

# GLOCOM Review

Volume 8, Number 2  
February 2003

今号の内容

□日米通信交渉の分析

——米国は誤った通信政策を輸出しているのか？——

..... 土屋大洋、アダム・シアラー

---

2003年2月15日発行（第8巻第2号通巻74号）  
発行人 公文俊平 編集人 豊福晋平  
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) 2003 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）と著者が共同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。

---

# 日米通信交渉の分析

—— 米国は誤った通信政策を輸出しているのか？ —— \*

土屋大洋、アダム・シアラー \*\*

## 【目次】

1. はじめに
2. 1996年米国通信法：自由ではなく管理された貿易
3. 伝統的な電話の衰退と貿易政策への示唆
4. 日米貿易協議における間違い
5. 結論—通信貿易政策の新しいビジョン—

\*本論文は、米国CATO研究所([www.cato.org](http://www.cato.org))から発表された下記論文を、許可を得て土屋大洋が翻訳したものである。  
Motohiro Tsuchiya and Adam Thierer, "Is America Exporting Misguided Telecommunications Policy?: The U.S.-Japan Telecom Trade Negotiations and Beyond," *CATO Institute Briefing Papers*, No.79, January 7, 2003.

\*\*土屋大洋は国際大学GLOCOM助教授・主任研究員、アダム・シアラー(Adam Thierer)はCATO研究所電気通信研究部門ディレクター。

## [要旨]

世界中の通信市場は、伝統的に外国貿易や投資に対して閉鎖的であった。近年、世界貿易機関(WTO)で行われた交渉は、基本電気通信合意として結実した。この合意はこれまでの流れを逆転させる多角的な枠組みを構築し、世界中の通信市場の開放を始めようとするものである。しかし、残念ながらこの新しいWTOの枠組みは非常に曖昧なものであり、加盟各国により規制寄りに解釈される余地を残していた。

実際、最近の日本との二国間交渉の間、米国政府は次のような立場をとった。つまり、この新しい枠組みに対応して、「通信ネットワークの相互接続と価格政策に関する非常に特殊な規制条項を日本政府が採用すべきだと、米国政府は要求できる」というのである。米国通商代表部(USTR)の議論によれば、日本政府は、「再販競争を大きく進展させるために、大幅に割引いた価格で自社のネットワークをライバルと共有しなければならない」と日本国内の通信事業者に要求すべきだということになる。

こうした相互接続と回線共有ルールは1996年米国通信法から直接援用されたものだが、この法律は米国内で激しい議論を呼んでいる。こうしたルールが設備ベースの投資ではなく、インフラ共有を奨励し、一般的にはネットワーク投資とイノベーションを阻害することが今やわかってきている。結果的にUSTRは、道理にかなった自由貿易政策とはほとんど関係のない、重い通信義務を日本や他の貿易相手国に採用させようとしており、そうした国々を憤慨させてしまっている。これは伝統的な電話産業が衰退しているという事実にも照らしても意味をなさない。もはや過去のものとなった問題について争うことで、両国政府は新しい無線技術とブロードバンド・ネットワークが経済にもたらす機会を見逃してしまっている。

USTRは自由貿易交渉の一環として、米国の通信政策を諸外国に押し付けようとする努力をやめるべきだ。それぞれの国はあらゆる問題について外国と交渉する権利を持っているとしても、そのような交渉の結果が疑いや敵意をもって受け入れられるのは避けなくてはならない。つまり、貿易政策は貿易相手国との間で憤りや不和を作り出すものであってはならない。現在行われている二国間、多国間の交渉は、特定の産業や企業で許容されている外国投資の数量制限のような、海外直接投資に対する最も深刻な障壁を改革・撤廃することに焦点を合わせるべきである。

**[Abstract]**

Global telecommunications markets have traditionally been closed to foreign trade and investment. Recent World Trade Organization negotiations resulted in a Basic Telecommunications agreement that sought to construct a multilateral framework to reverse that trend and begin opening telecom markets worldwide. Regrettably, this new WTO framework is quite ambiguous and open to pro-regulatory interpretations by member states.

In fact, during recent bilateral trade negotiations with Japan, U.S. government officials adopted the position that the new framework allowed them to demand that the Japanese government adopt very specific regulatory provisions regarding telecom network interconnection and pricing policies. The Office of the U.S. Trade Representative argued that Japanese officials should require their domestic telecom providers to share their networks with rivals at a generously discounted price to encourage greater resale competition.

Those interconnection and line-sharing rules were borrowed directly from the U.S. Telecommunications Act of 1996, a piece of legislation that remains the subject of intense debate within the United States. Good evidence now exists that those rules generally retard network investment and innovation by encouraging infrastructure sharing over facilities-based investment. Consequently, the USTR has generated resentment on the part of Japan and other trading partners as it has attempted to force them to adopt heavy-handed telecommunications mandates that have very little to do with legitimate free-trade policy.

The USTR must discontinue efforts to impose American telecommunications regulations on other countries as part of free-trade negotiations and should instead focus on reforming or eliminating the most serious barriers to foreign direct investment both here and abroad.

# 1. はじめに

1兆ドルにもなるグローバルな通信サービス市場の取引は、常に困難によって揺り動かされてきた。歴史的に見て、地球上のほとんどすべての国家がコミュニケーション・サービスの貿易に障壁を設け、国内の通信市場と企業への海外直接投資を制限してきた。多くの場合、通信インフラの政府保有により、そうした貿易や投資は不可能であった。しかし、政府が通信セクターを国有化していなかったところでも、市場はかなり規制され、外国との取引は一般に奨励されないか、厳しい制限の下に置かれていた。つまり、通信サービスにおける自由貿易に近いものは世界中のどこにもなかったのである。

## 1.1. 通信貿易交渉の新パラダイム

この問題について議論するにあたってまず指摘すべきことは、1997年2月に世界の69カ国がWTOの「基本電気通信」合意に署名し<sup>※1</sup>、WTOのサービス貿易に関する一般合意(GATS)の正式な付属文書としたことである<sup>※2</sup>。1年後、基本電気通信合意は、GATSの第四議定書の一部としてすべてのWTO加盟国で発効した。

WTOの基本電気通信合意により、通信貿易の自由化を積極的に進め、外国からのアクセスと投資に対して市場を開放するよう求める交渉に入ることがWTO加盟国に求められた。多くの国がすぐにそのための提案を行ったが、調印国が遵守すべき特定の市場開放義務があったわけではなく、この点に関する進捗は遅く、散発的であった。

しかし、重要なことは、基本電気通信合意の一部として、署名国が自国の国内通信規制の指針となる原理と政策の採用に合意したという事実である。そうした原理は「参照文書」の中に盛り込まれている<sup>※3</sup>。参照文書は、最終的な基本電気通信合意の一部となった非常に曖昧な文書である。これらの原理には、反競争的な慣行防止のためのセーフガード、ネットワーク相互接続要件、ユニバーサル・サービス補助スキームの保持、規制機関が従うべき基本的なライセンス基準のアウトラインが含まれていた。「参照文書はかなり融通の利くものであることが判明し、ずる賢い規制者なら、文書の中の変更できない要求と、あらゆる政策判断による帰結とをうまく調和させることができる」と戦略政策研究所のジェフリー・H・ロールフズ(Jeffrey H. Rohlfs)とアメリカン・エンタープライズ研究所(AEI)のJ・グレゴリー・サイダック(J. Gregory Sidak)は論じている<sup>※4</sup>。

そうした曖昧な文書に内在する危険とは、基本電気通信合意の主要な目的である通信サービスの貿易自由化を曲解する人々に使われる可能性があるということである。実際、そうした原理がいかに濫用されたかという代表的な例が、WTO合意採択のわずか数年後、米国と日本が1990年代後半に始めた市場アクセス問題に関する二国間交渉である。

## 1.2. FCC と USTR の規制重視傾向

日米交渉について論じる前に指摘しておくべきことは、WTOの基本電気通信合意も参照文書も、新しいグローバルな枠組み作りにおいて主要アクターであった連邦通信委員会(FCC)によって強く支持されていたということである。実際、参照文書に埋め込まれた原則の多くが、1996年米国通信法から直接借用されている<sup>※5</sup>。当時のFCC委員長リード・ハント(Reed Hundt)が、1997年はじめに基本電気通信合意がまとまった後で言ったように、「この合意によって、議会が1年前に可決した通信法は、競争重視の規制撤廃に向けた世界的黄金指標となった」のである<sup>※6</sup>。

残念ながら当時のハント委員長とFCCは、通信法を明らかに規制重視的な傾向をもって解釈していた。特に、以下で詳しく述べるように、ハントのFCCは通信法の曖昧な相互接続およびアンバンドリング条項を拡大解釈し、米国の市内有線電話市場におけるインフラ共有に関して、高度に複雑で難しく、きつい規制重視の枠組みを作り出した。こうした物議を醸すルール——米国でいまだに激しい議論の対象となっている——の意図とは、小規模キャリアに寛大ともいえるほど低い価格で市内電話線を卸売りしてアクセスさせることにより、新規参入を促進することであった。これによって小規模キャリアは電話サービスを大衆に販売し、利益も得られるようになった。1996年以来、こうした回線共有のルールと相互接続価格政策は、そうした義務が電話市場に競争を導入する鍵であると信じる連邦や州の規制当局によって積極的に施行されてきた。

米国と日本が、「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チブ」の一部として、1997年に通信市場アクセス協議を始めたとき、米国通商代表部が同様の回線共有と相互接続価格ルールを日本でも採用するよう圧力をかけたのは驚くべき話ではない。しかし、次節で述べる多くの理由から、米国の相互接続ルールとインフラ共有義務は、通信政策問題に関して現在行われている国際貿易交渉の適切なモデルとはならない。通信法が生み出した多くのルールや規制は、政策立案者の意図とは裏腹に、米国の市内有線電話市場で設備ベースの競争を促進するのに失敗している。実際、通信法は、キャリアが自前の新規設備を展開する代わりに、既存の有線ネットワークを共有するよう奨励することで、産業の投資とイノベーションを阻害したことを示す強い証拠がある。

USTRが、論争の余地があり経済的に問題のあるモデルを外国に強制的に植え付けようとするのはおかしい。市場アクセス協議は、海外直接投資や所有権に対する障害といった伝統的な市場アクセスへの障害を取り除くことに焦点を合わせるべきである。米国の規制モデルを国内で見直すべきであり、外国に押し付けるべきではない。

## 1.3. USTR による米国の通信政策の輸出努力

FCCは、米国内で課してきた面倒なインフラ共有ルールのいくつかを縮小し始めたが、USTRはいまだ日本(および二国間交渉を通じて他の国)に、そうした複雑なルールを「自由

貿易」協議の一部として強要しようとしている。

例えば、毎年春と秋に、米国政府は通信政策と慣行に関する要求と要望を日本に提出する。3月末か4月はじめに、毎年行われる(セクション1377レビューとして知られる)外国貿易障壁報告書のレビュー結果がUSTRによって発表される<sup>※7</sup>。

10月には、USTRは通信を含む重要産業に関する改革提案・提言を示す。こうした提言は、「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チブ」にとって代わった「規制改革及び競争政策イニシアチブ(規制改革イニシアチブ)」に従って発表される。この新しい取り組みは、両国政府が経済の規制撤廃を進め、競争を促進し、市場を開放するためにデザインした「成長のための日米経済パートナーシップ」の下で始められた<sup>※8</sup>。このイニシアチブは双方向の提言の交換である。日本もまた米国に対し、日米両国の貿易・経済関係強化のための改革提案を行う<sup>※9</sup>。

イニシアチブとパートナーシップは、通信市場の開放を含めて両国の構造改革を加速させるのに実際に役立っている限りにおいては建設的なものである。しかし、この目標は達成されているだろうか。そして、イニシアチブは現在行われている二国間・多国間の通信交渉にとって適切なモデルとなっているだろうか。

繰り返しになるが、そうした交渉が貿易と投資に対する正当な障壁を検証することを意図している限りにおいては建設的である。しかし、残念ながら近年の交渉は、日本やその他の国々との貿易交渉の焦点となるべきではないような、非常に細かい、論争を呼ぶ規制政策を米国が輸出しようとしているために、泥沼にはまってしまっている。

さらには、市内電話ネットワークの競争を確保するという妄想は重要な事実を無視している。こうしたネットワークは、厳しい無線競争の広がりやデジタルのパケット・ベースのブロードバンド・システムが出現してきたことによって、急速に時代遅れになりつつあるのだ。無線とパケット・ベースのインターネット・システムが伝統的なアナログの回線交換電話ネットワークにとって代わりつつあるときに、なぜ貿易政策が古いシステムの交渉を最適化することにとらわれているのかはわからない。それにもかかわらず、日米両国政府はインターネット以前の通信時代に特有な問題についての古ぼけた議論にとらわれてしまっている。

さらに悪いことに、米国が日本に輸出し、押し付けようとしている問題の多い通信価格・相互接続レジームは、米国とその他の国々との間の交渉の基礎としても使われる可能性がある。例えば、米国はチリ、シンガポールのそれぞれと自由貿易合意(FTA)交渉を行っており、通信部門が合意に含まれることになるだろう。多くの米国通信キャリアと外国政府の役人は、同様の相互接続義務と詳細な価格コントロールが合意に埋め込まれるのではないかと懸念していたが<sup>※10</sup>、そうした懸念が論じられ、FTAの中の通信に関する最終合意の文言は、日本との合意と同じにはならないようである。

いずれにせよ、USTRは、米国の通信規制を今後の自由貿易交渉の一部として他国に求める努力をやめなくてはならない。それぞれの国はあらゆる問題に関してすべての国と交渉する権利を持つが、そうした交渉の結果、貿易パートナーの側に疑念や敵意を抱かせてはならない。貿易政策は、貿易パートナーとの間に憤りやよこしまな意志を生み出すものであってはならず、代わりに両者の間で「ウイン＝ウイン(両方にとって得となる)」の気持ちを生み出すもので

なくてはならない。例えば、シンガポールの役人は、米国と交渉中のFTAの一部として要求されるかもしれない通信ルールの変更の可能性を、非常に懸念していたといわれる<sup>\*11</sup>。また日本政府は、日本国内の通信政策の条件を支配しようとする米国の努力に憤りを覚えている。

最後に、こうした二国間の貿易協議と合意は、通信サービスのグローバルな貿易に関して、明確で一貫した多国間ルールを作ろうとしている世界貿易機関の大きな文脈の中で考えられる必要がある。複雑な通信ネットワークの相互接続義務と価格規制は、その目的にかなうものではないだろう。現実には、今世界で行われている自由化努力を後退させてしまうかもしれない。

## 2. 1996年米国通信法： 自由ではなく管理された貿易

1996年通信法は、米国の通信市場の規制を撤廃する歴史的な努力として喧伝されているものの、広い意味での自由貿易とはほとんど関係ない。現実には通信法は、市場を管理する複雑な努力になってしまった。1996年2月8日の法案署名セレモニーでは、当時下院議長だったニュート・ギングリッチ (Newt Gingrich) が「ダイナミックな環境で、より良いサービスを低価格で提供することで消費者を喜ばせ、企業家たちが市場で競争できるよう民間部門を再構成するために、政府を正しく使えるようにするのがこの法案である」と述べている<sup>\*12</sup>。

これは非常に先見の明がある声明であることがわかった。この法案の下で政府は本当に「民間部門を再構成」しようとしたが、企業や消費者を喜ばせるやり方では必ずしもなかったし、明らかに堅固な経済政策に基づいた方法ではなかった。

この点で特に問題だったのは、市内電話キャリアに関する「オープン・アクセス」要求(相互接続、アンバンドリング、回線共有その他)を扱った通信法251条と252条に関するFCCのねじれた解釈と施行であった。これらの条項は通信法のほんの数ページしか使っていないが、FCCは、通信法のアクセス関連条項施行のために1996年8月、「市内競争命令」を公布した。この命令はなんと737ページの厚さがあり、3,200以上の脚注がついている<sup>\*13</sup>。この命令は、米国の規制政策の歴史において最も長く、最も複雑なルールの一つであり、今日まで続く一連の訴訟を生み出してきた。

実際、米国最高裁ではすでに、FCCによる通信法関連規制の問題ある解釈を伴う2つの重要な判決が下されている。FCCの市内競争ルールは、ごく簡単にいえば、基本的に市内電話キャリアに以下のことを義務づけていた。(a) 自社ネットワークのいくつかの要素を競争相手と共有する、(b) そのネットワークを構築し維持するために規制当局が設定した価格、つまりベル系地域電話会社が負ってきた実際のコストよりもはるかに低い価格でそれを行う、ということである。インフラ共有義務は、新しい「競争相手」——競争的ローカル・エクステンジ・キャリア(CLEC)と呼ばれる——が市場に参入し、大幅に割り引かれた価格で既存のネットワークの要素を借り受け、組み合わせた要素を再販して儲けることを奨励することによって、市内電話サービスの提供における「競争」を増進するとされていた。

## 2.1. 論争は最高裁へ

最高裁は、1999年のAT&T対アイオワ州公益委員会の訴訟<sup>\*14</sup>で、これらのインフラ共有義務の微妙な問題を扱い、FCCは通信法を過剰に熱心に解釈したと判決を下した。裁判所の判決は、アンバンドルされたネットワーク要素(UNE)——市内電話会社が所有する通信ネットワークの個々の要素——の共有に関するFCC義務を部分的に覆したが、残念なことに、そのようなインフラ共有を義務づけるFCCの権限の多くには手をつけなかった。さらに悪いことに、FCCの市内競争ルール<sup>2</sup>の2つ目の部分——ネットワーク要素へのアクセスがどのように価格設定され、どのように市内電話会社が補償を得るべきか——について、2002年5月のヴェライゾン・コミュニケーションズ対連邦通信委員会の判決<sup>\*15</sup>は、もっと失望させるものであった。最高裁は価格付けの方法とモデル、そしてFCCがその目標を達成するために作り出したTELRICと略される全要素長期増分費用を再調査した。このモデルは、ゼロから仮説上効率的にデザインされたネットワークを構築し運用するには、どのくらいのコストがかかるかを想定することによってコストを見積もるために、非常に問題となっていた。このFCCのモデルは公正といえるだろうか。これはベル系地域電話会社の投資を十分に補償するものだろうか。TELRICは十分な産業投資を促すだろうか。こうしたすべての問題に関して、最高裁は7対1の多数で肯定する判決を下し、いくらか作り上げられた規制論拠と、問題を残した経済モデルを通じて、FCCが6年がかりでやってきたコストを押し量る試みを擁護したのである。

## 2.2. イノベーション、投資、競争に関するルールのインパクト

最高裁の判決が意味したのは、米国の規制当局が、大幅に割り引かれた価格で競争相手とネットワークの要素を共有するよう既存の電話会社に求め続けることが許可されるということである。通信産業を自由化するという、現在行われている努力にこの判決がどのくらい大きな風となるかは不透明だが、通信サービスでの自由市場へ向けた動きを、予測されていたよりも難しくするだろう。加えて、FCCのUNE価格コントロール・システムを擁護するという最高裁のまずい判決があったにしても、ネットワーク構築・維持の実際のコストを説明できないことから、TELRICのようなおとぎ話的規制モデルが経済的現実とかみ合わないということは、間違いなく明らかなままである。結果として批判も数多く、TELRICスタイルの規制は、産業投資、イノベーション、そして本物の「設備ベース」の競争に脅威となると指摘されている。

『規制の経済学(The Economics of Regulation)』<sup>\*16</sup>の著者で、現在は存在しない市民航空学評議会(Civil Aeronautics Board)の前委員長アルフレッド・カーン(Alfred Kahn)は、TELRICの背後にあるロジックを「規制の傲慢」と指摘し、「干渉によって、政治的に魅力的な結果を生み出すという巨大なプレッシャーの下で、規制当局は効率的な競争——競争者各自の実際的な増分費用を基礎にして処理されなければならない——という最も基本的な原則を侵した。結果を決めるのは競争であって規制の支配ではない」と記している<sup>\*17</sup>。

『テレコズム—いかに無限の帯域がわれわれの世界に革命を起こすか—(Telecosm:

How Infinite Bandwidth Will Revolutionize Our World)』<sup>\*18</sup>の著者で技術グル(guru)のジョージ・ギルダー(George Gilder)は、「あらゆる価格コントロール・スキームと同じように、TELRICは供給を窒息させ、新しいブロードバンドのパイプを展開する数十億ドルの事業から利益を取り上げてしまう」と論じている。さらに、オープン・アクセスとアンバンドリング義務は「リスクを個人に押し付け、報酬を社会化することによって」ブロードバンド投資を阻害しており、「競争相手と必ず共有しなくてはならないとしたら、リスクで技術的に無理を要する新しいインフラに投資する企業はいないだろう」と付け加えている<sup>\*19</sup>。

2つの最高裁判決においてこのような議論を支持したのは、スティーブン・ブレイヤー(Stephen Breyer)判事のみであった。ブレイヤー判事は最高裁に入る前は、長い間、規制の法と経済学で尊敬を受けた専門家であり、『規制とその改革(Regulation and Its Reform)』<sup>\*20</sup>という、規制過程を学ぶ学生の標準的教科書の著者であるということは特記しておくべきだろう。FCCが公布した規制と、通信市場の規制を撤廃するという通信法の目標との間に、何らかの合理的な関係があるのかどうかという重要な問題を、両方の裁判で多数判断に突きつけたブレイヤーの痛烈な異論は、彼の専門性を光り輝かせたといえるだろう。ヴェライゾンの判決で、ブレイヤーは以下のように論じている。「われわれの前にある問題——規制と法律の間で『合理的な関係』が欠けているということ——は、1996年法が、仮説上競争的な市場の価格を模写することによって低価格を規制当局が単に求めるようにするという典型的な規制法ではないという事実から出てきている。むしろ、この法律は規制撤廃の法律であり、適切な新規参入へとつながる価格を創出するよう規制当局に求めるものである」<sup>\*21</sup>。ブレイヤーは正確を期すために続ける。FCCのTELRIC価格設定ルールとUNE要求は、「法律が求める競争的な市場ではない。それは、自由競争的な市場の力の相互作用に基づいた分散的意思決定よりも、規制を通じた官僚的意思決定を反映し、イノベーションに基づいた設備や技術変化までも広範に共有させる、ひどく規制された市場をもたらす。それにもかかわらず多数派は、委員会の価格設定ルールは合理的だと判断している。この結論は、一つの規制理論としては支持できるものかもしれない。しかし、この規制撤廃法の下では支持できるものではない」<sup>\*22</sup>。

残念ながら残りの判事は、ブレイヤーの議論を受け入れなかった。代わりに、判事たちはそうしたインフラ共有ルールがもたらすネガティブなディスインセンティブを過小評価し、新しい競争相手がこの市場に入ることを奨励するという、FCCの「あらゆる必要な手段を使った」改革運動に単に従った。FCCはその行動を通じて、新規参入者の頭数がネットワーク投資や本物の設備ベースの競争よりも重要だと宣言したに等しい。この政策の賢明さは業界アナリストと実際のビジネス市場のテストにかけられ、目標を達成してはいないとされている<sup>\*23</sup>。

実際、CLEC市場に関する包括的な調査の中で、ブルッキングス研究所のロバート・クランドール(Robert Crandall)は、「CLECは、自前のネットワークかネットワークの大部分を構築することによって、収益成長を最も生み出すことができる。既存のキャリアのサービスを単に再販したCLECは、一般的に投資を収益に転換することができず、こうした企業は失敗する可能性が高い」ことを見出した<sup>\*24</sup>。言い換えれば、市場は政策立案者に明白なメッセージを送っている。強いられたアクセス規制レジームに大きく依存するビジネス・モデルは適切で

はないということである<sup>※25</sup>。

それゆえに、その規制活動に関するすべての見せかけの目的は、ベビー・ベルに対する確かな競争者を作り出し、維持することだが、FCCは代わりに、真剣なビジネス・プランや長期生き残りの可能性を持たない、ただ乗り企業の小さなコテージ産業を単に作り出しただけである<sup>※26</sup>。インカンベント企業と新キャリアの間の自主的な卸売りや再販取り決めには何も問題は無いが、現行の強いられたアクセス義務は、人為的に競争相手を再販オプションに群がらせ、設備ベースの代替策の大部分を無視するようしむけている。そこで、オープン・アクセス規制によって、特に「新サービスに関するアンバンドリングと回線共有の押し付けがネットワーク・サービスの途方もなく高い固定コストを回収するのを妨げる」と懸念するインカンベント・キャリアは、ネットワーク更新とその展開に投資しようとはしなくなった。AEIの経済学者J・グレゴリー・サイダック、カリフォルニア大学バークレー校のハース・ビジネス・スクール教授のデービッド・J・ティース(David J. Teece)、カリフォルニア大学バークレー校の法学教授トーマス・M・ジョルデ(Thomas M. Jorde)は、以下のように論じている。

「義務的なアンバンドリングは、投資の見返りの期待を減らしてしまうので、ILEC (Incumbent Local Exchange Carrier) が既存設備の更新に投資するインセンティブを減らしてしまう。TELRICベースの価格で設備へのアンバンドル・アクセスを競争相手に与えるよう企業に求めることは、余剰収益の可能性を完全に無くしてしまうわけではないにしても、大幅に減らしてしまう。そのような義務的なアンバンドリングは既存の設備に投資するILECのインセンティブを奪ってしまう。競争相手が規制命令によってまったく同じ貯金を獲得する限り、ILECにとってマージナルなコストを下げる技術に投資するのは経済的に意味をなさない」<sup>※27</sup>

強いられたアクセス規制が引き起こす広範な経済的害について、ワシントンDCにある通信とハイテク分野の投資トレンドに特化した指導的研究組織であるプレカーソル・グループ(Precursor Group)のCEO兼創設者のスコット・C・クレランド(Scott C. Cleland)がまとめている。

「残念ながら、通信法とFCCの政策は、通信技術の経済的下降局面の激しさと長さに貢献する超党派の経済的破滅であることがわかった。最も基本的な経済レベルでは、政府は高い固定費用と価格弾力性のない市内のアクセス市場部分において“実際のコスト以下で”卸売価格を設定し、経済的に堅実な“設備投資”への見込みを害している。故意ではないとしても、政府の通信政策は、経済的投資を阻害し、非経済的な投資に報いることで、企業、雇用、投資家の富の破壊に貢献している」<sup>※28</sup>

## 2.3. 米国の相互接続ルールとグローバルな自由貿易交渉

要約すると、FCCのねじまがった経済的論拠と最高裁の見当違いな支持によっても、ネットワーク共有が非常に良いマイクロ経済学的ビジネス・モデルであったり、マクロ経済学的な投資理論であったりしたことはなかったという事実を変えることはできない。しかし、残念ながら最近の最高裁の判決は、FCCのモデルと手法を永続させ、現在と将来の通信ネットワークおよび技術への大幅に割り引かれたアクセスを支持するルールを作る規制当局に、請願し続けるよう企業に促している。コロンビア大学ビジネス・スクールの経済学・金融論教授エリ・ノーム(Eli Noam)が最近の論評で要約している。「1996年に通信法が成立したとき、それを規制撤廃のマグナ・カルタとして多くの人々が歓呼して迎えた。ところがそれは長期の規制介入と、ワシントンにおける規制の集中化の立て役者となりつつある。皮肉なことに、こうした中央の規制権力の拡張を今や容認したのが、最高裁の経済的保守派である」<sup>※29</sup>。これは結果として、法的環境が不確実性に満ちているため、何年もの間、追加的な規制手続きの場を設定し、台頭してきているブロードバンド技術とサービスの世界に暗い陰を落としている。

通信法と、その後の通信市場のためのFCC規制の分析から3つの結論を引き出すことができる。

1. 攻撃的なオープン・アクセス規制を行ってきた米国の経験は、確かな設備ベースの競争者を奨励するにはほとんど何の役割も果たさず、代わりに、他のキャリアのネットワークへのただ乗りを可能にするアンバンドリング義務とネットワーク・アクセス・コントロールという、複雑な法的レジームを利用する規制機会を奨励することになった。(以下で述べるように、市内電話の巨大インカンベントの優位性に挑戦するために台頭してきた最も確かな設備ベースの競争相手は、規制を受けず、通信法の立案者たちがほとんど無視してきた無線携帯事業者であった。)加えて、オープン・アクセス規制は、特に新サービスに関するアンバンドリングと回線共有の押し付けがネットワーク・サービスの途方もなく高い固定コストの回収を妨げると懸念するインカンベント・キャリアによるネットワーク更新とその展開への投資を阻害してきたことを示す相当な証拠が今やある。
2. こうした理由から、通信法の新しい規制枠組みは、米国内で論争的かつ未解決の問題のままである。連邦レベル、州レベルの政策立案者や判事たちは、通信法の賢明さに挑戦し、通信法のインフラ共有条項のうちかなりの部分を大幅に変更したり打ち壊したりしようとしてきた。こうしたルールを変更しようとする法案が議会に提出され<sup>※30</sup>、FCCはこうした義務が業界に与えるインパクトを緩和しようとするいくつかの手続きも提示した<sup>※31</sup>。
3. 最後に、通信法のオープン・アクセス規制レジームに関する現在の論争からして、継続中のグローバルな貿易交渉のモデルとしてそれが取り上げられるべきではないというのは明白である。本質的に、通信法は通信市場における貿易を管理しようとする試みである。それ自体、世界中の通信サービスの自由貿易にとって賢明な枠組みとはまずいえない。ロンドン・スクール・オブ・ビジネスの経済学教授レオナルド・ウェーヴァーマン(Leonard Waverman)は、「多角的貿易合意の中に現在の米国の規制問題を置くこ

とはばかげており、危険ですらある」と述べている<sup>※32</sup>。そして、経済学者のラリー・ダービー(Larry Darby)は同様に、「[米国は]規制アプローチやルールの詳細を輸出すべきではなく、そちらへ傾いた交渉戦略を展開するべきではない」<sup>※33</sup>。

### 3. 伝統的な電話の衰退と貿易政策への示唆

上述の分析は、米国の規制当局が通信セクターの法的レジームについて不幸な選択をしたことを明らかにしている。しかし、同じくらいに通信法とそれに続くFCCのルール作りに関する深刻な問題は、明らかに衰退しつつある市場——アナログの回線交換有線ネットワーク上の音声電話——に間違っただ焦点を当てていることである。伝統的な電話システム上の音声トラフィックはもはやかつてのように儲かるものではない。なぜなら多くの顧客が電話線を解約し、代替的な通信ネットワークや技術へと移行しているからである<sup>※34</sup>。無線の携帯システムやインターネット・ベースの通信は、伝統的な事業者にとって最も深刻な脅威となっている。

#### 3.1. 無線へのシフト

伝統的な有線システムの持続力に対する最も深刻な短期的脅威は、無線携帯サービスである。無線電話は最近まで有線音声サービスへの補足物でしかないとみなされてきたが、最近FCCが行った無線と有線に関する調査は以下のことを明らかにしている。「消費者が伝統的な有線通信を無線サービスで代替している兆候が強くなっている。いくつかの市内キャリアは、アクセス・ラインの成長率減少の原因の一つに無線による代替をあげている」<sup>※35</sup>。格付け会社ムーディーズによる2002年8月のレポートは同様に「無線サービスがますます市内有線音声サービスにとって代わるようになる」と論じている<sup>※36</sup>。無線携帯サービスが示す脅威が、ケーブルテレビ事業者がシステム上で提供し始めた音声電話サービスの脅威と合わさるとき<sup>※37</sup>、インカンベントの電話会社への脅威は、非常に深刻に見える。いくつかの最近の業界調査やレポートはこの点を支持している。

- 2002年1月のUSA Today／CNN／ギャラップ調査は、無線へのゆっくりとした移行が米国で進んでいることを確認している。調査対象の携帯電話利用者の18%——約5人に1人——が、携帯電話を自分の「主要な電話」とみなしている<sup>※38</sup>。結果として5～10年で「われわれの大半は主要な電話として無線電話を使うようになるだろう」と通信アナリストのジェフ・ケイガン(Jeff Kagan)は書いている<sup>※39</sup>。
- 『フォーブス』誌の最近のレポートによると、2001年に米国では900万の市内(有線)電話が解約され、前年と比べて全電話線数の4.7%減となった<sup>※40</sup>。2002年には有線利用のいっそうの減少が見込まれている。
- グローバルな技術産業分析会社であるIDCによる最近の研究では、消費者は有線の選

択肢よりも無線サービスを引き続き選び、2005年までに2,000万の有線アクセス・ラインが解約されることになるだろうと予測している<sup>※41</sup>。IDCはこのシフトの原因を携帯電話の価格低下、地理的なサービス品質の改善、あるいはほとんど追加コストなしで夜と週末に市内や長距離通話ができる抱き合わせ価格プログラムの人気などに帰している。

- 通信ネットワークとサービスの予測会社であるテレコンペティションは、無線とケーブル電話サービス事業者は、今後5年で有線キャリアから3,000万のアクセス・ラインを奪うことになると見ている<sup>※42</sup>。

こうしたレポートや調査が明らかにしているのは、消費者が伝統的な市内・長距離有線サービスを無線で代替しつつあり、家庭で有線サービスがもう必要ないと判断した場合には「コードをカット」する人たちがさえてきているということである。カリフォルニアのサンディエゴに拠点を置くリープ・ワイアレスのような先駆的無線会社は、永久に有線利用者を盗んでしまうというサービス計画を練り上げ、コードをカットするというテーマを彼らの中核的ビジネス・モデルにしている。リープ・ワイアレスは140万の顧客を持ち、その4分の1以上は以前持っていた有線事業者との契約を完全に破棄してしまっている<sup>※43</sup>。リープの最高経営責任者ハーベイ・ホワイト(Harvey White)が『フォーブス』誌に最近語ったところによれば、これは大きな世代シフトの一部である。「私たちの顧客層は比較的若く、新しい生活をスタートさせるときには、有線をわざわざ持とうとはしないのです」<sup>※44</sup>。

### 3.2. 伝統的な電話に対するインターネットの挑戦

ブロードバンドのインターネット・プロトコル(IP)ネットワークの台頭は、伝統的な音声ベースの有線電話ネットワークの中心性に対して、同じように深刻な脅威をもたらしている。インターネットは高速のデータ通信を可能にするだけでなく、VoIP(ボイス・オーバーIP)と呼ばれるインターネット・プロトコルを通じた音声トラフィックの送信も可能にする。VoIP技術は、伝統的な回線交換のアナログ・ネットワーク上ではなく、デジタルのパケットの形で音声情報を送るためにIPを使う<sup>※45</sup>。この技術はかなり近い将来、伝統的な電話ネットワークを時代遅れにする可能性があり、『イノベーターのジレンマ—新技術が巨大企業を失敗させる時—』の著者であるクレイトン・クリステンセン(Clayton Christensen)が「破壊的技術」と呼ぶ典型例となるだろう<sup>※46</sup>。

クリステンセンは、VoIPのような破壊的なインターネット技術は、伝統的な電話ネットワーク・システムのような「持続的技術」に最終的にとって代わってしまうかもしれないという<sup>※47</sup>。電話ネットワークとIPネットワークの技術的パラダイムはまったく異なり、パケット・スイッチのコミュニケーション・ネットワーク(インターネット)は、回線交換のテレコミュニケーション・ネットワーク(電話)の古いパラダイムにとって代わるに違いないとクリステンセンは論じている<sup>※48</sup>。

新しいネットワークの重要性を、この領域の国際貿易交渉でも考慮しなくてはならない。伝統的な有線事業者にとって、非常に破壊的な技術シフトになり得るためである。『連邦通信

法』の著者であるピーター・ヒューバー (Peter Huber)、マイケル・K・ケロッグ (Michael K. Kellogg)、ジョン・ソーン (John Thorne) が要約しているように、「インターネット、特にIP電話の出現は、通信業界全体にとって大きな不安定要因となっている」<sup>※49</sup>。

インターネットが成長し、データ圧縮技術が進化するにつれ、すでにいくつかの国々でこれが現実となり始めている。いくつかのグローバルな事業者は、通常の長距離電話線を使わずに、安い値段で長距離・国際音声通信するための大容量光ファイバー・ネットワークを構築している。中国では、1999年以来、電話線をバイパスしてVoIPサービスを提供してきている。IP電話カードを買って、アクセス・コードと携帯電話で光ファイバー・ネットワークに接続すれば、非常に安価に米国へ電話をかけることができる。

安価なVoIPアクセスは、ネットワーク建設がほどよく低い投資で済み、運営コストも同様に高くないことから可能になる。新しいIPネットワークは分散化された知識とエンド・ユーザーの能力に依拠することから、デービッド・アイゼンバーグ (David Isenberg) によって「スチューピッド・ネットワーク」と称されてきた<sup>※50</sup>。それと比較して、アイゼンバーグの分析では、電話のネットワークは、スイッチ、回線、その他の洗練されたツールでできたかなり複雑なシステムと、エラーや故障なく正確に通話がつながるようにするためのネットワークの中の能力に依存していることから、「インテリジェント・ネットワーク」である。しかし、インテリジェントなスイッチは定期的に交換されなければならない、ネットワークの更新には膨大な投資が伴う。一方、「スチューピッド・ネットワーク」は、それ自身は何の機能も果たさない。すべての機能はネットワークの末端にあって、エンド・ユーザーの端末のためにあり、その端末によってコントロールされる。IPを介するかぎり、どんな端末でもネットワークにつなげることができる。それゆえ、IPネットワークの運用コストは最小限であり、ネットワーク利用料は低く抑えられる。

そうすると、無線やインターネットの企業や技術が伝統的な音声事業者の覇権に挑戦するにつれ、今日の電話産業は、ネットワーク利用の縮小と利益性の下降という現実に直面することになる。この環境では、伝統的なアナログ電話ネットワーク上の通信トラフィック量が大幅に増大することは期待できない。しかし残念ながら、大地震のような変化にもかかわらず、米国の貿易交渉は、伝統的な有線電話市場のマイクロ経営学的貿易にとらわれ続けている。

## 4. 日米貿易協議における間違い

有線音声市場が衰退しているという明白な兆候があるにもかかわらず、米国政府はこの産業部門の健全性に近視眼的に焦点を合わせている。さらに悪いことに、米国の貿易交渉者が日本の国内通信政策の条件を支配しようと試みていることが十分明らかになっている。

例えば、2000年の日米協議の間、米国の長距離電話事業者が、NTT東日本、NTT西日本、NTTドコモのような日本の地域事業者に対して過剰に高い接続料を払っており、日本市場において公正に競争させてもらっていないと米国の貿易交渉者は論じた。しかし、こうした主張にもかかわらず、ヨーロッパの電話会社は日本市場に参入して成功している。

協議の間、米国政府は、NTTの高い相互接続料が日本のインターネット利用の拡大を阻

害しているとも主張した。しかし、これは間違った主張である。なぜならNTTによって長距離事業者に課せられる相互接続料は、日本のインターネット利用者に直接は影響しないからである。米国と同じように、ナローバンドのインターネット利用者は通常インターネットに接続するために市内通話をかける。インターネットにアクセスするために長距離電話をかけなければならない利用者だけが、長距離電話の値下がりという形で接続料の値下がりから恩恵を受けるかもしれないが、こうした長距離電話の利用者は非常に少数派である。インターネットに市内通話で接続するほとんどの多数派にとっては、基本市内ダイヤルアップ料金の方がはるかに重要である。もしNTTが、長距離事業者からの相互接続料金削減の収入源を穴埋めするために市内通話料金を引き上げざるを得ないとしたら、日本のインターネット利用の拡大にネガティブなインパクトを与えるだろう。

2000年7月の日米合意に従って、NTT地域会社は相互接続料を2割引き下げた。NTTはまた、市内、長距離、国際電話キャリアを顧客が選ぶ「マイ・ライン」制度の導入の結果、市内料金を引き下げた。(NTTはそれまで「デフォルト」のキャリアであり、消費者は別のキャリアに登録するまでは自動的にNTTにつながっていた。)NTT東日本とNTT西日本は、深刻な収益低下に苦しんでいる。NTT西日本は赤字のままである。こうした環境でNTTは新しい投資事業をとりやめざるを得なくなっており、それは長期的に日本の消費者にとってはマイナスになる。

2000年の貿易協議の間にUSTRが行った議論は、競争政策にとっては矛盾する目標も含んでいた。USTRは日本市場におけるNTTの支配性を批判し、市内電話回線(設備と物理的な回線)の95%以上がNTTに属すると主張した。それゆえUSTRは、市場にもっと競争をもたらすよう、NTT以外の事業者が新規設備や回線に投資するよう要求した。他方、USTRは、大幅に割引かれた価格でNTTの回線をアンバンドルし共有することを求める米国のTELRIC価格モデルに従って、NTTの相互接続料の削減を求めた。そうした広範なアンバンドリングと回線共有ルールが奨励されると、その他の事業者は自前の設備に投資するよりも、サービスを提供するためにはNTTの設備や回線を使うようになるだろう——米国のCLECと同じ効果である。インフラ共有と設備ベースの競争は相対立する目標であることから、結果としてUSTRは矛盾する要求を日本にしていることになる。

そして、繰り返しになるが、FCCは規制を見直しており、米国の市場でそうしたルールが引き起こした問題に鑑みて、米国の地域電話会社のアンバンドリング義務を緩和し始めているということを指摘する価値があるだろう。つまり、自国の通信政策に反することを外国に要求するのはUSTRにとっておかしいことではないだろうか。

USTRは無線サービスに関して、米国の国際キャリアが日本の無線事業者に払わなくてはならない相互接続料についてもおかしい主張をしている。USTRは、日本の無線事業者が高い相互接続料金を課していると批判し、米国の事業者と消費者にとって有害であると論じている。しかし、米国の消費者が日本の携帯電話利用者に電話をかけるとき、日本の事業者が米国の消費者に課す料金よりも、米国の国際事業者が米国の消費者に課す料金の方が高い。それゆえ、米国の消費者が払っている高い料金は、主として米国の国際キャリアが課す料金のせいである。

最後に、通信分野の市場開放政策に関する日米協議は、日米両国で衰退市場となっている有線の電話部門に焦点を当てているということを繰り返し言わなくてはならない。携帯電話は成長部門かもしれないが、古い電話線につながっている限り、古い産業の相互接続料金が適用されるだろう。しかし、パケット・スイッチ型のインターネットをベースとした電話が現実のものとなり、相互接続料金の問題そのものが劇的に変わらなくてはならないだろう。

#### 4.1. 日米の政治システムの違いの重要性

なぜUSTRが、通信問題を取り上げるに際して古いパラダイムに依存しているのかは、誰が貿易交渉者にアドバイスをしているかを検証することでよく理解できるだろう。例えば、USTRはセクション1377レビューを準備するために民間部門からコメントを集めている。AT&T、ベルサウス、コンプテル、TIA (Telecommunications Industry Association) のような企業からのコメントが、2002年のレビュー作成に際して考慮された<sup>※51</sup>。USTRは、通信政策のような技術的な問題に関する複雑な貿易交渉にかかわるときには、当然のことながらそうした企業や業界の声を聞き、それに大きく依存することになる。FCCもまた非公式なアドバイスをする。

しかし、日本の政治システムは異なっている。貿易交渉におけるUSTRの相手方は、日本では外務省である。USTRに相当する政府機関は存在しない。外務省は通信交渉に関して、通信政策を所管する総務省から情報を得る。しかし、外務省と総務省は、日本国民と国益のために働くものの、必ずしも企業の利害を代表するわけではない。彼らの政治姿勢は、広く国益のために働くが、特定の企業の利害を代表するわけではない米国国務省の姿勢に近い。

USTRは、総務省とNTTが一体であると批判し続けてきた。総務省の前身である郵政省が、NTTの前身である電信電話公社を設置した。NTTが1985年に民営化されて以来、総務省とNTTの間には一種の緊張関係が続いてきている。USTRと通信企業が共通の利害を追求するようなやり方で、総務省とNTTが協力するわけではない。彼らの利害は、ときに相容れないものである。NTTの経営陣は経営のために最善のソリューションを求めており、総務省は規制当局として通信政策の舵取りをしたいと考えている。総務省は、米国政府、日本の新キャリア、NTTのそれぞれを満足させるバランスの取れた提案を持って交渉に望む必要がある。それゆえ、規制撤廃やその他の貿易問題に関する政策決定は、NTTの見方と必ずしも合致するものではない。

#### 4.2. 米国産業へのインパクト

NTTの相互接続料金の引き下げが米国の利益に疑いなくつながると考えるのも正確ではない。接続料引き下げがもたらす収入減の結果、NTT東日本とNTT西日本は投資支出に割

く資金が少なくなってしまう。彼らは毎年かなりの量の米国製通信機器を購入しているが、財務上の制約が強まれば、米国製品購入を減らさざるを得なくなるだろう。米国製品の購入は1970年代から貿易問題であり、NTTを含む日本企業は米国のハイテク機器の調達に努力してきた。米国の通信サービス事業者が相互接続料の引き下げの恩恵を受け、利益を増大させることができたとしても、NTTへ機器を売る米国企業は売り上げをその分減らすことになるかもしれない。

接続料の引き下げとそれに伴う料金値下がりによって通信量が増大し、電話会社の利益が結果的に上昇すると考えるのはもっともらしく聞こえる。しかし、日本の電話市場はすでに飽和しており、料金を引き下げたからといって通信量が増大するとは考えにくい。相互接続料金の引き下げは、NTTの財務状況を悪化させるだけである。

究極的には、USTRと多くの米国企業が欲しがっているのは、日本の通信サービス市場へのアクセスである。日本市場はすでに新規参入に対してまったくオープンである——NTTの株式の3分の1は日本政府が保有するという法的義務以外は、日本でのビジネスを妨げる規制はない。日本テレコムの子会社となった英国企業ヴォーダーフォンは日本市場への参入に成功している。NTTの設備と回線は外国事業者も平等にアクセス可能である。

もし外国企業が日本市場参入に失敗しているとしたら、海外進出のための投資を確保するのに問題があるか、日本の消費者に適切なサービスを提供できていないという事実のせいかもしれない。文化の異なる消費者にアピールするようなユニークなサービスを提供することが重要だと理解するのに、ビジネス・スクールに行く必要はないだろう。成功している米国企業は製品とサービスをローカライズしている。米国で成功しているものを外国へ輸出することが、マーケティングを成功させる正しい公式であるとは限らない。トヨタが右ハンドルの新車を日本から米国へ輸出しようとし、日本政府が米国の自動車メーカーに対して右ハンドル車を生産するよう要求しようものなら、米国政府は米国市場をまず研究せよとアドバイスするだろう。

## 5. 結論—通信貿易政策の新しいビジョン—

USTRの交渉者を通じて、米国が外国の衰退しつつある有線電話産業に干渉している間に、世界の多くの国々が、新しい通信形態とブロードバンドを視野に入れた産業と技術を急速に発展させている。カナダ、韓国、そして日本はこの点で大きく前進し、こうした国々でブロードバンド利用者は米国よりも速く増加している。

米国政府は過去の問題を解決しようと、古い通信パラダイムを下手にいじくり回して時間を無駄にしている。米国は新しい市場と技術の開発において指導的な地位を占めてきたが、もはや米国の通信規制当局と貿易交渉者たちは、マイクロ経営学的な古いものに興味を示し、新しい技術的ソリューションと市場を促進することに興味を持っていないようである。これはいつか米国の競争力に重大なインパクトを与えることになりかねない。『フォーブス』誌のスコット・ウーレイ(Scott Woolley)によると、「米国は世界のほとんどの国よりも早くブロードバンドに飛

びついたが、しかし今日では海外の利用者数の方が速く上昇しており、月額料金も低く、スピードも速くなっている」<sup>※52</sup>。

さらには、もし米国が、負担の大きい1996年通信法のイメージで通信産業を再構築するよう世界の国々に主張し続け、世界中の古い通信ネットワークをミクロ的に間違っ管理しようとするれば、貿易パートナーとの間に憤りを生み出すかもしれない。そうではなく、貿易交渉者たちは、技術進化を反映させるために通信と貿易政策を磨き直し、台頭する市場の現実に基づいた建設的な交渉をするべきである。無線サービスとインターネットが通信市場において、より支配的な役割を引き受け、伝統的な電話産業とそれに対応する規制パラダイムを脇へ追いやっているということに気づくべきである。政府が過去の問題の苦痛を伴う交渉にかかわっているのは時間の無駄である。

では貿易交渉者は何を考えればいいのか。第一に、最大限可能な限り、すべての政府はこうした問題をWTOの多角的枠組みの中で処理することに合意すべきである。WTOのプロセスは二国間の枠組みよりも時間がかかるが、しかし、こうした技術的な問題に関する二国間交渉は、政治的になりすぎて合理的な結論に至らない。基本電気通信合意はひび割れたものになってしまっているとしても、グローバルな包括的自由化を成功裏に実施するには最善の機会を提供している。

第二に、二国間あるいは多国間の通信貿易合意のどちらをめざすにしても、貿易交渉者は海外直接投資に対する最も深刻な障壁に焦点を限定すべきである。米国を含むほとんどの国は、市場あるいは特定の産業・企業への海外投資に関してパーセンテージ・ベースの上限を持ち続けている。こうしたルールは改革の時期を迎えている。交渉者たちは、海底ケーブルの陸揚げ権、公共のライト・オブ・ウェイへのアクセス、スペクトラム・ライセンスへのアクセスやスペクトラム・オークションへの入札許可、通信衛星の国際的な軌道割り当て問題といったような市場投資問題を扱うことになるかもしれない。

現在行われている貿易交渉の一部として、そうした目標を議論するのは価値があるかもしれないが、貿易交渉で考慮されるべきではないのは、国内市場で各国が非常に詳細な規制レジームを採用するよう求めるような特定のルールや政策パラダイムである。例えば、ユニバーサル・サービス補助政策や、相互接続とネットワーク・アンバンドリング・ルールは、米国が日本に強制しようとしてきたように、適切な交渉議題ではない<sup>※53</sup>。焦点は投資に対する伝統的な障壁の除去に向けられるべきで、「完璧に競争的」な市場はどのようなものかという大げさなビジョンに従った業界全体(特に古い衰退部門)の大規模なリストラではない。

最後に、グローバルな通信市場のリーダーとして、日米両国政府は、途上国において芽を吹き出そうとしている通信とブロードバンドの市場成長を促進する多角的な取り組みを主導すべきである。そうした市場に直接政府が投資したり、目標達成の援助を提供したりする必要はない。むしろ、経験を積んだ業界のプレーヤーによる必要な海外投資に対して市場を開放したり、この分野の競争に適合したシンプルなルールを採用したりするよう途上国を後押しすべきだろう。より一貫した多角的なビジョンは、ベンチャー・キャピタルや民間のイクイティその他の形の投資を誘引することによって、市場を活性化することになるだろう。

土屋大洋(つちや・もとひろ)

GLOCOM主任研究員

Adam Thierer

Director of Telecommunications Studies

Cato Institute

## 注

- ※1 World Trade Organization, Data on Telecommunications Markets Covered by the WTO Negotiations on Basic Telecommunications, February 17, 1997, [www.wto.org/english/news\\_e/pres97\\_e/data3.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/data3.htm).
- ※2 World Trade Organization, General Agreement on Trade in Services, [www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gatsintr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm).
- ※3 World Trade Organization, Negotiating Group on Basic Telecommunications, April 24, 1996, [www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/tel23\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm).
- ※4 Jeffrey H. Rohlfs and J. Gregory Sidak, "Exporting Telecommunications Regulation: The U.S.-Japan Negotiations on Interconnection Pricing," *Harvard International Law Journal* 43 (Summer 2002): 10, [www.aei.org/ra/rasida29.pdf](http://www.aei.org/ra/rasida29.pdf).
- ※5 Telecommunications Act of 1996, Public Law 106-106, 47 U.S.C. §151, February 8, 1996.
- ※6 Reed E. Hundt, "Statement of FCC Chairman Reed Hundt Concerning WTO Agreement on Telecom Services," February 18, 1997, [www.fcc.gov/Speeches/Hundt/st021597.html](http://www.fcc.gov/Speeches/Hundt/st021597.html).
- ※7 2002年のセクション1377レビューはUSTRのウェブサイトで入手可能である。  
[www.ustr.gov/releases/2002/04/02-39.htm](http://www.ustr.gov/releases/2002/04/02-39.htm). 2002年のセクション1377レビュー発表の前日には、USTRからNTE (National Trade Estimate) レポートも発表された。このレポートは日本の通信問題について論じている。以下を参照。[www.ustr.gov/releases/2002/04/02-37.htm](http://www.ustr.gov/releases/2002/04/02-37.htm).
- ※8 Ministry of Foreign Affairs of Japan, "U.S.-Japan Economic Partnership for Growth," June 30, 2001, [www.mofa.go.jp/region/n-america/us/pmv0106/joint\\_e.html](http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/pmv0106/joint_e.html).
- ※9 Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Submission by the Government of Japan to the Government of the United States regarding Regulatory Reform and Competition Policy," October 14, 2001, [www.mofa.go.jp/region/n-america/us/submit0110.html](http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/submit0110.html).
- ※10 "USTR Says Telecom Rules in New FTAs Will Not Hamper U.S. Regulators," *World Trade Online*, October 18, 2002, [www.insidetrade.com](http://www.insidetrade.com).
- ※11 William New, "Telecoms Remain Concerned on Singapore Negotiation," *National Journal Technology Daily*, August 13, 2002, p.m. edition.
- ※12 "The President and Vice President Deliver Remarks after Signing the Telecommunications Reform Act of 1996," Federal Document Clearing House, Inc., *FDCH Political Transcripts*, February 8, 1996.
- ※13 Federal Communications Commission, *Implementation of the Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996*, First Report and Order, FCC Docket, No.96-325, August 8, 1996, [www.fcc.gov/Bureaus/Common\\_Carrier/Orders/1996/fcc96325.pdf](http://www.fcc.gov/Bureaus/Common_Carrier/Orders/1996/fcc96325.pdf).
- ※14 *AT&T v. Iowa Utilities Board*, 525 U.S. 366 (1999), <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&navby=case&vol=000&invol=97-826>.
- ※15 *Verizon Communications Inc. v. Federal Communications Commission*, 535 U.S.

- \_\_\_\_ (2002), <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/29apr20021100/www.supremecourtus.gov/opinions/01pdf/00-511.pdf>.
- ※16 Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988).
- ※17 Alfred E. Kahn, "Resisting the Temptation to Micromanage: Lessons from Airlines and Trucking," in *Regulators' Revenge: The Future of Telecommunications Deregulation*, ed. Tom W. Bell and Solveig Singleton (Washington: Cato Institute, 1998), p.27.
- ※18 George Gilder, *Telecosm: How Infinite Bandwidth Will Revolutionize Our World* (New York: Free Press, 2000). 邦訳: ジョージ・ギルダール著、葛西重夫訳『テレコズム—ブロードバンド革命のビジョン—』ソフトバンクパブリッシング、2001年。
- ※19 George Gilder, "Tumbling into the Telechasm," *Wall Street Journal*, August 6, 2001, p.A12.
- ※20 Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982).
- ※21 Justice Stephen Breyer, dissenting opinion in *Verizon*, p.22.
- ※22 *Ibid.*, p.25.
- ※23 本当の設備ベースのイノベーションが発展するまで待てないとなれば、ヴェライゾン・コミュニケーションズの上級副社長ジョン・ソーンという言葉にあるように、規制当局は「新規に構築された設備に基づく本当の競争の代わりに手っ取り早い手軽な結果——競争を再販するなどという上辺だけの空言ではなく——を求めればいいのだ」「委員会はネットワークの数を数えるよりも頭数を数えることに興味を持っている」。John Thorne, "The 1996 Telecom Act: What Went Wrong and Protecting the Broadband Buildout," Verizon Communications, Washington, 2001, p.6.
- ※24 Robert W. Crandall, *An Assessment of the Competitive Local Exchange Carriers Five Years after the Passage of the Telecommunications Act* (Washington: Criterion Economics, L.L.C., June 2001, Revised January 2002), p.4, [www.criterioneconomics.com/documents/Crandall%20CLEC.pdf](http://www.criterioneconomics.com/documents/Crandall%20CLEC.pdf).
- ※25 See Larry F. Darby, Jeffrey A. Eisenach, and Joseph S. Kraemer, "The CLEC Experiment: Anatomy of a Meltdown," Progress and Freedom Foundation, *Progress on Point*, Release 9.23, September 2002.
- ※26 See Adam Thierer, "Forced Access Follies Continue: The Case of Special Access Services," Cato Institute *TechKnowledge*, No.32, January 28, 2002, [www.cato.org/tech/tk/020128-tk.html](http://www.cato.org/tech/tk/020128-tk.html).
- ※27 Thomas M. Jorde, J. Gregory Sidak, and David J. Teece, "Innovation, Investment, and Unbundling," *Yale Journal of Regulation* 17, No.1 (2000): 8.
- ※28 Scott C. Cleland, "Why De-Regulation Is Now the Dominant Telecom Trend/Theme," Precursor Group, Washington, November 28, 2001. 強調は原文のまま。
- ※29 Eli Noam, "Regulating in Order to Deregulate," *FT.com*, May 22, 2002, [www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/ft1.pdf](http://www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/ft1.pdf).
- ※30 See Adam D. Thierer, "The Tauzin-Dingell Bill and the National Academy of Sciences Broadband Study: Calls for Broadband Freedom," Cato Institute *TechKnowledge*, No.29, December 14, 2001, [www.cato.org/tech/tk/011214-tk.html](http://www.cato.org/tech/tk/011214-tk.html); and Adam Thierer, "Conflict of Broadband Visions: Breaux-Nickles vs.

- Hollings," Cato Institute *TechKnowledge*, No.36, May 10, 2002, [www.cato.org/tech/tk/020510-tk.html](http://www.cato.org/tech/tk/020510-tk.html).
- ※31 Adam Thierer, "How Four FCC Rulemakings Could Finally Break the Broadband Logjam," Cato Institute *TechKnowledge*, No.34, March 28, 2002, [www.cato.org/tech/tk/020328-tk.html](http://www.cato.org/tech/tk/020328-tk.html).
- ※32 Leonard Waverman, "Telecommunications and Trade Promotion Authority: Meaningful Market Access Goals for Telecommunications Services in International Trade Agreements," Testimony before the Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection of the House Committee on Energy and Commerce, October 9, 2002, <http://energycommerce.house.gov/107/hearings/10092002Hearing740/Waverman1220.htm>.
- ※33 Larry Darby, "Telecommunications and Trade Promotion Authority: Meaningful Market Access Goals for Telecommunications Services in International Trade Agreements," Testimony before the Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection of the House Committee on Energy and Commerce, October 9, 2002, <http://energycommerce.house.gov/107/hearings/10092002Hearing740/Darby1219.htm>.
- ※34 このトレンドとそれがインカンベントの電話会社にとって何を意味するかについて、最も良い最近の調査としては以下を参照。Scott Woolley, "Bad Connection," *Forbes.com*, August 12, 2002, [www.forbes.com/forbes/2002/0812/084.html](http://www.forbes.com/forbes/2002/0812/084.html).
- ※35 Federal Communications Commission, *Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions with Respect to Commercial Mobile Services*, Seventh Report, FCC 02-179, July 3, 2002, p.32, [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-02-179A2.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-02-179A2.pdf).
- ※36 Quoted in Reinhardt Krause, "Verizon May Face Downgrade," *Investor's Business Daily*, September 25, 2002, p.A6.
- ※37 Peter Grant, "More Consumers Answer Cable's Call on Phone Service," *Wall Street Journal*, September 5, 2002, p.B1.
- ※38 Michelle Kessler, "18% See Cell Phones as Their Main Phones," *USA Today*, January 31, 2002, [www.usatoday.com/money/tech/2002-02-01-cell-phones.htm](http://www.usatoday.com/money/tech/2002-02-01-cell-phones.htm).
- ※39 Ibid.
- ※40 Scott Woolley, "Bad Connection," *Forbes.com*, August 12, 2002, [www.forbes.com/forbes/2002/0812/084.html](http://www.forbes.com/forbes/2002/0812/084.html).
- ※41 "20 Million Access Lines Lost to Wireless, Study Says," *MobileInfo.com*, No.2002-03, January 2002, [www.mobileinfo.com/News\\_2002/Issue03/IDC\\_study.htm](http://www.mobileinfo.com/News_2002/Issue03/IDC_study.htm).
- ※42 "New Study Reveals Mobile Carrier Threat to Wireline," Cellular Telecommunications and Internet Association, *Wireless Newslines Releases*, June 3, 2002, [www.wow-com.com/news/wireless\\_newslines/press\\_release.cfm?press\\_id=4083](http://www.wow-com.com/news/wireless_newslines/press_release.cfm?press_id=4083).
- ※43 Woolley, "Bad Connection."
- ※44 Quoted in *ibid*.
- ※45 消費者向けVoIPサービスが日本では始まっている。例えば、フュージョン・コミュニケーションズが全国一律3分20円のサービスを提供している。
- ※46 M. Christensen, *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail* (New York: Harper Business, 2000). 邦訳:クレイトン・クリステンセン

著、玉田俊平太、伊豆原弓訳『イノベーションのジレンマ—技術革新が巨大企業を滅ぼすとき—(増補改訂版)』翔泳社、2001年。

※47 Ibid., xxv.

※48 Ibid.

※49 Peter W. Huber, Michael K. Kellogg, and John Thorne, *Federal Telecommunications Law*, 2d ed., 2003 Cumulative Supplement (Gaithersburg, Md.: Aspen Law & Business, 2003), p.5.

※50 David Isenberg, "Rise of the Stupid Network," *Computer Telephony*, August 1997, pp.16-26, [www.isen.com](http://www.isen.com).

※51 See U.S. Trade Representative, "Section 1377 Review," [www.ustr.gov/sectors/industry/Telecom1377](http://www.ustr.gov/sectors/industry/Telecom1377).

※52 Scott Woolley, "Bottleneck Breakers," *Forbes*, November 11, 2002, p.108, [www.forbes.com/forbes/2002/1111/106chart.html](http://www.forbes.com/forbes/2002/1111/106chart.html).

※53 一般的なルールとしての相互接続の問題は、結局、それを実施するのに非常に特殊な規制を要するということである。規制当局は以下のような疑問に答えた後で、現行のルールを実施する必要がある。つまり、どちらの企業あるいは業界セクターがルールの対象となるのか。どのインフラ構成要素がそのようなルールの対象となるのか。どのような条件で特定の構成要素は共有されるのか。こうした義務はどれくらいの期間続くのか。そして最も重要なのは、インカンベントのネットワーク所有者は自分たちの埋め込まれたシステムへの相互接続あるいはその再利用に対して、どのくらいの補償が得られるのかということである。