

情報政策の枠組みに関する理論的考察

金 容 媛

情報政策の枠組みに関する理論的考察

金 容 媛

【要旨】情報政策とは情報及び情報資源に関する政策目標と政策手段に対し、政府機関が公式に決定した基本方針や施策であり、その究極的目標は、社会全般の情報化を通して高度情報社会を実現することである。本稿では、いまだ確立されていない、情報政策の枠組みを明らかにするために、まず情報化と情報社会について概念を整理し、情報社会への移行過程で発生するさまざまな側面の情報政策関連の問題を取り上げる。さらに、情報政策の対象と目標、機能と領域など理論的な枠組みの構築を試みる。最後に情報政策に影響を及ぼす諸要因、情報政策研究の必要性などについて考察する。

【キーワード】情報政策、国家情報政策、図書館情報政策、政策問題、政策研究

目次

- 1 はじめに
- 2 情報化と情報社会
- 3 情報政策の歴史的背景と関連問題・アプローチ
 - 3.1 情報政策の歴史的背景
 - 3.2 情報政策関連問題・アプローチ
- 4 情報政策の理論的枠組み
 - 4.1 政策情報と情報政策
 - 4.2 情報政策の目標と機能
 - 4.3 情報政策の範囲と領域
- 5 情報政策に影響を及ぼす諸要因
- 6 情報政策研究の必要性
- 7 おわりに

1 はじめに

情報は、国の経済、文化、学術発展の重要な資源である。このような情報資源の重要性に対する認識及び情報を一つの国家資源として捉えようとする見方は近年国際的に広まっている。情報政策とは、情報に関する政策目標と政策手段に対して政府機関が公的に決定した基本方針や施策であり、「政府が、情報社会の実現のために設定した、情報生産・情報流通・情報応用・情報制度などの目

標達成のために行うすべての促進的または規制的计划・活動」と定義できる。いうまでもなく、情報政策は国家政策の一環であり、それ自体独立したものではなく国家の諸政策の中で整合性があるものでなければならない。情報政策の究極的目標は、社会全般に情報化を通して高度情報社会を実現することである。

本稿では情報政策を理解するために、まず情報化と情報化社会について概念を整理し、つづいて、情報政策の歴史的背景および情報社会への移行過

程で発生しているさまざまな側面の情報政策関連の問題を取り上げる。さらに、情報政策の対象と目標、機能と領域など理論的な枠組みの構築を試みる。最後に情報政策に影響を及ぼす諸要因と政策研究の必要性について述べる。

2 情報化と情報社会

ユネスコは1974年、国家情報政策を樹立する目的について、次のように述べている。「情報は国家資源の基本であり、情報へのアクセスは基本的人権の一つである。国家情報政策の形成・実行は、教育的・科学的・文化的活動などのために必要な情報へのアクセスを定めるために不可欠なものである。情報は、国家の科学的・経済的發展のための資源であり、また社会的コミュニケーションの媒体でもある。個人も個人的・社会的發展は、そのような情報の量・質と情報へのアクセス可能性にかかっている。それゆえ、情報政策の最終目標は情報化社会であるといえる。」⁽¹⁾

情報社会 (Information Society) あるいは情報化社会 (Informatization Society) という用語は日常用語として定着している。今日なお工業化段階にある途上国もあるが、先進諸国は高度工業化を達成し、コンピュータと情報通信技術の急速な發展を背景に、情報の価値がどの資源よりも重要視される情報化社会への転換過程を経験している。このような情報化社会への移行は、従来の工業社会の特徴であった画一化、大量化、集権化と物質的追求から、多様化、個性化、分権化と精神的満足を追求する人間の価値観と欲求の変化という内的環境の変化を意味している。また既存の産業分野の成熟によって、その市場は限界に達し、新しい市場を開拓する必要も生じた。1970年代に各国はエネルギーおよび資源節約的な發展を追求するようになり、また公害や人口の都市集中問題など、従来の工業社会の問題を解決するという外的環境の変化もあった。このような内的・外的環境の変化は、複雑・多元化していく社会構造の変化と共に、情報に対する需要の増大を誘発させ、この進

展は情報通信技術の發展によってより加速された。

情報社会とは「モノやエネルギーに代わって、情報の価値の生産と利用を中心として發展していくような社会」⁽²⁾であり、すべての形態の情報を生産・転換・活用する活動が大きな比重を占める社会で、社会全体が情報価値の創出に力を注ぐ状態であるといえる。このような情報社会は人間の知的能力が過去のどの時代よりも要請されるということから知識社会とも呼ばれ、また情報関連技術が社会経済活動の中心となるということで情報技術社会 (IT社会) や高度技術社会とも呼ばれる。工業技術による生産を中心とした近代産業社会と区別する意味で、脱産業社会、脱工業社会、超産業社会とも呼ばれる。

情報社会の概念が最初に論じられたのは1962年、米国の経済学者マハラップ (F. Machlup) とベル (D. Bell) によってであると言われている。マハラップは知識産業が中心となる「知識社会 (Knowledge Society)」の到来を予見した⁽³⁾。1967年にカーン (H. Kahn) も未来において高度産業社会が發展し、「脱大量消費社会 (Post Mass-consumption Society)」になると予見した⁽⁴⁾。ベルの「脱工業社会 (Post Industrial Society)」⁽⁵⁾、梅棹忠夫による生理学的發達段階で比論した「外胚葉産業時代」⁽⁶⁾、トフラー (A. Toffler) とネイスビット (J. Naisbitt) の情報社会の見解なども、情報社会の概念を把握する際の重要な役割を果たす。本節ではまず、情報社会の概念を扱った学者の論議とその内容を概観する。

「情報社会」という名称は1960年代に梅棹忠夫、増田米二などによって命名されたと言われている。1963年に梅棹は情報社会を「精神産業社会 (the age of spiritual industries)」と表現し、精神産業の比重が高いほど發達した社会であるとした。社会變動に関する發展段階を農業時代、工業時代、精神産業時代の3つに区分し、現在は2番目の段階である工業時代で世界中で工業化が進行中であり、いくつかの国は既に精神産業時代に進入しているとし、現在は物質産業中心の社会から精神産業中心の社会へ移行する過程であると主張したの

表1 ベルの脱工業社会の特徴

区 分	工業社会以前	工業社会	脱工業社会
生産方式	資源採取	製造	処理：反復的
産業区分	1次産業	2次産業	3次産業 4次産業 5次産業
資源の変形	自然力 水、風、家畜、人力	人工エネルギー 電気、石油、石炭、ガス	情報 コンピュータおよび資料伝送システム
戦略的資源	原材料	金融資本	知識
技術	手工業	機械技術	知的技術
機能要素	手工業労働者、農業労働者	技術者、未熟練技術者	科学者、技術者、専門職業人
方法論	常識、試行錯誤、経験	経験主義 実験主義	抽象的理論、シミュレーション、意思決定論、システム分析
時間的展望	過去指向的	臨機応変的 適応、実験	未来指向的 予測と計画
設計	自然に対するゲーム	人工的自然に対するゲーム	人間間のゲーム
基本原則	伝統主義	経済成長	理論的知識の集大成

出典：D. Bell, *The Coming Post-Industrial Society*, p. 162.

である。増田も、ベルの「脱工業社会」があいまいであるとして「情報社会」という用語を用いている。

このように、情報化社会や情報社会の概念は多様である。また、情報社会を表現する諸用語として、post-modern society, post-civilized society, post-capitalist societyなどが使われているが、本稿ではinformation society「情報社会」を用いる。

ベルは情報社会を「脱工業社会」と命名し、「情報と知識が社会的・経済的交換手段として重要な役割をする社会」とし、情報の社会的意味変化を重視した。ベルは現代社会の主要特徴として、変化速度の加速化と規模の変化を挙げ、脱工業化社会への移行の過程において以下のような構造上の変化、すなわち、(1) サービス経済の出現、(2) 専門職および技術職階層の増大、(3) 理論的知識の優位、(4) 技術の発展、(5) 知的技術の創造を予測している。つまり、経済活動の中心が財貨の生産からサービスや情報・知識の生産へ移行する社会で、サービス産業社会、専門・技術職の支配的現象、知識社会の台頭、理論の集中化と技術の自己維持的傾向などがその特徴である。表1はベルが

提示する脱工業社会の特徴を要約したものである⁽⁵⁾。

トフラーはこのような変化を「第3の波」と命名し、『未来の衝撃』(Future Shock, 1970)、『第3の波』(The Third Wave, 1980)、など一連の著作の中で、情報社会の到来とそれにもなう社会の全般的な変化を予想している⁽⁷⁾。第1の波は、1万年前の農業革命でその後数千年間展開されたが、第2の波である産業革命は300年、現在の新しい文明である第3の波である情報通信革命はわずか20—30年で歴史の流れを変えていると説明している。それにより「第2の波」の特徴である規格化、同時化、集中化といった産業社会に基づいた社会・経済・政治・価値体系は、「第3の波」の特徴である多様化、脱同時化、分散化と衝突しながら全般的な衝撃を引き起こし、すべての人間に影響を及ぼしているとした。

ネイスビットは、未来社会は社会構成員の個々の意識発達にいつそう重点を置く脱工業社会であるとし、科学技術の発達によってその社会体系への移行を「大変革 (Megatrends)」と表現し⁽⁸⁾、情報社会を、個々人の意識が強調される社会、す

なわち大量生産・大量消費形態という既存の工業社会から脱却した、情報の生産と分配に基づく超工業社会・脱工業社会と説明している。

このように、情報社会に関しては多くの学者が多様な名称と見解を提示しており、その概念と名称は多様であるが、情報社会に対して大きな意味と重要性を付与している点は一致している。

3 情報政策の歴史的背景と関連問題・アプローチ

1970年代に入り、情報需要と情報サービスに関する国家的関心が高まり、多くの国が情報流通のシステム化とその利用体制に関する国家的計画を構築し始めた。その背景としては、情報の量産、情報需要の増加、情報の入手と処理に要する莫大な費用、広範囲な地域を効率的に連結できる通信技術の発達が挙げられる。加えて、情報が国の発展のための重要な資源になるという認識に基づいて既存の情報機関を調整・統合することで情報を国家資源化し、全般的な国の発展計画の一部とするという概念上の変化もあった。ここでは、1950年代から約50年間の国際的な発展過程を情報政策の歴史的展開としてとらえ、全体的な流れを概観する。また、情報政策関連の問題やアプローチについても述べる。

3.1 情報政策の歴史的背景

情報と図書館に関する国際レベルの取組を意図した政策としては、情報と図書館に最も密接な関係にある機関であるユネスコ (UNESCO) と国際図書館連盟 (International Federation of Library Associations and Institutions : IFLA) が各々推進するプログラムがある。その他、国際ドキュメンテーション協会 (Fédération Internationale d'Information et de Documentation : FID) の活動⁽⁹⁾や、欧州共同体 (EC, 現在のEU) の委員会 (Commission of European Communities) によって主管されたプログラム⁽¹⁰⁾などがある。

1958年にワシントンで開かれた科学情報に関す

る国際会議 (International Conference on Scientific Information) は、科学情報に関する国家の関心を表明した最初の国際会議である。この会議の内容のうちもっとも重要な点は、科学情報の効率的利用に関する責任は政府にあるとして、情報を自国の発展と成長のために効率的に利用することを強調したことである⁽¹¹⁾。

1963年、国際連合世界大会は国際間情報伝達を組織化することを決議した。同年、経済協力開発機構 (Organisation for Economic Cooperation and Development : OECD) は、科学情報特別委員会を構成し、各国の科学情報活動の実態と政府の政策を分析し、情報と経済成長の関係を解明する研究に着手した。科学情報が経済発展に及ぼす影響を明らかにすることは、研究・開発を通じた技術革新に必要なためである。

米国において情報が国家政策として捉えられるようになったのは、1957年のソ連のスパートニク人工衛星打ち上げ成功の衝撃以来である。それ以降、米国は科学技術情報政策を再評価し、全国の主要な科学技術情報システムを再整備した。1958年から1977年までに政府の支援により15種類の報告書が発表され、これらの結果として、必要な情報政策機構の設立、情報システムの改善など、米国の科学技術情報活動に大きな発展がもたらされた⁽¹²⁾。これらの報告書の中で画期的なのは『科学と政府と情報 (Science, Government and Information)』という、大統領科学諮問委員会のワインバーグ (C.W. Weinberg) 委員長が作成・提出した「ワインバーグ報告」である。この報告書では、情報の本質、情報伝達過程および情報流通体制の性格と問題点が指摘され、科学技術界および政府諸機関に対して勧告がなされ、特に専門情報センターの必要性和情報処理技術の発達、情報流通システムのための情報機関間の調整と政府政策に対する批判の重要性が強調されている⁽¹³⁾。この報告書の発表により米国のみならず世界的に科学技術情報システムの重要性が再確認され、世界的な情報流通システムの可能性を探る契機となった。

1967年に、ユネスコは科学技術情報の国際交換

表2 UNISISTの計画目標と勧告事項

計 画 目 標	触 媒 的 要 素 の 勧 告 事 項	計 画 志 向 的 要 素 の 勧 告 事 項
I. 情報システム間のツールの改善	(6) テレコミュニケーションの設置	(1) 情報資源調査の必要性 (2) 書誌の標準化 (3) 科学雑誌の世界的登録 (4) 主題用語の研究 (5) 情報システム間の標準化
II. 各級情報機関の強化による情報サービスの有効性	(7) 図書館組織として科学図書館を設置 (8) 基礎的情報サービスの強化	(9) 情報分析センターの効用と育成 (10) 数値データセンターの効用と育成
III. 専門家グループの責任	(11) 科学雑誌編集者の責任 (12) 科学者の参与	(13) 人的資源の開発 (14) 情報学の研究
IV. 制度上の環境 各国政府の参与	(15) 国家科学情報機構の設置 (16) サービスネットワーク形成 (17) 情報流通ネットワークの活用 (18) 価格政策の研究 (19) 情報流通の阻害要因除去	
V. 途上国への援助	(20) 情報機関の組織化	(21) UNISISTとの関係
UNISISTの組織		(22) UNISIST管理

出典：UNISIST Synopsis of the feasibility study on a World Science Information System, p. 27-75の内容を編集。

機構設立を構想し、世界科学情報システムの可能性に関する共同研究を国際学術連合（International Council of Scientific Unions, ICSU）と合同で決議した。UNESCO／ICSU中央委員会から1969年にUNISIST（世界科学情報システム）の可能性に関する報告書が提出された⁽¹⁴⁾。1971年パリで開催された世界科学情報システム構築に関する政府間会議で、上記の報告書が審議された。

ユネスコは政府間会議の決議と勧告に基づいて、1972年に具体的にUNISIST事業計画と予算を作成し、各国のユネスコ委員会に配布した。その内容は5項目の事業目標と22の勧告事項で構成されている（表2参照）。

UNISISTの概念は、従来からの伝統的原則である科学者間の情報の相互交換を再確認すること、世界的運動としては多数の情報システムの経費を分担する経済原理にかなう運動を意味し、プログラムとしては各国の科学情報サービス機関間の積極的な協力を促進する。その基本的指針として、① 新しい情報システムを作るのではなく、既存の、または今後設立される情報サービス機関の自発的協力によるネットワークを確立する、② 基

礎・応用・技術の領域の科学に限定し、また科学者の利用を主に考える、③ 途上国の科学者の需要は特別に考慮する、④ ネットワークとは参加機関間で情報が自由に流通することであり、そのためには情報の標準化や言語の問題の研究が必要である、などを挙げている⁽¹⁵⁾。

計画目標の中で、情報政策と緊密な関係がある第4の目標は、UNISIST計画が世界各国の政府と共同で推進するもので、この計画の重要な核心部分となる政府の役割を規定し、政府が情報政策を立案する際に考慮すべき政策方向の主要指標として次の5つの勧告事項を含んでいる。

- ① 情報政策を担当する政府機関または政府の公的機構を設置すること
- ② 政府は図書館と情報センターを網羅した全国的なネットワークを形成すること
- ③ 政府は新しい情報処理機器と通信設備を用いる現代的な情報流通ネットワークの導入に積極的な支援をすること
- ④ 情報処理の多様化により利用者が負担する情報利用価格を調整するための政策を立案すること

表3 NATISの計画目標

目標1 目標2 目標3 目標4 目標5 目標6	全国的情報政策 利用者の意識を刺激 読書習慣の促進 利用者のニーズの調査 現存する情報資源の分析 人的資源の分析	NATISの必要条件として	国家レベルでの目標
目標7 目標8 目標9 目標10 目標11	NATISの組織構造の計画 NATISへの人的資源供給 NATISへの技術的ニーズの計画 NATISの法的枠組みの設定 NATISへの財政措置	NATISの計画について	
目標12	国際書誌調整（UBC）	NATISとUBC	
目標13 目標14 目標15 目標16	NATISの計画と開発のために加盟国を援助 UBCの促進 長期計画 政府間会議の開催		
			国際レベルでの目標

出典：UNESCO, *National Information System*, p. 11-32の内容を編集。

- ⑤ 政府は情報の世界的流通を妨げる不必要な制限と障害を除去すること，特に関税と検閲などは可能な限り簡素化すること

この勧告では，政府は国際的な学術交流および学問発展の絶対必要条件である情報を国家の発展要因の一つとして見なし，国家政策の課題として挙げている。特に，途上国は政府の役割を強調した計画目標の第4項を，国家の発展のために最優先的に実践するべきであるとしている。

NATIS（National Information System）は，1974年にユネスコがIFLA，FID，国際文書館評議会（International Council on Archives：ICA）と共同で提起したもので，86か国代表が参加した政府間会議で採択された。NATIS計画の核心は，すべての国家の発展のために情報を政策項目とし，その政策方向は最終的には国際的な情報の相互交換を可能にするということにある。

UNISISTは科学技術情報を対象としたものであったが，NATISは特に優先的に重視された科学技術分野だけでなく，人文・社会科学分野を含めた総括的情報，すなわち国単位で生産される情報全体の管理を効率化することに力点を置いた。

1976年の第19回ユネスコ総会で科学技術情報，ドキュメンテーション，図書館，文書館分野の活

動を統括する総合情報計画（General Information Program：GIP）が提案され，UNISISTとNATISは統合された。

ユネスコは，情報を保管・処理しているドキュメンテーション・図書館・文書館サービスを各国が全国的にシステム化することにより，利用者が効率的に情報を入手できるものとし，これらのサービスを全国的なネットワークの中でサブシステムとして位置づけ，相互に調整する役割を果たすのがNATISであるとしている⁽¹⁶⁾。NATISの任務は，その国の政治，経済，科学，社会，文化の諸活動に携わる人々が社会に対して最大限の貢献をするために必要な情報を的確に提供することである。NATISの組織化とその開発のために，各国政府が達成すべき12の目標とユネスコなどの国際機関が推進すべき4つの目標は表3のとおりである⁽¹⁷⁾。

各国政府が達成すべき国家レベルでの目標は，1）NATISの必要条件，2）NATISの計画推進，3）NATISと関連する世界書誌調整の3つに大別されている。

NATIS計画およびUNISISTの計画要素を比較・分析し，どの国にも共通に適用できる主要要素を抽出すると，次のようになる。

表 4 UNISISTとNATISの計画要素

UNISISTの計画要素	NATISの計画要素
① 政府内に公式的情報政策機構の設置 ② 情報処理機関の協同ネットワーク形成 ③ テレコミュニケーションの設置 ④ 標準化 ⑤ 資料の登録制度（世界的登録） ⑥ 情報サービス機関の育成 ⑦ 専門団体の役割	① 政府内に情報サービス機関に対する公式機構の設置 ② 協同ネットワーク設置 ③ 納本制度の確立 ④ 情報機関（文書館を含む）の育成 ⑤ コンピュータをはじめとする新技術 ⑥ 通信網の活用 ⑦ 標準化 ⑧ 情報処理専門家の資格 ⑨ 教育制度

- ① 政府内の公式的な情報政策機構の設置
- ② 情報サービス機関のネットワーク形成
- ③ 資料登録の国家制度の確立（納本制）
- ④ コンピュータをはじめとする新技術の導入と活用
- ⑤ 標準化
- ⑥ 各種情報サービス機関の特性と機能の強化
- ⑦ 専門団体の育成と活用
- ⑧ 情報専門家の資格制度
- ⑨ 教育制度

UNISISTは各国情報サービスの世界的調整であるが、NATISは各国における情報サービスの調整であると言える。表4はUNISISTとNATISの計画要素を比較したものである。

共通に適用できる上記①から⑨の項目のうち、優先順位および内容は当該国の現実の状況や制約によって異なるが、UNISISTとNATIS計画は世界各国に大きな影響を与え、各国の政府は情報政策を担当する機関を設置し始めた。

3.2 情報政策関連の問題とアプローチ

情報社会への移行過程で、情報化と関連するさまざまな政策関連問題と政策争点が絶え間なく発生している。政策問題とは多くの社会問題の中で政策的考慮の対象となる問題であり、政策争点とは社会問題の中でその解決策を講じる必要がある政策問題のことである。1990年に刊行されたユネスコの『国家情報政策ハンドブック』では、今日の情報社会の諸分野で多様に形成され、推進される情報政策関連の主な問題として、以下の相互関

連・重複する6つのカテゴリーを挙げている⁽¹⁸⁾。

- (1) 社会・文化的問題：情報へのアクセス問題、新しい情報環境に適應できる能力をもつ社会的カテゴリーに属するグループとそうではないグループの問題
- (2) 法的問題：知的所有権に関する問題
- (3) 情報の利用に関する問題：個人情報保護、秘密性、信頼性の問題
- (4) 経済的およびビジネス問題：情報サービスの無料・有料の問題
- (5) 技術的問題：暗号化と解読の問題
- (6) 政治・行政的問題：もっとも重要な国家発展資源としての情報資源と情報サービスに関わる問題

さらに、同ハンドブックは、情報化時代の新しい政策問題として、① 情報コンテンツ、特に公的・私的ドメインの分配、② 商業的・経済的側面、③ 情報利用者の法的権利、を挙げている。

また、ムーア（N. Moore）は、情報政策に関連する問題を、① 法・規制的、② マクロ経済的、③ 組織的、④ 社会的問題など、広範囲に分類している⁽¹⁹⁾。

以上の諸理論を踏まえ、本稿では、情報政策に関連する問題を次のように、法的、政治的、経済的、社会的、文化的、技術的、国際的側面に分類する。

- (1) 法的側面：個人情報保護、知的所有権、サイバー犯罪などの新しい法的対応など
- (2) 政治的側面：情報の独占、情報公開、電子政府など

- (3) 経済的側面：電子ビジネス，産業構造調整，専門家養成，規制など
- (4) 社会的側面：情報格差，情報のアクセス保障，情報統制など
- (5) 文化的側面：情報倫理，情報文化の普及，健康問題など
- (6) 技術的側面：ネットワークの安全性，情報技術の開発，標準化など
- (7) 国際的側面：情報の国際的流通など。

また，情報政策に対するアプローチや観点も学者により多様である。情報政策に対するアプローチを次のように分けることができる⁽²⁰⁾。

- (1) 法律的側面と関連したアプローチ
- (2) 情報化政策に影響を及ぼす政治的側面と関連したアプローチ
- (3) 純粋に経済的または法的観点からのアプローチ
- (4) 政策決定者により考慮された選択を表すものとして情報化政策の焦点を政策問題の確認に限定するアプローチ
- (5) 目標遂行のために組織された機関により決定・執行・調整された，国の情報政策に関連した領域を含めるアプローチ
- (6) 情報産業関連企業など民間利益集団に関連するもので，政策決定過程に含まれ，または考慮される，多様な利益集団に限定するアプローチ
- (7) 情報政策の領域内で重要かつ一貫した領域を探索する研究範囲を包括するアプローチ（情報経済，知的財産権，情報の自由，情報提供・拡散による公共および民間部門間相互作用など）

各国は情報技術の発展に伴う革新的で広範囲な変化の挑戦に直面している。したがって情報政策は，国際化・情報化に適切に対処し，国内の構造転換期に進められている改革作業の円滑な推進を通して国の競争力を高め，国民の生活の質を向上させる核心の戦略となっている。情報政策に対する認識と情報化の持続的，体系的推進のためには民間および政府の積極的な努力と協力が不可欠で

ある。

4 情報政策の理論的枠組み

本章では，情報社会の進展に伴い新たな政策パラダイムとして浮上している情報政策について，政策学的側面から理論的に考察する。すでに政策現場においては情報政策が地位を確立しているが，これまで，情報政策について理論的コンセンサスは形成されていないと言える。情報政策の独自性を確保するために理論的考察を行い，情報政策過程の現実において，情報政策の問題が議題として設定され，決定がなされ，執行される過程の流れを以下において検討する。

4.1 政策情報と情報政策

情報政策が情報に関連する政策であることは自明であるが，どのような情報に関連するのが問題である。情報の概念はそれを定義する側面によって多様である。一般的に用いられる知識階層モデルでは，情報に関連する概念を次のように表している。

データ (Data)⇒情報 (Information)

⇒知識 (Knowledge)⇒知恵 (Wisdom)

このモデルでは，情報はデータと知恵の間に存在している。左から右へ，意味のない内容から意味のある内容へ，前後関係が不明確な内容 (de-contextualized) から明確な内容 (contextualized) へ，変化しているといえる。

また，知識階層モデルを政策環境および政策過程のなかで考えるとその関係は図1のように表すことができる。

政策体系を取り巻く政策環境，すなわち政治的，経済的，社会・文化的，自然環境から導かれるさまざまなデータや情報，知識および価値に基づいて，組織の目的や政策の目標を明確にする。さらに，組織の持つ特性や管理プロセスおよび組織が活用する技術的な側面においても，データ，情報，知識および価値を利用・分析する。またこれらの内容は，すべての政策過程，すなわち，政策決

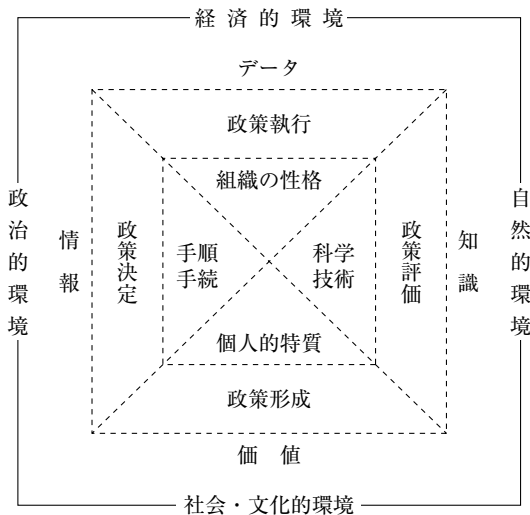


図1 知識階層モデルと政策環境・過程との関係

定・執行・評価の過程においても活用されるのみならず、この過程で表出される情報・データは、フィードバックされ情報体系として蓄積されることによって、新しい知識と価値体系として長期的に活用されるようになる。図の中で点線で表したのは、項目間の境界よりは項目間の継続的な相互影響と相互作用を意味している。

情報と同じく、政策情報の概念も情報のどの側面を強調するかによって多様である。政策情報とは、端的にいえば、政策過程において用いられる資料・情報や知識である。政策過程において、政策決定者が必要とする情報は、環境に関する情報、行為者として自分に関する情報と他行為者に関する情報など多様である。ラバポート (A. Rappaport) は、「政策情報とは政策過程において必要で有用に構成された資料で、すべての目標指向組織の生存のために必須的なものである」と述べている⁽²¹⁾。政策情報には、組織の内的環境に関する情報のみならず、外的環境に関する情報も含まれる。政策情報としては、政策過程に必要なすべての情報を収集（蓄積・検索を含む）し、分析・解釈、利用・意思決定する3つのプロセスと行動が含まれる。政策過程に必要な情報の種類および詳細度は、政策の種類と性質により異なる。たとえば、国防政策と、教育政策とでは要求される情報

《公共財としての情報》	
《開かれた無制限の情報流通》	《閉じた制限された情報流通》
市民のための情報 ・無料公共図書館 ・インターネット ・情報の自由 ・民主的アクセス ・アドバイサービス ・法定納本	情報保護主義 ・データプライバシー ・検閲 ・国家保障 ・商業秘密 ・文化的アイデンティティ ・国家擁護者
消費者の選択のための情報 ・言論の自由 ・マスメディア ・ユニバーサルサービス ・公・私の相乗作用 ・有料図書館サービス ・娯楽情報	競争有利のための情報 ・イントラネット、会員制 ・情報サービス ・競争的な知 ・特許 ・知的所有権 ・マーケットリサーチ ・コンサルタント
《取引可能な商品としての情報》	

図2 情報政策における情報の4つの側面

[出典：I. Rowlands, *Understanding Information Policy*, p. 15]

の種類および詳細度は異なる。また政策過程においても、政策の形成と、政策の執行・評価段階とでは必要な情報や性質が異なる。

ローランド (I. Rowlands) は、情報政策の規範的構造を表すために、情報のもつ性質を2つの次元、すなわち(1)公共財としての情報と取引可能な商品としての情報、(2)開かれた無制限の情報の流れ（アクセス）と閉じた制限された情報の流れ（秘密性）の2つに分けて説明している。図2に情報政策における情報の4つの側面を示す⁽²²⁾。

政策情報の概念の要素には、政策過程に必要な政策環境に関する情報、政策問題および政策手段に関する情報、政策対象集団および国民に意見・反応に関する情報、政策執行・政策の効果に関する情報などが含まれる。

表5に政策決定の際に政策決定者である立法府、官僚、利益集団に必要な情報の役割と情報源などを示す⁽²²⁾。

このように、政策決定体制が達成可能な目的と行動方法を選択するために用いる政策情報には、正確性と適時性が要求され、また高い質と比較可能性が求められる。望ましい政策情報の要件として次のような属性がある。

(1) 適時性：政策情報の収集と活用には、適時性がその前提となる。時期的に緊急で波及効果が大きい政策の決定には、政策決定者の要求に合わせて、必要な時間内に情報が提供され

表5 政策決定における情報の役割と情報源

政策決定者	役 割	情 報 源
立 法 府	・意思決定 ・政策方向の設定 ・問題の監視	・世論, 有権者, 報道, ロビー集団 ・政党システムのアウトプット (例: 官僚, 委員会など) ・個人の政策文書から抽出された意見, 考慮された専門家の意見についての立法府での議論
官 僚	・政策オプションの開発 ・政策の執行 ・政策の審査	・システムのアウトプット ・委任事業 (コンサルタント, 問題監視専門家など) ・政策文書/考慮された専門家の意見/情報機関の情報 (指針, データ, 動向の分析, 環境状態報告などを含む), 図書館/研究データ/指針
利 益 集 団	・問題の開発 ・政策の支持 ・ロビー活動/議題の設定	・公表データと指標 ・著作物における研究結果 ・独自のあるいは委任された研究

出典: I. Rowlands, *Understanding Information Policy*, p. 65.

- なければならない。
- (2) 信頼性: 政策情報には信頼性がなければならない。信頼性のある情報とは, 出所, 生産者・供給者が確実で, 権威のある人・機関から生産・提供される情報をいう。こうした信頼性の確保には正確性と明確性の保証が必要である。信頼性のある情報は, 明確な情報伝達により, 情報に対する歪曲や誤謬を防ぐことができる。
- (3) 修正可能性: 政策情報は既存の情報・知識を補完し, 修正可能なものでなければならない。ある時期・ある状況・ある問題に適用するために収集した情報をすべての問題に対し常に適用することは, 事実上不可能である。「不確実性」の多い現代において環境の変化による必要な情報を把握・補完することは, 適時性と適切性を確保する必須条件であろう。
- (4) 包括性: 有用な政策情報とは, 包括性をもつ情報である。政策に必要な情報は問題解決に関連し, 現在の時点で活用できる情報であると同時に, 未来において要求される可能性のある情報も含む必要がある。したがって, 情報収集の対象は, 時間的には過去・現在・未来に関連し, 空間的には国内・国際的で, 内容的にはすべての領域に関連する多様な情報である。
- (5) 公開性: 情報は公開されるべきである。情報を所有・統制する人や組織は影響力を行使できるため, 情報を独占・隠匿する傾向があるが, これは組織の発展にとって望ましいものではない。収集された情報は体系的に整理され, 必要とする人や機関に公開されるべきである。また情報公開の過程が, 一貫性をもって推進されると, 政策過程に有用な情報が提供できる。
- (6) 費用の低廉性: 必要な情報の収集と活用には, 人的・物的資源を含む費用が必要である。良質の情報であっても高価な情報は, 究極的には政策費用の増加を招くため, よい情報とはいえない。
- 合理的な政策決定のためには, 信頼性のある十分な政策情報の確保が必要である。しかし, 実際の政策決定過程においては, 情報を歪曲・断絶する構造的要因 (たとえば政策決定体制の階層制, 専門化, 集中化), あるいは情報過多の問題など, 政策情報の質を低下させるさまざまな要因がある。政策決定者が政策に必要な情報を利用する際の障害として, ハモンド (K. Hammond) らは特に公共政策の形成における科学情報の利用を例として, 構造的 (Situational barriers), 認知的 (Cognitive barriers), 科学的 (Scientific barriers) 障壁の3つのカテゴリーを挙げている⁽²³⁾。

4.2 情報政策の目標と機能

政策は、個人、組織または機関のレベルのミクロ政策と、国・地域または国際レベルのマクロ政策に分けられる。情報化によるパラダイム転換に個人や集団のレベルで対応するのは、ほぼ不可能である。したがって、政府を中心とした国家的な政策対応が必要である。政府の対応は政策を通して具体的に現れる。政策は、所与の条件のもとで、個人や集団や政府の意思が提案される過程として、目的を実現するための努力の一環として提示されたものとしてみることもできる。さらに、望ましい社会状態、未来社会を達成しようとする目標とその実現のための政策手段について、政府機関が公式的に決定した基本方針として定義することができる⁽²⁴⁾。すでに述べたように政策の定義は多様であるが、政策が社会の諸般現象の問題を対象とする点で共通している。ここで問題とは、解決欲求を誘発する不満足な状態または条件を意味する。政策問題とは、ある分野において不満足状態を生じさせる事柄が、不特定多数に対し長期にわたり持続して反復的に発生することを意味する。

しかし、数多くの問題に対する解決策の優先順位を定めるにあたっては、その結果に対する選好をめぐり鋭い利害対立があることがほとんどである。むしろ情報政策の問題の場合にも、政府の政策的考慮対象となる過程で同様の現象がみられる。

情報政策は、政策問題がたえず新しい問題の出現または変動によって変化するため、動態的性格をもつ。情報技術の導入によって発生する肯定的な影響をさらに促進し、否定的な影響を克服するためには、情報化に関する多様な政策が必要である。これに関連して、情報化に対応する多様な政策を総称して、「情報政策」とみる見解がある⁽²⁵⁾。しかし、この見方は過度に広義であり、情報政策の領域設定を難しくするという限界がある。一方、情報政策を「情報の計画・創出・生産・収集・配分・拡散・処理を含む情報のライフサイクルを管理する、一連の法律・規制・命令・指針・法的解釈など」とみる見解もある。しかし、この場合は情報政策の領域を過度に狭め、他の分野との関連

性を看過している。このように情報政策の概念を定義するには難点が多いが、これまで政策現場で実際に現れたものを土台に概念的枠を設定することができる。

情報政策の究極の目標は社会全般の情報化を通して高度情報社会を実現することである。社会のすべての分野の情報化は大きく3つの側面に分けられるが、これは、情報化促進のための下位目標となる。すなわち、①実用的な情報文化の拡散、情報利用者の保護、地域情報化を通して情報化を促進すること、②情報技術開発の標準化、情報専門人力の養成、国際協力の促進、法制度整備などを通して情報基盤を造成すること、③超高速情報通信基盤構築の推進と利用活性化、相互接続およびネットワーク拡充を通して情報通信基盤を高度化すること、である。図3は例として韓国の情報化促進基本法（1995）に示された情報政策の基本目標をまとめたものである⁽²⁶⁾。

情報政策の具体的な計画と実施は、関連法律と予算に基づいて行政機関が行う。これが情報政策と行政との基本的関係である。情報政策に影響を及ぼす政策として、国家の総合的政策がある。科学技術政策、社会間接資本政策などは、情報通信に関する固有の問題として、情報通信の料金政策・通信手段と通信方式に関する技術開発政策・放送網と公衆網回線維持計画などと密接に関連し、調整が不可避である。このように、情報政策は、関連分野の計画および政策と相互作用しながら次の6つの機能を遂行・維持する。

- (1) 情報学および情報技術分野の発展および開発を監視する機能：技術に関する基準を作成し、関連法律を執行・維持するもので、技術性を確保する。
- (2) 情報技術の社会・経済的影響および波及効果を調査・研究する機能：情報政策を形成するための基礎段階で要求される。
- (3) 情報リテラシーの向上のための教育・訓練機能：情報化基盤をつくるための情報化啓蒙および専門教育が行われる。
- (4) 情報技術の融合および混合型技術の生成に伴

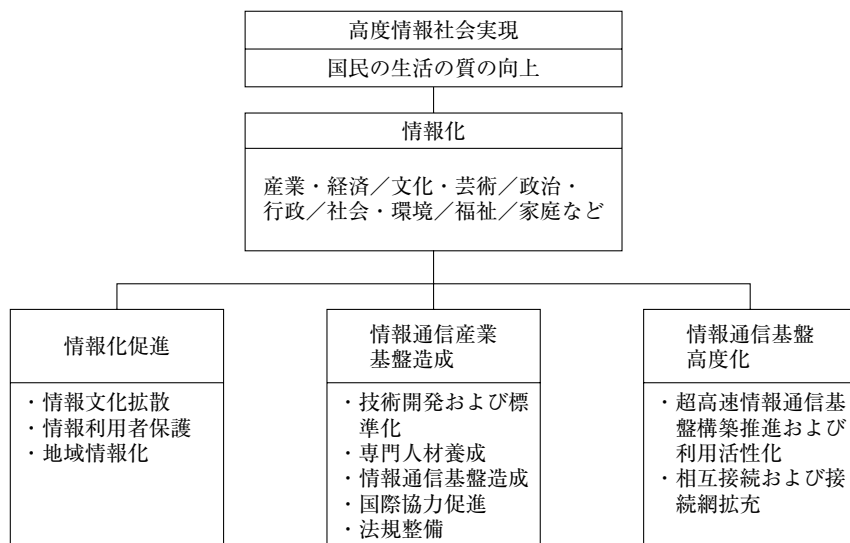


図3 情報政策の基本目標⁽²⁶⁾

い重要となる知的所有権保護などの規制的决定に関する背景の基礎を支える機能。

- (5) 情報関連サービスを提供する機能。
- (6) 改革および革新機能。

図4は情報政策における機能を政策形成、執行および諮問機能の3つに分け、それぞれの機能の内容を説明したものである⁽¹⁸⁾。

図5は情報政策の実行から評価までの一般的プロセスを示したものである⁽¹⁸⁾。

4.3 情報政策の範囲と領域

情報政策は社会・経済・技術的变化に対応するものであり、先進諸国では技術革新による情報通信の発展に関連する政策を含んでいる。情報政策はまた、通信、放送、衛星、情報技術なども含むものと理解されている⁽²⁷⁾。ここでは、情報政策の概念を、「政府が、情報社会の実現のため設定した、情報生産・情報流通・情報応用・情報制度などの目標達成のため行うすべての促進的または規制的计划・活動」と定義する。あわせて、情報政策の枠組みを包括的で総合的に最広義の観点から考察する。

情報政策に関するもっとも伝統的なアプローチとしては、政策の目的と目標を反映し類型化した

ものとして、チャートランド(R. Chartrand)らの分類を挙げることができる。彼らは情報政策の範囲を9つの広いカテゴリーに分けて説明している⁽²⁰⁾。

- (1) 政府情報資源管理政策
- (2) 情報技術政策
- (3) 電子通信と放送政策
- (4) 国際テレコミュニケーション政策
- (5) 情報公開・個人情報保護政策
- (6) コンピュータ規制およびコンピュータ犯罪
- (7) 知的所有権
- (8) 図書館と文書館関連政策
- (9) 政府情報流通政策

また、ヒル(M. Hill)は国家情報政策と戦略に含まれる分野を次のように提示している⁽²⁸⁾。

- (1) 政府による情報の取得
- (2) 政府による情報管理
- (3) 政府による情報および通信技術の活用
- (4) 情報技術産業
- (5) 通信とネットワーク
- (6) 情報経済
- (7) 産業、農業と商業
- (8) 科学および技術情報
- (9) 情報産業

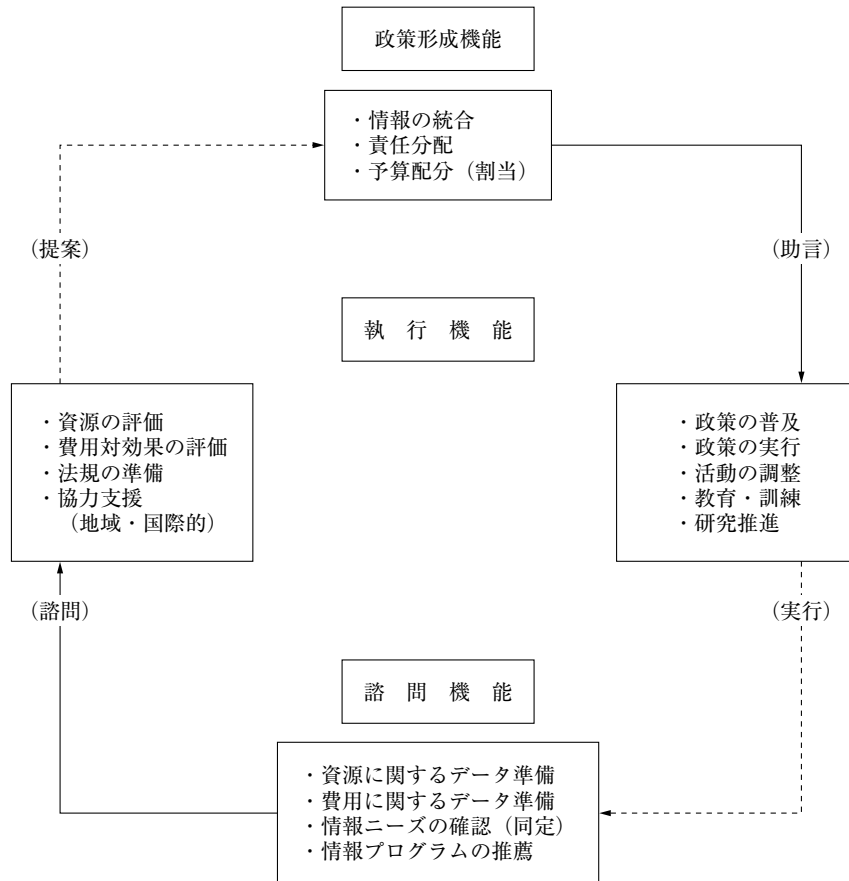


図4 情報政策調整のメカニズムの機能

[出典：UNESCO, *National Information Policies*, Figure 15-2]

- (10) 図書館と文書館
- (11) 公的および私的セクターの問題
- (12) 公式情報の伝達：情報公開
- (13) 出版およびメディア
- (14) 国際情報流通
- (15) プライバシーとデータ保護
- (16) 社会的問題
- (17) 保健および消費者情報
- (18) 教育および職業
- (19) 情報の自由・公開(国家安全保障，犯罪予防)
- (20) 法的側面
- (21) 知的所有権
- (22) 情報の品質と信頼性
- (23) 情報の生成に関する調査研究

日本では情報政策の範囲と分類を政策決定とか

かわる政策主体によって捉えた見方が多い。たとえば、日本情報科学技術協会誌「情報の科学と技術」の特集「わが国の情報流通政策」（1993年第6号）の中では情報政策を次の8つのトピックで分類している⁽²⁹⁾。

- ① 行政情報（総務庁）
- ② 科学技術情報政策（科学技術庁）
- ③ 生涯学習と図書館情報政策（文部省）
- ④ 学術情報政策（文部省）
- ⑤ データベース，情報サービス産業政策（通商産業省）
- ⑥ 情報通信政策（郵政省）
- ⑦ 地域情報政策（自治省）
- ⑧ 国立図書館政策（国立国会図書館）

また，電気通信政策総合研究所の研究報告書

「わが国における情報政策の展開」でも同様に、政策主体によって3つのカテゴリーに分けられている。

- ① 情報化政策：競合領域を中心とした情報政策
- ② 情報通信政策：郵政省を中心とした情報政策

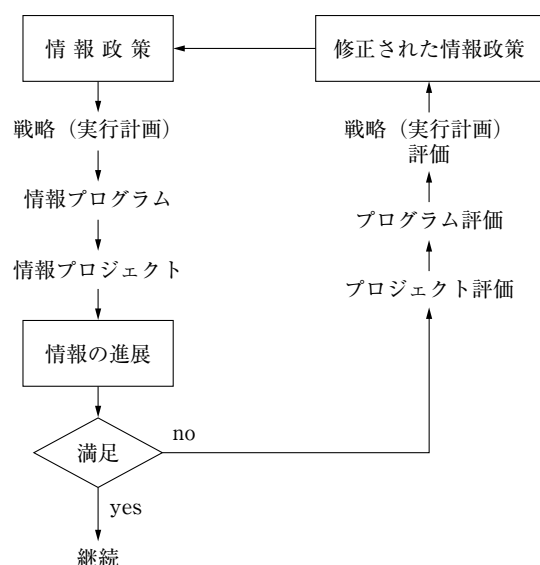


図5 情報政策の実行と評価プロセス

[出典：UNESCO, *National Information Policies*, Figure 18-1]

- ③ 情報産業政策：通産省を中心とした政策領域
- しかし、この報告書は、情報政策の範囲を郵政省と通商産業省の政策領域に準拠して設定し、狭い観点で捉えている⁽³⁰⁾。

表6はオーバーマン (E.S. Overman) とカヒル (A.G. Cahill) が情報政策の価値を表す基準を示したものである⁽³¹⁾。

情報政策現場で実際になされている政策実務は、水平的範疇と垂直的範疇として表すことができる。水平的範疇は、産業・社会・技術・法制度・文化・教育・行政・ネットワーク部門に区分され、各々の分野は相互に密接に関連している。

垂直的範疇は、政策が誰によって実現されるかによって、大きく次の4つのレベルに分けることができる。

- (1) 個人レベルの情報政策：情報政策は、他の政策に比べて技術的要因が強く作用して生成され、政策変化の重要な決定要因となっている。したがって、情報政策決定および執行に関わる政策担当官僚には、技術的な専門知識と経験が要求される。
- (2) 部署レベルの情報政策：大部分の政策は担当

表6 情報政策の価値

アクセスと自由	民主制が機能するためには、国民に十分な情報が与えられなければならない。多くの国において情報へのアクセス権が法律上規定されているにもかかわらず、アクセス、セキュリティ、情報の自由をめぐる著しい緊張関係がある。
プライバシー	政府と社会によるニーズと、個人の自己の事項に関するプライバシー権から生じる緊張関係があるが、これは西欧社会において広く受容されている価値である。
公開度	開かれた政府と、政府の政策決定過程についての国民の知る権利に関するものである。
有用度	行政国家の進展に伴い、政府は記録を収集するようになる。“有用度”は、情報の価値はそれが使われる利用と関連して決定されるという概念である。誰が何が有用かを決定するのか、したがって、何が収集・保存されるのか、が重要な問題である。
費用と便益	情報が経済的価値をもち費用と便益を伴うことから、政府によって収集された情報について、商業的利益と公共の利益を調整する問題が生じるとする。
秘密とセキュリティ	公務員に与えられる裁量の範囲をめぐる重要な問題を生じさせる、多くの注目を集める2つの価値である。
所有権	知的所有権は無形物に関する所有について規定しないが、アイデアの形態や表現に関するあらゆる種の特許や著作権を規定している。そこで、商業的利益の問題が個人や社会のニーズと衝突しうる。

注 表はOvermanとCahillによる情報政策の価値 (M. Browne (1997), *The field of information policy* (Ph. D. Thesis) を修正したものである)。出典：L. Rowlands, *Understanding Information Policy*, p. 85.

部署の室・局レベルで実現される。政策を担当する実務部署は局・室・課であり、政策決定過程におけるこれら組織の役割は核心的である。

- (3) 国家レベルの情報政策：政府および関連した非政府部門の情報にわたる政策領域を維持する指針となる原則を通して国家的目標という意味をもつ、とみることができる。
- (4) 国際的レベルで実現される情報政策：情報通信の発展は、すでに文化から経済取引にいたるまで拡大して、各領域で国際協力関係がみられる。情報技術によって影響される領域は、プライバシー保護や国境を越えるデータ流通、保安など多様である。情報通信は、グローバル化の発展と国際貿易において主要な役割を担っている。国際的レベルで、政府と非政府組織間または公共と民間の間の協力がなされるにつれ、情報通信分野で多くの変化と適応が要求されており、積極的な対処が必要である。

このように、情報政策は多様な要素により構成されており、その分類も観点によりさまざまである。また、マーティン (J. Martyn) は、情報政策の階層 (information policy hierarchy) を、次の3つに分け、3つのレベルが重複したり相互関連しているとしている⁽³²⁾。

- (1) 構造的政策 (infrastructural policy)：租税・雇用・教育政策のように情報セクターに直接的・間接的に影響を及ぼす社会全般に関わる政策。
- (2) 水平的政策 (horizontal information policy)：すべての情報セクターに関連する特定の適用や影響、たとえば、公共図書館サービスの法令制定、図書に対する消費税の免除、データ保護法など。
- (3) 垂直的政策 (vertical information policy)：特定の情報セクターに関する特別な適用、たとえば、地理情報コミュニティや医療情報コミュニティなど。

情報政策には、たとえば、知的所有権や情報ア

クセス政策のような狭い部分的・特定の政策もあり、教育・社会・産業政策のように広い分野の政策もあるため、情報政策を包括的・網羅的に概念化することは難しいとしている。マーティンは情報政策はむしろ構造的政策に含まれるものであると説明している。

また、情報政策の枠組みを別の観点から考えると、次の4つの側面から表すことができる。

- (1) 手続および過程に関する側面：学習・教育・研究・情報管理など情報集約的事項と、生産・収集・処理・分析・分配・活用・消滅などの情報サイクルに関する事項がある。
- (2) 分野に関する側面：技術的・経済的・組織的・管理的・教育的・法／規制の・文化的・社会的・政治的側面を含む。
- (3) レベル：情報政策はグローバル・国家・組織・地域・個人および情報システムの観点とレベルから形成されるものである。
- (4) 資源：情報政策は情報技術・情報基盤構造・情報システム・人的資源に土台をおいている。

このように、情報政策を構成する多様な要素を規定し分類することは枠組み設定に有意義であり、これらの要素は情報政策の内容の形成と評価にも有用である。情報政策の枠組みに関する研究は、情報化の変化と推移を把握するのに適切な視座を提供する。

5 情報政策に影響を及ぼす諸要因

政策形成における制約要因としては、人間的、社会・文化的、構造的、環境的要因と情報および物的資源の不足、政策問題の複雑性などを挙げることができる。これらの複雑な諸要因が政策形成への参加者を中心に相互的作用として提示されるのが政策である。本節では、情報政策に影響を与える主な要因について、情報政策の側面、行政・団体・協会の側面、情報産業の側面から検討する。

ブシュキン (A. Bushkin) は情報政策には次の8つの側面があり、政策形成の過程で、各側面内

の2つ以上の側面で、またはこれらの側面と非情報政策部門の間で発生するさまざまな形態の意見衝突を解決しなければならないとしている⁽³³⁾。

- (1) 情報の利用可能性
- (2) 情報のアクセス可能性
- (3) プライバシー
- (4) 効果的な情報管理
- (5) 情報生産（創造）の奨励
- (6) 情報産業の市場構造
- (7) 情報の価格
- (8) 情報の国際的重要性

また、アンソニー（L.J. Anthony）は、情報政策の形成に行政、専門協会などが考慮すべき点を次のように挙げている⁽³⁴⁾。

- (1) 情報相談
- (2) 利用可能な情報へのアクセス
- (3) 法制の問題
- (4) 財政確保
- (5) 情報の新技術研究
- (6) 情報サービス産業支援
- (7) 効率的なネットワーク構成
- (8) 人材確保
- (9) 利用者教育

情報政策の形成を効果的に遂行するためには、水平的、垂直的（上向き・下向き）調整装置をつくることができる⁽³⁵⁾。水平的レベルではまずコンサルテーション範囲に含まれる共通利益集団を同定し、これらのグループ間の対話ができるようにする。この対話の目標は、共通関心事に対する主要グループを識別し、グループ間の理解を増進させ、共通の問題を探究することによって可能な解決策を講じることにある。これらのグループとしては専門協会、企業、政府部署、教育機関、情報技術者、情報生産者（著者、編者、データベース製作者）、利用者などがある。これらのグループ相互間に問題を提起し、よりよい方法に改善策を提示できるように誘導することが重要である。

垂直的レベルにおける上向き調整とは、情報社会の構成員が組織の上級機関に情報に関する要求をすることである。下向きの調整とは、政策樹立

機関がその下部に属する機関や利用者グループの方針に従って誘導することである。

国家情報政策の基本的かつ本質的な必要条件が何かを決めることは難しい。国家情報政策のとらえ方はそれぞれの立場によって異なり、各セクターは各々の異なる優先順位をもっているからである。しかし、適当な調整と妥協が行われた後、個々の利益を本質的な必要条件に反映するのは可能であろう。たとえば、次に示すように、英国の情報通信産業連盟（Confederation of Information and Communication Industries : CICI）が1986年に設定した情報産業の基本的優先事項がある⁽³⁶⁾。

- (1) 産業インフラストラクチャーの急速な発展
- (2) 技術的基準の迅速で明確な決定
- (3) 政府からの継続的な財政援助
- (4) 輸出に対する支援
- (5) 情報産業の創造性と機能向上のための人材育成
- (6) 情報産業における不必要な規制の撤廃、特にEC内での障壁の撤廃
- (7) 生産者と利用者の相互利益のための効率性の向上（著作権保護、新技術の普及等）
- (8) 盗作防止、特に国際的分野への配慮

CICIは政府の支援を受けて、英国の情報産業は今後伸びていくであろうとの見通しを立てている。上記の8項目の優先条項は、広範囲の見解を示している点で、国家情報政策の構成要素となり得る。

また1984年に、英国の図書館情報サービスを代表する組織である図書館協会（Library Association : LA）、情報専門家協会（Institute of Information Scientist : IIS）、情報管理協会（Association of Special Libraries and Information Bureaux : Aslib）、Standing Conference on National and University Libraries (SCONUL)、Society of Archivesで構成されているJoint Consultative Committee (JCC) は、国家情報政策に関して、次のような意見・提案を発表した⁽³⁷⁾。

- (1) 情報の提供可能性とアクセスに関する提案
- ① ネットワーク

② 現存の障壁

③ 将来への障壁

保存問題、特に電子的に記録されたものの重視

(2) 情報の生産と普及に関する提言

① 政府筋の情報

② 著作権：生産者と政府の協力が必要

(3) 財政的資源の活用；政府による予算配分の見直し

(4) 人材、訓練、教育と情報社会

教育訓練の項目はJCCがもっとも優先するものである。

JCCの見解は情報サービスに重点を置いて、CICIよりも広い視野を対象としている。また、商業性も少ないメンバーで構成されている。実際、JCCは政府の商業重視政策を指摘し、情報コミュニティ自身によるイニシアチブの必要性を述べている。

国の情報政策の形成途上においては、多くの異なる観点・利害があり、これを調整する際に全体的でグローバルな視野の欠如が妨げになることが多い。英国経済・社会研究委員会(Economic and Social Research Council: ESRC)は英国の情報産業や情報経済におけるグローバルな視野の欠如を改善するため、1985年にProgramme on Information and Communication Technologies (PICT)を提案した⁽³⁸⁾。PICTは、情報技術よりも情報やコミュニケーションに重点を置いて、研究センターのネットワーク作りを目的とし、初期のプロジェクトとして、①情報経済の計画と測定、②政策と規制の比較、を挙げている。これは国の情報政策に対して確固とした基礎と融通性という二面性を要求している。

1989年に英国図書館研究開発部は、「英国における情報分野全体に、技術が中期的にどのような影響を及ぼすか」を調べるために予測調査を行った。その報告書である「Information UK 2000」の第13章では、政策担当者の観点からみた政策問題として、国内外の情報政策において起こり得る変化に対する、政策担当者の考え方と、今後10年

間に議論の主題になりうる問題を大きく5つ提示し、その可能な解決策を検討している⁽³⁹⁾。

(1) 技術的政策問題：インフラストラクチャー／雇用／経済

(2) 法律・規制政策問題：著作権／セキュリティ／貿易通商

(3) 教育及び訓練政策問題：労働力／人口

(4) 政治的政策問題：中央政府／地方政府／国際政府

(5) 組織的政策問題：パートナーシップ／計画／再提示

以上、ここでは、情報政策の枠組みを理解するために情報政策に影響を及ぼす諸要因について考察した。

6 情報政策研究の必要性

すでに述べたように、政策は組織の発展と直結するため、政策に関する研究はさまざまな側面で必要である。組織の目標を効率的に達成するためには、政策を体系的・具体的に研究する必要がある。また、現実のさまざまな複雑な問題を解決するためには、問題解決に有用な理論やモデルの開発、関連の専門分野との共同研究・協力が必要である。

国の重要政策の一つである情報政策は、情報を対象とする政府の方針と手段であり、さまざまな情報提供・処理機関が本来の機能を十分発揮できるような諸環境をつくることで、最終的には国民の生活の質を高めることをその究極的目標とする。このように、情報政策は、すべての国民に与える影響が大きいため、政策の立案から執行に至るまでのすべてのプロセスにおいて慎重に、徹底的に行われ、政策の適時性、適合性、合理性が確保されなければならない。また十分な事前の点検と持続的な評価を行い、政策目標を達成するために、失敗要因などを発見・分析し、改善しなければならない。

情報関連分野の専門団体および専門家は、国民と政策決定者の間に位置して、両者に対し情報に

関連する政策諮問・答申、国民の要求・利益の集約、政策評価、調査研究、教育・啓蒙など、さまざまな役割を果たしている。このような任務と機能を有効に遂行するためには、情報分野、特に情報政策の諸分野に関する体系的・持続的な研究が必要であることは言うまでもない。情報関連分野の教育機関・学会や協会を中心とする情報政策の研究や研究支援体制が必要である。また、それらの研究成果を積極的に情報政策に反映させる努力をしなければならない。

一方、新規の専門人的資源の養成のための教育と、既存の人的資源のための継続教育・訓練も情報関連の教育機関の重要な責務である。情報専門職の質を高めるだけでなく、情報サービスの質も高めると同時に、情報サービス機関に対する社会全体の認識を高めることにもなるからである。

現実には、網羅的な唯一の情報政策を形成することは困難であるといえるだろう。厳密には、情報の収集、蓄積、提供に関する首尾一貫した情報政策および政策機関は存在しない。そのため情報政策の研究には、1) 情報政策樹立機構及び実行部署(予算反映)、2) 法律による条件整備(関連法)、3) 国立中央図書館制度、4) 研究開発及び支援(機構及び制度)、5) 国際協力(国際機構、国際協力)、6) 人的資源の開発(情報専門家養成及び専門団体の育成と活用)など、多方面にわたる研究が必要である。また、政策機構に関する研究においても、財政的な問題と国立中央図書館制度の研究が必要である。また地方自治制を考慮して、その実施と政策の存立方式に関する研究も必要である。

7 おわりに

望ましい政策とは何かについて多くの論議や主張があるが、ここでは望ましい政策を、(1) 人間の尊厳を保つ、(2) 社会構成員の人格形成に肯定的役割を果たす、(3) 与えられた制約条件の中で実現可能である、(4) 問題解決や問題緩和に効果的であるものとして考えることにする。政策を単

に問題の解決や逆効果の防止などの消極的レベルのみと理解するよりは、望ましい社会の実現のために有意義で新しい価値を作り出すという、積極的で能動的レベルのものと理解するべきである。

情報社会の実現は社会全般的な変化を招くものであり、それに関連する対応戦略、推進方案なども多様でさまざまな分野にわたっている。情報化推進のための多様な政策が樹立・推進されてきたものの、これまでのところ各分野による分散的な推進であった。また情報社会の概念には抽象性があり、さらに情報化が手段的な意味で使われる場合が多く、そこで派生する問題が多いのも事実である。情報化に伴って発生する肯定的な影響はさらに促進させつつ、否定的影響は克服するために、多様な規制や誘導などの柔軟性をもつ政策が必要である。

情報政策も他の政策と同様、政策の決定からその執行の過程で考慮すべきいくつかの基準がある。すなわち、(1) 政策対象である国民の意見と要求が最大限反映されていること、(2) 社会の改善に寄与すること、(3) 政府の役割が問題解決に適切に設定されていること、などである。

望ましい情報政策とは、情報・情報資源分野を取り巻く社会的・経済的・技術的な状況変化に柔軟に対応するものである。そのためには、政策決定体制が環境の変化を的確に把握・分析し、それに対応することが先決である。

国のレベルではすべての部門での情報化が政策対象となるので、各部門別の調和や統合が必要である。情報化の進展により、政策領域が拡大されることによって、各部門間の横の連携の必要性が増してくる。したがって、体系的・総合的で一貫性のある政策を推進するためには、行政体制の再調整や関連法規等の関係を考慮した制度改善など、以下の事柄について検討が必要である。

- ・情報政策の分析と評価体制の確立
- ・情報政策のメカニズムの確保
- ・他の政策との整合性の確保
- ・国民の情報化意識と情報利用能力の向上
- ・情報化の法制度的環境の整備

- ・政策の一貫性の確保(政策の決定と執行の連結)
- ・政策過程の民主性の確保
- ・政策機能の細分化と高度化
- ・公共・民間部門との役割分担と協力強化
- ・国際協力の強化

特に政策の具体的な推進においては、専門学会・協会などの専門団体・専門家の参加や民間部門の積極的な参加のための法・制度的環境をつくる必要がある。情報政策においても情報関連の学会や協会など専門団体や民間の情報関連機関の参加・協力が重要である。

政策および具体的な計画の推進段階で、学界、産業界、マスメディアおよび世論調査等で提示された問題点などは、政策の方向設定および発展における重要な指針となる。このような問題点が短期的あるいは長期的計画が設定される過程で、すべての政策過程において透明かつ効果的にフィードバックされるべきである。

今日、情報を取り巻く環境は急激に変化している。たとえば、記録媒体の多様化、情報の蓄積と検索の高度化、コンピュータと通信網の発達、情報および情報利用に対する利用者要求の増加と多様化、出版物の価格高騰、情報サービス機関の予算の圧迫などのさまざまな要素が影響を及ぼしている。特に、技術革新による通信網の発展は、既存の空間や地域概念を越えた新しい領域を我々に提供するのみならず、多様な社会を連結させることによって、世界の地図の概念を変えている。

このような環境の変化に能動的に対処し、利用者によりよいサービスを提供するためには、国家的効用性をもつ資源の共同利用という基本概念を実現するような技術的・財政的支援を含む政策的努力が必要である。また、政府の関係当局、人的・技術的支援機関となる大学および関連学会・協会の共同理解と積極的な協力が望まれる。

- (1) UNESCO (1975) *Intergovernmental Conference on the Planning of National Documentation; Library and Archives Infrastructure Final Report*. Paris, UNESCO.
- (2) Masuda, Y. (1981) *The Information Society as Post-Industrial Society*. Washington, D.C., World Future Society, 171p. (p. 3参照) 増田米二(1985)『原典情報社会』, 東京, デイビーエス・ブリタニカ, 259p.
- (3) Machlup, F. (1962) *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*. Princeton, Princeton Univ. Press, 416p.
木田宏他訳 (1969)『知識産業』東京, 産業能率短期大学出版部, 477p.
- (4) Kahn, H. and Wiener A.J. (1967) *The Year 2000*, Introduction by Daniel Bell, New York, MacMillan, 431p. (p. 51-57参照)
- (5) Bell, D. (1973) *The Coming Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York. Basic Books. 507p. 内田忠夫他訳 (1975),『脱工業社会の到来—社会予測の一つの試み—』ダイヤモンド社, 2冊.
- (6) 梅棹忠夫 (1963)『情報産業論：来るべき外胚葉産業時代の夜明け』放送朝日No104, p. 4-17.『情報の文明学』東京, 中央公論社, 1988, 283p.所収
- (7) Toffler, A. (1980) *The Third Wave*. New York, Morrow. 544p. (p. 26-27参照)
- (8) Naisbitt, J. (1982) *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. New York, Warner Books, 290p. (p. 9参照)
- (9) Hill, M.W. (1989) *National Information Policies; A Review of the situation in seventeenth industrialized countries, with particular reference to scientific and technical information*. The Hague, FID, 107p.
- (10) Commission of the European Communities (1993). *Information Market Policy Actions (IMPACT) (Commission of the European Communities. INFO EURO ACCESS, IMPACT 2: Information Market Policy Actions Work Programme 1993. Directorate-General XIII, Luxemburg. Office for Official Publications of the European Communities.*

- (11) National Academy of Science (1959) *International Conference on Scientific Information by National Academy of Science and National Research Council. 16-21 Nov. 1958*. Washington, D.C. 1635p.
- (12) Berninger, D.E. and Atkinson, B.W. (1978) "Interaction between the public and private sector in National Information Program", *ARIST*, 13, p. 3-36.
- (13) 米国大統領科学諮問委員会 (1977) 日本ドクメンテーション協会訳「科学と政府と情報—米国政府に対するワインバーグ報告」東京, 50p.
- (14) UNESCO and ICSU. (1971) *UNISIST Study Report on the Feasibility of a World Information System*. Paris. UNESCO, 161p.
- 日本ではUNESCO国内委員会と日本学術会議によって, (1)日本ユネスコ国内委員会, 「UNISIST世界科学情報組織」可能性に関する研究報告勧告案, 1970. 94p. (2)日本学術会議, ユネスコ・国際学術連合会議合同「世界学術情報システム」計画に関するシンポジウム, 1970. 144p. として翻訳されているが, ここでは「世界科学情報システム」という名称が使われている.
- (15) UNESCO and ICSU (1971), *UNISIST Synopsis of the Feasibility Study on a World Science Information System*, Paris, UNESCO, 92p.
- (16) 松村多美子 (1987) "ユネスコ総合情報計画 (GIP) の現況", 『情報の科学と技術』, vol. 37, no. 5, p. 185-190.
- (17) UNESCO (1974) *National Information Systems (NATIS). Objectives for National and International Action*. Paris. UNESCO. 32p.
- (18) UNESCO (1997). *National Information Policies; A Handbook on the Formulation, Approval, Implementation and Operations of a National Policy on Information*. Paris, UNESCO. 254p. (Revised of 1990 Edition by V. Montviloff, UNESCO).
- (19) Moore, N and Steele, J. (1991) *Information-Intensive Britain. A Critical Analysis of Policy Issue*. London, Policy Studies Institute.
- (20) Chartrand, R.L. (1986) "Legislating Information Policy" *Bulletin ASIS*. Vol. 12, No. 5, p. 10.
- (21) Rappaport, A. (1975) *Information for Decision Making: Quantitative and Behavioral Dimensions*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, Inc., (p. ix参照)
- (22) Rowlands, I. ed. (1996). *Understanding Information Policy*. London, Bowker-Saur, 305p. (British Library Research and Innovation Report 49)
- (23) Hammond, K, et.al, (1983), "The Use of Scientific Information in Public Policy Making", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 24, no. 4, p. 287-297上掲Rowlands, I. *Understanding Information Policy*, p. 68-70 参照.
- (24) 金容媛 (1994), "図書館情報政策の形成に関する考察", 『学術情報センター紀要』, Vol. 6, p. 35-66.
- (25) Hernon, P. (1989) "Discussion Forum: National Information Policy", *Government Information Quarterly*, Vol. 6, No. 3, p. 229-236.
- (26) 韓国情報文化センター (1996) "情報政策の効率的推進に関する研究" (韓国語). ソウル, 161p. (韓国情報文化センター研究報告 96-05).
- (27) Cronin, B. (1987) "Transatlantic Perspective on Information Policy: The Search for Regulatory Realism", *Journal of Information Science*, Vol. 13, No. 3, p. 129-138.
- (28) Hill, M.W. (1994) *National Information Policies and Strategies*. An Overview and Bibliographic Survey. (British Library Research Information Policy Issues) London, Bowker-Saur, 245p. (p. 5-6参照)
- (29) 日本情報科学技術協会 (1993) 特集 [わが国

- の情報流通政策], 『情報の科学と技術』, 1993年6月号, p. 489-551.
- (30) 電気通信政策総合研究所 (1992) 「わが国における情報政策の展開」東京, 電気通信政策総合研究所 (p. 9参照).
 - (31) Overman, E.S. and Cahill, A.G. (1990) "Information Policy: A study of values in the policy process", *Policy Study Review*, Vol. 9, No. 4, p. 803-818.
 - (32) Martyn, J. (1992) "UK Government Policy on the Electronic Information Industry", *Journal of Information Science*, Vol. 18, No. 4, p. 269-272.
 - (33) Bushkin, A. (1979) "Developing National Information Policies", *Library Journal*, p. 1752-56 (Sept. 15, 1979).
 - (34) Anthony, L.J. (1982). "National Information Policy". *Aslib Proceedings*. Vol. 34, no. 6/7, p. 310-316.
 - (35) Brown, R. (1982) "Toward National Information Policy", *Aslib Proceedings*. Vol. 34, no. 6/7, p. 317-324.
 - (36) Confederation of Information and Communication Industries (CICI) (1986) *Information: a Key British Industry*. p. 3.
 - (37) Joint Consultative Committee. (1984) Report for the Period 1980-83. Joint Consultative Committee.
 - (38) Melody, W.H. (1987) "Innovative Research in Support a More Informed Decision Making", *Aslib Proceedings*, Vol. 39, no. 6, p. 187-192.
 - (39) Martyn, J. ed. (1993) *Information UK 2000*. London, Bowker-Saur, 239p. (British Library Research)

A Study of Theoretical Backgrounds of Information Policy

By Yong Won KIM

[Abstracts] This paper considers the need for a more systematic and theoretical approach to the study of information policy at national and international level. This paper identifies some of the main concepts, frameworks and research which are evident in writings in information policy. The paper concludes with a consideration of some desirable characteristics for the information policy and policy studies.

[Key Words] Information Policy, National Information Policy, Library and Information Policy, Policy Issues, Policy Study