

主査 慶應義塾大学法学部教授  
法学研究科委員法学博士  
慶應義塾大学法学部教授  
副査 慶應義塾大学法学部博士  
法学研究科委員法学博士  
慶應義塾大学法学部教授  
法学研究科委員法学博士

副査 慶應義塾大学法学部教授  
法学研究科委員博士(法学)  
小山 安富  
大沢 秀介  
副査 慶應義塾大学法学部教授  
法学研究科委員博士(法学)  
小山 築  
大沢 秀介

## 清原聖子君学位請求論文審査報告

### 一 本論文の構成

清原聖子君より提出された博士学位請求論文「現代アメリカにおけるテレコム政策と政策ネットワークの変容」は、『年報政治学』・『情報学研究』(東京大学大学院情報学環紀要)・『法学政治学論究』などに発表した論文、あるいはアメリカの政治学会で発表したペーパーに依拠しながら、新たに全面的に書き下ろしたものである。その構成は以下の通りである。

#### はじめに

#### －本研究の問題関心－

#### －情報通信政策とテレコム政策－ －本研究の要旨－

#### 1. 序章

#### 1-1 本研究のねらい

#### 1-1-1 本研究の目的

#### 1-1-2 本研究の意義

1—2 理論的背景と課題		観点から—
1—2—1	利益団体研究	
1—2—2	イシュー・ネットワーク	
1—2—3	政策類型論	
1—2—4	キングダムのアジェンダ・セッティング	
1—3	本研究の構成	
1—3—1	分析枠組みと調査方法	
1—3—2	本研究の構成	
2.	アメリカのテレコム政策をめぐるアクター	
2—1	はじめに	
2—2	連邦通信委員会と議会	
2—2—1	連邦通信委員会の設置	
2—2—2	議会と連邦通信委員会の関係	
2—3	大統領・ホワイトハウスとの関係	
2—3—1	ホワイトハウスと連邦通信委員会	
2—3—2	商務省情報通信庁と連邦通信委員会	
2—4	テレコム政策ネットワークにおけるその他のアクター	
2—4—1	裁判所・司法省と連邦通信委員会の関係	
2—4—2	利益団体	
2—5	結論—テレコム政策ネットワークにおけるアクターの機能	
3.	一九九六年電気通信法の成立—ユニバーサル・サービス	
3—1	はじめに	
3—2	通信改正議論の起源	
3—2—1	情報スーパー・ハイウェイ議論の前史	
3—2—2	民主党クリントン政権とテレコム政策	
3—3	立法過程における新たな政治アクターの登場	
3—3—1	多様化する利益団体の類型	
3—3—2	「通信政策ラウンドテーブル」の形成	
3—3—3	ペントン財団の活動	
3—4	一九九六年電気通信法の成立	
3—4—1	第一〇四議会の誕生と支持層の拡大	
3—4—2	一九九六年電気通信法とユニバーサル・サービス条項の成立	
3—5	結論—新たな政治アクターの政治的資源	
4.	連邦通信委員会におけるE-rateプログラムの規則作成過程	
4—1	はじめに	
4—2	E-rateプログラムの政策概要	
4—2—1	E-rateプログラムの仕組み	
4—2—2	政策類型の観点から	
4—3	FCCにおける規則作成過程	
4—3—1	FCCの規則作成過程の仕組み	
4—3—2	新たな連合の成立	

4-4 新たな連合の E-rate プログラム成立に関する政治的影響力	6. 結論
4-4-1 新たな連合の政治的資源	6-1 はじめに
4-4-2 新たな連合の協力的活動	6-2 事例研究の総括
4-4-3 新たな連合と業界団体の関係	6-2-1 拡大ユニバーサル・サービス政策はなぜ実現したのか
4-5 結論—テレコム政策ネットワークにおける教育・図書館団体の台頭	6-2-2 テレコム政策ネットワークの多元化と複雑化
5. E-rate プログラムの政策実施過程	6-3 政策ネットワーク間関係の変容
5-1 はじめに	6-3-1 分散型から融合型へ
5-2 政策実施段階における教育・図書館団体の果す役割	6-3-2 テレコム政策の展望—ネットワークの中立性議論に焦点を当てて
5-2-1 USA C の設立と特徴	6-4 本研究の射程と今後の研究に関する展望
5-2-2 政策実施への直接参加と団体の監視機能	・付録 (Appendix)
5-3 E-rate プログラムの実施と存続をめぐる戦い	・参考文献一覧
5-3-1 一九九八年の E-rate をめぐる論争	・謝辞
5-3-2 一九九九年の E-rate をめぐる論争	
5-4 共和党ブッシュ政権の誕生とその後の政策展開	
5-4-1 ブッシュ政権のユニアーサル・サービス政策方針	
5-4-2 政策の継続と発展、そして新規アクターの活動	
5-5 結論—教育・図書館団体のテレコム政策ネットワークにおける政治化	

## 二 本論文の問題関心

本論文の問題関心は、現代アメリカのテレコム (tele-communications) 政策領域において、インターネットに代表される情報通信技術の発達が政策過程にどのような影響を及ぼしているのか、また、利益団体の発展や政策過程の変化が、今日のテレコム政策の展開にどのような影響を

与えているのか、というものである。

既存の研究は、たとえば一九九〇年代半ば以降の情報通信技術の急速な発展によって、資金力の弱い非営利団体などもインターネットを利用した活動戦略を採用することが可能になった、と指摘してきた。また、二〇〇四年大統領選挙戦においては候補者によるインターネットの活用は、資金調達に大きな効果があつたとも言われている。しかし、インターネットと政治といった観点から政治学者によつてなされる研究の多くは、インターネットの普及と発展が政治に及ぼす間接的な影響に焦点を当てたに過ぎず、より直接的に情報通信技術の変化から影響を受けるテレコム政策それ自体の研究は軽視されてきた。

利益団体政治の視点からの研究も十分ではない。いうまでもなく、技術革新は、ケーブル・テレビや半導体業界などの新しいコミュニケーション産業やコンピュータ業界における団体形成とその発展に大きな影響を及ぼしてきた。しかししながら既存の利益団体研究は、テレコム政策領域の利益団体政治がインターネットやブロードバンド（高速大容量）の急速な普及によつて大きな変化を余儀なくされているにもかかわらず、それらによつてどのような影響を受けているのかといった点を十分検討してこなかつた。

本研究では、IT革命とそれによる巨大な社会変化の中で、現代アメリカにおけるテレコム政策をめぐる政治過程がどのように変化しているのかを分析し、その変化が政策の内容そのものにいかなる影響を及ぼすのかという点について明らかにする。とくに本研究は、インターネットが普及した一九九〇年代以降のアメリカにおけるユニバーサル・サービス政策の展開に焦点をあてて実証的研究を行うことで、現代アメリカにおけるテレコム政策ネットワークの変容メカニズムを解明しようとするものである。

### 三 本論文の概要

以下、本論文の構成に従いつつ、その概要を紹介したい。

1章では、初めに本論文の問題提起と政策過程論に関する多様な理論的アプローチについて整理を行つた上で、現代アメリカにおけるテレコム政策をめぐる新しい政策形成メカニズムの仮説を提示した。長期にわたりアメリカの公共政策過程の解釈として優勢であつたモデルに、下位政府、あるいは鉄の三角形がある。テレコム政策の政策過程は、一九八四年のAT&T分割まで長期にわたり巨大電話会社AT&Tという特殊利益に支配されてきた。鉄の三角形に對して、新たなモデルを提示したのが、ヒューリックロー

であった。ヘクローは、様々な相互依存関係にある大多数の参加者や何らかの専門知識を持った集団で構成されるイシュー・ネットワークという概念を提示した。

清原君は、テレコム政策のイシュー・ネットワークに関する先行研究として、とくにジェフリーエ・M・ベリーの研究に注目した。ベリーは一九八四年と一九九四年のテレコム・イシュー・ネットワークを、そのアクターを洗い出すことによって詳細に図式化した。しかしベリーの研究ではネットワークの構造を視覚化することに重点が置かれるあまり、その内部における各アクターの機能については十分検討されていなかった。ネットワーク内のアクターの機能とアクター間の関係を分析しなければ、イシュー・ネットワークの拡大やアクターの増加にどのような意味があるのか、不明確なままである。本論文では、具体的な政策を取り上げて事例研究を積み重ねることにより、イシュー・ネットワークの変化やアクターの増加が政策に及ぼす意義について踏み込んで分析している。

本論文ではイシュー・ネットワークを一つの特定の争点に関する閉ざされたネットワークと見るのでなく、それをより広く大きな観点から政策ネットワークとして捉えている。本論文は、一九九〇年代以降のアメリカにおいては、

インターネットの登場と普及および発展によって、テレコム政策ネットワークとそれを取り巻く他の政策ネットワークとの関係が、分散型から融合型へと大きく変化しており、さらにそれによって、テレコム政策の内容そのものが直接の影響を受けて変容していると論ずる。すなわち、インターネットに関連する政策課題が噴出している今日、テレコム政策ネットワークと教育政策や遠隔医療、社会福祉政策との関係性が強まつており、テレコム政策ネットワークと他の政策ネットワークとの境界線の融解という現象が起きている、と指摘した。その上で本論文は、多様な新たなアクターがテレコム政策ネットワークに次々に参入していく状態に移行したという仮説を提示した。本論文は、政策ネットワーク間の融合が起きることで、テレコム政策の内容は従来とは異なる新しい利益対立の影響を強く受け、今日のテレコム政策の内容はそうした新たな政治的主体の活動や利益表出を無視して論じることはもはや不可能であることを論証しようとしているのである。

本論文では、本来電話事業に固有の概念であるユニバーサル・サービスに関して一九九〇年代以降いかにその政策内容が変化してきたのか、という点を事例研究とすることでのこの仮説を検討した。テレコム政策の領域ではユニバ

ーサル・サービスは元来どこに住んでいても合理的な料金で電話の基本サービスが受けられることを指したが、アメリカでは一九八四年のAT&T分割以降、同社の独占を前提とした内部補助システムが機能しなくなり、外部補助システムの導入が必要となつた。その後電話サービスを対象としたユニバーサル・サービスは、パソコンやインターネットの到来と急速な技術革新に伴い、それをいかに拡大するかという政策アイディアの観点から議論されるようになつた。この政策アイディアは、議会での激しい論争の末に、一九九六年電気通信法において初めて明文化されたが、それが現行のユニバーサル・サービス支援メカニズムにおける学校や図書館、農村地域の医療サービス機関に対する高度なサービス補助の根拠になつていてる。

本論文では、一九九〇年代以降のアメリカにおいて、いわば社会福祉政策であり、再分配政策であるユニバーサル・サービス政策がなぜ大きく発展したのかという問い合わせを出発点として、ユニバーサル・サービス政策の展開を分析し、政策ネットワーク間関係の変容に関する仮説を明らかにすることを試みた。今日のアメリカ政治では、社会福祉政策の見直しが進められており、再分配政策の実現は容易でないとされている。その一方で、なぜ貧困層や過疎地域

への補助を拡大する新たなユニバーサル・サービス政策が実現したのか、そしてそれは共和党ブッシュ政権誕生以後も継続し、発展しているのか。このように現代アメリカ政治の潮流にいわば逆行するような拡大ユニバーサル・サービス政策がなぜ実現したのかという観点から分析することによって、テレコム政策の特徴を明らかにし、テレコム政策と他の政策ネットワークの融合が進展している点を証明している。

次に、2章は、3章から5章の事例研究を行う上で前提となるアメリカのテレコム政策をめぐるアクターについて概観している。2章においてとりわけ重要な点は、一九八〇年代以降の業界団体や大手電話会社の主な政策関心がどこへ向けられていたのか、という点である。彼らの関心は一九九六年電気通信法成立過程において、規制緩和、競争促進、そして、異業種サービスへの参入などに向けられていた。2章では、以下の議論の前提として、当時ビジネス団体や大手電話会社にとって、誰がユニバーサル・サービス基金を負担するのか、といった点は関心事項であつても、拡大ユニバーサル・サービスの実現については、優先順位の高い問題ではなかつた点に言及している。

3章は、議会における立法過程、すなわち、一九九六年

電気通信法成立過程を扱っている。同法は、今日のアメリカにおけるテレコム政策の規制体制を定めたものであり、テレコム政策領域においては非常に重要な立法であった。本章では、同法の一部であるユニバーサル・サービス修正条項の成り立ちは、一九九三年以降、多数のシンクタンク、リベラル・アドボカシー団体、教員組合や全米図書館協会など新たな政治参加団体がテレコム政策ネットワークに参入してきたことを解明した。また、従来とは異なり、ユニバーサル・サービス修正条項の成立にあたって、多くのリベラル系市民団体やシンクタンクが一九九六年電気通信法成立過程においてテレコム政策ネットワークに浸透し、ユニバーサル・サービス拡大案の実現に關して、大きな影響を与えることができた条件として、本章では、第一に、通信法改正が民主党政権下で行われたことにより、「政策の窓」がこれらの新たなアクターに対して開いた点、第二に、ユニバーサル・サービス拡大案の特殊性、すなわち、同問題がテレコム政策としてだけでなく、教育政策や社会福祉政策として再定義されたことにより、政治的的重要性が一挙に高まった点を指摘した。3章の事例研究は、一九九六年電気通信法成立過程がまさに、テレコム政策ネットワークにおける新たな団体参入の萌芽期であったことを

示している。

4章は、一九九六年電気通信法第二五四条ユニバーサル・サービス規定に基づき、FCCにおいて行われたE-rateプログラムの規則作成過程を事例にして、3章で示したテレコム政策ネットワークの変容が一時的なものではなく、その後さらに進展した点を明らかにした。E-rateプログラムは、学校や図書館が、電気通信サービス、インターネット接続、施設内配線サービスを100から900パーセントの割引料金で事業者から受けることができる、というユニバーサル・サービス支援プログラムである。同プログラムの成立により、新たに全米の数多くの学校、図書館がユニバーサル・サービスの便益受益者となつた。4章では、教員組合やPTAなどの教育団体および全米図書館協会が、通信会社や通信業界団体と対立しながらも、クリントン政権やユニバーサル・サービス修正条項起草者である上院議員と結んだ緊密な協力関係を政治的資源として、E-rateプログラムの実現に漕ぎ着けた点を明らかにした。要するに、本章の事例研究において、従来テレコム政策ネットワークの中心的立場にあつた大手通信会社や業界団体と対立する形で、教育団体や図書館団体という新たなアクターが政策形成に参入し、大きな影響を及ぼしたの

である。

15章は、E-rateプログラムの政策実施過程を分析対象としながら、ひとたび政策が成立すると、E-rateプログラムの実施そのものによって、共和党ブッシュ政権成立後も新たな団体の活動がテレコム政策ネットワークにおいて刺激され、活発化していることを論証している。つまり、5章は、E-rateプログラムという新たな政策が成立し、実施されたことで、第一に、新たな団体の行政府へのアクセス可能性が増大したこと、第二に、政策実施による政策に対する支持層が拡大したことを政治的資源として、テレコム政策ネットワークにおける教育団体や図書館団体などの新規アクターの活発な活動が継続され、それは政策実施内容を大きく左右するほどの政治的影響力を持つに至っていることを示している。

6章では、初めになぜ拡大ユニバーサル・サービス政策が実現したのか、という点について論じている。ユニバーサル・サービス政策の展開事例は、ある政策課題がテレコム政策としてだけでなく、教育政策や社会福祉政策の観点からも重要であると認識されると、それらの政策とテレコム政策との間で境界線が薄くなり、テレコム政策ネットワークとそれらの政策ネットワーク間でアクターの流動性が

高まること、またその結果、テレコム政策ネットワークのアクターが大きく増大することを証明した。さらに事例研究から、従来テレコム政策の利益対立は、大手電話会社や規制された業界団体の間に集中する傾向が強かつたが、大規模なグラスルーツ運動を政治的資源に対抗する教育団体や図書館団体が加わったことで、その対立構造は一層複雑化し、かつ、新たな団体の活発な活動が政策内容に大きな影響を及ぼす事態がたびたび起きていることを示した。

それでは政策ネットワーク間関係の変容は、ユニバーサル・サービス以外にどのような事例が考えられるのか。テレコム政策ネットワークを取り巻く他の政策ネットワークとの関係は、現在融合型に移行しつつある。ハイテク業界のテレコム政策ネットワークへの参入もその一例である。現代アメリカにおけるテレコム政策の展開を論じるには、市場の差異や歴史的な展開の違いのみならず、テレコム政策ネットワークの拡大と他の政策ネットワークとの融合に目を向けることが重要であるという事が、本論文が示唆するところである。

#### 四 本論文の評価

本論文には次の理由で高い評価を与えることができる。

まず第一点として、資料的な裏づけが周到になされていることを評価できる。清原君は連邦議会、連邦通信委員会（FCC）や商務省情報通信庁（NTIA）、ユニバーサル・サービス管理会社など関係行政機関の公開記録、あるいは『テレコミュニケーションズ・レポート』などの業界誌を含む公刊資料を広範囲に涉獵し、自らの議論の論拠としている。

公刊資料では補いきれない部分に関しては、清原君は関係者への聞き取り調査を精力的に行つた。本論文ではきわめて多くの政策決定関係者に対して、体系的に聞き取り調査を行っている点も高く評価することができる。今日多くの団体や省庁がそれぞれのウェブサイト上で情報公開を行つており、かなり多くの公開資料を日本にいながら入手することができる。にもかかわらず、関係者への聞き取り調査は、公刊資料を補完することによって、それらの資料からは見えてこない、あるいは見えにくい事実やその背景を確認することができるという、他の方法では代替不可能な長所がある。清原君は、当事者の記憶に頼らざるを得ない面は否めないなど、聞き取り調査につきまとう限界も意識しながらも、このような聞き取り調査によって文献調査を補うことに成功した。本研究では、ユニバーサル・サ

ービス・プログラム作成に直接関わったFCC元委員長や一九九六年電気通信法ユニバーサル・サービス規定草案者である上院議員スタッフなど、重要な関係者との貴重な聞き取り調査も実施している。

第二点として、一九九六年電気通信法の成立過程、あるいはその後のE-rateプログラム規則作成過程という、アメリカ政治におけるインターネットをめぐる問題状況を理解するのに重要なトピックを選択し、またそれについてきわめて丹念に調査したことは評価できよう。しかも、それは本論文でいうテレコム政策の従前からの文脈を十分に意識した上での分析であった。重要な問題でありながら、事実関係すら正確に認識されにくい複雑な電気通信法、およびその施行細則の成立過程を、ここまで詳細に調べ上げたことは高く評価できる。しかも、それはしばしば言われるデジタル・ディバイドの問題と深く関わる政策であった。

第三に、アメリカ政治の、また政策過程一般の理論的研究として、本論文は重要な貢献を行つてている。本論文では政策ネットワークという概念を使用し、テレコム政策ネットワークの変容と政策の実質の変化との関係を論証した。そこでは単に、テレコム政策ネットワークの変容を証明し

ただだけでなく、それがひとたびユニバーサル・サービス政策と関係をもつやいなや、新たな参入者を迎える、同政策を採用・維持・拡大に向かわせたことを論証した。テレコム政策ネットワークは他の政策ネットワークから隔絶して存在してきたが、E-rate の問題を契機として教育・図書館・農村での貧困などの政策領域と一部で融合を開始し、その結果政策の中身も大きく変容させた。そのような政策として、本論文は重要な価値を有する。またその理論的・実践的含意も小さくないといえよう。

第四に、本論文は、テレコム政策を越えた領域にも十分配慮を行っている。それはたとえば、クリントン政権の役割、再分配的政策に対する批判の高まり、あるいは新しい通信技術や通信技術環境の登場などとの関係である。アメリカにおいて再分配的リベラリズムが政治的に不人気となつたなかで、テレコム政策領域においてそのような政策が実現したことの指摘は、現代アメリカ政治の理解としても重要であるし、また技術革新が利益団体政治の様相を大きく変容させた事例研究としても価値が高い。

また、本研究はインターネットの普及と発展といった現代社会に共通のコミュニケーション技術の変化に由来する

政策過程の変化を論じておらず、本研究から得られた知見は、現代アメリカ政治研究、テレコム政策研究にとどまらず、情報通信政策の国際比較研究や比較政治過程論といった分野にも応用可能であると期待できる。

むろん、本論文にも欠点がないわけではない。ときに表に一層工夫が必要と思われる部分が存在するし、場合によるとやや説明が散漫な印象を与えることもある。

また、ここでいう E-rate 政策がどの程度テレコム政策ネットワークとその変容を代表しないし象徴するものであるか、より立ち入った説明があると理解がさらに容易になる。

また、政策過程のモデルとしてよく言及されるイシュー・ネットワークと本論文でいう政策ネットワークとの関係、およびそれらとイデオロギーの関係などについても、さらに進んだ説明があるとよりすぐれた論文となろう。たとえば大企業が支配する政策ネットワークと教育関係者が優位に立つ政策ネットワークではその政治的性は異なるであろうし、その二つは「融合」するのであろうか、あるいはイデオロギー的に分断された政策ネットワークないしイシュー・ネットワークとして理解されるべきなのであるか。

さらに、政治シンボル化した觀のある情報化政策の一環として、あるいは日本と並んで比較的樂觀的な情報社会論が広く普及したアメリカ社会の文脈をより意識しながらテレコム政策の分析を試みたならば、本論文の説得力は一段と増したのではないかという思いは拭えない。

このような疑問は尽きないが、ただし、それはあくまで本論文がきわめて多くのことを解明し、また大きな知的刺激を読む者に与えるからである。こうした若干の疑問点や弱点が本論文の価値を損ねるものではないことは明らかである。

かくして、審査員一同は、清原聖子君が提出した学位請求論文は、博士学位（法学、慶應義塾大学）を授与するに値する学識を十分に示したものであるとの結論に到達したことここに報告する次第である。

平成一九年六月三〇日

主査 慶應義塾大学法学部教授  
法学研究科委員法学博士 国分 良成  
副査 慶應義塾大学法学部教授  
法学研究科委員法学博士 大石 裕

副査

東京大学法学政治学研究科教授・慶應義塾大学法学部客員教授法学博士

久保

文明