

日本における情報管理政策

現状と課題

岡本 哲和

要約

本稿の目的は、我が国の中央政府における情報管理政策についての検討を行い、その問題点を明らかにすることにある。

「集権 分権」及び「集中 分散」の2本の判定軸を導入するならば、日本の情報管理体制は「分権 分散型」に分類され得る。この型の情報管理体制は、複数の政府機関における情報の重複、標準化の困難、情報の共有化における困難などの問題を生じさせる可能性が高い。

政府自身もこの問題について認識しており、1970年代以降は主として行政改革の一環としてその解決が試みられてきた。1994年の「行政情報化推進基本計画」に従って推進されてきた霞が関WANや一元的データベースの設置、ワンストップ・サービスなどは、そのための具体的措置として挙げられる。

これら一連の改善策を検討してみれば、そこには情報技術の導入が情報管理上の問題を解決するとの「技術決定論的思考」の影響が認められる。しかしながら、技術決定論には、手段としての情報化を目的自体へと転化させてしまいかねない問題点が含まれている。本稿においては、情報管理の改善においてまず重要なのは制度及び政治的リーダーシップの問題であることを指摘した上で、情報管理政策の改善に向けて具体的な提言を試みる。

キーワード

政府情報、情報政策、情報管理、行政管理

はじめに

本稿の目的は、我が国の中央政府における情報管理政策についての検討を行い、その問題点を明らかにすることにある。

最初に、情報管理体制についての一つの分類基準を提示することによって、日本政府におけるその一般的な特質を明らかにする。そして、日本における情報管理体制が抱えるいくつかの問題を指摘する。さらに、1994年の行政情報化推進基本計画策定以降の行政情報管理に関わる諸施策に主たる焦点を当て、それらがどのように計画・実施されているかを検討した上でその問題点を剔出することにする。最後に、それらの解決に向けて、いくつかの提言を行うことを試みてみたい。

1 日本における情報管理体制の特質

(1) 情報管理体制の分類基準

日本の行政機関における情報管理はどのような特徴を有しているのだろうか。本節では特に制度的な側面に焦点を当てて、情報管理体制の全般的な特徴を浮かび上がらせることを試みる。そのための一つの切り口として、「集権 分権」及び「集中 分散」の2本の判定軸を用いた情報管理体制の分類基準を提示しておきたい。

「集権 分権」の軸とは、情報管理における決定権限に関わる次元の判定軸であると捉えられる。この判定軸を構成する要素としては、特定の情報を収集することについての是非の決定、情報を処理する際の基準・規格に関わる決定、情報の保存年限に関する決定、そして他の機関や国民に提供する情報の範囲についての決定などが考えられる。情報管理体制における「集権 分権」の度合いを決定するのは、これらの決定についての権限の所在及びその権限の強さである。つまり、その権限が単一もしくは少数の機関に与えられており、なおかつその機関が他の政府組織に対して上述の事柄に関わる権限を強力に行使しうる場合には、その情報管理体制は集権的な性質を有することになる。逆に、複数の機関に権限が分配されている場合、特に各組織が情報管理について独自の権限を有しており高い自律性を示している場合には、分権的な性質を持つと見なしうる。この基準は連続的な程度を示すものとも考えられ、その場合には各国の情報管理体制は集権と分権とを両極とする一次元的な尺度上のいずれかの点に位置することになる。

第2の軸である「集中 分散」の判定軸とは、情報管理の執行次元に焦点を当てたものであり、情報の収集、処理、保存、そして廃棄といった、いわゆる情報のライフサイクル(Hernon(1994))の各局面に関わる作業の執行主体の多寡を構成要素とする。すなわち、集中型の情報管理体制においては、それらの作業は特定の機関によって一元的に実施される。一方、分散型の体制においては、複数の機関がそれぞれの所管領域に関わる情報の管理を個別に実施する。この「集中 分散」の判定軸は、各国の統計情報制度の分類などにおいてよく用いられてきた。それに従えば、アメリカやイギリス、そして日本などの統計行政は分散型の体制をとっており、オーストラリアやオランダなどは集中型であると見なされることになる(平山(1995))。

ちなみに、多くの先進国に共通する政府活動の大規模化と多様化の進行は、情報管理の執行を分散化させていく作用を及ぼすと考えられる。このような状況の下での集中的な情報管理の実施は、業務を担当する組織の極端な肥大化と過重な負担をもたらすことになる。また、行政の活動自体が情報の処理活動に他ならないとの考えを受け入れるならば、個別の業務を実施する各機関から情報に関わる活動を完全に切り離してしまうことはきわめて困難であるとも考えられる。

情報管理体制の分類において、これまで決定権限の次元と執行に関わる次元は混同される傾向にあった。たとえば、一般的に分散型の情報管理体制には収集される情報の重複を招きやすい欠点があるといわれてきた。だが、各政府組織による情報収集活動をモニタリングして重複をチェックし、収集される情報を選別する権限を有した機関が別個に存在するとしたならば、そのような問題が生じる可能性はきわめて低くなると考えられよう。情報のライフサイクルの各局面に関わる作業の執行主体は、必ずしも執行に関わる決定の権限を完全に有しているわけではない。どのような情報をどの対象から、どのような手段を用いて収集するか、収集された情報をどのような規格で処理・保存するか、また、どの情報をどういった手段で提供するか、さらには特定の情報収集を行うべきか否かといった決定は、情報管理の執行主体とは別のところでなされている場合があるのである。

それゆえ、「集権 分権」及び「集中 分散」の2本の判定軸を使用することは、情報管理体制の特質についての立体的な分析を可能とするであろう。ここで両者を組み合わせるならば、情報管理体制の分類基準として、「集権 集中」「集権 分散」「分権 集中」「分権 分散」の4つのカテゴリーが導出されることになる。この基準に照らすならば、たとえばアメリカの連邦政府における情報管理体制は「集権 分散」型に分類される

ことになる。アメリカ連邦政府においては、各政府機関がそれぞれ独自の情報システムを運営している。この点で、その情報管理体制は分散型の性質を有している。一方で、各政府機関の情報管理に関わる様々な決定権限は大統領府内の行政管理予算局(the Office of Management and Budget)によって握られており、それゆえに集権的な性質が色濃くなっていることにも留意せねばならない。1981年に制定され、1995年には改正が行われた文書業務削減法(Paperwork Reduction Act of 1995)によって、行政管理予算局あるいはその長官には、連邦政府全体を通じた統一的な情報資源管理政策を推進する権限が与えられている。具体的には、各政府機関が国民10人以上を対象にして情報収集を行う場合には、行政管理予算局による審査が行われる。それを通して、行政管理予算局は国民に過度の負担を強いる情報収集や政府機関間の情報の重複を排除することができる。つまり、行政管理予算局には連邦政府全体に流入する情報の量と質をコントロールする権限が付与されているのである。さらに、同組織は政府情報の電子化の推進や、政府機関間における情報の共有の促進を行う上での強力な権限を有している(岡本(1992),岡本(1993))。

一方、デンマークやスウェーデン、ノルウェーなどは先進国の中でも「集権 集中」型に近いタイプに分類される。これらの国においては中央政府に「共通データセンター(Kommunedata Centers)」が設置されており、そこで集中的な政府情報の処理が行われている。それとともに、上記の国の地方政府が独自の情報システムを保有している例はまれであって、地方政府は中央にある共通データセンターから提供された情報を用いて業務を遂行することが多いとされる⁽¹⁾。

(2) 日本政府における情報管理体制

それでは、日本の情報管理体制はどのカテゴリーに分類され得るのか。先に提示した分類基準は、統計情報や国土地図情報などの個別の情報に関わる管理体制に対しても適用可能であろう。たとえば、先述のように日本の統計行政は分散型であると一般的に指摘されてきたが、統計報告調整法の規定を受ける承認統計に関しては、国の行政機関が10以上の人、法人などに対して調査を実施する際には総務庁長官の承認が必要となっている。この総務庁長官の権限がどのように運用されているかという問題はさておき、承認統計情報の管理体制は、少なくとも制度上は集権的な性質を有しているといえるだろう。このように、どの種類の情報に焦点を当てるかによって、適用されるカテゴリーは異なってくる可能性がある。だが、本稿の主たる目的はあくまで情報管理体制の全体的な姿を明らかに

することにある。それゆえ、ここでは特定の種類の情報に焦点を当てるのではなく、政府機関の日常業務や政策形成に関わるような、いわゆる一般的行政情報のための管理体制のみを取り扱うことにしたい。

そのような観点からするならば、日本における政府情報の管理体制は「分権 分散」型に分類されうる。以下、その理由について説明しておこう。

日本の中央政府においては、内閣法第3条に従う形で、行政事務を分担管理する各大臣がそれぞれの省庁の情報管理に責任を持つ形態がとられている。つまり、縦割り行政の構造が情報管理の体制にも反映されているのである。統計法及び統計報告調整法による規制を受ける統計情報や個人情報保護法の対象となる個人ファイルを除いては、収集から処理、保存及び利用に至るまでの政府情報のライフサイクルを管理する統一的な枠組みは確立されていない。とりわけ、政府活動のモニタリングや政策決定の支援に関わる情報である、J・L・キング(John Leslie King)とK・クレイマー(Kenneth L.Kramer)がいうところの「計画及び管理情報(planning and management information)」の取り扱いについては、概ね各省庁の裁量に委ねられている⁽²⁾。

行政機関内での情報管理の基礎となる文書管理については、それに対する統一的な整備は行われずに、各行政機関の長の内部管理という形で行われてきた。文書管理規程は大臣の訓令の形で各省庁ごとに作成されている。対象とする文書の範囲や保存期間、そして文書作成の義務付けに関わる措置などについては、各省庁ごとに異なる。また、收受文書簿、決済文書簿、供覧文書簿、文書保存簿など多様な帳簿の作成についての規定は存在するが、それらは統一的な形で整備されているわけではない。さらに、秘密文書の取り扱いに関する規程の中には、公にされていないものがある(藤井(1997:35-36))。

このように、各省庁は、自らの所管領域においてニーズに応じた情報を収集し、それぞれのルールに従ってそれらを保存し、さらに利用しているのである⁽³⁾。

もっとも、このような体制の下でも、情報管理に対する総合調整機能が全く不在であるというわけではない。政府内の行政情報システムに関わる基本的事項の企画及び総合調整機能は、総務庁によって担われている。総務庁に存する主な調整機能としては、次のものが挙げられる。第1は、システム開発及び電子計算機の導入・機種更新要求に対する意見の作成である。これらの事柄に関わる各省庁の概算要求については、総務庁が個別にその必要性、計画の妥当性、システム構成や規模の妥当性などを検討する。そして、その結果を基にして意見書を作成し、大蔵省主計局に提出する。第2は、情報システムに関する機

構・定員要求に対する事前審査である。各省庁の機構・定員要求については総務庁が個別に審査を行い、意見書を作成して当局の機構・定員審査担当部門に提出する(保坂(1995:16))。

しかしながら、総務庁が有するこれらの権限は、さほど強いものとはいえない。たとえば、上述の行政管理予算局がアメリカ連邦政府全体の情報管理に対して有する権限と比較すれば、そのことは明白である。第1の点についていえば、新たな行政情報システムの導入について権限を共有しているのは予算を握る大蔵省である。また、第2の点についても、総務庁は各省庁の情報システムの導入の是非や形態に対して意見書を提出するのみであり、実質的な審査権を有しているわけではない。さらに問題となるのは、総務庁に与えられたこれらの調整権限が、コンピュータを用いた情報システムなどのいわゆる情報の「インフラ」の整備に係る領域にしか及んでいないことである。情報のライフサイクルに従って流通される情報自体の管理については、統計情報などの一部を除いて調整の対象とはなっていない。

政府全体の立場から行政の情報化を企画・推進することを目的としたもう一つの組織として挙げられるのが、1983年3月の臨時行政調査会第5次答申を受けて同年6月に設置された行政情報システム各省庁連絡会議である。同会議は各省庁の官房長クラスによって構成され、事務局は総務庁に置かれている⁽⁴⁾。だが、この組織もあくまで行政情報処理に関する各省庁共通の事項についての連絡及び調整の場であって、相互の意見調整的な機関であるにとどまっている。それゆえ、我が国においては中央政府全体の情報管理に対して強い調整機能を発揮できるような機関が存在するとはいえず、情報管理体制は分権的な性質を有しているのである。

次に、情報管理の執行次元に目を向けるならば、我が国では統計情報を含めて、情報の収集から廃棄に至るまでの一連の作業は、特定の情報に結びついた所管業務を遂行する機関によってそれぞれ実施されているのが普通である。それゆえに、情報管理活動の執行は明らかに分散的になされているといえる。

このように、日本政府の情報管理体制は「分権 分散」型に属すると考えられる。それでは、この種の体制はどのような特徴を有しているのか。また、それはどのような問題を抱えているのだろうか。次項ではこれらの点について検討していくことにする。

(3) 「分権 分散」型体制の特徴と問題点

合理的政策決定モデルに対する批判から導かれる組織における知識や時間についての資源制約を所与とするならば、多様な政策分野に関わる情報の管理について、単一の機関が常に適切な決定を下せるかどうかは疑問となる(Lindblom and Woodhouse(1993:66-68))。この点について、特定の分野に関して、よりいっそう高度な知識とノウハウを有している個々の組織に大幅な権限を付与している「分権 分散」型の体制には、一定のメリットが存在すると考えられる。

その一方で、「分権 分散」型の情報管理には次のような問題が含まれていることにも注意せねばならない。第1は、情報の重複の問題である。情報管理における各政府機関の自律性の高さは、同じような内容の情報が複数の機関によって収集され、保存されるといった事態を招来しやすい。分権型の体制の下では、この重複を排除する機能は働きにくくなる。我が国の政府における情報の保存・保管に関していえば、重複して保管されている文書が相当数にのぼり、これが不要文書の氾濫につながっているとの指摘もなされている(北田(1988:95))。このような事態は行政の側のコストの増加につながり、情報収集の対象となる国民の側からすれば、負担の増大にもつながる。

第2は規格統一の困難さである。ハードウェア及びソフトウェアの利用や情報の分類、コード設計などに関して、組織ごとに、あるいは組織内の各部局ごとに自己本位の計画が実施されていたならば、上述の情報の重複はチェックされにくくなるし、情報の有効利用も困難となる。

第3は、情報の共有化の困難さである。複数の組織間における情報の共有は、情報処理コストの低下を導きうる。さらに、情報の共有化は各組織にとって利用可能な情報の量及び質を増大させ、政策決定をいっそう合理的なものにするとの見方もなされている(Dawes(1996:377-394))。しかしながら、我が国における行政機関相互の情報の交換・提供については、統計情報など例外的に制度化されているものを除いては、法的な裏付けのない任意のものとして行われている(多賀谷(1995))。「分権 分散」型の下では、他の組織がどのような情報を収集し、保存・保管しているかは不分明になりやすい。ましてや、他の組織がそれを利用することはきわめて困難となる。1993年の数字であるが、「周辺機器を含む買い取り換算額が1000万円以上の電子計算機を使用する」政府機関のデータベース272件のうち、他の政府機関に全データを提供できるとするものは71件で全体の26パーセント、一部のみ提供できるものは34件で13パーセント、全データとも提供

できないとするものは167件で61パーセントとなっている(神野(1996:121))また、中央省庁と地方自治体の間、そして地方自治体間においても情報の共有化が困難になっていることも付け加えられねばならない。多くの自治体においては、いわゆる「オンライン接合禁止条例」が個人情報保護することを目的として制定されている。このため、自治体のデータベースが国や他の自治体のそれと接続されることは難しくなっているのである⁽⁵⁾。

このような傾向は、我が国に見られる縦割り型の行政構造や、官僚制特有の情報の秘匿傾向によってさらに助長されることになる(ウェーバー(1967:10))。付言するならば、政府の内部で情報の流通が円滑になされず、その結果として共有化が十分に達成されていない状況においては、行政と議会との、そして行政と国民との情報の共有化はさらに困難となるであろう。その場合には、議会及び国民に対する行政の答責性の確保はいっそう困難となるのである。

2 政府による情報管理の改善策とその問題点

(1) 行政改革と情報化

分権 分散型の体制がもたらす上述の問題を含めて、政府は情報管理に関わる問題をどのように認知し、またどのように解決を図ろうとしているのか。

我が国における政府情報管理の改善は、主に行政におけるコンピュータ利用の促進と結びつけて捉えられてきた。歴史的に見れば、「政府における電子計算機利用の今後の方策について」が閣議決定されたのは1968年8月のことである。そこにおいては、行政事務の合理化のために積極的に電子計算機を利用するように要請がなされている。また、それより少し前の同年5月には、通産省省議によって「電子計算機利用に関する技術研究会」が工業技術院に設置されている。省庁横断的なメンバーによって構成された同研究会は、上述の閣議決定を技術面から支援するものと位置付けられ、1973年には『官庁における情報システム』と題された報告書を発表している⁽⁶⁾。

それ以降、政府における情報管理の改善策は、主として「行政の情報化」の促進というスローガンの下で推進されていくことになる。ここでいう「行政の情報化」とは、情報通信技術の成果を積極的に行政業務に導入しようとすることを意味している。

それでは、行政の情報化への注目の背景には、どのような要因が存在すると考えられるのだろうか。この問いに対し、保坂(1995:26-29)は次のような要因を挙げている。第1

は、民間部門と比較しての公的部門の情報化の立ち後れである。コンピュータの導入状況やコンピュータネットワークの保有状況などの指標を参照すれば、1960年代あたりまでは公的部門が民間部門を上回っていた。だが、その後は民間部門が公的部門を逆転し、その格差は開く傾向にある。このことが引き起こす官民のサービス格差は、社会経済の足を引っ張るおそれがあるとされる。第2は、他国の政府、特にアメリカなどの諸先進国との国際比較を行った場合の日本政府の情報化の立ち後れである。第3は、景気刺激策の一環としての情報化推進の必要性である。とりわけ、バブル崩壊以後の時期においては、民間企業における情報化投資の低迷の打開策として、公的部門における情報化投資の拡大が必要であるとの認識が高まったとされる。そして第4は、行政の質の向上と総合性・効率性の確保に対する要請の高まりである。高齢化や環境問題など、ますます複雑化し高度化する政策課題の解決のためには、情報通信技術の積極的な活用が欠かせないとの認識が政府内においても高まってきたとされる。

上の指摘で注目しておきたいのは、第4の点である。「行政の質の向上と総合性・効率性の確保」とは、我が国における行政改革の主要な目的でもある。1982年7月に出された臨時行政調査会による「行政改革に関する第3次答申 基本答申」の中では、現在の行政の制度や政策を見直すためのチェックポイントとして、簡素化・合理化、変化への対応、総合性の確保、そして信頼性の確保の4項目が指摘されていた(臨時行政調査会事務局(1982:15-17))。これらは行政改革の目標として、現在でも有効であると考えられている(田中(1996:238))。

我が国における行政の情報化は、主として行政改革の一環として方向付けられてきた(増島(1996:15))。すなわち、上に挙げた行政改革の諸目的を実現するための重要な「手段」として、行政の情報化が位置付けられてきたのである。

ここで、行政改革と行政の情報化との結びつきを行政改革関連の文書を通して概観しておこう。

1964年9月に第1次臨時行政調査会によって出された「行政改革に関する意見」の中では、実施事務の管理運営の改善刷新のために、「大量反復の現業的实施事務で、統一的な基準により処理させるものについては、最新の通信技術、高度の事務用機械などを導入・活用して、その能率的な事務処理体制を確立する」よう勧告が行われている。また、1968年10月と1969年7月に閣議決定された第1次及び第2次の「行政改革計画について」においては、電子計算機の行政業務への適用の促進、各省庁におけるデータの有機的多角

利用、そして電子計算機要員の育成などの内容が盛り込まれている(内閣制度百年史編纂委員会(1985:113-114)、行政管理研究会(1984:279-280))。

1980年代以降、特に1981年の第2次臨時行政調査会発足以降は、行政改革に関わる各審議会の答申で、行政の情報化の必要性及び重要性が繰り返し強調されるようになった。第2次臨時行政調査会の第5次答申においては、「減量化及び情報化社会への対応を、行政の重要課題として捉え、OA化をそのための有力な手段として位置付ける」との指摘がなされている(臨時行政調査会事務局(1983:220)、稲葉(1993:3))。また最近では、1993年10月に出された第3次臨時行政改革推進審議会の最終答申の中でも、「情報は政策判断の基礎であり、多様かつ高度な情報の蓄積、分析、加工、総合利用などが行政の意識の統一を助け、行政の総合性を確保していく。さらに行政の情報化は、行政を効率化し、開かれた行政の実現や国民の利便向上にも資するものとなる」との指摘がなされている(井出(1996:11))。

1990年代に入り、一連の行政改革の流れは政府全体の行政の情報化を総合的・計画的に推進するためのはじめてのマスタープランを生んだ。1994年12月25日に「当面の行政改革の推進方策について」の別表として閣議決定された「行政情報化推進基本計画」がそれである。その策定と閣議での決定は、1993年における第3次行革審の最終答申の要請に基づいている⁽⁷⁾。

同計画は1995年度を初年度とする5か年の計画であり、その内容は、「第1.理念、計画目標」、「第2.情報化推進基盤の整備方針」、「第3.共通実施事項」の3つの柱によって構成されている。「第1.理念、計画目標」においては、行政の情報化が行政の事務及び組織を改革するための重要な手段であると位置付けられ、「紙」による情報の処理から電子化された情報の処理へと移行する必要があると指摘されている。「第2.情報化推進基盤の整備方針」の中では、行政情報の電子化と高度利用、通信ネットワークの高度化、情報化に対応した制度・慣行の改善、人的基盤の充実などの諸項目が、各省庁が推進すべき行政の情報化の整備方針として挙げられている。続く「第3.共通実施事項」においては、それら整備方針に基づいて実施されるべき事項として、情報の所在を明らかにするための行政情報クリアリングシステムの設置や行政情報データベースの整備、そして申請や決裁など各種手続きの電子化などが列挙されている⁽⁸⁾。

(2) 行政情報管理に関わる施策の実施状況

政府は環境との関わりにおいて自らの目的を達成しようとする。目的の達成行動がなされる場合には、そこには必然的に情報の流通が発生する(山川(1980))。本節においては情報の流通段階を、1.社会環境から政府への情報の入力、2.政府内部における情報の流通、3.政府から社会環境への情報の出力の3つに分類し、主として行政情報化推進基本計画策定以降の行政情報管理に関わる施策が、各段階においてどのように計画・実施されているかについて検討を行うことにする。

1.社会環境から政府への情報の入力

政府が国民から情報を収集する場合、それは時には権力的な手段を伴う。統計法の規制を受ける指定統計、行政法学でいうところの行政調査、国民に義務付けられた各種の申請・申告などがその代表的なものとして挙げられる。このうち、情報管理の改善の一環として見直しが進められつつあるのは申請・申告の在り方である。いうまでもなく、申請・申告の義務付けは企業や一般の国民に負担を強いる。しかも、頻繁に申請が求められたり、書式が複雑であったりした場合には、その負担はより大きなものとなり、時には経済活動の停滞がもたらされる可能性さえある。この点について、1994年2月15日に閣議決定された「今後における行政改革の推進方策について」は、規制緩和の一環としてこのような国民負担を軽減する必要性を指摘している。

国民負担の軽減策として具体的に検討されているのは、まず報告頻度の軽減や報告そのものの廃止である。たとえば、自民党の行政改革推進本部による「申請負担軽減対策」は、報告頻度の軽減化や申請書等の記載事項の簡素化を求めている⁽⁹⁾。それとともに、情報技術の活用によって、国民負担を軽減しようとする考えが政府から打ち出されていることにも注目せねばならない。たとえば、内閣に設置されている高度情報通信社会推進本部⁽¹⁰⁾の制度見直し作業部会報告書においては、オンライン及びオフライン(磁気媒体などによる提出)化による申請・申告のペーパーレス化、保存が義務付けられている帳簿類の電子媒体による保存の容認、また一つの手続きで複数の事務手続きを済ますことを可能にするいわゆるワンストップサービスの実現などによって、国民負担を軽減することが提唱されている。同様の考えは、上記の自民党による「申請負担軽減対策」や行政情報化推進基本計画の中においても示されている。

現在のところは、このような電子的手段を用いた負担の軽減はそれほど進んだ段階にはない(瀧上(1997:100)、日本情報処理開発協会編(1997:39)、多賀谷(1996))。たとえ

ば、1996年11月末の時点で、全省庁の8397件の申請・届出手続きのうち電子化が実現されているのは149件、1.8パーセントに過ぎない。法令などで義務付けられた書類の保存における電子化の容認については、1996年の時点で全省庁の909件のうち84件のみが認められている。ワンストップサービスについても、実施されている例は、大蔵省の通関情報処理システムや厚生省の輸入食品監視システムなど少数にとどまっている⁽¹¹⁾。このような状況の改善のため、「申請負担軽減対策」が1997年2月に閣議決定されて、電子化による負担軽減のさらなる推進が図られようとしている。

これらの申請負担の軽減策は、効率化を追求する措置であると考えられる。だが、従来の効率の追求に関する措置が、大量定型業務の電子的処理のように行政内部のコスト削減を志向したものであったのに対し、上述の施策はむしろ国民の負担の軽減を志向している。国民に対するサービスを向上させようとする視点は、従来の行政改革においてはあまり強調されてはこなかった(増島(1996:15))。行政サービスの受益者である国民を顧客(customers)と捉え、このように情報技術を利用して顧客の満足度を高めようとする方法は、いわゆるnew public managementにおいても強調されているものである(deLeon(1997:238-240))。

2. 政府内部における情報の流通

行政内部における中心的な情報の流通手段は、未だに紙媒体を中心とした文書である。適切な文書管理が実施されて、情報の所在が明確にされることがなければ、情報の共有化や行政内部における情報の円滑な流通も困難となる。この意味で、文書管理は情報管理の基本であるといえる。

我が国における文書管理の改善は、情報公開法制の整備に伴って進められようとしている。行政改革委員会は1996年12月16日に、内閣総理大臣に対して「情報公開法制の確立に関する意見」を提出した。そこに含まれる「情報公開法要綱案の考え方」においては、行政文書の所在自体が不明確である場合には情報公開法は的確に機能しない、との指摘がなされている。従来の各行政機関に委ねる方法では適切な文書管理は行われにくいとの認識に基づき、行政改革委員会による情報公開法要綱案には「政令に定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを制定し、これを公にするとともに、当該定めに従った適切な管理を行うものとする」との文言が盛り込まれている⁽¹²⁾。政令に基づいた「行政文書の管理に関する定め」と従来の文書管理規程との関係については明確にされていないものの、そこにおいては各省庁ごとに行われていた文書管理に一定の統一性を与えようとする

意図が窺える。

情報技術を用いた情報流通の円滑化については、一元的データベースの開発や、省庁のLANを相互に接続して省庁間で各種の情報交換を行うための霞が関WAN(Wide-Area Network)の整備、そして情報の所在を案内するための行政情報クリアリングシステムの整備などが行政情報化推進基本計画に基づいて進められつつある⁽¹³⁾。これらは縦割り構造による情報流通の阻害状況を改善して、情報の共有化と有効利用を促すための措置であると見なされうる。

このうち、霞が関WANについては1997年1月から電子メールシステムを中心とした運用が開始されており、1998年度までに25の省庁と内閣の機関、人事院、そして会計検査院が参加することとなっている。各省庁のこのシステムへの対応はきわめて迅速であったといっていよう。1998年度以降は、電子メールシステムのみでなく、電子文書交換システムや共通情報検索システムなどへも適用範囲が拡大される予定である。

また、稟議・決裁についてもその電子化の必要性が行政情報化推進基本計画において指摘されており、紙コストの削減と政策決定の迅速化が目指されている。郵政省では1997年から大臣官房財務部で実験的に電子的決裁システムが導入され、1998年から本格実施に移される予定となっている。

3.政府から社会環境への情報の出力

インターネットやパソコン通信、またCD-ROMなどを用いた行政情報の電子的手段による提供は、多くの省庁によって行われるようになってきている。国民はこれらを通じてかなり多くの情報にアクセスできるようになってきている。行政情報化推進基本計画は情報通信技術を活用した国民への行政情報の提供を推進方策の一つとして挙げているし、コンピュータやインターネットの普及、さらにアメリカをはじめとする外国政府の活発な電子的情報提供などの諸要因がこの流れを形成している。

電子的手段の利用は情報を提供する側、及び提供される側の双方のコストを低下させ、さらに距離的な制約を克服して、文書閲覧窓口制度などに代表される従来の提供手段の欠点を補うメリットがあると考えられる(今里(1996:105))。

(3) 行政情報管理に関わる施策の特徴とその問題点

さて、以上のような行政の情報化をめぐる動きからは、政府による情報管理の改善策が次の特徴を有していることが見出せる。

第1は、情報化の推進において志向される諸価値の重み付けに関して、微妙な変化が窺えることである。60年代から70年代にかけては、情報化は専ら数値計算や各種手続きなどにおけるいわゆる大量定型業務の合理化を促進するための有効な手段であると捉えられていた。すなわち、そこにおいて志向されていた価値は効率(efficiency)であったといえる。効率という用語は多義的であるが、ここでは情報を取り扱うコストの削減に関わる基準としてこの語を用いる。これまで、社会保険業務や運転免許管理システム、通関関連システムなどの大量定型的業務の処理においてはコンピュータが比較的早くから導入され、行政内部のコストの削減に関しては成果を上げてきている。だが、1980年代に入ってからコストの削減のみを追求するのではなく、ネットワークやデータベースの整備によって省庁間や部局間における情報の流通を促し、それによって政策決定の質を向上させようとする考え方が台頭してくる。つまり、「分権 分散」型の体制がもたらす弊害の一つである情報の囲い込みを、情報技術の導入によって打破しようとの考え方が現れてくるのである。1983年1月の「行政情報の公開と管理その他行政手続き制度の在り方及びOAなど事務処理の近代化について」と題された臨時行政調査会第2部会の報告書の中では、保存中心の文書管理の在り方を改善して、情報の有効利用が可能になるような管理の仕方を確立すべきであるとの指摘がなされている(臨時行政調査会事務局(1983:300))。また、上述の第3次行革審の最終答申にも同様の考え方を見出しうる。このような情報の有効的な利用に関わる価値を有効性(effectiveness)と呼んでおこう。我が国における行政の情報化の推進においては、効率のみでなく、有効性の追求にも重きが置かれるようになってきた⁽¹⁴⁾。政策の決定や計画の策定のために情報を有効活用することは、情報資源管理(Information Resources Management)の基本的な目的でもある(Miller(1987))。上に見た我が国における変化は、1980年代以降の情報資源管理概念の国際的な浸透と結びついた動きであるとも考えられる。

第2は、すでに指摘した「分権 分散」型の体制がもたらすいくつかの問題、すなわち情報の共有化の困難さや規格の不統一などの弊害を政府が認知し、その解決を図ろうと試みていることである。たとえば、行政情報化推進基本計画においては、行政内部のコミュニケーションの円滑化や情報の共有化による政策決定の迅速化・高度化が計画目標として据えられ、具体的な整備方針としてデータコードやデータ項目の標準化、省庁間電子文書交換システムの整備、そして一元的なデータベースの開発などが挙げられている。さらに、これらの実現のためには「総合的な」情報システム化の推進が重要であるとされてお

り、分権的体制の限界も指摘されている。

第3は、第2の点とも関連して、情報化の推進 すなわち、情報の電子化の推進 が、政府における情報管理の諸問題を解決するための重要な手段であると見なされていることである。政府における情報化関連予算も、近年着実な伸びを示している。たとえば、各省庁における平成7年（1995年）度の情報システム関係予算額は当初8249億600万円となっており、平成6年（1996年）度の同予算額7584億6500万円に対し、8.8パーセントの増となっている（行政情報システム各省庁連絡会議(1996)）。

大量定型事務の高速処理やペーパーレス化による紙コストの削減などに象徴されるように、情報化は効率の達成をもたらす一つの有効な手段であると考えられる。それとともに、情報化の推進は政策決定の質を高度化し、さらに政府内における情報の円滑な流通や共有化を促して、縦割りの行政構造自体を変質させる可能性を有しているとも考えられている。情報技術が従来の業務や組織そのものの在り方を変えるというこのような見方を、技術決定論と呼んでおきたい。技術決定論的な見解を、行政情報化推進基本計画や、第3次行革審最終答申などの行政改革関連の文書の中から見出すことは容易である。そこにおいては、行政の事務や組織のシステムを変革し、さらに簡素・合理化や総合性の確保といった行政改革全体の目的を達成するための重要な手段として、情報技術が位置付けられているのである⁽¹⁵⁾。

確かに、情報技術の導入は行政の在り方に一定のインパクトを与えるであろう。これまでの行政と情報化の関係を扱った研究の多くも、そのインパクトに焦点を当てている（Pratchett(1994:74-75)）。しかしながら、我々は、技術決定論的思考には次のような問題が含まれていることにも留意せねばならない。第1に、技術と組織との、あるいはその業務との関係は一方向的なものとしてではなく、むしろ相互的なものとして捉えられねばならない。すなわち、組織の在り方自体も、導入される情報技術の形態や取り扱われる情報の内容に影響を与えるのである。縦割りの行政構造を前提にして情報化を進めたとしても、導入される情報システムはその構造を反映したものとなる可能性が高いし、従来以上に多様な情報が組織間を流通するようになるわけではない。組織の性質や業務の在り方を変える上で大きな影響を及ぼすのは、制度あるいは政治的要因であると考えられる⁽¹⁶⁾。

霞が関WANやクリアリングシステムにしても、そこにおいてどのような情報が提供されるかについては、基本的に各省庁の側に委ねられている。縦割りの行政構造に手を着けずにこれらが導入されたとしても、多様で価値のある情報が提供される可能性は低いし、

情報の共有化も実現し難いだろう。これらの問題を解決するためには、やはり技術だけではなく、適切な制度や政治的なリーダーシップの行使が重要なのである。

情報提供の電子化に関しても、その推進がそのまま提供される情報の内容の充実及び範囲の拡大につながるわけではない。情報化自体が政府をオープンなものにし、さらにはそれが政治や行政の在り方を変質させるとの見方は技術決定論的思考に囚われたものであり、短絡的に過ぎる。電子的手段を用いて配信される行政情報の内容と範囲を規定するのは、やはり政府の政策や制度である⁽¹⁷⁾。それゆえ、情報提供を推進していく上では、早期の制定が期待される情報公開法が決定的な重要性を持っているといわざるを得ない。情報公開の制度が確立された上で、はじめてインターネットなどを用いた情報提供はその補的手段としての意味を持ちうるのである。

第2に、技術決定論的思考は、手段としての情報化を目的そのものへと転移させる危険性を孕んでいる。情報化の推進が諸問題の解決につながるこの前提が一旦確立されたならば、問題が解消されないことの原因が情報化の不充足さに求められてしまうことになりかねない。そこで、問題の根本的な原因を問うことなしに、また、情報化がもたらす便益についての評価が充分になされないままに、さらなる予算をつぎ込んで新たなる情報化施策が生み出されることになる。これは、行政機関にとっては予算獲得の好機ともなる。しかも、日本における行政の情報化は、基本的には政治的にも了承された諸目的を実現するための手段として捉えられているので、そのこと自体が政治的な争点になることは少なく、チェック機能は働きにくい。ここから、行政ニーズを軽視した、いわゆる「新施策」の氾濫が生じ、コストのみが増加する可能性が生まれてくる。

このように、我々は情報そのものに対する管理と、情報技術に対する管理とを区別して捉える必要があるのである(Beachboard(1997:307))。

おわりに代えて 情報管理政策の改善に向けての提言

本節では以上で論じてきたことを踏まえて、情報管理政策の改善に向けての、いくつかの提言を試みたい。

(1) 統合的調整機関の必要性

情報管理制度の改善のためには、技術決定論的思考からの脱却が必要である。もちろ

ん、最新の情報技術の成果はこれからも政府に導入される必要はあるが、それだけでは根本的な改革はもたらされない。情報管理における効率及び有効性を達成するためには、まず「分権 分散」型の体制を見直す必要がある。もっとも、情報の収集や保存、そして提供などの情報のライフサイクルに関わる作業は、ある程度は各行政機関に委ねられるべきであろう。現在の行政活動の多様化や行政府の規模を考えるならば、一元的な情報管理を実施する組織の設置はコスト面からしても非現実的であり、基本的には分散型の情報管理体制が維持されるべきである。

その一方で、分権型の体制には修正が加えられねばならない。政府全体において効率を達成するためには、情報の重複を排除したり、不必要な情報の収集を抑制したりすることが必要である。このためには、外部の機関によってチェックがなされる方が望ましい。また、有効性の達成のためにも統合的な権限を担う機関の存在が必要とされよう。なぜなら、一元的データベースやクリアリングシステムなどの構築のためには、各政府機関がすでに保有する情報の種類、形式、内容を、かなりの程度外部へ明らかにさせねばならないからである。そのためには、官僚制が有する情報の秘匿傾向を打破するための権限や、それを担保するための制裁手段を持つ組織の存在が必要となってくる⁽¹⁸⁾。

このように、情報管理の改善のためには、総合的な調整機能が必要となる。省庁全体に対する調整の必要性からも、このような機能は内閣に近いところにおいて果たされるべきであろう。これに関連し、現在までの行政改革をめぐる動きにおいて、内閣機能を強化する方向が固められつつある。具体的には、内閣官房の再編成や各省の担当事務に深く関わる機能についての横断調整を行う内閣府の創設などの諸案が行政改革会議を中心としたところから打ち出されており、それらについての基本合意がなされている。そこで、内閣機能の強化を前提とした上で、たとえば設置が予定される内閣府の中に「情報管理局」とでもいべきものを設け、政府全体の情報管理に対する総合調整機能を持たせるようにすることも一つの案として考慮される必要があるだろう。

(2) 情報管理の改善に向けての具体的な施策

上に示した情報管理局の活用を含めて、どのように情報管理の改善を図っていくべきなのか。決して網羅的ではないが、以下にいくつかの提案を示して結びに代えたい。

情報管理の基本となる文書管理については、各省庁の文書管理規程に出来る限り統一性を与え、さらにその内容と、今後の社会における情報化の進展との間に適合性が保たれる

ようにしなければならない。そこで、各省庁が情報管理局に対して、定期的に文書管理実態についての報告を行うことを義務付けるべきである。情報管理局にはその報告を点検した上で、必要に応じて文書管理規程の改正を指示する権限を与えることにする。

効率の達成に関しては、まず行政全体において不必要な文書を削減することが必要である。情報技術のみに依拠しては、本質的な負担の軽減や行政の簡素化はもたらされない。見直すべきは文書を含めた情報そのものの必要性である。そのためには、文書量に関する指標を設定し、それに基づいた具体的な達成基準を各省庁ごとに定めた上で、情報管理局によって達成度合いについての監督及び審査が行われるべきである。

ここで問題となるのは、指標の作成である。単に文書の量を特定の大きさの用紙に換算した上でページ数を算定するだけでは、情報の電子化が進む状況に対応できない⁽¹⁹⁾。また、効率は行政内部のみにおいてではなく、国民の立場からも測られねばならない。そこで参考になるのが、アメリカの各政府機関による情報収集活動に対して行政管理予算局が審査を行う際に用いている情報収集予算 (information collection budget) というツールである。情報収集予算とは、政府機関が国民から情報を収集する際の対象者数と、情報を提供するために費やされる国民一人あたりの大まかな時間とを掛け合わせた一つの指標である (Office of Management and Budget(1995:44978))。もっとも、このような指標を作成するにあたっては、ある程度の恣意性が入り込むことは避けられない。特に、情報提供者が費やす時間を客観的に算定することは簡単ではないだろう。だが、一つの具体的な基準が提示されているということ自体が、負担の軽減のためにある程度の効果を及ぼすということは充分考えられ得る。さらに、指標の測定方法も永続的なものではなく客観性を高めるためにはそれに絶えず修正が加えられていく必要があるとの認識を持ち、なおかつそれを実践していくことが肝要なのである。そこで、我が国においても、各政府機関は1年ごとにこの情報収集予算を算定した上で次年度の目標額を情報収集の目的の詳細とともに情報管理局に提出し、査定を受けるようにすべきである。情報収集予算の算定にあたっては、中央政府機関が地方自治体から情報を収集する際の自治体側の負担も組み入れられるべきであろう。情報管理局は国民及び自治体の負担の軽減や、情報重複の排除などの観点から具体的なガイドラインを提示し、それを基準として査定を行う。政府機関に文書削減のインセンティブを与えるために、実際の予算と情報収集予算とをリンクさせることも一案として考えられよう。

ただ、文書の削減措置がとられることによって、将来の情報公開請求の対象となるよう

な重要な情報までもが文書化されなくなるといった事態の招来は避けねばならない。このためには、行政機関の決定に関わるすべての重要な情報については、法令などによってその文書化を義務付けることが必要であろう(阿部(1986))。文書の削減目標が設定された上で、特定文書の作成義務が課せられたならば、不必要な文書がより効果的に排除されることもありうる。

また、行政内部における情報の有効利用を促すためには、クリアリング(行政情報所在案内)システムの整備が特に必要である。先述のように行政情報化推進基本計画においても同システムの必要性が指摘されており、システム整備のために情報の分類や提供方法などについて1999年度末までに政府内部で統一が図られる予定である。クリアリングシステムの開発と整備はさらに促進される必要がある。なぜなら、情報を有効に利用するために各省庁共通の一元的なデータベースを構築しようなどと試みることは、コスト面やセキュリティの面で、さらにプライバシー保護の観点からも問題を含んでいる場合が多いからである。それゆえに、各行政機関が所管の分野に関するデータベースを設置することを基本として、その上で情報の所在を明らかにするためのクリアリングシステムを設置することが必要となってくる。

いうまでもなく、クリアリングシステムの設置後は、その運用状況に対して定期的に点検が行なわれる必要がある。先述の情報管理局のような権限を有する部局がその任に当たるべきであろう。その点検の際に考慮すべき重要な事柄の一つは、クリアリングシステムへの国民のアクセスである。ちなみに、アメリカにおいては、行政情報クリアリングシステムはGovernment Information Locator System(GILS)という名称で呼ばれており、1980年に制定された文書業務削減法に基づいてその整備が図られてきた。1997年3月の時点で連邦政府の47の機関がGILSを運用しており、そのほとんどすべてに対してWWWを通じた一般国民からのアクセスが可能となっている(Moen and McClure(1997))。クリアリングシステムの点検においては、国民からのアクセスが可能かどうか、十分な情報がそこで提供されているか、そして使い勝手が容易かどうかといった基準が用いられるべきである。また、国民に提供されるべきでありながら、その所在が提供されていない情報については、所管の行政機関に対して速やかな提供を行うよう指示する権限を情報管理局に付与しておく必要がある。これに関しては、各省庁に対する先述の情報収集予算の査定の際に情報管理局が取得した情報を利用して、所在不明情報のチェックが行われるべきであろう。

ところで、上に挙げたのは短期的な効果であるoutputの改善に関わる措置であるとい
ってよい。それとともに、中長期的な効果にあたるoutcomeに対しても評価が行われ、
改善が目指される必要がある。たとえば、クリアリングシステムの設置自体がoutputで
あるとするならば、それがどれだけ利用されたのか、また決定された政策の内容がそのシ
ステムによってどれだけ改善されたのかといった結果がoutcomeにあたる。このような
outcomeの評価は、outputに対するそれと比較して困難である場合が多い。適切な評価
方法を開発することは今後の大きな課題となるであろう。

そこで重要になるのは、国民の側に立った評価方法の導入である。行政内部のみではな
く、行政サービスの受益者としての国民の立場からとらえた効率と有効性が達成されねば
ならない。特に、国民負担の軽減のみではなく、国民が必要な政府情報をどれだけ入手で
きるようになったかといった基準が、今後重要性を増してくると考えられる。それゆえ、
政府による情報管理への評価を行う際に、国民が何らかの形で参画することも必要になっ
てくる。情報管理局が国民に対して、あるいは自治体に対してモニタリングを実施し、そ
の結果を取り入れて評価基準を作成することも必要となってくるであろう。

注

- (1) 共通データセンターが取り扱う情報は、概ねルーティンの作業に関わるものが中心となっているよう
である。また、コンピュータの小型化と普及により、1980年代以降はこれらの国においても情報管理
体制が分散化する傾向が見られるとされる。Cf. Kraemer and Andersen(1994:1878)。
- (2) キングとクレイマーは、政府で用いられる情報を次の二つに分類している。(King and
Kraemer,1984.)第1は計画及び管理情報(planning and management information)である。これ
は、政府活動をモニタリングしたり、計画や政策決定を行ったりする際に用いられる情報である。第2
は業務遂行情報(operational information)であり、政府がルーティン的な活動を行う過程において収
集される情報を指す。これについては、King and Kraemer(1984:103-104)を参照のこと。なお、廣
瀬克哉も「政策情報」及び「管理情報」という語を用いて同様の分類を行っている(廣瀬(1994:233-
235))。
- (3) さらに付け加えるならば、日本では各省庁内部の情報管理においても分権的な性質が見出せる。各省
内の政策調整のメカニズムは分権的であり、それゆえに各省内の情報体制も分権的になっている。情
報を共有する仕組みとしては公式・非公式の会議が中心となる。官房文書課は、法案についての調整
が業務の中心であり、それを補うために人事を通しての統制が必要になる。これに関しては、飯尾
(1995:141)、村松(1994:42-53)を参照のこと。
- (4) 行政情報システム各省庁連絡会議の下に、各省庁の情報システム担当部長をもって構成する幹事会及

び各省庁の専門家（課長補佐クラス）からなる4つの専門部会、すなわち、行政情報システム基本問題専門部会、共通システム専門部会、行政情報システム高度化専門部会、コンピュータ調達専門部会が設置されている。さらに、各専門部会に個別テーマを検討するための分科会が設けられている。これについては、小松(1996:15)参照。

- (5) 1993年の時点では、744の自治体がオンライン接続を禁止もしくは制限する規定を有している。
- (6) ちなみに、同報告書においては、行政情報ネットワークの制度的問題点として、全体性の欠如、企画及び管理機能との関連の不明確、そして各省庁のデータシステムの閉鎖性の3点が指摘されている。この時点において、「分権 分散」型の情報管理体制がもたらす弊害についての指摘がすでに行われていたことについては注目すべきであろう。電子計算機利用に関する技術研究会(1973:188)を参照のこと。
- (7) 行政情報化推進基本計画の策定に至る経緯については、井出(1995:16-17)を参照のこと。なお、基本計画に基づいて1995年度から1999年度の期間内に各省庁が共同・分担して実施する共通実施事項の実施手順及び内容等を定めた「行政情報化推進共通実施計画」が1995年3月に策定された。また、基本計画を具体化するための「各省庁別計画」は、1995年度中にすべての省庁において定められている。
- (8) なお、1997年度末の閣議決定を目標として、行政情報化推進基本計画の改定作業が進められている。今回の改定に至った理由として第1に挙げられるのは、各省庁へのパソコン導入やLANの構築などの情報インフラの整備が予想を上回るペースで進められたことである。計画の開始時には、中央省庁全体におけるパソコンの整備台数は職員2.8人につき1台であったが、1997年3月には1.2人に1台となっている。LANに関して、計画の開始時点で整備されていた省庁は9つに過ぎなかったが、1997年中には全省庁で整備が完了される見通しとなっている（瀧上(1997:97)）。第2の理由として、現在の計画がインターネットの普及に対応した内容となっていないことが関係者によって指摘されている。1994年の基本計画の中には、「インターネット」という語が一度も登場していない。同計画の策定時点においては、現在のように急速にインターネットが社会に普及するような状況は想定されていなかったと考えられる。

新たな基本計画の期間は1998年度から2002年度までの5か年であり、目標として「21世紀初頭に高度に情報化された行政、すなわち『電子政府』の実現を目指す」ことが掲げられている。本稿の執筆時点においては改定内容の詳細は明らかになっていないが、総務庁行政管理局による1997年7月の「行政情報化推進基本計画の改定について」及び1997年7月18日に行政情報システム各省庁連絡会議で了承された「行政情報化推進基本計画改定の基本的考え方」によれば、行政によるインターネットの活用に重点を置いた内容になることが予定されているようである。これらに関しては、『日経情報ストラテジー』（1997）も参照のこと。

- (9) 自由民主党行政改革推進本部「申請負担軽減対策」平成9年2月10日。また、自民党の行政改革推進本部は、現在330ほどある各種許認可のうちの105の有効期間を倍に延長する方針を打ち出している。
- (10) 高度情報通信社会推進本部は我が国の高度情報通信社会の構築に向けた施策を総合的に推進するために1994年8月に新設された。構成は、内閣総理大臣（本部長）、内閣官房長官、郵政大臣、通産大臣

(以上3名は副本部長、)その他の全閣僚となっている。

- (11) ワンストップサービスにおいて、一つの手続きでインプットされた情報を他の政府機関に伝達することによって複数の手続きの完了を図ろうとするならば、そこには当然ながら政府機関間の調整が必要となってくる。この場合には、縦割り型の行政構造の影響を受けて、ワンストップサービス自体の実施が制限されることも予想され得る。
- (12) 「情報公開法要綱案」第4章補則第23.「行政文書の管理」。また、行政改革委員会における文書管理をめぐる議論については、行政改革委員会(1996:62-62)を参照のこと。
- (13) 一元的データベースに関しては、総務庁において省令データベースの整備が進められつつある。
- (14) 実際には、効率と有効性の両者は相殺関係に立つことが多い。この問題に関しては、岡本(1993)、Pollitt(1990:59)を参照。
- (15) たとえば「行政情報化推進基本計画」における「第1.理念、計画目標 1.情報化推進の理念」等を参照のこと。
- (16) 技術決定論に対する優れた批判として、佐藤(1996)がある。また、この問題については、Bellamy(1994:3)も参照のこと。
- (17) インターネットでの政府情報の提供に政治的要因が影響を与えていることを、アメリカの例を取り上げて論じたものとして、岡本(1995:17-19)がある。
- (18) 政府機関の情報システム運営における集権的イニシアティブの重要性を指摘したものとして、Cf. Likierman(1982:127-142)。
- (19) 現在においては行政文書の概念は拡大される傾向にある。これについては、多賀谷(1995)第4章「文書概念と情報概念」を参照のこと。

文献(和文)

- 阿部泰隆「総合的な情報公開制度整備の提案 情報公開つぎの課題(上)」『自治研究』第62巻第1号、1986年1月。
- 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家 現代日本の政官融合体制」日本政治学会編『年報政治学1995現代日本政官関係の形成過程』(岩波書店、1995)所収。
- 井出嘉憲「戦略課題としての高度情報化と政府・行政の対応」重点領域研究「情報化と人間社会」第1群第3班研究報告書(研究代表者井出嘉憲)『高度情報化と行政過程』1995年3月、所収。
- 井出嘉憲「高度情報化と行政システムの再構築」『都市問題』第87巻第6号1996年6月号。
- 稲葉清毅「情報化と行政の革新」『季刊行政管理研究』61号、1993年3月。
- 今里滋「インターネット時代の情報公開」春日市個人情報保護審議会専門研究会編『「知る権利」・「知られない権利」』(信山社、1996年)所収。
- マックス・ウェーバー著/濱島章訳『権力と支配 政治社会学入門』(有斐閣、1967年)。
- 岡本哲和「アメリカ連邦政府における情報資源管理政策 1980年文書業務削減法を中心として (上)」

『関西大学法学論集』第42巻第5号、1992年12月。

岡本哲和「アメリカ連邦政府における情報資源管理政策 1980年文書業務削減法を中心として（下）」

『関西大学法学論集』第42巻第6号、1993年3月。

岡本哲和「インターネットをめぐる政治的状況」『関西大学図書館フォーラム』創刊号、1995年。

北田裕幸「国の行政機関における文書管理の現状と課題」『自治研究』第64巻、第1号、1988年1月。

行政改革委員会事務局監修『情報公開法要綱案（中間報告）』（第一法規、1996年）。

行政管理研究会編『現代行政全集3行政管理』（ぎょうせい、1984年）。

行政情報システム各省庁連絡会議了承「行政情報化の推進状況報告 - 平成7年度における実施状況を中心として - 」1996年7月12日。

小松靖「行政情報システムに関する総務庁の施策 行政情報化の推進」『地方自治コンピュータ』
Vol.27, No.5, 1997.

佐藤俊樹『ノイマンの夢・近代の欲望 情報化社会を解体する』（講談社、1996年）。

神野武美『情報公開 国と自治体の現場から』（花伝社、1996年）。

多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』（弘分堂、1995年）第4章「文書概念と情報概念」。

多賀谷一照「まだ決定していない段階のものや他の機関から提供されたものは？」『法学セミナー』487号、1995年7月。

多賀谷一照「行政の情報化」『季刊行政管理研究』No.76, 1996年12月。・田中一昭『現代行政法学全集10 行政改革』（ぎょうせい、1996年）。

瀧上信光「政府における行政情報化の動向と課題」『ジュリスト』No.1117, 8月1-15日号。

電子計算機利用に関する技術研究会編『官庁における情報システム』（大蔵省印刷局、1973年）。

内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史（下）』（大蔵省印刷局、1985年）。

『日経情報ストラテジー』「特集2002年にやっと実現する電子政府」1997年11月号。

平山憲一「我が国統計制度と総合調整機能」『季刊行政管理研究』No.70, 1995年6月。

廣瀬克哉「情報技術と行政業務」『講座行政学第5巻業務の執行』（有斐閣、1994年）所収。

藤井昭夫「対象文書と行政文書の管理」『ジュリスト』No.1107, 1997年3月1日。

保坂榮次「行政情報システムの現状と課題（1） 行政の情報化の計画的推進を中心として」『自治研究』
第71巻、第6号、1995年6月。

増島俊之『行政改革の視点』（良書普及会、1996年）。

村松岐夫『日本の行政』（中央公論社、1994年）。

山川雄巳「情報と行政」『政策過程論』（蒼林社、1980年）所収、第7章。

臨時行政調査会事務局監修『臨調 基本提言 臨時行政調査会第3次答申』（行政管理研究センター、
1982年）。

臨時行政調査会事務局監修『臨調最終提言 臨時行政調査会第4次・第5次答申』（行政管理研究センター、
1983年）。

引用文献（欧文）

- Beachboard, John C., " Assessing the Information Technology Management Reform Act from a Bureau's Perspective " , *Government Information Quarterly*, Vol.14, No.3, 1997.
- Bellamy, Christine.,and John A. Taylor, " Introduction: Exploiting It in Public Administration-Towards the Information Polity? " , *Public Administration*, Vol.72, No.1, Spring, 1994.
- Dawes, Sharon S., " Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks " , *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.15, No.3, 1996.
- deLeon, Linda., " Administrative Reform and Democratic Accountability " in Kickert, Walter J.M.(ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, 1997.
- Hernon, Peter., " Information Life Cycle: Its Place in the Management of U.S. Government Information resources " , *Government Information Quarterly*, Vol.11, No.2, 1994.
- King, John Leslie .,and Kenneth L. Kramer, " Information Systems and Intergovernmental Relations " ,in Miller, Trudi C.(ed.), *Public Sector Performance-Conceptual Turning Point*, Johns Hopkins Univ.Press, 1984
- Kramer, Kenneth L., and Kim Viborg Andersen, " Information Technology and Transitions in the Public Service: A Comparison of Scandinavia and the United States " , *International Journal of Public Administration*, Vol.17, No.10, 1994.
- Likierman, Andrew., " Management Information System for Ministers: The MINIS System in the Department of the Environment " , *Public Administration*, Vol.60, No.2, 1982.
- Lindblom, Charles E., and Edward J. Woodhouse, *The Policy-Making Process*(3rd.ed.), Prentice Hall, 1993.
- Miller, Boulton B., " Managing Information as a Resource " ,in Rabin, Jack., and Edward M. Jakowski(eds.), *Handbook of Information Resource Management*, Marcel Dekker,1987.
- Moen, William E., and Charles R. McClure, *An Evaluation of the Federal Government Implementation of the Government Information Locator Service (GILS): Final Report, submitted to General Services Administration*,Contract No.GS00K96AP2368, June 30, 1997.
- Office of Management and Budget, 5 CFR Part.1320.17, *Federal Register*, Vol.60, No.167, August 29, 1995, p.44978.
- Pollitt, Christopher., *Managerialism and the Public Service - The Anglo-American Experience -* , Basil Blackwell, 1990.
- Pratchett, Lawrence., " Open Systems and Closed Networks: Policy Networks and the Emergence of Open Systems in Local Government " , *Public Administration*, Vol.72, No.1, 1994.

Information Management Policy in the Japanese Government

OKAMOTO Tetsukazu

ABSTRACT

Over the last twenty years, numerous policy initiatives have been developed in Japan in response to evolving information technology and global informatization. The purpose of the article is to provide a brief description of the information management policy in the Japanese government and discuss its problems.

In the first place, I propose two classificatory criteria for the governance structure of information management: centralization versus decentralization, and concentration versus diffusion. According to the criteria, the Japanese governance structure is an example of the decentralization-diffusion type, which can be characterized by a lack of coordinating authorities across agencies, and the tendency to assign functions of implementation to each of agencies with relatively high degree of autonomy. The problems to which this type of governance may lead are as follows: duplication of information in government agencies, difficulty in standardization of such basic items as data-codes and data-definition, and difficulty in sharing information among agencies.

The Japanese government has realized these problems thoroughly and has been trying to settle them mainly as part of the administrative reforms since the 1970s. A general review of the reforms bearing upon information management in the Japanese government reveals that a series of reforms has been made. Reforms, such as the "Kasumigaseki-WAN (Wide-Area Network)" interconnecting LANs of ministries or agencies, the establishment of databases for common use, "one-stop service" to facilitate application or notification using information technology, have been conducted mainly on the premise that it is the introduction of new technology that can solve problems in information management. I use the term "technological determinism" to refer to such way of thinking. It is possible that technology, especially information technology (IT), may have certain impact on organizations of and services by government on a long term basis. Technological determinism, however, has several drawbacks, the most noteworthy of which is to replace "informatization as a means" with "informatization as an end in itself". IT is not sufficient, while still necessary, to improve information management in government and furthermore to abolish bureaucratic red tape. I suggest that it is the reform of institutions that matters most, and conclude by offering suggestions for improvements in the information management in the Japanese government.