

アメリカ電気通信産業における規制緩和と競争

河野 眞 治

1 はじめに

アメリカの電気通信産業は今世紀初頭以来、「規制された独占」、すなわち私的企業による独占を認めながら政府がそれを規制するという、世界の中でも特異な方法で営まれてきた。ほぼ半世紀にわたってこの産業は大きな変化を経験せず、「静的」産業として考えられてきた。しかし60年代後半より変化が現れ始め、それ以後電気通信産業はダイナミックな転換を経験することになり、今もその変化は継続中である。転換は2つの側面、すなわち通信システムと産業組織の点で生じているが、両者は密接な関連を有しており前者が後者を主導している。この転換は直接的にはアメリカ政府の「規制緩和政策」によってもたらされたものであるが、その背後には電気通信における技術革新という根本原因がある。伝送技術、交換機、端末、そしてマイクロエレクトロニクスとコンピュータ技術の発展は、通信体系を従来の電話中心の同質のサービスを提供するアナログ・システムから、多様な通信サービスを総合的に提供する「デジタル統合ネットワーク(Integrated Services Digital Network=ISDN)」へと転換させようとしている。また産業組織的には「規制された独占」から自由な「競争」システムに移行しようとし、現に多くの局面で競争が発生している。一言にして、アメリカでは新しい通信ネットワークの構築を競争という枠組みの下で成し遂げようとしているのである。

本稿の課題は、現在進行中の電気通信産業の変化の内容を規制緩和政策に焦点を当てて明らかにし、それと技術革新、競争との関連を検討し、更にアメリカが当面している課題を展望することで

ある。その際最も問題となるのは、独占と競争の関係である。独占から競争へという、通常の産業発展のパターンと逆行する電気通信産業の現状を産業発展のどの局面に位置づけるかは重要課題であるが、ここでは競争の新たな発生に対し既存の独占体AT&Tがどのような対応を行ってきたか、それが新しい独占形成に如何に関わるかという視点からこの問題を検討する。

さて本論に入る前に、「規制された独占」の歴史的特徴を要約しておく。1876年のグレアム・ベルによる電話の発明以後最初の17年間は、ベルとその金融的支援者によって設立されたBell Telephone Co.(後のAT&T)の特許独占の時代であった¹⁾。しかし特許期限の終了とともに競争の時代が始まり、この時にAT&Tのとった競争政策、すなわち長距離回線技術を中心とする特許独占の再構築、通信機器製造部門の統合、相互接続の拒否、競争会社の買収などにより、再びAT&Tの独占体制が確立する。この19世紀末から20世紀初頭にかけての競争期におけるAT&Tの行動は、現在再び競争に直面してAT&Tがどのように行動してきたか、またしようとしているかをみる時に重要な教訓を与えてくれる。AT&Tの独占の再確立により、ここに独占に対する規制問題が発生し、1913年の「キングズベリー・コミットメント」を経て、1934年の通信法の成立とその下でのFederal Communications Commission(FCC)の設立へと結実していく。AT&Tは長距離回線を独占し、地域電話網の圧倒的部分(80%以上)を支配

1) アメリカ電話産業の初期の歴史は、FCC, *Investigation of the Telephone Industry in the U. S.*, 76th Cong. 1st sess., House Document No. 340, USGPO, 1939 参照。

していたが、FCCはこのAT & Tの独占を容認しながら、サービスと料金の規制、新通信設備の認可、相互接続の強制権を有し、AT & Tの行動に制限を加えた。このFCCの規制は、一方では電気通信部門への新規参入を阻止するものであり、他方ではAT & Tの価格設定、すなわち利潤率を制限しようとするものであった。料金規制の方法は60年代中葉に到る迄「継続的監視(Continuing Surveillance)」というやり方で、それは正式な調査に基づく料金設定というよりは非公式なAT & Tとの交渉による規制であった²⁾。

このような通信法とそれに基づくFCCの規制以外に、独占禁止法による裁判結果がAT & Tの活動に別の枠をはめていた。それは1956年の「同意審決」で、AT & Tは34年通信法に定める通信サービスの提供以外の事業を営むことを禁止された³⁾。これは規制部門と非規制部門を明確にするためであり、例えばAT & Tが規制部門で得た利益を非規制部門に流用する(企業内相互補助)などして競争上の優位性を確保することを阻止するためであった。以上が規制緩和の主たる歴史的前提である。

2 通信技術の革新

電気通信産業をスタティックな産業からダイナミックなそれに変った起動力は技術革新であった。技術革新は第1に、既存の通信サービスを別の手段によって提供する方法を開発し、よって既存の企業・サービス部門にインパクトを与え、第2に新しい通信サービスの提供を可能とし、新しい市場を切り開き、第3に伝統的なサービス提供の枠

そのものを変革してしまう。第1の例として通信線路におけるマイクロウェーブ、通信衛星、光ファイバー技術の発展がある。この3つの通信線路の費用の特徴をいえば、光ファイバーは比較的短距離の大量通信需要回線に使用された時最も低コストとなり、通信衛星は長距離の比較的伝送量の少ない所で費用は最低となり、マイクロ・ウェーブはその中間に位置している⁴⁾。こうして新しい通信手段の出現は、その特性に応じて長距離回線への参入を容易にし、また新通信サービスを生みだす起動力となっている。例えば通信衛星の主たる利用者は、現状ではCATVであり、逆にCATVの今日の普及は通信衛星の普及なしには考えられない。

端末機器の多様化とインテリジェント化が進み、これに従って通信サービス需要も全く多様なものとなった。今やネットワークに接続されるのは単なる電話機だけでなく(電話機の場合も高機能電話機となっている)、ワード・プロセッサ、インテリジェント・コピー、テレビ会議用端末、パソコンなどが接続され、データ、映像通信需要が増大してきた。これは第2の事例である。

さらに時分割法など多重化技術の発展、パケット交換、コーディング技術の進歩、デジタル伝送は、既存回線をも含めて回線利用効率を飛躍的に高め、コスト低下をもたらした。特にデジタル伝送はアナログ伝送に比べ、①減衰距離が長くなる、②エラー・コントロールが容易である、③伝送効率が高まる、④LSI技術の発展によるコストダウンの可能性が大である、などの利点が指摘されている⁵⁾。とりわけデジタル伝送によって、声、データ、映像、その他の統合が可能となる。これは第3の例を提供している。

既存の電話を中心とした通信ネットワークに最大の影響を与えたのはコンピュータ技術の発展である。伝送、交換、端末のすべての分野にコンピ

2) Walter G. Bolter, ed., *Telecommunications Policy for the 1980s: The Transition to Competition*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1984, pp. 27-8. 60年代のAT&Tの利潤率は8%程度に設定されていたといわれている。John Brooks, *Telephone: The First Hundred Years*, New York: Harper & Row, Publishers, 1975, p. 282.

3) 「同意審決」はU. S. Senate, *The Industrial Reorganization Act*, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Committee on the Judiciary, 93d Cong., 2d sess., Pt. 2, 1973, pp. 607-14 参照。

4) *Telecommunications*, June, 1984, pp. 47-52.

5) Walter S. Baer, "Telecommunications Technology in the 1980s," in Glen O. Robinson, ed., *Communications for Tomorrow: Policy Perspectives for the 1980s*, Praeger Publishers, 1978, pp. 101-2.

ュータが入り込み、通信の在り方を根本から変革している。またコンピュータが通信に利用されるだけでなく、コンピュータが通信を利用する、いわゆるコンピュータ間の通信が通信システムの重要部分となり、コンピュータとコミュニケーションの結合がますます進展している。

以上のような技術革新は、データ、映像などの音声以外の通信サービス需要とその供給方法を作り出し、更にはそれらを統合したネットワークの建設を必要とするようになった。ここから出てくる政策上の問題点は、通信サービスにおける区分、情報処理と通信の区分が曖昧となり、どこ迄を規制しどこからを非規制とするかが明確で無くなったことである。この点は後に述べる「コンピュータ裁定」の問題である。技術革新がもたらしたもう1つの興味ある点は、広い意味での情報伝達手段——郵便、旅行など——と同等のサービスを別の方法で提供することを可能としたことである。テレビ会議や電子メールなどがその例である。今、電気通信部門への参入が極めて多方面から生じているが、その1つの根拠はここにある⁶⁾。

技術革新は、「自然独占」論が支持されている最後の砦、地域電話網に対しても1つの変化を要求している。例えば同一ビルに在る違った企業、あるいは同一建物の居住者が、共同のPBXを設置することによって電話の効率的利用を図る「共同利用」の普及は地域電話会社に対する1つの脅威となっている⁷⁾。またCATV会社が競争者として名のりをあげている。今では従来の電話システムのいかなる部分をも現状に甘んじることを許さなくなっているのである。

これらの多様な動きは、新しい情報通信ネットワーク ISDN の形成へと結びついていく。アメリカでもベル地域電話会社を中心に ISDN の導入計画が発表され、実験が行われているが⁸⁾、現在がそれへの過渡期であり、しかも21世紀の完

成に向けて長い過渡期になることは間違いない。

3 規制緩和政策

(1) 長距離回線

長距離回線での規制緩和の発端は、890メガサイクル以上の周波数を使って私的利用のためのマイクロウェーブ網の建設を認めた。1959年の「890メガサイクル以上」決定であった⁹⁾。この決定によりコモンキャリアが既に通信網を持っている場合でも、重複してマイクロウェーブ回線の敷設が可能となったのであり部分的な競争の道が開かれたのであるが、私的マイクロウェーブ回線と公衆回線の接続問題の未解決、共同利用の禁止、そしてAT&Tの専用線料金の引下げなどにより、私的回線の建設者は多く現れなかった。

規制緩和の流れに決定的重要性をもったのは、71年の「特殊通信業者決定」である¹⁰⁾。事の始まりは、63年にMicrowave Communications Inc. (MCI)がセントルイス—シカゴ間に音声、データ、ファクシミリなどを総合的に提供するための専用線用マイクロウェーブの建設申請をFCCに提出したことである。MCIがこのような事業を申請した背景には次のような事情がある。第1にコンピュータの普及に従い、コンピュータ間データ伝送の需要が増大してきたが、既存のコモンキャリアはこの要求に十分応えることが出来ておらず、このようなサービスに十分な事業機会が存在した。第2にマイクロウェーブ技術の発展により、専用線サービスで「規模の経済性」が作用しなくなり、またAT&Tの長距離回線で利益をあげ地域電話網を補助するという価格構造の故に、この分野でAT&Tと競争しながら利潤を得ることが可能となった。MCIの申請は、FCCによって約6年後の69年に認可され¹¹⁾、MCIは72年よりサービスを開始した。その後同様の申請が相次いだので、FCCは一括してこの問題を処理することとし、71年に前記の決定を下し、専用線への自由参入を認めた。FCCは競争政策を採用する理由として、特

6) この点はManley R. Irwin, *Telecommunications America: Markets Without Boundaries*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1984, ch. 6 参照。

7) *New York Times*, Aug. 27, 1985.

8) 『海外電気通信』(電気通信総合研究所)1986年3月号, 27頁以下参照。

9) 27 F. C. C. 359.

10) 29 F. C. C. 2d 870.

11) 27 F. C. C. 2d 380.

殊通信業者の提供するサービスが新しいものであり(例えば Data Transmission Corp. はデジタル方式によるデータ通信サービスの提供を企図していた), 自由競争は新しい方法の創造と技術革新に貢献するというのを挙げている。

通常のダイヤルサービスへの競争導入の主役もまた MCI であった。MCI は 75 年に Execunet と呼ばれる事実上ダイヤルサービスと変らない新サービスを開始したが, FCC はこれを「特殊通信業者」決定に違反するとして, その中止を決定した¹²⁾。FCC は長距離回線への自由競争の導入は専用線部門に限定しており, それをダイヤルサービスに迄拡大することに関しては考えていないか, 少なくとも時期尚早と思っていた。しかし MCI はこの問題を裁判に持ち込み, 77 年控訴審で勝利する¹³⁾。78 年に FCC による最高裁への控訴も棄却され, MCI は Execunet サービスの提供が完全に認められ, ここに長距離回線における全面的な競争が始まった。控訴審判決は, FCC の「特殊通信業者」決定は「特殊通信」の範囲を明確にしていなかったし, またダイヤル通話における AT & T の独占を明確に是認していないとし, AT & T の独占が通信法の定める公共の利益になることを示さなければならぬと FCC に要求した。Execunet 判決の決定的意義は, いうまでもなく長距離回線における AT & T の独占が否定されたことである。その後 FCC も 80 年にダイヤル通話への自由参入を公式に認めた。その後の競争と規制の問題は後で述べることにする。

(2) 端末機器

宅内機器(主として電話機)は従来コモンキャリアのタリフによって, コモンキャリアのそれを使用することが義務づけられていた¹⁴⁾。電話機の購入ないしリースは, 通信サービスの提供と不可分のものとして結びついていたのである。この理由は, 顧客による端末の自由な接続は全ネットワークに損傷を与える可能性があるということであった。この禁止に対する最初の挑戦が 50 年代の「ハ

ッシュ・ア・ホーン」(おわん状の道具を電話機に取り付け雑音が電話に入らないようにしたもの)で, AT & T はこのような道具でさえ電話機への取り付けをタリフ違反とし, FCC もまたこの見解を支持した¹⁵⁾。しかし裁判所はこの FCC 決定をくつがえし, これを「消費者の権利」として認め, コモンキャリアはこの権利を妨げることは出来ないとした¹⁶⁾。「ハッシュ・ア・ホーン」判決の直接的影響は必ずしも大きなものではなかったが, 後の端末機器の自由化の際の 1 つの根拠として利用されたという意味で重要な意義をもっていた。

次の自由化への前進は 68 年の「カーター・ホーン」のケースで, これは電話と移動無線を結びつける設備であるが, 再び AT & T はこれとの接続を拒否した。しかし今度は FCC の場で AT & T の主張が覆される¹⁷⁾。この決定の重要性は, この時 FCC がコモンキャリアに, 技術的にネットワークに有害なものだけを規制し, それ以外の端末は顧客によって自由に接続出来るという方法・規準を FCC に提出するよう要求した点にある。AT & T は, 非電氣的接続は自由に認めるが, 電氣的接続は AT & T と「ネットワーク保持接続協定」を結び超過料金を支払った場合にのみ可能とするというやり方を示した。AT & T の意図が接続自由な端末を制限し, それ以外は AT & T 以外の端末利用を不利にすることにあったことはいうまでもないが, FCC はこの当否よりもより包括的な端末接続の自由化の検討を始める。

75 年 FCC はタリフによる電話会社の端末使用強制は合理的なものではないとし, 端末機器の FCC への登録制を決定した¹⁸⁾。これは一定の技術基準を満し FCC に登録された機器は自由に顧客によってネットワークに接続出来るというものであり, これによって全面的な競争が開始されることになる。最後に残った問題は, コモンキャリアに対する宅内機器の規制である。これは規制されている通信サービスと宅内機器の販売・リース

12) 60 F. C. C. 2d 25.

13) MCI v. FCC et al., 561 F. 2d 365.

14) 61 F. C. C. 2d 766, p. 780 参照。

15) 20 F. C. C. 391.

16) Hush-A-Phone Corp. v. U. S., 238 F. 2d 266.

17) 13 F. C. C. 2d 420.

18) 56 F. C. C. 2d 593.

を結びつけ、そのことで競争上優位にたとうとすることを抑制するために、コモンキャリアに対しては依然規制が残っていたのであるが、一方での規制(コモンキャリアに対して)と他方での非規制(コモンキャリア以外の宅内機器販売業者)は競争をゆがめるとして批判が高まった。第2次コンピュータ裁定はこの問題に決着をつけ、コモンキャリアに対する規制も撤廃した¹⁹⁾。しかし尚かつAT & Tに対してだけはそのネットワークと端末の市場支配力を考慮し、それらを利用した独占的行動を阻止するために、「分離子会社」によって端末機器の販売をすることを要求した。この分離子会社要求は端末では十分な競争が生じており、AT & Tにだけ特別な要件を求める理由はなくなったとし、85年に撤廃され、制度上は文字通り完全競争となった²⁰⁾。端末機器の接続自由化の発端となった事件はあまり重要性の感じられない機具であったが、その結果は端末機器市場を根底から変革し、そこに競争を生じさせるとともに端末機器の多様化・高度化をもたらし——逆にいえばその潜在的要請が自由化をもたらした——、新通信サービスへの道を開いた²¹⁾。

(3) 国内通信衛星

65年のABC放送による衛星を利用した放送ネットワークの建設申請によって、FCCの国内通信衛星論議が始まった。AT & Tなどの既存通信業者は、当然ながらそれをコモンキャリアの独占部門とすることを主張したが、72年にFCCはいわゆる「オープン・スカイ・ポリシー」を決定し、国内通信衛星への自由参入を認めた²²⁾。この政策に決定的影響を与えたのは、当時のニクソン政権による競争導入策であった。70年の大統領補佐官フラナガンはFCCへの書簡において、「衛星通信サービスにおける競争は単一の機関によるサービス提供よりも経済と国民に対しより大きな利益を

提供するだろう²³⁾と述べ、競争によって通信衛星の発展を促すことをFCCに求めた。FCCは「特殊通信業者」決定の場合と同じ「哲学と事情」により、新しい通信サービスの発展と技術革新の一層の進展を期待し上記の政策を決定した。しかしAT & TとCOMSATにはそれぞれ制限がもうけられ、AT & Tは3年間通信衛星を使った専用線サービスの提供を禁じられ、COMSATは分離子会社を通じてのみ国内通信衛星への進出が認められた。当時衛星通信の需要として、放送(受信用のみの地上局は受発信用のそれよりも格段にコストがかからなかった)、データ通信、その他の新しい通信サービスが考えられており、通常の長距離電話はまだ地上回線の方がコスト上有利であった。実際にも通信衛星需要の主役はCATV業者であり、データ通信需要の伸びは急速ではあっても予想された程ではなかった。しかし将来の有力通信手段として衛星通信への参入希望は多く、現在8社が現実にサービスを提供しているが、それ以外にもFCCへの認可申請は20社を超えている。

(4) 高度通信サービス

通信網の中へのコンピュータ技術の導入とコンピュータ間通信の発展は、通信とコンピュータの結合を促し、1つの重要な政策問題を引き起こした。通信は規制部門でありコンピュータは非規制部門なので、どこかで線を引き規制と非規制を明確にしなければならぬのである。これが今日迄3度にわたっておこなわれたFCCの「コンピュータ裁定」の課題であった。第1次コンピュータ裁定は2つの問題を提起した²³⁾。第1は、いかなる通信サービスを規制部門とすべきかという基本的問題であり、第2は、コモンキャリアは非規制部門——情報処理——に従事するのを認めるべきか否か、認める場合には如何なる条件をつけたらよいか、という第1の問題から必然的に発生する問題であった。第1の問題に関しては、サービスを(1)情報処理、(2)混合情報処理、(3)混合通信、(4)通信、の4つに分類し、(1)、(2)を非規制、(3)、(4)を規制部門とした。問題は(2)と(3)の区

19) 77 F. C. C. 2d 384.

20) *New York Times*, September 19, 1985.

21) FCC, *An Overview of the Domestic Telecommunications Industry and the Commission's Policies Concerning Terminal Equipment and Private Line Services*, 1976.

22) 22 F. C. C. 2d 86, 35 F. C. C. 2d 844.

23) 28 F. C. C. 2d 291, 28 F. C. C. 2d 267.

分で、これはそのサービスの主たる側面がどちらにあるかによって判断された。このような基準の任意性の故に新サービスの出現に対応出来ず、第2次裁定へとこの問題は移っていく。第2の問題については、コモンキャリアは情報処理に従事出来るが分離子会社によらなければならないとした。問題はAT & Tの扱いで、56年同意審決はAT & Tが規制されている通信部門以外の分野に進出することを禁止しており、第1次裁定はこのことをそのまま確認している。コモンキャリアの特別の扱いが、企業内相互補助と既存のネットワークを競争相手に不利に利用させないためであることはいうまでもない。

70年代におけるIC技術の進歩は、ミニコン、マイコンを生み出し分散処理を発展させ、第1次裁定の結果を不十分なものとした。1次裁定が念頭においていたネットワークは、“untelligent”²⁴⁾ 端末とホスト・コンピュータの接続であったが、今度は“intelligent” 端末との接続が問題になりだしたのである。第2次裁定は80年に決定された。第2次裁定では通信サービスを基本(basic)サービスと高度(enhanced)サービスに分け、前者を規制、後者を非規制とした。高度サービスは次のように定義されている。すなわち「コモンキャリアの州際通信に使用される伝送設備上で提供されるサービスで、顧客の伝送情報のフォーマット、内容、コード、プロトコール、その他類似の点に作用するコンピュータ処理アプリケーションを用いているもの、また顧客に追加的か違った、あるいは再構成された情報を提供するもの、更に情報を蓄積することによって顧客通しの通信に影響を与えるもの」²⁵⁾である。コモンキャリアの扱いについては、AT & T以外は分離子会社によらずとも直接高度サービスの提供に従事出来ることとなった。最も重要なのはAT & Tの問題で、「同意審決」の解釈変更というやり方によって、分離子会社を通じてという条件を付け高度サービスへの進出を認めたのである。司法省はこのような解釈に反対をするが、これはAT & Tの分割を決めた

82年同意審決で結着がつく²⁶⁾。

AT & Tの行動の自由は更に進み、86年5月の第3次裁定において分離子会社方式も廃止されることになった²⁷⁾。この決定は88年2月1日より有効となるが、それ迄にAT & TはOpen Network Architecture(基本サービスを自社の高度サービスと競争企業のそれに技術的に完全に対等な条件で提供出来るような構造)をFCCに提出しなければならない。FCCはこの要件でもって、AT & Tと他企業との高度サービスにおける対等な競争は維持できると判断した訳である。この決定により第2次裁定がAT & Tに課した2つの分離子会社要求——端末機器と高度サービス——はどちらも撤廃されることになった。コンピュータ裁定の歴史は、基本通信より高度サービスを区分しそこに競争を持ち込むとともに、AT & Tのこの部門での活動の自由を与えていくプロセスだった訳である。

高度サービスの提供には、通信回線の再販売の自由化が不可欠であるが、これはFCCが76年に決定を下している。73年にPacket Communication Inc.(PCI)はFCCに対してリースした回線をパケット交換方式にし——つまり付加価値をつけて——再販売することを申請した。FCCはPCIの申請は既存の通信業者が提供していないサービスであり、利用者の効率的なデータ伝送という要求に応えるものであるとし、これを認可した²⁸⁾。ここで発生した問題は、PCIはAT & Tから回線をリースする予定であったが、AT & Tのタリフは回線の再販売を禁止していたことである。FCCは直ちにこの問題の検討を開始し、76年に再販・共同利用の自由化を決定した²⁹⁾。再販とは通信設備を所有しない者が、それを所有する企業より設備を借り、利益を得るために、付加価値のあるなしにかかわらずそれを最終利用者に提供することである。この定義にみられるように付加価値をつけない単純再販も認められているため、現在では

26) U. S. v. AT & T et al., 552 F. Supp. 131.

27) *Wall Street Journal*, May 16, 1986.

28) 43 F. C. C. 2d 922.

29) 60 F. C. C. 2d 261.

24) 77 F. C. C. 2d 384, p. 391.

25) *Ibid.*, p. 498.

200を超える再販業者が存在している。また共同利用とは、いくつかの最終利用者がキャリアの提供する設備・サービスを集団で利用し、その使用量に従って料金を払う利益を目的としない協定である。FCCは再販と共同利用のメリットとして、コストにあった料金設定、ネットワークのより効率的な管理・通信設備の無駄の除去、通信設備を使った新サービスのためのR & Dへの刺激などをあげている。なおこの決定では再販業者はコモンキャリアとしてタリフ規制を受けることになったが、後にみるように現在ではそのような規制は殆どなくなっている。またこの時には認められなかったAT & TのMTSとWATSの再販・共同利用は80年に認められた³⁰⁾。

(5) 国際通信

アメリカの国際通信は伝統的に音声と記録通信(テレックスと電報)、また後者については国内と国際を厳密に区分し、それぞれを別企業の独占体制とするシステムをとってきた。すなわち国際電話はAT & T、国際記録通信はITT, RCAなど6社、国内記録通信はWestern Union(WU)の独占とし、それぞれの企業が他部門に進出することを認めなかった。しかし規制緩和の動きは国際通信に及び、このような区分法に基づく規制を廃止してしまう³¹⁾。79年から82年にかけての一連の決定で、次第に国際音声と国際記録通信の垣根を取り除き、また81年には記録通信業者の国内・国際の相互進出を認める。国際通信はアメリカ側の政策変更だけで自由参入が認められる訳ではなく、相手国との様々な契約問題があるが、既に国際音声の部門において一定の競争が始まっている³²⁾。国際通信衛星の分野においても、従来アメリカが中心になって作った国際組織INTELSAT

の独占とされてきたが、レーガン政権は1984年、私的企業による国際通信衛星分野への進出を認めた。FCCはこれを受け、1985年9月申請の出ていたInternational Satellite, Inc.など3社に対し、事業内容には制限をつけながらその申請を認めた³³⁾。また従来INTELSATの回線は、アメリカを代表してINTELSATに参加している企業Comsatを通じて国際通信業者(AT & Tなど)に販売されており、Comsatは直接最終利用者にサービスを提供することを禁じられていた(Comsatはcarrier's carrierであった)。地上局の所有もComsatと国際通信業者の共同所有とされ、その運営はComsatが行ってきた。このような規制も、82年にはComsatが最終利用者に直接サービス提供が可能となり、84年には地上局所有・運営についても厳しい制限が取り除かれた。

4 競争とAT & T

規制緩和の結果は、激しい競争の発生であったが、しかし制度的には現在ではまだ全面的競争状態にはなっておらず、部分的規制が残っている。ここでは長距離回線における競争の状況と規制緩和の今後の問題についてみる。現時点での長距離回線企業は大小合わせて250以上あるといわれている³⁴⁾。これらの中にはAT & T, MCI, GTE Sprintなど全米的規模でネットワークを持って

長距離回線マーケットシェア

	1984	85	86	89
AT & T	69.3%	66.6%	62.8%	58.0%
MCI	2.8	4.7	6.6	10.3
GTE Sprint	1.9	1.9	2.8	5.6
BOC	16.9	17.8	16.9	16.9
独立系電話会社	6.3	6.2	6.3	6.4
その他	2.8	2.8	3.8	2.8

注) 85年以後は予測値。

Source: *Wall Street Journal*, Feb. 24, 1986, Special Report: Telecommunications, p. 7D.

30) 83 F. C. C. 2d 167.

31) 国際通信の規制緩和については、Ronald Eward, *The Deregulation of International Telecommunications*, Dedham, MA: Artech House, 1985, Douglas Jarrett, Keller, and Heckman, "Emerging Competitive Environment in International Telecommunications," *Business Communications Review*, Jan.-Feb., 1985 参照。

32) *New York Times*, July 8, 1985.

33) *Telecommunications Report*, Vol. 55, No. 36, Sep. 9, 1985.

34) U. S. Senate, *Long-Distance Competition*, Hearing before the Subcommittee on Communications of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, 99th Cong., 1st sess., 1985, p. 88.

いる企業、地域的な長距離通信にのみ従事しているもの、再販業者、衛星通信企業、更には82年同意審決で分割された Bell Operating Co.(BOC) など多種多様な企業が含まれている。BOC は同意審決によってその活動を LATA 内に限定されている³⁵⁾。シェアの動きを見ると、AT & T のそれは次第に低下し、今後もこの傾向は続くものとみられている(表参照)。

現在、全米で激しい長距離回線の顧客獲得競争が生じているが、これは82年同意審決が定めた「イコール・アクセス」が実施されているためである。「イコール・アクセス」とは BOC に課せられた義務で、86年9月迄にあらゆる長距離通信企業に「タイプ、質、価格」の点で、等しい条件での接続を可能としなければならないというものである³⁶⁾。この決定を実行するに当たって重要な事は、第1に「イコール・アクセス」の実現と並行して顧客が長距離回線企業を選択するというプロセスが進行していることである。その後は通常の長距離ダイヤル通話は自動的に選択した長距離回線企業に接続されることになる。AT & T より市場を奪うこの千載一遇のチャンスに、新規参入企業は激しい顧客争奪戦を行い、AT & T もまた市場防衛のためはでな宣伝を繰り返している訳である³⁷⁾。表にみられるように AT & T のシェアは確実に低下していくと予想されているが、しかしそれは予想された程ではなく、むしろ AT & T の「健闘」が伝えられている。この手続き終了後は、長距離回線市場は緩慢にしか変化しないであろう。何故なら長距離回線業者を変更するためには慣れない手続きと手数料が必要だからである。「イコール・アクセス」の第2の重要な点はコスト問題である。長距離通話を行うためには発信側と受信側の両方で地域電話網を利用するが、この利用料金を長距離回線業者は地域電話会社に支払わなければなら

ない。「イコール・アクセス」前には、この接続料金が AT & T とそれ以外の企業とは違っていた。そもそも「イコール・アクセス」が問題となったのは、AT & T とそれ以外の業者とは接続条件が異っており、そのため他企業は競争上著しく不利な位置にあった。例えば AT & T 以外の長距離回線業者を利用する場合には、ダイヤルを10桁以上余分に必要とし、また電話機はプッシュホンでなければならず、更に受信者がその電話を受けたかどうかを確認することも出来なかった³⁸⁾。この故に AT & T 以外の業者の接続料は、AT & T よりも最高55%も安く、AT & T より安い長距離料金が設定できる1つの要因であった。「イコール・アクセス」により接続条件の不利は消滅するが、コスト上の有利さも無くなることになる。MCI などは AT & T の依然として持っている市場支配力を理由に、直ちに接続料金を同じにしないよう FCC に要求しているが、接続条件が同じになればいずれは料金格差は無くなるであろう。その時に始めて AT & T とその他の企業との対等な条件下での競争が問題となる。

さてここで政府の規制緩和・競争導入政策に対する AT & T の対応をみておこう。第1のそれは法的手段や FCC での諸手続きを利用した参入阻止あるいは遅延策である。このことは MCI の参入プロセスの中に明瞭に現れている。第2に市場レベルでの対応で、価格の引下げによる市場追放策である。AT & T は FCC の新しい競争導入策の決定ごとに価格の大幅な引下げを試みている(後述するように AT & T の料金は今も規制下にあるのですべてが成功した訳ではないが)。第3は新しい業者との相互接続の拒否、あるいは法外な接続料金を要求するという方法である。これも大体は FCC の場で認められないが、参入遅延策としては有効であった。第4は議会での工作である。規制緩和の流れの中で大規模なロビー活動を展開して、AT & T の独占を法的に再確立しようとした76年の Consumer Communications Re-

35) LATA (Local Access and Transport Area) とは AT & T 分割以後設定された区域で、人口密度の小さい所では州と一致し全米に164のLATAがある。同意審決でLATA内の通信はBOC、LATA間の通信は新AT & Tと定められた。

36) U. S. v. AT & T et al., 552 F. Supp. 131, p. 196.

37) *Fortune*, April 14, 1986 参照。

38) U.S. Congressional Budget Office, *The Changing Telephone Industry: Access Charges, Universal Service, and Local Rates*, 1984, p. 51.

form Act (俗称 Bell Bill) はその代表例である³⁹⁾。AT & T の規制緩和に対する態度は、この Bell Bill の不成立後より、昔ながらの規制下の独占を維持することより、競争の導入を不可避と考え、AT & T の活動の自由を得ることに重点が変化したように思える。

規制緩和が進行するなかで、AT & T に対する規制だけは従来通り残されている。このような規制で AT & T が競争上不利な条件下にあるものとして、第1に AT & T は全米でサービスを提供する義務が依然として課せられている。ここから他企業の「クリーム・スキミング」という問題が発生する。第2に従来からのタリフ規制に従わねばならず、サービス・料金の認可、設備の新設・廃止の申請をしなければならない。他企業は競争的コモンキャリアについての一連の決定で、「規制の簡素化」、「規制差し控え」が実施され、このような義務を免除されている⁴⁰⁾。第3に設備の減価償却について、AT & T は FCC の規制に従わねばならず、それは IRS より厳しい⁴¹⁾。この規制の目的は、AT & T がその持っている独占力を使って競争を制限しようとするのを制限することにある。略奪的価格、企業内相互補助、ネットワークの差別的利用などを阻止し、「フェアな競争」を実現しようという訳である。これらの措置が過渡的なものであることは、FCC が既に AT & T の規制問題を調査の対象としていることから分かる⁴²⁾。FCC がどのようなテンポで AT & T への規制緩和を進めるかは、今後の競争の成り行きに重要な影響を与えるであろう。これらの規制を逆から読めば、AT & T は常に独占企業として行動をし競争を押しつぶす可能性を持っているということである。AT & T の規制緩和と新規参入への対応はこのことを明白に示している。

39) *Electronic News*, August 5, 12, 19, 26, 1985.

40) Richard E. Wiley, "The End of Monopoly: Regulatory Change and the Promotion of Competition," in Harry M. Shooshan III, ed., *Disconnecting Bell: The Impact of the AT&T Divestiture*, Elmsford, N. Y.: Pergamon Press, 1984, p. 42.

41) U. S. Senate, *op. cit.*, p. 105.

42) 95 F. C. C. 2d 510.

さてここで、長距離通信業者の中での最近の再編の動向をみておく。1つは GTE Sprint と U. S. Telecom の一体化である。新会社 U. S. Sprint Communications は GTE (Sprint の親会社) と United Telecommunications (U. S. Telecom の親会社) が 50% づつ支配することになっている⁴³⁾。両企業とも長距離回線におけるシェアを伸ばしながらも、85年は赤字で、AT & T との競争に十分対抗しきれなかった。新会社は全米に光ファイバー網を敷設するなど意欲的な方針を示している。第2の動きは IBM と MCI の連合である。85年に合意されたこの協定は、MCI が SBS を吸収するのと交換に、IBM が MCI に資本参加するというものであった⁴⁴⁾。IBM の通信部門への進出は75年の SBS の設立、82年の IN サービス開始、83年通信機メーカー Rohm への資本参加(84年完全支配)、84年 Trintex の設立(ビデオテックス事業)、85年 International Market Net の設立(株式情報サービス)と70年代後半より着々と進んできたが、今度の MCI への資本参加もその延長線上に位置する。特に MCI が長距離回線第2位の企業で、現時点で AT & T と競争し得る可能性を持っている唯一の企業であるだけに注目に値する。このような再編成の動きの中で、早将来残る長距離回線企業は AT & T 以外には2~3社であろうという観測が始まった⁴⁵⁾。長距離回線がかつての AT & T 1社独占から転換をし、一定の競争局面が生じたことは間違いないが、現在の動きは、AT & T の主導のまま、制度的にも実質的にも完全な競争状態を経過することなく、新たな寡占状態に移行する可能性を示している。

5 おわりに

60年代末よりの規制緩和の動きは、電気通信産業を根本から変革した。しかしその内実は、技術革新のペースに規制する側がついてゆけず、市場にそれを委ねざるを得なかったのである。コンピュータを中心とする技術革新は電気通信の古い枠

43) *Wall Street Journal*, Feb. 7, 1986.

44) *New York Times*, June 26, 1985.

45) *Fortune*, April 14, 1986, p. 49.

を完全に排除してしまい、新しい枠組みが出来上がる過渡期にある。それは19世紀末より20世紀初頭にかけて、電話網が全米に敷設される時期と同じ事態が現在進行しているのである。新しい通信ネットワークが多様な性格を持っているために、新規参入企業は多彩である。競争はあらゆる所で発生し、古い枠を突破している。最後に残った「自然独占」の砦と思われた地域電話網でさえ、バイパスや地域電話回線・交換設備の「共同利用」などによってその収入は脅かされている。通信システムのいかなる部分も技術革新から逃れられないのである。

このような技術革新と規制緩和から発生した競争はまぎれもない事実であるが、同時に既存独占体が新しいネットワークの建設で果す役割もまた無視出来ない。彼等の行動によっては、「規制下の独占」から「競争の結果としての独占」を意外と早く発生させるかもしれない。この点ではFCCのAT & Tに対する規制緩和のテンポは重要な影

響を与えるであろう。85年7月に発表されたNTIAレポートは、当面する政策課題として次の点を指摘している。(1) AT & Tに対する高度サービスと端末機器の分離子会社方法の撤廃、(2) BOCに対するLATA間サービスと機器製造の禁止の変更、(3) BOCに対する情報処理サービス提供の禁止の変更、(4) 減価償却方法の変更、等等である⁴⁶⁾。この結果は、AT & Tの完全解放であり、既に述べたように(1)については既にFCCによりその決定がなされており、現実はその方向に進んでいる。解き放たれたAT & TとBOCの今後の行動こそ、新しい市場構造を決定するうえでの重要因子となるであろう。

(山口大学経済学部)

(附記: 本研究に際して、財団法人電気通信普及財団より研究助成金を得た。)

46) U. S. Department of Commerce, *Issues in Domestic Telecommunications: Directions for National Policy*, NTIA Special Publication 85-16, 1985.

農業経済研究 第58巻 第2号

(発売中)

水田利用再編と農業生産力構造

—昭和61年度大会討論会報告—

加藤 譲: 会長挨拶

磯辺 俊彦: 座長挨拶

《報告》

宇佐美 繁: 農業生産力構造の現段階的性格

加古 敏之: 生産調整前後における稲作の規模問題

鈴木 幹俊: 水田利用再編下の農地問題

北出 俊昭: 米の生産調整と農産物価格政策の課題

コメント

合同討論

個別報告

暉 峻 衆 三: 副会長挨拶

B5判・74頁・定価1200円 日本農業経済学会編集・発行/岩波書店発売