

# 米国電気通信における 地域競争政策の見直しについて

講師：栗澤哲夫(GLOCOM主任研究員)

2003年11月26日のIECP研究会にて筆者が行った「米国電気通信における地域競争政策の見直しについて」の発表の概要は次のとおりである。

## ■ 梗概

米国連邦通信委員会(FCC)は、2003年8月21日、アンバンドルされたネットワーク要素(UNE:Unbundled Network Element)に係る規則の3年ごとの見直しに関する命令・規則を公表した。

今回の命令・規則は、1999年にFCCが約束したUNEに係る規則の3年ごとの見直し結果であると同時に、2002年5月の連邦控訴裁判所によるUNEに係る規則の差戻し判決に対する回答でもある。今回の命令・規則は、設備ベースの競争を促進する方向で従来の規制を大幅に緩和するものである。すなわち、音声市内通信の競争促進手段としてのUNE Platform(UNE-P)のアンバンドル義務を企業向けに関しては原則廃止し、ブロードバンドに関しては、家庭用光ファイバのアンバンドル義務や、ADSLのための回線共用義務を原則廃止するものである。

またFCCは、2003年9月15日、UNEの料金設定原則である長期増分費用(TELRIC:Total Element Long-Run Incremental Cost)方式の見直しに関する規則制定提案告示を公表した。長期増分費用方式に関しては、UNEの料金を決定するため前向きな経済的コストを用いる方法を使用するというFCCの1996年の決定を再確認した。そのうえで、長期増分費用ルールは、前向きな経済的コストを算定する際に、既存事業者のネットワークのルーティングと接続形態の現実の世界の特質をもっと反映すべきであるとした。

米国はブロードバンドの競争促進のため、規制緩和を推進した。市内通信市場の競争活性化は各国とも共通の関心事であるが、設備の借用ベース対自前ベースという競争政策の力点の置き方、モード間競争の進展状況、既存事業者と新規参入事業者の設備シェアの状況等の競争環境により、アプローチに差異が見られる。今後の日本における地域通信市場の競争活性化のため、

米国の競争政策の見直しは参考にすべきであろう。

## ■ UNEを巡る議論の経緯

米国では1996年2月に電気通信法が改正され、既存地域電話会社(ILEC:Incumbent Local Exchange Carriers)は、あらゆる技術的に可能な地点においてアンバンドルベースでネットワーク要素への非差別的アクセスを提供することが義務付けられた。FCCは同年8月、市内競争命令・規則を制定し、アンバンドルベースで提供すべきネットワーク要素を規定した。ILEC等はこの命令・規則を訴訟で争い、1999年1月、連邦最高裁判所は、UNEの必要性と阻害性を検証し具体的なUNEを再検討するよう、FCCへ差戻した。FCCは同年9月、UNE差戻し命令を採択し、また11月には、加入者回線の高周波数部分のUNEとしての提供を義務付ける回線共用命令を採択した。これらの命令についても訴訟で争われることになり、2002年5月、ワシントンD.C.連邦控訴裁判所はこれらの命令をFCCに差戻した。そこでFCCは、この差戻し命令に対応するとともに、3年ごとのUNE見直しの一環として、今回のUNE見直し命令・規則を公表した。

## ■ UNEの概要

1996年電気通信法および市内競争命令・規則は、市内通信市場における競争の促進を図るため、競争的地域電話会社(CLEC:Competitive Local Exchange Carriers)の参入手段として、次の3方式を規定した。すなわち、CLECが設備を自ら建設しILECの設備と接続する形態、ILECのネットワークの一部を切り離して(アンバンドルして)借用し参入する形態、およびILECの小売サービスを卸料金で仕入れ再販する形態である。このうち、2番目の方式がUNE方式といわれるものである。UNEによる参入形態の特色は、料金が長期増分費用方式で設定されることから、大幅に低廉な費用で参入することが可能な点である。競争政策導入当初は再販方式が多かったが、最近ではUNE方式が主流になっている。

## ■ UNEに関する規定に関する解釈基準

ILEC各社は、いかなる接続請求電気通信事業者に対しても、アンバンドルされたベースで、あらゆる技術的に可能な地点において、ネットワーク要素への非差別的なアクセスを提供する義務を課されている。

ネットワーク要素のアンバンドル提供義務に関する解釈基準として、性質上独占的なネットワーク要素へのアクセスが必要かどうかという必要性基準と、ネットワーク要素へのアクセスを提供しないと、接続請求電気通信事業者の能力を阻害するかどうかという阻害性基準とが示されている。このうち、阻害性基準に関し、UNE見直し命令は、「既存地域電話会社のネットワーク要素へのアクセスができないことが、市場への参入を非経済的にする参入障壁となっているときに、接続請求事業者は阻害されると認定する」としている。

## ■ UNE見直し命令・規則の主要な内容

今回のUNE見直し命令・規則は、設備ベースの競争を促進する方向で従来の規則を大幅に緩和したものである。主要な議論は、市内音声通信競争に関し、UNE-Pの提供義務の継続を決めたことであり、ブロードバンド競争に関しては、加入者回線のアンバンドルベースでの提供に関する義務を改正し、回線共用の提供義務を撤廃したことである。

## ■ UNE-Pの提供義務の存続

今回のUNE見直し命令・規則の制定に際し最も議論が集中したのは、音声市内通信サービス市場への参入手段としてのUNE-Pの取り扱いである。

UNE-Pとは、CLECがUNEを結合した形態(たとえば、加入者回線と市内交換機等)でILECから調達し、サービスを提供するものである。UNEが結合された形態で提供され、料金が長期増分費用方式で算出され低廉であるという特色を持ち、実態は再販と同様である。

UNE-Pの取り扱いに関しては、UNEの結合提供義務は1996年電気通信法で規定されているため、UNE-Pの主要な構成要素である市内交換機能のUNE提供義務に議論が集中した。

市内交換機能のアンバンドル提供義務に関しては、マス市場向け(64kb/s容量の加入者回線を利用しているユーザ)につい

て、原則として、市内交換機能へのアクセスをアンバンドルして提供しなければならないとした。

他方、企業市場向け(1.5Mb/s以上の容量の回線を利用しているユーザ)には、原則として、市内交換機能のアンバンドル提供義務を課さないこととした。

## ■ 加入者回線のアンバンドルベースでの提供義務

ブロードバンドの競争促進に向け、加入者回線のアンバンドルベースの提供義務が大幅に緩和された。まず、マス市場向けには、光ファイバの新規敷設の場合、アンバンドル提供義務は免除され、銅線との重複敷設の場合には原則として義務が免除された。銅線に関しては、ドライカッパーの提供は従来どおり義務付けが継続されることになった。

他方、企業市場向けには、超高速の光ファイバに関してはアンバンドル提供義務が免除されたが、その他の回線に関しては原則として義務が存続することとなった。

## ■ 回線共用の提供義務の廃止

DSLサービス提供のためILECとCLECとが1本の銅線を共用する回線共用(ラインシェアリング)に関しては、ILECによるCLECに対する提供義務を、3年間の移行過程を経て廃止することにした。

## ■ 命令発効後の動向

今回の命令・規則に関しては、ILEC、CLEC双方から訴訟が提起され、激しい論争が展開されている。今後、ワシントンD.C.巡回区連邦控訴裁判所において審理がなされる予定である。

## ■ 長期増分費用方式の見直しに関する規則制定提案告示の経緯

1996年電気通信法では、相互接続およびUNEの料金はコストに基づかなければならないとされている。これを受け、FCCは1996年8月に規則(以下、TELRIC規則)を制定し、法律上要請されているコストとは、長期増分費用と共通費の合理的配賦額の合計である前向きな経済的コストであると規定している。この規則はその後長期にわたり訴訟で適法性が争われ

てきていたが、2002年5月、連邦最高裁判所は、次のように TELRIC規則を適法とする判断を示した。すなわち、FCC規則が仮想的なネットワーク基準をとること、および歴史的成本を採用しないことはいずれも適法であるとし、取用問題に関しては、料金設定原則が争われており具体的な料金が争われているのではないので、憲法判断のための成熟性を欠くとした。

その後も料金設定方法に関する政策としての妥当性について論争が続いていたが、今回の見直しは TELRIC規則制定以来の包括的な見直しとなるものである。

### ■ 規則制定提案告示の概要

今回の規則制定提案告示の概要は、第一に、UNEの料金設定方式として前向きの経済的成本を用いるという1996年の決定を再確認することである。第二に、効率的な設備投資を促進するためのより適切な経済的シグナルを市場に提供することを目的とすることである。第三に、州公益事業委員会がUNEの料金決定をより容易にするために、UNEのコスト算定方法を簡素化することである。

また、今回の規則制定提案告示で取り扱われる課題としては、前向きの経済的成本を算定する際に、既存事業者のネットワークのルーティングと接続形態の現実の世界の特質をもっと反映させるべきであるということがあげられる。この暫定的結論に照らし、ネットワークのルーティングや建設、技術、設備共用、稼働率のような数多くのネットワークの前提に関するコメントを求めている。さらに、UNEの料金設定に関する3年ごとの見直しに起因するアンバンドル義務の変更の影響についてもコメントを求めている。

### ■ 資本コスト

今回の規則制定提案告示の主要な論点の一つは、資本コストに関するものである。資本コストに関し、FCCは、1996年の TELRIC規則において、連邦または州レベルで現在認められている報酬率(連邦レベルでは11.25%)が合理的出発点であり、ILECがこれと異なるリスク調整済みの資本コストを証明した場合には、州公益事業委員会は資本コストを調整することができるとしている。また、2003年8月のUNE見直し命令では、TELRICに基づいた資本コストは競争的市場のリスクを反映すべきであるとしている。

このようなことから、今回の規則制定提案告示では、資本コストを決定する具体的な変数および資本コストに反映されるべきリスク要因を定量化する方法、州や事業者ごと、さらにUNEごとに異なる資本コストを採用することの当否等に関し、コメントを求めている。

### ■ 減価償却

TELRIC規則においてFCCは、経済的減価償却の使用を義務付けたが詳細は示していなかった。耐用年数に関しては、FCCは財務会計上の耐用年数の使用に消極的であり、多くの州が規制上の耐用年数を使用している。2003年のUNE見直し命令では、償却方法として加速償却を採用してもよいとしている。

このような背景を受け、今回の規則制定提案告示では、耐用年数に関し、財務会計上の耐用年数は事業者が資本支出を計画する際の年数より長いのか短いのか、また、規制上の耐用年数は前向きのコスト算定方法において要求される競争と技術の前提を反映しているのか等についてコメントを求めている。さらに、減価償却方法に関しては、設備価格の変化をUNE料金にどのように反映させるべきか等についてコメントを求めている。

### ■ 料金体系等

TELRIC規則では、加入者回線のような専用の設備は定額料金で、共用設備は定額または従量料金でコストを回収すべきであるとしているが、これを変更する必要があるかどうか等に関しコメントを求めている。また、地理別、サービス別にUNE料金を異なるものにすべきかどうか等についてもコメントを求めている。

### ■ ネットワークの前提

TELRICのルールは、前向きの経済的成本の算定においてILECのネットワークのルーティングや地勢の現実の特性をもっと正確に反映すべきであると暫定的に結論するが、現行のルールは、CLECが新設備に投資するか、ILECの既存の設備を借りるかの決定をする判断を歪めているかどうかについてコメントを求めている。また、現行ルールは、CLECはILECの過去の非効率性を補償すべきではないとの原則に立っているが、

この原則から離脱する理由はあるかについてコメントを求めている。さらに、ILECの現実のネットワークを反映した方法は、州公益事業委員会が現行ルールよりも導入しやすいかどうか等に関してコメントを求めている。

## ■ ネットワーク設計

ネットワーク設計に関しては、UNE料金はILECのネットワークのルーティングと地勢の現実の特性を反映すべきであるとの暫定的結論を出しているが、これと整合するネットワークのルーティングの前提についてコメントを求めている。また、1996年の市内競争命令は設備共用や稼働率に関するガイダンスを出していないが、それぞれを設定するための方法やガイドラインについてコメントを求めている。

## ■ 今回の命令や規則制定提案告示の位置付け等

今回のUNE見直し命令およびTELRIC規則に関する規則制定提案告示は、1996年の制定以来初めての包括的な見直しであり、競争政策全般にわたるものである。UNE規則見直しのうち、市内音声通信に関しては、最も競争が遅れていた市内市場に一定程度競争が進展し、ベル系電話会社の州際通信への進出が完了したこと等を反映している。ブロードバンド競争に関しては、米国の遅れに対する危機感もあり、また、ADSL、CATV、衛星等モード間の競争の進展、光ファイバへの投資インセンティブの付与等を背景にしていると考えられる。TELRIC規則に関しては、ILECの設備投資インセンティブの付与等を背景にしている。

これらの見直しの方向性は、設備ベースの競争政策を推進することである。1996年の規則制定以来時間が経過し競争導入の初期段階は終了したという認識があり、効率的なネットワーク仮説の下で人為的に安い料金で設備を借りる参入形態から、自前で設備を建設して参入する形態の重視へと政策を転換するものである。そして、自前の設備を建設する事業者の設備投資インセンティブを確保しようとする政策の現れでもある。

米国はブロードバンドの競争促進のため、日本よりも規制を緩和したと言えるであろう。たとえば光ファイバについてみると、米国では原則として規制が撤廃された。日本では、接続料金は会計ベースで設定されることになっているが、第一種指定電気通信設備としてアンバンドル提供義務が課せられている。

日米では規制制度や競争環境が異なることから、一概には比較できないが、光ファイバのように既存事業者のシェアが必ずしも多くないことは共通しており、米国の政策は参考として注視していくべきであろう。

長期増分費用方式は、日米だけでなく、英国やドイツ、フランスでも導入されている。英国では、規制機関が作成するボトムアップモデルだけでなく、既存地域電話会社のトップダウンモデルとの調整、プライスカップ規制との結合等により、より現実的なアプローチをとっており、米国の状況とは異なる。

各国とも、市内通信市場の競争活性化は共通の関心事である。借用ベースか自前設備ベースかといった競争政策の力点の置き方、モード間競争の進展状況、既存事業者と新規参入事業者の設備シェアの状況等の競争環境により、各国に政策の差異が見られる。日本における競争政策の推進にあたり、諸外国の政策も参考とすべき点は留意していくべきである。

栗澤哲夫(GLOCOM主任研究員)