

東アジアにおける 行政の情報化と公法

紙野 健二 編著

Edited by Kenji Kamino

*Digit-Government and
Public Law
in East Asia*



名古屋大学
CALE叢書 1

CALE 叢書発刊に際して

名古屋大学共同利用施設「法政国際教育協力研究センター」は、文部科学省令にもとづき 2002 年 4 月 1 日に発足した。その前身である名古屋大学大学院法学研究科アジア法政情報交流センターが、中部地域を中心とした経済界および法学部同窓生からの基金にもとづき、部局内措置として創設されたのは 2000 年 4 月のことであった。当初、アジア法政情報交流センターが設立されたとき、その英文表記を“Center for Asian Legal Exchange”(略称:CALE)としたが、法政国際教育協力研究センターと名称変更した後も英文表記としては“CALE”を維持することにした。今後、名古屋大学法政国際教育協力研究センター(CALE)は、日本の法政分野における国際教育協力研究のナショナルセンターとしての役割を果たすことになる。

CALE は、アジア諸国をはじめとする途上国および体制移行国の法律および政治分野の情報を集積、発信することを基本的な任務としている。また、CALE は、近年日本政府が開始した「法整備支援」の学術面での貢献という責務を負うとともに、とりわけ法学教育支援すなわちアジア諸国からの留学生、研修生の受け入れを大学院法学研究科をはじめとする名古屋大学内外の機関と協力、連携しつつ行なっていくことをめざしている。

CALE 叢書は、CALE が行なう様々な活動のなかで生み出された学術情報を広く世界に発信していくことを目的として発刊されるものである。ベトナム、カンボジア、ラオス、モンゴル、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギスなどの体制移行国ならびに中国、台湾、韓国など我が国と深く関係するアジア諸国の法律および政治に関わる情報の交換、学術交流は 21 世紀を迎えた現在、一層の重要性を増している。

CALE は、これまで“CALE ニュースレター”を刊行し、また、今春より“CALE updates”(英文の月間ニュースレター)を創刊してきたが、さらに今後、“CALE 年報”(英文学術誌)の刊行も予定している。

したがって、“CALE 叢書”は“CALE 年報”とともに法政国際教育協力研究センターの学術情報発信の要となる。

日本のアジア諸国をはじめとする途上国および体制移行国に対する研究とりわけアジア諸国の法政研究の学問的発展に寄与することをめざし、ここに CALE 叢書を発行する。

2002 年 4 月

名古屋大学法政国際教育協力研究センター

刊行にあたって

本書は、中国、台湾、韓国および日本における情報化の導入活用と行政改革の進展との相互関係の構造を、民主主義や人権保障原理を基礎として明らかにしようというものである。90年代以降、日本を含む東アジア諸国は政治的経済的に大きな転換期を迎え、行政法制面でも急速な整備展開が進んだ。それらは、権威的政治体制に代わる民主主義や人権保障などの近代的価値観の確立を意味し、他方において政治経済のグローバル化を背景にした行政の組織、作用または役割の見直しを含むものである。

本書は、第一に、各国における標記課題に関連し学術研究に値する正確な基本資料を整理し、広く用に供するとともに、東アジア諸国における行政改革における行政法制の整備の位置を明らかにし、これらに共通の契機と固有の課題とを抽出し、右の原理に即しての重層的な構造を個別の実証的に明らかにした。第二に、この地域で推進されている行政の情報化の状況の基礎資料を提供し、情報化とすすめられている改革との関わり、さらにこれらと普遍的諸原理の関わりなどを総合的に検討し、情報化を所与のものとして理解するのではなく、それぞれの社会の諸条件との適合性についての政策的判断が重要な位置を占め、その形成過程においてこそ普遍性が求められることを明らかにした。それにより、東アジアにおける行政法制に関する諸改革が、欧米の法原理を導入し定着させることに価値を見いだす一方向的なものではなく、これを相対化しその中の普遍性を抽出しつつ、東アジア諸国の諸相に適用することを求め、他方において当該普遍性を検証する双方向的なものでなければならないことを、改革の諸側面に即して明らかにした。

このような趣旨で、本書は、「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備 行政情報化の現状と展望」シンポジウムにおいて、進行中の行政改革と情報化との関わりについて討論の機会を共にした研究者らに対し、あらためて共同的検討のための執筆を求めたものである。このような広い執筆者の参加を得たのは、欧米の政治経済や法の制度を強く意識してきた東アジア諸国が、とくに二〇世紀末以降、その受容の過程において欧米の普遍的な法原理と政治経済的諸相との錯綜をいかに整序し、各国固有の価値実現に向け、これを新たに構成し直すかが、この地域に共通する行政法制の改革の真の課題であるからにほかならない。したがって、東アジア諸国の公法学もまたそのような改革を領導するものでなければならない。本書が、その一端に位置することができれば幸いである。

2002年4月

編集代表者 紙野 健二

目次

CALE 叢書発刊に際して 名古屋大学法政国際教育協力研究センター

発刊にあたって 紙野 健二

プログラム

はじめに

東アジアにおける行政の情報化と行政改革への視点

紙野 健二 名古屋大学大学院法学研究科教授

一 報 告

(1) 各国における行政情報化の推進の状況

「中国における法律情報化の推進の現状と展望」

章 輝 北京市盛世彩虹科技(株)社長・弁護士

「中華民国(台湾)における電子化政府の推進と放棄電子化の現状と展望」

陳 泉錫 中華民国台湾行政院法務部情報処処長

「韓国における行政情報化の推進状況」

吳 峻根 韓国法制研究院研究委員

「名古屋市の情報化の現状と展望」

高橋 直幸 名古屋市総務局情報化推進課主査

(2) 各国における行政情報化の問題点と課題

「中国における政府情報の公開とその直面する実践課題」

周 漢華 中国社会科学院法学研究所公法研究センター副主任

「行政情報化の理論的問題点と課題」

- 台湾の『電子化政府』への取り組み - 」

蔡 秀卿 台湾淡江大学公共行政学科・公共政策研究所助教授

「韓国における行政の情報化の現状と問題点」

咸 仁善 韓国憲法裁判所憲法調査官

「日本における行政の情報化の現状、問題点および課題」

紙野 健二 名古屋大学大学院法学研究科教授

稲葉 一将 愛知学院大学法学部専任講師

二 関連報告

「行政の電子化・オンライン化の意義とその課題」

米村 恒治 立命館大学法学部教授

「『行政の情報化』と権利保障の問題」

塚田 哲之 福井大学教育地域科学部助教授

「情報の受動的開示と能動的開示に関する若干の考察」

豊島 明子 三重大学人文学部助教授

三 討 論

[追記]

本稿は、シンポジウム当日における報告をほぼ再現し、一部布袋を加えるとともに最小限の註を付したものである。

CONTENTS

Programme

Introduction

A Frame of Reference toward Digit-Government and Administrative Reform in East Asia

Kenji Kamino,
Professor of Nagoya Univ., Graduate School of Law

Reports

(1) The Situation of Propelling Digit-Government in Each Country

1. The Status and Developing Direction of Legal Information Construction in China

Hui. Zhang,
Lawyer

2. The Practice and Future of E-Government Plan in R.O.C (Taiwan)

Chian-Hsi, Chen,
Director of Department of Computer Information, Ministry of Justice

3. Current Situation of Electronic Government in Korea

Jun-Gen Oh,
Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

4. The Existing Situation and Prospect of Digit-Government in Nagoya City

Naoyuki Takahashi,
*Senior Staff Member, Information Processing & Promotion Division,
General Affairs Bureau, City of Nagoya*

(2) The Problems and Challenges of Digit-Government in Each Country

1. Digitalization of Government Affairs and Its Problems in China

Hanhua Zhou,
Chinese Academy of Social Sciences

**2. Theoretical Problems about Electronic Administration - Wrestling with
“Electronic Government” in Taiwan -**

Shiow-Ching, Tsay,
Tamkang Univ., Taiwan

3. Electronic Government and Its Problems in Korea

In-Seon Ham,
Constitution Research Officer, Constitutional Court of Korea

**4. Access to Government Information through Electronic Databases and
the Internet, and Its Problems in Japan**

Kenji Kamino,
Professor of Nagoya Univ., Graduate School of Law
Kazumasa Inaba,
Assistant Professor of Aichigakuin Univ., School of Law

Related Reports

1. Electronic Government, Some Problems, and Its Future in Japan

Tsuneharu Yonemaru,
Professor of Ritsumeikan Univ., School of Law

2. Electronic Government and Human Rights

Noriyuki Tsukada,
Associate Professor of Fukui Univ., Faculty of Education and Regional Studies

3. Some Reflections on Passive and Positive Information Disclosure

Akiko Toyoshima,
Associate Professor of Mie Univ., Faculty of Humanities and Social Sciences

[Postscript]

These articles are summaries from the Symposium Reports, with additional corrections.

はじめに

東アジアにおける行政の情報化と行政改革への視点

紙野 健二

目 次

- 一 行政の情報化の普遍性と歴史性
- 二 行政の情報化と公法学
- 三 本シンポジウムの趣旨

一 行政の情報化の普遍性と歴史性

周知のように、二〇世紀の最後の十年間は、日本を含む東アジア諸国にとって政治的経済的に大きな転換期であり、行政法制面でも各分野で急速な整備展開が進んだ。それらは、いくつかの国では権威的政治体制に代わる民主主義や基本的人権の保障などの近代的価値観の確立のための一階段であり、他方において政治経済のいわゆるグローバル化を背景にした行政の組織、作用または役割の見直しを含むものであった。この展開は、日本においては現時点でも着地点を求めて、他の諸国においては対外的緊張をはらみつつ、あるいは国内政治の変動を含めて進行中である。

ところで、この過程に加えて、知識や意思を大量かつ瞬時に伝達することを可能にする情報技術の進展もまた、世紀転換を別の意味で画するものであることは否定することはできない。それは、新世紀における一国的な「この国のかたち」を問い直す契機であるのみならず、いわゆる先進国と発展途上国とを問わず押し寄せる不可避的な波であり、どのようにこれを受容し活用するか、またはその前に、これがどのような国際的・地域的な変動を、社会のどのような部分に生ぜしめるのかが問われるのである。

わが国の「e-Japan 戦略」は、「IT 革命の歴史的意義」について、産業革命に匹敵する歴史的な大転換をもたらす知識創発型社会への移行を説き、次のように主張する。「その過程では将来の繁栄を実現するための痛みにも耐えなければならない。我々国民一人一人は、明治維新、終戦といった過去の時代への幕引きがない中で、自ら素早く社会構造の大変革を実行することが求められている」と。情報化は、いわゆる構造改革と重なるのみならず、この展望を切り開く先端

部分としての課題を担うものであり、また、「電子政府構想」は、2003年までに中央省庁レベルで、2005年までに地方自治体レベルで、公共部門の業務を電子化し、世界最先端のIT国家となることを目指すとされている。

かくして、今日、情報化はまぎれもない一つの国家戦略として推進されているのであって、このことはわが国に固有のことではなく、欧米やアジアにおいても同様である。情報化は、この意味で、この期のグローバル資本主義的競争の渦中にあるという歴史的規定性を帯びている。すなわち、この動向は政治経済文化のグローバル化や市場化が進展するこの世紀転換期にすすめられているとともに、逆にそれらをさらに加速しているのである。

したがって、私たちは、情報化を所与のものとして前提とするのではなく、直面する現代の社会の構造的諸問題に即して、とりわけ負の側面をも含めて総合的に捉えることを出発点として求めなければならない。すなわち、情報化のより広い社会的基盤を模索し、それらを整序するとともに、現実政策における構造改革の脈絡や社会に存在する諸病理に即して理解することが求められるのである。いいかえれば、私たちは、情報化の普遍性と特殊歴史性とを区別することにより、そこにおける不可避性や現実の選択肢のありようを明らかにすることができよう。

二 行政の情報化と公法学

さて、中国、韓国、台湾および日本において公法学を専攻する私たちは、さしあたりそれぞれの国の統治制度を対象として、そこに存在する法原理やその動態を分析し、その内容を明らかにすることを任務としている。したがってそれは、つまるところ情報化が行政の組織や活動、さらにはこれにかかわる国民の権利や民主主義にどのようにかかわるかである。

そこで、さしあたり東アジア諸国においては、これらの制度に及ぶ情報化の波が、どのように押し寄せてきているかをまず正確に認識することが課題となる。具体的にいえば、政府組織のみならず事業者法人や個人がどのように情報化なるものを利用し、どのような工夫がこらされているか、またその利用のためにどのような政策が打ち出され、どのような問題を派生させ、解決がはかられているかである。そこでは、この行政の情報化による利便、その活用の形態、およびそれらの意義にとどまらず、そこではどのような価値原理の相克と展開が、場合によってはいかなる陥穽がひそんでいるのかに法的視角から接近することが求められる。

情報化の利便的効果の存在はあらためていうまでもないとしても、それらは予定調和的に達成

されるものでもとよりない。それは一定の体系的配慮の下にはじめて可能となるものであって、その政策もまた、当該社会における価値体系と無関係ではありえない。そこでの利便は抽象的なものではなく、その具体的内容が、享受する主体と階層、形態またはそれが及ぼす副次的な社会的影響も含めて吟味されねばならない。つとに指摘されるように、このことはすでに社会に存在しているさまざまな不平等や較差とりわけ貧富や年齢その他と無関係ではないし、情報化との生活上の距離も人によって一様ではあるまい。平等や較差の平準化が一時代前のトレンドであるかのように喧伝される今日、そこに問題性を嗅ぎとることはさほど難しいことではない。また、情報化はあらたな型の犯罪、回復困難な権利利益の侵害、社会不安、さらには民主主義の変質や疎外を招き、とめどなく拡大する可能性さえないではない。これが、構造改革の進展の負の側面と増幅しあうことがなければ幸いといわねばならない。これらに対して、基本的人権や統治における普遍的価値原理の保障の観点から、どのような積極的配慮や法的な抑制が加えられ、逆にどのような価値原理の発展が求められなければならないのであろうか。これらの論点は、情報化がさまざまな課題を克服してどのように普遍的なトレンドたりうるのかのみならず、公法学の重要課題である公共性あるいは公共圏概念にもかかわるものである。

三 本シンポジウムの趣旨

以上の諸問題の検討を目的とする私たちのシンポジウムにおいては、私たちは情報化の進展を行政改革が進展する一つの局面において捉えようとしている。情報化と行政改革のかかわり方についての意識は一様ではないが、それぞれの報告者の国における改革の進展状況を垣間みることができよう。ここでの検討は、情報化の発信元の西欧ではない漢字文化圏という共通の基盤を持つ「東アジアにおける」という限定を付してなされている。この限定の意味づけもさまざまな方面から可能であろうが、情報化の国際的推進の中心であり、展開の方向を規定するのがアメリカを中心とする西欧社会であるとしても、これを受容し活用するのは、それぞれの国の社会であるということに、何らかの意味を見いだすことができよう。

* 本シンポジウムおよび報告は、文部科学省の科学研究費「基盤研究(B)(2)東アジアにおける行政改革と行政法制の整備 - データベースの構築 - (課題番号 11420005)」の補助を得て、2001年7月14,15日名古屋大学のCALE Forumで開催されたものである。

Summary

A Frame of Reference toward Digit-Government and Administrative Reform in East Asia

Kenji Kamino

1 Generalities and the History of Digit-Government

As is known, the last ten years of the 20th Century were a political and economic turning point for many East Asian countries, including Japan. During this period, the field of administrative law has been rapidly changing and, in some countries, has become one phase in establishing modern values such as democracy and basic human rights. It has helped to replace authoritarian political regimes in some countries, while, elsewhere, it has spurred the review of administrative organs, administrative actions and the role of administrative bodies under the background of the “globalization” of politics and economics.

As a result of foreign pressure and domestic political changes, such an evolution is now occurring in Japan, as well as in other countries.

The “E-Japan Strategy” ranks the historical significance of the IT revolution as a “historic transition equal to the Industrial Revolution”, stating “in that process of change we need to endure pain to realize the future prosperity. We, each citizen is required to rapidly implement the big structural revolution of the society with our own initiatives, not prompted by the end of an era like the Meiji Restoration or the end of World War ”. Digit-Government not only overlaps structural reforms but also shoulders challenges as a key to opening the future.

As stated earlier, digitalization is currently being promoted as a national strategy, not only in Japan, but also in other Western and Asian countries. In that sense, digitalization bears a historical mission that means it is facing a battle for capital. Therefore, from the beginning, it is essential for us to grasp the concept of digitalization, including its negative aspects, along with its structural problems, and not to accept it passively without due consideration. By demonstrating the inevitability and options digitalization offers, we can make clear its historical determinativeness.

2 Digit-Government and Public Law

Digitalization will be accompanied by increasing opportunities for new types of crimes, irrecoverable violations of rights and benefits, social unrest, and moreover, changes in the quality or, perhaps even alienation, of democracy. We will be lucky if these issues and the negative effects of structural reforms do not reinforce one another.

Against these challenges, and from the viewpoint of safeguarding the general principle of values in basic human rights or government, we need to analyze the following issues:

- What kind of positive considerations should be made?
- What kind of legal restrictions should be imposed?
- What kind of values should be developed?

These points deal with the various challenges of digitalization, as well as with the public interest and the entire concept of the public sphere, all of which are important subjects in public law.

3 Objectives of this Symposium

With a view to discussing the various issues stated above, in our symposium, we attempted to consider the information revolution as one aspect of the evolution of administrative reforms. Even we may not recognize the relationship between digitalization and administrative reforms as necessarily the same, we may still benefit from discussing reforms in each country.

This symposium was held at CALE Forum, Nagoya University Center for Asian Legal Exchange on 14,15 July 2001, supported by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology under the Science Research Fund “Infrastructure Research (B)(2) Administrative Reform in East Asia and Development of Administrative Law System (Issue No.11420005)”.

中国における法律情報化の推進の現状と展望

章 輝

目 次

- はじめに
- 一 法律情報化の必要性と緊迫性
- 二 法律情報化の推進過程
- 三 中国の法律情報化の推進過程において直面する主な問題点
- おわりに

はじめに

21世紀の初め、デジタル化情報革命に基づく情報スーパーハイウェイとマルチメディアの技術は、新世紀に入ったばかりの人類社会をハイテク経済の時代に導いている。前世紀末に誕生したインターネット技術の発展は、前例のない情報革命を誘発し、情報の収集および伝達のスピードと規模において未だかつてない高度の成果をあげた¹。デジタル化革命は、情報史上の偉大な革命であるばかりでなく、科学技術史上の偉大な革命でもある。同時に、巨大な産業革命と社会変革を引き起こして、再度、人類の生活と生産の様式も改革している。

ネットワーク時代において、法律情報資源の収集、保存、開発、および利用の方式も史上かつてない情報化革命に直面している。法律情報化とは、現代的な情報技術を応用して法律情報の収集、保存、加工、公布および伝達などの処理を行ない、かつ、この過程において法律情報資源の開発および管理を行うことにより、法律情報の利用性を高め、もって根本的に人々の法律情報の利用方法を改変することである²。

法律は上部構造の重要な構成部分として、情報化ブームの広範な影響を避けられない。急速な発展を遂げるネットワーク時代において、法律と科学技術は次のような両面関係を有する。第一の側面の関係は、法律の科学技術に対する規制という関係である。すなわち、社会諸領域における科学技術の広範な応用の中で生じるさまざまな法律問題である。現在、この問題はすでに法学界の一つの重点的な研究課題となっている。例えば、ネットワークの発展におけるその安全性および信頼性、運営方法ならびに料金基準などに関し規制を行う必要がある。いかにして異なる類

型の情報資源の開発利用における権利と義務を明確にするか、いかにして、法的規制を通じて情報技術の応用を促進し、相互に異なる種類の情報システムとネットワークの正常かつ合理的な運営を保障するか、いかにして急増する電子取引活動に法的根拠を提供し、または法的規制を行うか、などの問題である。ところが、法律と科学技術における第二の側面の関係は、科学技術を一種の道具か手段として、法律情報の処理、応用に利用することである。すなわち、科学技術を利用して法律情報化を推進する問題である。本稿では、この第二の側面に着目して法律のデジタル化、情報化の推進過程、趨勢および直面する問題点ならびに解決策に対して簡単な説明を進めたい。

一 法律情報化の必要性と緊迫性

(一) 法律情報化はネットワーク時代の必然的な要請である

社会は、次第に生存空間におけるネットワーク化時代に入りつつある。ここでいうネットワーク化とは、技術面でのネットワークの間の相互的なアクセスを含むだけでなく、このような情報技術に基づくネットワーク化の社会、政治、経済と生活形態におけるネットワークの相互協力関係を強調しなければならない³。より端的に言って、法律のデジタル化、情報化はネットワーク時代の必然的な要請である。ネットワーク時代の到来は、法律情報化の推進を促し、またネットワーク観念の出現と進化は、法律情報化の推進のためにインパクトを与えた。ネットワーク文化の形成と発展は、法律情報化の推進のために文化的な基礎を固めた。ネットワーク経済の勃興は、法律情報化の推進に「挑戦」と「チャンス」を与えた。ネットワーク空間の開拓は、法律情報化推進のために発展の可能性を広げた。ネットワーク技術の目覚ましい発展は、法律情報化の推進に技術的な根拠を与えた。回想に値すべき一つの表現として、「19世紀は鉄道の時代、20世紀は高速道路の時代で、21世紀はネットワークの時代だ」という言葉がある。鉄道の時代と高速道路の時代は、ともに人類社会の経済、社会、文化の発展に繁栄をもたらし、世紀をまたいで形成されたネットワーク時代は、人類社会に新しい競争のチャンスとインパクトをあたえる他、究極的には人々に新たな輝かしい未来を迎えさせるだろう。

(二) 法律情報化は政府情報化の重要な一環である

中国においてはインターネットの普及にしたがって、ネットワークのユーザーが急激に増加し

ており、政府情報化の重要な一環として「政府ネットワーク化」が急務となっている。一方では、国家情報ステーション(プロバイダ)のインフラ構築の進展と情報ネットワーク技術の成熟が、政府ネットワーク化のために技術的な保障を提供した。もう一方では、政府情報のニーズが激増し、このようなニーズは広さ、深さ、スピード、系統性および総合性などの面で重大な変化を発生させている。政府と社会の橋渡し、特に社会民衆に情報を疎通させるため情報交換の必要性が大きくなる。これら全てが政府ネットワーク化の巨大な動力となった。呉基伝情報産業部部長は、第31回世界電気通信記念日の会議で、中国政府ネットワークエンジニアリングの主なウェブサイトはすでに正式な運営を開始したと宣言した⁴。この主なウェブサイトは、國務院所属の17の部・委員会・局のウェブサイトを含む。呉部長は、「政府ネットワーク化は政府各部門と社会各分野の交流を促進することができ、事務費用の節約に役立ち、政府行政の効率と透明性の向上に有利である」と指摘している。

政府ネットワーク化エンジニアリングは、政府情報化の推進プロセスの中での一つの重要な里程であり、社会発展の必然的な要求に適應する。またその目標は、政府の現代化を実現することにより、政府行政の効率と透明性の向上をはかり、社会公衆のためによりよいサービスを提供することにある。法律情報化は、政府情報化推進の一つの重要な構成部分であり、政府情報化を建設するための要求の一つであり体现でもある。法律の公開化と政府の透明性の向上は、一つの問題の二つの側面でもある。その究極の目標は、すべて社会大衆の需要にサービスを提供することであり、社会主義法治国家の建設の需要に応じるものであり、社会主義現代化の建設に資することでもある。

(三) WTOへの加盟は法律情報化を必要とする

中国は間もなくWTOに加盟する。このような情報化時代において、経済貿易の発展、企業のビジネスチャンスの発見、消費者の権利利益の実現および政府公共サービスの向上は、全て正確で迅速な情報を獲得することを必要とする。情報公開と情報の自由は、世界貿易の基本原則であり、各国が推進する政府改革の主導的な方向である。WTOへ加盟することは、中国政府の経済規制改革が直面する重大な挑戦であると同時に、いかにして情報公開を促進し、企業と消費者の情報自由権を確保するかの問題でもある。ところが、法律は社会関係を調整する規範的情報でもあるところから、その情報の公開化と自由化はWTOの必然的な要求である。

(四) 法制の公開は法律の情報化を必要とする

法律の公開は高度の浸透性と「普遍的サービス」の原則を必要とする。情報化の発展の深化は、国家または世界の社会、政治、経済、文化、日常生活などのそれぞれの分野における深刻な影響と変革という形であられる。法律情報の浸透性は、法律情報の公開の原則にとって決定的である。法律情報の公開は、人民の素質、人民の知識レベルの普遍的な向上に適應するための要請である。法律公開の発展の基本的目標は、全社会成員が情報化の発展成果を享受することにより、徹底的に法制建設の各方面における推進状態を改変することである。法律の公開は法制建設の一つの目標で、法律情報化は法律の公開を実現するルートであり、必然的な要請でもある。

二 法律情報化の推進過程

(一) コンピュータ技術の法律検索システムにおける最初の応用

世界的にみれば、コンピュータ技術は、最初は国の最高領域である国防などの分野で利用された。法律の分野での最初の利用は、1956年、ペンシルベニア州で行われた一つの「低能児」に関連する法律の制定から由来するものである。「低能児」という文言採用は、人格を損なうと批判があったところから、当時のすべての法案に記載されていたこの文言を「特殊な子供」と書き換えることにした⁵。そのため当時、ペンシルベニア州は衛生保健法の検索システムの研究開発にとり組み、これに成功した。これが世界最初の法律検索システムである。これを契機として、「Aspan system」という会社を創立して、コンピュータ技術の法律分野での実用を実現したのである。また、ABA（アメリカ法曹協会）と共同で新しいコンピュータ検索システムを開発した。法律検索分野へのコンピュータ技術の利用に成功したのは、「WESTLAW」というアメリカの有名な法律情報システムである。これは1974年からアメリカで法律検索システムとして建設され始めたものである。当時もネットワークがあったものの、今のようなインターネットではなく、一つの専用ネットワークとして、専用サーバーと専用の端末(ターミナル)を通じて法律および判例法の検索を実現した。

(二) 中国における法律情報化推進の最初の試み

中国で、コンピュータ技術が法律データ検索に利用され始めたのは80年代である。北京大学や国家情報センターなどの機構が研究開発した法律法規のデータベース検索システムである。当時、

このような法律法規の検索データベースはハードディスクに構築され、フロッピーディスクに頼って伝送されたり、電話回線を利用してネットワーク化したため、コストは非常に高かった。90年代に入ってから、中国はインターネット上で法律情報を検索するシステムの構築を試み始めた。1995年、北京大学が中国で最初の法律ウェブサイトを開設したが、それが現在の北京大学の法律情報網である。主に法律法規情報データベースの検索、専門法律諮問、法学理論の検討などのサービスを提供している⁶。

(三) 中国における法律情報化の推進現状

これまでの発展を経て広く知られているように、法律部門が利用している多くのコンピュータ・システム、例えば、法律データベース、法律検索システム、および弁護士が開設した処理システムを含むさまざまなシステムが構築されている。最近、国内の政府ネットワークのサイトと法律専門のウェブサイトの急速な発展が、法律情報化の発展基盤を整え、次第に成熟しつつある。法律の専門ウェブサイトが林立することにより、すでに中国独自の法律情報化の流れが形成された。

1. 検索システム

法律資源の情報化は資源形式の転化を完成させたが、より完全な情報データベースを形成するには、各種のサービスとニーズを充実させ、かつ、各種のシステムを組み合わせセットした法律法規の検索システムを構築しなければならない⁷。検索システムは、デジタル化した法律資源を効果的に利用する重要な道具であり、法律情報化の重要な体現でもある。適合する検索システムを構築してこそ、複雑かつ大量の法律情報資源を標準的な情報資源データベースに組入れ、各種のデータ処理技術を活用し、いつでも必要な法律法規を検索できるようにすることが可能となる。したがって、法律情報化は、必ず検索機能を備え付けたシステムに頼らなければならないのである。

影響力が非常に大きいいくつかの法律ウェブサイトについて総合的に観察してみると、法律情報の面で、すべてが検索システムを先頭に、それぞれの情報データベースと相応する法律法規の検索システムを構築している⁸。例えば、国家情報センターが開発した「国家法規データベース」、北京大学の法律法制情報センターが開発した「北大法宝」、および北京中天会社が開発した「法律の星」といった法規検索システムなど。これらの専門的な法規検索システムは、全て法律法規の名称、公布期日、公布した機関の名称などキーワードを入力するだけで、迅速に対応する法律法規を検索することができる。このようないくつかの検索システムに収録されている中国法律お

よび法令の件数が、現在、すでに8万件以上で、その文字数も1億5000万字に達した。

2. 協力を求める

初期においては、法律資源のデジタル化への発展は小規模にとどまった。当時の方法は、すでに出版されている法律法規の年鑑、地方の法規の単行本などの書籍を元に、その中から実用性が高くまたは公衆に知れわたっている条文をピックアップして、入力、スキャンするなどの方法により書籍資源からデジタル化した。これが最初の法律情報化といえる。しかし、厳密にいうと、当時のこのような方式や効果は、決して本当の法律情報化ということではできず、ばらばらな状態で部分的に法律資源のネットワーク上での共同利用を実現しただけといえる。

法律資源が本当に情報化時代に入ったのは、『大型法律垂直専門(vertical dedicated network)ウェブサイト』が構築されたあとである。1995年、北京大学の法律情報ネットワークの誕生から、現在に至るまで、数百サイトの規模でそれぞれの情報ネットワークが現われている。この中で、規模が相当大きく豊富な資源情報を内蔵した、非常に整備された法律資源データベースサイトはおよそ40サイトある。これらの大規模な法律専門のサイトは、過去の小規模なウェブサイト方式を変えて、提携と協力の強化を通じて、情報利用の効率の向上と情報化の全面性に万全を果した。

3. 法律資源の更新システム

法律情報化は、既に公布された法律法規のデジタル化を実現するばかりでなく、最近公布された法律法規やまもなく公布される見通しのある法律法規も掲載しなければならない。既存の法律法規だけをネットワーク化の資源にするのみというのでは明らかに不十分で、タイムリーに最近公布された法規条文を情報化する体制を構築して、それを通じて法律情報化の連続性と迅速な整備を実現しなければならない。この面では、現在、国内の政府ネットワークのサイトと法律専門のウェブサイトは、完全といえる程度の更新システムをほとんど形成していない。

三 国の法律情報化の推進過程において直面する主な問題点

中国の法律情報化の推進は、ここ数年来、好ましい成果をあげているが、数千以上に達する法律情報のウェブサイトの大規模な構築過程では、検討すべき問題も生じている。現在の社会諸領域における法律情報化の試みを分析してみると、さまざまな問題が存在し、かつ、迅速に解決しなければならないことがうかがわれる。

(一) 法律情報資料の出所の問題

法律情報化の推進は、情報主体の問題を離れて考えることはできない。つまり法律情報の資源を離れることができない。総合的にみると、現在、大多数の法律ウェブサイトが、タイムリーで信頼可能な、全面的で権威のある法律情報資源を獲得するには、大きな問題が潜んでいる。史的要因や様々な側面で存在する原因により、中国の法律と法令の範囲、標準、公布手続および形式については、立法法が制定公布される以前には、詳細かつ具体的な定めがなかった。新しく制定公布された立法法は、法律文書の法定の形式について十分な力点を置いておらず、法律は全国人民代表大会およびその常務委員会が公布し、行政法規は、国务院が公布すると定めるだけで、規則については大まかな定めをしている。ところで、実務上、各行政部門の規則の公布状況は非常に混乱しており、多くは正式な公布官庁名が記載されていない。規則の公布も、各行政官庁内部で行われるだけであり、「紅頭文書」(中央政府の公文書)の形式で発布されるが、紅い印章が押されていれば直ちに有効な規則となり、公開する必要もなく、また出版しなくてもよい。例えば、WTO と対外経済貿易に関する政府の規則すなわち対外経済貿易に関する法規および規則は、当初より「紅頭文書」形式で公布され実施された。1992年になって、経済貿易部はようやくこれらの「紅頭文書」を整理編集して公開出版した。これが国家中央のレベルにおける部・委員会が公開した最初の規則全書である。法令の多くが標準的でないため、法律情報資源は標準的な公布手続により公開されず、それが原因となって法律情報の収集に困難さを招き、終局的には法律情報化の推進を妨げた。

(二) 法律情報化の推進過程における重複建設の問題

中国の法律情報化は今日までの発展を通じて、すでに数多くのさまざまな規模の法律ウェブサイト構築した。ところが、実際にはこれらの法律ウェブサイトの多数は非常に類似している。ウェブサイトの構造上、内蔵している情報や技術の方式の多くが重複しているという問題が存する。例を挙げてみると、法律法規データベースの検索システムの構築においても、ほとんどすべての法律ウェブサイトと、またいくつか非常に小さい個人経営のウェブサイトを含んで、検索システムが備え付けられている。しかし実際上、中国には現在本当にすべての法規情報資源を網羅し尽くした情報処理システムがまだ存在しない。重複問題の最大の弊害は、大量の人的物的浪費を招いて、法律情報化が達成しようとする法律情報の利便性の向上をはかることができなくなるというものである。

(三) 法律情報の利用方式と内容の単調

現在、中国法律情報のウェブサイト进行分析してみると、重要な問題は、これらの法律ウェブサイトにおける法律情報処理とその利用方式が比較的単調であることである。主に法規データベース検索システムの開発に偏っており、実務への法律情報の応用機能の開発に対する投資は少ない。例えば、現在のところ、まだいずれのウェブサイトも法律情報の利用に関連するその他の分野の情報を応用できる方式の開発に成功していない。大多数の法律ウェブサイトは、収集した情報資源に対して単に簡単な加工と処理を行って、それを直接利用するようにしているだけである。情報の高度の加工と利用を促進する措置が必要である。その他に、法律情報の内容が比較的単調であり、主に中国大陸の法律情報にとどまっている。中国の WTO への加盟や世界経済の一体化の発展に応じて、法律情報資源も全面的かつ広範でなければならない。現在、香港、マカオ、および台湾の情報資源に対する開発も欠如しており、法律情報資源の多国言語版の開発も不十分である。

(四) ネットワーク情報技術の法律情報化への応用過程に存する問題点

ネットワーク情報技術は、今日までの発展を経て、その技術がすでに社会諸領域に及んでおり、また驚くべきスピードと方法で人々の生活に変化をもたらしている。ところが、ネットワーク情報技術は、中国の法律情報化の建設においては決して効果的に利用されているとはいえない。これには、いくつかの問題がある。

1. 法律専門家とコンピュータ技術者の協力問題

法律情報化は、簡単にいうと、コンピュータ情報技術の法律分野での利用を指すが、これは複雑な作業であり、法律専門家とコンピュータ技術者の間で広範かつ高度の協力を必要とする。つまりコンピュータの技術者は、弁護士や裁判官の需要を理解し、また法律専門家もコンピュータとネットワークの原理の理解を必要とする。ところが、ここ数年来、法律情報化の実践の中で、技術面に偏重しすぎた結果法律を見落とすとか、反対にあまりにも法律だけを重視し技術を軽視するなどの、多くの回り道を辿った。法律情報化においては、技術はその基礎を支える有効な手段である。

2. 先進的なコンピュータ技術がまだ広範に法律情報化に利用されていないこと

情報技術は急速な発展を遂げ、さまざまな先進技術が登場しているが、多くの先進的な科学技術はまだ法律情報化に有効に利用されていない。例えば、マルチメディアの技術の面で、現在、どの法律ウェブサイトもインターネット講義を行うことができない。最近、北京大学の法律情報ネットワークが弁護士の試験のサイトを登場させ、オンラインで弁護士試験を指導する教官の講

義を視聴することができるようになったが、これはこうした技術面での一つの効果的な試みである。

3. 法律情報化が、本当のネットワーク化を実現していないこと

現在、次のような誤解がある。それは、すべての機構、すべてのウェブサイト、ひいてはすべての個人所有の法律関連情報資源を公開してインターネット上に掲載すれば、法律のデジタル化と情報化を達成したことになるというものである。実際には、これは間違いである。大規模で、無秩序で、整理されていない情報資源は情報の氾濫と情報資源の重複を招くことにしかならず、本当の情報化を達成することはできない。本当の情報化はネットワーク上での相互的なアクセスと情報の共同利用の基礎の上で実現できるのである。インターネット上での相互アクセスは、決して機械と機械の間の連結だけでなく、ネットワークとネットワークとのアクセスこそがもっとも重要なのである。法律資源を内蔵するウェブサイトとの十分な連携こそが、情報資源の本当の共同利用を達成し、本当の意味での法律のデジタル化と情報化を実現する。

(五) 中国政府情報化の影響

ネットワークの時代における情報化は、社会諸領域で着実な発展を遂げている。80年代から始まった政府のネットワーク化を含めて、最近、提起された区域情報化推進の中で比較的代表的なものとして、北京の「デジタル化都市建設」などがある。法律の情報化は、政府情報化の一つの構成部分である。政府情報化の推進過程には、以下のような問題が存する。ハードウェア整備を重視したが、ソフトウェア整備を軽視した。すなわち、情報設備の購入と付設を重視したが、情報資源の開発と利用を軽視したというものである。インフラの構築を重視し、メンテナンスを軽視したということである。情報システムの構築には資金があるが、メンテナンスには資金がないため、構築後の正常な運営を維持しにくいとか、各自独立で情報システムを運営しているため、システム間での必要な情報交流とネットワーク上の協力が欠如しているといった問題である。地方政府の情報化に存する問題としては、地方法規の構造変化が非常に大きく、関係機構の機能も改革中であることに伴う問題がある。また地方法規の執行職員の情報意識と情報処理能力も情報化の発展を制約している。地方機関に広範に存する資金不足による投資の停滞も情報化の発展を制約する。

統計によると、アメリカ連邦政府が情報収集に要する時間数はここ数年来毎年70億時間に達しており、アメリカの連邦、州と地方政府の情報技術の開発に支払われる毎年の予算は約1200億ドル（約1万億の人民元）である。中国政府の情報化に要する時間数と情報技術の開発利用への投

資は、これと比較の対象にならないほど乏しい。しかし、将来的には、今後、ますます投資が増加し続けると見込まれる。そのため、政府情報化における（政府ネットワーク化エンジニアリングを含む）融資方法の改革問題を早急に検討する必要がある。複数のルート、複数の方法により、多元的に資金を集め、かつ、その資金の合理的な利用を強化することにより、限られた資金を重点的なエンジニアリングのプロジェクトに有効に使用するよう努めなければならない。

おわりに

法律情報化の推進過程における各種の問題の分析を通じて、法律情報化の実現は以下のようなルートで実現できるのではないかと思う。

1. 法律情報化の建設における制度的側面

法律の公開は、法律情報化の前提と究極の目標である。法律の公開の程度は直接に法律情報化建設に影響を与える。中国の法治現代化の更なる発展に伴って、法律の公開も必然的に改善されるであろう。

2. 法律情報化における社会的側面

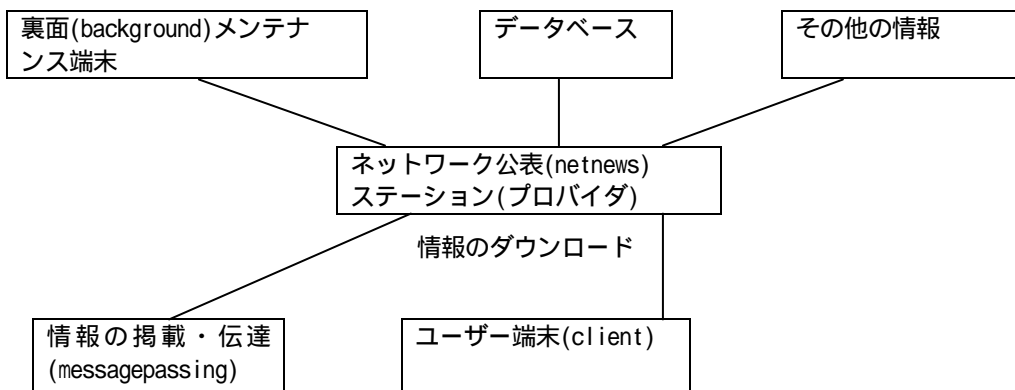
法律情報化の発展における外部的な環境の問題を指す。法律は社会の上部構造の一つとして、社会の諸領域に融合されている。社会の現代化の進展、法治化への進展、および公衆の意識と需要などはすべて法律情報化の発展に対して影響を与える。これについては、本稿では、これ以上ふれないこととする。

3. 法律情報化における内容的側面

信頼のできる安定した、全面的な法律の情報資料の出所の問題は、長きにわたって法律ウェブサイト構築における根本的な問題となっている。これは、多くの事業者を悩ませてきた大問題でもある。協力を通じて情報資源の十分な共同利用を達成することがこの問題を解決する一つの有効な方法である。具体的にいうと、情報資源の共同利用が可能な統一的なネットワークサービス・ステーション(プロバイダ)を構築した上で、各分野の協力を通じて情報資源の有効な利用と共有を達成する。簡単にいえば、各分野がそれぞれ把握している情報資源を共同の規則によって、一つの統一的なサービス・ステーション(プロバイダ)で共同利用することである。このようにして、情報資源の本当の情報化を達成し、情報資源の共同利用を実現することが必要である。

中国の行政法学交流センターは、現在まさにこの面での研究検討を試みているところである。

この法学交流センターは、「資料の相互交換計画」を打ち出している。つまり、中国行政法学研究センターから中国各地の現行行政法規、規則、制度、施行条例、施行規則および関連する法令について研究検討するとともに、国家の法制促進の方針に応じて、中央や各地方の法制促進と協調しつつ、各機構のために、一つの情報資源の共通サービス・ステーション(プロバイダ)を構築して、各分野各機構の情報資源を整合して統一的な情報資源の共有データベースを形成することである。これは法律情報化促進にとって有意義な試みの一つである。上述した「資料の相互交換計画」に協力するために、中国行政法学交流センターは、情報資源を相互交換できるネットワークサービス・ステーション(プロバイダ)を構築したのである。略図は次の通りである。



国家行政法学交流センターが構築したこのサービス・ステーション(プロバイダ)は、ユーザー端末に二種類のインターフェイス(継ぎ口)を設ける。その一つは、ダウンロード端末であり、ユーザーはネットワークを通じてセンターを訪問し、更新された情報をダウンロードすることができる。もう一つは、情報の伝達端末であり、ユーザーがサービス・ステーション(プロバイダ)で自らが収集した新しい情報を掲載伝達することである。例えば、ある地方で新しく公布された地方性法規は、このような方法を通じて迅速にウェブサイトフィード・バックすることが可能である。これによって、最少の人的物的資源で情報資源の共同利用を促進することができ、同時に各分野に便宜をはかることができる。

4. 法律情報化の推進における機能的側面

ネットワークという新興のメディアの普及によって、法律情報化の推進もよりいっそうの発展を遂げ、次第に、さらに実用的な利用価値のある法律情報データベースを開発していくであろう。法律情報は、実際には社会各分野で利用されるだけでなく、情報技術の利用により法律サービス

システムのインテリジェント化を達成することが可能である。国内におけるこの面での大胆な試みとして、新興の法律ウェブサイト 法経ウェブサイト⁹がある。このウェブサイトには、現在、すでに一つの法規センター検索システムが構築されており、またこの法規センターを通じて中国政府が公布した圧倒的多数の法律法規などの法令や法律関連資料（法律文書や司法機関の公開資料）まで検索することができる。その他、いくつかの関連する特別テーマの法規データベースと補助的な法規知識のチャンネルが備え付けられている。法経ウェブサイトの法規データベース検索システムは、他のシステムと比べて最大の特徴として、法規検索システムに伝統的であった複雑な法学分類検索をやめ、重点的なデータベースの全文検索機能と知能的な検索機能を開発した。実際には、このような機能こそが最も重要で最も実用的な機能である。しかし、これだけではなお不十分である。法経ウェブサイトが目標とするのは、ユーザーのために全面的な解決案を提供することである。つまり「知能的専門家システム」の役割を果たすことである。すなわち、ある法律的な特徴（例えばキーワード）を手がかりとして、関連する一連の情報を有機的に組み合わせ、プロセスの一元化を実現するという解決案を提示することである。例えば、あるユーザーが会社の設立に関する資料を検索しようとする場合、「会社の設立」というキーワードを入力するだけで、会社の設立の申請、登録など各種の手续や方法を含むすべての関連法律を検索することができ、さらに関連する事務機構への連絡方法まで検索することができるという具合である。

5. 法律情報化の推進における技術的な側面

もはや現在においては、真の法律の情報化の実現のためには、法律情報資源ウェブサイトの充実したネットワーク化は不可欠である。つまり、法律情報資源のネットワーク化は不可欠である。ここでいうネットワーク化とは、一つの法律情報資源のインターネット上での公開と共同利用だけでなく、ネットワークとネットワークの間の相互のアクセスということである。このような相互的なアクセスは、簡単にいうと以下の二つの方法で実現することができる。その一つは、すべての法律情報資源ウェブサイトのデータベースを完全に公開して、すべてのウェブサイトの間で協議した規則によって情報資源を共同利用することである。これは非常に理想的な方法であるが、実行可能性に乏しい。本当に実現しようとするれば、国家が強制しなければならないのであるが、情報の公開と自由の原則に背くことになる。

もう一つの方法は、関係者の間で、十分な協議を経て規則を定め、指定したウェブサイトの情報を集散的に掲載することである。このような方法は、情報提供者が自前のウェブサイトを構築する必要がなく、すでに構築されているウェブサイトで統一的に情報を提供し、かつ、各自が掲載した情報内容を、各自の責任によって更新などのメンテナンスを行うことが可能である。つま

り、同一の目標を達成しようとする情報提供者が全体で協議して決める規則に基づいて、単独では不可能なことを共同で完成することである。

法経ウェブサイトもこのような方法を試みている。このウェブサイトは、国内の他業者と異なり、規模が非常に大きい完備した法律情報ウェブサイトであるという特徴を持つ。つまり、法律情報の公表のため、ネットワーク上でのサービス・ステーション(プロバイダ)を提供することに力点を置いている。すなわち、ネットワーク化した法律情報資源の公表、ダウンロードのサービスを提供するステーションである。このような方法のメリットは、第一に、大量の資源を節約して、インフラの重複投資と利用を防ぐことである。第二に、資源の有効な利用を促すことである。第三に、分散している各種の法律情報資源を分類整理して、一定の規則に従って集中的、統一的に公表することができることである。第四に、本当の情報資源の情報化と共同利用の実現に役立つことである。

註

-
- 1 李永綱、「ネットワーク化と民主主義」江海学刊 1999年第4期。
 - 2 韓大元、「インターネット化時代における憲法学研究の新課題」環球法律評論(京)、2001年春、52頁。
 - 3 覃華、「ネットワーク環境下におけるデータベース保護に関する新しい方法」
<http://211.100.18.62/reademy/>
 - 4 郭学文、「ネットワーク紛争の法的解決に関する研究」<http://211.100.18.62/reademy/>
 - 5 馮江源、「ハイテク技術の発展と国際政治の再構築」欧州 1995年第2期。
 - 6 北京大学法律情報網<http://211.100.18.62/reademy>
 - 7 中法網<http://www.1488.com>
 - 8 李慶民、「データベースに対する法的保護」<http://211.100.18.62/reademy/>
 - 9 法経(法規センターなど) <http://www.law.org.cn>

Summary

The Status and Developing Direction of Legal Information Construction in China

Hui Zhang

Introduction

The 21st century is a century represented by digital technology and multimedia. It is not an overstatement to say that the worldwide popularization of the Internet during the end of the last century caused a revolution in the collection and transmission of information, which means change not only in the information industry, but also in the average citizen's way of life. Such digitalization will inevitably affect the collection, storage and utilization of information.

1 Necessity and Urgency of Legal Digitalization

In China, like other countries, legal digitalization means collecting, storing, processing, issuing and transmitting information by using modern information technology. However, why legal digitalization is needed in China, in particular, and why it ranks as an urgent political matter, should also be considered. Affiliation with the WTO forces us to accept a Western style governing system. The shift from the so-called "Rule of Men" to the "Rule of Law" has started with a clarification and systemization of rules and laws. Legal digitalization is one step for China in accepting a Western style governing system, while also seeking an appropriate governing system given its history and culture.

2 Process of Promoting Legal Digitalization

Legal digitalization in China mainly implies a computerized information retrieval system. However, in China, the process of digitalization is not going to be easy.

Firstly, nationwide dissemination of the electronic network is required, not an easy task given China's vast size.

Secondly, the introduction of a legal information retrieval system presupposes an electronic management system for legal information, which requires the Chinese Government to take some measures to support the development of a management and retrieval system for documents.

Thirdly, legal information has to be updated appropriately, which is expensive.

3 The Principal Challenges to Face in the Process of Promoting Legal Digitalization

Furthermore, in practice, many challenges must be overcome. Firstly, laws that regulate competition in the electronic networks and utility fees discourage investment. Secondly, in China, computers are not widespread, and thus require a supporting infrastructure. Thirdly, a cooperative relationship between scientists and engineers and legal specialists has yet to be established. However, the most fundamental issue is the fact that, as a general rule, the Chinese government does not provide the public with legal information.

Digitalization is an important step for China to release or provide legal information given its affiliation with the WTO. However, it is not certain how the western models of “rule of law” and “rule by law” can take root in China. Moreover, although electronic processing of administrative legal information will contribute to making life more convenient, the introduction of foreign investment nevertheless may bring about a digital divide. Currently, the electronic processing of administrative legal information may involve such risks.

中華民国（台湾）における電子化政府の推進と 法規電子化の現状と展望

陳 泉賜

目 次

- 一 中華民国における電子化政府の推進の経緯
- 二 欧米主要諸国における電子化政府の推進状況
- 三 台湾における電子化政府の主な内容
- 四 電子法規下位計画の内容の簡単な説明
- 五 配合の法規と運営維持監査制度
- 六 全国法規データベースの位置付けと特色
- 七 全国法規データベース入口ネットステーションの普及促進
- 八 将来の展望と挑戦

一 中華民国における電子化政府の推進の経緯

欧、米、日等の主要各国は、その国際的な競争力を高めるために、相次ぎ「全国情報通信基本建設」(NII)を推進するとともに、積極的に「電子化」政府を構築しているところである。このような趨勢に対応するために、台湾における中華民国(以下「台湾」という。)の行政院は、第2048回行政院会議において「電子化・ネット化政府」の政策を採決したとともに、台湾の電子化・ネット化政府の作業に取り組んできている。1997年11月20日に、台86経字第44872号通達をもって正式に「電子化・ネット化政府中期推進計画」を公表した¹。

同計画は、1998年から2000年まですでに3年間推進されてきた。今年、関連の基礎に基づき台湾政府は、過去の実施成果と欠点を検討した上で、引き続き第二段階の電子化政府計画を推進し情報の応用を発展し電子化政府の理念を着実にしようとしているところである。

二 欧米主要諸国における電子化政府の推進状況

欧米・日本等の主要諸国において、電子化政府の構築は、すでに数年間を経ている。電子化政府に関する各国間の認識の相違もさほどないようである。

1. EU の e-Europe 計画は、2000 年年末までに政府の法律、行政、人文、環境、即時交通などの情報のインターネット化を加盟諸国に求めていた。
2. イギリスは次の項目を含む電子化政府の目標を策定した。
 - (1) 2001 年に政府の経常仕入れの 90%の電子化を実行すること。
 - (2) 2002 年に政府のサービスの 25%を電子化にしなければならないこと。
 - (3) 2005 年に 100%の電子化政府目標に到達すること。
3. ポルトガルの電子化政府は、証明書やライセンスの申請、オンライン納税、家屋の売買などの際に、国民が随時に利用できるように INFOCID 公共情報ステーションの構築を推進してきた。
4. シンガポールの電子化政府は、すでに身分識別 IC カードを採用しているとともに 2002 年 3 月 19 日に 1,000 余項目の政府サービスをインターネット化させることを計画している。

E-Citizen Center は、すでに出生や死亡の登録のサービスを提供している。日本の電子化政府は、2001 年までに政府の認証システム、政府調達電子化及び単一の政府サービス・ネット・ステーションを構築しようとしている。

三 台湾における電子化政府の主な内容

第一段階

根拠：1997 年 11 月に公布された電子化・ネット化政府の中期計画

期間：1997 年から 2000 年まで

経費：14.3 億新台幣元（約 US \$ 42M）

目標：(1) 電子化・ネット化政府の基礎ネットの構築

(2) 政府情報の整合、情報流通システムを健全化させ、サービスの拠点を伸ばし、一箇所

の受付・全コースのサービスを提供すること。

(3)信頼可能な情報と通信の安全環境を健全化させること。

計画内容

1. 政府インターネットサービス・ネット計画（基幹ネット下位計画と基礎サービス下位計画を含む。）

積極的に電子化・ネット化政府の政策を推進するために、政府は、まずインターネットを基礎とする全域基幹ネットを構築するとともに、この基幹ネットの上に電子郵送、電子目録、電子新聞等の基礎サービスを設置し、政府機関全体のネット内ネットを形成させなければならない。これをもって、各行政機関における国民・住民へのサービス、行政作業および専門的応用などの情報システムの共通基盤として、全面的に行政の効率と国家の競争力を向上させる。

2. 各村に電子計算機、各里にネット化下位計画

国民に便利な政府の情報サービスを村落に普及させ、科学技術を活用する現代化生活を基層的なレベルまで持ち込むために、電子化政府計画は、各村・里のネットを構築し電子計算機設備を整備する。これを通じて、もっとも直接に、有効に、経済的な方法で、国民の日常生活に便利な場所で迅速で便利な政府情報とサービスを提供する。

3. 各係に通信箱・情報瞬間流通下位計画

普遍的に各行政機関の各基礎部局に電子通信箱を設置するとともにその全面的応用を推進する。さらに政府機関全体の電子通信サービス管理システムを樹立し目録検索サービスを提供する。政府機関間および政府・社会各部門間の電子化通信ルートを設定し公務情報の伝達のスピードを速め、公務処理の効率を促進し政府の効能を向上させる。（同計画はすでに電子公文書計画と合併）

4. インターネットを応用する行政サービス下位計画

インターネットの便利性・迅速性をいかし各政府機関の業務での応用を普及させ、単一窓口の公開的相談サービスを提供する。これは、「電子公文書」、「電子調達」、「電子法規」、「電子人事」、「電子計画管理」および「電子化政府の出版品管理」等の計画を含める。本日、紹介する法規電子化業務もその一環である。

5. 国民に便利なインターネット応用サービス下位計画

国民に対するサービスの質を高めるとともに政府の効能を促進するために、インターネットを通じて、事案処理や相談等の国民に便利なサービスを提供する。これは、「電子税務」、「電子就職」、「電子道路監視」、「電子公共安全」、「電子工業商業」、「電子保健」および「電子公用事業サービス」等の計画を含む。

6. インターネット電子認証下位計画

インターネットを通じた安全な情報処理、通信および取引サービスを提供し、「電子化・ネット化政府」の応用の普及を促進するために、全国公共キーで構築された基本枠組み (PKI) を発展の根拠として、電子化政府機関の「共用性 CA」を形成し、政府機関の専門業務応用領域における共用性サービスの運用を発展させる。

7. インターネット情報安全監査下位計画

信頼可能な「電子化・ネット化政府」の環境を確立するためには、まず政府の情報処理の完全性、利用可能性、秘匿性を確保しなければならない。この目標を達成するために、厳格で慎重な情報安全管理と監査制度を設立するとともに監査作業の執行を着実にしてはじめて国民と政府の権利利益を確保することができる。

8. インターネット連結電子ゲート下位計画

政府各部門間の電子資料の流通を促進し国民に便利なサービスの便益を強めるために、本下位計画は、各行政部門の情報システムの連結と相互利用のメカニズムを推進する。これは「戸籍・兵役行政」、「土地行政」、「警察治安行政」、「金融」、「貨物通関」等の計画を含む。

9. 識別証明書・カードの一本化計画

サービスカウンターの処理効能を向上させるとともに身分証明書と健康保険カードの偽造や濫用を防ぐために、民間と連携してネットワークにおける個人識別と取引認証機能を増進させる。これをもってネットワーク上において政府と公務を交渉する際の国民の身分証明とし、国民に便利なサービスを着実にし、さらに情報産業の発展に助力を提供し国際競争力を向上させるとともに国民生活の質を増進させる。本計画は、国民身分と健保を一本化した IC カード（「国民カード」という。）を企画している。この企画案は、BOT 方式を採用し民間にその経営を委託する。

第一段階における電子化政府の各位階計画の関連図

インターネット連結電子ゲート下位計画														
情報安全監査下位計画							電子認証制度下位計画							
電子公文書	電子調達	電子人事	電子計画管理	電子政府出版品の流通管理	電子法規	識別証明書・カードの合一下位計画	電子税務	電子就職	電子道路監理	電子公共安全	電子工業・商業	電子保健	電子公共事業サービス	電子環境保護等その他の応用
行政応用サービス下位計画							国民に便利な応用サービス下位計画							
部局に通信箱、情報瞬間流通下位計画							各村にコンピューター各里にネット化下位計画							
電子窓口	電子目録		電子郵送		ファイル伝送		電子新聞		電子民意通信箱					
基幹ネット基礎サービス下位計画														
インターネット基幹ネット下位計画														

成果の検討

電子化・ネット化政府計画は、過去3年間に相当程度の成果をあげている。政府ネット際ネット

トサービスのネットワークの設置、各村に電子計算機、各里にネット化、電子申告納税、電子法規、電子支払い等の多くの項目がその例である。しかし、なお次のような改善すべき項目が多数ある。

1. 識別証明書・カードの一本化が足止めされ、オンライン申請・処理作業の推進に影響を及ぼす。

契約が合意にいたらず、しかもプライバシーの安全性に対する各界の懸念により、同計画は、内政省と衛生省に分けられ執行されている。現在は、原則として身分識別機能をもつ健保 IC カードの設置を衛生省に行わせると計画している。

2. 政府の情報法規はなお検討改正の必要がある。とりわけ電子署名法の立法と施行が最急務である。

電子署名法は、電子化政府がその施行を着実にすることの基本である。さもないと、政府が提供する大多数のインターネット申請処理作業が遂行できないであろう。台湾の電子署名法は、今年5月に立法院の第一読会を通過して現在第二、第三読会手続を進んでいるところである。

3. 政府の情報安全管理は、なお確実なものにする必要がある。

4. 情報組織、要員、経費は改善すべきである。

この問題につき、以下の二つの数値を用いて客観的に比較を行う。

政府の情報運営要員比率 (情報要員/全職員) : アメリカ : 5.40% 台湾 : 3.7% (法務部 : 0.79%)

予算比率 : アメリカ (2.8%) 台湾 (0.45%)

上記の数値から分かるように、台湾における情報の要員と経費の投入は、かなり不足している。

5. 政府機関が提供するインターネット情報内容の深さと広さは強化される必要がある。

今年、台湾政府は、第一段階の施行の成果と欠点を検討した結果に基づいてさらに4月に第二段階の電子化政府推進方案を公表した。その主な内容は、次のとおりである²。

第二段階

根拠 : 2001年4月に行政院が公表した電子化政府推進方案

期間 : 2001年から2004年まで

経費 : 特別予算の編成がない。通常予算手続により各機関によって編成される。

目標 : (1) 流暢かつ安全で信頼のできる情報環境を整備すること

(2) 政府機関と公務職員の全面的なインターネット利用

- (3) 公文書の電子交換の全面实施
- (4) 1,500 項目の政府申請処理サービスのオンライン化
- (5) 戸籍・地籍謄本の全面的免除

計画内容

1. 電子化政府の基礎環境建設の健全化

第二段階の推進計画は、基礎ネットワークの建設について次のような措置をとっている。

- (1) 政府サービスネット (GSN) における基幹ネットシステム・サービスを強化。

現存の政府サービスネット (GSN) のサービスにもとづいて、広幅で安価の非対称デジタル回路 (XDSL) のサービスを提供し、現在ダイヤル接続の利用者を固定接続の利用者に転換させてネットワーク利用の利便性を向上させる。VPN サービスを提供し、各機関の内部 Intranet および業務往復の頻繁な機関間の Extranet の設置に協力する。

- (2) 行政機関の電子認証と安全制度を設立すること。

身分と資格の認証サービスを提供し、情報流通の信頼可能性を確保し、ネットワーク活動の安全性を増進させることを通じて、各種類のネットワーク申請処理業務と機関間の情報交流を促進する。その具体的措置は次のとおりである。

- ① 電子化政府の公共キー基礎 (Public Key Infrastructure) 建設を推進し、政府証書の管理センター (Government Certification Authority, GCA) の運営を維持し、各機関にサーバ器と応用ソフト証書を提供する。

- ② 政府ネットワークの安全防護と通報システムを設置。

政府ネットワークに、ウイルスの防御、主動的探測およびネットワーク救急センターサービスを提供し、ネットワーク問題の緊急通報システムを設置する。

- ③ 各機関の安全監査制度の確立を推進すること。

各機関内部の重要な情報ファイル、設備環境の点検、安全政策の策定を推進する。各機関にネットワーク監査を専任する要員の配置、内部安全監査制度の設置を推進する。行政院の外部監査を行い各機関の長の重視の度合いを高める。

- ④ 各種類のネットワーク証書を取り扱い、情報安全と監査技術の講習と研修会を行う。

(3) 法規と標準規範の研究と定立を推進すること。

各機関の行政情報法規と情報化作業のプロセスに関する研修の推進に協力するとともに関連情報の標準規範の応用を推進し各種の情報法規と標準規範の講習と研修会を行う。

(4) 公務員の電子化教育と訓練を強化し全員に電子計算機ネットワークの応用能力を身につけさせる。

2. 電子化の普及を強化し政府情報の応用レベルを向上させる。

政府業務の電子化の推進は、すでに相当の基礎を築き上げている。しかし、各機関の間における歩調の不一致により、電子化を実施する必要のある業務がなお一部存在している。現行の電子化作業についても、さらにその情報応用のレベルと効果・便益を向上させる必要がある。

(1) 現存の重要な行政情報システムを更新しシステムの機能と効果・便益を向上させる。その項目は、戸籍・兵役行政、土地行政、税務、法務、警察行政、通関、医療等 10 項目を含む。

(2) 新しい重要行政情報システムの増加や発展を整理し業務電子化の格差をなくす。社会保障行政、行政執行、営造物整備、教育管理、全国ファイル情報等の多数の項目を含む。

(3) 国土情報システムの運用と連携して施政企画の応用を発展する。国土情報システムの応用範囲と主務機関は極めて広汎にわたっている。例えば、国土関連の企画、管理、利用、保育、防災等を含む。同システムは内政省の主導によって推進されている。

3. 政府情報流通の共同利用と整合応用 (G to G) を強化すること。

政府は、すでにいくつかの大型行政情報システムを発展している。過去は、専属システムの制約をうけて、システム間の資料の流通、交換、共同利用を行うことが容易でなかった。将来、政府は、最新の情報と通信技術を活用しゲートシステムを設置する。機関間のシステムと機関内部作業の情報流通と共同利用を強化する。ゲートシステムの設置を予定しているのは、戸籍・兵役行政、土地行政、税務、法務、入国管理等 14 の主要政府部門の情報システムである。

4. 政府オンライン・サービスの応用と発展を推進し情報サービス (G to B, C) を普及させる。

どこまでも届くというインターネットの特性は、政府がその情報とサービスを伝達するための絶好の媒体である。したがって、政府は各項目の情報やサービスのオンライン化を優先とし電子商務の発展を充分支援するとともに、ネットワーク上において国民に便利な申請処理サービスを 24 時間体制で提供しなければならない。また、多角的・多ルートの電子化サービスを提供し情

報の応用を普及させ、デジタル化の格差をなくさなければならない。

(1) 企業電子商務に対する政府の応用を推進すること(G to B)。

電子商務の発展の歩調を合わせて、会社登録の申請、税金の申告納付、政府に対する入札と支払いの受け取り、貨物の通関などの企業と政府との関連申請処理事項を優先的に選定し、関連ネットステーションを設置し便利なオンライン申請処理作業を提供する。

(2) 国民に便利な政府のオンライン・サービスを推進し、オンライン申請処理サービスを提供する。

各政府機関における国民に便利な各項目のオンライン・サービスの設置と発展を調和させるとともに、統合型入口ネットステーションを設置し国民にオンライン・サービスを提供し情報化社会を確実なものにする。同時にプロセスの再構築を推進し窓口一本化の便利なサービスを提供する。各政府機関は、毎年少なくとも2項目以上の電子化申請処理サービスを提供するとともに、警察治安行政、戸籍行政の電子申請処理、土地行政の電子申請処理、オンライン申告納税、電子法規、電子公共事業サービス等18項目の国民に便利な申請処理サービスの推進を強化する。

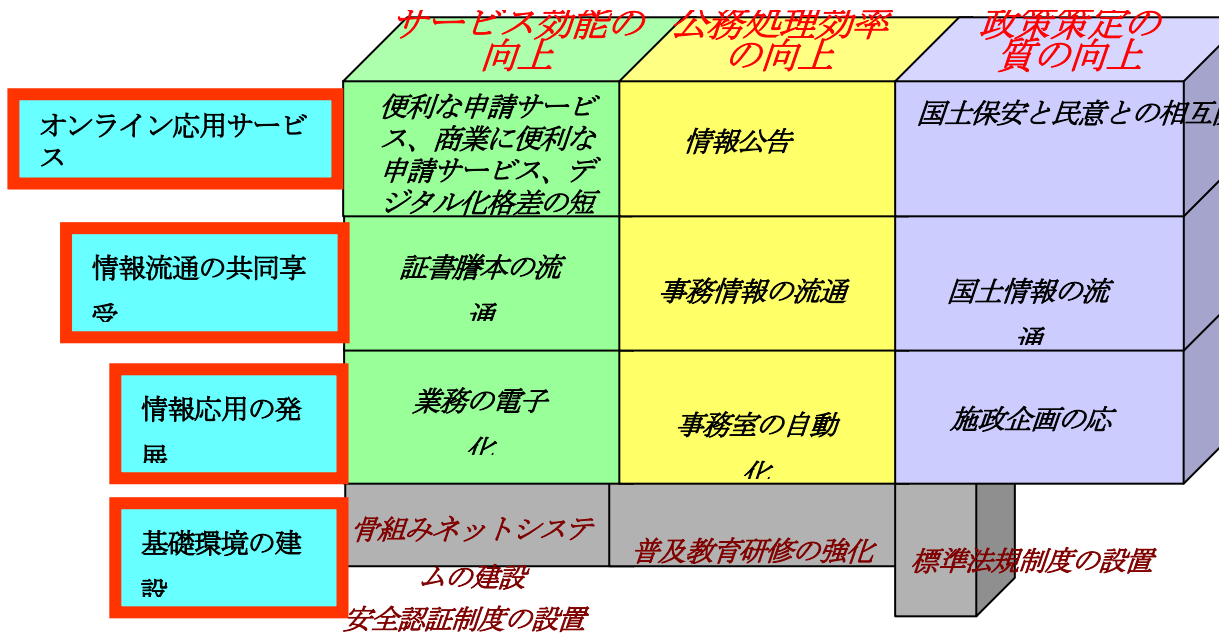
(3) 情報サービスの普及、デジタル化の格差の短縮

インターネットの応用と発展を普及させ、過疎地域の住民と情報力の弱い国民のデジタル化の格差を短縮させる。政府機関のオンライン申請処理サービスの普及の歩調を合わせて、過疎地域の住民と情報力の弱い国民に対するサービスの普及を強化する。

(4) 政府情報のオンライン公開を推進し政府情報公開法を着実にすること。

政府は、情報の最大生産者かつ所有者であり、環境の要請と世界の潮流に適応するためにできる限り自らが保有する各種の情報を公開し各界の利用に供し、または各機関のホームページ上で公開し、ダウンロードサービスを提供する。

第二段階における電子化政府の各下位計画の関連表示図



評価の指標

電子化政府推進方案の執行成果を有効に評価するためには、「機関のネットワーク環境」、「公務員のネットワーク運用能力」および「機関の情報応用」の三つの側面に即して、運用可能で評価可能な10項目の具体的な細目指標を定立する。各項目の指標達成度の評価は、毎年行政院主計処によって実施される「台閩地区電子計算機応用調査」を根拠とする。計算の母数は、行政機関の総数4,400と公務員総数の24万人である。

1. 重要な指標は次のとおりである：

- (1) 電子による公文書の交換の普及率は2001年に100%に達する。
- (2) 行政機関のグローバル情報ネットステーション (Web Site) 設置の普及率は2002年に100%に達する見込み。
- (3) 行政機関の区域ネットワーク (LAN) の設置の普及率は2002年に100%に達する見込み。

- (4) 公務員の電子メール使用の普及率は2003年に100%に達する見込み。
- (5) 政府機関におけるオンライン申請処理の項目は、2003年に1,500項目に達する見込み。

四 電子法規下位計画の内容の簡単な説明

一 「全国法規データベース入口ネットステーション」の設置

(一) 前言

台湾の中央政府と地方政府における各機関の多くは、すでに各自の機関の法律ホームページまたは法規データベースの設置に着手している。しかし、各部門の法規資料が各自独立しているため、専門の法律家さえも最新法規の動態を掌握しにくく一般国民はいうまでもない。行政院は、これを鑑みて電子化・ネット化政府計画に電子法規下位計画を入れるとともに1997年4月に正式に「電子法規」下位計画の任務を法務部に与えた。このような膨大な法規資料の設置と整合の任務を遂行するために法務部は、1997年4月に「全国法規データベース推進委員会」を設置し、同年9月にその運営を発足させた。1998年10月に「全国法規データベース総体企画報告」³をまとめた。その後、21回の会議を経て、2000年12月に国民の権利利益に密接に関連するこの重大な任務を完成した。

(二) 目標

1. 法規データベースの設置を集中させ基本法規の検索に対する一般国民の需要を満足させる。
2. 地方自治法規、行政規則、通達資料の設置を分散させるとともに、本入口ネットステーションに最新情報の貼り付けを要求することにより情報公開の目的を達成させる。
3. 各界に単一の窓口を通じる法機関資料、法規関連ネットステーションの簡単な検索を提供する。
4. 「政府情報公開、民間による付加価値利用」を創出する。
5. 国民サービス専用コーナーを開設し、法律知識、訴訟補佐、公益的法律相談場所等の法律扶助情報を提供する。

(三) システムの範囲

1. 関連公務機構の範囲

本システムに含まれる組織は、中央には国民大会、總統府、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院等の一級機構、二級機構の各省庁および三級機構の行政機関（ここでいう一級、二級、三級機構の階級分類は中央政府機関基準法草案による。）、地方には台湾省政府、福建省政府、台北市政府、高雄市政府（直轄市）および各県・市政府を含む。

2. 資料範囲

- (1) 中央法規データベース（憲法、法律、行政命令、大法官解釈、最高裁判所の民・刑事判例、最高行政裁判所判例、条約、協定、台湾海峡兩岸と香港、マカオとの協議等を含む。）。
- (2) 最新の行政規則を3ヶ月間掲載するとともに、各発布機関の法規資料ネットステーションとリンクする。

(四) 資料更新の周期

全国法規データベースの集中設置データベースは、各法規間の関連については利用者が便利に利用できるように、法律専門職員によって法規や法令条文の相互関連性を判定されなければならないため、その法規更新の周期は2週に1回となっている。すべての法規は、遅くとも公布後2週間以内に（関連リンクの設定を含む）データベースの更新を行わなければならない。しかし、中央法規入口ステーションにおける最新情報のコーナーでは、あらゆる中央法規の異動は原則として隔日にこれを検索することができる（最新情報コーナーにおける法規は条文しかなく関連法規との関連リンクの設定がない。）。

行政規則、通達については、中央政府や地方政府の各機関によって各自のネットステーションにて公布されるとともに、本入口ネットステーションに掲載しこれを公告し、当該法規のホームページのアドレスを登載し本システムを通じて自動的にリンクする。

(五) 企画組織

全国法規データベースは、法務省が設置した「全国法規データベース推進委員会」によって企画される。同委員会は、法務省事務次官を召集者、法務省情報処処長を幹事長とし、司法院、

立法院、行政院、研究考査委員会、内政省、経済省、財政省等法規の制定や使用の主な部門の代表、および学者代表1名からなっている。構成員は計14名である。同委員会のもとでは、任務グループを設置し幹事長をその召集者とする。任務グループは、委員会によって与えられた事項推進する責任を負うとともに委員会のスタッフの任務を担当する。

推進委員会は、1997年6月から運営を開始し、2001年3月に約4年間の任務を終了した。全国法規データベースは、2001年4月から正式に運営を発足した。

(六) システム機能の概要

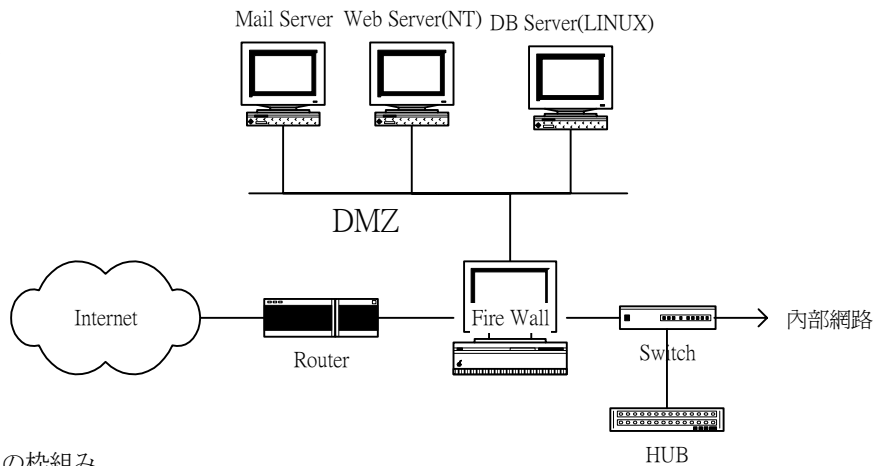
本システムは、次の主な検索機能を提供する。

1. 最新情報——最新かつ完全に公布された即時の法規資料を提供する。この最新情報は、中央法規、行政規則、通達等の最新情報、最新情報の内容の全文検索も提供する。
2. 法規の類別によって検索を行う——伝統的な人工閲覧に類似する検索目録による法文検索と法規検索を提供。
3. 全文検索方式（完全照合、曖昧照合またはAND、OR、NOT方式）により法規および関連法規を検索する。
4. 国民に対するサービスの専用コーナー——豊富な訴訟補佐情報（訴訟書類の用紙、記入範例、進行手続等を含む）、法律知識情報、各司法、検察、調査機関のネットステーションとアドレス、連絡電話、E-mail および公益的法律扶助団体（大学の法律相談所、弁護士会等）の情報を提供する。
5. 電子新聞——積極的に公布された最新の法律、命令、行政規則、通達等の情報を定期的に購読者に提供する。この機能は、法務職員またはその他の専門職業の者にとっては最新情報の取得に十分に便利で有効な道具になるであろう。
6. 関連法規とのリンク——検索した法令条文は、もしデータベースの中の関連法規と関連性を有する場合に、画面の下方の「関連法規」に「~」の標識を示しクリックしたら関連法規を検索することができる。関連法規の外に、画面の下方には「範例」と「司法解釈」の選択項目がある。当該法令条文に関連の範例や大法官解釈がある場合に、上述の二項目に「~」が示される。さらに関連資料を検索できる。例えば、所得税法第8条の場合、同条には同時に関連の法

規、判例および司法解釈があることがわかる。その関連法令条文として、民法第 25 条、第 241 条、会社法第 14 条、第 232 条等がある。また、最高裁判所 58 年判字第 248 号と判字第 264 号判例および大法官解釈積字第 506 号と積字第 508 号がある。

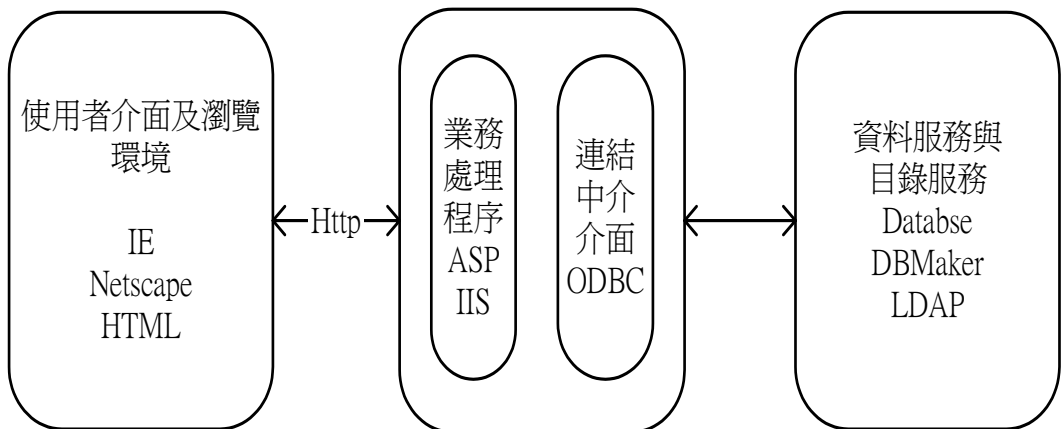
(七) システム構造

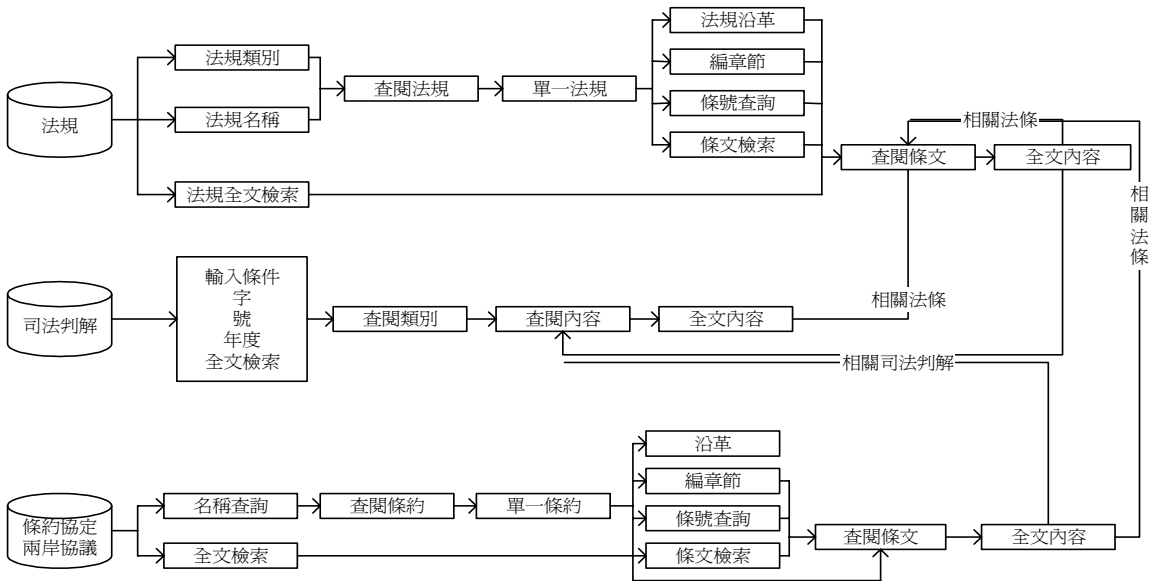
1. 設備構造図



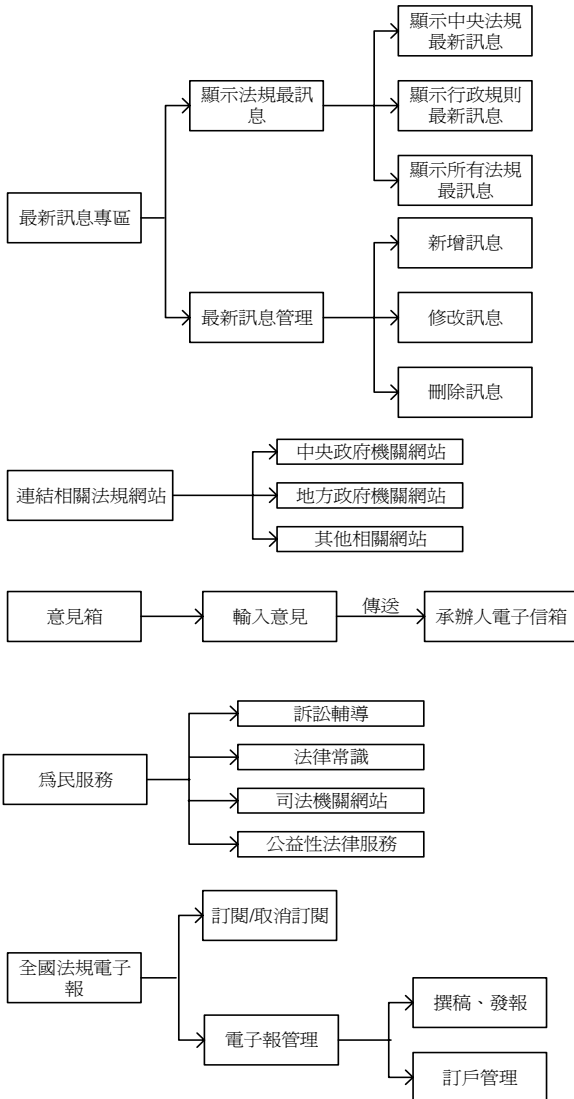
2. 応用ソフトの枠組み

1. 作業システム : Web Server : NT/IIS DB Server : LINUX
2. データベース管理システム : DB Maker
3. AP 開発言語 : VB





(三) 應用軟體架構



五 配合の法規と運営維持監査制度

(一) 配合の法規

現在、法規全文検索の検索エンジンは十分に成熟している。検索のスピードも受け入れられる範囲内である。したがって、全国法規データベースは情報検索の技術の面では特別なところがない。しかし、司法院、立法院の法規データベースや民間の法規情報業者との最大の相違は、全国法規データベースは、行政システムの内部の力で各政府部門に全国法規データベース推進委員会によって定立され行政院によって査定され公布された「全国法規電子計算機処理作業規範」の法規項目、情報様式、通報期限により、法規上法の通報を要求し、法規資料の完全性と即時性を確保することができるという点にある。

全国法規遠視計算機処理作業規範の主な内容は、以下の通りである。

- (1) 中央法規の通報作業
- (2) 行政規則（と通達）の通報作業
- (3) 条約、協定、(台湾海峡) 兩岸関係、司法判例、解釈の通報作業
- (4) ネットステーション、アドレスの通報作業
- (5) 各機構の法規の定立と通報の考査作業

(二) 運営維持と監査制度

全国法規データベース推進委員会は、全国法規データベース入口ネットステーションが正式に運営されて以降、すでにその任務を達成し運営を終えた。その後続の任務は、「法務部全国法規データベース任務グループ」の責務になっている。同任務グループは、法規通報資料の収集、管理および法規データベース入口ネットステーションの機能の増進と改正などの運営維持事項の任務を担当している。法規資料を収集した後、專業法規の下請業者にデータベースへの組み入れと法規間の関連リンクの設定を委託する。

任務グループのもう一つの重要な仕事は、各政府機関が作業規範に従って通報作業を遂行しているか否かに対する監査を行う。任務グループは、各機関が現に発行している公報および行政院法規委員会に通報された各統計資料に基づきその通報作業が着実にされているのかを監査し、監

査結果に基づき監査を受ける機関に対する奨励や懲戒を行政院に勧告する権限をもっている。これをもって、各政府機関に確実に情報公開の義務履行を促進する。

六 全国法規データベースの位置付けと特色

全国法規データベースの位置付けを考える場合に、次の二つの大きな争論が生じる。

(一) 価値の対立と衡量—民間行政の生存空間を配慮すべきか

全国法規データベースは、もともと中央法規のほかに行政規則と行政通達をもその資料範囲にいれ、すべての行政規則や通達に関連法規との関連リンクも設定し、同データベースを同時に専門利用者と非専門の一般国民の需要に満足させようと企画した。しかし、この構想は、実現されたら、民間業者が付加価値を加える空間を失い全部市場から退出させられるおそれがあることから、民間（法規検索）業者に強く反対された。結局は、政府が単にネットステーションで法規資料を公布し法規に対する付加価値の運用を民間業者の収集と提供および費用徴収に任せるアメリカのやり方を参照した。LEXIS と WESTLAW の 2 社は、この産業の代表者である。アメリカの弁護士事務所の多くは、この 2 社の専門情報サービスを利用している。それゆえに、当該計画草案が推進委員会から行政院に上申されたときに、行政院の完全な支持をえなかった。全体の産業発展の需要の考慮に基づく必要があることから法務省による適切な修正が求められた。推進委員会は、行政院の意見に基づき慎重に検討・修正を加え、改めてこのデータベースの役割を入口ネットステーションの形態として位置付けるとともに、「政府による公開、民間による付加価値」という原則を確立した上で、全国法規データベースの資料収集とシステムの設置を行った。全国法規データベースは、もともとの完全集中設置を採用し利用者に一箇所での完全な購入を提供する最初の設計から部分集中（中央法規、条約、協定、大法官解釈等）と部分分散（行政規則、通達、地方自治法規）の方式に修正されるとともに、ネットステーションの名称も「全国法規データベース」から「全国法規データベース入口ネットステーション」に変えられた。

(二) 法規ネットステーションを利用する国民に対する費用徴収は適切であるか否か

「利用者負担」の方式でこのネットステーションの運営を賄う同時に、BOT方式で民間と提携し政府から業者に最新でもっとも完全な資料を提供し、業者がネットステーションの設置の任務を担当し国民に合理的な費用を徴収するとともに政府各部門に無料の利用を提供する。こうして、政府は、膨大な資源の投入を行わなくてもネットステーションを設置することができ、情報公開と国民に便利なサービスの目標を達成することができる。これは、本ネットステーションの企画方針の一つでもあったが、次の考慮により無料方式で提供することになっている。

1. 民間との利潤競争の疑いを回避すること——政府が優越な地位を取得し最新の法規資料で民間業者と競争するのは不公平であるとともに民間業者の育成の本意を失うことになる。
2. 本入口ネットステーションは、同時に国民に対する法律教育の補佐を目的としているから、もし費用徴収を採用したら専門利用者しか利用しないことになりかねない。この二つの事項を考慮した上で、全国法規データベースの位置付けについて一致した見解が次のような帰結にいたった。
 - (1) 入口ネットステーションの（完全な付加価値を行わない。）形態をとること。
 - (2) 一般国民、政府および民間専門利用者の需要に対するサービスを同時に考慮すること（民間の一般ネットステーションに比較的に欠乏している法律扶助関連情報を入れる。）。
 - (3) 政府の各法規資料を公布する政府側の単一の窓口（これは民間業者によって取って代わられにくい機能である。）とすること。
 - (4) 法治教育の補佐道具（学校教育と連携する。）とすること。

七 全国法規データベース入口ネットステーションの普及促進

本入口ネットステーションは、すでに多くの政府資源を投入した以上、如何にして資料更新の機能の有効な運用を確保するか、一般国民に基本的な法律情報を得た上で実際の需要に照らして弁護士の協力を求めるように、このネットステーションをうまく利用させるかが問題となってくる。この二つは、明らかにネットステーションの設置後ただちに自然かつ順調に達成できること

ではない。したがって、このネットステーションの効果を有効に発揮させるためには、普及推進活動が必要である。われわれは、異なる利用対象に対して次の推進計画を用意している。

(一) 一般国民（非専門利用者）

全国法規データベース入口ネットステーションは、電子化政府の一環である以上、そのサービスの対象は、専門法規の利用者のほかにさらに法律に対する一般国民のアクセスの道およびその利用可能性をより重視しなければならない。この目標を着実にするために、推進委員会は、全国の高校、高等職業学校の公民教育（または法律教育関連領域の）教員に対する教育研修を行い、シード教師を養成し全国の高校生の教育を担当させることを決めた。法務省と教育省との協調を通じて、このネットステーションの利用を学校の公民教育授業に組み入れる（約3時間）とともに、中間や期末の評価に入れることを通じて授業の効果を着実にする。この目標を達成するために、われわれは、現在全国で30回の教育研修を行っているところである。1,200名のシード教師の養成を予定しているとともに、講義のための事案CD-ROMを製作し学校の教員に提供し、もって法律の人材がなお不足している高校の授業に役立つようにする。

高校、高等職業学校を対象にするのは、この年齢層の学生がネットワークに対する受け入れの度合いが高く、法律の概念に対しても一定の認識を有し、国民の利用に供するために政府がこの法規検索道具を提供していることをこの年齢層に知らせることはより大きな成果をあげることができるかと判断されたからである。しかも、高校、高等職業学校はほぼすべての国民が経る教育の課程であるので、すべての国民がこの訓練を受ければ、このネットステーションに対する認識とその利用率が相対的に高くなり、法律教育の補佐という目標も達成できるようになるであろう。

(二) 政府部門の資料通報者

われわれは、中央各省庁に所属する一級機関のために資料通報教育研修（一人から二人）を行っている。

(三) 政府と民間の専門利用者

これらの使用者は、政府各機関における法務職員、民間弁護士、司法書士等を含む。これらの

使用者は、比較的の高い法律知識、自力で資料を調べる能力を備える者であり、ネットステーションの所在を知れば、訓練がなくても自力で利用することができる。これらの利用者に対する普及活動は、単にマスコミで宣伝すればよいと思われる。

八 将来の展望と挑戦

全国法規データベース入口ネットステーションは、その推進のプロセスと正式運営後、多くの使用者の肯定的な評価と助言を受けた。これらの助言を本入口ネットステーションの後続機能の更なる発展に組み入れる予定である。

(一) 法規草案の情報公開の集中的貼り付け——法規草案の公告コーナーの増設

行政手続法第154条の規定は、「行政機関が法規命令を定立する際に、急迫な事情により明らかに事前に公告し周知することができない場合を除き、政府の公報または新聞紙において公告する…とともに適切な方法で公告の内容を広く周知することができる」と規定している。この規定によれば、各政府機関はもし当該機関の公報および自分のネットステーションでの公布のほか、さらに正式法規の通報方式にならってその法規草案の最新情報を本ネットステーションに貼り付けるとともに当該政府機関のネットステーションの法規草案の所在のホームページと連結するとすれば、法規の予告と広汎な民意聴取の効果は、いっそう立法の趣旨に合致するようになる。ただし、これは、2001年3月13日に公布された「全国法規電子計算機処理作業規範」の改正にこの方法を編入しその執行の根拠とする必要がある。さもなければ、単に行政通達で各省庁を強調した上で行うことしかできない。

(二) 通常用語による法規データベースの検索機能を提供する——同義語データの設置

法律専門用語に対する一般国民の認識が限られているから、直接に通常用語でキーワードで法規データベースを検索する場合、通常は、満足できる結果をえることができない。したがって、全国法規データベース任務グループは、通常用語と法律用語の対照同義語のデータベースを設置

し、非専門の一般利用者にデータベースの検索に先立ってこの機能でその期待に合致または類似する法律用語を検索してから、当該法律用語でデータベースの検索を行うことを通じて、検索の満足度を高めると考えている。

通常用語は、かなり広汎にわたっているため、完全な設置には困難がある。しかし、まず、常用の通常用語から先に設置し利用者に近似の法律用語の検索を導引するのめかなり意義があると思われる。したがって、任務グループは、学者と関連業者の参与を求めこの企画に着手しようとしているところである。

全国法規データベースが直面している最大の問題は、データベースにおける更新制度の順調な運営を如何にして維持するかとともに、法律に対する一般国民の隔たりの影響を低減する機能を如何にして発揮させるかである。現在、全国法規データベースの運営が発足したばかりであり、これらの問題が解決されるか否かは、任務グループの決心と気力による漸進的達成に頼ることになろう。

註

-
- ¹ 行政院研究發展考核委員会「電子化・網路化政府中程（87～89年度）推動計画」（民国86年11月）
 - ² 行政院研究發展考核委員会「電子化政府推動方案（90～93年度）」（民国90年3月）
 - ³ 法務部と植根有限公司「全国法規資料庫整体規劃報告」（民国87年10月）

Summary

The Practice and Future of E-Government Plan in R.O.C (Taiwan)

Chian-Hsi Chen

1 Circumstances for the Promotion of E-Government in R.O.C (Taiwan)

Currently, Europe, the U.S, and Japan, the so-called major countries, are one after another, constructing “Electronic” Government, as well as promoting “National Information Infrastructure (NII)” to enhance their international competitiveness. To deal with this situation, at the 2048th meeting of the Executive Yuan Committee, the Executive Yuan of the R.O.C (Taiwan) voted for the policy of “Electronic Web-oriented Government” and has been taking steps towards constructing the Electronic Web-oriented Government. On 20 November 1997, the R.O.C (Taiwan) government officially enacted “the Medium Term Promotion Plan for Electronic Web-oriented Government”. The plan has already been implemented for three years, from 1998 to 2000. This year, after considering past results and problems, the Taiwanese government is now trying to implement the second phase of the plan and lay the foundation for Electronic Web-oriented Government through the use of information.

2 Status of the Promotion of E-Government in Western countries

The nations of the European Union (including England) and Singapore announced the implementation of electronic Government by mid-2000 as a political target. Gradually, a global Electronic Government Framework is developing.

3 E-Government in R.O.C (Taiwan)

The first phase of E-Government is “the Medium Term Promotion Plan for Electronic Web-oriented Government”, enacted in November 1997. The aims are, firstly, to construct a basic network for electronic web-oriented government, and secondly, to arrange governmental information, rationalize the distribution of information, expand service areas and provide all services in one place. The second phase is “The Electronic Government Promotion Act”, enacted by the Executive Yuan in April 2001, with the aim of developing a safe and reliable information environment.

4 Brief Instruction about the Content of a Sub-plan on Electronic Legal Rules –The Establishment of “the Network Station Gateway for the National Legal Rules Database”

The national government and many local governments in Taiwan have already started to establish their own legal web sites and databases. However, legal materials in each section are so isolated from one other that even legal experts, let alone the general public, have difficulty with access. As a result, the Executive Yuan made a Sub-plan on Electronic Legal Rules in the Electronic Web-oriented Government Plan and appointed the Ministry of Justice with the mission of implementing this plan. The purpose of this was to create a legal database and satisfy the nation’s demand for retrieving basic legal documents.

5 Compound Legal Rules and the Auditing System for Maintaining Operation

The function of the National Legal Rules Database is to transmit information such as laws, administrative rules (including circulars), treaties, agreements, and precedents. When the Network Station Gateway for the National Legal Rules Database officially began, the promoting committee of the National Legal Rules Database accomplished its mission and ended its operation. The successive mission was passed on to the section in charge of the National Legal Rules Database in the Ministry of Justice, and involved collecting and managing legal materials and enhancing and altering the Network Station Gateway for the National Legal Rules Database.

6 Characteristics of the National Legal Rules Database

The challenges in operating such a system are, firstly, whether the operation damages private entrepreneurs, and secondly, whether the collection of fees from the nation is appropriate. In Taiwan, the American model is being adopted.

7 Promotion of the Network Station Gateway for the National Legal Database

Ensuring effective and proper updates also presents a challenge because a large amount of government capital has already been invested in the system. To make this system work effectively, promotional activities are required.

8 The Prospects and Challenges in the Future

The Network Station Gateway for the National Legal Database received positive evaluation and advice from many users after its promotion and official introduction. Such advice will be utilized to develop and improve the network.

韓国における行政情報化の推進状況

呉 峻根

目 次

- はじめに
- 一 韓国の行政情報化推進のための法体系
- 二 韓国における行政の情報化推進体系
- 三 韓国における行政情報化の推進現況、問題点およびその改善計画
おわりに

はじめに

(一) 情報化と韓国社会の変革

行政の情報化は韓国社会で既に日常生活の一つになった。筆者の家族は2001度の上半期の財産税と自動車税を瑞草区庁インターネットサイトに接続して、地方税サイトに登録した後、インターネットバンキングで処理した。筆者がこの原稿を執筆するにあたって参考にした資料は、すべてインターネットで調達した。行政の情報化はあまりにも急激に進展しているゆえに、印刷されて紙で出版された資料を参照するとすれば、既に過去の論文になってしまうだろう。

情報通信部、行政自治部、その他行政の情報化を推進するいろいろな機関のインターネットサイトを通じて資料を収集して、これを分析・整理することは行政法学を専攻する筆者の場合、論文を執筆するにあたり最優先で踏まなければならない過程だと思っている。

行政の情報化がこのように普及したことは、韓国社会におけるインターネットが普遍化した結果である。情報通信部が発刊した「2000年の情報化に関する年次報告」によれば、韓国において1990年代の半ばから一般的に利用されたインターネットは、その利用者数が1994年末13万8,000人で、毎年幾何級数的な増加を繰り返して2001年の上半期には既に2,000万人を超えたと報告されている¹。

ここに潜在需要者や随時利用者などを加えるとインターネット利用者の数はこれをはるかに増えると予測される。最近では移動通信の領域が音声からデータに拡張されながらいつでもどこでも携帯電話を通じてインターネットに接続できる無線インターネット(mobile internet)が登場す

ようになって、これにふさわしいもっと多様なコンテンツとサービスが現れていて、関連の市場も急膨張している趨勢である。2000年6月現在 2,500万人を上回る携帯電話の利用者を基盤で2000年末には1,000万人以上の携帯電話利用客が無線インターネットに加入している計算になっている。

韓国においてこのようにインターネットインフラが拡張されながら行政の情報化が日常生活中の一つに位置を占めるようになったことは偶然のことではない。1997年韓国が経済危機を迎えるようになった後、これを克服するための突破口の一つとして、政府と民間企業が競争的に投資したのである。

2000年に入ってから韓国政府は電子政府(e-Government)を標榜した。つまり、2000年6月現在中央行政機関だけでなく各地方自治体がすべてインターネットにホームページを構築して対民行政サービスの提供と共に政策広報と世論収斂のための窓口および対民接点の基地として活用している。インターネットを通したワンストップ/ノンストップサービスが活性化されながらインターネットは開かれた行政実現に寄与している。

行政の情報化はこのように急速に進展しているが、すべて肯定的な側面だけではない。急速に、それが競争的に推進された結果、行政機関の相互間の情報システムが互換性をうしない重複投資がなされることによって一部の非効率性が現れていることや、表面では情報化を標榜しているが、実際には違った資料、古くなった資料を形式的に載せて、むしろ混乱を招く等情報化の内実が不足した側面があることも指摘されている。

(二) 研究の目的、方法および範囲

「情報化」が韓国において右のように急激になされているので、情報化に関する法制も急激な変化を見せている。1994年「情報化促進基本法」が制定されて以来、毎年2件以上の情報化に関する法律が新しく制定されている。情報化の推進に対する直接的な根拠の法律が存在しなくとも他の政策手段を規定する法律の中に「情報化」に関する規定を挿入する傾向にある。これによって、過去の現象と安定した法令に安住して理論を開発することでなく、毎日変わる新しい現象と法制に注目しなければならなくなった。

ここに述べたような状況において、日本の名古屋大学にてシンポジウム「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備」が開催され、「行政の情報化」を扱うようになったことは非常に適切で幸いである。東アジアの4ヶ国において行政の情報化を多様な側面で扱い先端の現象に対応する適切な法制度と法理論を比較し、検討することができる契機になったといえよう。第一に、韓国

において行政の情報化のための法体系をまず概観してみる。なぜなら、韓国の場合、行政の情報化が多様な法制的基盤の上で体系的に推進されているからである。第二に、このような法的根拠によって推進された行政の情報化の推進体系を分析する。第三に、行政の情報化推進現況を提示し、情報の供給を国家と地方自治体が把握する問題点とその改善方をいくつか提示する。

議論の展開過程で現れるだろうが、「行政の情報化」は単純な現象ではない。非常に多様な法令の根拠の上で非常に複雑になされる現象である。あらゆる現象を詳細に論じようとするならば本を何冊を書いても不足するはずである。そこで、本報告においては、重要な骨格を抽出して、それぞれの骨格に対する核心的な内容を概観することとしたい。

一 韓国の行政情報化推進のための法体系

韓国において行政情報化に関する法制およびその推進体系を概観してみようとするなら、まず全体的な「情報化」に関する法制とその推進体系を概観し、続いて行政の情報化に関する固有の推進体系を概観する方向に進行していくことが適切である。

韓国において、情報化推進のための法体系は非常に複雑である。韓国法制研究院の法令情報のデータベースに「情報化」という用語を入力して用語検索をすると、総数 136 の法令が出てくる。この法令の内容を一目瞭然に体系化することは非常にむずかしい。

しかし現れたものをそのまま体系化するならば、国家社会の全般の情報化を促進するための法令の体系と行政を含んだ公共部門の情報化を促進するための法令の体系とに区分できる²。

(一) 国家社会全般の情報化を促進するための法令の体系

国家社会全般の情報化を促進するための法令は次の通り区分することができる。情報化促進のための基本的な事項を規定する基本法、超高速国家網等基盤拡充のための法令、電子取引拡散のための法令、情報産業育成および産業の情報化促進のための法令、情報化の逆機能防止のための法令などである。

[表1. 国家社会全般の情報化推進のための法制]

部門	法令名
基本法	・情報化促進基本法 ・電気通信基本法
超高速国家網等基盤 拡充	・電算網普及拡張および利用促進に関する法・電波法 ・国家地理情報体系構築および活用に関する法律 ・交通体系効率化法等
電子取引拡散	・電子取引基本法 ・電子署名法 ・表示広告の公正化に関する法 ・訪問販売等に関する法律 ・証券取引法 ・対外貿易法 ・工業およびエネルギー技術基盤造成に関する法律等
産業育成	・ソフトウェア開発促進法 ・コンピュータープログラム保護法 ・電気通信事業法 ・ベンチャー企業育成のための特別措置法 ・信用情報の利用および保護に関する法律 ・総合有線放送法 ・著作権法 ・放送法 ・商法 ・知識情報資源管理法等
情報化逆機能防止	・情報格差解消に関する法 ・情報通信網の利用促進および情報保護等に関する法律 ・情報通信基盤保護法 ・音盤およびビデオに関する法律 ・刑法 ・医療法等

(二) 行政の情報化を促進するための法令の体系

行政の情報化を中心とする公共部門の情報化を推進するための法令は、次の通り区分することができる。公共部門全盤の情報化を推進するための基本法、電子政府実現のための法令、情報化のための行政組織の整備のための法令、行政の透明性を向上するための法令、行政の情報化を通じて行政能率を向上するための法令、行政の情報化を通じて遠隔サービスなど対国民サービスを向上するための法令である。

[表2. 行政情報化を中心とする公共部門の情報化推進のための法制]

部門	法令名	
基本法	・情報化促進基本法	
電子政府実現	・電子政府実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律	
行政組織整備	・各部処庁および所属機関の職制およびその施行規則（財政経済部、教育人的資源部、統一部、外交通商部、法務部、国防部、行政自治部、科学技術部、文化観光部、農林部、産業資源部、情報通信部、保健福祉部、環境部、労働部、女性部、建設交通部、海洋水産部、国務調整室、企画予算処、法制処、国政広報処、国家報勳処、国税処、調達庁、統計庁、検察庁、海洋検察庁、文化財庁、農村振興庁、山林庁、中小企業庁、食品医療安全庁、鉄道庁等）	
行政の透明性の引き上げ	・行政手続法 ・公共機関の情報公開に関する法律 ・事務管理規定	・民願事務処理に関する法律 ・法制業務運営規定等
行政能率の引き上げ	・予算会計法 ・特許法	・災難管理法 ・建築法 ・不動産登記法 ・廃棄物管理法等
遠隔サービス等 対国民サービスの 引き上げ	・遠隔映像裁判に関する特例法 ・教育基本法 ・技能大学法 ・住民登録法 ・実用新案法	・職業教育訓練促進法 ・初・中等教育法 ・高等教育法 ・単位認定等に関する法律 ・特許法 ・商標法 ・意匠法 ・国税基本法等

二 韓国における行政の情報化推進体系

(一) 情報化促進基本法制定後の推進体系

情報化促進基本法は「情報化の促進」、「情報通信産業の基盤造成」、「情報通信基盤の高度化」などをその基本的な目的として制定された。

政府は情報化促進基本計画と施行計画を策定する。基本計画および施行計画の主要な項目には「行政業務の情報化促進に関する事項」が含まれている。これを実施するために情報化推進委員会が設置されていて、その下部機関として情報化推進実務委員会と行政情報分科委員会をはじめ22の分科委員会が設置される(第8条)。

情報化促進基本法第9条の2は国家機関および地方自治体の長は、当該機関の情報化施策の効率的な策定・施行と情報化事業の調整等情報化業務を総括する情報化責任官を任命できると定め

る。情報化責任官の任務としては、情報化事業計画の総合調整および推進実績の評価、政策・計画などの策定・推進に関する情報化との連係・調整、情報資源の獲得・配分・利用などの総合調整および体系的な管理と情報共同活用方策の策定、行政業務の情報化促進などが設定されている。この規定を根拠にして行政各部、処、庁と呼ばれる中央行政機関と特別市・広域市・道・市・郡・区と呼ばれる地方自治体は例外なく情報化責任官をその職制に規定して、この制度を活用している。

行政情報共同利用センター、政府電子文書流通管理センターの構築・運営、共通行政業務の電算開発および情報化教育実施のために政府電算情報管理所が設置されており、行政情報化の専門技術支援のために韓国電算院が設置されている。

(二) 電子政府実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律にともなう推進体系

1. 概観

電子政府を実現するための行政業務等の電子化促進に関する法律(以下、「電子政府法」と称する。)は、行政業務の電子的処理のための基本原則・手順および推進方法などを規定することによって電子政府の実現のための事業を促進し、行政機関の生産性・透明性および民主性を高め、知識情報化時代の国民生活の質を向上させることを目的として制定され、2001年7月1日から施行された。

a. 意義および適用範囲

電子政府法は、「電子政府」を「情報技術を活用して行政機関の事務を電子化し、行政機関相互間または国民に対する行政業務を効率的に遂行する政府」と定義して「行政機関」の範囲に「国会・法院・憲法裁判所・中央選挙管理委員会の行政事務を処理する機関、中央行政機関(大統領の所属機関および国務総理の所属機関を含む。)およびその所属機関、地方自治体」が含まれる。本法は「行政情報」を「行政機関が職務上作成または取得・管理している資料として電子的な方式で処理された符号・文字・音声・音響・映像等で表現されたもの」と定義して、行政機関の電子文書に対して「電子官印」すなわち「電子文書を作成した行政機関、補助機関または補佐機関の身元と電子文書の変更可否を確認することができる当該文書に固有の情報」としている。

b. 行政機関と公務員の責務

電子政府法の施行によって行政機関は機関の電子政府の実現および運営と関連して、行政の改革と電子政府の実現のため事業間の連係、電子化対象業務の処理過程の革新、情報通信網を通じた業務遂行および行政サービスの提供、所属公務員に対する情報通信技術活用能力の向

上および検定、電子政府の運営と関連した国民の不満事項に対する確認および迅速な改善などの責務を負担する(第4条)。個別の公務員は担当業務を電子的処理に適合するように改善するのに最大限の努力を傾けなければならない、これに必要とする情報通信技術の活用能力を揃えるべき責務を負うことになった(第5条)。

c. 電子政府の実現および運営原則

電子政府法は電子政府の実現および運営の原則として、国民利便益中心の原則、業務革新の優先の原則、行政業務の電子的処理の原則、行政情報公開の原則、電子的に確認することができる事項に対する行政機関の確認の原則、行政情報共同利用の原則、個人情報保護の原則、ソフトウェアの重複開発防止の原則、電子政府実現に必要なとする技術開発の民間依頼の原則などをその基本原則として設定している。

2. 電子政府実現のための施策

電子政府法は電子政府の実現のための具体的な施策として、行政管理の電子化(第3章)、対民サービスの電子化(第4章)、文書業務の縮小推進(第5章)、電子政府事業の推進(第6章)などを規定している。

a. 行政管理の電子化

行政機関の文書は電子文書を基本に作成・管理されるように、行政機関は受付・発送する文書の書式に加えて電子文書に適合した書式を用意して活用することができる(第16条)。行政機関の補助機関または補佐機関が委任専決した電子公文書は、これを当該補助機関または補佐機関の電子官印で処理できるようにして、処理課で直接に文書を発送することができる(第17条)。本人確認を必要とする電子文書は、電子署名のみだけでなく他の法令によって認定される電子的な本人確認方法も可能にし、本人確認のための国民負担が軽減されるようにした(第18条)。電子公文書には、電子官印を使用するものの、調達等の行政機関の電子取引の場合には電子署名の使用を可能にすることによって、行政自治部長官は電子官印に対する認証業務を行なう。これを行なうにあたって電子署名法による電子署名との互換性を高めるために情報通信部長官と協議して電子官印に対する技術標準を用いている(第20条)。行政機関は民願処理に必要なとした情報、統計・文献情報などの行政情報を共同利用するよう義務づけ、行政情報の円滑な共同利用のために行政自治部長官の所属の下に行政情報共同利用センターをおくことができる。行政機関の長は、所管業務に対して情報通信技術を導入するように再設計し、各種の電子公文書および行政コード等の標準化のために必要な措置を行い、行政機関を統合・連係する情報通信網の構築・運営方案を用意する。そのためのセキュリティー対策を講じなければならない(第26条)。行政機関

の長は、公務員のオンライン遠隔勤務、すなわち特定の場所を定めることなく情報通信網を利用して勤務ができるようにした(第30条)。

b. 対民間サービスの電子化

行政機関の長は、当該機関で処理する民願事項等に対して関係法令で文書等紙文書で申請・申告または提出し、紙文書で処理結果を通報するように規定している場合にもこれを電子文書等で行なうことができる(第31条)。行政機関の長は、民願人が行政機関を直接に訪問しなくても民願業務を処理できるように関係法令の改善と施設等の諸般措置を実施することができる(第34条)。民願事項などを処理するにあたって当該民願人の身元を確認する必要がある場合には、電子署名などを通じてその身元を確認することができる(第35条)。行政機関の長は、民願事務の処理基準等の民願関連情報、その他国民生活と関連した情報および官報等に掲載する事項をインターネットで国民に提供するものとする(第37条)。行政機関の長は、他の法令で税金・手数料・課徴金・反則金・罰金・科料などを現金・収入印紙・輸入証紙その他の形態で納付する場合において、電子マネー・電子決済を利用することができるようにしなければならない(第38条)。

c. 文書業務の縮小

電子政府法は文書業務の縮小を行政機関の義務として設定し、次のような事項を規定した。

行政機関は意思決定過程の刷新と電子化、行政機関間の行政情報の交換および共同利用などを通じて紙文書などを最大限に縮小する義務を負う(第40条)。行政機関の長は文書縮小義務を履行するために文書業務の縮小計画を策定・施行し、その縮小目標と縮小実績をインターネットに公表しなければならない(第41条)。文書縮小の効率的な推進のために行政自治副長官所属の下に文書縮小委員会をおく(第44条)。

d. 電子政府事業の推進

電子政府法は電子政府事業を推進するために、次のような事項を規定した。

第一に、中央事務の管掌機関の長は、電子政府の実現のため中長期の電子政府事業計画を策定する。電子政府事業計画には、紙文書などの縮小のための情報化事業、情報化事業に必要とした標準化、行政機関間の情報通信網の構築および安全性の確保のための事業、その他に電子政府の実現および運営と関連した情報化事業などが含まれる(第45条)。第二に、行政機関の長は、電子政府の実現のため試験事業を推進することができる(第47条)。第三に、二つ以上の地方自治体は、地方自治体間に情報化事業を共同で推進するために、自治情報化組合を地方自治体組合で設立することができる(第50条)。

三 韓国の行政情報化の推進現況、問題点およびその改善計画

(一) 概観

ここで述べたように、韓国の行政情報化は、情報化促進基本法と電子政府法を軸にしている。ただし、電子政府法は2001年7月1日から施行であるので、まだこの法律の執行にともなう推進現況と問題点は定かでない。この法律の執行結果は早くとも2001年末または2002年の下半期になって報告されると思われる。

情報化促進基本法第5条によって、政府は情報化促進基本計画と施行計画を策定しなければならないし、この計画の一部として「行政業務の情報化促進に関する事項」が求められる。

この計画の具体的な目標は、国民に対する顧客指向的な民願行政サービスの高度化、行政の生産性を向上させて競争力を強化、電子政府実現のため行政情報通信網等の基盤拡充等である³。

このような目標を達成するために、第一に、行政情報化の戦略事業の選定等行政情報化の推進力の強化のために、電子政府四大事業等核心事業に対する集中的な投資および管理、行政生産性の向上および対民間サービス分野の情報化の強化などを推進する。第二に、情報化事業間の有機性の確保で行政知識情報の共有促進のために、行政情報の共同利用対象の漸進的な拡大、行政知識情報の持続的な蓄積および知識行政の基盤構築などを推進する。第三に、公務員の情報化教育強化等人的・人的投資の拡大のために、情報化能力検定などを通じた情報活用能力の高度化、全公務員のインターネット利用教育等情報化の格差解消などを推進する。第四に、行政情報化の基盤の持続的な拡充のために、各部処の行政生産性、対民情報化等事業の持続的な発掘、部処間および関連機関間の情報通信網の持続的な連係および高度化などを推進する。

韓国の行政情報化の推進現況は、行政自治部が発表した「2001年度の行政情報化促進施行計画」によく整理されている。韓国の行政の情報化は、行政情報化促進施行計画によって具体的に推進されつつある。推進の現況と問題点はこの計画の目標によって区分されている。

(二) 顧客指向的な民願行政サービスの高度化

「顧客指向的な民願行政サービスの高度化」のために次のような細部実施計画が策定されている。茶の間電子民願処理システムの構築(行政自治部)、インターネットを通じた行政情報公開の拡大(行政自治部)、大統領の統治史料のDB構築(大統領秘書室)、迷児・家出青少年の保護システムの構築(青少年保護委員会)、北朝鮮の主要原典原文DB構築(統一部)、郵便業務の

電算化(情報通信部)、郵便局の金融情報化(情報通信部)、建築行政情報システムの構築(建設交通部)、国税行政の民願サービス改善(国税庁)、不動産登記資料の連係体制構築(国税庁)等である。

1. 電子民願処理システムの構築

これは政府代表の電子民願室を開設して、電子的な民願窓口の単一化 (Single Window)を通してワンストップ/ノンストップの民願行政サービスを実現することをその目的とする。これは民願処理過程の公開を通じて政府の透明性と能率性を向上し、小さな政府を実現することが目的である。

a. 推進現況

第一に、政府は1998年7月からインターネットで政府のホーム民願センターを設置・運営している。この民願センターは4,200余種の民願事務案内と3,300余種の民願書式を提供している。第二に、1999年4月からパソコン通信およびインターネットで在宅電子民願サービスを実施している。この電子民願サービスには証明民願の電子受付および処理機関への移送(20種)、証明民願発給機(KIOSK)を通じた民願発給(1999年8月)などが含まれている。このサービスは特別市・広域市・道・市・郡・区等地方自治体に拡大されている。第三に、1999年7月から苦情民願統合システムを構築して運営している。このシステムには民願申請・調査審査過程・結果通知過程の公開およびDB化ならびに民願処理の関連機関間の情報共有などが含まれている。

b. 問題点

このように電子民願処理システムが構築され運営されているが、まだ非常に不完全な状態である。第一に、汎政府的に一元化された民願窓口が存在しないことである。すなわち各機関別に民願案内および受付、公開システムを分離して運営しているので利用者の国民の立場からすると不便である。第二に、電子的な民願処理が実際的には非常に部分的になされていることである。各行政機関が一部民願に限って電子的処理をしているのが実情である。第三に、各中央行政機関別および地方自治体別に独自の電子民願システムを開発・運営しており、その統一性および互換性の確保が要求されている。第四に、認証およびシステムのセキュリティーが不十分であり、電子的な民願処理の基盤が脆弱である。

c. 改善計画

行政自治部はこのような問題点を改善すべく、2001年および2002年の2年間の事業計画で次のような事項を提示している。国民の立場で容易に接近、サービスを受けることができるように民願業務を分類し、国民のライフサイクル、政府機能等によって民願を分類して民願案内地図

(Map)を作成する。サイバー民願サービスの現況を調べて、そのサービスの拡大方策を用意する。特にインターネット・サイバー民願一括処理(Portal)サイトを構築して民願事務案内、書式提供、処理期間案内、民願受付、処理過程の公開・相談等、提供サービスの整備および茶の間民願サービス提供のため処理手順を準備する。効率的な民願一括処理をするために運営体系を整備する。苦情民願処理のため国民苦情処理委員会、大統領府民願室、各部処の担当者等関係機関間の役割分担方策および処理手順など。政府代表の電子民願室を構築・運営する。地域および処理機関と関係がなくいつでもどこでも電子的な処理が可能な民願サービスを提供することができる単一総合民願処理サービスの窓口を開設し、誰でも民願申請を容易にできる一括処理(Portal)体系を実現する。茶の間民願処理サービス基盤構築のために電子署名認証システムの開発、民願手数料の電子支払(Billing)システムの構築、民願関連資料のオンライン収集・検証およびDBの現行化、民願関係の法令等制度改善を推進する。

2. インターネットを通じた行政情報公開の拡大

行政の顧客である国民に対する行政サービスを向上し、政府政策に対する国民の自発的な参加を誘導し、国民が信頼できる清潔な行政風土を造成し、双方向コミュニケーションの活性化を通じた電子民主主義の実現が目的である。

a. 推進現況

現在韓国のほとんどあらゆる中央行政機関と地方自治体は機関ホームページを開設し、運営している。各機関別のホームページには機関紹介、行政情報提供、民願案内および処理等公開対象情報に対してインターネットサービスを実施している。これらのホームページはその他の機関ホームページと相互連係体系の構築を試みている。

b. 問題点

第一に、体系的な情報提供システムの不備である。各中央行政機関および地方自治体のホームページは各機関が独自に設置・運営されており、汎政府的な水準にはない。第二に、ホームページに掲示された情報の量と質に問題がある場合が多い。相当数の機関のホームページに掲示された情報の量が非常に貧弱である。間違った情報または古くなって変更された情報がそのまま掲載されていることがままある。第三に、政府および地方自治体の活動内容がリアルタイムで正しく公開されないため、国民の知る権利および国政参加機会を制限する場合が多い。特に各種の法案処理および政策推進の過程などがリアルタイムで公開されないため、国家の主要政策に対する国民の意見陳述の機会が不足するために国民世論の国政反映が不十分だという点が指摘される。

c. 改善計画

行政自治部は右のような問題点を改善するために2001年および2002年の2年間の事業計画で次のような事項を提示している。

第一に、各機関別ホームページに情報を体系化して総合的に提供できるようにする。第二に、政府情報所在の案内機能を改善・拡大する。情報所在の案内サービスの機能標準およびレコードの作成指針を策定・施行して、その効率性および拡張性を確保し、多数の利用者に同時検索サービスを提供し、情報流通の標準化で他の所在案内サービスとの相互互換性を確保する。第三に、ウェブ基盤の総合的な「開かれた政府サービス」体制を構築して政策策定の過程での国民意見の投入機能を強化して、政策立案、進行過程等行政過程の公開を通じて清廉な政府を実現し、国民の実生活に有益な情報を適時に提供して国民便益行政を実現する。

(三) 行政の生産性向上と競争力の強化

行政の生産性向上と競争力の強化をするため次のような細部実施計画が策定されている。

(1)行政情報の共有および共同利用体制の拡充(行政自治部)、(2)電子決裁および電子文書の流通体制の拡充(行政自治部)、(3)政府知識管理システムの構築(行政自治部)、(4)公務員の人事管理総合情報システムの拡充(行政自治部)、(5)公務員の電子メールID普及の拡大(行政自治部)、(6)国家記録物の電算化・光ファイル化(行政自治部)、(7)記録情報管理の標準システムの構築(行政自治部)、(8)法令情報化事業の推進(法制処)、(9)国家報勲記録物の管理システムの構築(国家報勲処)、(10)国家総合状況室の情報化(非常企画委員会)、(11)演習の科学化(非常企画委員会)、(12)統一教育インターネットサービスシステムの拡充(統一部)、(13)教育行政情報システムの構築(教育部)、(14)知識情報管理システム(KMS)の構築(科学技術部)、(15)文化行政情報化の推進(文化観光部)、(16)農林行政情報化の推進(農林部)、(17)農林知識管理システムの構築(農林部)、(18)国家標準技術の総合情報システムの構築(産業資源部)、(19)保健福祉知識管理システム(KMS)の構築(保健福祉部)、(20)電話会議およびインターネット映像会議システムの構築(保健福祉部)、(21)データウェアハウスシステムの構築(調達庁)、(22)犯罪捜査の知識管理システムの構築(大検察庁)、(23)統合事件管理システムの構築(大検察庁)、(24)統合統計地理情報システムの構築(統計庁)、(25)国家統計知識管理システムの構築(統計庁)、(26)新たな兵務行政情報システムの構築(兵務庁)、(27)山林行政の電算化(山林庁)、(28)中小企業の知識行政システムの構築(中小企業庁)、(29)海洋警察業務の電算化開発(海洋警察庁)などである。

1. 行政情報の共有および共同利用体制の拡充

行政機関間における必要情報の共同利用をし、行政生産性を向上させる。行政情報の共有で民間具備書類の縮小等、対民間サービスを改善し、既に構築されたDBの共同利用の拡大化を行なう。

a. 推進現況

第一に、制度的基盤は大統領令に基づいている。1998年8月に大統領令で行政情報共同利用に関する規定が制定された。この規定は電子政府法の施行令で2001年7月1日に統合された。第二に、1999年6月から行政情報DB現況の把握および所在案内サービスを実施している。中央および地方の行政情報資源の現況を把握して行政情報ファイルの目録DBの構築および所在案内サービス、行政情報ファイル目録の発刊・配布などが実施されている。第三に、行政情報の共同利用の基盤を造成するために、全中央行政機関および特別市・広域市・道等76機関の行政情報を政府高速網で連動させて、各級機関の情報システム間情報流通および中継機能を実現するため中継システムを構築・運営し、行政機関間に流通される行政情報の保安性・信頼性を確保するための政府電子署名の認証システムを構築・運営事業を実施している。そして、各級行政機関の組織と公務員の個人情報の収録・管理のためにディレクトリシステムの構築・運営事業、各種行政情報資料の自動保管および復旧体制の確立のためバックアップシステムの構築・運営事業を実施している。第四に、生産的な福祉情報の共同利用システムの構築を試みている。国民基礎生活保障制度の施行のために市郡区の福祉担当公務員が生活保護対象者を迅速・正確に選定および管理できる体制を構築して、市郡区の保有情報外に行政自治部の国土情報網、国税庁の国税統合電算網、労働部の雇用情報網、国民年金・医療保険・勤労福祉工団のDBと連係および共同利用を図る。

b. 問題点

「行政情報共同利用に関する規定」が施行されることによって表面的には960余個のDBを構築・活用しているが、実際には各種行政情報の連係・活用等機関間の行政情報共同利用が不十分である。特に各種行政情報のDB間の情報の不一致で行政生産性が低下する点が問題点である。

c. 改善計画

行政自治部はこのような問題点の改善するために2001年および2002年の2年間の事業計画で次のような目標を提示している。

第一に、共同利用活性化のためにインフラの構築方策を用意する。インフラ構築の対象は電子署名の発給および認証、手数料の精算、標準電子書式などである。第二に、行政情報共同利用センターを拡充する。機関間の情報中継および照会・確認のためDB連係システムなどが拡充の対象である。第三に、中央および地方で開発した各種DB間を連係および共同利用を拡大する。共同利

用対象 DB を選定して、その共同利用システムを拡充し、住民登録、土地、自動車 DB 等主要行政情報を優先的に共同利用して、順次に中央・地方間全業務の行政情報 DB 間の相互連係を図る。特に登記、報勤年金、公務員年金、私学年金等生産的な福祉情報の連係拡大および事業者・法人登録、船員・船舶、戸籍等共同利用可能な行政情報の連係などを図る。第四に、行政情報共同利用運営協議会を構成・運営して、関連法・制度の整備を図る。

2. 電子決裁および電子文書流通体制の拡充

これは政府公文書の処理の総合電子化で、「ペーパーレス事務室」を実現することによって電子決裁および機関間において電子的に公文書を送・受信する体系を確立し、行政効率性の向上および事務管理費用の節減を図るために推進されている。

a. 推進現況

第一に、計画と人力および物理的な基盤が造成された。1998年8月電子文書流通の活性化基本計画が策定されて、1998年9月から電子文書流通の活性化推進専担班が構成・運営されていて、54全中央行政機関の本部に通信網(LAN)が構築されて、政府高速網と連動が完了する等、電子文書流通のため物理的な基盤が造成されている。合わせて16市・道を結ぶ超高速の地方行政情報網の構築も完了された。ペンティアム級以上のコンピュータも中央と地方で全部74%以上導入されていて電子文書システムを中央・地方の302機関中224機関が既に導入している。第二に、「電子決裁活性化の指針」を施行し、各機関に対してその活性化を促している。第三に、電子文書システムの利用能力の強化教育を実施している。第四に、相異なった電子文書システム間の流通の標準化を図っている。1998年11月から関連機関および専門家で作成した標準化推進協議会を構成し、運営している。そして、1999年5月「行政機関間の電子文書流通の標準案」を事前に予告し、1999年9月に標準案を用意して公聴会を経てこれを確定・告示した。このような標準化によって業者で標準適用の電子文書システムを開発して、2000年4月に標準適用の電子文書システムの認証試験を実施する等計画が段階的に実施されることになっている。第五に、機関間の電子文書流通体制の構築がなされている。政府電子文書流通管理センターを設置して、電子住所管理(ディレクトリシステム)、電子文書の認証(認証システム)、機関間の通信網管理等各機関に対する運営支援および管理体制を構築した。

b. 問題点

現在電子決裁および電子文書流通体制は実施の段階であるが、まだ活性化されているとは言えない。特に計画の推進において、既に施行されてきた公文書の保管・保存システムを考慮していないのが問題点である。従来の公文書の保管・保存システムと連係されない場合、行政業務の断

絶および空白が発生する可能性もある。したがって公文書の保管・保存システムの構築が要請される。

c. 改善計画

行政自治部は電子決裁および電子文書の流通体制の持続的な拡充のために、2001年度にこれを推進する計画がある。

行政機関の電子文書システム間の公文書の表現方式の標準化で相異なった電子文書システム間に公文書情報の共有方策を用意し、各級行政機関の電子決裁文書の保管・検索、移管・管理体制の構築方策および政府記録保存システムとの連係方策を研究して、政府電子文書流通管理センターの各種支援システムを拡充して各機関に対する運営支援および管理体系を完備して、中央・地方間、地方自治体間等電子文書流通の対象機関を拡大する。

3. 法令情報化事業の推進

これは汎政府的な法制業務の総合情報化の推進、対国民サービスのための各種法令情報のDB拡充、国家競争力の向上のための英文法令等インターネットサービスの拡大などを細部の実施目標として設定する。

a. 推進現況

1990年韓国法制研究院の設立と共に大韓民国現行法令のDB化の作業を筆頭に始まった法令情報化事業は大法院および憲法裁判所の判例DB化の作業、大法院、憲法裁判所、韓国法制研究院、ソウル大学校法科大学などの法律文献DB構築等に拡大された。

法制処は1996年から総合法律情報センターを構築して、大韓民国の現行法令、判例および法律文献DBをリンクさせるとともに総合法律情報の検索および法令審査OAシステムを開発している。

特に1998年から大韓民国の政府策定以後の法令等36,000余件に対する沿革法令DBを構築してこれを提供している。

b. 問題点

第一に、情報の更新方法が定かではない。現行法令および沿革法令をDB化するためには、法令情報を持続的に現行化する作業が緊要である。しかし、その更新を行わなければならない。第二に、法制業務の効率性が不十分である。特に閣僚会議の議決案件中90%が法令案件であるにもかかわらず法制業務に対する電子化が遅れている点は問題点として指摘される。法令検索など単純業務に高級要員が配置されており、部分的な電算化で法令処理段階ごとに同じ業務の重複遂行がなされることなどが問題点である。

c. 改善計画

法制処は右のような問題点を改善するために2001年から5年間に推進する計画を次の通り策定している。

第一に、法令情報化推進分科委員会を構成・運営する。第二に、法令立案システムを開発する。このシステムに含まれる内容は新旧条文対照表および法案・改正案の生成機能、法令の制定・改正時に算出される法令審査情報のDB構築、立法予告および最新法令、インターネットサービス、統計資料間の緊密な連動、サイバー(Cyber)関係会議等電子決裁システムの活用への対応などである。第三に、英文法令DBを開発・普及する。第四に、大韓民国の沿革法令DBの現行性維持方を具体化する。

(四) 行政情報化の基盤拡充

行政情報化の基盤拡充のために次のような細部実施計画が策定されている。超高速の行政総合情報通信網の拡充(行政自治部)、行政情報資源の標準化(行政自治部)、公務員の情報化教育の強化(行政自治部)、行政情報の保護体系の構築(行政自治部)、政府電子署名認証システムの拡充(行政自治部)、ハナウォン情報化の基盤施設の構築(統一部)、電波放送の情報戦略計画の策定(情報通信部)、気象情報交換システムの改善および拡充(気象庁)などである。

これらの中でいくつかを取り上げて、その推進現況および問題点を提示してみたい。

1. 超高速の行政総合情報通信網の拡充

これは政府高速網の主要装備および回線の性能向上で迅速な行政情報化の基盤を提供し、インターネットの回線および接続環境の拡充で民願行政サービスを改善するために推進される。

a. 推進現況

1996年6月からソウルの政府総合庁舎、果川の第2庁舎、大田の第3庁舎間に政府の高速網が構築・運営されている。この政府の高速網は大統領秘書室、国会、中央選挙管理委員会等76機関網と連動しており、全国的な網を個別的に運営する部署別ネットワークを政府の高速網に統合した。特に2000年7月から中央、果川、大田庁舎間バックアップ体系を構築して運営している。

b. 問題点

電算網を活用した各部処の情報化業務の開発、利用の活性化等で通信量が急激に増加しており、政府の高速網構築初期(1996年)に導入された装備および回線の容量では受け入れが困難である。特にインターネットを活用した民願行政の増加、情報利用の増加でインターネットのネック区間が発生していて、電算網の拡大、サーバーの増加等で総合的な状況管理が困難になっている。

c. 改善計画

行政自治部はかかる問題点を改善するために2001年の1年間に推進する計画を次の通り策定している。

第一に中央・果川庁舎の政府高速網を交換して、その設備の高度化を推進する。第二に、統合管制システムを構築する。不法侵入の遮断、探知、分析システムを構築して、事前予防機能の強化で電算網の安全性を向上するために主要装備およびサーバーに対するリアルタイム管制システムを構築する。第三に、インターネットサービスを拡充する。インターネットを通じた民願行政の迅速な処理、対国民サービス便宜のために中央、大田庁舎インターネット接続窓口の回線増速および接続環境改善を図る。

2. 公務員の情報化教育の強化

これは公務員に情報技術の活用を通じた業務処理と対民間サービスを高度に遂行する能力を身につけさせることを目標にする。

a. 推進現況

公務員の情報化水準は毎年向上してきて情報化水準の正確な現況を提示することは困難である。最新の調査資料は2001年度の行政情報化細部施行計画に提示された1998年7月1日基準の公務員センサス資料である。これは中央行政機関267,745人、市・道338,920人中該当能力の保有者の比率を図表で表示したものである(数字は全て百分率)。

区分	文書作成	表計算	インターネット	PC通信	プレゼンテーション	DB管理
合計	66.0	20.1	22.1	28.4	5.0	7.5
中央	58.9	15.4	19.2	24.8	4.5	6.5
市道	71.7	23.8	24.6	31.3	5.4	8.3

b. 問題点

この図表で見られるように公務員の情報化水準は文書作成および編集の能力等単純機能中心の熟練度を見せていて、インターネットの検索、表計算、プレゼンテーションなどの実際の業務処理と直接関連する能力が不十分で、業務に情報通信技術を積極的に活用する能力が足りないという点などが問題点として指摘される。

c. 改善計画

行政自治部は右のような問題点を改善するために 2004 年まで推進する計画を次の通り提示している。第一に、職級・職位に相応した情報化教育プログラムを用意・施行する。管理者には情報化の認識、インターネット等活用能力確保のために、実務者には基本的な情報機器の運用およびインターネット活用などの熟練のために、電算職には情報システムプロジェクト管理、維持補修等専門技術力強化のための教育プログラムを施行する。第二に、情報化能力検定を実施する。

3. 行政情報保護体系の構築

これはサイバーテロ、ハッキング等汎国家的な情報戦に対応した行政の情報システムの保護体系を構築することが目標である。

a. 推進現況

2000 年まで行政情報保護の推進体系の定立および基盤造成のため各種施策が推進された。その内容は、情報通信保安の細部推進計画の策定および審査分析、各級機関の情報通信分任保安担当官制度の運営、情報通信保安規定の制定・改正の実施、行政自治部および市・道の情報通信保安監査の実施、行政情報保護対策班の構成・運営、行政自治部、国家情報院、市・道、業界等関係者で構成して行政情報保護に対する各種対策協議および情報共有、ウイルス予防・防止対策の策定施行、情報保護に対する教育機会の拡大、行政情報保護のインターネットウェブサイトの開設等である。

b. 問題点

行政情報の保護業務を担当する各級機関の行政情報保護業務担当者の業務が毎年ますます過大になっているが、適切な業務分担がなされていない。特にハッキング等被害事例が発生する場合、業務担当公務員が責任を負うように構造化されていてこの業務に対する忌避現象の深刻さが指摘されている。

c. 改善計画

行政自治部はこのような問題点を改善するために、今後、持続的に推進する計画を次の通り提示している。

第一に、行政情報保護の推進体系の定立および対策策定の一環として、情報通信保安の細部推進計画策定および業務の審査分析を実施する。第二に、行政情報保護対策班と行政情報保護のインターネットウェブサイト運営する。第三に、ウイルスの予防・防止対策を持続的に策定および施行する。第四に、行政情報の円滑な流通のため認証基盤を用意・施行する。第五に、情報保護に対する教育機会を拡大する。

おわりに

「行政の情報化」は国家社会の情報化と共に韓国において最も躍動的に変化している領域である。韓国の政府はこの領域で 1994 年情報化促進基本法を制定して、国家的に推進を始めて以来、10 年を経ていない。しかし、この間 100 余件の法令を制定し、改正しながらそれを促進してきた。

特に 2001 年 7 月 1 日以降、電子政府実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律が施行された。この法律の施行と共に韓国の行政情報化はその施行体制と内容をもう一度変化させるものと予想される。

韓国において行政の情報化は統一的になされるのではなく、それぞれの機関が競っている。あらゆる中央行政機関と地方自治体は「情報化」をそれぞれの目標として、早急に推進しているため、今後様々な問題点が懸念される。

このように韓国の社会にあって情報化および行政の情報化の躍動性はその長所と短所を同時に持っている。電子政府法の施行を契機に、その短所は解消されるのではないかと思われる。

註

¹ 情報通信部、「2000 年情報化に関する年次報告書」(情報通信部インターネットHP。www.mic.go.kr) が引用した世界の情報化水準の比較結果(PC、移動電話、インターネットホストの数、インターネット利用者数等を尺度にする)によると、韓国の情報化水準は、世界 22 位程度で、日本と台湾に比べると高いわけではない。しかし先進国との格差は毎年急激に縮まっている。1997 年には、アメリカが韓国の 3.3 倍、スウェーデン 2.8 倍、カナダ 2.3 倍、シンガポール 2.2 倍、オーストラリア 2.5 倍、日本 1.8 倍、ドイツ 1.5 倍、台湾 1.1 倍の水準だったが、1998 年には、アメリカが韓国の 2.5 倍、スウェーデン 2.3 倍、カナダ、シンガポール、オーストラリアは各々 1.8 倍、日本 1.5 倍、ドイツ 1.3 倍、台湾 1.2 倍の水準で、台湾を除外して先進国との情報化水準の格差は少し縮まっている。韓国の 1998 年の成長率は台湾(79%)に次いで 53%の高い成長率を示して、持続的に先進国との情報化の格差が狭まっている。2001 年上半年期には、インターネットの利用側面においては既にアメリカを追い越したという評価がCNNを通じて報道されたこともある。

² 情報通信部「2000 年情報化に関する年次報告書」は情報化促進のための法体系を「民間部門の情報化のための法制」と「公共部門の情報化促進のための法制」に区分している。このような区分は一見妥当であるが、「民間部門」と「公共部門」で二元化して両者を並列的な構図として示すのは無理ではないかと思われる。国家社会の全般の情報化を促進する場合民間部門が主になるが、公共部門も場合によって多角的に含まれるのである。このようなことから、筆者は国家社会の全般の情報化推進のための法体系をまず設定し、特にこの発表の主題である行政の情報化のための法体系を特定して区分する方式を採択した。

³ 2001 年度情報化促進施行計画は行政自治部のホームページ(www.mogaha.go.kr)の「行政情報化」資料室に載せられている。

Summary

Current Situation of Electronic Government in Korea

Jun-Gen Oh

Introduction

According to “The Annual Report on Digitalization in 2000” provided by the Department of Information & Communication, in Korea, the Internet has been in general use since the middle of the 1990s. The number of Internet users in Korea was 138 thousand by the end of 1994 but had reached 20 million at the end of the first half of 2001.

However, it is no accident that in Korea, infrastructure has been developed and Digit-Government has been ranked as a major part of our daily life. After the economic crisis hit our country in 1997, the Government and private enterprise invested capital into overcoming the situation. When the year 2000 came, the Korean Government announced its plan to promote Electronic Government. By June 2000, not only the Central Government but also each local government had established its own web page, which they now use as windows to communicate with the nation in providing administrative services, information on policy, and collecting public opinion.

1 Legal System for Digitalization

In Korea the legal system for digitalization is extremely complicated. When we input the word “digitalization”, and retrieve information on the current laws of Korea set up by the Korean Legislation Research Institute, we find a total of 136 laws. Unfortunately, it is very difficult to understand their content. Laws related to digitalization are identified as both a system of laws which promote overall national digitalization and those which promote digitalization in the public sector, including the administration.

2 Laws for Digitalization

The purpose of “The Basic Act on Digitalization Promotion” is to promote digitalization and lay the foundation for the information and communications industry, as well as developing an advanced information and communications industry infrastructure. In addition, the “Electronic Government Act” was passed with the purpose of improving the quality of life of the nation in the information age by promoting Electronic Government and advancing productivity, transparency, and democracy of administrative organization. In order to achieve this, it stipulates the basic principles, procedures and promotional measures for the electronic processing of administrative operations.

3 Current Situation, Problems, and Its Solution

As stated above, Digit-Government in Korea is developing, based on the “Basic Act on Digitalization Promotion”. However, since the “Electronic Government Act” entered into force on 1 July 2001, promotional conditions and problems accompanied by the operation of the act have not been completely dealt with. Probably, the major challenges ahead include advancing customer-oriented administrative services, improving administrative productivity, strengthening administrative competitiveness and expanding the infrastructure of Digit-Government.

Conclusion

“Digit-Government” as well as the digitalization of international society is a field that is changing most dynamically in Korea. It has barely been ten years since the Korean Government enacted the “Basic Act on Digitalization Promotion” and started to promote this field. However, until now, over one hundred laws have been enacted and the field has been promoted, accompanied by the changing laws. In particular, on 1 July 2001, the “Electronic Government Act” was brought into force. With its enactment, the system and content of digitalization in Korea is expected to change once again.

名古屋市の情報化の現状と展望

高橋 直幸

目次

- はじめに
- 一 情報化の進展
- 二 本市の情報化の現状
- 三 本市の情報化の展望
- 参考資料

はじめに

シンポジウム「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備」の開催にあたって、各種情報の送り手である行政 - 地方自治体 - の立場から、「名古屋市の情報化の現状と展望」について報告をさせていただきます。

最初にお断りしておくが、これはあくまでも名古屋市の状況であって、日本の都市がすべてこういった状況であるということではないので、誤解なきようお願いしたい。むしろ名古屋市の状況は、その都市の規模が災いしてか、すなわち、なかなか小回りが効かないためか、残念ながら情報化の進展については、どちらかというが遅れがちである。

ここで、本論に入る前に、簡単に名古屋市のあらましを紹介させていただきたい。

日本で市制が施行された 1889 年（明治 22 年）10 月当初から名古屋市となり、当時は人口 15 万人の都市であった。その後、市域の拡大とともに、人口も増加し、1934 年（昭和 9 年）に 100 万人を 1969 年（昭和 44 年）に 200 万人をそれぞれ突破し、現在は、人口約 217 万人、市域 326 平方キロメートルを有している。日本国内でも、人口規模では横浜市、大阪市に次ぐ第 3 位の都市であり、中部地域の中核的な都市となっている。

本日の予定としては、まず、「一 情報化の進展」として、行政をとりまく情報化の背景や進展状況について概観する。

次に「二 本市の情報化の現状」では、業務のシステム化の状況と、パソコン等の導入状況、そして OA 化の進展について触れる。

最後に「三 本市の情報化の展望」では、本市の情報化の現状をふまえ、名古屋市の情報化の課題と今後情報化がどのように進んでいくかを、簡単に展望したい。

一 情報化の進展

(一) 情報化の現状

われわれを取り巻く状況としては、広く周知されているとおり、インターネットや、パソコン、携帯電話といった情報機器が爆発的に普及し、世界的に産業革命に匹敵するといわれている IT(情報通信技術)革命が進行しつつある。

具体的な状況を見ていくと、総務省の報告によれば、2000年(平成12年)末のインターネットの利用者数は、4,708万人で人口普及率は37.1%に達しており、1年前と比べると、約2,000万人増加している。

また、同じく総務省の数字であるが、2000年(平成12年)11月1日現在の携帯電話、パソコンの世帯普及率は、それぞれ75.4%、50.5%となっている。

一方、本市の状況としては、1996年(平成8年)5月より試行的に市のHPを開設し、1998年(平成10年)4月からは本格運用をしている。現在では、1ヶ月にトップページで約7万件、総ページで80万件のアクセスがある。

また、本年(2001年)1月から、本市のスポーツ・レクリエーション施設(野球場67 テニスコート108 体育施設22等)の予約・照会ができる「なごやしネット」を従来の電話に加えてインターネットでも利用できるようにした(図1)。



図1 なごやしネットトップページ

(二) 情報化の目標

行政の各分野において、コンピュータや、ネットワークを適用しながら、行政内部においては「事務処理の簡素化・効率化」「行政の質的向上」「知的生産性の高いオフィスワーク」を実現するとともに、対市民においては、「高水準のサービスを提供」することにより、行政運営能力を向上させる。

その結果として、豊かで安定した市民生活が実現されることとなる。

こういった情報化が進展する中で、行政情報ネットワーク（LAN）とパソコンを利用して、行政の内部事務を効率化・高度化するための仕組み作りが望まれる。

具体的にはまだこれからであるが、様々な文書をデータベース化したり各種ファイルを共有化することによって、部門内や部門間で情報を共有したり、あるいは電子メールやスケジュール管理機能を備えたグループウェアソフト等を用いて部門間の連絡・通知をするコミュニケーションの効率化等が中心になっていくと思われる。ひいては、それが電子市役所の実現に向けて必要となっていくと考えられる。

二 本市の情報化の現状

(一) 業務システムの開発状況

本市における情報化の現状ということで、いままでどんな業務がシステム化されてきたかを概観する。

まず、汎用コンピュータを使ったシステムでは、1954年(昭和29年度)に「市民税」、「固定資産税の評価計算事務」を電子計算機処理したことに始まる。その後は順次、個別で、大量のデータを扱う定型的な業務を中心にシステム化を進めてきた。具体的には、「税務」、「人事記録」、「給与計算」多くのシステムを開発してきた。これらのシステムは、データがある程度まとめ、一括して処理を行う、いわゆる「バッチ」と呼ばれる処理方法が採用されていた。

しかし、最近では、住民記録システムや国民健康保健システムに代表されるオンラインリアルタイムの処理方法を中心としたシステムが開発されてきている。

現在では、財務会計総合システムや介護保険システムの開発が終了し、引き続き開発中の大規模な業務システムとしては、税務総合情報システムを残すのみとなっている。このシステムもほぼ開発が終わり、本年(2001年)10月の法人市民税等の第3次稼働をもって本格稼働となる予定である(表1)。

税務総合情報システム・・・1995～2001 開発		
第1次	個人市民税等	1998/10月稼働
	収納、滞納	1999/10月稼働
第2次	固定資産税(土地・家屋)	2000/10月稼働
第3次	法人市民税等	2001/10月稼働予定

表1 税務総合情報システムの開発状況

また、現在検討中の業務システムとしては、住民基本台帳ネットワークシステム、職員情報システム、福祉総合システム等が考えられている。

(二) 情報機器の導入状況

当課の調査では、1998年度(平成10年度)に、1,819台であったパソコンの台数が、1999年度(平成11年度)には、2,859台に、また、2000年度には5,676台と大幅に増えている。これをパ

ソコン1台あたりの利用人員に計算すると、1998年度にはパソコン1台あたり15.5人の利用人員であったものが、1999年度には9.8人、2000年度には4.9人となる(図2)。

これに比べると、ワープロ専用機、ファクシミリは、ほぼ頭打ちの状況となっている。とりわけワープロ専用機については、メーカー側でも生産を打ち切るところが相次いでいるようで、今後は、ますます利用がパソコンへとシフトしていくと考えられる。

次に、いささか言葉が古くなるが、本市のOA化の進展について見てみよう。

まずは、パソコンが職場に導入され、これを単体で利用し、事務の電算化を図る「点のOA」の段階がある。

次に、パソコンをネットワーク化し、部門ごとに共通してデータを活用する「線のOA」の段階になる。

これが、更に進むと「面のOA」の段階となり、市役所の本庁を始め、区役所、公所を通信回線で結び、情報を共有し活用する段階となる。本市では1997年度(平成9年度)に庁内LANを整備し、1998年度(平成10年度)から運用を開始している。住民記録システム、国民健康保険システム等業務系のオンラインシステムは、1998年度(10年度)からこの庁内LANの上で稼働しており、現在開発中の大規模オンラインシステムについても、庁内LANを利用することとなっている。

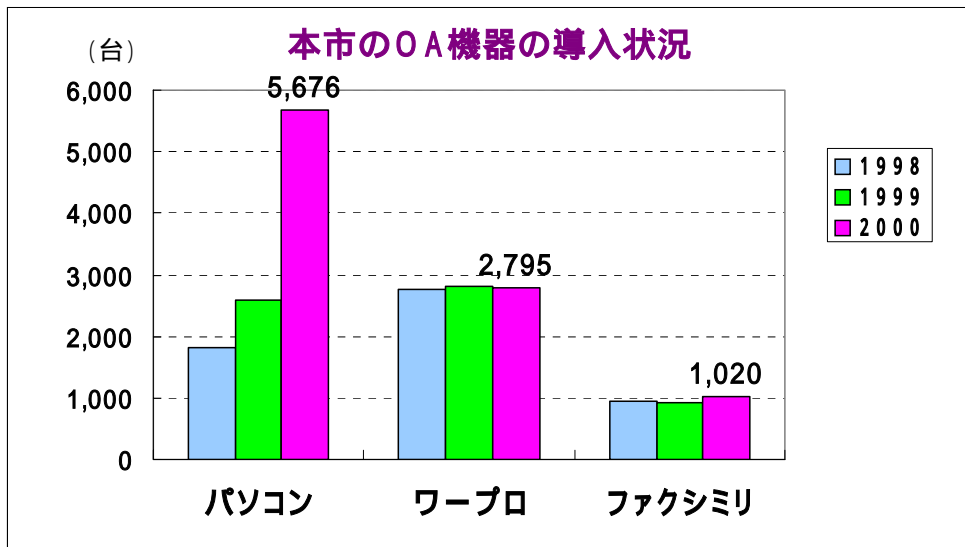


図2 本市のOA機器の導入状況

また、昨年度に行った財務会計システムの導入時には、全課全公所へのパソコン配備をしたので、これを利用して事務処理を行うことができるようになった。従来の業務用端末機は、原則として業務以外の利用ができなかったが、この端末機は財務会計総合システムだけでなく、一般的な文書作成や表計算にも利用できる、いわゆる共用端末機の位置づけとなっている。

三 本市の情報化の展望

(一) 国の状況

国では、1997年度（平成9年度）末の時点でほぼ一人1台パソコンを達成しており、昨年4月現在では、本省庁職員0.9人に1台、行政機関全体では1.4人に1台といった数字になっている。また、1997年から運用を開始した霞ヶ関WANは今年の1月現在で28の機関が利用している。

総務省では、全国3,300余りの地方公共団体を結び、国のネットワークとも接続可能な「総合行政ネットワーク」を構築する取り組みが始まっており、本年度中に都道府県と政令指定都市まで接続し、来年度に霞ヶ関WANと、そして、2003年度にはすべての市町村と接続する予定である。

また、本年1月に、5年以内に世界最先端のIT国家をめざす「e-Japan戦略」を発表した。その中で、2003年を目途に、ほとんどの事務手続を電子化する「電子政府の実現」をめざしている。その他に、「超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策」「電子商取引と新たな環境整備」「人材育成の強化」を「e-Japan戦略」の重点政策として掲げている。

(二) 本市の情報化の展望

1. ネットワークの整備

今後、行政情報ネットワーク(庁内LAN)は、公所に端末機を置いて接続したり、既存のネットワークと統合するなど、拡張・活用していくことが考えられている。

具体的には、昨年3月に財務会計総合システム端末として約1,300台のパソコンが全課全公所に配備され、行政情報ネットワークに接続して、その活用が始まった。また、昨年4月にはインターネット接続を行い、庁内のネットワークを介して、電子メールの送受信や限定された端末機からではあるが、HP閲覧が可能となった。

続いて、光ファイバ網の整備についてであるが、昨年9月の東海豪雨による水害の反省も踏まえ、災害時にも機能する自前の情報通信基盤の整備に着手することとした。具体的には、市役所

と区役所・支所の間を本市の資産である地下鉄、下水道を有効活用して光ファイバを敷設し、ネットワークを強化するものである。区役所・支所までを基幹網と位置づけ、そこから先は、CATVや無線あるいは公共回線を利用する予定である。

今すぐに、光ファイバでなければならぬほどの情報が飛び交うとは想定しがたいが、近い将来、動画情報等飛躍的に増大する情報量に対応できるように、今から準備を進めていく必要があると考える。

また、この光ファイバ網のメリットとしては、大容量伝送が可能なことはもとより、架空線ではなく地下敷設のため、災害に強くセキュリティ面での信頼性が高いことがあげられる。

2. 電子市役所推進指針の策定

昨年7月、21世紀初頭の本市のあるべき姿を定めた、第3次の長期計画「名古屋新世紀計画2010」～計画期間が2000年度から2010年度の11年間～を策定・公表した。この中で、2010年・名古屋がめざす8つの都市像のうち、「情報・産業技術都市の実現」を掲げており、電子市役所の実現はそのリーディングプロジェクトとして位置づけられている。

電子市役所の実現に向けては、市民サービスの質的向上、市民・企業の負担軽減、行政事務の効率化といった効果を期待しながら、具体的に各部署でどのように進めていくかという「推進指針」といったものを策定していかなければならない。この推進指針は本年度中に策定する予定をしているが、基本計画を実施するための短期計画である「2010実施計画」や、昨今の厳しい財政状況を乗り切るための「行財政改革計画」との整合性を図りながら、また、限られた財源の中で優先度を見極めながら策定していくことになる。

3. 電子市役所構築のイメージ

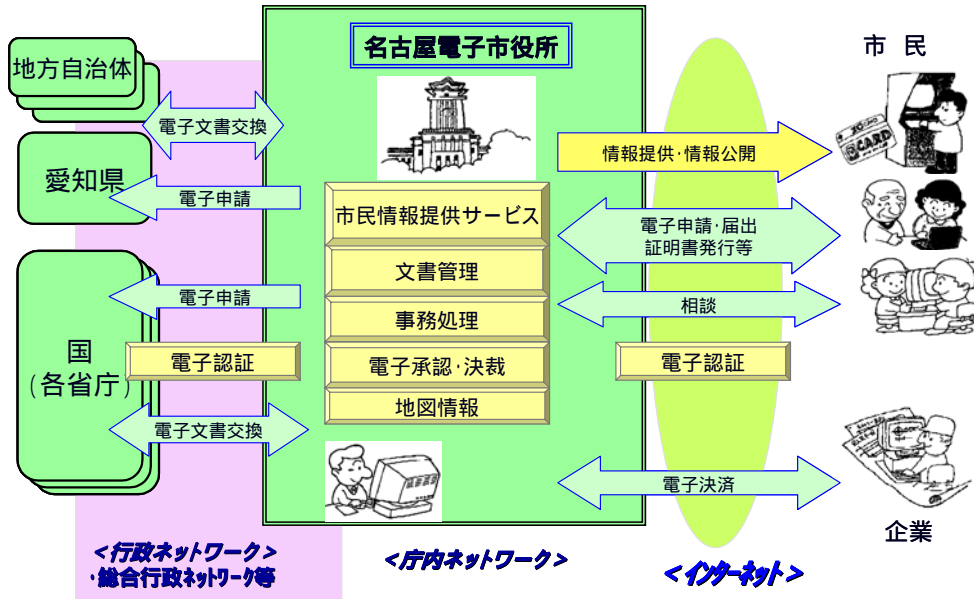


図3 電子市役所構築イメージ

電子市役所のイメージについては、具体的に市民へのサービス（G to C）、企業へのサービス（G to B）、行政内部及び国等行政機関とのやり取り（G to G あるいは in G）の三つの側面から説明されている（図3）。

まず、対市民（G to C）の内容としては、

- ・市民のくらしに係わる情報、本市の行政や事業に係わる情報等の提供
- ・パブリックコメント募集
- ・各種相談（例：福祉相談等）
- ・各種申請・届出、証明書等の交付
（例：公共施設利用申請、市営住宅入居申込、地方税申告等）

などにより、市政の透明性の確保、市民参画の支援、ワンストップサービスの段階的な実現を図り、市民サービスの向上をめざす。

次に、対企業（G to B）の内容としては、

- ・電子調達

・各種申請・届出、証明書等の交付

(例：地方税申告、建築確認申請、飲食店営業許可申請等)

などにより、調達の公平性・透明性の確保や、企業負担の軽減を図る。

最後に、対行政あるいは行政内部(G to G あるいは in G)の内容としては、

・総合行政ネットワークを構築して、行政内部や国等他の機関との文書電子化

・情報の共有化

・行政内部の電子化

などにより、事務の簡素・効率化、意思決定の迅速化、市民ニーズへの迅速・的確な対応を図ろうとするものである。

4. 電子市役所のサービスメニューとイメージ

(1) 当面目標とする主なサービスメニュー

まず、当面目標とする主なサービスメニューとしては、施設利用案内・予約をインターネット対応する(なごやしネット：2001年1月から)ことを開始している。

また、本年4月から、約150種類の申請書・届出書をHPから取得できるダウンロードサービスを開始した。残念ながら、今のところ、手続自体は窓口で行っていただく必要があるが、事前に必要な書類を入手することが可能となり、市民の利便性が向上した。このサービスは、将来的な電子申請に向けた端緒になるのではないかと考えられる。

同じく本年5月から国の実験事業の位置づけで、介護施設案内等の介護保険に関する情報提供あるいは障害者の方向けにバリアフリーマップの提供を行っている。

また、住民基本台帳カードが導入される2003年8月以降、各種証明書等の自動発行にも対応していくことになるであろう。

(2) 当面目標とするイメージ

駅や公共施設等人の集まるところに公共情報端末を設置し、この端末から電子市役所のサービスを利用できるようにすることが想定される。現在は、栄のデリープラザにダウンロードサービスに対応した公共情報端末が1台設置してある。順次、可能なものから、家庭のパソコン等から提供するサービスを利用できるように拡張し、将来的には、すべて家庭・企業のパソコンから利用できるようになると考えられる。

(3) 名古屋市電子市役所の画面イメージ

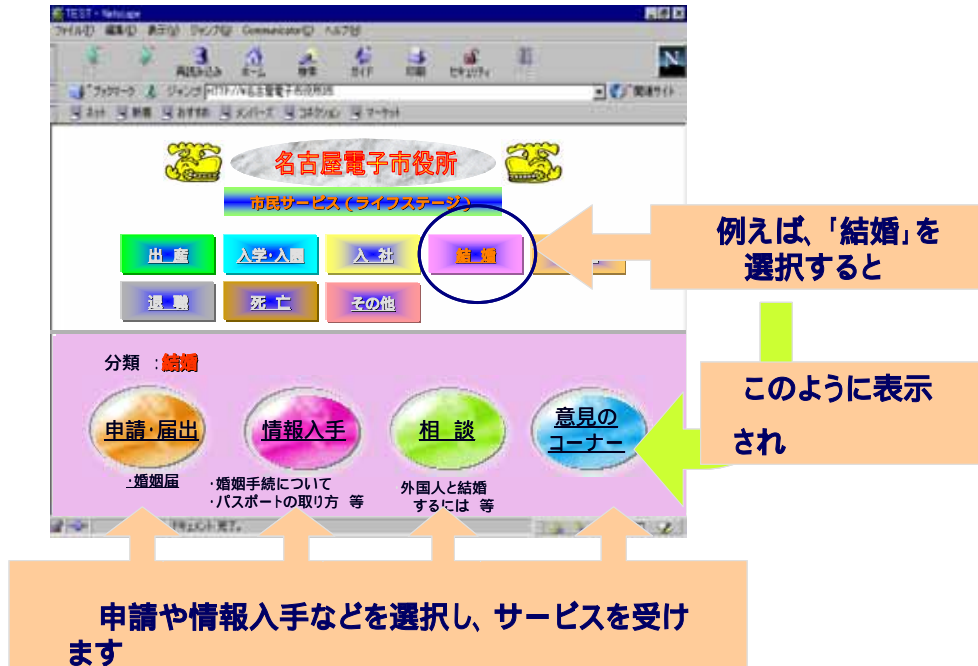


図4 電子市役所の画面イメージ

市民サービスを、提供する側の論理ではなく、利用する側の論理で画面構成していく。例えば、ライフステージの中から「結婚」を選ぶと、婚姻届の手続に進む事もできるし、パスポートの取り方や婚姻手続の具体的方法について情報を得ることができる。また、外国人と結婚する場合はどうしたらよいのかといった相談も可能になる。この中から、自分に必要なものを選択してサービスを受けることになる(図4)。

(三) 情報化にあたっての課題

今後様々なシステムが増えていくと予想されるが、それに柔軟に対応できる拡張性を持ったシステムを構築していく必要がある。そのためには、オープンな、あるいは業界標準(デファクトスタンダード)のソフトウェアを利用するとともに、決裁や文書管理あるいはネットワークといったものは、当然共通して利用できる仕組みを作っていくこととなる。また、端末機に特定のソフトウェアを持つことにより、端末機の台数が増えるとそれに比例して経費が増加するような仕

組みは避けなければならない。このように、経費の抑制を図っていく必要がある。

また、セキュリティについても、データ送受信の暗号化、ICカード、電子認証、ファイアウォール等各種方策を採用し、万全を期す必要がある。

最後に、いわゆるデジタルデバインド～情報格差～の問題であるが、国の施策として、今年度全国で550万人を対象にパソコンの基礎技能を修得するIT講習を実施している。ちなみに、名古屋市も約7万5千人の方を対象に、6月から来年の3月までかけて、市内の生涯学習センターや小中学校を会場として、この講習を実施中である。この他にも、街頭公共端末の設置、FAX・携帯端末等の利用についても考慮するとともに、誰でも利用し易い設計をしていく必要がある。

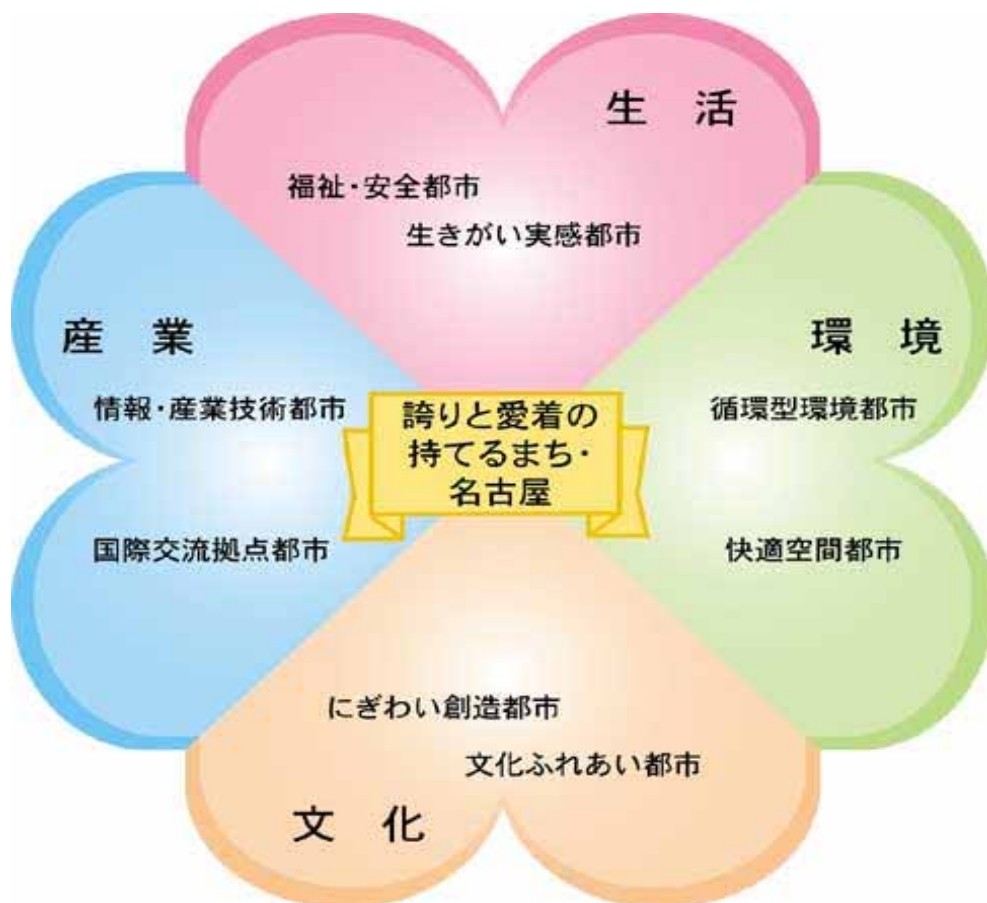
以上のような課題に十分留意しながら、電子市役所の実現に向けて着実に推進していきたいと考えている。

参考資料

名古屋新世紀計画2010

誇りと愛着の持てるまち・名古屋をめざして

2010年・名古屋がめざす8つの都市像



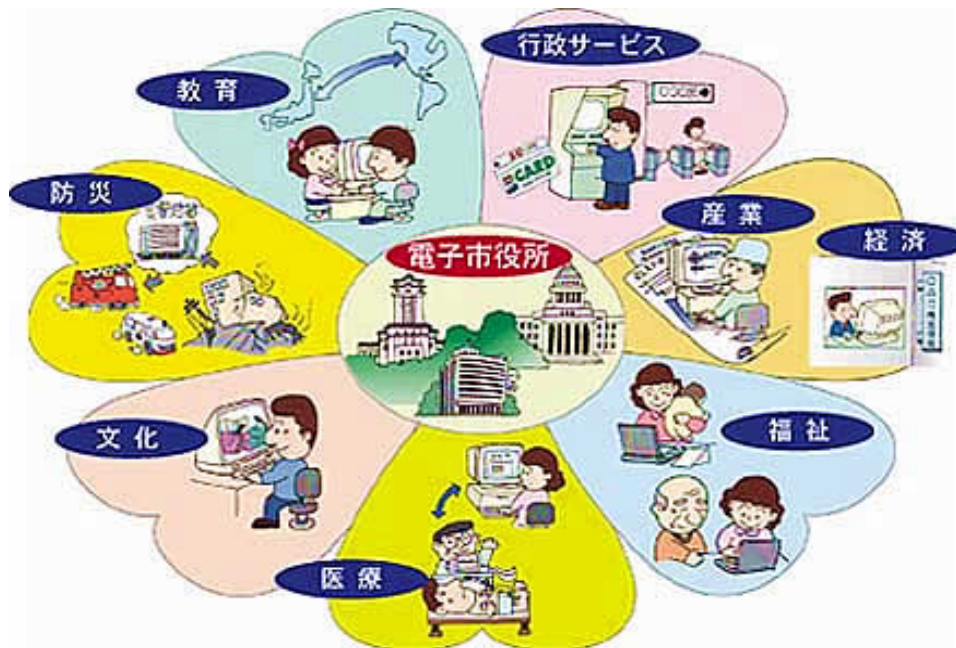
2010年・名古屋がめざす 8つの都市像

2010年に向け名古屋がめざすまちのイメージを、生活、環境、文化、産業の4つの側面から「8つの都市像」として明らかにし、その実現に向けた先導的なプロジェクトを掲げています。

情報・産業技術都市 知と匠のなごや

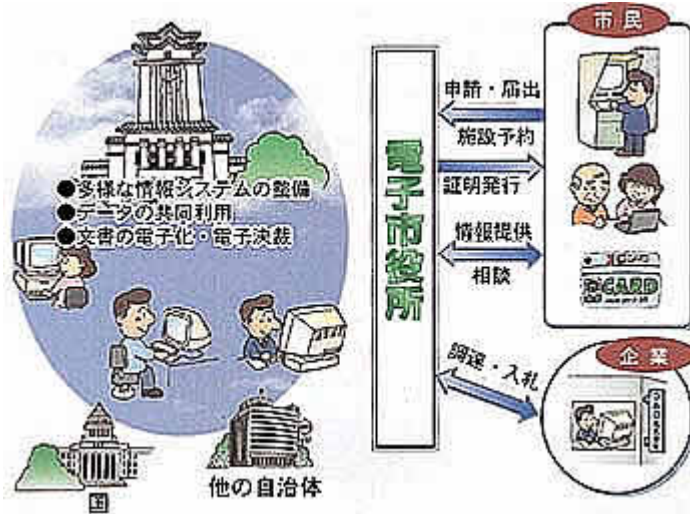
電子市役所の実現

ワンストップサービスをはじめ、市民が必要なときに必要なサービスを身近な場所で受けられるよう、行政の情報化をすすめます。



情報・通信

(部門別計画)



行政情報を電子化することにより、行政事務の効率化をすすめます。

情報通信基盤の整備をすすめます。

市民が安心して生活できる、健全で不安のない高度情報通信社会の実現をめざします。

Summary

The Existing Situation and Prospect of Digit-Government in Nagoya City

Naoyuki Takahashi

Introduction

As a spokesperson for Digit-Government at a local government, I will present my paper on the “Present State and Prospects of Nagoya City’s Computerization”. Before continuing, I wish to note that the contents of this paper refer only to the experiences of Nagoya City in Japan.

1 Computerization Progress

By applying computers and networks to each area of administration, by realizing “simplification and streamlining of office work”, “administrative improvements in quality” and “intellectually productive office work” in the administrative institutions and by providing “high quality services” for the city, administrative operations will be improved and lead to improvements in citizen life. In the process of such computerization, construction of a mechanism to streamline and advance internal administrative work is required to enable the utilization of administrative information networks (LAN) and personal computers.

Although such construction is not yet underway, the streamlining of communication includes:

- The sharing of information inside and between departments by establishing a database to circulate different documents and files; and
- The use of E-mail and groupware software with a schedule arrangement function to communicate and publish notices between departments.

2 Present State of Nagoya City’s Computerization

The present condition of Nagoya City’s computerized services will now be examined. As a system using a mainframe computer, in 1954, “civic tax” and “evaluation and accounting of property tax” started being processed by calculator. Gradually, typical services dealing with large amounts of data have become systemized. However, recently on-line simultaneous processing systems, represented by the Inhabitant Recording System and National Health Insurance System, have been the main focus of development. At present, development of a Financial Account General System and Nursing Care Insurance System has succeeded.

3 Prospects for Nagoya City's Computerization

Development of the network system presents the main challenge for the future. The laying of optical fiber between City Hall, the ward offices and branch offices, via subway lines and the sewage system, will strengthen the network. Networks from the city hall to ward offices and branch offices will be positioned as basic networks. In areas far from ward offices and branch offices, CATV, wireless, or public lines will be used.

Henceforth, various systems are expected to emerge, of which there are various challenges. Firstly, as it is necessary to construct an overall system with expansibility, flexibility will be required. Either open or standardized software will be used for those mechanisms dealing with the approval process or document management, or the network mechanism will be formulated for common use.

Secondly, various measures such as the scrambling of data on the sending and receiving ends, an IC card, electronic certification and a firewall will be adopted to prepare for any security problems.

Lastly, the so-called digital divide should be prevented or, if possible, bridged. As a part of national policy, the government is implementing an Information Technology course to train 5.5 million people nationwide to develop basic personal computer skills this fiscal year. In connection with this, Nagoya City is holding classes at Lifelong Learning Centers, Elementary Schools and Junior High Schools.

Apart from those matters mentioned above, establishing public street terminals and using fax and mobile terminals should also be considered. It goes without saying that all should have a user-friendly design.

If these challenges are dealt with adequately, then the establishment of an Electronic Municipality in Nagoya city may be realized.

中国における政府情報の公開とその直面する実践問題

周 漢華

目 次

- 一 国民経済情報化および政府情報化の推進のための政府の主要な措置
- 二 政府情報化が直面する主要問題

中国は、近年の経済発展にともない、国民経済の情報化および政府の情報化に特別な関心を払い、重視している。本稿は、主として、政府の情報化推進措置と、現在の情報化において直面している問題という二つの側面から、中国における政府情報化の発展過程を回顧するとともに、今後の発展方向を総括することとする。

一 国民経済情報化および政府情報化の推進のための政府の主要な措置

中国は、現在、経済的には比較的初期の発展段階にあり、伝統的産業が国民経済の主導的な地位を占めている。しかし、中国政府は、国際的な情報化革命に高い関心を払っており、国民経済の情報化を推進することにより、伝統社会から情報社会への転換を目的とした一連の措置をとってきている。同時に、中国は、政府の情報化にかかる改革を行い、業務の電子化を打ち出した。これらの改革は、以下の通りである。

(一) 情報産業発展の強力な推進、国民経済情報化および政府情報化のための物的基盤整備

政府首脳は、早くから国際的な情報化革命を意識しており、それに関連する的確な指示を行うとともに、重要な支援を行うことを決定していた。これは、中国の情報産業の発展に対し政治的な保障を与えたことを意味する。江沢民主席は、中国の情報技術および IT 技術を加速的に発展させ、各分野がこれを積極的に活用し、国際的情報化・IT 化の発展の中で主導的な地位を占めるよう努力すべきである、と一連の講話の中で何回も強調してきた。「第十次五ヶ年計画」において明示されたように、国民経済の情報化および社会の情報化を強力に推進することは、現代化建設のための全面的戦略的な措置であるといえる。情報化は工業化を促進するものであり、後発的な地

位をむしろ活かして、社会的生産力の飛躍的な発展を実現する必要がある。これに伴い、中国共産党中央委員会は、1998年の国務院機構改革において情報産業部の設立を決定したが、これは情報化推進のための重要な一歩であると評価できる。党中央はさらに、1999年、国家情報化工作指導チームの設立を決定し、チーム長に呉邦国副総理を任命した。

中央政府によるこうした強力な推進施策の下で、中国の情報産業と情報インフラストラクチャーの建設は飛躍的に発展した。全国の通信業務収入は、1999年には、1995年比で184.2%増である。電話保有世帯数は飛躍的な発展を実現しており、百万世帯から千万世帯、さらに億世帯にまで急速に拡大している。2000年9月には、固定電話と携帯電話の合計保有者数は全国で2億人を突破している。現在のところ、固定電話と携帯電話のそれぞれの使用者数はともに世界第2位である。中国の電話普及率は14.7%で、都市部での電話普及率は32.1%であり、携帯電話の普及率は4.7%である。また、電話回線が敷設されている行政村は、80%となっている¹。

情報産業の発展を推進するため、中国通信産業は抜本的な改革を行った。すなわち、政企分離（政府と企業の分離）、郵電分営（郵政と電信の分離）および電信部門の分割再編成を段階的に実現してきた。これにより、基礎電信およびその他の電信業務を含む全電信領域は、基本的に独占状態を排し、市場競争的な構造を端緒的に形成した。市場競争を通ずることにより、中国情報産業はわずか20年で驚天動地の変化を経験した。国家計画たる「第十次五ヶ年計画」により、同計画終了後に、情報産業の増加速度は20%超を、市場規模は2000年比で倍増を予定している。また、電信産業は国内総生産の7%を占めており、総合国力を増強する戦略産業となる予定である。2005年には、固定・携帯電話の規模は世界一となり、電話保有者数は5億となる。また、全国の電話普及率は40%となり、行政村への電話回線の敷設は、基本的に実現する。2010年には、市場規模は倍化し、インフラストラクチャー整備、技術研究開発と生産、情報サービスの各分野で先進国レベルに達する予定である²。

（二） インターネット基盤施設の整備および政府情報化の発展の推進

情報産業の発展は、中国のインターネット事業と情報化を強力に推進し、情報技術は社会生活の中でいっそう利用されるようになった。中国インターネット情報センターの最新統計（2001年7月）によると、中国のインターネット用コンピュータの使用台数は約1,002万台であり、インターネット人口は2,650万人である。コンピュータ以外の機器（携帯電話、情報家電など）の利用によるインターネット利用人口は107万人である³。

情報化の発展を促進するため、中国は、近年、電信費用を大幅値下げした。1999年と1995年を

比較すると、固定電話と携帯電話の加入料をそれぞれ81%および75%値下げし、国際電話および香港、マカオおよび台湾への電話の料金を60~70%、インターネット使用料を70~80%値下げしている⁴。2001年7月には、固定電話および携帯電話の加入料を正式に廃止した。こうした一連の電信料金の値下げ策は、中国におけるインターネットの発展を刺激しており、今後いっそう多くの人のインターネット利用によるコミュニケーションが可能となる。2001年7月、中国政府は、世界に先駆けて国家情報化指標構成案を提出した。同案には20項目の指標が記載されており、そこには広(周波数)帯域の容量、平均通話回数、長距離光ファイバーケーブル光線の延長距離、人口100万人ごとのインターネット利用者数、および人口1,000人ごとのコンピュータ利用台数などの指標が含まれている。

インターネットの普及と情報化の発展は、政府情報化の進展を促進した。実際には、70年代に、中国政府は、統計、地震、気象、および電力などの部門で、コンピュータを利用したデータ処理を行っていた。しかし、政府情報化の真の発展は、これまで三度の高揚を経験している。第一次は、管理情報システムおよび事務の自動化である。1983年、国家経済情報自動化管理システムは、企画立案および設計を開始し、「第六次五ヶ年計画」期間中の十二大プロジェクトとそれに関連する事務処理自動化の建設を促進した(郵便通信システム、気象予報システム、電力監視システムなど)。第二次は、多部門間の応用プロジェクトである。1993年の一連の「金」プロジェクトがそれで、例えば、金関、ゴールド・カード、金税、金企などである。第三次は、1997年以降で、政府間ネット、さらにインターネットで検索可能な政府ネットの整備などである。

1999年1月22日、中国電信および国家経済貿易委員会経済情報センターをはじめ、40を超える部委(弁公室、局)の情報主管部門が、北京で「政府ホームページ(HP)プロジェクト設立大会」を開催し、「政府HPプロジェクト」を提唱した。北京の本会場とは別に、全国31の省、自治区、直轄市に分会場が設けられ、各地域の政府首脳や各部門の担当者は、テレビや電話による北京会場からの生中継を視聴した。政府HPプロジェクトが正式にスタートし、中国政府HPのリンク先とサービスセンターが開設された。政府HPプロジェクトの全面实施によって、1999年は政府インターネット年とされ、これに各級政府は積極的に共鳴した。1999年4月、全国人民代表大会、国务院弁公庁、全国政治協商会議、国防科学工業委員会、中国貿易促進会議、国务院発展研究センター、国家林業局、国家測繪管理局および国家海洋局などの諸機関が、政府HPプロジェクトの加入機関となった。政府HPの加入機関は57機関に達しているが、そのうち国务院各部委および国务院直属機関は34機関となっている。政府HPプロジェクトの全面的な立上げは、中央地方のそれぞれにおいて政府情報化を直接促進し、各省各市は積極的に政府機関HPを開設するようにな

っている。サンプル調査によると、広東、河南、山東、海南、河北、湖南、黒龍江、陝西、寧夏および内モンゴル自治区などの各地方政府においては、全省（自治区）範囲の政府 HP 工作会議が開催され、専門機関を設置するとともに対策資金が投入されるなど、このプロジェクトは支持されており、政府 HP プロジェクトは同年の重要な工作の一つとして実現した。2000年7月末、同プロジェクトに登録している政府 HP は 4,000 余となった。最新統計によると、cn アドレスは 128,362 件、gov アドレスは 5,181 件であり、全体の 4.0%となっている（参照、添付資料1）。さらに、同プロジェクト実施を推進するために、中国郵電電信総局は、政府情報資源を開発利用しようとする各政府部門のために、ネットワーク技術の研究開発を行った。また、同局は、「三つの免除による優遇政策」を打ち出した。すなわち、所定期間内における、中央および省市の各政府部門のインターネット使用料の免除、ISP/ICP の組織による、政府 HP 開設費用の免除、ISP/ICP の組織による、各級の政府首脳および関係職員に対する基礎的な知識の修得および技能訓練に要する費用の免除である。

各地方および部門は、政府情報化の波に対応する改革を次々と行っており、業務の電子化は、特定分野においては基本的に達成されている。金融、財政、税関、対外貿易および科学教育などの諸部門においては、公共電信網を利用して構築された全国的なコンピュータ情報システムは、108ヶ所となっている。税関総署をはじめとする12の国家部委が共同開発した税関執法システムにより、税関、国家検査、対外貿易、工商および税務等の関係政府機関に対し、インターネット上で、各種の輸出入手続および行政管理手続を申請処理することが可能となった。従来のような、企業が一つの輸出輸入業務のために各行政部門を往復するような状況は徹底的に改善され、政府対企業の「一駅式服務(one stop service)」が実現された。北京市工商行政管理局は、2001年6月15日に「企業登記の一括審査および批准に関する規定」を公布し、工商登記事項は「一ヶ所で受理し、関係部門に転送し、一括審査および批准を行い、所定期間内に完成させる」という原則を打ち出した。これにより、今後は、申請人が企業設立を申請する場合、工商行政管理部門に申請するだけですむことになる。工商行政管理機関は、申請書を受理した後、インターネットで関係部門に転送し、関係部門は所定期間内に審査および批准を行い、インターネットにより審査結果を工商行政管理部門に通知することになる。このような改革は、申請者の利便性に資するものであり、時間の節約や腐敗防止にも有効である。なお、北京市政府策定の「第十次五ヶ年計画」では、計画期間中に、社会保障情報システムを構築し、全市 600 万人の社会保障受給者を対象とする、社会保障、戸籍管理、公共交通、金融および保険等の総合的な「一枚で通じる」ICカードのプロジェクトを実施する予定である。また、北京市の四つの級の社区（市、区〔県〕、街道、社

区〔居民委員会〕を連結するサービス情報網と保障体系を構築し、情報化社区計画を実施する予定である。さらに、同計画期間中に、条件を整備し、主要な政府事務を電子化するとともに、日曜休日を含む24時間ノン・ストップのオンライン・サービスを提供することにより、北京市を全国の先進的な電子政府とする予定である。

（三）立法によるインターネット管理の強化とその規範化

インターネットおよび政府情報化の漸進的な推進を保障するため、中国政府は、一連の規則制定を行い、インターネットおよび情報安全の管理を強化した。制定された諸規則は、例えば、「中華人民共和国コンピュータ情報網国際ネットワーク管理暫定規定」、「中華人民共和国コンピュータ情報網国際ネットワーク管理暫定規定実施細則」、「中華人民共和国コンピュータ情報システム安全保護条例」、「コンピュータ情報システム国際ネットワーク登記の強化に関する管理の通告」、「コンピュータ情報網国際ネットワーク安全保護に関する管理弁法」、「インターネット情報サービス管理弁法」、「中華人民共和国電信条例」、「インターネット電子公告サービスに関する管理規定」、「インターネット新聞事業に関する管理暫定規定」、および「インターネットサービスの事業所に関する管理弁法」等である。そのほか、「秘密保護法」、「著作権法」その他の法律法規に、情報化と政府情報化に関する規定がある。

二 政府情報化が直面する主要問題

中国政府は、これまで国民経済情報化および政府情報化に様々な努力を払ってきたにもかかわらず、依然として、政府情報化は十分であると言い得る状況に到達しておらず、極めて大きな障害や困難に直面している。そうした問題には、主として以下のものがある。

（一）中国語情報の極端な不足、政府情報のネット記載の困難性

現在のところ、中国語による情報の量は、全情報量の千分の一にも満たない。こうした現状は、世界人口の五分之一を占める中国語使用者数に見合っていない。中国政府部門は、長期間にわたって、社会情報資源のなかで有用性があると思われるものの80%を握っている。この中には3,000以上のデータベースがあるが、その大部分は社会に開放されておらず、いわば「死んだ」データである。有効な手段によりそれらを活用して、市場に流通させ、付加価値を増産すべきである。

各省市の関係部門は、各省市の政府情報資源をインターネットにより開発利用するよう努力してきているが、全国的規模では、政府情報資源の開発利用ははまだ形成されておらず、有効な組織および方策が欠如している。政府情報部門は、果たすべき役割を果たしておらず、情報市場の混乱を引き起こしている。そして、有用性のない情報や虚偽の情報が散見される。企業や個人が正常なルートで統計資料を入手することが不可能という事態が常態化しており、そのため、経済的損失を避けられず、生産力の発展を阻むことになっている。

その原因は、一つには、インターネットによる安価で利便性の高い情報の収集が、中国では目新しい方法であることから、自己の保有する情報を共用しようとする意識がまだ強くない政府部門もあることである。また、ある部門にいたっては、利己意識が強く、自己の保有する情報を共用することを意図的に回避しようともする。したがって、中国の情報主管部門は、こうした部門を指導する必要があるのである。もう一つの原因は、政府情報資源の開発利用は、構造的にも政策的にも融通性を欠いていることである。政府情報部門は、長期間にわたってハード面に大量の建設資金を投入しているが、その結果、情報の更新や充実化に用いられる資金や技術を欠いており、また、こうした情報資源を加工し付加価値を増加させる手段も欠いているのである。目下のところ、政府 HP の多くは、内容が古く、特色もなく、民衆とのコミュニケーションを欠如させており、単に商業サイトにリンクする際の通り道となっているにすぎない。

(二) 政府情報保護に対する重大な潜在的危険の存在およびそれによる政府情報化の進展の制約

政府 HP を発展させるには、安全問題を解決しなければならない。インターネットは、開放性のネットであるため、ハッカーあるいはハッカー組織が大量に存在している。様々な目的により、各サーバを攻撃して HP を破壊し、内容を改ざんする事件が頻発している。インターネット上の政府は、いわば政府の姿であり、インターネットに登載された政府の重要なニュース、重大な方針政策および法規などは権威性を有することから、それらの政府情報がハッカーに改ざんされた場合、政府の権威が損なわれ、重大な政治経済の損失をもたらすこととなる。中国政府情報化の進展は限定的であるが、その原因にはこのような安全上の考慮もある。政府 HP の重要性および安全性に対する配慮から、政府機関の多くは、ネット情報を分割する方策を採用している。すなわち、インターネット上に公開する情報と各部、委員会、弁公室および局の間での内部情報との区分という方策である。これら二つの情報は相互に関連しておらず、ハッカーによる妨害を回避することができ、妙案ではある。しかし、欠点もあり、その最大のものは、ネットの一体性が制限され、

民衆による政府情報の利用制限である。

(三) 発展の格差による情報化と政府情報化の制約

中国は人口が多く、各地域の経済発展は不均衡であり、GDP格差が存在するのみならず、明らかに情報格差も現れている。中国東部地域の平均GDPは全国平均GDPの1.5倍であり、このような状況は、中国中部と西部の通信インフラストラクチャーの整備と情報化の発展を直接に制約している。現在、北京、上海、広東、福建、および浙江等の東部沿海地域や個別に発展している省市を除いて、わが国の大部分の地域、例えば、中部の山西、安徽、および江西等省市の部分県市、西部の甘粛、寧夏、青海、チベット、新疆、および内モンゴ等の省市および自治区の大部分県市、県級民族自治区などの地域における政府業務のインターネット化は、いまだ技術的に低水準の応用管理レベルにある。北京の平均電信業務は、全国平均の5.23倍である一方、甘粛では全国平均の38.5%、チベットは30.8%、貴州は28.3%であるにすぎない⁵。90年代に入って、地域格差はさらに拡大する傾向にある。インターネットの普及率から見ると、北京、上海、広東の三地の利用者数は全国総数の45%を越えている。そのうち、北京は、全国平均の21.17倍である。寧夏、広西、新疆、および内モンゴの平均普及率は全国平均の約三分の一である。青海、雲南、貴州およびチベットは全国平均の五分之一にも足らない水準である。

情報格差の問題は、地域格差のみならず、都市と農村の間でも現れている。1990年段階で、都市部での電話普及率は1.78%であり、農村部では0.17%であった。1999年には、都市部では19.19%に達したが、農村部ではなお3.92%にすぎない。格差は約5倍である。最新のインターネットでは、都市と農村の格差はさらに大きくなっている。現在、農民は、インターネット全利用者の0.3%を占めるにすぎない。都市の普及率は農村の740倍である。中国の農民は、インターネット革命の部外者となっていると言えよう。

(四) 政府情報公開制度が直面する実際の問題

政府情報化の前提は、政府情報の公開である。政府情報が公開されてはじめて、政府情報の電子化、ネットワーク化が可能になる。ここ数年来、中国では、経済改革の深化、腐敗の撲滅、WTOへの加盟、法律による行政の実現、および基層組織の民主制度の強化および国民経済の情報化などの推進政策が行われてきた。このような背景の下で、中国の各地方政府と中央各省庁は政府の情報公開に関する規定を制定した。たとえば、公開入札制度、公開競争、公開募集試験、データの公開、事務処理制度の公開および結果の公開などの政府情報公開制度を導入し、各政府部門が

著しい成果をあげている。この動きの中で、革新的な政府部門が多く現れた。この分野において、比較的詳細な規定をおき、改革の動向が大きいものとして村務公開、警察事務公開、検察事務公開の三つの分野を取り上げることができる。また、情報公開について、最も広範に行われているのは政府のネットワークの構築作業である⁶。これら一連の流れは政府の情報公開制度の発展を推進し、人民の知る権利の実現を保障すると同時に、政府の情報公開に対する全社会的な関心を引き起こすようになった。

しかし、いかなる側面から見ても、中国における政府情報公開制度は依然として様々な矛盾と困難に直面しており、またますます深刻化している⁷。以下では、具体的に存在する問題点を分析する。

1. 情報公開に対する認識の強化と情報公開政策を統一し協調させる権威的機関の設立の必要性

現在、中国が推進している各種の情報公開は往々にして縦割り行政の特徴を呈し、相互に統一性と協調性を欠いており、具体的な施策もかなり異なる。たとえば、村務の公開について、現在の管理部門は主に民政部門、紀律検査部門およびその他の部門である。同様の体制は郷および鎮の公務情報公開に適用される。その他のレベルの政府公務公開については、現行の管理指導体制が比較的複雑であり、それぞれ異なる法制部門、人事部門、民政部門、監察部門、および党の宣伝部門などが取り決めを行っている。このような多元的な指導体制の弊害の一つは、総合的協調性が欠如するため、各地方政府および各中央省庁における政府情報公開の施策に大きな相違が生ずることである。ある部門が蓄積した経験がその他の部門においては利用されにくく、制度全体のコストを増大させることになる。その他の弊害として、総合的調整のための機関が存在していないため、情報公開問題に関する全般的な計画と施策が欠如しており、各種の改革は依然として漸進的な改革にとどまっていることである。比較の視点からすると、他の多くの国家は、情報公開の問題を非常に重視し、情報公開施策を調整するため専門的政府機構を設立しただけでなく、個々の政府機関内においても情報公開事務を担当する情報官を配置している。

認識すべきことは、インターネットをはじめとする情報社会の中で、情報は最も貴重な資源および社会的財産であり、政府と社会の主要な交流の手段でもあることである。権力行使を特徴とする伝統的な管理体制は、情報社会においてすでに情報の交換とサービス体制へと進展して次第に変化しつつある。そのため、国家は情報公開問題に高度な関心を持ち、かつ、高レベルの調整機関を設立することにより、関連政策を統一し、調整しなければならなくなっている。さもなければ、情報化、グローバル化および民主化という課題に対応するのは困難であろう⁸。

2. 「政府情報公開法」の早期制定の要請

中国における政府情報公開制度の最大の特徴は、統一的な法律が制定されていないこと、および相応する管理部門がないことである。政府情報公開に関係する具体的な規定は、多数の法律と法規に散在している。例えば、「保存書類法」に定められた「保存書類」は、多くの政府情報の管理と公開に関わっている。「国家秘密保護法」に定められた「国家の秘密」は、政府情報に対する秘密の認定、秘密の保護および秘密の解除に関わっている。「不正競争禁止法」は「商業秘密」の保護に関わる。「統計法」は、政府の「統計資料」の管理および公布に関わる。関連問題を明確に規範する統一的な法律が存在していないため、各地方政府および各中央省庁は、改革の中で相互に調整して協力することができず、いくつかの改革施策の策定が遅延している⁹。このような状況が今後も継続するならば、WTOに加盟した後に、中国におけるいくつかの地方政府や各中央省庁の運営は透明性の原則に合致しないと認定される可能性がある。そのため、できるだけ早く統一的政府情報公開法を制定し、中国の政府公開の法律制度とWTOの要求の相互調和を図らなければならない。その上で認識すべきことは、このような法律の制定が、WTOへの加盟からの要請ではなく、社会主義の民主を発揚し、中国的特色のある社会主義市場経済を建設し、行政管理の効率を高め、反腐敗・清廉潔白の提唱にも欠くことができないことである¹⁰。

3. 事務処理の制度公開の成果確保とこれを基礎とする政府情報公開制度の導入

制度の設計とその理念から見ると、中国の政府情報公開制度は、政府の一種の事務処理制度であると認識される。そのため、多くの地方政府および各中央省庁は、事務制度の改革を中心として政府情報公開制度をスタートさせた。事務処理制度の面から改革するというのは、従来の非公開的な事務処理制度を改善し、事務処理に関する手続および結果を民衆に公開しなければならないということを意味する。ある意味では、事務処理制度の改革は、実際、単なる政府の内部的事項にすぎず、政府の一種の「社会的承諾」にすぎないのである。どのように公開するか、なにを公開するかなどについては、すべて政府機関によってこれを決定し、民衆は事務処理制度改革の受動的な受益者にすぎない。もし政府が公開すべき情報等を公開しないとしても、民衆は自分の力でこれを変える方法が整備されていない。

事務処理公開制度の成果を確保すると同時に、できるだけ早く政府の情報公開を加速させ、政府の情報を民衆がより自由に利用できるようにしなければならない。統計によると、中国における利用価値のある情報の80%は政府にコントロールされている。しかし、統一の法律が存在しないため、これらの情報はしばしば政府に秘匿され、民間による入手と利用は難しい。ここ数年来、政府のいくつかの部門は、意識的に政府情報の公開の範囲を拡大した。例えば、環境保護部門が

定期的に都市環境汚染データを発表すること、商工業管理部門と土地の管理部門は民衆が一定の範囲内で商工業と土地登記を調べることを認めていること、統計部門は定期的に各種の統計資料を公布すること、産業管理部門が入札を公開すること、および教育部門が有償で学歴を提供することなどの例がある。これらの施策は、政府のイメージを改善しただけではなく、各種の偽造問題を根絶し、市場の正常な秩序を維持する重要な役割をも果たした。情報化時代において、最も貴重な資源は、正確な情報である。政府情報の自由流通および使用は、急速に流通する銀行の資金と同じように、巨大な経済的利益と社会的利益を生む。この意味において、政府情報公開制度は、WTOの要求に適合するためだけではなく、さらに中国の市場経済にとって必要なことである。

当然、情報は資源であるため、政府はさまざまな理由から情報を隠蔽し、情報を利用して不正な利益を得ることさえある。これはいかなる国においても同様である。そのため、政府情報公開制度の導入は、必然的に制度と観念を改革し、市場経済と情報社会に適合しない規定を廃止し、政府情報が自由に流通するのを妨げる障害を取り除き、民衆が政府情報を利用することのできる権利自由を保障しなければならないのである¹¹。

現実には、我が国の法治行政は依然として不十分であるため、政府の各部門が往々にして罰金および過料、費用の徴収、ならびに許可などの権力行使を通じて不正な利益を得ることがある。またネットワーク化と政府情報公開制度を実施する前段階として、民衆は政府情報を使用する機会が少なく、情報に接触することができないことさえある。法治行政が浸透するにつれ、権力と利益との結合の場は小さくなり、その一方で民衆の政府情報に対する需要は増える。そのため、財政上の不足が根本的に改善されない場合、政府情報と利益を交換することによって、一種の新たな利権がうまれる。実際には、このような現象はいくつかの地方と部門において様々な形式で現れている。このような現象は、政府情報を入手するコストを増大させ、実際には政府情報の公開および自由な流通を妨げた¹²。今日、いくつかの政府機関の情報提供ネットワークサービスにおいては、法情報の入手にも料金を払わなければならない。ネットワークにより国外の最新法律およびその他の政府情報を無料で入手することができるようになるが、国内の法律および政府情報を獲得するための高いコストによって、情報社会における情報独占が生じるかもしれない。このような状況において、必然的に情報の自由な流通および中国情報産業の発展を妨げることになり、WTOによる政府の透明性の要求にも対応ができない。よって、民衆が自由に政府の情報を使えることを法律で明確に規定すべきであり、政府情報の利用においては、情報に関する原価コストを価格・使用料とすべきであって、市場価格であってはならない。政府機関による情報市場の独占を禁止することによって、政府情報公開および情報産業の迅速な発展が可能になる。

4. 「国家秘密保護法」等の法律の改正および公開と秘密保護の関係に関する科学的な規定

政府の透明性の原則を実現するために最も重要なのは、公開と秘密保護法の展開である。さもなければ、国家の根本利益および国家の安全に影響が及ぶことになる。我が国では、現行の秘密保護の法制度は十数年前に制定されているが、たとえば法律の対象、秘密の解除、秘密の漏洩に対する処罰およびその救済体制などに関する重要な制度は、はるかに遅れている。本法の対象であるべきものがそうはなっていない。このような状況は、政府情報公開制度の発展を制約しており、いくつかの機密漏洩事件は、国家に対して深刻な損害をもたらした。もしこのような状況でWTOに加盟するならば、透明度に関するWTOの要求に合致しない結果になる。よって、現行の秘密保護の法制度は改正されなければならず、我が国の秘密保護の法制度および政府の情報公開制度は歩調を合わせて発展する必要がある¹³。

諸外国の経験から見ると、政府情報公開においては多くの例外事項がある。そのような例外的情報は、民衆に公開しない。秘密ファイルはこのような例外の一つであり、ほかにも民衆に公開しない政府情報がある¹⁴。我が国では、秘密ファイルを除くほかの政府情報を公開すべきか否かについての科学的な認識あるいは統一的な規定がない。結局、秘密の範囲が広範にわたりすぎ、秘密にすべきではないものも秘密ファイルに含め民衆に対して非開示にしている。制度上、実務上の原因、および秘密の範囲を確定することができず、公開可能なものか否かを区分できないことが大量の政府情報を非公開にした重要な原因の一つである。合理的な分類を行い、公開できるものと公開できないものとを明確にすることにより、秘密を科学的に決定することができ、その上で政府情報の公開を実現することができる。この点で、我々は外国の経験を参考とすることができるが、一体どのような政府のファイルが公開できるかは、我が国の事情から判断することが必要である¹⁵。この角度から見れば、政府情報公開を試行している各地方政府と各部門が、それぞれの具体的な状況によって、研究し、いかなる情報が公開可能か、いかなる情報が公開不可能かを明確に確定することは、国家秘密保護法の改正および政府情報公開法の制定のために必要な準備作業である。

公開範囲の確定については、現在の国家秘密保護法と刑法の調整問題も解決しなければならない。国家秘密保護法によると、国家秘密は極秘、機密および秘密の三種類に分類される。その上、これらの秘密は関係部門の権限に相応する秘密の級を表示しなければならない。もし、ある政府情報が秘密の級を明示されていないならば、この情報は国家の秘密ではないことになる。そして、このような情報を漏らしても漏洩の問題にはならない。しかし、刑法第111条には、国外の機関、組織または人員のために国家秘密もしくは情報を盗み取り、探り、買い集め、または不法に提供

することは、犯罪であると定めている。この条文については、国家秘密を漏らしてはならないこととは理解できるが、提供してはならない「情報」の定義は不明確であり、中国の法律にも関係規定が存在していないため、理解が不明確になる。また、国家秘密であると明記されていないものは、事後的に国家秘密であると追及される可能性があるため、このような情報を公開した人の行為は犯罪とされる¹⁶。もし、このような規定が改正されなければ、情報公開制度の進展につれて情報公開の範囲が益々拡大しつつあることから、情報公開制度の主要な制約要素になる可能性がある¹⁷。

公開できる範囲について、今一つの重要な領域は、政府情報と保存書類の相互関係である。諸外国においては、保存書類は情報公開法の調整範囲であり、上述の例外の範囲内でなければ、その他の政府文書と同じように民衆に公開する。我が国では、関係法律によって、政府情報は実際に保存書類と非保存書類とに分けられる。保存書類は保存書類法に規定されるが、非保存書類はこれを規定するいかなる法律も存在していない。政府の保存書類について、保存書類法第19条によると、「国家保存書類館に保存された保存書類は、保存開始後30年を経て公開する。経済、科学、技術および文化等の保存書類は、30年以内においても公開することができる。国家の安全、重大利益に関わるものおよびその他の公開に適応してはならないと認められるものについての非公開期限は30年を超えるものとする。その具体的な期限は国家保存書類の行政管理部門が制定する」と定めている。つまり、保存書類法は、実際に政府情報を民衆に公開することを制限している。保存書類は秘密ではない場合でも、30年未満は原則的に公開しないからである。同様の政府情報では、一旦保存書類にされる場合は、30年の公開期間に制限される。保存書類にされない場合は、法律の制限がないため、公開の可能性がある。明らかに、保存書類法は政府情報公開の趣旨にそぐわず、かえって政府情報公開を制限していることになる。仮に、政府情報公開法が制定されれば、保存書類法のこの問題を解決しなければならない。さもなければ、政府情報公開法は非保存書類に適用することしかできず、その適用範囲は大きく制限される。

5. 多様な形式による政府情報公開の実現、民衆への政府情報請求権の付与

中国で施行中の政府情報公開は、事務処理制度の公開に限定されている場合が多い。このような公開は、能動的である。たとえば、政府機関の事務室に、事務処理手続や事務処理制度を掲示し、各種の事務処理を紹介する便覧を印刷して配布する。また、メディアを通じて、広告欄を設立し、政府のホームページを作るなどの方法がある。実際的な効果から見ると、これらの行為は、民衆の政府に対する理解および民衆自身の正当な権利を保護するために大きな効果を発揮している。しかし、公開に関する規範が存在しないため、事務処理制度の宣伝には一定の限界がある。

特に時が経つにつれ、政府の推進力が落ちると、民衆の事務処理公開に対する理解の進行が順調ではないことが序々に明らかになってきた。規範化と制度化の角度から考慮すると、本稿では、国レベルの事務処理制度を公開する国務院官報を充実させ、各部門の事務処理制度を公開する専門官報を出版することを提案する。各地方においても、都市を中心に類似した政府官報を出版し、政府機関の事務処理制度を公開すべきである。インターネットの発展を考慮して、できるだけ早く政府のネットワーク化を開始し、事務処理方法などをネットワーク上で公開し、民衆に利用可能となるように工夫すべきである。

WTOの枠組の中で、情報検索の指導窓口を設立することは、すでに政府の透明度の重要な参考指標になっている。それは、実際に民衆の政府情報に対する情報請求権と関わっている。政府情報公開制度を導入すると同時に、申請人に一定の手続的権利を付与することによって、一定の条件の下に、政府機関に事務情報の公開を申請できるようにする。このことはある程度現行の公開手段の不足を補うことができ、漸進的に政府情報公開制度を開始させることとなる。このように、関連事業のコスト、費用の徴収、軽減と免除、機構の設置、申請手続および事務手続の改革など、多様な角度からの検討が必要である。これらの現実の問題を解決することによって、新たな情報公開制度の創造が可能となる。

6. インターネットの十分な利用と政府情報公開の実現

政府情報公開においては、公開にコストを必要とするのみならず、情報の保存および民衆への情報提供のためにもコストを必要とする。財政上の制約のため、民衆はこのようなコストを分担しなければならず、また経済上の原因で、民衆は政府情報を入手できない可能性がある。しかし、インターネットはこのような状況を徹底的に変化させた。インターネットを通じて政府情報を発表することによって、民衆の情報請求費および政府の情報提供費を軽減することができる。このように、政府情報を入手するコストを軽減することによって、すべての民衆は平等に知る権利を行使することができる。同時に、政府機関にとって、インターネットを利用して政府の情報を発表することにより、情報の管理と保存はより容易になり、大量の事務を軽減することができる。

我が国において現存するいくつかの政府のウェブサイトを観察すると、そこにおける情報の公開は依然として十分な展開をみせていない。ある事例においては、政府のウェブサイトが商業的ウェブサイトになっており、政府としての機能を失っている。また、ある事例においては、政府のウェブサイトが新聞や世論機能を果たしており、掲載された内容は、実際にはメディアによる報道を繰り返すものであった。またある事例では、政府のウェブサイトはその内容の更新がわずかで、しかも長期間にわたり更新を怠っており、情報提供者としての機能を失っている。

普通のウェブサイトにくらべ政府のウェブサイトの長所は、政府情報における正確性、全面性、速報性および権威性である。政府のウェブサイトを通じて、民衆は最も有効に政府の情報を獲得することができるようにすべきである。そのため、政府は、インターネットを通じて最大限に政府の情報を公表すべきである。現在の段階では、一定の基準を設定することを検討すべきである。また、政府のウェブサイトにおける情報公開に対して社会評価を行い、それによって政府のネットワーク化の一層の進展を促進すべきである。長期的視野に立ち、インターネットを通じた政府情報公開によってもたらされた新しい問題を深く検討すべきである。すなわち、技術の急速な発展および情報の保存の方法、情報の分類と定義、情報の公開とセキュリティ、ならびに情報の提供の多元化である。かかる問題の所在に対して、いかなるアプローチをするかによってインターネットの成否が左右されるといえよう。

添付資料1：cn アドレスで記載された域名に関する統計

	ac	com	edu	gov	net	org	行政区域名	合計
数量	667	99922	1239	5181	15055	2864	3434	128362
比率	0.5%	77.9%	1.0%	4.0%	11.7%	2.2%	2.7%	100.0%

出典：中国インタ - ネット情報センター「中国ネットワーク発展状況統計報告」(2001年7月)

註

- 1 呉伝基「扎扎实实地推进我国信息化建设」、『電信軟科学研究』2000年第10期、2頁。
- 2 呉伝基「把握歴史機偶、迎接新的挑戰：實現我国信息産業十五更大跨越」、『電信軟科学研究』2001年第1期、3頁。
- 3 中国互聯網情報中心『中国互聯網發展狀況統計報告、2001年7月』
- 4 錢晋群、張毅「近年来我国電信資費調整情況」、『電信軟科学研究』2000年第3期、28頁。
- 5 胡鞍鋼、周紹傑「縮小信息差距的国家戰略」、『電信軟科学研究』2000年第8期、6頁。
- 6 中国共産党中央委員会および国務院は、1991年「農村および農村工作に関する決定」において村務公開制度を提起し、1998年には全国的に村務公開を普及させる旨の命令文書を発した。村務公開は、最も多くの政治的支持を得られた改革であるといえる。これに基づいて、2000年末、中共中央弁公庁および国務院弁公庁は、全国的に、郷、鎮のレベルの政務公開を普及させる旨の命令文書を発した。警務公開は、公安部の長年の結果である。1999年、公安部は、その推進強化のため、各地の公安機関に10月1日までに警務公開の普及を命ずる旨の通知を発した。これは社会的な好評を博した。檢察事務の公開については、檢察院改革のなかの重要な位置を占めており、1998年、最高檢察院は、「檢察事務の十公開」を公表し、人民の擁護、人民の賛成および人民の満足を檢察工作の根本基準とした。1999年の全人代では、檢察院の改革措置は、高い評価を受けた。
- 7 このような問題を如実に表しているのが、最近の事例である。『南方週末』2000年10月12日付けの報道によると、中共江西省委員会農工委機關雜誌『農村發展論叢』の出版社は、2000年の増刊で『農民

負担を軽減する工作手帳』を出版した。この本は、半月足らずで12,000部売られた。購買者は、ほとんどが農民であり、江西省の11地区にも及んだ。8月11日に同出版社に突然ある通知が届いた。それはこの本の販売を停止し、販売された本を回収せよというものであった。関係部門は、購入した農民たちの住所を調べ、農村まで向いて、無償で『手帳』を回収した。また、ある地方の地方政府は、『手帳』を残らず回収する指令を受けた。8月末で、11,000冊余の『手帳』が農村から南昌に送られ、倉庫に保存されており、廃棄されるのを待つだけとなっている。しかし、不思議なことに、この本はいかなる不法な出版物でもなく、党の農業政策集である。

⁸ 承認すべきことは、国家の関係部門は情報化を非常に重視しているということである。しかし、これまでの多くの措置は、産業発展およびハード建設のためのものであり、政府情報の利用(内容の開発)については、統一的な管理部門および政策の決定機構を欠いている。実践中の問題にみられるように、情報産業部による情報内容の規制を産業情報部が担当するのは、不合理であり、不適切である。

⁹ 例えば、中国人民銀行の貸出登記の諮問システムは、全国最大のデータベースを持っている。しかし、法律の根拠がないため、保有している情報を公開することはできず、市場経済に必要な信用制度の構築に直接的な影響がでている。また、国家は国民経済情報化および政府のインターネットのプロジェクトを推進しているにもかかわらず、関係法律が欠けているため、政府のプロジェクトはその役割を果たしにくいのである。このような例は多く存在している。

¹⁰ 中国行政法学においては、近年提唱されている「立法法学」は多くの学者からの批判を受けており、多くの学者はこの法律の実際的な意義が失われる恐れがあり、国民の法律に対する信頼を損なう可能性があるかと懸念している。こうした意見は、二つの面から分析できる。第一に、制定された「行政処罰法」、「立法法」および立法中の「強制法」、「許可法」などを見ると、中国の行政立法は、確かに過多、時期尚早、および不十分な実施状況といった事態が存在している。したがって、情報公開法についても、こうした事態が生じうるという懸念は、理解できる。しかし、情報公開法は、その対象が明確な法律であるため、一般法である「立法法」や「許可法」と事情は異なっており、これらの法律との単純な比較により制定の必要性を否定することは困難である。第二に、中国の改革実践から見ると、政府情報公開に関する多くの措置は、各地方、各部門の自発的な制度創造の産物である。しかし、このような制度創造を、事務処理レベルから権利保護レベルへと進めて強化することは、抜本的な制度改革や基本法の支持がなければならない。それがなければ、地方と部門が決意や勇気をもつことは不可能である。立法を通じて実践を推進し前進する必要がある。

¹¹ 中国「著作権法」第5条第1項は、著作権の保護に関し、法律、法規、国家機関の決議、決定、命令その他の立法的、行政的および司法的性質を有する文書ならびに政府の正式な翻訳文書を、適用除外としている。したがって、この規定によると、ほとんどの政府文書は公有領域に属しており、民衆は自由に利用可能である。当然ながら、著作権法においては、関係規定の具体的な適用範囲にすべての政府情報および保存書類を含むか否かを明示していない。明確にする必要がある。また、他の法律法規の多くの具体的な規定から見ると、著作権法における政府情報の自由な利用を奨励する精神は、留保なしで支持を得ているわけではない。例えば、1990年公布の国務院「法規集の編集および出版に関する管理規程」においては、法規集の編集権は政府にあり、民間はその内部使用の非売品のみを編集することが許される。この規程により、政府は唯一の法規編集者の地位を与えられていることになる。この規定は、法規編集の質を維持し、市場にある粗悪品を消滅することを当初の目的としており、その意図を理解しえないわけではないが、しかし、その有効性や合理性は疑わしい。

¹² 弁護士の外地への工商登記資料の問い合わせを例にとれば、工商登記資料は全国的ネットワークにされていないため、弁護士が外地に行き調査する費用は当該資料そのものに要する費用の数千倍にもなる。また、部門間の情報の閉鎖性により、最も権威ある国家の情報総合部門である国家統計局でも、他の政府部門の情報を把握することは困難である。

¹³ 立法論としては、専門の情報法を制定することは困難であるため、一種の代替的措置として、秘密

保護法の改正によって人民の知る権利を保障することは、ある程度有効な選択であるといえよう。

¹⁴ 例えば、スウェーデンの出版自由法では、七つの例外規定があり、アメリカ情報自由法では九つの例外規定がある。秘密文書は、それらの例外の一つにすぎない。

¹⁵ 法律上、公開できない非秘密文書は政府文書法の調整範囲内である。すなわち、これらの文書は一定期間の経過により公開を義務づけられている。

¹⁶ 2000年11月20日の最高人民法院「国外の機関、組織または人員のために、国家秘密もしくは情報を盗み取り、探り、買い集め、または不法に提供した場合の案件の審理に関する若干の具体的な法律問題の解釈」第5条および第7条により、行為者は、秘密のレベルが明示されていない事項が国家の安全および利益に関わるものであることを知り、または、当然知りおくべきである場合、外国の機関、組織または人員のために国家機関もしくは情報を盗み取り、探り、買い集め、または不法に提供したときは、刑法第111条により犯罪となると規定されており、処罰される。この案件を審理するにあたって、当該事項が国家秘密に該当するか否か、該当するとしていずれのレベルの秘密に該当するかを認定することは、国家の秘密保護部門が担当する。この二つの規定により、国家秘密であると明示的に規定されていない情報であっても、事後に秘密と認定される可能性がある。

¹⁷ 実際に、現実の生活においては、いくつかの紛争事例がある。

Summary

Digitalization of Government Affairs and Its Problems in China

Hanhua Zhou

1 Major Steps taken by the Chinese Government to Promote Digitalization of National Economy and Government Affairs

In China, digitalization has been promoted due to economic and political factors. However, it should be noted that “digitalization” involves China’s own definition, distinct from the globally accepted meaning that refers to the electronic processing of information and development of infrastructure and its standardization. In China, the term digitalization presupposes the provision of information and has forced the government to change its centralized style of managing information.

With a view to improving China’s governing style, sometimes called the “Rule of Men”, the first thing we need to do is to disclose government information necessary for reducing arbitrariness. The digitalization of application procedures enables equality, in the sense that all applicants could be licensed or approved if they fill in the standardized form.

Such Digit-Government has the potential to change China’s own governing style since it is related to U.S.-centered economic and cultural “globalization”. However, if we only have misgivings about political and economic systems, and cultural unification, we will be unable to evaluate the information technology phenomenon objectively. At the present moment, how digitalization will be accepted in China cannot be foreseen.

2 Major Problems in Connection with the Digitalization of Government Affairs

Presently in China, ‘The Freedom of Information Act’ should be codified as soon as possible. In addition, the secretive nature of the Chinese Government needs to be reformed, never an easy task. To establish the perception that digitalization is necessary in China will require time. Even if a system for Freedom of Information is codified, many potential challenges - such as how it will be used and whether it will function in accordance with the purpose of the system - will be faced. In spite of those potential challenges, the system is indispensable for digitalization.

However, information is never produced or distributed without any interest. It is not easy to predict how domestic society will change with the acceptance of “globalization” in Chinese society, where a division between urban areas and rural areas continues to exist.

When we take information disclosure as an example, and if we turn a blind eye to the identity and purpose of the body, the establishment of a system of Freedom of Information in which anyone, irrespective of their identity or motive, can make a claim, may turn out to be a mere formality.

How the western system such as Freedom of Information or electrical processing of administrative procedure will be utilized in China should be a matter of interest and object of study for legal scholars.

行政情報化の理論的問題点と課題 台湾の「電子化政府」への取り組み

蔡 秀卿

目 次

- 一 電子化政府・行政情報化の理念
- 二 行政情報化の意味内容
- 三 行政情報化をめぐる理論的問題点と課題
- 四 結びに代えて

一 電子化政府・行政情報化の理念

1990年代以来、アメリカ、EU、日本をはじめとする世界諸国の多くは、情報通信技術(information technology)を急激かつ精力的に研究開発している。国や社会の開発した情報通信技術を経済活動、教育活動、社会活動の面等において有効に活用してきた実績は、すでに各国において顕著である。そしてまたそれらの実績を生かし他の様々な面にも幅広く活用を進めていくことも、東アジア地域を含む世界各国の共通する急激な動きとなっている。始まったばかりの21世紀においては、国や社会の開発・提供する情報通信技術を通じて、「擬制の世界」を作り出し、国や社会そのものを変容させると同時に、国と国、社会と社会、国と社会を連結し、国や社会が「擬制の世界」の中で共通の言葉を使うことによって、それぞれの差異を潜在的に縮小していくことが考えられる一方で、情報通信技術が技術である以上、進歩や普及の度合いの差が存在することも十分に予想されることなどから、情報通信技術そのものも、新たに、国際競争力の決め手になると言っても過言ではない。そうした国や社会の送り出した情報通信技術の急流の中では、言うまでもなく、情報を受取る一般国民もまた、こうした爆発的な情報化社会から逃げ出すことはできないことになろう。このような情報通信技術革命、情報化社会の進展の中で、国、社会、国民の三者のそれぞれの相互関係を画期的に変えるのは、情報通信技術を政府全体、行政のあらゆる領域にまで活用するいわゆる「電子化政府」構想である。

ただ、ここで確認しておきたいのは、電子化政府をめぐるのは、今日盛んに関心や話題を呼んでいるが、電子化政府そのものの概念は、論理的には、決して一律的なものではなく、固定的なも

のでもない、ということである。その内容は、そもそも、国の民主化、国際化、自由化等の度合いによって異なり、国民や社会の情報観によっても違ってくる¹ことから、もっぱら多義的なもの、流動的なものである。それにしても、理念としては、行政の効率化・簡素化、行政の公開性・透明化、行政サービスの質の向上、行政の民主化、国民に信頼される公平・正義の社会づくりといった点については、世界各国に共通するところであると言えよう。言い換えれば、目指された最大公約数的な電子化政府像は、情報通信技術を最大限かつ有効に活用し、行政内部、行政と国民・企業との関係を情報化することによって、行政コストを削減し、有効かつ質の高い行政サービスを提供する、公開性のある透明な行政、そして国民にも信頼を得られる政府である。

このようなIT革命や電子化政府推進の潮流の中で、台湾でも、やや立ち遅れてはいたものの、90年代後半から電子化政府や行政情報化に本格的に取り組んでいる。台湾での電子化政府計画の推進は、1997年11月の行政院公布「電子化/インターネット化政府中期推進計画(1998年~2000年)」によって、その第一段階が始まった。その全体的目標としては、「電子化政府」、すなわち、情報および通信技術を通じて、政府、国民および情報を連結し、総合的交流システムを構築し、国民にとっていつでもどこでも存在し迅速・有効にサービスを提供できる政府を目指すことが掲げられ、「電子化/インターネット化政府の基盤整備」、「国民および公務員のインターネット利用の促進」、「情報流通のシステム化」、「電子公文書交換のシステム化」、「政府情報の総合整理、行政サービス拠点の増加、ワンストップサービスの実施」、「信頼できる安全な情報および通信環境の整備」を推進することが示されている。これを終えて、2001年4月に行政院議決の「電子化政府推進方案(2001年~2004年)」が、第二段階として引き続いて実施されている。これは、情報および通信技術を十分に活用し、行政の効率性およびサービスの質を向上させ、政府改造、全国民に向けた高度知恵型政府の構築を全体的目標としたもので、具体的には、特に、「順調で信頼できる安全な情報環境の整備」、「政府機関および公務員全員のインターネット利用」、「電子公文書交換システムの全面实施」、「1500許認可申請事務の電子化」、「戸籍・地籍資料提出の廃止」を実現しようとするものである。電子化政府の特徴は、「スリムな政府」、「時間的・空間的制限なしに、より多様なサービスを効率的に提供できる政府」という点にあり、効能型政府、計画型政府、競争型政府、連携型政府でもあり、総じて現代化の政府、知識管理化政府(knowledge management government)を最終目標とするものである²。したがって、今までの取り組みにおいては、第一段階よりは、第二段階における電子化政府の目標は、より明確になっていると言えよう。また、電子化政府の理念にかんしては、二段階の取り組みを通じてもなお行政の簡素化・効率化の点についてしか言及されていないが、行政の公開性・透明化、行政サービスの質の向上、行政の民主化、

国民に信頼される公平・正義の社会づくりという点も含まれるものと考えられよう。

電子化政府が推進される過程で、今年(2001年)2月に行われた全国行政改革会議においても、「政策執行とその評価」、「政策品質と国民向けのサービス」等の8項目の議題が取り上げられた。そのうち、「政策執行とその評価」という議題については、行政過程の公開性・標準化の不足、機関間の公文書流通の遅延、情報管理制度の不備等の問題点が指摘されている。それに対して、インターネット資源利用の促進策として、「政府間ネットワーク使用の促進、公文書の減量」、「即時かつ適切な政策管理・評価を行うために行政、立法、監察部門のネットワークを連携し、政策執行に関する情報の収集、伝達、享受、整理、応用制度を整備する」、「行政院で政策計画関係資料の共通管理システムを整備し単一窓口を設け共通管理情報を各機関に提供する、すなわち、政策執行の共通情報のシステム化、知識管理のシステム化」、「行政院で政策に関する計画、審議、規制および評価の情報を連結し、政府全体にわたる政策決定情報支援システムを構築する」といった具体的な提案も出されている。また、「政策品質と国民向けのサービス」という議題については、「ワンストップサービスの実施をめぐることは、機関全体ネットワークの基盤整備がまだ完全に出ていないため、特に複数機関の権限に関わる事項について単一窓口申請しても、有効なサービス提供の機能がまだ果たされていない」、「サービスの拠点がまだ狭隘・限定されている」、「公務員のインターネット使用能力の不足」等の問題があげられている。それに対する解決策としては、「ワンストップサービスによる申請事務の拡大」、「政府情報の総合検索システムの構築」、「情報格差の解消、多元的なサービス拠点の開拓」、「政府機関の全面的インターネット使用、インターネット公務員の構築」等が出されている³。このように、電子化政府または行政情報化は、さらに行政改革の一環としても位置づけられるようになった。

二 行政情報化の意味内容

情報技術的に言えば、電子化政府の基本構造は、情報通信基盤システム、利用者が電子化政府の情報およびサービスを取得するためのシステムおよび情報設備、電子化政府による行政と国民のための利便性の高い応用システムが含まれる。これらのシステムの構築に関わる対象者は、電子化サービスを提供する政府機関、電子化政府のサービスを受ける国民、政府と電子サービス供給契約を締結する企業の三者であることから、行政学においては、電子化政府の具体像は、政府間(G to G, Government to Government)の情報化、政府と企業との間の情報化(G to B,

Government to Business)、政府と市民との間の情報化(G to C, Government to Citizen)および企業と市民との間の情報化(B to C, Business to Citizen)からなるとされている。このような分類の仕方は、行政法学的にも一定の意味を持つものであるため、これを機軸として行政情報化の意味内容を確認する。

まずは、電子化政府の理念に基づく行政情報化は、行政(体)を中心とする行政内部の情報化と行政外部の情報化とからなる。行政内部の情報化については、行政と行政の間の情報化、行政と行政の委託を受ける情報提供の特殊企業との間の情報化が含まれる。行政外部の情報化、すなわち、行政(行政の一部と見なされる情報提供の特殊企業も含まれる。)と国民との関係の情報化については、さらに、行政情報の能動的・電子的公開、行政手続・行政過程の情報化および電子参加という内容が含まれると考えられる。ただしここで、行政内部と行政外部との二分論が、単なる相対的、流動的なものにすぎないことは、注意しておかなければならない。以下では、さしあたり、この意味内容に則して、台湾での取り組みをも紹介しながら、行政情報化の具体像を整理する。

(一) 行政内部の情報化

行政内部の情報化は、行政の間の情報化、すなわち中央行政の間、中央と地方、地方行政の間に関する情報流通のシステム化によって、行政の簡素化・効率化を図るものである。

台湾での具体的な取り組みには、以下のものがある。まずは、全国各地の政府機関の所在地におけるネットワーク・センターを連結するための政府内ネットワーク基盤整備(GSN)である。その上に、共用情報のシステム化を図るとともに、例えば、行政計画管理のシステム化、計画のデータベース化、電子窓口、電子メール、電子目録を構築することによって、政府内部の情報流通、例えば命令や通達・通知、意見交換等については、インターネットを通じて伝達し、取得する。次に、政府内部の事務を効率かつ円滑に遂行するために、事務関係局で電子公文書交換システムを、法務関係局で電子法規検索システムを、会計関係局で電子調達システムを、人事関係局で電子人事システムを、行政評価関係局で電子政府刊行物の流通管理システムを、それぞれ構築する。さらに、国民に身近かつ便利な拠点(例えばkiosk)において、迅速かつ有効なサービスを提供できるための村里(市町村より小さい単位)の情報システムを構築する。

ただ、これらの取り組みは、行政内部の情報化として位置づけられるが、国民とまったく無縁なものではない。例えば、電子法規検索システムや電子調達システムは、決して行政内部に止まらず、国民にも重要な情報を提供するものとなり、外部的効果をもつものでもあるからである。

(二) 行政情報の能動的・電子的公開

行政外部の情報化の意味の一つとして、まずは行政情報を電子的方式により一方的・能動的・積極的に公開することがあげられる。これは、国民主権や知る権利の観点から、国民の共有財産となる行政情報は、行政側による恣意的独占や濫用がなされてはならず、請求があってからではなく、自ら、積極的に、能動的に公開すべきということである。

行政情報の能動的・電子的公開もまた行政情報化の意味内容であるというのは、行政の情報化が、単に高度な情報通信技術を使用するというレベルに止まらず、それを最大限かつ有効に活用し、行政の効率化・簡素化、行政の透明化・公開化および行政の民主化を実現するというレベルにまで結びつくものであることから、こうした行政の情報化または電子化政府の目標を達成するには、一定の行政情報を、請求による公開によってではなく、むしろ「能動的」に公開することの方がはるかに有意義であるということである。例えば、行政活動の依拠する法令、行政決定までの会議議事録、許認可に関わる処理基準・裁量基準等のような国民にとって基本的な行政情報は、国民による請求があってからではなく、行政が自ら、積極的に、能動的に公開し国民に事前に知らせることにより、行政に対する国民の信頼感を高め、国民の行政への統制・監督の機能を強化し、違法・不当な行政を徹底的に防止できる。のみならず、国民一般の需要度の高い行政情報を能動的に公開することによって、国民や企業は、様々な活動においてそれに付加価値を乗せ、幅広く活用できるのであり、情報化社会を加速させていく機能を果たしうる。より極端に言えば、行政情報化政策それ自体が、莫大な予算を使用し情報通信技術を開発しネットワークを整備するものである以上、その実施の実益は、言うまでもなく国民に還元すべきであり、国民の行政への監督・統制の強化や、国民や企業のあらゆる活動の基盤価値となるものにほかならない。そうでないとすれば、行政情報化政策そのものの正当性・合理性が問われる。

行政情報の能動的・電子的公開に対する法制度的対応については、アメリカの情報自由法(FOIA)が、最も代表的なものと言えよう。FOIAにおける、一定の事項、例えば、行政情報を入手できる場所、要件、手続、行政の規則等について連邦官報による公開を義務づける規定(合衆国法典5巻552条1号)や、裁決に関わるあらゆる意見(協同意見、反対意見も含む)政策声明、解釈、公衆に関わる職員用手引きや規則について閲覧室等における公衆の閲覧・複写に供することを義務づける規定(同項2号)は、能動的情報公開を推進する趣旨を明らかにしている。また、これらの行政情報は、電子化政府の誕生や行政の情報化に伴い、電子的方法や情報通信技術を用いて公開されるようになりつつある。

台湾の場合においても、2001年1月に施行された行政手続法では、一、法規命令、二、行政指

導に関わる文書、三、許認可条件に関わる規定、四、政策計画、事務統計および研究報告、五、予算、決算文書、六、公共建設および調達契約、対外関係文書、七、補助金支給受領、八、合議制機関の会議の議事録にかかわる情報については、能動的公開を義務づける規定が設けられている（45条）。しかし、これらの行政手続法上の情報公開に関する基本規定は、もっぱら一般原則規定であるため、具体的な「情報公開法制」の構造は、別途、整備されなければならない。現在、この情報公開法制の整備までの過渡的な法規命令として⁴、2001年2月21日に行政院・考試院（人事行政院）発布の「行政情報公開辦法」がある。そこにおいて、前述した8類型の情報をさらに具体化する規定が設けられている（4条）。例えば、許認可条件に関わる規定は、許認可条件に関する行政規則を指し（同条2項）、合議制機関の会議の議事録にかかわる情報は、独立的職権をもつ構成員からなる機関が審議する事件の内容および構成員の氏名を指すものとされ（同条5項）また、法令情報については、ここでは、法規命令のみが公開の対象とされているものの、法律や司法判決についてまでは含まれていないため、あらゆる政府の情報を対象とする情報公開法制化の検討課題となろう。公開の方法については、今のところ、電子的方式はまだ義務づけられておらず、官報等の方式と選択的に採用されるが、電子化政府の全面的実現に至れば、電子的方式によることになる。

（三） 行政手続・行政過程の情報化

行政外部の情報化の第二の意味は、情報通信技術をあらゆる行政手続または行政過程にまで活用することである。行政手続または行政活動を情報化するとこれまでの行政活動に以下のような影響を与えることになる点が、最も重要であろう。

第一に、申請・届出等手続の電子化である。行政と国民との間で、これまで、書面を用いてやり取りされてきた申請・届出手続は、オンライン化・電子化により変わる事となる。行政手法に使用される形式を電子化することで、その意味では、行為形式の情報化を意味するものである。のみならず、単一窓口（ワンストップサービス）による申請・届出手続に変わるものともなる。すなわち、これまでは国民が各種の許認可を求めるには、それぞれ、所管機関の所在地まで足を運んで必要な書類などを提出し申請し、主管機関にそれを受理審査してもらい、拒否または許認可を与えられるという、個別の窓口に対する申請であった。このことは、言うまでもなく、国民にとっては、複数の窓口まで、しかも、同じ書類を多数の機関に提出しなければならないことから、面倒なものとなり、無駄な手続に待たされることになり、行政にとっても、行政資源の浪費にもつながり、行政の非効率性等々がしばしば指摘されてきた。一方、単一窓口化すると、申請

に対応する行政の窓口は国民にとっては一つになるため、国民が単一窓口に対し、希望する領域・事項に限定して必要な手順に則して許認可を求めれば、受理審査してもらうことができ、結果を知らされるといふ単一窓口による申請になり、しかも時間的にも、地理的・空間的にも制限されないことになる。届出や苦情の処理の情報化についても、類似の意味内容が見出される。

台湾における取り組みは、「電子化政府推進方案」によれば、1,500の申請事項に対して、2001年までに10%を、2002年までに20%を、2003年までに30%を、2004年までに40%を実施する計画となっている。それと同時に、届出手続に対しても、さしあたり、身分識別、手数料納付、戸籍や地籍謄本のみを必要とする簡易な届出事項から電子化に取り組み始めている。例えば戸籍、地籍、公共事業、環境通報、雇用情報、薬品情報等々の電子化である。それによって、戸籍謄本や地籍謄本の紙の発行を減少し、申請書類を電子化し、申請者が最初から電子申請書を入手し、紙の使用量を大幅に節約し、申請や届出手続の効率化を図ることができる。

第二に、行政手続の形式の電子化である。行政手続の形式について、一般的には、聴聞、公聴会、意見陳述または弁明、理由付記、処分・裁量基準の定立・公表、告知・通知等があげられるが、その中で、情報化しやすいものは、例えば、理由付記、処分・裁量基準の定立・公表、告知・通知等である。それらは、今までの口頭や書面の方式から電子的方式に変わる事となる。しかし、それらに関しては、情報化しにくい、または情報化に相応しくないものもないわけではない。例えば、聴聞は、そもそも口頭弁論を中心とする司法訴訟手続に近い準司法手続であり、真実を発見し争点を明確化するための技術上不可欠なフェイストゥフェイス手続であるため、それを「擬制の環境」で行うというのが考えられない、または聴聞そのものの趣旨に反することとなるため、情報化には相応しくないと考えられる。意見陳述についても、真実を発見するためのものであるとすれば、フェイストゥフェイスという手続をとって経験法則から真実を判断することこそが意味あるものになり、電子的方式は真実の判定に支障を与えかねないため、情報化しにくいとも考えられる。したがって、行政手続の形式の情報化といっても、行政手続の理念や意義を阻害しないものに限り情報化することを意味すると考えるべきであろう。

第三に、行政手法の情報化である。その中で最も情報化しやすいのは、行政契約の情報化、すなわち電子調達である。行政機関は、行為手法として行政契約を採用する場合、特に国民・企業と競争契約を締結する場合においては、それを情報化すると、入札契約の相手の選定、入札、入札金の納付等の手続は、公開かつ電子的方式によって行われることになる。台湾の場合は、政府調達法は、政府が国民・企業と競争契約を締結するために行われる手続規範法となり、政府調達を電子化すると、調達手続の公正公開化にはより大きな意味が見出される。

また、法規命令や行政規則の情報化も考えられ、提案から作成に至る過程における電子的方式による意見収集、そして決定案の電子的公表等がありえよう。

第四に、負担行政（不利益行政）の情報化である。これは、特に、国民の金銭給付義務履行の情報化である。例えば、税金、過料、手数料、公共施設使用料等の納付を、電子的方式による支払、いわゆる電子納税や電子支払により行う方法が典型的である。

第五に、国民にとって重要な基本情報の電子化かつ共有化である。例えば、雇用機会情報、交通違反事例処理情報、医療衛生情報、戸籍資料、土地関係資料、国土関係資料、警察関係資料等のデータベース化、法規の電子化等々である。これらは、情報提供行政そのものでもある。

（四） 電子参加

法令や政策形成過程において、行政が必要な情報を電子的に公開することを通じて国民に電子的意見陳述の場を設け直接に参加させるということもまた、行政情報化の重要な意味の一つとなる。これは、行政過程における電子的参加を意味する。手続の理念からすると、前述した行政情報の能動的・電子的公開や行政過程の情報化は、国民の権利利益保護や行政の公正公開に重点が置かれるのに対して、電子参加については、行政に対する国民参加の容易化・充実化が狙われる点に特徴がある。

代議政治のもとでは、立法情報や行政情報は、立法機関や行政機関に集中・独占され、国民が立法過程や行政過程において意見を述べ参加するのが非常に困難であるということがしばしば問題視されてきた。しかし、インターネットが普及すればするほど、国民がインターネットを通じて直接に意見を述べ参加しやすくなることから、立法や行政と国民との距離を短縮し、立法や行政の専断を防止でき、行政の民主化にも大きな意味が見出される。

しかし、台湾では、法令や政策における電子的参加について具体的な取り組みはまだ進んでいない。行政手続法においても、一応、国民に法規命令提案権を付与しているが（第152条）行政機関に対して拘束力・強制力を持つものではないため（同条を参照）有効な参加とはなっていない。また、法案制定過程において、所管機関のHPで、意見提出の場を設ける例もあるが、全面的法制化にはまだ至っていないのが現状である。

三 行政情報化をめぐる理論的問題点と課題

言うまでもなく、行政の情報化ないし電子化政府の実現については、近代化以来今日に至るまでに確立された法の原理に対していかなる影響を及ぼすのかが、検討課題とされなければならない。以下、さしあたり、憲法学および行政法学のレベルに限定し、若干の理論的問題点を提起することにする。

(一) 憲法学上の問題点

1. 統治構造や民主主義との関わり

近代的議会制民主主義は、代議政治を前提とする間接民主主義であることから、国民の政治意思決定過程における参加の不十分さがしばしば問題視され、如何に民主権の理念を具体化し国民に有効な参加をさせるかが重要な課題とされてきた。行政の情報化ないし電子化政府の全面的実現によって、前述したように、国民が法令制定過程や行政過程において自由に意見を陳述でき、意思決定過程に直接に関与できるようになる。のみならず、政治や行政過程における参加の形態の変貌につれて、国民自身が、以前より主体的かつ能動的・積極的に意思決定過程において取り組む姿勢が必ず求められ、国民には論理的・合理的議論能力や判断能力の養成、公正かつ民主的な意識や態度も必要とされるようになる。したがって、電子化政府の徹底化・全面的実現によって国民による直接参加が実現でき、少なくとも国民と立法や行政との乖離から生じる代議制の機能不全の弊害をある程度補う機能が期待されうる。

しかし、他方において行政や立法への国民の直接参加によって、議会制の意味ないし存在意義をいかに理解するかも、問われることになる。この点は言うまでもなく参加の性格やあり方とも関係づけて考える必要がある。さしあたり私見によれば、直接民主主義に至るような参加の形態が完全に実現され、民主権が実質化されるならば、議会制の存在意義の喪失につながるが、そうでない場合、すなわち直接民主主義にまで至らない参加、例えば参加の一方性、対面的論議の欠如や不十分、情報提供基準の不明確や不平等による「形式的」参加に止まった場合には、幾ら議会制の中身が希薄化したとしても、民主権の実質化につながらない限り、直接民主主義に変わるとはいえない。

2. 人権論 情報格差の問題

人権論との関わりで言えば、いわゆる情報格差による政府情報へのアクセス権や平等権の問題が生じうる。電子化政府や行政の情報化が完全に実現されるまでは、国民の側は、情報を平等に

享受することはできない。情報通信技術上、完全に情報化が実現された場合でも、国民全体に適切な情報が提供されるかについては、疑問が残る。そこで、公平・正義な社会づくりにつながるいわゆる情報格差の問題が必ず起きる。例えば、地域、教育、所得等による情報化の度合いの差異が生じた場合は、如何に政府情報へのアクセス権や平等権を実質化するか、情報格差を法的に解消するかが、新しい人権論の形成も含めて検討課題とされなければならない。この場合は、情報格差の性格、生成理由をクリアする必要がある。私見によると、極端な言い方をすれば、情報化の本質には、技術的かつ内在的制約が存在する以上、情報を受ける国民には事実上の差異が現に存在し、情報格差の完全な解消は、現実には不可能である。そこで、問題は、事実上の差異を埋めるべく情報落差を解消するというよりも、むしろ情報を享受する弱者側に対して法的担保措置を取り政府へのアクセス権を実質化させることが重要であろう。アクセス権を実質化するための法的担保措置を考える際には、国の予算の制約、国民の情報能力や情報観の差異といったような情報格差を生じる外在的理由の正当性が問われることになる。

(二) 行政法学上の問題点

1. 法治主義の実質化と機械化

伝統的行政法学は、権力行政を中心とするものであった。行政情報化すると、行政そのものが情報提供を意味することになり、権力行政から情報提供行政に変わることになる。そうすると、権力行政における中心的指導原理とされる法治主義は、行政の能動的公開、行政過程の情報化、立法や行政過程における電子参加によって、より実質化されることになる。というのは、法治主義に求められる行政に対する立法的統制と司法的統制は、行政の情報化によって、より容易かつ有効になしうるからである。行政に対する立法的統制については、立法情報の公開、行政立法情報の公開や単一窓口による申請のシステム化、そして法律制定や政策形成過程における国民の電子的参加によって、行政には判断要素が国民の意見に近づくように標準化・一律化が求められ、今まで行政に可能であった様々な他事考量が妨げられるようになり、その結果、行政裁量の可能性がかなり低くなり行政裁量の濫用逸脱を最大限に防止する機能が期待される。また、行政に対する司法的統制についても、司法情報の公開、詳細かつ緻密な法令を標準的かつ一律的に適用することによって、司法裁量の逸脱も不可能になり、司法の独立も一層確保できるようになる。

しかしながら、他方では、標準化・一律化ないし機械化した法令に基づく行政では、個々の国民に応じて多様または弾力的に対応することが困難になり、解釈の余地が減少し、法令上予測しえない事態が起きた場合には、手引きとされた機械的・規格的な法令では対応しきれないという

問題が生じるであろう。

2. 行政情報の整理・管理・提供に関わる主体論

行政が保有する情報は、もともと公益に依拠する行政の運営を通じて取得されるものであり、決して行政自身でなく、国民全体の共有財産である。しかし、誰が行政情報を整理・管理・提供するのが適切であるかは、議論の余地があろう。論理的には、所有と管理・提供の権利主体は一致しえず、行政情報を共有する国民全体が、それを整理・管理・提供する者になることもありうるし、逆に、共有の財産権者と財産の管理、提供者とは一致せず、共有財産権者である国民と、行政情報の整理、管理、提供のサービス主体とを、別個に考えることも可能である。

ただ、行政情報の整理・管理・提供というものは、そもそも国民全体にかかわる濃厚な公益的色彩をもつものであり、しかも、国民にとって必要で適切な情報を有効に提供すること、国民の間に不平等な情報提供を防止することからすると、公正かつ公平な情報提供の仕組みを比較的構築しうる主体としては、国民、民間企業または非営利組織よりも、むしろ行政に大いに期待が集まるであろう。しかし、だからと言って、国民、民間企業または非営利組織は、行政情報からまったく無縁なものであるわけではない。行政が提供できる情報は、まったく、社会通念上平均的・標準的国民のニーズを前提とする標準的情報に止まり、あらゆる国民のニーズに応じる情報を網羅的に提供することは考えられないし、考えるべきではない。そこで、行政によって提供される標準的情報を基本情報とし、それに付加価値を乗せて活用することを、むしろ国民、民間企業や非営利組織には大いに期待しうる。こうした情報化社会における情報の主体の役割分担論については、より緻密な論理構成が必要となろう。

3. 行政の類型の再検討 行政の性質から生じる情報化行政と非情報化行政

行政情報化とは言っても、行政の内部にしても、行政の外部にしても、行政のすべてを情報化することができるか、またはあらゆる行政が情報化に相應しいかという問題がある。例えば、許認可申請の場合は、伝統的な申請の手続によると、国民が申請の様式・書類を提出し、行政が必要な情報を提供または相談や指導を行い、そして、国民が十分な書類を提出し、行政がそれを受理し、必要な場合に補正の指示を行い、要件を満たしている場合、許認可を与え交付し、または実物を給付する。その中で、書類の提出、書類の受理、補正、許認可の交付は、オンラインで行うことは可能であるが、実物の交付は、どうしてもインターネットを通じて実現することができない。その他に、車の免許申請のように、書面審査のみならず、物理的・身体的審査をも必要とされる場合は、オンラインで行うには限界がある。

また、行政が履行すべき義務の内容が、物理的作為義務または不作為義務である場合は、それ

を実現するには、インターネットという手段では不可能であろう。特に、行政側においては、違法建築物の撤去の執行義務、輸入禁止物の没収、有害物の消滅等という事実行為を行う場合、または医療サービスを行う場合等は、行政自身が物理的に行わなければ、実現できない。さらに、行為形式の情報化が重要であるとは言っても、行政手続の形式の中で、聴聞という形式自体は、前述したように、電子化には相応しくないであろう。

このように、行政の性質や物理的性質の有り様によっても、情報化に限界を見せる行政が存在するため、行政を完全には情報化しないか、または情報化できない限りでは、情報化の行政と非情報化の行政とが実際に並存することになる。また、電子参加可能な行政とそうでない行政、そして、能動的・電子的公開による行政とそうでない行政との間を、如何に適切に合理的に区分するか、法的・民主的統制の方法や強度の面では、両者の間に、異なるものがありうるか、如何に相応しい統制方法を構築するか等々についてはなお一層検討する余地がある。同時に、行政法学における行政の内容または分類について、いわゆる情報化行政と非情報化行政とを視野に入れつつ、その性質や意味内容を確定する必要がある。

4. 行政組織法理論との関係

行政情報化による組織法への影響は、何よりも権限配分・事務配分の見直しに対して強く及ぶであろう。例えば、単一窓口の全面的実現によって、行政は、対外的には一つとなるが、内部的には、単一の申請に対して効率のかつ円滑な審査手続を進める必要性が生じるために、既存の権限や事務のあり方に連動して影響をもたらすこととなり、そこで単一窓口の実現にとっての阻害要因となる事務や権限は、改めて統合、廃止、調整等を行うことが必要とされる。このことは、中央行政の間のみならず、中央と地方との間にも、当てはまるであろう。

5. 行政情報の能動的・電子的公開と請求による公開

あらゆる行政情報が国民の共有財産である以上、理念的には、国民にすべて公開すべきである。しかし、情報の内容の複雑多岐性、国民の権利利益との関係の多元性等から、あらゆる行政情報を公開することは、他の国民の権利利益または他の価値に著しく侵害もしくは支障を与えることになる場合があることから、必ずしも適切ではなく、技術的にも不可能である。そこで、例外的に、列挙方式をもって不開示情報を限定規定するのが、世界各国の情報公開法制の共通する立法政策となっている。不開示情報は、例外的扱いである以上、運用における法解釈上、きわめて限定的・厳格に解釈するのが望ましいことから、開示情報の射程範囲はかなり広いものとなる。このような広範囲の開示情報をいかに、機能的に開示するかについては、行政側からすれば、能動的・積極的開示と国民の請求による受動的・消極的公開とがある。

すべての情報を能動的・電子的に開示することは、技術上は非現実的である。それに対して、すべての情報を請求により公開しようとする場合には、例えば、国民の需要度の高い、または関心度の高い情報について、同じ情報に対し、多数者からの請求が繰り返しに来る場合は、一々、個別に対応し開示しなければならないことになり、行政コストの浪費にもつながる。そこで、行政を情報化するに連れ、能動的・電子的開示と請求による開示とは、一定の基準によって、ある程度、区別していくことが望ましいであろう。ただ、その区別の基準は、必ずしも明確には見えてこない。さしあたり、国民の情報観や需要度・関心度、情報の性質等によって総合的かつ機能的・流動的に決めることになる。

6. 電子参加のあり方

電子参加は、行政や立法への国民参加を容易化することになる点で、大いに評価できる。しかし、前述したように、電子参加の性格、行政や立法過程における位置づけ等は、統治構造や民主主義の意義にも連動するため、確認する必要がある。その他に、国民主権を実質化するために、電子参加をめぐる法的問題、例えば、参加の平等性、参加の方法、適格性の有無、参加の法的効果等についても、より緻密な検討が必要となる。

結びに代えて

情報通信技術革命は、現在、グローバリゼーションと共に、今世紀において、法学を含むあらゆる分野にわたって、最も幅広く、長期的に、流動的に、そして根本的に影響を及ぼそうとしている。また、80年代以来の新自由主義に基づく行財政改革とも重ねて行われていることから、IT革命と新自由主義に基づく行政改革との相互関係を確認する必要があるとともに、新自由主義に基づく行政改革の法的分析、IT革命に基づく行政改革の法的分析をする作業も避けられないであろう。さらに、本稿ですでに若干提起したもののほかに、国と民間と非営利組織との役割分担、行政そのもの変容、行政と国民との関係の変化、行政法学方法論レベルの問題にまでも行き着くこととなるか否か等々も、検討すべき課題となろう。また、IT革命による法学以外の領域の変化も視野に入れつつ、それと行政法学との緊張関係を把握する必要もあろう。

註

¹ さしあたり、葉俊栄「電子化政府に向けて 情報公開と行政手続の挑戦」台湾法学会編『台湾法学会年報第19号インターネットと法律研究会特集』収録、1998年11月、4頁以下を参照。

² 第一段階としての「電子化/インターネット化政府中期推進計画(1998年~2000年)と第二段階としての「電子化政府推進方案(2001年~2004年)」の内容は、行政院研究發展評価委員会のホームページ(<http://www.rdec.gov.tw/govpakt/>)にアクセスすれば、閲覧できる。

³ 全国行政改革会議の議題について、行政院研究發展評価委員会編「全国行政改革会議 議題報告」(2001年2月25日、26日)を参照。

⁴ 行政手続法第44条第3項では、行政情報公開の法律は、本法公布後2年以内に(すなわち2001年2月3日までに)制定されなければならない、制定されるまでには、行政院と関係機関が辦法を定立し、行政情報の公開を実施しなければならないとする行政情報公開の積極的時限立法化を義務づける規定が設けられる。それにもかかわらず、立法や行政の怠慢によって結局、行政情報公開法ないし政府情報公開法は、いまだ制定されず、法規命令としての「行政情報公開辦法」が定立されるに止まっているのが現状である。

Summary

Theoretical Problems about Electronic Administration

Wrestling with “Electronic Government” in Taiwan—

Shiow-Ching Tsay

1 The Idea of Electronic Administration

Taiwan has taken earnest steps toward electronic government, or Digit-Government, since the latter half of the 1990's. The promotion of the Electronic Government plan began with “The Medium Term Promotion Plan for Electronic Web-oriented Government” enacted in November 1997. The target was to equip the government with the ability to send information between the government and its citizens, to construct an overall communication system, and to provide rapid and effective service to the nation anytime and anywhere through “electronic government”, or in other words, information & communications technology. This will lead to the “infrastructure development of the Electronic Web-oriented Government”, “promotion of its use by the nation and public servants”, “systemization of information distribution”, “systemization of electronic official documents exchange”, “comprehensive arrangement of government information, expansion of service area, provision of all services in one place (“one stop service”)” and “development of a safe and reliable information & communication environment”.

2 The Meanings of Electronic Administration

Digit-Government in Taiwan is made up of 4 factors listed below:

- 1) Digitalization inside administration;
- 2) Positive and electronic disclosure of administrative information;
- 3) Digitalization of administrative procedures and processes; and
- 4) Electronic participation

These challenges are not specific to Taiwan, but will cause certain problems being accepted by Taiwanese society.

3 Theoretical Problems of Electronic Administration

First of all, constitutional issues could become a problem. Contradictions with the constitution and democracy should be an area of concern, and bridging the digital divide

should be a priority, from the point of view of rights theory. Next, the challenges to administrative law can be arranged as the following six points.

First, mechanization of the principle of the rule of law, through the mechanization of application transactions, could limit the malicious exercise of personal discretion. Second, a proper body concerned with arranging, managing and providing administrative information could be established, together with measures to explore NGOs as independent bodies to provide value-added administrative information. Third, a distinction should be made between information fit for digitalization and information that is unfit. Fourth, the separation of organs and authorities would force reviews of administrative organization law. Fifth, how should the distinction between positive and electronic disclosure and disclosure responding to inquiries be considered? Sixth, what would be the model for electronic participation and how would the administrative body handle such large amounts of information?

Conclusion

The revolution of information communication technology as well as globalization is now affecting all fields of knowledge, including law, in the most profound and fundamental way since the turn of this century. Since the 1980's, it has been undertaken in conjunction with administrative reform based on neo-liberalism. A correlation between the Information Technology revolution and administrative reform should be confirmed, and further legal analysis on administrative reform based on neo-liberalism and the IT revolution is inevitable.

韓国における行政の情報化の現状と問題点

咸 仁善

目 次

序

- 一 行政情報の公開
- 二 個人情報の保護
- 三 電子政府の具現
- 四 今後の課題

序

今回、報告するよう私に与えられたテーマは、「韓国における行政の情報化の現状と問題点」というものである。それを受け手の観点から報告して貰いたいというようであるが、ここでの受け手というのは、その意味合いが必ずしもはっきりしていない。なぜならば、情報化というのは、双方向性がその主な特徴の一つであり、送り手と受け手との区分けが困難な場合が多いからである。しかし、ここでの受け手というのは、おそらく、行政に対する国民の観点からという意味に解して差し支えないであろうから、こうした観点から報告したいと思う。

(一) 「行政の情報化」の意味

本論に入る前に、まず、ここで「行政の情報化」という概念について、若干触れて置かねばならない。

まず、ここでの「行政」の概念が問題である。行政の概念定義については、これまで、数多くの見解が出されてきたが、決まった概念定義はいまだに存在しないようである。ここでは、行政の概念を立法・司法・行政のうちの行政を意味するものと解する。こうした場合にも、地方自治団体やいわゆる特殊法人なども含まれるのかは議論の余地があるが、行政の概念にはそれらを含むものと解する。

次に、「情報化」という概念が何なのかである。情報化という言葉は、昨今、最もよく使われている流行語の一つであり、一つの傾向的概念といえようが、その意味合いは一様ではないよう

である。しかし、こうした情報化という用語は、マスコミなどでよく使われるだけでなく、実定法にも登場している。例えば、韓国の「情報化促進基本法」では、「情報化」という用語の定義について、「情報を生産・流通または活用して社会各分野の活動を可能にせしめ効率化を図ること」という¹。この定義は必ずしも明確ではないが、分かり易く整理し直すと、「情報の生産・流通または活用することによって社会諸分野の活動における効率化を図ること」と理解することができよう。こうした概念づけからすると、「行政の情報化」というのは、「行政における情報を生産・流通または活用することによって行政および社会諸分野の効率化を図ること」になる。そうすると、行政情報をいかに生産して流通し活用するかによって、行政の効率化が決まってくるわけである。そこで、さらに行政情報の意味を明確にする必要がある。

「行政情報」の概念について、韓国実定法では、例えば、「行政機関が職務上作成または取得して管理している資料として電子的方式で処理され符号・文字・音声・音響・映像等で表現されたもの」²と定義されている。こうした概念づけからは、行政情報というのが「電子的方式」で表現されたものに限って捉えられているといえよう。

以上の議論を整理すると、「行政の情報化」というのは、「行政機関が職務上作成または取得して管理している資料を電子的方式で処理し符号・文字・音声・音響・映像等で表現されたものを生産・流通または活用することによって行政および社会諸分野の効率化を図ること」になる。

(二) 報告の範囲および順序

「行政の情報化」を以上のように捉える場合、それは、大きく、二つの過程に分けることができよう。すなわち、一つは、行政機関が職務上作成または取得して管理している資料を電子的方式で処理し符号・文字・音声・音響・映像等で表現することと、もう一つは、そうした結果を生産・流通または活用することである。

「行政の情報化」を受け手または国民側の観点から報告するよう命じられた本報告においては、前者、すなわち、行政資料を電子的方式で表現する過程より、後者、すなわち、電子的方式で処理された行政情報を生産・流通または活用する過程に重点を置くべきであろう。

したがって、本報告では、そうした考え方から、電子的方式で処理された行政情報を生産・流通または活用することにおいて、幾つかの論点について報告させて頂きたいと思う。具体的に言えば、まず、電子的方式で処理された行政情報との関連において、行政情報の公開と個人情報の保護の問題を述べる。次に、行政情報の流通または活用によってもたらされる行政と国民との新たな法律問題を韓国の最新の実定法システムを中心に述べる。最後に、行政の情報化に伴う今後

の課題について若干触れることとする。

一 行政情報の公開

(一) 法システム

行政情報の公開に対する一般法としては、「公共機関の情報公開に関する法律」(以下「情報公開法」と略する。)がある³。同法は、1996年12月31日に制定され、1998年1月1日から施行されている。行政の情報化と関連して、情報化された行政情報を行政の効率性のためだけではなく、国民生活の便益のためにも活用されることが望まれるが、同法はどのような法的仕組みになっているのか、概観してみることにする⁴。

1. 公開の対象たる情報

同法において、公開の対象になる「情報」とは、公共機関が職務上作成または取得して管理している文書・図面・写真・フィルム・テープ・スライドおよびコンピュータによって処理される媒体等によって記録されたものをいう。

2. 非公開対象情報

他の法令によって非公開として規定された情報、 公開される場合、国家安全保障・国防・統一・外交関係等国家の重大な利益を害するおそれがあると認められる情報、 公開される場合、国民の生命・身体および財産の保護その他公共の安全と利益を著しく害するおそれがあると認められる情報、 進行中の裁判に関わる情報、ならびに犯罪の予防・捜査・公訴の提起および維持・刑の執行・矯正・保安処分に関する事項として公開される場合、その職務遂行を著しく困難にせしめ、または刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害すると認められる相当な理由がある情報、 監査・監督・検査・試験・規制・入札契約・技術開発・人事管理・意思決定過程または内部検討過程にある事項等として公開される場合、業務の公正な遂行や研究・開発に著しい支障をきたすと認められる相当な理由がある情報、 当該情報に含まれている名前・住民登録番号等によって特定人を識別し得る個人に関する情報、 法人、団体または個人の営業上秘密に関する事項として公開される場合、法人等の正当な利益を著しく害する恐れがあると認められる情報、 公開される場合、不動産投機・買占売惜等で特定人に利益または不利益を与える恐れがあると認められる情報をあげている。

3. 情報公開の対象機関 = 公共機関

情報公開の対象機関たる公共機関には、国家機関（すなわち、国会、法院、行政府、憲法裁判所、中央選挙管理委員会）、地方自治団体、政府投資機関管理基本法第 2 条⁵による政府投資機関（例えば、韓国電力公社、農水産物流通公社、大韓住宅公社、韓国水資源公社、韓国道路公社、韓国土地公社等）、特別法によって設立された特殊法人（例えば、韓国行政研究院、韓国租税研究院、韓国開発研究院等）、小・中等教育法、高等教育法その他の法律によって設置された各級学校などがある。

4. 情報公開の請求権者

すべて国民は、情報公開請求権を有する。この国民には、自然人はもちろん、法人や法人格のない団体なども含まれる。

外国人の場合は、国内に一定の住所を持って居住するか、学術・研究のために一時的に滞留する者、あるいは国内に事務所を持っている法人または団体が含まれる。

5. 情報公開の請求

(1) 請求方法

情報公開請求人は、当該情報を保有または管理している公共機関に直接出向いて提出するか、あるいは郵便・模写伝送またはコンピュータ通信によって情報公開請求書を提出することができる。公共機関は、情報公開請求書を受付けた場合、請求人に受付証を交付しなければならない。ただし、即時または口述処理が可能な情報の情報公開請求書を受付けた場合や、郵便・模写電送またはコンピュータ通信によって情報公開請求書を受付けた場合には、この限りでない。

(2) 公開の決定

公共機関は、公開請求があった日から 15 日以内に情報公開審議会の審議を経て、公開するか否かを決定しなければならない。公共機関は、不可避な事由のある場合 15 日以内で決定期間を延長することができるが、情報公開を請求した日から 30 日以内に決定しなかったときには、非公開の決定があったものと見なす。

6. 情報の公開

(1) 原則と例外

公共機関が情報の公開を決定した場合には、請求人に通知した公開日時・公開場所にて原本で公開することが原則である。ただし、請求人本人またはその代理人を直接確認する必要のない場合には、請求人の要請によって郵便で送付することができる。

(2) 公開の方法

文書・図面・カード類 : 閲覧または写本の交付

録音テープ・録画テープ・スライド : 視聴または複製物の交付

映画フィルム : 視聴

マイクロフィルム : 閲覧または写本・複製物の交付

写真 : 閲覧または写本の交付

写真フィルム : 閲覧または印画物・複製物の交付

コンピュータ処理情報 : 媒体の閲覧・視聴または写本(出力物)・複製物の交付

(3) 情報公開の種類

原本公開

情報公開は原本公開が原則である。

写本公開

しかし、情報の公開によって情報の原本が汚損されたり破損されるおそれのある場合には、写本で公開することができる。

部分公開

公開請求した情報に、公開情報と非公開情報が混合されており、それが分離可能な場合には、公開請求の趣旨に反しない範囲内において、公開可能な情報だけの部分公開ができる。

即時公開

公開するか否かの決定手続なく即時または口述で処理可能な情報⁶は、別途の手続なく即時公開することができる。

(4) 費用負担

情報の公開および郵送等に所要する費用は実費の範囲内で請求人の負担とする。ただし、公開請求する情報の使用目的が公共福利の維持・増進のために必要であると認められる場合⁷にはその費用を減免することができる。

7. 不服救済手続

(1) 異議申立て

異議申立てを申請することができる者は、公共機関の非公開処分または不作為によって法律上の利益を侵害された者、公共機関が第三者の意思に反して情報を公開した場合の第三者をあげることができる。

原則的に決定通知をもらった日から 30 日以内に申請しなければならない。ただし、第三者

の場合には、公開通知をもらった日から7日以内に申請しなければならない。

請求人が異議申立てをした場合には、受付日から7日以内に認容するか否かを決定し、書面で通知しなければならない。

(2) 行政審判

行政審判を提起できる者は、情報公開と関連して公共機関の処分または不作為によって法律上の利益の侵害を受けた者である。請求人は、上記の異議申立てを経ずに直ちに行政審判を請求することもできる。

行政審判の請求は、処分のあることを知った日から90日以内、処分があった日から180日以内でなければならない。審判請求書は、裁決庁または被請求人である行政庁に提出しなければならない。

裁決庁は、原則として、当該行政庁の直近上級行政庁であり、例外的に当該行政庁または所管監督庁である。裁決は、審判請求を受けた日から60日以内（やむを得ない場合に30日の範囲内で延長可能）に裁決書をもってしなければならない。

(3) 行政訴訟

情報公開と関連して公共機関の処分または不作為によって法律上の利益を侵害された者は、行政訴訟法による行政訴訟を提起することができる。

取消訴訟は、処分等のあることを知った日から90日以内に、あるいは処分等のあった日から1年以内に提起しなければならない。

(二) 運営状況

現在、ほとんどの公共機関は、ホームページを運営しており、そこで情報公開の欄を置いてある。このように、それぞれの機関ごとにインターネットによる情報公開を行っているだけでなく、こうした公共機関を統合した「インターネット情報公開サービス」(http://www.egov.go.kr/Main/gonline/onl_link01.htm)を運営している。情報公開法が施行され始めた1998年から2000年までの情報公開制度の運営実績を見ることによって、情報公開において情報化がどの程度進んでいるのかがある程度分かるだろう。

(1) 情報公開の請求件数は、1998年に26,338件、1999年に42,930件、2000年に61,586件になっている⁸。こうした状況を見ると、毎年、大幅な増加率を見せていることが分かる。このうち処理現況を見ると、1998年に、25,475件の処理件数のうち、全部公開が21,020件(83%)、部分公開が3,108件(12%)、非公開が1,347件(5%)であり、1999年に、41,484件の処理件

数のうち、全部公開が 35,580 件 (86%)、部分公開が 3,005 件 (7%)、非公開が 2,899 件 (7%) であり、2000 年には、58,711 件の処理件数のうち、全部公開が 50,470 件 (86%)、部分公開が 3,839 件 (7%)、非公開が 4,402 件 (7%) である。こうした統計から考えると、毎年 90%以上の公開率を見せており、公共機関側も情報公開について積極的な姿勢を取っていることが分かる。しかも、非公開のうち、例えば 2000 年度の場合、非公開件数のうち 1,845 件 (42%) が存在しない情報について請求したことが非公開事由であることを勘案すると、公共機関側の積極的な姿勢は一応評価に値するだろう。

(2) 本報告との関係では、こうした情報請求のうち、どの程度がインターネット等によるものなのかが焦点になる。

行政自治部の統計から見ると、1998 年には、総請求件数 26,338 件のうち、直接公共機関に出向いて請求したものが 23,980 件 (91%)、郵便が 2,028 件 (8%)、模写電送が 256 件 (1%) であるのに対し、コンピュータ通信によるものは 74 件しかなかった。しかし、1999 年には、総請求件数 42,930 件のうち、直接公共機関に出向いて請求したものが 36,973 件 (86%)、郵便が 3,494 件 (8%)、模写電送が 1,265 件 (3%)、コンピュータ通信が 1,084 件 (8%) であり、2000 年には、総請求件数 61,586 件のうち、直接公共機関に出向いて請求したものが 46,712 件 (76%)、郵便が 6,123 件 (10%)、模写電送が 2,507 件 (4%)、コンピュータ通信が 6,244 件 (10%) となる⁹。

こうした統計から見ると、情報公開請求の方法において、直接公共機関に出向いての公開請求の割合が年々減少するのに対して、その他の方法は逆に増加していることが分かる。とりわけ、コンピュータ通信による公開請求の増加率は著しい。大体の公共機関において、1999 年からインターネットによる情報公開の申請ができるようになり始め、2000 年には、相当数の公共機関がそれを備えている。今年度には、それぞれの公共機関による情報公開の他にも、統合された「インターネット情報公開サービス」が運営されていることを勘案すれば、2001 年およびそれ以降は、その増加率は益々大きくなることが予想できる。

(3) 受動的なインターネットによる情報公開の活性化だけでなく、能動的に国民に公共機関の情報をインターネットを通じて提供していく姿勢も目立っている。かかる姿勢は、責任行政の観点からも、行政の透明性の確保という観点からも望ましいことであろう。行政情報の積極的な提供によって、情報公開の請求もある程度押えられることに繋がると思われる。

(三) 問題点

1. 公開対象情報の限定

情報公開法には、適用除外になる情報が幅広く認められているだけでなく、情報化との関連で見ると、いまだに電子的方式で情報化された行政資料が十分とは言えない。そこで、インターネット等による情報公開の請求が可能であるとしても、結局はその情報を受け取るためには直接当該公共機関に出向かなければならないのである。こうした問題は、情報化が進んでいくことによって徐々に解消できると思われる。

2. オンラインとオフラインの混用

情報公開がインターネット等のオンライン上でできるとしても、公開対象の情報を受け取るためには、直接、当該機関に出向かなければならない場合が少なからずある。さらに、対象情報をオンラインで受け取れるとしても、その手数料等を納付するためには、銀行や郵便局まで行かなければならないことが多い。つまり、情報公開の請求、公開、手数料等の納付などの一連の過程を全てオンライン上で済ませる体制までには、まだ進んでいないということである。

3. 積極的な情報提供への認識不足

公共情報の消極的な公開に止まらず、より積極的な情報提供が望ましい。最近改善されてきたとはいえ、いまだに行政機関によっては、ホームページなどを利用した情報提供に対する認識が十分あるとはいえない。ホームページにおいて国民や住民に有益な情報の提供に励むより、機関や機関長の広報に積極的なところが少なからず存在するのである¹⁰。

二 個人情報の保護

(一) 法システム

個人情報の保護と関連する法令としては、「公共機関の個人情報保護に関する法律」（以下では「個人情報保護法」と略する。）と「情報通信網利用促進および情報保護等に関する法律」（以下では「情報通信網法」と略する。）が重要である。前者は、「公共機関のコンピュータによって処理される個人情報の保護のために、その取扱に関して必要な事項を定めることによって公共業務の適正な遂行を図るとともに、国民の権利と利益を保護する」ことをその立法目的として、1994年1月7日制定され1995年1月8日より施行されている。後者は、「情報通信網の利用を促進し情報通信サービスを利用する者の個人情報を保護するとともに、情報通信網を健全か

つ安全に利用できる環境を形成することによって、国民生活の向上と公共福利の増進に役に立つ」ことをその立法目的としたものである。これは元々「情報通信網利用促進等に関する法律」という題名で1999年2月8日に制定され、1999年7月1日より施行されたものを、2001年1月16日に題名を「情報通信網利用促進および情報保護等に関する法律」へ改名し、2001年7月1日より施行されたものである。

行政の情報化という本報告のテーマとの関連では、前者がより直接的に関係があるといえようが、後者は一般的な個人情報保護に関する法律であることを勘案すると、両者とも同様に重要であろう¹¹。そこで、以下では、前者を中心にしながら、関連するところでは適宜後者についても触れて、個人情報の保護に関する現行法システムを概観してみることにする¹²。

1. 用語の定義

(1) 個人情報

個人情報とは、生存する個人に関する情報として当該情報に含まれている名前・住民登録番号等の事項によって当該個人を識別し得る符号・文字・音声・音響および映像等の情報（当該情報だけでは特定個人を識別し得ない場合においても、他の情報と容易に結合して識別し得るものを含む。）をいう。

したがって、法人・団体・死亡者等の情報は原則的に適用除外になる。また、個人情報法は、統計法によって収集される個人情報と、国家安全保障と関連して情報分析のために収集された個人情報についても適用除外になっている。

(2) 個人情報ファイル

個人情報ファイルとは、特定個人の身分を識別し得る事項によって当該個人情報を検索できるような体系的に構成された個人情報の集合物として、コンピュータの磁気テープ・磁気ディスクその他それと類似した媒体に記録されたものをいう。

(3) 電子文書

電子文書とは、コンピュータ等の情報処理能力をもつ装置によって電子的な形態として作成され送信または貯蔵された文書形式の資料として標準化されたものをいう。

2. 適用対象機関

公共機関であり、それには国家行政機関、地方自治体、教育法によって設置された各級学校、政府投資機関および特別法によって設立された特殊法人などが含まれており、情報公開法における公共機関と同様の意味と見て差し支えない。

3. 個人情報の収集および処理

(1) 収集上の原則

公共機関の長は、情報主体の同意のある場合または他の法律に収集対象たる個人情報が明示されている場合の他には、思想・信条等個人の基本的な人権を著しく侵害するおそれがある個人情報を収集してはならない。

(2) 個人情報ファイルの保有等

公共機関は、所管業務を遂行するために必要な範囲内において個人情報ファイルを保有することができる。公共機関の長は、個人情報を保有しようとする場合に、一定の事項について行政自治部長官に事前通報しなければならない¹³。通報した事項を変更したり廃棄しようとする場合にも同様である。

行政自治部長官又は関係中央行政機関の長は、通報された個人情報ファイルに関する事項を年1回以上官報に掲載して公告しなければならない。

保有機関の長は、当該機関が保有している個人情報ファイルの台帳を作成して一般人が閲覧できるようにしなければならない。

(3) 個人情報の処理

公共機関の長は、個人情報を処理するにおいて個人情報が紛失・盗難・漏出・変造または毀損されないよう、安全性の確保に必要な措置を講じなければならない。また、公共機関の長は、処理情報の正確性および最新性を確保するよう努力しなければならない。

保有機関の長は、他の法律によって保有機関の内部で利用するか、保有機関以外の者に提供する場合を除いては、当該個人情報ファイルの保有目的以外の目的で処理情報を利用したり、他の機関に提供してはならない。

4. 自己情報の閲覧請求または訂正請求等

(1) 自己情報の閲覧請求

情報主体は、個人情報ファイル台帳に記載された範囲内において、書面により自己情報の閲覧を保有機関の長に請求することができる。その場合、保有機関の長は、原則的に、請求書もらった日から15日以内に、請求人が閲覧できるようにしなければならない。

自己情報の請求であっても、次の事由に当たるときは閲覧の制限が可能である。すなわち、まず、次に該当する業務の遂行に重大な支障を招来する場合、すなわち 1) 租税の賦課・徴収または還給に関する業務、2) 教育法による各種学校における成績の評価または入学者の先発に関する業務、3) 学力・技能および採用に関する試験、資格の審査、補償金、給付金の算定等評価

または判断に関する業務、4)他の法律による監査および調査に関する業務である。次に、個人の生命・身体を害するおそれ、または個人の財産とその他の利益を不当に侵害するおそれがある場合である。

(2) 自己情報の訂正請求

自己情報を閲覧した情報主体は、保有機関の長に対し、書面により当該情報の訂正を請求することができる。訂正請求された保有機関の長は、他の法律に特別の手続が規定されている場合を除いては、遅滞なくそれを調査して必要な措置を取らなければならない。

訂正請求を受けた保有機関の長は、15日以内に必要な措置を取った後、訂正措置結果通知書を訂正請求人に送付しなければならない。

(3) 不服申立て

自己情報の閲覧請求または自己情報の訂正請求に対して公共機関の長が行った処分または不作為によって権利または利益の侵害を受けた者は、行政審判法の定めるところにより行政審判を請求することができる。

(二) 運営状況

1. 個人情報保護法に基づくもの

情報公開制度よりいち早く施行された個人情報の保護制度は、情報公開制度が各行政機関ごとにホームページなどにおいて相当活発に実施されているのに比べて、運営状況はいまひとつという感じである。

公共機関のコンピュータによって処理される個人情報の保護については、行政自治部が所管行政機関であるが、行政自治部が個人情報法に基づいて2000年12月26日に発表した「公共機関の個人情報ファイル目録公告」によると、中央行政機関が保有する個人情報ファイルは99件、地方自治団体が保有する個人情報ファイルは126件、各級学校が保有する個人情報ファイルは22件、政府投資機関その他が保有する個人情報ファイルは204件である¹⁴。

2. 情報通信網法に基づくもの

一般的な個人情報の保護については、「情報通信網利用促進および情報保護等に関する法律」に基づいて、情報通信部傘下の韓国情報保護振興院 (<http://www.kisa.or.kr/>) において、2000年4月より個人情報保護侵害申告センター (<http://www.cyberprivacy.or.kr/>) を開設して運営している。当センターでは、個人情報侵害に対する申立てと相談を行っている。しかし、その対象は公共機関以外の民間サービスを利用する際に発生したものが主な対象になっている。

(三) 問題点

1. 紙文書中心の思考

個人情報保護法は、「公共機関のコンピュータによって処理される個人情報の保護のためにその取り扱いに関して必要な事項を定めること」をその立法目的の一つにしていながら、その運営のしくみは、あまり情報化されていない。すなわち、同法は、情報主体が個人情報ファイル台帳に記載された範囲内において、自己情報の閲覧請求とその訂正請求を**書面**で保有機関の長にしなければならないと規定している。公共機関のコンピュータによって処理される個人情報の保護を対象にしながらも、自己情報の閲覧および訂正の請求方法を書面だけに限定することは、明らかに問題である。

2. 情報化への手後れ

情報公開制度が比較的活発になっていることと比べると、公共機関のコンピュータによって処理される個人情報の保護に関する制度は、その関心がますます高まっているとはいえ、いまだに活性化されていない点をあげることができよう。こうした個人情報保護制度は、結局、各個人の積極的な姿勢が重要であろうが、公共機関側も、インターネットなどを利用した個人情報保護の活性化のために、個人情報ファイル目録のインターネットによる公開およびインターネットによる閲覧請求と訂正請求に、より積極的に取り組んでいくべきだと思われる。

3. 個人情報の漏洩

韓国では、住民登録制度が実施されており、全国民に対する一元的な情報管理が可能である。これは、情報化の進行とともに、個人情報が収集し易くなり、それだけに個人のプライバシー侵害の恐れが高いことをものがたっているといえよう。こうした状況においては、公共機関による個人情報の濫用の可能性があるだけでなく、個人や団体などへの漏洩による被害も現に生じている。こうした問題は、インターネットの活性化によって、個人のプライバシーや名誉等の被害の程度は計り知れないほど大きくなる。

また、個人情報の収集の目的が達成された場合には、その都度当該情報を廃棄して、その情報が悪用されないようにしなければならない。コンピュータは、忘却の恩恵を知らないからである。

三 電子政府の具現

つい最近、7月1日から、いわゆる電子政府法（「電子政府具現のための行政業務等の電子化

促進に関する法律」)が施行されている。同法は、「行政業務の電子的処理のための基本原則、手続および推進方法等を規定することによって、電子政府の実現のための事業を促進させ、行政機関の生産性、透明性および民主性を高め、知識情報化時代の国民の生活の質を向上させること」をその立法目的としている。すなわち、行政業務の電子的処理のための一般法としての地位を有するのである¹⁵。ところで、行政業務の電子化といっても、その内容ははっきりとしないが、ここでは、行政側が国民に対していわゆる行政処分をしたり、行政指導をすることに限らず、国民側が行政に対していわゆる私人の公法行為として行う申請、届出などをも含むものとして捉える。

行政業務の電子的処理に関しては、電子政府法が一般法としての地位を有しているが、そのほかにも、電子文書の真正性に関する定めである「電子署名法」や、一般的な電子文書について定めている情報通信網法がある。これらの法令を中心に、現行法システムを概観する。

(一) 法システム

1. 用語の定義

(1) 電子政府

電子政府とは、情報技術を活用して行政機関の事務を電子化することによって、行政機関相互間あるいは国民に対する行政業務を効率的に遂行する政府をいう。したがって、電子政府という概念は、行政機関内部の行政業務だけでなく、行政機関の国民に対する行政作用をも含むものである。さらに、国民の行政機関に対する行為をも、その概念に含むものと解すべきであろう。電子化の核心の一つは双方向性にあり、行政機関の国民に対する行政作用を規定しているのであるから、その反対の国民の行政に対するいわゆる私人の公法行為にも適用されるものと解すべきである。

(2) 電子文書

電子文書とは、コンピュータ等情報処理能力をもつ装置によって電子的な形態として作成され、送受信あるいは貯蔵される情報をいう。こうした電子文書の概念には、いわゆる私的電子文書と公的電子文書とがあわせて含まれている。本報告のテーマとの関係では、後者(すなわち、電子公文書)が、とりわけ重要な意味を有する。

(3) 電子官印

電子官印とは、電子文書を作成した行政機関および電子文書の変更の存在が確認できる情報として、当該文書に固有なものをいう。こうした電子官印は、分かりやすくいえば、情報化時代に

おける電子的な官印といえよう。

2. 電子政府の運営原則

(1) 国民便益中心の原則

行政機関の業務処理過程は、当該業務を処理するにあたって、国民の負担する時間と努力が最小化されるよう設計されなければならない。

(2) 業務革新先行の原則

行政機関は、業務を電子化しようとする場合には、前もって、当該業務およびそれと関連した業務の処理過程全般を電子的処理に適合するよう革新しなければならない。

(3) 電子的処理の原則

行政機関の主要業務は電子化されなければならないが、電子的処理の可能な業務は、特別な事由のある場合を除いては、電子的に処理されなければならない。

(4) 行政情報公開の原則

行政機関の保有・管理する行政情報として国民の生活に利益になる行政情報は、法令の規定によって公開が制限される場合を除いては、インターネットを通じて積極的に公開されなければならない。

(5) 行政機関確認の原則

行政機関は、特別な事由のある場合を除いては、行政機関相互間電子的に確認できる事項を国民に確認して提出するよう要求してはならない。

(6) 行政情報共同利用の原則

行政機関は、収集・保有している行政情報を、それを必要とする他の行政機関と共同利用しなければならないが、他の行政機関から信頼できる行政情報を提供され得る場合には、同一の内容の情報を別途に収集してはならない。

(7) 個人情報保護の原則

行政機関の保有・管理する個人情報は、法令の定める場合を除いては当事者の意思に反して使用してはならない。

(8) ソフトウェア重複開発防止の原則

行政機関は、ソフトウェアを開発する場合には、重複開発にならないよう必要な措置を取らなければならない。

(9) 技術開発および運営の外注の原則

行政機関は、電子政府の具現に必要な技術開発および運営において、当該事業が民間部門に任

せ得ないか、行政機関が直接開発または運営するのが経済性、効果性あるいは保安性の側面において著しく優秀であると判断される場合を除いては、民間部門にその開発および運営を依頼しなければならない。

3. 電子公文書の作成・成立等

(1) 電子公文書の作成等

行政機関の文書は、電子文書を原則として、作成・発送・受付・保管・保存および活用されなければならない。また、行政機関は、当該機関が受け付けまたは発送する文書の書式のほかに、電子文書に適合する書式を備えて活用することができる。

(2) 電子公文書の成立等

電子公文書は、当該公文書について電子的手段による決裁があることによって成立する。また、行政機関の補助機関または補佐機関が委任専決または代決した電子公文書は、これを当該補助機関または補佐機関の電子官印で発送することができる。

4. 電子公文書の発送・到達

(1) 個人、法人等が本人であることを確認する必要がある電子文書を行政機関に発送しようとする場合には、電子署名法による電子署名または他の法令による電子的手段をもって発送しなければならない。

(2) 個人等が行政機関に送信した電子文書の送信時点は、コンピュータによって電子的に記録された時に、その送信者が発送したものと見なす。

一方、行政機関の送信した電子公文書は、受信者が指定したコンピュータ等に入力された時にその受信者に到達したものとみなす。ただし、指定したコンピュータ等のない場合には、その受信者の管理するコンピュータ等に入力された時に、その受信者に到達されたものとみなす。

(3) 特定の期限まで到達されるべき文書等を、送信者が期限前に電子的方法によって電子文書で発送したが、当該受信者のコンピュータの障害のため期限内に到達しなかった場合には、当該送信者に限って、障害の除去された日の翌日に期限が到達したものとみなす。

また、行政機関に到達した文書が判読できない状態で受信された場合には、当該行政機関はこれを瑕疵のある文書と見て、補完に必要な相当の期間を決めて補完を求めなければならない。行政機関が発送した電子公文書が判読できない状態で受信者に到達された場合には、これは適法に到達した文書とみなされない。

5. 電子官印の認証

(1) 電子公文書には電子官印を使用しなければならない。ただし、行政機関は行政契約などに

において電子取引を効率的に運営するために電子署名法による電子署名を用いることができる。

(2) 電子官印に対する認証業務は、国会においては国会事務総長が、法院においては法行政処長が、憲法裁判所においては憲法裁判所事務処長が、中央選挙管理委員会においては中央選挙管理委員会事務総長が、中央行政機関および地方自治団体においては行政自治部長官（以下では、「中央事務管掌機関の長」という。）がそれぞれ行う¹⁶。

認証された電子官印の表示された電子公文書は、当該行政機関の官印または公印とみなし、当該電子公文書は、電子官印によって認証された後にはその内容が変更されなかったものと推定する。

(3) 中央事務管掌機関の長は、認証業務を行うにあたって、電子署名法による電子署名との互換性を高めるために、情報通信部長官と協議して電子官印に対する技術標準を整え、電子官印と電子署名とが相互連携できる方を講じなければならない。

6. 電子的行政作用

(1) 電子的告知・通知

行政機関の長は、関係法令で告知書・通知書等の紙文書で告知、通知等をするよう規定している場合においても、本人が希望するときは、それを電子公文書で告知・通知等を行うことができる。このように、告知・通知等を電子公文書で行う場合には、インターネットを通じて、その告知・通知等の種類および手続を、前もって国民に公表しなければならない。

(2) 電子的給付義務の履行・電子的給付の提供

行政機関の長は、他の法令において、税金・手数料・過怠料・課徴金・犯則金・罰金・科料等を、現金・収入印紙・収入証紙その他の方法で納付するよう規定している場合においても、情報通信網を利用して電子貨幣、電子決済等の方法によってそれを納付せしめることができる。

行政機関は、法令の規定によって、国民に一定の給付、給与等を提供する場合には、それを情報通信網を通じて提供することができる。

(3) 行政情報の電子的提供

行政機関の長は、民願関連法令¹⁷、民願事務関連便覧、民願事務の処理基準などの民願関連情報その他国民生活と関連する行政情報を、インターネットに掲示する方法によって国民に提供しなければならない。その他にも、行政機関の長は、官報・新聞・掲示版等に掲載する事項を、インターネットに掲示する方法によって国民に提供することができる。また、中央事務管掌機関の長は、行政情報の電子的提供を促進するために、電子的情報提供方策の講究等必要な施策を推進しなければならない。

行政機関の長は、インターネットを通じて提供する行政情報によって特別の利益を得る者が存在する場合には、当該行政情報を利用する者に手数料を徴収することができる。また、行政機関の長は、インターネットにより行政情報を提供する場合において、持続的に当該行政情報を更新する必要があるときには、当該行政情報を提供するインターネットにおける商業広告による収益をもって、当該行政情報の更新のための費用の全部または一部に充当することができる。

7. 電子的民願処理

(1) 電子的申請・届出等

行政機関の長は、関係法令において文書・書面・書類等の紙文書で申請・届出または提出等をするよう規定している場合にも、電子文書でこれを行わせることができる。

行政機関の長は、民願事項等を処理するに当たってその処理結果を、関係法令において、文書・書面・書類等の紙文書により通知・通報等をするよう規定している場合においても、本人が希望し、または民願事項等を電子文書で申請等をしたときには、それを電子公文書で通知・通報等することができる。

行政機関の長は、民願事項等を電子文書により申請等を行わせたり、電子公文書で通知・通報等をする場合には、インターネットを通じて、前もってその民願事項等または通知等の種類および処理手続を国民に公表しなければならない。

(2) 電子民願窓口

行政機関の長は、国民が当該機関を直接訪問しなくても民願業務を処理できるよう、関係法令の改善、ならびに必要な施設およびシステムの構築等によって、インターネットにより電子民願窓口を設置・運営することができる。また、中央事務管掌機関の長は、行政機関の電子民願窓口の設置・運営を支援し、それに連携して統合された電子民願窓口の設置・運営方を講じなければならない。

国民が、電子民願窓口を通じて民願を申請したときには、当該民願窓口を設置・運営する機関に直接民願を申請したものとみなし、統合された電子民願窓口を通じて民願を申請したときには、当該民願の所管機関に直接民願を申請したものとみなす。

(二) 運営状況

1. 「電子政府 (www.egov.go.kr)」

電子政府法は、つい最近7月1日から施行されたばかりであるので、その運営状況は、今のと

ころ、よく知られていない。しかし、その間、政府代表ホームページ（www.korea.go.kr）、開かれた政府（open.korea.go.kr）、政府代表電子民願室（minwon.korea.go.kr）等に分離運営されてきた政府の各サイトを一つに統合した「電子政府（www.egov.go.kr）」という単一サイトが、2001年7月5日から運営され始めている。同サイトは、行政自治部の政府電算情報管理所が所管しているもので、インターネット情報公開、ホーム民願センター、民願処理公開システム等からなっている「総合民願サービス」、行政・立法・司法府等の国家機関、地方自治団体、教育自治団体等430余個の公共機関を一つに連結して機関別ホームページを容易にサーフィンできるようにした「公共機関」、国政広報処や法制処のホームページに直接連係して国民に必要な情報を容易にアクセスできるようにした「開かれた政府のお知らせ広場」と「現行法令」、政府の官報を、最新のものはもちろん、バックナンバーも検索できる「電子官報」、政府の政策決定過程において国民が直接的に参加できるように設置された「政策フォーラム」、国民が探したい分野や検索語などを詳細に紹介している「検索」の6つの分野から構成されている。

2. 国税庁の運営状況（例）

国税の賦課・徴収をその主な業務とする国税庁は、行政法的に言えば、権力行政の典型的な行政機関であるといえよう。ところで、国税庁は、他の行政機関と比べて、いち早く電子的行政業務に取り組んでいる。その主なものをあげると、国税電子納付、インターネット申告書作成、各種証明書の発行予約、電子申告センターの運営、インターネット情報公開などがそれである。

（1）国税電子納付制度

従来、現金または手形によって納付する場合に、銀行や郵便局に直接行って納付しなければならなかったが、2000年7月3日より、インターネットやARS等の電子的納付手段によって納付することができるようになった。そのうち、インターネットによる国税納付の過程を簡単に説明する。

初めてインターネットによる口座に移行させる場合には、銀行や郵便局に直接訪問してIDおよびPASSWORDを登録しなければならない。

取引銀行・郵便局あるいはクレジットカード会社のホームページへ接続

本人確認手続（IDおよびPASSWORD入力）

残高または貸出限度額の確認

国税納付の申請

国税納付申請内容確認

「国税納付申請確認書」の発給（出力して領収証として使用）

(2) 電子申告制度

国税庁は、納税者の便益と税務行政の透明性のために、税法による申告関連書類を自分の PC で作成した後、インターネットを通じて国税電子申告システムによって申告できる電子申告制度を 2000 年 7 月 1 日から運営している。今のところ、申告の対象税目は、源泉税と付加価値税に限定されており、利用対象者もソウル地方国税庁管内の税務代理人に限られている。今後、漸次に、その対象税目や利用対象者を拡大していく予定である。以下では、現在の利用手続を簡単に説明する。

電子申告の利用申請

電子申告を利用しようとする税務代理人は、税務署を訪問、電子申告利用申請書を作成して提出する。

電子申告利用資料の配布

税務署は、電子申告利用申請書を検討した後、電子申告 S/W、電子申告使用説明書を利用申請者に発給する。

認証書の申請と発給

電子申告利用申請書を税務署へ提出して 1 日が過ぎると、認証書の申請ができる。電子申告利用者は、電子申告ホームページに接続して認証書を要請し発給を受ける。

申告書の変換と電送

税務会計 S/W で作成した申告書を電子申告 S/W を利用して電子申告ファイルへ変換した後、電子申告ホームページに接続して申告書ファイルを電送する。

申告書の受け付け結果の確認

申告書の電送が正常に行われれば、当該申告書の受付証を画面から確認することができる。

(3) 民願証明予約制度

民願証明書¹⁸が必要な者は、国税庁のホームページにあるサイバーサービスセンターにおいて発給を受けたい証明書をインターネットで予約した後、発給希望税務署に直接出向いて証明書を受け取る。こうした制度は、単なる予約制度である点において限界があるが、一応、インターネットを活用した新しい行政サービスということができよう。

(三) 問題点

1. 情報化マインドの欠如

電子政府法では、行政機関の主要業務は、特別な事由のある場合を除いて、電子的に処理しな

なければならないという電子的処理の原則が取られている。また、同法は、電子公文書は電子的手段による決裁のあることによって成立すると定めている。そこで、行政機関が電子文書（＝電子公文書）をどの程度利用できるかは、結局、責任者の情報意識の程度によることになろうが、彼らの情報化マインドは必ずしも十分ではなく、その利用率がどうなるかは予断を許さない。とりわけ、上位職の公務員はなおさらである¹⁹。政府側も公務員に対する情報化教育に積極的に取り組んでいるが、電子政府の成功までには、しばらく時間がかかりそうである。

2. 対象業務の限定

行政処分等の電子的処理ができる対象業務は、非常に限定された範囲である。それは、コンピュータの普及等ハードウェア面における情報化が十分に進んでいないことにもよるのでもあるが、既存の処理方式に補充的に電子化を進めていることにもよる。しかし、従来の紙文書中心の業務スタイルから思考を一転して情報化を進めていくことにより、この問題は改善されることが予想される。

3. 従来の法規定との関係

これは、例えば、電子的方法で処分等や申請がなされた場合に、その処理期間などは、従来に比べて時間が非常に短縮されることが予想できるといったことである。こうした場合にも、従来の法規定をそのまま適用することになっているので、情報化による実益を十分に生かせないことになる。また、かかる問題は、例えば、不作為であるか否かを決定するにあたって「相当の期間」に該当するかの判断に重大な影響を及ぼし、さらに、その処分等に対する権利救済にも影響を及ぼすことになろう。

さらに、電子政府法は、「行政機関の文書は、電子文書を基本にして、作成・発送・受付・保管・保存および活用されなければならない。」と規定しており、こうした規定は、韓国行政手続法が、「行政庁が処分をする時には、他の法令等に特別な規定のある場合を除いて、文書でしなければならない。」と規定していることと関係して問題になる。すなわち、行政機関の文書については、行政手続法より電子政府法によることになるが、情報化が十分に進んでいないことを勘案すると、果たしてそうした規定が国民生活の利便性向上と行政の効率化に繋がるかが疑問視される。

四 今後の課題

(一) 行政改革

前述したように、「行政の情報化」を「行政機関が職務上作成または取得して管理している資料が電子的方式で処理し符号・文字・音声・音響・映像等で表現されたものを生産・流通または活用することによって、行政および社会諸分野の効率化を図ること」と捉える場合、結局、行政業務を情報化することにより、行政および社会諸分野の効率化を達成することに、その目的があるといえよう。このようにみると、「行政の情報化」は、行政改革に自ずと繋がることになる。

こうしたことに留意し、電子政府法は、「行政機関の長は、所管業務について情報通信技術を導入する場合に、既存の組織および業務手続を情報通信技術の導入に適合するよう事前に再設計して、これを施行しなければならない。」として行政機関の業務再設計について規定している。また、同法は、行政機関が取得・作成・流通・保管する紙文書等を最大限縮減するよう義務づけており、これらの諸規定の施行は、結局、行政改革に繋がることになる。

したがって、法規定に止まらず、根強い部署利己主義（セクショナリズム）を破って、行政業務の縮減、行政組織の再編成、また規制緩和を実際にどの程度達成できるかが、これからの課題というべきであろう。

(二) 情報格差の解消

情報化時代には、情報の量と質によって、貧富の差と社会的発展可能性が決まってくる。そのため、それぞれの情報格差が新しい社会問題になっている。かかる情報格差問題に取り組むために、韓国政府は、今年1月16日に「情報格差解消に関する法律」を制定して、4月16日より施行している。同法では、情報格差を「経済的・地域的・身体的または社会的与件によって生ずる、情報通信網を通じた情報通信サービスに接近し、あるいは利用できる機会における差異」と定義づけている。

こうした情報格差によって不利益を被る者としては、低所得者・農漁村地域住民・障害者・高齢者等を主に想定することができよう²⁰。これらの者が情報格差による不当な不利益を被らないように、政府に対して、「情報格差解消総合計画」の策定が義務づけられており、さらに、情報通信機器の支援と情報化教育の実施等が義務づけられている²¹。

したがって、これらの施策がいかに実施され、どの程度情報格差が解消できるかが、これから

の課題といえよう。情報化時代においては、情報格差の解消なくしては、実質的平等の実現は困難であるからである。

(三) 参加民主主義の高揚

情報化時代は、情報の大量流通と双方向性をその主な特徴としている。行政過程にしるマスコミの報道にしる、一方的な意思伝達は、もう不可能な状況である。政府機関やマスコミなどのホームページには、国民または読者個々人の意見がリアルタイムで載せられている。

韓国の電子政府法も、こうした傾向を踏まえ、行政機関は、所管法令の制定・改正、行政手続法上の行政予告、他の法令で規定された公聴会・世論調査等を実施する場合に、情報通信網を通じた意見収集手続を並行して行わなければならないと規定している。このように、インターネット等を通じた国民の意見が直接的に政策当局に伝達できることは、いわゆる代議民主主義による弊害を縮減するのに役に立つことは否定され得ない。

こうした傾向は、行政権をはじめとする国家権力に対する国民または住民個々人の力を強化するだけでなく、マスコミをはじめとするいわゆる社会権力に対する国家機関や国民個々人の対応手段を強化させていることも、注目に値するだろう。

しかし、情報化は、以上のような長所のみならず、その悪用・濫用による弊害にも注意する必要がある。インターネットによる世論の操作とプライバシーの侵害などがその代表的な例である。したがって、こうした情報化の長所を生かしながら、その短所をいかに押えていくかが、これからの大きな課題というべきであろう。その成功いかんによって、代議民主主義を補う、あるいはそれに代わる、情報化に伴う新しい参加民主主義のあり方が決まってくるだろう。

(四) 公法学(憲法学・行政法学)の課題

こうした情報化の進行が、従来の公法学にいかなる影響を及ぼすかについては、今のところ、計りきれない。しかし、以上で見てきたように、情報化の進行に伴って、行政組織、ひいては国家機関全体の再編成、民主主義の新たな実現方法の導入、国民の権利の実現様相あるいは侵害態様の変化、行政手続の変容、行政作用の変化(いわゆる権力的行政から契約などの私法的手法の多用化)、それに伴う権利救済手段の変質などは十分予想できよう。これらの変革に公法学がいかに対応できるかが、公法学の生き残りをかけた正念場というべきであろう。

註

¹ こうした概念づけにおいて、行政情報化の理念（目的）として、「効率化」だけが掲げられているが、その外にも「透明化」とか「民主化」なども含まれていると解すべきことはいうまでもない。

² 電子政府具現のための行政業務等の電子化促進に関する法律第2条4号。

³ しかし、他の法律に特別規定のある場合、国家安全保障に関連する情報および保安業務を管掌する機関が国家安全保障と関連した情報分析を目的として収集し、作成した情報に関しては、情報公開法は適用されない。

⁴ 以下の行政情報の公開の内容あるいは制度それ自体は、「行政の情報化」という本報告のテーマとの関係で直接的な関わりをもつわけではないが、韓国の行政情報公開制度に関する紹介の意味も兼ねて、少々詳しく述べる。

⁵ 政府投資機関管理基本法第2条（適用範囲） この法の適用対象になる政府投資機関（以下「投資機関」という。）は、政府が納入資本金の5割以上を出資した企業体とする。前項の規定に拘わらず、放送法による韓国放送公社、韓国教育放送公社法による韓国教育放送公社、韓国産業銀行法による韓国産業銀行、中小企業銀行法による中小企業銀行、韓国輸出入銀行法による韓国輸出入銀行および銀行法第2条および第5条の規定による金融機関に対しては、この法を適用しない。

⁶ すなわち、一般国民に知らせるために作成された各種広報資料、既に公開することに決定された情報であって公開に長い時間を要さない情報、その他公共機関の長が決める情報がそれに当たる。

⁷ そうした場合として、非営利の学術・公益団体または法人の代表者あるいはその職員が学術や研究目的のために必要な情報を請求したとき、教授・教師または学生が教育資料や研究目的として必要な情報を所属機関の長の確認を受けて請求したとき、その他公共機関の長が公共福利の維持・増進のために費用の減免が必要と認めるときなどがあげられる。

⁸ 以下は、末尾の参考資料の1頁の表を参照されたい。

⁹ 以上は、末尾の参考資料の2頁の表を参照されたい。

¹⁰ こうした傾向は、例えば、自治体などの選挙を迎えているときに、とりわけ顕著である。

¹¹ とりわけ、情報通信網法は、旧法の「情報通信網利用促進等に関する法律」にあった「公共機関の個人情報保護に関する法律の適用を受ける公共機関に対しては、本法の個人情報の保護に関する規定を適用しない。」（第3条2項）という適用除外規定が、新法には削除されていることが注目に値するだろう。しかし、個人情報保護法においても、「公共機関外の個人または団体は、コンピュータを使って個人情報を処理するにあたって公共機関の例に準じて個人情報の保護のための措置を講じなければならない、関係中央行政機関の長は、個人情報の保護のために必要なときには、公共機関外の個人または団体に対して個人情報の保護に関して意見を提示したり勧告をすることができる。」と規定しており、同法が公共機関以外にも適用され得る余地を残していることが分かる。

¹² 個人情報保護制度も、情報公開制度と同様に、制度それ自体が本報告のテーマと直接的な関わりをもつわけではないが、韓国の個人情報保護制度の紹介の意味も兼ねて少々詳しく述べる。

¹³ しかし、国家の安全および外交上の秘密その他国家の重大な利益に関する事項を記録したもの、犯罪の捜査、公訴の提起および維持、刑の執行、矯正処分、保安処分と出入国管理に関する事項を記録したもの、租税犯処罰法による租税犯則調査に関する事項を記録したもの、コンピュータの試験運営のために使用されるもの、1年以内に削除される処理情報を記録したもの、保有機関の内部的業務処理だけのために使用されるもの、大統領令で定める一定の数以内の情報主体を対象とするもの、その他これに準ずる個人情報ファイルとして大統領令で定めるものは、適用除外になる。

¹⁴ その細部内容は末尾の参考資料の3頁の表を参照されたい。

¹⁵ 電子政府法第3条は、「行政機関業務の電子的処理に関して他の法律に特別の規定がある場合を除いては、本法の定めるところによる。」としている。

¹⁶ 一般的な電子取引の安全性と信頼性を保障するため電子署名法に基づいて情報通信部が指定した公

認認証機関は、今のところ、韓国情報保護センターを最上位認証機関として、四つの下位認証機関、すなわち、韓国証券電算株式会社 (www.signkorea.com)、韓国情報認証株式会社 (www.signgate.com)、証券監督院 (www.fss.or.kr)、金融決済院 (www.yessign.com) が存在する。

¹⁷ ここで「民願」というのは、国民が行政機関に対して許認可等の処分を求めることを意味する（「民願事務処理に関する法律」第2条2号参照）。

¹⁸ 対象になる証明書は、納税証明書・事業者登録証明・所得金額証明・納税事実証明・休業事実証明・廃業事実証明の6種類である。

¹⁹ 末尾の参考資料の6-7頁の表を見ると、とりわけ、50代以上の情報化が進んでいないことが分かる。この統計は、公務員のみを対象にしたわけではないので、そのまま直接適用することは困難であるが、年齢別による情報化の進歩状況は十分伺うことができよう。

²⁰ 末尾の参考資料4-5頁の表を参照されたい。

²¹ これらの義務づけとの関係で、いわゆる社会的基本権の一つとして、「情報格差解消（または緩和）請求権」という新しい基本権が成立する可能性も出てくるだろう。

Summary

Electronic Government and Its Problems in Korea

In-Seon Ham

Introduction

The purpose of so-called “Digit-Government” is “to ensure the efficiency of administration and various social fields through the production, distribution or utilization of all kinds of data or knowledge expressed in codes, letters, voice, sound and image, etc. as electronically processed materials which an administrative body has officially produced, obtained and managed”.

1 Access to Government Information

First of all, the disclosure of administrative information is presupposed by digitalization because even if administrative information is electronically processed, it is of no use to the nation unless an administrative body provides it. In Korea, on 31 December 1996, the “Act on Disclosure of Information by Public Agency” was passed and came into effect as of 1 January 1998. The use of digitalized administrative information, not only for the efficiency of administration, but also to benefit national life, is desirable.

In addition, from now on, not only the passive disclosure of public information, but also the more positive release of information viewed as beneficial. It is undeniable that some administrative organs still have insufficient information releases on their web pages, though technological advances have recently improved this shortcoming. When looking at some web pages, we find that a number of them emphasize publicity of the organization or its chief, rather than provision of information for the benefit of the nation or city.

2 Protection of Private Information

Secondly, the protection of private information is a major challenge for Public Law. With regard to laws on the protection of private information, the “Act on the Protection of Personal Information Maintained by Public Agency” and the “Act on Promotion of Utilization of Information and Communication Network and Protection of Private Information etc.” are significant. The former act stipulates as its legislative purpose “to accomplish public operation properly and to protect rights and duties of the nation by stipulating necessary matters on management to protect private information processed by the computers of a public organization”. It was enacted on 7 January 1994 and brought into force on 8 January 1995. On the other hand, the latter act defines as its legislative purpose “to contribute to

improvement of national life and the advancement of public welfare by promoting utilization of information and a communication network and protecting the private information of users of information and communication services and developing an environment capable of utilizing information and a communication network sound and safely”. The Act was originally enacted as the “Act on Promotion of Utilization of Information and Communication Network etc.” on 8 February 1999 and enforced as of 1 July 1999, and then amended to the “Act on Promotion of Utilization of Information and Communication Network and Protection of Private Information etc.” to be enforced as of 1 July 2001.

3 Realization of Electronic Government

The third character of Digit-Government is the realization of Electronic Government. In Korea the so-called Electronic Government Act entered into force on 1 July 2001. The legislative purpose of the act is “improving the quality of life of the nation in knowledge informational age by promoting operation to realize Electronic Government and advancing productivity, transparency, and democracy of administrative organization and for which it stipulates basic principle, procedure and promotion measures for electronic processing of administrative operation”. Regarding the electronic processing of administrative operations, while the Electronic Government Act is positioned as a general law, there are other laws such as the “Electronic Subscription Act”, concerned with the authenticity of electronic documents and the “Information and Communication Network Act”, concerned with general electronic documents.

4 Some Future Problems

The challenges of Digit-Government are as follows. Firstly, its relationship with administrative reform should be clarified. Secondly, the so-called digital divide should be bridged. Thirdly, since the opportunity for comments will increase through technological advancement, participatory democracy could be promoted. Challenges should be clarified. Fourthly, we need to consider what theoretical approach should be used, given the changes to democracy and authoritative administrative functions, as presupposed by Public Law.

日本における行政の情報化の現状、問題点および課題

紙野 健二

稲葉 一将

目次

- はじめに
- 一 日本における行政の情報化の現状
- 二 行政情報化における運営上の問題点と課題
- 三 電子情報化の公法学への影響
- おわりに

はじめに

電子技術の進歩、情報化の進展は、東アジアの国々においてもいちじるしいものがある。それは、国境を越えた事業展開や生活情報の増大と多様化を意味するのみならず、国や地方自治体においても、これをどのように活用し、そのあり方を総合的に検討するかは国境を越えた不可避の課題であろう¹。本稿は、この問題についての、中国、韓国および台湾との比較の前提として、日本の今日の状況について若干の整理を試みるものである。わが国においては、2000年12月に、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（以下ではIT基本法と略す。）の制定および施行がなされている²。同法第13条において、政府は、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を実施するための「必要な措置」を講じ、第20条においては、「国民の利便性の向上」、「行政運営の簡素化」ならびに「効率化および透明性の向上」に資する目的のため、「行政の情報化」が積極的に推進されなければならないとされている。これらにより、高度情報通信ネットワーク社会推進本部の設置（2001年1月）5年以内に世界最先端のIT国家を目指す「e-Japan戦略」（同）および「e-Japan重点計画」（同年3月）が策定され、さらにこれらの計画を、各府省の2002年度の施策に反映するために、「e-Japan2002 プログラム」（同年6月）の策定がなされた。2003年度末の行政手続の電子化に向けて、今後、「行政の情報化」がいっそう推進されることとなろう。

ところで、ここでいう情報化は、様々な行政手続や事務の合理化としてのみならず、わが国の行政改革さらには国民生活の変革の課題として展開されつつある。すなわち、政府においては、

「IT革命が、18世紀に英国で始まった産業革命に匹敵する歴史的な大転換を社会にもたらす」という認識の下に、わが国の「新世紀の発展基盤として、経済的側面では経済構造改革の実現や産業活動の効率化を促進するとともに、国民生活の側面では多様なライフスタイルの実現や利便性の向上をもたらす鍵」として強い期待が示されている³。このように、電子情報化がわが国の社会構造にまで変容をもたらすとしても、そもそもそれがいかなる情報を想定してのことか、情報の管理や提供・流通の主体および方法の整備にさきだって、情報化を前提とした国家構造とはいかなるものか、さらには既存の法的仕組みにどのような変容を迫るものであるのかなどが問われねばならない⁴。

したがって、「行政の情報化」を対象に、この進展によって生じる法的問題の所在と今後検討されるべき課題の解明の中に、いくつかの積極的な意義づけを見いだすことができよう。いいかえれば、わが国の行政と国家構造の改革が「情報化」をともなって展開されつつあるとき、この情報化が行政の組織運営や手続実施に対していかなる影響を及ぼし、行政と国民・住民との関係をいかに変容させ、そこにおいていかなる問題点を生ぜしめるかを見だし、その解決に寄与することが、公法学の課題の一つとなる。そこで、本稿は、他の東アジア諸国との比較を念頭において、わが国における「行政の情報化」に対する法学的接近を期すための端緒として、データベース(以下、DBという。)化やインターネットを通じた行政情報の利用と行政の意思決定への参加の現状を整理し、次にそこにおける若干の問題の所在を指摘することとしたい。

一 日本における行政の情報化の現状

(一) 法令および判例情報の利用

1. 法令情報

(1) 公的機関による提供

まず、わが国における行政の情報化の現状を、公的機関による情報提供から概観することにする。周知のように、わが国における伝統的な行政情報の提供は、従来、公的機関によって提供された法令情報を公的機関自身が提供する方法と、民間事業者が編集を加えて販売する方法による。この過程における編集という「加工」の前後で、情報提供主体が異なることになる。まず、公的機関が提供する法令情報には、「官報」 <http://www.kanpou.pb-mof.go.jp/> が存在し、毎日、財務省印刷局が法令を紙媒体で廉価販売してきた。近年、この電子化が進んでおり、「全国官報販売

共同組合」 <http://www.gov-book.or.jp/kanpo/kanpo.html> や「官報メールマガジン」
<http://www.kanpo.net/> においては、官報の目次検索システムが掲載されている。したがって、現時点では「官報」は紙媒体と電子的検索システムの複合的利用が可能である。「官報」の利用にかかる利便性が向上しているとはいえ、この電子的利用方法は、なお検索にとどまる。それに対して、総務省行政管理局が管理している「法令データ提供システム」
<http://www.law.e-gov.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> では、政省令までの本文検索が可能であり、飛躍的な向上である。また、国会情報の提供も、公布された法律のみならず、法案段階のものも閲覧することが可能である。内閣法制局のサイト <http://www.clb.go.jp> 上では、第140回国会以降の法案を閲覧することができる。また、衆議院 <http://www.syugin.go.jp> と参議院 <http://www.sangiin.go.jp> のいずれも議事録を掲載している。とくに、衆議院のサイト上の「国会会議録検索システム」においては、両院における会議録の所在や内容を、会議名や発言者などのキーワードを検索することを通じて閲覧することが可能である。

しかし、それ以下の法形式である、処理基準や通知は、『基本行政通知・処理基準』（ぎょうせい）において掲載されているにとどまり、国民に対して直接法的拘束力を有しないとされるこの「規範」の機能に鑑みると、公的機関による統一DB処理は課題とされるべきであろう⁵。

(2) 民間事業者による提供

これに対して、民間の出版社が紙媒体を利用して提供している法令情報には、まず各種の『六法』が存在する。これらは、出版社が、公的機関によって提供された情報を加工し販売しているものであって、出版社がなかば独占的に法令情報を取り扱い、かつ、紙媒体が中心でせいぜいCD-ROM化されるにとどまっていた。しかし、最近では、情報技術の進歩によって、出版社以外の団体がインターネットを通じて有料または無料で法令を提供してきている。代表的なサイトには、「yahoo!」に登録している「法庫」<<http://www.houko.com/>>が存在し、ここでは1997年以降に公布されたものを除き、法令の本文閲覧をすることができる（その他、「goo 法律サーチ」
<http://value1.goo.ne.jp/cgi-bin/law-top.cgi> も参照。）

(3) 法令情報の利用の現状

従来は、法律を閲覧しようとする者は、『六法全書』のような大型六法を調べ、ここに掲載されていないものについては、『基本行政通知・処理基準』においてこの有無を検索するスタイルが中心であった。現時点においては、このような法令情報の閲覧方法がなお中心である。すなわち、かねてより有力な出版社が、法令情報を提供するにあたっては主たる役割を果たしている。その結果、法曹実務家や大学関係者などの一部の者を除き、国民が法令情報を閲覧するには、費用や

地理的な条件の違いによる情報の偏在に行き当たらざるをえなかった。それに対して、インターネットを利用した法令情報の検索と閲覧は、従来における法情報の利用形態を大きく変え、その普遍化を促進することとなっている。

2. 判例情報

(1) 公的機関による提供

判例情報の提供は、従来最高裁判所によって、もっぱら紙媒体を通じて各種の公式判例集においてなされてきた。その頂点は、最高裁判所判例調査会が刊行している『最高裁判所民事判例集』と『最高裁判所刑事判例集』であるが、これらには、最高裁判所の判決のうち、「先例的価値のあるもの」に限り掲載がなされている。行政事件に限っては、下級審裁判所の判決を集めている『行政事件裁判例集』（最高裁判所事務総局行政局）が存在する。

(2) 民間事業者による提供

右の民刑事別や審級別に分かれた公式の判例集に対して、民間の出版社によって市販されている各種の判例集が、民刑事や審級を問わず掲載される点においてより優れている。『判例時報』（判例時報社）や『判例タイムズ』（判例タイムズ社）には、重要判決が掲載され、判決に対する解説も付されている。また行政事件に掲載対象を特化した『判例地方自治』（ぎょうせい）のように、その特殊性ゆえに他の判例集では扱うことができないものの、地方自治体にとっては重要性をもつ判決を掲載する判例雑誌が存在する。いずれにおいても、出版社によって裁判所の判決が選択、編集されているのが特徴である。

(3) 判例情報のDB化

もっとも、現在までの膨大な数にのぼる判例を紙媒体を利用して検索することはきわめて困難であるため、民間の出版社がそれをDB化し、これを紙媒体のものとは別に販売してきた⁶。さらに近年では、インターネットを通じて判例が掲載されるようになっている。このうち公的機関には、最高裁 <http://www.courts.go.jp/> と法務省 <http://h-cdb.moj.go.jp> のサイトが存在する。いずれにおいても無料で判決の本文検索を行うことが可能である。とくに最高裁のサイトは、司法制度改革審議会の最終意見において判例情報の公開の必要性が指摘されたこともあってか、掲載されている判決数が増やされ、かつ、このキーワード検索が可能となっている⁷。今後はこの検索システムにおいて扱われる判例を下級審にも拡大し、公的機関による無料判例検索システムは、同審議会の最終意見においてのべられたような役割を果たすよう期待されている。その他、民間業者による有料サイトには『TKC法律情報』 <http://www.tkcllex.ne.jp> などが存在するほか、最近では、大学の教員などが所属機関における個人のHP上で専攻分野の判例情報を掲載する例が増

加しており、判例情報の提供主体、掲載の目的および内容が多様化しているのがこのところの特徴といえよう。

(4) 判例情報の利用の現状

このように、公的機関が提供した判例情報を民間の出版社が加工・販売してきたことによって、利用者の利便性はたしかに向上してきたし、さらに近年の電子情報化によって、公的機関による無料DB化が進みつつあり、判例情報の利用はいっそう容易かつ廉価となることが予想される。前述した司法制度改革審議会の最終意見においては、「司法の国民に対する透明性」の実現が司法改革の目標の一つにかかげられており、判例の電子情報化がそれに資することはいうまでもない。もっとも、公的機関であれ出版社であれ、判決文の掲載の理由または基準は明らかにされていない⁸。司法に対する「国民の信頼」を高めるためには、判例情報が第一義的には公共的な情報と認識される必要があり、判例集への掲載基準の公正さを実現するための方策が考えられねばならない。最高裁および出版社のいずれにおいても、掲載基準の有無、その設定の主体、その公正さの確保などについて不分明な部分が多く、ある判決が判例集に登載されるか否かは、官であれ民であれ、編集者の主観に依拠してきたことは否定できない。

(二) 行政情報の管理および提供とその電子化

1. 行政情報の管理

2001年4月1日の情報公開法の施行にともない、地方自治体においても、あらたに情報公開条例を制定し、または改正する地方自治体が増加してきている。本稿では、それらの解釈問題とはさしあたり別に、実際に制度を利用する場合の若干の課題にふれておく。

まず、情報公開の制度を利用する場合は、当該請求者は、第一に、閲覧または複写を希望する行政情報が存在するの否かを知り、第二に、それが存在する場合は、その所在を特定する必要がある。逆に、請求者の請求が曖昧な場合は、窓口担当者はその意を受けてこれと協力し、請求されている行政情報が果たしてなんであるのかを推測し、検索し、特定しなければならない。この意味において、行政情報の管理や検索は極めて人的性質が強く、そのため管理体制の「信頼性」が問われるのである。行政情報の管理や検索の電子化がなされることによって、このような問題点が解消される可能性はないではない⁹。そこで以下では、行政情報の検索の電子情報化の現状について若干のべてみよう。

目下のところ、情報公開法に基づき開示請求する場合は、総務省のサイトから「電子政府の総合窓口」から、各府省庁・国立大学へのリンク集を経て、各機関毎の文書管理システムに行き着

くことが可能である。これは、情報公開法の制度を利用するにあたってのワンストップサービスである。また、NPOの一つである「情報公開クリアリングハウス」のサイト <http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/> は、各府省庁の情報公開審査基準、文書管理規則、ファイル管理簿および請求書にリンクしている。その他の非営利・非政府組織も、情報公開請求の利便性を向上させるために、リンク集を作成し掲載している¹⁰。

このように、インターネットの普及にともない、情報公開請求の利便性は向上しつつあるものの、「電子政府の総合窓口」から各府省庁にリンクすると、そこにおいて設定されているキーワードは統一されておらず、同じ項目であっても省庁が異なるとファイル名も異なる場合がある。すなわち、現時点では、総務省において電子的総合窓口は存在するものの、府省横断的な文書検索システムが整備されておらず、利用者にとっての不便さは免れない。

2. 行政情報の提供

情報公開法第40条は、実施機関が能動的に情報提供に努めなければならないと規定している。また条例においても、実施機関の公表義務の規定を定めた群馬県情報公開条例の例などがある¹¹。法令の根拠に基づくことなく、HP上で法令検索システム、申請手続の概要および審議会等の議事録などを掲載している府省庁が多く、地方自治体においても、例規集のDBや審議会等議事録などの行政情報が提供されている¹²。

このように、能動的な情報提供はたしかに拡大される傾向にある。また、前述した群馬県情報公開条例第6条により、県民は、情報公開審議会に対して情報提供の現状に対する意見をのべることができる。この仕組みは、地方自治体からの一方的な情報提供ではなく、住民からの意見の申し出を可能にする「双方向性」を考慮したものといえよう。

(三) 電子政府・電子自治体の実現可能性と現状

1. パブリックコメント

国および地方自治体によって活用が開始されているパブリックコメント手続の要請は、わが国においては行政組織の改革論議において登場し、中央省庁等改革基本法第50条第2項においてその整備に関する規定がおかれている。もっとも、それを具体化した「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定) <http://www.kantei.go.jp/> の仕組みは、閣議決定という形式において採用されている。パブリックコメントは、政省令のみならず、審査基準などの制定・設定過程において、行政機関が案を公表し、これに対する意見を国民から募集する手続であり、一般に高く評価されているところである。たしかにその側面は否定されるべきではない

が、反面なお改革すべき課題も少なくない。これらを軽視した一面的な肯定的評価は、行政実務による自画自賛ならともかく、学問的検討に耐えないが、ここで詳論するいとまはない。

地方自治体においては、滋賀県や大阪府のように、要綱に基づいてパブリックコメントを実施する自治体が増えつつある一方で、なんらの法的根拠を明示せず実施されている例もある。条例に基づいて取り組むべき重要な課題である。より一般的な意見提出手段としての、知事宛の「意見箱」、「知事への手紙」(群馬県、東京都など)なども広義のパブリックコメントに含めることもできないでもないが、「目安箱」の類のものや観光PRの意見募集にすぎないものや、寄せられた意見の政策への反映結果を回答さえない例もある。自治体実務においても、国や他の自治体からの影響を受けた流行に左右されるのではなく、何のための、いかなる手続を意図し、どのように身近な政治や行政に役立てようとしているのかを冷静に自己認識するべきである。

2. 電子会議室

電子会議室とは、広義には、あるテーマについて、国民や住民がネット上で意見交換をするものであり、この意味においては、一種の直接民主主義を可能とする「電子空間」である。多くの地方自治体のホームページ上で、電子会議室が開設されているが、利用条件が異なる。すなわち、パスワードの登録のみが必要な地方自治体(青森県、秋田県、三重県) 県民に限られず、かつ、匿名も可能な地方自治体(山梨県、滋賀県) 氏名が必要である地方自治体(岐阜県) 議論状況閲覧することができる地方自治体(札幌市) など様々である。もっとも、これら全てに共通しているのは不適切な発言をサーバ管理者が削除する権限を有していることである。管理者によって、どこの誰がいかなる意見をのべているのかが把握されているのであり、これらの情報の適正な管理についてもより多くの注目が払われるべきである。プライバシーの保護が課題であるのと自由な言論を萎縮させるという点では、発言の削除は一種の規制的効果を有する。さらに、現時点においては、電子会議室における議題自体は地方自治体により設定されるため、参加手段としてはなお端緒的段階にあり、住民による自主的な世論形成や地方自治体の監視という機能までこれに期待しうるものではない。

3. 行政手続の電子化

政府の「ミレニアム・プロジェクトについて」(1999年12月、内閣総理大臣決定)
<http://www.kantei.go.jp/> においては、2003年度までに、各省庁において、申請や届出を全てインターネットを通じて行うよう努めなければならないとのべられていた。最近の新聞報道によれば、2003年8月以降は、氏名など4項目を記載したICカードが市町村によって発行され、各種の証明書の発行や個人認証のために用いられるし、政府は、行政手続の電子化を推進するため

の通則法案を2002年の通常国会に提出する予定とされる¹³。このような行政手続の電子化が実現された場合、複数の行政手続を一カ所で済ますことができる「ワンストップサービス」と24時間申請が可能な「ノンストップサービス」とが実現されることとなる。また、電子申請とはいっても、インターネットなどの回線を利用して申請することが可能な場合（いわゆるオンライン申請）と、申請書のダウンロードが可能ではあっても、必要事項に記入したうえで紙に印刷し、またはFDに保存して実際に窓口に出さなければならない場合とがある。すでにいくつかの省庁においては、FDを利用した申請は実施されている。建築確認申請書、建築計画、工事届、医療品の商品申請、食料の輸入手続、電波法に基づく免許申請などがそれである。またオンライン申請は、特許庁に対する特許の出願がその代表例である¹⁴。現在、多くの地方自治体においては、スポーツ施設の利用申し込みや各種申請書のダウンロードが可能であり、住民票の写しや印鑑登録証明書などのノンストップサービスが実施されている。さらに、情報公開請求のオンライン申請が可能な例に、三重県や奈良県橿原市のものが知られている¹⁵。

このように、わが国においては、電子申請も端緒の段階にあり、今後いっそうの推進が想定されているが¹⁶、それにとまなう問題点と課題の検討は比較的等閑視されているように思われる。ここで詳論することはできないが、旧総務庁における共通課題研究会が公刊した報告書「インターネットによる行政手続の実現のために」（2000年3月）が、申請者の本人確認・申請書の原本性確認をなすための認証制度の整備、手数料の納付に電子マネーを導入する場合の法的問題および申請の到達時期の確定を検討している。認証制度および到達確認の課題は、後にふれることとする。

二 行政情報化における運営上の問題点と課題

次に、行政情報化における問題点と克服されるべき課題をのべることにしよう。

（一） 情報共有における問題点と課題

1. 商業的情報と公共的情報の区別の可能性

すでにのべたように、わが国においては、法令情報や判例情報は、公的機関によって無償で提供され、次にこれが民間の出版社によって加工され、付加価値を加えたうえで販売されてきた。このような民間の出版社により加工された行政情報の提供は、利用者の便宜には資するものとい

えようが、ここでの利用主体は主には法律家であって、法情報が、もっぱら研究や実務のために提供されるにとどまってきたことは否定できない。そのため、法情報の偏在や高額という問題が生じたといえよう。それに対して法令情報および判例情報を、誰もが容易にこれにアクセスすることのできる公共的な情報と捉えた場合は、これまでは必ずしも十分に意識されてこなかった問題点が明らかになる。すなわち、これらの情報が事実上一部の出版社によって半ば独占的に販売されてきたことが、そもそも適切であったのかという素朴な疑問や、判例集への掲載基準の公正さを実現する仕組みの欠如である。まずは、情報の性質を問い、これを商業的情報として位置づけることの限界やいかなる情報提供主体が存在するのか、各々の情報提供主体がどのように役割を分担するのかの可能性を問うことが求められよう。

2. 情報提供体制

このように、わが国の現状においては、いかなる国民であっても安価かつ迅速に法令および判例の情報を閲覧し、入手することができたわけではない。そもそもかかる公共的情報が高価に販売されてきた問題を解消するには、ひとつには情報提供体制の在り方が課題であると思われる。とはいえ、国家が情報提供を独占することは望ましくなく、情報にアクセスすることが相対的に容易になるような市場を創設する可能性がないではない（アメリカにおけるLexis、Nexisがその一例である。）、わが国においては、前述したような法情報の提供の経緯があり、民間の出版社による営利目的に基づく公共的情報の提供を排除することは必ずしも適切ではないし、また現実的とも思えない。ただし、公的機関による情報を民間の出版社が加工することによって、情報の共有が十分になされるのか否かはなお定かではない¹⁷。

この点において注目されるのは、民間の非営利組織（NPO）の可能性である。前述したように、法令や判例情報の提供において、公的機関でも民間の出版社でもないNPOが果たす役割をみた。すなわち、「情報公開クリアリングハウス」のように、情報公開法における文書管理の利便性を向上させる目的の下にリンク集をもつサイトが存在し、ここにおいては、NPOのサイトから各府省の情報公開請求書のダウンロードに直接到達することができる。こういった現象は現時点においてはなお初歩的段階とはいえ、公共的情報の流通におけるこの種の可能性を示しているものといえよう。

様々な申請行為などを通じて、行政機関は多くの情報を有しているが、その全ての情報が国民や住民に提供されているわけではない。そこで、情報公開請求などを通じて、情報提供の不足をNPOが補完し、場合によっては情報提供の正確性や公正性をチェックしうる可能性がある。したがって、利用者にとって公共的情報が十分に流通するためには、これまでの公的機関による無償

提供とそれを加工して商業的提供がなされてきたのとは異なり、このようなNPOがいかなる役割を果たしていくのかは、従来さして意識されてこなかった情報提供体制の官民の在り方にとって、一つの示唆をあたえているといえようか¹⁸。

(二) インターネットを利用した行政手続の問題点と課題

1. 情報の一方性と民主主義の変質

行政情報の共有が可能となった次の段階においては、情報の受け手から国や地方自治体に対する電子技術を通じた意見の申し出や行政決定への参加が技術的には可能となる。いいかえると、情報通信技術の進歩によって、行政情報が国などから一方的に提供されるのではなく、国民からも意見を申し出ることがいっそう容易になるため、デジタル化された情報の「双方向性」の実現も不可能ではない。このような技術特性が存在するものの、現状においては、前述した群馬県におけるように情報提供に対する意見申出の仕組みの整備が十分とは必ずしもいえないし、さらに次のような問題点が存在する。第一に、パブリックコメントが行われていたとしても、寄せられた意見に対して行政からの回答がのべられていない場合が多く存在し、たとえ回答がなされている場合であっても、それが政策にいかん反映されるのかは意見をのべた者ですら分からない場合が多い。したがって、行政機関に対してのべられた意見の分布状況やそれに対する行政機関の見解が明らかにされることによってパブリックコメント手続の有意な運用がなされなければならない。第二に、電子会議室の実施においても、住民は情報の単なる受け手ではないとしても、前述したとおり議題は自治体が設定しているため、直接民主主義のフォーラムというよりは、せいぜい意見申出の仕組みの一形態にとどまるのではなからうか。

したがって、電子情報化によって、従来必ずしも十分に保障されていなかった意見を申し出る機会が拡大するとしても、行政は、国民や住民から寄せられた意見をいかに考慮し、これを施策に反映するのが制度および運用上の課題であることを自覚しなければならない。情報化に固有の問題ではないとはいえ、電子技術の進歩によって可能となった意見申出の拡大は、行政に対して大量に寄せられた意見の整理および行政と国民や住民との「対話」の契機を欠くとすれば、そこにさしたる積極的な意義は見いだせない。逆に、国民や住民も単に意見をのべればよいのではなく、これによっていかなる継続的關係が行政との間に形成されるかが課題となるのである。

2. 情報格差の解消およびプライバシーの保護

(1) 情報格差の解消

次に、かりにパブリックコメントや電子会議室が行政に対する意見申出や行政決定への参加の

ための有意の手段となりえたとしても、それが情報格差を生むものであってはならない。現状においては、パブリックコメントの大部分が郵送を利用しており、それに対してインターネットを通じた意見申出は、極めて少数にとどまる。また、近年多くの地方自治体においてインターネットを通じたスポーツ施設などの予約申請が行われているが、情報格差による利便格差が生じないような配慮は不可欠である。たとえオンライン申請が行政側にとって効率的であるとしても、これに一本化するなどあってはならない。

同様の問題として、例えば、地方自治体HP上で公表している情報についての開示請求があった場合に、すでに閲覧可能であるため応じないというようなことが許されないのはいうまでもない¹⁹。情報技術を利用しうる者としえない者によって、このような利用条件に格差が生じているところが克服されるべき課題である。これらは、電子情報化を推進する場合においても、あくまでもそれが利用者の利便性を向上させる手段であるにとどまり、逆に手段に適合的に目的を変えてしまうとすれば本末転倒であるが、行政実務の陥りやすい弊害ではなかるうか。

(2) プライバシーの保護

これまでにのべてきたとおり、情報化によって、政府情報の提供が拡大され、電子政府や電子自治体の構想が実現されれば、国民や住民にとっての申請手続の利便性が向上することは確かである。しかし他方で、住民基本台帳ネットワーク、総合行政ネットワーク、さらには官民共通のネットワーク化が整備実現したならば、情報管理の中央集権化および行政保有情報と民間保有情報との結合が技術的にいっそう容易になる。しばしば指摘されるように、技術の進歩と人格に対する管理や監視の契機の増大は、軌を一にしているかにみえるのであって、情報化のかかるいわば正と負の両面を冷静に認識し対応する必要があることはあらためていうまでもない²⁰。

三 電子情報化の公法学への影響

最後に、以上のべてきたような行政の情報化が公法学に与える影響をめぐる若干の論点についてのべることにしたい。

(一) 電子情報化と行政の組織および手続の形態の変容

第一に、ワンストップサービスと電子申請は、行政組織法や行政手続法にいかなる影響を与えるであろうか。

1. 行政組織法への影響

電子政府や電子自治体構想においては、ひとつの団体内における業務の総合化にとどまらず、法的な処分権限を有する処分庁とそこに至るまでの窓口機関とが分離し、かつ、コンビニ端末の利用のように、権限を有する機関と窓口の機関が行政組織内外に分かれることも想定される。わが国では、この分離の現象と処分庁および経由機関との関係とが比較対照されて論じられることがある²¹。すなわち、経由機関は、単に申請手続の経由にとどまらず、申請書の補正や違法または不当状態の改善指導を行ってきた点において、これと電子申請を処理する際の本人確認等を行う窓口機関とを類似の主体と解する余地がある。判例においては、県の規則に開発許可申請手続において町長を経由するよう定められている場合には、経由手続はあくまでも「内部的な事務処理手続」と考えられており、経由機関は処分庁の一組織として位置付けられてきた²²。今後、ワンストップサービスや総合行政窓口においては、処分庁から窓口業務を担当する行政機関に決定以外の権限が委譲される趨勢にあるとすれば、右の経由機関の考え方の応用が可能か、さもなければ新たな法理が必要になるのかの問題整理が求められよう。現在総務省で構想されている、郵便局において一般行政サービスを受けることを可能とするワンストップサービスは、総務省という組織内における手続の総合化であるから、それを「内部的な事務処理」と解することができる。しかし、「総合行政ネットワーク」において省庁、都道府県および市町村のネットワークの結合がなされ、さらにはコンビニなどの民間の端末がこのネットワークに接続可能となった場合は、そこでの窓口（人間であれ機械であれ）は、「内部的な事務処理」機関であるのか、さもなければどのように位置づけられるのかが検討課題となる。例えば、窓口から個人情報が出たり、情報が改ざんされた場合（コンビニ内において設置された端末から情報が流出し、または改ざんされた場合）における、情報管理の責任の所在という問題が想定されよう。

2. 行政手続法への影響

対面型（フェイストゥフェイス）の手続とは異なり、電子申請を実施するにあたって重要な問題として、本人確認または原本確認をめぐるそれがある。紙媒体を利用して申請が行われる場合は、行政手続法第7条においては、書類が「事務所」に「到達」したときに、行政庁の審査義務が発生するが、例えば、電子申請手続において、かかる行政手続法の考え方に基づくとすれば、行政機関の受け付けサーバを「事務所」と解することの可否およびいかなる時点を「到達」と解するのかが論点の一つとなる。電子申請への行政手続法の適用の可否をめぐり、論者によって次のような見解の分岐がある。ある者によれば、紙媒体による申請であれオンライン申請であれ、到達時期をどのように解するのは異ならないとする²³。この見解によると、受け付けサーバを

「事務所」と解し、「到達」にいたるまでに文字化けなどの補正を行うこととなろう。ただし、申請書が「到達」したか否かに関わって、行政機関による到達確認と申請者へのその通知が必要となる²⁴。それに対して、他のある者は、申請書の送信が受け付けサーバに届いたか否か、形式的に不備がないか否かは「事実上の到達」にすぎず、これは行政手続法に規定されている「到達」とは異なるとのべる。この見解においては、本人性確認などのチェック機能を果たすために、行政手続法によって否定された「受理」のような準法律行為的行政行為の概念が必要になる²⁵。これら両説の相違点は、対面を前提にした手続の場合は、申請書を提出しさえすれば担当者の意思を問う必要がないが、オンライン上での第三者によるなりかわりや改ざんのなされる可能性があり、担当者による本人性や原本性を確認する「意思」が重要になる、と解するか否かにある。いいかえれば、電子情報化によって、対面を前提としてきた手続法の仕組みが変容するのかが喚起されていると解することができる。しかし、いずれにしても、本人確認または原本確認のチェック機能を果たすための仕組みの整備が重要であることに変わりはない。さらに、オンライン申請に対する行政機関による「チェック機能」は、本人性と原本性の確認に限定されるべきであるのか否かが問われてもよい²⁶。

(二) 社会的ネットワークの公共的役割と法的課題

ところで、電子政府や電子自治体を実現するためには、電子署名、法人認証または個人認証の制度が整備されねばならない。すなわち、これらのいずれにおいても、オンライン申請に対して本人確認が重要性をもつと認識されている。電子政府や電子自治体の前提となる考え方においては、申請情報が「到達」したことを確認する「到達確認」または第三者による申請情報の「改ざん」や「なりすまし」を防止するための第三者による認証が重要な役割を有することとなろう²⁷。これらは、申請者と処分庁との間に張りめぐらされたネットワークを通じて、申請情報が行き来する段階における確認の手続である。第三者認証の仕組みを活用する場合は、認証機関によって本人性が否定され、または原本性が否定されたときは、行政の受け付け窓口申請情報が到達するまでもなく、申請は「返戻」されることとなる。だとすれば、行政機関が行う到達確認であれ、受理であれ、それを認証機関が代替するものと理解することができよう。このように解すると、申請者に対する認証にともなう「一方性」に着目し、ここに行政法的規制の成立する可能性があるように思われる²⁸。すなわち、かかる一方性のゆえに、認証機関の職員の秘密保持義務と諸利害からの中立性や第三者性が要請されるのか否かが検討課題となろう。同時に、本人確認等の「公証」行為が行政機関によって行われてきたことが、果たして普遍的な現象であるのか否かを検討

することが求められる。したがってここで、行政組織の存在意義があるのか否か、あるとすればそれは何か、他方でいかなる条件の下に民間において公証機能が補完または代替可能であるのかなどが検討されなければならない²⁹。

おわりに

本稿は、わが国において急速にすすめられつつある行政の情報化の段階における一つのスケッチに過ぎないが、ここで若干の問題提起をしておきたい。

法令情報や判例情報にかぎれば、従来は、大学や図書館においてのみ管理されていた法情報についても、これらをインターネットを通じて家庭において検索し、閲覧することが可能となり、従来の法情報の偏在は大幅に改善されつつあるといえよう。また、情報公開や情報提供、さらには電子政府や電子自治体の構想の現実化によって、国や地方自治体を問わず行政の「アカウントビリティ」の飛躍的「向上」が図られると予定調和的に説かれている。もっとも、それはせいぜい可能性に過ぎないのであって、そのための自覚的な取り組みを通じてはじめて実現される事柄である。さらにすでに言及したように、情報技術の進歩と同時に、情報管理機能の強化と中央集権化の趨勢をも併せて冷静にみておかなければならない。

すくなくとも、電子情報化を推進する要因のひとつが、国家と国民との間における「信頼の回復」の必要性であることも看過されてはならない。敷衍すれば、電子情報化の推進は、往々にして主体性を喪失した個人を国家に「包摂」とともに、政府機関相互とくに自治体間の生き残りをかけた「競争」と「淘汰」の契機となる可能性をはらんでいる³⁰。このような可能性を回避するためには、国民が客観的に情報を受容し、電子技術を駆使する能力を有することが求められる。楽観的な行政の電子情報化構想は、その空間から取り残される個人が生じ増加することを軽視するものである。電子情報化の推進とデジタルディバイドからの保護措置の整備とは、軌を一にして行なわれなければならないはずである。さらに、ICカード構想の前提とする社会においては、官民共同端末の実現によって国民の行政へのアクセスポイントはより身近になる一方で、地方自治体間における統合と集権化が推進されることとなろう。これに対しては、国民住民にとって、より身近な行政が果たしてきた役割とはなんであったのか、それがどのように維持されなければならないのか問われるのではなからうか。

本稿はわが国における行政の情報化の現状を概観し、若干の問題の所在に言及したにとどまる

ため、なお検討すべき課題は山積しているが、さいごに、若干の点についてのみ付言しておくことにする。第一に、行政の情報化の現象は、EU やアメリカのみならず、東アジア諸国においても行政改革を推進するための手段のひとつに位置づけられ、不可避のごとく押し寄せてきている。その他の発展途上国においても表面的には同様である。とはいえ、国際的規模で展開されている情報化の要因はなんであるのかを国際的地域または国家に即して、冷静に分析する必要がある。その上で、わが国における行政改革と行政の情報化との論理関係を整序し、情報化の構造を分析することが課題となろう。わが国においては、行政の情報化は、官民の関係と国、都道府県および市町村からなる統治構造を、ネットワーク化をつうじて複合的に変容させかつこれを促進する契機をはらんでおり、かかる構造の改革において法の果たす機能の現実態を分析することが求められてこよう。

第二に、よりマクロな観点からは、電子情報化と民主主義の変貌を、より実証的に分析することが必要となる。従来は、行政決定に対する参加が不十分であったのに対して、電子情報化がこれらの制度改革や運用上の改善を促進する可能性を有することになる。しかしながら、これを所与のごとくに受容するのでは、情報化という「技術」の進展を過度に信頼し、これを利用する国民住民の個人または集団としての「心理」の、さらには「行動」の変質過程を看過することになりはしまいか。一部の社会心理学者が指摘するように、例えばインターネットを利用する者の心理状態は現実空間におけるそれとは相当に異なることは容易に想定しうる。当然そのような一種の仮想空間における意思決定や公共的判断に対してどのように制度的な評価を加えるのかは、公法学の検討課題となりうるところである³¹。このような将来像を描いた場合には、かねてより公共的な価値を前提にしてきたであろう「民主主義」が、現実空間から孤立化し、分極化した個人や集団から構成される情報化された社会においても維持可能であるのか否かが問われるのではなからうか。すなわち、マスメディアとは異なり、ネット上には氾濫といってよいほどの多種多様な情報や思考が往来しているのであって、この道具の利用者は、私的利害関心に適合的な情報の検索とそうではないものの無視という過程をつうじて、同種の嗜好を有する者同士からなる仮想の社会集団を形成しがちである。仮想空間においては、このような社会集団が点在し、または個人の排除と包摂とが繰り返されるとき、これによって自らの意識が規定された国民が現実世界においてなんらかの公共的決定をなすための民主主義過程は、機能不全に陥るおそれがないであろうか。地理的障害を克服した電子民主主義なる理想は、画餅にすぎないのではないか。

したがって、このような電子化による民主主義の変質の可能性を視野におかなければ、この意味での情報化は、現在よりもいっそう容易に、政府によるなんらかの支配の正当性獲得の手段と

して活用され、単なる合意調達の一手段に陥るか、さもなければ、民主主義に対する不信の拡大さらにはこれの否定にまでいきつくこととなる。したがって、われわれは、「行政の情報化」を単に国民にとっての利便性の向上や行政の効率化と認識するのではなく^{3,2}、わが国の統治構造の改革において電子情報化がどのように活用されようとしているのかを客観的に認識し、これを受容する国民や住民の心理や意識の変容過程を実証的に分析することが、公法学において重要な検討課題とされねばならない。これらの問題整理と本格的な吟味は、他日を期すこととしたい。

註

¹ わが国において、「行政情報化」の用語が登場したのは、第3次行革審「最終答申」(1993年10月)のなかで、政府における「情報化推進計画の策定」とこれをふまえた、「行政情報化推進基本計画」の閣議決定(1994年12月)においてである。ところで、「情報化」や「情報化社会」の用語は、必ずしも確定した概念ではないものの、社会学においては、「情報化社会」は既存の社会からの「転換」の概念として捉えられる場合があることに注意を要する。邦訳書ではあるが、フランク・ウェブスター(田畑暁生訳)『「情報社会」を読む』(青土社、2001年)11頁を参照。

² 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平12年12月6日公布 平13年1月6日施行 法律第144号)、本法を紹介したものに、蔭山良幸「IT社会形成のための枠組み作り - IT基本法の制定」時の法令1637号33頁以下、IT研究会「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)について」会計と監査52巻1号40頁以下などがある。

³ 『情報通信白書平成13年度版』の内容は、以下のアドレスから参照した。
<http://www.home.soumu.go.jp/hakusyo/tsushin/index/html>

⁴ 情報化社会においては、行政責任が社会に配分されるとともに、行政の責任は情報管理になるとのべるものに、R・ピッチャス(大西有二監訳)『情報社会における国家機能と行政責任の変化』田村善之編『情報・秩序・ネットワーク』(北海道大学図書刊行会、1999年)95-96頁を参照。

⁵ もっとも、近年各省庁のHPにおいて掲載されることの多い、各種の申請手続における説明のなかで公表されているものは少なくない。総務省 <http://www.soumu.go.jp/> に開設されている「電子政府の総合窓口」から、各省庁のHP、申請等の手続に関する情報などにリンクすることが可能となっている。

⁶ 例えば、『リーガルベース』(日本法律情報センター)、『判例MASTER』(新日本法規出版)、『判例体系CD-ROM』(第一法規出版)および『法律判例文献情報CD-ROM』(第一法規出版)などがある。

⁷ 司法制度改革審議会「二一世紀の日本を支える司法制度」(2001年6月12日)、やや長文であるが、「司法に関する情報公開の推進」における関連箇所を引用しておく(引用は筆者)。「司法の様々な場面において国民の参加を拡充する前提としても、司法の国民に対する透明性を向上させ、説明責任を明確化することが不可欠である。このような見地から、裁判所、検察庁、弁護士会においては、情報公開・提供を引き続き推進すべきである。」「判例情報の提供により、裁判所による紛争解決の先例・基準を広く国民に示すことは、司法の国民に対する透明性を向上させ、説明責任を明確化するというにとどまらず、紛争の予防・早期解決にも資するものである。裁判所は、判例情報、訴訟の進行に関する情報を含む司法全般に関する情報の公開を推進していく一環として、特に判例情報については、先例的価値の乏しいものを除き、プライバシー等へ配慮しつつインターネット・ホームページ等を活用して全面的に公開し提供していくべきである」と。規制緩和の後、市場において紛争が多発する社会にあって、判例情報の公開・提供が、司法に対する国民の信頼獲得の手段とされている点に注視しておきたい。なぜなら、

これと紛争の予防・早期解決の可能性はともかく、ここにおいては、情報に分析し、自律的に行動する国民像が前提とされているかのようであり、かかる国家への変容と情報化の間には明確な相関関係が成立するといえるからである。

⁸ 筆者らが電話による最高裁事務局への問い合わせを行なったところ、非公式の回答として、ある判決を判例集に掲載するか否かは、「先例的価値」の有無であり、具体的な基準の有無、これが存在するとしてもその設定主体および手続の有無は定かではないという。仕組みのうえでは、最高裁の判例委員会規則第1条によって、判例委員会が判例集への掲載の是非を決定することとなっているが、未公開の判例を公開していくにあたっての制度および運用の課題をのべたものとして、指宿信「判例公開について - 未公開判例に関する問題の検討から(上)」法時73巻10号68-69頁を参照。また、民間出版社には各社の編集方針があるため、例えば『判例タイムズ』への掲載の有無は、元裁判官、弁護士など司法の実務家が判断しているようであるが、掲載基準は「企業秘密」とされているようである。このように判例集編集の不透明性は官民間問わず存在しており、少なくとも恣意性はないことの「説明」が求められるのではあるまいか。

⁹ 文書管理のこのような問題点の一端に言及するものとして、野村武司「情報公開法制と『文書管理』」都市問題研究53巻4号48頁を参照。なお、電子的情報公開の仕組みを導入することによって、文書管理の体系的や省庁横断的な処理が可能になることを、稲葉清毅「電子政府と情報公開」ジュリスト増刊『変革期のメディア』(有斐閣、1997年)351頁がのべている。

¹⁰ この取り組みを紹介したものに、奥津茂樹「情報NPOの登場」ガバナンス4号112頁以下がある。行政と住民の間における情報の共有化が活動の目標であるとのべられており、この分野におけるNPO組織の可能性という意味において興味深い。

¹¹ 群馬県情報公開条例(平成12年6月14日群馬県条例第83号)第4条第1項においては、「実施機関は、次に掲げる事項に関する情報で当該実施機関が保有するものを公表しなければならない。」と定められている。「次に掲げる事項」は、「県の長期計画その他の重要な基本計画の内容」、「県の主な事業の内容」および「その他実施機関が定める事項」を指す。さらに、第6条においては、「県民は、県の行う情報の公表について、群馬県情報公開審議会へ意見をのべることができる。」と定められている。

¹² 東海自治体問題研究所情報公開と住民参加研究会編『情報公開と参加』(東海自治体問題研究所、2001年)26頁以下は、先進的とされる事例を紹介検討している。

¹³ 日本経済新聞2001年8月4日、同10月23日を参照。詳細はなお不明ではあるが、「通則法案」においては、各省庁が行政手続の電子化を拒否する場合には、理由の明示が義務づけられるようである。

¹⁴ 電子申請の現状を簡潔にのべた、河合輝欣監修・NTTデータ情報化法制度研究会編『電子行政の法務知識』(ぎょうせい、2001年)37頁以下を参照。

¹⁵ 奈良県橿原市「電子メールによる情報公開の請求及び公開に関する事務取扱要綱」(1999年11月1日) <http://www.city.kashihara.nara.jp> を参照。

¹⁶ なお、自治体における情報化を推進する日本総合研究所「電子自治体フォーラム」
<http://www/e-govforum.net> のサイトにおいては、先進的とされる事例の紹介がなされている。

¹⁷ 多賀谷一照教授は、公的機関と民間業者との関係が「補完的であるとともに、競争的な関係にも」あり、競争法制においてその法的あり方が課題になると予想している。多賀谷一照「ネットワークと公法」多賀谷一照・松本恒雄編『情報ネットワークの法律実務』(第一法規、1999年)108頁。もっぱら若干の出版事業者が情報の加工を行ってきたわが国において、利用者の便宜に適う市場が真に成立するか否かは、現時点においては疑問の余地がないではない。

¹⁸ 情報ネットワークにおけるNPOの役割と問題点については、さしあたり干川剛史『公共圏の社会学 デジタル・ネットワークによる公共圏構築へ向けて』(法律文化社、2001年)144頁以下を参照。

¹⁹ 例えば、宇賀克也『情報公開法・情報公開条例』(有斐閣、2001年)228頁。

²⁰ ここでこの問題に立ち入る暇はないが、酒井隆史『自由論-現在性の系譜学-』(青土社、2001年)

126-132頁を参照。

²¹ 多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』（弘文堂、1996年）4頁以下を参照。

²² 金沢地判平成元年3月31日法時1330号112頁などを参照。

²³ 宇賀克也「インターネットによる行政手続」法学教室244号17頁。共通課題研究会「インターネットによる行政手続の実現のために」（2000年3月）34頁も参照。

²⁴ 宇賀前掲17頁。

²⁵ 多賀谷・前掲註（21）43頁。

²⁶ なお、総合行政ネットワークによって、複数の地方自治体の組織と運営の合理化の条件ができ、それによって、行政の効率化の向上が図られようが、これまで住民に身近な行政が果たしてきた存在意義が失われることとなるのか、これが変わらないとすれば、ネットワーク化を推進するにおいて、それをいかにして発揮するかが課題であろう。

²⁷ わが国においては、電子署名及び認証業務に関する法律（平成12年5月31日公布平成13年4月1日施行法律第102号）が制定および施行された。なお、住民基本台帳ネットワークは、個人認証基盤（PKI）としての役割が期待されている。すなわち、地方自治体による公的個人認証サービスあり方検討委員会「中間とりまとめ」（2001年8月）においては、市町村が住基ネットを活用することにより本人確認を行うこととされており、これを受けて総務省自治行政局は、「地方公共団体による公的個人認証サービス制度試案骨子に対するパブリックコメントの募集」（2001年11月29日）を開始した。なお、認証基盤の類型を簡潔に紹介したものに、諸橋昭夫「二一世紀の行政情報化の社会的基盤『住民基本台帳ネットワークシステム』」地方自治職員研修2001年10月号54頁以下。ただし、その前提において、自治体間、中央省庁と自治体間または官民の間における情報の結合を禁止する仕組みが不可欠である。この点の危惧を表明したものに、白石孝「住民基本台帳ネットワーク」小倉利丸編『監視社会とプライバシー』（2001年、インパクト出版会）54頁以下を参照。

²⁸ 認証機関の信頼性およびサービスの安定性の確保が重要な課題であるとのべるものに、米丸恒治「認証」指宿信編『サイバースペース法』（日本評論社、2000年）185頁。また、多賀谷・前掲註（17）105頁は、認証機関が「ある意味での国家的機能」を果たすとのべている。公的機関による公証機能の延長線上において、認証機関を位置づけることの是非が理論的課題であるといえよう。

²⁹ 周知のとおり、電子申請を実現するための技術的基盤整備は、民間企業によって推進されつつある。最近のものとして、NTTデータ経営研究所編著『電子文書証明 eドキュメントの原本性確保』（NTT出版、2001年）を参照。電子申請における認証の重要性が高まるにつれ、認証等の技術開発は公共的な性質を有することとなり、それが単なる営利活動にとどまってはならないと思われる。

³⁰ 前述した判例情報のみならず、情報化が統治に対する国民の信頼を回復するための手段として位置付けられているようである。榎並利博『自治体のIT革命』（東洋経済新報社、2000年）218頁以下、「特集・[共治]時代の地域づくり」ガバナンス創刊号を参照。総合行政ネットワークの導入が、地方自治体間の統廃合をめぐる競争であるにとらえ、情報化はこの競争に生残る条件であるとするものに、島田晴雄・佐藤聡俊『日本の進路を語る - 選択とIT』（NTT出版、2001年）125頁以下がある。ここには、情報化の遅れた自治体や部・課は、改革を怠るものとして、「淘汰」されてしかるべきという発想を看取することができる。であるとすれば、情報化は、国民の利便性の向上を目的にするというよりは、むしろ自治体間のあらたな「競争」と「淘汰」を推進する一手段でもあるのであろうか。さらに、情報化は、「自治」の破壊の手段にも転化する可能性さえ孕んでいるのであろうか。

³¹ 邦訳書ではあるが、パトリシア・ウォレス（川浦康至・貝塚泉訳）『インターネットの心理学』（NTT出版、2001年）を参照。この種の実証研究に基いて民主主義論を検討したものに、Cass R. Sunstein, *Deliberative Trouble?: Why Groups Go to Extreme*, 110 YALE L. J. 71, 100-02 (2001)。

³² なお、効率化の前提問題としてのセキュリティ問題については、本稿で触れることができなかった。

*なお、本報告作成のための問い合わせに気軽に応えてくださった方々には、この場を借りて御礼を申し上げます。

Summary

Access to Government Information through Electronic Databases and Internet, and Its Problems in Japan

Kenji Kamino & Kazumasa Inaba

Introduction

Digit-Government is gradually becoming more influential in citizen life, as well as a measure to streamline administrative procedures and general office work. The Japanese government has recognized that the Information Technology revolution will cause historical changes to society, roughly equal to that of the Industrial Revolution that originated in 19th century England.

Therefore, at first, it is necessary to question what kind of information should be released and then what constitutional changes may be necessary. Furthermore, we must consider how digitalization will affect the existing legal framework before the texts and procedures for information management, provision and distribution are developed. After this occurs, we can make some positive contributions to solving those legal problems that emerge and those challenges to be tackled when we treat “Digit-Government” as an object of study. In other words, the tasks of Public Law are to find out how “digitalization” will affect the management of administrative organs and the implementation of procedures; how it will change the relationship between the administration and the nation or city; and what kind of problems it will cause in those areas, when administrative and constitutional reforms in a country are being implemented simultaneously with “digitalization”, and to contribute toward solving those problems.

1 Access to Government Information

Utilization of information of statutes and precedents and the electronic processing of management and the provision of administrative information are being promoted. Furthermore, electronic procedures to send in comments to both the national and local governments are being developed. Though freedom of administrative information has its own limits, namely that it is unevenly distributed and beyond the reach of much of the public, digitalization provides the opportunity for such information to be released nationwide.

2 Some Problems and the Future of Access to Government Information

However, there are some problems and challenges related to information sharing between citizens and the administration. First, is the possibility of a distinction between commercial information and information related to the public interest and second, is what the system providing information should be. NGOs could be used to monitor the Government's provision and supply of information. The possibility of evaluating what kind of information is neutral and objective, and what kind of information should be distributed and accepted, by utilizing accurate information, will be questioned.

3 Technology and Public Law

Digitalization of the application procedure would promote the separation of organs and the authorities, and thus, the boundaries between the public and private sectors are expected to become more vague. That leads us to the question of how administrative organs will change. In addition, the reform of administrative procedures is also expected. In Japan, theories relating to those issues exist but are unevenly distributed. It might as well be recognized that they are concerned with a comprehensive review of the administration and society over governance. That is to say that Digit-Government could change relations between the public and private sectors and the three-tiered governing system, made up of the national government, prefectures and municipalities. In response to those changes that may have an impact on the constitution, it is important to analyze current laws.

Conclusion

Digitalization raises the possibility of promoting systematic reform and improving participation in administrative determination that has not been ensured appropriately. However, to accept it without discussion is to trust "technology" unduly and overlook the changing process of the psychology of those people, whether individuals or groups, who utilize it. For example, as some social psychologists point out, the psychological condition when someone uses the Internet is considerably different from that in the real world. What evaluation should be made regarding users' mindsets and public decisions in such a virtual space could become a major issue in Public Law. In the future, it could be questioned whether "democracy", which has an intrinsic public value, could be maintained in an informational society constituted of individuals and groups isolated from a polarized real world.

Therefore, if we do not consider changes to democracy caused by electronic processing, digitalization shall be more easily utilized as a measure to ensure the justification of rule by the government as a step in procuring consensus. Democracy may become distrusted, and perhaps, even be denied. Those issues mentioned above conclude that we should recognize objectively how digitalization is going to be used in the constitutional reforms of each individual country. From the perspective of Public Law, we should take "Digit-Government"

not only as improving the conveniences of citizens or administrative efficiency, but also as an object of analysis, as it affects the psychology and consciousness of the nation or city that accepts it.

行政の電子化・オンライン化の意義とその課題

米丸 恒治

目 次

- はじめに
- 一 行政の電子化、オンライン化、ワンストップ化の意義
- 二 電子化、オンライン化、ワンストップ化に向けた検討課題
- 三 法制度的検討課題
- おわりに

はじめに

行政の電子化・オンライン化、電子政府化が国際的に「ブーム」である¹。現在、各国が競うようにして、既存の行政サービスをオンライン化するだけでなく、さらには立法過程²および裁判過程³まで含めた電子化・オンライン化を進めつつある。

アメリカ合衆国、カナダ、フィンランド、シンガポールなど、多くの国で、電子政府化と同時に、行政サービスのワンストップ化が実現されつつある。行政サービスの電子化、オンライン化とワンストップ化は、市民の立場に立った行政サービスのあり方を示す政策目標として確立しつつあるとあってよい。その際、単に既存の行政システムに接木して電子化、ワンストップ化を実現するのではなく、それを契機として既存の行政システムを再考する、行政改革を実現するという意味で、行政改革の課題としても議論されてきている⁴。以下では、電子政府の持つ意義とその課題について、概観することにした。

なお、あらかじめ電子化、オンライン化とそれに付随して各国で進められつつあるワン・ストップ化について、簡単に述べておこう。行政の電子化という場合、行政のさまざまな過程で行われる、コンピュータとそのネットワークを利用した行政の業務遂行の改善を意味している。オンライン化という場合は、さらに行政の内部(行政のイントラネットの利用)および外部(インターネット等の利用)において、コンピュータネットワークを利用して、行政と市民間および行政機関相互間のコミュニケーションを可及的にオンラインで可能とすることによる業務遂行の改善を意味している。具体的には、オンラインでの行政手続の可能化、庁内稟議のオンライン化などに

よる⁵。

こうした電子化、オンライン化の改革とともに各国で政策目標のひとつとして掲げられているのが、ワンストップ化の改革である。ワンストップ化は、従来、さまざまな機関に配分されていた行政手続を一箇所に統合して(さまざまなレベル、形態が考えられる)、国民の行政に対するアクセスを改善しようとする改革である⁶。

以下では、相互に関連する行政の電子化、オンライン化、ワンストップ化の改革が理想的に進められた場合の意義と、そのための検討課題を整理しておこう。

一 行政の電子化、オンライン化、ワンストップ化の意義

行政の電子化・オンライン化が主張されるのには、当然理由がある。その背景は、従来の行政、行政スタイルの問題点や、行政にアクセスするための地理的・社会的条件などである。

具体的には、行政主体間(国、都道府県、市町村の三層)、行政機関間(たとえば自治体内でも、市民窓口、警察、教育、上下水道関係などへの細分化)の権限分配とその分かりにくさ、さらには特殊法人、認可法人等への行政の機能的細分化⁷など、主として行政技術的、法的理由による権限・事務配分が市民からはわかりにくく(市民生活の理由により細分化されているわけではない)、各種窓口・役所を、窓口時間内に回ってそれぞれ手続をすることの繁雑さ、負担または限界があげられる。そこで、各種行政および機能的行政を通じた統合的・総合的情報提供ならびに行政サービスの提供の必要性が出てくる。こうした理由から、統合的でシームレスな行政情報・行政サービスの提供の必要性が認識されてきた。

これまで、行政へのアクセスに際しての地理的ないしは交通上の問題、手続の煩雑性、同一書類の頻繁な何度もの提出、証明手続の煩雑性、複数窓口への渡り歩き、たらい回しの現状も市民生活にとっては、繁雑でかつ負担的なものであった。この点からは、できるかぎり一箇所で、効率的に行政へのアクセスが保障される必要性が出てきた。

また、行政の内部的な事務処理に際しても、行政部内での稟議手続の非効率性などが問題とされてきた。行政機関間の文書連絡の非効率性など従来からの文書に基づく事務処理のしくみの効率化が叫ばれてきた。

こうした従来の行政サービスの問題点を解決するために、電子化・オンライン化・ワンストッ

ブ化が主張されてきたが、それらは、一般化してまとめると、次のような意義を有する。

統合化、総合化と一覽性の向上

各種のサービス(異なる管轄間、行政体間、官公民間)、書式および手続等が一箇所に統合されること自体が、市民生活に必要な行政サービスの一覽性を高め、市民にとって分かりやすく、アクセスしやすい行政を実現することになる⁸。その結果、全体的に、簡易、迅速で、包括的なサービスが可能となり、また行政に対する市民のコントロールもよりよくなされることにつながる。

行政主体間、行政機関間の管轄の違いをヴァーチャルに統合することによって(場合によっては、官民のサービスの統合も含む。)、統合されたシームレスな行政サービスが実現される。行政官僚制の市民からみた透過性の向上にもつながりうる。

アクセスの向上(地理的、時間的、メディア的)

次に、電子化、オンライン化によって、時間、場所にとらわれず、行政とのやり取りが可能になり、また、(行政内部の電子化、オンライン化を伴う)メディア変換の必要のない(メディア・ブレイクのない)アクセスによって、メディア的にもアクセスがしやすくなるという⁹、アクセスの向上が期待できる。離島や中山間部などからのアクセスも、また時間的にも、ネットワークにアクセスできる条件さえあれば、格段に向上することになる。また、これまでの改革事例では、ワンストップ化とあわせて、アクセスルートの複合化(インターネット、Kiosk端末¹⁰、役所の窓口などから)も、ワンストップ化のメリットとしてあげられる場合がある。複合的なアクセスルートが実現されれば、アクセスの向上につながる。

迅速化・合理化

第三に、行政サイドからみれば、電子化・ワンストップ化とあわせて、行政内部の事務処理を電子化することによる迅速化・合理化が期待できる。つまり、手続、申請の形式的不備のチェック等の自動化、受付手続の自動化、さらには行政部内の転送・稟議手続の迅速化などにより、またメディア・ブレイクのない(メディアの変換を必要としない)業務プロセスにより、行政の業務遂行が迅速化され、一元化・合理化されることができる。また、文書、写真、音声、図などを統合してひとつのメディアで扱うことができ、統合的な管理が可能となる点でも、メリットが出てくる。こうした行政部内の迅速化・合理化によって、結果的には、市民にとっても、手続期間の短縮によるメリットをもたらす。

サービス内容の高度化、多様化、個別化

ヴァーチャルなワンストップ化によって典型的な手続が統合化される一方で、サービス内容の

高度化、多様化、個別化も可能である。行政へのアクセスの向上は、市民のニーズに応じた個別で多様な担当者とのやりとりも可能にし、またオンラインでの手続にも多様なオプションをつけることにより、個別化多様化した対応がより容易になる。また手続に必要な情報も、市民に親切に分かりやすく提供することが可能になる。

さて、行政の電子化、オンライン化、そしてワンストップ化が理想的なカタチで実現すれば、以上のように、とりわけ、
、
の理由から、市民にとっては行政との関係での利便性が向上することになる。市民サービスの向上という目標は、従来行政サイドから行政サービスの提供方法等が決められていたのに対して、市民志向、顧客志向の行政をめざし、市民が利用しやすい行政サービスの内容・形態の追求に転換することを意味している。

二 電子化、オンライン化、ワンストップ化に向けた検討課題

さて、これまで見てきたように、電子化、オンライン化、ワンストップ化は、それが理想的に実現されれば、市民にとってもまた行政にとっても、利便性の向上、合理化などの効果をもつ極めて意義の高い政策目標である。しかしながらそうした効果を実現し、所期の目的を達成するためには解決されなければならない課題もまた多い。これまで各国で展開されている諸プロジェクト等でもそうした課題がかなり明らかになってきている。技術面の課題(標準化と相互接続性)、職員の能力・モチベーション、市民の受容、法的枠組、組織改革、財政など、法、経済、人事管理、組織管理、技術など多くの要素に関わる検討が必要である。以下では、私見も交えてそうした課題をまとめておこう。

ワンストップ化の実施にあたっては、ワンストップ化を進める前に次のような論点についての十分な予測・検討と国民・住民との対話、職員参加による十分な意思決定に基づく戦略的な政策実施が必要である。

(一) 費用負担・財源問題

いうまでもなく電子政府化には多大なコスト負担が必要である。電子政府化は、行政内部での業務処理、文書管理等の電子化に必要なコンピュータ、ネットワーク機器等のハード、ソフトに関する初期投資、運転費用、更新費用に膨大な予算が必要なほか、職員の研修費用や行政業務の多重化(すべてが同時に電子化されるわけではない。)に伴うコストが必要であり、電子化がただ

中には費用削減につながるわけではない。また過渡期には、多メディア（紙と電子ファイル等）を同時に扱わざるを得ない場合も考えられるほか、後述のようにデジタルデバインド対策として、キオスク端末など端末設置機関の設置、運転費用、チップカードの普及のための補助などの費用も必要となりうる。ハードおよびソフトのシステム全体を更新したあとでも、古いシステムで作成・保存され、場合によっては暗号化された文書を処理可能なシステムの長期にわたる維持・保存も必要である¹¹。一般市民の側でも、パソコン等の情報化投資も必要となるし、一方で、市民の利便性の向上、迅速化の費用、社会経済的効果は、直接には限られた範囲でしか明確にならない。以上のような理由から、長期的な展望と予測のもとに明確な予算確保についての政策決定を行い、実施にあたっては政治的なサポートが行われることが重要である。

（二） 行政の事務処理過程の再検討

次に、行政側の対応としては、現在の行政運営に電子化を接木するだけでは、前述したようなワンストップ化の所期の効果は達成されない。電子化、ワンストップ化をすすめるためには、行政機関、行政主体間にまたがって、現状の行政運営（事務配分、業務処理のありかた、業務のフロー）の問題点の洗い出しと、電子化、ワンストップ化による解決策・改善策の見通し、評価を行うことが重要である。また同一権限部門、異なる行政部門間のアクセスの多元化を通じた競争や、ベンチマーキングを通じた重複や非効率部分のあぶりだし、改善の切っ掛けが重要だとの指摘もある。

そうした作業を通じて、メディア・ブレイクのない行政過程に対応した行政組織および行政運営の構造改革が必要である。申請 - 審査 - 応答（処分その他） - 保存 - 場合によっては公開、のそれぞれの段階毎に個別なコミュニケーション、組織内稟議のあり方等を再検討することによって、電子化とメディア・ブレイクのない新たな組織への改革、組織内行政構造、業務運営構造・方法の見直しが必要となる。オンライン化によりメディア・ブレイクのない方式を導入することを目的としていても、たとえば届いた電子メール等を紙に印刷し、それに責任者が手で記入したものを秘書が再度電子メールで送るような例を考えてもらえば、効率性を阻害しない組織・運営方法の重要性が理解してもらえらるであろう。許認可の処理についても、自動的な受付から文書の管理保存、審査、処分案起案など稟議のグループウェア処理、署名キー管理、電子文書保存など、既存のシステムの全面的な見直しが必要になる。紙からデジタルデータへのメディアの変化は、行政のやり方、行政文化そのものにまで変革をもたらさしめるのである。

(三) 利用者層の予測・アクセプタンスの予測

オンライン化を進める場合、特に、どの層をその相手方として想定するか、行政 企業・専門職(A to B)型にするのか、行政 一般市民(A to C)型にするのかによって、サービスの構成の仕方や必要な対策が異なってくる。A to B 型にあっては、相手方に一定量の業務が見込めれば、相手方の投資も自主的になされ、アクセプタンスが高まるが、一般市民にもアクセス可能な総合行政関連ポータルサイトを構築する場合は、一般家庭へのパソコンおよびインターネットの普及が低い状況では、その政策効果は低いし、また後述のように必要となるデジタルデバイド対策(アクセス端末の整備、補助サービスの提供)にもかなりのコストを要することになる。

情報リテラシの点では、情報端末の操作や、オンラインでのフォームへの記入、デジタル署名などの基本的な操作についても、行政側および市民側、その双方で一定の技術的な習熟を要するし、一定のリテラシが必要である。もちろんセキュリティ確保のための自己防衛(例、パスワード、キー管理)の知識の普及・確保も、システム全体の信頼性の確保にとって重要である。

これまでのプロジェクトの例では、A to C型のメリットを高めるために、官民のさまざまなサービスの統合により魅力を持たせる努力がなされている(例、クレジットカードと署名用チップカードの統合、サービス自体の統合等)¹²。こうした改革を官民共同のプロジェクトとしている例が多くみられるのも、民間の経営手法、情報リソースを活用し、民間のサービスと統合することによる行政サービスの付加価値・魅力の高度化をめざしているためである。しかし、一方では、そうした官民のサービスの統合には、カルテル法上の問題もあるし、また官民協働(PPP)で双方の利点が引き出せ、なによりも相互の無責任体制にならないための手だてと慎重な需要予測が必要である。関係行政機関・民間企業およびサービスを設計する情報企業などとの間での調整が大きな課題となる。そこではすべてにとって価値を高める(Win-Win構造にする)ための調整が重要となる。

(四) デジタルデバイド対策・ユニバーサルサービス保障

オンライン化、ワンストップ化の改革では、少なくともA to C 型であってそれが行政サービスとして提供される限り、完全にオンライン化、ワンストップ化するとしても、デジタルデバイド対策が必要となる。行政が、国民に対して広く普く行政サービスを提供する義務を負う以上、パソコンを所有せずインターネットにアクセスできない国民に対しても、行政サービスにアクセスするための措置をとることが不可欠だからである。そのために、公共アクセス端末の設置や、補助サービスの提供などによる情報弱者対策が、取られなければならない(なお、後述のように、結

果的に新たな手続代行サービスの可能性は出てくる)。オンラインでの行政サービスに一元化できない場合は、過渡的な対応として、複数のメディアによる行政へのアクセスを保障しなければならないために、結果的に行政の対応として、メディア・ブレイクのない行政に加えて、たとえば従来からの紙の書類ベースの行政手続が残り、当然そのための付随的な行政の業務が必要になることは前述のとおりである。以上のように、A to C 型の電子化、ワンストップ化の実現には、デジタルデバイド対策が不可欠であるが、それとともに国民がインターネットに安価にアクセスするための必要最小限の電気通信サービス、すなわちユニバーサルサービスの保障も法的には求められることになろう。こうして、「ユーザー(User)とルーザー(Loser)への二極分解」を避ける対策が不可欠である。

(五) 基盤技術の標準化の課題

個別的な行政手続をオンライン化する場合と異なり、ヴァーチャルなワンストップ化を実現するには、コミュニケーションの信頼性、データ保護、データセキュリティを確保しつつ法的に拘束的な効果を持たせ得る通信方法を標準化する必要がある。こうした標準技術の最有力候補が、非対称暗号技術に基づくデジタル署名と電子認証のシステムである。わが国でもすでに、電子商取引を想定して、電子署名法が制定されているが、行政手続の利用に際して、同法の定める民間の認証機関の認証サービスの利用を認めるのか、市町村の認証基盤に基づく認証サービスに限定して行政手続への利用を認めるのか、など、標準化と相互接続性に関連した諸論点について、明確な見通しおよび決定が求められる。現在わが国では、市町村の住民基本台帳に基づく認証サービスと署名キーの交付に基づいて、基本的な電子的行政手続のシステムが運営される方向で議論がされている。その場合も、個人情報保護の観点から検討されるべき問題は多いし、チップカード方式をとるか否か、属性・肩書き証明書の利用可否、行政側の多重署名の問題など技術的な検討課題は、なお多い。

三 法制度的検討課題

次に、特にワンストップ化を中心にしながら、電子化、オンライン化等の改革を行う際の法的な検討課題を整理しておこう。以下では、組織法、手続法、データ保護法と、行政責任の問題をそれぞれ取り上げよう。

(一) 組織法上の問題

現行の行政組織は、行政組織に関する法制により、各種の行政体間で事務を分配し、さらにそれらのそれぞれの機関に権限を分配して、行政サービスを提供することになっている。リアルなワンストップ化の場合は、法制度上いったん分配された諸権限を一箇所に統合して行政サービスを提供することになるため、そのための組織法上の対応が必要である。組織の権限・管轄を越えてシームレスな行政を実現するためには、組織法上の対応が必要である。この場合、法律に基づく権限委任や事務委託により、共通窓口での事務処理を授権する必要がある。一方、ヴァーチャルなワンストップ化の場合は、実際の事務処理の権限はそれぞれの機関にとどまるので、そうした組織法上の対応は必要ないが、国、地方自治体、特殊法人・機能的行政組織にも及ぶそれぞれの事務分担役割分担を包括する情報提供、統合化の基盤をどこが責任を持って提供するかの検討が必要である。組織的な協働のプラットフォーム、Web上で統合されたポータル、プラットフォームを設けるためには、組織法上の問題はないと思われる(自動的な受付、文書の管理保存を他の機関のサーバに委ねる場合は別途検討が必要である)。

なお、官民共同のプロジェクト(PPP)として実施する場合には、公共サービスの公共性と、それに関わる企業のビジネス動機をどう調整するのが課題である。民間の参加は、たとえばプロジェクトの成果をさらに他分野で販売利用するという動機や、あるいは行政との共同による高付加価値化、競争での優位をめざすのであるから、公私の利害調整とあわせて、相手先選定や業務委託にかかる経済的な検討と公共調達手続の公正性・透明性確保が問題となる。

(二) 電子的行政手続の基盤整備

電子政府化、ヴァーチャルなワンストップ化を実現するためには、そのための行政内外の基盤整備が必要である。行政内部では、電子的な事務処理および文書保存システムの整備および長期的な確保が、外部に対しては、電子的な行政手続のための手続法制と電子署名・電子認証制度の整備が必要である。

電子署名および電子認証制度については、電子商取引のための電子署名法による電子署名の法的承認と電子認証制度の構築が各国で進められてきた。手書きの署名および印鑑ならびに印鑑証明書に代わるオンラインでの電子印鑑として、電子署名と認証サービスが整備されている。

電子署名法などの基幹的な法制の整備は国際的な進展もあって、比較的容易に進んできた。しかし、署名法の制定は、出発点でしかなく、具体的な適用に至るまでには、認証機関の整備、私的署名キーの保持方法(チップカード方式を取るかソフトウェア方式をとるか)など極めて多くの

点で互換性(Interoperability)を前提とした標準化と法制度上の位置付けが必要である。また認証事業者の事業に必要なハードおよびソフトの整備と、市民側では、個人の署名キーの保持方法としてチップカード(スマートカード)が利用されれば、カードリーダーの整備が必要になるなど、その後の実施段階が重要になっている。

行政手続の場合も、法的に拘束的な意思表示が求められる多くの手続においては、従来までの署名および印鑑、本人確認にかえて、電子署名および電子認証が必要な点は商取引の場合と変わらない。しかし、署名キーの発行方式や、本人確認の方法など、認証に関わって、民間認証サービスを利用するか、市町村の住民基本台帳を基礎とした(法人については、法務省の法人認証を基礎とする)認証を、独自に一定の厳格な要件で認めるか、検討が必要である。従来からの行政手続で必要とされていた本人認証のための書類の延長で考えれば、公証行為に基づく後者の選択肢がとられると推測される。この点について、法令上明確にする必要がある。

次に、行政手続に関連する法令中で文書または書面で申請もしくは届出または許認可等を行うことを求めている規定の改正が必要になる。電子商取引の関係では、すでに「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」(2000年11月27日法律126号)が制定されているが、同様に、行政手続についても、所要の改正を行う必要がある。

以上のような対外的な電子的行政手続法の基盤整備とともに、行政内部での電子的な事務処理および文書管理・保存システムの整備が必要であるが、この点は、ふれるに留めたい。なお、申請前後のコミュニケーション、申請の処理段階を示すワークフローの提供(申請のトラッキングシステム)、行政処分の際の教示も電子的に行い、たとえば不服申立がハイパーリンクによって利用可能にするなどの多くのオプションを想定して、行政の内部外部を通じたトータルな電子化にむけた検討が必要である。

(三) 電子的手続代行

国際的に市民重視の行政改革が進められ、また申請や届出前後での情報提供についても一定の改善措置がとられてきた(わが国でも、行政手続法に基づく情報提供および処分基準等の策定・提供などによる)結果、一般市民でも行政との手続が従来より容易になってきた。その結果、税理士や行政書士などによる行政手続の代行または補助のサービスの必要性が低下してきている。市民への必要な情報提供がさらに進めば、この傾向はさらに進むものと予測される。オンラインでの行政手続の整備は、行政基準の明確化、行政情報提供の体系化を通じて、市民に分かりやすい行政手続の整備につながる必要がある。その結果、従来からの行政手続代行や専門的なサービス

のうち、わかりにくく複雑な手続を代行していた部分については、その必要性が低下する可能性が極めて高い。

結局、今後の電子的な手続代行や専門的サービスに期待されるのは、専門家の判断を必要とする部分(単純な手続代行、計算処理でない)に限られていく可能性がある。その場合も、当然それらの代行者、専門家には、電子的手続に対応することが求められる。また、電子的な行政手続にただちには対応できない市民の手続を代行することによって、前述したデジタルデバイド対策をこうした手続代行者が機能的に担うことも考えられる。いずれにせよ単なる複雑な行政手続の代行の意味は減少し、デジタルデバイド対策に代わる業務と専門的な判断、処理を要する業務が存続することになる。

(四) データ保護

ワンストップ化により起こる問題は、従来個別に認められてきた個人情報の収集管理が、統合されたり流用される危険性である。そのためワンストップ化にあたっては、データ保護対策が重要な法的課題になる。

オンラインでの行政とのコミュニケーションがワンストップ化されることにより、市民によりよい統合的なサービスが実現されるとしても、法律上それぞれの一定の目的のために限定して収集管理することを認められた個人データを、統合または流用することまでは認められない。個人データの他目的利用は、法律が認めるときに限定されるという原則は、ワンストップ化にあっても尊重されなければならない。ヴァーチャルなワンストップ化の場合は、システム上、個人データが集約されない構造を保障することによって(システム上のデータ保護)法令上のデータ保護原則を保障することが可能になる。この場合は、法令上のデータ保護原則が、システム設計上、技術的に実現されているかどうかの対策と検証が必要である。また、収集・記録される個人データの範囲、法的に許容され、ありうる他目的利用等についての、情報提供も明示的になされなければならない。データ保護の確保のためにもコスト(研修費用、システム設計費用等)がかかることを再認識すべきである。

(五) 責任問題

ワンストップ化にともなって、行政機関間、行政主体間、官公民の主体間で、さまざまな業務が統合され協働的に担われていく結果、その業務に瑕疵があれば、それらの間での責任の分担が問題となる。ワンストップ化がオンラインで仮想的にサービスを統合するだけの場合、一般には

この問題は生じないとしても、サーバー管理等が外部委託されれば、サーバー設置者と権限主体が異なる場合の問題は残る。一般に電子化、オンライン化にともなって、情報処理業務の外部委託が進められる傾向があるが、個人データ保護など問題となる課題毎に、受託企業の担当者も含めて、行政による直轄処理の場合と同等の法的な対策が確保されるような対応が必要である。

サービス提供自体は、統合されワンストップ化されるとしても、もともとの権限およびそれに伴う責任は、明確にされていなければならない。市民との関係では、どの機関が第一次的な責任を負うのかについて、明確な情報提供と処理が求められるのである(たとえば、ハイパーリンクによる不服申立ルートの教示など)。また、不服申立や訴訟の被告を誤ったときでも、救済がされるような法制度的な対応も必要であろう。

おわりに

これまで述べてきたように電子政府化、ワンストップ化は、近時の行政改革における改革目標のひとつである。それが本来目指すべき意義は、行政サービスに対する市民の要求をよりよく満足させ市民中心の行政を実現させる可能性をもっている。しかしそれが達成されるためには、本稿で述べてきたように、解決されるべき課題も多いし、またその前提として、職員参加も含めた、国民住民との民主的な意思決定も必要である。そうした課題が解決され、全体としての行政の公共性の向上をもたらすような電子政府化・ワンストップ化がなされなければならないのである。

註

¹ 本稿は、以下の注で引用している文献のほか、筆者がドイツを中心に行った電子政府化の調査の結果をもとにしている。また、拙稿「ワンストップサービス」(多賀谷一照編『電子政府』第一法規、2002年所収)の一部を利用している。ワンストップサービス固有の問題および参考文献については、Martin Hagen/Herbert Kubicek (Ed.), *One-Stop-Government in Europe*, 2000 のほか、拙稿注記の文献参照。

² わが国においても、法案・議案、議事録等のオンラインでの公開が実施されているが、電子署名等により確定した日付のデジタル文書がオンラインで確定した内容で公開できる現状では、オンラインでの法令公布の制度化等も議論されている国がある。

³ 司法過程の電子化は、とりわけ訴訟提起のオンライン化や、法廷外の当事者間のコミュニケーションを可及的にオンライン化する改革が実施されつつある。ドイツ、ハンブルク財政裁判所のプロジェクトを調査する機会を持った。

⁴ 行政の電子化、ワンストップ化は、こうした市民重視、市民中心の行政改革の潮流として、New Public Managementの改革の一環としても議論されている。Klaus Lenk/Gudrun Klee-Kruse, Multifunktionale Serviceläden, 2000 参照。

⁵ ドイツの文献として、Herbert Kubicek u. a. (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jb. Telekommunikation und Gesellschaft, 1999; Heinrich Reiner mann/Jorn von Lucke (Hrsg.), Portale in der öffentlichen Verwaltung, 2000; Deutscher Städtetag, Schritte auf dem Weg zum digitalen Rathaus, 2000 など参照。

⁶ ワンストップ化は、オンラインでのもの以外にも統合市民窓口の設置などによる行政サービスの改善なども含む。拙稿、前掲注(1)参照。

⁷ 特殊法人、認可法人、指定法人などへの行政の機能的細分化については、さしあたり拙著『私人による行政』(日本評論社、1999年)311頁以下参照。特に、近時では、通常の行政庁と指定機関とに並列的、競合的に行政権限が配分される例も現れ、さらに複雑化している。拙稿「建築基準法改正と指定機関制度の変容」政策科学7巻3号253頁以下(2000年)参照。

⁸ Vgl. Reiner mann/Lucke, a.a.O.ワンストップ化による重要な改善点である。

⁹ メディア・ブレイクのないアクセスとは、国民-行政(行政内の手続を含む)間で、それぞれが近時利用している電子的なファイルをメディア変換することなく手続が可能になることを指す。電子メディア、紙メディア(文書)、そしてまた電算入力といった、メディアの変換の手間が省略できる点が重視される。

¹⁰ 駅などの主要地点に公衆がアクセスできる端末を設置することにより、アクセスを改善するところのみが、電子政府にともなう基盤整備のために実施されつつある。筆者は、ドイツ・Bremen州等の例を調査した。

¹¹ とりわけ紙の文書ではなく、電子署名を付した電子文書を保存する場合は、当該文書の真正性確認のために電子署名が長期にわたって検証可能でなければならず(特に、訴訟手続等との関係で)、そのための長期的な可読性、検証可能性の維持が不可欠である。

¹² ドイツの州レベルでは、こうした官民協働によるサービス提供(共同利用のチップカードの発行などをともなう)により高付加価値化をとともなう改革が実施されつつある(プレーメン、ニュルンベルク市など)。

Summary

Electronic Government, Some Problems, and Its Future in Japan

Tsuneharu Yonemaru

Introduction

Electronic processing, the going on-line of administration, and the promotion of Electronic Government are booming internationally. Each country is competing with the other not only in getting existing administrative services to go on-line, but also in promoting electronic processing and the digitalization of legislative and judicial procedures. In the U.S., Canada, the Philippines, Singapore and many other countries, “one stop service” (the provision of all services in one place) as well as the promotion of Electronic Government is being realized. Electronic processing, on-line administration and one stop service are all being established as policy targets that show what administrative service should look like from the citizen’s point of view. This is being discussed as a challenge of administration in that it is re-evaluating the existing system or realizing administrative reform, not just adding to the existing system.

1 Access to Government through the Internet

The electronic processing of administration has the following meanings: (1) Advancement of unification, generalization and the possibility of skimming. That means electronic processing makes it possible that information coming and going between different organizations shall be processed synthetically. (2) Advancement of accessibility (in point of geography, consuming time and media). (3) Speeding up of the time required for application procedures and the rationalization of excessive procedures. (4) Possibility of realizing advancement, diversification and specification of services between the administration and the nation.

2 Future Problems on Electronic Government

However, it cannot be denied that there are challenges to be considered in promoting electronic processing: (1) Cost bearing and resources required for the improvement of infrastructure. (2) The existing way of administrative operation is not fit for electronic processing and needs to be streamlined. This means a review of administrative operations is required. (3) Prospects of user acceptance. (4) Countermeasures against the digital divide and security of universal service. (5) Standardization of basic technology to bridge various

certification organizations.

3 Some Legal Problems

Furthermore, with respect to establishing a system fit for electronic processing, there are some legal challenges: (1) Institutional problems. Both standardization of document management and responsibility should be clarified even in virtual one stop service. (2) Improvement of infrastructure for electronic administrative procedure, in particular the development of an electronic certification system is inevitable. (3) Filling-in of electronic procedure. It could be easier than before for citizens who are not experts to hand in application forms, but private business would be required for countermeasures against the digital divide and vice versa. (4) Protection of data. (5) Accompanied by one stop service, various operations would be unified and jointly conducted among administrative organs, administrative bodies and the public and private sectors. This may cause problems regarding the sharing of responsibilities when mistakes occur.

Conclusion

As mentioned above, the promotion of Electronic Government and one stop service are targets of the latest administrative reforms. The original aim was to meet citizens' demands for administrative service and realize a citizen-oriented administration. However, in order to accomplish this, there are many challenges to be confronted. As a presupposition, democratic decision-making which allows citizen participation should be required. After those challenges are resolved, promotion of Electronic Government and one stop service that would totally contribute to the advancement of the public interest should be conducted.

「行政の情報化」と権利保障の課題

塚田 哲之

目 次

- はじめに
- 一 政府情報へのアクセス権とデジタル・ディバイドの解消
- 二 プライヴァシー保護と個人情報保護法制の課題
- むすびにかえて

はじめに

本稿は、日本を含む東アジア諸国においても「行政の情報化」が急速に進行する中、そこにおける権利保障に関わる論点を、憲法学の観点から提示することを目的とする。以下、「知る権利」または政府情報へのアクセスに関する権利およびプライバシー保護の2点に関わって若干の指摘を行う。

一 政府情報へのアクセス権とデジタル・ディバイドの解消

当然のことながら、いかに「行政の情報化」が進められようとも、国民の側がそれを利用できなければ何の意味もない。これは、従来の議論の枠組でいえば、「知る権利」、より内容を限定すれば政府の保有する情報へのアクセス権保障の可能性ということになるが、現時点では、いわゆるデジタル・ディバイド、情報格差をいかに克服するかが課題である。周知の通り、これは単に「行政の情報化」との関わりでのみ指摘されているわけではなく、インターネットの急速な普及など社会全体の「IT化」に伴って認識されるようになったが¹、こと「行政の情報化」との関わりでは、現実社会の様々な要因によって、コンピュータ利用、インターネット接続が困難または不可能な社会層が存在するという格差が存在しており、そうした状況をいかに解消し、すべての国民が「行政の情報化」によって実現するとされるメリットを享受できるようにするのか、したがって政府情報へのアクセス権をいかに実質的かつ平等に保障しうるのかという問題として現れる

ことになる。

この点について、本シンポジウムでも、中国について周報告では地域的な格差の問題が指摘され、また、韓国について咸報告では統計資料も用いつつ所得による格差、地域的な格差、教育水準による格差の存在が指摘された。同様の指摘は、日本においてもすでになされている。たとえば、『平成12年版通信白書』の特集「ITがひらく21世紀」は「デジタル・ディバイド」の項目を置いているが、そこでは日本においては都市部の住民ほど、世帯主年齢が若いほど、世帯年収が多いほどインターネット普及率が高いという地域、年齢、所得による格差の存在が指摘されている²。さらに、『平成13年版情報通信白書』では、上記格差に加え職業などの個人属性別の格差も指摘されている³。

問題は、このように各国の背景・内実の差異こそあれ厳然として存在する格差に対して、いかに法学的にアプローチするかにあるが、この点についてシンポジウムにおける咸報告では極めて興味深い指摘がなされた。すなわち、かかる格差を解消することを内実とした社会権的基本権の一つである「情報格差解消（または緩和）請求権」を考えるのではないかという指摘である⁴。これは、浜田純一による「ユニバーサル・サービス」概念と「生存配慮」「社会権的な平等の原理」との結びつきの指摘⁵など、従来日本においても散発的には指摘されてきた論点に関わり、今後の検討課題になりうると思われるが、ここではかかる「新しい権利」の保障を考える上で留意すべきと思われる点を指摘することにしたい。

さて、すでに日本においても、2000年成立の高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）8条において格差の是正が積極的に図られなければならないとされており、それを受け、いわゆる情報リテラシー、教育の機会を与える施策が実施されている。たとえば、パソコンの基本操作、文書の作成、インターネットの利用、電子メールの送受信を習得するための「IT基礎技能講習」は、約550万人の受講者を予定して実施されているし、消費者、中小企業など、より対象を特定した講習も約50万人規模で実施されている⁶。

一つの問題は、そこで実施される教育の水準・内容に関わる。というのは、そうした利用能力を獲得するための教育においては、その時々標準的な技術水準または市場で支配的なコンピュータおよび基本ソフト（OS）の利用が前提とならざるをえない。したがって、端的にいえば、現在日本で行われているIT講習会では、Windowsの動くコンピュータ（PC）を用いて、Outlook Express、Internet Explorer、Wordなどの使用法を学ぶこととなる。ただし、こうした分野での技術革新のスピードがドッグイヤーといういい方もなされるほど極めて速いことを想起すれば、そのようなある時点の標準に基づいて教育内容を設定するとしても、それが1年先にどれほど役に立つのか

ということ、すなわち陳腐化の可能性を想定しておかなければならない⁷。したがって、格差の解消のためには、単にある1回において教育の機会を提供するというだけにとどまらず、その後も継続的に教育の機会を保障し、その水準についても技術の進歩に対応しつつ更新されなければ、コンピュータおよびインターネットを利用する能力が国民の間に十分に普及することにはならないと思われる。

さらにこの点に関わっては、そもそも、デジタル・ディバイドの解消を権利として保障するための施策自体が現実の経済市場における事実上の支配力を前提とせざるをえず、すなわち権利保障という公共的目的の実現が市場における私的権力の活動に依存せざるをえないことの矛盾も指摘せざるをえない⁸、そうであるだけにより一層、かかる施策の内容決定、実施体制についても民主的基盤の確立が求められるように思われる。

そうだとすると、格差の解消を求めることを権利として保障すべきだという指摘それ自体は傾聴に値するものの、その権利が現実成立する社会的、経済的条件をふまえるならば、少なくとも現時点においては、権利の確実な保障にとっては不安定要素を抱えこまざるをえないように思われる。したがって、先に指摘した事柄に対応できる具体的な権利の内実をいかなるものとして構想しうるかが、今後の重要な検討課題になるであろう。

二 プライヴァシー保護と個人情報保護法制の課題

もう一点は、プライバシーの保護に関する問題である。本シンポジウムでの各国からの報告でも明らかなように「行政の情報化」として語られるものの中には種々雑多なものが含まれているが、たとえば政府が法律、命令などの法令情報、判例情報を電子媒体化し、インターネットなどを通じて公開するというものとしてこれが語られる段階においては、プライバシー保護はさしたる問題にならない。しかし、さらに進んでいわゆる「電子政府」の構築、すなわち申請・届出等手続のオンライン化、行政内部でのペーパーレス化などが霞ヶ関WANや総合行政ネットワークシステムの構築といった基盤整備と並行して進行することになると⁹、当然、行政が保有する個人情報大量にネットワーク上を行き交うことになる。また、すでに1999年の住民基本台帳法改正¹⁰（2002年8月17日までに施行）では、国の機関、都道府県、市町村相互間において、住民票記載事項（氏名、生年月日、性別、住所変更、住民票コード。30条の5第1項および7条）をネットワーク上で提供・利用することが想定されている（例えば、30条の5第2項、30条の7第3

項ないし第7項)。そうすると、かかる「行政の情報化」「電子政府」といういわば新たな「行政のかたち」の構築に際しては、個人情報を取扱う場面においていかに実効的なプライバシー保護の仕組みを組み込むかが重要な課題とならざるをえない。さらに、現在の日本の憲法学において、プライバシー概念について単に私生活上の秘密の保護という水準にはとどまらず、自己に関する情報を自ら積極的にコントロールすることが可能だとする、自己情報コントロール権とも呼ぶ理解が有力になっていることからすると¹¹、自己情報コントロールのより具体的な現れとしての本人同意の確保、開示請求権、訂正請求権などの保障が課題となるはずである。

さて、行政が保有する個人情報の保護について、国レベルではすでに1988年制定の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」が存在しているが¹²、しばしば指摘されるように、プライバシー保護の観点からすると本法の定める仕組みはきわめて不十分である。いくつか例示すれば、表題が示すように保護の対象となる個人情報はコンピュータ処理に係るものに限定されていること(1条および2条参照)、個人情報ファイル保有に際しての目的の特定が不十分であること(4条)、ファイルの目的外使用に対する制限が緩やかであること(9条)、そもそも個人情報の取得・収集に対する制限が規定されておらず、本人の同意も要求されていないこと(なお、9条2項により本人の同意にもとづくファイルの目的外使用が認められている)に加え、本人からの開示請求についても例外事由が規定されており(13条1項、14条1項)、訂正請求については「遅滞なく調査を行う」ことのみが定められていること(17条)などである。こうした不十分さに加え、1999年の情報公開法の制定に際し個人情報保護とは制度の趣旨が異なるとされ、個人情報の本人開示が否定されたこと¹³、前述の住民基本台帳法改正にあたってプライバシー保護の必要性が主張され、附則1条2項において「政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」¹⁴とされたことから、個人情報保護法制の整備が強く求められる状況にあった。

こうした中、2001年3月27日に「個人情報の保護に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出された¹⁵。本法案は本稿執筆時現在継続審議扱いとなっているが、その内容は、前述のプライバシーに関する理解からするといくつかの重大な問題点を含んでいるように思われる。

一つの問題点は、本法案の適用対象に関わる。本法案は、一方ですべての個人情報を取り扱う者に対して適用されるべき基本原則を定め(3条ないし8条)、その上で民間の個人情報取扱事業者(定義は2条3項)に対する義務規定を非常に詳細に定めている(20条ないし41条)。その反面、国および地方公共団体については、個人情報の適正な取扱いを確保するための施策を策定するものとし(9条および10条)、国の行政機関が保有する個人情報の保護については法制上の措置

を講ずるものとされるにとどまり(11条。地方公共団体につき16条参照。なお、法制化の時期については附則7条において本法施行後1年を目途とするとされている)行政が保有する個人情報の保護のための具体的定めは置かれていない¹⁶。したがって、前述のような情報公開法制定、住民基本台帳法改正時の経緯からすれば、本法案は本来対応すべき課題を先送りする格好になっている。問題はなぜこうした内容になったのかであるが、これについては現在のIT戦略の中で個人情報保護がいかなる文脈に位置づけられているかをみる必要がある。IT基本法22条は高度情報通信ネットワークの安全性確保との関連で個人情報保護に触れているが、現段階での法案の位置づけを明確に示しているのは、IT基本法に基づいて設置された高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)が今年1月22日に策定した「e-Japan戦略」である¹⁷。そこでは、超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、電子商取引と新たな環境整備、電子政府の実現、人材育成の強化の四つの重点政策分野が挙げられているが、個人情報保護法制については、電子政府の実現の項ではなく、「消費者の信頼の確立」のためとして電子商取引の基盤整備の中に位置づけられている¹⁸。こうした位置づけからすると、法案が詳細に民間個人情報取扱事業者に関する定めをおいているのはむしろ当然であって、それこそが法案の眼目ということになるであろう。もちろん、かかる法整備の必要性自体は法案の内容に対する評価は別にして否定できないが、この点に重点が置かれた結果、法案は「e-Japan戦略」も一方で掲げる「電子政府」実現との関わりでも必要となるはずの個人情報保護の課題に應えるものではないといわざるをえない。

さて、より法案の内容に即しては、法案が保護の対象としている個人情報の定義に関わる問題がある。法案2条1項は、個人情報を「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等による特定の個人を識別することができるもの(他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む)」と定義しており、情報公開の例にならっていえばいわゆる個人識別型ということになる。しかしながら、プライバシーに関する憲法学上の議論では、単に特定の個人を識別することのできる情報というにとどまらず、広く個人に関する情報の中でも、いわゆるセンシティブ情報と呼ばれる、個人の人格そのものに直接関連し、したがって保護の必要性が極めて高い情報とそこまで強度の保護の必要性を認めない情報との区別も提唱されている¹⁹。かかる理解に対しては、立法技術上の困難が指摘されてもいるが²⁰、法案1条で「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」が目的とされていることを併せ考えれば、法案が個人情報を個人識別型として定義していることが、憲法学上のプライバシーに関する議論と齟齬を来す可能性があると同時に、解釈論としては、法案でいう個人情報に含まれる各種情報について実質的にプライ

ヴァシー保護の趣旨を読み込んだ上で具体的に法的保護のあり方を検討するという対応もありえよう²¹。

さらにこのこととも関係するが、法案は、基本原則の一に個人情報の利用目的の明確化および利用目的による取扱いの制限(4条)を掲げている(個人情報取扱事業者についてはさらに20条および21条に定めがある)。したがって、この制限自体はすべての個人情報を取り扱うものに関わるわけであるが、とりわけ行政が保有している個人情報については、単に目的との関係で個人情報の利用が制限されるということにとどまらず、個人情報の収集、取得自体にも正当な行政目的との関係での制限が考えられるし、前述のセンシティブな情報については行政による取得、収集が否定されるという可能性もありえよう²²。しかし、法案は 前述の位置づけからすれば当然ではあるものの そうした定めを一切置いておらず、そもそも行政が個人情報を取り扱う場合の考え方と民間が扱う場合の考え方を区別せず、むしろ両者を同一の原則に服せしめており、その点でも課題は山積している²³。

また、自己情報コントロール権としてのプライバシーを具体化したものといえる情報開示請求権、訂正請求権は、基本原則において「透明性の確保」との見出しのもと、「個人情報の取扱いにあたっては、本人が適切に関与しうよう配慮されなければならない」(8条)と規定されるにとどまり、権利としての位置づけが明確ではない。この点については、個人情報取扱事業者について詳細な定めを置いている(30条ないし35条参照)ことからすると、対公権力の関係でプライバシー権を具体化することのないまま、いわば「私人間効力」を強度に承認しているかの印象すらある²⁴。

もちろん今後の国会審議において、以上簡単に指摘した本法案の問題点に修正が加えられる可能性はあるものの、少なくとも現段階における本法案は、「e-Japan戦略」などの日本の国家戦略における「行政の情報化」および個人情報保護の位置づけを反映していると同時に、すでに住民基本台帳法改正時にも指摘されていたように、必要な個人情報保護の仕組みを欠いたまま「行政の情報化」が推進され、その中で生ずる権利侵害を放置するという危険性ははらんでいる²⁵。

むすびにかえて

「行政の情報化」と一括して呼ばれる現象を検討するにも、当然のことながら、対象とされる行政領域において保障されるべき実体的権利の性質に応じたきめ細かい検討が必要とされよう。

本稿は、かかる具体的検討の中に組み込んで考察すべき憲法上の権利に関わる若干の問題を指摘したにすぎない。

註

¹ さしあたり、木村忠正『デジタルデバイスとは何か』(岩波書店、2001年)参照。とりわけ、「デジタルデバイスに政治的問題として取り組まざるを得ないことそれ自体、デジタル経済発展の果実が社会にきわめて不均衡に分配されること自体、アメリカ社会の特性によるものだ」との指摘は重要であろう。同上44頁。

² 郵政省編『平成12年版通信白書』(ぎょうせい、2000年)89頁。

³ 総務省編『平成13年版情報通信白書』(ぎょうせい、2001年)100-107頁。

⁴ 咸仁善「韓国における行政の情報化の現状と問題点」注(21)。

⁵ 浜田純一「『ユニバーサル・サービス』と情報に対する権利」ジュリスト1057号(1994年)所収、13頁。さらに、立山紘毅「現代的言論状況の一断面」石村善治先生古稀記念論集『法と情報』(信山社、1997年)所収、257-258頁参照。

⁶ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan重点計画」(2001年3月29日)3.(3)2.ア)参照(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryu43.html>)。

⁷ 黒田充「IT革命・電子自治体構想と情報民主主義」0A情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』(自治体研究社、2001年)所収、26頁参照。

⁸ この点で、コミュニケーション圏域と生産圏域との相互作用を語る花田達朗「情報化時代における公共空間の可能性」『岩波講座現代の法10情報と法』(岩波書店、1997年)所収、38-43頁の議論は示唆的である。また、本稿では検討できないが、後述のプライバシー保護とも関連して、個人認証システムを含めたネットワークのセキュリティ対策についても本文での指摘が妥当と思われる。この点に関し、立山紘毅「高度情報化社会における『自由』と『秩序』」憲法問題9(三省堂、1998年)所収、29-30頁参照。

⁹ 「e-Japan重点計画」前掲注(6)、5.参照

(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryu45.html>)。

¹⁰ 本改正について検討したものとして、「特集・改正住民基本台帳法と今後の展開」ジュリスト1168号(1999年)所収がある。とくに憲法上のプライバシーの権利との関係で本改正を検討し、憲法違反の可能性を指摘する松井茂記「住民基本台帳法の改正とその問題点」を参照。

¹¹ 芦部信喜『憲法学II 人権総論』(有斐閣、1994年)368頁以下、樋口陽一ほか『注解法律学全集1憲法I』(青林書院、1994年)281頁以下(佐藤幸治執筆)、長谷部恭男『憲法 第2版』(新世社、2001年)155頁以下、松井茂記『日本国憲法』(有斐閣、1999年)496頁以下など。

¹² 本稿では地方自治体における個人情報条例の内容について触れることはできない。なお、自治省のまとめによると、2000年4月1日現在、全体の52.7%にあたる1748の地方公共団体において個人情報に関する条例が制定されている(<http://www.mha.go.jp/news/000717.html>)。

¹³ 行政改革委員会・行政情報公開部会「情報公開法要綱案の考え方」(法律時報69巻1号[1997年]所収による)8(1)。

¹⁴ なお、この附則1条2項は衆議院地方行政委員会において追加されたものであり、同時にプライバシー保護のための措置を求める附帯決議がなされている(1999年6月11日、国会会議録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)による。)

¹⁵ 法案化以前の段階での検討として、「特集 個人情報保護法制化の動向と課題」法律時報72巻10

号(2000年)所収、「特集 個人情報保護法制化に向けて」ジュリスト1190号(2000年)所収、法案提出後のものとして「特集 個人情報保護法制の課題」法学教室250号(2001年)所収がある。

¹⁶ 現在の動きにつき、後注(25)参照。

¹⁷ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan戦略」(2001年1月22日)(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/index.html>)。

¹⁸ 同上11.2.(3)エ。

¹⁹ 樋口ほか・前掲注(11)、284頁以下(佐藤執筆)など。なお、長谷部恭男『憲法学のフロンティア』(岩波書店、1999年)118頁以下は、憲法上の自己情報コントロール権には、個人の私的領域に属する情報のコントロールを保障するプライバシー権とそれ以外の領域に属する個人情報のコントロールをも保障する権利との両者を含むとする。

²⁰ 「〔座談会〕個人情報保護基本法制大綱をめぐる」ジュリスト1190号(2000年)所収、16頁(小早川光郎発言)など。

²¹ 芦部・前掲注(11)、386頁参照。また、情報公開法における不開示情報たる個人情報(5条1号)についての指摘であるが、松井茂記『情報公開法』(有斐閣、2001年)186-187頁をも参照。

²² 松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」ジュリスト1190号(2000年)所収、45頁。

²³ 田島泰彦「個人情報保護制度をどう構想するか」法律時報72巻10号(2000年)所収、7頁、松井・前掲注(22)、49-50頁。

²⁴ さらに、今後行政と民間との間での個人情報のやりとりが進められることになれば(本文で引いた法案1条の目的規定参照)本法案の定める民間個人情報取扱事業者に対する強度の規制は、国による情報統制としての機能を果たす可能性すらある。なお、多賀谷一照『行政情報化の理論』(行政管理研究センター、2000年)97-98頁は、住民基本台帳法99年改正に基づく住民基本台帳ネットワークを民間に利用させないのは強度すぎる規制であるとする。

²⁵ なお、シンポジウム終了後の7月27日総務省に置かれた行政機関等個人情報保護法制研究会による「中間整理」が公表されている(http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/010727_1.htm)。そこでは、マニュアル情報も対象とし(第13(2))医療・教育情報も開示請求の対象にする(第31(1)ア。行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律13条1項ただし書参照。)などの進展は見られるものの、個人情報取得段階における利用目的の本人通知規定(第22)や第三者への提供に対し本人の求めによる提供停止手続(法案28条2項)を不要とする(第23)など、本文で指摘した点に関わる問題は依然残されている。

Summary

Electronic Government and Human Rights

Noriyuki Tsukada

Introduction

In East Asian countries, including Japan, “Digit-Government” is rapidly developing. The purpose of this paper is to point out the issues to be considered from the viewpoint of the constitution, namely the “right of access”, which refers to the right of access to government information and the protection of privacy.

1 Access to Governmental Information and Solution of the Digital Divide

How can we use legal theory to consider the digital divide that obviously exists in all countries, though there may be differences in its content and background? In-Seon Ham pointed out that “the right to bridging the digital divide” should be considered a social right, in terms of basic human rights. That could be an issue for discussion, as it is concerned with a rarely discussed issue in Japan, namely the connection between the concepts of “universal services” and “the principle of equal social rights”.

However, policies attempting to bridge the digital divide as a right, inevitably presuppose the ruling power of the economic market. That is, the realization of public benefits or the protection of rights is forced to depend on private interests. Therefore, all of the democratic bases for the determination of policy content and the operating system should be established.

2 Protection of Privacy and Problems of the Legal System

The term “Digit-Government” has a variety of meanings. I will discuss neither the protection of privacy nor the use of the term regarding how the government electronically processes legal information like statutes and orders and precedent information and releases them through the Internet. However, when procedures of applications or reports go on-line and the amount of paperwork is reduced in parallel with the construction of the so-called “e-Government” or “Kasumigaseki WAN synthetic administrative network system”, naturally the same amount of private information belonging to the administration will be transmitted on the network.

In the era of “e-Government”, a system for protecting private information should be devised. However, to what extent the Private Information Protection Law now under consideration meets this challenge should be questioned. The current draft of the law reflects “Digit-Government” and the protection of private information positioned in Japan’s national

strategy, such as the “e-Japan Strategy”. Simultaneously, “Digit-Government” bears the risk that it will be promoted, whilst lacking the indispensable protection of private information and neglecting the violation of rights. This reflects the same issue that was pointed out when the Inhabitants Registration Law was revised.

情報の受動的開示と能動的開示に関する若干の考察

豊島 明子

目 次

はじめに

- 一 受動的情報開示と能動的情報開示の特質
 - 二 能動的情報開示における開示情報の類型
 - 三 情報の開示主体と情報開示の方法
- むすびにかえて

はじめに

わが国の情報公開制度をめぐる動きは、近年、著しい進展を見せている。制度の整備に関して見れば、国レベルで情報公開法が制定され、自治体レベルにおいても未だ情報公開条例を定めていなかった自治体が制度の整備を進め、既に条例の運用を積み重ねていた自治体においては既存の条例の改正をおこなう等、格段の進歩が見られる¹。さらに、具体的な制度の仕組みに関しても、開示請求権者や対象公文書の範囲が拡大される等、一定の改善が図られている。これらは、実施機関が請求権者からの請求に応じて開示する「受動的情報開示」に関する進展を示すものであるが、近年の情報公開制度の進展の中でもう一つ注目すべきなのは、実施機関自らが請求を待たずに情報開示を行う「情報提供」ないしは「能動的情報開示」に関する制度の整備・充実がなされたことである。この「能動的情報開示」は、自治体の情報公開条例における顕著な動きである。

こうした近年の情報公開制度の進展によって、従来型の情報公開制度の場合よりもいっそうの国・自治体が保有する情報の開示が促進されることとなった。本来、国・自治体が保有する情報が開示されなければならないのは、公正な行政運営の確保と、国・自治体の行政過程の民主化を図るため、すなわち、行政の民主的統制のための手段として、情報開示が広く求められるからである。能動的情報開示を参加とをリンクさせた、パブリックコメント等の意見聴取手続が制度化されつつある点もまた、最近の注目される動きであると言えよう²。

以上のような情報の扱い方をめぐる国・自治体の動きに対しては、一見すると、国民・住民による行政の民主的統制や、必要な情報が開示されることを通じて国民・住民にとって権利利益の

実現に資するという意味において、積極的な評価を与えうる。しかしながら、国・自治体における情報の扱い方に関する今後の方向性を展望するとき、そこには未解決の論点が複数存在しているように思われる。例えば、受動的情報開示と能動的情報開示との間での役割分担の可能性、能動的情報開示において開示されるべき情報類型のあり方、能動的情報開示の制度設計および運用のあり方等の論点がそれである。本稿では、近年の「受動的情報開示」および「能動的情報開示」の整備充実、パブリックコメント等の意見聴取手続の整備の動きを念頭に置きつつ、今述べたような未解決の幾つかの論点を検討することを通じて、受動的情報開示と能動的情報開示とのかわりについて考察する。

一 受動的情報開示と能動的情報開示の特質

(一) 制度の基本的性格

受動的情報開示および能動的情報開示の二つの制度は、いずれも、行政の民主的統制のための手段である点において、共通する存在意義を有する。しかし、これらの制度は、それが受動的か能動的かという制度の基本的性格の違いのゆえに、制度の果たす機能面において異なる側面を有する。受動的情報開示制度は、通常、開示請求権者の請求権と実施機関の開示義務を前提とし、開示または不開示の判断基準、開示請求から決定に至るまでの手続、不開示決定に対する不服審査過程における第三者機関たる情報公開審査会の関与等の手続という仕組みから成る。これに対して能動的情報開示制度は、主に、実施機関の開示に関する努力義務、一定の類型の情報の公表義務³、審議会等の会議の公開という仕組みから成る。このような両制度の仕組みからは、まず、受動的開示と能動的開示とでは、国民・住民と実施機関との関係が権利義務関係であるか否かという点において決定的相違が存在する。したがって、能動的開示制度の場合には、情報公開審査会のような第三者機関によるチェックの機会はなく、まさに「能動的」開示であるがゆえに、いかなる情報を開示するか否かの判断は、ほとんどの場合、実施機関の判断に依存しがちである。このように、これら両制度は、第一に、受動的開示か能動的開示であるか、第二に、情報開示に関する権利義務関係が成立しているか否かという点において、基本的に異なる。

両制度が共通して持つと考えられる行政の民主的統制という制度目的を十分に果たしうるためには、可能な限り国民・住民の求める情報が義務的に開示されることが望ましいと考えられる。したがってこの点に鑑みれば、行政の民主的統制という目的をより一層果たしうるのは、受動的

情報開示の仕組みにおいてであると考えられる。

(二) 開示される情報の特質

受動的情報開示および能動的情報開示はいずれも、国・自治体が保有する情報の開示制度であって、開示される情報の種類や量に格差があるとは考えられない。しかし、先に述べたような両制度の基本的性格の違いからすれば、これら両制度においては、以下のような違いもまた見出される⁴。

まず、受動的情報開示の場合、開示の対象は公文書自体である⁵。この公文書は、公文書目録によって管理がなされており、開示対象公文書は、開示請求者の希望に応じてその都度確定されるものであるため、仕組みのうえでは、請求者の希望に適った、実施機関による選別の余地のないものとなる。

これに対して、能動的情報開示は、実施機関自らが周知することとした情報の開示制度であるため、開示の対象は必ずしも公文書それ自体である必要はなく、国民・住民に対する分かりやすさという配慮の下、公文書に記録されている情報を加工する傾向が強いといえる。また、それが能動的制度であるがゆえに、実施機関による情報選別の余地が大きいことも指摘できる。このため、能動的情報開示の場合、能動的制度であるがゆえに開示情報は偏りがちであって、この点をいかに解消するかが課題である。

(三) 小括

両制度に関する以上の整理を通じて明らかになることは、国・自治体の保有する情報の開示制度の目的たる行政の民主的統制という点において、受動的情報開示制度の方が、開示をめぐる権利・義務関係の存在、および実施機関による開示情報の選別余地の少なさのゆえに、優っているということである。しかし、その一方で、公文書そのものの開示によっては直ちに理解されにくい情報を周知させるためには、分かりやすく加工した情報を開示できる能動的情報開示制度の方が有効である。また、広く多数の国民・住民が必要であると考えられる情報を開示しようとする場合には、不特定多数人を相手として行う能動的情報開示の方が効率的であるともいえる。そしてまた、行政の意思形成過程そのものを広く国民・住民一般に明らかにする場合には、請求者個人を相手方として行われる公文書開示と比べれば、能動的情報開示の方がより適している。

したがって、受動的情報開示および能動的情報開示の関係については、まずは受動的情報開示が中心的な情報開示制度として存続すべきであり、これを補完する役割を担うものとして⁶、能動

的情報開示が位置づけられると解すべきではなかろうか。このように、受動的情報開示を中心としながらも、これを補完する能動的情報開示の役割も重要であることから、両制度は共に並列的に発展させていくべきものであると言えよう⁷。

二 能動的情報開示における開示情報の類型

(一) 条例または要綱に基づく開示情報

すでに指摘したように、最近、情報公開条例に、能動的情報開示の規定を盛り込むものが増えている。ここでは、一(一)において指摘したように、一定の情報の公表義務を課していることが多い。このような能動的情報開示を定める形式としては、情報公開条例に「情報公開の総合的推進」等の項目を設けて具体的に能動的開示情報を列挙する形で定める例もあるが、条例において、能動的開示情報の一般的・抽象的な類型のみを定めるにとどめ、具体的な情報類型を要綱に委ねている例も存在する。そこで、以下ではまず、能動的情報開示について定めている情報公開条例の中でも、代表的であると思われる群馬県、東京都および三重県の例を概観し、これらを元に、能動的開示のあり方を考えてみよう。

群馬県情報公開条例は、条例の構成という点では、能動的情報開示を定めた「第2章 情報公開の総合的な推進」を、受動的情報開示の定めよりも前に位置づけており、他の自治体には無い特徴を有している⁸。群馬県条例は、能動的情報開示を「情報の公表」と「情報の提供」という二類型に区別する。「情報の公表」に係る情報の類型としては、「県の長期計画の重要な基本計画の内容」、「県の主な事業の内容」、「その他実施機関が定める事項」の三類型に区分され、実施機関は、これらの公表を義務づけられている。一方、「情報の提供」に関する具体的な情報類型は規定されておらず、「県民への積極的な情報の提供及び自主的な広報手段の充実に努める」という、「情報の公表」以外の情報についてもできるだけ積極的に提供し、提供方法の工夫を凝らすことについての一般的な努力義務が定められている。なお、群馬県条例においてとりわけ特徴的なのは、「情報公開審議会」の存在である。この組織は、通常情報公開制度において設置される「情報公開審査会」とは別個の、不服申立て以外の件に関する調査審議機関として位置づけられており、とりわけ、県の行う情報の公表に対する県民からの意見について調査審議し、意見を述べる権限を付与されている点が注目される。

東京都情報公開条例では、受動的情報開示の規定の後に、「第3章 情報公開の総合的な推進」

という能動的情報開示の制度を置いている。そこでは、群馬県の場合と同様に、能動的情報開示は「情報公表」と「情報提供」とに区別されている。「情報公表」に係る情報の類型は、「都の長期計画その他都規則等で定める都の重要な基本計画」、「前号の計画のうち、実施機関が定めるものに係る中間段階の案」、「地方自治法第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関またはこれに類するもので実施機関が定めるものの報告書および議事録並びに当該附属機関等への提出資料」、「実施機関が定める都の主要事業の進行状況」、「その他実施機関が定める事項」の五類型である。「情報提供」については、群馬県条例とほぼ同じである。さらに東京都は、条例とは別に「東京都情報公開の総合的推進に関する要綱」を定め、条例の「情報公表」に係る情報の類型の を、「ア条例第3条に規定する出資等法人の事業概要、役員名簿、事業報告・決算書、事業計画・予算書および定款・寄付行為ならびに出資法人に対する経営評価の実施結果」、「イ都民から寄せられた都政に対する意見、提言、苦情、要望等およびそれらへの東京都の対応状況を明らかにするために、政策報道室長が作成する都民の声白書」、「ウ庁議における審議事項及び報告事項」の三類型に具体化している。

三重県情報公開条例においても、能動的情報開示は、受動的情報開示の後の章立てであり、「第3章 情報提供の総合的推進」において定められている。ここにおいても、能動的情報開示は、「情報公表」の義務づけの制度と、「情報提供」とに区別される。しかし、群馬県や東京都とは異なり、三重県条例は、「情報公表」に係る情報について、「県民の県政への参加をより一層推進し、または県民の福祉を向上させるために必要な情報については、積極的に公表しなければならない。」と定めるのみであり、その詳細は、「三重県の情報提供施策の推進に関する要綱」の中で具体化されている。「要綱」の定める情報類型は、長期計画その他重要な基本計画、その中間段階の案、庁議の決定事項、審議会等の会議資料および会議録等、主要事業の内容、進行状況、長期計画等の策定スケジュール、事務事業評価の情報、予算見積書である。一方、「情報提供」は、他の自治体と比較し、大差はない。

なお、群馬県および東京都においては、過去に複数回開示請求がなされ、その都度開示をした公文書について、公表に努める旨も規定されている⁹。

以上のように、能動的情報開示に関する定めを置いている情報公開条例は、当該情報を能動的に開示するか否かにかかる、実施機関の裁量の余地を狭め、公表義務を課す制度を設けるのが通例である。そしてそこでは、若干の違いこそあれ、長期計画その他重要な基本計画、その中間段階の案、庁議（各種推進本部会議等）の決定事項、審議会等の会議資料および会議録、主要事業の内容および進行状況といった情報の開示が義務づけられている。こうした情報公表

義務の制度化は、先に指摘したような能動的情報開示の持つ短所を克服しようとする方策であって、注目に値する。

(二) 開示情報の類型の検討

能動的情報開示の場合には、いかなる情報を開示するかについての判断を、可能な限り国民・住民によって統制しうる機会が保障されていなければならない。さもなければ、真に国民・住民にとって必要な情報の開示が保障されるとはいい難い。この意味においては、二(一)で述べたような近年の情報公表義務の制度化は、肯定的に評価しうるものであろう。しかしながら、何を公表の対象に含めるかを条例に明記せず、要綱に委ねている自治体が存在しているのは、開示情報の類型の選別に民意を反映させるべきであれば、大いに問題である。このように自治体によって情報の類型や制度の形式が区々であるのは、未だ能動的情報開示の制度が発展途上にあることを示しており、今後は、この公表義務に係る情報類型のさらなる豊富化を目指した具体化が求められよう。またさらに、国レベルにおいては、能動的情報開示に関する一般法が現在のところ存在せず、あるのはせいぜい「規制の設定または改廃にかかる意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定)の定める規制の設定または改廃に関する案の公表程度にとどまっている。したがって今後は、国においても、自治体のような能動的情報開示に努めるべきであり、そこでは国の公的機関の諸活動に適した形での開示すべき情報類型の検討が必要となろう。国レベルの能動的開示に関する情報の類型を考えるにあたっては、台湾の行政手続法(2001年1月1日施行)が情報公表義務に関する定めを置いており、参考に値する¹⁰。台湾行政手続法における情報の類型は、法規命令、行政指導に関わる文書、許認可条件に関わる規定、政策計画、事務統計および研究報告、予算、決算文書 公共建設および調達契約、対外関係文書、補助金支給受領、合議制機関の議事録にかかわる情報である。このような内容を定める台湾行政手続法における情報公表義務制度は、わが国の自治体における情報公表義務の情報類型と比べると、およびといった点に関して一層豊富なものとなっており、そもそもわが国において国レベルの能動的情報開示の一般的制度が欠如していることと対比すれば、注目に値する。

三 情報の開示主体と情報開示の方法

(一) 能動的情報開示における開示情報

能動的情報開示においては、それがいかなる目的のための開示かによって、開示情報のあり方は変化するべきである。この点に鑑みると、二で指摘したような能動的開示に係る情報類型の選別の次元における実施機関の裁量の統制を図る必要があるだけでなく、能動的情報開示におけるもう一つの問題として、情報類型としては適切に選別がなされたとしても、その情報がいかなる形で加工されるかによって開示情報の内容の重点が変わりうるという次元における実施機関の裁量の統制についても考えておかなければならないと考えられる。例えば、能動的情報開示としてすでに複数の自治体で行われているようなホームページでの例規集の公開のような場合、それが例規であるがゆえに、能動的情報開示によっても、開示される情報の内容に加工の余地が無いため、開示情報の内容の変化は生じない。しかしながら、計画の中間段階の案を能動的情報開示を通じて公開する場合には、そもそも案の段階で開示を行う趣旨は、当該案に関する住民参加の前提であるから、このような場合、単に案それ自体を開示することでも足りるが、より望ましいのはその案に関する論点の整理やこれまでの検討経過や審議内容等が併せて開示されることであろう。したがって、能動的情報開示においては、いったん選別された情報の開示内容についても民主的統制可能性が保障されていなければならないと考えられる。この問題の解決策としてありうるのは、群馬県の「情報公開審議会」のように、能動的情報開示のあり方に関して調査審議し、意見を述べる権限を持つ第三者機関を設置することである。

(二) 能動的情報開示における開示主体

三(一)で提起した、能動的情報開示における情報の開示内容の民主的統制に関するもう一つの解決策は、ある行政情報についての能動的開示を行う場合には、客観性・中立性を維持したまま開示可能な情報は実施機関が開示するが、その他の情報は、実施機関以外の者に開示情報を作成させて開示するという方法である。例えば、中間段階の案の能動的開示に際して、開示する案の性格によっては賛否両論が激しく闘わされるような論点が存在するような場合に、実施機関は中立的な立場に徹し、案自体の能動的開示のみを行い、当該案をめぐる論点を明確化するため、賛否両論の内容の作成をNPOやその他の民間組織等の民間の主体に委ねることによって、開示内容に対する民主的統制を試みる方法も考えられよう。このような試みは、パブリックコメントのように、意見聴取手続の前提としてなされる、施策の案についての情報開示にも妥当する。なぜ

なら、パブリックコメント制度の実効性を高めるためには、国民・住民にとって意見の提出が容易となり、争点の明確化に資するような情報の提供が求められるからである。

このように、能動的情報開示においては、国・自治体が保有している情報に対する何らかの付加価値を、いかに実施機関のバイアスを排除しつつ付加した上で開示するのが課題となる¹⁾。この点からすれば、実施機関という公的機関による情報提供のみならず、NPO等の民間組織の役割も期待されうるであろう。

むすびにかえて

国・自治体が保有する情報の開示方法には受動的開示と能動的開示とが存在するが、能動的開示には幾つかの課題が残るため、これを補完するものとしての受動的開示の役割の重要性、能動的開示における開示情報に関する実施機関の裁量的判断を統制し権利義務関係を前提とする受動的開示のあり方に近づける必要性、そして、能動的開示の受動的開示にはない加工性という特質を生かした情報開示が行われる必要性を確認することができる。

国・自治体が保有する情報の開示は、行政の民主的統制の不可欠の前提であるが、受動的開示に加えて能動的開示という手法が導入されつつある現在においては、受動的開示制度のみが主流であった時代と比べて、開示情報の種類や量も格段に豊富になりつつある。両者の意義と限界をふまえ、補完のあり方についての総合的な問題整理を通じて、多くの情報が流通し、ともすれば情報の氾濫に陥りがちな時代における、行政の民主的統制のための情報開示のあり方がいっそう探られなければならない。

註

¹⁾ 情報公開法や情報公開条例の最近の動向に関する文献は、枚挙に暇がない。さしあたり、宇崎正博・田島泰彦・三宅弘『情報公開法 立法の論点と知る権利』(三省堂、1997年) 松井茂記『情報公開法』(有斐閣、2001年) 室井力編『自治体情報公開のすすめ』(旬報社、1999年)を挙げるにとどめる。

²⁾ 最近の情報公開と住民参加をめぐる動向とそこにおける課題については、榊原秀訓・豊島明子「情報公開と住民参加の動向と課題」季刊自治と分権2号(2001年)45頁以下を参照。また、パブリックコメントについては、「〔研究会〕『パブリック・コメント手続』 規制に係る意見提出」ジュリスト1159号72頁以下がある。

³⁾ 松井・前掲(1)454-455頁は、オンラインでの義務的情報公開の制度化の必要を指摘している。

⁴ 自治体における情報公開と情報提供との関係や、法政策について述べるものとして、野村武司「住民と行政との情報の共有」人見剛・辻山幸宣編『市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻/協働型の制度づくりと政策形成』(ぎょうせい、2001年)52頁-97頁を参照。

⁵ この点からすれば、ニセコ町情報公開条例13条が定めるような情報作成義務は、受動的情報開示と能動的情報開示の二つの領域にまたがる仕組みであると言えよう。ただし、ニセコ町情報公開条例は、あくまでも受動的情報開示における文書不存在の場合の措置としてこれを定めている(条例13条「実施機関は、公開請求にかかる町政情報が存在しないときは、公開請求があった日から起算して15日以内に、次の各号のいずれかの措置をとらなければならない。(1)[略]。(2)当該公開請求に係る文書等を新たに作成し、または取得して、当該文書等を請求者に対して公開する旨の決定をすること。」)。

⁶ 芝池義一「特殊法人の情報公開に関する報告書の検討」ジュリスト1187号(2000年)39頁は、「情報提供にあっては、提供される情報の取捨選択において行政に大きな裁量があり、また提供情報は生(なま)の情報(第一次情報)でなくともよいから、提供されなかった情報を入手する上において、また、提供された情報を裏づける生の情報を取得する上において、請求に基づく情報公開制度には独自の意味を与えられることになる。」と述べている。

⁷ この点からすれば、特殊法人に関する情報公開法の中で、「行政機関が保有する情報の公開に関する法律」の場合とは異なって、受動的情報開示と能動的情報開示とを共に並列的に規定している点は評価に値する。この点を指摘するものとして、芝池・前掲(6)39頁を参照。

⁸ 群馬県情報公開条例の意義を指摘するものとして、稲葉清毅「情報公開制度(公文書公開制度)の限界とその補完方策(上)・(下)」行政管理研究89号(2000年)91号(2000年)。

⁹ 三宅弘「行政情報の公開 新たな課題」ジュリスト1215号(2002年)24頁は、東京都情報公開条例における複数回開示請求への対応を評価し、情報公開法においても、「同様の対応が実施されるべき」とする。

¹⁰ 台湾行政手続法上の情報公開義務制度については、「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備シンポジウム」(2001年7月14日、15日、名古屋大学アジア法政情報交流センターにおいて開催。)における、蔡秀卿報告「行政情報化の理論的問題点と課題 台湾の『電子化政府』の取り組みから」において言及がなされた。

¹¹ 能動的情報開示における付加価値に関し、同シンポジウムにおける陳泉錫「中華民国(台湾)における電子化政府の推進と法規電子化の現状と課題」から示唆を得た。陳報告では、法規データベースの作成に関して、台湾の全国法規データベース推進委員会は、「政府による公開、民間による付加価値」を原則としたとの指摘がなされた。

Summary

Some Reflections on Passive and Positive Information Disclosure

Akiko Toyoshima

Introduction

The Freedom of Information System in Japan has progressed quite remarkably of late. At the national government level, the Freedom of Information Act has been enacted. Those local governments that have not yet passed bylaws on the disclosure of information are seeking to develop them, while those that already have them are in the process of their amendment. Moreover, some mechanisms have developed “Passive Information Disclosure”, in which the operating organs would disclose information upon request, and “Positive Information Disclosure”, in which the operating organs would release information without any such requests.

1 Characters of Passive and Positive Information Disclosure

Recently, freedom of information belonging to both the national government and local governments has been promoted more so than in the past. Information possessed by the national government or local governments should be disclosed to ensure fairness in the administration and democratization of the administrative process. It is remarkable that procedures for comment, such as the so-called “Public Comment” are being established, in which positive information disclosure and public participation are merged.

From the perspective of bureaucratic control, passive information disclosure would be preferred, as it requires smaller parameters for the operating organ in selecting what information is to be disclosed. On the other hand, positive information disclosure, to make available information that is difficult to understand by releasing public documents, could be effective. Passive information disclosure should be the main system, while positive information disclosure, ought to play a more supplementary role.

2 Defining “Information” in Positive Information Disclosure

Regarding positive information disclosure, overseeing the decision as to what information is disclosed should be ensured. If this is not done, we cannot be certain that information necessary to the welfare of the nation or city would be released. However, in some local public entities, not all objects of disclosure are stipulated in bylaws, but rather as outlines

known as *yo-kou*. These should be questioned from the point of view that disclosed information should reflect the will of the citizenry. The system for positive information disclosure has yet to be improved and from now on, the information category to be disclosed should be specified so as to ease the provision of information.

3 Actors and Ways of Information Disclosure

In positive information disclosure the challenge is to disclose information, value added and without bias from the operating organs. Private organizations, such as NGOs, could also play a role, separate from that of the operating organs within public organizations.

4 Concluding Remarks

Compared to the era when passive information disclosure was the norm, both positive and passive information disclosure and the amount of information to be disclosed are gradually improving. Based on the definition and limitations of the above-mentioned systems, and through an overall review of those issues regarding a supplementary system, the look of information disclosure for democratic control should be explored further, especially in this era when a massive amount of information is distributed and, sometimes, overflows.

討 論

司会（鮎京正訓）

討論の部の司会を担当します鮎京です。専門はアジア法です。よろしくお願いいたします。討論は、あらかじめお願いしております討論者の順序にしたがっておこないたいと思います。最後に、福家さんに討論のまとめをお願いします。それでは、最初の討論者である名古屋経済大学の榊原さんをお願いいたします。

榊原秀訓

榊原と申します。私が関心があるのは、インターネットを利用しての情報提供やそれを前提にした場合の参加が、どのように改善されるのか、あるいは従来からのどのような変容を被るのかという問題です。また、もう少し大きな問題としては、何人かの報告者が言及された民主主義の変容について、若干の意見を述べさせていただきます。

報告をお聞きして、行政がインターネットを活用することによって何が改善されたかといえますと、情報提供がまず飛躍的に拡大する、あるいはその可能性があるということかと思えます。ただ必ずしもどのような情報が提供されるのかという整理や、その際の基準が一般に明確になっていないので、確実性を欠いています。そうすると、かりに恣意的に行政の都合のよい情報だけが大量に流されても、民主主義には役立ちませんので、こういったことをそれぞれの国でどう考えられているのかと感じます。

次に、情報提供を前提にした場合の参加のあり方の問題です。これも何人かの報告者の方からは、双方向での議論ができるようになる、つまり一方通行ではなくて、市民と行政とのやりとりが、従来よりは容易になるという、そういう双方向での議論がやりやすくなるということが述べられました。ただ現実の制度を一瞥すると、果たして双方向性の検証がなされているのでしょうか。従来は市民から一方的に意見があったことに対して、今まで回答が明確ではなかった、あるいはまったく回答がなかった、この部分が、とりまとめをして回答を示すという、こういうかたちで、一定の回答があるというふうにかわった とくに日本では という程度ではないでしょうか。なんらかのやりとりをする、あるいは稲葉さんのレジユメですと、deliberative democracyという流行の言葉ですが、これをどう制度として実現するのか、あるいはできるのかという問題があ

なのです。つまり情報提供であるとか、回答とか、検討の結果を示すであるとか、こういったことは容易と思うのですが、情報伝達の電子化によって、自動的に双方向の議論になるわけでもなからう、そういう自覚的な努力がどれだけなされているのかと思うのです。つまり一企業のように参加者が固定化されている場合には、議論はもちろん本社と支社の間で意見交換をする。これは可能ですが、一般市民を対象にしたときの参加制度の変容、これが誇張されて議論されているというか紹介されているのではないかと思います。この点は何かお考えなり、あるいは各国で対応がなされているようでしたら、お教えいただきたいと思います。

最後に、民主主義の点にかかわって、代議制民主主義が変容していく可能性が述べられました。このような理解自体がはたして妥当かと思われる。すなわちやはり依然として選挙で選ばれるということだけを重視した場合には、たしかに変容はするのですが、日常的に市民の意見を反映すべきという理解をすれば、それは代議制をより理念に近づけるという意味にも理解できます。はたして変容という場合には、どこに力点を置いてのお話なのか、ぜひその内容をお話しいただきたいと思います。

司会

どうもありがとうございました。続いて、名古屋大学の本さんお願いいたします。

本秀紀

本です。私は憲法を専攻しておりますので、マクロの問題を2点ばかりさせていただきます。榊原さんのご質問を補足するというかたちで、少し別の視角になるかもしれませんが、お話しさせていただきます。第1点目は、現在行政の情報化という言葉で語られていることの背景についてです、第2点目は、すでに榊原さんからもお話になりました統治構造、または民主主義論にかかわってです。

第1点目の行政の情報化の背景についてですが、とくにここでは行政の情報化ということ、いわゆる電子政府というものをつくるという点で、それが日本でどのようにとらえられているか、というお話にかかわるものです。内閣に設置されましたIT戦略本部が、2001年1月に発表いたしましたe-Japan戦略というものがあります。これを読みますと、キーワードとしては国際競争力でありますとか市場原理といった言葉が、非常にたくさんでてきております。これはいわゆる新自由主義的な構造改革のための条件整備とのかかわりで位置づけられているもので、その意味できわめて特異なものという感じがします。すなわち国家機能について基本的な問題については市場に

これを委ねる、そして国はその条件整備をするというところにその役割を限定するという考え方であって、このように市場をいわば万能なものとしてとらえる考え方によって、どのような弊害が生じるかということについては、あまりにも無頓着で楽観的であることに奇異の念を抱きます。このe-Japan戦略によりますと、国家戦略としてIT革命のグローバル化にいかに対応するかという観点から、民間が自由で公正な競争を通じて、さまざまな創意工夫をおこなって、IT革命の強力な原動力となることができるように、政府は縦割り行政を排し、国と地方が相互に連携して、市場原理に基づく開かれた市場が円滑に機能するような基盤整備を迅速に行なう必要があるというようにまとめられています。

私は、そこから生じてくる問題点、あるいは今後こういった動きがどのように展開していくのかという展望を考える上で、こういった電子政府論といったものの背景に、どのような国家戦略があるのか、あるいはもう少し大きく見ますと、世界資本主義の新たな展開におけるその歴史的位相というものを押さえておく必要があると思います。

第2点目についてです。すでに昨日の蔡さんのご報告で民主主義の変貌という項目がありました。間接民主主義から情報民主主義への転換という図式です。また本日は、咸さんから、参加民主主義の可能性についてお話がありました。また榊原さんからもご指摘がありましたように、そこでは双方向性とか電子参加といったことで、行政に対して市民が直接参加するという理念が述べられていたり、あるいは市民がこれまでの統治客体から統治主体へ転換するのだ、すなわち行政までの直接民主主義ということがメリットして説かれるにいたっています。またこのe-Japan戦略に対して批判的な立場からも、たとえばアメリカの全米情報基盤行動アジェンダというのが1993年クリントン政権のときに出されましたけれども、それとの対比で日本のe-Japan戦略には民主主義の視角がない、国民ないしは住民を行政サービスの利用者もしくは消費者としてしか見ていない、行政のオーナー、あるいは国政の主人公といった位置づけが希薄であるというような批判が出されております。このように積極的に評価されている情報民主主義というものの性格を正確に把握する必要があると思います。

ここでも二つのレベルでお話しします。一つはe-Japan戦略というものが目指しているものは何かという客観的な認識のレベルでの問題です。e-Japan戦略の文章は、たしかにすべての国民がITを積極的に活用し、かつその恩恵を最大限に享受できる知識創発型社会の実現に向けてというような文章も見られます。けれどもその「すべての国民が」という部分については、先ほどお話ししました行政の情報化の背景ということから考えましても、一般市民とのかかわりはせいぜい副次的なもの、またはリップサービスに過ぎないではないかという疑念をぬぐいきれません。むしろ

る資本が国際競争にうち勝つために、利便性を高めるという観点が主たるものでしょう。市民にとってはせいぜい行政サービスの利用が便利になるという程度の話でしかないと思います。その意味でe-Japan戦略は非常に率直に真意を語っているといえます。

第2番目のレベルですが、仮に参加でありますとか民主主義といったものの新しい形態とこの行政の情報化が位置づけられるとして、それはよく言われるように、国民主権の実質化というように積極的に評価しうるのかという問題です。ここでも少なくとも二つの問題性が指摘できます。一つはミクロレベルで、参加でありますとか民主的というふうにいわれていることの正確な意義づけであります。双方向といわれているものは、先ほど稲葉さんからも小泉内閣のメールマガジンのことがご紹介ありましたけれども、小泉内閣が情報を流している、そのような情報を取得し、それに対して感動した市民が意見をE-mailで寄せる、このような場合に、それがいかなる意味で参加に値するのか。一つにはすでに指摘されていますように、提供される情報の偏りという問題です。そのようなものを利用できる市民はすべてではありません。したがってe-Japan戦略も、教育や人材育成ということに力を入れています。そして国が環境整備をするのだということにも力を入れております。もう1点の匿名性という点についても、責任をもって意見を提示しているという民主主義の基本的なことが達成されているのかという点についても問題があるのではないかと考えます。

第2点目に、マクロのレベルで考えますと、いわゆる民主主義像、民主主義のイメージの問題です。こちらもすでに稲葉さんから問題提起がありました。憲法学の観点から考えてみますと、まず一つですが、正統性、legitimacyの問題です。たしかにそのような双方向性によって、いろいろな声は出されうるでしょう。けれどもそれがどのように行政に生かされるのか、あるいはどの声を聞くべきなのかという点については、何の保障も基準もない場合がほとんどです。場合によってはそのような意見を操作して扱うことによって、国民からの意見を聞いているという、そのような形だけの民主主義に陥る可能性もあります。二つ目は、民主主義像にかかわってですが、以上に述べましたような問題点がすべて解決されたとして、そのような民主主義が、国民主権すなわち民意の反映という観点から望ましいといえるのか否かという問題です。民主主義にとっては理性的な討議というものが不可欠であることはいうまでもありません。とりわけここでは詳論はできませんけれども、フェイストゥフェイスの理性的な討議というものが重要です。憲法学との関連で申し上げますと、近年憲法学では内閣中心構想でありますとか、首相公選制というかたちで、行政権までの民主主義ということが強調されています。すなわち国民から行政に対して、議会というものをスキップして直接行政に参加するという考え方です。ここでは当然議会制とい

うものもつ意味が問われることとなります。従来こうした内閣中心構想に批判的な憲法学者は、国会ないし議会は国民の代表者なのだからそれを軽視してはならないという議論をしてきました。しかしながらこれに対して、それなら行政に直接参加すればいいではないかということが主張され、これに対抗することはできないでしょう。むしろ議会などというものはもういらぬという話になるのです。この話に詳しく立ち入る余裕はありませんので、情報民主主義との関連でいいますと、素朴な要望を提起するというレベルでならともかく、政策決定のための手続という意味でのデモクラシーというレベルになると、複雑な問題状況に対して今日各国それぞれ複雑な問題課題を抱えていることと思いますが、それに対して十分な情報に基づいて熟慮の上で判断することが必要になると思います。しかし、そのためには先ほど述べた理性的な討議というものを欠かすことができないはずであり、少なくとも情報民主主義という場合にもそのような条件が整えられなければ、悪くすればデモクラシーの名を借りた世論操作となる危険性さえ存在しているのです。あえていえば、そもそも情報民主主義といわれているものが、私が挙げた条件を満たすことが可能かどうか、疑問なしとしません。情報民主主義でいわれているところの市民が向かい合う相手は、ヴァーチャルな世界で、もっぱらパソコンです。社会的なつながりに対してこれを忌避し、避け、嫌い、嫌がり、ヴァーチャルな世界に閉じこもる。フェイストゥフェイスのつながりから生まれてくるネットワークの展開による真の民主主義という道からは、逆方向の進展しか考えられないと思います。私が申し上げているような民主主義像は実現化困難です。けれどもそのような理念を描いて民主主義を語るということは、パソコンを使った利便性に押し流されているほどどうでもいい話とは思われません。

司会

どうもありがとうございました。引き続きまして、福井大学の塚田さんお願いします。

塚田哲之

私も憲法学の観点から、皆様のご報告のなかで出されたいくつかの論点について、とりわけ今の本さんの、あるいはその前の榊原さんのコメントが、どちらかという憲法学のなかでも民主主義あるいは統治機構に力点があったのと、いわば役割分担をしまして、権利保障あるいは人権保障にかかわる問題を、2点ばかり指摘させていただきます

日本の憲法学の用法でいいますと、いわゆる知る権利、あるいは政府の情報へのアクセスにかかわる問題が一つです。それからもう一つは、いわゆるプライバシーの保護の問題にかんするも

のです。まず1点目の知る権利、より内容を画定すれば、政府の保有する情報へのアクセス権ということになりますが、この点では、いわゆるデジタルデバインド、情報格差の問題が指摘されました。このことは、いわゆる政府情報へのアクセス権ということからいたしますと、いわば現実の様々な要因によって、たとえばコンピュータの利用のできない社会層、あるいはインターネットの接続の困難といった格差が存在していて、そういう状況をいかに解消して、すべての国民が行政の情報化といわれるようなメリットを享受できるのかということの問題、したがって、いわば知る権利をいかに実質的に平等なものとして保障しうるのか、こういう問題として出てきます。

この点につきまして、たとえば周さんのご報告で、広大な中国国内における地域的格差の問題のご指摘がありました。あるいは今日午前中の咸さんのご報告では、統計資料も用いながら所得による格差、あるいは地域的な格差、教育水準による格差、そうしたものが指摘されたところで、同様の指摘は、実は日本における通信白書など公的な資料でも指摘されているところでして、日本では地域はやはり都市部の住民がその利用が多い、年齢も20代30代が最も多い。それから教育水準につきまして、大学卒業以上というのが最も利用率が高い層だと指摘されております。この点にかかわりまして、咸さんのご報告では、極めて興味深いご指摘がございました。つまりこういう格差を解消するということを、いわば社会権的な基本権の一つとして、情報格差を解消する施策を請求する権利として考える必要があるのではないかというご指摘です。これはたいへん興味深いご指摘で、日本の憲法学においても十分に受け止めなければならないと思います。そして、私はこうしたいわば社会権的な権利として考える上で、いくつか留意しなければならない点があると思います。というのは、こうしたデジタルデバインド、格差の解消の手段として、たとえば従来そうしたコンピュータ、あるいはインターネットを利用していない人に対して、いわゆる情報リテラシー、教育の機会をあたえるということをおこなうわけですが、日本でもすでに、IT講習会というようなかたちで、これは名古屋市の方でもおこなわれているのご紹介もありました。

私が問題にしたいのは、そこで語られる教育の水準あるいは内容にかんすることがらです。と申しますのは、そうした利用能力というものを獲得するための教育においては、そのときどきのいわば標準的な技術水準あるいは市場でのいわば支配的なコンピュータ、あるいは基本ソフトあるいはOSの利用が前提とならざるをえません。したがって、端的に申しましたら、現在日本でおこなわれているIT講習会では、Windowsの動くコンピュータを用いまして、例えば、Outlook ExpressであるとかInternet ExplorerあるいはワープロソフトでいうとWordを利用するという格好になるわけで、Macintoshを使っている私としてはいささか不本意なのですが、それはともかく、

そういう標準ソフトの普遍性はともかく、現時点での水準というのは、とりわけこうした分野での技術革新のスピードが極めて速く、まさに日進月歩あるいはドッグイヤーといういい方もなされるくらいで、非常に速いスピードで進歩する。そうすると、ある固定的な1点、2001年7月という標準に基づいてそうした教育の機会をあたえることが、1年先にどれほど役に立つかということをややはり想定しなければならないのです。

そうだとすると、格差の解消のためには、単にある1回においてそうした機会を提供するというだけではなく、その後の継続的な公衆あるいは教育の機会、あるいはその水準というのを技術の進歩に対応したかたちで更新していくということがおこなわれなければならない限りは、そのコンピュータあるいはインターネットを利用するという能力も、国民の間で十分に普及するということにはならないのです。そうである以上、とりわけそうしたある意味では技術的な水準がつねに変動するというのを、こうしたデジタルデバイドの解消のためのたとえば教育の場面で想定しなければならない、あるいはもっと明確にいきますと前提としなければならないということになると、これは一方で国民の権利としてこうした格差の解消が必要なのだという、それ自体は非常に重要なお指摘ではありますが、その権利を確実に保障するという観点からは、いささか不安定な状況をつねに前提としなければならない。そうしたことに対応し得るような具体的な権利の内実というものを、どのように構想しうるのかということが、日本の含む憲法学ないしは公法学の課題として突きつけられているのではないのでしょうか。

もう一つの私が申し上げたい点は、プライバシーの保護にかんする問題です。これまでのご議論のなかでも、たとえば政府が法律あるいは命令などの法令情報あるいは午前中の稲葉さんのご報告のなかでは判例の情報も含めて、インターネットなどを通じて電子媒体化し公開する、ということが一つの側面として取り上げられておりました。こういう段階でお話している限りでは、プライバシー保護の問題はさしたる問題にならない、あまり関係がないかもしれませんが、さらに進みまして情報公開との関係、あるいは現に行政がさまざまな理由から保有している個人情報というものをネットワーク上でやりとりする。とりわけ日本の場合ですと霞ヶ関WANであるとか、あるいは将来的には地方公共団体ともそのネットワークで接続して、情報をやりとりする。これは現に99年に改正されました住民基本台帳法によって、そうした利用形態も想定されているところです。そうなりますと、こうした個人情報をプライバシー保護の観点からいかにまともな制度をつくっていくのが重要な課題とならざるをえません。とりわけ現在の日本の憲法学におきましては、プライバシーという概念を単に私生活の秘密の保護という水準にはとどまらずに、みずから自己に関する情報を積極的にコントロールすることでなければならない、そういう自己

情報コントロール権とも呼ぶ理解のしかたが標準的です。そうすると、こうした自己情報をコントロールできる権利としてのプライバシー権を、こうした行政の情報化、あるいは電子政府というかたちでの、いわばあらたな行政のかたちに、どのようにくみこんでいくかが問題となるはずです。

その点について日本の法制度の整備状況をみますと、01年3月27日、いわゆる個人情報保護法案が閣議決定され、国会に提出されました。これは現在国会が参議院選挙の関係で閉まっておりますが、継続審議の扱いになっております。したがってまだ成立はしていないわけですが、この法案は先ほど申し上げたプライバシーの理解からすると、いくつかの重大な問題点を含んでいるように思われます。一つの問題点は、この法案のいわば基本的な対象にかかわる問題についてであります。この法案はすべての個人情報を取り扱うものに対して適用されるべき基本原則というものをご一方に定めています。そしてその上で、非常に詳細に定めているわけですが、民間の個人情報取扱事業者、これに対する義務というものを非常に詳細に定めております。その反面国あるいは地方公共団体が保有する個人情報についての具体的な定めは、まったくといってよいほど置いておりません。なぜこういう法案になったのかということについても、本来は分析の対象とすべきですが、ここではこの個人情報の保護にかんする法律案が、以前からの経緯で申しますと、99年の情報公開法の制定、あるいは先ほどもふれました住民基本台帳法の改正、こうした議論のなかでの積み残しの課題として実現が検討されてきたというのが、一つの経緯であり、それからもう一つは、これは比較的最近ですけれども、先ほど本さんからご指摘もあったe-Japan戦略のなかで、そのなかでは、重点政策分野というのが四つあがっておりまして、その中の一つは電子政府の実現というのがあるわけですが、それと並ぶものとして、電子商取引に関する基盤整備というものが挙げられております。実はこの電子商取引の整備に関する場面で、早期にこの個人情報の保護にかんする基本的な法律を成立させなければならないということが課題として提起されておりました。

したがって現時点の法案は、国あるいは地方公共団体が保有している個人情報を保護するという目的は、少なくとも現段階では後景に退き、もっぱら電子商取引の基盤整備という局面から、民間の個人情報取扱事業者に対する規制を詳細に定めるという格好になっているということです。したがって、実は、現在日本で法案として国会で審議されている個人情報保護法案は、昨日からのシンポジウムで対象となるべき、行政の保有する個人情報をいかに保護するかという課題との関係では、いわば場面設定が異なっているという状況があります。

もう一つは、この個人情報保護法案が保護の対象としている個人情報の範囲あるいは定義にか

んする問題です。この法案では、個人情報というものを情報公開の例にならっていえば、いわゆる個人識別情報という格好で定めています。しかしながら、憲法学上の議論でいうプライバシーというものは、単なる特定の個人を識別することのできる情報というにとどまらず、広く個人に関する情報のなかでもいわゆるセンシティブ情報と呼ばれる個人の人格そのものに直接関連する、そういう意味で保護の必要性が極めて高い情報、それからそこまでの保護の必要性を認めないという、そういう区別のしかたも提唱されています。そういうことからしますと、この個人情報保護法案でいうところの個人識別という情報の保護というものが、こうした憲法学上のプライバシーにかんする議論と、いわば齟齬を来す、かみ合わないという状況が出てきます。

もう一つこのこととの関係で申し上げておく必要があるのは、この個人情報保護法案のなかの基本原則にもあげられていますが、個人情報というものは利用の目的が明確にされなければならない、それからその個人情報は、その利用目的の達成に必要な範囲内で取り扱われなければならないという、利用目的に基づく制限というものを挙げています。これは先ほど個人情報保護法案が対象としている、とりわけ具体的な制度を設けた部分が、民間の事業者に対しての部分であるということとかかわって、とりわけ行政が保有している個人情報につきましては、単に利用目的との関係で個人情報の利用が制限されるということにとどまらず、そもそも個人情報の収集あるいは取得自体にも、その正当な行政目的との関係での制限というのが考えられます。さらに先ほど述べた、いわゆるプライバシー権のなかでもセンシティブな情報につきましても、そうした行政の正当な目的との関係でも、取得あるいは収集が制限されるという可能性もありうるかと思われま

す。しかしながらこの法案についてはそうした定めというのはいっさい 当然ではありますけれども ございませんし、そもそも行政、したがって国、自治体といった公権力が個人情報を取り扱う場合の考え方と、民間が扱う場合の考え方とを区別しているのかどうかということについても疑問の余地がある。むしろ両者を同一の原則に服せしめる、そういう問題をはらんでいます。

もちろん現時点では国会で審議中ということですので、今後この法案の内容が修正をされる可能性はございますけれども（同法案は第151国会に提出されたが、2002年1月段階では衆議院閉会中審査の下にある）、これまでの議論であまり紹介がなかったように思いましたので、私の方から若干日本の状況も含めて紹介させていただいた次第です。

司会

それでは討論者の最後になりましたが、三重大学の豊島さんに討論をお願いします。

豊島明子

豊島です。私の専攻は行政法です。私は、憲法のお二方の論点とは異なり、もう少し細かな情報提供や情報公開等の、制度のあり方の問題を中心に述べたいと思います。

まず第1点目ですが、情報の提供主体、公共情報の公表主体の問題です。この点は要するに国家が独占して情報を提供するべき領域と、そうではない領域、民間業者との役割分担のあり方、あるいは今日の午前中に稲葉さんの方からご報告があった、民間の営利企業ではない非営利のNGOの役割といったことにかかわります。この点は昨日の台湾における行政情報化の現状についての陳さんのご報告ともかかわります。台湾の場合、たまたま民間の業者が法規に関する情報の既存の提供主体として、お話を聞く限りでは既存の民間業者の存在は強いものであったように感じました。そのために法規データベースに関して、公的機関によって、全国法規データベースが制度化された後も、民間の業者に一定の役割を残すことになったということのようでした。

しかしながらそもそも法規データベースのような公開される法規という情報について何ら裁量の働かぬ余地がない情報については、純粋理論的に考えれば民間業者が関与する意義は薄いのではないのでしょうか。また、法規に関するデータベースについては、公的機関が無料で提供すべき、国民に対する最低限必要な情報提供サービスではないのでしょうか。ある情報を公の独占によって公開・提供するか、民間と一定の役割分担を図るかといったときの、私なりの基準を述べますと、陳さんのご報告でもこれは同じく台湾の蔡さんのご報告でも同じフレーズが登場してきたように記憶しておりますが、民間業者が提供することによる付加価値という点が重要なのではないかと思います。この付加価値なるものは、先ほどのような法規データベースについては、行政が提供しようと、あるいはその他の公的機関が提供しようと、あるいは民間が提供しようとまったく差がない情報内容ということになります。私がいいたいのは、最低限の公共的な情報であっても、行政が提供することによって行政の都合のよい情報しか流れないおそれのある情報の流し方について、行政裁量が働かぬ情報については、民間やNGOの役割というのは、大きいであろうと思います。ここでいう付加価値なるものについてのお考えを報告者の方々にお伺いしたいのです。

それから第2点目に、台湾の蔡さんのご報告では、能動的公開という問題に触れられました。台湾におきましては情報公開法ができる前の暫定的な制度として、行政手続法上の能動的公開制度があるという指摘が、たいへん興味深いと思いました。日本においては、この点は情報公開法ができましても、まったく法律上は制度化されておらず、自治体の条例において制度化しているところもあるという程度です。日本の場合、国法レベルの一般法としての行政情報公表の義務制度がないので、興味を引きました。この何を能動的に公開すべきかという問題について、台湾の

情報の類型について、いかなる論点があるのでしょうか。

それから第3点目です。これは能動的公開と受動的公開の区別の基準についての問題です。蔡さんのご報告のなかでこの能動的公開と請求を待って公開するという受動的公開の基準について、次のように述べられました。すなわち、区別の基準はさしあたり国民の情報観や受容度、関心度によって、機能的・流動的に決められるということであったようです。たしかに多くの国民が関心を寄せている情報については、その情報を能動的に公開することが、民主主義にとっても、人権保障にとっても必要ですし、そうすることによって行政の効率性が高まるという面もあります。しかしながら単に多数の者が求めているとの理由に基づく基準でよいのでしょうか。能動的公開の場合には、もう一つ論点があるように思います。つまり、能動的公開はあくまでも行政が行なうものである以上、行政がみずからわかりやすく加工した情報が公開されるにすぎないのであって、したがってある事項について、完全に能動的公開に委ねても差し支えないものと、受動的公開との双方を併存させておくことが必要な情報の類型があるように考えます。これは行政がわかりやすく加工した情報の提供の問題と、行政機関が現に事務事業の過程で保有している生の公文書の公開の問題の質的区別ということです。

それから第4点目ですが、陳さんが、今後の課題として、法規データベースを専門家以外の人々に見てもらえるように配慮する必要があるという点は、たいへん興味深く伺いました。これは、すでに問題にされているデジタルデバイドという問題にもかかわっている問題であって、電子化になじむ行政活動となじまないものがあるという初歩的な問題です。これは蔡さんも、情報化と「非情報化」の区別というかたちで指摘されました。たとえば社会福祉や社会保障といった領域では、デジタルデバイドが顕著に現れてきます。また行政活動の性質上、相手方である人の性格、人格、精神状態、心理状態を見ながら相手をしなければならないということがあります。これは民主主義における、フェイストゥフェイスの理性的な討論の必要性という問題ともかかわるかもしれません。それはともかく、これまで行政情報化や電子化ということが意識される以前にはさして考えられてこなかった、行政領域によっては電子化になじむものとなじまないもの、むしろ人的サービスの方が望ましいものというものがあるということです。この点にかかわっては、名古屋市の試みとしての福祉相談の電子化、インターネットを使った福祉相談などは、試行錯誤の一環としてはともかく、適否の結論はいうまでもないでしょう。



討論の風景 1

司会

ありがとうございました。今の4人の方々から論点が提起されました。大別しますと、行政の情報化をめぐるマクロ的な前提となるような議論と、今豊島さんが述べられた制度にかかわる具体的な問題という、およそ次のような問題領域に分けられるようです。前者についていいますと、一つは行政の情報化の背景にかかわって、どのような国家戦略からこのような情報化が行われるかという、客観的な状況分析の問題です。2番目には、榊原さん、本さんが指摘されたように、民主主義論、統治機構論にかかわる論点であります。それから3番目は、塚田さんが指摘されましたように、人権保障という観点から、行政の情報化をどのように考えるかという問題です。右のような論点について、討論を続けたいと思います。最初に具体的な問題から質問が出ておりますので、その点から討論を開始します。最初に豊島さんから具体的に質問がありました、台湾の蔡さんと陳さんに対する質問から始めたいと思います。まず蔡さんには能動的公開と受動的公開の区別の基準はどうなるかということについて、まずお話しいただきたいと思います。

蔡秀卿

ご質問とご指摘ありがとうございます。ご質問は2点で、まず今鮎京さんに紹介していただいた、能動的と受動的公開との区別の視点ですが、私がペーパーにも書いておりますのは、国民の情報観と国民の重要度、関心度によって、能動的、流動的、機能的に進んでいくというふうに書いていますけれども、豊島さんがそこからの視点、要するに行政がわかりやすく加工した情報と、それから生の情報の区別の視点を入れるのも重要ではないかのご指摘があったと思いますが、こ

の点については私は、そのとおりだと思います。私がここに書いたのは、能動的公開と請求による公開との区別は、とりあえずは機械的というと国民に利用度、あるいは情報に対する考え方、民主主義のあり方と考え方、あるいは意識ともかかわるかもしれませんが、そういう立場、あるいは国民の利用の意識からまず考えていかなければいけないと思ったのですが、豊島さんのいわれた点についても、私は基本的に考慮事項に入れて考える必要があると思います。この点については反対しません。

2点目は能動的公開のいわば中味です。具体的にどのようなものがあるかについては、これは要するに台湾の行政手続法 今年2月から施行された では基本的に行政情報公開を手続の一環として考えて、法制化したものです。情報公開についてはそのなかで条文の数としては4箇条しかおかれていませんが、基本的な原則、たとえば能動的公開の事項、それから不開示情報、それから開示原則など基本的な原則が設けられています。とくにこの情報公開制度については、手続法のなかにおいてあるので、注意していただきたいのは、そのなかで、手続法から時限立法といいましょうか、具体的にいいますと、手続法制定公布以降、2年以内に情報公開法を制定しなければいけないという、積極的時限立法という義務規定が設けられています。それに即して、本来はこの手続法は2年前に制定されたのですが、それから2年以内に情報公開法を制定しないとできないとすると、本来は今年2月までに情報公開法を制定しなければいけないはずだったのですが、行政と立法の怠慢で、結局情報公開法ないし政府情報公開法は、未だ制定されておりません。その過渡期のものとして、法規命令というかたちで、この手続法の規定に基づいて、行政院と人事行政院の二つ出された行政情報公開弁法という法令ですが、国は基本的には手続法に基づいて過渡期にできたものとして制定されてきたところですが、この法規命令は、行政情報公開弁法のなかで、能動的公開については基本的に手続法上の条文をもう少し具体化したものです。手続法についてはペーパーに書いていますので細かくは述べませんが、6ページのところに書いてありますので読んでいただければと思います。具体的中身についてはたとえば、8項目の文書を能動的公開の事項として設けられています。

司会

ありがとうございます。豊島さん今のご回答でいかがでしょうか？

豊島

今の8類型については、蔡さんは何かご意見等がもしあればと思っておうかがいしたのですが。

8類型で足りるあるいは足りないということはいかがでしょうか。

蔡

私の意見としてはこの8類型は、少なくとも国民にとって必要最小限の基本情報といいたししょうか、それを国民に公にしなければいけない情報だと思えます。しかしその中味を見ますと、きわめて限定されており、しかも行政院と人事行政院の法規命令の解釈によって、さらに限定されることになっています。この法規命令は来年2月から執行されるもので、運営の規定はまだよくわかりませんが、それ自体の規定を見ると、私には広すぎると思えます。国民の基本的な権利にかかわるものに必要な情報基盤整備も入れるべきではないかと思えます。もちろん豊島さんのいわれた、行政のありのままの情報、生のままの情報についても、この中で一部しか入っていませんで、生のままの情報、ありのままの情報については、拡大して能動的公開事項とすべきではないかと思っております。

司会

それでは続きまして、豊島さんから陳さんへのご質問、付加価値を乗せるとはどういうことかについてお答えいただきたいと思えます。

陳泉錫

まず、豊島さんの質問の第1番目の情報提供の主体の問題なのですが、台湾において政府運営の全国法律データベースの構築以前に、すでにいくつかの民営の情報提供会社が、法規情報を提供しました。そのため、もし政府運営のデータベースがすべて整った法律資料を提供することになると、これらの民間業者は存続することができなくなります。したがって、台湾で全国法律データベース化の政策を打ち出すに際して、これらの民間業者は、最高行政機関である行政院を訪れ、事業存続の危機を訴えたことがあります。それで、政府は民間業者の存続も配慮して折衷案を選択したのです。もちろん、私も豊島さんが指摘された、政府の法規・命令は政府自ら提供する義務があるという考えに同意します。しかしながら、政府は民間業者が継続して事業を行えるようにという配慮の下に、部分的な情報公開のみにとどめることにしました。すなわち、政府は非常に単純な法律情報をインターネットに掲載するだけのことで、関連情報へのリンクができないなど、不十分なところが多く、この不十分なところを民間業者にまかせるということです。具体的にいうと、台湾の新聞社は、折衷的方法をとって、法律、命令の全部をすべてデータベース化し

て、また、その中に、関連の法規、判例、条約も入れて互いにリンクできるようにしたのです。それで、一つの法規を検索すれば、そこから関連情報も検索できるようにしたのです。この部分は、元来民間業者が扱っていた分野でした。そうすると、民間業者はどうやって存続するのが問題でしたので、その解決策として、民間業者に行政規則のデータベース化を任せました。行政規則は、現在、全国法律データベースに含まれておりません。ただし、政府は全ての行政規則について、公布してから3ヵ月間掲載します。この3ヵ月の掲載期間は、その内容も充実していますし、いつでも検索できます。3ヵ月経ってから政府はこれを全部削除します。そのため、民間業者だけがすべて整ったデータベースを持つようになり、民間業者に、その法律と行政規則の両情報システムが総合利用できる設備を構築させ、存続していけるよう保障したのです。依然として多くの法学者と専門家は、すべて整っている法律資料を必要としているし、民間業者に資料を予約しているのです。以上は、台湾におけるデータベース化の現状と推進過程についての報告です。さて、2番目の問題として、NPOの台湾における位置づけについては、残念ながらお答えできませんので、論点のご教示として受け止めたいと思います。第3に、情報公開法が公布される前に、行政手続法において、すでに行政公開に関する内容が規定されていました。それは現在の行政手続法に、行政情報の公開に対して指定したメディアとしての政府広報および新聞です。しかも、實際上、国民にとって、これらのメディアを通じて情報を取得することは、現実には難しいのです。したがって、政府は、各行政部門に対して、行政院法規委員会と協力して、全国国家法律データベースに法規の立法予告、および公開をさせ、確実に情報公開の目的を達成させるよう求めました。



討論の風景 2

司会

引き続き市橋さんと加藤さんから質問がだされています。市橋さんお願いします。

市橋克哉

市橋です。韓国の二人の報告者の方に質問があります。お二人から韓国のこの7月1日に施行されました電子政府法のお話がありました。この電子政府法の関係で質問します。一つは咸さんにお聞きしたいのですが、韓国の情報公開法と個人情報保護法が、現在文書でもって申請するとか、あるいは手数料等は直接支払わないといけないというお話がありました。これが電子政府法ができた結果、この文書による手続がすべて電子化されて、インターネット等を使ってもやれるようになったのか、あるいはそれはそれで依然として個人情報保護法は文書、情報公開法は電子決済はできないという従来のあり方が、電子政府法ができて残っているのかという、両方の関係が聞いていてわからなかったので教えていただきたいということです。それからもう一つ呉さんには、電子政府法ができてからの問題点として、稲葉さんがお話ししていましたけれども、対面的な手続でなくなることの弊害ということが韓国では考えられていないかということです。私たちが考えることとしては、情報公開の場合対面的であれば、わざわざ公開請求の申請書を出さなくても、事実上その資料が手にはいるということがしばしばあります。実際の申請数よりもはるかに多くの人たちが、情報公開窓口でそういう資料を得て帰っているのが現実ではないかと思えます。これが完全に電子化されてしまうと、そういう運用ができなくなって、たとえば国であれば手数料を払ってきちんと正式の手続きを経ないと、手に入らなくなってしまうという問題は、こういうものも持っている弊害ではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

司会

ただいまのご質問は、咸さんと呉さんにそれぞれ出されておりまして。それでは咸さんの方からお願いします。

咸仁善

ありがとうございます。いいところをつかれましたが、なるほどなという感じがしました。個人情報保護法と情報公開法では、私が指摘しました、書面中心主義というか、そういうかたちで今も法律になっているんですけれども、電子政府を7月1日から施行されているその行政業務の電子化にかんする一般法と申し上げられると思いますけれども、そこではいわゆる電子的処理の原

則とか、電子文書の作成などにかんする規定がちゃんとありまして、こうした観点から見ますと、情報公開法および個人情報保護法におかれております、私が問題点として指摘しましたそういう点はそういうことになるのかと思います。ですからその点は訂正させていただきたいと思います。

吳峻根

電子政府の問題と情報公開の問題は、はっきり区別しなければならない問題だと思います。情報公開というのは、もともと国民が知りたい情報の公開を行政庁に請求し、かつ、その請求した情報を行政庁から提供させてもらうことをいいます。例えば、昨日、私が報告したように、市長が住民に飯をご馳走しながら事務費を使う場合、具体的に何元を誰に、どのように使ったかということを開示することを、国民は情報公開請求権を通じてこれらの情報を取得することです。これに対して、電子政府の問題は、まず、三つの部分に分けて説明することができます。第1は、行政内部における意思形成過程であり、第2は、国民を対象とした政策形成過程であり、第3は、行政政策の執行過程です。まず、行政内部における政策形成過程において、ある公務員のある政策の違反行為に対してどのような決裁過程を経て行政内部の意見として確立させるかということが、電子決済ないし行政内部の政策協議の問題です。過去におこなわれた紙文書によるところでは、いちいち印鑑を押しながら書類を直していったため、たいへん複雑で煩瑣でした。これを電子文書で処理することにより、かなり期間と時間および労力を短縮することになりました。とくに、許可または国民に対して不利益処分を行うとき、処分基準を定め、かつ、公布すると同時に処理期間を前もって知らせるとか、また、申請があった後に、その申請が処理される過程を適時に知らせること、すなわち、これらの問題が電子政府にとって、一番重要な部分であると思います。とりわけ、民主主義との関連においても、もっとも問題となるのは、法案を新しく立案するとか、変更するとか、また、政策を新しく立てるとか、変更するとかというような過程において、前もって国民に情報を提供して国民の意見を聴取し、政策に反映させることがとくに問題となるところです。このように三つの多様な側面が存在するために、情報公開に関する部分と電子政府に関する部分は区別されると思いますし、また、台湾の蔡さんがおっしゃったとおり受動的情報公開の提供と能動的情報公開の提供の区分ができる部分だといえるでしょう。以上、簡単ですが、また、詳細な質問があればよろしくお願いします。

司会

制度にかんする具体的な質議を、以上で終わります。次に問題を転じまして、ちょうど吳さん

が民主主義の問題を出されましたように、少し大きな問題について議論したいと思います。先ほど整理いたしましたように、ここでは行政の情報化をめぐる背景ですね。どのような国家戦略がおこなわれているかということについての客観的理解の問題が第1番目であります。第2番目には、統治構造、民主主義をめぐる問題であります。第3番目には権利保障あるいは人権保障をめぐる問題であります。そこで行政の情報化をめぐる背景にかかわって、いわゆる国際的な視点からのこの問題の把握をもっとしなければいけないのではないかという趣旨で、法学研究科の加藤さんの方から、質問およびご意見がございますので、ぜひご発言をお願いします。

加藤久和

加藤です。昨日来みなさんの熱心なご報告や議論を聞いておりまして、たいへん教えられるところが多ございました。東アジアにおいてもわが国よりむしろ率先してこの行政情報化、とくに電子政府のような考え方にのっとってとりくみを進められている国があるという印象を強くしました。ただ、こういうふうに行政の情報公開なりあるいはそれを電子的に蓄積して、しかも瞬時にインターネット等を通じて世界に向けて発信すると同時に世界からもフィードバックを受けるというようなシステムが構築されていけば、当然国内の行政法なり手続なり政策決定のプロセスが、これまた瞬時に世界に伝わるわけで、たとえば稲葉さんの報告にもありましたが、我が国ではようやく最近になって情報公開法ができ、それから政策の政策決定についてもパブリックコメントだとか政策評価を行うという制度が導入されたばかりですが、そうしますと政府が何らかの新しい政策を決定するについても国内の国民に対する情報の公開、それから国民の意見の反映ということはもちろんですけれども、海外の諸国からも何らかの反応が返ってくるということも当然想定しておかなければならないのではないかと思います。そうしますと、これまで以上に政策決定過程が非常にオープンにならなければいけない。しかし逆にいうとこれまではどちらかという国内だけで進めればよかった議論が非常に広範に広がって、迅速な政策決定を行うということが難しくなるという側面もあろうかと思えます。

こういう点で私の専門にしております環境法分野では、とくに進んでおりまして、ヨーロッパなどの例によりますと、たとえば環境情報へのアクセスを関係国あるいはその国の国民すべてにアクセス権を与えるとか、国の政府のみならず私人に対しても相手国の国内手続、司法手続、行政手続にアクセスする平等の権利を与えるという、あるいはお隣の国の環境に影響を及ぼすおそれがあるような事業を計画するときには、必ず事前に環境アセスメントをおこなう、あるいは通報・協議をおこなう。場合によってはそれに対する同意、相手国の承認も必要とされる、そう

いう義務づけをおこなうような条約も多々結ばれるようになってきております。アジア地域でこういったことがただちに実現するとは思いませんが、少なくとも方向としてはこの電子化、行政情報化を進めていけば、そういう方向に進んでいくことは間違いないと思うのですが、こういった点についての報告者の方、あるいは全員にお聞きするの何ですから司会者の方でまとめていただいても結構ですけれども、お考えをお聞きできればというふうに思います。

司会

加藤さんありがとうございました。たいへん重要なご指摘だったように思います。それで、行政の情報化をめぐる背景あるいは国家戦略という問題について、先ほど本さんがご発言されたような論点にかかわって、中国の周さんお願いします。

周漢華

加藤さんの指摘されたところに私も非常に同感です。この問題について、昨年、ちょうど私がアメリカで関係専門家と討論したこともあります。つきましては、環境分野における情報公開について少し自分の意見をお話したいと思います。やはり判例研究にあたるかもしれません。アメリカにおいて、化学薬品の安全、すなわち、化学肥料を生産する工場の安全に関する制度として生産場所安全規定という、英語の名称はOCAという法律があります。それはこれらの危険品を生産する工場の周辺環境に与える影響を評価するに関する内容が含まれています。去年、私がアメリカにいたとき、多くの専門家がこの問題について議論していたのですが、アメリカの環境保護庁は、この法律の授權を受けて生産場所の安全の分析に関する情報は公開しない、あるいは完全に公開してはいけないという決定を打ち出したのです。すなわち、この種の情報公開に対して制限をくわえていたのです。実際上、アメリカ50州の50ヵ所の図書館に分析資料を保管させ、資料を必要とする者は、身分証明書を携帯・提示したうえで、州の図書館で資料を閲覧することができるのですが、そこでは毎回10部以下の資料だけを閲覧できると制限しています。これに対して、NPOおよび情報公開を擁護する団体は、後進的なものだとして強く批判したところでした。これではもともと問題解決にお金を使いたくない企業を奨励することになりかねません。実際に、情報公開の範囲を縮小することにより企業の責任を転嫁することになるので、企業はお金を使って解決する必要もなくなります。さて、次ののですが、去年アメリカ国会では、もう一つの法案を審議・通過したことがあります。この法案も環境問題につながっているが、いちばん致命的なのは、重要な設備に技術的な欠陥がある場合、この情報を公開しないということです。この理由

としては、この情報を公開することによってテロリストが侵入する事件が発生するという事です。この法案ももちろん情報公開擁護者の猛反対を招きました。このようなやり方は、企業の責任を回避させるため国民の知る権利を制限したのではないかと思います。以上の点で、私は加藤さんのご指摘されたところに大賛成するわけでございます。とくに環境保護分野には、相当大きな矛盾が存在すると思います。

最後に、本さんから非常に奥深い問題がご指摘されたと思いますが、それについて少し自分の感想を述べたいと思います。この問題は、私の研究テーマにもかかわっていることですが、すでに中国で議論されたところでもあります。ただし、議論の背景は異なるかもしれません。中国で議論されたのは、中国農村における情報公開がはたしてどのような意義があるかという問題でした。討論では、二つの意見がまとめられたのですが、その一つは、このような情報公開は中国農民にとっていえば、たしかに彼らの民主的権利を保護したと評価できるという意見でした。もう一つの意見は、このような情報公開は民主的基盤が整っていないとかあるいは農民自身に生活上自己決定権がないと農民の利益を保護する役割を期待できないということです。かえてこのような情報公開は、公開を妨害、あるいは圧迫しかねません。したがって、われわれは情報公開について討論するときは、必ず国民の権利保護問題をより深く検討して、その権利保護を確実なものにしなければなりません。また、電子政府の実現を単純に技術的手段として取り上げてはいけないのではないかと思います。ありがとうございました。

司会

ありがとうございました。たいへんおもしろい議論になってきました。今、周さんがいわれたようにアジアにおける現実と民主主義といったようなテーマにもつながってきているように思います。この議論との関連で、韓国の呉さんから発言がございます。

呉

私も今の中国の周さんのご発言を興味深くおうかがいしました。私も同感するところが多いのです。私は、行政情報化の国家戦略を二つの側面からお話したいと思います。その一つは、21世紀における時代的背景であり、もう一つは、国の果たすべき役割です。21世紀は知識情報化の時代といわれます。先ほど、他の方からもご指摘された環境保護の問題、DNAのコピーのような生命工学の問題、科学技術に関する問題、社会保障あるいは医療福祉の問題のような、非常に専門的な諸問題が、韓国においても取り沙汰されているところです。このような諸問題を、過去にお

いては、数人の公務員または専門家が偏狭な意見で処理するのが通常でした。しかし、今はこれらを従来の方法によって処理するには限界があります。できるだけ多様な専門家が意見を出して、これらを蓄積して、より適切な解決策を工夫しなければならない。そうすると、今の時代における国の役割はなにかという問題が浮かび上がることになります。一言でいうと、多様な専門的意見の間の調整者という役割に変わらなければならないということです。国は一般的な決定者ではなく、重大な政策決定における調整者であるということです。ちょうどこのような点が、行政の情報化を要請する核心的問題になるのではないかと思います。

司会

ありがとうございます。呉さんから国家戦略をめぐる論点を提起していただきました。もう少しこの点、行政の情報化にかかわる背景や民主主義論について、日本の方からいかがでしょうか。

稲葉一将

民主主義とのかかわりで1点付け加えます。榊原さんがおっしゃったように、日本においては参加が充分ではなかったという課題があり、それが現時点ではパブリックコメントなどによって市民団体による意見を述べるのが容易になったということがあるかと思います。私が若干紹介いたしましたように、現状では市民からの意見を取りまとめて若干コメントするというのが現状です。そのようなもので果たして満足できるのかということが問題だと思います。これからの課題としては、情報化を踏まえて参加の拡大はやはり否定できないのであって、さまざまな意見を行政がいかんにか反映して決定するかという、その意味でリーズナブルな、理由のある決定をしなければならない。その意味においては行政におけるdeliberationをどのように確保し、またこれをチェックしていくのかということが検討課題なのではないかと思います。ただこの点は、何も情報化によって新たに生まれた課題ではなからうと思うわけですし、むしろ情報化によって行政のdeliberationという課題がむしろ以前よりも鮮明になってきたと考えます。

司会

ひととおりということで、台湾の陳さんから、今話し合われている論点についていかがですか。

陳

私から情報公開という議題について少し自分の考えをお話したいと思います。昨日の報告でも

情報公開についてお話ししましたとおり、情報公開について国民は多く期待しているところです。しかし、われわれが目しななければならないのは、情報公開を通じて国民の参政権を実現させようとするならば、まず、政府各部門の公務員の人数を充実させ、かつ、制度を設けて国民が提出した問題に回答しなければならないということです。もしこの点を満たさないと、結果的には国民の参政権を保障することができないばかりでなく、失敗に帰するかもしれません。このような現象はいろんな分野に存在しています。たとえば、多くの政府部門はネットワークにホームページ(民意を収集する窓口)を設けたものの、寄せられた問題に対して有効な回答をせず、しかも、いい加減にごまかしてしまう。結局は、国民は政府に情報を請求することができなくなり、国民もその参政権を実現できなくなります。

司会

ありがとうございます。今のような問題について、たとえば先ほどの榊原さんのお話では、民主主義の変容という問題も含めてのご議論もあったのですが、榊原さん、本さん、あるいは塚田さんの方から、今のひととおりの議論を聞かれていかがですか。

榊原

民主主義というか参加制度について、多少繰り返しを含みますが、ひとこと発言させていただきます。私によれば、情報民主主義あるいは電子民主主義について、これらが従来の民主主義にとってかわるというような理解には、疑問を感じています。従来の民主主義のこういった側面に改善を加えることができるのかというふうに考えた方がいいのではないかと。情報民主主義、電子民主主義で双方向性が強調されるのは、ある種の神話に近いものがあります。本さんもおっしゃっていましたように、たとえばフェイストゥフェイスというか、対面的な会話をおこなうためには、ある意味での一定の少数集団の対話を前提としている。それが現在の技術水準からすると、なかなか達成が難しいですし、あるいは多数人の参加について一定の少数集団に分けるような工夫をしないかぎりには難しいのではないかと思います。現在私自身は、この情報化は、大量の情報をたとえばインターネットによって時間をかけずに費用をかけずに入手しやすいというところに最大の特徴があるのではないかと考えています。また稲葉さんが先ほどいいましたように、問題点をより明確にしたという点に最大の特徴があるのであって、従来の問題点はそのまま残されているということだと思います。したがってインターネットの特性を利用しながら、従来の問題点をなお解決していく必要があるのです。

司会

それでは紙野さんお願いします。

紙野健二

皆さんがそろってご指摘なのは、行政の情報化には、民主主義にとっては決してプラスにならない可能性があるところか、下手をすると大きな陥穽となる契機が存在するのであって、これに無頓着であってよいかという点です。参加といっても反対であれ賛成であれ、なんらかの共同性や公共性についての認識を前提にしたものでなくて、孤立化した個人が独りよがりチャットルームで意見を表明するというようなものが本当の参加といえるのでしょうか。これはあまり法律学的な問題ではなく、社会学や心理学の領域なのかも知れませんが、そういうものをどう考えていくかという論点こそが、私たち公法学の研究者にとって重要なのです。日本でも、一部を除いて、IT推進戦略を辿るだけの問題意識を欠いた紹介論文が目につくのはきわめて残念です。また、情報化を受け止める側である行政が、どのような課題意識をもっているのでしょうか。情報のやりとりを通じて論点を整理したり、議論を組み立て、改めて住民の側に投げ返していくという組立の作業は、行政の情報化という問題をとらえるかぎりにおいては行政の責任です。こういう不可欠の作業をしないで、意見を募集して、これが参加だというのでは貧しい限りです。したがって国や自治体は、それぞれの職務、それぞれの事務に照らして、国民や住民とのどうかたちでのコンタクトが望ましいかということについて、不断の検証やチェックを怠ってはなりません。政府が旗振りをするから、補助金をもらえるから、国際的な流れだから、どこの自治体でもやっているからというのでは不勉強のきわみですね。

司会

ありがとうございました。それでは塚田さんどうでしょうか。

塚田

今の皆さん方から出された問題は、参加という形態を通したいわば行政の民主的な統制のあり方を、今の状況のもとでどういうふうにか考えるのかという問題であると思います。そうした参加というものをさまざまな局面でいかに国民の権利として確保していくかという問題関心が重要と思います。ここで権利と一口でいいましたが、そこには多様なものが当然含まれます。たとえば行政の意思決定にいかなる手続的なかかわり方をするのかという、いわば手続的な権利という問

題や、また先ほど申し上げたような、いわば行政の活動に一定の制約をかけるかたちでの権利の現れ方も想定できます。ここでは問題の所在のみを指摘するにとどめざるをえないのですが、そうした参加ないし民主主義というものを考える際にも、それを個々の国民から見た場合に、いかに権利というかたちで保障していくかという視点を、組み込んでいく必要があるのではないかと思います。

司会

ありがとうございます。市橋さんどうぞ。

市橋

民主主義の問題に絡めて発言させていただきます。蔡さんのレジュメのなかで、それからこのことは韓国の皆さん方もお話しになっていたと思いますが、電子化によってワンストップサービスであるとか、あるいはインターネットを通じた申請が普及していくと、時間、空間および距離といったような制約がなくなるという話がありました。これは統治形態の非常な中央集権化に帰結します。すなわち、今まで技術が必ずしも高くなかったために、地域的・空間的・時間的に、これは個人のレベルでもそうでしょうが、とくに地方自治体は、地域的利害を考えると、そういうものが技術の未熟さゆえに逆に反映されるという行政手続だった。これは日本の場合、典型的に要綱行政と行政指導に現れていたと思います。こういうものが電子政府化のなかで拠り所を失っていく可能性が極めて高いと思います。この点では従来の地域、あるいは少数者の団体が一定関与できた手続というものが消えていってしまうという面もあります。この電子政府の流れが避けられないとすれば、そういう個人がいま少し議論になっているような、ヴァーチャルな世界で自分の意見を双方向で言うということに加えて、特定の団体あるいは地域というものが、この中央集権化されていって効率化されていったなかで、どう意見を反映できるかという課題があるのです。いいかえれば、裁量は減るとして、悪い裁量は減るがよい裁量も減るのかという問題意識です。

司会

ありがとうございます。今の市橋さんのご指摘された点について、報告者のなかでご意見のある方はいらっしゃいますでしょうか。

咸

私の言ったことと直接関係しているとは思えませんが、今のご指摘に共感するところがあります。行政の情報化、電子化においては明と暗の両面があって、従来、明の方に焦点をあてて論じられてきたのですが、電子化により、そういう点ではさっき榊原さんが最初に質問なさった、代議制民主主義が選挙だけの場合には援用されるのだという、そういうご意見をおっしゃいました。ですから私にとっては先ほどの榊原さんの意見とは必ずしも一致しませんが、代議制民主主義の仲介者である国会の役割が、さらに弱体化するのではないか。いわゆる政策担当部局から国民が直接コミュニケーションができる、そういう広い世論の反映とか意見の反映ができる、そういうことで、ダイレクトなものによる仲介者の必要性が弱くなる、なくなるかもしれませんけれども。そういうことで民主主義の変容、参加民主主義の従来の民主主義の変容が起こりうる、そういうことでした。地方自治においても、やはり同じことがいえるのではないか。地方自治の場合は各地域における、地域差による、あるいは構成員によるそれぞれのサービスを提供できる、そういうことも存在意義の一つですが、こういう行政の情報化が進行していくことによりまして、地方自治体の存在意義にも変動が生じてくるかと、そういう気がいたします。ですからわれわれは中央集権化というのはそれ自体が悪いのではなくて、個々の国民あるいは住民の意見が反映されてはじめて、それが政策形成なり執行なりに反映させていければそれで充分ではないか。地方自治の広域団体化とか、いろいろ議論もあるところですけども、必ずしも地方自治のあり方も含めて、今のご指摘は若干従来型というか、オフライン型の観点からのご意見ではないかなという気がします。

それと話が長くなりますけれども、塚田さんの最初の質問とも関係して補足します。デジタルデバイド・情報格差との関係で、それは情報格差を解消するためにいろいろ教育とか教育機会の提供とか、それを施しても時間差により効果が充分にあげられないのではないかという趣旨だったと思うのですが、そういうことは充分考えられうと思いますけれども、情報化というのは動き出す、滑り出すということが重要であって、一度そこに入れば後は自分なりの力でどんどん走れるのではないか。もうちょっと具体的に申し上げますと、今韓国で情報化関連の教育と関係しまして、オフライン上の情報化教育だけではなくて、オンライン上の情報化教育を、形成している過程にあります。それは新しい技術とか、技術革新が早いものですけども、インターネットの双方向性によって、一度滑り出せばその後の教育、情報化教育、情報の吸収力はどんどん加速化される。ですから塚田さんの質問の中味はよくわからないのですが、問題の基本はオンライン上の問題をオフラインから見て、いろいろ評価するのではなくて、オンライン

上の問題はオンライン上に立って、そこから問題とかいろいろな観点から見ていかなければならないのではないかという気がします。



シンポジウム全景

司会

今の討論についてさらにご意見がおりかと思いますが、時間が詰まっておりますので、クロージングセッションということで、福家さんに最後のまとめをしていただきたいと思います。

福家俊朗

2日間にわたりまして、たいへん暑い中ホットな話題で、ダブルであつい、たいへん貴重なご報告とそれをめぐるたいへん有意義な討論がおこなわれました。韓国、中国、そして台湾から、研究者ならびに実務家の方がたには私どもの都合で決定した日程であるにもかかわらず、快く報告をお引き受けいただきまして、はるばる名古屋までお越しいただきまして、貴重な報告をしていただいたことを、改めて厚く御礼申し上げます。

このシンポジウムは改めて申し上げるまでもございませんけれども、「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備」というという統一テーマのもとでおこなわれた、個別の報告と討論、これを私が総括するというのは大任すぎて私には耐えられそうにもありません。したがって、以下に大まかに3点にまとめてみたいと思います。

一つは昨日からおこなわれてきたシンポジウムの課題と、この研究会全体のこれまでの作業との関係でのまとめです。第2番目は、今回のシンポジウムの位置づけと意義について改めて申し上げたいということ、それから第3番目に、これからの情報研究の課題という、これはやや気宇が大きすぎるかもしれませんが、私どもとしてはぜひこれからも共同研究を行おうという意図をもっておりますので、あえて3点目を述べてみたいと思います。そこで3点簡単に述べたいと思います。

第1点ですが、今回のシンポジウムは主としていわゆる情報化またはIT革命の波を避けられない東アジアの国々における法制情報の提供の現状および問題点を、送り手と受けての視点から提示し、かつ、検討するということでした。このようなテーマの絞り込みの前提には、いくつかの重要なこれまでの私どもの研究の経緯と問題発見が、実は関係しております。この間私たちは日本や先進国における1980年代以来の、総じて行政の守備範囲の見直しとそれに連動するいわゆる民営化、この民営化という概念は広い意味で私どもはとらえて、当然規制緩和とか民間委託のような過渡的な形態を含んで、広い意味で用いていますけれども、そういうものを推進してきた、いわゆる、今日も話題に出ておりましたが、新自由主義、ネオリベリズムにもとづく一連の行財政改革の分析と検討を私どもはおこなってきました。これらの問題の発生原因とか原初形態、それから処理の方法が、国ぐにによる若干の違いはあっても、提示されてきた問題状況の一般性に非常に深く関係していることをあげることができると思います。むしろその一部であるといってもかまいません。たとえばいずれの国においても、この20年または10年の国家構造改革とでもいうべきたいへんドラスティックな行財政改革がおこなわれてきています。その当面の方向性とか改革の質や量に違いがあっても、政治的にも非常に強引な改革を推進していくための、国民的な合意を獲得するためであるとか、他方でとくに中央政府の負担を軽減しながら、国民自身の自助自律の一定の基盤を整備するために不可欠な情報公開制度の整備が、一定程度進められてきたわけです。

決してこれは充分ではなくて、むしろ不十分であるわけで、たとえば私が今日来るときに、朝30分ほどテレビを見ていましたら、各党の党首が討論しているのを聞いていましたところ、年金・医療制度改革が選挙の争点だということですが、昨日・本日のテーマにかかわっていいますと、たとえば肝心の医療費の負担のあり方、これを増加させるのかどうするのか、負担のあり方をどうするのかというのが争点になっているのですが、そのことにかかわってたとえば薬価の単価の公開未公開、これをめぐる議論は決してうまくいっているわけではないです。これは一つの単なる例ですけれども、しかし同時に私どもが忘れてはならないのは、先ほど来の討論に出ていまし

たけれども、国民の監視あるいは支配のための情報管理体制の強化が同時に図られてきているわけです。たとえばこれもどなたか指摘になったと思うのですが、日本では自治体に限られた情報公開がたいへんうたわれる反面、あるいは裁判所も大盤振る舞いする反面、たとえば住民基本台帳法の改悪であるとか、あるいはそのまま推移すれば納税者番号制等の導入にいて、それが果たされようとしているわけです。したがって同じ行政情報をめぐる利用と管理の法理の区別と精緻化が、実は一般的な問題關心にならざるをえないのではないかと。そういうごく当然のことを私は述べているにすぎません。

次に第2番目に、先程も述べましたように、絞り込まれました今回の検討課題は、法制情報ということに絞り込んでいるんですが、今回の検討課題は、私どもの研究代表者である紙野さんの指摘にもあるように、昨日の最初の目的のところでも述べられましたが、この東アジア地域にもおよんでいるいわゆる情報化の波に対応して著しい展開を見せている行政の情報化、すなわち韓国では共通して法制情報の電子化を推進して、ホームページとかCD-ROMによって、あるいはその他の電子的手段を使いながら、大量の情報を広く国民の利用に供しようとしている諸傾向の総合的な検討をおこなうということでもあります。さまざまな検討視角と方法、および現状認識が提示されて、たいへん興味深いものでした。

それらを踏まえながら、先程述べた問題意識とのいわば表裏の関係でいいますと、法制情報の開示および提供は、一つには民主的な行財政改革に不可欠で、そして国民の行政への参加に不可欠な情報公開の確信をなしてきた。そして行政の透明性を向上して、応答責任を強化するという側面が第一にあるわけです。

2番目に、行政的関与を高めざるを得ない、国における行政の信頼を高めるといふ、その限りでは一石二鳥の制度である一方で、3番目に、たとえば日本のように国家が後景に退く国において、言葉の正しい意味での自己決定とか自己責任を負うためには、国および国にかわる、たとえば市場のプレイヤーにかんする情報公開と、これらが有する情報へのアクセス権ならびに自己情報の処理権、訂正権、どう呼ばば適切なかわかりませんが、そのことを可能にする環境整備として不可欠の制度であることは確かなのではないかと思います。これが今回のシンポジウムの意義ということといえるかと思えます。

3番目に、2日間にわたって検討してきた行政情報の処理問題、これは国民への公開のみならず、当然行政情報が必然的にもっている時限的有限的な性格、あるいは秘密情報についてはそういう性格はいっそうあたるかと思えますが、そのあり方および情報の利用方法というのは、総じて実は行政の存在理由、いわゆる公共性にかかっています。legitimacyといってもいいかと思えます

が 先ほど本さんはlegitimacyという言葉を使いましたが、したがって必然的にこれは人権と民主主義の問題になります。人権と民主主義は決して憲法だけの問題領域ではなくて、法学に共通する視座であることをここで確認しておきたいと思いますけれども、それは統治機構とか統治組織、あるいは統治活動、ここで使用している統治、ガバメント、すなわちこれは私がいうまでもなく近代憲法体制における人権宣言に対応した統治機構、Frame of Governmentにいう統治のことをもちろん指しているわけですが、そのあり方は、これも当たり前のことなのですが、基本的人権の保障と実現のあり方によって規定されるという、近代憲法体制に見出すべき存在理由にたいへん深くかかわっているという問題意識のことに他なりません。

行政であるがゆえに取得できて これは法的にも事実上もということですが、あるいは行政であるがゆえに取得して保持しておかなければならない情報というのが、いわば行政の地域的享受者である国民の、人権の保障と実現を図るための行政を実施するために取得され、管理され、利用されるべきものであるという、たいへん論理的な関係にあるわけです。むろんそれぞれの国によって問題の追求方法に違いがあることを否定しません。しかし今後は法理論の問題にかかわるさまざまな国におけるアクチュアルな行財政改革の検討を通して、どういう方法で問題が論じられるかという、課題の発見につなげる契機にしておきたいというふうに私はたいへん強く感じました。

最後に、科学研究費に基づく、この私たちの研究年度は実は最終年度を迎えているわけですが、何らかの方法によって、今後もこういう共同研究が継続できることを希望して、まとめの発言にかえさせていただきたいと思います。

司会

どうもたいへんありがとうございました。それではこれもちまして、昨日今日と続きました、この意義のある会議を終わりにしたいと思います。遠くからおいでくださいました報告者の皆様方、たいへんありがとうございました。

*この討論は2001年7月15日に行なわれたものである。

2002 名古屋大学法政国際教育協力研究センター 無断転写禁止

*CALE*叢書 第1号 2002年4月

発行 名古屋大学法政国際教育協力研究センター・大学院法学研究科
〒464-8601 名古屋市千種区不老町
Tel:052-789-2325 Fax:052-789-4902 E-mail:cale@nomolog.nagoya-u.ac.jp

編集 名古屋大学法政国際教育協力研究センター・大学院法学研究科

発行年月日 2002年4月30日

印刷 名古屋大学消費生活協同組合印刷部