

# アメリカにおける政府ソーシャル・メディア利用の現状と課題

湯浅 壘道<sup>1</sup>

## 概要

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(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)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り、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た。しかし、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、現状ではこれらの問題に対する明確な方針は定められていない。そこで本稿では、政府のソーシャル・メディアの利用が先行しているアメリカの現状について概観し、法的問題点その他について若干の検討を試みる。

## 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(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)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り、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た。特に震災の後には自治体の利用が増えており(林, 2011)、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ある。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** に全面的に切り替えられている<sup>2</sup>。

しかし、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、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。

現状ではこれらの問題に対する明確な方針は定められていないように思われる(谷津, 2010)。唯一、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」を発表した(経済産業省, 2011a)。また同日、経済産業

<sup>1</sup> 情報セキュリティ研究科 教授

<sup>2</sup> <http://ja-jp.facebook.com/takeocity>

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」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発表した(経済産業省, 2011b).

しかしこれらは、主としてなりすましを防止するための施策であり、ソーシャル・メディア上の情報の法的性質に関する言及を欠く。

そこで本稿では、政府のソーシャル・メディアの利用が先行しているアメリカの現状について概観し、問題点について若干の検討を試みることにしたい。

## 2 アメリカ連邦政府におけるソーシャル・メディア利用

### 2.1 経緯

オバマ政権は、政権発足後の 2009 年 1 月に各省庁の長宛のメモランダムとして、「透明性とオープンガバメント」を发出した(The White House, 2009)。

オバマ政権が連邦政府の方針として推進するオープンガバメントは、ITを活用して政府が持つ情報を率先して国民に公開することで、新しい民主主義を作り出そうとするものであり(奥村 2010)、メモランダムでは①情報の積極的公開(transparent)、②政策決定への国民参加(participatory)、③組織の枠を超えた協業による行政の展開(collaborative)という 3 原則を掲げている。情報通信技術を活用した政府の率先的情報公開(proactive information disclosure)の動きは、「Government 2.0」と称されることもある(Eggers, 2005)。

メモランダムは、各省庁に対して 120 日以内にメモランダムに基づいてオープンガバメント政策を進めるように指示しており、2010 年 2 月に全省庁がオープンガバメント・サイトを開設し、ソーシャル・メディアについても積極的に利用するようになった。合衆国監査院(United States Government Accountability Office, GAO)によれば、2011 年 4 月時点で、1990 年最高財務責任者法<sup>3</sup>により最高財務責任者(Chief Financial Officer)を置くことを義務づけられている 24 の主要な連邦官庁のうち、連邦原子力規制委員会(Federal Nuclear Regulatory Commission)を除く 23 官庁が Facebook, Twitter 及び Youtube のアカウントを有している(United States Government Accountability Office, 2011)(表 1)。

省庁名	Agency
農務省	Department of Agriculture
商務省	Department of Commerce
国防総省	Department of Defense
教育省	Department of Education
エネルギー省	Department of Energy
保健福祉省	Department of Health and Human Services
国土安全保障省	Department of Homeland Security

<sup>3</sup> Chief Financial Officers Act of 1990, Pub. L. 101-576 (1990).

住宅都市開発省	Department of Housing and Urban Development
内務省	Department of the Interior
司法省	Department of Justice
労働省	Department of Labor
国務省	Department of State
運輸省	Department of Transportation
財務省	Department of the Treasury
退役軍人省	Department of Veterans Affairs
環境保護庁	Environmental Protection Agency
一般調達庁	General Services Administration
航空宇宙局	National Aeronautics and Space Administration
全米科学財団	National Science Foundation
人事局	Office of Personnel Management
中小企業庁	Small Business Administration
社会保険庁	Social Security Administration
国際開発局	U.S. Agency for International Development

表 1 ソーシャル・メディアを利用している主な連邦主要官庁

## 2.2 法的問題点

政府機関によるソーシャル・メディア利用については、多くの法律上の問題点が存在する。

政府機関がソーシャル・メディアを使用する際に、具体的に連邦法上問題となり得るのは、主として下記の4点であると考えられる。

第1点に問題となるのは、連邦記録法(Federal Record Act of 1950)<sup>4</sup>に基づく記録保護義務との関係である。

連邦記録法は、連邦政府を構成する各官庁に対して、組織、機能、政策、決定、手続及び当該機関の業務処理に関する記録を作成し、保存することを求めている。アメリカにおいては、記録(record)管理に関する法制度が情報公開制度に関する法制度に先行して整備され、記録の作成から管理・廃棄に至るまでのライフサイクルが構築されているほか、合衆国公文書記録管理局(United States National Archives and Records Administration = NARA)が総合的な記録管理に関する権限が与えられているという特色がある(野口, 2011)。したがって、ソーシャル・メディア上で政府が発信する情報についても、記録として保護される必要がある。

第2点目は、連邦のプライバシー及び個人情報保護関係の諸法律が規定する政府のプライバシー及び個人情報保護義務と、ソーシャル・メディアを利用したモニタリングとの関係である。特に、捜査機関がソーシャル・メディアを利用して個人に関する情報を監視、調査、捜査または収集している場合が問題となる。2009年12月、電子フロンティア財団

<sup>4</sup> Federal Record Act of 1950, 44 USCS §§ 2101 et seq (1950).

(Electronic Frontier Foundation = EFF)は、情報公開法に基づいて CIA, 国土安全保障省, 司法省, 財務省などの連邦機関に対して収集した記録を公開するように求める訴えを起こした<sup>5</sup>。本提訴に対しては本稿執筆時点でまだ判決が出ていないが、訴訟提起をきっかけとして、捜査機関におけるソーシャル・メディア情報の収集の実態が明らかとなり、ソーシャル・メディア側が情報提供に応じる基準も不明確であることがあらためて問題となっている(Levine, 2011)。

また、連邦取引委員会(FTC)は事業者がオンライン上で自ら掲げたプライバシーポリシー(当該事業者の顧客のプライバシーをどのように扱うかについての方針の宣言)に違反していた場合に不公正又は詐欺的取引として摘発する権限を有するが、FTC は Twitter のセキュリティ対策が不十分であるとして、刑事訴追する姿勢を見せていた。FTC によれば、Twitter のセキュリティ対策が不十分であるためハッカーが不正に管理者権限を行使したり、他人になりすましてツイートしたりすることが可能であり、実際にハッカーが管理コンソールに不正侵入し、オバマ大統領や歌手のブリトニー・スピアーズ(Britney Spears)等の多数の著名人や企業の Twitter アカウントを使い、プライベート・メッセージを読んだり、偽のツイートを送信したりしたという。FTC はこれらの事実に基づき、利用者の個人情報保護に対するセーフ・ガードが不十分であると指摘した。2011年3月にFTCとTwitterとの間で和解が成立したため、Twitter はひとまず刑事訴追されることを免れた。しかしFTC は、Twitter に対してこれらの問題点を改善するように命じている<sup>6</sup>。

第3点目は、連邦情報セキュリティマネジメント法(Federal Information Security Management Act)<sup>7</sup>との関係である。

政府機関のサーバやホームページへの各種のサイバー攻撃その他の脅威については政府自身によって対応しうるが、ソーシャル・メディアの場合、現状では民間事業者のサービスを政府も一ユーザーとして利用するという形態となっており、これらのソーシャル・メディア使用はセキュリティ対策が必ずしも十分ではない。

第4点目は、オープンガバメント法<sup>8</sup>と連邦情報公開法(Freedom of Information Act, FOIA)<sup>9</sup>に基づく情報公開への対応である。オバマ大統領の2009年のメモランダム<sup>10</sup>の発出を受けて、ホールダー司法長官は2009年にFOIAに関する新たなガイドライン<sup>10</sup>を公表した。新たなガイドラインでは、率先的(proactive)な情報公開の必要性が強調されている。

ただし、前述のプライバシーとの関係では、ガイドラインでは「FOIAによる情報公開義務は絶対的なものではない。FOIAは保護すべき例外を定めており、たとえば国家機密、個人のプライバシー、秘匿特権のある記録、刑事捜査上の利益がそれにあたる」としている。

本稿では、以下に主として第1の問題点について検討を加えることにしたい。

<sup>5</sup> Elect. Frontier Found. v. Dept. of Defense, 2009 WL 4813489 (N.D.Cal. Dec. 1, 2009).

<sup>6</sup> <http://www.ftc.gov/os/caselist/0923093/110311twitterdo.pdf>

<sup>7</sup> Federal Information Security Management Act, 44 U.S.C. § 3541, et seq (2002).

<sup>8</sup> OPEN Government Act of 2007, Pub. L. No. 110175, 121 Stat. 2524.

<sup>9</sup> Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (2006), as amended by the Open Government Act, Pub.L.No. 110-175, 121 Stat. 2524 (2007).

<sup>10</sup> <http://www.justice.gov/ag/foia-memo-march2009.pdf>

## 2.3 ソーシャル・メディアと記録保存

### 2.3.1 記録保存に関する問題点

ソーシャル・メディアは、いまだ発展途上のメディアであり、アメリカにおいても政府機関が積極的に利用するようになってまだ日が浅い。そのため、ソーシャル・メディアの利用に当たっては多くの問題点が存在するが、ガバナンスや文書管理・保存政策という観点から検討すると、大別して下記の3点の問題が別別されると思われる(Franks, 2010)。

第1は、上記の政府情報の保存に関する責任と権限が分散しているという問題である。

ソーシャル・メディアの情報は、伝統的な紙の文書類やそれを電磁的記録に置換したPDFファイルのように、情報が省庁の文書庫やコンピュータに蔵置されているというわけではなく、ネットワーク上で利用される電磁的記録である。この観点からは、NARA だけではなく、CIO のように他の政府機関・担当者から発出されているネットワーク利用に関するポリシー、ガイドライン等もかかわってくる。ソーシャル・メディア上の情報をいかに記録として保存するかは NARA の所掌であるが、ソーシャル・メディアのセキュリティに関しては CIO の権限が大きく、複数のソーシャル・メディアをどのように使い分けるのかを策定するのは広報・情報公開担当者の役割であろう。各省庁のそれぞれの部門の責任者が、これらの関連するすべてのポリシー、ガイドライン等を参酌して、各部門で調整しながら適切なマネジメント体制を構築することは、なかなか容易な作業ではない。

第2は、「記録」概念の変容である。文書に印字されるという伝統的な形式を想定している「記録」の概念は、デジタル文書には適用しにくくなっており、ソーシャル・メディアのような新しい技術における情報には不適合な部分が多くなってきている。

特に問題となるのは、ソーシャル・メディア上の情報については、政府機関自身も民間事業者の提供するサービスのユーザーにすぎないため、情報を自らコントロールすることができないという点である。

第3は、「記録」として保存すべき情報を、他の情報からどのように区別するかという点である。従来は、記録として保存すべきものは、行政上、財政上、法律上、または歴史的な価値のあるものを保存すべきであるとされてきた。しかし、ソーシャル・メディア上の情報は、ツイート、コメント、画像その他多くの場面に分散しているため、どの情報がどのような価値を有するのかを現時点で判断することは困難である。

このため、現時点ではすべての情報のバックアップを作成して保存することがもっとも無難な対応ということになる。しかし、それは反面で収集・保存のコストと検索のためのツールを作成するコストを増加させることになる。

さらにこの問題は、情報の保存期間と廃棄という問題にもかかわってくる。通常、紙の文書類については、その重要度と性質に応じて保存期間が規定され、それが経過した後は、廃棄されるという文書管理のスケジュール(retention schedule)が定められている。しかし、上述したようにソーシャル・メディア上に散在している情報については、どの情報がどのような価値を有するのかを現時点で判断することは困難であり、情報を特定して保存期間を指定することがむずかしい。増え続ける情報と、情報を保存するストレージ類の容量増大とコスト低下という状況にかんがみると、無難な方針として、いきおいすべての情報を保存してしまうという方向にならざるを得ない。それは、文書を分類して管理・保存するとい

うよりも、とにかくすべてを抱え込むという方針への転換を意味することになる。

記録保存に関する権限を有する NARA 自身は、ソーシャル・メディアを使用する場合に問題となりうる点を、次のように列挙している(NARA, 2010)。

- ①ウェブ上のすべてのコンテンツに永久にアクセスしたいという人々の期待
- ②複数の場所に置かれているコンテンツの管理
- ③コラボレーション的な作業によって生成された情報の管理
- ④第三者の管理に係る情報の所有権および保存
- ⑤インタラクティブなコンテンツの管理
- ⑥記録の版の管理と認識
- ⑦デジタル記録は容易に他に移しうる環境下での記録廃棄の実施と完全な記録削除
- ⑧頻繁に更新される記録の把握
- ⑨個人を識別できる情報が含まれる記録の取扱

### 2.3.2 NARA ガイドラインにおける「記録」

前述したように、連邦記録法の下で、連邦政府を構成する各官庁は、組織、機能、政策、決定、手続及び当該機関の業務処理に関する記録を作成し、保存しなければならない。しかし、連邦記録法は、保存しなければならない記録の形式については特に定めていないため、書籍、書類、地図、写真、機械可読記録などすべての記録が保存の対象となる。保存すべき記録の表現方法は、文字または画像の如何を問わないとされている。また各官庁における記録の保存については、記録保存に関する権限を有する NARA の指示の下に行う必要がある。

連邦政府を構成する各官庁にとっては、まずソーシャル・メディア上で生成される政府情報が、連邦記録法にいう「記録(record)」に該当するののかという大きな問題がある。仮にそれらの情報が記録に該当するとされた場合には、このような情報を保存する必要性が生じるからである。しかし、連邦官庁のソーシャル・メディア上の情報のすべてがこれらの記録として保存する義務が生じるものなのかどうかは、現時点では明らかではない。たとえば、政府が発信したツイートに対する私人のリツイートは、当該ツイートの一部を構成するものとして保存する義務があるのかどうかについて、連邦記録法の文言を解釈するだけでは判断しがたい。

このような状況の下、NARA は、2010 年にソーシャル・メディアにおける政府情報の保存に関するガイドラインを制定し(NARA, 2010)、各省庁に対して記録を保存するための対応を促している。

NARA のガイドラインでは、ソーシャル・メディアを次のように 3 種類に分類し、代表的なサービスを例示している。

- ①ウェブ・パブリッシング
  - マイクロブログ(Twitter, Plurk)
  - ブログ(WordPress, Blogger)
  - ウィキ(Wikispaces, PBWiki)

- マッシュアップ(Google Maps, popurls)
- ②ソーシャル・ネットワーキング
  - ソーシャル・ネットワーキング・ツール (Facebook, LinkedIn)
  - ソーシャル・ブックマーク(Delicious, Digg)
  - ヴァーチャル世界(Second Life, OpenSim)
  - クラウドソーシング, ソーシャル投票 (IdeaScale, Chaordix)
- ③ファイル共有, ストレージ
  - 写真ライブラリ (Flicker, Picasa)
  - 動画共有(YouTube, Vimeo)
  - ストレージ (Google Docs, Drop.io)
  - コンテンツ・マネジメント(SharePoint, Drupal)

その上で、NARA のガイドラインでは、上記のようなソーシャル・メディア上の情報について、次のような基準から保存すべき「記録」に該当するかどうかを判断するべきであるとしている。下記の基準の多くにあてはまるのであれば、ある情報が保存すべき「記録」に該当する蓋然性は高くなる。

- ①当該情報が独自のものであり他では入手不能であるか
- ②当該情報に、政策、業務、任務等に関する証拠を含むか
- ③ソーシャル・メディアのツールについて、使用することが正式に許可されているか
- ④当該情報に対する必要があるか

ソーシャル・メディア上の情報が他の行政機関ですでに提供された情報の複製であり、再掲載したにすぎない場合は、記録には当たらず、保存義務を免れる(NARA, 2010)。ただし、これらの「記録」に該当しないとされた情報についても、NARA の定める記録等保存に関する行政規則<sup>11</sup>の適用対象となる。またある情報が「記録」に該当するかどうかを即断できない場合は、記録等保存に関する行政規則によれば、当該情報は記録とみなして保存しなければならない。この場合、各行政機関は NARA と協議することを求められる。

記録に該当しないとされた情報は、記録から分離しておかなければならない。記録に該当しない情報は、参照する必要がなくなった場合には、廃棄するものとしてされている。

### 2.3.3 保存手順

連邦記録法との関係で、ある情報が「記録」に該当するとされた場合、当該記録は保存されなければならない。

ソーシャル・メディアのプラットフォームが行政機関のウェブサイトに置かれている場合は、記録等保存に関する行政規則の電磁的記録の保存に関する規定<sup>12</sup>が適用され、各行政機関は NARA によって承認されたスケジュールに従って、電磁的記録として保存しなければならない。

<sup>11</sup> 36 CFR 1222.14 and 1222.16.

<sup>12</sup> 36 CFR 1225.22 (h)(3) and 1225.24 (a)(1).

ソーシャル・メディアのプラットフォームが行政機関のウェブサイト外に置かれている場合(Youtube, Flickr 等)は,各行政機関は,電磁的記録をハードコピーによって保存するため,新たなスケジュールを定めることを求められる<sup>13</sup>.この場合は,ハードコピーを保存してから90日以内に,各行政機関はNARAに対して行政機関の名称,電子システムの名称,記録に係る機関,フォーマット(データベース,スキャンした画像,デジタル画像等の別)を通知しなければならないとされている.したがって,ソーシャル・メディアのプラットフォームが行政機関のウェブサイト外に置かれている場合,行政機関は掲載されている情報とは別個にハードコピーを保存する必要があるわけである.なお行政機関はその保存方法についてNARAと協議するものとされている.

しかし,NARAのガイドラインは,ソーシャル・メディアのような新しい情報技術が次々に登場する状況においてどのように記録を保存するかについての明確な指示を欠くという批判もある(GAO, 2011).特にTwitterやFacebookのように民間の事業者が提供するサービスを連邦政府機関が利用する場合,NARAのガイドラインは各行政機関がNARAと協議してハードコピーを保存するように求めているものの,リツイートやコメント等をどこまで保存するべきかについては明確に規定していないので,それらの保存範囲が不明確である.各行政機関は,電磁的記録をハードコピーによって保存するため,新たなスケジュールを定めることを求められるが,秒刻みで情報が更新されていくTwitterのようなメディアについてハードコピーを完全に保存することは容易ではない.

## 2.4 利用上の問題点

合衆国監査院(United States Government Accountability Office, GAO)は,連邦政府の機関のソーシャル・メディアの利用状況について調査し,問題となる部分について指摘している(GAO, 2011).

これらの問題点は,わが国における政府・自治体のソーシャル・メディア使用においても同様に問題となり得るものであるため,ここではGAOの指摘を中心として問題点を検討してみることしたい.

GAOの報告書によれば,連邦政府機関がソーシャル・メディアを利用する目的は多種多様であり,各種ソーシャル・メディアの使い分けについて,連邦政府として統一した基準が存在するわけではない.

連邦政府機関がソーシャル・メディアを利用する目的として考えられるのは,①ホームページ(政府機関のウェブページ)に掲載した情報の再掲載,②ホームページ(政府機関のウェブページ)には掲載されていないコンテンツの掲載,③国民等からの意見の収集,④寄せられた意見に対するコメントの掲載,⑤非政府機関のホームページへのリンクの提供である.

しかし,GAOの報告書では,全省庁がこれらの目的すべてにわたってソーシャル・メディアを使用しているわけではなく,使い分けについての明示的な基準もないという問題点が指摘されている.GAOの報告書によれば,①についてはFacebook, Twitter, YouTubeがほぼ同様に利用されているが,④と⑤についてはFacebookとTwitterをもっぱら利用している省庁が多く,②と③についてはTwitterが用いられることが多い.

<sup>13</sup> 36 CFR and 1225.24 (a)(1) and 1225.24 (d).



国民にとっては、これらの利用目的が明確にされていないため、どのソーシャル・メディアを利用すれば求めている情報が掲載されているのかが判然としないということになる。これまでは政府の情報発信としてホームページが多用されてきた経緯もあることから、ホームページ上での情報提供と、ソーシャル・メディアによる情報発信の関係について、次の点を明確にしておくことが求められている。

- ①ホームページには掲載されていない情報
- ②ホームページへの掲載よりもソーシャル・メディアへの掲載が早い情報
- ③どの情報がどのソーシャル・メディアに掲載されるのか

省庁によっては、各種のソーシャル・メディアに対して一元的にアクセスできるように、省庁ホームページの中に「メディア・ハブ」「ソーシャル・メディア・ハブ」のページを設けるところもある。

たとえば国防総省では、「DoD ソーシャル・メディア・ハブ」のページを設けている<sup>14</sup>。

「DoD ソーシャル・メディア・ハブ」では、国防総省と、陸軍、海軍、空軍、海兵隊、州兵、沿岸警備隊がそれぞれソーシャル・メディアで発信している情報にアクセスできるようになっている。陸軍、海軍、空軍、海兵隊、州兵、沿岸警備隊はそれぞれメディア・ハブを持ち、Twitter, Youtube 等の各種のソーシャル・メディアで発信される情報を統合的に入手することを可能とすると同時に、テキスト、プレゼンテーションファイル、動画などさまざまな形式によって提供されている情報についても一元的にアクセスすることを可能にしている。

また「DoD ソーシャル・メディア・ハブ」には、国防総省の職員や各軍組織の将兵など関係者がソーシャル・メディアを利用するにあたっての教育・研修資料を集めたページもある<sup>15</sup>。本稿執筆時点で、ソーシャル・メディア関係の教材として、ブログ関係 2 種類、Facebook 関係 8 種類、Twitter 関係 4 種類、Youtube 関係 4 種類がまとめてアップロードされており、その中にはアクセスの仕方のマニュアルから、平易な表現でブログや Twitter に書き込むためのマニュアル、情報発信の方法やセキュリティ上の注意点までが含まれる。

<sup>14</sup> <http://www.defense.gov/socialmedia/>

<sup>15</sup> <http://www.defense.gov/socialmedia/education-and-training.aspx/>



図 1 DoD ソーシャル・メディア・ハブの画面

いっぽう、ソーシャル・メディアの利用にあたって、各省庁は適切にガイドライン、ポリシー等を制定して、記録保護・管理、プライバシー・個人情報保護、セキュリティ上のリスクマネジメント等を徹底することが求められている。

しかし、GAO の調査によれば、これらについてガイドライン、ポリシー等を整備している省庁は約半数にとどまっている (GAO, 2011)。ガイドライン未整備の状況の背景には、ソーシャル・メディアの利用について十二分に対応方法を検討しないままに利用が先行しているという現状があろう。

### 3 おわりに

アメリカの連邦政府におけるソーシャル・メディアの利用に際して発生したさまざまな問題点は、各省庁が文書という形式による情報の保存と公開には対応していても、「記録

(record)」という観点からのソーシャル・メディア上の情報のマネジメントに関する基準を欠くまま利用が先行したのが原因であることを浮き彫りにしたといえる。

この点は、行政機関・自治体によるソーシャル・メディアの利用が始まったばかりの日本の場合も同様である。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律は、「行政文書」を基本的な管理単位としており、行政文書について「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。)であつて、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」と定義している。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ることが多い。

ある情報が行政文書に当たるかどうかについて、情報公開法及び多くの自治体の情報公開条例において、「当該行政機関が保有している」ものを基準としており、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、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、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。

また 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解釈も可能である。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トビリティを要求されると考えられる。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。

他方、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が、ソーシャル・メディア上の情報は、紙の公文書と同様にハードコピーで保存すべきであろうか。また、紙の公文書と同様に保存することを確実に担保しようとするれば、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。

また 2011 年 4 月に施行された公文書管理法(公文書等の管理に関する法律)は、公文書の利用方法について電磁的記録の場合はその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定める方法により行うことと規定しているが(19 条)、本稿であつてきたようなソーシャル・メディア上の情報についての規定を欠く。これまでも歴史的に保管する必要がある文書について国の機関が合意した場合は国立公文書館に移管されてきたが、電子的に保存されている公文書を電子媒体で移管するという事は行われていない(三木, 2011)。

自治体においては電磁的記録を文書として保管するように条例で定めているところもあ

るが、電子データを正本とするのか、印刷されたものを正本とするのか等については地方自治体間で統一されていない。また、依然として行政においては「文書」を基本とする情報管理体制が所与の前提となっている。

多様なネットワーク上のツールが行政においても用いられるようになった今日、電子情報の作成・記録・保管・保存・破棄について「文書」に代わる管理単位を導入できるかどうか、抜本的な検討が必要になっているといえよう。

※本稿は、科学研究費補助金基盤研究(C)「熟議の民主主義の形成を実現する情報法制度」(課題番号 23530135)の研究成果の一部である。

## 参考文献

- [1] 宇賀克也『情報公開と公文書管理』有斐閣(2010年)
- [2] 三木由希子「みんなのものとして活かすためにー利用制限・電子文書」右崎正博・三宅弘編『情報公開を進めるための公文書管理法解説』日本評論社(2011年)
- [3] 折田明子「SNS に集約する情報: ネットワーキングからライフログへ」情報の科学と技術 61 巻 2 号(2011年)70~75頁
- [4] 奥村裕一「21 世型の民主主義へ」日経 BP ガバメントテクノロジー 21 号(2010年)52 頁-59 頁
- [5] 経済産業省 a 「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」(2011年)  
<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405005/20110405005.html>  
経済産業省 b 「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」(2011年)  
<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405004/20110405004.html>
- [6] 野口貴公美「公文書管理に関する各国の取り組み」右崎正博・三宅弘編『情報公開を進めるための公文書管理法解説』日本評論社(2011年)
- [7] 林 雅之「ソーシャルメディアで地域情報が変わる」広報会議 2011年9月号(2011年)19-20 頁
- [8] 村上輝康「震災で明らかになったメディアの特性と信頼度」宣伝会議 814 号(2011年)32-35 頁
- [9] 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
- [10] Department of Justice, *Department of Justice's Guide to the Freedom of Information Act 2009 edition* (2009).
- [11] Eggers, William, *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy* (2005).
- [12] Franks, Patricia, *How Federal Agencies can Effectively Manage Records Created in Using New Social Media Tools* (2010).
- [13] Grimmelmann, James, *Saving Facebook*, Iowa Law Review, vol. 94, pp. 1137-1205 (2009).
- [14] Kamensky, John M., *Is Open Gov 1950 Stymieing Open Gov 2010?* (2010).
- [15] Levine, Danielle, *NOTE: Facebook and Social Networks: the Government's Newest Playground for Information and the Laws That Haven't Quite Kept Pace*, Hastings Communications and Entertainment Law Journal, vol. 33, pp. 481-498.
- [16] National Archives and Records Administration, Bulletin 2011-02: *Guidance on Managing Records in Web 2.0/Social Media Platforms* (2010).

- [17] Office of Management and Budget, Memorandum M-10-23: *Guidance for Agency Use of Third-Party Websites and Applications* (2010).
- [18] Shea, Christopher and David Garson, eds., *Handbook of Public Information Systems* (2010).
- [19] The White House, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government* (Washington, D.C.: Jan. 21, 2009).
- [20] United States Government Accountability Office, *Information Management: Challenges In Federal Agencies' Use of Web 2.0 Technologies* (2010).
- [21] United States Government Accountability Office, *Social Media: Federal Agencies Needs Policies and Procedures for Managing and Protecting Information They Access and Disseminate* (2011).
- [22] Witnov, Shane, *Investigating Facebook: The Ethics of Using Social Networking Websites in Legal Investigations*, Santa Clara Computer and High Technology Law Journal, forthcoming (2011).