

電気通信事業における分割民営化の在り方について⁽¹⁾

平井 友行

目次

1. 問題意識
2. 我が国における電気通信市場に関する競争政策・規制政策について
3. アクセス規制論と構造分離論
4. 新オーストリア学派の競争観（競争論）と財産権アプローチ
5. 通信・放送の融合に関する懇談会
6. 米国 AT&T の分割と FCC の役割変化
7. 規制政策・競争政策と行政機構の在り方
8. まとめ

1. 問題意識

日本郵政公社が2007年10月に持株会社方式にて分割民営化されることとなった。「官から民へ」という小泉首相の強い「民営化」に対する信念によって政治的な紆余曲折があったものの漸く現実のものとなった。

「民営化」という華やかな言葉の背後にあって、「分割」という経営形態の在り方についての詳細な議論は、それ程為されていなかったように思う。寧ろ「持株会社方式による分割」は「民営化」を実現する為のひとつの道具・便法といった程度の意識ではなかったか？（民営化論議の中でも「郵政民営化」という人はいても「郵政分割民営化」という人はいなかった。）

現在、日本郵政公社は民営化プロセスの準備期間にある。すでにこの初期設定されたこの制度設計に「歪み」を生じている。

純粹持株会社による分割を初めて実施したのは NTT である。それは、1995年に NTT の経営形態の在り方をめぐる議論の中で、「会社分割」を実施したい郵政省と経営の一体性を担保したい NTT との間の政治的な妥協の産物であったとも言われている⁽²⁾。

- (1) 本稿の準備・作成過程においては多くの方々からご批判やコメントをいただいた。特に、加藤寛本学学長には大変お世話になった。また、本年6月の計画行政学会では大村達弥慶応大学教授より貴重なコメントをいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げたい。
- (2) 例えば、第二臨調事務局調査員であった旭リサーチセンター会長である鈴木良男氏は「1996年12月に郵政省（現総務省）と NTT の合意により、持ち株会社の傘下に各事業会社を置く現在の組織形態が生まれた。分離・分割を求める郵政省と、持ち株会社制度の導入で実質的な一社体制を維持したい NTT の主張を足して二で割ったようなもの。というより、足しただけで奇妙な組織となった」という [神崎, 2006年]

日本郵政公社の分割民営化（経営形態）論議では「民営化」が目的化し、NTTの分割民営化論議では「分割」が目的化してしまった。それは何故か？筆者は下記のような三つの要因があるのではないかと考えている。

一つ目は、1985年、第二臨調第四部会が日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話等の特殊法人改革を手掛けたときに掲げた「課題」を見失ってしまったということ。例えば、電々公社の改革案（昭和57年5月、第二臨調第四部会が、第二臨調会長・故土光敏夫氏に提出したもの）での「課題」は下記の通りである。

○課題○

電電公社が国民必需の電気通信サービスを低廉な価格で供給し、しかも将来にわたって技術開発力を充実させていくためには、

- ① 十分な当事者能力を持ち、徹底的に合理化された経営体であるべきであり、このため、その経営形態は基本的には民営化の方向で改革すべきである。
- ② 電気通信事業のもつ技術的側面と技術革新の可能性に配慮しつつ、現在及び将来にわたり最も適切な競争の仕組みを設け、独占の弊害を除去すべきである。
- ③ また、巨大経営体であることからくる経営の管理限界に配慮し、規模の適正化を図る必要がある。

当時の政治状況もあるかもしれないが、ここでは「民営化」も「分割」もいきなり目的になっていることはない。敢えて目的を取り上げるとすれば、それは「十分な当事者能力をもつこと」「経営の管理限界に配慮すること」ではなかったか？

日本郵政公社やNTTの議論に欠落していたのは、政策論としてのこの「課題」設定ではなかったか？政策目的が明確にされないまま、政策手段としての「分割」あるいは「民営化」だけが脚光を浴びてしまったのではないか？

二つ目は、公共企業体の民営化において「分割」を実施する上での理論的支柱となる考え方が政策研究面で欠落していたことによるものではないか？

それゆえに「分割」が如何なる政策目的の為に実施されることが適切で、どのように「分割」されることがその政策目的を満たすものなのかといったことについては未だに当然に結論を見ていないように思う。

三つ目は、このような制度改革を実施する場合、規制主体である「行政機構の形態」が如何に存在するかということ適切に把握した上でということになるが、我が国の場合、そういったテーマに関する理論的な研究が存在しても、それを実践の場で活かされる程に体系的な把握が本質的にもなされていないのではないか？

筆者は本稿において、電気通信市場に対する競争政策・規制政策の在り方、その政策目的につき論じ、その中で「分割」「民営化」等の政策手段の持つ意味、その政策手段が有効に機能する環境についても明らかにしていきたいと考えている。

2. 我が国における電気通信市場に関する競争・規制政策

まずは、我が国の電気通信市場に対する競争政策・規制政策がどのように変遷してきたかを概観する。

1985年4月の電気通信事業法及び日本電信電話株式会社法の施行により、電々公社の民営化及び競争原理の導入が図られた。当初は「競争原理の導入」といっても「参入・退出規制（需給調整条項）」や「料金規制」が未だ強く残存した「規制下の競争」といわれるような状況であったが、25年にも及ぶ通信自由化の過程で、両規制ともに緩和・撤廃されてきている。

しかしながら、新規参入事業者のほとんどすべてがNTTの保有する加入者線への接続を不可欠としており、長距離通信分野を中心に非常に活発に新規参入が進捗（通信価格は急速に低下）するとともに、NTTの加入者線のボトルネック独占の問題と接続行政（公正な接続条件の確保）が規制政策の中心的テーマと変容してきた。

1990年、1996年の二度にわたりNTT再編成が電気通信審議会で議論された折にも、ボトルネック独占の問題と接続行政（公正な接続条件の確保）がNTTの構造分離問題とともに重要な論点となっていた。

接続行政は、支配的事業者のドミナント性（ボトルネック独占性）と常に対を成すものであるが、1997年以降、一貫して着実に規制強化されてきたともいえる⁽³⁾。

3. アクセス規制論と構造分離論

最近期、公益事業の制度改革として、ボトルネット独占下にあるネットワーク分野と競争分野を垂直に分離し、公正な接続条件を確保するという政策手段が支持されてきている。
[OECD, 2002年]

アクセス規制によって、ネットワーク分野と競争分野を結ぶアクセス規制を遅滞なく実行することは技術的にも相当に難しい。更に、行政コストを含めその費用は膨大になってしまう可能性がある。一般的に、ネットワークの外部性を内部化する方法としては何らかの政策手段を必要とするが、電気通信分野のように技術革新・技術進歩が早い分野において、適切な接続ルールを逐次定めていくことは非常に難しい。

(3) 1997年の電気通信事業法改正では、指定設備との接続に関する会計を整理し、アンバンドル料金を算定することとなった。この算定方式は指定設備の管理運営に要したヒストリカルな費用を原価とする点で総括原価方式のABC手法等によった修整に止まるものであり、その段階では長期増分費用方式が採用されることはなかった。2000年以降は長期増分費用に基づく料金規制に展開しており、接続料金算定手法はますます厳密化・緻密化し、総務省の規制権限は通信自由化過程ではからずも領域が拡大しているというのが現状である。

それゆえに、アクセス料金の公正性を担保し競争分野での成果を得つつ、ネットワーク分野におけるインセンティブも継続的に維持する為に、ヤードスティック競争と規制機関が入手するコスト情報を正確なものにすることに期待した水平分離（地域分割など）を組み合わせた政策手段も考えられる。ただし、仮に、具体的に実行する場合には、産業の種類、企業家精神の発露、総合的なコストを十分に配意した上での対応が不可欠となることはいうまでもない。

我が国の通信分野のアクセス・チャージのように中途半端な形で政府規制及び規制機関の介入余地を残してしまうことを避けるべく構造分離という手法を取ることも一定の意味を有するものと考えられる⁽⁴⁾。

4. 新オーストリア学派の競争観（競争論）と財産権アプローチ

公共企業体の民営化過程などで「分割」が実施される理論的支柱とは何か？ここでは新オーストリア学派の競争観と財産権アプローチを概説の上、その理論が「分割民営化」に与える本質的な意味合いについて考察する。

新オーストリア学派の競争観（競争論）では、市場経済を社会に分散している知識の動因過程と見なし、価格等のシグナルに応じ、企業家的（企業家）精神が発揮し続けられる動態的過程と考える。

新オーストリア学派は、例えば、電気通信事業における市内通信網といった各セグメントが持つ外部性・外部効果については、各セグメントに所有権（財産権）を設定することにより解決を図るということで内部化しようとする。その上で企業家精神が発露される環境を整備することに政策の中心が置かれる。多少「理念型」の話ではあるが、コースなどによれば、外部性・外部効果が発生するのは当該財について市場が成立していないからであり、その原因は、財産権が明確に設定されていないからであるという。[コース、1992年]

それゆえ、影響を受ける資源のすべてに財産権を設定すれば、いままで外部性・外部効果と考えられていたものは、市場によって処理可能となるということになる。その上で財産権が明確であれば、当事者意識を有した企業家精神を持ち合わせた事業体が自ずと効率的なパフォーマンスを実現すると信じられている。

資本主義の実験室ともいえる米国において実施された AT&T 分割もそういったことを

(4) 山本哲三氏は、二つの理由から、構造規制がつねに最適な政策選択肢であるわけではない、という。一つには、独占的な分野と競争的な分野の構造分離には技術的、経済的な困難が伴うこと。もう一つには、独占的な分野（通常、ネットワークのインフラ部門）で営利追求が希薄になり、投資インセンティブが阻害されないこと。「とはいえ、多くのネットワーク産業でオープン・ネットワーク政策を担保すべく導入されたアクセス規制、会計分離、ファイヤー・ウォール（情報遮断）などの限界が明らかになるにつれ、先進国や OECD などの国際機関の間でそれに代わる競争促進策として構造規制への期待が高まっているである。」としている。[山本、2003年]

理論的支柱としていたと考えられる。本来的には、我が国における電々公社以来の再編の政策目的は、財産権を明確にし、不必要な政府規制を排除した上で、企業家精神を発露させていくことであったともいえる。

一方、一般的な経済学の基本的な考え方からすると、電気通信事業のような自然独占性を有するネットワーク産業において外部性・外部効果を管理しようとするれば、アクセス・チャージ等に対する何かしらの政策が不可欠となるが、既述の通り、電気通信事業等技術進歩・技術革新・市場変化の著しい分野で、このような政策を逐一遅滞なく実行することは不可能であり、仮にそれらを実施しようとするれば、更に、規制機関の市場介入領域が拡大する結果となる。結果として、規制機関と事業者はアクセス・チャージの公正性に関する終わることの無いゲームに入っていくってしまう。

その典型が数年毎に行われる総務省（旧、郵政省）で行われる電気通信審議会等の場における NTT 再編・ボトルネック独占・接続行政等に関する利害関係者の主張であろう。

5. 通信・放送の融合に関する懇談会

NTT 再編の議論は本稿の最初に触れた臨調以来、長い時間が費やされている。1981年から数えれば既に四半世紀ということになる。

電気通信市場の競争政策については、所謂「参入・退出規制（需給調整条項）」の撤廃、「料金規制」の撤廃などを含め、相応の時間の中で自由化が進展してきているという認識が共有されているが、殊更、NTT 再編の問題になるといつの段階にあっても25年前から同様な議論が繰り返され、未だにその解決には至っていないように思う。

本年年初から行われてきた竹中総務大臣の私的懇談会である「通信・放送の在り方に関する懇談会」報告書においても、1999年の段階で既に実施されている NTT の持株会社形式による「分割」の持つ意義を数年も経ていない現在において再評価した上で、更に資本分離等を提言する内容となっている。[総務省，2006年]

本懇談会の報告書趣意は、

我が国電気通信市場においては、NTT 東西が「現在も有しており、今後のブロードバンド時代にあっても有する可能性の高い」ボトルネック設備については、機能分離（構造分離）を実現することにより解消、同時に、支配的事業者に課されている非対称的規制については緩和していこうとするものである。

更に、NTT 各グループの持株会社の廃止・資本分離等を一体として進め、持株会社としての一体経営により、連結決算ベースでは、グループ各社間で「実質的に」損益・費用を通算しているような「内部相互補助」的な状況を厳密に排除しようとしている。

具体的には「通信事業における一層の競争の促進」として、

- ・ NTT 東西が、アクセス網をはじめとするボトルネック設備を保有していることは公正競争の促進とサービスの一層の多様化・実現のみながら、ブロードバンド市場全体の健全な競争を阻害する可能性が高い。
- ・ NTT 東西のボトルネック設備の機能分離を徹底すべき。
- ・ NTT 東西の業務範囲が県内通信に限定される等の規制によって、NTT 東西のポテンシャルが大きく損なわれていることから、NTT 東西のボトルネック設備の機能分離の徹底を前提として、現行法の枠内で、両社に対する業務範囲規制を段階的に緩和すべき。
- ・ 事業規制の在り方の見直しや機能分離の徹底等により公正競争が実効ある形で確保されることを前提に、2010年には通信関係法制の抜本的な見直しを行い、NTT 東西の業務範囲規制の撤廃、持株会社の廃止・資本分離等を一体として進めることを念頭に所要の措置を講じることとし、そのために必要な検討を速やかにはじめるべき。
- ・ NTT 東西については、ボトルネック性が明らかに解消されない限り、両社間及び両社とその他の事業者の間の合併・統合等は公正競争の観点から認められるべきではない。

としている。

半年に及ぶ懇談会での議論は、利害関係者間を入れて、ボトルネックがどの程度存在しているのかいないのか、それは現状の技術水準からして解消しえないものなのか？NTTの接続は公正に実施されているのかどうか？

更に進んでアクセス網の分離及び資本分離が必要かいなかといった利害関係者間の主張の場に終始していた⁽⁵⁾。

(5) 懇談会が実施したNTT及びKDDI、ソフトバンクに対するヒアリングについての内容を労を厭わず転記すれば下記の通り。

(1)アクセス網構造分離について

①NTT

- ・ 日本では、既に、ネットワークのオープン化・アンバンドル化、設備管理部門と設備利用部門の会計分離等の措置がとられた結果NTTのアクセス回線を利用したブロードバンドの競争が大きく進展している。
- ・ アクセスの構造的分離については、①電柱等のオープン化により他事業者は自らブロードバンドアクセス設備を構築することも、ネットワークのオープン化によりNTT東西の光ファイバ等を利用することもいずれも可能、②アクセスを構造的に分離した場合には、ブロードバンドインフラの円滑な構築やサービスの安定的提供を損なうおそれが大きいだけでなく、分離に伴う多大な労力や混乱が生じることから、諸外国でも実施した例はなく、③既存事業者のアクセス設備を強制的に分離することは私的財産権上の問題を生じることから、実施すべきでない。

- ・NTT はアクセス網の分離及び資本分離ともに反対。
- ・KDDI はアクセス網の分離及び資本分離ともに強く推進することを主張。
- ・ソフトバンクはアクセス網の分離については賛成、資本分離については、殊更コメント無。光ファイバの敷設コスト及び構造分離後のアクセス網については、効率性

②KDDI

・NTT 東西は、独占時代に国民負担で敷設した線路敷設基盤を保有し、IP 時代にも優先的に使用。他事業者による同等の線路敷設設備の新たな自前構築は困難。また、NTT 東西の電柱等は開放されているとはいえ、接続事業者は NTT 東西と同じ手続・スピードでの利用が不可能。NTT 東西の指定設備管理部門からみて、NTT の利用部門と接続事業者との真の同等性を確保すべき。

- ・アクセス網への接続の真の同等性を実現するには、NTT 東西アクセス部門の分離が必要。
- ・NTT 東西の次世代ネットワークについては、光ファイバ同様、第一種指定電気通信設備、接続条件を約款化の対象とし、他事業者への開放を義務づけるべき。

③ソフトバンク

- ・ADSL ではそれなりに競争が生じているが、光サービスは NTT 東西の一人勝ち。これは競争が機能していないため。NTT と新規事業者との間には、情報・手続等の非対称性があるため、現状では光回線の公正な競争は事実上不可能。
- ・NTT のアクセス回線は、政府保証債により引かれたものであり、国民のもの。NTT を再々編・垂直分離し、ユニバーサル回線会社（民間会社）を創設、光ファイバの計画的一括整備と、設備開放によるサービス競争を促進すべき。
- ・回線会社は、6兆円でメタル回線をすべて光ファイバに置き換えることが可能で、回線単価は690円で提供できる。現在、NTT が5000円で貸し出していることが理解できない。回線会社は補助は必要なく、卸に徹して、全国整備が可能。
- ・アクセス会社の1社独占による非効率性の問題は、地域分割（ヤードスティック競争）、経営情報オープン化、関係者による監視により対応できる。
- ・次世代ネットワークに係る公正競争条件の確保には、①加入者回線のイコールフィッティング確保、②上位レイヤーに対するオープン性確保、③次世代ネットワークのアンバンドル／オープン化が必要。

(2)資本分離

①NTT

- ・NTT 持株会社は、NTT 法上も東西会社以外への出資が認められており、NTT グループの企業価値の最大化を図ることは、NTT の一般投資家の利益を確保するために不可欠。
- ・NTT は、IP 化に伴うユーザーニーズの変化への対応の緊急性を考慮して、現行法の枠組みの下で、グループ各社の連携・リソースの有効活用を図り、次世代ネットワークを構築することとしたもので、グループ経営の維持は必須。
- ・次世代ネットワークはオープンとし、グループ内リソース活用については、現行ルール遵守による公正競争条件を確保。
- ・現在の市場環境はブロードバンド市場の各分野で競争が進展しており、NTT の一社独占回帰はあり得ない。
- ・構造分離は諸外国でも行われていない。それは、サービスのトータルとして責任を持つことが重要で、分離すると責任境界点ができるため。

②KDDI

- ・持株会社体制の下、NTT グループは圧倒的市場支配力を保持しており中期経営戦略は独占への回帰を目指すもの。
- ・健全な競争が機能しなくなり、利用者利便が低下。完全資本分離し、各社独自ブランド・営業活動を行い、ヒト・モノ・カネ・情報のファイアーウォールを確立することにより、公正競争を促進すべき。

③ソフトバンク

（・次世代ネットワークにドミナント規制を課し、アンバンドル・オープン化による公正競争確保が必要。）

を担保すべく、地域分割による、ヤードスティック競争の導入を提案。

6. 米国 AT&T の分割と FCC の役割変化

本懇談会で議論されている分離・分割論議は、米国における AT&T がその最初であろう。勿論、1999年に実施された NTT の持株会社形式による分離・分割にも大きな影響を与えており、持株会社形式による分離・分割を再評価する意味では現状を打破する一つの参考として、1984年の米国 AT&T の分割とその後の電気通信事業に関する競争政策について触れることとしたい。

その中でも特に重要な要素として、最大の利害関係者である AT&T がどのような「意識の変化」をおこしているのか？また、規制機関としての FCC の役割変化と米国における電気通信市場を取り巻く行政機構の形態にも着目していきたい。

AT&T 分割とはすなわち、司法省との60年にも及ぶ「死闘」といっても過言では無い。

司法省と AT&T の最初の独占をめぐる対決は1913年のキングスバリー・コミットメント（司法省と AT&T 副社長キングスバリーの間での和解）に遡ることとなる。この和解とは、外形的には、①AT&T が、以後、電話会社の合併を行わないこと、②ベル・システム以外の通信事業者との相互接続を認めること、③ウェスタン・ユニオン社の株式を放棄すること、を約束したものであるが、その後の米国電気通信市場に非常に大きな影響を与えるものとなった。AT&T はこれら三つの条件を受け入れ、通信市場の独占権を政府に容認させることに成功したともいえる。FCC は、その後20年後にこのキングスバリー・コミットメントを監視する機関として設立されるが、基本的には現在とは大いに異なり「独占の擁護者」としての役割を果たすことになっていくのである。

1982年に漸く、AT&T と司法省の間である有名な MFJ（修正同意審決）が成立することとなる。

その内容は、

- ①1956年同意審決を完全に廃棄、既に競争原理の導入が図られている高度サービス及び端末機器市場に AT&T を開放することを認める。
- ②一方、地域独占として地域電話会社との統合を通じ、AT&T が長距離通信サービス、端末機器、及び情報処理サービス分野において、内部相互補助や技術的障壁などによって不当な競争力を発揮することを防圧すべく AT&T は22の BOC を完全に分離独立。
- ③分割後の BOC は、AT&T とそれ以外のすべての長距離通信事業者等を資材の調達においても、地域電話網へのアクセスにおいても、完全に平等に取り扱わなければならないこと。そして分割後の BOC に対しては、たとえ子会社によろうとも、長距離通信、情報処理を含む高度サービス、端末機器市場への参入を禁止、

というものである。

AT&Tの分割は資本分離も実施された「完全」分割であった。AT&Tにとっても音声の電話の時代からコンピューター及びその後のデータ通信市場の発展、更に、高度情報社会の到来を予見した上での、民間企業のもつ企業家判断（精神）から発露された戦略的決断であったことを賞賛したい。

FCCは、1984年のAT&Tの分割以降、FCCは従来の「独占の守護神」としての役割から積極的な競争促進策の推進者と転換していった。長距離通信分野における競争の進展に支えられ、参入・退出の規制（需給調整条項）、料金規制等は撤廃の方向に向かっていった。

1996年には、21世紀の高度情報社会を睨んで成長分野である電気（情報）通信市場に更なる競争を導入しようと通信法の改正を行った。

通信法改正の意義は二つある。

一つは1984年のAT&T分割以後も残存した地域通信分野の市場独占にはじめて競争促進の観点から独占網の開放圧力がかかりその引き換えによってのみ、長距離通信や有線テレビ事業への参入の道を開いた⁽⁶⁾。

もう一つはFCCの位置づけについてである。「独占の擁護者」から完全に脱皮し「競争の番人」になっていったということである。

FCCがそのような競争政策においてアンパイヤーの立場を貫き通せることを担保する事実として、司法省や公益事業委員会なども同様の監視体制を行っているということがある。そのような仕組みが競争政策を担おうとする「行政機構の形態」の中にビルトインされていることが、我が国と比較して特筆すべき事実だと考えられる。そもそもAT&T分割も司法省中心で進められている。

7. 規制政策・競争政策と行政機構の在り方

財産権アプローチを主張する、新オーストリア学派の考え方は一つの理念型として理解できるものの、実際の政策決定は各国特有の「行政機構の形態」の中で実施される。

電気通信事業を例にとれば、既述の通り、米国の行政機構の形態（特に、規制機関の在り方）の場合、我が国とは異なり、いわゆるキャプチャー理論の様な事態や、規制官庁の官僚の権限最大化行動を回避しようとする配慮が、規制機関を複数存在させ、互いにチェック・アンド・バランスさせるといった形で、行政機構の形態（特に、規制機関の在り方）そのものに担保されている。その結果、規制政策の基本方針は、各規制機関の「最大公約数」ともいえる「公正な競争基盤」の整備といったことに落ち着きやすい。

我が国の場合、そのような規制機関の在り方とはなっておらず、裁判所がそのような機能を果たすこともなく、独占禁止法・公正取引委員会も有効に機能しておらず、規制官庁

(6) 「地域通信各社が長距離通信事業に進出するにあたり、FCCは14項目からなるチェックリストを整えた。これらの中で1項目でも条件を欠いた場合には長距離通信への参入は認められない。」という。[阿田，2004年]

の官僚の権限最大化行動を抑制するといったことは、現状の「行政機構の形態」そのものには全く期待できない。

そういう意味では、我が国の行政機構の形態ではキャプチャー理論にある様な事態が生じやすいし、電気通信事業・金融事業の様に、技術革新・技術進歩・市場変化のスピードが極めて速い分野で、事業者の負担するリスクが大きい場合、暗黙の契約が被規制企業と規制官庁の間に、事業リスクの軽減と天下りの受け入れという形で結ばれやすいのである。

そういう意味では、我が国においては内部相互補助といったような実質的な内部取引を残存させずに外部性・外部効果を内部化すべくよりはっきりした形式での「財産権アプローチ」が「分割」「民営化」を検討する過程では、諸外国に比較しても特に必要であると考えられる。

すなわち、接続行政におけるアクセス・チャージの水準決定は支配的事業者にとっても決定的に重要なファクターとなり、規制機関との関係は「絶対的」である。その他の事業者にとっても、接続料金の水準がその収支を大きく左右する重要なファクターであることを考えると規制機関との関係がこれもまた自ずと重要なものとなってしまう。国毎にはある程度の相違はあるにせよ、我が国におけるアクセス規制に伴う行政コストはその「行政機構の形態」から考えて高い。OECDからの指摘を待つまでも無い。

8. まとめ

ブロードバンド時代が現実のものとなり、電話でのボトルネック性に変化が生じている可能性はある。が、管路などに未だボトルネックが現に存在し、光ファイバといった新たなネットワークを敷設する場合でも、そこには、情報の非対称性が存在し、接続行政に関して電話時代でもあったように、引き続きな接続料金をめぐっての紛争・不信感が常に醸成される。

アクセス網の効率的運営を接続行政で実現しようとすることは、電話を中心としたネットワークの時代にあっても相当に難しい。

英国等での経験（特に、鉄道）等から一部にそれでも上下分離の難しさがあるとするれば、ボトルネック網を保有しつつ地域分割（水平分離）に接続行政を乗せる方法も検討すべきである。仮に、ヤードスティック競争が生じることとなれば、ネットワーク部門のコスト面での比較可能性が格段と上昇することが考えられることに加え、地域での網開放を条件に他地域等の他のレイヤへの参入が認められれば他の地域の競争拡大に繋がる可能性もある。

そういった多様な相互参入可能な競争環境を整備することの一番の要諦は「財産権」を確定させた上で、地域毎に企業家精神に溢れた事業体が確保されることである。ソフトバ

ンクが提案していたネットワーク部門の地域分割もそのような観点から再度検討されるべきではないか？

繰り返しになるが、同時に政策を実行する上で「行政機構の形態」にも十分留意すべきである。公共企業の民営化論は競争政策導入と同時に規制政策と規制官庁の組織の在り方を同時に検討する必要がある。AT&T分割後のFCCの在り方が「独占の擁護者」から完全に脱皮し「競走の番人」になっていった大きく変化したことは一つの好例といえる。

AT&Tの分割にも見られたように、米国においては、電気通信事業に関する規制体が相互に牽制しあうように存在している。FCCは公正な競争条件が確保された場合にあって積極的な規制緩和を実施しいわば事業者にとってはアンパイヤーの役割を果たしているし、FCCがそのように存在することを司法省、裁判所など周囲の規制体が間接的に位置づけを規定することとなっている。

我が国においても規制機関間が相互に牽制的に存在することも検討されてよいのではないだろうか？

一方、これまでは幸い順調にNTT再編問題を除けば通信の自由化以降の規制緩和・撤廃が順調に進捗してきたといえる。

NTT法が存在する中では難しいとは思ふものの、電気通信事業法上においては事業者の中におけるドミナント支配力の濫用が規制政策の主たる内容とした場合、独占禁止法によっても、電気通信市場の競争状況が把握される仕組みもあってはよいかもしれない。

そういう意味では、今後のNTT再編の議論の中では、NTTの在り方に加え、総務省(旧、郵政省)の規制機関としての役割を十分に議論し、その役割が既存の行政機構の中で有効に働くことをも同時に検討される必要がある。

蛇足になるが、今回の日本郵政公社の「分割」「民営化」プロセスは、本稿で論じた電々公社以来の経済政策論・公共選択論等が蓄積してきた理論を総動員して実行してきたものであるといえる。

臨調方式等ともいわれ、かつてのレーガン大統領、サッチャー首相の時代において中曽根首相が活用した手法を援用したともいえる。小泉首相・竹中担当大臣主導の下、内閣官房郵政民営化準備室が有効に機能したし、横断的な政策官庁として、経済財政諮問会議が極めて大きな役割を有していた。

しかしながら、今般の日本郵政公社民営化論では政治的な成果としての「民営化」をあせる余り我が国の「行政機構の形態」を考慮すればより議論を重ねなければならなかった「分割」は持株会社形式とされ、持株会社には依然政府規制下の独占企業の色を残存させ特殊会社としてしまった。

翻って、我が国のNTT再編問題は、数年毎に政・官・学・財・組合を巻き込んだ大論争となる。1995年には、NTTの経営形態の在り方をめぐる議論の中で「会社分割」を実施したい郵政省と経営の一体性を担保したいNTTとの間の政治的な妥協の産物として、連結ベースでは従前と何ら変化のない持株会社形式による分割が実現した。

政策目的を明確にした上でそれに見合った政策を既存の行政機構の形態に十分配慮した上で実行し実効性のあるものにしていく。こういった政策論の基本的な部分が欠落することにならないように今後の政策運営はあるべきであると考えている。

最後に、AT&Tの司法省との闘いの期間と（裁判）費用に比べれば、短く安いものではあるものの、NTTと総務省（旧、郵政省）とのこのような闘いが、NTTを含め各事業者の企業家精神を奪うようなことがないように祈りたいし、各事業者自らがそのようなことに配慮するコスト感覚を持ち、激しい技術革新・技術進歩の中で、自ら新たな活動領域を切り取り市場開拓に邁進してもらいたいと考えている。

以上

参考文献

- 越後和典 「競争と独占」1985年 ミネルヴァ書房
越後和典 「新オーストリア学派の思想と理論」2003年 ミネルヴァ書房
井出秀樹編 「規制と競争のネットワーク産業」2004年 頤草書房
OECD編山本哲三訳
「構造分離」2002年 日本経済評論社
加藤寛編 「NTT VS 郵政省」1996年 PHP
加藤寛編 「政府の経済学」1987年 有斐閣
加藤寛編 「入門公共選択」2005年 頤草書房
神崎正樹 「NTT 民営化の功罪」 2006年 日刊工業新聞社
小泉純一郎編 「郵政民営化論」1999年 PHP
R・コース 「企業・市場・法」1992年 東洋経済
総務省 「通信と放送の融合に関する懇談会」報告書 2006年
鈴木良男 「暗闘！NTT VS 郵政省」1996年 講談社
G・スティグラー
「産業組織論」1975年 東洋経済新報社
G・スティグラー
「小さな政府の経済学」1981年 東洋経済新報社
滝川好夫 「郵政民営化の金融社会学」2006年 日本評論社
滝川敏明 「米国における電気通信業の規制緩和動向」（「公正取引」）1986年
玉村博巳 「持株会社と現代企業」2006年 晃洋書房
A・トフラー「未来適応企業」1985年 中央公論社
ネットワークビジネス研究会編
「ネットワークビジネスの新展開」2004年 八千代出版
日本経済法学会年報
「公益事業の規制改革と競争政策」2002年 有斐閣

- 林敏彦編 「情報経済システム」2003年 NTT 出版
平井友行 「今後、我が国電気通信事業における競争政策、規制緩和
・撤廃（ディレギュレーション）の在り方について」1988年
町田徹 「巨大独占」2004年 新潮社
山本哲三 「規制改革の経済学」2003年 文真堂
山内弘隆 「規制理論の新展開」（「公共選択の研究」）1982年
八代尚宏編 「官製市場改革」2005年 日本経済新聞社

[抄 録]

日本郵政公社が2007年10月に持株会社方式にて分割民営化されることとなった。純粹持株会社による分割を初めて実施したのはNTTである。日本郵政公社の分割民営化（経営形態）論議では「民営化」が目的化し、NTTの分割民営化論議では「分割」が目的化した。我が国電気通信市場においては外部性・外部効果を内部化する場合、現状の我が国行政機構の形態から考えた場合、アクセス規制によった場合、規制領域の拡大に結びつきやすい傾向がある。新オーストリア学派が主張する「財産権アプローチ」による政策運営が求められる。構造分離は先進国でも支持されはじめたが、具体的な段階では費用・便益を十分に考慮にいった政策対応が必要である。ただし最も重要なことは競争政策の政策目的に合致した政策運営を実効的にも実施すべきであり、企業家精神を持った事業体が当事者能力を有することが政策目的の一つであることを考えると本質的な構造分離がより真剣に検討される必要があると考える。