



KDDI 総研 R&A 誌は定期購読（年間 27,468 円）がお得です。お申し込みは、KDDI 総研ブックオンデマンドサービスまで。既刊の PDF 無料ダウンロードの特典もあります。

(<http://www.bookpark.ne.jp/kddi/>)

第 33 回通信政策研究会議（TPRC）
参加レポート

第33回通信政策研究会議（TPRC）参加レポート

—通信法改革とユニバーサル・サービス基金議論に注目して—

🕒 記事のポイント

サマリー 2005年9月にワシントンで開催された通信政策研究会議（TPRC）は、1972年の発足以来、産官学、非営利団体などから通信政策研究者が毎年集まり、通信政策に係る多様な課題が議論される場である。今回は通信法改革議論の最新動向について触れた上で、TPRCにおける多数のパネル、部会の中から「ICTとコミュニティ」「ユニバーサル・サービス政策」について報告する。

主な登壇者 John Ensign議員 Joe Barton議員 TPRC FCC Reed Hunt Richard Wiley

キーワード 1996年電気通信法 BICCA テクノロジー・ニュートラル E-rate ICT
ユニバーサル・サービス基金改革 ブロードバンド政策

地域 米国

執筆者 KDDI総研 特別研究員 清原 聖子 (kiyohara@iii.u-tokyo.ac.jp)

1 1996年電気通信法改革議論の展開とユニバーサル・サービス基金

1996年電気通信法（以下、「96年通信法」）成立からおおよそ10年、米国では2005年上半期、同法の規制枠組みが今日の技術革新にかみ合っていないことから、これまで以上に通信法改革議論が高まった。7月下旬には上院で、John Ensign（共和党、ネバダ州）議員が「Broadband Investment and Consumer Choice Act（BICCA）」法案を議会に提出、一方下院エネルギー商業委員会では9月15日、通信法改革草案が発表された。しかし9月以降、議会の関心は、ハリケーン・カトリーナの被災者救済に移り、通信法改革議論から大きく遠ざかった。その結果、2005年中に通信法改革法案が議会を通過する可能性はきわめて低いものとなった。ただし、通信法改革気運がワシントンから消えたわけではない。

たとえば、保守系シンクタンクのヘリテージ財団は10月25日、通信改革に関する公開レクチャーを開催した。レクチャーでは、Ensign議員が自らBICCA法案提出の

意図について講演した。Ensign議員は、「さらなる競争と規制緩和」の必要性及び同法案が「テクノロジー・ニュートラルである」ことを強調した。そして「カトリーナによる影響で議会のスケジュールは大幅に狂ったが、2006年は上院で通信法改革の優先順位が高くなるだろう」と講演を締めくくった。他方、下院エネルギー商業委員会委員長長のJoe Barton（共和党、テキサス州第6選挙区）は、12月中旬に小委員会において通信法改革草案の採決を行いたい意向である。現在ワシントンでは、通信法改革の声が燦々していると言えるだろう。

とりわけ通信法改革議論の中で、筆者が注目したい問題は、ユニバーサル・サービス基金改革にある。ユニバーサル・サービス基金は、連邦通信委員会（FCC）がハリケーン・カトリーナの被害者救済措置として、約2億1100万ドルをユニバーサル・サービス基金から拠出すると決定したことで、大きな注目を集めた。また、学校・図書館向けのユニバーサル・サービス支援プログラム（E-rate）については、貧困地域や農村地域の学校・図書館に対し高い割引率を設定することによって、デジタル・デバイドの解消に貢献してきたとする見方がある一方で、議会では長らくプログラムの腐敗、不正が大きな問題とされてきた。E-rateプログラムは、次の通信法改革議論の中で何らかの改革が行われる可能性が高い。

このように、現在ワシントンで在外研究中の筆者の関心は、通信法改革とユニバーサル・サービス基金をめぐる議論の展開にある。筆者はこうした視点から、今年9月23日から3日間に渡り、ジョージ・メイソン大学ロースクールで開催された通信政策研究会議（TPRC）に参加した。今回はTPRCにおける多数のパネル、部会の中から、「ICTとコミュニティ」「ユニバーサル・サービス政策」について報告したい。

2 通信政策研究会議（TPRC）とは？

Telecommunications Policy Research Conference（TPRC）は1972年、政府、大学関係者による小規模な通信政策研究グループとして発足したが、いまや世界各国から注目される通信政策会議である。今年は米国内のみならず、カナダ、韓国、中国、オーストラリア、ヨーロッパ諸国からも通信政策関係者が集い、およそ230人が参加する大規模な会議となった。日本からも、大学関係者や実務家が十数名参加した。

TPRCは発足後、産官学、非営利団体など様々な機関から通信政策研究者が毎年集まり、ボランティアの運営によって継続されてきた。TPRCの目的は、（1）現在進行中の通信政策に実用的な研究を広めるためのフォーラムとして機能すること、（2）重要な通信政策課題に関する新たな研究を促進すること、の2点である。その後通信政策の重要性が増したため、スタンフォード大学Roger Noll教授らが中心となって、TPRCは1986年、継続的に通信政策を議論する場として制度化された。1988年にはTPRCは、内国歳入庁規則の501（c）（3）該当団体として認定された。税制上の優遇が最も厚い501（c）（3）団体となったことで、企業からの大口の寄付も期待できるようになった。ちなみに今年の企業スポンサーは、IBMであった。

現在TPRCは電話、放送、ケーブル、国際通信、インターネット、ワイヤレスなど、あらゆる通信政策課題を網羅する会議となっている。今年も、表1からわかるように、「著作権」「ISPと市場構造」「プライバシー、セキュリティ、インフラストラクチャー」「インターネット政策」「ネットワーク・ニュートラリティ」「オープン・ソース・ソフトウェア」「VoIP」「マスメディア・産業構造と公共利益」など、多様な研究部会が用意された。このように一度に多様な政策課題の研究報告を聞くことができる点が、TPRCの大きな魅力の一つである。

【図表】第33回TPRCプログラム

<9月23日>

	2時—3時30分		4時—5時30分		5時30分—6時30分
	【チュートリアル】 EUの通信規制 フレームワーク	【パネル】 通信業界の合併と 96年通信法改正の 可能性	【パネル】 グロックスター 判決後...ファイル 交換の未来	【パネル】 ICTとコミュ ニティ	【元 FCC 委員長同士の ディベート】 「2007年通信法」は あり得るのか？

<9月24日>

研究発表部会				
	知的財産と マスメディア	ネットワーク競争	ネットワーク ガバナンス	ICTと社会 (アクセス、プライバ シー、セキュリティ)
8時30分— 10時10分	公共電波における公 共利益（規制緩和への 制限：AM ラジオ放送 に関する例）	ラスト・マイルの ニュー・エコノミー（ブ ロードバンド・アクセ スの決定に関する分析）	インターネット政策（イ ンターネット・ガバナ ンス：理論と主要な原則）	プライバシー、セキュ リティ、インフラスト ラクチャー（オン・デ マンドの世界における プライバシーとセキュ リティ）
10時40分 —12時20分	著作権（市場触媒とし てのP2P）	ISPと市場構造（インター ネット・サービス規定に 関する市場構造）	規制者のための教訓（規 制緩和と国家の変化する 役割）	ブロードバンドの発展 による影響（農村地域 のブロードバンド ギャップを解消する）
2時— 3時40分	ネットワーク・ニュー トラリティ対ネット ワークの多様性【パネ ル形式】	ネットワーク価格（小売 価格とファシリティー ベースの通信市場への参 入）	創造的な分裂：新技術と 技術革新（携帯電話の中 のテレビ：韓国の事例）	情報通信技術の社会政 治的影響（コミュニ ケーションを行う権 利：民主主義とデジタ ル・デバイド）
4時10分— 5時50分	オープン・ソース・ソ フトウェア （クリエイティブ・コ モンズ）	ローカル・ループにおけ る競争（通信ネットワ ークに関するアンバンドリ ング）	周波数の権利を定義する ための革新的アプローチ （WiFiの可能性とブロー ドバンド・デバイド：テ キサスの事例）	ユニバーサル・サービ ス政策（低所得世帯向 けユニバーサル・サー ビスに関する調査）

<9月25日>

	知的財産と マスメディア	ネットワーク競争	ネットワーク ガバナンス	ICT と社会 (アクセス、プライバ シー、セキュリティ)
8時30分— 10時10分	マスメディア、産業 構造と公共利益(市場 構造とローカルTVの 独占)	VoIP (EUの規制枠組に おけるVoIP)	規制者のための教訓 (国際音声通信における 競争)	プライバシーに関する ユーザーの視点(プラ イバシーに関する消費 者需要)
10時40分 —12時20分	マスメディア:コンテ ンツと文化 (メディアの規制緩和 とオンライン・ ニュース市場)	無線技術に関する政策意 義 (米国における携帯電話 業界の競争)	規制枠組み (ネットワーク・ニュー トラリティ規制のための 経済的枠組み)	

*本プログラム表は、TPRCプログラムを参考に筆者が簡略化して作成したものである。各研究発表部会の()内は、
筆者の視点から各部会の研究発表の代表的なものを例示した。

詳しくは、(<http://www.tprc.org/TPRC05/Program05.htm>)をご覧ください。

3 パネル: ICTとコミュニティ

モデレーター: Andrew Clement, FIS, トロント大学

パネリスト: Michael Gurstein, セントラル・クィーンズランド大学

Sharon Strover, テキサス大学

Heather Hudson, サンフランシスコ大学

Anthony Wilhelm, ユニバーサル・サービス管理会社

本パネルの目的は、北米では過去10年にわたりコミュニティレベルのICT利用を進展させるための各種取り組みが行われてきたが、今後もその取り組みを続けるべきなのか、もう十分ICTは普及したのか、あるいはまた今後何をすべきなのか、といった点を議論することにあつた。パネリストのGurstein氏の主な関心は、ハリケーン・カトリーナのような自然災害における通信の役割は何か、という問題であつた。また、Strover氏はとりわけ農村地域のブロードバンドの発展に関心を寄せており、通信が経済発展に対して何をできるのか、と問題提起された。Strover氏は、商務省の情報通信庁 (NTIA) が行うコミュニティ向けの補助金プログラムもあるが、連邦レベルの補助金プログラムはほとんどなく、地方レベルのプロジェクトは予算が非常に限られている、と主張した。一方で、農村地域へのインターネット・アクセスの普及にE-rateプログラムが大きな役割を果たしたことを評価した。とりわけ、図書館がE-rateによって財政援助を受けている点を重視した。それは、図書館が「コミュニティのICT利用」という観点から見て、アメリカでは非常に重要な役割を果たしているからである。さらにHudson氏も、「E-rateには高コスト(浪費)、不正問題など難点が多いと言われるが、同プログラムは『コミュニティ・アクセス』にとつてうまく機能している」と指摘した。そして、アラスカ州などまだまだコミュニティのICT利用が

十分進んでいない地域があることを問題視した。

ここで興味深い点は、コミュニティにおけるICT利用の拡大という観点から見た図書館の位置づけである。アメリカでは、コミュニティの情報アクセス機能として、図書館に寄せられる「期待感」が非常に大きいと思われる。筆者とパネリストとの質疑応答によれば、(1) 図書館以外にも郵便局などにコミュニティセンターの設置は可能であるが、図書館は情報へのアクセス可能性という意味で最適である、(2) アメリカ民主主義の観点からも、どのような人種であってもすべての情報を手に入れられる、ということから図書館は伝統的に重要である、と言う。本パネルを聞く限り、アメリカにおける図書館が持つコミュニティ・アクセス機能の意義は、日本に比べかなり大きいのではないかと、という印象を受けた。

4 部会：ユニバーサル・サービス政策

モデレーター：Ed Cameron, USDA

① 発表「Motivations Behind Low-Income Households Bypass of Support for Universal Service」

- ・ Justin Brown, フロリダ大学電気通信学部
- ・ Mark Jamison, フロリダ大学公益事業研究センター

Brown氏とJamison氏の共同研究は、ユニバーサル・サービスプログラムの中でも、低所得者向けの補助金プログラム、「ライフライン」「リンクアップ」プログラムの実施に焦点を当てたものである。今回の発表では、フロリダ州におけるライフラインプログラムの受給者が減少している要因を量的調査から分析しようと試みた。その結果、プログラムの認知度や信頼度が低いために、本来受給対象である低所得者がライフラインプログラムを受給していないことが明らかになった。また、どのフォーカスグループも、固定電話サービスが不可欠であると答えたと言う。ただし、フロリダ州は高齢者と南米からの移民が多いという特性があり、今回の調査結果から一般化することは難しいと述べた。現在ワシントンでは、ユニバーサル・サービス基金改革に大きな関心が寄せられていることを考えれば、本研究の今後の継続的な調査が大いに期待される場所である。

② 発表「Universal Service Policy in China: Building Digital Bridge for Rural Community」

- ・ Jun Xia, 北京郵電大学経営管理研究科
- ・ Ting-jie Lu, 北京郵電大学

両氏の研究は、独占から競争時代に移行する中で、中国政府がどのようにユニバーサル・サービス義務の実施に取り組んできたのか、そのジレンマを説明しようとする

るものだった。中国では、1994年の通信規制緩和以降、都市部と農村部の間でデジタル・デバイドが拡大している。農村部ではいまだに電話も贅沢品とされており、本発表では、すべての農村が公衆交換電話網に接続できるようにするための、中国の短期的な目標が提示された。

TPRCでは、Xia、Lu両氏の発表のように、アジア諸国からの報告も多い。TPRCが世界的に注目される会議である証である。

③発表「Killing With Kindness: Fatal Flaws in the \$5.7 Billion Universal Service Funding Mission and What Should be Done to Narrow the Digital Divide」

・ Rob Frieden, ペンシルバニア州立大学

Frieden氏は、現行のユニバーサル・サービス基金分配メカニズムについて欠陥を指摘し、ブロードバンド時代に即した新たなユニバーサル・サービス基金の機能的なシステムを提示した。Frieden氏は、農村地域や高コスト地域におけるブロードバンド・アクセスに対し補助を行うにあたり、基金の財政的な実行可能性、運営上の効率性、といった点を考慮してユニバーサル・サービス改革を進めていかなければならないと主張した。Frieden氏は、長距離通信サービスの売上が減少していることから基金の規模を維持できなくなることを懸念している。その解消策の一つとして、発信、着信いずれかを電話機で行うすべての加入者がユニバーサル・サービス基金に拠出するべきであると言う。さらに基金への拠出負担をVoIPサービスにも適用させるべきである、と付け加えた。Frieden氏の発表は、かなり具体的に基金の新しいシステムを提示しているという点で、興味深い内容であった。

④発表「Universal Access: Precedents, Prevarications and Progress」

・ Harmeet Sawhney, インディアナ大学電気通信学部

・ Krishna P. Jayakar, ペンシルバニア州立大学コミュニケーション・カレッジ

Sawhney、Jayakar両氏の研究発表は、新技術とサービスに対しユニバーサル・サービスの概念がどのように拡大されてきたのか、という過程を説明しようとするものである。彼らは「ユニバーサル郵便サービス、ユニバーサル教育、ユニバーサル電話サービス、と放送」の4つの制度の中に共通して見られるコアとなる概念を導き出そうとした。そのコア概念は、特定の技術に依存せず、文化的、社会的価値観から派生するものであると彼らは考える。さらに彼らは、新社会技術システムにおける新たなユニバーサル・サービスを議論する際にも、歴史的な経験から「持つ者」と「持たざる者」、「公共利益」などの政策的用語が生み出される、と指摘した。本研究については、米国では対象となる技術やサービスが変化しても、コアとなるユニバーサル・サービス概念には共通の考え方が存在する、という指摘が注目に値する。

5 TPRCに参加して

TPRCに参加する醍醐味は、通信政策分野で活躍する多くの関係者と親しくなれることである。たとえば、今年のTPRCには元FCC委員長2名もディベートを行うために参加した。初日の夜のレセプション直前に、クリントン政権時代のFCC委員長であるReed Hundt氏と、フォード政権時代にFCC委員長を務めたRichard Wiley氏が、通信法改革について討論を戦わせた。どこまで真剣に戦っているのか、お互いの話を聞いているのか聞いていないのか、テレビ番組を見ているように、面白いやり取りであった。ディベートの「上手さ」は、さすが米国の政府高官を務めた大物ならでは、だろう。二人の討論に、会場は釘付けとなった。終了後は、両氏が気さくに参加者と歓談をしている姿が目についた。

また、米国からは、TPRCにFCC職員が大勢参加しており、彼らの中には研究報告をする者も少なくない。政府関係者がTPRCに積極的に参加していることは、学者にとってはインフォーマルな形で知り合える絶好の機会である。ワシントンD.C.の情報通信政策関係者が形成するインナーサークルに顔見知りを増やすチャンスである。したがって、TPRCに参加することで、若手研究者が得られるメリットは非常に大きいと思われる。

そうしたTPRC参加のメリットをよく理解しているのか、今年は多数の大学院生が参加していた。その中では韓国、中国、台湾などアジアからの留学生の数が際立った。一方で、日本から大学院生が参加していない点は、さびしい限りである。日本の情報通信政策は米国のそれをモデルにアレンジして進めてきた時代から、変わりつつあるあるのかもしれない。ブロードバンド政策の展望がなかなか見えてこない米国に比べ、ブロードバンド先進国である日本から見ればTPRCに参加するメリットがこれまでに比べ低下しているのかもしれない。しかし、TPRCに参加する意義は、有形無形にある。特に若手研究者、大学院生にとっては、アジア諸国の留学生が発表する様子を見ることで良い刺激を受けるであろう。また自ら発表することで、ブロードバンド先進国としてのモデルを米国に提示することもできるだろう。世界各国から情報通信政策分野の専門家が集うTPRCにおいて、日本人が研究報告を積極的にするようになることは、日本の情報通信政策研究の発展に大いに役立つはずである。来年は、日本人の若手研究者、大学院生がTPRCで発表することを期待したい。

【著者略歴】

清原 聖子（きよはら しょうこ） ●2004年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。現在、東京大学大学院情報学環助手。2005年9月からフルブライトフェローシップにより米国ジョージタウン大学政治学部客員研究員。主な論文、研究発表として「1996年通信法成立をめぐる政治過程—NCTAの政治活動を例にして—」、「ブロードバンド時代のユニバーサル・サービス政策の展開と利益集団政治の変容—新たな利益集団の台頭に関する理論的分析」がある。