

コロナ禍における市民・NPOのモラルと自治体

情報公開クリアリングハウス理事 奥津茂樹

長引くコロナ禍の中で自治体でもカスハラが生じている。こうした現状・課題認識が今回の原稿依頼の趣旨だった。情報公開条例に基づく市民の権利行使において、自治体職員がカスハラと受け止めるような言動が時折あると思われる。自分自身の過去を振り返ると、職員の応対の「理不尽」に反発し、強い叱責をした記憶が何度かある。当時はカスハラなどという言葉はなかったが、今ならばカスハラになるかもしれない。聖人君子ではない自分が、カスハラも含めたモラルを論じる資格があるのだろうか。そう自問しつつも、だからこそ、自身の過去の失敗からの学びと職員に対する要望を合わせて論じなければならぬと考えた。

カスハラを抑制し得る制度

人間の言動には情と理がある。ときには一方が優勢になり、ときには両者が交錯する。ここで簡単な自己分析をしたい。私は情よりも理が強い面がある。それは自身の生育環境にあったと思われるが、ここでは、それを深掘りしない。

情は主観的であることを、理は客観的であることを重視する。言うまでもなく法は後者であり、情報公開制度は、職員による主観的で恣意的な取り扱いを抑止することを目的としている。

しかし、どんな制度でも完璧はな

く、職員の主観や恣意が入り込む余地がある。たとえば、職員にとって知られたくない事実があるとき、それに關する情報を非公開にしたり、不存在とする例もある。

それが制度の定めた客観的で合理的な基準に基づくものならば、情報公開を求めた市民は仕方がないと諦めるだろう。しかし、そうでない場合は納得がいかず、その「理不尽」に憤り、勢い余って職員を強く叱責することもある。

若気の至りという言葉がある。一般的には思慮を欠く、無分別な言動という意味だ。しかし、私自身がカスハラ化(?)した過去を振り返る

と、制度に照らして公開を正当と考える根拠があり、決して無分別だったわけではない。

ただ、年を重ねて気づいたのは、強い叱責は明らかに不要だったということだ。相手の職員に対する思慮を欠いていたと反省している。そのとき理ではなく情が勝っていた。制度という理の後ろ盾があるため、「理不尽」に憤る情を抑制できなかった。それが現時点での自己分析である。

一方、職員にとっては、情報公開こそ「理不尽」と思えることもあるだろう。公開によって、具体的な権利侵害や事務事業への支障の恐れが

あると職員が考える場合だ。そこに、理をめぐる市民と職員との矛盾対立がある。「理不尽」とカギ括弧をつけたのは、双方の「理」が異なるからだ。

しかし、情報公開制度には優れた面がある。それは情報公開の是非や範囲について、市民と職員が矛盾対立したときに、いずれに理があるのかを第三者が審査し、決定する仕組みがあることだ。

情報公開制度の意義は公開することではなく、公開の是非を争えることにある。そのように、私は市民と職員の双方に力説してきた。理の所在をめぐる議論を尽くすことで、



おくつ・しげき
1960年神奈川県生まれ。明治大学法学部卒業、同大学院法学研究科修士課程修了。駿台予備校論文科講師。NPO法人「情報公開クリアリングハウス」理事。情報公開と個人情報保護をテーマに全国各地の自治体職員研修などで講師をつとめている。著書に『情報公開条例の論点—アカウントビリティ実現のために』『個人情報保護の論点』(以上ぎょうせい)、『メディアと情報公開』(花伝社)など。

「理不尽」というストレスを止揚していく点で優れた仕組みなのだ。

そして、争う市民と行政とは公平なヨコ関係にある。カスハラ要件の一つ「優越的な地位」というタテ関係は存在しない。制度の成り立ちを考えると、本来であれば情報公開制度はカスハラではなく、それを抑止し得るものであることがわかる。

制度利用と市民の心情

それにもかかわらず、情報公開制度の現状にカスハラが起こり得るのは、なぜなのだろうか。それは、私の失敗のように、理ではなく情が勝ることがあるからだ。昔から賢人たちが指摘するように、人間は理だけで生きていくことはできない。何事にも情が入り込む余地がある。

私の場合には情報公開をめぐる「理不尽」への憤りが情の発露となった。本来の機能とは異なり、情報公開制度がカスハラ要因になるとき、そこには一人ひとり異なるさまざまな「情」が入り込む。

これまで情報公開を求める市民から、たくさんの相談を受けてきた。多くの場合、情報公開によって相談者が何を得たいのか納得できる。ただ、主訴が見えない場合が時折あった。そんなときは、相談者に対して

「どうしたいんですか」と率直に切り出すことにしている。

実は情報公開ではなく、直面する課題に対する不安や不満の解消を望んでいる場合がある。こうした主訴を引き出して、課題解決の最適解を助言したいと考えた。情報公開制度は手段であって目的ではない。制度利用以外に適切な方法があれば、それにより主訴に対応した方がよい。

たとえば、自身の子どもに対する体罰について、あらゆる情報を知りたいという相談があった。事故報告書、職員会議録、加害教師の懲戒文書など、請求できる情報は無数にある。その全てを公開させたいと相談者は言う。もちろん情報公開制度に基づく公開請求はできるし、個人情報保護制度に基づく本人開示の余地もある。

しかし、これらの情報を全て知ることが目的であり、ゴールなのだろうか。仮に他の目的や要望があるならば、それを叶えることが相談者の利益になる。そう考えた私は「どうしたいんですか」と問いかけた。すると相談者は「体罰をした加害教師の説明と謝罪を求めたい」と主訴を話してくれた。

その思いを叶えることが何よりも大切だ。そのための手段として制度

利用が適切とは限らない。請求のあった情報が、全て公開されるわけではない。非公開とせざるを得ない情報や作成・取得されていない情報もあるだろう。

請求者にとって非公開や不存在的決定は、自身の思いの軽視・無視に見えるだろう。それがストレスのエスカレーションにつながる例を、私は何度か見てきた。カスハラ要因は制度ではなく、利用する市民の心情の中に潜んでいる。

エスカレーションへの対応

ただ、市民の心情や主訴が適正なものとは限らない。人間には思い込みという病理があり、それを背後にした制度利用も少なくない。

忘れもしない事例がある。情報公開制度の草創期のことだ。ある県で特定の部署の許認可に関する公開請求が異常に多いので、職員に聞き取り調査をしたことがある。それによれば、請求者はその部署の許認可に関して不利益を受けたと主張していたという。その腹立たしさから公開請求を続けていたらしい。

また、ある市でもっと危ない事例を聞いたこともある。請求対象は公共事業の入札に関わる情報だった。請求のたびに自身の会社が落札でき

ないことを嘆き、落札できるまでは請求を続ける」と担当者に話していたという。制度利用を圧力とした不当要求であり認められるはずもない。

請求目的を問わずに、誰もが自由に情報公開を求めることが、この制度の意義の一つである。しかし、開かれた制度であることが、思い込みや私利私欲などの私情を背景とした無分別な利用を呼び込んでしまう。我執とでも言うべきこだわりが強さが、継続的で大量の請求をもたらすし、対応する職員に対するカスハラ要因になり得る。

カスハラになりかねない制度利用のエスカレーションに、情報公開制度はどのように対処してきたのだろうか。手数料の徴取や請求件数の制限を盛り込んだ条例改正を行った自治体もある。ただ、これは悪貨が良貨を駆逐する結果を招きやすい。良貨とは公益目的による請求であり、条例改正は制度利用の成長の妨げとなる。

制度利用の良し悪しを見定め、問題にどう対応すべきなのか。参考になるのが、横浜市情報公開・個人情報保護審査会「行政文書開示請求権の適正な利用について（意見）」だ（09年7月）。

同市条例4条は「行政文書の開示



を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求を行うとともに、これによって得た情報を利用して使用しなければならない。」として開示請求権の適正利用を定めている。

しかし、これに反する請求が繰り返され「実施機関の他の行政事務の遂行に支障をきたしているのではないかと憂慮される事態が生じている」という。カスハラ要件の一つ「労働者の就労環境」への悪影響も懸念される事例もある。それらを列挙した上で、4点の対処方針・方法を示したもので、同様の悩みを抱える他の自治体でも参考になる。そのためQRコードを記載、閲覧できるようにした。

カスハラになりかねない制度利用は、請求者の心情に起点があるため対応が難しい。しかし、この「意見」が提示したように、心情の激化に対して備えることは可能だ。請求者の一部は、その内容を「理不尽」と感じるかもしれない。しかし、審査会を含めて理を尽くした結果として、市民はこれを尊重しなければならない。

モラルの再定義と再生

カスハラは個人の情に起因するた

め、抑止することは容易ではない。しかし、情報公開制度は以上のような制度や運用上の工夫によって、感情のエスカレーション抑止の努力をしてきた。しかし、いずれも対症療法であり、カスハラ要因の低減には限界がある。

ちなみにコロナ禍の中でカスハラが激化しているとすれば、それは未知の感染症で、解決の出口が見えないという抑圧が、捌け口を求めた結果と言えよう。かつて丸山眞男氏が日本社会の病理として指摘した「抑圧委譲」が働き、より弱い存在を攻撃する。それがカスハラである。同じ傾向はネットやSNSにも散見される。

抑圧の複雑な真因を一つ一つとらえて、ときほぐして、対処していく根治療法は不可能に近い。また、情報公開制度がそうであるように、外在的な制度による抑止に一定の有効性はあるが、これにも限界がある。感情の爆発を抑止できても、その真因をとらえ取り除くことができないからだ。

そこで有効になるのがモラルだ。モラルとは人間の内面にある善悪の判断基準であり、制度による強制や誘導などの外発的な抑止ではなく内発的な抑制である。その遵守が自尊

感情の維持や向上につながるため、モラルには一定の継続性と有効性を期待できる。

モラルは内発的な規範だが、外部の環境や関係にも大きな影響を受ける。時代や社会によりモラルの内容は大きく異なる。個人を取り巻く社会が変わらなければ、カスハラに関わるモラルも新たに形成されることはない。

これに関して、読者の皆さんに問いかけたことがある。住民はお客さま（カスタマー）なのか。現状はさておき、お客さまのままで良いのだろうか。自治体のカスハラという言葉に対する私の違和感は、住民がお客さまであるという感覚が前提となっているからだ。

多くの自治体は非生産的で非効率のだった過去を反省するあまり、ビジネスの感覚、論理、手法などを取り込んできた。周回遅れのランナーだから、見境なく追いかけるのは仕方がない面もある。こうした中で、「お客さまは神様です」のような誤った感覚が市民や職員に広がったように思える。

しかし、市民はお客さま、つまり公共サービスの享受者でしかないのか。協働事業での若干の経験がある私は、それは明らかな誤りだと考え

る。市民はお客さまではなく、公共を担うべく主体的に連携するパートナーだ。タテ関係ではなく、ヨコ関係として再定義しなければならない。

市民をお客さまと呼び、「優越的な地位」を自ら提供してきたことが、カスハラを含めたモラル低下の主因と考えるべきだ。それが市民と職員とをつなげるモラル形成のための「はじめの一步」である。

モラルは一人で形成できるものではない。他者との関係の中で、しかも矛盾対立をも含む緊張した関係の中で形成される。情報公開制度も公開の是非を争うという緊張関係の中で育ち、鍛えられていった。もちろん、そこでは他方の議論を批判するが、存在を否定したりしない。そんな暗黙の了解、言い換えるならば理知的なモラルがある。

個人の孤立化が進み対話の機会が少なくなっている。さらに、密の回避を重視するコロナ禍が、この傾向を促進した。本来は多様な主体間の対話で形成されるべきモラルが個人化することが気になっている。

カスハラという現象に右往左往せず、より本質的なモラルの成り立ちを考えたい。モラルの再定義や再生には時間がかかるが、市民・職員の望ましい関係という未来がある。