

インフラレベルから見た通信と放送の融合——上下分離による競争環境の整備について (詳細版)¹

鬼木 甫

大阪学院大学経済学部

2002年9月

I. まえがき

I T 社会の実現を目指して、「通信と放送の融合」が言及されることが多い。これまで電話とラジオ・テレビはそれぞれ独立の産業であり、消費者も両者は別個のサービスと考えていた。しかしながら、デジタル技術の発展によってインターネットが急成長し、文字・音声・画像などの情報を特定あるいは不特定の相手に送ることが可能になった。近い将来、広帯域（ブロードバンド）インターネットによって、高画質のビデオ映像も送ることができると予測されている。放送分野でも、衛星デジタル放送による双方向放送・データ放送など、通信の要素を加味したサービスが始まっている。また「サーバ型放送」²が実現すれば、番組の選択や視聴時間の配分が柔軟にできるようになる。「通信と放送の融合」とは、「両サービスがそれぞれの特徴を生かしながらインターネットを媒介としてサービス範囲を拡大し、長期的には両者が一体化すること」を指す。

通信と放送の融合によって、消費者（一般企業・政府など「情報サービスの最終消費者」を含む）は2種類の便益を受け取る。その第1は直接の便益であり、消費者が通信、放送、あるいはその中間の形体を含め、自分の好むメディアで情報を受け取り、また自分の好むメディアで情報を伝達することから得られる。それは、消費者によるメディア選択の自由度の増大を意味する。

第2の便益は、通信と放送の融合によって情報産業一般の活動範囲が広がり、技術進歩が加速され、その結果、高度で使いやすいサービスが低価格で利用可能になり、コンテンツも豊富に供給されることから生ずる。それは、I T社会の実現と同義である。つまり通信と放送の融合は、I T社会実現のための要件とすることができる。

戦前・戦中の通信・放送は、政府活動の一部であった。両産業は、戦後において政府から独立した後でも、政府の強い規制と手厚い保護の下に置かれていた。1980年代から両産業とも少しずつ自由化され、新しいサービスが供給されて通信と放送の融合に向かう動きも見られるようになった。しかしながら2000年代に入った現在でもなお、両産業とも、旧

¹ 本論文は、筆者による下記論文の改訂・詳細版である。本論文のディスカッションペーパーによる発表を承認された同誌編集部に謝意を表す。記：鬼木甫「インフラレベルから見た通信と放送の融合——上下分離による競争環境の整備について」日本オペレーションズ・リサーチ学会『オペレーションズ・リサーチ』47巻11号（2002年11月）掲載予定。

² 放送番組の全部あるいは一部を大容量記憶装置に記憶させ、視聴者が自分の好む時間にこれを再生して視聴するサービス。まだ高価だが、初期段階の製品がすでに市販されている。

来の事業者による「インフラ独占」が残っている。その結果、外部からの参入が拒まれ、あるいは新規事業者が既存事業者と同じ土俵・共通ルールで競争することができず、両産業の成長と融合を阻害している。つまり、通信と放送の融合にはまだ障害が残っており、その実現には、消費者の利益を目的とする政策措置が必要である。具体的には、通信・放送両産業において、独占要因を持つインフラ供給と、市場競争に適するサービス供給を分離し、その上でそれぞれの特色に適する供給方式を実現するための政策措置、すなわち通信・放送サービス供給の「上下分離（垂直分離）」が必要と考える。本稿の目的はこの点を明らかにすることである。

II. 通信・放送産業のインフラと階層構造

通信・放送のインフラや設備について、読者はすでに大体の知識を持っておられるだろう。たとえば電話では、ユーザの電話端末から電話線（アクセス回線）を経て通信事業者の交換機に接続し、中継回線を通じて目的とする相手の端末まで回線がつながる。インターネットの場合も電話と似ており、ユーザ手元のコンピュータ等から、電話線あるいは同軸ケーブル・光ファイバーを経由してインターネット接続事業者（ISP）などのルータにつながり、そこからインターネットに入ってデータが送受される。次に放送の場合には、放送局で作成した番組が専用回線等で送信アンテナに伝えられ、電波に乗って各家庭のテレビ受信機に流される。

上記は常識的かつ直接的な捉え方だが、通信・放送産業の競争をインフラの側面から考察するためには、まず両産業における業務の「上下階層構造（レイヤー構造）」を明らかにする必要がある³。図1を参照されたい。同図の下半分は、通信・放送用スペースや設備などの「インフラ」を示し、また上半分はネットワークやコンテンツなど、インフラを活用して情報を送受信するための「(上部) サービス」を説明している。●図1をこの付近に入れる●

通信の場合、電話とインターネットは共通のインフラを使用する。これを図1の区画を下から上に辿って説明しよう。通信回線の敷設には、どんな場合でも、地上・地下・海底などの「公共スペース」に建設された「設備」が必要である。図1では、共同溝、下水溝、電柱間スペースなどの例が示されている。このようなスペース・設備に、銅線や同軸ケーブルや光ファイバーなどの通信回線が敷設され、音声や、インターネット用データであるIPパケットなどの通信内容が伝送される。これらの公共スペース・設備・回線などが、通信用の「有線インフラ」である。

³ 通信・放送産業の階層（レイヤー）構造を中心とする同産業組織・規制等の考察や既存事業者の上下（垂直）分離の提案は、現在ではすでに多数の研究者によっておこなわれており、各国政府・国際機関でも検討の対象になっている。たとえば、林[2000]・池田[2001]を参照。1990年代中葉の「NTT再編」との関連で筆者がおこなった「上下分離が合理的な産業組織であることの指摘」や「NTTの上下分離の提案」等については、鬼木[1994]、[1996A]、[1996Bの7-8章]、[1997]を参照。本稿は上記に続く上下分離の提案だが、「インフラ独占」から生ずる問題に集中して論じている。

次に地上放送の場合には、電波を使うので、送受信のアンテナによって放送データを伝送する。しかしながらこの場合でも、電波は「地上電波スペース」と呼ばれる公共スペースを使用する。(地上電波スペースには容量の限界があり、限界以上の電波を発信すると混信を生ずる。) また衛星放送の場合には、電波スペース、衛星軌道スペースに加えて、衛星(本体)やトランスポンダなどの設備が必要であり、これらは放送用の「無線インフラ」である⁴。

なお図1では、通信・放送用インフラとして、主に情報「伝送」部分を表示し、情報の変換・接続部分は省略している。ネットワークが拠点(ノード)と回線(リンク)で構成されていると考えるとき、情報伝送をおこなう回線部分の役割を強調するのである。その理由は、伝送用インフラの建設には(上に述べたように)何らかの「公共スペース」を必ず使用しなければならず、そのためその供給から独占要因を除去することが不可能であるのに対し、拠点インフラ(たとえば交換機・ルータ・アンテナや局舎などの建物)には公共スペースの使用が必須要件でないからである。

電話サービスのうち移動通信(携帯電話)は、放送と同じく無線インフラを使う。携帯電話では、携帯端末から地上電波を使って最寄りの移動通信事業者アンテナにアクセスし、同事業者のネットワークを経由して通信する。放送の場合には情報が一方に伝達されるだけだが、携帯電話の場合には、相手との双方向通信になる。

図1では簡単化のため、いくつかの重要なケースが省略されている。まず、携帯電話を使うEメールやWebサービスが表示されていない。次に、最近急成長中の無線LANも入っていない。これらは地上電波を使うインターネット・サービスであり、図1に表示する場合には、地上電波の区画④の上部に入ることになる。

次にケーブルテレビは、同軸ケーブルなどの通信回線を使う有線放送であるから、図1では、電流・光という媒体の区画⑤の上部に入る。また衛星と衛星用電波は、放送だけでなく通信目的にも使用されるが、この場合には、衛星用電波⑥の上に、「衛星通信サービス」が置かれることになる。この他にも、図1に付け加えることができるサービスは数多い。

従来において通信・放送産業は明確に区分され、それぞれが固有のインフラを保有し、これを使って通信あるいは放送サービスを供給していた。代表的な通信事業者であるNTTは、地下に「どう道(通信回線用のトンネル)」を建設し、地上では電柱を建設(あるいは電力会社から借用)して電話サービスを供給してきた。最近では同じ設備を使って、インターネット・サービスにも進出している。このように、図1の区画の各サービスを、上から下まで一括して単一の事業者が供給することを「上下統合(垂直統合)」と呼ぶ。放送産業では、NHKと民間放送事業者(民放)が、政府によって割り当てられた電波を使用して放送事業をおこなってきた。NTTと同じく、放送事業も上下統合方式で進められている。従来は、通信・放送内容がアナログ情報のまま伝送され、また業務内容も単純であ

⁴ 無線インフラの捉え方については、鬼木[2002A]1章を参照。

ったため、すべての業務を同一事業体内で処理する上下統合方式が適していたのである。

Ⅲ. 旧来の産業組織とデジタル技術による競争の進展

通信・放送産業は、かつては政府の事業、あるいは政府が強く規制する独占事業であった。電話事業は、戦後において政府からNTT（公社）に移管され、1985年の民営化によって現在のNTT株式会社ができる。この間、電話端末の供給が自由化され、NCC（新規通信事業者）が参入し、また電話網を使用する各種のサービスが自由化された。1990年代中葉からインターネットが成長し、従来の電話用インフラはインターネットのための設備に変容しつつある。通信産業におけるこれらの変化は、NTTが独占していた業務の一部が一般に開放され、自由化される形で進行した。

他方、放送産業も、かつては（準）国営事業であった。戦後になってNHKが実質上の公益事業者としてスタートし、またこれと並んで民営の放送局（民放）が発足した。しかしながら放送事業では政府管理下にある電波の使用が必須要件である。そのためもあって、これまで（白黒）テレビ、カラーテレビ開始などの大きな変化があったにもかかわらず、放送産業は政府の強い規制の下に置かれてきた⁵。1970年代からケーブルテレビが少しずつ普及し、また1980年代から衛星放送が開始されたが、従来からの地上放送事業についてはほとんど変化がなかった。放送産業における「独占」は、「電波」というインフラが政府の完全なコントロール下にあり、また政府が地上放送事業への新規参入をほとんど認めなかったことから生じている。

上下統合された旧来の通信・放送産業における変化は、半導体・コンピュータ・ソフトウェアに代表される新しいデジタル技術によってもたらされた。デジタル技術は、通信・放送に使用される各種の機器・手段の柔軟なコントロールを実現し、また通信・放送の伝送対象自体の形式や内容（コンテンツ）も目的に応じて加工することを可能にした。そのためデジタル技術を応用する新しい機能やサービスが次々に生まれ、通信・放送産業に進入したのである。

このように通信・放送産業では、1980年代から、NTTやNHK・民放など旧来の事業者が上下統合形体のまま残る中で、「産業自由化、独占排除、規制緩和」政策が進められたのである。その間NTTの場合には、他の通信事業者と比較して規模が大きいため「独占力」が問題にされるが多かった。他方放送産業では、NHKと民放を加えた相当数の事業者が競争しているために「独占」の名称が使われることは少なかったが、新規参入がゼロに近いことから実質上の「独占」が成立していたとすることができる。

上記をまとめると、現在では、旧来の独占事業が部分的に自由化され、自由化された部分には新規参入と競争が生じている。しかしながら、通信・放送用インフラの大部分が、上下統合された旧来の事業者によって独占されているため、普遍的な公平・公正競争環境

⁵ 「言論の自由」や「放送内容の政治的中立性」の観点から、放送コンテンツ自体に対する政府規制は控えられたが、事業面では放送免許・電波使用免許などによる強い規制が課された。

はまだ実現していない。インターネットのように消費者に近いサービス分野の成長が著しいので、有線・無線インフラの「独占」はあまり目立たないかもしれない。また新しい技術とサービスの進展や公平・公正競争原理の浸透が「インフラ独占」を緩和している一面もある。しかしながら、インフラ独占による競争阻害効果は依然として大きい（次節で詳しく述べる）。つまり新しい技術とサービスは、IT社会実現の必要条件ではあっても十分条件ではないのである。

IV. 「インフラ独占」による競争の阻害

A. インフラ独占と内部補助

新しい技術とサービスの成果を最大限に生かし、通信と放送の融合を実現してIT社会を早期に実現するためには、何よりも「競争の促進」が必要である。そのためには、新規参入機会と公平・公正な競争環境（level-playing field と fair competition）の実現が要件となる。これらによって、現存の事業者、潜在的事業者の双方による創意工夫と経営努力を引き出し、消費者すなわち国民全体の利益を実現できるからである。

しかしながら、通信・放送産業では、歴史的な理由から、通信・放送の融合に必要な競争環境がまだ実現していない。その理由はいくつかあるが、本稿では、「インフラ独占」を考察する⁶。

通信・放送産業における競争を阻害している主要な原因の1つは、既存事業者によるインフラ独占と、そこから生ずる「内部補助」にある。これを、インターネット・サービス市場の例で説明しよう。旧来の既存事業者であるNTTは、図1のレイヤー構造のうち、通信インフラであるスペースや設備などのサービス（ⓑとその下方の部分）と、インターネットのためのIPパケット伝送サービス（ⓓ部分、ISP業務）の双方を供給している。インフラ部分はNTTが独占的に保有するが、その一部をNTT自身で使用し、一部を他事業者に供給している。他方、IPパケット伝送業務は、NTTと他のISP事業者との競争状態にある。このような産業構造下では、NTTが自身の利益のために、競争相手のISP事業者に対し独占力を行使して高いインフラ使用料を課し、そこから生ずる利潤によって、自身のIPパケット伝送サービスを競争相手よりも安価に供給することが可能である。これを「インフラ独占体によるインフラからサービスへの内部補助」と呼ぶ⁷。

⁶ 通信・放送産業は大規模・複雑であるため、そこには複数種類の「独占」が存在し得る。消費者（電話加入者や放送視聴者）の大部分を自己の顧客として囲い込むことから生ずる「市場シェア独占」が広く知られており、一般の産業における（供給）独占に相当する。しかしこのほかにも、通信・放送産業の特色から生ずる独占が存在する。消費者からネットワークへのアクセス手段を独占する「ボトルネック独占」や、ネットワーク上で情報伝送方式が事実上の、あるいは公的規制によって標準化されることから生ずる「プラットフォーム独占」である。後者の例は、インターネットのIP方式、標準放送方式、マイクロソフト社が支配するコンピュータOSの方式（Windows方式）などである。これらの独占から生ずる競争阻害の可能性については、それぞれの特色に即した考察が必要であろう。本稿では「インフラ独占」のみを問題にしている点に留意されたい。

⁷ NTTのISP事業部門によるNTTインフラの使用は、もとより「同一企業体内の取引（internal transaction）」であり、その市場価格は存在しない（NTTの内部価格は付けられているかもしれないが、

このような内部補助のために、NTTと競争する一般のISP事業者は、しばしば苦しい立場に追い込まれる。NTTのISP部門よりも高いインフラ使用料を支払いつつ同部門と競争しなければならないからである。極端な場合、当初ISP事業者（ベンチャー）がリスクを承知で新規サービスであるIPパケット伝送業務に進出し、同業務が有利であることを実績によって示した後に、NTTが、「内部補助を活用」して後追いで同業務に進出することも可能である。いずれにしても、ISP業務において、NTTのISP部門が一般のISP事業者よりも有利な立場を占める。そのために、同業務への新規参入の誘因が損なわれ（退出誘因が強くなり）、競争が阻害される。長期的には同業務に「シェア独占」が成立し、インターネット・ユーザーは高いサービス価格を支払うことになる。消費者のインターネット使用意欲は減退し、インターネット・コンテンツ供給事業者のビジネス意欲も低下する。これが上下統合されたインフラ独占体の内部補助による競争阻害の典型である⁸。

放送事業の場合には、政府当局が地上電波の供給と放送事業の実施をコントロールしており、両者について新規参入をほとんど認めていない⁹。また、地上電波の使用料は実質的にゼロである。したがって、地上放送以外の放送事業（たとえば衛星放送事業）への新規参入は経営的に不利になりがちである。またこれらの結果、放送産業の側から通信・放送の融合に向かう動きは鈍くならざるをえない。

B. 競争阻害のケース

インフラ独占と垂直統合から生ずる競争阻害の例として、最近マスコミに報じられたいくつかのケースを述べよう。第1は、2002年7月の「大手ISP事業者であるI I J社と電力事業者との提携の動き」である¹⁰。多数の専門家がその高い技術力と経営能力を認めており、かつ成長中のインターネット・サービスを供給しているI I J社が、コア・コ

公表されない)。したがって、一般のISP事業者に対するNTTのインフラ供給価格が、上記内部価格（が存在するとして、それ）よりも高い「独占価格」であるとする証拠は無い。しかしながら、外部事業者へのインフラ供給価格を内部価格よりも高い水準に設定すること、あるいはそもそも内部価格を設定しないことは違法ではない。他方、株式会社であるNTTの経営者には、利潤最大化のための経営方針を採用する責務がある。これらのことは「内部補助」の存在を推定させるものである。なお本稿の所論は、現行法規とそれに基づく規制内容から生ずる産業構造自体が内部補助を誘発し、公平・公正競争を阻害する可能性が高いことを指摘しているのであり、この意味でそれは、NTTの上記行動自体というより、規制当局ひいては立法機関である国会に向けられている。

⁸ インフラ独占と垂直統合が競争を阻害することは、通信・放送をたとえば「高速道路」交通とくらべてみれば理解しやすい。歴史的経過から、高速道路は道路公団によって保有・提供されており、高速道路のユーザ（たとえばトラック・バス事業者）との垂直統合は幸いにも存在しない。もし道路公団がトラック・バス事業を兼営（垂直統合）し、自身のトラック・バスには高速道路を（自己施設の使用という理由から表面上）無料化し、他方一般のトラック・バス会社からは通行料を徴収したとすれば、どのような結果を生ずるだろうか。読者は容易に答を出されることと思う。なお、交通における道路公団は、本稿の問題では「公社（V節で提案する）」に相当する。2002年夏に進行中の道路公団「上下分離」の議論は、本稿で言えば「公社」の経営形体・同効率化の問題に相当するものであり、本稿で考察する上下分離とは異なる問題である。

⁹ 地上アナログ放送のデジタル放送への転換という変革時においてさえも、新規参入を認めていない。

¹⁰ 日本経済新聞[2002B]。

ンピタンスの経営原理に反してまで通信インフラを保有する電力系事業者との提携の道を選んだ主たる理由は、上記の「イコール・フッティング（公平競争）の欠如」にあったのではないかと推測される¹¹。

第2は、「危うしネット事業者」という日経B Pの記事である¹²。NTTなど通信事業者系のインターネット接続事業が、（内部補助を利用して）ユーザに対する接続料を大幅に割り引いた結果、N I F T Yなど旧来の大手接続事業者の経営が危機に瀕していると報じている。第3に、日経バイト誌のホームページでは、「ブロードバンドの選択肢を狭める都心に張り巡らされた共同溝」のタイトルで、幕張ベイタウンの共同溝にNTT東日本が出資しているため、その共同溝を使う光ファイバーの供給先がNTT東日本に限定されることになり、同社の光ファイバー使用価格が高いため、住民主導のインターネット・インフラ導入計画が阻害されていると報じている¹³。

なお放送産業とりわけ地上放送においては、前記のようにインフラと上部サービスの完全な垂直統合が維持されているため「上部サービス階層への新規参入」自体が存在せず、したがって「インフラ独占から生ずる公平競争の阻害」が生ずる余地もない。つまり放送産業の現状は、上部サービス階層での活発な競争から遠く離れた状態にあり、このことは、放送産業の成長・発展の阻害要因になっていると考えられる¹⁴。ただし、衛星通信・放送事業においては上下分離が実現しているため、「上部サービス階層」で新しい試みが見られる¹⁵。

C. 低すぎるインフラ価格の問題

上記は、通信・放送事業に使われるインフラが「インフラ独占事業者」によって高価格で提供される場合だが、逆に低すぎるインフラ価格、極端な場合はゼロ価格による提供も問題である。これは、通信・放送インフラが、行政機関などによって供給される場合に見られる。その例として、日本経済新聞の「国土交通省による光ファイバーの低料金開放」記事を挙げるができる¹⁶。同省が道路や河川堤防に敷設している光ファイバー網を、低料金で民間の通信事業者に開放することが報じられている。一見するだけでは、低価格の光ファイバーの供給が通信事業者の経営を助け、I T 社会の実現を加速すると結論されるかもしれない。しかしながらこれは必ずしも正しくない。

¹¹ もとより、現在のマクロ経済の不況・I T 不況が、ベンチャーからスタートしたI I J社に対して、既存の大企業より強い圧力を与えていることは考えられる。もし現在が好況期であったならば、I I J社は依然として独立独歩の道を歩んでいたかもしれない。しかしこれらは景気循環要因の影響についてのことであり、本文の所論、つまりインフラ独占が公平競争を阻害する可能性が高いことを否定するものではない。

¹² 日経B P[2002]。

¹³ 日経バイト[2002]。

¹⁴ 上部サービスの一部である「放送番組作成」の分野では一部に競争が存在する。しかしここでは、インフラ独占（とは異なるが、ある程度それ）と類似する公平競争の阻害要因が見られるようである。

¹⁵ その例として日本経済新聞[2002C]は、「通信と放送の融合」の例として、BS放送用のアンテナを活用する衛星通信の開始について伝えている。

¹⁶ 日本経済新聞[2002A]。

光ファイバー網は、それが国土交通省によって供給されるか、あるいは民間事業者によって供給されるかを問わず、コストを支払って建設される（国土交通省による供給の場合は、税金で建設コストを負担している）。したがって、所得配分という点では、国民（消費者）が低価格の光ファイバーのコストを自ら負担しているのであり、そのかぎりでは得失はない。

次に産業間の資源配分という点から見れば、低価格の光ファイバー供給によって通信産業の投資が増加する分だけ、どこか他の産業で投資が減少する。したがって、通信産業の成長（とその結果としての IT 社会の実現の加速）によるプラス効果と、他産業でのマイナス効果の比較の問題になる。光ファイバー投資にかかるリスクとそれが成功したときのプラスの外部性の存在という 2つの理由から、民間事業者による光ファイバー投資は、社会全体にとっての長期的な最適水準を下回る可能性が高い。したがってこの点からすれば、プラスの効果が大きく、そのかぎりでは「公的施策による光ファイバーの低価格供給」に意味があると言うことができる。

しかしながら、さらに考慮を要する問題がある。それは、光ファイバーを低価格で供給することが、光ファイバーに関連する経済活動に不要の攪乱を与えることである。第1に国土交通省は、低価格から生ずる光ファイバーへの超過需要を解決するため、裁量など何らかの非市場的方式によって光ファイバーのユーザを選択しなければならない。しかしながら同省が消費者に最大の便益を与えるユーザを選択できるとはかぎらず、誤った選択（たとえばファミリー企業を優先する）をした場合には、光ファイバーの利用効率が落ちることになる。第2に、実際のコストよりも低価格で光ファイバーが供給される結果、その光ファイバーよりも効率的だがコストどおりの価格で供給されている他媒体の供給機会を奪うことになるかもしれない¹⁷。第3に、コスト以下の低価格は、光ファイバーのユーザによる事業採算を誤らせる。光ファイバーが低価格で供給されるために実現できた「見掛けの上だけ採算がとれている事業」が、他のより効率的な事業機会を奪うことになる。また、将来において光ファイバー価格が市価水準まで上昇したとき、あるいは供給サービス価格が下落したとき、そのような事業はたちまち困難に際会することになる。上記のように、低すぎる光ファイバー価格は、複数の側面で光ファイバーのユーザをミスリードするのである。

結局光ファイバーを低価格で供給することの是非は、上記のプラス・マイナス効果を総合して判断しなければならない。マイナス効果が大きい場合、光ファイバーの低価格供給が、IT社会実現の加速という当事者の意図に反して、ネットでマイナス効果を生むこともあり得る。

¹⁷（光ファイバーでなく）電波についての場合だが、下記の例がある。「電波資源が極端な低価格（実質上ゼロ）で供給されているため、現在のように光ファイバーが安価・大量に供給される時代においても、2点間の固定通信に電波を使用するケースが多数残っている。」社会全体の観点からすれば、希少化しつつある電波をなるべく節約するため、光ファイバーによって電波を代替することが望まれるが、電波の「人為的低価格」がその障害になっているのである。

一般にIT社会実現の加速などの政策は、(本稿提案のような)競争環境の推進など「長期的・全般的」手段によって実施することが望ましい。一部の光ファイバーの低価格供給のような「部分集中型」方策は、経済市場に攪乱などのマイナス効果を与えるので望ましくない。上記の場合、国土交通省は、正しい価格(後に述べる「均衡価格」)で光ファイバーを供給すべきである¹⁸。

なお同様のことは、地上放送事業にも当てはまる。この場合は、放送事業者に電波使用权が実質無料という極端な低価格で与えられ、既得権益を生じている。その結果、第1に、放送事業に対する新規参入が困難になる。(もとより現放送事業者を排除して新規参入を実現させることはできるが、これは政府が選択する方針になっていない。)第2に、現存の放送事業者が、電波資源のコストについて、安価な光ファイバーのユーザがミスリードされたのと同様にミスリードされる。実際には、地上放送用の電波が数十年にわたって無料で使用されてきたので、現在の放送事業は、電波が無料であることを前提として成立している。つまり、無料電波によって、実際は採算に合わないかもしれない放送事業(事業方式・内容)が長期間にわたって存続していることになる¹⁹。²⁰

V. 上下分離による競争環境の整備²¹

A. 競争と独占供給への上下分離

前節で述べたように、現時点における通信・放送インフラの供給は、公平・公正競争を阻害し、通信・放送の融合とIT社会の実現を遅らせている。本節以下では、この現状を是正するための方策を考える。

まず第1に、通信・放送インフラは、「**均衡価格、(インフラの需要・供給が一致する価格)**」で供給される必要がある。実際の供給価格が均衡価格よりも高ければ、インフラを利用する多数の通信・放送事業(たとえばISP事業)が委縮する。他方、実際の供給価格が均衡価格よりも低ければ、前節で述べたようにプラス・マイナスの両効果をもたらすが、

¹⁸ 細かなことになるが、一般に既存の光ファイバーの「均衡価格」がその建設費に等しいとはかぎらない。理由は省略するが、この場合において消費者の利益を(次善的に)最大にするために、国土交通省は、「すでに建設された光ファイバーに対する需要が供給を満たす価格水準(均衡価格)で光ファイバーを供給し、均衡価格と実費との差から生じる差益あるいは差損は国庫に帰せしめる」べきである。つまり、安すぎる光ファイバー料金を均衡価格水準まで引上げ、税金による光ファイバー建設費を(たとえ部分的にでも)回収し、(必要であれば)回収分を「IT社会の実現を加速する全般的施策」(たとえば、ブロードバンド投資減税)に振り向けることが望ましい。

¹⁹ ただし本稿は、放送サービスがすべて経済原則にしたがって供給されるべきことを主張しているのではない。本稿が主張しているのは、経済原則にしたがって供給される放送サービスと、経済原則によっては供給できないが公共的な理由から必要な放送サービスを区別し、後者のみを税金等によって負担する制度が構築されるべき、ということである(詳しい議論は省略する)。

²⁰ 日本の通信・放送サービスの価格(民放についてはコマーシャル広告の価格)が、技術面では遜色ないにもかかわらず他先進国と比べて相対的に高い理由の1つは、本文で述べたように、通信・放送インフラの価格が均衡価格から乖離していることから生ずる無数の攪乱・低効率の集積にあると考えられる。

²¹ 本稿で主張する「上下分離」方策は、政府当局においてもすでに検討されている(たとえば、総務省[2002C]3章の3、産業構造審議会[2002]4章の1)。しかしながらそこでは、本稿のポイントである「インフラの独占供給から生ずる競争阻害要因の是正」が明確に述べられていない。

原則として通信・放送インフラは「均衡価格」で供給し、IT 社会実現の加速などの政策目標は、より適切な他の手段によって実現することが望ましい²²。

第2に、通信・放送インフラを均衡価格で、かつ公平・公正競争環境下で供給するためには、両産業の各階層（レイヤー）を、競争に適するサービスと、独占的に供給せざるを得ないサービスに区分することが必要である。もとより、できればすべてのサービスについて独占を排し、競争環境を成立させることが望まれる。しかしながら通信・放送用のインフラは、公共スペース自体であるか、あるいは公共スペースを使って建設される設備であるため、そこに通常の商品やサービスにおけるのと同じ意味の競争環境を成立させることは不可能である。

図1右端のコラム「供給形体種別（目標）」にしたがって、上下分離区分を示そう。有線インフラについて「スペース・設備」階層とそれより下の階層、無線インフラについて地上電波・衛星用電波とそれより下の階層を、「独占供給領域」と呼ぶことにする。また、独占供給領域に入らない上部階層を「競争領域」と呼ぶことにする。ただし有線インフラにおいて「媒体」階層に入っている銅線・同軸ケーブル・光ファイバーなどの通信回線まで独占供給領域に属するとして扱うことが適当な場合があることに留意されたい。以下の議論のポイントは、独占供給領域のサービスと競争領域のサービスを明確に区別し、それぞれに適する供給形体を考えることにある²³。

B. 価格受容原理による均衡価格の実現

それでは、独占供給領域に属するスペース・設備（あるいは場合によっては通信媒体）などのインフラを「均衡価格」で供給するには、どのような供給方式を採用すればよいであろうか。まず、下記の点に注目されたい。第1に、これらのインフラの大部分は、政府などの公的機関、あるいはNTTのように公的性格を一部に保有する組織によって保有・供給されている。第2に、これらのインフラについては、短期間の供給量が固定されている。もとより長期間をとれば、技術進歩や設備増設によってインフラの実質的供給量を増大させることができる。しかしそのためには、時間と資金投入が必要である。ここではまず、インフラ供給量が固定されている短期の場合を考える。（長期的なインフラ供給（建設）の問題は後に検討する。）

供給量が固定されているインフラ（あるいは一般の財・サービス）を均衡価格によって供給するためには、まず、インフラ・サービスの市場がオープンであること（たとえばど

²²前節で述べたように、通信・放送インフラへの投資の加速が別途必要とされる（たとえばブロードバンド・サービスの早期実現のために）のであれば、一部のインフラ（たとえば光ファイバー）の価格を均衡価格から乖離させるような「部分政策」を避け、通信・放送産業全般に「薄くかつ広く」適用される方策（たとえば競争環境の整備、投資減税）を選択することが適切である（詳しい議論は省略する）。

²³ 現行の電気通信事業法が定める第1種、第2種事業者の区別は、おおむね本稿の独占供給領域、競争領域の区別に対応している。ただし前者は事業者についての区別であり、後者はサービスについての区別であることに注意されたい。現行法は、第1種事業者に独占供給・競争領域の両サービスの（垂直統合による）供給を認め、第2種事業者には競争サービスの供給のみを認めている。なお総務省[2002B]4章は、第1・2種事業者区別の廃止について述べているが、これを無原則に実施すると、本稿で指摘する「インフラ独占」の弊害を助長するおそれがあることを指摘したい。

の事業者でも共同溝の需要主体になり、均衡価格を支払って同スペースを利用し、光ファイバー等を敷設できること)、インフラ・サービスの供給が平等であること(需要主体つまり共同溝のユーザを価格・使用条件等によって差別しないこと)が前提条件になる。その上で、インフラの供給主体がその価格を恣意的・裁量的に定めることを禁止し、インフラに対する需要が固定供給量に等しくなる水準に価格が決定されるシステムを採用することが必要である。実際には、インフラ供給主体が、需要の高低によってインフラ供給価格(たとえば共同溝の使用料)を上下に調整し、需要が固定供給量に等しい水準に決まるような価格を選ぶことになるだろう。これを一定のルールにしたがって組織的に実施するのが「(リース)オークション」である。能動的に(独占)価格を決定せず、市場で決まる価格を受け入れる経済主体を、一般に「**価格受容者(price takers)**」と呼ぶ。本稿の提案は、独占供給領域に属するサービスは価格受容原理によって(つまり独占的でなく、競争的に)供給されるべきであるという点にある²⁴。

たとえば、有線インフラの「とう道(トンネル)」スペースをオークションで供給すれば、とう道を使用する通信事業者の間で競争が成立し、その結果オークション落札者がとう道のユーザになり、落札価格がとう道サービスの均衡価格になる。この場合には、通信事業者が、自己の事業に必要なとう道スペースに正しい価格を支払うことになるので、同事業者に対して通信回線自体の供給価格等を規制する必要はない²⁵。(ただし、通信回線市場にシェア独占が存在する場合には、通常の独占禁止規制が適用されるべきである。)

B. 「公開供給レイヤー」とその指定

インフラが上下の階層構造を持つ複数のスペース・設備(あるいは媒体)によって構成されている場合には、階層の最上部に(最終消費者の最も近くに)位置するインフラ・サービスのみをオークション等で供給すればよい。最上階層以外のインフラの供給方式・価格は、(後述する)独占供給事業者の内部活動として処理されることになる。独占供給領域の最上部に位置し、価格受容原理に基づいて供給されるインフラ階層を「**公開供給レイヤー(階層)**」と呼ぶことにする。それは、独占供給領域と競争領域の「境界線(図1では二重線で示されている)」の直下に位置することになる。

公開供給レイヤーの位置は、実際に競争が成立する範囲内で、競争領域がなるべく広くなるように(独占供給領域を最小化するように)決めるべきである。たとえば、とう道や

²⁴一般に、売り手・買い手などの経済主体が小規模であり、市場で価格支配力を持たないとき、これを価格受容者と呼ぶ。本稿の提案は、通信・放送インフラの供給主体のように価格支配力を持っている場合にその行使を禁止し、価格受容者として行動することを要求するものである。したがって(リース)オークションは、価格支配力を持つ経済主体を価格受容者に転化させる手段であると言うことができる。なおオークションは、「売手が多額の収入を得るための手段」とされることが多いが、これはミスリーディングな捉え方である。オークションで美術作品などに高価格が付けられるのは、その稀少性のためである。オークションは「最高の需要価格を提示できる買手を見出すための手段」つまり「市場をオープン化するための手段」である。通信・放送インフラをオークションで供給した場合、需要に比較してそれが希少であれば高価格を生じ(大都市の場合など)、希少でなければ低価格を生ずる。

²⁵したがってオークションで入手した「インフラ使用权」の賃貸・譲渡も差支えない。

管路がすでに既設の通信回線で満杯になっており、それらスペースのオークション供給が不可能な場合には、そこに既設されている「通信回線の容量」を公開供給レイヤーにすべきである。またアクセス回線のように、敷設スペース自体に余裕があっても、(需要とコストの関連から) 短期的な回線敷設が不利・不可能である場合も同じである。

他方、経済事情の変化にともなって公開供給レイヤーの位置が「変動」する場合もある。たとえば上記アクセス回線のケースで、従来の銅線に加え、新たに光ファイバーを敷設する可能性が生じたときには、「光ファイバー敷設用スペース」をオークションによって供給すべきである。異なる種類のインフラについて公開供給レイヤーの位置が異なることは、(たとえ両者の場所が近接していても) 何ら差し支えない²⁶。大切なのは、「すべてのインフラ供給について公開供給レイヤーが明確に指定されている」ことである。

公開供給レイヤーの指定については、もう一つ注意すべき点がある。それは、スペース・設備などのインフラが、通信・放送事業だけでなく、他の目的のためにも使用されている場合である。たとえば共同溝は、文字どおり電力、ガス、上水道などの供給用スペースにもなっている。また下水溝は本来下水排出用のスペースだが、ここに光ファイバーを敷設して同スペースの有効利用を図ることがある。通信媒体である光ファイバーについては、電力会社が電力ネットワーク制御用に使っているもの、また国土交通省が河川等の管理に使っているものの一部が、一般の通信用にも使用されている。

さらに電波は、通信・放送業務以外の多様な目的に使われている。通信・放送業務に近い電波の使い方として「自家用通信」があり、防衛・警察、防災、気象、福祉、交通などの分野で数多く見られる。また通信以外の目的のための利用、たとえばレーダーや位置測定(カーナビ用GPSなど)があり、宇宙研究分野の電波天文から家庭の電子レンジまで含めてその範囲は広い。

このように他の目的にも使用されているスペース・設備の全体について価格受容原理に基づく供給を要求するのは、制度面から困難な場合が多い。スペース・設備の通信・放送目的、他目的への配分が、非競争的に(公共的に)決められているからである。この場合の解決策として、有線インフラについては、全体スペース・設備のうち通信用に配分されたスペース・設備のみを価格受容的に供給する(たとえば電力会社所有の電柱間スペースのうち通信用部分のみのオークション供給を電力会社に義務づける)か、あるいは前記ケースと同じようにスペース・設備自体の均衡価格を決定することを断念し、その上の階層である媒体(ダークファイバーなど)を公開供給レイヤーに指定して、同媒体を価格受容的に供給することが考えられる。

²⁶ たとえば、あるネットワーク事業者が、近接する2地域(AとB)において事業を行っており、地域Aでは公開供給レイヤーが「とう道スペース」、地域Bでは「ダーク・ファイバー」であるとする。そのとき同事業者は、地域Aにおいてはとう道スペースの使用権をリース・オークションで入手し、ここに自ら光ファイバーを敷設してこれを使用する。他方、地域Bにおいては、ダーク・ファイバーの使用権をリース・オークションで入手してこれを使用することになる。その結果、同事業者は、地域A、Bを通じ、自身が使用権を持つ光ファイバーによって「情報伝送サービス」を自由に供給することができる。

電波については、その「使用権」が「免許」という形で、(実質無料ではあるが)明示的にユーザに割当てられており、有線インフラに比較して供給制度が整備されている。それゆえ電波については、そのすべてを価格受容的に供給(典型的にはリース・オークション)することが可能である²⁷。あるいは有線インフラと同様に、政府から(現行制度と同じ形で)電波割当を受けた公的主体が電波(チャンネル)使用権を価格受容的に供給することも考えられる。

C. 三原則

以上述べた提案を、「通信・放送インフラ供給の三原則」としてまとめておこう。

- (1) 通信・放送業務を、独占供給と競争の2領域に分離し、独占供給領域を可能な範囲で最小化(競争領域を最大化)する(上下分離と競争進展の原則)。
- (2) 独占供給領域の最上部(公開供給レイヤー)のサービスを価格受容的に(オークション等の手段で)供給する(価格受容の原則)。
- (3) 上記供給を、公開、無差別、公平に実施する(公平・公正競争の原則)。

6. 上下分離体制下の産業構造と事業者規制

A. 通信・放送融合の目標

図2は、上下分離体制下の情報通信産業構造、すなわち「通信と放送の融合」の結果を概観するものであり、本稿が提案する政策の「目標」を示している。図2の区画を下から上に見ると、インフラ供給、情報伝送、コンテンツ供給の事業種別が示されており、これに情報サービスの最終需要者(消費者、一般企業等)が加えられている。最下層のインフラ供給事業は、後述のように「公社」が担当する。インフラ供給階層の上に引かれた二重線は、インフラ供給事業と上部サービス事業の兼営が禁止されることを示している²⁸。●図2をこの付近に入れる●

通信・放送事業を、独占供給領域と競争領域に分けるのは、第1に、独占要因を排除できないスペース・設備(あるいは媒体)を「均衡価格」で供給し、インフラを効率的に利用する条件を整えるためである。第2に、競争領域でネットワーク事業者(情報伝送事業者)、コンテンツ供給事業者等のための自由参入と公平・公正な競争環境を実現し、技術面・経営面の創意工夫を発揮させ、競争市場のパワーによって通信と放送の融合を実現するためである。

ネットワーク事業者(情報伝送事業者)は、通信・放送あるいはその中間の形体を自由に選び、必要な情報伝送インフラを競争的に入手して事業を展開できる²⁹。従来型の放送や

²⁷ 電波の分配・割当制度の形式自体は整備されているが、その内容には問題が多い。これらを含め、電波の有効利用に関する筆者の提案について、鬼木[2002Aの1-3章]、同[2002B]を参照。

²⁸ 本稿では触れないが、「(地域に関する)ユニバーサル・サービス」や「インフラ(とくに広帯域インフラ)の先行投資」を目指すのであれば、これらをインフラ供給レイヤーへの政策によって実現することが便利であろう。

²⁹ ネットワーク事業者が「情報伝送用インフラ」を保有することは禁止されるが、その他の(通信・放送

電話・データ伝送事業、インターネット事業、さらに通信・放送の中間型の情報伝送（たとえばインターネット放送）などが自由に競争し、消費者をはじめとする最終需要者に支持されるサービスが普及することが期待される³⁰。最近注目が集まっている広帯域（ブロードバンド）サービスも、このように自由な、かつ公平・公正競争が保証される上下分離体制下で順調に開花すると考えられる³¹。

コンテンツ供給事業者あるいは消費者は、自己の必要とする情報伝送サービスを情報伝送事業者から競争的に購入できる。この場合、コンテンツ供給事業者や消費者は、自己の目的に最も有利な情報伝送サービスを利用することだけを考えればよく、極端な場合それが有線あるいは無線インフラのいずれであるかさえも考える必要がない³²。要するに競争領域の活動をインフラ供給活動から分離した上ですべて自由化し、事業者やユーザの創意工夫が最大限に発揮できる環境を作るのである。（ただし、市場シェア独占や情報伝送方式の標準化による独占から生ずる問題は別に考える必要がある。これらの点に関する考察は省略する。）

なお情報伝送事業とコンテンツ供給の「兼業」については、筆者は原則自由でよいと考えている。ただし両階層のいずれかで「独占」が生じ、独占力を保有する事業者がこれを使って公平・公正競争を阻害する場合には、そのケースに応じる「独占禁止規制」が必要であろう。またコンテンツ供給については「財産権（知的所有権）」の問題が残っているが、本稿の範囲を超える。

B. 「情報伝送インフラ供給公社」の役割——行動原理と規制

このように、「自由競争」を主眼とする競争領域の上部サービスに対し、独占供給領域の事業は、公共スペースあるいは公共スペース上に築かれた設備・媒体・チャネル等の「インフラ」を「価格受容的に（均衡価格で）」供給することを目的とする。競争領域の事業と独占供給領域の事業は、事業環境、目的、行動原理が異なるので、同一事業体による兼業

用) インフラを保有することは差し支えない。電話事業のための交換機、インターネット・サービスのためのルータ、放送・移動通信のためのアンテナや、これらのための土地・建物などがその例である。

³⁰ このような自由競争の中では、従来において放送という特別な情報伝送の性質から設けられていた「放送局の集中排除規制」の必要性は薄れるだろう。

³¹ 上下分離の結果、これまで煩雑な規制が必要であった「接続問題」や「アンバンドリング問題」の大部分が解決される。独占供給されるインフラと競争サービスが上下分離によって「アンバンドル」される結果、他要素のアンバンドリングの重要性が薄れるからである。また「接続料金」についてもインフラ部分のコスト計算にかかる難問が、価格受容型供給に基く「均衡価格」によって解決される。その結果、問題は競争領域内だけの「接続義務」「接続料金」に限定され、実際上は一般の商行為によって決めることができるからである。（道路・交通・運輸分野においては、インフラと上部サービスが分離されているので、たとえば複数の運輸事業者によって貨物が引継輸送される際の引継義務や、運賃決定について公的規制が不必要であることに類似する。）さらに消費者による「マイライン選択」も、インフラ所有の有無と離れて実施されることに注意されたい。（上記例で、消費者が自由に「宅配業者を選択」できることに対応する。）このように「上下分離」は、産業構造を合理化することによって競争の推進に貢献し、また同時に、垂直統合という不合理な産業構造下で競争を実現するために従来パッチワーク的に実施されてきた諸規制を不要にするのである。

³² 郵便を出すとき、あるいは荷物を宅配で送るとき、通常はそれがトラックで送られるか、列車・航空機を利用するかなど問題にしないことと同じである。

を禁止し、それぞれの事業を別の事業者が担当する必要がある（上下分離の原則）。

独占供給領域の業務にあたる事業者を、本稿で「**情報伝送インフラ供給公社**」（以下においては「**公社**」と略す）と呼ぶことにする。インフラ種別ごと、地域ごとに複数の公社が存在しても差し支えない。公社は何らかの公共スペースを独占的に保有・供給するが、それ以外の点では公的要因を持たないので、インフラ供給についてのみ強い規制を受ける営利会社、あるいは営利会社と非営利団体（独立行政法人など）の中間の性質を持つ組織として活動するのが適切であろう。いずれにしても公社経営の効率化は重要な問題であるが、そのための方策（公社経営の独立性・透明性、同経営資金の市場における調達、公社業務の競争受託、公社間競争の推進など）についての考察は省略し、以下では公社の目的（役割）のみについて述べよう。

公社の役割は、短期的役割と長期的役割に区別できる。公社の短期的役割は、自己の管理する情報伝送インフラを、競争領域の事業者に対して均衡価格で供給することである。そのため公社は、前記の「**三原則**」にしたがい、公開の場で、ユーザを差別せず、価格受容原理にしたがってインフラを供給する。たとえば、ある特定の地域で光ファイバーの一定容量を管理する公社が、適当な使用期間を設けて光ファイバーの使用権（ダークファイバー）をオークションで供給する。この場合の典型的な形式は、すでに述べたように「リース・オークション（使用権オークション）」である³³。

「移動通信用周波数帯」あるいは「放送用周波数帯」などの無線インフラ容量を管理する公社は、ダークファイバーの場合と同じく、その容量を通信あるいは放送事業者にリース・オークションで供給する。現在は、周波数帯（チャンネル）の使用について実質上無料の「無線局免許」が発行されている。したがって本稿は、無線局免許を、（現行の政府による直接割当てに代えて）リース・オークションで割当ててることを提案していると言ってもよい³⁴。

公社の長期的役割は、有線・無線インフラを管理し、それぞれの目的別供給量を決定することである。有線インフラの場合には、設備や媒体の追加建設によってその容量を増加させることができる。したがって公社の役割は、それぞれの種類の設備（あるいは媒体）の「均衡供給価格」と建設費を比較し、採算がとれる場合には追加設備（あるいは媒体）の建設を進め、自己の供給する容量を増大させることである。この場合、公社が利潤原理に基づいて投資に関する決定をおこなう場合には、独占利潤の実現を目的とする「投資の手控え」が生ずる余地があり、何らかの措置が必要であろう。他方、公社が利潤原理に依らないで投資の決定をおこなうとすれば、そのために何らかの「決定原理」が必要となる。これらは「社会共通インフラ建設」の問題の一部である（本稿では考察を省略する）。なお

³³ リース・オークションには、それが円滑に機能するために配慮すべきいくつかのポイントがある。詳しくは、鬼木[2002A] 3章、同[2002B]を参照。

³⁴ ここで電波割当制度の他の部分については、当面において現在の制度が継続することを前提している。ただし電波の「分配」は不必要に細分化されており、使用方式・規準等の技術要件に即した整理が必要であろう。

これに加えて、とう道や管路の建設に必要な地下スペース等の費用をどのように扱うかの問題が残っているが、現状ではこの種のスペース「転用」の時間サイクルが、設備・媒体転用の時間サイクルよりもはるかに長いので、現状（現制度）維持で差し支えないであろう。

他方、均衡価格に基づく収入が維持・管理費を下回る場合には、そのような採算のとれないインフラの廃棄を進めることになる。したがって公社が赤字を生ずることもあり得る。（赤字公社の処理方策等については検討を省略する。）この場合でも公社は、自己の保有する情報伝送インフラを「価格受容的に供給」しなければならない。採算がとれないからといって公社の側から独占価格を徴収すること、上部サービス事業に進出することは、厳しく禁止される。

無線インフラの場合、周波数帯の「物理容量」は増加しない。もとより電波ユーザは、さまざまな手段によって、与えられた物理容量の電波からより大量の情報伝送を実現しようとする。しかしながらそのためには、技術開発、設備等の建設が必要である。無線インフラを管理・供給する公社は、電波利用技術の現状と将来を勘案しながら、周波数帯域をどのように分配するかについて長期的に決定を下すことになる。ある目的に供給される周波数帯の均衡価格が高い場合には、その目的のための電波分配を増大させ、逆に低い場合には、その目的のための電波分配を減少させる。このようにして公社は、長期的に、異なる目的の間で効率的に電波を分配・再分配することができる。

C. 上下分離の実施方策

上記のような独占供給領域と競争領域の「上下分離」を実際にどのような手続で実現できるかについて、現行の事業者形体を念頭に置きながら考察してみよう。現在、上下統合方式で事業活動をおこなっているNTTなどの通信事業者や地上放送局については、インフラ部分を供給する「公社」と、競争領域のサービスを供給する「上部事業体」に分離することが必要になる。この場合、巨大・複雑な事業体を一挙に（構造）分離することは困難かつ不得策であろう。したがって、当初においては会計分離や事業部形式の分離を実施し、年月をかけて子会社形式の分離、そして別組織への完全分離に進むことが考えられる³⁵。

NTT・NCCや民放のような株式会社を上下分離するには、その株主をどのように扱うかについて工夫が必要であろう。前者についてはインフラ部分が事業体によって所有されているが、後者についてはインフラである「電波」が実質上政府「所有」になっている点にも注意されたい。

まず現在の事業体を公社部分と上部事業体に分離して、それぞれの株式を現在の保有比率と同一比率で株主に配分することが適切であろう、その後必要であれば、公社部分の株式を政府あるいは公社自体が市場価格で買い入れ、あるいは同公社債を発行してこれと

³⁵衛星放送については、委託放送事業者と受託放送事業者という形で上下分離がすでに実現している。ただしそこでは、価格受容原理によるインフラの供給ではなく、政府がインフラ使用価格を定め、同時に免許申請者の比較審査によって委託放送免許を発行する方式になっている。

市価で交換することが考えられる。NTTの場合には、政府保有のNTT株式（の上部事業体部分）をこの目的に使うことができるだろう。³⁶また電波資源など、現在政府が所有している通信・放送インフラについては、当初において公的性格を強く持つ「特別公社」にこれを移管した上で「三原則」による供給を開始し、以後同インフラ供給を効率化する方向で同特別公社を再編する方策が考えられる（詳しい検討は省略する）。

VII. あとがき

インフラ供給事業の分離を主内容とする上下分離方策は、もとより国民全体の立場からすれば望ましい方策である。しかしながらそれは、現時点で通信・放送インフラを保有・使用している事業体にとって既得権を失うことを意味する。当然のことながら、通信インフラの大部分を保有するNTTなどの電気通信事業者、無線インフラ、つまり電波使用の既得権を持つ放送事業者や移動通信事業者は、自己の利益を守るために本稿の主張に反対するであろう。国民全体の利益と、現在の通信・放送産業の利益が相反することは否定できない。³⁷

このように国民全体の利益と国民の一部の利益が相反することは、通信・放送分野だけでなく、現在の日本で広く見られるところである。とくに政府による規制・保護が加えられている分野において顕著であり、金融、教育、研究、エネルギー、交通、各種専門サービスなどのケースを挙げることができる。この意味で本稿で論じた「通信・放送の上下統合とインフラ独占」は、現在の日本に沈滞をもたらした多数の原因のうちの1つにすぎない。

このような全体状況の中で、とりわけマクロ経済不況、IT不況の中で、通信・放送の融合に向けて具体的にどのような方策からはじめるべきであろうか。筆者は、第1に国民多数による現状の理解が必要であると考え、第2に漸進的な、しかし着実な改革の実施が望ましいと考える。インフラ独占の問題については、当面において、通信・放送事業者の「会計情報の整備・公開」の推進が考えられる。会計情報の整備・公開、つまり経営内容の透明化に反対する根拠はほとんど無いであろう。またそれは、上下分離実施のための必要条件である。ただし、ここで当面の施策として提案する会計情報の整備・公開は、現在の業務の変更を必ずしも要求しない。つまり、現在の業務について上下階層の独立採算

³⁶ ただしこの場合には、政府保有のNTT株式の（当初予測を上廻る）売却が必要であり、上記方策の決定時に同株式価格に不測の値下りを生ずる可能性がある。他方、現在NTTの株式を政府が大量に保有し、その売却計画を公表していない（作っていない？）ことは、同株式の価格形成に大きな不確実性をもたらしている（筆者はNTT民営化時に採用された不適切な方策の結果と考えている）。本文で述べた方策を採用し、NTTの上下分離を実施する際には、NTT株式とりわけ政府保有分の処置について細密な計画を作成し、株式市場に与える攪乱を最小化することが望ましい。

³⁷ ただし放送事業の上下分離に反論する「緊急災害時の重要放送を確保するために、放送について垂直統合の維持が必要」との主張（総務省[2002A]2の4）は正しくない。このことも、高速道路の例で考えれば分かりやすい。「緊急災害時の重要交通を確保するためには道路交通の垂直統合が必要である。この目的のため、道路公団は新たに垂直統合されたバス・トラック業務の兼営を開始すべきである。」ということになるのであろうか（？）。

を要求せず、まずは現状を正しく表明する会計システムを整備・公開することに重点をおくのである。その上で、スケジュール（明示されていれば条件付でよい）を定め、段階的に会計分離、構造分離に進むことを提案したい。

参考文献

- 池田信夫[2001] 「インターネットによる情報通信産業の垂直非統合」、『情報経済システムの転換』、奥野・池田編著、2001年9月、東洋経済新報社。
- 鬼木甫[1994] 「ネットワークとしての電気通信産業——広帯域通信（BISDN）時代における電気通信産業組織」、南部・伊藤・木全編『ネットワーク産業の展望（郵政研究所研究叢書）』第7章、日本評論社、1994年3月、pp.151-188
(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/199403b.html>)。
- 同 [1996A] 「電気通信産業の『上下分離』構造について——問答形式による解説」、『InfoCom Review』（(株) 情報通信総合研究所）、No.5、1996年2月、pp.2-25
(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/199602a.html>)。
- 同 [1996B] 『情報ハイウェイ建設のエコノミクス』、日本評論社、1996年2月、xviii+356pp.
(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/199602b.html>)。
- 同 [1997] 「情報通信のインフラ整備と競争メカニズム」、『経済セミナー』、No.504、1997年1月号、pp.22-31 (<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/199701a.html>)。
- 同 [2002A] 『電波資源のエコノミクス——米国の周波数オークション』、現代図書、2002年2月 (<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200202a.html>)。
- 同[2002B] 「電波資源の再配分とリース・オークション——新しい電波利用制度の提案——」、2002年6月 (<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200206.html>)。
- 産業構造審議会[2002]、同会情報経済分科会『第三次提言——ネットワークの創造的再構築』2002年3月、(<http://www.meti.go.jp/report/data/g20308ij.htm> (8/30/02 閲覧))。
- 総務省[2002A] 『ブロードバンド時代における放送の将来像に関する懇談会——中間とりまとめ』、2002年7月17日、(http://www.soumu.go.jp/singi/b_kondan/b_kondan0717.html (8/20/02 閲覧))。
- 同[2002] 『IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての最終答申』、2002年8月7日、(http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020807_14.html (8/20/02 閲覧))。
- 日経バイト[2002] 「ブロードバンドの選択肢を狭める都市に張り巡らされた共同溝」『日経バイト』、2002年2月14日、(<http://itpro.nikkeibp.co.jp/free/NBY/NEWS/20020215/1/> (8/20/02 閲覧))。
- 日経B P [2002] 「危うしネット接続事業者」、『BizTech News』日経B P ネットワーク、2002年6月11日、(<http://biztech.nikkeibp.co.jp/wcs/show/leaf?CID=onair/biztech/biz/189689> (6/16/02 閲覧))。
- 日本経済新聞[2002A] 「光ファイバー低料金で開放——国交省 道路・河川の2万1000キロ」、2002年4月26日朝刊。
- 同[2002B]、「東電系通信・I I J 統合——N T T 対抗めざす」2002年7月18日朝刊。

同[2002C]「110度衛星で通信事業——宇宙通信、年内に開始」、2002年8月14日朝刊。
林紘一郎[2000],「包括メディア産業法の構想——垂直規制から水平規制へ——」『慶応大学
メディア・コミュニケーション研究』No.50, 2000年, pp.115~140。