

“知る権利”への道標

——外務省極秘公電事件の問題点——

神 先 秀 雄

- I はじめに
- II 極秘公電の意味するもの
- III 公務員法の守秘義務
- IV 「知る権利」とわが国の判例
- V 新聞倫理面の問題点
〔別項〕事件の経過概要

I

沖縄協定締結に関する日米間の外交折衝の過程で、わが国外務省が発出した極秘公電が、国会審議の場で暴露されたことを発端とする本事件は、多面的な論争を呼んだ。「国民の知る権利」「報道の自由」「取材の自由」と「国家秘密」「外交の秘密」の対立緊張関係を軸に「国益とはなにか」「言論報道機関のモラルとは……」に至るまで論点はきわめて多彩である。ことが沖縄の本土復帰に関するものであり口火が国会で切られたこともあって事態は高度に政治的性格をおびて推移したが、極秘公電漏えいの当事者として外務省蓮見喜久子元事務官と毎日新聞政治部西山太吉記者の二人が国家公務員法違反容疑で起訴されたことによって舞台は法廷に移った。

去る10月14日東京地方裁判所で第1回の公判が開かれた。当日は冒頭手続きだけで閉廷されたが、弁護人側、および山本卓裁判長から起訴状について釈明要求があり、つづいて西山弁護団側の意見陳述が行なわれた。第2回から検察側の冒頭陳述、証拠調べなど本格的段階に入った。

この裁判は、外務省が「極秘」に指定した公電の内容が、果たして国公法第100条に規定されている“秘密”に該当するか、どうか。また該当する場合に、西山記者の取材行為が、同法第111条規定の“そそのかし”として刑事罰を受けるのか、どうか、というかたちで争われるが、裁判過程では、前記の主要な論点をめぐって憲法論が展開されることは必至であろう。

政府と新聞の対決といえ、1971年の米國務省のベトナム政策決定過程に関する秘密文書事件が想起される。米政府とニューヨーク・タイムズ、ワシントン・ポスト両紙の争いは、同年6月30日、米連邦最高裁によって裁断が下された。

「『表現の自由』を事前に抑制する、いかなる制度も憲法上の有効性に反するという強力な推定をともなって現われる。政府は、そのような抑制の執行を正当化する理由を示す重い立証責任を負う。政府は、その責任を果たさなかった。」¹⁾

この判決の要旨は「表現の自由」が米憲法上に占める「優越的地位」(preferred position)の理論の確固たる表明であった。「基本的人権」「国民主権」「恒久平和」を基本原理とする、わが国の憲法構造においても、言論、表現の自由は、同様に、あらゆる基本権のうちでも最も尊重されるべき位置を占めるものと思われる。言論、表現の自由は国政の基本原則である民主制の組織原理と直結するものだからである。しかし内面的な精神的自由権としての思想、良心の自由が絶対的な自由と解されるのに対し、言論、表現の自由は、それらの外部化行為であるから、同じく民主制下に認められる他の諸価値との衝突を避けえない。このような社会的利益と牴触する場合には、両者の調整が行なわれ、その結果、表現の類型、態様によって制約を受けることもやむをえない。

問題は、どのような場合に、どのような方法でどの程度に制約が認められるかということである。制約の基準をどこに求めるかについては種々の学説があるが、結局は具体的、個別的に、表現の自由のもつ価値とその重要な行使によって失われる社会的価値を比較衡量して相対的に決定するほかはあるまい²⁾。その場合も根本的には、前記の米最高裁判例が示すように「表現の自由」を抑制しようとする側が、抑制の理由の合憲性について立証の責任を負うべきである、ということが原則でなければならない。

事前検閲制が英国で廃止されたのは1695年からであり、米連邦憲法修正第1条が制定されたのは1791年であることと比較すると、わが国で検閲制が実質的に廃止されたのは1927年であるから以来わずかに20年にすぎない。わが国で米英的水準において「表現の自由」が確立されるまでにはなお相当な歳月を要するものと思われる。本事件でどのような法的判断が行なわれようと、それは、それなりにわが国において「取材の自由」「報道の自由」ないしは「知る権利」が、どの程度の水準に到達しているかを示す“道標”としての意義をもつであろう。以下本事件の法的、倫理的問題点の若干について検討をこころみてもみよう。

II

まず問題になった極秘公電2通の意味についてみてみよう。第68国会で、沖縄協定の審議過程で野党側が“密約”があると追及していたのは、①返還軍用地の復元補償費 ②協定第7条の財政条項 ③VOA(ヴォイス・オブ・アメリカ)と極東放送 ④久保・カーチス協定などが主要項目であった。このうち、復元補償問題が協定交渉で最終段階まで持越されたものである。

沖縄で米軍が接収した土地の大部分は、軍事基地として使用されていたため形質変更を受けて

1) The Pentagon Papers as published by the New York Times Bantam Books, 1971年7月652ページ。
2) 伊藤正己「言論・出版の自由」岩波書店34年12月。

いる。そこで沖縄の本土復帰によって、これらの土地を返還された所有者たちは、当然に原状回復を請求することになる。その費用を補償することが、復元補償問題である。

これらの形質変更を受けた軍用地のうち1950年7月1日以前に形質変更され1961年6月30日までに返還されたものについては、布令60号によって復元補償が行なわれ、1950年7月以降に変更され復帰までに返還されるものについては、布令20号で補償されることになった。

最後まで問題になったのは1950年7月1日以前に変更され1961年7月1日以後に返還されたもの約139万坪、約400万ドルおよび将来復帰までに返還されるものの補償である。後者については、日本が補償することになったが、前者については米側が、平和条約第19条(a)項で請求権は放棄されたものと主張し、また米側は議会との約束で「見舞金」を支出できないと固執して譲らなかった。沖縄現地および野党は、米側が負担すべきであると強く要求していた。結局、協定第4条では、一般の請求権は放棄するが、前記の分については「米側が、もとの所有者に、原状回復のための自発的支払いを行なう」と定められた。また協定第7条の財政条項について、政府は①沖縄の米資産買取りに1億7,500万ドル②米軍基地労務者の退職金本土並み増額分7,500万ドル③核兵器などの撤去費7,000万ドル計3億2,000万ドルを米に支払うことが定められた。

問題の400万ドルが、このなかに含まれているのでないかとの疑念がもたれていたが、極秘電は、この間の折衝過程で発出されたもので、その内容は別項のとおりである。それによると米側が支払いを拒否した前記の復元補償費を日本側が実質的に肩代りすることとし、対米財政支出を当初の3億1,600万ドル案から3億2,000万ドルとすることを提案した。米側が「財源の心配までしてもらったことは多としている」とは、このことをさしていることになる。しかし、そのままでは、日米とも議会で説明しなければならないのでマイヤー大使が愛知外相に「問題は実質でなく appearance である」と示唆し政治的解決をはかった結果、日本が米に3億2,000万ドルを支

極秘公電の一つは昭和46年5月28日に東京で行なわれた愛知外相とマイヤー駐日米大使の会談のいきさつを同日付けで牛場駐米大使に説明したもの（公電1034号）であり、もう一つは、同年6月9日に東京で行なわれた井川外務省条約局長とスナイダー米公使の会談の内容をバリでロジャーズ内務長官と会談中の愛知外相に知らせるため同日付けで中川駐仏大使に送ったもの（公電559号）である。その内容は次のとおりである。（ただし請求権関係以外は省略）

〔電1034号〕③請求権一本大臣より日本案を受諾されたしと述べたところ、大使より米側としては日本側の立場はよくわかり、かつ財源の心配までしてもらったことは多としているが、議会に対し「見舞金」については予算要求をしないとの言質をとられているので非常な困難に直面していると述べ、「ス」公使より第4条3項日本案の文言では、必ず議会に対し財源に関する公開の説明を要求され、かえって日本側が困るのではないかと、問題は実質ではなく appearance であると補足した。本大臣より重ねて何とか政治的に解決する方法を探求されたく、なおせっかくの320がうまくいかず316という端数となっては対外説明がむずかしくなる旨言いおいた。

〔公電559号〕9日井川・スナイダー会談で米側の請求権に関する提案次の通り。

1. 米側より1896年2月制定の「外国政府からの信託基金の処理権」に基づき、請求権に関する日本側提案を受諾することが可能となったと述べ

(イ)「400万米ドルを越えない……」を追加する(ロ)信託基金設立のため愛知大臣からマイヤー大使あて書簡が必要。書簡がないと日本側提案は受諾し得なくなる(書簡内容「日本政府は米政府による見舞金支払いのための信託基金設立のため、400万米ドルを米側に支払うものである」)(注)神戸新聞47年4月12日朝刊。

払い米側が、うち400万ドルを信託基金としてイヤ・マークする形式で土地所有者に補償することに合意し、第4条・7条の規定におちついたということになるようである。

西山記者は、この電文を入手し、これを基礎に協定調印の翌日昭和46年6月18日毎日新聞紙上に署名入りで「米、基地と収入で実をとる 請求処理に疑惑 あいまいな“本土並み”」の四段見出し、で「交渉の内幕」に関する長文の解説を書いている。専門家が読めば、400万ドル上乗せの約束が行われたことを容易に推測させる内容である。このことは同年10月10日発行の「法律時報」10月号「沖縄協定—その批判的検討」で「……約430万ドルは対米支出3億2,000万ドルに含ませるとの約束が行われた」とし、「この約束は、日米両国政府の公然の秘密³⁾とされている」と記されていることでも明らかである。

この点について同年12月7日、衆院の沖縄・北方問題特別委員会などの連合審査会で社会党の横路孝弘議員が、追及したのに対し政府委員の吉野外務省アメリカ局長は「そういういきさつは絶対はない」と答え、横路氏からさらに愛知・ロジャーズ会談、愛知・マイヤー会談の議事録の提出を求めたのに対しても同局長は「会談はいつさいメモをとらなかった。……記録は残っていない。文書もない」また福田外相は「条約を作る段階で何回も会談がある。そのつどメモを作るようなことはしない。いま会談の記録を出せという話だが、それはちょっと無理ではないか、という感じで聞いていた」とそれぞれ答弁している。さらに同月13日の沖縄・北方問題特別委員会で横路氏が重ねて交渉の実態をただしたのに対して福田外相は「私もその後、事務当局に詳細に聞いたが、その過程で400万ドルが上乗せされたという形跡は全然ない」と否定した。また吉野アメリカ局長は「あらゆる重要なことは全部電話で本省と連絡した。文書はとっていない」と答えている。ところが本年3月27日の衆院予算委員会で横路議員は問題のコピーを示し、こういう文書があるではないかと鋭く追及、福田外相は「細かいいきさつはまだ聞いていない。結論において裏取引というものはない」との旨を答弁した。翌28日、同委員会で横路氏が「27日指摘した外務省電信案文の確認を求める」と迫り、照合の結果、吉野アメリカ局長は「2種の電報内容はその通りである」と認め、佐藤首相からも「最高責任を逃げるわけにはいかない。間違いを正す責任があると思う。全く知らないと答えたのは不都合だ」と釈明した。⁴⁾

以上の経過によって、政府側が電報の存在についてウソをついたことが、明らかな事実となった。しかし政府側は国会答弁で一貫して、「それは交渉途中のことで最終的には①米軍用地の復元補償のための“米側の自発的支払い”（協定第4条）の400万ドルは、日本側の対米支出3億2,000万ドルに含まれていない②復元補償をめぐる、いっさい裏取引はない⁵⁾」と否定している。政府としては協定に虚偽の表示をしたことを認めるわけにはいかないから否定するのは当然だろうが、この電報によって、ことの真相は、ほぼ国民の前に明らかにされたといえよう。

3) 傍点は筆者、以外の場合は、ことわりを表示する。

4) 神戸新聞47年4月12日朝刊。

5) 毎日新聞47年4月7日朝刊。

III

この裁判は、以上のように政治問題化した公電が、国家公務員法第100条⁶⁾の「秘密」に該当するのか、どうか。また西山記者が、蓮見元事務官から取材した行為が、同法の罰則第111条の“そそのかし”に該当するのか、どうかについて裁断を下すものである。かたちは刑事事件であるが、実質的には「外交の秘密」の名において「取材の自由」ないしは国民の「知る権利」をどこまで制約できるかという憲法レベルでの問題が問われていることになる。

国公法のこの「守秘義務」と罰則規定が、多くの疑問点をもつことは、すでに各方面から指摘されている。まず、その制定過程に秘密性が伴っていることである。軍閥、財閥と並んで戦前の全体主義、軍国主義体制を支えてきた官僚組織の徹底的解体をめざした占領軍の指示によって旧法令に代って国公法は昭和22年に成立した。その際に米側の原案になかった100条、109条が日本側の要請で規定された。同法は翌23年7月1日から施行されたが、12月マックアーサー書簡に基づいて公務員の争議行為禁止や政治的行為の制限の実効を確保する目的で、この関係の罰則を中心に大改正が加えられた際に、便乗して第109条12号と第111条など守秘義務関係の罰則も追加されたのである。この改正前の旧国公法当時から定められた「守秘義務」は明治20年の勅令39号「官吏服務紀律」⁷⁾を受け継いだものである。この勅令には「守秘義務」について次のような規定があった。

「第4条①官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ノ聞知シタルトヲ問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス②(略)第5条……官吏ハ私ニ職務上未済ノ文書ヲ関係人ニ漏示スルコトヲ禁ス」

これは、基本的には現行国公法第100条とほぼ同趣旨である。旧官僚組織解体の過程で、“官僚の知慧”⁸⁾によって当時の占領軍総司令部の眼をかすめて、復活されたわけである。しかも罰則強化の改正についても、当時は、同法第98条の争議行為禁止関係のほうに議論が集中され、国公法については、審議が皆無に近く適用対象者についても論議された形跡がないというのが実情

6) (秘密を守る義務)

▼第100条

①職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。

▼第109条

左の各号の一に該当する者は、1年以下の懲役又は3万円以下の罰金に処する。

12—第100条第1項又は第2項の規定に違反して秘密を漏らした者（以外の諸号は略）

▼第111条

第109条第2号より第4号まで及び第12号又は第110条第1項第1号から第7号まで、第9号から第16号まで、第18号及び第20号に掲げる行為を企て、命じ、故意にこれを容認し、そそのかし又はそのほう助をした者は、それぞれ各本条の刑に処する。

（なお地方公務員法、自衛隊法にも同様の規定がある）。

7) 我妻栄編「旧法全集」有斐閣43年9月10日。

8) 朝日新聞47年4月13日朝刊。

のようである。⁹⁾

その結果、罰則は旧勅令になかった刑事罰が加重され、しかも今日では、一般国民にも適用されると解釈されている。旧勅令時代は「守秘義務」に違反した場合、在職者は懲戒など行政処分の対象にはなるが、刑事訴追は受けず、退職者は、行政処分の対象となりえないので、刑法上の犯罪にふれる以外は、何らの処分も受けなかった。もちろん一般国民には、適用されなかつたことはいうまでもない。¹⁰⁾ しかるに一般国民が、天皇制下の臣民から、主権者としての国民へと、その地位が根本的に転換したにもかかわらず、この規定によってかえって刑事訴追を受けるおそれがあるというのは、まさに時代逆行というほかはない。

さらに問題は、第111条が、非公務員にも適用されると解釈されているが、規定文言にも3点の重要な疑義がある。①適用対象者を公務員、非公務員に二分するのは正確ではない。非公務員には退職者が含まれる。適用に際しては、当然に両者が区別されるべきではないのか。(後者を以下では、一般国民という。)②争議行為禁止を規定した第98条⑤項には「……又、何人も、このような違法な行為を企て、……そそのかし……」とあり、罰則第110条17に「何人たるを問はず」と明記されているが、「守秘義務」罰則の第111条では、このような文言がないこと③同条の「(秘密をもらす)行為を企て、命じ、故意にこれを容認し、そそのかし又はそのほう助をした者は……」とあるが、「命じ」は上司の部下に対する行為を意味するし「容認」は制止すべき地位にある者が、違反行為が行なわれることを認識しているにもかかわらず、制止しないことを意味すると、解すべきだと思われる。「企て」も同様に公務員を対象にしているとするれば、「そそのかし」と「ほう助」だけが、一般国民に適用されるということになる。この解釈は、行文上いかにも無理である。少なくとも規定としての明確性を欠くといわねばならない。

また“そそのかし”は独立性説の立場をとると、相手が実行しない場合、つまり正犯の公務員(退職者を含む)が存在しない場合でも、一般国民だけが罰せられるということが起り得る。破壊活動防止法第41条に同様の規定の例はあるが、これは同法の特异性によるものであろう。したがって“そそのかし”は相手が実行しなかった場合は成立しないという従属性説をとるのが、妥当な解釈と考える。

“そそのかし”は刑法第61条の教唆罪と実質的に同じと思われるが、国公法の“そそのかし”行為の犯罪構成要件は、必ずしも明確ではない。西山記者の拘置取消しの準抗告の決定理由のなかで「……相手方を欺罔(きもう)した場合などのように、不当な心理的影響を与えることによって……」¹¹⁾とあるが、このように漠然としている「不当な心理的影響を与える」ことが要件に含まれるとすれば、あまりにも不当な拡大解釈が行なわれる可能性がある。要するに“そそのかし”独立性説は、二重の意味において拡大適用の危険があるというべきであろう。また、このような

9) 有倉遼吉「国公法100条, 109条, 111条」法律時報44巻7号日本評論社。

10) 美濃部達吉「行政法提要上巻」有斐閣大正15年。

11) 朝日新聞47年4月10日朝刊。

解釈・適用が、一般国民に及ぶということになると、つぎの「秘密」の問題点と相乗的に憲法第21条の「表現の自由」との関係で違憲の疑いが生ずることになる。

つぎに、なによりもこのような処罰の根拠となる「秘密」が問題である。秘密については、行政官庁が印をおしただけで秘密性が認められるという形式秘説と特定の文書・事項を「秘密」と指定する必要性、相当性などの合理性について実質的に当否を論ずべきであるとする実質秘説がある。ラストボロフ事件¹²、不正者の天国事件¹³、徴税トラの巻事件¹⁴などの判例によっても、裁判所が一貫して両説のいずれの立場をとっているのかが明らかではない。しかし少なくとも実質秘説の立場に立たないかぎり、官庁が指定さえすれば、すべて「秘密」ということになり司法的判断の余地はなくなってしまふ。これは、懲戒処分が行政争訟の対象となり、さらに守秘義務違反が刑事事件として裁判所に係属されることと矛盾することになる。

現在の各官庁の指定基準は、多くは訓令に基づく規程、規則等で定められているが、外務省はきびしく単独の訓令「秘密保全に関する規則」を設定し、昭和45年7月1日から実施している。いずれも指定基準は、官庁によって区々であり、また解除基準も明らかにされていない。単に書類整理だけのためにマル秘扱いするなど官庁側の便宜のために御都合主義で運用されている場合も見受けられる。

このようにみえてくると国公法第111条は、前記のように憲法第21条との関係で、違憲性の濃い法律といわなければならない。

同法は、もともと公務員が、職務の執行に際して、主権者である国民に対して公務の民主的、能率的な運営を保障することを目的とするものである。それが、なぜ、このように拡大解釈され適用されるのか。その真の意図は、いうまでもなく官僚行政の秘密性を、あくまで保持しようというところにある。敗戦によって戦前の新聞紙法、出版法をはじめ国防保安法、国家総動員法、治安維持法など多くの言論統制法規が全面的に廃止された結果、政府にとって秘密を保護する法令は皆無となった。そこで前記の“官僚の知慧”が、この「守秘義務」の罰則を強化し、これを一般国民にも拡大適用する方策を創出したのである。これは戦前の言論統制諸法規のいわば代替物である。適用如何によっては、行政の秘密保持どころか、言論操作の武器になりかねない、危険な代物である。

佐藤首相が、この事件について国会での論戦のなかで「秘密保護法は、かねての持論」と、つい本音をはいたのは、以上のような官僚政治の体質を如実に示すものであった。「知る権利」が欧米では、国民の側から政府、公的機関に対して情報提供を義務づける方向を指向しているのに対して、わが国では、逆に、政府側が秘密のカーテンを厚くしようとしている。そのテコとして、この国公法の守秘義務が活用されようとしているのであり、その意味において今回の事件は、ま

12) 東京高裁32年9月5日判決 判例タイムス75号。

13) 大阪地裁42年5月11日判決 判例時報485号。

14) 東京地裁38年12月10日判決 判例時報359号。

さに、その第一歩として、国民の知る権利の触手であり尖兵ともいべき報道機関の取材活動をけん制ないし抑圧しようとの意図を示すものといっても過言ではなからう。

実際にこれまでに、一般国民で適用されたケースは昭和43年の外務省秘密電信事件一件¹⁵⁾だけである。被告は、朝鮮人商工団体連合会商工新聞の記者だったが、外務省事務官を“そそのかし”て資料、電信文などを入手したのだが、その内容は、北鮮への帰還や、共産党情報担当官会議などに関するものであり、本来の記者活動ないし取材活動ではなくスパイ的なものであった。後出の朝日新聞石井記者事件は国公法関係であるが、これは、本人の取材活動自体が違反として処罰されたものではなく裁判での証言拒否を問責されたもの。また北海道の写真撮影事件は、法廷での写真取材の方法に関するものであつたのに対して、今回は本格的な報道内容についての「取材の自由」の制約が初めて問われる事件として重要な意義をもつ。同時に以上のような背景をもつことを見逃してはならない。

ところで一般論としては、外交交渉に秘密を要する場合のあることを全面的には否定できないとしても、今回の公電は、果たして国益の名において、あるいは刑罰をもってまで守られるべき秘密性があったといえるであろうか。前記のように、復元補償約400万ドルは、形式上は米側が自発的に支払い、実質的には、日本が負担するとの約束が結ばれたことを裏書するものである。この間の事情を示唆する記事は、協定調印後に書かれたものであり、4月28日横路議員が暴露した時点は批准後である。したがって協定交渉に格別の支障を生じたわけでもなく、米側が実質的に損害を蒙ったということもない。ただ日米政府間で「秘密にしておく」との約束が果たせなかったという点で佐藤政府としては米政府に対する信義のうえで面子を失なったというにすぎないのであり、“国民全体にとっての利益”としての「国益」に反するなどといえるものではあるまい。

むしろ政府としては、請求権について沖縄現地や野党の意見をきいて大詰まで粘ったが、最終的には米側が強硬な姿勢を譲らなかったことを進んで国民の前に明らかにすることのほうが、今後の外交に対する国民の公正な認識と判断に寄与する所以であり、それこそまさに国益というものであろう。

毎日新聞の準抗告に対する東京地裁決定では「入手の時点で秘密性のある部分も含まれていた¹⁶⁾」旨が述べられているが、本裁判では秘密性の有無については、もっと具体的に国民に納得のゆく根拠が立証されなければなるまい。

前記のように取材行為に国公法を適用すること自体に重大な疑義があるが、かりに同法を適用し得るとすれば、西山記者の「取材の方法・手段」が論点となる。この点に関して起訴状¹⁷⁾は、まず西山記者が蓮見元事務官から資料を入手した経過には、両者の特殊な愛情関係がからんでい

15) 東京地裁43年8月16日判決 判例時報533号。東京高裁44年3月18日判決 判例時報561号。

16) 朝日新聞47年4月10日朝刊。

17) 同 4月15日夕刊。

ことをあげている。起訴状の字句の当否は別として、「西山記者が当初から取材目的の手段として関係を結び、執ように申し迫って資料を提供させた」というものであり、それが“そそのかし”行為と不可分のものであるとの見方をとっているようである。一方前記の同記者の拘置取消しの東京地裁決定¹⁸⁾では

「……それ（取材行為）が、社会通念上相当な手段・方法による限り、公務員に対し情報の提供を求めたとしても、それがただちに前記罰条（国公務法 111 条……筆者）にいう『そそのかし行為』に該当することにならないと解せられる。しかしながら右取材の自由といえども、無制限に認められるものではなく、取材の手段・方法自体が違法である場合はもちろん、それが相手方を欺罔（きもう）した場合などのように、不当な心理的影響を与えることによって相当性の限界を逸脱した時は、たとえ取材のための行動であっても、その『そそのかし行為』は前記罰条による処罰の対象となるものと解すべきであって、本件における被疑者の右交付を求めた行為は……手段・方法において……相当性の限界を逸脱しているものといわざるを得ない」

と抽象的ながら起訴状と同一の立場をとつているようである。両者のこの関係が“そそのかし”の構成要件に該当するの否かについては、事実関係が明らかでないので裁判の進行をまつほかはなく、本稿執筆時点では判断のかぎりではない。

以上いずれにしても「秘密」指定は行政官庁側が一方的、恣意的に行なうのであるから、指定基準、解除基準などを厳格に設定し、また、それを理由として一般国民に適用する場合には、暴行、脅迫や利権ないしスパイ目的などにきびしく限定すべきである。特に報道のための取材活動との関係では、憲法 21 条の解釈に照らして、表現の自由を縮減することのないよう、いっそうきびしい憲法感覚をもって臨むべきことが要請される。

IV

さて、この問題に関する多くの論議のなかで「表現の自由」「報道の自由」「取材の自由」「国民の知る権利」などの用語が多用されているが、これらの概念やその相互関連性については必ずしも明確にされないままに使用されているようである。表現とは、常識的には、個人であれ集団であれ、それぞれの内部意思や感情を外部化することといえる。しかし、たとえば個人の独白のように他者への伝達を意図しないもの、また、まったく他者に伝達されることのない表現は、社会性をもち得ないという点で、ここでは問題にする必要はない。表現とはあらゆる形式と内容のすべてを含む、きわめて広範な行為を総称する。報道ももちろん含まれる。

ところで報道とは、送り手が、現実的（actual）事実についての記述をメディア固有の表現形態を通じて多数の受け手に伝達することである。したがって報道のためには、まず事実が存在し、それを人間が認知し、他者に伝達することが不可欠の要件である。認知者が専門家としてのジャ

18) 朝日新聞47年4月15日夕刊。

ーナリストである場合もあれば非専門家の一般の市民である場合もあるが、後者の間だけで転々とコミュニケーションされる段階にとどまるかぎり、それは報道とはいえない。(もっともニュースという日本語は、日常的には、この意味に使用されている。)

結局、新聞報道の場合、記者が直接に認知するか、その他の市民を通じて間接的に認知するかとの差異はあるとしても記者が認知する時点が取材の起点である。取材された素材は、選択されて文章化される。それは、さらに取捨選択され価値の大小に応じて紙面に配列され、印刷されて受け手に伝達される。つまり報道は、取材→整理→印刷→配送(以下では伝達ということにする。)の各過程をへて完結する。報道は、この全過程にわたるのである。

取材なくして報道はありえないし、伝達を欠いては報道目的は達成されない。すなわち「報道の自由」には、当然に取材、整理、伝達のそれぞれの自由が不可欠の過程として含まれねばならないことになる。

また伝達内容は、報道以外に論説も含まれる。論説は無署名の社説や短評欄と、署名入りのものに二分される。両者を含めて論説は理論的に構成された意見であるが無署名の社説などは報道を基礎として構成される。通常は署名入りの論説も多くは時事的なものではあるが純粋に学術的なものも含まれることがある。報道にも意見は含まれる。意見そのものが報道内容であることはきわめて多い。報道は前記のように取材・整理両過程で二重に記者の主観的価値判断によって取捨選択が行なわれているので、社説などが直接的であるのに比して間接的ではあるにしても、やはり記者自身の主観ないし思想の表現ともいえる。

しかし、法的概念とこのようなマス・コミ論での用語法とは必ずしも一致しない。以下に判例の推移をたどりながら、その異同を検討し、わが国における現時点での「知る権利」の意味をも明らかにしたい。

たとえば宮沢俊義氏によれば「……報道とは、事実を伝え知らせることをいう。表現の自由は、各人が自由かつ自主的にその考えを構成することを前提とする。この前提を欠く表現の自由は、民主主義がそれから取得する効用をとうていもつことができない。そのためには、報道の自由が確保されることが必要である。また、実際問題としても、事実を報道することと思想を表明することとを区別することは、きわめてむづかしい。したがって、表現の自由は、かような報道の自由を含むと解すべきである。この意味の報道は、何より新聞その他の報道機関の任務とするところであるから、報道の自由は、しばしば新聞の自由、映画の自由、放送の自由などとも呼ばれる。報道の自由をその報道をうけとる立場からみて、知る権利と呼ぶこともある。」(傍点は著者)¹⁹⁾

ここでは、表現とは、本来は思想の表明であって、報道とは区別されるべきものであるが、区別は実際上むづかしいので報道も表現に含まれるという解釈のようである。さらに

「報道が正確な内容をもつためには、その前提としてひろく取材の自由が確立されていること

19) 宮沢俊義「憲法Ⅱ」(新版)法律学全集4有斐閣46年12月362, 363ページ。

がのぞましいが、本来の報道の自由は、取材された事実を報道する自由を意味し、当然には取材の権利をも含むと見るべきではない。」²⁰

と述べ取材は報道に含まれないし、報道の自由は、当然には「取材の自由」または「取材の権利」を含まないという見解である。また「……報道の自由を受けとる立場からみて知る権利と呼ぶこともある」とも述べており、「自由」と「権利」は特に区別されていない点に注目したい。後段についてはあとで言及することとし、

ここでは「取材は報道に含まれない」という点が問題であることを指摘したい。このような見解は、昭和24年に起った朝日新聞石井記者の証言拒否事件について昭和27年8月6日の最高裁判決²¹で次のように示されている。すなわち

「憲法〔第21条〕……の保障は、公……の福祉に反しない限り、いいたいことはいわせなければならぬということである。未だいいたいことの内容も定まらず、これからその内容を作り出すための取材に関し、その取材源について、公の福祉のために最も重大な司法権の公正な発動につき必要欠くべからざる証言の義務をも犠牲にして、証言拒絶の権利までも保障したものと、とうてい解することができない。……国民中のある種特定の人につき、その特殊の使命、地位等を考慮して特別の保障権利を与うべきか否かは立法に任せられたところであって、憲法21条の問題ではない。」

この事件は、石井記者が同紙長野版に松本税務署員に収賄容疑があり松本市署から逮捕状が出されることを記事にしたことについて、逮捕令状が事前に漏れたことが、問題化し、前記の国公法100条違反に関連して強制捜索が行なわれたが被疑者不明のまま証人として同記者を召喚、証言を求めたのに対して同記者は取材源秘匿のモラルを守り最後まで証言を拒否したため最高裁で上記の理由で有罪となった事件である。この判決では「取材は表現以前の段階であり憲法21条の保障は及ばない」と直接的に断定しているというよりは、むしろ同条の保障は裁判での証言を拒否することまで及ばないこと、また特定人（新聞記者をさす）にそのような特権を与えるか、どうかは、立法政策の問題であると判示したものと解される。ここでは報道については言及されていないが、基本的には取材と表現を区分しているとみるべきであろう。しかしこのような見解は昭和33年の最高裁判例²²では次のように変化した。

これは北海道釧路地方裁判所の公開の法廷で、ある新聞社の写真班員が、裁判所の許可をえないで、かつ裁判長が制止するのも聞かずに、裁判官席のある壇上から被告を撮して「法廷等の秩序維持に関する法律」によって、過料を科された事件である。これに対する特別抗告に対して最高裁は、次のように、刑事訴訟規則第215条は、憲法21条に違反するものでない、と判示したが、そのなかで

20) ibid 36ページ 傍点はいずれも著者。

21) 最高裁27年8月6日大法廷判決（刑集6巻8号）

22) 最高裁33年2月19日大法廷判決（刑集12巻2号）

「およそ、新聞が真実を報道することは、憲法21条の認める表現の自由に属し、またそのための取材活動も認められなければならないことはいうまでもない。しかし……たとい公判廷の状況を一般に報道するための取材活動であっても、……審判の秩序を乱し被告人その他訴訟関係人の正当な利益を不当に害するがごときものは、もとより許されないところであるといわなければならない」

と述べている。すなわち、この判例では報道が表現の自由に属することと「報道のための取材活動が認められるべき」ことを初めて明示したわけである。さらに昭和44年11月26日の博多駅テレビ・フィルム押収事件ではテレビ4社の提出拒否は認められなかったものの注目すべき決定が²³⁾示された。

事件は昭和43年1月16日、米原子力空母エンタープライズの佐世保寄港阻止闘争に参加する学生約300人が博多駅に下車した際、福岡県警機動隊員・鉄道公安員らの規制を受け、公務執行妨害罪で4人が逮捕され、うち1名が起訴された。これに対して社会党・護憲連合は当時の前田利明県警本部長ら約870人を特別公務員暴行・凌虐・職権乱用罪で福岡地検に告発したが、翌44年3月、不起訴処分となった。そこで社会党側から福岡地裁に付審判請求を行なったところ5月19日真庭裁判長は、テレビ4社に事件を撮影したフィルムの有無を照会のうえ6月6日フィルムの任意提出を要請したが、4社がこれを拒否したことから複雑な曲折をへて昭和44年11月27日、最高裁が4社の特別抗告を棄却してフィルム提出の拒否を認めなかったものである。最高裁はその決定理由で次のように新判例を示した。

「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない。また、このような報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値いする」

すなわち①「報道の自由」「取材の自由」はともに憲法21条の保障を受けること、②報道は、国民が国政に関与するについて重要な判断の資料を提供し、その「知る権利」に奉仕するものであること、の二点で重要な見解を明示したものである。①については、依然として「取材」と「報道」は区別され、分離されてはいるが、ともに憲法21条の保障を受けることが示されたのである。すなわち前記の「報道の自由は取材・整理・伝達の各自由を含む」ということが法的にも確認されることになったのである。もちろん、明確な文言はないけれども中間の「整理（狭義の編集）の自由」もまた21条の保障を受けることはいうまでもない。

②の報道機関の報道は、「国民が国政に関与するについて重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するもの」という位置づけが行なわれたことは画期的意義をもつものであり

23) 最高裁44年11月26日大法院判決（刑集2巻11号）

「知る権利」の文言も判例上初めて使用されるに至ったわけである。いいかえれば、「報道の自由」は、このような社会的役割を遂行する目的にそうように行使されるべきだということになる。したがって報道機関が、現実にもこの要請にこたえているか、どうかの批判の視点が設定されたことを意味する。

なお今回の事件で毎日新聞が、西山記者の拘置取消しの準抗告を行なったのに対して東京地裁は4月9日、これを認めて拘置取消しを決定したが、その理由のなかで西山記者の行為は取材活動であることを認めたい

「……もとより、報道の自由、またそのための取材活動の自由は憲法21条の精神に照らして十分尊重されるべきことはもちろんであって……」

と博多駅事件と同様の立場に立っている。こうして「取材の自由」は憲法上の保障を受けることがようやく確定したことになるが、つぎは、この取材の自由が制約されるとすれば、それはいかなる基準によるのかが問題である。この点について博多駅事件の判例は

「取材の自由といっても、もとより何らの制約を受けないものではなく、たとえば、公正な裁判の実現というような憲法上の要請があるときは、ある程度の制約を受けることのあることも否定することができない」²⁴⁾

「報道機関の取材フィルムに対する提出命令が許容されるか否かは、審判の対象とされている犯罪の性質、態様、軽重、および取材したものの証拠としての価値、公正な刑事裁判を実現するにあたっての必要性の有無を考慮するとともに、これによって報道機関の取材の自由が妨げられる程度、これが報道の自由におよぼす影響の度合その他諸般の事情を比較衡量して決せられるべきであり、これを刑事裁判の証拠として使用することがやむを得ないと認められる場合でも、それによって受ける報道機関の不利益が必要な限度をこえないように配慮されなければならない」

と述べて取材の自由に対する合理的な制約の基準について比較衡量論の立場を示そうとしていることが、注目される。

ところで言論・表現の自由が確立される歴史的過程をみると、初期の17、18世紀ごろは、国家その他の公権力による抑圧ないし制約を排除することに重点がおかれ、支配権力とのきびしい闘争をへてようやく獲得されてきたものである。こうして公権力から解放された言論、表現の自由が、ひとたび確保されると、こんどは次第に「自由」と「放恣」が混同され、19世紀半ばころから、次第に発展してきた新聞なども今世紀初頭には、いわゆる大衆新聞へと成長するにつれ、その内容も次第に低下し、Sensationalismの弊害をうむに至って識者の指弾を受けるようになる。こうして新聞界自身の内部に自由は責任意識をもって行使されなければならないといった反省の気運が生じた。たとえば米での *Canons of Journalism*（新聞法典）をはじめとする各種の倫理基準の制定や「プレスに関する社会的責任の理論」などの仮説も、このような背景のもとで展開

24) *ibid.*,

されるようになったのである。²⁵⁾

こうして「自由」とは一つの道徳的権利である。「知らせる自由」と「知らせる義務」は表裏一体である、という自主自律性が強調されるようになるが、この傾向と並行してマス・メディアが巨大化し発展してゆく過程で、表現の担い手が、もっぱら、これらのマス・メディアに集中され、受け手大衆は、ただ受動的にメディアの送り内容を受けとるにすぎない存在となって自ら表現の自由を行使する機会を、ほとんどもちえない状況が出現するに至った。このような状況のなかで「表現の自由」を受け手の側からとらえ直そうという気運が醸成されてくるのも当然の成行であった。²⁶⁾

「表現の自由」は受け手からみれば、表現内容を「読み、聴き、見る自由」である。「知らせる自由」に対する「知る自由」である。第二次大戦をへて「知る自由」は、さらに「知る権利」への主張となって推進される。すなわち表現の自由は、「……からの自由」から「……への自由」へ、さらに「……への権利」へと前進する。この「知る権利」運動は、巨大な管理組織と化した国家権力に集中する龐大な情報量とそのコントロールに対して、積極的に情報の開示を求める運動となって推進され、特に米、西独などで活発であった。各国それぞれ事情の差はあるにしても、こうした意味での「知る権利」運動は実定法化を指向し、ある程度は実現している。たとえばボン基本法第5条²⁷⁾の

「何人も、言論・文書および図画をもって、自由にその意見を発表し、および広め、ならびに一般的に入手することのできる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。出版の自由ならびにラジオおよび映画により報道する自由は、これを保障する。検閲は行なわない」

という規定や米の情報自由法²⁸⁾となって結実するに至ったのである。「知る権利」の要求は今日では国家権力に対してだけでなく、市民のメディア自体に対する要求としても指向されてきている。

わが国でも、早くから「知る権利」は新聞週間のスローガンに採用されてきたが「……からの自由」としての「表現の自由」自体さえ確立されたとはいいがたいのが実情であろう。これは、国民自らが闘いとしたものではなく、敗戦後の民主化の一環として占領軍から与えられたことによるものであろう。したがってこのような能動的な意味での「知る権利」についての一般の認識は、まだ十分に定着するところまでできていない。もし、公法学者間でも、その憲法的根拠を、どこに求めるべきかについてさえなお理論的構成は十分に熟していない、というのが一般的な見方である。いわんや実定法化への途はまだまだ遠いといわねばならない状況である。

人間は環境に適應することによって生存し、成長してゆくのであるが、環境に適應するために

25) F. S. シーパートほか2名「マスコミの自由に関する四理論」内川芳美訳創元社34年3月。

26) 奥平康弘「表現の自由とはなにか」(中公新書)中央公論社45年2月。

27) 京都大学憲法研究会編「新訂増補世界各国の憲法典」有信堂。

28) 奥平康弘「米の報道の自由に関する法律」(The Freedom of Information Act)法律時報44巻7号

は、動的過程としての環境の状況を知ることが不可欠の前提条件である。それはコミュニケーション論の原点である。人間は生きるためには知らねばならない。“生きる”と“知る”とは不可分である。このような視点にたつとすれば、知る権利の憲法的根拠は基本権の包括的、一般的規定である憲法13条に求め得ることになろう。昭和44年10月文芸作品「悪徳の栄え＝マルキ・ド・サド作」のわいせつ性が問われた事件に対する最高裁判決²⁹⁾は、わいせつ性を認め有罪としたが、色川幸太郎裁判官のつぎのような補足意見は、これを示唆している。

「憲法21条にいう表現の自由が、言論、出版の自由のみならず、知る自由を含むということについては恐らく異論がないであろう。……けだし、表現の自由は他者への伝達を前提とするのであって、読み、聴きそして見る自由を抜きにした表現の自由は無意味となるからである。情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の関係にあると考えなければならない。ひとり表現の自由の見地からばかりでなく、国民の有する幸福追求の権利（憲法13条）からいってもそうであるが、要するに文芸作品を鑑賞し、その価値を享受する自由は、出版、頒布等の自由と共に、十分に尊重されなければならないのである」

また「知る権利」を参政権との関連で把握しようとする見解も有力である。前記の博多駅フィルム事件についての最高裁決定のなかで「……報道は、民主社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。……」とあることに着目し、「この解釈は、表現の自由に対する最高裁の憲法理解の重大な転換を論理的には前提している」（傍点は著者）と指摘する見解もある。³⁰⁾

要するに、これまでの「表現の自由」すなわち「知らせる自由＝知る自由」は、その力点が後者に移行してきており、「知らせる義務」を媒介として、「知る権利」へとその方向性が逆転されつつあるという意味において、権利性が異なるということである。博多駅事件の最高裁決定が、そこまでの含意をもつものといいきれるか、どうか。前記のように「知る権利」への参政権的契機に言及しながらもなお伝統的な「からの自由」の立場を離れきっていないのではないかの懸念もぬぐいきれない。

今回の事件の裁判は、このような意味で「知る権利」にとっての試金石であるといえるのである。

V

つぎに、この事件が、新聞倫理面で提起した問題点も、きわめて重要な意味をもっている。もとより、このような視点に限定して事件の全容を観察することは、「取材の自由」と「国家の秘密」の関係という問題の本質を見誤まるおそれがあることを忘れるべきではないし、当事者の毎日新聞も、西山記者の起訴決定と同時に、社内措置をとり、また翌4月16日付紙面に「本社見

29) 最高裁44年10月15日大法廷判決 刑集23巻10号。

30) 齋藤文明「ジャーナリストの表現の自由」（石村善治・齋藤編「問われた報道の自由」）法律文化社148ページ。

解とおわび」の社告と社説を掲げ率直に自己批判を行なっている。しかし起訴前の段階で、この問題に対する政府の対応姿勢が、この新聞倫理上の問題点を衝くことによって問題の本質を、かわそうとしたことを軽視してはならない。このように新聞倫理の面で政府側に乗ずる間隙を与えているとすれば、新聞界としては改めて十分に検討しておく必要があろう。

まず西山記者と蓮見元事務官の特殊な関係である。これは兩名の自由な合意に基づくものであって本来プライバシーに属する問題ではあろうが、世間一般の人情からは、それだけで割り切れないものがある。目的のためには手段を選ばない、といった印象を強く与え、法的にはともかく社会道徳のうえで批判をまぬがれるものではない。新聞記者、新聞界全体の品格にもかかわり社会的信用に悪影響を与え、ひいては本問題についての一般の支持感情を低下させ、また高次元の問題解明に不透明な陰影を落していることは否定できない。このことは、もし今回の事件で、こうした事実がなかったと仮定した場合に、事態がどのように展開しただろうと推測してみれば、いっそう明白となるであろう。新聞記者も一人の社会人として、このような批判を招きかねない行為は慎しむべきである。

つぎの問題点は、新聞が最も尊重しなければならない「取材源秘匿」の鉄則が、貫徹できなかったことである。取材は、新聞記者と情報提供者の信頼・協力関係に基づいて成立する。したがって提供者の承諾がなければ、この秘匿は原則として守られねばならない。さらに秘匿は、取材した記者個人のみによってではなく、その所属する組織の責任において実行されねばならないというのが根本原則であることが銘記されねばならない。

取材は、単純化していえば、口頭によるか、文書その他の物件を通じて情報を入手する行為である。後者の場合は、これら文書などの所有者ないしは管理責任者が、責任を問われることがあっても、提供者本人が、必ずしも明るみに出るとはかぎらないケースも考えられる。

本件では、まずコピーの原提供者が、蓮見事務官であることが判明し、ついで取材者である西山記者が、横路議員に提供した経路が浮かび上がったわけで、西山記者が直接に秘匿の倫理を破ったものではない。蓮見事務官が、告白しなければ、コピー提供の事実はわからなかったともいえる。しかし、それは実際には無理であろう。蓮見事務官が自供せざるをえなかったのは、外務省の調査によって、すでに有力な証拠がにぎられていたためと思われるからである。

西山記者は、入手した極秘公電に基づいて三回記事を書いたようであるが、特に前出の沖縄協定が調印された翌日昨年6月18日付の分は、交渉の内幕に関する解説であった。これを読めば、問題の極秘電の内容が資料とされていることは、少なくとも交渉当事者であり、それこそ秘密保持に敏感な外務省関係者らは容易に看破できたはずである。したがって同省では、そのころから調査に着手していたとも推測できる。極秘公電の閲覧者ないし取扱いの係官らが限定されているのであるから口頭か、文書提供か、いずれの方法がとられたにしても、容疑者の範囲は、おのずからしばられていたであろう。最終的には国会で横路議員が提示したコピーの照合の際に、サインの有無から安川外務審議官ついで蓮見事務官が割り出され、本人の自供によって確認されたと

いうことになる。

照合の際にサイン欄を切り抜いておくなど適当な方法がとられておれば、あるいは確認は困難だったかもしれない。この点では横路議員にも慎重さが欠けていたともいえる。もっとも同議員はコピーを西山記者から提供されたのであり、原提供者が蓮見事務官であることを、知っていなかったと推測されることなど同議員のコピー入手の経過は明らかになっていないので、同議員には別のいい分があるかもしれない。コピーは西山記者から同僚記者らを介して同議員に手交されたというが、これらの人物もいずれも取材源秘匿を守りえなかった責任の一端をになうことになるが、最終的責任は、やはり西山記者が、横路議員に、いわゆる「横流し」したことに帰することになる。この横流し行為は、いいかえると、取材内容を報道外の目的に使用したということである。もっとも同記者は、資料を前記のように報道に用いており、最初から報道以外に利用することを目的として取材したのではないことは明らかである。この種の事件としては前記の石井記者事件と博多駅事件とが、直ちに想起される。しかし、この両事件は、証言と証拠物の差異はあるが、いずれも裁判との関連で生じたものであるのに対して、今回のケースは、政府の「外交の秘密」と関連する点で初めてという特異性をもつ。

こうした「報道外目的の使用」について日本新聞協会編集委員会は、さきの博多駅事件のさい昭和44年10月19日に「証拠写真等の外部提供に関する見解」³¹⁾として

①証拠物件としての提供は、原則として避けるべきである。②「裁判の公正」と「報道の自由」の比較衡量の上に立って、ケース・バイ・ケースで処理されるべきだが、その判断に際しては、あくまで①の原則が尊重されることが望ましい

との態度を明らかにしている。このような見解が表明されるまでの経緯については、報道機関の主体性について重要な論点があるのだが、ここでは論及しない。ともかく、この見解は、報道目的以外に使用するか否かは、各報道機関が自主的に決定することであって、絶対的に禁止されるものではなく、また外部から介入すべきものでもない、という趣旨である。そこで本件の場合も、コピー横流しが、毎日新聞という報道機関の方針として行なわれたのであれば、おのずから問題は別となるが、西山記者の「個人の行為」として行なわれているところに二重に問題があるということになる。

当初コピーが毎日新聞西山記者から社会党横路議員に提供されたことがわかった段階では、これに対する賛否をめぐって新聞界はもとより学者やマスコミ研究者をはじめ世論の反響には、微妙な差異が見受けられた。そのため新聞界全体の歩調が必ずしも完全に一致しなかった。当の毎日新聞社内でも意見が分れたようである。³²⁾

そこで「報道目的外の使用」についてさらに検討してみよう。西山記者は拘置釈放後の記者会

31) 新聞協会報44年10月28日

32) マスコミ共闘会議編「知る権利への証言」(マスコミ1972) あゆみ出版社47年8月。

見³³⁾で、動機、目的などについて

「私は沖縄交渉の経過に重大な疑問を持ち知る権利を行使して文書入手し、そしてそれを国民に知らせる義務を負っていた。しかしニュースソースを秘匿する義務もある。その二つの調和をギリギリまで追求した結果、予算委員会の場を通じて政府の見解をただすという次善の策しかあり得ないと判断した」「私は一人の新聞記者として国民の知る権利を防衛するためにやった。しかし蓮見さんへの道義的責任はまぬがれるものではない」

と述べている。たしかに西山記者の闘志や努力、苦悩がにじみでており、やむにやまれぬ心情から社会党へ資料を提供するに至った動機はわからぬことはない。しかし、この行為によって結果的には秘匿が貫徹できず、また、その後の局面の推移に多大な影響を与えたことも否定できない。しかし、この西山談話には幾つかの疑問がある。

①まず取材源に対する信義の問題である。情報提供者は、もともと報道目的に使用されることを前提として協力するのが通常である。したがって提供者は、たとえ取材源の秘匿が守りぬかれたとしても提供時点で格別の約束なり同意をしていないかぎり提供内容は、報道以外の目的に使用されることを予期していないとみるべきである。この点で、西山記者が横路議員へ提供する前に蓮見元事務官に連絡するなど何らかの了解工作をしていないとすれば、問題がある。

②また取材源秘匿の必要性に対する認識なり感覚は一般人の場合は、報道関係者など専門家に比べて劣ることは当然であろうし、たとえ専門家同士間であっても、情報授受の中間に介在する人数が増加すればするほど、秘匿がやぶれる危険性は増大するといえるだろう。この意味でも、はたして、どれだけの配慮が行なわれたかが疑問となる。

③は特定の政党に提供することによって、どのような影響が予想されるか、について事前に十分検討が加えられたか、どうか、ということである。西山記者は記者会見で

「政争の具？佐藤首相がどうしてそんなことをいうのか……。もともとつっこんだ政治記事というものは派閥に利用される。それが自民党の体質だ。そんな“色づけ”や憶測は、私のしたアクションと縁もユカリもないことです。その点では、私はゴウも恥じることはありません」
「同じようなことは捜査当局にきびしく追及された。それをみても、これ（逮捕）はきわめて政治的なものです」

と述べている。これは同記者自身が、自民党の体質から派閥争いに利用されることを予見していたことを示すものである。その後の経過をみれば、横流しが政府側の“政争の具に供した”との口実にされ、結果的にも、問題の本質の究明をそらせる途を開くことになった。真偽のほどはわからないが当時さまざまな風評が流れ、佐藤首相の後継争いをめぐっての派閥間の謀略説までが、新聞にも報道される状態だったのである。西山記者自身は前記のように『無関係だ』ときっぱり否定しているが、それは釈放後で、時すでに遅く、それまでの拘置中の数日間に、政府側

33) 毎日新聞47年4月10日朝刊。

によって存分に利用されたことが明らかである。

また“政争の具”という意味には、自民党内の派閥対立のほかに与、野党の対立の意味も含まれていることは否定できまい。衆院予算委員会で社会党の横路議員が、沖縄協定の欺瞞性を示すものとして“密約”問題を昨年末から熱心に追及し、ある程度の真相を国民の前に明らかにしえたことは、なるほど国会審議の本領を示したものと評価できよう。

しかし、一般論としては、国会なり政界の現実には、各政党間の党利党略による党争の様相が、まったく無いなどといえばウソになろう。横流しが、そのような広義の“政争”に利用されなかったとはいきれないのである。また西山記者が、社会党という特定政党に流したことが、野党各派の態度にも響いているように思われる。この問題で社会党が、全面的に西山記者擁護、政府の「知る権利」弾圧排撃の方針で一貫していることは当然のことだろうが、公明、民社両党の態度には微妙なズレが見られた。この差異は、もちろん各党それぞれの独自の政治的信念に基づくものであろうが、この足並の乱れは、情報が「報道目的外に使用」されたこと、しかも、それが社会党に流れたことが二重に影響したのでないかとの疑問を禁じえない。いずれにしても苦境に追いこまれた政府側にとって、野党や新聞界の足並みの不統一は、好都合な突破口として逆用されたとの感が深いのである。

ベテラン記者といわれる西山記者が、どうして、このような事態の展開を予想できなかったのだろうか。同記者は、前記のように「自民党の体質から、派閥に利用される」ことを予見しながらも、一方では“無関係”と否定している。主観的には、そうかもしれないが、結果的には、広義の「政争」にまきこまれたことは否定できない事実である。極秘公電を国会審議に投げこむことによって、みずから政争の渦中に飛びこんだのである。その意味において西山記者の行為は、単なる「個人の行為」の域をこえて最初から政治的行為の性格を帯びていた、これは同記者が「沖縄協定の疑問点を国会でただすために社会党へ横流した」といっていることにも示されている。

ところで、こうした西山記者の意識と行動には、現在の政治部記者の体質や、その取材活動の実態が関連しているように思われてならない。たとえば、本問題について催されたある専門誌の座談会³⁴での「ニュース素材の処理方法の一つとして、情報のギブ・アンド・テークは政界では日常茶飯事である。」「地域的な問題で、手持の情報を、そのまま書いても大した記事にならないような場合には、情報を第三者に提供して行動を起させ、それを記事にすることも、認められてよいのでないか。その場合の是非は、結果でしか判断できないケースが多い」との趣旨の発言などもこの間の事情を示唆するものであろう。しかし、これは問題の多い見解である。

情報交換の場合、情報の原提供者に対する取材源秘匿のモラルは、どうなるのか。（オフ・レコ問題も関連するが、ここでは省略する）後者のような方法は、新聞写真やテレビ・カメラの取

34) 「知る権利と報道の自由」(座談会) ジュリスト No. 507

材に際して被写体にある程度の演出をやらせるというかたちで実施されている。しかし報道記事で、意識的に、この種の方法を採用することは、原則として邪道であろう。先行する事実や事件について報道するために情報を収集するのが取材の本道であって、報道するために新聞記者が、事実を発生させるのは本末転倒である。「行すぎると『マッチ・ポンプ』になりかねない」との反論が、提出されているのは、もっともである。「是非は結果で決まる」との見解も無責任である。一種の社会的実験ともいえるような、この方法は、関係者の人権を無視することになろうし、一般読者を愚弄するものと非難されてもやむをえまい。それは最近の週刊誌や夕刊紙の一部の行き方であって、一種の *sensationalism* である。こうした手法は、本格的なキャンペーンとは異質のものであろう。

いずれにしても問題意識の過剰が先行するあまりに“勇み足”や取材の自由の乱用におちいるおそれがあるといわなければならない。しかも最近こうした風潮が、一般化しつつあるともきくが、このような傾向は、取材源秘匿のモラルに対する認識や、報道機関という組織体の一員としての自覚や責任感を鈍麻させる危険性を内包するものとして警戒の要があろう。西山記者の行爲も、こうした傾向と無関係とはいえないように思われるのである。

西山記者が“次善の策”といっていることからみると、本人も紙面に報道することが、最善であると認識していたようである。昨年6月18日付の記事執筆の際には、事前に上司と打ち合わせている。したがって今回の場合も同様に紙面に報道する当否あるいは可能性について、なぜ上司と協議しなかったのであろうか。沖縄協定は既に批准書の交換も終了していることでもあり、何らかの掲載方法がありえたかもしれないではないか。しかし西山記者はそうした手続きをとることなく、独断で紙面掲載を断念し「国民の知る権利にこたえるため一人の新聞記者として」社会党へ提供したのである。

そうすると西山記者には、毎日新聞記者としての、あるいは組織の一員としての自覚が欠如していたのでないか、との疑問も生ずるし、また特定の政党へ流すことが、自己の所属する毎日新聞の標榜する編集綱領とどう関係するのか、また「取材源の秘匿との調和をギリギリまで考えて……」ともいっているが、前記のように取材源の秘匿は取材した記者個人のみの責任において守るものではなく、所属する報道機関とともに守るものであるという根本原則などについての認識が不足していたということになろう。それが、毎日新聞記者として入手した資料を一人の新聞記者として、いわば私有物を処理するような感覚で処理する途に繋がったともいえよう。あるいは、それら諸点のすべてを検討ずみで、あえて“国民に知らせる義務”を遂行するために行動したということであろうか。もし、そうなら、そうした発想の根底に、特定の報道機関に属する新聞記者といえども、「知る権利」「表現の自由」を、個人として行使できるのであるとの思想が存在することとなり。重要な問題が提起されることになろう。

日本新聞協会は、4月7日日本問題で編集委員会を開き、理事会の了承を得て統一見解³⁹を発表したが、そのなかで「もとより『言論・報道の自由』はそれぞれの報道機関を通じて実現すべき

であり、とくに取材源の秘匿と保護には最大限の配慮を払うべきことは言うまでもない」と述べているのは、この点に対する態度を表明したものであろう。

いずれにしても以上によって、今回の事件が新聞倫理面に投じた問題の原点は、外形的には、この西山記者の「個人の行為」であることが明らかになったと思われる。同時にこの行為の根源には、きわめて深刻な問題が存在することも指摘できたといえよう。

これは、いうまでもなく個々の新聞記者と「編集権」の関係にほかならない。編集権については、周知のように日本新聞協会が昭和23年3月10日に行なった、いわゆる「編集権声明」がある。この声明は、当時の連合軍総司令部が占領政策の転換とともに新聞界に対しても3月3日づけで行なった新聞の労働関係についての声明書の趣旨を受けたもので、全般的な労働攻勢の高まりのなかで新聞労組側から打ち出された「経営管理」の戦術に対抗して新聞所有者や資本家が「経営権」を守るための根拠にされ、さらに2年後、朝鮮戦争とともに新聞界のレッド・ページが行なわれた経緯もあって、しばしば問題視される。

しかし端的にいつて、新聞の編集方針を決定する権限についての基本概念としては、なお妥当性をもつものと思われる。現代社会における各種の集団と同じく組織体としての新聞も、それぞれの手続き、方法によって自己の意思決定を行わなければ効果的な活動を展開することは不可能であることはいうまでもない。

新聞協会の倫理綱領は、加盟各新聞社が、その行動基準としてまた、よるべき共通の職業倫理としての理念を抽象的に表現したものであり、各社は、この基準に立って、さらにそれぞれが標榜する社は、綱領、信条などの趣旨を体して社会的使命を達成しようとしているのである。

問題は、このような抽象的な理念なり基本方針を、多元化する価値観、複雑な思想的潮流のなかで日常の製作面に、どのように具体化してゆくか、ということである。新聞製作には、時間の制約などの特殊性もあり、ことは簡単でない。

それにもかかわらず、基本的に留意されなければならないことは、新聞を含めて報道機関は、冒頭で述べたように民主主義の組織原理と直結する「表現の自由」を行使する主体でもあるから、この基本原理にふさわしい態勢——言論の自由を基軸とする、いわゆる組織内民主主義を基調とする態勢にそって運営されるべきであるということである。当面の重要な問題なり争点などについて具体的な編集方針を決定する過程で、このような態勢が確立されていれば、組織と、その成員としての個々の記者の一体感が実質的に確保されることになるだろう。（フリーのルポライターや評論家など独立ジャーナリストや New Journalism については、ここではふれない。）

以上で、ひとまず本稿をおわる。論点が多岐にわたったためそのいずれについても十分に論じえないままに走り書的な素描にすぎないものになった。後日の補正を期したい。（昭和47年10月20日記）

事件の経過の概要

- △昭和46年6月17日……日米両政府「沖縄協定」に調印
- ▽11月24日……衆院本会議で協定承認案を社会・共産両党欠席のまま可決
- ▽12月7日……社会党横路孝弘議員が衆院の沖縄・北方問題特別委などの連合審査会で、協定には“密約”があるのではないかと追及した。日米間交渉の大詰で、米国が支払うことになっている沖縄軍用地の復元補償費400万ドルを、日本側が肩代りするような内容が決められたとの疑惑である。しかし横路議員の手元にはキメ手となる証拠がなく政府側は「そのような事実はない」と答弁した。
- ▽昭和47年3月15日……日米両国批准書を交換
- ▽3月27日……横路議員は衆院予算委員会で再び“密約”を追及。証拠として外務省の極秘電報のコピーを持ち出した。
- ▽28日……横路議員は所持のコピー2通を外務省側と照合した。
- ▽29日……外務省では極秘電報のコピーの漏れた経路を調査、電報回覧のサイン欄から犯人は同省の安川壯外務審議官付きの蓮見喜久子事務官であるとつきとめた。警察庁が警視庁に刑事事件容疑で捜査を指示。
- ▽30日……蓮見事務官は、コピーを毎日新聞政治部西山太吉記者に渡したと告白。
- ▽4月3日……この問題で中断されていた予算委員会が再開され佐藤首相が「責任を深く感じている」旨の「所信表明」を行なった。しかし引退時期は明らかにしなかった。47年度本予算案は、同日衆院を通過、同日夜、外務省は蓮見事務官を国家公務員法第100条（秘密を守る義務）違反容疑で警視庁に告発。
- ▽4日……蓮見事務官は警視庁に出頭、午前中の調べで、極秘電報のコピーを西山記者に渡したことを自供、警視庁捜査二課は、ただちに国家公務員法第111条（違法行為のそそのかし）の疑いで西山記者の任意出頭を求め、取調べを開始。同日夕には、蓮見事務官と西山記者は、いずれも国家公務員法違反容疑で逮捕された。社会党では、沖縄密約問題対策特別委員会でも対策を検討、「国民の知る権利」を守ってたかかう」との態度を再確認、また参院予算委では羽生三七議員らが「重要なのは日米“密約”問題の本質を明らかにすることだ。個人の責任追及は問題のすりかえである」と政府に迫った。
- ▽5日……外務省は、蓮見事務官を懲戒免職に付した。一方、毎日新聞は「記者逮捕と知る権利の侵害」の見出しで「このたびの本社記者の逮捕は国民の知る権利の侵害であり法の乱用といわざるをえない」と論ずるとともに一面に中谷編集局長の署名論文「国民の『知る権利』どうなる 正当な取材活動 権力介入は言論への挑戦」を掲載したほか、2, 3面, 8, 9面にも「民主主義保障する言論の自由に危機」「真実を伝える戦い“機密”の壁の中で」を載せ、政府の言論弾圧に対決するとの姿勢を打ち出した。また参院予算委員会では、取材の自由、報道の自

由，国益などについて論戦が行われた。

▽6日……警視庁は蓮見元事務官と西山記者を国家公務員法違反容疑で東京地検に送検，同地検は「証拠隠滅の恐れがある」として東京地裁に10日間の拘置を請求，同地裁はこれを認めた。参院予算委では，新聞倫理綱領第1条の解釈が論議された。

▽7日……閣議後の記者会見で赤城農相は「あれはモラルの問題だ。モラルと法律は違う」「公務員でない者に国公法を適用したのはおかしい」旨を，また前尾法相も「これは，国公法違反を第三者がそそのかしたという刑事事件だ。コピーが野党の手に渡った経路など首相の思い過ぎだ」との趣旨を，それぞれ述べた。なお同日午前の参院予算委で佐藤首相は「新聞倫理綱領についての解釈は新聞協会自身の判断が最も権威があると思う。この問題はあずからしてほしい」と述べ，また「国益については最終的に世論が判断するとの意見は傾聴するに値すると考える。国家機密は行政府自身が決めるものだが，これも妥当性がなければ批判を受け，改めていかねばなるまい」と述べた。これに関連して竹下官房長官は「首相発言を政府の統一見解と受けとってよい」と語った。これに対し社会党も統一見解を表明，成田委員長は「社会党の存在をかけたたたかい，佐藤内閣を打倒しなければならない」と決意を明らかにした。また日本新聞協会は編集委員会を開き協会の見解として「政府の言論の中に，取材活動を制限する恐れが出ていることは遺憾である」「取材の自由は憲法で保障された『言論，報道の自由』の核心をなすものであり，これはまさに民主主義の重要な基盤である」と政府の言論弾圧に反対する立場を明確にした。

▽8日……午前の参院予算委で佐藤首相は，「国家秘密はあるのだから，機密保護法制定は必要だ。かねての持論である」と述べたが「具体的な制定を考えていない」と付加したが野党は鋭く反発した。この日毎日新聞は西山記者の拘置取消しを要求して東京地裁に準抗告を行なった。その理由は，①問題の極秘電報はいずれも国民に対して秘匿すべきものではなく，国家公務員法第100条1項にいう秘密にあたらぬ。②西山記者の行為は国民の知る権利に奉仕するための正当なニュース取材であって罪とはならない。報道の自由は憲法第21条の保障するところであり，記者の取材に国家公務員法第111条を適用するのは間違っている。③新聞記者の拘留の必要性は最も厳格に規制されるべきだ。西山記者は証拠を隠滅するおそれは全くないのだから拘置は必要ない。——などである。

▽9日……東京地裁刑事二部（服部一雄裁判長，萩原昌三郎，藤井一男両陪席裁判官）は「証拠隠滅の恐れなし」として西山記者の拘置取消しを決め同記者は同夜126時間ぶりで釈放された。地裁決定の内容には「西山記者が（公電のコピーを）受け取った時点では少くとも外交の必要上刑罰による保護に値する部分が含まれていた」と“秘密性”を認めているような部分と「取材の手段，方法が違法である場合はもちろん，相当性の限界を逸脱したときは処罰の対象になる」との見解が含まれており注目された。

▽10日……参院予算委で，佐藤首相は前日の機密保護法についての質問に「まだ具体化してい

るわけではない」「この種のことは慎重のうえにも慎重でなければならない。そういう意味で私もおしかりを受けたい」と答弁し事実上、発言を取消した。一方、西山記者は同日毎日新聞社内で二度目の記者会見を行ない“社党への経路”については、同僚の記者を通じ、蓮見事務官に迷惑をかけないという配慮のもとに、渡した、と述べた。

▽12日……警視庁捜査二課は、社会党の横路議員に対し出頭を要請した。西山記者の供述した事実関係を直接に確認したい、というのであったが同党はもちろん拒否、横路議員は札幌での記者会見で「例の公電は機密ではないから蓮見、西山両氏は国家公務員法違反にはならない。したがってその捜査には協力できない。出頭にも応じない」と語った。

▽13日……国会での論戦は衆院に移り、外務、内閣、法務、地方行政の連合審査会が開かれ野党四派は国家機密の根拠、国家公務員法の拡大解釈などについての政府の見解をさらにただしたが政府側は「なにが秘密かは政府が決める」「公電漏えいについて刑事責任を追及するのは当然」と繰り返えし、平行線のままに終わった。

▽14日……佐藤首相は、閣議後、福田外相に「注意処分」を言い渡した。竹下官房長官の説明では「閣僚としては解任に次ぐ重い処分」という。また同日の閣議で、安川外務審議官に対する外務省の懲戒処分を了承した。

▽15日……東京地検は蓮見元事務官を釈放、捜査は終結したが、同日、蓮見元事務官を国家公務員法第100条違反容疑、西山記者を同111条違反容疑でそれぞれ起訴した。起訴状では両名が親密な個人関係にあったことを「西山は蓮見とひそかに情を通じこれを利用して……」「ホテル山王に誘って情を通じたあげく……」などと表現している。毎日新聞の姿勢は急転換し同日付夕刊で「本社見解とおわび」を載せ、西山記者を休職、中谷編集局長を社長室担当に配転した。

▽10月14日……東京地方裁判所刑事7部（山本卓裁判長）で第1回公判。

〔注〕 以上は朝日・毎日・読売各紙のほか「知る権利への証言」、マスコミ共闘会議編、あゆみ出版社28ページから50ページまでなどを参考にして作成した。

なお、この間の学術団体、労組など民間各種団体の動静は省略した。