

米国における通信法の適用範囲を巡る議論と政権交代による影響の考察

—モバイル・データ・プランにおける価格差別の視点から—

一般財団法人マルチメディア振興センター 情報通信研究部 主席研究員

田中 絵麻

TANAKA Ema

はじめに—インターネットの規律と米国の政権交代の影響

- I ブロードバンド・インターネットの区分とオープン・インターネット規則の関係
- II 民主党政権下でのオープン・インターネット規則における検討と執行
- III 政権交代によるゼロ・レーティング・サービスに関する FCC の方針転換
おわりに—オープン・インターネット規則の行方と米国のブロードバンド政策

はじめに—インターネットの規律と米国の政権交代の影響

米国では、2017年1月にトランプ政権が発足し、オバマ政権時代の政策の見直しや変更が進められている。オバマケアを含めて多くの分野の政策・制度が見直しの俎上に上がっており、情報通信分野も例外ではない。大統領選直後には、トランプ政権の情報通信政策は不透明感があったものの、2017年2月に、独立規制機関の一つである連邦通信委員会 (FCC) の新委員長に、共和党系のアジト・パイ (Ajit Pai) FCC 委員が就任し、同氏が過去に反対してきたオバマ政権時代の FCC の施策の見直しを進めている。その一環として、2017年4月に、オバマ政権時代に FCC が整備した2015年に策定した「オープン・インターネット規則 (Open Internet Rules¹⁾)」を再検討する手続

が開始された²⁾。

本稿の目的は、このオープン・インターネット規則を巡る議論とその再検討のプロセスに着目して、民主党から共和党への政権交代が、米国のブロードバンド政策に与える影響を考察することである。その際、ゼロ・レーティング・サービス (カウント・フリーとも呼ばれる) にかかる FCC の方針転換を手がかりに、米国がどのようにネット・サービス (上位レイヤー) と、その基盤であるブロードバンド・アクセス・サービス (下位レイヤー) の発展のバランスを取ろうとしているのかを考察する。なお、ゼロ・レーティングとは、ブロードバンド加入者が契約している料金プランにおけるデータ通信容量上限に、モバイル・アプリやオンライン・サービスを利用した分の容量を算入しないことを指す。

2015年のオープン・インターネット規則では、ゼロ・レーティングは規制されておらず、前政権時に整備された同規則の原則に照らし、提供サービスの事案 (Case) ごとに妥当性が検証されることとなっていた。大幅に単純化すれば、オバマ政権時代には、さまざまなサービス提供形態があるゼロ・レーティングのうち、大手のブロードバンド・アクセス事業者が、一部の映像配信サービスのみをゼロ・レーティングの対象とする事例について懸念があることが指摘されたものの、トランプ政権下ではこうした提供形態を許容する姿勢に

1) オープン・インターネット規則の概要は、次の FCC ウェブページから参照可能 (<https://www.fcc.gov/consumers/guides/open-internet>)。なお、本稿では、FCC の命令 (Order) により規則 (Rule) が採択され、FCC 規則に組み込まれることを踏まえて、オープン・インターネット規則と呼んでいるが、FCC 文書の「オープン・インターネット命令」はその経緯や議論の報告も含めた文書となっている。

2) その他、2017年3月には、前年10月に採択したブロードバンド・プライバシー規則のうち、データ・セキュリティにかかる要件 (同要件は2017年3月2日から発効) 以外は、発効させない手続きを取っている (FCC, 2017, ORDER GRANTING STAY PETITION IN PART (https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0301/FCC-17-19A1.pdf))。

変化した。

このFCCの姿勢の変化が、将来的にどのような影響をブロードバンド市場に与えるかの予測は困難である。しかし、ゼロ・レーティング・サービスは、米国の他、欧州や日本においてもその提供が拡大しており、米国の動画配信や音楽サービスが世界中で利用されていることを鑑みると、米国におけるブロードバンド政策の変化は、日本にとっても無関係なものではない。

ただし、米国におけるオープン・インターネット規則とその変化は、直接的に日本の参考になるわけではない。その理由としては、同規則の内容は、米国の法制度枠組み、行政の仕組み³⁾や市場構造を前提としているほか、米国の政策形成過程の特徴や政権交代の影響も色濃く受けることが挙げられる。加えて、トランプ政権では、米国の公共インフラの量と質の改善の一環として、ブロードバンドの普及拡大を政策的に後押しする姿勢を見せている⁴⁾。こうしたインフラの普及促進政策は、社会的規制の範疇に入る論点も含まれることから、植草(2000)が指摘するように、「公共財、非市場経済財、不確実性、リスク、情報、社会的ゴール、社会的コンセンサス、交渉プロセス等の経済学のなかでも困難な問題を含んでいる」領域に踏み込むものであり、米国の施策の日本への適用可能性についても、慎重な検討が求められると考える⁵⁾。

以上を踏まえつつ、本稿では、オバマ政権時に整備されたオープン・インターネット規則が、トランプ政権時にどのように変化しようとしているのかを整理する。また、同規則のゼロ・レーティング・サービスへの適用可能性の判断における各政権の共通点と相違点から、オープン・インターネット規則の意義と米国におけるブロードバンド

政策に与える影響について考察する。

I ブロードバンド・インターネットの区分とオープン・インターネット規則の関係

1 ブロードバンド・インターネットの構成要素—通信技術の変化と制度的区分から

ブロードバンド・インターネット(以下、ブロードバンド⁶⁾)は、主に回線や接続機器から構成される伝送インフラ部分とインフラを介して提供されるサービス部分で構成される。本稿では、米国における政策動向を踏まえつつ、便宜的に前者をブロードバンド・アクセス、後者をブロードバンド・サービスと呼び、両者を合わせた全体をブロードバンド・インターネット(略してブロードバンド)と呼ぶ。さらに、その接続技術の区分から、固定ブロードバンドと無線ブロードバンドに分類する。

過去の公衆回線交換網時代には、ネットワーク部分(アクセス)とサービス(電話による通話)が密接不可分であったものの、IP(Internet Protocol)網では、パケット通信という技術的特性上、アクセスとサービスを一体的に提供する必要はない。通信分野では、こうした技術革新を背景に、各国で公衆回線網時代の公益事業規制の見直しが行われ、インターネット時代に対応するための制度改革が実施された。米国では、過去の電話・放送技術を前提としていた「1934年通信法」を改正する「1996年電気通信法」が策定され、アクセス市場とサービス市場の両方において、競争促進による市場発展が目指された⁷⁾。各国における制度改革にはIP技術の成熟過程における試行錯誤や各国による差もあるが、世界的には、1990年代以降、ブロードバンド・アクセスの品質(伝送速

3) FCCは、独立行政機関であり、一般的な行政権のほか、準立法権・準司法権を有する。FCC規則は、<https://www.fcc.gov/general/rules-regulations-title-47>からアクセス可能である。

4) 報道レベルでは、トランプ大統領は、2017年6月の演説で、10兆ドルのインフラ拡充策にブロードバンドを含むとしている(<https://www.law360.com/articles/937426/trumpsays-infrastructure-plan-will-include-broadband>)。

5) 植草益(2000)『公的規制の経済学』NTT出版、p.296。

6) より正確には、まず、インターネットを、伝送速度が一定程度以上であり、大容量データの伝送能力を持つブロードバンド・インターネットと、伝送帯域が狭くデータ伝送容量が小さいナローバンド・インターネットに分類して議論する必要がある。ただし、執筆時点において、本稿の対象範囲とする先進国では、ブロードバンドの普及が進展していることから、ブロードバンド・インターネットのみを対象とする。

7) 郵政省郵政研究所編(1997)『1996年米国電気通信法の解説—21世紀情報革命への挑戦』商事法務研究会。

度や接続の信頼性)が向上するなか普及も拡大し、ブロードバンド・サービスの選択肢や利便性も大幅に向上している。

米国におけるインターネットの規律の特徴は、アクセス(伝送路・通信機器を含む)部分とサービス部分(プラットフォームを含む)について、制度上の区分があることである。この区分は、もともとコンピュータを通信網に接続して通信する場合に、どのような規制を課すか(もしくは課さないのか)の検討がFCCで開始された1960年代にまで遡るものである⁸⁾。歴史的経緯のなかで、コンピュータ通信は、FCC規則で「情報サービス(Information Service)」として非規制とされ、公衆回線交換網経由の電話通話サービス等は「基本サービス(Basic Service)」に分類された。同区分の背景には、後者に対しては、規制を継続して公益性を担保するとともに、前者を非規制として発展を促すという、過去の技術(回線交換網)と将来の技術(コンピュータ通信)に対する規制を非対称にするという将来志向の発想があると考えられる。

ただし、近年では、ブロードバンドにおけるインフラとサービスの区分を設定することは容易ではなくなっている。例えば、電話サービスもネット・サービスも同じIPネットワークを経由して伝送されるようになってきている。また、インターネットは、IPによるパケット通信網であるため、伝送路の接続技術(固定・無線)を横断してトラヒックを伝送することが可能である。また、近年では、福家(2016)が指摘するように、オンライン動画サービスも提供するGoogle等の大手プラットフォームがコンテンツ配信網を構築し、

自律システム(Autonomous System)として、インターネットの相互接続関係の構成員としての地位も有するようになってきている⁹⁾。

2 オープン・インターネット規則と「1934年通信法」第二編の適用範囲

米国では、上述の経緯から、2000年代までは、インターネットの世界と電話の世界を区別し、前者の発展を促してきたが、ブロードバンドの進展に伴い、市場がブロードバンドのアクセス網(エンド・ユーザーと接続する部分)を保有する事業者と、そのブロードバンド上でサービスを提供する事業者で構成されるようになったことから、両者の規律のあり方が模索されてきた。実積(2013)がまとめているように、共和党政権時代には、2005年に政策声明として、ブロードバンド・インターネットの開放性と接続性を維持・促進するための原則が提示されるとともに¹⁰⁾、2003年から2007年にかけて各種接続技術(xDSL、ケーブル、光ファイバ、電力線)を用いたブロードバンド・アクセスを「情報サービス」に分類し、非規制の枠組みのなかに置く、規制緩和が行われた¹¹⁾。

オバマ政権時に策定・施行された「オープン・インターネット規則」の歴史は比較的短いもので、2010年版と2015年版の二つがある。前者は、裁判抗争を経て、2000年台半ばに、政権交代や裁判判決の影響下で、FCCがブロードバンド・アクセスを情報サービスに分類したがゆえに、その規制権限がないことを理由に挙げ、その大部分が差し戻された¹²⁾。その後、FCCは、様々な議論があったなか、最終的に2015年2月に採択した

8) ブッシュ政権までの経緯は、筆者が報告書作成に関わった総務省情報通信政策研究所(2009)「米国FCCの接続ルールの変遷とそのインパクトに関する調査研究」にまとめられている(<http://www.soumu.go.jp/iicp/chousakenkyu/data/research/survey/telecom/2009/2009-I-10.pdf>)。

9) 福家秀紀(2016)「インターネットの変貌と相互接続問題」*Journal of Global Media Studies* Vol. 17-18, p.73-84. (http://gmsweb.komazawa-u.ac.jp/wp-content/uploads/2016/06/j-GMS17-18_14_HidenoriFuke.pdf)

10) FCC(2005, Aug. 5) "Adopts Policy Statement, New Principles Preserve and Promote the Open and Interconnected Nature of Public Internet". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-260435A1.pdf)

11) 実積寿也(2013)『ネットワーク中立性の経済学』勁草書房, pp.35-60. 原文は、FCC(2005) "Policy Statement Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over Wireline Facilities". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf)

12) 同経緯については、実積寿也(2014)「オープンインターネット命令に係る控訴審判決の影響」*情報通信学会誌*に詳しい(https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsicr/32/1/32_1/_pdf)。また、2015年のオープン・インターネット規則に対する訴訟と2016年6月の判決によるFCCの勝訴については、佐々木勉(2016)「欧米におけるネット中立性の政策」*情報通信学会誌* Vol.34, No. 2, pp.145-150でも解説されている。

新規則において、ブロードバンド・インターネット・アクセス・サービス (BIAS) を「1934年通信法」第Ⅱ編の規制対象となる「基本サービス」に分類することで、規制権限の問題に対応するとともに、以下の三つの原則を規則化した¹³⁾。

- ・ブロッキングなし：ブロードバンド・アクセス事業者は合法的なコンテンツ等をブロックしてはならない。
- ・スロットリングなし：ブロードバンド・アクセス事業者は合法的なコンテンツ等のトラフィックを制限してはならない。
- ・有料優先措置なし：ブロードバンド・アクセス事業者は特定のインターネット・トラフィックを優先化してはならない。

なお、同規則は、同年6月から発効している。その後、2015年の同規則に対しても裁判が起されたものの、FCCの主張が支持された¹⁴⁾。

3 米国における政権交代とブロードバンド区分の変遷

このように判決によっても支持されたオバマ政権時の2015年のオープン・インターネット規則であったが、トランプ政権でのアジト・バイ新FCC委員長は、同規則の再検討に取り組んでおり、2017年5月に規制案である「インターネットの自由の回復 (Restoring Internet Freedom)」を公示し、同年7月まで意見を募集するとした¹⁵⁾。同規制案では、ブロードバンド・アクセスを、「1934年通信法」により規制が課せられる公衆電気通信ではなく、「情報サービス」に再分類し、ブッシュ政権時の非規制の枠組みに戻すことを意図している。また、「1934年通信法」第二編の規律の対象を、伝統的な意味での公衆回線交換網 (public switched network) に限ることを提案してい

る。

上述の規制案に対しては、期限の2017年7月17日 (一部18日付の意見もあり) までに、1,000万件以上の意見が寄せられており、社会的にも高い関心を集めた¹⁶⁾。また、2017年7月12日には、同規制案に反対するオンライン上での抗議活動が実施された¹⁷⁾。同抗議活動では、特設ウェブページ上や、活動に賛同するブロードバンド・サービス事業者のウェブサイト上にFCCに意見提出するためのリンクが張られ、一般の人でも簡単に反対意見をFCCに提出できるようになっていた。同抗議活動は、同規則案が施行された場合には、AT&Tやコムキャスト等のブロードバンド・アクセス事業者が、追加料金を課したり、利用者のオンライン視聴を管理することができるようになり、利用者の利益を損ねる可能性があるとして、FCCの規制変更に対抗することを促すものであった。

以上の経緯を整理すると、次表に示すように、米国では、民主党政権下では、ブロードバンド・アクセスを基本サービスと分類し、共和党政権では、情報サービスと分類する傾向がある。

上述の経緯やオープン・インターネット規則の詳細、情報サービスの範囲や定義、適用される条項、ブロードバンド上でのプライバシー保護のあり方、通信インフラ投資への影響、プラットフォームと二面市場の特性等も重要な論点であるが、本稿では、以上の経緯の間で、オバマ政権時に検討・調査が進められたものの、具体的な規制は課されなかったゼロ・レーティングに着目する。ゼロ・レーティングとは、特に無線ブロードバンド・サービスの利用において、特定のアプリやサービスの利用で発生するトラフィック容量を、通信料金プランで設定されている通信容量の上限分から除外する行為を指す。同行為は、2015年のオ

13) 同規則の内容は、実積寿也 (2015) 「ネット中立性ルールをめぐる最新状況」第6回日本インターネットガバナンス会議 (IGCJ) 資料にも詳しい (<http://igcj.jp/meetings/2015/0402/1-jitsuzumi.pdf>)。

14) United States Telecom Assoc. v. FCC, No. 15-1063 (D.C. Cir. 2016) ([https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3F95E49183E6F8AF85257FD200505A3A/\\$file/15-1063-1619173.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3F95E49183E6F8AF85257FD200505A3A/$file/15-1063-1619173.pdf))

15) FCC (2017, May 18) In the Matter of Restoring Internet Freedom, NOTICE OF PROPOSED RULEMAKING. (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-17-60A1.pdf)

16) https://www.fcc.gov/ecfs/search/filings?proceedings_name=17-108

17) <https://www.battleforthenet.com/> の特設ウェブページが開設された。

表1 ブロードバンドの分類と制度上の区分

分類	ブロードバンド			
	固定網 ¹⁸⁾ 経由		無線網経由 ¹⁹⁾	
接続方式による分類	固定ブロードバンド		無線ブロードバンド	
インフラとサービスの分類	接続（ラストマイル）	サービス	接続（ラストマイル）	サービス
	固定ブロードバンド・アクセス	固定ブロードバンド・サービス	無線ブロードバンド・アクセス	無線ブロードバンド・サービス
政 権	ブロードバンド市場の制度上の区分			
クリントン政権	基本サービス	情報サービス	-	-
ブッシュ政権	情報サービス ²⁰⁾	情報サービス	情報サービス ²¹⁾	情報サービス
オバマ政権	基本サービス	情報サービス	基本サービス	情報サービス
トランプ政権	情報サービス（案）	情報サービス	情報サービス（案）	情報サービス

出所：筆者作成。

オープン・インターネット規則で禁止された有料優先措置には該当しないものの、実質的には、トラフィック（インフラ）とサービスの関係に踏み込んだ行為であることから、同規則においてはFCCとしては市場の動向を注視するとしていた。

上述の米国における法制度枠組みと規則の変遷を前提としつつ、ゼロ・レーティングにみる政権交代の影響の検討に入る前の補足的な説明として、次のⅡ項では、ゼロ・レーティングの定義を検討したうえで、オープン・インターネット規則の制定時の検討内容、同規則の執行状況から、民主党政権下でのブロードバンド政策の特徴を考察する。

Ⅱ 民主党政権下でのオープン・インターネット規則における検討と執行

1 ゼロ・レーティングの定義とモデル化試論

ゼロ・レーティングの定義としては、欧州の通信分野の規制機関である汎欧州通信規制機関（BEREC）による「利用者が、月間のデータ通信容量に算入されずに、特定のコンテンツ、サービス、アプリケーションへのアクセスを可能とする商業行為がゼロ・レーティングである」に依拠する²²⁾。

同定義から、ゼロ・レーティングという商業行為が発生する上で、月間のデータ通信容量の設定が行われていることが前提条件となっていると理解できる。固定網・無線網経由のいずれでも、月間データ通信容量の上限が設定されている場合に

18) 光ファイバ網、銅回線（xDSL方式等によりブロードバンド接続を提供可能）、ケーブル網を含む。

19) セルラー伝送方式の標準技術の世代を指す第三世代移動体通信（3G）、第四世代移動体通信（4G）の各種伝送方式（W-CDMA方式、LTE方式）のほか、Wi-Fi接続等の非セルラー系も含む。

20) FCC (2005, August 5 Adopted) Wireline Broadband Classification Order. (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-150A1.pdf)

21) FCC (2007, March 22 Adopted) In the Matter of Appropriate Regulatory Treatment for Broadband Access to the Internet Over Wireless Networks, DECLARATORY

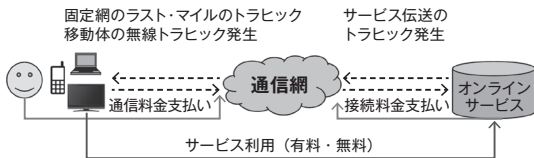
RULING. (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-07-30A1.pdf)

22) BEREC (2015) "HOW DO CONSUMERS VALUE NET NEUTRALITY IN AN EVOLVING INTERNET MARKETPLACE?", p.4. で、「Zero-rating is a commercial practice by which consumers are able to access certain content, services or applications without it counting towards any monthly data cap」としている (http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5024-berec-report-on-how-consumers-value-net_0.pdf)。

は、ゼロ・レーティング・サービスは提供可能である。言い換えれば、利用者側から見て、固定・無線に関わらず、契約しているブロードバンド・サービスにおいて、月間のデータ通信容量の上限がなく無制限である場合には、ゼロ・レーティング・サービスという商業行為は、その契約者に対しては、付加的な価値を持たない。

次回は、筆者が試論として、ゼロ・レーティング・サービスを巡る利用者と事業者の関係を簡潔に図式化したものである。図書館でのインターネット・サービスや無料 Wi-Fi ホットスポット経由等を利用して、ブロードバンド・アクセス・サービスを利用せずにブロードバンド・サービスを利用することも可能ではあるが、一般的には、利用者は、ブロードバンド・アクセス事業者の提供するデータ通信サービスを契約し、さまざまなネット・サービスにアクセスする。

図1 ゼロ・レーティング・サービスを巡る利用者、アクセス、サービスの関係



出所：筆者作成。

ただし、近年ブロードバンド・アクセス事業者が、ブロードバンド・サービス事業者を兼ねる場合や、ブロードバンド・サービス事業者がブロードバンド・アクセス事業者から回線を貸与してブロードバンド・アクセス・サービスを提供する場合もあり、事業者別にその境界線を引くことは難しくなっている。なお、図1で、接続料金支払いが発生するのは、アクセス事業者とサービス事業者が別企業の場合となる。

また、ゼロ・レーティング・サービスが提供される際には、伝送速度（1秒あたりの伝送ビット数：

bps）ではなく、一定期間（月間等）におけるデータ伝送容量（バイト数、1バイトは8ビット）が対象となっている点にも留意が必要である。伝送速度が高速であれば、高精細な動画も視聴できるが、データ伝送容量は短時間で膨らむ。

2 オープン・インターネット諮問委員会における検討—従量制課金と価格差別

オバマ政権時代には、規則規定に際して、FCCに設置されたオープン・インターネット諮問委員会が、2011年から2013年まで活動した²³⁾。同委員会の活動時期は、2010年のオープン・インターネット規則が採択されたあと、2011年に同規則に対して裁判が起こされ、2014年の控訴裁判所の判決²⁴⁾により大部分が無効化される前の期間に該当し、オバマ政権の同規則にかかる考え方を知る上で参考になる。同諮問委員会の役割は、2010年の規則による影響を把握・分析し、オープン・インターネットの維持にかかる望ましい政策や対応について、FCCに提言を行うことであった。同委員会の構成員は18名で、ブロードバンド・アクセス事業者、ブロードバンド・サービス事業者の他、非営利組織等、ブロードバンド市場に関わる多様な企業・組織からの代表者が参画した。その他、FCCからスタッフ3名も参画した。なお、同期間は、2009年6月から2013年11月まで民主党系のジュリアス・ゲナコウスキー（Julius Genachowski）がFCC委員長を務めた時期にあたる。

オープン・インターネット諮問委員会は、2011年に開始された委員の任命手続きを経て、2012年7月に第1回、同年10月に第2回、2013年1月に第3回、同年5月に第4回、同年7月に第5回の会合が開催され、同年8月に年次報告書（Annual Report）が公表されている²⁵⁾。また、同委員会では、以下の四つの作業部会（Working Group）が設置され、会合で報告が行われた。

23) オープン・インターネット諮問委員会の活動や報告書は、FCCサイト上からアクセスすることができる (<https://www.fcc.gov/about-fcc/advisory-committees/general/open-internet-advisory-committee>)。

24) Verizon v. FCC et al., 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014); 11-1355. (<https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions>).

[nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C6000532062/\\$file/11-1355-1474943.pdf](https://www.fcc.gov/about-fcc/advisory-committees/general/open-internet-advisory-committee)

25) FCC, Open Internet Advisory Committee (2013) “2013 Annual Report”. (<https://transition.fcc.gov/cgb/oiac/oiac-2013-annual-report.pdf>)

- ・オープン・インターネット枠組みの経済的影響作業部会
- ・モバイル・エコシステム作業部会
- ・専用サービス（Specialized Service）作業部会
- ・透明性作業部会

以上の作業部会において、ゼロ・レーティングについて詳細に検討している部会はなく、部会報告レベルで言及しているものは、2013年5月のモバイル・エコシステム作業部会の報告資料のみである。年次報告書内でもゼロ・レーティング・サービスについて直接は触れられていない。

しかし、オープン・インターネット枠組みの経済的影響作業部会では、オープン・インターネットの規制枠組みにおけるデータ通信容量上限（データ・キャップ）の影響について検討を加えている。これは、ゼロ・レーティングに関係する議論であると言える。年次報告書における同作業部会の報告では、固定ブロードバンドを対象に従量制課金とデータ通信容量の上限について検討を加えている²⁶⁾。同報告では、ダイアルアップ時代（ナローバンド）のインターネットでは、従量制課金とは、利用時間数を単位とした課金を指していたが、近年では、一定期間にダウンロード可能なデータ通信容量の上限を指すようになったとしている。

同報告が目玉されるのは、近年のブロードバンド・アクセス・サービスにおける従量制課金を、事業者による価格差別（Price Discrimination）の一つとして位置付けている点である。同報告では、従量制課金とは、高い固定費用と高い埋没費用が存在する場合に、固定費用（fixed cost）に追加して増分費用（incremental cost）からの収益を上げることであり、経済学では一般的に非線形料金（non-linear pricing）または価格差別と呼ばれと説明している²⁷⁾。また、経済学においては、従量制課金による価格差別の誘引として以下の二つが挙げられているとしている。

- ・高価格、高い支払意志額、高い固定費を関連付

- ける（高需要の利用者がより支払う）。
- ・一定の利用者が全く購入をしない潜在的な損失を回避する（低需要の利用者に対応する）。

また、同報告では、従量制課金は、利用者に、利用量に応じた価格帯を示すことで費用節約を行うインセンティブを強化することにも関連することであるとして、オープン・インターネット規則では、従量制課金により、ライト・ユーザー（データ通信容量の低需要の利用者）によるヘビー・ユーザー（同高需要の利用者）への補助が発生しないことを明確にしていることに言及している。従量制課金がネットワークの効率的利用につながるものであるとしつつも、FCCでは同規則において引き続き市場動向を注視し、市場の発展に応じて政策決定を行うとした点にも触れている。

同報告では、固定ブロードバンド・アクセス・サービスのデータ通信容量上限が設定されている場合があるものの概してその容量が大きい場合、一部のヘビー・ユーザーを除き、一般的な利用者は上限に達しないことから、報告時点では問題があるとはいえないとの暫定的な結論を出しつつも、市場の変化の予測が困難であることから、FCCが引き続き、市場を注視する姿勢であることを支持した²⁸⁾。

3 オープン・インターネット規則の執行ートム・ウィーラー FCC 委員長時代の対応

上述のオープン・インターネット規則にかかる諮問委員会の報告のあと、FCC 委員長は、2013年11月に交代したトム・ウィーラー（Tom Wheeler）のもとで2015年に新たなオープン・インターネット規則を採択、2017年8月現在も基本的に同規則が有効である。なお、ウィーラー FCC 委員長は、積極的に同規則に基づいた命令を発出し、ブロードバンド・アクセス事業者に対する規制強化を図った。

なお、ウィーラー委員長時代に、オープン・イ

26) Economic Impacts of Open Internet Frameworks Working Group (2013) 'Policy Issues in Data Caps and Usage-Based Pricing,' Open Internet Advisory Committee, FCC, pp.14-38, "2013 Annual Report". (<https://transition.fcc.gov/>

cgb/oiaac/Economic-Impacts.pdf)

27) Ibid., p.28.

28) Ibid., p.24.

インターネット規則にかかる控訴裁判所判決が2014年1月に出され、2010年のオープン・インターネット規則でブロードバンド・アクセス事業者に対して課した公平義務 (anti-discrimination) と接続義務 (anti-blocking) が無効化された。無効化された理由は、FCCが、過去にブロードバンド・アクセス・サービスを非規制の「情報サービス」に分類することで、「1934年通信法」の規制外に置いたことで、ブロードバンド・インターネット・アクセス・サービス (BIAS) (本稿でのブロードバンド・アクセス) を規制する権限を持たないというものである。

ウィーラー委員長は、この判決に対して根本的に対応するため、BIASを「情報サービス」から「基本サービス」に分類することで、公衆電気通信事業としての規制対象下に置く判断を行った。ただし、現代化されたライト・タッチの規制アプローチを取り、「1934年通信法」第Ⅱ編の27条のうち適用される条文は以下に限定された²⁹⁾。

- ・第201条・第202条 不正で非合理的・差別的な行為の禁止
- ・第222条 消費者のプライバシー保護
- ・第224条 新たなブロードバンド網の展開を加速するような、電柱・管路への公平なアクセスの確保
- ・第225条・第255条 障害者の保護
- ・第254条の部分的な適用

また、「1934年通信法」第Ⅱ編のうち、規制差し控えとなる主な条文としては、料金規制にかかる条文やユニバーサル・サービスの拠出にかかる条文が含まれており、ブロードバンド・アクセス料金は、公益事業スタイルの料金規制の対象とは

ならないとした。加えて、同規則の執行においては、FCCは調査と公式・非公式の苦情処理の手続きを適用するとともに、新たに設置されるオンブズマンがガイドラインを提供するとした³⁰⁾。

この2015年版のオープン・インターネット規則は、同年6月に発効したが、その前からウィーラーFCC委員長は、2010年のオープン・インターネット規則のうち、2014年の控訴裁判所判決で無効化されなかった「透明性原則」に基づいて、以下のような措置を講じた。

- ・2015年5月：請求書に消費者が承認していない料金を含めたことについて、VerizonとSprintがそれぞれ9,000万ドルと6,800万ドルを支払うことでFCCと合意³¹⁾。
- ・2015年6月：AT&Tモビリティが無制限データプランのサービスについて帯域を絞っていたことについて、消費者への通知不十分として1億ドルの罰金を課すFCC命令を発出³²⁾。
- ・2016年3月：Verizon Wirelessが削除できない固有識別子ヘッダー (UIDH) により、利用者のオンライン行動を把握していた行為について罰金135万ドルの支払いで合意³³⁾。

なお、こうしたFCCの動きのなか、移動体通信事業者のSprintは2015年6月末に、データ通信伝送容量が無制限の80ドルのプランで、動画配信等の利用においても通信制限を行わないプランを発表した³⁴⁾。Verizonは、2015年6月の2015年オープン・インターネット規則の施行時に、2014年から実施していた3Gの伝送帯域制限 (スロットリング) を解除した³⁵⁾。

上述のように2015年オープン・インターネット規則の発効前後から、移動体通信事業者 (無線

29) FCC (2015, Feb. 26) "FOR IMMEDIATE RELEASE: FCC ADOPTS STRONG, SUSTAINABLE RULES TO PROTECT THE OPEN INTERNET". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-332260A1.pdf)

30) Ibid.

31) FCC (2015) "Order: In the Matter of Cellco Partnership d/b/a Verizon Wireless Unauthorized Third-Party Billing Charges". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-15-537A1_Rcd.pdf)

32) FCC (2015) "In the Matter of AT&T MOBILITY, LLC: NOTICE OF APPARENT LIABILITY FOR

FORFEITURE AND ORDER". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-15-63A1_Rcd.pdf)

33) FCC (2016) "For Immediate Release: FCC SETTLES VERIZON "SUPERCOOKIE" PROBE, REQUIRES CONSUMER OPT-IN FOR THIRD PARTIES". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-338091A1.pdf)

34) Sprint (2015, June 30) "Sprint Seeks to End Consumer Confusion & Frustration with Wireless Industry's First-Ever "All-In" Pricing Plan". (<http://newsroom.sprint.com/sprint-seeks-to-end-consumer-confusion-frustration-with-wireless-industrys-first-ever-all-in-pricing-plan.htm>)

ブロードバンド・アクセス事業者）に対して、料金プランの透明性向上を目的とした措置が講じられ、結果的に、帯域制限を行わないデータ通信容量無制限の料金プランの選択肢が増えたともいえる。その一方で、例えば、2015年11月には、T-Mobileは、「BingeOn」の名称で、Netflix等のオンライン動画配信サービスをゼロ・レーティングの対象とするサービスを発表するなど³⁶⁾、大手移動体通信事業によるゼロ・レーティング・サービスの発表が相次いだ。

その後、FCCでは、2015年4月に、固定・無線ブロードバンド・アクセス事業向けに、透明性原則に対応するうえでもとめられる消費者向けの料金情報提示のためのラベル（開示項目）を公表³⁷⁾、2016年5月には、透明性規則にかかるガイドラインを公表している³⁸⁾。

この動きに対するFCCの対応は、オバマ政権時とトランプ政権時で異なる。次項では、ゼロ・レーティングによる価格差別と市場競争にかかる先行研究を踏まえつつ、ウィーラーFCC委員長とパイFCC委員長のゼロ・レーティング・サービスのオープン・インターネット規則上での取扱いの差とその背景を考察する。

Ⅲ 政権交代によるゼロ・レーティング・サービスに関するFCCの方針転換

1 ゼロ・レーティングと市場競争への影響にかかる議論

一般的に、価格差別は、第一級価格差別（完全従量制）、第二級価格差別（大口割引）、第三級価格

差別（異なる消費者グループに異なる価格を適用）の区分がなされている³⁹⁾。通信サービスの料金は、これらの価格差別の組み合わせで様々なプランが提供されており、通話時間に応じた従量制課金の通話料金、大容量のデータ通信容量を契約した場合に割引となるプラン、学生向け料金プラン等がある。山本（2003）は、価格差別が可能ならば、実施したほうが効率的であるとするが、価格差別はいつでも可能ではなく、その条件として、①企業や組織が差別に必要な情報を持っている、②再販を防止できる、③代替財・補完財にも価格差別が行われる必要があることを指摘している⁴⁰⁾。

Kehl, Danielle and Patrick Lucey（2015）によると、米国で固定ブロードバンドにデータ通信容量の上限が導入された最初の事例は、2008年にComcastが250GBの上限設定したことだという⁴¹⁾。また、Time Warner Cableの固定ブロードバンド・アクセス料金プランを例に、容量無制限のプランが34.99ドルである一方で、「エッセンシャル・インターネット」の名称の月間の上限が5GBの料金プランが26.99ドルであることは、「低需要者のための低価格料金」といえるのかという疑問を呈している。その際、米国における固定ブロードバンド・アクセスの月間データ通信容量の平均が54GBであることを挙げつつ、「エッセンシャル・インターネット」の料金プランで、追加料金を払って54GB分を利用すると、総額51.99ドルになるとして、低需要者向けの料金プランは利用量によっては割高になる可能性もあると指摘した。また、2009年から2012年にかけて、無線ブロードバンド・アクセス・サービスにおけ

35) Brodtkin, Jon (2015, Aug. 14) "Verizon stopped throttling 3G data when net neutrality rules took effect". (<https://arstechnica.com/information-technology/2015/08/verizon-finally-stopped-throttling-3g-phones-on-unlimited-data-plans/>)

36) Brodtkin, Jon (2015, Nov. 11) "T-Mobile exempts video from data caps, but lowers resolution to 480p Some video services won't count against caps, others will be "optimized", ArsTechnica. (<https://arstechnica.com/business/2015/11/t-mobile-exempts-video-from-data-caps-but-lowers-resolution-to-480p/>)

37) FCC (2016, April 4) Public Notice, 16-357. (http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2016/db0404/DA-16-357A1.pdf)

38) FCC (2016, May 19) GUIDANCE ON OPEN INTERNET TRANSPARENCY RULEREQUIREMENTS, GN Docket No. 14-28. (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-16-569A1.pdf)

39) Tirole, Jean (1988) The Theory of Industrial Organization, MIT Press.

40) 山本哲三（2003）『規制改革の経済学』文眞堂、p.80-81.

41) Kehl, Danielle and Patrick Lucey (2015) "ARTIFICIAL SCARCITY: HOW DATA CAPS HARM CONSUMERS AND INNOVATION", New America, p.3. (https://static.newamerica.org/attachments/3556-129/DataCaps_Layout_Final.b37f2b8fae30416fac951dbadb20d85d.pdf)

る契約者1人当たりの月間収入 (APRU) が増加し続けていることや、各社の料金プランを示し、データ通信容量の上限を設定した各種料金プランは、ネットワークの混雑管理というよりも利益の最大化のためであることを示唆するもの (suggests that data caps are more about maximizing profit than managing congestion, even on the mobile side) と述べている⁴²⁾。

その他、ゼロ・レーティング・サービスがブロードバンド市場に与える影響については、Malcolm, Jeremy et al. (2016) が、①オンライン・コンテンツの利用を歪める、②アクセス市場を歪める、③囲い込み効果 (Walled Garden Effect) を発生させる、④プライバシーとセキュリティの懸念がある、新たなインターネットのゲートキーパーに力を集中させる懸念があるとしている⁴³⁾。①は、ブロードバンド・アクセス・サービスを契約している利用者が、オンライン・サービスを選択する際に、ゼロ・レーティングが適用されるサービスを優先的に選択するようになることによる影響で、付随的に②や③の影響が発生すると想定していると思われる。④は、特定のサービスのトラフィックを事業者が管理・制御することから派生する懸念事項である。

補足すると、ゼロ・レーティングは、利用者から見て、通信料金自体は割り引かれられないものの、データ通信容量にかかる補助金、もしくは実質上の割引となる。ただし、利用者が契約しているデータ通信利用容量の上限が大きいほど／サービス利用において発生する通信容量の量が少ないほどゼロ・レーティングによる影響は薄く、逆の場合は影響が大きくなると想定される。ただし、需要側では、各利用者が契約している料金プランと、選好するサービスの伝送容量、供給側では、補

助・割引の提供主体 (ブロードバンド・アクセス事業者か、ブロードバンド・サービス事業者か、その他の企業か) と取引関係も影響するため、ゼロ・レーティングの提供パターンは複数想定され、その影響もさまざまとなる。

本稿のこれまでの検討から、ゼロ・レーティング・サービスは、単純に利用者の需要量に応じた料金を課す価格差別ではなく、データ通信容量の上限が設定されているブロードバンド・アクセス・サービスにおいて、特定のブロードバンド・サービスのデータ通信容量をその上限に含めないという中間財の価格割引による価格差別の一つとも言えると考えられる。

なお、価格差別にかかる規律については、米国の独占禁止法を構成する法律の一つであるロビンソン・パットマン法 (Robinson Patman Act)⁴⁴⁾ が、一定の条件下での競争阻害的な価格差別を規律している⁴⁵⁾。ただし、公衆電気通信事業者の料金規制は基本的には FCC の管轄である。一方で、ブロードバンド・アクセス・サービスが「情報サービス」として「1934年通信法」の非規制の対象である場合には、その多くが連邦通信委員会 (FTC) の管轄に分類される⁴⁶⁾。2015年のオープン・インターネット規則では、ブロードバンド・アクセス・サービスを公衆電気通信事業に再分類したが、II-3で記述したように「1934年通信法」第II編の料金規制にかかる条文は適用されない。

2 モバイル・サービスにおけるゼロ・レーティングにかかる調査と報告

米国では、トム・ウィーラー FCC 委員長のもとで、2015年12月から、各社のゼロ・レーティング・サービスが2015年オープン・インターネ

42) Ibid., p.7.

43) Malcolm, Jeremy and Corynne McSherry and Kit Walsh (2016) "Zero Rating: What It Is and Why You Should Care," Economic Frontier Foundation. (<https://www.eff.org/deeplinks/2016/02/zero-rating-what-it-is-why-you-should-care>)

44) 5 U.S.C. § 13, DISCRIMINATION IN PRICE, SERVICES, OR FACILITIES. (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title15/pdf/USCODE-2011-title15-chap1-sec13.pdf>) は、連邦取引委員会 (FTC) の管轄にある (<https://>

www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/price-discrimination-robinson-patman).

45) FTC ウェブページ解説より (<https://www.ftc.gov/public-statements/1995/06/robinson-patman-act-general-principles-commission-proceedings-and-selected>).

46) FTC (2007) "Broadband Connectivity Competition Policy", FTC Staff Report, p.38. (<https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/broadband-connectivity-competition-policy/v070000report.pdf>)

表2 WTB 報告書におけるゼロ・レーティング・サービス的事案検討結果

事案	提供形態	懸念の有無
T-Mobile の「Binge On」	・利用者とサービス事業者側に課金なし。 ・自社での動画配信の提供はほとんどない。	サービス事業者の差別的取扱いの懸念なし。
AT&T の「Data Perks」	・マーケティング企業・広告会社が販促目的で無料のデータ通信容量を提供。	サービス事業者の差別的取扱い、消費者不利益の懸念なし。
AT&T の「Sponsored Data」	・DirecTV ※の動画配信のデータ通信容量をゼロ・レーティングの対象とする。 ・FCC の質問に対して AT&T から回答なし。	サービス事業者の差別的取扱いに懸念あり。
Verizon の「FreeBee Data」	・サービス事業者が Verizon にデータ通信容量分を支払い、ゼロ・レーティング提供。	サービス事業者の差別的取扱いに懸念あり。

※ AT&T は 2015 年 7 月に衛星放送事業者の DirecTV の買収を完了した。
出所：FCC (2017, Jan. 11) より筆者作成。

ット規則に照らして適切かどうかについての調査が開始された⁴⁷⁾。同調査は、2015 年オープン・インターネット規則で、ゼロ・レーティングについて、消費者と競争に資する場合と、提供形態によっては消費者の選択や制限する、市場競争を歪める場合も想定されるため、提供事案ごとに検討するとしていたことに基づくものである。同調査結果は、トランプ政権発足直前の 2017 年 1 月 11 日に報告書として公表された⁴⁸⁾。なお、この調査報告書は、FCC の無線通信局 (Wireless Telecommunications Bureau : WTB) が作成したもので、FCC の命令 (Order) ではないため執行は付随せず、拘束力も持たない。

同報告書は、WTB のスタッフによる 2016 年のモバイル・ブロードバンド市場におけるスポンサード・データ (データ通信容量の補助) とゼロ・レーティング・サービスの提供状況の情報を収集し、消費者の利益や市場競争の観点から検討したものである。同報告書では、小売市場におけるゼロ・レーティング自体については懸念はない (no concern) として、OTT (Over-the-Top) の利用を拡大する場合など、消費者にメリットもあると想定していると明示している。

WTB は、2016 年に提供されている各ゼロ・レーティング・サービスにかかる懸念の有無について、オープン・インターネット規則に照らして事案ごとに判断を加えた。その際、以下の手順で、懸念が生じるかどうかを判断したとしている。

- ① 各事案がインターネットのオープン性に与える全体的な影響の検討
- ② 各事案で、ブロッキング、スロットリング、有料有線措置に該当する行為の有無
- ③ スロットリングや有料優先措置に該当しない場合、以下の一般行為に照らした妥当性
 - 非差別的取扱いと市場競争上の効果
 - データ通信容量上限 (筆者注：価格差別との関連性については記述されていない)
 - 利用者の選択肢とコントロール
 - 透明性
 - その他 (ゼロ・レーティングが公共オンラインサービスにかかるものか等)

WTB では、表 2 に示すように、四つの事例うち、二つについて消費者の利益と市場競争の観点から懸念があったとした。ここから、トランプ政権発足前には、ゼロ・レーティング・サービスがブ

47) Brodtkin, Jon (2015, Dec. 18) "Comcast, AT&T, and T-Mobile must explain data cap exemptions to FCC", Arstechnica.com. (<https://arstechnica.com/business/2015/12/comcast-att-and-t-mobile-must-explain-data-cap-exemptions-to-fcc/>)

48) FCC (2017, Jan. 11) Wireless Telecommunications

Bureau Report: Policy Review of Mobile Broadband Operators' Sponsored Data Offerings for Zero-Rated Content and Services. (<https://www.fcc.gov/document/release-report-policy-review-mobile-zero-rating-practices>, https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0111/DOC-342987A1.pdf)

ロードバンド市場に与える影響については、無線ブロードバンド・アクセスを保有する事業者が、ゼロ・レーティングを、選択的にサービス事業者に提供する場合の行為について懸念が示されていた。しかし、同報告が公表されたのは、トランプ当選後の2017年1月であり、FCC委員・委員長との交代とそれに伴う政策方針転換が確実視される状況下であったことから、ゼロ・レーティングに対するオバマ政権時の見解を駆け込みで公表したものと見ることもできよう。

3 政権交代によるゼロ・レーティング調査完了とオープン・インターネット規則の行方

2017年1月には共和党系で元FCC委員のパイFCC委員長が任命され、オバマ政権時の政策や方針を転換する動きが見られる。パイFCC委員長は、2017年2月3日付けの声明で、WTBのデータ通信容量の無料提供 (free data offering, ゼロ・レーティングを指す) の調査を完了したと発表した⁴⁹⁾。同声明では、データ通信容量の無料提供は、特に低所得者層の米国人に受け入れられており、無線市場における競争を促進していることから、こうした提供形態を否定せず、今後もブロードバンド網敷設の拡大とイノベティブなサービス開発を後押ししていくと述べた。

I-3で触れたように、FCCでは「インターネットの自由の回復」と題する2017年の規制案において、ブロードバンド・アクセス・サービスを再度「情報サービス」に分類しようとしている⁵⁰⁾。同規制案については、同年7月までの意見募集が実施されたところであり、今後、どのような内容に修正されるのか、また採択の時期等は不透明な部分もあるが、本稿執筆時点の情勢では、トランプ政権下において採択される可能性は高い

と思われる⁵¹⁾。同規制案の冒頭で、米国のブロードバンド市場は、民主党のクリントン大統領と共和党優勢の議会のもとで成立した「1934年通信法」を改正する「1996年電気通信法」のもとでの軽い規制環境下で急速に発展したことに触れつつ、2015年オープン・インターネット規則の大部分を再検討の俎上に挙げている。さらに、ブロードバンド・アクセス・サービスの分類による違いを対象に、費用便益分析 (Cost-Benefit Analysis) を行うことを提案している点も注目される⁵²⁾。

なお、先述したAT&Tが無制限データプランのサービスについて帯域を絞っていたことに対する1億ドルの罰金については、FCC職員のコメントによると無効とはならない模様である⁵³⁾。また、オープン・インターネット規則を見直す手続きを経て、新たな命令が発出されるまでは、既存の規則が有効である⁵⁴⁾。

おわりに—オープン・インターネット規則の行方と米国のブロードバンド政策

本稿では、ゼロ・レーティングにかかるFCCの方針を例に、米国における政権交代によるブロードバンド政策の変化を概観した。本項の内容を時系列順にまとめなおすと、米国におけるオープン・インターネット規則を巡る経緯は、以下のように整理される。なお、以下の期間のうち、2017年1月まではオバマ政権の時期にあたる。

・2010年オープン・インターネット規則

—2010年10月採択、官報掲載の60日後の2011年1月に発効。発効を受け、同月ベライゾンが提訴。同判決までの3年間有効。

—2012年から2013年 オープン・インターネ

49) FCC (2017, Feb. 3) "For Immediate Release: CHAIRMAN PAI STATEMENT ON FREE DATA PROGRAMS". (https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-343345A1.pdf)

50) FCC (2017, May 18), op. cit.

51) 2017年7月現在、FCC委員は、定数5名のうち、パイ委員長を含めた3名 (うち2名は共和党系) で2名は未就任である。同年6月には、民主党系のJessica Rosenworcelが、同7月には、共和党系のBrendan Carrが委員に指名されており、委員が揃う。

52) FCC (2017, May 18), op. cit., Para.105.

53) <http://www.fiercewireless.com/wireless/fcc-weighs-policy-could-erase-100m-at-t-fine-report>

54) 現行の2015年オープン・インターネット規則にかかるFCC規則は、FCC Title 47, Chapter I, Subchapter A, Part 8, PROTECTING AND PROMOTING THE OPEN INTERNET (https://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=&SID=9cbf23f2a68de091fcacc2a8c6881419&mc=true&n=pt47.1.8&r=PART&ty=HTML#se47.1.8_13 からアクセス可能) である。

ット諮問委員会での検討。

- 2014年1月、控訴裁判所は、三つの原則—「透明性」、「ブロッキング禁止」、「差別的取扱い禁止」—のうち、後者二つについてFCCに規制権限がないとして無効との判決を下す。2015年の規則発効まで、「透明性」にかかる権限のみが有効。

・2015年オープン・インターネット規則

- 2015年2月採択、官報掲載の60日後の2015年6月に発効。「ブロッキング」、「スロットリング」、「有料優先措置」を禁止。なお、2015年から2016年にかけて2010年規則の透明性原則を根拠に、一部のブロードバンド・アクセス事業者に罰金措置を講じる。
- 2016年5月、FCC、透明性原則にかかる消費者向けラベルを公表。
- 2016年6月、控訴裁判所、同規則を支持。FCC、透明性原則の要件にかかるガイドラインを公表。
- 2016年12月、事案ごとに対応するとしていたゼロ・レーティングにかかる調査開始。
- 2017年1月、同調査報告により、一部事例について差別的取扱いの可能性を指摘。

（トランプ政権発足）

- 2017年2月、FCCゼロ・レーティングにかかる調査完了との声明公表。
- 2017年4月、ブロードバンド・アクセスを「情報サービス」に再分類することを提案する規制案公表、同年7月まで意見募集実施。

同規則案では、2015年オープン・インターネット規則（FCC Title 47, Chapter I, Subchapter A, Part 8）の8.11項以外を全て削除した規則案を提示し

ている。なお、8.11項は、2005年の政策声明に基づいた内容とも言えるもので、2010年規則にはなく、2015年規則で導入された項目となっている⁵⁵⁾。2005年の政策声明では、消費者の選択が可能なることを原則としていたが、2015年の8.11項では消費者の選択を非合理に阻害・不利にするブロードバンド・アクセス事業者とブロードバンド・サービス事業者（同規則ではEdge Providerとしている）の行為を禁止するとともに、合理的なネットワーク管理を認める条項となっている。なお、2017年の規則案では、透明性原則についても「維持、修正、削除」すべきかについて意見を募集しているが、提示されているFCC規則案では上述のように削除される部分に含まれている。

城山・大串（2008）は、「政策がシステム化された状態においては、政策システムの構成要素と、それによって決定実施される政策は、環境条件の変化に対しても、安定性を有しており、その変化を漸進的な形で生じる」として、「時に政策システムの内在的論理を無視して、暴走し、外部から政策システムの変化を促す存在である」メタ政策システムの一つとして、政権交代に伴う政策転換も挙げている⁵⁶⁾。

この観点からは、米国の政権交代によるブロードバンド政策の変化は、その方針転換を伴うものの、利害関係者からの関与も含めて、立法府・行政府・司法府からなる既存の政策システムのもとにおける漸進的なものとみることができる。ただし、本稿執筆時点における規則案をみると、政権交代に伴い透明性規則も含めて、オバマ政権におけるオープン・インターネット規則をほぼ否定するものとなっており、ブロードバンド・アクセスを「1934年通信法」（1996年改正含む）の元での

55) 原文は、“Any person engaged in the provision of broadband Internet access service, insofar as such person is so engaged, shall not unreasonably interfere with or unreasonably disadvantage end users’ ability to select, access, and use broadband Internet access service or the lawful Internet content, applications, services, or devices of their choice, or edge providers’ ability to make lawful content, applications, services, or devices available to end users. Reasonable network management shall not be considered a violation of this rule.”であり、2005年の政策声明は、“four principles to encourage broadband deployment and preserve and promote

the open and interconnected nature of public Internet: (1) consumers are entitled to access the lawful Internet content of their choice; (2) consumers are entitled to run applications and services of their choice, subject to the needs of law enforcement; (3) consumers are entitled to connect their choice of legal devices that do not harm the network; and (4) consumers are entitled to competition among network providers, application and service providers, and content providers.”である。

56) 城山英明・大串和雄（2008）『政策革新の理論』東京大学出版会、p.10-15.

FCC 規則により規律する方向性は大きく転換されたと言える。

翻って、「基本サービス」と「情報サービス」の区別をつけ、「基本サービス」を維持しつつ、「情報サービス」の発展促進を図ってきた米国であるが、すでに「情報サービス」が固定・無線ともブロードバンド化が進展・普及が進むなか、非対称規制のもとでの産業育成策はほぼ終わりを迎えてつあるとも言えよう。そうしたなか、民主党政権は、FCCの規制権限の問題に対応するべく便宜的にブロードバンド・アクセスを「基本サービス」に分類した上で、アクセスとサービス間の発展の均衡をオープン・インターネット規則により担保しようとしたが、共和党政権ではこの方法を否定した。

ただし、これにより、共和党政権下でのすべてのブロードバンド政策が存在しなくなるわけではない。トランプ政権下でのFCCのイニシアティブとして、先述したブロードバンドの普及促進の後押しのほか、デジタル・デバイドの縮小策、次世代無線ブロードバンド技術の開発・普及促進、関連する周波数再編、ヘルスケアでのブロードバンドの活用、視聴障害を含めた障害者等のためのアクセシブルなコミュニケーションへのアクセス推進が挙げられている⁵⁷⁾。また、規則案の議論の過程において、2017年4月の提案通りの規則が採択されるとも限らない。

最後になるが、本稿は、ゼロ・レーティングにかかる検討を手がかりに政権交代の影響を考察したが、実際は、オープン・インターネット規則が含む内容は幅広いものであり、その全部について検討・考察を加えたわけではないという限界がある。オバマ政権時における主なブロードバンド政策としては、同規則の他に、「国家ブロードバンド計画」も重要な施策であった⁵⁸⁾。ゼロ・レーティング・サービス自体も試験的サービスの側面が強く、事業者の収益に与える影響も不透明である。また、政策形成過程の検討としても、利害関

係者の関与の側面についての検討も薄い⁵⁹⁾。

また、政策の効果を確かめるためには、具体的なブロードバンド市場の変化や、実際の消費者の選択の影響等についても検証することも必要であると考えられる。ただし、その検討や検証は、多角的・総合的な視点が必要であることから、今後の研究課題としたい。

57) FCC ウェブサイトにおけるイニシアティブから (<https://www.fcc.gov/about-fcc/fcc-initiatives>)。

58) FCC (2010) National Broadband Plan. (<https://www.fcc.gov/general/national-broadband-plan>)

59) チャールズ・E. リンドブロム、エドワード・J. ウッドハウス (2004)『政策形成の過程—民主主義と公共性』東京大学出版会。