

電気通信分野の市場自由化とユニバーサルサービス

青 木 淳 一

- 一 はじめに
- 二 市場自由化とユニバーサルサービス
 - (一) 日本の場合
 - (二) 米国の場合
 - (三) 欧州の場合
- 三 ユニバーサルサービス論の軌跡
- 四 「ユニバーサルアクセス」—— 結びに代えて

一 はじめに

電気通信事業の歴史は、「独占」から「競争」へと市場環境が変化する道をたどり、「ユニバーサルサービス」もまた、この変化の中で、政策課題としての重要性を増した。わが国や欧州の電気通信事業は、国家による独占を前提として始まり、強固な政府規制の下で、特定の事業者が電話サービスの提供に従事した。一九八〇年代以降、競争の価値を認めて市場自由化を実践する中で、電話サービスがあまねく公平に提供されることの意義を強

調し、これを保障する仕組みを新たに考えることになった。また、米国の電気通信事業は、独占が法定されたことは一度もなかったが、A T & T の事実上の独占状態にあった。A T & T は、全米規模の自社ネットワークを維持するために、収益性の高い長距離通信から、高コストな地域通信への内部補てんを行った。この仕組みが後に、反トラスト法の介入による競争の本格化と、A T & T の分割（構造分離）を経て、電気通信産業全体で支援するものへと転換されたのであった。

このように、電気通信分野においてユニバーサルサービスが議論されてきた経緯を考えたとき、そこには、市場自由化の中で、既存（独占）事業者が競争から受けた影響の大きさを見ることができ、競争市場に対応することだけを考えるならば、既存事業者にとっては、不採算な地域やサービスから撤退するという選択肢もあり得ただろう。それでも多くの国が一樣にユニバーサルサービスを保障する政策を採用している現実には、電話が生活必需品になり、国家に対する消費者保護の要請があることを示している。これを政策的な配慮にとどまらず、より積極的な、国家の責務と解する余地はあるだろう。一国の憲法上、ユニバーサルサービスの保障が国家の責務であると明定するドイツの例もあり、わが国ではそれが生存権の射程内に含まれると解することもできるだろう。⁽¹⁾ もっとも、それらの規定から直ちに、電話のユニバーサルサービスとは何を指すか、それを保障するためにはどのような制度を構築すべきか、といった具体的な解決策が示されるわけではない。⁽²⁾ ユニバーサルサービスを議論する上では、むしろ、この制度が抱える特殊な環境——競争市場の中であって、競争から保護された領域であること——を認識することが重要である。

ユニバーサルサービスに関する議論は、各国の電気通信事業が市場自由化を指向する過程の中で注目されてきた。この政策課題としての位置付けを検討するために、市場自由化の歴史的経緯を振り返って検証するアプローチは、意義あるもの⁽³⁾と考える。そこで本稿は、日米欧の三地域をサンプルとした比較を試みる。電気通信事業を

取り巻く社会的、制度的背景に留意しながら、市場自由化の過程をたどり、その中で、市場自由化とユニバーサルサービスの調和的な関係がいかにして模索されてきたかを、明らかにしようとするものである。

二 市場自由化とユニバーサルサービス

(一) 日本の場合

わが国の電気通信事業は、一九世紀後半に国営事業として始まり、第二次世界大戦後も日本電信電話公社（以下、「電電公社」という）が独占した。一九五三年、それまで国（電気通信省）にあった現業部門を承継した電電公社は、公衆電気通信法に基づき、（国際通信を除く国内の）公衆電気通信役務のすべてを一任される代わりに、「迅速且つ確実な公衆電気通信役務を合理的な料金で、あまねく、且つ、公平に提供することを図ることによつて、公共の福祉を増進すること」（一条）を求められた。「あまねく」「公平」というフレーズを使ったユニバーサルサービスの原型は、電電公社を民営化し、市場を全面的に自由化した一九八五年以降も、そのまま引き継がれていった。民営化後の日本電信電話株式会社（以下、「NTT」という）は、日本電信電話株式会社法（以下、「NTT法」という）二条によって、「国民生活に不可欠な電話の役務を適切な条件で公平に提供することにより、当該役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保に寄与する」ことが責務とされた。NTTを分割し、持株会社の下に東西二つの地域電話会社（以下、「NTT東西」という）とその他の事業会社を置く「再編」を行った後も、持株会社とNTT東西には、「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」（NTT法三條）⁽⁶⁾責務が残された。ただし、電電公社や民営化後のNTTに求められた「あまねく」「公平」に提供を確保すべき「電話の役務」とはいかなるサービスか、ユニバーサル

サービスの具体的範囲については、法令上、明確な識別がなされていなかった。

市場競争を導入し、NTTによる法定独占を廃止してもなお、ユニバーサルサービスの確保はNTTにのみ義務付けられていた。このことはつまり、NTTの内部で採算部門から不採算部門に対する補てん（内部相互補助）が前提であることを意味した。（今日のユニバーサルサービス基金のような）特別な制度がすぐには設けられなかった背景には、当時の国会審議から次のような事情を窺うことができる。（1）一九八五年当時、市場が全面的に自由化するとはいえ、民営化される新会社（NTT）は、電電公社が独占時代に築いたネットワークを引き継ぐわけであるから、その経緯に鑑みて、電話サービスを全国規模で安定的に供給する義務を負った特殊会社とする。競争激化が予想される地域への資本集中による地域間格差の発生を懸念する声に対しては、民営化後のNTTを全国一社体制とし、採算地域と不採算地域の一体的な経営を可能にすることで、当面はユニバーサルサービスが確保されるとの認識だった。⁽⁷⁾（2）NTT分割が決まった一九九七年当時も、まだ、地域通信市場におけるNTTの事実上の独占状態が継続しており、東西間及び東西内の競争をさらに促進させるという趣旨で、東西二社の地域電話会社（NTT東西）に分割された。これらを特殊会社とし、持株会社の傘下に置いて経営の安定を図ることで、ユニバーサルサービスは確保されるという考えだった。⁽⁸⁾全国均一料金の維持を求める立場から、東西に分割することによる東西間の格差、あるいは競争進展の結果として、東西それぞれの内部における格差の発生を強く心配する意見が多数聞かれたが、当時の郵政省、NTTとともに、そのような格差は好ましくないという理解で一致していた。⁽⁹⁾その後、ユニバーサルサービスにかかるコスト負担の対策として、競争時代に相応しい制度を創設すべきであり、たとえば基金制度を考えることができるのではないかと、といった指摘がなされていたが、一定の必要性を認めるも、有識者による検討会に委ねられている最中である等の答弁に留まっていた。⁽¹⁰⁾

NTTの内部相互補助に代わる、ユニバーサルサービスを確保するための新たな仕組み作りは、NTT再編の

前後から検討が始まり、二〇〇〇年に入ってようやく本格化した。⁽¹¹⁾ このころになると、大都市間の通信や法人向けサービスの分野で相当の競争の進展が見られたし、また、通信技術の進歩や端末の利便性向上が目覚ましい携帯電話が、固定電話の強力なライバルとして台頭していた。二〇〇一年六月には電気通信事業法が改正され（平成一三年法律第六二号）、ユニバーサルサービスを「基礎的電気通信役務」という名で法定し、その維持・確保のために基金制度の導入が決まった。⁽¹²⁾

基本的な枠組みは完成したものの、制度導入と同時に基金が稼動することはなかった。基金制度は当初、ユニバーサルサービスの提供事業者において、不採算地域の赤字部分を採算地域の黒字部分で相殺できない事態が生じた場合に、その不足分を補てんする仕組みを採っていた。事実上ユニバーサルサービスを提供しているNTT東西⁽¹³⁾において、そのような補てんを申請するまでには至らなかったのである。しかし、携帯電話の普及は拡大の一途をたどり、IP電話の利用も本格化する兆しを見せ始め、音声通話の媒体が多様化した。利用者宅と電話局間のNTT東西のドライカップ（敷設済みだが使用されていない銅回線）を借りて、NTT東西以外の事業者が固定電話サービスを利用者に直接提供する「直収型固定電話サービス」（直収電話）も登場し、NTT東西を介さずに事業者が独自の基本料金や通話料金を設定できることから、これまで以上に、固定電話そのものをめぐる競争が進展した。また、従来は（従量制の）接続料に含まれていたNTSコスト⁽¹⁴⁾について、これを接続料原価から除外し、基本料費用に付け替える方針が示されたが、このことにより、不採算な高コスト地域にかかる費用が増加する可能性が生じ、その対応策としてユニバーサルサービス基金の活用注目が集まるようになった。⁽¹⁵⁾ 基金の算定方法やその原資の分担方法等が修正された上で、二〇〇七年より基金の運用が始まった。⁽¹⁷⁾

(二) 米国の場合

ユニバーサルサービスという言葉そのものの発祥地は、米国である。二〇世紀初頭に A T & T⁽¹⁸⁾ が年次報告書の中で示した経営戦略(キャッチコピー) “One System, One Policy, Universal Service” に使われていたことは有名である。⁽¹⁹⁾

このころは電話機の基本特許が失効した後で、⁽²⁰⁾ 独立系電話会社の参入が相次ぎ、複数のネットワークが並存する競争の時代を迎えていた。北東部から中西部、南部の主要大都市間に長距離ネットワークを整備した A T & T は、独立系電話会社に対して相互接続を拒否することで事業を優位に展開し、独占性を強めていった時期である。当時の A T & T 社長セオドア・ヴェイルが思い描いたユニバーサルサービスは、技術的に統一されたネットワークを単一の事業者が一元的に運営すること、すなわち統合されたベル・システムによって初めて、いつでもどこでも同じ品質のサービスを受けられると喧伝すること、⁽²¹⁾ A T & T の市場独占を正当化しようとしたものであった。

米国の電気通信事業が他国と比べて特徴的な点は、産業の成立期から一貫して「民営」が認められてきたことと、A T & T の独占に法的な後ろ盾がないことである。⁽²²⁾ 過去三回にわたり、A T & T に対する反トラスト訴訟が提起されたが、その結果は、ユニバーサルサービスの在り方にも大きな影響を与えた。

第一次反トラスト訴訟は一九一三年、A T & T が独立系電話会社を買収してベル・システムの拡大を図り、買収に応じない場合は相互接続を拒否するなどしていたことに対するものであった。A T & T は、① I C C (州際通商委員会) の承諾なく独立系電話会社を買収しないこと、② 独立系電話会社との相互接続を認めることなどを提案し、一応の決着を見た。⁽²³⁾ 相互接続の承認は、電気通信事業の競争促進に資する。しかし、規模や技術の面でベル・システムの優位性が明らかな以上、A T & T にとって相互接続は、独立系電話会社をベル・システムに実

質的に統合させる効果も持ち得た。⁽²⁴⁾その後、一九二二年には「ウィリス・グラハム法」(Willis-Graham Act)により、州とICCの承認を得た買収に対するシャーマン法の適用除外が認められると、AT&Tは再び活発に独立系電話会社の買収を進めた。一方でこれに対する反発を和らげるために、AT&Tは、全米独立電話協会との間で「ホール覚書」(Hall Memorandum)を交わした。公共の利益に資する、ベル・システムの資産保全や一般大衆の利益にとつて望ましい場合に限り買収を行うとされたが、友好・協調関係を重視したことが奏功し、買収の勢いは衰えなかった。⁽²⁵⁾ヴェイルが唱えたユニバーサルサービスは、「一社独占」という意味を否定されたものの、技術的統一性のあるネットワーク＝ベル・システムの価値は維持し続けたのであった。

ベル・システムは、ネットワークを維持するために、長距離通信から地域通信への内部補てんを行った。長距離通信も地域通信用設備を介して発着信する以上、そのコストを応分に負担すべきとされた。⁽²⁶⁾当初は、長距離通信と地域通信とで、NTSコストを加入者回線利用率に応じて分担したが、地域通信用設備にかかるコストが増大するにつれて、利用率にかかわりなく、その分をさらに長距離通信から補てんするようになった。⁽²⁸⁾ベル・システムの「独占」を前提として、ベル・システムの中に「内部相互補助」の仕組みが作られたのである。

しかし、競争が与えた影響は大きかった。第二次反トラスト訴訟は、ベル・システムが、AT&T傘下で通信機器市場を独占するウエスタン・エレクトリック(WE)から通信機器を調達していることを問題視した。一九五六年、①WEはベル・システム向けに限り通信機器を製造・販売できること、②AT&Tの業務範囲を原則として公衆電気通信事業に限ること、③ベル・システムの現有及び将来の特許を開放することを主な内容とする同意判決(Consent Decree)によって決着した。⁽²⁹⁾このことが、AT&Tを既存の電話サービスに縛り、他方で新技術を用いた新規参入を促す結果となった。マイクロウェーブを用いた専用線サービスを提供するMCIが、自前の長距離ネットワークを介した公衆向け通信サービス(「エグゼキュネット」)⁽³⁰⁾を開始すると、長距離通信分野の

競争が本格化した。新規参入に過剰な抵抗を示した A T & T を嫌忌し、構造分離の必要性を訴えた第三次反トラスト訴訟では、修正同意判決 (Modification of Final Judgement) に基づき、ついに A T & T は長距離通信部門 (A T & T) と地域通信部門 (Regional Bell Operating Companies: RBOCs) に分割され、ベル・システムの「独占」が崩壊した⁽³¹⁾。

A T & T 分割により、ベル・システムの「独占」を前提とした「内部相互補助」は機能できなくなった。そこで FCC (連邦通信委員会) が導入した仕組みが、①地域通信設備のコストを負担するために、長距離(州際)通信事業者と加入者が支払う「アクセスチャージ」と、②(加入者アクセスチャージの負担軽減策として)過疎地等の高コスト地域の地域通信事業者を補助する「ユニバーサルサービス基金」であつた⁽³²⁾。しかし、両者の線引きは明確でなく、また、競争が浸透する中で事業者間の公平性を担保するためには、継ぎ接ぎの制度を整理する必要があつた。

「一九九六年電気通信法」(The Telecommunications Act of 1996) は、ユニバーサルサービスの確保を主要な政策課題の一つとした⁽³⁴⁾。すなわち、(1)公正、合理的かつ負担可能な料金により良質なサービスを提供すること、(2)すべての地域において、高度電気通信サービス及び情報サービスを提供すること、(3)農村地域及び高コスト地域においても、都市部と同等の料金によるサービスの利用機会を保障すること、(4)小中学校、医療機関及び図書館に対して、高度電気通信サービスを提供することが、ユニバーサルサービスにとって不可欠であり、そのために(5)すべての電気通信事業者が貢献し⁽³⁵⁾、(6)明確、予測可能かつ十分な支援制度を確立することを求めた。産業内の基金制度を用意し、基本的な電話のサービスを保障する点は、わが国や欧州諸国と大差ない。一方、教育機関や医療機関に対する高度な電気通信サービスの提供までも業界負担とするところは、米国特有である。

(三) 欧州の場合

欧州諸国の電気通信事業は、そのほとんどが国家による独占を前提に始まった。たとえば、英国では、初めこそ米国系企業の営業が認められたが、早々にネットワークを国有化し、国営・独占体制を確立した⁽³⁶⁾（その後、一九六九年になって公社化された）。ドイツはそもそも国営とする方針で、国家独占を法定し、第二次世界大戦後には基本法上、電気通信事業を「連邦固有行政」(bundeseigene Verwaltung) とする旨を定めた。

欧州では長く国家独占の状態が続いたことで、伝統的に、電話サービスの提供が「公」たる国家の当然の役割として広く認識されていった。⁽³⁸⁾ 電話サービスの提供を保障するために、その義務を明確かつ詳細に確立しておかなければならない必要性は、感じられなかった。⁽³⁹⁾ いずれかの地域や利用者について、採算がとれない事態が生じても、独占事業者が自社内で収支を補てんすれば足りることであった。しかし、裏を返せば、後に国家独占体制を廃して市場を自由化する政策を選択したとき、そのような独占を前提とした内部相互補助に代わって特別な制度を用意すべきか否か、議論する必要があるが生じる。市場自由化の過程と同時並行してユニバーサルサービスに関する制度を用意したこと、さらにいえば、ユニバーサルサービスに関する制度が整うまで完全な市場自由化を待ったことが、欧州の特徴でもある。

1 EU (EC) の状況

EU (EC) レベルでは、一九八七年に欧州委員会がグリーンペーパー⁽⁴⁰⁾を発表し、電気通信事業に対する競争導入の検討が本格的に始まった。市場開放のための制度的・技術的な環境整備を目指した一〇項目に及ぶ包括的政策を示す中で、共同体規模のネットワークを保全し、競争市場においても各加盟国の既存（独占）事業者⁽⁴¹⁾の財務安定を図るという目的の下に、既存事業者が当面、音声電話サービスを排他的に提供することを容認した。電

気通信事業の公共性を確保するためには、当時、既存事業者の収入の大部分を占めた音声電話サービスの排他的提供が不可欠と認めたのである。そして、EC条約九〇(現八六)条⁽⁴²⁾は独占的権利を認めながらも、競争ルール(特にEC条約八五(現八二)条、八六(現八二)条)の遵守を求めているから、ここで既存事業者による排他的提供を認める「留保サービス」(reserved services)は、音声電話サービスが唯一の候補であるという。それに対して、いわゆる付加価値サービスを含むその他のすべてのサービスは「競争サービス」(competitive services)であり、迅速な市場開放が謳われた。このような要請は、サービスの自由移動を保障するEC条約の目的とも整合するという。市場競争を制限する「留保サービス」の範囲を限定して加盟国間で一致させることで、より多くの「競争サービス」が加盟国間で自由に提供できるというのである。⁽⁴³⁾

音声電話サービスに関する既存事業者の排他的権利が、一九九七年末までの暫定的なものとされ、一九九八年から完全自由化するスケジュールが組まれると、ユニバーサルサービスの確保と市場自由化の両立を図るよう求める(政治的な)声が強くなった。⁽⁴⁴⁾これに対して欧州委員会は、(1)ユニバーサルサービスの最も基本的な要素は、多種多様なサービスを提供する通信ネットワークにすべての利用者がつながることであること、(2)具体的な範囲は政策判断によるが、当該サービスをめぐる競争の程度にも左右されること、(3)いずれにせよ合理的な料金が保障されるべきであること、(4)そのためにかかる費用を補てんする仕組みとして「ユニバーサルサービス基金」方式があり、基金への拠出義務は可能な限り公正に分配されなければならないことを示した。⁽⁴⁵⁾

ユニバーサルサービスに関する制度は、音声電話サービスの完全自由化に合わせて、ひと通りが用意された。⁽⁴⁶⁾①固定電話ネットワークへの接続及び固定電話サービスの利用機会の提供、②電話帳、③公衆電話、④障害及び特別な社会的ニーズを有する者に対する特別措置の四種類について、これらを提供するためにかかるコストが「不当な負担」(unfair burden)である場合、事業者出資の基金から補てんすることが認められた。この後、EU

は、「通信・放送の融合」に対応し得るインフラ概念の構築を視野に入れて、新たな規制枠組みを採用するが、ユニバーサルサービスに対する考え方に特段の変化は見られなかった。財政上の支援制度をめぐって、加盟国の規制当局と既存事業者の間で要・不要の意見の対立があったが、欧州委員会は、ユニバーサルサービスの提供義務が、既存事業者にとって、資金援助が必要なほどの負担にはなっていないと考えたものの、加盟予定の東欧・中欧諸国におけるユニバーサルサービスの適正な確保の必要性に配慮し、支援制度を採用できる選択肢を残した⁽⁴⁷⁾。こうして二〇〇二年に成立した新しい指令⁽⁴⁸⁾は、(1)財政上の支援制度として(それまで認めていた)「ユニバーサルサービス基金」のほかに、国庫補助も選択肢に含める一方、(2)“pay or play”の考え方を反映させた、たとえば「入札」によってユニバーサルサービスの提供事業者を決定するなど、より経済効率的な方法を導入するよう奨励した。規制パッケージの国内法化期限を二〇〇三年七月二四日に設定して加盟国の対応を求め、現行の制度はスタートした。

2 加盟国の状況——英国・ドイツ

この間の加盟国は、どのような状況にあっただろうか。ここでは英国⁽⁵⁰⁾とドイツ⁽⁵¹⁾について確認しておきたい。

英国が電気通信事業に競争導入を図った時期は比較的早く、一九八二年に遡るが、このときはまず、マールキリー社を国策的に設立し、国営時代を引き継いだBT（ブリティッシュテレコム）との間で複占（duopoly）体制を採った。BTには音声電話や公衆電話の提供義務が課されたが、マールキリーにはそのような義務が課されなかった⁽⁵²⁾。義務の非対称性ともいえるべき状態は、BTに對抗し得る事業者の育成を理由に正当化された。公社だったBTは一九八四年に民営化されるが、世界的にも珍しいこの複占体制は一九九一年まで続いた。

その後は複占体制を終了させるとともに、本格的な市場競争を指向する政策へと転換した。新規参入者に対し

て B T と同等のユニバーサルサービスの提供義務を課することはなかったが、B T が負う社会的責務への悪影響を懸念して、新規参入者には、B T との相互接続にあたつて一定の負担が求められた。⁽⁵³⁾しかし、それがユニバーサルサービスの提供にかかるコストのみを適確に反映したものでどうか、批判も多かった。相互接続料金(回線使用料)と明確に区別するために、これに代わるシステムとして、基金制度の導入が検討されたのである。新たな制度は一九九七年九月末から始まった。E U レベルの動きよりも若干早い、E U においても一定の方向性は定まっていたところであり、制度の中身はほぼ同じである。

二〇〇三年には新たに「通信法」(Communications Act of 2003)を成立させるが、これは二〇〇二年の E U 規制パッケージを国内法化したものであり、ユニバーサルサービスに関する部分は、もとより E U の方針に準拠していたから、大きな修正はなかった。ところが、今日まで一度も、基金は稼働していない。ユニバーサルサービスの提供義務を課された B T において、そのコストが「不当な負担」に当たらないというのがその理由である。⁽⁵⁴⁾コストの算定方法そのものが、不確定要素を含んでいるところもあるのだが、B T の内部相互補助に委ねられている状態に変わりはない。B T の固定電話市場におけるシェアは、依然として六割〜七割を占めており、⁽⁵⁶⁾いまだ厳しい競争状態にはない、という評価なのだろう。

ドイツでは、(ドイツ連邦郵便「D B P」を三分割し、電気通信業務を行う事業体として設立された) D B P テレコムに対して、国内ネットワークと音声電話サービスの独占を認める代わりに、音声電話や公衆電話等の「義務サービス」(Pflichtleistung)の提供を義務付けてきた。一方、その他のサービス分野については、一九九〇年代から段階的な規制緩和が実施された。D B P テレコムはその後、民営化されて、一九九五年から D T (ドイツテレコム)が業務を開始した。「電気通信事業は連邦固有行政」としていた基本法は改正され、(1)電気通信分野における「あまねく適切かつ十分なサービス」を国が保障し、(2)当該サービスは民間事業者(D T その他の民間事業

者）が提供することを定めた。

ユニバーサルサービスを取り巻く現場の状況には、民営化後もあまり変化は見られなかった。ネットワーク独占、音声電話独占は引き続きDTに認められ、ユニバーサルサービスを確保する仕組みは、実質的にDTの内部相互補助のままであった。しかし、このころすでに、EUレベルでは完全自由化のスケジュールが組まれており、ドイツも、競争市場においてユニバーサルサービスを確保するための仕組み作りが急務となった。これに対応したものが、一九九六年に成立した電気通信法（Telekommunikationsgesetz: TKG 1996）であり、DTによるユニバーサルサービスの提供に支障が生じた場合には、事業者出資の基金によって補てんする制度を整えた（ただし、音声電話サービスの自由化は、一九九八年からとされた）。また、DT以外の事業者であっても、入札を実施して、最少の補てん額を提示した事業者には、ユニバーサルサービスの提供を委ねることができる仕組みも用意された。

EUの二〇〇二年規制パッケージの国内法化は期限から遅れ、二〇〇四年になって新しい電気通信法（Telekommunikationsgesetz: TKG 2004）が成立した。ユニバーサルサービスに関する限りでは、一九九六年当時の電気通信法とはほぼ同様である。DTは、ユニバーサルサービスを提供できないと判断する場合、事前にその旨を規制機関に届け出るようになっていたが、そうした事態にはならず、これまでに基金が稼働したことはない。基金から補てんを受けるためには、その前にユニバーサルサービスの提供事業者として指定されることになるが、ドイツではそもそも、指定された事業者がい⁽⁵⁷⁾ない。それは、DTの「自主的な」ユニバーサルサービスの提供が続いていることを意味する。その限りで事実上、ドイツにおけるユニバーサルサービスの保障は、英国におけるBTの場合と同様、DTの内部相互補助に委ねられたままである。

三 ユニバーサルサービス論の軌跡

電気通信分野において今日、ユニバーサルサービスの意味するところは、一定のインフラとサービスの利用機会を保障することにある。OECD の定義を借りれば、それは①地理的な利用可能性 (universal geographical access)、②経済的な負担可能性 (universal affordability)、③一定品質の保障 (universal service quality)、④同一料金の保障 (universal tariffs) を満たすことが必要となる。⁽⁸⁾ ユニバーサルサービスは、電気通信分野における競争の本格化とともに重要性を増した政策課題であり、市場自由化の過程と密接なかわりを持つ。先に日米欧について見たように、ユニバーサルサービスの持つ意味は、それぞれの歴史的な背景の中で、それぞれに変化してきた。ここでは、「独占」から「競争」へと移行する市場自由化の過程の中で、ユニバーサルサービスに関する議論がたどった軌跡を、相互に比較しながら整理しておきたい。

わが国の場合は、国家独占から始まった典型的な一例である。一九八五年に民営化と市場自由化を同時に実現したところ、とりわけ電気通信事業の全分野に競争を導入したことは、段階的な自由化を図った欧州に比べるといくぶん大胆な政策ではあった。もっとも、市場自由化が同時に競争激化につながることはなく、NTT の競争上の優位性が直ちに減じることはなかった。結局、市場自由化後も一五年以上、ユニバーサルサービスに関する制度が整備されなかったのである。確かに、ユニバーサルサービスの提供を一任していても、NTT の財務基盤が安定しているのならば、資金援助のための特別な制度を急いで用意する必要はないだろう。同じ競争市場に置かれながら、一方に（不採算な）ユニバーサルサービスの提供を義務付け、他方にそれを義務付けないことは、必ずしも公正な競争環境とはいえない。しかし、国営時代を引き継いだという NTT の「出自」が、このような一種の非対称規制を正当化してきたともいえるのである。

同じように国家独占から始まった欧州は、市場自由化を段階的に実施する中で、ユニバーサルサービスに関する議論を同時並行的に進めた。音声電話サービスの自由化が、ユニバーサルサービスに関する制度と引き換えであることに執心したところは、政治的な意図も多分に含まれていたが、事業者間の公正な競争環境を整備するという視点から見れば、理屈に適っていた。

米国ではAT&Tの「事実上の独占」が続き、そこに法的な後ろ盾はなかった。わが国と欧州諸国が「法定独占」であったがゆえに、市場競争の導入に相応のダイナミックな制度改変を要したことに比べると、市場は常にかかれていた。逆にAT&Tにとっては常に市場競争の脅威にさらされていたわけだが、それでも「事実上の独占」を長く続けられたことの背景には、特許の存在が挙げられよう。第一次反トラスト訴訟は、電話機の基本特許が失効した後で、競争上の優位性を確保するために採った競争相手（独立系電話会社）との相互接続の拒否が問題視されたが、それは、特許に保護されていた間、すでにベル・システムのネットワークが広範囲に張り巡らされていたからこそ、相互接続の拒否が独立系電話会社の事業活動に悪影響を及ぼすまでになったといえる。政府規制の足かせをかけられてもなお、ベル・システムの優位性は変わらなかったが、それも、新技術の開発に長けたベル研究所があったからだろう。しかし、通信機器市場の独占を理由に第二次反トラスト訴訟が提起される事態を招き、業務範囲を公衆電気通信事業に限定され、（現有及び将来の）特許の開放を義務付けられると、AT&Tの独占はもはや、公衆電気通信事業に対する政府規制に頼らざるを得なくなった。そこでも次第に規制緩和が進み、MCI等の新規参入が認められたことで徐々に揺らぎ始め、「地域通信は独占」「長距離（州際）通信は競争」という発想の下で、AT&Tは分割されたのである。

独占時代のユニバーサルサービスを支えた仕組みは、各国とも、いわゆる「内部相互補助」であった。ただし、そこには「独占」の性質の違い、「競争」の範囲と進度の違いが反映され、ユニバーサルサービスに対する考え

方にも影響を与えている。

米国の場合は、長距離通信に対するアクセスチャージであり、それはすなわち、長距離通信から地域通信への補てんであった。この仕組みは、長距離通信も地域通信用設備を介して発着信する以上、そのコストを応分に負担すべきとされたことから始まるが、設備の利用率にかかわらず長距離通信の負担分が増えていったあたりから、地域通信そのものを守ることがユニバーサルサービスとなった。一九九六年電気通信法において初めて、個別具体的なサービスの種別に応じて整理するとともに、教育機関や医療機関に対する高度情報通信サービスをユニバーサルサービスと位置付けるなど、他国にはない動きを見せた。ユニバーサルサービス基金等の制度も、長距離（州際）通信事業者の出資によって支えられる。連邦の管轄権が州際通商に限られていることも、その要因の一つであるが、長距離通信と地域通信を分ける発想は、従前と変わらない。むしろ、長距離通信の利益を地域通信に振り向けていたAT&T独占の時代から、長距離通信事業者に対して産業への寄与を求める考え方が根付いていたと見ることもできよう。⁽⁵⁹⁾

わが国や欧州の場合は、同じく「内部相互補助」といっても、一の事業者内における採算部門から不採算部門への補てんを意味した。それは法定独占であるがゆえに正当化される仕組みだった。だから、ユニバーサルサービスを特別に意識する必要もなかった。市場自由化の方針が示されて、「独占」から「競争」に移行するときになって初めて、ユニバーサルサービスの意義を問い直さなければならなくなったのである。事業者間の自由な競争が電気通信事業の発展にとって最善と考えたからこそ、市場自由化の道を選択したわけだが、ある種のサービスを保障するユニバーサルサービスは、競争から保護された領域を作ることになる。したがって、競争中立性を担保することが、市場自由化と矛盾しないための条件であった。わが国や欧州は、この観点から、ユニバーサルサービスは必要最小限のサービスで足りるとした。既存（独占）事業者によって守られてきたものは、ネットワ

ークの維持と、音声電話等の基本的なサービスの提供であったから、競争市場においても、それらを競争から保護することで、ユニバーサルサービスは保障されたと考えたのである。一方、事業者出資の基金による支援制度は、一般財源等の国庫から補助する場合と比べると、事業者に対する影響が直截的である。しかし、たとえばわが国のように、基金への負担分を事業者が利用者に転嫁しているとなると、原資の調達方法に実質的な違いはないといわざるを得ない。⁶⁰⁾むしろ、負担額の適正な算定と、公平な分配が、制度設計上の重要な論点である。

四 「ユニバーサルアクセス」——結びに代えて

ユニバーサルサービスの議論は、市場を自由化し、本格的な競争市場を迎える中で、一定のインフラとサービスを保障する考え方へと展開した。したがって、ユニバーサルサービスの具体的な対象となった範囲は、その当時に主流だった電話サービス、POTS (Plain Old Telephone Service) であった。

しかし、技術革新の著しい電気通信分野にあって、いまやブロードバンド化・IP (Internet Protocol) 化の時代であり、従来のPSTN (Public Switched Telephone Network) を前提とした規制体系を再構築する必要性が指摘されている。⁶¹⁾ユニバーサルサービスについてはこれまで、移動体通信(携帯電話、PHS)や、ADSL・光ファイバといった広帯域通信を含めるべきか否かなど、対象とする範囲の拡大、あるいは差替えを検討する向きが見られた。これに対して、IP技術の普及は、既存の電話サービスを提供するネットワークそのものにかかわる変化である。IPネットワークの利用によって音声電話(IP電話)の提供も容易になると、サービスの種別に応じてユニバーサルサービスを構成する従来の考え方の妥当性を見直す必要が生じてこよう。

わが国では、IPネットワークに完全移行する二〇一〇年代初頭以降のユニバーサルサービスの在り方として、

特定のサービスに固定化せず、ネットワークに接続できること（アクセス）を保障するという「ユニバーサルアクセス」概念の採用が提案されている。すなわち、「フルIP化を視野に入れ、アプリケーションの一つとして多くの事業者が競争的に提供可能となる音声サービスと、そのサービス提供に用いるブロードバンドアクセス網を区別し、このインフラ部分に着目する」、「音声サービスを提供可能なアクセス網については、有線・無線の別なく、不採算地域においてこれを維持するための費用をユニバーサルサービス制度による補てん対象とする」というアプローチは、一定の合理性を有しているという。⁽⁶²⁾ IPネットワークの拡大と「ユニバーサルアクセス」概念の登場は、技術の進歩に合わせたユニバーサルサービスの在り方の一つを示すものであり、今後の議論が注目されよう。⁽⁶³⁾

(1) 生存権の社会権的側面については、立法その他の措置を要求する権利を認めるものとする見解が今日では一般的である。それでも、憲法二五条一項の規定から具体的な生活扶助請求権が生ずるとまでは解されておらず、立法・行政の広範な裁量が認められる傾向にある。野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ〔第四版〕』（有斐閣、二〇〇六年）四七八頁以下を参照。

(2) ドイツ基本法八七f条は、連邦に対して「あまねく適切かつ十分な」電気通信サービスの保障を義務付けるが、ユニバーサルサービスが競争制限にならぬよう、該当するサービスの範囲を限定する考え方が一般的であり、それ以上の具体的指針を示すものではない（参照、青木淳一「ドイツ電気通信法制の変遷とユニバーサルサービス」法学研究（慶應義塾大学）八〇巻一二号（二〇〇七年一月）一七三頁（一八八頁））。また、わが国のユニバーサルサービスは、欧米のような低所得者を対象としたプログラム（たとえば、架設時費用の一部補助、一定条件での基本料減免）を含まない。ユニバーサルサービスの趣旨は地域間格差の是正にあり、所得格差等の是正は社会福祉政策との切り分けが難しいとされた。低所得者に限った措置は、生活保護制度を通じた対応を考えることもできる。ユニバーサルサービスに含まれないことが直ちに生存権の問題になるとは思えない。

- (3) 経済学的、社会学的視点をまとめたものとして、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Ⅱ編著『ネットワーク産業の規制改革』（日本評論社、二〇〇一年）一〇四頁以下を参照。
- (4) 国際通信については、国際電信電話株式会社（「KDD」）。国際電信電話株式会社法に基づく特殊会社）が行うものとされた。
- (5) 「電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供すること」（公衆電気通信法二条三号）。
- (6) このときNTT法は、「日本電信電話株式会社法の一部を改正する法律」（平成九年法律第九八号）により、題名が「日本電信電話株式会社等に関する法律」に改正されている。
- (7) 第一〇一回国会衆議院通信委員会会議録第一〇号（一九八四年六月二〇日）二六頁（小山森也政府委員）、同第一四号（同年七月五日）一九頁（小山森也政府委員）等。
- (8) 第一四〇回国会衆議院通信委員会会議録第九号（一九九七年五月一四日）一七頁（谷公土政府委員）、同参議院通信委員会会議録第一二二号（同年六月五日）九頁（谷公土政府委員）等。
- (9) 分割当時は、NTT西日本の経営安定化を図る必要がある場合、NTT東日本の設立後三事業年度分の利益に限り、NTT西日本へ交付することができた（NTT法に関する平成九年改正法附則一条等）。
- (10) 第一四二回国会衆議院通信委員会会議録第八号（一九九八年四月二三日）九頁（谷公土政府委員）等。
- (11) 郵政省（電気通信審議会）は、一九九四年五月二一日公表の報告書「二一世紀の知的社会への改革に向けて」の中で、ユニバーサルサービスに関する議論を始める必要性を指摘し、NTT再編の具体的なプランを示した報告書「日本電信電話株式会社の在り方について」（一九九六年二月二九日公表）も、「地域における競争の進展状況を踏まえ、例えば、ユニバーサルサービス確保のための基金を設置するといった新たな制度について検討する必要がある」とした。ユニバーサルサービスに関する体系的な研究は、有識者会議において、「マルチメディア時代のユニバーサルサービス・料金に関する研究会」（一九九六年五月三一日に報告書を発表）、「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」（一九九八年六月二二日に報告書を発表）へと続き、その後、法改正を前提として、「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」（二〇〇〇年二月二一日公

表)にまとめられた。

(12) 基礎的電気通信役務に含まれるサービスの具体的範囲や、その提供事業者の指定要件、基金制度の運用にかかる詳細なルールを定めた関係政省令とともに、二〇〇二年六月、施行された。

(13) ユニバーサルサービスを提供し、それによる赤字補てんを基金から受けるためには、総務大臣から「適格電気通信事業者」に指定されることを要する。①ユニバーサルサービスの提供にかかる収支の整理・公表(電気通信事業法一〇八条一項一号)、②接続約款の策定・公表(同三三号)、③業務区域範囲の基準(アナログ音声電話の場合、当該事業者の業務区域が各都道府県の全世帯数に対して一〇〇%であること)の充足(同三三号を受けて、同施行規則四〇条の六第一号)という三つの要件を満たせば、誰でも「適格電気通信事業者」になれる。電気通信事業法は、特定の事業者を名指ししないが、誰も名乗りでない場合、ユニバーサルサービスの提供を特定の事業者に強制できる規定を持っていない。これに対して、NTT東西(及びその持株会社)には、NTT法三条に基づく義務が残されている。地域を限定すれば、NTT東西以外の事業者もユニバーサルサービスの提供は可能になっているともいわれているが、「適格電気通信事業者」の要件(特に前記③の要件)が厳しいこともあって、事実上、NTT東西以外の提供主体を想定することは難しい状況にある。

(14) Non-Traffic Sensitive Costの略称。加入者交換機等のうち、加入者回線に対応する設備にかかる費用である。したがって、通信量には依存しないが、回線数に依存し、一般には加入者回線にかかる費用を指す。わが国では料金政策上、「全加入者に対する基本料を安く設定することにより、我が国の電話網への加入を可能な限り低廉な形で国民全体に保障する」ため、従量制の接続料に、NTSコストの一部を含ませてきた。総務省(情報通信審議会)「平成一七年度以降の接続料算定の在り方について」(二〇〇四年一〇月一九日)二二頁。

(15) 総務省・前掲註(14)六六頁～六七頁。

(16) 高コスト地域のネットワークを維持するため、加入電話の基本料部分に対して補てんされる額の算定方法に、いわゆるベンチマーク方式が採用された。NTT東西の加入者回線費用の分布において「対数平均プラス標準偏差の二倍」となる費用を閾値とし、それを上回る費用がかかる加入者回線(全体の四・九%)を「高コスト地域」に特定して、当該地域にかかる加入者回線費用につき、全国平均費用(ベンチマーク)を超える差額を補てんする仕組みであ

る(二〇〇六年度分の算定について)。その後、補てん額が増え続けるおそれを懸念して、二〇〇七年度分の算定にあたっては、ベンチマークを「全国平均費用プラス全国平均費用の標準偏差の二倍」に設定している。

また、各事業者が分担する負担金の算出方法について、制度導入当初は、拠出事業者の対象役務(音声伝送役務等)の「売上高」比により、それぞれの負担金額を算出することとなっていたが、制度の複雑化による規制コストの増大を回避するため、より簡素な方法として、「電気通信番号(電話番号)数」を拠出比率の算定基準とした。

(17) 現行の制度の詳細は、藤原淳一郎・青木淳一「ユニバーサルサービスの現状と課題」藤原淳一郎・矢島正之「監修『市場自由化と公益事業』(白桃書房、二〇〇七年)二八九頁～二九七頁を参照。

(18) AT&Tは、アメリカン・ベル電話会社(マサチューセッツ州。一八八〇年設立)の下で一八八五年に設立された長距離通信部門の子会社(ニューヨーク州)である。同じく電話機製造部門の子会社ウエスタン・エレクトリック(イリノイ州。一八八一年設立)も含めて、一八九九年、ベル系電話会社がAT&Tを中心に再編成された。

(19) Mueller, Milton L. Jr., *Universal service: Competition, Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System*, AEI Press, 1997, at p.7.

(20) 電話機を発明したグラハム・ベルは、①「電信の改良」(一八七六年三月七日)及び②「電氣的電信の改良」(一八七七年一月三〇日)という二つの基本特許を取得した。これらの基本特許はそれぞれ、一八九三年、一八九四年に特許期間が満了した。山口一臣『アメリカ電気通信産業発達史』(同文館、一九九四年)二三頁以下を参照。

(21) Crandall, R. W. and L. Waverman, *Who pays for universal service?: when telephone subsidies become transparent*, Brookings Institution Press, 2000, at p.6. (福家秀紀・栗澤哲夫「監訳『IT時代のユニバーサル・サービス』NTT出版、二〇〇一年)。

(22) 福家秀紀『情報通信産業の構造と規制緩和』(NTT出版、二〇〇〇年)八九頁。

(23) *United States v. AT&T, 1 Decrees & Judgments in Civil Federal Antitrust Cases 554 (D.Ore.1914)*. 当時のAT&T副社長キングスベリーが司法長官に宛てた手紙が重要な役割を果たしたこともあり、そのことを指して一般に、「キングスベリー誓約」(Kingsbury Commitment)と呼ばれている。

(24) 山口一臣・前掲註(20)一三八頁。

- (25) 山口一臣・前掲註(20)一五五頁～一五八頁。
- (26) Smith v. Illinois Bell Telephone Co., 282 U.S. 133 (1930).
- (27) 林紘一郎『ネットワーキング—情報社会の経済学』(NTT出版、一九九八年)一四〇頁によれば、長距離通信分野は技術革新の恩恵を受けてコストが低下した一方、地域通信分野では、新規交換機の導入や、地価・建設費の高騰によってコストが相対的に増大した。
- (28) 一九四〇年代から一九五二年まで長距離通信の負担率は二・五%で、利用率の実態に即した数値だったが、一九五二年に利用と負担の乖離が認められて以降、段階的にその幅が広がり、一九八〇年代には、利用率八%程度のところ、負担率二六・五%が長距離通信に課されていた。後述「アクセスチャージ」の導入にあたって二五%に固定された。この間の経緯は、林紘一郎・前掲註(27)一三九頁以下に詳しい。
- (29) United States v. Western Elec. Co., 1956 Trade Cas. (CCH) p.68246 (D.N.J. 1956). 山口一臣・前掲註(20)二〇〇頁～二〇四頁に詳しい。
- (30) FCC (連邦通信委員会)は当初、専用線サービスの用途に限定された設備を公衆向け通信サービスに利用することはできないとして、このサービスを認めなかった。後に裁判所がこれを認めることになる。MCI Telecommunications Corp. v. FCC, 182 U.S.App.D.C. 367, 561 F.2d 365 (1977), cert. denied, 434 U.S. 1040 (1978).
- (31) United States v. AT&T, 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982). この間の経緯については、Temin, P. with L. Galambos, *The fall of the Bell system: a study in prices and politics*, Cambridge Univ. Press, 1987 (高橋洋文・山口一臣＝監訳『ベル・システムの崩壊』文真堂、一九八九年)に詳しい。
- (32) AT & T分割のとき、ベル・システムの営業地域について全米で一六三の LATA (Local Access and Transport Area) が設定された。LATA内の通信は地域通信に、LATA間の通信は長距離通信に分類されることとなった。ただし、LATA間の通信であっても同一州内で発着信するものに対しては、連邦(FCC)の管轄権が及ばない。したがって、ここでの「アクセスチャージ」を負担する長距離通信事業者は、正確には州際通信事業者である。
- (33) このほかに、低所得者に対する「ライフライン援助」(加入者アクセスチャージの減免)と「リンクアップ・ア

メリカ」(契約時工事料金の半額免除)があり、いずれも州際通信事業者が負担した。当時の制度については、西田達昭『日米電話事業におけるユニバーサル・サービス』(法律文化社、一九九五年)六二頁以下に詳しい。

(34) 一九九六年電気通信法の前身、「一九三四年通信法」(The Communications Act of 1934)では、ユニバーサルサービスという言葉こそまだ登場していなかったが、電話会社に対して、合理的要求に応じてサービスを提供すること、料金等に関する公正性、合理性、非差別性を遵守することを義務付けていた。六〇年以上の時を経て、一九九六年電気通信法の中にユニバーサルサービスに関する規定が登場することになるが、そこに至る政策形成過程について、特に利益団体の行動に焦点をあてた研究に、清原聖子『現代アメリカのテレコミュニケーション政策過程—ユニバーサル・サービス基金の改革』(慶應義塾大学出版会、二〇〇八年)がある。

(35) 前掲註(32)で指摘したとおり、FCCの管轄権は、州際通信にのみ及ぶため、連邦レベルのユニバーサルサービス基金等への拠出義務を負う事業者は州際通信事業者に限られる。

(36) すでに国営化されていた電信事業を保護し、電信と電話の相互調整を図る目的があったという。参照、堀伸樹『民営・競争下の英国の電気通信』(通信文化社、一九八五年)三一頁。

(37) 大陸諸国ではとりわけ、軍事的な、国家の安全保障上の理由が大きい。参照、西岡洋子『国際電気通信市場における制度形成と変化』(慶應義塾大学出版会、二〇〇七年)八七頁—一三五頁。同様の視点で見れば、米国も、第一次世界大戦への参戦を機に、電気通信事業の国有化論が本格化したことがあったという。参照、山口一臣・前掲註(20)一三八頁—一四四頁。

(38) 「ユニバーサルサービス」という言葉も当時はまだ聞かれず、むしろ「パブリックサービス」(Public Service)が一般的であった。Bauer, Johannes M., *Universal Service in the European Union, Government Information Quarterly*, Vol.16, No.4 (Oct. 1999), pp.329-343, at pp.331-333.

(39) OECD, *Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications*, ICP Series No.23, 1991, at pp.28-29.

(40) European Commission, *Towards a Dynamic European Economy: Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment*, COM(87)290 final, 30.07.1987.

(41) グリーンペーパーはこれを「Telecommunications Administration」と呼ぶ。電気通信サービスの提供にかかる排

他の権利を有する国家機関及び公営企業、並びに同様の権利を認められた民営企業を指している。

(42) EC 条約八六条

一 項 加盟国は、公企業及び特別の権利または独占的権利を加盟国が認めた企業に関して、この条約に定める規則、特に一二条及び八一条から八九条までに定める規則に反する措置を新たに執り、または継続してはならない。

二 項 一般の経済的利益に関する事業を委任された企業または財政上の独占の性格を有する企業は、この条約に定める規則、特に競争に関する規則の適用が当該企業に与えられた特定の任務の遂行を法律上または事実上妨げない限り、これらの規則に従わなければならない。取引の発展は、共同体の利益に反するほどの影響を受けてはならない。

三 項 委員会は、本条の適用を確実なものとし、必要な限り、加盟国に対して適切な指令または決定を発するものとする。

(43) このころの欧州で採用された電気通信政策の基本的コンセプトは Open Network Provision と呼ばれ、ネットワーク及びサービスの利用機会の提供並びに相互接続のために、域内市場で調和されたルールを意味した。

(44) Council Resolution 93/C 213/01 of 22 July 1993 on the review of the situation in the telecommunications services sectors and the need for further development in that market, OJ C 213/1, 06.08.1993.

(45) European Commission, Green Paper on the Liberalization of Telecommunications Infrastructure and Cable TV Networks, Part II: A Common Approach to the Provision of Infrastructure in the European Union, COM (94) 682, 25.01.1995.

(46) Directive 97/33/EC of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of open network provision (ONP), OJ L 199/32, 26.07.1997; Directive 98/10/EC of the European Parliament and the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment, OJ L 101/24, 01.04.1998.

(47) European Commission, The results of the public consultation on the 1999 Communications Review and Orientation for the new Regulatory Framework, COM (2000) 239 final, 26.04. 2000.

- (48) Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, OJ L 108/51, 24.04.2002.
- (49) 特定企業に対する国庫補助を原則として禁止するEC条約八七条一項との整合性が問題となる。これについては、青木淳一「欧州電気通信市場におけるユニバーサル・サービスのための財政的制度設計」法学政治学論究（慶應義塾大学大学院）六三号（二〇〇四年一月）二七一～二七二頁を参照。
- (50) 詳細は、青木淳一「英国電気通信市場におけるユニバーサル・サービス」法学政治学論究（慶應義塾大学大学院）第五九号（二〇〇三年十二月）四二九頁（四三一頁以下）を参照。
- (51) 詳細は、拙稿・前掲註(2)一七六頁以下を参照。
- (52) ただし、番号案内、緊急通報及び障害者向け機器の提供は、マージャンにも義務付けられていた。堀伸樹・前掲註(36)九三頁を参照。
- (53) 一種のアクセスチャージであり、「加入者回線赤字補てん」(access deficit contribution)と呼ばれる。
- (54) Ofcom, Review of the Universal Service Obligation, 14.03.2006, at sect. 7.
- (55) ユニバーサルサービスを提供することによって得られる「無形の利益」「便益」ともいう)を考慮することが求められる。ブランドイメージや宣伝効果などを想定するが、感覚的には分かるものの、形が無いために定量化が難しいといわざるを得ない。詳細は、拙稿・前掲註(49)二六五頁～二六九頁を参照。
- (56) Ofcom, Communications Market Report 2008, 14.08.2008, at chapt. 5.1.
- (57) European Commission, Staff Working document: Progress Report on the Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report), SEC (2008) 356, 19.03.2008, at p.117 (Implementation in the Member States - Germany).
- (58) OECD, *subpra* note 39, at pp.84-86.
- (59) 教育機関や医療機関に対する高度情報通信サービスの普及を目標に掲げること自体、政策としてあり得るが、事業者負担とすべきかどうかは、疑問なしとしない。わが国では、総務省が他省庁と連携してICT政策を推進しているが（参照、『情報通信白書〔平成二〇年版〕』（きょうせい、二〇〇八年）二二三頁、二二六頁）、ユニバーサルサー

ビス制度に基づくものではない。

(60) わが国では、間接税を念頭に置いた「税方式」について、徴収コストが増大する可能性があり、利用者料金への上乗せに対する社会的なコンセンサスの獲得が困難であるとの理由で採用しなかった経緯がある（郵政省（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」（二〇〇〇年一月二二日）六〇頁以下）。しかし、その代わりに採用した基金制度も、いざ稼働するときになると、負担分の回収方法を各事業者の経営判断に委ねるとした（総務省（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」（二〇〇五年一月二五日）四〇頁。同「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」答申（案）に対して寄せられた意見及びそれに対する考え方」（同）五六頁）。大半の事業者が利用者に転嫁する結果となり、大きな反響を呼んだのである（新聞報道では、たとえば、日本経済新聞「固定電話の全国網維持費、全利用者が一律負担」二〇〇六年九月一四日付朝刊、毎日新聞「固定電話 維持で七円値上げ、一律負担に疑問の声」二〇〇六年一月二二日付朝刊）。

(61) 福家秀紀・林紘一郎「情報通信産業の構造変化と規制のあり方」ESP四四三号（二〇〇二年八月）一〇頁、公益事業学会『編』『日本の公益事業』（二〇〇五年、白桃書房）八一頁以下（福家秀紀執筆）を参照。総務省は二〇〇八年二月、情報通信審議会に「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」を設置し、法制化に向けた動きを本格化させている。

(62) 総務省「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会報告書」（二〇〇七年二月一日）三三頁～三四頁。

(63) 福家秀紀『ブロードバンド時代の情報通信政策』（N T T 出版、二〇〇七年）一八三頁以下は、支援の対象を低所得者に絞った新たな枠組みを提案する。また、公益事業学会第五八回大会（二〇〇八年六月七日及び八日開催）では、ユニバーサルサービスの範囲を決定するための要素として、「利用者の評価・選好の状況」の重要性を指摘し、分析モデルを提案する報告に接した。田尻信行・大塚時雄・三友仁志「ユニバーサルサービスに対する利用者の評価に関する分析」公益事業学会第五八回大会研究報告予稿集一七九頁。

〔追記〕 本稿脱稿後、岸井大太郎「事業者と消費者——『競争的公益事業』とユニバーサルサービス——」日本経済法学会年報二九号（二〇〇八年九月）四八頁に接した。

また、情報通信審議会は二〇〇八年一〇月二八日、答申案「ユニバーサルサービス制度の在り方について」を公表した（同年十一月二七日まで意見募集に付される）。二〇〇九年度から二〇一一年度までは基本的に現行の制度を維持するという一方、本稿の結びでも紹介した「ユニバーサルアクセス」については、二〇一〇年代初頭以降、具体的には二〇一二年度以降を対象とする制度見直し時の課題として整理している。