トピックス

ブロードバンド（広帯域）網と高度情報通信サービス展開の米国の現在

沖縄総合通信事務所長　　大寺　廣幸

1　はじめに

８月13日（火）、ブッシュ大統領は、「ブロードバンドの規制緩和を進める。FCCの努力を多とする。」と発言。翌日のワシントンポスト紙は、次のように報じた。

火曜、テキサス州で開かれた経済フォーラムで、ブッシュ大統領は、高速インターネットサービス市場の規制緩和に関する連邦通信委員会（FCC）の方針を褒めたたえた。大統領のこの発言は、ブロードバンド政策についてこれまでで最も明確なホワイトハウスの意思表示である。「FCCは、米国内の全家庭、すべての企業に高速インターネットサービスの普及を図るよう努力を傾注している。政府は、民間部門のブロードバンド展開を遅延させるどんな障害も取り除かなくてはいけない。」

ブッシュ政権は、これまで、FCCの政策へのコミットを避け、長距離ブロードバンド市場への地域電話会社参入に関する議会での法案審議に深入りしないよう努めてきた。

ブロードバンドをめぐる連邦議会の論議は手詰まり状況にある。FCCは、電話回線を使ってのブロードバンドアクセス（DSL）サービスを、「通信サービス」ではなく「情報サービス」として分類し、これによって通信サービスについて地域電話会社に課しているオープンアクセスの義務づけからDSLサービスを外すことで、今年中にこの問題の決着を図ろうとしている。FCCは、すでに今年はじめCATVのブロードバンドサービスについては、暫定的ではあるが同様の決着を図ったところだ。

ダイヤルアップ方式のインターネットサービスプロバイダー（ISP）は、「この動きは電話回線、CATV網を使う高速インターネットサービスの普及拡大を阻むものだ。」と異議を唱えている。消費者団体も、「弱小の事業者をインターネットビジネスから締め出し消費者の選択の幅を狭める恐れがある。」とFCCの新しい方針を批判している。

ブッシュ大統領の突然の規制緩和宣言は、「通信産業の業績不振が大きな引き金となった現在の景気後退を食い止め、経済を活性化させるべきだ。」という政治的圧力にこたえる意図があったとみる向きもある。

通信アナリストJeff Kaganは、次のように述べた。「政権は、これまで態度を鮮明にせず一方に肩入れするのを避けてきた。火曜の発言には、「今年下院を通過したTauzin-Dingell法案への暗黙の支持」という意味合いを超えるそれ以上のニュアンスが感じられる。この法案が上院を通過しない場合は、政権として、これに代わる障害除去の措置を講じるという意思表示がある。また、ブッシュ政権は、「ブロードバンドの規制緩和で新規の雇用、投資、ビジネス機会の創出が期待で

き、経済の回復に寄与する。」と主張したいのだろう。」

大統領の発言に、別の政治的な圧力へのリアクションを見てとったアナリストもいる。この夏、次期大統領選で有力な対抗馬の可能性がある民主党上院議員Joseph Liebermanは、包括的なブロードバンド政策計画を発表し、あわせて「大統領は総合的なブロードバンド戦略を明らかにしていない。」と述べた。

ブッシュの供給サイド重視の政策は、彼の科学アドバイザーチームが描く需要サイド重視の提言と対照的だ。大統領の科学・技術顧問会議は、研究開発助成などを通じ高速サービスの需要の喚起や、土地等の優先使用の在り方、「Last-One-Mile」の課題の解決法などについて検討を始めている。

規制緩和に反対する人たちは、ブロードバンド展開、特に農村地域へのそれを強調することは、本質的な部分から関心をそらすものだと言っている。最新のFCCの調査によれば、何らかの手段によりブロードバンドサービスにアクセスできる可能性をもつ米国人は80%強にのぼる。ところが、現実にはわずか15%程度の人たちしかこの高額のサービスを利用していないのだ。

Giga Information Groupの通信アナリストLisa Pierceは、「なお多くの消費者にとって電子メールが最も利用価値の高いアプリケーションである。現状では、ブロードバンド展開を促進するため現在とられようとする政策を妥当なものだとみなすことは難しいのではないか。人口の少ない地域では市場原理だけでは問題解決にならない。また、エンターテイメント・コンテンツの不足が問題ならTauzin-Dingell法案は筋違いだ。」と述べた。

米国情報技術協会会長のHarris Millerは、「高速ブロードバンド普及に貢献できる政府の道は多い。例えば、相当数の連邦政府職員のSOHO勤務を進め、広帯域アプリケーションへの依存度の高い遠隔医療や電子政府を推進することが可能だ。現在の状況を例えてみると、一般の人たちが情報ハイウェイ利用にまだ関心をもっていないのにそのことを認識せずに、ハイウェイの建設について議論しているようなものだ。まず行うべきは、人々にブロードバンド利用を促す施策であり、それはコンテンツだ。」と述べた。

ITバブル崩壊後、株価の長期低落が続き景気回復への反転の兆候がなかなか見られない米国で、高齢化社会突入前の21世紀はじめ10年間における経済成長牽引の担い手としてブロードバンドは注目されようとしている。しかし、ブロードバンドを進める情報通信業界では様々な利害、思惑が交錯しこの交通整理がまず必要である。

この小稿は、ブロードバンド展開が大きく進もうとする夜明け前の現在、ブロードバンド政策の背景や論点、振興策などについて、11月の中間選挙前、閉幕直前の連邦議会第107会期の状況を紹介するものである。

2　IT投資が牽引した米国経済の乱高下

連邦準備制度（Fed）理事会のGreenspan議長は、「1990年代後半の米国経済発展のもっとも大きな原動力は、情報技術の活用、情報関連設備投資による労働生産性の向上である。現在、個人消費、住宅投資の堅調さにもかかわらず発生したリセッションは、民間設備投資の急激な落ち込みからである。さらに、10年以内に始まるベビーブーマー世代の現役引退後の高齢化社会を見据え、米国経済の活力維持のためには、労働生産性の向上、設備投資の増強を図るべきだ。」と、連邦議会証言など様々な機会に述べている。

1970年代から1990年代半ばまで米国の労働生産性の伸びは、平均して年率1.5%とわずかであっ

図表１　米国の経済状況

（単位：%）

	2000年	2001年	2001				2002	
			Q１	Q２	Q３	Q４	Q１	Q２
GDP	3.8	0.3	−0.6	−1.6	−0.3	2.7	5.0	1.1
民間設備投資	7.8	−5.2	−5.4	−14.5	−6.0	−10.9	−5.8	−2.6
失　業　率	4.0	4.8	4.1	4.4	4.8	5.6	5.7	6.1

（米国商務省、労働省統計より）

た。ところが、1996-2000年の５年間は2.3%と、第一次石油ショックまで（1951-1973年）の2.2%を上回った。この生産性向上寄与の３分の２はIT投資にあるとFedは分析している。

ところが、昨年、IT投資が極端に落ち込んだ。このため、昨年から今年にかけ景気後退が進んだ。長期的にみて、労働生産性の伸びが抑えられ経済成長が鈍るのではないか。米国連邦政府の財政赤字の増加、ベビーブーマー世代現役引退後の社会保障の重圧などにつながるのではないか。このような危惧がささやかれている。

そこで、米国の閉塞状況を打破し未来を切り開く切り札として、ブロードバンドへの期待が高まってきた。ブロードバンドサービスを提供する供給サイドとこれを利用する需要サイドの両面においてブロードバンドの普及発展を政策誘導し、これを梃子に民間設備投資を促し、労働生産性アップ、持続的経済発展を図ろうとする動きが米国で顕在化しているのである。

３　米国のブロードバンドの普及状況

CATVモデムを使うブロードバンドサービス（CATVインターネット）は、Comcast、Cox、AOL Time Warner、AT＆TなどのCATV事業者によって提供されている。約760万人が、月額30-50ﾄﾞﾙ払って下り回線最高５Mbpsのスピードで主に音楽、ビデオなどのコンテンツのダウンロードに利用している。2005年には利用者は1,500万人を超えるとの予測もある。

電話回線を使うDSLサービスは、主に1984年AT＆T分割後の地域電話会社、通称ベビーベル（当初７社、現在４社に統合化）などによって、月額平均45ﾄﾞﾙで約330万人に提供されている。通信スピードは144kbps～1.1Mbps。2005年の利用者は1,050万人に達すると予測されている。

４　ブッシュ政権のブロードバンド政策

ブッシュ政権のブロードバンド政策は、これまで、公衆通信事業者（コモンキャリア）やCATVへの規制、周波数割り当てなどを中心に担当するFCCとブロードバンド全般の政策提言をする商務省国家通信・情報局（National Telecommunications & Information Administration：NTIA）が中心になって進められてきた。

今年11月の中間選挙を前に、連邦議会第107会期におけるブロードバンド関連法案などの動向を紹介するに先立って、これまでのブッシュ政権の政策を簡単に述べてみよう。

4.1　基本的な政策スタンス

商務省の通信・情報担当次官補でNTIAを率いるNancy Victoryは、政権のブロードバンド政策のスポークスパーソンの役割を果たしているが、政権の基本的政策スタンスを次のように述べている。

⑴　可能な限り、政府ではなく市場が主導権を

もってブロードバンド展開を行うべきだ。政府の役割は、効率的な民間投資をはばむ規制を除去することである。コモンキャリアの設備投資や消費者の利用の意思決定は、市場に委ねられるべきである。

⑵　政府は、合理的な設備投資を促す政策をとるべきである。設備ベースの競争は、活気あふれる競争市場の構築にふさわしいものである。同時に、再販分野の競争にも適切な配慮が必要だ。昨年9月11日の出来事で経験したように、ネットワークの信頼性、安全性のためには設備ベースで多様な競争事業者が存在することが重要である。

⑶　可能な限り、技術的に中立な立場にたって競争を促すべきだ。ブロードバンドサービスは、電話、CATV、無線、衛星の各技術プラットフォームで可能である。各技術の歴史的成り立ちと規制の差異から、完全に規制を同等にすることは困難であるが、市場メカニズムに悪影響を与えないように規制を行うことは大切である。

⑷　市場が常にうまく機能するわけでも、また、すべての地域で同時に機能するわけでもないことを肝に命じるべきだ。特に農村地域や一定の都市地域がそうだ。政策立案ではこれらの地域の状況やニーズに留意しなければならない。

⑸　一たん正しい規制の枠組みを打ち立てたなら、規制を的確に進めていくことが不可欠だ。

4.2　ブッシュ政権のこれまでの取り組み

Victoryは、ブッシュ政権１年目である昨年の取り組みを次のように総括している。

⑴　教育は、研究開発、技術革新に大きな役割を果たすとの認識から、高等学校教育課程までの12年間における理数教育に５年間で10億ﾄﾞﾙを重点配分。

⑵　ディジタル未来の技能を働く人たちに習得してもらうためその推進母体として連邦政府内に21世紀労働力局を新設。

⑶　研究開発を促進するための税額控除の恒久制度創設を議会に要請。

⑷　インターネットと高速アクセスの重要性にかんがみ、行政サービスのオンライン化を図るため電子政府促進資金（特別会計）の導入を議会に要請。

⑸　連邦政府の各サイトに対し障害者が容易にアクセスできるよう新たなガイドラインを策定。

⑹　コミュニティの技術センターへの助成のため８千万ﾄﾞﾙを割り当て。

⑺　電子商取引の地方税歳入への影響を分析するため時間的猶予を与え、また、インターネット普及に新税が阻害とならないように、との配慮から、インターネット関係商取引への課税猶予期間を延長。

5　連邦議会第107会期の法案

民主党上院議員Joseph Liebermanをはじめ多くの連邦議会議員は、労働生産性の向上、持続的な経済成長の切り札として、ブロードバンド展開を早急に進めるべきだと主張している。

5.1　基本的な論点

現在の連邦議会第107会期に出されたブロードバンド関連法案は多岐にわたる。論点を大きく鳥瞰すると、次のようになる。

⑴　供給サイド

供給サイドでは、ADSL、CATVインターネットでは達成困難な、DVD水準の高品質ディジタルサービスが可能な10Mbps以上の高速のブロードバンド回線、特に家庭へのlast-one-mile回線の早期建設をいかに進めるか。

ベビーベル等の支配的な地域通信会社や、AT＆T、AOL　Time　WarnerなどのCATV会

社の建設投資を促進させるとともに、これらの者の回線を利用して通信・情報サービスを提供するライバル企業の競争環境をどう維持するか。

⑵　需要サイド

需要サイドでは、現実には利用度の低いブロードバンド環境の利用を進めるために、重点支援アプリケーション(killer applications)を電子政府、教育、医療・健康などに絞り込み、応用研究開発・実証プログラムの推進、税制・助成・融資等の誘導措置の実現など様々な支援策を講じ、現実の需要喚起にどう結びつけていくか。

⑶　環境整備

また、ブロードバンド展開に限らず、情報通信の発展に大きくかかわる事項であるが、基礎研究開発の拡大、プライバシー保護、セキュリティ確保、ディジタル・デバイドの解消（情報弱者保護）などの環境整備をいかに図っていくか。

5.2　需要サイドの法案

需要サイドで強調されていることは、「killer applications」、すなわち、ブロードバンド需要全体を大きく引っ張るブロードバンド利用分野への着目である。電子政府、教育、健康・医療の３分野が焦点である。さらに、昨年９月の同時多発テロ以降は、米国安全保障がこの３分野に加わり、これら４分野への重点的集中的な政府の取り組みが要請されている。

5.2.1　電子政府

上院を通過し下院で審議中の電子政府法案（E-Government Act of 2001）は、連邦政府の情報ソース・サービスに対する市民からのオンラインアクセスを一層容易にするため、組織、行政効率、アクセスビリティ、質の各領域で改革を求めるものである。法案の内容は、１）大統領府行政管理・予算局(Office of Management and Budget)に電子政府、政府横断的な情報政策を担当するCIF（Chief Information Officer）の新設、２）IT活用の省庁横断プロジェクトを支援する２億ﾄﾞﾙ電子政府促進資金の設置、３）連邦省庁のウェブサイトの共通統合ポータル、検索エンジンの設置、４）オンライン国会図書館の設置、５）IT専門職員のリクルート、訓練のための連邦訓練センターへの拠出、など。

5.2.2　教　育

洗練された教材を教室に送り、また、高速インターネット接続で教師・生徒間で授業を行う。生徒は、博物館、コンサートホール、屋外フィールドなどへサーフィンしバーチャルで体験学習する。ブロードバンドへの期待は大きい。107会期には教室でのコンピュータ導入・利活用、インターネット接続のための多数の法案が提出された。その中でもっとも注目すべき法案は、本年１月大統領の署名で発効した「どの子供も落ちこぼれにさせない法（No Child Left Behind Act of 2001（H. R. 1））」である。さらに、学校・図書館でのブロードバンドアクセスについてNSFに調査報告を求めた法案も提出されている（National Mathematics and Science Partnership Act)。

5.2.3　健康・医療

これまで、健康・医療関係者にはIT技術の受け入れに抵抗する人たちも多かったが、高額診療への批判や医療の質への期待から、ホームドクター・専門医チームによる広域遠隔診断などIT技術の活用に関心が向き始めている。連邦議会においても、ブロードバンド実証プログラムや遠隔診療・専門医学教育への助成・低利融資をその内容の一部とするEconomic Security and Recovery

Act of 2001が今年３月成立した。

5.3　供給サイドの法案

冒頭のワシントンポストの記事が紹介したように、「家庭までのLast-One-Mileでのブロードバンドサービスの主導権を握るのは誰か。」が大きな論議を呼んでいる。

まず、話を分かりやすくするため、供給サイドの主なフィールドとプレーヤーを明らかにしておこう。

フィールドは、住宅までのLast-One-Mileの回線設備（電話、CATV、衛星、固定無線）というハードフィールドとインターネットバックボーン網への接続サービスというソフト（バーチャル）フィールドの二つ。先に触れたVictoryの「政府は、合理的な設備投資を促す政策をとるべきである。設備ベースの競争は、活気あふれる競争市場の構築にふさわしいものである。同時に、再販分野の競争にも適切な配慮が必要だ。」のコメントで言及している「設備ベースの競争」とは、電話、CATV等のLast-One-Mile設備の間のハードフィールドの競争をいい、「再販分野の競争」とは、他社設備を利用してのインターネット付加価値サービスに関するソフトフィールドの競争を指している。

プレーヤーは、ハードフィールドの競争で激突する電話とCATVの事業者。地域通信市場で圧倒的シェアを誇る電話サービス（公衆通信サービス）のベビーベル（Verizon、SBC等）と、全米主要都市地域のCATVの経営権を掌握し寡占化が著しいCATV業界をリードするAT&T、AOL Time Warner等の大手CATV会社が横綱。ソフトフィールドでのプレーヤーは、これら回線設備を保有する二種類の会社から再販される回線を借用してインターネットバックボーン網への接続サービスを行う多種多様な業容、事業規模のインターネット・サービス・プロバイダー（ISP）。

米国の議論を理解するため、あらかじめフロントラインを明らかにしておこう。

①オープンアクセス

住宅への電話・CATV回線を、回線保有企業以外のほかの企業に合理的条件で公正・公平な利用（オープンアクセス）を認めるか。ベビーベルの州際・国際通信市場への進出やCATV大手の他CATV買収を行うに当たっての見返り条件である、自社保有回線オープンアクセス化をインターネットサービスにも適用するか。

②超高速・ブロードバンド網の整備

ADSLサービスやCATVモデム（CATVインターネット）サービスへの利用拡大と、光ファイバによる双方向10Mbps以上の双方向超高速・ブロードバンド網の早期構築を図るため、回線を保有するベビーベルや大手CATV事業者に業容拡大、規制緩和のインセンティブを与えるか。

この二つのフロントラインは、互いに両立しない課題に見えるが、話は単純ではない。ITバブル崩壊までのここ数年間、M&A、業務提携により、情報通信企業は、従来の垣根を超え携帯電話、CATV、インターネットサービス、コンテンツなどのビジネスを企業（グループ）傘下に取り込んできた。従来の事業分類で各企業の利害を明確に区分することができなくなっている。例えば、AT&Tは、ベビーベルの地域電話市場でのアンバンドリングが公正ではないと批判するが、急拡大させてきたCATV回線への他のインターネットサービスプロバイダー（ISP）の利用拡大には消極的であった。利害は相容れないように見えるが、利害は錯綜していると見るのが妥当であろう。

また、ITバブル崩壊で、多くの情報通信関連企業が、市場からの撤退や事業規模縮小に追い込まれている。中小の新興通信会社のみならずWorldComなど最大手の企業まで事実上破産し会

社更生手続きをとらざるをえなくなっている。従来、会社更生手続きに入った新興企業の資産・事業を継承する受け皿となっていたAT＆Tなども、その余裕が乏しくなってきている。このような経営環境のなかで株価が安定的に推移し順調に業容を拡大してきたベビーベルでさえ、インターネット電話（IP電話）の急速な普及により、住宅電話という大きな収入源の縮小、経営基盤の不安定化が懸念されている。

ITバブル崩壊後、情報通信産業全体に経営体力が弱まり、一時の勢いがなくなった現在、ブロードバンド展開の政策選択の幅は狭くなってきている。

5.3.1 「ブロードバンド：21世紀の技術・生産性戦略」レポート

民主党上院議員Joseph Liebermanは、5月「Broadband：A 21st Century Technology and Productivity Strategy」を公表した。このレポートをもとに、供給サイドの状況を紹介してみよう。

5.3.1.1 公衆通信（コモンキャリア）サービス

1934年通信法の枠組みを大きく変えた1996年電気通信法は、長距離電話市場の競争の加速化を狙いとした。さらに、ベビーベルなど支配的電話会社の実質的な独占がなお続いていた地域通信市場の独占解消、競争活性化の効果をこの法制度改正で実現することが期待された。しかし、この狙いはまだ実を結んでいない。1999年、州際通信への支配的地域電話会社の進出を進めるため、これらの地域電話会社が提供する地域サービスに課せられる規制を、FCCは順次緩和する方針を打ち出した。市場支配力の行使がないことを支配的事業者が立証するならば、通信料金への規制を緩めることにしたのだが、この行使の有無の基準については、なお論争が続いている。地域会社は、長距離市場への参入が遅れていることに不満をあらわにしている。他方で、地域市場への新規参入企業からは競争促進によりサービス多様化、通信料金引き下げが図られるという新規参入の意義をFCCはまだ十分認識していないのではないかとFCCの対応に批判が出ている。「FCCは、支配的な地域会社に裁量的な料金設定を許しており、地域市場の独占的な支配力をそのままにしているのではないか。」FCCや各州の公益事業委員会が地域市場開放に積極的に努力してきたことは事実だが、ベビーベルなどはなお圧倒的なシェアを持っている。特に個人・家庭向けがそうだ。もともと市場を独占してきたという歴史と克服しがたい「規模、範囲の経済」が背景にある。

1996年電気通信法では、支配的な地域会社に対し、その通信設備を機能的に分割し（アンバンドル化し）合理的な対価で新規参入者に利用させる義務を課した。しかし、地域会社は、なお地域市場の売上げ・顧客の90%以上を握っており、この寡占状態ゆえに今でも連邦、州双方から包括的な価格規制を受けている。新規参入者は市場支配力を持っていないので価格規制の対象になっていないが、残念ながらここ2年ほど市場から撤退せざるを得ない状況に追い込まれている。

この一方で、通信業界では水平・垂直統合の大きなうねりが起きている。例えば、Qwestは、UA Westを取得。NYNEXは、Bell Atlanticと合併しさらにGTEとも合併し、現在、Verizonとなっている。SBCは、Pacific TelesisとAmeritechを買収。MCIは、WorldComと合併しさらにUUNetとも合併。AT＆Tは、TCIほか多くのCATV会社を買収。

1996年電気通信法は、州内の通信市場への法的障壁をなくしたが、経済的、技術的な障壁はなお大きく、ゆっくりとしか障壁は減少していないのが現状だ。この中で、都市地域のビジネス市場で

は新規参入者は確実に地歩を固めてきている。FCCは、ブロードバンドでオープン・アクセスをどう確保するかの対応に迫まられている。

5.3.1.2　CATV

CATVへの規制の仕組みは公衆通信サービスのそれと全く異なり歴史も浅い。もともとCATVの始まりはテレビ放送の難視聴対策で、CATVは、ABC等三大ネットの報道・娯楽番組などの再送信を行う、テレビ放送を補完・代替する放送情報サービスとして発展してきた。CATVは、地方自治体から地域独占を認められ、今も独占は変わらない。CATVは、公衆通信事業者と異なり、あまねく公平にサービスを提供する義務を負っていない。CATVは、その伝送設備を通じて送られる情報内容（コンテンツ）に対し相当程度管理する権能・責務を持っている。公衆通信事業者と異なり、CATVは、伝送する内容について米国憲法修正第一条（言論・表現の自由）と深くかかわっている。

一般的には、CATVは、他の情報サービス事業者がCATV加入者にコンテンツを提供できるようにするため、そのCATV設備を開放する義務を負っていない。しかし、多くのCATV事業者は、加入者が多種多様なコンテンツを求め、事業者単独ではこのニーズにこたえることができないので、実態としては、他の情報サービス事業者にCATVチャンネルの利用を認めている。この結果、ほとんどすべてのCATVで、AOL Time Warnerのサービスである CNNやDisney-ABC傘下のスポーツ専門チャンネルESPNが流れているわけだ。

コンテンツを管理する権能・責務をもつCATVと、あまねく公平に通信機能・サービスを利用させる責務を負う公衆通信という歴史的に異なった背景をもつ二つの事業が、ブロードバンドの領域でしのぎを削っている。この二者の背景の相違が「オープン・アクセス」の議論を錯綜したものにしている。

CATVへの連邦政府の規制は制限的である。1934年通信法第四章により、地域のテレビ放送の再送信を行うCATVの基本サービスは、FCCの定める料率算定準則に従って、州の公益事業委員会など地元の行政機関が料金規制を行う法的枠組みになっている。CATV利用料金の高騰を抑制するため作られた1992年ケーブル法では、有効に競争がはたらく仕組みを導入した。競争が機能していると認められた場合にのみ規制緩和を認めることにしたのだ。しかし、この法律が定めるルールは複雑で、法の立法趣旨が実現したか否かはなお判然としない。ただ、基本サービス料金へのプライスキャップ制の導入が、逆に料金規制を受けない分野の興隆をもたらしたことは事実だ。視聴者の多種多様なニーズに応じる番組を制作し有料で配信する番組配信ネットワークが急成長した。CATVの伝送容量アップ、多チャンネル化やCATVの提供地域の増加も進んだ。また、通信衛星を使ってのビデオ番組配信が手ごろな料金で行われるようになり、ビデオ伝送の競争に寄与した点も無視できない。

CATVの地域での規制は、地元自治体との間で結ばれるフランチャイズ協定を通じて行われるのが普通だ。協定の有効期間は10年以上で、この協定に基き自治体は、CATVから受益者負担金を徴収する。協定の更新のとき、両者でもっとも議論されることは、より進んだビデオ・データサービス用に用意した伝送容量アップ分の扱いである。CATV事業者は、1990年代に入り、伝送容量増、高品質化、インターネット対応のためハイブリッド光同軸ケーブルへの更改に積極的に取り組むようになった。しかし、ブロードバンドサービスの実施や、ブロードバンドサービスを行う他の事業者への回線容量の提供のために、CATV機能の高度化を図ることは、CATV事業者の法的義務と

なっていない。そこで、協定更新に際しては、他の事業者にCATV機能を利用させるオープンアクセス条項を入れるか否かが大きな論点となってきたのである。さらに、CATV加入者のインターネット高速接続が可能になるよう、最低限一定の帯域を保留しておくことや、地域社会や教育、自治体のためチャンネルの提供や同報サービスの実施なども論点になっている。

5.3.1.3　インターネット

インターネットで絶えず話題の俎上にのぼってきた恐怖は、「規制」を受けるのではないか、ということである。インターネットの爆発的な普及が進んだ1990年代後半からずっとFCC委員長などは、インターネットを規制の網から除外するメリットを説いてきた。しかし、インターネットの活用・機能を考える上で公共の利益を考慮に入れる必要性が増し、また、インターネットがビジネス活動を支える不可欠な基盤になってきたことから、規制を含む政府の関与の在り方が問われるようになってきた。

そもそもインターネットの誕生は、1960年代、データ通信用の専用線料金が高く、政府機関や研究機関の間での様々なデータ伝送ニーズに、専用線サービスを提供する公衆通信事業者が応えられないことがきっかけであった。

インターネット発展の環境づくりに貢献してきたFCCの役割も無視できない。技術基準に合うことを条件に公衆通信事業者の通信網に利用者自らが端末機器を接続し、ダイヤルアップ・アクセスを認めるなど、FCCは、公衆通信事業者による通信網の利用者への開放を促してきた。また、一般利用者がダイヤルアップで使う回線や、インターネットサービスプロバイダー（ISP）が借りる専用線について、通信サービスの無差別・公平性、公正・妥当な料金水準の設定が図られるよう、FCCは、公衆通信事業者に法的義務を課してきた。

1980年のFCCの決定もインターネットを後押しするものになった。それは、たとえ地域電話サービスなどの「基本」サービスを利用したとしても、これらのサービスを手段として使って情報配信などの「高度」サービスを提供する事業者は、「基本」公衆通信サービスを提供しているとはみなさない、という決定である。「高度」サービスをFCCや各州公益事業委員会の直接的な所管から外したのだ。この決定を受け、商用付加価値通信、掲示板サービス、データベースサービスなどが開花し、1990年代のインターネットやISPの飛躍へと結びついていった。

1996年電気通信法は、ベビーベルのLATA間サービス提供の禁止を定めている（第271条）。この一環として、一定の開放要件を満たさなければ、地域電話サービス提供の州での長距離電話サービス、インターネットサービスの提供は、ベビーベルは行えない。このため、ベビーベルがダイヤルアップ、ブロードバンドISPサービスを行う条件として、ベビーベルはインターネット利用者に対して、他のISP事業者のサービスを使ってインターネットに接続する機会を与えることが義務づけられたのだ。

1996年電気通信法では、支配的地域通信会社に対し、新規参入事業者のためアンバンドル化を義務づけているが、ここ数年、新規参入した通信事業者は、音声サービスよりもDSL技術を使うデータサービスを提供するほうに事業の主力を置いている。新規参入者のDSL投資は、支配的事業者のアンバンドル化対応のためDSL関連設備投資も促し、結果的にDSLでのブロードバンド化の普及を押し進めることになった。

支配的事業者がDSLを提供するときには、電気通信の規制のこれまでの枠組みが適用される。

DSLは、基本サービスの範疇のサービスと解釈されているので、支配的事業者は、アンバンドル化を二つのレベルで行わなくてはならない。一つは、DSLプロバイダーがそのDSLサービスを行うため、支配的事業者は自らの物理的設備を利用させることであり、もう一つは、他のライバルのISP事業者が支配的事業者のDSLサービスを使ってインターネットへアクセスすることを支配的事業者が許容することだ。

この支配的事業者へのアンバンドル化の義務づけは、当初はインターネットを想定したものではなかったが、結果的にインターネットの普及を加速させた。ブロードバンドは、規制の枠組みを大きく二つの領域で変容させようとしている。一つは、これまで放送と電気通信という全く異なった背景に立脚してきたCATVと公衆通信事業者に対する規制の枠組みの再編であり、もう一つは情報サービスと通信サービスの区別の曖昧化に由来する法規制の見直しである。

5.3.1.4　1996年電気通信法

現在の米国の政策の基本はその多くを1996年電気通信法によっている。1934年通信法を大きく変革し1990年代半ばまでの状況を踏まえ作られた1996年電気通信法の基本理念は、競争促進、規制緩和による通信サービスの発展、料金引き下げである。ただ、法案作成過程では、まだインターネットの重要性を完全には把握できていなかった。インターネットにとって1996年は、1994年のインターネット・バックボーンの商用化やWorld Wide Webの普及に大きく寄与したブラウザの採用からわずか１、２年後であった。

1996年電気通信法は、連邦と州との規制権限を再編し州の権限を強化した。しかし、各州の立場から見ると、一定の分野では連邦が優先的規制を行うことを可能にした。ブロードバンドに関して言えば、1996年電気通信法は、FCCと各州に対し、すべての国民が適切かつ時宜にかなうように高度技術の恩恵に浴するように配慮することを求めた。ただ、「高度」、「すべての」、「適切」、「時宜にかなう」の文言の具体的な定義は明らかでない。さらに、高度の通信サービスと情報サービスへのアクセスについては、利用価格・品質の点で都市地域と変わらない水準で農村地域などでも可能になることも、1996年法は要請している。通信サービスのみならず規制の枠外の情報サービスをも対象としている点が、今後の政策立案でどう扱われるか注目されるところだ。

5.3.1.5　Tauzin-Dingell法案

現在、連邦議会でもっとも熱い議論が展開されているのは、電話回線を使ってのブロードバンドサービスの取扱いである。

下院議員のTauzin、Dingell両議員が中心になって押しているインターネット自由化及びブロードバンド展開法案（Internet Freedom and Broadband Deployment Act （H.R. 1542）（Tauzin-Dingell法案））は、本年２月27日下院を通過した。この法案では、ベビーベルに対して、「今後５年間で高速データサービス（最低、片方向384kbps）を、通信網の規格アップ等の取り組みによって実現すること」を求めている。ベビーベルが提供義務を負うのは端局から１万５千ft（約５㌔）内で、この円を超える地域は他の事業者と提携してのサービス提供も可とする。この義務化の見返りとしてベビーベルは、他の事業者からのインターネット設備接続要求を拒むことが認められる。

Tauzin-Dingell法案は、支配的な地域通信会社の業務面の規制を緩和することで競争を加速化させる狙いをもっている。ベビーベルは、「ブロードバンドサービス展開において自らは規制を受け

CATVは規制を受けないのは不公平だ」と主張している。ブロードバンド関連インフラ構築に何らインセンティブがないだけでなく、このインフラを自らの競争相手に開放する義務だけを負わされるのは納得がいかないとベビーベルは主張。他方、長距離通信事業者や消費者団体は、この法案に反対している。消費者団体の反対理由は、電話部門の競争が減り、消費者の利益の保護が弱くなることを危惧しているからだ。ブロードバンドサービスでCATVとベビーベルの複占体制ができるのではないかと見ているのである。この議論の舞台は、今年春から夏にかけ、上院に移ってきた。Breaux上院議員は、5月、Broadband Regulatory Parity Act of 2002（S. 2430）を提出。Tauzin-Dingell法案での対立を調整しようとするもので、音声とデータの両者を分け、音声サービスでの規制は残し、データサービスの規制は外すというものである。ベビーベルはこの妥協案に賛成。ところが、Hollings上院議員は、Breaux案に強硬に反対。この法案だと通信事業者間の衡平が保てず、新規参入事業者をつぶしかねないと述べた。Hollingsは、独自の法案（S. 2448）を提案し、その中で、農村地域や学校・図書館などへの高速インターネット・インフラ構築のため、低利融資や助成金を供与するよう求めている。

現在、通信会社のDSL装置が設置可能な端局からサービスを受けることが可能な世帯数は、全米で50%を超える。つまり、半数以上の消費者は、望めばDSLサービスを申し込むことができる。ところが、FCC調査によれば、2000年、DSL、CATVインターネットに加入している家庭は、わずかに6.6%。2001年はわずかに伸びて9%ないし12%と推計。さらに、ブロードバンドといっても大半の家庭の通信速度は1Mbps以下と、比較的低速にとどまっている。

地域通信会社は、端局からおおむね1万8千ft以内の家庭（全人口の約75%）にDSLサービスが届くよう順次、工事を行っている。ただ、この範囲を超える地域へのサービス提供には、光ファイバー回線の敷設とDSL装置の局外設置が必要だが、通信会社は、現在のオープンアクセスを求める規制環境で光ファイバーを延長する気持ちはうすいようである。なお、CATV事業者といえば、CATVチャンネルの一部をさらにブロードバンド用に振り替えれば通信速度は増すが、現在のところはその予定はなさそうだ。

DSLブロードバンドの論点は、地域通信会社による光ファイバー回線の延伸と局外DSL装置の設置を促しつつ、そのライバル企業のDSLサービスのため、これらの設備等へのオープンアクセスをどう認めるか、である。当然、地域会社の主張は、「敵に塩を贈る」オープンアクセスをそのままにして巨額で幾分リスキーな投資はできかねるというものである。

ベビーベルの一つ、Verizonは、これまでに敷設された回線への規制態様と今後敷設するファイバー回線のそれとを分けるべきだと主張する。新規参入者の銅線・ファイバー・ハイブリッド網の利用は認めるが、「新規参入者は、VerizonのDSL機器・回線を全面的に使うDSLサービスを通常の再販価格（卸売価格）で使うか、あるいは、回線部分のみを使う場合は通常の小売価格で使うか、のいずれかを選択すべき」とVerizonは主張する。

ちなみに、FCCでは、音声サービスとデータサービスについて規制態様を分ける意見が有力で、既存の規制の枠組みからデータサービスを外し新たな規制方法を模索しているようである。

6　終わりに

草稿執筆の9月下旬現在で、ワシントンポスト紙が言及したTauzin-Dingell法案を上院で審議可決する動きは見受けられない。駆け込みで妥協が

図られ法案が何らかのかたちで成立する可能性もないことはないが、論争は中間選挙後の新会期に持ち越しになるであろう。当然、上院の３分の１、下院の全員を対象とする中間選挙の結果、新たな展開も予想されるが、議論の基底のトーンは変わらないであろう。

米国の議論の潮流は、ブロードバンド展開を国内経済成長の牽引力として活用する方向で意見が集約化されてきている。景気低迷を抜け出し民間設備投資を上昇気流に乗せ、労働生産性を高め、高齢化社会に備える。このため、民主・共和の政党の違いを超え、ブッシュ政権と一体となって次世代超高速通信基盤を整備する。

供給面の主体は、情報通信業界の大手企業。ベンチャー企業のビジネスチャンスを犠牲にしてでも大手企業の業容拡大、設備投資、研究開発に重点をおき、このための規制緩和や特別償却等の税制特別措置を講じる。需要面での主体は、政府と民間企業。電子政府や教育、医療・福祉などでブロードバンド利用を先導するアプリケーションプログラムの開発、実用化を図る。そのため、特別償却、補助金交付・低利融資などの政策支援措置を充実する。さらに、ブロードバンド整備と同時並行的に、高度情報社会実現のため克服すべきセキュリティ、プライバシー、知的所有権などの課題も包括的な解決策を検討、具体化していく。

昨年９月の同時多発テロ後、本土安全保障や国際的テロ撲滅といった課題への対処にブッシュ政権は多忙であったが、米国の経済成長回復、２年後の大統領再選などをにらみ、ブロードバンドがブッシュ政権の中心政策課題に浮上してきたのである。