

「拡大されたユニバーサル・サービス」を考える

The Expanding Notion of Universal Service

西田 達昭
NISHIDA Tatsuaki

はじめに — 課題の設定 —

I. 1996年電気通信法におけるユニバーサル・サービス

1. 同法第254条の規定
2. 1996年11月の連邦・州合同委員会の勧告決定
3. 小括

II. 「拡大されたユニバーサル・サービス」概念をめぐる議論

1. アメリカにおけるユニバーサル・サービス規則をめぐる議論
2. EUにおけるユニバーサル・サービス政策をめぐる議論
3. 「ユニバーサル・サービスの範囲」の比較

おわりに — 電気通信審議会答申をめぐって —

はじめに — 課題の設定 —

あらゆる万物について言えることかも知れないが、ある制度や考え方はその時代に適合しても、時代が変わっていけばやがて適合しなくなり、新たな時代に適合する新たな制度・考え方に変わっていかざるを得ない。ここで考察する「ユニバーサル・サービス」の概念も、その例外ではありえない。

『「拡大されたユニバーサル・サービス」を考える』⁽¹⁾と題する本稿は、電話事業を素材としながら、IT時代におけるユニバーサル・サービス概念について検討するものである。換言するならば、まずセオドア・ヴェイルによって提唱⁽²⁾され、長年アメリカにおける電気通信政策を規定してきた1934年通信法の第1条に唱われたいわゆる「あまねく」条項を経て、1996年電気通信法で明確に定義され、インターネットの爆発的普及によるIT時代における「ユニバーサル・サービス」とはいかなるものが、を検討することに主眼があると言えよう。

周知の通り、今回の1934年通信法の大改正＝1996年電気通信法の成立の直接の契機としては、いわゆる「情報スーパーハイウェイ」構想が挙げられるが、アメリカにおけるクリントン政権下では、ゴア副大統領が2015年までに全米の企業・大学・家庭などを、大容量の情報が送れる光ファイバー網などで結び、新たな産業・生活の基盤を構築する「情報スーパーハイウェイ」構想を提起した。この構想に基づき、アメリカ政府が1993年に発表した「全米情報基盤(NII)行動アジェンダ」では、「ユニバーサル・サービス」の概念を拡大すべく以下の通り述べる。「1934年の通信法は、国が目指す電話の『ユニバーサル・サービス』を『負担可能な料金で誰もが利用できる基本的な通信サービス』と規定している」「NIIの開発にあたっては、21世紀に生きる

アメリカ市民の情報ニーズにも応えられるように、ユニバーサル・サービスの概念の拡大を目指す考えだ」「基本的な平等を堅持するという精神から、わが国は通信や情報の世界に『持てる者(haves)』と『持たざる者(have-nots)』⁽³⁾の格差が現れるのを容認することはできない」「したがってユニバーサル・サービスの考え方についても、新しい時代にふさわしい、幅の広い概念の形成に努めたい」([6]pp.243-244)。

この「情報スーパーハイウェイ」構想⁽⁴⁾で述べられたユニバーサル・サービス概念が、1996年電気通信法における新たなユニバーサル・サービスの規定につながったものと考えられる。以下、考察の順序としては、まず第1章で、1996年電気通信法で規定されたユニバーサル・サービスの定義についてその中身を検討することにして。次いで第2章では、1996年電気通信法を契機に進展した情報通信産業の新たな姿を背景に、議論が進んでいる「拡大された」「次世代」ユニバーサル・サービス概念について検討することにして。

I. 1996年電気通信法におけるユニバーサル・サービス

本章では、「1996年電気通信法」⁽⁵⁾に規定されたユニバーサル・サービス概念について検討するが、「はじめに」でみた通り、ユニバーサル・サービスに関する一般的・抽象的規定は1934年通信法第1条での「あまねく」規定である。アメリカの電気通信政策を規定するこの通信法は、幾度かの小幅な修正が繰り返されながら今日に至り、ようやく大改正＝「1996年電気通信法」が紆余曲折を経ながら成立⁽⁶⁾し、今日までユニバーサル・サービスの確保のために行われた制度や理念が事後承認の形で規定されたのである。

1. 同法第254条の規定

この新たなユニバーサル・サービスに関する規定は、同法「第I編電気通信サービス」⁽⁷⁾の「第254条ユニバーサル・サービス」⁽⁸⁾に規定されている。以下に検討することにして。

まず第254条(a)項の「ユニバーサル・サービス要件の見直し手続き」では、①FCCは、電気通信法制定後1カ月以内に連邦・州合同委員会にFCC規則改定の検討を付託すること、②合同委員会は、同じく9カ月以内にFCCに勧告を行うこと、③FCCは、同じく15カ月以内にFCC規則改定などの手続きを完了すること、が定められている。続いて同条(b)項の「ユニバーサル・サービスの原則」では、7つの原則が規定されている。

(1)品質および料金。(2)高度なサービスへのアクセス。(3)農村地域及び高費用地域におけるアクセス。(4)公正かつ非差別的な寄与。(5)明確かつ予測可能な支援制度。(6)学校、医療機関及び図書館向けの高度な電気通信サービスへのアクセス。(7)追加の原則。

また同条(c)項の「定義」では、「ユニバーサル・サービスは、委員会が、電気通信及び情報の技術及びサービスの進歩を考慮して、本項に基づき定期的に設定しなければならない向上する水準の電気通信サービスである」とし、「合同委員会が連邦のユニバーサル・サービス支援制度が支援するサービスの定義を勧告し、それを委員会が設定するに際しては、当該電気通信の次の程度を考慮しなければならない」と、以下の通り述べている。

- (A) 教育、公衆衛生または公共の安全にとって不可欠であること。
- (B) 顧客による市場選択の作用を通じて、十分多数の住宅用顧客が加入していること。
- (C) 電気通信事業者により公衆電気通信ネットワークが構築されていること。
- (D) 公共の利益、便益および必要に適合すること。

2. 1996年11月の連邦・州合同委員会の勧告決定

前節で検討した通り、第254条(a)項の「ユニバーサル・サービス要件の見直し手続き」に基づき、FCCは、ただちに「ユニバーサル・サービスに関する連邦・州合同委員会」を設置した。FCCは、合同委員会への付

託と並行して、ユニバーサル・サービスについての数多くの問題を提起した文書を発出して利害関係者の意見を求めた。合同委員会は、1996年11月7日に「勧告決定」を採択⁽⁹⁾したが、勧告内容のうち注目すべき事項には次のものがある。

まず「ユニバーサル・サービス支援の対象となるサービス」として、「①支援対象サービスは、公衆交換網への音声級アクセス、プッシュホン、単独電話サービス、緊急サービス(911を含む)へのアクセス、オペレーター・サービスへのアクセス、長距離通信サービスへのアクセス、番号案内へのアクセスとする」「②場合によっては高度911へのアクセスと低所得者向けの市外通話プロッキング・制限サービスを含める」と述べている。

次に、「支援を受ける資格のある通信事業者」としては、「電気通信法に定める基準を満たす電気通信事業者(移動体通信事業者等を含む)はすべて、ユニバーサル・サービス支援を受ける資格がある」としている。

さらに「低所得消費者のための支援」として、「①現在のライフライン制度とリンクアップ制度を拡大し、全国の有資格低所得消費者が支援を得られるようにする」「②有資格消費者のための連邦支援は5.25ドルとし、州拠出2ドルにつき1ドルを追加する(ただし、最高1.75ドル)したがって連邦支援上限は7ドルとなる」「③有資格消費者は、ルーラル地域等における支援対象サービスと同一のサービスを受けることができ、また市外通話プロッキング・制限サービスを無料で利用できる」「④通信事業者は、市外通話料金不払いを理由としてライフライン消費者の市内サービス切断(通話停止)を行うことはできない」としている。

また「ルーラル地域、高コスト地域等のための支援」としては、「①高コスト通信事業者への支援は、コスト代理モデルによる推定額と全国基準額との差額をベースとする」「②ルーラル通信事業者については、ただちに代理モデルを適用せず、3年間にかぎり埋没費用をベースとする現在の支援を続ける(ただし支援水準は据え置き)」「③FCCは、州と協力して適切な代理モデルの策定を続け、最終的なルールを採択する際にモデルを明示する」としている。

そのほか「学校と図書館のための支援」としては、「①有資格学校・図書館は、すべての電気通信サービス、教室間接続回線、インターネット・アクセスを割引料金で利用できる」「②高コスト地域にある学校・図書館に対して高い割引率を適用する」「③割引率は、20-90%の範囲内とする」「④学校・図書館のためのユニバーサル・サービス支援総額は、年間22億5000万ドルとする」「⑤学校・図書館は、支援金の支出を次年度に繰り越すことができる」([22] pp.5-7)としている。

以上本節では、「見直し手続き」に基づいた1996年11月の「勧告決定」の中身について検討した。ここでは、学校・図書館支援制度の新設や低所得者支援の拡大などについてかなり具体的に述べられている。高コスト地域とルーラル地域におけるユニバーサル・サービス支援については、1997年5月に出されたFCC裁定でもとりあえず現行のままとして改定が先送りされているので、実際上はこの勧告決定が適用されることになる(その後の経緯については後述)。

3. 小 括

本章が目指したものは、アメリカにおける電気通信政策を規定する法律である1934年通信法が、1996年電気通信法に大改正される過程で電話事業におけるユニバーサル・サービス概念がどのように拡大されるのかを検討することであった。簡単にその歴史を振り返ってみるならば、1934年通信法第1条における「あまねく」規定→「情報スーパーハイウェイ」構想における「ユニバーサル・サービス概念の拡大」→1996年電気通信法(1996年2月)の成立、とその第254条(b)項の7つの原則、(c)項の定義→第254条(a)項の「見直し手続き」による1996年11月の「勧告決定」→1997年5月のFCC裁定、との流れである。

ここで簡単な「まとめ」を行っておこう。アメリカにおける「1996年電気通信法」が1996年2月8日に発効してから数年が経過しているが、同法は1934年通信法を全面的に改正し、競争環境の整備と規制緩和を打ち出したものである。実際の運用面については従前に検討したように、その多くをFCCの規制制定手続きに委ね

ている。同法は電気通信から放送、ケーブルテレビ、情報内容規制に至るまで広範な分野を網羅しているため、これらを担当する FCC 部局も多岐にわたっているが、電気通信事業のユニバーサル・サービスに関しては、公衆通信事業者局が担当している。

FCC では、これらのなかで、ユニバーサル・サービス、相互接続、アクセス・チャージ⁽¹⁰⁾の3つを、電気通信法の目指す競争促進実施に当たって最も重要なものとして位置付けている。ユニバーサル・サービスについては、従前に検討した1996年11月の連邦・州合同委員会による勧告決定において、低所得者層の支援や学校・図書館のための支援等に関して具体的施策が打ち出され、またルーラル地域や高コスト地域のサービスのための資金拠出等の主要部分は、1997年5月のFCC決定で現行のまま改定の先送りがなされている。後述するように、アメリカの今後の電気通信市場の競争促進の役割は、1996年法を制定した議会からFCCへ、そして部分的には裁判所へと移行していくことになるものと考えられている⁽¹¹⁾。

Ⅱ. 「拡大されたユニバーサル・サービス」概念をめぐる議論

前章で検討したのは、ユニバーサル・サービスの中身をはっきりと定義した1996電気通信法の各種規定であった。本章ではまず第1節で、前章末で予告したこの規則をめぐるアメリカ議会・FCC・裁判所での議論を検討する。ここではこの間の議論に詳しい城所岩生⁽¹²⁾により検討する。次いで第2節では、これまでアメリカでの議論のみ検討してきたが、欧州ではこの問題がどのように議論されているのかを検討するため、EUでの議論を佐々木勉⁽¹³⁾により検討する。最後に第3節では、日米欧の比較を最もまとまった形で紹介していると考えられ、また本稿が目指している概念をめぐる議論をまとめた図表で提供している福家秀紀を援用することにより検討する。

1. アメリカにおけるユニバーサル・サービス規則をめぐる議論

ユニバーサル・サービス規則も相互接続規則同様、制定直後に訴えを提起された。既存の電話会社や州委員会が、規則は議会が1996年法で示した方針に沿っていないとして、次々とFCCを訴えた。訴訟はテキサス州委員会対FCCに統合され、1999年7月、第5控裁は規則をおおむね支持する判決を下した。

支持したのはまずユニバーサル・サービス規則の中でも最も議論を呼んだ2大プログラム、高コスト地域に対する補助と学校・図書館プログラムである。また規則は商用移動無線サービス事業者に対しても、(適用除外とせずに)ユニバーサル・サービス基金への拠出義務を課したが、判決はこれも支持した。

一方、地域通信事業者に長距離通信料を支払わない低所得者の電話を切断することを禁じた規則などは無効とした。判決を不服とした3社は最高裁に上訴したが、2000年6月、最高裁は独立系電話会社最大手のGTEからの上訴についてのみ受理し、2000年10月に始まる2000-2001年期に審理することとした。

3大規則はアクセス・チャージ規則も含めすべて裁判の洗礼を受けることになるが、ユニバーサル・サービス規則については議会も以下の3つの異議を唱えた。

(a) ユニバーサル・サービスの基本的問題

きっかけとなったのはインターネットである。電気通信と提供サービスについて定義した1996年法は、電気通信サービスであると同時に高度サービスであるサービスが存在するかのような解釈の余地を残したが、FCCはユニバーサル・サービス規則で両者は重複しないとして、コンピュータ裁定以来の2分法を堅持した。電気通信事業者はユニバーサル・サービス基金への拠出を求められるが、情報サービス事業者は免れられる。基金が十分とはいえない農村部の地域通信事業者が、両者の性格を併せもつインターネット・サービス・プロバイダーに基金を拠出させるべく、農村部の議員に働きかけたため、議会は1998年の予算を決めた法律で、ユニバー

サル・サービスの基本的問題について FCC に報告を求めた。1998年4月、FCC は議会に報告書を提出、インターネット・サービス・プロバイダーを引続き情報サービス提供者と位置づけ、基金への拠出を免除するなど、ユニバーサル・サービス規則の枠組みを維持した。

(b) 学校、図書館などに対する補助

3大規則の中でもユニバーサル・サービス規則について議会が異議を唱えた理由は、ユニバーサル・サービスが補助であるため、農村部の議員の関心が高いからだった。議会は学校、図書館、農村部の医療機関への補助についても、1998年の緊急補正歳出を認める法律制定時に注文をつけた。1998年3月、上院に提案された最終案は、当初盛り込まれていた FCC に対して報告を義務づける条項を削除する代わりに、FCC に報告を期待するとの上下両院協議会の声明を添付した。

これを受けて FCC は、1997年夏に設立した①学校および図書館支援、②農村部の医療機関支援、③低所得者および高コスト地域支援、のための3つのユニバーサル・サービス管理機関を、管理コスト削減のため1機関に統合すると報告した。FCC がユニバーサル・サービス基金運営法人を乱造し、大統領よりも高い報酬をトップに支払っているとの批判に応えたものである。

学校・図書館など教育機関に電気通信サービスを割引料金で提供する E レート・プログラム⁽¹⁴⁾は1998年1月から実施されたが、実施と同時に一部長距離通信事業者は事務用加入者に対し、ユニバーサル・サービス基金への拠出額見合いの追加料金を徴収し始めた。AT&T、MCI の2大長距離通信事業者は、同年7月から住宅用加入者にも追加料金を課すると発表したが、これも議会を刺激した。共和党議員らは追加料金を E レート・プログラムの発案者であるゴア副大統領の名を冠して、ゴア・タックスと名づけ、「ユニバーサル・サービス基金への拠出は FCC が議会しか持たない課税権を侵して、新たに課す税金である」として FCC を批判した。

FCC も「ユニバーサル・サービス基金への拠出は、アクセス・チャージの引き下げで相殺できるはずである。アクセス・チャージの減額分を顧客に還元せずに、基金への拠出分を顧客に転嫁するのは不公平である」と長距離通信事業者を非難した。しかし、事態が政治問題化し、E レート・プログラムひいてはユニバーサル・サービス制度そのものの存亡の危機に直面した FCC は、1998年6月公示を出して E レート・プログラムを以下のとおり修正した。

①年間22.5億ドルの学校・図書館に対する補助額を、1998年は12億7500万ドル、1999年6月までの18ヶ月間で19億2500万ドルに縮小する。

②農村地域の医療機関についても年間4億ドルを1998年(暦年)は1億ドルとする。

1999年7月から、アクセス・チャージが予定どおり年間11億ドル削減されることが決まると、FCC は再考命令を出して①の学校・図書館に対する補助額を当初の22億5千万ドルに戻した。農村地域の医療機関に対する補助については需要が少ないことから年間1200万ドルとした。

2000年7月からの E レート・プログラムを発表した際の記者会見で、ケナード FCC 委員長は同プログラムが、インターネットの普及によって顕在化した、デジタルデバイド解消に役立つとした。具体例として、委員長は同プログラムによる40万ドル超の補助によってエスキモーの生徒に、インターネット・アクセスを可能にしたアラスカ州アニアックの例をあげている。

(c) 高コスト地域における連邦、州の補助比率

ユニバーサル・サービス命令は、高コスト地域における補助について連邦が25%、州が75%負担すると定めた。これに対し、農村部の議員や業界団体などは連邦の負担割合が少なすぎて、高コスト地域における手頃な料金が維持できないと批判した。このため FCC は再考命令を出すことを約束、連邦・州合同委員会に勧告を出すよう要請した。1998年11月、連邦・州合同委員会は「25対75」ルールと呼ばれる連邦対州の補助比率の廃止

を勧告した。これを受けて1999年5月、FCCは補助比率を廃止する命令を出した([11] pp.106-109, p.286)。

2. EUにおけるユニバーサル・サービス政策をめぐる議論

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・サービス政策案は、その第II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」と提案し、問題となるのは競争下におけるユニバーサル・サービス政策であることを確認している。

また、「ユニバーサル・サービスの範囲」について、EUにおける議論を参考にすれば、EUはその「相互接続指令」(1997年)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」と概念の整理を行っている。また、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年)においては、「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(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ていた。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)インターネット・サービス、(b)移動体電話サービス、(c)高速アクセス、(d)学校、病院、図書館など公共機関に対する補助をユニバーサル・サービスの範囲に含めるかどうかということであろう(但し、ここでは(c)(d)は省略)。

(a) インターネット・サービス

ドイツ通信経済研究所 WIK 報告書は、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6つの異なるカテゴリーに分けて検討している。同報告書によれば、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は、ユニバーサル・サービス提供の論拠をもとにすれば、それらの提供について正の外部性に関する証拠は存在せず、また価値財として社会が何らかの補助を認めるようなインターネット・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いだしたいとして、それらをユニバーサル・サービスの範囲として扱うことはできないとしている。

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。したがって、望ましい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。しかし2000年 WIK 報告書は、それらをユニバーサル・サービスの範囲に追加して補助を行う必要はないと結論している。インターネット加入者の数は政策支援がなくても増大する傾向にあり、その料金も低廉化傾向にあるためである。

(b) 移動体電話サービス

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、イタリアが人口の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検討事項に加えられた。2000年 WIK 報告書は、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、考察している。

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 선호するであろうとの考えも見受けられる。この主張は、一定的环境下では、セルラー・サービスのほうが固定電話サービスよりも低費用でサービスを提供できることを示している。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ユニバーサル・サービスの費用が安上がりになるかどうか、慎重に検討する必要がある。

移動体通信サービス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場合にも、「不可欠な」

ものとなるかどうか、問題は残るとしている。すなわち、これまで移動体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が、現在もそうした段階にあり、外部性、価値財といった観点から見てもユニバーサル・サービスの範囲に加えるには及ばない、というのである ([17] pp.109-112)。

3. 「ユニバーサル・サービスの範囲」の比較

公正競争上の残された課題の1つであるユニバーサル・サービスに関しては、電気通信市場が独占から競争へと転換した中で、独占を前提とした支配的な事業者の内部相互補助の仕組みが維持困難になってきているにもかかわらず、具体的な検討が遅れている。アメリカにおいては、電気通信が競争場裡で電話からインターネットを初めとしたマルチメディアへと大きく変貌する中で、1996年通信法を成立させ、ユニバーサル・サービスについても再整理を図っている。1998年1月から電気通信市場に全面的に競争を導入したEUにおいても、競争導入に合わせてユニバーサル・サービスの見直しが進められている。これら欧米における見直しの方向性を見てみると、そのポイントは大きく2点に整理できる。①インターネットを初めとしたマルチメディアの発展を視野に入れて、従来、POTSに限られていたユニバーサル・サービスの範囲を拡大すること、②電気通信における競争の進展に伴い、ユニバーサル・サービスを確保するためのコスト負担の仕組みを見直すことの2つである。

わが国においては、郵政省の「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」などで検討が始まったものの、ユニバーサル・サービスのコストについての検証結果は明確にされていない。そもそもユニバーサル・サービスに係わるコストは存在するかどうか、存在するとすればどの程度の規模であるのかが明確にされないと、コスト負担のあり方すら検討できない。

ユニバーサル・サービスのコストを試算するためには、まず、ユニバーサル・サービスの対象となるサービスの範囲を確定することが必要である。次に、ユニバーサル・サービスのコスト算定方式の明確化が必要である。まず、ユニバーサル・サービスの範囲であるが、伝統的なユニバーサル・サービスの概念の代表例であるOECDの1991年の報告書は、ユニバーサル・サービスの要素として次の4つの条件をあげている。①どこでも利用可能なこと、②経済的に利用可能なこと、③一定の品質が確保されていること、④同一料金が維持されていること、である。

これを基礎におきながら、最近の議論を考慮して、アメリカ、イギリス、およびわが国におけるユニバーサル・サービスの範囲を比較したのが図表1である。欧米の場合、通信法、あるいは規制機関の文書の形でユニバーサル・サービスの範囲が明確に示されているのに対して、わが国の場合には、改正NTT法第3条(責務)に、抽象的な「電話の責務」という規定があるのみで、具体的なサービス内容は明記されていない。そこで比較の上では、これまでの郵政省の各種研究会などにおける議論をもとに整理した。英米と比べた場合、特徴的なことは第1に、低所得者向けの直接的な援助などは社会福祉政策として行政がその役割を担ってきていることである。また、第2に、インターネットなど高度サービスの取扱いに関する議論が成熟していないことである。第3に、OECDの4番目の条件との関連で、料金割引などの選択的なサービスとユニバーサル・サービスの関係が必ずしも明確でないことである。

ここでは、わが国の現在のユニバーサル・サービスのコスト試算という目的上、POTSに限定して検討することになる。とすれば、図表1から以下のサービスが抽出される。①公衆網への電話級接続、②緊急通報サービス、③交換手によるサービス、④番号案内、⑤公衆電話。

このうち、②③④⑤は社会政策的な課題に応えるために提供されているサービスと考えられる。一方、①公衆網への接続については、電話網にアクセスするためのローカル・ループ(そのコストは基本料で回収される)が対象となる。経験的に、加入者密度が薄くなるにつれて1回線当りのコストは高くなると推定できるこ

図表1 ユニバーサル・サービスの範囲に関する考え方

サービス	内容	米 国	英 国	日 本
加入電話(固定式)	公衆網への電話級接続 (パルス・ダイヤル)	○	○	○
	プッシュ回線	○	×	×
	共同電話でなく単独回線	○	×	—
	緊急通報サービス	○	○	○
	割引サービス	×	×	△
	交換手によるサービス	○	○	○
	市外通話の利用	○	×	○
	番号案内	○	○	△
	電話帳	×	○	○
	低所得者向けサービス	<ul style="list-style-type: none"> • Life Line, Link Up • Toll Limitation • Toll Blocking 	<ul style="list-style-type: none"> • Life Line Service • 通話可能限度額の 設定 	×
身体の不自由な人向け サービス	×	<ul style="list-style-type: none"> • Text-relay Service 	×	
公衆電話		○	○	○
インターネット・ア クセス		学校、図書館、医療	教育機関	×
携帯電話		×	×	×

(出所) 福家秀紀『情報通信産業の構造と規制緩和』NTT出版、2000年、186ページ。

とから、基本料についてコストベースの料金設定をすれば、料金上地域的な格差が生じることになる。従って、わが国においては、従来、通話料、特に市外通話料からの補填によって、基本料全体の料金水準をコスト以下に抑えると同時に、高コスト地域の基本料を低コスト地域より低く設定し、かつ事務用の基本料を、住宅用より低く設定することにより、住宅用利用者のユニバーサル・サービスを確保するという二重の仕組みが採られてきたのである ([30]pp.185-188)。

おわりに — 電気通信審議会答申をめぐって —

本稿が目指したものは、かつての固定電話が支配的な時代におけるユニバーサル・サービス概念(「伝統的」・「古典的」)が、インターネットに代表されるいわゆるIT時代においていかに変容していくのか(「拡大された」・「次世代」)を探ることにあつた。結論を述べるならば、前章で検討した福家秀紀作成の図表1に現在の議論・到達点が集約されているといつてよいであろう。

ここでは、「まとめ」をかねて2000年末に提出された電気通信審議会の答申を素材に検討することにしよう。同答申では、(本稿に関連する部分として)「ユニバーサル・サービスの確保」([25]pp.49-66)として(1)同サービス政策の位置付け(2)同サービスの範囲(3)同サービスのコスト及び料金水準の存り方(4)同サービスの提供主体とコスト負担の存り方(5)同サービスの外部補助の存り方(6)次世代同サービス確保の存り方(7)新しい同サービス政策の方向性、が提起されている。

この答申に対して、依田高典は「サービスに目を移すと、POTS から VoIP (IP 電話) へ移行し、電話はインターネットの最下級なサービスに過ぎなくなる」と前置きされ、同答申では、「ユニバーサル・サービスの範囲を加入電話・公衆電話・緊急通報のような POTS のみに限定し、インターネットや携帯電話は『次世代ユニバーサル・サービス』として定義している。前者のみを当面の政策対象とし、後者は今後の検討課題であるという」「また、具体的なユニバーサル・サービス補助メカニズムとして」「各事業者が応分の負担を行うユニバーサル・サービス基金方式を提唱している」「しかし、POTS のような古いサービスがやがて大容量・高速な広帯域インターネットの一環として吸収されてしまうことは明らかである。また、そのためのネット技術も電話からインターネットへ急速に変化しつつある。早晩なくなるサービスを保存するために今さらユニバーサ

ル・サービス基金を作ることは、実施費用の最小化の観点からも支持されにくい」(筆者(依田)はPOTSのような消えてしまう可能性の高いサービスをあまねく公平に提供するためにわざわざ基金を作ることは必要ないと考える)「本当に問われねばならないのは次世代ユニバーサル・サービスをどのように普及させるのか、デジタル・デバイドをどのように解消するかである」([9] pp.203-214)と、述べている。

やや長きに渡る引用をおこなったが、ここにこの問題を考えるポイントがあると考えられるからである。かつて「ユニバーサル・サービス」を考える場合、いかに基本的電話サービスを「あまねく」普及させるかに力点があったが、先進諸国においてこの課題が達成されたいま、これからの議論の力点は依田高典が指摘している「次世代(拡大された)ユニバーサル・サービスをどのように普及させるか」「デジタル・デバイド⁽¹⁵⁾をどのように解消するか」に力点が移っていくものと考えられるからである。

- (1) 筆者はかつて1995年に『日米電話事業におけるユニバーサル・サービス』([26])を上梓したが、そのもととなった原稿の殆どは1992-93年に執筆されたものである。執筆(出版)年から推察できるように、その当時はまだ1996年電気通信法ができておらず、携帯電話・インターネットがそれほど普及している時代ではなく、当時の「ユニバーサル・サービス」概念を検討する場合、念頭においていたのは固定(公衆)電話であり、現在の段階からいえば「伝統的」あるいは「古典的」と形容されるユニバーサル・サービス概念であった。筆者が上梓して数ヶ月後にアメリカにおいて、1934年通信法が大改正され1996年電気通信法が成立することになる。またその頃を境に、個人でもインターネットが普及し始め、また携帯電話に至っては1996年より毎年1千万台ずつ増加し続け、2000年には携帯電話が固定電話を凌駕することになる。また、NTTドコモが1999年2月にサービスを開始したiモードによるインターネット接続も「爆発」的に普及し、個人がインターネットに接続することは「日常」となっている。となれば、かつての「伝統的」「古典的」概念からさらに「拡大された」あるいは「次世代」ユニバーサル・サービス概念の検討が要請されることとなるが、小論はその意味において先の研究の続編ということになる。
- (2) 「ユニバーサル・サービス」という言葉を最初に使ったのは、AT&Tの社長を2度勤めたセオドア・ヴェイルであり、「One System, One Policy, Universal Service」との1907年の年次報告書、並びに1908年の広告でのスローガンが最初である。この点について赤木昭夫は「表と裏」があり「そもそもユニバーサル・サービスは、ひとつの独占企業による全米サービスを意味し」「これがこの言葉の第一の使い方」で「それはひたすら企業利益を追求するための生臭い言葉で、いまの表の意味の理想追求とはほど遠かった」([1] pp.244-245)と、述べている。この「生臭い」との表現は他の多くの論者が指摘していることであるが、冒頭で述べたごとく、「スローガン」として時代による変遷によりその意味合いは変化してくるのであり筆者はその「出自」を問わない。なおこのスローガンについては、他に小松崎清介[14]、佐々木勉[17]、林紘一郎・田川義博著[27]、Mueller[33]等も参照のこと。
- (3) この「持てる者」と「持たざる者」との表現は、情報通信政策立案の他の文書にも影響を与えている。例えば、電気通信審議会が1996年2月29日に答申した『日本電信電話株式会社の存り方について—情報通信産業のダイナミズムの創出に向けて—』の中でも、「ユニバーサルサービスに対する平等かつオープンなアクセスの機会を保障し、情報を『持つ者』と『持たざる者』の二極化を回避することが必要である」([24] p.173)と、述べている。
- (4) 「情報スーパーハイウェイ」構想については、先述のNIIに続き、更に拡大したものとしてGIIが提唱されている。1995年2月に発表された「GII協力アジェンダ」では、「ユニバーサル・サービスの保証」として以下の通り述べられている。「GIIの開発の基本には、社会を構成するあらゆる人にアクセスと手頃な料金のサービスを提供するという目標がある。しかしユニバーサル・サービスの定義は必然的に各国では異なる。ユニバーサル・サービスとはたいていの先進国では各家庭および仕事場へ高品質電話回線サービ

- スが提供されるということであり、多くの発展途上国では公衆電話回線へアクセスできるということである」
「デジタル技術の出現によってユニバーサル・サービスの定義はさらに広がった」「事実、ユニバーサル・サービスはつねに進化を続けてきた概念であり、大多数のユーザーの求めによってネットワークの能力やサービスの種類が広がるにつれてその概念も拡大してきたのである」([7] pp.162-163)。
- (5) 1996年電気通信法 (Telecommunications Act of 1996) の原文・並びに対訳は、郵政省郵政研究所編 31]に掲載されており、本稿でもこれを利用させていただいている。また、同法の詳細については城所岩生 [11] が詳しい。
- (6) この「1996年電気通信法」の成立に至る経緯については、数多くの論稿がある。浅井澄子 [2]、城所岩生 [10]、清家秀哉 [19]、高橋洋文 [20]、等も参照のこと。
- (7) この「1996年電気通信法」は、「第 I 編電気通信サービス」から「第 7 編雑則」まで 7 編で構成されている。なお、本稿では電話事業のユニバーサル・サービスについて検討しているため、第 I 編の「電気通信サービス」にのみ言及している。
- (8) この「第 254 条ユニバーサル・サービス」は、(a)ユニバーサル・サービス要件の見直し手続き／(b)ユニバーサル・サービスの原則／(c)定義／(d)電気通信事業者の貢献／(e)ユニバーサル・サービス支援／(f)州の権限／(g)長距離サービスおよび州際サービス／(h)特定事業者向けの電気通信サービス／(i)消費者保護／(j)ライフラインの援助／(k)競争サービスへの補助の禁止、の各項に分かれているが、ここでは特に(a)(b)(c)のみについて紹介し、その他の項目については省略する。
- (9) 1997年 5 月 7 日に FCC は、96年11月の連邦・州合同委員会勧告に基づき、ユニバーサル・サービス支援の対象となるサービス、負担可能性、支援を受ける資格を有する通信事業者、ルーラルおよび高コスト地域の支援、低所得者層のためのプログラム、学校・図書館・医療機関への支援、加入者回線料と通信事業者共用回線料、ユニバーサル・サポート・メカニズムの管理に関する方針を打ち出したが、この「裁定」は基本的に96年11月の同勧告に沿ったものであるので、ここでは同勧告の内容を検討する。
なお、1997年 5 月のFCC裁定の詳細については、城所岩生 [11]、田口英一 [23]、林紘一 [28]、福家秀紀 [30] が詳しい。
- (10) 電話事業における「相互接続」問題、並びにアクセス・チャージの問題は、ユニバーサル・サービス問題とも密接に関連する問題であり、本来ならば「三位一体」的に検討すべきであるが、紙幅の関係で割愛せざるを得ない。この問題については、浅井澄子 [4]、依田高典 [8] [9]、滝川敏明 [21]、林紘一 [28] 等を参照のこと。
- (11) 「ワールド・ダイジェスト／1996年電気通信法制定から 1 年」『海外電気通信』1997年 4 月号。
- (12) 1996年電気通信法は、別名「通信法弁護士完全雇用法」と皮肉られているようであるが、NTTアメリカ副社長等を経て、現在ニューヨーク州弁護士である城所岩生 [11] がこの間の経緯に詳しいのでここで援用している。他に浅井澄子 [3] [5] 也参照のこと。
- (13) EUにおける議論については佐々木勉に代表して登場願っているが、他に木庭治夫 [12]、佐々木勉 [15] [16]、原剛 [29] 等も参照のこと。
- (14) Eレート (E-Rate) ・プログラムの詳細については米田純 [32] を参照。
- (15) 「デジタル・デバイド」の問題は、「拡大された (= 次世代) ユニバーサル・サービス問題と密接な関係にあり、これからの議論は〈固定電話・携帯電話の普及問題 = ユニバーサル・サービス問題〉から〈インターネットの普及問題 = デジタル・デバイド問題〉へ、あるいは〈デジタル・インクルージョン (digital inclusion) = ネットワークからこぼれ落ちる問題〉へと力点が移っていくものと思われる。ここではこれ以上検討することはできないが、木村忠正 [13]、ジェームス・マカナヒイ [18] 等を参照のこと。

【参考文献】

- [1] 赤木昭夫『インターネット社会論』岩波書店, 1996年。
- [2] 浅井澄子「米国通信法の改正」『郵政研究所月報』No. 90, 1996年3月。
- [3] 浅井澄子「ユニバーサル・サービスのコスト算定とその意義」『郵政研究所月報』No. 106, 1997年7月。
- [4] 浅井澄子「米国のアクセス・チャージの現状と問題」『ITU ジャーナル』Vol. 30, No. 10, 2000年10月。
- [5] 浅井澄子「米国のユニバーサル・サービス補助制度とその評価」『InfoCom REVIEW』Vol. 23, 2000年12月。
- [6] アルバート・ゴア・ジュニア米国副大統領ほか著／浜野保樹監修・門馬淳子訳『情報スーパーハイウェイ』電通, 1994年。
- [7] アルバート・ゴアほか著／浜野保樹監修・訳『G I I 世界情報基盤』BNN, 1995年。
- [8] 依田高典「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』第48巻第2号, 1996年12月。
- [9] 依田高典『ネットワーク・エコノミクス』日本評論社, 2001年。
- [10] 城所岩生著『米国通信戦争』日刊工業新聞社, 1996年。
- [11] 城所岩生『米国通信改革法解説』木鐸社, 2001年。
- [12] 木庭治夫「EUのユニバーサル・サービスに関する新指令案の概要」『KDD 総研 R&D』Vol. 10, No. 7, 2000年10月。
- [13] 木村忠正『デジタルデバイドとは何か』岩波書店, 2001年。
- [14] 小松崎清介『ヴェイルーAT&T社長の椅子に2度座った男。』NEC クリエイティブ, 1993年。
- [15] 佐々木勉「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』No. 121, 1998年10月。
- [16] 佐々木勉「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』No. 134, 1999年11月。
- [17] 佐々木勉「電気通信：競争下におけるユニバーサル・サービス政策」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革』日本評論社, 2001年。
- [18] ジェームス・マカナヒイ「デジタル・ディバイドからデジタル・インクルージョンへ：米国における電子的ユニバーサル・アクセス」『情報通信学会誌』第18巻3号, 2001年1月。
- [19] 清家秀哉「米国通信法の改正について」『情報通信学会誌』第14巻第1号, 1996年5月。
- [20] 高橋洋文「米国における通信・放送の融合と競争」『ITU ジャーナル』Vol. 26, No. 4, 1996年4月。
- [21] 滝川敏明「電気通信の相互接続, 企業分割, ユニバーサル・サービス—日米比較による規制改革の検討—(上) (下)」『公正取引』No. 555, No. 556, 1997年1・2月。
- [22] 田口英一訳「米国のユニバーサル・サービスについての勧告—電気通信法に基づくユニバーサル・サービスに関する連邦・州合同委員会の勧告決定—」『海外電気通信』1997年1月。
- [23] 田口英一訳「FCCのユニバーサル・サービス, アクセス・チャージおよびプライス・キャップに関する1997年5月裁定」『海外電気通信』1997年10月。
- [24] 電気通信審議会『日本電信電話株式会社の存り方について—情報通信産業のダイナミズムの創出に向けて—』(答申) 1996年2月29日(伊東光晴編著『情報通信の発展とNTTの今後』日本評論社, 1996年, 所収)。
- [25] 電気通信審議会『IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の存り方についての第1次答申—IT時代の競争促進プログラム—』2000年12月21日。
- [26] 西田達昭著『日米電話事業におけるユニバーサル・サービス』法律文化社, 1995年。
- [27] 林紘一郎・田川義博著『ユニバーサル・サービス』中公新書, 1994年。
- [28] 林紘一郎『ネットワーキング／情報社会の経済学』NTT出版, 1998年。
- [29] 原剛「英国の次期ユニバーサル・サービスに関する OFTEL 諮問文書の概要」『KDD 総研 R&D』Vol. 10, No. 8, 2000年11月。
- [30] 福家秀紀『情報通信産業の構造と規制緩和』NTT出版, 2000年。
- [31] 郵政省郵政研究所編『1996年米国電気通信法の解説』商事法務研究会, 1997年。
- [32] 米田純「米国クリントン政権のユニバーサル・サービス拡充政策—E—Rate 実施を中心として—」『InfoCom REVIEW』Vol. 22, 2000年11月。
- [33] Mueller, Milton L., *Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System*, The MIT Press, 1997.