

「NTTの分割・再編成—持株会社・特殊会社方式をめぐって」

大阪学院大学 経済学部 教授

社団法人 国際経済労働研究所 常任理事

鬼木 甫

I. 「持株会社方式」による再編の意義

本年7月1日に、NTTが「持株会社」方式によって分割・再編成された。すでに読者をご存知のことと思うが、従来のNTTが4分割され、持株会社として全体を統括する「日本電信電話(株)(NTT)」、県間の長距離通信・国際通信を担当する「NTTコミュニケーションズ(株)」、東西日本の地域通信、具体的には県内通信を担当する「東日本電信電話(株)(NTT東日本)」と「西日本電信電話(株)(NTT西日本)」がスタートした(図1)。

これらのうち、NTT持株会社とNTT東・西日本の3会社は、従来のNTTと同じく、日本電信電話株式会社法(以下「NTT法」)に基づく「特殊会社」として、郵政省の直接の監督・規制下に置かれることになる。これに対し、NTTコミュニケーションズは、政府当局の直接の規制を離れ、他通信事業者と同様に事業を展開できるとされている。しかしながら、NTT持株会社の株式の過半数は政府(大蔵大臣)が保有しており、また同社はNTTコミュニケーションズ、NTT東・西日本の株式をすべて保有しているので、NTTコミュニケーションズについても、実質的には政府の監督・規制が及ぶ余地が残っている¹。このように考えると、今回のNTTの分割・再編成がどのような意義を持っているのか、ユーザとNTTの双方、そして日本の通信産業について将来プラスに働くのか、マイナスに働くのか、あるいはたいした影響もなく終るのか、という疑問が出てくる。

多くの人にとってまだ記憶に新しいところだろうが、今回の持株会社方式に

¹ またもとより、通信業務に直接従事するNTTコミュニケーションズ、NTT東・西日本の3社は、他通信事業者と同様に電気通信事業法が定める政府当局の監督・規制を受ける。つまり、上記NTT4社は、NTT法、電気通信事業法、政府による株式保有という「3通りのルート」によって政府の監督・規制を受ける。

よる分割・再編成は、1985年のNTT 民営化当時から繰返し先送りされた「NTT のあり方の検討」問題に対する政治的妥協の結果である。詳しい経過は省略するが、NTT の民営化以来、郵政省は、米国（旧）AT&T の分割（1984 年）にならった NTT の分割が日本の通信産業における競争進展に必要であるとして、これをくりかえして主張した。これに対し NTT と財界、とりわけ通信機器メーカー側では、グローバル市場における NTT の競争力保持のためにその「一体性」が必要であるとして、分割に反対した。この両論の対立は、1985 年から 10 年余も続き、通信産業における多数の懸案が「NTT 再編成問題の決着待ち」のために先延ばしされ、日本の通信産業成長の制約要因にまでなっていた。

1997 年初頭に「持株会社方式による分割」が提案されると、これ以上の停滞を避けるために、分割賛成・反対の双方で同案を受入れ、その後 NTT 法の改正などを経て、今回の分割・再編成の実施に至ったものである²。

持株会社方式による分割・再編成という今回の方式は、分割賛成・反対の両主張の間をとったものであり、かつ長年にわたる NTT 再編成問題検討の終結近くになって新しく提案されたため、その長所・短所について十分議論されないままで同意・採択された。また同問題を検討していた時期には、「（純粹）持株会社」が独占禁止法によって禁止されていたため、同方式による分割・再編成の意義については、見通しがつけ難い状態にあった³。したがって、今回の

² 米国（旧）AT&T の分割は、同社の垂直統合業務が（米）独占禁止法に違反するとして、1972 年に（米）司法省が連邦ワシントン地域に提起した訴追に基づく「同意審決（1982 年）」の結果であった。これに対して日本では、NTT という会社組織を特殊会社として直接に規定する「NTT 法」の改正（1997 年 6 月、同年の法 98）によってその分割・再編成が実現された。

³ 周知のように、戦前・戦中の日本を経済面から支えた「財閥」の多くが持株会社方式をとっていたことから、戦後においてその復活を防止するため、（純粹）持株会社は独占禁止法によって禁止されてきた。（他会社の株を持ち、あるいは子会社を作るとは認められたが、制約事項が多かった。）しかしながら、戦後半世紀を経て戦前型財閥復活の可能性が薄れ、他方で企業の合併・分割・提携など柔軟・多様な企業組織形態選択の可能性がもたらすプラスの面が認められてきた結果、持株会社の解禁を含む制度改革がはじまり、まず上記のように独占禁止法が改正された。現在（99 年 8 月）時点において、同趣旨による商法・会社法の改正が国会で審議中である。しかしながら、一般に企業組織形態選択の「自由化」は、市場支配・不公正競争手段の容認など「独占の弊害」を生む側面を持つので、この方向への法律改正は多数の問題点を含み、一朝一夕に終るものではない。今後において、試行錯誤を経ながら論議・検討が進む

NTT 分割・再編成は、未知の海への船出のように、誰にとっても不明のままに残っている点が多い。

まず第 1 に、NTT 持株会社が長距離・地域会社の株をすべて保有する点を強調すれば、「NTT の一体性」が従来と同じく存続することになり、分割は名目だけであったとする見方も可能であろう。さらにこれに加え、NTT データ、NTT ドコモのような「大会社」も NTT 持株会社の傘下に入ること考えれば、むしろ NTT 持株会社下の巨大「NTT グループ」の誕生を警戒する声さえ聞こえる。

しかしながら他方において、たとえ NTT 持株会社が NTT グループ主要企業の全部あるいは支配的多数の株式を保有するとしても、別会社・別組織になった以上、従来のような一体的な経営は困難になるはずで、実質上の分割が進むという見方もできる。今回の再編成によって、NTT 持株会社の社員数は 300 名という少数になった⁴。NTT グループ全体の社員数を仮に 18 万名とみると、これは平均してグループ社員 600 名について持株会社社員 1 名の割合になる。実際問題として、具体的業務の指揮監督は、5-10 名程度に 1 名であたるのが常識で、600 名に 1 名ではほとんど何もできないはずである。大所高所からグループ全体にわたる長期的戦略を作ることはできても、毎日の業務で生ずる具体的問題は、それぞれの会社内で解決するほかはない。その結果、必然的に業務の「分権化」が進行し、実質上の「経営権」はしだいに個別会社に移ってゆくと見ることもできる。

たとえば NTT 東西両地域会社は、特殊会社として郵政省の直接監督・規制下に置かれる。しかし、郵政省と NTT 地域会社との細かな交渉については、NTT 持株会社が実質上の影響を与えることはおろか、実情を把握することさえも困難になるのではないだろうか。さらに、両地域会社の電話アクセス・サー

ものと予測される。したがって日本の企業組織形態の多様化という点から見れば、今回の NTT の分割・再編成は、通信産業という特別の分野における巨大企業 NTT についてではあったが、その最初のケース、試金石という性格を持っている。

⁴ 実際の持株会社の社員数は 3,500 名である。しかしながら、NTT 持株会社は厳密には純粹持株会社ではなく、従来の NTT 研究所を保有しており、ここには研究開発職 3,200 名が含まれている。したがって、持株会社として実質上

ビスと NTT ドコモの携帯電話のように、競合するサービスが存在する。この場合、NTT 持株会社が「グループ内競争」方針を採用すればよいが、そうではなく「グループ内調整」を目指す場合、株式保有やそれに基づく人事権だけに頼って対立する利害を解決することは困難であろう。

このように考えると、過去の趨勢から、当初は NTT グループが持株会社の下に一体的に運営されるように見えるかもしれないが、年月の経過にともなって同グループ内で独立・分権化が進行し、当初において郵政省が目指していた NTT の分割と類似の効果が生ずるとする見方もできる。

上記の相反する 2 つの傾向のいずれが実現するかについて、この時点で確実なことは言えない。企業組織間の関係は、多数の要因によって影響され、また周知のように、通信産業の環境は急速に変化しつつある。ユーザの立場からすれば、当分の間は成り行きを見守るほかはない。以下では、通信産業の発展をはかり、ユーザの便益を増大させるために現時点で望ましいと考えられる施策について、いくつかの提言を述べる。

II. 「持株会社方式」と企業組織型態の変更・選択

その第 1 は、NTT 自身でも、監督・規制官庁である郵政省でも、「持株会社方式」の長所をなるべく発揮させる経営方策・規制方策を講ずるべきである、ということである。当初に述べたように、今回の「持株会社方式」は政治的妥協の結果として採用された。しかしその背景には、わが国の産業界で、持株会社方式を含む柔軟・多様な企業組織型態の選択の自由度増大が必要とされている、という事情があった。

持株会社方式の長所は、いうまでもなく、企業グループ・企業組織・親会社子会社関係・グループ内外企業との相互協力や提携など、複数の経営型態システムを柔軟に選択・変更できる点にある。現代の産業経済環境の変化は急速であり、企業側では変化に対応して新しい組織の創成・分割・合体、古い組織の解消、他企業・他グループとの機動的な提携等が有力な経営戦略手段になっている。持株会社方式は、そのような企業組織型態に関する選択の自由度を増加

の管理監督にあたるのは 300 名である。

させる。

他方、世界の通信業界を見れば、毎日の新聞に事業者間の合従連衡のニュースが載らない日はないというほど、企業組織形態に関する「変更・選択」が頻繁に行われている。それは、もとより情報通信業界の急速な進歩と変化を反映している。周知のように、その波はすでに日本の通信業界にも及んでおり、今後この傾向はますます強くなるであろう。

そこで、当然のことだが、NTT は持株会社方式を最大限に活用して、国内・国外の市場で自己の力を最大限発揮できるように企業組織形態に関する選択を行なうことが望まれる。これまでも NTT は、自己のコントロール下にある子会社だけでも数十社におよぶ新企業を創成し、事業の多面化を図ってきた。今回の持株会社方式の採用は、自己の組織自体の変化や、また外部との提携・融合による事業拡大・利益増進を容易にするであろう。

他方、監督・規制官庁である政府当局も、NTT 持株会社・グループ各社に対し、経営組織形態の選択に関して最大限の自由度を与え、その発展を図ることが望まれる。この場合、政府当局が持つ監督・規制の責務、すなわち通信産業内に残存する「独占要因」の規制や、通信のユニバーサル・サービスの実現等の目的との関連が問題となる。経営形態選択の自由は、これらの目的に直接に相反しないかぎりなるべく多く認めるべきであろう⁵。

具体的な例として、海外の通信会社との提携による海外進出などのケースについては、事業者の選択が最大限に認められるべきだろう。しかしながら、国内市場に影響を及ぼす経営組織形態の「変更」は、問題を生ずることがある。たとえば、先般、加入者減少から経営不振に陥った NTT の PHS 会社「NTT パーソナル」を NTT ドコモが吸収・合併したが、郵政省も公正取引委員会もこれを容認した。しかしながらこの合併は、移動アクセス市場における「独占要因」を強化する方向に作用する。一般にこの種の合併は、どのような場合に、どの程度まで認められるべきものであろうか。たとえば仮に、将来において NTT 系以外の PHS 会社の株式を NTT ドコモが取得することが生じた場合、政府当局（郵政省、公正取引委員会）は、どのような法規定に基づき、どのよう

⁵ この点に関しては、第 IV 節でよりくわしく議論する。

な決定を下すべきであろうか。

またさらに、近い将来において移動アクセス・サービスがさらに急伸し、固定網アクセスの加入者を大量に奪ってしまうかもしれない。この場合、NTT 地域会社と NTT ドコモが、たとえば「NTT アクセス会社」を設立して固定・移動両アクセス・サービスを一手に供給し、移動サービスからの利益で固定網サービスの赤字をカバーすることは許されるだろうか。これらの問題が生じた場合に有効に機能するフレームワーク、具体的には法規定を早いうちから準備しておくことが望まれる。また NTT の側でも、このような傾向が急速に生じた場合の対応策を準備しておく必要があるだろう⁶。

III. NTT の将来の事業内容

持株会社方式に関する次のコメントは、NTT 自身の業務が、将来どの方向に伸びてゆくかに関連する。従来の NTT、とりわけ民営化前の公社時代においては、国内通信システムを建設・維持し、ユーザが支障なく活用できるようにこれを提供することが目的であった。しかしながら、民営化後 10 余年の間に、通信産業はコンピューター産業、放送産業他をはじめとする情報関連産業との融合を強めながら拡大・多様化した。NTT の事業も、通信ネットワークの建設・維持だけでなく、その周辺、あるいはその上部において営まれる多様な情報通信活動をカバーするようになっている。また、移動通信の急成長、インターネット・TCP/IP 方式データ通信の普及により⁷、従来 NTT が担ってきた通信サービスの提供方式自体も変化するであろう⁸。この種の新しい変化について、

⁶ アクセス市場は、従来 NTT の独占下にあって動きが少なかったが、今後は重要な問題が続出すると予想される。本文で述べた可能性は、その 1 例である。

⁷ TCP/IP 方式 (Transmission control protocol / Internet protocol): インターネットですでに使われるパソコン間の通信手段で、1975 年に開発された。データを「小包 (パケットと呼ぶ)」に分け、他のデータと区別せずに送受信する。データはよりつながりやすいルートを探して送られてゆく。同方式は、低コスト通信、多様な設備との融合性、多様なアプリケーションとの親和性などの長所を持ち、そのため他方式のネットワークを制して「事実上の世界標準」となった。インターネット加入者数は、現時点で急速に伸びている。(音声や映像を含め) 将来の通信サービスの大部分が同方式に依存することになると予測されている。

⁸ その一例が、「インターネット電話 (VoIP)」である。それはインターネット

NTT は充分に対応策を準備していることと思う。以下では、これと少し異なった側面から、NTT の将来の業務について考えてみたい。

社会が「情報化」されるにともなって、人々や組織や地域や異なる国の間で流れる情報量、つまり通信量は増大の一途を辿っているが、その手段を提供するのが通信事業者である。通信サービスは、(1) 交換機・通信回線のようなインフラ部分、(2) 実際に伝達される情報すなわち「コンテンツ」、(3) 両者の中間にあって、インフラ上をコンテンツが円滑に流れるための援助役となるネットワーク・ユーティリティ・アプリケーションなどのサービス、の上下 3 階層に分けて考えることができる（図 2）⁹。

NTT の業務は、従来においては最下層の設備・インフラレベルを主とし、これに中間層のネットワーク・サービスが付加されていた。しかしながら、最近においては、中間層上部のユーティリティやアプリケーションにまで業務が拡大し、その重要性が高まってきている。したがって今後の問題は、NTT がさらに上層の「コンテンツ」にかかわる仕事にまで進出してゆくか否か、より一般的には、下層のインフラ提供による収入と比較して、中・上層のサービスから得られる収入が相対的に拡大し続けるか否かである。

もとより NTT は、伝統的に、「公衆通信事業者（common carrier）」であって、通信手段は提供するものの、通信内容にはタッチしないという原則があった¹⁰。しかしながら、現在の情報活動は多様化しており、通信内容・コンテンツといっても、個人や企業の個別活動・プライバシーにかかわるコンテンツから、たとえば天気予報・交通状況のような公共情報、政治・行政・文化・経済分野から生ずる共通情報、通信システム自体の状態、使い方等に関する情報まで広範囲に及んでいる。それらのうち公共性・共有性の強い情報について、NTT は多少ともその伝達に関与しており、一部は情報内容自体を供給し、あるいは

上のデータ通信を使い、従来の電話よりも数分の 1 という極端な低コストで即時双方向の音声通話を実現する。現時点ではまだ性能に不満があるが、遠からず実用レベルに達し、従来の電話サービスの相当部分がこれに移るものと予測される。

⁹ ここでの上下 3 階層は概略の区分であり、中間に位置するサービスもある。また、全体にかかる管理業務は、もとより上下に区分できない。

¹⁰ 電気通信事業法も検閲を禁止し、通信の秘密を保護してきた（同法 3 条、4

それに関与している¹¹。また中間層のネットワーク・ユーティリティ・アプリケーションについては、すでに NTT の仕事の一部になっている部分が多い。今後において、このような過去からの傾向が続き、NTT の業務がさらに情報内容・コンテンツの方向にウェイトを高めることになるか否かが問題であろう。

この点について筆者は、今後の傾向として、NTT は少しずつそのソフトウェア比重、コンテンツ比重を増加せざるを得ないと考えている。その主な理由は、情報通信産業における物的要因と情報要因の比重の変化にある。周知のように、設備・インフラ等の物的要因は、一部を除いて大量生産が可能であり、価格低落の傾向を示す。物的要因からの収入だけに頼っていたのでは、事業全体として相対的に縮少の方向を辿らざるを得ない。最近の通信サービスの多様化の結果、ネットワーク・ユーティリティ・アプリケーションから得られる収入が増加しているのである。

さらに社会全体として、情報内容・コンテンツの生産・伝達量が急速に増大している。つまり、国民の物的サービスへの支出と情報内容への支出を比較したとき、後者の比重が時間の経過とともに増大しており、また、今後も増大すると考えられるのである。それは、われわれの仕事や生活の変化（すなわち情報化）の傾向に応ずるものである¹²。したがって、NTT が情報通信産業内でシェアを維持しようとするかぎり、当初はユーティリティ・アプリケーションなどの中間層サービス、そして長期的には情報内容・コンテンツなど、上層サー

条）。

¹¹ 現時点で国会審議中の「通信傍受法案（盗聴法案）」は、（防犯などの）公共目的のために、従来の原則に制約を加えるものである。同法案については、戦前・戦中の思想弾圧、反政府運動の抑圧などの苦い経験から反対意見が多いが、他方において、最近の犯罪手法の高度化から、通信コンテンツに触れることなく有効な防犯が困難になったという事情も否定できない。同法が成立すれば、NTT 地域会社は、直接あるいは間接に通信コンテンツに関与することになる。この種の「諸刃の剣」については、試行錯誤とその是正によって少しずつ望ましい着地点を探っていくことが必要であろう。

¹² PC（パーソナル・コンピュータ）の世界では、すでにこの傾向が明らかになっている。コンピュータやソフトウェアの大幅な進歩にもかかわらず、人々は「情報関係支出」の比率を大きく増加させようとはしない。PC のハードウェアについて、性能の向上と価格の低落傾向が見られる。その結果、ハードウェアへの支出比率が少しずつ低下し、そこにできた余裕が、アプリケーションやコンテンツの購入に廻されているのである。

ビスの方向へのシフトが必須であろう。実際数年前から、NTTは「マルチメディア」分野へのシフトを表明している。

ところで、グループとして一体化されたNTTと、独立・分権化されたNTTグループ内の小会社という先に述べた観点からすれば、アプリケーション・情報内容・コンテンツに関する業務は、本来的に「分権化」された業務型態に適合している。それは、多数メンバーのグループの協力よりも、個人レベルの創意工夫に負うところが大きいからである。

もともと情報内容・コンテンツは、それぞれの場所と時間と環境と関係者に依存して意味を持ち、効用を発する。全国一律の情報、一様なコンテンツも存在するが、それはわれわれにとって有用な情報・コンテンツの一部にすぎない。情報内容・コンテンツの分野で発展するためには、したがって、顧客に近い位置からの創意工夫と提案を重んじることが必須である。これに対し、全国一律あるいは全世界共通の標準の採用が威力を発揮する通信インフラ・ネットワークの仕事は、「集権的」業務型態が適している。したがって今後のNTTが、グループ一体化の方向を強化するか、グループ内分権化の傾向を強めるかについては、その業務内容がどのように変わるかによって影響を受けるであろう。そして、上に述べた理由から、NTTの業務において、アプリケーション・情報内容・コンテンツ関係の比重が大きくなれば、NTT内の組織は全体として「分権化」の方向に進むであろう。「持株会社方式」は、もとより分権化に適したシステムである。今後においてはこれに加えて、NTTグループ内の事業者についても機動的な「分社化」等の方策による分権化が有効であろうと考える。

IV 特殊会社方式と政府当局による「監督・規制」

A. 「過剰規制」をめぐる議論と経過

今回のNTTの分割・再編成に関する議論において取りあげられた問題の一つに、政府当局（郵政省）によるNTTへの「監督・規制」がある。NTT分割の是非をめぐる議論の中で、分割推進側は、その論拠として、NTTが通信市場で支配的地位を占めていることから生ずる弊害（独占のデメリット）と、NTTが大規模組織であることから生ずる非効率性を挙げた。これに対して分割反対側は、上記分割賛成側の論議を直接に否定することを避けながら、グローバル競

争のためにNTTが一体化していることから生ずる利点と、政府当局によるNTTへの「過剰規制」の廃止を主張した。分割賛成側の2つの論点と、同反対側の第2の論点は、日本の通信産業の発展が、他先進諸国とりわけ米国と比較して遅れがちであることの原因をめぐって行われたため、議論は白熱した。

前述のように、NTTの分割・再編成は、持株会社方式という提案によって急速に和解・終結に向かったもので、その後において上記の論点はあまり検討されることなく現在に至っている。一旦和解に達した問題は、和解の維持のため、事後に議論することを避けるという慣習が作用したのであろう。しかしながら、同論点内容の重要性は、今日でもなお薄れていない。本稿11節で主張した「持株会社方式の活用」による事業者組織型態の柔軟な変更は、分割推進側の論点であった「事業者組織が大規模にすぎることから生ずる非効率性」への一つの解決策になっている。本節では、分割反対側が主張した政府当局の「過剰規制」の問題と今回の分割・再編成の関わりについて考えてみたい。

まず、郵政省側では、過去における「過剰規制」の存在を明示的に認めてはいないが、実質的には少なくともその一部を認め、過剰規制を避けるための新しい方式を採用している。具体的には、第1に、電気通信事業法を改正し（1997年6月、同年度の法97）、過剰規制の法的根拠であるとされた（旧）同法第10条1項および2項（需要水準を理由とする参入規制）を廃止した。第2に、同改正時に事業者間の接続に関して詳細な要件・手続きを定めた（同法38条-39条の4）。第3に、従来において必ずしも法的根拠がないままで実施されてきた電気通信事業区分（地域・長距離・国際・移動・衛星など）に伴う参入規制を実質上撤廃した。これらはいずれも、事業者の新たな創意工夫を刺激し、新規参入を促進し、競争を推進して、産業全体の成長を図るための方策である。また第4に、郵政省は諸施策の実施時に「パブリック・コメント」方式を取り入れ、過剰規制等のおそれがある場合に、これを広い範囲からの意見募集によってチェックする道を自ら開いた¹³。これらの結果を総合すると、NTT分割時の過剰規制をめぐる議論が、規制当局自らの発意による改革として

¹³ ただし、同方式のために特段の法令整備はなされず、それは郵政省による一つの「行政行為」の形で（つまり直接の根拠法令を欠いた形で）採用された。

実を結んでいることがわかる。

B．分割・再編成後の監督・規制

電気通信事業法のレベル、すなわち NTT だけでなく NCC を含むすべての電気通信事業者に適用される事項については、上記のように規制緩和（過剰規制の予防）が進んだが、NTT に直接関わる事項については必ずしもそうではない。まず従来の NTT 業務のうち、長距離通信についてはこれを NTT コミュニケーションズの担当として特殊会社の制約から外し、かつ国際通信分野への進出をも認めた¹⁴。NTT コミュニケーションズは、NTT 持株会社がその株式を 100% 保有するので完全に自由化されたとは言えないが、これらの措置は確かに規制緩和の方向に沿っている。

しかしながら、今回の分割・再編成では、NTT 持株会社とともに、NTT 東・西日本の両地域会社も特殊会社として、従来と同じく政府当局による直接の監督・規制下に置かれることになった。従来の NTT の収入のうち 80% 以上を両地域会社が占め、長距離通信部分は 20% 以下である。したがって、今回規制から自由化された NTT の業務は、2 割弱にすぎないということもできる。これらの 3 会社は、（従来の NTT と同じく）事業計画の作成・役員の任免をはじめとする重要事項について郵政大臣の認可を受け、その監督に従う義務を持つことになる（NTT 法 9 条の 2 - 16 条）。したがって、これらの監督権限（あるいは義務）に基づいて郵政省が NTT 持株会社、両地域会社の業務にさまざまな影響を与えることが法律上可能であり、これが適正な水準を超えると、以前に分割反対側が主張した「過剰規制による通信産業発展の阻害」という結果を招きかねない。

過剰な監督や干渉が新しい創造力の芽を摘み、成長を阻害することは、広く認められた事実である。具体的な監督・規制事項について、規制当局が事前にあるいは事後にその必要性・正当性を主張しても、「グレイゾーン」が必ず残る。したがって、事業者側で新しい企画をはじめるにあたって、そのようなグレイゾーンに入るものについては、企画自体が政府当局によって認められるか否か

¹⁴ また同時に KDD 法を廃止し、従来は特殊会社であった KDD を一般の株式会社として自由化した。

予測がつかない。創造力を発揮して新しい企画を作り、それが事業面で成功すると予測しても、政府当局が否定すれば日の目を見ないことになる。つまり、（当局の意図やその是非とは別に）「規制による不確実性・リスク」が発生する。そのような場合、無駄な労力を費やすことを避けるため、新しい企画を試みる動機が弱くなる。つまり、事業が保守的になり、これが積み重なると産業発展の阻害要因になるのである。今回の「特殊会社方式の存続」による分割・再編成が決定されたとき、この点に関する日本の制度が従来と変わらないことを知って「落胆」した人が多かったのではないだろうか。

C．監督・規制を必要とする理由

ところで、上記に対する政府当局側の反論は、たとえば次のようになるであろう。『もとより郵政省といえども、監督・規制内容を無目的に増大させ、過剰規制によって通信産業の成長を阻害する結果を生じさせようとしているわけではない。市場における競争導入のメリットは十分に承知しており、そのために規制緩和が望ましいことも理解している。しかしながら郵政省には、市場における自由競争だけでは達成できないいくつかの「目的」に照らして通信事業者を監督・規制する義務が課されている。それらの「目的」の主要なものは、以下のとおりであろう。(i)日本のすべての地域、すべてのユーザに対するユニバーサル・サービスの確保（電気通信役務の円滑な提供と利用者利益の保護（電気通信事業法１条）とりわけ同役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保のために NTT を監督・規制する必要（NTT 法２条））、(ii)NTT が通信に不可欠の設備（主としてアクセス設備）を独占的に供給していること（ボトルネック独占）から生ずる弊害の防止、(iii)NTT が一部の市場でシェアの大部分を占めていること（独占状態）から生ずる弊害の防止、(iv)電気通信サービスに必要な公的資源・設備（地上・地下・海底などの公共スペース、電波資源）の管理（公益事業特権の管理、電気通信事業法３章）などである¹⁵。上記３会

¹⁵ なお、本文の(ii)(iii)は、通説・慣習にしたがって郵政省の責務として挙げたものである。電気通信事業法、NTT 法にはそれらの直接の根拠となる規定はない。（ただし、前者の３８条の２の１項以下に、接続義務に関し「指定電気通信設備」をめぐる規定があり、これが実質的に「NTT の独占状態」を想定している。）他方、(ii)(iii)の独占要因に関する規定が「独占禁止法」に含まれている。また NTT 法には、郵政大臣の一般的な監督・規制権限が具体的事項に関

社から特殊会社制約を外し、自由な営業を認めたとき、同会社が上記の独占力・特権等を利用して不当な利益を実現し、あるいはユニバーサル・サービスが実現できないなどのことが発生するかもしれない。その場合に、(特殊会社制度等に基づく)監督・規制権限なしでは、政府当局は与えられた責務を果たすことができない。この理由で、上記3会社を特殊会社としてこれに規制を課し、監督を加える必要がある。』ということになるであろう。

D．監督・規制と市場競争の間の矛盾

上記のように述べると、公的「目的」から生ずる監督・規制の必要と、参入・退出の自由を含む市場競争のパワーを発揮させることとの間には、矛盾が存在するように見える。この点をどのように解決すればよいのであろうか。

筆者は以下のような方向で解決できると考えている。まず第1に「過剰規制」の弊害が2つの異なった原因から出てくることに注意したい。第1の原因は文字通りの過剰規制、すなわち、本来規制を課すべきでない事項について、「過去からの慣習や何らかの正当化できない理由」によって規制が課せられる場合である。第2の原因は上述した「グレイゾーン」の問題、すなわち「規制を課せられるか否か、課せられた場合にどのような結果が生ずるかが事業者にとって事前に不明確であるために、創造的な企画の芽が摘み取られる」という問題である。通信産業の発展のためには、この2つの原因を双方とも取り除く必要がある。そのための具体的な方策を、政府当局に対する要望の形で以下に述べておこう。

まず、政府当局の規制が事業者の業務のどの範囲にまで及ぶべきかは、規制の必要性自体にかかわる基本的問題である。民営化前のNTTの前身は「公社」であり、またその前身は「電気通信省」、すなわち政府の一機関であった。これらの歴史的経過から、1985年にNTTが民営化された直後においては、政府当局による監督・規制がNTTの事業活動全般に及ぶのは当然であるとする暗黙の了解があったように思われる。その後米国をはじめとする先進諸国の経

する他省庁の同権限に優越する旨の規定も無い。したがって形式的には、NTT(あるいは通信事業者一般)の独占要因にかかる規制権限(上記「指定電気通信設備」に関する場合を除く)が、郵政省でなく公正取引委員会にあるとする議論もあり得る。

験から、自由な市場活動が事業者の創意工夫を刺激し、そこから産業成長の活力が出てくる事実が認識され、NTT に対する監督・規制の考え方も変化してきた。現在では、事業者活動は原則として自由化されることが望ましく、NTT への監督・規制は、その広範・多様な諸活動の中で、放置しておいたのではユーザの便益・産業の発展の見地から望ましくない結果が予想される場合に限られるべきとする考え方が有力になっている。つまり原則自由とし、規制は例外であるとする考え方である。現在時点において、この考え方がすべての人に支持されているとは言い難いが、過去からの趨勢をみると、その支持者が次第に増加することは間違いないであろう。

E . 分割・再編成後の監督・規制体制の問題点とその解決方策

この見地から NTT 会社法の規定を見ると、郵政省による監督・規制が、持株会社・両地域会社の「重要事項の認可」という一般的・包括的な形になっていること自体が問題である。従来の考え方からすれば、政府当局の監督・規制が「重要事項」に及ぶのは当然であるとされるかもしれない。しかしながらそれは、上述の「原則自由・規制例外」と相容れない。古くからの慣習・常識が、時代の変化とともに生じた新しい産業環境に適合しなくなったのである。したがって、政府当局に要望する第 1 の事項は、現在の会社法が規定する一般的・包括的な監督・規制に代え、真に規制が必要な事項についての個別的・具体的な監督・規制へと方向転換することである。

確かに今回の NTT 分割・再編に際し、長距離通信を担当する NTT コミュニケーションズ(と KDD)を特殊会社の制約から外したことは、上記の方向に沿った改革である。しかしながら、通信分野における技術進歩と産業環境の変化は加速している。日本の長距離通信市場への競争導入は、米国において MCI が 1969 年にシカゴ・セントルイス間の長距離市場にはじめて参入した後、15 年の年月を要した。しかしながら、日本の移動電話は、1994 年の端末売切り制の導入から 5 年後に 5,000 万加入を達成して固定網加入数に迫り¹⁶、またインターネット利用人口も 1998 年度で約 1,700 万人と推計

¹⁶ 郵政省電気通信局〔1999〕。

されている¹⁷。今後においては、地域通信やアクセス・サービス市場の変化・成長が急速に進むと予想される。これらのことを考えると、NTT 持株会社、両地域会社に対する一般的・包括的な監督・規制の体制は、早急に見直す必要がある。

そのための具体的方策として望ましいのは、NTT 法自体の改正（あるいは廃止）であろう。重要事項に関する監督・規制条項に代えて、具体的な規制目的・範囲を同法（あるいは電気通信事業法）に明記する方法である。しかしながら実際問題として、法律自体の改正には年月を要するかもしれない。その場合の次善策として、現在の NTT 法自体はそのままとし、具体的な規制目的・対象・範囲を政令あるいは省令で（典型的には、NTT 法 15 条 1 項及び 2 項にかかる具体的規定として）規定することが考えられる。その場合、実質的な監督・規制範囲が政令あるいは省令によって決められることになり、そこに規定された内容に反しない限り、特殊会社の「重要事項」は慣例的に申請どおり認可されるものとすればよいわけである。

第 2 の「グレイゾーン」の問題、すなわち具体的な企画・業務等について、それが認可されるか否かが NTT 側で事前に予想できないことが、新しい創造の芽を摘むという問題について考えよう。その解決法は、NTT（などの事業者）が、政府当局の監督・規制目的や意図・方法などを明確に知ることができるような措置を取ることである。具体的には、以下の 2 方策を挙げることができる。

その第 1 は、政府当局が事前に監督・規制の目的・意図・方策等を明示することである。そのための手段として、事項の重要度に応じ政令・省令、あるいは政府当局の通達等の文書によることが考えられる。つまり、具体的な事項が生じた後に対応するのではなく、事前にあらかじめ原則を設け、これを成文化して明示する方法である¹⁸。

第 2 の方策は、事業者から申請が行われるなど具体的事項が生じた際の政府当局による取り扱い方に関する。基本的な考え方としては、政府当局は申請された事項に関する可否等の結果だけでなく、政府当局による決定の理由や、関

¹⁷ 郵政省〔1999A〕、1 章序章 1。

¹⁸ このような規制の「文書化」の重要性については、鬼木「1996」を参照されたい。

連する諸情報（従来の経過、当事者の意見、関連する事業者やユーザの意見等）を参考資料として記録・公表することである。特定ケースにおける政府当局の決定に加え、その背景・理由等も明示されれば、その分だけ「グレイゾーン」が減少し、事業者側で政府当局による監督・規制の方針・方策がより分かりやすくなり、したがって次の機会に事業者が新しい企画を立てるための見込みをつけやすくなるからである。つまり一言でいえば、「規制による不確実性・リスク」が減少するからである¹⁹。

従来において政府当局は、事業者から新しい申請等が提出される場合には、まずその内容について非公式に説明を受け、もし何らかの理由で申請等が出されてもそれを認めることができない場合には、申請の提出自体を差し控えるよう示唆してきた。この方策は「申請の却下・拒否」という事態を避け、申請当事者である事業者にダメージを与えない「暖かいやり方」と考えられてきたが、しかしそれは大きな欠点を持っている。事業者の申請内容や、それに対する政府当局の決定や考え方が公表されない結果、将来において「不確実性・リスク」が残ってしまうからである。これに対し、申請が形式的に提出・公表され、可否いずれの場合についてもその理由を政府当局が公表すれば、それは将来において一つの参考資料になる。このようなケースを積み重ねてゆくことによって、事業者側では政府当局の監督・規制に関する考え方を知り、また政府当局側でも前例を参考にしながらそれを改良して、より望ましい監督・規制を実施することができる。つまり両者にとって「学習効果」が出てくるのである。

F．監督・規制内容の記録・公開の重要性

法律・政令・省令・通達など政府当局側の文書によってまず事前的に監督・規制のルールを明示し、かつ個別ケースについて政府当局の判断・理由等を事後的に文書で明示することによって「規制の不確実性・リスク」を減少させ、事業者の創造性を伸ばすという方式は、司法分野における法律と判例の関係に似ている²⁰。日本では、これまで裁判所で争われるのは私法分野の案件が大部

¹⁹ この種の情報公表の重要性について、同じく鬼木「1996」を参照。

²⁰ 最近において規制緩和との関連で、「事前規制から事後規制へ」と言われることが多いが、筆者は本文に述べた理由から、これには賛成できない。従来の

分であり、電気通信事業法や会社法など公法分野のケースは皆無に近かった。将来において司法的手段が通信産業の監督・規制について使われるか否かは分からないが、上記のような「司法的手続き」の有用性は明らかである。この方式による案件の処理が増大することが望ましい。

この点について特記したいのは、1999年1月に郵政省電気通信局が取り扱った「NTTドコモによる料金割引」に関する決定である²¹。このケースにおいては、従来の例と異なり、郵政省とNTTドコモがそれぞれ自己の主張を公表し、かつ郵政省においては聴聞手続きをも使用して、ケースの内容を実質的に公開した（ただし聴聞会合自体は非公開であった）。筆者の知るかぎり、通信分野において政府当局と事業者がそれぞれ文書によって所見を明らかにして本格的にケースを争ったのは、本件が最初ではないかと思う。本ケース自体はNTTドコモの価格割引が当局によって否定されるという結果に終わったが、その決定自体の是非の検討は本稿の問題ではないので別の機会に譲りたい。ここで繰り返し強調しておきたいのは、本ケースの検討結果が文書記録として残ったので、規制当局と事業者双方にとって将来の参考資料として使えることである。この結果が実現したことについて、日本の通信産業のために欣快の念を禁じ得ない。従来の慣例に反するにもかかわらず、NTTドコモの担当者が自社の立場を公開の場で主張したこと、これを受けて郵政省の担当者が政府当局の考え方を同じく公開の場で説明したことを高く評価したい。将来においても、多数の案件について本ケースのような検討記録の集積がなされることが望ましいと考える。

参考資料

鬼木甫〔1996〕、「情報通信産業における競争と規制——日米比較と規制情報の伝達」、『ジュリスト』、No.1099、1996年10月15日号、pp.18-28。

「事前規制」が望ましくないのは、それが一般的・包括的であったからで、必要なことは事前規制内容が具体化・文書化されることである。また「事後規制」についても、文書化・公表が必要である。問題は事前規制・事後規制の選択ではなく、規制内容の具体化・文書化（客観化）・公開性の有無にある。

²¹ 本ケースの経過については、郵政省「1999B」および同〔1999C〕を参照されたい。

郵政省〔 1 9 9 9 A 〕、『平成 1 1 年通信白書』 1 9 9 9 年 6 月、大蔵省印刷局。

郵政省〔 1 9 9 9 B 〕、『料金変更命令に係る聴聞の開催』 1 9 9 9 年 1 月 5 日、

<http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/990105j601.html>

(1 9 9 9 年 8 月 1 0 日閲覧)。

郵政省〔 1 9 9 9 C 〕、『電気通信審議会電気通信事業部会第 1 6 9 回会議議事
要旨』 1 9 9 9 年 1 月 2 2 日、

<http://www.mpt.go.jp/policyreports/japanese/telecouncil/denki/90209>

[h01.html](http://www.mpt.go.jp/policyreports/japanese/telecouncil/denki/90209h01.html)、(1 9 9 9 年 8 月 1 0 日閲覧)。

郵政省電気通信局〔 1 9 9 9 〕、『移動電気通信事業加入者の現状(速報)(平成
1 1 年 7 月末現在)』、

www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/990806j601 (1 9 9 9 年

8 月 1 0 日閲覧)。

図 2：将来の NTT 業務の上下階層区分

――業務の重点が下層から上層へ遷移する傾向

階層区分	業務内容
上部層 (コンテンツ)	私的情報 公共情報・広域情報・共有情報
中間層 (管理・連携)	アプリケーション ユーティリティ ネットワーク
下部層 (インフラ)	設備・回線(アクセス、中継) 回線等設置用スペース



重点遷移

E-mail: oniki@iser.osaka-u.ac.jp

Web: <http://www.crcast.osaka-u.ac.jp/oniki/>

「NTT の分割・再編成――持株会社・特殊会社方式をめぐる」、『国際経済労働研究 Int'lecowk』、No.892、1999 年 8 月、pp.23-32。