

「通信社会主義」を脱却し、ブロードバンド時代のインフラ構築を

池田信夫（国際大学グローバル・コミュニケーション・センター教授）

山田肇（東洋大学教授）

要点

ブロードバンドの基盤を構築するには、市場原理の活用が不可欠。

そのためには、光ファイバーの開放義務の撤廃が必要。

NTTの独占しているローカルループ（銅線）を分社すべき。

NTT（日本電信電話）グループの2004年3月期決算は、過去最高益を記録した。しかし、連結決算における営業利益の7割以上はNTTドコモが上げたもので、固定電話事業の衰退は止まらない。

昨年、NTT東西の固定電話の通信量は約39%減り、通話料収入は約17%減った。これに対してNTTも、02年には10万人の要員を地域子会社に移管して賃金を引き下げるなどの「構造改革」を行ったが、これは余剰人員を連結子会社に移しただけで、赤字の原因となっている電話網は残ったままだ。

改革を妨げているのは、光ファイバーの開放義務を初めとして、NTTだけに課されている非対称規制である。和田紀夫社長は、最近「このままでは（経営が）もたない」として、秋にも開放義務の撤廃などの政策提言を行う方針を表明した。

NTTの構造的限界

電話の接続料は昨年、初めて引き上げられた。接続料は「設備費÷通信量」で算定されているため、分母の通信量が小さくなると単価が上がってしまうのである。他の通信事業者はこれに反発し、総務省は接続料を抑えるという名目で基本料の値上げについて検討を開始したが、これはかえって「電話離れ」を促進することになるだろう。

通話料収入は激減しているが、基本料収入は横ばいで、今やNTT東西の固定電話収入の6割を占める。これはDSL（デジタル加入者線）への「線貸し」によって電話契約が支えられているためだ。今後、基本料を払う必要のないIP（インターネット・プロトコル）電話やFTTH（家庭用光ファイバー）が普及すると、基本料に依存しているNTT東西の経営は行き詰るおそれが強い。

携帯電話とIP電話がほぼ全国的に利用可能になった現在、固定電話の存在価値はない。これをいつまでもNTTの「自己責任」によって維持させていると、ドコモなどの利益によって赤字が補填されて電話網が延命され、NTTの経営が悪化するだけでなく、本格的

なブロードバンド時代に対応するインフラを構築することもできない。

他方、I I J（インターネット・イニシアティブ）の鈴木幸一社長によれば、インターネットの通信量は、毎年倍増しており、このペースが続くと、早ければ5年後には「通信インフラがパンクする」という。しかし、この予測は現在の設備を所与としたもので、適切な設備投資が行われれば、絶対的な不足が起こるとは考えにくい。

問題は、DSLの激しい価格競争のおかげで、各社とも赤字営業を強いられているため、十分な設備投資が行われていないことだ。ところが、この問題を論議した総務省の研究会では、「民間では設備投資が賄えないので、政府が光ファイバーを敷設すべきだ」という議論が通信事業者から出たという。

自由経済では、経済活動は市場メカニズムによって行われ、政府が規制するのは市場による取引の弊害が明らかな場合に限られる。ところが日本の通信業界や規制当局には、逆に規制が当たり前で、撤廃するには理由が必要だと考える社会主義的な発想が広く浸透している。この「通信社会主義」が次世代のインフラ投資を阻害しているのである。

値下げを阻む開放義務

01年初めには1万世帯余りにすぎなかったDSLの利用者は、今年4月には1150万世帯に達した。この爆発的な普及のきっかけは、97年に行われた電気通信事業法の改正で、NTTの光ファイバーや銅線を「指定電気通信設備」として、すべての通信事業者に開放することを義務づけたことだ。

しかし、開放義務の副作用も顕在化している。家庭につながる加入者系では、光ファイバーへの転換が遅れており、FTTHの利用者は110万世帯余りとどまっている。このひとつの原因は、NTTのFTTH料金が規制されているため、価格競争が起きないことである。

公正取引委員会は昨年12月、NTT東日本に対してFTTH料金についての排除勧告を出した。しかしFTTH（100メガビット/秒）は、最大速度が46メガビット/秒に達したDSLとの激しい競争にさらされており、開放義務は結果的には値下げを阻む結果をもたらしている。こうした規制が不合理であることは、筆者の1人（山田）が今年2月7日号の本誌で指摘したところである。

ところが、公取委の研究会は今年4月、「開放義務を見直す必要はない」という結論を出した。その理由として「メールアドレスで囲い込みが生じる」ことが挙げられているが、これは開放義務とは無関係である。NTTのFTTHのインフラは、ISP（プロバイダー）のサービスと分離されており、アドレスを変更しなくてもインフラは変更できる。

通信事業者同士をつなぐ中継系では、問題はもっと深刻だ。電力系などの保有する光ファイバーは、総延長ではNTTを上回り、NTTの光ファイバーはボトルネックではない。しかしNTTだけに世界最低の料金でダークファイバー（光の通らない芯線）の開放を義務づける非対称規制が行われているため、NTTは中継系の光ファイバー建設をほとんど

止めてしまった。他方、光ファイバー料金が敷設コストよりもはるかに安いため、多くのDSL業者は設備投資を行うよりもNTTのインフラにぶら下がるという安易な方向に流れている。

ループ会社の分離案

通信社会主義の元凶は、85年の民営化以来続いている「NTT問題」である。NTTと同様に国営企業だったBT（ブリティッシュ・テレコム＝英国通信会社）は97年に完全民営化されたが、NTTはいまだに株式の45%を政府が保有し、経営形態や役員人事にまで政治が介入する異常な状態が続いている。これを終わらせ、NTTを完全民営化して普通の会社にしないかぎり、通信産業を「市場経済化」することはできない。

もちろん、われわれはNTTを無条件に自由にせよと主張するつもりはない。その独占的地位は今なお大きく、特に固定電話の加入者系の銅線（ローカルループ）では90%以上のシェアをもっている。この銅線は、DSLにも不可欠なボトルネックなので、引き続き開放義務を課す必要がある。

しかしローカルループは、前述のように今やDSLやIP電話のインフラになりつつあり、NTT東西は「銅線リース業」に近づいている。単なるリース業に通信規制を行う必要はないので、ローカルループを保有する「ループ会社」(LoopCo)を分離する案が、欧米でも検討されている。

ループ会社を資本的・人的に完全分離するか、連結子会社とするかは議論の余地があるが、完全分離の「土管会社」とすると、サービスを改善する設備投資が低下することが指摘されている。公正接続を義務づけ、会計が分離されていれば、連結子会社でもよいのではないか。

われわれの提案は、開放義務と料金規制をローカルループに最小化することによって、NTTがループ会社を自発的に分離するよう誘導しようというものである。光ファイバーの開放義務は撤廃し、NTT法も撤廃する。どのような経営形態をとるかは、経営者が決めるべきだ。

NTT東西がループ会社を分離すれば、県域ごとに分断された「地域IP網」を全国的に統合し、NTTコミュニケーションズと合併して、グローバルに一体化した光ファイバー網を構築することも可能になる。光ファイバーを使ったケーブルテレビ事業によって、「通信と放送の融合」が進むことも期待できよう。

ただ、NTTの独占的な地位が強まるおそれもあるので、NTTの設備がボトルネックになっている地域では、独占禁止法によって規制すればよい。電柱などの線路敷設権についても、NTTにかかわる部分はループ会社が管理し、NTTグループにもそれ以外にも同様の条件で利用させるべきである。

加入者系では、NTTのFTH料金は他社よりも高いので、規制を撤廃すれば値下げされるだろう。中継系ではダークファイバー料金が値上げされるだろうが、これによって

電力系などとの競争が起こり、設備投資が進むことが期待できる。こうした設備ベースの競争によって、NTTのインフラにぶら下がった変則的な競争を脱却することが、NTTの独占を終わらせる道である。

ブロードバンドとFTTHは同義ではないということにも注意を払うべきだ。利用者にとっては、安くて速いインフラであればよいので、FTTHだけの「公正競争」を規制するのは無意味である。特に無線LANは、技術的にはFTTHと同等の通信速度をはるかに低コストで実現しており、加入者系のブロードバンドの主演として有望である。むしろ広い帯域を免許なしで開放して無線LANに供するという電波政策の規制改革によって、有線・無線の設備ベースの競争を促進することが重要である。

NTTグループ全体の規模が大きいままでは、その独占性は変わらないという意見もあるが、現在の通信業界では規模が大きいが有利とは限らない。連結で20万人というNTTグループの規模は、AT&T（米国電話電信会社）やBTをはるかに上回る。規制ではなく株主の圧力によって「ダウンサイジング」を進めるためにも、完全民営化に向かうべきである。

固定電話以外を完全民営化

しかし、ローカルループを切り離すと、固定電話事業を支えている基本料収入の大部分はループ会社に移され、NTT本体に残る資産は遊休設備となった電話交換機だけになる。この固定電話部門は、日本テレコムのように売却することも考えられるが、資産価値がゼロに近い巨大企業を買収する企業を探すことは困難だろう。

この問題を打開するひとつの案は、本誌01年8月7日号で林紘一郎氏と共に筆者の1人（池田）が論じたように、固定電話部門を政府に売却することだ（次頁図参照）。具体的には、たとえばNTT東西の資産のうち交換機と電話サービス要員を保有する「ユニバーサル・サービス会社」を設立し、その資産をNTTが政府に無償譲渡する代わりに、政府の保有するNTT株をすべて減資することが考えられる。

これは民営化に逆行するように見えるかもしれないが、銀行で行われたのと同じ「一時国有化」であり、固定電話以外は完全に民営化する。この会社は電話のユニバーサル・サービスを行い、赤字は不動産などの売却益で償却しつつ余剰人員を整理する。携帯電話やIP電話で安価な全国サービスが実現したら、最終的には解散する。

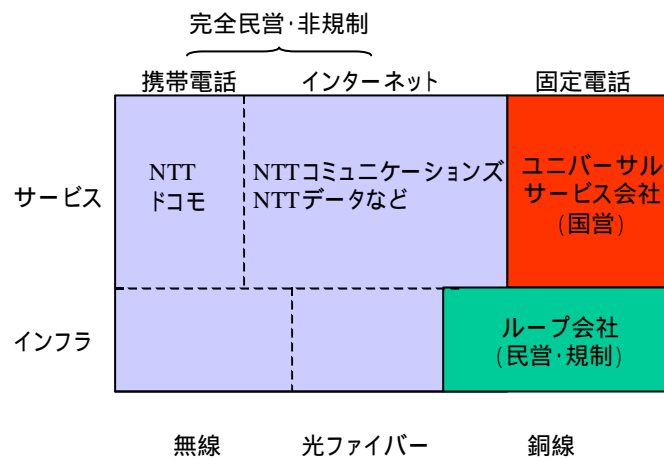
問題は、この清算の過程で政府が巨額の損失をこうむることだが、公社時代に建設されて多くの国民に貢献したインフラを公社時代の資産で償却するのは、さほど不合理なこととは思われない。償却の原資が足りない場合には、NTTの回線を利用する事業者からユニバーサル・サービス基金を徴収してもよい。

これまで日本の通信をめぐる議論では、「総務省対NTT」とか「独占対弱者」といった電話時代の図式にもとづいた政治的な対立が続いてきた。しかし和田社長も主張するように、光ファイバーは各社がこれから構築するインフラである。いつまでも独占時代のイメ

ージでNTTだけを規制する制度は見直すべきだ。

ただ昨年、開放義務の撤廃をめぐる議論が国会で出たときは、「独占時代に戻る」という他の通信事業者の反発が強く、改革が見送られた。こうした心配ももっともなので、冷静な議論を行うには、NTTの独占している電話網と対等な競争の可能なIPネットワークを切り離す必要がある。

以上は試論にすぎないが、大事なのは電話時代のインフラとともに古い発想を捨てることだ。DSLが示したように、インターネットは独占を打破する新しい企業を生み出し、その可能性はまだまだ大きい。ブロードバンド時代にふさわしい次世代のインフラを構築するには、市場による自由な競争が不可欠である。



図：NTTグループの完全民営化