

# 行政機関が行う広聴活動の憲法問題

縣 幸 雄

## 序

広報は、一方的に伝達するだけではなく、社会の意見や要望を知る努力が必要であり、この意味で、広報と広聴は車の両輪であり、二にして一、不可分一体の関係にあるとされている<sup>(1)</sup>。広報とは、双方の意思疎通（ツーウェイコミュニケーション）が行われていることにより、その効果が期待されるものである。

広報には、企業広報、団体広報（サークル、NGO、宗教団体など）、政治広報、行政広報などがあるが、これらを行う目的とその対象を、典型的に特徴づけて分類をするならば、次のとおりである。

	企業広報・広聴	団体広報・広聴	政治広報・広聴	行政広報・広聴
目的	利潤の追求	団結の維持	支持者の団結	公共の利益
対象	企業利益に関係する者 (ステークホルダー)	内部関係者、理解者となる可能性がある者	思想を同じにする者、可能性がある者	その行政に関係する国民、住民のすべての者

これら広報活動を行う法的な根拠は、企業広報は憲法 21 条の表現の自由・22 条の職業遂行の自由にあり、団体広報は 20 条の信教の自由・21 条の表現の自由・23 条の学問の自由に関係し、政治広報は 21 条の表現の自由に関係する。

行政機関が行う広報については、上記 3 個のものとは異なり、憲法 15 条 2 項の公務員の地位と職務に根拠づけられる性質をもつ。つまり、公務員は、「全体の奉仕者」として職務を遂行することを憲法が規定している以上は、行政広報は、民主主義国家にとって、固有のものであり、必然のものとなる。第一の固有性とは、民主的行政の発展のためには行政主体と国民ないし住民とは相互依存の関係にあり、その「架け橋」となるという意味で、行政広報・広聴はどうしても必要であることであり、第二の必然性とは、国民ないし住民の生活にとって行政との関係は不可欠なものであるが、その距離をなくし溝があればそれを埋める役割をになうということであり、そのために行政広報・広聴が不可欠ということである<sup>(2)</sup>。そして、広聴活動は、本来の行政に付随して行われるものであり、それを補完するものであるから、公権力の行使であるといえる。したがって、公権力の行使である以上、国や自治体が行う広聴活動には、憲法理論から引き出され行うべき活動、そして禁止され制約される活動がある。それはどのようなものであるかを検討するのが、本稿の目的である。

## 一 公聴と広聴

### 1. 公聴の法的内容

行政活動の受け手となる国民や住民がどのような意見を有するかを聞く制度は、公聴という用語で、数多く法律は設定している。

- 01 特定都市河川浸水被害対策法 4 条 2 項 5 号 平成十五年六月十一日法律第七十七号
- 02 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律 2 条 1 項 6 号 平成十四年七月十二日法律第八十八号)
- 03 構造改革特別区域法 31 条 1 項 4 号 平成十四年十二月十八日法律第八十九号) 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法 20 条 平成十二年五月二十六日法律第八十七号)
- 04 住宅の品質確保の促進等に関する法律 3 条 2 項 平成十一年六月二十三日法律第八十一号
- 05 国土交通省設置法 23 条 平成十一年七月十六日法律第百号
- 06 ダイオキシン類対策特別措置法 11 条 2 項 平成十一年七月十六日法律第百五号
- 07 行政手続法 10 条 平成五年十一月十二日法律第八十八号
- 08 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 36 条 6 号 平成四年六月五日法律第七十五号
- 09 国会等の移転に関する法律 19 条 3 項 平成四年十二月二十四日法律第百九号
- 10 国土利用計画法 8 条 4 項 昭和四十九年六月二十五日法律第九十二号
- 11 都市緑地保全法 2 条の 2 2 項 昭和四十八年九月一日法律第七十二号
- 12 公害等調整委員会設置法 14 条 昭和四十七年六月三日法律第五十二号
- 13 自然環境保全法 22 条 6 項 6 号 昭和四十七年六月二十二日法律第八十五号
- 14 都市計画法 16 条 昭和四十三年六月十五日法律第百号
- 15 液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律 89 条 昭和四十二年十二月二十八日法律第百四十九号
- 16 河川法 16 条の 2 2 項 昭和三十九年七月十一日法律第七十号)
- 17 電気事業法 108 条 昭和三十九年七月十一日法律第七十号
- 18 住居表示に関する法律 5 条の 2 6 項 昭和三十七年五月十日法律第百十九号
- 19 不当景品類及び不当表示防止法 5 条 昭和三十七年五月十五日法律第百三十四号
- 20 選挙制度審議会設置法 8 条 昭和三十六年六月八日法律第百十九号
- 21 電気用品安全法 49 条 昭和三十六年十一月十六日法律第百三十四号
- 22 海岸法 2 条の 3 5 項 昭和三十一年五月十二日法律第百一号
- 23 ガス事業法 2 条の 3 5 項 昭和二十九年三月三十一日法律第五十一号
- 24 関税法 37 条 3 項 昭和二十九年四月二日法律第六十一号
- 25 飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律 26 条 4 項 昭和二十八年四月十一日法律第三十五号
- 26 内航海運業法 29 条の 3 昭和二十七年五月二十七日法律第百五十一号
- 27 航空法 39 条 2 項 昭和二十七年七月十五日法律第百三十一号
- 28 農山漁村電気導入促進法 9 条 3 項 昭和二十七年十二月二十九日法律第百五十八号
- 29 社会福祉法 108 条 昭和二十六年三月二十九日法律第四十五号

行政機関が行う広聴活動の憲法問題

- 30 高圧ガス保安法 75 条 昭和二十六年六月七日法律第二百四号
- 31 土地収用法 23 条 昭和二十六年六月九日法律第二百十九号
- 32 モーターボート競走法 4 条 3 項 昭和二十六年六月十八日法律第二百四十二号
- 33 漁港漁場整備法 14 条 3 項 昭和二十五年五月二日法律第三百七十七号
- 34 火薬類取締法 53 条 昭和二十五年五月四日法律第四百四十九号
- 35 植物防疫法 5 条の 2 2 項 昭和二十五年五月四日法律第五百一十一号
- 36 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律 13 条 昭和二十五年五月十一日法律第七百七十五号
- 37 牧野法 3 条項 昭和二十五年五月二十日法律第九百四十四号
- 38 小型自動車競走法 5 条 3 項 昭和二十五年五月二十七日法律第二百八号
- 39 港湾法 37 条の 2 2 項 昭和二十五年五月三十一日法律第二百八十八号
- 40 地方公務員法 9 条の 2 6 項 昭和二十五年十二月十三日法律第二百六十一号
- 41 鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律 23 条 昭和二十五年十二月二十日法律第二百九十二号
- 42 工業標準化法 18 条 昭和二十四年六月一日法律第八十五号
- 43 漁業法 11 条 4 項 昭和二十四年十二月十五日法律第二百六十七号
- 44 自転車競技法 3 条 3 項 昭和二十三年八月一日法律第二百九号
- 45 労働基準法 103 条 昭和二十二年四月七日法律第四十九号
- 46 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 42 条 昭和二十二年四月十四日法律第五十四号
- 47 地方自治法 109 条 4 項 昭和二十二年四月十七日法律第六十七号
- 48 国会法 51 条 昭和二十二年四月三十日法律第七十九号
- 49 議院に出頭する証人等の旅費及び日当に関する法律 6 条 昭和二十二年四月三十日法律第八十一号
- 50 船員法 121 条 昭和二十二年九月一日法律第百号
- 51 臘虎臘肭獸獵獲取締法 2 条 明治四十五年四月二十二日法律第二十一号

これらの法律において、公聴を行う場合の意義は、処分を行う場合に利害関係人の意見を聴取する機会を設定するという意味、また政策決定にあたり有識者の意見を参考にするという意味で、この語を使用している。

この公聴の法的意義につき、判例では、一般乗合旅客自動車運送事業の免許申請却下処分取消請求事件で「運輸審議会は、同法六条一項の規定により附議された事項については、必要があると認められるときは、公聴会を開くことができ、又は運輸大臣の指示若しくは運輸審議会の定める利害関係人の申請があったときは、公聴会を開かれなければならないと定め、更に運輸審議会一般規則一条は、運輸審議会は、事案に関し、できる限り公聴会を開き、公平かつ合理的な決定をしなければならないと規定している。これらの規定を通覧すると、一般乗合旅客自動車運送事業の免許の申請があったときは、原則として、法定の免許基準に該当するかどうかにつき、陸運局長が利害関係人又は参考人に対する聴聞を行い、更に運輸大臣の諮問を受けて、運輸審議会は右の決定を尊重して最終的な許否の決定を行うべきものとされていることが知られるのである。このように、法が前記免許の許否を決定するについて原則として陸運局長の聴聞や運輸審議会の公聴会における審理を要求しているのは、免許の許否の決定の重要性にかんがみ、聴聞又は公聴会の審理手続を通じて、免

許基準該当の有無の判断に関係のある事項につき、免許申請者のみならず許否の決定に重大な利害関係を有する者に対しても、意見及び証拠その他の資料を提出する機会を与え、判断の基礎及びその過程の客観性と公正を保障しようとする趣旨に出たものであることが明らかである」として、公聴は、政策判断の基礎および客観性と公正を保障するために行うものであるとしている。したがって、公聴会は「免許の許否が直ちにその者の職業選択の自由に影響するものである関係上、免許の許否の決定過程におけるその関与の方法につき特段の配慮を必要とするのであって、前記のような免許基準の抽象性と基準該当の有無の不明確性のために、行政庁側からみてその申請計画に問題点があると思われる場合であっても、必ずしもその点が申請者には認識されず、そのために、これについて提出しうべき追加資料や意見の提出の機会を失わせるおそれが多分にあることにかんがみるときは、これらの点について申請者の注意が喚起され、あるいはまた、他の利害関係人の反対意見や資料の提出に対しても反駁の機会が与えられるようにする等、申請者に意見と証拠を十分に提出させることを可能ならしめるような形で手続を実施することが、公聴会審理を要求する法の趣旨とするところであると解さなければならない」とし、公聴会の手続に重大な瑕疵があれば、政策決定に違法性があることを判示している。

ただ、当該事件については「運輸審議会の公聴会における審理手続に申請計画の問題点につき申請者に主張・立証の機会を十分に与えられなかったという瑕疵がある場合においても、仮に運輸審議会がこのような機会を与えたとしても申請者において運輸審査会の認定判断を左右するに足りる資料及び意見を提出しうる可能性があったとはいえないようなときは、右瑕疵は、右諮問を経てされた運輸大臣の免許の許可処分を違法として取り消す事由とはならない」として、決定の取消しを認めてはいない<sup>(3)</sup>。

この判例にあるように、公聴制度が設定されている業務については、その手続にとって公聴すべき相手を除外したその者が意見を述べることにより、審議会の判断が異なるであろうと予想されるような場合に限って、その決定に違法性があり、その業務をストップさせるという法的な効果があることを認めている。

## 2. 広聴の法的内容

広聴という語については、公聴という語とは異なり、法律で使用している例は見られない。各省庁が定める規則で、若干の例が見られるだけである。それらは、一般ガス事業供給約款料金算定規則、人事院規則 2-3-25、外務省組織規則、財務省組織規則、国土交通省組織規則、国土地理院組織規則、地方整備局組織規則、財務省組織令、人事院規則 1710、社会教育主事講習等規程などである。

ここにおいて使用している広聴の意義は、公聴とは異なり、利害関係者、有識者の意見を聴取し政策決定の正当性・合法性を獲得しようとするものではなく、広く利害関係にとらわれず、広聴集会、懇談会、モニター募集、世論調査、マスコミ論調分析、アンケート、記者懇談会、ネット上にある意見分析、事例研究、未来予測、環境調査などを行い政策に反映させようとするものである。これらの行政機関が行う広聴活動は、国民や住民から信託された権力を行使するために、直接に国民や住民の意思を尋ねて、民意を反映する行政を行なおうとする民主主義の原理に根拠づけられるものである。

これは、都市計画、道路計画、環境計画などの計画段階において、また事業を実行している事業段階において、説明責任の達成、透明性の確保のために行われている。これらの広聴活動は、その法的性質として、広く情報収集を行う公権力の行使であるが、公聴とは異なり、いつ、なにを、だれに対して意見を聴取するか、またどのような情報を取得するかにつき、行政機関に広範な裁量かみ

とめられている自由裁量行為ではあるといえる。したがって、前記の公聴の場合と異なり、法理論上においては、その手続上に瑕疵があるために違法性があり、その業務の遂行がストップするというようなことは、法理論上では、あまり想定されうるものではない。

しかし、これら広聴活動は、公権力の行使である以上、当然に法的な根拠が必要となる。まず、それを明記したものととして、行政機関が政策として行うパブリックリレーションズを規定したものがあある。それは、前記をした一般ガス事業供給約款料金算定規則、人事院規則 2-3-25、外務省組織規則、財務省組織規則などである。これらは、個別の法律により広聴を行うことを規定したものがああるが。これら以外、行政機関は、広聴を行うことは、法的根拠がないために行うことはできないというべきものであるのか。そのようなことはない。その根拠規定には、次のようなものがあある。

一つは、概括的な規定であるが、その根拠規定として、中央省庁等改革基本法 50 条 2 項があある。同条は「政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする」と規定しているが、この条項が広聴活動の根拠規定となる。この規定は、政策形成に際して民意を反映し、政策形成過程の公正性及び透明性を確保すべく、重要な政策の立案にあたっては、その趣旨・内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民に対して意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの整備及び活用を図ることを定めている。これに対応して、1999 年（平成 11 年）より、パブリックコメント制度が導入され全省庁に適用されている。また、これに準じて、各地方自治体でも、パブリックコメントを実施している。これは広聴の一形態である。

次に、これに加えて概括的な広報活動の根拠となる法規として、国に関しては国家行政組織法 3 条 2 項の規定にしたがい、府、省、委員会、庁がおかれるが、これらの行政機関の設置法によると、それぞれの機関の所掌事務の一つとして広報の事務を掲げているのが通例であり、これらは行政機関の裁量によって行う広報活動である。たとえば、内閣府設置法 4 条 3 項 40 号により総理府の所掌事務として「政府の重要な施策に関する広報に関すること」とああるように、情報提供をその職務として行うものとしてあある。この法律上の根拠規定である広報活動の中には、当然のこととして、広聴を行うことも含まれているものと解する。広報は、政策の社会的受容性（パブリックアクセプタンス）を獲得するために行う情報提供作用であるが、その情報を提供する前提として、国民が要請している行政需要がなにであるかの広聴（インタレストヒアリング）が要請されているからである。

そして、個別の法律により、広報を行うことを規定しているものとして、次のものがあある。

- 01 環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律 8 条の 2（行政庁への協力）「行政庁は、この法律及び第 2 条 1 項各号に掲げる法律の円滑な実現を図るため、届出又は申請に関する指導、健康診断の実施、広報活動その他これらの法律の施行に関し必要な事項について、組合をして協力させることができる」
- 02 環境基本法 25 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」
- 03 金融先物取引法 87 条（協会の業務）87 条 5 号「委託者に対する広報その他協会の目的を達



成するため必要な業務」

- 04 警察法 21 条 6 号（長官官房の所掌事務）「広報に関すること」
- 05 証券投資信託及び証券投資法人に関する法律 52 条 5 号（業務）「受益者等に対する広報その他協会の目的を達成するため必要な業務」
- 06 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 46 条（正しい知識の普及）「都道府県及び市町村は、精神障害についての正しい知識の普及のための広報活動等を通じて、精神障害者の社会復帰及びその自立と社会経済活動への参加に対する地域住民の関心と理解を深めるように努めなければならない」
- 07 前払式証票の規制等に関する法律 25 条 4 号（協会の業務）「前払式証票の購入者等に対する広報その他協会の目的を達成するため必要な業務」
- 08 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律 4 条 1 号（国及び地方公共団体の責務）「国は、短時間労働者の雇用管理の改善等について事業主その他の関係者の自主的な努力を尊重しつつその事業に応じてこれらの者に対し必要な指導援助等を行うとともに、短時間労働者の能力の有効な発揮を妨げている諸要因の解消を図るために必要な広報その他の啓発活動を行うほか、その職業能力の開発及び向上等を図る等、短時間労働者の雇用管理の改善等の促進その他その福祉の増進を図るために必要な施策等を総合的かつ効果的に推進するように努めるものとする」
- 09 著作権法 32 条 2 項（引用）「国又は地方公共団体の機関が一般に周知させることを目的として作成し、その著作の名義の下に公表する広報資料、調査統計資料、報告書その他これらに類する著作物は、説明の材料として新聞紙、雑誌その他の刊行物に転載することができる。ただし、これを禁止する旨の表示がある場合は、この限りではない」
- 10 抵当証券業の規制等に関する法律 40 条 4 号（協会の業務）「抵当証券の購入者に対する広報その他協会の目的を達成するため必要な業務」
- 11 土地基本法 6 条 2 項（国及び地方公共団体の責務）「国及び地方公共団体は、広報活動を通じて、土地についての基本理念に関する国民の理解を深めるよう適切な措置を講じなければならない」
- 12 当せん金付証票法 13 条の 2（住民の理解を深めるための措置等）「都道府県知事又は特定市の市長は、相互に協力して広報活動等を行うことにより、当せん金証票の発売は地方財政資金の調達に寄与していることについて住民の理解を深めるとともに当せん金証票に関する世論の動向等を的確に把握するように努めなければならない」
- 13 道路交通法 108 条の 26 第 1 項 3 号（民間の組織活動等の促進を図るための措置）「適正な交通の方法又は交通事故防止についての広報活動その他道路における交通の安全と円滑に資するための広報活動」  
その他 51 条の第 4 項、108 条の 31 第 2 項 5 号、108 条の 32 第 2 項 2 号
- 14 旅行業法 22 条の 3 第 5 号（協会の業務）「旅行業及び旅行者業業務に関する取引の公正の確保又は旅行業及び旅行者業代理業の健全な発展を図るための調査、研究及び広報」
- 15 老人福祉法 31 条の 2 第 1 項 5 号（協会の業務）「有料老人ホームに関する広報その他協会の目的を達成するため必要な業務」

これらは、個別の法規にもとづく情報提供であり、当該法律の規定する目的に則した限定的な内容を伝達する情報提供活動である。これら広報という語を使用する情報提供は、行政機関が自らの

判断で行うものであり、あるいは関係協会への指導として行わしめるものであり、その内容に関しては、啓蒙の意味をもつ広報、周知徹底をはかることを目的とする広報と、争点を提示し国民・住民に意見を求める広聴を含む広報がある。また、行政業務の周知をはかる意味でのいわゆる「お知らせ」広報、あるいは啓発的内容をもった「お願い」広報が多い。これらの法が規定する広報活動には、その内容において、どのような意見や要望があるかを調査することが含まれているものであるから、行政機関が行う広聴活動の法的根拠となっている条文であるといえる。

### 3. 公聴と広聴の差異

それでは、公聴と広聴とはどのような異なるものであるのか？ 公報・広報ともに、ヒアリングをされ、調査の対象となるものであるが、その法的根拠、ヒアリング・調査される権利、その対象、調査内容の加工の可否、これを受けなかった場合の法的な措置において差異がある。典型的に、表で示せば、次のとおりである。

	公 聴	広 聴
法律上の根拠	あり（個別法）	あり（個別法・概括法）
ヒアリング・調査を受ける権利	あり	なし
ヒアリング・調査の対象	特定	なし
ヒアリング・調査結果の発表	修正・削除は禁止	修正・加工が可能
ヒアリング・調査の義務	あり	なし
ヒアリング・調査をしない場合	不服申立・行政訴訟	法的救済措置なし

上記のような差異があるが、双方ともに裁量行為として行われるものであるが、その差異が生ずる理由は、公報については羈束裁量、広報については自由裁量であるということによるものである。

羈束裁量と自由裁量には、法的性質において大きな差があるようであるが、違法性がある場合における法的責任のあり方ということにおいて差はない。行政法理論においては、羈束裁量（法規裁量）と自由裁量（便宜裁量）とが行政裁量にあり、前者は、その違法性の判断につき裁判所の審査が認められる裁量行為であり、後者にはそれが認められない裁量行為であり、不当の問題だけが生じるだけのものとされている。したがって、羈束裁量、自由裁量のいずれに属するかにより、その法的性質が異なるようであるが、現在は、行政事件訴訟法 30 条により、裁量行為がその裁量権の範囲を超え（権限逸脱または権限踰越）または濫用があった場合には、裁判所はその裁量行為を違法なものとして、取消を命ずることができるとしている。このことは、自由裁量についても妥当するものであり、純粹の自由裁量つまり司法審査がまったく及ばない裁量行為というものは存在しない。この意味で、羈束裁量と自由裁量とはその内容が相対化しているといえるから、上記の表のように一応は区分ができるが、公聴と広聴とを明確に羈束裁量と自由裁量とに差別化することは、さして意味はない<sup>(4)</sup>。

### 4. 裁量権の逸脱または濫用

公聴または広聴という行政裁量に対する法的規制を考える上で、いかなる場合に裁量権の逸脱または濫用があるといえるか、その判断基準が問題となる。

それは、以下のような 3 つの基準にてらして、判断することができる<sup>(5)</sup>。

### ① 実体的基準

行政機関の恣意的または報復目的のための行政裁量権の行使は、違法（権限の踰越、濫用）となる。また、行政裁量を授權している法律の目的に則さないその行使は違法であるし、平等原則や比例原則（費用対効果など）、納税者に説明責任を果たせないような社会通念の範囲を超えているような懇親会・懇談会の開催なども行政裁量権を踰越した違法な公聴または公聴となる。そして、行政担当者の個人的感情による公聴・広聴の対象の決定や除外、合理的理由がない差別、費用を無視する公聴・広聴の施策の決定は、すべて実体的基準に反するに違法な公聴・広聴ということになる。

### ② 適正的基準

行政裁量権の行使において、行政機関が考慮すべきではないことを考慮した場合（他事考慮）、逆に考慮すべきことがらを考慮しなかった場合は、違法となる。そこで、考慮すべきことと考慮すべきでないことは、まず法令を手がかりにして定まってくるが、また憲法上の人権、国際協調、環境の保全などという国民的な共通の利益についても、行政機関は必ず考慮して、その裁量権の行使をしなければならない。したがって、立法目的に反した、あるいは国民に共通する利益を無視するような形で、公聴・広聴の施策の決定は、すべて適正的基準に反する違法な公聴・広聴ということになる。

### ③ 手続的基準

行政機関が、行政裁量の行使において手続を誤れば、その裁量行為は違法となる。その手続とは、相手方その他利害関係者の意見を聴くこと、決定に理由を添えること（理由付記または理由開示）、またあらかじめ裁量行使の基準を作っておくことなどである。したがって、手続的に事前に定められていなく恣意的に行われた公聴・広聴活動は、すべて手続的適正を欠く違法な公聴・広聴ということになる。

この3つの基準につき、これに則さない形で行われた公聴・広報であれば、それは違法なものとなる。判例において、前記の公聴手続に瑕疵がある場合の違法性が争われた事件以外に、広聴を行うための公費支出をとまなう懇親会の開催の違法とした例がある。

本件は、市長を含む市幹部職員と市内の町内会長・副会長との温泉地の旅館における懇談会・懇親会に支出した費用について、市長、助役、収入役に連帯して損害賠償を認めた住民訴訟である。この事件につき、判例は「①本件懇談会・親睦会は市の広報・広聴活動の一つとして、地域住民の意見・要望を広く聴き、市政の運営に反映させていく目的で開催されたものであるが、当該市においては規則に基づき、各地区ごとに行政区を設け、各行政区に区長を置き、市の広報、広聴活動、諸文書の配布等への協力は区長が行っており、右目的のためには、まず第一に、法的根拠を有する区長と懇談すべきであり、純粋に私的な親睦団体である町内会に対して、当該市が直接、市政への協力等を依頼することはないから、町内会長、副会長は、他の市民と何ら変わることがなく、当該市において、町内会長、副会長とのみ懇談・懇親を行うべき法的根拠はなく、本件懇談会が当該市の職務と関連性を有する会合であるか疑念なしとしない、②当該市は、事前に各町内会長から「市政運営についての意見、要望」のアンケートを取り、その個々に対応策等を回答しているが、本件懇談会の懇談内容は、各町内会長・副会長からは地域に密着した要望的性格のものが多く、懇談会実施の必要性、有用性が認められるか疑念なしとしない、③本件における懇談会は宴会と評すべきその後開催された懇親会と不可分のものであったが、当該市が市民との行政上の意思疎通を図るのに、温泉地の旅館において酒食をとまにする必要性はいささかも見出し難いし、その根拠が薄弱



なことは、大半の費用が、本来は役務の提供等にたいする純粋な謝礼又はいわゆる報償の意味の強い経費である報償費から支出されていることから裏付けられる」として、本件懇談会は、当該市の広報・広聴活動の範囲を逸脱したもので、これに対する支出は違法であるとした。そして、支出命令を出した市長、費用を支出した収入役、市長を補佐し、収入役の担任する事務を監督する義務のある助役の3人に対して、連帯しての損害賠償を認めている（仙台地裁・平成7・2・23）<sup>(6)</sup>。

この事例は、前記の違法性のある広聴活動の判断基準のうち、第一の実体的基準に反するものである。なお、本稿が調べた限りにおいては、第二の適正的基準、第三の手続的基準に反するものとして違法性がある広聴活動とされた事例は存在しない。

### 三 広聴活動

#### 1. パブリックコメント手続

公聴活動として、概括的な規定である中央省庁等改革基本法50条2項がある。同条は「政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする」と規定し、1999年（平成11年）より、パブリックコメント制度が導入され全省庁に適用されている。また、これに準じて、各地方自治体でも、パブリックコメントを実施している。これは広聴の一形態である。この規定の運用については、どのような基準のもとに行うべきものとしているのか。パブリックコメント手続は、法律案・条例案など公表することに、費用と時間がかかり、また提出された意見や情報を行政機関が処理することには費用と時間と人手がかかり、行政機関の事務量の増加が見込まれることから、行政活動の迅速性、効率性、有効性を実現できないというマイナスの側面がある。したがって、パブリックコメント手続は、このようなコストがかかることを織り込んでいる制度であるから、これらのコストが無視できないように大きく、そしてパブリックコメント手続により得られる利益がさほど大きくない場合には、パブリックコメント手続をとらないことが認められるべきということになる<sup>(7)</sup>。

問題は、その適用除外をどの範囲で認められるべきものか、ということになる。これについて、1999年3月23日に閣議決定がなされ、その対象となるべきもの、意見提出の手続、意見・情報の処理に関する原則が定められた<sup>(8)</sup>。

パブリックコメントの対象とすべきものは「広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規則の制定又は改廃に係るものは、本手続を経て策定する。なお、迅速性、緊急性を要するもの、軽微なもの等については本手続によらないことができる」としている。この規定の意味につき、考え方として、①具体的な案件がパブリックコメントの対象にするか否かは、意思表示を行う行政機関（政令については、その事務を所管する行政機関）が、本制度の趣旨に基づいて判断し、またその判断の説明責任を負う、②本手続を経て策定されるべきものは政令・府令・省令・告示等であり、「等」には行政手続法の審査基準・処分基準・複数の者を対象とする行政指導に共通する内容となるべき事項（公にしない審査基準は除外）とし、③「広く一般に適用される」とは特定のもの名を名宛人しないことであり、個別的具体的な処分は本手続の対象外である、としている。

パブリックコメントの実施時期と公聴の方法については、①最終的な意思決定を行う前に、公表する資料は、当該案件を作成した趣旨・目的・背景、当該案件に係る資料（根拠法令、当該法令の制定または改廃により生じるとされる影響の程度・範囲等）を示すものとし、②周知を

はかるために、HP への掲示・窓口での配布・新聞、雑誌による広報・広報誌掲載・官報掲載・報道発表を行い、専門家・利害関係者には必要に応じて適宜周知に努めることとしている。

提示された意見・情報の処理として、①パブリックコメントを行った行政機関は、提出された意見・情報を考慮して、意思決定を行い、この決定にいたった行政機関の考え方を取りまとめ、提出された意見・情報とを併せて公表をし、②提出された意見・情報については、文書閲覧窓口における閲覧等の方法により、一定期間公開しておくものとするが提出された意見・情報で公にすることにより、個人または法人の権利・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものについては、行政機関の判断により、その全部または一部を公にしないことができるとし、③意見・情報を提供した個人または法人の氏名・名称その他の属性に関する情報を公表または公にすることは、事案等の公表に際して、これらの個人情報等の公表または公にすることが予定されていることを明示されている場合に限るものとしている。

上記の基準は、国の行政に対するものであるが、各地方自治体が HP 上でパブリックコメントを準用されて実行されている。この広聴であるパブリックコメントの運用の実態については、拙稿「不法な政府広報とは？ — 憲法 17 条との関連において」（大妻女子大学紀要・文系 33 号）<sup>9)</sup>において記述しているので、本稿においては、次のことだけを指摘するに止めることにする。

パブリックコメントは、行政目的を実現するための措置として行われる行為であるので、公権力の行使であり、憲法原理にしたがい運用されるシステムである。そこでの準拠すべき法原理とはなにか。パブリックコメントは自由裁量行為であるが、恣意的なものではなく国民主権・住民自治の原則のもとに行われるべきものであり、行政機関の国民・住民に対する説明責任に根拠するものである。それでは、説明責任をはたしていないもの、つまり自由裁量権を逸脱し違法となるものは、どのようなケースであるのかが問題となる。

それは、第一にパブリックコメントをおこなうべき法制度の設立・改廃であるのに行わなかった場合、第二にパブリックコメントが行われていることの周知徹底がなされていなかった場合、第三にパブリックコメントで提示された意見の採用あるいは不採用としたことに違法性がある場合、第四に提示された意見を公開せず「握りつぶし」を行ったような場合である。

①パブリックコメントの不作为については、行政機関は、その不作为につき説明責任がある。これは、国民主権、住民自治より導きだされる法理であるが、司法的救済を求めてその不作为の違法性を争うことは、基本的には、行政機関の裁量行為である故に困難であろう。

もしパブリックコメントの不作为が違法となるような場合、つまり 1999 年 3 月 23 日の閣議決定である「広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規則の設定又は改廃に係るものは、本手続を経て策定する。なお、迅速性、緊急性を要するもの、軽微なもの等については本手続によらないことができる」とし、その解釈の基準として示されたものとして、「本手続を経て策定されるべきものは政令・府令・省令・告示等であり、「等」には行政手続法の審査基準・処分基準・複数の者を対象とする行政指導に共通する内容となるべき事項（公にしない審査基準は除外）」に該当する行政立法につき、パブリックコメントを行わなかったような場合の問題には、国家賠償請求権との関係でどのようなになるのか。このようなことは、論理においては、あり得るであろうが、現在の行政システム運用の官僚の職務遂行の緻密性からすれば考えられない。また、万一、それを行わなかったとしても、迅速性、緊急性、軽微なものは除外されているので、そのことを理由に行わなかったことが正当化され、違法されることはないであろう。

②パブリックコメントが行われていることの周知徹底が行われていることの周知徹底がなされていなかった場合、その違法性はあるであろうが、現実において、ネット上にそれを掲示すれば十分で

あり、それが問題となることはないであろう。

ただ、もちろん、パブリックコメントは法律上根拠があるものであるから、このパブリックコメントの不作為また周知徹底を行わなかった怠慢につき、完全に法的に責任がないわけではない。その違法性を問題とし、その救済を求める手段として、憲法 17 条を根拠とする国家賠償請求権がある。

このような広報活動の不作為また怠慢につき、下級審判決であるが「京都府自動車手当制度周知徹底義務違反国家賠償請求事件」がある。本件は、社会福祉関係の諸手当は申請して認定を受けて初めて財以後の分だけ支給される不遑及主義のものが多いが、児童扶養手当の受給権もそれであり、手当制度に関する行政の広報活動が必ずしも徹底していなかったために、資格があるのに支給を受けられなかったとし、児童扶養手当法 7 条 1 項の周知徹底義務の懈怠を原告が主張して争われた事件である。高裁判決（大阪高裁，平成 5・10・5）は、わが国においては「現行法上、ドイツの社会法典総則 13 条ないし 15 条のような給付主体の広報，周知徹底義務，助言・教示義務を定めた明文の規定は存在せず，また，いわゆるプログラム規定である憲法 25 条や手当法 1 条，7 条 1・2 項の解釈としてもその内容や範囲が必ずしも明確といえない広報や周知徹底を公的強制力をもって強制するような法的義務を無理なく導き出すことは困難であるから，結局，法的義務としての広報，周知徹底義務を是認することはできず，法的強制を伴わない広報，周知徹底の責務が認められるにとどまる」としている。そしてどのような内容の広報をいかなる方法で行うかについては，国の裁量に委ねられるとしながらも「官報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかったり，市民が役所の窓口で制度について具体的に質問し相談しているのにこれに的確に答えないで誤った教示をするなど，広報，周知徹底に関する国等の対応がその裁量の範囲を著しく逸脱したような場合には，これを違法として損害賠償を肯定することができないわけではない」として，判例では，広報活動の内容，原告と行政当局との接触状況について検討を行った上で，本件の場合には，行政当局の対応には裁量の範囲を著しく逸脱した違法性はないものとしている<sup>(10)</sup>。この判決の法理においては，広報活動に官報に記載しないなど著しい瑕疵がない限り，違法性はなく国家損害賠償責任はないものとしている。

この判決の論旨は，広報（広聴）活動の一つであるパブリックコメントの不作為や周知徹底義務の懈怠に援用できる。現在，パブリックコメントの実施にあたっては，官庁のホームページ，広報誌掲載などその実施を広報しており，また掲示期間を一ヶ月とするためにパブリックコメントが行われたことを知って自己の意見を述べるための準備期間も十分にあると考えられ，周知徹底を行っているといえるから，伝達しなかったことについての違法性については判決の論旨からすれば問題はないと考えられる。

③パブリックコメントで提示された意見の採用あるいは不採用としたことに，違法性がある場合にはどのように解すればよいのか。これも，国家賠償請求権の対象とすることは困難である。

これにつき，先に記述した一般乗合旅客自動車運送事業の免許申請却下処分取消請求事件判決での論旨<sup>(11)</sup>は，パブリックコメントで表示された意見の採用あるいは不採用が違法となる判断基準が示されている。判決では，行政機関が意思決定をする場合，審議会の答申を受けることを条件とする場合，そこに手続上の瑕疵がある場合には行政機関の決定が違法となることがあるが，それは審議会の決定を左右するに足りるような資料および意見が提出される機会が違法となることが，それは審議会の決定を左右するに足りるような資料および意見を提出する機会が与えられなかった場合に限り，処分の違法性が問題となるとしている。この判断基準をパブリックコメントに援用すると，次のようになる。

この制度のポイントは，政策形成に民意を反映し，政策形成過程の公正性・透明性を確保するた

めに、重要な政令・規則などの制定にあたり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し意見を広く求めるものであるから、意見を聴取することにつき必要な事項が公表されていない場合または謝った情報が掲示されているような場合には、その提示された国や自治体の意見には瑕疵があるものといえ、パブリックコメントはなされていないものといえる。したがって、このような瑕疵があるにもかかわらず、決定された政策は、手続上、違法なものであるといえる。しかし、違法であっても、パブリックコメントの対象となるものは、政令・規則などの制定や改廃に関することであり、特定の個人に加えられた不利益処分ではないがために、直接的な権利侵害とはいえず、憲法17条を具体化した国家賠償法による救済はできないということになる。憲法17条は賠償の要件を法律に委任しているため、客観訴訟の形態を法律で定めているならば、その違法性を争うことができるが、このような制度が用意されていない以上、法的な争訟はできない。

④提示された意見を公開せず「握りつぶし」を行ったような場合、またそれを怠った場合、その違法性が問題となる。それを公表しなかったことにつき、その違法性を国民、住民の側から法律上の争訟とすることは可能であるのか。法的手続の瑕疵をあらそうことができる客観訴訟の方法があれば可能であろうが、国が行う行政には、このような制度を設けてはいない。また、個人的に自分の意見が公開されなかったことの違法につき、国家賠償請求権であらそうことができるが、それ「握りつぶし」や怠慢に国家賠償請求権で救済することが必要であるような重大な違法性があるか否かが問題となる。

このことにつき、広報における意見の「握りつぶし」ではないが、誤記のある広報について示された違法性の有無に関する判例の判断基準は、この問題について、示唆的な考え方を示していると考える。その事件は、広報パンフレット制作・配布費用の返還を求めた住民訴訟事件である。市が都市計画案に関するパンフレットの制作および配布の業務委託契約を印刷業者と結び、その後、その実施により代金を支払ったが、住民である原告が、本件パンフレットには、計画道路の一部が地下式と表示されていたが、実際の都市計画案では、その区間が地表式であった。本件は、住民である原告らは、この誤記は、周辺住民の本件道路計画反対運動を弱める目的で意図的に地下式と表示したものであり、また、かりに意図的でなく、過失によるものであるとしても、憲法94条、地方自治法2条13項、15項、地方公務員法30条、35条、地方財政法4条1項に違反するとして、市長らに対して損害賠償を求める住民訴訟をおこした。判決では「このようなパンフレットをことさら虚偽の情報を目的で制作配布したり、あるいは、パンフレットに誤った情報を記載した結果、これを配布した意味が全く失われたような場合は、無駄に支出したことに当たるから、地方自治法2条13項、地方財政法4条1項違反等の問題が生ずるものといわなければならない。しかし、本件の場合、前記のとおり、高速横浜環状南線の計画を多角的な角度から紹介し、住民の理解を得ることを目的として制作されたものであるところ、その一環として紹介された道路構造の表示に一部誤りが存在したことは前記庄戸地区の住民にとって少なからぬ意味をもつとしても、全体としては、右のようなパンフレットの制作目的は達成されたといえ、およそ無駄に経費を支出したとまではいえないから、そこに地方自治法2条13項、地方財政法4条1項違反があるということとはできない。また、本件は、前記のとおり、意図的に行われたものとは認めがたいから、本件各契約の締結に地方公務員法30条、35条違反があるものとはいえない」（横浜地裁、平成8・10・28）としている<sup>(12)</sup>。

本判決は、広報パンフレットの誤記があった場合の制作・支出の違法性についての判断基準をしめたはじめての判決であり、違法性のある広報とは、虚偽の広報を意図的に流したものと、内容に誤りがありパンフレット発行の住民への理解と支持を得ようとする目的を達成できないような重大な過失がある場合に限定、その違法性を論ずべきものとしている。この判決は、一つの判断基準



を示しているものとする。内容に誤りのある広報が意図的になされた場合には、当然に違法性があるものであるが、表現のあいまさ、誤記があれば、それを事後に訂正すれば、違法性がない広報となるというものである。

この判決は、広報に関するものであるが、広報と広聴は表裏一体のものであり、コインの裏表の関係にあり、広報での法理論は、すなわち広聴の法理論である。このことからすれば、この横浜地裁の判決の趣旨を、パブリックコメントの手続上での瑕疵に援用できるものとする。

提示された意見を公開せず「握りつぶし」を行ったような場合、またそれを怠った場合、その違法性が問題となる。それを公表しなかったことにつき、意図的であっても、それが公序良俗に反する内容やプライバシーの侵害など、パブリックコメントの制度趣旨に反するものにつき、それを公表なかった場合は、それは裁量行為の範囲内のことで問題はないものと考えられる。このことは、公職選挙法の候補者の政見放送につき、150条の2で「公職の候補者、候補者届出政党、衆議院名簿届出政党等及び参議院名簿届出政党等は、その責任を自覚し、前条第一項又は第三項に規定する放送（以下「政見放送」という。）をするに当たっては、他人若しくは他の政党その他の政治団体の名誉を傷つけ若しくは善良な風俗を害し又は特定の商品の広告その他営業に関する宣伝をする等いやしくも政見放送としての品位を損なう言動をしてはならない」と規定しているが、これにつき政見放送削除事件で、政見放送において身体障害者に対するいわゆる差別用語を使用した発言部分が公職選挙法150条の2に違反する場合、右部分がそのまま放送されなかったとしても、不法行為法上、法的利益の侵害があったとはいえないとしている<sup>(13)</sup>。この判決の趣旨からすれば、提出された意見において提示することが差し障るような内容のものであるならば、パブリックコメント制度の趣旨からして、裁判過程におけると同様にすべてありのままに開示すべきことが要求されているものでないと考えられるから、公序良俗に反するものは公表しないことができると考える。

しかし、このような公序良俗違反のことではなく、行政機関に都合がわるいのために「握りつぶし」をしたような場合は、横浜地裁の判旨からすれば、明白に違法性があるということになる。この場合、その悪意ある不作為が、国家賠償法の対象となりうるかという問題がある。その意見が公表される権利が、パブリックコメント制度の反射的利益と解すれば、違法であっても、法的権利が侵害されたとしてその救済を求めることはできないということになる。

反射的利益とは、行政法規が個人的利益を保護する目的を有せず、広く不特定多数の一般的利益を一般的公益を保護する目的で規定されている場合、その規制により結果として反射的に個人や団体が受ける利益のことで反射権ともいう。たとえば、不当景品類及び不当表示防止法により飲食品の適正な表示がなされる結果として一般消費者が受ける利益、文化財保護法に指定され保護される結果としてそれを研究の対象としている学術研究者が受ける利益等が、これに該当する。

従来法の法理論では、反射的利益は、直接、当該利益を法的に主張することができない点で個人的な後見とは異なるものとされてきた。したがって、反射的利益が侵害された場合、法律上の救済手段は存在しない。ましてや、反射的利益と解されるものに実現を求める権利は存在しないと解されている。しかし、近時、この反射的利益の法理論は、判例により狭められてきており、このような利益を一般的公益に含まれるものとして法を解釈するように判例の見られるようになった。その例として、既存の公衆浴場の業者が公衆浴場法により第三者にたいする新規の公衆浴場の許可を争う事例<sup>(14)</sup>、地元住民が森林法により保安林指定解除を争う事例<sup>(15)</sup>、および周辺住民が航空法規により定期航空運送事業免許を争う事例<sup>(16)</sup>などがある<sup>(17)</sup>。

これらの判例の動向からすれば、パブリックコメントにおいても、故意に「握りつぶし」を行



当該意見が開示をしなかったということは、民主主義を行政の決定過程に導入しようとしたことに重大な瑕疵があるといえ、反射的利益であり訴訟の対象とはなりえないとするには、前記3個の反射的利益を限定的に解した客観訴訟に近づく意味合いがある判例の存在に着目した場合、自己統治、ガバメントガバナンスを求める現在の法理論からすれば、到底認めにくいということになるであろう。ただし、現実問題として、行政機関が現在の情報化社会では「握りつぶし」をしたという事実は直ちに暴露され摘発されるであろうから、そのリスクやそれにより受けるダメージを考えた場合、「握りつぶし」を行うようなことは考えられない。

次に、過失により送付されてきた意見を公表しなかった場合については、前記の横浜地裁の判例によれば、事後に訂正をしその事実があった旨を告示し記載漏れのあった意見を掲示すればよい、ということになる。

## 2. 概括的・個別的規定にもとづく広聴

次に、本稿の一公聴と広聴の2広聴の法的内容で記述したところであるが、概括的な広報活動の根拠となる法規として、国に関しては国家行政組織法3条2項の規定にしたがい、府、省、委員会、庁がおかれるが、これらの行政機関の設置法によると、それぞれの機関の所掌事務の一つとして広報の事務を掲げているのが通例であり、これらは行政機関の裁量によって行う広報活動である。たとえば、内閣府設置法4条3項40号により総理府の所掌事務として「政府の重要な施策に関する広報に関すること」とあるように、情報提供をその職務として行うものとしている。この法律上の根拠規定である広報活動の中には、当然のこととして、広聴を行うことも含まれているものと解する。広報は、政策の社会的受容性（パブリックアクセプタンス）を獲得するために行う情報提供作用であるが、その情報を提供する前提として、国民が要請している行政需要がなにであるかの広聴（インタレストヒアリング）が要請されているからである。

また、個別の法律により、広報を行うことを規定しているものとして、たとえば環境基本法25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」などがある。

これらの制度の運用にあたっては、行政機関は、その広聴の目的を実現するにつき、広範な裁量権を有する。現在、ICT（Information and Communication Technology）の普及は、大きく、広聴の形をかえる。もちろん、従来型の広聴集会、懇談会、モニター募集、世論調査、マスコミ論調分析、アンケート、記者懇談会、ネット上にある意見分析、事例研究、未来予測、環境調査などを行い政策に反映させようとする手法は、基本的なデータ収集という意味で、その重要性はいささかも衰えるものではない。しかし、このICTの手法の導入は、広聴のあり方を大きく変えている。それは、電子政府の確立である。これにより、広報のあり方が、デジタル・デモクラシーを生み出す基盤を形成している。それは、以下のとおりである。

## 3. デジタル・デモクラシーと広報

2001年、政府は「e-Japan戦略」をたて、その実行に着手した。これは、高度情報通信ネットワーク社会の形成を目的として定められた。それは、IT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）により形成されるIT社会である。同法には、以下のように規定している。

## 第1条（基本理念）

この法律は、情報通信技術の活用により世界的規模で生じている急激かつ大幅な社会経済構造の変化に適確に対応することの緊要性にかんがみ、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針を定め、国及び地方公共団体の責務を明らかにし、並びに高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部を設置するとともに、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画の作成について定めることにより、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進することを目的とする。

## 第2条（定義）

この法律において「高度情報通信ネットワーク社会」とは、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて自由かつ安全に多様な情報又は知識を世界的規模で入手し、共有し、又は発信することにより、あらゆる分野における創造的かつ活力ある発展が可能となる社会をいう。

## 第3条（すべての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現）

高度情報通信ネットワーク社会の形成は、すべての国民が、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを容易にかつ主体的に利用する機会を有し、その利用の機会を通じて個々の能力を創造的かつ最大限に発揮することが可能となり、もって情報通信技術の恵沢をあまねく享受できる社会が実現されることを旨として、行われなければならない。

この法規の規定にしたがい、35条2項4号には「行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進に関し政府が迅速かつ重点的に講ずべき施策」を実現することを政策目標としている。これにより、電子政府の確立を目指す。電子政府とは、さまざまな行政手続がオンライン上で処理できることにより、24時間、365日、いつでも利用できる政府のことを意味する。しかし、電子政府は、単に行政サービスをオンライン化するといった行政側の観点からの注目されているのではない。行政の分野につき、電子政府を通じた行政サービスの質的な向上を目指すだけでなく「国民が必要な時に政治、行政、司法部門の情報を入手し、発言ができるようにすることで、広く国民が参画できる社会を形成する」ことを課題の一つであるとしている<sup>(18)</sup>。

## 4. ガバメント・ガバナンスとしての地方自治

この広く国民が参画する社会を形成するということは、ガバナンス理論にもとづくものである。現在、行政の分野では、ガバメント・ガバナンスとして、行政統治理論の変更が求められている<sup>(19)</sup>。それは民間企業の分野でのコーポレート・ガバナンス、つまり「誰のために経営をするのか」「企業はステーク・ホルダー（企業関係者・株主、従業員、顧客、関係業者、近隣住民など）に対してどのような責務を有するのか」との経営理論を行政の分野にも援用しようとするものである。したがって、ガバメント・ガバナンスは、行政を経営理論でとらえ直そうとするものであり、「誰のために行政は活動するのか」「行政は有権者、納税者、受益者、規制対象者などに対してどのような責務を有するのか」という考え方で、従来は、主として行政の対象となる受益者、規制対象者に目を向けていた統治スタイルを見直そうというものである。

このガバメント・ガバナンスの理論は地方行政の分野で先行している。地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）が、このガバメント・ガバナンスの確立を実現する先導を果たしたものと見える。この法律は、法律に反しない限り、住民に対する福祉の増進を目指した自主的な活動が保障され、住民の福祉増進のためには、従来の「通達」や「行政事例」にとらわれることなく、自ら法を解釈し、必要であるならば条例を制定して政策を実施することが

できるようになっている<sup>(20)</sup>。したがって、憲法の規定する地方自治の本旨である団体自治・住民自治の法理により、地方自治体のレベルでの事業においては、中央の通達を受けることなく、ガバナンスの理論により、住民の満足度を高めるため、行政と規制対象者、受益者、有権者、納税者など利害関係人との双方向的なコミュニケーションを形成する種々の施策がとられている。それには、情報共有型、政策形成型、行政評価型があるという<sup>(21)</sup>。

情報共有型として、ウェブサイト上、市民から意見を募集することが一般化している。たとえば、ごみの分別、環境保護、公園利用の方法、子育て支援に関する事柄など項目といったコンテンツをウェブサイト上に設け、それへの提言やそれに対する自治体側の回答をオンライン上でだれでも閲覧できるようにしている。政策形成型として、電子会議室を設けて、一定の合意が得られた意見については、運営委員会がとりまとめた上で自治体に提言をし、市がこれに対して回答するというシステムである。行政評価型については、行政に関する専門的知識が必要とするものであり、その有効性を評価することには行政需要の必要性と費用対効果を数量的に評価することが必要であり、住民が評価を下すことには問題がある。しかし、政策に関する関心を喚起するという意味で実施の方法を模索すべきものであるとされている<sup>(22)</sup>。このような自治体のデジタル・デモクラシーはIT社会においては、地方自治による住民自治の原理より導きだされる。

憲法92条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」としている。この地方自治の本旨をどのように把握するかにつき、憲法解釈上、憲法により認められたものであるのか、それとも地域の自治権として憲法制定以前からあったものであるのかにつき、学説においては争いがある。一説は、憲法に先立って自治権はあるのだ、とする。これを固有権説という。この見解に対しては、92条が自治体の組織・運営を法律事項としていることと矛盾するとの批判がある。二説は、自治権は憲法によって与えられたものだ、とする。これを承認説という。この見解に対しては、自治権が国会の立法裁量に委ねられることになり、92条が地方自治の本旨として保障した意義と矛盾するとの批判がある。三説は、自治権は国家により承認されたものであるが、地方自治の本旨は法律をもって侵害できないのだ、とする。これを制度的保障説といい、通説である。この見解は、国と地方自治体の関係につき、自治権は憲法に根拠をもつものであり、このことでは国の統治権と異ならないものであるから、その相互の関係は上位下位の関係にあるのではなく、役割が異なる横の関係にあるとする憲法解釈を導きだしている。ここでの地方自治の本旨とは、団体自治と住民自治を意味する。団体自治とは、国家内の一定の地域がその地域の機関を有し、国とは別個の独自の立場で自主的にその地域の政治を行うことであり、住民自治とは、地方の政治はその地域住民の意思にもとづいて行われるということである。この団体自治と住民自治は相互に一体となって、地方自治の本旨をなすものであり、この両者を切り離すことはできない。つまり、団体自治が確立していてもその地域の住民の意思による政治が行われなければ自治とはいえず、また住民自治が確立していても国から独立した地域団体の機関による政治が行われなければ、やがて集権化して自治が形骸化されるおそれがあるからである<sup>(23)</sup>。

このような憲法理論からすれば、近時まで行っていた3割自治といわれた中央集権的国家的な中央官庁と地方自治体との関係は、本来は認めらべきものではなかったし、多くの自治体側からの批判がなされていたところである。現在、国は、小さな政府を標榜し、地方自治法の改正および地方分権一括法の制定により、地方に権限を委譲し従来の委任事務の多くをその地方の固有事務として、その地方の自治権の範囲において処理することになるにいたったのは、この法理論を実際の行政の場において実現したものであるといえる。現在、地方の時代といわれるように、最近における地方行政は、国の統制をはなれて、さまざまな自主的な動きをしている。その基礎に住民自治がその理

論的根拠である以上、住民の意思をどのように吸収し、それを実現するかは、行政にとって重要なことになり、そのためには、専門化された行政機構のなかで広聴活動の明確な位置づけが必要となる<sup>(24)</sup>。

現在、地方自治体に求められている機能は、固有事務としての地域振興、環境保全、福祉・衛生・教育・安全といった公共サービスがあるが、その地域の公の機能は、行政が独占するものではなく、NPOが提供している介護サービス、町内会の地域振興行事、ボランティア団体が行う環境美化、スポーツ少年団が果たしている少年育成、同好会の地域交流の機能、登下校時児童保護のための住民によるパトロールなどの役割を見た場合、地域内の行政は、官の独占物ではありえない。NPO、町内会などは、公的機関の下請けではなく、行政機関と対等な立場に立つものであるといえる。このように現在の地域社会での行政機関と地域の諸団体の連係体制は、国内の行政の中で、大きな役割を果たすことになる。それは、地域の諸団体は住民に近いという意味で、それだけ住民のもつ課題に対して敏感になれる位置にあり、センサーとしては、最も優位な位置にあり、感度が高いものである<sup>(25)</sup>。

この感度の高いセンサーからの情報の取得が広聴となるが、広聴活動は次のことを意識して行うことが現在の地方自治理論から要請される。第一に、広聴を行う前提として政策の説明責任を果たすことが必要である。これは、情報公開があるが、行政の透明性を高める意味においても重要な施策である。行政は高度の専門性の上に成り立っているが、そのことで地域住民への説明責任が回避されるならば、政策が暴走するリスクが高まるし、また透明性の低い行政機関はある特定の小集団以外の利害関係者を意思決定から排除してしまう危険性がある。この意味で行政の透明性を高めることは、政治的圧力や特定の利益集団の圧力を弱めるとともに、政策のチェック機能を働かせる意味において、広聴として住民が意見を述べる機会を保障しておくことが必要である<sup>(26)</sup>。第二に、情報提供や相談活動である個別広聴と集団による広聴と区別することが必要である。集団による広聴は、団体によっては、単なる情報提供、申し入れ、相談ではなく、要求貫徹の機会として、行政に直接に意思決定をせまるのが通例である。この集団広聴は、労働組合の団交に類似しており、場合によっては実力行使をとともうこともある。集団広聴は、行政と住民あるいは住民相互間の利害の対立、新しい条例の制定や行政機関の設置、多額の経費の支出など、高度の政治的判断を必要とする事柄に関係しているので、この分野については、住民自治・団体自治を具現している長や議会において決定されるべきものであるといえる。このような集団広聴は、本来の意味での情報伝達である広聴から外れているものであるが、その要求が妥当であるか否かは、詰まるところ自治体の住民の世論によるもの以外にはないものと考えられる。そして、この世論がどのようなものであるかを把握するのが、広聴活動の本筋であるので、そこに焦点を合わせた広聴活動を行うことが必要となる<sup>(27)</sup>。第三に広聴はインターネットで行われていることが多いが、そこに登場し意見を述べる者は住民である利害関係人でない可能性があることに注意しなければならない。インターネットの特色は、発信者に匿名性があることであり、また現実社会の本人とは別の属性を持たせることが可能であり、職業、年齢、性別を変えることができる。ネット上に登場する人物は「浮遊する個人」とも呼ばれ、どこかに確たる存在をもたず、その場限りの出現であり、感覚的・情緒的に振舞うことがある<sup>(28)</sup>。真の意見・要望・提案が、どこにあるのか、それを確かめるのは、広聴の役割である。

## 5. ガバメント・ガバナンスと中央政府

ガバメント・ガバナンスの理論は、中央政府については、地方自治の場合と異なり、憲法は代議制民主主義を基礎におき、内閣は行政につき国会に責任を負う議院内閣制を根幹とする政治制度に



は直接に結びつくものではないということにつき、既に、本稿筆者は指摘したところである<sup>(29)</sup>。しかし、これも拙稿で指摘したところであるが、公共性の空間は中央政府の独占物ではなく、地域社会、市場、NPO、中間法人など、広く社会全体がその機能を分担しているものとして、政策としてのガバメント・ガバナンスを志向することを憲法理論が妨げるものはないということも指摘したところである。

また、地球規模の環境問題などでは、各国政府、NGO、科学者などが集まり、重要な政策の立案がなされるシステムが形成されている。テロ問題、疫病の対策などもこれに類する。ここで認識された世界共通利益は、ガバナンスの仕組みの中で理解されるべきものであり、それが憲法の規定する価値と対立することがありうるが、その場合には、世界全体で追求すべき価値については、憲法は柔軟に取り組むことが求められることがありうるとの指摘もある<sup>(30)</sup>。このことが認められるためには、ガバナンスの論理を、憲法が認めていることを前提としなければならない。この国際的問題のガバナンスについては、本稿では、直接のテーマとしていないので、立ち入らない。

2001年、「e-Japan 戦略」の実施により、国の行政機関は、電子政府としてICT（Information and Communication Technology）を行う基盤を確立している。その施策の中には、パブリックコメント以外に、オンライン上で広く国民からの政策の提言を求めている<sup>(31)</sup>。このオンライン上の広聴は、ガバナンスの問題として理解できる地方自治体の情報共有型・政策形成型・行政評価型の広聴の性質を有するものではない。国民各層の意見をはば広く聴取し、政策立案に際しての参考資料とするものであり、どのように扱うかは行政機関の裁量に委ねられという法的性質を有するものである。この国が取得したネット上の意見の処理は、先に記述した3個のネット上の処理の方式による必要がある。

#### 〈注〉

- (1) 三浦恵次「広報宣伝の理論」100頁。
- (2) 三浦恵次、前掲書、89頁。
- (3) 判例時報779号、21頁。
- (4) 芝池義一「裁量行為」現代法律百科大辞典CD-ROM
- (5) 芝池義一、前掲CD-ROM。
- (6) 判例タイムズ890号、116頁。
- (7) 常岡孝好「パブリックコメント制度に関する私的コメント（上）」自治研究75巻4号、51頁。
- (8) <http://www.somucyo.go.jp/gyokan/kanri/a-07.html>
- (9) 拙稿「不法な政府広報とは？」大妻女子大学紀要文系33号、119頁。
- (10) 判例地方自治124号、52頁。
- (11) 判例時報779号、21頁。
- (12) 判例地方自治166号、39頁。
- (13) 最高裁、平成2年4月17日、判例時報1357号、62頁。
- (14) 最高裁、昭和31年1月19日、民集16巻1号、57頁。
- (15) 最高裁、昭和57年9月9日、民集36巻9号、1679頁。
- (16) 最高裁、平成元年2月7日、民集43巻2号、56頁。
- (17) 佐藤栄善「反射的利益」現代法理百科大辞典CD-ROM。
- (18) <http://www.kantei.go.jp/singi/it2>
- (19) 拙稿「ガバナンスとしての交流促進事業、多極分散型国土形成促進法と憲法理論」大妻女子大学紀要文系35号、276頁。
- (20) 榎並利明「地方自治と自治体の課題について」法律文化2002年12月号、38頁。
- (21) 岩崎正洋「ガバナンスの課題」39頁。



行政機関が行う広聴活動の憲法問題

- (22) 岩崎正洋, 前掲書, 51 頁。
- (23) 拙著「日本国憲法 — その現在の展開」171~172 頁。
- (24) 山本 登「行政広聴の課題と展望」神戸市都市問題研究会編「広報・広聴の理論と実践」81 頁。
- (25) 岡本全勝「新地方自治入門, 行政の現在と未来」233 頁。
- (26) 白井均・城野敬子・石井恭子「電子政府」9~10 頁。
- (27) 山本 登, 前掲書, 82~83 頁。
- (29) 拙稿, 前掲論文, 大妻女子大学紀要文系 35 号, 268 頁。
- (30) 風間則夫「ガバナンス時代における行政と憲法」比較憲法学研究 15 号, 60 頁。
- (31) <http://www.kantei.go.jp/singi/it2>