

## 1．情報制度再構築の必要性

情報通信技術（ICT）の発展は我々に様々な便益をもたらす反面、サイバー犯罪等によって社会的な損失を生み出す可能性がある。また、インターネットを介した情報流通の変革は、従来のメディアを前提とした法制度と実社会との摩擦を生んでいる。このようなことから健全な情報通信社会を形成するためには、ICTの負の側面を抑制し、実社会に則した情報制度の再構築が必要である。

なお、ここで言う情報制度とは、ICTに関わる制度全般の総称であり、法律等、公的機関が整備するものだけでなく、業界団体における自主規制や標準化、あるいはモラル等の明文化されていないものまで含んでいる。

## 2．地域情報制度とは

### （1）地域情報制度の捉え方

インターネットのような場所の制約のない情報通信ネットワークにおいて、国という概念自体が無意味であるという議論もあるが、実際には国毎に情報制度の整備が進められており、地方自治体が先行する場合も少なくない。すなわち、情報制度においても従来の制度的な多元性が成立すると考えられる。そこで、国より小さな特定の地域レベルで整備される情報制度を地域情報制度とし、その可能性を検討することとする。

### （2）地域情報制度の必要性

地域情報制度を必要とする理由としてはいくつかの事項を挙げることができる。

一つは地域によって価値観が異なる可能性である。情報制度に限らず、制度に関しては、一般的に図1に示すような効用曲線が成立すると考えられる。すなわち、ICTの利用においては、制度的な規制がない場合、アナーキーな状態となり、ICTそのものの信頼性が失墜し、社会全体として、あるいは利用者個々において便益が小さくなる。反対に規制が厳し過ぎても、利用者の使い勝手が悪くなるとともに、制度を運用するための費用が大きくなり、便益は減少してしまう。このような効用曲線が地域によって異なるのであれば、最適な規制のポイントが地域間で違ってくる。国単位で情報制度を整備する場合、もし平均的な効用曲線で制度設計が行われたならば、平均値から乖離した効用曲線を持つ地域では大きな損失を被る可能性がある。

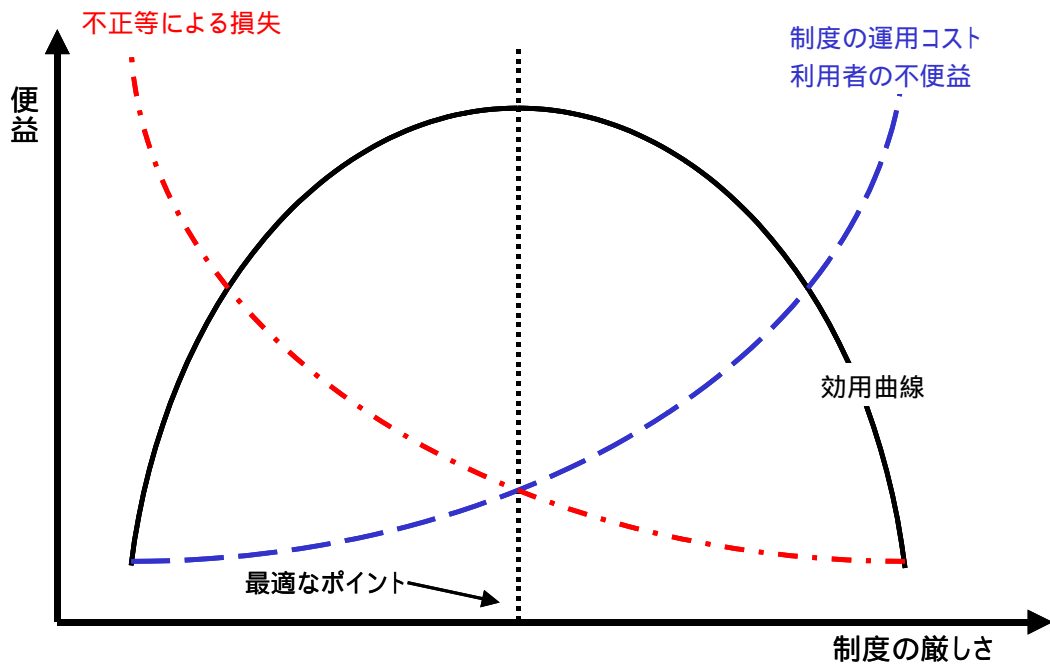


図1 制度と社会的便益の関係

もう一つは、地域によって情報化施策に違いが存在することである。確かに、地域における情報化施策に関しては、総務省が推進している電子自治体というコンセプトのもとである程度標準化されている部分も存在する。しかし、各地域が自ら模索し、独自の施策を展開している場合も多く、このような独自の施策展開において、制度整備を合わせて行うことで、施策自体の有効性を高められる可能性がある。

三つ目は制度整備のスピードの問題である。ICTに係る技術革新はドッグイヤーという言葉に象徴されるように非常に速く、情報制度においてもその変化に対応するためにスピードが求められる。しかしながら、国レベルにおける制度の整備には時間を要する場合が多く、むしろ地方自治体が先行する場合も少なくない。例えば、個人情報保護法が施行されたのは2005年4月1日であるが、福岡県春日市が自治体で初めて個人情報保護条例を制定したのは1984年で20年以上前になる。情報公開においても同様であり、情報公開法が施行されたのは2001年4月1日で、山形県金山町が自治体で初めて情報公開条例を施行したのは1982年4月である。米国でも多くの州がまず児童ポルノを禁止する法律を制定し、連邦最高裁がこれに対する合憲判決を下した後に初めて連邦政府が児童ポルノを禁止する連邦法を制定した等の事例がある。

### (3) 地域情報制度の有効性

地域情報制度において一番の疑問はやはり、インターネットのようなシームレスなネットワークにおいて地域を限定した制度そのものが機能するのかどうかということである。例えば、ある市が自殺を支援するようなWebサイトを禁止する条例を制定して市内のサーバからその種の情報がなくなったとしても、市外のサーバには山のように自殺支援サイトが存在し、市民は自由にアクセスできるかもしれない。

このような地域情報制度に対する疑問はネットワーク構造に着目すればある程度は解くことができる。我々が自宅でインターネットを利用する場合、通常、プロバイダーと契約

し、アクセスポイントを介して、ネットに接続する。その構造を利用すれば、プロバイダーにおいて情報を規制することが可能である。端的な例が、携帯電話であり、i-mode、ez-web等のサービスはすべて携帯電話会社のサーバを介して提供されているため、規制が容易である。そのため、携帯電話各社からは未成年者等を対象にした有害情報フィルタリングサービスが提供されている。

同様に、通常のインターネット接続サービスにおいても、各地域のアクセスポイントにおいて特定の情報等をフィルタリングすることは技術的に可能である。ただし、その利用の有無は利用者側（未成年の場合は保護者もあり得る）の判断に委ねられる。

このようなネットワークのアーキテクチャを形づくっているものをスタンフォード大学の Lessig 教授は“code”と呼んでいる。彼の言葉を借りるなら、ネットそのものを法制度で規制することは難しいが、ネットを形づくっている code を法制度で規制することは可能である。

### 3. 地域情報制度の事例

前述したように情報制度の整備、運用主体は公共機関だけでなく多岐に渡り、このことは地域情報制度においても同様である。しかしながら本稿では、既に情報制度の整備主体として実績がある自治体の条例に焦点を当てて、事例の整理を行うこととする。

自治体における ICT に関する条例は、制度の対象と、取り扱う特定のアプリケーションの有無によって表 1 に示すように整理することが可能である。

表 1 自治体における ICT に関する条例

		対象	
		行政機関	地域全体
対象アプリケーション	限定なし	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報保護条例</li> <li>・情報公開条例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・青少年保護育成条例</li> <li>・消費生活条例</li> </ul>
	特定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子投票に関する条例</li> <li>・住記カードの多目的利用に関する条例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・板柳町りんごまるかじり条例</li> <li>・岡山市電子掲示板に係る有害情報の記録行為禁止に関する条例</li> <li>・杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例</li> </ul>

#### (1) アプリケーション限定なし×行政機関対象

多くの個人情報を扱い、かつ公的な役割を担っているという行政機関としての特性を考慮すると、情報の取扱いについて汎用的な要件を規定した条例がある。個人情報保護条例や情報公開条例が代表的な例として挙げられ、その普及率は非常に高い。個人情報保護条例を設けている自治体は全体の 98.1%、情報公開条例を制定している自治体は 96.6% になる。この他に条例ではないが、情報セキュリティポリシー等もこの分類に該当する。なお、個人情報保護や情報公開に関する制度整備は地方自治体の方が国（中央省庁）に先行して

いたが、情報セキュリティポリシーに関しては国が先行して整備を進めた。

#### (2) 特定アプリケーション×行政機関対象

行政機関で整備した特定アプリケーションを有効に機能させるために情報制度を整備する事例も増えてきている。従来から行政が行う業務は条例等で規定されてきたが、紙による処理を前提としていた。そのため、昨今の電子化、オンライン化によって条例を見直す必要が生じている。また、法律によって当該アプリケーションを利用する前提条件として条例の制定が定められている場合もある。

前者の例としては、手続のオンライン化に関する条例が挙げられ、電子申請の導入にともない整備する自治体が増えてきている。後者の例としては住基カードや電子投票を挙げることができる。住基カードの多目的利用や電子投票の導入に関しては、条例の制定が必要であることが住民基本台帳法第30条の44第8項、電磁記録投票法第3条にそれぞれ規定されている。

#### (3) アプリケーション限定なし×地域全体対象

自治体では、自地域の特色を伸ばしたり、地域の治安維持、ガバナンス向上を図ったりするために独自の条例を設けている場合も少なくない。ICTによる社会環境の変化によって、このような既存の制度の見直しが必要となる場合がある。

近年、インターネットを介した犯罪や迷惑行為が増加していることから、それらを規制するための条例が改正を受けている。消費者としての市民を保護するための消費生活条例や、青少年の健全な育成を目的とした青少年保護育成条例等が代表的な例として挙げられる。例えば、「東京都青少年の健全な育成に関する条例」では、2005年10月施行の改正で、インターネット接続事業者におけるフィルタリングの勧奨と提供、保護者等におけるフィルタリング利用とインターネット過度利用防止対策、それぞれの努力義務が追加されている。

#### (4) 特定アプリケーション×地域全体対象

地域全体、特定アプリケーションを対象とした情報制度は現時点においてほとんど見られない。しかし、地域の住民や産業を巻き込んだICT活用を図る場合、その適正な利用を促すために条例を整備する場合があります。

数少ない事例の一つとして、青森県板柳町の「りんごまるかじり条例」を挙げることができる。同町では、(独)食品総合研究所等が運営しているSEICAという食品トレーサビリティシステムを導入しており、ホームページから生産者情報を検索、収集できるようにしている。このアプリケーションを運営するため、同町では、提供する生産者情報が適切に管理されるよう、この条例を定めている。

また、これ以外に独自性の高い条例として岡山市の「電子掲示板に係る有害情報の記録行為禁止に関する条例」がある。同条例は自治体が整備しているアプリケーションである電子掲示板に関するものであるが、規制の対象は掲示板の利用者である市民等(地域の限定はない)になる。同条例では、有害情報を定義するとともに、有害情報と疑いのある情報が電子掲示板に掲載された場合の削除手続について規定している。同市は条例を施行し

た 2002 年 5 月以降、毎年、同条例に基づいた削除に関する情報（削除した発言や理由）を公開している。

この他、インターネットには直接関係しないが、杉並区が定めた「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」も情報制度と捉えることができる。同条例では、治安維持のためのカメラ監視と、プライバシー保護を調和させることを目的として定められており、自治体だけでなく、商店街振興組合や自治会、町内会等も対象となっている。

#### 4．今後の展望と検討課題

##### （1）今後の展望

2002 年 4 月に地方分権一括法が施行され、機関委任事務が廃止されたことで、自治体が行う事務全般に関しては、「法令に違反しない限り」という条件付きではあるが、条例を制定できるようになった。また、これ以降、自治基本条例等を定め、住民参加によるまちづくりや制度整備の仕組みづくりを進めている自治体もある。このような地方分権の動きを考慮すると、ICT の普及や技術革新等によって必要性が生じた新たな情報制度を各自治体が整備することはなんら不自然ではなく、板柳町、岡山市、杉並区等のように、個々の地域において独自の情報制度が整備されることが増えても良い。

国レベルの情報制度と自治体で整備する地域情報制度の関係は図 2 のように示すことができる。地域情報制度は国と比べてスピードは速いが、実効性という面では劣っている。一方、国レベルの情報制度は実効性が高いものの、どうしてもスピードが遅くなる。したがって、ICT の変化によって情報制度のニーズが生じた場合、地域情報制度で初期において試行錯誤し、ある程度、長期的に安定した落としどころが見えた段階で、国で法制度化するという流れが考えられる。また、個人情報保護や情報公開に見られるように、国の制度から逆に地域情報制度へフィードバックが行われてより良いものへ見直されるということもあり得る。

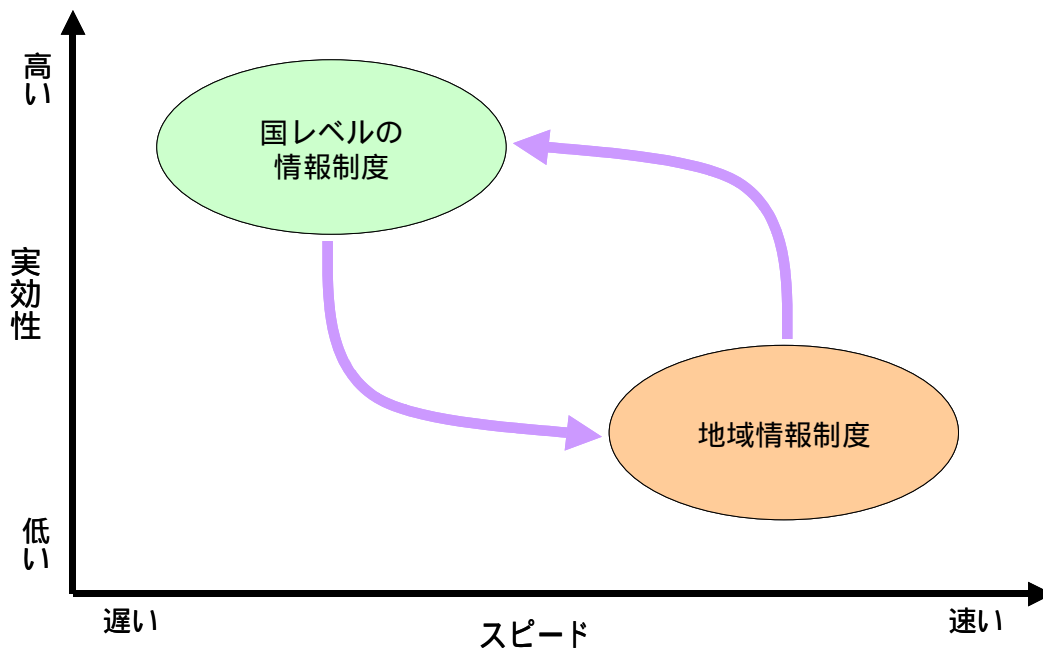


図 2 国レベルの情報制度と地域情報制度の関係

本稿では自治体に焦点を当てたが、情報制度の整備、運用主体として行政機関が必ずしも望ましいとは限らない。民間企業等による自主規制が有効である場合もあるし、NPO等の第三者機関が実質的な制度運用を行うこともあり得る。また、犯罪や迷惑行為等の規制を考えた場合、サービス提供者側を規制するだけでなく、利用者側のリテラシーを高めこれを防止することも代替案として挙げられる。NPO等による市民活動の高まり、単独組織への集権リスク等を考慮すると、どれか単一の地域情報制度を選択するのではなく、複数の仕組みが多層的に組み合わせるような地域情報制度が今後の方向性として考えられる。

## (2) 今後の検討課題

地域情報制度の実効性が法律等の国レベルのものと比較して低いということを述べたが、実効性が高いに越したことはない。

例えば、青少年保護育成条例にインターネット接続サービスにおけるフィルタリングソフト活用の努力義務を明記しても、それが地域内の企業の行動に変化を与えることができれば有効とは言えない。制度を整備するのであれば、それが形骸化することのないよう、その実効性を高めるための運用方法も踏まえて検討することが不可欠である。

また、図1で示した効用曲線はICTの技術革新によって変化するので、これに対応できるように制度における柔軟性を確保することが非常に重要である。

CDを例に挙げると、従来は効用曲線の最適ポイントからそれ程遠くないところに位置していたが、リッピング技術やファイル交換技術等の発展により左側にシフトしたと考えられる。つまり、これらの技術革新によって不正コピーが増え、レコード会社の売上が減少し、優良なコンテンツが減るといった悪循環になる危険性が出てきた。そこで、レコード会社はコピーコントロールCDというものを数年前に導入したが、これは、PCでCDが再生できない等、利用者に不便性を強いるもので、効用曲線で一気に右端へシフトしたと捉えることができる。このように、技術変化への対応、あるいは制度設計の厳しさの加減は非常に難しく、柔軟性の確保するための仕組みは最重要課題と言える。