

## 電話事業における料金規制をめぐる諸問題

—price cap regulation を中心に—

西 田 達 昭

### I はじめに——課題の設定——

本稿の課題は、NTTが導入を要望しているプライス・キャップ規制<sup>1)</sup>を中心に、公益事業分野なかんずく電話事業における料金規制をめぐる諸議論<sup>2)</sup>を整理し、今後の日本の電話事業においていかなる料金規制を行っていくべきかを考える素材を提供することにねらいがある。敷衍するならば、日本においてプライス・キャップ規制の紹介がなされる場合そのメリットが強調される場合が多いが、問題点も多いことを指摘することにねらいがある。

周知の通り、電気・ガス・水道・電話といっ

た公益事業分野における料金規制をめぐることは、以下に述べるような通説的理解がある。「(こうした公益事業分野では) サービス供給に膨大な固定設備のネットワークを必要とするため、生産量を増加するにつれて平均費用が長期にわたり逡減する傾向がある」「こうした事業は独占を形成しやすく、『自然独占』産業として位置づけられている」「こうした事業において、たとえ複数の生産者が競争するとしても、その競争は長続きしない」「そのうちの最大の企業は競争相手の費用を下回る料金を設定し、需要家を奪うことができるからである」「その企業規模が大となるほど、その競争相手に対する優位性は高まり、究極的には独占体となる」「たとえ市場に複数の企業を維持しうる場合でも、これら複数の企業の平均費用は単一企業のそれを上回るため、市場成果はより望ましくないものとなり」「公益事業における競争は、供給システムの重複をもたらすため、資源の浪費でもある」「こうした事業における最も効率的なサービス供給方法は、大容量の単一給配ネットワークによる供給である」([54] p. 2) とされる。

このように公益事業分野は、本来、「自然独占 = 規模の経済性」が貫徹する分野で、そのサービスの供給にあたっては単一の企業がサービスを供給するほうが効率的であり、このような単一企業に供給をまかせその料金設定にあたっては政府が規制を行うことが必要である、との理解が一般的である。ここであげられた電気・ガス・水道・電話といった事業は、その供給される「代替財・サービスが制約されている」([54] p. 2) こと、換言するならばその価格

1) 伝えられるところによると、「NTTの児島社長は13日の記者会見で、電話料金の値上げ方式について『料金に上限を設けた上で事業者が自由に決められるプライス・キャップ制(価格上限規制)を導入するのが好ましい』と述べ、今後郵政省に実現を要望していく考えを明らかにした」「米国や英国では、電気通信事業の自由化に伴って、事業者が料金改定の裁量を与えるプライス・キャップ制が普及している」「しかし日本では自由化後も、電話料金制度自体を見直すところまで至っておらず、郵政省の認可制が続いている」「児島社長は『現行の認可制には、料金決定のためのルールが確立されていない』と主張」「物価上昇率から一定割合を引いた範囲内で事業者が決めるプライス・キャップ制なら、そうした不透明な要素もなくなると強調した」「ただ、今のところ郵政省には現行の認可制を見直す動きはないことから、児島社長は『プライス・キャップ制導入をめぐる本格的な議論は、市内通話料金の値上げ問題などが片付いた後になる』との見通しを示した」(『京都新聞』1993年10月14日付)。

2) 公益事業における料金規制をめぐる全般的な議論については、Bonbright [5], Brown [7], E. E. セイジャック [12], 藤田潔 [15], 林敏彦 [16], 細野日出男 [17], 北久一 [23] [24], 公共料金研究会 [26], Larner [28], Majone [29], Sharkey [43], Snow [44], 竹中龍雄 [45], Wenders [53] 等を参照のこと。

弾力性が極めて小さいため、かような日常生活に必需的なサービスを独占的に供給する公益事業には料金規制が必要となるのである。

かつて「3公社5現業」と言われた時代の公益事業・公共企業体の料金制度は国会の議決を経て料金（運賃・電話料金等）が決定される「料金法定制度」であった。電気通信事業についてみれば、電電公社の「改革」= NTTの発足以降の料金決定は、郵政省の認可を経て決定されることになっており、その料金規制の根拠には、いわゆる「公正報酬率規制」(rate of return regulation) と呼ばれる料金規制の考え方が下敷となっている。この「公正報酬率規制」については後に詳しくみるが、現行の電気通信事業（第1種事業）<sup>3)</sup>における料金規制の基本原則を確認しておく、その法的根拠は「電気通信事業法」の第31条の規定であり、その中身は「料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること」「料金の額の産出方法が適正かつ明確に定められていること」である。ここでの規定は抽象的な規定であり、その具体的な算定方法は『料金算定要領』<sup>4)</sup>に基づく。

このように日本における公益事業の料金規制は、伝統的な「公正報酬率規制」に基づくものが多いが、英米の電気通信事業ではこの「公正報酬率規制」からプライス・キャップ規制（インセンティブ規制）と呼ばれる料金規制方式に順次移行しつつある。日本より早く電気通信事業における「改革」を行ったイギリスでは、1984年にBT (British Telecommunications)

を民営化したのが、ここでは同年にプライス・キャップ規制が採用されており、またアメリカでは1984年にAT&Tが分割されて、長距離部門を担当するAT&Tと市内部門を担当するBOCsに分割されたが、ここでもAT&Tの規制を担当する連邦通信委員会(FCC)は、1989年にプライス・キャップ規制方式を採用し、またBOCsの規制を担当する各州の公益事業委員会にも、プライス・キャップ規制をすでに採用した州や今後採用を予定している州もある。また冒頭でも述べた通り、日本においてもNTTがこのプライス・キャップ規制の導入に取り組もうとしている。

このようにイギリスやアメリカに見られる料金規制動向をフォローすることは、今後、このプライス・キャップ規制導入をめぐる議論が高まると予想される日本の電話事業における料金問題・料金規制問題を考えていくうえでも、重要な示唆を与えてくれるものと考えられる。

考察の順序としては、まず公益事業における料金規制とはいかなるものかについて素描する。次いで、英米においていくつかの分野で採用され始めているプライス・キャップ規制（インセンティブ規制）について、その具体的事例を英米のBT、AT&T、BOCsに求め、その動向を検討する。最後に、伝統的な料金規制である「公正報酬率規制」がいかなる構造・問題点をもっていたのか、その問題点の中で特徴的ないわゆるA-Jモデルとはいかなるものなのか、また公正報酬率規制とプライス・キャップ規制とを比較してその問題点はどこにあるのか、を検討する。

## II 公益事業における料金規制をめぐる

本章では、次章以下の公益事業における「公正報酬率規制」「プライス・キャップ規制」を検討する前段階として、「公益事業における料金規制とはいかなるものか」について素描する。ここではその通説的理解<sup>5)</sup>と考えられる醍醐聰

3) 特別第2種事業は「料金届出制」であり、また一般第2種事業は「事業者の自由」である。本稿では「料金規制」に焦点をあてて考察しているため、ここでは考察の対象を第1種事業のみに限定している。

4) 『料金算定要領』(1986年)は、電気通信審議会からの答申を受けて作成されたもので、その料金算定の仕組みは、「適正原価」に「適正報酬」を加えた「総括原価」を基礎に算定される。ここでの原価は、営業費+減価償却費+諸税とされ、報酬は、事業資産(レート・ベース)×報酬率とされる。また報酬率は、他人資本コスト×他人資本比率+自己資本×自己資本比率で計算される。詳しくは、岡田羊祐・鈴木興太郎[37]、植草益[48]を参照のこと。

5) 公益事業における料金規制については、植草益も同様な説明を行っている。その詳細については植草益[48]ノ

の説を紹介することから始めたい。

醍醐聰は「電気通信の料金体系」との論稿の中で「料金体系論の枠組み」について以下の通り述べる。「被規制産業の料金設定においては、料金水準 (rate level) に関わる問題と料金体系 (rate structure) に関わる問題がある」と前置きされ、「このうち料金水準の問題とは、サービス1単位当りの料金をどのように設定するかということであり、収支均衡を制約条件とせず、効率的な資源配分の達成だけを目標とするのであれば限界費用に基づく料金設定が支持されるが、収支均衡を与件とした伝統的な料金規制においては、サービスの提供のために要した事業費用に公正報酬を加算した総括原価方式が広く採用されてきた」「しかし、被規制産業が共通費の存在する複数のサービスを提供する場合や、単一のサービスを提供する場合であっても、コスト構造や価格弾力性等の見地から需要を区分し (たとえば、ピーク需要とオフ・ピーク需要の区分)、各々の需要ごとに価格差別が容認される場合には、共通費をサービスごとの料金にどのように配賦するか、種別化された各需要に固定費と変動費をどのような組合せで割当てるか、という料金体系が問題となり、そのいかんで各サービスなり需要ごとの料金水準は違ったものになる」 ([11] pp. 215-216) と、述べる。そして、この料金体系についてこれまで規制当局が採用してきたのは「各サービスごとに、個別費となんらかの方法で配賦された共通費からなる完全配賦原価 (Fully Distributed Cost: FDC) に基づく料金設定方式」であったとし、このFDC方式に対しては「それが客観性の乏しい共通費配賦に依拠している点や、需要側の要因、とくに需要の価格弾力性をまったく考慮していない点に強い批判が向けられてきた」と注意を喚起し、「そして、経済厚生を最大化を料金設定目標にする見地からは、各種サービスの料金を、それぞれのサービスに対する価格弾力性に逆比例する形で固定費を配賦して

設定するラムゼー方式や、収支均衡の要件を満たしつつ、需要誘発効果を備えた二部料金制等の採用が提唱されてきた」 ([11] p. 216) と述べる。さらに「ただ、被規制産業の料金体系には価格差別や内部補助の問題がからむため、料金体系は資源配分の効率性に徹して定めるべきなのか、所得分配の公平にどこまで配慮すべきなのかが絶えず問題にされてき」「この点についての一つの見地として、価格体系は効率性に徹して編成し、分配の公平は価格がもつ資源配分機能を妨げることのない所得移転や税制などの政策手段に委ねるのが望ましいとする見解がある」 ([11] p. 216) と述べる。

そして、現在の日本の電気通信事業における市内通話・市外 (長距離) 通話という「複数サービス」やNTT・NCCなどの競合する状況をふまえて、「こうしたわが国の電気通信の現実の市場構造を前提するならば、各サービス間の内部補助、各サービス需要者間の負担の公平、さらには事業者間の競争に及ぼす影響を考慮に入れて、料金体系を検討しなくてはならないであろう」 ([11] p. 217) と、述べる。

ここでは「公益事業における料金規制」のあり方を、その通説的理解と考えられる醍醐に代表させて検討したが、簡単なまとめをおこなっておけば、以下の通りにまとめられよう。公益事業における料金規制には、大きく分けて「料金水準」の問題と「料金体系」の2つの問題があり、「料金水準」論は適正原価に適正報酬が加えられた総括原価として計算されるのでいわば「総括原価決定」論と言ってよい、また、「料金体系」論は、各サービスごとになんらかの方法で配賦された共通費からなる「完全配賦原価」論と言ってよいであろう。また、料金規制の問題を考える場合、「効率的資源配分」の問題や「所得再配分」の問題、さらに「内部相互補助」の問題に留意する必要がある、等にまとめることができよう。以上の前置きを確認して、次へ急ぐことにしよう。

、を参照のこと。

表1 報酬率規制とRPI-Xとの比較

	報酬率方式	RPI-X
利点	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一見公正な規制方式として受け入れられやすい。</li> <li>● 広く各国で使われている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 効率向上の誘因が強い。(RPI-Xの範囲内であれば大きな利益をあげても返還させられない。)</li> <li>● 過大投資を避けられる。</li> <li>● 管理が容易である。</li> <li>● 内部相互補助をしたくなる誘因がない。</li> </ul>
欠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 効率向上意欲をなくす。(定められた以上の利益を出すと値下げを命じられる。)</li> <li>● 過大投資の誘因がある。</li> <li>● レートベースや報酬率の決定が難しく、訴訟の種になりやすい。</li> <li>● 内部相互補助をしたくさせる誘因がある。(規制されるサービスにコストを押しつけたくなる。)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大きな利益(または赤字)を出し続ける可能性がある。</li> <li>● サービスを低下させることによって利益を上げたくする誘因がある。</li> </ul>

(出所) 『海外電気通信』1988年4月号, 6ページ。

### III 英米におけるプライス・キャップ規制導入の動向をめぐって

本章では、伝統的な「公正報酬率規制」からその代替案として英米で採用され始め、またNTTも導入を望んでいるプライス・キャップ規制(インセンティブ規制)<sup>6)</sup>について検討する。ここではその具体的事例をイギリスとアメリカにおける電気通信事業に素材を求め、BTやAT&T・BOCsにおけるその動向を中心に検討する。

#### 1. BTにおける「RPI-X」方式をめぐって

イギリスにおいて1984年にBTが民営化されたが、そのBTに対するプライス・キャップ規制導入に当たっては、電気通信事業研究では世界的に有名なリトルチャイルドによる規制案が

6) プライス・キャップ規制はその内部に「誘因機能」を持っており別名インセンティブ規制と呼ばれている。このプライス・キャップ規制に関する先行研究には膨大なものがあり、ここで依拠した井手秀樹 [19]、藤井弥太郎・伊藤規子 [14] の他、Bos [6]、Button [8]、Foster [13]、Howe [18]、ジル・ヒルズ [20]、岸井大太郎 [22]、McNamara [30]、直江重彦 [31] [32] [33]、佐々木勉 [41] [42]、Vickers [49] [50]、Vogelsang [51]、渡辺尚史 [52] 等を参考にされたい。

採用されている。リトルチャイルド報告は、その規制案の中で、「(1)制約を明示しない方式」「(2)算出量に応じて税率を変動させる利益課税方式」「(3)最高報酬率規制(一種の公正報酬率規制)」「(4)利益上限規制」「(5)市内料金上昇率抑制方式(いわゆる(RPI-X)方式)」という5つの規制案を示し、「これらの案を独占の防止、効率と革新、規制のコスト、競争の促進、株の売却益とBTの将来性など5つの基準で評価した結果、(RPI-X)方式が最も優れた料金規制案であるという結論を示し」「このリトルチャイルドの報告に基づき、1984年にイギリスで一般に(RPI-X)方式と呼ばれる料金上限規制が導入」([19] p. 169)された。

ここで導入された「RPI-X」方式とは、表1にみられるように後述する従来の報酬率方式(公正報酬率規制)と比較して効率性向上のインセンティブが働くとするものである。敷衍するならば、「プライス・キャップ(price cap)といわれる規制方式」は、「料金改定について料金水準の上昇率にあらかじめ物価水準の変化と連動する上限(cap)を規定しておくものであり、「つまり物価スライド制と上限規制の組合せといえる」ものである。「実際に行われ

表2 BTの主要サービス価格の変化 (1984年—1987年)

区 分	1984年	1985年	1986年	1987年
	11月 %	11月 %	11月 %	11月 %
小売物価指数(RPI)の変化	+ 5.1	+ 7.0	+ 2.5	+ 4.2
RPI-3	+ 2.1	+ 4.0	- 0.5	+ 1.2
認められた値上率=価格の変化	+ 2.1	+ 4.1	- 0.1	+ 1.3
局線賃貸料*				
住宅用	+ 7.1	+ 8.5	+ 3.7	0.0
事務用	+ 6.8	+ 8.8	+ 3.9	0.0
実効価格の変化				
市内通話料				
ピーク時	+ 6.8	+ 6.4	+18.9	0.0
標準時	+ 6.8	+ 6.4	+ 6.4	0.0
割引時	+ 6.8	+ 6.4	- 3.6	0.0
市外通話 a (56キロメートルまで)				
ピーク時	+ 6.8	+ 6.4	+ 1.6	0.0
標準時	+ 6.8	+18.3	+ 1.1	0.0
割引時	+23.1	+ 6.4	+ 2.7	0.0
市外通話 b1 (56キロメートルを超える高トラフィック区間)				
ピーク時	-10.3	-14.0	-12.0	0.0
標準時	-10.2	-13.8	-12.0	0.0
割引時	+ 6.8	+ 6.4	-12.0	0.0
市外通話 b (上記以外の56キロメートルを超える区間)				
ピーク時	-14.0	- 6.2	-16.0	0.0
標準時	-13.9	- 4.9	-17.0	0.0
割引時	+ 6.8	+ 6.4	- 6.2	0.0
加重平均	+ 2.0	+ 3.7	-0.3	0.0
バスケットに入っていない料金				
住宅用電話の設備料	0.0	+13.3	+11.8	+10.5

(出所) The Regulation of British Telecom's Prices: A Consultative Document issued by the Director General of Telecommunications, January 1988, Table 1, p. 5.

ているプライス・キャップ規制の上限は、生産要素の価格の上昇率から、過去の経営合理化実績に合理化努力要請分を加えて事前に協定された生産性の向上率を差し引いた分として設定され「前者を小売物価指数 (RPI)、後者を X% とおくと、[料金水準の引上率] [RPI-X] という範囲内で、料金水準を上昇させることが自由化される」([14] p. 80) ものである。このプライス・キャップ規制は、「米国の A T & T でも、B T と同様な方式がとられているが、ともに X の固定期間として 4 年間ごとに見直しが

行われることになっている」「具体的には、英国の B T では (RPI-X) の X が導入当初 3% から、改訂で 1989 年 8 月より 4.5% となり (当初のみ 5 年間 3% に据置き)、さらに適用期間半ばであるが、電気通信の市場構造に対する政策変更に伴って、1991 年 8 月から 6.25% と強化されてきている」([14] p. 80)。また現在の X は 7.5% で、これは 1993 年 8 月から 1997 年 7 月まで適用されることになっている。

次に表 2 であるが、これは RPI-X 方式が導入されて以降の 1984 年から 1987 年にかけての B

Tの主要サービス価格の変化をみたものである。ここから読み取れることは、ピーク時市内通話料の35.1%の値上げ、ピーク時市外通話料の32%の値下げであり、また認められた値上げ率は7.6%である。

以上、ここでは簡単にイギリスのBTに導入されたいわゆる「RPI-X」がどのようなものであるか、またそのXの推移について、そしてこの方式が導入されて以降の通話料金の変化について概観した。次いで節を変え、アメリカにおける状況について検討することにしよう。

## 2. AT&T, BOCsにおける規制の状況

イギリスの料金上限規制は、先述の通り、アメリカにおける規制制度の見直しに大きな影響をあたえたとされ、FCC（連邦通信委員会）が採用したプライス・キャップ規制は、BTにおいて実施されているプライス・キャップ規制ときわめて似た方式である。ここではFCCの資料に基づいて、アメリカにおける規制の状況を長距離通信事業者であるAT&Tと市内電話会社であるBOCsについて詳しくみていくことにしよう。

まずAT&Tの規制であるが、ここでは「FCC公衆通信事業者局報告書」に基づいて検討することにする。この報告書は、1990年10月16日に米下院電気通信小委員会に対し、「価格上限規制下におけるAT&Tの業績」<sup>7)</sup>と題して提出された報告書である。この報告書は「米国議会は、AT&Tの価格上限規制の実施に当たって、消費者への悪影響を懸念し、価格上限規制の実施状況報告書を求めている」のに応えて提出されたもので、「63ページに及ぶこの報告書は、価格上限規制実施後1年間におけるAT&Tの料金改定、財務、市場シェア、新サービス、サービス品質等の調査結果を詳細に報

告」しており「この報告書の中で、FCCは報酬率規制の場合に予想される値下げ額より3.84億ドルも多くの料金値下げの恩恵をユーザーが受けて」([46] p. 62) いる、と述べている。

FCCは、1989年3月にAT&Tの州際通信料金に対し価格上限規制を採択し、同年7月1日から実施したが「この価格上限規制では、AT&Tの州際通信サービスを3つのバスケットに大分類して、バスケットごとの加重平均料金を毎年『GNP・PI（国民総生産物価指数）-3%±（外生的コスト変動）』の範囲内で値上げを認めることにした」「この3%の内訳は、AT&Tの過去の生産性向上実績2.5%と消費者生産性配当0.5%（AT&Tが努力して、生産性を向上させ、消費者へ還元すべき率）である」「外生的コスト変動（%で表示）とは、アクセス・チャージや税金等、AT&Tが通常コントロールできないコストの増減率である」「バスケットごとの加重平均料金の改定幅が上記の価格上限の範囲内で、かつバスケット内の各サービス料金がこの価格上限より上下5%の改定許容幅内にあれば、簡易な審査で料金改定を認可する」「なお、住宅加入者を保護するため、夕刻市外通話（MTS）料金と夜間/週末市外通話料金の改定許容幅は5%ではなく、4%になっている」「また、住宅加入者が主として利用するサービスだけの料金値上げを防止するため、住宅加入者が支払う平均料金は、『GNP・PI-3%』を基準として毎年1%を超える値上げは認めない（毎年、実質2%の料金値下げになる）」([46] pp. 62-63) とするものである。

また同報告は「AT&Tの料金改定状況」「AT&Tの利益」について、以下の通り説明している。「価格上限規制の実施日（1989年6月30日）と1年後の1990年7月1日の間に、単純平均で価格上限指数は2.3%、また実際の通信料金がこれより2%多い4.3%値下がりしている（表3参照）」「AT&Tは価格上限規制へ移行後も、州際サービス全体の報酬率をFCCへ毎年報告することが義務づけられて」おり、

7) この「価格上限規制下におけるAT&Tの業績」(AT&T's Performance Under Price Cap Regulation, 1990. 10.)は、本文で利用した以外に「料金値上げ」「市場シェア」「新サービス」「サービス品質」等にも言及している。詳細は、同報告書[46]を参照のこと。

表3 価格上限規制下におけるA T &amp; Tの料金改定状況

バスケットとサービス	1990年7月1日の価格指数(注1)			実際の料金値下(値上)率(注2) (1989年6月30日現在の料金と対比)
	許容下限		許容上限	
全バスケット平均(注3)				
価格上限指数	-----	95.0	-----	- 2.3%
実際価格指数	-----	93.4	-----	- 4.3%
住宅向け通信料金指数	-----	94.5	-----	- 4.4%
バスケット1				
価格上限指数	-----	94.3	-----	- 2.4%
実際価格指数	-----	94.3	-----	- 4.2%
住宅向け通信料金指数	-----	94.5	95.5	- 4.4%
サービス別				
昼間市外通話(MTS)	86.3	91.8	95.5	- 4.1%
夕効市外通話	90.1	91.4	98.8	- 8.1%
夜間/週末市外通話	93.4	99.9	102.4	0.3%
国際通話	88.8	94.6	98.3	- 4.6%
手動通話・カード通話	90.9	98.7	100.6	0.1%
リーチアウト・アメリカ	85.5	88.5	94.6	- 8.9%
バスケット2				
価格上限指数	-----	94.0	-----	- 2.9%
実際価格指数	-----	92.8	-----	- 4.6%
サービス別				
レディライン800サービス	84.8	90.2	93.9	- 6.5%
AT & T 800サービス	88.8	94.7	98.3	- 3.8%
メガコム800サービス	80.0	85.3	88.5	- 7.6%
その他800サービス	87.0	90.0	96.3	-10.0%
バスケット2				
価格上限指数	-----	96.7	-----	- 1.6%
実際価格指数	-----	93.1	-----	- 4.0%
サービス別				
プロWATS	86.7	91.1	95.8	- 5.2%
AT & T WATS	89.8	94.7	99.2	- 0.1%
メガコム	84.0	88.6	92.9	- 4.5%
SDN	73.0	76.8	80.7	- 6.2%
その他の交換サービス	94.3	99.0	104.2	- 1.2%
音声級専用回線	93.2	98.1	103.0	- 3.1%
その他の専用回線	72.2	76.1	79.8	-23.2%

注1) 1988年12月31日現在の通信料金を100として指数を算出。

注2) 1990年7月1日現在の料金を1989年6月30日現在の料金と対比。

(価格上限規制の実施日は1989年7月1日)。

注3) バスケット1-3の料金を単純平均して算出。

(出所) Federal Communications Commission : AT & T's Performance Under Price Cap Regulation, October 1990, CHART I-B, p. 8.

表4 AT&Tの報酬率  
期間：1989年7月1日～1990年6月30日

項 目	州際サービス (単位1,000ドル)
総 収 入	25,410,139
総 費 用 ・ 税 金	24,094,819
純 利 益	1,315,320
レートベース (平均純投資額)	11,320,845
報 酬 率	11.62%

(出所) Federal Communication Commission : AT & T's Performance Under Price Cap Regulation, October 1990, CHART III-A, p. 20.

「AT&TがFCCに報告した価格上限規制下での報酬率は、表4のとおり11.62%である」  
「この報酬率は価格上限規制の実施前とほぼ同水準であり、FCCでは、この程度の利益水準であれば、AT&Tが自社のサービスを十分維持・改善できると判断している」。

最後に「結論」として「FCCでは、AT&Tの価格上限規制は、上記のように良好な成果を上げているとの結論を出している」「また、必要に応じて将来、現行の価格上限規制を修正するほか、タリフ(約款)やデータを継続的に調査し、問題が見つければ、措置をとる用意があると述べている」([46] pp. 63-67)。

次にBOCsなどの市内電話会社について検討するが、ここでは「米国市内電話会社の州際通信サービスの対するプライス・キャップ規制<支配的通信事業者の料金に関する政策と規制>」<sup>8)</sup>と題する資料に基づき検討する。この

資料は、FCCが、市内電話会社の州際通信サービス(主に長距離通信事業者へ提供する州際アクセス・サービス)に対しプライス・キャップ規制(価格上限規制)を1991年1月1日から実施する裁定(1990年9月19日)として採択したものである。

FCCが採択した市内電話会社の価格上限規制方式は、同裁定によれば以下の通り説明される。「AT&Tと基本的に同じであり、価格上限計算式『GNP・PI(国民総生産物価指数) - X(生産性向上率) ± (外生的コスト要因)』を採用している」が、しかし「加入者回線部分の『着信事業者共用回線アクセス・チャージ』については、トラヒック増による収入増の半分を顧客(長距離通信事業者)へ還元する制度を採用している」また、このほか、次の点がAT&Tの価格上限規制と異なっているとして「(1)市内電話会社の州際通信サービスの報酬率が高くなりすぎた場合、過大利益の一部または全部を料金値下げの形で顧客へ還元する」「(2)逆に、報酬率が低くなりすぎた場合は、低くなりすぎた分の料金値上げを認める」「(3)価格上限計算式のX(生産性向上率)をAT&Tの3%に対し、州際アクセス・サービスについては、過去の実績に基づき3.3%とした」「(4)さらに、Xとして4.3%を選ぶことを認める。4.3%を選択し

8) この「米国市内電話会社の州際通信サービスに対するプライス・キャップ規制<支配的通信事業者の料金に関する政策と規制>」は、280ページに及ぶ膨大なものである。本文ではそのほんの一部しか利用できていないが、詳細は同裁定[47]を参照のこと。なお、州際通信サービスについてはFCCが規制しているが、州内のサービスについては各州の公益事業委員会が規制を行っている。その詳細については言及できないが「最近の調査では、殆ど全部の州で何らかのインセンティブ規制や規制緩和が少なくとも一部の電話会社に対して採られていることが分かっている。また、その多くでインセンティブ規制と規制緩和の双方を採用している。26の州で、収入または利益の分配をベースとしてインセンティブ方式や、プライス・キャップ方式、あるいはこの混合方式が採用されている。23の州で、その管轄内にある電話会社の全

部または一部に対して規制緩和または簡素化された規制を行っており、23の州で何らかの新規制案を検討中である」([21] p. 45)。その詳細については、[21]を参照のこと。



表5 サービス・バスケットと料金上限

バスケットの種類	価格上限 (注)
(1) 共用回線 (加入者回線) (common line services)	GNP・PI-3.3% (またはGNP・PI-4.3%)
(2) トラフィックに応じて変動するサービス (traffic sensitive services)	同 上
(3) 専用回線アクセス・サービス (special access services)	同 上
(4) 特殊な州際サービス (FCC規則第69部規定のない interexchange services)	GNP・PI-3% (またはGNP・PI-4%)

(注) 税制改定の外的コスト要因は価格上限計算式の中で認められている。

(出所) 『海外電気通信』1991年1月号, 34ページ。

表6 州際アクセス・サービスの過大利益の還元方法

生産性向上率3.3%を選んだ市内電話会社の利益還元方法	生産性向上率4.3%を選んだ市内電話会社の利益還元方法
12.25%までの利益 還元しない	13.25%までの利益 還元しない
12.25%~16.25%の利益 半分を還元	13.25%~17.25%の利益 半分を還元
16.25%を超える利益 全部還元 (報酬率は実質14.25%で頭打ち)	17.25%を超える利益 全部還元 (報酬率は実質15.25%で頭打ち)
$12.25\% + \frac{(16.25\% - 12.25\%)}{2} = 14.25\%$	

注1) 特殊な州際サービスについては、3.3%の代わりに3%、また4.3%の代わりに4%を適用する。

注2) プライス・キャップ規制を選択しない中小規模の市内電話会社は、引き続き報酬率規制を受けるが、標準報酬率は11.25% (1991年1月1日以降実施)である。

(出所) 『海外電気通信』1991年1月号, 34ページ。

た市内電話会社は、料金値上げの上限が低くなるが、生産性を高め、報酬率が大きくなっても、より多くの利益を社内に保留できる」「そのほか、AT&Tの価格上限規制と同様に、バスケットとサービス別の改定許容幅を設けているほか、実施状況の監視を充実させている」「この価格上限規制は、大手市内電話会社8社 (RBOC<地域ベル電話会社>7社とGTE) に対し強制的に適用されるが、その他の中小規模の市内電話会社は、従来の『報酬率規制』と新制度の『価格上限規制』のいずれかを自主的に選択できる」「FCCは今回の価格上限規制の採択と同時に、報酬率規制を希望する中小規模の市内電話会社へ適用する公正報酬率を、最近の市場金利等を考慮して、1991年1月1日から

11.25% (これまでは12%) に改定する裁定を採択した」 ([47] pp. 18-19) と説明している。(表5.6参照)

なお、本稿では市内電話会社については大手市内電話会社のBOCsを中心に検討しているため、プライス・キャップ規制への移行が趨勢であるかのように受け取られるが、中小の市内電話会社約1,300社は従来の「公正報酬率規制」が適用されていることを付言しておこう。

### 3. 小 括

以上、伝統的な料金規制方式である「公正報酬率規制」にかわるものとして注目を浴び、また実際にイギリスのBTとアメリカのAT&T・BOCsに導入されたプライス・キャップ規

制の制度についてその中身を検討した。ここでごく簡単にまとめを行っておけば、以下の通りまとめられよう。

1984年にBTが民営化され、そのBTに対する料金規制にはリトルチャイルドによる規制案が採用された。この規制案はRPI-Xと呼ばれるもので、その中身はRPI（小売物価指数）からX（生産性の向上率）を差し引いた水準までの料金上昇を自由化させるものである。このXは、当初5年間（1984年－1989年）のみ3%に据え置かれ、以降1989年8月－1991年7月は4.5%、1991年8月－1993年7月は6.25%、現在の1993年8月－1997年7月までは7.5%と推移してきている。また、RPI-Xが導入されて以降の約3年間の通話料金の状況を見ると、市内通話料金の約35%の値上げ、市外通話料金の約32%の値下げとなっている。

また、アメリカでの状況を見ると、ほぼイギリスにおける規制と似た方式であるが、ここで採用されている指標はGNP・PI-X%±（外生的コスト変動）である。このXの値であるが、AT&Tの場合は3%であり、州際アクセス・サービスについては3.3%（4.3%の選択可能）となっている。また、過大利益をあげた場合その利益の一部ないし全部を料金値下げの形で顧客へ還元する仕組みが組み込まれている。プライス・キャップ規制を選択しない中小規模の市内電話会社については、従来通りの報酬率規制を受け、その場合の標準報酬率は11.25%である。

このプライス・キャップ規制は、日本において紹介される場合そのメリットが強調される規制制度であるが、それではこのプライス・キャップ規制に問題点はないのか、従来の公正報酬率規制と比較してどのような問題点があるのか、は次章の課題である。

#### IV 公正報酬率規制・プライス・キャップ規制をめぐる

本章では、公正報酬率規制とプライス・キャップ規制をめぐるその構造や問題点を検

討するが、まず第1節では、長年公益事業分野において伝統的な料金規制であった「公正報酬率規制」の構造と問題点から検討し、次いで第2節では、この問題点の第1にあげられこの問題を考える場合避けて通れないいわゆるA-Jモデルについて、その主旨・問題点を検討する。最後に第3節では、公正報酬率規制とプライス・キャップ規制との比較を行いその問題点を析出することにする。

##### 1. 公正報酬率規制の構造と問題点

公正報酬率規制の中身は、その教科書的理解に基づけば以下の通り説明される。公正報酬率規制とは、総括原価決定の際の、「事業報酬」を算定する方法で、「事業運営に真実必要となる資産の価値額（ $V$ ）から減価消却累積額（ $D$ ）を除いた資産の純価値」を「事業資産」（レート・ベース）とし、これに「公正報酬率（Fair Rate of Return）を乗じて事業報酬を算定する」「事業資産は資本勘定では負債資本  $B$  と自己資本  $E$  からなるので、他人資本利益率を  $i$ 、自己資本利益率を  $p$  とすれば、公正報酬率  $\phi$  は、

$$\phi = \frac{B}{V-D} i + \frac{E}{V-D} p$$

によって決定されることになる」「すなわち、公正報酬率は、負債・資本比率、他人資本利益率、自己資本比率、自己資本利益率の4つの要素から決定されること」（[38] p. 238）になる。

この伝統的「公正報酬率規制」については、公益事業研究者からいくつかの問題点<sup>9)</sup>が指摘されており、ここでは井手秀樹に代表させて検討することにしよう。

井手秀樹は、この「公正報酬率規制」における問題点として4点指摘し、以下の通り述べる。その第1は、「従来からしばしば指摘されているように、公正報酬率規制は収益率を規制する

9) 「公正報酬率規制」の問題点については、本文で指摘した井手秀樹 [19] の他、Allison [1]、Barkovich [3]、Berg [4]、Crew [9]、Danielsen [10]、清野一治 [25]、桑原秀史 [27]、Needham [34] 等も参照のこと。

ので、より大きな利潤を得ようとする企業は、資本集約的な生産方法あるいは資本集約的サービスの生産へ偏る傾向がある」「いわゆるアバーチ・ジョンソン (A-J) 効果の問題である」「これは会計上の収益率が粗利潤を資本ストックで割ったものであるので、資本ストックを大きくすれば許される利潤の絶対額が大きくなることによる」(〔19〕 p. 163) と述べる。次いで第2の問題点として、「公正報酬率規制そのものの基本概念は単純なものであるが、この概念の適用はきわめて複雑で、恣意的なものといえる」と、述べ、その例として「被規制企業が複数のサービスを提供している場合、共通費 (common cost) を各サービスに配賦し、料金を設定する」「伝統的な費用配賦規制としてもっとも一般的な完全費用配賦規制では、各サービスに直接帰属させることができる費用以外の費用については各サービスの売上高、生産量、生産に利用される資産、直接費用等を基準に比例按分の形で配賦している」(〔19〕 pp. 163-164) ことを上げる。続けて第3に、「公正報酬率規制の下では、被規制企業はコスト引下げやイノベーションに対するインセンティブに欠ける」「これは公正報酬率規制が基本的にはコスト・プラス方式による料金決定であるから、費用が上昇すればそれを安易に利用者に転嫁できることに帰因している」(〔19〕 pp. 164-165) と、述べる。そして最後に「公正報酬率規制は費用、報酬額、料金について規制当局に残された裁量の余地は大きい。したがって料金決定のプロセスではさまざまな利用者グループの政治的な判断の介入を避けえないという問題がある」(〔19〕 p. 165) と、4つの問題点を指摘する。

以上、公正報酬率規制にともなう問題点を列挙したが、ここで述べられている問題点は他の公益事業論者も同様に指摘していることで、論者によりその説明に若干の差異があるとはいえ、基本的に同じものである。

この公益事業分野で伝統的な料金規制とされてきた「公正報酬率規制」の問題点をキーワー

ド風にまとめると、<アバーチ・ジョンソン効果><共通費配賦の恣意性><コスト引き下げ・イノベーションに対するインセンティブの欠如>の3点に集約することができよう。

以上で簡単ではあるが、公正報酬率規制をめぐる構造とその問題点について検討してきた。ここで述べられている<アバーチ・ジョンソン効果> (ないしは「アバーチ=ジョンソン・モデル」) については、公正報酬率規制を考える場合によく引合いに出され、この問題を考える上で重要な提起をされた問題なので、節をかえもう少し検討することにしよう。

## 2. アバーチ=ジョンソン・モデル

このアバーチ=ジョンソン・モデルとは、約30年前の1962年に『アメリカン・エコノミック・レビュー』誌に掲載された「規制制約下の企業の行動」(Behavior of the Firm under Regulatory Constraint) と題する論文 (〔2〕) で提示されたモデルであり、その主旨は「被規制企業は事業費用を高くするばかりでなく、事業報酬額もより大きくする誘因をもつ」「被規制企業は、規制当局が決定する公正報酬率を変更することは無理としても、いったん決定された公正報酬率の下で報酬額をより多く確保するために事業資産を過大に保持しようとする傾向がある」(〔48〕 p. 87) とするもので、当時「経済的規制に関係した世界に衝撃を与えた」とされるものである。

このアバーチ=ジョンソン・モデル (以下「A-Jモデル」という) で述べられた内容を敷衍すると、「第1に、費用通減の規制産業では平均費用料金形成がセカンド・ベストながら現実妥当な方式であり、この料金形成方式を採用する限りでは公正報酬率規制が公正妥当な方式であると判断されて、少なくとも自由主義圏の各国においてはこの方式が採用されてきたが、被規制企業が費用最小の投入財組合せとは違って、資本過大の投入組合せを選択すること」を指摘するものであり、「第2に、公正報酬率は資本の機会費用や正常利潤の概念を援用して、

長期利子率に近づけるのが公正妥当であると判断されてきたが、公正報酬率がこれに近づくに従って資本過大の傾向は一層強くなる」〔48〕p. 89) ということを指摘のものであった。

このA-Jモデルが、規制当局や公益事業研究者に与えた衝撃が大きかっただけに、その後A-Jモデルを吟味する研究<sup>10)</sup>が続々と発表されたが、ここではこのA-Jモデルの意義についてのみ言及することにしよう。

佐々木弘は、その『現代公益企業論』の中で、このA-Jモデルについて詳しく検討した後、このA-Jモデルの注目すべき点として、以下の3点をあげる。まず第1は、「規制制約下の公益企業の行動パターンに関する興味深い諸特徴が示されたのみならず、また、今後実証的に検討することが可能な多くの分野の存在が暗示されたこと」「たとえば、なぜ規制は本来意図しなかった経済的諸結果をもたらすのか、現行の報酬率規制方式はその有効性の点で問題はなかったか、などに分析の糸口を与えるとともに、他の制約要因、または、他の企業目的のもとではいかなる結果がもたらされるのか、という重要な問題領域への道を拓くものである」〔39〕p. 126) と、述べる。次いで第2に、「分析手法上、規制の研究分野において、最初の『分析的アプローチ』と考えられるアバーチ・ジョンソンの研究は、なお、未熟なものをもってはいたが、伝統的な企業の経済理論を規制制約下の公益企業行動の分析にまで拡大させた野心的な試みであったのみならず、また、規制モデルに関するその後ひきつづく一連の諸研究にとって出発点となったことが高く評価されなければならない」「それら諸研究は、主として静態的かつ決定論的な部分均衡分析によりながらも、従来たんに歴史的あるいは記述的のみ扱われてきた諸問題を相当体系的に取扱い、簡潔なモデルの枠組みの内部ではあったが、何が重要な問題かをわれわれに提示することに

よって、これまでの公益企業研究にみられた濃厚な制度主義的方法の欠陥を補う側面をもっていった点が意義深いのである」〔39〕p. 127) とする。最後に、「アバーチ・ジョンソンの研究は、報酬率規制に服しながら、利潤極大化を志向する独占企業の理論を開発したのみでなく、それがさらに一層拡大・発展されることによって、今後規制制約下の企業行動一般理論にまで高められる可能性をもつ点も注目に値するものであった」〔39〕p. 127) と評価される。

以上で簡単ではあるが、伝統的な料金規制である「公正報酬率規制」の構造と問題点、またこの「公正報酬率規制」に関連するA-Jモデルの主旨・意義について検討した。それでは、ここで検討したこの公正報酬率規制の欠点をカバーする代替案といわれ、すでにその制度について概観したプライス・キャップ規制（インセンティブ規制）について、この公正報酬率規制との比較を行い、その問題点を節を改めて検討することにしよう。

### 3. 公正報酬率規制とプライス・キャップ規制との比較・問題点

さて、この両規制の比較に当たっては岡田羊祐・鈴木興太郎の言に耳を傾けることにしよう。氏は「公正報酬率規制とプライス・キャップ規制とを比較するに際しては、料金<水準>の決定と料金<構造>の決定とをはっきり区別する必要がある」と前置きし、以下両規制の特徴を「料金<水準>の決定に関してはプライス・キャップ規制は硬直的であって、その改定はあらかじめ定められた期間ごとに定期的に行われる仕組みになっている」「これに対して公正報酬率規制のもとの料金水準の決定は、企業が料金改定を求めて提出する費用情報に基づき、規制機関が公正報酬率に見合う料金水準を計算して行うことになっている」「したがって、規制機関による費用の査定に時間は要するにせよ、料金改定のタイミングに関しては、基本的に企業側にイニシアティブが握られているわけである」〔37〕p. 153) と、述べる。そして「これ

10) 「A-Jモデル」を端緒とするその後の論争については省略せざるを得ないが、その詳細については、植草益〔48〕、佐々木弘〔39〕等を参照のこと。

に対して、料金<構造>の決定に関して硬直的なのは公正報酬率規制の方であって、(電気通信)事業法が要求するように『不当な差別的取扱い』を排除する目的で、個々のサービスごとに料金の認可を受けることが要求されている」[これとは対照的にプライス・キャップ規制のもとでの料金構造は遙かに伸縮性に富んでいて、サービス・バスケット内の料金構造の決定は基本的に企業の自主的判断にゆだねられている]「このように、プライス・キャップ規制の最大のメリットのひとつは、料金構造の柔軟化の実現を容易にすることである」([37] pp. 153-154)と、述べプライス・キャップ規制のメリットを強調する。

次に、このプライス・キャップ規制の問題点<sup>11)</sup>について検討する。重要な論点であるの

11) このプライス・キャップ規制の問題点については、他に、佐々木弘が以下の11点について詳しく指摘している。その詳細については省略せざるをえないが、その指摘された問題点のみを列挙すると、以下の通りである。①プライス・キャップとして与えられた「料金上限」を公益企業が「上限」ではなく、「権利」だと誤解してしまいかねない懸念が常につきまとう。②いかに規制のためのコストが軽減されるとしても、料金上限の基礎として「小売あるいは消費者物価指数(上昇率)」という、総合的な指数で代用することは果して適切か。③フォーミュラのXの値は、一般にどのように決定されるのか。・・・Xの値が恣意的に決定されるおそれはないことではない。・・・このXの決定をめぐるのは、「意見の対立が多い」。④上の③3の問題点と関連して、生産量の変化に応じた何らかの調整をすべきか否かも議論のある点であろう。・・・生産量の変化が単位当たりのコストの大きな決定要因であるとするれば、それに対する何らかの調整を明確な形で組込むべきだと思われる。この点如何。⑤プライス・キャップ規制では、通常上限料金は企業によって供給される「サービス・バスケット」について規定されることになるが、キャップを付する対象となる「バスケット」をどのように構成すべきなのか。⑥何らかの(加重)平均値としての全般的プライス・キャップか個々のサービスのキャップかの問題。⑦規制の適用対象となるサービス・バスケットに含める主要サービスの内容をどう盛り込むか。その場合の基準如何。⑧プライス・キャップ規制の適用期間(イギリスの電気通信事業のケースでは、当初「5年間」、次に「4年間」とされた)は、いかなる根拠により決められたか。⑨プライス・キャップ規制の下では、企業の利潤動機が強く働いて、規制当局からの規制が前提とされないサービスの質的側面の低下を招きやすいことにならないか。⑩プライス・キャップ規制の下では、本当に「企業の優秀な経営や経営努力によりもたらされる成果」と「そ

でやや長くなるが援用すると、同じく岡田・鈴木によれば「公正報酬率規制につきまとう欠陥のひとつは、被規制企業が提出する費用情報の真偽を確認する独立の手段が規制者側に備わっていないため、被規制企業は費用情報を武器として規制を戦略的に操作することができ、企業努力の欠如に起因する費用条件の悪化をも規制料金の上昇に転嫁する可能性があるという点であり」[それでは、プライス・キャップ規制の仕組みは事業者による規制の戦略的操作可能性という欠陥を克服できるように設計されているだろうか]([37] p. 157)と設問する。そして「プライス・キャップ規制を受ける事業者は調整項Xが許容する範囲内で費用条件や収益率とは無関係に料金改定を自由に行うことができるため、サービス・バスケットの構成や調整項Xが見直される次の時点までは、自己の革新努力によって実現された生産性上昇にともなう報酬の増加分を自由に処分する権利を認められている」[「プライス・キャップ規制の仕組みには事業者に対して事業の内部効率性を高めるように動機づける誘因機構が原理的に備わっている」]([37] pp. 157-158)と述べる。また「プライス・キャップ規制がもつこの特性に関しては、注意を払うべき点が少なくとも2つある」と注意を喚起し、その第1は、「調整項Xの見直し方法にかかわる注意であり」その第2は、「上限となる料金<水準>の決定方法にかかわる注意である」([37] p. 158)と述べる。

<調整項Xの見直し方法>についてはその基本原則は単純であるとし、「従来Xの値が過小に設定されていて、被規制企業がその革新努力の成果によって高い収益率を実現している場合には、規制の見直し時期において新たな調整項Xは上方に修正されるであろうし、逆にXが過大に設定されていた場合には、新たな調整項X

ゝうでない成果」とを区別しうるのである。⑪プライス・キャップ規制の下で何らかのコストの削減や経営上の成果が生じたとき、それが公益企業のみによってではなく、消費者にも応分の還元が常に保障されるといえるか([40] pp. 116-126)。

は下方に修正されるであろう」しかし、この単純な修正方法には2つの問題点が潜んでいる、として「第1に、従来のXが過大であったとか過小であったという判断は、結局のところ企業がそのXのもとで実現した収益率の水準に基づいてなされるほかはない」「そのため、見直し時期に際して規制当局は収益率の実績値を計算するために費用情報を必要とすることになる」「すなわち、公正報酬率規制とプライス・キャップ規制は、結局のところ同じ費用情報を必要とするのである」「このことは、2つの規制方式の間には費用情報が必要とされる時点に相違はあるが、情報必要量に関する差異は事実上存在しないことを意味している」「第2に、調整項Xが上記の方法で修正される仕組みを理解できる<合理的>な企業であれば、内部効率性を高める誘因機構としてのプライス・キャップ規制の機能はなかば麻痺してしまうことになる」「なぜならば、革新努力によって今期高い収益率を実現しても、次の見直し時期に際して規制当局はその事実を勘案して従来より厳しく調整項Xを修正するという仕組みを予測すれば、企業は将来厳しい水準で生産性を上昇させる義務を招き寄せる結果を避けるため、あえて内部効率性を高めようとする動機を失ってしまうことになりかねないからである」([37] pp. 158-159)。次に、料金の上限<水準>の決定方法について検討するとして「市場で形成される真に効率的な価格は、本来ならば需要サイドと供給サイドの両面から決定されるものである」「すなわち、供給側に規模の経済性が存在すれば需要の成長にともなって効率的な価格は下落するであろうが、供給側で規模の不経済性が支配すれば需要の成長にともなって効率的な価格は上昇するはずである」「ところが、プライス・キャップ規制の仕組みでは需要に関する情報は小売物価指数という粗いフィルターを通して利用されるよりほかはないし、企業の費用条件の変化もまた、小売物価指数に反映される限りにおいて利用されるに過ぎない」「このように不完全な指数でフィルターした需要・供給情

報を用いて決められる上限料金が、効率的な価格水準を正確に反映している必然性はまったくないことは否めない」([37] p. 159)とし、「以上の検討結果から明らかなように、現行の公正報酬率規制に対する代替方式として、プライス・キャップ規制方式は決して万能の特効薬ではなく「この規制方式の採用に意義があるとすれば、その意義は料金体系の完全自由化に至るまでの過度的措置として料金構造の伸縮性を高め、価格戦略の機敏な利用と革新導入に動機づけを与えることによって、競争のルールと制度に事業者を習熟させるという面に求められるべき」([37] p. 159)である、と述べる。

ここでも述べられているように、日本においてこのプライス・キャップ規制が紹介されるとき「この方式に対する評価が相当高いのは、いささか驚かざるをえない」([40] p. 127)、「我が国では過大評価されることの多い」([21] p. 44) プライス・キャップ規制であるが、この規制方式として「万能の特効薬」ではありえず、さらなる制度・条件づくりが必要であることが指摘されている。

## V おわりに

「はじめに」の課題設定でも言及したごとく、本稿は、近年の電気通信事業をめぐるめまぐるしい制度「改革」やその中でかつての伝統的な料金規制である「公正報酬率規制」からNTTがその導入を要望している「プライス・キャップ規制」とはどのような制度であるのかを概括し、今後の日本における電話事業の料金規制をいかに行っていくかを考える素材を提供するものであった。このプライス・キャップ規制については、現在この規制を採用しているイギリスのBT、アメリカのAT&T、BOCsについてその状況を概観し、またこのプライス・キャップ規制が従来の公正報酬率規制と比べてどのような問題点を持っているかについて検討した。繰り返しになるが、再度プライス・キャップ規制の数ある問題点のいくつかについて簡単なまとめを行っておけば以下の通りまと

められよう。

まず第1に、1980年代後半実際BTにおいてなされたように「サービスを低下させることによって利益を上げたくなる誘因が働く」ことである<sup>12)</sup>。第2に、郵政省とNTTがその積算根拠をめぐって評価が分かれた市内・市外の収支状況などの「費用情報の真偽」<sup>13)</sup>の問題である。敷衍するならば「被規制企業が提出する費用情報の真偽を確認する独立の手段が規制者側に備

12) このBTのサービス低下のインセンティブについては直江重彦が詳しく以下の通り述べる。「BTの民営化にあたり英国政府は、かなりゆるやかな公共規制の枠組みをBTに対して課すという政策を採用した」「その結果、BTは大幅な経営の自主権を与えられ、競争市場において最も重要な料金規制のあり方についても、政府は小売物価指数-3%以内であれば自由に料金改訂ができるいわゆるプライス・キャップ制を導入することにより、民営化の目的がより効果的に達成できることを期待した」「BTは民営化後、そのような政府の電気通信政策の中で、大幅な機構改革と人員整理を伴う合理化対策を実施するとともに、料金についてはプライス・キャップ制を最大限に活用して、競争的市場が形成されつつあるサービスの料金を大幅に値下げするとともに、これまで政策的に低い料金水準に抑えられてきたサービスの大幅な値上げにより、全体的には料金水準を引き下げているとはいえるものの、競争に対抗し得る料金体系の実現へと大幅なリバランスをサービス間で行うという戦略を展開した」「このような料金戦略は、BTの経営業績を大きく向上させることになったが、その一方で、従業員の不満の増大、競争相手として市場への算入を認められたマージャー社の伸び悩み、住宅用加入者の料金に対する不満など変革にともなうさまざまな問題を発生させることとなった」「特に、BTが業績を重視するあまり、保守体制を軽視するといった行き過ぎた合理化の結果、BTのサービスの水準が悪化し、利用者やBTの監督機関である電気通信庁(OFTEL)から強い批判が出るなど、民営化のマイナスの側面も現れ、BT民営化後数年を経て英国の電気通信政策は大きな試練に立たせることとなった」(〔32〕pp. 50-51)。

13) 「費用情報の真偽」の問題については、共通費用の配賦の恣意性とも関連するが、ここでは「市内・市外の収支構造」を例にとってみよう。NTTは1989年に通話別収支を初めて公表したが、ここで明らかにした1987年度収支で、市内は営業損益段階で752億円の赤字、市外は1兆571億円の大幅黒字と発表した。この収支をめぐっては、「市外通話の場合、『足回り』といわれる市内回線を通過してから市外回線に入るため、郵政省は、『足回り』部分の収支も市内収支に含めるようNTTを指導しているが、NTTが今回公表したのは『足回り』部分を市外収支に入れたままのもの」「郵政省は、同省の指導通りに計算すれば市内の収支は均衡に近づき、市外の大黒字は縮小する」(『朝日新聞』1989年4月20日付)との報道がなされている。

わっていないため、被規制企業は費用情報を武器として規制を戦略的に操作することができる」ということである。第3に、佐々木弘がいみじくも指摘するように「プライス・キャップとして与えられた『料金上限』を公益企業が『上限』ではなく、『権利』だと誤解しかねない懸念がある」ということである。第4に、生産性向上率Xの恣意性である。問題点の第1とも関連するが、BTがその行き過ぎた合理化によりサービスを低下させて問題になったように、日本でもその懸念があるということである。日本での黒字企業番付の上位にランクされながら、1万人もの「希望退職」をつのるその「合理化」計画を見るにつけ、この「生産性向上率X」の恣意性には問題があると考えられる。

現在の日本における電話事業がおかれている状況は、1985年の制度「改革」以降、NCCの参入による「管理された競争」のもとで数次にわたる長距離電話料金の引き下げがおこなわれているが、こと「電話事業におけるユニバーサル・サービス」<sup>14)</sup>の観点からは、公衆電話料金の値上げ実施・市内通話料金の値上げ構想に代表されるように「本来あるべき電話事業」<sup>15)</sup>から後退している感は否めない。このような状況のなかで、NTTがその導入を計画しているプライス・キャップ規制については、井手秀樹が述べる「この『プライス・キャップ規制』が実際どの程度の効果を発揮してきたかという点は、実施に移されてまだ年月が浅いため明らかではない」(〔19〕p. 175)「わが国の公益事業の料金規制のあり方を考えるうえで、『プライス・キャップ規制』が」「有効な手段であるかどうかをアメリカ、イギリスの経験を踏まえて、今後、理論面・実証面での研究の積み重ねが必要であると思われる」(〔19〕pp. 175-176)との指摘は傾聴に値するであろう。

14) 電話事業におけるユニバーサル・サービスの問題については、西田達昭〔36〕を参照のこと。

15) 公衆電話料金値上げ批判を含め、電話事業における「基本通信サービス」の公的規制の必要性を主張したものととして、西田達昭〔35〕を参照のこと。

## [参考文献]

- [1] Allison, John R. and Thomas, Dennis L., *Telecommunications deregulation: market power and cost allocation issues*, Quorum Books, 1990.
- [2] Averch, Harvey and Johnson, Leland L., "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, Vol. 52, No. 5, (Dec., 1962), pp. 1052-69.
- [3] Barkovich, Barbara R., *Regulatory interventionism in the utility industry: fairness, efficiency, and the pursuit of energy conservation*, Quorum Books, 1989.
- [4] Berg, Sanford V. and Tschirhart, John., *Natural monopoly regulation: principles and practice*, Cambridge University Press, 1988.
- [5] Bonbright, James C., *Principles of Public Utility Rates*, Columbia University Press, 1961.
- [6] Bos, Dieter, *PRIVATIZATION: A Theoretical Treatment*, Oxford University Press, 1991.
- [7] Brown, Stephen J. and Sibley, David S., *The theory of public utility pricing*, Cambridge University Press, 1986 (三友仁志監訳『公益企業の料金理論』日本評論社, 1993年).
- [8] Button, Kenneth J. and Swan, Dennis, *The Age of regulatory reform*, Oxford University Press, 1989.
- [9] Crew, Michael A. (ed.), *Regulating Utilities in an Era of Deregulation*, Macmillan Press, 1987.
- [10] Danielsen, Albert L. and Kamerschen, David R., *Current Issues in Public-Utility Economics*, LexingtonBooks, 1983.
- [11] 醍醐聰「電気通信の料金体系」金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』東京大学出版会, 1991年。
- [12] E. E. ゼイジャック著, 藤井弥太郎監訳『公正と効率—公益事業料金概論—』慶應通信, 1987年。
- [13] Foster, Christopher D., *Privatization, Public Ownership, and the Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell, 1992.
- [14] 藤井弥太郎・伊藤規子「運賃規制政策」藤井弥太郎/中条潮編『現代交通政策』東京大学出版会, 1992年。
- [15] 藤田 潔「電気通信料金についての考察—理論と実務の接点—」『公益事業研究』第42巻第1号, 1990年9月。
- [16] 林 敏彦「規制と競争の経済理論」林敏彦・松浦克己編『テレコミュニケーションの経済学』東洋経済新報社, 1992年。
- [17] 細野日出男「総括原価」現代公益事業講座編集委員会『現代公益事業講座5/公益事業料金設定論』電力新報社, 1975年。
- [18] Howe, Keith M., *Public Utility Economics and Finance*, Prentice-Hall, Inc., 1982.
- [19] 井手秀樹「公益事業規制の新展開」西田稔・片山誠一編『現代産業組織論』有斐閣, 1991年。
- [20] ジル・ヒルズ「国際情報通信改革に関する政策論」E・M・ノーム他編/武内信博監訳『世界情報通信革命』日本評論社, 1992年。
- [21] 木村順吾訳「米国各州における料金規制の現状〈1〉〈2〉」(Update to the Maine and Missouri Reports on Alternative Regulation Plans in Telecommunications)『海外電気通信』1993年10月号, 1993年11月号。
- [22] 岸井大太郎「電気通信料金とインセンティブ規制—イギリス『価格上限規制(プライスカップ)』の批判的検討—(上)(中)(下完)」『公正取引』No. 509 (1993. 3), No. 510 (1993. 4), No. 511 (1993. 5)。
- [23] 北久一著『公益企業論(全訂新版)』東洋経済新報社, 1974年。
- [24] ———「公益事業料金原理」現代公益事業講座編集委員会『現代公益事業講座5/公益事業料金設定論』電力新報社, 1975年。
- [25] 清野一治『規制と競争の経済学』東京大学出版会, 1993年。
- [26] 公共料金研究会編『新しい公共料金政策』ぎょうせい, 1991年。
- [27] 桑原秀史「規制緩和下の企業行動と経済厚生」公益事業学会編『現代公益事業の規制と競争』電力新報社, 1989年。
- [28] Lerner, Robert J. and Meehan, James W. Jr., *Economics and Antitrust Policy*, Quorum Books, 1989.
- [29] Majone, Giandomenico (ed.), *Deregulation or Re-regulation?: Regulatory Reform in Europe and the United States*, St. Martin's Press, 1990.



- [30] McNamara, John R., *The economics of innovation in the telecommunications industry*, Quorum Books, 1991.
- [31] 直江重彦「米国の電気通信政策の新展開」公益事業学会編『現代公益事業の規制と競争』電力新報社, 1989年。
- [32] ———「B T 民営化後の英国の電気通信」『運輸と経済』第51巻第2号, 1991年2月。
- [33] ———「電気通信産業における競争と料金規制」『テレメディア』1991年10月15日号。
- [34] Needham, Douglas., *The Economics and Politics of Regulation*, Little, Brown and Company, 1983.
- [35] 西田達昭「テレコム・エコノミクスにおける公的規制をめぐる(1)(2)」『経済論叢』第151巻第4・5・6号 (1993年4・5・6月), 第152巻第1・2号 (1993年7・8月)。
- [36] ———「アメリカ電話事業におけるユニバーサル・サービス(1)(2)」『経済論叢』第152巻第4・5号 (1993年10・11月), 第153巻第1・2号 (1994年1・2月)。
- [37] 岡田羊祐・鈴木興太郎「電気通信事業の行動規制」奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦編『日本の電気通信』日本経済新聞社, 1993年。
- [38] 岡田羊祐「用語解説」奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦編『日本の電気通信』日本経済新聞社, 1993年。
- [39] 佐々木弘『現代公益企業論』白桃書房, 1981年。
- [40] ———「インセンティブ規制：特にプライス・キャップ規制方式の意図と実際」『松山大学論集』第4巻第3号, 1992年8月。
- [41] 佐々木勉「米国における電気通信事業規制の新局面—プライス・キャップ方式の採用—」『郵政研究所調査月報』1989年6月号。
- [42] ———「プライス・キャップ方式の理論的背景」『郵政研究所調査月報』1989年9月号。
- [43] Sharkey, William W., *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press, 1982.
- [44] Snow, Marcellus S., *Telecommunications : Regulation & Deregulation in Industrialized Democracies*, North-Holland, 1986.
- [45] 竹中龍雄著『公益企業料金の理論』東洋経済新報社, 1969年。
- [46] 谷田敏一訳「価格上限規制下におけるAT&Tの業績」(AT&T's Performance Under Price Cap Regulation, 1990. 10.)『海外電気通信』1990年12月号。
- [47] ———「米国内市電話会社の州際通信サービスに対するプライス・キャップ規制<支配的通信事業者の料金に関する政策と規制>」『海外電気通信』1991年1月号。
- [48] 植草益『公的規制の経済学』筑摩書房, 1991年。
- [49] Vickers, John and Yarrow, George, "Telecommunications : Liberalisation and the Privatisation of British Telecom, " in Kay, Mayer, and Thompson (ed.), *Privatisation & Regulation -the UK Experience*, Oxford University Press, 1986.
- [50] ———, *Privatisation : An Economic Analysis*, The MIT Press, 1988.
- [51] Vogelsang, Ingo., "Price Cap Regulation of Telecommunications Service : A Long-Run Approach," in Michael A. Crew (ed.), *Deregulation and Diversification of Utilities*, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- [52] 渡辺尚史「プライス・キャップ規制と適正な料金水準」『電力経済研究』No. 30, 1991年12月。
- [53] Wenders, John T., *The Economics of Telecommunications*, Ballinger Publishing Company, 1986 (井手秀樹監訳『電気通信の経済学』N T T出版, 1989年)。
- [54] 山谷修作「公益企業の料金と規制」関島久雄編『現代日本の公益企業』日本経済評論社, 1987年。