

# 米国通信市場における規制改革

## － 規制産業から競争産業への転換 －

志田 玲子\*・白川 一郎

はじめに

- ・ AT&T分割に至るまでの規制政策
  1. 市場構造
  2. 規制機関FCCによる規制
  3. 司法省の反トラスト政策
- ・ 分割後の規制政策
  1. 修正同意審決による分割
  2. 規制の枠組み
    - (1)非対称規制
    - (2)公正な競争条件の整備
- ・ 多元的規制システム
  1. FCCの新たな枠組みづくり
  2. 司法省の競争政策

- (1)バクスター次官補の隔離政策
  - (2)分割後の方針転換
  - 3. 裁判所の「司法権の優位」
  - 4. 関係諸機関における相互関連メカニズム
  - ・ 1996年電気通信法の制定
    1. 法改正の意義
    2. 相互接続のルール整備
    3. ベル電話会社の長距離通信市場への参入
      - (1)ベル電話会社に対する非対称規制
      - (2)ベル・アトランティックの長距離通信市場への参入
  - ・ 規制改革の政策的意義
- おわりに

## はじめに

1991年から始まった米国の景気拡大は、まもなく10年目に迫ろうとしている。景気循環の克服を宣言する昨今の「ニュー・エコノミー論」台頭の背景には、インフレなき経済成長を実現する情報通信革命の絶え間ない進展がある。その情報通信産業の中核と位置づけられる通信産業においては、20世紀最大の企業分割と呼ばれるAT&T<sup>1)</sup>の分割が1984年実施された。この企業分割は、その後の通信市場はもちろん、通信技術を基盤とする情報通信産業全体にわたって大きな影響をもたらした。即ち、その後の規制改革によって進められた競争促進政策の結果、価格の劇的な低下やサービスの多様化を実現し、需要の増大及び市場規模の拡大を通じて周辺産業の発展に大きく寄与することとなった。

米国においては主にネットワーク産業を構成する企業が共通に必要なとする基盤施設の取引拒絶について、「essential facility doctrine」(不可欠施設の理論)が反トラスト法上の判例理論として確立されている。当該理論は二重投資が極めて困難な施設をボトルネック施設とみ

なし、競争政策の観点からその所有者に第三者と当該施設を共用することを義務づけるものであるが、典型的なネットワーク産業である電気通信産業においてはAT&Tの地域通信網に当該理論が適用され、不可欠施設として認定された<sup>2)</sup>。当該施設の取り扱い如何によっては市場の競争環境がこれにより大きく左右され、施設共用に当たってはその提供条件の妥当性が競争政策において重要な意義をもつ。

本稿においてはまず、AT&T分割以降、96年通信法改正に至るまでの米国の通信市場における規制改革の変遷を明らかにしている。そこでは、ボトルネック規制の在り方を中心にとり上げている。次に、規制改革の推進によって、90年代の経済成長に貢献した情報通信革命の競争インフラの整備が進められた過程の検証を行っている。さらに、競争政策の観点から規制改革の政策的意義についての考察を行っている。

筆者の最終的な問題意識は、日米両国における規制改革の政策過程の比較分析を行うことにより、その政策効果の相違を明らかにすることである。日本の規制改革における今後の進むべき方向性について政策的インプリケ

\*筆者は立命館大学大学院政策科学研究科、博士前期課程2回生在籍

ーションを考えることを目的として、本稿の検証によって米国の規制改革から抽出された経験知を活用しつつ、漸進主義的改革に留まる日本の規制行政に何らかの政策的示唆を試みたいと考える。

## ・ AT&T分割に至るまでの規制政策

### 1 . 市場構造

1876年、A.G.ベルによって発明された電話の基本特許が満了を迎えた19世紀末、米国においては数多くの電話会社が誕生した。当初より全米規模で統一的電話網を形成してきたAT&Tは、これらの電話会社を次々と買収して組織の拡大を図ることで独占的地位を確立、20世紀に入るとその体制をますます強化させた。従って、同社の独占は市場競争の帰結としての「事実上の独占」であり、法的根拠に基づくものではなかった。当時、電話事業は二重投資が社会的厚生観点から非効率な自然独占産業であるとの認識が一般的であり、単独企業による独占を所与とする理論的背景が一面においてAT&Tの独占を許したといえる。

その後1950年代後半に入ると、AT&Tによる独占状態が与件であった市場に大きな転換がもたらされる。その主因は第一に、第2次世界大戦後におけるマイクロ・ウェーブを初めとした新しい技術の登場により、従来のような規模の経済における利益が希薄化したこと、第二に、通信市場における大口需要の増大及びニーズの多様化である。20世紀初頭以来、独立電話会社の買収によりその独占体制において更なる強化志向を貫いてきた同社は、こうした社会的環境の変化にもかかわらず、従来如く自社の独占的地位に固執、規制機関であるFCC (Federal Communications Commission) の競争原理導入政策に対してもことごとく抵抗し、競合企業に対する排他的、反競争的行為を繰り返してきた。その帰結が、司法省による3度にわたる反トラスト訴訟である。

1974年、司法省はAT&Tに対し3度目の反トラスト訴訟を起こしたが、当時、長距離通信市場においては専用線サービスによりMCI (Microwave Communications Inc.) が参入していたものの、市場シェアにおいては当該市場のみならず製造機器市場においてもAT&Tは圧倒的な支配的地位を占めていた。AT&T分割を担当した連邦地方裁判所のH.H.グリーン判事は、「(分割が実施された) 1984年までの30年間、議会、裁判所、FCC及び州規制当

局は、AT&Tの市場独占、競合企業や消費者に対する傲慢な姿勢、競争を締め出そうとする強大な力にいかに対処すべきかという問題に取り組んできた。うかうかしていると競合企業は衰退し、電気通信産業はアメリカが理想とする自由にして公正な競争が不在の産業となってしまうかもしれない。」と当時の市場構造に対する危機感を述懐している<sup>3)</sup>。

### 2 . 規制機関FCCによる規制

FCCは、大統領や他の行政機関から指揮・命令を受けずに独立した意思決定を行う独立行政委員会として1934年に設立され、州際及び国際通信を監督する機関である(表1参照)。州内通信については各州の公益事業委員会の監督下にあり、規制政策は各州により異なる。従って、本稿においては全米的に適用されるFCCの規制政策に焦点を絞ることとする。また、通信行政全般にわたる政策担当機関としては別に商務省内に電気通信情報庁 (NTIA)<sup>4)</sup> が設けられているが、規制政策についての意思決定権は有しておらず、従って実際の政策過程において直接関与することはない。

FCCの主な業務は議会により立法化された法律、即ち通信法に則った個別の規則制定 (ルール・メイキング) 及びこれに従って執行する行政活動である。1934年通信法は規制の大枠のみが定められ、実際の規制政策の策定及び運用についてはFCCに委ねられている。規則制定については事案審理手続によって進められ、その過程における意見書等は全て公開されており、透明性が確保されている。これらの規制行為に関する司法活動はFCC及び裁判所が担当する。従って、通信規制に関する決定権限が一元的にFCCに委ねられている訳ではなく、加えて

表1 通信規制の枠組み

	サービス内容	規制主体
長距離通信	州際・国際通信	F C C
	州内長距離通信	州公益事業委員会
地域通信	州内近距離通信	
	市内通信	

「司法権の優位」により、FCCの行政決定を裁判で覆すことも可能であり、その権限は限定されている。司法活動においては、例えば事業者間の接続に関して当事者同士の交渉が暗礁に乗り上げるような場合FCCが裁定を下すが、この裁定に対して当事者が不服を申し立てる場合、再審の要求或いは裁判所への提訴という道が開かれている。

以上のように米国の通信規制は多元的な規制体制の下で司られるが、規制政策の執行において実質的な役割を担っているのがFCCである。その電話事業における規制政策においては、自然独占を所与とする理論的背景を反映して、公的規制と引き換えにAT&Tの独占、即ち「規制下の独占」を容認する方針が一貫してとられてきた。それが1950年代後半になると、需給両サイドの変化に伴い大きな転換期を迎える。既存のサービスでは充たすことができない新しい需要に対するサービスの提供を促進

すべく、競争原理の導入を図ることが政策上の新たな課題として浮上し、従前の包括的な「規制下の独占」を容認する政策から大きく方向転換することとなった。

FCCは、電話サービス以外の関連市場において、徐々に部分的な競争原理導入政策をとった（表2参照）。この結果、新規参入が進んだが、それに伴いAT&Tの恒常的な反競争的行為が問題化し、MCIを筆頭に同社に対して反トラスト訴訟を提起する企業が相次いだ<sup>5)</sup>。

当時は米国産業の対外競争力におけるそれまでの比較優位に驕りが生じ、産業界全体に危機感が広がったのを背景として、従来公益事業として政府規制が正当化されてきた分野においてその見直しの必要性が認識される機運が高まった時代であり、航空事業や金融業を初めとして様々な分野において規制緩和・撤廃が進められた。こうした分野においては「市場の失敗」を防止するべく政府介入が正当化され、公益事業としての規制政策が長ら

表2 米国の通信市場における規制改革の変遷及び関連事項

年	事 項
1913	司法省、AT&Tに対する第1次反トラスト訴訟及びキングスベリー誓約
1934	1934年通信法の制定、FCCの発足
1949	司法省、AT&Tに対する第2次反トラスト訴訟提起
1956	上記訴訟における同意審決
1959	FCC、Above890裁定により890MHz超の周波数自由化
1968	FCC、カーターホン裁定により端末機器の自由化
1969	FCC、MCIの専用線建設を認可
1971	FCC、第1次コンピュータ裁定
1972	FCC、オープン・スカイ・ポリシーにより国内衛星通信を自由化
1974	司法省、AT&Tに対する第3次反トラスト訴訟提起 MCI、AT&Tに対する反トラスト訴訟（私訴）提起
1975	FCC、MCIのエグゼキュネット・サービスに対し差止命令、MCI、提訴
1978	MCI、上記訴訟において勝訴（事実上の電話サービスの自由化）
1980	FCC、第2次コンピュータ裁定、AT&Tを支配的事業者と認定、及び電話サービスを正式に自由化
1982	第3次反トラスト訴訟における修正同意審決
1983	MCI、AT&Tに対する私訴（1974年提起）に勝訴
1984	AT&T分割
1985	FCC、アクセス・チャージ制度導入
1986	FCC、第3次コンピュータ裁定
1989	FCC、プライス・キャップ制導入
1992	FCC、拡大相互接続に関する裁定
1995	FCC、AT&Tを非支配的事業者と認定
1996	1996年電気通信法の制定（1934年通信法の改正）

く選択されてきた。しかし、こうした政策の帰結として市場の硬直性や競争制限性の弊害が指摘されるようになり、また、技術の進歩等により市場の状況が変化し、市場メカニズム導入の余地が生まれ、その活用により競争促進を図ることが消費者利益に資するとの政策判断が支配的になったという点が背景変化として指摘できる。

電気通信市場においてもこうした政策志向は例外ではなかったが、当時のFCCの規制方針において競争原理導入が可能な分野はあくまで電話サービス以外の関連市場に限定されており、電話サービス市場自体の競争市場への転換は念頭におかれていなかった。FCCとしては、自然独占が成立する電話市場においては従来通りAT&Tの「規制下の独占」を前提とする政策に変更はなく、それ以外の周辺分野については競争原理の導入によりAT&Tが経営上被る影響が微々たるものに過ぎず、「規制下の独占」政策の継続に支障をきたすおそれはないとの判断によるものだった。

また、FCCは新しい通信技術やコンピュータの登場を背景に、潜在的需要の見込まれる通信利用のコンピュータによるデータ処理サービスの規制について3度にわたるコンピュータ裁定を行った。その過程で第2次裁定(1980年)においては、情報通信サービスを基本通信サービス及び発展性の高い高度通信サービス(基本サービスにコンピュータ処理を施したサービス)に区分、基本通信サービスのみを規制対象とし、高度通信サービスを自由化した。また、AT&Tに対し、本体でなく子会社形態によってのみ、サービスの提供を認める分離子会社要件の下に、高度通信サービスの提供を認めた。即ち、「56年同意審決」で同社の事業分野を公衆通信サービス(市内及び市外通信)に限定して以来、初めて他分野への参入を認めた。第3次裁定(1986年)は分割後に行われたが、公正な競争条件を確保すべく分割されたベル電話会社のボトルネック独占の解消及び内部補助における監視システム構築を目的として、ONA(open network architecture)<sup>6)</sup>の実施及び会計分離を義務づける代わりに、同社及び分離されたベル電話会社に対し、分離子会社要件を廃止した。

このようにFCCはコンピュータ裁定の過程においては、AT&T(及びベル電話会社)に対する規制を段階的に緩和しつつ、徐々に競争市場への進出を容認する政策的措置を講じてきた。

### 3. 司法省の反トラスト政策

司法省はAT&Tに対し、過去3度にわたり反トラスト法違反で訴追している。1913年に第1次反トラスト訴訟が提起された当時、同社は“one system, one policy, and universal service”を基本的経営理念として全米的な電話システムの構築を図るべく、独立電話会社の買収による統合化戦略を積極的に展開していた。こうしたAT&Tの経営戦略や、買収に応じない電話会社に対して同社回線網への接続を拒否するといった反競争的行為が、市場における独占の企図とみなされ、司法省が訴追するに至った。また、時代背景において当時は、反トラスト法の積極的運用による産業界への政府介入が顕著であったという側面も司法省の姿勢に表れている。当該訴訟はキングスベリー誓約により、独立電話会社の買収は規制当局の許可の下で行う、独立電話会社との相互接続、以前買収した大手電信会社の株式売却、を条件として最終的に和解に至った<sup>7)</sup>。

第2次反トラスト訴訟(1949年提起)においては、AT&Tとその子会社のウェスタン・エレクトリック(以下、WE)が電話機器市場の独占を企図して共謀し、競合企業を排除し独占的利益を享受していることが問題とされた。当時、WEはAT&T関連の製造機器の大半を供給していたが、電話事業関連分野においては当該市場のみが競争可能な市場であった。司法省はWEの独占的供給により当該市場において有効競争が確保されておらず料金設定が不透明になっており、「規制下の独占」サービスである電話サービスと非規制の機器製造の分離により内部補助を防止し、後者に競争原理の導入を図るべきであるとの認識の下、AT&Tに対しWEの分離及び競争入札による機器購入を要求した。最終的には、「56年同意審決」によりWEの分離は見送られたものの機器製造においてはAT&T向け使用のみに限定され、AT&Tにおいては所有特許の競合企業への非排他的なライセンス供与が義務づけられ、事業分野を公衆通信サービスに限定し、他分野への参入が禁止された。

第3次反トラスト訴訟(1974年提起)における司法省の主な要求は、第2次に引き続くWEの分離に加えて、独占市場である地域通信と競争市場である長距離通信の分離、即ちAT&Tの垂直分割であった。AT&Tは「公共性」を大儀名分として「規制下の独占」の正当性及び、競合企業に対するその行為が競争制限を目的とするものでなく、正当な競争対抗措置であることを主張し、反論

した。しかし、AT&Tの申し立てた当該訴訟却下の要求は棄却され、同社は極めて不利な状況に置かれたため、和解の道を選択するに至った。

最終的な同意審決（1982年）における最も重要な決定事項は、22の地域電話会社をAT&Tから分離し（7つの地域持株会社に再編成）前者においてはアクセス・サービスを含む地域通信に事業分野を限定、後者においては「56年同意審決」の破棄により長距離通信市場を初めとした他分野への進出を解禁した点である。これは、以下の点において有益な政策的措置であったと評価できる。

競争市場である長距離通信と独占市場である地域通信が分離されることにより（垂直分割）ボトルネック独占を利用したAT&Tの反競争的行為が封じ込められ、その結果、長距離通信市場の競争促進が期待できる。また、AT&Tの企業内部における長距離通信から地域通信への不透明な内部補助が、企業分割により合理的かつ透明な仕組みに改善される。地域電話会社の分割・再編成（水平分割）及び業務範囲の制限により、独占企業の市場支配力の乱用が防止される。

有力事業者であるAT&Tに対し、長距離通信と共に、公衆通信サービス以外の他の市場分野への進出を解禁することにより、当該市場における競争促進が期待できる。（但し、最大の目的は最大規模の競争市場である長距離通信市場の競争促進である）

以上の考察から、AT&T分割においては司法省が積極的な役割を果たしてきたといえるが、これを可能にしたのは電気通信産業における反トラスト法の適用である。米国の通信市場においては、日本のように法的な枠組みによって電電公社の独占を保障する「法定独占」が存在した歴史はなく、従って、AT&Tの反競争的行為に対しては他の産業と同じように容赦なく反トラスト法が適用されてきた。司法省はひたすら競争政策の観点からAT&Tの反競争的行為を封じ込めることを目的として、訴追を繰り返してきたといえる。

第3次訴訟の公判において司法省は、過去におけるAT&Tの反競争的行為に対するFCCの対応を激しく非難し、規制機関としてのその能力不足を糾弾した。FCCは公益事業分野における規制という観点から、一貫して同社の「規制下の独占」を容認する規制方針を採用してきており、これに基づく内部補助システムを政策運営上容認してきた立場から、分割に関しては司法省とは逆に消

極的であり、垂直統合の利益を主張するAT&Tを擁護した。これに対し、司法省は同社の垂直統合という企業形態が惹起する反競争的行為に対して、これを排除すべく半世紀以上にわたり執拗に追及し続けてきた。にもかかわらず、臆面もなく当該行為を繰り返す同社に、最後の鉄槌ともいえる分割の要求をつきつけることとなった。

このように、電気通信分野における公益事業としての規制は、1934年の発足以来FCCが担当し、独占禁止法による規制は司法省が担当するという分業体制によって規制政策が展開されてきたが、分割を巡る議論においては両者の政策スタンスは対照的であった。

## ・分割後の規制政策

### 1. 修正同意審決による分割

AT&T分割は「56年同意審決」を修正する手続により（1982年の修正同意審決）1984年に実施されたが、これによって、司法省との合意において同社の最大の目的であった制約、即ち事業分野を公衆通信サービスに限定され、他分野への参入を禁止された「56年同意審決」から、同社は漸く解放されることとなった。修正同意審決における主要な決定事項は以下の通りである。

地域通信及び長距離通信を分離し（垂直分割）地域通信においては22のベル電話会社に分割かつ7社の地域持株会社に再編成（水平分割）

ベル電話会社は担当区域内の地域通信サービスの提供に業務を限定し、長距離通信・情報サービスの提供及び機器製造を禁止（業務範囲の制限）<sup>8</sup>、従って長距離通信についてはAT&Tのみにサービスの提供を認める。

ベル電話会社には全ての長距離通信事業者に対して種類・品質・料金においてAT&Tと同等のアクセス（イコール・アクセス）を義務づける。

「56年同意審決」の破棄により、AT&Tの事業範囲における制限の撤廃。

こうして、半世紀以上にわたって繰り広げられた「規制下の独占」を巡る両者の論争は、分割という劇的な構造的な正措置により幕を閉じた。分割による終結を迎える過程においては、米国における三権分立のチェック・アンド・バランスのメカニズム、即ち独立したそれぞれの機能の相互作用から通信市場の競争促進という共通の政策志向が形成されてきた。しかし、立法においては

1934年通信法により電気通信分野における規制の大枠が規定され、行政においてはFCCが個別の規制政策を執行し、司法においては司法省及び裁判所が反トラスト法（独占禁止法）の運用により競争政策の観点から市場の秩序維持を図るといった役割分担が果たされる中で、分割という結果を導き出す過程において、主導的役割を演じてきたのは司法省であったといえる。

## 2. 規制の枠組み

### (1)非対称規制

AT&T分割を契機にFCCの規制政策は大きく方針転換した、即ち従前の同社の「規制下の独占」を前提とし、競争原理導入が可能な分野を電話サービス以外の関連市場に限定する政策から、当該市場への競争拡大を志向する政策への転換である。地域通信市場については従来通り独占市場として位置づけられた一方、長距離通信については無線技術の発展により市場メカニズムが作用する領域が拡大し、競争条件の整備が新たな政策課題として浮上した。分割が実施された当初は、AT&T及びベル電話会社がそれぞれの市場で大きなシェアを占めており、競争条件も未整備の状況にあった。そのため、競争市場形成のためのインフラ整備として分割という構造的是正措置がとられた後は、公正な競争条件の確保を目的とした行動規制に規制政策の軸足がシフトした。

規制政策においては対象別に構造規制及び行動規制に分類されるが、前者は事業者に対して資格要件を課すことにより産業構造を設計しようとする規制で具体的には参入・退出規制や業務範囲の制限を指し、後者は個々の企業行動を対象とする規制で料金・サービスや兼業規制を意味する。

行動規制においては、1980年に行われたFCCの「競争的公衆通信事業サービスの料金及び設備認可に関する政策及び規則」に関する調査の第1次裁定において、AT&Tを支配的事業者、他の事業者を非支配的事業者に分類する事業者二分法により非対称規制が導入された。当該規制はボトルネック施設の所有に起因する独占的事業者による市場支配力の濫用防止の観点から、市場支配力を有する事業者に対しては従来の規制を適用し、他の事業者に対してはこれを控える規制方式である。FCCはこうした規制方式の導入により長距離通信市場における競争が促進され、かつ規制コストの削減がかなうとの判断の下、1982年非支配的事業者に対する規制を緩和・撤

廃し、支配的事業者であるAT&T及びベル電話会社に対しては連邦通信法を従来通り適用してきた。また、後者に対する料金規制においては1991年、従来の総括原価方式<sup>9)</sup>を改め、一定の範囲内で自由な価格設定を認めるプライス・キャップ制（価格上限規制）<sup>10)</sup>を採用した。

しかし、こうした差別的な規制方式は必然的に、当事者間に利害関係を生み出す。特に、非支配的事業者においては一般に、競争を回避し、規制に安住する傾向を助長し、レント・シーキングに誘導する危険性をはらむ。従って、規制機関においては既存事業者が有する市場支配力の程度に応じて規制の適用を調整することが求められると共に、非対称規制はあくまで時限的措置に留めるべきである。当該規制は市場の競争形成過程において独占的事業者が市場支配力を失い、競争が確保されることによって当該規制の役割が果たされた段階で、遅滞なく廃止することが要求される。

米国の場合、非対称規制の導入は国際経済学におけるいわゆる「幼稚産業保護論<sup>11)</sup>」とは異なり、新規参入事業者の保護を目的とするものではない。結果として当該規制により参入事業者は当面競争上優位に立つが、参入が自由化されている条件の下においては一旦当該市場に参入した後は既存事業者として常に潜在的な新規参入者の脅威にさらされることになり、保護的環境の下に置かれているとはいえない。また、自らが競争者として成長することにより市場の競争環境が整えば、AT&Tに対する規制は当初予定された通り撤廃されることは既知の前提であり、参入事業者はいずれAT&Tとは互角に競争しなければならないとの認識に基づいて行動することを余儀なくされる。

FCCは、分割後の長距離通信市場において低下の一

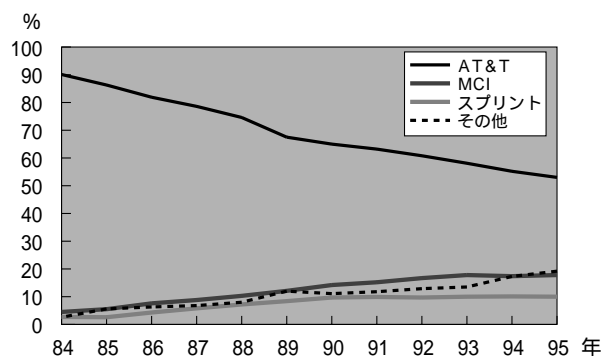


図1 長距離通信事業者のシェアの推移

出典：(株)情報通信総合研究所ホームページ

途を辿ったAT&Tの市場シェアの変化を鑑み、1995年、「AT&Tを非支配的事業者として再区分することに関する調査」の裁定において非対称規制を廃止、これに伴い、AT&Tに対する料金規制をプライス・キャップ制から届出制へ移行した（図1参照）。

#### (2)公正な競争条件の整備

長距離通信市場における競争促進を目指したAT&T分割は相互接続における新しい政策課題を生じさせた。即ち「不可欠施設」であるベル電話会社の地域通信網に対するアクセス確保の問題である。

ネットワーク産業における「需要の相互依存性」及び「ネットワークの外部性」という特質を踏まえた上で、オープン・ネットワークの実現という政策課題に対応するためには、複数のネットワーク・システムにおける各ネットワーク間の相互接続を担保する接続ルールの整備が不可欠となる。具体的には、他の事業者の当該通信網へのイコール・アクセス<sup>12)</sup>及び接続条件におけるイコール・フットイング<sup>13)</sup>を担保する制度的条件整備である。

市場における公正な競争条件の確保という観点から、ネットワークの相互接続を円滑に推進すべく各事業者において加入者に対し平等なアクセスが提供されると共に、事業者間の相互接続料金が適切な水準で設定されなければならない。相互接続料金については米国の場合、地域通信事業者間の相互接続のケースと、地域通信事業者及び長距離通信事業者間のケースに二分される。前者は地域通信市場において新規参入事業者が既存の電話会社に接続する際の対価であり、後者は長距離通信事業者が地域通信事業者に接続する際の対価（州際アクセス・チャージ）である<sup>14)</sup>。分割当初は、ボトルネック独占を規制すべく、MCIに代表される長距離通信事業者が自社の通信回線をベル電話会社所有の地域通信網へ接続する際の条件整備に焦点が当てられた。従って、本稿においては後者の州際アクセス・チャージ（以下、アクセス・チャージ）を取り上げることにする。

FCCはAT&T分割に伴い、電気通信市場の規制政策における新たな枠組みづくりを目指して、公正な競争条件の整備に本格的に着手した。具体的にはアクセス・チャージ制度の導入（1985年）及び、第3次コンピュータ裁定（1986年）においてONA（open network architecture）の実施を行った。

第一のアクセス・チャージ制度は事業者アクセス・チャージ及び加入者アクセス・チャージから構成される。

前者は長距離通信事業者が、後者は電話加入者が負担するものであるが、前者においては原則としてAT&T、他の事業者共に同額のアクセス・チャージを課すこととした。後者については当初、FCCは内部補助を全面的に廃止する案を提示したが、これは加入者料金の大幅な引き上げを意味するため消費者団体や議会、州の反発に遭い、結局、部分的な見直しに留めた。つまり、長距離通信から地域通信への補助システム、即ち内部補助であることに関しては従前の政策を踏襲するものであるが、当該制度の導入により内部補助への依存度が軽減され、従前の旧AT&T内部の不透明なシステムから合理的かつ透明性のあるルール型の仕組みに改善された点においては前進であったといえる。

第二のONAは基本通信及び高度通信サービス事業者間の公平な相互接続を目指す概念で、FCCの規制方針の一環として捉えられる。これは、

- a. 情報の伝送方式及びその費用における透明性の確保
- b. 全ての通信事業者・利用者に対するネットワークの公平な開放
- c. 内部補助の監視が容易なネットワークの構築

を要求する司法省の方針に則り、全ての高度通信サービス事業者や利用者に対し、AT&T及びベル電話会社が自社で当該サービスを提供する場合と同じ機能・条件の下での基本通信サービスの提供を実現しようと図るものである<sup>15)</sup>。ONAについてはその実施が会計分離と共に義務づけられ、AT&T及びベル電話会社はネットワーク接続に関する計画を策定後、FCCに提出することが要求された。

第2次コンピュータ裁定（1980年）においてはAT&T及びベル電話会社に対し、内部補助を防止し、財務上の独立性を確保することを目的として分離子会社要件が課されたが、当該要件によって直接的に相互接続が担保される訳ではなく、より実効性が期待できる政策手段としてこのような画期的概念が生み出された。ONA実施に伴い、第2次裁定において課された当該要件は非規制者側のコスト負担が高度通信サービスの発展を阻害するとの政策判断から廃止された。

## ・多元的規制システム

### 1. FCCの新たな枠組みづくり

AT&T分割後、FCCにおいては従来の子会社の「規制下の独占」を前提とした上での周辺分野に限定された競争

原理導入に留まらず、長距離通信市場における競争促進を目的として新たな市場構造の下での規制の枠組みづくりが重要な政策課題となった。具体的には非対称規制の枠組みの下で競争条件を整備し、従前、参入のみを自由化の対象としていた規制方針を改め、非支配的事業者に対する料金や設備の規制緩和・撤廃により市場メカニズムに委ねる領域を拡大してきた。市場における競争が促進されれば市場メカニズムの機能により事業者においては効率的経営へのインセンティブが働き、自動的に競争価格が形成されるため、行動規制を設ける必要性は消滅する。但し、こうした有効競争の実現に当たっては支配的・非支配的事業者間相互のイコール・アクセス及びイコール・フットイングを担保する透明性あるルールの整備が欠かせない。

長距離通信市場において本格的な競争市場を形成するという新たな政策目標の下、FCCはアクセス・チャージの導入及びONAの実施を行うと共に、AT&T及びベル電話会社に対する規制を段階的に緩和しつつ、徐々に競争市場への進出を容認してきた。1960年代の後半、FCCの競争原理導入政策が本格化してきた当初、その対象分野はあくまで電話サービス以外の関連市場であり、自然独占分野である電話サービス市場自体の競争市場への転換は念頭がなく、あくまでもAT&Tの「規制下の独占」政策の堅持が前提であった。まして、FCCはAT&T分割など想定するべくもなく、分割に関しても第3次反トラスト訴訟の提起により垂直分割を主張する司法省と対立した。しかし、分割後、非対称規制やアクセス・チャージ制度、ONAの導入によって明確なルールに基づく競争条件の整備に努めてきた点は、規制改革の観点から評価に値する。

また、従来FCCの規制政策の政策形成過程においては常に公開を原則とする透明性の高い決定手続が行われてきた。FCCが当初から採用している原案提示及び意見聴取方式は、事業者数や関係機関が多岐にわたる場合、密室で行われる非公開方式よりも高い透明性の確保が期待できる。また、規制コストの削減にも寄与すると同時に、規制決定における理論的根拠が明確化されるという点において重要な意味合いをもつ<sup>16)</sup>。加えて、設備・料金規制の緩和・撤廃によりFCCの規制権限は縮小され、行政指導の余地が大きく制限される。

分割後の規制政策においてルール型の条件整備が競争政策の観点から要求される状況下において、FCCの政策

決定方式は公開された議論の蓄積から経験知を抽出する上で有用な方式であり、その有用性が新たな規制の枠組みの構築に寄与してきたものであると見てよい。

## 2. 司法省の競争政策

### (1) バクスター次官補の隔離政策

司法省は第1次反トラスト訴訟を提起して以来、一貫してAT&Tに対して厳しい姿勢を貫いてきたが、分割の際、その中心的役割を果たした人物は修正同意審決の署名者、W.F.バクスター次官補である。同次官補は、市場に対する政府介入に消極的な市場経済主義者であり、過去の反トラスト法の執行においても同様の姿勢を示してきたが、第3次反トラスト訴訟についてはAT&Tの反競争的行為が市場経済主義に反するとの危惧から、当該訴訟は有効かつ必要な措置であり、政府の積極的な追及を主張した。司法省の分割要求に対する激しい抵抗は裁判当初から特に国防総省や商務省で顕著であったが、同次官補はレーガン政権の発足直後にその職に就いて以来、そうした抵抗勢力を排しつつ、事実上の司法長官として行動した<sup>17)</sup>。

同次官補は、接続拒否、法外な接続料金の強要、内部補助による競合企業の排除といった競合企業に対するAT&Tの数多くの排他的、反競争的行為を封じ込め、自らの理想とする自由市場を実現すべく電気通信市場の競争を促進するためには、地域通信網におけるボトルネック施設の濫用を規制する必要性を認識するに至った。その具体策として競争市場と独占市場を分離し、分割後の地域通信網におけるベル電話会社の独占については従来通り容認する代りに競争市場への参入を認めず、同社に対して厳しい隔離政策を主張した。その内容は、ボトルネック施設へのイコール・アクセス及びイコール・サービスを義務づけた上で、ベル電話会社の長距離通信・情報サービスの提供及び機器製造への進出を禁止するものであった（業務範囲の制限）。

審決の強力な推進者としてベル電話会社に対する制限規定に関しては厳格な姿勢を貫く司法省（即ち、バクスター次官補）に対し、連邦地方裁判所のグリーン判事は当該制限事項に若干の修正を加え<sup>18)</sup>、最終的にベル電話会社においては業務範囲の制限に関して適用除外申請が認められることとなった。同省は1982年、この制限を時限的措置に留め、将来撤廃する旨を公表した。

当時はレーガン政権発足以来、時代背景においてシカ



ゴ学派が反トラスト政策に多大な影響を及ぼした時代と重なる時期であった。「反トラスト政策のシカゴ学派」と呼ばれる法律学者グループにみられるように、A.ディレクターを初めとして“Law and Economics”と呼ばれる新しい分野の確立において中心的な役割を果たした人材が、法律家であると同時にエコノミストでもある反トラスト法の専門家として養成され、当時の訴訟において司法省や裁判所の判断に大きな影響を与えてきた。バクスター次官補はその代表的な存在とあって差し支えない。また、司法省反トラスト局においては大学の研究者を一定期間受け入れる制度を設けてきたが、こうした研究者が司法省の政策判断に少なからず関与してきたものと思われる<sup>19)</sup>。

#### (2) 分割後の方針転換

司法省は分割後も引き続き、AT&T及びベル電話会社の行動を注意深く監視し続ける一方、第2次コンピュータ裁定で義務づけられたAT&Tの分離子会社要件の撤廃や料金規制についての緩和を勧告する等、競争の実態を鑑みつつ両者に対する規制緩和を提言し、規制政策においても先導的な役割を果たした。そして、第2次レーガン政権下の分割後3年足らずの時点で、それまで厳格に推進してきた1982年の修正同意審決の執行において事実上の方針転換を行った。当該審決は、分割の競争促進効果やベル電話会社の業務範囲の制限により改善される社会的厚生は、最終的には関連市場への同社の参入を禁ずることによりもたらされる損失を上回るとの判断に基づくものであったが、1987年における当該審決の見直しの際、司法省は競争の進展と技術的代替手段の進歩により同社による反競争的行為のリスクが低減したとの認識を示し、一部の機器製造と情報サービス市場への参入を認めることを提言した<sup>20)</sup>。

分割に至るまでの過程においてはAT&Tにより繰り返される反競争的行為を執拗に訴追し続けてきた司法省であったが、劇的な構造的措置が競争促進において効果を上げつつあるとの状況認識が形成される段階に至っては、競争政策の観点から規制緩和により速やかに市場メカニズムに委ねる余地を拡大すべきとの政策判断を下した。

半世紀にわたる3度の反トラスト訴訟にみられるように、常に反競争的行為を監視しつつ、競争の実態を鑑みた政策調整によって有効競争の実現を積極的に推進する司法省の競争政策当局としての政策運営が、電気通信市

場の競争進展に寄与してきたものと評価されるべきであろう。

### 3. 裁判所の「司法権の優位」

1982年の修正同意審決は司法省及びAT&T双方の間で交渉がもたれ、最終的に裁判所の承認を得て成立したものである。分割後の規制の枠組みにおいては分割されたAT&T及びベル電話会社が1982年の修正同意審決に拘束されている点において、当該審決の執行に関する管轄権を有する連邦地方裁判所のH.H.グリーン判事<sup>21)</sup>の存在は通信規制における権威として位置づけられ、その個人的な政策判断が実質的な通信政策の一部をなすという特徴を有する。

グリーン判事は、バクスター次官補の厳格な隔離政策に基づく審決に修正事項の追加を求めたベル電話会社に対し、顧客宅内機器の販売及びイエロー・ページの発行を認めた。これはベル電話会社が新規参入事業者として当該市場におけるAT&Tと競争関係をもつことにより、同社の独占に対する防波堤になり得るとの判断に基づくものであった。また、当該審決は司法省及び裁判所による3年毎の見直しが導入され、グリーン判事個人の判断如何により競争の進展に応じて審決内容の緩和が可能となった。

こうした規制の枠組みが可能となった背景においては、元来、「司法権の優位」により三権分立、即ち「チェック・アンド・バランス」のメカニズムにおいて司法機能が特に重視され、最終的な司法判断の位置づけ及び、その果たすべき役割に対する期待が米国の社会風土において醸成されてきたという特徴が重要である。裁判のもつ不確実性、特にその判断がグリーン判事という個人に依存するという状況は一面において企業の経営戦略上障害となる可能性は否定できないが、その反面、裁判所を通じて議論が展開される過程において対立する双方の主張の全容が公開されるため、透明性が確保される。米国においては透明性確保のための規制のコストは社会的に許容される傾向が強く、従来「司法権の優位」が重視、尊重されてきた背景においては、ルール型社会の秩序維持を目的とした透明性の重視が国民的コンセンサスによって支持されてきたものといえる。

### 4. 関係諸機関における相互関連メカニズム

分割後の多面的規制体制の下においては、関係諸機関

の間で規制政策における主導権を巡り、緊張関係がもたらされることとなった。その主因は従前、通信市場を監督してきたFCC及び司法省の前に、新たにグリーン判事が強力な規制者として登場してきたという規制権限を巡る状況変化である。同時に、同判事の登場は被規制者側においては審決内容の見直しにおける政策判断は同判事個人に依存するという不確実性を生じさせることとなった。

グリーン判事は分割後においても引き続きベル電話会社の市場支配力を重視する立場を維持してきたため、ベル電話会社は分割直後から強力なロビー活動によって同社に対する業務範囲の制限に関する規制緩和を求めた。また、司法省も前述の通り、競争の進展と技術の進歩により同社による反競争的行為のリスクは低減したとの判断の下、非対称規制の緩和を提言した。これに対し、同判事は地域通信網において依然として維持される同社の支配的地位を理由に修正同意審決に対する基本的な変更を拒否し、3年毎の見直しにおいても情報サービスの伝送事業への進出を認めるに留めた。これを不服としてベル電話会社のみならず同省も連邦控訴裁へ控訴した結果、最終的に1992年、グリーン判事は同社の情報サービスへの参入を全面的に解禁するとの判断を示した。

修正同意審決においてグリーン判事は自ら無期限に関連の司法管轄権を持ち続け、必要に応じて命令・指示を発する権限を有することを明らかにし、この結果、裁判所の行動は必然的に通信産業全体に大きく影響することとなったため、FCCとの関係において複雑な状況を生んだ。通信産業においては規制行為に関する司法活動はFCC及び裁判所が担当するため、両者間において規制権限を巡る衝突を生み易い。その上、司法省がFCCの規制能力に対して比較的肯定的な評価を与えていたのに対し、同判事はその人材不足や、第3次コンピュータ裁定における分離子会社要件の撤廃にみられるような非対称規制の緩和措置を理由として、反競争的行為に関するFCCの管理能力に対して懐疑的であった<sup>21)</sup>。

グリーン判事は、裁判所の判決以外に審決の実施や解釈において妥協や調整に適切に導く手段はなく、審決は裁判所が実施すべきでFCCに実施権を委譲したことは異例の措置で当該訴訟には不適當な決定であったとし、裁判所の主導的役割における正当性を強調した。

このように、多元的規制体制の下においては強力な規制権限を有するグリーン判事の登場により、裁判所及び

FCCの間に権限争いが、司法省の修正同意審決における方針転換によって前者及び同省の間に対立が生じることとなったが、「司法権の優位」に支えられた裁判所の果たしてきた役割は小さくない。FCCの規制権限は独立行政委員会という組織として法的に認められた意思決定権に立脚するものであるが、当該権限はあくまでも法的範囲内において適切であると認められる判断に基づき行使されることが前提である。従って、その決定に対し不服が申し立てられる場合はこれを裁判で争い、最終的に裁判所の判断を仰ぐことになる。この意味において裁判所の決定は規制政策における最高意思決定として位置づけられるものである。

## 1. 1996年電気通信法の制定

### 1. 法改正の意義

1934年通信法については1978年以来AT&Tの企業形態も含め、連邦議会において抜本的改正論議が行われてきた。これに先立つ1976年、同社はFCCの競争原理導入政策に危機感を抱き、強力なロビー活動によって「消費者通信改革法案」の議会への提出を働きかけた。当該法案は自社の規模の経済及び技術的統一性を論拠として電気

表3 事業収入別市場シェアの変化

単位：%

		1984年	1993年
長 距 離 通 信	AT&T	68.3	47.5
	MCI	3.4	14.5
	ス プ リ ント	2.1	8.2
	そ の 他	26.3	29.9
	合 計	100.1	100.1
地 域 通 信	ベル電話会社	78.9	74.6
	独立系電話会社	21.1	25.4
	合 計	100.0	100.0

出典：FCC統計資料より作成

通信市場における競争の抑制が消費者利益にかなうとの同社の主張に基づいたものであったが、関連業界から激しい反発を招き、皮肉にも当該法案の提出を契機に電気通信政策の見直しに対する認識が高まり、長らく手つかずであった通信法改正についての議論が開始されることとなった。

その後AT&T分割から10年余を経て漸く、1934年の制定以来約60年ぶりとなる同法の全面改正により新たな規制改革が実施された（1996年電気通信法の制定）。改正法の最大の政策目標は、地域通信市場における競争促進、次いで寡占化しつつある長距離通信市場におけるさらなる競争促進である。

AT&T分割により長距離通信市場においては競争促進が実現したが、地域通信市場においては分割以前と同様にベル電話会社が市場支配力を有していた。表3に示す通り、AT&Tが分割後約10年を経て、事業収入の増加にもかかわらず大幅に市場シェアを低下させた一方、他の長距離通信事業者はシェア拡大に成功している。これに対し、地域通信市場におけるベル電話会社のシェアはほとんど変わっていない。つまり、地域通信市場においては長距離通信市場とは対照的に、有効競争は実現されておらず、従って、前者においても規制改革により後者のような競争進展を図るべきとの機運が高まることとなった。

こうした背景においては、CATV（有線テレビ）や無線通信の発展により将来、ベル電話会社の地域通信網のボトルネック独占性が希薄化する可能性が生じてきた、即ち地域通信市場の競争市場への転換が現実味を帯びてきたという点が指摘できる。但し、新しい技術は料金面や品質において克服すべき課題が多く、実用化及び普及・拡大までに時間を要する。従って、当該市場における有効競争が機能するまで何らかの政策手段により競争促進を担保する必要がある。これを従来通り、ベル電話会社に対する参入規制による場合逸失利益が生じる、即ち、同社に参入を認めていた場合に得られたであろう範囲の利益を犠牲にすることを意味する。そこで、従前の制限的規制による競争促進政策とは異なる「競争によるセーフガード（competitive safeguard）」を重視する政策志向が生じた<sup>22</sup>。同法においては、同社を有力な潜在的競争事業者とみなして長距離市場への参入を認めることにより、当該市場のさらなる競争促進を図る一方、参入条件として地域通信市場における競争進展を義務づけ

た。つまり、ボトルネック独占が存在する市場の競争進展を条件に別の競争市場の活性化を目指すことで、競争促進の「一挙両得」の実現を図ろうとするものであり、新たな政策手段として注目に値する。

また、同法成立に至る経緯はゴア副大統領によって提唱された「情報スーパー・ハイウェー構想」実現へ向けての具体策策定と重なる時期であった。同副大統領は1993年、全米情報インフラ・ストラクチャー構想（NII：National Information Infrastructure）をクリントン政権の通信政策として発表し、その基本原則として、自由競争の提供・保護、ネットワークへのオープン・アクセスの提供等を挙げた。さらにその翌年、情報スーパー・ハイウェー・サミットにおいてその推進策の一環として将来の通信規制の撤廃を示唆している<sup>23</sup>。

情報技術革命の進展に伴い、通信産業が国家戦略において重要産業としての位置づけを与えられ、グローバル競争において競争力強化が至上命題として重視される中、従前の制限的規制から「競争によるセーフガード」へのアプローチ転換は競争政策の方法論において新たな示唆を与えるものとなるであろう。

## 2．相互接続のルール整備

分割後、地域通信、長距離通信双方の市場において新規参入が進み、相互接続の機会が増大するのに伴って、独占が所与とされてきた地域通信市場における競争条件の整備が1990年代以降のFCCの重要課題となった。そのため、1992年の拡大相互接続に関する裁定においてFCCは一定規模以上の地域電話会社に対して他の事業者との相互接続を義務づけたが、その後対象を全ての事業者に拡大した上で、改正法制定によりFCC規則から正式に立法化されることとなった。

同法改正以前は、FCCによる相互接続のルールは1983年のMCI対AT&T判決に示された「不可欠施設の理論」に依拠するものであったが、法改正により地域通信及び長距離通信市場を二分せず、全ての事業者に対する相互接続の義務を法的に明確化した<sup>24</sup>。

同法の相互接続に関する重要な規定は以下の通りである。

全ての電気通信事業者に対し一般的相互接続の義務を課す。（第251条）

相互接続協定が当事者間において成立しない場合、州公益事業委員会及びFCCによる裁定手続・基準が

定められる。(第252条)

採択された相互接続協定及びその約款に対し、州公益事業委員会による承認手続を義務づける。(同条) FCCはAT&T分割後、事業者間の円滑な相互接続の推進を重視し、アクセス・チャージの導入やONAの実施により公正な競争確保のためのルール整備を図ってきたが、同法における相互接続の規定は法的な裏づけによって、旧法において曖昧であった接続ルールの明確化を目指すものであった。従前のFCCの規制政策においては地域通信市場の独占が依然として前提条件とされていたが、同法の基本目的は当該市場における競争の促進であり、独占市場から競争市場への転換の実現においては透明なルール規制が不可欠であるとの認識の下、相互接続の規定がその目的達成の重要な政策手段として位置づけられるようになった。

改正法施行を受けて、FCCは「競争の3部作」と称して接続ルールの確立やアクセス・チャージ制度の改革に向けて取り組みを開始した<sup>25)</sup>。前者の目的は、地域通信市場における相互接続ポイントの義務づけ及び料金算定方法の変更、後者については、長距離通信から地域通信への内部補助の是正によって、コスト構造を反映した合理的な料金体系へ改善することであった。

2000年5月、FCCは内部補助是正のための加入者料金の段階的引き上げを容認する代わりに、32億ドルに達する過去最大のアクセス・チャージの引き下げを行った。従前、断続的な引き下げにより総額64億ドルの削減を実施してきたが、これによりインフラ建設の設備投資が進み、末端料金は17%引き下げられた<sup>26)</sup>。FCCはアクセス・チャージ制度導入の際、内部補助を全面的に廃止することは断念したが、その後も料金引き上げに対する消費者の反発を回避しつつ、内部補助の是正を進める改善策を模索してきた。料金システムの見直しと同時並行で実施されてきたアクセス・チャージの引き下げが、末端料金の低下に着実に反映されたことで、FCCが尽力してきたルール整備は結果として、消費者利益の増大に寄与するものであったと評価されるべきであろう。

### 3. ベル電話会社の長距離通信市場への参入

#### (1) ベル電話会社に対する非対称規制

AT&T分割後、長距離通信市場においては競争の進展がみられたが、地域通信市場においては競争は存在するもののベル電話会社の独占状態が崩れるには程遠い状況

であった。そのため、改正法においては後者における競争促進を図るべく地域電話会社に対し、相互接続においていくつかの義務を課した(第251条)。以下、重要規定について抜粋する。

- a. 電気通信サービスの再販売を禁止しない義務及び再販売に不合理、或いは差別的な条件・制限を課さない義務。
- b. 技術的に実行可能な範囲で番号ポータビリティ<sup>27)</sup>を提供する義務。
- c. 競合する事業者に対し、ダイヤリング・パリティ<sup>28)</sup>を提供する義務及び番号案内等各種サービスへの非差別的なアクセスを認める義務。

上記に加えて既存の地域電話会社に対しては追加的義務が課せられる(同条)。

- a. 上記の義務履行のため誠実に交渉する義務。
- b. ネットワーク上の技術的に実行可能な全ゆるポイントにおいて非差別的な条件の下での相互接続を提供する義務。
- c. アンバンドル化<sup>29)</sup>されたネットワーク構成要素への非差別的なアクセスを提供する義務。

さらに、ベル電話会社に対しては別に6か条の特別規定が設けられた。このうち最も重要なものは、1982年の修正同意審決以来、禁止されてきたベル電話会社の長距離通信市場への参入が、条件付きながら認められたことである(第271条及び272条)。改正法はベル電話会社に対し、担当地域外発信サービスにおいては同法施行と同時にその提供を認め、担当地域内発信サービスの提供については主として、

- a. 地域電話サービスについて施設ベースの競合事業者の存在及び当該事業者との相互接続。
- b. 14項目からなる競争のチェック・リストの条件を充足<sup>30)</sup>。
- c. 分離子会社要件(但し、原則として3年間の時限付き措置)。

を課した。

FCCにおいてはベル電話会社から参入の認可申請を受けた際、司法長官及び州の公益事業委員会と協議することが義務づけられているが、特に、司法長官の判断は尊重しなければならない。これは長距離通信及び地域通信の垂直統合は、かつてのAT&Tの反競争的行為にみられるように司法省の反トラスト政策と深く関わるものであるとの認識による措置である。

なお、同法においては1982年の修正同意審決の破棄、無効が宣言され（601条）、AT&T及びベル電話会社に対する全面的な改正法の適用が明文化された。これに伴い、修正同意審決以来、司法管轄権を有してきたグリーン判事の所管が解除され、FCCは通信市場における規制権限を裁判所から奪還する形となった。加えて同法は具体的な規制政策についてはFCCの規則の制定や政策判断に委ねている部分がかかなりみられ、こうした意味において同法は実質的にFCCの権限を拡大するものであるとみなせる<sup>31)</sup>。

(2)ベル・アトランティックの長距離通信市場への参入  
改正法が発効（1996年2月）した翌年、ベル電話会社であるSBCコミュニケーションズ、アメリテック及びベルサウスの3社は長距離通信市場への参入をFCCに申請した。これに対し、FCCはいずれの申請も司法省の助言を受けて却下している（表4参照）。

寡占状態にある長距離通信市場においてベル電話会社は有力な潜在的競争事業者になり得るとの期待感を背景に、条件付きながら同社の当該市場への参入が認められることとなったが、これは同社の垂直統合、即ち旧AT&Tの企業形態の再生を容認することを意味する。地域通信市場における競争が不十分な状態で同社の長距離通信参入を認めれば、かつてのAT&Tが繰り返してきた反競争的行為を再現することになりかねない。旧AT&Tの垂直分割はボトルネック施設を所有する同社に対し、競争市場における事業を禁止することによって当該市場の競争促進を図るための措置であった。従って、ベル電話会社の長距離通信市場への進出に当たってはFCCの政策判断は慎重に行われざるを得ない。

しかし、留まるところを知らない情報技術革命の荒波の中、CATVや無線通信の普及・拡大、非対称デジタル

加入者線（ADSL）の実用化等によりベル電話会社の所有する地域通信網のボトルネック性は次第に希薄化しつつある。FCCの規制政策においてはボトルネック施設の所有に起因する反競争的行為を未然に防止しつつ、改正法において有力な潜在的競争事業者として位置づけられるベル電話会社の参入により、寡占状態にある長距離通信市場に新たな競争を巻き起こし、市場横断的な競争進展の果実を消費者が享受できる市場環境の整備が求められる。

1999年9月、ベル電話会社の最大手であるベル・アトランティックは同社の担当地域の一部であるニューヨーク州における長距離通信の事業認可をFCCに申請した。同社は長距離通信参入に向けて以前より周到な準備を重ねてきており、たとえば、改正法が定める参入条件の重要事項である競合事業者との相互接続に備え、巨額の費用を投じて自社の地域通信網の改善に努めた。同年末、FCCは同社の参入を認めた、即ち、1996年の改正法施行以来初めて、ベル電話会社の長距離通信市場への参入を認めた<sup>32)</sup>。

現下の長距離通信市場においては競争進展の結果、料金が劇的に低下し、かつての“クリーム・スキミング”が期待できる市場ではない。にもかかわらず、ベル・アトランティックが厳しい競争環境を承知で敢えて参入を試みた背景においては、市場における「ワン・ストップ・ショッピング」への需要拡大が指摘できる。「ワン・ストップ・ショッピング」は複数の異なるサービスを単独事業者が一体的に提供するため、消費者を各種サービス毎に複数の事業者と契約を交わす煩雑さから解放し、その利便性の向上に寄与する。AT&T分割以降、市場全体の競争進展は個別のサービスや市場分野別に多くの事業者の新規参入を生んだ。その結果、サービスの多

表4 ベル電話会社の長距離通信市場への参入申請

社名	申請年月	却下理由
SBCコミュニケーションズ	97年4月	地域電話サービスについての施設ベースの競合事業者の存在が認められない。
アメリテック	同年5月	競争のチェック・リスト（14項目）の条件が充足されていない。
ベルサウス	同年9月及び11月	同上
同上	98年10月	同上

様化を通じて消費者の選択肢は拡大した反面、複雑なサービスや煩雑な手続に悩まされることとなり、単独事業者で多様なサービスを総合的に提供する「ワン・ストップ・ショッピング」への需要が高まった。従って、消費者ニーズに対応した多様なサービスを幅広く提供できる事業体制が競争を制する必要条件となった。

同社は米国東部13州を地域通信の担当地域としているが、同州以外の他の当該地域内においても参入認可申請の意向を示している。既存の長距離通信事業者にとり最大の潜在的脅威であったベル電話会社の市場参入は、大型合併による業界再編の嵐が吹き荒れる中、長距離通信市場に新たな競争をもたらすことが期待できよう。同時に、既存事業者が生き残りをかけて「ワン・ストップ・ショッピング」提供を旗印とした総合通信企業への脱皮を目指す合併や提携の動きは加速するものと思われる。

## ・規制改革の政策的意義

米国においては1970年代後半以降、金融業、航空事業を初めとして多くの市場において規制緩和・撤廃が推進されてきた。自然独占分野についても例外ではなく、特に電気通信市場においては技術の進歩を背景に、これに先立つ1960年代からFCCによる段階的な競争導入が図られた。そして、「規制下の独占」の最後の砦であった電話サービス市場も司法省によるAT&T分割により競争市場への転換が目指されることとなった。

従来、こうした独占が維持されてきた自然独占分野においては規制緩和・撤廃により自動的に競争市場が形成される訳ではない。長期間にわたって独占が形成されてきた市場はボトルネック施設を所有する旧独占企業が引き続き強大な市場支配力を有するという特殊な状況下にある。このため、独占市場から競争市場への移行過程においてはボトルネック独占を規制しつつ、有効競争の実現を図ることが競争政策上の重要課題となる。ここで求められる規制政策は単純な規制緩和・撤廃に留まらず、市場の競争促進を目的として規制制度全体を見なおす「規制改革」(regulatory reform)である。

この用語はOECD諸国においては既に一般的な概念として用いられており、その内容において最も重視されるのが競争の実現である。即ち、市場の環境整備により有効競争の実現を支援しようとする政策理念であり、ここでは政府の果たすべき新たな役割として認識される。

米国の通信規制においては多元的規制システムの下で関係諸機関が異なる所管を担当するが、各機関がそれぞれの役割に従って規制改革の推進に貢献してきた。FCCについては独立行政委員会という組織形態により連邦政府から独立した意思決定権を有するため、その政策判断や紛争時の裁定においては政治的中立性が確保されており、また、その行政手続きについては意見公開方式にみられるように、透明性が重視されている。

司法省は1980年代以降、“Law and Economics”に代表される法律・経済双方に精通した人材に恵まれ、反トラスト法の厳正な運用に留まらず、規制政策の見直しにも関与し、競争政策当局として主導的役割を果たしてきた。また、米国の伝統的価値観においては産業全体にわたって市場メカニズムを重視する傾向が強く、常に産業の保護・育成が政策論の中心となる日本とは異なり、その産業政策においても競争政策の色合いが濃く、これが司法省の政策主体としての位置づけを高めているものと思われる。

そして、「司法権の優位」は紛争の調停においてオープンな議論の場を提供する裁判所に対する国民の信頼の証左であるとみなせるであろう。AT&Tの修正同意審決の執行については司法管轄権を有するグリーン判事の個人的な判断に依存するという特殊な形態によるものであったが、裁判所を通じて対立する両者の主張が公開されることで常に透明性が確保されることの意義は大きい。

以上、本稿の考察によって導かれる米国の規制改革の成功要因はルール型規制政策により行政裁量の余地を制限することで透明性、公開性を確保すると共に不正行為や利害関係者間の癒着を防止し、紛争調停時においては中立性、公平性の担保に努めたこと、そして、国民がこうした規制システムを受け入れる社会的土壌が形成されてきたことが指摘できるであろう。

1996年の通信法改正においては、ボトルネック独占の最後の牙城である地域通信市場の競争市場への転換が宣言され、「競争によるセーフガード(competitive safeguard)」を重視する新しい政策的アプローチが採られたが、同法の改正で米国の規制改革が終わった訳ではない。今後とも技術の発展が続く限り、これを反映した規制の判断基準の見直しが必要となる。通信市場においては特に、急速に進展する技術革新により市場の動向が大きく左右されるため、一度設定した規制基準を絶対視すべきではない。設定された規制はあくまで時限的措置

であり、その後の技術の進歩を踏まえた上で、市場の動向を注視しつつ見直しが適宜必要となる。同時に、規制当局に求められる役割も競争の進展と共に変容する。規制機関により整備されたルールが機能し、参入企業の成長により既存企業との格差が縮小されれば、当該ルールは見直しが必要となる、即ち市場における競争の進展に応じて徐々に規制を控え、市場メカニズムに委ねる領域を拡大する必要性が生まれる。両者間における当初の構造的非対称性が克服され、市場メカニズムが機能するに至れば、当該機関の役割は終了する。最終的に通信規制は反トラスト法による独禁政策に収斂されることになると思われるが、これは司法省及び裁判所の役割の重要性がさらに高まることを意味する。

米国の電気通信分野の規制改革は従来の規制産業から競争産業への転換を目指す過程で必要条件となる政策手段であった。規制色の濃い裁量型規制システムに特徴づけられる日本は、ルール型規制システムにより規制改革に成功した米国から、多くの政策的示唆を学びとるべきであろう。

## おわりに

米国における通信産業の発展の歴史は、AT&Tを親会社とするベル・システムと呼ばれる企業体によって形成された独占体制の確立から、半世紀以上にわたる競合企業との激しい対立・抗争を経て、現在、「メガ・コンペティションの時代」という新たな競争のステージに到達しつつある。これまでの発展の歴史的経緯において重要な役割を果たしたのはFCCの「規制下の独占」政策から競争原理導入への政策転換、司法省の3度にわたる反トラスト訴訟及びその帰結としてのAT&T分割、そして分割後の競争政策に深く関与した裁判所であった。

米国の通信規制が経済政策における古典的命題である「独占の規制」から出発した後、与件の変化に伴って「独占から競争への転換を志向する規制」に移行するに従い、競争政策の観点から求められる規制の在り方、即ち「規制改革」を巡る議論は特にAT&T分割以降、通信市場において重要性を増すこととなった。つまり、技術革新を背景に市場メカニズムの活用領域の拡大を進めた結果、政府の果たすべき新たな役割として市場の競争促進に向けたその能動的行動の必要性が認識されるようになった。

分割直後は否定的評価も少なくなかったAT&T分割であるが、結果として分割における最大の目的であった長距離通信市場における競争原理の導入に成功した後、米国は1996年電気通信法制定により独占の最後の牙城である地域通信市場の競争市場への転換に着手、通信市場全体の発展を実現し、90年代の情報通信革命のインフラ整備を完成した。

翻って日本の現状はどうか。NTTの回線接続料を巡り、日米規制緩和協議においては“接続料金摩擦”が長らく深刻化していたが、2000年7月の沖縄サミットの直前になって漸く決着をみた。これはひとえに1985年の電電公社民営化の際、AT&T分割をモデルに長距離・地域通信の分離及び地域通信会社の分割を提言した臨調答申とは逆に、NTTの一体的経営を存続させた措置に起因しているといえる。それゆえ、その後10年以上にわたって同社の経営形態を巡って不毛な議論が繰り返された。規制政策においては21世紀のリーディング産業と位置づけられる通信産業全体の発展や市場競争の促進といった国民経済全体を見据える視点は欠落したままである。また、地域通信市場のボトルネック独占や公正な競争条件の確保についての認識も形成されず、政策論の対象外に置かれた。昨年、単純な経営形態論に矮小化されつつも漸く実現されたNTT再編成についても、グループ内企業の事業活動における矛盾が露呈しつつあり、“第2次再編成論”も浮上している。

米国の規制政策への盲従的な追従を全て是認するものではないが、地域通信のボトルネック独占に注視しつつ、競争環境の整備を進めると同時に、透明性、公開性及び、中立性を重視したルール型の規制システムを構築してきた同国の改革は、改革途上の日本にとり、競争政策の観点から多くの示唆に富む。米国においては、AT&T分割以降の規制改革のたゆまない推進が情報通信革命の果実を謳歌する“ニュー・エコノミー”に結実したといっても過言ではあるまい。

## 注

- 1) 正式名称はAmerican Telephone and Telegraph。米国最大の電話会社。
- 2) MCI対AT&T判決（1983）。
- 3) パリー・G・コール（1992）『AT&T分割後』情報通信総合研究所、33頁。
- 4) 1978年に商務省の内部機関として設立され、連邦機関の電

- 波監理、大統領に対する政策提言等を担当する。数々の調査や報告書（勧告）の発行を行っているが、政策決定権はない。正式名称はNational Telecommunications and Information Administration。
- 5) コール、前掲書、注参照。  
79年時点でAT&Tに対し、計49件の民事の反トラスト訴訟が係争中であった。
- 6) 基本通信サービス事業者と高度通信サービス事業者との公平な相互接続を目指す概念で、全ての高度通信サービス事業者や利用者に対し、自社が当該サービスを提供する場合と同じ機能・条件で基本通信サービスを提供する。
- 7) 当時のAT&Tの副社長であるN.C.キングスベリーから司法長官に宛てた書状において和解条件が示されている。
- 8) 適用除外が設けられており、「独占の梃子」論の観点からグリーン判事が認否を判断する。
- 9) 公益事業における料金規制として広く採用されている算定方式で、当該事業に必要な固定費及び変動費の合計である事業費用と規制当局が適切と判断する事業報酬との和を産出量当たり換算し、認可料金を決定するものである。この方式の場合、企業のコスト削減努力が単なる料金水準の引き下げに留まり、企業利潤の増加につながらないため経営の合理化やイノベーションへのインセンティブが阻害される点が一般的に指摘されている。
- 10) インセンティブ規制の一種で、料金の引上げ率を物価上昇率 - X% とすることで当該企業の設定する料金水準に上限を設け、その範囲内で自由な価格設定を認めるものであり、Xを上回るコスト削減分は企業利潤となるため、企業努力を促すインセンティブが機能する。
- 11) ある国の新技術の浸透及び労働の熟練を必要とする特定の産業に対し、関税措置等の手段により輸入品との競争から当該産業を保護するべきとする。
- 12) 第3次コンピュータ裁定で示された概念で、全てのネットワークへのアクセスが平等・公正に開放されるべきであるとする。
- 13) 公正な競争条件確保のための接続料金等の制度的条件整備。例えば、新規参入事業者に課されるアクセス・チャージが既存事業者のそれと比較して、公平性が確保されるべきであるとする。
- 14) FCCの所管は州際・国際サービスに限定されるため、州内の相互接続については州公益事業委員会の所管。
- 15) ONAの概念は米国の通信規制に留まらず、EUにおいてはONP(Open Network Provision)によって具体化が図られており、日本においても複数のネットワーク間の相互接続におけるNTTのネットワーク開放を導き出す理論的枠組みを与えることとなった。
- 16) 浅井澄子(1999)『電気通信事業の経済分析』日本評論社、1章。  
問題点としては、決定に至るまでに時間を要し、意見表明する被規制者側にコストがかかる点が指摘されている。
- 17) 同次官補の着任当時、政権内部においてはAT&T分割案で意見の一致がみられていた訳ではなかった。国防省は安全保障の観点から全米通信網の統合的管理においてAT&Tのネットワークの一体性確保は重要かつ不可欠であると主張し、商務省は米産業の国際競争力の維持を、また農務省は農村地帯における電話料金の抑制の必要性を理由に分割反対論を唱えた。
- 18) イエロー・ページの発行及び顧客宅内機器の販売を認め、業務範囲の制限に関する適用除外を設けることで、競争市場への進出を可能にした。
- 19) 浅井、前掲書、1章。  
司法省のみならずFCCにおいても任期制で大学の研究者を受け入れている。
- 20) グリーン判事はこれを拒否したため、ベル電話会社のみならず司法省も連邦控訴裁へ控訴した。最終的に92年、グリーン判事はベル電話会社の情報サービスを解禁するとの判断を示した。
- 21) 例えば、AT&Tが裁判所に対して求めた定義づけの明確化、即ち修正同意審決における「製造」の解釈を巡る議論の際、裁判所はFCCを激しく非難した。グリーン判事が裁判所命令の遵守拒否を被規制事業者に奨励しているとFCCを糾弾するのに対し、FCCは裁判所がその地位を濫用し、FCC及び議会の権限を侵していると反論した。
- 22) 郵政研究所編(1997)『1996年米電気通信法の解説』商事法務研究会より、土屋光弘、第部、第章。
- 23) 浦山重郎編著(1998)『情報・通信ビッグバン』東洋経済新報社、第3章、1節。
- 24) この判決が不可欠施設における取引拒絶に対する反トラスト法適用の標準基準とみなされており、不可欠施設の認定に当たり以下の4要件が挙げられている。  
競合企業の事業活動に不可欠である施設を支配的企業が占有。  
新たに同等の施設を建設することはほぼ不可能。  
競合企業との取引を支配的企業が拒絶。  
支配的企業が競合企業と取引することが実行可能。
- 25) 接続ルールの確立、アクセス・チャージ及びユニバーサル・サービスの改革を意味する。
- 26) FCCホーム・ページより、2000年5月31日速報。
- 27) 加入者が電話番号を変えずに電気通信事業者を変更することを可能にする。
- 28) 同一市場で複数の事業者がサービスを提供している場合、追加的なアクセス・コードを用いずに予め選択した事業者にアクセスする。
- 29) 接続のためのネットワーク構成要素毎に接続料が定められ、接続を希望する事業者の必要なサービスのみの購入を可能にする。
- 30) ベル電話会社の所有する設備やネットワーク構成要素への



非差別的アクセスなどが要件として挙げられている。

31) 例えば、FCCはベル電話会社の長距離通信市場への参入について司法長官との協議が義務づけられ、その評価を尊重するべきであるとされているものの、当該評価がFCCの決定に対して排除的效果をもたない旨が明記されている。

32) 続いて2000年6月、SBCコミュニケーションズに対しても同様に参入認可を与えた。

#### 参考文献

- 白川一郎編著（1999）『グローバル化と進化する情報通信産業』通商産業調査会
- 川本明（1998）『規制改革』中央公論社
- パリー・G・コール編（1992）『AT&T分割後』情報通信総合研究所
- 林敏彦編（1994）『講座・公的規制と産業 電気通信』NTT出版
- 鈴木興太郎編（1993）『日本の電気通信』日本経済新聞社
- 浅井澄子（1999）『電気通信事業の経済分析』日本評論社
- 林紘一郎（1998）『ネットワーキング 情報社会の経済学』NTT出版
- 菅谷実、清原慶子（1997）『通信・放送の融合』日本評論社
- 山口一臣（1994）『アメリカ電気通信産業発展史』同文館出版

規制緩和研究会（1992）『通信事業の規制緩和』エネルギー・情報工学研究会議

長谷川俊明（1991）『競争社会アメリカ』中央公論社

電気通信産業研究会（1998）『電気通信産業における事業者網相互接続に関する研究』総合研究開発機構

依田高典（1996）「ローカル・ループのアクセス・チャージに関する経済分析」『公益事業研究』48巻、2号

鬼木甫（1996）「情報通信産業における競争と規制」『ジュリスト』1099

サボルスキー編著（1992）『世界情報通信革命』日本評論社

郵政研究所編（1997）『1996年米国電気通信法の解説』商事法務研究会

浦山重郎編著（1998）『情報・通信ビッグバン』東洋経済新報社

Baumol, W.J. and J.G. Sidak(1994), Toward Competition in Local Telephony, The MIT Press

Crandall, R.W. and Waverman, L.(1995), Talk is Cheap, The Brookings Institution

Duesterberg, T.J and G, Kenneth(1997), Competition and Deregulation in Telecommunications

Gerald Sussman(1997), Communication, Technology, and Politics in the Information Age, Sage Publication

U.S. Department of Commerce(2000), Digital Economy 2000

