

地域情報化政策の系譜（前編）

藤 本 理 弘

A Study of the History of Japanese Regional Informatization Policy (Part 1)

Masahiro FUJIMOTO

キーワード：地域情報化政策、地域活性化、情報化社会、政策評価、地域利益

I. はじめに

高度情報化社会と呼ばれる現在、IT（Information Technology、情報技術）¹⁾の有効な利活用は、地域においても産業、行政、住民など、あらゆる主体にとって重要なテーマになっている。2001年に始まったe-Japan戦略に代表されるように、情報化の中でも特にIT化が近年の重要な政策として掲げられてきている。一方で、ITインフラや利用の地域間格差、すなわちデジタル・デバイドの拡大も指摘されており（総務省編〔2007〕pp.292～294）、その解消を旗印に、国や地方自治体などが様々な地域情報化政策を施行している。

ただ、地域情報化政策自体が目立った成果を上げている事例は、試みられた政策の数に比較して非常に少ない。また、成果が上がったと言われる事例を検討しても、それが地域活性化や地域振興に貢献したといえるものは、わずかに限られる。それにもかかわらず、現在でも国から都道府県、市町村に至るまで様々な主体が、数多くの地域情報化政策を立案・施行しつづけている。

このように、従来の地域情報化政策には、構造的な問題点があると考えられる。そこで本稿では、過去の主な地域情報化政策を概観し、その特徴と問題点を抽出することにより、今後の地域情報化政策に向けた政策の要件を提言しようとするものである。

まず、地域情報化政策の概要として、地域情報化政策全体に関して横断的に、先行研究での認識や分類などを整理する。次に、草創期の地域情報化政策について分析した後、草創期の地域情報化政策から分化していった各分野ごとの地域情報化政策について分析する。そして、そこから得られた問題点をまとめる。本編では、地域情報化政策の概要から草創期の地域情報化政策に掛ける部分を扱う。

II. 地域情報化政策の概念と先行研究

本章では先行研究を中心に、地域情報化政策を捉える上で必要と思われる概念を整理する。ここでは、(1) 本稿が対象とする地域情報化政策の範囲の定義、(2) 地域情報化政策の分類方法の整理、(3) 地域情報化政策に対する情報化社会論の影響、(4) 地域情報化の過程についての考え方、(5) 地域情報化政策の本来の目標である地域活性化の概念と、地域情報化政策自体の政策評価の捉え方、(6) 地域情報化政策に対してこれまで挙げられてきた問題点、の6つの観点から整理する。

なお、個別の地域情報化政策に対する先行研究については、その政策を分析する時点で提示するためここでは扱わない。

(1) 地域情報化政策の範囲の定義

地域情報化政策は、「地域」「情報化」「政策」の3つの語から成る複合語だが、いずれの用語も非常に広い意味をもつものであり、「地域情報化」や「地域情報化政策」という用語の指す意味も非常に広い。

そこで本稿では、地域情報化政策を「地域社会（都道府県より小さい単位の社会）においてITの利用を推進する、公共及び民間の政策」と定義する。

「地域」という用語は、超国家的な範囲を指す用語として使われることもあるが（例えば「アジア・太平洋地域」）、この単位における情報化政策は、地域政策というより国際政策の領域であるため、ここでは一国の内部の地域政策のみを扱うこととする。

また、「情報化政策」には、ITを使用しない政策（コミュニティFM、コミュニティペーパーの促進など）も含まれることがあるが、ここではITを使用する政策に限定する。それは、ITを使用しない情報化政策は、通常の自治業務やコミュニティ政策と区分しがたいことと、ITにはグローバル化を呼び込むなど特殊要因があり、近年では「情報化政策＝IT利活用政策」と捉えられることが多いからである。

「政策」の用語に民間政策を含めることについては、地域情報化政策には、民間の取り組みを国や地方自治体が政策に取り込んだりする例が少ないこと、また近年は、企業やNPOが地域の情報化に対して重要な役割を果たす事例が増えているためである。但し、単一の企業・団体が客体となる場合や、国際規模、全国規模で活動する企業・団体などが客体となる場合は、地域政策とは呼びがたい。従って、企業・団体が客体となる場合には、複数でかつ地域性があることを必要条件とする。

(2) 地域情報化政策の分類方法

船津衛〔1999〕は、地域情報化政策をその対象別に「地域産業の情報化」、「地域生活の情報化」、

「地域文化の情報化」、「行政サービスの情報化」、「行政事務の情報化」、「その他」の6種類に分類している。そして、1994年当時に各省庁で行われていた地域情報化政策²⁾に対する自治体の情報化計画の目的は、全体として地域産業の情報化を志向しているが、テレトピア構想（郵政省）とインテリジェント・シティ構想（建設省）の場合には、地域生活の情報化を中心としている。一方、ニューメディア・コミュニティ構想（通商産業省）とグリーントピア構想（農林水産省）の場合には、地域産業の情報化に集中していることを指摘している。（船津衛〔1999〕pp.12～13）

丸田一〔2006〕は地域情報化を、「地域で住民等が進める情報化」「地域が進める情報化」（丸田一〔2006〕p.14）と定義している。1990年代は、行政の基幹業務プロセスが地域情報化の検討分野として偏重されてきたのに対し、2000年代に入ってから住民等が主体となって、情報化により地域課題の解決に乗り出すようになってきたことを指摘している。その傾向を踏まえ、地域情報化をその主体と客体から「自治体内部の情報化」、「自治体が行う地域の情報化」、「自治体以外の主体が行う地域の情報化」の3種類に分類している。そのうち「自治体内部の情報化」と「自治体が行う地域の情報化」を「行政情報化」、「自治体が行う地域の情報化」（重複）と「自治体以外の主体が行う地域の情報化」を「地域情報化」と呼ぶよう提唱している。（丸田一〔2006〕pp.16～17）

丸田一〔2006〕の分類方法を船津衛〔1999〕のものと比較すると、「地域産業の情報化」は当初から考慮外であり、「行政事務の情報化」についても「地域情報化」の概念から外すとしているため、狭義の概念となっている。これは丸田一〔2006〕が、住民の情報化に対する理念モデルの研究を中心としているためと考えられる。しかし、既存の政策の分析を行う上では、地域産業に対する情報化政策も地域情報化政策の一環として存在してきたし、行政サービスの情報化のためには行政事務の情報化が不可欠でもある。従って、丸田一〔2006〕の立場で地域情報化政策の全体を把握することには問題がある。

本稿では過去の政策を分類して分析するが、船津衛〔1999〕の分類では政策を分類するうえで問題がある。それは、(1)初期の地域情報化政策は、その多くが行政・産業・住民などのあらゆる分野を対象としており、分類して分析することが困難であること、(2)「行政サービスの情報化」と「行政事務の情報化」は、客体が同一であるため政策としては分類しがたいこと、(3)「地域生活の情報化」「地域文化の情報化」については、こうした分野が行政サービスと強く結び付いていることも多く、独立した政策として分類することが困難であること、という点である。

そのため、初期の政策は「草創期の地域情報化政策（総合的地域情報化政策）」として1つにまとめる。また、「地域産業の情報化」以外の5分野については、丸田一〔2006〕の分類方法を一部利用し、政策の客体（地域情報化によって構築されたシステムを利用する主体）に注目する。すなわち、行政が主体となる活動（行政が実施する文化的活動等を含む）を意図している場合は「地域行政情報化」、住民が主体となる活動を意図している場合は「地域住民情報化」とする。

よって本稿では、地域情報化政策を「草創期の地域情報化政策（総合的地域情報化政策）」「地域

産業情報化政策」「基盤整備・地域行政情報化政策」「地域住民情報化政策」の4種類に分類する。

(3) 情報化社会論の影響

地域情報化政策はその性格上、情報化社会論からの影響を強く受けている。ただ、情報化社会論自体にも様々なスタンスがあるため、これについても整理しておく。

社会科学の文脈で見れば、「情報化社会」の用語はダニエル・ベルの「脱工業化社会論」やアルビン・トフラーの「第三の波」などの一部を構成する、工業化社会の終焉とその先に来る新しい社会構造への変革論として語られることが多い。しかし、林雄二郎〔1969〕は商品の持つ機能を「実用的機能」と「情動的機能」の2つに分類し³⁾、社会の情報化とは、あらゆる産業が供給する商品のうち、実用的機能よりも情動的機能の比重が高くなる（すなわち、実用的コストよりも情動的コストが高くなる）ことであり、物財生産をする産業がなくなることではないと指摘している。（林雄二郎〔1969〕pp.56～71）

佐藤俊樹〔1996〕は、情報化社会が技術の発展による新しい社会構造への変革論（技術決定論）として語られる一方で、情報化社会は知識と情報がより重視される時代であるという、単なる近代産業社会のバリエーションであるという見方もあり、その両者の見方が共存しているのが情報化社会論の実態でもあるとしている（佐藤俊樹〔1996〕pp.35～38）。その上で、「技術予測は社会予測を前提とし、社会予測には技術以外のさまざまな要因を考慮する必要がある。……したがって、技術予測だけを先行させれば、前提となっている社会予測を技術予測の結果として導き出す、というおかしなことになってしまう」（佐藤俊樹〔1996〕p.49）として、情報化によって社会構造が変革するという、技術決定論的な情報化社会論を批判している。

一方、公文俊平〔2004〕は、技術の出現による社会変化は〔出現→突破→成熟→定着〕という過程を、量的に見ればS字波の形に普及するものであるという自身の仮説に基づき、情報化活動の中心となる人材が、政府や大企業、シンクタンクのような組織に属した「スーツ」組である「テクノクラート」から、既存のコンピュータシステムを自分たちの使いやすいように自由に改造する「ハッカー」、学歴や権威や体制に背を向け趣味的にコンピュータを扱う「ギーク」（日本語でいう「オタク」に近い）、さらに、お互いを知らなくてもネットワークを通じて協調行動ができる「スマートモブズ」に移行していることを指摘している⁴⁾。（公文俊平〔2004〕pp.86～104）

丸田一や國領二郎らによる地域住民情報化の研究（後編にて論述）においては、地域のアクティビティや情報化を担う人材像としてスマートモブズ型の人材が想定されている。しかし、こうした人々が活躍する事例は、現実にはほとんどがサイバースペース上の世界で閉じており、現実社会との接点も確認こそできるものの、その対象は情報財のやり取りにほぼ限定される。よって、それが現実社会（地域社会）のアクティビティの中で多数派を占めるのかどうか、長く培われてきた既存の価値体系が本当に置き換えられるのかは未知数である。

また西垣通〔2004〕は、基礎情報学として情報そのものの性質、特にその意味作用について論じ、

情報には生命情報、社会情報、機械情報の3種類があると論じている。あらゆる情報は、閉鎖系である生命体による認知や観察と結びついた「生命情報」であるとしている。次に、言葉や文字など、表現された形の情報は「機械情報」と定義している。ITで扱うのもこの種の情報である。機械情報は生命情報から変換されたものだが、機械情報の状態では意味が捨象されており、例えば自然言語処理のような意味内容を含むと思われる処理であっても、現実にはあくまでその形式的（統辞論的）処理にとどまっていること、情報の大小は意味の大小とは関係がないことなどを指摘している。また、ヒトの社会において多様なメディアを介して流通する情報を「社会情報」と定義している。社会情報は生命情報を基盤としているため、意味を持つ情報である。しかし、いったん機械情報の形に変換されるため、受容者に生命情報として採り入れられるためには意味解釈を伴うとしている。それを踏まえると、ITはそれだけで社会を変革するわけではない。特に、情報の意味解釈のズレが大きければ、機械情報の増加は社会的混乱を招くだけであり、社会の近代化、特に近代国民国家や国語の形成という前提条件の上で、ITは初めて有用性を持つとしている。一方、これと連携して、満ち溢れる機械情報の存在が社会の有様を変えているのもまた事実であるとし、この状況こそが情報化社会であるとしている。（西垣通〔2004〕 pp.8～19）

西垣通〔2004〕の立場は一見すると技術決定論的に見える。しかし、技術によって変革されるのが、社会の全部ではなく一部となっているという解釈を重視すれば、社会決定論的立場だといえることができる。そして、それが描く「情報化社会」の姿は、むしろ満ち溢れる情報の整理に人間が齟齬するという、情報化社会の負の側面にフォーカスされている。

以上のように、情報化によって社会に変革が起きるといえる情報化社会論には、大きく分けて技術決定論と社会決定論の2通りがあり、佐藤俊樹〔1996〕が指摘しているように、（特に初期の）情報化政策には、技術決定論的な考え方が支配的であったといえるだろう。

(4) 地域情報化の過程の考え方

次に、地域情報化の意義を明確にするために、地域情報化と、それが地域活性化、地域振興に至る過程に関する既存の研究を整理する。

大石裕〔1992〕は、地域情報化を「一定地域内に情報通信ネットワークを構築し、それを通じて地域内の情報流通を活発化させ、地域の情報発信能力を増大させることにより地域振興を図ろうとするもの」（大石裕〔1992〕 p.123）と定義し、また地域開発の一環である情報開発（産業・社会・家庭における情報化の推進）であると定義している。そして、政策のプロセスに着目し、「全国規模での情報通信ネットワークの整備・高度化」、「情報産業の地方立地の促進」、「各地域内での情報流通の活発化、及び各地域の情報発信能力の増大」という3つのプロセスに分類している。（大石裕〔1992〕 p.141～142）

また丸田一〔2006〕によれば、地域情報化のプロセスに注目した公文俊平は、「プラットフォーム形成」すなわち情報技術によるコミュニケーション基盤の設計・構築についてのプロセス、「イ

メージの実体化」すなわちそのプラットフォーム上で行われる共通イメージの構築のプロセス、「情報技術による地域振興」すなわち通信インフラ整備やアプリケーションを活用した地域振興、の3つが、別々に定義され、研究されてきたことを明らかにしたとしている。(丸田一〔2006〕 p.8～9)

丸田一〔2006〕は、地域情報化を「情報技術で知的にエンパワーされた住民等が、地域において、アクティビズムを発揮し、プラットフォームの設計やイメージの実体化などによって、協働型社会を形成するプロセス」(丸田一〔2006〕 p.14)と定義している。そのプロセスの内容としては、「プラットフォーム間の調整や、イメージの実体化などの結果、過去、国民国家や企業がそうであったように、地域には共同主観が形成され、それを契機に地域の主体化が進んでいくであろう」(丸田一〔2006〕 p.15)とした。その結果、「伝統的な地域社会のバインドから少し自由になった「地域」が、あるときは「場」として、そしてあるときは「主体」として、情報化という一大社会変革の牽引役となるのが地域情報化である」(丸田一〔2006〕 p.8)としている。

大石裕〔1992〕は、その当時の地域情報化政策が、情報産業の地域への立地というような地域開発政策に偏っているという点に注目し、地域主義論と参加型コミュニティの理念に基づく地域コミュニケーションの理念が失われてきていると指摘している。ただ、地域コミュニケーションの理念の必要性を強調するにしても、それを前提とした情報流通の活発化や情報発信能力の増大が、どのように地域振興につながるかという理論やモデルは提示していない。

公文俊平の捉え方は、大石裕のものと比べると、「情報産業の地方立地」が削除されているが、代わって「情報技術による地域振興」を新たに提示した。そして、地域振興が情報産業の誘致・立地の結果ではなく、ITの発達とその利用技術向上の結果であることを強調している。地域振興という目的意識をモデル中に設定しているという点では、大石裕のモデルよりも具体的ではあるが、ITの導入がどのようなプロセスを経てプラットフォーム形成、イメージの実体化、そして地域振興に至るのかについては明確にしておらず、より技術決定論に偏っているといえよう。

一方、丸田一〔2006〕は、地域情報化を明確に住民に対する情報化に絞り、ITによる住民の主体化と協働型社会の形成、それによる地域の主体化が地域振興の原動力になるとして、ITの利活用が地域振興につながる過程を説明している。但し、ITの導入によって、住民の主体化や協働型社会の形成が実現できるのかどうかについては、成功例を追ってそこから要素を抽出している程度であり、十分に理論づけをしているとはいえない。また前述のように、産業分野や行政分野への情報化の取り組みを捨象して論じているため、地域情報化政策全体に対する説明にはなっていない。

以上のように、地域情報化の過程をモデル化して説明する時には、多くの場合、地域振興を最終目的に設定している。しかし、地域情報化を地域振興につなげる理論やモデルも、産業に対する地域情報化政策を除いて、十分な説明がされていないことも分かる。住民活動に対する情報化の分野についても、その研究内容は成功例の分析と理念モデルの構築に限られ、効果測定方法や外部効果、実現するうえでの考慮点や問題点などについては、ほとんど研究されていないのが現状である。

(5) 地域活性化の概念と政策評価

既述のように、地域情報化政策は地域の活性化や地域振興を目的として掲げてきた。実際、多くの地域情報化政策は、「地域の情報化を促進し、地域社会の活性化を図る」（テレトピア構想、総務省〔2002〕別紙2）などというように、地域活性化や地域振興を最終目的としている。しかし、それに至るアプローチが十分に検討されてきていないことはすでに述べた。それでは、地域情報化政策の評価、すなわち目的に対する有効度の測定は、どのように考えられているのだろうか。

田畑暁生〔2004〕によれば、情報化の進展をみるために、郵政省が1990年代に使用していた「地域情報化指標」、日経産業消費研究所の「地域情報化度合いランキング」、「日経パソコン」誌による「e都市ランキング」、近畿経済産業局の「近畿情報化指標調査」、中部産業活性化センターの「中部地域のIT化進展度調査」、総務省の「地域の情報通信ポテンシャル自己評価」などの評価指標が作られている（田畑暁生〔2004〕p.117～121）。この中に挙げられているそれぞれの評価項目を分類してみると、金額によるもの、普及台数・普及率によるもの、流通する情報の量によるもの、利用件数や利用率によるもの、業務単位の電子化の有無、などの指標が使われてきている⁵⁾。

これらの指標は、情報化の進展度、ITの普及度を測る指標としては有効である。しかし、地域活性化や地域振興といった最終目的に対しては、有効度指標とはなりえず、行政過程指標と見るべきだろう。だが、中央省庁や全国規模で動く民間企業ばかりでなく、近畿経済産業局や中部産業活性化センターのような、本来は地域の視点で政策を扱うべき機関までもが、こうした指標を採用していることがわかる。

ただ、地域活性化や地域振興という目的は漠然としており、指標化するのは困難である。そこで、地域政策の目的意識を再確認すると、例えば長谷川秀男〔1998〕は次のように定義している。

「効率と公平を基本的前提にして、地域における生活者の利益や満足、幸せ、公共福祉などの増進を図ること、いわばベンサム有名なスローガン『最大多数の最大幸福』を目的に『生活の質の向上』を極めること、それが地域政策の目標だといってよい。……（略）……政策目標の設定は、一定の価値判断に基づいてはじめて意味を持ちうること、それがあらゆる政策論の共通の性格だといえる。」（長谷川秀男〔1998〕pp.13～14）

すなわち、地域政策の目的意識に基づいて地域情報化政策の評価を行うとすれば、何が地域における生活者の利益、満足、幸せなのかという価値論に踏み込まなければ意味がないということである。通常、地域の受益を測る指標としては域際収支が使用される場合が多いが、域際収支のみの分析では、生存のために必要な投資（たとえば救急車）や地域住民の嗜好（お金を出し合っても購入したい、維持したいもの）などが把握できない。そこで本稿では、地域における生活者の価値観を加味した、政策による地域の受益のことを「地域利益」と定義する。地域利益の最大化を図るのが、地域政策の目的意識であると言える。ただし、域際収支は地域利益の重要な指標の一つである。

さて、地域利益に踏み込むアプローチはいくつかある。例えば船津衛〔1997〕は、地域住民へのアンケートの中で、マスメディアに対して「もっと知らせてほしいもの」として「地域のこと」

が最も多く挙げられているという点を指摘している。そして、地域情報を積極的に掘り起こすこと、地域に根ざした情報を拡大し、深め、また新しい地域情報を創造していく努力が必要であるとしている。また、特に地域の「医療」「福祉」や「文化・歴史」に関する情報は、地域社会の高齢化や生涯教育の重視によって必要性が高まると予想されるため、地域のメディア⁶⁾はこの種の地域情報を豊富に提供していくべきと指摘している。(船津衛〔1997〕 pp.58～59)

この研究は住民の意向をアンケートで捉えた結果に基づいているが、それが、本来住民が持っている価値観を正しく反映しているとは限らない。すなわち、地域情報の発掘や流通が不足していること自体は現実であり、その情報を住民に知らせてほしいかと問えば、知らせてほしいと希望するのは当然のことである。しかし、他の(情報化以外の)地域政策に優先させる形で、そういった情報の流通を促進させる政策を採ることが、本当に地域における生活者の利益、満足、幸せにつながるのかどうか、あるいはどういった形で流通させることが有効なのか、という検討は行っていない。

また、小林宏一〔2000〕は地域における情報システムの導入について、地域住民の立場を強く重視した「地域情報化構想力」の必要性を提唱している。それを要約すると、1) 地域情報化政策はそれ自身が目的ではなく、何らかの施策の実効性を高める手段であると認識すること、2) 一部の利害関係者の視点ではなく、地域全体の視点、地域生活者の視点に立って、地域において遂行すべき施策の優先度を明確にすること、3) 優先度の確定した施策それぞれに対し、情報化の貢献度を検討すること、4) 情報化の貢献度が高いと判断された施策について、具体的に情報化する業務の細目にわたる明確化を行うこと、5) 技術動向や拡張性・コストを意識しつつ、正しいタイミングでシステムを稼働させること、6) 稼働後のシステムの実績を常に評価し、システムの拡張やバージョンアップに努めること、というものである。(小林宏一〔2000〕 p.12)

小林宏一〔2000〕の提唱は観念的なものであり、これをそのまま評価に応用することは難しいが、強く利用者の立場を意識している点と、地域課題の解決方法として地域情報化を偏重しないよう配慮されている点では、一歩進んだ観念である。しかし、この「地域情報化構想力」は「地域」を「企業」に置き換えると、ほぼそのまま企業においても適用されるものである⁷⁾。すなわち、地域主義や地域政策に特有の問題に踏み込んだものではなく、情報システム構築論に一般の意識である。

藤本理弘〔2008〕は、地域情報化政策による経済的な利益や外部効果を考察し、1) 情報システムの構築に必要な原材料(ソフトウェアを含む)や運営費用は、その大部分が地域外からの調達になる可能性が高く、これが地域からの純粋な出費になりうること、2) 多目的の情報通信インフラには、新幹線やモータリゼーションなど同様の強いストロー効果があること、という点を指摘している。そして、地域の情報化投資には、その結果としてそれを回収できるだけの付加価値を地域内で生み出すことができない場合、地域から継続的に貨幣が流出し、域際収支を悪化させる仕組みを作るおそれがあることを指摘している。(藤本理弘〔2008〕 pp.112～113)

以上のように、従来の地域情報化政策の評価指標は、情報化投資の状況や情報の流通量、ITの普及率などを測るものを中心となっている。地域利益を測る尺度としては、地域の価値観に踏み込

まなければならぬ必要性から、観念的な分析にとどまり、指標化ができていないことがわかる。その中で地域情報化政策に対する評価が行われてきた結果、地域情報化政策は情報化の普及度を競う政策が中心になっているといえる。

地域の価値観は、それ自体を指標化をすることは困難にしても、政策の選択を公共選択のメカニズムにゆだねることは可能である。公共選択の際に地域利益が反映できると考えると、地域情報化政策は公共選択を行うために必要な指標を用意することができれば、実態として地域の価値観への接近を図ることができるだろう。しかし、情報化の普及度を競う指標は、こうした目的に使用することはできない。

(6) 地域情報化政策に関する批判的な研究

地域情報化政策については古くから多くの研究と批判があるが、本稿ではその中から主なものを採り上げる。

総務庁行政監察局〔1997〕は、当時までに実施されていた5省による12の地域情報化推進施策について、制度の内容や支援措置などの比較を行っている。それによると、モデル方式の採用が11施策、あらゆるシステムを整備可能としているものが10施策、支援措置が無利子融資等が6施策、または国庫補助、起債措置、地方交付税措置が6施策、というように類似した施策が多い（総務庁行政監察局〔1997〕p.6）と指摘している。さらに、整備対象システムや地域指定市町村が重複していることも指摘している（同pp.8～11）。そして、特にグリーントピア構想（農林水産省）、ニューメディア・コミュニティ構想、ハイビジョン・コミュニティ構想（通商産業省）、テレトピア構想、ハイビジョン・シティ構想（郵政省）、インテリジェント・シティ構想（建設省）については、さらにシステムの未稼働や利用の低調な地域が見られること、モデル事業としての先導的な役割が急速に低下しつつあること、地域指定と地域の具体的ニーズのミスマッチが見られること、事業への民間の参画意欲に減退傾向が見られること、などから、所轄する5省に対し見直しを行うことを勧告している。

小林宏一〔2000〕はそれまでの地域情報化政策の問題点を、次のように分析して指摘している。1) 立地と建設を主導原理としてきた公共事業の政策スタイルを継承しているため、物理的環境と経済的環境の整備のみが重視され、知的集約あるいはヒューマン・リソースの集約の環境づくりとしての立地の組織論が軽視された上に、運用経費（ソフトや機器の保守経費、新しい情報の政策・提供業務など）が認められていないこと。2) 開発主義的、産業構造政策的観点から地域情報化政策が導入されたため、地域の事情や地域住民のニーズに深く分け入った計画立案ではなく、地方自治体、シンクタンク、ベンダーの三者関係の中で実質的な事業化が進められてきたこと。3) 異なる複数の省庁が類似した政策を提示したため、中央省庁の予算の分割、また中央省庁と直結した地方自治体内の部門間の対立などが、効率的な政策の推進の障害となったこと。4) 地域情報化構想力（p.68にて既出）が欠如した政策立案を行ってきたこと。特に、初めて中央省庁より地域情報化政策を提

示された際、地方自治体がこのような点を構想し得なかったことに無理はないものの、その後、長期にわたってそのような構想力を育成できなかった。その結果、各地の地域情報化プランや情報化基本計画は似通ったものになり、地域の固有性が感じられないものになったこと。(小林宏一〔2000〕pp.2～13)

田畑暁生〔2005〕は過去の地域情報化政策について、個々に詳細な検討をしているが、同様に類似した内容の政策が多いこと、中央省庁の縦割り政策が未だに続いていることを指摘している。さらに、「平成の大合併」の影響として、同一自治体内での情報化格差が深刻化するおそれがあること、その格差が自治体レベルの統計では把握できなくなることを指摘している。一方、近年の自治体で作る情報化計画は、(形式だけの場合もあるが)アクションプランの形を取ったものが増えてきており、検証や評価のしやすさの面からみれば一歩前進したとしている。(田畑暁生〔2005〕p.27、p.30)

中村広幸・瀧口樹良〔2006〕も、過去の地域情報化政策の課題として、次のような点を指摘している。1) 各省庁の政策(特にテレトピア構想とニューメディア・コミュニティ構想)が提示した情報システムが似通っていること。2) モデル地域にニューメディアや情報システムを先行的に導入し、それをもとに全国に普及させようとしていること。すなわち、地域の自立を謳い、地域振興を政策目標として掲げているにもかかわらず、実際には、情報システムなどの普及の足がかりとして指定地域を考えていること。3) 指定地域で計画された情報システムが、需要見通しやニーズを踏まえない大規模なものとなり、過剰投資となりがちであったため、財政負担力のない地方自治体には導入が難しくなり、地域格差の是正を唱えた地域情報化政策が逆の効果を生んでいること。4) 財政的な支援がハードウェア面に限られ、運営費、ソフトウェアの更新費、人件費などが措置されていないこと。5) 導入を図ったシステムが、当初は効果測定が行いやすい産業面の情報システムやメディアが中心であったものの、次第に生活・社会面での情報システムやメディアが選択されるようになり、評価が困難になった結果、情報システムの導入そのものが目的化してしまったこと。6) 情報システムの構築運用にあたって、十分な法的制度的課題や商慣行などの課題を解決できていないこと。(中村広幸・瀧口樹良〔2006〕pp.48～52)

以上のように、過去の研究では、推進体制上の問題点が考察の中心となっている。地域ニーズと政策とのミスマッチについては、ミスマッチが存在しているという事実と、それを生みだした推進体制に問題があるという点を指摘するにとどまっている。すなわち、地域情報化政策の内容に対しては踏み込んでおらず、地域情報化政策の地域に対する意義や、地域に対して与える影響についても考察されていない。また、情報化やITの導入そのものが自己目的化してしまったことを指摘しながら、それを防ぐためのアプローチについては、小林宏一〔2000〕が観念的なものを提示するにとどまっている。すなわち、地域において地域情報化政策を企画立案する過程における、必要な材料を提示しているものではない。

Ⅲ. 地域情報化政策の展開過程

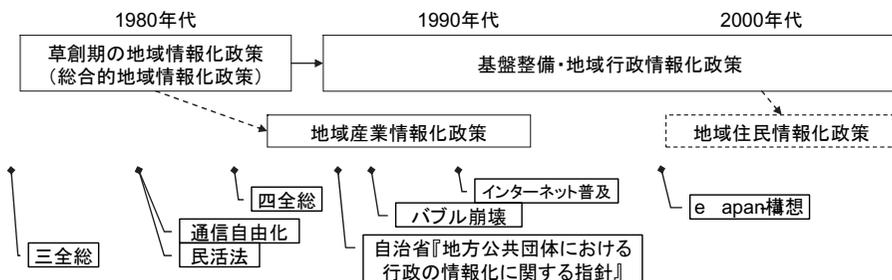
情報化に関する政策は、国内でも古くから行われている。例えば、情報化政策をコンピュータ産業の振興の意味で捉えれば、その起源は1957年の電子工業振興臨時措置法にさかのぼる。ITの社会的利用の具体的政策としては、アメリカで試行されたPPBS（計画・プログラム予算編成システム）⁸⁾の導入が日本で検討されたのが1969年のことである（日本経営情報開発協会編〔1970〕）。一方、地域社会が情報化政策の対象として明確に設定されたのは、小林宏一〔2000〕によれば、1983年のテレピア構想（郵政省）とニューメディア・コミュニティ構想（通商産業省）が最初であり（小林宏一〔2000〕 p.2）、その後、実に数多くの地域情報化政策が施行されている。

国が企画した地域情報化政策を中心に、その展開過程を簡単に見てみると、およそ図表1に示したようになる。なお、ここでは前章（pp.63～64参照）で示した方法で分類している。

1983年に地域情報化政策が始まって以来、様々な中央省庁から地域情報化政策（構想）が次々と提示された。マイクロコンピュータを中心としたIT産業が国内で著しい伸びを見せ、また第三次全国総合開発計画（三全総）が情報化社会への対応をうたった時期のことである。これらの政策は民活法やバブル景気、規制緩和による通信自由化などの波に乗り、全国の自治体が次々と構想に応募した。しかし、この時期の政策は中央省庁が最新技術を具体的に標榜しつつ、その利活用方法についてのビジョンは示さずに、応募された企画の中から方法論を見出そうとしていた。そのため、この頃の政策を「草創期の地域情報化政策」と呼ぶことができる。この時期の地域情報化政策は、産業分野、行政分野、住民分野を問わず、あらゆる分野に対して行われたため、総合的地域情報化政策と呼ぶこともできる。

「地域産業情報化政策」の萌芽は、草創期の政策が現れたのと同様時期である。しかし、この系統の取り組みが政策として確立したのは1980年代後半である。バブル景気により首都圏の地価が上昇し、国土の均衡ある発展と地域格差の是正を掲げた第四次全国総合開発計画（四全総）が1987年に打ち出され、それに従来からあった産業再配置の思想が結びついて、地域産業の高度化・

図表1 地域情報化政策の系統



（出所）筆者作成

情報化を柱に据えた地域情報化政策（地域産業情報化政策）が確立した。

一方、1990年代に入ると自治省が地方自治体の情報化推進に乗り出し、主に地方行政分野の情報化とその基盤整備を始める。それまでのモデル都市に限定した情報化から、全国的に均一な情報化が推進されるようになった。また中央省庁が強力なビジョンを提示し、強いイニシアティブのもとで地方自治体に情報化を促すようになった。この時期の前半にはバブル崩壊の影響もあり、草創期の地域情報化政策を支えてきた民活・第三セクター方式による政策の見直しが図られ、また不況対策としての意味もあった。2000年代の初頭に掲げられた総理府のビジョンである「e-Japan 構想」では、世界最先端のIT先進国になることを目標とした。こうした動きに加え、省庁再編によって通信を管轄する郵政省と、自治体を管轄する自治省が合併して総務省となったことから、地域情報化政策は総理府が指揮し、総務省（旧自治省・郵政省）が中心となって実施するという体制ができあがった。そして、行政機関の帳票や書類の電子化を中心とした法整備を進め、住民基本台帳ネットワークの運用開始など、電子政府・電子自治体を推進する活動が展開されるようになった。

一方、地域情報化政策が行政分野、特に行政の内部事務手続きを対象としたものに偏りすぎているという批判も現れ、ITやインターネットが全国的に普及したという背景も手伝って、この頃から住民レベルによる地域における情報化活動（地域住民情報化政策）が盛んになってきている。ただ、地域住民情報化政策は、国政レベルでは行政情報化や基盤整備政策の一環として捉えられ、2009年現在で独立した政策としては行われていない⁹⁾。

IV. 草創期の地域情報化政策

1980年代には、郵政省、通商産業省、建設省、農林水産省といった中央省庁が、次々と地域を対象とした情報化政策を打ち出している（図表2）。この時期には、まだ地域情報化の取り組みについて政府としての統一見解が作られていなかったが、当時の新技術であったITに対する期待、当時提唱された「民活方式」、日本電信電話公社の民営化（1985年）に伴う株式の売却益という特殊な財源があったこともあり、各省庁がそれぞれ独自の取り組みとして行った。しかし、その政

図表2 草創期の地域情報化政策

名称	所管省	開始年度	主な支援措置
テレビピア構想	郵政省	1983	無利子融資、低利融資
ニューメディア・コミュニティ構想	通商産業省	1983	無利子融資、低利融資
インテリジェント・シティ構想	建設省	1985	無利子融資、低利融資
グリーントピア構想	農林水産省	1986	無利子融資、低利融資
情報化未来都市構想	通商産業省	1986	民活法による財政支援
ハイビジョン・シティ構想	郵政省	1988	無利子融資、低利融資
ハイビジョン・コミュニティ構想	通商産業省	1989	無利子融資、低利融資

注： 発表順。但し、グリーントピア構想と情報化未来都市構想の順序は不明。
（出所）総務庁行政監察局〔1997〕p.7、小林宏一〔2000〕p.7より筆者作成

策の内容は似通っている。ここでは、テレトピア構想（郵政省）、ニューメディア・コミュニティ構想（通商産業省）、インテリジェント・シティ構想（建設省）を中心に、この時代に施行された各中央省庁の政策を概観する。

(1) テレトピア構想

先にも触れたとおり、国内初の地域情報化政策は郵政省のテレトピア構想（1983年開始）と言われている。テレトピア構想では、郵政省が総務省に統合された後の2005年に至るまで、218地域（521市区町村）をモデル地域として指定している¹⁰⁾。テレトピア構想には明確な根拠法がないが、その目的は「ケーブルテレビ、データ通信、コミュニティ放送等¹¹⁾の情報通信メディアを活用して、地域の情報化を促進し、地域社会の活性化を図る」ことである。そして、財政的支援として「テレトピア推進法人」¹²⁾による指定地域内のケーブルテレビ施設、コミュニティ放送等の情報通信システムの構築に対し、日本政策投資銀行等からの無利子融資、低利融資、財政投融资等の支援を実施している。また税制の特例措置として、テレトピア基金（指定地域内で地域情報化に資する事業を行うための基金）に対しての民間企業からの負担金の全額損金算入措置を認めている（総務省〔2002〕別紙2）。1987年以降は「日本電信電話株式会社の株式の売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法」に基づき、NTT株式売却益を財源の1つに加えている。（会計検査院〔2005〕p.850）

テレトピア構想はモデル事業方式を採用しているが、各モデル事業に対する政策評価はほとんど行われていない。そのため、これらの事業がどれだけ地域利益につながったのかは不明である。また、実際にシステムを構築した後も、その成果を利用して水平展開を行うのではなく、同じような目的・施策を持つ「モデル事業」を多発させた¹³⁾。その結果、20年以上にわたって、全国約2700の自治体の2割近くにあたる421市町村（2005年3月時点）が指定地域となっている（川本裕司〔2005〕p.40）。2007年に行った総務省でのヒアリングによれば、モデル事業の内容は各地方の総合通信局が把握しており、本庁ではまとめたものを作成していないとのことである。

本構想による事業の状況を知るための資料としては、会計検査院が2004年度に行った特定検査対象に対する検査「第3セクターに対する社会資本整備促進融資の状況について」がある。これによれば、本構想により融資を受けたテレトピア推進法人全188社のうち、2004年度末時点で、融資を完済しているのは繰り上げ償還を行った15社と約定完済を行った4社の合計19社のみで、日本政策投資銀行による償却が1社、延滞が1社、残る167社が約定償還中ということである。償還中の法人の中では、同じNTT株の売却益を原資とした他の融資事業に比べれば、比較的経営状態が良好な法人が多いが、自力では償還の目途が立たなくなるおそれのある法人も1～2割ほどある。なお、繰り上げ償還を行った15社のうち、13社は事業内容の陳腐化による事業終了としている。（会計検査院〔2005〕pp.856～859）

以上の状況から、テレトピア構想については次のような問題点があると言える。（1）事業モデル

を構築してから水平展開（普及政策）を行うよう計画していたにもかかわらず、事業の評価と展開を行わずに指定地域の拡大を続けたこと。その結果、地域毎に個別の「新規の」事業計画が作られることになり、実質的には外部のシンクタンクが、事業計画の水平展開を行うという構図が出来上がった。そのため、事業計画に高い費用をかけながらも、地域の実情やニーズに沿わない事業計画が多発したと言える。(2) 技術の進歩の速さに比べ、過大なシステム構築投資が行われたこと。これは、融資に対する約定完済に比べ、繰り上げ償還（特に事業終了による償還）を行った事業がはるかに多いこと、返済が長期化していることから分かる。こうした債務が、後に示すように地方自治体の新たな負担にもなっている。

(2) ニューメディア・コミュニティ構想

通商産業省によるニューメディア・コミュニティ構想は、1983年、テレトピア構想発表の「わずか数週間後」（小林宏一〔2000〕p.5）に発表された。ニューメディアとは当時導入が推進されていたビデオテックス（キャプテンシステム）を指しているが、政策の手段としてはビデオテックスに限定していない。根拠法がなく融資政策である点（NTT株式の売却益を原資に当てた点も）、モデル事業である点など、基本的な内容はテレトピア構想とよく似ている。1997年までにモデル地域21、応用発展地域73が指定されている（川本裕司〔2005〕p.41）。また通商産業省は、産業分野の情報化、情報システムの導入や情報サービス業の立地の格差（「情報化格差」）の是正を目的とし、実際の施策も主に産業分野を中心として始められたが、途中から行政・市民情報・教育や健康医療・福祉などに対する情報化政策に変化し、その結果、政策の費用対効果が曖昧になっている。（中村広幸・瀧口樹良〔2006〕p.45）

この構想では、地域指定がその時期によってモデル地域と応用発展地域に分かれてはいるが、「両地域には実態として差がない」（田畑暁生〔2005〕p.12）。すなわち、こちらでもモデル地域の成果が水平展開されたわけではない。適用分野についても、当初はテレトピア構想とある程度棲み分けられていたが、のちに互いに重複する分野に進出することになり、結果的に両者はほとんど差のない政策になっている。

情報化の対象としては、産業の情報化のほか医療、観光・リゾート、まちづくり、防災、人材育成、CATV、パソコン通信など多岐にわたっているが、やはり産業分野が圧倒的に多く、行政事務に関する情報化は少ない。（ニューメディア開発協会〔1992〕pp.6～27）

一方、総務庁行政監察局が1997年に行った「地域情報化推進施策の総合性の確保に関する調査」の結果報告書によると、本構想における指定地域の32.0%にあたる66市町においてテレトピア構想と重複しており（総務庁行政監察局〔1997〕p.3）、また事業の全部または過半が稼働していないまま地域指定後8年以上を経過している地域が、指定地域の33.3%に及ぶという状況（総務庁行政監察局〔1997〕p.22）であった。

以上のように、結果としてニューメディア・コミュニティ構想は、テレトピア構想とあまり変わ

らないものとなった。ただ、テレトピア構想が 2005 年まで同じモデルの政策を続けたのに対し、ニューメディア・コミュニティ構想は 1997 年頃に実質的に終了し、通商産業省は地方自治体や公益法人の事務やサービスの情報化、IT 産業の立地、中小企業支援といった分野別の政策にシフトしていった。

(3) インテリジェント・シティ構想

インテリジェント・シティ構想は、建設省が 1985 年度に発表した政策である。その政策目的を見ると、大都市における「中枢管理機能の分散誘導」「都市交通の効率化」「都市の安全化」、地方都市における「諸機能の地方分散化の促進」「情報・文化格差の解消」、大都市・地方都市に共通する問題として「都市施設の効率的な管理、運営」「都市の快適性、利便性の向上」を目的とした（小前繁〔1989〕p.338）。事業内容としては、都市間・都市内の IT インフラの整備（通信ネットワークや情報センター）、インテリジェントビルの整備、シティオートメーションなどのアプリケーションの整備、などである。

また、インテリジェント・シティとしての指定を市町村が受ける要件としては、以下のようなものを設定した。1) 土地地区画整理事業、市街地再開発事業、新都市拠点整備事業、都市施設整備事業に併せて一体的かつ重点的に IT インフラを整備する地区、2) IT インフラを整備することが望ましい高度な商業業務機能を有する地区、3) IT インフラを整備することが望ましいインターチェンジ周辺等における工業団地、流通拠点等の地区、4) 受信障害対策施設¹⁴⁾などを活用し、IT インフラを重点的に整備する地区、5) IT インフラを整備する地区の周辺で IT インフラの整備の整備が望ましい地区、6) 都市施設の管理、都市防災対策等の一環として IT インフラを整備することが望ましい地区。（都市情報研究会編〔1990〕pp.332～333）

実際の支援内容は補助金と融資であり、特に融資は民活法を併用して行われた（都市情報研究会編〔1990〕p.335）。この構想は 1986～1988 年度にかけて 53 地域が指定されたが、その後は 1996 年度まで地域指定の実績がない（総務庁行政監察局〔1997〕p.22～23）。

この構想は、テレトピア構想やニューメディア・コミュニティ構想とは異なり、モデル事業として実験的な取り組みを行った成果を、他の地域に水平展開するという動きを当初から意図していなかった。しかし、結果的に前二者の構想も水平展開を行わず、指定地域の増加を続けていった。そのため、この構想と前二者の構想との間に推進方法として明確な差異はなくなってしまった。また、この構想はその目的や対象を見ると、農村部ではなく都市部（地方都市を含む）を対象とした支援策といえる。しかし、解決すべき都市問題が明確に捉えられているかということ、かなり広く解釈できるように書かれており、この点でも前二者の構想との本質的な差異は見られない。支援内容が融資政策であるなど、基本的な枠組みもよく似たものである。

前二者の政策にないこの政策の特徴として、既にテレトピア構想やニューメディア・コミュニティ構想の指定を受けている地域に政策を適用する場合は、一体的に推進するとしている点がある（都

市情報研究会編〔1990〕p.336)。すなわち、先発の政策の存在と、それらの政策との重複を当初から意識した形となっているが、その割には先発の政策との明確な違いを打ち出しているわけではない。

1997年時点でテレトピア構想との指定地域の重複が69.4%（総務庁行政監察局〔1997〕p.3）となっている。また、事業の全部または過半が稼働していないまま地域指定後8年以上を経過している地域が指定地域の66.7%におよんでいる（総務庁行政監察局〔1997〕p.22）。いずれも、この時期の地域情報化政策の中では突出している。

群馬県高崎市は1987年3月（初回指定時）に指定を受け、1) 地域経済の活性化、2) 車社会に対応できる都市整備、3) 市民生活の向上、と3つの基本の柱を設け、駐車場案内システム、卸売団地システム（団地内の卸売業の共同情報化）、市役所サービスシステム、インテリジェント対応型再開発ビルの整備、といった取り組みを行っている（高崎市〔Web〕本文）。

特に駐車場案内システムや卸売団地システムは、システム構築後に地域情報化の先進事例として紹介されたケースでもあるが、卸売団地システムは元々ニューメディア・コミュニティ構想による事業として開始されたものであり（ニューメディア開発協会・三菱総合研究所編〔1985〕pp.1～5）、どのように事業の棲み分けが行われたのかは明らかではない。高崎市の場合は指定された時期が早かったこともあり、実態から見ても企画した事業の多くが稼働していると見られるが、この事業による地域社会への影響がどれだけのものであったかの評価は行われていない。

(4) その他の総合的政策

草創期の地域情報化政策は、以上に挙げた3政策の他に、グリーントピア構想と情報化未来都市構想がある。これらについては入手できる資料が極めて限られているため、参考として先行研究を元に軽く触れるにとどめる。

グリーントピア構想（農村地域情報化構想推進事業）は農林水産省によって1986年に開始され、その目的は農業の生産性の向上、農産物の流通加工の合理化、農村の活性化等に資するとして農業分野に絞った目的が掲げられた（総務庁行政監察局〔1997〕p.7）。しかし、実態は行政・防災・レジャー情報などを加えた情報システムを構築し、パソコン通信、ファックス、ビデオテックス、農村型CATVなどのメディアが整備され（田畑暁生〔2005〕p.12）、農業以外の分野にも進出していたことが分かる。指定地域は53地域であるが、29市、140町村の計169自治体と、町村部の指定が多いことが特徴的である。

情報化未来都市構想は通商産業省によって1986年に開始され、その目的は「地域開発に際して、先進的な情報システムを先行的に整備することにより、国際化、情報化に即応した高度な都市機能の実現と、快適な都市空間の創造を図った」（山田正和〔2007〕p.15）とある。指定都市は9都市であり、支援の枠組みはニューメディア・コミュニティ構想とほぼ同じ（山田正和〔2007〕p.16）とされている。目的意識を見た範囲では、国際化対応を掲げている以外はインテリジェント・シティ

構想と大差ない。ただ、国際化対応を掲げていることがあってか、情報化未来都市として指定を受けた地域は、仙台、広島、名古屋、東京港臨海部、大阪港、りんくうタウン、川崎、千葉幕張、横浜みなとみらい（APADIC〔Web〕本文）、と大都市を対象としていることが分かる。

(5) ハイビジョン関連施策

以上の総合的な施策の他に、当時開発途上であったハイビジョンの普及啓発を図るために、ハイビジョン機器の導入を支援する政策が実施された。なお、このハイビジョン導入政策では、当時研究されていたアナログハイビジョンの普及を目論んでおり、現在一般に使用されているデジタルハイビジョンとは互換性がないものである。

ハイビジョン関連施策については田畑暁生〔2005〕が詳細な研究を行っているので、ここではそれを概観するにとどめておく。郵政省が「ハイビジョン・シティ構想」を1987年9月に発表し、通商産業省が「ハイビジョン・コミュニティ構想」を1989年に策定し、以降はテレトピア構想とニューメディア・コミュニティ構想の関係のように酷似した政策が並行して進められていった。指定地域はハイビジョン・シティ構想が40、ハイビジョン・コミュニティ構想が53で、うち3地域が両政策の重複指定となっている。支援内容は他の地域情報化政策と同様の融資政策や税制優遇の他、それぞれの省が設けた普及促進団体からのノウハウの提供となっていた。どちらの政策も1997年頃までには地域指定を終え、アナログハイビジョンを対象とした政策であったために、現在ではほとんどの地域にてこの構想によって導入されたシステムの使用を終えている。また、計画だけで実際に導入されなかった地域も多かったという。利用されなかった理由としては、維持費の高さ、ソフトの不足、著作権・肖像権の問題、デジタルへの未対応があったという。（田畑暁生〔2005〕pp.34～57）

(6) 草創期の地域情報化政策の特徴と問題点

草創期の政策に共通する特徴としては、第一に、どの構想もニューメディア（ビデオテックス）、ハイビジョン、CATV、VAN、シティオートメーションなどといった当時の「最新技術」の利用とその効果を強調し、それぞれの「最新技術」を利用することによる効果、換言すれば「局所的」な情報化と、それによって構築される未来社会の様子を技術決定論的に描き、強力に推進していたことである。第二に、その一方で、そういった「最新技術」を使わずとも、どのようなシステムでも構築できるような施策内容となっており、地方自治体からのプロポーザルに依存した政策でもあった点である。第三に、多くの政策がモデル事業方式であるにもかかわらず、モデル事業の実施結果を評価せず、全国への水平展開を行っていないこと、第四に、地方自治体に対する支援策が融資政策に偏っていたこと、である。その他、既にpp.69～70に示した先行研究が指摘しているように、類似した目的・手法の政策が乱立したこと、地域の振興を掲げながら新技術の普及の足がかりとしていたこと、設備や機器の導入費のみが認められ、運営費用やソフトの更新費用などが措置されて

いなかったこと、地域住民の意向や商慣行などが十分に配慮されず、地方自治体、シンクタンク、ベンダの三者関係の中で事業化が進められたこと、などが問題点として挙げられている。

第一の特徴と第二の特徴のように相反する両側面を持っているのは、まだ地域における IT の活用方法のビジョンが明確に描けず、利用方法を模索していたためとみられる。そのため、各政策について中央省庁は個別の「最新技術」を提示することを触媒に、地方自治体からのプロポーザルによって地域情報化のあり方を引き出そうとしたと考えられる。しかし、既に指摘されているように、多くのプロポーザルは地方自治体、シンクタンク、ベンダの三者関係の中で計画が策定され、地域の事情や住民の意向が反映されることは少なかった。

また、第三の特徴にあるように、本来地域間の情報格差を解消する目的であれば、[モデル事業→政策評価→全国的な水平展開による普及政策]という順序で政策を展開する必要がある。しかし、長期（長いものでは 20 年以上）にわたってモデル事業の指定を続け、各モデルの政策評価もほとんど行われなかった。指定地域で計画された情報システムが総じて大規模であったために、他地域への転用が難しくなったこと（中村広幸・瀧口樹良〔2006〕 pp.49～50）という側面もある。そして、政策評価が行われなかったのは、第四の特徴にも関係している。ほとんどの政策は当時の「民活」の考え方にに基づき、無利子・低利融資と事業会社（第三セクター）への出資、事業会社への税制優遇（損金算入）を支援政策としている。このため、中央省庁（すなわち国家財政）の負担がほとんどなかった反面、各事業の成果（構築したシステムのハードウェアやソフトウェア、設計書など）は事業会社の所有物となり、第三セクターとはいえ民間企業が行う事業であるから、政策評価を行う必然性もなかった（政策評価基準についても、地域利益を反映できるものが開発されていなかった）。それに、成果物（開発したシステムの設計書など）を国へフィードバックする義務もなかった。また、第三セクターであるがゆえに、他の地域への事業展開をしづらかった状況もある。ネットワーク財の持つ規模の経済性を考えれば、事業会社はいったんビジネスモデルを確立した後で、そのビジネスモデルをもとに提供範囲を広げていくことが、収益の向上につながるはずだが、こうした取り組みを行うことも困難な体制であった¹⁵⁾。

もちろん、「最新技術」が地域問題にうまく符合した場合、地域問題の解決に役立ったケースもあるだろう。この時代に行われたビデオテックスなどを利用した地域情報化の試みが、後にインターネットによる情報公開などの取り組みの、円滑な起動につながったとする見方もある。否定的な面ばかりを捉えるのは正しくないだろう。ただ、融資政策であったことは、その後の地方自治体の財政を悪化させる一要因になっていることを示している。テレトピア構想の項で示したように、この時期に設立された事業会社の中には、事業を途中で終了したり、融資の返済の目途が立たなくなって地方自治体の支援を受けたりしているものが数多くある。そして、順調に償還している事業会社についても、融資額は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」によって導入される「将来負担比率」に計上される負担となる。当時の地域情報化の試みによって、この負担分を上回る地域利益を出すことは難しかったと考えられる。

ここで第一の特徴を振り返ってみると、これらの構想は当時の「最新技術」を掲げて登場している。すなわち、国（中央省庁）と「最新技術」のベンダー（通信会社を含む）が歩調を合わせ、それにシンクタンクが相乗りして「最新技術」を利用した夢の世界を描き、これに地域を活性化させたいという地方自治体の願望が反応したため、もはやこの政策を批判的に見たり、ブレーキをかけたりする者はいなかった¹⁶⁾。そして、様々な問題を抱えながらも長期にわたって継続され、構想の継続や方法の見直しについても判断が先送りされて、地方自治体への融資の拡大につながったのである。

（続く）

（ふじもと まさひろ・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程）

注釈

- 1) 類似する概念を示す用語として ICT (Information Communication Technology, 情報通信技術) という用語も存在するが、この用語は郵便や、情報通信関連製造（電子計算機等の他に通信ケーブル、オーディオ・ビジュアル機器、磁気媒体などの製造業を含む）、情報通信機器賃貸、印刷、製版、製本、映画館、劇場、電気通信施設建設、研究などを含む用語であり（総務省編〔2007〕p.350）、非常に広範であることから、本稿では対象範囲を絞り込むためにも「IT」の用語を使用する。
- 2) 具体的には、テレトピア構想（郵政省）、ニューメディア・コミュニティ構想（通産省）、インテリジェント・シティ構想（建設省）、グリーントピア構想（農水省）の4政策を分析している。
- 3) 例えば商品の選択・購買動機で言えば、健康的、機能的、経済的な動機が実用的動機、官能的、社会心理的な動機が情動的動機と分類している。
- 4) スマートモブズは他に「デジタルネイティブ」などと呼ばれることがあり、NHK 総合テレビでは 2008 年 11 月 10 日に、NHK スペシャル「デジタルネイティブ～次代を変える若者たち～」を放送している。
- 5) ここに示した分類項目は、田畑暁生〔2004〕を元に筆者が分類しなおしたものである。
- 6) 本文中では具体的に CATV を指して言及している。
- 7) 地域情報化構想力として指摘されている 6 項目のうち、2) を除けば「地域」を「企業」に置き換えるだけでそのまま企業の情報システム構築にも適用できる。また、2) についても「地域生活者」を「システム利用者」に置き換えればそのまま適用できる。
- 8) Planning Programming Budget System. ペンタゴンで使用された予算編成システムを、ジョンソン大統領が 1962 年から政府の政策全体で使用を試みたもの。
- 9) 国政レベルで「地域情報化政策」という場合、特に地域行政情報化政策、地域住民情報化政策といった区別は行われていない。
- 10) テレトピア構想の終了は特に宣言されていないが、テレトピア構想のモデル地域の新規指定について、総務省からの報道発表は 2002 年 3 月 7 日（総務省〔2002〕）を最後に行われておらず、テレトピア構想についての記述は、総務省や各地の総合通信局の政策パンフレットやウェブサイトからも削除されつつある。
- 11) 当初はビデオテックス（キャプテンシステム）を掲げていた。
- 12) テレトピア計画を推進していくための第三セクター法人。
- 13) 実際、複数の地域において、キャプテンシステム、自動車電話・船舶電話、都市型ケーブルテレビなどの設置・運用事業があったことが指摘されている。（会計検査院〔2005〕p.856、p.861）
- 14) 高架橋などの遮蔽物による受信障害対策として設置された CATV のことを指していると思われる。
- 15) 実際、この頃の構想で設立された各地の CATV 事業会社を 2000 年頃から次々と買収し、急成長を遂げたジュビターテレコムのような業者もある。
- 16) 川本裕司〔2005〕によれば、中央省庁が地方自治体に働きかけて構想の指定を受けさせたという例もあったという。（川本裕司〔2005〕pp.45～46）

参考文献

- 林雄二郎〔1969〕『情報化社会——ハードな社会からソフトな社会へ』講談社
日本経営情報開発協会編〔1970〕『コンピュータ白書 1970 年版』コンピュータ・エージ社
ニューメディア開発協会・三菱総合研究所編〔1985〕『昭和 59 年度 ニューメディア・コミュニティ構想推進調査報告書 卸団地型（高崎市）』ニューメディア開発協会・三菱総合研究所

- 小前繁〔1989〕「インテリジェント・シティ構想の推進について」(『日本機械学会誌』92-845、社団法人日本機械学会、pp.337～339)
- 都市情報研究会編〔1990〕『インテリジェント・シティ戦略——次世代に向けて都市の情報化への提言』ケイブン出版
- 大石裕〔1992〕『地域情報化——理論と政策』世界思想社
- ニューメディア開発協会〔1992〕『地域発——21世紀の情報化社会 New Media Community』ニューメディア開発協会(ニューメディア・コミュニティ構想の解説用パンフレット)
- 佐藤俊樹〔1996〕『ノイマンの夢・近代の欲望』講談社
- 総務庁行政監察局〔1997〕『地域情報化推進施策の総合性の確保に関する調査結果報告書』総務庁
- 船津衛〔1997〕「地域の情報化」(田崎篤郎・船津衛編著『社会情報論の展開』北樹出版、pp.53～61)
- 長谷川秀男〔1998〕『地域産業政策』日本経済評論社
- 船津衛〔1999〕「地域情報の社会心理」(船津衛編『地域情報と社会心理』北樹出版、pp.11～29)
- 小林宏一〔2000〕「日本における地域情報化政策の展開とその問題点」(『東京大学社会情報研究所紀要』59、東京大学社会情報研究所、pp.1～18)
- 総務省〔2002〕「テレトピア構想平成13年度下期10地域を指定」(平成14年3月7日報道発表資料、http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020307_2.html、2008年12月10日取得)
- 公文俊平〔2004〕『情報社会学序説 ラストモダンの時代を生きる』NTT出版
- 田畑暁生〔2004〕『情報社会論の展開』北樹出版
- 西垣通〔2004〕『基礎情報学』NTT出版
- 会計検査院〔2005〕「第3セクターに対する社会資本整備促進融資の状況について」(会計検査院『決算検査報告 平成16年度』会計検査院、pp.850～864)
- 川本裕司〔2005〕「メディアの分岐点——シナリオが崩れるとき3 縦割り行政のシンボル「地域情報化政策」」(『アサヒ総研リポート AIR21』167、朝日新聞社総合研究本部、pp.37～49)
- 田畑暁生〔2005〕『地域情報化政策の事例研究』北樹出版
- 中村広幸・瀧口樹良〔2006〕「地域情報化政策は地域を変えたのか」(丸田一+國領二郎+公文俊平編著『地域情報化 認識と設計』NTT出版、pp.33～64)
- 丸田一〔2006〕「いま・なぜ・地域情報化なのか」(丸田一+國領二郎+公文俊平編著『地域情報化 認識と設計』NTT出版)
- 総務省編〔2007〕『平成19年版 情報通信白書』ぎょうせい
- 山田正和〔2007〕「経済産業省の地域情報化への取り組み」(『行政&ADP』43-3(2007/03)、行政システム研究所、pp.15～19)
- 藤本理弘〔2008〕「地域情報化政策に関する一考察～コンピュータのメディア化時代と地域産業～」(『地域政策研究』11-1、高崎経済大学地域政策学会、pp.109～118)
- APADIC〔Web〕「APADIC 実施した委員会・研究会」(情報化未来都市構想推進協議会ウェブサイト、<http://www.apadic.gr.jp/hokoku/jisshi.html>、2009年1月7日取得)
- 高崎市〔Web〕「インテリジェント・シティ構想とは？」(高崎市ウェブサイト、<http://www.city.takasaki.gunma.jp/soshiki/toshikeikaku/2intelli/2intelli.htm>、2008年12月20日取得)