# 政府主導による全国光ファイバー網の構築
## ――4年目を迎えるオーストラリアのNBN

**上村圭介**（かみむら・けいすけ）
国際大学GLOCOM主幹研究員

### 1. はじめに

オーストラリアでは，2007年12月の総選挙により，それまでジョン・ハワード首相の下に1996年から10年以上続いていた自由党・国民党による連立政権が退き，ケビン・ラッド首相（当時）が率いる労働党政権が誕生した．

この選挙に際して，労働党が選挙公約の一つとして掲げていたのが，全国規模のブロードバンド網整備であった．インターネットの普及初期には，オーストラリアは他の先進諸国と比べてもインターネットの普及が進んでいた国として知られていたが，ADSL（Asymmetric Digital Subscriber Line）やケーブルインターネット等のブロードバンド接続の普及が長く遅れていた．このことは，自由党・国民党の連立政権の，電気通信市場における政策介入に極めて消極的な「ライトタッチアプローチ」と呼ばれる政策の下で，結果的にブロードバンド網の整備が立ち後れてしまったことが原因であると考えられた．

政権に就いた労働党が，全国規模のブロードバンド網整備という選挙公約を国営の光ファイバー会社に託すことになった背景には，このような状況がある．しかし，労働党政権は，はじめから「国営ファイバー公社」を目指したのではなかった．それまでにも，テルストラ（Telstra）や他の通信事業者が何度か光ファイバー整備計画を打ち出していた．2006年には，テルストラは新たな光ファイバー網の設備計画（Fiber to the Node: FTTN）を公表した．その内容は，人口の55%に対して，月額85ドル（オーストラリアドル．以下，特に注記がない場合は常にオーストラリアドル）で512kbpsのサービスを提供するというものであった．しかし，同社が，自社の投資で進めるこの事業に対して13年間の規制の適用除外を求めた★1ことで，事態は

**上村圭介**

国際大学GLOCOM主幹研究員・准教授，研究部長．博士（学術）．1994年大阪大学文学部卒業．2007年慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程単位取得退学．情報通信およびブロードバンド政策，言語的デジタルデバイド，国別トップトップレベルドメイン名（ccTLD）に関する調査研究などに従事．著書に『インターネットにおける言語と文化受容』（共著，NTT出版，2005）など．財団法人国際情報化協力センター評議員，客員上席研究員．

暗礁に乗り上げた．このサービスの価格が高すぎること，また，テルストラが構築する光ファイバー網を相互接続義務の適用除外とすることは，ブロードバンド市場における競争を妨げることが懸念されることから，オーストラリア競争・消費者委員会（Australian Competition & Consumer Commission: ACCC）の承認が得られる見通しが立たなかった．そして，最終的にテルストラは光ファイバー網整備計画を撤回し，国内最大手の通信事業者が光ファイバー整備を放棄するという世界的にも稀な事態を招くことになった．

光ファイバー網の構築をめぐるこのような状況の中で，ケビン・ラッド首相（後に辞任し，ジュリア・ギラード政権で外相）を首班とする労働党政権が成立した．当初は労働党政権も，政府主導の光ファイバー網整備を志向したわけではなかった．彼らはあくまで民間主導で光ファイバー網の構築が進むことを期待し，それを連邦政府が財政的に後押しすることを想定した．しかし，結局のところ，労働党政権が目指す普及目標を，料金面，技術面，普及面のそれぞれの観点から実現する計画を得ることはできず，最終的に連邦政府が全額出資する株式会社NBN Co Limitedを通じた全国規模の光ファイバー網の整備に乗り出した．

2009年4月に当時のラッド政権が発表した全国ブロードバンド網（National Broadband Network：以下NBN）は，当初の計画ではオーストラリアの90%の利用者に対して光ファイバーで100Mbps，そして残り10%の利用者には無線や衛星通信によって12Mbpsの速度のブロードバンドサービスを提供し，新たな時代の社会インフラとしてオーストラリアのすべての利用者にブロードバンド接続を提供することを目指している．

NBNは，その規模からFTTP（Fiber to the Premises）の整備計画が注目されることが多いが，本来NBNは，光ファイバー網整備を含む，包括的なブロードバンド整備政策であり，その中には，光ファイバー網の敷設が経済合理性等の観点から難しい地域への代替アクセス網（固定無線，衛星通信）の構築，不採算地域を結ぶバックボーン回線の敷設，新規宅地開発における光ファイバー網対応の義務づけ，関連する法改正が含まれている．

## 2.　事業の概要と目的

当初発表では，NBN計画全体の総事業費は最大430億ドルにも上ると見積もられていたが，その後，連邦政府の委託により実施された予備調査（マッキンゼー・アンド・カンパニーおよびKPMGが受託）では，事業費は上限で359億ドルとされた．現時点では，政府が財政的に措置する費用は275億ドルであると試算されている（Middleton［2011］）．

事業期間は2009年から2021年までの13年間とされる．当初8年間でインフラとしてのNBNの構築は完了させ，残り5年間は，民間からの投資を受け入れ，採算の取れる事業への独立を図るフェーズとなる計画である．

NBNは，光ファイバー構築事業として，あるいは単一の国家的プロジェクトとしての規模から，インフラとしての光ファイバー網構築そのものが注目されがちだが，実はほかにもいくつかの政策からなる包括的なブロードバンド構築政策となっている．

NBNの概要や，そのオーストラリアの通信政策史における意義については，すでに上村［2010］など★2で論じてきたが，ここであらためて現在のNBNの計画を振り返っておこう．

### 2.1　全国アクセス網の構築

まず目標とするネットワークの概要である（表1）．NBNは，人口比で93%の利用者に対して光ファイバーによる接続を，4%の利用者には固定無線でのブロードバンド接続を提供し，残りの3%の利用者には衛星通信によるインターネット接続を提供する．光ファイバー接続は，主として都市部の利用者，および地方でも比較的人口が集中する区域の利用者を対象としたものである．光ファイバーは，住宅の外壁に設置された光ネットワーク終端装置（Optical Network Unit: ONU）に接続され，そこから宅内へと結ばれる．4%の利用者に提供される固定無線によるブロードバンドアクセスは，光ファイバー幹線網が比較的近傍にあるものの，幹線網から距離

表1：NBNの整備目標

| 接続形態 | カバー率（人口比） | 備考 |
|---|---|---|
| 光ファイバー | 93% | 都市部，地方の人口密集地 |
| 固定無線 | 4% | 都市近郊 |
| 衛星通信 | 3% | 地方，遠隔地 |
| 合計 | 100% | |

出所：NBN Coの資料をもとに筆者作成

があること，利用者が分散していることから，合理的な費用水準での光ファイバー敷設が難しい場合に利用される．衛星通信は，大陸内部に点在する小規模の集落など，光ファイバー幹線網から離れた拠点に対して接続性を提供するために使われる．

### 2.2 法制度整備①（テルストラの構造分離）

全国アクセス網の構築と並んで，あるいはオーストラリアの通信政策史上，それ以上に重要なのは，旧国営電気通信事業体の流れを汲むテルストラの構造分離である．テルストラは，メタル回線，光ファイバー網，同軸ケーブル網，固定電話，携帯電話，インターネット接続サービス，ケーブルテレビをすべて一社で提供するという，水平・垂直に高度に統合された通信事業者である．インフラがテルストラに独占されている状況では，それ以外のレイヤーでいかなる政策を適用したとしても，真に競争的な電気通信市場は実現しないというのが，オーストラリアの競争推進派の主張である．また，テルストラが現状通り高度に垂直統合された事業を続け，NBN Coがそのテルストラと同レイヤーで競争することになれば，NBN Coには勝算はない．また，オーストラリアの通信政策の文脈では，二重投資はできるだけ避けようという流れがある．これは，ケーブルテレビ網の整備において，テルストラが参加したフォクステル（FOXTEL）と，競合通信事業者オプタス（Optus）参加のオプタスビジョン（Optus Vision）との間の競争下で生じた二重投資の失敗（人口が集中する都市中心部だけに両者のケーブル網が整備され，それ以外はほとんど網が広がらなかった）の教訓である．

このような観点から，テルストラには自発的な構造分離が求められた．これは，自発的とは言いながら，一方で構造分離をすることへの金銭上，規制上の見返りをちらつかせ，他方で構造分離を選択しなければ，機能分離の義務化と将来的に携帯サービス用の無線周波数の割り当てを制限するという「脅し」の下での政策であった．

これは，オーストラリアにおける電気通信市場におけるインフラレベルの競争を事実上断念し，サービスレベルの競争に注力するという電気通信政策の大転換である．しかし，そのためには立法措置によってテルストラの構造分離を事実上強制し，テルストラをインフラ事業から原則撤退させ，国内のブロードバンドインフラをNBNに集約することが必要であった．

### 2.3 法制度整備②（ユニバーサルサービス制度の改正）

テルストラの構造分離に伴うもう一つの大きな制度の再設計が，ユニバーサルサービス制度の改革である．現行の制度では固定電話および公衆電話サービス，緊

急通報の確保，聴覚障害者のためのNational Relay Service（NRS）が，ユニバーサルサービスまたはそれに準じるサービスとして扱われている．固定電話および公衆電話サービス，ならびに緊急通報については，テルストラに対して免許の条件としてその提供義務が課されている．NRSは，法的に措置された制度であるが，テルストラに対して法的な義務を課すのではなく，連邦政府がテルストラに対してその提供を契約によって委託するという形態をとっている．

オーストラリアのユニバーサルサービスでは，実験的に実施されたUSO（Universal Service Obligation）Contestability制度★3を除けば，テルストラがその担い手となってきた．しかし，オーストラリアの現行のユニバーサルサービスの制度は，その担い手であるテルストラ，そして同社の競合他社にとっても満足できるものではない．テルストラにとっては，ユニバーサルサービス課付金（levy）による財源があるものの，日本のように番号ごとに徴収される制度ではなく，通信事業者が，その年間利益に応じて負担するものになっており，不公平感が高かった．一方，競合他社にとっては，ユニバーサルサービスの都市部以外の市場において課付金を受けることでテルストラが競争上優遇されていると映る．

また，そもそもNBNが実現し，テルストラがサービス専業の事業者に転換すれば，同社は競合他社に対して，現行の顧客ベース以外には何ら優越するものがないことになり，同社に対してユニバーサルサービスを提供する義務を負わせることの合理性を失う．テルストラに対して，一民間事業者としての振る舞いを期待するのであれば，伝統的に彼らに課されてきたさまざまな義務，とりわけユニバーサルサービスの義務を切り出すことは当然の帰結と言える．

### 2.4 法制度整備③（新規宅地開発における光ファイバー対応の義務づけ，中継回線の整備）

制度設計のもう一つの論点となったのが，新規宅地開発における光ファイバー回線対応の義務づけである．これは，新規宅地開発をする場合には，NBNの光ファイバー網を敷設するのに必要な管路・導管を整備することを義務づけるものである．

さらに，NBNの構築では，アクセス網の整備とあわせて，Regional Blackspot Programと呼ばれる不採算地域向けのバックボーン回線の整備事業が含まれていた．しかし，この事業についてはほとんど争点になっていない．自由党・国民党の連立政権下では，このような不採算地域での補完的インフラの構築事業が中心であったこともあり，アクセス網の整備の進め方については意見の相違があったとしても，バックボーン網の整備，特に不採算地域向けのバックボーン網の整備については，現政権との間に大きな政策の違いはないと考えられる．

## 3. 現状

### 3.1 政府, テルストラ, NBN Coの交渉の状況

計画では2021年にはオーストラリア全国で1,200万件をカバーするというNBNであるが，現時点ではサービスが開始された地域は非常に限定されている．2012年1月3日付でNBN Coが明らかにしたところでは，2011年末の時点でNBNのサービスの利用者は4,000件であるとしている★[4]．しかし，この数字は先行的に光ファイバー網を構築した地域の利用者だけを含んだものであり，同社は2012年には50万件の利用者をカバーするまでに網を拡大する見通しを示している．

ブロードバンド・通信・デジタル経済省（Department of Broadband, Communications and the Digital Economy: DBCDE），テルストラ，NBN Coとの間の交渉は，決して早いとは言えないものの，着実に進展している．2010年6月には，NBN Coおよびテルストラの間で，Financial Heads of Agreementと呼ばれる枠組み合意が締結された．これは，テルストラが自社のインフラ設備をNBN Coに売却または長期貸与することに合意するもので，テルストラにインフラ事業から手を引かせ，事実上のテルストラの構造分離をもたらす内容であった．

この合意は直接的には法的な拘束力をもつものではなかったが，この合意に到達するまでに，連邦政府は強くテルストラの構造分離を求めた．連邦政府は，テルストラに対して，同社が自主的に構造分離を選択しない場合には，国内電気通信市場

表2：テルストラ, NBN Co, 連邦政府との間の合意文書

| | |
|---|---|
| Implementation and Interpretation Deed（IID） | NBNへの移行にあたっての種々の前提条件および暫定合意について規定. |
| Subscriber Agreement（SA） | NBNの構築に合わせ，テルストラのメタル回線の顧客をNBNに移行させることを規定. |
| Infrastructure Services Agreement（ISA） | ダークファイバー，交換設備，管路の三つのインフラおよびその関連役務を，テルストラがNBN Coに対して長期契約によって提供することを規定. |
| Access Deed（AD） | NBN Coがテルストラに対して提供する基本役務と一部の卸売役務の価格設定に関して規定. |
| TUSMA Agreement | ユニバーサルサービスを実施するための新しい責任官庁としてTelecommunications Universal Service Management Agency（TUSMA）を設立することについて定めた. |
| Retraining Funding Deed | テルストラの人材の再教育のための資金提供に関して規定. |
| Information Campaign and Migration Deed | TUSMAの設立以外にユニバーサルサービスの提供・維持に関して必要となる責務・業務に関して規定. |
| Commonwealth Guarantee | NBN Coからテルストラに対する支払いおよび執行義務に関する政府保証の供与. |

出所：Definitive Agreementsに関するテルストラの報道資料（2011年6月23日付）をもとに筆者作成

の公正競争を確保するため，法的措置によってテルストラの機能分離を義務化し，テルストラには将来の無線周波数の割り当てを制限する立法を行うとの立場を表明した．そのため，テルストラもこの方針を受け入れざるを得なかった．

政府，テルストラ，NBN Coの三者は，2011年6月にDefinitive Agreementsと呼ばれる一連の合意文書を締結した[★5]．Definitive Agreementsは，Financial Heads of Agreementで示された基本的な枠組みを具体化するもので，NBN Coとテルストラの間で交わされた合意文書が4件，そして連邦政府とテルストラの間で交わされた合意文書が4件ある（表2参照）．テルストラの株主は，2011年11月にこの一連の合意文書に基づいた事業計画を承認している．Definitive Agreementsのポイントは以下の3点である．

一つ目は，テルストラが，NBN提供地域内において，メタル回線の廃止，HFC（Hybrid Fiber-Coaxial）回線の利用停止，NBNのアクセスサービスへの顧客の移行を実施すること，二つ目は，テルストラが保有するダークファイバー，交換設備，管路をNBN Coに対して商業水準の料金で提供すること，三つ目は，USOのための制度改正，USOのための補填額増額，USOにおけるテルストラの責任分担の明確化，およびUSOの提供に伴い従来テルストラが暗黙的に負担していた雇用維持や広報活動についての費用の補填を実施することである．

### 3.2 TUSMAの設立

Definitive Agreementsの枠組みでは，テルストラに対して規制および契約によって負担させてきたユニバーサルサービスの義務をTelecommunications Universal Service Management Agency（TUSMA）に移管し，そのうえであらためてテルストラに実施を委託するという方式を取ることになっている．このような方式は，一見，屋上屋を架すかのようである．しかし，オーストラリアの電気通信の自由化の流れは，テルストラに内在化されていた義務やコストを外部化するという方向で常に進んできた．

その例の一つが，固定電話における回線利用料（line rental fee）の見直しである．回線利用料は，固定電話の加入者が，加入する回線ごとにテルストラに対して支払う固定的な料金であり，一種の基本料金である．本来であれば，回線維持のための必要な費用を回線利用料として設定し，通信量に応じて発生する費用を通話料として設定することが理想的である．しかし，実際には回線利用料は本来の回線維持に必要な費用を回収するだけの水準に設定されておらず，結果として，回線利用料が割安に設定されていた．ACCCは，アクセス網の維持コストが，相互接続料金の一部で補填（access deficit contribution）されており，相互接続料金の45％が補填分であると認定した．固定電話の基本料金が不当に低く，相互接続料金を押し上げ，そ

れが競争を阻害していると評価した．ACCCは，このような料金設定は公正な競争を妨げるとして是正を求め，その結果，オーストラリアの回線利用料は，1999年に11.65ドルだったものが，2005年には32ドルと約3倍の水準に上昇した[★6]．

この例に見られるように，オーストラリアの電気通信分野における競争政策は，テルストラの独占を牽制する一方で，テルストラに内在化されていた義務やコストを外部化するという方向で常に進んできた．その観点からすれば，TUSMAの設立を通じたユニバーサルサービス体制の構築は，これまでの制度改正の流れと親和性が高いと言える．

### 3.3 現状に関する評価

NBNは，現時点でブロードバンドネットワークが十分整備されていない地方部での先行事業が進んでいる段階である．都市部でのNBNの構築は，テルストラの「立ち退き」が前提となるが，ブロードバンドサービスの提供されていない地方部ではその必要がない．そのため，テルストラとの交渉の進展に関わらず，地方部におけるNBNの構築は進んでいる．

## 4. 問題

### 4.1 NBNに関する内外の評価

オーストラリアのNBNについて，OECDは，“On average, a cost savings of between 0.5% and 1.5% in each of the four sectors over ten years resulting directly from the new broadband network platform could justify the cost of building a national point-to-point, fibre-to-the-home network.”と述べ，政府による投資自体は電力，交通，教育，医療のそれぞれのセクターが向こう10年間に0.5～1.5%の投資節約効果が得られるのであれば妥当であるとしている（OECD［2009］）．

OECDのモデルによれば，これらの投資節約効果を踏まえた，1件（＝家庭）当たりの光ファイバーインフラ投資コストとして妥当な金額は，1,500～2,500米ドルの範囲となる．NBNでは，1,200万件を接続する計画であるため，投資節約効果を踏まえた適正投資額は180億～300億米ドルの範囲ということになる．当初見積もられていたNBNの総事業費は430億ドルであったが，オーストラリアドル高の現在の為替レートの変動を考慮しても，かなり「積極的」な投資判断であったことが分かる．

また，OECDは，2010年11月に公表したオーストラリアの経済動向の分析（OECD［2010］）の中で，オーストラリア連邦政府がNBNを通じて創出しようとする新たな独占は，政府の巨額の財政支出の効果を担保するための選択肢としてはあ

り得るかもしれないが，コスト効率性やイノベーションの観点からは最適であるとは言えないこと，これまでの各種の研究により技術プラットフォーム間の競争がブロードバンドサービスの提供において重要であることが明らかになっていることから，ブロードバンド市場における技術間の競争，また同一技術内の競争を維持することが適切であると提言している．もっとも，通信自由化の15年の総決算として政府主導による光ファイバーの構築を最後の手段として選択せざるを得なかったオーストラリアに対しても，このような原則論が果たして適当であるかは議論の余地があるだろう．

日本では，2010年末までに盛んに議論されていた「光の道」構想の中で，オーストラリアをある種「模範」的な事例として言及することがあった．この構想を議論した懇談会の構成員の資料では，オーストラリアは，ニュージーランド，シンガポール，カナダと並んで，積極的な政策によって全国規模の光ファイバー網を構築しようとする先例として紹介された．原口一博総務相（当時）は2010年7月にオーストラリアを訪問し，スティーブン・コンロイ通信相（ブロードバンド・通信・デジタル経済相）と懇談した．その際，同国が手がけ始めたNBNについても意見が交換されたと推測される．特に，この時点では，テルストラとNBN Coとの間でインフラの譲渡についての基本合意がなされており，光の道を実現することになった場合を想定して，その経験に学ぼうとしただろうことは想像に難くない．

ところで，ソフトバンクの孫正義社長は，オーストラリアの事例を引き，一時期まで原口総務相と二人三脚で光の道構想を推し進めていた「役者」の1人である．しかし，当のオーストラリアでは，彼の「NBNはお金の無駄」という発言が，NBNに反対する立場から反NBNの識者の声として引用されていた★7．孫社長は，政府主導でNBNを構築することの非効率性の問題を指摘したものだが，彼の発言は，ニューズ社の反NBNキャンペーンの中に組み込まれてしまった★8．おそらく日本において最大のNBNの擁護者であっただろう孫社長が，オーストラリアでは，NBNを攻撃する急先鋒としてとらえられていたことは極めて皮肉なことである．

### 4.2 利用の推進

鳴り物入りで着手されたNBNだが，計画立案の段階から，構築したアクセス網を効果的に利用するためには，全国津々浦々に行き渡ったネットワークを活用したアプリケーションが重要であるとの指摘が繰り返し行われてきた．また，計画段階からNBNの経済合理性に対して示される疑問に対して，NBNを擁護する立場からは，単なるインターネットに接続するためのアクセス網を提供するだけでなく，教育や医療といった公共性の高いサービスにこのネットワークが利用できるからこ

そ，NBNへの投資が合理化されるとの主張がなされてきた★9．この点については，決定解を見出すには至っていない．

2011年11月にシドニーで開催されたCommunications Policy & Research Forum（CPRF）で，ライアソン大学（カナダ）のCatherine Middletonは，「NBNは手段であり，それを通じて意図される効果（outcome）が発現することがより重要である」と述べた（Middleton［2011］）．そこでは，消費者の選択，価格妥当性およびイノベーション，そしてブロードバンド網の効果的な利用を通じて市民の利益を実現することがその成果であるべきだとされる．そして，Middletonは，NBNのインフラとしての（あるいは，インフラ構築事業としての）側面，あるいは，ある程度利用について言及される場合であっても高速なインターネット接続回線としての側面ばかりが注目され，その効果的な利用，あるいは利活用についての議論が十分でないことを指摘している．

利用を推進するうえで，もう一つ重要なのは，実際に事業者がNBNの上に商業ベースで事業を構築しやすいかどうかということである．この点について，Shara Evansは，現在想定されている卸売通信サービス料金表だと，普及状況によって小売通信事業者が支払う料金が大きく変動してしまうため，価格面での予測可能性が低下する，つまり，NBNの料金設定には問題があるということを指摘している（Evans［2011］）．Evansは，そのためにある種の従量制を導入するなど，料金表の見直しが必要であると述べているが，一方で，これまでの事業者はすでに公表された料金表をもとに，事業性の評価を行い，事業を計画してきた（あるいは，諦めた）わけであるので，ただ料金表を改訂すればいいというものではない．

### 4.3 政権交代リスク

NBNによる全国規模のブロードバンド網整備は，オーストラリアの電気通信市場の構造的問題の解決のための方策のあり方の一つである．労働党政権であるか，自由党・国民党連立政権であるかに関わらず，オーストラリアの長期的な電気通信・情報通信の発展を考えるうえで，この問題を避けて通ることはできない．しかし，現時点では野党連合はNBNについて極めて否定的な立場を崩しておらず，2012年初頭においてNBNの最大のリスク要因は政権交代であると言える．

実際，労働党への支持は，政権交代当初と比較すると大幅に減少している．特に，鉱業税導入の失敗を受け辞任したケビン・ラッド前首相に代わり，ジュリア・ギラード首相の下に実施された2010年8月の総選挙（下院選挙）では，労働党（72議席）は下院議席の過半数を獲得できなかったばかりか，自由党・国民党連合（73議席）にも僅差で敗れることとなった．さらに，得票率では，自由党・国民党の43.7%を5ポイント下回る38%にとどまった．選挙後行われた連立工作の結果，労

働党は緑の党と無所属議員の一部の協力を取り付けることで辛うじて政権を維持するにいたった．

現在でも，国民の支持は依然として労働党に厳しいものであることに変わりはなく，次回総選挙（2013年）では労働党が政権を維持することは難しいと見られている．自由党・国民党連合は，労働党政権が進める無謀かつ高すぎる全国ブロードバンド網（NBN）を白紙撤回する（The Coalition will cancel Labor's reckless and expensive National Broadband Network）との姿勢を公式には維持している．両党は，巨費を投じた国策ファイバー会社を通じてNBNを構築するのではなく，①民間事業者の主導による，②有線・無線のネットワークを，③より低廉なコスト（60億ドル）によって構築するとの代替案を示している．

そのような政治的な状況を先取りしてか，CPRFでは，NBNが予定通りに構築されないことを前提に加えた，あるいはそのような事態が生じた際に転用可能な条件の下での研究についての報告が見られた．たとえば，Michael Reede & Justin Jamesonは，NBNの将来について，①まったく完成しない（10%），②3割～5割完成（60%），③ほぼ期待通りできる（30%）という三つのシナリオに沿って，NBN Coのビジネスモデル，価格設定がどういう影響を受けるかを分析している（Reede & Jameson［2011］）．しかも，Reede & Jamesonは，三つのシナリオのうち二つ目のシナリオ，つまり3割から5割程度の水準までしかNBNは構築できないというシナリオが最も可能性が高い（60%）としている．また，電気通信分野での消費者問題に関して調査研究・広報活動を行う非営利組織Australian Communications Consumer Action Network（ACCAN）のジョナサン・ガディール（Jonathan Gadir）も，2013年に政権交代するとNBNはほとんど完成しないまま放置・断念されるだろうとの見解を示している．オーストラリアの通信の専門家の間にはこのようなシニカルな見方が少しずつ広がっていることも事実である．

## 5.　おわりに：政権交代後のシナリオ

ここで，2013年に自由党・国民党が政権を奪還し，NBNを白紙撤回することになった場合に何が起こることになるのか考えておこう．NBN Coの2011年から2013年までの事業計画によると，2013年6月までに171万7,000件の拠点をカバーすることになっている．これは，最終的な目標拠点数である1,200万件の14%である．仮に自由党・国民党が政権に復帰し，現在の公約通りNBNを白紙撤回すると，NBNは170万拠点まで敷設したところでストップすることになる．Definitive Agreementsの一つであるSubscriber Agreementでは，NBN Coとテルストラの間の合意が解除される条件として，計画通りにNBNが構築できない場合が挙げられ

ている★10.

自由党・国民党は，もともとライトタッチ規制をとっていたこともあり，完全にではないにせよ1996年から2007年までの政策の近いところまで回帰すると見られる．そうなれば，連邦政府が保有するNBN Coの株式は民間に売却されることになるだろう．しかし，民間といっても，NBN Coほどの財務規模の企業の株式を購入できる企業は，電気通信事業者の中ではテルストラを除いてほかにない．テルストラは，すでに自社のインフラ資産をNBN Coに90億ドルで売却することに合意している．さらに同社は，連邦政府から配置転換のための人材再教育などの費用として20億ドルを受け取ることになっている．資産売却と人材再教育の見返りとして110億ドルもの巨費が連邦政府から投じられた挙げ句，その資産を結局テルストラが買い戻すことになれば，NBNは，巨額の国費を投じて，やる気のないテルストラのために全国規模の光ファイバー網を構築し，譲渡するということになってしまうだろう．

このまま政権交代が起これば，NBNの構築を前提としていたテルストラの構造分離にも影響が出る．最悪のシナリオは，NBNは地域通信事業者としてユニバーサルなサービスを担保し，テルストラは都市部専業事業者として採算地域で他の事業者と競争しつつ，世界最高水準のサービスを目指すというものである．しかし，専門家は，オーストラリアでは都市近郊でも採算ベースでない拠点が多いため，この場合であってもテルストラが利幅の大きい都市部だけのサービスに特化できるわけではないと指摘する．

労働党政権の電気通信政策は，市場競争が成立しにくい市場セグメントと競争が成立する市場セグメントを厳選し，前者での過当な競争を抑制し，市場競争は後者に限定するものであると言える．これは，市場の失敗に政府が介入するという意味では，教科書的な対応であると言える．しかし，オーストラリアの事例は，そのような極めて単純な教科書的な答えを，現実の社会的課題に当てはめることが実際上は極めて困難であることを示している．

註

★1――Paul Budde, “NBN Co’s flawed balance sheet” (29 Sep. 2011).
<http://technologyspectator.com.au/nbn-buzz/nbn-cos-flawed-balance-sheet>

★2――ほかに，この件に関するコラム記事
<http://www.glocom.ac.jp/column/2010/04/post_462.html>がある．

★3――ユニバーサルサービスを競争的な枠組みによって提供しようとする制度．詳しくは，上村・日向［2003］参照．

★4――NBN Co, “NBN hails 4000th customer.”
<http://www.nbnco.com.au/assets/media-releases/2012/nbn-hails-4000th-customer-2-

jan-12.pdf>

★5 ――Definitive Agreementsに関するテルストラ資料.
<http://www.telstra.com.au/abouttelstra/download/document/tls778-telstra-signs-nbn-definitive-agreements.pdf>

★6 ――実際にはバンドルサービスに加入することで，回線利用料の上昇分の割引が受けられたため，利用者にとっては，単純に回線利用料金が上昇したわけではない.

★7 ――NBN a waste of money, says Japan IT mogul Masayoshi Son.
<http://www.dailytelegraph.com.au/news/nbn-a-waste-of-money-says-japan-it-mogul-masayoshi-son/story-e6freuy9-1225945477413>

★8 ――オーストラリアの報道倫理の自主規制機関であるPress Councilは，2011年6月から7月にかけてニューズ社傘下のデイリーテレグラフ（Daily Telegraph）がNBNに関して行った報道が不正確な事実に基づくとして，訂正記事の掲載を求める裁定を下している.

★9 ――Paul Budde, "The Opposition's NBN handbrake" (9 Aug. 2011).
<http://technologyspectator.com.au/nbn-buzz/oppositions-nbn-handbrake>

★10 ――Subscriber Agreement, "Compensation to Telstra if rollout permanently ceases or is very slow."

参考文献


1） Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office [2011], NBN Co, Investigation No. 14.

2） Evans, Shara [2011], Implications and nuances of NBN Co's wholesale pricing and POI locations, Record of the CPRF 2011, p. 332.

3） Reede, Michael & Justin Jameson [2011], Impact of the NBN on the communications sector, Record of the CPRF 2011, p. 331.

4） Middleton, Catherine [2011], The world is watching: investigating the NBN approach to next generation broadband network infrastructure, Record of the CPRF 2011, pp. 331-332.

5） OECD [2009], Network developments in support of innovation and user needs, DSTI/ICCP/CISP (2009) 2/FINAL.

6） OECD [2010], OECD Economic Surveys: Australia, November 2010.
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/27/46467368.pdf>

7） 上村圭介［2010］「全国ブロードバンド網に反映されるオーストラリアの通信自由化：10年のジレンマ」国際大学グローバル・コミュニケーション・センター編『未来を創る情報通信政策：世界に学ぶ日本の針路』NTT出版，pp. 162-183

8） 上村圭介・日向和泉［2003］「オーストラリア：イニシアティブの不在がもたらす展開の遅れ」原田泉編『ブロードバンド国家戦略：世界の取り組み』NTT出版，pp. 115-148