

会員コラム「情報政策史をめぐって」
第2回 情報政策の定義と政策史調査
国際大学 GLOCOM 砂田薫

情報政策史を調べるにあたって、最初にぶつかった壁は「そもそも情報政策とは何か。どのような政策が含まれるのか」という定義をめぐる問題だった。これを明確にしておかないと調査対象そのものが曖昧になってしまう。ところが、1970年代から議論されてきたにもかかわらず、いまだに確立された定義がないらしいということがすぐに判明した。そこで、情報政策の定義に関わる議論を眺めたうえで、調査対象とする政策の種類を決定した。今回は、以上のような調査準備段階で考えたことを簡単に報告したい。

■ 情報政策とは何か

弘文堂の『情報学事典』によると、ユネスコは1974年に『情報政策の目標』を発表し、そのなかで「情報政策研究が帰属する学術領域が定まらないため政策の形成・立案に統一性を欠くという問題点を指摘した」という。ユネスコではその後、南北間の情報格差、すなわち北から南への一方的な情報の流れによって政治的・経済的な意思決定に必要な情報に不均衡が生じるという問題が議論されたようだ。一方、米国では1976年のロックフェラーレポートで、情報政策は「社会に影響を及ぼす情報を管理統治する政策」と定義されたという。

情報政策を、テクノロジー（IT：情報技術）に関わる政策とコンテンツ（情報内容）に関わる政策の二つに大きく分類するならば、これらはいずれも後者に重きを置いたものといえるだろう。つまり、情報をコンテンツの側面から捉え、情報政策を政治的・社会的な課題に対処する政策と位置づけたわけである。それに対し、同時期の日本は前者のウエイトが大きかった。情報政策を主に担ってきた通商産業省は、情報をテクノロジーの側面から捉えて、主にハイテク分野の産業課題と位置づけてきた。このように、1970年代の欧米と日本との間には、情報政策の捉え方やイメージにかなりの違いがあったと考えられるのだ。

むろん欧米でもIT政策がなかったわけではない。とくに冷戦下の米国では、国防総省がハイテク分野の先端技術開発に膨大な助成をしてきたので、IT政策が日本以上に積極的に展開されたと見ることもできる。しかし、これは情報政策というよりは、やはり国防を主たる目的とした技術政策の一環と位置づけられるものだろう。1960年代から情報産業の発展や情報社会の到来を強く意識してきた、すなわち情報政策という文脈のなかで実施された日本のIT政策とは背景が大きく異なっている。

その点ではむしろ、イギリス、フランス、ドイツの方が、国がコンピュータメーカーの育成に力を注ぎテクノロジーに関わる情報政策を実施してきた経緯がある。しかし、日本

のように成功はしなかった。だから、1980年代になると海外の経済学者たちが日本のユニークな情報政策に強い関心を示すようになったのだ。彼らの興味は、なぜ1970年代に日本のコンピュータ産業は米国に次ぐ世界第2位の規模へ急成長したのかに集中した。そして、官民一体のキャッチアップ政策だとか、本来は異なる目的で実施されるはずの産業政策と技術政策を一体化だとか、さまざまな分析がなされたのだった。しかし皮肉にも、1990年代に入ってIT産業における日本の競争力が弱体化すると、海外の研究者たちの関心は潮が引くように遠のいてしまったが…。

■ 情報政策の範囲の拡大

情報政策の定義をめぐる議論が始まってから30年経た現在、日本の情報政策もテクノロジーからコンテンツへと比重を移しつつあるようにみえる。その理由として、第一に、デジタルデバイドや情報格差の問題だけでなく、知的財産権、表現の自由と有害コンテンツ規制、プライバシー保護など、コンテンツに関わる重要な政策課題が増えている点がある。そして第二に、ITのコモディティ化が進み、情報産業政策の面でもコンテンツが重視されるようになったという市場変化をあげることができるだろう。

とはいえ、テクノロジーに関わる政策が不要になったわけではない。国産振興を旗印に掲げたキャッチアップ型のIT政策はさすがに時代遅れになったと言わざるをえないが、たとえば情報セキュリティのように技術政策の重要度がますます高まっている分野も存在する。また、IT分野の技術者育成も引き続き重要な政策課題であり続けている。

むしろ近年は、e-Japan戦略やコンテンツ産業政策にみられるように、テクノロジーとコンテンツの両方を統合した観点から情報政策が立案・実施されるようになった点が注目されるだろう。通信と放送の融合が進むにつれて、情報政策はかつての通信政策や放送政策とも重なる部分が増えている。さらに、国際テロ情報や軍事情報、外交情報を対象とした政府の情報収集・分析活動を表す「インテリジェンス」という言葉が浸透しつつある。これは、国防政策や外交政策としてだけではなく、情報政策の一環とみなす動きといえるかもしれない。

このように、情報政策に含まれると思える内容は、年月を経るにつれて多種多様なものに膨らんでいき、これからもその傾向は続く可能性が高い。ただ、現実問題として、あまりに広範囲に及ぶと政策史調査に支障をきたしてしまう。そこで、厳密に定義をして調査対象を限定するのではなく（最初はそう考えたのだが）、定義そのものはテクノロジーもコンテンツも含めた広義に捉える立場をとったうえで、私たちが行う調査では対象を限定するという方針をとることにした。具体的には、経済産業省を中心とする日本の情報政策に焦点を当て、IT提供側に焦点を当てた情報産業政策および情報技術政策（ハードウェア、ソフトウェア、情報処理サービス、コンテンツ）、IT利用側に焦点を当てた情報化政策（産業情報化、社会情報化、行政情報化、個人の情報化）、通商政策、制度・ルール等の基盤整

備、人材育成政策、を対象とした。

■ 誰が情報政策を立案するのか

私たちの調査では国レベルの情報政策を対象としたが、しかし、そもそも日本で「情報政策」という言葉を使い始めたのは国よりも地方がほうが早かったようだ。政策担当組織の名称をみても、地方自治体では一般的な「情報政策課」が中央省庁にできたのは2001年1月だった。省庁再編にともない、かつての通商産業省の電子政策課に代わって経済産業省の情報政策課が誕生している。

財団法人電気通信政策総合研究所が1991年に発表した『わが国における情報政策の展開——情報化の理論と施策』には、「『情報政策』という言葉はおもに自治体レベルでの情報化政策を総称する場合に用いられる傾向にある。(中略)各省庁がそれぞれの所管領域との関連のなかで推進する情報化政策に加えて、通信政策や放送政策、あるいは情報産業政策や技術開発政策など、社会全体にわたる情報化対応を総合的にくくる概念は十分に認識されているとは言えないだろう」と記されている。

ただ、これより早い1985年に労働旬報社から発行された『自治体情報政策の課題と展望』の中に、堀部政男氏が執筆した「自治体情報政策の課題と展望」と題する論文があり、そこには次のような記述がある。

「情報政策とは、国または地方公共団体の機関等が、社内的に、例えばOAシステム化等により、情報自由化・情報保護化・情報高度化等を図ることを明確にするばかりでなく、国際的・全国的・地域的に、たとえば情報システム・情報公開・プライバシー保護・広報公聴等により、情報自由化・情報保護化・情報高度化を進めることも明らかにする基本的な方針である。」

いずれにしても、情報政策を定義するさいに、地方自治体の取り組みがかなり大きくイメージされていたことに変わりはないといえるだろう。そして、地域レベルの情報政策はむしろこれからますます重要度が高まっていくに違いないと私は考えている。地方分権が進むにつれて、またITの開発よりも応用の重要性が増すについて、地域の産業政策、防災対策、福祉政策、教育政策などと情報政策は密接な関わりを持つからだ。一方、インターネット・ガバナンスのように国際レベルで取り組むべき公共的な情報政策課題も増加しつつある。国家的な取り組みが相対的に低下し、グローバルとローカルな取り組みが向上するだろう。

情報政策をこのように展望してみると、経済産業省を中心とした情報政策の歴史を調査して整理しておくことは、今後の国の政策だけでなく、どのレベルで情報政策を立案・実施するかを検討するさいにも一つの参考になるだろうと考えている。