

日本と世界のアクセス権と知る権利・プライバシー権

中央大学法学部教授(一橋大学名誉教授)

堀部 政男(ほりべ・まさお)

はじめに

情報というものへの市民の一般的な権利が制度化されるべであると主張されるようになったのは、日本においては、1970 年代に入ってからであるとみることができる。その当時までにわが国で論じられていた権利概念は、知る権利(right to know)やプライバシー権(right of privacy)であった。

そのような状況の中で、1974 年にはアクセス権(right of access)という概念がジュリスト 1974 年 10 月 15 日号で正面から論じられるようになり(注 1)、これを 1 つの大きなきっかけとしてアクセス権について各方面で議論が展開されるようになった(注 2)。

汎用的権利としてのアクセス権

アクセス権は、日本では、「新しい人権」としてとらえられているが、アクセス権とかアクセス(access)という言葉は、イギリスやアメリカにおいては、日常的にはもとより、法律的にも、よく用いられる。例えば、次のように使われることがある(注 3)。

- ・right of access to the ballot(選挙権)
- ・right of access to beaches(入浜権)
- ・right of access to children(子供との面会権)
- ・right of access to the countryside(田園環境享受権)
- ・right of access to the government information(政府情報閲覧請求権)
- ・right of access to justice(裁判を受ける権利)
- ・right of access to mass media(マスメディアへのアクセス権)
- ・right of access to the park(公園利用権)
- ・right of access to the personal information(個人情報閲覧請求権)
- ・right of access to the public airwaves(公的電波利用権)
- ・right of access to public information(公的情報閲覧請求権)
- ・right of access to public records(公的記録閲覧請求権)

このように、アクセスないしアクセス権は、access to.....又は right of access to.....という形で使われるのであって、かなり多くの名詞が to という前置詞の目的語になり得るほどに広く使われる可能性がある(注 4)。これらからも明らかなように、アクセス権という権利は汎用的権利であるといえる。

アクセス権と知る権利・プライバシー権

ここに掲げた用例のうち、right of access to the government information(政府情報閲覧請求

求権)、right of access to public information(公的情報閲覧請求権)及びright of access to public records(公的記録閲覧請求権)は、ほぼ同義で、「知る権利」と共通する概念であり、right of access to the personal information(個人情報閲覧請求権)は、現代的プライバシー権の重要な側面である自己情報へのアクセス権である。

このようにみるならば、アクセス権という権利が知る権利や現代的プライバシー権等を包摂する市民の情報への権利を統一的に把握することができる有用な権利であることが理解できよう。また、そのように認識される必要がある。このことについては、これまでも論じてきたが、ここでは、そのことを例証するために、まず、情報公開法が情報アクセス権法としてとらえられていることを各国の法律の題名を掲げることでみることにし、特にその中で題名にアクセスという概念が出ているイギリスの法律を検討することにする。また、自己情報コントロール権としての現代的プライバシー権を保障する個人情報保護法の中核に自己情報アクセス権が位置していることを明らかにするために、同じくイギリスの法律をみることにする。

公的情報アクセス権

1 各国の公的情報アクセス権法

情報公開の基本理念としてアクセスという言葉が使用されることは、諸外国の情報公開法の法律の題名からも明らかになる。

情報公開関係の法律で、英語国の法律の題名(イギリス、カナダ、オーストラリア及びニュージーランドの法律については長称と略称)及び英語国以外の国の法律の英訳名を掲げると、次のようになる(注5)。

(a)スウェーデン:Freedom of the Press Act(1974)

(b)フィンランド:Publicity of Documents Act(1951)

(c)デンマーク:Act on Public Access to Documents in Administrative Files(1970)

(d)ノルウェー:Act concerning Public Access to Documents in the (Official) Administration 1970

(e)フランス:Law on Access to Administrative Documents 1978

(f)オランダ:Law of November 9th 1978 on the Access to Administrative Information

(g)イギリス:

An Act to provide for greater public access to local authority meetings, reports and documents subject to specified confidentiality provisions; to give local authorities duties to publish certain information; and for related purposes(1985)(略称は、Local Government (Access to Information) Act 1985(c.43)である。)

An Act to provide for access by the public to meetings, and to certain documents and information relating to, joint consultative committees and sub-committees constituted under section 22 of the National Health Service Act 1977(1986)(略称は、Health Service Joint Consultative Committees (Access to Information) Act 1986 である。)

An Act to provide for access by the public to meetings of, and to certain documents and information relating to, Community Health Councils and committees of those Councils and for related purposes(1988)(略称は、Community Health Councils (Access to Information) Act 1988 である。)

(h) アメリカ合衆国:

Freedom of Information Act of 1966

Federal Advisory Committee Act of 1972

Government in the Sunshine Act of 1976

(i) カナダ: An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof(1982)

(j) オーストラリア: An Act to give to members of the public rights of access to official documents of the Government of the Commonwealth and of its agencies (1982)(略称は、Freedom of Information Act 1982 である。)

(k) ニュージーランド: An Act to make official information more freely available, to provide for proper access by each person to official information relating to that person, to protect official information to the extent consistent with the public interest and the preservation of personal privacy, to establish procedures for the achievement of those purposes, and to repeal the Official Secrets Act 1951 (1982)(略称は、Official Information Act 1982 である。)

これらを見ると明らかなように、アクセスという言葉が使われているものは、11か国のうち、デンマーク、ノルウェー、フランス、オランダ、イギリス、カナダ、オーストラリア、及びニュージーランドの8か国の法律においてである。もっとも、ニュージーランドの情報公開法の場合、題名にアクセスという概念が使われているが、それは、後述の自己情報アクセスに関するものである。

このようにみるならば、いかに多くの法律の題名が「アクセス」を使っているかが明らかになるであろう。換言すれば、情報公開とアクセスとは緊密な関係を持っているということが分かるであろう。

2 イギリスの 1985 年地方自治(情報アクセス)法

(1) 1985 年 地方自治(情報アクセス)法の概要

イギリスの 1985 年地方自治(情報アクセス)法は地方自治体を実施機関とする情報自由法(Freedom of Information Act)であると評されることがあるが、アメリカの情報自由法が記録(records)を対象にしているのに対し、この法律は、会議を主として対象としている会議公開法的色彩が強い。

イギリスの法律について、これまでも「略称」(short title)という表現を用いてきたが、これは、「長称」(long title)と呼ばれる法律の題名に対するもので、今日の法律では、どのような略称とするかが法律そのものに規定されている(制定年は題名の一部である)。ここで検討の対象としている「1985 年地方自治(情報アクセス法)」の長称は、原文では、前掲のように、An Act to provide for greater public access to local authority meetings, reports and documents subject to specified confidentiality provisions; to give local authorities duties to publish certain information : and for related purposes となっている。これを邦訳すると、「特定の秘密条項に従い、地方公共団体の会議、報告書及び文書に対するより大きな公衆のアクセスについて規定し、及び地方公共団体に一定の情報を公表する義務を課するための、並びにその他の関連する目的のための法律」となるであろう。

条文数は、6 条であるが、1972 年地方自治法第 100 条の後に、第 100A 条から第 100K 条まで

の規定を挿入する旨を定める第 1 条がイングランド及びウェールズについては 1985 年の中核的部分を占めている。第 2 条は、スコットランドの地方自治に関する、1973 年地方自治(スコットランド)法(Local Government (Scotland) Act 1973)第 50 条の後に、第 50A 条から第 50K 条までの規定を挿入する旨を定めるもので、内容的には第 1 条とほぼ同じである。

第 3 条は、附則第 2 に掲げる法律は 1985 年法の規定との関係で改正されること及び附則第 3 に掲げる法律は廃止されることを規定している。

第 4 条は、この法律が一部を除き北アイルランドには適用されないこと、第 5 条は、この法律の施行期日が 1986 年 4 月 1 日であること、そして、第 6 条は、この制定法が前述のような略称であることを規定している。

(2) 情報アクセス権等に関する規定

1985 年法第 1 条によって挿入された規定は、それぞれ重要であるが、ここではそのうちの第 100A 条についてやや詳しくみる以外は、条文見出しを中心にみるにとどめることにする。まず、全体像を明らかにするために、各条の条文見出しを掲げることにする。

- ・第 100A 条 主要参事会会議の傍聴(admission to meetings of principal councils)
- ・第 100 B 条 議事日程及び関係報告書へのアクセス(access to agenda and connected reports)
- ・第 100 C 条 会議後の議事録その他の文書の閲覧(inspection of minutes and other documents after meetings)
- ・第 100D 条 基礎文書の閲覧(inspection of background papers)
- ・第 100E 条 委員会及び小委員会への準用(application to committees and sub-committees)
- ・第 100F 条 主要参事会の構成員のための追加的アクセス権(additional rights of access to documents for members of principal councils)
- ・第 100 G 条 主要参事会の追加的情報公開(principal councils to publish additional information)
- ・第 100H 条 補則及び罰則(supplemental provisions and offences)
- ・第 100I 条 適用除外情報及び附則第 12 A 改正権限(exempt information and power to vary Schedule 12A)
- ・第 100J 条 新機関、シティ・オブ・ロンドン参事会等への準用(application to new authorities, Common Council, etc.)
- ・第 100K 条 第 5A 編の解釈及び適用(interpretation and application of Part VA)

自己情報アクセス権

1 イギリスの自己情報アクセス権法

情報公開法の場合には、前述のように、法律の題名の中にアクセスという言葉そのものが使われている(ニュージーランドでは、すでに指摘したように、情報公開法に自己情報アクセス権の規定がある)が、個人情報保護法の場合には、一般的には、法律の題名にはアクセスないしアクセス権という言葉は用いられてなく、法律の規定でそれが使用されていることがある。そこで、ここでは、まず、イギリスの 1984 年データ保護法(Data Protection Act 1984)の第 3 編「データ主体の

権利」の一つとして保障されているアクセス権を取り上げることにする。また、イギリスでは、この法律の後、個別の自己情報へのアクセス権を認める法律で、しかも題名にアクセスないしアクセス権という言葉を用いているものが相次いで制定されたので、それらについても簡単にみることにする。それらの略称のみをここで掲げるならば、次のようになる。

Access to Personal Files Act 1987

Access to Medical Reports Act 1988

Access to Health Records Act 1990

2 イギリスの 1984 年データ保護法と自己情報アクセス権

1984 年データ保護法は、1998 年データ保護法(Data Protection Act 1998)によってとって代わられたが、ここでは、1984 年データ保護法についてみることにする。

1984 年データ保護法の第 3 編は、「データ主体の権利」(Rights of Data Subjects)と題されていて、そのような権利として、個人[自己]データへのアクセス権(Right of access to personal data)(s.21)、不正確に対する賠償[請求権](s.22)、滅失又は無権限の開示に対する賠償[請求権](s.23)、及び訂正及び抹消(rectification and erasure)[請求権](s.24)を認めている。これらの権利のうち、ここでは、アクセス権そのものの内容を明らかにしているところの第 21 条の「自己データへのアクセス権」、及びその権利と密接不可分な関係にあるところの第 24 条の「訂正及び抹消」をみることにする。

(1) 自己データへのアクセス権

これは、1984 年データ保護法の附則第 1 に規定されている「データ保護原則」(Data Protection Principles)の中の第 7 原則の一部を具体化したもので、データ保護法の基本的構成要素の一つである。

第 21 条第(1)項は「個人は、本条の規定に従うことを条件として、次の権利が与えられなければならない」としている。

「(a)データ利用者が保有するデータが、その個人がデータ主体である個人データを含んでいるかどうかを当該データ利用者から知らされること。及び

(b)データ利用者が保有する当該個人データを構成する情報の写しの提供を当該データ利用者から受けること。

この(b)にいう情報が説明なしには理解できない用語で表現されている場合には、その情報は、当該用語の説明を伴わなければならない。」

しかし、これに対するデータ利用者の義務は、無制限ではなく、限定されている。例えば、データ利用者は、書面による請求に応える場合であってその要求する手数料(所定の最高限度を超えてはならない。)の支払いを受けたときを除き、法第 21 条第(1)項の規定に基づく情報を提供する義務を負わない(s.21(2))。この場合の「所定の最高限度」は、規則によって定められるが、その規則は法第 40 条第(6)項に基づき制定後に議会に提出しなければならないことになっていて、Data Protection (Subject Access) (Fees) Regulations 1987 (S.I.1987 No. 1507) が定められた。それによると、手数料の歳高額は、10 ポンドとされている。

データ利用者は、上記のような請求を受けたならば、40 日以内にその請求に応じなければならない(s.21(6))。

この個人データへのアクセス権は、裁判所で執行できる。裁判所は、法第 21 条各項の規定に基

づいて請求を行った者の申請により、当該データ利用者がこれらの規定に違反してその請求に応じていないと確信する場合、そのデータ利用者に対し、その請求に応じるよう命ずることができる (s.21(8))。

(2) 訂正及び抹消

この訂正及び抹消は、データ保護原則の第7原則の一部を具体化したものである。ここでいう「訂正及び抹消」は、裁判所によるそれであって、これ以外にもデータ保護登録官 (Data Protection Registrar) が強制処分通知 (enforcement notices) で訂正又は抹消を要求する方法がある (s.10(2))。

裁判所は、データ主体の申請により、データ利用者が保有する当該申請者が主体である個人データが第22条[不正確に対する賠償]に規定する意義の範囲内において不正確であると確信する場合、そのデータ及び不正確なデータに基づいていると裁判所が思料する意見の表明を含む当該データ利用者保有のデータの訂正又は抹消を命ずることができる (s.24(1))。

3 イギリスの1984年法に基づくアクセス権の適用除外

アクセス権にも例外がある。それは、データ保護法では、適用除外 (exemptions) という概念でとらえられている。適用除外の全体をみると、それらは、4つのカテゴリー、すなわち、法の全面的適用除外、データ主体のアクセスからの適用除外、開示禁止規定 (non-disclosure provision) からの適用除外、及び第1原則からの適用除外に分けることができる。ここでは、これらのうち、アクセス権と直接・間接にかかわる、法の全面的適用除外及びデータ主体のアクセスからの適用除外を簡単にみることにする。

(1) 法の全面的適用除外

法の全面的適用除外というのは、第1に、法第2章[データ利用者及びコンピュータ・ビューロの登録及び監督]の規定及び第21条から第24条まで[個人データへのアクセス権、不正確に対する賠償、滅失又は無権限の開示に対する賠償、並びに訂正及び抹消]の規定の適用を免除されることを意味している。そのような全面的適用除外を受けるものに該当するのは、次のようなものである。

(ア) 国家安全保障 (s.27)

(イ) 給与支払い及び計算 (s.32)

ここで全面的適用除外を受けるのは、データ利用者が専ら次に掲げる目的の一つ又は二以上の目的で保有する個人データである。

(a) 雇用若しくは在職に伴うサービスに関して給料若しくは手当として支払われる金額の計算又はこのような給料若しくは年金若しくはこれらからの控除後の金額の支払い

(b) 購入、販売その他の取引に関してデータ利用者により若しくはデータ利用者に対して必要な支払いが行われることを確保するため又はデータ利用者の事業その他の活動の経営に役立つ財務予測若しくは経営予測を行うためのデータ利用者が営む事業その他の活動に関する帳簿作成又は取引に関する記録作成

(ウ) 家庭内目的その他の限定目的 (s.33)

この家庭内目的 (domestic purpose) については、「個人が保有し、かつ、専らその個人の私事、親族問題若しくは家事の管理に係る個人データ又は専ら娯楽の目的のために保有する個人

データは、第2章の規定及び第21条から第24条までの規定の適用を免除される」(s.33(1)) ことになっている。

また、その他の限定目的(other limited purposes)というものの一部は、次のような個人データであって、法第33条第(3)項及び第(4)項の規定に従うことを条件として、家庭内目的のための個人データと同様に適用除外される(s.33(2))。

(a) 法人組織でない会員クラブが保有する当該クラブの会員のみに関する個人データ

(b) データ利用者がデータ主体への物品の配達又は情報の伝達又はそれらの記録のみの目的で保有するデータ主体の氏名、住所その他配達又は伝達するのに必要な事項のみからなる個人データ

ここに出てくる「その他…必要な事項」とは、下院の委員会では、電話番号、テレックス番号その他の連絡方法のような事項に限定され、身分(status)、又は個人の嗜好(personal preference)の詳細を明示しているデータ(メーリング・リストと同様なもの)は、適用除外には該当しないと解されている。

(エ) 法定の閲覧制度(s.34)

「いずれの者が保有する個人データも、当該データが、制定法に基づき、出版、閲覧その他の方法により、有料、無料を問わず、当該者が公衆の利用に供することが要求されている情報からなる場合、第2章の規定及び第21条から第24条までの規定の適用を免除される」(s.34(1))と定められている。これは、他の制定法で公開されている情報は、データ保護法で更に保護する必要はないという考え方によるもので、その例としては、選挙人登録簿(Register of Electors records)、株式登録簿(share registers)、データ保護登録簿(Data Protection Register)等をあげることができる。

(2) データ主体のアクセスからの適用除外

データ主体のアクセスからの適用除外に該当するものとしては、次のようなものをあげることができる。

(ア) 犯罪及び課税の目的の個人データ(s.28(1))

(イ) 健康状態及び福祉事業関係の個人データ(s.29(1)&(2))

これらについては、Data Protection (Subject Access Modification)(Health) Order 1987 (S.I.1987 No.1903) 及び Data Protection (Subject Access Modification) (Social Work) Order 1987 (S.I.1987 No.1904) が定められている。

(ウ) 金融サービス等の規制権限行使の目的の個人データ(s.30)

これについては、Data Protection (Regulation of Financial Services etc.)(Subject Access Exemption) Order 1987 (S.I.1987 No.1905) 及び Data Protection (Regulation of Financial Services etc.)(Subject Access Exemption)(Amendment) Order 1990 (S.I. No.310)が定められている。

(エ) 裁判官の任命及び法曹の特権関係の個人データ(s.31)

(オ) 統計又は研究の目的の個人データ(s.33(6))

「ただし、データがその他の目的で利用され、又は開示されないこと及び結果として得られる統計又は研究の成果がデータ主体の全部又は一部を識別できる形で利用されないことが、この適用除外を受ける条件とする」(s.33(6))とされている。

(カ) 命令による適用除外 (s.34(2))

「国務大臣は、開示の禁止又は制限がデータ主体その他の個人のために主体によるアクセスに関する規定に優先すべきであると判断するときは、命令により、その開示が制定法に基づき禁止され又は制限されている情報からなる個人データについて、主体によるアクセスに関する規定の適用を免除することができる」(s.34(2))となっている。

これについては、Data Protection (Miscellaneous Subject Access Exemptions) Order 1987 (S.I.1987 No.1906)が定められている。ここでは、例えば、養子縁組関係の記録及び報告書が適用除外になるとされている。

(キ) 消費者信用法関係 (s.34(3))

「データ利用者が保有するデータ主体に関する個人データのすべて(又はデータ利用者がそのデータに関して登録簿に独立した登録をしたデータのすべて)が、1974年消費者信用法(1974年法律第39号)第158条(信用情報機関のファイル)の規定に基づき、当該データ主体がその情報に関して当該データ利用者に請求する権利を与えられる情報からなる場合の取扱いは、次のとおりとする」(s.34(3))としている。

(a) そのデータは、主体によるアクセスに関する規定の適用を免除される。

(b) 第21条の規定に基づくそのデータに関するいずれの請求も、あらゆる目的において、1974年消費者信用法第158条の規定に基づく請求として取り扱われなければならない。

これは消費者信用法によるほうがデータ主体の権利をよりよく保護することができるためであると、公正取引庁(Office of Fair Trading)は説明している。

(ク) バックアップ・データ (s.34(4))

「個人データは、専ら他のデータが滅失し、破壊し、又は毀損した場合にそのデータに取って代わることを目的として保有されるデータの場合、主体によるアクセスに関する規定の適用を免除される」(s.34(4))と定められている。これは、下院の委員会段階で挿入されたもので、データ利用者をほっとさせたとのことである。

(ケ) 自己負罪拒否特権 (s.34(9))

4 イギリスのその他の自己情報アクセス権法

イギリスでは、前述のように、1984年データ保護法の制定後、いくつかの自己情報アクセス権法が相次いで制定された。1984年法が自動処理(コンピュータ処理)される個人データのみを対象としているにすぎないのに対し、その後の自己情報アクセス権法は、手作業処理(マニュアル処理)される特定の個人データに適用されるため、非常に重要な意味を持っている。しかし、ここでは、それぞれについて検討する余裕がないので、その長称及び略称を掲げることで満足しなければならない。それらは、次のようなものである。

(1) An Act to provide access for individuals to information relating to themselves maintained by certain authorities and to allow individuals to obtain copies of, and require amendment of, such information (1987)(略称は、Access to Personal Files Act 1987 である。)

(2) An Act to establish a right of access by individuals to reports relating to themselves provided by medical practitioners for employment or insurance purposes and to make provision for related matters (1988) (略称は、Access to Medical Reports Act 1988 であ

る。)

(3) An Act to establish a right of access to health records by the individuals to whom they relate and other persons ; to provide for the correction of inaccurate health records and for the avoidance of certain contractual obligations ; and for connected purposes (1990) (略称は、Access to Health Records Act 1990 である。)

マスメディアへのアクセス権

1 日本におけるアクセス権への関心

上記の「汎用的権利としてのアクセス権」の用例の一つとして、right of access to mass media (マスメディアへのアクセス権)を挙げたが、このアクセス権が日本では主として「アクセス権」として論じられている。これについて、少し検討する。

今日では、かなりよく使われるようになっている「アクセス」(access)ないし「アクセス権」(right of access)も、日本においては、1970 年代の中葉に注目されるようになった、比較的新しい概念である。アクセス(権)への関心は、この時期に高まった。

当時の日本では、先進諸外国におけると同様に、否、それにも増して、情報の「送り手」と「受け手」の分離現象が顕著になってきたが、アメリカにおけるようなアクセス権的論議は、1960 年代には明確な形では起こらなかった。1960 年代末から 1970 年代初めにかけて、後述するジェローム・A・バロン (Jerome A. Barron) が 1967 年の『ハーバード・ロー・レビュー』(Harvard Law Review) に書いた「プレスへのアクセス—新しい修正第 1 条権」(Access to the Press —A New First Amendment Right) という論文に言及する論稿も発表されたが、アクセス権を本格的に正面から取り上げたのは、『ジュリスト』1974 年 10 月 15 日号の特集「マス・メディアへのアクセス権」であった。

この号には、「マス・メディアへのアクセスの権利をめぐる」という座談会(出席者 = 伊藤正己・石村善治・内川芳美・大森幸男・瀬戸丈水・堀部政男)及び堀部政男「アクセス権論」という論文が収められた。これらが、わが国では、様々な意味で問題提起の役割を果たしたとみられている。

このジュリストの拙論については、山田実「アクセス権」(稲葉三千男/新井直之編著『新聞学』(日本評論社、1977 年))が「それでは、このアクセス権という概念がわが国において明確なかたちで論じられるようになったのは、一体、いつ頃のことであろうか。それは、1970 年代の前半になってからである。もっと正確にいうならば、1974 年 10 月、堀部政男「アクセス権論」が『ジュリスト』573 号に掲載されてからである。[他の論稿にも言及して] わが国における問題状況をしっかりふまえて、このアクセス権という概念が包括的に論じられるようになったのは、やはり、なんといっても、堀部政男「アクセス権」においてである」と位置づけている。

この論文等を踏まえてまとめた、堀部政男『アクセス権』(東京大学出版会、1977 年)については、新聞をはじめとして様々のところで書評が出たばかりでなく、放送界、新聞界等で多面的に議論された。また、この時期には、ジェローム・A・バロン著清水英夫/堀部政男他共訳『アクセス権—誰のための言論の自由か』(日本評論社、1978 年)も刊行され、さらに、堀部政男『アクセス権とは何か』(岩波書店、1978 年)も出版された。

2 言論の自由における構造変化

アクセス（権）という言葉は、様々な意味で使われるが、ここでは、主としてマスメディアをアクセス権の目的語とするものについてみることにする（すなわち、right of access to mass media）。この権利については、「戦後、われわれの生活において平凡な日常用語となってしまった『言論の自由』の觀念にたいして、アクセス権はコペルニクスの転回を迫っている」（藤竹暁『日本経済新聞』1977年9月18日朝刊、堀部政男『アクセス権』（東京大学出版会）の書評）ととらえられたことがある。

ここでは、マスメディアへのアクセス権という理論が生まれてきた背景を抽象化してみることとする。

近代社会における言論の自由は、理念的には「国家からの言論の自由」を意味し、言論の自由をめぐる緊張関係は、「国家権力」と「言論主体」との間に存在していた。これは、言論の自由における二極構造であると把握することができるのであって、そこでは、メディアと市民は一体となって国家による言論抑圧と闘ってきた。

ところが、資本主義の発展に伴って、メディアもマス化し、独占化の傾向を強めるようになった現代社会においては、市民一般はマスメディアから疎外され、情報の「送り手」と「受け手」という二つの階層が生まれるようになった。その結果、元来、言論の自由の享有主体として一体感をもっていた、メディアと市民の間に一定の対抗関係が生じるようになり、かつての「メディア＝市民」対「国家」という二極構造から、「市民」と「メディア」と「国家」という三極構造へと移行するようになった。

この三極構造の中におけるメディアと市民の間の対抗関係は、種々の形で出てきている。例えば、言論の自由の本来的享有主体である市民が大量的な伝達手段であるマスメディアに対して自己の意見を伝達するように要求しても、マスメディアはみずからの言論の自由やそれに基づくという編集権・編成権を主張して、市民の要求を拒絶することなどがあるため、両者の間に対立意識が生まれるようになり、市民は、国家の力を借りてでも、自己の主張を通そうとするようになった。

言論の自由における構造変化の理論的な枠組みは、このように抽象化することができるが、この三極構造は、メディアのマス化、とりわけ放送メディアの出現により決定的となった。しかし、この三極構造的意識は、初期の段階では稀薄であった。そのような意識を覚醒させたのは、1960年代におけるアメリカの様々な出来事であり、また、それを理論化した学者の議論であった。

3 バロンの問題提起とその反響

以上のような状況を背景として、表現の自由について根本的に発想の転換を迫る議論を展開する学者等が現れた。そのような学者の一人、前述のバロンは、1967年の『ハーバード・ロー・レビュー』に書いた「プレスへのアクセス—新しい修正第1条権」という論文の中で、マスメディアへのアクセス権を提唱した。彼は、この論文の冒頭のほうで、「われわれの憲法理論は、表現の自由のロマンチックな觀念、すなわち、『思想の市場』に自由にアクセスできるという信念のとりこになっている」ことを痛烈に批判し、「修正第1条の起草者にも、またその『市場的』解釈の初期の提唱者にも知られなかったアクセス確保の困難さはマスメディアの変容しているテクノロジーによって作り出された」と分析して、「思

想を伝達する力には、経済的な交渉力に不平等があるのと同様に、不平等が存在する。後者を承認し、前者を否認するのはドンキホーキ的である」と揶揄した。バロンは、「修正第 1 条に関して現実的な見解をとるならば、表現の権利がマスコミュニケーションの経営者のお情けでのみ行使されうるにすぎないならば、この権利は、いささか貧弱なものである」という認識が必要である」と迫った。

そこで、バロンは、修正第 1 条の新たな解釈を提唱するために、同条の目的を検討し、その目的は、「政治的真理の発見と拡張」及び「公共秩序の維持機能」にあると解釈した。そして、こう述べる。これらの目的を達成するためには、情報の多様性とそれを確保する手段が必要となるが、伝統的な表現手段、例えば、演説をするためのソープボックス（soapbox）は、もはや公の議論のためには適切なフォーラムではない。コミュニケーションの新しいメディアのみが、公衆の前に感情を伝えることができるにすぎず、ある思想が受け入れられるための機会を奪うことによって表現を最も効果的に制限することができるのは政府というよりは新しいメディアである。思想のコミュニケーションのための憲法理論としては、レッセ・フェールは明らかに不適切である。

このように、バロンは言論の自由に関する伝統的憲法理論を批判し、マスメディアへのアクセス権を確保するために、国家が積極的な役割を果たすべきであることを主張した。

バロンの修正第 1 条に関する新しい権利論は、これに賛成すると否とを問わず、大きな関心呼んだ。そのような状況の中で、合衆国最高裁も、1969 年には、レッド・ライオン放送会社対連邦通信委員会事件（Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission, 395 U.S. 367 (1969)）で放送におけるアクセス権を承認するに至った。

一方、新聞については、公立高校や公立大学の学園新聞では、アクセス権を承認する裁判所もあったが、合衆国最高裁は、1974 年のマイアミ・ヘラルド・パブリッシング社対トーニロ事件（Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241(1974)）では、私有の新聞にはアクセス権を認めなかった。

バロンとともにアクセス権を強力に主張したのは、連邦通信委員会（Federal Communications Commission, FCC）の委員でもあったニコラス・ジョンソン（Nicholas Johnson）である。彼のアクセス権論は、FCC の委員時代に具体的な事件との関係で展開されたり、著作の中にみられるが、ここでは、彼が発行人になっていた『アクセス』（Access）という雑誌の第一号（1975 年 1 月 13 日）において、情報化社会の一つの象徴でもあるテレビについて述べているところを簡単に紹介することにする。

ジョンソンは、アクセスというものが民主主義的な理念であることを説き、そのことを前提としたうえで、次のように論じている。

「過去 20 年間に生じた重要なことは、テレビジョンが権力の焦点となったことである。1960 年代と 1970 年代の戦場は、直径わずか 21 インチである。今日の権力は、アメリカの脳髄に電極を通す、かの小さなスクリーンを誰が所有し、支配し、検閲し、プログラムを作るかという点から測定される。というのは、その権力から、他のすべての権力、すなわち、政治的・経済的・知的権力が生じるからである。」

4 その後における議論の展開

前述のように、日本においては、アクセス権は、1970 年代の中葉に注目されるようにな

ったが、憲法の著作などでも論じられるようになった。

また、世界的にもメディアへのアクセス権は議論され、例えば、Andras Sajo and Monroe Price, *Rights of Access to the Media* (Kluwer Law International, 1966) なども出ている。

このように、マスメディアへのアクセス権も様々な形で論じられている。

(注 1)ジュリスト 1974 年 10 月 15 日号は、「マス・メディアへのアクセス権」を特集した。私は、この号に「アクセス権論」という論文を書いた。

(注 2)これについては、堀部政男『アクセス権』(東京大学出版会、1977 年)、同『アクセス権とは何か—マス・メディアと表現の自由』(岩波書店、1978 年)、ジェローム・A・バロン著清水英夫／堀部政男他訳『アクセス権—誰のための言論の自由か』(日本評論社、1978 年)等参照。特に日本の状況については、1978 年までであるが、『アクセス権とは何か』参照。

(注 3)これについても、『アクセス権とは何か』参照。

(注 4)日本国憲法第 32 条の「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない」という規定の英文は、No person shall be denied the right of access to the courts となっていて、「裁判を受ける権利」が the right of access to the courts であることも注目に値する。

(注 5)1970 年代末までに情報公開法を制定した国の法律名の英訳は、主として Civil Service Department, *Disclosure of Official Information : A Report on Overseas Practice* (1979) による。