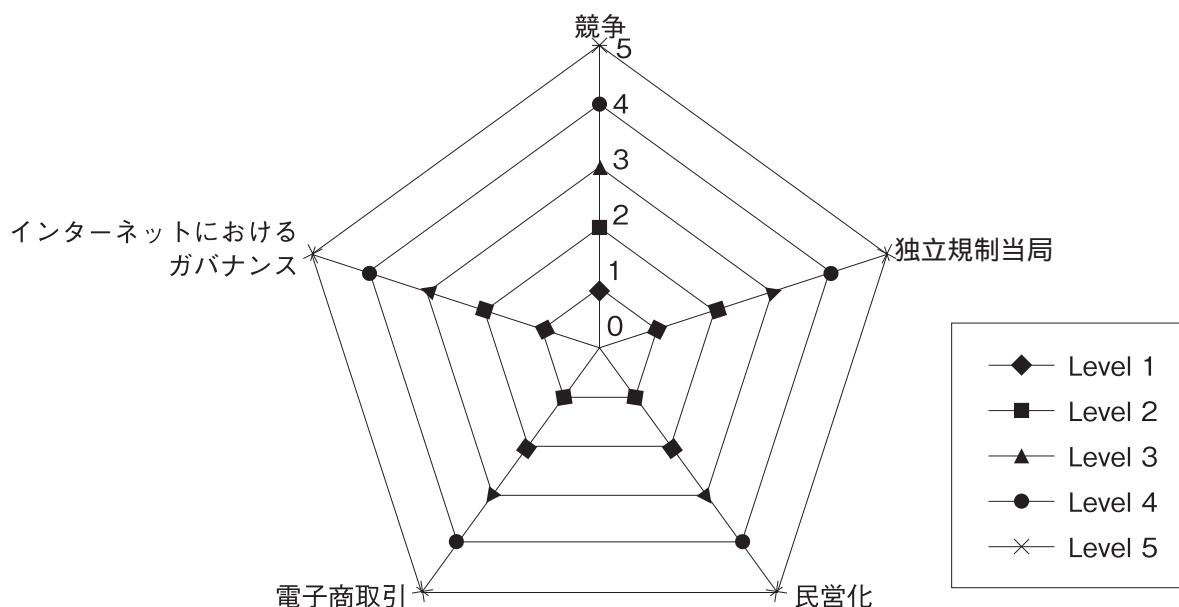


第2部 規制枠組み



規制	
問6 電気通信市場の競争促進	
電気通信市場の競争促進に向けた政府の政策はどの段階にあるか？	
レベル1	電気通信事業を国営企業1社が独占している。
レベル2	携帯電話市場への新規参入を自由化している。
レベル3	固定回線通信事業に第二の国営事業者の参入を許可している。
レベル4	複数の通信事業者の技術的中立性を確保するルールがあり、相互接続の義務が法律で定められている。
レベル5	新規免許付与のための透明性の高い入札制度が確立され、相互接続協定に向けた紛争解決の仕組みが明確になっている。

問7 独立規制当局の創設	
電気通信サービスにおける独立規制当局の整備状況はどのような段階にあるか？	
レベル1	所管省庁と規制当局との区別がない。運営に関する決定に対して政治的介入が激しい。内部相互補助が広範に行われており、コストに基づいた料金制度になっていない。
レベル2	規制当局は存在するが、規制と管理の分離があいまいである。料金は政治的な配慮から決定されている。
レベル3	規制当局は所管省庁から相当程度の独立性を有している。郵便と電気通信は完全に分離されている。コストを反映した料金制度の改革がなされている。
レベル4	総合的な規制改革が実施されている。コストに基づいた料金制度になっている。規制当局は法律の定めにより、所管省庁から完全に独立している。
レベル5	規制当局が機能し始めて一定の期間が経過しており、その独立性・専門性について、高い評価が既に確立している。料金、相互接続ルール、免許付与、事業権料、周波数割り当てなどに関する規制制度改革が完了している。紛争解決の仕組みが整備されている。消費者オンブズマンのような仕組みが機能している。

問 8 国営電気通信事業者の民営化	
国営電気通信事業者の民営化の現状はどうなっているのか？	
レベル 1	支配的国営通信事業者は商業ベースの経営を行っていない。経営に関する決定に対して政治的介入が激しい。料金は政治的に決定され、内部相互補助が広範に行われている。
レベル 2	支配的事業者は株式会社化されている。公的セクターのガバナンスからはある程度分離しているが、料金は政治的な配慮から決定されている。
レベル 3	電気通信と郵便が完全に分離している。内部相互補助は大幅に縮小されている。民営化のスケジュールが公表されている。
レベル 4	支配的通信事業者が民営化されている。
レベル 5	通信のあらゆる分野における民間参入に関する規制枠組みが明確にされている。

問 9 電子商取引の実施	
e-コマースを推進する電子商取引に関して、政府の施策は現在どのような段階にあるか？	
レベル 1	電子署名 ⁴⁷ などの認証について体系的な取り組みがなされていない。
レベル 2	政府は、電子署名を法的に認めることに関するルールを定めている。しかし、特定の技術（PKI（Public Key Infrastructure）等）のみを法的に認めるなど、技術的中立性は保たれていない。認証当局はその認証が法的に認められる場合に限り、免許付与体制に従う。
レベル 3	政府は電子署名を認める規則を定めており、不当差別扱いを禁止しているものの、特定技術を採用する主体を特別に扱っている。
レベル 4	政府は暗示的に電子文書や電子署名を受け付けている。特定の技術に対するルールや優遇はない。ただし、特定の取引については、手書きの署名などの条件を求める規定が法律で定められている。
レベル 5	政府は、電子文書・署名と手書きの文書・署名を同等に扱うことを明示的に保証する法律を整備している。世界知的所有権機関（World Intellectual Property Organization: WIPO）、国連国際商取引法委員会（United Nations Commissions on International Trade and Law: UNCITRAL）、経済開発協力機構（OECD）などが、e-コマースについて国際的に整合性のある法的原則の整備に取り組んでいるが、当該国政府もこの取り組みに参加しており、国内規則の策定にあたってもそのような法的原則を考慮している。

問 10 インターネットにおけるガバナンスとプライバシー保護	
インターネットにおけるガバナンスとプライバシー保護に対する政府の取り組み状況は？	
レベル 1	政府は、検閲によりコンテンツへのアクセスを事実上支配している。企業や消費者はプライバシーの問題を理解していないか、高圧的な政府の対応が国境を越えたデータの流れを阻害している。
レベル 2	インターネットのコンテンツについて厳しいルールがあり、実質的に政府が審査を行っている。プライバシー保護に関しては政府が厳しい規定・基準を定めてはいるものの、その規定・基準の策定や施行にあたっては産業界の関与が乏しい。
レベル 3	インターネット接続事業者（Internet Service Provider: ISP）がインターネットのコンテンツに責任をもっている。
レベル 4	紛争の際には、ISPの責任あるいはISPが体系的に規制を行う義務を限定的にとらえる、バランスのとれた紛争解決の体制が整備されている。企業はプライバシーの問題に対する意識が高く、プライバシー・ポリシーを自社のWebサイトに掲載している企業が大半である。政府の介入は抑制的あるいは存在しない。
レベル 5	効果的な自主規制のシステムがあり、ユーザーに権限のある技術がこれを補完している。プライバシーの保護には、自主規制コードや個人情報保護プログラムによる確立された自己規制システムがある。

⁴⁷ デジタル文書の正当性を保証するために付けられる署名情報。文字や記号、マークなどを電子的に表現して署名行為すること全般を指す。

第3章 自由化戦略

ICT 開発の第一歩は通信関連産業の自由化である。自由化は、その範囲と順序によってその結果が左右される。その国にとって、最適な自由化戦略とは何だろうか？

本章のトピック

- 3-1 通信改革はなぜ必要か？
- 3-2 国際援助機関が提唱する改革モデルの柱は何か？
- 3-3 通信セクター改革には何が必要なのか？
- 3-4 通信セクター改革の主要課題は何か？
- 3-5 改革の順序はどうしたらよいか？
- 3-6 民営化とは何か？ 改革プロセスにおいてなぜ民営化が重視されてきたのか？
- 3-7 民営化は何をもたらしたか？
- 3-8 民営化は通信セクターの発展と国家目標に対してプラスであったか？
- 3-9 通信セクター改革を進めている途上国にとって政策・規制面の課題は何か？
- 3-10 これらの課題を克服し、近代経済国家に求められる効率的なインフラを整備するにはどうしたらよいか？
- 3-11 これまでの改革から学んだ教訓は何か？
- 3-12 規制改革の阻害要因をいかに克服するか？

3-1 通信改革はなぜ必要か？

低い電話普及率

アフリカでは 50 年以上も公的独占事業者が電話事業を担ってきたが、固定電話普及率は 2% にも満たず、携帯電話を含めても電話を利用できるのは人口の 10% 未満である。

廉価なデジタル技術の発達により、電気通信事業の国家的独占の根拠が希薄化

電気通信については、事業を採算ベースに乗せるために相応の規模及び地理的カバレッジが必要なので単一の通信網による国家独占が当然であるという議論がなされてきた。しかし、公的独占事業者の実績が特に途上国でよろしくな

いことに加え、廉価なデジタル技術が登場したことにより、その議論の根拠が希薄化してしまった。

グローバル経済及び自国の開発目標からの乖離

全世界的な技術的・経済的な潮流（デジタル化、自由化）に対処できない国は、グローバルなネットワーク経済から取り残されるだけでなく、自国の開発目標を達成する能力の低下も免れない。

費用負担可能なアクセスと通信網整備の促進という課題

アフリカの政策決定者にとって政策の中心的課題は、近代経済国家の運営に必要な情報イン

フラの整備基盤を行いつつ、人々が負担可能な料金で通信サービスを利用できるようにすることである。

競争市場原理がより効率的な資源配分をもたらす
 しかし、途上国に必要な規模の通信網拡大は、自国資源だけでは到底不可能である。その解決法として、国際開発機関及び国際金融機関が一貫して提示してきたのが、既存独占事業者民営化と競争の導入による市場の自由化であった。競争市場原理がより効率的な自国の資源配分をもたらし、価格が下落することにより消費者の利益になるという理論である。

3-2 国際援助機関が提唱する改革モデルの柱は何か？

民営化と一定期間の独占維持

改革モデルの柱の一つは、既存事業体の部分的または完全に民営化して事業の効率化を図ることである。投資を誘致し、競争に備えるための時間的な猶予を既存事業体に与え、通信網を拡大する間はその収益を保護するため、民営化後も一定期間は独占体制を継続するのが通例である。

限定的な通信網の自由化とサービス分野別の競争

実際、改革の第一段階において、競争は付加価値通信網サービス（Value Added Network Service: VANS）⁴⁸ ないしインターネット接続事業者（ISP）に限られ、場合によっては携帯電話網（Mobile Telephone Networks: MTN）も競争の対象になるということが多かった。これらの分野における競争は、音声サービスのみなど、提供できるサービスに限度があったり、接続事業者が民営化された独占事業者の通信設備を利用することを義務づけられていたりするように、制約も多い。

通信セクターの規制当局

競争が制限されて市場の機能が不完全であるため、規制当局を創設して支配的通信事業者、あるいはその株式の一部を保有しているであろう所管省庁から通信セクターの規制機能を切り離す必要がある。規制当局は、改革の初期段階において、既存事業者の通信網への公平な接続を保証しコストベースのサービス利用料を設定にすることにより、いわば競争の代理人の役割を果たす。自由化が進展すると、規制当局は経済面の規制から競争面の規制へ重点を移す。排他的あるいは反競争的である支配的事業者の市場支配力を抑制し、市場への新規参入を促進するわけである。

貧困層にサービスを提供するユニバーサル・アクセスと市場の失敗を補完する仕組み

競争が進展しても市場の失敗の回避は難しいことから、ユニバーサル・サービス義務の遵守、障害者向けサービスなどの社会的配慮については規制当局が引き続き監視することになるだろう。従って、通常改革モデルではユニバーサル・サービスのための課金や基金など、ユニバーサル・サービスを支援する何らかの仕組みが考慮されている。

3-3 通信セクター改革には何が必要なのか？

多くの途上国においては、全国民にユニバーサル・サービスを提供することを義務づけられた国家通信事業者が通信セクターを独占している。しかし、非効率な運営に加え、政府予算の不足という課題に直面し、ユニバーサル・アクセスを速やかに達成するために必要な投資ができていないことが多い。

そこで、途上国政府は、通信セクターにおいて自由化・民営化を推進し、民間セクターの効率性と投資を呼び込もうとしている。それでは、通信セクター改革には何が必要なのだろうか。

⁴⁸ Value Added Network Service：付加価値通信網サービス。データ通信用に大容量の回線を保有する業者が、その回線を一般のユーザーに切り売りするサービス。

既存事業者による相互接続性を推進

既存の通信事業者の反競争的な振る舞い、例えば、過度に高い相互接続料金を課したり、十分な相互接続容量の整備・提供に応じなかったり、相互接続の効率化に必要なネットワーク要素のアンバンドル化⁴⁹に応じないなどの行為により、多くの国において競争が阻害されてきた。通信セクターの競争を促進するためには、相互接続の義務化や公衆電話交換網のアンバンドル化が必要である。

民営化は必要

多くの新興市場国では、通信セクターは民営化されていない。しかし、電気通信サービスの効率化のためには民営化が不可欠である。民営化しないと、競争が阻害されて主要サービスが割高になり、デジタル・ディバイドを拡大させてしまうからである。

自由主義的な免許付与政策

多くの国では、競争的な事業者に対する免許付与を促進し、国内外の通信事業者が固定電話、セルラー電話などの各媒体及びその垣根を越えて競争できるようにしなければならない。

規制当局の独立性と透明性

規制当局は独立していなければならない。規制プロセスは透明でなければならない。新興の市場経済移行国にとって難しい問題である規制当局のガバナンス強化については、相互接続、免許付与、料金設定などの分野で一定の国際的かつ客観的な基準を採用することが求められる。

通信サービスの価格上昇は一般物価の上昇に連動させるプライス・キャップ規制⁵⁰を設けることにより、サービスの効率化と規制適用のタイムラグの低減を図ることができる。ただし、プライス・キャップにおいては、既存の通信事業者や規制当局に対して過度の自由裁量を与え

てはならない。

ユニバーサル・アクセス・ファンド

所得格差が大きい国において通信サービスへのアクセスを向上させるには、対象を絞り込んだユニバーサル・アクセス・ファンドが有効である。チリやペルーにはその成功例がある。

3-4 通信セクター改革の主要課題は何か？

民営化と規制

規制当局が独立していなければ、通信ネットワーク事業者が民営化されても、政府が介入する余地が残る。また、独立規制当局とはいっても、十分な専門性をもった人材を確保し、その職務遂行に必要な権限と予算を与えることは、中央政府にとっての大きな課題である。

通信ネットワーク関連産業は一般的に資本集約的であり、そこで必要とされる投資はこのセクターに特有のものである。つまり、投資を再配分することは容易ではなく、いわば「埋没投資 (Sunk Investment)」ともいえる。その結果、通信ネットワーク事業者の民間投資計画が、民間経営者が埋没投資を回収するのに十分な長期にわたって順調に実施されない限り、順当な資本収益は望めない。

以上は安定的な規制枠組みが存在するための前提条件である。投資家は公表された規制政策とその信頼性を基準に投資行動を決定する。不安感や透明性・予測可能性の欠如は、投資を阻害しかねない重大な問題である。

競争と民営化

民営化と競争は市場経済の二本柱である。ここで非常に重要なのは、その2つを国営の通信ネットワーク事業へ導入する手順である。民間事業者を国営独占企業と競合させれば、国営独占企業の効率化が期待でき、最終的には民営化

⁴⁹ Unbundling：一体である事業構造を分離すること。

⁵⁰ Price Cap Regulation：原価の動きと切り離された物価上昇率から生産性向上率などを差し引いて料金改定率に上限を設定する方式。

につながる可能性もある。

しかし、競争導入が民営化につながる可能性は高いものの、民営化が即競争を促進するとは限らない。民営化後の独占事業者が、その財力と政治的影響力を行使して競争強化につながる改革を中心に改革の取り組みを阻害することも十分考えられる。

規制と競争

競争を支えるためには規制が必要である。既存通信ネットワークへの第三者アクセスを提供することにより競争を効果的なものにするのを狙った重要な規制策定ルールがある。効率的な投資と効果的な競争には相互接続が不可欠である。規制当局が相互接続について正しく理解していないと、市場参入の合図を歪め、投資を無効にし、消費者を犠牲にした支配的地位の悪用を許したり、奨励したりすることにもなりかねない。

市場支配力を悪用できる立場にある事業者には、それを阻止するために特別ルール（Ex-ante Regulation）を適用すべきである。特別ルールの内容は、ほかの通信ネットワーク事業者からの正当な相互接続の要求にはすべて応じること、透明性が高くコスト・ベースの相互接続とすること、相互接続料をアンバンドル化すること、相互接続の提供については不当差別扱いを禁止するとともに、その内容（契約条件、価格等）を公表すること、などとなっている。

3-5 改革の順序はどうしたらよいか？

通信セクターの民営化を効果的なものにするためには、競争と広範な規制改革を促進する対策も同時に行う必要がある。

通信ネットワーク事業を民営化する前に効果的な規制体制を整備

単に民間独占企業を創設するのではなく、法的及び規制的な枠組みを整備してから民営化を進めることが重要である。民間投資を促進し、

以下の事項を保証するためには、効果的な法的・規制的枠組みが不可欠である。

- 運営ルールと規制ルールの分離
- 独立機関などによる紛争の解決

民営化前でも、可能であれば競争強化を実施

民営化する前であっても、可能であれば競争を強化することも極めて重要である。さもなければ、民営化後に市場構造を変革することは困難となる。

3-6 民営化とは何か？ 改革プロセスにおいてなぜ民営化が重視されてきたのか？

国から民間への所有権の移転

民営化とは、国家資産の所有権を民間に移転することである。利潤追求という至上命令が既存事業者を効率化し、最終的には料金が下がって消費者の利益となる、というのがその根拠である。民営化の初期段階においては、既存事業者（Incumbent）は通信網拡大に向けた再投資から十分な収益を上げる必要があるが、料金の引き下げによってそれは相殺されなければならない。

市場参入を求める多国籍企業と国の資産・収入源の価値最大化を目指す途上国との綱引き

民営化は、形式的には既存事業者の効率改善を通じて費用負担可能（Affordable）なアクセスを利用者に提供する政策に関連するものだが、実際には、そのプロセスにおいて市場参入を求める外国企業と主要な収入源を手放したくない途上国との間の綱引きになることが多い。

免許をめぐる交渉では、国の資産価値の最適化が焦点になることが多い

これまでの免許をめぐる交渉では、民営化された事業者が収益を上げる権利・機会を強化する代わりに、国の資産価値を最適化することが焦点になることが多かった。

民営化により、市場支配的な垂直統合型⁵¹ 事業者が生まれることが少なくない

既存事業者の収益を保護するため（表向きは通信網を拡大するため）、既存事業者は上流の根幹事業に加え、携帯電話、VANS、ISPなどの市場分野においても競争が認められている。他方、競争的な市場分野への参入者は既存事業者の設備の利用を強いられてきた。

様々な主体間の連携

様々な社会的・経済的な目標を達成するためには、複雑な情報通信システムの提供において様々な主体が連携することが必要である。

3-7 民営化は何をもたらしたか？

垂直統合型の既存事業者が中心の市場

民営化の結果、垂直統合型の既存事業者を中心とした市場構造となる。既存事業者は下流において新規参入者と競合する一方、新規参入者は競争相手である既存事業者の設備を利用することが求められている。従って、新規事業者には通信網への接続を認めたくないという反競争的な誘因が既存事業者に働くのが通例である。

既存事業者に働く反競争的な誘因

この市場の垂直統合構造に対し、規制面では相互接続に関する規制で対応してきた。具体的には、卸売接続をコストに基づきタイムリーに提供させること、小売料金もコストに基づき消費者にとって公正な水準に設定させることなどである。

既存事業者が他事業者の通信網へのネットワーク接続を認めがらないなど、この市場構造には反競争的な誘因が内在しているため、規制当局は常に既存事業者の反競争的行為を規制することになる。

接続に関する規制の必要性

その結果、効果的な規制を実施するためには、資源集約的な規制体制とならざるを得ないが、情報の非対称性は避けられず、資源が潤沢な環境下にあっても規制当局の能力を低下させてしまう。

3-8 民営化は通信セクターの発展と国家目標に対してプラスであったか？

南アフリカ共和国の経験

南アフリカ共和国の通信セクターの規模は、1992年の70億ランドから2001年には500億ランドを超えたが、この成長により、政策の内容はその実施における数々の失敗が覆い隠されてしまった。そもそもこの成長はほかの低中所得国と比較しても特段目覚ましいものとはいえない。2001年には年成長率が過去最高の36%に達したが、ポーランドの50%、トルコの81%、韓国の99%には及ばない。

独占体制の期間において通信ネットワークの利用者数を600万人に倍増できなかったことは、改革の期待を大きく裏切ることになった。それどころか、利用料金が年平均で24%上昇したことを受け、この期間に約200万人が通信ネットワークを利用しなくなった。3万人もの人員削減により大幅な効率化を進め、2004年には独占利潤を上げたものの、これは料金リバランシング⁵²による利用者減の当初予想をはるかに上回る数字であった。

他方、2004年における携帯電話の利用者数は約1800万人となり、公衆電話交換網の利用者数を大きく引き離して、その伸び率も4倍である。これは、携帯電話がユニバーサルな音声通信の基盤となることを予想だにできなかった政策決定者にとって、予想外の展開であった。

一方、イノベーションに不可欠なVANSやISPの市場分野に対して独占体制が与えた影響

⁵¹ 部品の開発・生産、最終製品の組み立て、販売など一連の業務プロセスの中心的要素を一社で一貫して行う企業のこと。

⁵² コスト構造に見合った料金体系に見直すこと。

には恐るべきものがある。新しいサービスや利用法の普及により国際的には拡大している VANS 市場が国内では縮小し、利用者が 1999 年の 550 万人から 2002 年には 490 万人に減少した。インターネット利用コストの 80% を通信費が占めることもあり、インターネット普及率も鈍化し、インターネットに費やす時間も減少した。

3-9 通信セクター改革を進めている途上国にとって政策・規制面の課題は何か？

所管省庁と規制当局との構造的な利害対立

世界の多くの地域において一般的となっている部分的民営化においては、国家が所管省庁を通じて既存事業者の株式を保持し続けることが多い。一方、所管省庁は通信セクターの全体的な方針にかかわる改革モデルをも所管していることから、競合事業者の発展も所管対象である。さらに、国家は戦略的に重要な投資家との契約に基づいてサービスを提供するため、一定の規制権限を保持し続ける。そのため、ただでさえ利害対立の危険をはらんでいるこの関係が、さらに複雑なものになっている。

公正な価格を維持しつつ長期投資を促進

近代的な経済の発展に必要な資本集約的インフラの建設に必要な長期投資を刺激することは、一方で利用者・消費者にとって公正な価格を維持するための規制との間でバランスをとる必要がある。

民間独占企業を規制できない場合

民間独占企業を効果的に規制できず、コスト・ベースの規制の手法を確立できない場合、通信セクター内の卸売価格や小売価格だけでなく、

経済全体にも悪影響を与えかねない。

ただし、通信アクセスに関するこの種の規制が資源集約的で、高い能力と豊富な経験をもつ規制当局者であったとしても、情報の非対称性を克服することはできない。途上国の規制当局に必要なのは、規制業務の負担を軽減できるインセンティブ・ベースの規制の手法と規制実施に伴う必須事項の削減に資するツールを開発し、相互接続のような重要な競争手段の急激な導入に代わる、ベンチマーキング⁵³などの代替的手段を活用・整備することであろう。

3-10 これらの課題を克服し、近代経済国家に求められる効率的なインフラを整備するにはどうしたらよいか？

人為的な市場阻害要因の排除

音声通信とデータ通信、あるいは固定電話通信と携帯電話通信を法律で人為的に区別し既存事業者の収益を保護している途上国は多いが、それでは VOIP (Voice Over Internet Protocol)⁵⁴、超小型衛星通信用地球局 (Very Small Aperture Terminal: VSAT)、Wi-Fi など、アクセスコストの低廉化につながる新しいデジタル技術の恩恵に浴することはできない。

市場の効率性に考慮することは、これまで満たされなかった通信サービス需要に民間が対応し、ユニバーサル・サービスのための補助金負担も軽減できるということである。現在、通信サービスに対する料金負担は可能であるにもかかわらずネットワークや投資の制約によりサービスを受けていない層は、料金の高い(あるいは高額の補助金に支えられた)国営事業者ではなく、民間事業者から商業ベースでのサービスを受けることが可能である。あるいは、何らサ

⁵³ 経営や業務・ビジネスプロセスの非効率な部分を改善するため、他分野における優良事例(ベストプラクティス)を探し出して分析し、それを指標(ベンチマーク)に自社の活動を測定・評価して、変革を進める経営改善手法。

⁵⁴ Voice Over Internet Protocol: インターネットやイントラネットなどの TCP/IP ネットワークを使って音声データを送受信する技術。Internet Protocol は、インターネット上のホスト間にデータを配信するための規約(プロトコル)のこと。

ービスを受けない状況を受け入れ続けることも選択可能である。

ユニバーサル・アクセス課金が市場拡大を促進

ユニバーサル・アクセス課金のような斬新な手法により、革新的な新規参入者を通じて市場の拡大成長が刺激されるように、規制が施された市場では、電話の利用が拡大し、それによってコストが低減して、需要にもより効率的に対応できるようになる。

既存事業者以外の事業者が市場のギャップを埋める

これまでの既存事業者にとっては採算がとれないとみられてきた地域に別の事業者が参入できるようになれば、いわゆる市場のギャップを費用効率良く埋めることが可能である。また、アクセス、料金請求と支払いについて柔軟に対応することで、低所得者の通信ネットワークへの参加を促進することができるとみられている。

市場分割

市場を分割すれば、資源集約的な規制のあり方を変えることができる。既存事業者が、接続遅延や接続料政策を通じて競合事業者が自社の通信ネットワークに接続するのを阻止するといった、反競争的行為に対するインセンティブが弱まるからである。市場分割により競争インセンティブが生まれ、市場を構成するコンポーネントと会計を分離することにより、競争が導入しにくい基本設備の利用料金も設定しやすくなる。料金が原価を十分上回る構造となり、下流に保護すべき事業体がなくなることから、通信ネットワークへの接続を歓迎するインセンティブが働くであろう。

3-11 これまでの改革から学んだ教訓は何か？

改革の順序

改革をどのような順序で進めるかについては、状況に応じて慎重に検討する必要がある。独占

体制を長引かせると ISP や VANS などの競争の激しいセクターに多大なる悪影響を与え、国民経済を停滞させることにもなりかねない。競争を回避し独占体制を温存した民営化は短期的には国にとって有利な利益をもたらすかもしれないが、長期的には通信セクターの効率性、ひいては国民経済が犠牲にされてしまう。

政策の妥当性と実施環境

政策の内容あるいは政策の結果としての市場構造や規制体制が適切であるかどうかは、実施がしやすいかどうかという観点から判断する必要がある。構造的な情報の非対称性を伴い、複雑で資源集約的な規制枠組みでは、規制当局が失敗を招く可能性を高め、情報インフラ整備に欠かせない投資にもつながらない不透明な環境をもたらしてしまう。

垂直統合型の運営による効率化ではマイナス面も考慮する必要がある

垂直統合型の運営による効率化を行う際は、産業及び資源集約的な規制に対するマイナス面も考慮する必要がある。中核的インフラは自然独占状態が続くことはあるかもしれないが、革新的な通信サービスへの需要については、市場の力の戦略的規制を通じて充足されるべきである。

市場メカニズムを通じた通信需要への対応

通信需要は市場メカニズムを通じて充足されるべきである。人為的な阻害要因が除去された場合には特にそうする必要がある。そうすることによって、国の補助金負担の軽減にもつながり、ターゲティングの透明性も高まる。

3-12 規制改革の阻害要因をいかに克服するか？

市場規模やセクター別の規制に関する専門家の不足、規制環境整備における中央政府の信頼性の問題など、インフラ規制改革の阻害要因を

いかにして克服することができるだろうか。

2つの解決方法

「地方」対「国（中央）」：南・東欧では既に提案されているアプローチだが、中央アジアでも有効かもしれない。

「セクター横断的競争政策」対「セクター別の規制」：カザフスタンなどにおいては、規制の機能は競争促進政策当局に移されている。

個別的課題への対応

規制を通じたインセンティブ措置は、特定の

ユニバーサル・アクセス政策や投資に対する公的助成スキームを通して整備することが可能である。このような公的支援戦略は、最低限かつ対象をよく絞った補助金を使って民間投資を呼び込むことで最大の成果を収めることができ、その結果、長期的には通信事業を採算ベースに乗せることができる。チリやペルーなどいくつかの中南米諸国では成功例があり、移行国にも参考になると思われる。チリやペルーでは競争入札（最低価格入札者が通信ネットワークを運営しサービスを拡大する権利と補助金を受ける）を通じて交付された免許の多くは、助成金を必要としなかった。

第4章 競争促進

通信市場に競争を導入することにより、効率化とコスト削減が大幅に進む。それにより、電話普及率が高まり、電話以外の様々なサービスも生まれる。それでは、どのように競争を導入したらよいのだろうか？

本章のトピック

- 4-1 競争促進には何が重要か？
- 4-2 公平な競争を既存事業者に保証させるにはどうしたらよいか？
- 4-3 競争導入（第二移動通信事業者の導入）はどのような影響をもたらしたか？

4-1 競争促進には何が重要か？

投資家は、あらゆる政策課題が関連法により適切に解決されている国に投資したがるものである。電気通信政策の専門用語に置き換えてみると、次に示す分野において投資家のニーズに対応する法律ということになるだろう。

明確な自由化のスケジュール

投資家は、競争が導入される時期と自由化の範囲に関する情報を必要とする。市場の参入障壁が全面的に撤廃されるのか、あるいは競争は段階的に導入されるのか。新規参入者には面倒な免許付与条件が課せられるのか、あるいは簡単な登録手続きだけでよいのか。免許は数が限られていて入札が行われるのか、あるいは条件を満たすすべての参入者に免許が付与されるのか。これらの問題はすべて把握しておかなければならない。

自由裁量権の幅の明確化

投資家には、許認可や規制を担当する当局が下す決定を予測する能力が必要とされる。しかし、意思決定に必要な判断基準について、法的

枠組みが明確な指針を示していない限り、それは無理である。免許の申請がいつ却下され得るのか、相互接続料の引き下げ義務をいつ実施するのか、投資家は事前に把握しておかなければならない。

免許や事業権の条件

投資家は、ユニバーサル・サービス・ファンドに資金を拠出する義務はあるのか。料金については部分的に規制の対象になるのか。ほかの事業者と相互接続協定を締結する際は卸売価格を獲得できるのか。これらは投資家が事前に承知しておくべき事項である。

4-2 公平な競争を既存事業者に保証させるにはどうしたらよいか？

電気通信産業には極めて奇妙な特徴がある。新規参入者が市場で生き残れるかどうかは、最も手ごわい競争相手、すなわち既存事業者との協調的な関係を築けるかどうかにかかっている。ほとんどの場合、新規参入者は既存事業者のネットワークのキャパシティを賃借し、参入の対象となる市場を確保している当該国の既存事業者

と相互接続協定を締結しなければならない。都合のよい独占体制を脅かす新規事業者との協調関係を既存事業者に強要するのは、困難な作業であることは明らかである。

ルールの設定

この問題に対処するため、既存事業者の透明性が高く、客観的で無差別的な方法であらゆる新規参入者が既存事業者の通信ネットワークに接続できるよう、既存事業者に義務づけるルールを導入している国が多い。

以下では、既存事業者がその市場での地位を維持するためにとるであろう行動の基本的なパターンを明らかにするとともに、市場において段階的に競争を促進するため、規制枠組みに盛り込むべきルールについて述べる。

公平で正当な条件による接続提供の拒否

既存事業者があからさまに他事業者のネットワーク接続を拒否することは少ない。反競争的な行為ととられるからである。既存事業者はその独占的地位を維持するための論陣を張る上で、ますます巧妙になってきている。技術的な反論（Technical Arguments）や差別的料金設定（Discriminatory Pricing）がよく使われる方法である。

技術的な反論については、採用しているインターフェースを公表し、通信ネットワーク整備についての必要な情報をすべて規制当局に提供する義務を既存事業者に課すことで対応するのが通常の方法である。

料金設定問題

他方、料金設定に関する問題はもっと複雑である。主要な競争相手、すなわち既存事業者よりもコストが大幅にかかるのであれば、新規参入者は市場に浸透することができない。そのコストの主要部分を占めるのが、既存事業者に支払う相互接続料（Interconnection Charges）であり、その割合は増加傾向にある。既存事業者は相互接続料をできるだけ高くしておきたいと

いう意向が働くことはいうまでもない。利益の確保だけでなく、競争相手を市場から締め出すことができるからである。

世界各地の規制当局は、相互接続料を原価ベースとし、既存事業者が内部的に課す料金を上回らないことを保証すべく時間と労力をかけてきた。全世界的に受け入れられつつある方法は、相互接続料の承認と厳格な監視を規制当局に実施させるとともに、原価計算法の整備と「適正な」相互接続料の決定に関する指針を採用するというものである。

不公平な内部相互補助への傾斜

内部相互補助（Cross-Subsidization）とは、市場支配的な事業者が独占利潤ないし独占的な市場収益を利用して、同社が進出を狙うほかの市場における自社事業を助成することである。従って、潜在的な競合事業者も含めたすべての競合事業者に価格攻勢をかけ、市場から締め出すために限界費用未満でサービスを提供する自社事業を助成した場合にのみ、内部相互補助は不公平とみなされ、禁止の対象になる。

内部相互補助は、電気通信産業の伝統ともいえる。既存事業者は、公衆音声電話により得た独占利潤の一部を利用して、競争が導入された新規市場において競合事業者に価格攻勢をかけがちである。

会計の分離

このような内部相互補助に対する規制当局の通常反応は、既存事業者などの支配的事業者に対して、会計を事業ごとに分離させ、規制当局が任命する独立監査人に定期的な会計監査を実施させる義務を課すことである。ここでも、詳細な原価計算ルールを整備して、不公平な内部相互補助のリスクを軽減する必要がある。

4-3 競争導入(第二移動通信事業者の導入)はどのような影響をもたらしたか？

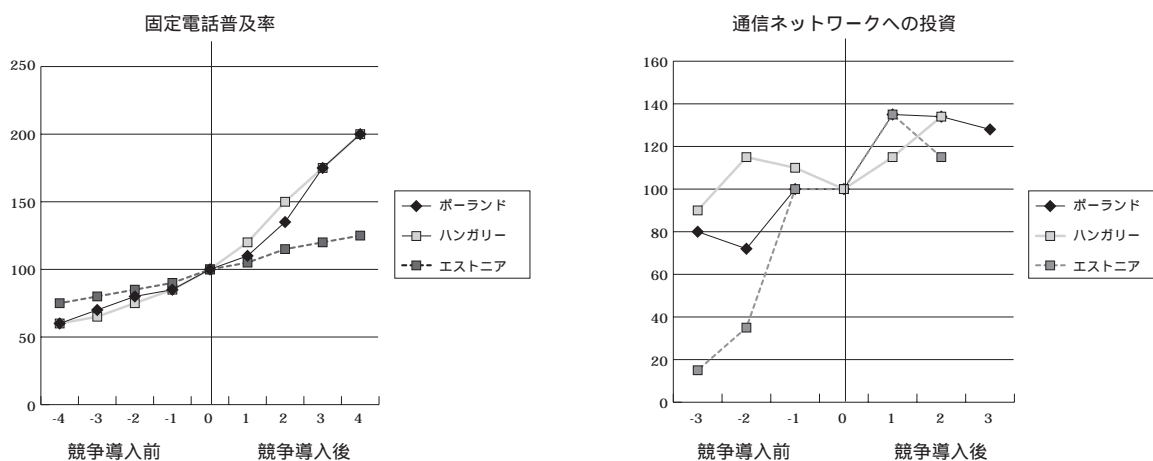
固定電話普及率

図4-1では、X軸は時間を表し、第二移動通信事業者の導入時を0としたものである。導入時前の4年間(0の左側)と導入後(0の右側)の数字を掲載している。全体的にみて、競争導入前より競争導入後の方が固定電話普及率の年増加率が大幅に上昇しており、初期段階を中心に携帯電話と固定電話は補完的な関係にあることがうかがえる。

通信ネットワーク投資への悪影響

他方、移動体通信市場の競争が通信ネットワークへの投資額に与えた影響は、政策立案者にとって懸念材料であった。その懸念とは、既に(アンバランスな料金体系という)問題を抱えていた固定電話事業者にとっての新たな問題で、具体的には、資本支出能力並びにデータ・サービスやインターネット・サービスの全体的な発展に対する悪影響である。

図4-1 競争と実績指標の関連



第5章 独立規制当局の創設

通信市場における競争導入と民営化は、独立規制当局の創設なしには良い結果を生まない。本章では、独立規制当局の役割とその創設の仕方を検討する。

本章のトピック

- 5-1 独立規制当局とは何か？
- 5-2 なぜ規制は独立していなければならないのか？
- 5-3 独立規制当局はなぜ必要か？
- 5-4 独立した規制枠組みを効果的なものにする要素は何か？
- 5-5 改革時における適正な市場設計の構成要素は何か？
- 5-6 規制枠組みの事前設定事項にはどのようなものがあるか？
- 5-7 事前規制専門の ICT セクター規制当局は必要か？
- 5-8 効力のある規制機関の必要条件とは何か？
- 5-9 所管省庁からの独立をいかに担保するか？
- 5-10 独立性担保の十分条件は何か？（その1）
- 5-11 独立性担保の十分条件は何か？（その2）
- 5-12 独立規制機関の最適な構造とはどのようなものか？
- 5-13 規制当局の分離に関する EU の規定とは何か？
- 5-14 規制当局にはどのような役割を与えるべきか？
- 5-15 独立した規制は途上国で機能するか？

5-1 独立規制当局とは何か？

この質問に対しては、簡単にいえば次のような定義で回答することができる。「基本電気通信サービスを提供するあらゆる事業者から切り離され、そのような事業者に責任も負わない規制機関である。規制当局が行う決定や用いる手続きは、あらゆる市場参加者に対して公平であるものとする⁵⁵」。

しかし、多くの国において、政府は、唯一の

株主とまではいえないが、大口株主として既存通信事業者に大きな影響力をもっている。従って、WTO の定義では不十分とする向きが多い。既存通信事業者の所管省庁から一定の距離を保つことはもちろん、政策立案機能と規制機能を明確に分離することも必要条件とされている。大口株主からある程度の距離をとることは、それが政府であったとしても、WTO 規程の要求事項であるということも可能である。

⁵⁵ WTO 規制参照文書 *Regulatory Reference Paper* 第5条

5-2 なぜ規制は独立していなければならないのか？

民間投資を呼び込むためには、安定した環境のほか、実際の収用や行政指導による事実上の収用はされないという信頼性の高い保証が必要である。

無条件国有化の可能性は低下

1950年代から1960年代までによくみられた無条件収用（Outright Expropriation）または「国有化」（Nationalization）の可能性は、近年では低下している。現代の経済環境下においては代償があまりにも大きいからである。いずれにせよ、実際に収用されるリスクは、契約の内容、保険及び仲裁により対応することができる。

行政指導による事実上の収用

行政指導による事実上の収用（Administrative Expropriation）は、正当な料金値上げの不認可、不採算分野への投資の強要、政府と関係のある特定業者からの調達の高要など、企業の事業に影響する行為を通じて発生する。これらの行為はいずれも投資の収益性及び投資の価値を減少させる。おのおのの行為の影響力は小さいようにみえるが、これらが度重なると、事実上、投資を収用したのと同じ効果をもたらす。無条件収用は投資の所有権を失う単独で決定力をもつ出来事であるが、行政指導による事実上の収用は、投資の価値を漸減させる小さな行為の積み重ねである。両者のプロセスは異なるが、結果は似通っている。

行政指導による事実上の収用は、投資規模が大きく、一度投資すると移設は難しいインフラ関連産業において特に問題となる。これらのセクターでは、一度投資をしてしまうと、後の交渉における投資家の立場は急激に弱まってしまう。

5-3 独立規制当局はなぜ必要か？

既存事業者から独立した規制当局の存在は、市場の安定性と客観性を実現する上で重要な要素である。事業者間の紛争などの問題は、電気通信事業に理解があり、その複雑性に精通した主体によって客観的かつ透明性の高い形で解決できることは、心強いことである。

許認可・規制当局の決定に対する法的救済

許認可当局ないし規制当局の決定に異議申し立てをすることは、市民の基本的権利である。通信セクターの規制当局を含む行政当局の決定は司法審査の対象であり、従って行政権行使のあり方を司法統制の対象とすることは、一国の民主的機能にとって不可欠である。

違反に対する罰則

一国の規制環境は、罰則などの法的措置が法律で規定され、省令ひとつで恣意的に変更できない場合に強化される。投資家は、許可されていることだけでなく、法律を犯した場合の結末についても承知しておく必要がある。

5-4 独立した規制枠組みを効果的なものにする要素は何か？

独立した規制枠組みは次に示す4つの点について対処できるよう設計されていなければならない。

- ・改革時における適正な市場設計
- ・規制枠組みの事前設定による自由裁量の可能な限りの制限
- ・所轄権を有し十分な能力をもった規制機関の整備
- ・適切な指導部とスタッフの確保

5-5 改革時における適正な市場設計の構成要素は何か？

市場設計では、「可能な限りの競争と必要に応

じての規制」という原則に従わなければならない。最適な解とは、統合されて国有の独占企業を、基幹設備（Essential Facilities）を潜在的な競争導入が期待される市場から明確に分離することである。これにより潜在的に競争が期待される市場において参入する機会が生まれる。

参入・撤退の障壁を可能な限り撤廃・軽減する

その上で、基幹設備における市場支配力が競争的市場に及ばないよう保証することが必要である。そのためには、効果的なアクセス体制と競争的セーフガードの設計を行う必要がある。

市場支配力を有する基幹設備とノードに起因する改善措置の問題

市場支配力が存在するところでは、規制措置を可能な限り抑制的に講じて消費者を保護しなければならない。例えば、あらゆる事業者を対象にした価格規制よりも、小規模で支配的でない事業者の価格について規制を解除する非対称規制の方が望ましい。

政策策定、規制及び事業実施の機能を分離することが前提

政策策定、規制及び事業実施の機能を分離すること（Unbundling）が、市場設計の成功の前提となる。通信セクター改革を成功させるためには、政府・省庁、規制権限の行使する機関及び各事業者において改革が進められなければならない。最新の経営手法を電気通信事業に適応しなければならないこと、並びに通信サービス事業者は、政治家及び官僚の干渉を受ける省庁のように管理できないことは、もはや共通認識となっている。従って、事業実施機能を分離することが必要となる。この措置は大半の国で行われている。同様に、政策策定と規制についてそれぞれ一定の専門性を高めることが求められており、そのためには政策策定と規制の機能を分離する必要がある。政府は広範な政策策定機能に特化し、通信セクターの目標や指標の設定を担う。規制機関は広範な政策指令の実施を専

門に行う。

5-6 規制枠組みの事前設定事項にはどのようなものがあるか？

規制当局の設立当初は、とりわけ規制当局の権限や能力の面で様々な課題に直面する。その際、規制手法は事前に設定しておき、単純で実施しやすいものにすることが何よりの対処法である。

相互接続ルールの公表

例えば、相互接続については、不履行解消率、相互接続ポイントを含めた包括的かつ詳細なルールを公表し広めておくことが有益である。その相互接続ルールに事業者（通常は既存事業者）が反対することも対案を出すことも好まない事業者には、ルールの公表に伴い負担を負わせるべきである。

料金・収益上限規制はとりあえず導入しない

同様に、料金規制（Price Cap / Revenue Cap）もできるだけ単純にしておくべきである。資本コストの算定など、高度の専門性を要求される作業を伴う複雑な料金設定は、少なくとも開始から数年間は避けるのが望ましい。免許付与時に取得した事業者独自の取り組みを伴う簡単な算定式が最適である。周波数帯や免許入札の一環として、価格算定式の一部について新規事業者に入札を行わせる方法がモロッコで試験的に導入された。これは特に効果的な方法といえる。

規制当局は省庁などからの働きかけには「できない」と言うべき

省庁などの干渉や影響力行使に関連した働きかけについては、「しない」ではなく「できない」と断固拒否すべきである。

5-7 事前規制専門の ICT セクター規制当局は必要か？

特別な規制当局を事前に持たずに済ませ、しかも、例えば港湾サービスなどの産業においては事前の役割であっても最低限のものに限定することは可能であろうが、ICT インフラについてはこのケースは当てはまらない。

あらゆる偶発事象に対応した事業権契約書を作成することは不可能

長期契約や細部にわたって細かく規定された免許であれば、行政指導による事実上の収用からインフラ関連産業をある程度保護できるだろう。それでも、あらゆる偶発事象に対応した長期の契約や免許の規定を盛り込むことは難しい。従って、何らかの規制、少なくとも特定の状況に対して契約書の一般規定の解釈という形での規制が必要である。技術や市場を取り巻く状況が急速に変化し、ICT 関連インフラにおいては通信ネットワークが複雑に入り組んでいる現状を踏まえ、ICT セクターにおいては事態を打開できる特別規制機関の創設が事前に必要であるといえることができる。

ICT ネットワークは複雑に入り込んでいることから、ある程度の個別対応が必要である

ガバナンス能力が低い国においては事業権契約（コンセッション）⁵⁶ が望ましいが、ICT セクターにおいては個別対応が必要である。紙上の形式的なものではなく、実際に個別対応を行う力量のある独立規制機関を創設することがポイントとなる。

5-8 効力のある規制機関の必要条件とは何か？

必要条件には、規制課徴金を通じて調達した自前の基金や、所管省庁ではなく国会への説明

責任などが含まれる。

規制課徴金による自前の基金

理論的には、特定産業への課金などの税よりも国の一般財源の方が優れている。しかし、大半の途上国では、これは業務運営の自律性という点で唯一の現実的な選択である。一般に、政府の資金はひも付きである。一般税収により資金を受けることは、政府のあらゆる部署に適用される規制によって統治されることを意味する。毎年どうなるかわからない予算配分にも左右される。国の規制機関に対して財務省が影響力を行使したり、懲罰的な態度をとったりすれば、予算配分に影響が出ることさえあるだろう。

年次報告書による国会への説明責任

規制当局の意思決定者（「委員」、「委員長」、「参事」、「長官」等）の任命・解任は、裁判官の任命手続きに近い特別な方法で行う場合がほとんどである。この意思決定最高責任者の任命は、省庁ではなく政府の高いレベルにおいてなされることが重要である。この特別な任命方法は、不適切な任命や政治家の不当な影響力行使をできるだけ回避するためである。

憲法院の同意の下、首相がメンバーを期差任期中で任命

真に独立した規制機関の意思決定者は、政権が交代したからといって更迭されるべきではない。規制機関におけるリーダーシップが安定していれば、政権が交代する度に事業実施環境が変わることはないという保証を投資家に与えることになる。意思決定機関のメンバーが様々な行政部署から任命され、合議制で意思決定を行うことで、政治的に利用しようとする裏の工作にも対抗できる。意思決定者の任期をずらすことで、連続性が保たれるだけでなく、政権交代を繰り返す国においては事実上、超党派的な任命が可能となる。

⁵⁶ 事業権契約ともいう。公共事業経営について、事業免許（経営権）を取得した民間事業者が施設の管理運営が委託される PPP の一方式のこと。

意思決定者の資格要件

多くの国においては、規制機関の意思決定者の資格要件が法令に盛り込まれている。資格要件は、所属との関連（米国など）から専門知識（スリランカなど）まで様々である。最低年齢を定めている国もある。資格要件を細かく定め過ぎると適任者がいなくなってしまうため、賢明なやり方ではない場合が多い。例えば、電気通信の専門知識を要件にすると、これまで独占体制であった事業体における職務経験を有する者しか適格者がいない、という事態も起こり得る。要件を追加し過ぎても、それが検証可能でなければ意味がない。例えば、「消費者問題に対する意識の高さ」という要件を検証することは不可能である。

国会のみによる解任

規制機関の意思決定者も解任を免れないが、簡単に解任できるようであってはならない。米国の経験でいえば、柔軟な任命手続きと厳格な意思決定・解任手続きを組み合わせる方法は有効であるともいえる。例えば、米国において意思決定者として任命された者は、任命された時点で政党などとのかかわりをもってしていると理解されているし、そう期待されてもいる。公平で独立した意思決定は、被任命者の経歴や資格要件では担保されない。それを担保するのは、1946年行政手続法の要件、意思決定メンバーによる論証・説得を義務づけた合議制、正当な理由なしに規制機関の意思決定者を解任することの事実上の禁止などである。

5-9 所管省庁からの独立をいかに担保するか？

規制機関は所管省庁の干渉から可能な限り保護されなければならない。規制機関はどこに対して責任を負うかという問題は、独立をめぐる議論では必ずクローズアップされる。どの国においても、形態は国の特定の条件によって左右されるものである。

所管省庁（改革半ばの既存事業者の利益を代表することが多い）からの保護

既存事業者の改革（株式会社化または民営化）が進んでおらず、引き続き ICT セクターの中核を担っている場合、規制機関と既存事業者の両方が統一の所管省庁に属していることは問題となるだろう。政府による WTO 規制参照文書への合意に違反する疑いさえある。しかし、独立性の観点からは、所管省庁よりも高いレベルでもう一つの報告ポイントを保証することが重要である。

何らかのセーフガード対策は必要

規制機関に対して政策指示を行う権限を政府が保持している国が多い。所管省庁による不当な影響力行使を遮断するため、内閣の承認手続きなど、何らかのセーフガードを設けることが望ましい。

5-10 独立性担保の十分条件は何か？(その1)

人が重要である。そうした人々が配置される組織の構造が重要である。独立した規制を成功するためには、伝統的な政府構造からの脱却が不可欠である。

縦割り行政の排除と省庁横断的チームの編成

比較的フラットな行政機構、省庁横断的なチームによる業務、規制当局と既存事業者の交流の阻止などが重要な条件である。

指揮統制型の発想からの脱却

新しい組織文化の創造のためには、人材採用のあり方が非常に重要になる。従来の行政組織に共通する指揮統制型の発想を卒業して新しい組織文化を創造しなければならない。

小さな組織

給与水準が高いこともあり、複数の職務遂行に前向きな専門家を中心にした小さな組織にすることが重要である。小さな組織にするもう一つの理由は、組織資源の大半を内部の問題に費

やし、より重要な任務が犠牲になることを避けるためである。

5-11 独立性担保の十分条件は何か?(その2)

規制を実効性のあるものにするためには専門技能が必要であり、専門技能は習得後も常に更新され続けることが必要不可欠である。専門知識・技能に基づいて独立規制機関の正当性(Legitimacy)を主張するためには、優秀な人材の採用、高度な教育訓練の継続及び両者の有機的連携が必要となる。

給与体系と研修

十分な報酬を用意することは極めて重要である。通常の公務員の給与と民間事業者が支払う給与との間にある大きな格差は各国に共通する問題である。規制機関の職員にも標準的な公務員の給与体系か、それよりも多少待遇が恵まれた給与体系を適用しているにすぎない国がほとんどである。研修は、専門知識・技能に基づき独立規制機関の正当性を主張する前提となる。低い給与水準という問題を抱える規制機関は、研修が充実していることを武器にすれば、低い給与でも優秀な人材を採用できるかもしれない。

アウトソーシングへの理解と活用

規模及び人材の両面で最高レベルの規制機関でもそうだが、特に規模の小さな規制機関では、個別の事業について外部の専門家の活用(アウトソーシング)を積極的に進めなければならない。組織内の資源を有効活用すると同時に、国際的なベスト・プラクティスについての新しい知識を常に吸収できる。

リーダーシップ

しかし、最も重要なのは、規制機関の指導部が自信に満ち、有能で、勇敢で、優れたコミュニケーション能力と高い意識をもっていることである。新しい組織の創設が、悪いガバナンスの海に良いガバナンスの島を浮かべることであ

るとたとえるなら、リーダーシップがしっかりしていなければ、島民が海の色に染まることを阻止できない。

5-12 独立規制機関の最適な構造とはどのようなものか?

独立規制当局を一から創設するのは容易ではない。そのため、大半の国では所管省庁と事業者を分離し、所管省庁に規制機能をもたせる方法をとる傾向があった。

事業者を所管省庁から分離するだけでは不十分

しかし、これがあまり「誠実な」方法ではないことが間もなく明らかになってきた。基本的に国営事業者も所管省庁の規制担当局も同一の人物、すなわち電気通信相をトップに据えた機関であるからである。この体制では公平性や客観性を十分に保証できないのではないかと新規参入者は絶えず憂慮の声を上げてきた。

新しい独立機関の創設

この憂慮の声に対して、各国では、電気通信担当省や事業者から分離してあらゆる規制業務を担う独立機関を創設する動きが次第に強まっていった。しかし、政策決定権は電気通信省に残ることが多く、その電気通信省担当省が免許の付与を行っている場合も少なくなかった。

政府は免許付与の権限を維持したい

この所管省庁と規制機関の間の力関係には、避けられない事態を受け入れることに対する抵抗が反映されていることが多い。電話が発明されてから数十年の間、政府及び行政は電話通信を政府の継続的な支援や保護なしには衰退してしまう重要セクターと位置づけていた。

こうして、いくつかの国々では、免許を付与する権限のほか、その免許に定められた要件を実施して市場の監視を行う責任を他機関に委ねる権限を保持することにした。

5-13 規制当局の分離に関するEUの規定とは何か？

1990年には、欧州連合（European Union: EU）の法律により、加盟国は事業実施機能から規制機能を分離することが規定された。しかし、この規定が明確化されて整備されたのはごく近年のことである。近年採択されたEU法によれば、以下の条件を満たして初めて、国の規制機関の独立性は保証されるとみられている。

（1）あらゆる事業者からの独立

国の規制当局は法律の定めるところにより、通信ネットワーク、電気通信の設備またはサービスを提供するあらゆる組織とは明確に区別され、機能の面で独立していること。

（2）事業実施機能と規制機能との分離

通信ネットワークや電気通信サービスを提供する組織のオーナーシップ、あるいは相当程度の支配権を保持する加盟国は、支配権の保持と関連した活動から規制機能を構造的に十分分離させるのを保証すること。

（3）実質的な分離の必要性

この法律の趣旨は、規制当局と既存事業者は人材や施設を共有してはならないこと、電気通信規制当局またはその職員は、既存事業者の株主や経営陣の代表権にかかわる業務を行ってはならないことを明確にすることにある。この明確化がなされた背景には、形式上は分離していても、絶え間ない人事交流、職務規程のあいまいさ、様々な設備（研究室や計測機器など）の共有などから明らかのように、両者間の結びつきが依然として強いという不安があった。

（4）財務的な独立

規制当局の独立性を担保する上でもう一つ欠かせないのが財源である。興味深いことに、規制当局は、その業務の性格上、適切に管理・組織されていれば自ら資金調達を行うことができ

る。周波数利用料や免許料により、途絶えることのない資金の流入があるため、経費をすべて自前で賄えるばかりか、利益を出すことも可能である。このように真に独立し、財務的にも自立した規制当局を創設するにあたり、政治的な支援が得られるかどうかは唯一の問題である。

5-14 規制当局にはどのような役割を与えるべきか？

既に述べてきた通り、独立規制当局に対してどのような役割を与えるべきかについては、必ずしも見解が一致しているわけではない。ただし、周波数帯の管理、国別の番号割り当て、国の標準化方針、全体的な市場監視、様々な免許に規定された競争の実施促進などは独立規制当局が担うことがおよそ世界的に認められている。

5-15 独立した規制機関は途上国で機能するか？

途上国における規制の有効性に関する見通しは、悲観的にならざるを得ない。機能不全の政府から有効な規制機関が生まれるとは考えにくい。

高度寡占市場

規制は完璧であることとは相いれない。完全なる世界では、市場も政府も完全であって規制は必要ないだろう。しかし、現実に存在するのは不完全なる世界であり、すべての市場に不完全性は存在している。ICTセクターの市場は特にそうである。寡占が高度に進み（Tight Oligopoly）ボトルネックと基幹設備が多く、寡占事業者はその市場支配力を新たな市場分野へ拡大する努力をしているような市場である。

よい結果を目指すだけでなく、悪い結果の確率を減らす

政府は到底完全ではあり得ないが、市場が機能しない場合は介入を行う。不完全な市場のパ

パフォーマンスは政府の介入によって向上し得るが、低下する可能性もある。確実性を高める状況を作り出し、公平で競争を促進する規制という形での「良い」政府介入は、市場のパフォーマンスを向上させる。不確実性を高め、既存事業者を優遇し、競争力を阻害する「悪い」政府介入は、ICT インフラ市場の不完全性をさらに悪化させる。規制メカニズムの設計・実用化における課題は、良い結果が生まれるようにするだけでなく、悪い結果、言い換えれば「規制リスク」の発生確率を低くすることである。「何よりも、害をなすことなかれ」という倫理原則は、医師だけでなく、規制手法を策定する政策立案者・専門家及び規制当局にも当てはまる。

独立性の保持には継続的な維持管理と強化が必要
独立とは、規制機関が期待されている「良いガバナンス」という島の水没を防ぐ堤防のようなものである。しかし、どのような堤防もそうであるように、継続的な維持管理と強化が必要である。規制当局の独立行動を保護する正式なセーフガードに加えて、規制機関は絶えず、その正当性の確立・強化に努めることが不可欠である。正当性は、専門性、透明性、公共性に基づいた主張を効果的に伝達することにより、確立することができる。ICT サービスが現在と将来の利用者のニーズを満たすためには、説明責任を果たし実効性の高いガバナンスが不可欠であるが、正当性の確立・強化に向けて日常的に具体的な対策をとり続けられない限り、規制機関はそのようなガバナンスを実現することはできない。

第6章 相互接続

通信市場への新規参入者は、既存の電話網と接続しないとサービスの提供ができない。既存事業者と新規参入者の相互接続体制は、どのようにしたら公平・公正なものにできるだろうか？

本章のトピック

- 6-1 相互接続に関する主な WTO のルールは何か？
- 6-2 WTO が追加した相互接続ルールとは何か？
- 6-3 効率的な相互接続に必要な技術面・運営面の条件は何か？（その1）
- 6-4 効率的な相互接続に必要な技術面・運営面の条件は何か？（その2）
- 6-5 相互接続料金規制の主な狙いは何か？
- 6-6 相互接続の原価を算定する方法としては、主にどのようなものがあるか？
- 6-7 相互接続料金のベンチマーキング化はなぜ必要で、どのように行うのか？

6-1 相互接続に関する主な WTO のルールは何か？

相互接続

（以下は、「WTO 電気通信参照文書」からの抜粋である。）

本項は、公共電気通信の伝送網及び伝送サービスを提供する事業者に接続して、ある事業者のネットワーク利用者がほかの事業者のネットワーク利用者と通信する場合や、利用者がある特定地域においてほかの事業者が提供するサービスを利用する場合に適用される。

2.3（相互接続交渉手続きの公開）主要な事業者との相互接続に適用する手順は公開する。

2.4（相互接続協定の透明性）主要な事業者はその相互接続協定または相互接続約款を公開する。

2.5（相互接続に関する紛争処理）大規模事業者との相互接続を申請する新規のサービス提供者は、以下のいずれかのタイミングで大規模事業者に対して接続料の償還請求を

行う権利（Recourse）を有する。

(a) 随時

(b) 相互接続に関する適切な条件や料金に関する紛争を処理するために設けられ、規制機関など独立した国内機関に知らされている一定期間の経過後。ただし、その条件及び料金はそれまでに確立されていなかった場合に限る。

6-2 WTO が追加した相互接続ルールとは何か？

大規模ネットワーク事業者への相互接続は、通信ネットワークにおける技術的に実現可能ないかなるポイントにおいても保証される。この相互接続は次のルールに基づいて大規模事業者によって提供される。

申請に応じ、利用者のお大半に提供している通信ネットワーク端点以外のポイントにおいて提供される。そのために必要な追加設備の建設費を反映した料金とすることが条

件となる。

透明性が高く、経済的実行可能性に照らして合理的な原価ベースの料金で、技術標準や仕様を含めた諸条件について時宜にかなった方法によって提供される。

十分にアンバンドル化がなされており、事業者が自社のサービス提供に不必要な通信ネットワークのコンポーネントや設備について費用負担をする必要がないこと。

(技術標準や仕様を含めて)無差別の条件及び料金によること。同様のサービスについて、自らが提供するものと、非系列のサービス事業者が提供するもの、あるいは子会社もしくは系列の事業者を提供するものとの間に品質上差別がないこと。

相互接続権は、無線、地方、国内及び国際的な事業者を含む、あらゆるサービス提供事業者に適用される。

6-3 効率的な相互接続に必要な技術面・運営面の条件は何か？(その1)

既存事業者による情報の提供

規制当局は、通常、既存事業者が少なくとも標準相互接続協定(Standard Interconnection Agreement)や相互接続約款(Reference Interconnection Offers: RIO)、相互接続に求められる通信ネットワークの仕様、及び通信ネットワークの仕様変更計画といった情報を、相互接続を希望する事業者を提供することを求める。

競争上デリケートな情報の扱い

通常、既存事業者には、競合事業者から得た競争上デリケートな情報(相互接続を必要とす

る新規サービス加入者の名前、住所など)を機密扱いにすることが求められる。具体的には、通信事業者のサービス部門別、職務規程、ファイル・記録ごとの管理によって機密扱いにすることが多い。

相互接続ポイント

技術的に可能な相互接続ポイントには、市内タンデム交換機の中継回線側、国際通信交換機の両側、市内交換機の回線側、あらゆる交換機の相互接続ポイント、あらかじめ双方が合意した「ミートポイント」、CCS7(Common Channel Signaling System 7)⁵⁷のための信号中継所(Signalling Transfer Points: STP)とOSS(Operations Support System)⁵⁸/LNP(Local Number Portability)用のデータベース接続の中継局などが考えられる。

ネットワーク要素のアンバンドル化

アンバンドル化が可能なネットワーク要素としては、加入者回線(Local Loops)、タンデム交換(Local and Tandem Switching)、交換機間伝送(Inter-exchange Transport)、信号アクセス(Signalling Access)、通話データベース・アクセス(Call Database Access)、市内交換番号コード(NNXs)(Local Exchange Number Codes)、電話帳掲載、交換手業務、OSS機能などがある。

平等なアクセス

音声電話などの通信市場では、既存事業者は、自社のサービス加入者への平等なアクセス(equal access)を競合事業者から求められることがある。平等なアクセスの主なタイプとしては、コール・バイ・コール(通話ごとに事業者

⁵⁷ Common Channel Signaling System 7: SS7とは、電話網や交換機を相互接続する場合に、通話用の信号線と制御用の信号線を別々に用意して回線を制御する「共通線信号」と呼ばれるシステムのなかで、加入電話やデジタルネットワークを制御するために用いられるプロトコル群のこと。特に北米ではCCS7と呼ばれている。

⁵⁸ Operation Support System: 通信事業者のネットワークにおいて、アラームの監視やサービス提供など特定の管理機能をサポートするネットワーク管理システム。大半は、メインフレームやミニコンピュータ上で実行されている大規模な集中管理型のシステム。

を選択する)方式と事業者事前選択方式がある。事業者事前選択方式は、既存事業者が特定のサービス加入者からの通話を加入者が登録した競合事業者に接続されるように交換機をプログラムするというものである。

6-4 効率的な相互接続に必要な技術面・運営面の条件は何か？(その2)

インフラの共有

規制当局は、重複による無駄を回避し、通信ネットワーク全体の効率化を図るため、特定の通信ネットワークインフラの共有を求めることが多い。共有化の対象となるのは、電柱、通信線管(Ducts/Conduits)、通信棟、交換機棟の交換伝送装置の設置施設などである。

相互接続されたサービスの質

規制当局は、既存事業者に対して、競合事業者に十分な質の相互接続サービスを提供するように、特定の基準項目について計測し、報告するように求めることがある。具体的な基準項目には、(新規の回線や加入者回線などに関する)平均接続提供時間などの回線接続提供関連項目(Provisioning Measures)、設置予約の履行率、既存事業者による接続提供と競合事業者による接続提供の比較などがある。これよりも専門的な交換・伝送の質に関する項目(Switching and Transmission Quality Measures)が求められることもある。例えば、ピーク時の呼損率(Peak-hour Blocking Probabilities)⁵⁹、伝送遅延・損失(Transmission Delays and Loss)などである。さらに、国際電気通信連合電気通信標準化部門(International Telecommunication Union - Telecommunication Standardization Sector: ITU-T)勧告⁶⁰や地域相互接続サービス標準に基づくサービス品質に関する基準項目などもある。

⁵⁹ 電話をかけた時に話し中である確率。

⁶⁰ International Telecommunication Union - Telecommunication Standardization Sector: 国際電気通信連合の下部組織。ITUの機能のうち、通信関係の標準化を担当する。

6-5 相互接続料金規制の主な狙いは何か？

料金の公表

既存事業者が相互接続サービスの料金を公表しない限り、競合事業者が事業計画を策定し、そのための資金調達をしたり、サービスを開始したりすることは、不可能ではないにせよ難しくなる。

料金のアンバンドル化

WTOの参照文書で明記されているように、競合する通信ネットワーク事業者がサービスの提供に不必要な通信ネットワークのコンポーネントや設備について費用負担をする必要がないよう、相互接続サービスの料金は十分にアンバンドル化されることが必要である。

既存事業者 - 競合事業者間の料金無差別化

WTO参照文書は、既存事業者の相互接続料金が無差別的であることを求めている。言い換えると、同様のサービスについて、自らが提供するものと、非系列のサービス事業者が提供するもの、あるいは子会社もしくは系列の事業者に提供するもの間に、料金上、差別があってはならないとしている。

コスト・ベースの料金

この目標はおそらく実施が最も難しく、同時に、一般に認められた相互接続慣行でもある。既存事業者にとっての相互接続原価を算定するにあたり、これまで様々な方法が用いられてきた。例えば、既存事業者にとっての取得原価を各種サービスに配分する方法、相互接続サービスの時価を算定する様々な方法などである。時価を用いる方が、経済的に効率の良い原価を反映しており、通信ネットワークの効率化を促進するというのが、電気通信政策アドバイザーの間で広く支持されている考え方である。

6-6 相互接続の原価を算定する方法としては、主にどのようなものがあるか？

取得原価（簿価原価）の配分 (Historical (Book) Cost Allocation)

この方式は広く使われているが、多くの経済学者や競合事業者から批判されている。その主な論点は、簿価原価には既存事業者の事業運営面あるいは技術面の非効率性が反映されているのではないかというものである。最新の科学技術及び運営技術によれば、取得原価（簿価原価）は、既存事業者が使用しているものよりも相当廉価であると想定できる。簿価原価を採用することにより、非効率な技術や経営のあり方の代償を競合事業者（とそのサービス加入者）に払わせているのではないかという批判である。

もう一つの批判は、簿価原価に基づく方式が基本的に既存事業者のデータ及び会計方法に依拠しているため、第三者的な検証はほぼ不可能であるというものである。ただし、相互接続料金が主として簿価原価を基本にしていないとしても、簿価原価は経済的原価計算モデルまたは標準原価計算方式とのすり合わせを行うのには非常に役立つ。

時価方式（ Current Cost Approaches ）

将来志向のアプローチとしては、時価データを用いて、既存事業者が相互接続サービスを提供する既存通信ネットワークの取得原価ではなく、効率的な通信網の原価を計算しようとするものである。この方式のなかで最も普及し、一般的に認められているのが長期増分費用（ Long-Run Incremental Costs: LRIC ）方式である。時価を用いて相互接続料金を設定すれば、適切な投資決定を促す正確な情報ともなる。例えば、効率的な競合事業者の参入を促進する一方、非効率な（コストがかかる）事業者の参入を阻止

することになる。

長期増分費用（ LRIC ）方式⁶¹

長期増分費用（ LRIC ）とは、需要に関してあらかじめ決められた増分に基づき、長期的に発生する増分費用である。LRIC 基準は「トップダウン」または「ボトムアップ」のアプローチにより実施されている。これまで LRIC 方式は以下のように様々な方法で実施されてきた。

トータルサービス長期増分費用（ Total Service LRIC: TSLRIC ）

欧州委員会の長期平均増分費用（ Long-Run Average Incremental Costs: LRAIC ）

米国連邦通信委員会（ Federal Communications Commission: FCC ）の全要素長期増分費用（ Total Element LRIC: TELRIC ）

以上の LRIC の間での相違点は、計測されるサービスの増分規模並びに結合費用及び共通費用の扱いにある。

6-7 相互接続料金のベンチマーキング化はなぜ必要で、どのように行うのか？

望ましい暫定的・補完的方式

相互接続料金の設定についてコスト・ベースの方法を開発するには時間とノウハウが必要である。相互接続料金設定の信頼できる根拠を提供できるまで原価計算方式を改良するためには、試行錯誤が必要となることもあるだろう。一方、国の相互接続料について、競争導入された市場を有する国や規制当局が認められた原価計算方式による料金設定を行っている国と比較したり、ベンチマーキング化したりすることも有益であろう。

ベンチマーキングを補完的な方法として既に採用した国もある（ EU のベスト・プラクティス相互接続料など ）。

⁶¹ Long-Run Incremental Costs (LRIC): 事業者のネットワークの費用を、実際の費用発生額 (Historical Cost) ではなく、現在と同じ加入数規模とトラフィック (通信量) に対する処理能力を備えたネットワークを現時点で利用可能な最も低廉で最も効率的な設備と技術で新たに構築した場合の費用 (Forward Looking Cost) に基づいて計算する方式。

詳細な比較検討方法の開発

ベンチマークされた国との類似性を検証
差異について調整

- ・ 経済的差異：国の社会経済的状況については大幅な調整が必要である（ハイリスク市場を中心に資本コストにはばらつきが大きいなど）。
- ・ 相互接続のタイプ：相互接続のタイプと水準（地域着信料（Regional Termination Tariffs）、シングル/ダブル・トランジット取り決め等）により国ごとの調整が必要である。
- ・ 追加料：相互接続料に組み込まれているユニバーサル・サービス料またはアクセス補填課金（Access Deficit Charges: ADC）⁶²により国ごとの調整が必要である。
- ・ 課金体制：異なる課金体制（発信者への課金（Calling Party Pays: CPP）と着信者への課金（Receiving Party Pays: RPP）など）について国ごとの調整が必要である。
- ・ 料金体系：異なる料金体系（通話手数料（Call Set-up Charges）、ピーク時/オフピーク時料金等）について国ごとの調整が必要である。

⁶² Access Deficit Charges (ADC)：ユニバーサル・アクセスを目的に、不採算地域をカバーする固定電話業者に対して支給される補填金で、その資金は携帯電話サービス会社が負担することになっている。

第7章 料金制度改革

通信市場の競争導入と民営化の前提となるのが、コスト・ベースの料金制度改革の導入である。料金制度改革はなぜ必要で、そのためには何をすればよいのか？

本章のトピック

- 7-1 料金はなぜ規制すべきなのか？
- 7-2 従前の料金規制の最も一般的な形態は何か？
- 7-3 料金上限規制とは何か？ その利点は何か？
- 7-4 料金リバランシングはなぜ必要か？
- 7-5 料金リバランシング 最も難しい政策問題か？

7-1 料金はなぜ規制すべきなのか？

独占市場では、ほとんどの料金が規制対象

政府や規制当局は、従来、独占状況下で提供される通信サービスの料金について、その多くもしくはすべてを規制の対象としてきた。これは、民間の電気通信事業者（北米など）だけでなく国営の電気通信事業者（欧州など）による独占市場にも適用されていた。独占事業者は、事前に政府や規制当局の認可を受けない限り、すべてのサービスについて料金の変更ができないことが多かった。このような規制の背景にあるのは、圧倒的な市場支配力を悪用し、原価よりはるかに高い料金を設定して通常ではあり得ない利潤を得るなどして、消費者を犠牲にしかねないという認識であるからである。

競争市場は価格規制は不要

過去20年間にわたり、通信市場が民営化されて競争が強まったことで、料金の規制緩和が進行した。通信サービスの市場（あらゆる財・サービスの市場も含めて）において事業者間で有効な競争が行われていれば、サービスの料金を規

制する必要がないことは一般的に受け入れられている考え方である。例えば、多くの市場において、移動体通信サービスは一部の方式を除いて規制が撤廃されて久しい。多くの付加価値サービスの価格も同様である。

支配的な事業者が規制の対象

競争的な通信市場において、価格規制は支配的なサービス事業者のみに適用されるのが一般的である。経済関係の文献や判例などによれば、「支配（Dominance）」とは競合事業者やサービス加入者から課される制約がない市場において、サービスの価格や条件を継続的に変更できる力を有している状態のことをいう。支配的な企業は、独占事業者とほぼ同様のやり方でその市場での地位を悪用することが可能である。ただし、既存事業者あるいはほかの事業者が支配的な市場（価格規制が必要）もあれば、そうでない市場（通常、価格規制は撤廃が必要）もある。市場支配的でない新規参入者の料金は、通常規制する必要はない。それは、支配的な既存事業者が提供する同様のサービスの価格が規制の対象となっていたとしても変わらない。

7-2 従前の料金規制の最も一般的な形態は何か？

自由裁量的価格設定 (Discretionary Price Setting)

多くの国において、価格規制はこれまで、金融や経済上の目的というより、どちらかという社会的な目的に注目してきた。国が通信ネットワークを運営していた国では特にその傾向が強かった。従って、消費者間の公正の推進を目的とした価格設定が通常のあり方であった。このような政策が経済に与える影響の分析を事実上行ってこなかった国は多い。

このような価格設定の表向きの目的は、基本電話サービスを誰でも利用できるものにするのと、高い料金でもサービスを利用する企業や消費者には原価よりも高い料金を設定することであった。政府や所管省庁は国営事業者の料金体系を細かい点まで管理し、国営事業者が一般の企業と同様な事業運営をすることを困難にしていた。国営事業者の電話収益が国の一般歳入として扱われていた国もある。そのため、通信ネットワークを改善し、高度なサービスを提供し、有効な競争を行うために必要な資金を事業者が調達できないこともしばしば起こった。これまでの経験によれば、自由裁量的な価格設定では、社会的あるいは経済的な目標を達成することは、少なくとも長期的にみれば難しい。

コスト・ベースの規制 (公正報酬率規制) (Cost-Based Regulation / Rate-of-Return Regulation)

従来の公正報酬率 (Rate-of-Return: ROR) 規制では、まず規制の対象となる事業者の必要収益を算定する。その後、事業者の各サービスの価格について、そのサービス収益の総額が必要収益を満たすのに十分になるように調整を行う。

必要収益を算定するにあたり、第一に、規制当局は事業運営費用と資金調達費用 (債務返済費等) を調査する。これらの費用が規制対象サービスの提供に必要であったかどうかについて、

通常、規制当局は何らかの審査を行う。必要なしと判断された費用は料金算定ベースから除外される。その費用の回収を目的に価格・料金を引き上げることはできない。第二に、公正報酬率を算定する。事業者が採算を維持し、その事業運営のために新たな資本を誘致できるようにするため、ROR 規制では事業者が事業及び資金調達に必要な直接費だけでなく、料金算定ベースの公正な収益も回収できるようにする。

規制当局は、所定の期間 (通常 1 ~ 3 年) における適切な資本収益率を決定する。ここでいう収益は、金融市況のほか新規参入事業者や当該産業に固有の問題 (産業リスクまたは事業者リスク、事業者ごとの課税問題等) を踏まえた上で決定されるのが一般的である。

この収益率に基づき、必要収益が (所与の期間における収益総額) が算定される。必要収益は、提供するすべてのサービスの総和から回収する。事業者が基準収益率を超えて収益を上げた場合、その事業者の収益率が基準収益率になるよう、規制当局は価格の引き下げを要求する。逆に、基準収益率に満たない場合、事業者は価格の引き上げを申請して増収を図る。

7-3 料金上限規制とは何か？ その利点は何か？

価格調整公式の利用

料金上限規制 (Price Cap Regulation) では、規制の対象となる事業者のサービスについて、決められた年数の間に許容可能な価格増分の最大値がいくらになるのか算定する公式を用いる。この公式は、事業者が不可避な費用増分 (インフレ、増税などによる) を価格の引き上げにより回収できるようにしたものである。しかし、ROR 規制とは異なり、あらゆる費用の回収を目的とした料金引き上げは認められていない。またこの公式では、効率的な事業者であれば経験するはずの生産性向上を考慮して頻りに価格の引き下げを行うことも事業者に求めている。

1年間の許容価格増分 =
 開始価格 + I(インフレ分) - X(生産性向上分)

例えば、2004年において価格が100、 $I = 5$ 、 $X = 3$ とする。2005年の許容価格は $100 + 5 - 3 = 102$ となる。事業者はインフレ分(5%)について価格を引き上げることができる。しかし、この例では電気通信事業の生産性が3%向上すると仮定している。この生産性向上には、技術改良、交換・伝送費の低下など多くの要因がかかわっている。従って、この例では、事業者は2005年の価格を3%引き下げることにより、生産性向上分をサービス加入者に還元しなければならない。そして、3%を除いたコスト削減分は自らの利益とすることができる。例えば、事業者が非常に効率的な事業運営を行い、3%ではなく10%のコスト削減ができたとする。その差分の7%分は株主向けの利益として保持したり、新規投資などの目的に使ったりすることができる。このように、料金上限規制の公式は、最低限の価格引き下げ分を算定するものでもある。

料金上限規制には2つの大きな利点がある。

消費者を保護しつつ、事業者には効率的な事業運営の効率化へのインセンティブが働くこと、規制が少なく、競争に対処するにあたり価格設定の自由度が大きいことである。加えて、消費者と事業者が見込まれた生産性向上による利益を共有でき、内部相互補助がやりにくいといった利点もある。

料金上限規制は、競争市場原理と同様のインセンティブを付与しようとするものである。競争市場原理において、事業者は生産性を向上するとともに、投入原価における不可避の増分を差し引いた後の利益を価格引き下げの形でサービス加入者に還元することが求められる。料金上限規制にも同様の効果がある。

7-4 料金リバランシングはなぜ必要か？

国家当局は、通信事業者をコスト・ベースの料金政策へと誘導することが求められている。

そこでは、様々なサービスの価格がその実質原価を反映している。

内部相互補助の蔓延

前に述べた通り、世界各地の事業者の大半は、国際電話や長距離電話など、収益の高い市場分野で得た収益で市内音声電話事業を補助する政策をとってきた(内部相互補助: Cross Subsidization)。その結果、既存事業者は通信サービスを部分的、あるいは全面的に自由化する段階になると非常に難しい立場におかれる危険にさらされている。

自由化がもたらしたもの

新規参入者が最も収益の高い市場分野に浸透し、既存事業者の高価なサービスよりも安くサービス提供しようとするのはごく自然なことである。そうすることにより、既存事業者の収益性だけでなく、市内音声電話などの収益性の低い事業を財政的に支える能力を大きく揺るがすことになる。既存事業者としては、ユニバーサル・サービスの仕組みによる公的措置を要請して損失分の穴埋めを図ろうとするだろう。

補助金の支援対象地域

しかし、収益性の低いサービスがすべてユニバーサル・サービスの仕組みによる補助金の対象候補となるわけではない。この仕組みの目的は、一国の貧困辺境地域に通信ネットワークを整備することであり、既存事業者の料金政策の欠陥を是正することではない。言い換えると、一国の首都や主要都市の通信ネットワークの拡張や高度化が補助金を必要とする可能性はかなり低いと考えられる。

投資家は補助金依存企業への投資は避ける

通信市場の発展に歪める明らかな影響が予想されるだけでなく、このアンバランスな料金政策は、民間ファイナンスの発展に特に大きな悪影響を与えてしまう。民間の資金提供者は、事業の将来が補助金に左右されるような企業に

投資することには消極的である。

料金リバランシングは時間がかかる

一方、料金リバランシングは一夜にしてできるわけではない。社会的にも政治的にも難しい問題であり、長い時間をかけて少しずつ進めることでしかその導入を図ることはできない。従って、導入に向けたプロセスはできるだけ早く、可能ならば自由化の動きが始まる前から開始することが極めて望ましい。

7-5 料金リバランシング：最も難しい政策問題か？

独占的な遺産

「リバランシング」とは、様々な通信サービスの価格をそれぞれのサービスの提供費用に近づけることである。独占が高度に進んでいた市場では、通信サービスの価格体系は非常にアンバランスなものであった。原価を大きく上回る料金のサービスもあれば、原価割れしたサービスも存在した。電話接続料（Telephone Connection）、1カ月の加入料（Monthly Subscription）、市内電話料金（Local Calls）は原価よりも低く設定するのが、多くの国における伝統的な方法であった。そこで発生した赤字は、原価を大幅に上回る料金の長距離電話や国際電話の事業で穴埋めしていた。

競争的環境下では持続的でない

アンバランスな価格体系は、競争的な環境下では持続的ではない。既存事業者が破綻しかねないからである。新規の競合事業者は長距離通話や国際通話など収益性の高い市場分野に参入してくるからである。従って、既存事業者は補

助金を削減しなければならない。さもなければ、収益性の高い市場分野でサービス加入者を失うリスクを負う。原価を大幅に上回る料金では、高コストの事業者による不経済な参入を招いてしまう。原価割れの料金でも経済的な参入を阻害し、低コストの事業者でも参入しない。料金リバランシングにより、市場の効率性が高まる。

短期的にはマイナスだが、長期的にはプラス

多くの先進国では、相当な料金リバランシングが行われてきた。OECDは1990年より加盟29カ国について総合的な価格比較を実施しているが、それによると、1990年と比較して市内料金は30%を超える増加、長距離料金は約30%の低下という結果になっている。OECD加盟国の総電話普及率は、料金リバランシングを実施しているにもかかわらず着実に増加している。また、料金リバランシングにより、調査対象国の大半ではほとんどの消費者にとって総合的な料金は低下している⁶³。

マイナス面の緩和：社会的な料金体系と対象を絞り込んだ補助金

料金リバランシングは、料金の安い市内接続と高コストの地方への接続を支える内部相互補助を削減することが可能である。しかし、裕福な利用者は市内料金に内部相互補助をしてほしいとは思わないだろう。社会的に対象を絞った価格体系（基本料金低所得者向けの月額限度を低く抑えた割引電話料金等）、ユニバーサル・サービス・ファンドの利用、地方通信ネットワーク拡張計画における最低補助金入札などにより、料金リバランシングが貧困層に与える社会的・政治的影響を緩和すべきというのが大方の反応であろう。

⁶³ Intven ed. (2000) の Module 4 と Appendix を参照。

第8章 通信セクター改革の法的枠組み

移行国において、有効な法的・規制枠組みは、必要な民間投資を通信セクターに誘致する上でも、また競争的な通信セクターから当該国が恩恵を得る機会を最大限に生かす上でも、必要不可欠である。しかも、この恩恵は地球規模での「情報社会」への統合という形でもたらされる。このことは、現在のように限りある資本投資資源への需要が高まり、投資先としても移行国や先進国を中心に世界中に様々なセクターがある状況においてはとりわけ重要であろう。このような状況のなかで、投資家は懸念材料が最も少ない投資先に投資をするからである。

本章のトピック

- 8-1 法的枠組みが対処すべき投資家の関心事や懸念事項は何か？
- 8-2 政府の政策を明確かつ一貫性のあるものにするには？
- 8-3 議会制定法で取り扱うべき問題は何か？
- 8-4 強固な制度的基盤を整備するにはどうしたらよいか？
- 8-5 規制当局の責任性を担保する適切な方法は何か？
- 8-6 免許付与プロセスの透明性をどう確保するか？

8-1 法的枠組みが対処すべき投資家の関心事や懸念事項は何か？

- ・ 透明性
- ・ 独立規制当局の未整備
- ・ 不透明で厳しい法的・規制的環境
- ・ 反競争的行為に対する規制の不在
- ・ 知的財産を含めた財産権

8-2 政府の政策を明確かつ一貫性のあるものにするには？

政府の政策の透明性や不確実性に関する投資家の懸念を軽減するため、通信セクター政策は以下の原則に依拠している必要がある。

明確なシグナル発信

セクター政策は、セクター開発について明確

な意図を明らかにする必要がある。実際、政府のセクター政策とは、通信セクターについての政府の目標、狙い、中長期の方法論を打ち出すものである。セクター政策はこれらすべてを網羅していなければならない。従って、セクター政策は、重要なセクター領域、すなわち自由化、民間参加の計画、料金制度改革、相互接続、ユニバーサル・アクセスなどをすべて網羅する必要がある。セクター政策は、これらの領域について広くカバーすると同時に、セクターの各主体が事業を継続したり、新規事業者が市場参入したりする判断ができるよう、細部が十分詳しくなければならない。

セクター政策とは、広範でかつ明確で確固たる意図を明らかにする場である。全体的な狙いを詳細に明らかにし、実施するのが個別の規制である。料金設定を例にすると、一般に、セクターにおける料金設定（コスト・ベースで適当な投

資収益を考慮したもの)とその運用に関する原則と方法論をセクター政策のなかで明らかにする必要がある。その上で、セクターの規制当局(または所管省庁)が採用する料金規制では、料金設定メカニズムの詳細のほか、料金をコスト・ベースへと調整するタイムフレームを明らかにする。

政府の政策遂行義務

セクター政策文書が法的拘束力を有する国は少ないが、一度公表されれば、それは特定課題に関する政府の意思を明文化したものであり、政府はこれに従って行動するある程度の義務を負うことになる。

政治的な圧力

セクター政策文書が適切に策定・公表されれば、セクターの発展に尽力することを政府に求める政治的な圧力になる。

容易に認識できる形にする

基本的に、政策とはセクターの主要目標を全体的かつ明確・確実に容易に認識できる形で明らかにするものである。個別目標の実施責任を担うアクターを特定し、目標を達成する方法とスケジュールも明らかにしなければならない。さらに、政策について行動計画を定め、そのなかで政策の個別項目を明らかにするとともに、個々の項目について策定・実施の具体的な措置と時間軸を定めることが望ましい。

最適な競争状態への誘導

セクター政策は実質、通信セクターが国営企業による独占的環境から民営化や自由化、コスト・ベースのビジネスモデルへと導く案内書である。従って、セクター政策は、ユニバーサル・アクセスなどの社会的目標を達成しつつ、市場を最適な(競争的な)状態へ誘導する指針の役割を果たさなければならない。

8-3 議会制定法で取り扱うべき問題は何か？

セクターの全体政策を決定したら、その政策文書に盛り込まれた狙いを実行に移すとともに、その狙いが生きるような法的枠組みを整備する必要がある。この法的枠組みは、透明性、無差別、客観性、競争の促進など、通信セクターの大原則を定着させるために求められる包括的な電気通信法によって支えられる。一般的に、この包括的な電気通信法は所管省庁が(セクターの規制当局と協議して)起草し、国会に提出される。国会はこれを審議して、議会制定法として通過させる。この議会制定法は次の問題を取り扱うものとする。

権利と義務の明記

議会制定法では、セクターのあらゆる利害関係者の権利と義務を明解かつ簡潔に明記する。

自由化などのセクター原則

基本的で議論の余地のないセクター原則(前述)を議会制定法に盛り込む。セクターの各要素に適用される細かな手続きは政令で定める。このように、まず、変更されることのない基本原則の定着を議会制定法において図る一方、技術や市場の変化により影響される日常の運営・実施に関する問題は政令で扱うことが可能である。政令は技術や市場の変化を受けて変更が容易だからである。

定着の質と不可欠要素の永続性

ほとんどの国では、議会制定法が一度制定されると、その修正には時間と手間がかかる。議会制定法は石碑に彫り込んで将来にわたり変更しないというわけではないが、その特性上半永続的なので、政争の具になったり、頻繁に変更されたりすることはない。議会の民主主義がそれほど盤石でない国においても、議会制定法の修正手続きは基本原則を強固にするように作用する。

議会制定法の実際の内容は様々

議会制定法の実際の内容や規定の細かさは国によって異なる。市場の発展レベル、市場を取り巻く行政機構の力、それを支える法的環境の実効性によって左右されるところが大きいといえる。これらの要素が十分に発達している国では、議会制定法で具体的に細かく規定する必要性は低い。セクター改革に着手していない、あるいは近代的な規制基準の適用がまだ初期段階にある国では、法律を具体的に細かく規定する必要がある。同様に、経済と法律が複雑に絡んだ案件の扱いに不慣れた法的環境、裁判行政である国では、細かい規定が必要となる。

8-4 強固な制度的基盤を整備するにはどうしたらよいか？

電気通信に関する議会制定法に盛り込まれた様々な改革や取り組みを実施するためには、以下の機能を明確に分離した強固な制度的基盤を整備する必要がある。

郵便・放送などから電気通信を分離

従来の国営企業による独占体制において、電気通信行政は郵便事業や放送事業とつながっているのが通常である。その場合、これらの事業の原価を分離するのは非常に困難であり、収益の高い事業が赤字の事業を支える内部相互補助が行われることも多かった。同一の機関（セクター規制当局）が郵便、電気通信、放送の規制を担当する国は少なくない（英国情報通信庁（Office of Communications: OFCOM）など）が、これらの事業はそれぞれ独立させ、規制機能も分離すべきであり、できれば商業化及び株式会社化して現代的な商業環境で事業ができるようにすることが望ましい。商業化及び株式会社化は国営の既存電気通信事業者を民営化に向ける基本的なプロセスである。従って、現代的な制度枠組みでは各事業部門を明確に分離し、原価配分や各事業の商業化及び株式会社化ができるようにすべきである。

国家所有を規制から分離

上記からわかるように、従来の国営企業による独占体制において、省庁が規制当局と事業者の両方の役割を果たすのが通信セクター行政のあり方であった。しかし、安定した電気通信環境の柱の一つとなるのが、セクターごとの独立した規制当局の存在である。EUやWTOが推進する電気通信の近代化や民営化に動き出した現代において、省庁が政策の策定・実施と通信ネットワークの運営を行うことは明らかに不適切である。民営化及び自由化に向けたセクター改革の主な取り組みにより、各事業の分離とセクターの規制方法の透明化及び責任性の強化を求める新しい市場原動力が生まれた。政治家と事業者の双方から独立したEU・WTO型のセクター別規制当局は、現在広く普及しているが、セクター改革の必須条件として生まれたものである。このような所有と規制機能の分離により、中立性が高まったと認識されるようになり、それとともに、政治的圧力から規制当局が守られることにもなる。また投資家は、規制当局の行為は透明性が高く、客観的であると考えられるようになるであろう。従って、政府が事業者の株式を保有し続ける場合、株主として事業者を管理する機能から規制機能を明確に分離しなければならない。事業者の管理というこの問題に対処するには、国が保有する株式所有権を電気通信セクター所管の省庁から財務省または国有財産ないし民営化を担当する機関に移管するのが一般的な方法である。

政策立案を規制から分離

ここでいう政府の政策立案機能は、通信セクター改革と同セクターにおける競争のルールづくりをすることである。この機能をより適切に実施する鍵は、所管省庁から独立した規制機関にある。所管省庁から独立することにより、政策形成を左右する政治的圧力の大半から自由となり、セクター規制の実施を効率良く、客観的に、透明性を確保した形で実施することができる。

独立規制機関の役割は、通信セクターのニーズに十分対応する方法で、なおかつ市場参加者が権利を確立するために個別に行動しなくとも済むような形で競争が発展できる方法で、競争が生まれることを保証する方法を提供することである。競争体制そのものと同様に、明確なルールやプロセスが規制機能に適用されなければならない。また規制権限は、市場との相互作用を規定する基本手順と同様に、できれば議会制定法のなかで、明確に規定されなければならない。この点に関して改革の取り組みとしてもう一つ重要なのは、絶えず変化する市場に適合するとともに、社会の目標と通商の目的の双方を追求しつつ積極的に競争を促進・強化できる柔軟な能力を規制当局が身につけることである。

8-5 規制当局の責任性を担保する適切な方法は何か？

議会による監督と司法による審査

議会による監督は、電気通信セクターの法的・規制的枠組みの実施・管理・施行を担当する機関の理事会メンバーと理事長を議会が任命することにより行う。

理事会メンバーの解任

同様に、法律が厳密に定める条件下においては、議会が規定の手続きにより理事会メンバーを解任する権限をも有するものとする。

司法による審査

司法による審査は、セクター機関（独立規制当局）の決定に不合理性が認められたり、決定が与えられた権限を逸脱したりしている場合、その決定を審査する裁判所の権限範囲にある。

8-6 免許付与プロセスの透明性をどう確保するか？

免許付与は、多くの産業セクターの改革プロセスにおいて、不可欠の要素である。免許の有

無で投資家が確実性や信頼性を判断する通信セクターにおいては、特にそのことがいえる。自由化や競争導入の開始時には、免許の交付を受けないことには、新規事業者が設備の提供やサービス面での競争に参入することはできない。

明確な免許付与政策

免許付与政策及び市場構造は、事業機会やそれに伴う権利・義務があらゆる市場参加者（潜在的な参加者を含む）に明確に伝わり、共有されるものでなければならない。免許付与政策は、開放する（している）セクター分野、政策実施の具体的なスケジュール、付与する免許の種類、免許の伴う権利と義務などをすべて明らかにしなければならない。議会が制定する包括的な電気通信法と同様、交付する免許の奥行き、具体性は、市場の発展レベル、市場を取り巻く行政機構の力、それを支える法的環境の実効性によって異なる。これらの要素や関連の規制体制が発達している国では、具体的に細かく規定する必要性は低いことが多い。必要な権利義務規定の多くはセクターの法律や規制に盛り込まれており、免許付与によりこれらの権利・義務規定が有効になるからである。逆に、これらの要素が十分に発達していない国では、規定が相当広範囲にわたる免許を交付して、投資家が求める規制の確実性を高めることが望ましい場合もある。ここでいう規制の確実性とは、反競争的なセーフガード、相互接続の権利、価格設定、紛争解決などの分野における確実性である。

一般認可が国際的な流れ

電気通信事業における免許付与とは、事業者による通信関連サービスの提供を認可することをいう。免許そのものは、サービスの提供に関する免許保持者の権利と義務を規定した法的文書を指すことが一般的である。市場が成熟し競争が促進されると、免許付与の要件が簡略化されるとともに、貴重な資源（無線周波数帯など）の活用を伴う事業についてのみ正規の免許付与

が行われる傾向が強くなる。それ以外の電気通信事業部門では、「一般認可」が付与される。これは、免許付与の条件を満たした事業者がセクターの規制当局に登録することにより一般的な権利・義務規定が適用されるものである。

個別の免許付与ルールと透明性の高い免許付与の仕組みが必要

前述した法的・規制的枠組みの基本的な要素と同様、免許付与の不可欠な要素とは、各免許の付与・継続・廃止・取り消しに関する条件を事前にセクターのあらゆる利害関係者に知らせることである。免許付与の仕組みは透明性が高

いだけでなく、公平かつ無差別、客観的に運用されなければならない。

希少資源の配分に明確なルールを

同様に、無線周波数帯の配分についても、透明性の高いルールを設定し、周波数帯をめぐる競争を公平で透明性の高いものにすることが肝要である。

規制当局による免許付与条件遵守の徹底

免許付与条件を遵守させる上で、規制当局に十分なノウハウ、財源、人材がなければ、それぞれの免許付与の仕組みは実効性をもたない。