

「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

在り方に関する意見」

- 競争下におけるユニバーサル・サービス政策の在り方について -

平成 12 年 9 月

佐々木勉（情報通信総合研究所嘱託、元群馬大学助教授）¹

- 第1章 はじめに - 競争下におけるユニバーサル・サービス政策 -
- 第2章 ユニバーサル・サービスの社会的意義
- 第3章 ユニバーサル・サービスの範囲
- 第4章 ユニバーサル・サービスの確保主体
- 第5章 ユニバーサル・サービスのコスト負担
- 第6章 ユニバーサル・サービスと料金水準
- 第7章 ユニバーサル・サービス政策に関するその他の重要な問題
- 第8章 あとがき

¹ この意見書は、関係する機関とは一切関係せず、あくまでも個人の見解である。

第1章 はじめに - 競争下におけるユニバーサル・サービス政策 -

我が国におけるユニバーサル・サービス政策議論の成果は、所轄官庁である郵政省により、平成6年5月の電気通信審議会「21世紀の知的社会への改革に向けて」の答申²、平成6(1994)年10月から平成8(1996)年5月にかけて行われた「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」の平成8(1996)年5月報告³、同研究会平成10(1998)年6月における「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」⁴において公表され(以下、本意見書では平成10年報告と呼ぶことにする)、ユニバーサル・サービス政策の重要性、必要性が確認されてきた。

平成10年報告が最新のものであるが、それによれば、「(ユニバーサル・サービスである⁵)電話サービスは、日常生活において必要不可欠な生活基盤であるとともに、重要なライフラインとして、日本全国においてその供給の確保が図られているところであるが、今後、マルチメディア時代に向けて、情報通信ネットワークはさらに高度化・大量化することが予想され、動画像や高速データ伝送などの高度サービスが、現在の電話サービスと同様に日常生活においても利用され、国民生活に不可欠な新たな生活基盤として活用されていくものと考えられる。」として、「こうした高度かつ多様なサービスが国民生活や社会経済活動に浸透した社会においては、情報を持つ者と持たない者との格差が、結果として社会的な格差に結びついていくおそれがあるため、現在にも増して、広く国民に普及した情報通信サービスについては、ユニバーサルサービスとして誰もが利用できるようなその提供が確保される必要がある。⁶」と、ユニバーサル・サービスの必要性を確認した。ついでそこで述べるところのユニバーサル・サービスが何であるかを特定するために「不可欠性」という観点から、「普及率基準」、「サービス内容基準」、「社会政策的基準」で選択特定できることを述べた⁷。そしてユニバーサル・サービスの提供する事業者として、既存事業者はもちろんのこと新規参入事業者もその提供責務を担う可能性があること⁸を示し、そのための財源として「競争中立性が損なわれないことがないよう、事業者間の負担の公平性が確保される必要がある⁹」として、「全ての電気通信事業者¹⁰」あるいは「当該サービス提供事業者及びユニバーサルサービス提供事業者のネットワークに相互接続する事業者¹¹」の可能性を示唆している。最後にその費用算定の方式及び負担額配分の算定方式の可能性¹²を示す内容となって

² 電気通信審議会答申「21世紀の知的社会への改革に向けて」、平成6年5月 郵政省

³ 郵政省「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」報告書、平成8年5月

⁴ マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」平成10年6月、郵政省

⁵ 筆者による追加。

⁶ マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」平成10年6月、郵政省、4頁

⁷ 同上書、6～12頁。

⁸ 同上書、18頁

⁹ 同上書、19頁

¹⁰ 同上書、19頁

¹¹ 同上書、19頁

¹² 同上書、21～24頁

いる。

平成 10 年報告はそれまでの陰伏的に語られ整理されてきた「ユニバーサル・サービス」という概念を明示的にまとめ、新たな時代におけるユニバーサル・サービスの在り方を模索した点で大いに評価されるべきものであった。しかし、そのユニバーサル・サービス政策に対する根底的姿勢には、既存事業者のユニバーサル・サービス責務から生じる負担をどのように顕在化させ、それをどのように他の負担の配分を行うのかという点を軸としており、所々に競争という用語が挿入されているものの、競争下におけるユニバーサル・サービス政策を構築するとのスタンスではなかった。また同じく競争化時代におけるユニバーサル・サービス政策を検討していた EU あるいは米国での議論も参考としている点は彌縫的に付け加えられているにすぎず、それらの政策に対するその地での十分な評価、批判点を考慮することなしに列挙されていたにすぎない。さらにユニバーサル・サービスに関する欧米における経済学的研究成果を参考にするという点でも、不十分な内容であったと考える。以下では、そうした筆者の考える点を明示しながら、今後のユニバーサル・サービス政策に関する提案をしていきたいと思う。叙述の順序は、郵政省が今回の意見募集で示した「主要な論点」¹³に従い進めることにする。

第2章 ユニバーサル・サービスの社会的意義

電気通信サービス分野に限らず、一般に競争下にある企業は需要を考慮した上でサービスの長期増分費用を下回った価格による提供を行うことはない。しかし特定のサービスは、何らかの理由から費用割れしていても利用者に提供されなければならない場合がある。そうしたサービスとして、電気通信分野における電話サービスが認識されてきた。この電話サービスこそがこれまで「ユニバーサル・サービス」とされ、さらには全国どこに住もうと誰もが手頃な料金で利用できる電話サービスとすること、すなわち、その提供責務を暗に含めて用いられてきた¹⁴。

我が国の NTT 法はそうした認識を受けて、法律制定時の市場環境から既存事業者 NTT に対し、その第 2 条で「電話役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保」を義務づけてきた。

¹³ [WWW.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/000822j601.html](http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/000822j601.html)

¹⁴ 「ユニバーサル・サービス」という用語は、1907年に初めて登場し、1909年 AT&T のアニュアル・レポートにおいて Theodore Vail が “The Bell System was founded on the broad lines of ‘one system,’ ‘one policy,’ ‘universal service,’” として用いた。Mueller (1997) *Universal Service*, pp37-40, Cambridge MA. AEI Press & MIT Press. 当時の意味は、「一つの[方針 (policy)]に導かれた一つの[システム]による全ての電話サービスの提供」ということであり、特許期限が切れた後の米国における電話産業は、AT&T と独立系電話会社が乱立し、ネットワークが相互接続されなかったために、ネットワークの規模の大きさが収益に結びつくことに目を付けた AT&T が、競争会社を買収していくための戦略として用いられた。その意味で当時の「ユニバーサル・サービス」は現在の我々、あるいは現在の米国市民が理解する用語の意味とは遠くかけ離れていた。現在の意味を持つようになったのは、AT&T の独占が司法省で問題とされた 1975 年、AT&T が雇入れた経済学者 Eugene Rostow が議会において「ユニバーサル・サービスで最適な」電話ネットワークが危機に瀕するとした証言をもって始まりとされる。Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press Chapter.1.

そこで今一度、なぜユニバーサル・サービスとされる一群のサービスが費用割れしてまでも提供されるべきであるのかその論拠を考え、次いでユニバーサル・サービス政策の目的を確認し、最後に以下の章で個別具体的に考察するための基礎的問題を整理しておくことにする。

(1) ユニバーサル・サービス提供の論拠

ユニバーサル・サービスを提供すべき論拠を考えるたたき台として、EU のユニバーサル・サービス政策のためにドイツの通信研究所 WIK が 2000 年 4 月に発表した報告書¹⁵（以下では 2000 年 WIK 報告と呼ぶ）であげた論拠の紹介から口火を切ろうと思う。2000 年 WIK 報告は、以下の三つの根拠をあげている。

- (i) 市場の失敗の補正（市場支配力、正の外部性、既存の規制）
- (ii) 価値財(merit good)の供給（例えば、人々がさらに多く消費すべきであるとか社会生活にとって不可欠であるとして社会的に望ましいとし、またその消費を公的に推進する政策が必要だとするなんらかの財あるいはサービスについて社会的な合意がある場合）
- (iii) 社会的資源の再分配（例えば、貧困の撲滅などのため）

市場の失敗については、市場に対する規制介入あるいは政府の政策的介入がない場合に効率的に機能するはずの市場が何らかの理由により機能しえず、社会的に最適な結果をもたらさない状況として説明し得る。そして市場の失敗が短期的にではなく長期的にないしはかなり慢性的な存在をもって、この論拠の援用が可能であるとしている。できる限り市場のメカニズムを活かそうとの姿勢である。さらに細分化して市場の失敗の具体的根拠として、2000 年 WIK 報告書は、(a)市場支配力、(b)外部性、(c)既存の規制をあげる¹⁶。ただし、同報告書は市場支配力については競争法的な問題であり、また既存の規制については財源調達の問題として、すなわち市場支配力の存在は市場における有効競争を阻害するが、そのことをもってユニバーサル・サービス提供の根拠となるのではなく、むしろそれはその財源貢献の問題に関わるにすぎないのであり、市場支配力による有効競争阻害の問題は競争法により論じられるべきものとしている。したがって、2000 年 WIK 報告は市場の失敗について(b)と(c)の論拠を強調する。

¹⁵ WIK (Scanlan & Neu), *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 review, Part II*, pp 1-7. April 2000 この報告書は WIK が EU の政策策定の基礎として依頼を受けて作成したものである。これについては拙稿「EU のユニバーサル・サービス政策」、2000 年 8 月 11 日情報通信総合研究所におけるディスカッション・ペーパー17 頁（未公開資料）

¹⁶ 教科書的に言えば、市場の失敗は公共財、外部性、費用逓減性、あるいは情報の偏在などの要因により生じるとされるが（例えば、Varian, *Intermediate Microeconomics*, Fifth ed. 1999 New York Norton、ステイグリッツ「ミクロ経済学」、1994 年 東洋経済新報社などが参考になる）、ここでの市場の失敗という意味は市場での効率性を殺ぐ要因という意味として用法されている。

外部性

電話のネットワークには、正の外部性が存在すると一般に理解されている¹⁷。正の外部性は、ある個人あるいは組織が何らかの消費を行なう結果、すなわち、電話ネットワークへ加入することにより、他の個人ないし組織に通話可能性の増大という便益をもたらすが、それは加入時の個人の意思決定において他の個人あるいは組織に便益を与えとの考慮がされていないことから生じる現象である。さらに電話ネットワークは、加入者数が増大するにつれて正の外部性も増大する、すなわち、ネットワークの価値は電話加入者数に依拠し、加入者数が増加するほどネットワークの価値が増大すると考えられている。したがって、加入をするかどうかに際して個人がそうした外部性を考慮しないことから、外部性を実現するには政策的な加入誘導が望ましいということになる。そうした外部性を考慮したかのように加入するかどうかを人々により決定させる政策は、社会的に最適なレベルとの比較において私的需要に委ねた場合に不足する分を補うために必要なだけ、サービス料金を引き下げることである。ネットワーク外部性がユニバーサル・サービス政策の論拠となるのはそのためである。ただし、こうした外部性論拠については、最近疑問が提出されている。これについては後に紹介することにする。その一方、外部性の議論は、最近のしばしば言及されるようになった、情報を「持つ者」と「持たざる者」の二極化を説明する論理としても注目されてきている。

平成 10 年報告は、「情報を持つ者と持たない者」の格差が社会的格差に結びつくことを危惧し、それをユニバーサル・サービスの概念の説明としていた¹⁸。電気通信ネットワークではどうしてそのような持つ者と持たざる者を生み出し、その格差が広がると懸念されるのだろうか。この疑問に対して Shapiro and Varian (1999)は、「正のフィードバック」あるいは「ポジティブ・フィードバック」(positive feedback)という新たな概念を用いた説明を行っている。

彼らはネットワーク経済において、目に見える物理的なネットワークにより連結される「リアル・ネットワーク」のほかに、ネットワークに接続する機器やその利用法などの目に見えない「バーチャル・ネットワーク」の重要性にも着目し、それらネットワークに接続する価値はそこに既に接続している他の人々の数に依存し、そのため小さなネットワークに接続するよりも大きなネットワークに接続する方が人々にとり有益となると観察する。このリアル・ネットワークとバーチャル・ネットワークの「bigger is better」という状況を彼らは「ポジティブ・フィードバック」と呼び、その好例として、かつてのアップル・コンピュータとマイクロソフト・インテルの通称ウインテルのコン

¹⁷ ネットワークの外部性に関する理論は、リトルチャイルド(西井昭訳)「電気通信経済学の基礎」昭和57年一二三書房、第12章、Wenders, *The Economics of Telecommunications: Theory and Policy*, 1987, Cambridge, MA, Ballinger, p.29, pp65-6, 同書邦訳は井手監訳「電気通信の経済学」1989年NTT出版、(第2、3、5章は佐々木訳)及びTaylor, *Telecommunications Demand in Theory and Practice*, 1994, Boston, MA. Kluwer, p.9. pp.212-213を参照されたい。

¹⁸ マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保

コンピュータにおける競争あるいはビデオレコーダーのベータ方式と VHS 方式の競争を挙げている。こうしたポジティブ・フィードバックの現象を生じさせる要因は、先に説明してきた「ネットワークの外部性」に他ならない。彼らによれば、ポジティブ・フィードバックが以前に比べはるかに生じ易い状況となっており、それが究極的に「一人勝ちの市場」(winner-take-all market)を出現させると論じる。

電気通信市場が競争化し、ネットワーク同士の競争が激しさを増すに連れて、各事業者のネットワークはその製品差別化のためにますますネットワークに専属的に接続する端末あるいはサービスと一体的な独自のものを提供しようとするだろう。例えば、我が国の携帯電話市場における iモード・サービスはその好例かもしれない。

電気通信市場に今出現しているあるいは今後登場する高度サービスでは、そうしたポジティブ・フィードバックの現象が生じると考えられ、そこではそうした正の外部性を享受するネットワークに加入する人々とそれ以外のネットワークに加入する人々(あるいはどこにも加入しない人々)との間に情報上の格差を生じさせるかもしれない。そこに「情報を持つ者と持たない者」の問題が存在することになる。したがって、その対策としてユニバーサル・サービス政策を用いてはどうか、あるいは用いることができるかどうかというのが先進各国での懸案事項となっている。

これはユニバーサル・サービスの考察にあらたな局面を加えることを意味している。従来のユニバーサル・サービス議論は、Shapiro and Varian が指摘する「リアル・ネットワーク」だけを対象にしてきたが、「情報を持つ者と持たざる者」の議論をユニバーサル・サービス議論に取り込むことは、「バーチャル・ネットワーク」を新たに考察対象とすることになる。しかしバーチャル・ネットワークは必ずしもリアル・ネットワークの提供者に限らないことから、持つ者と持たざる者の分界を定める要因の特定は難しいかもしれない。持つ者と持たざる者に関する議論は、こうした経済的説明も可能であるが、主流は社会学的また政治的な説明¹⁹であろうが、ユニバーサル・サービスの範囲を論じる際に再度振り返ることにする。

いずれにせよ、ネットワークの外部性に起因するポジティブ・フィードバックが生じ易い状況では、情報を持つ者と持たざる者の格差が拡大する可能性があることをここでは確認しておきたい。

ただし、Crandall and Waverman(2000)²⁰はこれまでの外部性の議論について、疑問を投げかけており、その点も考慮しておくのがよいだろう。彼らは特に電話加入率が大きな先進国においては、これまでのネットワーク外部性の議論が通用するわけではないと主張する。

通常、「ネットワークの価値は加入者数とともに増大するため、そのネットワーク・シ

の在り方について」平成 10 年 6 月、郵政省、4 頁

¹⁹ 第 5 の論拠として以下で述べる。

²⁰ Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press, pp.23-27.

ステムへの追加的な加入は全ての利用者に対してそのネットワークの便益を増加させることになる。サービスを得ようとする個人の決定はその個人の便益及び費用に関する計算にのみ基づいているのであって、そのネットワークへ加入するというその個人の決定が他の既存加入者に与える便益を考慮しているわけではない。このため準最適な個々人の数がネットワークに加入していることになるかもしれないと議論される²¹。」とまず確認する。しかし、彼らは電話ネットワークに関するネットワーク外部性は、かなり単純に特徴付けされていると主張する。「ある個人がネットワークに加入することに支払う用意のある額は、彼が通話することのできる他者の数（また誰かが彼に通話することのできる数）の関数である。外部性に関する標準的な経済学的分析は、あるネットワークに加入する第n番目の個人がそれを加入に導く費用よりも低い料金を支払うべきであると結論している。その個人は、電話の費用と便益を評価する際に、彼が他者に対して与える便益を考慮しはしない。その結果、この外部性は、直接的に補償を行うことができる道を開くはずの受益者の確認が不可能なことから、公害のケースに類似する。したがってその代案として、たとえ補助を支払う人々が拡大するネットワーク加入から直接的な便益を受けないかもしれないとしても、一般的な社会的補助をネットワーク加入に提供するのが良いとされる。」として、補助提供に消極的である。

さらに明らかに全ての住宅用消費者も全てのルーラル地域消費者もそうしたネットワーク外部性のために補助されるべきだということにはならないと、彼らは主張する。「私的便益がそれを供給する費用を上回ることがなく、その差額を埋め合わせるのに十分な外部便益を生み出す個人にのみ補助すれば良い」と説く。先進国では電話請求書が家計支出全体のわずかの部分でしかないため²²、「電話サービスへの加入のためにそうした補助を必要とするかもしれないのはわずかな貧しい家庭 - 必ずしも全てのそうした家庭ではなく - にすぎない。さらにネットワーク外部性の議論は、いくつかの理由から先進国ではほとんど電話に関係していない」。Crandall & Waverman は、それを根拠に外部性の内部化を示唆して、「マンハッタンの私の電話が200万の人々に届くならば、他の接続は私にとりほとんど価値がないだろう。もちろん、その接続の一つが私の母親へのものであるならば、（外部性の典型的な説明である:筆者による追加）養蜂業者と果樹園主の例のよ

²¹ これらの外部性の議論と電気通信サービスの料金設定に関しては、Bridger Mitchell and Ingo Vogelsang, *Telecommunications Pricing: Theory and Practice* (Cambridge University Press, 1991), pp55-61 を見よ。Crandall and Waverman は前掲書において、電話加入はより多くの人々がネットワークの他の全ての人々に望ましくない通話をする能力を多く持つにつれてマイナスの外部性を生み出す可能性があることに注意すべきであると述べている。また一定の電話加入率を超えた状況での追加的な加入は、にネットワークの価値が増大するかもしれないものの、ユニバーサル・サービスに見られるよう既存の加入者に何らかの負担を課すものであるならば、費用の点から、むしろマイナスの外部性が生じる状況となっているかもしれない。それについては、Noam の直感的な図解が説得力を持つ。Noam (1994), "Beyond liberalization III" *Telecommunications Policy*,

²² これについては、Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press, pp.37-43. を見よ。我が国について、彼らは月額基本料が他の先進国に比べてはるかに軽い負担でしかないと分析している。

うに、その接続は私にとり真に価値のあるものとなり、私は直接に母親の電話を補助することができるのである。そうでない場合には、- マンハッタンにいる - 私はカラマゾーの誰かに補助するべき理由などないのである」²³と主張する。彼らは所有権を確認することにより外部性を内部化できることを主張している²⁴。

「外部性の論拠は増分費用に等しい料金でも加入しない利用者にも補助するべきであるとしているが、(米国を含め)ほとんどの国で料金は幅広い利用者層に対して設定されており、費用割れした加入料を広範な利用者 - 貧富に関わらずルーラル地域の住宅利用者に - 提供しており、加入への意思があるのかどうかあるいは加入に対して支払い能力がないかどうか疑わしい個人への補助を目的としているわけではない。こうした料金設定パターンは外部性の論拠からは正当化できない。」と彼らは論じている。この指摘は、通常のユニバーサル・サービスの議論が需要の側面を軽視していることへの警鐘と読みとることができる。さらに彼らの議論の注目される場所は、「なぜ電話サービスは他の家庭サービスあるいは家庭の耐久財に対するよりも社会的に高位の優先性を持つとされるのだろうか。我々は誰もが電話サービスを持つべきであることを保証するべきであるのに、ラジオ、テレビ、水道に対してもユニバーサル・サービス政策を訴える有効な社会的外部性の論拠が存在しないのだろうか。」と疑問を提出していることである。「それら市場はそうした重要なサービスを十分に提供していると一般に考えられている。それらサービスの多くが電話サービスよりもはるかに普及しているというのは驚くべきことかもしれない。驚いたことに、高所得の国々では、電話サービスへの支出が低所得世帯の予算のそれほど大きな割合を占めていない。それら世帯は典型的に食料、衣服、住宅のような他の必需品に対してはるかに大きな支出をしている。おそらくより重要なのは、電話のようにたばこやアルコールなど個人ケア的な製品にはるかに大きな支出をしているのであり、そのことはそれらが電話サービスにも十分に負担する余裕があることを示唆している。」として、ユニバーサル・サービスにおける外部性論拠をはなはだ疑問視している。こうした意見も我が国のユニバーサル・サービスの議論で十分に注意されるべきであろう。

既存の規制

既存の規制に関する論拠は、2000年 WIK 報告では具体的に説明されていないが、通

²³ Crandall and Waverman はここで、痛烈な皮肉を述べている。すなわち、「FCC の前委員長 Reed Hundt はなぜ「ユニバーサル・サービス」が重要な公共政策であるかの事例として、しばしばミシガン州カラマゾーに住む彼の 83 歳になるおばあさんを引き合いに出していた。しかし Hundt は彼のおばあさんにだけ電話することを述べていた。従って特に彼の所得水準からして、彼と社会にとっての効率的で公平な解決策は彼がおばあさんの電話請求額を支払うこととなる。」Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press.p.177, chapter 2 note. 7.

²⁴ 外部性の内部化については、Ronald Coase, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, vol.3 (October 1960), pp.1-44. Steven N.S. Cheung, “The Fable of the Bees: An Economic Investigation,” *Journal of Law and Economics*, vol.16, no.1 (1973), pp.11-33.を見よ。

常、独占体制により電気通信サービスが提供されていた状況における政策的な内部相互補助の在り方をさしていると考えられる。すなわち、市外サービスから市内サービスへ、ビジネス用利用者から住宅用利用者へ、都市地域利用者からルーラル地域利用者への重層的な内部相互補助政策である。電気通信市場が競争開放されて、そうした内部相互補助は維持し得なくなってきたが、実際には市内サービスに関わる政治的な理由から規制により²⁵、全般的な内部相互補助システムの是正が進まないことが考えられる。したがって、内部相互補助システムを通じた既存規制を是正するために、言い換えれば、料金リバランシングについてもユニバーサル・サービス政策を用いようというのが、この論拠の意図するところとなる。その実例はフランスのユニバーサル・サービス政策に見ることができる。フランスでは、既存の事業者の料金体系における歪みを是正するために、ユニバーサル・サービス政策が用いられた²⁶。具体的には、市外料金から市内料金（特に月額加入料金、我が国の用語で言えば、月額基本料）への内部相互補助を廃するために、2000年12月31日までの時限的なユニバーサル・サービス政策と位置づけ、既存事業者フランス・テレコム²⁷の費用負担について補助した²⁷。

価値財

次に価値財の論拠²⁸を見てみよう。社会的通念からあるいは科学的な証明から「good」（例えば、文化的な財）あるいは「bad」（例えば、喫煙）とする財あるいはサービスが存在する。社会的に十分な支持がある場合、それらの価値財は、消費者がその現在所得においてその厚生を最大するのに最も適した位置に置かれているという前提に対する例外となる。価値財の存在は、市場のメカニズムにより提供される水準を超えてその財の消費を促す（あるいは抑える）ため、社会に支払う用意がある場合には、消費者主権の概念にのみ依拠できないことを意味している。少なくとも陰伏的には、個人がその最善の利害を知らない場合、あるいはより重要な社会的利害が存在する場合にも、価値財の論理を唱えることができる。価値財の議論には、何が価値財かを決定するのが政策的判断によるという固有の弱点が存在することである。2000年WIK報告書は電気通信分野において、基本電話サービスがそれに当たっているとしている。平成10年報告から整理すれば、緊急サービス（警察、消防、救急車などへの電話アクセス）、番号案内サービス、公衆電話サービスが該当するであろう。なおWIK報告は、インターネットなどの新サービスあるいは高度サービスがユニバーサル・サービスに含入するかどうかの判断基準として、こ

²⁵ 特にこうした内部相互補助のシステムは政治の介入から決定されていることが多く、そのためその是正が遅々として進展しない場合が多い。米国における市内料金の歪みはその好例と言える。

²⁶ フランスのユニバーサル・サービス制度については、拙稿「フランスにおけるユニバーサル・サービス費用の算定」郵政研究所月報第121号1998年10月74-85頁および拙稿「フランスにおける電気通信自由化後の規制(2)」郵政研究所月報第134号1999年11月号51-74頁を見よ。

²⁷ この補助は、1999年フランス・テレコムが月額加入料金を引き上げたことにより、2000年12月31日を待たずに、1999年で完了した。

²⁸ Varian, *Intermediate Microeconomics*, Fifth ed. 1999 New York Norton

の価値財という論拠を用いている。

社会的資源の再分配

最後の社会的資源の再分配については、社会政策的論拠と一般に言及されているものである。平成 10 年報告では、離島通話サービス、福祉サービス（高齢者・身障者等）さらには学校・医療機関等の公共的機関への高度サービス提供を挙げている。これらのサービスは欧米での具体例とほぼ同じように分類されているが、最後の公共的機関への高度サービス提供は上記の価値財の論拠のほうがうまく説明が付くように思われる。社会政策という用語は一般に何らかの不利を被る人々に対する政策という意味であるためである。なお、平成 10 年報告が社会政策的な論拠から生じるユニバーサル・サービスとして、低所得者に対するサービスが見られないが、この点は欧米の議論と大きく異なっている。例えば、米国における「ライフライン」プログラムや「リンクアップ」プログラム、フランスにおける「社会政策的項目」が存在する。

最近上梓された Laffont and Tirole (2000)の電気通信に関する書物では、ユニバーサルサービスの論拠として「再分配」(redistribution)と「地域開発」(regional planning)の二つを挙げている²⁹。前者の項目としては、低所得住宅用顧客、身障者顧客、高齢者、移動性に限界を持つルーラル地域顧客が挙げられ、後者の項目として、大都市における内部化されない混雑の外部性により、またルーラル地域に住む人々の維持から生じる社会的便益のために、混雑する大都市地域から離れて住む人々への補助とされる³⁰。平成 10 年報告の離島通話サービスは、この地域開発的視点に分類できるものである。

社会学的あるいは政治的な論拠

近年、情報を「持つ者と持たざる者」という用語がしばしば用いられるようになったが、上記で説明した Shapiro and Varian (1999)の経済的な論拠よりもむしろ一般には以下で述べる社会学的あるいは政治的な説明が通用しているのではなかろうか。その点に関して、2000 年 WIK 報告³¹も紙幅を割き議論している。その論拠は三つに整理されている。社会的疎外、電子的市民権、エレクトロニック・デモクラシーである。これらの論拠は現状というよりも近未来的に出現する状況、特にインターネット・サービスの発展を想定し、ユニバーサル・サービスにそれらによる歪んだ状況をあらかじめ予防していこうとする立場である。

(i) 社会的疎外

これは、新たなテレマティークや情報サービスへのアクセスの欠如が社会的疎外を

²⁹ Laffont and Tirole, *Competition in Telecommunications*, 2000, Cambridge, MA. MIT Press, pp.219-220

³⁰ 特に地域開発的な論拠はフランスにおいて通用していると、Laffont and Tirole は説明する。前掲書、p.219

³¹ WIK (Scanlan & Neu), *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 review, Part II*, pp 102-110. April 2000

もたらすという論拠である。そうした状況におかれた人々が福祉予算や犯罪率の増大のような事柄を通じて、様々な方法で社会に対して高費用を課すかも知れないとして、インターネット・アクセスをユニバーサル・サービスに列し、補助しなければならないという主張である。

ii) 電子的市民権

電子的な通信手段の発達には公共サービスの提供者に関するサービス品質及び適宜対応性の改善に大きな貢献を果たし、また公共サービス機関の個人顧客にとってのそれらサービス・アクセスあるいは消費を容易にすると議論される。例えば、電子的に提供されるサービスには、納税、運転免許の書き換え、研究助成の申請など多様なサービスが含まれる。これら定型的なサービスに比べ、他の公共サービスの大部分は、個人による消費がより自発的である傾向を持ち、そのためアクセスの改善のための電子的提供が可能なサービスでは、消費者に大きな便益を与えることになる。そうした事例には、美術館、公共図書館、公共交通、旅行者に対する健康情報などが挙げられる。

社会学的・政治的な議論は電子的な公共サービス提供に関して少なくとも二つの前提をおいている。

- ・ 公共サービスの提供者による費用節約分がユニバーサル・サービスの純費用の増大分を上回る場合、支払能力に関係なくすべての人々に一定のアクセス水準を提供することが社会の経済的利益に適っている。
- ・ これらサービスへのアクセスが市民の権利として人々に提供されるべきである。オンラインで利用できる公共サービスへのイコール・アクセスを実現させるべき権利である。

こうしたことから、この主張は「電子的市民権」の確保が必要であり、そのためにユニバーサル・サービスの中で考慮されなければならないとしている。

iii) エレクトロニック・デモクラシー

エレクトロニック・デモクラシーの論拠は、人々が民主プロセス、すなわち公共の集会、投票、地方自治体により後援されたチャット・ラインへの参加のような民主的な制度へのオンライン参加に関係する点で、電子的市民権の概念とわずかに異なる。公共的な電子的アクセスは、政治家と有権者の間の相互作用を増大させることになり、政党は有権者の選好をより正確に把握でき、そのことから選挙において有権者の選好をより反映できるとされる³²。したがって、民主制における住民の有効な意思表示のために、ユニバーサル・サービス制度の中で、措置されていくのが妥当であるという主張で

³² アムステルダムでは公共機関により財政的な支援を受けた「City-Talk」と呼ばれる計画がケーブルテレビ・ネットワークを通じたオンライン・アクセスを提供している。利用できるのは市民と政治家間の双方向の議論、直接的な投票、公共の場における端末機器へのアクセスである。

ある。

これらの主張に関する 2000 年 WIK 報告の考え方は、ユニバーサル・サービスの範囲を扱うところで紹介することにする。

(2) ユニバーサル・サービスの目的

上記のユニバーサル・サービスの論拠を踏まえ実施されるユニバーサル・サービス政策は、そのユニバーサリティという意味において、どのような目的が実現されるのかを、Goggin(1998)³³に従って、分類整理しておこうと思う。彼によれば、ユニバーサル・サービス政策の目的は 5 つのエLEMENTに分類できることを指摘している。

- ・ ユニバーサル・アベイラビリティ(universal availability): 居住地がどこであろうと利用できるフル・レンジの同一サービスの提供。公衆電話のあまねく提供。
- ・ ユニバーサル・アクセシビリティ(universal accessibility): 全ての利用者に対して機能性を保証する端末機器の提供。全ての設備に対する非差別的なアクセスの保証。
- ・ ユニバーサル・アフォードビリティ(universal affordability): 電気通信ネットワークへのアクセス及びその利用に関する財政的な障壁をできる限り排除すること。
- ・ ユニバーサル・テクノロジカル・スタンダード(universal technological standard): 一定のイノベーションを消費者ニーズ、社会的な要請をもとにあまねく普及させるようなコミュニケーション技術の伝播に関する政策。全ての利用者に対する一様なサービス品質の提供。標準的な電気通信サービスの定期的なグレードアップ。
- ・ 社会参加(participation in society)の実現: 人々の社会参加あるいは社会関与を完全にさせる電気通信の利用。コモン・キャリア責務及びコンテンツ中立性を通じた言論及び情報発信の自由を保護、プライバシーの保護。

電話加入率が一定の水準に達している先進諸国では、高度電気通信サービスをどのように社会の中に位置づけ普及させていくかという状況において、これらのELEMENTのうち 4 番目と 5 番目が特に注目されてきていると言えよう。

(3) ユニバーサル・サービス政策における基本的留意点

ここまでのユニバーサル・サービス政策の論拠を踏まえて、以下の章で具体的な議論に進む前に注意しておかなければならない問題点を確認しておきたい。

アフォードビリティ

平成 10 年報告は提供事業者側の視点からまとめられたとの印象を強く持つ。需要者側の視点が欠如しているとの印象を受けた。例えば、ユニバーサル・サービスの範囲検討の箇所において³⁴、「普及率基準」を挙げている。これは確かにその範囲確定の基準として

³³ 同上書, pp49-77.

³⁴ 同上書、7 頁。

一見して納得させるものであるが、普及率が高いということはそれだけ需要者側にニーズがあることを意味している。したがって、問題は競争下においてそうしたニーズにあまねく応えることができるのかどうかということであり、さらに突き詰めれば、料金水準が手頃かどうか、アフォードブル(affordable)かどうかということになる。このアフォードビリティの制約がなければ、ユニバーサル・サービス提供事業者は費用に応じた料金として提供しようとするかもしれない。2000年 WIK 報告は、EUにおけるアフォードビリティの意味合いは、「過度に高くない」ということを意味しているにすぎず、その定義を加盟各国に委ねていることを述べている³⁵。アフォードビリティの概念について参考になるのは、オーストラリアの学者 Goggin(1998)の説明である。彼は、アフォードビリティを「電気通信ネットワークへのアクセス及び利用に関する財政的な障壁をできる限り排除すること」と定義している³⁶。

アフォードビリティの視点は、まず何の料金について言及されるのかという問題から始まる。考えられるのは、ネットワークに接続するための取付費用、加入料金(月額基本料)、そして通話料金である。そのどれがアフォードブルとされなければならないかということである。それは需要の側面を無視し得ない問題と言える。

またアフォードビリティはどこに住もうと同じ基準として適用されるべきか、すなわち料金の平準化(tariff averaging、あるいは全国一律料金)とされなければならないかどうかという問題もある。さらにそれは競争化時代において料金の非平準化(deaveraging)がユニバーサル・サービス政策の中で導入可能かどうかという問題に連なる。これらの問題は、第6章のユニバーサル・サービスと料金水準を議論するところで論じることにする。

ユニバーサル・サービスと料金リバランシング

ユニバーサル・サービス政策は、独占体制下と競争下ではどこが大きく異なるのであろうか。EU諸国や我が国のようにかつての独占体制下では、独占事業者の内部相互補助という陰伏的な仕組みを通じてユニバーサル・サービス提供が維持されてきた。その内部相互補助は、市外サービス(あるいは長距離サービス³⁷)による収益の一部から市内サービスへの補助、ビジネス用顧客から住宅用顧客への補助、都市部利用者からルーラル地域利用者への補助という仕組みを取っていた。しかし、競争化時代においては、内部相互補助の原資側にあたるサービス部分が費用に比べて高い料金とされていたことから、その部分に新規参入が生じ、原資部分が徐々に浸食され、内部相互補助の仕組み自体が維持不可能となった。独占時代の痕跡である内部相互補助制度が払拭されていない状況では、それは市外通信市場における新規参入を活発化させるのに有効ではあったが、反面、

³⁵ WIK (Scanlan & Neu), *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 review, Part II*, pp 17-23. April 2000

³⁶ Goggin "Voice Telephony and Beyond", in *All Connected - Universal Service in Telecommunications*-(edited by Langty), Carlton South, Australia, 1998, p.61.

³⁷ EU諸国では、独占事業者が国際事業も行っていたため、国際サービスも含まれる。この点は我が国と

費用割れした料金が設定されていたとされる市内通信市場の新規参入を阻害する作用を果たした。Mitchell and Vogelsang (1996)³⁸の用語を借りれば、「ラスト・テン・マイル」での競争を阻害するものであった。したがって、政策的には料金のリバランシング (tariff rebalancing) すなわち、市内料金、市外料金の費用志向化が進められなければならなかったが、市外料金が引き下げられることには利用者の反発はなかったものの、市内料金 (取付料、加入料、市内通話料) の引き上げは利用者の反発があったから容易ではなかった。さらに市内料金部分は、明示的であれ陰伏的であれ、ユニバーサル・サービス政策に関わるものであったし、利用者の意見を反映した政治の介入が容易であったから、その手直しは進まなかったと言える。規制が州と連邦の二重構造となっている米国では、州内における政治の介入とあいまって、料金のリバランシングが 1996 年の電気通信法成立以降も十分に進展していない。Crandall and Waverman (2000)³⁹は、そうした状況から、ユニバーサル・サービスを論じる中で、料金のリバランスを強く訴えている。フランスは、リバランシングを進めるために、ユニバーサル・サービス政策の中で解決を図った⁴⁰。既存事業者が市内料金における引き上げを政策的に容認し促さなければ、競争下における公正有効な競争が阻害されるとする見解からである。

このように料金リバランシングがユニバーサル・サービス政策を検討する上で、不可欠な考慮事項であるが、我が国における料金リバランシングについては曖昧であると思われる。我が国では市内料金が費用に対応する水準となっているのか、NTT の経営効率化努力の中でそうになっているのかどうかの確認ないしは評価がなされていないように思う。

平成 10 年報告は⁴¹、高コスト地域におけるユニバーサル・サービス確保のための補助原資捻出のために、利用者料金の引き上げ等を指摘しているが、その議論は本来的な料金リバランシングによる論拠とユニバーサル・サービス実施による論拠を混在させていると言えまいか。料金リバランス (それが未完了だとして) は既存事業者が競争化に対応するための必然策であるのに対して、ユニバーサル・サービス費用捻出のためとして料金引き上げを行うことは本来的に埋めるべき費用分を埋めることにならず、さらに競争に対して不利を被ることになるかもしれないためである。

異なっている。

³⁸ Mitchell and Vogelsang (1997), *Telecommunications Competition-The Last Ten Miles-*, Cambridge, MA and Washington DC, AEI Press & MIT Press, pp.53-110

³⁹ Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press, p.169-171. 米国の電気通信政策を我が国の政策の模範として考える人々が多いが、政策的には二重構造による規制の矛盾あるいは規制緩和の矛盾が随所に見られる。Crandall & Waverman の同書によれば、規制 (緩和) の矛盾が隙間を作り出し、そこに新規参入が生じ、競争化が進展していると観察している。ただし、米国における電気通信の学問的成果が世界最高の水準を極めていることは衆目一致するところである。そうした意味で、米国の政策と学問研究の評価は区別されるべきものであり、その点を誤解している向きが我が国では多々見られるように思う。

⁴⁰ 拙稿「フランスにおけるユニバーサル・サービス費用の算定」郵政研究所月報第 121 号 1998 年 10 月 74 頁および拙稿「フランスにおける電気通信自由化後の規制(2)」郵政研究所月報第 134 号 1999 年 11 月号 51-74 頁を見よ。

⁴¹ マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」平成 10 年 6 月、郵政省、15 頁

補助としてのユニバーサル・サービス政策

ユニバーサル・サービス政策の本質は、費用割れするサービスに補助をすることである。それは独占時代の陰伏的な内部相互補助を競争下時代における顕在的な外部補助の形に移管するものであり、補助としての本質に代わりはない。したがって、競争下ではあくまでも市場メカニズムに対する歪みを最小に抑えるものでなければならない。2000年7月12日付けの欧州委員会による新たなユニバーサル・サービス政策案⁴²は、その第 章ユニバーサル・サービス責務の条文案において、「加盟国は、透明性、客観性及び非差別性を尊重して、ユニバーサル・サービスの実施を確保する最も効率的で適切なアプローチを決定するものとする。加盟国は、公共の利益を確保しつつ、特に正常な商業的条件から乖離する料金あるいは条件によるサービス提供において、市場の歪みを最小化するように追求するものとする。」と提案し、競争下におけるユニバーサル・サービス政策であることの確認を行っている。このようにユニバーサル・サービス政策が常に市場を歪ませる可能性を孕んでいることに留意して設計されなければならないであろう⁴³。

(4) この章の意見

ユニバーサル・サービスの社会的意義として、まずユニバーサル・サービスの論拠を考えるべきである。その論拠には以下の事項が考慮できる。

- ・ 正の外部性（ただし、内部化が可能なケースも十分考慮すべきである）
- ・ 既存規制による市場の歪み
- ・ 価値財
- ・ 社会的資源の再分配（低所得者あるいは福祉的サービスなど）
- ・ 地域開発（離島通話サービスなど）
- ・ 社会学的及び政治的論拠（社会的疎外、電子的市民権、エレクトロニック・デモクラシー）

ついで、ユニバーサル・サービスの目的として、

- ・ ユニバーサル・アベイラビリティ
- ・ ユニバーサル・アクセシビリティ
- ・ ユニバーサル・アフォードビリティ
- ・ ユニバーサル・テクノロジカル・スタンダード
- ・ 社会参加

の実現を目指すべきである。

⁴² Commission of the European Communities, Brussels, 12 July 2000 COM(2000)392, "Proposal for Directives of the European Parliament and of the Council: On universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services"

⁴³ 一般的な補助の在り方に関しては、Laffont and Tirole, *Competition in Telecommunications*, 2000, Cambridge, MA. MIT Press, pp.219-225.を見よ。

ユニバーサル・サービス政策は、その本質が補助であることから、市場の競争をできる限り歪めないように推進されるべきである。

第3章 ユニバーサル・サービスの範囲

ここではまず EU における政策動向を参考に我が国のユニバーサル・サービスの範囲を考えてみることにする。

(1) EU におけるユニバーサル・サービス範囲とその見直し

ユニバーサル・サービスの範囲について、EU における議論⁴⁴を参考にすれば、その「相互接続指令」(1997)⁴⁵において「その地理的な位置から独立的に、特別の国内状況を勘案し、手頃な料金により、全ての利用者に対し利用可能な一定品質を有するサービスの最小集合」と概念の整理を行い、それに先立つ「ユニバーサル・サービスに関する欧州委員会通信」(1996)⁴⁶において「ファックス及びモデムの利用を可能とする固定網を通じた音声電話サービスの提供、オペレータ・アシスタンス、緊急サービス及び電話番号案内(directory enquiry services)(加入者電話帳の提供を含む)、及び公衆電話の提供」であるとの基本的な指針を示した⁴⁷。

我が国における平成 10 年報告⁴⁸は、ユニバーサル・サービスの範囲についてかなり詳細な議論を進め、EU の整理と大きく異なることもない。ただし、サービスの範囲の問題と費用抛出の問題をやや混同している。すなわち、社会政策的な基準より提供されるサービスとするものは、通常のユニバーサル・サービスのサービス種別と異ならなければ、それはサービス種別、サービスの範囲の整理ではなく、一定利用者に対する費用抛出対象者の問題であるためである。それは学校、病院などに対する抛出も同様に分類整理の上で議論されるべきものがある。EU では、「公共の安全のために必要とされる特別措置の実施に関する費用」、「学校・病院あるいは類似機関に対するユニバーサル・サービスの範囲を超えるサービスの提供」、「一定サービス品質を提供できない結果として、利用者に支払われる補償金あるいは払戻金(またその支払いに関わる管理費用など)」、「通常のネットワーク近代化のための電気通信設備の更新費用ないしグレードアップの費用」⁴⁹についての抛出を加盟各国に委ね

⁴⁴ EU におけるユニバーサル・サービスの議論経緯については、拙稿「EU のユニバーサル・サービス政策」、2000 年 8 月 11 日情報通信総合研究所におけるディスカッション・ペーパー 2-12 頁(未公開資料)。

⁴⁵ Directive 97/33/EC of the European parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application on the principles of Open Network Provision (ONP) (OJL 199, 26.07.1997)。これは通称「相互接続指令」と呼ばれている。

⁴⁶ Communication to the European Parliament, the Council and Social Committee and the Committee of the Regions: Universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment-an essential element of the information society, COM(96)73 final. 13.03.

⁴⁷ 身障者、高齢者等への社会政策的なサービスは、これらサービスに関わるものとして考慮可能とされる。

⁴⁸ マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」平成 10 年 6 月、郵政省、7-12 頁

⁴⁹ Communication of 27 November 1996 on assessment criteria for national schemes for the costing and financing of universal service in telecommunications and guidelines for the Member States on the operation of such schemes (COM(96)608)

らるという形で議論している。

ユニバーサル・サービスの範囲について、我が国あるいは EU の議論においても、その根幹的なサービスについては社会的に容認されるものであらうと考える。ただし、平成 10 年報告で検討された選択料金サービス及び付加機能サービスについては、ユニバーサル・サービスの論拠を不可欠性に求める論旨を展開しながら、選択制サービス及び付加機能サービスを検討しているのは論理的な矛盾ではあるまいか。選択的であるということ自体、不可欠性と矛盾するからである。不可欠性の論拠を活かすならば、これまで選択的であったサービスのいくつかはすでに不可欠的になっているとして、それを基本電話サービスの中に入れ全ての利用者に提供することとすることで、ユニバーサル・サービスの議論の俎上にのせるべきであらう。

またそうした場合にも、ユニバーサル・サービス提供事業者とそうでない事業者の競争を歪めないかどうかを検討しておかなければならないであらう。これは周知のように、競争化の進展につれてサービスのパッケージ化が進んでいる状況においては、そうした選択サービス・付加機能サービスは競争上重要な要素となっているため、ユニバーサル・サービス提供事業者のそれには補助が出され、そうでない事業者のサービスには補助が出されないということになれば、公正有効な競争を歪めるかもしれないからである。

さらにそうしたサービスをユニバーサル・サービスの範囲に追加することは、ユニバーサル・サービスとされるサービスの料金がなんらかの認可制等規制下におかれるならば⁵⁰、むしろそうしたサービス提供の機動性を損なってしまうという可能性が生じるためである。

(2) ユニバーサル・サービス範囲の検討

さて現時点におけるユニバーサル・サービスの範囲に関する最大の問題は、(a)高度サービス(インターネット・サービス)、(b)高速アクセス、(c)移動体電話サービス、(d)学校、病院、図書館など公共機関に対する補助⁵¹、をユニバーサル・サービスの範囲に含めるべきかどうかということであらう。ここでは、2000 年 WIK 報告⁵²における議論を参考にして考えてみることにする。

インターネット・サービス

WIK 報告は、インターネット・サービスをユニバーサル・サービスに含めるべきかどうかについて、インターネット・サービスを六つの異なるカテゴリーを分けて検討している。

⁵⁰ フランスでは、フランス・テレコム料金の料金について非常に緩やかなプライス・キャップ制が課されているが、ユニバーサル・サービスに絡む料金については、規制機関の認可を必要としている。

⁵¹ これは高度サービス、あるいは高速アクセスをユニバーサル・サービスに関する問題で、その補助対象を学校など特定機関に限定するかどうかの問題であるが、記述上ここで扱うことにする。

⁵² WIK (Scanlan & Neu), *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 review, Part II*, pp 82-110. April 2000

- ・ E コマース
- ・ サーフィン (WWW)
- ・ IP テレフォニー及び IP ファックス
- ・ E メール
- ・ ブロードキャスト及びマルチキャスト・E メール
- ・ 双方向教育及びビデオ会議 (学校やその他公的機関へのアクセス)

このうち、E コマース、サーフィン、IP テレフォニー/ファックスについて、第 2 章で紹介したユニバーサル・サービスの論拠をもとに、それらサービスの提供について有意な市場の失敗に関する証拠が存在せず、また価値財としてまた何らかの補助を必要とするような明らかに社会が認めるインターネット・ウェブサイトが、現在のインターネット発展段階において見出しがたいとして、それらカテゴリーについてはユニバーサル・サービスの範囲として扱うことができないと EU に対して提言している。

一方、E メールやブロードキャスト/マルチキャスト・Eメールの場合には、正の外部性が存在すると判断した。Eメールを利用する追加の個人はそれをすでに利用している個人に追加的な便益を結果的にもたらすためである。しかし Eメール利用のためのネットワークへ加入するかどうかを考える個人は通常その点を考慮に入れない。このことは私的便益が社会的便益を下回っていることを意味している。したがって、社会的便益を実現するには、非加入者・非利用者に対し補助を行うことが考えられる。あるいは料金がそのサービスを受けるかどうかを非加入者により決定できるような水準に設定させるべきであり、その個人の意思決定時における既存加入者が享受している外部便益を含めたならば、それら個人が加入するであろう水準を反映するべきかもしれない。

しかし 2000 年 WIK 報告は、ユニバーサル・サービスの範囲に追加して補助を行う必要はまだないと結論する。インターネット加入者の数が先進国では増大傾向にあり、その料金も低廉化傾向にあるためである。この結論は我が国にも十分に当てはまると考えられる。

学校その他公共機関のインターネット・アクセスの問題は、先に述べたように、サービス種別の問題ではなく、費用の拠出問題であるから (この点については、WIK 報告も平成 10 年報告と同様に混乱が見られる) 後に扱うことにする。

ユニバーサル・サービスの範囲にインターネット・アクセスを含めるべきとする既述の社会的・政治的な論拠についても、2000 年 WIK 報告⁵³は検討している。

(i) 社会的疎外

2000 年 WIK 報告は、その主張を「信条的なものであってこの議論を裏付けるデータはない。これらは所得の不足のために市場へアクセスすることのできない貧しい人々

⁵³ WIK (Scanlan & Neu), *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 review, Part II*, pp 102-110. April 2000

によるインターネット・サービスへの強い需要が存在しているという陰伏的な仮定に基づいている。」として批判的である。また「たとえ補助を行うとしても、低所得者・未熟練者がインターネット・サービスに対する需要が十分に持つかどうかは明らかではなく、問題はユニバーサル・サービスというよりも教育そのものといえるだろう。」と述べ、ユニバーサル・サービスの論拠として不十分であることを指摘している。

(ii) 電子的市民権

この議論は電子的な公共サービス提供に関して少なくとも二つの前提を置いていると考えられる。

- ・ 公共サービスの提供者による費用節約分がユニバーサル・サービスの純費用の増大分を上回る場合、支払能力に関係なくすべての人々に一定のアクセス水準を提供することが社会の経済的利益に適っている。
- ・ これらサービスへのアクセスが市民の権利として人々に提供されるべきである。オンラインで利用できる公共サービスへのイコール・アクセスを実現させるべきである権利である。

最初の前提に関して、そうした情報サービスでの提供費用はサービス提供以前にほぼサンクしてしまうことから、その提供には規模の経済性が見られ、それが経済的に提供されるまでの大きな立ち上げ期間が必要であり、当初の単位提供に要する総費用が重要であり、最初の単位を提供すれば、追加単位の費用はゼロに近くなるかもしれないという費用特性を持つ。そのため、現行の公共サービス提供形態をオンラインに置き換えることによって、費用節約の効果が見込まれる。しかし、初期的な費用の問題であるとすれば、ユニバーサル・サービス制度による継続的な補助は必要とされないと、WIK 報告は指摘する。

第二の前提に関しては、公共的なインターネット・アクセス・サイトがすべての人々により利用可能とされるべき不可欠な要素となっているのかについて、社会的な合意があるのかどうかとの疑問を投げかけている。

(iii) エレクトロニック・デモクラシー

WIK 報告は、この種のサービス提供を補助する公共的なプログラムを実施する前に、それに対する大きな需要があるかどうかを示すことが重要であるとし、民主制の機能に対して大きな影響をもたらそうとして日常的に政治的プロセスへ参加しようとする十分に大きなニーズがあるかと問い、ユニバーサル・サービスにその種のサービス（例えば、インターネット・サービス）を含めることを否定している。

高速アクセス

高速アクセスをユニバーサル・サービスに含めるべきであるとする論拠は、地域開発の

観点である。市場にメカニズムに委ねた場合に、地域的に高速アクセスのための投資が行われないかあるいは遅れる地域が生じるために、ユニバーサル・サービス制度を利用すべきであるとする考え方である。しかしユニバーサル・サービスの制度を用いなくとも、すなわち他の公共財源を利用する方法もあり、またもしユニバーサル・サービスの費用負担が電気通信分野に限定されるものであるならば、その波及効果（経済成長など）の点から他の産業の負担も必要ではという問題が生じるであろう⁵⁴。

またたとえユニバーサル・サービスの範囲に含まれたとしても高速アクセスのための投資について、何が最善の投資であるかの情報は事業者あるいは企業の方が行政機関よりも優って保有するだろうから最善の投資計画を組み立てることが常にできるかどうか難しい。地域開発については政治の介入も予想されるのであり、公正有効な競争を歪め効率的な資源配分の確保を揺るがす要因が危惧される。こうしたことから、高速アクセスについては、ユニバーサル・サービスの範囲に含めるべきではなく、地域振興の観点から、他の公共財源による手法が用いられるべきであろう。

移動体電話サービス

我が国では移動体電話加入者数が固定網加入者数を超え、1999年末時点で約5,600万となった。先進国の中でも移動体加入が最も進んでいる国の一つである。EU加盟国の中では、1999年末時点でフィンランド、ノルウェー、スウェーデン、イタリアが人口当たり50%を超える加入率となり、この問題が2000年のユニバーサル・サービス政策の見直しでは検討事項に加えられている。2000年WIK報告は、移動体電話をユニバーサル・サービスの範囲に加えるべきかどうかについて、二つの観点から考察している⁵⁵。

- ・ 未加入者へPSTNアクセスを提供するとした場合、移動体サービスが固定リンクのネットワークよりも費用上の優位性を有するかどうか
- ・ 移動体通信が予測可能な将来、その利用においてあまねく個人が社会的に排除されるべきでないとする「不可欠なサービス」かどうか

移動体サービスを提供するセルラー・ネットワークは、ユニバーサル・サービス基金への貢献を通じてそれらに対して責務を果たすよりも、自らユニバーサル・サービスの提供を愛好するとの考えも見られる。この主張は、一定の環境下において、それらが固定電話サービスのよりも低費用で提供できるという示しているのかもしれない。しかし総体的に見て、固定有線の既存事業者が行うよりも少ないユニバーサル・サービス費用となるかどうか、費用上の優位性が存在するかどうかという視点が重要である。

⁵⁴ なおフランスでは、1998年の完全自由化にともない、多くの地方自治体が光ファイバー等のインフラ投資に積極的な姿勢を見せた。それは通信事業者のインフラ投資計画に委ね順番を待つ状況となれば、企業誘致等で遅れをとるという認識のためであった。ドイツでもシティ・キャリア進出の一因に同様の理由が見られた。

⁵⁵ WIK (Scanlan & Neu), *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 review, Part II*, pp 126-129. April 2000

WIK 報告は、(a)大部分の加入者にサービス提供する加入者当たりの長期増分費用には、極めて大きなばらつきが存在すること、(b)移動体と固定サービスの間の（費用の絶対水準ではなく）費用の構造的相違が存在することから、より大きな費用の移動体事業者も存在するかもしれないと述べるに止まり、その費用上優位性があるかどうかについて明示してはいない。次の移動体電気通信が予測可能な将来において個々人が社会的に排除されないとするべき場合、「不可欠な」ものとなるかどうかについては、以下のように言及している。すなわち、これまで移動体電気通信はユニバーサル・サービス責務の対象である固定回線アクセスに対して追加的なもの、補完的なものとして提供されてきた。現在もそうした段階にあり、また外部性の論拠、価値財としての論拠からしても、ユニバーサル・サービスの範囲に加えるまでに至っていないと判断を下している。WIK 報告は問題整理の視点としては有意な示唆を与えているが、その論理展開ではかならずしも参考になり得ない。WIK 報告の躊躇は、普及率の低い EU 加盟国を含めて議論を進めようとしているためかもしれない。また次世代携帯電話サービスの登場が日程に上る中、態度を決めかねたのかもしれない。

我が国の場合、移動体電話サービスはデータ系の通信も可能とするなど先端的な動きを示しており、欧州よりもはるかに進んでいる。しかし欧州同様、まず費用構造の問題、不可欠性の吟味を十分に行うことが当面課題であり、次世代携帯電話基準が導入される過渡的状況の中、ユニバーサル・サービスの範囲に含めるかどうかは、もうしばらく様子を見るべきであろう。ただし、移動体電話普及の一因が、既存固定電話事業者の取付費用（約 7 万円）の影響が見られるとすれば、国際的に高水準にある取付費用の引き下げを行うことにより、移動体と固定に対する利用者の加入動向を是正することが必要であろう。

(d) 学校、病院、図書館など公的機関への補助

米国の 1996 年電気通信法において、ユニバーサル・サービスとして学校・病院など公的機関に対する補助を盛り込んだことから、この問題は大きな話題となった。その影響から、我が国でも平成 10 年報告において言及された。EU は今年のユニバーサル・サービス政策の見直しで検討事項になっている。

しかし米国の多くの経済学者は、このユニバーサル・サービス項目については否定的である。例えば、Crandall and Waverman (2000)⁵⁶は、「我々は学校・図書館への高速回線支援のために電気通信利用者に課税する理由をほとんど見いだせないし、将来の研究がそれらの補助は浪費的であり蛇足的であるということを示すことになる」と確信している。学校・図書館は自らの通信サービスをその伝統的な財源から購入することができるのであり、それらは教師の給料、図書、机、黒板に対する支出とそれらへの支出を同じにし

⁵⁶ Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press. Chapter 9.

てやりくりするよう問われるべきものである。」として、政治主導のこのユニバーサル・サービスについてきわめて警戒しており、それが競争を歪めるものと指摘している。

2000年 WIK 報告も同様の態度をとる。同報告書は、市場支配力と正の外部性からこの問題を検討している。すなわち、既存事業者の市場支配力の問題は、通常それがネットワークを通じて支配的にインターネット・サービスを提供し、その料金が柔軟性を欠き十分に費用効果的ではないという問題としてとらえられている。

WIK 報告は、市場支配力における問題がないならば、正の外部性による論拠が考慮できるとするものの、「政府がそれらサービスの買い手であり政策決定者であるとき、市場の失敗が確認されあるいはインターネット・サービスがたとえ価値財であろうとも、補助は必要ではない。政府は学校、病院、図書館など公共機関が求めるだけのインターネット・サービスを購入することができるからである。政府は学校などにインターネット利用時間を提供することができるからである。購入の決定が教育分野あるいは個々の機関に向けられているならば、政府はそれら機関の料金を割引とし、その不足分をサービス提供者に支払うこともできるためである」とし、さらに「インターネット業界がユニバーサル・サービスの財源調達による補助は、教育、医療目的などのために調達すべき財源を電気通信産業へ、最終的にはエンド・ユーザーに移転するにすぎない。既存の調達ルールが社会の選好を反映したものでなく、またそうした調達が透明性を欠く場合、その調達を社会が実際に選好するとしても、そうした税源の移転に賛成する政治的な過程にインセンティブの歪みが存在することになる。」として、このユニバーサル・サービスの項目追加には否定的な提言を行っている。

我が国の場合、例えば、文部科学省が公立学校のインターネット接続など教育の情報化に38億円、情報技術(IT)を活用した授業や少人数授業を行う教室などの施設整備に1653億円として予算要求しており⁵⁷、ユニバーサル・サービスの項目に追加する必要はないはずである。もしユニバーサル・サービスの項目に含めて補助するならば、まずそうした関係省庁との話し合いにより、過大な補助になること、すなわち資源配分を歪めない政策策定プロセスを構築しなければならないであろう。

(3) この章の意見

ユニバーサル・サービスの範囲は、競争を歪めないように最小のサービス集合を目指すべきであり、インターネット・サービス、高速アクセス・サービス、学校等公共機関へのサービスは含めるべきではない。移動体サービスについては検討が必要である。

第4章 ユニバーサル・サービスの確保主体

ここでの問題は、誰がユニバーサル・サービスの提供者となるか、また誰がその費用を負担するか、そして誰がそのユニバーサル・サービスの提供を受けるのか（利用者のほか、学

校、病院なども含まれるべきかどうか)である(費用負担は次章にも関係するが、次章では費用算定、費用配分等の問題とする)。

(1) ユニバーサル・サービスの提供者

EU 諸国の事例を見ると、ユニバーサル・サービスの提供者は、これまで陰伏的にそれを実施してきた既存事業者を(法律で)「ユニバーサル・サービス提供者」と指定し、他の新規参入事業者についてもその提供を行う可能性を示している。例えば、フランスでは1996年電気通信規制法第7条(郵便電気通信法典第L35-2条)⁵⁸において「フランス・テレコムはユニバーサル・サービスの責務を課される公共的事業者である」と規定している。またドイツでは、1996年電気通信法第18条⁵⁹において「競争制限禁止法第22条により独占的地位を得ているとされる事業者はユニバーサル・サービスの提供を行うものとする」として、既存事業者ドイツ・テレコムをその提供事業者としている。ただし、ドイツのアプローチは市場支配的な事業者に対してその責務を課するという形をとっている。

また新規参入事業者のユニバーサル・サービス責務について、フランスは「ユニバーサル・サービスの提供は、国内におけるその提供を受諾し、またそれを保証することのできる全ての事業者に課することができる」(郵便電気通信法典第L35-2条)としているのに対して、ドイツでは「市場の総売上高の少なくとも4%のシェアを獲得している事業者は(中略)ユニバーサル・サービスの提供を行うものとする」(電気通信法第18条)として、新規事業者の提供可能性を規定している。両国の政策を比較するならば、その他のユニバーサル・サービスの条件次第ではあるが、ユニバーサル・サービス責務が競争上、ドイツの方が4%条項のため既存事業者に有利に、またそうした規定のないフランスでは既存事業者に不利に作用しうる可能性をもっていると言えるかもしれない⁶⁰。

ドイツの法律で注目されるのは、ユニバーサル・サービスの提供者について入札を用いることができるとする規定をおいていることである。これはユニバーサル・サービスとされるサービスが提供されずあるいはそれが提供されない地域が出た場合、ユニバーサル・サービスの提供に十分な資格があることを証明し、最小の財政的補償を要請する入札参加事業者に対してその責務を課するという仕組みである(電気通信法第19条(5))。これは一見奇異な感じを受けるかもしれない。というのも、ユニバーサル・サービスは商業的なサービス提供が成立しないサービスないし地域に関する政策だからである。しかし、ユニバーサル・サービス提供事業者が常に効率的にそれを遂行するわけではないし、その費用算定も常に的確に行われなければならないとすれば、その事業者よりも効率的にユニバーサル・サービス

⁵⁷ 日経新聞 2000年8月25日付け記事から。

⁵⁸ Loi no.96-959, Journal Officiel du 27 juillet 1996

⁵⁹ Telekommunikationsgesetz. Vom 25 Juli 1996 (BGBl. I.S.1120)

⁶⁰ ただし、フランスの法律はドイツに比べて法律規定の変更に柔軟性を有している点に注意されたい。またドイツでは既存事業者に対する会社法はなく、電気通信法の中で支配的事業者として規律しているが、フランスは郵便電気通信法及び既存事業者と政府の業務遂行に関する契約書である条件明細書において、既存事業者の支配性に絡む問題を規定する方式をとっている。

の提供を引き受けても良いという事業者が現れる可能性がある。これはユニバーサル・サービス提供者がその補償で効率化を怠る可能性を排除するとともに、ユニバーサル・サービスの提供という側面に事業者間の競争可能性を工夫したものと着目される。またユニバーサル・サービスの提供が全国一体的ではなく地域限定的に実施することができれば、そうした可能性は容易に生まれるはずである。したがって、電気通信のユニバーサル・サービスの提供が、例えば、過疎地域のバスや鉄道サービスのように小規模事業者によって担われることになるかもしれない⁶¹。ただし、このことはユニバーサル・サービスが地域的にあるいはサービスの複数の事業者により提供されることを、ドイツの通信法では意味していないように読みとれる。ユニバーサル・サービスが補助である限り、競合させて提供する意味はないはずである。

EUの今年7月の新たなユニバーサル・サービス案⁶²は、「加盟国は必要ならば、その国内全域をカバーするため、ユニバーサル・サービスの提供を保証する一つないし複数の事業者を指定することができる。加盟国はユニバーサル・サービスの異なる要素を提供するため異なる事業者あるいは複数の事業者を指定することができるものとする。」「公共電話ネットワークへのアクセス及び利用に関する効率的提供を確保するため、加盟国は必要ならばユニバーサル・サービス責務の異なった要素（地理的にあるいはそれ以外）を提供するために異なる事業者を指定することにより、すべての事業者が全国の一部あるいは全てにおいて固定立地点でのアクセス及びサービス提供を行うものとしての指定される可能性を持つことを保証する。」「加盟国が全国の一部あるいは全てに対する事業者をユニバーサル・サービス責務を持つ事業者として指定する際、加盟国は効率的で客観的かつ透明性を確保した指定メカニズムを利用して指定するものとする。その方法には、ユニバーサル・サービスが費用効果的な方法で提供され、ユニバーサル・サービス責務の純費用を決定する手段として、公開入札や公開オークションを利用してそれを行うことができるものとする。」との提案を行っているのも参考になるだろう。

なお、ユニバーサル・サービス提供者に関する入札制は、便益評価について述べる際に、詳しく論じることとする。

最後に無料の緊急通話については、ドイツ、フランスでは、全ての公衆向け電気通信事業者が提供しなければならないとしているが、我が国においてもその電話サービスに関する社会的意義からすれば、議論の余地はないだろう。

(2) ユニバーサル・サービス費用の負担者

誰がユニバーサル・サービス費用を負担するのか、あるいはその費用を拠出するのか。ユニバーサル・サービス政策の目標が商業的な事業活動ではサービスが提供されない地域あ

⁶¹ しかし2000年秋現在そうした動きはドイツでまだ起こっていない。

⁶² Commission of the European Communities, Brussels, 12 July 2000 COM(2000)392, Proposal for Directives of the European Parliament and of the Council, On universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services

るいは顧客にもサービス提供することであるとすれば、またユニバーサル・サービス費用の徴収の方法として電話トラフィックあるいは売上高に比例させて徴収するものであるとすれば、それは課税の理論が適用できる⁶³。そこで得られる経済学的な結論は、課税を用いるよりも政府の一般財源からその受給対象者に直接補助金を出す方が効率的であるとされる。

しかし、経済学が示すその結論は通常一国内市場を対象としたものであり、電気通信分野のように市場の仕切りが取り払われ国際化しつつある（あるいはしている）ケースでは問題を孕む。例えば、政府一般財源からの拠出額が各国で異なるとすれば、拠出額が大きい国のユニバーサル・サービス提供者は、その国でのユニバーサル・サービス提供の負担が小さいことを利して国際進出上有利となるだろうし、その反対に負担が大きい事業者は国際進出上不利となる。このように国際競争上の問題が存在する。また政府一般財源からのユニバーサル・サービス費用の拠出は、その決定者が、電気通信の規制機関から政府の一般財源の拠出を決定する機関の手に移されることを意味する。例えば、郵政省から大蔵省にその決定権が移されることになる。このことは市場情報を少なく持ち、電気通信以外の政府支出の一項目として扱われることになるから、本来市場の競争を歪めないユニバーサル・サービス政策を必要とする立場に立てば、望ましくはない。我が国のように既存事業者の株式の一部を政府が所有している場合には、その負担を軽減することが株価を引き上げ、株式売却に有利となるから、ユニバーサル・サービスの費用が膨らむ可能性が生じるかもしれない。こうした理由から政府一般財源からの拠出という選択肢は棄却されるべきである。

外国の事例を紹介すれば、ドイツでは「市場の売上高の少なくとも4%のシェアを有する事業者は、ユニバーサル・サービス賦課金として（ユニバーサル・サービス）費用に対する拠出を行うものとする」（電気通信法第21条）となっており、フランスでは「ユニバーサル・サービス責務に起因する費用は、（中略）、公衆向けネットワーク提供者及び電話サービス提供者から調達されるものとする」（郵便電気通信法典第L35-3）となっている。このように、EUでは電気通信分野内の事業者から費用調達する仕組みが取られている。米国においても、低所得者層に対するサービスの州負担分が一部であるものの、基本的に電気通信事業者により費用調達される仕組みとなっている。このように、費用の負担者は電気通信分野の事業者としているのが先進国事例であり、我が国もそれに倣うべきであろう。

電気通信分野内の事業者からの費用調達とした場合、問題はさらに対象事業者をどのように確定するかという問題が生じる。例えば、インターネット・サービス・プロバイダーは含まれるのだろうかなどである。ドイツの法律は、免許に従う電気通信サービスの市場において事業を行い、市場での総売上高が少なくとも4%のシェアを実現する事業者と規定し、免許を保有する事業者でありかつ4%以上の売上高シェアを持つ事業者から費用を徴収するとしている。免許を必要とする事業者は、「私有地の境界を超え公衆に対する電気通信サービスのために利用する伝送回線を運用する者」及び「自前の電気通信ネットワークを基礎に音声電話を提供する者」（電気通信法第6条）となっているから、これに該当しない

⁶³ Laffont and Tirole, *Competition in Telecommunications*, 2000, Cambridge, MA. MIT Press, pp.219-220

事業分野の事業者はユニバーサル・サービス費用の負担を行う必要がない。

一方フランスでは、ユニバーサル・サービス費用の拠出者を公衆向けネットワークの提供者及び電話サービス提供者とされている。そのことはインターネット・サービス・プロバイダーのような事業者はその負担から除外されることを意味している。フランスの政策で注目される点は、移動体電話事業者がそのサービスの全国普及を促すために、ユニバーサル・サービス費用の一部を控除され、その部分をインフラ整備に回すよう時限的な措置がとられたことである。ただし、我が国のように移動体加入者が固定加入者を上回っている現状では、こうした措置が必要ではないが、他の政策的に開発推進すべきプログラムがある場合には、そうした時限的な措置としてユニバーサル・サービスの費用負担を軽減する策が考慮できるかもしれない。

ここまでユニバーサル・サービスの費用負担者が事業者であるとして記述してきたが、最終的には利用者が負担しているわけであって、そのことをあいまいにしてはならない。したがって、利用者は利用するサービス事業者がユニバーサル・サービスを負担しているのかどうか、どれだけの拠出を行っているのか、情報提供される必要があるであろう⁶⁴。そうした情報はユニバーサル・サービス費用調達の透明性を確保する方法として、我が国でも工夫されなければならないであろう。

(3) この章の意見

ユニバーサル・サービスの提供者は、市場支配的な事業者のほか新規参入者も提供する仕組みとすべきである。新規参入者の場合、公平有効な競争を損なうことなく地域限定的に提供できる仕組み（例えば、入札制の利用）が必要かもしれない。

費用の負担者は、公平有効な競争を損なわないよう決定するべきである。

第5章 ユニバーサル・サービスのコスト負担

ここでは、ユニバーサル・サービスの費用算定、費用負担の配分方法、費用の徴収方法について議論することとしよう。費用算定については、その便益評価との関係から入札制についても議論することとする。以下でも、EUの政策を参考に議論する。

(1) ユニバーサル・サービス費用の算定

ユニバーサル・サービスの費用算定については、欧州委員会 DGXIII から調査研究を委託されたドイツの WIK が報告書（以下 1997 年 WIK 報告と呼ぶ）をまとめた⁶⁵。これは欧州委員会の資料にすぎないが、算定の考え方、具体的な算定法についてまとめていることが

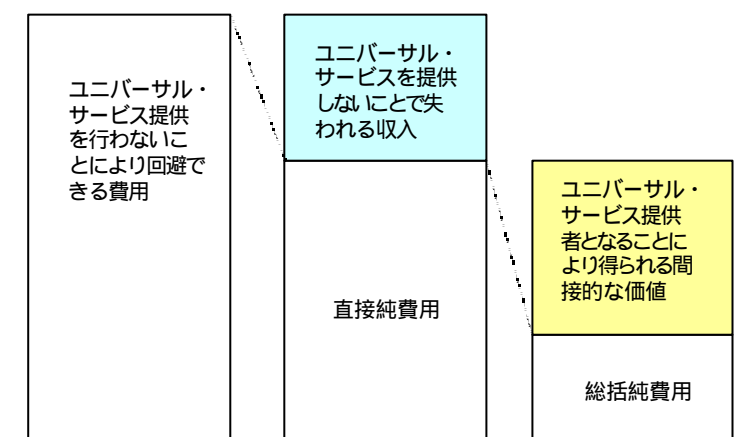
⁶⁴ 2000 年 WIK 報告は、費用調達の透明性をはかるために、エンド・ユーザーによるモニターを重視している。またそれは事業者ベースの徴収とするか、利用者ベースの徴収とするかの議論を行っている。利用者ベースとは、我が国の売上げ税のように、利用に対して費用負担を求める方法である。

⁶⁵ Wissenschaftliches Institute für Kommunikationsdienste GmbH(1997), "Costing and Financing Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Environment in the European Union"

ら、ここで要約して紹介したい⁶⁶。

ユニバーサル・サービスの純費用については、まずユニバーサル・サービスを提供しなかった場合に回避できる費用（図中、左のボックス）を算定し、ユニバーサル・サービスを提供しないことにより失われる収入、すなわちユニバーサル・サービスを提供していた場合に得られる収入分を引いた額を、ユニバーサル・サービス提供により直接関わるものとして、「直接純費用」（図中、中ボックス）としている。さらにそこからユニバーサル・サービスの提供事業者となることにより得られる事業者イメージなど何らかの便益分を差し引いた分（図中、右ボックス）を総括純費用（overall net cost）あるいは最終的な純費用として示している。ここでの収入についての考え方は、ユニバーサル・サービス提供事業者に対して、ユニバーサル・サービス提供のために補助金を与えられていると考えることにより理解は容易となる。すなわち、ユニバーサル・サービスを提供したとしても必ずしも無料で提供するわけではないから、その提供による収入が存在する。したがって、それら収入分を差し引くことより真正な費用部分が求められるということになる。

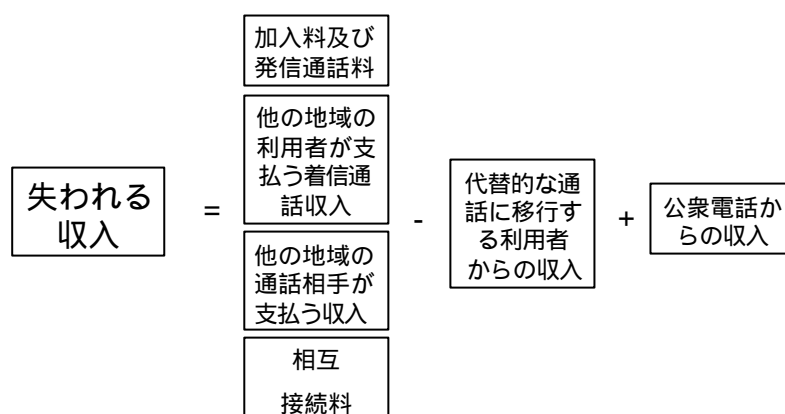
図表1 ユニバーサル・サービス費用算定の基礎



1997年WIK報告は、まず基礎となる費用会計上の問題を取り上げている。EUの相互接続指令は、ユニバーサル・サービスの費用算定においても相互接続料金に関する費用算定と同様に、フォワード・ルッキングな長期増分費用の活用を求めているが、その際の現実的な問題として、効率性と非差別性、現実性、透明性と客観性について注釈している。効率性に基づかずにユニバーサル・サービス費用の補償が行われるならば、それはユニバーサル・サービス提供者に対するユニバーサル・サービス以外の費用に対する補償ないし補助となる。したがって、市場における事業者間の不公平を回避するために、ユニバーサル・

⁶⁶ 実際にユニバーサル・サービス制度が運用されているフランスにおける費用算定に関しては、拙稿「フランスにおけるユニバーサル・サービス費用の算定」郵政研究所月報第121号1998年10月74-85頁。

サービスの費用は効率的な提供に対応する費用に基づかねばならない。また現実性については、加盟国の多くが適切な費用会計を未だ有していない国が多いとして、適切な費用把握に関する特別の調査、特に自前の分析的な費用モデルの構築を提案している。その際、観察不可能な事実に対する近似的数値を求めるために、客観的なアプローチの必要性を求めているが、そうした近似化は常に主観的なバイアスを免れないものとして、そのアプローチにおける近似化した費用算定のプロセスにおいて混入した主観性ができる限り透明性を保ち客観的に把握できるようにすることを提案している。



図表 2 : 失われる収入

個々の費用項目については、インプット価格、減価償却されるネットワーク費用、資本費、埋没費用（サンクコスト）について議論している。伝統的にネットワーク事業者はその生産プロセスにおいて投入された歴史的なインプット価格に基づく会計を依拠してきたが、競争下において近代化あるいは高度化したより低コストの設備が導入されるに至り、そうした会計は不適切となってきている。このため、歴史的なインプット価格に基づく歴史的会計ではなく、設備の現在における取替費用に基づく現在費用会計に基づくべきであるとしている。さらに、減価償却するネットワーク費用については、電気通信のような資本集約的な分野では、減価償却法が費用算定に大きな役割を果たすとして、投下された設備の価格変化及びその設備により生産されたアウトプットに対し予想される需要の変化を考慮した減価償却法が望ましいとしている。ユニバーサル・サービス責務遂行のために獲得を許される資本費 投下資本に対する報酬率 もユニバーサル・サービス費用に大きな影響を持つ。資本費は、事業者の株主が求める報酬率とその事業者が債務に対して支払う利子率の加重平均により求められるべきであるとし、特に前者についてはネットワーク事業者の包括的なリスクであるリスクプレミアムを含め、これらについては規制者の決定事項としている。代替的な用途がなくまだ償却されていない資本が存在するとき、埋没費用が存在する。電気通信分野における埋没費用は、この産業の特徴であり、規制の論拠となってきた。特にキャパシティに余剰部分が存在している場合には、ユニバーサル・サービス費用にその負担を組み込むようネットワーク事業者は主張するだろうが、それは競争化

までに特別の償却法をとるべきであったはずとして、適正な会計下では考慮されるべきではないとしている。このほかユニバーサル・サービス費用の算定において考慮すべき主な事項として、最新の利用可能な技術を考慮すべきかそれとも実際に用いられている最新技術を基準にするかについては、利用される設備に依拠するべきであるが、規制機関が既に存在しているが利用されていない技術ではなく、実際に利用されている最小費用の技術に基づき決定するべきであるとしている。最適な（市内）ネットワークに基づくべきか既存ネットワークに基づくべきかについては、予想される両者の費用差が大きい場合にのみ、最小費用のネットワーク・デザインに基づくべきであり、既存のネットワークに基づくしかないだろうとの見解を示している。

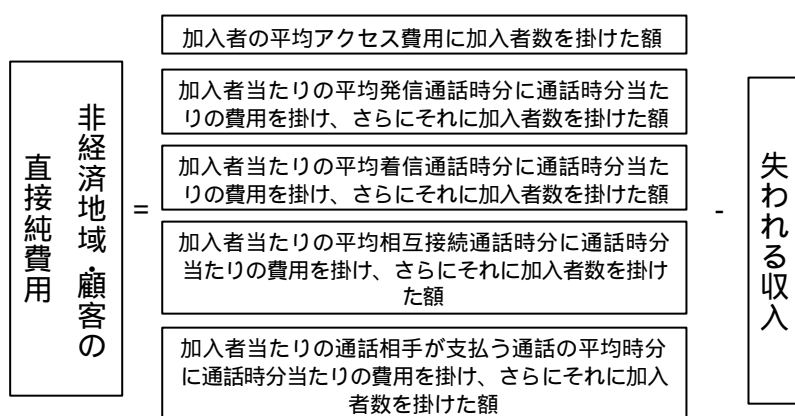
なおこれについては、2000年 WIK 報告でも再度言及され、「ユニバーサル・サービス責務の費用評価において新技術を旧技術に置き換える適切な時期を確立することである。代替的なアクセス技術間の比較可能な費用を発見することに関わる情報上の困難があるには関わらず、正確な純費用算定を実施するためにフォワード・ルッキング・コストを確認することが必要である。この目的は陳腐化した技術の不適切な利用による純費用の水増しをしないことであり、あるいは新技術の不適切な利用による過小評価を抑えることである。我々の関心は技術進歩が費用算定の中で適切に考慮されるべきであるということである」と提言された。

次に具体的なユニバーサル・サービス費用算定の費用項目及び収入項目について見てみることにしよう。WIK はまずユニバーサル・サービスを提供しないとした際の失われる収入を以下のように示している。加入料とその地域からの発信に関する通話料、他の地域の顧客により支払われる着信通話の収入、他の地域の顧客により支払われる発信通話収入、他の事業者により支払われる相互接続料、公衆電話の収入を加算した額から、ユニバーサル・サービスを提供しない場合に他の電話通信手段（例えば、公衆電話）を利用することにより重複される収入分を差し引いた額を、失われる収入分としている。

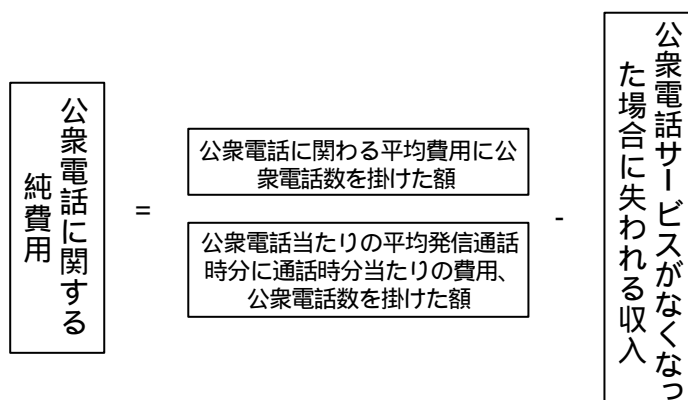
ユニバーサル・サービスの提供を行わないことにより回避できる費用は、非経済的な・顧客に関する直接純費用と非経済的な公衆電話に関する直接純費用の2つに分けて算出法を説いている。最初の非経済地域における直接純費用は、以下のように加入者一人当たりの平均アクセス費用に加入者数を掛けた額、加入者当たりの平均発信通話時分（例えば、時間帯を加味した市内通話、国際通話、長距離通話を考慮して）に通話1分当たりの費用、加入者数を掛けた額、加入者当たりの平均着信通話時分に1分当たりの費用、加入者数を掛けた額、加入者当たりの平均相互接続通話時分に1分当たりの費用、加入者数を掛けた額、加入者当たりの通話相手が支払う通話の平均時分に1分当たりの費用、加入者数を掛けた額を加算しそこからユニバーサル・サービスを提供しない場合に失われる収入を差し引いた額が非経済的な地域・顧客に関する直接純費用となる。ただし、非経済地域から発してそこに着信される通話数が二重に計算されることになるから、その分を差し引いておかなければならない。

非経済的地域における公衆電話に関する費用は、公衆電話の平均費用に公衆電話機数を掛けた額と、公衆電話当たりの平均発信通話時分に通話時分当たりの費用、公衆電話機数を掛けた額の和から、公衆電話機がなくなった場合に失われる収入を差し引いた額が、公衆電話に関して回避される純費用となる。先に示したユニバーサル・サービス費用の算定図において残されたユニバーサル・サービス提供により得られる間接的な収入として、1997年 WIK 報告は以下の項目を挙げている。ライフサイクル効果、事業者に対する評価の増進効果、公衆電話を通じた広告効果による間接的な収入⁶⁷を上げている。

図表 3 非経済地域・顧客に関する直接純費用



図表 4 公衆電話に関する純費用



「ライフサイクル効果」による収入とは、現在赤字を計上しているサービスであるとし

⁶⁷ このほか、全国あまねく提供することによるマーケティング効果、非経済地域における利用者の全範囲にわたる電話利用データを活用できる便益についても、WIK レポートは検討しているが、ユニバーサル・サービスの純費用算定においては有意なものではないとしている。

ても将来的に黒字に転じると予想するのであれば、事業者の現在におけるサービス提供価値（純現在価値）は将来の黒字をも考慮に入れなければならないことから、将来までを考慮したすなわちライフサイクルを考慮しその現在価値を収入に計上していこうという考え方である。例えば、これは非経済的な山間地に企業立地が行われ、将来的に黒字に転換するケースなどが想定される。ライフサイクル効果による間接的収入の算定には、事業者の予定する投資計画データ及び需要予測データに依拠しなければならず、ユニバーサル・サービス費用を算定する規制機関はその提供を事業者に求め、さらにそれが適切かどうかの判断をしなければならない。そうしたプロセスに関する客観的な手法が存在しない場合には、今後数年（例えば5年）の需要と費用動向を推計し、そこから純現在価値を導くべきであるとしている。記述の直接純費用算定との絡みで言えば、まずこのライフサイクル効果の吟味を経た上で、その直接純費用を算定すべきこととなる。

Mueller(1994)ではユニバーサル・サービスはもともと1事業者(AT&T)のマーケティング上の標語であったと指摘している⁶⁸が、ユニバーサル・サービス提供が事業者の社会的評価を高め、引いてはマーケティング効果をもたらすと1997年WIK報告も指摘する。これによる間接的収入をどのように評価するかがその際問題となるが、1997年WIK報告はユニバーサル・サービス提供事業者が支出する宣伝広告及びマーケティング費用の一定割合を尺度とすべきであると述べている。英国のオフトелがBTに対し、この便益（あるいは間接的収入）を宣伝広告・マーケティング費用の20%（ユニバーサル・サービス提供事業者の売上高に対するシェアとしては、0.65%）としたことにこの考え方は依拠している。

最後の間接的収入項目は、公衆電話を通じた宣伝効果である。これは公衆電話スペースを用いた宣伝広告を意味しており、その評価はそれに類した宣伝広告スペースの料金を参考にすることができる⁶⁹。

(2) 費用算定における便益評価

2000年WIK報告は、費用算定における便益評価について、再度検討している。それによれば、「恣意的な方法を廃してこうしたユニバーサル・サービス責務による便益を考慮するには二つの可能性があるように思える。最小の補助額でその責務を受けて事業者がサービス提供してもよいとするユニバーサル・サービス責務の入札を行うか（この場合、便益の値は確認されないがそれは要求する補助額の中で考慮されることになる）あるいはこれらの評価額を推定するためにアンケートを用いるかである。」とまとめている。

アンケート

純費用計算の中で間接的便益を考慮するためのアンケート技術については、それを行うことにより正確な顧客情報を得ることが考えている以上に困難なことである。解決さ

⁶⁸ Mueller(1997) *Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System*, MIT Press

⁶⁹ WIK レポートの費用算定ガイドラインは、このように現実的で詳細な内容を示している。これを受けた欧州委員会は、1996年委員会通信(Commission Communication Com(96)608)としてガイドラインを提示した。

れるべき問題は第一に、顧客に対しその経済的行動、すなわちどのようにそれを評価するか、あるいはその所得をどのように利用するかと問うことで、顧客が何に支出するかを実際に回答させることである。そこで得られたデータはこれまでも整理されている。その場合、我々は消費者が述べた選好（顧客が述べたこと）がその顕示した選好（顧客が実際に行うこと）と対応しないということを述べておかなければならない。したがって、市場で取引されるものについて、ここでのように単純な直接的な疑問を回答者に求めることが経済的に正確な情報を通常与えないだろうということになる。この種の経済的な調査には、conjoint analysis 及び contingent valuation のようなより洗練された技術を用いるべきであろう。どちらも上述した問題から逃れられるわけではないが、それら問題は慎重な工夫によりまた複数の調査を利用することで最終的な算定において最小化されるはずであると、2000年 WIK 報告は指摘している。

入札制

ユニバーサル・サービス責務の費用と便益を算定することは特に困難を伴う。必要とする情報のレベルは高度に詳細にされるべきものであるが、それら情報は主にユニバーサル・サービス責務を課された事業者の側にある。こうした情報を入手することは、未経験者の手に余る。経済的な原則は抽象的であり、便益及び費用の評価は複雑な統計手法とモデル化を必要としている。さらに最後に到達した数値も大きな誤差を含む可能性を孕んでいる。こうした問題を避けることができるかということが重大な問題と見なされる。したがって、そうした方策の一つとして、ユニバーサル・サービス責務への権利を競争化することを提案できる。すなわち、入札によりユニバーサル・サービス責務の免許を配分することが考えられる。最小費用の補助額でユニバーサル・サービス責務を行える事業者にフランチャイズを与えるという仕組みである。入札は販売されるものの価値に関する情報が販売する側（政府）になく主に入札に参加する側（事業者）にある場合に有効とされる⁷⁰。2000年 WIK 報告は、以下のように、入札制を楽観視していない。

割当メカニズムとしての入札をよりうまく実施することは、正確に入札対象を定義する能力にかかっている。ユニバーサル・サービスの場合、それは周波数配分の場合よりもはるかに難しい状況である。エンド・ユーザーの料金設定、品質レベル、加入率、ユニバーサル・サービス提供の契約期間などが決定されなければならないし、定期的に関係機関により評価されあるいはコントロールされなければならないからである。さらに入札勝者が不完全な契約を利用することを回避させるために、複雑な手続きが必要となってくる。

ユニバーサル・サービス責務を割り当てるための入札制の妥当性は、対象地域が現在何らかの事業者によりサービス提供されているかどうかにかかっている。EU ではどこでも

⁷⁰ 入札制に関する経済学的議論は、Baldwin and Cave (1999), *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice-*, Oxford, Oxford University Press, Chapter 20 が参考になる。

ネットワーク事業者が現在サービス提供しているが、簡単化のために事業者がサービス提供していない(operator-free)ケースから分析することにする。

WIK 報告は、ネットワーク事業者がサービス提供していない地域では、EU における現状はユニバーサル・サービス責務のフランチャイズを配分する手段として競争的な入札プロセスを用いるには無理があると結論している。既存事業者がそれ以外ではサービス提供しており、典型的には国内市場の支配的なシェアを所有している。彼らはまた提供地域において供給と需要の条件について情報を持っているが、同種の情報を新規事業者は持っていない。こうした環境では、サービス提供されていない地域の入札参加者数が極めて少数となり、既存事業者が勝者となる可能性が極めて高いし、また無駄のない純増分費用により提供される以上に大きな補助となる可能性も大きくなる。こうした可能性から、各国の国内規制機関がユニバーサル・サービス責務を持つ事業者となることによる費用と便益の評価を行わざるを得ない。

すでにネットワーク事業者がサービス提供している地域では、そのサービス提供が非収益的であることから補償を求めることになるが、その状況は戦略的に見ると一層複雑である。考慮すべきいくつかの可能な措置が存在するが、最も重要なことは既存事業者のネットワーク資産が果たす役割についてのルールである。それらのルールとは、既存事業者以外の事業者が入札の勝者となる場合に、既存事業者の資産を自らの資産に取り替えることができるようにすることであり、あるいは既存事業者以外の事業者がそれから賃貸しあるいは購入することができるようにする規則を定めることである。いずれにしても、レンタル料金が入札以前にわからなければ、既存事業者はその資産が無価値になるリスクを持ち、そのため最低額の入札者であることを確かめるインセンティブが生じることになる。これが分かったとしても、入札に参加する競争事業者の数は少ないことになるかもしれない。また既存のユニバーサル・サービス責務を有する事業者のレンタル料金が入札前に決定されたとしても、その料金が設定されなければならない。料金が過度に低いならば、既存事業者は入札に負けないだろう。逆にそれが過度に高いならば、新規参入事業者は入札に勝つだろうが、高いユニバーサル・サービスのためのレンタル料金をその加入者に転嫁せざるを得ないだろう。

さらに将来に関する不確実性が存在する。関係機関は入札対象の全ての成果が透明性を保ち解釈の余地がないほど明らかであったとしても、当初より契約更新を約束したものを結ぶわけにはいかない。契約条件は「予想外の」ものとなってはならないし、不完全な契約から生じる問題も出てくる。不確実性は規制者の役割や政府の政策の変更により生じるかもしれない。既存事業者がすでに sunk cost した費用がある場合には、入札が機能しない可能性も出てくる。これらのことが関係機関を悩ませる。留保される料金がそうした意味から必要かもしれない。

さらにユニバーサル・サービス責務のフランチャイズに関する競争が始まる前に、勝者が排他的な事業者となるかあるいは他の事業者もその地域で競争するかを決めなくては

ならない。後者については、既存事業者がすでにネットワーク資産を有しており、その多くがサンクしている。ユニバーサル・サービス責務の入札勝者が新規事業者である場合、既存事業者はその勝者と競争するかも知れず、新規参入者は入札に関心を示さないかもしれない。競争事業者がすでに投資をしているならば、また消費者があるネットワークから別のネットワークへ利用を転換しなければならないとすれば、費用がかかる投資を望まないだろう。

加盟国が大きなユニバーサル・サービス責務の純費用を評価し何らかの形のユニバーサル・サービス責務に関する税金徴収計画（例えば、ユニバーサル・サービス基金）を実施するならば、ユニバーサル・サービス責務の提供を他の事業者に提供するメリットは存在する。もしその地域に既存事業者が合意したよりも低い費用でサービス提供する事業者は、少ないサービス提供のための補助額でユニバーサル・サービス責務を提供する権利を得ようとするかもしれない。言い換えるならば、既存事業者はより優れた提供があるならば排除されることになる。契約の不完全性の問題は入札後に生じる。資産が無化する可能性がある場合には、既存事業者は入札に敗れまいとするだろう。

最後に、新規参入者が既存事業者は入札に勝とうとする追加のインセンティブを持つ（既存事業者がすでに投下した資産を持つ唯一の事業者である場合）として入札に参加しないと仮定することは、ユニバーサル・サービス責務の提供の権利に戦略的な順位付けを行うことでユニバーサル・サービス純費用を引き下げる有効な方法となるかもしれない。しかし既存事業者はそうした競争化がその資産が価値を失う可能性を回避するために入札額を不必要に引き下げさせるかもしれない。

このように入札制には解決されなければならない問題が多く、2000年 WIK 報告は必ずしも前向きな評価を下していない。我が国の場合、そうした入札制の導入が、既存事業者の非効率性改善につながり、市場全体の競争に有効な手だてとなるのであれば、導入を検討する価値があるかもしれない。

(3) 費用配分方式の問題

ユニバーサル・サービスの費用が算定されたとして、その費用を負担事業者にどのように配分するかというのが、ここでの問題である。方式には二つが考えられる。売上高の市場におけるシェアに比例させ配分する方法と、トラフィックに比例させて配分する方法である。フランスでは、電話トラフィックをもとに配分する方法をとったが、それは現在爆発的にトラフィックを増大させつつあるインターネット・トラフィックをカバーできなかったとして、売上高に連動させてはとの議論が進められている⁷¹。こうしたことから、我が国でも売上高に関連させて配分する方式が望ましいと考えられる。

⁷¹ 拙稿「フランスにおける電気通信自由化後の規制(2)」郵政研究所月報第134号1999年11月号51-74頁を見よ

(4) 費用徴収の方式

それでは費用はどのように負担事業者から徴収すべきであろうか。フランスでは、ユニバーサル・サービス基金に負担事業者が直接納入する方法と相互接続料を通じて徴収する方法が採られていた。米国では、例えば「高コスト補助」項目は州際アクセス・チャージ⁷²を用いてきた。こうした相互接続料に絡めた徴収法について、米国及びEUでは見直されてきている。

2000年WIK報告は、「EU法はユニバーサル・サービス費用額がその責務の長期増分費用、すなわち、長期増分費用から関連する増分収入と便益を差し引いた大きさに依拠するように求めている。ただし相互接続のトラフィックはユニバーサル・サービス責務の純費用確認には助けとならない。ユニバーサル・サービス責務の純費用は予め各拠出者のサービス提供の額から算定されなければならない。」として、相互接続料を介した方法をやめるべきであると提言している。

それによれば、「市場シェアあるいは産業の経済実態に基づき、各拠出者の負担を通じた、相互接続料による支払いあるいは相互接続時分による支払いのもとでは、満足しえる方法とはいえない。相互接続料あるいは相互接続時分に基づく支払いは市場シェアあるいは産業の経済実態に関するきわめて大雑把な指標に過ぎないためである。さらに、いずれの措置も公平なプレイ・グラウンドという概念から導かれる参入と投資のインセンティブを歪める傾向を持つためである。それらは相互接続を回避するようなバイアスを参入者に対して与えるのであり、そのため課税はそうしたインプットから逃れようとするものに課すことになる。さらに、音声電話事業者以外も課税対象となる場合には、相互接続を軸とした措置は利用できなくなる。市場シェアよりも優れた指標が存在するならば - 税引き前の収入や税引き前の純経常費。これらは比較的容易に入手できる - 、相互接続の指標は拠出額の算定には利用されるべきではない。実際、相互接続の指標はEU法の非差別性、比例性、透明性の原則に反しているかもしれない。」として、相互接続料を介した徴収方法を見直すよう提言していることは、我が国の政策にも参考になるはずである。

(5) この章の意見

ユニバーサル・サービスの費用は、フォワードルッキングな長期増分費用をもとに、効率的なネットワーク、最新の利用可能な技術をもとに、客観的かつ透明的に算定されるべきである。また費用算定においてはユニバーサル・サービス提供による便益も考慮するべきである。

費用の配分はトラフィックではなく売上高を基準に配分するべきであろう。

⁷² 米国のアクセス・チャージは、我々が通常用いる相互接続料だけでなく、陰伏的なユニバーサル・サービス費用を含んできた。またそのことは我が国のように費用ベースの相互接続料を希求してきたかといえば、必ずしもそうなっただけでなく、あくまでAT&T分割により崩れた内部相互補助体制に代替するものであったにすぎない。米国のアクセス・チャージの見直しでは、そうした点が大きな問題となっているが、必ずしも十分な成果を上げているわけではない。

費用徴収では、相互接続料に加算する方式は棄却されるべきである。

第6章 ユニバーサル・サービスと料金水準

ユニバーサル・サービスの料金水準の問題については、二つの大きな問題が存在する。まずユニバーサル・サービスのアフォードビリティである。ユニバーサル・サービスの料金がアフォードブルな水準でなければならないということである。では、そのアフォードブルな水準はどの個別的な料金で実現されなければならないのか。次いでそれに関連して、その料金水準は全国一律とされなければならないかである。

(1) アフォードブルな水準

このアフォードビリティは何の料金について言及されるものだろうか。考えられるのは、ネットワークに接続するための取付費用、加入料金(月額基本料)、そして通話料金である。米国のユニバーサル・サービス制度では、AT&T 分割時に導入された「ライフライン」プログラムは有資格の低所得世帯に対する月額加入料金を割り引くためであり、また 1987 年に追加された「リンクアップ・アメリカ」プログラムは低所得世帯の加入時の取付費用を補助するものであった⁷³。しかし、Mueller and Schement(1996)は、一つの低所得都市ニュージャージー州カムデンの電話加入を詳細に調べ⁷⁴、借家人や若年世帯は、彼らがそれほど信用のおけない人々であるために、電話サービスを持つ可能性がなく、彼らは多額の長距離料金請求の在歴がしばしば電話なしの世帯の原因となっており、多くの顧客が長距離サービスの支払いを行わないためサービスの停止を被っていることを突き止め、彼らはユニバーサル・サービスを検討する際、利用料がネットワーク加入料金よりもはるかに重要であると結論している。しかし Garbacz and Thompson (1997)⁷⁵はそれら補助プログラムが電話加入率に与える効果を推計するために 1990 年の人口センサス・データを利用し、電話加入が月額料金に対するよりも設置料により反応的であると結論している。多くの非加入者はそれまでの未払いがあった信用力の低い低所得世帯であるということ、また取付費用の支払いそしておそらく遡った請求の支払いが月額料金よりもネットワーク加入により大きな歯止めとなって作用していると指摘している。

このように実証研究は取付費用、加入料、利用料のどれにアフォードビリティの主眼を置くかどうか明確な回答を提出してはいない。しかし、我が国について言えば、取付費用(契約料 800 円、施設設置負担金 72,000 円)が他の先進国に比べあまりにも高く⁷⁶、それが

⁷³ Crandall & Waverman (2000), *Who Pays for Universal Service?* Washington D.C. Brookings Institution Press pp.9-11.

⁷⁴ Milton L.Mueller and Jorge Reina Schement, "Universal Service from the Bottom Up: A Study of Telephone Penetration in Camden, New Jersey," *The Information Society*, vol.12 (July, 1996), pp.273-92. Jorge Reina Schement, "Beyond Universal Service: Characteristics of Americans without Telephones," *Telecommunications Policy*, vol.19 (August 1995), pp.477-85.

⁷⁵ Christopher Garbacz and Herbert G.Thompson, Jr., "Assessing the Impact of FCC Lifeline and Link-Up Programs on Telephone Penetration," *Journal of Regulatory Economics*, vol.11 (January 1997), pp.67-78.

⁷⁶ 英国 1 回線目 99 ポンド、フランス 252.96 フラン、ドイツ 100 マルクと日本の 3 分の 1 以下である。情

加入を妨げていると見られる。さらに移動体電話加入を促進した大きな要因の一つにもなっている⁷⁷。先の平成 10 年報告では、この施設設置負担金の問題は提示されていなかったが、今回のユニバーサル・サービス政策の議論では取り上げられなければならない問題である。

なお、料金リバランシングが現行料金体系の中で完了していないとすれば、それは市場の競争を有効にするために、取付費用を引き下げ、加入料を引き上げ、通話料は市場の競争に委ねるべきであろう。ただし加入料の引き上げは、提供事業者の効率性改善により賄えるものであるならば、必ずしもその必要はない。

(2) 全国一律制

ユニバーサル・サービスの料金は全国一律でなければならないのだろうか。この問題は、ユニバーサル・サービスの目的の点から考察できる。すなわち、目的の一つであるユニバーサル・アベイラビリティ（居住地がどこであろうと利用できるフル・レンジの同一サービスの提供）であるとすれば、そのサービスメニューが全国一律である限り料金水準のほうはかならずしも全国一律の水準とする必要はない。これは新規参入事業者がユニバーサル・サービスを一部地域において提供するケースにも当てはまる。問題は利用者にとって料金の公平性と費用負担の公平性のどちらを重視するかにかかってくる。ただし、ユニバーサル・サービスの料金が全国的に費用算定として一律とし、そこからの乖離を認めるという方式も考えることができるだろう。すなわち、東の地域会社の料金が 10 とし、西の地域会社の料金が 9、費用が全国一律に 12 であるとして、東がユニバーサル・サービス基金よりその差の 2 をまた西が同じく 3 を補助として受けるというのであれば、かならずしも料金段階での一律制は必要ではない。この事例では、費用を全国一律として考えているが、次はその費用を個別化できるかどうかということになるだろう。さらに、その一律制は取付料、加入料、通話料のどの料金を対象とするのかという検討も必要であろう。

現在の競争動向から見る限り、上記の取付料がネットワーク加入阻害の最大要因であるとするれば、取付料において全国一律とし、加入料、通話料については全国一律制とする必要がないのではなかろうか。いずれにせよ、全国一律制を見直す場合には、公平性の問題はもちろん、ユニバーサル・サービス費用算定に及ぼす影響、さらには競争との関係を十分に調査検討しなければならないだろう。

欧州ではまだ全国一律制を見直す状況にはなっておらず、2000 年 WIK 報告でも、高速アクセス・サービスについて一律制でなくとも良いとする言及に止まっており、検討はされなかった。

報通信総合研究所編「情報通信ハンドブック 99 年版」1998 年、情報通信総合研究所、78-79 頁

⁷⁷ 我が国における取付費用の過度な高さは、移動体と固定電話の加入に対する均衡を歪めていると言えるだろう。

(3) この章の意見

ユニバーサル・サービスの料金水準は、アフォーダビリティの実現を念頭に置き、取付費用（あるいは加入料）において実現されるべきであり、その他の料金は競争に委ねるべきである。全国一律制を維持するかどうかは、競争における影響効果を勘案して検討されるべきである。

第7章 ユニバーサル・サービス政策に関するその他の意見

以上、ユニバーサル・サービス政策の主な問題に関する分析視点あるいはそこから導かれる提案を行ってきたが、そのほかに大事な問題として、政策に関する公開性を確保する上で、また市場の動静に呼応した政策を進めていく上で、定期的なユニバーサル・サービスの実施に関するモニターを行い、それを公表していくようにしてはどうだろうか。ユニバーサル・サービスが本質的に補助であり、少なくとも競争阻害的になりやすいことから、費用算定、実施における品質維持の問題、費用配分結果などを毎年報告書の形で公表してはどうだろうか。それにより、最終的な利用者による判断を仰ぐことが重要であると考え。

フランスでは、毎年の費用算定、配分等について規制機関が毎年発表し、報告書を議会に提出することになっている（郵便電気通信法第 L35-4 条）。参考になる事例であると思われる。

この章の意見として、ユニバーサル・サービスの実施成果については、規制機関が報告書を作成し公表するべきである。

第8章 あとがき

ユニバーサル・サービスは、競争下において事業者が積極的に提供しようとしにくいサービスあるいは地域、あるいは顧客層が生じる可能性があることから、それを是正する制度である。ただし、それは補助という本質から競争を歪めないように政策立案されなければならない。

我が国に政策策定プロセスを欧州、米国と比較した場合、議論内容を別にして、それに関わる報告書、文書等の量が圧倒的に少ない。特に政府以外から出される文書がきわめて少ない。責任の一端は政府にあるが、こうした意見募集の機会が提供されたとなれば、それは事業者、消費者そして有識者の側の責任となる。特に有識者と呼ばれる人々は政府政策の評論に徹するのではなく積極的に政策代案を提示しなければならないと考える。

この意見書は、そうした考えから、ユニバーサル・サービスの議論という機会をとらえ、その参考になればと思い意見を提出させていただいた。

(2000年9月)