

GLOCOM Review

Volume 5, Number 3

March 2000

今号の内容

日米経済摩擦の変容：NTT 接続料問題の政治分析

..... 土屋 大洋・鈴木 淳弘

2000年3月1日発行（第5巻第3号通巻51号）
発行人 公文俊平 編集人 上村圭介
発行 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
Copyright (C) 2000 Center for Global Communications

GLOCOM Review は、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター（GLOCOM）がその著作権を有するものであり、著作権法上の例外を除き許可なく全文またはその一部を複写・複製・転載することは法律で禁じられています。

日米経済摩擦の変容

NTT 接続料問題の政治分析

土屋 大洋・鈴木 淳弘

目次

1. 問題の所在
2. 三つのレベルのゲーム
3. 考えられる仮説
4. 日米交渉の展開
5. 仮説の検証

要旨

NTT 接続料問題に関する日米協議は、不思議な交渉である。というのは、これまでの日米経済摩擦のパターンには当てはまらないところがあるからだ。安価な日本製品による「略奪的な」米国市場進出（自動車摩擦等）による問題、あるいは、日本市場の閉鎖性による米国製品（半導体摩擦、フィルム問題等）の逸失利益をめぐるものという、2つのタイプのどちらにもあてはまらないのではないだろうか。本稿では、この問題の多角的な分析を試みる。

1. 問題の所在

電気通信事業の接続問題に関する日米交渉は、不思議な交渉である。というのは、これまでの日米経済摩擦のパターンには当てはまらないところがあるからだ。

日米経済摩擦には大きく分けて二つのパターンがある。第一に、日本製品の「略奪的な」対米市場進出である。米国市場における日本製品の洪水的な流入は、米国企業の損失がはっきりしやすいため、容易に政治交渉が行われることになった。繊維摩擦や80年代の自動車摩擦などがその典型である。日本製品の流入によってシェアを失った米国企業が米国政府に日本政府との交渉を求めたのである。

第二に、外国製品・サービスに対する日本市場の閉鎖性であり、この問題は日本経済の構造問題へと発展することになった。この場合、日本市場で本来なら得ることができたかもしれない利益が得られないという意味の逸失利益が問題となったため、米国企業の被害が明確にならない。したがって、交渉が行われても決着が付きにくい。そこで半導体摩擦では「数値目標」が登場し、結果主義が追求されることになった。

我々が取り上げようとする通信の接続交渉は第二のパターンに近いように思われる。つまり、米国の通信事業者が日本市場でサービスを提供したいが、参入障壁があるために参入できない。その参入障壁とは、日本の支配的事業者であるNTTの接続料が高いことである、というわけである。

しかし、必ずしもこのパターンは当てはまらない。第一に、逸失利益を訴えている米国企業の姿がはっきりしない。もちろんMCIワールドコムなどの米系事業者が日本市場に参入しており、彼らが接続料の値下げを求めていることは確かだ。しかし、彼らのメッセージは必ずしも強くない。たとえば、米国のメディアではこの問題はほとんど全く取り上げられていない。米国の主要な新聞のホームページで記事を検索したところ、ワシントンポスト紙 (<http://www.washingtonpost.com>) では過去1年間この問題に直接関わるものは一つもない。ニューヨークタイムズ紙 (<http://www.nytimes.com/>) では過去1年間で1件のみ、ロサンゼルスタイムズ紙 (<http://www.latimes.com/>) では過去六ヶ月間で直接関わるものは見られない。MCIワールドコムなどのホームページを見ても声明は出されていない。コダック社が写真フィルム摩擦で見せたメディア戦略とは大きく異なっていると言わざるを得ない。

第二に、USTR（米国通商代表部）の主張である。USTRは、通常の交渉では、米国側にこれだけの被害（あるいは逸失利益）があるから問題であり、政治的に解決しなくてはならないと主張する。しかし、接続交渉に関してはUSTRは日本のインターネット普及が遅れている原因としてNTTの接続料を問題としており、必ずしも米国の被害を前面には出していない。同じことは1999年10月27日に米国議会上院が行った決議（S. RES. 207）でも言える¹。

第三に、米国の事業者の声以上に、日本国内のNTT以外の事業者の声が強いことである。KDDやTTNetをはじめとする国内の地域電話市場に参入した事業

者はNTTの接続料が高いために市場シェアを拡大させることができないと主張し、接続料の値下げを求めている。こうしたいわば「内圧」はこれまでの日米経済摩擦でも見られる。たとえば、日米オレンジ交渉では、日米両国における市場開放支持派と反対派が国境を越えて連携したことが知られている。つまり、日本市場にも市場開放反対派とともに賛成派もあり、その賛成派が米国の市場開放賛成派をサポートする役割を果たしたというのである。

こうした点を考慮すると、この日米接続交渉は単純に市場開放を求める第二のパターンであると考えるのは早計であろう。USTRがこの問題で郵政省やNTTに強い圧力をかけていることは明白である。ではなぜUSTRはさして米国内で問題とされていないことを強く求めているのか。この点を考察することがこの問題を読み解く鍵であるように思われる。

2. 三つのレベルのゲーム

今回の接続交渉を分析するにあたって重要な点は、三つのレベルのゲームが起きているということである。つまり、第一に、日米両国の交渉担当者によるゲーム、第二に、両国それぞれにおける交渉担当者と利害関係者との間のゲーム、そして第三に、多国間交渉レベルでのゲームである。

ロバート・パットナム (Robert D. Putnam) は、1978年のボン・サミットにおける日米独の経済刺激策をめぐる交渉を検討した結果、交渉者間のゲーム (第一レベル) と国内調整のゲーム (第二レベル) が絡まっているという「ツーレベルゲーム」という分析枠組みを示した²。

パットナムのツーレベルゲームでは、第一レベルの交渉が国際交渉であるとなっており、必ずしも二国間と多国間の区別がついていない。しかし、日米接続交渉では、多国間交渉の第三のレベルもまた重要になっている。つまり、WTOの基本電気通信サービス交渉での自由化合意が議論の土台になっており、また、この接続問題については英国など欧州諸国も関心を持っているため、日米間の交渉の進展次第によっては2000年の沖縄サミットでも取り上げられる可能性があるからである。

パットナムの枠組みの中で重要なのが、ウインセット (winset) という概念である。これは、第一レベル (二国間交渉) での合意を得るために必要な第二レベル (国内調整) における多数の支持の幅のセットという意味である。つまり、交渉担当者は第一レベルで合意したことが第二レベルで支持されるかどうかを考慮しながら交渉している。もし考慮しなければ、せっかく交渉担当者同士で合意に達したとしても国内の批准が得られず、合意そのものが破棄されてしまうおそれがある。

たとえば、有名な例として第一次世界大戦終結に関するベルサイユ条約における国際連盟設立問題がある。米国大統領ウイルソンの提案に従って、ベルサイユ条約の第1章で国際連盟の設立が提唱された。つまり、米国は国際交渉で国際連盟の設立に合意したのである。しかし、本国に帰って交渉団を待ち受けていたの

は、議会上院による国際連盟加盟の拒否であった。米国交渉団は、米国内の支持、つまりウインセットを見誤ったと言えるだろう。

これは議会の批准が必要な条約に限られない。批准を必要としない行政協定に関しても、国内の支持を得られない合意を行った場合には、選挙の敗北や政治資金の獲得において不利になり、政権基盤が揺るぎかねない。したがって、どこからどこまでの間で合意すれば国内の支持を得られるかという点に縛られながら、交渉団は交渉を進めるしかない。

ウインセットには大きく二つの原則がある³。第一にあらゆる条件が同じならば、ウインセットが大きいほど（つまり交渉者の背後に交渉姿勢を支持する人々、組織が多ければ多いほど）第一レベルでの合意可能性が高い。しかし、第二に、第二レベルのウインセットの相対的な大きさは国際交渉からの利益配分に影響する。つまり、自らのウインセットの大きさを知ることが重要であるばかりではなく、相手のウインセットの大きさを知ることが交渉を有利に進めるためには必要なのだ。自らのウインセットが小さく、相手のウインセットが大きければ、それだけ相手の譲歩を引き出すことができるようになるというわけである。これは一種のゲームで、相手のウインセットを正確に把握できればそれだけ有利になるということの意味している。

ウインセットを決める要因には三つある。(1) 第二レベルの国内諸勢力（政治家、利益集団）などのパワーの配分、選好、可能な連合である。(2) 国内の政治制度（特に批准の過程）である。(3) 第一レベルの交渉戦略である。

今回の日米接続交渉について言えば、第三レベルのWTOでの交渉もまた両国のウインセットの規定に大きな役割を果たしている。つまり、相互接続料の値下げを拒否する交渉を、決裂させることができなくなっているということである。守る側である日本にとっても交渉そのものを拒否することはできない。数値をめぐる争いになっている⁴。

これを図示すると図1のようになるだろう。ここでは四つのケースを示した。つまり、決裂（ケースA）、日本の譲歩が必要（ケースB）、米国の譲歩が必要（ケースC）、合意間近（ケースD）である。それぞれのケースの左端（ J_m ）が日本にとって最も好ましい結果であり、右端（ U_m ）が米国にとって最も好ましい結果である。網付きの四角が日本のウインセット、白い四角が米国のウインセットである。そして、 J_m が日本の提示案、 U_m が米国の提示案を示している。

まずケースAの場合、両国のウインセットに重なる部分が見られないため、合意は不可能な状態にある。両国が第二レベルの調整を再度行い、それぞれのウインセットを拡大させ、合意可能な範囲を作り出さなければならない。

ケースBの場合、両国のウインセットに重なりが見られるために、合意は可能である。さらに米国の提示案は日本のウインセットの中にあり、日本にとっては米国案の受け入れが可能であることを示している。日本にとっては米国の提示案をさらに左に引き寄せるとともに、日本の提示案を米国のウインセットの中に収めるよう譲歩することで、合意が成立する。

ケースCはケースBと逆であり、米国が譲歩することによって合意が成立し得る。

ケースDは両国のウインセットの重なりの中にそれぞれの提示案が収まって

おり、合意は間近という状態である。ここに至っては、最終的な合意ポイントを探る作業が残るのみである。



図1：日米接続交渉における両国のウインセット

では、日米の接続交渉はこの四つのケースのうち、どれに当てはまるのであろうか。日米の提示案の相違を表1で確認してみよう。接続料の引き下げ時期と幅が交渉の焦点となっているが、日本の郵政省は2000年末から4年間で22.5%の引き下げを行うのが適切だと主張している。しかし、USTRは2000年中に一気に41%下げるべきだという。郵政省が接続料引き下げに伴って長期増分モデルを導入しようとしていることはUSTRも評価しているが、しかし、その細部についていくつかの問題があり、特にモデルの基になるNTTのデータが公表されていないため、郵政省はNTTの圧力に屈しているというのがUSTRの主張である。

こうしたUSTRの主張に対し、NTTは、2000年中に41%という大幅な引き下げを行えば、NTTの経営に深刻な影響を及ぼし、消費者が払う基本料金を値上げしなくてはならないと反論している。

無論、両国のウインセットの幅と提示案の位置づけは、最終的な合意が成立してみなければ分からない。交渉がWTO合意にもかかわらず決裂することになれば、ケースAであり、どちらかが大幅な譲歩を行えばケースBあるいはCということになるだろう。

ただ、2000年2月末現在で、ケースDの状態に両国の交渉があるとは思えない。なぜなら両国の主張は大きく隔たっているようであり、合意間近とは言えないからだ。「2000年末から4年間で22.5%の引き下げ」と「2000年中に41%引き下げ」の間には常識的に見ても大きな隔たりがあると言わざるを得ない。

	日本	米国
引き下げ時期と幅	2000年末から4年間で22.5%の引き下げ	2000年中に41%引き下げ
見直し	4年後に接続料の算定方式を抜本的に見直し	41%引き下げ後にただちに算定方式を見直し
基本料金との関係	大幅引き下げによる基本料金引き上げは避ける	大幅引き下げと基本料金の据え置きは両立は可能
NTTの経営への影響	NTTの経営に大幅引き下げは深刻な影響	大幅引き下げはNTTの効率化を促し、通信料金の引き下げに貢献

表1 NTT 接続料をめぐる日米の主張の相違
出所 『日本経済新聞』2000年1月21日

また、米国の強硬な主張に対し、日本は2月はじめの次官級交渉でNTTの主張する16.7%から22.5%に譲歩したところからすると、日本の交渉団は16.7%という数字が米国のウインセットに入っていなかった（ケースB）と考えていたのかもしれない。

この三つのレベルとウインセットの考え方が示すのは、第一に、三つの交渉があることによって見かけ以上に交渉が複雑であり、多くのアクターがかかわっているということ、第二に、そのアクターたち、特に両国の交渉団がそれぞれのウインセットをどのように認識しているかが交渉の行方を左右するであろうということである。

しかし、さらに問題の全体像を眺めれば、なぜこの問題が提起されたのかが両国のウインセットの幅を考えるにあたって重要である。というのは、もともと交渉の余地がない問題を政治化したのであれば、両国のウインセットはどうしても小さくなり、あるいは両国ともに何らかの改善が必要であると認識しているのであれば両国のウインセットは必然的に広がるからである。

3. 考えられる仮説

なぜUSTRはこの問題を取り上げているのか。改めていくつかの仮説を立ててみよう。もちろんこれらの仮説のどれか一つだけが正しいというわけではない。いくつかの組み合わせが働いていると考える方が妥当であろう。しかし、議論の整理のためには分けて考えることが必要である。

米国企業ロビーイング説

米国の通信事業者が日本市場への参入を容易にする目的で米国政府（USTRやFCC）にロビーイングをし、交渉を提起させた。

日本ターゲット説

米国は日本に限らず各国と相互接続問題を抱えている。これら一連の交渉を有利かつ短期に進めるために、まず大市場である日本をターゲットに選び、日米交渉の成果をてこに他の国を説得する材料にしようとして

いる。

経済理念説

アジアの経済危機に象徴されるように世界経済全体が落ち込み気味である中、米国だけが情報技術によって好景気を維持している。世界経済の安定的な発展を遂げていくためには米国の経済理念を普及させる必要がある。

交渉グリップ説

日本の電気通信市場へコミットする方策としてこれまで NTT の調達問題があったが、この交渉が打ちきりになった。米国政府は同市場へのコミットするための新たなグリップ（握り棒）として相互接続問題をとりあげた。

USTR 存続問題説

USTR は 1999 年末の WTO シアトル交渉での失敗を取り返すために成果を求めている。もともと USTR は小さな組織であり、自己の存在を主張するためには常に成果を求められる。簡単に成果を得るためには米国内の利害が錯綜していない問題を取り上げる方が得策である。

日米関係強化説

日米首脳は 1996 年に、日本に長期増分費用モデルを導入することに約束している。これを守らなくてよいようになるなら、日米関係にとって悪しき先例になり、他の日米の約束にも悪影響が出てしまうおそれがある。それを回避するためには着実に約束を実行していく必要がある。

大統領選挙説

2000 年は大統領選挙がある。民主党政権にとっては情報通信市場の自由化を進め、それを日本をはじめとする国にも普及させることで外交上の得点とし、民主党政権の継続をねらっている。

日本企業ロビーイング説

日本の NTT 以外の通信事業者が、接続料引き下げを実現するため、米国による外圧を利用しようとしている。

これらの仮説は内容的に重複している部分もある。あるいは交渉の進展に伴って主たる要因が変化、移行してきているとも考えられる。たとえば、USTR が何らかの理由で問題提起し、交渉議題としてセットしたことに、日本の事業者が便乗して、郵政省と NTT に圧力をかけていると考えることは十分可能だろう。

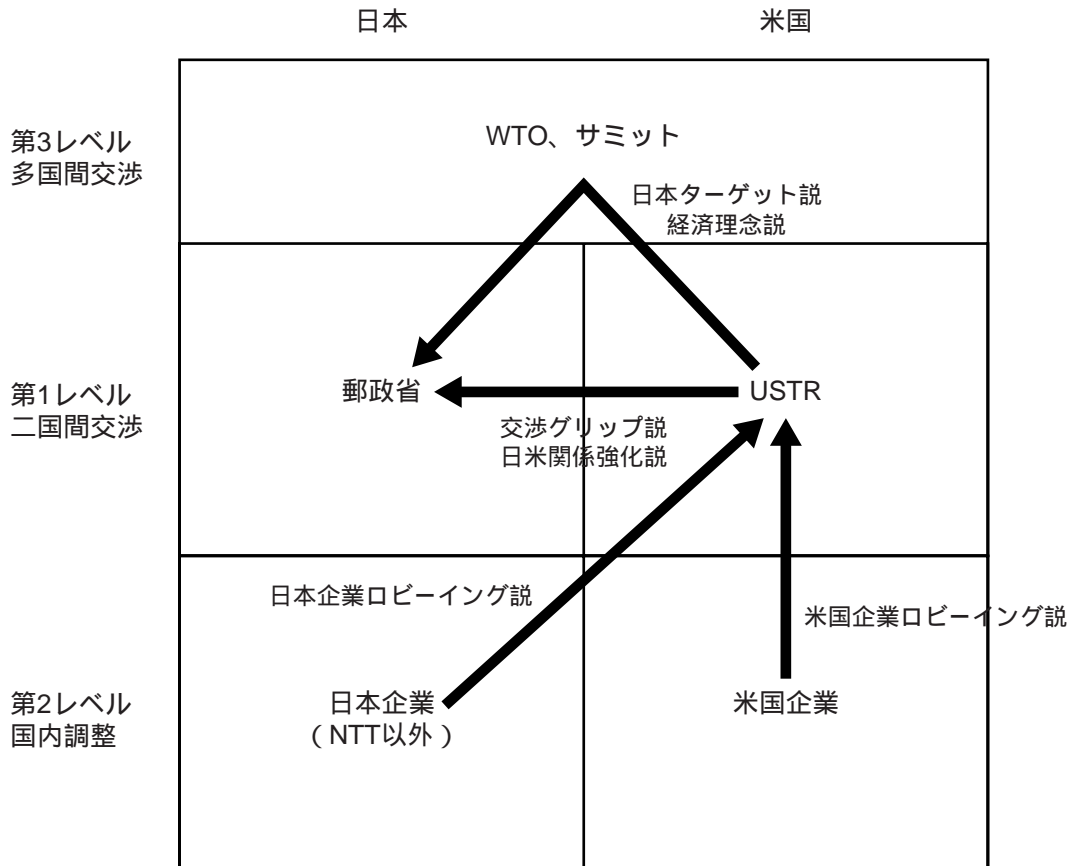


図2 三つのレベルのゲームと仮説

4. 日米交渉の展開

(1) 接続料問題の登場

接続料問題を広く電気通信分野の問題としてとらえてみれば、電気通信分野は、20数年前から重要問題とされてきた。日米間の貿易問題になったのは、1970年代に日本が米国の半導体分野で追いつくために、NTTを中心に国内有力電機メーカー（NTTファミリーと呼ばれた）を集めて、国策として半導体LSIの研究開発を行ったことにさかのぼる⁵。これは1970年代のGATTの東京ラウンドでも取り上げられ、日米半導体摩擦問題の際に、米国が繰り返し指摘した。

そして1980年12月にはNTT資材調達に関する日米協定が結ばれ、NTTは内外企業に無差別・公平な競争機会を与え、調達の実施状況についてレビューを行い、相互主義に基づいて日米双方が電気通信市場の開放に努めることとした。しかし、資材調達問題では、米国企業の機器とサービスはともに国際的に見て競争力が高いにも関わらず、日本市場でのマーケットシェアは大変低いことに米国側は疑問を抱いていた。

1986年1月にはMOSS協議の電気通信分野において通信衛星調達等に関する

日本政府の政策の明確化等が合意された。1989年6月には自動車電話・第三者無線に関する合意が結ばれ、モトローラ方式に東京・名古屋地域における周波数割当、第三者無線の免許手続等の内外無差別な扱いが決まった。そして1994年3月には、移動電話に関する合意が結ばれ、IDOのNTT方式自動車電話周波数の一部をモトローラ方式に割り当て、モトローラ方式用の基地局として159局を建設することになった⁶。

そして、接続料問題は、1990年代はじめから地下水脈のように流れてきた。それが1990年代終わりになって、急に湧き出てきたようなところがある。しかし、当初は日米間の問題ではなく、あくまでもNTTをめぐる国内問題として取り上げられたのである。つまり、独占的な地域網を有する事業者と新規参入事業者(NCC)との接続は、とりわけネットワークの外部性の働く産業では、決定的に重要である。日本では、1985年の電電公社の民営化と同時に誕生したNCCとNTT網との相互接続が問題の実質的な始まりとなった。当時の電気通信事業法は、事業者同士の相互接続を規定した条項は、あくまで事業者同士の自主的な協議によって接続条件・接続料は決定されるものとしていた。しかし、「一方の当事者による不当な条件の設定を防止する観点から」、接続協定を郵政大臣の認可対象としていた。

NTT分割問題も相互接続に影を落としている。電電公社民営化時にも、会社分割の是非は国内でも議論がわかれており、民営化の5年後に再度検討するという但し書き(事業法附則2条)が付いたほどであった。分割論に触れることは本稿の趣旨ではないが、その5年後を目前、1990年に差し掛かるころに、VPN(仮想専用網)をめぐる、NTTとNCCの接続交渉の長期化が表面化した。料金算定根拠、技術上の制約などを見極めることが難しいという実際上の問題に加えて、NTTの分割論を意識したものであったといえよう。

旧事業法では、接続協定を結ぶことを事業者へ義務と課すものではなかったもので、協定締結までに長い時間を要することも多かった。また、ユーザーへのアクセス回線をもたないNCCは、NTTに支払う接続料が営業費用の40%を占めるほどであり、当然のことながら引き下げ要求は当初から強かった。

1994年ごろにはVPNサービスをめぐる、長距離系事業者とNTTとの間で接続交渉が長期化して、結果的に長距離系事業者のサービス開始が遅れたことがあった。郵政省は、NTTの地域通信網のように、他事業者のネットワークが接続するためには不可欠な設備として、それとの接続を確保して、公正競争を実現しようとした。

こうした国内の問題意識が高まる中、1995年6月、郵政省は米国政府との間で非公式の協議を行っていた。FCCのチョン(Rachelle Chong)委員が1995年9月に行った講演の中で「6月に、ローカル・ネットワークへの相互接続に関するNTTのプロポーザルに対してコメントするように郵政省が私の政府に依頼した」と述べている。しかしこの講演の中でチョンは日本のやり方には過剰規制の危険があり、米国の経験からすれば管理された競争など機能しないと批判している。そして競争の導入こそが規制の必要性を減らすというのが、交渉中のWTOでの基本哲学だということである⁷。

FCCが直接に国際交渉を行うことはない。したがって、郵政省とFCCの間の

やりとりは交渉ではなく、あくまで意見交換という程度のものであったろう。しかし注目すべきは、こうした FCC の考え方が後の USTR の主張と同じであり、FCC と USTR の間の意志疎通が行われていたとしても不思議ではないという点である。実際に、WTO 交渉で米国側（USTR）の担当者だったドン・アーベルソン（Donald Abelson）が FCC の国際部門に移籍している。彼が USTR と FCC の接点となっている可能性は高い。

チョン委員の講演が行われた 9 月には、NTT も原則的にすべての接続要望に対応する、アクセス網のオープン化を打ち出した。これは 1990 年 3 月の分割問題を先送りを決めた「附則第 2 条に基づき講ずる措置」の中の「ネットワークのオープン性の確保」に関する取り組みを一步進めたものであった。

1996 年 3 月 29 日に閣議決定された「規制緩和計画」でもその旨が盛り込まれ、NTT 地域通信網との相互接続の基本ルールとして策定されることになった⁸。

1996 年 4 月 25 日、郵政省は「接続の基本的ルールの在り方」について電気通信審議会に諮問した。これを受けて、審議会内に、「接続を円滑化に関する特別部会」が設置された。1996 年 12 月に特別部会の報告書が発表されて、「原則として事業者間の協議に委ねる制度を見直し、制度的に確保する」こととなった。具体的には、すべての第一種電気通信事業者に関しては、接続の義務化と接続協定の公開を義務付けることとなり、また、他事業者のサービスに不可欠な NTT 地域網との接続には「特別なルールを追加的に」策定した。

これによって、NTT は、「特定事業者」となり、「特別なルール」の対象となった。つまり、都道府県別にマーケットシェア（設備ベース）が 50% を超える第一種事業者には、接続条件の料金表・約款化、ネットワークエレメントのアンバンドリング、番号ポータビリティの確保等を求めている。ここで決められた接続条件は、経過措置として、2000 年度内に見直される予定である。また、長期増分方式の可否についても検討される旨、明記された⁹。

そして、1997 年 3 月に、「長期増分費用モデル研究会」が審議会内に設けられた。2000 年 3 月を目途に、米英の長期増分費用モデルの解析やフォワード・ルッキングなコストデータの収集などを中心に検討を行い、日本の実情を勘案したモデルの構築と費用計算を行うことを目指した。

1997 年 6 月 13 日には、1996 年 12 月の「接続を円滑化に関する特別部会」の答申に基づき、電気通信事業法の一部改正する法律が成立し、11 月に施行されることになった。新たに設けられた第 38 条の 2、第 1 項に基づく電気通信設備の指定が指定された。県内交換機等設備、伝送路設備などがその対象となり、NTT はそれに基づいた接続約款（案）を作成した¹⁰。

1997 年 7 月、経団連の情報通信委員会が、来日したハント FCC 委員長と懇談している。その中で、ハント委員長が示唆的な発言をしている。つまり、「今後、各国は、自国の通信市場について、他国から評価を受けることになる。たとえば接続料金、通信料金が割高、あるいはネットワークがオープンでない場合には、批判を受けることになる」というのである¹¹。

(2) WTO 合意と通信の自由化

今回の日米相互接続交渉の一つの基盤となったのが、世界貿易機関（WTO）における基本電気通信サービス交渉である。1980年代に始まった英米両国の自由化の流れは、1990年代のグローバル化の進展の中で世界的潮流となった。1995年にGATT（関税と貿易に関する一般協定）はWTOに改組され、モノの貿易だけでなくサービスをも自由化交渉の対象とするようになった。GATS（General Agreement on Trade of Services）と呼ばれるサービス自由化交渉において柱とされたのが、金融、海運、電気通信であった。

1997年に妥結し、1998年に発効した基本電気通信サービス合意は、国際交渉として新しいものであった。第一に、いくつかの枠組みをまたがって交渉が行われたことである。つまり、四極通商会議、APEC（アジア太平洋地域協力）サミット、そしてWTOである。各国の交渉担当者はそれぞれの会議に出席しながら、常に基本電気通信サービスという一つの目標を追いかけ、合意に達した。第二に、合意の形態が、合意文書に署名するかしないかというオールオアナッシングの形ではなく、レファレンスペーパーと呼ばれる約束書きに参加できる国のみが参加するという形にしたのである。その結果、72カ国がレファレンスペーパーに参加するという大きな成果を得ることができた¹²。この合意でカバーされるサービスには、音声電話、データ通信、テレックス、電信、ファックス、専用線サービス、固定・移動衛星システム、携帯電話、移動データ・サービス、ポケットベル、PCSであり、電気通信のグローバルな自由化という点で画期的な合意であったといえる。

この交渉で、日米が合意したことは、基本的に両国とも通信市場の自由化を進めるということである。しかしながら、表2のような留保規制は残った。特に米国が不満を持ったのは、NTTの保護を依然として日本の郵政省が押し通したことである。NTTが日本市場において強力な立場を維持している限り、米国企業が参入する余地は小さくなり、収益をあげることは難しくなる。米国市場をオープンにしたときに、強い競争力を持つNTTがそのまま参入してくることになれば、米国企業にもネガティブな影響が及ぶ。したがって、良くいえば、公正な競争をできるようにNTTの力を分散させる、悪くいえば、NTTの競争力を弱体化させることが必要であるとの意識がUSTRやFCCの中に形成されたとしても不思議ではない。

WTO交渉において米国は必ずしも満足のいく結果を得ることができなかった。この意識が、現在の日米接続交渉の基底にあって、米国側の強い要求を呼び起していると考えられる。

留保した主な規制	
日本	NTT、KDDは直接・間接とも20%の外資規制を維持（その他のすべての電気通信事業者に関する外資規制〔直接・間接とも〕は撤廃）
米国	無線局に対する20%の直接投資の外資規制を維持（間接投資の外資規制は撤廃）。DTH（Direct-To-Home）/DBS（Direct Broadcast Satellite）については最恵国待遇義務の免除登録を行う

表2 WTO基本電気通信交渉における日米の留保規制

出所 外務省経済局サービス貿易室編『WTOサービス貿易一般協定 最近の動きと解説』（財団法人日本国際問題研究所、1997年）27～8ページを基に作成。

（3）日米交渉への展開

純粹に国内問題だった接続料の問題は、WTO基本電気通信交渉での自由化合意によって、規制緩和という文脈から国際問題として認知されるようになってきた。

WTO合意は1997年2月に合意に達するが、6月19日のデンバーサミットに伴う日米首脳会談で電気通信問題が取り上げられている。この日に発表された「日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みの下での規制緩和及び競争政策に関する強化されたイニシアティブに関する共同声明」では、分野別会合の第一項目に以下のような記述が盛り込まれた。

それぞれの国におけるサービスの貿易に関する一般協定（GATS）上の基本電気通信に関する約束の実施を含む電気通信分野の規制緩和は、既存の専門家会合において取り扱われ、日本側は外務省と郵政省が共同議長を務め、米側はUSTRが議長を務める¹³。

このころから国内では、電気通信審議会が活動を活発化させている。1997年7月に「接続に関する議事手続細則」および「小委員会の設置について」を電気通信事業部会で決定し、翌8月には部会長によって接続小委員会の委員、専門委員および主査が指名された。この後、電気通信審議会電気通信事業部会と接続小委員会はほぼ月1回のペースで開かれ、接続料に関する制度の検討を進めていく。

1997年11月17日には電気通信事業法改正法が施行され、施行後3年をめぐりして長期増分費用方式などを見直しすることが決まった。

1998年2月には、NTTの接続約款の設定について郵政省が審議会で説明し、あわせて、接続約款（案）に対するパブリックコメントも募集された。それらの意見も踏まえたうえで3月20日には接続約款は郵政省の認可を受けた¹⁴。

この接続約款の設定の認可に当たって、郵政省に以下のような五つの措置が講じられるよう求められた。

自己資本利益率の適切な水準の在り方について次回の接続料の改定時まで
に検討し結論を得ること

新たな接続形態である端末回線伝送機能の利用におけるMDF接続に係る
諸問題について検討し早急に結論を得ること

預かり保守契約に基づく負担額の算定における管路等の費用の算定方法について、次回の接続料の改定時までには検討し、結論を得ること

網改造料に係るソフトウェアの開発費が低廉化する方策について、次回の接続料の改定時までには検討し、結論を得ること

多様な接続料金の導入について検討し、早急に結論を得ること

上記の要望を受け、1998年4月から「接続料の算定に関する研究会」が開催された。

ところで、この認可に際し自見庄三郎郵政相は、米国と自民党から前倒しで長期増分費用方式の見直しを求められていると述べている¹⁵。つまり、この時点で米国側は非公式なやり方で接続料問題の改善を日本政府に求めていたことになる。

そして米国からの圧力は1998年5月15日のバーミンガム・サミットに伴う日米首脳会談を契機に表立ったものに変化する。首脳会談に伴って5月13日から15日にかけて次官級交渉が行われ、その結果、電気通信の相互接続料金に関して求められていた長期増分費用方式の早期導入については、原則2000年春の通常国会に提出し、さらに所要条件を満たせば2000年内に導入を実施するという事に決まった¹⁶。「規制緩和及び競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ」では、住宅、医療用具/医薬品、金融サービス、流通、競争政策、法的サービス、透明性及びその他の政府慣行、規制緩和推進機関と並ぶ一項目として、以下のように述べられている。

日本政府は、出来るだけ早期に接続料に長期増分費用方式を導入することができるよう、所要の電気通信事業法改正案を2000年春の通常国会に提出する意図を有する。この法案が成立すれば、日本政府は可能な限り早い期日に長期増分費用方式を実施できるように所要の手続き（たとえば、省令の制定や接続約款の認可）を迅速に行う。仮に全ての適正な手続きが迅速に完了されれば、長期増分費用方式は2000年中に実施されよう。この過程において、ユニバーサル・サービスの確保、並びに既存の地域電話会社の利用者料金及び経営に破壊的な影響を与えないよう適切に配慮する。長期増分費用方式を基礎とした料金の導入に先立ち、日本政府は、その既存の権限の範囲内において、接続料の引き下げを可能な限り促進する¹⁷。

前年6月のデンバーサミット時と比べて格段に踏み込んだ内容であり、米国がこの問題について深く研究していたことをうかがわせる内容である。1998年5月22日の電気通信審議会でも早速この内容が郵政省から報告されている。

(4) 外交イシューとしての接続料問題

首脳会談で取り上げられたことで、接続料問題は外交イシューとなった。

しかし、米国側が導入を日本側に強く求めた長期増分費用方式は必ずしもグローバル・スタンダードといえるものではない。現実には米国でも本格導入に至っていないのである。この点について日本政府は、1998年10月の「米国の規

制緩和等に関する日本国政府の要望事項」において以下のように言っている。

(1) 米国州際アクセスチャージ算定に関して長期増分費用方式を日本と同時期に導入されたい。

(2) 米国長期増分費用モデルの作成過程の透明性を確保されたい¹⁸。

こうした日米両国政府間の協議にも関わらず、米国内においては、NTTの接続料に関するマスメディアの報道はほとんどなされていない。これは日本国内とはまったく対照的である。

それは、第一のレベル（日米政府間）の交渉は行われているものの、米国に関しては第二レベルの国内調整がほとんど行われていないことを示しているのだろうか。たとえば、米国のキャリアの利益を代表する全米電話事業者連合（Telecommunications Industry Association）は、接続料問題についてはごく原則を指摘するのみである。つまり、適切な価格で差別的な扱いをすることなく、NTTグループ企業と競争相手を同時条件の接続料を賦課することを求めているにすぎない。

この疑問に対し、日本の外務省関係者は、「USTR、FCC、MCIワールドコム、AT&Tなどは完全に一枚岩である。一枚岩であるから米国内で騒ぐ必要もなく、米国メディアも取り上げない」と分析している。これは考えてみれば当然かもしれない。というのは、NTTの接続料が高いことによって米国内の雇用が脅かされていたり、貿易不均衡に直接影響を及ぼすといった明らかな利害が見えないからである¹⁹。

したがって、米国内で第二レベルの調整が行われていないのではなく、むしろ目に付かない形でごく当たり前のように行われていると考えた方がいいだろう。かつて、日本における官民の密接な関係を米国側は批判したが、逆に米国において濃密な官民の連携が行われているといえる。

1999年4月1日、米国政府は、『外国貿易障壁報告』を発表し、規制緩和・競争政策の一環として電気通信分野でNTTへの接続料金の一段の引き下げを求めるとの内容を盛り込んだ。そしてバシェフスキー代表は「6月4日までに改善しない場合、WTOへの提訴も辞さない」と述べ、一方的に期限を設定したのである²⁰。

これを受ける形で4月20日からワシントンで次官級経済協議が行われた。これに先立って、郵政省幹部は「米国の特定業者の要求の受け売りとしは見えない」と述べている²¹。また大島正太郎・外務省経済局長も「規制緩和は日本の構造改革のためという建前があるが、個別・具体的な話に入ると米国の業界・企業の実際の利益と無関係ではなくなる」と述べたという²²。

21日まで行われた協議では、日本側が「できないことはできない」との姿勢を貫いた。USTRは通商法に基づく制裁をちらつかせたが、日本側に「二国間協議で妥結しない場合、WTOに逆提訴する」などの強硬意見が郵政省内にあるのを見て、一転して米国側が要求を留保し、その結果、基本合意に至った（しかし内実は合意とはいえなかった）。この結果について長谷川憲正・郵政審議官は「米側から見て進展はなく、なぜ合意できたのかは分からない」と述べたという²³。

ところが、この交渉の後、USTR のバシェフスキー代表が発表したプレスリリースでは、日米規制緩和協議の進展を歓迎するとされている²⁴。これは USTR が決裂によるネガティブなイメージよりも、基本合意というポジティブなイメージを求めた結果ではないだろうか。USTR は決裂よりも成果を求めているのだ。

1999 年 5 月 3 日、日米首脳会談が行われた。これに伴い「規制緩和及び競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ第二回共同現状報告」が出された²⁵。ここでは、電気通信分野への競争導入の一環として、小売料金よりも低く相互接続料金を設定するよう求められた²⁶。

一カ月後の 6 月 4 日は米国側が一方的に設定していた交渉期限だったが、しかし、議会向けの声明で USTR は日本に制裁措置を発動しないことを表明した。6 月 6 日付けのプレスリリースでは、1988 年通商法の 1377 条の下で行われる電気通信サービスのレビューに関連して、日本が着実な措置をとるよう求めている²⁷。バシェフスキー代表は、「『強化されたイニシアティブ』の下で日本が行うコミットメントは、日本の規制緩和努力における重要な指標となる。我々は、日本がその義務に合致した競争的市場解放措置を採用するように求める。我々は、今年の 1377 条に関するレビューで指摘した二つの懸念事項に日本政府が効率的に対処することを確実にするためにこれらの手段の実施を見守るつもりである」と述べている。

ここでいう二つの懸念事項とは、第一に極度に高い相互接続料金であり、第二に電気通信サービス提供のためのリース施設の利用に関する規制である。これは、(明示的に書かれていないにせよ) WTO での成果を保証するために必要であるという。

(5) 対日上院決議

1999 年 7 月 1 日、NTT は分割された。これに伴い接続料問題の当事者も地域電話会社である NTT 東日本と NTT 西日本に分割された。分割後インタビューに答えた宮津純一郎 NTT 社長は、「利用者料金も接続料も根底にあるのはコストの問題。料金は下げるが接続料は下げないということはしない。米国は、NTT の裏で政府が糸を引いて、彼らが知らない論理が働いていると思っているのではないか」と述べている²⁸。

同 7 月、「長期増分費用モデル研究会」は報告書(案)を公表してパブリックコメントを求め、1999 年 9 月 20 日に正式に報告書を発表した。研究会のモデルは、「現時点で利用可能な最も低廉で最も効率的な設備と技術を用いて仮想的に構築したネットワーク」を前提とするものであった。これを踏まえて、郵政省は、接続料算定の在り方について、9 月 21 日に電気通信審議会に諮問して検討を行った。こうして 2000 年 3 月頃を目途に電気通信事業法改正案が上程される予定となった。

1999 年 10 月 5 日、日本政府は「米国の規制緩和及び競争政策等に関する日本国政府の要望事項」を米国側に伝えた²⁹。電気通信分野については、米国市場への参入、相互接続、インターネットサービスに係る国際回線費用負担の在り方、ドメインネーム登録・管理の公正な競争環境の四項目を出し、相互接続について

は以下のような要望を伝えている。やや長くなるが引用しよう。

(1) 州際アクセス・チャージ

我が国では、長期増分費用 (Long Run Incremental Cost : LRIC) 方式について、できるだけ早期に導入することができるよう、2000年春の通常国会に所要の法律案を提出することとしている。

日米規制緩和対話の過程で、米国政府は、LRIC方式が接続料引下げに最も効果的であり、日本における早期導入を主張していたが、米国州際アクセス・チャージへのLRIC方式導入は、2001年2月8日期限のLEC (Local Exchange Carrier) によるコスト調査以降に検討するとのスケジュールとなっている。

米国政府は、我が国政府の政策決定と同時期 (2000年春の法案提出に先立つ時期) に導入に関する成案を得るよう、スケジュールを前倒しされたい。

(2) モデル作成の透明性

我が国では、本年7月に「長期増分費用モデル研究会」による報告書案及びモデル案を公表しパブリック・コメントを招請した。

一方、米国では、パブリック・コメントを招請したのは、FCCが自ら作成した加入者回線部分に限られ、交換伝送装置等のネットワーク部分については一部事業者が民間のコンサルタントに作成させたモデル (HAIモデル) をパブリック・コメントも招請せず採用するなど、モデルやデータに関する作成作業の透明性が確保されていない。

米国政府は、FCCにおける長期増分費用モデル作成作業の透明性を確保されたい³⁰。

特に、確実な作成スケジュールのコミット及びHAIモデルを含むモデル全体のプログラムとデータを公表しパブリック・コメントの招請を行われたい。

(3) 接続料算定方式等へのアクセス

我が国では、東西NTTの指定電気通信設備の接続料及び算定方式については、接続約款や郵政省令等により公表し、接続約款はホームページに掲載 (和・英両方) し、英語版CD-ROMも頒布している。

一方、米国では、連邦通信法に各州の公益事業委員会は、接続協定等を承認後10日以内に公衆の閲覧等に供すると規定されているが、接続料やその算定方式に関する情報にアクセスする方法が明らかでなく、それらに関する情報を入手することが、事実上困難である。

連邦政府は、各州における接続料及びその算定方式 (使用したモデルの公開を含む) について、外国の関心を有する者の容易なアクセスを確保されたい。

これは米国側の要求に応じているという日本側の姿勢を訴えると同時に、米国側も制度が整備されていないと指摘するものであった。

これに対し、同日、米国側からも要望が出された³¹。その中では、日本ができる限り相互接続料金を減らすのは義務であり、小売り料金と相互接続料金の間の関係がローカルの競争を阻害することがあってはならない。そして、米国は日本

に対し「電気通信ビックバン」を要求するという。電気通信ビックバンとは競争的なデジタル時代のニーズに合わせて電気通信政策と規制枠組みを抜本的に再構成するというものである。

そして、この「電気通信ビックバン」という言葉が、そのまま議会上院に持ち込まれた。議会上院は1999年10月27日、「Expressing the sense of the Senate regarding fair access to Japanese telecommunications facilities and services」と題する決議（S. RES. 207）を出すのである。この決議は単発で出たものであり、ワシントンで大きな話題となったものではない。決議案提出に伴って提出者のボーカス（Max Baucus、民主党：モンタナ州）上院議員が行った演説を見ても、USTRに対する応援歌だと考えるべきだろう。

今月はじめ、米国政府は日本に多くの分野における年次規制緩和要望を示しました。もし日本政府がこのリスト全部を実施したなら、経済成長へ続く途上にあることでしょう。日本の消費者にとってより良い選択と低価格のためになるのです。そして産業の効率性をあげることにものなるのです。それが実現すると思うほど私はナイーブではありません。しかし、日本がUSTRの要望、いわゆる「電気通信ビックバン」を採用すれば、電気通信分野をグローバルな競争に開かせ、すべての関係者に恩恵をもたらすでしょう³²。

つまり、USTRが対日交渉を有利に進められるように議会のお墨付きを与えたということではないだろうか。

ボーカス上院議員は、電気通信分野が専門というよりは、特に中国との通商問題を専門としている³³。したがって常にUSTRとの接点はある。今回の決議案提出は、議員自身の発案というよりはUSTRからのロビーイングを受けて出されたものと考えの方が自然ではないだろうか。

（6）交渉の先鋭化

しかし、ワシントンで注目を集めなかった決議案も、日本において注目を集めることにはなった。

1999年11月1日、2日に東京で行われた日米規制緩和・電気通信会合では、米国側がNTTの接続料を7割下げるという数値目標を出してきた。これに対し郵政省は「米政府の主張は根拠がよくわからない」と述べ当惑する³⁴。半導体や自動車部品であれだけもめた数値目標がまたもや登場してきたからである。

そして、このころから、日本国内からの値下げ圧力も高まってくる。1999年11月29日には公正取引委員会が「国際電気通信業に関する実態調査報告書」を公表し、NTTの接続料の値下げを提言したのである³⁵。

また、12月13日にNTTが市内接続料を4.1%下げるとの1999年度の事業者間接続料金を郵政相に認可申請したのに際し、TTNet、日本テレコム、KDD、DDIの4社が連名でコメントを発表し、市内交換機の接続料に不適切なコストが含まれているなどと指摘した³⁶。

さらには、英国のバイアーズ貿易産業相が八代英太郵政相に対し書簡を送り、米国同様41%の値下げを求め、NTT包囲網が形成されていくのである³⁷。

2000年1月7日、米国政府は郵政省に対し、NTTの接続料認可申請を抜本的に修正するよう求める意見書を送った³⁸。USTRのフィッシャー次席代表は、郵政省のNTT寄りの姿勢を批判し、「NTTに規制されるのではなく、NTTを規制するべきだ」と指摘した³⁹。ここに至って、米国側のフラストレーションは高まりつつあり、かつてのように「要望する」というものではなくなっている。

こうした圧力の高まりを受けて、郵政省は1月13日、3年後を目処に大幅な接続料引き下げを実施する検討に入った。具体的には、電気通信審議会電気通信事業部会の斉藤忠夫部会長の言葉を借りれば「過渡的には基本料金に跳ね返らない16.7%案を常識的な年数をかけて導入すべきとの意見が多い」となる⁴⁰。

ここでの「常識的な年数」は「3年」を意味するものとされていたが、日本政府は1月18日からワシントンで開かれた高級事務レベル会合においては、「4年程度かけて最大20%下げる」という案を提示した。

しかし、この日本側譲歩案もUSTRには受け入れられるものではなかった。日本側はさらに22.5%まで下げる案を提示したが、USTRは2000年中に50%近い下げを求めたため、交渉は決裂することになった⁴¹。フィッシャー次席代表は「大統領に問題を上げて検討する」と述べて、問題のさらなる政治化を臭わせた。それに呼応するように、来日中のサマーズ財務長官が21日の小淵首相との会談で通信分野の規制緩和の重要性を強調するという連携を見せた。これによって、接続料問題が沖縄サミットで取り上げられる可能性があるとの見方が浮上してきた⁴²。

これに対し、電気通信審議会の斉藤電気通信事業部会長は21日の記者会見において、22%の引き下げは妥当であるとの判断を示した。そしてこれを部会の答申案とすることにしたのである。ただし、期間については明言せず、「もう少し早くした方が迫力がある」と述べ、前倒しを要望した⁴³。

しかし、フィッシャー次席代表は批判の手をゆるめず、「日本の通信料金は米国などの三倍以上で、日本の産業界が高い通信費の被害にあっている」、「どうして郵政省はNTTの損失ばかり気にして、新電電の損失を気にしないのか」、「私は渋谷駅のハチ公のように、日本が情報化時代に適応する日を待ち続ける」などとの発言を繰り返した⁴⁴。

国内メディアもこの問題を重視し始め、日本経済新聞（2000年1月26日）、朝日新聞（2000年1月28日）、東京新聞（2000年2月2日）などが社説で取り上げるようになった。

こうした中、柳井俊二駐米大使は1月27日の会見で「数字の問題だから、交渉の余地がないことはないと思う」と述べ、譲歩の可能性を示唆するに至った⁴⁵。しかし、2月3日のバシェフスキー USTR 代表との会談では柳井大使の着任の挨拶であったこともあって具体的な譲歩の話は出なかった⁴⁶。

協議が物別れに終わった後、帰国した郵政省の天野定功電気通信局長とNTTの宮津社長は次のような会話をしたという⁴⁷。「米国には4年間で22.5%の引き下げがぎりぎり提案したが、納得してもらえそうにない」「いや、現在計画している以上の急激な人員削減や設備投資の抑制は困難だ」NTTと郵政省、つまり第二レベルの調整が行われていることを示しているが、それが米国側ほど簡単ではないことも示している。

2000年2月9日、電気通信審議会は、長期増分費用方式に基づくNTT接続料に関する答申を出した。斉藤電気通信事業部会長が22%程度の段階的値下げを示唆していたため、USTRのバシェフスキー代表やフィッシャー次席代表が大幅値下げを求める発言を繰り返していたものの、当初案通り、ケースA(16.7%の引き下げ)が採用された。導入時期については、「NTT東西地域会社の経営に大きな影響を及ぼすことから、一定の導入期間を確保することが適当。ただし、その期間はケースAを可能な限り速やかに実施し得る期間」とするにとどめた。

NTTは同時にインターネット向け定額制通信サービスの料金引き下げを発表した。つまり5月から東京・大阪の一部地域で月額4000円台でインターネット向け通信サービスを提供することにしたのである(一部では2000円台にまで下がる)。米国が日本のインターネット利用者の数が少ないことを接続料引き下げの理由に使っているのに対抗するため、直接インターネット利用料を引き下げる手段に出たのである。NTTから見れば、接続料の引き下げは基本料金引き上げにつながるため、別の手段をとったことになる。

これに対し、日本のNCCは「値下げ原資があるなら事業者間の接続料引き下げにも充てるべきだ」と反発した。NTTだけが提供できるサービスの値下げをするのでは競争につながらないというのだ。KDDの西本正社長は10日の記者会見で、NTTのインターネット・サービス料金値下げについては評価したものの、接続料について言及して「全体的にバランスよく引き下げてほしい」と注文をつけた⁴⁸。

米政府もまた電気通信審議会の答申に強い反発を示した。フィッシャー次席代表は「今回の答申に非常に失望した」と述べ、「郵政省は独自の判断で、より積極的な接続料引き下げを実現してほしい」とけん制した。

米国メディアの中でも反応が見られた。ウォール・ストリート・ジャーナル紙は2月11日、論評抜きでNTTのインターネット・サービス料の引き下げと相互接続料引き下げを渋っていることを伝え、日米間の政府的紛争になる恐れがあると言っている⁴⁹。

2月19日、河野洋平外相とバシェフスキー代表が会談し、接続料、保険、板ガラスの三分野について改めて努力を要請した。接続料問題に対し河野外相は「極めて重要な問題だがNTTの経営の事情もあり非常に難しい」と述べた⁵⁰。

先に英国が接続料値下げを求めたことは述べたが、日EU規制緩和に関する局長級協議が2月22日に開かれ、EUが米国と同様40%以上の接続料引き下げを求めた⁵¹。

2000年3月が交渉の一応のデッドラインとされている。というのは電気通信事業法を改正し、年内に施行させるにはそのころがぎりぎりなのだ。3月6日、USTRが年内の大幅引き下げを目指す新提案を提出した。これは以下のような二段階方式である。

- 1) 2000年については中期的な料金計算方式を使わず、日本側が示している16.7%を上回る大幅な引き下げを暫定的に実施する
- 2) 2、3年以内にNTTの事業効率を高める努力をしながら、中長期的な料金計算方式を策定し、それに基づいてさらに値下げする

というものである。

本稿執筆段階（2000年3月9日）では、いまだ接続交渉の決着は得られていない。3月中旬が、日本の法改正手続から逆算して一応の目処になる。しかし、日米両国とも早急に合意する意思はないように見える。というのは、沖縄サミットで話し合う、WTOで話し合うということが焦点となっているからであり、少なくとも沖縄サミットが開かれる7月前後までは決着が先送りされる公算が高い。

（7）もう一つの流れ

これまで接続料問題の流れを概観し、そこでどのような交渉と対話が行われてきたかを追ってきた。しかし、それに添う形で目立たないもう一つの流れがある。いわゆる線路敷設権（rights of way）⁵²の開放をめぐる問題である。

この問題について日本の関係省庁が『第一回規制緩和及び競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ共同現状報告』に基づき検討会議を開催している。

接続料交渉において米国側が数値目標を出してきた1999年11月1日、2日の協議では、米国側は接続料問題のほか、新規参入業者が電柱や道路、鉄道の敷地に自由に通信回線を敷設できるようNTTやJRグループ、電力会社の施設の開放を要請したのである⁵³。

外務省は問題意識の高まりを背景に、1999年12月、「我が国における「線路敷設権」に関する意見、要望等の募集について」と題するパブリック・コメントを出している⁵⁴。

年が明けて2000年1月26日には、MCIワールドコムの子会社など米国系通信会社5社がNTTの管路利用開放を可能にする法整備を求める意見書を外務省に提出した。

接続交渉と、線路敷設権、この二つが意味するものは何だろうか。ある政府関係者は、米系の事業者が日本で自前のローカル・ネットワークを構築しようとしている証拠だと分析している。つまり、自前で一からネットワークを構築するにはコストがかかる。そこで、線路敷設権の開放を求める。同時に、NTTのネットワークを利用するために接続料の値下げを求めるという両面作戦をとっているというのである。

5. 仮説の検証

この交渉の結論はまだ得られていない。一応の交渉のデッドラインは2000年3月中旬である。それは正式な法改正を行って年内に接続料値下げを行うためには3月中旬に改正法案を国会に出さなければいけないからである。

本稿執筆段階ではその見通しは立っていない。関係者の話を総合すれば、2000年7月の沖縄サミット前後までかかりそうである。しかし、これは必ずしもサミットでこの問題が討議されるということではない。確かに、英国やドイツもこの問題に関心を持っており、NTTの接続料の値下げを書簡や会談の中で求めて

きていることからすれば、可能性がないわけではない。しかし、サミットで話し合われたとしてそれがすぐさま合意に結びつくわけでもない。サミットでの協議は問題をクローズアップする効果はあるかもしれないが、数ある問題の中に埋もれ、共同声明の中に一行残る程度である。各国が接続料の値下げを求めるといふ事実はNTTに圧力を与えるものだが、それだけで解決するというものでもないだろう。

合意への後押しをもっと促すものは、WTOへの提訴だろう。そうなれば、公開の場で双方の主張を戦わせ、何らかの判断が下されることになる。しかし、この場合は時間がかかることになる。少なくとも2年はかかると予想されており、通信の世界で2年の間に起こる変化は大きなものであると言わざるを得ない。そうなればNTTのいう4年間での段階的値下げとさして差がなくなってしまう。したがってWTOへの提訴は米国側にとっても魅力的な選択とはいえないだろう。

さて、本稿ではなぜ接続料問題をこれほど米国が取り上げるのかについていくつかの仮説を立てた。その妥当性を検証してみよう。

まず、米国企業ロビーイング説である。確かに、米国企業の動きは派手ではない。米国マスメディアの取り上げ方も小さい。しかし、分析の中で明らかになったのは、米国企業、USTR、FCCの間には密接な関係が形成されており、そこに意見の食い違いが見られないということである。ということは少なくとも米国の中ではこの問題をショーアップする必要がないということである。USTRが日本政府との交渉で十分に主張して成果を上げてくれれば米系企業にとっては目的を達成することになる。したがって明確な証拠はないとしてもこの仮説は生き残るものだといえよう。

第二に、日本ターゲット説である。これは米国は日本に限らず各国と相互接続問題を抱えており、これら一連の交渉を有利かつ短期に進めるために、まず大市場である日本をターゲットに選び、日米交渉の成果をてこに他の国を説得する材料にしようとしているというものであった。これは適切とはいえない。米国が他の国と接続交渉を表立ってやっているということはない。少なくとも他の国の日本の問題とリンクさせる発言は見られない。より注目すべきは、日本政府が指摘しているように、米国内でも相互接続ルールが確立されていないという点である。

第三に、経済理念説である。つまり、米国の好景気を維持しているのは情報技術であり、これを日本にも適用させようとしているというものである。これは背景要因としては妥当であるといえるだろう。USTRや議会上院などの発言の背景には情報技術、とりわけインターネットの普及が重要であるとの共通した認識がある。

第四に、交渉グリップ説である。つまりNTTの調達問題の後の日米交渉のグリップとして接続料問題が取り上げられたというものである。これも背景問題としての価値を持っている。確かに調達問題からつながる米国政府の問題意識としてNTTの独占性に対する懸念がある。それは自由競争を重視する視点からも、米国企業に対する参入障壁としても見過ごせない問題という意識がある。

第五に、USTR存続問題説である。USTRがWTOシアトル交渉での失敗を取

り返すために成果を求めているというものである。これは部分的には正しい。つまりシアトルの失敗ということはあまり関係がない。これまでも述べてきたように、NTTをめぐる問題は長い間、米国政府内で問題とされてきた。この問題を解決することで USTR は成果としたいと思っている。したがって、確かに米国企業からのロビーイングもあるが、それ以上に USTR が長年の問題を解決し、クリントン政権としての成果を求めているという見方ができるだろう。

第六に、日米関係強化説である。つまり、日本は長期増分費用モデルの導入を公約しているのだから日米関係の信頼のためにもこれを守るべきだというものである。これは少なくとも建前としては正しいだろう。ただし、なぜこれほど強く USTR が求めているのかを説明するには十分ではない。したがってどちらかという背景的な要因といえるだろう。

第七に、大統領選挙説である。これは直接つながる証拠はなかった。大統領選挙との関連でこの問題が取り上げられたことはないし、各候補者もこの問題を取り上げた形跡はない。むしろ、政権交代に伴うクリントン政権の官僚たちが成果を求めていると解釈すれば正しいだろう。

最後に、日本企業ロビーイング説である。これも直接つながる証拠は見つからなかった。確かに日本の NCC は NTT の相互接続料の値下げを公式に求めているし、彼らが得することも確かだ。しかし、本稿では触れなかったが、値下げによって得をするのは彼らだけではなくライバルの NTT コミュニケーションズも含まれるという点で複雑な心境であるという指摘もある。そういう点では、彼らは USTR の問題提起に賛成し、加勢していると見る方が適切だろう。

したがって、これらの仮説の検証結果を再考した上での我々の結論は以下のようになる。

背景的な要因

- ・ 情報技術で米国経済が好況を呈しており、情報技術の普及、特にインターネットで遅れている日本の改革が必要だと米国は考えている。
- ・ NTT の独占的な立場について、競争の原則からも米系企業の参入という点でも調達問題以降、継続的に懸念を抱いており、これを何とかしたいと米国は考えている。
- ・ 日本は長期増分費用モデルの導入を公約しているのだから日米関係の信頼維持のためにこれを実行すべきだと米国は考えている。

直接的な要因

- ・ 米系企業が本格的に日本市場への進出をはかる上でやはり NTT の存在が大きく、市場に食い込むためには接続料の値下げあるいは線路敷設権の開放などの手段が必要であることを、密接なコミュニケーションの中で米系企業が USTR にロビーイングしている。
- ・ USTR にとっても、長年の懸案解決によって政権末期の得点稼ぎを行いたい。この問題は米国内に反対する勢力が全くいないために USTR に

としては交渉しやすい。

以上が我々のとりあえずの結論である。無論、交渉が最終的に妥結していないこの時点での結論はあくまで一時的なものである。

最後に、この結論を再び三つのレベルのゲームとしてとらえなおしてみよう。まず第二レベルの国内の調整という点でいえば、米国内ではきわめてスムーズに行われている。しかし、日本国内では、郵政省とNTTの間に隙間が存在する。NTTはできる限り接続料引き下げ幅を小さくし、時間をかけて行いたいと考えているのに対し、郵政省は自らの対する批判を避けるためにもある程度の妥協を模索しているように見える。たとえば16.7%から22.5%への譲歩案はNTTとの間の密接な打ち合わせがあったようには見えない。

したがって、第一レベルの交渉では、米国側はいわばフリーハンドに近い形で目標を追求し、譲るところがない。3月はじめになってようやく譲歩案を示したが、簡単に日本側が受け入れられるものではない。日本政府はNTTの経営状態を配慮しながら、ぎりぎりの線を探る交渉を強いられている。最終的に米国側にとってもWTO提訴が得にならないとの認識があるために妥協の余地を探ろうとしているが、両者のウインセットの重なりはかなり小さいといえるだろう。

第一レベルの交渉のベースとなったのは第三レベルのWTOであったことはいうまでもない。最終的な交渉の場もWTOになる可能性があることからわかるように、基本電気通信サービス交渉の合意とそれに基づく自由化ルールは今回の交渉のウインセットを規定するものであった。

この日米の接続交渉は不思議な交渉であると本稿の冒頭で述べた。それはこれまでの日米関係のパターンに合致しないように見えるからである。しかし、その内実はきわめて一般的ともいえる利益追求型の交渉である。米系企業にとっては、自らの逸失利益を強硬に主張するまでもなく、USTRが自ら交渉に動いてくれるという点で非常に楽な交渉なのである。

土屋 大洋 (つちやもとひろ)

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター主任研究員 / 講師

鈴木 淳弘 (すずきあつひろ)

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター主任研究員

注

- 1 http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_cong_bills&docid=f:sr207is.txt.pdf
- 2 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer 1988, pp. 427-460.
- 3 以下の記述は、草野厚『政策過程分析入門』(東京大学出版会、1997年)、127～129ページによる。
- 4 詳しくは後述。
- 5 Daniel I. Okimoto, *Competitive Edge*, Stanford University Press, 1984. に詳しい。
- 6 (社)経済団体連合会編『日米経済ハンドブック 1996年』ジャパントイムズ、1996年、17ページ。

- 7 <http://www.fcc.gov/Speeches/Chong/sprbc506.txt>
- 8 <http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/sonota/0521d901.html>
- 9 <http://www.mpt.go.jp/policyreports/japanese/telecouncil/sougo/rule/summary-j.html>
- 10 NTTの電話収入に大きなインパクトをもたらすであろう制度的な措置として、長期増分方式による接続料のほかに、ユニバーサルサービスの見直しや料金へのプライスカップ導入があげられる。前者については、1996年10月から審議会の中に設けられた「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」によって方向付けがされた。ユニバーサルサービスの範囲を再定義した上で、その実行にはユニバーサルファンドの導入が望ましいという報告であった。これは、競争の進展や長期増分方式の導入により、NTTの内部相互補助によって支えられてきたサービス提供の枠組みを根本から換えなければならないことを意味した。後者については、1998年9月21日に、「新たな料金制度の運用等の在り方に関する研究会」(1998年4月開始)が、報告書:「電気通信分野における新たな料金制度の運用の在り方」で、通信料金について、原則届出制とするとともに、インセンティブ規制として上限価格方式(プライスカップ制)の導入を検討する旨を表明した。1999年5月には報告書案を公表して、パブリックコメントを求めた。それらを踏まえて、1999年6月28日にまとめられた最終報告書において、正式にプライスカップ制の導入が固まった。
- 11 <http://necsv01.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0060/cli015.html>
- 12 木村忠正・土屋大洋『ネットワーク時代の合意形成』NTT出版、1998年、第6章参照。この合意形成にあたっては、外務省のサービス貿易室長(当時)であった宮家邦彦氏をはじめとする日本の交渉チームが重要な役割を果たしたことは特筆に値する。
- 13 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/us/kanwa/kyoso.html>
- 14 ちなみに、前年度までの事業者間の自主的な取り決めの場合と比較すると、大抵の接続料は値下げされた(たとえば、GC接続料金は、1.27 0.99円/呼)。
- 15 <http://www.mpt.go.jp/policyreports/japanese/telecouncil/denki/80401h01.html>
<http://www.qbiz.ne.jp/jimi/list/112.html>
- 16 <http://necsv01.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0081/cli018.html>
<http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/980525j603.html>
- 17 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/us/kanwa/hokoku.html>
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/us/kanwa/yoshi.html>
- 18 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/us/kanwa/yobo.html>
- 19 政府関係者によると、日本で初めて外資100%企業として第一種電気通信事業者となった(1998年2月)ワールドコムMCIをはじめとして米系企業は、当初予想していた以上に事業が拡大していないことに焦りを持っているようである。
<http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/980227j601.html>
- 20 『日本経済新聞』1999年4月1日。同、3日。
- 21 『日本経済新聞』1999年4月3日。
- 22 『日本経済新聞』1999年4月20日。
- 23 『日本経済新聞』1999年4月23日。
- 24 <http://www.ustr.gov/releases/1999/05/99-42.html>
- 25 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/us/kanwa/2_1.html
- 26 <http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/l2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1999/5/4/16.text.1>

- 27 <http://www.ustr.gov/releases/1999/06/99-48.html>
- 28 『日本経済新聞』 1999年9月4日。
- 29 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/us/kanwa/yobo9910.html>
- 30 この点について、米連邦控訴裁判所は1999年5月21日、長距離電話会社が地域電話会社に支払う接続料の算定方法は根拠があいまいで不相当だとする判決を下している。『日本経済新聞』1999年5月22日。これを受けて、FCCは8月5日、接続量の決定ルールの見直しを決めている。『日本経済新聞』1999年8月6日。同、1999年8月14日。
- 31 <http://www.ustr.gov/releases/1999/10/99-83.html>
- 32 <http://thomas.loc.gov/>
- 33 <http://www.senate.gov/ baucus>
- 34 『日本経済新聞』 1999年11月3日。
- 35 『日本経済新聞』 1999年11月30日。
- 36 『日本経済新聞』 1999年12月14日。
- 37 『日本経済新聞』 1999年12月26日。
- 38 『日本経済新聞』 2000年1月8日。
- 39 『日本経済新聞』 2000年1月13日。
- 40 『日本経済新聞』 2000年1月14日。
- 41 『日本経済新聞』 2000年1月19日。同、20日。JIJI NEWS Watch、2000年1月20日。
- 42 『日本経済新聞』 2000年1月24日。
- 43 『日本経済新聞』 2000年1月22日。
- 44 『日本経済新聞』 2000年1月28日。『日刊工業新聞』 2000年1月28日。『朝日新聞』 2000年1月29日。
- 45 『毎日新聞』 2000年1月28日。
- 46 『日本経済新聞』 2000年2月4日。
- 47 『日本経済新聞』 2000年2月8日。
- 48 『日本経済新聞』 2000年2月11日。
- 49 <http://interactive.wsj.com/articles/SB950213952942344257.htm>
- 50 『日本経済新聞』 2000年2月19日。
- 51 1999年11月24日にも日EU規制緩和対話が開かれ、相互接続料金の引き下げを求めている。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/area/eu/eujp/k_taiwag.html
- 52 線路敷設権（right of way）とは、電気通信事業者やケーブルテレビ事業者が線路（電線及びその支持物〔電柱等〕）及び空中線（アンテナ）並びにこれらの附属設備（マンホール、水底線標示柱等）を敷設、保守するために、自ら所有していない土地、水底等を使用できる権利、またはそのための線路等用地を含む場合もある。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/husetsu/981225.html>
- 53 『日本経済新聞』 1999年11月3日。
- 54 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/economy/husetsu/boshu.html>