

政府再生手法としての電子政府

—その理念と実践—

比山節男

- 一 はじめに
- 二 電子政府構想の発生と展開
- 三 電子政府構想支援立法
- 四 わが国にとっての示唆—むすびに代えて

一 はじめに

一九九三年に米国でクリントン政権が発足し、ゴア副大統領が提唱した情報スーパーハイウェー構想が同政権の重要施策の一つとして採用されたことは周知であるが、同政権が同時に政府の再生(REINVENTING GOVERNMENT)と政府業績の見直し(National Performance Review—NPR)に取り組み、「静かな革命」とも呼ばれる行政革命を進行させて着々と成果を上げていることはあまり知られていない。政府再生は、『常識にかなった政府の創造・よりよく機能し、しかも費用のかからぬ』政府(Creating a Common Sense Government: Works Better and Cost Less)』をスローガンに進められており、連邦政府が「国民のための政府」という建国の目的にそった成果を上げ、それをアメリカ国民に還元しようというものである。

そして、NPRは一九九三年九月、一四の行政システム分野別と二四の省庁機関別に計三八四項目の勧告を盛り込んだ報告書『官僚的形式主義から結果主義へ・より少ない経費でよりよく機能する政府の創造¹⁾』を提出したが、その一四の報告書の一つが電子政府構想を提案している「情報テクノロジーを活用した行政サービスの改善²⁾」であった。すなわち、電子政府構想は政府再生のための重要な一施策であり、当然具体的な施策にもそのことが反映し、貫徹されている。

NPRは「顧客最優先 (Putting Customers First)」を活動四原則の一つにしているが、クリントン大統領は九四年当時しばしば「信頼の欠如」(trust deficit)ということを指摘し、連邦政府のサービス配布と政府が正しいことをする能力についてアメリカ国民が信じていないのは悲しむべき現実であると語っていた。そして、顧客サービスを改善することがこの信頼の欠如を克服するためのもっとも直接的な方法であると考えていた。また、民主主義社会の政府は何かを行おうとするとき、その内容と理由を説明しなければならぬが、電子政府はこれを公的情報の提供という形で積極的組織的に行うことにより、政府にある種の正当性を与え、それがまた、政府に対する大きな信頼を醸成することになるとの信念にも支えられている。³⁾

本稿は、政府再生を目指し連邦政府に対する国民の信頼を回復する方法として、NPRが行政サービス向上と公的情報の電子的提供などを内容とする電子政府構想を提唱したこと、連邦議会が成立させた三つの法律は電子政府構想と背景や思想を大いに共有していることを、電子政府を提案したNPRの二つのレポートや三つの法律、関係する大統領命令やクリントン大統領とゴア副大統領の発言や覚書の検討を通して明らかにし、これにより、電子政府構想は政府再生のための重要な一施策であったことを立証して電子政府についての正しい理解に寄与し、わが国における行

政情報推進化にとつての示唆を得ることを目的とする。

二 電子政府構想の発生と展開

(1) NPRレポート「情報テクノロジーの改善」(一九九三・九)

イ、電子政府構想を最初に提案したのは、NPRが一九九三年九月に発表した上記レポート「情報テクノロジーを活用した行政サービスの改善」である。同レポートによると、電子政府 (Electronic Government) は電子銀行からヒントを得てそれを発展させたとした上で、ATM、プラスチック製のアクセスカード、および全国的ネットワークにより銀行業務がより便利になったように、電子政府は顧客である国民と政府との意思疎通をより簡単に、そしてより速いものとするであろう、としている。そして、当時の連邦政府における情報テクノロジー活用の悲観的状况と電子政府が実現された場合の効果について次のように述べている。

「規制上、立法上、文化上のさまざまな理由で、連邦政府はもつとも効率的、費用効果的な情報テクノロジー製品やサービスに対する適切なアクセスを欠いている。政府はこの分野で強力な主導性に欠けるだけでなく、情報テクノロジーの可能性をいかにしてもつとも効果的に発展させるかに関しても一貫した計画を欠いている。：しかし、政府は情報テクノロジーを計画性なく又は散発的に使用してはならない。政府はまたこれまでの慣行を単純に自動化してはならない。そうでなく、公務員は情報テクノロジーを二一世紀の政府にとつての不可欠なインフラとして理解すべきであり、現代化された電子政府は、効率的、顧客本位な処理を心がけることにより、市民に対し情報とサービスに対する、より広範でよりタイムリーなアクセスを与えるであろう。：今日、情報テクノロジーは将来の政府である電

子政府を創ることができる。電子政府は、政府の仕事遂行のために、そして人々が公的情報とサービスを欲するとき、しかも欲するところで、人々にそれらを与えるために、時間と距離の障害を克服する。電子政府は資金を素早く移転し、質問に回答し、データを収集して根拠づけ、そして政府内外における情報の流れをスムーズにすることができる。⁶⁾

ロ・NPRの一九九三年レポート「情報テクノロジーを活用した行政サービスの改善」は、情報テクノロジーによる利益を連邦政府に導入することを目的として、I. 情報テクノロジーにおけるリーダーシップの強化、II. 電子政府の実現、III. 電子政府のためのサポート体制確立、という三つの計画の概観を描いたものであるが、その内容構成は以下の通りである。

I 情報テクノロジーにおける指導力の強化

IT01 政府のビジネスへ情報テクノロジーを統合するために、明確で、強い指導力を提供せよ。

II 電子政府の実現

IT02 給付金交付について全国規模で、統合された電子移転の実行。

IT03 政府情報とサービスへの統合された電子アクセスの開発。

IT04 国内の法執行と公的安全ネットワークの確立。

IT05 政府機関の間での税申告、報告、および支払い処理の提供。

IT06 国際的な貿易データシステムの確立。

IT07 全国的な環境データ索引の創設。

IT08 政府全体の電子メールの計画、例示、提供。

III 電子政府のためのサポート体制確立

IT09 政府情報インフラの改良。

IT10 プライバシーとセキュリティを確保するシステムとメカニズムの開発。

IT11 情報テクノロジ取得方法の改良。

IT12 革新に向けたインセンティブの提供。

IT13 連邦政府職員に対する情報テクノロジ訓練と技術支援の提供。

ハ、電子政府の具体的内容が構想されているのは、いうまでもなく「II 電子政府の実現」においてである。このうち、「IT07 全国的な環境データ索引を創設せよ」は、商務省海洋大気局は政府、民間部門、研究機関および市民の環境情報に対するアクセスを容易にするため、さまざまな政府機関により集められた環境データの開発と使用を統合する国家環境データ索引を創設すべきであり、同局内で全米環境データ索引実施のための取組を組織化すべしと説いている。

また、「IT08 政府全体での電子メールを計画、例示、提供せよ」は、電子政府が実現されることによる国民と政府機関との意思疎通について、政府全体の電子メールは紙を基礎とする政府から電子政府へと向かう自然な進歩である。そして政府全体の電子メールは、政府機関の内部においてだけでなく機関の境を越えて情報の流れに対する障害を取り除き、さらに、政府職員と市民大衆との間でより多くのやり取りができるようになるとして電子メール

の迅速な活用を説き、このため、Eメールによって創られる政府記録の構成やEメールを使用するさいの適切な安全保障の方法に関する課題を解決するために政府は議会と協働すべきであると説いている。

本稿の問題意識からする公的情報の提供にもっとも関係するのは、「IT03 政府情報とサービスへの統合された電子アクセスの開発」である。そこで描かれている将来像と勧奨されている活動を紹介しておこう。

(i) 将来、政府情報の収集と配布は、電子キオスク、パーソナル・コンピュータ、双方向の電話音声反応設備、その他電子応答装置を使用して直接的に行われよう。双方向のコンピュータまたは電子キオスクは広範かつ多様な政府サービスを配布することができるであろうが、それには以下のようなものがある。

○政府サービスの案内帳 政府サービスのアドレス(郵便および電子利用の両方)、および電話番号を掲載する
○アドレス変更サービス 新しいアドレスを一カ所に届け出ることにより、顧客が選ぶサービス機関すべてに対する自動送信

○様式と出版 政府の様式および出版の索引と複写の依頼。これらを電子的に配送したり、キオスクで印刷したり、郵便局に配達してもらったりできる。

○税申告 IRS (国税庁) が連邦、州、および地方政府のために税の電子計算を行うとともに、必要な経済データが電子的に入力され、電子申告ができるようにする。

○政府情報検索サービス 選択された話題に関する調査や情報の検索を行い、情報に対する電子リンクを提供する。

○マルチメディアおよび多言語サービス配送 ビデオ、オーディオ、多言語を用いて請求者の個別の必要に合

わせた情報を提供する。

○大衆の意見提出拠点 政府機関や担当者に対する意見の提出を認める。

(ii) 勧告されている活動は以下の五点である。

- ① 顧客サービスを改善するために情報テクノロジーへの取組を調整、勧告、実施すること。(ワン・ストップ・サービスシヨップなどを提案している)
- ② 全国的に統合された政府の無料八〇〇番電話サービスを実施する。
- ③ 政府サービスのための統合されたワン・ストップ・キオスクを実施する。(社会保険庁、郵便公社、復員軍人省の三者によるワン・ストップなキオスクが提案されている)
- ④ 政府の統合されたワン・ストップな電子掲示板システムの実施 (商務省電気通信情報局の Fed World をグリードアップすることによる統合されたワン・ストップな電子掲示板システムを提案している)
- ⑤ 民間部門と協働して、市民が政府の情報とサービスにより容易にアクセスできるようにテクノロジーの質を高めること。

(2) NPRレポート「アクセス・アメリカ」(一九九七・三)⁽⁶⁾

イ. この「アクセス・アメリカ」には、(1)で紹介したレポートのタイトル「情報テクノロジーを活用した行政サービスの改善」(Reengineering Through Information Technology)が副題として付けられている。「アクセス・アメリカ」は、アメリカ国民がもつとも一般的に要求する政府サービスについて、インターネットを通して二〇〇〇

説
年までに、市民と企業からのアクセスを増加し奨励する段取りなどを概説し勧告している。その内容を紹介する前に、N P R が一九九三年の「情報テクノロジーを活用した行政サービスの改善」で行った勧告がその後、この九七年三月の「アクセス・アメリカ」が発表された時点ではどのような状況になっていると認識されているかを、(一)で言及した項目を中心に紹介しておこう。

ロ・九三年勧告の実施状況

i 政府情報テクノロジーサービス委員会(G I T S)は、九三年N P R レポートにおける勧告のうち、全体として、六二%は完璧に実現されており、三八%が現在、実現されつつあると評価している。⁷⁾なお、同委員会は、「電子政府」を現実のものにするために、情報テクノロジーに関するN P R 勧告の実施を見守り、革新的なテクノロジー、規格、および実務の開発を促進することなどを任務とする組織であり、大統領命令一三〇一一⁸⁾により創設されたものである。

ii 九三年レポートの「I T O 3 政府情報とサービスへの電子アクセスの開発」関係ではアメリカ郵政公社(Postal Service)は、統合電子政府サービス配送キオスクシステムを開発したが、キオスクのための実験場所として図書館を使用すべくアメリカ図書館協会との話し合い作業が現在進行中である。そしていくつかの「ワンストップ店」の試みが実施されてきた。例えば、政府サービス業務についてのWeb Interactive Network (<http://www.wings.gov>)、民間企業に経営上のアドバイスを与えるBusiness Advisor (<http://www.business.gov>)およびホワイトハウスホームページ(<http://www.whitehouse.gov/WH/Welcome.html>)である。さらに、連邦政府の情報センタープログラムが、連邦政府に対する顧客の質問に答えるために創設された。情報センターは開設以来、

単一のフリーダイヤル(1-800-638-9389)を通してそのサービスを五〇州すべてに広げた。政府情報テクノロジーサービス会議(GITIS)は、大衆の情報アクセスを改良するための情報分配ポイントとして、商務省国家技術情報サービス(National Technical Information Service)が運用する情報サービスであるFed Worldを連邦機関が使用することを奨励した。Fed Worldは現在、すべての大統領府の機関と他の多くの連邦機関についての情報を広めている。その通常のサービスに加えて、Fed Worldは一九九四年六月、Webサーバ(<http://www.fedworld.gov>)を起動したが、それは連邦政府のすべてのWebサービスに対するハイパーテキストリンクやその他四〇〇以上の政府データベースへのアクセスを備えた政府ホームページを提供している。

iii 九三年レポートの「IT07 全国的な環境データ索引の創設」関連では、NPRの勧告に対応してNational Environmental Data Index(NEDI)が試作された。このNEDIはWeb(<http://www.nedi.gov>)を使用しており、ユーザは各機関のデータベースにリンクできるとともに、どんな情報が存在するのかわかることができる。

iv 九三年レポートの「IT08 政府全体の電子メールの計画、例示、提供」関係では、行政管理予算局(OMB)は、政府全体で電子メールを実現することに関連した問題を研究するために、電子メール作業グループを設立し、一九九四年四月一日にその最終レポートを完成し、実現にむけた九つの勧告を提示した。共通役務庁は、この作業グループの勧告を実行するために電子メール施策管理事務室を設立した。一九九五年三月、全政府規模の電子メールプロジェクト二ヶ年計画が公表された。⁹⁾

ハ、「アクセス・アメリカ」の序論においてゴア副大統領は、i. 情報テクノロジーの位置づけ、ii. 一九九三年NPRレポートから三・五年が経過した時点における情報テクノロジー活用についての状況認識、および、iii. 電子

政府の将来像について、次のように述べている。¹⁰⁾

i. テクノロジーを活用した改善の工夫という考えは重要である。我々は古くて、すり減った政府のやり方をそのまま情報化のなかに導入したくなかった。情報テクノロジーは再生を可能にする偉大なものであったし、今もそうである。情報テクノロジーによって我々は人々がいかに働き、そして私たちがどのようにして顧客に役立つかを基本的な方法で再考することが可能になる。

ii. 政府のプロセスは改善されつつあり、職員は仕事をより良くし、しかもより少ない費用ですませている。しかし、三年がたち、我々は今やはるかにより大胆なプランを立てることができている。理由は二つある。第一に、九三年レポートによって作られたプログラムは驚くほどに成功している。年金の全国的な電子移転システム (Electronic Benefits Transfer) は、ビジネス界のための税申告の劇的な簡易化、四〇ではなく一つになった貿易データシステムのような最も大胆なもののさえ達成間近である。第二に、テクノロジーは劇的な変化を続けている。なかでも最も大きい変化はインターネットの爆発的使用と容量である。連邦政府は現在、オンラインで税務書式を何百万も送っているし、年金推計の依頼を受け取り、またビジネス界に助言を与えている。

iii. このレポートにおける勧告は、我々が次の世紀を始めるときに持つべき類の政府像を描いている。それはすべてのアメリカ人が電子的にサービスを得る機会を持つ政府であり、テクノロジーの支援を受けた政府活動の生産性が高くなる政府である。この新しい政府における具体像は以下の通りである。

① 高齢者は老人医療健康保険制度とすべての年金プログラムをカバーするために一度だけ事実を申告する。高齢者への支払いはもちろん、カードで引き出すことができる彼らの口座に直接振り込まれる。

- ② 警察は街路でも指紋の電子チェックをしたり、刑事上の記録を得ることができる。その間、容疑者は警察の手中にあり、何週間か後になることはない。
- ③ 新しい家を選ぶ前に、両親は町の周囲の環境状況をチェックする。
- ④ 学生は借入金の申請をし、承認されるとオンラインで基金を受け取る。
- ⑤ 地域の共同体は交付金を探し、許可を申し込み、電子的にレポートを提出する。
- ⑥ 製品の輸出市場を求める会社は輸出に関する援助を求めてオンラインのワンストップ政府店に行く。
- ⑦ 以上すべての取引の背後で、政府は今日の紙ベースのサービスと比べて、個人のためのプライバシーとセキュリティを改良する電子システムを運用している。

二. 「アクセス・アメリカ」の目次構成は以下の通りである。

- はじめに 電子政府 「大衆の条件に合わせて大衆に役立ち奉仕する」
- A 0 1 政府サービスに対する大衆アクセスの改善
- A 0 2 統合された電子年金移転の全国的実現
- A 0 3 連邦政府のすべての支払いについて一九九九年までに電子資金移転を使用する
- A 0 4 環境情報を大衆に提供する
- A 0 5 ビジネスのために電子環境、安全および健康援助リソースを創る
- A 0 6 無線電信公共安全ネットワークを政府機関相互間に設立する

A 07 米国の刑事司法共同体に関する情報テクノロジーの必要性を明らかにする

A 08 雇い主のために簡易化された税の申告書と報告書式を提供する

A 09 より速く入手可能な、より優れたデータにより国際貿易を支援する

A 10 輸出支援電子センターを創る

A 11 政府の業務処理過程を合理化するために電子商業を使用する

A 12 政府機関間の情報企業を拡大する

A 13 情報テクノロジーに関する経験の共有を世界規模で改良する

サポート体制「電子政府運用のツール」

A 14 プライバシーとセキュリティを保障する

A 15 政府サービス情報インフラの統合

A 16 情報テクノロジー取得の改善

A 17 連邦政府職員の生産性増加

A 18 情報テクノロジー学習の機能アップ

ホ・ 九七年レポート「アクセス・アメリカ」は、公的情報の電子提供ないし公的情報への電子アクセスについて、A 04で環境情報の提供に限定して論じてはいるが、九三年レポートのように一章を割いて一般的には論じていない。公的情報の電子提供体制がすでにかなりの程度確立できたからではないかと推測される。以下では、公的情報の電子

提供にもつとも関係する「A01 政府サービスに対する大衆アクセスの改善」と「A04 環境情報を大衆に提供する」の概要とそこで勧奨されている活動を紹介する。

A. 「A01 政府サービスに対する大衆アクセスの改善」の概要と勧奨されている活動

ここでは、i. 情報テクノロジーの活用により政府サービスに対する大衆のアクセスが改善された例をいくつかあげた後、ii. さらにもう一段の取組が必要な例と課題を指摘し、最後に、iii. 今後に向けた勧告事項を紹介している。¹¹⁾

i. 情報テクノロジーの活用が認められるものとして、WWWのユーザは、年金給付見込額を請求するために、電子申込書を見つけ出し、それをオンラインで直接、社会保険庁(SSA)に伝えることができる。その後、印刷された計算書がユーザに郵送される。同じサイトでパスポートの申請書式をダウンロードすることができる。国税庁(IRS)では、納税者はTeletileという接触トーン電話により申告することができる。

ほとんどの機関が電子式政府情報検索サービス(Government Information Locator Services, GILS)を創設して、タイムリーさと公正さを基本に利用者が政府情報を見つけることを助けようとしている。また、ほとんどの機関にはインターネットホームページがある。電子アクセスをいっそう簡素化するために、政府全体へのいくつかの参入ポイントがインターネット上に創り出されている。ホワイトハウスのホームページはユーザを連邦議会と連邦政府機関にリンクする。国立技術情報サービス(National Technical Information Service)のFed Worldは、政府全体に広がる情報を見つけ検索するための、もう一つ別の統合された電子ソースである。国立公文書館はインターネット(<http://www.nara.gov>)に仮想の展示ホールを創り出したが、そこで市民はワシントンD.C.の

アーカイブビルに陳列されている文書を探し出すことができる。そして、音声活性性コンピュータその他の効果的な援助提供装置は、身体障害をもった人々にとり最近まで夢であった自立と生産の可能性を提供するに至った。ii. しかし、次のように、さらにもう一段の取組が必要な例と課題を指摘している。

ほとんどのサービスは依然として古い方法で届けられている。インターネットを通してSSAに給付見込みを要求することができるが、見込書は依然、後に郵送されてくる。パスポートの申請書をダウンロードできるが、オンラインでそれに書込むことはできない。オンライン取引を市民に提供する一つの解決のあり方は住宅都市開発省(HUD)のパイロットプロジェクトであり、テキサス地域サンアントニオのHUD管理単身者家族住宅に入札する者はインターネットを使用して電子的に入札することができる。

危機にひんしている多くのことがある。六万五〇〇〇人のSSA職員は、六五〇万人の雇い主からの賃金レポートを処理する。一億三七〇〇万人の労働者の収入経歴を更新する。五〇〇万人の退職者や後遺障害のある労働者からの請求に対して裁定を下している。そして無料八〇〇番に対する、およそ四八〇〇万回の電話による質問に答えている。

多くの教室は現在インターネットにログオンできる。大統領と副大統領は、二〇〇〇年までにすべての教室がインターネットにアクセスできるようにするとの目標を設定した。内務省インディアン教育室もインディアン居留地に情報時代をもたらそうと頑張っている。企業は、アメリカ原住民の文化と技術を教育に統合しようという取組のもと、居留地学校に数百のコンピュータを寄付している。しかしその学校の大部分が基本的に電気と通信設備への接続を欠いているため、新しいコンピュータは包装箱から出されないままである。ゴア副大統領は、通

信市場における改革を擁護し、情報革命の恩恵をすべてのアメリカ人にもたらそうとしてきた。一九九六年電気通信法 (Telecommunications Act of 1996) の施行により電気通信サービスへの接続を、いっそう利用可能で、より入手可能なものにするべきである。しかし、身体障害をもつ人々は、他のいくつかの訓練同様、情報技術ツールへのアクセスについても資金面や技術面で障害に直面している。

iii. 勧告事項として、以下の八点を指摘している。

① 電子サービスに適した政府サービスの候補を明らかにすること

社会保険庁 (SSA) におけるオンライン年金見積サービスの強化、復員軍人省 (VA) と国税庁 (IRS) における完全な電子サービス化、VA 医療センターにおけるオンラインによる健康管理システムへの登録申し込み、さらに、小企業庁 (SAB) と教育省における電子貸付けプログラムの開発を検討している。その上で、一九九七年九月までに、政府情報テクノロジーサービス委員会 (GITS Board) は連邦政府機関と協働して、アメリカ人が一般的に要求するサービスを電子処理するための行動プランを完成し、そのパイロットプロジェクトを遅くとも一九九八年一月に始めた後、すべてのアメリカ人に対し二〇〇〇年一月までに電子的にアクセスできるようにすべきである。

② セキュリティとプライバシーを保証するテクノロジーを大衆の取引業務に取り入れること。

③ 大衆が情報技術にアクセスすることができる場所を大いに広げること。

一九九四年一月のある調査では、米国の世帯の六・二パーセントが電話を備えていないことが明らかにされた。別の調査は、一六才以上のアメリカ人の大人のうち七二パーセントが、家庭、職場あるいは学校のいずれでもイ

インターネットへのアクセスを持つていないと認定した。多くの人々は自動化された電話応答システムカイ
ンター ネットを通して提供される、便利な二四時間サービスの利点を活用することができていない。そこで、
一九九七年五月までにGITTS Boardは、郵政公社が図書館、郵便局、およびキオスクを使用して政府情報とサー
ビスに対 するインターネットアクセスを提供していることを参考に、一般的に要求されるサービスを届ける場所
を全国的 に明らかにし、その新しい場所でも一九九九年一月までにサービスを始めるべきである。

④ 遠隔地やサービスを受けていない地域の人々の役に立つために、トラックその他のサービス配送能力を確立す
るべき。

⑤ 政府機関間における情報交換を開発し、大衆に対する文書業務負担を減少すること。

現在、退職年金を受給するには、申請者は出生証明書を提出しなければならない。これは多くの人々が自分の出
生した州に手紙を書いて証明書を受け取り、それを担当機関宛て郵送するか直接提示しなければならないことに
よる。有資格者であることを立証する方法として、人口動態統計記録を自動化し、関係する担当機関が情報検
索によって、出生、結婚、または死亡の日付について照合できるようにすることが考えられる。一九九七年五月
までは、GITTS Boardなどは社会保険庁(SSA)、国税庁(IRS)、保険・福祉省(Health and Human
Services)、復員軍人省(VA)の各省庁および一つ以上の州との間で有資格者情報の交換についていくつかのバ
イロットプロジェクトを開始し、一九九八年三月までに評価レポートを完成すべきである。

⑥ 身体障害者施策実施にさいして医学判断を行っている担当機関職員のために、医学記録に対する直接アクセス
を試みること。

負傷や身体障害にさいして支払いをするために、担当機関の職員は請求者の医学状況を確かめなければならない。この証拠の収集には何週間もかかることがある。SSAの場合、年金申込みがあつたときから請求についての決定通知を受けるまで、ゆうに一〇〇日以上要することもあつたとわかつた。理由の大半は医学証拠収集のためである。無論、最初に医学記録の秘密性が必ず保護され、許可されている人々だけが記録にアクセスできることが保証されなければならない。この秘密性保護が可能になれば、担当機関は申請者の許可を得て直接、電子医学証拠にアクセスでき、身体障害請求を処理する文書業務の負担、時間、および費用は削減されることになる。

⑦ 関連するサービス提供のために民間企業とのパートナーシップを發展させること。

ビジネスと行政機関は、関連する製品とサービスを開始するために頻繁に顧客に関する同じ情報を必要とする。一九九七年八月までに、GITS Boardは他の連邦省庁や機関と調整し、パートナーシップにふさわしいプログラムを明らかにし、一九九八年一月までに稼働すべきである。

⑧ インディアン特別学校を現代化するプランを創り出すこと。

一九九七年四月までには、内務省インディアン教育プログラム課は、一八七のインディアン特別学校を情報網にリンクするために、必要なシステムと処理過程を備えた現代的なものとするプランを創り、実施すべきである。これらのシステムは二〇〇〇年までにはすべての学校で装備されるべきである。

B. 「A04 環境情報を大衆に提供する」の概要と勧奨されている活動

ここでは、i. 環境情報が大衆に提供されることの具体的イメージを例を挙げて説明した後、ii. 環境情報の提供

ないしアクセスの容易化に関連して成功しつつあるケースや今後期待されることがらをいくつかあげ、最後に、iii、それらをふまえた勧告事項を指摘している。^⑫

論

i. 環境情報が大衆に提供されるということの具体的イメージ例

米国中西部地域にある公的所有地はゴミくずで満ち不快なものであった。地元市民はその区域を一五〇年前と同様の、土着の大草原に回復したいと思っている。そんなときインターネットにアクセスさえすれば、すぐに必要とする情報を見つけることができる。情報はニューヨークの自然史博物館からのものもあれば、カリフォルニアの大学からのものもあり、さらにはワシントンの農務省のものもある。市民はこれら情報を検索し結合して、この地域で過去にどんな植物と動物が生息していたのかを学ぶことができる。市民は元の生息地を回復し、健康な自然の生態系として以前の状態に戻す計画を創ることができる。回復された大草原は、地域社会が自尊心をもつことができる源になり、また、近隣の家の財産価値をも上げるようになる。また、小さい子供をもった家の購入予定者が環境面で安全な場所を捜し求めることもできるようになるだろう。

ii. 環境情報の提供ないしアクセスの容易化に関連して成功しつつあるケースや今後期待されることがら

① 環境保護庁 (EPA) はそのホームページ(<http://www.epa.gov>)を再編成し、子供、教師、および不動産業者などのさまざまなユーザに対して、環境情報をよりアクセスしやすくした。一九九六年九月以来、EPAのホームページ使用は爆発的に伸び、一日あたり三〇〇〜五〇〇万のヒットに増加している。EPAの環境情報オンラインデータベース (Envirofacts) は、ユーザに最大六つの環境データベースからのデータを入力して結合できるようにしている。また、住宅都市開発省 (HUD) は、鉛の危険制御に関する大規模な情報をそのホームページ

(<http://www.hud.gov>)で利用可能になっている。

② 全米生物学情報インフラストラクチャ (NBI) は、ユーザが必要とする生物学情報を何処でもより容易に見つけて検索し、異なったソースからの情報を結合し、実際の資源管理決定に生物学の情報を適用することを助ける生物学情報ネットワークを創設することを目的としている(<http://www.nbs.gov/nbi>)。ソースとして、過去三〇年以上にわたる四〇〇種の鳥の生息数傾向と分布を示す全米データベース、全米における野生生物の病気と野生生物絶滅事故の発生に関する情報を提供するデータベース、米国各州の自然遺産プログラムからの生物多様性情報を提供するデータベース、全北米植物種の物理的外観と分布をカバーするデータベースなどが現在すでにあり、アクセスを改良するための作業が進行中である。NBIは、植物と動物の標本に関する博物館情報へのアクセスを増加させることも目標にしている。

③ 国家環境データ索引 (National Environmental Data Index) は World Wide Web (<http://www.nedi.gov>) を使用して、指定されたテーマに関して利用可能な情報を、その情報を含むデータベースにリンクする。ほとんどの機関は現在、その保有するデータに関して別々の索引を開発しているが、共通の索引があれば個々の機関のデータに容易にアクセスできよう。

④ 政府機関間分類情報システム (Interagency Taxonomic Information System, ITIS) は、共通の情報規格を開発することによりデータへのアクセスを効果的にしようというものである。対象事項についてのフォーマット形式を提供するほかに、この一段高い次元からの情報 (metadata) 規格は、データの精度と品質を高めるだけでなく、データが集められた方法や誰が集めたかなども詳しく説明するはずである。ITIS はアメリカのあらゆる植物

と動物の種に関する科学的な名前について、初めて標準化された情報へのアクセスを提供している。

⑤ 合衆国の電子全米地図帳 (Electronic National Atlas of the United States) は連邦政府がこの国の物理的、歴史的、経済的および社会文化的な特性に関して収集する情報の視覚上の表玄関かもしれない。この電子地図帳は道路、郡カウンティの境界、湖と流域、町と都市、および人口分布を示すだろう。EPA、内務、農林、商務の各省庁は、このAtlasの中に所管データを提示するために共通のフォーマット形式を使用することに同意すべきである。

iii. 勧告事項

① 連邦政府機関間作業グループを設立して全米生物学情報インフラストラクチャ(National Biological Information Infrastructure, NBII)の開発継続について調整せよ。

この機関間グループには少なくとも農務、国防、エネルギー、EPA、全米科学財団(National Science Foundation)が含まれるべきであるが、これに限定されない。アメリカ地質調査(USGS)が指導的機関として指定されるべきである。

② 生物学情報をよりいっそう共有し使用することを支援するために必要な全国レベルの規格を実施せよ。

連邦政府の機関間分類情報システム(Intergency Taxonomic Information System)への参加を拡大すべきであり、少なくとも国防総省、全米保健研究所(National Institutes of Health)、全米科学財団および農務、内務両省からの部局を含むべきである。

③ 地理空間的(geospatial)データの記述に関する連邦規格を改正し、生物学情報記述のための要素を含ませよ。

生物学資源に関する情報の収集と使用に関係するすべての連邦機関が用いる規格を採用すれば、市民、科学者、資源管理者および民間産業を含む情報のユーザは、自分たちが必要とする特定の生物学情報を見つけることがより簡単になるだろう。したがって、連邦政府地理データ委員会 (Federal Geographic Data Committee) は一九九八年一月までに、生物学データのための要素が既存の規格に確実に追加されるようにすべきである。

④ 「電子的国立自然史博物館」を開発する広範な努力を開始せよ。

⑤ 国家環境データ索引 (NEDI) の開発を継続せよ。

⑥ 電子全米地図帳を開発せよ。

電子地図帳は一九九九年一月までにオンライン提供されるべきである。

(3) 政府再生のための電子政府と情報スーパーハイウェイ (the National Information Infrastructure, 以下、NII という) との関係

イ. 結論から先に言えば、NIIは手段であり、電子政府の実現は目的である。NIIが整備されることにより電子政府という利点がもたらされる可能性が大きくなる関係にあるということもできる。

(1) で紹介したNPR一九九三年レポート「情報テクノロジーを活用した行政サービスの改善」と同様、一九九三年九月に発表されたNII実現のための政府行動計画である「全米情報インフラストラクチャ・行動計画」^①は六章から構成されているが、その第三章で民間部門のリーダーシップを補完する政府のNIIへの取組は九つの原則と目標によって導かれるとし、政府情報に対するアクセスの提供については、「NPRにおいて描かれているように、連

説
邦政府は州および地方政府と協力し、N I Iを使用して大衆にとり利用可能な情報を拡大する。その結果、膨大な政府情報の蓄積が大衆にとり、容易かつ公平に入手可能になるように確保すべきである」（傍線筆者、以下も同様）と述べている。

また、上記行動計画の付属文書の一部である「N I Iの利点と応用」¹⁴は、より明瞭に両者の関係に言及し、その冒頭で次のように述べている。

N I Iの発展はそれ自体が目的ではない。それは米国が多岐にわたる経済的社会的目標を達成することができる手段である。N I Iは私たちが直面する問題すべての解決策ではないが、最も緊急を要する経済や社会の問題に私たちが取り組む上で重要な武器になることができる。

このインフラはアメリカ国民すべてが使用することができるものであり、科学者やエンジニアだけのものではない。起業家、工場労働者、医者、教師、連邦職員、および市民として、アメリカ国民は次の目的のためにこのテクノロジーを利用することができる。

- ・ 仕事と雇用を創り、経済成長を刺激し、技術分野における米国の主導権を促進する。
- ・ 遠隔地域におけるサービスの質を増す一方で、医療コストを軽減する。
- ・ 低コストで高品質の政府サービスを提供する。
- ・ 急速に変化する二一世紀の職場環境に備えて子供たちの教育を充実させる。
- ・ 連邦政府、州政府、地方自治体など政治のあらゆるレベルで、いつそうオープンで参加的なデモクラシー（*more open and participatory democracy*）を建設する。

ロ、さらに、副大統領事務局も一九九六年八月一日付けで公表している文書「副大統領チーム、情報テクノロジー・ワークショップを開始」⁶⁾でこのことを次のように明確に述べている。

ゴア副大統領のNational Performance Review (NPR) は最近、政府再生のために情報スーパーハイウェイを使用することに關する一連のワークショップを始めた。…この一連のワークショップは政府再生を可能にできるものと、情報テクノロジーを使用する戦略の一部として位置づけられる。副大統領の政府再生チームと大衆に奉仕する連邦諸機関はすでに政府再生のために情報テクノロジーを使用する利益を現実のものにしつつある。…政府機関は自分たちが顧客に役立つ方法を再生するためにインターネットを使用する成功例を参考にしよう。昨年だけでなく、World Wide Webを使用して大衆に配付される政府サービスの量には爆発的成長がみられる。

三 電子政府構想支援立法

この章では情報化、電子化に対応して改正された公的情報の電子的提供に関する三つの法律を紹介する。法律は連邦議会において成立するのであり、電子政府構想を提唱し推進しているNPRや大統領府その他の行政機関の意思を直接的に反映できるものでないことはいままでもない。しかし三つの法律は、電子政府構想と同様、情報化、電子化を背景にして、行政サービスの向上や効率的・効果的な行政の実現、さらに政府と社会における意思決定、説明責任、およびオープンさを強化することなどを目的として制定されたということでは、電子政府構想と思想や背景事情を共通にしている。

説 (1) 一九九三年政府印刷局電子情報アクセス促進法⁽¹⁶⁾

論

この法律は、その前文で立法目的について、「政府印刷局のなかに連邦政府の広範多岐にわたる電子情報に対する電子的パブリックアクセスを促進する手段を確立するため」(S.564)であると述べている。政府印刷局 (Government Printing Office、以下、GPOという) は、一八六〇年六月十三日の連邦議会決議 (Congressional Joint Resolution 25) に従って活動を始め、連邦政府の行政部局や関係機関だけでなく、連邦議会の刊行物を印刷、製本、配布する。配布は様々な電子メディアを通して行われ増加傾向にあるが、これには、ここで紹介する本法が大きく寄与している。

この法律はわずかに四ヶ条から構成されているが、その第二条で米国法典第四四巻に四一章「連邦政府電子情報に対するアクセス」(ACCESS TO FEDERAL ELECTRONIC INFORMATION)とつけ追加される四一〇一条から四一〇四条の四つの条文を規定している。そのうち、公的情報の電子提供に関係するものとしては、四一〇一条が重要である。四一〇一条のタイトルは、いさななが長いが、「電子案内帳 (Electronic directory)」、出版物に対するオンライン・アクセス、電子保管施設 (electronic storage facility) である。その下では、連邦政府各機関の文書管理者 (The Superintendent of Documents) は、政府印刷局印刷局長 (the Public Printer) の指導のもとに、次の三つの義務を負うことになっている。

① 連邦政府電子情報に関する電子案内帳 (an electronic directory of Federal electronic information) を保持する
shall

② 連邦議会記録 (the Congressional Record)、連邦公報 (Federal Register) および文書管理者が決定し、文書

管理者が配付するその他適切な出版物に対するオンラインによるアクセスシステムを提供すること、

③ 前②号によりオンラインアクセスを利用できる連邦政府電子情報のための電子保管施設を運営すること。

(2) 一九九五年文書事務負担軽減法⁽¹⁷⁾

この法律の第一の主要目的は、連邦政府が民間（個人、団体、企業など）に対して情報を求めることによる民間側の事務作業の負担を可能なかぎり最小限のものにしようとする改正前法⁽¹⁶⁾の目的をいっそう徹底すること（前文参照、三五〇一条（一））である。

しかし同時に、政府と社会における意思決定、説明責任、およびオープンさを強化すること（三五〇一条（4））や、この法律の施行に先立ち、この法律を所管する行政管理予算庁（Office of Management and Budget, 以下、OMBという）の一部局である情報・規制問題室（Office of Information and Regulatory Affairs, 以下、OIRAという）室長が連邦政府機関の上級情報資源管理者に宛てた「一九九五年情報普及条項の実施について」と題する覚書の付属文書で述べているように、政府の公的情報に基づく情報ソースの多様性を奨励することも目的の一つである。

そして、この目的を実現するため、OMB長官が上記覚書の冒頭で指摘するように、同法は連邦機関が行う公的情報の普及を規律する政策方針を詳しく説明している。結局、上記覚書の最後でOIRA室長が結論として述べているように、連邦政府機関が文書事務負担軽減法を遵守することは負担と考えるべきでなく、よりよく働き、しかも費用はそのぶん少なく済む政府を創ろうという（NPRのスローガンに合致する）筆者（注）連邦政府機関の究極の使命をいっそう深める機会と考えるべき側面を多分に有しているのである。

本法において、OMB長官は連邦政府の情報政策を推進するうえで、情報の収集、普及、記録の管理、情報テクノロジーなどに関連する権限を有する。本稿では、このうち公的情報の提供という観点から重要な、情報の普及、記録と情報資源の管理、および政府情報検索サービスの創設と運用の三点について指摘する。なお、この法律自体はわずか四箇条から構成されているが、その第二条で米国法典第四四卷三五章を「連邦政府情報政策の調整」というタイトルのもと全面的に改正する三五〇一条から三五二〇条の二〇箇条を規定している。以下、括弧書きで示す条文数は米国法典第四四卷三五章におけるそれである。

イ. OMB長官と連邦政府機関の情報普及責任

情報の普及に関してOMB長官は、形式やフォーマットに関係なく、連邦政府機関による公的情報の普及に適用されるとともに、公的情報に対する大衆のアクセスを促進して本法の目的を実現することになる、政策、原則、標準規格、およびガイドラインの実施を發展させ、監督する義務を負う(三五〇四条(d)項)。これを踏まえ、連邦政府各機関は、大衆がその公的情報にタイムリーかつ公平にアクセスできることを保障する義務を負う(三五〇六条(d)項(1))。この義務を実行する方法には、政府の公的情報に基づく官民の多様な情報ソースを奨励することや公的情報が電子フォーマットで維持・提供される場合、その基礎になっているデータ(全部または一部)に対するタイムリーかつ公平なアクセスを可能にすることも含まれるとされている(三五〇六条(d)項(1)(A)(B))。

以上のような情報普及のために政府機関が積極的になすべきことだけでなく、同条項は政府機関が行ってはならない情報普及にとっての妨害的な行為についても規定している。すなわち、政府機関は、大衆が公的情報をタイムリーかつ公正に利用できることを妨げる、排他的、制限的、その他の分配上の取り決めを設定することを禁じられている

(同条(d)項(4)(A)。同様に、政府機関は、大衆が公的情報を使用、転売、もしくは転載することを、制限もしくは規制することはできない(同条(d)項(4)(B))。

OIRA室長の上記覚書では、たとえば、データベースへのオンラインアクセスを販売するにもかかわらず、データベース自体のコピーは拒否するという政府機関の慣行は、同じサービスをより低い価格で大衆にとつて利用可能にすることを排除する可能性があるため、不公正で不適切な制限とされる可能性があるとしている。文書事務負担軽減法の三五〇六条(d)項(1)が、政府機関は電子形式で保守される公的情報を進んで提供するとき、その基礎になっている(全体もしくは一部の)データに対してもタイムリーで公正なアクセスを進んで提供しなければならないとしているのも、大衆が公的情報を使用することに対する不公正で不適切な制限に該当するためであるとの理解を示している。

さらに同じ理由により、政府機関は情報普及に際しては公平な態度で(in an even-handed manner)振る舞わなければならない、もしデータベース自体もしくはデータベースに関連するサービスのある者に販売しようとするならば、その政府機関はそれ以外の者に対しても、原則的に同様の条件で販売しなければならない。その他、公的情報の二次的使用を制御しようとするべきでないと述べている。

なお、本条項は、OMB通達(Circular) No. A-130²⁰に含まれている情報普及条項を成文化したものである。同通達A-130は、情報が普及されるさいのフォームやフォーマットに関係なく、連邦機関が行う公的情報の普及に適用される政策、原理、基準、およびガイドラインを明確に述べていた。

ロ. OMB長官と連邦政府機関の記録管理ないし情報資源管理の責任

記録管理に関してOMB長官は、情報システムの計画立案において電子フォーマットで維持される情報を保管する

ことの要求を含む、連邦政府機関における記録管理政策、原則、標準規格、およびガイドラインの適用を監督する義務を負う。

論

また、情報資源管理に関してOMB長官は、共通役務庁(GSA)長官、規格標準技術院(NTIS)局長、合衆国公文書館長(Archivist of the U.S.)、人事管理庁(OPM)長官と協議して、情報資源管理のための政府戦略計画を開発し、保持しなければならないが、その計画には電子その他のフォーマットによる情報に対するパブリックアクセスを増進し、情報が普及するための計画が含まれていなければならない(三五〇五条(a)項(3)(B)(ii))。

これに対して連邦政府各機関は一般的な情報資源管理に関して、公的情報の普及、政府情報に対する大衆のアクセス、およびプライバシーと安全の保護を保障することを含む、当該機関内外の利用者すべてに対する情報の無欠性、品質、および効用を改善する目的のために情報資源を管理する義務を負う(三五〇六条(b)項(1)(C))。

ハ．政府情報検索サービスの創設と運用

この政府情報検索サービス(Government Information Locator Service、以下、GILSという)の創設と運用は、「政府機関と大衆が情報を検索することを助け、大衆による情報の共有と公平なアクセスを促進する」(三五一条(a)項)うえでもっとも実際の意義をもつものかもしれない。この目的のためにOMB長官は、各政府機関がサービスの構成要素として、政府機関情報検索サービスを創設し、維持し、およびその創設と運用を支援することを要求しなければならない(同条(a)項(2))。

また、各政府機関ごとの情報検索サービスの両立性を確保し、情報の共有を促進し、大衆によるアクセスを統一するために、OMB長官は、検索のための技術規格開発に関して、米国公文書館長、共通役務庁長官、印刷局長、議会

図書館長と協力して、商務省長官に助言するための省際委員会を創設しなければならない（同条(a)項③）。

そして、政府情報検索サービスの課題に取り組みさい、OMB長官は常に大衆のアクセスを考慮しなければならない。具体的には、検索サービスの創設と運用において、大衆のアクセス、その他ユーザーの必要を検討すること（同条(a)項④）や、検索サービスの発展と有効性を定期的に審査し、大衆のアクセスを改善するために勧告すること（同条(a)項⑥）が義務とされている。

アメリカ法を研究する者は、インターネットを利用するとき、頻繁にこのGILSを活用しているであろうが、本法がその根拠法規になっているわけである。

(3) 一九九六年電子情報自由法^①

本法は「電子フォーマット情報に対する大衆アクセスを提供するために」（本法前文）、従来からある連邦情報自由法（FOIA）^②を改正したものである。そのため、EFOIAと呼称されることがある。FOIAを改正した目的は、より具体的には、「連邦政府機関の記録と情報に対する大衆のアクセスを保障することにより民主主義を促進」し、「（公開請求に対して開示を行う）政府機関の記録と情報に対する大衆のアクセスを改善」し、「（公開請求に対して開示を行うまでの）法律上の時間制限を政府機関が遵守することを保証」し、「連邦政府が収集、保存、使用、保有する政府機関の記録と情報の有用性を最大にする」（二条(b)項(1)〜(4)）ことである。

電子政府による公的情報の積極的提供という本稿の関心からすると次の改正された諸点、とくに④が興味深く、この改正により米国政府関係の資料をきわめて容易に入手できるようになっていることがわかる。

- ① 記録について、形態を問わず電子フォーマットのものも含まれる(二条(b)項(1)〜(4))。
- ② 開示請求を受けて開示された記録のうち、国民の関心が高く以後も開示請求がなされそうであると当該機関が決定した情報については、それ以後、大衆の閲覧複写に供しなければならない(四条(5))。
- ③ ②の情報についての索引の閲覧複写提供義務(四条(5)(E))、および、この索引を一九九九年二月三十一日までにコンピュータ電気通信により利用可能にする義務(四条(6))。
- ④ 大衆の閲覧複写に供しなければならない情報であつて一九九六年一月一日以後に作成される記録については、作成から一年以内に、コンピュータ電気通信その他の電子的方法によつても入手可能にしなければならない(四条(7))。
- ⑤ 請求者が要求する形式やフォーマットで複製することが容易なとき、政府機関はその要求に従い情報を提供しなければならない²³、また、この目的に即して複製可能なように記録を保存する合理的努力をしなければならない(五条(B))。宇賀教授の解説によると、これは請求者の便宜、とくに請求者が視聴覚障害者であるときとくに大きな意義があるとされている。
- ⑥ 主要情報システムに関する索引、主要な情報や記録の検索システムに関する説明、公的情報入手のための手引など、政府機関に情報を請求するさいに参考になる資料やガイドを各政府機関の長は作成し、請求に応じて利用させなければならない(二一条(5))。

上記のうち、②〜④に関係して付記する。すでに従来からFOIAには、開示請求を受けて開示する場合に限らず、

意見、政策声明、解釈、大衆の利害に関わる職員用手引や職員への訓令などの情報について、連邦公報による公表や閲覧複写を義務づける規定があった。⁽²³⁾したがって、②③④の情報公開は、この従来からのものの上積みされることになる。また、具体的な場合に、公表されている⑥の索引情報は、FOIAないしEFOIAの適用により公表されているものか、それとも文書事務負担軽減法による情報普及責任の履行として公表されているものかは、区分して判断することが困難な場合もあるのではないかと推測される。⁽²⁵⁾

本法が採り入れた新しい諸制度についてはすでに宇賀克也教授の紹介があるので詳細な紹介はそれに譲り、ここではクリントン大統領が同法の成立に合わせて発表している声明、並びに、この声明に先立つちようど三年前、クリントンが大統領に就任した一九九三年の秋に、同大統領が関係閣僚と連邦政府機関の長に宛てて行った通達(覚書)⁽²⁷⁾および、その通達(覚書)に添付されていたFOIA主務官庁である司法長官の通達(覚書)⁽²⁸⁾を紹介する。この二つの通達(覚書)と声明の主な内容は、FOIAないしEFOIAの性質についての基本的理解ないし両法を運用するさいの基本的姿勢や具体的方策についてである。これらはそれぞれの内容自体、相互につながりがあり明確に区分することは困難であるが、おおむね上記したEFOIAの立法目的と同じ観点から論じられているものなので、以下においてもその立法目的の区分にしたがった紹介をする。この二つの通達(覚書)と声明、および本法において新しく採り入れられた上記の諸制度を合わせ読むと、電子政府による公的情報の提供にむけた連邦議会と大統領府の意気込みは、長い時間をかけて前進してきたものであり、本物であることが窺えよう。

イ. 大衆アクセスを保障することによる民主主義の促進

α. 関係する、クリントン大統領の通達（覚書）はつぎのとおりである。

私がこの通達（覚書）を書いているのは、アメリカの大衆と連邦政府のすべての省庁と政府機関にとりきわめて重要な主題である、情報自由法の管理執行にむけ諸君の注意を促すためである。同法は参加的政治システムの重要な部分である。私は私の政権においてその実効性（effectiveness）を高めることに取り組む。

二五年以上もの間、FOIAは民主的な政府形態を強化することにおいてユニークな役割を果たした。同法は、市民が情報を与えられていることが民主的なプロセスに不可欠であり、アメリカ国民が自分たちの政府について知れば知るほど、国民はより上手く政治に参加することができるとの基本的な原理に基づいて制定された。政府の風通しが良いことは政府の説明責任にとり本質的であり、同法はそのプロセスになくしてはならないものとなっている。

β. 司法長官が関係関係と連邦政府機関の長に宛てた関係する通達（覚書）は次のとおりである。

：私はこの情報公開の領域における我々の協同努力の重要性をもう一度強調したい。政府の業務に関するアメリカ大衆の理解は、我々の民主主義の礎石である。私たちが大統領府のすみからすみまでの政治を、より開かれた、より迅速で、より責任あるものにするとき、司法省は連邦機関のすべてを援助する用意がある。

γ. 関係する、クリントン大統領の声明はつぎのとおりである。

私は本日、下院で三八〇二号法案「一九九六年改正電子情報自由法」にサインし、同法が成立の運びとなり喜

んでいる。：一九六六年に制定された情報自由法（FOIA）は、政府情報に対する有効な法的アクセス権を確立する最初の法律であり、市民による政府情報への開かれたアクセスのために民主主義において決定的に必要なものとなってきた。この三〇年の間、市民、学者、レポーターたちはFOIAを使用して重要で貴重な政府情報を入手してきた。：

わが国は風通しの良さと政府の説明責任（openness and accountability）という民主的な原則に基づき創設された。そして三〇年間、FOIAはこの原則を支えてきた。今日、一九九六年電子情報自由法は、合衆国政府とアメリカ国民とのつながりを重要な形で再構成（reforges）する。

ロ． 政府機関の記録と情報に対する大衆アクセスの改善

α． 関係する、クリントン大統領の通達（覚書）はつぎのとおりであり、顧客本位＝国民本位でFOIAを運用することを説いている。

FOIAは大衆が自己の政府について知る主要な方法の一つとなっている。ゴアがナショナル・パフォーマンス・レビュー（National Performance Review）ではっきりとさせたように、アメリカ国民は連邦政府の顧客である。連邦政府の各省庁と機関は顧客本位のやり方で情報に対する請求を処理すべきである。普通の市民による同法の使用は面倒なものであってはならない。不要な官僚的障害の存在は同法の実施において存在してはならない。

β. これに対して、司法長官が関係閣僚と連邦政府機関の長に宛てた通達(覚書)は、大衆アクセスの改善にむけてより具体的なものとなっており、開示推定の採用と開示免除事由検討の方法、裁量開示の奨励、係争中のすべてのFOIA訴訟の見直し、情報自由法申請書式の見直しについて、以下のとおり言及している。これらが裁量開示の奨励を中心にしてFOIA実務の見直しを進めることになり、九六年のEFOIAへとつながっていったと思われる。

(開示推定の採用と開示免除事由検討の方法―この表題は便宜上、筆者が付けたものである。以下も同様)
まず、我々は、政府の風通しが良いという原則は、FOIAの下で要求されている開示と非開示決定のすべてで適用されることを保障しなければならない。したがって、ここに私は、FOIA訴訟における政府機関行動防御のための司法省一九八一年ガイドラインを廃止する。司法省はそうするための「実体的な法的基礎」(substantial legal basis)があるというだけで、政府機関による情報の非開示を防御しないだろう。むしろ、非開示決定を防御するかどうかを決定するさいに、我々は開示推定を適用するつもりである。

確かにFOIAは、政府情報の開示と非開示の両方に存在しうる対抗利益を、その開示免除構造を通して取り込んでいる。しかし同法の例外は、政府と個人の利益に対する害悪を用心するように設計されている一方、私は、そうした害悪を特定して考慮し、しかも、それぞれ特定の場合において合理的に予測される開示結果を検討した後においてのみ、開示免除について最善の適用ができるかとたく信じる。

要するに、開示免除により保護されている利益にとり開示が有害であることを政府機関が合理的に予見する場

合においてのみ、FOIA開示免除の主張を防御することが今後、司法省の政策となるであろう。情報が技術上または論証上開示免除に該当する可能性があるときにおいても、非開示にする必要がないならば、その情報はFOIA請求者に対して非開示とされるべきでない。

(裁量開示の奨励) 本質的な秘密性を保護する一方で、政府情報の最大限責任ある開示という同法の主要な目的を達成することによって、この政策変更は公益に役立つというのが私の信念である。従って、同法に基づき可能なときはいつでも、貴機関のFOIA担当者が「裁量開示」(Discretionary Disclosure)を行うことを私は強く奨励する。そうした開示は多くのFOIA開示免除のもとでも可能であり、特に政府の利益だけが影響を受ける場合はそうである。開示免除と裁量開示の機会については、「司法省FOIAガイド」の「裁量開示と非開示条項適用猶予」で議論されている。そこでの議論が指摘するように、政府機関は非開示条項適用猶予の結果が類似情報に対して将来的に及ぼす影響を懸念することなく、裁量的FOIA開示を優れた公共政策として行うことができる。また、そのような開示は、不十分な開示免除情報に関連して、同法に基づく政府機関の「合理的な分離」義務を容易に満足させることができ、行政過程のすべてのレベルと訴訟における政府機関の管理負担を軽減することができる。この政策が法律によって強制できる実体的または手続上の権利を創り出す意図はないことを付記する。

(係争中のすべてのFOIA訴訟の見直し) 一九八一年ガイドラインの廃止に関して、司法長官同様、同省

民事局と租税局の司法次官補が上に述べた基準に従い、それぞれが担当している係争中のすべてのFOIA訴訟の見直しに着手するよう私は求めている。司法省の訟務部長は貴機関の訴訟担当の代表弁護士や訴訟担当スタッフと連携して作業し、ケース・バイ・ケースを原則にこの新しい政策を実施するであろう。また、司法省の情報・プライバシー課に対し、各政府機関のFOIA担当者に対する政策指導についてと同様、この処理に対する援助を求めることができる。

(情報自由法申請書式の見直し) さらに、司法省において我々は、一般に司法省の開示政策だけでなく、FOIA施行規則や一九七四年プライバシー法(Privacy Act, 5 U.S.C. 552a)に付属するすべての関連規則の完全な見直しと改正に着手している。我々はまた、省全体で「情報自由法申請書式の見直し」(FOIA Form Review)を行うことを計画している。検討されているのは、司法省の様々な部署で利用されている標準的FOIA申請書式と往復書簡の包括的な見直しである。これはその正当性、完全性、一貫性、および特に、明確な言語を使用しているかの点から見直されるだろう。この見直しを行うとき、我々が特に心がけることは、FOIA請求者は政府サービスのユーザーであり、行政過程における参加者であり、我々の民主的な社会の選挙民であるということである。私は、貴省庁と政府機関において同様の努力に取り組むことを奨励する。

γ. クリントン大統領は、声明のなかで「電子化への対応」をつぎのように述べている。

一九六六年以来、世界は大きく変わった。記録が保存されるのは、もはや紙が主ではない。現在、記録が保存

されているのは、CD-ROM、コンピュータテープおよびディスクットを含むさまざまなものであり、より多くの情報をオンラインに置くことがより簡単になっている。

私の政権は、より多くの政府情報を大衆にもたらすため多くの取り組みに着手した。我々はWWWページを確立したが、それは連邦政府全体の情報ソースを明らかにし、リンクできるものである。連邦政府予算を含む膨大な文書とデータが現在、オンラインで利用可能であり、政府をかつてないほどアクセスしやすいものになっている。そして、昨年、我々は核実験に関する情報を含む空前の量の国家安全資料を機密扱いからはずした。

FOIAは、FOIAを情報と電子時代に運び込むものであるが、その方法として、電子形式で保守される記録にもFOIAが適用されることを明確に示した。また、この法律は、より多くの資料をオンラインに置き、政府機関閲覧室の役割を電子空間にまで広げることによって、政府情報への大衆アクセスを広くするものでもある。

ハ・ 開示請求に対する法律上の時間制限の遵守

α. 関係する、クリントン大統領の通達（覚書）はつぎのとおりである。

私は、すべての連邦政府の各省庁と機関に対して、FOIA、FOIAの基礎にある政府の風通しが良いという原理、およびその健全な執行に向けたそれぞれの取組を見直すことを求める。今こそ、すべての機関が、同法の執行を見直し、FOIA請求の未処理を減少させ、司法長官が発行した、添付されている新しい訴訟ガイドに機関の実務を一致させる好機である。

さらに、私は、風通しが良いことへの我々の取組は大衆からの請求に単に応じる以上のことを要求するもので

あることを各機関に思い出してほしい。各機関はそれ自身の取組に関する情報を公表し、電子情報システムの使用により大衆のアクセスを促進する責任を有する。これらの方策を取るにより、FOIAの文言と精神をその両面で遵守することが確実になるだろう。

β. 関係する、司法長官が関係閣僚と連邦政府機関の長に宛てて行った通達（覚書）

…連邦政府の多くの各省庁と機関がしばしば、FOIA請求処理のために同法が定める一〇日の時限を守ることができておらず、特に機密の記録に対する多量の請求を処理する機関のなかには、義務とされている時間を大きく超えながら、大量のFOIA未処理を抱えるものがある。この理由はいろいろであろうが、主には、重過ぎる作業量を目前にして、あまりにわずかなリソースしかないという問題であるように思われる。これは重大な問題であり、FOIA請求者と連邦議会、および政府機関のFOIA担当者の両方にとり、大きな関心と苛立ちを高める原因の一つである。

我々が議会やFOIA請求者たちとともに建設的に一緒に働くことができ、次年度に未処理を減少させるといふのが私の望みである。この状況について明確かつ現在のな理解を私たちがもつことを保障するために、私はあなた方すべてが、一九九二年連邦議会宛ての貴機関の年度FOIAレポート(Annual FOIA Report)のコピーを司法省の情報・プライバシー課に送ることを求めたい。そのレポートには、現在のFOIA未処理の程度、FOIA職員配置の困難、およびこの関係においてあなたが役立つと信じるあらゆる考察を記述する手紙を添えてほしい。

γ. 関係する、クリントン大統領の声明はつぎのとおりである。

この法律は政府の風通しが良い状態を維持することの重要性だけでなく、それへの積極的取組を確言する。政府の規模を縮小する時代に、政府情報請求の数は上昇を続けている。さらに、機密解除のために、または財産上の利益やプライバシー上の関心から見直ししなければならない情報を求める請求数が増加している。多くの機関では膨大な請求未処理という結果になっている。

この法律において議会は、今日の限られたリソースでは、以前法律で要求された一〇日以内にFOIA請求に対応することは多くの場合、難しいということを確認した。この法律は法律上の応答期間を二〇日まで延ばしている。

多くのFOIA請求がきわめて広範かつ複雑であり、その結果、FOIA請求はこのより長い期間内にすら完成できない可能性があり、それら进行处理するために費やされる時間は、他の請求を遅らせるだけであるということとを議会が認めているということは、より重要なことである。従って、H・R三八〇二法案は、処理を改善するために、大きな請求をどう仕立てるかの方法について政府機関が請求者と討議する手続を創設している。このアプローチは、政府機関と請求者が協働するとき、FOIAが最もよく機能することを明らかに認めている。

二. 以上、紹介したように、開示請求に対する法律上の時間制限遵守のための方策として、クリントン大統領は通達(覚書)のなかで、司法長官が発表する上記の新しい訴訟ガイドにしたがうこと、すなわち、開示推定の採用と開示免除事由検討の方法および裁量開示の観点から、係争中のすべてのFOIA訴訟を見直すこと(前者)を指示し

ていた。また、それと合わせて、電子情報システムの使用により大衆のアクセスを促進すべし(後者)と述べていたのである。

そして、改正されたEFOIAは、とくに、後者の観点からの方策を(3)の冒頭で紹介した上記①～⑥にわたり、明記したわけである。具体的には、記録について、形態を問わず電子フォーマットのものも含まれる(二条(b)項(1))とし、電子化された記録情報をインターネットによって入手可能とし(四条(7))、さらに、主要情報システムに関する索引や、主要な情報や記録の検索システムに関する説明を作成し、提供する(二一条(g))などである。つまり、同法は公表できるものは請求を待たずにあらかじめインターネットで公表しておく『提供される情報』と『公開される情報』の間の差の縮小²⁹⁾という斬新なルートを選択したのである。クリントン大統領も、上で紹介した声明のなかの箇所(電子化への対応)に続けて、「政府が活発により多くの情報を広めるとき、私は、政府情報を得るために国民がFOIAを使用する必要があるより小さいものになることを望んでいる」と述べている。

ちなみに、EFOIAは、受付の順序によるのではなく、請求処理に必要な作業量や時間を考慮して請求処理態勢を区分するマルチトラック処理(Multitrack Processing)³⁰⁾や、請求者が「差し迫ったやむにやまれぬ必要性」を立証した場合などにおける、請求の優先的処理(Expedited Processing)についても規定しているが、少なくともインターネットでアクセスできる情報については、そうした手だては不要なわけである。民主主義を徹底し、行政サービスを向上させて電子政府を創設していくという観点からはきわめて歓迎できるものといえよう。

四 わが国にとっての示唆—むすびに代えて

わが国にとつての示唆を考える前に、なぜ米国で電子政府構想が提唱され、かつ、極めて高いレベルで実践されるようになったかをもう一度、振り返つてみたい。

まず、政治文化あるいは憲法理念に関わる背景があった。初めに述べたように、連邦政府に対する不信があつて、クリントン政権は政府再生に取り組んだのであつた。国民の信頼を獲得する大きな柱の一つは、政府がオープンであることと説明責任を果たした上に成立する参加的デモクラシーをいっそう深めることであつた。来日講演に接する機会に恵まれた合衆国公文書館幹部はこれを「情報民主主義」という言葉で表現していた。

むろん、経済政策上の狙いがもう一方に大きく存在する。情報インフラの整備が「経済成長のエンジン」となり、これを電子政府として有効に活用することにより、経済が活性化し米国の国際競争力も高まるという期待は随所で散見されている。民主主義の促進に合致することが経済的な利益をも同時にもたらしてくれるならば、単純に歓迎できることになる。

また、情報自由法運用上の懸案事項に対処するという目的もあつた。FOIA改正にさいしてのクリントン大統領の声明からも窺うことができるように、電子情報自由法の場合は、遅れがちで滞積していた情報開示請求の処理を促進し、さらには、国民が開示請求しなくても情報はすでに電子提供されている状態を創るという意図もあつた。

さらに、従来からの行政手法が法律の意図する成果を上げておらず、行き詰まっているという事実があつた。そして、このことが連邦政府に対する不信を蓄積させた理由の一つでもあることは政府当局も認めていた。その中心は米国では命令監督手法(Command and Control Approach)と呼ばれているものである。この命令監督手法に対する代替的手法の研究と実験的試みが最近の米国行政法と実務における大きな流れであり、国民に対し情報を提供し、ある

いは被規制者である国民から情報を取得して実効的な行政規制を採求することは、経済的インセンティブの提供と並ぶ、これからの行政規制の中心的課題と目されている。当然ここには、東西対立の壁が消滅した現在において、従来からの敵対者とも対話とパートナーシップの関係を構築していかなければならないという政治文化意識が強く影響しているであろう。

すでに、一九九三年九月、NPRは「規制システムの改善」³¹⁾と題するレポートの中でこの問題意識を発展させていた。そして、クリントン政権における行政規制のあり方に関するバイブルとも言える大統領命令一八六六「規制計画と見直し」³²⁾は、直接規制に対する代替手段として、大衆の判断材料になる情報の提供について検討しなければならぬとしている(一条(b)項(3))。さらに、大統領府と連邦機関を強力にリードする行政管理予算庁(OMB)も、大統領命令一八六六施行三周年を記念して一九九六年一二月に公表した報告書「便益はより大きく、負担はより少なく」³³⁾において、代替手法と情報戦略についての具体的成果と今後の課題を検討している。

以上の諸要素などが背景にあつて電子政府構想を生んだと考えられるが、これら諸要素のうち、わが国において事情が異なるから参考にならないという要素としては、応答遅延という情報自由法運用上の懸案事項に対処する必要があるという点だけと思われる。ならばわが国においても、「政府再生手法としての電子政府」から大いに学ぶべきであろう。一瞥したところ、わが国において総務庁が主管して取り組む「行政情報化推進基本計画」³⁴⁾および、社団法人行政情報システム研究所が「提言」として発表している「電子政府の実現を目指して」官民接点の情報化による行政サービス改革」(平成六年一〇月)や「行政サービスの電子革命に向けて」(平成八年四月)は各論、個別分野ではさほど見劣りしないように思うが、さしあたり、なぜ電子政府でなければならぬか、なんのための電子政府かと

いう基本理念にかかわる入り口の点と、これを推進するリーダーシップを官僚でなく政治のどのレベルが担うべきかという自覚において、かなりの差異があるように見受けられる。筆者としては、今後この点に留意しつつ、電子政府を活用する電子フォーラムや電子規則制定のあり方を考えていきたいと思っている。

本稿は、情報通信学会で行った報告(チュートリアル、一九九八年六月二七日於早稲田大学理工学部)を基に、資料を補足したものである。上記報告自体は、情報通信学会誌第五八号(第一六巻二号、一九九八・九)に掲載されている。また、本稿のテーマである「電子政府」については、一九九六年夏以来、グループとともにNPRや米国の規制改革について研究している佐伯彰洋同志社大学助教授から多くの示唆や教示を得ている。記して謝意を表したい。

- (1) Vice President Al Gore, From Red Tape To Results : Creating a Government that Works Better and Cost Less, Report of the National Performance Review, Sep. 10, 1993.
- (2) Office of the Vice President, Reengineering Through Information Technology, Accompanying Report of the National Performance Review, Sep. 1993. [hereinafter Reengineering Through Information Technology]
- (3) National Institute of Standards and Technology, Government Service Delivery: Reengineering Through Information Technology, DRAFT FOR PUBLIC COMMENT, Putting the Information Infrastructure to Work, May 3, 1994. at 101.
- (4) MICK CORLISS, Open laws seen as integral to democracy: Public gains confidence, and Government officials tend to think twice, THE JAPAN TIMES, Sep. 26, 1997.
- (5) See, Reengineering Through Information Technology, supra note 2, Executive Summary at 1-3.
- (6) Vice President Al Gore, Access America, Reengineering Through Information Technology, Report of the National Performance Review and the Government Information Technology Service Board, Feb. 3 1997 [hereinafter Access

説
Americal

- (7) See Appendix C : Status of Original NPR Information Technology Reengineering Recommendations, Id at C — 1.

論
(8) Executive Order 13011, Federal Information Technology , 61 Fed. Reg.37657-662 (July 19,1996)

- (9) See supra note 7, at C 2—C4

- (10) See Access America, supra note 6, at 1—3.

- (11) See id. at 5—14.

- (12) See id. at 25—30.

- (13) The National Information Infrastructure : Administrations Agenda for Action, Version 1.0 (1993.9.15)°。この政府報告書については、アルムート・ユブ・ジュニアほか著、浜野保樹監修・門馬淳子訳、情報スーパーハイウェイ（電通）一九九四、二二五頁以下で全訳文が紹介されている。

- (14) Benefits and Applications of the National Information Infrastructure. 以下についても同上二二六頁以下で全訳文が紹介されている。

- (15) The White House Office of the Vice President , Vice President's Team Kicks-off Information Technology Workshops, Aug. 1,1996.

- (16) Government Printing Office Electronic Information Access Enhancement Act of1993. 44 U.S.C. 101 note. Public Law 103-40, June 8, 1993.

- (17) Paperwork Reduction Act of 1995 , Public Law 104-13, May 22, 1995 [S. 244]

- (18) 改正前の文書事務負担軽減法については、岡本哲和「アメリカ連邦政府における情報資源管理政策 ——一九八〇年文書業務削減法を中心として——」(上)(下)「関西大学法学論集四二巻五号、六号」とくに、(下)一九八頁以下で本格的な検

- 討を行っている。また、宇賀克也・アメリカ行政法（弘文堂、一九八八年）、三六頁、名和小太郎「情報スーパーハイウェイと公共情報の電子化（I）」行政とADP、一九九四年六月号五頁参照。
- (19) Implementing the Information Dissemination Provisions of the Paperwork Reduction Act of 1995, Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishments and Attachment, Sep.29,1995.
- (20) OMB Circular A-130: Management of Federal Resources, 58 Fed. Reg. 36070 (1993.7.2), reprinted at 59 Fed.Reg.37906 (1994.7.25)。これは、従来からあったレーガン政権時の通達A-130「連邦政府の情報資源管理」(OMB Circular A-130: Management of Federal Information Resources, 1985.12.12)を、情報管理政策に関する部分に亘って改正したものである。改正された情報管理政策には、情報の普及、記録の管理および州や地方自治体との協力に関連する政策が含まれている。改正前の通達については、前掲・名和小太郎六頁、前掲・岡本哲和二四五頁参照。
- (21) Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996' Public Law 104-231,104th Congress' Oct. 2, 1996
- (22) この当時の状況を視野に、法改正前の電子情報に対するFOIAの対応や連邦議会内部の改正動向を論じているものとして、佐伯彰洋「電子メディア時代の情報公開法制—アメリカ情報自由法の対応—」同志社法学四七巻六号（一九九六年）一一一頁参照。
- (23) 宇賀克也「アメリカの電子的情報自由法」、ジュリスト一九九六・一一、四六頁。同・情報公開法の理論（有斐閣、一九九八年）一五六頁以下所収。
- (24) 5 U.S.C. § 552(a)(1)(2)
- (25) 米国留学中の佐伯助教からの私信によると、「EFOIAの立法経過によれば、EFOIAの要求している⑥の情報」は、文書事務負担軽減法によって公開を要求されている索引を補完するものと位置づけられている」そうである。
- (26) STATEMENT BY THE PRESIDENT, The White House, Office of the Press Secretary, Oct. 2, 1996.
- (27) Presidential Memorandum, Administration of Freedom of Info. Act, The White House, Oct. 4, 1993.

説 (28) Janet Reno, *The Freedom of Information Act, Memorandum for Heads of Departments and Agencies*, Oct. 4, 1993.

論

(29) 土屋大洋・米国における電子情報自由法の成立と利用、一九九八年度日本公共政策学会における報告レジュメ。

(30) 七条。伝統的に、行政機関は先着順 (a First in - First out system) で請求を処理することが求められ、その結果、ある一人が大量の請求をすると、比較的簡単な請求をした者に対する処理はそのぶん遅れることになっていった。改正法により、行政機関は異なるタイプの請求に対して異なったトラックを設けることができるようになる。これにより、多量の情報に対する請求は通常のより簡単な請求とは別のトラックに回付することができるようになる。この処理の遅いトラックに回付された者は、より迅速な処理を行うトラックに戻してもらうために、請求範囲を限定した請求を再提出する機会が与えられる。かくして、何人も、より多量の情報を希望するがかなり長い待ち時間を我慢するみちを選ばず、それとも、待ち時間は短いより限定された情報しか受け取ることができないみちを選ばずかを選択しなければならぬ。See, *Electronic Freedom of Information Act, ADMINISTRATIVE & REGULATORY LAW NEWS*, Winter 1997 Vol.22 No.2

(31) See Vice President Al Gore, *Improving Regulatory Systems: Accompanying Report of the National Performance Review*, Sep. 1993, at 29-40.

(32) See Executive Order 12866 of September 30, 1993: *Regulatory Planning and Review*, 58 Fed. Reg. 51735.

(33) *More Benefits Fewer Burdens*, Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs, December 1996.

(34) 行政情報化推進基本計画の改訂について (平成九年十二月二〇日閣議決定) 参照。

[付記] 本稿は大阪経済法科大学研究補助金による研究の一環である。