

GLOCOM Review

Volume 6, Number 11
October 2001

今号の内容

□米国の地域通信会社に対する構造分離規制

.....城所 岩生

2001年11月15日発行（第6巻第11号通巻68号）
発行人 公文俊平 編集人 豊福晋平
発行 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
Copyright (C) 2001 Center for Global Communications

GLOCOM Review は、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター（GLOCOM）と著者が共同著作権を有するものであり、著作権法上の例外を除き許可なく全文またはその一部を複写・複製・転載することは法律で禁じられています。

米国の地域通信会社に対する 構造分離規制

城所 岩生

目次

はじめに

1. 通信業における構造分離規制
2. ペンシルバニア州における地域会社の構造分離案
3. 連邦議会の機能 / 構造分離法案
4. 実現の見通し

【要旨】

1996年電気通信法最大のねらいは地域通信への競争導入であったが、事態は予期されたほど進展していない。鍵を握る新興会社の業績不振を尻目に既存会社は着実に業績を伸ばしている。連邦および州の為政者は、地域通信設備を独占する既存会社が地域通信設備の開放に非協力的なことを理由にして、既存会社を卸売会社と小売会社とに分離する構造分離案に注目しはじめた。本稿では、まず通信業における構造分離規制について連邦通信委員会、州公益事業委員会、裁判所、連邦議会の各セクタにおける歴史をまとめ、地域通信への競争導入に関するケースとしては先駆となるペンシルバニア州を中心に州レベルの動きと、上院に法案が提案された連邦議会の動きを紹介し、最後にこれらの実現見通しについて触れることとする。

はじめに

規制緩和、競争導入をキャッチフレーズとした1996年電気通信法の最大のねらいは地域通信への競争導入だったが、制定後5年半以上経過したにもかかわらず、地域通信市場の競争は予期したほど進展していない。既存地域通信会社(以下、「既存会社」)が守る側にある音声通信だけでなく、新興地域通信会社(以下、「新興会社」)が先行したデジタル加入者線(DSL)を利用した高速ネット接続の分野でも、先行した新興会社がドットコム会社同様、株価の下落に伴う資金調達難のため相次いで会社更生法の適用を受ける中、後発の既存会社が市場を制覇しつつある。苦境に陥っている新興会社は、文字どおり新興のDSLサービス専門会社にとどまらない。地域通信では新興だが、長距離通信では老舗のAT&TやMCIワールドコムも例外ではない。競争導入の鍵を握る新興会社の業績不振を尻目に既存会社は着実に業績を伸ばしている。

このままでは地域通信への競争導入が尻すぼみになることをおそれた連邦および州の為政者は、既存会社を卸売会社と小売会社に分離する構造分離案に注目しはじめた。新興会社は地域通信設備を独占する既存会社が地域通信設備の開放に非協力的なことをその理由としているためである。本稿はまず通信業における構造分離規制の歴史を紐解いた後(1)、先鞭をつけたペンシルバニア州における検討状況を中心に州レベルの動きを紹介(2)、ついで上院に法案が提案された連邦議会の動きを紹介し(3)、最後に実現の見通しについて触れることとする(4)。

1. 通信業における構造分離規制

1.1 連邦通信委員会

1.1.1 コンピュータ裁定

1960年代に遡るコンピュータ処理のデータを送受信するデータ通信の出現は、規制面での問題を提起した。通信業は独占ゆえに厳しく規制されてきたが、コンピュータ産業は競争ゆえに非規制だったからである。コンピュータと通信の融合で新たに生まれた領域をどう規制するのかの問題を解決するため、連邦通信委員会(以下、「FCC」)は1966年から3回にわたるコンピュータ調査を実施し、裁定を下した。

1971年の第1次コンピュータ裁定では、実際に行われる通信が音声通信かデータ通信かの判定は個々のケースごとに判断することとした。^{※1} 1980年の第2次コンピュータ裁定では、情報の処理、加工が伴うか否かに着目した。^{※2} 伴わない場合は基本サービス(basic services)、伴う場合は高度サービス(enhanced services)とし、基本サービスにのみ料金規制などの規制を課したのである。そして、公衆通信会社に対し独占の通信事業から得た収益

を競争のデータ通信事業に流用し、競争上有利に立つことを防止するため、両事業の厳格な分離、具体的にはデータ通信事業を分離子会社で提供することを義務づけた。構造分離要件は端末機器の販売についても付与された。そのかわり、高度サービスや端末機器の販売については以後規制しないこととした。^{※3}

構造分離規制により内部相互補助は防止できるが、設備、要員の重複によるコスト増が高度サービスの普及を阻害していると判断したFCCは、1986年の第3次コンピュータ裁定では構造分離要件を緩和し、Open Network Architecture (以下、“ONA”)を確立する非構造的歯止め(non-structural safeguards)でも構わないとした。ONAは基本サービスを独占する電話会社に、高度サービス提供に必要な基本サービスを、自社が高度サービスに利用する場合と同じ条件で、競争相手の高度サービス業者にも提供することを義務づけるもの。これによって、高度サービス市場における公正競争条件を確保するとともに、基本サービスを独占する電話会社も、分離子会社によらなくても高度サービスを提供できるようになった。^{※4}

1.1.2 IBMの衛星データ通信サービス

FCCは1977年にIBMなどが出資した Satellite Business System (以下、“SBS”)が衛星を使用したデータ通信サービスを認可した。SBSがIBM製品のみと互換性のあるサービスを開発することをおそれたFCCは構造分離要件を課した。^{※5} 現実には衛星だけでなく地上の施設を使用したサービスも含め、データ通信サービス分野における競争の進展で、SBSは一度も利益を計上することができなかつたため、1984年にFCCは構造分離規制を撤廃した。^{※6}

1.1.3 GTEの長距離通信サービス

1970年代はじめに競争を導入した長距離通信市場における競争の進展に伴い、FCCはタリフ廃止などの規制の緩和を試みた。独立系(非ベル系)最大の電話会社GTEの長距離通信サービスに対して、競争相手は独占の地域通信サービスから分離した子会社による提供を義務づけるようFCCに要請した。FCCはコストの付け替えや反競争的行為は、構造分離より簡便な他の規制方法で達成できるという理由で1984年に要請を却下した。^{※7}

1.2. 州公益事業委員会

通信についての連邦と州の規制権限の境界は、州をまたがる州際通信は連邦(具体的にはFCC)、州内通信は州(具体的には州公益事業委員会)となっている。州内通信は地域通信だけでなく長距離通信も含まれるが、それらも州公益事業委員会の管轄である。1984年にカリフォルニア州公益事業委員会はGTEに対し、分離子会社を通じて端末機器を販売するよう命じた。分離しないに伴う非規制の端末機器の販売と、規制の電話サービスの費用配分を監査する州委員会の要員が不足していることが、分離する理由だった。^{※8}

1.3. 裁判所

1.3.1 修正同意判決

AT&Tの分割を決めた1982年の修正同意判決は資本関係も完全に分離した企業分割で、同じ資本系列内で別会社を設立する構造分離とは異なるため詳述は避けるが、同判決が構造分離では不十分で資本分離が必要と判断したのは以下の理由からだった。^{※9}

- ① 仮に構造分離したとしてもFCCまたは裁判所がAT&Tの決算や行動を監視することは難しい。構造分離によって社内取引の情報が開示されるため、規制当局は相互補助を発見・防止しやすくなるが、反競争的行為を撲滅することはできない。親会社には規制下の独占子会社に相互補助や差別的取扱いをさせて、競争子会社を競争上有利にしようとするインセンティブが働くからである。完全な別資本の子会社であれば、そうしたインセンティブはなくなる。
- ② 構造分離は基本的に規制手段であって、適切な反トラスト法上の救済方法ではない。^{※10}

修正同意判決はAT&T傘下のベル電話会社(以下、「ベル会社」)をAT&Tから切り離し、22社を7つの地域持株会社(以下、「地域ベル」)のもとに再編した。そして、ベル会社の新規事業に対しては構造分離要件を課した(ベル会社は親会社である地域ベルに代表されることが多く、一般的にはほとんど使われない用語だが、1996年電気通信法では頻出する。地域ベルは持株会社で、サービスを提供しているのはあくまでもベル会社だからである。このため、本稿でも法律や判決がらみの場合はベル会社を使用するが、それ以外はより一般的な地域ベルで統一する)。^{※11} 地域ベルはこの要件の破棄を請願したが、修正同意判決を下したワシントン連邦地裁のグリーン判事は、1984年にベル会社の新規事業に対する構造分離要件を再確認した。^{※12}

1.3.2 GTE の長距離通信サービス

1984年、長距離通信会社の買収を試みたGTEに対し、司法省はGTEが地域通信会社(以下、「地域会社」)を利用して長距離通信サービスで優位に立ち、競争を阻害するおそれがあるとワシントン連邦地裁に訴えた。GTEもAT&T同様、司法省と和解した。和解内容をグリーン判事が判決にした同意判決は、GTEの長距離通信および情報サービスに対して、構造分離要件を課した。^{※13} 構造分離では不十分とした1982年のAT&Tに対する修正同意判決(上記1.3.1)と異なる結論に至った理由は両社の規模の差だった。^{※14} また、FCCは構造分離より簡便な規制方法で反競争的行為を防止できるとして、GTEの構造分離を拒否したが(上記1.1.3)、司法省はそうした規制では不十分であるとして、提訴した。

1.4 連邦議会

連邦議会は1996年電気通信法(以下、「96年法」)で通信法を62年ぶりに大改正した。^{※15} 規制緩和がキーワードの96年法は地域通信にはじめて競争を導入した。競争導入にあたっては地域通信施設を独占している既存会社の協力が必要になる。このため、既存会社にネットワーク構成要素をアンバンドルして(Unbundled Network Elements: 以下、「UNE」)提供することなどを義務づけた(§47 U.S.C. §251(c))。^{※16}

ベル会社は1982年の修正同意判決で、長距離通信への進出を禁じられていたが、96年法はこれを解禁した。それと引き換えにベル会社に対しては、上記既存会社に対する義務に加えて、チェックリストとよばれる14項目の地域通信設備解放義務を課した(47 U.S.C. §271)。長距離通信進出というアメと引き換えに、チェックリストという鞭で、既存会社の中でもシェア4分の3を占める地域ベルの地域通信設備を解放させて、競争導入を実効あらしめようとするねらいがあった。^{※17}

また、ベル会社の長距離サービス提供に対しては、上記チェックリストを満たした上でFCCの承認を提供する州ごとに得なければならないが(47 U.S.C. §251(d))、その承認を得てから3年間の間は構造分離要件が課せられた(47 U.S.C. §272(a) (f))。

ベル会社は長距離通信進出の申請を州ごとに行い、FCCの承認を得なければならないが(47 U.S.C. §271)、96年法制定後5年半以上経過した現在でもFCCの承認を得られたのは7州にすぎず、地域ベルの地域通信設備開放が進まない好例、ひいては地域ベルは競争が熾烈なため進出してもうまみの少ない長距離通信市場へ進出するより、独占の地域通信市場を守りたいのではとかんぐられる一因ともなっている。

2. ペンシルバニア州における地域会社の構造分離案

2.1. 州公益事業法第30章

連邦議会在96年法で地域通信に競争を導入するのに先立って、ペンシルバニア州は1993年に州公益事業法第30章の制定により、州内の地域通信に競争を導入した。第30章は3001条から3009条までの9条からなるが、第3005条(h)では地域会社に構造分離を命ずる権限を州公益事業委員会(以下、「州委員会」)に付与した。

「地域会社が構造分離せずに競争サービスを提供すると、不公正競争につながるおそれがある場合、州委員会は100万回線以上のアクセス回線を持つ地域会社に対して、競争サービスを完全に分離した子会社を通じて提供するよう義務づけることができる。」

2.2. 業界の請願

96年法はUNEを新興会社にアクセスさせることを既存会社に対して義務づけた(47 U.S.C.

§251(c))。1997年から1998年にかけて、州委員会は同条にもとづくベル・アトランティック・ペンシルバニア(ベル・アトランティックは2000年6月にGTEと合併してベライゾン・コミュニケーションズとなったため以下、「ベライゾン」)のUNE料金を決定する過程で、関係者の意見を聞いた。そこで種々の問題が提起されたため、1998年9月、州委員会のクエイン委員長とロルカ委員はテレコム問題についてのグローバル和解会議を提唱した。州公益事業法第30章および96年法の競争関連事項実施に伴って進行中の行政手続を解決するために、幅広く業界関係者で討議する場であるが、そこでの議論もグローバルな和解には至らなかったため、見解の相違を解決するための行政手続を開始した。

業界はただちに反応し、二つの請願を出した。1999年3月、3名の州上院議員、AT&Tほか通信会社6社、ケーブル・テレビ業界団体らによる請願1648号と、ベライゾンほか通信会社2社、独立系電話会社の連合体による請願1649号である。^{※18}

請願1648号はベライゾンを卸売会社と小売会社に分離する構造分離を要求したが、請願1649号は同一社内の別部門とする機能分離を要求した。請願1648号、請願1649号とも、既存会社と競争して顧客にサービス提供するために既存会社から卸売サービスを受けるキャリアを公平かつ無差別的に扱うためのルールを定めた「行動規範」(Rule of Conduct)の制定を提案した。行動規範は既存会社が小売サービスで直接地域通信サービスを提供する顧客を争奪し合う新興会社にサービスを提供する卸売サービスの間に、重大な利益の相反と反競争的行為の動機があるとの認識に立つもので、ペンシルバニア州では電気、ガス事業ですでに導入済みだった。

請願1648号と請願1649号には相違がいくつかあったが、最大の相違は請願1648号が卸売、小売を別会社とすることをベライゾンに要求したのに対し、請願1649号が卸売サービスを機能的に分離した組織、具体的には同じ社内の別の部門で提供すれば、新興会社に対して既存会社の卸売サービスへの無差別的アクセスが保障されるとした点である。

2.3. グローバル・オーダー

1999年4月、州委員会は二つの請願を統合、行政法判事の前で事前ヒヤリングを、州委員会委員の前でのヒヤリングを行うことなどを定めた。6月から7月にかけて2週間にわたるヒヤリングを実施した委員達は8月26日にグローバル・オーダーを採択した。競争導入に伴う諸問題について規定したためにそう命名したグローバル・オーダーは、構造分離問題について以下のように定めた。^{※19}

2.3.1 構造分離

ベライゾンが地域通信市場において支配的シェア(事務用で90%以上、住宅用では100%近い)を誇っていること、州公益事業法第30章や96年法の制定以来、住宅用市場における市場参入がないこと、新興会社のアクセスを差別しているという十分な証拠があることなどから、州公益事業法第3005条(h)で委員会に認められた卸売・小売部門の構造分離なくして、

地域通信市場に競争を導入するという第30章の目標を達成することはできないとの結論に達した。

委員会が電気事業再編の一環として実施した構造分離の成功も、構造分離が適切な地域通信市場への競争導入策であるとの結論を導く際の参考とした。ベライゾンが提案した非構造分離は規制当局の監視を必要とし、違反を見つけるのが困難なため、市場支配力の濫用を阻止するのが難しくかつ実施が大変である。

2.3.2 構造分離の実施

ベライゾンが1年以内に構造分離を実施するために必要となる問題点を検討するための手続を開始するに際し、60日以内に卸売部門とは独立して運営される小売会社の設立計画を提出しなければならない。

2.3.3 行動規範

グローバル・オーダーは請願1649号の行動規範より請願1648号の行動規範の方が、競争導入により効果的であるとの判断のもとに請願1648号の行動規範を若干修正した以下の行動規範を採用した。

- ① 既存会社は財およびサービスを提供する際、地域通信系列会社／部門を特別扱いしてはならない。
- ② 地域会社は地域通信系列会社／部門にコスト／市場価格割れで財およびサービスを提供したり、地域通信系列会社／部門から市場価格を上回る価格で財およびサービスを購入してはならない。また両者間の取引において反競争的な相互補助をしてはならない。
- ③ 既存会社は地域通信子会社／部門に提供した市場情報を同時に競争相手にも提供しなければならない。
- ④ オペレーティング・システムのオーダーやサービスを処理する既存会社の従業員／代理人を、地域通信子会社／部門と共用してはならない。また、事務所も別にしなければならない。
- ⑤ 地域会社の従業員／代理人は、自社の関連会社／部門のサービスの販売勧奨を行ってはならない。
- ⑥ 既存会社の従業員／代理人は、自社の関連会社／部門を利用していれば、故障修理／復旧が早かったであろうと顧客に語ってはならない。
- ⑦ 既存会社は規制サービスの提供に際し、自社の関連会社／部門からサービスを購入することを条条件としてはならない。
- ⑧ 既存会社は、自社の関連会社／部門のサービスのほうが優れている、新興会社のサービスは信頼できないなどと顧客に語ってはならない。既存会社は自社の関連会

社／部門からすべてのサービスを購入しないと、既存会社のサービスを継続できないと顧客に勧奨してはならない。

- ⑨ 既存会社がバンドル・サービスの提供を行う場合、新興会社にも同じ条件で同様のサービスを提供しなければならない。
- ⑩ 本行動規範違反によって損害を被った者は、州委員会の代替的紛争処理手続きにおいて紛争を解決することができる。

2.3.4 ベライゾンの反応 ※20

グローバル・オーダーに対してベライズンは概略以下の反論を行った。

- ① 構造分離は一時的に8億ドル、継続的に年間3億ドルと法外な費用がかかる。
- ② その費用は最終的にエンドユーザー料金に転嫁され、料金値上げにつながる。
- ③ ペンシルバニア州内で最大7,600人もの高給雇用者の失業につながる可能性がある。

ベライズンは以下の代案を提案した。

- ① 卸売部分を分離する代わりにベライゾンの非回線交換／高度サービス部門を1社以上の関連会社に分離し、卸売伝送プロバイダーとして運営する。※21 現在、こうしたサービスは Verizon Advanced Data Services, Inc.(以下、"VADI") が提供している。
- ② ベライゾンの計画には分離高度サービス子会社の関係などについて定めた行動規範の提案を含む。

2.4. 訴訟

1999年10月、ベライズンはグローバル・オーダーを不服としてペンシルバニア州地裁(以下、「地裁」)に訴えた。2000年10月、地裁は以下のとおりグローバル・オーダーを支持する判決を下した。※22

2.4.1 構造分離

ベライズンは分離命令が十分な証拠にもとづいていないため、恣意的で権力の濫用であると指摘した。州委員会は以下の証拠を提示していた。

- ① ベライズンは事務用地域通信市場の90%を制し、事実上独占している。住宅市場に至っては、100%近い市場を支配している。
- ② 新興会社をネットワークにアクセスさせなかったり、顧客がライバルに移るのを妨害したりするなど市場支配力を濫用している。

これらの証拠にもとづいて州委員会はベライズンを卸売会社と小売会社に構造分離しないかぎり、州公益事業法第30章で義務づけられた競争サービスの提供を促進する義務を果た

することができないとした。地裁は州委員会の結論づけは正しく、その結論を支持する有力な証拠も欠落していないとした。

2.4.2 行動規範

ベライゾンが行動規範で販売促進を制約することは、合衆国憲法修正1条で保障された表現の自由を侵害すると主張したが、地裁は、

- ① 州委員会はベライゾンが競争相手を侮蔑したため、営利的表現の妥当な制限は競争市場を維持するために必須であるとしている
- ② 誤解を招くおそれのある情報から公衆を守ることは州政府の重大な利益であることなどから、行動規範は修正1条の制約と矛盾しないとした。

2.5. 州上院議員とベライゾンの合意

2000年12月5日、州の上院議員とベライゾンは以下の合意に達した。

上院議員は

- ① ベライゾンの構造分離を避ける
- ② ベライゾンが州内の長距離通信サービスを提供するための申請をすることを支持する。

ベライゾンは

- ① 新興会社に提供するサービスの水準に違反した場合は、増額した損害賠償を払う
- ② 今後1年半にわたり、顧客への料金請求書でベライゾンに代わる新興会社を選べることを知らせる
- ③ 高度サービスのための分離子会社を設立することを約束する。

2.6 行政法審判官、ベライゾンの構造分離回避案を却下

2001年1月、ワイズマンデル行政法審判官はベライゾンの解体案が不十分で実施に伴う抜け道が多すぎると批判し、以下によるベライゾンの卸・小売会社分離を州委員会に推薦した。

- ① 分離子会社は会計、帳簿、役員、従業員を分離する。
- ② 両社間の取引はアームズ・レングス・ベースで実施する。

審判官はベライゾンの代替案は事業部を分けるだけで、卸売、小売の完全分離にはならないため、ベライゾンの市場支配力を軽減することができないとした。審判官はまたベライゾンが十分なコスト分析あるいは資料を提供しなかったために構造分離が適当であると判断せ

ざるを得なかったと点も指摘した。

2.7 州委員会の機能分離提案

2.7.1 機能分離 ※²³

本命令において以下の二本の柱からなる機能／構造分離案を採択する。※²⁴

第1に州委員会の会計規則や運用規則などで、ベライゾンの卸売・小売業務に仮想構造分離的效果をもたらすことを意図する。具体的には卸売・小売業務で顧客を別管理し、新興会社がベライゾンの小売部門と差別されない取り扱いを受けるような規則を制定する。これはすべての新興会社が無差別のアクセスを提供するような行動規範を採用することによって、ベライゾンの卸売部門と小売部門を機能分離することである。

分離プランは従業員、会計、帳簿そしてビジネス慣行に適用される。ベライゾンの卸売・小売部門の機能分離は電気・ガス産業において採用し、実施に成功したものと類似のものである。詳細は再開された競争保障手続きにおいて決定される。さらにわれわれはベライゾンに卸売部門と分離した高度サービス子会社の設立を指令する。それはベライゾンが生まれるもとなったベル・アトランティックとGTEの合併においてFCCが課した義務と同等のものである。

グローバル・オーダーにおいてわれわれは規制緩和の目的の一つは監視を軽減することであるにもかかわらず、ベライゾンの完全な構造分離以外は引き続き監視が必要であると指摘した。ベライゾンの卸売・小売部門の構造分離を実施するにあたって、その遵守を保障するには現在と同じ程度の監視が必要である。さらにペンシルバニア州の利用者は物理的な構造分離に伴って予想される終わりの無い訴訟や過剰規制(競争相手すらペンシルバニア州の地域通信に競争をもたらす正しい方式ではないと見なしている)よりは、ベライゾンの卸売・小売部門の機能分離と下記の競争保障措置を迅速に実施することによって利益を受け。よって機能分離は構造分離を低コストで、利用者の選択を最大化し、利用者の混乱を軽減するとの結論に達した。

2.7.2 競争保障措置

a. 行動規範

電気産業において採用したような行動規範をベライゾンとその子会社に適用するための規則制定を早急に行う。最終規則が制定されるまでの間、ベライゾンがグローバル・オーダーにおいて定めた暫定的行動規範に従うことを期待する。

b. その他の要件(主要な項目のみ抜粋)

競争市場への移行を成功させるために保障措置の追加が必要と考え、以下の措置をとる。

- サービス標準を満たせない場合の罰金を期間が30日を越え60日に満たない違反については1,000ドル(50%)増額し3,000ドルとする。
- 60日を越える違反については1,000ドル(25%)増額し5,000ドルとする。^{※25}

2.7.3 結論

われわれは以上の機能分離を提案する。もしベライゾンがこの条件を受諾するのであれば、その旨4月20日までに回答し、グローバル・オーダーについての提訴を取り下げる。もしベライゾンがこの提案を全面的に受け入れない場合は4月20日までにその旨回答すること。その場合州委員会はペンディングとなっている96年法第271条の手続きを含む関連の問題についても含めベライゾンを卸売と小売に構造的に分離することを検討する権利を留保する。

2.7.4 ベライゾンの受け入れ回答

本提案を受け入れるか否かについて回答を求められたベライゾンは、回答期限の4月20日に以下の回答をした。

- ① 機能分離命令を受け入れる。
- ② 連邦地裁および州最高裁に提訴中の係争を取り下げる。

2.8. 他州の状況

ペンシルバニア州がベライゾンの機能分離案を提案するのと前後して、AT&Tをはじめとした新興会社は以下の各州の州委員会に地域ベルの卸売・小売の構造分離を要請したが、州委員会または州議会が機能／構造分離を義務づけた州はまだない。

表1 州委員会に対して構造分離が要請された地域ベル

地域ベル	州
ベライゾン	メリーランド州、ニュージャージー州、バージニア州、ミシガン州
ベルサウス	フロリダ州、テネシー州
SBC/アメリカテック	イリノイ州、インディアナ州、ミシガン州
クエスト	ミネソタ州

3. 連邦議会の機能／構造分離法案

連邦レベルでは上院商業委員会のホリングス議長(民主党)が2001年8月3日、ベル会社の機能／構造分離を盛り込む法案を提案した。以下のとおり、まず機能分離、それがうまくいかない場合は2年後に構造分離を義務づける法案である(以下、「ホリングス法案」)。^{※26}

第1条 名称

本法は「2001年電気通信公正競争執行法」とよぶことができる。

第2条～第7条 略

第8条 小売機能の卸売機能からの分離

(a) 1934年通信法第II編(47 U.S.C. §201以下)の末尾に以下を追加する。

第277条 小売サービスの機能的分離

(a) 概要—ベル会社が小売サービスを提供する場合、以下によらなければならない。

(1) 卸売サービスを提供するベル会社から法的に分離した部門を通じて提供すること

(2) 下記(b)の行動規範を遵守すること

(b) 行動規範—ベル会社による小売サービスの提供のための行動規範は以下のとおりである。

(1) ベル会社は顧客との関係をすべてその小売部門に移転しなければならない。

(2) ベル会社は小売サービスの全ての顧客および上記(1)の業務を遂行するすべての従業員を小売部門に移転しなければならない。

(3) 本条における小売部門は以下の要件を満たさなければならない。

(A) ベル会社の卸売サービスおよび機能と独立すること

(B) ベル会社の他の部署または関連会社とは別の帳簿および顧客を持つこと

(C) ベル会社の卸売サービスおよび機能とは別の従業員および事務所を持つこと

(D) 経営陣の報酬を小売部門の業績とリンクして支払うこと

(E) ベル会社と共同で電気通信設備を保有しないこと

(F) ベル会社の卸売部門と共同販売しないこと

(G) ベル会社の卸売部門からはアームス・レングス・ベースでサービスを提供してもらうこと

(H) タリフで定められた料金によって小売サービスを提供すること

(I) 第251条(c)(4)及び第252条(d)(3)にもとづいた割引費用で卸売サービスを導入しなければならない。

(4) ベル会社は小売部門を含むすべてのキャリアに対して、タリフで定められた条件でサービスを提供しなければならない。また小売部門を通じてのみ小売サービスを提供することができる。ベル会社は第三者に対しても小売部門と同様に取り扱い、小売部門を特別扱いしてはならない。

(c)～(h) 省略

第278条 分離小売会社

(a) 違反の繰り返し—本法制定2年後にベル会社が故意または違反していることを知りつつ、本法第251条、第252条、第271条、第272条の要件に違反した場合、FCCはベル会社に対して本条にもとづいて構造分離を要求することができる。

- (b) 概要—その場合、ベル会社は小売サービスを分離子会社によってのみ提供することができる。ベル会社と分離子会社は本法272条(g)の規定にかかわらず共同販売してはならない。
- (c) 構造分離—上記(b)を遵守するため、ベル会社は卸売子会社に小売関連機能を簿価または時価いずれか高いほうで移転しなければならない。
- (d) 資産の構造分離—
- (1) 上記(b)を遵守するためにベル会社は小売関連資産を小売会社に簿価もしくは時価いずれか高いほうで移転しなければならない。
 - (2) 上記(1)によって移転した資産の価格および条件は公表しなければならない。
- (e) 分離子会社保障措置—本条にもとづく分離は以下の要件を満たさなければならない。
- (1) 独立経営
 - (2) 帳簿等の分離
 - (3) 独立した取締役およびオフィサー
 - (4) ベル会社の保有する株式が第三者の保有する株式の4倍を超えないこと
 - (5) 独立した従業員および従業員福祉計画
 - (6) 親会社保証による借り入れを行わないこと
 - (7) 電気通信設備を持たないこと
 - (8) ベル会社との取引をアームス・レングス・ベースで行い、全ての取引を文書化し公開すること
 - (9) 小売サービスをタリフに定めた料金で提供すること
 - (10) 本条第251条(c)(4)及び第252条(d)(3)に基づく割引価格で卸売サービスを購入すること
 - (11) 独立した事務所を持つこと
 - (12) 経営者の報酬を小売子会社の業績とリンクさせること
 - (13) 卸売取引を完全補償ベースで実施すること
- (f) 非差別保障措置—ベル会社は以下の要件を満たさなければならない。
- (1) タリフに定められた料金によってのみサービスを提供すること
 - (2) 第三者との取引も小売子会社と全く同様に行い、差別しないこと
 - (3) タリフに定める以外の条件で物理的および疑似的コロケーションを提供しないこと
 - (4) 小売子会社を知的財産権上特別扱いしないこと
 - (5) 自社のために小売サービスを提供しないこと。小売サービスを購入する場合は小売子会社以外から行うこと
- (g)～(k) 省略

4. 実現の見通し

連邦制を採用する米国では通信事業の管轄権も連邦と州とで分断されている。その境界は州境で、州内通信については立法機能を州議会、行政機能を州委員会が、州際通信については立法機能を連邦議会、行政機能をFCCがそれぞれ果たしている。いうまでもなく州内通信である地域通信は一義的には州の管轄下にあるが、地域通信についての全米統一的な規制については連邦も管轄権を留保している。地域通信に競争を導入した96年法が、競争導入の必須条件となる相互接続義務などについて法律でかなり詳細に規定するとともに、さらに細部について定める実施規則の制定権限をFCCに付与したのが好例である。

州内通信を提供する地域通信会社の構造分離問題も一義的には州の権限であるため、上記のとおり(2.8参照)11州で検討されたが、採用した州は皆無である。うち数州はまだ検討中だが、今後検討する州も含めて以下の理由で採用する可能性はあまりない。

- ① 最も真剣に検討が行われ実現の可能性が高かったペンシルバニア州でも採用されなかった。
- ② 上記のとおり(1.4参照)、96年法は地域ベルの長距離通信進出を解禁するのと引き換えに既存会社よりも厳しい地域通信設備解放義務を課した。14項目のチェックリストとよばれるこのハードルは予想以上に高く、96年法制定後5年半以上経過した現在でも地域ベルは7州で長距離通信進出を認められたにすぎない。しかし、これら7州では構造分離は検討されていない。地域通信設備の解放度と構造分離問題の顕在化が逆相関関係にあることを示唆する事実である。地域ベルの長距離通信への進出は時間の経過とともに7州以外にも広まることは間違いない。地域通信設備の解放が進めば、構造分離を検討する州は減少する。母集団が減少すれば、採用する州も必然的に減少する。

州が採用する可能性が少なくなると残るのは連邦であり、上記3のホリングス法案の成立見込みが焦点となる。法案の提出後、議会は夏休みに入ったが、夏休み明けに同時多発テロ事件が勃発し、議会はテロ関連法案の審議を最優先することになったため、商業委員会での審議も行われていない法案が2001年の会期中に上院を通過する可能性、ひいては下院も通過して成立する可能性はまずなくなった。第107議会後半の2002年の会期中での成立見込みも実は少ない。ホリングス法案は地域ベルに鞭を課す法案だが、下院では逆に地域ベルに飴を与える法案が提案されているからである。

下院エネルギー・商業委員会のトーザン委員長(共和党)、デインゲル下院議員(民主党)らが2001年4月に提案した、インターネット・フリーダムおよびブロードバンド普及法案(以下、「トーザン・デインゲル法案」)がそれである。^{※27} 96年法が既存会社に課した地域通信設備の解放(47 U.S.C. §251(c))の要件をブロードバンド・サービス、具体的にはデジタル加入者線(DSL)を通じた高速インターネット・アクセスについては解除する法案である。

地域ベルが投資を怠ると、地方部のブロードバンド・サービスの普及が遅れ、デジタル・デバイドが拡大することになるため、地方部の議員などが同法案を支持し、5月に下院エネルギー

ギー・商業委員会で可決された。ところが、司法委員会のセンセンブレナー委員長(共和党)が同委員会での審議を要求、下院議長は反トラスト問題にかぎって審議を許可、同委員会はこの法案を推薦しないと決議した。このため、規則委員会による調整が必要となったが、調整は9月の夏休み明けに持ち越されたうえに、議会はテロ関連法案を最優先することになったため、本稿の脱稿時点(2001年11月14日)でもまだ未調整である。ただし、ホリングス法案とは異なり委員会での審議を終えているため、2001年中に下院本会議を通過する可能性はまだ残されている。しかし、仮に下院を通過した場合でも上院の通過については予断を許さない。上院で審議する際のキーパーソンとなる商業委員会のホリングス委員長は、反地域ベルの急先鋒でトーザン・ディングル法案を「ナンセンスの塊」と痛烈に批判しているからである。逆もまた真なりで、ホリングス法案が2002年に入って上院を通過しても、下院を通過する見込みは少ない。下院で審議する際のキーパーソンとなるエネルギー・商業委員会のトーザン委員長は、トーザン・ディングル法案を提案したことからも察せられるとおり、地域ベル寄りの立場にあるからである。ただし、ホリングス法案にはもう一本の柱がある。ベル会社が96年法第251条の相互接続義務、第271条の長距離通信進出と引き換えに架した14項目の地域通信設備解放義務(いずれも上記1.4参照)などに違反した場合の罰金額を、一件につき1千万ドルまで増額する(現在は12万ドルまで)などにより相互接続関連規定の執行を強化する条項である(第4条)。この条項については下院でも採択される見込みが十分ある。下院エネルギー・商業委員会の下にある電気通信・インターネット小委員会のアプトン委員長(共和党)が同趣旨の「公衆通信事業者による1934年通信法違反の罰則強化等についての法案」を提案しているからである(以下、「アプトン法案」)、^{※28}

5月に提案された同法案の公聴会でパウエルFCC委員長は「オペレーションズ・サポート・システム(以下、「OSS」)へのオープン・アクセスに10億ドルの費用がかかる場合、12万ドルの罰金を気にする人はいない。」と証言して、増額を支持した。OSSへのオープン・アクセスとは、電話の申込みから、架設、料金徴収、修理保守にいたるまで、加入者をサポートするために必要なデータベース、コンピュータ・システムや社員を競争会社にも平等に利用させることである。これが保障されていない場合、チェックリストとよばれる14項目の地域通信設備解放要件のうち11項目を満たすことができないほど、競争会社のサービス提供には不可欠な要件である。下院エネルギー・商業委員会のトーザン委員長もトーザン・ディングル法案が強大な地域ベルを利するだけとの印象を和らげて、下院本会議で通しやすくするためにアプトン法案を取り込む可能性が高い。

罰則強化の条項で地域通信設備解放の実効が上がるのであれば、上下両院でコンセンサスの得られやすい同条項だけが陽の目を見るというのが落しどころになりそうである。もともとホリングス法案はトーザン・ディングル法案を牽制するねらいも含まれていた。その意味では罰則強化条項だけでも成立すれば成功といえるのかもしれないが、支柱である機能／構造分離が実現する可能性は残念ながら少ない。

城所 岩生(きどころ・いわお)
 ニューヨーク州弁護士

- ※1 Regulatory Pricing Problems Presented by the Interdependence of Computer and Communication Services and Facilities, Final Decision and Order, 28 FCC 2d 267(1971).
- ※2 情報の処理、加工といってもそれほど高度なことが要求されているわけではなく、ファクシミリサービスの例で説明すると、蓄積機能や同報機能がつけば高度サービスに分類される。
- ※3 Amendment of Section 64,702 of the Commission's Rules and Regulations, Second Computer Inquiry, Final Decision, 77 FCC 2d 384(1980).
- ※4 Amendment of Section 64,702 of the commission's Rules and Regulations, Third Computer Inquiry, Report and Order, 104 FCC 2d 958(1986).
- ※5 Satellite Business Systems, 62 FCC 2d 997 (1997).
- ※6 Satellite Business Systems; Petition to Modify Conditions of Authorization, 98 FCC 2d 762 (1984).
- ※7 Policy and Rules Concerning Rates for Competitive Common Carrier Services and Facilities Authorizations Therefor, 98 FCC 2d 1191 (1984).
- ※8 Application of General Tel. Co. of Cal. for Authority to Increase Certain Intrastate Rates and Charges for Telephone Servs., Cal. Pub. Util. Comm'n Decision 84-07-108 (July 18, 1984).
- ※9 Lavey & Carlton, Economic Goals and Remedies of the AT&T Modified Final Judgment, 71 Geo. L.J. 1497 (1983).
- ※10 1974年、司法省はAT&Tを反トラスト法違反で訴えた。82年、AT&Tは長引く訴訟に決着をつけるため司法省と和解、和解内容を判決にしたのが修正同意判決である。
- ※11 U.S. v. AT&T, 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982), aff'd sub nom., Maryland v. U.S., 460 U.S. 1001 (1983).
- ※12 U.S. v. Western Elec. Co., 592 F. Supp. 846 (D.D.C. 1984).
- ※13 U.S. v. GTE Corp., 1985-1 Trade Cas. (CCH) 66,354 (D.D.C. 1984).
- ※14 分割前のAT&T傘下にはベル会社が24社あったが、ベル系以外の独立系電話会社は千数百社に上り、その中の最大手がGTEだった。しかし、シェアは都市部を抑えるベル系が4分の3を占め、地方部中心の独立系は4分の1にすぎなかった。ただし、GTEはAT&T分割後、22社を再編して(残る2社は独立した)生まれた地域ベル7社の規模を上回り、96年法によって地域ベルの買収・合併が解禁されるまでは、最大の地域会社だった。
- ※15 The Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56.
- ※16 既存会社を含むすべての地域会社には設備の卸売などを義務づけ(47 U.S.C. §251(b))、長距離通信会社を含むすべての公衆通信会社には相互接続を義務づけた(47 U.S.C. §251(a))。
- ※17 既存会社は地域ベルと独立系電話会社からなる。84年のAT&T分割で7社誕生した地域ベルは、96年法後の業界再編で4社に統合された。東海岸をエリアに持つベル・アトランティックは2000年に独立系のGTEと合併して、ベライゾン・コミュニケーションズとなった。GTEは独立系最大の電話会社であるだけでなく、96年までは7社あった地域ベルのどれよりも大きい最大の地域会社だった(注14参照)。そのGTEが地域ベルと合併したため、現在では既存会社は実質、地域ベルとなった。
- ※18 請願1648号、1649号そのものの入手は難しいため、citationは割愛するが、後記2.3.のグローバル・オーダーにその概要が紹介されている。
- ※19 グローバル・オーダーについてはペンシルバニア州公益事業委員会のホームページ参照 (visited Oct. 20, 2001) <<http://puc.paonline.com/>>。
- ※20 ベライゾンの反応は後記2.7の州委員会の機能分離案で紹介されている。
- ※21 この構造分離案は決して目新しいものではなく、ベライゾンを誕生させたベル・アトランティックとGTEの合併を承認する際にFCCが付した条件でもあった(In re Application of GTE COR-

PORATION, Transferor, and BELL ATLANTIC CORPORATION, Transferee For Consent to Transfer Control of Domestic and International Sections 214 etc. 15 FCC Red 14, 032 (2000))

- ※22 Bell Atlantic-Pennsylvania, Inc. v. Pennsylvania Public Utilities Commission, 763 A.2d 440 (Pa. Cmwlt. 2000).
- ※23 2.7.1～ 2.7.5 までの原資料は、ペンシルバニア州公益事業委員会のホームページ参照 (visited Nov. 14, 2001)〈<http://puc.paonline.com/>〉。
- ※24 州委員会は後記(2.7.2b. 参照)のとおり、ベライゾンの対応によっては構造分離案を検討する権利を留保しているため機能／構造分離とよんでいるが、実質機能分離案である。両者の相違は既述のとおり(2.2参照)、機能分離が同一会社の別部門とするのに対し、構造分離は別会社とするのもの。
- ※25 資金力豊富な地域ベルは遵守するのにコストのかかる規則については、罰金を支払うことで遵守を逃れようとする傾向がなきにしもあらずといわれている。
- ※26 法案は議会図書館のホームページ参照 (visited Nov. 14, 2001)〈<http://www.loc.gov/>〉(法案番号S.1364)。
- ※27 法案は議会図書館のホームページ参照 (visited Nov. 14, 2001)〈<http://www.loc.gov/>〉(法案番号H.R. 1542)。
- ※28 法案は議会図書館のホームページ参照 (visited Nov. 14, 2001)〈<http://www.loc.gov/>〉(法案番号H.R. 1765)。