

(wwvi 国際シンポジウム用ポジション・ペーパー)

アメリカの Unregulation 政策とわが国の進むべき道

(第3版)

2001年5月9日

林 紘一郎 (慶応義塾大学教授、国際大学
グローバル・コミュニケーション・センター特別研究員)

©-0, Feb.21,2001, Version1.1, Koichiro HAYASHI *

©-0, Feb.26,2001, Version1.2, Koichiro HAYASHI *

©-0, May. 9,2001, Version2.1, Koichiro HAYASHI *

* このペーパー (本文) は、2001 年 2 月 26 日に行なわれたワールドワイドビジョン・イニシアティブ (<http://www.wwvi.org/>) 主催のシンポジウム「インターネット時代の通信と放送 (第 2 回)」の、第 3 セッション「21 世紀の情報通信政策」におけるディスカッションを促進するため、私の立場を予め公開し、パネリストのみならず参加者全員の理解を深めるために、執筆したものである。RFC(Request for Comment)型の文書であるため、シンポジウム終了後も、多数の方々からコメントがいただけることを期待している。

また当面ウェブ上で公開することしか考えておらず、内容を見ても創作性・芸術性を主張するというより、コメントを促す叩き台的なものである。したがって、私自身が提唱している「デジタル創作権」にふさわしい著作の一つと考えて、上記のように表記し、著作者人格権とりわけ氏名表示権は主張するが、著作財産権は放棄し、パブリック・ドメインに属することを宣言する。

なお「デジタル創作権」の考え方については、さしむき次のウェブ・サイトを参照されたい。
<http://www.glocom.ac.jp/users/hayashi/991018.pdf>。また、その後における私自身の考え方の変化と、契約法的補遺については、近く公刊予定の拙稿「情報財の取引と権利保護」奥野正寛・池田信夫 (編)『情報化と経済システムの転換 (仮題)』所収、東洋経済新報社、を待たれたい。

目 次

[Executive Summary]	-----2
1. 問題の所在	-----3
2. アメリカにおける Unregulation 政策	-----4
3. わが国との対比	----- 11
4. わが国における Unregulation 政策採用の検討	-----16
5. コンテンツ規制	-----21
6. まとめと展望	-----24

[Executive Summary]

１．アメリカ政府とりわけ FCC（連邦通信委員会）が、コンピュータ通信の登場以来ほぼ一貫して取り続けてきた Unregulation 政策は、電話サービスにおける「規制の差し控え」(Forbearance)政策と相俟って、インターネットの普及に次のようなプラスの効果をもたらした。

- １）通話サービスだけを規制の対象と限定し、データ系サービスを自由化したことによる、予見可能性と安定性の確保、企業活動の活性化、コンピュータ関連市場の拡大。
- ２）コンピュータを端末とみなし、利用の自由を確保したことによるアプリケーション開発の促進。
- ３）ISP(Internet Service Provider)を、相互接続義務とユニバーサル・サービス基金への貢献義務から免除したことによる、間接的助成効果。
- ４）定額料金制など、実際は世界に遅れていた制度が、逆にインターネットにマッチしたという幸運。
- ５）電話サービスにおける「規制の差し控え」に見られる、一般的自由化政策による「後押し効果」。

２．日本の制度は、サービスではなく設備を主体に規制するものであるため、従来の方法ではインターネットに的を絞った制度設計は難しいと考えられてきた。しかし、情報技術の活用における日米格差を踏まえ、また今後インターネット・トラフィックが電話のそれを上回る事態を想定すれば、次のような手段を早急に講ずることが適切と思われる。

- １）IT 推進本部などで規制撤廃の最大のターゲットとして、「インターネットに関する規制を撤廃する」ことを宣言し、関連法規の整備を急ぐ。
- ２）第２種事業者に関する規制のうち、政省令に委ねられている部分を即時撤廃する。
- ３）NTT 等法の規制対象には、インターネットは含まれないことを明確化する。
- ４）今後導入が予定される規制手段（たとえば非対称規制）についても、上記と矛盾する部分は、まず撤廃する。たとえば NTT ドコモの i モードを含めた、インターネット系サービスは Unregulation とする。

３．しかし Unregulation が有効に機能したのも狭帯域インターネットまでで、今後到来するであろうブロードバンドの時代にも、なお有効であるとの保証はない。この分野は、ゼロからスタートするに近いので、わが国としては以下の諸施策を平行して実施することにより、産業競争力の回復を図るべきである。

- １）道路占用、管路、電柱など有線系ライト・オブ・ウェイの利用制度の見直し。
- ２）周波数割り当て方式の見直し（オークションを含む）と再配置ルールの検討。
- ３）地上波デジタル放送の見直しと、UHF 帯のインターネットへの転用。

その際の基本は、従来どおり民間活力によることとし、政府は Visionary、Catalyst、User としての役割に徹すべきである。

1．問題の所在

インターネットに代表される IT(Information Technology)の活用において、日米の格差は想像以上のものがある。繁栄の 90 年代を謳歌したアメリカと、失われた 10 年を後悔している日本の対照は、IT 活用における両国間のギャップと重なり合う部分が多い。わが国経済が構造改革に成功し新たな成長を達成するには、経済活動の中に IT をしっかりと取り入れなければならない。

同時に、インターネットの登場と定着化によって、従来の「電気通信政策」は抜本的な見直しを迫られている。また、その普及速度において、アメリカのみならずアジア諸国にも後れをとった我が国においては、低迷する景気回復にとっても「インターネット政策はいかにあるべきか」という観点から、新たな「情報通信政策」を明示する必要性が高い。いわゆる「IT 基本法」の制定などは、そうした方向転換の一つと考えられる。

この点でアメリカ政府が、インターネットの源流である 60 年代末の ARPANET の時代から一貫して、「音声通信でないデータの送受信は FCC（連邦通信委員会）の規制対象外」としてきたこと（Unregulation）は、インターネットそのものの発展と、関連産業の生成と展開にプラスの効果を及ぼしたと推測される。IT 関連産業の力強さと、すそ野の広がりを見るとき、その感を強くする。

他方わが国においては、古くは 70 年代初頭の「回線開放（データ通信）論争」、その後は 80 年代初頭の「VAN 論争」を経て、85 年電気通信事業法において「第 2 種電気通信事業」が規制対象とされた経緯からも分かるとおり、一貫して「音声通信でないデータの送受信」も、これを業として行なう限り政府規制の下に置かれてきた。

各国の制度は、その文化や経済事情と深い関係があるから、これをもって直ちにアメリカ方式の成功と断言することは早計であるが、少なくともインターネットの勃興期において、Unregulation 政策の有効性を、真剣に検討してみる価値があろう。とりわけ「L モード」という東西 NTT の新サービスが、NTT 等法との関連で議論を呼び、今後導入が予定される非対称規制においても、たとえば NTT ドコモの「i モード」は、その対象か否かといった論議が進展すると思われる。その意味でも、「インターネットに対していかなる方針で望むのか」という確固とした方針を確立しておかないと、さらなる昏迷と停滞をもたらすことになりかねない。

本稿は以上のような視点から両国制度の比較を行ない、わが国の進路について、しかるべき提言をすることを目的としている。

2 . アメリカにおける Unregulation 政策

2 - 1 . Unregulation という用語の定義

Unregulation という耳慣れない言葉は FCC(Federal Communications Commission)あるいは電気通信政策研究者の造語であり、辞書に載っている訳ではない。一般に規制に当る英語は regulation であり、その反意語の deregulation とは「規制撤廃」である（日本語では「規制緩和」という当たり触りのない訳を使うことが多いが）。

これに対して、あるサービスや産業の誕生の当初から、一度も規制の対象になったことがない状態、さらには明示的にせよ暗示的にせよ、規制しないことを支持してきた政策を表わすにはどうしたら良いか――迷ったあげく彼等が付けた名前が、Unregulation というわけである（Diamond and Sandler[1983], Oxman[1999]）。

確かにアメリカは「無意識の意思の国」（薬師寺[1996]）とも呼ばれるほど、明確な意思表示をしなくても、時間を経るにつれてある傾向に収斂し、やがては大きな流れとなることが多い。そこで以下では主として Oxman に依拠しつつ、アメリカで Unregulation 政策が形成されていった経緯を見ていこう。

2 - 2 . Unregulation 政策の発端

インターネットの源流であるパケット交換方式は、東西冷戦下の軍部から「核攻撃を受けても、残存する国防拠点間を確実に結ぶネットワークを構築せよ」という要請に沿って誕生したとされる。しかし、少なくとも当初の利用目的は、大学間ネットワーク接続による大型コンピュータ・パワーの共同利用であり、やがて E メールなどの新しいアプリケーションが開発されていった。そして早くも 69 年には、BBN 社製のパケット交換機が西海岸とユタ州の 4 大学を結んでいた。このシステムを使えば、従来の電話ネットワークの上に、何らかの付加価値（たとえばコード変換など）を付けたサービスが可能になる。今や死語になった、VAN（Value Added Network）の誕生であった。

FCC がコンピュータと通信の融合現象に注目し、境界領域に生ずるであろうサービスをどのように取り扱ったら良いかを検討し始めたのは、これより早く 66 年のことである（第 1 次コンピュータ調査 Computer Inquiry = CI の開始：7 FCC 2d 11）。ここで主たる論点は、次の 2 つであった。

- 1) コンピュータによるオンラインの情報処理サービス事業者は、（通信法第 2 編の）コモン・キャリアの規制に服するのか？
- 2) コモン・キャリア自身がオンラインの情報処理サービスを行なう際は、料金の認可などを通じて「顧客を差別してはならない」という（通信法第 2 編の）規制を受けるの

か？

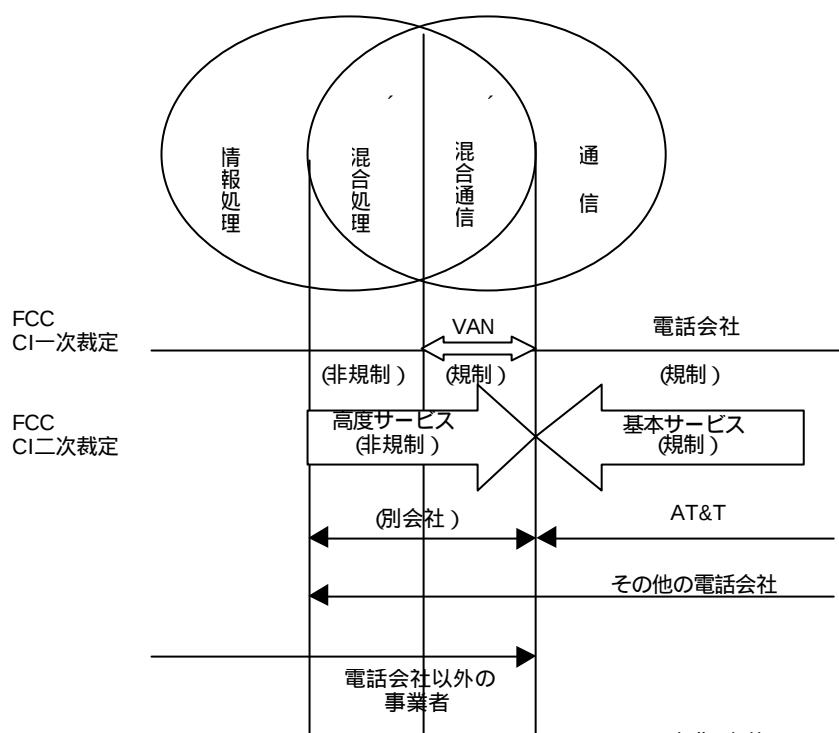
この調査（と言ってもシンク・タンクなどの調査と違い、政策に結びつく決定を含むことが多い）は、70年に暫定決定がなされ71年に最終決定に到った（28 FCC 2d 384）が、結論は1）について半分はイエス半分はノーとし、2）については直接答えるのではなく、競争政策の観点から必要な措置を講ずるというものであった。

ここで忘れてはならないのは、アメリカに特有の「FCCには規制の権限があるのか？」という問いかけである。アメリカは独立戦争を経て成立した連邦国家であるため、新しい事態が生じた時には、「国家（州政府よりも、とりわけ連邦政府）はそのような権利を委託されているのか？」が常に問題になる。

FCCの設立と権限を定めた34年通信法の中には、つぎのようなくだりがある。“the purpose of regulating interstate and foreign commerce in communication by wire and radio-----”（47 U.S.C. § 151）。VANについては当然のことながら、ここに明示的に含まれているはずもないので、これをどう解釈するかが論点であった。

その結果、規制対象は原則として「通信」に該当する部分に限るという解釈を採った上で、通信と情報処理が重なり合う部分についても、できるだけ2つに分けるという方針から、通信と情報処理の中間に、混合通信と混合処理という概念を設け、狭義の通信に関する既存の制度（つまり独占）を維持する一方で、混合通信には許可制ながら新規参入を認めることとした。この混合通信がVANであり、通信事業者が参入する場合には、分離子会社によらなければならないこととされた（図参照）。

アメリカにおける通信と情報処理の境界



出典 青井[1984]に一部加筆

2 - 3 . Unregulation 政策の展開

ところがコンピュータの影響力がさらに高まった、80 年の第 2 次コンピュータ調査の裁定 (77 FCC 2d 384) では、混合通信の概念を捨ててこの分野も自由化し、これまでの通信 = 基本通信(Basic)と、それ以外 = 高度通信(Enhanced)の 2 本建てを採用した。これによって先の設問 1 . つまり

1) コンピュータによるオンラインの情報処理サービス事業者は、(通信法第 2 編の) コモン・キャリアの規制に服するのか？

については、当初の半分イエスという回答を全く覆し、全面的にノーと答えることになった。したがって VAN は自由市場になり、その言葉自体が無意味になったが、AT&T だけは 56 年同意判決で、分離子会社によらなければならなかった。

さらに 85 年から 86 年にかけて行なわれた第 3 次コンピュータ調査の裁定(104 FCC 2d 958)では、基本通信と高度通信という二分法は維持されたものの、分離子会社という構造分離要件に代わって、ONA(Open Network Architecture)という非構造分離の手段が優位を占めるようになった。これは技術進歩を踏まえた、画期的な方向転換であった。なお、このようなコンピュータ調査の動きと、AT&T に対する独禁法違反訴訟が平行して進行し、両者の間には密接な相互交流があったのであるが、詳細は省略する (林 [1998a]参照)。

Oxman 流に言えば、これが Unregulation 政策の発端からその後の展開であり、FCC は当初から意識的に「規制しない」ことを選択したと言いたげである。しかし図からも明らかのように、第 1 次裁定における厳密な 2 分法は、VAN に関する規制を新設しようとする限りにおいて「規制政策」であり、FCC が Unregulation に転じたのは、第 2 次裁定からだった、というのが正しい理解のように思われる。

2 - 4 . サービス規制

上記の点よりも、わが国にとってより重要なのは、アメリカの規制政策が終始一貫「サービス」を基本に据えるもので、設備に関する概念を規制の中心に置いたものではない、という点であろう。もちろん設備を保有する事業者のみが、参入・撤退の規制を受けるという意味ではわが国の第 1 種規制と変わらないが (通信法 214 条)、同一会社内に規制部門と非規制部門が併存し、会計分離など「非構造規制」を受けてきたことから、サービス規制が主であったことは明らかである。

先に述べたように、一体 FCC に規制の権限があるか否かを中心に論議すれば、自然の流れとして通信法の条文にある「州際通信」の概念規定に注力することになるであろう。加えて、連邦の権限は憲法その他に定められた事項に限るという「制限列举」の見方に立て

ば、自ずと規制対象は限られてきて、結果としては Unregulation に傾き易いことも、また事実であろう。これらの事情は今のところ、アメリカにおけるインターネットの発展によって、有利な方向に働いているようである。

2 - 5 . ISP の扱い (相互接続義務と USF からの免除)

ISP (Internet Service Provider) とは、最終利用者とインターネットを接続するサービスを提供する事業者のことで、96 年に改正された通信法では、ESP (Enhanced Service Provider)とも呼ばれている。

VAN が非規制とされたことは、この分野にビジネス・チャンスがあるという期待を高め、数多くの事業者が参入した。非規制であるため公式の統計はないが、大は最大手の AOL から、小は名もないベンチャーまで、数万のオーダーは下らないと思われる。

そして、このような参入ラッシュを招いた陰には、通常の電話サービスでは不可避な、次の2つの重荷から解放されているということが、強い影響を及ぼしているものと推測される。

- 1) コモン・キャリアは大小を問わず、相互に接続しなければならない義務があるが、ESP にはその義務がない。
- 2) IXC (Interexchange Carrier = 市外通信事業者)と移动通信事業者は、地域網を使った分見合いで、ユニバーサル・サービスを維持するための基金 (USF=Universal Service Fund) に拠出する義務が生ずるが、ESP にはその義務がない。

この2つの免責条項は、想像以上の効果を挙げているものと推測される。なぜなら前者については、ESP 相互間がいわゆる peering によるネットワークを形成していることから、市場原理と私的自治の原則が、インターネットの草の根的展開にマッチしていることが、容易に推測される。また後者については、事ある度に「ESP も USF に貢献すべきだ」という主張が繰り返され、とりわけ「VoIP(Voice over IP、つまりインターネット電話)について拠出の義務を免れる理由はない」という批判が強いことから、逆にこれが特権であることが証明される。

2 - 6 . CPE の扱い

一見些細なことに思われるが、意外に影響力が大きいのが、いわゆる端末設備 (CPE=Customer Premises Equipment)をどのように扱うかである。なぜなら、通信ネットワークに接続されるコンピュータも、ネット側から見れば端末であり、今日では LAN や WAN まで端末になり得るからである。

この点アメリカでは、50 年代末以降 AT&T 製でない端末をネットワークに接続することの是非が争われ、68 年の「カーターフォン事件」の裁定 (13 FCC 2d 420) で利用者設置

が容認されて以来、自由化すなわち Unregulation 政策が維持されている。わが国で、いわゆる「本電話機の開放」が行なわれたのが 85 年のことであるから、この差は意外に大きかったかも知れない。

2 - 7 . 市内定額料金制

インターネットの世界では「常時・定額接続」が理想とされることから、市内通話に定額制を採用している地域が多いアメリカのシステムは、時代に先駆けたものと思われがちである。しかし実際は逆で、わが国がコンピュータ通信の発展に伴い「広域時分制」、すなわち市内通話も含めた従量制 (Measured Service) を全国的に採用した (72 年) のに対して、アメリカでは Measured Service を全国的に採用するに到らず、定額制 (Flat Rate) が残存することになった、というのが実態である。

現に「電気通信の経済学」としては定本となっている Wenders[1987]においても、アメリカは早く Measured Service に移行すべきだと述べられている。遅れていたと思われる「定額制」が、インターネットに有利に作用したのは、皮肉な結果であった。

2 - 8 . USF と E-Rate

アメリカは自由化の先進国であるから通信もそうであり、したがって料金はコストに基づいていると思われるかも知れない。しかし、この分野は 1913 年の「キングスベリ制約」の時から半世紀もの間、「公益事業」としての規制を受け「地域独占」を所与のものとしてきたため、次の 3 種の「内部相互補助」を内包している (林・田川[1994], Weinhaus et al. [1995])。

- 1) 長距離から市内へ
- 2) 高トラフィック地域から低トラフィック地域へ
- 3) 事務用から住宅用へ

このうち特に 1) の補助額は、アクセス・チャージとして支払われるものである。84 年の AT&T 分割時で総額 25M \$ であり、その後次第に減額され直接利用者が負担する方向で調整されてきたものの、なお長距離会社の売り上げの 20% 程度を占めている。他方 2) および 3) については、2B \$ が毎年 USF(Universal Service Fund)を介して長距離会社やセルラー会社から地域会社に支払われている。この負担を課されるか否かは、ISP などスタート・アップ会社にとっては重要な要素である。

ところで 96 年の通信法改正において、この USF にインターネット補助部分が追加された。小中学校と図書館、地域医療機関が、インターネット接続のために高速回線を引く際に割り引きをし、その分を市外通話料で補填しようというものである。クリントンとゴアが念願にしてきた「デジタル・ディバイド回避策」として、通信法改正の目玉とされるも

のである（林[1998a],城所[2001]）。

俗に「E-Rate」(Education Rate)とも呼ばれ、わが国でも評判であるが、本来税金で負担すべきであるという批判が絶えない。今の所、総額 2.5 B \$ 程度で、その効果は今後の検証に待たねばなるまい。

2 - 9 . CATV

アメリカのインターネットを語るとき、CATV の存在を無視することはできない。世帯普及率 70%弱に達し、加入可能世帯なら 95%以上という普及の度合いと、ケーブル・モデムを使えば 2 桁メガビットは楽に伝送できる帯域が魅力である。ただ、1000 万世帯をカバーする旧 TCI（現、AT&T ブロードバンド）においても、双方向が可能なように設備更改する費用は膨大で、AT&T も分社を余儀なくされている。しかし一方で、AOL とタイム・ワーナーの組み合わせは、もともと都市部が多いので有望との見方もある。

Oxman[1999]が冒頭近くで、「インターネットのオープンさと、電気通信ネットワークのオープン化が、相乗効果を発揮した」と説明する一方、CATV については僅か 15 行程度しか触れていないのは、執筆当時の状況を正確に反映しただけと考えるべきだろうか？ それとも、アメリカ産業界における CATV の位置づけを、反映したものと捉えるのが正しいのだろうか。

2 - 10 . DTV(Digital Television)または ATV(Advanced Television)

アメリカでは 94 年から衛星によるデジタル放送が始まり、98 年秋からは地上波デジタル放送もサービス開始を開始した。しかし前者はともかく後者については、受像機の販売はさっぱりで、全体のテレビ放送時間の中に占める HDTV 番組もごくわずかである。テレビ局の中には、従来のテレビ番組を放映するのではなく、周波数帯域を貸し出し ISP と同様のサービスを提供するところも現れ、無料で周波数を割り当ててもらったこととの関連が問われている。

しかし正解は、おそらくテレビをこれまでと同じものとするのではなく、インターネットと密接不可分のものとする方が、時代の要請に応えることになるだろう。広帯域インターネットのために、どのようなインフラストラクチャーがふさわしいかについては、アメリカを含め世界中未だどの国でも、これといった対応策を持っていない。デジタルテレビの不成功を「禍転じて福となす」ことができれば、その国は広帯域時代に世界をリードできるかも知れない。

2 - 11 . 電話における「規制の差し控え」

以上は主として「データ系」サービスにおける Unregulation 政策が、インターネットの発展にとってメリットであったか否かという観点から、アメリカの通信政策を概観した。しかし意外なことに、「電話系」サービスにおける規制緩和ないしは撤廃策が、間接的ながらインターネットの進展に寄与した面も無視できない。

中でも有名なのが「規制の差し控え」(Forbearance)である。これは、市場支配力を持つと思われる「ドミナント」な事業者に対しては、従来の規制レベルを維持する一方で、「非ドミナント」な事業者に対しては、タリフ（料金表）の届出などを「差し控える」という斬新なものであった。このプロセスは、独占的サービス提供者であった AT&T の独占禁止訴訟と平行して進んだから、通常の規制当局なら「支配的事業者」である AT&T に対して、付加的規制を追加するベクトルが働き勝ちなところだが、FCC の採った方針は全く逆であった。

しかし法的に言うならば、規制を「差し控える」ということは、規制機関がもともと国民から負託されている権限を行使しないことを意味するから、職務忠実義務違反だと訴えられてもやむを得ない。またタリフを無くしてしまうことは、相対取引に依らざるを得ないことから、「差別的取り扱いの禁止」など、従来の法制度と抵触する惧れがある。かくして、実際にも数次にわたる訴訟に晒されながら、FCC は頑として「規制の差し控え」政策を貫き、遂に「96 年通信法」においては、法的に追認されるに至った。

ここに一貫して流れていた思想は、「政府が市場に介入するには十分な理由が必要であり、かつ必要最少限の範囲でなければならない」(Oxman[1999]流には Minimalist Approach)という自制であったと思われる。したがって、その効果は直接規制対象であった「電話サービス」のみならず、「データ系」にも間接的に及び、「政府は余計な介入はしない」というメッセージとなって伝わり、一般的自由化政策による「後押し効果」を持ったと思われる。

2 - 1 2 . 小括

アメリカ政府とりわけ FCC が、コンピュータの登場以来ほぼ一貫して取り続けてきた Unregulation 政策は、電話サービスにおける「規制の差し控え」政策と相俟って、インターネットの普及にプラスの効果をもたらしたと思われる。

- 1) 新たな発展が見込まれるコンピュータ通信について「規制をせず、市場に委ねる」ことを宣言したことによる、予見可能性と安定性の確保、企業活動の活性化。
- 2) 通話サービスだけを規制の対象と限定し、データ系サービスを自由化したことによるコンピュータ関連市場の拡大、すそ野の広がり。
- 4) コンピュータを端末とみなし、利用の自由を確保したことによるアプリケーション開発の促進。
- 5) ISP を、相互接続義務とユニバーサル・サービス基金への貢献義務から免除したこと

よる、間接的助成効果。

6) 定額料金制など、実際は世界に遅れていた制度が、逆にインターネットにマッチしたという幸運。

7) 電話サービスにおける「規制の差し控え」に見られる、一般的自由化政策による「後押し効果」。

しかし以上の施策が狭帯域インターネットの時代に有効であったことが、必ずしも広帯域の比較優位を保証するものではない。広帯域については、アメリカもなお模索中であり、かつての優位が逆に「経路依存性」(Path-dependence)の故に、比較劣位となる危険も内包している。とりわけインターネットの発展と、90年代の希に見る好景気が平行して進んだことから、アメリカ方式の良さばかりが目立ったが、今後はその欠点をも十分に見定めることが必要だろう。

3. わが国との対比

3-1. 回線開放論議

オンライン・システムの発展による、通信とコンピュータ融合の波はわが国にも押し寄せ、60年代後半以降「電話回線にコンピュータを接続したい」という要望は、次第に強まっていった。そして、その利用者は1社内にとどまらず、関連企業などへと広がっていった(「共同使用」「他人使用」などを含む「回線開放」要求)。しかし当時のわが国では未だ、いわゆる「積滞」という電話需要の受注残が多数残っており、また「全国自動即時化」も達成されていなかった(これら2大目標の達成は、70年代後半のことであった)。

したがって、オンライン・システム(ほとんどが大企業向け)のために、「積滞解消」等を遅らせて良いというコンセンサスを作るのは難しかった。そこで「通信の一元化」の観点から電電公社の独占体制は維持し、電電公社自身がオンライン・サービスを提供することも認めつつ、限られた範囲で民間(電電公社以外の事業者)にも、回線利用ができる道を開かれることとなった。

1971年の公衆電気通信法の改正がそれであり、「データ通信」という新しい概念を導入するとともに、民間の「データ通信」用に「特定通信回線」(専用線型)「公衆通信回線」(公衆網型)というメニューが新設された(いわゆる「第1次回線開放」)。両サービスとも、物理的には通常の専用線や公衆網を使うわけだが、用途が違い「メッセージ交換」は禁止されるから「通信の一元化」に反しないという考えであった(松下[1985])。

ここでアメリカのコンピュータ調査と違って、前述の2つの論点：

1) コンピュータによるオンラインの情報処理サービスは、コモン・キャリアとしての規制に服するのか？

2) コモン・キャリア自身がオンラインの情報処理サービスを行なう際は、料金の認可などを通じて「顧客を差別してはならない」という規制を受けるのか？

について、前者にイエスとし、後者についても（曖昧ではあるが）ほぼイエスとしたことが、その後の混乱の始まりと言えよう。

しかもここで、通信を所管する郵政省とコンピュータや情報処理を所管する通産省の争いが起こり、前者が「データ通信」、後者が「オンライン情報処理」と呼んだ分野（アメリカでは当初「混合通信」とした部分）は、結局「データ通信」が法定化されたことによって、規制分野とされるようになった。たかがネーミングと思われるかも知れないが、「データ通信」という用語は明らかに「通信の一部」というニュアンスがあり、後述する「規制範囲の拡大」に寄与したことは間違いなからう。当時の通産省の責任者が「ネーミングに負けた」と述懐しているのは、「負け惜しみ」とばかりは言えないようである（赤沢[1977]）。

3 - 2 . VAN 論争

こうして始まった「データ通信」は、コンピュータの発展に伴って急速に進展した。そこで、71 年の改正でもなお禁じられている次の 3 点についての改正要望が、産業界を中心に高まっていった。メッセージ交換の禁止、共同使用の範囲の制限、他人使用の制限。

これを受けた 82 年の改正(第 2 次回線開放)では、上記 と をほぼ全面的に解禁すると同時に、 についても中小企業を対象にした民間のデータ通信サービス（いわゆる「中小企業 VAN」）を認めることになった。当時はコンピュータと通信が融合する初期の段階であり、新しく登場した融合部分、すなわち VAN の領域こそ成長分野だという認識が一般的だったので、後者は世間から注目され一時はフィーバー気味になった。

実は郵政省が最初に構想した案は、このフィーバーにも乗って「通信の一元化」を阻害しない範囲で、VAN 事業を認可制のもとで認めようというものであったが、産業界と通産省の反対で頓挫してしまった。「中小企業 VAN」は、その妥協の産物であった。

いずれにせよ「データ通信」のための回線利用は一見柔軟になったが、「データ通信を伴わない単純なメッセージ交換」と「電話サービスの公—線—公」、すなわち間に専用線を介して公衆網同士を接続することは、依然として認められなかった。つまり自由化したといっても高度通信に限られ、電電公社以外の者が業として行なう場合は、ユーザが中小企業に限るという限定的なものであった（青井[1984]）。

3 - 3 . 電気通信事業法における第 2 種電気通信事業の創設

1985 年の電気通信事業の自由化と電電公社の民営化は、本来こうした「回線利用の自由化」の延長線上で、つまり「第 3 次回線開放」として論じられるべき課題であった。しか

し世間に起きる転換期の常として、改革は意外な角度からやってきた。82年に誕生した中曽根内閣は「行政改革」を政策の主眼と宣言し、前内閣が組織した「第2次臨時行政調査会」を通じて活発な活動を行なったが、中央官庁を対象にすることは不可能に近かった。そこで、折りから国鉄の財務問題が緊急課題とされるとともに、その社内秩序の乱れが世論の批判を浴びていたことから、3公社の改革をターゲットにすることになった。

かくして、通信改革は「利用者の視点」からの転換というよりは、「経営形態問題」として論じられ、電電公社の民営化が第一義で、市場の自由化は二義的にそれに付帯するものとの位置づけが一般的であった。私個人は、このような「利用者不在」は将来に禍根を残すことを懸念し、「産業論の中での民営化」を訴えたが、少数派であることは否めなかった（林[1984]）。

いずれにせよ、自由化後の新しい産業秩序をどう設計するかが重要なテーマとなったが、新しい電気通信事業法で採用されたのは、設備の保有の有無により「第1種事業者」と「第2種事業者」を区分するという、設備を中心とした規制であった。これはアメリカのサービス規制とは違って明快であり、その後フランスやカナダで採用されるなど、有効な方式と考えられた。

しかし、ここでもVANに類する「第2種」をどのように規制するかを巡って、郵政・通産論争が繰り広げられることになった。「第2次回線開放」の際と同様、通産省が「VANは情報処理の一種であって、規制すべきでない」と主張したのに対して、郵政省は「VANは通信サービス的一种だから、最低限の規制は必要」と譲らなかった。結局政治決着が図られ、「特別2種は登録、一般2種は届出。料金についても、前者は届出、後者は自由」という妥協が図られた。

なおここで、従来の「データ通信事業」については、「電気通信設備を用いて他人の通信を媒介する電気通信役務以外の電気通信役務を提供する第2種電気通信事業者」として、適用除外とされたこと（事業法90条1項3号）は意外に知られていない。この条文の考え方如何によっては、アメリカ式「混合通信」は完全自由化されたとも取れるのである（林[1985]）が、わが国ではそのように理解し行動した人は皆無に近い。

したがって「第2種」を規制下に置いたことが、その後の産業の発展にどのような影響を及ぼしたかは、必ずしも明確ではない。「第2種事業者」の数は現在では8,000社にも達しているから、市場が拡大したことの証左であり、制度設計は成功したとの見方も成り立つ。しかし、その業務内容は不明であり、あれほど騒がれたVANの分野が成功したか否かは判断できない。むしろ業界情報では、VANは赤字で他のサービスの「おまけ」になっている、というのが通説であろう。

それでは、なぜ事業者数がこのような多数になりしかも年々増加しているかといえば、当の事業者自体が競って登録ないしは届出をし、「第2種電気通信事業者」という看板を得ることが、商売上「とく」になると考えている、という風評である。前述のように「データ通信事業しかしていない」と主張すれば全く規制されないのに、あえて規制の多い方を

選んでいるようである。

ここに「自己責任」を貫くアメリカ方式と、「横並び」重視の日本方式の差を見る思いがする。

3 - 4 . ネットワークのオープン化

アメリカのコンピュータ調査は、第 1 次調査の分離子会社要件に見られるように構造分離から始まったが、第 2 次調査で Unregulation が採用されたことによって、議論そのものが目的を見失ったかの感があった。しかし第 3 次調査で導入された ONP(Open Network Architecture)は非構造分離へと明確な転換を図るものであった。これは、ネットワーク・ビジネスの本質が、Essential Facility と目される施設を競争事業者にも開放するか否か、の決断と仕組みにあることを示す、画期的な視点を含んでいた(林[1989])。

ところが、郵政・電電抗争に象徴されるわが国の風土は、構造分離すなわち会社分割こそが論議すべき争点であり、ONP のようなものは技術論にすぎないとして軽視してきた。同様にわが国では、競争を導入するのであれば、何よりも優先して決めなければならない。次のような論点を先送りして、両陣営(とその関係者)が、「分割論」に無駄な精力を費やしてきたと言わざるを得ない。

- ・ dialing parity (同じ桁数のダイヤルでキャリアを選択できること。わが国では 2001 年になって「優先接続」という呼び名でやっと導入された)
- ・ number portability (キャリアを変えても電話番号を変えなくても良いこと。わが国では固定網については 1998 年から導入。移動体については未実施)
- ・ universal service fund (ユニバーサル・サービスを維持するための産業内相互補助を透明かつ客観的に行なうための仕組み、わが国では地域別コストの確定さえ未だ済んでいない)

そして、こうした競争条件整備の最も高度な判断が、ネットワークを要素毎に分けて切り売りできるようにすること(unbundling)である。本来ならこのような仕組みの設定は、規制当局の発意でなさるべきであるが、わが国では NTT の方が 1995 年秋に一方的に宣言することによって始まった(林[1996], Hayashi[1996])。

その背景には、なんとしても分割だけは避けたいとする NTT の思惑があったことは、容易に想像できる。しかし、どのような思惑があったにせよ、Essential Facility 性の強い施設を、自らの発意でアンバンドルすることを決定したことは、高く評価すべきであろう。

このことは、その後の相互接続論争を見れば明らかである。相互接続をめぐる当事者間の紛争は絶えなかったが、それは供給が逼迫している状況では当然のことであった。その際賃貸料がいくらであるべきかを当事者間で決められなかったら、どうすれば良いか。第三者機関による調停などに委ねるしか方法はないであろう。規制当局がこの調停に乗り出すことは、行司役がどちらかの肩を持つことになりかねず、市場への不当な介入になる惧

れが強い。ところが郵政省がやってきたことは、まさにこの行司兼調停者の機能であった。

そしてアメリカで 96 年通信法が成立し、地域電話会社が市外通信市場に参入するための条件として、厳しいアンバンドルが求められた（城所[2001]）ことが、やや時差をおいて日本に伝わった。加えて日米の貿易交渉において、わが国の接続料が高いとの批判がなされると、その是非をめぐって交渉するのみで、わが国独自のアイディアを打ち出すことはできなかった。先に述べたように、1985 年の電気通信事業の改革は「第 1 次・第 2 次回線開放に続く、第 3 の回線開放である」とのユーザ側に立った視点が欠如していることが、すべての根源のように思われる。

3 - 5 . CPE の扱い

コンピュータを通信回線に接続しようとする場合、それがネットワークに悪影響を与えるものでないか、また接続インターフェイスが合っているか、を確認することが必要になる。ここでも日米には考え方の違いがあり、アメリカは「接続の自由」に重きを置くのに対して、日本は「厳密な審査」を求めてきた。もっとも「厳密な審査」は、最初の電話機（本電話機）に対しては強かったが、2 番目以降の電話機（付属機器）については緩く、意外なことに付属機器については、日本の方が早く解禁している。

しかし肝腎の本電話機については、アメリカが 68 年の「カーターフォン事件」の裁定で解禁したのに対して、日本は 85 年の自由化と同時に実施するなど、自由化の後れが目立った。

3 - 6 . 広域時分制

コンピュータと通信が結合されるようになると、電話のトラフィックとは違った情報が、ネットワーク上を流れることになる。市内通話を定額制のままにしておくと、コンピュータ通信をいくらしても料金は変わらないので、利用は促進されるが電話の通話に支障が生ずることも懸念される。

とりわけ「積滞」の解消と「全国自動即時化」という 2 大目標の達成に腐心していた日本においては、こうした懸念は大きかったので、72 年の秋から逐次「市内 3 分 7 円」という従量制料金に移行していった。いわゆる「広域時分制」の導入である。

これは当時としては、世界に先駆けた施策と評価されたが、今日インターネットの「常時・定額接続」の要請に対しては、全く逆に足枷とされている。

3 - 7 . 専用線の扱い

専用線についても、日米に考え方の差がある。20 世紀の中葉で「積滞」が無くなったア

アメリカでは、専用線も商品の一つであり、積極的に販売することが是とされた。ところが、「積滞」の悪夢に悩まされ続けた日本では、「専用線は設備に余裕があるときに、貸してあげるもの」という意識が強く、料金も「1日120分使うと有利になる」という高水準に設定されたという過去を引きずっている。

民営化後は販売努力に転じたことは間違いないが、あまりの利益率の高さから、社内では「金のなる木」とされ、しかもコンピュータ通信の急速な伸びで需要は強含みであったから、料金引き下げのインセンティブは弱かった。事情は新規参入者にとっても、同じだったと推測され、インターネット接続における専用線の少なさにも繋がっていると思われる。

3 - 8 . ケイタイの発展

当初あまり期待されていなかったにもかかわらず（大星[2000]）、意外な伸びを示したのが携帯電話、通称ケイタイである。通話料は固定式電話に比べて相対的に高いが、加入時の料金を安くしたことや、持ち運びの便利さが若者を中心に受けて、爆発的な普及を示し加入数全体で固定式電話を追い越すまでになった。

しかも、簡易式のインターネット接続サービスが人気を呼び、なお成長を続けている。音楽や映像の配信、さらにはアナログ、デジタルに続く第3世代のケイタイが出現すれば、インターネット接続の主流になることも考えられる。インターネットの利用で世界に後れをとったわが国が、今後巻き返すことが可能とすれば、一つの解決策はケイタイの利用かも知れない。

3 - . 小括

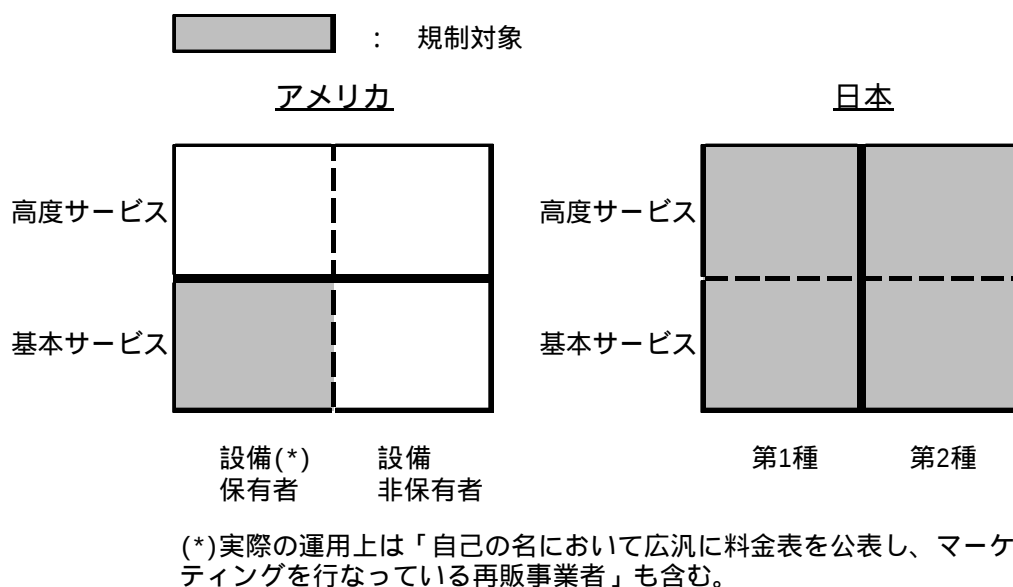
以上を要すれば、わが国の仕組みは何事につけ「お上」を頼りにする点に特徴があり、自由化に当たっても、その手法は維持されたと言うしかない。それは行政の側が仕掛けたという面もあるが、規制される側も案外「規制を求めた」との面も否定できない。

その結果、急速な進展を見せたコンピュータ通信の分野でも、図に示すように、日米の間に画然とした差が生じた。すなわち、サービス区分（縦軸）と設備区分（横軸）のマトリックスにおいて、アメリカはサービス区分のみを採用し、かつ「高度サービス」はFCCの規制対象外であることを明示すること（Unregulation）によって、規制の範囲を狭めた。加えて、設備を保有していない事業者（再販事業者など）に、原則として自由な営業を認めたことから、最終的な規制分野は図の左端の枠内だけとなった。

これに対してわが国では、設備区分による規制は規制範囲が明確である利点はあるものの、一連のVAN論争で「自由派」が敗退し、また新規参入者も緩やかな規制はむしろ歓迎したことから、図の4つの枠すべてについて規制が及ぶ構造となっている。

このような差は、インターネットのようにボランティアやベンチャー精神による「草の根的展開」を旨とするサービスの場合は、決定的とも言える有意差となって現れる。つまり日本的「横並び」ではなく、アメリカ的「自立した個性」に基づく展開の方が、適していると言わざるを得ない。

とすれば、わが国が今後採るべき施策は何か？ Unregulation 政策を中心に据えるアメリカから学ぶべきことは何で、学ぶ必要はない、あるいは学んではいけないものは何か？ 次章では、この点に焦点を当ててみよう。



4．わが国における Unregulation 政策採用の検討

4 - 1．インターネット・トラフィックの予測

まずインターネットが今後どのような発展をするかを、大まかに予測することから始めねばならない。わが国では未だ、「電話の時代はしばらく続く」という思い込みが多く、後述の各種審議会の答申も、そのような思い込みに支配されている面があるからである。

インターネット・トラフィックについて、正確な計量をし予測したものは乏しいが、業界の通説では、日米間の国際トラフィックにおいては、既に 98 年頃にはインターネット・トラフィックが電話通話量を上回った。国内の長距離市場においても 2001 年中には、同じ現象が起きるものと思われる。

つまり、かつては「電話のおまけにインターネットがついてくる」状態であったものが、もうすぐ「インターネットのおまけに電話がついてくる」時代になろうとしているのである。これはネットワークの構成法から、投資戦略、保守サービスのあり方、料金設定方法、

など経営のすべての面において、革命的な転換を求めるものである。なぜなら「ベスト・エフォート」を旨とするインターネットは、従来の通信サービスのあり方と相容れない面を持っているからである。

このことが事実なら、政策の面でも「電話中心」「データ系はおまけ」という発想を転換しなければならなくなる。すなわちアメリカの Unregulation 政策の重要性が、ますます重みを持ってくるであろう。

4 - 2 . 電気通信審議会の答申

2000 年 12 月 21 日に採択された「IT 革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方に関する第 1 次答申」と題する「電気通信審議会」の答申は、「ネットワーク構造と電気通信事業の将来像」という原点から、問題点を論じようという姿勢が見られる、公式資料としては珍しい答申である（郵政省[2000]）。

しかし折角原点からスタートしながら、議論の中心は相変わらず日本版「支配的事業者」とされる NTT の扱いを巡る部分が多く、これでは捨てたはずの「電話」の世界に逆戻りしたと言うしかない。この点について私個人は、最初のパブリック・コメントと草案に対するものの 2 回に亘って私見を述べたので（林[1999-2001]）ここでは繰り返さない。

このような重要な問題を拙速覚悟で提案した背景には、年明けに省庁再編を控え、郵政省時代に一定の方向を出しておきたいという「あせり」があったと推定される。全体に生煮えの感が否めないが、その原因の一つは委員が高齢化しインターネットが分からないのではないかと、との疑いを抱かせる。

前述のとおりインターネットは、従来の通信とは「似て非なる」ものであり、インターネット文化を理解することなしに、表面だけ模倣しても成果は上がらない。

4 - 3 . 情報経済部会の答申

これより先の 8 月 17 日、産業構造審議会情報経済部会が「ネットワーク・インフラに関する競争環境の整備および IT 時代に即応した制度改革」（第 1 次提言案）を公表し、パブリック・コメントを求めた（通産省[2000]）。

これに対しても私はコメントを出したので（林[1999-2001]）、ここでは細部に立ち入らないが、IT やインターネットを単なる技術革新にとどまるものではなく一種の「社会革命」とみて、「新しい経済・社会制度を設計するという問題意識」を持っていることが、この案の最大の特徴である。

内容については、コンテンツについてはさしむき検討の対象外とするほか、エッセンシャル・ファシリティの概念を安易に導入するなど、第 1 次案としての限界を持っている。しかし、上述の問題意識が相当程度貫かれている点に、将来性を感じる。一般にインター

ネットの世界では、事業者優位が弱まりユーザ優位が強まっているが、やはりユーザ・サイドに立つことが、官庁としての優位性をもたらすようである。

4 - 4 . 経団連の報告書

また同趣旨の検討は、経済団体連合会でも「新電気通信法制の骨格に関する意見募集」という形で進んでいた（経団連[2000]）。これより前、私個人は通信と放送が融合した場合に備えた法制度が必要だとの認識から、「包括メディア産業法」という提案を行っていた（林[2000]）ので、経団連からもヒアリングを受けた。

同団体の方法論は現在の法律から出発し、手直しをする部分はどこかというボトム・アップ方式であり、私の「白地に絵を描く」ようなトップ・ダウン方式とは違っている。しかし、両者は相互に矛盾するというより補完しあうものであり、論点は概ね妥当なものと考えられた。

ただ唯一懸念されたのは、「支配的事業者」規制であり、これがアメリカの「規制の差し控え」のような「結果としての非対称規制」であれば良いが、その歯止めが明確でない点が気になった。私のパブリック・コメントはそのような点を中心にしたものであった（林[1999-2001]）。

4 - 5 . Lモード問題

このように各種の検討が進んでいたところ、思いもかけぬ事態が発生した。東西 NTT が、ドコモの i モードに対抗して商品化を企画していた L モードが、NTT 法に定める業務範囲か否かを巡ってパブリック・コメントを求めたところ、早期導入を求める意見と業務範囲外とするものに、2 分されてしまった（総務省[2001]）。これを受けて東西 NTT は、県外サービスに当る部分を別建て（unbundle）にし、疑義を少なくしたうえで認可申請した。しかしなお、新規参入者を中心に、反対意見が強いという。

これこそまさにインターネット・サービスに他ならないが、既に述べたように現行法では設備規制のみでサービス規制という考えがないから、一旦第 1 種事業者となれば、提供するあらゆるサービスについて「第 1 種」としての規制、すなわち料金認可などを要することになる（東西 NTT に対する NTT 等法による規制については、次項で述べる）。

それは一方で、第 2 種事業者に対する規制を緩やかにし、参入や事業展開を容易にしてあるのだから、第 1 種事業者としての「やりにくさ」があるなら、別会社を通じて参入すれば良いではないか、との反論も有り得よう。だが問題は、日本には「ドミナント」とみなされるほどの ISP がおらず、ほとんど「どんぐりの背比べ」で、国際競争力が懸念されていることである。AOL とタイム・ワーナーとの提携に見られる如く、アメリカの主力 ISP が、設備とサービスの両面で自由を享受しているのに対して、わが国の規制は足枷となら

ないかが心配される。

4 - 6 . NTT 法の解釈

ただし、問題を当面の L モードに限っていえば、まずもって NTT 等法にある「業務範囲は県内通信に限る」という規定（NTT 等法 2 条 3 項）が問題になる。文理解釈をする限り、県内にとどまらないインターネット・サービスは、業務範囲に属しないと考えるを得ないからである。

しかし現行法の下でも、次のように考えることはできないだろうか？ まず、3 章で鏝々論じてきた「データ通信」の概念を考えてみよう。これは旧「公衆電気通信法」の概念であった。「電気通信事業法」の制定後は、この種サービスを提供する事業者は、主として「第 2 種電気通信事業者」となったと考えられるが、それは法の関知するところではない。なぜなら、法は設備に基づいて規制をしているのであって、サービス内容に立ち入らないからである。加えて前述のとおり、「データ通信」の適用除外規定まで置かれている。

だが「データ通信」の概念が、なお「余後効」（労働法の概念で、労働協約などが失効後もなお個別労働契約の内容などになって、効力を持ち続けることをいう）的に作用している部分があった。それは前述の「公—専—公」が適用される範囲のことで、「電話サービス」についての「公—専—公」が NTT のサービス提供約款で禁止されていた期間（最終的には 96 年まで、ただし公—専の片端接続は 95 年に解禁）は、結果的に「データ通信」の概念が間接的に生きていた、と考えられるからである。

だとすれば、「公—専—公」が全面的に解禁になった時点で、電気通信事業法は「回線をどのように使うか」に全く関与しなくなると考えることもできる。そうすると、議論は再びアメリカについて 2 - 2 で、日本について 3 - 1 で論じた問題点二つのうちの一つ、すなわち、

- 2) コモン・キャリア自身がオンラインの情報処理サービスを行なう際は、料金の認可などを通じて「顧客を差別してはならない」という（通信法第 2 編の）規制を受けるのか？

に帰着することになる。既に述べたように、この問題を曖昧にしてきたことが、わが国の政策の問題点であったが、それが再び顕在化したことになる。

現在時点でこれに答えようとすれば、次のいずれか、あるいは両方を選択するしかないであろう。つまり解釈論として「インターネットなどのデータ系サービスは、電気通信事業法の規制対象外である」とするか、立法をもってその旨を明確にするかである。私は、上述の Unregulation の効果からみて、直ちに解釈論として「規制対象外」とであると宣言すべきであると考えるが、成文法を重んずるわが国の伝統を踏まえれば、立法措置は不可欠かも知れない。ただし、ドッグ・イヤーで進むインターネットの世界では、立法を待つより前にまず宣言し、しかる後に立法化するという 2 段構えも必要かと思う。

電話でさえ、県内と県間で業務を分かつことは不自然であるが、インターネットの場合には両者を分つことはおよそ考えられないから、NTT 等法という特別法の解釈においても、弾力的解釈ないしは「規制の差し控え」が、ぜひとも必要と思われる。

4 - 7 . いわゆる「支配的事業者」規制との関連

この点は、最大の問題点である「日本版『支配的事業者』規制」と接点を持っている。アメリカの「規制の差し控え」(Forbearance)の主旨を逆転させ、ドミナントなキャリアを狙い打ちした当初案は、結局法案化されないこととなった。私個人は、当初からこの種規制の導入そのものに反対であったが、仮にその導入に賛成の人でも、インターネットとの関係では次のような潜在的問題を孕んでいるということだけは、認識しておかなければなるまい。

たとえば NTT ドコモが「支配的事業者」と認定されたとして(これは十分有り得る事態だった)。ドコモが i モードのバージョン・アップを図り、I モードとして売り出す際には、料金は届出だけで良いが、サービス内容(契約約款)は認可申請しなければならない。ところが「非支配的事業者」である同業他社は、約款も届出だけで済むとすればドコモより早く商品化できるし、ドコモが認可申請したときには、その内容を知ることができる。

これは競馬でいえば「ハンディキャップ・レース」であるが、国内市場だけが競馬場である間は、見せ掛けの「公正競争」を担保してくれるかも知れない。しかしインターネットのようなグローバルな分野に、このような温情を施せば「護送船団」を生むだけであり、わが国の ISP 全体の競争力を殺ぐことになりかねない。

したがって、仮に百歩譲って「日本版『支配的事業者』規制」を認めるにしても、「電話サービス」に限るとするか、インターネットは Unregulation と明記するか、いずれかの担保が不可欠だと思われる。幸いにして「支配的事業者」の規定そのものが立法化されないこととなったが、その背後にこれだけの危険が内包されていたことだけは、今後の教訓としなければならない。

4 - 8 . 小括

日本の制度は、サービスではなく設備を主体に規制するものであるため、従来の方法ではインターネットに的を絞った制度設計は難しいと考えられてきた。しかし、情報技術の活用における日米格差を踏まえ、また今後インターネット・トラフィックが電話のそれを上回る事態を想定すれば、次のような手段を早急に講ずることが適切と思われる。

- 1) IT 推進本部などで規制撤廃の最大のターゲットとして、「インターネットに関する規制を撤廃する」ことを宣言し、関連法規の整備を急ぐ。
- 2) 第 2 種事業者に関する規制のうち、政省令に委ねられている部分を即時撤廃する。

3) NTT法の規制対象には、インターネットは含まれないことを明確化する。

4) 今後導入が予定される規制手段(たとえば非対称規制)についても、上記と矛盾する部分は、まず撤廃する。たとえばNTTドコモのiモードを含めた、インターネット系サービスはUnregulationとする。

5. コンテンツ規制

5-1. メッセージに関する責任

以上の検討はすべてメディアに関する規制の態様を日米比較したものであり、そこで運ばれるメッセージについては触れるところが多かった。しかし、メディア産業はメッセージを運んだり処理したりするものである以上、両者の間に密接な関連があることは当然である。そして、その関係が最も顕著な形となって現れるのが、「メディア側はメッセージに何らかの法律違法があったときに、その責任の一端を担うのか」という視点である。

5-2. メディアの4類型

一口に規制と呼ばれているものは、経済的規制と社会的規制に大別される。前者はある事業を始めたり廃業しようとする時に、何らかの手続きが必要か(参入・撤退規制)。価格を自由に設定することができず、政府の関与があるか(料金規制)といった経済的側面に関する政府規制を言う。後者はそれ以外の規制を総称し、健康上の配慮にもとづく薬品の認可や、環境保全のための各種の基準などが代表例である。

この2つの区分を使うと、次表のマトリックスが得られる。すなわち両者ともに「あり」。両者ともに「なし」片方のみ「あり」といった区分になる。なおここで、経済的規制や社会的規制が「ある」という場合には、一般法における原則に従わなければならないだけでなく、業法における個別規制が存在し、それにも従わなければならない場合を指すことにしよう。

表 経済的規制と社会的規制

社会的規制 経済的規制	あ り	な し
あ り	B 型	C 型
な し	?? (I型)	P 型

この表を既存のメディア産業に当てはめてみると、次の3つの例が典型的であることがわかる(Pool[1983]、林[1998a])。

P型(出版モデル): メディアへの参入・撤退や、メディアの提供する情報内容について、

何の制約もない。すなわち、優先する他の法益に触れない限り自由。

C型（コモン・キャリア・モデル）：参入・撤退について、国の規制あり。伝送内容については、事業者は関知してはならない。逆の面から見れば、コモン・キャリアは、伝送内容については責任を問われない。

B型（放送モデル）：参入・撤退について、国の規制あり。送信内容について、事業者は社会全体の意見を公平に紹介し、異なる見解にも表明の機会を与える、などの義務を負う（Fairness Doctrine）。

D型（データ処理型モデル）というのは存在しないが、コンピュータ分野には経済的規制も社会的規制もないのだから、基本的にはP型と言えよう。電子出版という用語は、この意味では核心を突いている。と言えるかも知れない。

ここで、??を付した「経済的規制なし、社会的規制あり」のケースが存在するか否かについては、若干のコメントが必要だろう。なぜなら一般的には、「基本的人権」のうち「言論の自由」などの精神的自由権は、「経済的自由権」に優越する、というのが憲法学説としては通説である（いわゆる「二重の基準」論）。したがって経済的規制抜きでいきなり社会的規制を課すことは、あり得ないことのように思われるからである。

しかし、現にアメリカで問題になっているのは、まさにこの「経済的規制抜きで、いきなり社会的規制を課す」ことの是非に他ならない、というのも、インターネット・ポルノなどの現象に敏感な人々の主張は、「インターネットのサービス提供そのものは、自由な経済行為として認めてよいが、内容についてはしかるべき規制を課すべきだ」とするものだからである。

ここで「社会的規制」とは「一般法を越えた業界固有の規制が課される」ことと定義しているので、たとえば「猥褻物公然陳列罪」（わが国では刑法 175 条）が、情報の提供者に課されるのみならず、業法の規定によってインターネットのサービス・プロバイダーにも課されるようなケースを想定している。ここに従来になかった「I型」の考えが登場してきたわけであるが、この考えは突然登場したわけではなく、96年に改正される前の「アメリカ通信法（34年法）」に規定がある。

5 - 3 . 著作権侵害の場合

直接行為者の責任と、キャリアの責任（すなわちメッセージとメディア）とを分離するという観点から、参考になるもう一つの事例は、著作権侵害のケースである。アメリカの判例は、ネットコム判決以前においては、両者を同一視していた。つまりネットワーク管理者を、著作権の直接侵害(direct infringement)者であると構成し、厳格責任（無過失責任）を問うていた（プレイボーイ1判決、セガ仮差し止め命令など）。

ところが、1995年に下されたネットコム判決（Religious Technology Center v. Netcom

On-line Comm., 907 F. Supp. 1361 (N. D. Cal. 1995)) において初めて、インターネットの接続事業者やネットワークの管理者は、寄与侵害 (contributory infringement) 者としての責任を負うにとどまることが明確にされた。ネットコム判決以後もこの方式は継承され、ネットコム判決の法理が定着したように見受けられる (マロビー判決、セガ最終差し止め命令判決、プレイボーイ 2 判決)。

もちろん日米の著作権法制度の違い (日本法では差し止めは、侵害者が無過失でも認められるが、損害賠償には故意または過失の要件が必要。一方アメリカ法は損害賠償がコモン・ロー上の、差し止め命令はエクィティ上の権利とされる) を無視して、この判例がそのまま日本法に適用可能とするには問題がある (田村 [1999])。しかし本稿の文脈では、これをもってメディアとメッセージの分離が有効な手段である証左、とすることはできるであろう。

1999 年のアメリカ著作権法の改正においては、こうした点をさらに明らかにするため、次のような規定 (「ミレニアム著作権法」によって新設された 512 条) が置かれている (詳細は、直接条文に当るか、田村 [1999] 参照)。

サービス・プロバイダーは、侵害があるとの主張か、もしくは、侵害であることが明らかであると思われる事実や状況に基づいて、信義誠実にアクセスを遮断し、掲載された情報 (原文では material) を削除したことにより責任を問われることはない (同条(g)(1))。ただし、侵害であるとの通知を受けて削除、遮断した場合には、サービス・プロバイダーは、情報を蓄積するよう指示したクライアントに、その旨を知らせる合理的な手段を即座にとる。クライアントから所定の要件(f)(3)のもとで反対通知を受けた場合には、侵害を主張する通知をした者にそのコピーを送り、10 取引日以内に蓄積し直するかアクセスを回復することを告げる。そして、侵害を主張する通知をした者から、裁判所に当該情報に関する侵害を停止する命令を下すことを求めたとの通知を指定代理人が受け取らないかぎり、反対通知を受け取った後 10 日以上 14 日以内に、問題の情報を蓄積し直するか、そのアクセスを回復しなければならない (以上(g)(2))。

5 - 4 . 小括

このようにアメリカでは、ピュリタニズムの伝統や、寄与責任 (contributory infringement) という著作権法上の概念の差もあって、日本法よりもキャリアの責任を重くしているかの感がある。つまりコンテンツに全く責任を負わない純粹 C 型ではなく、C' 型規制に傾いているかに見える。

しかし、そのアメリカでも、CDA 法 (Communication Decency Act) や COPA 法 (Child Online Protection Act) において「わいせつ」よりも下位に属する表現を規制することは、憲法修正 1 条違反とされている。

片や日本では、これまで ISP にわいせつ情報や著作権侵害の責任を負わせることはな

かったが、アメリカ的C'型の検討が進んでいる。

したがってここでは早急な判断をすることは避け、当面事態の推移を見守ることにしたい。

6．まとめと展望

90年代はアメリカが「一人勝ち」した時代であり、その陰にIT活用における「比較優位」があったことは、間違いのないところであろう。しかし、その原因がどこにあったかとなると、景気循環に帰するものから、新技術の活用を通じた「創造的破壊」を評価するものまで、論議はまとまっていない。そのような中で私は、アメリカ社会という「システム」が、情報技術と相性が良いという点に着目している（林[1998b]など）。しかし、これは少数派であり、経済学の主流は情報セクターの優位と、製造業の競争力回復を重視しているかに見える。

同様のことは、インターネットの発展についても言えそうである。なぜアメリカであれほどの展開を示したのか。なぜ日本は後れをとったのか、キャッチ・アップの可能性はあるのか？ こうした問いかけに対して、確固とした回答を用意できる人は少ないだろう。もちろん要因は複合的であろうから、たった一つの答えで、すべてが明確になろうはずもない。

しかし、私は偶々NTTでデータ通信の創業期を経験（69-73年）し、また初代のパケット通信部長を勤めた（85-87年）うえ、アメリカ法人の社長時代（92-95年）が商用インターネットの創業と重なった、という幸運に恵まれた。そこで、原因について自分なりの考えを深めていくにつれて、アメリカが当初からオンライン・システムを規制せず、自由市場に任せてきたという点が気になってきた。そこで以前に手にしていたが、さほど深く検討していなかったOxman[1999]を再読したのが、この論文のきっかけである。今にして思えば、インターネットの種が60年代末から70年代初頭にかけて仕込まれたと同様、インターネットに対するメディア政策も、その頃に仕込まれていたかと思い、アメリカの懐の深さを感じてしまった。

しかしUnregulationが有効に機能したのも狭帯域インターネットまでで、今後到来するであろうブロードバンドの時代にも、なお有効であるとの保証はない。とりわけアメリカが既存設備を有効利用することに長けていることから、銅線を活用した技術（ADSLなど）で優勢に立てば立つほど、その技術によるLock-inが進み、その後の展開はこれに沿った線を進むしかないというPath-dependenceの罠に陥る惧れがある。

一方後れをとったわが国としては、この分野をゼロからスタートさせることができるので、有線と無線の選択、有線における光ファイバーと銅線あるいはCATVの選択、無線における移動・固定さらには衛星の選択、などの自由を持っているとも言える。しかも、これらは「一つを選べば他は捨てざるを得ない」という状態ではなく、複数の組み合わせが

可能となってくるだろうし、同じ技術の中でも標準の争いが激化するだろう。

総じていえばインターネットは、「デファクト標準」によるボランティア的展開とも言えるし、骨肉の争いとも言える世界である。これまでの「横並び」を捨て、各社・各人が個性的に生きていくことを迫られている。その意味では政府の役割もまた、大幅に転換せざるを得ないが、だからと言って役割が無くなったり、極端に減少する訳でもない。

むしろ遅れてしまった日本としては、官民が一体となって以下の諸施策を平行して実施することにより、産業競争力の回復を図るべきであろう。

- 1) 道路占用、管路、電柱など有線系ライト・オブ・ウエイの利用制度の見直し。
- 2) 周波数割り当て方式の見直し（オークションを含む）と再配置ルールの検討。（これについては、「通信と放送研究会」[2001]による「IT 革命を実現させる電波政策に関する提言」に詳細な分析がある）
- 3) 地上波デジタル放送の見直しと、UHF 帯のインターネットへの転用。（これについては、ワールドワイドビジョン・イニシアティブ[2000]による提言「インターネット時代にふさわしいデジタル放送を」に論点が整理されている）

そして、これらの諸点は相互に関連性を持っているので、通信と放送が融合した場合の「包括メディア産業法」を検討すべきである（林[2000]）。これを世界に先駆けて策定することができれば、わが国は再び国際競争力を回復し、産業の発展と国民生活の向上に貢献できるであろう。

なお以上の Unregulation に関する記述は、主として電気通信政策という枠内での検討であったが、この考え方はより広く、今後の政策の在り方そのものに関連があると思われる。なぜなら、第1に今や電気通信政策は一つの産業分野の政策では終わらず、広く IT 政策としての重みを持つものであり、第2に成熟社会における政策決定は、官主導の部分もあるが、より広く官民協調あるいは民先導でなされる部分も多く、Unregulation がその先例としても有効と考えられるからである。

その際、新しい枠組みの基本は従来どおり民間活力によることとし、政府は Visionary、Catalyst、User としての役割に徹すべきである。は「IT 基本法」や「包括メディア産業法」の制定によって、また は電子政府の実現によって、 は や を進める過程で、調整機能を発揮することによって達成されるものと考えられる。

[参考文献]

- 青井浩也[1984]『VAN とは何か』日本経済新聞社
赤沢璋一[1977]「雑考・電算機」『学士会会報』No.737、10月号
大星公二[2000]『ドコモ急成長の経営』ダイヤモンド社

城所岩生[2001]『米国通信改革法解説』木鐸社

経済団体連合会[2000]「電気通信分野における競争促進法の早期実現に向けて」9月14日、および11月6日 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/index06.html>

総務省[2001]「東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社の『Lモード』に対する意見募集結果」1月17日

http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/sogo_tsusin/010117_1.html#ref

田村善之[1999]「インターネット上の著作権侵害行為の成否と責任主体」田村(編)『情報・秩序・ネットワーク』北大図書刊行会

通商産業省[2000]「産業構造審議会情報経済部会第1次提言(案)」ウェブサイト未掲載

「通信と放送研究会」による「IT革命を実現させる電波政策に関する提言」[2001]

<http://www.telecon.co.jp/ITME/page7.htm>

林 紘一郎[1984]『インフォミュニケーションの時代』中央公論社

林 紘一郎[1985]「電気通信産業におけるNTTの経営条件」『組織科学』Vol.19, No.2

林 紘一郎[1989]『ネットワーキングの経済学』NTT出版

林 紘一郎[1996]「分割論を超える未来の指針—ネットワークのオープン化」『週刊ダイヤモンド』3月2日号

林 紘一郎[1998a]『ネットワーキング—情報社会の経済学』NTT出版

林 紘一郎[1998b]「システム思考とヨコ社会の強み」『経済セミナー』8月号

林 紘一郎[1999-2001]「林 紘一郎のパブリック・コメント集」

<http://www.glocom.ac.jp/users/hayashi/comments.html>

林 紘一郎[2000]「包括メディア産業法の構想」『メディア・コミュニケーション』No.50, 慶応義塾大学メディア・コミュニケーション研究所。なお次のウェブ・サイトでも閲覧可

<http://www.mediacom.keio.ac.jp/books/books.html>

林 紘一郎・田川義博[1994]『ユニバーサル・サービス』中央公論社

松下温[1985]『VAN=電気通信戦争のゆくえ』培風館

薬師寺泰蔵[1996]『無意識の意思の国アメリカ』日本放送出版協会

郵政省[2000]「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方に関する第1次答申」<http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/001221j604.html>

Diamond, Edwin and Norman Sandler[1983] 'The FCC and the Deregulation of Telecommunications Technology' in Edwin Diamond (ed.) "Telecommunications in Crisis" The CATO Institute

Hayashi, Koichiro[1996] 'NTT's Open Network Declaration from a Historical Perspective' "IEEE Communications Magazine" Vol.34, No.7

Oxman, Jason[1999] 'The FCC and the Unregulation of the Internet' OPP Working Paper No.31, Office of Plans and Policy, FCC <http://www.fcc.gov/opp/workingp.html>

Pool, Ithiel de Sola[1983] "Technology of Freedom", Harvard Univ. Press

堀部 政男（監訳）『自由のためのテクノロジー』東大出版会

Weinhaus, Carol and Telecommunications Industries Analysis Project [1995] “Overview of Universal Service” <http://www.tiap.org>

Wenders, John T. [1987] “The Economics of Telecommunications”, Ballinger Publishing Co. 井手秀樹（監訳）[1989] 『電気通信の経済学』NTT 出版

ワールドワイドビジョン・イニシアティブによる提言「インターネット時代にふさわしいデジタル放送を」[2000] <http://www.wwvi.org/dtv.html>