

# 行政学第20回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

## 3-5 情報・知識の生産・流通

### 3-5-1 はじめに

#### (1) 制度的次元

##### 1) 統計情報

##### <アメリカ>

- 米国情勢調査：人口調査－選挙区設定の基礎（西尾）
- 1850年第7回国勢調査以降：国家の社会経済事情に関する統計を幅広く収集するものへ
- 議会に対する情報提供：憲法2条3節「大統領は、時々連邦の状況（the State of the Union）につき情報を議会に与え、また自ら必要にして良策なりと考える施策について議会に対し審議を勧告する」＝「大統領の一般教書」

<日本> cf. 島村2006

- 1885年：内閣統計局
- 1920年：第1回国勢調査、中央統計委員会
- 1946年：統計委員会@総理庁（→総理府）－1952年廃止→行政管理庁統計基準部
- 1947年：統計法、臨時国勢調査実施
- 2007年：新統計法、統計委員会設置@内閣府（→2017年：スリム化法で総務省に移管）

## 2) 公文書管理

<アメリカ>

- 1950年連邦記録法（Federal Records Act）
- 1966年情報自由法（Freedom of Information Act）

<イギリス>

- 1958年公記録法（Public Records Act）
- 2000年情報自由法（Freedom of Information Act）

<日本> cf. 宇賀2015

- 行政機関情報公開法（1999年）制定前は各府省の長が定める文書管理規程による分担管理
- 行政機関情報公開法37条「行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする」（1項）、「行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない」（2項）

• 公文書管理法制定過程

2008年1月：公文書等保存利用推進室@内閣府、法制化検討by福田首相施政方針演説

2009年3月：公文書等の管理に関する法律案閣議決定－6月可決、7月公布

• 公文書管理法の意義

①文書管理事務は内閣府に一元化←現用文書@総務省、歴史的公文書@内閣府

②現用文書の統一的管理ルール設定

③レコード・スケジュール導入－移管すべき行政文書は自動的に移管、廃棄には内閣総理大臣の同意必要－恣意的な移管拒否抑止

④公文書管理担当機関による文書管理規則のチェック－作成すべき文書の範囲の具体化・明確化、意思決定に至る過程、事業及び事務の実績を合理的に跡付け、検証することができるように、経緯等も

⑤行政文書管理ガイドライン制定 cf. 改正←東日本大震災に関連する会議における議事録不備等

## （2）管理的次元－資源としての情報の特質

①総括管理の困難さ

②問題は情報過小もあるが情報過多も

cf. 希少資源としての「注意（attention）」の重要性

③EBPMへの関心－他方、エビデンスの性格を限定すると視野の狭くなる恐れ

④一定の不確実性は不可避 cf. 科学的知識の利用

⑤情報伝達における認知的要素の重要性－量の問題ではない

cf. プロパガンダ・パラドックス現象

⑥非・国レベルにおける資源としての相対的重要性－国際行政、自治体行政、民間行政

⑦「記録保存型文書管理」（将来への説明責任のための適切な保存）と「意思決定型文書管理」（業務遂行についての説明責任、決裁文書の保存が主眼） cf. 牧原

⑧行政資源の制約と文書管理 cf. 前田－米国立公文書館約3000人、日本約50人

## 3-5-2 情報資源の利用目的

- (1) 政策決定支援 – 現実には不確実な情報の下で政策決定を強いられることが多い
  - マクロ経済指標、科学的知識（細菌学、I P C C、リスク評価）
  - 情報公開の機能 – 参加型政策決定促進
- (2) 政策実施支援
  - 監視のための情報収集、違反事実公表による制裁（国際環境行政等、国際人権行政における人権侵害の公表）
  - 情報提供による誘導（エコ・ラベリング、エコ・マーク）、ナッジ（行動経済学的手法）、広報
- (3) 透明性による信頼醸成
  - 国内行政 – 情報公開制度、公共事業の事前説明会
  - 国際行政 – 軍事力の透明化（防衛白書の刊行、演習の相互事前通知等）、同盟における情報交換等
  - 情報発信者に対する信頼感が欠ける場合、一方的情報発信では信頼醸成は達成されぬ  
cf. 共同事実調査（Joint Fact Finding）の意義

## 3-5-3 情報資源の調達

### 3-5-3-1 情報資源調達の手法

- (1) 受動的情報資源調達
  - ①ルール型
    - 国内：届出義務もしくは事実上の強制：戸籍、住民登録、登記、所得申告、許認可事務届出、登録、報告等 cf. 行政サービス（社会福祉等）の受給者による申請の際の情報提供
    - 国際：労働・人権分野報告制度、OECD等政策レビュー制度
  - ②自発型
    - 国内：市民通報（犯罪、火災）、市民モニター制度、議員や町内会長等が仲介する陳情、行政苦情相談・消費者相談に持ち込まれる相談、行政機関への口頭・文書による照会
    - 国際：人権・環境NGO、貿易保険レジームにおける競争企業
- (2) 能動的情報資源調達
  - ①公式型
    - 調査統計等 – 直接的収集と間接的収集
    - 政策的課題に関する調査 – 自力、委託、諮問 cf. 事故調査委員会における原因究明と訴追
  - ②非公式型 – 人的ネットワークの構築による個別的かつ柔軟な情報収集  
cf. パーティー、ワークショップ cf. 公務員倫理法令による制約？

### 3-5-3-2 情報資源調達における考慮事項

- (1) 調達コストーなるべく受動的情報資源調達を埋め込む必要  
cf.調査したという事実自体が持つ象徴的意味
- (2) 情報の質ー偏向の補正ーアンケート等（「声なき声」の裁量的情報収集）
- (3) 秘密性と公開性の 딜레마  
Cf. 個人情報収集、事故調査の 딜레마  
Cf. 国際行政：人道と人権との共有困難、国際保健とバイオセキュリティとの共有困難

### 3-5-4 内部管理

- (1) 限定的総括管理可能性
  - 統計情報、中央統計機関が全ての行政機関が必要とする統計を集中的に作成する集中型（加、豪）と各行政機関が個別統計を作成する分散型（米、英、日）
  - 分散型に分類される日本ー一定のコントロール
- <旧統計法>
  - 指定統計：統計法に基づき総務大臣の指定
  - 承認統計：統計法に基づき総務大臣の承認
  - 届出統計：統計法に基づき総務大臣に届出
- ⇒
- <新統計法>
  - 基幹統計調査：統計委員会の意見＋総務大臣の承認
  - 一般統計調査：総務大臣の承認
  - 届出統計調査（通称）：総務大臣への届出（地方公共団体、独立行政法人等）
- 政策課題に関する調査ー総括管理は難しい

## (2) 情報管理 – 文書管理改善、文書の総量規制、透明性確保

- 情報資源をいかに利用しやすいものにするのか
- 不必要な情報をいかに減量するのか
- 情報公開：行政機関情報公開法37条2項「行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない」(2項)

## 3-5-5 情報資源の加工と伝達

### 3-5-5-1 加工

- (1) 形式的加工 – 統計等整理
- (2) 実質的加工 – 組み合わせ等
- (3) 注意点：加工により公開可となる可能性、加工主体への信頼

### 3-5-5-2 伝達過程のダイナミズム

#### ①ターゲティングー恣意性と裏腹

- 仲介者：マスコミ（記者クラブ）、専門家団体
- 情報類型化の必要：行政情報と市民情報

#### ②歪曲（←ヒエラルキー、専門化と競争）の回避

- 複数の情報ルートを設定する「情報の重複化」cf.外務省
- 対抗偏向
- 中間媒介者の排除
- 歪曲耐性メッセージの開発（記号化、暗号化等）

#### ③双方向性の確保 cf.反応情報の収集

### 3-5-6 情報技術と政策過程・管理

- 情報技術のインパクトー一義的か？ cf.電信の場合、インターネット
- 多様なレベルー対市民・社会、政府内政策形成、バックオフィス
- ファウンテン技術演用理論（technology enactment theory）  
電子政府化ー業務プロセス改善、省庁間連携との連関
- 情報技術調達体制の課題（行政内部における専門知識の欠如と政府CIO、CIO補佐官等外部知識利用、内生化的の試み）

## 3-6 ルールの制定と管理

### 3-6-1 はじめに

(1) ルールの公示形式

- 憲法、法律、政令、省令、通達等
- 協定（公害防止協定、コベナント）
- 民間自主基準 cf. 保険

(2) 規制の形成過程 cf. Baldwin, Cave, and Lodge

- Public interest theories
- Interest group theories- capture argument by Stigler, collective action- only concentrated interests succeed, life cycle by Bernstein, policy entrepreneurs
- Power of ideas explanations cf. The importance of deliberation and conversation
- Institutional theories
- ① Inter-institutional relations- delegation based on information asymmetries, credible commitment, blame avoidance/ reputation
- ② Intra-institutional forces- institutional layering/ incremental adaptation

## 3-6-2 制度的次元

(2) 議会行政府関係

- 法治行政の原理 – 法律の優位、侵害留保の原則 cf. 委任立法の限界問題
- 憲法第72条：「内閣総理大臣は…議案を国会に提出」 – 権力分立の観点から「議案」に「法律案」を含めるかに関する議論
- 内閣提出法案と議員提出法案（1993-2002年で内閣提出法案1283本、議員提出法案773本、成立率は93.1%と26.1%） cf. 議員立法 – 省庁間調整バイパスという側面
- 与党内審査 – 与党依存の国会運営 ← → イギリス：閣僚としての与党院内幹事長 cf. 党内民主主義、複数部会への重複加入の意義（中島）
- 「内閣提出法律案の整理について」（1963年9月13日閣議決定）（山本in大森）
  - 1) 法律の規定によることを要する事項をその内容に含まない法律案は提出しないこと
  - 2) 現に法律の規定により法律事項とされているもののうち、国民の権利義務に直接的な関係がなく、その意味で本来の法律事項でないものについては、法律の規定によらないで規定しうるように措置すること
  - 3) 単純に補助金の交付を目的とする規定を法律で設けないこと

- 連続的対応 : Responsive regulation by Ayres and Braithwaite  
Enforcement pyramid
  - persuasion
  - warning and civil penalties
  - criminal penalties
  - license suspensions
  - license revocation
- (2) 政府社会関係
- 政府ルールと自主基準 cf. 民間規格の政府による活用のディレンマ
- Smart regulation – 様々な主体
- 「司法制度改革」の含意 ← → グレー組織
- (3) 政府間関係
- 条約等国际ルールによる国内ルールの拘束の拡大
- 自治体ルールの自律性の拡大

### 3-6-3 ルールの管理

#### (1) 法律の管理メカニズム

- ① 法律事項の管理 – 権利を付与もの、義務を課すもの、行政機関の組織及び権能に関する規定 – 基本法の中には法律事項といえるほどの確たるものがない場合も、既存法律についてどうみても必要がないと思われるような特例を設定 (山本in大森)
- ② 法律事項の規定 – 新しい法律事項を規定するように思えても、よく調べてみるとほとんどの場合で既存の法令中に似たような法令表現を見出すことができる – 検索の重要性 ; 外来語が十分に日本語としてなじんでいるものであれば用いてもよいとされる – 例 : エネルギー、最近インターネット関係のカタカナ語 (「不正アクセス」等)
- ③ 法律の形式 – 新法、一部改正法 (「溶け込み方式」 : 改正すべき字句、条項号または章節だけを取り出して改正を加えていくやり方)
- ④ 議会の処理能力 – 年間の法律成立件数 – 100件程度 cf. 米国とは2桁違う  
cf. 法令のサンセット方式

## (2) 行政レベルでの管理メカニズム

- ①内閣法制局 – 内閣提出法案、政令 – 省令以下野放図 cf.議院法制局 – 議員提出法案
- ②各省協議 – 閣議予定日の2週間前までに原案配布 – 処理のための覚書は情報公開法以後使われなくなる cf.「政策調整システム運用指針
- ③規制改革 – 法律から通達まで：事後的  
cf.規制インパクト分析 – 事前
- ④日常的な官房系統組織によるチェック

## (3) リスク管理規制の課題

### ①不確実性

- リスク評価を期待される科学には不確実性がつきもの – 社会としては、一定の不確実性をどのように判断するのが問われる
- 「予防原則 (precautionary principle) 」：不確実性が残る場合でも、何事かが発生すればその被害が甚大であるので、予防的に規制等対応を行うという態度
- 「後悔しない政策 (no regret policy) 」：何事かが発生するかは不確定である間は、発生することを想定した対応を行うことはせず、発生しなかったとしてもやっておく意味がある対応のみを行うという態度

### ②リスクトレードオフ

- リスク・トレード・オフとは、特定のリスクを減らそうとして行った努力が、結果として逆に他のリスクを増やしてしまうこと
- 燃費向上のために車体軽量化すると衝突に弱くなり安全性が落ちる
- オゾン層を破壊するフロン当初の代替品には、オゾン層破壊は減少させるが温暖化を促進するものがあった
- 風力発電：温暖化リスク・エネルギー安全保障リスクと鳥殺傷・風景騒音等のリスク間のトレード・オフ

## 3-6-4 内閣法制局

### 3-6-4-1 体制と歴史

- 内閣法制局設置法3条3項「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣対し意見を述べること」（意見事務）
- 内閣法制局設置法3条1項「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること」（審査事務）
- 1885年（内閣制度確立時）：法制局官制で内閣法制局設置
- 「内閣に隸する」（1893年）、法律命令案の起草・審査－勅令も対象
- 戦後になく機能として内容に対し法制的見地から調整
- 1952年：法務省外局の案もあったが吉田首相の復活指示で内閣直属の法制局に
- 手順：2段階構成－参事官による審査、部長説明（真淵85）
- 観点：「法案の内容」（必要性、公益性、法律事項の存在、整合性）、「書きぶり」（用語等）cf. 旧労働省の「婦人局」の「女性局」への修正に5年かかる（真淵85-86）
- 組織：第1部：意見事務、第2－4部：審査事務
- 参事官は全て出向者、ただし5年  
出向元を審査－出向元に「戻ってくるな」といわれるくらい厳正な審査  
参事官と各省庁担当課長補佐との間の徹底した論議  
幹部候補生は再度呼び戻す－総務主幹－部長－第1部長－次長－長官

### 3-6-4-2 運用

#### （1）ルーティーンプロセス

- 正規には閣議請議後、実際は予備審査
- 9月：1月通常国会に提出する法案の案件と要旨が内閣参事官室経由で法制局へ
- 予算関係以外法案：10月中に予備審査開始
- 予算関係法案（3-4割）：年度末予算案閣議決定後
- 年明け早々：文書課長等会議（内閣法制局、内閣参事官室共催）、以後予備審査本格化
- 1-3月集中豪雨的工作＝期限切られる仕事
- 予算関連法案提出期限2月上旬、予算非関連法案期限3月上旬
- （2）特質－「最も重要なのは論理性」他方、既存の論理体系に捕らわれて保守化の恐れ  
cf. とはいえ行政改革会議報告はそのまま法律化
- （3）もう一つの機能：意見＝憲法・法律の解釈問題－裁判所機能の代替  
cf. この機能に対する2009年政権交代後の批判－内閣法制局長官の国会答弁禁止（「政府特別補佐人」への非指名）

### 3-6-5 規制改革プロセス

#### 3-6-5-1 CBA (cost-benefit analysis)とRIA (Regulatory impact assessment) の利用と課題 cf. Baldwin, Cave, and Lodge

##### <国際的経緯>

- Use of CBA in the US Executive Order 12291 in 1981 (315)
  - The Enterprise Unit of the Cabinet Office in UK in the mid 1980's (316)
- Impact Assessment
- The better regulation program in the UK, EU and OECD (317)
  - OECD checklist for regulatory decision-making in 1995 (318)

##### <課題>

- The tension between statutory objectives and a CBA (320)
- It becomes unclear who have final responsibility- agency, OMB, federal judges or elected (321)
- Certain group has preferential access
- Data constraint and measurement (322)
- Bureaucratic problems (324)- delay, officials distrust economic analysis
- Timing- IA were not commissioned early enough (327)
- Amendments introduced at a late stage (328)

## 3-6-5-2 日本における規制改革の経緯

- 95年までの規制緩和－いらなくなった規制の掃除
- 95年から各省が一番嫌がる問題に対して手を突っ込む
- 規制改革推進3カ年計画
- 第1次：95-97年 行政改革委員会（法律設置）規制緩和小委員会  
「国民生活に対して支障となる諸規則に対する監視」  
「監視」に監査（auditing）よむ＝有益なサジェスチョンも  
当初は苦労
- 第2次：98-2000年 行政改革推進本部規制緩和委員会、規制改革委員会
- 第3次：2001-2003年 途中から総合規制改革会議（政令設置）
- 規制改革・民間開放推進3カ年計画
- 2004年－2007年：規制改革・民間開放推進会議（政令設置）
- 規制改革推進のための3カ年計画
- 2007年－：規制改革会議
- 政権交代後：行政刷新会議・規制・制度改革分科会

## 3-6-5-3 規制改革の手法

- 担い手：省庁のOB等ではない純然たる民間人をメンバー、民間人の中でも経済人の比率が高い
- 手順：10月くらいまで各方面から規制改革の要望を募る（その際、米国やEUが熱心であり、「外国」が情報源として利用されることとなる）、ワーキンググループが設置され10月から12月に集中的に作業する、ワーキンググループの作業の結果を受けて12月に全体として提言を行う（そのうちの主要なものを抜き取り（これらは短冊（タンジャク）と呼ばれる）、閣議決定を行う）、提言全般をうけて推進計画の改定を翌年3月までに行う－規制改革のプロセスは外部からの要望を基礎として内閣府と各省庁が相互作用を行うプロセスとしてルーティーン化
- 運用（by規制改革会議のある委員）：規制改革会議と各省の間のやり取りにおいては「相手（＝各省庁）に勇気を持ってもらい決心させること」が必要であり、決心さえさせれば「約束したことは守るというよき伝統はある」ので規制改革は進展する、また、そのような決心を促す上では、相手の話を「聞いてあげるうちにファンにさせる」ことが重要である
- 行政刷新会議：政治家の活用という点においては差異も見られるものの、民間人をも用いてレビューを行う点においては継続性もある

### 3-6-5-4 特区制度

#### (1) 構造改革特区制度

- 2002年7月：構造改革特区推進本部設置
- 特色：地域の自主性に基づく規制改革、短期の回答・拳証責任の転換、一般的規制改革に直結することも cf. 申請のインセンティブは？

#### (2) 総合特区制度

- 複数の規制の特例措置
- 税制・金融・財政上の支援措置を一体として実施

### 3-6-5-5 国際的評価

- 評価 by OECD (2006)
- 新たな規制改革3カ年計画に従い、新規および既存の規制に関し規制影響分析 (RIA) を2004年から実施 (65)
- 競争政策改善 – 適用除外リストは57 (1999年) →21 (2003年) (10)
- プラグマティックな漸進的アプローチを取ってきた (11)
- いまだ規制緩和という非常に狭い考え方に基づいているように思われる (38) –むしろ、規制の質改善、適切な規制設定が課題
- 日本は独立規制機関 (規制の政治からの独立、規制執行の規制立案からの独立) を持たない点で特異 – 金融庁は好例
- 公取は総務省外局に位置づけられたことで妥協余儀なくされた (88) – 2003年内閣府外局として独立性強化 (89)
- 特区制度評価 – 規制改革に場所的アプローチを採用したユニークな事例 (x v)

## 参考文献

- ジェーン・ファウンテン（2005）『仮想国家の建設』一藝社。
- 城山英明（1998）「情報活動」、森田編『行政学の基礎』岩波書店。
- 宇賀克也（2015）『逐条解説：公文書等の管理に関する法律・第3版』第一法規。
- 島村史郎（2006）『統計制度論－日本の統計制度と主要国の統計制度－』財団法人日本統計協会。
- OECD編（2006）『脱・規制大国日本：効率的な政府をめざして』日本経済評論社。
- 西川伸一（2000）『知られざる官庁・内閣法制局』五月書房。
- 中島誠（2004）『立法学－序論・立法過程論』法律文化社。
- 大森政輔・鎌田薫（編）（2006）『立法学講義』商事法務。
- Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge (2011), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press.
- 牧原出（2007）「『記録型文書管理』と『意思決定型文書管理』」、総合研究開発機構・高橋茂『政策提言－公文書管理の法整備に向けて』商事法務。
- 前田健太郎（2018）「『小さな政府』と公文書管理」『現代思想』2018年6月号。