

情報通信政策研究の新たな段階に向けて

浜田 純一（東京大学名誉教授）

1. 情報通信政策の概念と「情報に対する権利」

情報通信政策とは何であろうか。この概念の周辺では、通信政策、電気通信政策、コミュニケーション政策等々、さまざまな政策類型が語られてきた。情報通信を広い意味で、狼煙などを含む素朴な伝達手段も含めて理解するならば、政策カテゴリーとしてはきわめて長い歴史を持っている。ただ、今日通常は、情報通信政策と言えば、ここ20年ばかりの間に大きく発展した電気通信やコンピュータの活用に着目した社会政策をイメージしておけばよいであろう。しばしば用いられてきている電気通信政策という用語ではなく情報通信政策というスタンスをとることによって、情報を骨格と同時に神経網として形成される人間や社会の多様な場面に、政策の射程は大きく広がることになる。これは、今日、電気通信とコンピュータが不可分に結びついている現実には照らせば、きわめて自然な用語法である。

関連する分野でより広い視野をとれば、「情報政策」というカテゴリーを考えることが出来る。情報政策や関連するジャンルのさまざまな政策概念については、別の機会に論じたことがある¹。そこでは、情報政策とは、「情報が生産され、流通し、そして消費ないし処理される社会システムに向けられた、問題解決のプログラムの設計」であると記述した。もっとも、「問題解決のプログラムの設計」という表現方法は、いささか狭義にすぎるかもしれない。むしろ、より積極的なニュアンスを込めて、「社会構想の設計」といった言葉を用いる方が今日ではより適切なように思われる。この趣旨は後ほど少し展開しておきたい。また、「社会システム」という言葉も巨視的に過ぎて、個々の人間の行動や日々の営みに対する視点をぼかしてしまうことになるかもしれない。こうした観点を考慮すれば、情報政策は、「情報が生産され、流通し、そして消費ないし処理される社会のシステムや人間の行動に向けられた、社会構想の設計」とでも再定義すべきことになるだろう。情報通信政策は、こうした情報政策の大きな基盤の上で、主にはコンピュータや通信ネットワークの観点から情報政策を眺めようとするもの、という理解が出来る。

情報通信政策を含めた情報政策の基底に置かれるであろう価値が、「情報に対する権利」という概念である。この言葉についても以前に論じたことがある²が、それは、知る権利のように民主主義の過程と直接に結びついた権利概念を越えて、人間や社会の日常を幅広く形成し発展させていく骨格となる概念である。「情報に対する権利」は、情報が政治経済を動かしていくことはもちろん、人びとが日々の生活を豊かに営み、また何より人が人格的な

¹ 浜田純一「情報政策論への視点—社会情報研究の一場面—」（東京大学社会情報研究所編『社会情報と情報環境』東京大学出版会・1994年所収）。

² 浜田純一「情報メディア法制—情報技術・社会の変動と法の変動—」公法研究第60号（1998年）39頁以下、浜田純一「情報に対する権利と〈Digital Communities〉—地域情報化政策の新局面—」（石村善治先生古稀記念論集『法と情報』信山社・1997年所収）267頁以下。また、曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説』（弘文堂・2017年）7～8頁なども参照。

自立と発展とを図っていくための欠くべからざる栄養素であり、人間的生存のための基本であるという認識を踏まえて、「自己の情報環境を主体的に形成していく権利」であると理解することが出来る。この言葉は、権利概念が通常有している妨害排除的な意味合いはもちろん含むとしても、情報機器やネットワークが広く普及しかつ高度化している時代に、公的機関をはじめさまざまなレベルで行われる情報政策を促し誘導していく積極的な性格を多分に有している。この権利概念自体で具体的な請求権を生み出すものではないにせよ、社会の情報化があらゆる場面で高度化し、日々の生活に自然に取り入れられている状況の中で、情報にかかわるさまざまな権利利益を統合的に指し示すと同時に方向づける役割を果たすことが出来るであろう。たとえば、電気通信の分野で伝統的に大切にされてきた「ユニバーサル・サービス」の観念は、この「情報に対する権利」の基幹的な部分と重なるところがあるが、「情報に対する権利」といった概念を意識することによって、たんに政策的な裁量を越える裏打ちを与えられるとともに、他の諸利益との関連も含めてその社会的意義の広がりも見えやすくなると考えられる。

2. 情報通信政策研究と社会構想との連関

情報通信政策がこのように幅広い射程をもつことから、政策研究にあたっては当然に学際性が求められることになる。政策研究は、具体的な政策手法がテーマになることが多いために、いきおい法律学や経済学分野からの議論が多くなされることになるのは当然であるが、政策手法を考えていく際の背景をなす政策の原理や目的、あるいは政策環境といった観点³からは、日々の国民生活を見据えた文化的な視点、あるいは人間のコミュニケーションや情報行動といった視点などからの考察もくわえていく必要がある。こうした研究は、必ずしも情報通信政策研究という大きな傘を意識してではないが、すでに幅広い学問分野で高い水準をもって蓄積が行われてきており⁴、情報通信政策研究というカテゴリーを改めて強調する場面で求められるのは、法律や経済といった政策形成に直結する分野の研究者が、これらの隣接分野の研究成果を意識的に取り込んでいく姿勢であろう。

こうした学際的な視野を持ちながら情報通信政策研究をすすめていくにあたって留意しておくべきは、大きな社会構想との連関である。情報通信にかかわる政策と社会構想とのつながりの原初的な形は、すでに、「テレトピア構想」、「ニューメディア・コミュニティ構想」、「グリーントピア構想」など、1980年代頃から地域情報化にかかわるさまざまな構想が打ち出され始めたところでも現れている。こうした構想の中で、地方自治体の活性化のために情報通信が役割を果たしうる具体的な場面について、かなりの研究と実践の積み重ねが行われてきたと評価してよい。このようにコミュニティが政策対象として意識されていた

³ 情報政策論を構成すべき、政策原理、政策目的、政策環境、政策手法、政策過程、政策評価といった要素については、浜田・前掲注(1)132頁以下を参照。

⁴ 情報文化については、たとえば、青木保・内田隆三・吉見俊哉・島菌進たちの研究者による『情報社会の文化』全4巻のシリーズ(東京大学出版会・1998年)。また、情報行動については、橋元良明によって1995年から5年ごとに刊行されてきている『日本人の情報行動』(東京大学出版会)の調査研究があるほか、橋元等との共同研究による総務省情報通信政策研究所『平成28年 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査』などを参照。

ことには、とくに情報通信が「ニューメディア」という言葉で表象されていたような段階では、実験場の規模としては適正で工夫や効果が具体的に見えやすく、さらには補助金等の助成策もとりやすかったことも与っているのかもしれない。そこでは、行政システムの整備や地域産業の振興などとともに、防災、医療・保健、福祉、教育・教養文化、環境、交通など、社会生活にかかわる幅広いテーマが視野に入れられており、こうした視点は、これからの社会全体の構想を考えていくきっかけとなりうるであろう⁵。もともと、その視野は、情報化による直接的な効果が見えやすい、生活の利便性の向上や産業振興への寄与などが軸になっており、コミュニティの今後のあり方についての全体像の構想にまで十分につながっているわけではない。これからの情報通信政策研究においては、そうした枠を乗り越えるような研究と実践の展開が求められるであろう。すなわち、より社会構造的な、あるいは社会文化的、社会心理的な部分にまで踏み込んで総合的な社会構想を構築していくような、研究と政策とのリンクが図られることが期待される。

かつて高度経済成長の時代を中心として、未来論的な議論も含めさまざまな社会構想が語られてきた。ただ、経済的な停滞や「大きな物語」に対する消極的な風潮、さらに日本では少子高齢化の傾向などもあってか、今日では未来にかかわる本格的な社会構想は打ち出しにくくなっているきらいがある。ただ、こうした中で、次世代社会の構造的な展望にかかわる成果も少しずつ生まれてきている。たとえば、産官学の共同による「日本アカデミア」が2015年に提言した『戦後70年 我々が次の世代に残すべき日本の姿～2030年を見据えて～』という構想では、社会の不確実性・閉塞感の高まりや個人の孤立感・無力感の広がり懸念される時代潮流の中で、「信頼」という社会的資源を再構築してそれを基盤に新しい社会を作り上げていくことが提案されている⁶。この構想は、信頼が再構築されるためには「語るべきことを徹底的に語り合うという緊張感を持った社会構造」が必要であるとしているが、こうした信頼を醸成していくインタラクションに情報通信がどのようにかかわることが出来るかという視点は、情報通信政策が社会構想と結びつく一つの契機を提供することになる。あるいは、総務省情報通信政策研究所において開催されてきた「AI ネットワーク化検討会議」や「AI ネットワーク社会推進会議」（いずれも座長は須藤修東京大学教授）では、「智連社会の実現」というテーマを掲げている⁷が、そこでは、AI ネットワーク化による人間の思考や行動の変化の可能性も正面から視野に入れながら、人間像の変化をも想定した目指すべき社会像の検討が行われている。こうした研究動向は、情報通信政策研究の新たなスタイルや方向性の一つを示唆するものとして興味深い。これからの政策研究においては、たんに直接的な利便性や経済効果だけでなく、次の時代を作り出していく構造的な要素に情報通信がどのようにかかわっていくのかを考究していくことも、本質的

⁵ 浜田・前掲注(2)『法と情報』271頁以下、参照。

⁶ 日本アカデミア/長期ビジョン研究会最終報告『戦後70年 我々が次の世代に残すべき日本の姿～2030年を見据えて～』（2015年）。

⁷ AI ネットワーク化検討会議『中間報告書 AI ネットワーク化が拓く智連社会（WINS）—第四次産業革命を超えた社会に向けて—』（2016年）、同『報告書 2016 AI ネットワーク化の影響とリスク—智連社会（WINS）の実現に向けた課題』（2016年）。また、AI ネットワーク社会推進会議『報告書 2017 AI ネットワーク化に関する国際的な議論の推進に向けて』（2017年）も参照。

な課題になるものと考えられる。

3. 情報通信政策における規律の多様化・柔軟化

情報通信政策において法の仕組みが要となることは言うまでもない。もちろん、情報通信にかかわる法といっても規制的なものもあれば、促進的な内容のものもあり、その性格は多様である。情報通信にかかわる法分野は、自由ないし市場と規律とのバランスであるとか、公益事業規制の課題であるとか、さまざまな伝統的な枠組みが利用され議論されてきた⁸。

それと同時に、近年における情報通信をめぐる規律の議論には新しい兆候も現れてきている。その一つは、ルールづくりをめぐる国際的協調の必要性の高まりである。もともと法律は国内法の比重がきわめて重い、近年は国際関係の緊密化に伴って、法の国際的協調の動きがさまざまな場面で拡大してきている。その中でも、情報通信関連分野は際立って国際的協調が求められる分野の一つである。その背景には、歴史的に周波数の国際的分配の議論に見られるように、情報通信が各国の利害に共通に関係するという理由があるとともに、情報通信の急速な革新に対応する法規律の適正さに必ずしも十分な見通しが持てないときに、比較法的な視野をもち、また国際的なすり合わせをすることによってこそ、より適切な自由と規律との調整が確保できる可能性が生まれる⁹といった理由も、今日的な説得力を有している。いま一つには、課題を取扱うにあたって、伝統的な法律学の枠組みには無かった新規の概念や論理が求められるようになっている。たとえば、「忘れられる権利」といったような概念はその典型である¹⁰し、あるいは、「ロボット法」といった視点¹¹も、情報通信政策をめぐる議論に新しい切り口を提供することになるであろう。一般に法律学の議論は新規な概念に対して保守的となりがちであり、新しい課題に対しても従来用いてきた概念や理論によって解決できるという言い方がしばしばなされる。これは、法というものが安定性をその本質としている以上は、当然に起こりうる反射的とも言うべき反応であるが、実務ではなく研究というサイドからは、そうした現実の固定性を越えていくような視点からの探究をつねに試みていかなければ、情報通信が激しく発展していく時代の中で、法は社会的期待に応える役割を果たしていくことが困難になるリスクが存在している。

そして、こうした時代に向き合う法のあり方を考えていくときに、法そのものと同時に法のいわば外周も含めて規律の問題を考えていくという視点も重要になっている。つまり、と

⁸ たとえば、舟田正之『情報通信と法制度』(有斐閣・1995年)、福田雅樹『情報通信と独占禁止法』(信山社・2008年)など。近年における情報通信をめぐる法的課題の多様性は、総務省情報通信政策研究所において開催されてきた情報通信法学研究会の成果である、堀部政男編著『情報通信法制の論点分析』(別冊 NBL/No.153・商事法務・2015年)などにも見て取ることが出来る。

⁹ この可能性を示唆するものとして、たとえば、松井茂記=鈴木秀美=山口いつ子編著『インターネット法』(有斐閣・2015年) 51頁。前掲注(7)の「AI ネットワーク社会推進会議」が提言した「国際的な議論のための AI 開発ガイドライン案」も、このような文脈で重要な意味を持つことになる。

¹⁰ たとえば、宍戸常寿他「鼎談 インターネットにおける表現の自由とプライバシー—検索エンジンを中心として—」ジュリスト 1484号(2015年) ii 頁以下を参照。

¹¹ たとえば、新保史生「ロボット法をめぐる法領域別課題の鳥瞰」情報法制研究創刊号(2017年) 64 頁以下を参照。

りわけ情報通信の世界においては、自主規制や「コード」による規律、あるいは「共同規制」といった考え方の有効性がしばしば指摘されてきており¹²、またそれらの規律方法の得喪を考慮して組み合わせる¹³ことによって、社会的に最大の効用を生み出す形で自由と規律との調整がなされうる可能性も生まれている。情報通信政策にあたっては、こうした柔軟性の存在が望ましいが、その背景にはいくつかの理由が考えられる。その一つは言うまでもなく、情報通信技術の革新の速さである。技術革新に対して法の対応のスピードがどうしても遅れがちになるのは、インターネットが社会的に広く活用されるようになってきた中での法制度整備の動きにも見られた通りである。もっとも、法の対応の遅さは、新しい技術の社会的影響の見極めが困難であるという理由にもよる。法は規律の安定性や厳格性を基本とするために、またしばしば規律効果の厳しさゆえに、新しい課題への対応が慎重になることは避けがたい面がある。

いま一つ積極的な面で見ると、こうした規律の多様化ないし柔軟化といった傾向は、これからの社会構想にかかわってくるところがある。すなわち、規制の多様化は、いわば市民社会における自律の訓練を促すことになると考えられる。自律とは、自らの内面において顧みるだけでなく、他者との相互的な議論や批判を通じて、自由と規律の適正な調整を図っていく取り組みである。それは、民主主義のプロセスの原理的な手続きであるだけでなく、そもそも社会を成立させていくための基本的な作法である。規律をただ受動的に受け取るだけでなく、自ら考える機会が社会の中で生まれることは、社会を成熟させていくために有利な条件となるであろう。IT社会は、しばしばネットの世界に閉じこもりがちな人々を作り出していくリスクが指摘されることがある。しかし、このように自ら取り組む規律の手法は、そのプロセスにおいて人々の社会的な相互交流を促し、次代の社会のスタイルを作っていくために寄与していく面がある。こうしたところにも、規律方法の多様化・柔軟化という課題を社会構想と結びつけながら研究対象に取り込んでいく契機が存在している。さらには、こうした自律を含めた仕組みは、政府の規制コストを下げることに役立ち、国家像の捉え方をめぐる議論にも接続していくであろう。情報の膨大な流れを前にして、さまざまな場面を政府自らの手で統御しようとすることは、政府にすさまじい規制のコストを生み出す。規制の多様化・柔軟化は明らかにその縮減に寄与するはずである。もちろん、こうした自律への取り組みや規律の組み合わせは、まだまだ実験段階にある。さまざまな失敗や試行錯誤がありうるとしても、その研究を多角的にまた総合的な視野のもとに続けていくことが、新しい時代の形成に寄与するであろう。

むすび

情報通信政策研究は、今日、数限りないチャレンジングな課題に取り囲まれている。それは、情報通信政策研究の可能性の広がりを表すと同時に、これからの社会のあり方を探っていく上での情報通信政策研究の不可欠性を示唆しているに他ならない。情報通信政策にかかわる多くの課題は、情報通信の普及と高度化によって、神経の網の目のように社会のあら

¹² これらの考え方については、たとえば、生貝直人『情報社会と共同規制』（勁草書房・2011年）、成原慧『表現の自由とアーキテクチャ』（勁草書房・2016年）、小倉一志『インターネット・「コード」・表現内容規制』（尚学社・2017年）などが参考になる。

¹³ 山口いつ子『情報法の構造』（東京大学出版会・2010年）164-169頁、330-332頁。

ゆる場面に入り込んできている。情報通信政策を研究することは、未来の望ましい社会の姿を描き出していくことに、自ずとつながっていくはずである。