214頁以下
- 2 佐藤幸治編著「憲法Ⅱ（基本的人権）」136頁
- 3 東京高裁判昭和35.5.17、判タ105号54頁
- 4 中央省庁等改革基本法によると、2001年1月1日を目標として（5条）、環境庁は環境省に、総理府は内閣に改組されることとなっている。改組されれば、総理府設置法の名称は変更されることが予想される。
- 5 「時の法令」「環境基本法の制定－環境への負荷の少ない社会にむけて」平成6年2月15日号6頁、8頁
- 6 環境庁企画調整局企画調査課編著「環境基本法の解説」254頁～256頁、263頁～264頁
- 7 <http://www.eic.or.jp/eanet/>
- 8 北村喜宣「自治体環境行政法」167頁
- 9 日本弁護士連合会「わが国における情報公開の実態」122頁～125頁
- 10 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂著「注釈日本国憲法下巻」1085頁
- 11 清宮四郎「憲法Ⅰ」323頁、伊藤正巳「憲法（新版）」542頁
- 12 清宮四郎前掲書323頁

- 13 宮沢俊義著芦辺信義補訂「全訂日本国憲法」558頁
- 14 萩野芳夫 「外国人の人権」209頁
- 15 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂著前掲書175頁
- 16 杉村章三郎 「財政法（新版）」75頁
- 17 拙稿「アカウンタビリティとしての憲法91条の規範的意味の再検討」大妻女子大学文学部三十周年記念論集321頁以下
- 18 憲法上「誠実に」の文言は98条2項の国際法の遵守義務の箇所でも使用されている。ここでの「誠実に」の意味については、憲法のとる国際協調主義の具体化であり、独善的な対外政策を排斥する趣旨と解される。
- 19 井出嘉憲 「行政広報論」33頁～34頁
- 20 平松毅 「情報公開・各国制度のしくみ」17頁
- 21 三浦恵次 前掲論文220頁
- 22 右崎正博・田島泰彦・野村武司・三宅弘・森田明 「コンメンタール情報公開法」法律時報71巻8号8頁