

# 政治における情報公開

曾根 泰教

## 弁要約

政治の世界の情報公開は、行政の情報公開との違いや、政治改革の中で論じられてきた情報公開の意味などを示すことが特徴となる。

第1に、政治を政策決定から捉えると、政策判断の根拠になる資料・データなどの情報が公開されていることがまず必要になる。

その点では、政治資金規正法に基づく届出の怪しい数字・データを基に議論をすることに、政治の世界ではある意味で慣れきた。

第2の問題は、政策決定「過程」の情報公開である。そこには、その過程を「完全生中継」せよという立場から必要に応じてという立場までの幅がある。

この点では、国会や審議会などは開示が進んでいるものの、実質的な意思決定を行っている政党内部の過程や、「意思決定途中」の官僚機構内部の情報公開は、依然として、非公開が原則である。

第3は、情報公開を誰に対してするのかである。国民一般なのか、専門家なのか、あるいは、「関心をもった」公衆なのか。接近可能性（accessibility）の確保はある意味で、請求権に基づく請求に対して情報を開示する「狭義の情報公開」であるが、情報提供を含む「広義の情報公開」の主張もある。

地方自治体の首长たちの運動は、情報提供、情報共有にまで進め、県民・市民と情報を共有すると同時に、県民・市民に責任を持ってもらうという発想が背後にある。

第4は、政治改革の文脈での情報公開である。政治改革における情報公開は、第1位の優先問題ではなかったが、「説明責任」は直接的な手段というよりも、ボディーブローのように長期に効いてくる、有力な武器の1つとして考えられてきた。

政治の領域での情報公開も、最終的にはコーポレート・ガバナンス問題に行き着き、それは、金融や医療のような政策領域とも共通しているのである。

キーワード：情報公開、透明性、開示、説明責任、責任、進跡可能性、コーポレート・ガバナンス

## 1. はじめに

情報公開とは、今日においては、否定できない概念として、すでに定着した感があるが、情報公開の基本的問題がすべて決着しているとはいえない。すなわち、まず情報公開とは何を指しているのか、その実態は何かを明確にする必要があるだろう。さらに、一般的な行政の情報公開と、政治の情報公開とはどこが違い、どこに共通点がある

のだろうか。すなわち、政治と行政との境目の基準は相当曖昧であり、両者を截然と切り分けることに意味があるのかも問われる必要がある。それでもなおかつ、政治の情報公開には、独自の領域があることは知られている。とくに、政治改革の中で論じられてきた情報公開の議論の再整理も必要だろう。

第1に、今までの議論で明白に提起されていたと言え難いが、政策決定に関わる情報公開の問題をまず論ずるべきだろう。すなわち、情報公開の基本とは、政策決定において、判断の根拠になる資料・データなどが公開されていないことには、決定を行うにも行えないということがある。その

ような例の代表としては、銀行が抱える不良債権問題、医療問題を議論する際の費用の実態、さらには、HIV、BSE、SARSなど感染を巡る問題も情報が不確かなために判断を誤った例であろう。

このような分野としては、政治の世界では、特に政治資金規正法に基づく届出に表れた数字が代表とされ、そこに表れた数字をそのまま信用するというようなことはあまりなかった。その意味では、政治分析では、怪しい数字・データを基に議論をすることに、ある意味で慣れていたということができる。そうすると、論ずべき問題は、情報公開がされていないがゆえに、政策判断をする際の根拠となる情報やデータが不確かなときはどうするのかということと、政治改革で絶えず問題となってきた政治資金に代表される問題を情報公開の文脈から議論をし直すことに分けられるだろう。

政策決定における正確な情報が持つ意味は、正確な情報さえあれば、いついかなる時にも政策判断は正しくできるという保証はないが、一般的には、情報が正確に開示されていれば、政策判断も違ったものになっている可能性はある。すなわち、もう少し「ましな」政策決定が成されていたであろう、という意見に集約されるだろう。

第2の問題は、政策決定「過程」の情報公開の意味で使われることも多い。しかし、政策決定の過程を開示せよという議論も意見が相当分かれて、その過程を「完全生中継」せよという立場から、必要に応じてという立場までの幅がある。

第3に議論すべきことは、一体誰に対して、情報公開されるのかという点である。国民一般なのか、専門家なのか、あるいは、「関心をもった」公衆なのか、その範囲は論者によって異なっている。情報を獲得しようとしたときに、接近可能性(accessibility)の確保を保証することか、あるいは、国民にすべからず、情報の出前をするのかでは、意味が違って来る。すなわち、請求権に基づく請求に対して情報を開示する「狭義の情報公開」と情報提供を含む「広義の情報公開」の区別がここにある。

この点では、地方自治体の首長たちの運動は、興味がある動きである。情報公開だけではなく、情報提供、情報共有にまで現実を進め、県民・市民と情報を共有すると同時に、県民・市民に責任を持ってもらうという発想である。狭義の情報公

開からさらに進め、広義の情報公開に、それ以上に「情報共有」も視野に入れている<sup>1)</sup>。

第4に、政治改革の文脈で、情報公開はどれほど議論が進んできたのであろうか。逆にいえば、政治改革は何に優先順位をおいてきて、情報公開はどこに位置づけられるのかという問いを発することでもある。政治改革における情報公開は、必ずしも、第一位の優先問題ではなかったが、直接的な手段というよりも、ボディブローのように長期に効いてくる、有力な武器の1つとして考えられてきたことは確かである。情報公開は、極端な議論や利益代弁そのものの表出を自己抑制する「抑止力」として効果があるという立場である。

これらは情報公開と隣接している概念である透明性(transparency)、開示(disclosure)、説明責任(accountability)、責任(responsibility)、追跡可能性(BSEの時に問題になったトレーサビリティ; traceability)、コーポレート・ガバナンス(corporate governance)などとも密接な関係があるが、必ずしも、これらは同じことを指してはいない。それでは、このような概念的な整理が必要であることを念頭において政治の過程における情報公開をまず探ってみることにする。

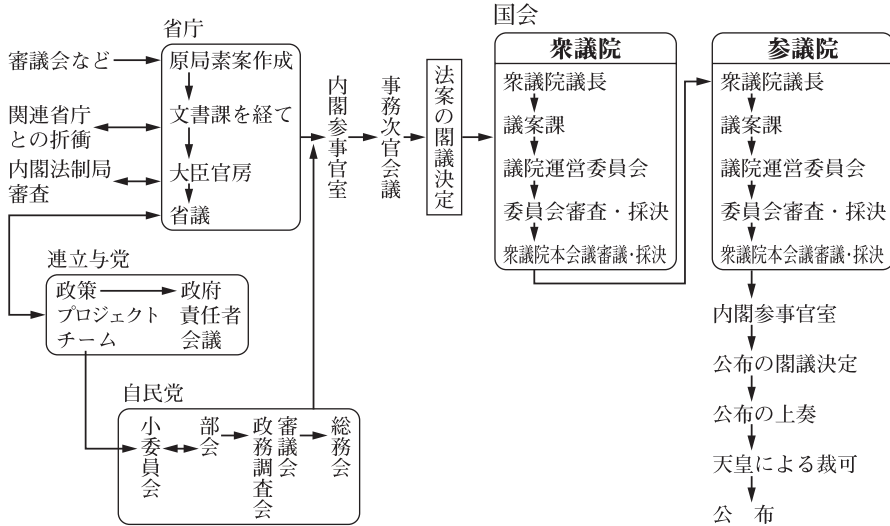
まず順序としては、政策決定過程の一般型を示し、その中での実態を見ることから、情報公開の問題点を探り、次に原理上の問題点を論ずることにする。

## 2. 政策過程における情報公開

一般的な日本の政策決定過程は、次図のように、国会も政党も官僚機構も含む。この中でどこからどこまでが政治なのかという問題になるが、政策決定という観点からは、すべての過程が含まれる。

しかし、日本の政策決定の実質的な「場」はどこかについては、二つの大きな解釈がある。1つは官僚主導説であり、もう1つが与党主導説である。「実質的」ということの定義にもよるが、これらの主張は、国会が実質的な審議の場ではなく、十分機能していないという議論とセットで主張されることが多い。つまり、国会は国権の最高機関、

図 立法機関と政策形成の過程（政府提出法案の場合）



唯一の立法機関としても、「立法院」とは名ばかりで、実際の立法作業は、政治家ではなく官僚機構にゆだねられているのではないかという疑問がいつも問題になる。

それゆえ、政治主導とは、この立法機能の回復であり、国会が立法院足りうるためには、内閣提出法案よりも議員立法を目指せという主張が、繰り返し唱えられる。とくに、その時に対比される議会とはアメリカ議会のことが多いが、基本的に議員立法のみからなるアメリカの制度との比較は、意味のないことが多い。議院内閣制をとる多くのヨーロッパの国では、議員と官僚の共同作業が実態であることを思えば、立法の実務と立法の権限とは区別する必要があるだろう。

しかしながら、官僚主導説にしても、与党主導説にしても、国会以前の過程が実質的な役割を担っているという解釈を採用している。

この点で、官僚機構における政策決定過程（意思決定の過程）の情報公開は、十分に成されているとは言いがたい。すなわち、審議会のような「諮問機関」の情報は開示されてきたが、内部の過程の公開は（例えば、箇所づけを行う際の判断の基準など）あるとはいえない。

政党主導ともいべき与党内の過程に注目する立場は、官僚主導説とは対比され、実質的な重要な議論は与党が行っているという立場である。この説は、立法が国会以前の過程でなされているという点では、官僚説と同様であるが、実施的部分

は「与党審査」であるという点に違いがある。

立法における、官僚主導か政党主導かということが争点として長いこと議論されてきたが、この両者は共同作業で行うことが多いので、明快な断定は難しい領域である。一般的には、立法作業の過程は、審議会を含めて原案の作成は官僚機構が準備を進め、省庁間の調整も官僚機構が行うことが多い。しかし、与党には相当早い段階から、説明をし、理解を得られるように働きかけている。とくに政党が関与するケースには、新規事業の開始や、利害対立の激しい問題、政治的に大きく取り上げられる問題などがある。

このような与党審査を力の源泉としてきたことは、自民党の一角優位の時代に顕著に見られたことで、最近の連立政権下でも引き続き見られる現象である。

ここに、「決定結果」の公表と「決定過程」の公表との相違がある。とくに政党の過程は、原則が非公開になっている。非公開であることと、決定権限とが無関係の場合は、それほど重大な結果を及ぼさないが、影響力を持つ決定組織の非公開はそれ自体が、論争になる。とりわけ、「与党審査」といわれている過程は、非公開であり、それゆえ、族議員の発言機会が影響力の源泉ということはずでに指摘してきた。もっとも、自民党政調部会などが原則非公開とはいっても、新聞記者がドアの間などに耳をあてて、内部の議論を取材する「壁耳」という手法もあるが、それは公開が

なされている証拠ではない。

さらに、情報が開示されていないことで、一番見えにくいものは、いわゆる「調整」と呼ばれる行為である。例えば、審議会が答申を発表する前には、当然のことながら、他省庁との「調整」がなされる。それは、一体、誰が行うのかということであるが、通常は官僚である。そのことは、審議会だけではなく、通常の、政策決定過程で、省庁間の調整（「相議」）は日常的なことであるが、情報が開示されることは少ない。また、審議会と省庁、あるいは、自民党との調整についても、情報が開示されることが少なく、例えば、自民税調、政府税調、大蔵大臣との相互「調整」などは、政府税調会長が退任後に書いた回顧記事に登場する程度である<sup>2)</sup>。

実質的な機関としては扱ってはこなかったが、国会はやはり重要な政策決定の公式の機関である。すなわち、国会の議決を経ないと、法案も予算も決定したことになるからである。

国会の情報開示は一般的には次のようなことができるであろう。

1999年5月に成立し、2001年4月から施行された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）は、対象は行政であるが、国会や司法の情報公開も議論の対象となっている<sup>3)</sup>。国会は、すでに憲法57条の「会議の公開」（本会議）が定められ、会議の記録の公表と一般への頒布が定められている。より具体的には、①傍聴の自由、②会議録の公表、③報道の自由によるものとされている<sup>4)</sup>。そうすると、問題は、憲法の規定にはないが、委員会の情報公開、会議情報以外の情報についてはどうするのかということが議論の対象となる。

国会法52条1項では「委員会は、議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない。」として、委員会の原則非公開を定めているが、実際は、一般人でも議員の紹介があれば傍聴が許されるという運営がされており、テレビ中継も一部なされている。とはいうものの、国民のアクセスの手段は不十分であるし、テレビ中継や新聞報道も限定的なものである<sup>5)</sup>。

その他の情報として、国政調査の公開と国会が有する行政情報の公開という問題があるが、今後、

いっそうの公開の方向に向かうべきということはいえるとしても、具体的な点については、意見の相違がある。これは、情報公開一般の問題とも関連するが、「公開の対象」と「非開示の範囲」に関わる問題である。すなわち、非公開が妥当とされる領域は、個人情報、法人情報、国の安全等の情報、公共安全等の情報などがあげられる。

しかし、実際の政策決定過程の上で争点となるのは、「開示すると、国会等の適正な意思決定を不当に損ない、又は国会等の事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」<sup>6)</sup>といわれるような領域のことである。すなわち、意思決定過程の情報を決定がなされる以前に、その過程を公開することは、どこまでが原理的に許されるのかという問題である。すなわち、その考え方のもっとも典型的なものが、「完全生中継」というものであり、審議過程を先ほどの基準で、①傍聴の自由、②会議録の公表、③報道の自由傍聴をすべてオープンにすることで満たそうという立場である。

じつは、情報公開が進んでいる部分としては、今見てきた国会審議と官庁に付属する審議会である。もちろん、完全な公開とはいえないが、過去に比較して、情報開示は相当進んでいる。審議会の実態は、過去と比較して、現状は相当進展しているということができる。②の会議録の公表については、答申や報告書の公開から、議事録の概要の公表、議事録の公開へと進んできたし、その公開もインターネットの活用が一般化している。また、傍聴や、報道機関の取材についても公開拡大の方向である。それは、いつからかという特定は難しいが、すでに「脳死臨調」では、公開が行われていた。

さらには、最近の例として、「道路関係4公団民営化推進委員会」と「BSE問題に関する調査検討委員会」をあげることができる。

この2つの審議会は、いわゆる「完全生中継」といってもいいほどオープンなものであった。それゆえ、従来の審議会の運営を行うことが難しくなり、対立も逐次報道され（むしろ対立点のみが強調されるという欠陥もあったが）、その過程は、研究をする立場からいえば、従来以上に分析がしやすくなったということが出来る。審議会が公開されるということは、従来のような調整、根回しが、極端に難しくなるということでもあるし、対

立点が強調される傾向もある。しかし、背後に団体や権限を持たない委員にとっては、有効な武器であることは、参加者からの発言で伺い知ることができる。

しかし、道路公団民営化についての具体的な問題は、むしろ立法化や予算措置について、マスメディアがその後の過程を詳細にフォローアップすることが必要なのである。というのも、道路公団の民営化が一方にあるが、他方、国および地方の税金をつぎ込めば、高速道路は作ることができ、その作業はすでに始まっている。そのときの基準が、道路公団民営化の基準どおりにいくのかどうかを確認することがさらに重要となるからである。

### 3. 政治改革における「説明責任」

政治改革は、選挙制度改革をはじめとして、多数の改革を行ってきたが、その中心的課題を煎じ詰めれば、「首相を中心とする内閣のリーダーシップ」に収斂される。そのなかで、情報公開の問題は最優先の問題ではないが、すでに論じられてきた。そのことは、国民に対する政党の「説明責任」の問題として論じられている<sup>7)</sup>。

そこでは、情報公開と説明責任が次のように論じられている。「説明責任（アカウントビリティ）とは、何も行政機構だけの問題ではない。政党が基本的に任意団体としての性格を持つにもかかわらず、自らのルールの確立と遵守とにおいて、国民の納得を得るだけの実績を政党全体として上げることができるのかどうか、厳しく問われているのである。

日本では、政党内部に立ち入った法的規制を定めた政党法は存在しない。しかし、そうであるならば、政党は非営利機関の代表として、経理およびその活動が公のものであることを示し、情報公開の原則を確立し、国民に対する説明責任を果たすべきであろう<sup>8)</sup>。そして、具体的にあげられているものは、①党内手続きに関するアカウントビリティ（人的資源の調達と確保、党首選挙・候補者選定過程に関する責任、所属政党議員の党籍変更に関する責任、比例代表制の運用に関する

責任）、②政治資金に関するアカウントビリティ（政党交付金の使途に関する責任、政党支部の運用に関する責任、政党の選挙運動に関する責任）、③政策形成・決定に関するアカウントビリティ（政策の開発、与党事前審査と族議員問題、シンクタンク機能の充実強化）などがあげられている。

こうしてみると、政党の情報公開と説明責任に関する問題は、①党内手続き、②政治資金、③政策形成・決定に関する三領域が、扱うべき代表的なものであろう。

党内手続きと、政策形成・決定にかかわる問題が大きいことはすでに述べてきた。また、それぞれの個別の項目である、「党首選挙・候補者選定過程の責任」や「与党の事前審査と族議員」の関係などは独自に議論すべき対象であるが、今までに、一番「透明性」「情報公開」の問題として論じられてきた領域が政治資金の問題である。

### 4. 政治資金における公開と厳罰主義

政治資金規正については、2つの大きな考え目の相違がある。1つは、厳しく取り締まるという立場である。その立場も、厳しく法律の適用をすべきであるという立場と、厳しい規制を作るべしという立場がある。というのも、現状の法律そのものがすでに相当厳しいもので、その適用を厳格にすれば十分であり、「守れもしない厳しい法律」をさらに作ることは、自縄自縛に陥るか、法はあっても守れないという「頽廢」を許すのか、という批判である。現状の法律でも、自民党長崎県連前幹事長と事務局長の逮捕は違法献金問題で、また坂井隆憲衆院議員の逮捕では政治資金規正法（虚偽記載）の理由で、検察が現行法を厳格に適用するという結果起きた現象である。

もう1つの大きな考え方は、厳罰主義ではなく、情報公開で臨むべきという立場である。すなわち、情報公開をすることで、「抑止効果」、白日の下での「殺菌効果」を期待する立場である。

このような流れには、政治改革の1つのきっかけとなった「ユートピア政治研究会」（武村正義

代表)がかつてあったが、2002年には、同様の趣旨から、新たに「政治文化を変える会」が発足して、政治家自らが進んで、自分たちの政治資金の情報公開を行った。

「政治活動にはコストがかかる。しかし、その規模が野放図であっていいわけではない。では、どの程度が妥当なのか。議論はいろいろあるだろうが、そのガイドラインを語るにせよ、それを逸脱する資金の出入りに規制をかける論議をするにせよ、現状の政治のコストに関する具体的なデータが示されることが前提となるはずである。しかし、現在の政治資金収支報告書などの公開制度は、過去に比べれば多少改善されたとはいえ、コピーが禁じられるなど有権者が手軽にアクセスし『監視』するにはほど遠いのが現状である。とりわけ総務省届け出分（いわゆる中央分）と都道府県の選挙管理委員会届け出分（地方分）とに収支報告が分かれていることは、われわれ公開する側から見ても、透明性を著しく下げていると認めざるを得ない。」<sup>9)</sup>として政治資金の公開を行った。ここでは、政治資金関係の中心的問題に触れているが、その中心的問題とは、政党支部、資金管理団体、政治団体（後援会）の資金3団体の収支を基本に、議員側が自ら作成したデータである。そのためには公設・私設で何人秘書を雇い、その給料は、ということがわからないと実態の把握には至らないが、その公表は、個人の給料の公表でもあり、プライバシーの問題にも関わるので、今までは私設秘書については公開されることはほとんどなかった。それはまた、現実の秘書制度の矛盾点とは何かの議論の出発点にもなるが、原理を語るためには現実のデータが必要となる例である。

また、制度として政治資金収支報告書の公開はなされてはいるが、それが総務省届け出分と地方の都道府県選挙管理委員会届け出分に分かれているので、実際に北海道の資料を東京で手に入れることは、非常に難しいのである。

この資料に基づいて考えるべきことは、まず政治資金とは政治家個人のポケット内部の金のことではなく、また、資金は1ヵ所で処理されているのではないということである。すなわち、政党（支部）、資金管理団体、政治団体の三者が政治資金を扱っている。政治団体とは、政党、資金管理団体、政治資金団体（政党への資金援助を目的と

したもので、ここでは扱わない）以外のもので、後援会や主義主張団体などのことを指す。そして、一般的に重要なことは、政党（支部）、資金管理団体、政治団体の間に資金移動があるということ念頭におかないと実態の把握は難しいということである。

さらに、基本的には個々の議員の資金という観点ではなく、組織・団体の運営がなされていることを考えるべきである。そこからは、中小企業というよりも、零細企業の特徴が浮かんでくる。それゆえ、零細企業的な例として、私設秘書やスタッフの社会保険未加入の問題など数多くある。

鈴木宗男、加藤紘一という有力な政治家たちの「政治資金規正報告書」の記載に誤りがあったことに対する反省も込められているが、むしろ、実態を公表すれば、いかに現実の政治家が政治資金で苦勞しているか、あるいは、厳しい資金繰りで活動をしているのかが、明らかになるということから、開示が必要とされている。

しかし、この公表のひな形は政治資金収支報告とさして変わるものではないが、すべての議員がこのような運動に賛成しているわけではない。また、公表については、国民一般の理解も十分ではないという点もある。それゆえ、原則が不明なままでは、政治資金については議論が迷走することが多いし、バランスを失した攻撃が散見されることもある。

政治資金の問題における中心的な提起は、明確な原理が必要ということである。すなわち、最初に21世紀をNPOなどの市民社会を中心とする社会として捉えるかどうか問われる。一見すると関係がなさそうなNPOと政治献金とを同列に扱うことには異論があるだろうが、実は、NPOの活動も政治活動も基本的には「寄付」「献金」で成り立っているのである。単純に経済活動を分類すると、政府の運営は「税金」で、市場は「売買」から成り立ち、市民社会は「寄付」に依存している<sup>10)</sup>。

つまり、その点では政党も大学も学界も財団も、寄付に依存していて、共通の悩みを抱えている。また、21世紀を市民社会の厚みを増すことが重要であるという見解に立てば、公の活動が民間で行われるところにNPOに代表される市民社会の原理の特徴がある。民間とはいっても、市場のみ

の活動だけではなく、政府と市場の間にある市民社会を重視すれば、当然、寄付の問題は避けては通れない。それゆえ、市民社会を推進しようという人たちが、政治献金問題で、単に蛇口を締めろと強調し、厳罰主義を唱えることは、ある意味で、自縄自縛にもなりかねない。

しかし、市民社会の原理は認めるとしても、政治活動と芸術活動は一緒ではないという批判は絶えずある。両者の決定的違いは何なのか。一般には、政治における党派性のことが挙げられることが多いが、それは必ずしも、政治のみの現象ではない。例えば、Aという大学のある研究に対する寄付はするが、別の大学への寄付は考えないということはしばしば起きている。それは、党派性とはいえないとしても、好み・主張の問題と捉えることができるであろう。

政治の特徴の1つは、権力行使をして、行政の資源配分を決定することである。それゆえ、この過程にいかに関係とルートを定めるかについては十分すぎるくらいの注意が必要なのであることを述べてきた。つまり、個別的な行政執行に政治が介入することをいかに制度として制限するかが重要となる。それが、鈴木宗男事件問題を反省するときの本質なのである。

つまり、NPOの原則を頭に入れば、政策を金で買うという「市場」原理と、寄付との相違がはっきりするだろう。しかし、問題は献金による影響力行使一般と政策を直接金で買うことの境界線を明確に引きにくいことである。たとえとして、大学を例にとると、寄付をしてある大学の教育・研究方針に口を出すことと、自分の子弟をその大学に「入学させろ」ということとの違いでもある。

実は、政治献金の危険性は政治家が一番よく知っている。というのも、通常の行政や話し合いで解決する問題は、通常は政治家のところには持ち込まれない。つまり、政治家は「ムリ筋」の陳情の危険性は理解している。その意味で、政治献金問題は、必ずしも簡単なことではない。さらに、単純に額が多ければいいと政治家が望んでいるという仮定は現実とは異なるといえる。

この問題を解決する方法が情報公開の原則である。すなわち、政治活動の場に提供された献金は、「公」のものとなり、それゆえ公開原則が発するという原理を認めるか否かである。現状では、公

的助成があること、税の減免があることなどが、その根拠になっているが、献金の性格がそもそも「公的」なものである。つまり、その部分の混同が、最近の政治資金を巡る問題で頻発しているのである。「公」の金であるがゆえに、透明性が問題になり、それは罰則強化という手段よりも有効に利用されるべきであるという根拠でもある。

政治家が公表したくないもう1つの情報である「後援会名簿」と「政治資金収支報告」とを比較すると、その性格の違いがわかるであろう。多くの情報公開論者は後援会名簿を公表しろという意見ではないだろう。それは、企業の顧客名簿を公表しろという場合と同様である。この供給側の開示原則と消費者側の情報保護の関係は政治においては、未整理な部分である。だが、政治資金に関しては、ある意味で、通常の企業の基準よりも、開示基準が厳しいともいえる。また、政治資金収支報告の問題と税務申告の問題は、また別の問題であることがわかる。

じつは、政治資金問題は日本だけの問題ではない。献金の先進国であるアメリカでも、個人が候補者に直接献金する「ハードマネー」と政党活動に無制限に献金できる「ソフトマネー」という難問の解決はまだできていない。それは、日本の政党支部による献金分散の問題とも関連する問題である。つまり、日本は基本的には、政党を政治活動の中心にした政治改革をしてきたのであるが、現実には、個人後援会の実態があり、その後援会が政党支部の名前に変わっただけが多い。すなわち、改革で絶えずぶつかる問題は、原理と実態の齟齬ということである。しかしながら、これらの実態を前提にしても、「情報公開」が有力な解決手段であることには変わりがない。

## 5. 政策決定における情報公開

政策決定（政策分析）と情報公開との関係でいえば、情報が開示されていれば、政策判断の誤りは避けられるということがしばしばいわれてきた。この問題は、2つの側面から議論することができる。まず、政策判断に利用される、正確なデー

タ・数字とは何か、それを確保するためには何が必要かということと、政治の文脈でいえば、政治家の意思決定には不確かな数字で判断させられてきた多数の例があるが、この問題は、再び、政治家と官僚の関係に立ち戻りうる。しかし、それは、従来いわれてきたような、政と官の話ではなく、官僚機構に正しい数字を出させる政治力と、それを見抜く政治家の判断力と独自の情報源の確保はどうしたらできるのかという問題でもある。

代表的な例として、わが国の金融問題で不良債権額が一体いくらあるのか、数字自体が揺れ動いた。確かに、基準を厳しくとれば不良債権額は増える。また、景気が悪化すれば、当然数字が悪くなるが、そのような条件を勘案したとしても、本来は数字の根拠がしっかりしているはずの金融機関や大蔵省において、「大本営」発表といわれるようなことがしばしばあった。

しばしば、指摘されてきたことであるが、橋本龍太郎首相や梶山官房長官などは、大蔵省の役人から住専問題が解決すれば、不良債権問題は峠をこすといわれてきたといっている。橋本首相は、不良債権は21兆円強であるといわれてきたのに、銀行が実施した自己査定では、灰色債権は76兆円であることに気がつき、「これはどういうことなんだ」と怒鳴ったといわれている<sup>11</sup>。

この問題を考えるときに、情報はどのような経路を通して首相や官房長官に上がっていくのかの確認と、どのような情報が入手できるのかを見る必要がある。

中曽根内閣時代に、後藤田正晴官房長官が日銀の月例報告を見て、ある疑問を持ったことが回顧録に載っている。すなわち、毎月の月例報告を聞いて、M2の伸びが2桁以上、1年以上も続いていたことに後藤田官房長官が気が付き、「俺は素人でわからんけれど、こんなに金が出回っておって、物価は上がっておらんよ、経済成長だってはるかに低いよ、だいたい4%前後でしょう、物価は2%以下ですよ、それでお金の分量は十数%増えているけれど、一体どういうわけだ、この金はどこへ行っているんだ、これはおかしい。これは不動産融資だ、それから海外での不動産とかゴルフ場買いた、国内は不動産投機だ、だから、金融の引締めをやったらどうだ、どういうことですか、説明してくれ」「安定しているけれども、

マネーサプライは増えているんじゃないか。増えている先はどこへ行っているんだ。土地なのか株なのか調べろ<sup>12</sup>」といっている。澄田日銀総裁の回答に不満を持ち、当時の銀行局長の平沢貞昭を呼んで、処置をしろと命令している。ということは、官房長官や首相が判断能力があったら本来は必ずチェックできるはずである。制度としては官邸には情報が上がっている。しかし、その数字に疑問を持ち、問いただし、実態を分析し、政策判断をするということは、必ずしも簡単なことではない。

同じく、貸倒引当金についても、2002年3月段階で、主要行ベースで7.9兆円の引当があったが、実際には15兆円程度の引当不足が生じていると指摘したことがある<sup>13</sup>。これは、別の計算から、8兆円の引当不足を指摘している研究者もいる<sup>14</sup>。実際には、どれだけの不良債権があるのか実態を把握するには、金融庁の検査によるしかない。日銀の考査でさえ、そこまでの権限を与えられてはいない。すなわち、この種の数字については、外部からの推論と実態の齟齬は絶えずあるが、実態を把握しているはずの金融当局の情報が、正しかったとは言い切れない。もちろん、実態の公表が、取り付けや、パニックを招くときには、公表も報道も控えるべきであろう。その点では、危機に瀕した銀行の窓口へ押し寄せる預金者の映像を流すことは、最近のテレビのニュースでは控えられるようになったのではないか。

つまり、数字が正確なら処方箋を書くこともできるが、情報が開示されていないと、「大本営発表」を鵜呑みにしやすい。このことは、医療分野などでも、レセプトが手書き、OCR、電子化したものなどが混在して、分析の利用に不都合なようになっている。それは、医療費削減問題だけではなく、医療分析の問題、当該治療法に効果があるのか否か、機関による比較などの政策分析の発展の妨げにもなっている。すなわち、政治において不確かな情報から判断をせざるを得ないような、政治資金規正報告書のようなことが、金融や医療の分野では常態化しているということの方が、かえって驚きであるが、数字を正すことから、政策分析がスタートせざるを得ない実態は、押さえておくべきであろう。

なぜ、「透明性」が必要なのかという問題は、必ずしも、政策分析だけのことではない。という



のもの、コーポレート・ガバナンスが論じられてきた背景には、「透明性」の問題が大きく関わる。すなわち OECD によると、最近の海外投資は増加の一途にあり、そのことは、投資の根拠となる、正確な数字、「透明性」が必須の条件であるという主張は増加してきている<sup>10</sup>。すなわち、そこでは、政策判断と同様に、投資家の判断において、「透明性」が確保されていないと、誤った意思決定をしてしまうということでは、共通性がある。

こうして考えてくると、政策判断における「情報公開」の問題は、政治の領域にのみ限定されるわけではなく、基本的な構造は、コーポレート・ガバナンス問題でも、あるいは、金融や医療のような政策領域にも当てはまるのである。

## 6 おわりに

情報公開の意味については、透明性、開示、説明責任、責任、追跡可能性、コーポレート・ガバナンスなどのキーワードが相互関連を持ちながら、独自の意味を持っていることを示してきた。

一般的な政治改革の議論においても、情報公開は政治資金を中心に議論がされてきたが、しかし、政策決定過程における情報公開の問題がきわめて大きいことを示してきた。とりわけ、国会や審議会のような公的機関の開示が進んではいるものの、政党内部の過程や「意思決定途中」の官僚機構の情報公開は、依然として非公開が原則である。

しかし、すでに見てきたように、そこを開示するということにするには、いかなる基準で、誰に対して、オープンにすべきかを論ずる必要がある。すなわち、「完全生中継」のみが回答ではないだろう。しかし、情報公開は、長期にはボディブローとなる、有効な武器であることは示してきた。

さらに、政策決定との関係でいえば、従来はそれほど明確に述べられてこなかった政策判断の前提となる、データや数字の開示がいかに重要かを示してきた。

しかし、行政の情報公開と比較して、政治における情報公開はなぜ開示されていないのかを示すことから、議論がはじまるので、実態の紹介につ

いては、不十分な点が多いが、原則、原理に関しては、かなりのところ問題が出されてきている。それを制度としてどう整備するのかは、実際は、政治力に依存せざるをえないが、その点では、すでに情報公開を実践してきた県知事達の経験は1つの方向性を示すものである。

### [注]

- (1) 浅野史郎・北川正恭・橋本大二郎『知事が日本を変える』文春新書、2002年、第2章。
- (2) 加藤寛『いつも悪役』税調会長十年『中央公論』2000年10月号。
- (3) 田島泰彦「国会・裁判所の情報公開」『法学セミナー』1999年10月号、44-45ページ。
- (4) 久保田政志「国会の情報公開の現状と今後の課題」『ジュリスト』2000年5月1-15日号、152ページ。
- (5) 晴山一穂「国会の情報公開」『法律時報』72巻2号2000年2月、31-32ページ。
- (6) 田島(1999)前掲論文、44ページ。
- (7) 佐々木毅「構造改革を担う新しい政党と政治のあり方」『論争東洋経済』1997年7月号、188-219ページ、佐々木毅編著『政治改革1800日の真実』講談社、1999年。21世紀臨調『政治の構造改革』東信堂、2002年。
- (8) 佐々木毅(1997)、前掲論文、212-216ページ。
- (9) 枝野幸男・山本一太・福山哲郎・水野賢一「新しい政治文化をつくりたい」『中央公論』2002年8月号16-69ページ。
- (10) 曾根泰教「献金再開する原理示せ」『読売新聞』2003年1月27日でこの問題を論じている。
- (11) 日本経済新聞『検証バブル 犯意なき過ち』日本経済新聞社、293ページ。
- (12) 後藤田正晴回顧録『情と理』下講談社、1998年、122-123ページ。
- (13) 曾根泰教「日本の不良債権はなぜ早期に解決しないのか」韓国の雑誌『時事ジャーナル』、2002年11月28日号、同様の指摘は『金融ビジネス』2002年12月号。
- (14) 大村敬一早大教授らの試算では8兆円となっている。『日本経済新聞』2003年5月4日。
- (15) OECDのコーポレート・ガバナンスの原則については、次のもの参照。“OECD Principles of Corporate governance”, (<http://www.oecd.org/pdf/M00008000/M00008299.pdf>)