

---

【リポジトリ版へのただし書き】（2014. 9. 26記）

- ・ 本論文は、東京大学大学院教育学研究科図書館情報学研究室が1999年度から2000年度にかけて実施した「公共図書館電子化プロジェクト」の一環として2000年11月に作成した研究報告書『情報基盤としての公共図書館の可能性』に収録されたものです。
- ・ 本論文は、古賀の国立情報学研究所在籍時（2008年12月まで）のサイトに収録していましたが、サイト消滅のため、改めてリポジトリ上に公開致します。

（下記参照：“Internet Archive”での保存分）

[https://web.archive.org/web/20051112024933/http://research.nii.ac.jp/~tkoga/text/2000\\_E\\_rate.html](https://web.archive.org/web/20051112024933/http://research.nii.ac.jp/~tkoga/text/2000_E_rate.html)

- ・ URLは2000年6月当時のものです。現在つながらないものもありますので御了承下さい。
- ・ 本論文における「別項の中村百合子による論文」は以下のものを指します。  
中村百合子「日米の公共図書館，学校・学校図書館における子供の為のインターネット・フィルタリング導入の議論」『情報基盤としての公共図書館の可能性』p. 46-68.
- ・ 本論文の著作権は古賀崇が保有します。利用・引用は著作権の範囲内をお願い致します。
- ・ 本稿で扱った政策のその後の動向については、メリーランド大学Information Policy & Access Centerによる“Public Libraries and the Internet Surveys”などを参照して下さい。<http://ipac.umd.edu/survey/about>

古賀 崇（現：天理大学人間学部）

---

## はじめに

アメリカは軍事用の通信手段としてインターネットの原型を開発し、その技術の民生化によって「インターネット社会」を大いに発達させてきた国である。アメリカの「インターネット社会」では公共図書館を含めた図書館界が一定の役割を担っている。すなわち、1993年の「全米情報基盤（National Information Infrastructure: NII）」構想において、“全米のすべての教室，病院，図書館をNIIに接続する”という目標が掲げられた。そして1996年の電気通信法では公共図書館における通信接続料金の割引が示され、以来公共図書館におけるインターネット接続を促す政策がとられている。このような政策はどのような基盤に立つものであろうか。また、この政策はどのような実態をもたらしているのだろうか。本稿はアメリカの公共図書館におけるインターネット接続について、その法制的基盤と実態の両面から考察を試みるものである。

## 1 連邦政策としての「全米情報基盤」「ユニバーサル・サービス」と図書館

さて、アメリカの公共図書館におけるインターネット接続を支えている基本概念は「ユニバーサル・サービス」である。この言葉は“全国あまねく、だれでもが利用可能な、低廉な負担での電気通信サービス”と一般的に解釈できるが<sup>1)</sup>、アメリカにおける「ユニバーサル・サービス」は、歴史的に電話サービスを主眼に置いたものである。しかしNII構想においては「ユニバーサル・サービス」の概念を拡大し、国民のだれでもが電話のみならず様々な通信サービスへアクセスできるようにするとの目標が掲げられた。この「ユニバーサル・サービス」を実現するための場として公共図書館が位置づけられ、公共図書館における通信接続料金割引という具体的方策がもたらされたのである。以下、「ユニバーサル・サービス」の歴史的な位置づけ、NII構想および1996年電気通信法による「ユニバーサル・サービス」の拡張、および図書館を対象とする通信接続料金割引の詳細、について考察していきたい。

### 1.1. 歴史的な前提

#### 1.1.1. 「ユニバーサル・サービス」の歴史的変遷

1877年、電話の発明者であるGraham Bellの下で世界最初の電話会社「ベル電話会社」が設立された。同社は1885年にAT&T(American Telephone & Telegraph)と改称し、アメリカにおける独占的電話通信企業としての地位を築いていった。このAT&Tが経営戦略として掲げたのが「ユニバーサル・サービス」のはじまりであり、「ユニバーサル・サービス」が当初から政策として存在したわけではないことに注意する必要がある。「ユニバーサル・サービス」という言葉は、1908年に当時のAT&T社長であったTheodore Vailが掲げた“*One System, One Policy, Universal Service*”という主張が起源とされている。これは“1つの通信系が — 内実はただ1社による回線網が — 一定の方針の下に、全国的にあまねくサービスを提供する”ことを意味するものである<sup>2)</sup>。この時期より、市内ではAT&T系の会社と独立系電話会社がそれぞれの地域でサービスを提供し、州際電話サービスについてはAT&Tが独占する、という体勢が確立していった<sup>3)</sup>。

こうした前提に立つ初期の「ユニバーサル・サービス」の実際の仕組みは、あくまでAT&T社における「内部補助」でまかなわれていた。簡単に言えば、農村(rural)地域サービス・エリアにおける赤字は、州際サービスを行うAT&Tの黒字により補てんされ、全体のサービス提供が確保される、というのが「内部補助」の仕組みである<sup>4)</sup>。

AT&Tによる経営戦略から出発した「ユニバーサル・サービス」ではあるが、そこには“通信はあらゆる人が生活を送る上で必要とするインフラストラクチャーであるから、どこに住んでいても経済的なステータスがどのような条件であっても利用できるようなならなければならない”<sup>5)</sup>という社会的原則が加味されるようになった。それは1934年通信法(Communications Act) — 後述するFCCもこの法により設立された — に反映されている。すなわち、同法の目的を定めた第1条(47 U.S.C.151)は、“米国民のすべてに可能な限り、迅速かつ効率的な、全米および全世界をカバーする有線または無線のサービスを、十分な設備と合理的な料金で提供する”という言葉により、「ユニバーサル・サービス」を規定

している。ただし、1996年にこの通信法が改正されるまでは、「ユニバーサル・サービス」の確保に必要とされる各種の政策について、明確な規定が成されてはいなかった<sup>6)</sup>。なお、1935年設立（1939年より農務省傘下）の農村電化局(Rural Electrification Administration)が農村地域の電話会社への融資を行い、農村地域への電話の普及を促したことも見逃せない<sup>7)</sup>。

AT&Tに関しては、1970年代に州際サービスへの新規参入が実現して以降、AT&Tによる内部補助は次第に困難となり、1984年には反トラスト法訴訟の結果を受けてAT&Tの分割が実行された。こうした状況の中で、「ユニバーサル・サービス」の担保は「内部補助」から「外部補助」へと変化した。すなわち、「ユニバーサル・サービス基金(Universal Service Fund: USF)」を州際通信事業者から徴収・蓄積し、USFから農村地域のサービス提供への補助金を捻出するのに加え、低所得者層への割引などの仕組みがとられるようになった<sup>8)</sup>。USFに基づく「ユニバーサル・サービス」の保証は1983年から実施されており、同年にFCCの指導の下で創設された全米交換事業者協会(National Exchange Carrier Association: NECA)がUSFの分配などの実務を担っている<sup>9)</sup>。現在、このUSFは後述するE-Rate、すなわち学校ならびに図書館における通信接続料金割引の財源にもなっている。

後述するように、NII行動アジェンダでは「ユニバーサル・サービス」の概念を拡張して情報インフラへのアクセスを含めることを挙げているが、それは規制緩和とセットのものとして提案されている。すなわち、通信産業における競争の促進と同時に、「ユニバーサル・サービス」の概念を拡張してより公共的な位置づけを与える、ということが含意されている。もっとも、政府の側で「ユニバーサル・サービス」を電話サービスに限らず新技術・新たなサービスにも適用しようとする動向は、商務省傘下の電気通信情報庁(National Telecommunications and Information Administration: NTIA)が1988年に刊行した情報通信政策報告書『NTIAテレコム2000』にすでに表れている。ここでは、“音声、データ、ビデオ通信に使用できる...電気通信・情報システムで結ばれた、電子的な「全国近隣社会」または、「国際近隣社会」”<sup>10)</sup>の出現を予期しつつ、“ユニバーサル基本電話サービスのなかに、これらの新技術やサービスをあまねく利用できる機会を含めて、広い概念にすべきである”<sup>11)</sup>と提言している。

このように、独占企業AT&Tの経営戦略から出発した「ユニバーサル・サービス」は、通信産業の競争の進展とともに、市場の失敗をカバーするための公共政策としての性格を次第に帯びることとなった。

### 1.1.2. 「ユニバーサル・サービス」の担い手としての公共図書館

次に、公共図書館がNIIにおける「ユニバーサル・サービス」の担い手となる前提を、歴史的に概観する。

公共図書館の設置が連邦レベルでの政策として掲げられたのは、1956年制定の図書館サービス法(Library Services Act: LSA)、およびその後身たる1964年制定の図書館建設・サービス法(Library Services and Construction Act: LSCA)が出発点となる。これらは、教育省が管轄する連邦基金により、非都市地域への公共図書館設置を促進するねらいをもっていた（ただしLSCAは都市部の図書館も助成対象に含んでいる）<sup>12)</sup>。LSA・LSCAの意義は、州単位の図書館行政という従来原則を覆し、連邦政府の介入により図書館サービスの全国

的普及を意図したことにある。つまり、これらの法律は、公共図書館がユニバーサル・サービスの担い手となる出発点として捉えられる<sup>13)</sup>。

1960年代からは、公共図書館における通信技術の利用という側面もここに加わってくる。1967年のOCLC設置を皮切りに、公共図書館における書誌情報サービスの利用が広まるが、このサービスには電話回線など通信機能が大きくかかわる。それゆえ、書誌情報サービスの進展とともに、図書館界は通信政策に利害をもつ当事者として自らを認識するようになった<sup>14)</sup>。

政治的舞台において、図書館界と通信業界との対立が鮮明になったのは、1980年代に入ってからである。この時期には電話業界に規制緩和の波が押し寄せ、競争が促進された反面、通話料金が3倍にも上昇する地域が現れた。その中で、図書館・学校などの公共機関や公益団体に対して通信費用を割引くことを意図した法案が1984年に連邦議会に提出された。図書館界は“図書館における通信費用の割引は、書籍に対する郵便料金の割引の延長である”という論理でこの法案を支持したが、通信業界などは“通信業界の負担で公共機関等に補助金を与えることになる”“規制緩和の潮流に逆行する”と反対論を唱えた<sup>15)</sup>。この法案は1980年代には成立をみなかったが、1990年代における“最低限の情報・知識への均等なアクセスを保証する機関たる公共図書館を通じてのネットワークアクセス”を議論する基礎となった。

## 1.2. NII構想と「ユニバーサル・サービス」概念の拡大

### 1.2.1 NII構想

以上の歴史的前提を踏まえ、NII構想における公共図書館の位置づけについて検討する。

民主党所属のAlbert Gore, Jr.上院議員は1987年より「高性能コンピューティング法(High Performance Computing Act: HPCA)」の法案を提出し続け、それは1991年に成立をみた。HPCAはインターネットの機能の向上と拡大を図るための「全米研究・教育ネットワーク(National Research and Education Network: NREN)」を整備することを目的として掲げている。NRENは全米各州の行政機関、大学・研究所などの高等教育機関、図書館、民間企業の研究所、それに高校など各種の教育機関等を、数ギガビット/秒レベルの超高速データハイウェイ=NRENで連結し、国内のどこからでも高性能計算機システム、データベース、ソフトウェアなどのコンピュータ資源にアクセスできるよう保証する、というものである<sup>16)</sup>。図書館界は1980年代後半から構想されたNRENに対し、当初は学術・研究の振興という観点で支持を表明していたが、1990年頃よりNRENが館種を問わない重要事項と把握しロビーイングを行った。とりわけ「ユニバーサル・サービス」に関連する側面としては、1990年1月にNITAが国内の情報基盤政策についてのパブリック・コメントを求めたのに対し、ALAは同年4月に“全米の図書館におけるパブリック・アクセスを伴うかたちでのNREN構築をALAは支持する”との声明を発表した<sup>17)</sup>。最終的に成立した法律(P.L.102-194)においては、図書館でのNREN接続について以下のような条項が設けられた。

・連邦政府機関は民間プロバイダー、州・地方政府、図書館、教育機関などと協力し、研究者、教育者、生徒がNRENに接続できるようにする。NRENは高性能コンピューティングシステム、電子情報資源、その他の研究機関および図書館に対する適切なアクセスを利用者に提供する。またNRENは実用的な範囲で、図書館、研究機関、出版者、およびそれら

に相当する機関によって運営される電子情報資源へのアクセスを提供する。(102条(b))  
・カレッジ・大学・図書館がNRENに接続するのに民間セクターでは不可能な範囲については、全米科学財団(National Science Foundation)が接続を促す責任を負う。(201条(a)(2))  
ただし、この法律では「図書館」の定義は示されていない。

翌1992年の大統領・副大統領選挙で、民主党陣営(大統領候補William Clinton, 副大統領候補Gore)は公約のひとつに、NRENをより拡大したものとして「情報スーパーハイウェイ構想」を掲げた。この主眼は、2001年までには全米のすべての教育機関・医療機関・家庭において光ファイバーケーブルによる双方向通信を可能にする、というものである。この構想段階では政府による「ハイウェイ」建設を意図していたが、AT&T社など情報産業界の強硬な反発により、「民間によるNIIの建設・運営」に方針を切り換えた<sup>18)</sup>。

選挙に勝利したClinton・Gore政権は、1993年9月15日にNII構想の最初の具体的指針として、「NII行動アジェンダ」を発表した。ここでは、NIIの導入について民間部門が主導的な役割を果たすと明言しつつ、政府の役割がそれを補完すると主張している。政府の基本原則・目標としては、次の9項目が掲げられた<sup>19)</sup>。

- ・民間部門の投資の促進
- ・ユニバーサル・サービス概念の拡大
- ・技術革新と新しいアプリケーション開発の推進
- ・継目のない(seamless)、対話型(interactive)・ユーザー主導型の運用の促進
- ・情報のセキュリティとネットワークの信頼性の保証
- ・無線周波数帯域管理の改善
- ・知的財産権の保護
- ・州、地方自治体、諸外国等との調整
- ・政府情報の提供と政府調達の改善

本稿においては、とりわけ「ユニバーサル・サービス概念の拡大」に着目したい。「アジェンダ」においては、「ユニバーサル・サービス」の概念を拡大するにあたり、“基本的な平等を堅持するという精神から、わが国は通信や情報の世界に「持てる者(haves)」と「持たざる者(have-nots)」の格差が現れるのを容認することはできない”としている。そして新たな「ユニバーサル・サービス」の概念として、“経済的、身体的、地理的な条件に左右されることなく、国民のだれもが負担可能な料金で優れた通信・情報サービスにアクセスできる”というものを掲げている<sup>20)</sup>。NIIは民間が建設するものであるが、そこに競争を前提としつつ「ユニバーサル・サービス」を保証することを、「アジェンダ」で明言している。つまり、公共財としての情報インフラの普及が意図されているのである。ただし、この「アジェンダ」においては図書館が「ユニバーサル・サービス」の担い手になるという明確な文言は見られないが、1994年9月の「NII進行状況報告」においては「ユニバーサル・サービス」の項目の中で“政府は2000年までにすべての学校、診療所、病院、図書館をNIIに接続するとの大統領公約を[ママ]実現に取り組んでいる”という記述がある<sup>21)</sup>。この記述からは、図書館が「ユニバーサル・サービス」の担い手のひとつに位置づけられていることが推測される。この点は後述の通り、1996年電気通信法において明確に表現されることになる。

もっとも、NIIとして具体的にどのような通信設備を建設するか(例えば光ケーブルの専

用線を建設するか、従来の銅回線を改良して済ますか)、という点については、「アジェンダ」では明言を避けている。また「アジェンダ」が発表された時点では、マルチメディア・ネットワークの担い手としてのCATVがNIIの中心として考えられており、インターネットはまだ未知数の存在であった。CATVはその後しばらくの間失速し、代わってインターネットが急成長を見せ、1996年には“NIIすなわちインターネット”として考えられるようになった。しかし後述する1996年電気通信法はインターネットを中心に据えたものではなかった<sup>22)</sup>。

### 1.2.2 1996年電気通信法

1934年通信法は、連邦政府内の独立行政委員会たる連邦通信委員会(Federal Communications Committee: FCC)が連邦政府全体の通信政策を監視し、州での業務については州政府に委ねる、という体制を確立した。しかし1934年法は電話サービスを主な対象としており、新たな通信サービスを視野に入れてはいなかった。NII構築のためには、通信業界における規制緩和・自由競争を進めつつ、拡大された「ユニバーサル・サービス」を保証する必要がある。「NII行動アジェンダ」において法改正の実施が明文化されていたこともあり、時代遅れになっていた1934年通信法の改正が大きな政策課題となった。クリントン政権はこの法改正を1994年までに行うと予定していたが、規制緩和の在り方などをめぐって連邦議会での議論が続き、1996年によりやく「電気通信法(Telecommunications Act)」として法改正が実現した<sup>23)</sup>。

1996年電気通信法における「ユニバーサル・サービス」は、同法254条で定められている。FCC等での規則のレベルを超え法レベルで「ユニバーサル・サービス」が定められたのは、今回がはじめてである。

まず、「ユニバーサル・サービス」政策の基本方針としては、次のものが規定されている(254条(b))<sup>24)</sup>。

- (1) 質の高いサービスが公正・妥当・低廉な料金で提供されること
- (2) 全国で「高度サービス(advanced services)」へのアクセスが保証されること
- (3) 低所得者層や農村・島しょ地域の消費者にも、都市地域で提供されているものと同じ電気通信、情報サービスが、都市地域なみの料金で受けられること
- (4) すべての通信事業者がユニバーサルサービス実現のために公正かつ非差別的な貢献を行わなければならないこと
- (5) 連邦・州が明確かつ予測可能な支援制度を設定すること
- (6) 学校、医療機関、図書館には、別に定める「高度サービス」へのアクセスが与えられなければならないこと
- (7) 公共の利益・必要性に鑑み、本法律と矛盾しないその他の規定が追加されること

次に、「ユニバーサル・サービス」の要素として、次のものが掲げられている(254条(c)(1))

- ・教育、医療または公共の安全にとって必要不可欠であること
- ・大多数の居住者(residential customers)により利用されていること
- ・通信事業者が、公共電気通信網を通じて提供していること
- ・公共の利益・便宜・必要に合致していること

このうち「高度サービス」について付言すると、アメリカでは制度上(1980年のFCC裁

定以来)、情報通信サービスを「基本サービス」(実質上は電話サービス)と「高度サービス」とに分けている。伝統的に前者は規制下に置くと同時に「ユニバーサル・サービス」の対象とされてきたが、後者については市場による供給に委ねられてきた。しかし上記(2)(6)に見られるように、「高度サービス」についても「ユニバーサル・サービス」の規制に編入することが意図されていることが、1996年電気通信法の意義のひとつである<sup>25)</sup>。とりわけ、上記(6)にあるように学校・図書館には「別に定める「高度サービス」へのアクセス」が与えられるが、それについては次のような規定がある(254条(h)(1)(B))。

通信事業者が「ユニバーサル・サービス」を実施するにあたっては、学校および図書館に対しては他の機関よりも低額な料金でサービスを提供しなければならない。その際、学校・図書館で当該サービスの低廉なアクセス・利用が確保されると判断されるほどの割引を行わなくてはならない。

このように、学校や図書館が「ユニバーサル・サービス」実施のための特別な位置づけを与えられていることが分かる。その意図は、“図書館や学校を通じれば、全ての米国民が、どこにしようとも、高度な通信サービス(とりわけ教育に関するサービス)へアクセスが保証され”“情報化時代がもたらす利益から閉ざされる者の存在を防ぐ”という立法主旨に反映されている<sup>26)</sup>。

こうした「ユニバーサル・サービス」の諸規定の実施については、FCCおよび新設される「ユニバーサル・サービスに関する連邦・州合同委員会(Federal-State Joint Board of Universal Service: FSJBUS)」に委ねられている。具体的には、FCCがFSJBUSへ諮問し、その勧告にしたがってFCCが施行規則を制定する、という手続きがとられる。後述する“E-Rate”もこの規定にのっとって定められている。

なお1996年電気通信法では、「ユニバーサル・サービス」の規定に関連して、さらに2つの原則が定められた。1つは通信サービスの「非差別原則」である。前述の通り、1934年法は“米国民のすべてに可能な限り、迅速かつ効率的な、全米および全世界をカバーする有線または無線のサービスを、十分な設備と合理的な料金で提供する”という表現で「ユニバーサル・サービス」を規定していたが、ここに“人種、肌の色、宗教、国籍、性別等による差別を行わず”という文言を追加し(第104条)、「非差別原則」を示している。もう1つの原則は、障害者による電気通信サービスの利用の保証を定めた(第255条)ことである。

### 1.3. 図書館への補助金政策

#### 1.3.1. E-Rateの規定

1996年11月にFSJBUSが「ユニバーサル・サービス」についての勧告書を採用した後、FCCは関係する諸団体からのヒアリングを経て、1997年5月にFSJBUSの勧告書にほぼ沿うかたちで「ユニバーサル・サービス」施行規則を制定した。この施行規則の下で、農村・離島向け、低所得者向け、学校・図書館向け等に「ユニバーサル・サービス基金(USF)」からの補助で通信料金の割引を行う制度が1998年より実施されている。このうち学校・図書館向けの割引制度はE-Rate(“education rate”の意)と呼ばれている。以下、E-Rateの仕組みについて概説する<sup>27)</sup>。

**\*対象となるサービス：**

E-Rateの対象となるサービスについては、「商業的に使うことができる普通の電気通信サービス全般」と広く定めている。そこには、電気通信サービスを行う事業者以外によるインターネット接続や内部接続(ワークステーションから教室への接続など)も含まれる。ただし、E-Rateの対象となるインターネット接続はコンテンツを含まないものとされている。それゆえ、インターネットアクセスと情報提供とがセットで供給されるサービスはE-Rateの対象とならないが、この形式がコスト的に最も効率的である場合にはE-Rateの対象となり得る。その他、コンピュータ端末、ソフトウェア、教師の研修費等もE-Rateの対象とならない。

**\*対象となる学校・図書館**

公立、私立の別を問わずすべての学校と図書館が、E-Rateによる割引を受ける資格を有する。ただし、私立の学校については、5,000万ドル以上の基本財産をもつものは除外する。なお、支援を受けるにあたっては、サービスの総量を増やすために各学校・図書館において「コンソーシアム」の設定、言い換えれば提携の実施を行うことが認められている。

**\*割引の度合い**

個々の学校・図書館に適用される割引率は20%から90%の範囲と定められた。ここでは、当該学校(学校の場合)ないし学校区(図書館の場合)における貧困の度合いが大きいほど割引率は高くなる仕組みがとられている。この「貧困度」は、“National School Lunch Program (NSLP)” — 生徒の家庭の収入が一定の貧困ラインにあれば学校給食の費用を無料ないし割引引く制度 — の適用を受ける生徒の割合が当該学校ないし学校区にどれだけの割合で存在するかによって、6つのレベルで定められている。

**\*E-Rateのための資金**

E-Rate全体の資金上限額は2億5,000万ドルと設定されているが、繰り越しも認められている。E-Rateのための資金はUSFから捻出される。

**\*E-Rateの手続き**

新たな「ユニバーサル・サービス」概念の下でUSFを運用するにあたり、FCCはNECAに対しその傘下部局としてUniversal Service Administrative Company (USAC) — 通信サービス実施に際してのコストが高く利潤が少ない地域に対しての補助を行う — , Rural Health Care Corporation (RHCC) — 医療機関関連の通信サービスに対して補助を行う — , およびSchools and Libraries Corporation (SLC) の設置を要請した。1997年に新設されたこれらの機関のうちSLCがE-Rate運用の実務を担う機関として活動してきたが、1999年1月よりSLCはRHCCとともにUSAC内の一部局として再編され、名称もSchool and Libraries Division (SLD)となった<sup>28)</sup>。

学校・図書館はE-Rate申請にあたって、技術的な査定・アセスメントを行い、技術計画を設計・構築し、それをSLC/SLDに提出する。サービス提供事業者は競争入札で決定され、学校・図書館は当該事業者と契約締結後、資金要請書を作成してSLC/SLDに提出する。また申請する学校・図書館は虚偽報告についての罰則を自ら定めておく必要がある。

以上がE-Rateの仕組みであるが、最終的な受益者である学校・図書館へ直接補助金を支給するのではなく、学校・図書館に接続する業者に対して補助金を支給する、という仕組み



みをとっていることに留意しておきたい。これは、本稿の冒頭で述べた「外部補助」の仕組み — 通信事業者がUSF基金を出し合い、そこから「ユニバーサル・サービス」を実施する通信事業者に援助する — を踏襲するものと言える。

### 1.3.2. E-Rateの運用・評価

初年度のE-Rateの運用状況は以下の通りである。E-Rateの申請は1998年から開始され、30,000件を超える申込があった。これに対し、1998年1月から1999年6月までの18ヶ月分の援助額として、総計16億6千万ドル（12ヶ月分に換算すると11億ドル）の補助金が、25,785件の申請者に対して支給されることが、1999年はじめまでに定められ、同年春から実際の補助金支給が行われた<sup>29)</sup>。支給額は「上限22億5,000万ドル」という当初の設定額を下回るものであり、申請者のうち15%が支給対象から漏れた。支給を受けた類型ごとの割合は、学校が26%、学校区が52%、図書館および図書館コンソーシアムが18%、学校・図書館コンソーシアムが4%、となっている。また、90%以上の割引に4億3,000万ドル（全体の26%）、80-89%の割引に5億6,600万ドル（34%）が捻出されており、貧困地域にある学校・図書館への補助を優先するというE-Rateの性格を反映している。ただし、69%以下の割引（20%）については、「内部接続」への補助が与えられなかった<sup>30)</sup>。また図書館および図書館コンソーシアム全体での援助額は6千5百万ドルであり、援助額の総計16億6千万ドルに比べるとわずか4%しか占めていない<sup>31)</sup>。

E-Rateは以上のように、NSLPに基づく地域ごとの貧困度を基準にして、各学校・図書館に接続する業者に対して補助金を支給している。しかし、この算定方法は、地域ごとの通信サービスの格差を反映しているわけではなく、とにかく学校・図書館のインターネットへの接続割合を増やそうというねらいに終始している。特に通信回線の質が低い上に競争が働きにくい農村地域においては、割引額が大きい場合であっても学校や図書館で享受できる通信サービスの質には疑問が残り得る。この点については、ALAがE-Rate制定過程において、“現在のサービスの提供にかかる費用と、（地域業者の競争を前提として）将来見込まれる費用”を基準にした接続料金を設定し、USFと並行して通信事業者から直接にサービスを低廉な価格で購入できるような仕組みを考慮するよう、FCCに要請したものの、受け容れられなかった<sup>32)</sup>。

また、NSLPに基づく算定方式、すなわち学校に生徒を通わせている世帯の貧困度を基準とする算定方式では、そうした生徒のいない世帯の貧困度や学校のない地域の貧困度を反映していない。そのため、ALAはフロリダ州立大学とコロラド州立図書館のスタッフに研究を委託し、おのおのの公共図書館がカバーする地域ごとの貧困度を基準とする補助制度を提案している。この単館単位の基準は、マイクロソフト社のWilliam Gates・Melinda Gates夫妻が設立したゲイツ財団(Gates Foundation)<sup>33)</sup> [<http://www.glf.org/>]による図書館への補助金提供の基準、およびCharles R. McClureらによる1998年の全国公共図書館調査（後述）に取り入れられた<sup>34)</sup>。

その一方で、E-Rateの実施に対する根強い抵抗も存在する。通信業界は最大90%という割引額を疑問視しており、“E-Rateはゴアによる税(Gore's Tax)”との非難も連邦議会議員や公益団体から寄せられている<sup>35)</sup>。2年目＝1999年7月～2000年6月のE-Rateの減額もSLDで検討されたが、最終的には僅差で22億5,000万ドルの上限額が2年目も維持されることとな

った<sup>36)</sup>。ただし、2年目の実際の支給額はこれを下回る19億2,000万ドルとなっている<sup>37)</sup>。

学校・図書館関連団体の連合運動体であるEdLinc (Education and Libraries Networks Coalition)は1999年5月に報告書を発表し、1年目のE-Rateの適用例をいくつか紹介している。このうち図書館においては、ゲイツ財団からの補助金でまずハードウェア・ソフトウェアを購入し、E-Rateによりインターネット・サービスを拡充することができた、という実例が多く紹介されているのが興味深い(ルイジアナ州立図書館、メリーランド州イノックプラット公共図書館、ミシシッピ図書館委員会(Library Commission)、ウェストバージニア図書館委員会)<sup>38)</sup>。

なお、E-Rateを享受する学校・図書館は、あわせてフィルタリングソフトの導入、あるいは利用規則(別項の中村百合子による論文を参照)の制定を行うべきだ、という議論も、連邦議会・教育省・FCCなどで起こっている<sup>39)</sup>。これにより、E-Rateが単なる割引ではなく社会問題に結びつくという、1996年電気通信法が意図しなかった方向に議論が移ってしまっている、とJohn C. Bertotは指摘している<sup>40)</sup>。

### 1.3.3 E-Rate以外の補助金

「ユニバーサル・サービス」の実現を意図したE-Rateとは別に、図書館におけるインターネット接続を促進するための補助金プログラムが、連邦政府や民間のいくつかの機関において行われている。

E-Rateと並んで重要なのが、図書館サービス・技術法(Library Services and Technologies Act: LSTA)に基づく補助金である。LSTAは1996年9月に前述のLSCAを再編して制定され、補助金の給付源も従来の教育省から新設の独立政府機関たる「博物館・図書館サービス機構(Institute of Museum and Library Services)」[<http://www.ims.gov/>]へと改められた。LSTAの下で、公共図書館に限らずすべての図書館を対象とし、「電子ネットワーク接続への補助」を主眼とした補助金提供が行われている<sup>41)</sup>。LSTAに基づく補助を受けた実例である、カリフォルニア州の“Infopeople”プロジェクトについては後述する。

それ以外に公共図書館を補助対象に含めているものとして、NTIAが州・コミュニティの総合的な情報化を意図して行っているTelecommunications and Information Infrastructure Assistance Program [<http://www.ntia.doc.gov/otiahome/tiiap/>], 教育省におけるCommunity Technology Centerプロジェクト[<http://www.ed.gov/offices/OVAE/CTC/index.html>]などが存在する<sup>42)</sup>。また上述したゲイツ財団やベントン財団(Benton Foundation)など、民間の様々な機関も「ユニバーサル・サービス」の実現のために公共図書館向けの全国規模での補助金プログラムを実施している。

## 2. 州・コミュニティにおけるインターネット接続への取り組み

以上、「ユニバーサル・サービス」・E-Rateなどについて見てきたが、これらは連邦単位の政策であり、州やコミュニティ単位ではそれとは別の枠組みでインターネット接続への取り組みが成されている<sup>43)</sup>。以下では、そのいくつかの事例を取り上げる。

### 2.1. アイオワ・コミュニケーションズ・ネットワーク

州による「情報ハイウェイ」建設事業として先進的なものとして、アイオワ・コミュニケーションズ・ネットワーク (Iowa Communications Network: ICN) [<http://www.icn.state.ia.us>] が存在する<sup>44)</sup>。

アイオワ州は「教育州」として著名である反面、過疎地域を州内に多くもち、コミュニティのアイデンティティの維持・過疎地域住民の生活の質の向上が課題となっていた。それゆえ、「教育の一層の充実」と「過疎対策」という州の最重要課題のもと、知事のトップダウンにより1989年にいわゆる「ICN法」が制定された<sup>45)</sup>。ICNはアイオワの大学・短大・その他の学校、各政府機関、図書館、病院を結んでいる。アクセスポイントは、州民がそこから20分以内の地に位置しているように、州内各地に置かれている。

ICNの特色は、建設を市場に任せるのではなく州政府主導の体制をとり、大容量の光ファイバー回線を州にまんべんなく建設していること、用途を教育・医療などに限定していること、にある。ICNの容量は毎秒45メガビットを基本にしており、音声・データ・ビデオが一体となった情報提供を可能にしている。それは高レベルの遠隔教育や遠隔医療に堪えるものである。しかしインターネットの普及につれて、ICNを用いたインターネットサービスの実施が政治的問題となった。州内の生徒や教師は学校等においてICN経由でインターネットを無料で利用できるが、州内の300の町（全体数の3分の1）において商用のインターネットサービスが存在しないことを背景とし、彼/彼女らは自分達の家庭からICN経由でインターネットを利用できるようロビイングを行った。民間業者はこれを“政府が市場で不当な優位を得ることになる”と批判し、1997年4月には州議会がICNを生徒・教師の家庭へ拡張することを禁止する法案を成立させた。ところがICN構築の強力な推進者である Terry Branstad 州知事はこの法案に拒否権を発動し、地元の有力電話会社のひとつである GTE社は、州内の小規模の町にインターネット接続サービスを行わないという強硬手段をもって応えた<sup>46)</sup>。

アイオワ州の公共図書館においては、相互貸借のための業務やデータベースへのアクセスなどにICNを利用している。また、学校教育および生涯教育向けの遠隔学習プログラムを行うための“ICN Classroom”が、州内の学校や大学などに加え、約40館の公共図書館に設置されている。公共図書館での“ICN Classroom”の利用に際しての料金は、1時間あたり上限12ドル50セントから無料まで、各館でばらつきがある<sup>47)</sup>。なお、1999会計年度においてインターネット・パブリックアクセス端末を設置している州内の公共図書館は、全524館のうち418館（80%）であり、1館あたりの端末設置数は平均2.2台となっている<sup>48)</sup>。

## 2.2. カリフォルニア州の“Infopeople”

州単位でのインターネット接続事業について、詳しい調査が行われている一例が、カリフォルニア州のプロジェクト“Infopeople” [<http://www.infopeople.org/>]である。

“Infopeople”は1993年後半にLSCAからの補助金を財源として、カリフォルニア州立図書館が州内の公共図書館にインターネット接続の申込を募ったのがはじまりである。1994年という早い時期に、180の公共図書館においてインターネット接続を実現させ、現在は530館（州内の全1,162館のうち46%）が“Infopeople”に参加している。プロジェクト運営はカリフォルニア州立図書館が主体となり、カリフォルニア大学バークレー校の協力を得ている。財源は開始時から現在までLSCA/LSTAからの補助金でまかなわれている。1992/93会

計年度から1998/99会計年度まで、総額6,429,650ドルがプロジェクトに費やされており、うち45%が機器の購入に、20%が訓練活動に注がれている。

このプロジェクトの特色としては、各館がインターネット接続について補助を受ける条件として、パブリック・アクセスの実施と、それに先立つ「コミュニティ・プラン」の策定、および「コミュニティ・パートナー」として機器の設置やサービスの実施について助言を行う地域ボランティアを参加させることを義務づけたこと、およびネットサービス提供のために図書館員に対し体系的な訓練を実施していることにある。“Infopeople”は公共図書館におけるネットサービスの実施にあたり、コミュニティの関与を強く意図したプロジェクトと言える。もともと、“Infopeople”は今のところ、公共図書館におけるインターネット接続が第一の任務となっており、ハード・ソフト上の、またサービス上の最低基準の策定は、今後の課題としている。

“Infopeople”についてはBertot, McClureらにより調査が行われ、1999年7月にその結果と提言が報告された<sup>49)</sup>。「コミュニティ・プラン」の策定については、“コミュニティにおける図書館の役割を定めるいい機会である”と意義は認められているが、“策定の仕方がよく分からない”という意見も多い。「コミュニティ・パートナー」についても、“アクセスを始める時点では有益だが、しばらく時間が経つとその役割は小さくなる”という意見が多く出ており、“やってくれる人を見つけられないのでInfopeopleに参加できない”“図書館員と人柄が合わない”という意見もある。“知識を持っていても図書館に親しみのない者を参加させるよりは、おのおのの図書館で訓練を受けた者がコミュニティ・パートナーとなるような仕組みを考える余地がある”とBertotらは提言している。

### 2.3. コミュニティ・ネットワーク

上記のような、連邦や州レベルでの取り組みに加え、「コミュニティ・ネットワーク」の取り組みが挙げられる。これは、地域コミュニティレベルでの「ユニバーサル・サービス」実現に向けて、無料ないし安価なネットワークアクセスをコミュニティ住民に提供し、公共端末の設置やインターネット利用法の教育などを行うものである。殊にこうした取り組みでは“マーケットからこぼれ落ちた人びとの取り込み”を行う側面が強い<sup>50)</sup>。こうした活動はかつては「フリーネット」「シビック・ネットワーク」などと呼ばれていたが、現在は「コミュニティ・ネットワーク」という名称で定着しつつあるように見受けられる<sup>51)</sup>。また、“フリーネットは公共図書館と同様の原則の下にモデル化されている。フリーネットはコミュニティに情報を提供し、その利用は無料である”などと、「コミュニティ・ネットワーク」や「フリーネット」が公共図書館のアナロジーで語られることが多いことは注目される<sup>52)</sup>。現に「コミュニティ・ネットワーク」においては、公共図書館が公共端末の設置やインターネット利用法の教育の場になることが多い<sup>53)</sup>。なお、「コミュニティ・ネットワーク」は会員からの運営費のほか、大学・企業・財団・政府などからの補助を受けて運営されている<sup>54)</sup>。

アメリカにおける「コミュニティ・ネットワーク」は、1980年代のtelnet・BBS方式から現在のインターネット・WWWサービスへと技術的な発展をみた。しかし、オハイオ州の「コミュニティ・ネットワーク」を主宰しているAmy Borgstromによれば、今日の「コミュニティ・ネットワーク」は(1)連邦・州政府や民間財団との協力関係を結んだために、「コ

コミュニティ・ネットワーク」の側で業務内容の主導権を失う傾向があること、(2)商用インターネット・サービス・プロバイダーとの競争にさらされていること、(3)サービスの永続性が疑問視されていること、などの問題に直面しているという。「フリーネット運動」の草分けとして1986年に活動を始めた“Grater Cleveland Freenet”が、技術向上のためのコストを負担できなくなったため1999年8月限りで活動を停止したことは、その象徴である。その一方で、事業基盤の確立を追求しつつ、インターネットを用いてコミュニティの活性化を図る取り組みも、各地の「コミュニティ・ネットワーク」で成されている。現在は1997年設立のAssociation for Community Network[<http://www.afcn.net/>]が中心となって、全米各地における「コミュニティ・ネットワーク」の新たな役割に向けての協働が図られている<sup>55)</sup>。

### 3 アメリカの公共図書館におけるインターネット利用の実情：全国調査より

#### 3.1 公共図書館におけるインターネット接続の現状

シラキューズ大学教授（1999年からフロリダ州立大学教授）のMcClureは、全米図書館情報学委員会(National Commission on Libraries and Information Science)からの委託を受け、ニューヨーク州立大学アルバニー校助教授（2000年からフロリダ州立大学助教授）のBertotらとともに、公共図書館におけるインターネット利用についての全米規模での調査を、1994年、1996年、1997年と継続して実施している<sup>56)</sup>。以下では1998年の調査結果を概説する<sup>57)</sup>。

従来の調査では図書館システム単位での接続状況を調査していたが、今回の調査では1998年6月時点での単館(library outlet)単位での接続状況を調査した(ただしBMは除く)。地理区分や地域の「貧困度」を考慮し、2,500館をサンプルとした。回答率は75.5%であった。なお、ここで言う「貧困度」はセンサス上の基準<sup>58)</sup> — 世帯あたりの貨幣収入が一定水準以下にある状態 — に基づき、貧困層にある世帯がおのおのの地域でどの位の割合で存在するか、という指標を採用しており、E-RateにおけるNSLPに基づく基準とは異なっている。

調査の結果、全米では86.3%の公共図書館が、何らかのインターネット接続を行っていることが分かった(なお1999年6月時点では、この数字は93.2%に達している<sup>59)</sup>)。1994年の最初の調査では、インターネットに接続している図書館システムは全体の21%に過ぎなかったことを考えると、格段の進歩ではある。また、パブリックアクセスを行っている公共図書館も、全体の73.3%にのぼっているし、パブリックアクセスのために文字のみならず画像を扱えるワークステーション(graphical workstation)を用いている公共図書館も、全体の68.6%という数字である。しかしその内実は問題の残るものになっている。パブリックアクセス端末の接続速度を見ると、56kpb未満が32.9%、56kpbが32.7%、それ以上が33.8%という結果が出た。また、パブリックアクセス端末が2つ以下である公共図書館は全体の64.2%、それが1つのみであるのは42.7%、という結果となっている。

ところで、全館を都市地域(urban)/近郊地域(suburban)/農村地域(rural)に分けると、アクセス体制が充実しているのは概して都市地域であり、反面農村地域の館はアクセス体制が未整備であることも分かった。インターネットへの接続およびパブリックアクセスの実施状況については以下の通りである。

ネット接続      パブリックアクセス

都市地域の館	91.0%	84.0%
近郊地域の館	88.1%	76.7%
農村地域の館	78.4%	67.7%

また、貧困度とパブリックアクセス実施状況との関連については、貧困度が20%未満の地域では73.2%、貧困度が20%～40%の地域では72.8%、貧困度が40%を上回る地域では79.5%の館がパブリックアクセスを実施している、という結果となっている。

なお、ネット接続に際してのフィルタリングソフト導入の実態についても、この調査で触れている。これについては別項の中村百合子による論文を参照されたい。

### 3.2. 「情報格差」と公共図書館の役割

1993年のNII情報アジェンダは、「ユニバーサル・サービス」の概念の拡大にあたり、“わが国は通信や情報の世界に「持てる者(haves)」と「持たざる者(have-nots)」の格差が現れるのを容認することはできない”と表明した。これを受け、NITAは“ネットからこぼれ落ちるもの(Falling through the Net)”と題し、この“「持てる者」と「持たざる者」の格差”についての実情をみるための調査を、1994年、1997年、1998年と継続して行っている<sup>60)</sup>。以下では1998年の調査結果について1999年7月に発表(同年11月改訂)した*Falling through the Net: Defining the Digital Divide*<sup>61)</sup>の概要をまとめる。

#### \*方法

“Falling through the Net”は、全米センサス局(Census Bureau)による「現況国勢調査(Current Population Survey: CPS)」の一部として行われている。CPSは全米2,007の行政区域(geographic area)のうち、収入、人種、年齢、教育、地理的条件の違いを考慮し754地域を選び、48,000世帯にインタビュー調査を行う、という方式をとっている。“Falling through the Net”では、電話、コンピュータ、インターネットへのアクセス(1997年より調査)、という3者について、各世帯での機器の所有状況を継続して調査してきた。さらに1998年の調査では、インターネットの利用状況に関する調査をはじめて行った。

#### \*通信機器の所有

電話、コンピュータ、インターネットへのアクセス、という3者についての機器の所有状況は、以下のようになっている(数値は%)。

	電話	コンピュータ	ネットアクセス
1994年	93.8	24.1	(未調査)
1997年	93.8	36.6	18.6
1998年	94.1	42.1	26.2

このように、電話についてはほぼ飽和状態になっているのに対し、コンピュータおよびインターネットへのアクセスについては数値の伸びを示している。しかしその内実を見ると、収入、人種、学歴、地理などにより格差が認められる。特にコンピュータやネットアクセスについては、「持てる者」と「持たざる者」との格差、すなわちこの調査で言う「デジタル断絶(digital divide)」が年々広がっていることが分かった。この例としては次のものがある。

- ・ネットアクセスのための機器を保有している家庭の割合：都市部の高収入(年収75,000

ドル以上)の家庭は、農村部の低収入(年収5,000ドル未満)の家庭の20倍以上である。

- ・低収入で子どもがいる家庭における、ネットアクセスのための機器を所有している割合：白人家庭は黒人家庭の3倍、ヒスパニック家庭の4倍。
- ・大学卒の者は小学校卒の者に比べ、コンピュータ所有の割合は8倍、ネットアクセスのための機器を所有している割合は16倍。

#### \*インターネットの利用

全調査対象者のうち、場所を問わずインターネットを利用している者は32.7%、家庭で利用している者は22.2%、家庭以外で利用している者は17.0%となっている。インターネットの利用についても、次のような格差が生じている。

- ・年収5,000ドル未満のグループでのネット利用者は16.0%、5,000~9,999ドルのグループでは12.1%なのに対し、年収75,000ドルを上回るのグループでのネット利用者は58.9%にのぼっている。
- ・ネットアクセスを行っている者を人種別に見ると、白人37.7%、アジア系35.9%、黒人19%、ヒスパニック16.6%。家庭でアクセスしている白人の割合は、黒人・ヒスパニックを合わせたアクセス(場所を問わず)の割合を上回る。

この調査では、家庭以外でインターネットを利用する場所として、職場、K-12の学校(幼稚園から高校まで)、K-12以外の学校(大学など)、公共図書館、コミュニティセンター、他人のコンピュータ、が選択肢に掲げられている。公共図書館をネットアクセスのために利用している者は全体の8.2%であるが、年収、人種、学歴などの点で恵まれていない者に、図書館が利用される割合が高いことが、今回の調査により判明した。調査結果報告書では、図書館をネットアクセスに利用する者の特徴について、以下のように述べている。

- ・家庭以外でネットアクセスを行う者のうち、年収が2万ドル未満の者は、年収がそれ以上の者に比べ2倍の割合で、公共図書館をネットアクセスのために利用する。
- ・黒人は白人に比べ2倍近くの割合で、その他の非ヒスパニック系の者は白人に比べ1.2倍の割合で、公共図書館をネットアクセスのために利用する。
- ・大学卒でない者は大学卒の者に比べ1.4倍の割合で、公共図書館をネットアクセスのために利用する。

なお、ネット利用の用途についても、家庭でのアクセス/家庭外でのアクセスに分けて調査しているが、家庭外でのアクセスについては「職場で」「学校で」「図書館で」などの区分を行っていないため、公共図書館でのネット利用の割合を知ることはできない。ともあれ、低収入の者、人種的マイノリティ、失業者にとっては、教育を受ける手段ないし求職の手段として、家庭外でネットを使う割合が高い。

## 4 論点

### 4.1. 「ユニバーサル・サービス」の内実と情報インフラ建設

現在、アメリカ連邦政府は「ユニバーサル・サービス」の名の下に、E-Rateなどの補助金を用い公共図書館におけるインターネット接続を促進する方策を進めている。しかし「ユニバーサル・サービス」の名で進められている政策の内実を考える必要がある。それは、

インターネットに接続できれば「ユニバーサル・サービス」が実行されていると言えるのか、それとも十分な接続（容量）が必要か、サービス提供も合わせて考慮すべきか、ということである。1996年電気通信法において“質の高いサービスが公正・妥当・低廉な料金で提供されること”が「ユニバーサル・サービス」の基本方針として掲げられたことに鑑みると、単に接続を実現しただけでは「スーパーハイウェイ」上での「質の高いサービス」の利用・応用につながらない。特に、56kbps未満のダイヤルアップ接続という程度では不十分である。だが、連邦政府の政策では“接続があればいい”という基調であり、接続容量や端末数などサービスにかかわる面を考慮していないのが実情である<sup>62)</sup>。

この点の改善策のひとつとしては、接続容量を向上するための取り組みが挙げられる。しかし、アイオワ州のように「教育の充実」「過疎地域の活性化」を旗印として州政府主導で大容量の通信ケーブルを建設する、という実例はあるが、このような例はアメリカでは少数にとどまっている。むしろ、銅製の電話ケーブルを利用して大容量のネット接続を実現するADSL（Asymmetric Digital Subscriber Line：非対称デジタル加入者線）のように、既存の設備をできるだけ生かすかたちで競争を行いつつネットへのアクセスを可能にしていく、というのがアメリカの中心的方法であるようだ<sup>63)64)</sup>。ただ競争といっても、市場が発達した都市部では盛んなのに対し地方では停滞しており、通信サービスの普及につながらないのが実情である。“地方においても都市部と同様、ネットへのアクセスを可能にするために、「ユニバーサル・サービス」の保証と並んで競争の促進が望まれる”と1999年の“Falling through the Net”は結論づけている<sup>65)</sup>。しかし、ADSLのような新技術もあるとは言え、果たして競争に固執する方策で、過疎地域において広範囲のサービスを行えるほどの大容量のネットアクセスを保証できるだろうか。

情報インフラ建設という点に関しては、中村伊知哉による次の主張が示唆に富むように思われる<sup>66)</sup>。

技術が流動する間は[アメリカ型の]市場による瞬間的な選択が有効であろうが、技術が収斂してインフラの姿が確定してくると、[ヨーロッパ・マレーシア・シンガポール型の]長期戦略[＝国家主導でのインフラ建設]もまた意味を帯びるようになるかもしれない。...現時点では、アメリカのネットワーク整備政策は最も有望で強力なモデルだが、唯一の選択肢ではないとしておくべきではないか。

#### 4.2. 公共図書館の役割

“Falling through the Net”の調査結果が示したように、白人やアジア系の人種に比べ、黒人やヒスパニック系の人種が、公共図書館をネットアクセスのために利用する割合が高い。一方、ミシガン州の2つの「コミュニティ・ネットワーク」においては、コミュニティにおける実際の人種等の構成を反映せず、裕福な白人が利用者層の多くを占めている、という遠山茂樹の調査結果が存在する。こうした結果の要因として、“十分な利用価値を情報ネットワークに求められないため、特に低所得者層の住民は、その経済的理由からも、また情報機器操作の習得のわずらわしさからも、情報ネットワークへのアクセスをもとめる行動へとは進まない”という側面、またこれと同様な理由で、“地域住民の親類や友人といった親密な関係にある人々がネットワークへのアクセスを行わないため、いわゆる「ネットワーク外部性」が働かず、その普及が進展しない”という側面があり得ることを、遠



山は指摘している<sup>67)</sup>。公共図書館におけるネットサービスについても、同様の問題があるかもしれない。「デジタル断絶」の縮小のためには、ネット利用者の属性や利用状況を把握しつつ、サービス内容を改善していくことが必要となってくる。

その一方で、3.1.で示した通り、公共図書館におけるインターネットへの接続状況は、1999年6月時点で93.2%に達しており、ほぼ飽和状態にあると言える。そのため、“E-Rateによる公共図書館でのインターネット接続促進”の意味は薄れている。しかし前述のように、接続の実現だけでは十分なサービスが提供できない。むしろ今後は、職員訓練、技術計画、ワークステーション、デジタル資料構築といった側面にもE-Rateが活用できるようにすべきだ、とBertotは提言している。また、FCCとFSJBUSは2000年のうちにE-Rateの評価を行うことになっており、評価の結果を受けてE-Rateの見直しが行われることも見込まれる<sup>68)</sup>。

まとめて言えば、十分なサービス実施に足るネット接続を求めつつ、公共図書館で行うべきサービス内容をいかに追求するか、というのが、インターネットと公共図書館をめぐるアメリカの課題であるように思われる。この点に関し、イリノイ大学シカゴ校図書館のJohn A. Shulerは、現行のE-Rateを批判しつつ次のように述べている<sup>69)</sup>。

E-Rateは「貧困層への補助」としてしか機能していない。個人に対する「ユニバーサル・サービス」というのが、従来の（電話中心の）「ユニバーサル・サービス」の考えであり、E-Rateもその延長線上にある。だが、それとは別に機関に対する「ユニバーサル・サービス」を考慮する必要がある。すなわち、コミュニティにおける情報・文化資源としての図書館に対して「ユニバーサル・サービス」をどう保証するか、ということである。

技術動向と政策動向に留意しつつ、公共図書館の役割を個々のレベルで積極的に追求していくこと、すなわちコミュニティ構築の観点に留意した、個々の図書館の環境に応じたサービスの追求が、日本でも求められているのではないだろうか。

## 【謝辞】

本稿の執筆にあたり、東京大学大学院人文社会研究科社会情報学専攻博士課程の遠山茂樹氏より、特に「コミュニティ・ネットワーク」について有益なご助言を頂いた。記して御礼申し上げる。

## 【注・引用文献】

- 1) 中山森爾「情報スーパーハイウェイ構想からユニバーサル・サービスへ：米国における情報・通信政策と図書館」『国立国会図書館月報』No. 438, 1997.9, p.26.
- 2) 林紘一郎・田川義博『ユニバーサル・サービス』中公新書, 1994, p.63-65.
- 3) 菅谷実『アメリカのメディア産業政策：通信と放送の融合』中央経済社, 1997, p.37.
- 4) 前掲3), p.38.
- 5) 根本彰「インターネット時代の公共図書館サービス：米国の状況を中心に」『ネットワーク情報資源の可能性』（論集・図書館情報学研究の歩み 第15集）日本図書館学会研究委員会編 日外アソシエーツ, 1996, p.51-52.
- 6) 前掲1), p.27.
- 7) 前掲2), p.88-92.

- 8) 前掲3), p.42-44., p.46-47.
- 9) 前掲3), p.42.
- 10) U.S. National Telecommunications and Information Administration 『NTIAテレコム2000 : 21世紀に向けての米国電気通信政策』 [NTIA Telecom 2000: Charting the Course for a New Century.] 海外電気通信政策研究会訳 電気通信協会, 1990, p.88.
- 11) 前掲9), p.92.
- 12) 秋山勉 「LSCAからLSTAへ : 米国公共図書館政策の転換」 『カレントアウェアネス』 No. 222, 1998.2, p.2.
- 13) 前掲5), p.52.
- 14) Weingarten, Rick “Libraries, the National Information Infrastructure, and Universal Service: New Frameworks and Old Goals,” *Outlook* (ALA Office for Information Technology Policy), Vol. 2, No. 1, 1999, p.12. [<http://www.ala.org/oitp/outlook2.pdf>]
- 15) 前掲14), p.12-13.
- 16) 牧村正史 「NRENと図書館」 『カレントアウェアネス』 No. 162, 1993, p.2.
- 17) McClure, Charles R., Ann P. Bishop, Philip Doty and Howard Rosenbaum. *The National Research and Education Network (NREN): Research and Policy Perspectives*. Norwood, NJ: Ablex, 1991, p. 30-32.
- 18) Crinton, William, Albert Gore, Jr. et al. 「タウン・ミーティング : 情報スーパーハイウェイを作るのは国か民間か」 『情報スーパーハイウェイ』 Albert Gore, Jr, et al. 浜野保樹監修・門馬純子訳 電通, 1994, p.97-103.
- 19) 「政府報告書 : 全米情報基盤 行動アジェンダ」 前掲18), p.238-239.
- 20) 前掲19), p.244.
- 21) 「NII進行状況報告」 『GII世界情報基盤』 Albert Gore, Jr, et al. 浜野保樹監修・訳 BNN, 1995, p.221.
- 22) 中村伊知哉 「アメリカのサイバーネットワーク政策」 『サイバーネットワーク : 日本再生の新産業戦略』 浦山重郎編著 NTT出版, 1999, p.205.
- 23) 浅井澄子 「1996年電気通信法の概要と意義」 『1996年米国電気通信法の解説 : 21世紀情報革命への挑戦』 郵政省郵政研究所編 商事法務研究会, 1997, p.18.
- 24) 以下, 1996年電気通信法における「ユニバーサル・サービス」の内容については, 郵政省米国電気通信法研究会「1996年電気通信法の論点」前掲23), p.71-73., および同書p.130-140.における関連条文の日本語訳を参照した。
- 25) 前掲1), p.23.
- 26) 前掲1), p.24.
- 27) 以下の記述は主に次の文献に依拠した。中山森爾「情報スーパーハイウェイ構想からユニバーサル・サービスへ : 米国における情報・通信政策と図書館(中)」 『国立国会図書館月報』 No. 439, 1997.10, p.23-27.
- 28) “Changes to the Board of Directors of the National Exchange Carrier Association, Inc.” (FCC No. 98-306) 1998.11.20.
- 29) Bertot, John C., Charles R. McClure and Kimberly A.Owens. “Universal Service in a Global Networked Environment: Selected Issues and Possible Approaches,” *Government Information*

*Quarterly*, Vol. 16, No. 4, 1999, p.319.

30) 以下のデータについては、SLDサイトにおける次のURLを参照。

[<http://www.sl.universalservice.org/apply/fcyear1/1fcd.asp>]

31) Bertot, John C. “Universal Service in the Networked Environment: The Education Rate (E-Rate) Debate,” *Journal of Academic Librarianship*, Vol. 26, No. 1, 2000, p. 47.

32) 中山森爾「情報スーパーハイウェイ構想からユニバーサル・サービスへ：米国における情報・通信政策と図書館(下)」『国立国会図書館月報』No. 444, 1998.10, p.32-33.

33) ゲイツ財団は公共図書館のインターネット接続を促すために、2002年までに総額40億ドルを現金・ソフトウェア・職員研修費のかたちで公共図書館に支給する、としている。Lifer, Evan St. “Libraries Succeed at Funding Books and Bytes,” *Library Journal*, Vlo. 129, No. 1, 1999, p.52.

34) Jue, Dean K., Christine M. Koontz, J. Andrew Magpantay, Keith C. Lance and Ann M. Seidel “Using Public Libraries to Provide Technology Access for Individuals in Poverty: A Nationwide Analysis of Library Market Areas Using a Geographic Information System,” *Library and Information Science Research*, Vol. 21, No.3, 1999, p.309-310.

35) Shuler, John A. “A Critique of Universal Service, E-Rate, and the Chimera of the Public Interest,” *Government Information Quarterly*, Vol. 16, No. 4, 1999, p.365.

36) “FCC Sets Year Two Fund for Discounts at \$2.25 Billion,” *ALA Special Report on Library Telecom Discounts*, Vol. 2, No. 1, 1999.6, p.3. [<http://www.ala.org/oitp/specialreport4.pdf>]

37) “OITP E-rate Fact Seet,” *ALA Special Report on Library Telecom Discounts*, 2000.1 (no number), p.2. [<http://www.ala.org/oitp/specialreport5.pdf>]

38) EdLinc. *E-rate: Connecting Kids and Communities to the Future*. Washington, DC: Benton Foundation, 1999.5. [<http://www.edlinc.org/pubs/eratereport.html>]

39) “Congress and Administration Debate Internet Content Issues,” 前掲31), p.5., p.8.

40) 前掲31), p. 47.

41) *Policy Issues & Strategies Affecting Public Libraries in the Networked Environment: Moving Beyond Connectivity*. Washington, DC: U.S. National Commission on Libraries and Information Science. (Conducted By John C. Bertot and Charles R. McClure) 1997.12. p.11.

[<http://www.nclis.gov/what/publibpo.pdf>]

42) *Falling Through the Net: Defining the Digital Divide*. Washington, DC: U.S. National Telecommunications and Information Administration, Released July 8, 1999, revised November 1999. [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fttn99/contents.html>]

43) 各州における図書館関連の「ユニバーサル・サービス」規定のリストは、以下のサイトで見るができるが、最終更新が1997年9月15日であり、データが古くなっている。

[<http://www.ala.org/oitp/state.html>]

44) ICNについては以下を参照。石黒一憲『超高速通信ネットワーク：その構築への夢と戦略』NTT出版, 1994, p.53-127. 石黒一憲『世界情報通信基盤の構築：国家・暗号・電子マネー』NTT出版, 1997, p.61-75.

45) ICN法の制定過程においてはBranstad州知事ほか少数の人間が法成立を推進したに過ぎず、多くの州議会議員はICNの目的や実際の構造が分からないままにICN法を成立させてし

まった、と関係者へのインタビューに基づきJonasは指摘している。Jonas, Donald K.

“Building State Information Highways: Lessons for Public and Private Sector Leaders,”

*Government Information Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 2000, p.53-54, 56-57.

46) 前掲45), p.59.

47) “ICN Classroom” を設置している機関の一覧, および各機関ごとのデータは, 以下のサイトにある。 “Iowa Distance Learning Database: Find an ICN Classroom”

[[http://www3.iptv.org/iowa\\_database/aeamap.cfm](http://www3.iptv.org/iowa_database/aeamap.cfm)]

48) パブリックアクセスに関するデータは以下から算出した。The Public Library Statistics tables for 1998-99. [<http://server.silo.lib.ia.us/statshtml99.html>] 特に, “Other by Size Code”

[<http://server.silo.lib.ia.us/other1.html>] [<http://server.silo.lib.ia.us/other2.html>]に, パブリックアクセスに関する各館ごとのデータが含まれている。

49) Bertot, John C., McClure, Charles R. and Ryan, Joe. *The Importance of California Public Libraries in Increasing Public Access to the Internet: Findings from the Infopeople Site Visits*. San Mateo, CA: Peninsula Library System, 1999.

[<http://www.infopeople.org/Proj/eval/finalreport.pdf>]

50) 遠山茂樹「地域コミュニティにおける高次ユニバーサル・サービスの試み: コミュニティ・ネットワークの挑戦」『東京大学社会情報研究所紀要』No. 56, 1998, p.207.

51) 例えばSchulerは, “civic networks, Free-nets, community computing-centers, public access networks” などと呼ばれるものも含めて “community network” を扱っている。Schuler, Douglas. *New Community Networks: Wired for Change*. Addison-Wesley, 1996. p.25. また後述するように, 全米各地における「コミュニティ・ネットワーク」(およびそれに相当する活動) の連合体としてAssociation for Community Networkという団体も発足している。

52) 前掲50), p.206-207.

53) 図書館向けの「コミュニティ・ネットワーク」構築の手引き書の例として, 次のものがある。Bajjalay, Stephen T. *The Community Networking Handbook*. Chicago, IL: American Library Association. 1999. 204p.

54) 前掲51), p.354-374. 前掲53), p.99-116.

55) Borgstrom, Amy “Community Networking at the Crossroads: Moving to a Sustainable Model in the US,” *Conference Papers and Keynote, 4th Community Networking Networking Communities Conference*. Ballarat, Australia. 1999.9.

[<http://communityconference.vicnet.net.au/papers/borgstrom.pdf>]

56) 1994年から1998年までのおのおのの調査結果は, 以下にまとめられている。高鍬裕樹「アメリカ公立図書館とインターネット: 全国調査(1994-1998年)」川崎良孝・高鍬裕樹『図書館・インターネット・知的自由: アメリカ公立図書館の思想と実践』京都大学図書館情報学研究会, 2000, p. 1-18.

57) *Moving Toward More Effective Public Internet Access: The 1998 National Survey of Public Library Outlet Internet Connectivity*. Washington, DC: U.S. National Commission on Libraries and Information Science. (Conducted By John C. Bertot and Charles R. McClure) 1999.3.

[<http://www.nclis.gov/what/1998plo.pdf>] なお, この要約として次の文献がある。Bertot, John C. and Charles R. McClure “U.S. Public Library Outlet Internet Connectivity: Progress Issues and

Strategies,” *Library and Information Science Research*, Vol. 21, No.3, 1999, p.281-298.

58) センサス上の貧困度の基準については、以下を参照。アメリカ合衆国商務省センサス局『現代アメリカデータ総覧1998』[*Statistical Abstract of the United States.*]鳥居泰彦監訳 東洋書林, 1999, p. 450.

59) “U.S. Public Library Outlet...” 前掲注57), p.289

60) これらは “Closing the Digital Divide” [<http://www.digitaldivide.gov/>]というウェブサイトにもまとめられている。

61) 前掲42). なお、この要約として次の文献がある。清水悦子「『デジタル断絶』の実態：公共図書館におけるインターネットアクセスの背景と意義」『カレントアウェアネス』No. 249, 2000, p.2-3.

62) 前掲41), p.3-4.

63) 前掲22), p.206-207.

64) ADSLの諸情報は[<http://bizit.nikkeibp.co.jp/it/adsl/index.html>]にもまとめられている。アメリカ東海岸では640 k ビット/秒のインターネットが月額固定49.95ドルで利用できるようになっている。[<http://bizit.nikkeibp.co.jp/it/adsl/column/index.html>]

日本はADSLについてはまだ試験段階であり、料金も月8,000円（加入料・回線接続料などの初期費用は除く）ほどかかる。「ADSLについての素朴な疑問」*Internet Watch*, 2000.1.24. [<http://www.watch.impress.co.jp/internet/www/article/2000/0124/adsl.htm>]

65) 前掲42).

66) 前掲22), p.207-208.

67) 前掲50), p.213-215.

68) 前掲31), p.47-48.

69) 前掲35), p.363-364, 367-368.