

オーストラリアにおけるコミュニケーション政策と地域格差

香 取 淳 子

Communication Policies and Geographical Differences in Australia

Atsuko KATORI

Abstract: Researchers have reported recently that geographical differences aren't the main factors of the digital divide in Australia. Can this be true? Such reports are bound to adversely effect communication policies, especially in the area of service reductions in rural areas. This paper addresses the problem of whether geographical differences cause the digital divide. By reviewing Australian reports in this field, one finds a widening gap between the have nots and the regions and sectors vying to deliver better services at lower prices. The geographical factor can be seen to be only one of the factors in the divide. In conclusion, this paper discusses the rights to communicate.

はじめに

情報技術を駆使して経済活動を発展させ、生活環境を向上させている国や地域がある一方、そうではない国や地域があり、その格差は拡大の一途をたどっているといわれる。国家間であれ、地域間であれ、いわゆる「digital divide」を生み出す要因の一つとして地域格差を看過することはできない。だが、スコット (Scott, H., 2001) はオーストラリアの場合、もはや地域格差はそれほど重要ではなくなったという見解を示す。最近の NATSEM (National Centre for Social and Economic Modelling) の調査では新しいコミュニケーション技術へのアクセスに影響するのは教育歴、収入、年齢などであり、必ずしも地域的要因ではないとされている (Lloyd, 2000) からである。はたしてそうなのか。そこで本稿ではオーストラリアの地理的特性を人口動態の変化と関連させて読み取り、地理的要因が情報通信技術 (ICT: Information Communication Technology) の利用とどのように関係しているのか、そのメカニズムを探り、格差是正のためのコミュニケーション政策の妥当性について考察してみることにしたい。

1) オーストラリアの人口動態と地理的特性

オーストラリアの社会的特性として上げられるのが、広大な国土に人口が少ないこと、その人口も大部分が沿岸地域に集中していること、内陸部には人口がほとんどない町や集落が点在していること、等々である。行政サービスの側面からも生活資源の側面からも人口が集積した地域とそうではない地域との格差は大きく、なんらかの対応が迫られている。対応策の一つとして連邦政府が重視しているのが情報通信技術による格差是正である。1998年の米国を皮切りに高度ネットワーク技術を行政サービスに取り込もうとする動き、いわゆるIT化は世界中に広がっている。その中でもオーストラリアはIT先進国としての評価を高めつつある。インフラの整備はもちろ

ん、地方や遠隔地あるいは奥地といった地域に対する行政サービスを充実させるために情報通信技術の利用促進を推進しているからである。それでは、オーストラリアの地理的特性は人口動態にどのような影響を及ぼしているのだろうか。

(1) rural, regional, remote と表現される地域

国土の広いオーストラリアでは海岸沿いに開けた5大都市を中心とする都市部とそうではない内陸部がある。だから、往々にして「city 対 bush」というように区分され、前者は産業化の進んだ地域、後者はいわば略奪された地域として語られることが多い。だが、ヒューゴ (Hugo, G., 2001) はこのような二分法はきわめて危険だと指摘する。というのも、このステレオタイプは国家的に見て非生産的で対立的な要素を含むばかりか、事実とは違っているからだというのである。実際には、都市にも地方にも豊かな人々やそのような人々が住む地区がある一方、双方に生活に苦しむ人々やそのような人々が住む地区がある。だから、どの地域の人々が不利益をこうむっているのかを正確に把握するとともに不利益の性質を明らかにしながら、的確に対応する政策や計画を開発することが重要だと彼は指摘する。

それでは、「rural」「remote」「regional」などの言葉によって表現される非都市 (non-metropolitan) とは何か。3Rとも称されるそれらの言葉はときに特別の意味合いを込めて使われ、ときに曖昧に使われる。「rural」「remote」「regional」の用語法をめぐる混乱は明らかに異なる二つの概念をそれらの言葉に入れ込もうとするから生じている。つまり、「urban と rural」

(開発—非開発)、「accessibility と remoteness」(近接性—遠隔性)といった二つの要素が区別されることなく一つの語に混在して使われているため、不要な混乱が生じているのである。実際には都会であり地方でもあるといった地域があると同時に、田舎であり地方でもある地域が存在する。だから、一般に普及しているステレオタイプの捉え方を払拭する上でも地域を都市性と遠隔性の観点から地域を分類しなおす必要があるとヒューゴは指摘する (ibid.)。

ちなみに、高所得者は大都市か地方都市、とくに採鉱集落やそのセンター地区に集中している。したがって、地方だから開発が遅れ、低所得者が多いというステレオタイプは通用しない。オーストラリアの主要な産業の一つである採鉱、採掘から高収益をあげる人々がおき、開発の遅れた地域に住むから収入が低いとはいえないのである。地域の特性に応じた対策を取ろうとすれば、「city 対 bush」と二項対立的に捉えられがちなオーストラリアの地域を、諸サービスへのアクセシビリティ、開発程度などを含めて指標化し捉えなおす必要がある。

(2) accessibilityから見た人口動態

すでにASGC (Association Standard Geographical Classification) はその作業を行っているが、遠隔性の側面で若干、修正する必要がある。つまり、主要な大都市から離れた遠隔地という概念に距離的側面からだけでなく諸サービスへのaccessibilityの度合を含め新たに分類し直す必要がある。そうすることによって遠隔地あるいは地方を機能の側面から共通の尺度で把握することができるからである。

さて、オーストラリアには主要都市をはじめ諸都市があるが、それらはARIA (Accessibility/Remoteness Index of Australia) の指標によって5つに分類される。

- ① きわめて近い：幅広い商品やサービス、社会参加の機会が比較的無制限にある。
- ② 近い：商品やサービス、社会参加の機会にやや制限がある。
- ③ やや近い：商品やサービス、社会参加の機会にかなり制限がある。
- ④ 遠い：商品やサービス、社会参加の機会がきわめて制限されている。

⑤ 非常に遠い：商品やサービス，社会参加の機会がきわめて少なく，不便な地域。

それではaccessibilityの度合は人口動態にどのように関係しているのだろうか。ARIAの指標にしたがって1991年から1996年に至る過程の人口動態を人口成長率と人口密度でまとめてみたのが表1である。

これを見ると，まず人口密度に大幅な差異があるのが注目される。もっとも人口密度が高いのが，主要都市に近く，諸サービスへのaccessibilityも高い地域で77.2人となっており，それ以外の地域とは極端な差異を示す。一方，オーストラリア全体の人口密度が2.3人ということからは，広大な国土に人口が点在しているのではなく，人口が集中する都市部とほとんど人のいない郡部とに明瞭に分かれることが示唆されている。そして，この5年間でもっとも人口成長率の高かったのが，モノやサービス，社会参加の機会が無制限に近いaccessibilityの高い地域で6.2%，次い

表1 近接性と人口成長率

近接性のレベル	人口成長率 1991-1996 (%)	人口密度 (1平方キロ当たりの人口)
きわめて近い	6.2	77.2
近い	5.1	4.1
やや近い	3.6	1.0
遠い	1.2	0.2
非常に遠い	2.9	0.0
全オーストラリア	5.8	2.3

(資料：Hugo, 2001より作成)

で高かったのが，サービス等にいくらか制限はあるものの利便性のやや高い地域で5.1%であった。とはいえ，オーストラリア全体の平均値が5.8%だから，まさに人口規模が大きく人口密度も高い地域でのみ人口が増加しているといえる。つまり，モノやサービスなどを大量に消費できるだけの人口規模の地域で経済活動が活性化し，それが職業機会や娯楽，学習の機会を提供することになり，人口の増大を招く要因になったと考えられる。いってみれば，産業の高度化が都市部への人口移動を促進させているのである。

(3) 高度産業化過程と人口移動

それでは，非都市における人口分布はどのような推移を辿ってきたのだろうか。1966年以降のデータからオーストラリアの人口動態の推移を見てみることにしよう。

さて，人口10万人以下の場合，センター地区の数は1966年に450であったが1996年には728に増え，全人口に占める比率も20.5%から23.7%へと増えている。逆に人口1000人以下の場合，人口は16.9%から14.0%へと減少している(表2)。もっとも，連邦政府の憲法が改正されアボリジニがオーストラリア国民としてカウントされたのが1967年だから，1966年の人口統計にはまだアボリジニの人口は含まれていない。したがって，この30年間の実際の人口減少はさらに大きいものになる。

一方，この30年間で急激に人口が増加したのが，大都市に次ぐ人口規模の都市(10万以上50万未満)で，3.8%もの増加率を示す。このような数値からは人口移動が必ずしも大きな都市への方向性をもつものではないことが示唆されている。表1と表2の結果からは少なくとも利便性の

きわめて低い遠隔地での人口減少と大都市ではないが利便性の高い地域での人口増加に留意する必要があることがわかる。産業の高度化過程で遠隔地からの移動、あるいは、大都市に告ぐ都市への移動が進んだことから、人口移動のプッシュ要因として産業の高度化がなんらかの役割を果たしていることが推察される。

ちなみに、80年代にゴールドコーストなど東海岸への人口移動が急速に進んだといわれる。越智(2000)はこの現象を象徴的に表現するものとして、オーストラリアビールのテレビCMを紹介する。「メルボルンは雨、シドニーはヤッピーだらけ、クィーンズランドでは誰もがラッキー」というフレーズで、このビールの魅力をクィーンズランド州の快適さに重ね合わせて訴求したものだ。メルボルンに比べ気候の変動も少なく快適で、シドニーに比べのんびりした気風が残っている。だから、クィーンズランド州では大人から若者まであくせくすることなく満ち足りた生活を送ることができる。オーストラリアのビール会社はCMに載せて日々、テレビでアピールしたのである。

表2 居住規模から見た10年毎の人口推移(1966-1996)

人口規模	センター地区の数				人口(%)			
	1966	1976	1986	1999	1966	1976	1986	1996
500000以上	5	5	5	5	56.0	57.0	54.5	53.1
100000~499999	4	6	7	8	5.4	7.5	8.2	9.2
75000~99999	1	1	1	2	0.8	0.6	0.6	1.0
50000~74999	5	6	7	6	2.4	2.5	2.8	2.1
25000~49999	5	13	11	25	1.5	3.1	2.3	4.6
20000~24999	11	6	22	17	2.1	0.9	3.1	2.1
15000~19999	17	19	17	14	2.5	2.5	1.9	1.3
10000~14999	19	22	29	37	2.0	2.0	2.2	2.5
5000~9999	61	73	83	86	3.8	3.9	3.8	3.5
2500~4999	103	115	127	165	3.1	2.9	2.7	3.2
2000~2499	50	56	71	64	1.0	0.9	1.0	0.8
1000~1999	178	181	252	312	2.2	1.9	2.2	2.5
センター地区総計	459	503	632	741				
都市人口総計(%)					82.9	86.0	85.4	86.0
地方人口総計(%)					16.9	13.9	14.5	14.0
人口総計(%)					100.0	100.0	100.0	100.0

(資料: Hugo, 2001より作成)

実際、クィーンズランド州の海岸沿いには60年代から70年代にかけてメルボルンからの移住者が目立ち、80年代にはシドニーからの移住者が際立つようになったといわれる。当初は退職者たちが温暖な気候のクィーンズランドに移住したが、やがて現役世代も移住するようになった。中にはゴールドコーストに住みながらシドニーに飛行機で通勤する者もいるともいわれる。そのようなケースからはこの時期、モノやサービス、社会参加へのaccessibilityよりも生活の質を重視する人々が増えてきたことがわかる。まさに80年代以降の高度産業化過程でモノやサービスの豊富さが必ずしも生活の豊かさを意味しなくなり始めたことが示唆されているのである。

さて、問題はこの期間に遠隔地からの人口移動が進んだことである。伝統的な生活が維持でき

るのであれば、必ずしも移住する必要はない。だが、この30年間で遠隔地からより便利な地域へと人口が移動したのである。移住には金銭的、心理的、社会的コストがかかるばかりか、移住先で適応できるかどうかともわからない不安要素が伴う。だから、これまで通りの生活が維持できるのであれば、必ずしも移住する必要はないのだが、この30年間で明らかに遠隔地での流出人口が増えている。なんらかのプッシュ要因が作用したことは確かだ。産業の高度化の過程を経て、商品やサービス、社会参加の機会がきわめて少ない地域では生活しづらいと思う人が増えたのだろうか。実際、杉本（2000）は、アボリジニの3人に2人が遠隔地ではなく主要都市か田園の都市で過ごしているという。もちろん、いまなお遠隔地に住み固有の文化を守っているアボリジニは多勢いるが、それでも人口の3分の1しか遠隔地に住んでいないとすれば、アボリジニの伝統的な文化システムが危機に晒されはじめたといわざるをえない。

さらに、伝統的生活を継承しないことを選択するのであれば、高度産業化社会で職業に就けるだけの知識や技能を身につけなければならない。遠隔地から都市への移動は高度産業化社会への適応を迫られることを意味し、高度な教育が不可避となる。利便性を手に入れようとするれば、まずは勉強しなければならないのである。こうしてみると、産業の高度化過程で遠隔地からの人口流出が見られたのは、教育機会、学習機会を求めてのものであったことが推察される。

（4）教育機会と人口移動

03年9月12日から19日にかけてクィーンズランド州ブリスベンに聞き取り調査に出かけた。デジタル放送に関する聞き取りが目的であったが、その対象者からたまたまアボリジニ出身で州政府に勤務するジェニファー・ジョーンズさんを紹介してもらい、話を聞くことができた。僻地に住む人々にとって何が一番必要だと思うかと尋ねると、まず、「教育」と答えた。たとえ遠隔地に住んでいようと、現代社会を生きていくのに必要な知識や技能を身につけていけばよりよい生活できるからというのである。実際、教育や社会参加の機会が提供されても基礎的な素養がなければ享受できない。そして、高度な知識や技能があれば、都市に出て収入のいい職業に就くことができるが、そうでなければ収入を得るために家族を置いて近くの町に働きに出かけなければならない。だから、遠隔地の人々には基礎教育はもちろんのこと、都市部の人々と同様、IT教育が重要だと彼女は考えている。そうすれば、都市で生活する人々と情報を共有することができ、遠隔地にいても生活の質を向上させることができる。とりわけ彼女が重視していたのは健康、栄養情報であった。病気に対する予防知識が行き渡れば、より健康に暮らすための一助となる。もちろん、IT教育を受けたからといってアボリジニの伝統を切り捨てることにはならない。都市への流出人口が増えているいま、伝統文化をデジタル化して保存し、代々、継承していくことがむしろ必要になってきているのだと彼女はいう。

こうしてみると、この聞き取り調査の結果からも遠隔地からの人口流出の背景に高度な教育機会へのニーズの高まりがあったことが確認されたといえる。単にモノやサービス、社会参加の機会だけではなく、むしろ高度な教育サービスへのアクセシビリティが非都市地域にとって重要なものになってきたからだと思う。それでは、オーストラリアの人々は義務教育終了後にどのような資格を得ているのだろうか。居住地域別に見てみたのが表3である。これを見ると、もっとも教育歴が低いのが郡部で、もっとも高いのが都市中心部の人々であった。

もちろん、これには郡部の若者が大学に入学するため都市部に移動した人口も含まれている。郡部で獲得できる職業には高度な知的訓練を必要としないものしかなく、両親もまた教育には基礎的なものしか望まないことが多い。だが、より高度な知識や技術を必要とする職業に就こうとすればそれにふさわしい高度な教育が必要で、そのためには都市部に移動しなければならない。

表3 居住区別に見た卒業後の資格

卒業後の資格	郡部(%)	都市・町(%)	中心部(%)
学士, それ以上の資格	7.7	7.4	15.3
熟練資格保持者	6.0	5.7	7.4
基礎資格保持者	18.8	19.4	16.7
独学	2.7	2.9	2.8
いべきほどのものはない	7.9	8.8	8.7
卒業後は無資格	56.9	55.7	49.1
総計	100.0	100.0	100.0
全世帯	645.9	1060.0	2877.1

(資料: Hugo, 2001 より作成)

社会的影響力を持つ学士以上の学歴(修士, 博士)の取得者が大都市で圧倒的に多いことから、郡部から大都市への移動のベクトルが明瞭に示唆されている。高等教育に関しては地域による不均等が歴然としているのである。それだけに、都市部の住む子どもたちに比べ、郡部の子どもたちが享受できる教育機会に差があることに留意して対処しなければならない。高等教育での差異がそれ以前の教育機会の差異を生み出し、地域による格差が拡大されかねないからである。

こうしてみると、1966年から1996年に至る30年間の人口移動には産業の高度化と密接に関連する二つの要因が関係していたと考えられる。すなわち、①温暖な気候や温厚な気風によってもたらされる快適な生活環境への需要、②高度な教育サービスへの需要、等々である。前者は、これまでのモノ、サービス、社会参加以外の要因が生活の質を図る指標として生まれつつあることの証左であり、高度産業化によって生活に余裕のある人々を中心に消費嗜好に変化がみられたことを示唆する。一方、後者は高度産業化により労働内容に変化が生じ、人々の知識や技能の高度化ニーズが高まったことを示唆する。いずれも消費の高度化、産業の高度化から派生したプッシュ要因である。産業の高度化が消費嗜好としてモノ離れを促進し、労働内容として情報化を促進することを示唆しており、興味深い。

2) 遠隔地政策とテレコミュニケーション

さて、いつでもどこでも高度な教育サービスが提供されるようになれば、地方や遠隔地に住む人々も教育機会を求めてわざわざ移動する必要はなくなる。高度な教育を受けて生活の質を高めるとともに、地域に固有の文化を育みながら生きることが可能になるからである。そこで地域に付随するaccessibilityの格差を低減しようと期待されるのが瞬時に距離をなくせるテレコミュニケーションである。

(1) 地域開発とテレコミュニケーション

地域開発をICT(情報通信技術)によるテレコミュニケーションの利用によって行おうとする試みはさまざまな国で試みられている。オーストラリアでその模索をしているキャビル(Cavill, M. 1999)はこのテーマに関して行われた数多くの研究成果を整理し、地域開発の側面からテレコミュニケーションには以下のような効果があるとした。すなわち、①国内投資家に向けて地域の魅力をアピールする、②地域、国家、世界の国々との関係を強化する、③先端的な技術の調査と開発を奨励する、④革新的な技術および情報ベースのサービスの普及を促進する、⑤大小を問わず事業競争を促進する、⑥社会およびコミュニティ開発を強化する、⑦行政サービス

および情報の質と効率を改善する、⑧地方の機能を改善することを奨励する、等々。

こうしてみると、たしかにテレコミュニケーションは地域開発の触媒になりうるし、地域アイデンティティの核にもなりうる。さらには、地域住民の福利厚生にも役立ちうるし、ビジネス機会を提供することも可能だ。もちろん、既存の枠組みの中で閉塞していた地域もテレコミュニケーションによって活性化される可能性もある。

だが、キャビルは地方の人々にとってICTは功罪両面を合わせもつと認識しており、機能の側面からその功罪を読み取ろうとする。まず肯定的な側面として彼女は、グローバル競争の時代にはICTを効果的に使うことが地方の経済、社会に不可欠だとし、その理由を3点あげる。すなわち、①距離が離れていることから派生する諸問題の解消、コストの低減、新しい経済機会の提供、諸サービスへのアクセスの向上、②新規ビジネスの開発支援、健康や教育など行政サービス提供の改善、提供プログラムの開発や一般コミュニティへの支援の提供、③経済の専門家の不在や地理的な孤立から派生する障壁の解消手段として機能、等々 (ibid.)。

たしかに、ICTを有効に活用すれば諸サービスへの accessibility が高くなり、地方での新規ビジネスの立ち上げや開発も可能になる。もちろん、専門領域の知識や情報の入手も容易になる。だが、当の市場が力をつけないうえに地域のコミュニティが十分に機能するようになると保障することはできない。

一方、彼女はICTには地方経済や社会に相当、有害な影響を与える可能性があるとして指摘し、以下のように否定的な側面をあげる。すなわち、①サービスの電子化、あるいはデジタル機材の導入などで歳出が過剰になり地方経済が深刻な影響を被る可能性がある、②現状のICTの不均衡な普及は地域間にあった距離的不平等をさらに悪化させるにすぎない、等々 (ibid.)。

つまり、地方コミュニティは脆弱で経済に余裕がないため、多大なコスト負担を伴うデジタル化には耐えられず、十分な投資ができないことが新たな格差の温床になるというのである。地方にとってのICTの否定的側面としてキャビルがもっぱら財政基盤の弱さ、市場性の低さに言及しているのが興味深い。ICTを基盤とした社会展開も実は高度産業社会の残滓を引きずりつつ推進されることを示唆するものといえる。

(2) 地域格差、情報格差

さて、キャビルはICTの普及には以下の諸要因が関与しているとする。すなわち、①認知：採用する可能性のある人々がその技術について知っているかどうか、どのように使われるのか、②価格：買うことができるのかどうか、③需要：彼らのニーズに見合っているのかどうか、④サポート体制：購入前はもちろん、購入後もユーザーを支援する体制が整っているのかどうか（相談者、導入者、修理専門家、等）。ところが、このような普及に影響する諸要因が、多くの地方では欠如している場合が多い。したがって、ICTを活用して格差是正を試みようとする構想そのものはすばらしいのだが、実際に地方でICTが普及するかといえば容易なことではない。そのような現実を直視するがゆえに彼女はICTを活用した地域開発に懐疑的にもならざるをえなくなるのである。

その一方で、テレコミュニケーションこそ地域開発の源になるという考えもある。たとえば、通信情報技術文化省 (DCITA) のブライアント (Briant, S., 1999) は、オーストラリアの過疎地にテレコミュニケーションのインフラを敷設してサービスを提供することはきわめて難しく、そのことが長年、過疎地に住む人々の不満の種であったことを報告する。そして、そのような現実を認めた上で、ICTを有効に活用していかなければ、地域格差はさらに拡大するだろうと予測する。

さらに、人がまばらにしか住んでいないような過疎地や奥地にまでインフラを延長するには高いコスト負担が伴い、これまではユニバーサルサービス義務（以下、USO=Universal Service Obligation）によって指示された最低限のインフラしか提供できなかったことを指摘する。このように僻地のテレコミュニケーション需要に対応することの難しさを指摘した上で、それでもインターネットは過疎地の社会やビジネス組織を活気付ける前例のない機会を提供するという見解を示す。

地域格差を解消するためにICTを活用しようと企図する彼は、もし現在の障壁が乗り越えられずこのような機会を実現することができなかつたら、あるいは、もし高度なコミュニケーションサービスによって提供された機会が効果的に利用されなかつたら、過疎地での社会発展は望めず、今後衰退の一途を辿るだろうとすら予測する。そうなった場合、過疎地のコミュニティは都市部や国際的な競合相手と比べますます「情報貧乏」になっていくだろうと厳しい見通しを示すのである (ibid.)。

こうしてみると、地域開発の実践者であるキャベルも行政側のプライアントも同様の見解を示していることになる。地理的格差を是正するにはICTを含むテレコミュニケーションしかないことを認識している点では共通しているのである。ただ、キャベルが現実的な観点から遠隔地での市場性を問題にしているのに対し、プライアントは困難なことは承知の上でICTを活用してテレコミュニケーションを推進していかなければ地域の将来はないとしている点が異なる。つまり、市場性を問題にしなくてもいい立場のプライアントが理想論を展開し、そうではないキャベルが現実論を展開しているだけの違いにすぎない。

(3) 連邦政府の対応

連邦政府にとってもコミュニティにとってもテレコミュニケーション政策は重要な課題である。フルー (Flew, T. 2002) はオーストラリアではメディアのデジタル化と集中化の過程で国家の規制の枠組みや制度的な基盤に大きな変化が見られるようになったことを指摘する。すでにマイル (Miles, 1997) やバール (Barr, 2000) によって報告されているように、21世紀になってから急速に伝送網や制度、新産業の立ち上げなどの領域でICTと既存メディアとの融合現象が進行しはじめている。そしていま、進化したICTの活用領域は財政、小売、コミュニティ、健康、教育などあらゆるサービスセクターに広がりつつあるのである。ブロードバンドは今後おそらくライフラインと位置づけられるほど重要なインフラになるだろう。それだけにICTによるテレコミュニケーションのあまねく普及が不可避となる。

それにはまず、地方のテレコミュニケーション市場に巣くう既存のパラダイムを変容させる必要がある。つまり、地方には高度なインフラやサービスが欠如しており、それが人々のICTについての認識や要求の欠如を引き起こし、やがてはインフラやサービスへの投資の欠如にいたるといった負の循環を断ち切らなければならない。遠隔地に住み高度なテレコミュニケーションへの accessibility が低ければ、その利点を認識することもできず、導入しようとするインセンティブも働かない。結果として市場を生成できなくなるのは必至だからである。となれば、市場として成立するための要件をまず整備し、地方でもテレコミュニケーション市場が成立しうよう画策していくことが肝要である。

すでに02年2月、アデレードでのIT世界会議でハワード首相はICTの枠組みをさらに発展させる決定を表明した。これを受けて通信情報技術文化省のオルトソン大臣はこの枠組みをさらに進展させると約束した。そして、03年4月、通信情報技術文化省は“Enabling Our Future”というタイトルの報告書を出し、連邦政府がICTに基づいて社会構築をしていく展望を明らかにした。

この報告書では運営委員会の結論と提言が以下のようにまとめられている。すなわち、①最近のICT産業の悪化の影響も含め、この産業の現状に関する最新の見解を提供すること、②有望な技術としてICTのより広範な影響およびICT事業に対する示唆を深く理解できるようにすること、③技術的進展と国際的傾向、これらの発展の中から生み出される事業機会を認識し、ICT産業の中期的予想を行うこと、④中期的な枠組みの元で分析し、オーストラリアのICT産業の継続的な発展および広範囲な国家目的を達成するためのICTの利用を促進すること、等々。

このようにハワード政権はICTを活用した社会構築に熱意を見せる。実際、諸業務の電子化は相当、進んでおり、OECDがオーストラリアのこれまでの取り組みを評価するほどである。この流れは今後、さらに加速されると思われるだけに、国内の発展バランスを考え、いかに地方がテレコミュニケーション市場を確保できるかということが重要課題となる。

(4) 競争政策とテレコミュニケーション

さて、オーストラリア連邦政府は1997年7月1日のテレコミュニケーション法の施行以来、一貫して規制緩和を進め競争を奨励してきた。だが、依然として地方での一社支配の構造に大きな変化はない。通信会社最大手のテルストラが光ファイバーシステムを中心とする高品質の地上バックボーン（基本通信回線）網を持っているからである。

もっとも、連邦政府は多くのバックボーンデータの伝送のために遠隔地に対しては今後、衛星送信が中心になると見ており、実際、TPG(the Total Peripherals Groups)が全オーストラリアの15の遠隔地コミュニティとの間でインターネットサービスを含むネットワークサービスを衛星を使って提供する契約を勝ち取ったことをクライアントは報告している。これまでサービスを受できなかった地方のコミュニティでも、都市に比較すれば高いレートではあるが、1時間未満1ドルで高品質のアクセスができるようになったのである (ibid.)。このように明らかに競争政策の導入によって改革の成果が見られる場合もあるのだが、テレコミュニケーション法が施行されたからといってオーストラリアの地方、とくに遠隔地のテレコミュニケーション問題が解決されたわけではなかった。

そもそも競争が促進された結果、価格が低下するというようなことは地方では起こりにくい。というのも地方では新規参入が難しく、既存の通信会社による既得権益構造から脱皮しにくいからである。都市に比べより高いインフラコスト、薄いマーケットといった地方の状況は新規参入者にとってはリスクが高く、起業しようというインセンティブがなかなか働かない。その結果としてテルストラが地方の市場をほぼ独占しており、競争関係が生まれにくく、価格が下がることもほとんどないのが現状である。

公益事業に競争政策を導入することの目的は、競争原理を導入することによって価格の低下、多様なサービスの提供などが可能になり、結果としてユーザーの利益に適うようになるという考え方に基づいている。ところが、オーストラリアでは先述したように、市場性の希薄な領域では民間セクターも作用せず、公共セクターも手を引くといった結果になっている。その結果、市場性のある地域との格差がこれまで以上に大きくなるという現象が見られるのである。規制緩和による競争政策の導入が必ずしも企図した方向に作用していないとすれば、公益事業に競争政策を導入することがはたして有効なのかという疑問が浮上してくる。

(5) 競争政策とユニバーサルサービス義務

OECDは公益事業に競争政策を導入することの効果を説く。というのも、そうすれば、効率は上がり、イノベーションは進み、消費者ニーズを重視した事業展開が可能になると認識している

からであり、今後、さらに競争政策の導入を推進していくとしている。そして、電気通信の領域でいえば、「人口が少なく、利用量の少ない地域での市内サービス、他社ネットワークへの通話の中継」を「非競争的事業部門」とし、「長距離サービス、携帯電話、付加価値サービス、利用量の多い法人顧客向けの市内サービス、ブロードバンドネットワーク（ケーブルTVなど）提供地域における市内サービス」を「競争的事業部門」としている（OECD, 2002）。非競争的事業部門とされた領域は公的機関が担当するが、競争的事業部門は競争原理のもと民間セクターが担当する。棲み分けによって適切なサービスを効率よく供給していこうとしているのである。

さて、オーストラリアにはテレコミュニケーションサービスへの平等なアクセスを保証するものとしてユニバーサルサービス義務（USO）がある。非競争的な基本サービスについては産業基金からの取立てによって地方へのサービス提供が保証されているのである。ところが、このシステムは基本的なニーズが電話をめぐるサービスに限定されていたころは問題はなかったが、コミュニケーション技術が進化し、インターネットサービス、高度なモバイルサービス、ビデオ会議等も含む多様なサービスへのニーズが発生してくると問題がいくつか生じてきた。

まずインフラとしては広帯域でいつでもどこでもアクセスできるユビキタス環境が不可避となってきたこと、そして、増大するニーズの複雑さに加え、技術的支援や訓練、技術開発への取り組みが求められ、さらには個別のコミュニティニーズに伴うサービス内容や応用開発なども求められるようになったこと、ただアクセスできればいいというだけではなく、随伴サービスまでも求められるようになったこと、などからサービス提供に際して支障が出始めている。電話を介して複雑で多様なサービスが可能になったために、ユニバーサルサービスとして、これまでのような単一のサービスを特定できず、その機能さえ再検討が迫られているのである。

3) 要約と考察

(1) 地理状況が生み出すコミュニケーション格差のメカニズム

これまでに見てきたように、オーストラリアの場合、不利だと見なされているのは、①大都市から離れている、②人口が少ない、いわゆる「rural」「resional」「remote」と表現される地域であった。頭文字から「3Rs」といわれることもあれば、「bush」と称されることもある。それらの言葉はいくぶんネガティブな意味合いを込めて使われることも多い。たしかに地方、僻地、奥地といわれる地域ではモノやサービス、社会参加の機会が少なく、地域差が歴然としていた。ICT利用者数についても同様、圧倒的な地域差がある。都市から離れるにしたがって圧倒的に利用者が少なくなる点ではモノやサービス、社会参加へのaccessibilityに見られた傾向と同様である。しかも、オーストラリアではテレコミュニケーションの料金体系は距離に依存しており、この面からも遠隔地は圧倒的に不利だといわざるをえない。

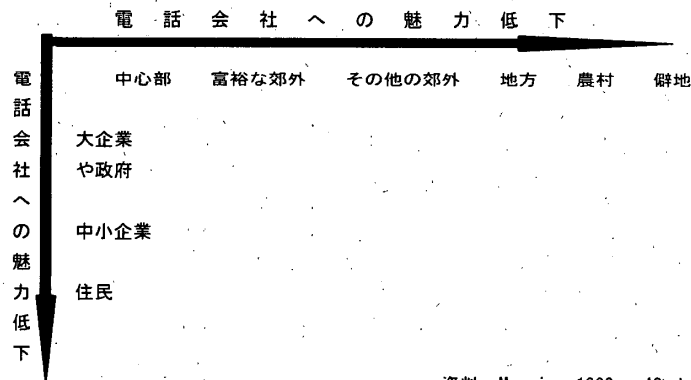
したがって、モノやサービス、社会参加、情報へのaccessibilityという側面からいえば、圧倒的に地域格差がある。生活の利便性からいえば奥地に住む人ほど不便であり不利なのである。実際、1966年から1996年の30年間の間に奥地から都市に向けて人口移動が起こっており、いまやアポリジニの3分の2は都市で生活しているともいわれる。つまり、この30年の産業化過程の中で都市的生活様式が僻地や辺境にも普及し、生計を立てるにも家庭を築くにも高度産業化社会の様式の中で行わざるをえなくなっていることが示唆されている。

それまでは単なる場所の違いでしかなかった地域が、大都市からの距離、利便性といった要素で尺度化され、ランク付けられていく。ARIAが行ったaccessibilityに基づく分類基準はまさに時代の流れに呼応したものであった。地域に固有の歴史や文化的な要素は軽視され、利便性が高いか否かといった機能性だけで地域が判定され、価値付けられていったのである。そして、利便

性の高い地域に人は集中し、その集積効果でモノ、サービス、社会参加、情報は潤沢に流通するようになる。もちろん、そのような地域ではビジネスチャンスも多く、経済活動も活性化する。一方、人口の少ない地域では集積効果が期待できず、ビジネスチャンスもなければ（鉱山を除く）、就労機会さえほとんどないに等しい。一定数以上の消費者を確保できなければ事業として成立しないからである。

20年間電話会社に勤務し、現在、そこの社長を務めるモリス（Morris, P. 1999）は電話会社にとって魅力ある対象について興味深い指摘をする。つまり、事業者側は利用者を二つの尺度によってカテゴライズし、サービス提供が可能かどうかを判断するというのである。一つは地理的accessibility（都市中心部を起点とする）、もう一つは組織規模で、この二つのベクトルによって対象を座標軸に布置し、投資可能かどうかを判断する（図1）。したがって、電話会社にとって遠隔地に住む住民は投資対象としての魅力をほとんどもたないことがわかる。

図1 電話会社にとっての優先マーケット



電話会社にしてみれば人口集中度の高い都市ならインフラに設備投資をしてもすぐに回収できるが、人口がまばらな僻地では回収できるかどうかも疑問である。しかも、インフラ設備自体に膨大なコスト負担がかかる。遠く離れた地域に素材と作業員を運び、時間をかけて設置したとしても利用者がごくわずかでは民間セクターのインセンティブが働かないのも当然である。投資コストの回収が新規ビジネスをはじめ判断基準になるのであれば、遠隔地で事業は成立せず、市場も生成されない。だから、これまで電話事業は公益事業として位置づけられていたのである。モリスはテレコミュニケーション政策に競争原理が導入された結果、都市以外に住むオーストラリア人が大幅に不利益を被るようになっている現状報告をしている（ibid.）。競争原理は利益を生み出せない領域では作動しないからである。

こうしてみると、市場性の多寡によりもたらされるコミュニケーションインフラの充実・非充実が地域によるコミュニケーションaccessibilityの格差を生み出し、それが原因となって地域からの流出、地域への流入現象が起り、やがて地域イメージが定着する。その結果、コミュニケーションaccessibilityの充実・非充実を基準に地域イメージが固定化し、それに従って住民が振り分けられていく。この過程で作用するのは個人的な属性ではなく人口規模と地理的accessibilityに基づく市場性である。したがって、地理状況がコミュニケーション格差を生み出すメカニズムの中で市場性がいわば規定要因として作用していることがわかる。

(2) サービスの空白領域

もちろん政府は地域格差を是正するために、地方のコミュニティのために付加的な支援をすべ

きだということを知っている。だから、競争政策が導入されてもUSOとして政府は基本的な電話サービスをはじめ、高度なテレコミュニケーションについても標準的なサービスは提供しつづけるはずである。とはいえ、多様なテレコミュニケーションサービスのうち、どれが誰にも必要なサービスなのか、政府が特定して平等なアクセスを推進することはできない。したがって、導入について個人の自由裁量に任せられている領域で差異が生じてくると考えられる。

モリスは民間セクターが取り扱う領域とUSOの担当領域の間に空白領域があることを指摘する。遠隔地へのサービスは政府しかできないのでなんらかの対策が立てられているし、都市では民間セクターが競争原理に基づく事業展開をし、比較的安価なコミュニケーションサービスを提供している。ところが公共セクターも民間セクターもカバーしきれない領域が、「Regional & Provincial (農村)」と「Residential (住民)」が布置される領域で実際にはアクセス面での空白領域が生じているという。

具体的には小麦を生産したり羊を放牧しているような地域の人々である。市場という観点から地域を詳細に見ると、「regional」「rural」と「remote」とは需要の面でも機会の面でも明らかな違いがあると彼はいう。地方の人々を一括りにして語るができないのは都市にとっても同様で、ブロードバンドの普及に関して上村らは興味深い報告をしている(2003)。02年7月から9月にかけてオーストラリアで調査を実施した結果、他国に見られない特有の現象が見られると報告している。すなわち、インターネットの普及は相当進んでいるが、ブロードバンドはそれに呼応した動きにはなっていないというのである。その理由として上村らは、都市内での人口の分散、小規模な市場、高額な料金設定による利用者の導入意欲の希薄、等々が考えられるとする。

つまり、地理的側面からいけば民間セクターがカバーしうるはずの領域で、経済的余裕のなさ、興味のなさといった社会経済的要因からブロードバンドを利用しない人々が多く、予想通りの市場を形成していないというのである。

都市部ですら普及がはかばかしくないとすれば、遠隔地での普及はもはや絶望的といわざるをえない。高速で大容量のデータを伝送できるブロードバンドは経済、社会システムに大きく貢献すると目されている。それだけに各国はブロードバンドの普及に向けて画策しているし、オーストラリアでもアップルバイら(Appleby et al., 2002)はブロードバンドの重要性を認識し、普及のためのコンテンツとアプリケーションに焦点を当てた積極的な取り組みをしている。だが、肝心のインフラが普及しないのであれば、せっかくの取り組みも徒労に終わりがねない。規制緩和されて以来、政府の介入は限定的なものになっており、一方の事業者は商業的視点から事業展開を構想するため、その中間に位置する層のaccessibilityが低下し、普及は進んでいない。まだ特定の層の利用にとどまっているのが実態なのである。

(3) コミュニケートする権利

フルー(Flew, T. 2002)は情報技術の進展に伴い近年、競争政策の導入、国際貿易法、メディアの集中、といった現象が起こっており、それらは既存の社会契約を変容させる可能性があることを指摘する。そしてメディア産業の国際化と、メディア管理方式の国際化によるメディア市場との関係は単に文化産業における経済活動のグローバル化の反映ではなく、競争政策、国際貿易法、メディアの集中などの相互に強化された関係の反映でもあるという。さらに、メディアであろうと他の領域であろうと管理方式の国際化は最終的には低価格競争を引き起こすだけだということを再考する必要があるともいう。まさに情報技術は格差を縮小させる側面がある一方で格差を拡大する側面があることに留意しなければならないのである。

それでは、メディア利用者にとってはどうか。

アブラムソン (Abramson, B. D., 2002) は、コミュニケーション権は人権の一部であるという見解を示す。さらに、人権は個人的領域と切り離して存在はしえず、社会問題、哲学的問題をも含むものであり、理想論として語られるのではなくそれを基盤に政策を誘導する手段ともいえるものだとする。コミュニケーションする権利が人権の一部であるということはつまり、生活権の一部とも解釈できるのである。コミュニケーションする権利が生活権に含まれているとすると、遠隔地に住む人々にとっても都市部に住む人々と同様、高度なテレコミュニケーションにアクセスする権利はあるはずである。

ところが、ABS (Australian Bureau Statistics) が行った調査結果によれば、情報リテラシーの低い人々には、女性、アボリジニ、55歳以上、郡部に居住、6歳以下、正規の教育を受けていない、雇用されていない、年収が2万4千A\$以下、コンピュータを恐れ、学ぶ手段も意欲も持たない、等々の特性が見られるとされる。情報リテラシーの格差に関連する要因を列記すれば、教育歴、居住地、職種、年齢、所得、社会的地位、文化（民族）などが浮き彫りにされた。だが、それらは相互に関連しているばかりか、いずれも学習する機会、学習するための装置、学習意欲などと深く関連する。たとえば、郡部に居住しているから情報リテラシーが低いのではなく、郡部にいるから、学習装置や学習機会に恵まれず、結果として学習意欲が喚起されず、情報リテラシーが低いという関連性を読み取る必要がある。つまり、上記の要因が直接的に情報リテラシーの獲得に影響するのではなく、要因相互に関連しあった結果、情報リテラシーに影響するという連関である。

こうしてみると、情報リテラシーの低さ、ICT利用の低さは個人的要因ばかりではなく、明らかに地理的要因に付随したものと考えられる。既述したように、地理的状況が情報リテラシーにかかわっていることが人口データから確認された。さらには、クィーンズランド州が実施した調査結果 (2001) からインターネット利用者数を見てみると、州都ブリスベンだけが50%以上、その近郊あるいは海岸沿いの地域 (Mackay と Wide Bay Burnett を除く) は40%以上50%未満、それ以外の内陸部は40%未満という結果であった。人口がまばらな内陸部と都市部ではICT利用に格差があるといわざるをえない。居住する地理的状況によっては情報へのaccessibilityがきわめて低く、さまざまな支障が起りかねないのである。とすれば、そのような地域に住む人々に対し、コミュニケーションする権利を保障する必要はないのだろうか。

すでにマクブライド委員会報告 (1980) は、高度情報化が不平等と不均衡を世界規模で拡大すると指摘している。さらに世界人権宣言第19条によれば、「何人も、意見および発表の自由を所有する権利を有する。この権利は干渉を受けることなく自己の意見をいさく自由、およびあらゆる手段により国境にかかわらず情報および思想を求め、受け入れる自由を含む」としている。

とはいえ、ここには権利宣言があるだけで、現実的な処理が欠如している。まさにアブラムソン (ibid.) が指摘するように、単純化されてしまい、表現する自由、検閲されない自由、あるいは、情報の流通の自由といった概念に集約されてしまっているのである。実際には、これらの概念だけでは不十分で、情報を伝達する手段の不均等な普及について問題にしていかなければならない。表現、流通の自由はそのような媒体を所有してはじめて可能になる行為だからである。

ちなみに、冒頭に記したスコットばかりではなく、カーティン (Curtin, J. 2001) もまた1998年から2000年にいたる3年間のコンピュータ利用者数、インターネット利用者数について「City」と「Country」とを比較した上で居住地区はdigital divideの決定要因にはならないとしている。研究者が地理的状況は情報格差をもたらす決定要因とはいえないと結論づけてしまうことで、遠隔地に対するコミュニケーション政策に支障がでる危険性はないだろうか。既述したように、競争政策が導入されて以来、テレコミュニケーションサービスに空白領域が生れていることが報告

されている。とすればなおのこと、スコットやカーティンの見解がはたして妥当なものだったのか検討してみる必要があるのではないか。

参 考 文 献

- Abramson, B. D. (2002) The Politics of Broadband: Virtual Networking and the Right to Communicate, Raboy, M. (ed.) *Global Media Policy in the New Millennium*, University of Luton Press, pp.233-250.
- Appleby, H. & Bradlow, H. S. (2002) The Broadband Revolution, *Telecommunication Journal of Australia* vol.52, no.1, pp.3-9.
- Bryant, S. (1999) Networking The Nation: Challenges and Opportunities in Regional Telecommunications, *Telecommunication Journal of Australia* vol.49, no.2, pp.53-59.
- Cavill, M. (1999) Rural Telecommunications, *Telecommunication Journal of Australia* vol.49, no.2, pp.2-5.
- Communications, Information Technology and the Arts (2003) *Enabling Our Future: A Framework for the information and communications technology industry*, Common Wealth of Australia 2003.
- Curtin, J. (2001) *A Digital Divide in Rural and Regional Australia?*
<http://www.aph.gov.au/library>
- Flew, T. (2002) Broadcasting and the Social Contract, Raboy, M. (ed.) *Global Media Policy in the New Millennium*, University of Luton Press, pp.113-129.
- Hugo, G. (2001) Some Demographic Dimensions of the Digital Divide, *Telecommunication Journal of Australia* vol.51, no.2, pp.5-16.
- 上村圭介, 日向和泉 (2003) 『オーストラリアのブロードバンド事情』, *GLOCOM Review* 8:1 (73-1), pp.1-28.
- Morris, P (1999) Telecommunications and the 3Rs: Competition and Enterprise in Regional, Rural and Remote Australia, *Telecommunication Journal of Australia* vol.49, no.2, pp.47-52.
- NATSEM (2000) Barriers to telecommunications use in Australia, www.natsem.canberra.edu.au/pubs/netaccess-barriews.html
- 『OECD政策フォーカス』No35. 2002年4月
- 越智道夫 (2000) 『オーストラリアを知るための48章』, 明石書店, pp.127-132.
- Scott, H. (2001) E-Commerce, Electronic Banking and Older People Seminar, Victoria University, 22 May 2001.
- 杉本良夫 (2000) 『オーストラリア』, 岩波文庫, pp.138-161.

【注】本稿は平成15年度科学研究費（基盤研究（C）（2））の助成を得て実施した調査研究成果の一部である。