

經濟論叢

第152巻 第4・5号

ホートリー・コネクション I	小島 専 孝	1
ケインズと1914年の金融恐慌	岩 本 武 和	25
アメリカ電話事業におけるユニバーサル・サービス (1)	西 田 達 昭	49
韓国における労働力輸出の展開	南 有 哲	63
時系列と集計	中敷領 孝 能	84
日本における塩化ビニール産業の基盤形成とその諸要因	岡 本 利 生	102

学 会 記 事

平成5年10・11月

京 都 大 学 經 済 學 會

アメリカ電話事業における ユニバーサル・サービス(1)

西 田 達 昭

- I はじめに——課題の設定——
- II ユニバーサル・サービスの概念について
 - 1. ユニバーサル・サービスをめぐる概念論争
 - 2. アメリカ議会における論争を中心に
- III 「ライフライン」「リンクアップ・アメリカ」プログラム
 - 1. 電話普及率・住宅用電話料金の推移
 - 2. 「ライフライン・リンクアップ」の制度・状況
 - 3. 先駆的なカリフォルニア・プログラム
- IV おわりに

I はじめに——課題の設定——

公益事業によって提供されるサービス——電気・ガス・水道・電話等——は、消費者にとってまさに生存するための必需品であり、通常それは「ライフライン（命の綱）」と呼ばれている。本稿においては、このライフラインの中の電話事業に焦点をあて、特に、アメリカ電話事業においてライフラインを担保するユニバーサル・サービスの制度・料金について考察する。

公益事業はその事業特性のゆえに長い間「公的規制」の下におかれていたが、アメリカにおける公益事業規制の理論・精神についてその歴史を振り返ってみると、公益事業規制の理論としては、まずはボーンブライツ¹⁾に代表される理

1) James C. Bonbright, *Principles of Public Utility Rates*, New York Columbia University Press, 1961.

論があげられよう。この「公的規制」理論の主眼は、「規模の経済性」があるため、競争的な成果の実現が困難な産業において競争的成果を実現することが規制の目標であり、この目標は規制プロセスによって実現されると考えるものである。また公益事業規制の精神についてある法律の条文をみると、例えば、テキサス州公益事業規制法 (the Texas Utility Regulatory Act) の第2項の次のような規定にその精神が端的に表現されている。「この法律は、公益事業の料金およびサービスがもつ公共の利益を保護するために制定される。公益事業は、その供給地域において独占である。それゆえ、自由な企業社会において価格を調整するための競争力がここでは働かない。そこで、このような競争に代わるものとして、公益事業の料金、運営、サービスは公的機関によって規制されることになる。」²⁾ この規制法の精神にもみられるように、公益事業規制の目的は、競争になじまないと考えられる市場において競争的な成果を確保することであった。

この公益事業規制理論の代表的な所説にみられるように、アメリカにおいて公益事業は「自然独占」=「規模の経済性」³⁾ が貫徹する事業と考えられ、長年の間、公益事業規制政策が展開されてきたのであるが、この分野におけるめざましい技術革新によって「規制緩和・競争導入政策」が台頭することとなった。周知のとおり、1970年代後半から運輸・金融・通信などの諸分野で「新保守主義」のもと「規制緩和・競争導入政策」が叫ばれ、これらの政策を推進した人々から公益事業における伝統的な「自然独占」政策を転換し、新しい情報技術やサービス経済化の下で自由競争を導入して経済の活性化を計り、価格の資源配分機能を再生しようとの試みがなされたことは記憶に新しい。これらの「公益事業規制論」から「規制緩和・競争導入政策」論への転換を主張する論

2) John T. Wenders, *THE ECONOMICS OF TELECOMMUNICATIONS: Theory and Policy*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, 1986, p. 227. (井手秀樹監訳『電気通信の経済学』N T T出版, 1989年, 241ページ)

3) 「自然独占論」については, William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press, 1982; David S. Evans, *Breaking Up Bell: Essays on Industrial Organization and Regulation*, New York, North-Holland, 1983. が詳しい。

者は多数に上り、そのいくつかを検討すると、以下の通りである。

まず、欧米における電気通信事業研究者としては、ジョン・R・マイヤー、ジェラルド・W・ブルーク、マンリー・R・イルウィン、ジェレミィ・タンストール、ジル・ヒルズ、ジョン・T・ウェンダース⁴⁾らがあげられようが、その中の代表的論者の一人であるウェンダースの所説から検討しよう。ウェンダースは、その代表的な著作である『THE ECONOMICS OF TELECOMMUNICATIONS: Theory and Policy』の中で、電気通信事業に対する規制は早急に撤廃すべきであるとして「現行の電気通信産業に対する規制は経済効率の観点からすれば完全な失敗であり、それに代わるものがあるとすれば規制緩和しかない」「規制緩和はなんら危険な選択ではない。すなわち、選択肢が規制緩和と規制の改善であれば、規制を改善しようとする意図には事態改善の望みはほとんどないから、選択肢はおのずと決ってくる。」⁵⁾と述べている。

また、日本における電気通信事業研究者としては、南部鶴彦、林敏彦、植草益、伊藤隆敏氏⁶⁾らがあげられようが、その中の代表的論者の一人である植草益氏の『公的規制の経済学』を中心に検討してみよう。氏はその著作のなかで、「近年の技術革新や経済の国際化の進展、および規制の諸問題（規制コスト肥大化等）を背景に、規制緩和が各国で進捗している現状を考慮し、アメリカと

4) その代表的著作は、John R. Meyer, *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Cambridge, Mass., Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1980; Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry: The Dynamics of Market Structure*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982; Manley R. Irwin, *TELECOMMUNICATIONS AMERICA: Markets Without Boundaries*, Westport, Connecticut, Quorum Books, 1984; Jeremy Tunstall, *Communications Deregulation: The Unleashing of America's Communications Industry*, Basil Blackwell, 1986; Jill Hills, *Deregulating Telecoms: Competition and Control in the United States, Japan and Britain*, London, Frances Pinter Publishers, 1986; John T. Wenders, *op. cit.*, 1986.

5) John T. Wenders, *op. cit.*, p. 217. (邦訳, 263ページ。)

6) その代表的著作は、南部鶴彦『テレコム・エコノミクス』日本経済新聞社, 1986年; 林敏彦編『公益事業と規制緩和』東洋経済新報社, 1990年; 植草益『公的規制の経済学』筑摩書房, 1991年; 伊藤隆敏『消費者重視の経済学——規制緩和はなぜ必要か——』日本経済新聞社, 1992年。なお、上記の中で伊藤隆敏氏は「電気通信事業研究」というよりマクロ経済学の分野に入れた方が適切であるが、最近精力的に電気通信を含む各産業分野の「規制緩和」の主張をされているのでここでとりあげている。

日本を選択して、規制緩和の実状を分析し「アメリカの規制緩和と比較すると、日本の規制緩和が部分的であることや規制産業におけるカルテル的協調体制が維持されていること等の原因から、規制緩和の成果が必ずしも十分に現れていない」「このため日本においては規制緩和を今後一層大胆に推進する必要がある」「さらに少なくとも技術革新が進展している産業では、規制の諸問題を解決する方法として規制緩和が有効であると同時に、経済活動の国際的緊密化が急速に進展している現状では規制緩和は避けられない道である」⁷⁾と述べられている。

数ある著作の中からその代表的であると考えられる2つの著作を取り上げ、その所説を検討したが、電気通信事業の研究において、「公的規制」論者は少数にとどまり、「規制緩和・競争導入政策」論を唱える論者が優勢な状況であるといえよう。

今後の立論のためあらかじめ筆者の立場を明確にしておくと、筆者は「公的規制」論の立場に立つものであるが、先述の「規制緩和・競争導入政策」論者との違いは、「消費者の利益」に関わる点である。これら「規制緩和・競争導入」を唱える論者に共通に見られる点は、競争を導入することによって価格が下がり、そのことが「消費者の利益」につながるとの立論であり、「消費者の利益」が強調されるが、その消費者の中に、年齢・所得・人種・障害の有無など多様な階層の消費者が存在していることについて深く検討することがなく、いわゆる「社会的弱者」といわれる階層や富裕な階層などをひとくくりに「消費者」として扱っている点である。

この点について、先ほど取り上げた植草氏は、これらの論者のなかで例外的に「福祉料金制」について言及されているので、やや長きに渡るが正確を期すためその主張を引用すると「公益事業や通信・運輸産業のサービスは生活必需的であるので、低所得者、老人、身体障害者等に対しては料金を適正原価以下の水準にするように要請されることがある（いわゆる『福祉料金制』）。しかし、

7) 植草益『公的規制の経済学』筑摩書房、1991年、275-276ページ。

一部の需要家への適正原価以下の料金は価格差別を意味するので、『経営財務安定化の確保』の料金設定目標に反する。さらに事業者も規制当局も、いかなる福祉対象者を選択して福祉料金制を採用すべきかについて選択基準をもっておらず、また利害対立が発生した場合に利害調整の手段をもたない。そのため公益事業においていったん福祉料金制が導入されると、無原則的に採用され、拡大する恐れがある。それゆえ規制産業において福祉料金制を導入することは回避されるのが原則となる。もし公益事業サービスに福祉料金制が採用されるときには、社会保障を担当する官庁が議会の民主的プロセスを経た決定に従って事業者に補助金を支給するという形態で実施されるのが望ましい⁸⁾と述べられている。

このように日本においてこれらの課題が提起される時、この種の問題は「社会保障」の一部として提起され、事実日本の電話事業の場合、地方自治体の財政負担によって「福祉電話」として小規模に取り組まれているにすぎない。本稿の課題は、後述するアメリカ・カリフォルニアにおいてみられるように、「社会保障」の一部としてではなく、電話事業の料金政策の中にこれら「低所得者のための割引料金制」を組み込み、その社会的弱者の電話利用を拡大する方向での問題提起であるところにその特徴がある。敷衍するならば、筆者の立論は、この「消費者」の中の「社会的弱者」といわれる階層に視点を据え、その生存権＝人権を保障する立場から考察している点に、その相違がある。電話事業における消費者保護政策といった場合、「競争の導入によって価格が下がる」ということではなく、経済状態の悪い消費者や障害をもつ消費者等に対しても、その生存権の一部として通話（対話）を保障することであり、例えば、老人の健康に障害がおこったとき緊急に通話しうる権利や、つねに医師と相談しうる権利を保障していくということであり、また経済状態の悪い消費者でも、今や「電話を利用したコミュニケーションは人々がそのコミュニティで生きていくための必需であり人権」であるとの立場から、そのような消費者を保護し

8) 同上、70ページ。

ていくということである。このような立論は、この間の「規制緩和（民営化）」論を扱った議論の中でほとんど顧みられることがなく、その意味からも独自の意義をもつものと考えている。

本稿においては、このような電話事業における消費者保護の問題について、特に、低所得者階層に属する人々にも電話を持てるような低料金サービス＝「ユニバーサル・サービス」について考察するが、まずその前提条件として、第2章で、「ユニバーサル・サービス」の概念をめぐる論争をサーベイし、またこのような社会的弱者に電話サービスを保障できるようにする議論——特に、1984年の「AT&T分割」をひかえ、市内電話料金が上昇すると予想され、そのことから「電話サービス」がうけられなくなる人々が増加するのではないかと予想がなされ、そのための方策を検討する議論——がアメリカ議会において検討されたがその公聴会での議論を中心に言及する。最後に、第3章では、本稿の課題である「ユニバーサル・サービス」の問題を、このユニバーサル・サービスを担保する「ライフライン」・「リンクアップ・アメリカ」プログラムを中心に考察することにした。

II ユニバーサル・サービスの概念について

1. ユニバーサル・サービスをめぐる概念論争

「ユニバーサル・サービス」⁹⁾をめぐる概念については、自らも電話事業に従

9) 「ユニバーサル・サービス」については、Ithiel de Sola Pool, *Forecasting the Telephone: A Retrospective Technology Assessment*, Norwood, NJ, ABLEX Publishing Corporation, 1983; Ithiel de Sola Pool, "Competition and Universal Service: Can We Get There From Here?" in Harry M. Shooshan III, ed., *Disconnecting Bell: The Impact of the AT&T Divestiture*, New York, Pergamon Press Inc., 1984; Gerald W. Brock, "Universal service with extensive competition", in James Miller, ed., *TELECOMMUNICATIONS AND EQUITY: Policy Research Issues*, Amsterdam, NORTH-HOLLAND, 1986; Kenneth Lipartito, *The Bell System and Regional Business: The Telephone in the South, 1877-1920*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989; Jill Hills, "Universal service: Liberalization and privatization of telecommunications", *Telecommunications Policy*, Vol. 13, pp. 129-144; Herbert S. Dordick, "The origins of universal service: history as a determinant of telecommunications policy", *Telecommunications Policy*, Vol. 14, pp. 223-231. 等も参照のこと。

事され電話事業に詳しい林紘一郎氏並びにロンドン中央技術大学のガーナム教授の所説を中心に検討することにしよう。林氏は、その著作『ネットワークの経済学』の中で、「ユニバーサル・サービスという用語は、電話事業に携わる人々の間では日常語となっているが、改めてその語源を探り、正確な定義をするとなると意外に難しいことがわかる」¹⁰⁾と述べられている。

ユニバーサル・サービスの概念については、欧米諸国また論者によっても相違があるが、まずヨーロッパにおける概念をニコラス・ガーナム教授によって作成された「ユニバーサル・サービス——その目的と現実を国際的な比較で探る——」と題するOECDの報告書から検討する。氏はこの報告書の中で、ユニバーサル・サービスという概念を明らかにするためには、次の3つの副次的概念にわけて考える必要があるとして「①『地理的に普遍的な利用可能性 (universal geographical availability)』という概念——純粹にアクセス上の概念、②『アクセス上の無差別性 (non-discriminatory access)』という概念。すなわち、すべての利用者を価格水準・サービス水準の面で等しく扱うということ。この概念は、コモン・キャリア事業という概念と関連するものである。この2つは、基本的に見て、ユニバーサル・サービスに関する受動的な概念であるといえる。そして最後にもう1つ、③適正コストないし手頃な料金という考えに基づく『普遍的な普及 (universal penetration)』という概念がある。これは上記の2種よりも積極的な概念といえよう。」¹¹⁾と述べられて、その概念規定をされている。また、1987年にEECから発表された「電気通信に関するグリーン・ペーパー」も紹介され、「ユニバーサル・サービスとは次のような意味に解されるべきものとされ」「①ユニバーサル・サービスは、地理的に全般を網羅したサービスとして提供されるものである。②サービス提供者の営業地域内、あるいはフランチャイズ地域内での利用者の所在地やネットワークへの

10) 林紘一郎著『ネットワークの経済学』NTT出版、1989年、201ページ。

11) Nicholas Garnham, "Universal Service: Objectives and Practice in International Comparison" (邦訳、「ユニバーサル・サービス——その目的と現実を国際的な比較で探る——」『海外電気通信』1989年8月号、6ページ。)

接続コスト等とは無関係に、すべての利用者に対して、同等と認めうる条件をもって利用者からの要求に基づき提供されるものである。」¹²⁾との紹介をされている。このようなヨーロッパにおける概念規定をされたガーナム教授は、「このようにして、ユニバーサル・サービスをめぐるヨーロッパの関心には、料金改訂がユニバーサル・サービスに及ぼす影響や、低所得者層が電話サービスを受けられなくなることをめぐって北米で表明されている懸念は、反映されていない」「ヨーロッパでは、電話はぜいたく品との見解が今なお根深いことをはっきりうかがわせる状況といえよう。」¹³⁾とも述べている。

次いで、林氏の所説の検討に移るが、氏もガーナム教授等の2つの報告書を紹介された後、ユニバーサル・サービスを語る場合に必ず引合いに出されるセオドア・ベイルを紹介されて『ユニバーサル・サービス』を考える際には、その用語が用いられるようになった歴史的な文脈を忘れてはなるまい。私が知るかぎり『ユニバーサル・サービス』を最初に説いたのは、AT&Tを中心とした旧ベル・システムの「中興の祖」(ジョン・ブルックスの命名)として知られ、1878—87年と1907—20年という20世紀への変わり目の前後2回にわたってAT&Tの社長を勤めた、セオドア・ニュートン・ベイル氏であった。当時のアメリカの電話事業は、いまでは想像できないかもしれないが、ベル系電話会社の数十社と独立系(非ベル系)の数万社とが入り乱れて拡張と顧客の争奪を繰り返し、同じ市内に二重の投資がなされたり、お互いに相互接続を拒否したり、吸収合併を頻繁に行なうという混乱の時代であった。このようななかでベイルは『1つの通信系が一定の方針の下に全国にサービスする』(One System, One Policy, Universal Service)というスローガンを掲げ、ベル・システムの内部に明確な目標を与えると同時に、自然的独占性に基づく公益事業としての産業秩序を築きあげ、1984年の旧AT&Tの分割まで4分の3世紀にわたって維持されてきた、企業王国の礎を築くことに成功したのであった」¹⁴⁾と

12) 同上、7ページ。

13) 同上、8ページ。

14) 林、前掲書、202-203ページ。

述べられている。最後に、以上の議論をまとめて「私流に見ると、その流れは次の3つに大別できる。①自由化の流れの中から『音声電話サービス』(Voice Telephony)を除外し、これを公的独占にすることによって従来どおり『ユニバーサル・サービス』を維持しようとする方法—ヨーロッパ大陸諸国がとっている態度で、前述の『グリーン・ペーパー』もこの立場を支持している。②自由化の流れの中から、市内(または域内)電話サービスを除外し、これに法的独占を認めると同時に、長距離通信事業者が、その設備を使用する際には『使用料』(access charge)を払わなければならないこととして、旧来の内部相互補助の仕組みの一部を温存する方法—A T & T分割後のアメリカが採用している。③すべての電気通信分野を自由化するが、『ドミナント』なコモン・キャリア(dominant carrier)だけに『ユニバーサル・サービス』の提供義務を課すという方法—イギリス政府はB T (British Telecom)の事業認可の際、その条件を付し、日本では『日本電信電話株式会社法』に次の条文がある。第2条(責務)会社は、前条の事業を営むに当たっては、常に経営が適正かつ効率的に行なわれるように配慮し、国民生活に不可欠な電話の役務を適切な条件で公平に提供することにより、当該役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保に寄与するとともに、(中略)もって公共の福祉の増進に資するよう努めなければならない。このような各種の工夫から感じられることは、一方で、技術革新によるコスト削減効果が利用者に還元されることを促進しながら、他方で、その効果が及ぶ過程に利用者層によって時差があることを認識して、そうした『利益を享受するのがもっとも遅くなる層』に対する配慮を加える、ということである。」「いずれにせよ、このようにして再び『ユニバーサル・サービス』概念が大きな論議を呼んでいるということは、コモン・キャリア離れが限りなく進行する一方で、同時にその役割が再認識されつつある、というアンビバレントな状況を反映しているからにほかならない」¹⁵⁾と結ばれている。

15) 同上、204-207ページ。

以上、ユニバーサル・サービスの概念を、その代表的論者であると考えられるガーナム教授並びに林紘一郎氏の所説を中心に検討してきた。ここにもみられるように、同じ「ユニバーサル・サービス」という言葉でも国によりまた論者によってその理解には微妙な相違がある。ガーナム教授がいみじくも述べられているように、ヨーロッパにおいては、その普及率がまだアメリカの水準に到達しておらずしたがって「電話をぜいたく品」と考えているが、アメリカでは電話の普及率は世界一であり、アメリカでは以前から「電話はぜいたく品ではなく、権利である」¹⁶⁾と考えられており、このあたりに認識の相違があるといえよう。ちなみに筆者の「ユニバーサル・サービス」理解は、「公的独占」でその「内部相互補助」体制を残し、端的にいうならば「日本全国あまねくどこでも——僻地であろうが離島であろうが——低料金で電話サービスを享受できること」と理解している。

以上でヨーロッパないし日本における「ユニバーサル・サービス」概念を検討したが、次節ではアメリカにおけるその理解を検討しよう。

2. アメリカ議会における論争を中心に

先述のとおり、「ユニバーサル・サービス」という言葉は、セオドア・ベイルによって初めて使われたものであるが、アメリカの連邦電気通信政策の要石である1934年通信法の第1条にも、「アメリカ合衆国のすべての人々に、できるだけ、素早く効率的に、全国的にまた全世界的に、必要に応じた施設と合理的な料金で、電信及びラジオの通信サービスを使えるために」¹⁷⁾との、「ユニバーサルサービス」の理念が伺える。この「ユニバーサル・サービス」の理念は、アメリカ電話事業において長年に渡り広範に支持を得た概念であったが、電話事業における「技術革新」→「規制緩和・競争導入」→AT&Tの分割と

16) David C. Sweet and Kathryn W. Hexter, *Public utilities and the poor*, New York, Praeger Publishers, 1987, p. 94.

17) *Ibid.*, p. 93.

いう流れのなかで、市外電話市場における競争（「市外電話料金の低下」）とあいまってその不足を補うべく市内電話料金の上昇（「ユニバーサル・サービス」の後退）が予想されることとなった。本節では、この「ユニバーサル・サービス」後退に対する対応を、特に、アメリカ議会における公聴会の議論を中心に検討することにしよう。

この「ユニバーサル・サービス」後退問題に対処すべく多数の委員会が設置されたが、例えば、全国知事会は、ユニバーサル・サービスのために専門委員会を1983年に設置し、それは2つの任務、すなわち「第1に、FCC（連邦通信委員会）並びにAT&Tの司法決定のインパクトに公の立場で敏感に対応すること、第2に、ユニバーサル・サービスへの脅威を解決するための積極的な行動を素早く行い、議会に影響をあたえること」¹⁸⁾を目標にあげている。この専門委員会は、ユニバーサル・サービスに与えている脅威を証明するデータを公表し、基本電話サービスは、アメリカの住宅の90%以上に利用されていると同時に、予想された市内電話料金上昇が、若者、黒人、そして農村居住者に最も重くのしかかっていることを示唆した。このインパクトは、第1表に表れている。

これらの予期されたインパクトを改善するため、多数の法案がアメリカ議会に上程された。ここでは、これらの法案の中で最も重要と考えられる1983年ユニバーサル電話保護法（Universal Telephone Preservation Act of 1983）を、なかならずその審議過程での発言を中心に考察することにしよう。

この法案を支持する証言の中で、例えば、ノースカロライナ公益事業委員会のコミッショナーであり、また全国公益事業委員会の通信委員会の議長でもあるエドワード・ヒップは、以下のように述べ注意を喚起した。「(法案を支持する) 主要な理由は、我々が眼下にみている電気通信規制における騒動である。なぜなら、規制緩和の変化が多大なものになることによって料金上昇がおこり、そのことによって、相当たくさんの利用者の重荷になると我々は感じるからで

18) *Ibid.*, p. 95.

第1表 住宅用基本電話サービスの推定比率
(料金が上昇した場合の推定比率)

	基本	50%	100%	200%
全 体	91.52	88.15	83.59	70.92
若 者	85.39	80.12	73.54	56.92
黒 人	86.37	81.38	75.08	58.89
農村居住者	88.84	84.59	79.10	64.38
貧困層	83.81	78.12	71.11	53.93
若 者	72.18	64.14	55.22	36.97
黒 人	75.25	67.71	59.12	40.74
農村居住者	79.26	72.48	64.50	46.34
最貧困層	79.28	72.48	64.53	46.38
若 者	64.99	56.14	46.88	29.56
黒 人	69.21	60.78	51.66	33.69
農村居住者	73.85	66.07	57.31	38.96

(出所) U. S. Congress, Hearing before the Subcommittee on Housing and Consumer Interests of the Select Committee on Aging House of Representatives, *Telephone Rate Increases and the Elderly*, 98th Cong., 1st sess. Comm. Pub. No. 98-420 (Washington, D. C.: U. S. G. P. O., 1984) p. 36.

ある。」¹⁹⁾

法案の中で述べられた主要な目的は、「国民の経済的、政治的、そして社会的な生活において十分に満足のいく基本的な通信サービスを、アメリカ合衆国のすべての人々に、合理的で、確実に、そして効率的に利用できるよう保証すること」であった。法案に関する公聴会は、多数の州規制当局者の関心をひいたが、これらの公聴会での報告は、以下のように述べている。「議会は、顕著な料金上昇がたくさんのアメリカ人、特に、貧困層、老人、障害者、そして高いコストのかかる農村地域に住む人々が、彼らの電話サービスの享受をやめるこ

19) U. S. Congress, Joint Hearings, Committee on Commerce, Science, and Transportation, U. S. Senate, and the Committee on Energy and Commerce, U. S. House of Representatives, *Universal Telephone Service Preservation Act of 1983*, 98th Cong., 1st sess. Hrg. 98-253 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1983), p. 118.

とを余儀なくされていることによってユニバーサル・サービスに脅威を与えるであろうこと、また、国家的に重要なことは、電話サービスがあまねく合理的な料金で利用できるよう継続させることを要求することである。』²⁰⁾

このように電話事業における「ユニバーサル・サービス」を維持しようとの議論がなされたが、この議論の中心問題は、「アクセスチャージ」に関するものであった。このアクセスチャージというのは、市内電話会社が彼らの固定費を回収するための手段として案出したものである。市内電話会社の設備は、その電話事業の特性ゆえに市内回線と市外回線（長距離回線）の両方に使われていたものであり、従来の「内部相互補助」のもと、市内固定費用の一部は市外回線部門の収入から補填されていたからである。市外電話料金が競争により低下していくにつれ、その収入を埋めるべく市内電話料金が上昇するわけであるが、その市内電話料金の上昇の一部をこのアクセスチャージ徴収で補おうとしたわけである。

この「アクセスチャージ」に関しての議論を紹介すると、例えば、1983年ユニバーサル電話保護法に関する公聴会の中で、アメリカ下院エネルギー・商業委員会の議長であるジョン・ディングル議員は、アクセスチャージ決定に関するグリーン判事の公判録を読み上げ「今やすべての住宅の91%が電話を所有している。FCCがその導入を図ろうと考えているアクセスチャージはここ2—3年の間に7ドルに達するが、この時、極貧黒人の60%、農村地域に住む極貧層の65%、そして貧しい若者の58%が電話サービスからドロップすると見積られている」「我々が、電話ならびに電気通信サービスを、できるかぎりより広範に利用できることを意味するユニバーサル・サービスを持たねばならないというのが、議会の政策である。このアクセスチャージに関するFCCの決定は、我々の社会における多くの集団、特に、極貧層、農村地域の人々に、電話なら

20) U. S. Congress, House, Committee on Energy and Commerce, *Report of the Committee on Energy and Commerce on H.R. 4102*, 98th Cong., 1st sess. Report No. 98-479 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1983) p. 2.

びにたくさんのサービスを利用する点で、重大な分裂状態をひきおこすのではないだろうか？」²¹⁾

以上アメリカ議会における公聴会での議論・発言をいくつか紹介した。ここにみられる発言の要旨をまとめると、市内電話料金の上昇（アクセスチャージの徴収）によって「ユニバーサル・サービス」が後退するのではないか、特に、その影響は社会的弱者である貧困層、老人、収入の少ない若者、障害者、マイノリティである黒人層、高いコストがかかる農村地域居住者にしわよせがいくのではないか、ということであった。

それでは、1984年にAT&Tが分割されて「ユニバーサル・サービス」が後退したのか、これらの社会的弱者の電話サービスが後退したのかどうか、これが次章の課題である。

21) U. S. Congress, Joint Hearings, pp. 72-73.