慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	韓圭寅君学位請求論文審査報告
Sub Title	
Author	
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1996
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.69, No.7 (1996. 7) ,p.135- 142
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19960728-0135

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

特別記事

韓　圭寅君学位請求論文審査報告

韓圭寅君から提出された『日本の情報公開政策に関する研究――都道府県の情報公開制度を中心として――』は、従来、行政法学的な範疇の分析にとどまっていた日本の情報公開制度を制度史的かつ政治学的な視点から分析し、論じたものである。

本論文は以下の構成になっている。

第1部　序論
第2部　本論
　第1章　日本における情報公開の制度化
　　第1節　はじめに
　　第2節　情報公開の制度化背景
　　第3節　情報公開の制度化と研究の動向
　　第4節　制度導入要求の題型化
　　第5節　情報公開制度の導入戦略
　　第6節　結語
　第2章　情報公開政策の現状分析
　　第1節　情報公開制度の意義
　　第2節　情報公開システムの分析
　　第3節　電子情報の公開
　　第1節　はじめに
　　第2節　電子情報化の動向
　　第3節　電子情報の公開に関する法制的現況
　　第4節　情報公開制度における電子情報の取り扱い
　　第5節　終わりに
第3部　結論
　第1章　結論
　第2章　今後の研究課題

諸外国において情報公開制度は決して真新しい制度ではなく、また、わが国でも平成八年現在、四五都道府県および二三九市区町村において何らかの形で制度化されている。しかし、日本において情報公開が制度として初めて導入された例は昭和五七年三月の山形県金山町の条例（県では同年一〇月の神奈川県）であり、十有余年の歴史を有するにすぎない。こうした浅い歴史しか有しない制度であることも作用して、従来のわが国における情報公開制度に関する研究は、行政学的意義や行政法学的解釈について限定されたものが大部分であった。

しかし、情報公開制度に関する研究は、制度の実態を考察し、単なる制度の「静態」分析にとどまることなく、一歩進めて、その「動態」において、今後予想される発展と関連づけながら分析することが必要である。とりわけ、地方自治体における情報公開制度がどのような形で問題提起され、導入されるに至っ

たのかという政策の形成過程に関する考察が不可欠である。

また、諸外国の例をみるまでもなく、情報の高度化、すなわち電子情報の普及は行政情報そのものの形態にも影響を与える。本論文は、地方自治体における情報公開制度の導入過程のみならず、これらを踏まえ、行政情報の電子化がどのように実現されうるかについての検討を加えたものである。

本論文の第1部『序論』は、三つの問題を研究課題として設定している。すなわち、第一の問題は、わが国の情報公開の制度化過程においてその制度化の要因になったものは何か、情報公開の制度化を求めるアクターは誰と誰か、そしてそのアクター間の関係はどう捉えるべきかを挙げている。これらは情報公開制度という一つの政策形成の誘因、あるいはインプットとは何かという問いをも含むものである。

第二の問題は、わが国においてこれまで情報公開の概念はいかに捉えられてきたか、また、情報公開条例はいかに規定されているかを挙げている。これらはわが国における情報公開が概念として、学界、そして実際の都道府県等においていかに捉えられてきたのかという問いでもある。

また、第三の問題は、わが国における情報公開制度が今後、いかに改善されていくべきかということである。すなわち、情報公開制度の主体である情報の形態そのものが情報の高度化によって変化しつつあるという点を踏まえ、「紙記録」を前提にして制度化されてきた従来の情報公開制度がいかに行政情報の「電子化」に対応していくべきかという問題である。

第2部『本論』の第1章『日本における情報公開の制度化』では、地方自治体レベルにおける情報公開制度の導入過程および制度化への背景等を取り上げ、制度化への要因を五つに類型化している。具体的には、学界、市民、議員・政党、行政、そしてマスコミの五つである。堀部政男教授などは情報公開制度の提案主体に鑑み、首長提案型、議会提案型、住民提案型、混合型の四つに類型化しているが、本論文は「導入要求」の類型としてそれとは異なるアクターを仮定し、「協力モデル」によって情報公開の制度化を捉えようとする。

学界からの導入要求型とは、学問的論理上からの導入要求であり、学者を中心に法学的、政治学的、行政学的理論に基づいて制度の導入を議論、要求する類型である。また、市民からの導入要求型とは、政治、行政に対する不信感からの導入要求であり、行政権の濫用から市民の権利を救済するため、あるいは行政に対する監視ないし牽制の手段として情報公開制度の導入を要求する類型である。

一方、議員・政党からの導入要求型とは、政治的戦略としての導入要求型であり、政治的目的を追求する議員や政党が、世論の動向を踏まえ、情報公開の問題を新たな政治的論争、政治的戦略として価値のあるものと判断して、その制度化を要求するものである。また、行政による導入要求型は、行政自身の自発的な行動によるものであり、行政の効率性促進のための導入

要求である。

さらに、もう一つの類型としてマスコミからの導入要求型が挙げられており、これは情報源確保のための導入要求型であるとされている。すなわち、マスコミ等が取材の自由を確保し、行政情報に自由にアクセスできる手段として情報公開制度の導入を求める類型である。

本論文においてはこのようにアクターを類型化し、五つの導入経路（「情報公開制度の導入戦略」）を想定した上で、従来の日本の情報公開の制度化が、「上からの制度化」、すなわち、学界からの導入要求に触発され、地方公共団体の首長のリーダーシップの発揮によって情報公開制度の導入が図られる場合が多かったとしている。ただ、「上からの制度化」はどうしても市民に利用されにくい傾向が生ずるので、制度の趣旨および目的等が市民レベルで理解されてから導入される「下からの制度化」の方が実質的にも利用され、望ましいとしている。

第2章『情報公開政策の現状分析』の第1節『情報公開制度の意義』では、情報公開制度の概念体系についての検討が行われている。本論文では、情報公開制度を、「民主的政治・行政を実現するため、行政機関等の保有する公文書に対し住民（国民）の公開請求権を法的に認めて、その法律等の定めるところにより請求者の閲覧及び視聴に提供し、又はその写しを公布する制度」と定義した上で、情報公開制度の一般的な分類、すなわち、(1)公文書公開制度、(2)公文書公開制度および情報提供制度、(3)総合情報公開制度、(4)総合情報公開制度＋情報保護制度の四つのレベルに対して修正および再検討を加えている。つまり、本論文では(1)の公文書公開制度を狭義の情報公開制度だとするとともに、(2)および(3)を合わせて「情報自由化制度」、また、(4)を「情報民主化制度」だとしている。

「情報自由化制度」とは、行政機関等の保有する情報を国民ないしは住民に提供するための一切の制度の集合を指し、具体的には情報提供制度、情報公開制度、情報公表制度などが挙げられている。また、「情報民主化制度」とは、「情報自由化制度」と「情報保護制度」とを組み合わせたものであり、一見両立が困難な情報の自由化と情報の保護という二つの制度を同時に満たすものであるが、本論文では、現在の都道府県の情報公開制度は狭義の情報公開制度の段階にとどまっているとしている。

第2節『情報公開システムの分析』では、「情報公開制度」の本体を「情報公開システム」とした上で、これを成立させる変数を挙げている。すなわち、情報公開システムの投入変数として情報公開請求権者と利用者が、情報公開システムの変換変数として実施機関、救済機関（審査会）、情報公開運営審議会が、また、情報公開システムの算出変数として対象情報と公開対象情報が挙げられている。

条項公開システムへの投入変数としては、行政機関等に対し、情報の公開を求める「請求権者」と、公開される情報を最終的

に受け取り、それを利用する「利用者」を指すとされている。さらに前者の条件を、住民型、利害関係者型、行政裁量型に類型化し、四六都道府県の現状を分析している。

また、本論文では、「情報公開システム」のサブシステムとして「情報公開行政システム」が挙げられている。すなわち、情報公開に関する行政を行うため、当該法令等によって創設される行政システムであるが、このシステムとこれを構成する構造的サブシステムとして、「実施機関」、「救済機関」、「運営審議機関」の三つがあり、制度の運営を具体的に行い、行政情報を公開したり（情報公開機能）、非公開処分に対する救済を図ったり（救済機能）、制度運営の改善を図ったり（制度改善機能）するものとされている。

実施機関とは、情報公開制度において、当該条例等が定めるところにより、情報を公開し、またはその他の義務を課す機関である。住民の地域の問題に関する「知る権利」を保障するという観点から、地方公共団体に置かれるすべての機関、あるいは、住民の生活に密接に関わる公共機関は、すべて実施機関でなければならないが、本論文における情報公開条例等の分析から、現在の都道府県における情報公開の実施機関は、当該条例等の条文に列挙する方式が採られているため、その範囲が限定されていると指摘している。

また、救済機関とは、情報公開請求権者が非公開の処分を受け、その処分に対する不服を申し立てた場合、その救済を図る機関であり、具体的には情報公開審査会、情報公開監察委員などが行政不服審査法、あるいは苦情処理制度に基づいて救済を行う場合が多いとされている。

それに対して、情報公開制度そのものの運営の改善を図る構造的サブシステムとして、情報公開運営審議会が挙げられている。すなわち、非公開決定に伴う不服申立てに対する救済機関としての情報公開審査会とは別に、制度運営全般をチェックし、その改善を図るために設置されている条例上の機関である。現在、二三都道府県に置かれているが、本論文ではそれを、審査会と審議会とを一体のものとしている「統合型」と、分離させ、機能分担させている「分離型」とに分けている。

一方、情報公開システムでは「対象情報」を扱っており、これを「対象情報」と「公開対象外情報」に分け、その算出変数としている。例えば、前者としては、県等の機関が作成、取得したものや、職務上のもの、あるいは決裁、閲覧等が終了したものなどを指し、通常は情報公開条例等によって公開の対象となっており、「適用除外情報」および「非公開情報」に該当しない限り、公開されることが指摘されている。

しかし、「非公開情報」とは、個人に関する情報、個人の事業情報、法人等に関する情報、公共行政機関の執行情報、合議制機関の情報、公共の安全・秩序のための非公開情報、法令等による情報等で、条例等により定められたものであり、その範囲が極めて広いとされている。つまり、本論文においては、対

象を情報の範囲を定める「公文書定義規定」に加え、「公開対象外情報規定」によって情報公開の対象が限定されており、わが国の都道府県の情報公開制度が「原則公開」という制度運営の理念を達成するに至っていないとしている。

第3章『電子情報の公開』では、電子メディアに収録されている電子情報は、その他の従来のメディアに収録されている情報より、その付加価値の創出という面において遥かに優れた長所を有しているという観点に立った上で、日本における情報公開制度が今後、いかに改善されるべきかという観点に立って、日本の地方公共団体における、現行の条例等による電子情報公開のための施策を検討している。

第2節『電子情報化の動向』では、わが国における電子情報化がいかに進展しているのかを明らかにするため、民間分野および公共分野における分析が行われている。その結果、国および地方自治体の行政において、ハードの側面における情報化はかなり進展しており、また、ソフトの側面の利用と開発も積極的に行われてきているが、残念ながら、行政の民主化を図ろうと進められてきた情報化ではないと指摘している。

第3節『電子情報の公開に関する法制的現況』では、諸外国の情報公開制度において、電子情報をその対象情報と認める例を取り上げるとともに、わが国および地方自治体における容認状況が考察されている。例えば、スウェーデンの「出版の自由に関する法律」の第三条第一項では『『文書』は書面又は図画によるすべての表示、及び読み、聞きできる、又はその他技術的な補助手段を使用することによってのみ、理解できる一切の記録を含む」とされ、コンピュータ等によって電子的記録媒体に入力されている電子情報も公開の対象情報とされていることなどに触れられているが、わが国の自治体において電子情報を条例の対象情報としている数は極めて限られているという。

第4節『情報公開制度における電子情報の取り扱い』では先ず、実際に筆者が平成七年六月から七月にかけて四七都道府県および三七市町村に対して行った「電子情報の公開に関する認識調査」に関する分析が、米連邦機関のそれと対比しつつ、試みられている。また、「フォルシャム対ハーリス訴訟」あるいは、「SDC開発会社対マテー訴訟」など、情報公開制度に関するアメリカの判例などが注意深く考察されている。その結果、「情報自由法（FOIA）」における「記録」の定義には電子情報が含まれていることや、電子情報から特定の個人が判明しうる情報を削除することは「新しい情報の作成」に当たらないこと、あるいは、行政機関は、請求者から特定メディアによる情報公開を求められても、合理的にアクセスしやすいメディアでその情報を公開すれば、FOIAの義務を果たすことになる、などが明らかにされている。さらに同節では「電子情報の公開に対する政策的対応」として、アメリカにおける「電子情報自由改善法案」および「政府印刷局電子情報アクセス促進法」の立法過程に関する考察が加えられている。

第3章の第5節『終わりに』では、電子情報公開政策をわが国の自治体に適用する際の課題が論じられている。具体的には、既に情報公開条例等を実施している自治体においては、電子情報も対象情報になるよう条文を改正すべきこと、未だ制度化していない国や自治体は、情報公開の法制化に当たり、「情報」の定義規定に電子情報を含むものと定めるべきこと、電子的通信手段、あるいは電子メディアによる情報の公開請求および情報の公開を進めるべきこと、情報公開用のメディア選択のプライオリティを請求者に与えるべきことなどが挙げられている。

その上で情報公開制度の現状に鑑み、電子情報の公開を段階的にその範囲を拡大していくべきだとして、「処方箋」に相当する提案を行っている。すなわち、第一段階として、現時点における行政機関が保有する電子情報の目録を整備し、それを電子化して公開することが、また、第二段階として、行政機関の有する情報（公文書等）の目録を電子目録化し、それを公開することが指摘されている。第三段階としては、電子ファイルで作成・管理されている情報を公開の対象とし、第四段階として電子ファイルで作成・管理されている情報は、電子メディアで公開することを義務づけることが提案されている。その上で、第五段階として「情報公開通信システム」による公開を進めることが主張されている。

第3部『結論』では、既述した情報公開制度の導入戦略、概念体系、情報公開システムの実体、そして電子情報の公開についてまとめられるとともに、今後の研究課題として、情報公開政策の評価、すなわち、住民の行政参加の促進、行政に対する住民の理解と信頼の確保、公正な行政運営の確保等が情報公開によっていかに達成されているかに関する体系的な研究の必要性が挙げられている。

以上が本論文の要約であるが、この論文の意義は概ね四つに大別することができる。第一は、従来の情報公開制度に関する研究が制度的な側面に焦点をあて、行政法的、行政学的な範疇にとどまっていたのに対し、本論文においては、従来の研究を踏まえた上で、制度史的なアプローチによって、情報公開の制度化過程および経緯の考察が試みられていることである。この結果、制度化過程における主要アクター間の協力モデルが提示され、政治学的な分析も加えられている。

第二は、情報公開制度を議論するに際し、所与のものとみなされがちな「情報公開」の概念そのものを再検討し、その概念の捉え方の修正を試みていることである。同時に、情報公開体系を含むより広い概念体系、すなわち「情報自由化制度」と「情報民主化制度」が提示されている点も、既存の研究をさらに進展させたものであるといえる。

第三は、情報公開制度に関する分析において、システム論的なアプローチが採用されていることである。すなわち、情報公開制度の本体を「情報公開システム」とした上で、投入変数、変換変数、産出変数によってこれを説明している。そしてこれ

によって、現行の都道府県の情報公開制度の実体を明らかにすることが試みられている。

さらに第四として、情報の高度化に鑑み、今後の行政情報の電子化に対応しうる情報公開制度をいかに修正していくべきか、すなわち行政情報の電子化に関する「処方箋」が描かれていることである。そしてこれを描くため、電子情報の公開に対する地方自治体の認識調査を行い、米国との比較が行われている。

このように、本論文は、情報公開制度の制度化の過程を「動態」として捉え、資料の不備を「電子情報の公開に関する認識調査」を行うことによって補うとともに、独自のシステムを構築し、情報公開制度に関する研究を新たな視点から行ったという意味において高く評価されるものである。

しかし、それにもかかわらず、本論文にも若干の問題点が指摘される。

第一に、本論文は、わが国の地方自治体における情報公開の制度化の諸要因を探っているが、その前提となる自治体の政治システムそのものに対する考察がいささか不足している。本論文においては制度化導入要求のアクターとして、学界、市民、議員・政党、行政、そしてマスコミの五つが挙げられ、その経路が分析されているが、市民、議員・政党、行政といった諸アクターを扱う場合、例えば事務監査の請求権など、直接民主主義的制度との兼ね合いも考慮する必要もあるのではないだろうか。情報公開制度が国に先立って先ず地方自治体で実現したのは、こうした政治システムの存在が一因として考えられるからである。

第二に挙げられるのは、わが国における国と地方自治体との関係である。現在、地方分権に関する議論が活発に行われているが、その最大の焦点の一つは、いわゆる機関委任事務の問題である。機関委任事務とは、地方自治体の長を「国の機関」として国の事務を委任し、国の指揮監督のもとに執行させるものであり、自治体の固有の事務とはまったく性格を異にするものである。地方自治体の情報公開の制度化が進んでいることと、こうした事務の性格との間に因果関係があるのか否かに対しても検討が加えられていれば、諸外国とは対照的に、わが国の情報公開が制度化されていないことに対する一つの分析になったといえよう。

第三に、情報公開制度に関する諸外国との比較の問題が挙げられる。わが国における情報公開制度の現状を浮き彫りにするためには、諸外国との比較は不可欠であるが、果たして比較の材料が妥当であったか否かを吟味してみる必要がある。本論文では行政情報の電子化に関する日米比較を行っているが、わが国に情報公開法が存在しないこともあり、日本の地方自治体における情報公開制度と、アメリカの連邦政府における情報公開制度を直接比較している。比較にあたって、対象とする公的行政機関の性格等の差異を明確にしておくべきであるといえよう。

また、「紙記録」を前提にしてきた制度が「電子化」にいか

に対応していくのかに関する考察は極めて意義のあるものであるが、第四の問題として、「電子情報化」そのものに対する背景をもう少し深く掘り下げる必要があったように思われる。情報公開の制度化に関しては、学界、市民、議員・政党、行政、マスコミの五つにアクターを分類しているが、これらと「電子情報化」との関連の度合いは必ずしも同じではない。それぞれのアクターと「電子化」との距離によっても、今後の導入要求の形態が異なると考えられるからである。

以上のように、さらに検討が望まれる問題が残っているとしても、情報公開制度を「動態」として促え、行政学的、行政法学的な視点に加え、さらに制度史的、政治学的な分析を加えることによって、本論文の学界、行政実務に対して貢献するところは極めて大である。よって審査員一同、本論文により、博士（法学、慶應義塾大学）の学位を授与することが適当であると判断する。

以上

平成八年二月二六日

主査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員　堀江　湛

副査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員法学博士　小林　良彰

副査　日本大学法学部教授　政治学博士　本田　弘

増田　正君学位請求論文審査報告

増田正君が提出した論文『現代フランスの政治過程――政権形態と選挙過程に関する計量分析――』の構成は以下の通りである。

序章

第1部　選挙制度と政治的アクターに関する分析

第1章　現代フランスにおける政党と選挙協力
――政党の離合集散に関する選挙制度論的研究――

第2章　第五共和制下の選挙制度改革
――議席配分シミュレーションによる解釈――

第3章　地域特性と投票行動に関する計量分析
――主成分分析とクラスター分析による投票解析――

第4章　一九九五年大統領選挙における候補者得票
――二回投票制における
投票行動に関する計量分析――

第2部　選挙過程と政治資金に関する分析

第5章　政治資金規正の効果と実際
――現代フランスにおける政治資金規正――

第6章　選挙と政治資金に関する計量分析