ドイツ電気通信法制の変遷とユニバーサルサービス

青木淳一

一　はじめに
二　ドイツ電気通信法制の変遷とユニバーサルサービス
　1　電気通信事業の成立期
　2　第一次郵電改革
　3　第二次郵電改革
　4　第三次郵電改革
　5　二〇〇四年電気通信法
三　ユニバーサルサービスに関する基本法上の論点
四　おわりに

一　はじめに

電気通信分野における「ユニバーサルサービス」は、今日、市場競争に対する消費者保護の色合いを強く持ち、政策上最も重要な争点の一つとして議論を積み重ねてきた。この「ユニバーサルサービス」の言葉が最初に使わ

れたのは、一九世紀初頭、米通信会社ＡＴ＆Ｔの年次報告書であったという。[1] そこには同社の市場独占を正当化する経営戦略を象徴する意図があった。[2] 時を経て「ユニバーサルサービス」の意味は大きく変わった。例えばＯＥＣＤは①地理的な利用可能性、②経済的な負担可能性、③一定品質の保障、④同一料金の保障を満たすことが「ユニバーサルサービス」であり、「自由化」がこの政策課題の端緒になったとしている。[3]

多くの国では、特定の事業者が市場を独占する代わりに、不採算な地域や利用者に対しても、自社内で収支を補うことで（内部相互補助）、生活必需な電話サービスをあまねく公平に提供してきた。ところがそこへ市場競争が導入されるようになり、新規参入者との競争が、サービスの品質の向上と料金の低下をもたらす一方で、旧独占事業者の財務基盤は、あまねく公平なサービスの提供を支えきれなくなるおそれがあった。自由化により独占から競争へと市場環境が変化するなかで、あまねく公平なサービスをいままでどおり提供し続けてほしいという要請にどう応えるか。[4] かつては一事業者の市場独占を正当化するために使われた「ユニバーサルサービス」の言葉が、いまでは、市場競争の下で消費者に対してその利用を保障する一定のサービスという趣旨に用いられるようになった。そして、保障するサービスの範囲を確定し、それを財政上支える仕組み作りが進められた。

「ユニバーサルサービス」がこのような歴史的経緯を背景とすることに鑑みて、その過程を検証することは、この問題に対するアプローチの仕方として意義あるものと考える。本稿はこの検証作業を、ドイツについて行おうとするものである。欧州最大規模の市場にして、電気通信分野の歴史は日本と類似する点が多く、また、ドイツ固有の法律上の争点も見られ、比較法研究の対象として有益な素材といえよう。[5] 次章以下では、国家独占の時代から、民営化を経て自由化に至る電気通信法制の変遷をたどり、その過程でユニバーサルサービスに関する政策はどのように位置付けられてきたか、検証する（二）。各々の時期に多種多様な議論が展開されているが、本稿は特に、ユニバーサルサービスの問題に直截的に関わる視点として、事業主体の組織・機能の変化と、市場開放

の経過に注目する。さらに、ドイツでは基本法にユニバーサルサービスに関する規定が置かれており、そのために顕在化する基本法上の論点を取り上げる（三）。なお、欧州諸国の、特に経済活動に関する法制研究にあたっては、ある時期からＥＣ／ＥＵレベルの動向[6]にも目を向ける必要があるが、本稿は必要な範囲内でその影響に言及するにとどめることとしたい。

二　ドイツ電気通信法制の変遷とユニバーサルサービス

1　電気通信事業の成立期

ドイツの電話事業は、国家独占から始まった[7]。ベルが発明した電話機は、逓信省による運用試験を経て、一八七七年以降ドイツ各地の郵便局に設置されるようになった。米国資本の電話会社が一八八〇年、ベルリンでの営業免許を申請したものの、電話事業を国営とする方針だった逓信省はこれを拒否した[8]。一八九二年、「ドイツ帝国電信事業法[9]」は電信事業の国家独占を定め、同法は一九二八年、「電気通信設備法[10]」に衣替えし、電気通信設備を独占権の対象に含み入れた。電気通信事業の運営には、「ドイツ国郵便財務法[11]」（一九二四年）に基づき、独立事業体[12]としての「ドイツ国郵便」（Deutsche Reichspost）があたった。

第二次世界大戦後、基本法八七条一項一文[13]は、連邦が自己の下級行政組織を有する連邦固有行政（bundeseigene Verwaltung）として電気通信事業を行う旨を定め、ドイツ国郵便の後継である「ドイツ連邦郵便」（Deutsche Bundespost）（以下、「ＤＢＰ」という）が実際の運営にあたった。電気通信事業の国家独占を定めた電気通信設備法は、引続き適用された[14]。ＤＢＰはその後、「ドイツ連邦郵便監理法[15]」（一九五三年）により、連邦の特別財産たる地位を与えられた（三条一項）。

このような国家独占体制では、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た[16]。そうであれば、電話サービスの提供義務を明確かつ詳細に確立しなければならない必要性はさほど感じられない[17]。他方、今日の「ユニバーサルサービス」という具体的な施策は、自由化された市場において一定のインフラとサービスを保障する枠組みとして、その必要性が議論の的となる。

2　第一次郵電改革

ドイツの電気通信分野は、第二次世界大戦後しばらくの間、連邦郵便電気通信省（以下、「連邦郵電省」という）と、その下に置かれたＤＢＰにより、産業政策と事業運営とが一体的に実施されてきた。ＤＢＰの「公社」化が検討された時期もあったが、実現には至らなかった[18]。

他方、世界各国の電気通信分野は、めまぐるしい変革の時代を迎えていた。英国で電気通信法（一九八四年）が成立し、ブリティシュテレコム（ＢＴ）の民営化と市場の自由化が行われ[19]、ＥＣレベルでも自由化に向けた議論が本格化したことは、ドイツもまた、電気通信分野の改革の必要性を認識するに十分であった[20]。同じ時期に米国が、ＡＴ＆Ｔ分割により市場環境の劇的な変化を経験したことも、改革気運が高まる要因の一つであった。

こうしたなかドイツでは一九八七年、政府の電気通信制度諮問委員会が①電気通信サービスへの競争導入の拡大、②規制機能と事業運営機能の機能分離、③電気通信事業から郵便事業への補助の段階的廃止を内容とする勧告を取りまとめた[21]。

電気通信に関する新法及び改正法を一元化した「郵便事業及び電気通信事業並びにドイツ連邦郵便の再構築に関する法律[22]」（以下、「郵電構造法」という）は、一九八九年六月に成立した。同法第一編に置かれた「ドイツ連邦郵便の事業組織に関する法律[23]」（以下、「郵電組織法」という）に基づき、連邦郵電省[24]の規制機能と事業運営機能は

機能分離され[25]（一条一項）、さらに規制機能については、郵電構造法に基づき連邦郵電省の外局に「連邦郵便電気通信庁[26]」（以下、「連邦郵電庁」という）が設置されることとなり、規制権限の主体の明確化が図られた。他方、ＤＢＰは三つの事業体、すなわち、ＤＢＰポスト（郵便業務）、ＤＢＰポストバンク（郵便貯金業務）及びＤＢＰテレコム（電気通信業務）に分割された[27]（郵電組織法一条二項及び二条一項）。これをもって後に「第一次郵電改革」（Postreform I）と呼ばれる制度改正が実現した[28]。

電気通信サービスへの競争導入は、段階的に実施された[29]。ＤＢＰテレコムのネットワークを借りて付加価値サービスを提供するＶＡＮ事業が認められ、移動体通信分野への民間参入も実現し、本電話機（加入者回線に直接接続される電話機）の販売も自由となった。

他方、ＤＢＰテレコムには、公共の利益、とりわけ生存配慮原則に鑑み、「義務サービス」（Pflichtleistung）の提供が義務付けられた。その具体的な提供基準は、郵電組織法二五条二項を受けて一九九二年に定められた「ＤＢＰテレコムの義務サービスの規制に関する命令[30]」（以下、「義務サービス命令」という）に基づく。ＤＢＰテレコムの義務サービスには、（今日では一般にユニバーサルサービスに位置付けられているような）音声電話や電話帳、公衆電話などが指定された。それと引き換えにＤＢＰテレコムは、固定線ネットワーク及び無線設備に関する「ネットワーク独占」（Netzmonopol）と、（音声通話の伝送に限るが）「音声電話独占」（Telefondienstmonopol）が保障された（電気通信設備法一条二項、四項）。（一定の条件の下で）独占部門[31]から競争部門への内部相互補助も認められた（郵電組織法三七条四項）。義務サービスは、ＤＢＰテレコムに提供義務が課され、単一料金表によることが求められるが、法律上、ＤＢＰテレコムの独占ではなく、ＤＢＰテレコム以外の事業者も提供できる[32]。そこで、連邦郵電大臣には、新規参入者（ＤＢＰテレコム以外の事業者）に対する規制権限が与えられた。義務サービス分野への新規参入により、同分野でのＤＢＰテレコムの競争能力が著しく阻害され、独占部門の収益力が低

下し、内部相互補助も不可能となり、その結果、義務サービスの履行が保障されなくなった場合、ＤＢＰテレコムの競争能力に対する阻害要因を除去するよう一定の義務を課すものである（電気通信設備法一ａ条二項）。競争市場の拡大に伴う新規参入者のクリームスキミングに対抗して、インフラを保障し義務サービスを確保するために、ＤＢＰテレコムの財務基盤を一定程度に保護する意図があったと見ることができよう。

3　第二次郵電改革

第一次郵電改革では、連邦郵電省の規制機能と事業運営機能の機能分離が確立した。しかし、「電気通信事業は連邦固有行政」とする基本法の枠組みを維持したために[33]、ＤＢＰテレコムは国家に付属的なもののまま、法的性格も不明瞭とならざるを得なかった。また、東西ドイツ統一に伴うインフラ投資[34]によりＤＢＰテレコムの自己資本比率は急激に低下し[35]、これを回復させるには、市場での資金調達を可能にする「民営化」を検討する必要があった。国際的な競争圧力への対応、世界市場への進出という面においても、基本法、郵電組織法の枠組みでは、ＤＢＰテレコムの経営の自由に限界があった[36]。

これらの懸案に対する抜本的解決を図ることが、後にいう「第二次郵電改革」（Postreform II）の目的であり、つまりＤＢＰテレコムの「民営化」であった。そのためには第一に、民営化を基本法上、正当化し、第二に、民営化に関する具体的措置を定める法制の整備が必要となった。

基本法の改正[37]は、連邦固有行政の範囲を定めた八七条一項から「連邦郵便」（電気通信もこれに含まれる）の文言を削除し、郵便及び電気通信に関する新たな規定を設けることである。新八七ｆ条は、（1）郵便及び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」（flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen）を連邦が保障すること（一項）、（2）当該サービスは民間事業者（ＤＢＰ民営化後の承継会社と、その他

の民間事業者）が提供すること（二項一文）、（3）この分野における連邦固有行政は高権的任務に限ること（二項二文）を定めた。

基本法一四三b条の新設[38]を受けた「郵便及び電気通信の再編成に関する法律」[39]（以下、「郵電再編法」という）に基づき、DBP各事業体の改組、民営化移行管理業務を掌る管理機構[40]の設立等が定められた。これによりDBP各事業体は民営化され、株式会社となり、一九九五年一月一日から業務を開始した。DBPテレコムは、Deutsche Telekom Aktiengesellshaft（ドイツテレコム株式会社。以下、「DTAG」という）になった（管理機構が当面、株式を保有することとなった）。

郵電再編法は個別の法律の新設、改廃を内容とし、全一五編に及ぶ法律の集合体であるが、電気通信サービスについては特に、電気通信設備法の改正（第五編）と、「電気通信・郵便事業監理法」[41]の制定（第七編）が挙げられる。電気通信・郵便事業監理法には、基本法改正を受けて、「あまねく適切かつ十分なサービスの提供を保障する目的」で郵電大臣の監理が行われると明記された。しかしこのほかに、ユニバーサルサービスを取り巻く状況に目立った変化は見られなかった。ネットワーク独占、音声電話独占は引続きDTAGに認められ（電気通信設備法一条二項及び四項）、義務サービスの提供に支障が生ずる場合の措置（同一a条二項）、独占部門から競争部門への内部相互補助に関する規定（電気通信・郵便事業監理法七条）も、（DTAGを対象とするため若干の字句を修正したうえで）維持された。

第二次郵電改革の最大の意義は、基本法改正を含む民営化にあった。他方、ユニバーサルサービスを確保する仕組みは、実質的にDTAGの内部相互補助のままであった。しかし、この頃すでにECレベルでは、一九九八年一月一日をもって音声電話を含むすべての電気通信サービスの完全自由化を達成するスケジュールが組まれ、競争が全面的に導入された市場ではユニバーサルサービスはいかなる仕組みによって確保されるべきか、模索す

る議論が続けられていた。[42] 音声電話サービスの独占継続を認めた点で、電気通信設備法も電気通信・郵便事業監理法もこのECレベルの方針に抵触するため、一九九七年一二月三一日をもって（一部又は全部が）失効する限時法とされた（電気通信設備法二八条、電気通信・郵便業務監理法二三条）。その意味で、第二次郵電改革における法律上の手当ては、過渡的な性格にとどまっていた。[43]

4　第三次郵電改革

第二次郵電改革では民営化を実現したものの、本格的な競争市場の到来を見据えて、抜本的な法制整備の必要性が高まっていた。とりわけ、一九九八年一月一日以降の完全自由化を既定路線とするECレベルの方針に対応することが急務であった。わずか半年あまりの審議を経て[44]、一九九六年七月二五日、電気通信法[45]（以下、「一九九六年法」という）が成立した。事業規制（事業免許制、ユニバーサルサービス、料金規制、相互接続規制）、消費者保護、周波数管理から、規制機関の組織・権限等に至る包括的な法律であり、従来の電気通信設備法に代わる、電気通信分野の基本法典である。[46] 一九九六年法は同年八月一日以降、段階的に施行された。DTAGのネットワーク独占は直ちに廃止されたが[47]、音声電話独占は、一九九七年一二月三一日まで維持されることとなった。第二次郵電改革のときには行われなかった規制体制の変更も、一九九六年法により実現した。一九九八年一月一日には連邦郵電省が廃止となり、電気通信政策は連邦経済省[48]に移管された。これに伴い、連邦郵電庁の規制事務も連邦経済省の下に移り、電気通信郵便規制庁[49]が設置された。

DTAGの内部相互補助に委ねられてきたユニバーサルサービスについても、完全自由化を迎える市場を前提とした制度が用意された。一九九六年法一条は、あまねく適切かつ十分なサービスの保障を法律の目的に掲げ、さらに二条は、規制の目的の一つに、国内全域にわたり負担可能な（erschwinglich）料金で、基本的な電気通信

サービスの提供を保障することを挙げた。具体的な規定は、第二編第二章（一七条から二二条まで）に置かれた。

ユニバーサルサービスは、「公衆に対して提供される最小限の電気通信サービスであり、一定の品質が定められ、すべての者がその居住地又は勤務地に関わりなく負担可能な料金で利用できなければならない」（一七条一項一文）。「基本サービスとして公衆に提供することが不可欠な」音声電話及び固定線ネットワーク（同一項二文）と、これらに直接関係し、同様に不可欠なサービスが該当する（同一項三文）。以上の定義に基づくユニバーサルサービスの具体的範囲と品質、料金の負担可能性の基準は、連邦議会及び連邦参議院の同意[50]を必要とする法規命令（Rechtsverordnung）に基づく[51]（同二項一文）。これを受けて「電気通信ユニバーサルサービス命令[52]」（以下、「ユニバーサルサービス命令」という）が定められた。

ユニバーサルサービス命令により、ユニバーサルサービスの範囲[53]は①音声電話（通話中着信（＝キャッチホン）、通話転送、接続証明、料金通知、通話保留／取次等の機能を含む）、②番号案内、電話帳、公衆電話、③固定線ネットワークの提供であり、その料金の負担可能性に関する基準[54]はそれぞれ①一九九七年一二月三一日時点で人口一〇万人以上の都市以外にある一般家庭について、平均して需要のある電気通信サービスにかかる実際の料金を超過しない料金、②効率的な提供費用に基づく料金、③規制機関から認可された料金とすることが定められた。

ユニバーサルサービスの保障に支障が生じた場合、規制機関はその旨を公示する（一九条一項一文）。公示後一か月以内に、赤字補塡なくとも提供できる事業者が現れない限り、ユニバーサルサービスの提供義務を指定する手続が開始される（同一項二文）。規制機関は第一次的に、市場支配的事業者[55]にユニバーサルサービスの提供を義務付けることができる（同三項）。当該事業者が赤字補塡を必要とする場合には、入札を実施し、最少の補塡額を提示した事業者に義務付けることもできる（同五項）。

赤字補塡に必要な原資は、（ユニバーサルサービスの）製品関連市場において四％以上の売上高シェアを有する

事業者が、各々の売上高比に応じて負担金を拠出する（二一条一項）。市場支配的事業者がサービス提供を義務付けられた場合、補塡額は、効率的なサービス提供にかかる長期増分費用[56]（資本に対する適正報酬を含む）が、当該サービスに関する収入（ユニバーサルサービス命令に基づく負担可能な料金に基づく）を上回る差額相当額となる（二〇条一項）。入札が実施された場合は、入札結果に応じた補塡額（同三項）となる。但し、以上の仕組みは、DTAGがユニバーサルサービスを提供しない場合に稼働する。すなわち、DTAGはユニバーサルサービスを提供できない（あるいはユニバーサルサービス命令が要求する水準では提供できない[57]）と判断する場合、九七条一項に基づき、少なくともその一年前に規制機関にその旨を届け出なければならない。

このように一九九六年法は、ユニバーサルサービスが競争市場においても保障されうる相応の制度を整備した。市民生活において必要最小限の種類と品質のサービスのみをユニバーサルサービスに指定したことは、競争中立性を重視するECの意向に沿うものであるし、入札の仕組みを取り入れ、提供主体の指定と赤字補塡額の算定に応用する独自のスタイルを持った点は、注目に値する。

5　二〇〇四年電気通信法

一九九六年法の制定をもって、電気通信分野の制度改革は一応の区切りを見たものの、ECレベルでは二〇〇二年、「ユニバーサルサービス指令[58]」を含む新しい規制パッケージ[59]が策定されたため、その国内法化が喫緊の課題となった[60]。二〇〇三年四月には、所管する連邦経済労働省[61]から新たな電気通信法の参事官草案（Referentenentwurf）が発表されたものの、連邦議会への政府草案の提出は、EC指令の国内法化期限（二〇〇三年七月二四日）を過ぎた同年一〇月にずれ込んだ[62]。連邦参議院による度々の修正要求[63]もあり、新「電気通信法[64]」（以下、「二〇〇四年法」という）は結局、翌年六月二五日公布、同月二六日施行となった（一九九六年法、ユニバーサルサ

ービス命令等は、二〇〇四年法一五二条二項に基づき廃止された)。

ユニバーサルサービスに対する二〇〇四年法のスタンスは、一九九六年法と変わらず、法律の目的(一条)、規制の目的(二条一項)に、ユニバーサルサービスの保障を掲げた。具体的な規定は、第六部(七八条から八七条まで)に置かれた。

ユニバーサルサービスの定義(七八条一項)は、一九九六年法一七条と(ほぼ)同じ表現である。かつてはユニバーサルサービス命令に委任されていたサービスの具体的範囲は、七八条二項で①音声電話(通話中着信、通話転送、通話保留/取次の機能を含む)、②電話帳[65]、③番号案内、④公衆電話、⑤公衆電話発の無料緊急通報[66]の五種類が挙げられ[67]、その料金の負担可能性の基準は、(1)音声電話の場合、一九九八年一月一日時点で人口一〇万人の都市以外にある一般家庭について、平均して需要のある電話サービスにかかる実際の料金を超過しないこと(七九条一項)、(2)その他のサービスの場合、二八条の基準[68]に適合すること(七九条二項)が求められる。

ユニバーサルサービスの保障に支障が生じた場合、規制機関[69]はその旨を公示する(八一条一項一文)。公示後一か月以内に、赤字補塡なくとも提供できる事業者が現れない限り、ユニバーサルサービスの提供義務を指定する手続が開始される(八一条一項二文)。規制機関は一定規模以上の事業者に対する聴聞を経て、一社又は複数の事業者にユニバーサルサービスの提供を義務付けることができる(八一条二項)。この点、一九九六年法のように市場支配的事業者が第一次的に義務を負わされることはない[70]。当該事業者(ら)が赤字補塡を必要とする場合に、入札により最少の補塡額を提示した事業者に義務付けることもできる仕組み(同三項)は、一九九六年法と同様である。EC指令(ユニバーサルサービス指令八条)はユニバーサルサービスの提供主体の指定方法について、(A)特定の一社又は複数の事業者を指定するか、(B)効率的、客観的で透明性かつ無差別性が担保された方法で事業者を指定することとしており、この後者に合致する仕組みとして、ドイツは入札制度を維持した。八一条

二項及び三項ではいずれも、一社又は複数の事業者にユニバーサルサービスの提供を義務付けることができる。従って、ユニバーサルサービスの種別ごとに、あるいは地域ごとに、複数の異なった事業者に義務付けることもできる[71]（八一条三項二文を参照）。

赤字補塡に必要な原資は、（ユニバーサルサービスの）製品関連市場において四％以上の売上高シェアを有する事業者が、各々の売上高比に応じて負担金を拠出する（八三条一項）。EC指令（ユニバーサルサービス指令一三条一項）は公的資金からの調達も認めるが、二〇〇四年法はその方法を採用しなかった。入札が実施された場合は、入札結果に応じた補塡額となる（八二条一項）。八一条二項に基づき特定の事業者が指定された場合の補塡額は、ユニバーサルサービス義務がある場合にかかる費用と、それがない場合にかかる費用との差額から、当該事業者がユニバーサルサービスを提供することで獲得する「無形の利益」（immaterieller Vorteile）を含む便益を控除して算定される（八二条二項）。「無形の利益」の考慮は、欧州委員会が従前から求めていたところ[72]、一九九六年法では取り入れられていなかったものである[73]。以上の手順で補塡額が算定されても、自働的に補塡されるわけではない。規制機関が「不当な負担」（unzumutbare Belastung）と判断した場合にのみ、補塡されることとなる（八一条三項。なお、入札による場合はこの判断の対象外である）。ここで、赤字補塡スキームの概要を図示しておく[74]（「図1」）。

消費者の立場からユニバーサルサービスの提供を求める法律上の規定は、一九九六年法の下で「電気通信利用者保護命令[75]」が定めていたものが、二〇〇四年法に取り入れられた。ユニバーサルサービスを提供する事業者に対して、消費者は当該サービスの提供を求める権利を有する（八四条一項）。ネットワーク運営上の安全性確保等、一定の理由以外によるユニバーサルサービスの提供停止又は制限が禁じられる（八四条一項及び二項）。

以上に見られるとおり、ユニバーサルサービスに関する二〇〇四年法の規定の特徴は、EC指令に準拠する色

図1　ユニバーサルサービスの提供義務と赤字補塡スキーム

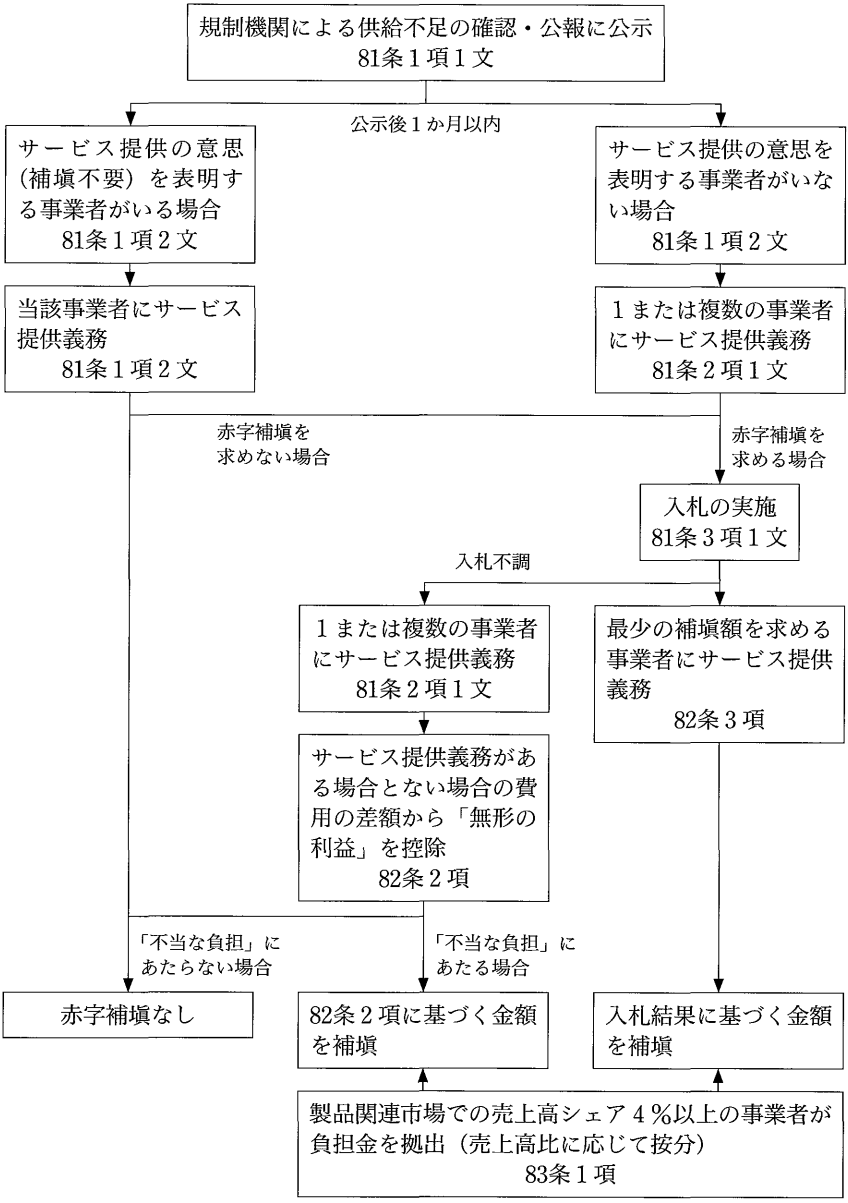

表 1　ユニバーサルサービス制度の比較

		ドイツ	EU	日本
		2004年電気通信法 連邦ネットワーク庁	ユニバーサルサービス指令 欧州委員会・情報社会総局	電気通信事業法(関係政省令) 総務省
範囲		・音声電話サービス（キャッチホン、転送、保留／取次機能含む） ・公衆網接続 ・公衆電話（無料緊急通報含む） ・番号案内 ・電話帳（印刷）	・音声電話サービス（市内・長距離・国際通信、FAX・データ通信） ・公衆網接続 ・公衆電話（無料緊急通報含む） ・番号案内 ・電話帳（印刷、電子体） ・障害者、低所得者対応の措置	・加入電話（基本料部分、離島特例通信、緊急通報） ・第一種公衆電話（市内通信、離島特例通信、緊急通報）
料金（現状）		基本料：均一 通話料：均一	(加盟国の状況に応じて) 均一料金を認める	基本料：級局別 通話料：均一
提供主体		・入札により、1社又は複数の事業者を決定 ・入札不調の場合は、一定規模の事業者から1社又は複数の事業者を規制機関が指定 ・いずれの場合も、サービス種別・地域単位の指定が可能 ・現状は DTAG が提供中	・1社又は複数の事業者を指定 ・費用効率性重視の指定方法(例：入札）の導入奨励	・申請に基づき適格電気通信事業者を指定（各都道府県内の100%に提供可能なこと等が指定条件） ・現状は NTT 東西が提供中(NTT 法3条)
費用の算定	算定方法	・規制機関が提供主体を指定した場合は、サービス提供義務がある場合とない場合の費用の差額から、「無形の利益」を含む便益を控除（「不当な負担」にあたる場合のみ補填する） ・入札による場合は、応札額	・サービス提供義務がある場合とない場合の費用の差額から、「無形の利益」を含む便益を控除（「不当な負担」にあたる場合のみ補填する） ・提供主体の指定にあたり、費用効率性重視の方法（入札等）を実施した場合は、その結果（応札額等）を活用	・全国上位4.9%の高コスト加入者回線が属する地域を「高コスト地域」と特定 ・加入電話（基本料部分）については、高コスト地域にかかる加入者回線費用のうち、全国平均費用（ベンチマーク）を超える差額 ・加入電話（緊急通報）については、高コスト地域にかかる費用 ・第一種公衆電話については、収入と費用の差額
費用の補填	実施の有無	なし (内部相互補助)	加盟国の判断	152億円 (2006年度)
	補填方法	事業者拠出の基金	国庫補助 and/or 事業者拠出の基金	事業者拠出の基金
	資金拠出者	・製品関連市場での売上高シェア4%以上の事業者が、売上高比に応じて拠出	【事業者拠出の基金の場合】 ・電子通信ネットワーク・サービスの提供事業者が拠出(加盟国は、一定水準の売上高以下の事業者を除外できる) ・透明性、市場歪曲性の最小化、無差別性及び比例性の原則を尊重した制度を整備	・前年度算定対象収益が10億円以上の接続電気通信事業者(NTT 東西の設備に直接・間接に接続）が、保有電気通信番号（電話番号）数に応じて拠出 ・拠出額の最大限度は収益の3%

合いが極めて強いこと（表1を参照）と、従前は一九九六年法その他の関係法令に分散していたものを一つにまとめたという二点に集約できる。国家独占の時代から、民営化・自由化を経て、競争市場においてユニバーサルサービスの提供を保障しうる仕組みは、制度として確立したといえよう。もっともDTAG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、一九九六年法と同様に、事前にその旨を規制機関に届け出る義務を負っている（一五〇条九項）。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、DTAGの内部相互補助に委ねられたままである。だがこのことは、DTAGが依然としてドイツ国内で競争上優位な事業者であることの証左でもあろう。(76)

三　ユニバーサルサービスに関する基本法上の論点

ユニバーサルサービスをめぐる法律上の議論は、ドイツにおいて①基本法との関係、②EC指令の国内法化、③国内関係諸法の解釈・運用という、概ね三つに場面に集約できる。とりわけ、ユニバーサルサービスの保障が明文化されている以上、基本法との関係は、避けては通れない課題である。ここでは、ユニバーサルサービスに関する基本法上の論点として、基本法八七f条の意義、価格規制、特別負担金の議論を取り上げることとしたい（EC指令の国内法化、（現行の二〇〇四年法を含む）国内関係諸法の解釈は、前章で触れた限りにとどめる）。

第一に、ユニバーサルサービスに関する電気通信法制において、その支柱的存在は基本法八七f条である。この規定は明確に、ユニバーサルサービスの保障を連邦の責任とする（一項）。他方で、当該サービスの供給は、連邦自らが行うことはできず、ドイツ連邦郵便の承継会社＝DTAGと、その他の民間事業者の私経済活動として行われなければならないと定め（二項一文）、電気通信分野の自由化を憲法上指示する。(77) この新たな国家関与

の枠組みは、民営化によって国家が電気通信分野から完全に撤退し、市場の自由な活動に委ねてしまうことに歯止めをかけるねらいがある。(78)

ユニバーサルサービスは、「適切な」品質で、「十分な」量のサービスが、連邦全土にわたって「あまねく」供給される。(79) このことはさらに、連邦領域における統一的・等価的な生活関係の確立（基本法七二条二項、一〇六条三項四文）を表す。(80) 但し、あくまでも限定的に理解されている。(81) ユニバーサルサービスに対する規制は、競争を制限するものであってはならず、それゆえに、あまねく提供する必要がなく、新規参入する事業者に負担を強いるような贅沢なサービスは関係ない。(82) つまり、国家にとって最適なインフラを保障するのではなく、利用者の見地から、あまねく適切かつ十分なサービスの保障が義務付けられる。(83) その限りで、一九九六年法、二〇〇四年法において具体化されたユニバーサルサービスは、基本法八七f条一項の保障に合致するといえよう。(84)

第二に、ユニバーサルサービスの料金の負担可能性に関する規制は、電気通信事業者の経済的自由に対する一種の制約といえる。企業の経済的自由に対する国家の介入には、法律上の根拠が必要となる（一二条一項、一四条一項及び三項）。公共の利益を適切かつ合理的に考慮し、事業活動を過度に制限しない限りで基本法に適合すると解されている。(85)

この問題については、連邦カルテル庁が競争制限禁止法に基づき、市場支配的事業者に対する濫用監視として行う価格規制措置に関する議論が参考となる。(86)(87) 基本法の適合性を否定する見解は、（国家の）高権的な価格決定が企業の価格設定権を代替するようなことは、経済的自由の本質を侵害するものであるから、企業を市場から強制的に排除し、あるいはその「原価補償価格の獲得可能性」（Erzielbarkeit kostendeckender Preise）を阻害する価格規制措置は、違憲であるという。(88)「原価補償価格の獲得可能性」は、基本法上保護された企業の所有権機能でもあり、これを阻害する価格規制措置は、結局のところ公用収用（Enteignung）にほかならず、損失補償の問

題を惹起するともいう。[89] これに対し、連邦カルテル庁が競争制限禁止法に基づく濫用監視権の範囲内で行う価格規制措置は、原則として基本法違反にならないとする見解もある。[90]

基本法八七f条一項にいう「適切な」供給には、料金の負担可能性が含まれるとも理解されている。[91] ユニバーサルサービスは、その公益的目的が前提にあることも鑑みると、現行法上の料金規制に関する規定が直ちに基本法に抵触するとは言い難いと思われる。[92]

第三に、ユニバーサルサービスの費用負担を事業者に求める仕組みは、いわゆる「特別負担金」(Sonderabgabe)であり、その基本法適合性は、連邦憲法裁判所によって次のように示されてきた。[93] すなわち、(1)特別負担金は、特別な任務に対する資金調達に利用されなければならない、(2)負担義務は、一般大衆から限定された集団にとって均一でなければならない、(3)当該集団は、特別負担金が追求する目的に対して固有の責任を有しなければならない、(4)特別負担金の収入は、当該集団の利益となるよう使われなければならない、(5)特別負担金は原則として一時的に徴収されるものであり、かつ、立法者によって常に監視されなければならない。

この問題については、基本法違反を指摘する見解が大勢を占める。[94] その趣旨は根本的に、基本法八七f条が定める「官と民の責任分配」に見ることができる。つまり、国民に対して適切かつ十分な電気通信サービスの供給を保障することは、エネルギー供給保障と同じでまさに公的義務であり、このような生存配慮義務は基本法上、国家にある。基本法八七f条二項は確かに、民間事業者にサービスの供給を委ねるが、それは、供給保障義務を民間委託したものでもなく、供給保障を達成するための財政上の責任を民間委託したものでもない。[95] 赤字補塡スキームによってユニバーサルサービスの供給が確保されることの利益は、経済的に不採算な地域や利用者が得るものであって、負担金を拠出する民間事業者が得る利益とは言い難い。[96] 特定の集団が特別な責任の範囲内で、例

外的に財政負担する仕組みではなく、無期限を前提とした、不採算な電気通信サービスに対する補助の民営化である。(97)

このような見解に立てば、二〇〇四年法が採用する、ユニバーサルサービスを確保するために一定規模以上の事業者から財政負担を求める仕組みは、基本法違反の疑いを否定できない。(98) これに代わりうる仕組みはあるか。ユニバーサルサービスを保障する責任は国家にあり、財政負担もそれに含まれるとするならば、公的資金によることが考えられよう。この点、先に指摘したとおり、EC指令は国庫からの補助も認めている。(99) 国庫補助か、事業者負担か（その両方の組み合わせか）、選択は加盟国に委ねられており、ドイツが自国の憲法上の観点から、今後、前者の採用を検討することもありうるだろう。

四　おわりに

ドイツ電気通信法制は、国家独占から自由化への途をたどった。国家独占を法定した時代（電気通信事業の成立期）から、諸外国の規制緩和政策に触発されて、事業部門の独立（第一次郵電改革）と民営化（第二次郵電改革）を実現した。自由化市場に対応する法制の整備はその後、加速するEC／EUレベルの動向に影響を受けて、一九九六年法を成立させ（第三次郵電改革）、さらに二〇〇四年法へと続いた。

ユニバーサルサービスをめぐる施策も、この間、国家独占から自由化への段階的な移行過程に対して、歩調を合わせた。国家独占の時代においてはもはや国家に課せられた当然の義務と理解されていた。事業部門の民営化にあたっては、基本法を改正して、ユニバーサルサービスの保障を国家の責務とする一方で、実際のサービスの提供は民間事業者に委ねられた。そして、市場が完全に自由化することと引き換えに、ユニバーサルサービスの

保障に支障が生じた場合のセーフガードとして、一連の制度を整備した。

このような経緯からはまた、ユニバーサルサービスを確保するための制度が完成するまでの間、自由化の進行を漸次的、段階的にすることで、ユニバーサルサービスの提供主体として、ドイツ連邦郵便／DBPテレコム／DTAGの財務基盤の安定を図る狙いがあったと見てとることができるだろう。自国の最高法規のなかで一貫して、ユニバーサルサービスの保障が国家の責務である姿勢を明確に謳った（基本法旧八七条、現八七f条）点は、他国に例を見ない。もっともそのために、ユニバーサルサービスに関する制度上、諸外国においても一般に論争の的となりやすい仕組みをめぐって、ドイツでは憲法上の問題として顕在化する。ユニバーサルサービスを確保するための赤字補塡スキームと「特別負担金」の関係に関する議論は、ユニバーサルサービスの保障に対する「官と民の責任分配」という極めて根本的な問題に行き着く。同じように事業者負担に委ねる日本においても、憲法上の論点として構成できるかどうかは別として、有益な示唆を得られるところであろう。

DTAGは依然として（ドイツ国内のみならず欧州域内の）最大の通信事業者であり、ユニバーサルサービスの保障が事実上DTAGの内部相互補助によってまかなわれている状況は、いまも続いている。これが仮に「いままでどおりに提供できない」事態が生じ、赤字補塡スキームを稼動せざるを得なくなったとき、日本のように議論が再燃することもあるだろう[100]。また、技術革新の激しい電気通信分野では、かねてより、旧来型の技術（Public Switched Telephone Network: PSTN）とビジネスモデルを前提とした規制体系から、ブロードバンド化・IP（Internet Protocol）化に対応したものに再構築する必要性が指摘されており[101]、各国にその動きがある[102]。産業構造の変化、通信技術の転換は、ユニバーサルサービスに関する議論にも当然影響を与える[103]。ユニバーサルサービスの対象（範囲）や費用算定基準といった、制度の根幹に対する再検討を要することとなろう[104]。

（1） *Mueller, Milton L. Jr.*, Universal service: Competition, Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System (Washington, D.C.: AEI Press, 1997), S. 7 を参照。“One System, One Policy, Universal Service”（一つのシステム、一つのネットワークを使って、一つの企業が提供することで、どこでも同じサービスを受けられる）という表現だった。

（2） *Dordick, Herbert S.*, The origins of universal service: history as a determinant of telecommunications policy, in: Telecommunications Policy, Jg. 14, Nr. 3 (Juni 1990), S. 223. 米国におけるユニバーサルサービスの概念の変遷は、林紘一郎／田川義博『ユニバーサル・サービス：マルチメディア時代の「公正」理念』（中央公論社、一九九四年）が詳しい。

（3） *OECD*, Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications (Paris: OECD, 1991), S. 84-86.

（4） 「持つ者」と「持たざる者」に分割される「二層社会」（Zweiklassengesellschaft）、いわゆる「デジタルデバイド」（digital divide）に対する問題意識も、この背景にある。*Holznagel, Bernd / Enaux, Christoph / Nienhaus, Christan*, Grundzüge des Telekommunikationsrechts (München: Verlag C.H.Beck, 2001), S. 67 を参照。

（5） 日本の電気通信分野におけるユニバーサルサービスについては、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）二七九頁（二八二頁以下）を参照。

（6） EC／EUレベルの電気通信分野におけるユニバーサルサービスについては、青木淳一「EU電気通信市場への競争導入期におけるユニバーサル・サービスの変遷」公益事業研究五五巻一号（二〇〇三年一〇月）九三頁、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（二〇〇四年一二月）二五九頁を参照。

（7） 当時の状況は、*Koenig, Christian / Loetz, Sascha / Neumann, Andreas*, Telekommunikationsrecht (Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft, 2004) S. 89 ff. を参照。邦語文献では、高橋達男『欧米の通信工業』（通信機械工業会、一九六四年）二七頁以下、土佐和生「ドイツ電気通信事業法における規制改革と競争政策（上）」香川法学一〇巻三・四号（一九九一年一月）三四一頁（三四九頁以下）、郵政国際協会／電気通信政策総合研究所

『主要国の通信・放送法制―ドイツ―』（一九九五年三月）一三頁以下、国際通信経済研究所『欧州地域の市場形成と情報通信の発展』（一九九七年一〇月）七五頁が詳しい。

(8) 欧州諸国の電話事業は当初、米国資本のインターナショナル・ベル電話会社が手掛けたが、後にほとんどの国で国営体制へと移行した。北欧諸国（デンマーク、フィンランド、ノルウェー）では、民間事業者の営業も部分的に行われた。他方、電信事業は初めから国家独占だった。高橋・前掲注(7)二〇頁以下、国際通信経済研究所・前掲注(7)七四頁以下を参照。

(9) Gesetz über das Telegrafenwesen des Deutschen Reiches vom 6. Apr. 1892 (RGBl. S. 467).

(10) Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 15. Jan. 1928 (RGBl. I S. 8).

(11) Reichespostfinanzgesetz vom 18. März 1924 (RGBl. I S. 287).

(12) 私企業ではなく、あくまでも特別財産（Sondervermögen）であり、行政組織から法律上独立していないが、経済的関係は分離された地位にある。*Koenig / Loetz / Neumann*, a.a.O., Nr. (7), S. 91 を参照。

(13) 「連邦が自己の下級行政組織を有する連邦固有行政として行うのは、外交事務、連邦財政行政、連邦鉄道、連邦郵便並びに第八九条の基準によるものとして連邦水路行政及び船舶航行行政である」。

(14) 基本法一二三条一項は、「連邦議会の集会以前の法は、この基本法に抵触しない限り、引続き適用される」とする。土佐・前掲注(7)三五〇頁、三八七頁を参照。

(15) Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz — PostVerwG) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I S. 676).

(16) 「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, in: Government Information Quarterly, Jg. 16, Nr. 4 (Okt. 1999), S. 329-343 (S.331-333) を参照。

(17) *OECD*, a.a.O., Nr. (3), S. 28-29.

(18) 郵政国際協会／電気通信政策総合研究所・前掲注(7)二九頁によれば、一九七〇年にＤＢＰ公社化に関する法案が提出されたが、当時の与党であった自由民主党（ＦＤＰ）の反対で審議は中断となり、一九七三年に再提出された

ものの廃案となった。

(19) 英国電気通信分野の民営化・自由化過程におけるユニバーサルサービスについては、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）五九号（二〇〇三年一二月）四二九頁を参照。

(20) ECレベルの電気通信自由化の議論がドイツに与えた影響は、土佐和生「ドイツ電気通信事業法における規制改革と競争政策（下）」香川法学一一巻一号（一九九一年四月）八三頁（九六頁以下）に詳しい。

(21) この内容は、「揺れる西ドイツの電気通信独占―政府諮問委員会の最終答申」海外電気通信一九八七年九月号五二頁以下に紹介されている。当時の状況は、土佐・前掲注(7)三四七頁以下、縣公一郎「ドイツ連邦郵便の組織改革」早稲田政治経済学雑誌三〇四・三〇五合併号（一九九一年一月）二〇五頁（二一一頁）、河村公一郎「ドイツの電気通信分野における規制緩和の最近の動きとその意義」郵政研究所月報五六号（一九九三年六月）六三頁（六七頁以下）に詳しい。

(22) Gesetz zur Neustruktierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz — PostStruktG) vom 8. Juni 1989 (BGBl. I S. 1026).

(23) Gesetz über die Unternehmersverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassunggesetz — PostVerfG) vom 8. Juni 1989 (BGBl. I S. 1026).

(24) 連邦郵電省のドイツ語表記は、"Bundesministerium für Post und Fernmeldewesen" から、"Bundesministerium für Post und Telekommunikation" に改められた。*Koenig / Loetz / Neumann*, a.a.O., Nr. (7), S. 21によれば、ドイツにおいて "Telekommunikation" の言葉は、一九九〇年代半ば以降に一般化したようである。

(25) 連邦郵電大臣が政治的、高権的任務を負い、ドイツ連邦郵便が企業的、経営的任務を負う。*Koenig / Loetz / Neumann*, a.a.O., Nr. (7), S. 94 を参照。

(26) Bundesamt für Post und Telekommunikation.

(27) 分割されたDBPの各事業体は、DBPの部分特別財産（Teilsondervermögen）に位置付けられた。法人格は与えられなかったが、それは基本法八七条一項の趣旨との抵触を避けるためであり、法的構造を抜本的に変えたもの

ではなかった。郵政国際協会／電気通信政策総合研究所・前掲注(7)三一頁、米丸恒治『私人による行政』（日本評論社、一九九九年）二五七頁を参照。

(28) 第一次郵電改革を分析するものに、土佐和生「ドイツ電気通信事業法における規制改革と競争政策」公正取引四八一号（一九九〇年一一月）六二頁、土佐・前掲注(7)三五五頁以下、縣・前掲注(21)二二四頁以下、縣公一郎「ドイツ電気通信政策の枠組」早稲田政治経済学雑誌三〇七・三〇八合併号（一九九二年一月）二五九頁以下（二六六頁以下）、米丸・前掲注(27)二五三頁以下がある。

(29) 詳しくは、土佐・前掲注(28)六四頁以下、土佐・前掲注(7)三六五頁以下、河村・前掲注(21)六五頁以下を参照。

(30) Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost TELEKOM (TPflLV) vom 16. Sept. 1992 (BGBl. I S. 1614).

(31) 土佐・前掲注(7)三七〇頁によれば、音声電話サービスから得られる収入は当時、ＤＢＰテレコムの総収入の九割以上を占めていたという。

(32) 音声電話に該当するサービスのうち、ＤＢＰテレコムの独占は「音声通話の伝送」に限られ、それ以外はＤＢＰテレコム以外の事業者も提供できる。規制上、三つの形態に分類された電気通信サービス（独占サービス、義務サービス、自由サービス）については、土佐・前掲注(7)三七〇頁以下を参照。

(33) 既出の電気通信制度諮問委員会座長であったヴィッテ氏は、「委員会にとって根本的な制約」だったと述べている。エーベルハルト・ヴィッテ「ドイツ電気通信政策の沿革」ハーベイ・Ｍ．サポルスキー／ロンダ・Ｊ．クレイン／Ｗ．ラッセル・ニューマン／エリ・Ｍ．ノーム＝編（武内信博＝監訳）『世界情報通信革命』（日本評論社、一九九二年）九七頁を参照。

(34) 旧東ドイツに対する通信インフラ整備のためのTelekom 2000計画は、事業規模約六百億マルクに及び、光ファイバ等の積極的整備が進められた。「ドイツ統一　一年後の東側の電気通信拡充状況」海外電気通信一九九一年一二月号五三頁、「旧東ドイツの電気通信近代化の完了」海外電気通信一九九八年一月号四二頁を参照。

(35) *Gabrisch, Christoph*, Universaldienst in Deutschland: Neukonzeption für einen liberalisierten Telekommunikationsmarkt (Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag, 1996), S. 61 によれば、ＤＢＰテレコムの自己

資本比率は、一九九一年には二七％あったものが、一九九三年には二〇％にまで低下した。

(36) 実積寿也「ドイツ電気通信法のユニバーサル・サービス」郵政研究所月報一〇二号（一九九七年三月）四頁（五頁）、米丸・前掲注(27)二六三頁を参照。

(37) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GGÄndG 1994) vom 30 Aug. 1994 (BGBl. I S. 2245).

(38) 基本法一四三ｂ条一項で「特別財産たるドイツ連邦郵便は、連邦法律の基準に従い、私法形式の企業に変更する」ことが定められた。

(39) Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz — PTNeuOG) vom 14. Sept. 1994 (BGBl. I S. 2325).

(40) Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutshe Bundespost.

(41) Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRegG) vom 14. Sept. 1994 (BGBl. I S. 2325, 2371).

(42) 拙稿・前掲注(6)九四頁以下を参照。

(43) *Koenig / Loetz / Neumann*, a.a.O., Nr. (7), S. 96.

(44) *Geppert, Martin / Piepenbrock, Hermann-Josef / Schütz, Raimund / Schuster, Fabian* (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Aufl. (München: Verlag C.H.Beck, 2006), *Schuster*, Einl. A, Rn. 9 によれば、短期間で法案が成立した背景には、電気通信分野の規制緩和を図る指令を相次いで発出したＥＣ側の「圧力」があったという。

(45) Telekommunikationsgesetz (TKG 2006) vom 25. Juli 1996 (BGBl. I S. 1120).

(46) 概要を紹介するものに、例えば、立花敬「ドイツの新電気通信法の概要」ＫＤＤ総研Ｒ＆Ａ六巻七号（一九九六年一〇月）四〇頁、岩尾哲男「欧州通信市場の新たな動向」郵政研究所月報一一二号（一九九八年一月）四頁（一一頁以下）、堀伸樹「欧州の通信法制の動向」法とコンピュータ一五号（一九九七年七月）二五頁がある。

(47) ネットワーク独占の廃止は一九九六年法に基づくが、実際は同法が一九九六年八月一日に施行されるよりも一か月前に実現している。*Schuster*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.O., Nr. (45), Einl. A, Rn.9.

(48) 連邦経済省（Bundesministerium für Wirtschaft: BMW）は一九九八年一〇月以降、連邦経済技術省（Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: BMWi）となった。

(49) Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: RegTP.

(50) 基本法八〇条二項に基づき、電気通信サービスの「料金」に関する法規命令は連邦参議院の同意を必要とするが、一九九六年法は、その同意の対象を拡げ（ユニバーサルサービスの範囲と品質）、さらに連邦議会の同意も必要とした。これについて *Etling-Ernst, Martina,* TKG: Telekommunikationsgesetz (Ratingen: Eutelis Consult GmbH, 1996), S. 140 は、各ラントの意向を十分に反映させることができると評価する。連邦議会の同意については、三週間の議会開催期間内に不同意とならない限り、同意したものとみなされる（一七条二項五文）。

(51) *Büchner, Wolfgang / Ehmer, Jörg / Geppert, Martin / Kerkhoff, Bärbel / Piepenbrock, Hermann-Josef / Schütz, Raimund / Schuster, Fabian* (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Aufl. (München: Verlag C.H.Beck, 2000), *Schütz,* § 17, Rn. 14 は、基本法上の原則に鑑みて一九九六年法の授権は内容、目的、程度を明確に定めたとは言い難いが、連邦議会及び連邦参議院の同意を要件とすることで相応の担保があるとする。しかし、過度に具体的な授権規定は、市場の社会的・技術的ダイナミクスを考慮すべきユニバーサルサービス制度の運用を損なうおそれがあるだろう。*Gabrisch,* a.a.O., Nr. (35), S. 155 は、電気通信分野がとりわけ広範かつ急速に変化する市場であり、誤った政治的決定が、その後の積極的投資のリスクを生み出すおそれがあることを指摘する。また、*Etling-Ernst,* a.a.O., Nr. (51), S. 142 は、すでに全国提供が達成されているサービスを改めて規制し、事実上、ＤＴＡＧのみに提供義務を負わせることに疑問を示す。

(52) Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV) vom 30. Jan. 1997 (BGBl. I S. 141).

(53) ＥＣ指令とは異なり、ユニバーサルサービスの範囲に含まれなかったものに、障害者及び特別な社会的ニーズを有する者（低所得者等）に対する特別措置がある。これについては、ＤＴＡＧが Sozialtarif や Sozialanschluss などを自発的に用意しており、法律上直接的な義務付けは行われなかった。

(54) *Klodt, Henning / Laaser, Claus Friedrich / Lorz, Jens Oliver / Maurer, Rainer,* Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation (Tübingen: J.C.B.Mohr, 1995), S. 73 は、一九九六年法草案に対する評

価だが、一九九六年法が料金の負担可能性を定めたことは基本法の趣旨に合致するものの、その基準が具体化されたユニバーサルサービス命令は、むしろ政策的に動機付けられた配分が目的にあると指摘する。

(55) 一九九六年法は市場支配的事業者の概念について、競争制限禁止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: GWB）一九条を準用する（一九九八年の第五次改正により、旧二二条から一部が改正されている）。同条三項によれば、（1）単独の事業者が少なくとも三分の一の市場シェアを有する場合は、当該単独の事業者の市場支配的地位が推定され、（2）①三社以下の事業者が合わせて二分の一の市場シェアを有する場合、又は②五社以下の事業者が合わせて三分の二の市場シェアを有する場合は、当該複数の事業者全体の市場支配的地位が推定される。後者（2）の基準については、当該複数の事業者間の競争条件が実質的な競争を予期していること、当該複数の事業者全体がその他の競争者に対する関係で特に優越的な地位を有していないことが証明された場合は除かれる。

(56) *Gabrisch*, a.a.O., Nr. (35), S. 162, S. 173 によれば、電気通信サービスの提供には密度の経済性が認められるため、人口分布が極端に非均一な地域は不採算となりやすいが、ドイツの居住密度は比較的均一であり、地域的な不採算性はさほど問題にならないという。

(57) 一九九六年法の下では、実際のところＤＴＡＧ一社がユニバーサルサービスの提供を担い、赤字補塡スキームは発動されなかった。実積・前掲注(36)一六頁によれば、一九九六年法成立当時も、ユニバーサルサービスに関する規定は「自由競争の結果として、社会的な最低水準が損なわれた場合のセーフガードとして置かれているに過ぎない」と考えられていた。また、総務省／情報通信審議会『ＩＴ競争政策に関する欧米動向調査報告』（二〇〇一年九月七日）によれば、（二〇〇一年七月一五日～二一日の調査ヒアリングで）規制当局は、「実態としてユニバーサルサービスの提供が確保されているため」、新たな規制措置は必要ないと判断している。

(58) 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. Apr. 2002.

(59) その全体像は、福家秀紀「ＥＵの新情報通信指令の意義と課題」公益事業研究五五巻二号（二〇〇三年一一月）一頁を参照。

(60) *Koenig / Loetz / Neumann*, a.a.O., Nr. (7), S. 100; *Schuster*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.

O., Nr. (45), Einl. A, Rn. 10.

(61) 連邦経済技術省が二〇〇二年一〇月に連邦労働省と統合し、連邦経済労働省となった。省庁再編により、二〇〇五年一一月以降は連邦経済技術省に戻っている。なお、同省内で電気通信分野を担当する部署は、第七局である。

(62) そのため、EC条約二二六条に基づき欧州委員会から違反事実が指摘されている。*European Commission*, European Electronic Communications Regulation and Markets 2003: Report on the Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package, COM (2003) 715 final (19. Nov. 2003), S. 4.

(63) 連邦参議院は政府草案に対して百近い項目に及ぶ修正を求めた（BR-Drs. 755/03 (Beschluss), vom 19. Dez. 2003）。さらに、連邦議会で可決された法案に対する同意を保留し、主に電気通信市場の競争促進とデータ保護に関する修正を要求（BR-Drs. 200/04 (Beschluss), vom 2. Febr. 2004）、両院協議会（Vermittlungsausschuss）の場で二七項目の修正に合意した（BT-Drs. 15/3063, 5. Mai 2004）。

(64) Telekommunikationsgesetz (TKG 2004) vom 25. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190).

(65) ユニバーサルサービスとしての電話帳の「品質」について、政府草案は当初、（1）発行形態を印刷若しくは電子体又はその両方とし、（2）発行頻度を定期的に年一回とする旨を定めた。これに対して連邦参議院は、利用者利益を十分考慮すべきであって、（1）発行形態は印刷によるものとし、（2）発行頻度は一般的な需要にも応じるものとするよう修正を求め（BR-Drs. 755/03 (Beschluss), vom 19. Dez. 2003, S. 32）、連邦政府がこれに応じた（BT-Drs. 15/2345, 14. Jan. 2004, S. 6-7）経緯がある。

(66) 公衆が利用可能な電話サービスを提供する全ての事業者に対し、緊急通報（発信位置特定情報を含む）の無償提供が義務付けられているところ（一〇八条一項）、ユニバーサルサービスとして赤字補填の対象となりうるのは、公衆電話発の緊急通報に限られる。

(67) 障害者及び特別な社会的ニーズを有する者（低所得者等）に対する特別措置は、EC指令（ユニバーサルサービス指令八条）によりユニバーサルサービスの対象とされたが、二〇〇四年法は一九九六年法と同じく、これを対象に含めなかった。このことに関連して連邦議会は、（1）聴覚障害者に対する電話交換サービスの提供を求める社団法人ドイツ聴覚障害者支援協会（DG）を支援すること、（2）このサービスを自らに義務付け、DGとの密接な協力

のもと、五年間のプロジェクトに投資するというＤＴＡＧのイニシアチブを歓迎すること等を決議した（BT-Drs. 15/2674, vom 10. März 2004, S. 4）。

(68) 二〇〇四年法は、ＥＣ新規制パッケージに習って、ＳＭＰ（Significant Market Power）事業者規制を導入する。これは欧州競争法の「市場支配的地位」概念（ＥＣ条約八二条）と調和させるもので、電気通信分野における特定の市場を画定・分析して有効競争の有無を判断し、有効競争がない場合、当該市場において「重大な市場支配力」（ＳＭＰ）を有する事業者を認定し、他の事業者とは非対称的な規制を課す手法である。二〇〇二年七月に発表された欧州委員会のガイドライン（Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, OJ C 165/6）によれば、当該市場におけるシェアが市場支配力の有無を測る一つの指標となっている。二五％程度のシェアであれば市場支配力を有するとは考えられないが、四〇％以上のシェアを有する場合は市場支配力が発生する可能性があり、五〇％超のシェアを有する場合はそれ自体で、市場支配力が存在する証拠となる。もちろん市場シェアだけから判定されるわけではなく、サービスの多様性や潜在的競争の有無など、その他の要素も考慮される。

二〇〇四年法二八条は、料金に関して、このＳＭＰ事業者による市場支配力の濫用の有無を基準とする。ＳＭＰ事業者が料金設定にあたり（1）特定の電気通信市場において重大な市場支配力を行使することにより、自社のみが優越的な地位を獲得する場合、（2）ある電気通信市場において他の事業者の競争能力に著しい損害を及ぼす場合、（3）同一又は同種の電気通信サービスに関して、特定の利用者に利益を与える場合、市場支配力の濫用がある（一項）。この（2）要件については、（a）料金が、合理的な使用総資本利益率を含む長期増分費用を充足しない場合、（b）加入者回線を持つＳＭＰ事業者が競争事業者に課す接続料と、それに相当する小売価格との差が、小売市場において効率的な事業者が合理的な使用総資本利益率を達成できないような場合（price squeeze「価格圧搾」）、（c）ある事業者が、客観的に合理的でない方法で自社製品をバンドルする（＝セット販売する）場合に、その該当性が推定される（二項）。

(69) 二〇〇五年七月一三日、電気通信、郵便、電気、ガス、鉄道の各事業を所管する「連邦ネットワーク庁」（Bun-

desnetzagentur: BNetzA）が発足し、電気通信郵便規制庁（RegTP）はこれに吸収された。

(70) *Schütz, Raimund*, Kommunikationsrecht: Regulierung von Telekommunikation und elektronischen Medien (München: Verlag C.H. Beck, 2005), S. 259 を参照。

(71) *Schütz*, a.a.O., Nr. (71), S. 259 を参照。

(72) 欧州委員会は一九九六年一一月、ユニバーサルサービスに関する費用算定と赤字補填方法に関する運用指針（Communication on Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in telecommunications and Guidelines for the Member States on Operation of such Schemes, COM (96) 608）を発表したが、そのなかで「無形の利益」と考えられるものに、①偏在性、②ブランドイメージ、③ライフサイクル効果、④データ利用によるマーケティングを例示した。そのような利益が存在する可能性は感覚的に理解できるものの、形がないだけに定量化は難しい。英国及びフランスにおける「無形の利益」の考え方と実際の算定結果について、拙稿・前掲注(6)二六六頁以下を参照。

(73) *Gabrisch*, a.a.O., Nr. (35), S. 129-130 は、この「無形の利益」を考慮する余地があるとし、仮に不採算であっても、比較的長期間にわたりサービスを提供することによって顧客拘束の価値が生まれ、採算が採れるようになる可能性は否定できないとする。

(74) *Holznagel, Bernd/Enaux, Christoph/Nienhaus, Christian*, Telekommunikationsrechts (München: Verlag C. H. Beck, 2006), S. 243 もあわせて参照。

(75) Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV) vom 11. Dez. 1997 (BGBl. I S. 2910).

(76) 鈴木茂樹「漸進的ながら着実に変化するEU」電気通信六〇五号（一九九七年五月）二頁は、欧州では伝統的に、ナショナルチャンピオンを育成する傾向があることを指摘する。ここ数年のドイツ電気通信市場とDTAGの業績等の状況は、横山邦江「ドイツの電気通信」InfoCom REVIEW 三二号（二〇〇四年一月）三二頁、神野新／水野秀幸「ドイツの電気通信」InfoCom REVIEW 三八号（二〇〇六年一月）四六頁を参照。

(77) *Koenig / Loetz / Neumann*, a.a.O., Nr. (7), S. 105.

(78) *Schütz*, a.a.O., Nr. (71), S. 256.

(79) *Schütz*, a.a.O., Nr. (71), S. 256.

(80) *Säcker, Franz Jürgen* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Telekommunikationsgesetz (Frankfurt a. M.: Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, 2006), *Nettesheim*, Einl. III, Rn. 259.

(81) *Klodt / Laaser / Lorz / Maurer*, a.a.O., Nr. (55), S. 71.

(82) *Gabrisch*, a.a.O., Nr. (35), S. 168.

(83) *Stern, Klaus*, Postreform zwischen Privatisierung und Infrastrukturgewährleistung, in: Deutsche Verwaltungsblatt, Jg. 112, Nr. 4-5 (Febr. 1997), S. 309 (S.313); *Nettesheim*, Berliner Kommentar TKG (2006): a.a.O., Nr. (80), Einl. III, Rn. 260.

(84) *Eifert, Martin*, Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998), S. 181 は′低所得者に対する料金割引のような社会的任務は′基本法八七f条一項が保障するところではなく′一般的な社会保障制度のなかで考慮されるべきとする。

(85) *Schuster / Ruhle*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.O., Nr. (45), § 27, Rn. 5.

(86) 邦語文献では′外崎忠「ドイツ基本法と競争政策の限界」千葉商大紀要三三巻二号（一九九五年九月）五三頁′外崎忠「競争政策論（1）」「同（2）」「同（3）」千葉商大論叢一一二巻三号（一九八四年一二月）一八九頁′一二三巻一号（一九八五年六月）三〇九頁′一二三巻三号（一九八五年一二月）一〇一頁に詳しい。

(87) *Trute, Hans-Heinrich / Spoerr, Wolfgang / Bosch, Wolfgang*, Telekommunikationsgesetz mit FTEG, (Berlin: Walter de Gruyter, 2001), S. 225.

(88) *Ipsen, Hans Peter*, Kartellrechtliche Preiskontrolle als Verfassungsfrage (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1976), S. 82-85, S. 111.

(89) *Ipsen*, a.a.O., Nr. (88), S. 98.

(90) *Scholz, Rupert*, Kartellrechtliche Preiskontrolle als Verfassungsfrage, in: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht, Jg. 141, Nr. 6 (Dez. 1977), S. 520 (S. 552-553).

(91) *Mager*, Berliner Kommentar TKG (2006): a.a.O., Nr. (80), § 78, Rn. 20.

(92) 但し、赤字補塡スキームのなかで算定される補塡額によっては、原価の回収さえも困難な事態が生ずる可能性は否定できない。補塡額算定方法を定めた現行二〇〇四年法八二条二項は必ずしも明確とはいえず、この問題は実際に運用するときになって顕在化することもあるだろう。

(93) *Cornils*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.O., Nr. (45), § 83, Rn. 21.

(94) 郵便事業に関するユニバーサルサービスについても、同じ問題が指摘される。米丸恒治「ドイツにおける民営化と公共性の確保」原野翹／浜川清／晴山一穂＝編『民営化と公共性の確保』(法律文化社、二〇〇三年) 二一一頁(二二六―二二七頁、二三七頁) を参照。

(95) *Cornils*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.O., Nr. (45), § 83, Rn.23; *Mager*, Berliner Kommentar TKG (2006): a.a.O., Nr. (80), § 83, Rn. 10.

(96) *Cornils*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.O., Nr. (45), § 83, Rn.24; *Mager*, Berliner Kommentar TKG (2006): a.a.O., Nr. (80), § 83, Rn. 10.

(97) *Cornils*, Beck'scher TKG-Kommentar (2006): a.a.O., Nr. (45), § 83, Rn. 27.

(98) 一九九六年法のときからその違憲性は指摘されていた。例えば、*Schütz, Raimund / Cornils, Matthias*, Universaldienst und Telekommunikation, in: Deutsche Verwaltungsblatt, Jg. 112, Nr. 19 (Oct. 1997), S. 1146 (S.1153ff.); *Schütz*, Beck'scher TKG-Kommentar (2000): a.a.O., Nr. (45), § 21, Rn. 4ff.

(99) 特定企業に対する国庫補助を原則禁止とする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、拙稿・前掲注(6)二七一―二七二頁を参照。

(100) 二〇〇七年一月から、「ユニバーサルサービス料」として、電話番号一件あたり月額七円の負担が利用者に転嫁され、世間の関心を集めたことは記憶に新しい。藤原淳一郎／青木淳一・前掲注(5)を参照。

(101) 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』(白桃書房、二〇〇五年) 八一頁以下(福家秀紀執筆) を参照。

(102) 日本では、総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」(二〇〇六年八月三〇日より開催) 等に見ることができる。EUでも現行の規制パッケージに対する見直し作業が進められており、その状況は次のウェブサイト

で見ることができる。http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/tomorrow/index_en.htm（二〇〇七年八月三一日時点で閲覧可能を確認）

(103) 例えば、福家秀紀「IT時代のユニバーサル・サービス―その系譜と現代的意義―」公益事業研究五四巻三号（二〇〇二年一二月）七頁を参照。

(104) 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」概念も、検討に値しよう（なお、アクセス技術の多様化が進むなか、「技術中立性」の考慮を要する）。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」（二〇〇七年一月二九日より開催）での議論を参照。

［二〇〇七年八月三一日脱稿］

［追記］本稿脱稿後、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」（脚注(104)を参照）は報告書案を発表した（二〇〇七年一〇月四日。一か月間パブリックコメントに付し、年内に最終報告書が発表される予定）。同研究会は「ユニバーサルアクセス」について「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というアプローチを採用することは、一定の合理性を有している」と評価し、この概念の導入時期を、PSTNからIP網への移行に一定の見通しが立つ二〇一〇年代初頭以降とすることを提案している。