OUKA
Osaka University Knowledge Archive

Title	フィリピンにおける電気通信政策の変遷と今後の課題：競争政策を中心に
Author(s)	岡田, 康志
Citation	国際公共政策研究. 1999, 3(2), p. 101-120
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/6240
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

フィリピンにおける電気通信政策の変遷と今後の課題
——競争政策を中心に——*

The History and the Issues of the Public Policy for Telecommunication Industry in Philippines
——Especially for the Competition Policy——*

岡田　康志**

Yasushi OKADA**

Abstract

The telephone density of Philippines is growing up, and now it would be nearly 10%. It is reported that this 10% means the Critical Mass in the Telecommunication network. The telephone density in Metro Manila is nearly 30%, and it is leading whole Philippines, in other hand, more than 1,000 villages don't enjoy any telephone service. This is the biggest problem in the Telecommunication Industry in Philippines. To reslove this issue, strong competition policy and cross-subsidy policy for the rural area must be taken in such industry.

キーワード：競争政策　電気通信　フィリピン　独占禁止法　電話普及率

* 本稿を完成するにあたり、大阪大学法学部江口順一教授に多くのご示唆をいただいたことを深く感謝いたします。
**大阪大学大学院国際公共政策研究科　博士後期課程

はじめに

フィリピンにおける電気通信は、民間主導で発展してきた点において特徴的である。他の開発途上国が公的独占による発展を企図してきたのに対し、フィリピンにおいては、民間主導による電気通信（電話サービス）事業が展開されてきた。これは、フィリピンが20世紀初頭に米国の影響を強く受けていたことに起因する。しかし、フィリピンの電気通信の発展は、米国のそれと同じようにはいかなかった。

これには様々な要因が考えられるが、公共政策の立場から見た大きな要因は、フィリピン政府による規制の弱さや、競争政策の欠如、さらには、反競争的行為に対する監視機関の欠如などを挙げることができる。

フィリピンは、電話普及率の向上を企図して、ラモス大統領の時期に大きな「テレコム革命」を実行した。これは、フィリピンの電気通信産業においてほぼ独占的状態にある電気通信事業者に対して、他の電気通信事業者との相互接続を義務づける大統領命令や、国際電話・携帯電話などの新サービス分野への参入を認めるかわりに、電話普及率の低い地域での基本電話敷設を行う条件をそれぞれの電気通信事業者に科して、フィリピン全体の電話普及率を高めるための大統領令が出された。

本稿は、フィリピンにおける電気通信政策の変遷をたどりながら、電気通信産業における競争政策のあり方を概観し、その政策の効果について検証し、フィリピンをはじめとする他の多くの開発途上国において電気通信（基本電話）の普及を図っていくためには、どのような政策が公正かつ効率的なのかを考察するものである。

I）フィリピンにおける電気通信産業の歴史（ラモス大統領以前）

大小7109もの島からなるフィリピン諸島においては、瞬時に連絡のとれる通信が特に必要とされる地理的特徴を有しているといえる。そのフィリピン諸島が一つの独立国として名実ともに認められたのは、1946年7月4日のことである。それまで、このフィリピン諸島は、侵略の歴史をたどってきたといっても過言ではない。フィリピンにおける電気通信産業の歴史を紐解くには、その独立以前の20世紀初頭まで溯る必要がある。

1898年の米国―スペイン戦争で、それまでフィリピン諸島を支配していたスペインが負けたことにより、米国がフィリピン諸島を支配[1]するに至った。米国によるフィリピン諸島の事実上の支配は、1902年のフィリピン組織法の制定が始まりであるとされる。その3年後の1905

1）スペインは、2000万ドルでフィリピン諸島を米国に割譲した。

年に、米国の資本によって、マニラにフィリピン初めての電話会社が設立された。
この時期、米国においては、すでにベル社[2]と独立系電話会社[3]との間で電話加入者の獲得競争が始まっており、これに伴って電話が急速に拡張[4]していった。民間企業による競争によって電気通信産業を発展させる上において、米国は、その長所・短所をこの時期に学習していたといえる。すなわち、その長所は、消費者・利用者に選択肢を与えることにより、競争原理が働きサービスの向上・料金価格の低廉化が見込め、消費者・利用者の利益が確保されるということである。また、短所は、規制当局と電話会社との細かな折衝や、電話会社間の相互接続の問題、普遍的なサービス提供の問題、さらには、重複した設備投資による不経済性[5]等である。当時の米国は、公共サービスを市場原理に委ねるための大きな実験場であったといっても過言ではなく、米国自身、その実験が成功するか否かについて疑問をもっていたのは事実[6]である。この疑問が、当時のフィリピンにおける電気通信政策を明確に打ち出せなかったことにつながったとも考えられる。

マニラに設立された電話会社は、1928年にフィリピン長距離電話会社（以下 PLDT[7]という）となり、フィリピン独立以前の電話事業をリードしてきた。さらに、フィリピン独立後の1956年には、米国のＧＴＥ[8]がこの PLDT を買収し、独立後も米国の経営陣の元でフィリピンにおける電話事業が展開された。外国資本によって設立され外国人経営者の手によって事業展開されてきた PLDT は、1967年にフィリピン人華僑であるコファンコ（Cojuangco）グループ[9]によって、漸くその経営権を自国で掌握されることになった。ラモス大統領が就任した1992年においては、この PLDT は、フィリピンにおける電気通信産業の中心となっており、独占的状態[10]となっていた。ラモス大統領就任以前においては、市内電話の提供は、1地域1事業者に限定されており、全国規模の基幹回線を有する PLDT 以外に、電話事業の事業免許を付与されている民間電話会社は約50社、運輸通信省（以下 DOTC[11]とする）の一機関である電気通信局（以下 TELOF[12]とする）を含めた政府系市内電話会社が8社存在した。しかし、その当時のフィリピン全体における電話普及率は1.04％と低く、積滞[13]数は78万9

2) ＡＴ＆Ｔ社を中心とするベル・システム全体を指す。
3) ベル・システムとは別に、独立して電話事業を展開している多数の会社の総称。
4) 米国における電話普及率は、1895年0.5％から1907年7.0％へ、この時期急速に伸びた。
5) ＡＴ＆Ｔの社長であったＴ.Ｎ.ベイルは、1907年の年次報告の中で、「設備の二重投資は投資家にとって無駄であるばかりではなく、代金の二重徴収は利用者にとっても無駄である…」と述べている。
6) 1912年にイギリスの電話事業が民営から国営に移行した。これに影響を受けた米国のパールソン郵政長官は、電話事業の国営化を提唱し大議論を巻き起こした。
7) Philippine Long Distance Telephone Company
8) GTE: General Telephone and Electronics Corp. 設立1935年。
9) フィリピン華僑財閥で元アキノ大統領一族がその実権を握る。
10) 総電話加入数の約9割を占める（1992年現在）。
11) Department (Ministry) of Transportation and Communications
12) TELOF: 以前は、BUTEL (Bureau of Telecommunication) と呼ばれていた。
13) 電話設置を申し込んでも設備の都合上即座に設置できず、(何年間も) 待たされる状態のことをいう。また、積滞数は、電話設置を申し込んでいて、設置待ちの状態にある件数をいう。

千にも及んでいて、特にマニラ首都圏以外の地域における電話普及は相当に遅れていた。

このように、フィリピンにおける電気通信は、フィリピン政府主導で公的独占の公社などの事業体を設立して電気通信事業を展開するのではなく、民間の企業（当初は米国からの外資）によって事業展開されてきている点に第1の特徴がある。また、この民間による電気通信事業が、半世紀以上にわたてほぼ独占的状態を継続してきたことにその第2の特徴がある。

フィリピンの電気通信に関する法規制の歴史として、以下のように挙げることができる。

1927年　船舶無線局法として知られる法第3396号が施行される。同法により最初の無線規制機関である無線建設保守課[14]が設置される。

1931年　無線管理法として知られる法第3846号が施行される。郵政局[15]の中に無線管理部[16]が設置される。

1939年　政令第230号に基づき無線管理部が国防省[17]へ移管される。

1947年　政令第94号に基づき無線管理部が商務産業省[18]へ再移管される。

1951年　政令第392号の規定により、無線管理部および無線管理評議会[19]が公共事業通信省[20]へ移管される。

1956年　共和国法第1476号が施行され、無線管理評議会が廃止される。

1962年　省令第51号によって、無線管理部が、無線管理事務局[21]と改名される。

1972年　統合再編法[22]によって通信局[23]が設立される。この通信局は、電気通信役務に関する判決権[24]を与えられた初めての準司法的機関である。

1974年　無線制御事務局が電気通信制御局[25]と改名される。

1979年　政令第546号により、運輸通信省が設置される。また、同省令により、電気通信管理局と通信局とが統合されて、電気通信委員会が設置される。

（出典：1997年 NTC Annual Report）

現在におけるフィリピン政府の電気通信産業の規制機関としては、1979年の政令第546号によって、DOTC（運輸通信省）およびその監督下で実質的に電気通信を管理・監督する電気通信委員会（以下ＮＴＣ[26]とする）とが設けられている。このＮＴＣは、米国のＦＣＣ[27]をモ

14) The Radio Construction and Maintenance Section
15) The Bureau of Post
16) The Radio Control Division
17) The Department of National Defense
18) The Department of Commerce and Industry
19) The Radio Control Board
20) The Department of Public Works and Communications
21) The Radio Control Office
22) The Integrated Reorganization Law
23) The Board of Communications (BOC)
24) Adjudicatory Powers
25) The Telecommunications Control Bureau (TCB)
26) 電気通信委員会：National Telecommunications Commission

デルにした電気通信事業の規制機関である。

1980年代のＮＴＣの政策を概観するために、本稿では、1983年の米国商務省情報通信庁の報告書[28]（以下、米国商務省報告という）を基に、その電気通信政策の歴史を振り返ることにする。同報告書においては、次のような報告がなされている。

フィリピンにおける電気通信の現状：(米国商務省報告)

1. 市内電話サービスは、54の独立した電話会社・運営体によって提供され、255の交換局が269の市町村をカバーしている。
2. 1983年１月１日現在の電話の数は、76万台となっている。
3. PLDT は、全国電話網加入電話数の約92％を占め、政府機関の BUTEL[29]が約２％、その他の約６％が様々な民間会社や地方政府の機関によって提供されている。

ＮＴＣの長期的開発構想：(米国商務省報告)

1. 全国的広がりを有する効率的、経済的な電気通信システムの開発と維持を行うこと。
2. 中期的に、自立した統合的な電気通信産業を実現させること。
3. 通信事業者の監督・規制を行うこと。
4. 無線周波数の配分を効率的に行うこと。

1979年に設立されたＮＴＣによって、フィリピンにおける電気通信政策が実行されてきたのではあるが、特にその効果について具体的な問題点が指摘されてきている。次節では、その問題点について考察する。

2) ラモス大統領以前のフィリピンにおける電気通信政策の問題点

1994年３月に日本の海外経済協力基金[30]が発表した『通信セクターにおける政府責任のあり方』(以下 OECF 報告という）によると、以下のような問題点の指定を行っている。

① 適切な通信政策の不在：(OECF 報告)

「フィリピンでは、これまで国家の開発計画にリンクした総合的な通信網開発計画は作成されず、PLDT をはじめとする民間会社がおのおの自社のフランチャイズ[31]について独自に開発計画を作成、実施してきた。この結果、ここ数年の普及率の伸びはタイ、インドネシアと比べ、大きく遅れている[32]。PLDT が加入数で90％以上と圧倒的なシェアを占めており、

27) 米国連邦通信委員会：Federal Communications Commission
28) Telecommunication Policies in Seventeen Countries for Future Competitive Access
29) Bureau of Telecommunication
30) OFCF: Overseas Economic Cooperation Fund
31) フランチャイズ：電気通信サービス運営権のこと。ＰＬＤＴは、2028年までの運営権を国会で承認されている。
32) 1985年から1995年までの10年間における電話普及率の成長率を比べると、インドネシアが16.4％、タイが15.8％、フィリピンが9.2％となっている。(ＩＴＵデータ・ブック1998年より)

政府の運営会社として TELOF があるが、マニラ首都圏以外の地方部を受け持っているだけである。インフラとしての最低限度の電気通信網構築の段階から民間主導で進めてきた弊害が如実に表れてきており、経済発展の阻害要因の一つとなってしまっている。」

② ルーラルエリアの放置：(OECF 報告)

「民間主導による利益追求本位の事業経営を許したために、地方の電気通信の発展が特に遅れた。また、日本をはじめとする先進諸国のソフトローン[33]で設置された通信網も PLDT の網と相互接続[34]できずに、あるいはそれが遅れてプロジェクトの遅延と費用の増大を招いている。地域に散らばる中小の通信会社のネットワークも PLDT のそれと相互接続できないために、その地域の電気通信の投資が有効にいかされていない（その地域からは長距離通話や国際通話がかけられない)。」

③ 老朽設備の設置：(OECF 報告)

「PLDT は利益優先の観点から十分な設備投資を行っておらず、交換機を始め設備の老朽化も激しく故障率も他の ASEAN 諸国に比べて高い。」

④ 積滞の増加：(OECF 報告)

「PLDT による設備投資の不足、さらに中小通信会社の設備投資不足から全国的に需要に応じたサービス提供ができず、積滞数は現在メトロマニラだけで60万、全国で80万といわれている。」

⑤ 政府の役割：(OECF 報告)

「以上フィリピンの状況を見てきたが、これは開発途上国で、電気通信網開発を民間セクターに任せっぱなしにした場合のリスクの大きさを示す一例といえる。

特に、諸外国の例からみても、普及率10%程度[35]のいわゆるインフラとしての最低限度を達成するまでは、政府直営もしくは公社形態で運営するのが、投資効率、格差是正の観点からも一般的である[36]。米国でＡＴ＆Ｔが通信市場を事実上独占していた時代でさえも、ユニバーサルサービス[37]の提供が法律上義務づけられ[38]、また、各州の公益事業法により、料金、新サービス導入、新規参入者などについて規制を行ってきた。フィリピンの現状の普及レベ

33) 日本はＯＤＡとして、フィリピンに対して地方電話回線の24%にあたる86,000回線の建設を行なってきている。
34) 全国の電話回線の90%を占め長距離回線を持っている PLDT に対して、相互接続をすることは、地方電話回線としては必要不可欠のことであるが、この相互接続を拒否されることにより、PLDT の支配力が維持される一方、地方における電話回線敷設にインセンティブをなくしてしまうことになる。
35) OECF 報告の中では、この普及率10%をミニマムアクセスとして、これを達成する前と後では、政府の責任役割か変わるとしている。
36) 政府直営もしくは公社による運営が一般的であることは事実であるが、民間主導による運営が不向きであることにはならない。
37) ユニバーサルサービスの概念は、非常にとらえにくく、何をもってユニバーサルサービスとするのかについては、数々の議論がある。
38) 1934年連邦通信法の第１条には、「米国民のすべてに、可能な限り、迅速かつ効率的な、全米および全世界をカバーする有線・無線のサービスを、十分な設備と合理的な料金で…」というくだりがある。しかし、これによってユニバーサルサービスが義務づけられていたとまでは言えないのではないかと筆者は考える。

ル（1991年、65万加入、普及率１％）を考慮すれば、全国的な開発計画の策定、料金政策、資金調達、格差是正等について政府の果たすべき役割は大きいはずである。」

このように、フィリピンにおける電気通信の問題点は数多いのであるが、本稿では、競争政策に主眼をおいてその問題点を見ていくことにする。

まず始めに、民間主導で電気通信事業を発展させていくことについて、競争政策が必要か否かであるが、少なくとも、フィリピンのように多数の事業体によって電気通信事業を進めてきている国において、その分野に競争政策が実施されなければ、独占的企業の出現を促し、また、その企業の反競争的行為を放置することにより、電気通信産業全体に与える影響が大きい。上記の OECF 報告にもあるように、不均衡な電気通信網開発の大きな要因として、競争政策の不在を挙げることができる。

実際、電気通信分野以外においても、競争政策は実施されていなかった。フィリピンにおいて、「公正な競争の確保」もしくは「私的独占の禁止」は、憲法の中にも言及されており、また法律としては、米国の反トラスト法を取り入れたものとなっている。しかし、この法律を遵守するために反競争的行為を監視し具体的な規制を行なっていく機関、例えば米国のＦＴＣ[39]に相当する公的機関が存在せず、事実上機能していない法律分野であったと言える。

一方、電気通信の分野においては、公正な競争を確保できないような場合には、ＮＴＣによって何らかの対処がなされるべきところではあるが、準司法的機関であるＮＴＣであってさえ、巨大な財閥が実質上の運営権を握り独占的状態にある民間企業（PLDT）に対しては、その独占による弊害を除去する手段をとることも容易ではなっかたであろう[40]。

また、反トラスト法やＮＴＣによる競争政策以外にも、公正な競争を確保するための手段はある。フィリピンにおいては、電気通信サービスの運営権（フランチャイズ）を各事業体に期限付きで付与してきている。よって、不適切な事業経営をする事業体に対しては、そのフランチャイズの付与期間を延長しないという措置が取られ得る。この措置は、その事業体にとっては事業の継続を不可能にするものとなるので、規制手段としては、最大級のものであると言えよう。実際、PLDT のフランチャイズは、2003年までとなっていたが、1989年４月のフィリピン国会下院で、25年間のフランチャイズ延長（2028年まで）が承認された。しかし、その後フィリピンの法務長官が、PLDT の外国人株式保有率、通信網近代化の遅れ、電話サービスにおける反競争的行為等に関する疑義により異議書を提出[41]し、フィリピン国会の上院における承認が遅れることがあった。このような、国会における議論は、競争政策を補完するものであったといえよう。ここで、問題なのが、電気通信産業の競争を規律する

39) Fair Trade Commission（米国の公正取引委員会）
40) 実際、PLDT の経営権は、当時のアキノ大統領一族が保有する財閥（コファンコ）にあったことからも容易に想像がつく。
41) ＫＤＤ総研『Ｒ＆Ａ』1991年10月号40頁参照

手段が、国会の中でないと議論できないということである。また、25年間もの長期にわたるフランチャイズを付与した後は、25年間その規律手段を失うことにつながる。

これまで、見てきたようにフィリピンにおける電気通信産業において、民間企業主導で行われてきてはいるものの、政府規制が事実上利かず、国会によるフランチャイズ承認も25年に一度といった程度のもので、競争政策の具体的手段がなかったといえる。このような状況で、公正な競争を促進できる保証はなく、また、競争の利点からサービス範囲の拡大、そして質の向上、料金の低下などが見込まれなかったといえる。

先に紹介したOECF報告にあるように、電話普及率が10%に達成するまでは政府直営ないし公社による公的独占に委ねるべきとする結論は、このフィリピンの例だけをとって言えるものではないと考える。確かに、公的独占によって、あまねく電話の普及に成功してきた先進国の例は多いが、民間主導で電気通信を発達させてきた米国の例を考えると、公的独占でなければ発達し得ないとまでは言い難い。上記のように、フィリピンにおける電気通信産業の問題点は、競争政策の欠如にあったという主張が正しいとすれば、この競争政策を厳密に実行していくことによって、フィリピンのような電話普及率が低い国においても民間主導による電気通信産業の発展は期待できるのではないだろうか。

次節において、ラモス大統領がとった新電気通信政策を検証し、その内容と競争政策との関係についてさらに検証する。

3) フィリピンの新電気通信政策（ラモス大統領以降）

フィリピンにおける電気通信拡張計画（テレコム革命）

1992年にラモス大統領が就任する以前にあっては、市内電話の提供は1地域1事業者に限定されていて事実上その地域における競争は存在しなかった。全国規模の基幹回線を有するPLDT以外に、電話事業の事業免許を付与されている民間電話会社は約50社、DOTCの一機関であるTELOFを含めた政府系市内電話会社が8社存在した。しかし、その当時のフィリピン全体における電話普及率は1.04%と低く、積滞数は78万9千にも及んでおり、特にマニラ首都圏以外の地域における電話普及は相当に遅れていた。

このような状況を打破するために、ラモス大統領は、1993年2月に国内最大の電気通信事業者であるPLDTと他の電気通信事業者との間の相互接続を義務づける大統領令59号（E.O.59）を出した。これにより、PLDTによる接続拒否を抑止し事業者間の相互接続が促進することが期待された。

さらに1993年7月には、国際電話・セルラー電話の事業免許を新規に発行する条件として、

市内電話サービス地域11地域のうちから都市部および電話普及率の低い辺境地域を組み合わせた担当を割り当て、それぞれ担当する市内電話回線の敷設を義務づける大統領令109号（E.O.109）が出された。

これらの大統領令による新電気通信政策は、非常にユニークなものといえるので、その内容について以下に詳述する。

① 大統領令59号（相互接続の義務づけ）：

従来、国内最大の電気通信事業者である PLDT とその他の電気通信事業者との相互接続は、限定的に行われてきており PLDT の独壇場であった。すなわち、PLDT が、国内の電話回線の90％のシェアを持っているので、この相互接続交渉において優位な立場を保つという問題があった。この相互接続問題は、電気通信事業が公的独占から自由化・民営化された日本のような先進諸国においても同様の問題がある。すなわち、日本のＮＴＴのように公社時代から全国にネットワークを張り巡らしたいわゆるドミナント・キャリア（日本では特定事業者[42]と呼ぶ）は、民営化された後は、一般の民間企業と同様に利潤追求をし、その利益を株主らに還元しなければならない。そのためには、競業者である同業他社との相互接続はせずに、独自で電気通信サービスを提供していくことが望ましく、独占による利潤を得易い方向へのインセンティブが当然に働く。そして、相互接続を行うのであれば、その接続料金は決して安いものとはしないのが常である。しかし、電気通信政策の中に競争政策を導入するからには、消費者・利用者に対して選択肢を与え、競争原理を機能させる必要がある。そのために、ドミナント・キャリアに対しては、相互接続義務を課し、また適正な接続料金基準を定めて、新規参入事業者や、弱小の通信事業者らが事業展開し易くすることにより、もって消費者・利用者に電気通信事業者の選択の術を与え、電気通信産業全体を発展させる必要がある。

そこで、ラモス大統領は、民間企業の通信事業への参入が促進されるとともに、全国あまねく高度な通信ネットワークを構築する目的で、電気通信事業者間の相互接続を義務づける大統領令59号を1993年２月に出した。

② 大統領令109号（内部相互補助[43]政策）：

ラモス大統領は、就任当時のフィリピンにおける電話普及率が1.04％であり、アセアン諸国の中でもインドネシアと並んで最も低迷していることに問題意識を持ち、新規通信サービスの事業者へ新たな事業権を認める代わりに、フィリピン国内における一定の市内電話回線敷設を義務づける政策がとられた。具体的には、国際関門局[44]免許事業者には合計30万回線

42）一定の市場（都道府県）における加入者回線総数の50％を超える規模の加入者回線を有する事業者。
43）cross-subsidy: 収益性の高い事業（例えばセルラー電話事業）から収益性の悪い事業（例えば地方の市内電話事業）への資金補助を行なうことにより、双方の事業を全体として高める方式。
44）International Gateway: 国内通信回線（網）と国際通信回線とを接続するために設けられる玄関局。

の市内電話回線敷設を義務づけ、セルラー電話事業者には、合計40万回線の市内電話回線敷設を義務づけたものである。回線敷設の期限は、当初、仮免許[45]発行後5年以内とされていたが、早期に達成させるため、後に仮免許発行後3年以内と変更されている。この仮免許は、ＮＴＣが発行する暫定的な事業免許であり、電気通信事業者が国会で事業権（フランチャイズ）を認められた後、ＮＴＣに対して各サービスごとに公共便益・必要性証明[46]の申請を行うのに伴って、その証明が交付されるまでの一定期間の運用実績をみるために、短期間有効な仮免許とし交付されるものである。

この政策は、全国レベルで加入電話の敷設を短期間に進めることを目的とするものであるが、セルラー電話事業や国際電話事業における利益分を、採算割れが予測される辺境地域での電話回線敷設へ補助していく内部相互補助を前提にした、紐付きの電気通信事業免許交付政策といえる。

③ ＳＡＳ[47]政策（市内電話サービス地域割政策）：

ＮＴＣは、市内電話回線敷設事業を公平かつ効率的に促進するため、全国を都市部と辺境地域とに色分けし、11のサービス地域（表－1参照）に分割[48]した。さらに、人口密集地域であるマニラ首都圏は、4つのサービス地域に細分化された。これらのサービス地域が組み合わされて、それぞれの新規事業者に振り分けられた。

この政策は、上述した大統領令と合わせて実行されるもので、Basic Telephone Programと称され、おおむね1999年を目処に基本電気通信であるところの電話を広く普及させることを目的としている。

本来、フィリピンは、Region I～XII までの地域とＣＡＲ[49]、ARMM[50]および、ＮＣＲ[51]の地域の合計15地区に分けて行政が行われてきたが、このＳＡＳ政策においては、特に辺境にある地域（例えば Region V）とマニラ首都圏であるＮＣＲの一地区（例えば NCR-B）とを組み合わせて一つのグループ（例えば第6 Subdivision）を作り、それぞれの地区で電気通信事業を行う上で、その事業者自体が内部相互補助を行って、利潤の見込めるところからの利益を採算のとれない地区での事業費にまわすことが予定されている。

この組み合わせ方の根本的な考え方は上記のとおりであるが、具体的な組み合わせ基準に

---

45) Provisional Authorities
46) Certificate of Public Convenience and Necessity
47) the Service Area Scheme
48) マルコス政権時代に、行政上の都合で、フィリピン国内を15の地域（Region 1～12及びＮＣＲ：首都地域、ＣＡＲ：コルディエラ自治区、ARMM：モスリム・ミンダナオ自治区）に分けて統治が行われてきた。電気通信分野における今回の地域割り政策も、ほぼこれに準じていると言える。しかし、ルソン島北部のコルディエラ自治区およびミンダナオ島の南西に位置するホロ島周辺のモスリム・ミンダナオ自治区については、今回の地域割政策からは除外されている。
49) Cordillera Autonomous Region
50) Autonomous Region of Muslim Mindanao
51) National Capital Region

表－1：フィリピンにおける電気通信地域割一覧

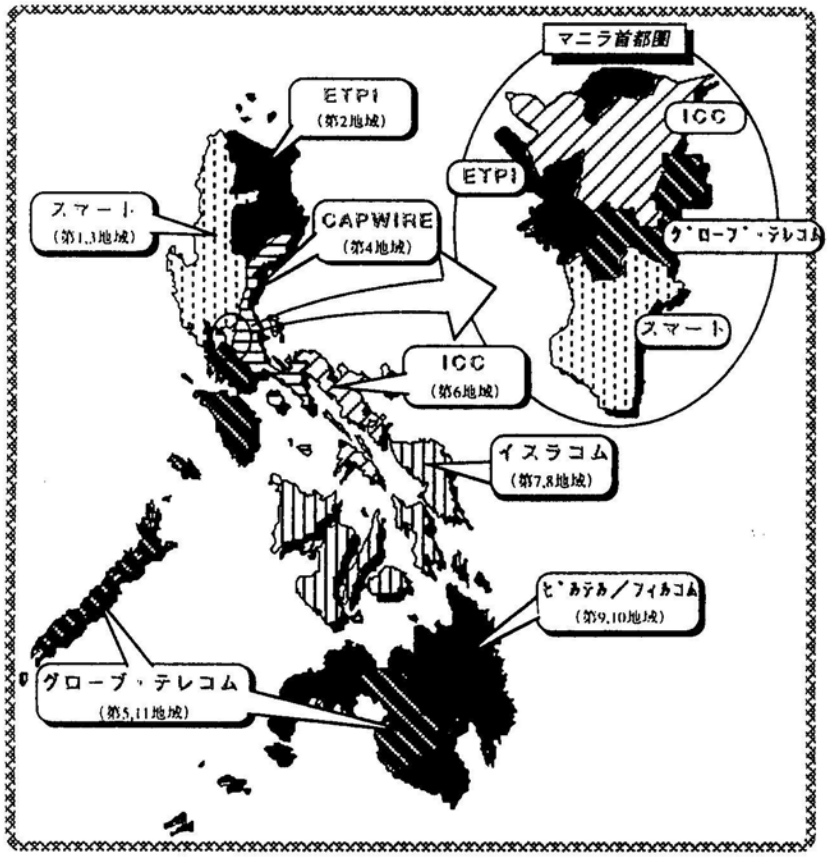
区域	REGION	地域	地区名	割当会社
1	I	ルソン島北西部	Abra,	スマート Sumart Communications Corp. Inc. 国内出資： the Metro Pacific Corp. First Pacific Group 他60% 外資： NTT 40% 国際関門局94年5月 全国セルラー電話93年6月 域内電話94年12月 事業免許取得
	I	ルソン島北西部	Ilocos Norte	
	I	ルソン島北西部	Ilocos Sur,	
	I	ルソン島北西部	La Union	
	I	ルソン島北西部	Pangasinan	
	I	ルソン島北西部	Mt. Province	
	I	ルソン島北西部	Benguet	
	NCR－D	メトロマニラ南部	Pasay city	
	NCR－D	メトロマニラ南部	Las Pinas	
	NCR－D	メトロマニラ南部	Paranapue	
	NCR－D	メトロマニラ南部	Pateros	
	NCR－D	メトロマニラ南部	Taguig	
	NCR－D	メトロマニラ南部	Muntinlupa	
2	II	ルソン島北東部	Batanes	ETPI Express Telecommunication Corp. inc. 国内出資 PCGA（政府）60% 外資： C & W 40% 国際関門局事業免許 域内電話事業免許取得
	II	ルソン島北東部	Gagavan Valley	
	II	ルソン島北東部	Isabela Quirino	
	II	ルソン島北東部	Nueva Vizcaya	
	II	ルソン島北東部	Ifugao	
	II	ルソン島北東部	Kalinga-Apayao	
	NCR－A	メトロマニラ西部	Manila city	
	NCR－A	メトロマニラ西部	Navotas	
	NCR－A	メトロマニラ西部	Kalookan（S）	
	NCR－A	メトロマニラ北部	Kalookan（N）	
3	III	ルソン島中西部	Tarlac	スマート
	III	ルソン島中西部	Pampanga	
	III	ルソン島中西部	Zambales	
	III	ルソン島中西部	Bataan	
	III	ルソン島中西部	Bulacan	
	III	ルソン島中西部	Nueva Ecija	
4	IV A	ルソン島西部	Aurora	CAPWIRE Capital Wireless, inc. 出資：Teletronic System Inc. PT & T, Korean Telecom（20%） 国際関門局 域内事業免許取得
	IV A	ルソン島西部	Laguna	
	IV A	ルソン島西部	Quezon	
	IV A	ルソン島西部	Marinduque	
	IV A	ルソン島西部	Rizal	
	IV A	ルソン島西部	Romblon	
5	IV B	ルソン島中南部	Cavite	グローブ・テレコム

区域	REGION	地域	地区名	割当会社
5	IV B	ルソン島中南部	Batangas	
	IV B	ミンドロ島東部	Mindoro Occidentai	
	IV B	ミンドロ島西部	Midoro Oriental	
	IV B	パラワン島	Palawan	
6	V	ルソン島南部	Albay	ICC Intemational Communication Corp.inc. 出資：Bayan Tel (65%) Nynex (米20%) 国際関門局 域内電話
	V	ルソン島南部	Camarines Norte	
	V	ルソン島南部	Camarines Sur	
	V	カタンドゥアネス島	Catanduanes	
	V	アスバテ島	Masbate	
	V	ルソン島南部	Sorsogon	
	NCR－B	メトロマニラ北部	Queaon City	
	NCR－B	メトロマニラ北部	Valenzuela	
	NCR－B	メトロマニラ北部	Malabon	
7	VI	パナイ島北部	Aklan	イスラコム Isra Communications, Inc. Citade Holdings Inc. 70% Shinawatra International (タイ) 30%
	VI	パナイ島西部	Antique	
	VI	パナイ島東部	Capiz	
	VI	パナイ島南部	Iloilo	
	VI	ネグロス島西部	Negros Occidential	
	VII A	ネグロス島東部	Negros Oriental	
	VII A	シキホール島	Siquijor	
8	VII B	ボホール島	Bohol	イスラコム 国際関門局 域内電話 全国セルラー電話 事業免許取得
	VII B	セブ島	Cebu	
	VIII	サマール島東部	Eastern Samar	
	VIII	レイテ島	Leyte	
	VIII	サマール島北部	Northern Samar	
	VIII	サマール島南部	Southem Samar	
	VIII	サマール島西部	Western Samar	
9	IX A	ミンダナオ島西部	Zanboanga del Norte	ピルテル・フィルコム Pilipino Telephone Corp. 出資： PLDT 31% Public shareholders 69% 全国セルラー電話 域内電話事業免許
	IX A	ミンダナオ島西部	Zanboanga del Sur	
	X	ミンダナオ島北部	Agusan del Norte	
	X	ミンダナオ島北部	Agusan del Sur	
	X	ミンダナオ島中部	Bukidonon	
	X	カミギン島	Camiguin	
	X	ミンダナオ島北部	Misamis Oriental	
	X	ミンダナオ島西部	Misamis Occidental	
	X	ミンダナオ島東部	Surigao dei Sur	
	XI B	ミンダナオ島東部	Surigao del Norte	

区域	REGION	地域	地区名	割当会社
	XI B	ミンダナオ島東部	Davao Oriental	
10	XI A	ミンダナオ島中部	Davao del Norte	フィルコム Philippine Global Communications, Inc. 出資：Asian Petroleum Belle Resources Corp. Comsat Investment Ventures Inc.(米16.3%) 国際・域内電話
	XI A	ミンダナオ島南部	Davao del Sur	
	XI A	ミンダナオ島南部	South Cotabato	
	IX B	バシラン島	Basilan	
	IX B	スル島	Sulu	
	IX B	タウイタウイ島	Tawi-Tawi	
11	XII	ミンダナオ島中部	Lanao del Norte	グローブ・テレコム Globe Telecom, Inc. 出資：Ayala Group 39% Philippines Social Security System 6% ILAC 6%／ST 38% 国際関門局免許 域内電話免許 全国セルラー電話免許
	XII	ミンダナオ島中部	Lanao del Sur	
	XII	ミンダナオ島中部	Maguindanao	
	XII	ミンダナオ島中部	Nothe Cotabato	
	XII	ミンダナオ島南部	Sultan Kudarat	
	NCR－C	メトロマニラ中東部	Maketi	
	NCR－C	メトロマニラ中東部	San Juan	
	NCR－C	メトロマニラ中東部	Mandaluyong	
	NCR－C	メトロマニラ中東部	Marikina	
	NCR－C	メトロマニラ中東部	Pasig	
番外	I			デジタル Digital Telecommunications Inc. 出資：JG Summit Holding Inc. 59.3% Telia（スウェーデン）11.8% Jamine International（タイ）29.5% 国際関門局・域内電話
	II			
	III			
	IV			
	V			

ついては、特に公表されていないので詳細は不明である。しかし、おおむねこれまでの地域（Region）分けを基本において、Region IV・VII・IX・XI の4地域を2分割し、そしてNCRを4分割してそれぞれを組み合わせている。図－1は、この分け方を地図に示したものである。

図－1　フィリピンにおける電気通信担当地域の割当



(出典『KDD総研R&D』1998年1月号)

4) フィリピンにおける新電気通信政策の評価

ラモス大統領就任以来、電気通信の分野において上述したような大きな改革を実行してきている。これらの改革は、まさに実験的なもので、フィリピン以外の国でこのような大胆な改革を行った国はない。よって、ここでその成果について一応の評価をしておく必要がある。

ラモス大統領が就任した1992年の電話普及率が1.17%であったのに対し、1997年には電話普及率8.07%を達成し1998年には電話普及率10%にも届くほどの成長を見せていることにより(1997年NTC年次報告)、前述したラモス大統領による新電気通信政策が一応効果を上げていると考えられる。しかし、電話普及率のみの上昇をもって、その政策が公正で効率的であったか否かを判断するには足りない。

そこで、データを詳しく見ながらその効果を確認する。表－２には年代別に電話普及率・電話普及範囲率[52]・投資額が示されている。これを見ると、年代毎に電話普及率が上昇しており、特に、改革が実行されて効果があがってくる時期と見られる1996年は、前年の1995年倍以上の電話普及率を示している。しかし、電話普及範囲率を見ると、1992年に21％であったものが1997年になっても37％にしか上がっていないことがわかる。この電話普及範囲率というのは、フィリピン国内にある自治体の中で、電話が敷設されている自治体の数を自治体の総数で割った値である。これによって自治体単位で、どれほどの自治体に電話敷設がなされているのかが理解できるのである。その結果、たとえ電話普及率が上昇したとしても、それが全国一律に普及が進んだことにはならないということが理解できる。さらに、電気通信産業に対する総投資額の推移をみても、1992年の時点で９千20万ペソの投資額であったものが、1997年には１億８千２百10万ペソに上がってはいるものの、他国よりも積極的な投資の増加を期待していたラモス大統領としては思ったほどの投資[53]をこの電気通信産業へ促せなかったことが理解できる。この投資については、ＷＴＯ[54]基本電気通信交渉においてＷＴＯ加盟130ケ国中69ケ国（フィリピンも含まれる）が自由化約束を提出し、交渉期限の1997年２月15日に合意が成立したことにより、世界的にも基本電気通信分野において外資導入を盛んにする素地ができた。フィリピンは、このＷＴＯの合意において40％の外資規制[55]を維持

表－２：フィリピンにおける電話普及率・電話普及範囲・投資額の推移

年	電話普及率	電話普及範囲率	投資額(百万ペソ)
1992	1.17	20	90.2
1993	1.21		100.3
1994	1.67		142.7
1995	2.01		182.1
1996	4.66	27	200.4
1997	8.07		
1998	*9.78	*87	

（出典：1997年ＮＴＣ年次報告）＊は予測

52) Nationwide coverage of telephone service: フィリピン国内の自治体総数の内、電話回線が敷設されている自治体の割合をいう。1997年においては、1611ある自治体の内595の自治体に電話敷設がなされているので、その電話普及範囲率は37％となる。

53) 1995年の国際比較によると、インドネシアにおける電気通信の投資額が1650.6M$ であるのに対し、フィリピンは689.8M$ の投資があった。

54) 世界貿易機関：World Trade Organization

55) 国内の電気通信事業者への出資比率が外国資本については40％まで認めるが、それ以上の出資比率で国内の電気通信事業者への投資は認めないという趣旨。フィリピン国内の電気通信産業を国家の重要な基幹産業とし、国家としての通信主権を守るための措置とされる。フィリピンはアセアン諸国の中の途上国としては、基本電気通信分野への外資規制が緩やかな方であり、例えばタイは20％の外資規制、インドネシアは35％、マレイシアは30％となっている。

することで合意しており、表－1にも記載するように、フィリピンの国内で電気通信事業を行うほとんどの企業は、外国企業からの投資を受けている。それにもかかわらず、投資額が全体として上がらないのは、低迷を続けるフィリピン国内経済の影響が大きいものと推察される。

次に表－3を見ると、フィリピンにおける地位毎の電話普及率が示されている。このデータは、1997年12月31日現在のものである。この表から、Region 毎の電話普及率にかなりの差があることが理解できる。表－2にも示されたように、地域によって電話普及に差が生じており、都市部での普及が高まるに従って、さらに地域間格差が広がる可能性を残している。全国平均の電話普及率が8.07%あるのに対し、特に Region II（ルソン島北東部）での電話普及率が0.89%と全国平均の10分の1ほどしか普及していない事実は、フィリピンの電気通信の大きな問題点として残されているように考える。

表－4を見ると、このフィリピンにおける地域毎の電話回線数推移が示されている。先ほどの Region IIにおける1992年での回線数は5,361回線（電話普及率にして約0.2%）であり、

表－3：フィリピンにおける地位毎の電話普及率

Region	設置回線	人口	電話普及率
I	242,742	3,931,261	6.2
II	23,630	2,640,554	0.9
III	427,199	7,218,913	5.9
IV	734,047	10,463,047	7.0
V	133,363	4,488,068	3.0
VI	258,204	5,983,675	4.3
VII	380,290	5,214,527	7.3
VIII	89,182	3,511,714	2.5
IX	44,457	2,930,263	1.5
X	115,943	4,139,703	2.8
XI	339,941	5,331,644	6.4
XII	67,468	2,473,078	2.7
NCR	2,808,957	9,814,977	28.6
CAR	64,814	1,309,811	5.0
ARMM	45,319	2,087,362	2.2
TOTAL	5,775,556	71,538,597	8.1

（出典：1997年ＮＴＣ年次報告）

表－4：フィリピンにおける地位毎の電話回線数推移

Region	1992	1996	1997	E. O. P.
I	33, 619	148, 793	242, 742	188, 085
II	5, 361	14, 535	23, 630	57, 605
III	43, 160	233, 899	427, 199	390, 200
IV	39, 990	380, 044	734, 047	871, 490
V	9, 050	78, 850	133, 363	174, 632
VI	40, 870	112, 166	258, 204	396, 434
VII	42, 700	121, 392	380, 290	391, 173
VIII	9, 150	24, 354	89, 182	188, 474
IX	10, 250	33, 662	44, 457	257, 715
X	20, 455	92, 666	115, 943	281, 631
XI	22, 548	109, 466	339, 941	342, 939
XII	9, 450	18, 200	67, 468	57, 230
NCR	600, 626	1, 937, 460	2, 808, 957	3, 154, 579
CAR	0	37, 683	64, 814	62, 929
ARMM	0	9, 672	45, 319	39, 545
TOTAL	887, 229	3, 352, 842	5, 775, 556	6, 854, 661

（出典：1997年ＮＴＣ年次報告）

元々が低い値であったと言えるが、この Region II に対するプログラム（基本電話拡張計画）の最終目標値は57,605回線であり、これは電話普及率にして約2.1%にしかならない値で、その目標値が初めから低かったと言わざるを得ない。

表－5には、フィリピンにおける地域毎の電話普及範囲率が示される。ここでは、Region IX[56]の1997年における電話普及範囲率が13%しかないということに注目される。確かに、1992年当時の6%からは、5年間の間にほぼ倍の数の自治体に電話普及をもたらした実績はうかがえる。しかし、これは、その Region IX にある自治体の数そのものが1992年当時よりも1997年の方が28減っていて、結局1992年までに6つの自治体に電話回線の敷設がなされていたのに対して、1997年までの5年間に僅か4つの自治体にしか新たな電話回線敷設を為し得なかったということが示されている。1997年という時代に、その Region IX における自治体の87%（68自治体）もの範囲で電話が一切敷設されていないという事実は、ラモス大統領の新電気通信政策のマイナスの部分と言える。

56）ミンダナオ島西部およびバシラン島などの地域。78の自治体・人口約293万人からなる。

表－5：フィリピンにおける地域毎の電話普及範囲

Region	1992年	1992年%	1997年	1997年%	E. O. P	E. O. P%
I	66/176	38	75/125	60	104/125	83
II	27/118	23	30/93	32	41/93	44
III	52/121	43	79/121	65	115/121	95
IV	54/221	24	119/221	54	187/221	85
V	13/115	11	43/115	37	115/115	100
VI	20/131	15	50/131	38	129/131	98
VII	11/132	8	33/132	25	128/132	97
VIII	12/143	8	34/143	24	139/143	97
IX	6/106	6	10/78	13	58/78	74
X	14/124	11	25/124	20	119/124	96
XI	11/87	13	34/87	39	80/87	92
XII	6/110	5	19/53	36	52/53	98
NCR	17/17	100	17/17	100	17/17	100
CAR	N/A	0	14/86	16	46/86	53
ARMM	N/A	0	14/85	16	68/85	80
TOTAL	309/1601	21	596/1611	37	1398/1611	87

（出典：1997年ＮＴＣ年次報告）

このように、各データを見てくることにより、1993年以来とられてきたラモス大統領の新電気通信政策は、必ずしも成功しているとは言い難い。その最も顕著な点は、電話普及の偏在にある。確かに、電話普及率が10%にも到達するという事実は、フィリピンの電気通信産業においては重要なことである。それはこの電話普及率10%という値が次のような意味をもっているからである。１つは、宮嶋教授グループの研究結果[57]に基づくと、電話普及率の10%近傍にクリティカル・マス[58]があり、これを超えるとインフラの急速な発展が見込めるということである。さらに、海外経済協力基金開発援助研究所が1994年にまとめた「通信セクターにおける政府責任のあり方」の報告の中で、インフラとしての電気通信あるいはライフラインとしての意義からも、通信セクターにおける政府としての第一段階の責任はこの普及率10%のサービス水準（ミニマムアクセス）の達成にあるという仮定をおくことができるとされている。しかし、ここで見逃されてはならないことは、その電話普及の偏在すなわ

57）宮嶋勝・李菱「国際比較による電気通信産業の発展過程の分析」『公益事業研究』40巻３号参照
58）Critical Mass: ネットワーク産業において経験的に認められてきた閾値

ち地域格差である。フィリピンのように島が７千以上もある国において、電話普及の進んでいる地域・島と、全く普及していない地域・島が存在することに対して、国全体としての電話普及率10％の閾値はあまり意味を持たないと思われる。

前出の海外経済協力基金開発援助研究所の報告書には、最近数年の間に普及率10％を達成した国々（中南米のいくつかの国やマレーシアなど）の状況を研究した結果が示されており、これらの国には以下の３つの共通現象があることが報告されている。

① 都市部の普及率は少なくとも20％～30％で相当普及している。

② 地方についても少なくとも村に１回線は設置されているかされつつある。

③ 積滞数は明らかにピークを過ぎ減少しつつある。

これらの現象が、現在のフィリピンにみられるか検討すると、①については、マニラ首都圏（ＮＣＲ）における電話普及率が1997年12月末で28.62％となっているので、その範囲内にあるといえる。②については、1611もの自治体がある内、電話サービスが提供されている自治体が597しかなく、とても各村に一回線設置されている状況ではない。さらに③については、1993年に積滞74万件であったものが1995年には90万件にまで上昇していることから、とても積滞数が減少傾向にあるとは言えない。よって、同報告書に示される結果は、フィリピンという国においては当てはまらないと言える。その内容については、次節で詳述する。

5）フィリピンにおける電気通信産業の課題

前節でみたように、フィリピンにおける電気通信政策は、競争政策の導入に止まらず、相互補助を前提とする担当地域分けを行い、強制的に電話回線を増やそうとするかなり大胆な政策を導入してきている。しかし、その政策の効果については、十分なものが得られておらず、むしろ根本的な問題点がないがしろにされているように思われる。すなわち、競争政策を実行していく上において、PLDT 一社による独占的状態の弊害を除去できるだけの法システムが存在していないということが、競争政策の実効性を阻んでいる。

前述したように、フィリピンには、米国の反トラスト法を手本とした、競争法が存在するものの、その実施・運用（エンフォースメント）を行う政府機関（日本の公正取引委員会や米国のＦＴＣなど）が設立されておらず、競争法そのものが、フィリピンの社会全体に十分に行き渡っているものとは言えない。

米国における電気通信産業の発展において、巨大企業であったＡＴ＆Ｔを分離分割[59]することの意義は、当時米国において電話サービス市場の80％以上を占めていたＡＴ＆Ｔが、その規模およびその支配力を背景にＭＩＣ[60]などの競合他社との相互接続を拒否して、潜在的

59）1982年８月にワシントン連邦地裁における修正同意審決によりＡＴ＆Ｔは分離・分割された。

な選択権も含めて米国の消費者の選択する権利を間接的に制限していたところ、その支配下の地方電話会社22社を完全に分離し、競合他社との相互接続を容易にならしめることによって、より多くの人がより多くの選択肢を得られるようになったことにある。フィリピンの国内においては、経済的に比較的豊かな地域（たとえば、マニラ首都圏）においてのみ電話普及率が上昇し、経済的に比較的貧しい地域（たとえば、ルソン島北東部の Region II）においての電話普及率が遅遅として伸びない状況が続いている。これは、米国のケースと同様に、その市場の大部分を占める独占的状態にある事業体が、競合他社との相互接続を拒み、あるいは自己に有利となるような厳しい条件を相手事業体へ突きつけることにより、潜在的な新規参入企業をも排除してしまう状況にあると解する。この状況を打破するために、米国並みの実効性ある競争政策をフィリピン国内へ導入する必要がある。そして、例えば相互接続を PLDT に対して義務づける政策をとったのであれば、それが実行されなかった場合の制裁手段を用意し、実際に制裁を課すべきであると考える。それができないフィリピン国内の法システムそのものが、根本的な問題である。

競争政策には、その根本理念において、消費者の利益確保[61]の目的があるが、この利益確保のためには、基本的に利用者側に選択肢が与えられなければならない。利用者は、複数ある商品やサービスの質・価格について正確な情報を与えられ、その中から、自分に合った商品・サービスを選択する。これが、商品・サービスを提供する企業等にとっては競争心を刺激され、自らの切磋琢磨を余儀なくされるのである。

では、複数どころか商品・サービスが一切提供されていない地域において、競争政策はどのように貢献できるのであろうか。これは、電気通信産業のような公共サービスを民間主導で提供していく上での大きな課題である。この根本的な解決策は、政府からの施策や保護待ち、すなわち受け身の形で電気通信政策を待つのではなく、国民の権利として、基本的な電気通信手段すなわち電話回線の敷設というものを、政府なり事業権（フランチャイズ）を得た事業体なりへ積極的に要求し、不合理な理由によってサービスの提供がなされない場合には、法的手段、すなわち国家賠償や事業権剥奪請求、さらには反トラスト法違反に伴う損害賠償請求などをもって、電話回線敷設を国民の側から要求していくことも必要となろう。

60) Microwave Communications Inc.

61) 日本の独占禁止法も、米国の反トラスト法をモデル法として制定されているが、その第1条には、「この法律は、…以って、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする。」と書かれている。