



1996年電気通信法成立10周年 ～新たな通信法成立へ向けて～

🕒 記事のポイント

サマリー

本年2月、米国では62年ぶりの連邦通信法の大改正となった1996年電気通信法が成立してから10年を迎えるが、IP化の進展を主な契機として、再改正の動きが活発化している。本稿は、1996年電気通信法成立の背景を振り返った上で、ブロードバンド化、VoIPの登場など同法が想定していなかった10年間の市場環境の変化について触れるとともに、提出されている改正法案のいくつかを紹介しながら、通信法改革議論のポイントや行方について述べる。

主な登場者

FCC 共和党 民主党 AT&T Vonage スカイプ 州公益事業委員会
Ensign上院議員 Demint上院議員 ヘリテージ財団 PFF

キーワード

34年通信法 96年通信法 情報スーパーハイウェイ構想
ユニバーサルサービス支援プログラム パイプ別規制 電気通信サービス
情報サービス VoIP E911 BICCA法案 DACA法案 E-rateプログラム、

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 はじめに

2006年2月は、1996年電気通信法（以下、96年通信法）成立10周年にあたる。規制緩和と競争促進を旗印とした同法は、1934年通信法（以下、34年通信法）の62年ぶりの大改正ということで、成立当時アメリカ国内のみならず日本の情報通信関係者からも極めて大きな注目を浴びた。しかし、成立から9年目を迎えた2005年には、VoIPをはじめIPベースのサービスが拡大する中で、同法の規制枠組みが現実とかがみ合っていないとして、ワシントンでは通信法改革議論が活発化した。そこで今回は、初めに96年通信法成立に関して回顧した上で、なぜ今通信法改革議論が活発化しているのか、どのような視点から改革しようと議会では考えられているのか、さらに今後の議論の展開をウォッチしていくにあたり、何に注目すべきか、といった点を紹介したい。

2 96年通信法成立の背景を振り返る

アメリカの通信放送政策は、1934年成立の34年通信法に長らく規律されてきた。同法は日本の電気通信事業法、電波法、放送法、旧郵政省設置法、有線テレビジョン放送法の5つの法律分野をカバーしている^{○(脚注1)}。また、同法の成立によって、規制監督を行う独立行政委員会として連邦通信委員会(FCC)が設置された。FCCは、大統領の諮問機関である商務省情報通信庁(NTIA)の政策提言を受ける義務もない。同法は規制の細部を制定せず、FCCに広い自由裁量権を与えている。

ここでFCCの仕組みを簡単に説明しておこう。FCCは委員長1人を含む5人の委員から構成される。FCCは「独立」行政委員会と言うが、委員は大統領の指名を受けたものが上院の承認を得て、任命される。これはチェックアンドバランス機能を重視するためのシステムと言える。また、委員の任期は5年で、委員5名の構成は、委員長を含む与党から3名、野党から2名となる。委員交代には議会における政治的な駆け引きもあり、しばらく時間を要するため、一時委員ポストが空席となることもしばしばである。その場合、委員長は多数派を形成することが困難になり、野党委員との交渉が難航することになる。そして、それは思い切った改革を委員長が推し進めるためには足かせになる^{○(脚注2)}。FCCには広い自由裁量権が与えられているとはいえ、予算承認や委員承認プロセスによって、議会はFCCを「監視」することができる仕組みである。

技術革新の著しい分野で、62年もの長期にわたり34年通信法が抜本的な改定にいたらなかった要因は様々考えられるが、一つには、行政機関であるFCCが半立法、半司法的機能を果す行政委員会であったことが挙げられる。また、アメリカの電気通信分野の自由化プロセスを見ていく上で注意しなければならない点として、AT&T



○(脚注1)

清家秀哉「日米通信法制の比較」(情報通信学会誌第16巻2号、1998年)及び、城所岩生「米国通信改革法解説」(木鐸社刊、2001年)参照。

○(脚注2)

2006年1月24日現在、FCC委員は4名。2005年12月には、上院の承認を得られるまでに時間がかかり、このままでは民主党委員2名、共和党委員(委員長)1名の構成になるのではないかと、という危惧もあった。しかし結局年内に上院が大統領の指名を承認した結果、2006年1月3日、Michael Copps(民主党・再任)委員とDeborah Tate(共和党)委員の就任宣誓が行われた。なお、残る共和党委員1名について、ブッシュ大統領は1月23日、Robert McDowell氏の指名を決定したと報じられた。McDowell氏は、長距離通信事業者、CLECの通信業界団体であるComptelの弁護士を務める人物である。

の分割に見られるように、司法省や裁判所の果した役割が挙げられる^{▽(脚注)}。さらに、なぜ抜本的な法改正が長期間議会で行われなかったのか、という点を考える上で重要な点は、強力な圧力団体であったAT&Tの抵抗が挙げられる。アメリカでは1970年代に航空業界や運輸業界などで規制緩和が進められたが、独占を維持したいと考えたAT&Tの強い反対を受け、電気通信分野の抜本的な規制緩和となる新通信法は成立しなかったのである。

1982年の同意判決と1984年のAT&T解体によって、長距離通信に競争が導入された後、ようやく1993年に民主党主導の議会において、本格的に通信法改正議論が始まった。議会での長い論争の末成立した96年通信法は、業界間の妥協の産物とも言われる。内容は、同法は34年通信法を修正、追加する形で書かれているが、コンテンツ規制やユニバーサル・サービスの拡大など、インターネットの普及に伴う新しい問題に関わる追加条文も多い。

同法は、業界間の垣根を越えて相互参入を認めることで、通信と放送の融合を可能にしようとした。96年通信法成立によって、地域電話事業とケーブルTV事業の相互参入、並びに、長距離通信事業者の地域通信事業への参入、地域通信事業者の長距離通信事業への進出が認められた。さらに、地域電話会社による映像番組サービスを拡大するオープン・ビデオ・システムも制度化されたのである。

一方、1992年の大統領選挙戦でクリントン・ゴア正副大統領候補コンビが登場したことを機に、情報通信政策において情報スーパーハイウェイ構想が重要な争点となったことはよく知られている。情報スーパーハイウェイ構想(全米情報基盤:NII)については、誰がNIIを構築するのか、という点から当初AT&Tや共和党議員から反発の声も大きかった。しかしその後1995年に入り、メイン州のOlympia Snowe上院議員とJohn Rockefeller上院議員(ウエストバージニア州、民主党)が起草して、ユニバーサル・サービス修正条項が通信法案の中に組み込まれた。共和党の農村地域選出議員が協力したことで、情報スーパーハイウェイ構想は96年通信法の中ではユニバーサル・サービスの拡大として具体化された。そして、同法に基づき、新たに学校・図書館、農村地域の医療サービス機関へのユニバーサル・サービス支援プログラムが実施されるに至った。1980年代に低所得者向けの「ライフライン」「リンクアップ・アメリカ」といったユニバーサル・サービス支援プログラムが開始されたが、96年通信法において、そのサービス受給対象者が全米の学校、図書館といった数多くの公共機関へと拡散した点が、ユニバーサル・サービス政策にとって非常に大きな変化であった。



▽(脚注)

福家秀紀「情報通信産業の構造と規制緩和 日米英比較研究」(NTT出版、2002年)に詳しい。

3 96年通信法成立から10周年～見えてきた綻び

次にこの10年に何が問題として浮かび上がってきたのか、ワシントンでの議論から見てみよう。

まず、FCCのスタッフやシンクタンクの研究者や連邦議会議員など、関係者からよく指摘されるポイントは、「IP化の進展は96年通信法で想定されていない」「現実の技術発展と法制度との乖離が問題化している」ということである。ネットワークの融合は進んでいるが、アメリカでは34年通信法の枠組みを踏襲した96年通信法によって、伝送するパイプごとに異なる規制が適用される「パイプ別規制」が続いている。すなわち、電気通信サービスと情報サービスという区分がなされており、電気通信サービスと区分されれば、コモンキャリア規制が適用され、接続料支払い義務、ユニバーサル・サービス基金拠出義務、E911(緊急通報)接続義務が発生する。

しかし、「パイプ別規制」は限界にきている。スカイプの利用者が全米で1000万を数え、VoIPの普及が広がるにつれ、議会やFCCでは、IPベースのサービスを電気通信サービスと情報サービスのいずれに区分するのか、どのような規制を適用すべきか、という検討を余儀なくされているのである。VoIPサービス事業者のVonageをめぐる議論が2003年7月、ミネソタ州政府の申し立てにより端を発した^{○(脚注1)}。また、FCCは2003年12月、VoIPフォーラムを開催し、5人のFCC委員や州の公益事業委員会委員、Vonageなどの関係企業とともにVoIPの規制について討論を行った。その後Vonageに関するミネソタ州での論争は、州レベルから連邦レベルへと広がり、2004年11月、FCCはVonageの提供するVoIPサービスについて、州際サービスであると結論付け、ミネソタ州法に基づく規制の適用は適当でないとする決定を行った^{○(脚注2)}。いまやVoIPをめぐる規制問題は、議会やFCCで大変大きな争点となっている。FCCは2005年5月、VoIPサービス提供事業者に対してもE911接続義務を課した。また2006年1月20日の今年最初のFCCオープン・ミーティングでも、VoIP利用者へのE911接続サービスを改善することが今年の優先課題の一つとして位置づけられた。

これまでのところFCCは、VoIP提供事業者から提供される申し立てをケース・バイ・ケースで検討することによって問題解決を図ってきた。規制機関であるFCCは、通信法の枠内で命令、決定を行うにすぎない。そしてそれに対する法解釈は裁判所の判決を待たなければならない。このため、問題の解決に時間がかかりすぎる、という難点がある。こうした問題は、96年通信法がIP化の進展を想定していないため、



○(脚注1)

谷脇康彦「融合するネットワーク インターネット大国・アメリカは蘇るか」(かんき出版、2005年)、80頁。

○(脚注2)

同上、82頁。

電気通信サービスと情報サービスの区分が曖昧であることに所以する、と言えるだろう。したがって、抜本的な解決には、議会における通信法改正を待たなければならない、というわけである。

4 通信法改革議論のポイント～次々に提出される改革法案

それでは、何が通信法改革議論の争点となっているのか、という点を見ていこう。まず、第一に、中心になるのは、さらなる競争促進と規制緩和の考え方である。96年通信法の規制体制が急速な技術革新から乖離しているから改革しよう、という点では超党派でコンセンサスがある。一般に、通信分野については、党派対立の程度が低いと言われる。しかし、ホワイトハウス、議会ともに共和党が握っている現在の状況では、議員が講演を行うワシントンで開催されるシンクタンクのセミナーやフォーラムでの議論を見ると、共和党主導の競争促進と規制緩和を推し進めようとする傾向が強く見られる。

たとえば、John Ensign上院議員（ネバダ州、共和党）は2005年7月下旬、「Broadband Investment and Consumer Choice Act (BICCA)」を議会に提出した。これに関連してEnsign議員は10月下旬、自ら法案提出理由と法案の売り込みを目的に、保守系のヘリテージ財団において講演を行った^{◇（脚注）}。講演には30名ほどの聴衆が集まった。そこで議員は、「96年通信法を（将来的な）技術に適用させ、最新化、modernizeすることを目的」として、BICCA法案を提出したと述べた他、アメリカのブロードバンド普及率が世界16位であることを指摘して、更なる競争と規制緩和が必要であると説いた。そして、市場に競争を導入することこそ、アメリカの消費者にとって唯一の適切な方策であると主張した。さらにEnsign議員の同法案は「ベル向け」という批判もあるが、そうではなく、同法案は技術中立的であり、インターネットを使うどのサービスも恩恵を受けるだろう、と強調した【写真1：Ensign議員講演の様子】。



◇（脚注）

ワシントンではよく知られるブルッキングス研究所だけでなく、最近では保守系のヘリテージ財団や情報通信政策に絞ったPFF (Progress and Freedom Foundation) などが盛んに共和党議員を招聘したセミナーや講演会を行っている。こうしたシンクタンクのセミナーは、多くの場合無料で、しかもランチが無料で食べられる、という利点つきのものもある。参加者の顔ぶれは、FCCやNTIA、議会予算局を中心に政府関係者から、Verizonなどの事業者、市民団体の運動家、学生など幅広い。有料セミナーも役に立つが、実は無料のシンクタンクのセミナーが情報収集や人脈形成には非常に役立つ【写真2は、ユニオン・ステーション近くにあるヘリテージ財団の入口を写したもの】。



【写真1】



【写真2】

第二の争点は、VoIPや携帯電話の普及によって、長距離通信市場が縮小していることから、ユニバーサル・サービス基金の改革である。ユニバーサル・サービス基金改革については、議会とFCC双方が強い関心を示している。マーティンFCC委員長は2005年10月26日のテレコム05会議において、「現行の売上ベースによる方法は時代遅れであり、売上ベースの拠出義務対象者をVoIPやIPベースのサービスに拡大するよりも、電話番号に基づく拠出メカニズムがいいだろう」と述べた。

他方、議会では、Lee Terry（ネブラスカ州、共和党）、Rick Boucher（バージニア州、民主党）両下院議員が2005年11月17日、「2005年ユニバーサル・サービス改革法：Universal Service Reform Act of 2005」という草案を発表した。これは、VoIP事業者に新たに課税をして、ユニバーサル・サービス基金に拠出させよう、というものである。そして、電話番号あるいはIPアドレスを利用するあらゆるプロバイダーに基金への拠出負担を拡大する、としている。

通信法改革だけでなく、ユニバーサル・サービス基金の改革についても超党派で、改革の必要性和農村地域へのユニバーサル・サービスメカニズムの必要性、という点ではコンセンサスが存在する。しかしユニバーサル・サービス基金の出口について、リベラルvs保守の対立は大きい。リベラル派はユニバーサル・サービス基金の出口を拡大し、ブロードバンド・アクセスにも基金を適用すべきである、という。たとえば、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プログラムについては、全米図書館協会やパブリック・テクノロジーのための連合（Alliance for Public Technology）主催の会合では、E-rateの適用範囲をブロードバンド・アクセスにまで拡大させよう、とする点がポイントになる。また、前出のTerry・Boucher法案でも、ユニバーサル・サービス基金を農村地域のブロードバンド補助とする、としている。

それに対し保守派はユニバーサル・サービス基金の支援対象者は貧困者に絞るべきで、ブロードバンドに拡大すべきではない、と主張する。この立場に立って、Jim Demint（サウスカロライナ州、共和党）上院議員が12月15日、「デジタル時代の通信法(Digital Age Communications Act:DACA)」案を提出した。DACA法案では、FCCに代えて、競争主義的な準アンチ・トラスト機関の設置が盛り込まれており、ユニ

バーサル・サービス基金については、基金上限を現行の70億ドルから36億5000万ドルに大幅に引き下げようと提案している。Demint法案に対し、基金の規模を引き下げていることから、AT&Tや Verizonは大歓迎であったが、農村地域の小規模通信事業者は大幅な変化に反対を表明した。また、Demint法案のオリジナルと言われるPFFの政策案では、「ユニバーサル・サービス基金はブロードバンドを補助する必要はなく、対象を低所得者支援に絞るべきである。E-rateについては、廃止、あるいは一般財源を通じて実施すべきである。さらに、E-rateによる施設内配線支援を除外する^{○(脚注)}」ことが盛り込まれている。プログラムの不正、腐敗が大きな問題になっているものの、貧困地域の図書館にとってはE-rateはインターネット・アクセスを推進する上で重要な補助金となっている。しかし、PFFの考えでは、E-rateプログラムに大きなメスを入れて縮小しようとしている点が注目に値する。

このように、現在ユニバーサル・サービス改革について意見は大きく真二つに分かれていると思われる。しかし、どちらの立場を取るにせよ、現在の改革議論の中で、ブロードバンド時代のユニバーサル・サービスはどうあるべきか、という点が主要な争点の一つであることは明らかであり、2006年に注目していきたい論点である。

5 終わりに～2007年通信法は実現するか？

2005年には、議会は秋以降ハリケーン・カトリーナに関心が移り、通信改革議論の勢いは下火となった。それに対しEnsign議員は、2006年には上院で通信改革議論が優先順位の高い課題となるだろう、と10月の先の講演で述べた。ワシントンでシンクタンクの研究員に聞いても、2006年に通信改革議論が議会で活発化する、という見方は強い。

議会のスケジュールによれば、下院の通信小委員会では1月31日の休会明けからそれほど遅くならないうちに法案審議が始められるのではないかと見られている。また、上院では1月下旬から3月14日までに、「ビデオ・コンテンツ」「ネットワーク中立性」「ユニバーサル・サービスの拠出と分配」「FCCの活動と政策」など、14の公聴会が予定されている。下院商業委員会のJoe Barton(テキサス州、共和党)委員長及び上院商業委員会のTed Stevens(アラスカ州、共和党)委員長は、通信法の改革に非常に前向きである、とされている。2006年は通信改革議論がワシントンで再燃することは間違いなさであろう。



○(脚注)

E-rateについて詳しくは、清原聖子「E-rateプログラムの政策実施過程に関する分析教育・図書館団体の役割とロビー活動を中心に」『InfoCom Review』第36号(2005年3月)をご参照いただきたい。

しかし、84年のAT&T分割から96年通信法成立まで12年を必要としたことを思えば、2006年中に新通信法が成立する可能性は少ないのではないかと、という指摘も頷ける。したがって、議会の審議が急展開して2006年中に成立、となる可能性はあまり高くないだろう。それでは2007年成立はあり得るだろうか。それを予測するには時期尚早だが、この1年、議会の動きから目が離せそうにない。

そして最後に付け足しておきたい点は、議会に提出される法案のアイデア生産所として、ワシントンのシンクタンクの動向に注意していく必要がある、ということである。先にあげたDemint法案はシンクタンクのPFFのアイデアのレプリカ、と評されている。80年代には保守系のシンクタンク、非営利団体で情報通信政策に関心を持って取り組んでいる団体はほとんど皆無であったが、いまや彼らは共和党議員に政策アイデアを与える存在であり、かつ議員の法案や政策観を一般に伝える場を提供する役割も果している。その典型的な団体がヘリテージ財団とPFFである。特に、小規模だが市場主導型の情報通信政策に特化して研究を行っているPFFの活躍が目覚ましい。PFFが主導するユニバーサル・サービス改革のワーキング・グループ、「DACA」はDemint法案のタイトルにもなっている。いまや、ワシントンでの今後の通信法改革議論の展開を見ていく中で、こうした共和党寄りのシンクタンクの活動や政策案は無視できないのである。

【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。