

## 日本における行政の情報化の現状、問題点および課題

紙野 健二

稲葉 一将

### 目次

- はじめに
- 一 日本における行政の情報化の現状
- 二 行政情報化における運営上の問題点と課題
- 三 電子情報化の公法学への影響
- おわりに

### はじめに

電子技術の進歩、情報化の進展は、東アジアの国々においてもいちじるしいものがある。それは、国境を越えた事業展開や生活情報の増大と多様化を意味するのみならず、国や地方自治体においても、これをどのように活用し、そのあり方を総合的に検討するかは国境を越えた不可避の課題であろう<sup>1</sup>。本稿は、この問題についての、中国、韓国および台湾との比較の前提として、日本の今日の状況について若干の整理を試みるものである。わが国においては、2000年12月に、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（以下ではIT基本法と略す。）の制定および施行がなされている<sup>2</sup>。同法第13条において、政府は、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を実施するための「必要な措置」を講じ、第20条においては、「国民の利便性の向上」、「行政運営の簡素化」ならびに「効率化および透明性の向上」に資する目的のため、「行政の情報化」が積極的に推進されなければならないとされている。これらにより、高度情報通信ネットワーク社会推進本部の設置（2001年1月）5年以内に世界最先端のIT国家を目指す「e-Japan戦略」（同）および「e-Japan重点計画」（同年3月）が策定され、さらにこれらの計画を、各府省の2002年度の施策に反映するために、「e-Japan2002プログラム」（同年6月）の策定がなされた。2003年度末の行政手続の電子化に向けて、今後、「行政の情報化」がいっそう推進されることとなろう。

ところで、ここでいう情報化は、様々な行政手続や事務の合理化としてのみならず、わが国の行政改革さらには国民生活の変革の課題として展開されつつある。すなわち、政府においては、

「IT革命が、18世紀に英国で始まった産業革命に匹敵する歴史的な大転換を社会にもたらす」という認識の下に、わが国の「新世紀の発展基盤として、経済的側面では経済構造改革の実現や産業活動の効率化を促進するとともに、国民生活の側面では多様なライフスタイルの実現や利便性の向上をもたらす鍵」として強い期待が示されている<sup>3</sup>。このように、電子情報化がわが国の社会構造にまで変容をもたらすとしても、そもそもそれがいかなる情報を想定してのことか、情報の管理や提供・流通の主体および方法の整備にさきだって、情報化を前提とした国家構造とはいかなるものか、さらには既存の法的仕組みにどのような変容を迫るものであるのかなどが問われねばならない<sup>4</sup>。

したがって、「行政の情報化」を対象に、この進展によって生じる法的問題の所在と今後検討されるべき課題の解明の中に、いくつかの積極的な意義づけを見いだすことができよう。いいかえれば、わが国の行政と国家構造の改革が「情報化」をともなって展開されつつあるとき、この情報化が行政の組織運営や手続実施に対していかなる影響を及ぼし、行政と国民・住民との関係をいかに変容させ、そこにおいていかなる問題点を生ぜしめるかを見だし、その解決に寄与することが、公法学の課題の一つとなる。そこで、本稿は、他の東アジア諸国との比較を念頭において、わが国における「行政の情報化」に対する法学的接近を期すための端緒として、データベース(以下、DBという。)化やインターネットを通じた行政情報の利用と行政の意思決定への参加の現状を整理し、次にそこにおける若干の問題の所在を指摘することとしたい。

## 一 日本における行政の情報化の現状

### (一) 法令および判例情報の利用

#### 1. 法令情報

##### (1) 公的機関による提供

まず、わが国における行政の情報化の現状を、公的機関による情報提供から概観することにする。周知のように、わが国における伝統的な行政情報の提供は、従来、公的機関によって提供された法令情報を公的機関自身が提供する方法と、民間事業者が編集を加えて販売する方法による。この過程における編集という「加工」の前後で、情報提供主体が異なることになる。まず、公的機関が提供する法令情報には、「官報」 <http://www.kanpou.pb-mof.go.jp/> が存在し、毎日、財務省印刷局が法令を紙媒体で廉価販売してきた。近年、この電子化が進んでおり、「全国官報販売

共同組合」 <http://www.gov-book.or.jp/kanpo/kanpo.html> や「官報メールマガジン」  
<http://www.kanpo.net/> においては、官報の目次検索システムが掲載されている。したがって、現時点では「官報」は紙媒体と電子的検索システムの複合的利用が可能である。「官報」の利用にかかる利便性が向上しているとはいえ、この電子的利用方法は、なお検索にとどまる。それに対して、総務省行政管理局が管理している「法令データ提供システム」  
<http://www.law.e-gov.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> では、政省令までの本文検索が可能であり、飛躍的な向上である。また、国会情報の提供も、公布された法律のみならず、法案段階のものも閲覧することが可能である。内閣法制局のサイト <http://www.clb.go.jp> 上では、第140回国会以降の法案を閲覧することができる。また、衆議院 <http://www.syugin.go.jp> と参議院 <http://www.sangiin.go.jp> のいずれも議事録を掲載している。とくに、衆議院のサイト上の「国会会議録検索システム」においては、両院における会議録の所在や内容を、会議名や発言者などのキーワードを検索することを通じて閲覧することが可能である。

しかし、それ以下の法形式である、処理基準や通知は、『基本行政通知・処理基準』（ぎょうせい）において掲載されているにとどまり、国民に対して直接法的拘束力を有しないとされるこの「規範」の機能に鑑みると、公的機関による統一DB処理は課題とされるべきであろう<sup>5</sup>。

## (2) 民間事業者による提供

これに対して、民間の出版社が紙媒体を利用して提供している法令情報には、まず各種の『六法』が存在する。これらは、出版社が、公的機関によって提供された情報を加工し販売しているものであって、出版社がなかば独占的に法令情報を取り扱い、かつ、紙媒体が中心でせいぜいCD-ROM化されるにとどまっていた。しかし、最近では、情報技術の進歩によって、出版社以外の団体がインターネットを通じて有料または無料で法令を提供してきている。代表的なサイトには、「yahoo!」に登録している「法庫」<<http://www.houko.com/>>が存在し、ここでは1997年以降に公布されたものを除き、法令の本文閲覧をすることができる（その他、「goo 法律サーチ」  
<http://value1.goo.ne.jp/cgi-bin/law-top.cgi> も参照。）

## (3) 法令情報の利用の現状

従来は、法律を閲覧しようとする者は、『六法全書』のような大型六法を調べ、ここに掲載されていないものについては、『基本行政通知・処理基準』においてこの有無を検索するスタイルが中心であった。現時点においては、このような法令情報の閲覧方法がなお中心である。すなわち、かねてより有力な出版社が、法令情報を提供するにあたっては主たる役割を果たしている。その結果、法曹実務家や大学関係者などの一部の者を除き、国民が法令情報を閲覧するには、費用や

地理的な条件の違いによる情報の偏在に行き当たらざるをえなかった。それに対して、インターネットを利用した法令情報の検索と閲覧は、従来における法情報の利用形態を大きく変え、その普遍化を促進することとなっている。

## 2. 判例情報

### (1) 公的機関による提供

判例情報の提供は、従来最高裁判所によって、もっぱら紙媒体を通じて各種の公式判例集においてなされてきた。その頂点は、最高裁判所判例調査会が刊行している『最高裁判所民事判例集』と『最高裁判所刑事判例集』であるが、これらには、最高裁判所の判決のうち、「先例的価値のあるもの」に限り掲載がなされている。行政事件に限っては、下級審裁判所の判決を集めている『行政事件裁判例集』（最高裁判所事務総局行政局）が存在する。

### (2) 民間事業者による提供

右の民刑事別や審級別に分かれた公式の判例集に対して、民間の出版社によって市販されている各種の判例集が、民刑事や審級を問わず掲載される点においてより優れている。『判例時報』（判例時報社）や『判例タイムズ』（判例タイムズ社）には、重要判決が掲載され、判決に対する解説も付されている。また行政事件に掲載対象を特化した『判例地方自治』（ぎょうせい）のように、その特殊性ゆえに他の判例集では扱うことができないものの、地方自治体にとっては重要性をもつ判決を掲載する判例雑誌が存在する。いずれにおいても、出版社によって裁判所の判決が選択、編集されているのが特徴である。

### (3) 判例情報のDB化

もっとも、現在までの膨大な数にのぼる判例を紙媒体を利用して検索することはきわめて困難であるため、民間の出版社がそれをDB化し、これを紙媒体のものとは別に販売してきた<sup>6</sup>。さらに近年では、インターネットを通じて判例が掲載されるようになっている。このうち公的機関には、最高裁 <http://www.courts.go.jp/> と法務省 <http://h-cdb.moj.go.jp> のサイトが存在する。いずれにおいても無料で判決の本文検索を行うことが可能である。とくに最高裁のサイトは、司法制度改革審議会の最終意見において判例情報の公開の必要性が指摘されたこともあってか、掲載されている判決数が増やされ、かつ、このキーワード検索が可能となっている<sup>7</sup>。今後はこの検索システムにおいて扱われる判例を下級審にも拡大し、公的機関による無料判例検索システムは、同審議会の最終意見においてのべられたような役割を果たすよう期待されている。その他、民間業者による有料サイトには『TKC法律情報』 <http://www.tkcllex.ne.jp> などが存在するほか、最近では、大学の教員などが所属機関における個人のHP上で専攻分野の判例情報を掲載する例が増

加しており、判例情報の提供主体、掲載の目的および内容が多様化しているのがこのところの特徴といえよう。

#### (4) 判例情報の利用の現状

このように、公的機関が提供した判例情報を民間の出版社が加工・販売してきたことによって、利用者の利便性はたしかに向上してきたし、さらに近年の電子情報化によって、公的機関による無料DB化が進みつつあり、判例情報の利用はいっそう容易かつ廉価となることが予想される。前述した司法制度改革審議会の最終意見においては、「司法の国民に対する透明性」の実現が司法改革の目標の一つにかかげられており、判例の電子情報化がそれに資することはいうまでもない。もっとも、公的機関であれ出版社であれ、判決文の掲載の理由または基準は明らかにされていない<sup>8</sup>。司法に対する「国民の信頼」を高めるためには、判例情報が第一義的には公共的な情報と認識される必要があり、判例集への掲載基準の公正さを実現するための方策が考えられねばならない。最高裁および出版社のいずれにおいても、掲載基準の有無、その設定の主体、その公正さの確保などについて不明な部分が多く、ある判決が判例集に登載されるか否かは、官であれ民であれ、編集者の主観に依拠してきたことは否定できない。

## (二) 行政情報の管理および提供とその電子化

### 1. 行政情報の管理

2001年4月1日の情報公開法の施行にともない、地方自治体においても、あらたに情報公開条例を制定し、または改正する地方自治体が増加してきている。本稿では、それらの解釈問題とはさしあたり別に、実際に制度を利用する場合の若干の課題にふれておく。

まず、情報公開の制度を利用する場合は、当該請求者は、第一に、閲覧または複写を希望する行政情報が存在するの否かを知り、第二に、それが存在する場合は、その所在を特定する必要がある。逆に、請求者の請求が曖昧な場合は、窓口担当者はその意を受けてこれと協力し、請求されている行政情報が果たしてなんであるのかを推測し、検索し、特定しなければならない。この意味において、行政情報の管理や検索は極めて人的性質が強く、そのため管理体制の「信頼性」が問われるのである。行政情報の管理や検索の電子化がなされることによって、このような問題点が解消される可能性はないではない<sup>9</sup>。そこで以下では、行政情報の検索の電子情報化の現状について若干のべてみよう。

目下のところ、情報公開法に基づき開示請求する場合は、総務省のサイトから「電子政府の総合窓口」から、各府省庁・国立大学へのリンク集を経て、各機関毎の文書管理システムに行き着

くことが可能である。これは、情報公開法の制度を利用するにあたってのワンストップサービスである。また、NPOの一つである「情報公開クリアリングハウス」のサイト <http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/> は、各府省庁の情報公開審査基準、文書管理規則、ファイル管理簿および請求書にリンクしている。その他の非営利・非政府組織も、情報公開請求の利便性を向上させるために、リンク集を作成し掲載している<sup>10</sup>。

このように、インターネットの普及にともない、情報公開請求の利便性は向上しつつあるものの、「電子政府の総合窓口」から各府省庁にリンクすると、そこにおいて設定されているキーワードは統一されておらず、同じ項目であっても省庁が異なるとファイル名も異なる場合がある。すなわち、現時点では、総務省において電子的総合窓口は存在するものの、府省横断的な文書検索システムが整備されておらず、利用者にとっての不便さは免れない。

## 2. 行政情報の提供

情報公開法第40条は、実施機関が能動的に情報提供に努めなければならないと規定している。また条例においても、実施機関の公表義務の規定を定めた群馬県情報公開条例の例などがある<sup>11</sup>。法令の根拠に基づくことなく、HP上で法令検索システム、申請手続の概要および審議会等の議事録などを掲載している府省庁が多く、地方自治体においても、例規集のDBや審議会等議事録などの行政情報が提供されている<sup>12</sup>。

このように、能動的な情報提供はたしかに拡大される傾向にある。また、前述した群馬県情報公開条例第6条により、県民は、情報公開審議会に対して情報提供の現状に対する意見をのべることができる。この仕組みは、地方自治体からの一方的な情報提供ではなく、住民からの意見の申し出を可能にする「双方向性」を考慮したものといえよう。

### (三) 電子政府・電子自治体の実現可能性と現状

#### 1. パブリックコメント

国および地方自治体によって活用が開始されているパブリックコメント手続の要請は、わが国においては行政組織の改革論議において登場し、中央省庁等改革基本法第50条第2項においてその整備に関する規定がおかれている。もっとも、それを具体化した「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定) <http://www.kantei.go.jp/> の仕組みは、閣議決定という形式において採用されている。パブリックコメントは、政省令のみならず、審査基準などの制定・設定過程において、行政機関が案を公表し、これに対する意見を国民から募集する手続であり、一般に高く評価されているところである。たしかにその側面は否定されるべきではない

が、反面なお改革すべき課題も少なくない。これらを軽視した一面的な肯定的評価は、行政実務による自画自賛ならともかく、学問的検討に耐えないが、ここで詳論するいとまはない。

地方自治体においては、滋賀県や大阪府のように、要綱に基づいてパブリックコメントを実施する自治体が増えつつある一方で、なんらの法的根拠を明示せず実施されている例もある。条例に基づいて取り組むべき重要な課題である。より一般的な意見提出手段としての、知事宛の「意見箱」、「知事への手紙」(群馬県、東京都など)なども広義のパブリックコメントに含めることもできないでもないが、「目安箱」の類のものや観光PRの意見募集にすぎないものや、寄せられた意見の政策への反映結果を回答さえない例もある。自治体実務においても、国や他の自治体からの影響を受けた流行に左右されるのではなく、何のための、いかなる手続を意図し、どのように身近な政治や行政に役立てようとしているのかを冷静に自己認識するべきである。

## 2. 電子会議室

電子会議室とは、広義には、あるテーマについて、国民や住民がネット上で意見交換をするものであり、この意味においては、一種の直接民主主義を可能とする「電子空間」である。多くの地方自治体のホームページ上で、電子会議室が開設されているが、利用条件が異なる。すなわち、パスワードの登録のみが必要な地方自治体(青森県、秋田県、三重県) 県民に限られず、かつ、匿名も可能な地方自治体(山梨県、滋賀県) 氏名が必要である地方自治体(岐阜県) 議論状況閲覧することができる地方自治体(札幌市) など様々である。もっとも、これら全てに共通しているのは不適切な発言をサーバ管理者が削除する権限を有していることである。管理者によって、どこの誰がいかなる意見をのべているのかが把握されているのであり、これらの情報の適正な管理についてもより多くの注目が払われるべきである。プライバシーの保護が課題であるのと自由な言論を萎縮させるという点では、発言の削除は一種の規制的効果を有する。さらに、現時点においては、電子会議室における議題自体は地方自治体により設定されるため、参加手段としてはなお端緒的段階にあり、住民による自主的な世論形成や地方自治体の監視という機能までこれに期待しうるものではない。

## 3. 行政手続の電子化

政府の「ミレニアム・プロジェクトについて」(1999年12月、内閣総理大臣決定)  
<http://www.kantei.go.jp/> においては、2003年度までに、各省庁において、申請や届出を全てインターネットを通じて行うよう努めなければならないとのべられていた。最近の新聞報道によれば、2003年8月以降は、氏名など4項目を記載したICカードが市町村によって発行され、各種の証明書の発行や個人認証のために用いられるし、政府は、行政手続の電子化を推進するため

の通則法案を2002年の通常国会に提出する予定とされる<sup>13</sup>。このような行政手続の電子化が実現された場合、複数の行政手続を一カ所で済ますことができる「ワンストップサービス」と24時間申請が可能な「ノンストップサービス」とが実現されることとなる。また、電子申請とはいっても、インターネットなどの回線を利用して申請することが可能な場合（いわゆるオンライン申請）と、申請書のダウンロードが可能ではあっても、必要事項に記入したうえで紙に印刷し、またはFDに保存して実際に窓口に出さなければならない場合とがある。すでにいくつかの省庁においては、FDを利用した申請は実施されている。建築確認申請書、建築計画、工事届、医療品の商品申請、食料の輸入手続、電波法に基づく免許申請などがそれである。またオンライン申請は、特許庁に対する特許の出願がその代表例である<sup>14</sup>。現在、多くの地方自治体においては、スポーツ施設の利用申し込みや各種申請書のダウンロードが可能であり、住民票の写しや印鑑登録証明書などのノンストップサービスが実施されている。さらに、情報公開請求のオンライン申請が可能で例に、三重県や奈良県橿原市のものが知られている<sup>15</sup>。

このように、わが国においては、電子申請も端緒の段階にあり、今後いっそうの推進が想定されているが<sup>16</sup>、それにとまなう問題点と課題の検討は比較的等閑視されているように思われる。ここで詳論することはできないが、旧総務庁における共通課題研究会が公刊した報告書「インターネットによる行政手続の実現のために」（2000年3月）が、申請者の本人確認・申請書の原本性確認をなすための認証制度の整備、手数料の納付に電子マネーを導入する場合の法的問題および申請の到達時期の確定を検討している。認証制度および到達確認の課題は、後にふれることとする。

## 二 行政情報化における運営上の問題点と課題

次に、行政情報化における問題点と克服されるべき課題をのべることにしよう。

### （一） 情報共有における問題点と課題

#### 1. 商業的情報と公共的情報の区別の可能性

すでにのべたように、わが国においては、法令情報や判例情報は、公的機関によって無償で提供され、次にこれが民間の出版社によって加工され、付加価値を加えたうえで販売されてきた。このような民間の出版社により加工された行政情報の提供は、利用者の便宜には資するものとい

えようが、ここでの利用主体は主には法律家であって、法情報が、もっぱら研究や実務のために提供されるにとどまってきたことは否定できない。そのため、法情報の偏在や高額という問題が生じたといえよう。それに対して法令情報および判例情報を、誰もが容易にこれにアクセスすることのできる公共的な情報と捉えた場合は、これまでは必ずしも十分に意識されてこなかった問題点が明らかになる。すなわち、これらの情報が事実上一部の出版社によって半ば独占的に販売されてきたことが、そもそも適切であったのかという素朴な疑問や、判例集への掲載基準の公正さを実現する仕組みの欠如である。まずは、情報の性質を問い、これを商業的情報として位置づけることの限界やいかなる情報提供主体が存在するのか、各々の情報提供主体がどのように役割を分担するのかの可能性を問うことが求められよう。

## 2. 情報提供体制

このように、わが国の現状においては、いかなる国民であっても安価かつ迅速に法令および判例の情報を閲覧し、入手することができたわけではない。そもそもかかる公共的情報が高価に販売されてきた問題を解消するには、ひとつには情報提供体制の在り方が課題であると思われる。とはいえ、国家が情報提供を独占することは望ましくなく、情報にアクセスすることが相対的に容易になるような市場を創設する可能性がないではない（アメリカにおけるLexis、Nexisがその一例である。）、わが国においては、前述したような法情報の提供の経緯があり、民間の出版社による営利目的に基づく公共的情報の提供を排除することは必ずしも適切ではないし、また現実的とも思えない。ただし、公的機関による情報を民間の出版社が加工することによって、情報の共有が十分になされるのか否かはなお定かではない<sup>17</sup>。

この点において注目されるのは、民間の非営利組織（NPO）の可能性である。前述したように、法令や判例情報の提供において、公的機関でも民間の出版社でもないNPOが果たす役割をみた。すなわち、「情報公開クリアリングハウス」のように、情報公開法における文書管理の利便性を向上させる目的の下にリンク集をもつサイトが存在し、ここにおいては、NPOのサイトから各府省の情報公開請求書のダウンロードに直接到達することができる。こういった現象は現時点においてはなお初歩的段階とはいえ、公共的情報の流通におけるこの種の可能性を示しているものといえよう。

様々な申請行為などを通じて、行政機関は多くの情報を有しているが、その全ての情報が国民や住民に提供されているわけではない。そこで、情報公開請求などを通じて、情報提供の不足をNPOが補完し、場合によっては情報提供の正確性や公正性をチェックしうる可能性がある。したがって、利用者にとって公共的情報が十分に流通するためには、これまでの公的機関による無償

提供とそれを加工して商業的提供がなされてきたのとは異なり、このようなNPOがいかなる役割を果たしていくのかは、従来さして意識されてこなかった情報提供体制の官民の在り方にとって、一つの示唆をあたえているといえようか<sup>18</sup>。

## (二) インターネットを利用した行政手続の問題点と課題

### 1. 情報の一方性と民主主義の変質

行政情報の共有が可能となった次の段階においては、情報の受け手から国や地方自治体に対する電子技術を通じた意見の申し出や行政決定への参加が技術的には可能となる。いいかえると、情報通信技術の進歩によって、行政情報が国などから一方的に提供されるのではなく、国民からも意見を申し出ることがいっそう容易になるため、デジタル化された情報の「双方向性」の実現も不可能ではない。このような技術特性が存在するものの、現状においては、前述した群馬県におけるように情報提供に対する意見申出の仕組みの整備が十分とは必ずしもいえないし、さらに次のような問題点が存在する。第一に、パブリックコメントが行われていたとしても、寄せられた意見に対して行政からの回答がのべられていない場合が多く存在し、たとえ回答がなされている場合であっても、それが政策にいかん反映されるのかは意見をのべた者ですら分からない場合が多い。したがって、行政機関に対してのべられた意見の分布状況やそれに対する行政機関の見解が明らかにされることによってパブリックコメント手続の有意な運用がなされなければならない。第二に、電子会議室の実施においても、住民は情報の単なる受け手ではないとしても、前述したとおり議題は自治体が設定しているため、直接民主主義のフォーラムというよりは、せいぜい意見申出の仕組みの一形態にとどまるのではなからうか。

したがって、電子情報化によって、従来必ずしも十分に保障されていなかった意見を申し出る機会が拡大するとしても、行政は、国民や住民から寄せられた意見をいかに考慮し、これを施策に反映するのが制度および運用上の課題であることを自覚しなければならない。情報化に固有の問題ではないとはいえ、電子技術の進歩によって可能となった意見申出の拡大は、行政に対して大量に寄せられた意見の整理および行政と国民や住民との「対話」の契機を欠くとすれば、そこにさしたる積極的な意義は見いだせない。逆に、国民や住民も単に意見をのべればよいのではなく、これによっていかなる継続的關係が行政との間に形成されるかが課題となるのである。

### 2. 情報格差の解消およびプライバシーの保護

#### (1) 情報格差の解消

次に、かりにパブリックコメントや電子会議室が行政に対する意見申出や行政決定への参加の

ための有意の手段となりえたとしても、それが情報格差を生むものであってはならない。現状においては、パブリックコメントの大部分が郵送を利用しており、それに対してインターネットを通じた意見申出は、極めて少数にとどまる。また、近年多くの地方自治体においてインターネットを通じたスポーツ施設などの予約申請が行われているが、情報格差による利便格差が生じないような配慮は不可欠である。たとえオンライン申請が行政側にとって効率的であるとしても、これに一本化するなどあってはならない。

同様の問題として、例えば、地方自治体HP上で公表している情報についての開示請求があった場合に、すでに閲覧可能であるため応じないというようなことが許されないのはいうまでもない<sup>19</sup>。情報技術を利用しうる者としえない者によって、このような利用条件に格差が生じていることが克服されるべき課題である。これらは、電子情報化を推進する場合においても、あくまでもそれが利用者の利便性を向上させる手段であるにとどまり、逆に手段に適合的に目的を変えてしまうとすれば本末転倒であるが、行政実務の陥りやすい弊害ではなかるうか。

## (2) プライバシーの保護

これまでにのべてきたとおり、情報化によって、政府情報の提供が拡大され、電子政府や電子自治体の構想が実現されれば、国民や住民にとっての申請手続の利便性が向上することは確かである。しかし他方で、住民基本台帳ネットワーク、総合行政ネットワーク、さらには官民共通のネットワーク化が整備実現したならば、情報管理の中央集権化および行政保有情報と民間保有情報との結合が技術的にいっそう容易になる。しばしば指摘されるように、技術の進歩と人格に対する管理や監視の契機の増大は、軌を一にしているかにみえるのであって、情報化のかかるいわば正と負の両面を冷静に認識し対応する必要があることはあらためていうまでもない<sup>20</sup>。

## 三 電子情報化の公法学への影響

最後に、以上のべてきたような行政の情報化が公法学に与える影響をめぐる若干の論点についてのべることにしたい。

### (一) 電子情報化と行政の組織および手続の形態の変容

第一に、ワンストップサービスと電子申請は、行政組織法や行政手続法にいかなる影響を与えるであろうか。

## 1. 行政組織法への影響

電子政府や電子自治体構想においては、ひとつの団体内における業務の総合化にとどまらず、法的な処分権限を有する処分庁とそこに至るまでの窓口機関とが分離し、かつ、コンビニ端末の利用のように、権限を有する機関と窓口の機関が行政組織内外に分かれることも想定される。わが国では、この分離の現象と処分庁および経由機関との関係とが比較対照されて論じられることがある<sup>21</sup>。すなわち、経由機関は、単に申請手続の経由にとどまらず、申請書の補正や違法または不当状態の改善指導を行ってきた点において、これと電子申請を処理する際の本人確認等を行う窓口機関とを類似の主体と解する余地がある。判例においては、県の規則に開発許可申請手続において町長を経由するよう定められている場合には、経由手続はあくまでも「内部的な事務処理手続」と考えられており、経由機関は処分庁の一組織として位置付けられてきた<sup>22</sup>。今後、ワンストップサービスや総合行政窓口においては、処分庁から窓口業務を担当する行政機関に決定以外の権限が委譲される趨勢にあるとすれば、右の経由機関の考え方の応用が可能か、さもなければ新たな法理が必要になるのかの問題整理が求められよう。現在総務省で構想されている、郵便局において一般行政サービスを受けることを可能とするワンストップサービスは、総務省という組織内における手続の総合化であるから、それを「内部的な事務処理」と解することができる。しかし、「総合行政ネットワーク」において省庁、都道府県および市町村のネットワークの結合がなされ、さらにはコンビニなどの民間の端末がこのネットワークに接続可能となった場合は、そこでの窓口（人間であれ機械であれ）は、「内部的な事務処理」機関であるのか、さもなければどのように位置づけられるのかが検討課題となる。例えば、窓口から個人情報が出たり、情報が改ざんされた場合（コンビニ内において設置された端末から情報が流出し、または改ざんされた場合）における、情報管理の責任の所在という問題が想定されよう。

## 2. 行政手続法への影響

対面型（フェイストゥフェイス）の手続とは異なり、電子申請を実施するにあたって重要な問題として、本人確認または原本確認をめぐるそれがある。紙媒体を利用して申請が行われる場合は、行政手続法第7条においては、書類が「事務所」に「到達」したときに、行政庁の審査義務が発生するが、例えば、電子申請手続において、かかる行政手続法の考え方に基づくとすれば、行政機関の受け付けサーバを「事務所」と解することの可否およびいかなる時点を「到達」と解するのかが論点の一つとなる。電子申請への行政手続法の適用の可否をめぐり、論者によって次のような見解の分岐がある。ある者によれば、紙媒体による申請であれオンライン申請であれ、到達時期をどのように解するのは異ならないとする<sup>23</sup>。この見解によると、受け付けサーバを

「事務所」と解し、「到達」にいたるまでに文字化けなどの補正を行うこととなろう。ただし、申請書が「到達」したか否かに関わって、行政機関による到達確認と申請者へのその通知が必要となる<sup>24</sup>。それに対して、他のある者は、申請書の送信が受け付けサーバに届いたか否か、形式的に不備がないか否かは「事実上の到達」にすぎず、これは行政手続法に規定されている「到達」とは異なるとのべる。この見解においては、本人性確認などのチェック機能を果たすために、行政手続法によって否定された「受理」のような準法律行為的行政行為の概念が必要になる<sup>25</sup>。これら両説の相違点は、対面を前提にした手続の場合は、申請書を提出しさえすれば担当者の意思を問う必要がないが、オンライン上での第三者によるなりかわりや改ざんのなされる可能性があり、担当者による本人性や原本性を確認する「意思」が重要になる、と解するか否かにある。いいかえれば、電子情報化によって、対面を前提としてきた手続法の仕組みが変容するのかが喚起されていると解することができる。しかし、いずれにしても、本人確認または原本確認のチェック機能を果たすための仕組みの整備が重要であることに変わりはない。さらに、オンライン申請に対する行政機関による「チェック機能」は、本人性と原本性の確認に限定されるべきであるのか否かが問われてもよい<sup>26</sup>。

## (二) 社会的ネットワークの公共的役割と法的課題

ところで、電子政府や電子自治体を実現するためには、電子署名、法人認証または個人認証の制度が整備されねばならない。すなわち、これらのいずれにおいても、オンライン申請に対して本人確認が重要性をもつと認識されている。電子政府や電子自治体の前提となる考え方においては、申請情報が「到達」したことを確認する「到達確認」または第三者による申請情報の「改ざん」や「なりすまし」を防止するための第三者による認証が重要な役割を有することとなろう<sup>27</sup>。これらは、申請者と処分庁との間に張りめぐらされたネットワークを通じて、申請情報が行き来する段階における確認の手続である。第三者認証の仕組みを活用する場合は、認証機関によって本人性が否定され、または原本性が否定されたときは、行政の受け付け窓口申請情報が到達するまでもなく、申請は「返戻」されることとなる。だとすれば、行政機関が行う到達確認であれ、受理であれ、それを認証機関が代替するものと理解することができよう。このように解すると、申請者に対する認証にともなう「一方性」に着目し、ここに行政法的規制の成立する可能性があるように思われる<sup>28</sup>。すなわち、かかる一方性のゆえに、認証機関の職員の秘密保持義務と諸利害からの中立性や第三者性が要請されるのか否かが検討課題となろう。同時に、本人確認等の「公証」行為が行政機関によって行われてきたことが、果たして普遍的な現象であるのか否かを検討

することが求められる。したがってここで、行政組織の存在意義があるのか否か、あるとすればそれは何か、他方でいかなる条件の下に民間において公証機能が補完または代替可能であるのかなどが検討されなければならない<sup>29</sup>。

## おわりに

本稿は、わが国において急速にすすめられつつある行政の情報化の段階における一つのスケッチに過ぎないが、ここで若干の問題提起をしておきたい。

法令情報や判例情報にかぎれば、従来は、大学や図書館においてのみ管理されていた法情報についても、これらをインターネットを通じて家庭において検索し、閲覧することが可能となり、従来の法情報の偏在は大幅に改善されつつあるといえよう。また、情報公開や情報提供、さらには電子政府や電子自治体の構想の現実化によって、国や地方自治体を問わず行政の「アカウントビリティ」の飛躍的「向上」が図られると予定調和的に説かれている。もっとも、それはせいぜい可能性に過ぎないのであって、そのための自覚的な取り組みを通じてはじめて実現される事柄である。さらにすでに言及したように、情報技術の進歩と同時に、情報管理機能の強化と中央集権化の趨勢をも併せて冷静にみておかなければならない。

すくなくとも、電子情報化を推進する要因のひとつが、国家と国民との間における「信頼の回復」の必要性であることも看過されてはならない。敷衍すれば、電子情報化の推進は、往々にして主体性を喪失した個人を国家に「包摂」するとともに、政府機関相互とくに自治体間の生き残りをかけた「競争」と「淘汰」の契機となる可能性をはらんでいる<sup>30</sup>。このような可能性を回避するためには、国民が客観的に情報を受容し、電子技術を駆使する能力を有することが求められる。楽観的な行政の電子情報化構想は、その空間から取り残される個人が生じ増加することを軽視するものである。電子情報化の推進とデジタルディバイドからの保護措置の整備とは、軌を一にして行なわれなければならないはずである。さらに、ICカード構想の前提とする社会においては、官民共同端末の実現によって国民の行政へのアクセスポイントはより身近になる一方で、地方自治体間における統合と集権化が推進されることとなろう。これに対しては、国民住民にとって、より身近な行政が果たしてきた役割とはなんであったのか、それがどのように維持されなければならないのか問われるのではなからうか。

本稿はわが国における行政の情報化の現状を概観し、若干の問題の所在に言及したにとどまる

ため、なお検討すべき課題は山積しているが、さいごに、若干の点についてのみ付言しておくことにする。第一に、行政の情報化の現象は、EU やアメリカのみならず、東アジア諸国においても行政改革を推進するための手段のひとつに位置づけられ、不可避のごとく押し寄せてきている。その他の発展途上国においても表面的には同様である。とはいえ、国際的規模で展開されている情報化の要因はなんであるのかを国際的地域または国家に即して、冷静に分析する必要がある。その上で、わが国における行政改革と行政の情報化との論理関係を整序し、情報化の構造を分析することが課題となろう。わが国においては、行政の情報化は、官民の関係と国、都道府県および市町村からなる統治構造を、ネットワーク化をつうじて複合的に変容させかつこれを促進する契機をはらんでおり、かかる構造の改革において法の果たす機能の現実態を分析することが求められてこよう。

第二に、よりマクロな観点からは、電子情報化と民主主義の変貌を、より実証的に分析することが必要となる。従来は、行政決定に対する参加が不十分であったのに対して、電子情報化がこれらの制度改革や運用上の改善を促進する可能性を有することになる。しかしながら、これを所与のごとくに受容するのでは、情報化という「技術」の進展を過度に信頼し、これを利用する国民住民の個人または集団としての「心理」の、さらには「行動」の変質過程を看過することになりはしまいか。一部の社会心理学者が指摘するように、例えばインターネットを利用する者の心理状態は現実空間におけるそれとは相当に異なることは容易に想定しうる。当然そのような一種の仮想空間における意思決定や公共的判断に対してどのように制度的な評価を加えるのかは、公法学の検討課題となりうるところである<sup>31</sup>。このような将来像を描いた場合には、かねてより公共的な価値を前提にしてきたであろう「民主主義」が、現実空間から孤立化し、分極化した個人や集団から構成される情報化された社会においても維持可能であるのか否かが問われるのではなからうか。すなわち、マスメディアとは異なり、ネット上には氾濫といってよいほどの多種多様な情報や思考が往来しているのであって、この道具の利用者は、私的利害関心に適合的な情報の検索とそうではないものの無視という過程をつうじて、同種の嗜好を有する者同士からなる仮想の社会集団を形成しがちである。仮想空間においては、このような社会集団が点在し、または個人の排除と包摂とが繰り返されるとき、これによって自らの意識が規定された国民が現実世界においてなんらかの公共的決定をなすための民主主義過程は、機能不全に陥るおそれがないであろうか。地理的障害を克服した電子民主主義なる理想は、画餅にすぎないのではないか。

したがって、このような電子化による民主主義の変質の可能性を視野におかなければ、この意味での情報化は、現在よりもいっそう容易に、政府によるなんらかの支配の正当性獲得の手段と

して活用され、単なる合意調達の一手段に陥るか、さもなければ、民主主義に対する不信の拡大さらにはこれの否定にまでいきつくこととなる。したがって、われわれは、「行政の情報化」を単に国民にとっての利便性の向上や行政の効率化と認識するのではなく<sup>3,2</sup>、わが国の統治構造の改革において電子情報化がどのように活用されようとしているのかを客観的に認識し、これを受容する国民や住民の心理や意識の変容過程を実証的に分析することが、公法学において重要な検討課題とされねばならない。これらの問題整理と本格的な吟味は、他日を期すこととしたい。

## 註

<sup>1</sup> わが国において、「行政情報化」の用語が登場したのは、第3次行革審「最終答申」(1993年10月)のなかで、政府における「情報化推進計画の策定」とこれをふまえた、「行政情報化推進基本計画」の閣議決定(1994年12月)においてである。ところで、「情報化」や「情報化社会」の用語は、必ずしも確定した概念ではないものの、社会学においては、「情報化社会」は既存の社会からの「転換」の概念として捉えられる場合があることに注意を要する。邦訳書ではあるが、フランク・ウェブスター(田畑暁生訳)『「情報社会」を読む』(青土社、2001年)11頁を参照。

<sup>2</sup> 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平12年12月6日公布 平13年1月6日施行 法律第144号)、本法を紹介したものに、蔭山良幸「IT社会形成のための枠組み作り - IT基本法の制定」時の法令1637号33頁以下、IT研究会「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)について」会計と監査52巻1号40頁以下などがある。

<sup>3</sup> 『情報通信白書平成13年度版』の内容は、以下のアドレスから参照した。  
<http://www.home.soumu.go.jp/hakusyo/tsushin/index/html>

<sup>4</sup> 情報化社会においては、行政責任が社会に配分されるとともに、行政の責任は情報管理になるとのべるものに、R・ピッチャス(大西有二監訳)『情報社会における国家機能と行政責任の変化』田村善之編『情報・秩序・ネットワーク』(北海道大学図書刊行会、1999年)95-96頁を参照。

<sup>5</sup> もっとも、近年各省庁のHPにおいて掲載されることの多い、各種の申請手続における説明のなかで公表されているものは少なくない。総務省 <http://www.soumu.go.jp/> に開設されている「電子政府の総合窓口」から、各省庁のHP、申請等の手続に関する情報などにリンクすることが可能となっている。

<sup>6</sup> 例えば、『リーガルベース』(日本法律情報センター)、『判例MASTER』(新日本法規出版)、『判例体系CD-ROM』(第一法規出版)および『法律判例文献情報CD-ROM』(第一法規出版)などがある。

<sup>7</sup> 司法制度改革審議会「二一世紀の日本を支える司法制度」(2001年6月12日)、やや長文であるが、「司法に関する情報公開の推進」における関連箇所を引用しておく(引用は筆者)。「司法の様々な場面において国民の参加を拡充する前提としても、司法の国民に対する透明性を向上させ、説明責任を明確化することが不可欠である。このような見地から、裁判所、検察庁、弁護士会においては、情報公開・提供を引き続き推進すべきである。」「判例情報の提供により、裁判所による紛争解決の先例・基準を広く国民に示すことは、司法の国民に対する透明性を向上させ、説明責任を明確化するというにとどまらず、紛争の予防・早期解決にも資するものである。裁判所は、判例情報、訴訟の進行に関する情報を含む司法全般に関する情報の公開を推進していく一環として、特に判例情報については、先例的価値の乏しいものを除き、プライバシー等へ配慮しつつインターネット・ホームページ等を活用して全面的に公開し提供していくべきである」と。規制緩和の後、市場において紛争が多発する社会にあって、判例情報の公開・提供が、司法に対する国民の信頼獲得の手段とされている点に注視しておきたい。なぜなら、

これと紛争の予防・早期解決の可能性はともかく、ここにおいては、情報に分析し、自律的に行動する国民像が前提とされているかのようであり、かかる国家への変容と情報化の間には明確な相関関係が成立するといえるからである。

<sup>8</sup> 筆者らが電話による最高裁事務局への問い合わせを行なったところ、非公式の回答として、ある判決を判例集に掲載するか否かは、「先例的価値」の有無であり、具体的な基準の有無、これが存在するとしてもその設定主体および手続の有無は定かではないという。仕組みのうえでは、最高裁の判例委員会規則第1条によって、判例委員会が判例集への掲載の是非を決定することとなっているが、未公開の判例を公開していくにあたっての制度および運用の課題をのべたものとして、指宿信「判例公開について - 未公開判例に関する問題の検討から(上)」法時73巻10号68-69頁を参照。また、民間出版社には各社の編集方針があるため、例えば『判例タイムズ』への掲載の有無は、元裁判官、弁護士など司法の実務家が判断しているようであるが、掲載基準は「企業秘密」とされているようである。このように判例集編集の不透明性は官民間問わず存在しており、少なくとも恣意性はないことの「説明」が求められるのではあるまいか。

<sup>9</sup> 文書管理のこのような問題点の一端に言及するものとして、野村武司「情報公開法制と『文書管理』」都市問題研究53巻4号48頁を参照。なお、電子的情報公開の仕組みを導入することによって、文書管理の体系的や省庁横断的な処理が可能になることを、稲葉清毅「電子政府と情報公開」ジュリスト増刊『変革期のメディア』(有斐閣、1997年)351頁がのべている。

<sup>10</sup> この取り組みを紹介したものに、奥津茂樹「情報NPOの登場」ガバナンス4号112頁以下がある。行政と住民との間における情報の共有化が活動の目標であるとのべられており、この分野におけるNPO組織の可能性という意味において興味深い。

<sup>11</sup> 群馬県情報公開条例(平成12年6月14日群馬県条例第83号)第4条第1項においては、「実施機関は、次に掲げる事項に関する情報で当該実施機関が保有するものを公表しなければならない。」と定められている。「次に掲げる事項」は、「県の長期計画その他の重要な基本計画の内容」、「県の主な事業の内容」および「その他実施機関が定める事項」を指す。さらに、第6条においては、「県民は、県の行う情報の公表について、群馬県情報公開審議会へ意見をのべることができる。」と定められている。

<sup>12</sup> 東海自治体問題研究所情報公開と住民参加研究会編『情報公開と参加』(東海自治体問題研究所、2001年)26頁以下は、先進的とされる事例を紹介検討している。

<sup>13</sup> 日本経済新聞2001年8月4日、同10月23日を参照。詳細はなお不明ではあるが、「通則法案」においては、各省庁が行政手続の電子化を拒否する場合には、理由の明示が義務づけられるようである。

<sup>14</sup> 電子申請の現状を簡潔にのべた、河合輝欣監修・NTTデータ情報化法制度研究会編『電子行政の法務知識』(ぎょうせい、2001年)37頁以下を参照。

<sup>15</sup> 奈良県橿原市「電子メールによる情報公開の請求及び公開に関する事務取扱要綱」(1999年11月1日) <http://www.city.kashihara.nara.jp> を参照。

<sup>16</sup> なお、自治体における情報化を推進する日本総合研究所「電子自治体フォーラム」  
<http://www/e-govforum.net> のサイトにおいては、先進的とされる事例の紹介がなされている。

<sup>17</sup> 多賀谷一照教授は、公的機関と民間業者との関係が「補完的であるとともに、競争的な関係にも」あり、競争法制においてその法的あり方が課題になると予想している。多賀谷一照「ネットワークと公法」多賀谷一照・松本恒雄編『情報ネットワークの法律実務』(第一法規、1999年)108頁。もっぱら若干の出版事業者が情報の加工を行ってきたわが国において、利用者の便宜に適う市場が真に成立するか否かは、現時点においては疑問の余地がないではない。

<sup>18</sup> 情報ネットワークにおけるNPOの役割と問題点については、さしあたり干川剛史『公共圏の社会学 デジタル・ネットワークによる公共圏構築へ向けて』(法律文化社、2001年)144頁以下を参照。

<sup>19</sup> 例えば、宇賀克也『情報公開法・情報公開条例』(有斐閣、2001年)228頁。

<sup>20</sup> ここでこの問題に立ち入る暇はないが、酒井隆史『自由論-現在性の系譜学-』(青土社、2001年)

126-132頁を参照。

<sup>21</sup> 多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』（弘文堂、1996年）4頁以下を参照。

<sup>22</sup> 金沢地判平成元年3月31日法時1330号112頁などを参照。

<sup>23</sup> 宇賀克也「インターネットによる行政手続」法学教室244号17頁。共通課題研究会「インターネットによる行政手続の実現のために」（2000年3月）34頁も参照。

<sup>24</sup> 宇賀前掲17頁。

<sup>25</sup> 多賀谷・前掲註（21）43頁。

<sup>26</sup> なお、総合行政ネットワークによって、複数の地方自治体の組織と運営の合理化の条件ができ、それによって、行政の効率化の向上が図られようが、これまで住民に身近な行政が果たしてきた存在意義が失われることとなるのか、これが変わらないとすれば、ネットワーク化を推進するにおいて、それをいかにして発揮するかが課題であろう。

<sup>27</sup> わが国においては、電子署名及び認証業務に関する法律（平成12年5月31日公布 平成13年4月1日施行 法律第102号）が制定および施行された。なお、住民基本台帳ネットワークは、個人認証基盤（PKI）としての役割が期待されている。すなわち、地方自治体による公的個人認証サービスあり方検討委員会「中間とりまとめ」（2001年8月）においては、市町村が住基ネットを活用することにより本人確認を行うこととされており、これを受けて総務省自治行政局は、「地方公共団体による公的個人認証サービス制度試案骨子に対するパブリックコメントの募集」（2001年11月29日）を開始した。なお、認証基盤の類型を簡潔に紹介したものに、諸橋昭夫「二一世紀の行政情報化の社会的基盤『住民基本台帳ネットワークシステム』」地方自治職員研修2001年10月号54頁以下。ただし、その前提において、自治体間、中央省庁と自治体間または官民の間における情報の結合を禁止する仕組みが不可欠である。この点の危惧を表明したものに、白石孝「住民基本台帳ネットワーク」小倉利丸編『監視社会とプライバシー』（2001年、インパクト出版会）54頁以下を参照。

<sup>28</sup> 認証機関の信頼性およびサービスの安定性の確保が重要な課題であるとのべるものに、米丸恒治「認証」指宿信編『サイバースペース法』（日本評論社、2000年）185頁。また、多賀谷・前掲註（17）105頁は、認証機関が「ある意味での国家的機能」を果たすとのべている。公的機関による公証機能の延長線上において、認証機関を位置づけることの是非が理論的課題であるといえよう。

<sup>29</sup> 周知のとおり、電子申請を実現するための技術的基盤整備は、民間企業によって推進されつつある。最近のものとして、NTTデータ経営研究所編著『電子文書証明 eドキュメントの原本性確保』（NTT出版、2001年）を参照。電子申請における認証の重要性が高まるにつれ、認証等の技術開発は公共的な性質を有することとなり、それが単なる営利活動にとどまってはならないと思われる。

<sup>30</sup> 前述した判例情報のみならず、情報化が統治に対する国民の信頼を回復するための手段として位置付けられているようである。榎並利博『自治体のIT革命』（東洋経済新報社、2000年）218頁以下、「特集・[共治]時代の地域づくり」ガバナンス創刊号を参照。総合行政ネットワークの導入が、地方自治体間の統廃合をめぐる競争であるにとらえ、情報化はこの競争に生残る条件であるとするものに、島田晴雄・佐藤聡俊『日本の進路を語る - 選択とIT』（NTT出版、2001年）125頁以下がある。ここには、情報化の遅れた自治体や部・課は、改革を怠るものとして、「淘汰」されてしかるべきという発想を看取することができる。であるとすれば、情報化は、国民の利便性の向上を目的にするというよりは、むしろ自治体間のあらたな「競争」と「淘汰」を推進する一手段でもあるのであろうか。さらに、情報化は、「自治」の破壊の手段にも転化する可能性さえ孕んでいるのであろうか。

<sup>31</sup> 邦訳書ではあるが、パトリシア・ウォレス（川浦康至・貝塚泉訳）『インターネットの心理学』（NTT出版、2001年）を参照。この種の実証研究に基いて民主主義論を検討したものに、Cass R. Sunstein, *Deliberative Trouble?: Why Groups Go to Extreme*, 110 YALE L. J. 71, 100-02 (2001)。

<sup>32</sup> なお、効率化の前提問題としてのセキュリティ問題については、本稿で触れることができなかった。

\*なお、本報告作成のための問い合わせに気軽に応えてくださった方々には、この場を借りて御礼を申し上げます。

## Summary

# Access to Government Information through Electronic Databases and Internet, and Its Problems in Japan

Kenji Kamino & Kazumasa Inaba

### Introduction

Digit-Government is gradually becoming more influential in citizen life, as well as a measure to streamline administrative procedures and general office work. The Japanese government has recognized that the Information Technology revolution will cause historical changes to society, roughly equal to that of the Industrial Revolution that originated in 19<sup>th</sup> century England.

Therefore, at first, it is necessary to question what kind of information should be released and then what constitutional changes may be necessary. Furthermore, we must consider how digitalization will affect the existing legal framework before the texts and procedures for information management, provision and distribution are developed. After this occurs, we can make some positive contributions to solving those legal problems that emerge and those challenges to be tackled when we treat “Digit-Government” as an object of study. In other words, the tasks of Public Law are to find out how “digitalization” will affect the management of administrative organs and the implementation of procedures; how it will change the relationship between the administration and the nation or city; and what kind of problems it will cause in those areas, when administrative and constitutional reforms in a country are being implemented simultaneously with “digitalization”, and to contribute toward solving those problems.

### 1 Access to Government Information

Utilization of information of statutes and precedents and the electronic processing of management and the provision of administrative information are being promoted. Furthermore, electronic procedures to send in comments to both the national and local governments are being developed. Though freedom of administrative information has its own limits, namely that it is unevenly distributed and beyond the reach of much of the public, digitalization provides the opportunity for such information to be released nationwide.

## **2 Some Problems and the Future of Access to Government Information**

However, there are some problems and challenges related to information sharing between citizens and the administration. First, is the possibility of a distinction between commercial information and information related to the public interest and second, is what the system providing information should be. NGOs could be used to monitor the Government's provision and supply of information. The possibility of evaluating what kind of information is neutral and objective, and what kind of information should be distributed and accepted, by utilizing accurate information, will be questioned.

## **3 Technology and Public Law**

Digitalization of the application procedure would promote the separation of organs and the authorities, and thus, the boundaries between the public and private sectors are expected to become more vague. That leads us to the question of how administrative organs will change. In addition, the reform of administrative procedures is also expected. In Japan, theories relating to those issues exist but are unevenly distributed. It might as well be recognized that they are concerned with a comprehensive review of the administration and society over governance. That is to say that Digit-Government could change relations between the public and private sectors and the three-tiered governing system, made up of the national government, prefectures and municipalities. In response to those changes that may have an impact on the constitution, it is important to analyze current laws.

## **Conclusion**

Digitalization raises the possibility of promoting systematic reform and improving participation in administrative determination that has not been ensured appropriately. However, to accept it without discussion is to trust "technology" unduly and overlook the changing process of the psychology of those people, whether individuals or groups, who utilize it. For example, as some social psychologists point out, the psychological condition when someone uses the Internet is considerably different from that in the real world. What evaluation should be made regarding users' mindsets and public decisions in such a virtual space could become a major issue in Public Law. In the future, it could be questioned whether "democracy", which has an intrinsic public value, could be maintained in an informational society constituted of individuals and groups isolated from a polarized real world.

Therefore, if we do not consider changes to democracy caused by electronic processing, digitalization shall be more easily utilized as a measure to ensure the justification of rule by the government as a step in procuring consensus. Democracy may become distrusted, and perhaps, even be denied. Those issues mentioned above conclude that we should recognize objectively how digitalization is going to be used in the constitutional reforms of each individual country. From the perspective of Public Law, we should take "Digit-Government"

not only as improving the conveniences of citizens or administrative efficiency, but also as an object of analysis, as it affects the psychology and consciousness of the nation or city that accepts it.