

經濟論叢

第153卷 第1・2号

流通系列の形成と松下電器グループ……………	下 谷 政 弘	1
ケインズと第一次大戦期の「スターリングー ドル外交」(下) ……………	岩 本 武 和	23
電力事業と水資源開発……………	小 森 治 夫	44
アメリカ電話事業におけるユニバーサル・ サービス(2) ……………	西 田 達 昭	62
追加償却会計および取替原価償却会計の 二極分化傾向……………	藤 井 深	79
政策協調下におけるアメリカ財政赤字削減策 の展開……………	河 音 琢 郎	97

平成6年1・2月

京都大學經濟學會

アメリカ電話事業における ユニバーサル・サービス(2)

西 田 達 昭

III 「ライフライン」・「リンクアップ・アメリカ」プログラム

前章では，アメリカ電話事業における「ユニバーサル・サービス」を検討していく場合の前提条件であるユニバーサル・サービスの概念について，ヨーロッパ・日本での議論，また，アメリカ議会におけるユニバーサル・サービスを引続き保障していこうとの公聴会での議論等を検討した。

本章では，AT&T分割後のユニバーサル・サービスに焦点をあて，各種の統計資料を用いて考察することにする。「ユニバーサル・サービス」を担保する電話援助プログラムは，大きく分けて，「ライフライン（Lifeline）」と呼ばれる低所得者層に対する基本電話料金を援助するもの（低所得者に対し，州が市内電話基本料金を値引きすれば，FCCがこの値引き額と同額の加入者アクセス・チャージの支払いを免除する制度）と，「リンクアップ・アメリカ（Link-Up America）」と呼ばれる低所得者へ電話を普及させるため，新規加入電話工事料の半額（上限30ドル）を補助する制度との2つの制度がある²²⁾。

以下，この2つの制度・状況についてみていくことにするが，まず第1節では，アメリカにおける電話の普及率が現在どうなっているのか，住宅用電話料金がどうなっているのか，この両者の推移について検討する。次いで，第2節では，この2つのプログラムのアメリカ全体における制度・状況について概括

22) ロバート・R・ブルース「米国における電気通信規制の現状」『海外電気通信』1989年6月号，15ページ。

し、第3節では、この制度が最初に始められ、また最大の規模を誇るカリフォルニアについてその状況を検討し、今後の日本での低所得者層用の料金を考える場合の素材としたい。

1. 電話普及率・住宅用電話料金の推移

かつて、セオドア・ベイルが唱えた「あまねくどこでも」利用できるという概念は、AT&Tがアメリカにおけるほとんど1,500あまりの独立電話会社と接続した数十年前に基本的に達成され、第2表にみられる通り、現在アメリカ全国では電話がある世帯は全世帯の93%であり、電話がない世帯は660万世帯7%となっている²³⁾。第2表をもうすこし詳しくみると、1983年から1989年の6年間で、世帯数は8580万世帯から9390万世帯と810万世帯増加し、その間電話のある世帯は7840万世帯から8730世帯へと890万世帯増加している。その増加を電話の普及率でみると、91.4%から93.0%と1.6%増加している。逆に、電話のない世帯は、740万世帯から660万世帯へと80万世帯減少しており、減少率では8.6%から7.0%と1.6%減少している。

第2表 アメリカにおける電話普及状況 (単位100万)

年	世帯数	電話のある世帯数	(%)	電話のない世帯数	(%)
1983	85.8	78.4	91.4	7.4	8.6
1984	87.4	79.9	91.4	7.5	8.6
1985	88.8	81.6	91.9	7.2	8.1
1986	89.9	83.1	92.4	6.8	7.6
1987	91.3	84.3	92.3	7.0	7.7
1988	92.6	85.7	92.5	6.9	7.5
1989	93.9	87.3	93.0	6.6	7.0

(出所) Herbert S. Dordick and Marilyn Diane Fife, "Universal service in post-divestiture USA", *Telecommunications Policy*, Vol. 15, 1991, p. 120. より作成。

23) Herbert S. Dordick and Marilyn Diane Fife, "Universal service in post-divestiture USA", *Telecommunications Policy*, Vol. 15, No. 2, 1991, p. 120.

またこの電話の普及状況を、その高い州と低い州、世帯規模、世帯主の雇用状況、年収水準、世帯主の年齢、等に分類して普及状況をみたのが第3表である。この第3表からみてとれることは、電話普及率の高い州と低い州では10%もの開きがあること——東部では97%に達する州があるが、中・南部では85%程度の州がある。世帯規模では、2—3人ないし4—5人の夫婦・子供世帯の普及率が最も高く93-94%であるのに対し、単身者世帯は91%、6人以上の大

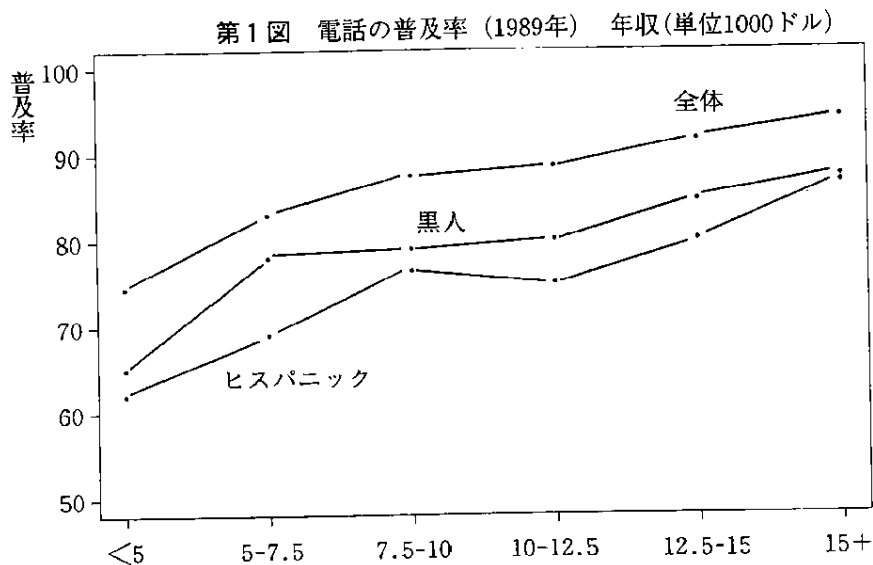
第3表 アメリカにおける電話の普及率 (％)

		1984	1990
全国平均		91.6	93.3
普及率の高い 州と低い州	コネティカット	95.5	97.1
	ワシントン	93.0	97.1
	ミシシッピ	82.4	87.0
	ニューメキシコ	82.0	85.8
世帯規模	1人	88.3	90.9
	2—3人	93.2	94.7
	4—5人	92.5	93.6
	6人以上	86.9	87.8
世帯主の雇用状況	被雇用者	94.0	95.3
	失業者	81.7	85.0
年収水準	全 体	黒人	ヒスパニック
	1984	1990	1990
5,000\$以下	71.2	75.4	66.1
5,000—7,499\$	83.3	82.6	74.9
7,500—9,999\$	86.5	86.9	77.3
10,000—12,499\$	89.7	88.9	81.9
12,500—14,999\$	92.1	91.7	85.9
15,000\$以上	93.7	93.3	87.7
世帯主の年齢			
16-24歳	77.0	81.2	64.4
25-64歳	93.8	94.7	86.4
65歳以上	95.3	96.3	90.7

(出所) Bridger M. Mitchell and Ingo Vogelsang, *Telecommunications pricing: Theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 225.
より作成。

世帯では88%と低くなっている。世帯主の雇用状況では、被雇用世帯では95%と高いが、失業者世帯では85%とその普及率には10%の差がある。世帯の年収水準では、年収水準が高い程その普及率は高く、年収が低くなるにつれてその普及率も低下していく。また、世帯主の年齢では、65歳以上の世帯が91%と高いが、16-24歳の世帯では68%と低い、という特徴がある。またアメリカにおける人種構成からみた普及率の比較が第1図からみてとれるが、マイノリティといわれる黒人世帯・ヒスパニック世帯ではその普及率が低いことがわかる²⁴⁾。次に第4表と第5表であるが、第4表は1983年から1989年の間における住宅用電話料金の月額平均をみたものであり、第5表は月額平均電話料金と補助をうけている電話料金との比較をみたものである。

まず第4表であるが、この表は連邦と州の合同委員会によって95都市のサンプルから作られたものであるが、AT&Tの分割をはさんで住宅用電話料金が上昇していく様子が如実に示されていて興味ある。1983年(AT&T分割前



(出所) Bridger M. Mitchell and Ingo Vogelsang, *op. cit.*, p. 227.

24) Bridger M. Mitchell and Ingo Vogelsang, *Telecommunications pricing: Theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 224-226.

第4表 住宅用月額平均電話料金 (各年の11月時/単位ドル)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
制限のない市内電話料金	10.50	12.10	12.17	12.58	12.44	12.33	12.28
加入者回線チャージ	—	—	1.01	2.04	2.66	2.67	3.53
税金	1.08	1.25	1.35	1.51	1.56	1.59	1.73
合計	11.58	13.35	14.54	16.13	16.66	16.59	17.54
最低利用の市内電話料金	5.37	5.62	5.75	5.96	5.81	5.62	5.66
加入者回線チャージ	—	—	1.01	2.04	2.66	2.67	3.53
税金	0.56	0.58	0.70	0.84	0.94	0.91	1.05
合計	5.93	6.20	7.46	8.84	9.41	9.20	10.24
一般電話料金	35.01	43.71	44.32	45.63	44.04	42.98	42.71
税金	1.75	2.19	2.22	2.28	2.20	2.11	2.24
合計	36.76	45.90	46.54	47.91	46.24	45.09	44.95

(出所) Herbert S. Dordick and Marilyn Diane Fife, *op. cit.*, p. 122.

第5表 一般電話料金と割引電話料金との比較 (1989年11月/単位ドル)

	全国平均	95サンプル都市の電話料金	割引電話料金	差額
制限のない市内電話料金	12.28	12.31	8.72	
連邦並びに州加入者回線チャージ	3.53	3.48	0.49	
税金	1.73	1.84	1.05	
合計	17.54	17.63	10.26	7.37
最低利用の市内電話料金	5.66	5.31	2.87	
連邦並びに州加入者回線チャージ	3.53	3.48	0.49	
税金	1.05	1.06	0.47	
合計	10.24	9.85	3.78	6.07
一般電話料金	42.71	42.33	19.46	
税金	2.24	2.11	1.00	
合計	44.95	44.44	20.46	23.98

(出所) Herbert S. Dordick and Marilyn Diane Fife, *op. cit.*, p. 123.

年) から1989年を比較すると、制限のない市内電話料金では51%の上昇、最低利用の市内電話料金では73%の上昇、一般家庭では22%の上昇といずれの場合も上昇している。また第5表であるが、これはライフラインや同様の援助プロ

グラムによって電話料金の割引がなされているものをみたものであるが、この表から補助をうけている料金では、制限のない市内電話料金では7.37ドル、最低利用の市内電話料金では6.07ドル、一般の電話料金では23.98ドルも割引がされていることがわかる²⁵⁾。ここからも如何にライフライン等の電話割引制度が低所得者層の家庭に役だっているかがみてとれよう。

以上、簡単であるが、AT&T分割前後のアメリカ電話事業について、特にその電話普及率並びに住宅用電話料金の推移を中心に素描した。ここからみられる特徴を要約しておくと、「世界一の電話国」といわれるにふさわしく、アメリカの電話普及率は全体平均で実に93%に及んでいるが、ことその中身を詳しくみると、例えば東部などの人口密集地域での普及率の高い州と、中部・南部などのルーラル地域での普及率の低い州との差、また「世帯規模」「世帯主の雇用状況」「年収水準」「世帯主の年齢」「人種」などによりその普及率には相当のアンバランスがある。またAT&Tの分割をはさんで、市内電話料金の上昇により電話サービスが受けられなくなる人が増加するのではないかとの懸念は、後述する「電話援助プログラム」のおかげで杞憂におわったのである。

以上の特徴をふまえた上で、次節では、本稿の中心課題であるアメリカのユニバーサル・サービスについて、「ライフラインサービス」・「リンクアップ・アメリカ」プログラムの制度を中心に考察することにしよう。

2. 「ライフライン、リンクアップ」プログラムの制度・状況

まず第6表から検討するが、この表はアメリカにおけるライフライン・プログラム並びにリンクアップ・プログラムの各州における実施機関、適格基準、収入証明方法の状況を示したものである（なお、原表はコロンビア地区・プエルトリコを含む50州であるが、全州掲載すると膨大なものになるので、最初の5州に割愛してある）。

1991年1月現在、29の州並びにコロンビア地区でライフライン・プログラム

25) Herbert S. Dordick, *op. cit.*, p. 122.

第6表 ライフライン、リンクアップ・アメリカ、プログラムの適格基準

州	実施機関	適格基準	収入証明
アラバマ	公共サービス委員会	社会保障収入補助、医療補助あるいは児童扶養援助あるいはフードスタンプの受給者	医療補助あるいはフードスタンプカード
アリゾナ	企業委員会	ライフライン：貧困水準の150%以下の収入 リンクアップ：貧困水準あるいはそれ以下の収入並びに高齢者電話割引プログラムの加入者	アリゾナ経済保障部
アーカンサス	公共サービス委員会	社会保障収入補助、児童扶養援助、住宅燃料援助プログラム、フードスタンプ、医療補助あるいは住宅補助の受給者	市内電話会社
カリフォルニア	公益事業委員会	貧困水準の150%以下の収入	自己証明
コロラド	公益事業委員会	社会保障収入補助、高齢視覚障害者への住宅補助あるいは極貧・障害者への援助の受給者	社会サービス部

(出所) Bridger M. Mitchell and Ingo Vogelsang, *op. cit.*, p. 231. より作成。

が実施されており、また48の州並びにコロンビア地区・プエルトリコでリンクアップ・プログラムが実施されている。

これらの州においては、一般的に公益事業委員会（公共サービス委員会）がこれらのプログラムを運営している。これらのプログラムの受給資格は、以下の2つに代表される低所得世帯に限られている。

- ①世帯の収入が、連邦で定められた貧困水準（州によっては、その水準の2倍以内、例えばカリフォルニアではその水準の150%）を越えないこと、
- ②世帯は、社会福祉プログラム（例えば、フードスタンプ・プログラム、児童扶養援助、燃料援助プログラム、等）の1つあるいはそれ以上の適用を受けていること。

またこれらのプログラムを受ける場合の証明方法は、（カリフォルニアのよ

うに) 自己証明でもよいし,あるいは(インディアナのように) 市内電話会社でもよいし, また(コロラドのように社会サービス部) プログラムに責任を持つ部署でもよいことになっている。

次に, 第7表であるが, この表はライフライン・プログラム並びにリンクアップ・プログラムの各州の実施時期, 各プログラムの登録加入数(%)をみたものである。

この表からわかる通り, 州によって各プログラムの登録規模・率は様々である。ライフライン・プログラムの登録平均は32%であるが, 例えばアイダホの73.5%, カリフォルニアの62.7%等, 州によってはそのかなりの部分が登録している州もある。またリンクアップ・プログラムのそれは平均して3%である。リンクアップ・プログラムの率が低いように見えるがそれは, (先述したように新規電話加入の補助制度であるため, 取付工事料金の補助の必要はない) すでに電話を持っているためである²⁶⁾。

これらの「ライフライン, リンクアップ」プログラムの制度・状況を要約すると, 以下のことがいえよう。まず, 「ライフライン」プログラムであるが, その実施されている州は29に及び, アメリカ全体の約6割の州で実施されていることである。またその加入者数をみると, 180万人にも及び29州の加入者に占める割合は32%にも及んでおり, その率の高さには目をみはるものがある。また「リンクアップ」プログラムであるが, このプログラムは, 48の州で実施されており, ほぼアメリカ全体で実施されているといって過言ではない。このプログラムの加入者は29万人であり, その全体に占める割合は3%である。この3%という数字は, 論者によって評価が別れるところであるが, マイノリティや低所得階層ほど移動が多いというアメリカの社会状況を考慮すると, その移動に伴って電話取付工事料金を補助するという制度はやはりその普及率に及ぼす影響には大きいものがあるといえよう。

26) Bridger M. Mitchell, *op. cit.*, pp. 230-238.

第7表 ライフライン、リンクアップ・アメリカの登録状況

州	ライフライン			リンクアップ		
	実施時期	加入者数	(%)	実施時期	加入者数	(%)
Alabama				2/88	5,961	1.3
Arizona	11/86	8,826	24.8	11/86	5,961	1.6
Arizona-Pilot	11/86	3,446	64.6			
Arkansas	5/86	6,305	8.5	11/87	11,099	3.2
California	1/1/85	1,179,658	62.7			
Colorado	9/86	0	0.0	8/88	0	0.0
Connecticut				11/87	5,605	3.5
District of Columbia	3/86	3,793	6.8	8/87	1,602	2.9
Florida				10/88	5,689	22.8
Georgia				1/89	N/A	N/A
Hawaii	10/86	6,473	32.9	9/89	79	0.1
Idaho	8/87	8,212	73.5	(5/89)	5,579	7.0
Illinois				(9/89)	N/A	N/A
Indiana				1/89	1,272	2.0
Iowa				4/88	6,383	44.6
Kansas				2/88	1,272	49.8
Kentucky				1/88	1,631	04
Louisiana				(10/88)	11,140	2.0
Maine	1/88	33,908	49.5	1/88	7,913	26.9
Maryland	7/86	2,929	3.9	10/87	540	0.2
Massachusetts	(2/90)	N/A	N/A	2/90	2,542	0.6
Michigan	5/89	45,502	7.4	5/89	8,325	1.4
Minnesota	1/88	46,845	35.1	1/88	1,704	0.9
Mississippi				5/88	2,322	0.9
Missouri	10/87	14,727	58.8	4/88	1,945	1.9
Montana	4/88	5,348	5.9	4/88	2,125	2.3
Nebraska				6/88	495	56.1
Nevada	7/88	4,650	19.8	11/88	N/A	0.0
New Hampshire				12/88	361	0.9
Oregon	6/86	21,503	25.3	5/88	1,899	4.6
Pennsylvania				6/88	34,281	4.6
Puerto Rico				(11/88)	2,519	2.6
Rhode Island	11/88	14,056	30.4	11/88	853	1.9

South Carolina				2/88	8,988	2.3
South Dakota	6/88	4,653	53.8	6/88	1,038	1.4
New Jersey				1/88	1,673	4.4
New Mexico	7/87	11,729	33.5	3/88	2,548	1.2
New York	11/87	260,628	23.7	8/87	95,967	8.7
North Carolina	3/87	15,413	8.15	3/88	4,976	1.8
North Dakota	(12/89)	N/A	N/A	1/89	687	1.1
Ohio	4/87	12,095	10.07	12/87	10,115	8.4
Oklahoma				(4/90)	N/A	N/A
Tennessee				1/89	7,909	1.8
Texas	9/88	15,346	12.4	11/87	14,244	7.9
Utah	(12/86)	13,473	33.7	3/88	1,298	1.4
Vermont	10/86	17,250	47.9	(2/90)	N/A	N/A
Virginia	1/88	15,453	32.1	1/88	4,470	0.9
Washington	8/87	33,237	17.2			
West Virginia	10/86	6,060	13.8	10/87	2,113	18.1
Wisconsin				(7/89)	N/A	N/A
Wyoming				3/89	518	2.9
Totals		1,812,518	31.85		287,641	3.1

(出所) Bridger M. Mitchell and Ingo Vogelsang, *op. cit.*, pp. 240-241.

3. 先駆的なカリフォルニア・プログラム

本節においては、これらの電話補助プログラムの先進的な州であるカリフォルニアについてその制度を検討する。カリフォルニアを特に取り上げる理由は、まずその規模が全米第1位であり100万世帯を越えていること、またそのプログラムの水準が高く、長い歴史をもっていること、今後の日本における低所得者用の電話料金を考える上で参考になる点が多いという理由からである。以下、その歴史をみていくことにしよう。

ライフラインサービスという制度は、まず最初カリフォルニアにおいて確立された。ここでは、カリフォルニアにおける初期のライフラインサービスの制度・料金等について振り返ってみよう。

1968年カリフォルニアにおいて、電話サービスを買う余裕がなかった貧困老

人のために緊急サービスを提供するための低料金電話サービスとして「ライフラインサービス」が確立された。ライフラインサービスの月額料金は、2.5ドルである。加入者は、月ごとに、制限時間のない30回の電話がかけられる。追加電話料金は、5セントである。このことから1ヶ月に40回電話した加入者は、2.5ドルプラス0.5ドル (0.05×10) の料金となる。ライフラインサービスのそもその起源は、1968年12月のカリフォルニア公益事業委員会決定No.74917である²⁷⁾。この決定がなされた審議過程をみれば、このサービスがいかようにおこなわれているのか、そして元来だれのためにそれは企図されたのかという点についての理解を得ることができる。以下、証言に耳を傾けることにしよう。

「安価で低利用の住宅用電話サービスの必要性に関する証言は、老人市民の主要な組織の8人の代表によって、公聴会に参加したおおよそ300人のメンバーの傍聴のもとに、1日をかけておこなわれた。彼らの申し立ては、電話サービスが欠くべからざるものとなっている貧困老人、虚弱で在宅の病人のための特別料金に関するものであった。『電話仲間』あるいは『仲良し』とよばれるシステムは、これらの人々によって、もし老人が電話で受け答えできるならば1日1回安否をチェックする手段として、広範に利用されている。この電話チェックのおかげで、事故の被害者や、病気の人、心臓発作をかかえる人など付添いのない人々が、1日中横たわったままの状態から解放されたのである。これらの人々にとって、まさに電話は命綱 (lifeline) である。彼らのほとんどにとって現在の最低月額電話料金は、ほとんど3日分の食費にあたる。彼らはそれ以上は支払うことができない。1日1回の電話は、彼らの最低限の必要なのである。』²⁸⁾

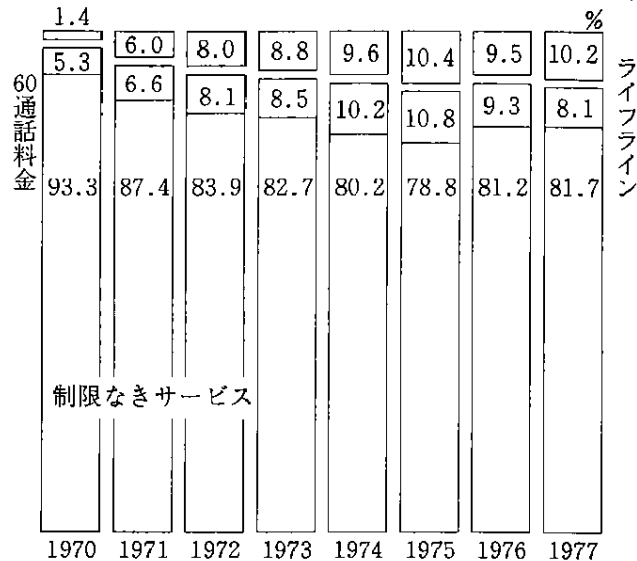
第2図に見られる通り、1970年から1977年の間の住宅用電話サービスの3つの形態の中で、ライフラインの人気の急成長ぶりがわかる。ライフラインは

27) Trebing, H. M., *Assessing New Pricing Concepts in Public Utilities*, Michigan, MSU Public Utilities Papers, 1978, pp. 463-464.

28) *Ibid.*, p. 464.

第2図 住宅用電話サービスの発展

(1970-1977年)(都市部のみ)



(出所) H. M. Trebing, *Assessing New Pricing Concepts in Public Utilities*, Michigan, MSU Public Utilities Papers, 1978, p. 466.

1970年における住宅用電話市場の1.4%から、1975年における10.4%に成長した。1976年における9.5%への下落は、主要には、市内電話への時間制の導入に起因するものであった。時間制の導入とは、1976年3月、パシフィック電話会社が、ライフライン並びに60通話料金顧客に対して、最初の5分は5セント、そしてそれを超える5分ごとに5セントの徴収を始めたものである。が、しかし、多くの反対にあい、1977年7月、公益事業委員会は、ライフラインを時間制から免除することとなった。もう1つの注目に値する事態は、ライフラインの発展に対して抑制的な効果を与えるものであった。それは1974年における年収7,500ドルの制限の賦課であった。公益事業委員会は、当初、多数の顧客によるライフラインへの無差別の加入はパシフィック電話会社が他のサービスの料金を値上げすることによって埋め合せすることを余儀なくされているということを認めたのである。その結果収入証明プログラムが採用され、ライフラインサービスを、家族あわせて年収7,500ドル以下に制限された。顧客は、その

ような証明をしめさなければならないことに対して強力に抵抗し、制限を除去するよう公益事業委員会に圧力をかけ、それらは功を奏し、公益事業委員会の命令によって結局たった2ヶ月後に、収入証明は撤回されることになったのである²⁹⁾。

以上、1970年代カリフォルニアにおけるライフラインサービスの制度・料金等についての初期の試行錯誤をとまなう進行の過程をみてきた。

次いで、1980年代の制度について検討するが、ここでは1983年9月下旬に法律として承認された「the Moore Universal Telephone Service Act」³⁰⁾との法案について検討する。この提案にはユニバーサル・サービスの根本思想である「電話によるコミュニケーションは現代社会における必需であり、すべてのカリフォルニア住民はその利用にあたってリーズナブルな費用で利用できるようにしなければならない」との精神が述べられており、その内容は、年収11,000ドル以下——年収11,000ドルは、2.3人の平均世帯でおおよそ連邦貧困ガイドラインの150%に当たる——の所得の世帯は、他の種々の便益とともに、電話基本料の50%の割引を受けることができるものである。このプログラムは基本的には、州際電話サービスの4%の課徴金によって賄われている。カリフォルニアプログラムの加入者は、1984年12月の48万9,358人から1987年4月の110万6,960人まで増加している。これらのプログラムは、州際電話利用者によって支払われる課徴金を通じて賄われており、市内電話料金の値上げされた分を緩和することに役立っているのである³¹⁾。

以上、簡単ではあるがカリフォルニアにおけるプログラムの制度・料金について検討してきた。このプログラムについてその特色を要約すると、1968年という早い時期からこの制度が確立されたことであり、またその加入者の多さに

29) *Ibid.*, pp. 466-467.

30) この法案については、Robert Jacobson, *An "open" approach to information policymaking: a case study of the Moore Universal Telephone Service Act*, Norwood, NJ, Ablex Publishing Corporation, 1989. が詳しい。

31) Leland L. Johnson, *Telephone Assistance Programs for Low-Income Households: A Preliminary Assessment*, R-3603-NSF/MF, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 1988, pp. 22-23.

特色がある。1970年代には、その利用者はカリフォルニアの都市部で約10%を占めるまでに成長し、1980年代には、さらに「モア・ユニバーサル電話サービス法」の制定に力を得て、さらに利用者を増大させていることである。アメリカ全体の180万のライフライン加入者のうち、1989年12月現在の118万という数字はその65%にあたり、実にアメリカでライフライン利用者の3分の2がカリフォルニア1州で利用していることになる。またこの利用者の多さにも関係するが、その適格基準が連邦貧困ガイドラインの150%以下——年収11,000ドル以下——であり、その証明方法が「自己証明」でよいというところに、このプログラムの水準の高さがある。カリフォルニア以外の他の諸州のような「適格基準」「収入証明」と比較した時、カリフォルニアのその先進性には注目に値するものがあるといえよう。

以上、紙幅の関係からその詳細は割愛せざるを得ないが、これまでの考察からでも指摘できることは、これらの電話援助プログラムが低所得者層の電話サービスに大いに役だっている姿である。電話サービスは、特に低所得世帯が利用する割合が高い市内電話は、「所得弾力性からみた場合、その所得弾力性が低い」³²⁾ので、月額電話料金は平均的な低所得世帯の全支出の大きな割合に相当するのである。AT&T分割後の市内電話料金の値上げは、そして市内電話料金の値上げによる電話サービスにおける「ユニバーサル・サービス」後退の懸念は、これらのプログラムを通じた所得再配分政策により緩和されているのである。

IV お わ り に

以上、アメリカにおけるユニバーサル・サービスの問題をその「ライフライン」プログラムを中心に考察してきた。ここからみてとれることをまとめるならば、電話という生存権の一部を担うライフラインが、その技術革新によって「自然独占」政策から「規制緩和・競争導入」政策により市内電話料金の上昇

32) Bridger M. Mitchell, *op. cit.*, p. 226.

というまさに「電話事業のユニバーサル・サービス」の危機を迎えたが、「ライフライン、リンクアップ・アメリカ」サービスという低所得階層の消費者保護政策により「ユニバーサル・サービス」が維持・発展されている姿である。換言するならば、本来の意味での競争＝公正競争と「社会的弱者の保護」とはトレード・オフの関係にあるのではなく、両立するものと考えている。

目を遠くの彼方アメリカから日本に引き戻して、「電話事業における消費者保護の日米比較」を行えばその相違には目をみはるものがある。アメリカにおける「規制緩和・競争導入」政策は、日本では「臨調・行革」による「競争・民間活力の導入」＝「民営」化として現れ、1985年の電電公社の民営化＝NTTの発足に結実したことは記憶に新しい。次いで矢継ぎ早に、1986年以降のNCC（新規事業者）の参入、1990年の「104」電話番号案内有料化等、わずかな数年の間の電話事業をめぐる環境の変化にはすさまじいものがある。この間の「競争」導入政策により市外長距離電話料金が値下げされ、民営化・競争導入政策の成果が喧伝されるが、電話事業におけるユニバーサル・サービスの観点からみた場合、いままでいたる所におかれていた公衆電話が使用頻度が低いとの理由で大幅に撤去される、電話事業開始以降100年間無料であり、また本来無料であるべき電話番号案内が有料化される、いままた一般家庭において必需である市内電話料金の値上げ構想が浮上するなど、憂慮される事態が進行しているのである。

電話番号案内有料化の日米比較を行ってみると、日本では1990年12月に「電話番号案内の利用者の80%は一部の企業である」として1回の問い合わせに30円の料金を課し、また番号案内サービスは赤字部門であるとして、更なる値上げを考えている。アメリカにおける番号案内サービスが有料化された際の事例と比較してみると、「ニューイングランド・テレホンは、他のAT&T系列の地域電話会社と同じように1984年に番号案内を有料化したいと公共事業委員会に申請」「わずか20%の利用者が、番号案内サービスの80%を利用している」と会社は主張し、すべての電話からの番号案内を有料化したいという内容だっ

た。しかし、公共事業委員会は一般家庭での利用者を保護するために、ビジネス用の電話についてだけ、1件につき35セントの通話料と50セントの手数料をとることを認め、しかも、小規模な事業者を保護するために、1回線について月10回までの問い合わせは、無料とされた。さらに、公衆電話や身体障害者の使っているビジネス用電話、さらに州や市の役所など公共機関の中に設置されている電話は、有料にはしないことという、きめの細かい措置が取られている。AT&Tの分割以来、全米で、番号案内の有料化が取り入れられ、住宅用の電話からの問い合わせも有料としたものも少なくないが、大部分は月当たり5回から10回までの無料の問い合わせを認めている³³⁾。

この「電話番号案内有料化」の日米比較からもわかる通り、アメリカにおいては住宅用の電話は月5-10回程度の問い合わせは無料であり、また公共機関に設置されている電話等は無料であるというきめの細かい措置がとられている。しかるに、日本の場合は住宅用も一律30円であり（有料化の際、1件につき10円で電話番号を検索できる機器の貸与を行ったが、その利用者のほとんどは企業か一部のマニアであり、低所得階層の利用は少ないものと考えられる）また限られた地域の「ハロー・ページ」しか配布されていないので、必然的に番号案内にたよらざるをえない。その「消費者保護」の差は歴然であるといえよう。

また、本稿の課題であった低所得者用の料金に関しても、日本では「65歳以上のひとり暮らし」「生活保護の適用をうけている方」等の厳しい限定条件付きで市町村の「福祉電話」が貸与されるだけでその利用者は微々たるものであり、先述のカリフォルニアと比較した場合その差は歴然である。

また、市内電話料金部門・基本電話料金部門・電話案内料金部門の「赤字」を理由とし、その「リバランシング」を図るとの名目の各料金値上げ構想が浮上しており、日本におけるユニバーサル・サービスの後退に比べ、アメリカではAT&Tの分割以降もそのユニバーサル・サービス維持のため不断の努力がなされている姿は上述のとおりであり、このような状況の中で今後の日本にお

33) 大前純一「テレコム新時代」朝日新聞社、1988年、110-111ページ。

ける電話料金政策を考えていく上でも「電話事業における消費者保護政策の日米比較」研究は、ますますその重要性を増していくといえよう。