

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 5 月 26 日現在

機関番号：32612

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2019

課題番号：15K03285

研究課題名（和文）情報公開制度の政治学 アメリカ情報の自由法(FOIA)の制定・改正過程を中心に

研究課題名（英文）The Politics of Government Accountability Reform: The Legislative Process of the Freedom of Information Act Revisited

研究代表者

岡山 裕 (Okayama, Hiroshi)

慶應義塾大学・法学部（三田）・教授

研究者番号：70272408

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究課題では、1966年にアメリカの情報公開法(FOIA)が制定された要因と意義について、市民の「知る権利」の充足が強調されてきたのに対して、新しい見方を打ち出した。情報公開への社会的圧力に加え、議会在大統領および行政機関を統制する誘因を持っていたことがFOIAの立法につながったこと、そしてその目的に向けてこれまで注目されてきた連邦議会下院ではなく、上院側が大きな役割を果たしてきたことを示し、FOIA制定の過程と意義について新たな見方を打ち出した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

FOIAはアメリカの行政上の重要立法であるだけでなく、世界でも早い段階で成立した情報公開法であり、その制定史に新たな理解を与えることは、アメリカ行政史および政府のアカウンタビリティに関する比較研究に資するものである。とくに、FOIAについては制定後も行政機関による情報の出し渋りが続いたことから、批判されがちである。それに対して、本研究では行政処分や規則制定に至る機関内部の意思決定に関する資料を整理・公開させることも重要な役割であったことを示して、FOIAの意義に新たな光を当てている。

研究成果の概要（英文）：This research project has presented a fresh perspective on the legislation of the 1966 US Freedom of Information Act. The existing research emphasizes the pressure from actors, both inside and outside the government, emphasizing the citizens' right to know as the cause of the legislation. While this research does not contest the importance such a political movement, it demonstrates that Congress had a strong interest in controlling discretionary policy implementation by administrative agencies through the accountability reform legislation. This research also highlights the role played by the U.S. Senate, especially its Judiciary Committee, in the legislation, in addition to the well-documented legislative campaign led by Rep. John Moss.

研究分野：アメリカ政治・政治史

キーワード：アカウンタビリティ 行政機関 行政法 情報公開法 情報の自由法

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

政府のアカウンタビリティに関しては、社会的にも学術的にも関心が高まっている。情報公開制度はアカウンタビリティを担保する重要な制度であり、それがいつ、どのように成立するかはアカウンタビリティ研究でも大きな位置づけを占めてきた。とくにアメリカで1966年に成立した情報の自由法(FOIA)は、世界的にも早い段階で成立した情報公開法であり、他国で模倣されてきたということもあって注目されている。

FOIAを含む、情報公開制度の導入要因に関する先行研究は、二つの共通の傾向を持ってきた。第一は、情報公開制度の成立をめぐる政治過程を、情報を出したくない政府と情報を引き出した社会(の諸主体)の二項対立としてとらえる傾向である。第二に、情報公開制度で公開が義務づけられる政府の情報が、どの政府機関のそれであるかに関心を払わないという傾向である。そのため、従来の研究は、社会の側がどれだけ政府に圧力をかけて情報を引き出すかという、単純な図式での分析にとどまってきた。

これは、FOIAの成立過程についても同様である。先行研究では外交・安全保障を中心に情報を秘匿しようとする大統領や官僚に対して、マスメディアや市民の「知る権利」を重視する団体が立ち上がり、連邦議会のジョン・モス下院議員がその意向を受けて立法に尽力したことがFOIAの成立につながった、というのが標準的な見方である。

しかし、こうした見方には、上の二つの傾向と対応する二つの限界が指摘できる。第一に、FOIAの成立過程は、情報を出したくない大統領や官僚対連邦議会という、政府機関の間の対立を伴っている。第二に、それと関連して、FOIAによって公開が義務づけられるようになったのは、行政機関の持っている情報だけである。政府対社会という単純な図式からだけでは、なぜFOIAをめぐって政府機関の間で対立が生じたのか、またFOIAで公開されたのが行政機関の情報だけなのか、という政治過程の重要な諸側面が説明できないという問題がある。

2. 研究の目的

本研究課題では、上述のような、情報公開制度の成立全般およびFOIAの成立に関する先行研究の限界を踏まえて、FOIAがなぜ成立し、なぜそこで行政機関の持つ情報のみが公開の対象になったのかを明らかにすることを目的としている。政府対社会という単純な図式を乗り越えて、より現実的に、政府内の諸機関や社会の諸主体の間での、情報公開の範囲に関する対立を踏まえて、二つの重要な立法の過程を焦点に、20世紀後半のアメリカの情報公開制度をめぐる政治を再構成する。それにより、アカウンタビリティに関する政治学の研究とアメリカの政治史学への貢献を目指す。

3. 研究の方法

本研究課題における研究の方法は、歴史分析である。ただし、情報公開制度の成立に関する比較政治分析の知見を背景に、政治史および法制史の手法を組み合わせた形で研究を進めた。具体的には、政府対社会の図式でFOIAを分析してきた先行研究に対して、以下いくつかの互いに関連する新しい観点を導入してFOIAの成立過程をより重層的に描き出すことを目指した。

第一に、FOIAの成立過程における、政府機関間の対立、具体的には大統領と議会とのそれを正面から検討することである。先行研究では、モスを始めとする連邦議会の議員を、情報公開を求める社会の諸主体の代理人として捉えている。それに対して、本研究では議員達が市民の「知る権利」の充実を目指していただけてだけでなく、他にも独自の目的を持って立法にあっていた可能性を検討した。情報公開制度成立に関する比較政治分析では、首相・内閣がほぼ常に議会の多数派に支えられている議院内閣制よりも、議会と大統領が競合関係になりやすい大統領制の方が、情報公開制度が成立しやすいことが明らかになっている。その意味においても、FOIAについて大統領と議会の関係に注目する意味があるといえる。

第二は、なぜFOIAで情報公開の対象になったのが行政機関のみだったのかを明らかにすることである。アメリカのFOIA成立史の研究は、比較分析への関心が薄いこともあって、行政機関の情報だけが公開の対象になったことをごく当然と考えて、その要因を全くといってよいほど検討していない。本研究では、連邦議会側が政府の全機関でなく行政機関を対象を限ったことに、議員達の独自の目的が隠されていると考えている。

この点は、アメリカ連邦政府における行政機関の位置づけを考えると、とりわけ重要である。アメリカでは、合衆国憲法に行政機関に関する実質的な規定が存在しないにもかかわらず、行政機関が行政処分や規則制定を通じて憲法で規定された三権の権力を複数用いることが問題視されてきた。そのため、FOIAで公開の対象になったのが行政機関の情報に限られたことは、連邦政府が行政機関をターゲットにする特別の理由があったことを示唆するのである。

こうした観点を踏まえて、本研究では先行研究に加え、連邦議会を中心とする政府機関の公刊一次資料、新聞・雑誌、また政策当事者の個人文書や連邦議会の関連委員会の非公刊一次資料を用いて分析を進めた。

4. 研究成果

本研究の成果は、大きく(1)FOIAが立法された動機、(2)情報公開の対象が行政機関の保有するものに限られた理由、そして(3)実際の立法過程の展開、の三点に分けられる。

(1) FOIA 立法の動機に関する本研究の成果

すでに触れたとおり、先行研究は、大統領や官僚による情報の秘匿を問題視したマスメディアなどの「知る権利」を主張する諸組織や、それらと共鳴した連邦議会議員が 1950 年代に立ち上がったことを FOIA 制定の動機とする。本研究はこれが FOIA 制定のきっかけになったことを否定するものではないが、この説明は FOIA 制定について深刻な限界を抱えている。それというのも、「知る権利」を主張する諸主体が問題にしていた秘匿情報と、FOIA で開示されることになった情報の対応関係が弱いからである。

1950 年代に問題視されたのは、大統領が憲法上持つ執行権に、外交や安全保障に関してアメリカの国益にかかわる情報を秘匿する権限が含まれる、と当時のアイゼンハワー大統領が主張して、大統領や国防総省が関連の情報の開示を連邦議会に対しても拒んだことであった。この権限は「執行特権」と呼ばれ、その存否や範囲は今日でも議論されている。

FOIA 制定に関する先行研究は、最新の Kevin Baron(2019)を含め、執行特権への対応が FOIA 制定の動機になったとしている。しかし、FOIA は通常立法であり、対象は行政機関だけだから、FOIA が成立しても大統領の執行特権の主張を乗り越えることはできない。その点で、先行研究は人々の執行特権への反発がどのように FOIA につながったのかを説明できていない。

この点を踏まえて、本研究では執行特権への問題意識の高まりが、人々が政府の情報公開について検討を始めるきっかけにとどまったと結論づけている。そのうえで、連邦議会では通常立法で対抗できない執行特権から、行政機関による情報公開を求める方向に関心がシフトしていったとみている。

(2) 情報公開が行政機関のみを対象とするようになった理由に関わる研究成果

では、なぜ FOIA は行政機関の保有する情報だけを公開させる法律となったのだろうか。先行研究がいうように、政府対社会という図式で制度が導入されたのであれば、議会など全ての政府機関が対象になってよいはずである。実際、「知る権利」運動の参加者はそれを求めていたが、連邦議会における彼らの協力者達は、当初から行政機関だけを対象とすることにしていた。つまり、FOIA の成立を理解するには、議会側が行政機関にだけ情報公開させようとする理由を解明することが不可欠である。

本研究では、連邦議会のねらいが、行政機関の政策執行における裁量統制にあったことを明らかにしている。上で見た事情から、連邦議会は行政機関が(とくに大統領の支持を受けて)立法上与えられた裁量を踏み外した形で政策を執行することを警戒している。連邦議会が行政機関を統制する方法は色々考えられるが、FOIA が検討されるようになった 20 世紀半ばは、ちょうどそれまでの統制手段が意義を失いつつある時期であった。

20 世紀前半には、行政機関は主に行政処分を通じて政策を執行しており、議会は行政機関がそのために行う審判を裁判所に類似した厳格な手続きにすることで統制していた。しかし、20 世紀半ばに行政の主たる政策執行手段は行政処分から規則制定に移行したため、審判の手続きでは行政機関を統制できなくなっていたのである。

本研究では、FOIA の制定過程との直接的関連は薄いものの、20 世紀前半から半ばにかけての時期に、連邦議会による行政機関の統制が手続き重視のものであったこと、そして行政機関の政策執行手段が徐々に行政処分から規則制定へと移行していったことを跡づけるという、付随的成果を上げている。この点は、2019 年に刊行された単著 *Judicializing the Administrative State* に反映されている。

本研究では、行政機関への情報公開の義務づけが、審判の手続きに代わる行政機関の統制手段と位置づけられたことが、FOIA 制定の重要な原動力になったことを明らかにした。FOIA が行政手続法の改正として成立したことは、そのことを象徴しているといえる。

ここで、議会はそれまでのように行政の行動を統制して裁量からの逸脱を防ぐのではなく、政府外の諸主体に行政機関の持つ情報へのアクセス権を与えることで、行政による裁量の逸脱で不利益を被った主体が情報公開制度を利用して連邦議会に「通報」できるようになる。それによって、議会が事後的に行政機関を統制できるだけでなく、それを恐れる行政機関は、そもそも裁量からの逸脱をしにくくなると考えられるのである。

(3) 立法過程の展開に関わる成果

では、行政機関を統制するための情報公開制度の導入は、具体的にどのような形をとったのだろうか。先行研究は、連邦議会下院の<政府活動に関する委員会>に設置された、<政府の情報に関する特別小委員会>とその委員長であったジョン・モス議員に関心を集中させてきた。モスは間違いなく、FOIA の立法過程を牽引した重要人物であったが、とくに FOIA の諸規定が全て彼の生み出したものとは言いがたい。

本研究では、モスだけでなく、連邦議会上院で 1960 年代初めに行政機関の情報公開立法に関心を寄せ、この分野の立法を管轄する司法委員会の委員長を務めていた、トマス・ヘニングス上院議員に注目した。やや乱暴に言えば、モスが FOIA 立法を推進するエンジンの役割を果たしたのに対して、ヘニングスと上院司法委員会が FOIA の中身を決めていくいわばハンドルの役目を果たしたということが出来る。ヘニングス自身は、FOIA が成立する数年前に死去しているものの、立法の方向性はそこで定められたと考えられる。

立法に向けた検討が進む中で、FOIA はある段階から行政手続法の情報開示規定の改正法と位置づけられるようになったが、実はモスの小委員会は行政手続法に関連する法案を扱う権限を持ってすらいなかった。この点にも、FOIA の諸規定の方向性がモスとその小委員会によって全て決定されていったという見方の限界が表れている。

以上、大きく三つに分けて本研究課題の研究成果について説明してきた。これらいずれの点も、FOIA の成立に関する先行研究を乗り越える、重要な意義があると考えている。ただし、情報公開法の制定を連邦議会による行政機関の統制という大きなテーマに位置づけて分析する、という方針をとったため、FOIA の立法過程の本格的な分析の前に多くの予備的な分析をする必要に迫られた。具体的には、1930年代から50年代にかけての議会による行政の統制の歴史を、一次史料調査も含めた形で振り返る必要があった。

この作業はかなりの難物であり、それ自体研究成果として刊行できたものの、そのためにFOIAの分析そのものに回す時間が減ってしまったことは残念である。当初の研究計画から1年間延長して研究を進めたものの、まとまった歴史叙述の形でFOIAの成立史を描き出すところまで進んでおらず、これを進めて英語の論文として刊行することを急ぎ進めたいと考えている。

また、本研究課題では当初、1974年に行われたFOIAの重要改正についても検討する予定であった。この改正では、行政機関に加え大統領直属の大統領府の一部についても情報公開の対象になっており、情報公開の対象となる政府機関の範囲に関心を持つ本研究にとって、きわめて興味深い。この法改正についても、本研究の提示した視角に基づいて分析をまとめていきたいと考えている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 岡山 裕	4. 巻 91
2. 論文標題 決めない政府から決められない政府へ？ アメリカ民主制における連邦政府の位置づけと現代政治への含意	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法学研究	6. 最初と最後の頁 92-105
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 岡山 裕	4. 巻 86
2. 論文標題 アメリカ二大政党政治の中の「トランプ革命」	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 アステイオン	6. 最初と最後の頁 29-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Hiroshi Okayama	4. 巻 15
2. 論文標題 The Interstate Commerce Commission and the Genesis of America's Judicialized Administrative State	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 The Journal of the Gilded Age and Progressive Era	6. 最初と最後の頁 129-148
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1017/S153778141500081X	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 岡山 裕	4. 巻 17
2. 論文標題 アメリカ二大政党の分極化は責任政党化につながるか	5. 発行年 2015年
3. 雑誌名 日本比較政治学会年報	6. 最初と最後の頁 29-55
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 岡山 裕	4. 巻 89
2. 論文標題 アメリカにおける<中間選挙>の登場と政治認識の変容	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 法学研究	6. 最初と最後の頁 69-91
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 岡山裕
2. 発表標題 在来種なのか外来種なのか? アメリカ行政国家の正当性論争
3. 学会等名 アメリカ学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Hiroshi Okayama
2. 発表標題 Administrative-State Building under Efficiency-Equity Trade-off: The United States as a Test Case
3. 学会等名 International Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 岡山裕
2. 発表標題 アメリカの行政機構はなぜ裁判所っぽいのか 効率性と公正性の狭間の行政国家建設
3. 学会等名 北海道大学政治研究会
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 岡山裕
2. 発表標題 アメリカ行政国家の司法性とその起源 独立行政委員会制度の発展過程を中心に
3. 学会等名 東京大学比較現代政治・政治史研究会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 駒村圭吾・待鳥聡史編、駒村 圭吾、待鳥 聡史、近藤 康史、上田 健介、岡山 裕、川岸 令和、吉田 徹、南野 森、近藤 正基、赤坂 幸一、伊藤 武、田近 肇、浅羽 祐樹、国分 典子、瀧井 一博、西村 裕一	4. 発行年 2016年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 490
3. 書名 「憲法改正」の比較政治学	

1. 著者名 Hiroshi Okayama	4. 発行年 2019年
2. 出版社 Routledge	5. 総ページ数 187
3. 書名 Judicializing the Administrative State: The Rise of the Independent Regulatory Commissions in the United States, 1883-1937	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----