

通信産業の競争と規制の在り方

清 水 直 樹
梶 善 登

- ① 本稿は、固定電話網からIP網へ、ネットワークの構造的変化に直面している通信産業の規制の在り方を整理しようとするものである。我が国のこれまでの規制枠組みは、長距離通話やADSLなどの分野で、競争を促進することに成功した。これらのサービスは、NTT東西が保有する加入者宅までのメタル回線（銅線）に、参入事業者が接続する形で提供されるサービスである。
- ② しかし、通信産業の競争の中心は、高速大容量通信が可能な、光ファイバーなどの新しいタイプの加入者回線を獲得することに移行している。光ファイバーの敷設においては、電柱や地下トンネルなどのインフラ基盤を持つNTT東西や電力系事業者が、優位な状況にある。これからの通信産業の競争を促進するためには、回線を敷設する際のルール、および敷設された回線に接続する際のルールの公平性を高める必要がある。
- ③ 回線敷設のルールづくりとして、総務省は電柱利用の簡素化などに取り組んでいるが、インフラ基盤のないソフトバンクなどは、これに満足していない。公平性を確保するためには、NTT東西の加入者回線網部門を分離・独立させるという規制手法もあり得よう。
- ④ 回線への接続は、「指定電気通信設備制度」のもとでルール化されている。NTT東西は、光ファイバーを他の事業者に開放する義務を、他事業者に比べて厳しく課されている。インフラ敷設の投資意欲を削ぐことのないような、競争中立的な制度の策定が求められている。
- ⑤ 通信産業における競争と規制の在り方を見るために、その経済理論的な側面から考察することは、政策の模索において有益であろう。アメリカの通信産業、特に長距離通信市場における独占と規制の変遷を具体例とし、自然独占規制理論の当てはめを試みる。アメリカの長距離通信市場は、長らくAT&Tの独占状態であった。しかし、技術革新によるコストダウンやデータ通信などの需要拡大によって、長距離通信市場は、もはや自然独占になると判断されたため、規制が解除され、競争市場へと次第に移行することとなった。
- ⑥ 通信産業の技術革新は、これまで別々であったサービス間の垣根の低下ももたらした。アメリカでは近年、範囲の経済の行使を可能にするような、事業者の大規模合併が認められたが、これは、AT&Tが完全に分割された後、激しい競争を経た結果である。
- ⑦ 平成11年に会社が分割されたNTTの場合、AT&T分割と異なり、持ち株会社制が採用されたため、グループの一体的戦略に基づく経営が可能となっている。一方、NTT東西には、それぞれ業務範囲の規制が課されている。サービス間の垣根が低下した時代には、業務範囲規制から解放され、範囲の経済を追求できることが望ましいが、市場支配力拡大の弊害も認識する必要がある。国民利益の観点から、今後の規制の枠組みの検討が行われることが求められている。

通信産業の競争と規制の在り方

清 水 直 樹
梶 善 登

目 次

はじめに	1 欧米の通信政策
I 通信産業の現状	2 ユニバーサルサービス制度
1 固定電話	3 総務省での検討
2 携帯電話	IV 市場構造の変化と独占規制
3 インターネット	—AT&Tの事例から—
II 通信事業に対する規制政策	1 自然独占
1 NTTに対する構造的規制	2 産業構造の変化
2 支配的事業者に対する行動的規制	3 自然独占規制の転換
3 接続規制の影響	4 現在のアメリカの通信産業
III 今後の通信政策の在り方	おわりに

はじめに⁽¹⁾

我が国の通信産業では、昭和60年に市場自由化と電電公社民営化⁽²⁾が行われ、それ以降、価格の低廉化、サービスの多様化が実現してきた。平成18（2006）年4月現在、電気通信事業者は13,774社（うち9,681社はインターネットサービス提供事業者）であり、昭和60（1985）年4月の87社から大きく増加した。サービスの面では、東京・大阪間の電話料金（平日昼間3分間）は、

電電公社民営化時に400円であったが、現在は80円⁽³⁾にまで下がっている。また、インターネットや携帯電話の普及が進み、国民生活に身近なものとなっている（図1参照）。インターネットの利用者数は、8,529万人（人口比66.8%）に上ると推測されている⁽⁴⁾。

現在、通信産業は、電話交換機を用いる伝統的な固定電話網の時代から、IP（インターネット・プロトコル）網の時代へと、ネットワークの構造的変化に直面している。IP網では、音声・データ・映像のいずれもが、パケットとい

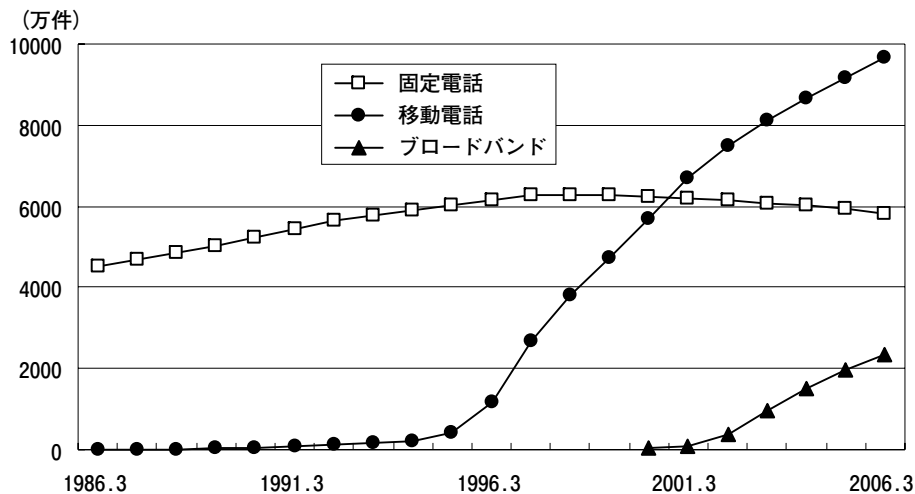
(1) 本稿は、IからIIIを清水、IVを梶が執筆し、全体を両者で調整した。

(2) 電電公社民営化により誕生したのが、日本電信電話株式会社（NTT）である。NTTは、平成11年に、持ち株会社である日本電信電話株式会社（NTT持ち株会社）、地域通信会社である東日本電信電話株式会社（NTT東日本）と西日本電信電話株式会社（NTT西日本）、長距離通信を主事業とするNTTコミュニケーションズ株式会社に分割された。本稿では、分割前のNTT、分割後のNTTグループの総称を指すものとして、「NTT」を用いることとする。

(3) NTTコミュニケーションズ、KDDI、ソフトバンクテレコム利用時。

(4) 総務省情報通信政策局『平成17年 通信利用動向調査報告書（世帯編）』2006.3, p.31. 本調査のインターネット利用者は、過去1年間にインターネットを利用したことがある者を指し、携帯電話を用いた電子メールの利用、職場・学校でのインターネット利用なども含んでいる。

図1 通信回線の契約数の推移



(出典) 総務省公表データをもとに作成。

う単位に分割され、1つのネットワークで伝送されることになる。このような技術革新に伴って、「固定通信と移動通信の融合」、「通信と放送の融合」などと表現されるように、これまで別々であったサービス間の垣根が低下し、市場構造にも変化をもたらされる。新しいサービスとしては、例えば、1台で固定・移動両通信システムの端末を兼ねる「FMC」(Fixed Mobile Convergence)、IP電話・インターネット・放送の3サービスを一括提供する「トリプルプレイ」などが挙げられる。

我が国のこれまでの通信政策は、ブロードバンドの低廉化や携帯電話の普及という面では、世界トップクラスの成果をもたらした。国際電気通信連合 (ITU: International Telecommunication Union) によれば、ブロードバンドや携帯電話の普及率、料金などを総合した指数で、我が国は、韓国に次ぐ世界第2位に位置づけられている⁽⁵⁾。しかし、固定電話網を前提に設計された現在の規制枠組みが、今後の

通信産業に対しても有効に作用するとは限らない。政府内でも、総務省の「通信・放送の在り方に関する懇談会」、「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」で、新たな公正競争確保の枠組みを整備すべきであることが指摘された。

通信政策の今後の課題は、①市場支配的事業者に対する行動的規制、②NTTの組織に関する構造的規制の2つの規制手法を、どのように適切に組み合わせるかの2点に集約できる。我が国の通信事業に対する規制は、競争の進展を踏まえて、平成15年の電気通信事業法改正で、事前規制型から事後規制型へ転換し、競争監視の時代に入った。公正な競争監視の観点からは、競争が成立する部分については、産業共通の競争法である「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(いわゆる「独占禁止法」昭和22年法律第54号)を基準としたルールを拡大していくことも必要になっている⁽⁶⁾。

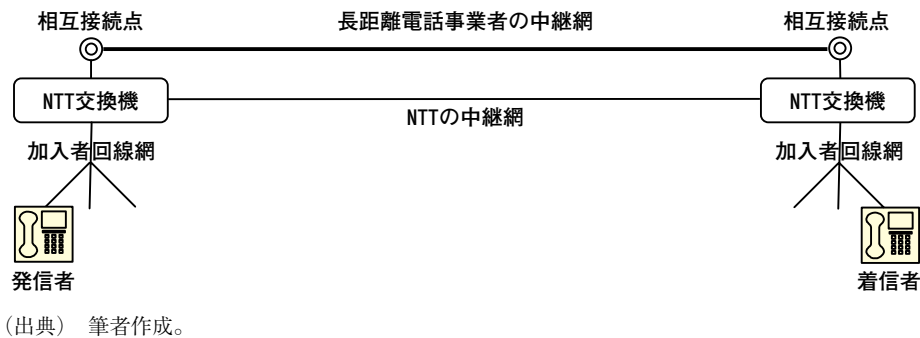
本稿は、我が国の通信産業の市場動向と規制

(5) International Telecommunication Union, *World Information Society Report 2006*.

<<http://www.itu.int/osg/spu/publications/worldinformationsociety/2006/wisr-web.pdf>>

(6) 例えば、公正取引委員会の研究会から、「公益事業分野に競争が導入された以上、当該事業分野における競争上の問題については、公正かつ自由な競争を促進することを目的とする独占禁止法により規律されていることが基本となる」との指摘もなされた(政府規制等と競争政策に関する研究会「公益事業分野における規制緩和と競争政策」2001.1, p.21. <<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/01.january/010110.pdf>>)。

図2 長距離電話サービスの仕組み



の枠組みを概観し、今後とるべき規制の在り方を整理することを目的としている。その際、経済理論的な裏づけとして、アメリカにおいて、市場構造の変化が、通信産業の規制の在り方にどのような影響を及ぼしてきたかを考察し、我が国への示唆としたい。

I 通信産業の現状

まず議論の導入として、我が国の通信産業の現状を、固定電話、携帯電話、インターネットの市場ごとに、概観することとしたい⁽⁷⁾。通信産業は、旧来は固定電話のサービスが中心であったが、携帯電話、インターネットの普及に伴い、固定電話市場の相対的地位は低下している。固定電話の契約数は、平成10年度をピークに減少し、平成12年度には携帯電話（携帯電話とPHS）の契約数に抜かれた。一方、大手通信事業者の収入構造の変化を見ると、音声収入に比して、データ伝送収入の割合が大幅に増加している⁽⁸⁾。

1 固定電話

固定電話の設備は、「発信側の加入者回線網－交換機－中継網－交換機－着信側の加入者回線網」で構成される。加入者回線網は、新規参入事業者にとって、自前で設置するのが困難なボトルネック設備⁽⁹⁾である。そのため、当初は、自前の中継網をNTTの交換機に接続する形で、長距離電話サービスの競争が行われた(図2参照)。この競争では、利用者がNTT東西に基本料金を払うこと自体は変わらず、1回ごとの通話料金の部分で競争が行われる。しかし、近年は、IP電話、直取電話、CATV電話といった、NTT東西の加入電話に替わるサービスが拡大し、固定電話契約そのものの競争も起きている。ここでは、①長距離電話をはじめとする通話サービスの競争、②固定電話契約の競争、の2つに分けてその状況を見ることにする。

(1) 通話サービスの競争

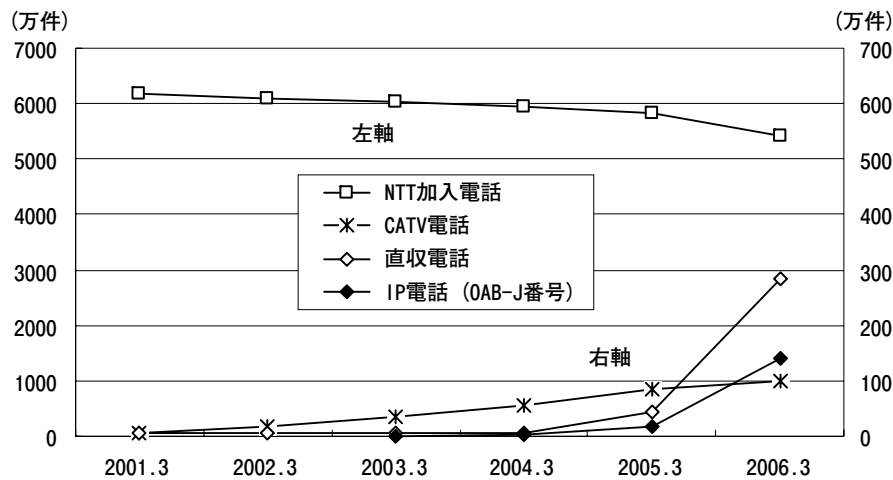
マイラインの登録状況を見ることで、通話サービスの競争状況を把握できる⁽¹⁰⁾。NTT以

(7) 特に断らない限り、本稿で取り上げた通信産業の数値は、総務省が収集しホームページで公表している数値(<http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/kyousouhyouka/data.html>)をもとにしている。

(8) データ収入が総収入に占める割合は、NTTグループで15.0%（平成12年度）→29.8%（平成16年度）、KDDIグループで8.9%（平成12年度）→30.7%（平成16年度）に変化している。（湯浅正敏ほか『メディア産業論』有斐閣、2006, pp.51-52.）

(9) ボトルネック設備とは、「あるサービスを供給するのに不可欠であるが、投資の絶対額が大きいなどの理由で新規参入事業者が自ら整備・創出することが困難な施設や資源」をいう（内閣府国民生活局編『公共料金の構造改革』財務省印刷局、2002, p.15.）。

図3 固定電話契約数の推移



(出典) 総務省公表データをもとに作成。

外の事業者のシェアは、平成18年9月末現在、市内通話で16.3%、県内市外通話で20.2%、県外通話で22.5%であり、平成16年以降漸減傾向にある⁽¹¹⁾。これは、元々県外通話を専業としていたNTTコミュニケーションズが、平成13年から、市内通話、県内市外サービスに進出した影響が大きい。NTTコミュニケーションズは、平成16年12月に、市内、県内市外、県外、国際通話の4区分すべて一括登録すると割引が受けられる「プラチナライン」を開始し、登録数を伸ばしている。

(2) 固定電話契約の競争

近年登場した新サービスには、下記のようなものがある。これら新サービスの拡大により、固定電話契約数におけるNTT東西のシェアは、平成13年3月の99.8%から、平成18年3月の92.7%まで低下している(図3参照)。

① IP電話

IP電話とは、インターネットの通信規約であるIP(インターネット・プロトコル)を用いて、音声 packets に分割してルーター⁽¹²⁾によって伝送する電話サービスである。IP電話は、通信事業者専用のIP網を使用する。これに対して、スカイプなどは、公衆インターネット網を使用するため、インターネット電話と呼ばれている。なお、IP電話の中でも、音声品質や緊急通報の点で、加入電話相当のレベルが保証されているものには、加入電話と同じ体系の電話番号(0AB~J番号)⁽¹³⁾、保証されていないものには、IP電話固有の電話番号(050番号)が付与されている⁽¹⁴⁾。

② 直収電話

直収電話とは、NTT東西以外の事業者が、加入者回線部分も含めて提供する電話サービスである。中でも、NTT東西のドライカップ(使用していないメタル加入者回線)をまるごと借り受けて、自社の設備につなぐ「新型直収電話」

(10) マイラインとは、明示的に電話会社を指定せずに電話をかけた場合、事前に登録した電話会社に電話交換機が通話をつなぐサービス。マイラインでは、未登録者は、市内・県内市外通話はNTT東西、県外通話はNTTコミュニケーションズに接続されるため、未登録分はNTTのシェアに加算するものとする。

(11) マイライン事業者協議会「マイライン登録状況」<http://www.myline.org/report_index.html>より算出

(12) ルーターは、異なるネットワークをつないでネットワーク上を流れるデータを中継する機器である。

(13) 加入電話相当のレベルが保証されているサービスであるが、NTT東日本の「ひかり電話」で、平成18年9月に3日間障害が発生するなど、技術的に未成熟であることも指摘される。

の契約数が増加している。ソフトバンクテレコムの「おとくライン」、KDDIの「メタルプラス」などがこれに当たる。

③CATV電話

CATV電話とは、ケーブルテレビのサービス地域において、その回線を利用して行う電話サービスである。ジュピターテレコムが、平成9年にサービスを開始した。現在、サービスを提供しているのは、ジュピターテレコムグループのみである。

2 携帯電話

NTTから初めて携帯電話が発売されたのは、昭和62年のことであり、翌63年には新規参入が認められた。その後、端末の軽量小型化、売り切り制導入⁽¹⁵⁾、新規加入料の値下げと廃止⁽¹⁶⁾、などの要因もあり、平成8年頃から急速に普及した。

平成18年9月末現在、携帯電話とPHSの合計で、9,869万台（うち、PHSは488万台）の契約がある⁽¹⁷⁾。携帯電話の事業者別シェアは、NTTドコモ55.5%、auグループ（KDDI）28.1%、ソフトバンクモバイル16.3%となっている。

携帯電話市場への参入には、周波数免許を必要とするため、寡占的にならざるを得ない。平成17年11月には、12年ぶりに携帯電話に新規参入が認められ、BBモバイル（ソフトバンクの子会社）、イーモバイル（イーアクセスの子会社）、

アイピーモバイルの3社への周波数免許付与が決定した（ソフトバンクは、その後ボーダフォンを買収したため、新規の免許を総務省に返上）。新規事業者の参入や、平成18年10月に開始された「番号ポータビリティ制度」によって、事業者間の競争が促進されることが期待される。

我が国の携帯電話市場の特徴は、垂直統合型のビジネスモデルにあり、1つの携帯電話端末は、特定の携帯電話事業者の端末としてしか利用できない仕組みになっている。このビジネスモデルのもと、各携帯電話事業者は、販売代理店での端末販売に対して4万円前後の販売奨励金を出し、契約者の囲い込みを図っている⁽¹⁸⁾。これにより契約者の初期コストは抑えられているが、販売奨励金の費用は、結局は毎月の料金に転嫁されており、受益と負担の関係が不明瞭になっていることも否定できない。

3 インターネット

インターネットは、アメリカで1969年に開発された、分散型のコンピュータネットワーク「アーパネット」(ARPANET)を原型とし、現在では、そのネットワークは世界中に広がっている。我が国では、昭和59年に大学などを結ぶ「ジュネット」(JUNET)が開発され、平成5年には商用のインターネット接続サービスが開始された⁽¹⁹⁾。インターネット接続が広く普及したのは、平成7年頃からであるが、当初はダイヤルアップによる接続であり、高速の常時接続

(14) 050番号のIP電話は、固定電話の加入が前提となっており、固定電話に代替するものではないと考えられる。

この点は、総務省の競争状況評価でも次のように指摘されている。「050-IP電話及びソフトフォンの利用に関してはインターネット接続の可能な環境、例えばNTT加入電話を利用したDSLサービスへの加入などが前提となっており、NTT加入電話への加入を代替する選択肢とはなり得ない」（総務省『2005年度（平成17年度）電気通信事業分野における競争状況の評価 別冊：参考資料』2006, p.11.）。ソフトフォンとは、スカイプなどを指す。

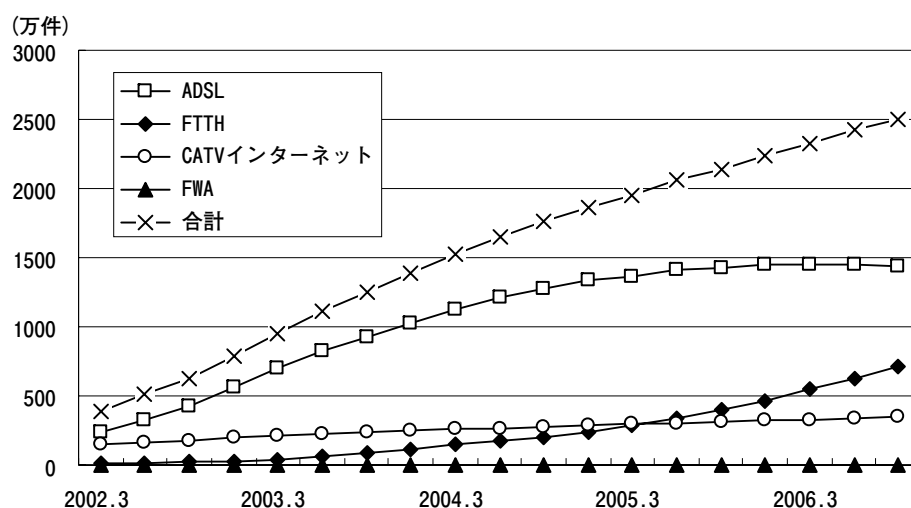
(15) 平成6年に、端末設備等規則（昭和60年4月1日郵政省令第31号）が改正され、移動電話機の位置付けが、電気通信回線設備（事業者が一体的に提供すべきもの）から、端末設備（利用者の所有物）へ変更された。これにより、多様で低廉な端末が登場した。

(16) 新規加入料は、NTTドコモの場合、平成4年当時45,800円であったが、順次下げられ、平成8年に廃止された。

(17) 社団法人電気通信事業者協会「携帯電話・PHS契約数」<<http://www.tca.or.jp/japan/database/daisu/index.html>>

(18) 携帯電話のビジネスモデルについては、例えば、湯浅ほか 前掲注(8) pp.67-68.を参照。

図4 ブロードバンド契約数の推移



(出典) 総務省公表データをもとに作成。

が一般に可能になったのは、平成11年のADSLのサービス開始以降である。

現在、高速のインターネット接続を提供するブロードバンド回線には、ADSL⁽²⁰⁾、FTTH⁽²¹⁾、CATVインターネット⁽²²⁾、FWA⁽²³⁾といった種類がある。ブロードバンドの普及の推移は、図4のとおりである。ADSLは、平成13年に、ソフトバンクがそれまでの業界標準の約半額でのサービス開始を発表して以降、値下げ競争が起き、大きく普及することとなった⁽²⁴⁾。

ADSL市場では、NTT東西が40%弱のシェアを保っているが、ソフトバンク(35%前後)やイーアクセス(13%前後)もある程度のシェ

アを獲得している。これに対してFTTH市場では、NTT東西のシェアが60%を超えている。FTTHは、既存のメタル線の加入者回線網を利用するADSLと異なり、新たに加入者宅まで光ファイバーを敷設する必要がある。そのため、NTT東西や、有線ラジオを手がけるUSEN、電柱を持つ電力系事業者といった加入者宅までのインフラ基盤を有する事業者のシェアが高い。

ブロードバンドの主流は、高速で多機能なサービスが利用可能なFTTHに移行してきている。平成18年3月～6月期に、ADSLは、サービス開始以来初の減少となったのに対して、FTTHは85万件増と、増加を続けている。

(19) 北村順生「インターネットの普及動向と将来への展開」国際通信経済研究所編『インターネットの現状と課題』2000, pp.9-12.

(20) Asymmetric Digital Subscriber Line (非対称デジタル加入者線)の略。電話用のメタルの加入者線に、モデムなどを設置することにより、高速のデジタルデータ伝送を可能にする。サービスによって速度は異なるが、例えば下り最大50Mbps、上り最大5Mbps程度と、加入者がデータ受信に使用する下りの通信速度が、上りに比べ速く設定されていることが特徴である。局舎から加入者宅までの距離が長くなると、減衰が生じて速度が落ちる。

(21) Fiber To The Homeの略。各家庭まで敷設された光ファイバーケーブルによって、数十～最大100Mbpsの、高速大容量のインターネット接続を可能にするサービス。

(22) ケーブルテレビ用の同軸ケーブル網を用いて提供するインターネット接続サービス。

(23) Fixed Wireless Accessの略。各家庭と通信事業者間の加入者回線が無線で接続する固定通信システム。

(24) ソフトバンクが開始したYahoo! BBは、既存の事業者と異なる仕様を用いることで、コストを削減することに成功した。参入前の業界標準が1.5Mbps程度、月額料金6,000円弱であったのに対して、Yahoo! BBは最大速度8Mbps、月額3,017円という価格設定であった。

今後は、ADSLからFTTHへの乗り換えが進んでいくものと見られる。NTTは、平成16年発表の中期経営戦略で、平成22年度までに、固定電話契約数の約半数にあたる3,000万回線を、FTTHにする目標を掲げている。

II 通信事業に対する規制政策

通信事業のような大規模なネットワークを必要とする事業で、公正競争を確保するためには、ボトルネック設備を有する事業者に対して、規制を加える必要がある。規制手法としては、①構造的規制、②行動的規制、の2通りの手法が存在する⁽²⁵⁾。

構造的規制とは、対象とする産業の構造を設計するものであり、代表的な規制手法として、ボトルネック設備を有する事業者を、自然独占部門と競争部門へ分割する手法が挙げられる。行動的規制は、事業への参入・退出、料金設定等、事業者の行動を規制するものである。特に、ボトルネック設備を有する事業者に対して、その設備への接続義務などを課すことで、競争条件を整備する。

接続の義務付けに当たっては、設備を機能に応じて細分化（アンバンドル）し、個々の要素ごとに接続料金を設定する手法が用いられる。設備をアンバンドルすることにより、競争事業者が、必要なネットワーク機能だけを利用することが可能になる。接続規制の課題は、アンバンドル提供すべき要素、およびその接続料金の設定が、競争上、適切かどうかという点である。

以下では、我が国の規制政策について、

NTTに対する構造的規制、支配的事業者に対する行動的規制を概説した後、現在の接続規制が市場に与えている影響を分析したい。

1 NTTに対する構造的規制

昭和60年に誕生したNTTは、電電公社時代に構築した加入者回線網というボトルネック設備を継承した、我が国最大の通信事業者である。NTTの組織形態の在り方は、常に議論の対象となってきた。

電電公社の民営化を決定づけた第2次臨時行政調査会の「第3次答申」（昭和57年7月）には、「現在の電電公社は、5年以内に、基幹回線部分を運営する会社と地方の電話サービス等を運営する複数の会社とに再編成することとし、当面、政府が株式を保有する特殊会社に移行させる⁽²⁶⁾」ことが盛り込まれていた。昭和60年に施行された日本電信電話株式会社法（昭和59年法律第85号。以下「NTT法」という。）では、NTTを1社体制で発足させ、5年以内に会社の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずることが規定された。しかし、平成3年3月の見直し、その後の平成8年3月の見直しで結論は先送りされ、NTTが再編成されたのは、平成11年7月のことである⁽²⁷⁾。

NTTは、再編成により、持ち株会社（NTT）、東西の地域通信会社（NTT東日本、NTT西日本）、長距離通信会社（NTTコミュニケーションズ）に分割された。NTTコミュニケーションズは、既にNTTから分離されていたNTTドコモ、NTTデータと同様に、法律に基づく特殊会社ではなくなり、一般の商法人となった⁽²⁸⁾。

(25) 依田高典『ネットワーク・エコノミクス』日本評論社、2001、pp.64-67.

(26) 臨調・行革審OB会『臨調 行革審—行政改革2000日の記録』行政管理研究センター、1987、p.236.

(27) 平成9年法律第98号による改正。このときの法改正で、NTT法は、「日本電信電話株式会社法」から、「日本電信電話株式会社等に関する法律」に題名改正された。

(28) NTT持ち株会社が保有する各会社の株式の割合は、NTT東西（NTT法に基づき100%）、NTTコミュニケーションズ（100%）、NTTドコモ（59.05%）、NTTデータ（54.18%）となっている。なお、NTT持ち株会社の株式は、政府が33.72%を保有している。（いずれも平成18年9月末現在）

表1 NTTに対する主な規制

	NTT持ち株会社	NTT東日本、NTT西日本
目的	・NTT東日本、NTT西日本の全株式を保有し、両社による適切かつ安定的な電気通信役務の提供の確保を図ること ・電気通信の基盤となる電気通信技術に関する研究を行うこと	・地域電気通信事業を経営すること
事業範囲	・NTT東日本、NTT西日本が発行する株式の引受け、保有、株主権利の行使 ・NTT東日本、NTT西日本に対する助言、あつせん、その他の援助 ・電気通信の基盤となる電気通信技術に関する研究 など	・自社エリアの、同一の都道府県内で行う電気通信業務（＝「地域電気通信業務」） ・総務大臣の認可を受けて、地域電気通信業務を営むために保有する設備、技術、職員を活用して行う業務（＝「活用業務」） など
責務	・国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保 ・電気通信技術に関する研究の推進及びその成果の普及	
株式	・政府が3分の1以上を保有 ・外資の比率は3分の1まで	・持ち株会社が全株式を保有
役員任免	・総務大臣が認可	
定款の変更	・総務大臣が認可	
事業計画	・総務大臣が認可（収支計画書、資金計画書を添付）	

（出典） 筆者作成。

NTTを分割するメリットとしては、①地域通信会社と長距離通信会社を構造分離することにより、地域会社の接続会計が透明化し、接続ルールの公正な運用が図られること、②地域通信会社間で、経営指標の比較競争（ヤードスティック競争⁽²⁹⁾）が促進されること、③長距離通信会社は、完全民営化されることにより、国際通信事業などの新規事業への進出が可能となることが期待された⁽³⁰⁾。

持ち株会社制度によるNTTの再編成は、「三社に一応の分割をすることでNTT分割に執念をかたむけてきた郵政省の顔を立てる一方で、独占禁止法を改正して持ち株会社制度を認めることでNTTの求めるグループの一体性を確保するというきわめて政治的な妥結であっ

た⁽³¹⁾」、「各事業会社は持株会社の100%出資子会社で、実質的に一社体制であることは従来と変わらず、競争政策の観点からはあまり意味のない再編だった⁽³²⁾」などといわれる。すなわち、持ち株会社という形態を選択した結果、①持ち株会社がNTTグループ全体の利潤を極大化する行動を選択すること、②長期資金を一体的に調達する持ち株会社形態では、株価などの資本市場を通じたヤードスティック競争メカニズムは期待しにくいこと、などは否定できない⁽³³⁾。

現在、NTT持ち株会社、地域通信会社のNTT東西には、表1のような規制が設けられている。NTT東西の業務範囲は、県内通信に限定されており、携帯電話との融合サービスのような業務を営むには、「活用業務」として

(29) ヤードスティック競争導入とは、「規制下の全国独占企業をいくつかの地域別企業に分割して、特定地域の企業が他の地域の企業の業績に刺激をうけて自己の内部効率を向上するようにする」ことである（植草益『公的規制の経済学』NTT出版、2000、p.165.参照）。

(30) この点については、木村順吾『情報政策法—ネットワーク社会の現状と課題』東洋経済新報社、1999、pp.43-47.に詳しい。

(31) 土屋大洋「1990年代の情報通信政策—NTT経営形態問題にとらわれた10年」『レヴァイアサン』32号、2003.4、p.84.

(32) 本間雅雄「通信自由化20年、その評価と課題」『電気通信』708号、2005.12、p.23.

(33) 浅井澄子『電気通信事業の経済分析—日米の比較分析 増補改訂版』日本評論社、1999、pp.242-246.

表2 支配的事業者に対する規制

	第1種指定電気通信設備(固定系)を設置する事業者	第2種指定電気通信設備(移動系)を設置する事業者
指定要件	都道府県ごと、シェアが50%を超える加入者回線を有すること → 各都道府県でNTT東西を指定	業務区域ごと、シェアが25%を超える端末設備を有すること → NTTドコモ、KDDI、沖縄セルラーを指定
接続規制	・接続約款の作成と、総務大臣による認可 ・接続料の算定方法についての法的要件(長期増分費用方式の適用など) ・接続会計の整理と、接続に関する収支の状況の公表	・接続約款の作成と、総務大臣への届出
対象となる設備	加入者回線と、これと一体として設置する電気通信設備	基地局回線と、移動体通信を提供するために設置される電気通信設備
行為規制	・接続の業務に関して知り得た情報を、目的外に利用又は提供すること ・特定の電気通信事業者に対し、不当に優先的又は不利な取扱いをすること ・他の電気通信事業者、電気通信設備の製造業者、販売業者に対し、不当な規律又は干渉をすること ・総務大臣が指定する「特定関係事業者」(=NTTコミュニケーションズ)との間のファイヤーウォール	※以下の禁止行為の適用は、収益のシェアが25%を超える事業者を個別に指定 → NTTドコモを指定 ・接続の業務に関して知り得た情報を、目的外に利用又は提供すること ・特定の電気通信事業者に対し、不当に優先的又は不利な取扱いをすること ・他の電気通信事業者、電気通信設備の製造業者、販売業者に対し、不当な規律又は干渉をすること

(出典) IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会『IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について—新競争促進プログラム2010』2006.9, p.20.をもとに作成。

可能かどうか、総務大臣の認可を得る必要がある⁽³⁴⁾。

2 支配的事業者に対する行動的規制

本節では、電気通信事業法を基本に行われる支配的事業者に対する規制の中でも、接続規制を中心に、変遷と現状を見ていくこととしたい。

昭和60年施行の電気通信事業法(昭和59年法律第86号)では、電気通信事業者は、回線設備を自ら設置しているかどうかで、第1種電気通信事業者と第2種電気通信事業者に区分された。この枠組みは、第1種電気通信事業者には

相対的に重い規制を課し、事業者間の公正な競争の確保を図るものであった⁽³⁵⁾。しかし、ボトルネック設備に対する接続ルールは存在せず、接続条件などは、基本的には事業者間の協議に委ねられていたため、郵政省を巻き込んだ対立を生じさせた⁽³⁶⁾。

接続ルールが整備されたのは、平成9年の電気通信事業法改正⁽³⁷⁾においてである。固定通信事業で、都道府県ごとに、加入者回線のシェアが50%を超える事業者には、指定電気通信設備に係る接続規制が設けられた(現在の第1種指定電気通信設備制度、表2参照)。

(34) 総務大臣が認可する条件は、「地域電気通信業務の円滑な遂行」と「電気通信事業の公正な競争の確保」に支障を及ぼすおそれがないと認められることである(NTT法第2条第5項)。

(35) この枠組みにおいては、第1種電気通信事業者の参入・退出、料金が、郵政大臣の認可制となっており、需給調整を意図する側面の強い、管理された競争状態であったといえる。

(36) 当時の電気通信事業法では、第1種電気通信事業者間の接続協定には、郵政大臣の認可が必要であること(第38条)、事業者間の協議が調わない等の場合、郵政大臣は協定の締結命令や裁定を行うこと(第39条)、が規定されていた。

(37) 平成9年法律第97号

平成13年の電気通信事業法改正⁽³⁸⁾では、移動通信事業にも接続規制が設けられた（第2種指定電気通信設備制度）。また、この改正により、支配的事業者規制⁽³⁹⁾も導入され、接続で知り得た情報の目的外利用・提供の禁止等の行為規制が設けられた。一方、市場支配力を有しない事業者については、接続協定が認可制から届出制に変更されるなどの規制緩和が行われ、支配力に応じて規制に差をつける非対称規制の整備が進んだ。

平成15年の電気通信事業法改正⁽⁴⁰⁾では、設備設置の有無によって、第1種、第2種電気通信事業者に区分して規制する枠組みが、廃止された。指定電気通信設備に係る接続規制を維持する一方で、サービスに関する規制は、設備とは切り離すという考え方によるものである。改正後の参入規制では、一定の規模を超える場合は総務大臣の登録を要するが、その他の場合は総務大臣への届出に緩和された⁽⁴¹⁾。また、第1種指定電気通信設備を設置する事業者が行う指定電気通信役務⁽⁴²⁾以外は、契約約款の作成・届出義務が廃止された。

以上の改正の結果、電気通信事業法に基づく支配的事業者に対する規制は、現在は表2のようになっている。

3 接続規制の影響

(1) 固定電話

NTT東西のメタルの加入者回線を、他の事業者が利用する場合の料金、いわゆるNTTの接続料は、図5のように推移している。接続料には、①GC（Group Unit Center）接続：加入者宅に最寄りの加入者交換局（全国約1,600局）との接続と、②ZC（Zone Center）接続：加入者交換局を都道府県ごとに束ねる中継交換局との接続、の2つの区分がある。

接続料は、基本的には「コスト÷通信量」で算出される。平成12年度からは、実際にかかったコストではなく、その時点で最新の技術で最も効率的な通信網を構築した場合にかかるコストで算出する「長期増分費用方式」が導入された。長期増分費用方式は、既存事業者の経営の効率性を高める誘因になると考えられている。

算出の分母となる、NTT東西の交換機を通る通信量は、平成12年度をピークに減少傾向にある。固定電話から携帯電話やIP電話への移行、インターネットのダイヤルアップ接続からブロードバンド接続への移行が原因と見られる。これら通信量の減少を背景に、接続料は、平成15（2003）年度から上昇に転じた。それまでの接続料低下は利用者料金の低下に貢献したが、逆に接続料が上昇を続けると、「利用者料

(38) 平成13年法律第62号

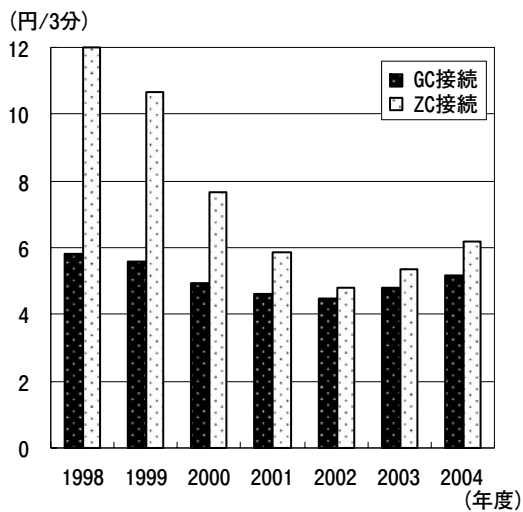
(39) ここでいう支配的事業者とは、「市場に多大な影響力を有し、市場支配力を濫用することによって公正な競争や利用者利益、電気通信サービスの公共性を阻害するおそれ（客観的蓋然性）が高いことに着目して、電気通信分野に固有の概念として設定するもの」。（電気通信審議会「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申－IT時代の競争促進プログラム」2000.12, p.12. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/pressrelease/japanese/PDF/denki/001221j60401.pdf> 参照）

(40) 平成15年法律第125号

(41) 一定の規模とは、①端末系伝送路設備の設置の区域が一の市町村（特別区、指定都市の区）の区域を越えないこと、②中継系伝送路設備の設置の区間が一の都道府県の区域を越えないこと（電気通信事業法施行規則第3条第1項）。

(42) 指定電気通信役務とは、第1種指定電気通信設備を用いて提供する役務であって、他の電気通信事業者によって代替的な役務が十分に提供されないことを勘案して、適正な料金その他の提供条件に基づく提供を保障することにより利用者の利益を保護するため、特に必要がある役務（電気通信事業法施行規則第18条）。

図5 接続料の推移



(出典) IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会『IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について一新競争促進プログラム2010』2006.9, p.47.をもとに作成。

金の上昇→直収電話やIP電話などの新サービスへのシフト→通信量の減少→接続料の上昇」という負のスパイラルに陥ることが予想される。そこで、接続料上昇を抑えるために、平成17年度から導入されたのが、算出式の分子に当たる「コスト」の切り下げである。NTSコスト(Non-Traffic Sensitive Cost)と呼ばれる、通信量の変動に依存しない固定的なコストを、5年間で段階的に接続料の算出から除外することとなった⁽⁴³⁾。

既に、接続料の上昇は、長距離電話のような、発信側と着信側双方のNTT交換機に接続して通話を提供するサービスの利潤を圧迫して

いる。KDDIやソフトバンクテレコムは、マイラインの営業を平成16年から中止し、接続料の影響を受けにくい直収電話やIP電話へ、サービスをシフトさせている⁽⁴⁴⁾。

(2) インターネット

インターネットは、Iで見たように、ADSLからFTTHへの移行が進んでいる。現在の指定電気通信設備制度では、都道府県ごとに、加入者回線のシェアが50%を超えていれば、設備を機能ごとにアンバンドルして、他事業者に開放することが義務づけられる⁽⁴⁵⁾。シェアの算定は、メタル回線と光ファイバー回線の区別なく行われるため、メタル回線をほぼ独占するNTT東西の光ファイバー設備は、すべての都道府県で指定電気通信設備となっている。

メタル回線の接続料は、長期増分費用方式で算出されるが、光ファイバーには新規性があり、今後相当の需要の増加が見込まれることから、「将来原価方式⁽⁴⁶⁾」での接続料算出が可能となっている。平成13年度から19年度(7年間)のコスト、需要の予測値に基づき、NTT東西の加入者系光ファイバーは、1芯月額5,074円で他の事業者に貸し出されている。

NTTは、この料金について、需要の立ち上がりの遅れから、実際のコストを大きく下回っており、早急な見直しが必要と主張している(図6参照)⁽⁴⁷⁾。しかしながら、他事業者にとっても、この料金で光ファイバーを借りて、ビジネスモ

(43) NTSコストは、総額で約3,234億円。平成17年度以降、1年間に約650億円ずつ除外していくことになる。(情報通信審議会「平成17年度以降の接続料算定の在り方について 答申」2004.10.19, p.62. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/tousin/041019_1.pdf>)

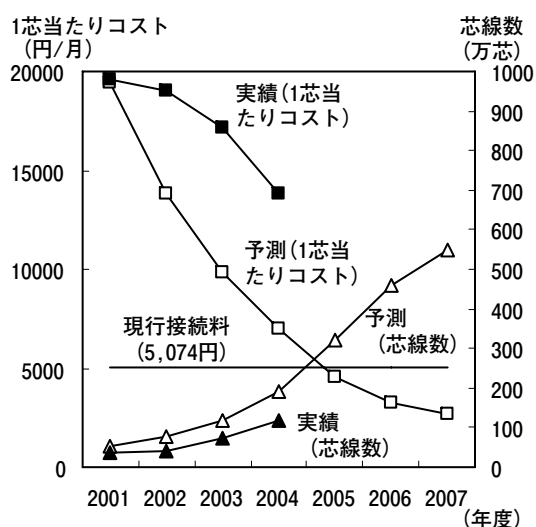
(44) 「固定電話の「完全勝利」NTTが描くシナリオを読む」『日経コミュニケーション』436号, 2005.4.15, pp.30-38.

(45) 開放の対象となる設備とは、加入者交換機から加入者宅までの加入者回線、加入者交換機、中継交換機から加入者交換機までの中継回線、中継交換機などの設備である。

(46) 接続料規則(平成12年郵政省令第64号)第8条第2項。適正な資本報酬もコストの一部に含めることができるため、一定程度のリスクは織り込み済みになる。

(47) 日本電信電話株式会社「第3回会合におけるプレゼンテーションに対する追加質問等について」2006.2.22, p.6. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/ip_ka/pdf/060222_2_09-1.pdf>

図6 加入者系光ファイバーの接続料と需要予測



(出典) IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会『IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について—新競争促進プログラム2010』2006.9, p.50.をもとに作成。

デルを立てるのは容易ではない。

NTT東西は、一部の占有型サービスを除き、1芯の光ファイバーを加入者宅の近くで8分岐させ、最大8回線の加入者を収容している。分岐された1回線ごとの貸し出しには、NTT東西は応じないため、光ファイバーを借りる事業者にとっては、リスクが高くならざるを得ない⁽⁴⁸⁾。

このような状況を背景に、1芯の光ファイバーを複数の加入者で共有できることの多い「集合住宅向け」と、加入者を集められる保証の低い「集合住宅以外」では、事業者の参入の傾向は異なっている。「集合住宅向け」のNTT東西のシェアは50%前後で、様々な事業者が参入しているのに対して、「集合住宅向け以外」では、NTT東西のシェアは70%を超え、残りのシェアも電力系事業者にはほぼ限られている。

集合住宅や都市部といった、まとまった需要が期待できるところ以外では、インフラ基盤を持たない事業者が、FTTHに参入するインセンティブは低いといえる⁽⁴⁹⁾。

III 今後の通信政策の在り方

海外の通信政策に目を転じると、EU（欧州連合）では、競争法の考え方に準拠した事後規制に移行し、分野特殊な事前規制は例外であるという立場をとっている。一方、アメリカでは、AT&T（American Telephone & Telegraph Company）分割により誕生した電話会社間の合併を認めるとともに、地域電話会社に対する規制緩和を行っており、「政策の転換⁽⁵⁰⁾」とも評されている。国によって市場構造が異なるため、一概に比較はできないが、我が国の政策設計において、参考にできる部分はあろう。アメリカのAT&T分割の背景については、IVで取り上げる。

通信事業のような、公共的なサービスを提供する分野においては、経済的な規制のほかに、すべての消費者があまねく公平にサービスを利用できるようにする規制、すなわちユニバーサルサービス確保のための規制も見落とせない。本章では、欧米の通信政策、ユニバーサルサービス制度の理論に触れた後、今後の通信政策について、総務省で行われた検討結果を紹介したい。

1 欧米の通信政策

(1) EU

EUにおいては、1998年1月に、電話サービ

(48) 例えば、自前のインフラを持つ関西電力系のケイオプティコムは、光ファイバーの接続料を下回る月額4,900円（戸建て向け）で光サービスを提供している。

(49) 平成18年10月には、KDDIが、東京電力のFTTH事業を統合することで正式合意し、自前インフラの増強を図っている。

(50) 例えば、「ブロードバンド時代の通信政策—なぜ米国は通信政策を大転換したのか」『EIT Journal』51号, 2006.7, pp.43-64.

スの独占廃止によって、電気通信市場が完全自由化された。自由化された電気通信市場を規制したのは、20の指令類からなる「1998年規制パッケージ」(1998 Regulatory Package)であった。しかし、「1998年規制パッケージ」は、サービスごとに個々の市場を規制するものであり、その後のインターネットの普及や、通信と放送の融合を背景に、より柔軟な規制への見直しに迫られた。そこで、新たに2002年3月に採択されたのが、「新たな規制枠組み」(New Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services)である。「新たな規制枠組み」⁽⁵¹⁾の特徴は、以下の3点である⁽⁵²⁾。

①メディア融合への対応

通信と放送の融合が進んできたことから、新たに「電子通信」(Electronic Communications)という概念が導入された。放送も含めたすべてのネットワークインフラ(電子通信ネットワーク)層と、ネットワーク上で提供されるサービス(電子通信サービス)層を、メディア横断的に規制することとした。ただし、放送のコンテンツ、金融サービスまたは情報社会サービス(電子商取引)といったコンテンツ層については、「新たな規制枠組み」の対象外となった。

②参入規制の緩和

参入手続きを定めているのは、認可指令である。電子通信ネットワーク、電子通信サービスへの参入については、個別審査は不要となり、

届出制に移行した。無線周波数、電話番号、線路敷設権などの公益事業特権については、届け出た事業者に対して加盟国の規制機関が、客観性、透明性、非差別性の原則に従って、別途使用権を付与することとなった。

③事後規制への移行

市場原理を活用するため、規制の方法を競争法の考え方に準拠した事後規制へ移行し、競争的でない分野にのみ、事前規制を課すこととなった。具体的には、「関連製品・サービス市場に関する勧告」(2003/311/EC)が画定する18の市場ごとに、加盟国の規制機関が、競争法と整合性を採りながら市場分析を行う。有効な競争が存在しない場合には、その市場で「顕著な市場支配力(SMP: Significant Market Power)を有する事業者」(以下「SMP事業者」とする。)に対して、事前規制を課すことができる⁽⁵³⁾。市場の分析は、「市場分析及びSMPの評価に関する委員会ガイドライン」(2002/C165/03)に基づいて進められる。

FTTH(光ファイバー回線)に対する接続規制に注目すると、ローカル・ループ・アンバンドル規則⁽⁵⁴⁾で、SMP事業者への接続義務の対象となるのは、メタル回線のみであり、光ファイバー回線への義務付けは加盟国の判断に任されている。仮に、加盟国が、18の市場のうちの「ローカル・ループへのアンバンドル・アクセス卸売市場」(第11市場)の市場分析で、FTTHをメ

(51) 「新たな規制枠組み」の構成は、枠組み指令(2002/21/EC)、認可指令(2002/20/EC)、アクセス・相互接続指令(2002/19/EC)、ユニバーサルサービス指令(2002/22/EC)、無線周波数決定(676/2002/EC)、eプライバシー保護指令(2002/58/EC)、競争指令(2002/77/EC)、ローカル・ループ・アンバンドル規則(2887/2000/EC)。各指令などの概要は、例えば、国際通信経済研究所編『海外通信白書2006』NTT出版、2006、pp.171-172.にまとめられている。加盟国は、2003年7月24日までに、指令を国内法制化することが義務付けられた。期限内に達成できたのは、イギリス、アイルランド、スウェーデン、デンマーク、フィンランドのみであったが、その後順次国内法制化が進み、最後となったギリシアも、2006年1月に国内法制化を完了させた。2000年12月に採択された「ローカル・ループ・アンバンドル規則」は、施行日の2001年1月2日から、加盟国に直接適用された。

(52) 福家秀紀「EUの新情報通信指令の意義と課題」『公益事業研究』55巻2号、2003.12、pp.1-13.参照

(53) 「枠組み指令」第14条～第16条。小売市場のSMP事業者に対しては、「ユニバーサルサービス指令」に基づく規制が、卸売市場のSMP事業者に対しては「アクセス・相互接続規制」に基づく規制が課される可能性が生じる。

(54) ローカル・ループとは、加入者回線網のことを指す。

タル回線と関連性のある市場（代替物）と分析すれば、FTTHも第11市場のSMP事業者に開放が義務付けられる。ただし、現時点では、各加盟国ともそのような分析は行っていない⁽⁵⁵⁾。

(2) アメリカ

アメリカでは、1984年に、民間の通信事業者AT&Tが構造分離され、長距離通信を主事業とする新AT&Tと、7つのベル系地域電話会社（RBOC：the Regional Bell Operating Companies）とに分割された。その後、1996年電気通信法により1934年通信法が大幅改正され、地域通信市場への競争導入のため、RBOCを始めとする既存の地域電話会社の設備に対する接続規制が、強化されることとなった⁽⁵⁶⁾。

通信法の改正を受け、連邦通信委員会（FCC：Federal Communications Commission）は、1996年8月に、相互接続に関する規則⁽⁵⁷⁾を制定した。制定された規則では、既存の地域電話会社が競争事業者に、アンバンドル提供すべきネットワーク要素（UNE：Unbundled Network Element）の対象が示され、また長期増分費用方式による接続料算定が規定された。結果として、加入者回線総数に占める競争事業者の回線数の割合は、1999年末の4.3%から、2005

年末には18%まで上昇した⁽⁵⁸⁾。この時点では、UNEの対象である加入者回線は、その素材がメタル回線であるか、光ファイバー回線であるかの区別はなかった。

2003年8月、FCCは、ブロードバンド普及のための設備投資を促進するため、UNEの対象見直し⁽⁵⁹⁾を発表し、光ファイバー回線の開放義務は撤廃されることになった。通信法第251条d項2号では、UNEとするかどうかの判断基準に、必要性（necessary）と阻害性（impair）を規定している。光ファイバー回線の開放義務撤廃に当たっては、多少の阻害性よりも、1996年電気通信法第706条（Advanced Telecommunications Incentives）の「ブロードバンド普及のためのインセンティブ喚起」の方が優先する、という政策的判断が行われたとされる⁽⁶⁰⁾。ケーブルテレビの加入率が高いアメリカでは、ブロードバンド市場の内訳は、CATVインターネットが50.9%、ADSLが38.8%を占め、通信事業者が提供するFTTHは0.9%に過ぎない⁽⁶¹⁾。すなわち、RBOCの提供するADSLと、CATVインターネットが競争関係にあり、FTTHの敷設競争はさほど進展していない。

FCCは、2005年9月、地域電話会社の提供するブロードバンドサービスの規制上の位置

(55) 情報通信総合研究所編『情報通信アウトック2006—IT大融合の時代』NTT出版、2005、pp.156-157。

(56) 改正された通信法については、浅井澄子『情報通信の政策評価—米国通信法の解説』日本評論社、2001。；城所岩生『米国通信改革法解説』木鐸社、2001。；福家秀紀『情報通信産業の構造と規制緩和—日米英比較研究』NTT出版、2000、pp.87-131。に詳しい。

(57) First Report and Order in the Matter of Implementation of Local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996. 1996.8.8. (FCC 96-325)

(58) FCC, *Local Telephone Competition : Status as of December 31, 2005*. Table 1

<http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-266595A1.pdf>

(59) Report and Order and Order on Remand and Further Notice of Proposed Rulemaking. 2003.8.21. (FCC 03-36) いわゆる、「3年ごとの見直し命令」（TRO：Triennial Review Order）。見直しの内容、経緯は、公正取引委員会競争政策研究センター『諸外国の電気通信分野における市場支配的地位の濫用規制等に関する調査』2005、pp.43-90。；谷脇康彦・二宮清治「米国における接続ルール見直しについて」『海外電気通信』36巻1号、2003.4、pp.7-25。に詳しい。

(60) 神野新「米国とEUにおける光ファイバー開放議論と規制アプローチの比較検証」『InfoCom REVIEW』36号、2005.3、pp.51-59。

づけを、「電気通信サービス」から「情報通信サービス」に変更し、通信規制の適用外であるCATVインターネットと同等にした⁽⁶²⁾。これにより、地域電話会社が、非系列のインターネット・サービス・プロバイダーに対して、ブロードバンドを非差別的に提供する義務も撤廃された。

今後は、通信事業者のケーブルテレビ事業への進出と、ケーブルテレビ事業者のIP電話事業への進出が進み、電話・インターネット・放送の3サービスを一括提供する「トリプルプレイ」の異業種間競争が加速すると見られる。ケーブルテレビ事業を行うには、各自治体ごとにフランチャイズ免許を取得することが義務付けられているが、通信事業者の参入容易化のため、これを緩和する動きも出ている⁽⁶³⁾。

2 ユニバーサルサービス制度

そもそも、ユニバーサルサービスの対象となる要件としては、①日常生活におけるサービスの必需性、②市場機構がうまく機能しない場合の2点が挙げられる⁽⁶⁴⁾。代表的サービスとしては、通信、郵便、電力といったサービスが該当するが、その制度設計は、国家や時代によって

異なり得るものといえる。本節では、我が国の通信産業のユニバーサルサービス制度と、その競争政策との関係について触れたい。

(1) 我が国のユニバーサルサービス制度

我が国の通信産業においては、昭和60年に誕生したNTTに対して、NTT法第3条で、「国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に寄与する」責務を課してきた。しかし、利益の出やすい分野での競争が進展するにつれ、NTTの内部相互補助によってサービスを維持することの難しさが指摘されるようになった⁽⁶⁵⁾。そこで、平成14年に導入されたのが、サービス維持に必要な資金を市場の全参加者から徴収する制度（ユニバーサルサービス基金制度）である。

ユニバーサルサービス基金の制度設計において必要なのは、サービスの対象、サービス提供者の決定、補填額の算定方式である。

我が国では、ユニバーサルサービスの対象となるサービスは、「基礎的電気通信役務」として、①加入電話、②第1種公衆電話⁽⁶⁶⁾、③緊急通報（警察、消防、海上保安機関）が規定されてい

(61) 2005年末現在。ブロードバンド回線総数は、約5,024万回線。なお、アメリカでは、上りか下りのいずれか一方の伝送速度が200kbpsを越える回線を、「高速回線」(High-Speed Lines)とし、ブロードバンドの定義としている。FCC, *High-Speed Services for Internet Access: Status as of December 31, 2005*. Table 1, Table 6

<http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-266596A1.pdf>

(62) Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking. 2005.9.23. (FCC 05-150)

(63) 第109議会（2005～2006年）には、通信法改正案として、FCCが認可する全国免許を設ける法案（Communications Opportunity, Promotion and Enhancement Act of 2006. (H.R.5252)）、各自治体の行う免許手続きを合理化する法案（Communications, Consumer's Choice, and Broadband Development Act of 2006. (S.2686)）が提出されたが、会期末を迎え、両院での可決、調整には至らなかった。FCCの規則レベルでは、2006年12月、自治体が行う免許付与において、審査の長期化などの不当な扱いを禁止する規則が制定された（Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking. 2006.12.20. (FCC 06-180)）。

(64) 菅谷実ほか「郵政事業とユニバーサルサービス」全通総合研究所編『変革期の郵政事業—課題と展望』日本評論社、2000、pp.6-7.

(65) 例えば、マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」1998.6.

<http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/pressrelease/japanese/denki/980622j602_2.html>

る（電気通信事業法施行規則第14条）。ユニバーサルサービスの提供者は、「適格電気通信事業者」として、①基礎的電気通信役務に関する会計を公表していること、②ほかの通信事業者との接続約款を定めていること、③業務区域の範囲が総務省令で定める基準（＝100%）を満たしていること、の3点の要件が規定されている（電気通信事業法第108条）。3点目のエリアカバー率100%の規定により、提供者は、NTT東西となっている。

一方、補填額の算定方式としては、以下の3通りの選択肢が考えられる⁽⁶⁷⁾。

①収入費用方式（相殺型）

不採算地域の赤字を、採算地域の黒字で相殺し切れない部分を、補填額とする方式。

②収入費用方式（積上型）

不採算地域の赤字部分を積み上げて、それを補填額とする方式（イギリス、フランス、ドイツ、イタリアなどで採用されている方式⁽⁶⁸⁾）。

③ベンチマーク方式

全国平均コストに一定の率を乗じた水準を「ベンチマーク」として、高コスト地域を特定する。それらの地域でベンチマークを上回っているコストの合計を、補填額とする方式（アメリカで採用されている方式）。

我が国の基金導入時の算定方式は、①の収入費用方式（相殺型）であり、NTT東西の各々の収支が黒字であったため、基金が発動されることはなかった。しかし、加入電話の通信量の減

少、接続料算出でのNTSコストの除外により、NTT東西の固定電話事業の収支が悪化しており、ユニバーサルサービスの費用負担の在り方を見直すこととなった。新しい算定方式として採用されたのが、③のベンチマーク方式であり⁽⁶⁹⁾、これにより、基金は平成19年1月から実際に運用が開始される。

補填対象となる高コスト地域は、加入者回線分布でコスト順に見て、上位4.9%に属する地域と決められた。また、補填額の拠出は、従前の売上高による方式では、各事業者の電話に関する収入の把握が困難であるため、各事業者に割り当てられている電話番号数に基づくものに変更された。これにより、携帯電話、IP電話の電話番号も、拠出義務の対象となった。1電話番号当たり月額約7円が想定され、通信事業者は、利用料金へ転嫁する方針を示している。

なお、我が国の制度が欧米と異なるのは、我が国は地域間格差の是正のみを目的とし、障害者や低所得者など社会的弱者に対する優遇措置が含まれていない点である。我が国では、低所得者、障害者や高齢者を対象とした格差の是正は、社会福祉政策との切り分けが困難との観点から、ユニバーサルサービスの範囲には含めていない⁽⁷⁰⁾。

(2) 競争政策とユニバーサルサービス

競争政策の観点から、通信産業のユニバーサルサービスを見ると、サービス提供者の内部相

(66) 社会生活上の安全および戸外での最低限の通信手段を確保する観点から、一定の基準で設置される公衆電話。市街地：おおむね500m四方に1台。それ以外：おおむね1 km四方に1台。

(67) 情報通信審議会「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第二次答申」2002, p.64. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020213_3.html> 参照

(68) ただし、イギリス（サービス提供者のプリティッシュテレコムにとって不当な負担ではないという判断）、ドイツ（サービス提供者のドイツテレコムが補助を求めず）では、実際には基金を稼働させずに、提供者の内部相互補助に委ねている。

(69) 情報通信審議会「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」答申」2005.10.25. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/051025_5_2.pdf> を踏まえ、電気通信事業法施行規則等の一部を改正する省令（平成18年総務省令第33号）で採用された。

(70) 電気通信審議会 前掲注(39) p.51. 参照

表3 ユニバーサルサービス政策の4つの方式

	ユニバーサルサービス基金方式	アクセス・チャージ方式	バウチャー方式	税金方式
ユニバーサルサービス政策のための方式の内容	基金からユニバーサルサービス提供コストの赤字分を補填する方式	アクセス・チャージ（接続料）にユニバーサルサービス提供コストを上乗せする方式	補助対象となる住民に提供純コストに見合うクーポン券を支給する方式	税金などから事業者の提供純コストを補填する方式
原資	事業者拠出	事業者拠出	事業者拠出、税金	税金
補助対象者	事業者	事業者	利用者	事業者

(出典) 森由美子「電気通信業におけるユニバーサルサービス政策」JPU総合研究所『公益事業におけるユニバーサルサービスの実情－今後求められる郵政事業の公的使命とは』2006, p.31.をもとに作成。

互補助によってサービスを維持することは望ましくない。それは、補助する側のサービス分野の競争を過度に促進する反面、補助される側では競争を育まないからである⁽⁷¹⁾。

ユニバーサルサービスを達成させる枠組みには、いくつかの方式が考えられる（表3参照）。市場競争を妨げないためには、税金を原資とする外部補助で行うのが筋であるが、税金による支出は、政治的に合意が得られるとは限らない。また、事業者に対して補助する場合には、補助を受ける事業者に、非効率を生むおそれも否定できない。

税金を原資とする外部補助の次善策として、我が国をはじめ多くの国で採用されているのが、ユニバーサルサービス基金方式である。基金方式では、ユニバーサルサービスのために必要な費用を、産業内相互補助という形で、公平に分担することができる。インターネットの普及に伴い、ユニバーサルサービスの対象に、ブ

ロードバンドサービスも含めるかどうかの議論もあるが、競争の観点から見ると、ユニバーサルサービスの対象範囲は最小であるべきである⁽⁷²⁾。

また、競合する技術が存在する場合、そのうち特定の技術をユニバーサルサービスで支援することも好ましくない。様々な通信手段が出現していることを踏まえ、「産業内相互補助の仕組みを導入する場合であっても、バウチャー制度のような対象を絞った競争中立的な仕組みを検討すべきである⁽⁷³⁾」という指摘もある。

電話サービスは、全国であまねく利用可能とすべきであるが、固定電話という技術自体は、次第にIP電話に取って替わられるものと予測される。固定電話からIP電話への移行、あるいは全国でブロードバンドが利用可能となる必要性の高まりに合わせて、競争政策とバランスの取れたユニバーサルサービス制度の設計が望まれる⁽⁷⁴⁾。

(71) 佐々木勉「電気通信：競争下におけるユニバーサル・サービス政策」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革－欧米の経験から何を学ぶか』日本評論社, 2001, pp.102-104. 内部相互補助の問題点については、IVも参照されたい。

(72) 同上 p.114.

情報通信審議会 前掲注(69)も、「国民が広く競争の恩恵を享受するためには、基金制度が市場における競争に中立であることが求められ、その補填対象は限定的であることが望ましい」（p.8）とし、ブロードバンドサービス、IP電話は、現時点においては基金による補填の対象とすべきでないとする。

(73) 福家秀紀「情報通信産業の構造変化と規制政策－ブロードバンド・インターネットの発展とユニバーサルサービス」『EIT Journal』51号, 2006.7, p.73.

3 総務省での検討

IP化の進展を踏まえ、新たな公正競争確保の枠組みについて、総務省の有識者による2つの懇談会が検討を行った。1つは、竹中平蔵総務大臣（当時）の私的懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」（平成18年1月～6月）で、NTTの組織問題に踏み込むなど、構造的規制の見地から報告書をまとめた⁽⁷⁵⁾。もう1つは、総合通信基盤局長の懇談会「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」（平成17年10月～18年9月）で、今後の行動的規制の方向性を指摘した。

(1) 「通信・放送の在り方に関する懇談会」（以下、「竹中懇」とする。）

竹中懇は、公正競争の促進やサービスの一層の多様化・低廉化、ブロードバンド市場の健全な競争を実現するためには、現在のNTTの組織形態に問題があると考え、「通信関係法制の抜本的な見直し」として、次のような提言を行った。

①速やかに措置すべきこと

NTT東西の加入者回線網の機能分離⁽⁷⁶⁾を徹底する一方、NTT東西の業務範囲規制を現行法の枠内で段階的に緩和すること。これは、加入者回線網の機能分離により、ボトルネック設備へのアクセスの真の同等性を確保した上で、NTT東西の放送事業やFMC（固定通信と移動通信の融合）への進出などを、段階的に認めよう

というものである。

②検討を開始すべきこと

平成22年に、NTT東西の業務範囲規制の撤廃、持ち株会社の廃止・資本分離を行うための検討を速やかに開始すること。これは、最終的にNTT法を廃止して、NTTの各事業会社を、一般の商法人にすることを意味する。ただし、資本分離後のNTT東西の合併・統合は、両社が有するボトルネック性が解消されない限り、認めないものとした。

しかし、上記提言は、与党の考え方と隔たりがあり、政府与党間で合意された改革案では、NTTの組織問題は、通信事業の動向などを見極めた上で平成22年の時点で検討を行う、との内容に落ち着いた。当面は、設備の開放などの行動的規制の整備が図られることとなった。

(2) 「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」（以下、「IP懇」とする。）

IP懇がまとめた報告書⁽⁷⁷⁾の主な内容は、次のとおりである。

①NTT東西が構築中の「次世代ネットワーク網」の接続ルールの整備

NTT東西は、平成16年発表の中期経営戦略に基づき、平成22年までに、固定電話網に代わるIPによる次世代ネットワーク網（Next Generation Network。以下、「NGN」とする。）を構築することとしている。IP懇は、固定電話網に接続ルールがあるのと同様に、NTT以外の事業者が、NGNに接続するためのルールづくり

(74) 例えば、依田高典「＜経済教室＞家庭向け光ファイバー回線 利用者負担で全国整備」『日本経済新聞』2005. 6. 2. は、「赤字を垂れ流し続ける地方のメタル電話網を延命する目的で、固定電話の全国一律サービス維持のための「ユニバーサルサービス基金」を発動するのはやめた方がよい。そうした資金があれば、地方の光ファイバー投資支援に回すべきである」として、FTTH利用者からの徴収による「光ファイバー全国整備基金」を提案する。

(75) 通信・放送の在り方に関する懇談会『通信・放送の在り方に関する懇談会報告書』2006.6.6. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060606_saisyuu.pdf>

(76) 機能分離とは一般的に、会計の分離だけでなく、人事交流や、顧客の同一管理、統一ブランド名の使用なども禁止して、会社内での機能的な分離を行うことを指す。

(77) IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会『IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について一新競争促進プログラム2010』2006.9. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060915_5_4.pdf>

を行うべきとした。

②光ファイバー接続料の見直し

IP懇は、料金算定の基準となる光ファイバーの耐用年数が、実態より短く計算されていることなどを指摘し、検証が必要であるとした。見直しの方向によっては、接続料金が値下げされ、他事業者がNTT東西の光ファイバーを借りやすくなる。

③MVNOのガイドラインの見直し

MVNO (Mobile Virtual Network Operator) とは、周波数の割り当てを受けず、既存の移動電話事業者からネットワークの一部を借りて、携帯電話などのサービスを提供する事業者のことである。IP懇は、我が国でMVNOがあまり普及していない点を踏まえ、平成18年中を目処に現行の「MVNO事業化ガイドライン」を改正し、MVNOの出現を促す考えを示した⁽⁷⁸⁾。

④ユニバーサルサービス制度の見直し

現在のユニバーサルサービス制度は、固定電話網の維持を前提としたものである。IP懇は、IP電話や携帯電話の普及、ブロードバンドサービスへのユニバーサルアクセスの確保なども視野に入れる必要があると指摘した。ただし、平成18年にユニバーサルサービス基金の枠組みが変更された点も踏まえ、平成21年に本格的検討を行うこととした。

⑤「競争セーフガード制度」の整備

IP懇は、市場の競争状況の評価を、指定電気通信設備制度などの規制政策に反映させる制度を整備すべきとした。現在、総務省は、「電気通信事業分野における競争状況の評価」を毎年実施して、市場の競争状況の把握に努めている。しかし、これを用いて指定電気通信設備を指定する仕組みにはなっていない。IP懇は、速やかにガイドラインを策定し、平成19年度か

ら「競争セーフガード制度」の運用を開始することが適当であるとした。

⑥指定電気通信設備制度の見直し

現在の固定通信（第1種指定電気通信設備）と移動通信（第2種指定電気通信設備）に分けた方法では、市場実態に即した運用が困難になることを指摘した。具体的には、競争評価に基づいて画定された市場ごとに、市場支配力の有無を検証し、接続などの支配的事業者に対する規制の適用の可否を判断する、という枠組みへの移行を検討すべきであるとした。これは、EUで行われているような規制枠組みへの移行を意味する。

IV 市場構造の変化と独占規制⁽⁷⁹⁾

－ AT&Tの事例から－

これまで、我が国の通信産業の規制の仕組みと、それに関する議論を紹介してきた。本章では、アメリカの通信産業、特に長距離通信市場における独占と規制を取り上げる。自然独占規制の経済理論を踏まえながら、市場構造の変化が、規制の在り方にどのような影響を及ぼしてきたかをみる。我が国では、電電公社が、昭和27年の設立から昭和60年の民営化までの間、電話や電報などの電気通信業務を独占的に行ってきた。アメリカでは、AT&Tが、20世紀の初頭から約半世紀の間、アメリカの電気通信産業をやはり独占していた。

1 自然独占

(1) AT&Tによる通信の独占

A.G.ベルは、1876年に電話装置の特許を申請し、翌年、AT&Tの前身となる会社を創業した。AT&Tは、独立系電話会社との合併を繰り返

(78) 平成18年12月にガイドラインの改正案が公表され、パブリックコメント募集手続きに入った。平成18年度内の改正が見込まれる。<http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/061213_1.html>

(79) 本章を執筆するに当たり、W. K. Viscusi et al., *Economics of Regulation and Antitrust* (4th ed.). Cambridge, MA: MIT Press, 2005；小田切宏之『新しい産業組織論 理論・実証・政策』有斐閣, 2001.を参考とした。

し、1932年には、その全電話加入数に占める割合は、73%にまで達した⁽⁸⁰⁾。しかし、独占禁止行為として告訴されることを恐れたAT&Tは、1913年に司法省との間で、キングスベリの誓約と言われる同意書を交わした。これにより、AT&Tは、略奪的な合併を停止する一方、独占電話事業体として（非公式ではあるが）政府から位置づけられることとなった⁽⁸¹⁾。1934年の通信法により、連邦通信委員会（FCC）が、長距離通信市場の規制当局と変更され、市場の料金、参入、長距離線と地域線の相互接続などについて規制した。1885年にニューヨークファイラデルフィアを繋ぐ回線を完成させて以後⁽⁸²⁾、長距離通信市場⁽⁸³⁾は、長らくAT&Tの独占市場であったが、市場規制の在り方が変更され、規制緩和⁽⁸⁴⁾が進められた結果、現在では、複数企業による競争が展開されている。

一般に、市場の独占は悪であるとされる。しかし、かつてのAT&Tは、規制により独占企業として保護された。なぜ、AT&Tは、独占者として認められ、また、それが解除されることとなったのであろうか。

(2) 独占市場

一般に、独占された市場は、悪い状態である、

とされる。なぜ「悪い」のか。これには、いくつかの理由が挙げられる。一番大きな理由は、資源配分上の損失であろう。経済理論が示すように、独占市場の生産量は、社会的にみて効率的な資源配分よりも過少となる⁽⁸⁵⁾。この過少生産により、消費者が享受したであろう満足が失われ、社会的な厚生が減少してしまう。

2つ目の理由は、イノベーションへの努力欠如である。競争が活発な市場では、企業は、常に新たな製品、サービスや生産方法を研究開発し、競争に勝ち抜こうとする。品質・価格の面で、よりよい製品が効率的に生産されることは、社会的に望ましい。しかし、競争にさらされない独占企業は、コストのかかる研究開発へのインセンティブをもたず、イノベーションの創出機会が失われる可能性がある⁽⁸⁶⁾。

このほかの「悪い」理由として、独占企業には、競争圧力がないことから、組織的な怠惰に陥る可能性⁽⁸⁷⁾や規制による独占を維持するためのレントシーキング⁽⁸⁸⁾などが挙げられよう。

以上が、独占が「悪」とされる理由の主たるものである。しかし、シュンペーター⁽⁸⁹⁾が指摘したように経済の発展を促すイノベーションは、それを達成した企業に、ある期間の独占状態をもたらし、報酬としての独占利潤を与える。

⁽⁸⁰⁾ 菅谷実『アメリカの電気通信政策』日本評論社、1989.6, p.9.

⁽⁸¹⁾ スティーブ・コール『地上最大の企業 AT&T解体の内幕』企画センター、1989, p.56.

⁽⁸²⁾ AT&Tホームページ「AT&T歴史年表」<<http://www.jp.att.com/corporate/history.htm>>

⁽⁸³⁾ アメリカの電気通信産業は、長距離通信市場（ITM：Intercity Telecommunications Market）と地域通信市場に分けられている。

⁽⁸⁴⁾ 規制緩和の背景には、コンテストブル・マーケット理論がある。この理論によれば、市場への参入障壁（既存企業の絶対的な費用優位性、サンク・コストの存在）がなければ、自然独占とされる公益産業であっても、競争原理を導入することでラムゼイ最適な配分が達成される。したがって、市場への規制や価格介入よりも、参入障壁を下げる方が、より効果的な枠組みであるとする。

⁽⁸⁵⁾ 独占市場では、規制がなければ、企業に超過利潤が発生する。分配上の公平さはさておき、これを買手から売り手への所得移転とみなせば、社会全体での損失は、発生していない。

⁽⁸⁶⁾ 1980年代からの規制緩和政策には、こうした競争原理によるイノベーション創出効果が大きく期待されている。

⁽⁸⁷⁾ ライベンシュタインは、こうした計測されない非効率を「X非効率」と呼んだ。

⁽⁸⁸⁾ レントシーキングとは、規制などによって発生する利得などの獲得・維持を目的とする行動である。例として、規制権を持つ政官界への献金や接待、社会へのPR活動などが挙げられる。

すなわち、競争を経た結果としての独占は、企業の努力によるものであって、必ずしも悪いものではない。

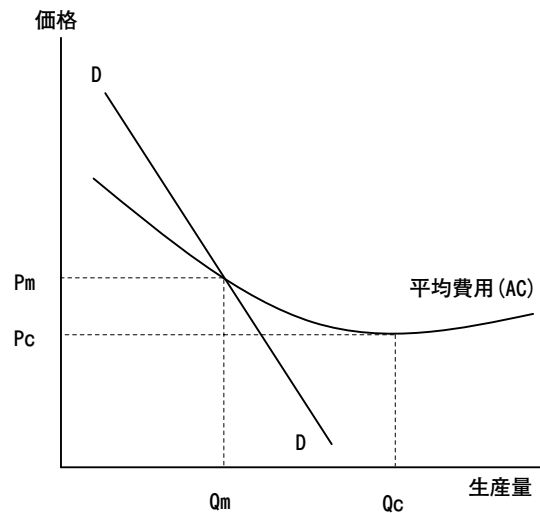
こう考えると、独占市場の評価とは、競争の有無によって左右され、競争の有無は、その市場への参入の困難さに帰結する。参入障壁が極めて低い市場で、独占が見られるならば、それは、独占企業が、ほかの企業の及ばない効率的な生産を行っている可能性がある。しかし、行政上の規制や原材料の独占といった理由によって、参入障壁が存在する場合、そこでは「悪い」独占状態になっている可能性がある。

(3) 自然独占規制

かつて政府は、通信を始めとする公益産業において、参入規制を設け、特定企業による独占的な業務を認めていた。まず、電気通信産業の独特な費用構造を見てみよう。この産業の費用は、基地局や電柱などの設備費用と人件費などの費用とに分類される。設備費用は、生産量の多少にかかわらず必要とされる費用なので、固定費用といい、また、人件費などは、生産量に応じて変わるため可変費用という。固定費用と可変費用を合計した総費用を、生産量で割ったものが、平均費用（製品1つ当たりの費用）といわれる。

一般に、生産量を増やすと、投入財にボトルネックが生じて可変費用が上昇するため、平均費用も上昇してゆく。しかし、通信産業では、逆に平均費用が低下する現象が見られる。これは、通信産業の固定費用が可変費用に比べて大きいためであり、固定費用が製品1つ当たりに

図7 自然独占となる平均費用曲線



(出典) 筆者作成。

分割されることによる減少分が、平均可変費用の増加分をはるかに上回ることがその理由である。こうした規模の経済 (economy of scale) が観察される産業を費用逓減産業といい、通信を始め、設備が不可分、かつ、莫大である電気、鉄道、ガス、水道などの産業が当てはまるとされる。電気通信産業で業務を行う企業の平均費用曲線 (AC) を描画したものが図7である。

図7の平均費用曲線 (AC) は、ゆるいU字型を描き、 Q_c で平均費用がもっとも安くなる。通信産業では、規模の経済が観測される区間が長いので、需要曲線は、平均費用曲線の最小点 Q_c よりも左側に位置している。こうした産業では、複数の企業が生産するよりも、1社のみが生産した方が、総費用が低くなる⁽⁹⁰⁾。1社のみが生産するとき、産業全体の費用が最小となるならば、その産業は、自然独占⁽⁹¹⁾であるという。企業の最適な生産水準 (平均費用が最

(89) シュンペーターは、イノベーションの担い手として企業家の役割を重視していたが、晩年では、組織だった研究開発能力と販路を持つ独占・大企業をイノベーションの担い手とみなすよう変化した。宮田由紀夫『アメリカの産業政策-論争と実践-』八千代出版, 2000, p.14.

(90) 平均費用ACは、生産量xの関数とし、これをAC(x)とおく。社会的に望ましい生産量をQとする。産業全体の費用は、1社が生産するとき $AC(Q) \times Q$ であり、2社がそれぞれQの半分ずつ生産するとき $AC(0.5Q) \times 0.5Q + AC(0.5Q) \times 0.5Q = AC(0.5Q) \times Q$ である。 Q_c より左側では、AC(x)は、減少しているので、 $0.5Q < Q$ から $AC(0.5Q) > AC(Q)$ となる。したがって、1社のみで生産した方が、産業全体の費用は低くなる。

(91) 厳密には、ある生産量で、費用関数に劣加法性が見られるとき、その生産量では、自然独占である、と定義される。

小となる生産量 Q_c)に比べ、社会的に最適な生産量(需要量)が過少であることは、自然独占となる理由の1つである。

自然独占は、鉄道サービスの例を考えるとわかりやすい。住民が少ない地域に複数の鉄道会社がそれぞれ線路を設置し、運輸サービスを提供するよりは、1社のみで鉄道を運営した方が、明らかに費用が少なく経済的である。しかし、これでは独占の弊害が生じるので、当局が運賃を規制したり、また、過疎地域にもサービスを提供することを会社に義務付けたりすることが考えられよう。

通信産業のように平均費用の逓減が見られる場合、政府当局が、参入障壁を設けて、1社に独占させることで、生産面での効率性を高め、また、独占の弊害を取り除くために料金を規制するなどの、市場介入行為が正当化された。アメリカの長距離通信市場は、1950年代半ばまで、規制を受ける自然独占産業の古典的なケースであった。

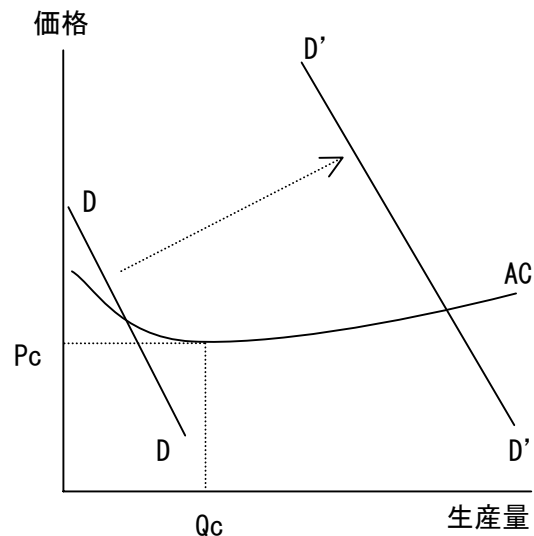
2 産業構造の変化

(1) 産業構造の変化

前節で見たように、ある産業で、企業の最適な生産水準に比べて需要が低い場合、自然独占が生じる。しかし、市場での需要が大きく成長したり、生産技術の向上や投入財の価格変動などによって、費用曲線が変化したりすると、産業構造が変化し、自然独占が失われることがある。

まず、需要側の変化の理由として、消費者の嗜好や所得の増加、また補完財⁽⁹²⁾の需要拡大などが考えられよう。市場規模が拡大した結果、社会的に最適な生産量(需要量)が増加し、複数の企業が業務を行いうる場合が考えられる。鉄道の例でいえば、需要の多い大都市では、複数の路線が併走しても、それはもはや経済的に

図8 市場の需要拡大によって自然独占が失われる例



(出典) 筆者作成。

非効率でない。

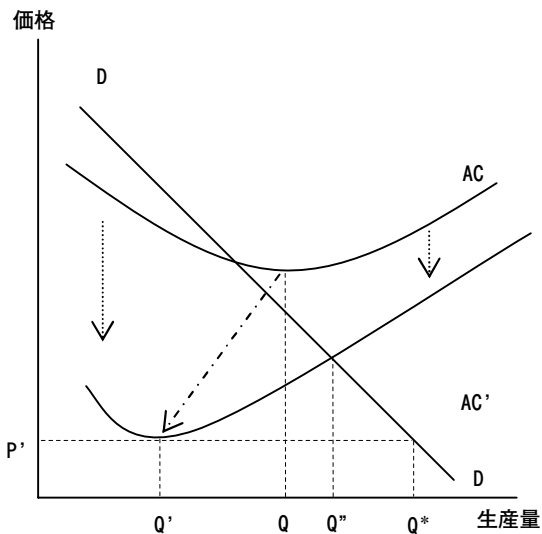
こうした状況は、図8で表現されている。需要曲線がDDのときには、企業の最適な生産量 Q_c よりも需要が低く、独占による生産が効率的である。しかし、市場での需要が拡大し、需要曲線がD'D'へとシフトした場合には、複数の企業が市場に参加して、各企業が Q_c で生産した方が、産業全体での総費用は低くなる。逆に参入規制が維持された独占による生産では、産業全体での総費用が大きくなってしまう。

次に、費用側の変化の理由として、生産技術の向上などのイノベーションや投入財の価格変動などが考えられよう。図9は、技術革新により、固定費用が低下した場合の変化をグラフにしたものである。平均費用曲線は、ACからAC'へと下方にシフトしており、平均費用曲線の最小点を与える生産量は、 Q から Q' へと減少している。もし、参入規制が維持され、平均費用に等しい価格へと設定された場合、生産量は、AC'とDDの交点で与えられる Q'' となる。

Q'' では、企業の費用が最小となる Q' よりも高い費用となっている。しかし、複数の企業が参入し、各企業が Q' で生産した場合、価格は

⁹²⁾ 電気通信産業における補完的な財としてコンピュータがあげられる。コンピュータは、ネットワークとして相互接続することで、多くの機能をもたらす。そのため、コンピュータの普及は、データ通信の需要拡大となる。

図9 固定費用の低下によって自然独占が失われる例



(出典) 筆者作成。

P'まで下落し、生産量は、Q*となる。規制を解除し、参入自由化を進めた方が、生産面からも効率的であり、また、社会的厚生が最大化される。

(2) マイクロ波伝送と需要の拡大

1950年ごろからアメリカでは、新しい通信伝送手段としてマイクロ波を利用する方法が普及し始めた。この新しい伝送手段が初めて設置されたのは、1947年のニューヨーク-ボストン間である。これ以前は、同軸ケーブルを用いた伝送手段が一般的であり、電線の敷設などの設備費用は、非常に多額であった。マイクロ波による伝送手段では、30~50kmおきに中継基地を設置すればよく、設備費用の大幅な低下が見られた。このように新しい技術は、固定費用を大きく低下させる可能性がある。一般に、固定費

用の低下は、平均費用曲線の最小点を左へシフトさせ、企業の最適な生産量を低下させる。

費用面からだけでなく、需要面からも市場規模の拡大が見られた。アメリカでは1947年から1970年までに1人当たり実質可処分所得が、平均年率で2.5%上昇した。この所得の増加は、長距離通信の需要拡大につながった⁽⁹³⁾。また、1950年ごろからのコンピュータの発達と幅広い利用は、データ通信という新しい需要を生み出し、通信目的の多様化が見られた。

固定費用の低下と需要の拡大は、すでに見たように、自然独占の消滅につながることから、長距離通信市場の自然独占規制に疑問が提示されるようになった。ウェーバーマン⁽⁹⁴⁾の計測によれば、1963年のAT&Tの平均費用曲線は、1,000~1,200回路でほぼ平坦となり、また、1960年代末には、ニューヨーク-フィラデルフィア間で79,000回路の需要が存在した。これらから、ウェーバーマンは、長距離通信市場では、複数の事業主が存在しうる、と結論付けた。また、同じくAT&Tの費用関数を推計したエバンスとヘックマン⁽⁹⁵⁾の論文でも、同様な結論となっている。

こうした固定費用の低下によって、参入が容易となったことから、1950年代初頭に、長距離通信市場への参入要望が高まった。1963年MCI (Microwave Communications Incorporated) は、セントルイス-シカゴ間の市場に通信事業者として参入することを、FCCに要請した。6年間のヒアリングの後に、FCCは、1969年、MCIに市場への参入を許可した。これは、

⁹³ アメリカの長距離通信市場での所得弾力性(所得が1%上昇したときに、需要が何%変化するかを示す数値)は、0.038から2.76の間と推計されており、これは、長距離通信サービスが正常財であることを示している。したがって、所得の増加は、長距離通信サービスの増加となる。我が国では、宮嶋勝・奥沢信夫「電気通信産業の自然独占に関する実証的研究」『公益事業研究』39巻3号, 1988.3, pp.1-16.が計測を行っており、電話は、正常財である一方、電報は、劣等財となっている。

⁹⁴ L. Waverman, "The Regulation of Intercity Telecommunications," Almarin Phillips (ed). *Promoting Competition in Regulated Markets*. Washington D.C.:The Brookings Institution, 1975, pp.201-239. ウェーバーマンは、1940年代には自然独占を認め、FCCの規制政策を肯定的に評価している。

長距離通信市場の1つである専用線 (Private Line Service : PLS) 市場への参入許可であった。1971年にFCCは、規模の経済による自然独占は失われたとして、参入規制を徐々に緩和した。1978年までに、すべての長距離通信市場への参入が可能となった。

3 自然独占規制の転換

(1) 規制の在り方

自然独占が失われた後も、市場規制を維持すれば、競争の抑止から社会的厚生に損失が発生する。したがって、市場の開放と競争の導入を進める必要があるが、競争市場への移行に当たっては、徐々に規制を緩めていった方がよい可能性がある⁽⁹⁶⁾。長距離通信市場では、MCIの参入要請以降、新規参入の許認可や、独占的地位にあるとされたAT&Tへの料金変動率の承認規制といった、部分的な規制状態 (管理された競争状態) が続くこととなった。

規制緩和が進められた長距離通信市場は、競争的な市場となったが、地域通信市場は、未だにAT&Tが独占者であるというアンバラ

ンスな状態であった。この非対称が、将来のAT&T分割につながるのだが、ここでキーワードとなるのが、範囲の経済 (economy of scope)⁽⁹⁷⁾ および内部相互補助の2つである。

製品間に範囲の経済があり、また、個々の製品に規模の経済があるとき、それらを1社が結合生産すれば、総費用は最小となり、社会的に見て、もっとも効率的な生産が達成される。これを複数財生産における自然独占という。この場合、独占の弊害を取り除くために、価格の統制を行う必要がある。こうした価格の設定目標を与えるのがラムゼイ最適な資源配分⁽⁹⁸⁾を目標とするラムゼイ定理である。

かつてのアメリカにおける長距離通信市場と地域通信市場では、内部相互補助により、ラムゼイ最適とならなかった。通信量にかかわらず、料金を一律に保つべきという社会的公平の観点から、地域通信の料金は、資源配分の観点から次善となるラムゼイ定理が示すよりも低くなるよう規制された⁽⁹⁹⁾。低料金により業務を行うAT&Tに赤字が出てしまうが、この損失を埋め合わせるため、規制当局は、長距離通信市場

⁽⁹⁵⁾ D.S. Evans and J.J. Heckman, "A Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell System", *The American Economic Review*, vol.74 no.4, 1984 (Sep.), pp.615-623. 同論文では、1958年から1977年までの長距離および地域通信市場を合わせた、AT&Tの費用関数を推計し、範囲の経済を考慮しても自然独占性がなかったことを示した (費用関数の劣加法性を棄却した)。この推計手法を、我が国に適用したのとして、宮嶋・奥沢 前掲注⁹³がある。同論文では、昭和46年度から昭和58年度までの電電公社の費用関数を推計し、昭和46年時点での自然独占性を認めている。なお、彼らの論文では、昭和58年までに自然独占性は失われつつあることを示している。

⁽⁹⁶⁾ 自然独占の測定を完全に行うことは、困難であること、また、急激な変化は、産業の関係者に大きなプレッシャーを与え、ロビー活動につながり、スムーズな移行が困難になりうる可能性がある。

⁽⁹⁷⁾ 範囲の経済とは、2種類以上の製品を生産するのに、2社以上の企業が各製品を生産するよりも、1社が一括して生産した方が総費用が低くなる場合をいう。

⁽⁹⁸⁾ 複数財生産における自然独占では、限界費用が平均費用を下回るため、最適な資源配分が達成されない。そこで、次善の解として、企業の存続を前提とした上で、社会的厚生を最大化するラムゼイ最適な資源配分が有効になる。

⁽⁹⁹⁾ ラムゼイ最適を達成するには、ある条件の下で、需要の価格弾力性が低い製品に、より高い価格設定を行うべきことが定理として導かれる。鉄道の例でみると、貨物路線と通学・通勤路線では、前者がトラックなどの代替サービスがある一方、後者は代替となる交通手段は少なく、その需要の価格弾力性 (価格が1%上昇したときに、需要量が何%変化するかを示す数値) は低い。したがって、通学・通勤路線に対し、貨物路線よりも高い運賃を課すことが、ラムゼイ定理では支持される。

などほかの市場の料金への転嫁を認め⁽¹⁰⁰⁾、それらの市場での料金は高く設定された⁽¹⁰¹⁾。

このように複数の市場の間で、利潤のやり取りを行うことを内部相互補助といい、電気通信産業を始め、航空、鉄道などで行われてきた慣行である。地域通信市場では、平均費用を下回る料金へと規制され、損失が生じる。一方、長距離通信市場では、平均費用を上回る料金が設定され、超過利潤が生じる。長距離通信市場の超過利潤は、地域通信市場での損失と同額になっており、2つの市場で合わせてみた場合、超過利潤は発生していない。

ここで、長距離通信市場のみが規制緩和され、参入が認められた場合、どのようなことが起こるだろうか。新たに長距離通信市場に参入した企業は、既存企業に比べて、範囲の経済がないため費用面で不利である。しかし、両市場での料金規制が維持されると、長距離通信市場では平均費用を上回る料金へと統制されているため、参入企業は、プラスの利潤を上げることができる。この現象は、クリームスキミングといわれる。この言葉は、新規参入企業が、既存企業の作った（おいしい）クリームだけをすくい取り、残りのミルクをそのまま残すことをたとえたものである。

以上から、自然独占が存在するとき、片方の市場の参入自由化は、無駄な参入をもたらすこと、その原因は、内部相互補助による料金設定の誤ったシグナルであることがわかる。内部相互補助による料金設定は、社会的公平の観点から支持されやすい一方、資源配分の観点からは、

非効率であり、ラムゼイ定理による料金設定の方が望ましい。

(2) 非対称規制の実際と変遷

FCCは、長距離通信市場への他企業の参入を認めた後も、AT&Tに対する料金規制を維持し、内部相互補助の慣行は保持された。その一方、新規参入企業には、自由な料金設定を認めるという非対称規制が採られた。こうした非対称規制が採られたのは、AT&Tが、地域通信市場で得た独占利潤を用いて、長距離通信市場で費用以下の価格を設定し、新規参入者を駆逐しようとする、反競争的な行為を防ごうとしたためである。

当初の長距離通信市場への参入は、需要の大きな区間で発生した。これは、費用に比べ割高な料金に規制されていたためであり、また、需要が大きく複数企業が参入可能であったためである。AT&Tは、これをクリームスキミングであり、生産面からも非効率である、と非難した。しかし、新規参入企業の1つであるMCIは、やがてすべての長距離通信市場に参入し、AT&Tの非難は当てはまらなくなった。

長距離通信市場が競争的市場へと変わるにつれ、地域通信市場で独占者として規制を受けるAT&Tが、長距離通信市場で業務を行うことの是非が問われるようになった。1974年米国司法省は、AT&Tが支配的地位を利用して、通信産業の3分野（地域交換、長距離通信、端末設備）で独占を行っており、独占行為を禁止する競争法の1つであるシャーマン法（1890年制

(100) 長距離通信料金から地域通信サービス料金へ、また、長距離通信市場内でも、需要の高い市場から低い市場へと損失の補填が行われた。

(101) 社会的公平の観点と効率的な資源配分の観点とは相容れないものになることは、社会のいたるところで観察される。たとえば、ある都市のバス路線は、利用者数が他の路線に比べて少なく、運用コストを賄えないことから廃止されるかもしれない。もし、需要の少ない路線に対し、運用コスト分を賄うべく、より高い運賃を設定したならば、路線は維持される。このことは、最適な資源配分の観点からは、需要の低いところには、より高い価格を設定した方がよいことを意味している。しかし、バス料金は、市内で一律であるべきだ、という社会的公平の観点からは、これは受け入れられない。

定)に違反しているとして、独占禁止訴訟を起こした。この裁判は、1981年から最高裁へと審議の場を移し、1982年に司法省とAT&Tとの合意をみた。7年間続いたこの裁判は、1982年8月24日に修正同意判決(Modification of Final Judgement: MFJ)に至り、AT&Tは、各業務について独立した会社へと自ら分割することとなった。地域通信市場での業務は、独立した7つのベル系地域電話会社(RBOC)が持ち株会社として行い、新AT&Tには、長距離通信会社、ベル研究所などが残された。その見返りとして、新AT&Tは、コンピュータ産業を始めとするほかの競争市場への参入を許可された⁽¹⁰²⁾。

(3) 独占市場と競争市場の分離

AT&T分割は、既に自然独占でないと判断され、競争の導入が進んでいた長距離通信市場と、いぜん自然独占の状態にあるとみなされた地域通信市場との2つの市場に、被規制企業であるAT&Tが同時に参加することの是非が問われた結果である。すなわち、独占市場と競争市場とを分離することが、AT&T分割の目的であった。

ここでの問題は、独占規制に服する企業が、競争市場に自由に参入することを許可すべきかどうかである。市場を分離するならば、その手段として、①独占市場にのみ、被規制企業の参加を認め、両市場を分離する、②被規制企業に両市場への参加を認め、競争市場と独占市場の両方に料金設定などの規制を課す、という2つがある。

もし、市場の需要と費用関数が正確に計測され、料金設定が速やかに反映されるならば、範囲の経済を考慮すると、企業の存続を考慮した上で社会的厚生を最大化するラムゼイ最適の観点からは、②が望ましい。しかし、この手段は、政府の失敗などの理由で、一般に実行が困難で

あることや、競争市場で機能するはずだった競争原理を有効に活用していないことから、①が妥当であろう。

独占市場と競争市場を完全に分離する場合の利点と欠点は、次のようなものである。分離しなければ、独占者は、独占市場で得た独占利潤を用いて、競争市場でコストを度外視した略奪的な低料金を設定することができる。この低料金は、経営努力や技術進歩によるものではないため、反競争的である。しかし、分離することによって、反競争的な行為を行うことを回避できる。

一方、分離の欠点は、競争市場での潜在的な競争者が失われることである。もし、競争市場に参入障壁がなく、独占者が生産上の優位さを持たなければ、分離の欠点は全くない。しかし、範囲の経済が存在すれば、もっとも効率的な企業(この場合は、独占市場で規制を受ける独占企業)を市場から排除してしまう。

したがって、市場分離の正当さは、独占者が、競争市場で反競争的な行為を行いうるか、と、どれだけ範囲の経済が見られるかとの相対的な大きさによる。

4 現在のアメリカの通信産業

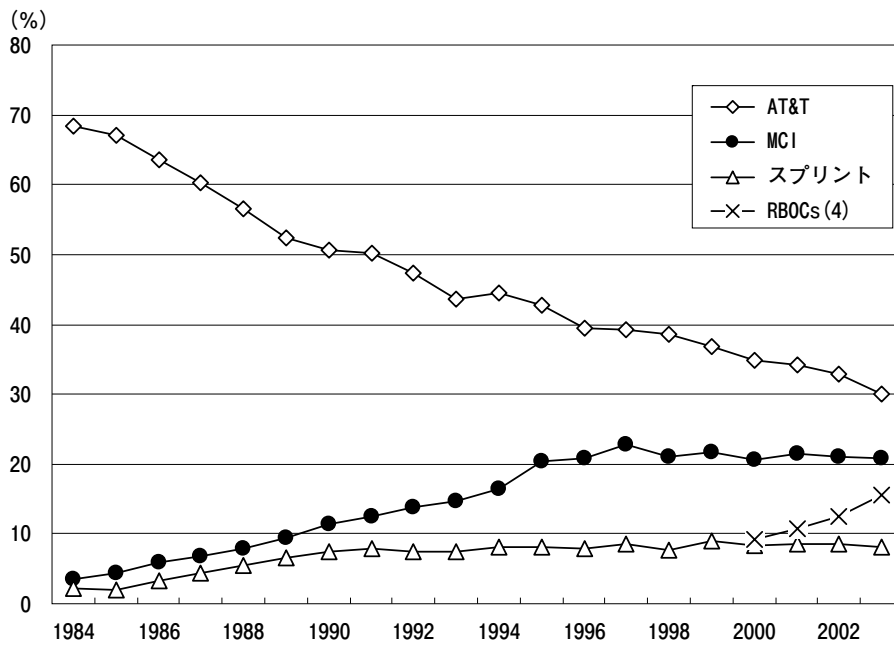
(1) 1996年通信法

AT&T分割以降も、AT&Tにはユニバーサルサービス義務、料金表の提出などの規制が課せられる一方、MCIやスプリントなどの新規企業には、料金、新サービス、市場への参入退出の面で、自由とされた。こうした非対称規制は、AT&Tが、支配的地位を用いて、反競争的行為に及ぶことが根拠とされた。しかし、その恐れがないと認識されるようになり、1991年以降、AT&Tへの規制は緩和され、1995年には、FCCによりAT&Tは、支配的地位にないと判断された⁽¹⁰³⁾。

(102) Viscusi et al., *op.cit.*

(103) FCC, *Trends in Telephone Service*. Washington, D.C., 2005, apr. p.9-2.

図10 長距離通信市場シェアの推移 (1984-2003)



(出典) Federal Communications Commission, *Trends in Telephone Service*. Washington, D.C., 2005, Table 9.6から作成。市場シェアは、利益ベースでみたものである。RBOCs(4)は、ベルサウス、クウェスト、SBCおよびベライゾン社の合計。

1990年代の通信産業では、光ファイバーケーブルやデジタル圧縮技術などの新技術により、通信、コンピュータ、テレビジョンの融合が予想されるようになり、企業がサービスを統合することで、より効率的なサービスの供給が期待された。一方、通信産業の規制の枠組みが、技術発展に追いつかず、産業の成長を阻害することが懸念された。そこで、放送と通信の融合を踏まえた法規制定の必要が高まった。こうしたことを背景に、1996年に通信法が改正された。1984年の分割時に定められたRBOC（地域電話会社）の長距離通信市場への参入規制も、この通信法改正により、条件付で解除された。

通信法では、地域通信市場⁽¹⁰⁴⁾、長距離通信市場およびケーブルテレビ市場の3つの市場への参入障壁を下げ、これによって企業が相互の

市場へと参入し、活発な競争を展開することで、料金下落や通信品質の向上につながることを期待された。しかし、RBOCと各ケーブルテレビ企業は、光ファイバーケーブルによる低費用を背景に、長距離通信市場へと参入したものの、地域通信市場とケーブルテレビ市場へは参入しなかった。

(2) 大競争の時代

図10は、長距離通信市場のシェアの推移をグラフにしたものである。1984年の分割時に68%を有していたAT&Tのシェアは、2003年には30%にまで下落した。1998年には、市場シェア2位のMCIと4位のワールドコムが合併した。2000年以降、通信法改正によりRBOCといった新規企業の進出が活発化し、市場の集中度の

(104) 我が国の地域通信市場の自然独占性について検討したものに、浅井澄子・根本二郎「地域通信事業の自然独占性の検証」『日本経済研究』37号、1998.9, pp.1-18.がある。同研究では、判断に慎重を要するとしながらも、我が国の地域通信市場の自然独占性を棄却している。宮嶋・奥沢の結果とあわせて考えると、昭和50年代終わりまでに、我が国の電気通信産業では自然独占性が観測されたが、それは失われつつあり、1990年代に入った後は、地域通信においても失われた、とする推計結果が存在することになる。

低下は続いた。参入が進むにつれ、競争も激化し、現在では合併吸収により、市場の再編が進んでいる。

AT&Tから分割されたRBOCの一つであったSBCとAT&Tの合併⁽¹⁰⁵⁾が、2005年に、司法省とFCCによって条件付で承認された。また、RBOCであったベライゾンと長距離通信会社であるMCIの合併についても、2005年に同様に承認された。こうしたことは、長距離通信市場と地域通信市場の垣根が失われつつあることを意味している。さらに、2006年3月には、SBC(AT&T)とRBOCであったベルサウスの合併が発表されている。

1950年から展開された長距離通信市場の規制緩和と競争は、どのような結果をもたらしたのであろうか。これを、料金の面から見てみよう。2001年のドル価格で見ると、1984年には55セント/分であったものが、2001年には10セント/分まで低下した。料金の低下の原因には、①規制緩和による価格競争、②効率性の追求による技術進歩、③地域通信料金から長距離通信料金への費用転嫁の消滅などが挙げられる。

以上、アメリカの通信産業における規制について、長距離通信市場を中心に概観した。長距離通信市場は、自然独占とみなされ、当局の規制下にあったが、固定費用の低下により、1つの企業が平均費用を最小化する最適な生産量が低下し、また、需要の拡大は、社会的に最適な生産量を増加させた。これらは、自然独占の喪失へとつながり、市場参入の自由化と料金規制の撤廃が実施されるにつれ、競争が進んだ。こうした激しい競争は、吸収合併による市場の淘汰を生み、現在では、再び寡占化が進んでいる。競争による寡占化は、これまでの規制による独占と異なり、効率的な企業が市場に残っ

た結果であり、企業は、潜在的参入者の存在から、技術革新などの営業努力を怠らなないと考えられる。この点で、アメリカの通信産業における近年の市場集中度⁽¹⁰⁶⁾の高まりは、かつてのAT&Tによる独占とは本質的に異なるものである。

おわりに

本稿では、我が国の通信政策の在り方を、行動的規制と構造的規制の両面から見た。固定電話網時代には、競争促進のポイントは、NTTのメタル線の加入者回線網への接続に関するルールづくりであった。そのために、接続規制をはじめとする行動的規制を設けるとともに、NTTを、地域通信会社(NTT東西)と長距離通信会社(NTTコミュニケーションズ)に分割するという、構造的規制を行った。長距離通話やADSLでの競争実現は、この規制枠組みの成果であったといえよう。

しかし、技術革新によってIP電話などのサービスが商用化され、通信産業の中心は、メタル回線による固定電話サービスから、ブロードバンド接続サービスに移行してきた。ブロードバンド接続の技術も多様化しており、特定の設備のみに注目して行動的規制を課すことは、公正競争の観点から適切とはいえなくなっている。我が国の現在の行動的規制は、「固定通信、移動通信という2つの市場ごとに、回線のシェアでボトルネック性を判断し、その回線を保有する事業者に接続等の規制をかける」ものである。持続可能な競争を促すためには、EU型の「画定された市場(EUでは18の市場)ごとに、競争法に準拠した手法で市場支配力の有無を検証し、接続などの支配的事業者に対する規制の適

(105) SBCは、合併後の名称をAT&Tとし、その名を継承した。

(106) 市場集中度が高いことは、「悪い」独占や寡占の必要条件でしかない。現在では、グローバル化の進展により国内のシェア分布だけでは、競争状態は判断できない。競争状態を見るためには、参入障壁を計測する方が重要であると考えられる。

用の可否を判断する」という規制の枠組みへ移行させることは、理論的に妥当なものといえる。この枠組みに従えば、議論にのぼる光ファイバー回線のアンバンドル接続義務についても、恣意的な判断を排除することができる。

一方で、ボトルネック設備利用における真の同等性が確保されなければ、どのような行動的規制も、競争中立的とはなり得ない。現在の通信事業における競争が、光ファイバーなどの新しい加入者回線を獲得することを中心に行われているとすれば、課題は、回線敷設における同等性を確保することである。すなわち、NTT東西や電力系事業者が保有する、電柱などのインフラ基盤の、公正な利用環境の整備である⁽¹⁰⁷⁾。これを徹底する考えとして、NTT東西から加入者回線部門を構造的に分離させることにより、自然独占規制を受け、接続義務を課される事業体をつくるべきだ、という指摘もある⁽¹⁰⁸⁾。しかし、効率的な事業を行い得るのか、技術革新の中でボトルネック設備は変化していくのではないかという点で、疑問も残る⁽¹⁰⁹⁾。どちらかといえば、NTT東西の中での機能分離を徹底する方が、現実的な選択肢といえるかもしれない。

NTTの構造的規制には、より大きな視点からの検討も必要である。NTTは、平成11年に会社の分割が行われたが、持ち株会社制という、

一体的経営が可能な仕組みが採用されており、AT&T分割のような完全な構造分離とは、質を異にしている。NTT分割では、一体的経営による市場支配力の行使が疑問視される反面、ブロードバンドへの継続投資が実行されたと見ることもできる⁽¹¹⁰⁾。しかしながら、様々なネットワーク技術・サービスの融合が予想される通信産業においては、固定電話網の発想に基づくNTT法の規制により、NTTの事業展開を縛り続けるのは得策であろうか。

多くの市場にまたがる大企業は、多様なサービスを提供する際に、範囲の経済を持つことができるが、強い市場支配力の弊害をもたらし得ることも事実である。アメリカの近年の大規模合併は、独占市場と競争市場の分離を行った末に激しい競争が起こり、市場の淘汰から再び寡占化が進んだものといえる。

我が国NTTについても、範囲の経済の追求、すなわち、業務範囲規制を緩和・撤廃し、グループの一体的経営を容認する、という選択肢も考えられる。一方で、竹中懇の提案⁽¹¹¹⁾のように、業務範囲規制を緩和・撤廃するかわりに、グループの資本分離を検討すべきだという考え方もある。本稿は、主としてアメリカの事例を分析したが、これを我が国に置き換えるには、アメリカとの企業文化の違いも踏まえなければならないであろう。また、我が国の光ファイバーなど

(107) 総務省でも、電柱利用の簡素化を、「光引込線に係る電柱添架手続きの簡素化等に関する検討会」の検討結果を受けて、平成18年1月から試行的に実施している。

(108) 鬼木甫「通信・放送インフラ」供給における独占と公平・公正競争」『大阪学院大学経済論集』19巻1号、2005.6, pp.1-42.; 孫正義「光ファイバー網 国家事業で整備を急げ」『朝日新聞』2006.7.1.は、競争事業者としての立場から、NTT東西から回線部門を独立させて「ユニバーサル回線会社」を創設することを提案する。

(109) 「ユニバーサル回線会社」に対する反論としては、例えば、南部鶴彦「ブロードバンド時代の競争政策 NTT完全資本分離は情報通信の発展を阻害」『あけぼの』248号、2006.3, pp.6-12.がある。

(110) 例えば、本間 前掲注(32) p.25.は、依田高典・京都大学助教授の言葉を借り、「日本のブロードバンドの普及は、持ち株会社制でNTTグループの求心力を維持したことが、結果的にブロードバンドの継続投資に寄与し、透明性の高い相互接続制度は新規参入と競争を促した。また、タイミング良く多様な個性を持った競争者に恵まれ、NTTも不承不承ながら経営努力を進めたことが、安定性と効率性を兼ね備えた競争が実現した理由だ」と指摘する。

(111) 前掲注(75)参照

のインフラは整備途上であり、構造的規制の変更が投資活動に与える影響も、十分考慮する必要があるだろう。

アメリカがAT&T分割を、多くの議論をよびながら断行したのは、あくまでも一企業の利得や一つの産業の良し悪しを基準にしたのではなく、一国全体の社会的厚生観点から行っ

たものである。NTTの在り方についても、そうした視点からの議論と政策の実施が期待される。

(しみず なおき 国土交通課)

(かじ よしたか 経済産業課)