
学術論文

情報政策史の時代区分に関する提案 －経済産業省と情報産業を中心に－

A Proposal for Period Division of Japanese Information Policy

－Focus on Ministry of Economy, Trade and Industry and information industry－

キーワード：

情報政策史，経済産業省，時代区分，通産省モデル，政策コミュニティ

Keyword：

The Period Division of the History of Japanese Information Policy, Ministry of Economy, Trade and Industry, MITI model, Policy Community

国際大学グローバルコミュニケーションセンター 砂田 薫

Center for Global Communications, International University of Japan Kaoru SUNADA

要 約

1990年代までの日本の情報政策は，経済産業省（旧通商産業省）による情報産業政策が中心となってきた。しかし，2001年の中央省庁再編以降、情報政策の目的や手法は大きく変わりつつある。

日本の情報政策の変遷について，本稿では，①第1期（1954-1968年）：情報産業政策の形成期，②第2期（1969-1981年）：情報政策の「通産省モデル」確立期，③第3期（1982-1992年）：日米通商摩擦下での国家プロジェクト遂行期，④第4期（1993-2000年）：「通産省モデル」崩壊に伴う政策転換期，⑤第5期（2001年以降）：情報政策における省庁間連携モデル構築期，の5つの時期に区分することを提案する。

政策立案・実施の主体である経済産業省は，政策の目的や実施内容の変遷という視点から，1960年代以降を4つの時期に分けている。しかし，政策の立案・実施だけでなく評価までを視野に入れた情報政策史を記述・分析するためには，官庁の情報政策担当者の視点だけでなく、官庁の外部で政策形成に影響を与えた者や実施された政策の影響を受けた者の視点も含める必要があるだろう。

そこで，本稿では主に経済産業省と情報産業との相互作用という視点から情報政策史を整理することで，上記の5つの時代区分の妥当性と有用性を論じた。

2005年12月6日受付 2006年9月26日受理

Abstract

In this paper, I discuss the period division of the history of information policy by mainly METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) in Japan. I propose to divide 5 periods since 1954 from the viewpoint of the interaction between METI and information technology industry, not from the viewpoint of policy maker's vision. In the result, we can figure out the gaps between the policy object and the achievement.

1. はじめに

2001年1月6日、国家行政法の改正にともない、中央省庁はそれまでの1府22省庁から1府12省庁へと再編された。これを契機として、日本の情報政策もまた大きく転換しつつある。

日本の情報政策は、経済産業省の前身である通商産業省が中心となって1960年代以降、情報産業の発展と情報技術（以下、IT）の開発を推進してきた歴史をもつ。第二次世界大戦後、日米欧の各国はいっせいに国産コンピュータ産業の育成に乗り出した。しかし今日、パソコンからスーパーコンピュータまでの開発・製造を続けているのは米国以外では日本しか残らなかったという事実をみても、通商産業省の過去のコンピュータ産業政策に対し一定の評価を与えるべきだろう。その反面、目標倒れに終わった政策も少なくない。最も成果を上げたように見えるハードウェアでさえ、当初目標とされた自動車に続く輸出産業とはならず、結果として米国へのキャッチアップも実現しなかった。ソフトウェアに至ってはほとんど成果を上げられなかったというのが、歴代政策担当者や産業界の共通認識となりつつある。

1960年代から70年代にかけての情報政策は、日本の開発主義的な産業政策の一環と位置づけることができ、強力な官民連携によって情報産業の育成に重点を置いたものだった。このコンピュータ産業政策は、驚くべき成功例として海外から「通産省モデル」と呼ばれ注目を集めた。しかし、同モデルは、日米通商摩擦が激しくなった1980年代にその効力を失っていき、米国主導によるインターネットの普及が始まった1990年代には完全に機能不全に陥った。

2001年の中央省庁再編によって、国の情報政策は、通商産業省を中心に立案・実施された時代が終り、内閣府を中心とする各省庁連携の時代へと変化しつつある。経済産業省においても、産業振興から経済制度の設計へと政策の重点が移行し

ている。また、相対的にウエイトが低くなった産業政策でさえ、従来のハードウェアやソフトウェアからコンテンツへと対象が拡大しつつある。政策課題、政策立案・実行体制ともに大きな転換期を迎えた現在、日本は伝統的に官僚組織が備えている先取りの発想で、セキュリティ対策や個人情報保護などグローバルな情報社会に不可欠な政策課題に、省庁間のセクショナリズム解消をめざす連携体制で取り組もうとしている。

しかし、そもそも情報政策の立案・実施がいつまでも官主導でいいのか、情報政策における国と地方または官と民の役割分担はどうあるべきか、情報政策の中心的存在だった経済産業省の役割はどのように変えていくべきか、情報政策の評価をどのように測定するか、といった情報政策に関わる根本的問題についての議論をますます深める必要性が高まっているのではなかろうか。また、こうした議論の前提として、日本の情報政策の変遷を整理・分析することは不可欠な作業であるといえよう。

にもかかわらず、このような問題意識から日本の情報政策史を正面から論じた研究はこれまでほとんど見当たらなかった。そこで、本稿は今後の情報政策に関するさまざまな議論に資することを目的として、過去の情報政策の変遷の整理と分析を行うものとする。

はじめに、情報政策の定義および情報政策史を分析する視点を述べる。そして、日本の情報政策を5つの時期に区分することを提案し、その妥当性と有用性を示すつもりである。

なお、情報政策の歴史事実の調査にあたっては、文献資料だけでなく、経済産業省の情報政策担当経験者および政策過程に影響を与えた企業人への聞き取り調査も行い参考とした。とくに、本論文で提案している時代区分については、インタビュー調査を重視し「政策が大きく転換した」という証言が複数得られたかどうかを判断材料とした。

2. 「情報政策」の定義と情報政策史の分析視点

2.1 「情報政策」の定義

情報政策の定義について、中村円は『情報学事典』（弘文堂、2002年）で「情報政策の定義は確立していない。1974年にUNESCOが『情報政策の目標』を発表したが、定義が不明確だった。通信政策、情報通信政策、情報化政策、情報基盤政策、情報産業政策、情報管理政策などが含まれる」と解説している。

堀部政男（1985）は、「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」と述べている。

一方、電気通信政策総合研究所が1991年3月に発行した『わが国における情報政策の展開——情報化の理論と施策』と題する報告書によれば、「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」（同報告書p.8参照）としている。

しかし、濱田純一は「情報政策の概念には、電気通信政策やコミュニケーション政策の内容を含む広い射程で観念すべきである」として、従来の情報システムに関する政策や情報産業に関する政策などに限定しないほうがよいという意見を述べている⁽¹⁾。

本稿でも濱田と中村の定義を採用し、情報政策をできるだけ広い概念で捉えることにしたい。というのは、第一にインターネットの普及によって

コンピュータ政策と電気通信政策とはいよいよ分離できないものになった、第二にITが個人レベルに浸透していくにつれて情報政策の課題は従来の産業中心のものから社会全体に関わるものへとますます広範囲に及び他の諸政策との連携が不可欠になっている、ためである。

ただし、ここでは経済産業省の過去の情報政策を中心に論じるという限定から、結果として産業政策、経済政策、技術政策、通商政策に焦点を当てている。

2.2 情報政策史の分析視点

次に情報政策史を分析する視点について触れておこう。

経済産業省は情報政策の変遷を、①第1期（1960年代-1980年代前半）：国産コンピュータ開発の推進、②第2期（1980年代後半-1990年代前半）：高度情報化の推進と通商交渉の展開、③第3期（1990年代後半-2000年）：電子商取引の本格化、④第4期（2001年以降）：e-Japan戦略の推進、の4つの時期に区分している⁽²⁾。

これは、政策立案・実施主体である経済産業省のビジョンや主要な政策課題の変遷を示すためには妥当な時代区分といえるだろう。しかし、今後の情報政策に関わる議論のベースになりうるという本稿の目的に照らし合わせるならば、やや問題があるように思われる。というのは、第一に2001年以降の経済産業省の役割の変化が把握しづらいうえ、第二に政策評価の視点が欠けているためである。

2001年の中央省庁再編は、1868年の明治維新、1945年の終戦に続く大規模なもので、改革の柱は内閣の権限と機能の強化にあった⁽³⁾。戦前の日本は「官僚政治」と呼ばれたほど行政主導だったが、このような傾向は戦後も消滅することはなく、官僚が政策の立案・決定過程で主導権を握り、予算の執行権をもつという基本的な構図は変わらなかった。

ところが、戦後50年を過ぎる頃から縦割行政

の弊害が大きな問題となり、2001年に省庁の統合・再編という抜本的な行政改革が行われたという経緯をたどっている。内閣法の改正によって、内閣総理大臣の発議権が明確に定められ、内閣官房の機能が強化され、そして総理大臣を長とする内閣府が新設された。同時に、国家行政組織法の改正によって、各省庁の大臣の下に副大臣・大臣政務官が置かれた。これらはいずれも、内閣主導（すなわち政治主導）体制への移行を明確に意図したものである。

行政改革のもうひとつの柱は政策評価制度の導入である。これは、1997年に橋本内閣の行政改革会議が提出した最終報告に端を発し、2001年の省庁再編と同時に導入された。そして、2002年4月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行されたことで、法的な裏づけと強制力をもつ制度になった。経済産業省の情報政策においてもすでに、リアルワールド・コンピューティングやソフトウェア構造化プログラムなど1990年代の先端技術開発の国家プロジェクトに対する評価が実施され、その結果が公表されている。

以上の経緯を踏まえると、第一の問題に対しては、通商産業省時代と経済産業省になってからは明確に分けて考える必要があるだろう。通商産業省は情報政策の中心となる官庁と位置づけられていた。そして、この時代の情報政策史は、国産コンピュータ産業の成長を導いた「通産省モデル」と呼ばれる産業政策の確立とその崩壊の過程として捉えることができる。一方、2001年以降は情報政策の全体的な青写真を描く機能は内閣府に移り、総務省や経済産業省をはじめとして各省庁が連携して情報政策を担当する時代へと変わった。

また、第二の問題に対しては、政策の立案・実施だけでなく評価までを視野に入れた情報政策史の記述が求められる。そのためには、官庁の情報政策担当者の視点だけではなく、官庁の外部で政策形成に影響を与えた者、さらに実施された政策の影響を受けた者の視点も含める必要があるだろう。

そこで、本稿では「政策コミュニティ」すなわち政策形成過程に参加してその立案・実施に影響を及ぼす人々の存在に注意を払いつつ、経済産業省のビジョンや政策課題の歴史ではなく、同省と情報産業との相互作用の歴史という視点から日本の情報政策史を整理・分析する。

なお、ここでいう相互作用とは、政策の立案過程に産業動向がどれほど反映されたのか、また産業の発展に政策はどのような影響を与えたか、という関連分析の視点をもつことを指している。

3. 経済産業省の情報政策の変遷

3.1 情報政策史の時代区分

日本の情報政策史を以下の5つの時期に区分することを提案したい。

- ・第1期（1954-1968年）：情報政策の形成期
- ・第2期（1969-1981年）：情報産業政策の「通産省モデル」確立期
- ・第3期（1982-1992年）：日米通商摩擦下での国家プロジェクト遂行期
- ・第4期（1993-2000年）：「通産省モデル」崩壊に伴う政策転換期
- ・第5期（2001年以降）：情報政策における省庁間連携モデル構築期

前述の経済産業省による時代区分と異なるのは、(1)情報政策の開始を1954年とした、(2)通商政策が重要になっていく節目の年を1982年とした、(3)1993年に通商産業省内部で情報政策の転換が起こったと考えた、の3点である。

そう考えた理由については、以下、各時期の政策を振り返りつつ説明を加えていきたい。

3.2 情報政策の形成期：1954-1968年

第1期は、日本でコンピュータの開発が始まってから、電子工業振興政策の一環として情報産業の振興政策に着手するまでの期間である。1954

年は、通商産業省工業技術院電気試験所の中に「電子部」が設置された年である。これを契機として情報技術政策が始まったと考えられる。

確かに通商産業省本省で情報分野の産業政策が本格化するのには1960年代になってからだった。しかし、それ以前に電気試験所が担った技術政策の役割は無視することができない。

青木（2000）は、通商産業省工業技術院電気試験所（1970年7月に電子技術総合研究所に改組、2001年4月に独立行政法人産業総合研究所に組織変更）と日本電信電話公社電気通信研究所の二つの国立研究機関が、国産コンピュータの商用化に大きな役割を果たしたことを指摘している。

第二次世界大戦中にレーダーやコンピュータの電子技術が急速に進歩したイギリスやアメリカと比べると、日本の技術レベルには格段の差があった。日本電信電話公社電気通信研究所は「MUSASINO（むさしの）」というプロジェクト名称で、日本独自のパラメترون式コンピュータの技術開発に力を注いだ。一方、電気試験所はいち早くトランジスタ式コンピュータの開発に着手した。コンピュータ市場ではその後、パラメترونが消滅し、トランジスタが主流となっていくので、電気試験所が初期のコンピュータ開発に果たした役割はとくに大きいといえるだろう。

しかも、1950年代はこれらの国立研究機関が中心となって産官学連携のコンピュータ開発が行われた。つまり、後にコンピュータメーカーとして成長する企業への技術移転が行われたわけで、研究レベルではなく商用化を意識した情報技術政策がこの時点に開始されたとみなす理由はここにある。

1957年6月11日には「電子工業臨時措置法（以下、電振法と略す）」が施行され、その2ヵ月後の8月1日には重工業局に「電子工業課」の設置によって本格的な電子工業振興がスタートした。いずれも国産コンピュータの育成を意識したものである。

そして1960年代に入ると、矢継ぎ早に情報産

業政策が立案・実施されていく。1960年10月には「電子計算機国産化5ヵ年計画」を実施し、1961年8月にはコンピュータ専門レンタル会社「日本電子計算機株式会社（以下、JECCと略す）」を設立した。

1962年には富士通・沖電気・日本電気の3社による「電子計算機技術研究組合」を結成し、鉦工業技術試験研究補助金制度により3億5000万円の交付金を受けて、超高性能電子計算機「FONTAC (Fujitsu-Oki-Nippondenki-Triple-Allied Computer)」プロジェクトを開始した。1964年4月にIBMが汎用コンピュータ「システム/360」を全世界で発表すると、通産省は1966年に対抗機開発を目的とした大型プロジェクト「超高性能電子計算機」をスタートさせ、IBMキャッチアップ体制の確立が強く意識されるようになる。

第1期の情報政策は、1960年代前半までは、研究者や技術者が中心となり、産官学連携による国産コンピュータ開発が進められたことに特徴があった。しかし、1960年代後半になると、国立研究機関や大学のコンピュータ技術が民間企業に移転し、企業の技術力が向上した結果、官民連携へと移行する。

3.3 情報産業政策の「通産省モデル」確立期：1969-1981年

第2期は、官民連携によって日本のコンピュータ産業が急成長を遂げ、通商産業省の情報産業政策が最も成果を上げた期間である。1969年は日本の情報政策にとって重要な出来事が相次いだ年となった。まず、産業構造審議会（以下、産構審）答申で「日本が情報社会への扉を開く」ことを宣言した。これが情報政策について触れた最初の産構審答申である。答申を受ける形で、通商産業省重工業局の中に「電子政策課」が誕生した。また、今日に至るまで発展的に継続されている情報処理技術者試験が開始されたのも1969年である。そして、同年には自民党の中に情報産業振興議員連

盟が発足し、政策過程に大きな影響を及ぼす政策コミュニティの一角を占めるようになった。

1970年にはソフトウェア産業の振興策も次々と登場した。1970年5月22日に「情報処理振興事業協会に関する法律（略称：情振法またはIPA法）」が交付され、7月1日に施行、同時に情報処理振興課が発足した。（同法は1985年に「情報処理の促進に関する法律（略称：情促法）」と改められた）。情報処理振興事業協会（独立行政法人情報処理推進機構の前身、以下いずれもIPA）とソフトウェアソフトウェア産業振興協会の2つの業界団体が設立されている。

1971年4月の「特定電子工業および特定機械工業振興臨時法（略称、機電法）」施行、1972年の電子計算機等開発促進費補助金制度の創設を経て、1975年にコンピュータの資本・輸入の完全自由化に踏み切った。また、それと引き換えに1976年には「超LSI技術研究組合」を発足させるなど、自由化と引き換えにコンピュータメーカー6社（富士通、日立製作所、日本電気、東芝、三菱電機、沖電気工業）を中心に国産機開発への補助金を増やし、共同研究組合方式による技術開発を推進させた。1970年代後半には、共同システム開発の設立や汎用プログラム準備金制度の設置など、ソフトウェア政策もさらに強化された。

この時期に電電公社は、国産コンピュータメーカーから大規模な調達を行うことで、メーカーのコンピュータ開発を技術と資金の両面から支援する役割を果たした。また、それだけでなく、通商産業省の超LSIプロジェクトと並行して電電公社内部でも超LSI開発プロジェクトを実行したことで、通産省プロジェクトに相乗効果をもたらすなど、通産省の情報政策に深く関与している。

第1期と第2期の情報政策は、ハードウェア、ソフトウェア、レンタル販売、技術者育成、国産機優遇など、産業政策と技術政策を一体化させた包括的なパッケージとなっている点に特徴がある。この期間に日本のコンピュータ産業が急成長を遂げたことから、この包括的政策は海外から

「MITIモデル（以下、通産省モデル）」として注目された。

「通産省モデル」を支えたのは、政官業トライアングルの強力な政策コミュニティだった。すでに述べたとおり、「政」は自民党の情報産業議員連盟であり、「官」は通商産業省電子政策課（現在の情報政策課）を中心とする情報政策担当グループである。「業」は富士通・日立製作所・東芝・三菱電機・沖電気工業のコンピュータメーカー大手6社で、これらの会社のコンピュータ事業部門内には通商産業省との渉外担当が置かれた。さらに、官民連携のパイプ役を果たす重要な中間組織として、「官」側には通商産業省管轄の業界団体、「業」側には経団連が存在した。

これらのメンバーで構成された政策コミュニティ内部では、コンピュータ市場で圧倒的なシェアを占めていたIBMへのキャッチアップという目標が共有され、日本の情報産業は急成長を果たした。

3.4 日米通商摩擦下での国家プロジェクト遂行期：1982-1992年

第1期と第2期が情報産業の振興に重点があったのに対し、第3期は通商政策とりわけ日米ハイテク摩擦への対策が中心となった期間である。

第2期最後の1981年には、1980年代の主要政策を網羅した重要な産構審答申が発表されている。同答申は「キャッチアップ時代が終り、日本が独自の技術開発を推進する時代になった」として、第5世代コンピュータプロジェクトなどの重要性を強調した。また、1981年は、日本のコンピュータ産業ではじめて国産製品の輸出から外国製品の輸入を上回った年でもある。この年を境に日本はコンピュータでも輸出国へと変わりつつあった。

ところが、1982年6月にIBM産業スパイ事件が発生し、国産コンピュータ産業の振興政策は大きな曲がり角を迎えることになる。半導体をはじめとして、スーパーコンピュータや電気通信をめぐっても日米摩擦が起こり、通商産業省にとって

通商政策はもっとも緊急かつ重要な課題となった。1982年を第3期の始まる節目の年であると位置づけた理由はここにある。

そのため、1981年の産構審答申が提示した1980年代の情報化ビジョンの実践は当初から矛盾を抱えたものにならざるをえなかった。同答申では「1980年代には第二次情報化すなわち情報化が社会全般に広く浸透していく新局面に入る」と指摘し、日本は「技術立国」に続いて「情報立国」になることをめざすという主張を展開していた。そして、情報政策の手法は第2期の成功を導いた「通産省モデル」を基本的に踏襲し、大型の国家プロジェクトを実施することで、コンピュータメーカー6社を中心とするサプライサイドへの助成をさらに大規模かつ長期にわたって展開しようとした。しかし、1980年代半ばになると国家プロジェクトへの外資系企業の参加を認めるなど、米国に配慮した対応に変化していった。

通商産業省は、世界に先がけて開発すべきだとした先端技術のうち、スーパーコンピュータについては1981年度から1989年度までの9年間にわたって大型プロジェクト「科学技術用高速計算システム」を実施した。第5世代コンピュータについては、1982年度から1991年度までの10年計画で開始し、1年延長した。さらに2年間の成果普及プロジェクトを追加したので、全体で13年間に及んだ。また、大型プロジェクトと並行して同じ9年間に次世代産業基盤技術開発制度の一環として「新機能素子」の研究開発も行われた。いずれも、10年前後の長期間に及んだのが特徴である。この他にも、1985年度から1989年度にかけて実施された「シグマ (Σ)」が代表的であるが、これもソフトウェア・エンジニアリングを対象とした国家プロジェクトとしては最大の規模となった。

しかし、日米間のハイテク摩擦が激しくなり、とりわけ「国際化」が重要な課題として浮上する1980年代後半になると、国産技術の振興というテクノ・ナショナリズム的な発想を維持しつづけることは困難になっていく。

実際、通産省は国家プロジェクトに外国企業の参加を認めるなど、国際協力を前面にアピールするようになる。こうなってくると、国産コンピュータメーカー6社にとっては国家プロジェクトに協力する意義が見えづらくなり、スコット・キャロン (Callon, Scott 1995) が指摘するように、参加企業はいわばご都合主義的に付き合うという状況が生まれたのだった。

3.5 「通産省モデル」崩壊に伴う政策転換期：1993-2000年

第2期に確立した「通産省モデル」は、第3期を通じてその効力が急速に弱まっていった。そして、いよいよそれが崩壊に至り、情報政策の手法転換を迫られたのが第4期である。この時期にIT市場の起こった急激な変化、すなわちオープンシステム、ダウンサイジング、インターネットの普及に日本のコンピュータ企業は対応できず、競争力を大きく低下させた。

1992年12月、産構審情報産業部会の基本政策小委員会（委員長：今井賢一・スタンフォード大学教授）は、IT市場の急激な変化を踏まえて「緊急提言：ソフトウェア新時代」を発表し、ハードウェア重視の従来の方針を早急に改め、情報産業の構造転換を促すべきだと論じた。ユーザーに近いソフトウェア業界が抱いた危機感はこの提言に明確に表れている。

この答申がひとつのきっかけとなって、通商産業省は、コンピュータメーカー6社を中心とする供給サイドへの助成を減らし、代わってCALS (Commerce at light speed) を通じて利用サイドへの助成を増加させるという方法で、情報政策の手法を大きく転換させた。このような政策転換が明確になったのが第4期の始まりの年すなわち1993年である。

1993年はまた、米国ではクリントン政権、日本では細川政権がそれぞれ誕生した年でもある。米国ではビル・クリントンと副大統領のアルバー

ト・ゴアが、高速通信ネットワークの情報インフラを構築する「情報スーパーハイウェイ（NII：全米情報基盤）構想」を推進した。米国の情報政策は、伝統的に国防総省が調達を通じて先端技術開発を促進させるという技術政策が主流を占めていたが、クリントン政権になってからは、インターネットの普及促進とそれに対応した国際的な制度整備など、インフラやルールの基盤整備にも力を注ぐようになった。日本のコンピュータ産業にとってみると、米国主導でIT市場での競争ルールが大きく変わったことになる。

通産省がインターネットに着目したのは1990年代初期だった。当時、電子政策課が考えていたことは、(1)学術研究用インターネットのバックボーン整備、(2)バックボーンのトラフィックをエクステンジするJIX（ジャパン・インターネット・エクステンジ）の整備の二つだった。1993年には、アメリカの情報スーパーハイウェイ構想の影響を受けて、国のインフラとなるソフトウェアやネットワークに公共投資すべきだという「新社会資本」の議論を展開した。

いわば、通商産業省は日本におけるインターネットの普及をリードしたわけだが、その一方で国の調達基準にも指定していたOSIを無視するわけにはいかないというジレンマを抱えていた。政策担当者はTCP/IPがOSIに取って代わると十分予想していたにもかかわらず、1993年産構審答申ではまだインターネットを「相互運用を可能にするひとつの選択肢」という扱いしかしていない。日本政府が公式にインターネットを認めたのは、1998年に高度情報通信社会推進本部が発表した基本方針においてだった。

そして、2000年の産業構造審議会情報経済部会の答申で、インターネットが経済や社会にもたらす根本的な変革に初めて言及するという経緯をたどっている。かつて、チャーマーズ・ジョンソン（Johnson, Chalmers 1983）は日本の1975年までの産業政策について分析し、変化を先取り

して業界を誘導する通商産業省を「水先案内人」と評した。しかし、第4期に起こったIT産業の構造転換に対応した政策では先取りどころか、大きなタイムラグが生じている。

これは、インターネット時代に対応するため「通産省モデル」にもとづく従来の情報政策を大きく転換させたことが一因となっている。1995年には電子商取引の推進母体として電子商取引推進協議会（ECOM）を設立し、インターネット時代の企業活動に関する調査や実証実験を推進した。また、1990年代後半には、不正アクセス対策基準の策定（1996年）、不正アクセス禁止法（1999年）、プライバシーマーク制度の創設（1998年）など、ネットワーク時代に対応した制度面での基盤整備を行っている。これらの政策に見られる最大の特徴は、サプライサイドに重点を置いた「通産省モデル」を放棄し、デマンドサイドへの助成を強化した点にある。

3.6 情報政策における省庁間連携モデル構築期：2001年以降

2001年1月、中央省庁の再編にともない、内閣に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下、IT戦略本部）が設置され、省庁連携時代へと移りつつある。また、同年は中央省庁の再編と並んで政策評価制度の導入が進められたのはすでに述べたとおりである。

ただし、情報政策におけるデマンドサイド重視の傾向は第5期に入ってから基本的には継承されている。e-Japan戦略とは、政府や自治体をはじめとして教育機関、医療機関など日本全体がITの活用度を高める情報化政策の一環と見ることができ。情報産業政策が後退し、代わって情報化政策が重視されるようになったこと、望ましい情報社会を構築するための制度やルールの基盤整備に力が入れていることも第4期の延長上にあるといえるだろう。

4. 日本の情報政策の特質と時代区分の有用性

本論文では下表のとおり、経済産業省の時代区分とは異なる区分を提案し、それに沿って経済産業省を中心とする情報政策史を概観してきた。次に、ここからうかがえる日本の情報政策の特質を述べると同時に、この時代区分を採用する有用性についても触れておきたい。

表. 情報政策史の時代区分の比較

	経済産業省の区分	本論文提案の区分
第1期	国産コンピュータ開発の推進 (1960年代～80年代)	情報政策の形成期 (1954～68年)
第2期	高度情報化の推進と通商交渉の展開 (1980年代後半～90年代前半)	情報産業政策の「通産省モデル」確立期 (1969～81年)
第3期	電子商取引の本格化 (1990年代後半～2000年)	日米通商摩擦下での国家プロジェクト遂行期 (1982～92年)
第4期	e-Japan 戦略の推進 (2001年以降)	「通産省モデル」崩壊に伴う政策転換期 (1993～2000年)
第5期	——	情報政策における省庁間連携モデル構築期 (2001年以降)

まず、このような時代区分によって、政策目的と現実に実施されたこととのギャップを明らかにしやすいという利点がある。

政策目的は1960～70年代が「情報産業の振興」、1980～90年代は「キャッチアップから独自技術の開発へ」あるいは「高度情報社会の実現」、2000年以降はe-Japan戦略推進による「世界最先端のIT国家」が掲げられた。チャーマーズ・ジョンソンが指摘するように「発展志向型」であり、技術中心の発想に日本の特徴があるといえるだろう。

しかし現実には、「IBM産業スパイ事件の発生

によって国産振興を掲げる産業政策は転換を余儀なくされた」と証言する関係者が多数いたことでもわかるとおり、通商問題の深刻化にともない政策目的をストレートに実行へ移すのは困難な事態も生じたことがわかる。

第二の利点として、政策コミュニティが果たす役割と問題点の双方を把握しやすくなることがあげられるだろう。

第3期までの政策コミュニティは、通商産業省電子政策課、コンピュータメーカー6社およびソフトウェア業界団体の幹部会社、情報産業振興議員連盟による政官業トライアングルだった。これらのメンバーの意向は政策実施段階だけでなくその前の政策形成段階においても強く反映された。その結果、官民連携の一貫性のある政策が実施され「通産省モデル」がつくられたわけである。

しかも、このようなクローズドで強固な結合を特徴とする政策コミュニティは、政策の必要性を担当者が察知するまでに時間を要する「認知ラグ」を防止するうえで大きな効果があった。また、政策担当者が認知してから法律化や予算の手続きを進めて実際に執行するまでに時間を要する「実施ラグ」の縮小にも貢献したといえるだろう。これは政策コミュニティの内部で公式・非公式を含めた密接な情報交換がなされたためである。この時期の通商産業省のビジョンと諸政策は「先見的」で「先導的」とであると高く評価されてきた。たとえば第2期の超LSIプロジェクトだけでなく、第3期のシグマプロジェクトでさえ、立案および実行開始の時点では「ひじょうに先見的な政策」と高く評価されたほどである。

しかし、第4期で日本のコンピュータ企業が競争力を大きく低下させてしまった原因のひとつとして、IT市場の構造変化に関する通商産業省の重大な認知ラグをあげることができるだろう。これは、メインフレーム中心のビジネスモデルを支持してきた政策コミュニティの要求はタイムラグがほとんどなく（場合によって先回りするほど早く）認知し政策に反映できる反面、パソコンやインタ

ーネット市場の成長のような、それ以外で起こっている変化への対処ができないことを示している。

つまり、漸進的な技術進歩は先取りして政策ラグを生じさせないが、根本的な技術革新や破壊的な技術の普及には大きな政策ラグが生じたわけである。山内康英は、これをクレイトン・クリステンセンが指摘した「イノベーションのジレンマ」に相当する、情報政策のジレンマであると論じている⁽⁴⁾。閉じられた利害関係者の要求は深く汲み取ることができても、それ以外の要求は汲み取れないというわけである。

第三の利点として、政策のライフサイクルとの関連が把握しやすくなる点をあげられる。

政策の立案から予算の執行、政策や具体的な施策の実施、政策評価、政策終結と、日本の情報政策は政策ライフサイクルの後工程へいくほど問題が生じてきた。たとえばシグマプロジェクトのように、第3期の代表的な国家プロジェクトとして始まったにもかかわらず、その完全終結が第4期の終わりまで延長されたケースもある。

情報をめぐる環境変化が激しい現在、政策の評価および終結の重要性は今後ますます増していくだろう。そのためにも、時代区分をまたがって実施された政策についてはとくにその評価と終結の意義を考察する必要があると考えられる。

5. 終わりに

最後に、今後の情報政策については政策サイクルの後工程をとりわけ重視し、政策評価を充実させる必要がある点を指摘しておきたい。

その意味でも2001年の行政改革で政策評価制度が導入された意義は大きいといえることができる。ただし、既存の政策手法を継続したまま評価制度を導入しても、また新たな利害関係を発生させるだけで終わってしまう逆機能の懸念がある。ビジョン行政に代表される誘導的手法や、製造業の業界リーダーを中心とする助成的手法自体をも

はや終結させるべきだろう。

政策評価がもっとも重要である理由は、外部環境の変化への対応ラグを縮小させ、政策の見直し・再設計・打ち切りを迅速に行うことにある。そのためには、固定的な利害関係をできるだけ廃して、政策過程の透明度を高める必要がある。

もうひとつ重要であるのは、行政主導から政治主導へという2001年の行政改革の目的を時間にかかるだろうが、できるだけ前進させていくことだろう。現実はまだ、政策の企画・立案でリーダーシップを発揮しているのは中央省庁である。しかし、もはやかつてのような「通産省モデル」は機能しなくなっている。それに代わる新たな政策コミュニティは、オープンかつ緩やかな連携を軸として政策課題によってアドホックに形成されるのが望ましいように思われる。

注

- (1) 濱田純一 (1994) 「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、p.129.
- (2) 経済産業省商務情報政策局 (2004) 『『情報経済時代』におけるIT政策のあり方について～これまでの政策の流れと今後のあり方～』 (平成16年12月17日付の発表資料4)
- (3) 2001年の省庁再編と官僚制に関しては、小西徳慶「日本官僚制の特色を歴史から考える」『新版 官僚制と日本の政治』第3章、中村昭雄「政治家と官僚」同第4章、を参照。
- (4) 山内康英・前田充浩・渋川修一 (2001) 「情報政策とポスト開発主義：理論的考察」『GLOCOM Review No.65』 国際大学グローバルコミュニケーションセンター

参考文献

- 青木洋 (2000) 「日本の初期コンピュータ開発と国公立研究機関の役割」『横浜経営研究』 (横浜国立大学)

第21巻第1-2号

- 川上高司 (1996)『米国の対日政策 覇権システムと日米関係』同文館出版
- 北川高嗣・須藤修・西垣通・浜田純一・吉見俊哉・米本昌平[2002]『情報学事典』弘文堂
- 草野厚 (2001)『官僚組織の病理学』ちくま新書
- 草野厚 (1997)『政策過程分析入門』東京大学出版会
- 公文俊平 (2004)『情報学序説』NTT出版
- 経済産業省 (2003)『日本の官庁—その人と組織—』政策時報社
- 産業構造審議会情報産業部会 (1980)『中間答申, 同参考資料 —80年代の情報化, 情報産業政策ビジョン体系図一, 同参考資料 S家の一 1990年5月21日』12月8日
- 産業構造審議会情報産業部会 (1981)『答申 同要約, 同資料 —80年代の情報化, 情報産業政策ビジョン体系図一, 同参考資料 —続S家の一— 1990年9月3日〜15日 (T氏の場合)』6月15日
- 篠崎彰彦 (2003)『情報技術革新の経済効果—日米経済の明暗と逆転』日本評論社
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著[1999]『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖』中央大学出版部
- 須藤修 (1995)『複合的ネットワーク社会』有斐閣
- 砂田薫 (2000)「コンピュータ開発と産業発展の特質」『社会情報学研究 第4号』日本社会情報学会
- 砂田薫 (2005)「日本のIT・ソフトウェア産業の歴史と今後の課題—コモディティ化とオープン化の進展」『多摩美術大学研究紀要 第19号』多摩美術大学
- 高橋茂(2003)「通産省と日本のコンピュータメーカ」『IPSJ Magazine Vol.10 Oct』情報処理学会
- 通商産業省機械情報産業局編(1993)『緊急提言 ソフトウェア新時代』通商産業調査会
- 辻清明(1969)『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 中邨章編著(2001)『新版 官僚制と日本の政治』北樹出版
- 電気通信政策総合研究所 (1991)『わが国における情報政策の展開—情報化の理論と施策』
- 橋本寿朗(2001)『戦後日本経済の成長構造』有斐閣
- 秦郁彦編(2001)『日本官僚制総合辞典 1868-2000』東京大学出版会
- 濱田純一(1994)「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
- 米国商務省・大原進訳(1984)『株式会社・日本』サイマル出版会
- 堀部政男 (1985)「自治体情報政策の課題と展望」『自治体情報政策の課題と展望』労働旬報社
- 村上泰亮 (1987)『新中間大衆の時代 戦後日本の解剖学』中公文庫
- ポール・リルランク, 須藤修 (1998)『ソフトウェア社会進化論』富士通ブックス
- 山内康英・前田充浩・渋川修一 (2001)「情報政策とポスト開発主義: 理論的考察」『GLOCOM Review No.65』国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
- Callon, Scott (1995) Divided Sun: MITI and Breakdown of Japanese HighTech Industrial Policy 1975-1993, Stanford University Press
- Deertouzos, Michael et al.[1989] Made In America, The Massachusetts Institute of Technology (MIT 産業生産性調査委員会編・依田直也訳[1990]『Made in America アメリカ再生のための米日欧産業比較』草思社)
- Fransman, Martin (1995) Japan's Computer and Communications Industry, Oxford University Press
- Johnson, Chalmers (1983) MITI and Japanese miracle e: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford Univ. Press (チャーマーズ・ジョンソン著, 矢野俊比古監訳(1982) 通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ)
- Okimoto, Daniel (1990) Between MITI and the market, Stanford Univ. Pr (ダニエル・沖本[1991]『通産省とハイテク産業』サイマル出版会)
- Prestowitz, Clyde Jr. (1988) Trading Places: How We Allowed Japan to Take the Lead. Basic Books (クライドJr.・V・プレストウィッツ著, 国弘正雄訳

(1988)『日米逆転—成功と衰退の軌跡』ダイヤモンド社)

Prestowitz, Clyde Jr. (2005) Three Billion New Capitalists: The Great Shift of Wealth and Power to the East. Basic Books

Tyson, Laura (1993) Who's Bashing Whom?, The Institute for International Economics. (ローラ・D・タイソン著, 竹中平蔵監訳・安部司訳(1993)『誰が誰を叩いているのか』ダイヤモンド社)

Zysman, John & Tyson, Laura [1983] American Industry in International Competition, Government Policies and Corporate Strategies, Cornell University Press (ジョン・ザイスマン&ローラ・タイソン編著, 国則守・花田輝雄・松村正俊・越智久男・大岡哲訳 (1990)『日米産業競争の潮流—経済摩擦の政治経済学—』理工図書)

謝辞

本論文は、2004年3月から2005年3月にかけて、国際大学グローバルコミュニケーションセンターが独立行政法人情報処理推進機構 (IPA) からの委託に基づいて実施した「情報政策史プロジェクト」の調査結果に多くを負っている。インタビューは初代電子政策課長の平松守彦氏をはじめとして歴代政策担当者計18人、情報産業の企業および業界団体関係者では、関本忠弘氏 (元NEC社長)、山本卓眞氏 (元富士通社長) をはじめとして26人、学界からは3人の協力を得た。すべてのお名前を記すことはできないが、厚くお礼を申し上げたい。また、本調査の機会を与えていただいた藤田青史氏 (元IPA) と経済産業省の村上敬亮氏にはとりわけ深く感謝の意を表したい。