

通信事業における ユニバーサルサービスの基本的考え方

名古屋大学大学院法学研究科

教授 林 秀弥

発表内容

1. ナショナルミニマムの確保
2. ナショナルミニマムをいかに確保していくか
3. どのような事業者に義務付けるべきか
4. ワイヤレスサービスについてのMNOの役割
5. 制度設計に当たって
6. さいごに強調したいこと

1. ナショナルミニマムの確保

- 国が確保すべき事項として、①ナショナルミニмумサービスのあまねく提供と、②設備・サービスの高度化・多様化が考えられる。
- ①の実現はユニバーサルサービス政策、②の実現は競争政策で実現。
- ①と②は相克関係。市場環境や競争環境に応じて、①・②のバランスを図りながら、最適解を見つけることが重要。
- つまり、ユニバーサルサービス政策の検討に当たっては、競争政策への影響を考慮することが必要。

2. ナショナルミニマムをいかに確保していくか

- 一般論として、民間事業者は、競争状況の中で事業の採算性を高めるためには、不採算地域を業務区域外とすることが効果的。
- このため、事業者の合理的な経営判断に委ねていては、不採算地域の展開は期待しにくい。
- 不採算地域での役務提供の促進には、事業者負担の軽減が必要。そこで、インフラの整備・維持に係る費用を支援する制度(補助金やユニバ交付金等)を設け、手を挙げた人を支援し、不採算地域への展開を支援する「任意」の仕組みが有効。
- しかし、「任意」の仕組みには限界がある。手を挙げる人がいない事態を回避できず、不採算地域への展開を確実に保障することはできない。
- そこで、特定の事業者に対して、不採算地域への展開及び縮退防止を義務付ける「強制」的な仕組みが必要。

3. どのような事業者に義務付けるべきか①

- 不採算地域への展開には、サービスを提供するための「設備(ラストワンマイル)」が必要。また、「設備」の設置には、「線路敷設基盤」が必要。
 - また、既整備地域からの縮退防止が必要であることを考えると、不採算地域への展開は、設備や線路敷設基盤を自己設置し安定的に利用できる者に義務付けることが必要。
 - その候補としては、NTT東西、電力系事業者、ケーブル事業者が考えられる。いずれの者も全ての設備や線路敷設基盤を自己設置できるわけではないが、電力系事業者やケーブル事業者については、以下の点を踏まえると、不採算地域への展開及び縮退防止の義務付けは適当ではない。
- ①設備は自己設置している者が多いが、その設備を設置するための線路敷設基盤は他者のものをほぼ利用している実態にあり、他者の線路敷設基盤に依存する割合が高い中でその利用が確保できない事態が生じる頻度も少なくないと考えられるため、安定的な不採算地域への展開を期待することが難しい。
- ②地域限定でサービス提供する小規模事業者が多く、支援措置があっても、不採算地域への展開に係る負担によって経営が悪化し事業の縮小・廃止に至るおそれがあり、その場合には、設備競争が縮退することになるため、競争政策の観点も考慮すると、適当ではない。
- ③退出規制は、地域における設備投資インセンティブが阻害されるおそれがある。

3. どのような事業者に義務付けるべきか②

- NTT東西は、電力会社から多くの電力柱を借りているものの、以下の点を踏まえると、不採算地域への展開を義務付けることが適当。
 - ①電力系事業者やケーブル事業者と異なり、現に、電電公社から承継した全国津々浦々の線路敷設基盤を保有しているため、自ら保有する線路敷設基盤と既に借りている電力柱を活用すれば、不採算地域への展開が相対的に容易と考えられる。
 - ②全国津々浦々の線路敷設基盤を保有するため、NTT東西は特殊会社として、電話のあまねく提供責務が課され、数十年に渡り、当該線路敷設基盤を活用して、不採算地域をカバーしてきた実績がある。
 - ③不採算地域への展開は、その地域ごとに最も効率的な者に課するという考え方もあるが、最も効率的な者の判断には、多くの時間や行政コストを要することが想定され、その結果、不採算地域の住民がユニバーサルサービスを利用できない状態が継続することになる。
- この点を踏まえると、効率性に加え、利用者利便を併せ考慮した判断が必要となることから、不採算地域への展開を義務付けられる者(最終保障提供責務を担う者)は特殊会社であるNTT東西に特定し、その地域の近傍に展開する他事業者はNTT東西による効率的な義務の履行を確保するため、当該義務の履行に協力する義務を課することが適当。

4. ワイヤレスサービスについてのMNOの役割

- MNOは、モバイルサービスを提供するために開設計画の認定により電波の割当てを受けていることから、MNOの基地局は、モバイルサービスの提供用に設置されるものである。
- すなわち、MNOの基地局は、移動範囲でのエリアカバーを目的に設置されるものであって、移動範囲の各スポットにおける確実な利用の保障を目的に設置されるものではなく、MNOの提供するワイヤレスサービスは、モバイルサービスの提供用に設置される基地局をあくまで「可能な範囲」で活用して提供されるものである。
- 以上から、モバイルサービスのエリア内か、エリア外かにかかわらず、MNOに対し、ワイヤレスサービスの提供を保障するために必要な基地局を設置させ、世帯カバーを義務付けることは適当ではない。
- なお、MNOは、電力系事業者やケーブル事業者と同様に、NTT東西による効率的な義務の履行を確保するため、NTT東西の義務の履行に協力する義務を課すことが適当。

5. 制度設計に当たって

- 現在の電気通信事業法では、基礎的電気通信役務(ユニバーサルサービス)を提供する事業者は、**正当な理由がない限り、業務区域内での役務提供義務を負うこととされている。**
- また、適格電気通信事業者は、手挙げにより指定を受けて交付金の交付を受ける者であるが、**適格電気通信事業者について、どのような義務を課すかも整理が必要。**
- その上で、NTT東西が担う最終保障提供責務については、上記**基礎的電気通信役務を提供する事業者の義務や適格電気通信事業者の義務との関係を整理した上で、これらの事業者の義務の履行によってもカバーされない地域について責務を負うことを基本とすることが適当。**
- なお、ユニバーサルサービスの安定的な提供の確保のためには、**NTT東西の線路敷設基盤の保持・有効活用が必要であり、原則として自己設置要件を維持するとともに、重要設備譲渡の認可の対象に線路敷設基盤を追加することが必要。**

6. さいごに強調したいこと

- これまで「あまねく電話」の維持において、NTTグループの経営形態やNTT持株会社の目的やその責務が決定的に重要であった。そこでは、NTTを特殊会社とすることにより、また政府がNTT持株会社への株主権の行使可能性を通じて、いわば「国民・利用者の代理人として」ユニバーサルサービスの確保をNTT持株会社およびNTT東西に果たさせようとしたのである。
- 実際、再編成によって、通信市場全体の競争の活性化や経営規模の適正化によって、料金の低廉化や地域のニーズに応じたキメ細かなサービスの実現が可能となり、高齢者、低所得者、過疎地にもそのメリットが還元されてきた。
- ユニバーサルサービスの議論は、その後「提供主体側の議論として」NTTのコスト負担のあり方に議論が集中したが、NTTの再編成をめぐる一連の議論を子細に検討すれば、むしろユニバーサルサービスの「**利用主体・享受主体側**」の**権利・利益**としても、**捉え直す必要**があるのではないか。

6. さいごに強調したいこと(続)

- そもそも情報の自由な流通は、単に「経済政策的理由」から円滑になされることを確保すればよいというものではない。そもそも、個人間の情報の形成・発受信の自由は、個人の自己実現のためにも不可欠であるし、また民主主義の要請としても、国民個人の意思決定に必要な情報が、十分に、国民各層に流通されてはじめて主権者である国民の民意は正統に反映されるものである(ユニバーサルサービスはこうした情報の受発信の基底をなすもの)。こうした情報の受発信の前提として、「利用者側の観点から」通信インフラをユニバーサルに利用できる「利用者の権利・利益として」再構成する必要があるのではないか。
- これは競争政策とも密接に関連するのであって、どのようなサービスをユニバーサルサービスにするかは、どのようなサービスを国民・利用者が利用可能かどうか、代替的なサービスの利用可能性を抜きにしては考えられない。

6. さいごに強調したいこと(続)

- そして、このような国民・利用者の選択権を問題とするのは競争政策の思考形式でもある。このような国民・利用者の選択権の問題である通信のユニバーサルサービスの問題は、単に誰がどれだけのコストを負担するかという問題に矮小化されるのではなくて、**ユニバーサルサービスの享受を需要者の権利・利益として再構成する必要**があるのではないか。
- NTT法のあり方をめぐる議論では、これによって、「あまねく」にせよ「ラストリゾート」にせよ)、**国民・利用者がユニバーサルサービスの享受が十分維持・確保されるのか**、いわば「サービスの受け手側」からみた議論が必要であると考ええる。

以上につき、拙稿「NTTのあり方」論をめぐって」『企業と法をめぐる現代的課題』（2021年）所収662頁参照。

參考資料

1. 電電公社による独占と競争原理の導入

- 電電三法の制定前、①電気通信サービスの公共性、②電気通信事業の自然独占性、③電気通信ネットワークの技術的統一性に鑑み、国内電気通信事業は、昭和27年から電電公社という公的な機関により一元的かつ独占的に運営。
- この一元的独占体制の中で、電電公社が線路敷設基盤、電気通信設備を全国津々浦々に整備し、電話中心の電気通信サービスを全国に提供。
- しかし、光ファイバ、通信衛星の出現等、技術革新に伴い環境は大きく変化し、利用者のニーズが高度化・多様化。来たるべき高度情報化社会に向けて、電気通信事業の活性化と多様なニーズに応えるため競争原理の導入が必要とされ、電電三法（NTT法、電気通信事業法等）が制定。

2. 通信事業における公正競争の目的

- 第二次臨調「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」(昭57)

- 今後、電電公社が国民必需の電気通信サービスを低廉な価格で供給し、しかも将来にわたって技術開発力を充実していくためには、

- ・電気通信事業のもつ技術的側面と技術革新の可能性に配慮しつつ、現在及び将来にわたり最も適切な競争の仕組みを設け、独占の弊害を除去すべきである。

- 電気通信事業法1条

- この法律は、電気通信事業の公共性に鑑み、その運営を適正かつ合理的なものとするとともに、その公正な競争を促進することにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者等の利益を保護し、もつて電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進することを目的とする。

→公正競争の確保は、利用者の利益の増進を図る手段。

御清聴ありがとうございました。
