

第 322 回スタッフセミナー

情報通信政策の課題と実施を考える日米比較

講師：ミラー・ジェームス氏

日時：2010年6月25日（金）18:00～19:30

場所：駿河台校舎 リバティタワー 1076 教室

清原 6時になりましたので、今日のスタッフセミナーの講演会を始めたいと思います。アメリカの連邦通信委員会、FCCの弁護士顧問をされているJames Millerさんです。いまはアメリカンユニバーシティのロースクールでも日本法を教えていらっしゃいます。最初に50分ほどお話をいただいたあとでディスカッションの時間もありますので、お楽しみにしててください。

ミラー ただいまご紹介に預かりました、連邦通信委員会の弁護士をしておりますミラーと申します。午前3時に何かあったようですけれど、皆さん、眠たい方もいらっしゃるのではないのでしょうか。私は一昨日、来日しております、時差ぼけで、同じように眠たい顔をしているかもしれませんので、一緒に眠たいまま頑張りましょう。

まず否認の告示ですが、今回は私個人の意見でございまして、決して連邦政府、日本政府、その他の者の代弁ではないことをご承知いただきます。

今日は連邦通信委員会、アメリカで情報通信その他のコミュニケーションの産業を行政監理しているものについての説明です。かねて行政法、いろいろな産業界がありまして、学問的にどう管理すべきかという課題もありまして、そのへんの法律の起草から進んで、FCCの説明をしながら電波の事例、最後に昨今のトピックスに触れるという流れで進めさせていただきます。

公務員制度の日米比較がありますが、皆さんもそろそろ卒業する時期になってくると国家公務員になろうかということもあると思いますが、(国家公務員になるためには)試験がございまして。アメリカには昔、試験制度もありましたが、いまはそれがなくて例外的なものとなりました。一般採用というか競争採用に変わったわけです。

アメリカの公務員は、外交官、情報管理をしているものを除けば、一つの職種で採用されて、そういう仕事をするわけです。その中でエコノミストのポストもあれば弁護士のポストもあって、さまざまなボックスがあるわけです。それで採用されて、一つの仕事をずっとやっていき、それは日本とは違うわけです。

日本の場合はご存知のように国家試験に合格して、どこか人事院でこの省かあの省という話のあと、一つの省に採用される。そこでラインを替えながら人事異動がありまして、いろいろなところを見ていって、自分のキャリアの中でいろいろなポストを務める場合があります。

アメリカの場合は一つの採用されたポストでずっと仕事をしている場合もあれば、違うポストに行こうと思えば、募集が出たときに自分の希望で面接に行ったりして違う仕事に

採用されるというかたちもあります。それは日本とアメリカの大きな違いです。

このへんは採用の電子化の話ですが、倫理法というのは似ているところが多くて、日本とアメリカの間では違いもたくさんありますが、基本的には行政監理をしている民間と接触があつて、それを悪意に変な関係になってしまうといけないので、いろいろなルールがあるわけです。もちろんお金をもらって、ある一定の人に有利なようにやってはいけないような、**Bribery** とか明らかなものはありますが、その他もたくさんあります。

たとえば株を買った場合は、自分の業界の中で管理している株ですと、その会社に有利なように動くのではないかというように、通信の株は一切買ってはいけないというルールが FCC にありまして、私はそういうものは買えないわけです。倫理の問題が起きないように、あらかじめそういうルールがあります。

ここで概念の話から入りますが、基礎としてはやはり国というものがそもそも何であるか、設立の概念や哲学から、また政治学からの話があるのですけれども、行政の話において非常に重視すべき点は、もし国が産業や一般国民の経済とか権利に介入して何かをやらなければいけない事情が起きた場合、いろいろなやり方があるのではないかということです。

その中で主に二つ出てきます。独占禁止法ルートと書いていますが、つまり競争状況を守りましょうとか、いい競争状況を保つようにいろいろなルールをつくりますとか、法律を立てるということです。その法執行というのは今度また出ます。アメリカの場合は連邦取引委員会などの委員会、司法省もあつたりして、いろいろなところで独占法を監理側で使っている場合もありますが、もう一つのやり方は行政監理ルートです。

つまり産業の専門知識をある程度持ったうえで、もっと細かく、たとえばエネルギーだったらこういうふうな政策がいいと、これよりもこういった技術のほうが魅力あつて、これを進めましょうとか、自由競争に欠けている市場で使うと書いています。

独占は、経済論でいえばどちらかという一般の市場にコンセントレーションとか密度を計算するのですが、行政監理のほうはもっと細かいルールが出るということです。とにかく基礎としては国民の自由を束縛する必要があるかという根本的なところから入るわけですが、規制を立てなければいけないというところに来た場合は、この二つのルートがあります。

アメリカの場合は列挙と書いて連邦の方には限られた権利、権限しかないのです。憲法上ではいろいろな条項があるのですけれども、行政監理において最も重視しているところ

ろは憲法の8条といって州際通商条項、**commerce clause** というのです。たとえば州と州の間の経済で問題が起きた場合とか、全国レベルの問題があるというふうに指摘した場合、それは連邦の立法府が法律を立てていいという権限の条項と解釈します。

アメリカは連邦についての哲学の話なども昔からあったのですけれども、最初のころは州に権限が一番あったという解釈の方法、これは政治論の世界になってしましますが、州に最初の権限があったのか、連邦にあったかという解釈で、1800年の時代に入ってきて解釈が変わってきたのです。

州のほうでは列挙されていないすべての権限、連邦にないものは州にあるべきだという仕組みになっているので、日本でいう民法で、契約法とか不法行為の法律とか、そのへんの法律はすべて州のほうに権限を置くようなバランスがあるわけです。そして憲法ももちろん州のほうにあって、連邦のほうは列挙された権限がない限り、権限が一切ないという解釈が最初からありました。

しかし1880年から入ってきて、**Interstate Commerce Commission** とか、経済に伴ってネットワークが大きくなったりすることによって、石油や交通、電話といった全国レベルのいろいろな問題ごとに監理する団体も必要ではないかという議論に入っていくわけです。その前からの法的解釈、判例などもあったので、その動きが一緒になって法律も出てきたわけです。

行政手続法というのは、皆さん、たぶん勉強したことがあると思います。立法府があり、司法府があり、あとは履行ですが、三権分立というものはよくご存知だと思いますが、その法的仕組みの中で法律をつくる、法律を立てる権限があるブランチは、原則でいえば立法府だけです。ただし、たとえば**FCC** とかはいろいろな法律をつくっているわけです。

いろいろな専門の先生もいらっしゃいますが、たとえば数的に計算すれば、アメリカの法律を考えると量的には、いわゆる立法府ではなく、行政ルールとして省令などでつくっている法律のほうに圧倒的に多いのです。法律をつくる際に、手順、手続きは非常に重視すべきところなので、どのようにその法律をつくらなければいけないかというベースがあるわけですが、それはまた（後ほど）話をします。

APA（行政手続法）の中で二種類に分けます。まずは**Adjudication**の管轄、裁定とか裁決といいます。特定の内容、または特定の人物についての議論は**Adjudication**、要するにファクトを見て、一般ルールをつくるわけではなくて、あるルールを適用させるとかという、裁判に近い感じの方法です。

そのほかに、**Rulemaking** があります。一般的なルールになる場合とか、特定の人物に絞って、それよりもっと大きな、広い範囲で適用する必要がある場合は **Rulemaking** のほうになります。その中で主に **Legislative Rule**、法規命令と書いてありますが、要は法律になるもの、法的効果があるものです。そして **Non-Legislative Rule** は行政解釈です。

日本ですとおもしろい話があるのですが、ミニストレイティブパワーとか、ソフトパワーとしてあって、日本ではいまだに議論があります。アメリカは罰金制度などの、強く、罰するルールがたくさんありますが、日本にはそういうものはなかなかない。それにもかかわらず、皆さん、NTT さんですとか NHK さん、JR さん、三菱さんや住友さんはいくことをきくのですか、罰金制度がなくてもそんなに法律ができあがってしまうのですね、そういうものはまだ機能するのですね、**Non-Legislative** の世界という感じです。

Legislative Rule のほうになってくると、手続法をまた重視しなければいけない。

FCC の場合はいろいろなかたちで **Legislative Rule** の手続法、また自分の省内の省令としてつくっているのですけれども、職権による場合は、たとえば **Notice of Inquiry**、はっきりしたクエスチョンやルールをどうつくればいいのかわからないうちに、日本ですとよく審議会などに問いかけてしまいますが、**Notice of Inquiry** というものがあります。あと、ルールをはっきり、こういうルールをつくとどうですか、ご意見をお寄せくださいという **Notice of Proposed Rulemaking** の場合は、もうルールをつくるという段階に入っているわけです。その段取りの区別です。

行政が勝手に **Rulemaking** をしてしまうといけませんので、パブコメといいますますがパブリックコメント、まず国民の皆さんから意見を募集するわけです。その募集のための文章が、この **Notice of Proposed Rulemaking** となるわけです。こういうルールをつくろうと思っているのですが、皆さん、どうですかということです。

それに対して産業界、会社で弁護士を務めている人、またはそういうトレードグループ（業界団体）、大学の先生と、いろいろな人が意見を出すのですが、そのあとコメントを整理して（FCC は）ルールをレポートで出すわけです。その出されたルールが今度は法律になっているわけです。

それに対して不満を持つ場合は、たとえばレポートのオーダーに対する **petition** などを出す権限があります。とにかく **Notice** は 553 条の b のところにありまして、新規ルール、または常に存在している既存のルールの改正などについての **petition**、またはルールをなくしてくださいというお願い、この三つを出せるわけです。

日本の行政法の手続法の改正で、最近パブコメ制度は法律化されつつありますが、日本の場合にはこういうものはありません。ルールの変更や削除という **petition** を出したところで、フォーマルに、公式にそれに答えなければいけない、行政にある義務となるわけですので、比較する点としては非常におもしろいところだと思います。

パブコメの制度は電子化が結構早い時点からできていまして、コメントを出してウェブサイトへ提出して、その出された意見書はすべて公開しています。たとえばA社とB社がいて、A社の言い分はこうである、B社はそれに対して反論の時期があるので、それに対してまた反論して、それで議論が成り立つわけです。

reconsideration、ここをまた見ていただきたいのですが、ルールとなった法律ですと、それに対して再審議を行いたいといった場合はまた **petition** を出せる。そういうものは訴訟までの経緯、あとでまた説明がありますが、省内でもいろいろな反論があって、再審議を行うというのはある程度の必要があるので、**petition for reconsideration** は一つの段階にあるのです。

新しい主張や新しい問題ではないとこの主張は認められないので、永遠に同じことを繰り返して言うだけではもちろん通じませんが、新しい情報が出た場合とか新しい主張、最初の **Notice** に行われた時期にわからなかったものがあつた場合は、この **petition** は許されます。

ほかにいろいろな行政法にかかわるような法律がありまして、**paperwork reduction act** とか **flexibility act** とか、そのほかにたとえばスモールビジネス(中小企業)の主張をきちんと聞いたのですか、というような法律はたくさんあるので、オーダーを出す前にほかのチェックももちろん入るわけです。

(次に) 訴訟です。私は弁護士ですから、このへんから話が盛り上がるでしょうか。行政法上では、まず行政機関でいろいろな主張があつて、十分に審議したあとに今度は訴訟も起こすという権限もあるわけです。行政の手続法において十分に審議がされていない時期に訴訟を起こすと、それはまだ早いですよと、もう少しこれをやれ、あれをやれと言われて却下が多いのですけれども、一応、これは行政機関では手続きがフィニッシュだ、十分にいったという時点で、今度は **Federal Court** のほうに、構想とかそのあともありえるようになりますが、それで最も重要な判決基準としては、**Chevron** というものがあります。

これはおもしろい、80年代の判決なのですけれども、つまり行政が勝手に決めたとか、よく意見を聞かないでまったく根拠のない判決を出した場合は、それはいけないというこ

とです。それがない限り、やはり行政機関は専門の知識を持っていて、いろいろな主張、バランスの均衡を取った判決を出さなければいけないので、裁判所がそれにいちいち文句をつけるわけにはいかないというような判決基準です。

つまり実態内容については、なるべく裁判所のほうでは再審議を行わないというバランスです。レコードはきちんと見た、手続きはきちんと守った、そういうやり方、正しいAPAに備えた手続きのプロセスさえあれば、いい結果は出されたでしょうという感覚です。

規則の制定についての話ですが、そもそも通信の分野にはなぜそんな行政機関が必要であるかとか、それはたとえばエネルギーでも何でも言えるはずなのですが、そういう主張も昔もあったはずなのですが、1934年に通信法ができあがって、FCCはいまのままの形が現れてきました。

その前から、電波とか固定通信の問題がたくさん出てきて、これはやはり何か国民のために法律が必要だという指摘があり、連邦議会でこの法律をつくったわけです。その最も基礎的な概念、趣旨としては、経済的趣旨、rapid、efficient、network、reasonable price とかという経済論のポイントと、あとは皆さんにご利用いただけるような制度が必要であるという社会的趣旨もありました。この二つが議論でもよく出てきます。

またあとで電波について詳しくお話ししますが、だいたい何か出来事があった、そういう動きがあると思います。あとで電波のケースは特に絞って話をしますが、行政の裁量がこれぐらい必要であろう、それでいわゆる日本でいうメイド・イン国会の法律ができたのです。これがだいたい裁量の範囲を決めた中で、その中で専門知識を生かして、いろいろな省令をつくってくださいという仕組みになっているわけです。

連邦通信委員会は省といったものは付いていなくて委員会です。国務省もあれば農務省もあれば、アメリカにもいろいろな省はありますけれども、FCCはなぜ委員会になったのか。これはまた一つ、比較のポイントでおもしろいのですが、非常に政治的な問題も絡んだりしています。たとえば電波ですと、たとえばテレビとか、いまですと携帯電話ですが、通信と放送がぶつかり合うことが初期のころからかなりあったので、委員会の場合であれば、たとえば大統領、政治サイドからの圧力を受けないで、より公正で公益を取った decision making process を図れるのではないかとということで委員会になったのです。

(FCCには)委員長が1人いまして、そのほかに委員が4名います。任命はパーティーごとに間を空けて、任務期間も一つのパーティーがすべて4人押さえるとかということができないように、きちんとルールに定められているわけです。

(通信法は)実態で考えれば、だいたい三つの内容で **Title** というふうにいるのですが、分野があるわけです。皆さん、たぶん最近、勉強された方もいらっしゃるのではないかと思います。あとでネット中立性についてまた触れますけれど、**Title I**、付帯的管轄件、メインの管轄ではないのですけれど、これに関連した場合はこういうふうな権限もつけましようということなのです。

Title II は、コモンキャリアです。これは非常に訳しにくい言葉ですが、日本ですと一般通信事業者とか、交通ですとそういう歴史的な例がもっといろいろあるのですけれど、要するに一般的なサービスを出している、やっている、そういうような業務については、それは公平で同じプライス、同じ条件で、皆さんに同じように出さなければいけないのではないかということが根本です。

Title III は無線電波ですが、これはまた後に詳しく話します。**Title VI** はケーブルなのです。この四つの **Title** は、必ずいまのインターネットとかブロードバンドの政策の話に出てきます。あとでまた触れましょう。

先ほど **Notice of Inquiry** とか **Rulemaking** とか **report in order** の話は少ししましたけれども、これはどういうふうなプロセスで、どのような進め方をするのかということをもう少し話をします。

パブコメと **Ex Parte** が一番メインポイントだというふうに触れたのですけれども、種類があるわけです。**FCC** のスタッフがいます。そのスタッフが **Notice** を出した、こういうルールをつくりましょう、ご意見をお寄せくださいとパブコメを出した、応募がきた。それに対して、出していい期間というものもちろん決まっています。30日間とか60日間とか90日間とか、その反論の時期も設けて、だいたい二、三カ月がめどになります。

そのあと、まだ言い分があるのです、これも主張したいとかといったときに、**Ex Parte** というものがあるのです。つまり **Ex Parte** という意味は、当事者が全員そろっていないところで、当事者1人が主張する、**Parte** のほかの人がいないところで、決める権限の人と話がある。そういうコミュニケーションがあった場合にはルールがあります。

日本ではこのへんは、あたりなかつたりすることもあるのですけれど、コメント制度のあとに、またいろいろとやり取りが続く場合もあるのです。それは法律によって、一切かわりはだめだという場合と、あとは話をするのだったら、その内容をまた説明して書面を出してくださいとかという義務のプロセスもあつたり、あとは自由にお話ししていいというような別々の種類があります。

こういう流れをご覧いただいて、さっきの話からわかると思うのですが、どこから petition が始まるかという、ステップ 1 をまた見ていただきたいのですが、ルールをつくらなければいけないのではないかと思います。FCC 自身でそれを決めて、Notice を出す、petition を出す場合もあります。Congress からくるとか、あとはもちろん一般国民からの petition があって、先ほどの 553 条の b とか、そういう権限があるので、そこから発生する場合があります。それでコメントが入る。それは Notice of Inquiry か、Notice of Proposed で入るか、それは状況によってまたいろいろとあります。

コメントがきて、NPRM、コメントを集めたところで今度、ルールを出すわけです。それに対して petition、これは少し不満があったのです、これは再審議してくださいと。最後、これ以上の続きがない場合は訴訟のルートに進むわけです。

いまはその段取りとかについて話をします。だいたい部署は、日本でもそうですが、部長がいて、課長、課長補佐がいて審議官といろいろな人がいますが、どういう感じでスタッフと仕事の段取りができていくかということです。そのへんは上の委員会とのやり取り、または下の課の間、これがシニアマネージメントの話になります。日本ですと局長よりも部長、課長の間のレベルの話が多いですね。

それでポリシーのスタッフとか、免許系のスタッフとかと分けていることもあったりします。それはディビジョン、課で分ける場合もあります。日本の場合は政策のグループと免許交付のグループとか、同じように分ける場合もあります。仕事の峻別は、あたりなかつたりする場合があります。

審議の流れです。スタッフはだいたい最初から最後までいろいろとかかわりがありますが、開始の根拠、先ほどのどこからそういうスタートがくるか、告示コメント作用、コメントのあとにスタッフがコメントを修正して、段取りに入って、こうしましょう、あしましょう、「いろいろなオプションがありますけれど、課長、どうですか」と、今度は課長が、こう進めましょうと文章を書く。

そのあと部のほうに上がって、委員、または部の間の交渉に入る。最後は委員会で投票が入ります。その決定が下ってから、今度は petition がくるか、それが最後のメモランダムだった場合はそのあと訴訟がいくとか、そういう流れに戻るのです。

いろいろなスタッフもかかわり、役割もあって、弁護士は、たとえば法学部を出た人と一緒に技師が組むプロジェクトも多いし、まったく弁護士でやっている人、経済学者でやる人とか、プロジェクトごとのチームプレーというのですか、そういうものがいろいろ

とあります。

日本の場合は弁護士が行政機関に入って仕事をするケースは非常に珍しいと思いますが、アメリカの場合は弁護士がたくさん採用されて、法的な仕事をメインでやるケースが多いのです。FCC ではたぶん 1000 人ぐらいはいるのではないかと思います。二千何百人の(スタッフの)中で、非常に弁護士が多いということです。

文書を見てみますと、アメリカの行政機関で出された省令とかレポートはもちろん英語で出ていますが、皆さんは英語はほとんどネイティブだと思いますのでついてこられると思います。まずドケット (Docket)、これが審議についての議事録で、経産省とか総務省でいろいろ呼び方が違ったりする場合がありますが、アメリカ、FCC の場合はドケットです。

その中で出される NPRM とか、文書ごとにまた FCC 番号というものがあります。公開番号がわかるとウェブサイトなどで非常に検索しやすいのですが、だいたい最初が年度です。これは 2004 年の文書です。それが委員会から 285 番目に出された文書ということで、結構合理的で、慣れると探しやすいです。

だいたいこのへんで NPRM か、レポートか、petition か、コメントかヘッダーでだいたいわかりますので、ここに注意するといいです。または、公開日から法的機能を重視しなければいけない点もあるので、いつ出されたか、公開日というものです。目次はある場合とない場合がありますが、大きなオーダーですと必ずあります。これを見て、パラグラフで分けて、Introduction とか Executive Summary は普通あるので、ざっと読んでわかるように、まず Introduction とか Executive Summary を読むといいのです。

たとえば意見を出された当事者のリストアップとか Appendix がある場合は、そのほかにあるのです。普通はルールの記事は最後の Appendix のほうに出てくるので、そのへんも注意して探すといいです。

普通はセクションごとに分けるのですが、よくある文書のかたちですと、最初にコメントの Summary があって、あとはディスカッションとか結論がくるので、だいたいそういう流れがよく見られると思います。

ここに日米比較をまとめていまして、この下あたり、少し読みにくくなっていますが、僕が一番重視しているのは、553 条の新規ルール改正、削除の権限がないことに非常に驚いた。2004 年、2005 年でしたか、(日本で)行政手続法の改正でパブコメの制度が法律化したときに、それがなくて非常に際立った違いとしてあったのですけれども、そのほかは

ご覧のとおりです。

電波監理です。普通の「管」と書く場合もあるのですが、これは用語で、ウェブなどを検索していると総務省の文書ではこういう字を使います。電波規制はなぜ出てきたと思えますか。そもそも、タイタニックという災害がありました。無線を使って「Please come, help」とかと叫んだにもかかわらず、相手の船がそれを無視して電源を落としたのです。これが最大の一つの原因として指摘されています。

そのあとは通信などの分野においていろいろな問題が起きていて、裁判ばかりでは解決できない問題ではないかとか、1910年か1920年のころからラジオが非常に普及していて、必要ではないかと、そのあと国際的な動きも出てきて、ITUとか、電波の監理制度はこうであるべきという理論が立って、少なくとも1927年にラジオコミッションが成立して、1934年に固定通信と電波を一緒に、FCCで管轄をまとめて、いまのかたちになったのです。

とにかく電波というものは物理的に波、波長があって、ある一定の時間帯にどれだけ波長が運動するかということによって、その物理的な現象を使っていろいろな情報を送り出すわけです。その電波を発信するということに対して、免許がないと送信してはいけないといった法律になっているわけです。その免許についても詳しく説明しますが、概念としては国の持っているものだと、皆さんのために監理しているので侵害が起きないように免許を取るようにそういう制度ができたのです。

そうでないかたちにして、勝手に自分でどんな周波数、どんな出力でもいいという状態ですと、誰も使えない状態になってしまうので、それはいけないということです。多くの方に使っていただくためにはある程度の監理が必要だということはラジオのかなり早い時期からそういうルールになったわけです。コミッションは監理するということであり、州などではそういう権限はなく、全国の問題ですので国、連邦のほうで監理するようになっている。

電波制度というのは細かくて非常に難しいところもあるのですが、規制の一番重視すべきところはAllocationとAssignmentの違いだというふうに説明したいと思うのですが、電波というものは普通、周波数帯で考えます。低い周波数帯もあり、高い周波数帯もあり、それによって物理的に使える特徴が違ったりします。

たとえば放送に非常に魅力がある周波数帯があれば、携帯電話に非常に使いやすいところもある。衛星とかほかの利用があって、それを合わせてほかの利用についての侵害が起

きないように Allocation を行うのです。その周波数帯で、このサービスの利用でと決めるわけです。移動だけ、固定だけ、軌道衛星だけと、昔からそういう決まりがあったのです。

そのあとに、具体的にこういうルールでライセンスを交付して、こういう交付条件で、こういうふうにご利用するというふうな、別なルールをまたつくるわけです。こちらの世界は普通、ライセンシングとかサービスルールというふうに定義するのですが、免許の交付は非常に重要なポイントです。

昔は比較審問でやっていた時代がありました。つまり、A社とB社がやってきて、「私のサービスはすばらしいですよ。こういうふうに使って、これだけいろいろな公益を生めます」とA社が言う。そうするとB社が、「いやいや、私のサービスのほうがいいです」と言う。そういう議論があって、審問ですので、終わったところで FCC が「B社にしましょう」とやると、時間がかかる。マーケットの動きも推測して、いくら頑張っても選んだところが失敗したりとかという、難しい時代の話だったのです。

抽選もありました。「私も電波を使いたい」と、とりあえず免許を取るのを抽選で決める決め方もありますが、これもまた問題です。まったくのラック（運）ですから、抽選で当たった人が電波を一番効率よく使えるとは限らないわけです。あとは早い者勝ちの制度もあったりしましたが、いまはだいたい競売がメインです。

そういうふうと同じ周波数帯で利用すると、共用して使うということとはできないわけではありませんが、排他的に使うということが非常に魅力的であるので、複数の人が同じ周波数帯を使いたいと思ったときは、いまは原則で、競売で交付しなければいけないという法律になっています。

そのほか概念としておもしろいことに、私は 157 条はとても好きな条項ですが、新技術を推進しましょうとか、いろいろな人が、「こういうアイデアがあります」、「こういう新技術があります」、「これをぜひ電波を使ってやりたいです」とやって来たときに、新技術を使っているのであれば、それが公益にならないという主張者のほうにバーデン、負担があるわけです。これは絶対に無理ですというような、そういうサービスのバランスが国策としてあります。

あとは 304 条です。携帯電話や放送の事業主が免許をもらって事業をやっているのですが、それは権利というか、取り扱うとかいうところで、一般的に自分は免許を持っているというのは権利のように感じる表現ですが、権利の放棄をしている、免許をいただいた時点で一切権利はないという放棄しているという条項もあるのです。

このへんは交付したものをどのように権利解釈したらいいのか、電波の利用の権限があるのだけれど、一切権利を放棄しているから、私の電波というふうなことは法的に違法になっているわけです。免許を持っていることによって利用できるというところに権利があるということです。あとで詳しく説明しますが、ここは重要な条項だと思います。

次はライセンスの定義です。免許を交付する免許制度があるわけですが、昔は『アスキー』など雑誌でときどき「無免」という表現を使っていましたが、免許不要利用という制度があります。アメリカの場合は、パートフィフティーンですが、あとでまた説明します。無線 LAN とか携帯についたいろいろな機能の電波を使うもの、実際、適合認証ルールという技術のルールがあって、それに見合ったものであれば特別免許を取らなくてもいい、適合認証だけを行えばいい。

一人ひとりが利用する際に、個別に免許は必要ない制度もあるのですが、免許はいらなないって、なぜ免許だというふうに解釈できるのですかと、それはやはり APA 上で許可を出したというのが免許なのです。そこでまた権利の解釈が重視されてきます。

それでは免許の本質はどうか。ある一定の条件内で利活用と解釈したらいいのでしょうか。ある一定の地域内で、これの最大出力を扱うとか、こういった変調方式を使うとか、こういうような利用に限ったものであるとか、もちろんサービスによっての違いがあるのですけれども、要するに免許についていろいろなリミットがあって、そういう条件内での利用しか認められていないということです。

そこで、技術者やビジネスマン、行政マンの免許の解釈が大きく違う場合もあるのです。たとえば私がビジネスマン、社長さんなら、別にそんなに細かいことは知りたくないのです。これを使ってどうビジネスをするか、これが基盤だ、商品だという感覚があるのです。それは経済論で、免許解釈とか権利解釈で最近、非常に話題となる内容ですが、また後で。

最後は、免許を持っていることに対しては非常にバリューブル、価値観がある、経済価値が非常に高いものであるので、それで合併といったことがあったり、皆さんが電波を使いたいということです。

競売制度について先ほど説明しましたがけれども、これはあとで参考にさせていただければいいのですが、代替効果とか商品経済の概念があって、そこから二次的利用とかというふうに説明するのですが、いったん免許をいただいて、そのあと誰か違う人に使ってもらうというのはいいのか。これは日本では非常に難しい議論でした。少しずつ電波法などにも出てきていますが、アメリカでは 15 年前から非常にいろいろと使われているものです。

原則としては、持っている免許は誰か違う人に勝手に譲渡してはいけない、トランスファーはしてはいけない、勝手に人にあげてはいけないというルールがあるので、そこでまた法的解釈とか細かく難しい話をしています。

そこで日米比較ですが、日本のほうはどちらかというと電波利用料が一番ポイントとなります。プライベートとか、勝手に免許人で決めつけるとか勝手に動くというところに、アメリカに比べると少しアレルギーがあるのではないかと思います。

ここはまたおもしろい判決で、たとえば免許人が借りたお金で競売で免許を交付されたのですが、そのあと倒産してしまって、支払わないと言い出した。それではその電波を返してくださいと、国が監理しているものであり国民の電波である、一時的に貸してあげただけである。

免許というのは破産法上では所有物としてあるので、それは破産法上で整理をしなければいけない。行政法と民法がぶつかるような判決も最近ちょこちょこ出てきています。これは最高裁の判決ではなく、D.C.Circuit (D.C.控訴裁判所) のほうから出ていて、最高裁のほうは記述もあったのですが、行政法と民法がぶつかる非常におもしろい話でした。

もう一つの制度はコモンズ利用です。先ほどの免許不要利用、要するに一定の技術ルールがあって、それに合った機械をつくれれば免許は個別に交付する必要はないのではないかと思います。この制度で 302 条の販売規制というものがあります。これはアメリカの FCC にある権限であって、日本の総務省にはないのです。

たとえば実際にルールを守っていない変なものをつくってしまって、それを市販に出した場合はどうするのか。一応、免許がなくても機械をきちんとやれば問題ないという解釈の概念からきていますが、実際に変なものをつくってしまって、法的に施行してわざと売った場合はどうするのか。

日本の場合は販売規制はないので、それを売るなどか輸入するなどという権限がないです。アメリカにはそういうものがあるからわりと楽に、こういうふうにしてみましょう、これは少し頑張って実験をやりましょうという気持ちは、たぶんそれほど恐くないというか、やってみて問題はなかったのです。とにかく混信は起こせない、受けた場合は、たとえば異議であっても何もすることはない。そういう制度なのです。免許のプロテクションとかがないというところに大きな違いがあるのです。

次は昨今の政策課題です。先ほど日経新聞の 3 ページでしたか、(総務省が) ホワイトスペースというものを実験するという話になっているのです。皆さん、たぶん聞いたことが

あると思いますが、とにかく新技術でいろいろな利用が可能になってきたのです。

たとえば放送局ですと、アメリカの場合は地理的に何も無いところ、私はカンザス出身ですから4時間走っても人を見ない、そういうところがあるのですが、そういうところにも放送局があった場合には、人口に合わせて、ここに一つトランスミッター（基地局）をつくって、ここはあまり人がいない、それでまた街があって、それではここにタワーを建てると、地図で見えていても空いているところが多い、空間があるわけです。

それは地理的な空間というふうに解釈して、そういう空間を見つけて、新技術を使ってそういうところで利用できるのではないかと、利活用をどうしたらいいか、その技術を生かすということが非常にメインポイントです。とにかくここはいろいろな解釈があるということをご理解いただきたいのですけれども、地理的に場所が空いているというのは結構わかりやすいのです。

そのほか電子工学において、ほかの解釈もあります。たとえば時間帯ですが、ずっと全然使っていない、しかしきなりすごく使う。たとえばそれは警察ですとか消防とかで、遣うときには絶対に使わないといけないので、使いたいときに必ず使える状態になっていないといけない。けれども使っていないときには技術を使って違う人に利用していただけるやり方の可能性があるのなら、それはすごくいい話です。使っていないときに使っただけから電波効率がよくなる。空間は時間だったり、変調方式による考え方とか地理的にマップで見た場合の空間もあります。これがホワイトスペースの概念です。

テレビは地理的に空いているところで何か違う利用、特に免許不要利用のものを使ってもらうかという話が話題としていま一番多いのです。私は半分理科系で、最初は物理で入った人間なので、こういう話は非常に盛り上がるのですが、弁護士では珍しいかもしれません。一番よくある反論ですが、テレビだったらここにテレビがあって、この人がここで電波を使い出すと、せっかくテレビを見ていた人は侵害を受けて、どうするのですかという議論があります。

これは英語で **hidden node** と説明するのですが、隠れノードの問題です。これがだいたいどこの議論でも出てくるような技術的なケースです。たとえば時間ですと、使いたいときに1秒から使えるか、センシングで、影が出てきた、ほんの少しの時間帯、少しダブルという可能性があった場合、それではいけないという議論でいいのか。それぐらいいいでしょう、送信できるでしょう、再送できるでしょうという、そういった話題や議論は技術の世界にも理解がないと、いい結果には至らないのでしょうか。

図のとおり、たとえばdBとかという言葉はよく出るのですけれど、これはログの計算の話です。要するに電波の出力のパワーは特にそうですけれど、非常に差が大きいのです。たとえばミリワットでいえば、5000mWがいきなり0.00001 mWで届いた場合、それは普通の数字で書いても少し難しいので、dBというものを使うのです。このdBは必ず出てきますが、慣れるとわりと難しくありません。

いまはテレビの話ですが、地理的な空間が空いていると、そういうところに新規利用を割り当てるといような議論を、いまホワイトスペースで触れましたけれど、そのほか再編の話があります。つまり完全に割当てを完全に変えましょうという考え方もあるのです。電波は周波数帯で分けているという説明があったと思いますが、テレビの場合は54MHzから800MHzまで広い帯域を使っているわけです。その帯域は少し絞って、違うところにつくれないかという議論を、普通、再編というのですが、割当ての話も昔から進んでいます。

皆さんはたぶんご存知だと思いますが、地上波テレビが変わるとい宣伝が出ていますね。「アナログからデジタルへいこう」とかという、それは「行こう」ではなく「移行」ですからね。親父ギャグはあとにしましょう。

この移行の政策は、アナログだとたくさんの帯域を使わなければいけない、デジタルに変えた場合はもっと少ない帯域で同じような、さらによりよい画像を送ることができるのではないかと。送信して、同じ場所でもっとたくさんインフォメーションを送ることができる。だからアナログからデジタルに変えようという議論があります。普通、テレビの宣伝ではそういう説明があるわけです。その裏には、場所をつくりましょう、再編ということがあります。電波を絞って違う利用をする割当ての政策があるわけです。

アメリカの場合は昨年6月の移行後、180MHzは空いた、新しい利用、新規利用にいま変わっています。たとえば携帯電話ですとか警察のモバイルのラジオとか、昔のテレビのチャンネルがそういった違う利用に変わっています。

テレビやラジオはチャンネルでチャッチャッとやりますが、いまアメリカでもそうですけれど、チャッチャッとやっても携帯電話になったり、警察の電話になったりしない。もちろんテレビでは変調方式といった技術が違うのでいきなり声が出るわけではないのですが、電波はいろいろな利用でいろいろな人が活用できるので、公益問題ですとか、この人、あの人というように最初から出た監理ルートでなければいけないのではないかと話です。

次はブロードバンドです。先ほど電波という話に絞っていろいろと説明がありましたけれども、最後に、いろいろな利用がある、同じ電波の周波数帯で、テレビだったり携帯電話だったり、無線のいろいろなかたちのものがあったりするということです。要するに昔だったら、この周波数帯でこの利用というふうに決めていたのですね。周波数帯イコールテレビとか、イコール海上の通信だという常識があったのですが、いまはそういう時代ではない。それはなぜかという、コンバージェンスという言葉はたぶん聞いたことがあると思いますけれども、通信の基盤とコンテンツが別という解釈に変わったのではないかという話です。

つまりテレビなら、アメリカでは地上波で見ている全体の市場の率から考えると、わずか十何%、12とか13から、もう10%に落ちているという話です。もちろんほとんどの方がテレビを見ているのですが、アンテナを立てて見ているわけではないのです。どうやって見ているかという、CATV、ケーブル、有線テレビ、またはこういうネットを設置してテレビを見ているわけです。

なぜそんなことができるのかという、テレビの内容とテレビを受信する基盤が別でいいという時代が変わったからです。以前だったらそれが技術的にいろいろと難しいところがあったのですが、いまはそういうものをクリアして、要するにインターネットの時代になったということです。

それでTCP/IPとか、よく技術者が入ってくるとそういういろいろな省略が入ってきますが、TCP/IPはデータを通信するプロトコルで、だいたい一般的になってきたものです。私がテレビを見たいと、ストリーミングの、たとえばYouTubeにいったとか、gooで何かおもしろいものを見つけたといったときに、アメリカから持ってきた携帯で見るか、家のパソコンのBフレッツで見るか、ケーブルテレビのインターネットの接続で見るか、いろいろな基盤があるわけです。1日にどれだけそういうものに触れるのでしょうか。たくさん触れるはずですよ。

そういった時代が変わってきたので、基盤とコンテンツが違うようになったときに、それではたとえばお客さんが家において、ケーブルテレビとかフレッツだった場合はどんなコンテンツでも引っ張ってこれるように、競争状況がどうなっているかということが心配になってきます。

そういうものは普通、ネット中立性といった議論はあるのですが、あとはもともと概念趣旨としてあった、多くの方になるべくたくさん安い値段で使っていただくというものは

どうなったのかというと、それはブロードバンドの計画といったところに入っているわけです。そこで消費者保護とか競争状況、いろいろな新技術の支援をどうしたらいいとか、国策がいろいろと出ています。

日本の場合は内閣のほうで ICT の推進室があって、昔からいろいろな政策を立て込んで、総務省との間のやり取りをいままでやってきています。アメリカでは、今年初めて (FCC は) ブロードバンドプランをつくって議会に提出しました。その中に似たような議論とか内容、分析は、昔から日本で ICT とか総務省とか経産省とかいろいろなところで議論があったようなものと、文書を並べて見ていると、やはりいろいろな問題が共通しているという気がします。

とにかくインターネットの規制ということで、最近 (FCC) はブロードバンドプランを 2 月に提出して、その直後に地区の高裁の判決が出ました。アメリカは、さっき話した Title I、Ancillary jurisdiction だけではコムキャストというブロードバンドの企業に対して、命令を下してはいけない、そのときまでの説明した権限の解釈だけではだめという話が出ました。そこで FCC では、インターネット規制、どういう権限の解釈とか監理のやり方がいいのかという議論に入ったわけです。

つまり第 2 のコモンキャリアという定義があったのです。いままでは、たとえば電話やケーブルといった別の法律があった、電話だったら電話のルールがたくさんあったのです。そういうものは投資を妨げる効果があったり、古い、必要のないようなルールもたくさんあったので、それは全部なくして (Title) I だけでいきましょうという時代に、20 年前から勢いで相次いで入ったのです。

いまは、Title II の権限だったら十分規制は通ったのでしょうけれども、Title I の定義のとおり解釈だけはいけませんという判決が下されたので、どうしようということですね。いまサードウェイという言葉が新聞でも出ているのは、少し基盤を Title II でやって、あとは Title I でやりましょう。お客様の家のモデムからネットワークに入った部分、ラストマイルと普通いうのですが、その部分は Title II でいきましょう、あとは Title I でいいのではないかとということで、いまの (FCC の) 委員長の説明とか、ジェネラルカウンセルの最近の発表公開がありました。

これはやはりネット中立性に関連して、たとえば一般事業者が光ファイバーだった場合とかケーブルだった場合は、そのパイプを持っているわけで、パイプをどう扱うか。自分が投資した分だから勝手に使ってもいいのではないかと。それはわかりますけれども、でも、

やはりインターネットというものはバーチャル的に誰でもどこからでも接続して、お客さんにつながるという基礎概念があるのですが、それは本当に守っているのかということです。いろいろと問題が出てきた中で、ブロック、トラフィックをいじったり、この人のトラフィックを遅くしたり、自分が有利なようにこのトラフィックを早目にファストルート（優先的に）で流すとかというような議論があるわけです。

その中で、競争状況はどうであるとか、技術の説明も少し絡んでくるのですが、インターネット的に物理層で、Title II でやるのだったら、それ以上の IP レベルで何も規制はなくてもいいのですかという議論はこれからでも残るでしょうから、とにかくサードウェイが基礎的な話になっているという発表が最近ありました。

5分遅れましたが、だいたいこのへんで質疑に入りたいと思いますが、いかがでしょうか。難しい熟語ばかり並んでいて、たぶんもうそろそろ「サッカーは・・・」とか思っているかもしれないですね。私は、しゃべれば起きますので時差ぼけはだいたい治りましたから大丈夫ですけど、皆さんは大丈夫ですか。ご清聴、どうもありがとうございました。

質問はいかがでしょう。清原さんは何かありませんか。

清原 ネット中立性の規制のところ、クリストファー・ユウ先生が、規制をかけなくてもビジネス上の契約だけで十分やっつけていける、セカンダリー・ピアリングというのでやっつけていけばいいのではないかという論文を最近書いているのですが、それについて、いまのお話にあった規制をするということとの関連でいうと、どんなふうに説明できるのでしょうか。

ミラー ピアリングといま話が出たのですがけれども、ネットワークはいろいろな部分に分けて解釈や説明をするのですが、さっき物理層と話したのは、とにかく一番ワイヤーに近いものです。モデムが普通、家に設置してありますが、そのモデムからいったんプロバイダーのネットワークに入り、そこから IP、インターネットのほうになるわけです。

会社内のネットワークなので、それを違うところとつないで、どこかに持っていかなければいけないという話なのですがけれども、接続の契約の条件によってピアリングだったり、トランジットだったりという区別があるわけです。

ここにモデムがあって、それでワイヤーがあります。これはたとえば光ファイバーだった場合は、OLT とか ONT となってしまいます。ケーブルの場合はケーブルモデムです。こちらは CMPS というものです。これはラストマイルですね。競争状況から考えて、これ

は伝統的な独禁法でいうナチュラルモノポリーのエッセンシャルファシリティというふう
に、ここでプロバイダーのネットワークに入ってしまう。

この中で、すぐに IP に変わってしまう場合もあるのですが、そうでない場合もあって、
普通、IP だということですので IP になります。これはパケットというのですけれど、要
するにコンテンツの一部が回っているわけです。小さいものに付けて、箱みたいなもの
をつくって、それでネットワークが回る。このパケットです。このネットワークはまだ
プロバイダーさんです。

それで、インターネットにつながらなければいけない。そうでなければインターネット
ではありません。ここで、エンタープライズみたいな接続があったり、いろいろな接続方
法があるのですけれど、ピアリングとかトランジットです。この説明の前に一つまた比較
があるので、Bフレッツに入っている人はいますか、いないですか。ISP は加入
のときに選ばなければいけなかったですね。選択があったのですか、OCN とか何とかさ
んとか、いっぱいありました。

昔、僕はBフレッツに入ったとき、とりあえず適当に選んだのですけれど、OCN か何
かの方が多いでしょうか。OCN は NTT 系列のところ、au だったら au の ISP、中で IP
に変換するとか監理する部分があるわけです。ここが物理的につなぐパイプなのですが、
ここからはもうパケットが回っている状態ですから、違う業者さんでもいいのではないか。

ここには日本国内で義務的にやらなければいけないというわけではないのですけれど、
ここの部分に開放義務というものがあって、ここからは競争が結構激しいらしいのです。
激しいというか、一応お客さんに選択していただく、ほかのチョイスがたくさんあるわけ
です。アメリカでは、これはすべてワンパックで入ってしまうのです。そこが大きな違い
です。ISP の選択があるか、ないかという話があると思います。

日本の場合は、たとえばパッケージシェーピングとかピアリングなどの前に、IP の監理
をする競争相手がいるわけですので、たとえばパッケージシェーピングで気に入らないや
り方があった場合は、違う選択プロバイダーがあるから、やめて、違うところに入れば
いいのです。アメリカにはそういうチョイスがない。かつ、このパイプはこの会社だ
けで、義務がない。それではここはプロバイダーの世界になってしまいます。

ここで、ユウさんという（ペンシルバニア大学）法科大学院大学の非常に有名な先生が
いますけれども、彼は、競争はここからでも十分成り立つのではないかと、言っています
が、どうでしょうか。このへんで気に入らないやり方でやっているとお客さんは思ってい

るわけです。ここで違うチョイスはあるのでしょうか。たとえばこれがファイバーだったら、ケーブルのチョイスはある。ファイバーとケーブルを同じようなやり方でやっているのであれば、チョイスはないですね。結局、業界のやり方で統一があった場合は、選択はなくなるわけです。ここでIPのものが入っていると、日本とアメリカで少し違いが出るのではないかと思います。

ピアリングとトランジット、とにかくネットワークにつないで、自分のお客さんにインターネットをこちらから使ってもら。ここはたとえばYouTubeとかGoogleとかで、日本のコンテンツはあまりないという話が話題になるのですけれど、僕もいつも「NEWS23」とかを見たいと思うのです。

昔から番組をストリーミングで出しているから、もう死んでしまったのですが筑紫哲也さんの「NEWS23」とかをアメリカで見ようと思ったときに、インターネットを経由してトランジットリンクを、またはピアリングリンクを取って私のモデムにつなぐのです。

ここでたとえば「NEWS23」の接続があまりよくないとか、あとは私のプロバイダーは日本とのつながりがよくないといった場合、どうしようという話になったときに、違うプロバイダーさんにいくか、あとの選択はあるのか、どうでしょうか。アメリカではそんなにたくさん「NEWS23」を見ようと思う人はいないと思いますが、あった場合は、競争パワーはどうでしょう。私一人では、スリムボックスとか、日本でアパートを借りて、そこから流すとかというやり方しか残らなくなってしまう。一つの事例ですが、どうでしょう。

一般の、ビッグサイトのトラフィックだったらどうでしょうか。効果があるかもしれません。すべて個人の見解ですけど、私はここが一番重要ではないかと思います。ここでは法的に、いわばコロケーションの義務などの話です。このパイプをまるっきり借り上げてやった場合、それはアンバンドリングとかという表現になるのです。開放義務、それで、コロケーション、こういうような競争状況ですから、どうでしょうか。個人的には、ユウさんの主張はあまり、と思うのですが。

ほかに質問はございますか。このへんの電波の通信法とか行政法の話は皆さん、ご存知ですか。

清原 地デジとネット中立性と、ナショナル・ブロードバンド・プランはだいたい授業でしゃべったことなので、覚えていればわかっています。

ミラー 授業に行っていれば。

清原 そうですね。

ミラー 皆さん、国家公務員試験を受けてみようと思っている方はいらっしゃいますか。頑張ってください。ぜひ総務省を希望してください。

皆さん、コモンズとかはどうでしょう。家に無線 LAN とかを設置しているのですか。使い心地はいかがですか。ケーブルなしですぐにつながるから便利ですね。販売規制はともおもしろいポイントだと思います。

あと、この二次的利用はいろいろと触れたのですが、希少価値論、英語で *scarcity* とかといいますけれど、これが最も電波の法的概念の基礎になっているところがあります。たくさんの方が、少ない同じ周波数を使えるということは物理的に不可能だから監理しなければいけない。その監理しなければいけないところから、FCC の権限はみんな機能してくるわけです。

でも、新技術によって希少価値論もどうでしょうか。そういう新しい技術を使えば、アンリミテッドの、無限のそういう利用は難しくても、同時によりたくさんの方に同じ周波数帯が同じ条件で使えるので、希少価値論のほうに、わりと最近の判例などでいろいろと厳しい指摘も出てきているのです。

? レッドラインという判決がこれのベースに、または「ターナー」とか「ニューヨークタイムズ」、学術論文でも、日本でもそれについてはよく書かれたりしている人もいます。もし法学に興味があれば、昔、『ジュリスト』にそのへんの論文もあったと思います。

清原 一つ質問です。地デジ移行が終わってから1年たちましたけれど、実感として何か変わったことはありますか。生活面で変わったとか、行政的なものでもいいのですけれど、何が変わりましたか。問題点でもいいです。

ミラー 地デジに移行するとテレビがよくなるし、電波状況もよくなります。たとえば警察が電波が足りないといっていたところ、少し電波が増えたとか、昔はチャンネルもサーフィンしないと何をやっているのかわからないような状態から、いまはすぐに開いて、このチャンネルでこの番組をやっているとかという情報が自然に出るようになったのです。

字幕がすぐに出て、年配の方にもいい状況にも変わって、いろいろなグッドなベネフィットもあったと思うのですが、1年やったあと、すぐにまた再編という審議に持ち込んでいます。もともとブロードバンドを先にやって、そのあと DTV (地デジ移行) という議論に進めば結果は違ったのかなと個人的には痛感しています。

最後に、このへんはあまり触れなかったのですが、日本に弁護士が少ないということで、91年でしたか、司法改革で中坊先生がそれをうたい出して、それから20年もたってきて

います。弁護士の機能は数が多い、まず何が必要かということについて、会社などにはいろいろな要望、いろいろなニーズがあるわけです。このルールはこういうふうに変えたらすごくいいのにとか、このルールは本当にいらぬ、削除してください、このルールは絶対に必要ですといった主張があるはずなのです。

比較してみると、日本の場合は非常に優秀な方が公務員になって、任せてもいいという安心感が昔からあるのです。行政機関はしっかりやってくれる。いまはだいぶ公務員叩きの時代に入ってきましたが、本来的には、この人たちはしっかりしている、頑張っているし、安い給料で本当に申し訳ないという気持ちが昔からあったと思います。

その人たちは、たとえばアメリカだった場合、もしかすると弁護士になっている、または企業に入っている、またはトレードグループで仕事をしたりしているかもしれません。それはなぜかという、議論はだいたい民のほうでジクジクと始まって、発生して、官のほうにいくわけです。

日本の場合は、もともと官で監理というか中心的になっているところが、比較をするとあるのではないかと。人物がどこにいるかということによって、そのプロセスの違いももちろん出るわけです。アメリカの場合はやはり弁護士がいて、こういうふうなことをしたいのですけれど文書に直してくださいと、それを書いたものを叩き台として官のほうに持って行くわけです。

日本の場合はいろいろなやり方があると思います。会社だったらパーティー券を買って、議員さんのところに行って、そのあとお世話になりたいと、それで、なったときに、「これは本当に困っているのです。ちょっと官のほうに言ってやってください」と、それで「はい、わかりました」となり、そのあと政策担当秘書が、どこかの課長補佐にギョッとやります。これはあまり効率がよくはないのではないのでしょうか。

やはり最初からコメントとか、そういう制度を充実させていけば、またそこで人物が機能していれば、自分の主張を自分で書いて自分で提起するというようなプロセスもあるかもしれません。もちろんいまはそういうプロセスになっているところもあるのですが、アメリカと日本の間で、いろいろと違いもあります。

その中で、特に司法の知識ですとか、産業についての経験ですとか、法律がしっかりしていれば、そういうプロセスに慣れていけば、決してアメリカは理想だというふうには言いませんけれども、スピード感や効率性において考えれば、この制度には非常に魅力があるのではないかと個人的には思います。

省令などは、やはり国民自身でつくり、国民自身で審議を行って、あとは公務員はレフリーという感じの役割に変われば、要するにイエローカードとか、レッドカードとか、「始めてください」、「はい、終わり」とかの役割をする。

アメリカの裁判もそうです。裁判官は、だいたいそのルールの人になっています。判断するということももちろんあるのですが、中身よりもプロセスなのです。そういうような公務員の機能もあるわけです。私は比較の点でおもしろいと思います。

清原 去年、授業でやったときに、やはりパブコメなどのシステムを見てみると、たくさんの方が意見を言える機会があることが望ましいというふうにコメントを書いてくれる学生も多かったのですが、一方で、パブコメでコメントを何度もやり取りしていることで、時間がかかるのではないかと聞く学生もいました。韓国だったらすごくスピーディにものごとを決めていったりしますが、アメリカでは早くものごとを決めたいということはないのですか。

ミラー 今回のプレゼンにそのスライドをつけていないのですが、日本の行政手続法上で、パブコメを通さないかたちの審議会を通す場合もあるのです。審議会のほうに審問を出して、そこでレコメンデーションが出たところで、コメント制度の抜けたところから入る手続きもあるのです。

それが昔から日本的なやり方というか、事業者を集めて、当事者同士で少しコンセンサスを取るところからルールをつくるかということがあったのですが、でも、そのグループに入るチケットはどうしたらいいのでしょうか。そこが問題だったので、ほかの、たとえば新規の事業者とか、変わったものをやろうとしている人たちにとっては厳しい状況になるのではないかと、もっとオープンにしなければいけないのではないかと。

アメリカの場合は、どこの人でも FCC に行き、すぐに部長とか委員長に会えるかという、それはまた違います。でも、少なくとも *petition* をまとめて出した場合は、まず書面で一段通さなければいけないという義務が行政側にあるので、少なくとも議論をするチャンスは与えられてくるのではないのでしょうか。

それで時間はどうなるのかというと、場合によっては非常に、20年かかったり10年かかったりすると、電波の世界ですともう技術は死んでいるはず。だからそれは非常に重要な、厳しい、難しい問題です。新規利用などのときにおいて専門の方を集めて意見書を書いてもらうかというやり方もあります。*negotiate Rulemaking* と、これは *informal Rulemaking* の説明でしたが、もう一つ、非常に違うかたちの行政法のやり方、昔の日本

の行政指導みたいな感じのものもあるのですが、それは時間がかかってしまうのではないかと。

だから難しいのですね。重要性とか、FCCの中で義務があっても、それではやらなかった場合はどうするとか、直ちにそういう判決を出さない場合は何か救済の方法があるとか、それは確かに難しい話もあります。理想的な話ばかりではない。

私もかかった軌道衛星の話において、最初にやり出した petition のときから 10 年たっていて、事業者はみんな倒産しています。非常にあいにくな話ですが、だいたいこんなところですよ。

清原 本当にもう質問はないですか。院生の方とか、せっかく来たのに、ないですか。

それではちょうど時間になりましたので、終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。

ミラー どうもありがとうございました。(拍手)