

## 情報公開論の諸相

山地秀俊\*

(神戸大学経済経営研究所教授)

## 1. 開 題

最近「情報公開」が、経済・社会の多くの領域で問題化していることについては大方の人にとって周知のことであろう。証券市場における企業の財務情報公開は、会計の領域では最早定番の問題である。また国会では行政情報の公開を促す「情報公開法」が過去何度も継続審議となり、多くの地方公共団体がすでに制度化していることと好対照をなしてきたこと、そしてやっと2001年4月から行政改革の一環として制度化されたことも広く知られている。銀行の情報公開が金融機関の不祥事や財務不健全性あるいはペイオフの解禁と相まって取り沙汰され、すでに詳細な情報を銀行側から公開することが既定路線であるかのようになりマスコミでは議論され、一部銀行は公開政策に踏み切っている。また金融庁の特別検査の結果も公開されている。公共料金や公益事業料金の設定問題でも政府は、情報公開の重要性を認識して、各事業体への財務情報公開を働きかけている。さらに範囲を拡大してみるならば、自社の環境対策活動をアピールする環境情報の公開、投資家にきめ細やかに情報提供を行うインベスター・リレーションズ (IR)、アメリカ的制度に倣って確定拠出型の年金制度へと移行する、いわゆる401K化する年金等の新たな課題に対する企業の一層の情報公開、が社会・政治・経済問題化している。古くから広告やPRの機能を持たせた情報公開が企業の側から継続的になされている。より一層社会全般に目を向けるならば、教育の側面では内申書の公開問題が議論され、医療領域ではインフォームド・コンセントと呼ばれる患者への治療内容の情報公開が、果ては仏教会が、高額だとの批判が多い「お布施」や「戒名料」の適正水準を模索すべく情報公開を検討している。大学もまた自らの研究・教育成果について自己評価や第三者評価を行い、その結果を公開するというのが、独立行政法人化の動向と相まって流行している、といった状況である。以上のように、最近の特に日本では、「情報公開」が、実質的な解決の緒を見出せない社会・政治・経済問題に対する万能治療薬であるかのように期待されている。

こうした多様な側面を持つ情報公開をどのように理解すればよいのかという課題に答えようとするのが本稿の目的である。実は、こうした情報公開万能薬的発想は100年前の20世紀への転換期のアメリカの経

\*1951年生まれ。神戸大学大学院経営学研究科博士課程後期課程修了。博士（経営学）神戸大学。神戸大学経済経営研究所助手、助教授を経て、95年より現職。主な著書に、『情報公開制度としての現代会計』同文館1994年、『21世紀の会計評価論』勁草書房、1998年（共編著）等

済社会状況に類似している。したがってアメリカ的な情報公開制度の分析理論が参考になる<sup>1)</sup>。以下、手順として、アメリカの(会計)情報公開現象を検討した際に参照した諸理論を整理し、筆者の考え方を最後に提示する。情報公開現象を説明する理論を考察する際に、3つの立場からの理論があることに気づく。一つは、情報公開制度を通して情報を受け取る側の立場から、情報公開を理解しようとする理論である。一つは、情報を提供しようとする側の立場から、情報公開を理解しようとする理論である。今一つは公開制度そのものに注目する立場である。以下、各立場の理論を、節を追いながら概観して、最後にいくつかの問題に結語として触れることとする。その際、各理論の基本的考え方を示す例示には会計情報公開を用いるが、上記したいずれの事例についても概ね当てはまることを付言しておく。

## 2. 情報の受け手側からの公開論 —市民社会型公開論—

### 2-1. 自由競争的公開論 —会計—ファイナンス型—

1990年のノーベル経済学賞はファイナンスの3つの領域で業績のあった3人の研究者が受賞した。市場が完全であるとする理論的フレームワーク下では、企業価値は利益の期待値とリスクに依存し、資本構成とは無関係であることを示した、企業ファイナンス理論の金字塔であるMM理論のミュラー教授、証券購入側個人の意思決定構造を平均と分散という単純な2つの変数で説明したマルコビッツ氏、そしてこれら企業(証券供給)と個人(証券需要)が出会う証券市場の価格形成理論である資本市場評価モデル(Capital Asset Pricing Model; CAPM)を開発したシャープ氏である。こうした基本的な証券分析研究に続いてブラック・ショールズ両氏のオプション理論が開発されるに及んで、金融工学と称されるコンピュータによる証券投資が一世を風靡した。こうした証券投資分析の基礎には、各個人が所得の一部を貯蓄する際に、当該貯蓄をできる限り増加させ、将来消費を極大化させる、そのために証券投資を行うという思考があった。当該思考に依拠すれば、当然、各個人証券投資家に企業に関する情報を保証することによって、各個人投資家は最適証券投資意思決定を行うことができる。先進資本主義国に存在する証券取引法に基づく会計情報公開制度(ディスクロージャー制度)は、こうした思考に支えられて成立した制度である。

当該公開思考の基本的観点は、より詳細には効率的市場仮説(Efficient Market Hypothesis)<sup>2)</sup>と資本市場評価モデルという二つの理論によって、形成されている。まず個人は、現時点と将来時点の二つの時点における消費を最大化するように現時点での資産を現時点の消費とポートフォリオ証券投資へ配分する。将来消費の原資となるポートフォリオ投資から得られる収益は現時点では確率分布である。今、現時点での消費を所与とし、ポートフォリオ収益が正規分布に従い、危険回避的個人が将来消費を最大化するように行動するならば、各証券の収益率したがって価格は、安全証券の収益率に証券市場での各証券のリスクプレミアムを加算した値になるとするCAPMと呼ばれる理論式によって示される。

他方、そうした証券市場は、各証券に関する情報を取り込んでリスク評価を速やかに行うことになる。いわゆる効率的市場仮説といわれる考え方である。証券市場は利用可能なすべての情報を「織り込んで」均衡することになるが、利用可能なすべての情報とはどのような範囲の情報を指すのか、換言すればどのような情報に対して市場は「情報(処理)効率的」なのかが問題となる。今日では「一般に利用可能な

1) 拙著、『情報公開制度としての現代会計』、同文館出版、1994年を参照。

2) ミュスによって提言された合理的期待仮説(Rational Expectation Hypothesis)の財務バージョンである。S.M.シェフリン著、宮川重義訳、『合理的期待論』、昭和堂、1985年、を参照。

「(publicly available) 情報」については、織り込まれているという実証結果が多いといえよう。そこで問題化するのが制度的に提供される、個々の証券を発行する企業の会計情報である。企業内で複式簿記過程に基づいて作成されている段階では未だ一般に利用可能な情報ではなく、いわばインサイダー情報なのであるが、証券取引所での決算短信発表から始まって、正式の財務諸表として公認会計士の監査を受けた情報として公開されるに及んで、一般に利用可能な情報となる。こうした情報は瞬時のうちに市場価格に反映される。したがって会計情報の内容・公開時点を適正に管理・運用することによって、市場もまた適正な企業（証券）価格情報を発信し、その情報によって、経済は最適な資源配分を達成するということになる。上述したように、先進資本主義諸国の証券市場規制関係者が国際的に集まって会計情報の在り方を議論する理論的基礎もここにある。具体的に例えば、国際会計基準委員会（International Accounting Standard Committee）は、効率的市場仮説を基礎に、金融商品の評価に、よりタイムリーに起こりつつある事実を表現できる、時価を基礎とした公正価値（fair value）を用い得ることを主張している<sup>3)</sup>。

さらにまたこの思考の延長線として、企業に関する情報を証券投資家に包み隠さず公表することによって、証券投資家が集団となって市場（マーケット）として、企業行動の良し悪しを判断するという市場（マーケット）至上主義が完成する<sup>4)</sup>。

## 2-2. 民主主義的公開論 —市民社会—アカウンタビリティ型—

上で概観した自由競争的な会計—ファイナンス型公開論と、議論そのものは異なるが、情報の受け手をクローズアップさせる点で共通している情報公開に関する議論に、アカウンタビリティ（説明責任）論がある。まず、アカウンタビリティ論の基礎となる歴史的背景を見ておこう。

歴史的にみて、例えば、イギリスでは不在荘園主の代わりに荘園を管理するものとしてスチュアードが発生したが、彼の荘園主に対する関係がスチュアードシップである。スチュアードは委託された荘園の管理に対する責任から解除されるために、荘園主に対して、ある期間の荘園に関わる諸事象の報告や、ある時点での財産状態の報告を行っていた。イギリスでは、このスチュアードシップ概念と、他方イタリアから導入されたイタリア式複式簿記とが結合することにより、イギリス独自の会計（簿記）機能が確立されたのである。このような経緯をもって会計に導入されたスチュアードシップ概念は、近代的株式会社会計の説明にもアナロジーとして用いられる。すなわち、株式会社の経営者をスチュアードに喩えて、経営者は株主から委託された財産（資本）を管理・運用する責任を有している、したがってその財産の運用状況及び成果を株主に対して報告する義務（あるいは説明責任）があるとするのである。経営者は財産の管理・運用について委託された義務との関係で説明責任を有している。株式会社の財務報告動機（会計情報公開制度成立）の説明は、歴史的には、スチュアードシップ概念を基礎として認識され、それが現代的に会計責任あるいは説明責任（accountability）概念として定着することになるのだが、その根底には、管

3) Norio Sawabe, "Normative Consequences of Efficient Capital Market Research", *Working Paper* presented at the Conference held by Osaka University of Economics, February 15, 2002.あるいは、澤邊紀生、「国際会計基準設定過程における会計目的の変容について—金融商品プロジェクトの事例—」, 堀江康熙・徳賀芳弘編, 『構造変化と金融・経済』, 九州大学出版会, 2002年に所収を参照。

4) こうした証券市場を中心とした経済観は、今日ではグローバル・スタンダードになりつつあるが、しかしアメリカ独特のものであることには変わらない。こうした過度な証券市場へのアメリカ人の傾倒を、かつてケインズは、アメリカ人は所得のために株投資をするのではなく投機のために行うと指摘し、「国民的な弱点」(national weakness) だと評したことがある。J.M.ケインズ著, 塩野谷九十九訳『一般理論』, 東洋経済, 昭和46年, 第12章を参照。

理者側の義務－責任関係が設定され、情報の受け手の側の権利が守られる構図になっている。

さらに近代政治においては、18世紀後半から19世紀半ばまで、いわゆる資本主義の勃興・発達期にあつては、それまでの王政に代わって、市民革命によって権力を得た市民 (bourgeoisie) が、第三身分として、国王中心の政治体制を批判して、自らを律する法律等の正統性を確保するために、議会の議事録の公開を王政に突きつけたのであった。そこでは、公開性が批判性を発揮し、市民社会の機能が円滑に遂行された。経済においても上で見たように、あるいは典型的にはアダム・スミスやウエーバーが描き出すように、各企業家が自らの経営活動を適正に簿記で記録することによってそれを参考に経営を行い、株主に報告することによって、価格がシグナルとなって経済が良好に運行され得たのであった。株式会社は比較的小規模で、お互いに面識のある人々によって運営されていた。そこでの成果配分に関わる会計情報の伝達は面識ある仲間相互間での情報のやり取りにしか過ぎなかった。そして不明瞭な点があれば株主総会で議論し合うという市民的公共性の経済版が成り立っていたであろう。こうした18世紀的自由主義モデルは小規模な商品経済のモデルであり、経済取引に参画した人々の平等性を前提としていた。誰も他人を思いのままに支配できるほどの権力は獲得することが出来ないという前提に立っていた。市民的公共性の概念がほぼ妥当していた時代である。こうした社会にあつては、政治あるいは経済面での公開性は、社会に対して一定の機能を果たし、良好な社会の機能に貢献していたといえよう。

ところが19世紀後半から20世紀にかけて、18世紀的市民社会モデルの基礎となった経済社会構造が変化することになる。市民社会ではない大衆社会の到来である。まず、こうした社会の変質の中で公開性すなわち、情報公開現象を理解しようとするとき、大衆社会と市民社会という情報公開現象が発生する「場」をどう理解するかという議論がクローズアップされる。この問題は現状の社会認識の問題でもあり、歴史的状況認識の問題でもある。市民社会論では、近代における封建制社会の呪縛から開放された個人という思考から、自由と平等を尊重する自立的個人という発想を基本にする。そして資本主義社会の高度化によってその特徴が喪失していくことを指摘し、それを取り戻す必要があると説く立場、あるいは日本における議論ではそもそも市民社会がない資本主義であるとする立場等が錯綜していた。しかし規範としては市民社会モデルを理想とする方向性が伺える議論である。今日の日本における情報公開を促進する規範的議論の基礎には市民社会モデルがある。したがって例えば、現代は市民中心の民主主義社会であるから市民に対して企業や行政は情報を公開しなければならない、それは民主主義社会の前提である市民・大衆の「知る権利」(public's right to know) に根ざしているという認識が頻繁に披瀝されるのである。これは現代を、主体性を持った個人が形成する市民社会と捉えて、その上で情報公開問題を議論しようとする立場である。あるいは、現実社会が市民社会的様相を呈しているか否かに関係なく、むしろ呈していないからこそ市民社会的理想に近づけるためにアカウントビリティ論に根ざした「情報公開」が必要であると説く立場である<sup>5)</sup>。

### 2-3 今日の現れつつある経済社会モデル

本節の情報公開に関する議論を総合するとき、最近の現れつつある日本における社会経済規範モデルを情報公開の観点から読み解くことが可能であろう。戦後、政府指導の下で経済を復興してきた日本は、一

5) しかし問題はさらに複雑である。実は第2節と第3節は分離しては議論できない。すなわち、第3節で見ると大衆社会を前提としながら、議論は市民社会型の公開論を展開するということがありうるからである。そうすると第2節的な市民社会型公開論は第3節における大衆社会型公開論の意味を、カムフラージュするための議論という側面も否定できなくなるのである。該当箇所を再度取り上げる。

時期社会主義国から政府指導の下で理想の発展経路を取った国と称賛されるほどであった。そうした時代に大学で講ぜられていた経済学はマルクス経済学が主流であった。ところが、80年代に入って日本的経営論が主張されるに及んで、日本的企業経営を解明する議論が展開されたが、90年代の長期停滞時代を経て、新たな経済社会モデルの模索がなされている。そうした混沌とした解決の端緒が見出せない状況下で、「まずはビール」式に、情報公開に注目が集まっている。しかし徐々に国家指導型社会から日本国政府が撤退する論理として、行政改革—情報公開—自己責任という経路を選択していることが判明してきた。いわば19世紀的的市民社会のような小さな政府を目指す考え方であろう。このことは、インターネットの普及とともに、情報が容易に各個人に届くようになったことと相俟って、あるいはNGOの活動と相俟って、支持されつつある社会モデルであろう。

こうした動向に問題が無いわけではない。日本の現代における銀行ペイオフ制度の解禁・国立大学の独立行政法人化・小学校でのゆとり教育・マーケット至上主義、これらはいずれもいわば、国家が当該諸領域で責任を採ることを放棄していることのシグナルであり、代替的に自己責任—情報公開政策が導入されているとも解釈できる。巨大な大衆社会が消滅したわけではない今日、19世紀的な小規模の市民社会モデルの方向への国家的な政策の転換を、同じくアカウントビリティといった19世紀的な市民社会論的言葉に依拠して説明しているために、ある意味で混乱が発生する可能性がある。大衆社会の上に、浮遊した多くの市民社会舞台が存在し、大衆はそれを眺めているが、容易には這い上がれない状況になっている。

以上のように考えると、市民社会型情報公開論はイデオロギーとして、大衆社会で、情報公開制度に現実とは別の意義を付与しているようにも思われる。それは大衆の側から、ある経済・社会問題に関して、巨大組織（企業）に対して情報公開を促すとき、そして企業側が積極的に情報公開で対応することによって、実は、当該問題に国家から直接的規制が企業に課せられるのを、企業が回避する手段にもなりうるのである。いわば直接規制の間接規制化として、大衆社会における市民社会型情報公開論を理解することも可能なのである。この方向性は、行政改革・小さな政府を目指す国家にとっても受け入れられ得る思考ではある。

### 3. 情報の提供者側からの公開論 —大衆社会型公開論—

第2-2項でみた理論に類似しているが、社会に対する理解・見方が少し異なった公開論が存在する。第2節の情報公開論が、現代の日本で支配的な「情報公開論」となりつつあるとすれば、本節以降で展開されるそれは、大衆社会の理解をより重要視した、批判的な情報公開論ということになるだろう。それは第2節での議論の歴史的基礎であった18世紀から19世紀にかけての市民社会的・情報の受け手側の公開論という理念の妥当性に疑念を提起する形で展開される。すなわち、市民社会から大衆社会へと19世紀後半から20世紀の転換期で社会は変貌したとみるいわゆる大衆社会論の台頭がある。その場合はブルジョアが生み出した18世紀19世紀的的市民社会との対比において20世紀の大衆社会が議論される。したがって情報公開は、市民社会から大衆社会へと社会が変貌するにつれて、その機能を変貌させる可能性が出てくるのである。

周知のように、ハーバーマス (J.Habermas) は、その著書『公共性の構造転換』<sup>6)</sup>で、近代社会と現代社会における公開性 (Publizität) 問題の重要性について触れている。我々のいう「情報公開現象」とハーバーマスのいう公開性が同一概念であるか否かの確認は別として、マスメディアによる広報活動も範

6) ハーバーマス著、細谷卓雄訳、『公共性の構造転換』、未来社、1973年。J.Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied/Berlin, 1962.

疇に入っていることから類似概念であることは間違いない。彼の著書にあって、公開性は、まずもって近代社会における批判的精神を支える基本的手段としてとらえられている。ハーバーマスがここで言及する公開性は、我々も先に触れた「批判的公開性」である。市民社会では、公開性によって、市民が政治的公的支配の妥当性を批判的に検討し受け入れることが可能であったとする。ところが彼は、市民社会におけるこうした批判的公開性が、後期資本主義（大衆社会）においては、大衆を無批判に煽動する操作的公開性（manupulative Publizität）に変質することを指摘する。その象徴はナチス・ドイツの形成であり、そこではファシズム体制が、情報公開を用いながら極めて民主的に大衆の支持を獲得しつつ誕生するのである。そこには批判的公開性が存在しないのである。

すなわち18世紀的な市民社会モデルは、すぐさま巨大政府、巨大政党そして巨大企業の出現とともに崩れることになるという理解するのである。それとともに市民社会で成立していた批判的公開性は大衆の側から行われる批判性を失う。そして公開性は行政機関や民間団体によって大衆を統合して公衆化する原理に変えられる<sup>7)</sup>。批判的公開性は操作的公開性によって駆逐されることになる。株主総会を形骸化させ、かつ企業から大衆へというコミュニケーション過程の全過程を掌握した大企業の出現<sup>8)</sup>とともに、株式会社関係の中でも批判的公開性は失われ、企業による操作的公開性が現出するに至る。したがって、大衆社会を前提とした現代政治では、大衆は諸政党の意思表示のための道具として選挙行動に駆り出され、拍手喝采する機能しか持たない。同様に、大衆民主主義社会の今日の株式市場で、大衆が、企業から伝達される会計情報に基づいて株式投資意思決定をするのは、政治で喝采機能しか持っていないことに対応している。

上での基本的認識からも知れるように、20世紀への転換期前後で社会的変革があった点については共通認識であるが、それでは変革した後の社会すなわち大衆社会とは、ハーバーマス以外にも、各論者によってどのように描き出されてきたのであろうか<sup>9)</sup>。そこで続いていくつかの大衆社会論をみておこう。すなわち、大衆社会論とは、民主主義・個人主義あるいは合理主義を作り出した近代市民社会とは別に、それ以後20世紀に入って大衆社会が具現したという事実を出発点とするが、その大衆社会をどのように意義付けるかによって2つに大別されよう。一つは、近代市民社会で生み出された民主主義・個人主義あるいは合理主義という思考が半ば形骸化して、新たな問題を生み出す時代として今日の大衆社会を捉える方向である。ウエーバーの末人思考、ハーバーマスの近代合理主義批判等が考えられよう。さらに、大衆の非合理性や無力感を強調したり、大衆社会を非合理的な社会として規定し、ナチズムや全体主義への契機として捉えようとする方向性のものがある<sup>10)</sup>。それに対して、模倣欲望の一般化すなわち皆と同じであることに安心する人々の集合こそ大衆社会の本質だと捉える大衆社会そのものの特徴を議論するものもある<sup>11)</sup>。それは19世紀を内部指向型として20世紀社会を他人指向型として特徴づける議論デビッド・リースマンへと

7) G.タルド著、稲葉三千男訳、『世論と群集』、未来社、1977年。

8) デビッド・ナイ著、山地秀俊・山地有喜子共訳、『写真メージの世界』、第2章を参照。

9) 例えば、経済学における限界革命が1870年代に起こった理由として、例えば、ヨーロッパにおける大衆社会の到来を考えてもいいのではないかと。市場均衡の条件を支える「無限大の市場参加者」という発想は、市民社会的な小規模社会の概念とは矛盾する。むしろ大衆社会を前提として初めて領ける概念である。しかし他方、大衆社会は可能性としては無限の生産者を生み出す可能性を秘めてはいるが、現実には生産者側は寡占あるいは独占段階に入って、「無限大の生産者」という発想とは実質上矛盾する。そこに生産はみず、交換にのみ着目する理論の特徴が理解できる。森嶋通夫著、『思想としての近代経済学』、岩波新書、1994年、第I部3「ワルラス（2）」（大衆間の完全競争）を参照。

10) カール・マンハイムの主張、あるいはエーリッヒ・フロム著、日高六郎訳、『自由からの逃走』、東京創元新社、1966年。

11) オルテガ著、桑名一博訳、『大衆の反逆』、白水社、1985年。

つながっていき、人は社会からの期待や好みに敏感であり、他者からの情報にたえず細心の注意が払われているという社会の见えない管理的側面が強調された<sup>12)</sup>。こうした方向性は写真の研究を含むベンヤミンによる模倣社会論で<sup>13)</sup>一層展開される。またダニエル・ベルは1956年の著作<sup>14)</sup>で、中流社会の出現を指摘し、さらにはマルクス主義のような巨大なイデオロギーではなく、知的テクノクラートの集団で政治を動かそうと提言<sup>15)</sup>する。こうした流れは例えば民主主義的エリート論<sup>16)</sup>にも共有される。こうした後者の大衆社会論の流れは、高度資本主義社会（大量生産・大衆消費社会）での大衆の在り方を分析する視角として、前者の全体主義を生み出す基礎としての大衆社会認識とは議論を別にしてしている。

しかしここで問題とすべきは、大衆社会論で多くの論者によって指摘される、確立した個人の欠如ということは、何も大衆が「無知だ」というのではなく、近代市民社会で要求された強烈で画一的な市民（ブルジョワジー）意識から開放され・解き放たれた、その意味では自由で多様な社会関係の中に放り出された群集の状態として理解できる。あるいは相対的に数多くのアイデンティティを社会から要求され、統一的なアイデンティティが持てない存在なのである。個人にとってのアイデンティティ確立のための、社会にとってのあるいは巨大組織にとっての個人へのアイデンティティ埋め込みのための、社会関係のネクサス作りの手段が、すなわちコミュニケーション関係の手段が情報公開制度である。

しかし民主主義社会では巨大組織であるからといって大衆に対して嘘をつくことは認められない。だが巨大組織は、事実を「自らに有利なように」レイアウトし直して、大衆に伝え、アイデンティティを徐々に埋めこむことは許される。これが当該理論からみた「情報公開」制度・政策である。ディスクロージャー、パブリシティ、プロパガンダ、PR、広告、公告、広報、情宣活動等の言葉で呼ばれるが本質は同じであり、総称して「スピン」と呼ばれることもある。いうまでもなく、卓球やテニスでボールをラケットで擦り、特殊な回転を与える行為を指す言葉であるが、転じて、自らに有利なように事実情報を再整理し公開する行為を指すことがある。

20世紀に実現した巨大規模の大衆（経済）社会では、人々が情報をみずからの五感で収集・感知できる領域はごくわずかである。そのために一般大衆は、企業あるいは政府等の巨大組織が収集・公開する情報に依拠して行動せざるを得なくなっている。したがってこうした状況では巨大組織の公開する情報によって大衆は容易に操作される可能性がある。他方、我々は民主主義社会に住む以上そうした意図的操作を許す政治制度、企業制度には原則的にはなっていない。そこで20世紀に巨大組織化した企業や政府は、高度にかつ密やかに情報操作メカニズムを意識・無意識は別にして経済社会に組み込むことになる。こうした情報操作メカニズムは複数の巨大組織が並行して構築し、結果、巨大組織は相互に情報公開による「イデオロギー発信競争」を繰り返し、大学の研究者あるいは彼らが教える学問等も巻き込んで、大衆を「宥和化」し支配権を獲得する競争を行うことになる。したがって、このような社会では、学問特に社会科学の課題もまた情報公開の課題と同様に、直接的に社会を変えることにあるのではなく、社会の解釈・意味付けを変えることにある。そうすることによって社会が改善されるというよりも、問題が解消される、換言すれば「古く効果がなくなった問題解決手段（制度）が大衆に忘れ去られ」「同一問題に新しいアプローチが

12) リースマン著、加藤秀俊訳、『孤独な群集』、みすず書房、1964年。

13) ヴァルター・ベンヤミン著、久保哲司編訳、『図説写真小史』、ちくま学芸文庫、1998年。

14) Daniel Bell, *Work and Its Discontents*, Boston, Beacon Press, 1956.

15) ダニエル・ベル、エマニエル・G・メッサニー共著、白根礼吉編訳、『知識文明の構想：知識・技術がつくる未来』、ダイヤモンド社、1969年。

16) T.B.ホイットモア著、綿貫譲治訳『エリートと社会』、岩波書店、1976年。

可能になる」のである。

## 4. 第三の情報公開論 —制度から見た情報公開論—

本節では、情報公開を遂行する特定の組織なり個人に注目するというよりも、制度そのものの規定力に着目したいいくつかの理論を見ておこう。人間の行動や他者への影響力も含めて、すべて人間自身が自由に意思決定できるという、前節までの発想に代えて、制度そのものの持つ人間の思考への規定力を重視する制度主義あるいは構造主義とも呼び得るフィロソフィーに属する理論である。

### 4-1. エイジェンシー理論

ゲーム理論を用いて組織上の問題を分析する視角としてエイジェンシー理論がある。当該視角に依拠すれば、情報公開制度の理解はまた異なった様相を呈する。

ある人が自分の業務を他人に遂行してもらうべく契約関係にある状況を指してエイジェンシー関係があるという。この関係の中で、委託者をプリンシパル (principal) といい受託者をエイジェント (agent) という。そしてある人は自分の業務を他人に委託してプリンシパルになった時点から、受託者の業務遂行能力や徳性に不信をもち始める。それは、受託者が遂行する業務に関して、委託者と受託者の双方が利用可能な情報が非対称的 (asymmetric) であることに起因して、有利な地位にあることから、委託者の利害ではなく自身の利害を極大化するように行動することがある。この現象をモラル・ハザード (moral hazard) と呼ぶ。したがって当然委託者側としては、両者の情報格差を埋めんとして、一定の期間やルールに基づいて受託者から業務遂行状況に関する報告を受けようと欲する。一般外部株主と経営者の間にもこのような関係が成立しているとみることができる。

ジェンセン・メックリング (M.C.Jensen and W.H.Meckling)<sup>17)</sup> は上記のような一般外部株主と経営者の競合的利害関係を経済学的分析用具を援用することによってモデル化した。企業持分を完全 (100%) には保有していない経営者は、企業の財・用役を自身の個人的用途に流用することによって、自らの効用を高めうる可能性、逆にいえば企業価値を低下させる可能性—モラル・ハザードの可能性—があることを理論的に示唆したのである。このような状況下で一般株主が、経営者の利己的行動を監視し企業価値の低下を抑制するために、ある程度のコストを負担するようになるが、このコストをモニタリング・コスト (monitoring cost) という。これに対して経営者も過度な利己的行動によって経営者としての地位・報酬を失う可能性があるために、何らかの行動を通して自身の経営能力や徳性を示すシグナルを一般株主に伝達し、他の代替的経営者の可能性を排除して自分自身を依然として経営者として選抜せしめるという自己選抜 (self selection) の行為を採ることもある。このように経営者自身が自らの能力・潔白さを保証するコスト (bonding cost) も考え合わせなければならない。しかしこれらのコストをかけてもそれでもなお企業価値低下は、ゼロとはならないであろう。すなわち一般株主がモニタリング・コストを負担し経営者がボンディング・コストを負担してもなお企業価値低下分が生ずるがこれを残余損失 (residual loss) という。そしてこれらモニタリングとボンディングの各コストと残余損失を合計してエイジェンシー・コストと呼ぶ。したがって、残余損失の減少分がモニタリング・コストとボンディング・コストの合計を上回る限り、一般株主のモニタリング活動と経営者のボンディング活動は発生する。

17) M.C.Jensen and W.H.Meckling, " Theory of Firm; Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, Vol.3, No.4 (October,1976) .



エイジェンシー理論に基づく企業の会計情報公開の説明は、上述のような議論を基礎にして、特にモニタリング、ボンディングの各コストに注目して、現行の会計制度の諸側面をある種の経済的合理性で説明しようとする記述理論的傾向をもっている。したがって議論の過程で一般株主と経営者の現代的・合理的関係にも光が当てられることになる。またエイジェンシー・コストの構成要素たるモニタリング・コストとボンディング・コストの具体的な形態それも企業社会において両コストが最小になる用途形態こそ、長い歴史の中で模索された結果としての現行の会計情報公開制度と会計監査制度に他ならないとされる。

こうした議論では、特定の個人の属性に情報公開制度の形成が負っているということではなく、ある経済組織環境下では、必ずそうした現象が起こりうることを社会組織構造として指摘している点が重要であろう。また当該理論は、いうまでもなく、会計情報公開制度にのみ該当するのではなく、業務の委託・受託関係がある関係間に適用可能である。

#### 4-2. 積極的構造主義からの公開制度の理解 — 囚人のジレンマの回避 —

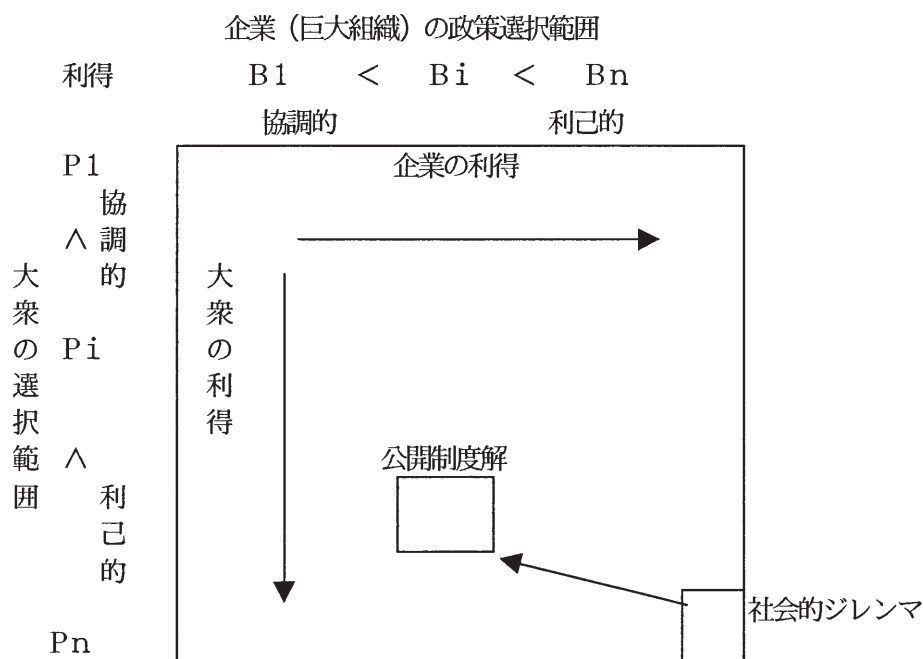
第4-1項と同じくゲーム的狀況下で情報公開現象を説明し、しかも4-1項と同様に一種のゲーム的均衡（ナッシュ均衡）概念を用いて情報公開の社会構造的意義をみておこう。

拙著で詳しく検討したように、アメリカ経済社会で不特定多数の相手に情報を提示するという「情報公開現象」が見られるようになるのはアメリカ建国期におけるキーパーソンたる政治家の思想においてであり、19世紀始めの、ジェファーソンあるいはマジソン<sup>18)</sup> という各大統領の思考にすでに読み取ることができる。我々は特にジェファーソンの思考から情報公開思考を抽出し、それをハミルトンあるいはジャクソンといった当時の政治家の思想と対比させながら、国家の経済政策思想として、間接規制を主眼とする政府による情報収集・公開活動の意義付けを行った。そうした思考が州政府レベルでまず具体化するのには料金・運賃水準の規制を企図した鉄道会社規制においてであること、それに続いて連邦政府レベルでの鉄道産業規制さらには世紀転換期前後の独占禁止法規制へとつながっていくことをみてきた。このことから間接規制としてのアメリカの情報公開規制現象をたどろうとするとき、その出発点は19世紀であり、それも後半から徐々に社会問題化するという認識でよいとした。そこで引き出された結論をここで再論することによって、この項で主張したい公開制度そのものの構造的性質について述べる手段とする。アメリカでは建国以来、経済・社会問題—例えば公益事業料金の規制、巨大企業規制、証券市場規制等—に対して、会計情報公開をその規制手段として選択するという歴史があった。個々の問題は多様であるが、対応が一貫しているという点を筆者はかつて指摘したのであるが、その背後にはある構造的な一貫性を見て取ることができた。すなわち、アメリカでは歴史的に企業や政府という巨大組織が、利己的な政策選択をしたときに、大衆もまた民主的伝統に則って、利己的選択に走る可能性があった。そうした場合には、社会全体としては一種の「囚人のジレンマ」状態に陥る可能性があった。例えば鉄道料金規制では、料金及び線路敷設距離を独占的に州政府が決定できるといった州法を通過させた州があったが、州経済の停滞を招いたのである。また巨大企業の独占的価格政策に対しては、社会主義革命の危機が議論されたりした。経済停滞や社

18) ジェファーソンに続くいわゆるジェファーソン王朝の大統領マジソンの思想は、行政情報公開制度の思想的源泉としてよく引用される。「人民が情報をもたず、情報を入手する手段をもたないような人民の政府というのは、喜劇への序章か悲劇への序章か、あるいはおそらく双方への序章にすぎない。知識をもつ者が無知な者を永久に支配する。そしてみずからの支配者であらんとする人民は、知識が与える権力でもってみずからを武装しなければならない」（松井茂記、『情報公開法』、岩波新書、1996年、iii頁）という文言である。このことから、イギリス等大陸からの影響を議論しなければ、アメリカに関して情報公開制度は、19世紀の始めに思想的始まりがあると規定してよい。

会主義革命等の社会的に見てそうした最悪解を避けるべく、アメリカ経済社会では公開制度が機能して最悪解を避ける働きをしていた。それは各社会的・経済的問題を解消しようとする、その時々政治家なり実業家なりの個人的努力も然る事ながら、社会構造的にそうした解消構造が形成されていると見ることができる。以下にその一般化した社会的構造を図示しておこう。すなわち、巨大組織は、大衆に迎合したり協力的に政策を実行することもできるが、他方、自己の組織の利益のみを反映させた反社会的政策を採ることもできる。後者のほうが利得が大きくなる。同様に大衆もまた、巨大組織と協調的に政策を受け入れることもできるが、対立的に巨大組織側の政策を否定して自らの政策を主張することも可能である。そうした状況下では相互に利己的行動を採ると、結果は社会的に見て最悪の政策（囚人のジレンマ状態；ナッシュ均衡）になってしまう。具体的には経済の停滞を招く政策であったり、社会主義化を招く政策であったりした。そうしたときに、公開制度が社会的に主張され、実施され、最悪の解が回避されるという状況を、アメリカは幾度となく19世紀後半から20世紀全般にかけて経済社会で経験してきたのである。これは個々人の努力よりも、公開制度が持つ積極的構造的特質であると考えられる。

図 情報公開制度の構造的特質



上の図において横軸に企業（巨大組織）の政策選択範囲とそれに伴う利得（B）を示し、縦軸に大衆の政策選択範囲とそれに伴う利得（P）を示している。各々の主体にとって右（下）側の利己的政策を採用したほうが、自身の利得は大きくなる。ところが、二つの主体の政策の合成結果である現実の社会的利得は二つの主体が利己的な政策を採れば最悪（社会的ジレンマ状況）になる。しかし、個別の主体にとっては、最良の利得を保証する政策であるために、他方の主体が政策を代えない限りは自らが進んで政策を代えることはない。社会は最悪の解を選ぶことになる。ところが、双方の主体が話し合っ、あるいはお互いの情報を交換し合えば、最悪解を選択することだけは回避できる可能性が高くなる。「話し合う」「情報の交換」ということを保証する社会的手段・条件として情報公開制度が存在するのである。アメリカでは

こうした構造的パターンが社会にビルトインされていると見ることもできる。

#### 4-3. 消極的構造主義 —権力の眼差し—

前項までと同様に、特定の個人ではなく、制度の構造的特質として情報公開制度の働きをみることができる今一つの考え方を披瀝しておこう。しかし今度は制度に対する消極的な理解に通ずる社会学や文化人類学等で「まなざし」という表現をみることがある。これはいうまでもなくフーコー (M. Foucault) のいう「権力のまなざし」という考え方から来ている。「まなざし」そのものに権力が宿っているという思考であり、個人や組織に権力が宿るという思考とは発想が異なっている。監視する目・眼差しが、人の行動や思考を律するという思考であるが、これを公開制度の理解に採り入れることが可能である。会計情報公開制度に適用するならば、当該制度は、ある利益計算構造を持った会計制度で、個々の企業の行動成果を業績評価していることになり、換言すれば、他の視角からの業績評価視角を消去していることにもなる。すなわちある特定の視角からの評価が存在するという事は、別の評価視角が拒否されたことを意味する。そうしたある特定の視角から評価されるというその「まなざし」が、個人が担う企業行動を律することに繋がる。またそうした会計計算構造をある学説から主張・正当化することは、他の代替的企業活動や経済活動を表象する学説を消し去る働きを持っており、そうした会計的主張は、フーコー的意味において「言説」(discourse)となる。ここでは、会計によって情報を生産して公開するという制度的行為と会計学説が補完的役割を担うことになる。

別の表現をしておこう。近現代社会は抜きがたく市民あるいは大衆の監視問題が付き纏う。この問題をベンサムの企画した牢獄監視システムであるパノプティコン (一望監視施設) に寄せて、フーコーは、監視されていることの意識化と服従問題を指摘する。第2-2項でみた市民社会型の公開論では、情報公開制度によってトランスペアレンシー (透明性) が保証された透明な社会を理想とする思考があったが、市民社会あるいは大衆社会での公開は、監視されることに慣らされた市民や大衆の、巨大権力組織への服従という問題が出てくることになる。自らが主体的に確立した監視視角でもない視角から、常に監視されやがてそれに慣らされて、そのこと自体を意識せずに、自らの中に監視の視角が主体化されてしまう危険性をはらんでいる。監視の視角こそ情報公開制度で収集・公表される情報に他ならない。ここでの議論は、我々の観点から二重に理解可能である。一つは、巨大企業組織の中で働く労働者に対する管理会計的評価視角の持つ規律力である<sup>19)</sup>。今一つは、先にも間接規制の個所で触れたが、ある視角から収集された巨大組織に関する情報が公開されることによって、情報公開の対象となった企業の経営者や組織構成員への規律力となることに加えて、そうした視角から企業を見ることに慣らされた大衆が、それ以外の視角から企業を見たり評価したりする能力を喪失して、いつもパターン化された問題点を指摘する従順な大衆へと変質するという問題が指摘できよう。こうした時に大衆管理がよりやりやすくなる。

19) 実は、評価あるいは企業によって期待されている労働者像は、何も管理会計的数値的管理の視角から律せられるだけではない。20世紀では企業は、各種の映像手段を用いて、映像や図像から労働者に規律を課する政策を採ってきた。したがって企業で撮影され各種メディア雑誌に掲載される写真に、権力の眼差しがある。企業カメラマンの向けるレンズに規律力があるのである。本稿では触れないが、文字や数値情報の公開とは異なった図像情報公開政策である。デビッド・ナイ著、山地秀俊・山地有喜子訳、『写真イメージの世界』、九州大学出版会、1997年を参照。

## 5. 結語に代えて

以上で、経済・社会における情報公開現象の多様な側面と、それを説明する多様な理論をみてきた。そこで本節では、これまでに見てきたいわば西欧的情報公開論を基礎に、日本の情報公開論の問題点、会計検査制度の課題、あるいは環境情報公開論の持つ異質性について、私見を述べたい。さらに第5-4項では、情報公開論をさらに突き放したメタ思考の結論を披瀝する。

### 5-1 日本の情報公開論 — 禊 (みそぎ) —

第2-3項で指摘した情報公開から見た日本の現れつつある社会モデル的状况を複雑にする、換言すれば、日本での情報公開制度理解を困難にしている日本特殊的理由は、上記のような西欧的思考に基づく情報公開制度理解に加えて日本的な伝統思考が、まかり通っているという点にある。それはいわば権力者の「禊 (みそぎ)」の手段として情報公開を理解し、利用しようとする傾向がある点である。民主主義制度の欠落と相まった日本的な情報公開制度の用いられ方を、西洋的思考を検討した後に、結語の一つとして指摘・警告しておこう。情報公開制度が、我々のいわゆる「民主主義」社会で、限定されたとはいえある積極的機能を持つための一つの条件は、抽象的にいうならば、情報公開制度と並行して、情報公開を行う巨大組織 (の管理者) に対して、当該制度が提供する情報に基づいて何らかのサンクションが、市民・大衆の側からかけられるルートが形式ではなく実質的に保証されているという点である。そうしたサンクション制度の確立こそが当該社会の民主性の尺度となろう。例えば、経営者の業績が報告されても株主総会が形骸化し、かつ証券市場が未発達か、情報に関して非効率的である場合には、業績報告は実質的に意味をなさない。すなわち株式会社民主主義の未発達な状況下では、会計情報公開制度は実質的機能を果たさない。同様なことは政治的にもいえる。たとえ行政府の業績・成果報告がなされても、選挙等の機会を利用して、首長や組織代表者に責任をとらせる合理的判断を採りうる市民が存在しなければ行政情報公開制度は意味をなさない。各レベルの首長選挙が利権構造の上で行われている限り、情報公開は今日の日本のように、政治家の禊に利用されてしまう可能性が残されている。情報公開して、選挙でサンクションを受けなければ日本の政治家はほとんど支持された、禊を受けたと都合よく理解してしまう。そうした情報公開制度はむしろ無いほうが良い。この問題は実は情報公開制度に絡まる根深い問題であり、実質、「諸政党の意思表示のための道具として選挙行動に駆り出され、拍手喝采の機能しか持たない現代政治における大衆の役割」から考えると、当該制度が西欧でも同様の機能を果たしてしまう可能性は極めて高いといえよう。

### 5-2 会計検査院制度

これまでの議論から、国家の下部組織が行う会計行為を同じ国家の下部組織たる会計検査院が検査をすることの意義及び限界がある程度明らかになる。この点を二つ目の結語とする。当該制度は比喩的には株式会社の監査役制度のようなものであり、どんなに厳正で客観的な検査を実施しても、同一権力内部での検査のために自ずとその信頼性には限界がある。したがって、会計検査制度は二つの制度と将来競合的關係になりうる。一つは明確であるが、外部の民間監査制度—公認会計士監査あるいは税理士制度を用いた新監査制度—との競合関係である。いま一つは本稿の検討から明らかになるように、日本の中央政府の情報公開制度が、民主主義を守るというよりも行政改革の一環として実施されていることに関係する。すな

わち、国家の下部組織の会計行為を厳正に遂行するための会計検査制度であっても、当該検査に過度な費用が掛かるならば、より簡便な方法をとることも当然考えられる。その簡便法こそ、情報公開制度だということである。したがって、極端な場合には、国家の下部組織の会計行為の検査を行わずに、例えばインターネットを使った各組織の会計情報公開制度に切り替え、クレームのある市民は、いま国家政策で増員しつつある弁護士を頼んで訴訟せよという手段が考えられる。国家の費用は相当削減されるかもしれない。「行革」である。あるいはそこまで極端でなくても会計検査制度を簡素化して、各国家下部組織の会計行為そのものの適正ではなく、作成された会計情報の適正を検査して情報公開制度－訴訟制度を補助し、会計検査院は業績検査に特化するという考え方もありうる。

会計検査制度は上で見たような課題を持っていることが、我々の情報公開制度に関する多面的分析の応用から窺い知ることができよう。

### 5-3 環境情報公開

もう一点、昨今の情報公開現象に関して、結語として問題視すべきは「環境情報公開」である。企業が、自社の生産活動においてどのような環境負荷を掛けたかを、あるいはどのような環境対策活動を行っているかを報告する制度である。しかし、情報公開制度に関するこれまでの議論から、ある程度知れるように、本来的に情報公開制度は人間間で利益を追求したり、人間間のコンフリクトを解消したりするためのシステム・制度であることが分かる。換言すれば、制度そのものとしては、自然環境とは関わらないいわば組織論的問題を解消するためのものである。人間間で情報を流布させる方向性・量あるいはタイミングを調整することによって、人間間での心理的軋轢を解消しているに過ぎない。極めて人文的システムである。逆にいえば、自然科学的問題を解決するシステムではない。翻って今日の環境問題は南北国家間等での心的・政治的問題が絡んでいることは事実であるが、本質的には自然科学的・技術的問題であり、まずもって自然科学的・強制的対策が講じられる必要がある。決して、情報公開によって、どの順番で温室効果ガスを削減していくかに関する各国間の民族間の心的コンフリクトを解消したからといって、自然科学的課題が解消されるものではない。そこが、環境問題が、これまで情報公開制度が用いられてきたその他の社会経済的諸課題と異なるところである。このことを考えると、1970年代に公害問題が発生したときに、個別の企業・産業に責任を求め、対環境技術開発を促して公害問題に対処し、その補助手段として情報公開制度を用いた日本的な直接規制方式は、適切な方向性の選択であったと考えられる。しかし今日の情報公開制度を主にした環境対策は、必ずしも的を射た方策であるとは思われない。無論、昨今のアメリカの京都議定書からの離脱等から鑑みて、調整問題が絡むことは推測に難くないが、そして各国の利害調整にももちろん環境情報公開が利用できるが、それは、環境対策とは関係のない問題である。環境情報公開は環境問題解決手段ではないという点を認識すべきである。環境問題解決に絡まるコンフリクトの解消手段ではない。したがって、環境問題を解決するためには、直接業務規制が必須である<sup>20)</sup>。

### 5-4 どの情報公開論か

最後に、多様な情報公開論を概観してきた我々にとって、どの情報公開論を採るかという問題が、残されよう。しかしこの課題に答えることは、本稿が立脚点の定まらない不思議な議論に化してしまうことを意味する。そのことを意識して当該課題に暫定的答えを出しておこう。

20) 喩えとして、以下の状況を想定されたい。地球に衝突する惑星の危機があるときに、衝突まで後何日という大型電光掲示板を作って情報公開しても、たいした意味はない。政府あるいは巨大組織に課せられた課題は惑星を打つミサイルの開発なのである。

当該課題には以下のような答え方が可能であろう。まず社会科学的認識論的には列挙したいいくつかの代替的仮説に立脚して統計的検証によってどの仮説が一番現実を表しているかを見極め、「決定係数」や説明変数の「t値」が高いものを採択するという方向性である。今一つの方向は、どのような社会モデル、個人認識、制度認識を社会構成員たる大衆に持ってもらいたいのか、その選好結果から自ずと各人が選択すべき情報公開論が決まることになるという方向、すなわち人文科学的納得・説得のレベルでの選択である。そこでは社会科学的認識をも含めて各社会構成員に、選択した情報公開制度の理解を植付け、したがって特定の社会モデルを社会的正義として、あるいは学問的真理として植付けることが重要になる。それこそが、特定の権力が作用するか否かは別に、他ならぬ大衆社会での、教育制度と競合する情報公開制度の最大の機能である。

(参考文献)

- [1] D.Bell, *Work and Its Discontents*, Boston, Beacon Press, 1956.
- [2] M.C.Jensen and W.H.Meckling, "Theory of Firm; Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, Vol.3, No.4, (October,1976) .
- [3] Norio Sawabe, "Normative Consequences of Efficient Capital Market Research", *Working Paper* presented at the Conference held by Osaka University of Economics, February 15, 2002.
- [4] R.L.Watts and J.L.Zimmerman, *Positive Accounting Theory*, New Jersey' Prentice-Hall, 1986.
- [5] オルテガ著, 桑名一博訳, 『大衆の反逆』, 白水社, 1985年。
- [6] J.M.ケインズ著, 塩野谷九十九訳, 『一般理論』, 東洋経済, 昭和46年。
- [7] S・サンダー著, 山地秀俊他訳, 『会計とコントロールの理論—契約理論に基づく会計学入門—』, 勁草書房, 1998年。
- [8] S・シェフリン著, 宮川重義訳, 『合理的期待論』, 昭和堂, 1985年,
- [9] G.タルド著, 稲葉三千男訳, 『世論と群集』, 未来社, 1977年。
- [10] デビッド・ナイ著, 山地秀俊・山地有喜子訳, 『写真メージの世界』, 九州大学出版会, 1997年。
- [11] J・ハーバーマス著, 細谷卓雄訳, 『公共性の構造転換』, 未来社, 1973年。
- [12] P・ブラウン著, 山地秀俊・音川和久訳, 『資本市場理論に基づく会計学入門』, 勁草書房, 1999年。
- [13] エーリッヒ・フロム著, 日高六郎訳, 『自由からの逃走』, 東京創元新社, 1966年。
- [14] D・ベル, エマニエル・G・メッサニー共著, 白根礼吉編訳, 『知識文明の構想: 知識・技術がつくる未来』, ダイアモンド社, 1969年。
- [15] T・B・ホイットモア著, 綿貫讓治訳 『エリートと社会』, 岩波書店, 1976年。
- [16] D・リースマン著, 加藤秀俊訳, 『孤独な群集』, みすず書房, 1964年。
- [17] 宇賀克也, 『情報公開法の理論』, 有斐閣, 1998年。
- [18] 神奈川県県民部県政情報室, 『かなわが情報公開フォーラム実施報告書』, 昭和62年。
- [19] 経済企画庁物価局編集, 『公共料金の情報公開』, ぎょうせい, 平成6年。
- [20] 澤邊紀生, 「国際会計基準設定過程における会計目的の変容について—金融プロジェクトの事例—」, 堀江康熙・徳賀芳弘編, 『構造変化と金融・経済』, 九州大学出版会, 2002年に所収。
- [21] 津守常弘, 『会計基準形成の論理』, 森山書店, 2002年。
- [22] 松井茂記, 『情報公開法』, 岩波新書, 1996年。
- [23] 森嶋通夫, 『思想としての近代経済学』, 岩波新書, 1994年。
- [24] 山地秀俊, 『情報公開制度としての現代会計』, 同文館出版, 1994年。