

研究ノート

行政情報管理と情報公開の電子化

名 和 小 太 郎

1 は じ め に

この報告は、主として、米国における行政情報管理と情報公開の電子化について、その現時点での到達状況を紹介し、あわせて、それを日本の現状と比較することを試みるものである。その理由はつぎの二点にある。第一に、このテーマに関する米国の先導的な状況は、日本における情報の公開制度を進めるた

めに一つの参照軸となるからであり、第二に、米国政府は、今後、行政情報の分野についても、日米間におけるシメトリカル・アクセスを迫ってくるはずであり、これに対応するためには、あらかじめ、この分野における日米間の格差を確認しておく必要があるからである。（科学技術分野についてはすでに政府情報のシメトリカル・アクセスについての要求を受けている。⁽¹⁾）
 がて、これは行政情報にも及ぶだろう。）

行政情報の公開については、米国では、すでに情報自由法(F

（OIA）が制定され、一定の社会的効用を果たしている。だが日本では、情報公開については、まだ正式な法律の制定はなく、既存の諸制度のなかでアドホックに実施しているにすぎない。なお、情報公開は地方政府においても実現を求められているテーマであり、この点については、米国ではほとんどの州で、日本でも先進的な地方公共団体で、それぞれ制度化が進んでいる。

情報の公開は、さまざまな方法でおこなわれる。阿部泰隆氏は、これを四種類のパターンに分類している。⁽²⁾まず情報の送り手である政府に対しては、情報公開を義務づけているのか（情報公開）、それを裁量に委ねているのか（情報提供）という視点により、ついで情報の受け手である住民に対しては、それを特定者に限るのか、不特定多数に及ぼすのかという視点により、分類している。このパターンは日米ともに同じである。なお、阿部氏は、受け手を「住民」という概念で示しているが、現実には、ここでは企業も活発なアクターとなっている。（以下、この報告では、「情報公開」と「情報提供」をあわせて「情報公開」として、また、住民と企業とをあわせて「請求者」とし

て、呼ぶことにする。）

行政情報の公開は、第一に行政の透明性を確保することを目標とし、第二に、その私的部門における有効利用を促進することを狙っている。とくに第二の点については、現在の政府は、社会において卓越した立場と強大な機能をもっており、このために、どの国においても最大の情報保有機関となっている。情報の公開を論じるにあたっては、この視点を見失ってはならない。

一方、八〇年代を通じて、日米ともに、政府における情報管理のコンピュータ化がしだいに進んでいる。これは、行政管理の効率化のために計画され実施されているものであるが、その結果として、政府部内にはしだいに電子化情報が蓄積されつつある。

このような環境下で、米国議会では、八〇年代末より、会期ごとに、FOIAの電子化や情報提供の電子化を積極化しようという意図で、法案がくりかえし提出されている（7参照）。いずれも、これまでは政党間の駆け引きなどによって廃案にあってはいるが、情報通信部門のインフラストラクチャ整備（と

いう名の産業政策)に熱心な米国の新政府は、いずれはこの種の法律の制定を支援するだろう。

以下、この報告では、情報公開の電子化について、それを実務レベルの手順におろして、マニュアル的な表現で紹介し、考察したい。その理由は、第一に、この種のものが日本で発表されていないこと、第二に、この種のドキュメントが現場に役立つと考えるからである。

2 政府記録管理の制度

情報公開の電子化は、政府情報の電子化を前提としている。この報告でいう「情報の電子化」とは、その情報をコンピュータ内にデータベースとして維持し、管理することを指す。

2.1 法律レベル

はじめに、行政機関における記録管理について、その役割をはつきりしておこう。それを、ペリットは、つぎのように示し

ている。⁽³⁾

- ① 制度上の政策記録を維持すること。
- ② データ、科学的な情報について、知識をより体系化すること。
- ③ 行政機関の運用に関して、効率と効果を増大すること。
- ④ 長期的な視点で、政府の情報投資に関する投資収益を増大させること。

この視点で、米政府の記録管理について、その法律を列挙しよう。

(1) 記録廃棄法 (44 USC 3301~24)

この法律は、記録管理者はつぎのような規則を確立せよ、と定めている。

- ① 行政機関が、廃棄しようとする記録に関して、そのリストとスケジュールを記録管理官のために編集し、彼に提出する手順。
- ② 廃棄を認められた記録を廃棄する手順。
- ③ オリジナルの記録を廃棄するにあたり、マイクロ写真な

どでそれをコピーする場合に必要な標準。

基本的な用語である「記録」については、つぎの①と②—xの条件を同時に充たすものと定義している。

- ① すべての書籍、書類、地図、写真、機械可読型の資料、その他の記録資料（物理的な形態や特徴を問わない）。
- ②—i 連邦法のもとで、または、事業者との取引に関係して、行政機関によって作成され、受け取られたもの。
- ②—ii 行政機関（法的継承者を含む）によって、政府の組織、機能、政策、決定、処理、運用などの証拠として、保存されるもの。
- ②—iii それ自体、情報的価値をもつデータであるために、行政機関によって保存されるもの。

(2) 連邦記録法 (44 USC 3101~07)

この法律は、政府自体に対して、また、行政機関によって直接影響を受けた私人に対して、その法的、財政的権利を保護するために、適切な記録の作成と保管とを、各行政機関に義務づけたものである。

ここでは、記録管理の目的をつぎのように明文化している。

- ① 政府の政策と契約に関する正確、完全な記録化。
- ② 政府記録の質と量に関する管理。
- ③ 不必要な事務処理の抑制による記録管理活動の簡素化。
- ④ 記録の法的な保管と廃棄。

(3) 事務処理削減法 (44 USC 3501~20)

この法律の目的は、連邦政府の事務処理の負担を最小限にすることであった。このために、行政管理予算局（OMB）に、つぎの職務を与えた。

- ① 記録資源管理について、全般的かつ矛盾のない政策を開発し、導入する。また、情報管理に関する原則、標準、ガイドラインの開発を監督する。さらに、その利用を推進する。
- ② 行政機関によって企てられた情報収集について、その要求を評価し、認可する。
- ③ 連邦政府の統計に関する活動と計画について、その調整と実施の改善をするために、その開発、周期的評価、長期

計画の見直しをおこなう。

- ④ 公文書管理法、連邦記録法、記録廃棄法に示されている制度と調整をとるために、情報に関する政策、原則、標準、ガイドラインについて、公文書管理局（NARA）に、助言と支援を提供する。

- ⑤ 情報の公開と情報の秘匿について、また、行政機関によって収集され保持されている情報のセキュリティ保護について、政策、原則、標準、ガイドラインを開発し、導入する。

- ⑥ 連邦政府の自動データ処理（電気通信を含む）に関する機能と活動に対して、政策、原則、標準、ガイドラインを開発し、導入する。また、連邦財産管理用務法（40 USC 471～493）のもとで、標準の制定を監督する。

なお、この法律は「情報」に電子メディアを含むかどうかは明示的には示していないが、文脈からは電子メディアを含むものと推定できる。たとえば、情報資源管理の定義中に、「情報関連資源、自動データ処理装置のような」という表現がある。

(4) 公文書管理法 (44 USC 2901～09)

この法律は、記録保管について、NARA（独立行政委員会）につきの職務を与えている。

- ① 歴史的保存のための記録の受入れ。
 ② 記録の保護、利用、回収に関する責任。
 ③ 記録の保管、整理、複製、展示。

2・2 ガイドラインのレベル

OMBは八五年に通達A-1130「連邦情報資源管理」(50 FR 52730)を発表している。これは、事務処理削減法にもとづいて、連邦のもつ情報資源の管理について一般的な政策の枠組みを示しており、この分野で実質的な規範になっている。以下、その要点を紹介する。

(1) 用語の定義

- ① 情報・知識（事実、データ、意見）に関するすべての連絡と受信を指す。ここには、数値、図形、言語様式（音声でも、いかなるメディアに記録されていても）を含む。また、コン

ビュータ・データベース、紙、マイクロ写真、磁気テープを含む。

② 情報資源管理…政府情報に関する計画、予算、組織、監督、訓練、制御。情報それ自体と、それに関する資源（要員、装置、資金、技術）を含む。

③ 情報システム…情報の収集、処理、伝達、配布に関する仕組み。定義された手順にしたがう。その手順がマニュアルによるものか自動化によるものかは問わない。

④ 情報へのアクセス…政府情報を公衆に流通させるための機能を示す。そのメディアが冊子体であるか、電子的であるか、その他のものであるかは問わない。

(2) 情報管理の前提

① 連邦政府は、米国において、最大かつ単一の、情報生産者であり、情報流通者であり、情報消費者である。政府の情報活動の規模、政府情報活動の公衆への依存、国民全体に対する政府情報の価値を考えれば、連邦の情報資源のよき管理は、公衆にとっても政府自体にとっても、いつまでも続く課題で

ある。

② 政府情報は、価値ある国家的資源である。それは、市民に、過去、現在、未来にわたる政府、社会、経済に関する知識をあたえる。また、経済の健全な遂行にとって重要なものである。さらに、政府の運用管理に対して本質的な手段となる。最後に、それ自体、市場において、経済的な価値をもつ商品になりうる。

③ 政府から市民へ情報が流れ、また、市民から政府に情報が流れることは、デモクラシーにとって本質的な条件である。さらに、政府が、公衆に対して、政府向け事務処理の負担と、その情報活動のコストを最小限にし、しかも、政府情報の効用を最大限にすることは、これもデモクラシーにとって本質的な条件である。

④ 政府は、情報活動にあたっては、政府情報の利用によって公共部門と私的部門の期待できる利益が、そのために両部門がかけたコストを越えるように、なすべきである。これは、可能なかぎり、計量的に確認しなければならぬ。

⑤ ある業務をはじめようとするとき、その性格が本来的に政

府に属するものであると見られる場合であっても、政府は、可能なかぎり、それを民間部門の提供する商品やサービスのなかから求めるべきである。

⑥ 政府プログラムの管理、政府情報へのアクセス、政府情報の流通は、最新の情報技術の利用によって、改善することができる。

⑦ 公衆に対する政府情報の公開は、デモクラシーの運用にとって本質的な条件である。したがって、公衆の政府情報へのアクセスの権利は、政府の情報資源管理において保護されなければならない。

⑧ 個人情報を含む政府情報活動においては、プライバシーに関する個人の権利は保護されなければならない。

⑨ 政府の科学技術情報について、自由かつ効率的な交換の実現は、科学技術の研究における優位性を保ち、政府の研究開発資金の有効利用を進める。ただし、ここで国家安全保障と、私人の財産権を冒してはならない。

⑩ 政府記録の保管は、その保管が政府または私人の法的、財務的権利を保護する程度によって、いろいろな価値をもつ。

また、その行政機関の活動に関する公式記録として、行政機関の管理、公的な責任、歴史的な資料としての価値ももつ。

⑪ 連邦政府の情報資源管理政策とその活動は、他国に影響を及ぼし、同時に他国から影響を受ける。

このガイドラインは、このほか情報管理、情報システム・情報技術管理について、詳細な方針を示している。いずれも、情報管理という専門領域においては常識に属することであり、ここでは省略する。

なお、FOIAとの関係について、この通達は「FOIAと合致する政府情報への公衆アクセスを提供せよ」と示しているのみである。

3 情報公開の制度

3・1 法律のレベル

政府情報の公開については、六六年に制定された情報自由法(5 USC 552 FOIA)がある。この法律は、情報の公開について、行政機関がなすべき手続きを示したものである。FOIAについては周知であるので、説明は省略する⁽⁴⁾。

FOIAには、対象となる情報に電子メディアを含むか否かについて、明示的な記載はない。したがって、この点をめぐり、請求者がその判断を法廷に求めた例は少なくない(6・1参照)。

なお、請求者のコスト負担については、八二年に制定された受益者負担法(31 USC 9701)は、全額徴収することを義務づけており、この点、FOIAの料金制限規定と矛盾している(5・1参照)。これに関しては、A-130が双方を折衷した方法を示している。

3・2 ガイドラインのレベル

実務のレベルでは、米国内務管理会議(ACUS)が、終始リーダーシップをとってきた⁽³⁾⁽⁵⁾。この団体は、八八年に制定された米国内務管理会議法(5 USC 571-576)にもとづいて設立されたものであり、つぎのような目的をもっている。

- ① 各行政機関が、行政管理プログラムの実施にあたり利用する行政管理手順について、その効率性、妥当性、公正性を研究し、個々の行政機関、行政機関全体、大統領、議会、司法会議に対して、適切な勧告をおこなう。
- ② 情報の行政機関内における流通を調整し、それを行政管理手順を向上させるために役立てる。
- ③ 行政機関から情報と統計を収集し、行政管理手続を評価し改善するための報告を発表する。

ACUSは、八八年に、勧告88-110「情報の入手・公表における連邦政府のコンピュータ利用」(1 CFR 305)を採択した。この勧告は、行政機関が電子的形態による情報の入手や公表について、それをいかに実施すべきかを示したガイドライ

ンである。また、電子的環境における情報公開に関して、通達 A-130 を補充するものである。

勧告 88-110 は、つぎの三つの政策を中心に行っている。

- ① 公開記録に電子化情報を含める。
 - ② 政府情報の電子化をはかる。
 - ③ 政府情報の公開にあたっては、民間部門の能力を積極的に利用する。⁽⁶⁾
- 以下、その要点を紹介する。

(1) FOIA との関係

- ① 記録には電子メディアを含む。
- ② i 行政機関は、データベースへのアクセスをつぎの理由で拒んではならない。
 - ・ データベースは記録ではない。
 - ・ データベースの検索は新しい記録の作成に相当する。
 - ・ 検索のためにプログラミング作業が必要である。
- ② ii 行政機関は、電子情報をつぎのいずれかの方法で提供しなければならない。
 - ③ 行政機関は、個別に、FOIA を処理するために、つぎの
 - ・ 運用されているメディアのまま。
 - ・ 運用されているメディアから、ただちに他のメディアに変換できるものについては、要求あれば、変換後のメディアで。
 - ・ 運用されているメディアから、他のメディアに変換するために、既存のデータベースと既存のソフトウェアのあるものについては、要求あれば、合理的な努力の範囲内で。
 - ・ ただし、特定の私人のために、巨大なデータベースを新規に構築するようなことは拒まなければならない。
 - ② iii 行政機関はつぎの点について合理的な標準をもたなければならない。
 - ・ 情報の探索、記録の検索のために必要なプログラミングをどこまで求めることができるか。そのプログラミングの性格と範囲との決定について。
 - ・ 請求者の求めるデータの編集様式が、行政機関が運用している様式と違う場合、そのような編集の範囲の決定について。

項目を含む一般的なルールを作らなければならない。

- ・ 請求者はどのようにして求める記録を確認できるか。
- ・ 行政機関がなさなければならないプログラミングは、あるとすれば、どれほど必要なのか。
- ・ コストがどれくらいかかるのか。

(2) 電子メディアによる情報収集

- ① i 行政機関は、つぎの条件のある場合には、情報を電子メディアで収集しなければならない。
- ・ 自ら情報を電子メディアで利用しているとき。
 - ・ 情報の提供者が情報を電子メディアとして運用しているとき。

- ① ii 行政機関は、電子情報収集プログラムを持つ場合には、最終的には全情報を電子化するという意図を明確にしなければならない。このプログラムのもとで、例外を厳密に管理し、紙メディア情報を電子メディア情報に変換しなければならない。

- ② 行政機関は、情報提供者に電子ファイルを要求することが

望ましい。これは、標準様式の開発、テスト、移行業務のあとで実施すべきである。

- ③ 行政機関は、つぎについては、情報の電子化収集のコスト対効果の評価をしなければならない。

- ・ 電子ファイルを要求するのか認めるのかの決定。
- ・ 電子情報収集プログラムの詳細設計。

- ④ 電子収集プログラムを実施する行政機関は、業務別に電子ファイル化を実施すべきである。この場合、電子ファイル化に対しては、強制ではなく、経済的なインセンティブ（課金など）を与えるべきである。

(3) 電子メディアによる情報の公開

- ① 電子情報の公表政策は、つぎの点を判断して決定されるものとする。

- ・ 公開レベルを電子出版（だれでも、いつでも、どこでも）、電子公示（だれでも、いつでも）、電子アクセス（だれでも）のどれにするのか。

- ・ 紙メディアで維持される情報に偏るのか。

- 電子メディアへの変換、または電子メディアの追加に対するコスト対効果の評価。

②—i 行政機関が、情報の公表を法律または政策で決めている場合には、情報の電子出版をみずから、または他者に委託して、実施しなければならない。

②—ii 行政機関が紙メディアのみで情報を出版している場合には、その電子化を配慮しなければならない。

②—iii 行政機関が、情報を電子的に出版している場合には、その情報に公衆網でアクセスできるように配慮しなければならない。

③—i 行政機関は、つぎの場合には、公衆用資料室の電子化をはからなければならない。

- 法律が公衆用の資料参照室による公開を規定している。

- 現に紙メディアについてそのような施設が利用されている。

この場合、電子化レベルの決定については、コスト対効果の評価にもとづかなければならない。

③—ii 行政機関は、いかなる請求者（情報サービス事業者を

含む）に対しても、情報を電子的に利用できるような形にして公開しなければならない。

- 公衆用資料参照室での電子情報公開のレベルアップ。

- 民間部門の請求者に対する電子情報の卸売り。

(4) 公共部門と民間部門との責任分担

① 電子情報の収集と公開を決定した行政機関は、情報とその関連製品（通信機器、インデックス、検索ソフトウェア）の提供について、公共分野と民間分野との役割分担を明確にしなければならない。その選択は、双方の分野におけるコスト対効果の評価にもとづかなければならない。

②—i 出版と最低レベルの電子的公開とのどちらをとるかの選択については、行政機関は、つぎの点を確認しなければならない。

- 民間事業者が電子製品の供給を要望するかどうか。

- それを行政機関が実施するよりも、効果がありコストが低いか。

②—ii 電子出版を民間分野にまかせるときには、行政機関は

提供される情報の性質を契約で明確にしなければならない。

③—i 行政機関は、つぎの場合、電子的公開を自ら実施しなければならぬ。

- 行政機関の任務が、情報の収集および公開について、電子手段の導入を正当化できる場合。

- 民間部門が適切な価格で電子情報を提供しない場合。

このとき、費用対効果評価をしなければならない。この効果には非経済的効果を含める。

③—ii 行政機関は、電子情報製品の民間供与（例、行政機関開発のソフトウェアの無償公開）など、コスト的なインセンティブを配慮すべきである。

以下、この勧告は、(5)コスト対効果の決定、(6)公共情報の排他的管理、(7)技術的課題、(8)行政管理分野における電子化実験、(9)電子情報に関する政府レベルの政策、(10)国立標準技術研究所と統一的である。

なお、ACUSは九〇年に勧告90—5「連邦機関の電子的記録・公文書管理」(1 CFR 305)を発表した。⁽³⁾ 勧告90—5は、

勧告88—10を変更するものではなく、過去の紙メディアの

記録管理から将来の電子メディアの記録管理への移行について、各行政機関がもつべき基準を示したものである。

4 行政管理の電子化状況

4.1 一般的指標

連邦政府へのコンピュータ化の導入状況は、共通役務庁（GSA）の調査によれば、九〇年時点において、五万四七七三セツト（中央演算装置単位）であり、その金額は合計一〇九億ドルにのぼる（この調査は、買いとり価格五万ドル以上のもののみを対象にしている）。⁽⁷⁾ ただし、全体の五五・六％は防衛部門のものである。

なお、政府の情報収集コストは年間一八〇億ドル（九二年）という報道もある（ただし、この数字になにが含まれるかは不明である）。⁽⁸⁾

4・2 政府情報のデータベース化

政府保有情報のデータベース化は、米国ではスプーリニク・ショックのあと、急速に展開された。とくに、科学技術情報のデータベース化については、六三年、大統領科学諮問委員会の報告「科学・政府・情報」(通称ワインバーク報告)が、基本的な路線を示した。この報告は、情報活動のレベルアップについて、政府機関に対して一般的な勧告をおこない、とるべき情報政策として二つの戦略を示した。第一は国立科学財団を通じておこなう研究開発活動への助成であり、第二は政府自体の研究開発成果の民間への移転である。この路線のなかで、連邦政府は六〇年代に約一〇億ドルの資金をデータベースの分野に投入した。⁽⁹⁾

この時代に空軍の開発したデータベース・システムがORBITであり、国立航空宇宙局の開発したものがDIALOG、国立医学図書館の開発したものがMEDLARSである。いずれも、現在つづけて稼働している。ただし、はじめの二つは、のちに民間部門へ移転している。科学技術部門以外では、商務

省統計局が五一年より、統計処理を電子化している。⁽⁹⁾

このような経緯をへて、政府保有のデータベース化は着実に進みつつある。会計検査院によれば、政府保有のデータベースは、八七年時点で、七七八二タイトルに達している。⁽¹⁰⁾

5 情報公開の電子化状況

5・1 行政情報の公開

情報公開制度は、現在、定着し、請求件数も増大している。連邦政府全体についてみると、八九年において、三九万四九一四件、対前年一万六七八九件増、となっている。⁽¹¹⁾これを個別の行政機関についてみると、八八年の数字であるが、請求と不開示の件数は、保健人間サービス省で一二万七五三六件および二四三七件、国防省で九万八七〇〇件および九五〇八件、司法省で四万七六四七件および七七七一一件、消費財安全委員会で一六三六六件および七六三三件となっている。⁽¹¹⁾

問題は、FOIAが情報の公開についてコストの回収と回答期間について制限を課していることである。前者については、

探索、複写、審査に関する直接経費のみ（学術、報道、公共目的のものは割引料金または無料）と定め、後者については、一

〇日以内と規定している。したがって、FOIAに対して行政機関が負担するコストの収支は均衡を失したものとなる。

この点については、上院技術小委員会および下院政府運営委員会の合同公聴会（九〇年三月三日）における証言が示している。⁽¹¹⁾まず、政府全体でみると、八九年の総コストは、五億五四〇〇万ドル、対前年二八万五九一〇ドル減となっている。また、政府は、年間五〇〇件のFOIA訴訟をおこされ、これに

対して年間四〇〇万ドルの費用を投入している。また、連邦捜査局はこのために常時二〇〇人の要員をおいており、バックログ八〇〇〇件をかかえている。また、司法省は六三〇人分（総定員の一％相当）の事務量をFOIAに投じている。また、消費財安全委員会は、二人の要員をかかえているが、かつて一七〇件のバックログを処理するために数一〇〇人のスタッフと法律家を雇用した。さらに、回答期間についても、一般論とし

て、一〇日以内に回答できるものは少ない。なかには数年かかるものもある。

このような環境下で、情報公開の電子化がはじめられている。その目的は、つぎの二つになる。

① 電子メディアで情報を公開し、請求者に対して、情報を有効に利用できるようにする。

② FOIAの手続を電子化し、行政機関に対して、FOIAのコスト負担を減少させる。

ただし、情報公開の電子化は、同時に、新しい問題を発生させている（6参照）。

5・2 政府保有データベースの公開

政府保有データベースの民間提供については、議会技術評価局（OTA）が「国について知る…電子時代における連邦情報の配布」（一九八八）という報告にまとめている。⁽¹⁰⁾⁽¹²⁾これによれば、政府保有データベースについては、その大部分はバルクとして民間事業者に販売（卸売）され、その事業者によつて使い勝手のよい製品（またはサービス）に加工されて、最終ユーザーに

再販売 (小売) される。これを規制するルールが、A-1330 および勧告 88-110 である。その結果、八九年時点では、民間事業者が販売するデータベース四〇四二タイトルのうち、二〇%の八〇八タイトルが、政府保有データベースを商品化したものとなっている。⁽¹⁰⁾問題は、民間部門のサービス価格が、政府部門がサービスする場合に比較して二―三倍に達することである。⁽¹⁰⁾

なお、政府部門からのデータベースの販売は、行政機関別におこなわれているが、代表的な機関として、商務省の国立技術情報サービス局 (NTIS) がある。ここは政府部門の科学技術情報に対する民間からのアクセス・ポイントとしての機能をもっている。現在、二五〇〇タイトルのデータベースと二〇〇〇タイトルのソフトウェアを販売している。⁽¹⁰⁾

6 情報公開電子化をめぐる問題

情報公開の電子化は新しい問題を生じさせている。⁽¹²⁾⁽¹³⁾それらの

論点は、つぎの四点に集約できる。

- ① 磁気テープの請求に対して、紙メディアでの提供をもつて代替できるか。
- ② 提供すべき磁気テープの仕様に関して、運用中のものかどうか、請求者の指定にしたがうべきか。
- ③ 請求者の求める磁気テープ仕様が運用中のものと違う場合、新しいプログラムをそのために開発しなければならぬいか。
- ④ 検索用プログラムについても提供しなければならないか。

じつは、勧告 88-110 (1) は、このような問題の発生に対応して設けられた規定である。

6・1 判 例

(1) ディスマクス 対 内務省 (503 F Supp 760,

84/12/19)

ディスマクスは、国土管理局 (BLM) のもつ磁気テープのコピーを得るために、FOIA にもとづいて、この訴訟をおこ

した。このテープには石油ガス事業関係者の氏名と住所のリストが記載されていた。内務省は、その記録は公衆用としては、マイクロフィッシュとして、常時、利用可能であるとデイスマクスに伝えた。内務省は、この情報提供によって、FOIAの要求に応えることができると判断し、この訴訟の棄却を求めた。だが、デイスマクスは、九トラック、一六〇〇ビット／インチ、DOS、ラベルなし、IBM互換の仕様による磁気テープで請求している、と主張した。

判決は、内務省に賛成し、デイスマクスに反対した。理由は、マイクロフィッシュは公衆にとってコンピュータよりもコスト的、技術的にアクセスしやすいメディアであり、行政機関は、このようなアクセスしやすいメディアで情報の提供をすれば、FOIAの課する義務を果たす、というものであった。この判例は、マイクロフィッシュが磁気テープに対してなお優位性を保持していた時代の技術水準を反映している。

(2) アームストロング他 対 ブッシュ他 (721 F

Supp 343, 89/9/15)

アームストロング(ジャーナリスト)を含む民間人は、ブッシュ大統領、公文書局、国家安全保障会議(NSC)に対して、大統領府(EOP)のコンピュータ・システム(PROFS)⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾に格納されているレーガン政権の記録について、つぎを求めた。

- ① FOIAによる、PROFSに格納されたすべての記録に対するコピーの請求。

② これらの記録はFOIA、大統領記録法(44 USC 2201-07)、連邦記録法の適用を受けるとの宣言。

③ これらの記録の破壊を禁止し、その秘匿と保存を求める大統領とNSCへの指示。

EOPとNSAのスタッフは、PROFSによって、種々のメッセージを作成し、送受していた。PROFSに関して、NSAは週一回バックアップ・テープをとり、二週間保存し、EOPは毎日バックアップ・テープをとり、二〜六週間保存していた。

政府側は、PROFSのガイドラインは完備しており、その

ガイドラインはPROFSの記録をハードコピーにすることを規定し、したがって、PROFS中の電子メッセージは制定法にいう「記録」にはならない、と主張した。ガイドラインは、PROFS中のメッセージは電話と同一であり、したがってそれを「記録」として保存する必要はない、としていた。一番は、ガイドラインは不適切であり、PROFS中の電子メッセージは、日常的に磁気テープに記録され、文書資料にされていれば「記録」になる、と判断した。控訴審(934 F.2d 282, 91/225)は、主として法律の管轄についての判断を示し、上訴を差し戻した。

なお、控訴審は、処分命令(1993 US App LEXIS 1322, 93/1/15)において、記録に代替できる磁気テープのコピーは、メッセージのログ、ユーザーの指示など、原システムに含まれるすべての情報、すなわち、データの移動、消去、変更に関するすべての情報を含まなければならない、とした。

(3) ブラウンストン・パブリシャーズ 対 ニュー

ヨーク市建築局 (66 AD 2d 294, 90/10/18)

ニューヨーク市建築局(DOB)は、ニューヨーク市全区画の不動産統計データを記録したデータベースを保有していた。ブラウンストンは、DOBに、ニューヨーク州の情報自由法(公務員法6章、FOIL)にもとづいて、DOBのもつ磁気テープの提供を求めた。ブラウンストンは、そのデータをデータベースに組みこみ、不動産専門家、鑑定士、法律家に対して予約出版する意図をもっていた。

ブラウンストンは、DOBの磁気テープを、そのフォーマットのままでコピーし提供することを請求した。この方法をとることができれば、ブラウンストンは、最小のコストと時間でデータを受け入れ、それをそのまま自分のシステムにインプットできるはずであった。だが、DOBは、この請求、またはこれに類似の請求を妨害するために、ハードコピーでの提供のみに同意した。この場合、ブラウンストンは、一〇〇万ページをこえるハードコピーのために、一万ドルの用紙代と、五、六週間の期間と、さらにデータをコンピュータ可読型にもどすための数

一〇万ドルのコストとを、負担しなければならないと予想された。

判決は、DOBはブラウンストンに、データを、磁気テープのフォーマットで、無償で、提供せよ、とした。その理由として、FOILは「各機関は公衆の検査と複写とのために全記録を利用できるようにしなければならない」といい「記録の定義にはコンピュータ・テープまたはコンピュータ・ディスクを含む」と示している、とした。

6・2 その 他

(1) 中央情報局(CIA)の事例

ナショナル・セキュリティ・アーカイブはCIAに、CIAが公開したすべての資料について、コンピュータ可読型のインデックスを請求した。CIAは、一二巻、四五〇ページのもの⁽¹²⁾⁽¹⁶⁾を公開したが、その内容は、意図的にランダムに乱されていた。

(2) 連邦海事委員会(FMC)の事例

FMCは、その保有する船荷データのファイル(紙ベースで

年間七五万ページ更新)について、そのデータベース化とオンライン化の計画を発表した。それまでは、民間事業者が、そのサービスを実施していた。一般ユーザーは歓迎したが、事業者は、既存の投資をムダにするとして反対した。情報産業協会(IIA)も反対意見を寄せた。OMBは、FMCの計画は、その任務をこえるものである、と反対意見を述べた。FMCは、八年、サービスを民間サービスと競合しないような低いレベルにとどめると決定した⁽¹²⁾。

(3) 連邦準備委員会(FRB)の事例

ある請求者(氏名不詳)はFRBに景気予測用プログラムに對する公開の請求をした。FRBは、そのプログラムは機関の執行手続を含んでおり、FOIAの適用を受ける政府記録でないという理由で、請求を拒絶した。ただし、請求は、異議申立てによって撤回された⁽¹²⁾。

(4) 海軍(NAVY)の事例

ポリンジヤ(退役軍人)は海軍の業務情報管理システム用

プログラムの公開を求めた。海軍は、そのプログラムは商業的
 応用が可能であり、公開できないと拒否した。司法省がこの理
 由を否定したのち、海軍は、このソフトウェアには軍の執「行手
 続を含んでいる」と拒絶理由を変えた。⁽¹²⁾

(5) 労働省職業安全衛生局（OSHA）の事例

パブリック・シチズン・リテイゲーション・グループはOS
 HAに、企業検査記録に関する磁気テープの公開を請求した。
 OSHAは、請求に応えるためには複雑なプログラミングが必
 要であるとして、公開をくりかえし拒んだ。ただし、OSHA
 は、この請求をのちに受け入れた。⁽¹²⁾

7 最近の試み

7・1 電子化情報自由改善法案

リーヒーは、九二年、上院において、電子化情報自由改善法

案（S1040）を、FOIAの改正案として、提案した。

提案者は、FOIA施行後、情報の電子化技術は大幅に進歩
 しており、したがって、この環境変化に対応してFOIAを見
 直し、その本来の狙いをさらに徹底しなければならない、と主
 旨を説明している。

この法案は、目的をつぎのように示している。

- ① 公共的信息へのアクセスを保証して、デモクラシーを促
 進する。
- ② 行政機関の記録と情報に対して、公衆からのアクセスを
 向上する。
- ③ 行政機関は、情報公開を定められた時間内に処理するこ
 とを保証する。
- ④ 行政機関のもつ記録と情報について、その有用性を最大
 にする。

なお、共同提案者のブラウンは、フェデラル・レジスタを電
 子化することは、障害者向けの点字化と合成音声化に対して必
 須の前提であると説明し、さらに、公的規制を受ける企業は、
 政府データベースにアクセスすることによって、自らの意思決

定を確実になしうると指摘している。

つぎに、この法案は、政策をつぎのように規定している（電子化と関係ないものは省く）。

① 用語の読みかえをする。

i 「記録」の定義につぎのものを含ませる。書籍、論文、地図、写真、データ、コンピュータ・プログラム、機械可読型メディア、コンピュータ化情報、デジタル化情報、電子化情報。これらは記録されているメディアにかかわらない。さらに他の記録メディア。これも物理的形態や特徴にかかわらない。

ii 「調査」はマニュアルによる方法と自動的な方法とを含む。

② フェデラル・レジスタにおける「記述と公表」を、「コンピュータと電気通信による電子的記述と電子的公表、および他の手段による記述と公表」と変更する。

③ フェデラル・レジスタに記述すべき事項につぎのものを加える。

i 検索可能とされ、電子的に記録された全情報の索引。

ii すべてのデータベースまたはデータベース・システムに関する記述。

④ 公開を規定されていない記録については、つぎの条件で公開する。

i 記録を、それが運用されているメディアのまま公開する。

ii 請求者からの要求があれば、非電子メディアで運用されている記録でも、電子メディアとして提供するように努力する。

⑤ 情報の公開手数料については、二分の一を当の機関にあたえ、公開システムの運用と開発にかかるコストに充当する。

①と②は情報公開の範囲を電子メディアにまで拡大するものであり、③は電子化情報に関するクリアリング・システムの整備を保証するものである。つぎに、④はメディア選択のプライオリティを請求者にあたえるものであり、⑤はシステム変更にもなう増分コストの補填を配慮したものである。

この法案に対して、反対意見も出ている。上院技術法律小委

員会において、司法省の代表は、つぎのように否定的な見解を示した。⁽¹⁷⁾

- ① 検索用プログラムの作成または改善のために、政府機関に求められる負担が増大する。
- ② 政府機関はコンピュータ資源には余裕をもっていない。ここに、本来の業務とはまったく関係なく、かつ高度に複雑なFOIAの要求が割りこむ。

③ 政府機関は、請求者の要求があれば、現実には保有している情報が非電子メディアであっても、電子メディアで提供しなければならぬ。このメディア変換にはコストがかかる。

④ 公開用プログラム自体が公開対象になる。したがって、政府は請求者から特定目的のためにプログラムを作成させられ、それを公開させられることになる。

7・2 政府情報ゲートウェイ法案

ゴアは、九二年、上院において、政府情報ゲートウェイ法案(S 2813)を、政府印刷局法(44 USC 301～317)に追加して、

提案した。

提案者は、現在、有権者は、政府データベースへのアクセスについて、そのコストと使い勝手の悪さから、大手ユーザーより不利な状況にあり、これを改善することがこの法案の目的である、と説明している。

この法案の要点は、つぎのようなものである。

- ① 公衆が各行政機関のデータベースに電子的にアクセスできるようにする。このための計画を印刷局が作成する。

② 印刷局がゲートウェイを設置し、維持する。アクセスすべきデータベースには、フェデラル・レジスタ、コングレッショナル・レコードを含む。また、インタネット、国立研究教育ネットワーク(NREN)などにも接続する。

③ 利用料金は、配布にかかる比例コスト分にかぎる。

なお、この法案は、政府部門と民間部門の役割の分担に関して、政府の他の諸政策(たとえば勸告88-110)に反している。だが、提案者は、この法案は、第一に、潜在ユーザーを顕在化することによりデータベース市場を拡大し、第二に、素材としての政府情報を提供することにより企業を支援する、と説

明している。⁽⁸⁾ただし、この法案には、情報産業協会（IIA）が反対している。⁽⁸⁾

なお、下院でも、類似の法案が九一年に提案されている（田中⁽²⁷⁾）。

8 日本の場合

8・1 制度化の現状

(1) 政府記録管理

政府記録管理の電子化については、包括的な法律はない。ただし、事務管理については、「行政運営改善の推進について」（昭和三十三年、事務次官等会議申合せ）がある。つぎに、その電子化については、「政府における電子計算機利用の今後の方策について」（昭和四十三年、閣議決定）にはじまり、くりかえし、事務効率化、機械化の政策が閣議決定として示されている。だが、いずれも簡潔な精神規定的なものである。⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾ただし、これを

補完する各種のガイドラインは整備されつつある。⁽²⁰⁾

この流れのなかで、「昭和六〇年度行政改革大綱」（昭和六〇年、閣議決定）は、行政情報について、つぎのような方針を示している。

- ① 磁気データ・ファイルの省庁間利用。
- ② 行政情報データベース化の計画的整備。
- ③ データの所在案内機能の整備。

これを受けて、「国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針」（昭和六二年、行政情報システム各省庁連絡会議了承）は、省庁内および省庁間のデータベース利用の整備方針を示した。ただし、いずれの文書においても、政府情報の民間への提供については、わずかに触れるにすぎない。つまり、消極的である。

なお、行政文書の電子化については、法的な問題が残っている。⁽²¹⁾⁽²²⁾

(2) 情報公開

情報公開については、包括的な法律はない。⁽²³⁾「情報提供に関

する改善措置等について」(昭和五五年、閣議了解)があり、これが基本的な方針を示している。

ガイドラインのレベルでは、「行政情報公開基準」(平成三年、情報公開問題に関する連絡会議申合せ)がある。この基準は電子メディアにも触れ、情報公開の対象として「磁気テープ」を明示している。ただし、「公開基準の運用に当たつての留意事項」をみると、「磁気テープ等に係わる請求については、公開に要する費用・労力および他の業務への影響を総合的に勘案して、可能な範囲で公開するか、又は非公開とすることができ」とある。米国の勧告88-10に比較して、きわめて消極的な表現になっている。

一方、地方公共団体においては、条例レベルで、電子情報の公開を制度化するものが増加している。⁽⁶⁾録音録画用メディアは合計六三三団体、コンピュータ可読型メディアは合計四一団体内において、それぞれ公開されている。さらに、コンピュータ可読型メディアの公開についてみると、磁気テープを認め、フロッピー・ディスクを認めない団体が一〇、その逆が一である。これは情報管理上のルールが反映しているものとみられる。

一般に、磁気テープは情報管理部門で集中管理されるが、フロッピー・ディスクは非情報管理部門で分散管理(実質無管理)されている。

(3) 情報提供

情報公開制度とはべつに、情報提供として、個別の法律で、情報の公表を規定しているものがある。このうち、指定統計(統計法)、特許出願書類(特許法)、貿易統計(関税法)などについては、電子メディアでの公表も規定されている。⁽²⁴⁾とくに、統計情報の電子化については、統計審議会から「特許行政の長期構想について」(昭和六〇年)として基本構想が示され、これは「統計データに係わる磁気テープ等の対民間提供について」(昭和六二年)というガイドラインとして具体化されている。⁽²⁵⁾

8・2 電子化の現状

日本においても、政府記録管理の電子化は急速に進展している。コンピュータの設置をみると、九一年時点で、一三二七セツト(中央演算処理装置単位)、合計金額で五九九六億円(四七

億九七〇〇万ドル)に達している。⁽²⁶⁾この数置は、米国に比較して、セット数で二・四%、金額で四四%である。これは、日本では米国に比較して、集中処理が進んでいることを示している。なお、米国の統計から防衛部門(五五・六%)を除くと、金額的には、日米は同等になる。

つぎに、政府保有のデータベースについてみると、九一年時点で、運用中一七五システム、開発中三五八システムであり、地方公共団体におけるそれは、九二年時点で、運用中七六システム、開発中一一システムである。法令検索システムと国会会議録検索システムなどを除けば、ほとんど数値データベース⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾である。

また、政府保有の電子ファイルの民間提供をみると、九〇年時点では、一〇省庁九九種の磁気テープにすぎない。⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾なお、これらの提供は、すべて各省庁所管の非営利団体を通じておこなわれている。付言すれば、この種のデータベースについて、民間業者が再販売できるようになったのは、八七年以降である。ただし、政府データベースの公開については、行政機関側に、なお、消極性が残っている。⁽²⁹⁾

9 おわりに

この報告では、政府情報の公開をめぐる電子化について、米国の状況を主体とし、あわせて日本の状況を紹介した。日米を比較して、明確なことは、つぎの四点である。

① 政府のコンピュータ装備は、日米のあいだで違いはない。日本のほうが、集中システムをとっているだけ、管理は進んでいるともいえる。ただし、分散システムをとる米国のほうが、電子化が普及しているともいえる。

② 制度の整備状況は、米国のほうが整っている。とくに米国では、制度を法律として整備している。つまり、民間との関係を意識したシステムになっている。この点、日本では、これが内閣決定のレベルであり、つまり、この問題は政府部内のもので認識するにとどまっている。

また、ガイドラインのレベルで見ると、米国のものは、管理者のなすべき判断基準として示されている。一方、日本のものは、技術的マニュアルにすぎないものが多い。

③ 情報公開については、米国では電子化情報の提供法が、この課題になりつつある。これに対して、日本では電子化情報を提供すること自体が当面の課題となっている。

④ 情報提供については、事実として、また制度として、米国のほうが進んでいる。米国では、この部分の活動を可能なかぎり民間部門に移転しようという考え方が、なお強い。以上を要約すれば、政府情報の電子化、情報公開の電子化のいずれをみても、日米間に、大きい格差がある。

政府情報の電子化は、政府における事務処理の効率化、民間における政府情報の有効利用のいずれにとっても、必要な前提となる。この報告は、この意味で、日本における政府情報の電子化について、目標となすべき一つの具体的なモデルを示そうとしたものである。

(1) 宮川泰隆／三輪真木子・高まる日本情報へのニーズ、『国際情報摩擦』、日本経済新聞社、一九八九／日米間のシメトリカル・アクセスに関する概説。

(2) 阿部泰隆・情報公開の体系とその総合的調整、ジュリ

スト、八四五号、一九八六／情報公開に関する課題を体系的に整理。

(3) H. H. Perritt, Jr.: Electronic Records Management and Archives, University of Pittsburgh Law Review, 53, 963, 1992. / 情報公開の電子化について、もっとも包括的かつ詳細な総説。著者はACUSの理論的指導者。

(4) 堀部政男・情報自由法、『アクセス権』、東京大学出版会、一九七七／FOIAの解説。

(5) J. M. Marke: Public access to computerized government information, New York Law Journal, Jan 28, 1992. / ACUSの活動について詳しい。

(6) 名和小太郎・コンピュータ化と情報公開、『川崎市情報公開一〇周年記念誌』、一九九三(印刷中) / 勧告88-110の全文にわたる要旨を紹介。また、政府情報の紙メディアから電子メディアへの移行について、一つの提案を含む。

(7) General Services Administration: Automatic data processing in the US government, 1990. / 統計。

- (8) J. Abernathy: Bill would open electronic window on government, *Houston Chronicle*, Sep 20, 1992. / 電子化F O I A 法案に関する報道。
- (9) 名和小太郎: ロンビュニケーションの発展史, 『国際情報資源戦争』, 日刊工業新聞社, 一九八二 / 簡潔なテーマの発展史。
- (10) T. J. McIntosh: Electronic age offers promises, problems for government information, *Daily Report for Executives*, Aug 11, 1989. / O T A 報告の紹介。ネーターズ提供にこまびき。
- (11) A. Blum: Freedom to battle for data, *National Law Journal*, Mar 12, 1990. / 電子化情報公開に関する包括的な報告。具体的な事実を列挙している。
- (12) W. J. Moor: Access denied, *National Journal* Jan 20, 1990. / O T A 報告の紹介。情報公開について詳しい。
- (13) Anon.: Agencies restrict public access to computerized government information, *Daily Report for Executives*, Oct 23, 1989. / 電子化情報の公開に関する包括的な報告。
- (14) M. Belson: Fuzzy federal law lets departing managers take as much as they want, *Washington Times*, Nov 2, 1989. / 米国防政府高官の情報私有化に関する事件の要約。
- (15) D. A. Demac: When governments gag the word, *Los Angeles Times*, July 10, 1988. /レーガン政権時代の電子化情報の公開政策にこまびき。簡単なキヤム。
- (16) D. Corn: Freedom of information? Not from CIA, *Washington Post*, May 7, 1992. / O I A の情報公開にこまびき。簡単なキヤム。
- (17) Anon.: Justice Department criticized Leally Bill to expand access to electronic materials, *Daily Report for Executives*, May 1, 1992. / 政府情報ゲートウェイ法案に関する報道。
- (18) 行政管理研究会: 行政情報システム, 『行政管理』, ぎょうせい, 一九八四 / 行政情報管理について。日本の制度とその歴史を解説。やや古。
- (19) 稲葉清毅: 情報化社会に対応すべき行政の課題 I, 情

- 報公開制度をめぐる論議、『情報化の功罪』、第一法規、一九九一／著者は日本政府の行政情報システム管理責任者であった。その意見。
- (20) 総務庁行政管理局…『OA化の推進に関するガイドライン』、一九八七／政府情報管理の電子化に関するガイドラインの一例。
- (21) 多賀谷一照…行政文書・行政情報、千葉大学法学論集、七巻一号、一九九二／行政情報の電子化に関する法的課題。
- (22) 梅本吉彦…OA化における文書の電磁気ファイル化の法的課題、特許管理、四二巻二一、一九九二／電子的記録の証拠性についての考察。
- (23) 総務庁行政管理局…『情報公開』、第一法規、一九九〇／日本における情報公開制度の基本文献集。
- (24) 名和小太郎…公共的データベース、『最新データベース事情』、日本能率協会、一九八四／政府の情報提供に関する状況(八〇年代前半)。
- (25) 統計審議会…統計情報の中・長期構想について、一九八五／電子化情報の公開については、統計部門と特許部門がもっとも進んでいる。
- (26) 総務庁行政管理局行政情報システム企画課…国の行政機関における電子計算機の利用状況、行政とADP、二八巻九号、一九九二／統計。
- (27) 行政情報システム研究所…行政相互間及び社会的活用に関する調査研究報告書、一九八九／政府の情報提供に関する状況(八〇年代後半)。
- (28) 総務庁長官官房企画課…高度情報社会の中の行政管理に関する調査研究報告書、一九九二／政府の情報提供に関する状況(九〇年代はじめ)。文献(24)(27)と比較しても、実質的には、顕著な発展はみられない。
- (29) 名和小太郎…民間データベース事業者からみた官庁統計、『統計情報の高度利用と流通促進に関する調査研究報告書』、統計研究会、一九八八／政府の情報提供政策に対する消極性を示す。
- (注) 本報告で参照した米国の法律、判例、論文、新聞記事は、すべてデータベースから検索した。