九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

行政資料データベースに関する一考察（1）：その意義と方法論

今里，滋
九州大学法学部助教授

https://doi.org/10.15017/1883

出版情報：法政研究. 54 (2/4), pp.314-342, 1988-03-16. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

行政資料データベースに関する一考察(1)

――その意義と方法論――

今　里　　滋

1：はじめに
2：行政情報管理の現状と課題
2．1：政府内行政情報管理の現状と課題
2．1．1：行政機関における文書管理の特徴と問題点
2．1．2：行政情報公開とデータベース化の現状と課題
2．1．3：国の行政機関におけるデータベース共用化の現状と課題
2．1．4：政府と社会とのデータベース共用化の課題と展望（以上本号）
2．2：政府外行政情報管理の現状と課題
3：行政資料データベース構築の可能性と方法
4：おわりに――行政情報民主主義を求めて

1：はじめに

「すべての官僚制は、職業的消息通の持つこのような優位を、彼らの知識や意図を秘密にするという手段によって、更に一層高めようとするものである。官僚制的行政は、その傾向からいえば、常に、公開性を排斥する行政である。官僚制は、できさえすれば、彼らの知識や行動を、批判の眼から隠蔽しようとする。・・・『職務上の秘密』という概念は特殊官僚制的な発明物であり、正にこの・・・態度ほど、官僚によって熱狂的に擁護されているものはない。」(1)

M・ウエーバーのこの指摘は、おそらく現代のわが国の行政についても

なお妥当するであろう。いや、国・地方を問わず、現代政府の官僚制はその機能も規模もますます拡大し複雑化しているがゆえに、行政の不透明度はそれに応じて増していると言いうるかもしれない。情報公開の制度化がこの10年ほど盛んに主張され、現実に地方自治体を中心にその制度化が進んでいるのはその証左に他ならない、と言うこともできよう。情報公開の制度化への動きは国民の“知る権利”に基づく行政官僚制の民主的監視という規範的要請を一つの原動力にしている(2)。しかし、その民主的・規範的意義はともかく、情報公開制度とその機能は、行政官僚制というブラックボックスを中心とする行政情報のフローとストックのサイクルから眺めた場合は、外部に出力される行政情報の量と内容をコントロールするという、そのサイクル内の一過程を構成しているにすぎない。行政官僚制が“秘匿”する情報の量が増えつつあることが事実であるにしても——しかし、この「事実」を部外者が客観的に確認する術はない——その一方で、行政官僚制が外部にリリースする情報の量が飛躍的に増大していることもまた事実なのである。この外部にリリースされた行政情報をいかに有効利用するか、という面に関しては、とくに法学者や政治学者をはじめとする社会科学者の間では、情報公開ほど関心が払われてこなかったのではないだろうか。つまり、規範論としての情報公開は盛んに論じられてきたけれども、いわば「技術論」としての情報公開はそれほどには熱のこもった議論の対象とはなってこなかったのではないか、ということである。しかし、迅速・的確な保管・検索・取り出しを可能とするような行政情報管理システムが、とりわけ開示する主体である行政機関において確立していないかぎり、情報公開が、少なくとも技術的には、画餅に留まる恐れを否定できまい。本論は、行政情報の、とりわけ行政外部での有効利用につき、行政資料データベースを中心として、考察を加えようとするものである(3)。

2：行政情報管理の現状と課題

行政情報を生産・保存・蓄積しようとする主体は政府内主体と政府外主体に大別できる。前者は各レベルの政府を構成する各種の行政機関であり、後者は企業、大学、研究所、非営利団体、個人など様々である。注意しなければならないのは、「行政に関する情報」という意味での行政情報を生産するのは、政府内の行政機関に限られないし、限る必要もない、ということである。なぜなら、例えば、行政官の意識調査のように、行政機関ないし行政官の行動を客観的に観察し、記述し、分析し、それをデータの形で残す作業の質はむしろ政府外の主体によるそれの方が高いし(4)、場合によっては、民間の調査機関の方が公的情報の生産・獲得能力において政府内の主体よりも数段上回ることさえあると思われるからである。こうした点を踏まえつつ、本節では、政府内外の行政情報管理および行政情報データベースの現状と課題につき概観を試みることにする。

2.1：政府内行政情報管理の現状と課題

2.1.1：行政機関における文書管理の特徴と問題点

M. ウェーバーは近代官僚制の特質の一つとして「文書主義」を指摘した。合法的支配主体の典型であり、かつ合理性と計算可能性をその最大の特徴とする近代官僚制にあっては、予め定められた規則に従って、そして客観的・明示的な情報伝達・記録手段としての文書を通じて、その事務を処理・執行することが、合理性と計算可能性を担保する第一義的要件だ、というのである。とりわけ「近代国家の行政においては、広汎な事務の合理的処理のためにも、また、市民との関係において公正性と効率性を確保するためにも、文書の取扱方法を明確に定め、一定の合理的な仕組みをつくりあげる必要があ」るし(5)、「そうした文書処理のあり方についての自覚的、合目的的な努力を広い意味で『文書管理』と呼ぶとしたら、近代国家の

行政は、なんらかの形での文書管理の営みを不可避的に内在させている」[6]のである。わが国の行政においても、政府のレベルを問わず、そのことは例外ではない。行政機関の事務は文書によって行われるのが原則であり、とりわけ国の本省庁（25省庁）においては、すべての省庁が訓令等による文書管理規程を設け、統一的な文書管理システムを採用していると言われる[7]。図1および図2は、こうした文書管理システムもしくは文書事務における要素およびプロセスを図示したものである[8]。このうち、行政情報

図1：文書事務の要素

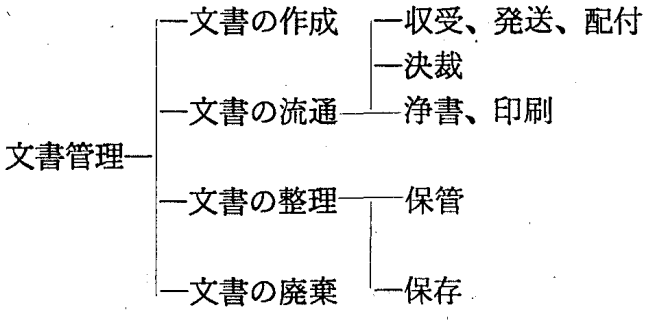
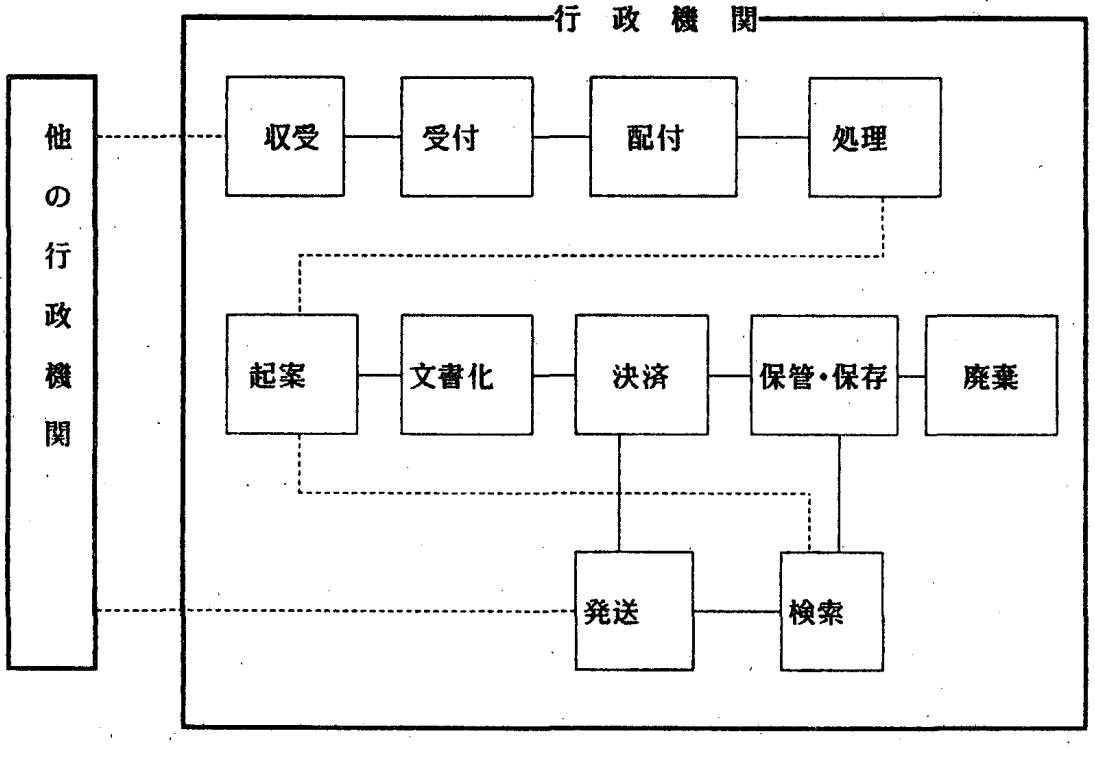


図2：文書事務の流れ



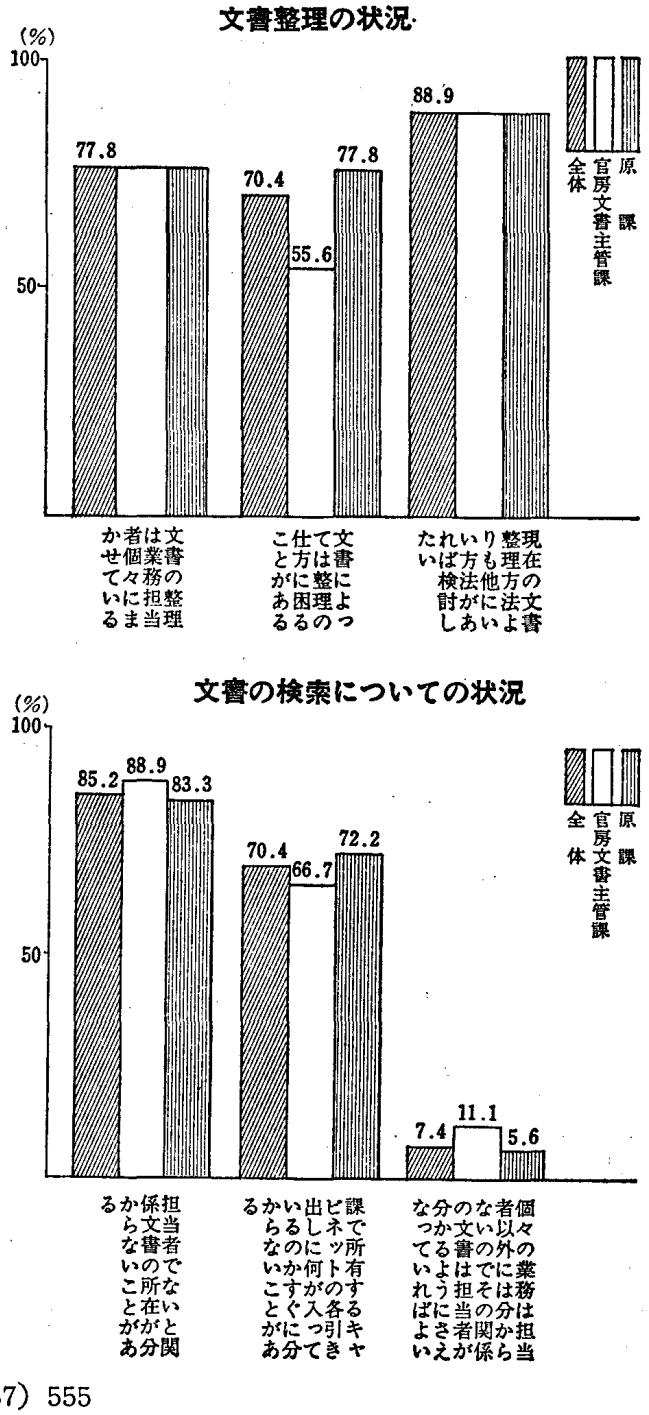
のデータベース化ともっとも深い関わりをもつと思われるのは、＜文書の整理＞の段階と各要素であろう。もちろん、文書事務におけるもっとも創造的な作業の一つである＜文書の起案＞の過程において、最終段階でのデータベース化を念頭においての書式の設定、索引語の選択、文書の分類番号の割当て等が行われ得ようが、しかし、それは起案事務にとってはあくまでも付随的な作業にすぎない。

わが国の機関における文書管理は以上のような基本的枠組を有するのであるが、それでは、その文書管理システムはどのような特徴を具え、また、問題点を抱えているであろうか。北田祐幸は次の諸点を指摘する(9)。まず、特徴の第１としては、文書事務が担当者中心に行われている、ということである。すなわち、決裁案件に関する文書を作成するのは担当部門の一人もしくは数人の担当者であり、彼もしくは彼らが作成した文書はほとんど他の部門を経ることなく上司の決裁に回され、処理が完結した時点で当該担当者によって保管されるというのである。こうした方式が文書処理の迅速性を高め、かつ担当者の専門的熟練を促進することは疑いない。しかし、その一方で、「文書に対する共有化意識を希薄にし、占有化や私物化の傾向を助長する」(10)こともまた事実であろう。とすれば、情報の共有化を不可欠な必要条件の一つとする行政情報のデータベース化や政府・行政機関外への情報の公開は、担当者による文書の占有化や私物化の程度が大きければ大きいほど困難に逢着せざるを得ないことになろう。

第２の特徴は、文書が保存を重視して管理されている、ということである。「保管」とは、担当もしくは担当機関が当該文書を手元に、すなわち、自己が排他的に管理できる範囲に置いておくことを意味するのに対して、「保存」は、利用率が低下した保管文書を事務室から書庫に移し、直接担当者以外の者の利用にも供することを意味する。保存された文書は保存年限が到来すれば、裁断あるいは焼却されて廃棄されることになる。文書が「保管」から「保存」に移行するのは、文書の種類や行政機関が準拠する文書規程の定め方によって異なるものの、通常１～２年であると言われ

る。「文書が保存を重視して管理されている」というのは、国の行政機関における文書の保存状況が、各職場での処理段階の文書および保管文書の整理状況に較べてヨリ良い、ということを意味している。たとえば、現状調査[11]によれば、保存文書では、25省庁のうち21省庁が目録（引継簿）を備え付けることを定めており、目録の作成・維持が「十分励行されている」と回答した省庁は13に上っているのに対し、保管文書では、目録を備える

図3：国の行政機関における文書管理の現状



ことにしている省庁は約半数の11に過ぎず、目録の作成・維持が「十分励行されている」と回答したのはわずか5省庁である。(参照、図3) また、文書保存のための区分および保存年限については比較的詳細に規定されており、さらに、ほとんどの省庁で保存文書の全部もしくは一部を文書担当課や各部局の主管課に引き継いで管理することにしているなど、ある程度組織的・系統的な管理態勢が敷かれているのであるが、処理段階の文書や事務室内部の文書の保管は、担当者任せになっていたり、各人が同一文書を重複して所持していることが多く、保存文書ほど体系的な管理が行われているわけではない。北田は、文書の保管よりも保存が強調されている一般的理由を「行政の意思決定や執行について、文書の第三者に対する『証拠性』を重視する行政運営の特徴や慣行」[12]に求めているが、この傾向が行政情報のデータベース化にとって好ましいことは言うまでもない。

以上の二つの特徴を総括すると、少なくとも国の行政機関に関しては、処理段階の文書や保管文書についてはデータベース化の適格性を欠いているが、しかし、保存文書に関してはデータベース化の条件はかなり整っている、と言うことができよう。もちろん、保管段階の文書についても、文書の発生から保存に至るまでのプロセスが、直接担当者以外の者でもその存在を認識し、可能であれば検索・利用もできるような透明度、汎用度、そして一貫性の高い管理システムの下に置かれることが——民主的行政の規範が要請する情報公開の見地からも——望ましいのは言を待たない。だが、すでに述べたように、文書事務が行政官僚制の職務の中枢であり、かつ、文書事務そのものが行政文化の一環をなしていることを考えると、文書管理システムの早急な改善は望み薄であると思われる。それよりも当面は保存文書についてのデータベース化や公開の可能性を探求し、そこで開発されたシステムに保管文書も徐々に加えていくという方向の方がヨリ現実的であろう。そこで、次に、主に国の行政機関について、保存文書を中心とする行政情報の公開とデータベース化の現状と克服すべきいくつかの課題について概観することにしたい。

2.1.2：行政情報公開とデータベース化の現状と課題

昭和55年１月の第91通常国会において、時の内閣総理大臣大平正芳は、施設方針演説の中で、「最近、いわゆる情報の公開と管理についての論議が高まっております。政府はこれまでも、その改善に努力を重ねて参りましたが、今後とも情報の円滑な提供と適正な管理を図るため鋭意検討を行い、所要の改善措置を講じて参る所存であります」[13]と述べ、行政情報公開への積極的姿勢を示した。国の行政機関における情報公開への動きは、この演説を俟ってようやく本格化する。そして昭和55年５月27日、大平演説を受けたかたちで「情報提供に関する改善措置等についての閣議了解」がなされる。この閣議了解事項のうち、次の２点が重要である。まず、各省庁に公文書閲覧のための手続規定と統一窓口が開設され、かつ、「国民生活に役立ち公開に適すると認められる主要な刊行物、統計、資料、通達等について、目録を作成整備する」ことが定められたことである。すなわち、これまで自己所有の行政情報の非開示を原則としてきた国は、表面的・部分的にではあれ、公開を公文書管理の原則とすることに方針を180度転換したのである。とくに、公開可能な公文書等について「目録」を作成する、とした点が注目に値する。目録作成はデータベース化の第一歩だからである。

第２点は、「情報の管理、提供の改善を図るため、情報の体系的分類、保管・保存方式、保存年限等についての全般的見直しを行うとともに、各省庁に共通する公開基準の策定について検討する」と記されたことである。これは、前述した日本の行政機関における文書管理の構造的欠陥を改め、より合理的・系統的な文書管理システムの開発・導入を目指し、ひいては行政情報のデータベース化をも展望したものとして評価できるものである。この重要な二つの閣議了解事項は、以後、どのように実現され――あるいは、実現されずに――現在に至っているであろうか。この点を以下検討しよう。

行政情報の公開は、一定限度の枠内であれ、かなり円滑に進んでいる。

すなわち、すでに昭和55年６月には各省庁文書課長会議が開かれ、公文書閲覧のための手続規定の整備、文書閲覧窓口の業務内容の検討、および目録ならびに公開範囲の基準の設定に関して討議が行われている。この会議を嚆矢とする各テーマ毎の作業部会での検討作業の結果、手続規定に関しては、昭和55年10月という省庁間協議事項としては異例の早さで整備が完了し、また同じく10月からは各省庁で文書閲覧窓口が設置され、文書閲覧という名の情報公開が実施される運びとなっている。しかし、目録の登載および公開範囲の基準如何の問題は、「将来の検討課題」、つまり、当面は問題が多いので具体的決定はしないということに落着した。したがって、目録に登載される文書は「本来、公開に適する公文書等のうち、国民生活に関連が深く、国民の利用が多いとみられる主要なもの」[14]、つまり既公開のものがほとんど、という次第になったのである。現に、筆者（今里）が昭和62年11月に文部省総務課広報室で行ったヒアリングによると、目録番号の1000番台は法律（例：55・人審・1001 文化功労者年金法）[15]、2000番台は訓令（例：60・会・2015 「国家公務員法の職務発明に関する補償金の請求手続ならびに支払い方法の改正について」の一部改正（昭和60年４月１日会計課長通知））[16]、3000番台は刊行物、そして4000番台は新聞発表資料等に分類されており、総じて施行法、省令、規則、通知のたぐいがほとんどであって、内部の職務執行のみに係るものはまず登載されない、とのことであった。なお、文部省における昭和62年７月１日現在の目録登載文書数は2,418である。

また、閲覧の方式も万全を期したものとは言い難い。すべての省庁がそうであると断定はできないが、前記の文部省の場合、「文書閲覧窓口」という表札は掲げてあるものの実際には閲覧窓口はなく、1000番台、2000番台というように分けられた閲覧文書目録がそれぞれ該当の書類封筒に入れられているのを取り出して、立ったまま（！）目的の文書を検索するというのが、実情のようである。情報公開の見地からこれを前進とするか停滞とみなすかは主観的価値判断の問題であろうが、少なくとも閲覧者の閲覧と

いう肉体的行為の快適性の点では一考の余地もなしとはし得ないであろう。国民への情報公開、その実現手段としての公文書閲覧を、各省庁がやっていることだから一応体裁だけは整えておこうという消極的姿勢にとどめることなく、パプリシティの目的をも含めてもっと積極的に位置づけ発展させようとするならば、情報公開に積極的な自治体に見られる情報公開室ほどではなくても、せめて椅子と机のある準独立の閲覧室を設け、複写機を利用できるようにし、各省庁もしくは全省庁合同でそれぞれの閲覧目録をまとめて政府刊行物として公刊するといった程度のことはなされてもよいのではなかろうか。さらに、閲覧者の立場からする閲覧の便宜を考慮するならば、行政情報＝公文書の交付年月日、形式的種別、および原課のみを索引語とする現在のシソーラスの方法は、今後の開示情報の増大を考え併せると、情報検索の手段としてはきわめて不十分であろう。後述するコード化と併せて、できるだけ簡単明瞭な索引語やキーワードが付され、せめてパソコン上での検索が可能となる検索方式が考慮されてよい。究極の情報公開とは、例えば、閲覧を希望する国民が自宅や職場等、日常生活の場に居ながらにして——現在の窓口閲覧方式では、東京都ないしその近郊に居住する者以外は、少なからぬ時間と資金を犠牲にしない限り、頻繁にかつゆっくりと目的の公文書を“閲覧”することは不可能であり、ここにも「東京に住む者」と「東京に住まざる者」との間に行政情報へのアクセス面での著しい格差＝不平等が生じる余地がある——キャプテン・システムやパソコン等の端末から所期の情報を検索・閲覧し、必要であればハードコピー化できるシステムにおいて実現するであろう。本省庁での閲覧がパソコン等の端末を通して可能になるようにすることは、それが現状では初歩的な段階にあるにしても、上記のごとき理想に一歩でも近づく契機となるのではあるまいか。

次は、「情報の体系的分類、保管・保存方式、保存年限等についての全般的見直しを行うとともに、各省庁に共通する公開基準の策定について検討する」点に関してである。これは、多様でかつ大量の行政情報の中から必

要なものを迅速・的確に検索するために、つまり、行政情報の共通データベース化のために、いかなる努力が払われるべきであり、また払われてきたか、という問題として設定し直すことが可能であろう。この問題の検討に移る前に、行政情報のデータベース化の実態について概観しておこう。

行政情報のデータベース化そのものは過去10年ほどの間に相当進展している。とりわけ、省庁レベルだけでなく、各省庁内の行政機関においてもミニコン・クラスの性能を有する大容量のコンピュータが導入されるようになり、かつ、データベース・システム構築のためのソフトウェア技術が飛躍的に進歩したここ数年では、表1[17]および図4[18]が示すように、データベースの開発は急速に進んでいる。総務庁の調査によれば、昭和60年11月現在、19省庁88部門で132となっており、55年度に較べると3.4倍の増加率であり、その当時開発中のものを含めると、現在では300を超える数のデータベースが運用されているものと推測される。また、この調査によると、国の行政機関におけるデータベース導入の目的ないし動機は、図5が示すように[19]、「事務処理の合理化・効率化」、「行政施策の決定、計画立案等データの有効利用、高度利用」、および「データの共用化、一元管

表1：国の行政機関におけるデータベースの運用・開発状況

開発段階	昭和57年11月現在			昭和59年11月現在			増加率(%)		
	省庁数 A	部門数 B	システム C	省庁数 D	部門数 E	システム数 F	D／A	E／B	F／C
運用中	17	57	68	19	88	132	11.8	54.4	94.1
開発中	13	21	25	16	36	48	23.1	71.4	92.0
計画中	12	17	18	14	29	38	16.7	70.6	111.1
構想中	15	28	46	13	42	75	-13.4	50.0	63.0
小計	21	97	157	20	132	293	−	36.1	86.6
未検討	3	62	−	2	91	−	−	−	−
計	24	149	157	22	223	293	−	−	−

＜出典＞昭和60年11月、総務庁「各省庁磁気データベース化状況等調査」

図4：国の行政機関におけるデータベースの運用・開発の推移

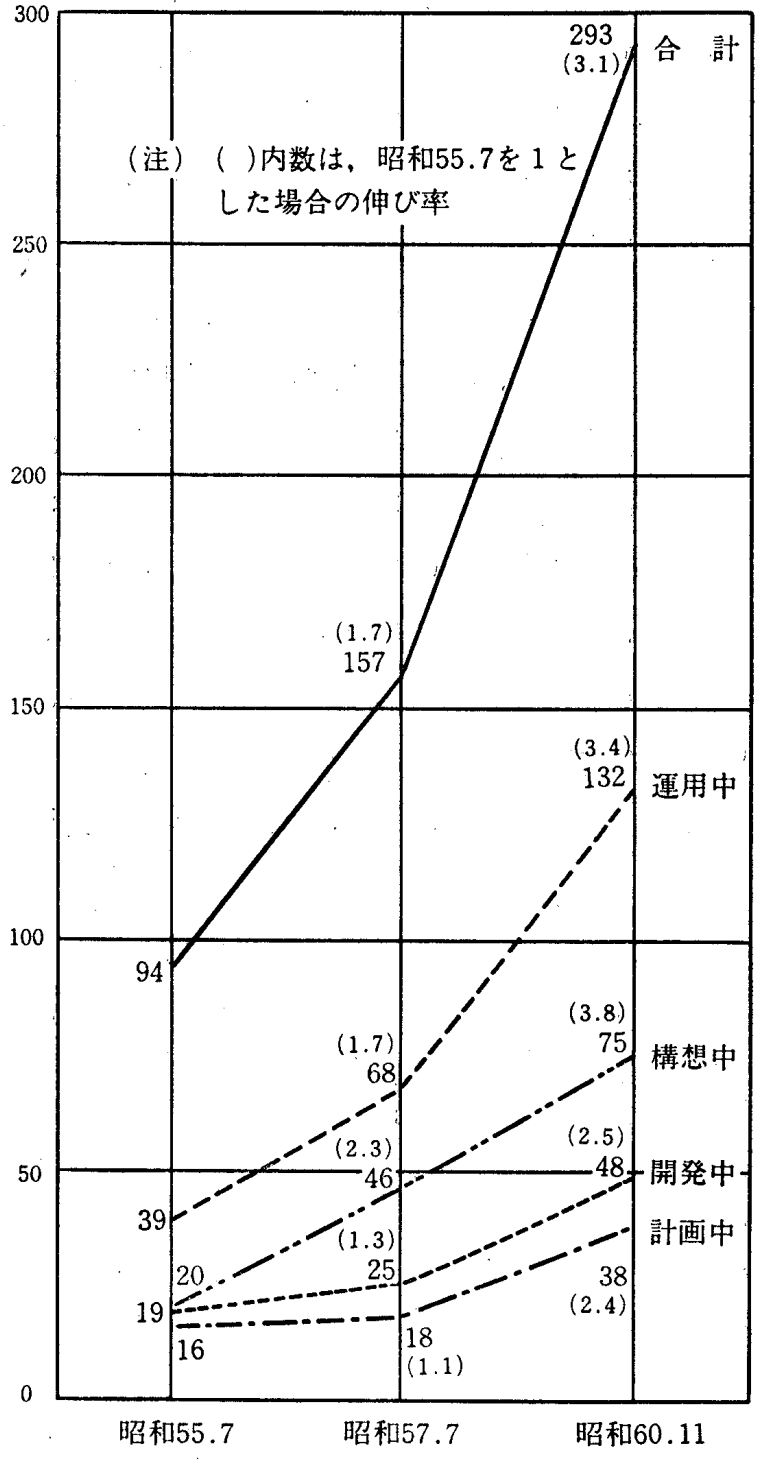
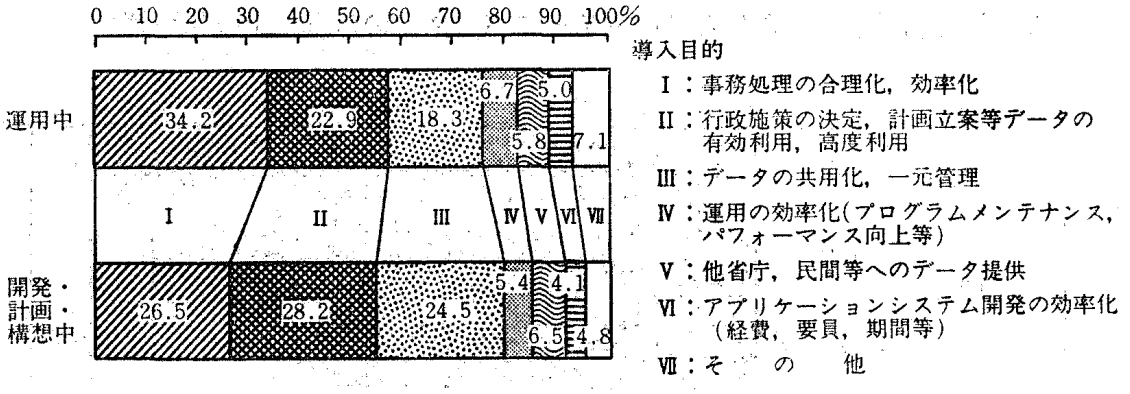


図5：データベースの導入目的



理」の三つが全体のほぼ4分の3以上を占めている。昭和60年11月の時点では、定型大量の事務を合理的・効率的に処理するアプリケーション型データベースが34.2%と導入理由の筆頭にあるが、しかし、開発・計画・構想中のものでは政策決定等の支援ツールとしての、あるいは、おそらくそのための前提条件としてデータを共用化し一元的に管理するための、提供型データベース導入が計52.7%に上っている。行政機関においても「今後はデータベースの本来の形態である提供型のものが増えてくる」[20]傾向を明確に示していると言えよう。

国の行政機関においてすでに運用されているデータベースの正確なタイトルや内容を伝える資料は現在のところ未入手——おそらくは未存在——であるが、行政活動の分野ごとの運用・開発段階にあるデータベースの状況および主たるデータベースの種類、名称、そして主管省庁はそれぞれ図6と表2に示す通りである[21]。このうち、運用段階のデータベースでは農林・水産、科学技術関係のデータベースが多く、また、開発ないし計画段階のデータベースでは建設・土木、科学技術・研究開発、および農林・水産ものが目立って多いが、建設・土木分野のものは主として各地方建設局での道路、河川、工事等の計画作成・管理業務用のものであり、科学技術分野のデータベースの大半は各省庁の研究機関における分析データを蓄積したものか研究文献等のデータベースであるという[22]。

図6：国の行政機関における分野別データベース化の状況（上位15分野）

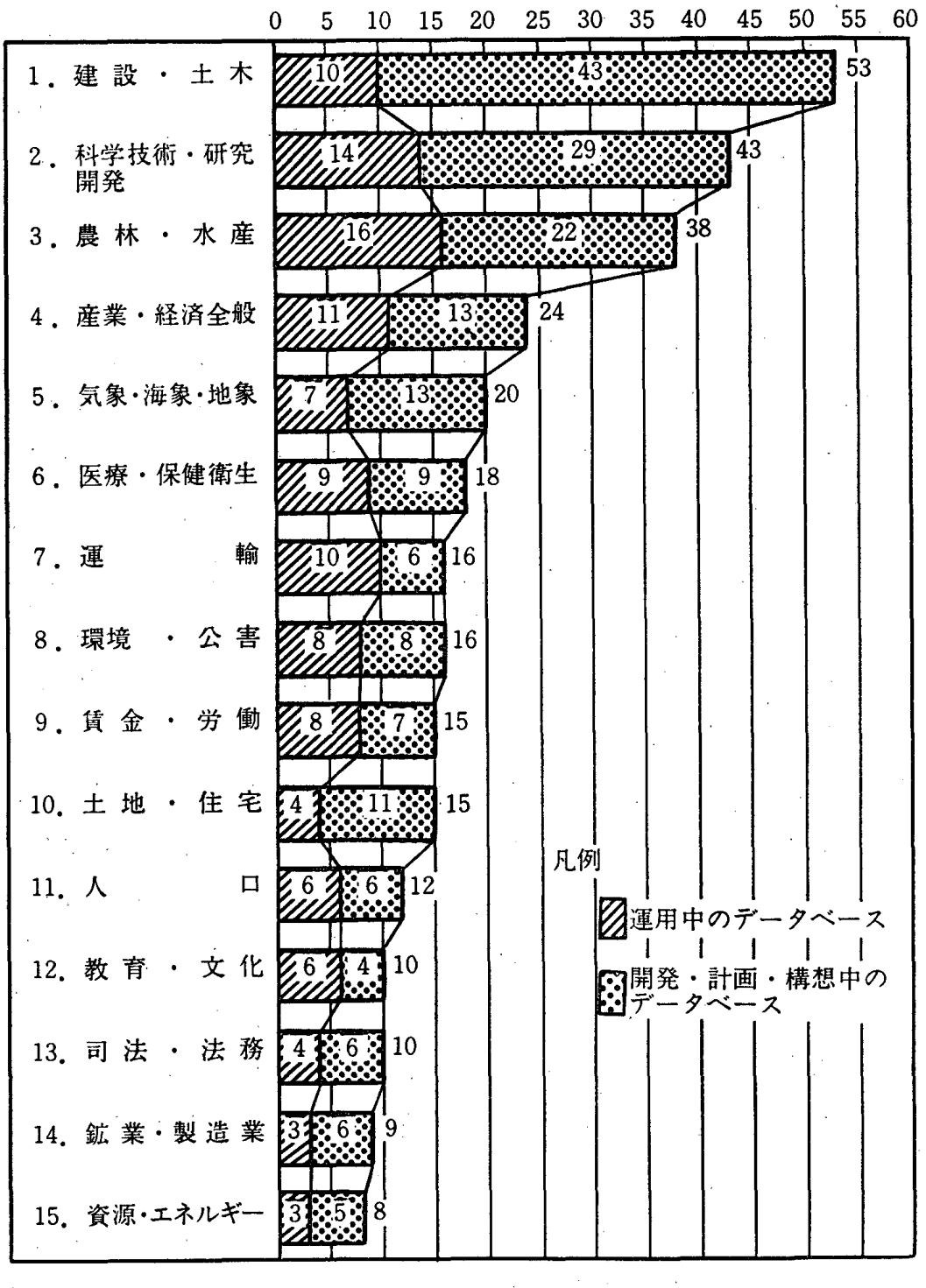


表2：国の行政機関におけるデータベースの種類

(1) 共通データベース

データベース名	主管省庁
法令検索システム	総務庁
法令改廃経過検索システム・判例検索システム	〃
国会会議録検索システム	〃
閣議情報検索システム	〃

※各省庁で共通して利用できるデータベースで、汎用性が高いもの。オンラインで結ばれた端末を通して各省庁から直接アクセスすることが可能になる。

(2) 統合データベース

データベース名	主管省庁
政策情報システム	通産省
北海道開発行政データベース	北海道開発庁
共用ファイル、世界経済データベース	経済企画庁
国土情報データベース	国土庁
教育・文化行政データベース	文部省
福祉総覧データベース	厚生省
総合資料データベース	特許庁
海洋情報データベース	海上保安庁
都市計画データベース	建設省

※各省内各部局で収集・蓄積されている各種のデータを集約し、関連データを体系的にまとめ、各部局ら自由に検索できるようにした提供型データベース。

(3) 統計データベース

データベース名	主管省庁
統計時系列データベース	総務庁
貿易統計データベース	大蔵省
農林水産統計データベース	農林水産省
商業動態統計データベース	通商産業省
産業連関表データベース	通商産業省

※コンピュータ処理された指定統計や承認統計のうち、編集・加工して多角的に利用するためデータベース化されたもの。

(4) メッシュ・データベース

データベース名	主管省庁
国土情報（地形、水資源、土地利用、公示価格、公共施設等）データベース	国土庁、建設省

※日本国土を1㎢のメッシュに切って、そのメッシュ単位で各種データを蓄積する。国勢調査、事業所統計、農業センサス等もメッシュ・データの形式になっている。

(5) 文献データベース

データベース名	主管省庁
環境公害関係データベース	環境庁
調査資料検索データベース	外務省
教育研究文献データベース	文部省
試験研究課題データベース	農林水産省
研究計画書データベース	通商産業省
海洋資料検索データベース	海上保安庁

※該当文献名、所在情報を提供するもの、試験研究課題を検索するもの、関連資料を検索するもの等がある。

2.1.3：国の行政機関におけるデータベース共用化の現状と課題

以上のように、国の行政機関における行政情報のデータベース化は、個別の省庁について、かつ、個別のデータベースに関しては、相当に進展している、と言うことができよう。しかし、行政情報の社会的データベース化ないし行政情報データベースの社会的共用化を展望する本論の立場からは、その現状の認識に留まることはできない。とすれば、次に検討しなければならないのは、データベースの共用化の現状はどうであり、課題は何か、ということになる。この問題は、国＝省庁内部でのデータベースの共用化と「国と社会とのデータベースの共用化」に焦点を分副する必要があろう。

まず、国の内部でのデータベースの共用化——国では「行政情報の省庁間相互利用の推進」と称されることが多い——であるが、その具体化へ向けて省庁全体が動き始める段階にようやく到達した、というのが現状のようである。すなわち、総務庁が作成した「法令検索システム」や「国会会議録検索システム」のように、各省庁が共通して利用可能なデータベースは存在するものの、それらが総務庁以外の行政機関が所有する端末から実際にアクセスされ利用されているわけではない、ということである。とはいえ、これまでそのための努力がなされて来なかったわけではない。昭和58年には各省庁の局長クラスをもって構成する「行政情報システム各省庁連絡会議」およびその下部機関としての「幹事会」（各省庁の情報処理担当課長等によって構成）が設置され、行政情報のデータベース化とデータ

の総合利用、そして行政情報通信網の整備・高度化を推進することが決定されているし[23]、第二臨時行政調査会の議論では、行政情報のデータベース化と総合利用の必要性が幾度も指摘され、閣議決定されてきた[24]。とくに『昭和62年度行政改革大綱』（昭和61年12月30日閣議決定）が「行政情報の総合利用については、各省庁保有磁気データ・ファイルに関する省庁間利用要領に基づき省庁間相互利用の一層の推進を図るとともに、行政情報のデータベース化の計画的整備及び行政データの総合利用を推進するための具体的方策について検討する」とほぼ最終的とも言える“宣言”を発したことは、行政データベース共用化の進展に向け、重要なインパクトをもたらしたはずである。そのインパクトの成果として注目すべきであるのは、昭和62年12月11日“行政情報システム各省庁連絡会議了承”として公表された『国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針』であろう。（参照、資料１）そこでは、これまでどちらかと言うと抽象的な表現に留まっていた「共用化のための方策」がヨリ具体性を帯び、「データベースの省庁間利用を推進するためには、データの所在案内機能を果たすクリアリング機能の整備が不可欠であることから、データベース台帳の作成・配付、総合的クリアリングシステムの整備を進める」と謳われているように、共用化への第一歩である“データベースに関するデータベース作り”が明記されている。おそらく、このもっとも基礎的な作業の成否が——特定の省庁がクリアリング機能を遂行することに対する他省庁の反発は十分予想される——国の行政機関相互間でのデータベースの共用化実現の鍵となるのではないだろうか。

資料　1

国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針

昭和62年11月12日
行政情報システム各省庁連絡会議了承

１．データベース整備の視点

近年、我が国の行財政を取り巻く環境は著しく変貌し、行政は、国際化への対応を含めた変化への迅速・的確な対応と、総合性・信頼性の確保並びに簡素化・効率化の一層の推進が要請されている。

また、情報化社会が進展する中で、情報の価値の増大と行政機関における蓄積

が進み、情報処理・通信技術の発展とあいまって、情報の総合利用の基盤が形成されつつある。

このような状況下において、行政情報システムは、コンピュータ性能の向上、通信回線による相互接続、ソフトウェア技術の高度化、システム構成の分散化等により、その機能を飛躍的に拡大してきており、データベースの構築を通じて、行政事務の効率的処理にとどまらず、行政施策の決定、行政サービスの向上等を支援するものとして、必要不可欠なものとなってきている。

一方、データベースの構築には、システムの企画調整、データの収集・整備、システム開発等に多大の経費・労力を要することから、今後、行政情報システムが各方面にわたるニーズに応えて、その機能を一層有効に発揮していくためには、データベースの整備目標を明らかにし、これを計画的、効率的に推進することが必要である。

また、各省庁の保有するデータを相互に利用するとともに、磁気データの民間等への提供による社会的活用を推進することが要請されている。

このような情勢にかんがみ、政府においては、累次の行革大綱によりデータベースの計画的整備の推進等を閣議決定しているところであり、今後、国の行政機関におけるデータベースの整備については、以下の目標と方策の下に推進するものとする。

2．データベース整備の基本目標

(1) 類型別データベースの整備

ア．業務処理型データベース

行政運営の簡素化・効率化、行政サービスの向上等の観点から、許認可、登録、給付、徴収、規制、監督等の固有業務処理に係るデータベースの構築を積極的に推進する。

イ．政策支援型データベース

データベースは、データの集中によって一層その利用価値が高められることから、行政計画の策定、施策の決定等に必要とされる行政情報システムは、統計情報、業務情報、文献情報等を収集・整理し、可能な限り省庁内統合データベースとして構築する。

ウ．共同利用型データベース

政府全体として共同利用できるデータベースについては、各省庁の協力の下に、原則として、一元的な考え方に基づき開発を進める。また、原データが複数省庁にまたがって存在するもの、若しくは、重複して保有されることが見込まれるものについては、その内容、利用形態、ニーズ等に応じ、関係省庁の協力の下に、共同して利用できるデータベースとして構築する。

(2) データベースの省庁間利用等の推進

ア．データベースの省庁間利用

行政データの有効・高度利用、データベース構築経費の節減等の観点から、現在、各省庁で運用中のデータベース及び今後開発を予定しているデータベースのうち、他省庁の利用に供することが可能なものについては、ニーズを踏まえ積極的に省庁間利用を推進する。

イ．社会的活用

各省庁が保有する磁気データのうち、民間等において利用価値が高いものについては、ニーズを踏まえ可能な限り、民間等への提供による社会的活用を進める。

3．データベース整備の具体化方策

(1) 各省庁個別推進事項

ア．省庁内における企画調整機能の充実

各省庁におけるデータベースの整備に当たっては、各部局におけるニーズを的確にとらえるとともに、データの収集・整備、データ・メンテナンス、アプリケーションの開発等を含め、省庁として整合性のとれたデータベース整備が円滑に進められるよう、データベース整備に関する省庁内関連部局からなる連絡会議の設置等により、省庁内情報処理の総括調整部門における企画調整機能の充実・強化等に努める。

イ．省庁内におけるデータベース整備の計画的推進

データベースの整備は、データの収集・利用が広範・多岐にわたる場合が多く、効果的かつ的確な整備を図るためには、個別業務、部局の枠を越えた検討が必要となっている。

このため、データベースの整備に当たっては、開発・利用目的、収録データの性質等により個別業務用、省庁内汎用、省庁外開放等各データベースの位置付けを明確にした上で、データの収録範囲、開発・運用の役割分担、開発の優先順位等を内容とする省庁内のデータベース整備に関する計画の策定等により、計画的にこれを推進する。

(2) 省庁間共通推進事項

ア．省庁間の調整機能の充実

データベースは、多種多様なデータを収録することにより有効性が発揮されることから、これを効果的・効率的に開発・整備するためには、省庁内各部局の協力はもとより省庁間の協力体制を確立することが必要である。

このため、共同利用型のデータベースの開発、データベースの省庁間利用の推進、磁気データの社会的活用に関しては、重複投資の排除、開発作業の効率化、データの有効・高度利用の確保の観点から、必要に応じて、行政情報システム各省庁連絡会議等の場において所要の調整を図る。

イ．行政情報の総合利用のための

システム等の整備データベースの省庁間利用を推進するためには、データの所在案内機能を果たすクリアリング機能の整備が不可欠であることから、データベース台帳の作成・配付、総合的クリアリングシステムの整備を進める。

また、分散する各省庁のデータベースを相互に接続するシステムの整備について、各省庁のニーズ、技術動向、各種標準化動向等を踏まえつつ、検討を進める。

ウ．社会的活用のための体制整備

磁気データの民間等への提供は、原則として、データ保有省庁の判断のもとに行われるが、提供データの拡大、利用者の利便、利用の促進等の観点からの配慮が必要であり、提供条件の明確化、周知方法等について検討する。

また、磁気データの社会的活用の推進に当たっては、利用者のニーズに応じた柔軟な提供体制の整備が望まれていることから、提供業務における公益法人、民間業者の活用等、官民の機能分担の在り方を含め、総合的な検討を進める。

2.1.4：政府と社会とのデータベース共用化の課題と展望

この『基本方針』が注目に値するのは、政府内部でのデータベースの共用化の点だけに留まらない。その2．(2)イ．が「社会的活用」と題し、「各省庁が保有する磁気データのうち、民間等において利用価値が高いものについては、ニーズを踏まえ可能な限り、民間等への提供による社会的活用を進める」として、これまで秘密扱いを原則としていた磁気データ――行政機関が使用するコンピュータへの直接のアクセスを必要とするデータベースの提供については触れられていない――を民間＝社会・国民にも提供するべく一大方針転換を明言しているからである。筆者が昭和62年9月に総務庁で行ったヒアリング調査では、国の省庁の中では行政情報の共用化に積極的であるはずの同庁の担当者でさえ、磁気データを含めた電子的行政情報の民間への提供には消極的な立場を示唆したことを想起すると、その前進ぶりは“革命的”とさえ形容できよう。しかし、この『基本方針』が政府と社会との行政情報データベースの共用化に対して有する潜在的意義はきわめて大きなものがあるにせよ、現実には、筆者の調査の限りでは、政府と社会との行政情報データベースの共有化の例は皆無に等しい(25)。その現状は、共有化は基本的に「正しい」、もしくは「避けられない」方向であり、その実現の方策は今後の検討課題であることが、各省庁の少なくとも行政情報システム関連部局の担当者によって、確認された段階のようである。

とは言え、今後、政府と社会との行政情報データベースの共有化は紆余曲折を経つつ着実に実現されていくものと期待しうるが、その過程ではな

お多くの課題が克服されることが必要であると思われる。ここではそのうちのいくつかについて検討しておきたい。その第１は、行政機関間の相互利用についても必要なことであるが、行政情報データ形式の統一化ということである。現在、国の行政機関でも、メインフレームと呼ばれる中央処理装置とＯＳ（operating system＝基本ソフトウェア）は区々様々であり、データベース構築に用いられるソフトウェアもまた行政機関によってまちまちである。しかし、近年のハードウェア、ソフトウェア両面にわたるコンピュータ・テクノロジーの発展は、異機種間、異ソフトウェア間でのデータの互換を可能としつつあり、ソフトウェアやＯＳの相違が技術的に克服されてデータが共有化されるのは遠い将来のことではないであろう。現に、わが国の16ビットパソコンで圧倒的シェアを持つＮＥＣのＰＣ9801と世界の標準機とまで言われている IBM-PC/AT との間で複数の異機種用ソフトを走らせ得る互換機がすでに開発・商品化されているし、前者で後のソフトを稼動させることが可能なエミュレータ・プログラムはすでに市者用場に流通している(26)。けれども、たとえそうした互換性が幅広く実現したとしても、レコード間に共通性がない等、データそのものの形式が異なっていれば、共用化は大きく後退せざるをえない。膨大・多岐にわたる行政情報をすべて一つの統一的もしくは標準的分類コード体系に収めることは不可能であっても、せめて局・部・課、作成年度、保存年限、公開の可否等については全省庁共通のコードが付されるべきであろう。わずかこれだけのレコードの共通化・標準コード化さえ、部外者による行政情報検索の“ヒット率”を飛躍的に向上させるはずである。

第２は、以上のことと密接に関連するが、行政情報をとくに部外者の立場から総体的に見た場合、必要情報へのアクセスと検索を効率化するためには、行政情報のシソーラス（thesaurus）作りがきわめて重要になる、ということである。これを索引語もしくはキーワード体系の構築と言い換えてもよい。もちろん、「行政学や行政法学といった行政の研究においても、行政活動全体を包括した分類が行われていない」(27)のが現状であろう

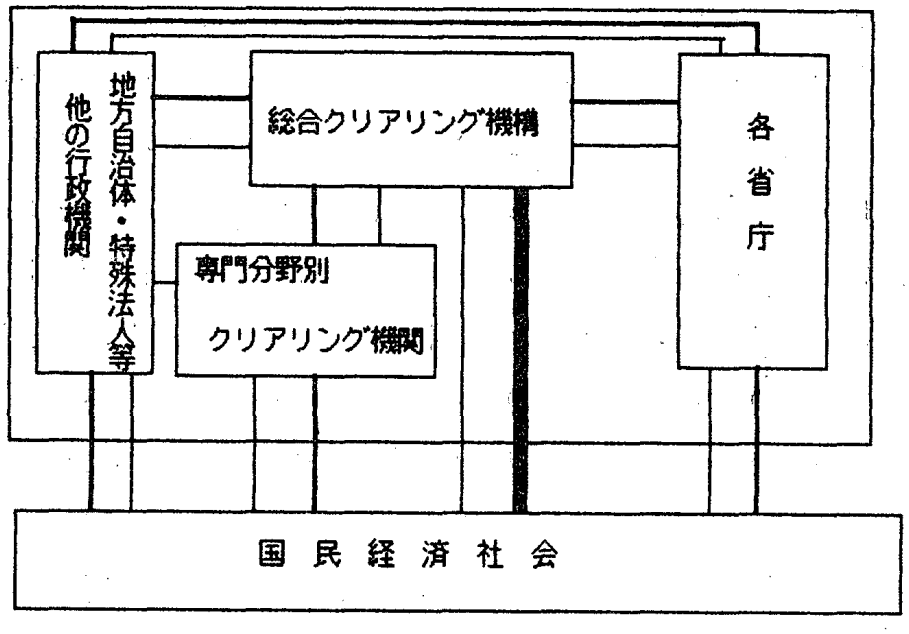
し、そもそも複雑きわまりない行政活動全体を包括するような完璧なシソーラスを作り上げることなどおよそ人知を超えた望み、という意見もあろう。だが、文字通りの検索のための“鍵”である索引やキーワードなしには、コンピュータ上で機能するデータベースの扉を開いてそこから迅速かつ的確に所期の情報を獲得することは不可能である。したがって、少なくともコード化のところで挙げた局・部・課、作成年度、保存年限の他に、行政作用法の領域に共通する行政手段——例えば、「法規制」「基準設定」、「作為義務設定」、「認容」、「受取」、「監視」、「強制」、「指導」、「証明」、「特定」、「支援」、「制裁」、「公知」、「調整」等[28]——、および当該データベースが対象とする行政活動分野で用いられる特有の法令記載用語——例えば、著作権法であれば、「データベースの著作物」（第12条の２）、「著作者人格権」（第50条）等——程度は、とくに抄録データベースについては、個々のレコードに索引やキーワードとして付することが必要であろう[29]。しかも、特定の同一現象や活動に関する行政情報を指す索引語やキーワードは複数あってはならないし、いったん確定されると全省庁的に通用力を持ったものでなければならない。複数であればそれだけ検索の際のクロス・リファランスの手間がかかることになるからである。

第３は、総合的クリアリング（情報所在案内）機能を設け、充実させる、ということである。大量のデータがコンピュータでアクセス可能なように蓄積されていても、部外者——一般国民であれ他の行政機関であれ——はどこにどのような行政情報が存在するかをあらかじめ知らされていなければ、行政情報の相互利用とか民間への開放と言っても、それは海図と羅針盤もなしに大洋に浮かぶ一孤島に行けと言うに等しい。行政情報という大海原を航海し目的地に辿り着くための海図と羅針盤、それがクリアリング機能なのである。すでに述べたように、各省庁ごとの目録が各省庁の窓口ごとに——通常、１省庁１窓口——に置かれている程度で、総合目録さえないのが現状である。加えて、行政情報の行政機関間相互利用の推進軸である総務庁にしても、政府内外を問わず行政情報の所在案内機能は果たし

ておらず、わが国の国家行政レベルでは、総合的クリアリング機能と呼び得るものは存在しない、と言うのが正確であろう。こうしたクリアリング機能は各省庁の一般行政事務の枠内に留まっていては、所期の目的を十全に発揮することは困難である。こうした機能は、各省庁の利害や思惑を離れて制度的に独立した——例えば、「中央行政情報センター」という名称の——、しかも、行政機関による行政情報開示・提供の不当な拒否や妨害に備えてある程度のオンブズマン的権限をも併せ持つ機関に与えるのが適切であろう。こうした行政情報の総合クリアリング機能によって、この高度情報化社会にあってもっとも遅れた領域の一つである政府と社会との情報流通チャンネルが拡大し、もって国民の経済活動・社会活動における予測可能性・合理性が高まり、情報の断絶もしくは不足による無用の混乱も回避できよう。さらに、政府内でも、「重複投資の排除、開発作業の効率化、データの有効・高度利用の確保」[30]が向上するものと期待できる。(参照、図7[31])

そして、第4は、行政情報データベースの提供形態が将来オンライン化していく場合、通信手順もしくは接続手順（プロトコル protocol）の標準化とクリアリング機能のゲートウェイ化が必要になる、ということである。情報の提供者（ホスト）と利用者（ユーザー）がお互いのコンピュータを通信回線で接続して情報をやりとりする際の約束事の体系であるプロトコルはホスト側のコンピュータによって仕様がまちまちであることが多い。したがって、利用者はホストによってプロトコルを変更し、それに習熟しなければならず、利用対象のホストの数が増えれば増えるほど、利用者側の本来不用なはずの負担は増す一方であろう。このことは、数百ものデータベースとそれを管理するコンピュータ・システムが存在する政府行政機関においてはもっと深刻になるにちがいない。例えば CCITT (Comite Consulatif de Telegraphic et Telephonie 国際電信電話諮問委員会) 勧告コマンドに、暫定的であるにせよ、準拠する等の合意ができるだけ早い時期に政府部内でも形成されるのが望ましい。

図7：行政情報総合クリアリング機構



【クリアリングの機能】

(1) 情報案内

利用希望者が必要とする行政情報データベースの所在、形態、利用手続等に関する情報提供。

(2) 情報提供

一次資料や加工資料で、省際情報等、個々の省庁では提供しにくい情報やとくに需要の多い情報提供。

(3) 付帯事業

形式の異なるファイルやデータの変換、加工やプログラムの開発等の調査研究。

(4) 調整機能

プライバシー保護を含めた行政情報提供の適否に関する紛争の調停・裁定、省庁間の調整等。

(5) ゲートウェイ機能

クリアリング・センター自身のコンピュータを介して、利用者が目的とするデータベースにアクセスしたり、データベース相互の自動的乗り入れが行われる。

また、先の総合クリアリング機能とも関連するが、将来は、クリアリング・センターがゲートウェイ機能を持つことが期待される。一般にゲートウェイ機能とは、ある特定のコンピュータを使っている利用者が、そこか

らネットワークを経由して他のコンピュータにアクセスすることを指すが、行政情報におけるゲートウェイ・サービスでは、クリアリング・センター自身が各省庁のデータベースとオンライン接続されたコンピュータを持ち、米国政府の開発した化学データベース CSIN (Chemical Substance Information Network) のように、各データベースとの接続処理やプロトコル変換、検索のための自動会話手順や各データベース・システムの機能をゲートウェイ自身があらかじめ知っている。したがって、利用者は多種多様な行政情報データベースを一つの電話番号とパスワードでアクセスすることが可能となるし、単一の会話式言語とメニュー画面を用いて目的とする行政情報の検索作業を複数のデータベースを対象に行い、利用料金の支払いを一元化することも可能である。また、各データベース間でも、自動的に相互乗り入れし、データの交換や提供、および補正を行うことができる。こうしたゲートウェイ機能の開発と適用は膨大な経費・時間・労力を要するであろう。しかし、データベースの数と規模が増大の一途を辿るであろうこと、また、コンピュータを用いて行政情報データベースへのアクセスを試みる末端の利用者（エンド・ユーザー）の数が増えるにつれコンピュータ通信の技術と知識が不十分な者の数もまた増加するであろうことを考慮すると、早い時期からゲートウェイ・システムの構築を準備しておくことは決して無益ではないと思われる。

（未　完）

註

（1）Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundniss der Versteheuden Soziologie* (Studienausgabe: J. C. B. Mohr, 1976), S. 572 f.（世良晃志郎訳『支配の社会学Ⅰ』（創文社、1960年）122-123頁。但し、傍点原文）。

（2）山村恒年は情報公開の機能として、この他に、行政の政策決定の合理性の確保、適正手続による国民の権利利益保護、および行政の規制命令に従わない者に対する警告・制裁を挙げている。参照、同「公害・環境行政と情報公開」（『ジュリスト臨時増刊・情報公開・プライバシー』、1981年）、105頁。また、東京自治問題研究所の報告書は情報公開の規範的意義を、①人間の生活におい

て必要とされる諸般の情報の入手・利用を容易ならしめることによって、人々の生活利益を守り、人間たるにふさわしい生活のあり方を追求するのに寄与する、②社会公共生活の基礎的条件としての情報の共有・共用を推進することによって、公共的事項にかかわる合意の形成と参加の実効化に貢献する、および③政府・行政機関等の運営を人々の目のとどくところにおくことによって、その民主的統制＝監視を容易ならしめ、それらの適正で効率的な運営の確保に資するという3点に求めている。参照、同『「開かれた都政」推進のために――東京都における情報公開の制度化』(1984年10月)、8頁。

(3)「データベース」の定義は様々に可能であろうが、ここでは、「一般に統合されかつ共用されることを目的とした、コンピュータに基づく記録保持システムもしくはファイル群」(参照、C.J.デイト・藤原譲訳『データベース・システム概論』(丸善、1984年)、3-5頁)としておく。また、ここでは、「行政情報」に厳密な定義を加えることは敢えてしない。統治機構のうち純然たる立法機関を除く、特殊法人等の外郭団体も含めた行政機関に関して政府内外で生産・保有・流通せしめられる情報を総称して「行政情報」と言うことにしておく。「行政資料」とは、そうした行政情報の中で、もっとも客観的に認識可能であるばかりでなく、現物として存在しており、したがって、とくに「部外秘」でなければ政府・行政機関外の者でも「モノ」として保存・利用が可能なものを指す。したがって、ここで「行政資料データベースを中心として」と言うのは、行政情報の体系的かつリアルタイムでの利用を推進しようとする場合には、まずそうした行政資料のデータベース化から出発するのが、もっぱらシステムの設計と運用面に努力を集中できるという点からも、容易であり基礎的であると考えられるからである。本論の叙述においても、「行政情報」と「行政資料」の用語をかかる視点から区別して用いている。

(4)こうした意識調査の例として、参照、村松岐夫『戦後日本の官僚制』(東洋経済新報社、1981年)、財団法人日本都市センター『地方・国家幹部公務員意識調査――日本の発展動向、地方自治、公務員を考える』(日本都市センター、1986年)等。

(5)井出嘉憲「行政における文書管理――『生きた施設』の理念と現実」(『社会科学研究』第35巻　第5号、1984年)、71頁。なお、本論文は、日本の行政における文書管理の歴史について緻密かつ洞察鋭い分析を行っており、本論の主題にとってもきわめて示唆に富む。

(6)同上。

(7)参照、北田祐幸「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)、87-88頁。なお、以下の叙述は主として本論文を参考にした。また、国の行政機関において情報公開が実施され始めた昭和56

年前後の文書管理の状況については、参照、松村雅生「情報公開と文書管理——行政情報の総合利用の観点から」(『ジュリスト臨時増刊——情報公開・プライバシー』有斐閣、1981年)、64-73頁。

(8) 図1および図2は北田「国の行政機関における文書管理の現状と課題」の88頁の図を参考にして作成した。

(9) 参照、北田「国の行政機関における文書管理の現状と課題」、88-95頁。

(10) 同上、90頁。

(11) 総務庁では、昭和61年2月に15省庁の官房文書主管課および原課(各省庁2課)を対象としたアンケート調査を、昭和61年11月には全省庁(25省庁)を対象にした「文書管理の現状に対する調査」を、それぞれ実施している。

(12) 北田「国の行政機関における文書管理の現状と課題」、93頁。

(13) 浅井八郎「国における情報公開の現状と課題」(『ジュリスト臨時増刊——情報公開・プライバシー』有斐閣、1981年)、33頁より引用。但し、傍点今里。

(14) 同上、38頁。

(15)(16) この例で、55および60はそれぞれ昭和55年と昭和60年を、「人審」は人事課審議班を、「会」は大臣官房会計を、意味する。

(17) 表1は、門田義五郎「情報化の進展に対する国の施策——行政情報の総合利用の促進」(『自治研修』第326号、1987年)、77頁より引用した。

(18) 図4は、大橋有弘「行政情報システムの進展と情報の相互利用推進について」(『季刊行政管理研究』第37号、1987年)、65頁より引用した。

(19) 図5は、同上、66頁より引用した。

(20) 同上、65頁。

(21) 図6は同上、66頁より引用し、また表2は同上、67-68頁の記述を基に作成した。

(22) 大橋「行政情報システムの進展と情報の相互利用推進について」、66-67頁による。

(23) 国におけるデータベースの共用化の簡単な歴史については、参照、門田「情報化の進展に対する国の施策」、80-82頁。

(24) 例えば、『昭和59年度行政改革大綱』(昭和59年1月25日閣議決定)では、「行政情報システム各省庁連絡会議において当面の検討課題として決定された行政情報のデータベース化とデータの総合利用については、今後専門部会において検討を進め、逐次、政府としての方針をとりまとめ、その具体化を図る」とされ、また、『昭和60年度行政改革大綱』(昭和60年12月29日閣議決定)では、「行政情報システムについては、最近の情報化の進展、情報処理・通信技術の発達に即応し、各省庁保有磁気データ・ファイルに関する省庁間利用要領の策定、行政情報のデータベース化の計画的整備及びデータの所在案内機能の整備

等について、その検討を行い、逐次、具体化を図るものとする」と定められている。

(25) わずかな例外は、特殊法人である日本科学技術情報センターの作成したJOIS、国立国会図書館の書誌データベースである JPMARC、LCMARC (Books)、および LCMARC (Serials)、そして文部省の機関である学術情報センター作成の目録所在データベース等であるが、しかし、これらのデータベースを提供しているのはいずれも本来官民を問わず研究者・研究機関への情報提供を目的として設立された機関であり、かつ、その提供する情報も、JPMARC に行政情報であると同時に文献情報でもある白書類が収められているのを除いては、その提供する情報もほとんど行政情報とは無関係のものであると言ってよい。

(26) 参照、『９８マガジン』(1987年10月)、136-137頁。なお、「エミュレータ」とは、ＪＩＳの定義では、「あるシステムが他のシステムを模倣する装置またはプログラム」となっている。

(27) 『行政作用の本質と機能に関する調査研究報告書（昭和58年度)』(行政管理庁、1984年)、257頁。

(28) これらの行政手段の分類の内容およびその具体例については、参照、上記報告書、268頁以下。

(29) データベースは蓄積される情報の種類により、①ファクト・データベース (fact database, source database, nonbibliographic database：主に統計数値のような数字や電話番号などの事実のみが収められたもの)、②抄録データベース (reference database, bibliographic database：オリジナルの文献から作成された抄録がキーワード等とともに収められたもの)、および③全文データベース (text database：オリジナルの文献がそのまま収録されたもの）に分類されるが、このうち検索等で問題になるのは②抄録データベースである。抄録データベースの作成は、一般的に、索引製作者あるいは抄録作成者が全文を読み、文章の要約と特定の規則をもった索引語をコンピュータに入力することで行われる。索引語はデータベースに付属したファイルに収められており、検索者はまず索引語一覧表を使ってキーワードを見つけ、実際の検索を開始することになる。その場合、索引作成者によってキーワードや要約、索引語の付け方が異なることが少なからずあり、そのために検索するユーザーが混乱したり、何回もクロス・リファランスを試みなければならない事態がしばしば発生する。これに対し、全文データベースの場合は、その規模が大きくなればなるほど大容量の記憶装置が必要になるものの、そのテキスト中に存在する自然語のキーワードを検索者が自らの目的に応じて設定し、コンピュータに探させるのであるから (Free-Text-Search)、索引製作者と検索者間の言及対象の属性についての認識の相違はほとんど起こらない。(参照、原田勝・今井

恒雄・平木茂子『データベース構築の理論と実際』（コロナ社、1985年)、163-164頁。）

(30) 『国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針』（資料１)。

(31) 図７は、松村「情報公開と文書管理――行政情報の総合利用の観点から」、71頁、資料８の図を参考に作成した。