

電気通信事業の国際比較研究—取引費用政治学の観点から—

研究代表者 南 京 兌 京都大学 法学部 准教授

1 はじめに

電気通信事業の民営化とそれに伴う構造の変革は、各国において試みられている。しかし、世界の先進諸国で進められている電気通信改革の内容は、国によって異なるものである。電気通信事業の民営化はそれに関する議論がはじまった時期から、利害当事者間の妥協と折衷を経て、民営化関連の法案を作り、それが議会で成立し、その法案に基づいて新しい会社の設立・株式の売却まで、相当の時間が費やされる。なお、この過程の中で、新会社の経営形態や組織形態、分割のやり方、規制や規制機関のあり方など、様々な 이슈が浮かび上がる。もちろん、そうした 이슈の中身は電気通信事業の歴史的経緯によって各国ごとに相当な違いがある。従って電気通信改革の内容も国ごとに大きく異なってくる。この中で、企業形態にかかわる完全民営化と部分民営化、規制機関にかかわる独立規制機関と行政官庁、さらに、組織の構造にかかわる上下分離と上下統合の違いが目立つ。従って、このような違いがなぜ生まれたかを分析することは、各国の電気通信事業の研究や民営化研究にとって非常に重要なテーマである。

本研究は、筆者がこれまで進めてきた民営化に関する研究の理論的・実証的成果を出発点として、日本・ドイツ・英国・韓国の4ヶ国における電気通信事業の民営化と規制機関の形態および企業構造の効率性を研究対象とし、次の3つの問いを解明することを目的とする。第1は、日本とドイツの電気通信事業は部分民営化されたのに対して、英国と韓国の電気通信事業は完全民営化されたのはなぜか。第2は、4ヶ国における電気通信事業の規制を行っている担当機関のあり方が異なるのはなぜなのか。第3は、上下分離形態の企業組織と上下統合形態の企業組織のどちらが効率的なのか。こうした3つの問いを取引費用政治学の観点から分析していく。

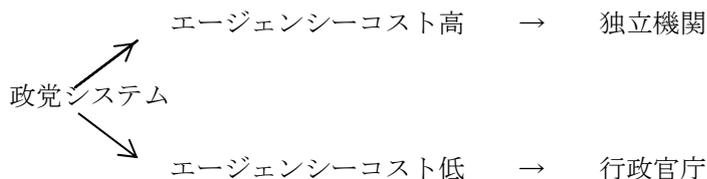
2 分析枠組み：取引費用モデル

本研究では、独立変数である制度とその政治的帰結を取引費用によって架橋する分析枠組みを、取引費用モデルと呼ぶことにする。取引費用モデルは、制度間の違いが取引費用の格差をもたらし、それによって政策のアウトカムに違いが発生すると論じる。つまり、アクターは制度に拘束されつつも、取引費用を合理的に計算するやり方で戦略を取り、選択肢を決めるのである。こうしてもたらされたアウトカムは、制度によってダイレクトに決定されたものではなく、アクターが取引費用を合理的に計算した結果である。まとめると、取引費用モデルはアウトカムに直ちに影響を与えるコストは何か、さらに、いかなる制度がそのコストの格差を決定付けるのかに主な関心を持つと共に、なぜアウトカム間の違いが生じるかを比較するための分析枠組みである。

続いて、取引費用モデルにおける取引主体と、取引費用の前提となる制度を考察しておこう。本研究では取引を行う合理的な行為者として、政党と規制機関を1つの行動単位と考え、与党と野党および規制機関の3者を取引主体と仮定する。これにより政治アクターの間（与党と野党、与党と行政官庁）で行われる取引の全体像、すなわち、政党間の関係・政党と官僚制の関係といった政治学全体にまたがる取引関係を把握する。こうした与党と野党・与党と官僚制の関係を規定する制度として、政党システム（1党優位制と2大政党制及び多党制）を採用する。これらの制度により取引費用は変わってくる。すなわち、政党システムによってコミットメントコストとエージェンシーコストは決定される（コミットメントコストとエージェンシーコストについては後述）。以上をまとめたのが図1-1である（南、2009：27-29）。

図1 制度と取引費用及びアウトカムの間の関係





3 民営化形態の違い：完全民営化と部分民営化

3-1 問題の所在

2005年、日本政府は、日本電信電話株式会社（以下、「NTT」）の自己株式の取得に際し、保有株式112万3,043株の売付けを行った。当該売却をもって、政府が保有する売却可能株式（国債整理基金特別会計に所属）の処分は完了し、1986年に上場されて以降、20年の歳月にわたって漸進的に行われたNTTの株式売却と民営化は一つの区切りがついた。しかし、1984年12月に成立した日本電信電話株式会社法（以下、「NTT法」）において、政府が「常時」NTT株の3分の1以上を保持するものと定められており、完全民営化には至っていない。同様にドイツテレコム・アゲー（Deutsche Telekom AG）の場合も、1995年に民営化された後、現在（2011年）に至るまで連邦政府とドイツ開発銀行（以下「KfW」）が約30%の株式を所有している。

これに対しブリティッシュテレコムとコリアテレコムは短期間に株式を100%売却した。こうした英韓の完全民営化と日独の部分民営化の違いはなぜ生じたのだろうか。

3-2 コミットメントコスト

民営化の定義は論者によって様々であるが、一般的に「市場のメカニズムの役割を増大・強化することにより産業パフォーマンスの改善を目指す試み（Savas 1987, 3）」として理解されている。しかし比較研究を行うには広すぎる定義のため、ここでは「資産売却による所有の変更を伴う企業形態の変更」と定義を狭め、民営化実施後の政府と企業との関係によって完全民営化と部分民営化に分けることにする。完全民営化は、企業の所有権を公的所有から100%全額を民間部門に移転することと定義する。他方、所有権の変更を伴わず、法律形態だけの変更、つまり公企業から特殊会社への変更、あるいは政府が持分を残す場合を部分民営化と定義する（1）。

次に、コミットメントコストの定義に入る前に、取引主体と取引費用の前提となる制度を明確に定める必要がある。コミットメントコストをめぐる取引主体としては、政党を1つの行動単位と考え与党と野党の2者を取引主体とみなす。また、1党優位制と2大政党制及び多党制を、コミットメントコストを決定する制度とする。

分析に必要な枠組みとして、取引費用を政党システムと関連付け、次のように定義する。コミットメントコスト（commitment cost）とは、政権交替による政策の修正と廃止の危険性を避けるためにかかるコストと定義する。政権交替による政策の修正と廃止の危険性が高ければ、コミットメントコストは高い。その逆も成立する。より一般的にいえば、1党優位制では政権交替の可能性が低いいため、政策の修正と廃止の危険性（コミットメントコスト）も低い。これに対し、2大政党制の場合は、2つの大政党がほぼ対等の勢力を持っており、一方の勝利は他方の敗北であるため両党の利害は真っ向から対立する。従って、2大政党制では政権交替の可能性が高いため、コミットメントコストも高い。また、多党制では政党数が多く、単独で過半数を獲得することができる政党が存在しないので、政権運営の安定化のためには、連立政権の形成が不可避となる（2）。この場合連立政権は、過半数を大きくこえるよう政党が連立を組む大連立と、政党が連立しても過半数を割る少数与党連立に大きく二分される。とはいえ、大連立にしる少数与党連立にしる、政権交替が起こりながらもどのような勝利連合を組む場合でも政権に参加し続けるバッファ・パーティー（buffer party）が存在する。それゆえ、バッファ・パーティーは与党と野党間の意見を折衷し、調整する役割を果たすため、両者の主張は収斂していき、コミットメントコストは低くなる。換言すれば、多党制の場合は、3党以上の政党間の競争と協力・提携の契機が同時に存在するようになり、政党の利害関係は必ずしもゼロ・サム的ではなくなるため、1党優位制におけるコミットメントコストと類似した結果になる。つまり、コミットメントコストは2大政党制よりも1党優位制と多党制の場合の方が低いのである（南、2009：35-37）。

次のような仮説を立てる。1党優位制と多党制の下では、コミットメントコストが低いため、電気通信事業は部分民営化される。これに対し、2大政党制の下では、コミットメントコストが高いため、電気通信事業は完全民営化されるのである。

3-3 取引費用モデルによる日独英韓の比較

(1) 日本

1982年7月、第2次臨時行政調査会第3次答申において、電電公社の民営化が決定され、1984年12月、NTT法が成立、翌年4月に民営化がなされた。NTT法においては、全体の3分の1にあたる株式520万株（産業投資特別会計に所属）について、国に保有義務が課される一方で、全体の3分の2にあたる残りの株式1,040万株は売却の対象とされた。現在（2011年）も日本政府はNTT株の30%以上を保有している（小林、2006：10-12；福家、2000：10-11）。

表1 NTTの株式売却状況

上場年度	株式売却状況
1986年	政府保有株式1次売却（195万株、売出し価格119万7千円）東京証券取引所等上場
1987年	政府所有株式2次売却（195万株、売出し価格255万円）
1988年	政府所有株式3次売却（150万株、売出し価格190万円）
1998年	政府所有株式4次売却（100万株、売出し価格85万5千円）
1999年	自己株取得に応じ、政府所有株売却（48,000株）政府所有株式5次売却（952,000株、166万6千円）
2000年	政府所有株式6次売却（100万株、94万9千円）
2005年	自己株取得に応じ、政府保有株売却（112万3,043株）（売却可能分の売却完了）

政府与党は平成元年から平成9年まで、売却見送りを毎年発表した。こうした中、平成7年に入るとNTT再編問題の議論が本格化し、平成9年6月にNTT法が改正されるまで、売却には手を付けなかった。平成10年度に入り、ようやく株価が持ち直し、上昇の兆しを見せる中、平成12年度まで3年連続で売却が行われたが、NTTの株価は再び低下局面を迎え、過去最低の株価（37.8万円）を記録した平成14年2月以降、先般の売却完了に至るまでは、NTTの自己株式の取得に応じて売却する形をとることとなった。

このように、NTT株式の売却に関する一連のプロセスが長期にわたったことは、野党による政権交替の可能性が低いため、自民党は政策が覆されることを心配する必要がなく、十分な時間の余裕を持って行った結果である。すなわち、コミットメントコストが低かった日本の場合は、自民党が野党による民営化政策の覆しを懸念することなく、20年以上の長期間にわたって段階的にNTTの株式を売却したのである。

(2) ドイツ

1989年の「郵電事業構造改革法」の成立によってドイツ連邦郵便の組織は3分割（郵便、電話、貯金事業）され、そのうちの電話事業が1990年にドイツ国営電信電話会社（Deutsche Bundespost Telekom）として公社化された。さらに1995年にドイツテレコムとして民営化された（齋藤、2008：43-45）。

2003年11月、ドイツテレコムの全株式数の26%を連邦政府が、17%をKfW（その内の80%を連邦政府が所有）が保有しており、投資家が保有できるのは57%だった。2004年6月、「電気通信法」が成立し、電気通信市場参入のための免許制度や周波数取引の導入など、規制緩和が盛り込まれた。2008年にはKfWが16.87%、連邦政府が14.83%など、政府所有の株式を順次民間に売却したものの、連邦政府は持分を残している。

ドイツの部分民営化は、政党間のイデオロギー的中央に位置するかなめ政党（3）として、CDU/CSUとSPDの電気通信政策を緩和・折衷し、連立政権の一翼を担っていたFDPの役割が重要であった（4）。すなわち、FDPが連立政権の恒常的パートナーとして与野党間の緩衝役を果たしており、政権に常に参加していたため、政権交替による政策廃止の危険性が低かったのである。

(3) 英国

1977年のサッチャー政権成立以来、電気通信分野の自由化政策が打ち出された。1981年に国営の郵電公社（British Post Office）を郵便業務と電気通信業務に分離し、後者を民営化してBritish Telecom株式会社（BT）が電気通信業務のために設立された。1982年には、マーキュリー社を電話事業に参入させ、BTと競争させることにした。サッチャー政権は政府所有の株式を、1984年に50.2%、1991年に25.9%、1993年に残り持分の21.9%を手放し、1997年7月には最後に残っていた黄金株（Golden Share）も廃止され、100%民営化が実現した（カリン、1987：第10章；福家、2000：140）。このことは、政府が依然として株式を保有している日本とドイツとは対照的である。1991年までイギリスの電気通信産業は、BTとマーキュリーの2社による複占体制で運営された。マーキュリー社のシェアは1%程度である。2003年には通信法を大幅に改正して競争促進を進めている。

高いコミットメントコストによって制約された保守党の素早い行動は、政権交替による政策の修正、もしくは廃止を考慮に入れたコミットメントコストを最小化するために行われたものであると結論付けられる。

(4) 韓国

1997年に「公企業民営化特別法」の成立により「韓国通信」は民営化され、コリアテレコムとなった。その当時は、コリアテレコムの株式を順次売却する計画であったものの、最初の政権交代が行われた1998年に金大中大統領は任期が満了する2002年までに、全株式を売却し完全民営化を決定した(李ヒスン、2003: 33-39)。このことは、完全民営化の時期を明確に宣言したという点で、先例の見られない大きな政策転換であった(南イルチョン、2002: 267)。計画の通り2002年5月までに全株式を民間に売却した金大中大統領の行動は、近い将来に競合政党との政権交替が起こりそうな状況で、大統領の任期内にコミットメントコストを最小化するため、民営化の進行を絶対に覆させないことを目的としたものであった。2002年12月大統領選挙の直前にすべてが終了したコリアテレコムの完全民営化はハンナラ党(野党)による民営化政策の後退を恐れた民主党(与党)のコミットメントコストの最小化として理解することができる。

4 規制機関形態の違い：行政官庁と独立規制機関

4-1 問題の所在

日独英韓4ヶ国における電気通信産業の規制を行っている担当機関のあり方が異なるのはなぜか。すなわち、日本とドイツでは総務省と連邦経済技術省(行政官庁)が規制機関としての役割を果たしたのに対し、なぜ英国と韓国は電気通信事業を規制するために独立規制委員会を設けたのか。この問題については、これまで、規制機関捕獲論(Mohr Siebeck 2001; Wilson 1980)と利益代表論(Ménard and Ghertman 2009; Gómez-Ibáñez 2003; Levy and Spiller 1996)といった回答が出されてきた。しかしながら、そういった主張には国際比較の視点だけではなく、理論枠組みが欠如しているため、真の規制機関選択論を論じることができていない。

4-2 エージェンシーコスト

行政組織は大まかに独任制組織(行政官庁)と合議制組織(独立機関あるいは行政委員会)に大別できる。行政法学の一般的な定義によれば、行政委員会とは、通常の行政組織体系から多かれ少なかれ独立の地位を保ち、職権行使において独立性を保障された複数の委員からなる合議体であって、内部管理や行政処分などに関する行政権限と共に、準立法的な規則制定権限と争訟判定的な準司法的権限を併せ持つ機関を指すとされている(和田、1985: 10)。しかし、合議制組織の性格を一義的に決めることはできない。というのは、合議制組織といっても、憲法上の機関として内閣から独立した会計検査院、国家行政組織法と内閣府設置法の適用を受けない人事院、国家行政組織法第3条に基づく委員会(行政決定権限と行政処分権限を持つ主体)と同第8条に基づく審議会(意思決定過程に補助的に参画する諮問機関)など、様々な制度類型に分類することができるからである(伊藤、2003: 27-33)。それゆえ、ここでは合議制組織の中でも、国家行政組織法の適用を受けない、行政決定権限と行政処分権限を持つ機関を行政官庁(国家行政組織法第7条の適用を受ける内閣部局)と対比される独立機関として捉えることにする(5)。

次に、コストの定義に入る前に、取引主体と取引費用の前提となる制度を明確に定める必要がある。コミットメントコストの場合と同じく、エージェンシーコストの場合にも政党を1つの行動単位と考え、与党と規制機関の2者を取引主体としてみなす。また、一党優位制と二大政党制及び多党制を、エージェンシーコストを決定する制度とする。

分析に必要な枠組みとして、取引費用を政党システムと関連付け、次のように定義する。本人の選好と代理人の活動結果との間に発生するギャップをコントロールするのにかかるコストを、エージェンシーコスト(agency cost)と定義する。一党優位制の場合、与党は長期間にわたって政権を担当してきたので、与党のエージェントに対する統制力は強く、エージェントは与党の意図した通りに行動せざるを得ない。従って与党の立場からは、エージェントとしてコントロールしやすい行政官庁を選択するのは当然のことである。これに対して二大政党制の場合は、頻繁な政権交替によって政権は不安定であることが多く、行政官庁は政権交替の可能性を考慮するため、与党の意図の通りに行動しない可能性が高い。つまり、政策的に対立する二大政党制における行政官庁は、政党間の政策的距離を利用し、自らの裁量の幅を広げることができる。よって、与党による行政官庁への統制力は弱くなり、与党は行政官庁をコントロールしにくくなる。また、多党制においてはバッファ・パーティーが政党間の緩衝の役割を果たすため、政党間の政策的な対立は緩和され、政策は収斂していく。このように政党間の政策が収斂していく状況下では、行政官庁が政権党の選好より自らの選好を実現することは非常に難しくなり、政権党の意図の通りに行動するようになる。つまり、多党制における行政官庁の機会主義的な行動は二大政党制と比べ制限され、一党優位制における行政官庁と類似し

た行動をとると予想される。従って、多党制におけるエージェンシーコストは低いのである（南、2009：110-113）。以上をまとめると、一党優位制と多党制の下では、エージェンシーコストが低いため、行政官庁が規制を担当するようになる。これに対し、二大政党制の下では、エージェンシーコストが高いため、独立規制機関が設けられる。

4-3 取引費用モデルによる日独英韓の比較

日本とドイツの電電公社民営化においては規制機関の変化はなかった。従って、機関選択の分析はなぜそれが行われなかったのか、という不作為の分析であるために、事例による検証は困難である。英国と韓国の電電公社民営化における規制機関の変化という現象を多くの研究者が指摘してきたにもかかわらず、なぜ日本とドイツの電電公社民営化における規制機関の変化がなかったのかを、真正面から扱った研究業績がほとんどみられないのもそれが不作為の分析であるためである（6）。このような理由により、ここでは英国と韓国における規制機関の変更を主な分析対象とする。

（1）日独英韓における規制機関の変化

日本の場合、電電公社の民営化と電気通信分野への競争導入は、当時としては画期的なことであると考えられた。しかし公社法とNTT法を比較してみると、規制当局であった郵政省の関与としては、役員の任免に係る認可があった。電電公社時代には、総裁、副総裁は経営委員会の同意を得て、内閣が任命し、理事は総裁が任命することとされ、総裁が独自の任命権を持っていた。これに対してNTTの役員（取締役、および監査役）の選任・解任については、株主総会で決議された後、その全員について、郵政大臣の認可を受けることとなった（NTT法第9条）。すなわち、役員についての最終的な人事権は株主総会ではなく、郵政大臣にあることになり、規制当局の支配介入の余地が大きくなった。その後、2001年1月6日に中央省庁再編に伴い、旧郵政省の電気通信局及び大臣官房国際部が統合し、総務省傘下の総合通信基盤局が発足した。2007年4月1日には電気通信技術システム課に企画官を、電波環境課に電波環境推進官を設置し、電波環境課電波監視官の定員を4人に増やした。2008年7月4日には国際部が情報通信国際戦略局となった。

ドイツでは1989年までは郵電省（ドイツ・ブンデス・ポスト）のもとに電気通信と郵便、郵便貯金が国営で運営されていたが、ドイツテレコムは郵電省から公社として分離され、1995年には民営化され株式会社となった。1998年には郵電省も廃止された。2002年10月、連邦経済技術省と連邦社会労働省が統合され、連邦経済労働省が新設された。2005年11月には連邦経済労働省に代わり、連邦経済技術省が発足した。その主な役割は、ドイツ経済の持続的な成長および技術革新の推進などであり、電気通信規制政策や技術政策を担当している。また、1998年1月、電気通信分野の自由化の推進、政策立案と規制監督の分離を目的に発足した電気通信郵便規制庁（Regulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post）を引き継ぎ、2005年7月、新たに連邦ネットワーク庁が発足した。電気、ガス、郵便のほか、2006年1月からは鉄道を含む社会基盤全般を担当している。なお、電気通信分野に関しては、競争の促進・電話番号の管理などの事務を所掌している。

英国の保守党政権はBTを一事業者として1984年8月に民営化すると同時に、公正な競争や料金を監視するため、「電気通信法」に基づいて新たに独立規制機関であるオフテル（OFTEL; Office of Telecommunications）を設置した。その業務内容は、電気通信事業者が免許条件を遵守しているかの監視（事業者の監督、公正競争の確保）、免許条件の改正（料金・接続に関する規制）などである。オフテルの対象企業はBTとマーキュリーの2社であるため、複占体制（duopoly）と呼ばれている。オフコム（Office of Communications）はメディアの融合に伴い、情報通信産業の統合的な規律を目指すため、放送を担当する独立テレビジョン委員会（ITC）、放送番組を規制する放送基準委員会（BSC）、通信の規制を担当する通信委員会（OFTEL）、民放ラジオ放送の免許を所管するラジオ委員会（RA）、電波の周波数割当てを担当する無線通信局（RCA）の5つの規制機関を統合し、2003年12月に設置された。

韓国の場合、コリアテレコムの規制当局であった放送委員会は、2000年に「新放送法」の制定に基づいて、大統領が任命する9人の委員で構成されており、その中で大統領が3人を選任した。残りの6人の中で3人は国会議長が国会各交渉団体代表議員と協議して推薦した人物を、さらに残る3人は放送関連専門性と視聴者の代表性を考慮して国会文化観光委員会の推薦・依頼を受けて、国会議長が推薦した人物を任命する仕組みであった。委員の任期は3年であり、1回に限って兼任することができた。9人の委員の中で委員長は政務職長官級の地位を持ち、副委員長を含んだ常任委員4人は政務職次官級の地位を持つこととされており、非常に独立的で自律性の高い組織であった（大統領職引受委員会 2008：16）。このことが2008年2月の政権交代に伴い、大統領傘下の放送通信委員会（Korea Communications Commission）として生まれ変わった。

(2) 行政官庁（日独）VS 独立規制機関（英韓）

日本とドイツでは総務省と連邦経済技術省が規制機関としての役割を担ったのに対し、英国と韓国では電気通信事業を規制するために独立規制機関を設置した。それはなぜだろうか。

自民党一党支配下での日本の総務省は、与党と野党を仲介する必要はない。つまり、政権交替の可能性が低いので、自民党の総務省に対する統制力は強く、総務省は自民党に従わざるを得ない。従って、総務省は自民党の意図した通りの政策を実行し、自民党と野党を仲介する必要はないのである。このように一党優位制においては、政権交替の可能性が低いため、与党の総務省に対する統制力は高まり、エージェンシーコストは低くなるので、規制機関として行政官庁が選択されたのは当然の結果といえる。また、ドイツでは3つ以上の政党が常に政権の主導権をめぐって争っており、いずれも単独で政権を担当するだけの勢力を持たず、CDU/CSU と FDP という主要政党 (major party) が連立政権を形成してきた。この中で、FDP は CDU/CSU と SPD とのイデオロギーの中間に位置するために、急激な政策転換を回避する政党間の緩衝役を果たしたのである。従って、ドイツにおいては政権交替といえども、FDP というかなめ政党が常に政権の座に就いており、CDU/CSU と SPD を仲介した。そのため、連立与党の連邦経済技術省に対する統制力は強く、連邦経済技術省は連立与党の意図した通りの政策を実行せざるを得なかった。このように多党制のドイツにおいても、エージェンシーコストは低いので、行政官庁が電気通信事業の規制を担当したのは当然の結果である。

その一方、従来の政策を継続するならば、行政官庁が規制を担当することになるはずだが、二大政党制である英国の場合、与党であった保守党は政権交替の可能性を考慮に入れなければならなかった。つまり、通常の行政官庁を通じて規制を担当させると、保守党が政権を失った場合、新たに与党になる労働党と交渉することが困難になる。そのため、中立的な規制機関を設けたのである。同様に韓国の場合も、政権交替の可能性が高い状況で、与党が行政官庁を規制機関として選択したとすれば、行政官庁への政治的意思を反映させるににくいし、行政官庁をコントロールすることも困難になる。換言すれば、英韓両国とも政権交替の可能性が高かったため、行政官庁は与党の意図の通りに行動せず、エージェンシーコストは高まる。となると、行政官庁が与党と野党の意見を調整する役割を果たすことも期待できない。従って、独立規制機関を設置すると、与党は政権を失っても独立規制機関を通して野党と意見を調整することができるのである。

しかしながら、韓国の場合、政権交代以降に生まれ変わった放送通信委員会は大統領傘下に設置された。放送通信委員会は放送領域における政策と規制を担当していた放送委員会 (7) と、情報通信領域における政策と規制を担当していた情報通信部の一部が統合され、2008年2月29日に「放送通信委員会の設置及び運営に関する法律案」に基づいて設立された大統領の直属機関である。同委員会の組織構造はアメリカの連邦通信委員会 (Federal Communications Commission) (8) をモデルとしており、大統領が委員長 (長官級) を含む2人を指名し、また大統領所属政党が1人、与党が2人を推薦することで、合計5人の常任委員によって構成された。しかしながら、連邦通信委員会が行政府・立法府・司法府のいずれにも属しない独立した規制機関であるのに対し、放送通信委員会は大統領傘下の合議制委員会となった。これは、放送通信委員会の前身であった放送委員会が行政府・立法府・司法府から独立していたこととは大きく異なる制度設計であった。すなわち、放送委員会は大統領を含む多様な圧力から独立した地位を持つと共に、委員長も委員間の互選によって選出される仕組みであった。これに対し、放送通信委員会は大統領の直属機関で、委員長は大統領によって指名されたのである (9)。

このように立法、司法、行政から独立した委員会ではなく大統領が統括する合議制委員会になったのは、2007年12月に行われた大統領選挙でほぼ2倍の票差で李明博氏が圧倒的に勝利、野党勢力と大きく差をつけたためであった (10)。すなわち、与党と野党間に大きな勢力の格差があったため、大統領は自分の意思を強く貫徹することができるような組織設計を行ったのである (11)。

5 上下分離と上下統合の効率性

5-1 問題の所在

通信・放送分野では、垂直統合下にある旧来の既存事業者が、通信・放送サービスに必要なインフラ、とりわけ「公共スペース」上に構築されたインフラの供給を独占している。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、両産業の成長を阻害している。こうした上下統合の形態と比べ、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」方式が考えられる。ここでは、上下統合と上下分離方式との効率性を比較・分析する。

この問題については規範論に基づく規制緩和の主張にとどまっている（高橋、2009；ロバート・W・クランドール、ジェームズ・H・オールマン編、2005；福家、2007；McCraw、1984）。しかも、数理モデルを用いて規制の効率性の均衡解を求める政治学的研究は、日本では稀である。これに対し、ここでは数理モデルによる規制の効率性の比較分析を行う。

5-2 モデル

これまで電話とラジオ・テレビはそれぞれ独立した産業であり、消費者も両者は別個のサービスと考えていた。つまり、従来において通信・放送産業は明確に区分され、各々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。例えば、代表的な通信事業者であるNTTは、地下に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。さらに、同じ設備を使ってインターネット・サービスも広げている。このように、上から下まで一括して単一の事業者がサービスを供給する形態を上下統合と呼ぶ。

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、放送の分野でも、通信の要素を加味したサービスが始まっている。通信と放送のインフラの融合、すなわち上下分離方式には、消費者によるメディア選択の自由度が高まるメリットだけではなく、高度で使いやすいサービスの低価格で利用可能となるメリットもある（中川、2009：187-224；西村、2009：161-185）。

全てのサービスを一括して単一の事業者が供給する「上下統合」と、独占供給に頼らざるを得ないインフラ層と、(上部)サービス層の供給を分離する「上下分離」の効率性を分析するために、以下のようなモデルを組み立てる。

表 2 電気通信事業の民営化における企業形態の違い

企業形態	上下分離		上下統合
インフラ部門	公的所有	民営	民営
サービス部門	民営	民営	

サービスを提供する地域の人口をNとする。この地域には θ^H と θ^L という二つのタイプの消費者が存在する。

θ^T (T=H, L)は N^T で表すことにする。 θ^H は θ^L よりサービスをよく利用している。消費者の効用は(1)のよう書き直せる。

$$U(\theta^T|g) = v(\theta^T|g) - pg - \tau, \tag{1}$$

g と p はそれぞれサービスの消費と価格を、 τ は税金を表す。(1)は以下を前提とする。

$$v' > 0, \quad v'' < 0, \quad v'(\theta^H|g) > v'(\theta^L|g).$$

すべての消費者にとって料金は同じであり、これを前提に消費者は各々の効用を最大化する。その需要関数は以下のように与えられる。

$$Q(p) = \begin{cases} \sum_{T=H,L} N^T g(\theta^T|p) & \text{if } v'(\theta^L|0) \geq p \\ N^H g(\theta^H|p) & \text{if } v'(\theta^L|0) < p \\ 0 & \text{if } v'(\theta^H|0) \geq p \end{cases}$$

(1) インフラ会社

インフラ供給事業体については、営利企業と非営利団体の中間の性質を持つ「通信・放送インフラ供給公社」と民営の会社の2つの形態を比較する。インフラを提供するための限界費用は $m(I)$ であり、これはインフラへの投資に依存する。インフラへの投資の限界的な増加は限界費用を発生させる。限界費用は以下のように表記できる。

$$m(0) = c, \quad m'(I) < 0, \quad m'(I \rightarrow 0) \rightarrow -\infty, \quad m''(I) > 0, \quad m'(I \rightarrow \infty) \rightarrow c$$

上下分離の場合、インフラ会社は自己利益を最大化するためにサービス料金 (p) を徴収する。

$$\pi(p) = (p - m(I) - \omega)Q(p), \quad (2)$$

ω はインフラ使用料である。インフラ会社の目標は民営会社か公社かによって変わってくる。すなわち、公企業はサービス会社からインフラ使用料をとるとともに、税金による経営補填が行われる。均衡予算の制約という前提のもとで、インフラ会社の効用関数は以下ようになる。

$$N\tau + \omega Q(p) = cI \quad (3)$$

民間のインフラ会社は利潤最大化のために次のように行動する。

$$\pi(\omega, I) = \omega Q(p) - cI \quad (4)$$

上記とは対照的に、上下統合の場合、サービスが一つの会社によって提供されるため、以下の式が与えられる。

$$\pi(p, I) = (p - m(I))Q(p) - cI \quad (5)$$

(2) 意思決定のながれ

上下分離の場合、意思決定の流れは以下ようになる。

第一段階：インフラ会社はインフラのキャパシティーとインフラ使用料を決定する。

公企業の場合は、税金で補填される。

第二段階：サービス会社は料金を徴収する。

第三段階：消費者はサービスを利用する。

上下分離とは対照的に、上下統合の場合は投資水準（キャパシティー）と料金が同時に決まる。

5-3 分析

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、日独英韓4ヶ国とも、公社から民営化され、各種のサービスが自由化された。インターネットの急成長に伴い、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た。他方、放送産業もかつては（準）国営事業であり、1980年代からの衛星放送の開始によっても変わらなかった。しかしその後、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が変化をもたらした。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、伝送対象自体の形式やコンテンツも目的に応じて加工することを可能にした。このように通信・放送産業では、1980年代から、例えばNTTやNHK・民放など旧来の事業者が上下統合形態のまま残る中で、自由化・独占排除・規制緩和政策が進められてきた。

こうした通信・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、両産業におけるレイヤー構造を明らかにする必要がある（林、2000；池田、2001；福家、2007）。通信の場合、電話とインターネットは共通の有線インフラを使用する。地上・地下・海底などの公共スペース・設備・回線などが、通信用の有線インフラである。

次に地上放送の場合は、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。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（Transponder）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。

インフラ会社が公企業の場合を分析してみよう。

$$\max_{\omega, I} (\theta^m |g(\theta^m |p(\omega, I)) - \tau - p(\omega, I)g(\theta^m |p(\omega, I))$$

$$\text{s.t. } N\tau + \omega Q(p(\omega, I)) = cI$$

したがって、

$$p^{DS} = p(\omega^{DS}, I^{DS}) = m(I^{DS}) + \frac{Ng(\theta^m |p^{DS}) - 2Q(p^{DS})}{Q'(p^{DS})}$$

民間のインフラ会社の場合、

$$\max_{\omega, I} \omega Q(p(\omega, I)) - cI$$

したがって、

$$p^{RT} = p(\omega^{RT}, I^{RT}) = m(I^{RT}) - \frac{2Q(p^{RT})}{Q'(p^{RT})}$$

完全民営化された上下統合会社は、

$$\max_{p, I} (p - m(I))Q(p) - cI$$

上記、公企業・民間インフラ会社・上下統合の民間企業という3つの形態におけるインフラ使用料と投資水準を比較してみると、インフラ使用料の徴収額は民間企業のほうが公企業よりも高いか、あるいは等しくなる。また、上下分離のほうが上下統合より投資水準は低い。

6 結論

6-1 コミットメントコスト

自民党が長期にわたって安定的に政権を担当し続けてきた日本においては、コミットメントコストが低かったため、自民党は野党によって政策が覆される危険性を考慮する必要がなかった。そのため、NTTの民営化は十分な時間的余裕を持って行われたのである。従って、NTTは部分民営化され、その株式は1986年から徐々に売却された。またドイツにおいても、恒常的パートナーを伴った政権交替が行われており、CDU/CSUとSPDとの間でFDPがバッファ・パーティーとしての役割を果たしたため、連立与党は野党による政策廃止の危険性を危惧せず、部分民営化を選択したのである。これに対して、英国においては、選挙のたびに議会多数派の地位が脅かされていたことへの不安によって行われた、BT株式の早期売却は、労働党によって民営化政策が覆されるのを恐れた保守党がコミットメントコストを最小化した結果である。同様に、韓国の場合も、大統領の任期内にコミットメントコストを最小化した結果である。

6-2 エージェントコスト

日独英韓4ヶ国における規制機関選択は、日本の場合、自民党は政権を失う可能性がさほど問題とはならなかったために、総務省への強い統制力を維持することができた。そのため、政治的な意志を反映させにくい独立規制機関を設けず、規制機関として総務省を選び、電気通信事業への支配権を維持しようとした。また、三党体制のドイツにおける政権運営は左右の二大政党が伯仲していたため、FDPがバッファ・パーティーとしてキャスティング・ボートを握っており、CDU/CSUとSPD間の政策を収斂させる役割を果たしてきた。それゆえ、連邦経済技術省の政治的な裁量の幅はかなり制限されており、独立規制機関を設ける必要はなかった。これに対して英国と韓国の場合は、政権を失うのがほぼ確実な与党にとって、行政官庁は本人の意図にそって行動せず、問題が起こると責任も取らざるを得ないため、行政官庁よりも独立規制機関を設置するのが合理的であった。

与党が取り得る戦略と行動及び選択肢を拘束する制度の違いは、日独と英韓における電気通信民営化にか

かるコストの違いをもたらした。つまり4ヶ国における電気通信の民営化は、異なる制度による取引費用の差が明確にあらわれた事例である。取引費用の差によってもたらされた日独と英韓の規制機関の選択は、まったく異なる結果となったのである。

6-3 上下分離と上下統合

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。有線・無線インフラの独占は、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、それほど目立たない可能性もある。また新しい技術とサービスの進展や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く、IT社会実現の必要条件ではあっても十分条件ではないだろう。インフラ徴収額と投資水準の比較から、上下統合の企業形態と上下分離の企業形態における効率性の優劣は一概には評価できず、それぞれ長所と短所があるといえよう。

【参考文献】

- Edward Elgar. Gómez-Ibáñez, J. A. (2003). *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Harvard University Press.
- George, A. L. and Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. MIT Press.
- Iversen, T. and Soskice, D. (2006). “Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others”, *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 2.
- Kaiser, A., Lehnert, M., Miller, B. and Sieberer, U. (2002). “The Democratic Quality of Institutional Regimes: a Conceptual Framework”, *Political Studies*, Vol. 50.
- King, G., Keohane, R. O. and Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press. (邦訳ゲアリー・キング、ロバート・O・コヘイン、シドニー・ヴェーバ著、真淵勝監訳) (2004)、『社会科学のリサーチ・デザイン—定性的研究における科学的推論—』勁草書房。)
- Levy, B. and Spiller, P. T. (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press
- McCraw, T. K. (1984). *Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, and Alfred E. Kahn*. Cambridge. Harvard University Press
- Ménard, C. and Ghertman, M. (ed.). (2009). *Regulation, deregulation, reregulation: institutional perspectives*.
- Savas, E. S. (1987). *Privatisation: the key to better Government*. Chatham House Publishers, p. 3.
- Schofield, N., Martin, A. D., Quinn, K. M. and Whitford, A. B. (1998). “Multiparty electoral competition in the Netherlands and Germany: A model based on multinomial probit”, *Public Choice*, Vol. 97.
- Wilson, J. Q. (ed.). (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books
- 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』奥野正寛・池田信夫編著、東洋経済新報社。
- 伊藤正次 (2003)、『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史—』東京大学出版会。
- 小野耕二 (2000)、『転換期の政治変容』日本評論社。
- 小林鷹之 (2006)、「政府保有 NTT 株式の売却経緯」『ファイナンス』、第 41 巻、第 10 号、10-17 頁。
- カリン・ニューマン (1987)、『BT 株式上場の戦略』ラテイス。
- 齋藤敦 (2008)、『独英情報通信産業比較にみる政治と経済』、晃洋書房。
- 高橋洋 (2009)、『イノベーションと政治学—情報通信革命「日本の遅れ」の政治過程—』勁草書房
- 中川寛子 (2009)、「垂直統合型支配的事業者による排他的価格設定行動規制—EC 電気通信分野におけるマージン・スクイーズ規制と同等効率事業者排除基準」依田高典・根岸哲・林敏彦編著、『情報通信の政策分析：ブロードバンド・メディア・コンテンツ』NTT 出版。
- 南京兌 (2009)、『民営化の取引費用政治学—日本・英国・ドイツ・韓国 4ヶ国における鉄道民営化の比較研究—』、慈学社。

西村暢史 (2009)、垂直統合型事業者の戦略的行動」依田高典・根岸哲・林敏彦編著、『情報通信の政策分析：ブロードバンド・メディア・コンテンツ』NTT 出版。

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、115-140 頁。

福家秀紀 (2000)、『情報通信産業の構造と規制緩和—日米英比較研究—』、NTT 出版株式会社。

福家秀紀 (2007)、『ブロードバンド時代の情報通信政策』NTT 出版。

山本哲三 (1994)、『市場か政府か—21 世紀の資本主義の展望—』日本経済評論社。

ロバート・W・クランドール、ジェームズ・H・オールマン編；情報通信総合研究所ブロードバンド・サービス研究チーム訳 (2005)、『ブロードバンドの発展と政策—高速インターネット・アクセスに規制は必要か—』NTT 出版。

和田英夫 (1985)、『行政委員会と行政争訟制度』弘文堂。

Ulich von Alemann/Christoph Strünck: Die neue Koalitionsrepublik: FDP, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS im vereinigten Parteiensystem, in : Werner Süß (Hrsg.): Deutschland In den Neunziger Jahren: Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung, 2002, Leske + Budrich, Opladen.

Regulierung – Deregulierung – Liberalisierung: Tendenzen der Rechtsentwicklung in Deutschland und Japan zur Jahrhundertwende / herausgegeben von Zentaro Kitagawa [et al.] Mohr Siebeck, 2001.

李ヒスン (2003)、「한국의 통신산업 민영화과정의 영향요인에 관한 연구」
 (「韓国の通信産業民営化の政策過程における影響要因に関する研究」延世大學校修士論文)。
 大統領職引受委員会 (2008)、『정부기능과조직개편』
 (『政府機能と組織改編』、大統領職引受委員会発表資料。)
 南イルチョン (2002)、「KT 민영화의 정책적 함의 및 향후 과제」
 (「KT 民営化の政策的含意と今後の課題」『情報通信政策研究』、第 9 巻、第 1 号、261-286 頁)。

- (1) 山本は過半数の株式の売却を基準に両者を区分している(山本、1994:18)。
- (2) 一般に、政党の連合は3つの異なる場面において考えられる。選挙における協力、議会における特定の法案を成立させるための協力、政権形成のための政党の連合がそれである。連立政権とは、政権形成のために行われる政党の連合を意味し、1 政党が議会の過半数をこえない場合、形成されることが多い。また多党制といえども、政党数と規模、政党間のイデオロギーの距離(政党がイデオロギー的どの程度離れているのか)と政策距離、政党の政権への参加度と連合形成のパターンなどの要因によって多様な形態があり得るため、一概に多党制を貫くロジックを組み立てることはそれほど容易な作業ではない。
- (3) かなめ政党としての FDP については、次の文献(Iversen and Soskice 2006, 176; Kaiser, Lehnert, Miller and Siebere 2002, 330; Schofield, Martin, Quinn and Whitford 1998, 266)を参照されたい。
- (4) 現代ドイツのドイツ政治における政党の変容と政党間の位置関係については、小野(小野、2000:83-148)を参照すること。また FDP については、Ulich ら(Ulich von Alemann/Christoph Strünck)を参照されたい。
- (5) 国家行政組織法とは、国の行政機関の設置と組織を定める法律である。英国では National Government Organization Law となる。ここでは国家行政組織法に適用されない機関を独立機関としてみなした。これは英国における departmental body と non-departmental body を区別する際にも当てはまると考える。すなわち、前者を行政官庁、後者を独立機関として捉えることを意味する。一般的に non-departmental body の場合は statute の適用を受けると共に、内閣よりは議会の方に責任を持つのである。また、日本では 2001 年 1 月以降、内閣府設置法の適用を受ける多くの委員会が設置された。
- (6) まれにしか起こらない出来事を科学的に扱う 1 つの方法は、反事実的な分析を行うことであり、また、起こらなかった出来事さえも、アクターの合理的判断が隠れていると仮定する。反事実的な分析については、キングら(King, Keohane and Verba 1994, 10-11)とジョージら(George and Bennett 2004, 167-169)を参照すること。
- (7) 同委員会の主要業務としては放送の基本計画樹立、放送プログラム及び放送広告の運用・編成などに対する放送政策樹立、放送事業者・中継有線放送事業者・音楽有線放送事業者の許可及び推薦に関する放送行政業務、放送プログラム内容の公共性及び公正性遵守の有無を審議する放送審議業務、韓国放送・放送文化振興会・韓国教育放送公社などの放送会社人事に関する事項、この他にも放送発展基金造成及び運用、視聴者の不満処理、放送に関する調査・研究・広報などの業務を遂行することであった。

- (8) 連邦通信委員会は連邦ラジオ放送規制委員会(Federal Radio Commission)にとって代わる機関として1934年通信法によって設立された政府の独立機関(Independent agencies of the United States government)である。ラジオスペクトルを使用する非政府組織と州間電気通信、及びアメリカ国内における国際通信の管理を行っており、Interstate Commerce Commission から有線通信規定を引き継ぐことになった。
- (9) 委員長は国会に出席して意見を述べ報告を行う義務を負い、閣僚会議に出席できる権限、国務総理に議案を提出できる権限及び予算会計法上の中央官庁の長としての地位を持つ。
- (10) 大統領選挙では、ハンナラ党の李明博氏がほぼ49%、民主党の鄭東泳氏が26%を得票し、2008年4月に行われた総選挙においても299の議席のうち、ハンナラ党と親朴連帯が167席を占めた。
- (11) 実際に、初代の放送通信委員長である崔時仲氏は、任期が保障されているKBSとYTNの社長を多様な圧力を使い辞めさせた。

〈発 表 資 料〉

題 名	掲載誌・学会名等	発表年月
取引費用と規制委員会に関する 数理モデルの考察	規制研究会	2010年7月24日
取引費用の数理モデル	関西行政学研究会	2010年11月27日
取引費用モデルと規制委員会	規制研究会	2011年3月7日
放送通信委員会と規制機関の変容	韓国行政研究会(韓国)	2011年3月23日