

規制政策の政策管理システムをどのように構築するか？ — 第一次電気通信規制改革過程の日英比較分析を通じて —

秋吉 貴雄

1. はじめに¹

本研究の目的は、規制政策の政策管理 (policy management) について、わが国と英国との比較をもとに考察し、わが国において政策管理体制を構築するための方策について検討することである。

わが国では80年代後半から政府規制の改革が政策課題となり、許認可権限数の大幅な削減等に見られるように「量的な」規制緩和 (deregulation) に関しては一定の成果が挙げられてきた (江藤2002)。しかし、官僚の不必要な介入を制限し、市場に自由競争を導入するという「質的な」規制改革 (regulatory reform) に関しては不十分であったため、改革の本来の目的であった経済構造改革等の政策目標が達成されていないことは否めない。また、それと併せて近年では経済のグローバル化の中で「ハーモナイゼーション」として、各国の協調下において政策目標が設定され、それを達成するための国内規制の改革が進められてきた。

このように、いかに規制改革を行っていくかということが近年求められているが、初期の規制緩和で目指されていたように単に規制を削減すれば良いということではないことに留意しなければならない。そこでは、不必要な規制の削減と併せて、競争を促進する規制制度を構築していくかが重要になってくるのである。更に、制度は一旦構築すればそれで終わりというものでなく、いかに既存の制度が機能しているかということをチェックして、新たな制度を構築するという政策管理の視点が重要になるのである。

このような問題意識から、以下ではまず規制政策における政策管理の概念について概説する。そして、日英電気通信産業の第一次規制改革過程を事例として取り上げ、両国での政策管理の差異を生み出した制度的要因について考察していく。

2. 規制政策における政策管理

規制政策における政策管理に関しては、政策管理が端的には「政策目標を達成するための、政策決定、政策実施、政策評価というプロセス」であるため、「規制制度の形成、実施・監督、評価・調整して政策目標を達成するプロセス」となる。そして、そこには、①規制制度の形成、②規制の実施・監督、③規制の評価・調整、という3つのフェーズが含まれる。

第一の規制制度の形成に関しては、競争を機能させるための規制のあり方が重要になる。「規制緩和 (deregulation) と自由化 (liberalization) の混同」(ヴォーゲル1997) として指摘されているように、初期の規制緩和では、①規制の削減という狭義の「規制緩和」、②競争の導入と促進という「自由化」、という2つの概念が混在していたことは否めない。そのため、規制の削減と同時に、市場支

配力を有する事業者への非対称規制に代表されるような競争促進的規制 (pro-competitive regulation) と称される、競争条件を整備し、競争を機能させるための規制制度の設計が政策管理を機能させるための要件となる。

第二の規制の実施・監督に関しては、前述の競争促進的規制を実施すると同時に、競争状況を公正に監督することが重要になる。そのため、独立かつ中立的な規制機関と併せ、従来型の不透明な裁量的行政ではなく、基準の明示化、手続きの透明化といったことが政策管理を機能させるための要件となる。更に、「領域特定規制」の問題として指摘されているように (岸井2002)、一般競争法 (独禁法) と事業法の関係、特に競争条件の整合性を図ることが要件となる。

第三の規制の評価・調整に関しては、再規制 (reregulation) と称されるように、競争促進的規制という大義名分で (規制機関の) 権益拡大が行われる恐れがあることから²、規制が社会に対してどのように影響を及ぼしているかをチェックすることが重要である。また、特に技術革新のスピードが速い産業においては、競争促進的規制が機能し、市場で競争が行われているかに関する評価を行い、規制の変更を適時行うことが重要になる³。そのため、従来の規制インパクト分析に加え、有効競争レビューとして知られるように、個別市場における競争状況の分析を導入することが政策管理を機能させるための要件となる。更に EU での取り組みに見られるように、公正取引委員会に代表される中立的な競争当局の関与が求められ、また、実際の規制の調整に関しては、独立かつ中立的な事業者紛争処理機関の設置が求められるのである。

3. 電気通信産業における 2 つの規制改革—政策管理の過程—

3.1 政策管理としての規制改革

米国での電気通信産業の規制緩和をもとに、「政策収斂 (policy convergence)」(Hills 1989) と称されるように、各国の電気通信産業においては市場への競争導入が検討された。日英両国はほぼ同時期に公社の民営化を行い、同様のスタート時点にあったものの、後述するように、明確な競争政策の理念を持った英国と「迷走する改革」となった日本というように、第一次改革では対照的なプロセスを経ることとなった。

しかし、この日英両国での規制改革の成果に関しては、必ずしも両国間において明確な差、とりわけ英国に競争の成果がみられるわけではないことは否めない (OECD2003、総務省2003)。

例えば、新規参入という観点から、地域内通信に関しては、アクセス回線に占める NCC (新規事業者) の割合がわずかに 1.3% (2000年) の日本に対し、英国は 19.2% (2000年) となった一方で、競争的市場である国内長距離通信に関しては、通話量に占める NCC の割合は、日本では 22.4% (91年) → 57.2% (2000年) と着実に増加したのに対し、英国では 9.0% (91年) → 33.4% (2000年) の増加にとどまった⁴ (OECD2003)。また、価格競争という観点からは、域内通話通常料金 (3分間) に関しては、東京が昼間 8.5円 (夜間 8.5円)、ロンドンが昼間 19円 (夜間 8円) となり、長距離通話通常料金に関しては、東京が昼間 80円 (夜間 70円)、ロンドンが昼間 38円 (夜間 19円) となった⁵ (総務省 2003)。

もっとも、規制政策の政策管理を競争政策の一環としてみた場合、競争政策は公正で自由な競争の場を整備維持することを課題としているため (後藤・鈴木1999)、規制政策の政策管理においても (規制改革の成果と併せて) どのような制度が設計され、運営されてきたかということが重要になっ

てくるのである⁶。

3.2 規制制度の設計

前章で検討したように、規制制度を設計する上では、競争条件の整備等の競争を機能させるための制度設計が重要になるが、日英両国では異なる対応がとられることとなった。

英国においては、当初は複占政策として知られるように、BTとマーキュリー社の2社体制という競争制限型政策がとられていた。もっとも、行動規制に関しては競争促進が意識され、料金規制では支配的事業者であるBTのみに課された上で、新たにプライスカップ方式を採用し、生産性向上へのインセンティブが付与された。

そして、複占政策がマーキュリーの育成という目的を達成できず、当初定められた見直し時期を迎えると、1990年から競争政策への転換が図られることとなった。そこでは、競争政策の導入という政策理念を明確にし、それに基づいて国際通信を除いた全ての市場において、申請ベースで免許を付与することで新規参入の拡大・競争促進が図られたのであった。更に、それと併せて、競争条件の整備という観点から競争体制の枠組みが検討され、BTへの対応として、特に相互接続問題と会計分離の問題が検討されたのであった。

一方わが国においては、英国と同様の競争制限型政策がとられたものの、より規制当局による管理が強いものであった。そこでは、第一種・第二種の事業者区分のみならず、固定（地域・長距離・国際）・移動体といった業務区分が行われ、更に他の業務への参入が実質的に禁止され、市場が細分化かつ固定化されることとなった。また、英国とは対照的に料金規制においても公正報酬率規制による認可制となっており、参入面で競争が制限されている中で、更に事業者の生産性向上のインセンティブをそぐものとなっていた。

そして、わが国においては、英国で1990年代初頭に競争政策への転換が図られたのは対照的に、いわゆるNTT経営形態問題が政治問題化し、その取り組みが大幅に遅れることとなった（土屋2003）。細川政権以降の一連の規制緩和推進委員会において電気通信政策の問題が指摘され、またNTT経営形態問題が政治決着し、97年6月に改正NTT法が成立すると、同時に行われた電気通信事業法改正によってようやく改革が進められることとなった。そこでは、需給調整条項の撤廃、接続ルールの制度化、外資規制撤廃、KDD法廃止による市場間の垣根の撤廃、料金届け出制といったように、一気に競争が加速された。もっとも、「なし崩しの規制緩和」（福家2000）との指摘に見られるように、明確な政策理念のもとに競争政策への転換を行った英国とは対照的に、わが国では時代遅れとなっていた規制の改廃にとどまるものであったことは否めない。

3.3 規制の実施・監督

前章で検討したように、規制の実施・監督においては、大きく、①規制当局の政治的独立性、②規制手続きの透明性とルール化、③一般競争法との整合性、が重要になる。

英国においては、1984年電気通信法によって規制の枠組みが形成され、規制業務に特化した独立規制機関のOFTEL（電気通信庁）が新たに設置された。OFTELは政治的独立性が保障された上で、免許条件の修正を始めとした強力な裁量権限が付与されており、前述の競争政策への転換においてもDTI（貿易産業省）と協調して主体的役割を果たすこととなった。更に、98年競争法が制定されると

OFTELの権限が一層強化されることとなり、組織自体も、通信と放送の融合の動きに対応するためにRCA（電波庁）をはじめとする関連行政機関と統合され、OFCOM（情報通信庁）が創設されることとなった。

また、その規制手続きに関しては、ルール化されており、規制に関する意思決定も透明性・開放性が意識されていた。実際に競争政策の転換においても、DTIとOFTELは諮問文書の公開と意見聴取という「開かれた」意思決定方式で政策転換を図ったのであり、BTへの非対称規制に関しても、諮問文書と意見聴取による形で検討が行われていった。

更にEU指令及び1998年競争法の電気通信分野への適用が図られ、OFT（公正取引庁）との連携の下で、OFTELの権限強化とあわせて、同法で禁止された反競争行為の監視・是正が求められ、特に「市場影響力（Market Influence）」「市場支配力（Significant Market Power）」等の概念をもとに、支配的地位の濫用防止に焦点が当てられることとなった（関2001）。

一方で、わが国においては、NTT民営化によって郵政省は政策官庁を目指すこととなったが、規制当局は省内組織には変わらず、政治的独立性を確保することはできなかった。そして、前述のような硬直的な規制体制下において、「管理された競争」が行われる中で、相互接続ルール等の競争条件整備の必要性が認識されていたにも拘わらず、NTT経営形態問題が政治問題化し、「NCCよりの郵政省」対「NTTの意向を受けた政府与党+労組の意向を受けた野党」という特殊な政治構図の中で政策論議が停滞していった（土屋2003）。そのため、OFTELとは対照的に、それに引きずられる形で1990年代半ばまで本格的な競争体制を構築することが困難となったのであった。

また、規制手続きに関しては、一種事業者への規制における「需給調整要綱」に見られるように、わが国においても規制当局の従来の強力な裁量が保持されていたが、OFTELとは対照的にその意思決定方式も不透明な形であったことは否めなかった。長距離市場でのNCCの料金改訂を例にとっても、認可基準・手続きは必ずしも明確ではなく、競争的市場であったにも拘わらず、NCCの料金は毎回同時の改訂、かつ同水準のものとなっていた（総合研究開発機構1996）。

そして、競争法と事業法との整合性に関しては、前述のようにOFTELがOFTとの連携の下で取り組んでいったのとは対照的に、わが国では立ち遅れていることは否めない。

3.4 規制の評価・調整

前章で検討したように、規制の評価・調整においては、大きく、①中立的な競争当局の関与による、個別市場における競争状況の分析、②独立かつ中立的な事業者紛争処理機関の設置、が重要になる。

英国においては前述のように競争志向を強める中で、個別市場の競争状況の評価に関しても、2002年のEU指令をもとにガイドラインが作成され、8つの個別市場ごとに有効競争（effective competition）が実現しているかどうかについて検討するための有効競争レビューがスタートした。また、規制の調整機関としては、OFTELが担当しており、前項で検討したように、独立性・中立性が確保されている。

一方、わが国においては、競争政策転換の流れの中で英国での試みに注目し、有効競争レビューの導入が検討されているが、当初の総務省案では公正取引委員会等の関与は想定されておらず、EU指令をガイドラインとしているOFTELとは対照的に裁量的な運用が行われる危険性が否めない。また、規制の調整機関としては、わが国では、第三者機関である電気通信事業紛争処理委員会が設置され、

意思決定の透明性は図られたものとなっている。しかし、同委員会の位置付けは当初意図されていた、いわゆる三条委員会（行政委員会）から、八条委員会（審議会）となっているため、その独立性が確保されたものとはなっていないことが否めない。

4. 政策管理の制度的要因—日英比較制度分析—

4.1 規制機関

前章で検討したように、日英両国での規制改革の政策管理は大きく異なることとなった。そのような政策管理での差異が生じた制度的要因として、大きく、①規制機関、②規制行政システム、③政策決定システム、という3つの制度特性から検討する。

第一の規制機関に関しては、大きく、①日英両国の規制機関の制度的位置づけ、②規制機関組織内部での意思決定の特性、という2点が制度的要因として指摘される。

英国においては、規制当局である OFTEL の独立性が大きな制度的要因として指摘される。OFTEL は長官の身分が政治的に保証され、裁量権限が付与されていることから明らかなように、その独立性から規制の意思決定において、他の政治的影響力からの影響を受けなかったことが指摘される⁷。

また、OFTEL は独立機関であることから、長官のみならず、スタッフに関しても専門性のある職員を採用することが可能であるため、規制の意思決定においても（組織内部に諮問組織はあるものの）一貫した有効競争の視点から取り組むことが可能になっていることが指摘される⁸。それと併せ、OFTEL には業界とのワーキンググループもあり、そこでは専門的・技術的問題に関する検討が行われ、長官への助言も行われているのである（関2001）。

一方、わが国においては、民営化を契機に郵政省において新たに通信政策局が設置されたものの、英国とは対称的に独立性が保持できなかったことが指摘される。伝統的にわが国においては、いわゆる「族議員」と結びつく形で省庁の意思を反映する政策決定が行われてきたが、NTT 経営形態問題に見られるように、郵政省と族議員の意向が一致しない問題に関しては、政策決定が遅れた上、妥協案としての政策形成が求められたことが指摘されている（土屋2003）。

また、規制当局が従来の省庁組織としての位置づけであり、いわゆるジェネラリスト養成型のローテーションの中での人事異動が行われるため、スタッフの専門能力が劣ることは否めず、OFTEL とは対照的に、後述する審議会、研究会に依存した意思決定が行われ、独自の視点からの改革に取り組むことは困難であったことが指摘されている（土屋2003）。

4.2 規制行政システム

第二の規制行政システムに関しては、大きく、①規制機関を中心とした他の行政組織との関連、②制定法及び関連法案との関係、という2点が制度的要因として指摘される。

英国に関しては、上述のように、OFTEL が独立機関として設置され、専門性の観点から OFTEL が DTI をリードする形での連携体制を取ることによって、いわば独立の「規制空間（regulatory space）」（Hall, Scott, and Hood 1997）を形成することが可能になり、独自の規制改革をすすめることが可能になったことが指摘される。

また、規制法案である1984年電気通信法が OFTEL に裁量を認めるものであり、法改正を伴わずに規制内容を変更できることが可能であることも制度的特徴として特筆すべきことである（須田1991）。

更に、98年競争法の適用に見られるように、競争政策の枠組みの中で OFTEL の権限が強化されていることも、競争促進に取り組むことを可能にしていることが指摘される。

一方、わが国においては、「仕切り」の概念でも知られているように、規制システムにおいては担当部局の権限が強く、行政指導をはじめとする行政手段によって規制対象産業のコントロールが可能である。しかし、注意しなければならないのは、それはあくまで根拠法の範囲内ということであり、その根拠法は担当部局が行使しうる権限について細かく定めているということである。

従って、規制内容を変更するためには法改正の手続きが要され、前述のように規制当局が政治的に独立していないことから、市場の変化に応じて規制方式を変更するということが規制当局独自の判断で出来ないということである。更に、独禁法もあくまで広い範囲での規定であり、前述の「仕切り」の問題から公正取引委員会等と連携して規制改革に取り組む状況でないことは否めない。もっとも、細川政権以降の首相直轄の委員会によって各省庁の規制行政の問題点が指摘され、進捗状況が監視されていることは、連携とまではいえないものの注目に値することである。

4.3 政策決定システム

第三の政策決定システムに関しては、大きく、①社会的アクターとの関与、②決定の手続き、という2点が制度的要因として指摘される。

英国に関しては、OFTEL がその専門能力を発揮する形で政策形成が行われたが、同時に政治行政関係以外のアクターが広く関わることとなった。特に注目されるのが、サッチャー政権以後に誕生した IEA (Institute of Economic Affairs) 等の新保守主義系シンクタンクである。報告書等での影響力とあわせ、特にコンファレンス等の場がいわゆる「認識コミュニティ (epistemic community)」(Haas 1992) という「知識」をベースにした政策ネットワークを形成することとなり、規制改革を実現したことが指摘される (Denham1996)。

また、それと併せて、わが国にも広く紹介されているように、規制の変更等の重要な政策決定においては、諮問文書の公開及び意見の聴取といった形で透明性が確保され、合意形成を実現することが可能になったことが指摘される。

一方、わが国においては、部局内研究会・審議会をベースにした、限られたアクターによる政策形成が行われていることが指摘される。一般的な審議会の問題については既に広く指摘されているが、それ以上に決定パターンの問題がある。「担当部局内研究会」→「審議会への諮問・答申」→「与党調整」という決定パターンが行われることによって、政治的影響力を受けやすいものとなっている。実際に、2001年の電気通信事業法・NTT 法改正過程においては、NTT の市場支配力の濫用を制限する目的から支配的事業者規制の導入が図られたが、前述の「NTT の意向を受けた政府与党+労組の意向を受けた野党」の強い抵抗に直面し、審議会答申からは大きく後退することとなったのであった (土屋2003)。

5. まとめ—わが国での政策管理体制の確立に向けて—

日英の電気通信産業における第一次規制改革過程及びその比較分析から、①規制機関の制度的位置づけ、②規制機関組織内部での意思決定、③他の行政組織と規制機関との関連、④規制法案及び関連法案との関係、⑤政策決定への社会的アクターの関与、⑥政策決定の手続き、といった制度的要因に

よって規制改革が規定されることが確認された。

これらの要因は、広くわが国での政治行政システムの根幹に関わる問題であり、とりわけ規制法案の構造の問題はわが国の行政法システムの問題に踏み込むものであり、これらの要因を元に制度改革について検討することは困難であることは否めない。もっとも、わが国での近年の動向、例えばパブリックコメントの採用、有効競争レビューの導入、独立の調停機関の創設等は、従来の規制行政システムを大きく変えるものであり、とりわけ首相直轄の規制改革関連委員会はその推進役として非常に重要な位置づけとなっている。従って、これらの改革の推移及び成果について今後検討し、単なる規制内容の議論にとどめず、わが国の政治行政システムの制度改革に議論をつなげていくことが求められるのである。

* 本稿は科学研究費補助金若手研究 B（研究代表者：秋吉貴雄）による研究成果の一部である。

【参考文献】

- 縣公一郎（1999）「テレコム市場自由化の諸相－日独比較の観点から－」『レヴァイアサン』24号，pp.123-140
- Denham, A. (1996) *Think-Tanks of the New Right*, Dartmouth
- Department of Trade and Industry (2001) *Communications Liberalisation in the UK*, HMSO
- 江藤勝（2002）「規制改革と日本経済」日本評論社
- 福家秀紀（2000）「情報通産業の構造と規制緩和－日米英比較研究－」NTT 出版
- 後藤晃・鈴木興太郎（1999）『日本の競争政策』東京大学出版会
- Haas, P. M. (1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, pp.1-35
- Hall, C., Scott, C. and C. Hood (1997) *Telecommunications Regulation*, Routledge
- Hills, J. (1989) "Neo-conservative regimes and convergence in telecommunications policy", *European Journal of Political Research*, 17, pp.95-113
- 岸井大太郎（2002）「公益事業の規制改革と独占禁止法-「領域的規制」と独占禁止法・公正取引委員会-」『日本経済法学会年報』23号，pp.33-76
- 村松岐夫（1988）「民営化・規制緩和と再規制の構造」『レヴァイアサン』2号，pp.118-135
- OECD（2003）*OECD Communications Outlook 2003*, OECD, 2003
- 佐中忠司（1992）「電気通信事業における規制問題－OFTELの組織的位置－」『広島大学大学院学校教育研究科創設十周年記念論文集』，pp.163-171
- 関啓一郎（2001）「英国の通信政策」『通信工業』2001年5・6・7・10・11月号
- 総合研究開発機構（1996）『世界的な高度情報社会に対応した電気通信産業のあり方に関する研究－グローバルな競争に向けて、いま選択すべき政策は何か－』総合研究開発機構
- 総務省総合通信基盤局（2003）『平成14年度 電気通信サービスに係る内外価格差に関する調査』総務省
- 須田和博（1991）「英国の電気通信事業」舟田正之・黒川和美編『通信新時代の法と経済』有斐閣，pp.141-163
- Thatcher, M. (2000) *The Politics of Telecommunications*, Oxford U. Press
- 土屋大洋（2003）「1990年代の情報通信政策：NTT 経営形態問題にとらわれた十年」『レヴァイアサン』32

号, pp.72-96

ステイーブ・ヴォーゲル (1997) 『規制大国日本のジレンマ』 東洋経済新報社

[注]

- 1 本研究を進めていく上では、江藤勝 (東京経済大学)、南部鶴彦 (学習院大学)、縣公一郎 (早稲田大学)、総務省総合通信基盤局、Mark Thatcher 博士 (London School of Economics) へのヒアリングが非常に有益であった。この場を借りて感謝の意を表したい。尚、本研究に関する全ての誤りが筆者に帰することは言うまでもない。
- 2 わが国の電気通信産業においては、初期の段階から民営化は規制当局 (郵政省) の権限拡大とする見解が定着していた (村松 1988)。
- 3 この点に関しては、規制制度自体のフレキシビリティも重要であることが指摘される (Thatcher 博士へのインタビュー)。
- 4 国際通信の通話量にしろ NCC の割合に関しては、日英で同様の推移となっている (OECD2003)。
- 5 また、以前から指摘されていた加入料金に関しては、東京はロンドンの 6 倍となっている (総務省 2003)。
- 6 日英両国での事例が示すように、「規制制度が競争促進という観点から設計・運営されている」ということと「産業において競争が促進されたという成果が出ている」ということが必ずしも結びつくものではないということは、政策管理を行っていく上では由々しい問題であり、別稿で検討を行いたい。
- 7 特に、84年電気通信法成立以降、大蔵省の関与が低下したことからも指摘されている (Thatcher 2000)。
- 8 Thatcher 博士へのインタビュー。

How should we build the policy management system to promote the regulatory reform? : A Comparative analysis of the regulatory reform processes of telecommunication industry of US and Japan

AKIYOSHI Takao

This study considers the notion of regulatory policy management in theory and practice. In the viewpoint of comparative institutional analysis between UK and Japan, this study also considers the strategy to build the policy management system in Japan.

The notion of regulatory policy management is defined as “the process which regulatory institutions are made, implemented, evaluated and arranged to achieve the goal of regulatory policy”. In practice, this study compares the regulatory reform processes of telecommunication industry of UK and Japan. Regulatory reform process in UK is said as the process that achieved the “effective competition”. But Japanese regulatory process is said as the “confused process”.

This study considers the difference of regulatory reform between UK and Japan. Six institutional factors that affect the regulatory reform are pointed out, which are 1) institutional context of regulatory agencies, 2) decision making system in regulatory agencies, 3) relationship between regulatory agencies and other agencies, 4) regulatory law, 5) participation of social actors, and 6) policymaking system.

The result of this study shows that Japanese political-administrative system should be changed with the efforts of recent regulatory reform.