

地域通信市場の競争促進について アメリカの取り組みにみる地域競争の促進

前通信経済研究部主任研究官 高地 晴子

〔要約〕

- 1 アメリカでは、独占的事業者であったAT&Tの分割（1984年）の後、長距離通信市場では競争の進展により、料金の低廉化やサービスの多様化が進んだが、地域通信市場は独占のままであった。電気通信事業者の要望を受けた各州での取り組みなどを反映し、1996年通信法では、全ての電気通信市場の競争の促進を規定した。これにより、アメリカ全体で、地域通信市場の競争促進に向けた本格的な取り組みが進められることになった。
- 2 1996年通信法は、既存地域通信事業者に対し、ネットワークの開放（①リセールのための電気通信サービスの卸売価格での提供、②アンバンドル化したネットワーク構成要素の提供）を義務づけることによって、競争事業者が、自己の施設を建設しなくても、地域通信市場へ新規参入することを可能にする手段を確保している。
- 3 AT&Tの分割以後、AT&Tから分割した旧ベル系地域通信事業者には、長距離通信サービスへの参入が認められていなかったが、1996年通信法は、一定の条件を満たせば、長距離通信サービスへの進出を可能とした。この仕組みは、地域競争に非協力的になりがちな既存地域通信事業者に対し、競争協力的なインセンティブを与えるものとして機能している。
- 4 1996年通信法制定後丸4年、連邦通信委員会は、全米レベルで見れば、地域競争事業者のシェアは、提供回線数で4%、サービス収入ベースで6%を超え、長距離競争の場合とほぼ同レベルのペースで競争が進展してきていると報告している。一方、州の規制担当者は、地域競争の進展は遅い、と評価し、その最大の原因は、既存地域通信事業者のネットワーク開放に関する技術的課題の大きさにあると指摘している。ただ、州レベルにおいても、「既存地域事業者のネットワークの開放がなければ、地域競争は進まなかった」とコメントしているように、オープンネットワーク政策、そして、競争を具体的に実施できるようにしていくための各種のルール策定は、地域通信市場の競争を機能させるものとして有効であったと評価している。
- 5 地域通信においては、市場を開放するだけでは、自発的な競争促進は期待できない。アメリカ型の既存事業者に対するネットワーク開放政策については、競争事業者の顧客

獲得を促進させたことは事実であるが、施設ベースの競争を進展させようのか、という疑問が投げかけられている。また、アメリカの規制スタイルや市場環境の中で機能しても、他国でもこうした方法が有効な方策なのかは定かではない。このため、各国それぞれの状況を十分に踏まえた上で、具体的な競争ルールの策定や、ユニバーサルサービス等の在り方も含めた公正な競争条件の整備の検討を行うこと、それらが有効に機能するよう、既存事業者に競争協力的インセンティブを与えるための措置も併せて検討していくことが、地域競争の促進にとって重要といえよう。

1 はじめに

筆者は、1999年10月から2000年3月までの間、アメリカ合衆国カリフォルニア州において電気通信の規制を行なうカリフォルニア州公益事業委員会（CPUC）に滞在し、中からその活動を体験する機会を得た。現在、アメリカの電気通信の規制機関では、重要な課題の一つとして、地域通信市場の競争促進に向けた取り組みが積極的に進められているところであり、その成果も少しずつ現れ始めてきた状況にある。

我が国では、1985年の電気通信自由化以来、地域通信市場は開放されているが、15年が経過した現在、県内通信レベルでも、競争はほとんど進展していない¹⁾。

本調査研究では、CPUC滞在での体験を基に、カリフォルニア州の例を中心として、アメリカで現在進められている地域電気通信市場の競争促進に向けた取り組みとその成果を紹介し、地域通信市場の競争促進の在り方について考察する。

2 アメリカの電気通信規制と電気通信市場

2.1 連邦と州による二重の規制体制

アメリカの電気通信における規制は、連邦の規

制機関と各州の規制機関による二重の規制体制になっている。州をまたがる州際通信（国際を含む）は、連邦通信委員会（FCC）の管轄下であり、州内通信は、基本的には、各州の公益事業委員会の管轄下にある。ただし、州内通信でも、無線通信など、FCCの先占（FCCが州よりも先に権限を占有すること）により、FCCの管轄下になっているものもある。なお、各州の公益事業委員会とFCCは、管理監督関係にはない。

2.2 アメリカの電気通信市場

アメリカの電気通信市場は、次のように分けられる。

- a) 州際通信
 - b) 州内LATA²⁾間通信
 - c) LATA内トール通信（又はローカルトール通信）
 - d) ローカル通信
- a) の州際通信は、州をまたがる通信である。

b) の州内LATA間通信は、州内のLATAをまたがる通信である。c) のLATA内トール（又はローカルトール）通信は、一つのLATA内の通信において、基本料金内でカバーされるローカル通話エリアを越える地域から発信し、当該

1) 1997年度のデータでは、県内通信（市内通話・県内市外通話）におけるシェアは、NTTが97.1%、NTT以外が2.9%となっている。

2) LATAは、Local Access and Transport Areaの略で、地理的に連続した一定の通信エリアをさす。全米で、約170余りのLATAがあり、州内に1つしかLATAがない州もあるが、10以上ある州もある。カリフォルニア州には、11のLATAがある。

LATA境界内までの範囲に着信する通信をさす。日本の県内市外通話にほぼ相当する。d)のローカル通信は、Local Calling Areaとよばれる基本料金内で通話可能な一定圏内の通信であり、カリフォルニア州では、12マイル(約20Km)圏内の通信がこれにあたる。日本の市内通話にほぼ相当する。

2.1で述べたように、a)についてはFCC、b)、c)、d)については、原則、各州の公益事業委員会の管轄下にある。現在、地域通信市場の競争で焦点になっているのは、主にd)のローカル通信市場である。c)のLATA内トール通信市場については、1990年前後から開放してきた州が多く、既に競争も進んできているため、現在、「地域通信の競争」という場合は、一般的には、d)のローカル通信市場のみを指している場合が多い。この場合には、国際、州際、州内LATA間通信及びLATA内トール通信は、長距離通信に分類されることになる。

3 アメリカ電気通信市場の発展と政策の変遷

3.1 長距離通信市場の競争促進から地域通信市場の競争促進へ

アメリカでは、長距離通信と地域通信の双方において、ほぼ独占的な電気通信事業者であったAT&Tに対する反トラスト訴訟(1974年司法省訴訟提起)の決着として、1982年に修正同意審決が出され、1984年、長距離通信部門(他に研究、製造部門等も含む)はAT&Tへ、地域通信部門(22の地域通信会社³⁾)は7つの地域持株会社へと分轄されることになった。

AT&T分轄直後の政策の中心は、競争市場となった長距離通信市場(この時点では、国際、州際及び州内LATA間通信市場)の事業者が通信

を完了するために独占市場である地域通信市場の事業者を支払う“アクセスチャージ”の設定や、独占及び支配的事業者に対する料金規制の設定など、分轄に伴い出てきた新たな問題に対応した制度の導入であった。カリフォルニア州の例をあげれば、同州では、アクセスチャージの設定とともにユニバーサルサービスの問題、分轄に伴う混乱や市場の複雑化に対応するための消費者保護・消費者教育に関するプログラム等の作成にも併せて取り組んだ。また、長距離通信市場における支配的事業者であったAT&Tに対する料金規制のほか、カリフォルニア州の地域電気通信市場における二大独占事業者であったパシフィック・ベルとGTECに対する料金規制改革として、プライスカップ方式を含むインセンティブ規制も導入した。

AT&Tの分轄以後、こうした州や連邦レベルにおける取組みの成果もあり、長距離通信市場(国際、州際及び州内LATA間通信市場)においては競争が進展し、料金の低廉化やサービスの多様化も進んできた。この結果、1995年頃までには、AT&Tは、もはや長距離通信市場における支配的事業者ではない、とみなされるようになった。

一方、地域通信とされてきたLATA内トール市場とローカル市場においては、AT&Tの分轄以後も、独占が維持されていた。しかし、長距離通信市場における競争が激しくなり、AT&Tの市場支配性が弱まるにつれ、長距離通信事業者の要望は、高度ネットワークサービスなどの提供の可能性も視野に入れた地域通信市場の開放へと向けられるようになった。

州内通信について規制権限を有する各州の公益事業委員会は、このような要望を受け、1990年前

3) 旧AT&Tの地域通信会社は、“ベル系”地域通信会社とも言われる。

後から、まず、LATA内トール市場を開放し始めた。これに続き、ニューヨーク州やカリフォルニア州などでは、1990年代前半に、ローカル市場の開放も決定し、その実施に必要となる既存事業者のネットワーク開放に関する条件の設定や各種競争ルールの策定など、公正な競争環境の整備に取り組み始めた。この頃から、規制機関の役割は、これまでの独占又は支配的事業者に対する料金規制から、地域電気通信市場の競争促進のための環境整備（競争ルール策定、紛争の調停等）という方向へ大きく焦点が移っていくことになる。

諸州におけるこうした動きと長距離電気通信事業者からの地域通信市場開放の要望を踏まえ、地域通場市場を含む全ての電気通信市場における競争を理念とする1996年通信法が1996年2月に制定された。これにより、地域通信の競争促進に向けた本格的な取り組みが、アメリカ全体で進められることになった。

3.2 1996年通信法の地域競争関連規定とFCC

1999年通信法には、「競争市場の展開」と題する章があり、ここでは、主に地域通信市場の競争について定めている。1996年通信法制定以来、FCCは、これらの規定を具体的に執行していくための基本指針を制定してきているが、最初に策定された「地域競争に関するFCCの第一命令（1996年8月）」について、「FCCには、州内通信についての権限はない」として、各州の公益事業委員会や電気通信事業者から提訴されていた。この件は、連邦最高裁判所で争われることになったが、1999年1月の最高裁判決は、「FCCは、こ

れらの規定の実施のための規則を制定する権限がある」ことを確認し、FCCの命令を有効とした⁴⁾。よって、各州でも、FCCが制定した基本指針に適合する形で、地域競争のための具体的な取り組みを進めていくこととなった。

4 競争事業者の参入方法

地域通信市場への参入方法として、自己の施設を建設し参入するという“施設ベース”の参入が一般的には想定される方法であるが、実際には、施設ベースによる新規参入は簡単には進まない。そこで、1996年通信法は、競争事業者がより容易かつ迅速に参入できる方法として、「既存地域通信事業者は、要請する競争事業者に対し、①リセール（再販）のために電気通信サービスを卸売料金で提供すること、②アンバンドル化したネットワーク構成要素（UNE⁵⁾への非差別的なアクセスを提供すること」を義務づけている⁶⁾。

つまり、競争事業者の参入には、次の3種類の方法がある。

① 施設ベース

自己の施設を建設し参入

② リセール

既存地域通信事業者から、卸売価格で電気通信サービスをそのまま購入し、顧客に小売価格でサービスを提供

③ UNE (Unbundled Network Elements)

既存地域通信事業者から、アンバンドル化されたネットワークの構成要素（機能）を購入（リース）し、自己の施設と組み合わせて、顧客に電気通信サービスを提供

4) AT&T Corp. v. Iowa Utilities Board, 525 U.S. 366 (1999)

5) FCC命令では、UNEとして提供する義務があるものは、次のものとしている。Loops, Subloops, Network Interface Device, Circuit Switching, Interoffice Transmission Facilities, Signaling and Call related databases, Operations Support Systems (FCC99 238)

6) ニューヨーク州やカリフォルニア州など、いくつかの州では、1996年通信法制定以前から、既にこのような既存地域通信事業者のネットワークへのアクセスが進められていた。

③のUNEは、基本的には、自己の施設との組み合わせになるので、①の一形態とも考えられる。当然、①、②、③の組み合わせによる提供も可能である。

アメリカにおいて特徴的なのは、既存地域通信事業者にネットワークの開放を義務づけることにより、競争事業者が、自己の施設をもたなくても新規に参入することを可能にしていること、そして、これにより、競争事業者に対し、直接顧客を獲得するための広範な手段を確保していることである。このことは、顧客サイドにとっては、事業者選択の可能性の拡大になり、既存地域通信事業者に対して顧客喪失の危機感を与える仕組みになっている。

5 地域通信市場開放へのアプローチ

既存地域通信事業者に対する基本的な義務などは1996年通信法に定められているが、実際、それを具体的に執行していくためのより詳細なルールの策定が必要である。また、既存地域通信事業者のネットワーク開放の条件や提供に係る料金の設定なども必要である。FCCでは、これらのルール策定に関する基本指針の制定のほか、公正な競争環境の在り方に大きな影響を与えるユニバーサルサービスやアクセスチャージの改革にも併せて着手している。

カリフォルニア州においても、公正な市場の確保という観点から、1996年通信法制定以前から、以下の三方面からの取り組みを進めてきた。1996年通信法制定後は、FCCの基本指針にも適合する形で、引き続き三方面からの取り組みを進めている。

① 既存地域通信事業者のネットワーク開放

- ・ネットワーク開放の内容・条件の設定
- ・ネットワーク提供料金の設定⁷⁾ 等

② 地域競争

- ・新規参入の認可条件等の設定
- ・相互接続のガイドラインの策定
- ・リセールルールの策定 等

③ 消費者保護等の公共政策の策定

- ・消費者保護ルールの策定
- ・ユニバーサルサービスの見直し 等

ここで重要な点は、単に「市場を開放」したのみならず、実際に新規参入がおり競争が可能となるよう、競争市場に必要な具体的なルールの策定し、同時に公正な競争環境に影響する他の問題についても併せて対応していることである。

6 地域競争促進のインセンティブである1996年通信法271条

1996年通信法271条は、地域競争そのものに関する規定ではないが、地域競争に密接に関係する内容を含んでいることから、ここで271条の関係について紹介する。

6.1 271条について

1984年のAT&T分轄の際、AT&Tから分割した地域通信事業を営む旧ベル系地域通信事業者は、自社の区域内発信のLATA間通信サービスを提供することを禁止された。これに対し、1996年通信法271条は、旧ベル系地域通信事業者が、ある一定の要件を満たしていると認められれば、その区域内発信のLATA間通信市場を許可する旨規定している。

旧ベル系地域通信事業者がLATA間通信に参

7) 相互接続やUNEの料金については、FCC命令で、総要素長期増分費用方式 (Total Element Long Run Incremental Cost TEL-RIC) 方式を使用することとされた。(FCC96 325)

図表1 14項目の競争チェックリスト

① 相互接続の確保
② UNEへの非差別的アクセス
③ 電柱、管路、導管及び公道使用权への非差別的アクセス
④ 加入者回線のアンバンドル化
⑤ 中継伝送路のアンバンドル化
⑥ 交換機能のアンバンドル化
⑦ 次のサービスへの非差別的アクセス 1) 緊急電話 2) 番号案内 3) オペレータサービス
⑧ 電話帳への番号掲載の確保
⑨ 電話番号割当に対する非差別的アクセス
⑩ 通信の経路設定や完了に必要なデータベース・信号網への非差別的アクセス
⑪ 番号ポータビリティ ⁸⁾ の提供
⑫ ダイアリング・パリティ ⁹⁾ の提供
⑬ 相互補償 ¹⁰⁾ の履行
⑭ リセールの提供

入できるための要件とは、①自社の区域内電話サービスについて、1社以上の施設ベースの競争事業者が存在すること、②14項目の競争チェックリスト(図表1)を満たしていること、が必要であり、申請する事業者は、これらの要件を完全に満たしていることを証明しなければならない。許可・不許可の決定権限は、FCCに与えられているが、決定に際し、当該州の公益事業委員会と司法省に協議することとされている。

なお、旧ベル系地域通信事業者は、271条の要件を満たしていることが認められても、区域内発信のLATA間通信サービスの提供においては、分離関連会社によらなければいけないこと、分離関連会社と競争事業者を非差別的に取り扱うこと、が義務づけられている(通信法272条)。構造分離要件については、3年間の期限付きであるが、

FCCの判断により延長できる(通信法272条(b))。また、申請が許可された後に、許可に必要とされた条件に適合しなくなっているとFCCが判断した場合には、許可の一時停止や取り消しもありうる(通信法271条(b)(6))。

旧ベル系地域通信事業者のLATA間通信への参入許可と、自社の区域内の地域競争の促進をトレード・オフとしているこの仕組みは、地域競争の促進に非協力的になりがちな既存地域通信事業者に対し、協力的に行動させるインセンティブを与えるものとして評価されよう。

6.2 審査基準

これまでの271条の申請に対するFCCの審査手続では、以下の点が重視されている。

- ・申請者は事実に基づく証拠をもって、全ての要

8) 番号ポータビリティとは、電気通信サービスを受けていた利用者が、ある電気通信事業者から他の電気通信事業者に切り替えた際に、品質、信頼性及び利便性を損なうことなく、従前の電気通信番号を同一の場所で保持することができること

9) ダイアリング・パリティとは、顧客が、2以上の電気通信サービス提供者の中から自らが指定する電気通信事業者へ、アクセス・コードを用いず自動的にその電気通信を経路選択できること

10) ここでいう相互補償とは、電気通信の発信と着信の精算に関し、地域通信事業者間で相互に補償するよう協定を締結する義務のこと(1996年通信法251条(b)(5))

件を完全に満たしていることを証明することが必要

- ・提出される証拠は、より客観性が高いものに重点がおかれること
- ・公益事業委員会から出される証拠には、相当な重点がおかれること

具体的な競争チェックリストの適合性審査基準としては、FCCは、次の点をあげている。

① “ Substantially the same time and manner ”

質、正確性、タイミングにおいて、自己の顧客にサービスを提供するのと実質的に同レベルで、競争事業者（CLEC）に対しアクセスを提供しているかどうか

② “ Meaningful opportunity to compete ”

自己の顧客に対しては提供していない機能へのアクセスを提供する場合は、CLECに提供されたアクセスの質が、効率的な事業者と競争すべき意義のある機会を与えるようなレベルのものであるかどうか

なお、これらの基準に基づく審査において、実際には、全体の状況を考慮し、個別に判断するものとされている。

具体的な審査例をみると、FCCは、図表1の競争チェックリストの①相互接続と②UNEに、特に重点をおいて審査を行なっている。例えば、相互接続においては、通信法251条で要請されているように、(1)技術的に可能なポイントでの相互接続の提供、(2)質的に自己に対するものと同レベルであること、(3)料金・条件が公正、合理的かつ非差別的であること、を充足しなければいけない。申請事業者は、これらを証明するために、例えば、(2)については、自己のネットワーク内におけるオフィス間中継路の技術指標として使われている

“ 中継路障害データ ” などの指標によって、自己のオフィス間中継路と競争事業者との接続のための中継路に質的差異がないことを証明しなければならない。(3)については、申請事業者による相互接続の内容・設定時間、トラブルに対する修復時間などを示すことが必要になる。相互接続の中には、競争事業者の施設を設置するために既存事業者の局舎スペースの一部を提供するコロケーションに関する内容も含まれるが、各種タイプのコロケーションの提供を可能としているか、提供までの手続きが迅速かつ効率的であるか、州の公益事業委員会の承認に基づく料金で提供されているか、などを証明することが必要である。

チェックリストの②UNEについては、オペレーティング・サポート・システム（OSS）の提供状況に特に重点を置いて審査している。OSSとは、既存地域通信事業者が、電話サービスの注文の記録、電話サービスの提供、保守・修理、料金請求などの管理運営を行うために使用するコンピュータシステムのことであり、既存地域通信事業者は、UNEの一構成要素として、アンバンドル化して競争事業者にアクセスを提供しなければならないとされている¹¹⁾。UNEのループ（加入者回線）を使用する競争事業者にとって、既存地域通信事業者のOSSにアクセスできなければ顧客から注文をとってサービスを提供することができなため、自己のシステムから既存事業者のOSSへのアクセスを確保することは、サービス提供の必須条件である。OSSの提供については、第三者の独立機関による運用テストが実施され、OSSの提供が確保されているか、OSS提供を確保するための支援体制が整備されているか、OSS提供に関する既存事業者の業績測定基準の作成や基準違反に

11) FCC命令では、OSSはネットワーク構成要素であり、1996年通信法251条に基づき、要求によりアンバンドル化されなければならない、としている。(FCC96 325、FCC99 238) FCCは、OSSは次の5つの機能からなるとしている。1) Pre ordering、2) Ordering、3) Provisioning、4) Maintenance and Repair、5) Billing (FCC98 72)

図表2 通信法271条の申請状況

申請事業者(州)	申請日	結果
アメリテック(ミシガン)	97.1.2	申請取下げ(97.2)
SBC(オクラホマ)	97.4.11	不許可(97.6.26)
アメリテック(ミシガン)再申請	97.5.21	不許可(97.8.19)
ベル・サウス(サウルカロライナ)	97.9.30	不許可(97.12.24)
ベル・サウス(ルイジアナ)	98.7.9	不許可(98.10.13)
ベル・アトランティック(ニューヨーク)	99.9.29	許可(99.12.22)
SBC(テキサス)	00.1.10	申請取下げ(00.4)
SBC(テキサス)再申請	00.4.5	許可(00.6.30)

対する罰則等が確立されているか、などが重要なポイントになる。また、UNEの料金について、州の公益事業委員会で承認されたものに基づき提供されているかどうかも重要である。

6.3 申請状況

これまでの271条に基づく申請状況は図表2のとおりであり、このうち、ニューヨーク州のベル・アトランティック、テキサス州のSBCが許可されている。

ニューヨーク州のベル・アトランティックの許可におけるFCCの審査基準によれば、申請の許可において特に重要であったものは、次の四点である。

- ①ニューヨーク州公益事業委員会の指揮の下で、問題解決や論点明確化などのためのセッションや技術的ワークショップが、全ての利害関係者の完全かつオープンな参加によって開催されたこと
- ②ベル・アトランティックのOSS提供について独立した第三者機関による広範なテストが実施されたこと
- ③明確に定義されたOSS等の適切な提供(業績)の測定のための基準作成と業績測定が実施されていること

④ベル・アトランティックの参入後も、271条のチェックリストに適合し続けるよう、強力な財政的インセンティブを付与した業績確保のための措置が採用されていること

7 地域通信競争の進展状況

7.1 全米における進展状況

FCCによれば、1996年通信法制定から丸4年、競争地域通信事業者(CLEC)のシェアは、提供回線数で見れば4%、地域通信サービス収入で見れば6%を超えるまでになり、地域競争は着実に進展していると評価している(図表3)。

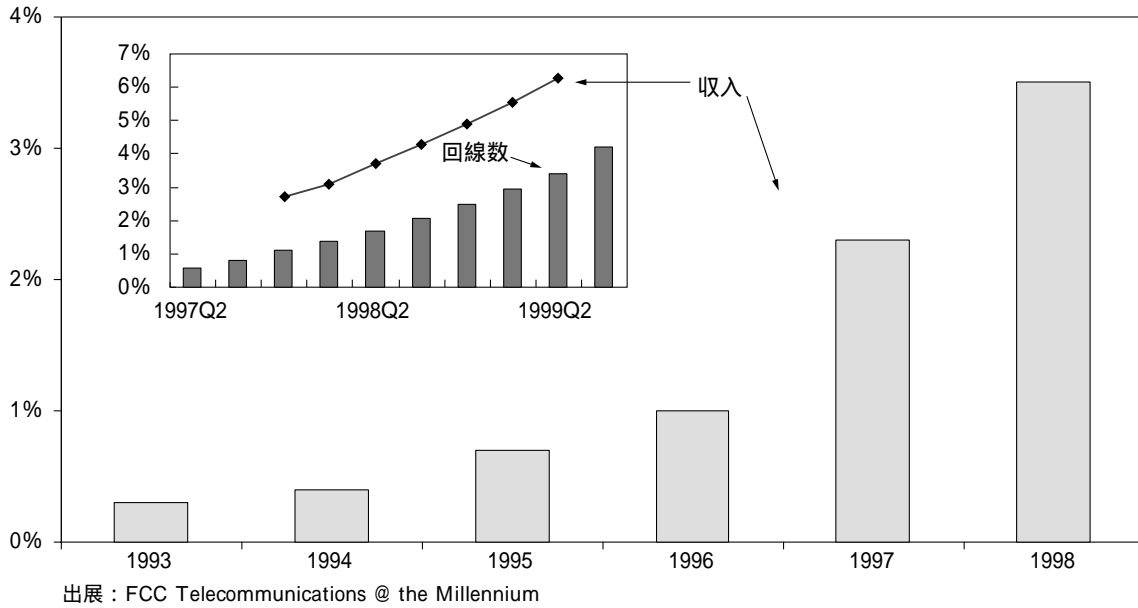
また、長距離通信競争の場合と比較すると、長距離競争事業者が6%のシェアを獲得するのに匹敵する速度で地域競争は進んでいると報告している(図表4)。

さらに、電気通信事業者のネットワーク建設の比較でも、競争事業者(CLEC)のファイバー敷設量は、1995年末から1998年末の間で、5倍に増加していること¹²⁾、1999年第3四半期に敷設された新規全ネットワークの65%がCLECによるものであること¹³⁾、などを示し、競争地域通信事業者によるネットワーク投資も着実に増加しているとみている。

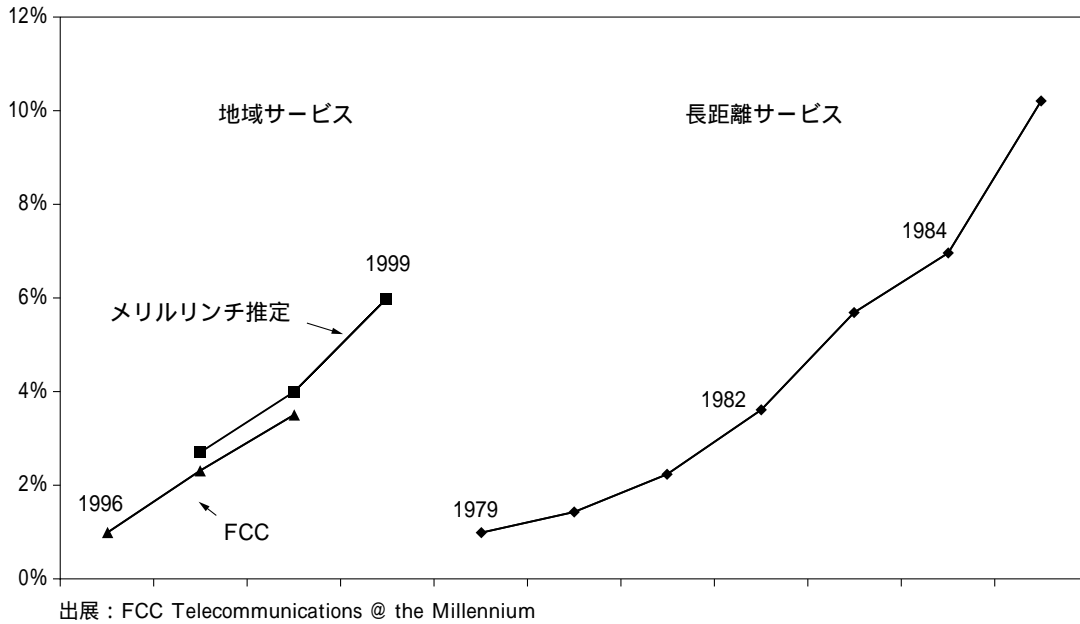
12) "FCC Report on Local Competition"(1999) p. 2, p. 15

13) FCC, "Telecommunications @ the Millennium"(2000)

図表3 地域サービスの収入と回線数における競争事業者のシェア



図表4 地域と長距離市場における競争事業者のシェアの推移 (収益ベース)



7.2 カリフォルニア州における地域通信競争の進展状況

(1) 新規参入数・新規事業者のシェア

カリフォルニア州においては、1999年10月末時点の新規参入事業者数は187社であり、その内訳

は図表5のとおりである。

収益ベースのシェアで見ると、カリフォルニア州の既存地域事業者最大で旧ベル系（旧AT&T）であるパシフィック・ベル（PB）は、1998年9月時点で1～5%のシェアを喪失したと報告され

図表5 カリフォルニア州における新規競争事業者

施設ベースのみ	14社
施設ベースとリセールの組み合わせ	75社
リセールのみ	98社

図表6 パシフィック・ベル(PB)と競争事業者のシェア(提供回線数)

	加入者回線数		ローカルツール	
	住宅用	ビジネス	住宅用	ビジネス
PBのシェア	99%	84%	88%	31%
競争事業者のシェア	1%	16%	12%	69%

ていることから¹⁴⁾、現時点では、それ以上のシェアを失っていると考えられる。また、パシフィック・ベルからの報告によれば、顧客への提供回線数におけるシェアで見れば、1999年半ば時点で、図表6のとおりになっている。

カリフォルニア州における主要な競争事業者16社に対する調査では、16社のうち8社が住宅用サービスを提供し5社が州全体でサービスを提供している。また、14社がビジネス用サービスを提供し3社が州全域でサービス提供をしているが、他の事業者のサービスも、州の多くの地域でサービス利用が可能となっている。

(2) 新規参入の方法

新規参入の方法としては、最も手軽な方法であるリセールからスタートした競争事業者が多かったようであるが¹⁵⁾、リセールによるアクセス回線の提供割合は、全米平均でみると、1999年6月末時点で2.1%に達し、いまだに増加傾向にあるのに対し、カリフォルニア州においては1.5%程度にとどまり、ここ2年ほとんど伸びていない(図

表7)。

カリフォルニア州公益事業委員会へのインタビューにおいても、「リセールから新規参入がスタートしたが、リセールはうまく機能せず、ほとんど伸びていない」と述べている。その原因としては、顧客の事業者変更(既存事業者から新規事業者へ)が円滑に行なわれず顧客に対するトラブルが多かったこと、などによる。実際、現在では、主要な競争事業者もリセールのマーケティングは中止している。

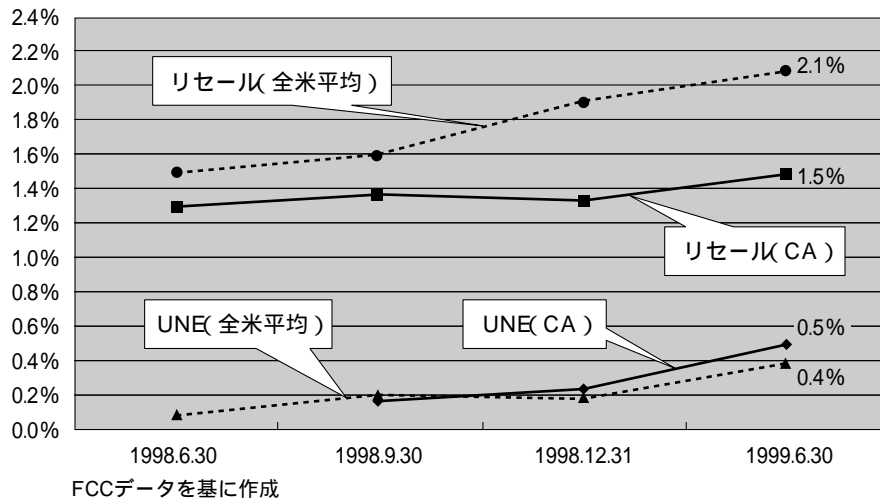
一方、UNEによる提供回線数の割合は0.5%程度と低い。最近では、全米平均、カリフォルニア州とも、UNEの伸び率が高まってきている。UNE提供に係るルールや料金が設定されるにつれ、UNEを利用したサービスの提供が競争事業者の参入形態としてより確立してきたと考えられる。また、既存地域通信事業者は、個々のUNEの提供のみならず、全てのUNEを組み合わせたUNEのセットである「プラットフォームUNE」の提供も可能にする必要があることが連邦最高裁判決により確認されたため¹⁶⁾、今後、競争事業者

14) パシフィック・ベルの271条申請に関し、カリフォルニア州公益事業委員会に提出された文書からの情報。

15) 連邦政府機関のGeneral Accounting Office (GAO) による全国調査でも、同様に報告されている。“Development of Competition in Local Telephone Markets”(2000) pp. 18-19.

16) AT&T Corp. v. Iowa Utilities Board, 525 U.S. 366 (1999)

図表7 競争事業者によるサービス提供回線割合の推移
(リセール又はUNE(加入者回線)によるもの)



からみれば、リセールよりも料金面で魅力的なUNEが伸びる可能性は高いと考えられる。カリフォルニア州公益事業委員会では、特に、住宅用の競争促進にとって、プラットフォームUNEが重要になってくるとみている。

施設ベースの新規事業者については、その規模等について規制機関等への報告義務がないため、シェア等を把握するのは難しい。しかし、施設ベースの新規事業者は、電話番号におけるエリアコード(日本の市外局番に相当)の後に続く3桁のコード(NXXコード)を保有することが必要になるため¹⁷⁾、NXXコードの割当状況を見れば、どれくらいの数の新規事業者がどのような地域にNXXコードを保有しているかは把握できる。カリフォルニア州で見れば、住宅用・ビジネス用双方とも、大きなメトロポリタン地域に集中していることが明らかになっている。特に、ロスアンジェルスとその周辺地域においては、30社以上の競争事業者がNXXコードを保有している。また、10~29の競争事業者が、サンフランシスコやサン

ディエゴ等の大きな都市とその周辺地域において、NXXコードを保有している。全米における競争事業者のNXXコード保有数のシェアをみると、1999年第2四半期では、20%となっており、1996年当初の1%から、着実に増加してきているのがわかる¹⁸⁾。

7.3 地域通信競争に対する評価

(1) 総合評価

カリフォルニア州における地域通信競争の進展に関し、カリフォルニア州公益事業委員会(CPUC)の地域競争関係の長及び職員にインタビューを行なったところ、「地域競争の進展は遅い」と感じていることがわかった。競争の進展が遅れている大きな原因としては、技術的課題の大きさを指摘している。その最大のものが、OSSの問題である。OSSは、元々、既存地域通信事業者の内部使用のために設計・運用されていたものであるため、そのシステムを競争事業者に開放するためには、システムの変更を含む様々な調整が必

17) 施設ベースの新規事業者でなくても(リセールベースの新規事業者でも)料金システムの関係から、NXXコードを保有する場合がある。

18) "FCC Report on Local Competition(1999)", p66.

要になる。それらが円滑に進んでいないということが、競争事業者の新規参入を遅らせる主要原因になっていると言われている。また、OSS以外にも、既存事業者の局舎貸し、いわゆる“コロケーション”の提供に関する問題など事業者間ルールや調整が必要な問題が解決していないこと、このため、相互接続協定が円滑に締結できないことも、参入を遅らせる大きな原因になっている¹⁹⁾。実際、通信法271条の審査において、チェックリストの①相互接続や②UNEについて、特に厳重な審査が行なわれているのも、それらが地域競争における最大の問題であるとの認識に基づくものであろう。

(2) 顧客サービスからみた評価

CPUCでは、競争の進展は遅いが、競争の導入は、地域通信事業者数が増えて顧客の選択範囲の拡大をもたらしていることにより、公共利益の増大につながっているとして評価している。例えば、既存事業者のサービスが気に入らなければ他の事業者に変更することも可能になった。また、競争により、長距離通信、地域通信、インターネットサービス等のパッケージサービスが拡大し、顧客にとっては支払先が一箇所ですむ等、利便性が向上した。実際、競争事業者にとっても、長距離サービスやインターネットサービス等の各種サービスをパッケージで提供できるという点が、地域市場参入への主要なインセンティブになっている。また、将来の新しいサービスの提供に向けての顧客ベースの確立といったビジネス戦略も、参入インセンティブになっていると言われている²⁰⁾。

一方、CPUCは、顧客の選択範囲は拡大したが、サービスの質については、かえって悪化した面もあり、競争によってはその向上は図れないと、述べている。市場の変化に伴い、消費者の混乱が増大するとともに、事業者変更に伴うトラブルの増加や、顧客の承諾なく事業者を変更する“スラミング”、顧客の承諾していないサービスについて不当な料金請求をする“クラミング”の増加も報告されている²¹⁾。このため、カリフォルニア州では、消費者保護や消費者教育に対する措置が、併せて進められているところである。

(3) 地域競争が既存地域通信事業者に与える影響

カリフォルニア州における地域競争が既存地域通信事業者の収益に与える影響をみると、既存事業者の収益自体は増加しており、マイナスの影響は出ていないとのことであった。これは、現在、カリフォルニア州では、新サービス、基本サービスとも成長しており、市場全体が拡大していることによるものと考えられる²²⁾。

実際、既存地域通信事業者は、地域競争の進展は規制緩和につながると捉えているため、地域競争を歓迎している面もある。また、旧ベル系地域通信事業者（パシフィック・ベル）にとっては、1996年通信法271条の存在（LATA間通信への参入）が、競争促進に協力する大きなインセンティブになっているようである。

無線、衛星、CATVなどの技術を使った参入が、既存地域通信事業者への脅威になっているかとの質問については、CATVなどによる提供は増加傾

19) GAOによる全国調査でも同様の問題が競争事業者から指摘されている。“Development of Competition in Local Telephone Markets”(2000) pp. 23-27.

20) GAOによる全国調査でも同様の問題が競争事業者から指摘されている。“Development of Competition in Local Telephone Markets”(2000) pp. 21-22.

21) 全米でそのような傾向にあることが指摘されている。

22) 基本サービスにおける加入者数は、年々増加傾向にあり、年率平均約3.8%の増加率である。この原因としては、人口増加のほか、家庭がファックスやインターネット目的で2本目の電話サービスに加入していることによると言われている。

向にあるが、まだ、そこまでには至っていないとのことであった。一方で、現在、全米で13万のケーブル顧客が、ケーブル会社から電話サービスの提供を受けているが、2005年には50%の世帯がこの選択をする、との予測もある²³⁾。ケーブル会社は、近い将来、既存地域通信事業者に対する最大の競争相手になることが想定されるとともに、競争の内容も、通信サービスのみならず、テレビや映像サービスも含めた総合情報通信サービスの提供へと変化していくのではないかと思われる²⁴⁾。

(4) 地域競争促進に重要な政策

CPUCでは、地域競争促進に最も重要な政策として、既存地域通信事業者のネットワークの開放を義務づけたオープンネットワーク政策をあげ、この政策なしには、地域競争の進展はなかったらうと述べている。また、番号ポータビリティやダイヤリングパリティの確保、相互接続のガイドラインの作成など、公正な競争に必要なルールの策定も重要な政策としてあげている。さらに、既存地域通信事業者が、内部補助などによりコスト以下でサービスを提供することを防止するためのプライスフロア（料金下限）の設定も有効な政策であったと指摘している。

これらの競争ルールが策定された後は、既存地域通信事業者が、これらのルールを遵守し、競争に協力的な行動を取り続けるかどうかという点が重要になる。そのためには、271条関係でも行われているとおり、既存地域通信事業者の業績を定期的に測定し、一定の基準を下回ることがあれば、罰則を与えるなどの仕組みが有効にならう²⁵⁾。現在、カリフォルニア州でも、パシフィック・ベル

の271条の申請準備にあわせて、そのための取り組みが進められているところである。今後、規制機関としては、こうした仕組みの下で、既存事業者の業績を監視し、必要があれば是正措置を講じていくといった“競争ボリス”としての役割が求められていくだろうと予見している。

8 おわりに

アメリカでは、地域市場を開放しただけでは地域競争の進展は期待できないとして、既存地域通信事業者のネットワークの開放を義務づけるとともに、競争を具体的に実施していくための各種競争ルールの策定を行ってきている。カリフォルニア州公益事業委員会も、「既存地域事業者のネットワークの開放がなければ、地域競争は進まなかった」と述べているとおり、アメリカでは、このオープンネットワーク政策は、地域競争の進展に重要な政策として一定の評価を得ている。ただ、施設ベースの事業者の参入が進まない限り本当の競争とは言えず、施設ベースではまだほとんど競争が進んでいないことも指摘されている。また、UNEは、かえって、競争事業者の施設への投資意欲を失わせる可能性があるとの批判もある。

しかし、アメリカのネットワーク開放政策は、独占事業者であった既存地域通信事業者に対し顧客を失う危機感を与えられること、競争事業者にとっては、顧客ベースの確立や市場情報の獲得が可能になることにより、将来、自己の施設建設へと円滑に移行する可能性を高められることから、アメリカの地域競争を早期に起動させ、促進につなげていく上では有効な政策であったといえよう。

我が国でも1985年の電気通信自由化以来、地域

23) FCC, “Telecommunications @ the Millennium”(2000)

24) アメリカでは、ケーブル会社が所有するネットワーク開放の議論も進んでいる。

25) GAOによる調査では、司法省とほぼ全ての州の公益事業委員会が、既存地域通信事業者の業績測定の基準策定と実施が、地域競争にとって非常に重要であると主張している。“Development of Competition in Local Telephone Markets”(2000) p31.

市場への参入を可能としてきたが、地域競争はほとんど進展していない。このことから明らかとなり、地域通信においては、競争促進のための具体的な措置なしに、自発的な競争進展を期待するのは難しいといえる。アメリカ型の既存地域通信事業者のネットワークの開放政策は、アメリカにおける事業者自身の要望を反映したものであるが、市場動向や事業者のビジネス戦略などは国や地域によっても異なる上、必要なルールの策定や事業者間調整に多大な時間とエネルギーを要することから、全ての国で望まれる方法とは限らない。また、利害関係者が参加し、それぞれが自己の正当性を主張し、それらを調整していくといったプロセスを経てルールを策定していくという、関係者の自己責任原則を基礎とした規制スタイルをとるアメリカだからこそ、こうしたやり方が要望さ

れ、かつ、機能しているとも言える。よって、こうしたネットワーク開放の手法を他国へ適用するかという点については一概には判断できず、それぞれの事情を踏まえた上で検討していくことが必要であろう。

一方、具体的な競争ルールを策定したり、ユニバーサルサービス等の在り方も含めた公正な競争条件を整備していくといったことは、地域通信競争を機能させる上で必要な政策といえよう。また、競争ルールが確立した後も、アメリカで行われている旧ベル系地域通信事業者に対するLATA間通信進出とのトレードオフや業績測定システムのように、既存地域通信事業者に競争協力的なインセンティブを与える措置も併せて検討していくことが重要と思われる。

参考文献

- 山口一臣 [1994] 『アメリカ電気通信産業発展史 ベル・システムの形成と解体過程』 同文館
- “ AT&T Corp. v. Iowa Utilities Bd. ”, 525 U.S. 366 [1999]
- State of California, Public Utilities Commission [1998] “ Decision 98 12 069 ”
- State of California, Public Utilities Commission [1994] “ Decision 94 12 053 ”
- United States, FCC [2000] “ Telecommunications @ the Millennium ”
- United States, FCC [2000] “ Trends in Telephone Service ”
- United States, FCC [2000] “ Memorandum Opinion and Order, ” FCC99 404
- United States, FCC [1999] “ Third Report and Order and Fourth Further Notice of Proposed Rulemaking, ” FCC99 238
- United States, FCC [1999] “ Local Competition: August 1999 ”
- United States, FCC [1998] “ Notice of Proposed Rulemaking , ” FCC98 72
- United States, FCC [1996] “ First Report and Order, In the Matter of Implementation of the Local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996 , ” FCC96 325
- United States, General Accounting Office [2000] “ Development of Competition in Local Telephone Markets ”