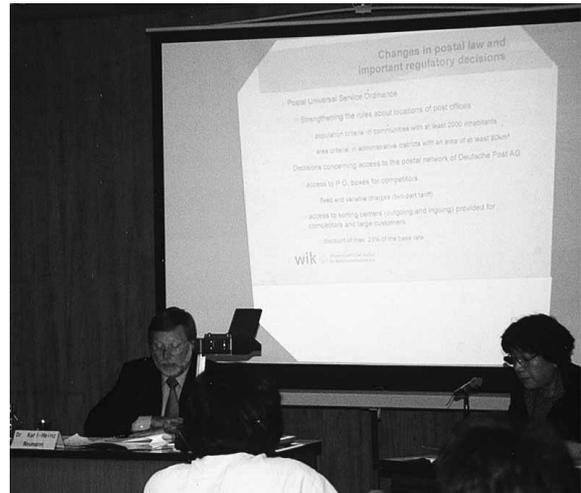


## ドイツにおける電気通信及び郵便の最近の動向について 郵政研究所講演会\*

ドイツ通信科学研究所所長      カール・ハインツ・ノイマン



### 1 はじめに

本日は皆様にお話しする機会ができましたことを大変嬉しく思います。今回の滞在は二日間と短いのですが、郵政研究所からドイツにおける電気通信及び郵便の最近の動向についての講演をしてはどうかとお招きを受けたときは大変嬉しく、すぐにお引き受けしました。

私が属しているドイツ通信科学研究所は、ドイツにおける郵便及び電気通信に関する研究やコンサルティング業務を行い、政策的・規制的なことに関わる活動を行っております。この点においては、郵政研究所の役割と似ており、この数年間、郵政研究所との間で研究交流協定を結び、研究成果及び研究者の交流を行わせていただいています。

私は数年前にも日本に来たことがあります、その時も、電気通信分野の技術が日進月歩で進むことをつぶさに見ることができました。また、それ以前にも日本の電気通信行政には関心があり、それに関する本や論文も書いてまいりました。このようなことから、日本における電気通信政策や市場の変化に常に関心を持っております。

今回、私に与えられたテーマは、ドイツにおける電気通信及び郵便の最近の動向について話してほしいということでした。

そのため、はじめに全体についてのお話しをし、電気通信及び郵便がそれぞれどのような進展を見せているかについてお話しします。

\* 本特集は、平成14年8月22日に来所されたドイツ通信科学研究所長のカール・ハインツ・ノイマン氏が行なった講演の内容を、講演者の了解を得て、郵政研究所の責任において編集を行なったものです。

## 2 電気通信分野における動向

### 改革のプロセス

電気通信分野における改革のプロセスは、昨今の時代にあっては、EU全体がどのように展開してきたかということとペースを合わせて起こっています。この十年来、我々は、EU諸国の中でも電気通信分野の政策につきまして、調和を図るということに相当の努力をし、その結果、相当の成功を収めております。

今、我々は次の段階に入ろうとしています。それは、過去数年間実施してきたよりも更に高いレベルで規制体制そのものの調和を図るというものです。皆様もお聞きになったかもしれませんが、今年4月から新しい電気通信改革パッケージというものがEUにおける法律となっています。

これにつきましては、二年間、欧州委員会を中心に審議が行われ、立法という改革がEUレベルで行われましたので、今後、加盟各国は法律に取り込まなければならず、本プロセスは、2007年まで続きます。国によっては国内法制に組み替えることが簡単にできるかもしれませんが、ドイツを含めたその他の国にとっては、既存の電気通信法体系を相当手直ししなければならないという事情もあり、我々も始めたところです。

その法的な前進や概念について詳しく述べることはできませんが、第一の原則は、マーケットパワーであり、規制当局が介入するベース及び前提となるものです。

第二の原則は、各国の規制当局に対し相当の権限を与え、規制面での介入を行わせるということです。例えば、マーケットパワーがあるということが判断され、そして、事業者がそれを濫用しているとき、規制当局は介入することができるというものです。

第三の原則は、国内における事業者間の調整機

能を果たすとともに、事業者と欧州委員会との間の調整機能を果たすことです。

新しい法体系の下では、欧州委員会は新しい種類の介入を行うことが可能となっており、各国の規制当局が決めたことに対し介入することができます。その目的は、欧州という枠組みの中での各国の規制がより一貫した形でとられるよう、介入の余地を残しているものです。

第一及び第二の原則は、ドイツやその他の国においても比較的容易に受け入れられるようですが、第三の原則である新たな調整の仕組みについては、ドイツでは大変困難なものとなされています。なぜなら、この仕組みがあるために規制面での決定が遅れるのではないかと、あるいは適切な時間的枠組み内における規制面での決定ができないのではないかとのおそれがあるからです。欧州の各機関が適切かつ効率的な形でこの仕組みを実施できるかどうかは、将来を待たなければ評価できません。

ドイツにおける法制度の改革は始まったばかりですが、これは主に経済省が行っており、ドイツ通信科学研究所も助言をしたり、法律案を提起したりしています。なお、ドイツでは来月総選挙が行われますので、法改正の多くの部分は総選挙の後に行われます。

### 長距離及び国際通信分野における展開

ドイツにおいては電気通信市場の開放が若干遅れていたかもしれませんが、現在は競争的であるといっても過言ではありません。すべての市場を開放した1998年以来、あらゆる市場に新規事業者が参入し、新たな規制制度を利用し、既存の事業者であるドイツテレコムに対し、競争的に色々なサービスを提供するようになっていきます。

以上のことは総論的な発言とした上で、各マーケットセグメントがどうなっているかを見ること

が大事です。

長距離及び国際通信分野においては非常に競争が激しくなっております。新たな競争事業者が長距離通信においては40%位の市場シェアを、国際通信においては50%位の市場シェアを持つようになりまし。市場開放が行われてから3～4年の間に、このような状況となっております。

ただし、昨今の情勢を見ると、大変関心深いことがあります。それは新規参入事業者のマーケットポジションを今年に限って見ると、市場シェアは停滞しているか、又は下がっている状況にあります。この現象は大変興味深いことであり、一つの説明できる理由としては、既存の事業者が価格政策により戦い、市場シェアを取り戻したということです。例えば、ドイツテレコムは、ただ単に料金を下げたというだけではなく、それ以外に新しい、革新的な料金制度を導入しています。例えば、「オプションタルフ」というシステムや色々な料金をまとめる「タリフバンドル」を導入することにより、新規参入事業者にとっての環境は一段と厳しくなっています。新規参入事業者が言うには、ドイツテレコムがとっている価格政策はすべてが公正な価格というわけではなく、反競争的な価格政策であると異論を唱えています、今のところ規制当局はその意見にくみしていません。現在、ドイツテレコムの価格は規制の対象ですが、今のところ、規制当局はドイツテレコムが出している価格提案を拒否せず、受けています。

現在、ほとんどの新規事業者は利益を上げておらず、場合によっては市場から撤退しているところもあります。なぜなら、市場シェアを十分に取ることができなかったためです。ドイツの電気通信市場では相当の統合が行われており、市場からの撤退や市場シェアの拡大のための統合が行われています。

そのため、長距離及び国際通信に関しては、ま

だ安定的な市場状況が生まれたということではなく、企業は色々構造を考えリストラをし、長期的に経済性を生み出せる企業体制を作る努力をしているところです。

### 市内通信分野における展開

次に、市内通信に関し、市場構造がどうなっているか、新規参入がどうなっているか、どのような成功を納めた事例があるかについてお話しします。世界のどこでも同じことと思いますが、市内通信は長距離及び国際通信とは全く異なった状況が見られます。この分野には非常に多くの企業が参入しており、全国ベースで参入している企業もあれば、純粋にローカルベースで参入しているところもあります。例えば、ある特定の町又はある特定の市のみでしか事業を行わないところもあり、我々は、それらの企業を「シティキャリア」と呼んでいます。

すべての新規参入事業者は一定のローカルネットワークを作るためのインフラに投資していますが、「ラスト・マイル・トゥ・ホーム」と呼ばれる本当のエンド・トゥ・エンドのサービスを提供しているところはそれほど多くはありません。ほとんどの競争事業者は、既存の業者がもつローカルループに対しアンバンドル・アクセスをもつというコンセプトを取っております。

このローカルループに対するアンバンドル・アクセスは実施されなければならないし、EUのすべての加盟国においてもいずれ実施されなければならないものですが、ドイツにおける状況をみると、ある程度限られた成功しか収めておりません。

その間、実際競争している企業はドイツテレコムからアンバンドルしたローカルループを85万回線持っていますが、これは、他のヨーロッパ全体の2～3倍に当たります。アンバンドリングという概念に基づき考えると、市場シェアの観点にお

いては、新規参入事業者は理論的には50%の顧客を獲得することは可能であると言えます。このベースで考えると、新規参入事業者はすべてのアクセスラインの市場シェアにおいて4%強を獲得することができると言えます。

次にアドレスサブルマーケットについては、すべての顧客の50%に到達することが理論的に可能であるので、アドレスサブルマーケットにおける市場シェアは8%位ということになります。

色々な異なったアクセスラインについての状況を見ると、状況はバラバラであり、面白いものがあります。ほとんどの接続はアナログ回線ですが、アナログ回線の市場シェアは1%、ISDNは7%、プライマリーレートアクセスは14%です。

市場シェアはバラバラとなっていますが、ローカルという観点から見ても全く異なっています。これまで話してきました数字は全国ベースの話でしたが、市内通信については、ローカルだけで行っている事業者もあり、その場合、その都市に限って何%の市場シェアを持つかを知ることが大切です。事業者によっては、アクセスラインで20%の市場シェアを持つところもあります。

この状況をどう評価するかということは非常に面白いことで、私の考えでは、特に一つ一つの都市に限ってみれば市場シェアを20%までとれるということは、アンバンドル・アクセスは経済的にビジネスモデルとなり得るものです。このアンバンドル・アクセスを儲かるものとするためには、私が民間にいた時に行った計算によれば、ローカルネットワークの中で少なくとも15%の市場シェアがあれば経済性が成り立つという計算があります。もし仮に、町の規模が非常に小さい場合、市場シェアが20~25%であれば、アンバンドル・アクセスのビジネスが経済性を持ち得るという計算があります。

しかし、この市場セグメントにも問題がないわ

けではなく、少なくとも新規参入事業者は問題があると言っています。大きな問題はアンバンドル・アクセスに対して払わなければならない料金です。すなわち、アクセスを得るために新規事業者がホールセールに支払わなければならない料金です。新規事業者はドイツテレコムに払わなければならない料金が高すぎるというものです。特に新規事業者は、ドイツテレコムがアナログ回線に対して持っているリテール価格よりももっと高い料金を払わなければならないので、そのループに関するホールセール価格とリテール価格の間で価格の圧縮が起こっていると主張しています。これは、前にも申しましたアナログ回線、ISDN、プライマリーレートアクセス、この三者の間で市場シェアがバラバラになっていることから立証される論点です。

アナログ回線の場合、顧客が払う価格よりも高い料金を払わなければならない場合、相当集中的に使ってくれる顧客でなければ、そのビジネスそのものが利益を生むことにはなりません。

しかし、ISDNやプライマリーレートアクセスの場合は話が大幅違い、同じ値段をホールセールで払っているのであれば、ローカルループから付加価値を大いに付けて自分たちが業務を行うことが可能となります。

### 市内通話の動向

次に、市内通話についてお話ししたいと思います。市内通話についてはアクセスラインとおおむね同じ市場シェアとなっております。その理由は、市内通話についてはキャリアを選択することが実施されていないためです。ドイツでは、日本においてここ数年間行われているやり方とは異なり、キャリアを前もって選択するシステムは、長距離及び国際通信に限られています。ドイツの規制当局もEUとしての義務に合わせてこの点を変更す

ることとなっており、市内通話についてもキャリアを前もって選択することとなっています。しかし、この実施は早くとも来年の夏ごろであり、来年の前半より早く実施されることはないと思います。

#### DSLの動向

次にDSLの市場についてお話ししたいと思います。これはドイツにおいて相当の進展が見られる分野であり、ADSLの加入者は現在300万人を超えています。もともとドイツにおけるDSLの導入は、新規参入事業者が2年前に行いました。その間、ドイツテレコムも、非常に積極的に攻勢に出て、普及率を上げるための価格政策を行ったり、魅力的な商品を提供するなど、ほとんど全ての市場をドイツテレコムが作ってきました。

既存のDSL加入者回線で見ると、ドイツテレコムが大成功を納め、97%ほどの市場シェアを現在持っています。その間、規制当局はラインシェアリングというコンセプトを導入しました。これもアンバンドル・アクセスのようなもので、アクセスの中でフリークエンシーの部分のみローカルループでデータトランスミッション用に使うというのですが、ラインシェアリングにしても、新規参入事業者はあまりうまく使うことはできませんでした。

ブロードバンド・アクセスということで考えてみますと、今はDSLのみで行われており、ケーブルネットワーク・オペレーターというのはドイツでは現在ほとんど存在しておりません。もともとケーブルネットワークというのはドイツテレコムが所有していたもので、それを売ろうとして、実際売ったところもありましたが、その他のところではほとんど成功していません。

今のところ潜在的に競争相手になり得るようなケーブルネットワーク・オペレーターも資金的、財務的に非常によくはない状況にあるため、自分た

ちのブロードバンド・ケーブルネットワークをアップグレードするための投資をする意欲がなかなか出ません。アップグレードしてこそ電気通信のサービスをすることができる能力を身に付けるわけですが、その投資をする体力を持たないのです。これは非常に大切な意味を持ちます。なぜなら、インターネットブロードバンド・アクセスをケーブルで提供するためのチャンスはまさに今がマーケットとしてあるわけで、固定配線をやっているところがそのマーケットを全部とっていくようなことになると、ケーブルネットワーク・オペレーターが実際に体力をつけて、自分のところでそれらのサービスを提供しようとするとき、実際にはマーケットはすでにほとんど残っていないのではないかと思います。

それでは、ドイツにおける電気通信に関する市場状況の締めくくりとして、電気通信改革パッケージの中で大きなトピックスとなっていることは何かということに触れてみたいと思います。

#### 電気通信分野の改革

第一として、EUレベルで採択された電気通信の法律、コンセプト及びモデルを実行するためには我々の国内の電気通信法を改正しなければなりません。

第二として、ドイツにおける電気通信の改革にまつわる大きなトピックス、問題は規制の手続きです。何故、これが問題であるかという過去2年間ぐらい、規制手続きは非常に時間がかかる、長い手続きとなっています。そして、規制手続きに関して裁判が起こったり、裁判で判決が出たとしても裁判所によって相反する判決が出たりという状況であり、規制当局にとっては決して容易な環境にはなっておらず、規制をするのが難しい環境になっています。

第三は、市場の規制緩和に向けての第一歩という点です。

第四は、コンバージェンスをどうするかということ。特にケーブルオペレーターが電気通信に乗り出してくるということになると、コンバージェンスをどうするかという問題がこれまで以上に出てくるでしょう。

### 3 郵便分野における動向

#### 郵便法の変更

次に、郵便についてお話しします。ここでは、ドイツの郵便市場がどのように展開し、また、規制的にどう変わってきたか、また、法律的なことなども含めてお話しいたします。

まず、郵便法に大きな変更が今年加えられました。もともとの郵便法においては、排他的な権利、これは独占と言ってもよいものですが、ドイツポストAGがもつ状況は2002年には廃止することになっていましたが、ヨーロッパというレベルで市場を開放するという審議に相当時間がかかり、この独占権は2007年まで続くということで合意ができました。

この法改正に伴い、ドイツポストAGがユニバーサルサービスを実行しなければならないという義務も明確に規定されました。古い法体系の下では、ユニバーサルサービスに関する義務規定があまり明確ではありませんでしたが、少なくとも独占権が与えられている限りにおいては、ユニバーサルサービスは果たさなければならない義務であるということが明確化されました。

このように、独占権が延長されることに伴い、独占の内容は若干範囲が狭められたということはありませんでしたが、私の考えでは、重量や価格の上限に関する範囲の削減はそう大幅ではなかったと思います。この独占範囲の削減はここ1年来、EUで定められたルールに合った内容となっています。異なったサービスを提供することについて、独占権の範囲の削減はほとんどなかったわけですが、

それでも新規参入事業者が参入できるという範囲も若干生まれています。

ドイツポストAGが持っているユニバーサルサービスの義務についても、より具体化されています。この新しい定義の中では、例えば、郵便局の立地や郵便局をどこに置くかもより強化されています。郵便局を設置しなければならない基準として明確化されたものは、人口2,000人当たり必ず1箇所設けなければならない、また、行政区画として80平方キロメートルの行政区画においては少なくとも1箇所設けなければならないと明確化されました。

また、競合他社が郵便ネットワークにどのようなアクセスを持つかも決定されました。既存の郵便事業者、すなわち、ドイツポストAGは郵便私書箱を競合他社にアクセスとして提供しなければならない、また、区分局に対するアクセスも与えなければならないと定められました。

#### プライスカップ制の導入

最近価格設定体系に関し、郵便における新たな規制体系を作るという意味での大切な決定が下されました。基本的には1997年から郵便料金は変わっておらず、価格の規制は、前回郵便料金が決まって以来、事実上全くありませんでした。もちろん、規制当局としても規制体系を2年前に作るよう導入の努力をしましたが、当時政府が介入し、規制体系を作る動きは止まりました。これに関し、大変大きな決定が数週間前に下され、郵便に関する規制当局が郵便料金に関するプライスカップ制を2003年から2007年までの間に適用するという決定をしました。

規制当局は郵便料金の規制に関しては、3つのグループに分けて、それぞれのグループに上限価格を設定しました。価格を減らすための減少率はすべてのグループにおいて1.8%となってお

りますが、最初の年次において、それは7.2%と非常に高く設定されています。このような数字が出てきたとき、ドイツポストAGは非常に驚き、これを止めなければならないと相当戦ったのですが、彼らの反撃も成功せず、規制当局は今私が紹介した数値を確定させました。

このような郵便料金を下げるということは国際的な競争という観点からも大切なことでした。ドイツの郵便料金は世界の基準の中でも低い方に属するとはとても言えず、どちらかという高い方に属するものであり、このような郵便料金を下げるとい方向に動いていくことはドイツの経済全体にとってもプラスの、ポジティブな出来事だと思います。

このようなドイツの規制当局が下した決定は、EUの競争当局が下している決定と同じようなものであり、この競争当局の決定につきまして最後に申し上げます。

#### 競争当局の決定

2か月ほど前ですが、EUの競争当局はドイツポストAGを相手に取りまして、ドイツポストAGの郵便料金は反競争的である、すなわち、郵便料金は、あまりにも高く設定されており、基本的な郵便料金の高い部分をもって、小包業務に対する補助金となっているとしました。この状況に対して、欧州委員会は5億ユーロの罰金を課す、金利を含めると8億5千万ユーロをドイツポストAGはドイツ政府に払わなければならないとしました。

#### 4 質疑応答

時間も短かったので、皆様方が関心を持っているすべてのことについて私の話で触れることはできなかったと思います。ですから、ご興味のあるポイントについて是非質問を出していただきたいと思います。

Q： 質問が二つあります。

一つは電気通信の規制において競争政策の話が多くなっていますが、その結果、規制当局と競争当局との役割分担がどうなっているか教えてください。

もう一つは、東西ドイツの統一に際し、給与などの体系の違いについてどのように一体化したか教えてください。

A： 第一の質問について、切り口が違う答えを二つ、述べたいと思います。

まず、正式な側面として、規制当局と競争当局の間には協力、調整が行われており、それぞれはどのような役割を持つべきかという政策的な議論が行われています。

この協力には、二つの異なる協力があります。一つは競争当局が何らかの決定に関してコメントをしてきた場合、規制当局はそのコメントをしっかりと受けとめて、それに対応しなければならないという分野であり、もう一つは、競争当局がコメントするかもしれないが規制当局は何もする必要がないという分野です。

皆様、ご存知のように、ドイツの電気通信の規制体制におきましては、マーケット・ドミナンスというコンセプトが非常に大切なものとなっています。関連するマーケットは何か、あるいは、そのマーケットの中でどのようなポジションを持っているか、ドミナントポジションを持っているかどうかを定義するに当たり、規制当局は競争当局からの意見と合わせてやっていかなければならない、少なくとも競争当局からの意見を勘案しなければ、規制当局は決定を下すことができないこととなっています。規制当局といえども、競争当局とのコンセンサスを得なければ決定を下すことはできません。

次に価格規制、あるいは、マーケットにおけるドミナントポジションを悪用したかどうかの決定については、規制当局は、これこれの意思決定を下す意図を持っているということとを競争当局に対し通報しますが、競争当局がどのようなコメントを言ってくるかどうかには規制当局とはとらわれません。

第二の質問について、東西の違った給与レベルを同じレベルにするためのプログラム、特に公務員の給与レベルの違いを同一化するというプログラムがあり、郵便事業も含め公務員の給与レベルは現在、旧東ドイツは旧西ドイツの90%というところまでできています。

次に、社員の立場からみると、東西ドイツの統一があつたようで、旧東ドイツにおいて郵便事業や電気通信に従事していた職員は旧東ドイツに対応する組織の職員であったことから、東西ドイツが統一されることにより、統合された組織の職員となりました。

旧西ドイツの基準から言いますと、旧東ドイツにある組織の規模は過剰に人員がふくれあがっている状態でした。そのため、4～5年位をかけた上で色々なプログラムを導入することにより、相当大幅に人員を減らすことを行い、大体同じレベルにもっていくようにしました。

Q：郵便に関する質問が二つあります。

まず、一点目は、プライスカップ制を導入することにつきまして、初年度である2003年のX値が7.2%であります。非常に高い率を設定する理由は何でしょうか。

プライスカップ制により、物価上昇率X値という計算値になるようですが、実際に郵便料金の値下げにつながるか教えてください。

二点目は、実際に郵便料金の値下げを行うとドイツポストAGの経営が厳しくなると想定されますが、ユニバーサルサービスの提供義務への影響とか、株主の反応はどのようになっているのでしょうか。

A：一点目の質問について、確かに、プライスカップ制がどのような効果を持つかは名目だけではなくて、物価指数も考慮しなければなりません。ドイツの物価指数は1%のインフレとなっておりますので、実質での値下げではなく、名目での値下げということになります。

ドイツの規制当局者がプライスカップ制を導入するかどうかについては、二つの評価を決定しなければなりません。

一つ目は、既存のプライスはどのような状況であるか、自分たちが反映したいと考えているコストを本当に反映しているプライスであるかどうかを決定しなければなりません。二つ目は、規制緩和をすることにより、規制を緩和された事業者がコストを削減することがどれくらいできるかをある程度想定することも決定しなければなりません。

プライスカップ制の経済哲学から考えると、初年度のX値が7.2であり、それと1.8との違いを規制当局者が設定したいと思うコストを上回る価格であるとみなすということが言えることと思います。

二点目の質問に対する答えについて、もちろん、プライスカップ制が導入されるとその企業の財務環境に大きな影響を与えます。特にそのようなことが想定されていなかったときは大きな影響を与えます。ドイツポストAGは利益を上げている企業ですから、全体的にみれば、プライスカップ制を導入しても会社の利益性に影響を与えるものではありません。

ません。会社の反応は、コストを節約することにより実質での価格の値下げをきちんとコミットするのだという反応を示しています。

また、株主の反応について、ドイツポストAGの大株主はまだ政府ですが、上場している企業でもあります。上場企業であるから、株式市場の反応は当然出てくるわけで、ある規制的決定が下されたことと株価の反応にどれだけの相関関係があるかをきちんとみることは難しいことですが、少なくともプライスキャップ制を導入したこの数週間、ドイツポ

ストAGの株価は下がっています。プライスキャップ制を導入したことが影響しているかどうか私には分かりませんが、時期的につながっている現象とは言えると思います。それと同じころ、EUはドイツポストAGがこれまであまりに高い郵便料金を課していたので、先程申しました額を罰金としてドイツ政府に支払う決定を下したということもこの時であったことを述べておきます。

ご清聴ありがとうございました。