政府・自治体のソーシャル・メディア利用と情報公開

湯淺　墾道

情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科教授

1　はじめに

東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）を契機として、各種のソーシャル・メディアが行政の情報発信・広報広聴手段として評価されるようになった。政府や自治体もソーシャル・メディアを本格的に利用するようになっており、特に震災の後には自治体の利用が増えている。また自治体の中には、ホームページを廃止し、全面的にソーシャル・メディアに切り替えるところも出てきている（たとえば本稿執筆時点で、佐賀県武雄市のホームページはFacebookを全面的に利用している）[1]。

このような状況を背景として、経済産業省は 2011 年 4 月 5 日、内閣官房、総務省と共同で、国や地方公共団体などの公共機関がTwitter等のソーシャル・メディアを活用して情報発信をする際の留意点をまとめた「国、地方公共団体等公共機関における民間ソーシャルメディアを活用した情報発信についての指針」[2] を発表した。また同日、経済産業省は「公共機関向けのTwitter アカウントの認証スキーム構築について」[3]を公表し、公共機関がTwitterアカウントを運用する際の認証スキームを構築したとした。しかし、上記の指針および認証スキームで問題とされているのは、主としてなりすましの問題である。今後、政府・自治体のソーシャル・メディアの利用が本格化した場合には、行政機関の保有する情報の公開に関する法律や自治体の情報公開条例に基づく開示請求の対象となるのかどうか、公文書等の管理に関する法律にいう行政文書に含まれるのかどうか等の問題が生じると考えられるが、上記の指針や認証スキームには、特にこれらの問題への言及はない。

そこで本稿では、政府・自治体がソーシャル・メディアで発信した情報の法的性質を考察し、その情報公開のあり方について検討することにしたい。なお、ソーシャル・メディアの範囲は、ソーシャル・メディアとは何かという定義次第によって、さまざまなメディアが含まれることになるが、本稿では政府・自治体が Twitter、Facebook、YouTube、Flicker 等の民間事業者が提供するサービスを利用する場合の問題点について主として考察を加えることとする。

2　ソーシャル・メディア上の情報と情報公開制度

わが国において政府が情報発信にTwitterを使用するようになったのは、2010 年 1 月 1 日に鳩山由紀夫首相がTwitter[4]とブログ「鳩カフェ」[5]を開始し、その後原口一博総務大臣[6]な

---

[1] http://ja-jp.facebook.com/takeocity

[2] 経済産業省「国、地方公共団体等公共機関における民間ソーシャルメディアを活用した情報発信について」http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405005/20110405005.html

[3] 経済産業省「公共機関向けの Twitter アカウントの認証スキーム構築について」http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405004/20110405004.html

[4] http://twitter.com/#!/hatoyamayukio

[5] http://hatocafe.kantei.go.jp/

[6] http://twitter.com/#!/kharaguchi

どもTwitterで「つぶやき」を発信するようになったのが嚆矢のようである[7]。この公式のTwitter利用に先立って、2009 年の年末に鳩山由紀夫首相（当時）を名乗る偽アカウント（@nihonwokaeyou）が作られるという騒ぎが起きている[8]。公式アカウントの開設については、この偽アカウント騒動の影響もあると思われる。しかし、当時の新聞報道によれば、首相や閣僚によるTwitterの「つぶやき」について、[9]情報公開制度の適用対象とするべきかどうか等について政府として検討を加えた形跡はかならずしもみられない。

このような政府がソーシャル・メディアの上で発信する情報について、そもそもこのような情報は、情報公開制度の適用対象とするべきかどうかを検討する必要がある。

国民や住民が後になってこれらの情報にアクセスしようとする場合、ソーシャル・メディアに関するサービスを事業者が提供し続けている期間については当該サービスにアクセスすればよいが、何らかの事情によって情報発信者である政府・自治体や事業者が当該情報を削除した場合（たとえば当該サービスにおいて公開されている情報の量が事業者の定める一定の容量を超えた場合など）や、事業者がサービス提供を終了した場合には、政府や自治体の情報公開制度を利用することになると思われる。

しかし、一般に行政の情報公開制度は個人情報保護制度の確立よりも先行して整備されてきた経緯があるため、「文書」という概念で行政の情報を保有・管理していた時代の実情に即して法や条例が規定されている部分が多く、情報公開請求（開示請求）の対象は、「行政機関の職員が職務上作成し」た「文書、図画及び電磁的記録」が対象となり、実際には行政文書が基本単位となっている場合が多い。また実際に行政の内部においては文書単位で決裁や合議等が行われている。また、情報公開制度の運用に当たっては、形式だけではなく、情報の実態からも情報公開制度の適用の対象となる「行政機関の職員が職務上作成し」た行政文書に該当するかどうかの判断が行われる。多くの自治体においては、公開請求の対象となる行政文書について「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」という要件を加えており、単なる職員のメモの類は組織共用性が否定されている。

したがって、目下の喫緊の問題は、ソーシャル・メディア上の情報が「行政文書」に該当するかどうかとなる[10]。

---

[7] 谷津憲郎「ツイッターは公文書?　米は保存、日本は「?」」朝日新聞 2010 年 3 月 23 日夕刊。

[8] 騒動の経緯については、次のサイトが詳しい。http://www.kotono8.com/2009/12/25nihonwokaeyou.html

[9] 谷津、前注 7。

[10] 一般に、情報と文書の関係については、既存の法的枠組みではまず情報が「文書」に該当するかどうかが問題となる。民事訴訟法においては文書および準文書を規定しているが、前者は紙片等に文字その他の符号をもって何らかの思想を表示したものと解されており、後者は図面、写真、録音テープ、ビデオテープなど情報を表すために作成された物件をさす（民事訴訟法 231 条）。ここでいう文書と情報の関係は、後者は有形物としての媒体（前者）に記録すべき内容を指すものとなる。このため、ソーシャル・メディアにおける情報は、スマートフォンやコンピュータ・ディスプレィ上で視聴する限りにおいては文書とは言い難く、何らかの媒体に電磁的に保存して状態で準文書となりうる。一方、ほかの領域では「書類」と情報の関係について規定している場合もあり、紙片等に文字その他の符号をもって何らかの思想を表示したものを常に「文書」と呼ぶわけではない。たとえば金融商品取引法附則第 7 条は、「新金融商品取引法第百七十二条の三の規定は、（中略）記載対象事業年度（新金融商品取引法第百八十五条の七第二十九項各号に掲げる書類又は情報の区分に応じ、（後略）」と定めている。ここでいう書類は有価証券報告書、四半期・半期報告書等のことをさし、情報は開示用電子情報処理組織の用に供するため当該報告書類に記載すべき内容を電磁的に記録したものを指しており、ここでの書類と情報との関係は、民事訴訟法における文書と情報との関係に類似している。ただし、公職選挙法は法定ビラ等以外の選挙運動のために使用する文書図画の頒布を禁じているが（公職選挙法 142 条）、1996 年に新党さきがけが自治省

3　行政文書該当性

Twitter は「つぶやき」であるから口頭の発言に相当するものであり、公務員等のツイッターにおけるツイートは口頭の発言に相当する情報を即時的に公衆送信するために簡易的に文字情報に置換して送信したに過ぎず、本質的には文書には当たらないという見方も可能である。しかし、情報公開制度が国や自治体で整備されるに至った理念に即して考えれば、公権力を発動して強制力をもって政策を実現しうる政府や自治体が発信する情報は、その内容について、それが直接国民の権利義務関係に影響を与えた場合の法的責任にとどまらず、内容の公正性や正確性についての一定のアカウンタビリティを要求されると考えられるが、それらの要求については本来、情報の形式を問わないはずである。

仮に行政文書に該当する場合には、情報公開請求の対象となり、公文書として一定期間保存する義務も生じる。逆に行政文書に該当しない場合には、行政は後になって発信した内容を公開する義務もなく、保存義務もないので、「言いっ放し」状態となるので、後になって行政が国民に対してどのような情報を発信したのかを検証することも困難となってしまう。以下においては、政府・自治体のソーシャル・メディア上の情報の行政文書該当性についていくつかの観点から検討してみることにしたい。

3-1　占有性

行政文書にあたるかどうかは、一般に、行政機関の保有する情報の公開に関する法律 2 条 2 項の「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」に該当するかどうかで判断され、自治体の情報公開制度の運用においても同じような基準によって判断されることが多い。その際、情報公開法及び多くの自治体の情報公開条例においては、前述したように「当該行政機関が保有している」ものを開示請求の対象としており、一般的には行政機関が情報が記録されている媒体（紙、電磁的記録等）を占有している場合に「保有している」に当たると解されている。民間事業者の運用するソーシャル･メディアにおいて行政機関が発信した情報については、行政機関が「保有」しているといえるであろうか。ある程度の長文の情報については行政機関で下書きを作成し、それを保存している可能性もあるが、常識的に考えてTwitterのツイートの下書きは作成しない人が多いであろう。その場合は、情報が記録されている媒体（紙、電磁的記録等）を行政機関が占有していないことになるので、保有しているとはいえないことになる。この場合には、ソーシャル・メディアの情報発信内容について情報公開請求を行ったとしても、不存在を理由として不開示とされる可能性がある[11]。書き込む

（当時）選挙部長に対してインターネット上のホームページの開設と公職選挙法との関係について回答を求め、選挙部が公職選挙法の「文書図画」とは、文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少永続的に記載された意識の表示をいい、スライド、映画、ネオンサイン等もすべて含まれるのでディスプレーに表示された文字等は公職選挙法の「文書図画」に当たると回答したことから、公職選挙法の上ではこれらのソーシャル・メディア上の情報は「選挙運動のために使用する」のであれば文書に該当すると解されている。

[11] この問題は行政におけるクラウドの導入についても当てはまり、クラウドサービスを利用して保存されている行政の情報は、行政が「保有」または「占有」しているといえるのかという論点が存在する。行政が収集、作成した情報であって「当該行政機関の職員が組織的に用いる」点では、保存先がクラウドであっても原則的に行政文書と見なすべきであり、行政の保有するサーバをアウトソーシング等で外部に

際に草稿を作成・保存せずに直接書き込んでいる場合は、確かに電磁的記録として行政機関が保有しているとは言い難い。しかし、これらの情報が記録されている民間ソーシャル・メディア上の情報については、当該自治体がIDとパスワードを所有して独占的に書き込みや削除を行っている場合には、物理的に行政が所有したり業務委託等で特定のサーバにアウトソーシングしたりしているサーバに記録していなくても、特定利用として「保有」していると解する余地があろう。

3-2　保存義務

そもそもブログやツイッター等のソーシャル・メディアの時間軸については現在（「××なう」の類）や近い将来のことが基軸となっているのであるから[12]、これらのメディアにおける過去の情報の保存について本来あまり意味はないという見方もできるが、行政の情報であるという性質上、前述したように公務性を帯びるので、一定期間の保有義務が生じることになるはずである。しかしソーシャル・メディアの上では、行政も一ユーザーに過ぎない。ソーシャル・メディア上の情報は、公文書と同様に保存すべきであろうか。また、保存についてどのように担保することができるであろうか。公文書と同様に保存することを確実に担保しようとすれば、ソーシャル・メディア上の発信内容を政府・自治体が定期的に保存するか、逆に発信前に原稿を作成してそれを保存することが必要となる。

3-3　公務情報と政務情報・私事情報

近時、大臣や自治体の首長等の記者会見内容については逐語的にホームページで公開する例も増えている。さらに、選挙で選定される特別職の公務員（首相、閣僚、自治体の首長等）については、平素から行政の長としての「公務」と政治家としての活動である「政務」とを区別することが行われている。しかし、多くの場合においてソーシャル・メディア上の情報発信においては公務と政務（及び純粋な私事）との区別がつけられていない。前者の情報が情報公開制度の適用対象となるとしても、後者も適用対象とすべきかどうか、どのように分別すべきかを慎重に検討する必要がある。

4　おわりに

そもそもソーシャル・メディアは、今日の形態で何年間通用するのかも不透明である。また「憲法的プライバシー権が即コントロール権としてのプライバシー権ということにはならない」[13]にしても、ソーシャル・メディア上のプライバシーの期待が情報主体によってすべて放棄されているわけではない。ソーシャル・メディアが本格的に政治・行政の意思形成に広く利用されるようになれば、政治的見解についての言論の保護の是非や、憲法の秘密選挙の自由が政治的意思・見解を匿名で表現することに対する保障まで射程となるかも問題となりうる[14]。当面は、ソーシャル・メディアにおいて発信される情報の性質に応じ、情報公開制度の基本的な理念を尊重しながら、さしあたり政府・自治体内部における運用のガイドラインを制定するという方法で対応するほかはないのではあるまいか。

設置している状態と同じである。しかしクラウドの場合は個別の行政情報がどのサーバに保存されているのかは行政機関側にも把握しきれず、支配力を行使することはできないので、当該情報を行政が保有又は占有しているとはいいがたいことになる。

[12] GREG MYERS, THE DISCOURSE OF BLOGS AND WIKIS 75-76 (2010).

[13] 堀部政男『現代のプライバシー』（岩波書店、1980 年）118 頁。

[14] Josh Halliday, “Twitter Unmasks Anonymous British User in Landmark Legal Battle” (May 29 2011), http://www.guardian.co.uk/technology/2011/may/29/twitter-anonymous-user-legal-battle.