

## 諸外国のアクセス分離について ～接続ルールの先にあるもの～（後編）

執筆者

KDDI総研 制度・政策G グループリーダー 山本 雄次

🕒 記事のポイント

サマリー

英国 Ofcom の通信政策は、欧州の通信政策を牽引するだけでなく、遠く海を隔てたオセアニアにも波及した。オーストラリア（豪州）とニュージーランドの両国は、国旗のユニオン・ジャックが示すとおり英連邦の構成メンバーであり、その通信政策は多かれ少なかれ英国 Ofcom の影響を受ける。2006年1月の英国での機能分離実施（BTによる Openreach 設立）の後を追うように、豪州・ニュージーランドでもアクセス部門の機能分離が実施された。ただし、両国は国土の大きさや人口の面で違いがあるように、これまでの通信政策も固有の事情を背景に独自に展開されてきた面もある。したがって、アクセス分離へのアプローチも対照的だ。

前編では、アンバンドルルール等の相互接続の問題についての基礎的なポイントを踏まえた上で、アクセス分離導入の先駆的役割を担った英国の事例を紹介し、その実効性、課題の分析を試みることに重点を置いた。後編では、豪州・ニュージーランドで実施されたアクセス分離を英国 BT の Openreach との共通点や違いに留意しながら概説する。併せて国家プロジェクトとしての超高速ブロードバンド網構築に向けた取組みと、その関係で注目を集めるアクセスインフラの構造分離（別会社化）を巡る最新の動向について紹介する。

主な登場者 Telstra Optus ACCC DBCDE TCNZ Chorus TelstraClear

キーワード 運用分離 機能分離 構造分離 NBN NGA 政権交代 官民共同出資

地域 オーストラリア（豪州） ニュージーランド

## 1 オーストラリア

### 1-1 アクセス分離に至る背景

#### 1-1-1 産業政策としての通信自由化

オーストラリア（以下「豪州」）の通信自由化は、1989年に遡る。それまで、国内通信はTelecom Australia<sup>☞</sup>（脚注1）、国際通信はOTC<sup>☞</sup>（脚注2）がそれぞれ独占的に提供していた。豪州では、1989年のOptus Communications<sup>☞</sup>（脚注3）の参入により競争の火蓋が切れて落とされたが、自由化から間もない1992年2月に、Telecom AustraliaとOTCが合併し、巨大企業Telstraが誕生<sup>☞</sup>（脚注4）する。ただし、この時点ではTelstraは政府保有のままである。Telstraが民営化の道を歩み始めるのは、豪州通信市場の完全自由化と呼ばれる1997年まで待たねばならず、政府保有株の放出も三段階にわたって実施された。完全民営化が達成<sup>☞</sup>（脚注5）されたのは、民営化プロセス開始から10年後の2007年である。

#### 1-1-2 競争政策としてのルール整備

通信自由化による競争原理の導入とともに、各種の競争ルールが整備された。現在の豪州の通信法制の大枠は、1997年通信法（Telecommunications Act 1997）制定以降に



☞（脚注1）

Telecom Australiaは商標。1989年までは、Australian Telecommunications Commission、1989年から1992年まではAustralian Telecommunications Corporation。

☞（脚注2）

OTC : Overseas Telecommunications Commission

☞（脚注3）

当初はC&W系であったが、現在は、シンガポールのSingTel傘下のSingTel Optusとなっている。SingTel Optusは、通常「Optus」と称しているため、以後は、Optusと表記する。

☞（脚注4）

1992年の合併時点では、AOTC。翌1993年にTelstraと改称

☞（脚注5）

現在、Telstraの政府保有株は無し。NTTは、NTT法により政府が3/1以上保有することが義務付けられているため、現在はほぼ1/3の保有比率となっている。

固まったといえる<sup>④</sup>（脚注）。反競争的行為に関する監督機関であるACCC（豪州競争消費者委員会：Australian Competition and Consumer Commission）が2001年に定めた会計ルール<sup>⑤</sup>（参考文献）により、水平・垂直的会計分離の基礎が確立された。

アクセスサービスの利用条件も順次整備されてきた。ACCCは1999年にTelstraのドライカッパ（ULLS：Unconditioned Local Loop Service）を開放義務の対象として規制サービスに指定すると、2002年にはDSLのための電話回線とのラインシェアリングサービス（LSS：Line Sharing Service）も指定し、それぞれ時間をかけて卸料金の算定方法に関する料金原則を決定してきた。しかし、その料金を巡っては、事業者間協議を通じて円滑に決定されてきたとは言い難く、むしろTelstraの料金申請に対するACCCによる却下の繰り返しの歴史（【図表1】）であったと言っても過言ではない。

【図表1】 Telstraによる卸アクセスサービスの料金の申請とACCCの対応

年月	対象卸売サービス	ACCCの対応	却下の理由等
1997年	PSTN OTA（表注1）	1999年に却下	・効率的コストを超える
1999年	PSTN OTA	2000年に却下	・同上
2003年9月	LSS（表注2）	2004年8月に却下	・同上 ・広帯域市場での競争を促進しない。 ・最終決定で、「\$7-\$9/回線/月」が適当とコメント。
2004年12月	ULLS（表注3） LSS	2005年12月に却下  Telstra修正案も2006年4月に却下	・LSS直課コストは、より広範囲なサービスでカバーされるべき。効率的コストを超える。etc. ⇒ 2006年1月にTelstraはACCCの2005年12月の却下を不服として提訴するが、2006年6月に裁判所はACCCを支持。
2005年12月	ULLS	2006年8月に却下 2007年11月、料金原則を決定（「TSRLIC+」を適用）	・競争や投資、網の効率的利用を促進しない。 ・接続事業者の利益を阻害 ・適切なコストを超える。
2008年3月	ULLS	2008年8月に「指標値」を公表。 2008年11月に却下 2008年12月にコストモデル案を発表し、現在最終決定準備中。	・Telstraの2007年12月提案では新モデル（TEA:Telstra Efficient Access）で算定。 ・ACCCは「提案値と国際水準に乖離あり」

（表注1）PSTN OTA（Originating and Terminating Access Service）

（表注2）LSS（Line Sharing Service）：DSLで利用される電話回線とのラインシェアリング

（表注3）ULLS（Unconditioned Local Loop Service）：いわゆる「ドライカッパ」

（Ovum社資料に基づきKDDI総研で作成）



<sup>④</sup>（脚注）

固定系ボトルネック設備に対する公正競争ルールの最初の取組みとしての会計分離は、1991年電気通信法(Telecommunications Act 1991)に遡る。

<sup>⑤</sup>（参考文献） Regulatory Accounting Framework : Record keeping rules  
<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/844151>

## 1-2 アクセス分離

### 1-2-1 アクセス分離の制度化

競争促進のための措置としては、卸売アクセスサービスに関するルール整備の他に、Telstraの組織の在り方が大きな鍵を握ることとなった。1997年に開始されたTelstraの民営化プロセスは、最終段階を迎え、各種のルールが概ね整備されつつあった2005年頃には、残る政府保有株を市場に放出して完全民営化を達成することが政府の重要な政策課題となっていた。

2005年9月、Telstraの完全民営化関連法<sup>①</sup>（参考文献1）が成立するが、この民営化の完了前に、アクセス回線の卸部門とリテール部門を分離することを求める法改正<sup>②</sup>（参考文献2）も併せて行われたのである。アクセス分離に関する法改正や政府決定<sup>③</sup>（参考文献3）を踏まえ、Telstraは卸売部門の分離計画を政府に提出し、2006年6月に大臣の承認を得た<sup>④</sup>（参考文献4）。

こうして、2006年12月に豪州におけるアクセス分離は実現した。しかし、運用分離（Operational Separation）と呼ばれる豪州Telstraのアクセス分離は、2006年1月に先行して実施された英国BTの機能分離（Functional Separation）とは、大きく異なっている。



①（参考文献1）

[Telstra \(Transition to Full Private Ownership\) Act 2005](#)

②（参考文献2）

[Telecommunications Legislation Amendment\(Competition and Consumer Issues\)Act 2005](#)  
[Telecommunications Act 1997](#)

③（参考文献3）

[Telecommunications \(Requirements for Operational Separation Plan\) Determination \(No. 1\) 2005](#)

④（参考文献4）

<http://www.telstrawholesale.com/dobusiness/customer-commitment/operational-separation.htm>

[http://www.archive.dcita.gov.au/2007/11/connect\\_australia/operational\\_separation](http://www.archive.dcita.gov.au/2007/11/connect_australia/operational_separation)

## 1-2-2 Telstraの運用分離のポイント

### 【組織】

Telstraの運用分離により、機能的に区別された組織は、以下の3事業部門である。

- ①卸事業部門（Wholesale business unit）：設備の卸売部門
- ②小売事業部門（Retail business unit）：エンドユーザー向けサービス提供部門
- ③キーネットワークサービス事業部門（Key network services business unit）：運用等の各種支援業務部門

Telstraの運用分離の特徴は、英国BTの機能分離（Openreach設立）と対比するとわかりやすい。最大の違いは、アクセスネットワークが分離されていない点である。Telstraの運用分離は、卸と小売の事業部門が分かれてはいても、卸事業部門にはコアネットワークとアクセスネットワークが共に含まれている。BTのOpenreachに相当するようなアクセスネットワークだけを切り出した組織ではない。その意味では、Openreach設立以前のBTと大差はない。

「キーネットワークサービス事業部門」とは、障害発生時の対応や、サービス開始時の各種設定（activation/provisioning）を行う部門である。卸・小売事業部門が、それぞれキーネットワークサービス事業部門と「概念的契約（notional contract）」を締結することによって、競争事業者との取引との同等性を担保する、というものである。

残念ながら、Telstraの運用分離の概念を図で示したものは公表されていない。上述の3事業部門のうち、Telstraのホームページから明確に特定できるものは、卸事業部門（Telstra Wholesale）のみである。概念図1つとってみても、Telstra内部の組織の関係が不明確であるため、競争事業者にとっては透明性のある仕組みとは言い難い面がある。

### 【監査体制】

BTの機能分離との違いの2つ目は、監査体制である。英国BTの機能分離で重要な役割を果たすEAB（Equality of Access Board）に相当する外部監査システムが、Telstraの運用分離には無い。Telstra内部にも監査機能はある<sup>④</sup>（参考文献）。しかしながら、遵守状況をチェックする役員やスタッフは自社内に所属し、検証の客観性には限界がある。Telstraは、これまでに年次報告書を公表しているが、大きな問題は指摘されていない。



④（参考文献）

Telstra's Operational Separation Annual Compliance report for 2007-08  
P29 Appendix 1 Operational Separation – Telstra's Governance Structures

## 【法的拘束力】

3つ目の違いは、法的拘束力である。Telstraが政府に提出した「運用分離計画」には、法的拘束力は無い。このため、Telstraが実施計画に違反しても明確な罰則規定が無く、運用分離の実効性担保が難しいと言われている。違反すると訴訟の対象になり得る英国BTの機能分離とは対照的であるが、これはBTと規制当局Ofcomとの間で交わした「Undertakings」と呼ばれる公約が法的拘束力を有するためである（前編参照）。

## 1-2-3 厳格なアクセス分離を回避した理由

なぜ、豪州政府は、このような“緩やかな”運用分離を選んだのか。これは、上述のとおり、政府にとっての大きな政策目標であるTelstraの完全民営化と並行して議論されたためである。政府保有株の放出を控え、厳格なアクセス分離によってTelstraの企業価値が下がることを政府としては避ける必要があった。したがって、アクセス部門を別会社化する「構造分離」は勿論、BTのOpenreachのような「機能分離」さえも回避し、コアネットワークとアクセス回線が一体となったままの「運用分離」に留まったのである。競争政策（アクセス領域での同等性確保）と産業政策（政府保有株放出）のバランスの中で、極めて緩やかな運用分離が“落とし所”となった格好である。

## 1-2-4 運用分離に対する厳しい評価

Telstraにとっては実質的に痛手にならない分離形態であるため、当然にその運用分離に対する評価は厳しい。「Telstraの運用分離はJokeだ。」「会計分離と何ら変わらない」といった辛辣なコメントが競争事業者の口から漏れるのは言うまでもないが、規制当局自身も、Telstraの運用分離の有効性について否定的な見解を公式に示している。

特に注目を集めたのは、ACCC委員長の国会答弁である。2008年6月の上院の経済委員会において、「Telstraの運用分離が競争事業者との間の同等性を促進するものであるか」との問いに対し、「Noである。」と答えた上で、

「運用分離はTelstraに多くの裁量の余地があり、自主規制のメカニズムに限界があるような過度に複雑な仕組みである」

旨の答弁<sup>④</sup>（参考文献）を行った。



④（参考文献）

Committee for Economic Development of Australia The Australian broadband industry: a regulator's perspective Ed Willett Commissioner 3 December 2008, Sydney (Page 4 of 5)

また、地方・過疎地域における通信サービスの提供確保を管轄する行政組織RTIRC (The Regional Telecommunications Independent Review Committee) も、2008年9月の報告書<sup>☞(参考文献)</sup>において、垂直統合事業者としてのTelstraの市場支配力に対する懸念を示した。この中でRTIRCは、企業分割（構造分離）の便益に言及しつつ、企業分割の権限を政府に与えることについて調査するよう勧告を行っている。

こうして、Telstraの完全民営化と運用分離の実施によって、一度は沈静化した「構造分離」議論が、再び息を吹き返す下地が出来上がったのである。

### 1-3 新たな展開 ～ 構造分離議論の再燃 ～

#### 1-3-1 国家ブロードバンド網構築計画

Telstraのアクセス部門の「構造分離」は、政権交代との関係で浮上することとなる。豪州では、長年、保守連合（自由党、国民党）が政権を担ってきたが、2007年11月、約11年ぶりに労働党が政権を取り戻した。2007年3月、当時の野党であった労働党は、超高速の国家ブロードバンド網の構築を選挙公約に掲げ、47億豪ドル（約3,600億円<sup>☞(為替レート)</sup>）の国費を投入してデジタル・ディバイドの解消、超高速ブロードバンド網の普及を図ると宣言。その後政権交代が実現すると、これを強力に推進することとなる。2008年4月に産業振興の主管庁であるブロードバンド・通信・デジタル経済省（DBCDE: The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy）は、国家ブロードバンド網（National Broadband Network: 以下「NBN」）の整備構想<sup>☞(脚注)</sup>を発表。DBCDEは、労働党の選挙公約通り、NBN構築に際して政府による47億豪ドルの公的資金の投入を発表し、NBNの構築意欲のある事業者からの提案要請（RFP: Request For Proposal）手続き（以下「入札手続き」）を開始した。



☞(参考文献)

Regional Telecommunications Review Report: Framework for the Future (Finding 2.6.8: Page 235-236) <http://www.rtirc.gov.au/Report>

☞(為替レート) 1Au\$=76.82円 (2009.6.23付TTSレート)

☞(脚注)

豪州のFTTN整備構想は、元々、2005年11月にTelstraが発表した計画に始まり、競争事業者コンソーシアムによる「SpeedReach」構想、前政権下で発表された政府の「Australia Connected」構想を巡る様々な動きを経て、現在のNBN構想に至る。詳細は、KDDI総研R&A2007年12月号「ブロードバンド整備計画を巡る豪州政府とTelstraの争いについて」及び2008年10月第1号「豪州のNational Broadband Network建設について」を参照。

NBNの要件は、

- ・豪州の住宅及び企業の98%をカバー
- ・下り最低速度は12Mbps
- ・FTTN (Fiber To The Node) またはFTTP (Fiber To The Premises) を採用
- ・5年以内に構築し運用開始

を主な柱とするものである。このNBN構築を進めるにあたり、必要な制度的変更も並行して議論された。

### 1-3-2 Telstraの牽制

元々Telstraの構造分離の必要性を唱えていたOptusは、競争事業者連合Terria<sup>☞</sup> (脚注) を形成し、Telstraの対抗軸としてNBN構築に意欲を見せる。Optus主導のTerriaは、インフラに国費を投入する以上、当該インフラはオープンな利用環境にすべきであるとの主張を展開した。

Telstraは、こうした動きを警戒し、DBCDEによる入札手続きの詳細を詰める過程においても構造分離の必要性を否定し続けた。提案書の提出期限が迫る中、

「更なる分離（構造分離）を求められるなら、TelstraはNBNを構築しない」と表明し、入札手続き不参加も匂わす等、政府や競争事業者に対して揺さぶりをかけた。

また、競争事業者連合TerriaがNBNを設計し、提案書を作成する上では、Telstraのアクセスインフラに関する情報開示が不可欠であるが、Telstraの非協力的対応によりその開示スケジュールは遅れた。DBCDEはTelstraに対してネットワーク情報の開示を迫るが、Telstraの“牛歩戦術”により、情報開示や入札期限は度々延期されることとなった。

### 1-3-3 NBN提案書の提出（入札の締切）

DBCDEの指導により、ようやくネットワーク情報を開示したTelstraであったが、NBN構築主体の“本命”を自負するTelstraは、最後まで強行姿勢を緩めない。結局、入札期限である2008年11月に、Telstraは、僅か12ページの資料を提出したに過ぎず、本格的な提案を見送った。一方、Optus主導のTerriaは、1500ページを超える詳細な提案書を提出したと言われている。

Terriaの提案は、Telstraのアクセスインフラの構造分離を前提にしたものである。全国で約70,000箇所のノードまでの光ファイバを自前で敷設するFTTN (Fiber To The Node) である。ノードから先の利用者宅までは、Telstraのメタル回線（これをサブルー

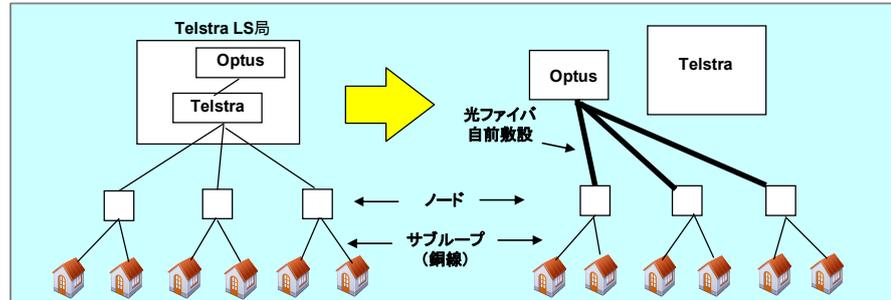


☞ (脚注)

SingtelOptus, iiNet, Macquarie Telecom, Primus Telecom, Internode Systemsにより構成。

プと呼ぶ) を利用するというものである。(【図表2】)

【図表2】 Optus主導のコンソーシアム (Terria) のNBN提案の概要



(Optusからのヒアリングに基づきKDDI総研で作成)

2008年11月24日の締切日までに提出された提案は、全6件<sup>☞</sup>(脚注)。提案書の審査は、専門の選考委員により行われるが、最終的な判断は、DBCDEを主管するConroy大臣の決定に従うこととされた。業界内では、Terriaの健闘を期待しつつ、NBNの本命はTelstraであろうとの見方が広がっていただけに、僅か12ページという形式的な提案書を提出したTelstraに対して、政府がどのような対応をとるか、注目を集めた。

#### 1-3-4 Telstraの入札手続き除外

Telstraのこうした一連の対応を、政府も座視する訳にはいかなかった。2008年12月15日、Conroy大臣は声明<sup>☞</sup>(参考文献)を出し、Telstraを、NBN構築のための入札手続きから除外してしまったのである。Telstra除外の表向き理由は、入札手続きの中で示された要件のうち、「中小企業の参加計画 (Small and Medium Enterprise Participation Plan) の提出」という要件を満たしていなかったためとされるが、Telstraの対応そのものに対する政府の怒りがTelstraの除外を決定付けたと考えるべきであろう。

Telstraの失格により、「本命不在」となったNBNの入札手続きは混迷を深めた。対抗馬としてのTerriaの提案が採用されるのか、本当にTelstra抜きでNBNは構築可能なのか、その場合にTelstraのアクセス部門は構造分離されるのか・・・Conroy大臣が振り上げた拳をどのように降ろすのか、様々な憶測が飛び交う中で水面下の調整が続けられた。

そして、入札手続きは意外な展開を迎えたのである。



☞ (脚注)

入札参加者 : Telstra, Terria, Acacia, Axia, TransACT, Tasmanian Government

☞ (参考文献)

[http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media\\_releases/2008/097](http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2008/097)

## 1-3-5 入札手続きの中止と新たな発表 ～ 本命Telstraの復活 ～

Telstraの入札手続き除外の発表から約4ヶ月後、政府は、2009年4月7日に、NBNに関して新たな発表<sup>☞</sup>（参考文献）を行った。発表の骨子は、

- ・入札手続きの中止<sup>☞</sup>（脚注）
  - ・政府出資のインフラ会社の設立（民間との共同出資）を通じたNBNの構築
  - ・現行電気通信法制度の枠組みの見直し手続きの開始
- の3点である。

官民共同出資のインフラ会社により構築されることとなる“新たなNBN”の概要は、以下のとおり（【図表3】）。

【図表3】 新NBNの概要

- ・全豪の家庭、学校、職場の90%をカバーする最大100MbpsのFTTP網
- ・残りの地域は、最大12Mbpsの次世代無線・衛星技術によりカバー。
- ・当初は政府が出資するが、構築・運用開始から5年以内に保有株を放出。政府が過半を保有する官民共同出資会社となる。
- ・同インフラ会社は、卸売専業会社。
- ・今後8年かけて総額430億豪ドルの投資を行う。資金は、Building Australia Fundや Aussie Infrastructure Bonds(AIBs)の発行を通じて調達。
- ・政府は、初期段階の投資として、47億豪ドルを投入する。

この発表の同日、Telstraも政府発表を歓迎するコメントを発表した。入札手続きから除外されていたTelstraにとっては、まさに“敗者復活”である。

本稿執筆時点において、当該官民共同出資会社についての具体的な動きは正式には発表されていない。一部報道によれば、政府はTelstraに49%程度の出資を要請しているとも伝えられているほか、Optusが固定網をNBN構築会社に売却するとの憶測もある。



☞（参考文献）

[http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media\\_releases/2009/022](http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2009/022)

[http://www.dbcde.gov.au/communications/national\\_broadband\\_network](http://www.dbcde.gov.au/communications/national_broadband_network)

☞（脚注）

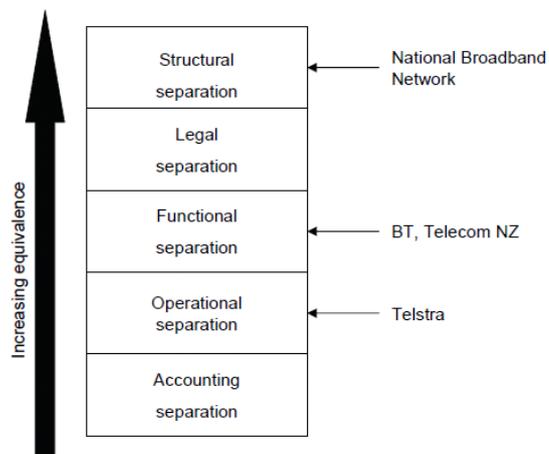
入札手続きの中止の理由としては、専門の選考委員から「投資に見合う価値ある提案がなかった」との提言をDBCDEが受けたことを挙げているが、世界的な経済危機が入札手続きに多大な影響を与えたことにも言及している。政府は、発表の中で、この新NBN構築による雇用創出効果も併せて強調している。

### 1-3-6 新たな規制ルールの見直しと構造分離

入札手続きの中止、官民共同出資によるアクセスインフラ会社設立の発表と同時に、新たな規制の枠組みの見直し<sup>☞</sup>（参考文献）の手続きが開始された。見直しの検討項目には、Telstraのアクセス分離が含まれる<sup>☞</sup>（脚注）。

この制度改革を進める上で、政府は、現在のTelstraの運用分離が同等性の観点からは十分な効果を上げていないとの認識に立っている。そして、Telstraのアクセス部門に関し以下の分離モデルを示しつつ、いくつかのオプションを提示した【図表4】。

【図表4】 Telstraの分離モデルの概念図



出典：豪州政府検討文書（Regulatory reform for 21st Century Broadband - Discussion paper）

そのオプションには、現行の運用分離の運用強化や、より強力な英国型の機能分離の導入だけでなく、Telstraのメディア事業における市場支配力を抑止するための措置として、Telstraが保有する同軸・光ファイバのハイブリッド網の分離も示されている。

2009年6月3日に締め切られた意見募集には、120を超える団体・個人が意見書を提出した。特に注目を浴びたのは、競争監視当局のACCCや国営放送局であるABC (Australian



☞（参考文献）

Regulatory reform for 21st Century Broadband - Discussion paper

[http://www.dbcde.gov.au/communications/national\\_broadband\\_network/regulatory\\_reform\\_for\\_21st\\_century\\_broadband](http://www.dbcde.gov.au/communications/national_broadband_network/regulatory_reform_for_21st_century_broadband)

☞（脚注）

Telstraの運営分離が決定された際、改正1997年通信法において、運用分離の見直し（review）を2009年7月1日までに実施すべきことが盛り込まれているためでもある。

Broadcasting Corporation) が提出した意見<sup>④</sup> (参考文献) である。ACCC、ABCは、いずれもTelstraのアクセス部門の構造分離を求める趣旨の意見を表明した。

このように、政府がNBNの構築に向けて官民共同出資によるインフラ会社設立構想を打ち出したことにより、インフラ敷設の本命と目されているTelstraの構造分離議論が再燃している状況である。これまでの経緯に紆余曲折があったことから、どのような形態に落ち着くのか定かではないが、現状のTelstraの運用分離がそのまま継続されるとは考えられない。いずれにせよ、豪州におけるインフラ整備とTelstraの在り方を巡る動きには、引き続き注意が必要である。

## 2 ニュージーランド

### 2-1 大胆な自由化と市場放任主義の限界

#### 2-1-1 通信自由化

ニュージーランドは、80年代後半に急激かつ大胆な通信分野の規制緩和を実施した歴史を持つ。この背景には、70年代から80年代にかけてニュージーランドが直面した深刻な経済危機があり、1984年に政権をとった労働党は、大胆な財政再建・行政改革を通じて、多岐にわたる産業分野で国営事業の民営化を進めた。

電気通信分野では、ニュージーランド郵政庁が「郵便」「郵便貯金」「電気通信」事業に3分割され、1987年に電気通信事業会社TCNZ (Telecom Corporation of New Zealand) が誕生した。2年後の1989年には、通信分野への参入制限・外資規制が撤廃され、TCNZによる独占の終焉を迎えるとともに、翌1990年には、民営化が実施されるなど、矢継ぎ早に規制緩和を実施した。

お隣の豪州ではTelstraの民営化に10年を要したのに対し、ニュージーランド政府は、政府保有の1株 (キウイ株)<sup>⑤</sup> (脚注) を除く全株式を1度に売却して民営化を実施したのだ



<sup>④</sup> (参考文献)

[http://www.dbcde.gov.au/communications/national\\_broadband\\_network/regulatory\\_reform\\_for\\_21st\\_century\\_broadband/national\\_broadband\\_network\\_regulatory\\_reform\\_for\\_21st\\_century\\_broadbandsubmissions](http://www.dbcde.gov.au/communications/national_broadband_network/regulatory_reform_for_21st_century_broadband/national_broadband_network_regulatory_reform_for_21st_century_broadbandsubmissions)

<sup>⑤</sup> (脚注)

TCNZの会社定款に規定される特別株で、政府保有によりユニバーサルサービス提供義務等が担保される。

が、驚くべきは、その売却先が米国のベル系地域電話会社（Bell AtlanticとAmeritech）であった点だ。同じ英語圏とは言え、国営通信事業者を外資に売却したのである。こうして短期間に自由化を迎えた通信市場において、1990年に、Clear Communications<sup>㉞</sup>（脚注）が発足し、1991年に専用サービス、長距離・国際電話サービスを開始した。

### 2-1-2 過度の規制緩和の弊害

ニュージーランド政府による規制緩和の徹底ぶりは、公正競争ルールの観点からは、大胆に過ぎたともいえる。通信法こそ存在したが、当初は料金関連規制や接続ルールに相当する規定が無く、TCNZによる反競争的行為は、一般競争法としての通商法（Commerce Act）に従う仕組みであった。このため、ClearとTCNZとの間で相互接続条件を巡る紛争が発生した場合には、両者の協議は法廷に持ち込まれることとなる。法廷での解決は多大な時間を要することから、規制緩和後もドミナント事業者であるTCNZに有利な状況が続き、競争の促進は遅々として進まないという弊害が顕在化した。

不公正取引を監督する商務委員会（Commerce Commission）による事後的な介入も、接続ルールが未整備なために効果を挙げることはなかった。そして、この弊害はブロードバンド普及の遅れとなって表れた。2002年以降、ニュージーランドは、ブロードバンド普及率等においてOECD加盟30カ国中20番台（in the bottom one-third of OECD countries）に甘んじる状況に陥り、政府は危機感を募らせていく。こうして2005年末から2006年にかけて「Stocktake（棚卸し）」<sup>㉞</sup>（参考文献）と呼ばれる抜本的な制度の見直しを実施するに至ったのである。

### 2-1-3 Stocktakeによる接続ルール整備

電気通信分野の所管官庁である経済開発省（MED：Ministry of Economic Development）がStocktakeによって制度見直しを進める上で、“ブロードバンド普及の阻害要因は、競争の欠如である”と認識された。このため、TCNZによるローカルルー



㉞（脚注）

設立当初は、BT、MCI、TVNZ、Todd Corp.による出資だったが、現在は豪州Telstraの100%子会社となり、TelstraClearとなっている。

㉞（参考文献）

[http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary\\_\\_\\_20266.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary___20266.aspx)

<http://www.beehive.govt.nz/node/25636>

プのコントロールによる市場の失敗<sup>④</sup>（参考文献）を是正するための措置として、特にLLUの必要性が謳われた。ここに至って、政府は「自由放任」から一転、「適切なルール整備」へと舵を切ったのである。こうしてTCNZに対し、LLU義務や、卸部門の会計分離等の義務が課されることとなった。

ところが、接続ルール整備によってもボトルネック設備を保有するTCNZの優位性は揺らぐことはなく、更なる措置を求める声が、TCNZアクセス部門の機能分離の本格検討に道を開いた。Stocktake終了後半年も経たない2006年12月には、早くもTCNZの機能分離<sup>⑤</sup>（脚注）を決定し、2001年通信法の改正に踏み切るなど、2006年以降、ニュージーランド政府は公正競争ルール整備に邁進するのである。

#### 【コラム：ニュージーランドの政治システム】

ニュージーランドの政策が迅速かつ大胆である理由の1つに、政治システムとして一院制を採用していることがある。「上院、下院で意見が別れ、法案が通らない」ということが無く、与党の政策が迅速に反映されやすい。

こうした一院制を採用する国は、アジアから中東、アフリカ、中南米にかけて全世界で100を超える。欧州ではデンマーク、スウェーデン、ポルトガル、ルクセンブルグも採用し、お隣の韓国、台湾も一院制を採用している。

一院制は、迅速な法整備が可能であるといったメリットがある一方、議会内でのチェックアンドバランスが効かない等のデメリットもあるとも言われる。

## 2-2 英国型機能分離の導入

### 2-2-1 自発的な構造分離提案

政府による機能分離の検討作業と並行して、TCNZは独自の分離案を検討し、2007年



④（参考文献）

Promoting competition in the market for broadband services（3項、13項）

[http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC\\_20549.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_20549.aspx)

⑤（脚注）

ニュージーランドでは、豪州と同様「Operational Separation」と呼ぶが、実質的に英国の機能分離（Functional Separation）に極めて近いことから、本稿では機能分離と呼ぶ。

5月に発表<sup>④</sup>（参考文献1）した。これは、アクセス部門を構造的に分離するものである。アクセス部門を別会社化する「構造分離」は厳しい措置であるが、政府は、これを却下。その理由としては、構造分離の見返りとしてTCNZが料金規制の緩和を求めるなど、一層の自由化を求めるものであったことや、当時、TCNZは、LLU開放に関する約束を守らない等、競争事業者だけでなく政府からも信頼を失っていたことが挙げられる。機能分離の本格検討が進む状況においてTCNZの提案は、「揺さぶり」と受け止められた。

### 2-2-2 新生TCNZによるアクセス部門「Chorus」の設立

TCNZの機能分離問題が佳境を迎える中、2007年6月にTCNZは経営トップの交代を発表。英国BT WholesaleからPaul ReynoldsをCEOとして迎え入れる人事を行い、2007年9月に就任する。BT Wholesaleにおいて機能分離を推進したReynoldsの下、新生TCNZは機能分離の実施要領とも言えるUndertakings（公約）を政府と調整する。2007年12月に政府は最終的な分離要件を公表し、その内容は固まった<sup>④</sup>（参考文献2）。

こうしてTCNZは2008年1月にアクセス部門Chorusを設立<sup>④</sup>（参考文献3）した後、2008年3月末に“Separation Day”を迎え、正式に機能分離が実施されることとなる。

### 2-2-3 TCNZの機能分離のポイント

豪州の運営分離とは対照的に、NZの機能分離は、競争事業者からの評判も良い。その要因は以下のとおりである。

#### ① アクセス部門の機能分離

「Access Network Unit」「Wholesale Unit」「Retail Unit」の3部門に機能を分離（【図表5】）。アクセス部門は、「Chorus」のブランドを持つ。（BTのOpenreachに相当）。豪州Telstraがコアネットワークとアクセスネットワークを一体のままとしたのに対し、TCNZは、英国BT同様、アクセス部門を明確に分離した。



<sup>④</sup>（参考文献1）

Submission from Telecom New Zealand Ltd on Telecom's structural separation proposal.  
[http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC\\_27052.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_27052.aspx)

<sup>④</sup>（参考文献2）

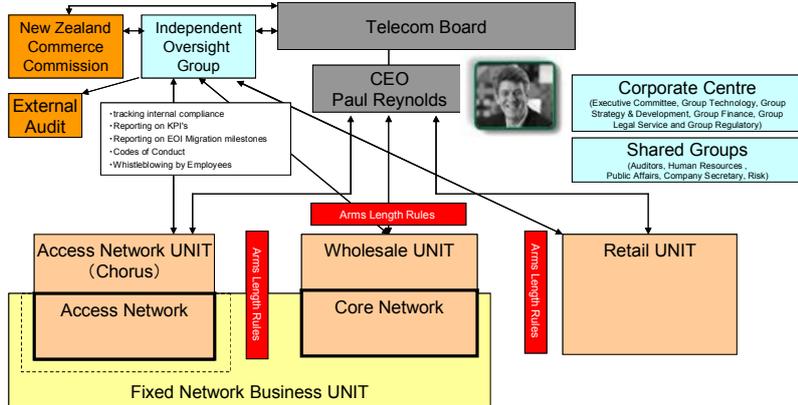
<http://telecom.co.nz/content/0,8748,206017-1548,00.html>

<sup>④</sup>（参考文献3）

<http://www.chorus.co.nz/n308.html>

諸外国のアクセス分離  
 ~ 接続ルールの先にあるもの ~

【図表5】TCNZの機能分離の主な組織



(ECTA会合プレゼンテーション資料※に基づきKDDI総研で作成)

※「Perspective on Developments in Separation in New Zealand」 by Dr Ross Patterson  
 Telecommunications Commissioner of New Zealand Commerce Commission

②厳格な設計（詳細な遵守項目）

英国のUndertakings（公約）が、後に解釈を巡って競争事業者とBT（Openreach）との間で議論の余地が生じたことを踏まえ、ニュージーランドのUndertakingsでは、TCNZ各部門の履行義務を詳細に検討し、100を超える遵守項目とその実現時期（マイルストーン）が設定された。

③監査組織

BTのEAB（Equality of Access Board）と同様、社外メンバーを含む監査組織として、IOG（Independent Oversight Group）を設立した。5名中3名が社外委員であり、委員長は元最高裁判事。IOGを支えるスタッフ（IOO：IOG Support Office）が実務を支え、遵守状況は、毎月報告（非公開）し、四半期報告は公開される。

【図表6】IOGメンバー

社外メンバー	社内メンバー
 <p><b>Hon Barry Paterson</b>                      元最高裁判事。商法、企業法、財産権法等が専門。                      紛争処理機関の顧問・会長、新聞評議会会長、スポーツ裁判所会長等を歴任。</p>	 <p><b>Ron Spithill</b>                      元アルカテルアジアパシフィック社長、アルカテルグループ副社長、アルカテル豪州CEO等を歴任。また、豪州電気通信産業協会会長も務めた。</p>
 <p><b>Dave Frow</b>                      国営電会社ECNZの元CEO。電力業界の商業化、市場創出に向けた構造改革に尽力し、ECNZの組織分離と電力即市場の創出を指揮。</p>	 <p><b>Anthony Briscoe</b>                      1989年よりTCNZの国際事業を担当。96年～98年は国内卸事業を担当し、98年より現在の国際事業のGeneral Managerを務める。</p>
 <p><b>Jerry Rickman</b>                      公認会計士。様々な組織のガバナンスを主管する会長、理事、役員を歴任。現在は、Learning Media、ワイカト地方空港等の会長を務める。</p>	

(IOGホームページ (<http://www.iog.org.nz/whoiisog>) に基づきKDDI総研にて作成)

## ④罰則規定

TCNZが公約に違反した場合、以下の厳しい罰則規定がある。

- ・違反事案毎に1000万NZドル（約6.2億円<sup>☞</sup>（為替レート））
- ・継続的違反に対して、50万NZドル（約31百万円）／日

## 2-2-4 企業マインドの変革 ～ 経営トップの交代 ～

ニュージーランドの機能分離が成功を収めているもう1つの理由として、「企業マインドの変革」がある。機能分離以前のTCNZは、政府や競争事業者からの信頼が薄かった。しかし、英国のBT WholesaleからReynolds氏をCEOに迎え入れたことによって、「TCNZの社風は劇的に変化した」と規制当局も競争事業者TelstraClearも口を揃えて絶賛するなど、Reynolds氏の人物評は極めて高い。経営トップの交代により、機能分離を真摯に運営していこうとするマインドが根付き、短期間のうちにドミナント事業者も生まれ変わったのである。

## 2-2-5 ニュージーランドの固有事情

2008年3月末の機能分離導入から間もないことや、競争事業者の評判も良いことから、ニュージーランドでは構造分離を求める声は上がっていない。この背景には、ニュージーランドならではの2つの要因がある。

まずは、国土・人口が極めて小さいこと。ニュージーランドの人口は約400万人であり、日本の約30分の1、福岡県（約500万人）や横浜市（約365万人）と同等の規模<sup>☞</sup>（脚注）である。したがって、規制当局も事業者（TCNZ、競争事業者）も、「構造分離はメリットよりも分割コストの方が大きい」と認識している。

2つ目は、競争事業者TelstraClearの立場である。1990年に設立されたClear Communicationsは、その後Telstraに買収されて現在のTelstraClearに至っている（Telstraの100%子会社）。言うまでもなく、Telstraは豪州ではドミナント事業者であり、構造分離には反対している。最大の競争事業者が構造分離を要求しないこともあり、競争ルールとしては、機能分離で十分であるとの結論に落ち着くこととなる。



☞（為替レート）

1NZ\$=61.95円（2009.6.23付TTSレート）

☞（脚注）

日本の人口は約1億2,800万人、英国は約6,000万人、豪州は約2,000万人。

### 2-3. 国家ブロードバンド網と官民共同出資のインフラ会社

機能分離が最適解と思われたニュージーランドであるが、政府は、2009年3月、豪州と同様に、ブロードバンド網の普及のために政府・民間の共同出資による超高速ブロードバンドインフラ会社を設立するとの計画を公表した<sup>④</sup>（参考文献）。政府の出資額は、15億NZドル（約930億円）。人口の75%をカバーする予定であり、当該インフラ会社は、オープンアクセスを基本としている。

政府主導の同ブロードバンド戦略は、以下の原則に合致するものであるとしている。

- － 経済成長に貢献するものである
- － 民間投資を萎縮させ、代替するものではない
- － 既存ブロードバンド事業者の地位を固定化させ、私腹を肥やすことを避ける
- － インフラの過剰敷設（重畳）を避ける
- － レガシー設備を残すのではなく、新規インフラに集中する
- － 手頃な値段でのブロードバンドサービスを確保する

ニュージーランド政府による官民共同出資による超高速ブロードバンドインフラ会社設立構想は、豪州政府の施策の後追いのように思えるが、実は、豪州政府の発表（4月7日）より、僅かに早いタイミングで（2009年3月31日）発表されている。

いずれにせよ、こうした政策は、公正競争ルールの整備とは別に、ブロードバンド普及促進という国家目標の実現の手段として打ち出されたわけであるが、結果的にドミナント事業者TCNZのアクセス保有の在り方が見直される可能性が出てきたことになる。

## 3 豪州・ニュージーランド・英国の共通点と差異

### 3-1 公正競争環境整備のアプローチ

豪州とニュージーランドの通信政策は、近隣であるにもかかわらず対照的と言える。ナショナルフラッグキャリアの政府保有株放出のタイミング・スピードや、アクセス分離の内容の違いに見られるとおり、豪州はやや慎重姿勢であるのに対し、ニュージーランドは大胆かつスピーディといえる。ニュージーランドのアクセス分離は英国型とはいえ、大胆な自由化と市場の失敗から復帰するベクトルの中で機能分離に至るまでのプロセスは、英国とも異なるアプローチである。



④（参考文献）

<http://www.beehive.govt.nz/release/govt+releases+broadband+investment+proposal>

[http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary\\_40551.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary_40551.aspx)

### 3-2 政権交代と産業政策としてのインフラ整備

一方、NBN構築に向けて、光ファイバーの普及を後押しするため、官民間共同出資によりアクセス会社を設立する動きは、豪州・ニュージーランドで共通であり、英国とは異なる独自の取り組みである。こうした産業政策的観点からの施策の背景として、両国ともに、近年政権交代が実現し、光インフラを産業振興の基盤に据えようという新政権の意図が働いていることに留意が必要である。豪州では、2007年11月に、約11年ぶりに保守連合から労働党へと政権交代が実現した。ニュージーランドでも2008年11月に、約9年ぶりに労働党から国民党へと政権交代が実現している。こうした政権交代を節目に、産業振興策の切り札として、政府出資によるアクセスインフラ整備の構想が実際に動き始めたことは、欧州とは異なる動きとして注目に値する。

## 4. まとめ

前編・後編に分けて、英国を中心とする欧州のアクセス分離、豪州・ニュージーランドのアクセス分離事例を紹介した。欧州では、機能分離を公正競争条件の確保のためのツールとして位置づけているのに対し、豪州・ニュージーランドでは、同様の目的からの導入を果たした上で、更に、次のステップに移ったことは興味深い。つまり、産業政策の観点から構造分離あるいは官民共同出資によるインフラ専門会社を設立する、という英国とは異なる独自の動きである。こうした構造分離を前提にしたインフラ整備は、オセアニアだけではなくシンガポールにも見られる動きだ。

現在、次世代網（NGN）への移行は、グローバルな潮流になっているが、特にアクセス部分（NGA：Next Generation Access Network）については、投資インセンティブを如何に確保するかが大きな課題となっている。アクセス網の機能分離や構造分離を検討する際に必ず提起されるのは、「構造分離は光ファイバー投資のインセンティブを損なうのではないか」という問題である。その意味でも、光ファイバーの敷設推進のため、政府の一部出資により新たなインフラ専用会社を設立し、構造分離的なアプローチを採用する事例がアジア・オセアニアに見られることは、構造分離と投資インセンティブの在り方を検討する上で大変興味深い。

機能分離に関する議論が落ち着いたように見える欧州だが、NGAに対するルール化は本格的な検討段階に入った。2009年6月、ブロードバンドインフラの更なる普及に向けて、欧州委員会はNGAへの接続に関するルール化を目指す勧告案を公表した。今後、投資インセンティブへの考慮を踏まえた上で、市場支配的事業者のNGAへのアンバンドル義務の適用や、サブ・ループと呼ばれる末端のメタル回線部分との接続の義務化、或いは屋内配線部分の扱いに関する議論に拍車がかかる。

アクセス網の在り方については、接続ルール整備のアプローチと、接続ルールを効果的に運用するための組織形態、そして、様々な経済的波及効果を生み出す産業インフラの整備、といった諸々の要素のバランスにより、最適解を見つけ出して行く必要がある。

## 📖 執筆者コメント

どのような形態のアクセス分離が望ましいかを、各国の事例から導き出すことは難しい。ほぼ同形態の機能分離でも、英国とニュージーランドでは競争事業者の受け止め方に違いがある。TCNZの事例に見られるように、機能分離の厳格な設計は必須であるとしても、実効性は、結局のところ運用当事者たるドミナント事業者自身のマインドに大きく左右されるとも考えられる。これは、如何なるルールについても言えることだろう。

各国の事情はそれぞれ異なるため、海外事例をそのまま日本に適用することには慎重でなければならない。しかし、日本が抱える問題との共通点も垣間見ることができる。豪州では、政治的判断により1度は元国営事業者に対する“中途半端な分離”が実施されたが、その実効性に対する反省に立ち、現在、より厳格なTelstraのアクセス網の在り方が模索されている。ニュージーランドでは、行き過ぎた規制緩和の結果としてアクセス領域で発生した市場の失敗の反省から、やはり厳格なルールを模索している。

アクセスインフラ利用の同等性担保と投資インセンティブの確保をいずれも達成しようと試みる諸外国の動きの中に、日本の将来の競争環境やインフラ整備を考える上で大いに参考となるものを見出すことができるだろう。ただし、どのような枠組みであろうと、競争が有効に機能し、活力ある市場環境を創出するものであることが大前提だ。

## 📖 出典・参考文献

- Business Monitor International
  - “Australia Telecommunications Report Q1 2009”
  - “Telstra Report 2008”
  - “Telecom Corporation of New Zealand (TCNZ) Report 2008”
  - “United Kingdom Telecommunications Report Q1 2009”
- “Structural separation and investment in the National Broadband Network environment”, A report for Optus, 25 June 2008, (Chris Doyle, Associate, University of Warwick)
- “Separation and investment in telecommunications networks: a review of recent practice”, Centre for Management Under Regulation discussion paper, Warwick Business School, February 2008, (Martin Cave, Warwick Business School, University of Warwick)
- Ovum : Australia (country regulation overview) David Kennedy  
New Zealand (country regulation overview) David Kennedy/Nathan Burley
- 情報通信総合研究所 Infocom Newsletter
  - ・ マンスリーフォーカス  
2005年5月「208. テルストラの完全民営化検討開始（概要）」(高橋洋文)
  - ・ Hyper Asia  
2002年10月「世界のネット・ランキングとオーストラリアの通信市場」

(武川恵美)

・海外トピックス

2007年11月「広帯域サービスの普及で対照的な政策－米国と欧州の大きなギャップ。豪州でも議論－」(木村寛治)

■ 「KDDI総研R&A」

・1995年12月号～1996年3月号：

「ニュージーランドの壮大な実験（前編・中篇・後編）」(大谷潤)

・2001年10月号：「ニュージーランド：ニュージーランドにおける新電気通信改革。新段階か、それとも、規制緩和の見直しか？」(佐賀健二)

・2006年1月号：「オーストラリアTelstraの最新動向」(近藤麻美)

・2006年9月第2号：「豪・NZのアクセス分離をめぐる動き」(近藤麻美)

・2007年12月号：「ブロードバンド整備計画を巡る豪州政府とTelstraの争いについて」(恵木眞哲)

・2008年10月第1号：「豪州のNational Broadband Network建設について」(恵木眞哲)

■ NIKKEI NET IT+ PLUS

「豪州の周波数政策改革と日本への教訓」(金正勲 慶応義塾大学准教授)

<http://it.nikkei.co.jp/business/netjihyo/index.aspx?n=MMITs2129025052004>

■ 総務省ホームページ「世界情報通信事情」

<http://g-ict.soumu.go.jp/>

【執筆者プロフィール】

氏 名：山本 雄次 (やまもと ゆうじ)  
(yj-yamamoto@kddi.com)

所 属：KDDI総研 調査1部 制度・政策グループ グループリーダー

専 門：公正競争ルールを中心とする通信制度・政策