

インターネットを経由するコンテンツ配信サービスの発展が既存の情報通信制度に与える影響に関する研究(継続)

松宮 広和 群馬大学社会情報学部情報社会科学科准教授

1 はじめに

本研究は、ブロードバンド・サービスの普及によってもたらされる、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスの発展が既存の情報通信制度に与える影響に関して経済法学的視点から研究を行い、近未来における制度的枠組みのあり方を模索することをその目的とする。今年度は、平成18年度(財)電気通信普及財団 研究調査助成を受けて行った、従前の研究を更に発展させる形で、本研究を継続した。

2 本研究の意義

本研究の意義は、以下のとおりである。「(電気)通信と放送との融合」は、既に1980年代の米国において、予見されていた。しかし、その当時、当該語は、専ら、回線交換型の音声通話サービスを提供する地域電話会社、及び「多チャンネル・ビデオ・プログラム配信」(= 'Multichannel Video Programming Distribution' / 以下「MVPD」)サービスを提供するケーブル事業者が、従来は事実上の独占を享受してきた各々の事業から相手側の事業に相互に参入することによって、各々の市場において新たに(少なくとも複占という形で)競争が成立することを意味していた。すなわち、これらのサービスの提供者の増加にともなう競争の導入が期待される一方で、既存のサービスの範疇は原則として維持されることが想定されていた。しかし、1990年代中頃以降のインターネット通信の発展、特に、近時のブロードバンド・サービスの普及、及びそれを支える技術革新がもたらした「IPへの収束」(= 'IP Convergence')は、大規模な施設又は設備を保有しない、中小規模の事業者又は一般のエンド・ユーザーによる動画含むコンテンツの配信を可能として、真の意味での「(電気)通信と放送との融合」を実現しつつある。しかし、既存の法体系は、前述の様な技術革新及びそれがもたらした競争環境の変化を、必ずしも想定して構築されている訳ではない。そのため、以下の2点に対する検討が必要となる。

第1に、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスを提供する事業者に対する規制のあり方である。インターネット通信の発展は、ある事業者の従前の主たる事業、保有する施設又は設備の種類等に関わらず、多岐にわたる物理的ネットワーク上での多様なコンテンツの伝送を可能としてきた。また、それは、高速のデータ通信を可能とするローカル通信ネットワークと全国(又は世界)規模の長距離通信ネットワークとの結合を要求した。更に、それは、通信料金の算定において「距離」が有する意味と同時に、「時間」が有する意味を決定的に変更した。しかし、このことは、先進諸国では1980年代以降に実現されてきた通信事業への競争導入に際して構築された競争の枠組みのあり方にも再検討を要求することとなった。同時に、それは、既存の電話会社を中心とする電気通信事業者と、ケーブル事業者に代表されるそれ以外の事業者に対する従前の規制における非対称性が有する問題等も、顕在化させてきた。近時では、特に「ネットワークの中立性」(= 'network neutrality')をめぐる議論という形で、当該問題が、政策的議論の対象となってきた。本研究では、報告者の従来からの研究を更に進める形で、現在主たる議論の対象となっているインターネット・サービスのみならず、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスも含めた形で通信事業者に対する規制のあり方に対する検討を行う。

第2に、インターネットを経由するコンテンツ配信サービス及び既存の放送サービスに対する規制のあり方である。近い将来、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスが普及し、その一部は、社会において既存の放送サービスに代替する機能を果たすことが可能となることが予測される。その様な時点では、特に公共インターネットを経由するコンテンツ配信サービス(これは、情報サービスとして規制される)市場において、放送事業者とそれ以外の(従来は電気通信事業を主たる事業として営んできたものを含む)事業者が競争する状況が発生する。そして、これらの事業者間に競争環境の著しい不均衡が存在することが顕在化

し、改めて放送事業者の存在意義が、問われることが予測される。本研究では、放送事業者の存在意義を問うことも含めて、近未来における、インターネットを経由するコンテンツ配信サービス及び既存の放送サービスに対する規制のあり方に対する検討を行う。これらの研究は未だに必ずしも十分なものではなく、それを実施する意義を十分に有するものと考えられる。

3 本研究の概要

3-1 検討課題

インターネット通信の発展、特に、近時のブロードバンド・サービスの普及は、所謂「IP への収束」を実現しつつあり、それは、近時の米国の情報通信市場における大幅な競争環境の変化をもたらした。今年度は、従前の研究を更に発展させる形で本研究を継続し、特に前述した本研究テーマとの関係で、当該変化をもたらした以下の3つの課題を含む、米国において発生した幾つかの具体的事件に対して考察を行った。

第1に、大規模な物理的ネットワークを保有し、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスの提供に、直接的・間接的に関与することとなる電気通信事業者に対する規制のあり方である。このことは、特に[3-2]以下で後述する近時の米国で発生した3つの大型通信合併との関係で検討を行った。当該課題は、前年度からの研究の延長線上に存在するものである。第2に、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスを含む情報サービスの提供者に対する規制のあり方である。情報サービス及びその前身である高度サービスに対しては、既に1980年代から規制が緩和されてきた。そのため、当該サービスの提供者に対して、既存の法制度の枠組みの中で如何なる範囲で連邦政府の規制権限を行使し得るかという問題が提起されることとなった。このことは、特に「伝送路」(='pipeline')及びそれを経由して提供されるコンテンツの支配をめぐる問題との関連で、特に合衆国憲法修正第1及び「ネットワークの中立性」(='network neutrality')の問題を中心に検討を行った。第3に、インターネットを経由するコンテンツ配信サービスを含む情報サービスに対する連邦当局の管轄権のあり方である。一連の規制緩和の結果、伝送路の提供を伴うものを含めて、ブロードバンド・インターネット・アクセス・サービスが、統合された情報サービスであると、「連邦通信委員会」(='Federal Communications Commission'/以下「FCC」)及び合衆国裁判所によって、最終的に判断されたことは、「連邦取引委員会法」(='the Federal Trade Commission Act')¹、特に同法 § 5 (a) (2)²の規定によって、従来は「コモン・キャリア」(='common carrier(s)')に対して一般的には及ばないと解釈されてきた「連邦取引委員会」(='the Federal Trade Commission'/以下「FTC」)の権限が、当該サービスに及び得るとの解釈への余地を提供することともなった。このことは、特に当該サービスに対する米国の競争当局の1つであるFTCの管轄権と規制当局であるFCCの管轄権との関係を中心に検討を行った。

以下では、紙面の都合上及び未公表の研究内容に対する配慮等により、特に第1の課題について述べることとする。

3-2 近時のアメリカ合衆国における3つの大型通信合併について

本課題では、具体的な事例として、近時の米国で発生した「地域Bell電話会社」(='Regional Bell Operating Company(-ies)'/以下「RBOC(s)')と大規模な「インター・エクスチェンジ・キャリア/長距離通信事業者」(='Inter Exchange Carrier or Interexchange Carrier(s)'/以下「IXC(s)')との間の3つの大型合併である、SBC Communications Inc. (以下「SBC社」)とAT&T Corporation(以下「(旧)AT&T社」)との合併、Verizon Communications Inc. (以下「Verizon Communications社」)とMCI, Inc. (以下「MCI社」)との合併、及びそれらに続くAT&T Inc. (以下「AT&T社」)とBellSouth Corporation(以下「BellSouth社」)との合併に対する検討を通じて、同国における規制の現状と今後の課題について考察を行った。当該課題は、前年度からの研究の延長線上に存在するものである(前年度の要約では、これらの中の先行する2つの合併について記載したが、一連の3つの大型合併がもたらした意味を検討するという論説の性質上、それらについても記載する)。

¹ Act of Sept. 26, 1914, ch. 311, § 5, 38 Stat. 717, 719 (codified as amended at 15 U.S.C. §§ 41-58 (1994)).

² 15 U.S.C. § 45 (a) (2) (2007).

(1) 背景

米国では、1970-1980年代に、当時揺籃期にあったコンピュータ機器を使用する情報処理をとまなう一連のサービスを育成する目的で、FCCは、幾つかの政策を導入した。1980年、FCCは、「第2次コンピュータ裁定」(=‘Second Computer Inquiry’)³により、コモン・キャリアである電気通信事業者によって提供される「基本サービス」(=‘basic service’)に対する意味での「アドバンスト・サービス/高度サービス」(=‘advanced service’)という概念を導入し、当該部分については自由化を行った。

また、同時期に電気通信市場における競争の促進を1つの目的として、「アメリカ合衆国司法省」(=‘Department of Justice’/以下「DOJ」)と当時の(旧)AT&T社との間の1983年の「修正同意判決」(=‘Modified Final Judgment’/MFJ)⁴にもとづいて、1984年、同社が分割され、同社の長距離通信部門に由来するIXCである(旧)AT&T社と、(旧)AT&T社傘下のローカル通信部門に由来する7つのRBOC(s)が、誕生した。当該時点以前から、長距離通信市場においては、既に競争が導入されていた。一方、ローカル電話市場及び「多チャンネル・ビデオ・プログラム配信」(=‘Multichannel Video Programming Distribution’/以下「MVPD」)市場においては、「ローカル通信事業者」(=‘Local Exchange Carrier(s)’/以下「LEC(s)」)及びケーブル事業者が、その後も各々の市場で事実上の独占を享受し続けた。

その後、米国では、「1934年通信法」(=‘The Communications Act of 1934’)の大幅な改正を目的として、「1996年電気通信法」(=‘the Telecommunications Act of 1996’)⁵が制定された。同法の主要な目的は、(a)ローカル電話市場における競争の促進、(b)MVPD市場における競争の促進、及び(c)地上波放送局の競争力の維持・促進である⁶。特に(a)及び(b)を実現する目的で、同法の起草者は、LEC(s)及びケーブル事業者が、音声通話サービス市場及びMVPDサービス市場の双方において、各々が他方の市場に参入する形で、少なくとも複占という形で競争が発生することを想定して、数多くの規定を導入した⁷。また、IXC(s)によるケーブル事業者の買収も、予測されていた。一方、同法の起草当時に一般への普及を開始しつつあった、インターネット・サービスを提供する「インターネット・サービス・プロバイダー」(=‘Internet Service Provider(s)’/以下「ISP(s)」)は、専ら「アドバンスト・サービス/高度サービス」の後身である「情報サービス」(=‘information service’)の提供者であると考えられていた。

しかし、実際には、事業者間の競争は、既存のサービスの範疇が原則として維持され、ケーブル事業者

³ In the Matter of Amendment of Section 64.702 of the Commission’s Rules and Regulations (Second Computer Inquiry), 77 FCC 2d 384 (1980).

⁴ United States v. AT&T, 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982), *aff’d sub nom.* Maryland v. United States, 460 U.S. 1001 (1983).

⁵ The Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104; 110 Stat. 56 (1996) (codified as amended at 47 U.S.C. §§ 151-714 (1999)).

⁶ H.R. Rep. No. 204, 106th Cong., 1st Sess. 48 (1995), *reprinted in* 1996 U.S. Cong. & Adm. News, 10, 11.

⁷ 具体的には、以下の様な規定が導入された。まず、(a)に関連して、当該市場における競争の導入に必要な不可欠な規定として、1996年電気通信法§ 253(a), (c)は、「連邦法による専占」(=‘preemption’)を明記し、かつ、同法§ 251(a)は、全ての電気通信事業者に対する「非差別的」(=‘indiscriminate’)な「相互接続」(=‘interconnection’)を行う義務を賦課する。そして、当該市場における競争の導入を容易に実現する目的で、同法§ 251(c)(3)は、全ての「既存のローカル通信事業者」(=‘incumbent Local Exchange Carrier(s)’/以下「iLEC(s)」)に対する「アンバンドルされたネットワーク構成要素」(=‘Unbundled Network Element(s)’/以下「UNE(s)」)を提供する義務を賦課する。更に、同法§ 251(b)(1)は、全てのLECに対して、それらのサービスの「再販売」(=‘resale’)を行う義務を賦課し、かつ、同法§ 251(c)(4)は、全てのiLEC(s)に対しては、それらが提供するサービスを、「一括」(=‘bulk’)かつ「卸売料金」(=‘wholesale rates’)で、その他の事業者に対して再販売する義務を賦課する。

次に、(b)に関連して、同法§ 653は、LECによるMVPDサービスの提供を容易にする目的で、従前の「ビデオ・ダイヤル・トーン」(=‘Video Dial Tone’/VDT)に代替する「オープン・ビデオ・システム」(=‘Open Video Systems’/OVS)を導入した。一方、同法§ 623は、既存のケーブル事業に対する規制も、料金規制を含めて大幅に緩和した。また、同法§ 652は、ケーブル事業者とLECとの間における10%を超える株式の相互保有を禁止したものの、IXCとの間の株式の相互保有に関する規制は、少なくとも法文上には存在しなかった。

と LEC(s) が、相互に相手側の事業に参入するという形では顕在化しなかった。何故なら、伝送路の種類にかかわらず、インターネット・サービス、特にブロードバンド・サービス⁸に依存して、文字、静止画のみならず、音声、更に動画等の多くが、IP 上で伝送される「IP への収束」と呼ばれる現象が発生したからである。そして、通信事業者は、音声通話サービス、MVPD サービス及び ISP サービス(又は一般には「トリプル・プレイ・サービス」(= 'Triple Play Service' / TPS)と呼ばれるこれらの結合)が提供される全ての市場において、相互に競争を強いられることとなった。

このような状況の発生及び FCC による一連の規制緩和によって、政策立案者によって当初想定されていた RBOC(s) と IXC(s) との間の競争関係が、消滅し、長距離通信及びローカル通信を実現する統合された通信ネットワークの確立を目的として、前者が主導する後者との合併が顕在化することとなった。

(2) 3つの大型通信合併の概要及びそれらに対する連邦の当局の判断について

(a) SBC 社による AT&T 社の買収

2005年1月31日、SBC社は、(旧)AT&T社との間で、前者の完全子会社と(旧)AT&T社を合併させ、同社をその完全子会社とする形で、約160億合衆国ドルで買収する合意を締結したことを発表した。同年10月27日、DOJは、SBC社による(旧)AT&T社の買収は、当初のまま遂行される場合には、「クレイトン法」(= 'the Clayton Act') § 7に違反し得ると判断し、当該買収に条件を課すことを、DOJとSBC社及び(旧)AT&T社との間の「同意判決」(= 'consent decree')を提案する「訴状」(= 'complaint')⁹の形で明らかなものとした。同時に、DOJは、提案される同意判決¹⁰を公表した。当該判断に際して、DOJの反トラスト部は、(1)「ローカル専用線」(= 'local private line')サービス¹¹、(2)「家庭内のローカル(電話)サービス」(= 'residential local service')及び(3)「家庭内の長距離(電話)サービス」(= 'residential long distance service')、(4)「インターネット・バックボーン・サービス」(= 'Internet backbone service')、並びに(5)「事業者顧客に提供される多岐にわたる電気通信サービス」(= 'a variety of telecommunications service provided to business customer')を含む、申請者が互いに競争する全ての領域を捜査した。そして、当該合併の反競争効果を認定し、申請者の営業地域内に存在する、両申請者のみが直接の有線接続を所有又は支配する幾つかの建造物に対する光ファイバーのアクセスに対する「取消権が留保されていない使用権」(= 'Indefeasible Rights of Use' / 以下「IRU」)¹²を含む「剥奪資産」(= 'Divestiture Assets')¹³を、非関連の事業者に対して譲渡することを命じた¹⁴。

2005年10月31日、FCCは、「1934年通信法」(= 'the Communications Act of 1934') § 214(a)及び§ 310(d)及び「ケーブル・ランディング許可法」(= 'the Cable Landing License Act') § 2にもとづく審査を行

⁸ FCCの定義では、ISP(S)から消費者に至る下り方向、及び消費者からISP(S)に至る上り方向の双方において、200Kbps以上の帯域を有する「高度な電気通信性能」が、「ブロードバンド」であるとされている。14 FCC Rcd 2398, 2406 (1999).

⁹ United States v. SBC Communications, Inc., Civil Action No. 1:05CV02102, Complaint (D.D.C. filed Oct. 27, 2005).

¹⁰ United States v. SBC Communications, Inc., Civil Action No. 1:05CV02102, Final Judgment (D.D.C. filed Oct. 27, 2005) (以下「DOJ SBC/AT&T Consent Decree」).

¹¹ この「ローカル専用線サービス」は、後述するFCCの同意命令において、「特別アクセス」サービスとして規制されるものと同じものを意味する。

¹² IRUは、長期の「リース/(賃)貸借/期間使用権契約上の利益」(= 'leasehold interest')であって、当該保有者に対して、ある電気通信施設において特定された(光)ファイバーの「ストランド」(= 'strand')を使用する権利を付与するものを意味する。DOJ SBC/AT&T Consent Decree, *supra* note 10. ¶ II. E.

¹³ 「剥奪資産」は、「添付書類A」(= 'Attachment A')に記載される位置/ロケーションへの「ラテラル・コネクション/ラテラル接続」を実現するために必要な全ての追加的な権利を意味し、前述したIRUを含む。Id. ¶ II. D.

¹⁴ Id. ¶ IV.

った後に、SBC社と(旧)AT&T社との合併を承認したことを発表し、同年11月17日、FCCによる同意命令¹⁵を公表した。FCCは、(1)「卸売の特別アクセス」(= ‘wholesale special access’)¹⁶、(2)「企業向けの小売」(= ‘retail enterprise’)、(3)「マス・マーケット」(= ‘mass market’)、(4)「インターネット・バックボーン」(= ‘Internet backbone’)、(5)「卸売の交換」(= ‘wholesale interexchange’)(すなわち、卸売の長距離)、及び(6)「国際サービス」(= ‘international service’)という6つのサービスに対して、合併の競争(促進)的効果の分析を行った。そして、FCCは、卸売の特別アクセスの市場のみにおいて、反競争的效果を認定した¹⁷。しかし、FCCは、DOJと申立人との間で提案され締結された同意判決が、潜在的な反競争的效果に適切に対処出来る、と認定し、それ以外の市場においては反競争的效果を認定しなかった。また、FCCは、当該命令において、「強制可能な条件」(= ‘enforceable condition’)として、申請者によって行われる、幾つかの任意の「コミットメント」(= ‘commitment’)¹⁸を採用し、当該合併を承認する条件とした。

米国では、クレイトン法 § 5、すなわち、「Tunney法」(= ‘the Tunney Act’)にもとづいて、連邦裁判所の裁判官に対して、合併の可否を審査する権限が付与されている。DOJ及びFCCによる本件合併の承認並びに申請者の合併手続きの完了の後、2007年3月29日、コロンビア特別区連邦地方裁判所のEmmet G. Sullivan判事は、本件合併の申請者とDOJとの同意判決について、本件と後述するVerizon Communications社によるMCI社の買収事件とを統合した後に、それらを承認する旨の命令¹⁹を、その判決²⁰とともに公表し、これらの合併は、最終的に承認されることとなった。そして、2005年11月18日、SBC社と(旧)AT&T社との合併が、完了した。

(b) Verizon Communications 社による MCI 社の買収

2005年2月14日、Verizon Communications 社は、MCI 社をその完全子会社とする形で買収する合意を締結したことを発表した。同年10月27日、DOJは、FCCの判断に先行して、Verizon Communications 社によるMCI 社の買収は、当初のまま遂行される場合には、クレイトン法 § 7に違反し得ると判断し、当該買収に条件を課すことを、DOJとVerizon Communications 社及びMCI 社との間の同意判決を提案する訴状²¹の形で明らかなものとし、同時に、DOJとVerizon Communications 社及びMCI 社との間の提案される同意判決²²を公表した。当該部は、当該合併においても、ローカル専用線市場のみにおいて、当該合併の反競争效果を認定し、SBC 社によるAT&T 社の買収の際と同様の資産の剥奪を命じた²³。

¹⁵ In the Matter of SBC Communications Inc. and AT&T Corp. Applications for Approval of Transfer of Control, WC Docket No. 05-65, Memorandum Opinion and Order, 20 FCC Rcd 18290, FCC 05-183 (rel. Nov. 17, 2005) (以下「FCC SBC/AT&T Order」)。

¹⁶ FCCは、「特別アクセス」を、「2つの場所の間に専用の伝送リンク」と定義する。20 FCC Rcd 1994, 1997, ¶ 7 (2005)。

¹⁷ FCC SBC/AT&T Order, *supra* note 15, ¶ ¶ 24-55。

¹⁸ Letter from Thomas F. Hughes, Vice President-Federal Regulatory, SBC, to Marlene H. Dortch, Secretary, FCC, WC Docket No. 05-65, Attach. (filed Oct. 31, 2005)。

¹⁹ United States of America v. SBC Communications, Inc. and AT&T Corp.; United States of America v. Verizon Communications, Inc. and MCI, Inc., Civil Action Nos. 05-2102 and 05-2103 (EGS), Order (D.D.C. Mar. 29, 2007)。

²⁰ United States of America v. SBC Communications, Inc. and AT&T Corp.; United States of America v. Verizon Communications, Inc. and MCI, Inc., Civil Action Nos. 05-2102 and 05-2103 (EGS), Opinion (D.D.C. Mar. 29, 2007)。

²¹ United States v. Verizon Communications Inc., Civil Action No. 1:05CV02103, Complaint (D.D.C. filed Oct. 27, 2005)。

²² United States v. Verizon Communications Inc., Civil Action No. 1:05CV02103, Final Judgment (D.D.C. filed Oct. 27, 2005)。

²³ *Id.* ¶ IV。

2005年10月31日、FCCは、1934年通信法 § 214 (a)及び§ 310 (d)及びケーブル・ランディング許可法 § 2にもとづく審査を行った後に、Verizon Communications社とMCI社との合併を承認したことを発表し、同年11月17日、FCCによる同意命令²⁴を公表した。そして、FCCは、卸売の特別アクセスの市場のみにおいて、反競争的效果を認定した²⁵。しかし、FCCは、2005年10月27日に、DOJと申立人との間で提案され締結された同意判決が、潜在的な反競争的效果に適切に対処出来る、と認定した²⁶。FCCは、本件でも、申請者による幾つかの任意のコミットメント²⁷を採用し、それを条件として、当該合併を承認した。

その後、当該合併は、コロンビア特別区連邦地方裁判所によっても、最終的に承認された。そして、2006年1月6日、Verizon Communications社とMCI社との合併が、完了した。

(c) AT&T社とBellSouth社との合併

2006年3月4日、SBC社と(旧)AT&T社との合併によって成立したAT&T社は、その完全子会社であるABC Consolidation Corporationとの間で、同社とBellSouth社とを後者を存続会社として合併させ、更に合併後のBellSouth社をAT&T社の完全子会社として存続させる形で、AT&T社がBellSouth社を獲得する旨の合意を締結した。同年10月11日、DOJは、当該合併に対する捜査を終了することを発表し、合併後のAT&T/BellSouthに対して、当該合併の条件として何らの義務も賦課しなかった²⁸。

2006年12月29日、1934年通信法 § 214 (a)及び§ 310 (d)及びケーブル・ランディング許可法 § 2にもとづく審査を行った後に、FCCは、AT&T社とBellSouth社との合併を承認したことを発表し、翌2007年3月26日、FCCによる同意命令²⁹を公表した。

FCCは、(1)卸売の特別アクセス、(2)企業向けの小売、(3)マス・マーケットの電気通信、(4)「マス・マーケットの高速のインターネット・アクセス」(= ‘Mass Market High-Speed Internet Access’)、(5)インターネット・バックボーン、(6)国際サービス、及び(7)「無線ブロードバンド・サービス」(= ‘Wireless Broadband Services’)という7つのサービスに対して、合併の競争(促進)的效果の分析を行った。そして、FCCは、卸売の特別アクセスの市場のみにおいて、反競争的效果を認定した³⁰。

2006年12月28日、AT&T社は、FCCによって強制可能で、本件同意命令に「付録F」(= ‘Appendix F’)として添付される、一連の任意のコミットメント³¹を誓約した。それは、前述した卸売の特別アクセスの市場にお

²⁴ In the Matter of Verizon Communications Inc. and MCI, Inc. Applications for Approval of Transfer of Control, WC Docket No. 05-75, Memorandum Opinion and Order, 20 FCC Rcd 18433, FCC 05-184 (rel. Nov. 17, 2005).

²⁵ *Id.* ¶ 24.

²⁶ *Id.* ¶ ¶ 219-221.

²⁷ Letter from Ann D. Berkowitz, Associate Director, Federal Regulatory, Verizon, to Marlene H. Dortch, Secretary, FCC, WC Docket No. 05-75 (filed Oct. 31, 2005).

²⁸ U.S. DOJ, Statement by Assistant Attorney General Thomas O. Barnett Regarding the Closing of the Investigation of AT&T’s Acquisition of Bellsouth; Investigation Concludes That Combination Would Not Reduce Competition (rel. Oct. 11, 2006). 当該合併に際して、DOJは、(1)ローカル専用線、(2)「事業者顧客に提供されるその他の電気通信サービス」(= ‘Other Telecommunications Services Provided to Business Customer’)、(3)「家庭内のローカル及び長距離(電話)サービス」(= ‘Residential Local and Long Distance Service’)、(4)「インターネット・サービス」(= ‘Internet Service’)、及び(5)無線ブロードバンド・サービスを、審査の対象とした。*Id.*

²⁹ In the Matter of AT&T Inc. and BellSouth Corporation Application for Transfer of Control, WC Docket No. 06-74, Memorandum Opinion and Order, 22 FCC Rcd 5662, FCC 06-189 (rel. Mar. 26, 2007) (以下「FCC AT&T/BellSouth Order」).

³⁰ *Id.* ¶ ¶ 27-61.

³¹ Letter from Thomas F. Hughes, Vice President-Federal Regulatory, AT&T Services, Inc., to Marlene H. Dortch, Secretary, FCC, WC Docket No. 06-74, Attach. (filed Dec. 28, 2006).

いて認定される反競争効果を防止する目的で賦課される、両申請者のみが直接の有線接続を所有又は支配する幾つかの建造物に対する光ファイバーのアクセスに対するIRU³²の剥奪を含む。当該コミットメントに記載された条件は任意であり、FCCによって強制可能であるが、しかし、FCCの政策の一般的な声明ではなく、したがって、FCCの先例を拘束せず、また、将来におけるFCCの政策又は規則を拘束するものでもない、とされた³³。

(3) 考察

(a) 近時の米国における3つの大型通信合併及びそれらに対する連邦の当局の判断の意義について

近時の米国における3つの大型通信合併及びそれらに対する連邦の当局の判断は、特に以下の2点において、非常に大きな意味を有する。

第1に、所謂「1996年電気通信法以後」の通信政策、特に固定系の通信サービスの提供者に対する新たな競争上の枠組みについての政策が、連邦の当局の判断によって、事実上形成されたことである。前述した様に、同法の起草者は、電気通信サービスが、従前と同様に、基本的には回線交換型の「公衆電話交換網」(= 'Public Switched Telephone Network' /以下「PSTN」)を経由して提供される、ローカル通信サービス及び長距離通信サービスから構成されることを想定していた。また、彼らは、LEC(s)及びIXC(s)が、相互に相手側の事業に参入するという形で、各々の市場で競争が成立することは想定していたが、両者間の合併は、必ずしも想定していなかった。そして、同法の規定も、その様な前提にもとづいて起草されたものであった。

一連の合併審査では、まず、インターネットの最上流部分のバックボーンについて、初めて「バックボーン市場」が認定され、特に非関連のISP(s)との相互接続が維持された³⁴。次に、インターネットの中流部分については、非関連の電気通信事業者又はISP(S)による自らのネットワークの構築を目的とする最も有用な手段1つである「アンバンドルされたネットワーク構成要素」(= 'Unbundled Network Element(s)' /以下「UNE(s)」)の提供を維持する目的で、その料金(率)の維持が条件付けられた。更に、ネットワークの末端部分については、事業者向けの市場では、特別アクセスを提供する際に必要となる光ファイバーの使用権の一部の剥奪を命じ、かつ、マス・マーケットの市場では、「スタンド・アローンの」(= 'stand-alone') xDSLサービスの提供、及び「ネットワークの中立性」を維持する目的での「インターネット政策声明」(= 'the Internet Policy Statement')³⁵と調和する形での業務の遂行(更に、AT&T社とBellSouth社との合併では、「トラフィック/通信量の差別化」の禁止)が条件付けられた。これらは、合併後の法主体が、概して、上流、

³² 当該コミットメントに記されるIRUとは、DOJ SBC/AT&T Consent Decree (*see supra* note 10)に定義される語であるところのものを意味する。

³³ FCC AT&T/BellSouth Order, *supra* note 29, ¶ 222.

³⁴ 一連の合併審査において、バックボーン市場における反競争的効果は認定されなかった。しかし、一連の合併で採用された措置は、FCCが、連邦通信法第I編にもとづく情報サービスに対する権限を背景に、少なくとも制度的にはインターネットの技術的・制度的な基本構造を維持してきたピアリングを尊重しつつ、規制を行ったものであると理解することも可能である。

³⁵ 20 FCC Red 14986 (2005). 当該声明では、(1) ブロードバンドの提供を促進し、公共インターネットの開放され相互接続される性質を維持し促進する目的で、消費者は、自ら選択する合法的なインターネット上のコンテンツにアクセスする権利を有すること、(2) ブロードバンドの提供を促進し、公共インターネットの開放され相互接続される性質を維持し促進する目的で、消費者は、法執行の必要に服して、自ら選択するアプリケーションを作動させ、サービスを利用する権利を有すること、(3) ブロードバンドの提供を促進し、公共インターネットの開放され相互接続される性質を維持し促進する目的で、消費者は、自ら選択する、ネットワークに損害を与えない適法の機器を接続する権利を有すること、及び(4) ブロードバンドの提供を促進し、公共インターネットの開放され相互接続される性質を維持し促進する目的で、消費者は、ネットワーク・プロバイダー、アプリケーション・プロバイダー及びサービス・プロバイダー、並びにコンテンツ・プロバイダー間の競争を享受する権利を有すること、という4原則が示された。Id. ¶ 4.

中流及びネットワークの末端部分という3つの部分から構成される、現在の公共インターネットの各々の部分において、物理的ネットワークを保有することによって発生する影響力を不当に使用することによって、それを經由して提供される一連の通信サービスの市場における競争を歪曲することを防止することを意図するものである。概して、これらの当局、特にFCCの判断は、既存のPSTN並びに長距離電話通信及びローカル電話通信を前提とする既存の競争上の枠組みを、各々が独立したネットワークの集合体であるインターネットとそれを經由するインターネット通信を前提とするものへと、法に授権され得る範囲における可能な限りの修正を試みた所産であると理解することが可能であるものと思われる。

第2に、競争当局と規制当局との関係のあり方に関する重要な事例が示されたことである。競争当局であるDOJは、先行する2つの大型合併では、規制当局であるFCCと密接な連携のもとで行動したことを明言した上で、比較法的にも短期的であるとされる視点において、これらの合併が、当事者であるRBOC(s)の営業地域内の幾つかの建造物に対する施設ベースのローカル専用線サービス及びそれに依存する電気通信サービスにおける競争を著しく減殺させ得ると認定し、IRUを含む資産の譲渡のみを命じた。一方、FCCは、前記の合併においては、DOJと申請者との間の同意判決によって、また、後に続くAT&T社とBellSouth社との合併では、その同意命令によって、命じられたIRUを含む資産の譲渡に限定されない多岐に渡る事項について考察を行った。そして、FCCは、自らが有する専門的知識及び広範な規制権限³⁶を背景に、申請者が自ら誓約するコミットメントを合併承認に際しての条件とする等の手段によって、(例えば、州当局が自らの監督権限のもとで承認したUNE(S)の料金(率)等を含む)FCCが本来有する監督権限の範囲には必ずしも含まれない事項についても、自らが好ましいと考える政策を採択することに成功した。競争当局と規制当局との関係のあり方については、今後も議論の余地が存在し得るが、概して、競争当局の権限が、競争を阻害し得る事項を専ら事後的に規制することに存在することに鑑みた場合、本件で示された両者の連携のあり方は、1つの有用な事例を提示するものであると思われる³⁷。

(b) 地域Bell電話会社を当事者とする大型合併に対するFCCにおける議論及び当該合併に対するFCCによる規制のあり方について

3つの大型合併におけるFCCの同意命令に対して、全ての委員が賛成の意思を表明した。しかし、一連の同意命令に対する評価は、各委員の間で異なり、FCCの全ての委員が、自らの補足意見を公表した。特に、規制緩和を推進してきた共和党支持者であるKevin J. Martin委員長及びKathleen Q. Abernathy委員(又はAT&T社とBellSouth社との合併では、新たに就任したDeborah Taylor Tate委員及びAbernathy委員の後任であるRobert M. McDowell委員)と、それに反対する民主党支持者であるMichael J. Copps委員及びJonathan S. Adelstein委員の間では、考えが大きく異なる。概して、共和党支持者の委員は、これらの合併審査で導入された規制は、(先行する2つの大型合併でDOJによって導入された特別アクセスに関するものを除いて)本来は不必要であると主張するのに対して、民主党支持者の委員は、それらは、既存のインターネットの枠組みを維持する必要最低限のものであり、更なる規制が必要であると主張する³⁸。

FCCによる一連の合併審査、特にAT&T社とBellSouth社との合併審査では、コミットメントが重要な役割を果たした。先行する2つの合併審査におけるIRUの剥奪は、申請者とDOJとの間の同意判決によって条件付けられた。それ以外の全ての事項は、申請者によって、コミットメントとして誓約され、FCCは、それらを条件として一連の合併を承認した。このことは、包括的な規則制定を行うことなく、個別具体的に問題を解決することを可能とした。更に、AT&T社とBellSouth社との合併審査においては、当該コミットメントが最も重要な役割を果たした。それは、FCCの委員の意見が、2対2に分かれ、Martin委員長等の共和党支持者が、多数決によって自らの考えを実行することが不可能となった状況において、申請者によって、当該

³⁶ 1996年電気通信法は、同法に定められた規制を、現実の事案に対して行使しないことをも含む広範な権限を、FCCに対して付与する。47 U.S.C. § 160 (a) (2007).

³⁷ 概して、特に合併事件又はライセンスの移転をとまなう事件において、FCCは、少なくとも結果としては、競争当局による規制に対する上乗せ規制を行ってきた。

³⁸ See e.g. 2005 FCC LEXIS 5917 (2005).

合併に対する迅速な承認を獲得する目的で誓約されたという、政治的な色彩を有する。しかし、結果として、一般的な規制政策では FCC が事業者に命令することが困難な事項を含む、単に競争政策に限定されない 18 項目の広範な範囲に及ぶ政策³⁹を実現出来たことは、特筆に値する。

(c) 近い将来における政策的課題について-特にネットワークの中立性及び有線(通信)と無線(通信)との収束/融合に関連する問題を中心に-

概して、一連の合併に際しての当局の判断は、肯定的に理解することが可能である。しかし、同時に、幾つかの問題点も指摘され得る。代表的なものとして、以下の2つが指摘され得る。

まず、ネットワークの中立性に関連する問題である。ネットワークの中立性とは、特にネットワークの利用者の視点から、「エンド・トゥー・エンド」(= 'end to end')⁴⁰の考えにもとづいて構築されたインターネットが、その誕生から現在に至るまで保持してきた、技術的・制度的に開放性を有する中立的な基本構造を維持することによって、それが実現してきた革新的競争及び消費者の利益を保護するべきであるという考えである。当該問題は、FCCによる一連の規則緩和及び合衆国最高裁判所判決⁴¹によって、ネットワークの末端部分の伝送路を保有する事業者が、当該部分に対する支配を法的にも獲得した結果、特に、インターネット上でコンテンツ、サービス及びアプリケーション等を提供する非ネットワーク系のIT事業者に対して反競争的行為を行い、インターネットの中立的な基本構造が実現してきた、革新的競争及び消費者の利益を著しく損なう危険性が強く叫ばれることとなった後に、激しい議論を提起してきた。

概して、ネットワークの中立性の維持を目的とする規制の対象とされ得る行為は、「トラフィック/通信量の遮断又は意図的な遅延」、「トラフィック/通信量の差別化」及び「トラフィック/通信量の高速化に必要な費用の追加的要求」の3つに分類することが可能である。FCCは、従来から「トラフィック/通信量の遮断又は意図的な遅延」については、規制の対象としてきた⁴²。先行する2つの合併に際して、申請者は、2005年9月に公布されたFCCの「インターネット政策声明」と調和するやり方で、2年間業務を遂行することを、任意のコミットメントという形で誓約し、FCCは、それを、合併承認に際しての条件とした。更に、AT&T社とBellSouth社との合併に際して、申請者は、FCCは、「トラフィック/通信量の差別化」を、任意のコミットメントという形で誓約し、FCCは、それを、合併承認に際しての条件とした。このことは、非常に大きな意義を有する。しかし、連邦議会でも法的義務の賦課をめぐって激しい議論が闘わされた「トラフィック/通信量の高速化に必要な費用の(特に非ネットワーク系のIT事業者に対する)追加的要求」については、義務が賦課される対象とされなかった⁴³。

³⁹ 当該 18 項目は、以下のとおり。すなわち、(1)合衆国への職の引き上げ、(2)ブロードバンド・サービスの接近可能性/アクセシビリティの促進、(3)ビデオ・ロールアウトの意図の声明、(4)公共の安全/セキュリティ、(5)災害復旧、(6)障害を有する顧客に対するサービス、(7)UNE(s)、(8)相互接続の合意に関連する移転費用の低減、(9)特別アクセス、(10)トランジット・サービス、(11)ADSL 伝送サービス、(12)ネットワークの中立性、(13)インターネット・バックボーン、(14) (規制の)差し控え、(15)無線、施設の剥奪、(17) Tunney 法、及び(18)確認。

⁴⁰ 通信の端点に知識を集中させ、2つの端点の間にあるネットワークを可能な限り簡単に構成するという考えのこと。

⁴¹ National Cable & Telecommunications Assn v. Brand X Internet Services, 125 S. Ct. 2688 (2005).

⁴² 所謂「Madison River 事件」において、FCC は、電話サービス市場において競争関係にある VoIP 事業者のサービスを遮断した、ローカル電話会社である Madison River Communications, LLC 及びその関連会社との間に前記の行為の禁止及び合衆国財務省に対する 15,000 合衆国ドルの任意の支払いを含む同意命令を締結し、それを前提として、捜査の中止を命じた。20 FCC Rcd 4295 (2005).

⁴³ その後、2007年4月16日、FCCは、ブロードバンド及びそれに関連する市場並びにそこにおける規制的介入の是非に関する調査の告示を公表した。In the Matter of Broadband Industry Practices, WC Docket No. 07-52, Notice of Inquiry, 22 FCC Rcd 7894, FCC 07-31 (rel. Apr. 16, 2007). また、FTCも、ブロードバンド・インターネットの接続性、及び、特に「ネットワークの中立性」規制と呼ばれる領域について調査を行う特別専門委員会を設立し、2007年6月27日、当該委員会は、報告書「ブロードバンド接続性競

次に、「有線(通信)と無線(通信)との収束/融合」(= ‘Fixed Mobile Convergence’ /以下「FMC」)⁴⁴がもたらす、固定通信サービスと移動体通信サービスとの融合に関連する問題である。従来、米国では、無線通信に必要な電磁波の周波数が、規制当局によって配分されていること等を根拠として、移動体通信サービスに対して、緩やかな規制政策が採用されてきた。しかし、近時の米国では、移動体通信についてもネットワークの開放性を義務付ける政策が、限定的にはあられ、採用されつつある⁴⁵。3つの大型合併に対する合併審査において、一連の措置が取られた対象は、基本的には有線の通信サービスに関連するものであった。しかし、「次世代のネットワーク」(= ‘the Next Generation Network(s)’ /以下「NGN(s)」)⁴⁶等によって、FMCが実現される時点においては、有線及び無線のネットワークの開放性について、規制の整合性を求める主張がなされる可能性も存在し得る。

3-3 むすびにかえて

近時の米国で発生したRBOC(s)と大規模なIXC(s)との間の3つの大型合併は、インターネット接続のブロードバンド化が進展する状況がもたらした、半ば必然的な結果である。それらに対して、連邦の当局、特にFCCは、当該状況を必ずしも想定して起草された訳ではない1996年電気通信法の規定にもとづいて、申請者が自ら誓約するコミットメントを合併承認に際しての条件とする等の手段によって、FCCが本来有する監督権限の範囲には必ずしも含まれない事項についても、個別具体的に、自らが好ましいと考える政策を採択することに成功した。本件で示された規制のあり方は、技術革新が著しい情報通信市場における、将来の政策のあり方に対する有用な示唆を提供するものであるものと思われる。

近い将来には、「IPへの収束」が進行し、IP技術にもとづくPSTNに代替するネットワークの構築が進行する中で、既存のインターネットの発展を支えてきた有効な競争と革新を維持しつつ、如何にして、非採算地域を含めて消費者に対するより優れたサービスの提供を可能とする規制的枠組みを構築するか、という議論が一段と活発化し、レイヤー型規制論又は水平型規制論⁴⁷という考えにもとづく立法による規制的枠組みの抜本的修正の必要性が、より一層顕在化することとなるものと思われる。近時には我が国においても、ネットワークの中立性⁴⁸、(電気)通信と放送の融合⁴⁹及びそれらのサービスの提供者に対する規制のあり方⁵⁰等の

争政策」(= ‘Broadband Connectivity Competition Policy’)を公表した。

⁴⁴ FMCの定義は必ずしも確定していないが、一般に、有線(通信)と無線(通信)との間における、(1) 使用される端末機器の共用化、(2) 請求書の統合及び(3) 物理的ネットワーク・レベルでの収束/融合の何れか又はこれらの結合を意味する語として使用されている様に見受けられる。

⁴⁵ 近時には、Google Inc.等のロビイ活動の結果、米国では700MHz帯の再編に際して、その約1/3の22MHzの帯域については、当該周波数を使用して構築される移動体ネットワークで使用される端末の仕様やアプリケーションに関して、如何なる拘束も課してはならないことが条件付けられた。22 FCC Rcd 15289, ¶¶ 189-230 (2007).

⁴⁶ NGN(s)とは、FMC及び各種のマルチメディア・サービスの実現等を可能とする、IP技術の応用によって実現される、次世代の電話網を意味する。

⁴⁷ レイヤー型規制論は、特にネットワークの下位層(物理層側)において、必要な競争を育成する目的で既存の規制を再検討し、上位層(アプリケーション層側)において、革新を維持し促進する際に有用である、と主張される。

⁴⁸ 総務省「ネットワークの中立性に関する懇談会 報告書」(座長: 林敏彦 放送大学教授)(平成19年9月20日)では、行政当局が、ネットワークの中立性を、ブロードバンド政策における基本的視点の1つとして位置付けることの必要性が指摘された。

⁴⁹ 総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書」(座長: 堀部政男 中央大学法科大学院教授)(平成19年12月6日)では、従来は放送法及び通信法等によって実現されてきた所謂「縦割り型」規制から、伝送路、コンテンツ、プラットフォーム等にもとづく「レイヤー型」規制への転換が提言された。

⁵⁰ 総務省「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」(平成18年6月20日)では、我が国の通信事業及び放送事業の各々において主要な役割を果たしてきた、日本電信電話株式会社及び日本放送協会のあり方に

問題が議論されてきた。その様な考察においても、近時の米国における一連の大型合併をめぐる議論は、我が国でも一定の意義を有するものと思われる。

4 テーマに関する将来計画

本研究は、報告者が従来から継続して実施してきた、インターネットが既存の情報通信制度、特に電気通信制度にもたらす多様な影響の1つを取り上げて検討を行ったものである。したがって、将来的にも、特に米国での議論を日本国内の状況に応じて検討する形で、平成18-19年度の(財)電気通信普及財団助成でも設定した研究テーマを発展させる形で、情報通信制度のあり方に関する研究を継続する予定である。

具体的な研究テーマとして、まず、所謂NGN(s)に代表される新たな通信ネットワークの構築が既存の情報通信市場に与える影響を含む研究を継続し、発展させることを予定している。新たな通信ネットワークは、単に既存の電気通信サービス市場のみならず、情報サービス(すなわち、インターネット・サービス)市場及びビデオ・プログラム配信サービス市場の競争環境にも多大な影響を与えることが予測される。当該問題に関連して、既存の電気通信制度とともにインターネットが多大な影響を与えてきた既存の放送制度も含める形で、情報通信制度に関する研究を継続し、発展させることを予定している。

また、特に公共インターネットを経由するコンテンツ配信サービス(これは、情報サービスとして規制される)市場において、放送事業者とそれ以外の(従来は電気通信事業を主たる事業として営んできたものを含む)事業者が競争する状況において顕在化し得る、競争環境の著しい不均衡及びその様な近未来の状況における、これらのサービス及びそれらを提供する事業者に対する規制のあり方に関する研究も、同様に継続し、発展させることを予定している。

(これらの研究は、科研研究題目「次世代ネットワークと通信・放送の融合法制に関する研究」(若手研究(B)平成21-23年度)(研究代表者)等として継続されることが内定した。)

5 謝辞

平成18-19年度の2箇年に渡って、(財)電気通信普及財団 研究調査助成を受けることが出来たことにつきまして、御理解と御協力を頂いた全ての皆様に対して、心よりの感謝を申し上げます。

【参考文献】

以下では、紙面の都合上、最も主要なもののみを記載する。詳細については、本概要の末尾に記載した発表資料(特にその後注)を御参照のこと。

Patricia Aufderheide, *Communications Policy and the Public Interest: The telecommunications act of 1996* (1999).

Douglas E. Comer, *The Internet Book* 337 (3d ed. 2000).

Robert W. Crandall, *Competition And Chaos: U.S. telecommunications since the 1996 telecom act* (2005).

Mark A. Lemley & Lawrence Lessig, *The End of End-To-End: Preserving the architecture of the Internet in the broadband era*, 48 *UCLA L. Rev.* 925 (2001).

Eli M. Noam, *Towards An Integrated Communications Market: Overcoming the local monopoly of cable television*, 34 *Fed. Comm. L. J.* 209 (1982).

Harry M. Shooshan III (ed.), *Disconnecting Bell: The impact of the AT&T divestiture* (1984).

Graham J. H. Smith (ed.), *Internet Law and Regulation* (2d ed. 1997).

Richard S. Whitt, *A Horizontal Leap Forward: Formulating a new communications public policy framework based on the network layers model*, 56 *Fed. Comm. L. J.* 587 (2004).

についての再検討を行うことが記された。

松宮広和「インターネット・サービス・プロバイダーへの通信を長距離通信であると認定したFCCの判断の破棄・差戻しを命じたアメリカ合衆国連邦控訴裁判所の判決について-ユニバーサル・サービスをめぐる議論を中心に-」 公正取引 599号 (2000年10月号) 72頁以下 (2000年)。

松宮広和「インターネット接続のブロードバンド化が電気通信事業に与える影響について」 六甲台論集(法学政治学篇) 48巻3号 1頁以下 (2002年)。

松宮広和「近時のアメリカ合衆国における「ネットワークの中立性」をめぐる議論について」 群馬大学社会情報学部研究論集 第14巻 175頁以下 (2007年)。

山口一臣『アメリカ電気通信産業発展史：ベル・システムの形成と解体過程』 (1994年)。

〈発 表 資 料〉

題 名	掲載誌・学会名等	発表年月
依田高典・根岸哲・林敏彦(編著) 『情報通信の政策分析 ブロードバンド・メディア・コンテンツ』	NTT 出版 松宮広和は、第12章「米国の大型通信合併」263-286頁を担当した。(共著)	2009年9月2日刊行決定

[付記]

以上では、既公表又は校了して公表が決定しているもののみを記載した(本概要では、その概略のみを記した内容についても、論説の形で適時公表することを予定している)。