米国におけるデジタル・リテラシー政策の変遷過程の分析

――デジタル・デバイドの社会的コストとガバナンスの役割――

田中絵麻

はじめに

1990年にインターネットの商用利用が解禁されて約20年が経過，米国におけるインターネットの利用普及率は78%（2009年末現在，ITU統計）に達している。未だ，米国内でもインターネットへアクセスできない人が存在しているものの，8割近い利用普及率は，インターネットが社会的なコミュニケーション・インフラとなりつつあることを示唆している。

そもそも，インターネットは，自律分散協調型による発展メカニズムで拡大してきたネットワークであるため，中央集中管理型で可能な一元的な悪用阻止のメカニズムがない。そのため，匿名で自由な情報発信や，オープンで双方向のコミュニケーションが可能というメリットがある一方で，完全なセイフティやセキュリティを確保することが原理的に困難であるというデメリットがある。また，技術進歩が速く，多様なサービスや機器が次々と登場し，情報通信機器を使うためのリテラシーも変化し続けている。そのため，利用者のスキルやリテラシーの有無が，インターネットのデメリットに的確に対応しつつ，メリットを享受できるかどうかを左右する。

そのため，普及率の拡大過程においては，インターネット利用者のリテラシー向上の必要性が指摘され続けてきた。なお，インターネットにかかるリテラシーには，「コンピューター・リテラシー（Computer Literacy）」，「情報リテラシー（Information Literacy）」，「オンライン・リテラシー（Online Literacy）」，「ICTリテラシー（ICT Literacy）」，「デジタル・リテラシー（Digital Literacy）」と，複数の用語がある。各語の用法をみると，登場した時期や意味に差があるものの，大きく分類すると，①メリットを享受するための利用能力（以下，利用スキル）と，②デメリットへの対応能力（以下，セイフティ・スキル）という二つの意味を内包した概念であると言える。

インターネットでは，そのサービス提供者や利用者が多数存在するため，自社や自己の利益を優先し，セイフティやセキュリティの対策を講じたり，利用者へのリテラシー教育を提供するというコストを負担しないという「フリーライダー」となることを選択することが可能である。インターネットが，関連するアクターの協調により発展してきたとはいえ，こうした協調については，主に標準化や資源配分，技術開発の分野が中心となっている。また，セキュリティ対策については，商業サービスの拡大阻害要因でもあることから，民間サービス（ウィルスソフト，認証サービス）が一定程度までそのデメリットの緩和策

を講じ，啓発的な活動も行ってきた。しかし，子どものセイフティ向上や利用者のリテラシー向上は，商業的なリターンも低く，コストがかかることから，企業も個人もフリーライドするという選択肢を選択する誘因のほうが強くなると思われる。

以上のことから，インターネットにおける社会的コスト負担問題のうち，市場がその解消によるメリットを得にくい分野については，特に政策的な解決が求められる事項となっていると考えられる。米国では，子どものインターネット利用にかかるセキュリティやセイフティは，インターネットの普及初期段階から，政策イシューとしてそのあり方が模索されてきた。インターネット普及初期段階にあたるクリントン政権時における子どものオンライン・セイフティ向上政策は，法制度による規制策の検討が中心となっていたが，普及率の向上とネット・サービスの多様化に伴い，政策的な内容もガバナンス型の対策やリテラシー向上対策へと軸足が移ってきた。

また，連邦政府の政策レベルでのインターネットにかかるリテラシー向上は，クリントン政権時から取り組まれてきたが，その実現に向けた方法論や政策の位置づけは，インターネットの普及フェーズに応じて変化してきた。オバマ政権にはいってからは，ブロードバンドのユニバーサル・アクセス化に向けた普及促進支援が強化したことに伴って，「デジタル・リテラシー」もそれまでの政権とは位置づけが異なる内容となっている。

米国において，リテラシーを巡る政策が変遷し，以上のような政策展開が発生したことは，インターネットの普及が拡大していったなかで，リテラシーによるメリットが明確化されるとともに，リテラシー不足による社会的コストの所在の絞り込みが行われてきたことを示唆している。また，米国では，インターネットの普及過程において，非営利・非政府組織（NPO，NGO）の活動が政府の役割を補完し，こうした組織的なアクターの存在が，政府が普及後期においてガバナンス型の政策オプションを採用することを可能としたと思われる。

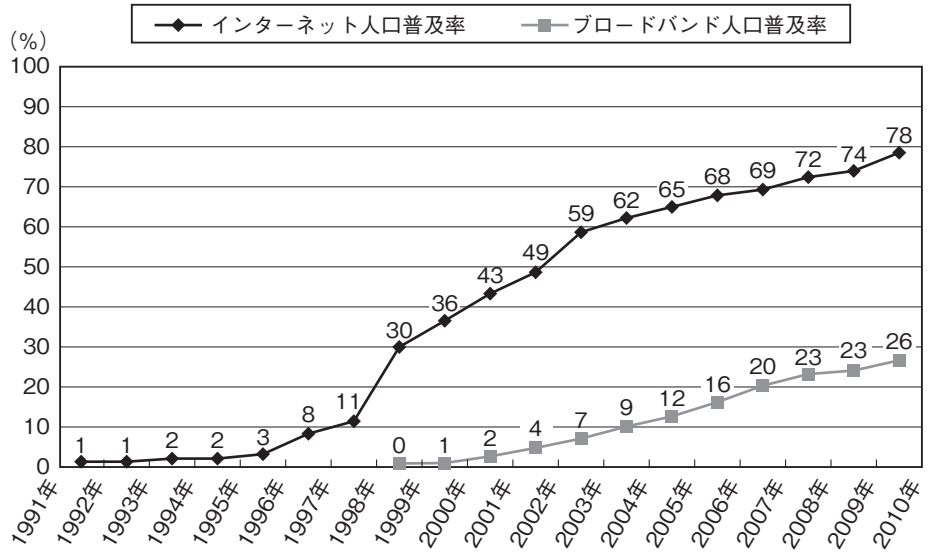
なお，本稿が政策展開の分析対象とする期間は，1990 年代前半から 2010 年 10 月までである。この間には，民主党のクリントン政権（1993-2001 年），共和党のブッシュ政権（2001-2009 年），民主党のオバマ政権（2009 年～）と二つの政権交代を挟んでいる。ここで，米国のインターネット利用の人口普及率の推移を概観（**図 1**）すると，インターネットの商用利用の解禁から 1997 年までの普及初期（普及率 16％まで），1998 年から 2001 年までの普及前期（同 50％まで），2001 年から 2009 年までの普及後期に分類することができる[(1)]。ただし，ブロードバンドに限ってみれば，2009 年末現在，普及率は約 26％と普及初期から前期にかけての段階にある。

米国におけるインターネット関連の諸政策は，複数の政策で構成される複合的なものとなっており，その経緯も複雑かつ時期によって変化するものとなっている。デジタル・デバイドとリテラシーに関する政策を見ても，普及フェーズに応じて，デジタル・デバイド解消策がアクセス拡大に加えてリテラシー向上へと展開，子供のオンライン・セイフティ対策は規制からリテラシー向上へと展開してきた。また，アクセス拡大策も競争促進（サービス競争，設備競争）を含めて複合的な施策となっている。そのため，本論では，米国におけるデジタル・デバイドとリテラシーに関する政策がクロスする領域に焦点を当て，その政策変遷を分析し，インターネットに付随する社会的コスト負担問題の改善策のあり方を考察することとする。

脚　注

1．ここでは，ロジャーズの分類を応用しているものの，インターネット利用の人口普及率が 100％になると想定しているわけではない（Rogers, 2003）。ただし，2009 年末現在の北欧諸国のインターネット普及率が 95％程度まで達していることを考慮するとかなり高い普及率が飽和の普及率となると想定される。

図1　米国のインターネット利用の人口普及率の推移



出所：ITU統計，Internet World Statsから作成。

Figure & Table

▶1　インターネットのリテラシーを巡る社会的ジレンマと法制度整備のコスト

⑴利用スキルとしてのリテラシーとデジタル・デバイドの政策イシュー化

クリントン政権時にあたるインターネットの商用化直後の段階では，インターネットが約束していたのは，明るい未来であった。1993年の「全米情報基盤構想（National Information Infrastructure: NII）」では，インターネットにより，いつでも多様なコンテンツや最良の学校プログラムにアクセスできるようになり，政府の効率性改善や市民参加機会の増加，雇用の改善等が図れるとして，インターネットの情報インフラ整備による明るい未来像を描き出した（U.S. Department of Commerce, 1993）。その後，1990年代中盤の普及初期段階では，連邦政府は明るい未来ばかりではなく，普及における課題として，リテラシーやデジタル・デバイドの問題が存在していることを指摘した。これにより，連邦政府の政策イシューは，地理的・経済的な格差是正と，リテラシー教育の強化，子どものセイフティ対策の三つに分化していくこととなった。

まず，商務省の国家電気通信情報庁（National Telecommunications and Information Administration: NTIA）によるインターネット普及に関する一連の報告書である「ネットからの脱落（Falling Through the Net）」では，インターネット・アクセスでは，持てる者（haves）と持たざる者（have-nots）に分かれているとして，地理的・経済的な要因による格差解消の必要性が指摘された。ただし，リテラシーについては言及されていない（NTIA, 1995, 1998, 1999, 2000）。その後，同報告書シリーズはその名称を変え，2002年には「オンライン化する国家：米国民のインターネット利用の拡大（A Nation Online: How Americans Are Expanding Their Use Of The Internet）」として，普及拡大の進展に焦点を当てた内容となった。2002年の同報告書にも，2004年の同シリーズ第二弾の「A Nation Online: Entering the Broadband Age」，2007年の「Networked Nation: Broadband in America 2007」にも，リテラシーへの言及はない（NTIA, 2002, 2004, 2007）。

一方，インターネットにかかるリテラシーは，主に情報機器の利用スキルの問題として扱われていくこととなった[2]。まず，インターネットの普及初期段階における1995年には，

クリントン大統領（当時）が，「大統領令（Executive Order 12958）」を発し，教室への最新コンピュータ技術の導入，教師に対する新技術の訓練，学校のインターネットへの接続の推進，教育ソフトの開発支援を行うこととした（White House, 1998）。また，1998年には，教育改革の一環として，教室における新技術のリテラシー向上策が展開されることとなった（U.S. Department of Education, 1998）。

このように，普及初期段階から普及前期にかけてのデジタル・デバイドの問題とリテラシーの問題は，連邦政策レベルでは問題が切り分けられ，インターネットの普及拡大を睨んでの次世代教育と，経済的・地理的格差の存在を認めつつも，市場の活力による普及拡大を図っていたと言える。

⑵オンライン・ポルノ対策法を巡る法制度整備過程

デジタル・デバイドや利用スキルに関する政策イシューとは別の政策イシューとして，米国では，インターネットの普及初期段階から，ネット上における青少年への悪影響が懸念される有害コンテンツへの制度的対応が検討・実施された。

まず，1998年に成立した関連法である「児童オンライン保護法（COPA：Child Online Protection Act）」（Public Law No. 105-277）は，有害コンテンツを配信するウェブサイトの管理者側に対して，未成年者からのアクセスを制限することを義務づける法律で，事業者に対する罰則規定が盛りこまれていた。しかし，同法は，施行前より裁判抗争となり，2004年6月には最高裁から下級審へ差し戻され，2007年3月には，連邦地方裁判所で違憲判決となっている。同判決では，言論の自由の観点からネット上のコンテンツ規制が違憲であるとの判断を示したほか，裁判過程における関連調査の結果，曖昧な定義のもとでの事業者への罰則規定よりも，フィルタリング導入の推進が効果的であるとしている（ACLU, 2007）。さらに，2009年1月にも，最高裁判所は，同法に対するブッシュ政権による上告を棄却することを決定し，下級裁への差し戻しを命令した。

また，2000年の「児童インターネット保護法（CIPA：The Children's Internet Protection Act）」（Pubic Law No. 106-554）により，公立学校や図書館におけるフィルタリングの導入が義務付けられた[(3)]。同法の制定後，図書館でのフィルタリング・ソフトウェア導入は進展し，2006年5月にニューヨーク大学ロースクールのブレナン・センターが発表したインターネット・フィルタリングの導入状況に関する報告書によると，2003年6月以前には図書館の導入率は4分の1以下であったが，2004年7月時点では，すべての図書館が州レベルの協議会が推奨するソフトを導入していた（The Brennan Center for Justice, 2006）。

⑶非営利団体等によるオンライン・セイフティに関する啓蒙・教育活動

上述の検討を経て，米国では，図書館におけるフィルタリングの導入や親によるフィルタリングの採用を通じて，子どものオンライン･セイフティ確保が図られることとなった。さらに，普及初期から拡大期にかけて，子どものオンライン・セイフティにかかる社会的コストの分担は，非営利団体による活動が補完していった。

米国では，非営利団体の活動が活発で米国経済に占める割合も高い。ワシントンに本部を置く非営利団体インディペンデント・セクター（Independent Sector）によると，2006

脚 注

2．米国では，1983年の「A Nation at Risk」として，コンピューター・リテラシー教育の導入が提唱されたことから，コンピュータの利用スキルに関する教育が政策イシュー化した（Kahn and Kelner, 2005）。

3．同法では，ユニバーサル・サービス基金から補助を受けている学校・図書館に対して不適切なコンテンツへのアクセスを制限するフィルタリングの導入を義務付けている。2000年12月成立。なお，同法は，裁判で合憲性が争われたが，2003年6月，最高裁は合憲とした。

年末現在，米国内には約 190 万の非営利団体が活動している。2005 年には，非営利団体には約 1,290 万人が雇用されており，その活動は米国の GDP の約 5%を占めている[4]。このように非営利団体の活動が活発な米国では，国際的な活動を行っている団体も含めて，多数の非営利団体がネット利用の安心・安全の促進に関わる活動を行っている。以下は主な関連する活動を行なっている非営利組織である。

・Internet Keep Safe Coalition（iKeepSafe）（http://www.ikeepsafe.org/）
1993 年設立。インターネットの安全利用に関する基本的な規則について，子どもやその親にウェブや学校で指導を実施しているほか，ウェブサイト上から関連情報の提供を行っている。

・ワイヤードセイフティ（WiredSafety）（http://www.wiredsafety.org）
1995 年設立。世界最大のオンラインの安全推進組織として，76 カ国で 9,000 人以上のボランティアが，教育・図書館向け，親向け，法律問題，出会い系（Cyber-dating）に関する活動，女性・青少年向けなど多様な分野でのオンライン上での安全の推進，啓蒙活動を行っている。近年では，「SNS 上での子どもの安全」を推進する活動も推進している。

・i-Safe America（http://www.isafe.org/）
1998 年設立。米国議会から承認をうけた非営利機関で，青少年のインターネット上の活動を保護するための活動を行っている。

以上のような活動に見られるように，米国における普及黎明期から前期にかけての子供のオンライン・セイフティ対策は，非営利組織が補完していったと言える。その成果の一つとして考えられる点としては，米国においては，インターネットのフィルタリングの採用率が高いことが挙げられる。2004 年時点で，12 ～ 17 歳の子どものいる世帯で，何らかのフィルタリングや監視ソフトを使っている比率は 54%に上っていた（Pew Research Center, 2005）。

▶ 2　ネット利用の変化と子どものオンライン・セイフティ向上施策の展開

⑴米国におけるネット・サービスの変化とセイフティ要件の変化

米国における 2000 年代中盤は，インターネット利用の人口普及率が約 7 割に達するとともに，ブロードバンドの普及が拡大していった時期にあたる。また，この時期には，ブログやソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）など，人々の間での ICT によるコミュニケーションの利便性を高めるソーシャル・サービスが相次いで登場した。こうした新世代のサービスは，総称して「Web 2.0」とも呼ばれている。

しかし，2006 年頃より，SNS を契機とした未成年が被害者となる事件が連続して発生したことで，いかにこうした新たなセイフティ上の課題に対応していくかが課題となっていった。なお，SNS を巡る事件としては，2005 年 4 月には，MySpace で出会った 10 代による強姦事件が発生したほか，2006 年には 13 歳の女子が大人によるネットいじめに遭い，自殺に追い込まれるという事件が発生している[5]。これらの事件は，米国に衝撃を与え，SNS 利用における危険性について広く知られるきっかけとなった。

2000 年代中盤に，米国における未成年がオンライン上の新たなリスクにさらされるようになった要因としては，① Web 2.0 のサービスが双方向コミュニケーションを提供するもの

脚　注

4．Independent Sector ウェブページ（http://www.independentsector.org/economic_role）より（2010 年 11 月アクセス）。
5．事件後，被害者の名前を取った基金（Megan Meier Foundation）が設立されている。同基金の情報については，http://www.meganmeierfoundation.org/ からアクセスできる。

●表 1　SNS 利用者とネットいじめ経験率の差

（質問）これまで以下の経験がありますか？	SNS 利用者	SNS 非利用者
自分が送信した個人的なメール，インスタント・メッセージ，テキスト・メッセージが，他の人に転送されたことや，他の人が見えるところに投稿されたことがある	17%	12%
あなたの噂をオンラインで流されたことがある	16%*	8%
脅迫的，暴力的なメールを受け取ったことがある	16%*	8%
あなたの恥ずかしい写真を許可なくオンラインに掲載されたことがある	9%*	2%
上記のいずれかに「はい」と答えたものがある	39%*	23%

Figure & Table

*統計的に利用者，非利用者間の差が有意。
出所：Pew Research Center（2007）.

が多かったこと，②利用が急拡大した時期に Web 2.0 のサービス利用者の中心となったのは若年層であり，利用の世代間ギャップにより，親や保護者のリスク認知の死角が発生したこと，③利用者が急増したサービスの事業者が新興サービス事業者であり対策が後手となったこと，が考えられる。なお，MySapce は 2003 年設立，わずか数年で数千万の規模の利用者を集め，2006 年には米国最大の SNS となった。なお，その後，2004 年に設立された Facebook の利用者数が急増，2008 年にはユニークビジター数で MySpace を上回っている[6]。

当時の 10 代が経験していたオンライン上のリスクに関する主な調査としては，Pew Research Center の 2006 年調査がある（Pew Research Center, 2007）。同調査によると，12 歳から 17 歳のネット利用者のうち，32%が何らかのネットいじめの経験があると回答した。最もよく見られるネットいじめの方法は，個人の e メールやインスタント・メッセージをほかの人に見せるというもので，15%が経験したことがあると回答，次にオンライン上での噂が流れたことがある，メール等で脅かされたことがあるという比率がそれぞれ 13%であった。また，SNS の利用とネットいじめの関係に関する分析結果からは，SNS の利用者の方が，ネットいじめに遭遇する割合が高いとしている。SNS 利用者では，e メール等の無断転送，オンラインの噂・脅し，写真の無断投稿のいずれかを経験したことがある割合が 39%である一方，非 SNS 利用者では同 23%と統計的に有意な差があった。

また，Pew Research Center が 2008 年 2 月に実施した調査によると，調査対象の 10 代（700 名）のうち，未知のひとからの接触で不快な経験をした比率は，7%となっているほか，性的な勧誘等は 4%が経験したことがあったことが明らかとなった。また，インターネットを常時利用している 10 代において，望まない性的な写真を見たことがある比率は 25%と，四人に一人が経験していた（Pew Research Center, 2008）。

以上のような，知人・未知の人との接触からのオンライン・リスクの発見が遅れた要因と考えられるネット・サービスの変化や世代間ギャップについては，米国における 2006 年から 2007 年に実施された調査結果からみることができる（Pew Research Center, 2009）。同結果によると，オンライン上の活動を行っている比率は，12 歳から 17 歳の 10 代が最も高く，年代が高くなるに連れてこの比率は減少している。また，米国における 10 代から 20 代にかけての若者のオンライン・サービスの利用の特色は，コミュニケーション・サービスの利用比率が，ほかの年代と比較して高いということがある。12 歳から 17 歳の年代では，オンライン・ゲーム，インスタント・メッセージ，ブログ，バーチャル・ワー

脚　注

6．Techcranch,2008年6月12日記事より（http://techcrunch.com/2008/06/12/facebook-no-longer-the-second-largest-social-network/）。

●表２　年代別のオンライン・サービスの利用率　（%）

サービス利用者	12-17 歳	18-32 歳	33-44 歳	45-54 歳	55-63 歳	64-72 歳
オンライン・サービス全般	93	87	82	79	70	56
オンライン・ゲーム	78	50	38	26	28	25
インスタント・メッセージ	68	59	38	28	23	25
SNS	65	67	36	20	9	11
音楽ダウンロード	59	58	46	22	21	16
オンライン・ビデオ	57	72	57	49	30	24
SNS でプロフィール作成	55	60	29	16	9	5
ブログ閲覧	49	43	34	27	25	23
ブログ作成	28	20	10	6	7	6
バーチャル・ワールド利用	10	2	3	1	1	1
就職情報収集	30	64	55	43	36	11
e メール	73	94	93	90	90	91
健康情報	28	68	82	74	81	70
オンライン・ショッピング	38	71	80	68	72	56
オンライン・バンキング	*	57	65	53	49	45
電子政府	*	55	64	62	63	60
サーチエンジン	*	90	93	90	89	85
ニュース	63	74	76	70	69	56
旅行予約	*	65	70	69	66	69
オークション	*	26	31	27	26	16
宗教情報	*	31	38	42	30	30

*網掛けはそのサービスについて最も利用率が高い年代，薄い網掛けは二番目に利用率が高い年代を指す。
出所：Pew Research Center（2009）.

Figure & Table

ルドの利用比率が各年代のなかで最も高くなっており，ソーシャル・サービスの利用率が高い。一方，30 代を中心とした世代は，情報サービスの利用率が高く，10 代から 20 代と 30 代以上では，サービス利用に世代間ギャップが発生していると言えよう。

以上の調査結果は，2000 年代中盤に，急速にソーシャル・サービスが普及し，同サービス利用の世代間ギャップがあるなかで，10 代のオンライン活動にコミュニケーション・リスクが発生していたことを示唆している。

⑵サービス提供事業者による取り組みの効果と課題

新たなオンライン上のリスクについては，衝撃的な事件を契機に社会的な関心が高まり，対策強化の動きが起こった。対策強化の初期段階では，オンラインを契機とした犯罪行為に対する刑事的な対策が展開されると同時に，サービス提供事業者を巻込んだ対応が行われた。まず，2007 年に，当時 SNS の最大手であった MySpace に対して，州の検事総長のグループ（49 州と D.C）からの SNS を契機とした性犯罪対策強化の要請が行われた。同グループからの要請に応じて，MySpace は，2007 年 5 月より性犯罪者データベースのデータの提供を開始した。さらに，2008 年 1 月に MySpace と州検事総長のグループらは対策強化に取組む共同声明を公表，MySpace が実施・実施予定（当時）の取り組みを挙げ，業界を挙げてこれらの取り組みを採用すべきだとした[7]。

脚　注

7．同声明は，http://www.attorneygeneral.gov/uploadedFiles/Press/MySpace%20Joint%20Statement.pdf からアクセスすることができる。

●表３　ISTTF の参加組織・事業者等の一覧

分　類	事業者名
ISP	AOL，Google，Yahoo!，Aristotle
SNS 等事業者	Bebo, Facebook, MySpace, Xanga（ブログ）, Linden Lab（バーチャルリアリティ）
通信事業者	AT&T，Comcast，Verizon
非営利団体	Center for Democracy & Technology，Connectsafely.org，Enough is Enough，Family Online Safety Institute，iKeepSafe，WiredSafety.org
学術機関，シンクタンク	Berkman Center，Institute for Policy Innovation（非営利），Progress and Freedom Foundation
IT 事業者	マイクロソフト，Symantec，IDology，Loopt，Sentinel Tech
その他	全米行方不明／被搾取児童センター（National Center for Missing & Exploited Children: NCMEC）

出所：ISTTF（2009）.

同声明に基づき，2008 年 2 月末には，ハーバード大学のインターネット関連研究を手がけているバークマン・センター（Berkman Center）を拠点として，インターネット・セイフティ技術タスクフォース（Internet Safety Technology Task Force: ISTTF）が立ち上げられた。ISTTF の調査活動については，州検事総長らに対して四半期に一度報告されたほか，調査結果については，2009 年 1 月に最終報告書として公表された（ISTTF, 2009）。なお，ISTTF は，**表 3** に示すように，インターネット関連の多様な事業者や非営利組織や学術機関等から構成されている。

ISTTF の最終報告書は，以上のような多数の事業者が提供した関連情報や既存調査の精査で構成されており，検討結果として，①違法有害コンテンツのアクセスによる被害よりも重大な被害をもたらすものであること，②従来型のフィルタリング等の技術的な対応では対策が不十分であること，③利用者の属性による高リスク層が存在すること等が示された。また，ネットいじめは現実の社会を反映していることや，対策には，複数の技術の組み合わせが有効であり，親や保護者の啓発も必要であることが指摘された。

なお，同報告書では，サービス提供事業者毎の子どものオンライン・セイフティ対策も報告されている。同報告によると，事業者によって重点項目は異なるものの，性犯罪者対策や，教育・安全情報の提供，フィルタリング・サービスの開発と提供，子供向けコンテンツやサービスの開発と提供等，幅広く対策が講じられたことがわかる。また，ブロードバンド接続を提供している大手通信事業者は，非営利組織や学術機関の取り組みに協力するとともに，加入者に対してセイフティ関連情報提供を行うなど，事業者間のネットワーキング化においても相互協力が行なわれた。

だが，ソーシャル・サービスによる被害は，Pew Research Center 調査からわかるように，対人コミュニケーション・トラブルによるものも含まれており，こうしたトラブルの発生を事前に把握することができないという問題がある。違法・有害コンテンツ対策であれば，未成年による有害コンテンツへのアクセスが拡大する前にフィルタリングへのリストアップを行うことも可能である。一方，擬似的にであったとしてもほぼリアルタイムで展開するオンライン上のコミュニケーションに起因する被害への対策は，サービス提供側の対策のみならず，利用の当事者側での対策も必要となる。だが，大手事業者が対策を強化したとしても，インターネット上では多数のサービス事業者が存在しており，全ての事業者が子どもの保護策を講じているわけではない。こうした認識が広がるにつれ，子どものオンライン・セイフティ対策におけるリテラシー強化や利用者のエンパワメントは政策イシューとして議論されるようになっていったと思われる。

⑶子どものオンライン・セイフティ向上施策の展開とアクターのネットワーク化

連邦政府レベルにおける対策として，2000 年代中盤から後半にかけて，Web 2.0 時代の子どものオンライン・セイフティ対策にかかる法案が検討され，法制度化された。まず「Deleting Online Predators Act: DOPA」が，2006 年 5 月に連邦議会下院に提出された。DOPA は，E-rate の補助金を受け取っている学校や公立図書館に対して，双方向で情報を送受信できるサイトの利用を制限する内容の法律である。だが，同法は下院を通過したものの，同法の適用範囲では幅広い双方向サービスを制限する内容であったことから，子どもに有益なサイトの利用も阻害する可能性があるなどの点で議論の結着がつかず，上院での審議未了で廃案となった。

その後，2007 年に，DOPA は「Protecting Children in the 21st Century Act」の第 2 章に含まれる形で再提出されたものの，単独の法律としては成立せず，最終的に，2008 年 10 月に,「ブロードバンドデータ改善法（Broadband Data Improvement Act）」（Public Law No. 110-385）に含まれる形で成立した。

同法が成立したタイミングは，2006 年の中間選挙で民主党が上下院の多数派となっていた時期にあたる。当時，大統領選挙戦さなかであり，同法の内容は，オバマ候補（当時）のブロードバンド普及促進やメディアの利用環境整備といった公約とも呼応する内容となっている。ちなみに同法の第一章は，ブロードバンド普及促進を実施する上で，米国における関連情報の精度が低いことを改善するための方策が規定されている。

同法の第二章が「Protecting Children in the 21st Century Act」となっている。主な内容は，①連邦取引委員会（FTC）が従来の活動（連邦政府，州政府，自治体，非営利組織，企業等）の蓄積を活用する形でインターネット・セイフティの意識向上に向けた全国プログラムを実施すること，②同法成立後 90 日以内に関連諸組織・企業からの代表で構成されるワーキング・グループである Online Safety and Technology Working Group（OSTWG）を設置し，教育的措置の状況や，セイフティ技術の効果，業界の取り組み等を評価し，1 年後に報告書を議会に提出すること，③ユニバーサル・サービス基金からインターネット・アクセスへの補助を受けている学校が実施する追加的な事項として，未成年に対するオンライン上での適切な活動に関する教育（SNS やチャットルームでの交流方法，ネットいじめに関する啓発活動を含む）を実施することが規定された。なお，③は，「1934 年通信法」第 254 条（h）項を改正するものとなっている[8]。

施行後の「Protecting Children in the 21st Century Act」の実施状況は次のとおりである。

① FTC は，2010 年 3 月末に，新たに作成した小冊子「Net Cetera: Chatting with Kids About Being Online」をネット上に掲載するとともに，全国の学校，警察，保安官事務所，PTA などに 100 万部以上配布し，オンライン・セイフティ関連活動として議会に報告している。「Net Cetra」は SNS や携帯電話の使い方，ネット上のいじめへの対応法，コンピュータをマルウェアから守る手段などを保護者・子供に説明している。なお，「Net Cetra」が掲載されている OnGuardOnline.gov は，FTC や FCC 等，13 の連邦省庁が連携して運営しており，非営利組織が協力している。

② NTIA が, 2009 年 4 月に OSTWG を設置[9], 2010 年 6 月に報告書を公表した（NTIA,

脚 注

8．なお,「1934 年通信法」第 254 条の最新版については，http://www.law.cornell.edu/uscode/47/usc_sec_47_00000254----000-.html からアクセスすることができる。
同条項は, CIPA によって導入された内容として, ユニバーサル・サービス基金からの補助を受けている学校に対して，以下を実施することを規定している。
・公聴会を開催した上で採択したインターネット・セイフティ方針の採用
・未成年のオンライン活動の監督
・下品・危険な内容や児童ポルノへの適切な技術的措置

9．設置に関する通知は，http://www.ntia.doc.gov/frnotices/2008/FR_OnlineSafety_081121.pdf からアクセスすることができる。

2010)。同報告書では，COPA 委員会が議会に報告を行なった 10 年前の Web 1.0 時代には，有害コンテンツ対策という単一の対策検討が中心であったと確認した上で，ISTTF の調査結果にも言及しつつ，Web2.0 時代には，未成年のオンライン利用環境が大幅に変化し，未成年の情報発信やコミュニケーションが活発化していることや，今後も環境が変化し続けることを考慮することが重要であるとしている。そこで，各機関が連携しつつ，全国的なデジタル・メディア・リテラシー教育の強化や啓発活動，親への情報提供，関連技術開発の継続等，多面的な活動を行うことが必要であると勧告した。

③　連邦通信委員会（Federal Communications Commission：FCC）が 2009 年 11 月から同法改正に対応する規則制定手続きを開始しており，意見募集を行なっている。規則制定段階にあるものの，非営利組織の iSafe がセイフティ・カリキュラムのサンプルを公開しており，具体化が進展しているところである [10]。

廃案となった DOPA から「Protecting Children in the 21st Century Act」までの，内容の差分からは，新サービスの利用制限型から，利用者教育型へと変化していることがわかる。DOPA が審議された 2006 年から 2007 年にかけては，新たに発生したリスクに対する過剰反応の時期に該当すると思われる [11]。その後，2008 年に，関連機関や非営利組織，学術団体からの情報提供により，状況の精査と対応策の検討が行なわれ，法制度整備を経て，2009 年には対策実施段階に入ったことが分かる。また，対策実施過程においては，関連機関のネットワーク化が見られるとともに，啓発活動や教育機関におけるカリキュラム導入では，全国レベルでの対策実施体制が構築された。

▶3　オバマ政権におけるリテラシー関連施策の展開

⑴メディア融合の深化と子どものメディア・リテラシー向上策の変化

米国では，メディア融合が進展するなかで，子どものメディア・リテラシーに関する見方も変化しつつある。まず，SNS が問題となっていた 2007 年から，「Child Safe Viewing Act of 2007」（Public Law No. 110-452）の審議が始まり，同法は 2008 年 12 月に成立した。同法の内容は，FCC に対して，各種メディアに関する高度なブロック技術の利用可能性の状況，コンテンツ提供に悪影響を及ぼさない形での同技術の提供方法，親が利用可能なエンパワメント手段の状況を検討し，議会に報告するよう求めるものである。また，ブロック技術は，多様なコンテンツ配信プラットフォーム（テレビ，DVD プレイヤー，ケーブルテレビ用のセット・トップ・ボックス，衛星受信機，無線端末）で利用可能なもので，字幕情報に基づいて言語をフィルターできるもの，番組製作者のレーティングとは独立して機能するもの，親が子どもを保護する能力を向上させるものとされている [12]。

FCC は，2009 年 3 月に，同法の規定に基づいた意見募集（Public Inquiry）を発出（FCC, 2009a），同年 8 月に，議会への報告を行っている（FCC, 2009b）。同報告の結論では，市場では，既に高度なブロック技術やその他の親をエンパワメントする手段が存在しているとしつつ，重要な分野である啓発や利用レベルの面における情報が不足しており，さらなる調査が必要であると述べている。また，親への啓発教育プログラムが，こうした技術の利用促進に資する可能性があるとしている。なお，多様な技術が存在しているものの，プ

脚　注

10. 同カリキュラム・サンプルは，http://isafe.org/channels/sub.php?ch=ed&sub_id=erate からアクセスすることができる。
11. 本論では詳しく論じないが，こうした過剰反応は，「モラル・パニック」の一種と思われる。
12. なお，同法では「高度なブロック技術」を「有線・無線通信を通じて提供されるものの中で保護者が下品，問題があるとして子どもの視聴に適さないと判断したあらゆる映像・音声プログラムから子どもを守ることを可能にする技術」と定義している。

ラットフォーム横断的に利用可能な統一的なブロッキング技術は存在していないとする。また，FCC では，さらに意見を募集し，デジタル時代における望ましい子供の保護のあり方を検討するとした。

この議会への報告後，FCC では，先の意見募集における問題意識から，2009 年 10 月に，「Empowering Parents and Protecting Children in an Evolving Media Landscape」と題する意見募集を行った（FCC, 2009c）。同意見募集では，子どもメディア利用に関する現状，メリット，デメリットを踏まえたメディア・リテラシーのあり方に関してコメントを募集するとともに，OnGuardOnline.gov 等の政府が実施中の取り組みへの協力と，実施中の取り組みに関する情報提供を求めた。なお，同コメント募集は，2010 年 3 月下旬まで実施された。

同意見募集に対しては，約 90 件の意見が寄せられた。多数の企業や非営利組織のほか，議員，議員や FTC 等の政府関係者・機関，バークマン・センターが調査結果を踏まえた意見を提出している。同センターでは，利用者間の利用ギャップ存在していることや，フィルタリングや監視による親からの保護手段は，子どもからの信頼を低下させ，逆効果となりうることを指摘している。また，同調査結果から，子どもは，親からの保護手段に対して懐疑的であり，政府や企業が犯罪者のいないウェブ環境を構築することについては好意的にみていることや，子どもや親がエンパワメントについてはポジティブな意見を持っていることから，多様な手段を講じていくことが望ましいとしている。また，各社，各非営利組織は，実施中の関連活動に関する具体的な情報も提供している。例えば，米国心理学会では，ゲームやインターネットは青少年に悪影響を与える場合があるとしつつ，学校におけるメディア・リテラシー教育が鍵となる可能性があるとの意見を出している。その他，テレビの教育効果についてなど，多様な意見が提出された。

⑵デジタル・デバイド対策におけるデジタル・リテラシー概念の拡張

オバマ政権では，米国の競争力強化の観点から，ブロードバンド普及促進策を実施している。同政策推進においては，上述の政策展開を踏まえつつ，デジタル・リテラシー概念の拡張が見られる。同計画の策定経緯とデジタル・リテラシー関連の内容は次のとおりである。

まず，FCC は，2009 年 2 月に成立した「米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act）」に基づいて，ブロードバンド普及促進策の「国家ブロードバンド計画（National Broadband Plan）」を取りまとめ，2010 年 3 月に公表した（FCC, 2010b）。FCC は，同計画の公表直前の 2010 年 2 月に，ブロードバンド利用実態調査の報告書である「Broadband Adoption and Use in America」を公表，地理的・社会的要因（収入・年齢・学歴・人種）によるデジタル・デバイドが存在していることを示した（FCC, 2010a）。また，同報告書では，アンケート調査結果から，ブロードバンドを利用しない理由について，①費用：36%，②デジタル・リテラシーの不足：22%，③必要性がない：19%（選択肢は複数回答）の三つが主な要因であるとしている。また，利用しない理由として，アクセス手段がないという理由を挙げた非利用者は 4%に留まっていた。

以上の調査結果を踏まえた「国家ブロードバンド計画」では，引き続き市場競争を促進しつつ，さらに，ブロードバンドの高速化や無線技術の活用推進を盛り込む内容となっている。また，同計画では，政策実現のための手法として，競争政策の構築，効率的な資源配分，ユニバーサル・アクセスに向けたインセンティブ設定，優先分野における制度改革の 4 つを挙げている。そのうち，ユニバーサル・アクセスに向けたインセンティブ設定においては，以下の 3 つが挙げられており，アクセス拡大のほかに，低所得者向けの対応やリテラシー向上を政策的に推進することが必要との認識に立っている。

・ブロードバンド・ネットワーク・サービスへのユニバーサルなアクセス確保
・低所得者層への利用可能性を確保するための枠組みを構築
・全ての米国人がデジタル・リテラシーを身に付ける機会を持つことを確保

なお，同計画は，100 を超える勧告から構成されている。デジタル・リテラシーに関しては，連邦政府は，若者と大人の両方のデジタル・リテラシーを向上させるための「National Digital Literacy Program」を策定し，Digital Literacy Corps を発足させるとともに，オンラインのデジタル・リテラシー・ポータルを構築することを勧告している。また，デジタル・リテラシー教育を実施する National Digital Literacy Corps に予算を割り当て，非利用者に対するトレーニングを行うことを検討するべきとしている。

本稿執筆時の 2010 年 11 月現在では，同 Corp は発足していない模様であるが，州レベルでの取り組みや企業によるデジタル・リテラシー教育の提供（Microsoft 等）が行われているところである[13]。

⑶州政府によるデジタル・リテラシーの基本要素策定と教育体制構築の取り組み

州レベルでは，具体的な教育プログラムの策定については，子ども向けのプログラムの検討が進展している段階にある。例えば，カリフォルニア州では，2009 年 5 月に，「州知事令（Executive Order S-06-09）」が発出され，同州における知識社会化における ICT デジタル・リテラシーの重要性に鑑み，「ICT Digital Literacy Leadership Council」を設置，同カウンシルが「ICT Digital Literacy Advisory Committee」を設け，これらの委員会を通じて，ICT デジタル・リテラシー指針と同行動計画を策定することとした[14]。また，職業訓練分野の ICT デジタル・リテラシーに関してはカルフォルニア人材投資委員会（California Workforce Investment Board: WIB）が 5 年間の州行動計画を策定することとしている。前者二つは，子どもと大人の両方を対象としており，後者は大人向けの技術・専門教育に重点が置かれている。

2010 年 7 月に，上述の委員会で取りまとめられた指針と行動計画の最終版が発表された（The California ICT Digital Literacy Leadership Council, 2010）。同指針では，多様な利用者の存在を前提として，単一の指針を採用することは実践的ではないとして，州内の多様な機関がそれぞれの役割に応じて ICT デジタル・リテラシー教育・訓練を行っていくこととした。同指針を踏まえ，行動計画では，図書館，地域組織，大学等の 22 機関が中心となって，全住民向け，就業者向け，児童向け，学生向け，高齢者・退職者向け，教職員向けの ICT デジタル・リテラシー教育・訓練を行っていくこととした。また，ICT デジタル・リテラシーの基本要素として，CETF ICT Digital Literacy Initiative で同意された**表４**の６つを挙げた。

同計画では，デジタル・リテラシーを評価する民間資格やプログラムが多数を存在していることを前提として，これらを活用していくとしている。また，同計画では，2012 年 1 月までの実施内容を定めるとともに，2 年毎に ICT デジタル・リテラシーの改善状況を報告することとしている。

▶ おわりに

米国では，インターネットの普及フェーズによって，その政策の重点が変化し続けてき

脚 注

13. PIA の 2010 年 11 月 10 日のプレスリリース http://www.pia.gov.ph/?m=12&r=&y=&mo=&fi=p101110.htm&no=03 等より。
14. 同知事令は，http://gov.ca.gov/executive-order/12393 からアクセスすることができる。

●表４　ICT デジタル・リテラシーの基本要素

要　素	定　義	能　力
アクセス（Access）	情報の収集方法の知識	デジタル環境に関する情報を収集する
管理（Manage）	組織的な分類の適用	アクセスした情報の基本的な管理を行う
統合（Integrate）	情報の解釈，要約，比較・対照	ICT 手段を利用して，多様な情報源からの情報を統合し，予約し，比較し・対照する
評価（Evaluate）	情報の質，関連性，有用性，効率性の評価	特定の目的のために，情報と情報源の正確性，適切性，的確性を判断する（情報の正統性，バイアス，時間情報を含む）
創造（Create）	情報の採用，適用，設計，創造	（出来事の記述，意見表明，議論への参加を行う目的で）ICT 環境における，採用，適用，設計，創造を行う
交流（Communicate）	適切な手段を用いて，多様な視聴者と説得的に情報をやりとりする	ICT 環境において，相手と適切な文脈で，情報のコミュニケーション，採用，表明を行う

出所：CETF ICT Digital Literacy Initiative.

Figure & Table

た。インターネットの普及黎明期に当たるクリントン政権では法制度整備を実施，ブッシュ政権時においては規制緩和を基調とした市場メカニズムの活用，オバマ政権は公共サービスへの応用を図っている。

また，インターネットがもつオープン性によるリスクについても同様に，普及フェーズごとに特色がみられる。普及初期段階では，デジタル・デバイド発生の「可能性」を指摘しつつも，次世代を担う子どもへの配慮を優先している。また，急速な普及拡大期において発生した問題については，犯罪対策と民間の取り組みを先行させつつ，法制度整備の検討を進めた。ただし，法制度整備においても，利用実態や対策の現状を踏まえた現実的な対応策は何かについて幅広く意見を募集し，デジタル・リテラシーによる利用者のエンパワメントを推進する政策が採用されることとなった。さらに，普及後期にさしかかる段階では，ブロードバンド・インフラのアップグレードを図りつつ，利用者のアクセスの改善を目指している。その際，利用可能な回線の有無に留まらず，利用しない理由についても実証的に検討し，費用の高さ，リテラシーの不足，サービスの不在にそれぞれ対応する施策を検討，実施している。

本論でみたように，デジタル・リテラシー政策の変遷からは，インターネットのオープンな環境において発生した社会的コストについて，その課題を絞り込みながら，関連するアクターをネットワーク化しつつ，多様なアクターからのコミットメントにより対応していったことがわかる。インターネットを巡る社会的コストの問題には，オープン性に因る直接的なリスクのほかに，間接的に発生するデジタル・デバイドもある。こうした課題の絞込みやネットワーク化においては，政府が，独自でも情報収集を行うとともに，民間セクターや非営利組織からの意見や情報のインプット，協力を集約する役割を担っている。また，普及後期に顕著に見られるように，デジタル・リテラシーの向上による利用者のエンパワメントを図ろうとしている。この施策の背景には，インターネットという技術が，利用者が情報の受け手とも送り手ともなる双方向のコミュニケーションを実現するものである以上，今後さらにデジタル・リテラシーが，教育的にも，米国の競争力向上のうえでも，重要な要素になってくるという認識がある。クリントン時代にもコンピュータの利用スキル向上が図られたが，普及後期のデジタル・リテラシーでは，単なる操作スキルではなく，情報の評価や適切なコミュニケーション能力といった新サービスに対応した基本能力が合意されつつある。

米国が，インターネットという，自立分散協調型のネットワークを発展させることがで

きた理由は，単に自由で規制の少ないネットワークを開発したことによるものばかりではないと考える。本論で追った政策展開からは，インターネットの普及早期に将来的なリスクや課題を認識しつつも，その解決においては，市場におけるアクターや非営利組織を巻き込んでいく制度的な手続き，政策過程があるといえる。また，そこでは，問題意識の共有，役割分担，協力体制の構築が見られる。言い換えれば，政策過程を通じて，市場経済において発生した課題を絞り込んだ上での，社会的コストの内部化と分散化が行われていると言えよう。

なお，本稿では，オンライン・セイフティとリテラシーの交差領域に焦点を当てて分析したことから，オンライン・プライバシーの問題や児童ポルノ対策などのセイフティに関連する政策イシューの展開は取上げていない。こうした課題については，また別個の政策過程が発生しており，異なる対策が講じられている。より詳細な検討が必要であるものの，オンライン・プライバシーについては，分野別に法律が整備されている他，検索情報や位置情報といった新しいプライバシー関係のイシューについては自主規制を中心とした対応策が検討されている。しかし，インターネットが発展し続けていく限り，こうした問題もなくなることはなく，対応策も変化し続けていくと思われる。今後，さらに検証が必要であるものの，本論における分析からは，社会的コストが発生し，かつ変化し続ける分野における対策においては，政策形成過程における，継続的な状況把握，多面的な情報インプット，アクターの参画の促進，複合的・多重的な施策というガバナンスによる対応が解決策の一つとなりうると考えられる。

●引用文献

AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION（ACLU）, et al. : CIVIL ACTION : NO. 98-5591（2007）, http://www.aclu.org/files/images/asset_upload_file341_29137.pdf

The Brennan Center for Justice（2006）Internet Filters: A Public Policy Report, http://www.fepproject.org/policyreports/filters2.pdf

The California ICT Digital Literacy Leadership Council（2010）Digital Literacy Pathways in California, http://www.cio.ca.gov/Government/Publications/pdf/Digital% 20LiteracyMaster_Final_July_2010.pdf

FCC（2009a）NOTICE OF INQUIRY, In the Matter of Implementation of the Child Safe Viewing Act; Examination of Parental Control Technologies for Video or Audio Programming, MB Docket No. 09-26（FCC 09-14）, http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-14A1.pdf

FCC（2009b）Report, In the Matter of Implementation of the Child Safe Viewing Act; Examination of Parental Control Technologies for Video or Audio Programming, MB Docket No. 09-26（FCC 09-69）, http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-69A1.pdf

FCC（2009c）NOTICE OF INQUIRY, In the Matter of Empowering Parents and Protecting Children in an Evolving Media Landscape, MB Docket No. 09-194（FCC 09-94）, http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-94A1.pdf

FCC（2010a）Broadband Adoption and Use in America, http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-296442A1.pdf

FCC（2010b）National Broadband Plan: Connecting America, http://www.broadband.gov/plan/

ISTTF（2009）Enhancing Child Safety & Online Technologies: Final Report of the Internet Safety Technical Task Force To the Multi-State Working Group on Social Networking of State Attorneys General of the United States, http://cyber.law.harvard.edu/pubrelease/isttf/

Kahn, R., & Kellner, D.(2005)Reconstructing technoliteracy: A multiple literacies approach. E-Learning 2(3), 238-251, http://centerx.gseis.ucla.edu/xchange-repository/back-issues/fall-2009/xpress/reconstructing-technoliteracy-a-multiple-literacies-approach

NTIA, U.S. Department of Commerce（1993）The National Information Infrastructure: Agenda for Action, http://ibiblio.org/nii/toc.html

NTIA, U.S. Department of Commerce（1995, 1998, 1999, 2000）Falling Through the Net, http://www.ntia.doc.gov/

NTIA, U.S. Department of Commerce（2002, 2004, 2007）A Nation Online, http://www.ntia.doc.gov/

NTIA, U.S. Department of Commerce（2010）Youth Safety on a Living Internet: Report of the Online Safety and Technology Working Group,
http://www.ntia.doc.gov/reports/2010/OSTWG_Final_Report_070610.pdf
Rogers, Everett M.（2003）Diffusion of Innovations 5th Edition, Free Press.［ロジャーズ , エベレット M.（2007）イノベーションの普及　三藤 利雄（訳）　翔泳社］
Pew Research Center, Internet & American Life Project（2005）Protecting Teens Online,
http://www.pewinternet.org/Reports/2005/Protecting-Teens-Online.aspx
Pew Research Center, Internet & American Life Project（2007）Data Memo: Cyberbullying and Online Teens,
http://www.pewinternet.org/~/media//Files/Reports/2007/PIP% 20Cyberbullying% 20Memo.pdf.pdf
Pew Research Center, Internet & American Life Project（2008）Teens, Online Stranger Contact & Cyberbullying: What the research is telling us,
http://www.pewinternet.org/Presentations/2008/Teens-Online-Stranger-Contact--Cyberbullying.aspx
Pew Research Center, Internet & American Life Project（2009）Generations Online in 2009: Data Memo,
http://www.pewinternet.org/~/media//Files/Reports/2009/PIP_Generations_2009.pdf
U.S. Department of Education（1998）Goals 2000: Reforming Education to Improve Student Achievement,
http://www2.ed.gov/pubs/G2KReforming/index.html
White House（1995）Executive Order 12958,
http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html

（田中絵麻　財団法人マルチメディア振興センター副主席研究員）